

大都市圏の都市郊外部における土地利用整序のあり

方に関する研究

－市街化調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地のあり方に着目して－

(A Study on Land Use Planning in Urban Suburbs of
Metropolitan Area

--Focusing on Planning Issues on Land Use Guidance of Urbanization
Control Area and Unused Land in Urbanization Promotion Area--)

2018年9月

博士（工学）

白井 高行

豊橋技術科学大学

大都市圏の都市郊外部における土地利用整序のあり方に関する研究

－市街化調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地のあり方に着目して－

本研究では、2000年の都市計画法改正以降、大都市圏の自治体で運用されている開発許可制度と市街化調整区域（以下、調整区域）の土地利用方針との関係性に着目する。また、各自治体が策定している都市計画マスタープラン（以下、都市MP）における調整区域の土地利用方針（以下、都市MP型）と都市MPに依らない調整区域の土地利用方針（以下、補完型）の策定実態を把握し、その土地利用方針の内容と運用担保を整理するとともに、都市郊外部における市街化区域内の低未利用地を解除していくための課題や事業手法について明らかにした。さらに、土地利用方針の内容と運用担保において、計画策定や条例制定だけではなく、変更・廃止を含め、土地利用整序に向けた調整区域の土地利用方針を想定し、策定過程から運用における課題や、留意点について明らかにすることを目的としている。

序章では、大都市圏の都市郊外部における土地利用整序の課題提起を行った。特に、調整区域の既存集落の保全や、活性化に資する施設の計画的な誘導、市街化区域からの市街地の滲みだしと市街化区域内の低未利用地の解除が必要とされながら、それに対応する十分な対策が採られていないことを指摘した。また、関係法令の整理や、本研究の位置づけ等を明らかにしている。

第2章では、調整区域の土地利用方針と開発許可制度の策定、運用状況を整理するとともに、考察を踏まえ、調整区域の土地利用方針の策定内容と運用パターンを整理した。また、そのパターン別に開発許可制度との関係性を整理し、課題について論じている。

第3章では、都市MP型として、開発許可制度の策定状況が高い千葉県と兵庫県を対象とし、補完型14基礎自治体を含め、調整区域の土地利用方針の内容を整理し、立地誘導の内容や、場所指定方法及び実現化方策を整理・類型化し、開発許可制度との関係性を明らかにした。次に、4市（地区）を事例に、開発許可状況から運用実態を踏まえ、土地利用方針との関係性を検証し、その運用効果等について言及した。

第4章では、基盤整備未着手地区の事業進捗状況から未着手地区となった要因を把握し、その上で、各地区の対応方針や、現在検討している方向性と事業手法を把握した。次に、愛知県の暫定用途地区を対象に、宅地化進行の要因を分析するため、重回帰分析を用いて明らかにした。その結果を踏まえ、宅地化進行の課題や、暫定用途地区のあり方を検証するため、宅地化進行の経緯や実態に違いが見受けられる4地区を選定し、ヒアリング調査や、現地調査及び資料収集の分析を行った。さらに、未着手地区の解除に向けた事業手法の妥当性から、今後の土地利用の方向性を示し、暫定用途地区制度を総括した。

第5章では、第3章を踏まえ、加古川市を対象として、ヒアリング調査や、現地調査及び開発許可データ等から定性的・定量的に現況を把握し、特に、特別指定区域の指定状況や、地区毎の許可実績等から運用実態を分析し、運用を支えるまちづくり協議会について検証を行った。また、指定地区では、田園まちづくり計画策定を前提としており、その運用効果を検証するため、計画内容の変更に着目し、その内容や、運用実態を通じて課題と効果を総括した。

第6章では、上記の実証調査から結論を導き出し、大都市圏の都市郊外部における土地利用整序を見据えた土地利用規制や、誘導施策のあり方及び広域自治体の役割等に対して提言を行った。

A Study on Land Use Planning in Urban Suburbs of Metropolitan Area
--Focusing on Planning Issues on Land Use Guidance of Urbanization Control Area and Unused Land in
Urbanization Promotion Area--

Abstract

This study focused on the relation between the development permission systems operated by municipalities in the metropolitan areas in Japan after the amendment of the City Planning Law in 2000 and the land-use policies for urbanization control areas (Control Areas) in the municipalities. I studied the formulation of the land-use policy for Control Areas based on the Urban Planning Master Plan (Urban MP) (Urban MP policy) of each municipality and those not based on Urban MPs (Complementary policy), clarified the contents of the land-use policies and the legislative measures for them and revealed issues and project methods for reducing underutilized and unutilized land within urbanization promotion areas in suburban areas. Concerning land-use policies and legislative measures, I further intended to clarify issues and considerations for the operation of land-use policies for Control areas in the process of plan formulation, considering not only plan formulation and ordinance enactment but also land-use policies for Control areas intended for land-use organization including the modification or abolishment of development permission systems and the policies.

In the Introduction, this study presented issues for land-use organization in suburban metropolitan areas. Especially, it was pointed out that enough measures have not been taken for the conservation of the existing villages in Control Areas, for the planned location management for facilities which could vitalize the areas and for the reduction of urban area effusion out of the urbanization promotion areas and that of underutilized and unutilized land in the areas, although they had been thought to be necessary. This study also clarified the necessity of reorganizing related laws and the significance of this study.

In Chapter 2, this study clarified the situation of formulation and operation of land-use policies for Control Areas and development permission systems and, following my discussion on it, clarified patterns of the formulation and operation of the policies. Furthermore, the relation between the policy and the permission system in each pattern was clarified and some related issues were argued.

In Chapter 3, this study sorted the contents of land-use policies of Chiba Prefecture and Hyogo Prefecture, which have Urban MP policies and well-established development permission systems, together with those of 14 basic municipalities having Complementary policies. this study then sorted and classified the contents, the methods of location designation and the measures for implementation of location management of the municipalities and clarified the relation between the policies and the development permission systems. Considering four cities (areas) as study cases, In addition, the relation between the permission systems and the policies, considering the situation of permitted developments and the actual operation of the permission systems, was investigated and the effects of the operation were argued.

In Chapter 4, this study studied areas where infrastructure development had not been started and clarified its reasons, based on the progress of the development projects for the

areas. In addition, the project policy, the current course of development and project method for each area were studied and the reasons of progressing urbanization in provisional use districts in Aichi Prefecture were clarified through multiple regression analysis. Considering the result of the analysis, this study selected four areas which had different histories and situations of progressing urbanization to clarify the issues in progressing urbanization and the desirable forms of provisional use districts and then collected and analyzed materials through hearings and on-site investigation. In addition, the future course of land use, considering the validity of project methods for reducing areas with underdeveloped infrastructures were presented and the system of designating provisional use districts was summarized.

In Chapter 5, following Chapter 3 this study studied qualitatively and quantitatively the current situation of operating the land-use policy and development permission in Kakogawa City through on-site investigation and the data of development permission, analyzed the present situation of operating the policy considering the designation of Special Designated Zones and the permitted developments in each area and also studied community planning associations, which support the operation. In addition, while Rural Community Plans were formulated in the Special Designated Zones, this study studied the modifications of the plans and the current situation of their operation to clarify the issues and effects of the operations.

In Chapter 6, obtaining results from the investigations described above, this study presented proposals for land-use regulations in view of land-use organization in suburban areas in the metropolitan areas, for policies of location management and for the roles of subnational governments.

大都市圏の都市郊外部における土地利用整序のあり方に関する研究
-市街化調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地のあり方に着目して-

目次

Page

第1章 序論

1.1	はじめに	1
1.1.1	研究の背景	
1.1.2	研究の動機	
1.1.3	研究の目的	
1.2	研究方法と構成	5
1.2.1	研究の方法	
1.2.2	研究の構成	
1.2.3	研究の対象範囲	
1.3	既往研究の整理と研究の位置づけ	9
1.3.1	既往研究の整理	
1.3.2	大都市圏の都市郊外部における土地利用整序の概要と関係法の整理	
1.3.3	本研究の位置づけ	
	補注・参考文献一覧	

第2章 都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針の特性把握

2.1	はじめに	21
2.1.1	研究の目的と背景	
2.1.2	用語の定義と調査対象	
2.1.3	都市計画マスタープランの策定推移	
2.1.4	研究の方法	
2.1.5	既往研究の整理	
2.2	開発許可制度と都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針との関係性	24
2.2.1	役割分担型の制定状況	
2.2.2	3410 条例の制定状況と特性	
2.2.3	3411 条例の制定状況と特性	
2.2.4	3412 条例の制定状況と特性	
2.2.5	統合型における市街化調整区域の土地利用方針の策定状況とその内容	
2.3	市街化調整区域の土地利用方針の運用状況	29
2.3.1	広域自治体の都市計画マスタープランと開発許可制度との関連性	
2.3.2	役割分担型の運用パターン	
2.3.3	役割分担型と都市計画マスタープランとの関連性	
2.3.4	統合型と都市計画マスタープランとの関連性	
2.3.5	補完型における市街化調整区域の土地利用方針内容と実現化方策	
2.4	事例地区からみる補完型と開発許可制度との関係性	34
2.4.1	市街化調整区域の土地利用方針ゾーンと開発許可制度との関係性	
2.4.2	土地利用方針ゾーンと 3410 条例との関係性	
2.4.3	土地利用方針ゾーンと 3411 条例との関係性	

2.4.4	土地利用方針ゾーンと3414号との関係性	
2.5	本章のまとめ	40
	補注・参考文献一覧	

第3章 市街化調整区域の土地利用方針における開発許可制度を用いた運用

3.1	はじめに	43
3.1.1	研究の目的と背景	
3.1.2	用語の定義と調査対象	
3.1.3	研究の方法	
3.1.4	既往研究の整理	
3.2	市街化調整区域における土地利用方針の特色	44
3.2.1	都市計画マスタープラン型における土地利用方針の策定状況	
3.2.2	千葉県と兵庫県の人口密度等の状況	
3.2.3	補完型における土地利用方針の策定状況	
3.2.4	都市計画マスタープラン型における市街化調整区域の土地利用方針の特色	
3.3	都市計画マスタープラン型と補完型における立地誘導の内容と仕方	50
3.3.1	場所指定方法	
3.3.2	場所指定内容と実現化方策	
3.4	立地誘導の運用実態	53
3.4.1	事例地区の考え方と概要	
3.4.2	千葉県木更津市	
3.4.3	千葉県富里市	
3.4.4	兵庫県加古川市	
3.4.5	兵庫県西脇市	
3.5	本章のまとめ	60
	補注・参考文献一覧	

第4章 市街化区域の低未利用地における課題と今後の対応方針

4.1	はじめに	63
4.1.1	研究の目的と背景	
4.1.2	研究の方法	
4.1.3	既往研究の整理	
4.2	基盤整備未着手地区の把握と特性	65
4.2.1	大都市圏別における土地区画整理事業の推移	
4.2.2	大都市圏別における基盤整備未着手地区の発生状況	
4.2.3	大都市圏別における基盤整備未着手地区の地域特性	
4.2.4	大都市圏別における基盤整備未着手地区の土地利用特性	
4.2.5	事業進捗状況と基盤整備未着手地区となった要因	
4.3	基盤整備未着手地区における対応方針とその方策	74
4.3.1	基盤整備未着手地区における対応方針の検討状況	
4.3.2	基盤整備未着手地区の解除を検討するに至った経緯	
4.3.3	基盤整備未着手地区の解除に向けた広域自治体の取組	
4.3.4	現在検討している方向性と事業手法について	
4.3.5	現在想定している事業手法と地区特性	
4.4	愛知県の暫定用途地区における宅地化進行要因の検証	79
4.4.1	基盤整備未着手地区における暫定用途地区の位置づけ	

4.4.2	暫定用途地区の把握	
4.4.3	暫定用途地区における宅地化進行の要因	
4.5	暫定用途地区の運用実態から計画課題の把握	82
4.5.1	事例地区の考え方と概要	
4.5.2	宅地進行型の現況と課題	
4.5.3	宅地未進行型の現況と課題	
4.6	本章のまとめ	95
	補注・参考文献一覧	

第5章 市街化調整区域の土地利用整序に向けて

5.1	はじめに	99
5.1.1	研究の目的と背景	
5.1.2	研究の方法と流れ	
5.1.3	既往研究の整理	
5.1.4	兵庫県内における地域別人口と特別指定区域制度における地域別の地区数割合	
5.2	加古川市都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針	102
5.2.1	対象地の概況	
5.2.2	市街化調整区域の土地利用方針における開発管理区域	
5.2.3	開発許可と人口の動向	
5.2.4	兵庫県と加古川市における特別指定区域制度のメニュー比較	
5.3	田園まちづくり計画と指定地区と開発実態	109
5.3.1	田園まちづくり計画の指定地区の状況	
5.3.2	事例地区の考え方	
5.3.3	高畑地区	
5.3.4	宗佐地区	
5.3.5	横大路地区	
5.3.6	下村地区	
5.4	本章のまとめ	117
	補注・参考文献一覧	

第6章 結論

6.1	研究成果の概要	119
6.1.1	都市計画マスタープランと開発許可制度との関係性から見る計画課題（第2章）	
6.1.2	市街化調整区域における土地利用方針の運用実態から見る計画課題（第3章）	
6.1.3	市街化区域における低未利用地の実態と課題（第4章）	
6.1.4	市街化調整区域の土地利用整序のあり方（第5章）	
6.2	研究成果を踏まえた提言	126
6.3	今後の研究課題	130
	研究実績	131
	図表リスト	132
	謝辞	136

第1章 序論

1.1 はじめに

1.1.1 研究の背景

我が国の大都市圏における土地利用規制は、高度経済成長期の市街地化の進展に対応し、大正8年（1919年）に旧都市計画法が廃止された。その後、昭和43年（1968年）に新都市計画法が制定され、新たに創設された区域区分制度や開発許可制度が根幹となっている。区域区分は⁽¹⁾、大都市圏では、都市計画法（以下、都計法）第7条第1項において、首都圏整備法や、近畿圏整備法及び中部圏開発整備法の中で、既成市街地等の地帯、区域等を定めるとともに、既成市街地及び優先的かつ計画的に市街化を図る（市街化区域）と市街化を抑制すべき区域を（市街化調整区域（以下、調整区域））区分している。また、調整区域の許可し得る開発行為は、開発許可制度に基づき都計法第34条各号に限定されてきた。

しかし、大都市圏では、爆発的に人口増加、急速な産業構造の転換、モータリゼーションの進展等により、スプロール化を引き起こしつつも、これまで一貫して市街地を拡大してきたが、少子高齢化等を踏まえ、財政制約が強まっていると考えられる。さらに、大都市圏の都市郊外部では、スプロール化とともに中心部と郊外部の地価との差等を背景に、住宅地の開発や、学校等の公共公益施設及び大規模集客施設の郊外移転・立地が進む一方、既成市街地において空家・空地等が増加している状況となっている。また、大都市圏では、1968年に区域区分制度及び開発許可制度が制定され、50年が経過した今日、区域区分の導入という強力なコントロール手法を前提に、調整区域においては、既存集落の衰退や、都市的土地利用及び農業的土地利用の混在等の問題が顕在化している。

このように、調整区域が抱える問題は複雑化、多様化する中、地域の実情にあった開発許可制度の運用が求められ、その上で、計画的な土地利用として、都市計画マスタープラン（以下、都市MP）の役割がますます重要となっている。そこで、開発許可制度では、都市MPを踏まえ、区域によっては計画的で良好な開発行為や、既存コミュニティの維持、社会情勢の変化への対応及び既成市街地の空洞化といった事項を勘案し、必要性が認められる開発行為等は差し支えないとしている⁽²⁾。その際、必要に応じ、法の委任に基づく条例や、審査基準の制定等を通じて、地域の実情等に応じた運用を行うことを必要としている。また、2000年の都計法改正により、開発圧力の格差や、開発内容の多様化に備える代表的方法の一つが開発許可制度による開発規制の弾力化であり、その用い方の工夫と高度化は土地利用コントロールの可能性とも関係が密接である。

こうした中で、都市MPにおける調整区域の土地利用方針に着目した研究は、殆ど見られず、調整区域の土地利用方針において、地区計画のみを扱い、都計法第34条第1項第11号等（以下、3410条例、3411条例、3412条例）の開発許可制度では、個別の条例の運用に限定され、都市MPとの関係性を包括的に捉えた研究は存在しない。都市MPは、基礎自治体の判断で、各種の社会的課題への対応について、必要な関係部局と調整を図ったうえで、即したものでなければならぬが、記載内容や表現方法等の位置づけは様々で、あくまでも個別の記載にとどまり、調整区域全体の土地利用を踏まえた記載は必ずしも多くない。さらに、木更津市等の一部の基礎自治体では、別途、

都市 MP を補完する目的で調整区域の土地利用のあり方を示し、その方針を踏まえ、誘導する区域や、用途の考え方及び実現化方策を位置づけている。今後、益々必要性が高まる都市 MP 等における調整区域の土地利用方針と開発許可制度との連携、運用担保に関する理論化、一般化を目指し、より多くの研究を重ねていく必要があると考える。

都市郊外部や市街化区域の低未利用地の現状では、近年、都心回帰の傾向が見受けられ、郊外住宅団地の需要の低下や、公園・学校などの公有地、畑・駐車場などの遊休地、空家、空地の進行により、住宅地としての維持更新が困難になることが懸念されている。その一方、新たに計画的に市街化を図るべき区域については、土地区画整理事業（以下、区画整理）の面的な公共施設整備に備え都市計画決定した地区（以下、都市計画決定地区）や暫定用途地域を指定した地区（以下、暫定用途地区）がある。その両地区では、指定後 10 年以上が経過し、基盤整備が未整備状態となっている地区が大都市圏に散在しており、都市の拡大と縮小が同時進行している。

特に、愛知県では、1970 年 11 月 24 日（市街化区域決定年月日）以降、多くの基礎自治体で暫定用途地区を指定し、区画整理等の市街地開発事業を促す中心的な手法として、長年に渡り用いられてきた。暫定用途地区では、建築物の階数や高さ及び容積率・建ぺい率などの規制は、地元住民への負担は大きく、道路等の公共施設が脆弱なまま宅地化が進行している地区では、車の円滑な通行や歩行者の安全性に支障を来している。

このように、本研究で対象とする都市郊外部における調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地について、厳しい開発制限による人口減少や高齢化とともに、依然開発圧力の継続が見込まれる三大都市圏では、行政主導による都市 MP を中心とした土地利用コントロールから地域特性を反映し、地元住民の関わり方を踏まえた計画的な土地利用整序が必要となっている。



空家（兵庫県加古川市）



農地と住宅（千葉県富里市）

写真 1-1 既存集落の衰退や都市的、農業的土地利用の混在（調整区域）



低未利用地（愛知県豊川市）



狭あい道路（愛知県新城市）

写真 1-2 暫定用途地区内の低未利用地と狭あい道路（市街化区域）

1.1.2 研究の動機

前項で述べた研究の背景を踏まえ、2014年の都市再生特別措置法改正により、人口の急激な減少と高齢化が進む中、市街化が拡散し低密度な市街地を形成していることから、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方でまちづくりを行うことが重要とされ、「立地適正化計画（以下、立適）」が創設された。立適では、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置づけられている。

そこで、立適の策定が進む中、大都市圏の都市郊外部における土地利用整序のあり方として、図1-1に示す通り、調整区域の土地利用方針では、調整区域の既存集落の維持や活性化に資する施設等の計画的な誘導と、市街化区域からの市街地の滲みだしや低未利用地を課題と認識し注視する。

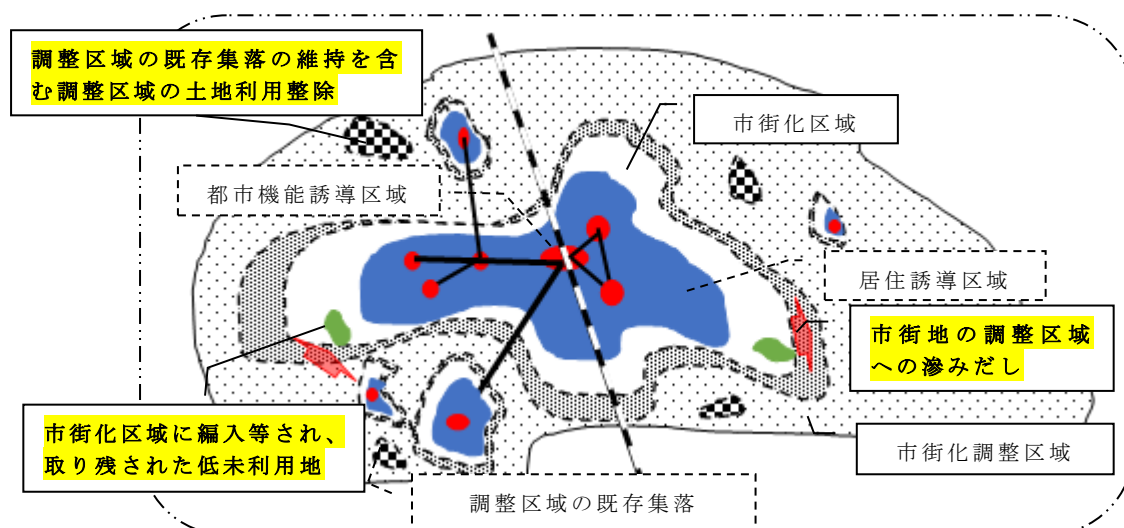


図 1-1 大都市圏の都市郊外部における土地利用整序の課題

1.1.3 研究の目的

前項で述べた背景や、動機を踏まえ、本研究では、区域区分制度を定める必要がある大都市圏の都市郊外部を対象とし、2000年の都計法改正以降、大都市圏の広域、基礎自治体で運用されている開発許可制度と調整区域の土地利用方針との関係性について明らかにする。そこで、各自治体が策定している都市MPにおける調整区域の土地利用方針と都市MPに依らない土地利用方針の実態把握と、その土地利用方針内容と運用担保を整理するとともに、都市郊外部における市街化区域の低未利用地を解除していくための課題や手法について明らかにする。また、土地利用方針の内容と運用担保において、計画策定や、条例制定だけではなく、変更・廃止を含め土地利用整序に向けた調整区域の土地利用方針を想定し、策定過程から運用における課題や、留意点について明らかにすることを目的としている。

具体的には、以下に示す3つの視点から、大都市圏に属する広域、基礎自治体を対象に、都市郊外部の土地利用整序のあり方について論じる。

(1) 市街化調整区域の土地利用方針と開発許可制度の運用のあり方

都市MPの土地利用方針の位置づけは様々で、開発許可制度の運用において、調整

区域における土地利用方針と実現化方策を見据えた事例は必ずしも多くない。

そこで、2000年の都計法改正により、3410条例、3411条例、3412条例等の開発許可制度の弾力的な運用を踏まえ、都市MPとの関係性を明らかにし、さらに、都市MPにおける調整区域の土地利用方針の内容を分析する。また、一部の基礎自治体では、都市MPを補完する目的で調整区域における今後の土地利用のあり方を示すため、都市MPとは別途、策定している調整区域の土地利用方針に着目する。その上で、調整区域における開発許可制度と別途、策定している土地利用方針との関係性や、運用実態を明らかにすることで有用な知見を得る事を目的とする(図1-2)。

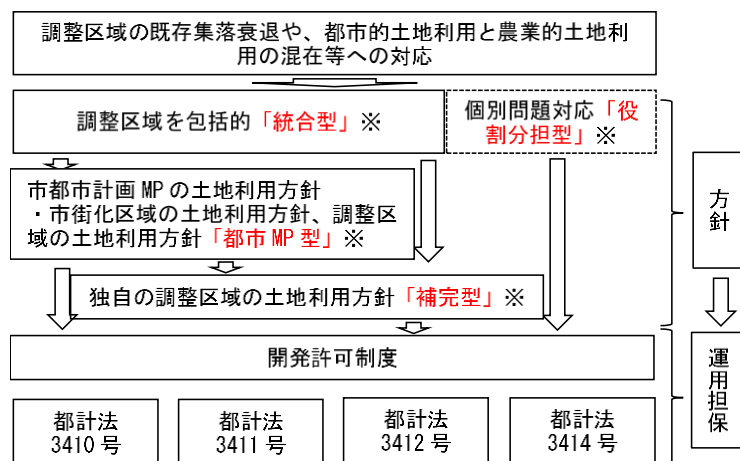


図1-2 調整区域の土地利用方針の考え方(執筆者作成)

※本研究で取扱う調整区域の土地利用方針は、役割分担型・統合型・都市MP型・補完型とする。なお、役割分担型とは、地区計画や集落活性化等の個別問題に対応したもの。統合型とは、調整区域を包括的に捉えるもの。都市MP型とは、都市MPに土地利用方針を記載するもの。補完型とは、任意で基礎自治体が都市MP以外に別途策定する調整区域の土地利用方針とするもの。

(2) 都市郊外部における市街化区域の低未利用地のあり方

市街化区域の低未利用地の現状として、市街化区域の一部では、基盤整備が未整備状態となっている地区が大都市圏に散在し、道路等の公共施設が脆弱なまま宅地化が進行している地区では、車の円滑な通行や歩行者の安全性に支障を来している。

そこで、大都市圏における基盤整備未着手地区を抱える基礎自治体を対象に、その地区の発生状況、対応方針とその方策等を考察し、今後の課題を明らかにする。また、愛知県の暫定用途地区を対象に、土地利用状況の把握、宅地化進行の要因を分析し、事例地区の検証から、ミクロ的な土地利用の課題を明らかにし県が示す解除に向けたガイドライン⁽³⁾踏まえ、今後の土地利用の方向性や、当該地区のあり方について考察することを目的とする。

(3) 市街化調整区域の土地利用方針における運用担保のあり方

2000年の都計法改正により、開発圧力の格差や開発内容の多様化に備える代表的方法の一つが開発許可制度による開発規制の弾力化であり、その用い方の工夫と高度化は都市郊外部の土地利用コントロールの多様化の可能性とも関係が密接である。

そこで、開発許可制度における3412条例「特別指定区域制度」の運用において、先進性・独自性が認められる加古川市の田園まちづくり制度(計画)に着目し、指定状況や、その内容及び運用実態を明らかにする。また、指定内容の変更等を実施している地区についてケーススタディを行い、方針・運用担保としての田園まちづく計画、さらに、運用後の継続性について、まちづくり協議会を考察する事を目的とする。

1.2 研究方法と構成

1.2.1 研究の方法

本研究は、全6章で構成される。

まず、第1章では、本研究の背景や、目的及び研究方法と全体構成等を示すとともに、既往研究の整理とそれらを踏まえた本研究の位置づけを明らかにしている。

第2章では、調整区域の土地利用方針の策定状況や、特性と開発許可制度の運用状況を把握するため、アンケート調査等から、土地利用方針と開発許可制度の実態を整理、考察している。さらに、土地利用方針と開発許可制度の関係性を検証するため、土地利用方針の策定内容、運用パターン別に整理し、そのパターン別に開発許可制度との関係性を把握し、調整区域における土地利用方針の課題について論じている。

第3章では、土地利用方針と開発許可制度の運用実態、効果を明らかにするため、統合型の都市MP型として、開発許可制度の策定状況が高い千葉県、兵庫県と補完型14基礎自治体を対象とし、土地利用方針の内容を整理、考察した。また、立地誘導の内容や仕方として、場所指定方法や、実現化方策（開発許可制度）を整理、類型化した。次に、運用実態と効果を図るため、事例地区として、実現化方策を複数位置づけ、特徴が見受けられる千葉県木更津市、富里市と兵庫県加古川市、西脇市において、開発許可状況から運用実態を踏まえ、調整区域における土地利用方針との関係性を検証し、その運用効果と課題について言及した。

第4章では、大都市圏において残存している基盤整備未着手地区を把握し、大都市圏別の地域特性や、土地利用特性を考察するため、広域自治体と基盤整備未着手地区を抱える基礎自治体に対してアンケート調査等を行い、各地区の立地特性や、事業進捗状況及び未着手地区となった要因等を考察した。その上で、各地区の対応方針や、現在検討している土地利用の方向性と事業手法を把握した。次に、基盤整備未着手地区を多く抱えている愛知県の暫定用途地区を対象に、宅地化進行の要因を分析するため、重回帰分析を用いて明らかにした。その結果を踏まえ、宅地化進行の課題や、暫定用途地区のあり方を検証するため、宅地化進行の経緯や実態に違いが見受けられる4つの地区を選定し、現地調査や、ヒアリング調査及び都市計画基礎調査等の資料を分析、検証を行った。その上で、ガイドラインが示す解除手法の可能性から今後の土地利用の方向性を示し、同制度を総括した。

第5章では、第3章で取り上げた自治体の内、運用効果が高いと思われる兵庫県加古川市を対象として、調整区域の土地利用方針の策定経緯や、特徴、運用効果を明らかにするため、ヒアリング調査や、現地調査及び開発許可データ等の状況を定性的、定量的に検証を行った。次に、兵庫県との指定地区の考え方や、指定主体及び区域メニューの比較等を通じてその特徴を把握した。また、指定地区の状況や、地区毎の許可実績等から運用実態を分析し、まちづくり協議会による土地利用整序の運用効果を検証するため、田園まちづくり計画（以下、田園まち計画）の指定内容の変更について、その背景や、内容及び運用実態の検証を通じて、課題や効果を総括した。

第6章では、各章の研究成果の概要を整理するとともに、調査、研究の成果等を踏まえ、調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地のあり方について論じた。さらに、第5章を踏まえ、大都市圏の都市郊外部における土地利用整序を見据え、土地利用規制や、誘導施策のあり方及び広域自治体の役割等に対して提言を行った。

1.2.2 研究の構成

本論文は全6章で構成されている。各章の要約を以下にまとめる。



図 1-3 研究構成の流れ

1.2.3 研究の対象範囲

区域区分を定めるものである、首都圏整備法（昭和31年（1956年）法律第83号）第2条第3項に規定する既成市街地又は同条第4項に規定する近郊整備地帯に隣接する都市開発区域と近畿圏整備法（昭和38年（1963年）法律第129号）第2条第3項に規定する既成都市区域又は同条第4項に規定する近郊整備区域に隣接する都市開発区域とする。また、中部圏開発整備法（昭和41年（1966年）法律第102号）第2条第3項に規定する都市整備区域に隣接する都市開発区域とする（図1-4）。

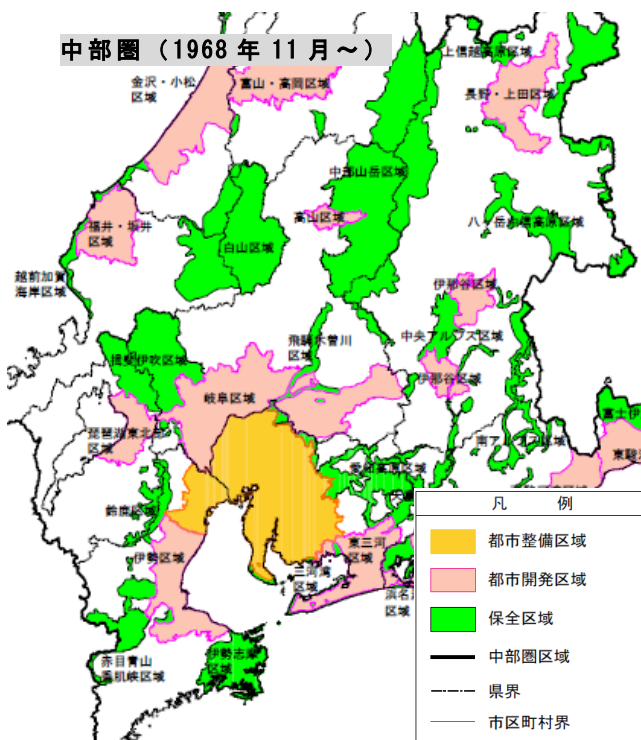
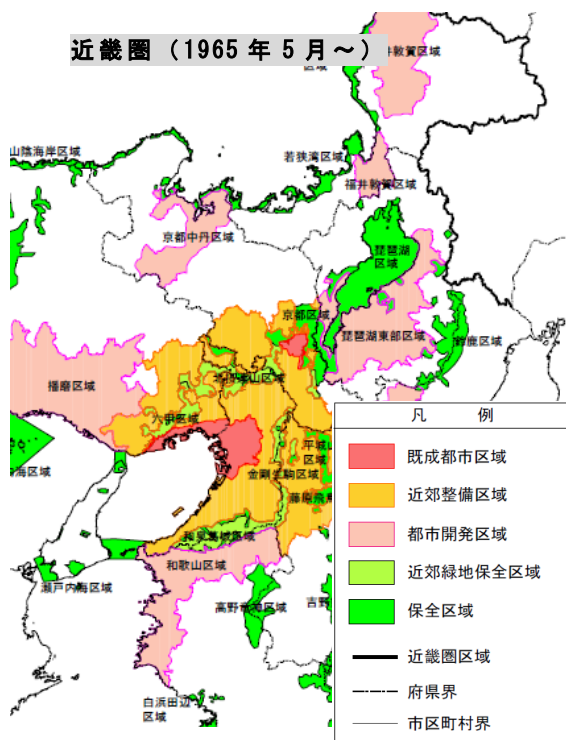


図1-4 大都市圏の定義と研究の対象範囲（国交省HPより引用）

本研究で対象とする大都市圏の都市郊外部とは、図 1-5 に示す三大都市圏の区域区分⁽¹⁾に定めるものと土地利用整序のあり方を検討する上で隣接する都市計画区域を含んだ線引き都市計画区域※1とし、市街化区域と調整区域を境界エリアとする。なお、境界エリアとしては、土地利用の混乱が著しい調整区域側を対象とし、市街化区域側は低未利用地のみを対象とする。

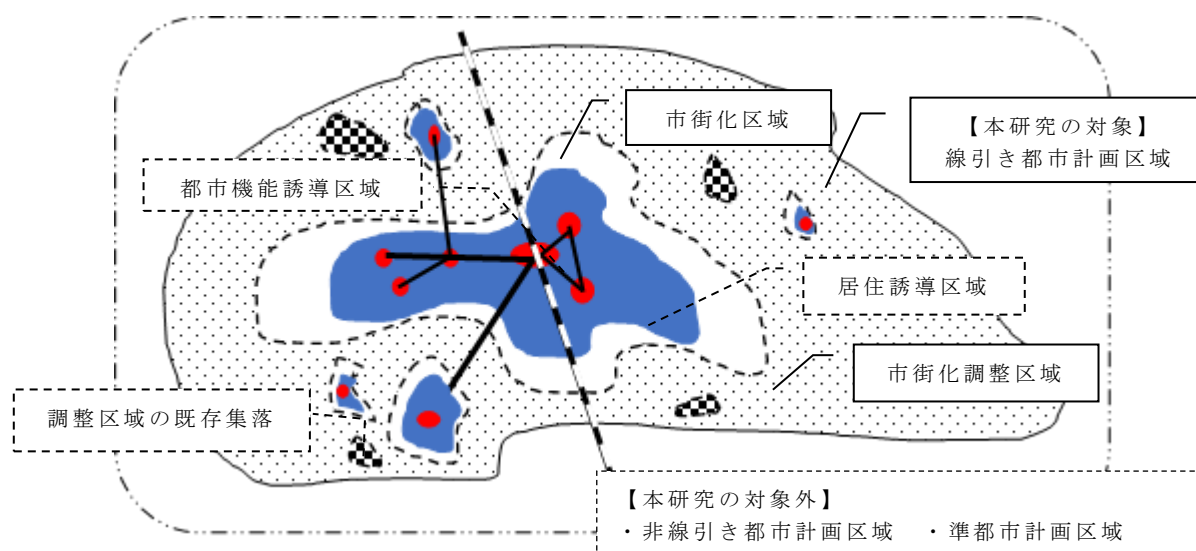


図 1-5 研究の対象範囲

※1:首都圏整備法第2条第3項に規定する既成市街地又は同条第4項に規定する近郊整備地帯に隣接する都市開発区域（埼玉県熊谷・深谷地区、茨城県土浦・阿見地区、古河・総和地区、筑波地区、群馬県太田・館林地区）と近畿圏整備法第2条第3項に規定する既成都市区域又は同条第4項に規定する近郊整備区域に隣接する都市開発区域（兵庫県播磨区域、和歌山県和歌山区域、滋賀県琵琶湖東部地域）。また、中部圏開発整備法第2条第3項に規定する都市整備区域とその隣接都市開発区域（愛知県東三河区域、三重県伊勢区域、岐阜県岐阜地区、静岡県東駿河湾区域）とする。

1.3 既存研究の整理と研究の位置づけ

1.3.1 既往研究の整理

本研究は、都市計画分野における調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地における研究について、①調整区域の土地利用方針は都市計画マスタープラン（以下、都市MP）に即したものでなければならぬが、その記載内容の研究。②2000年の都市計画法（以下、都計法）改正により、3410 条例、3411 条例、3412 条例が位置付けられ、広域自治体や基礎自治体では弾力的な運用がなされており、開発許可条例に基づく調整区域の土地利用コントロールや、マネジメント手法の研究。③土地利用整序として、調整区域の土地利用調整、管理の取組として、兵庫県の特別指定区域制度等を対象にした研究。④区画整理の面的な公共施設整備に備え都市計画決定した地区や、暫定用途を指定した地区において、指定後10年以上が経過し、区画整理等が立ち上がらず、低未利用地の地区が大都市圏に散在している研究を含め、調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地における既往研究として、大きく4つの視点により分類することができる。以下に、それぞれについて整理する。

（1）都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針に関する研究

1992年の都計法改正により創設された基礎自治体都計MPは、法律上、都市計画を定める全ての基礎自治体に策定が義務づけられており、かつ都計法第18条の2では、「基礎自治体が定める都市計画はこれに即したものでなければならない」とされている。

松川ら（2004）の研究¹⁾では、新潟県内の区域MPで定める白地地域等の土地利用方針を対象とし、基礎自治体案のヒアリング案を基に、不適切な白地方針の提示に至る実態とその背景にある課題を明確にし、それらと異なる提示形態を踏まえて、市街地拡大を志向しない、計画白地の土地利用制御を意図した、適正な土地利用計画のあり方を提示している。その提示内容として、①白地方針が当初の意図に反し、市街地拡大に変容し、そのため、市街地拡大を提示する方針図への変容を防ぎ、計画白地の土地利用制御を意図した適正な提示を促す上で一定のルールづくりが必要。②土地利用転換を認める地域、或いは優良農地として長期的に保全する地域等のフレームを用途地域内外の土地利用現況を踏まえ客観的に設定し、基礎自治体都市MPを軽視した地域区分指定を排除する手続きが必要。③「開発想定地での優良農地の存在」という、ある意味での「新たな既存不適格の発生」の防止が求められる。さらに、最終的には、そのフレームを含め、提示された内容を客観的に判断する広域自治体の役割も一定程度必要と述べている。

岩本ら（2006）の研究²⁾では、都市MPにおける計画白地の土地利用方針の提示として、将来市街地の選定過程における広域自治体と基礎自治体の関係に着目し、両者の関わり方による白地方針の提示形態の違いを明らかにしている。その結果、①白地方針の提示形態として、広域自治体主導型の長野県、調整型の熊本県、福井県、基礎自治体主導型の宮城県として分類している。②白地方針の策定に関する問題点の一つとして、調査した4県のうち、区域MPに即した基礎自治体都市MPの見直しを行っているのは福井県のみである。土地利用に関して区域MPで記載することが適当な広域的事項の定義を明確にすることも重要であり、開発意向の強い基礎自治体との調整を図らないまま、基礎自治体都市MPとの役割分担を行うことは、事実上、区域マスの形骸化に繋がる。③広域自治体の制度運用の指針となる白地方針を提示すべきであり、広域

自治体が定める都市計画、全て区域 MP に予め示されるべきである。さらに踏み込んで、例えば用途地域を拡大する場合は広域自治体の同意の判断基準として、白地方針に位置づけられている将来市街地以外は認めないというような運用が必要としている。そのためには前もって、広域自治体が基礎自治体と十分に調整を図った上で広域的、客観的な見地から用途地域の拡大を認める箇所を将来市街地と区域 MP の白地方針の中に示すことが必要と述べている。さらに、基礎自治体都市 MP の記述とその実現における解釈と運用実態として、高木ら（2007）の研究³⁾では、基礎自治体都市 MP 実現のための各種都市計画実施時に、その都市計画の根拠となる基礎自治体都市 MP に位置づけるために行われていると考えられる都市 MP に対する解釈から、運用実態を明らかにしている。その結果として、①基礎自治体都市 MP における記述の状況は、単一具体、複数具体の2タイプに分けられ、単一具体では都市計画が具体的に表現されている記述の場合、その都市計画を位置づけやすい抽象的な表現が併せて記述され、空間的な位置が具体的に表現されている記述では、様々な施策を位置づけやすい抽象的な表現を併せている。②複数具体では、役割が複数記述され、解釈不要な記述が含まれており、関連記述群には、望ましい記述ではない表現をあえて付記することで市の姿勢を明示しているものが見られた。③用途地域指定において、基礎自治体都市 MP と整合しにくい面が見られるものの、概ね適切に運用されており、特に、社会的な状況により具体的な表現を行えない場合や、長期的な情勢変化に対応させた場合等には、法令の用語を連想させる表現が望ましいとしている。

小林ら（2009）の研究⁴⁾では、1993年の通達の「都市 MP と連携した地区計画の策定の推進」が求められ、都市 MP における調整区域の地区計画（以下、調地区）の位置づけ、整合性などの考察として、10件以上の調地区の都市計画決定を行っている4市から、久山町のみ、都市 MP の調整区域の土地利用方針において調地区の活用を明記していることから、事例研究を行っている。その結果、①都市 MP において、開発候補地をどのような手法で開発するのか性格づけ、主たる用途、建築物等の密度水準、地区施設の整備水準等、調地区における開発の総量、人口フレームに言及することを指摘している。②都市 MP の内容と都市計画決定の内容が異なることは他都市でも起こりうるとしている。そこで、都市計画決定において、都市 MP と実際の地区計画の位置、区域、主要な事項の方針等がズレた場合は、都市計画審議会等において、土地利用構想や地域別構想について再度議論し、都市 MP と調地区の整合性を図る必要を述べている。

以上のように、都市 MP における調整区域の土地利用方針に着目した研究は、殆ど見られない。小林らの報告では、都市 MP の調整区域の土地利用方針において調整区域の地区計画のみを扱っており、その他 3411 条例や、3412 条例等の開発制度を包括的に捉えた研究は存在しない。そこで、都市 MP における調整区域における土地利用方針の実情とその運用担保となる開発許可制度との関係性や、運用実態の課題は大きなテーマであると言える。

（2）開発許可条例に基づく市街化調整区域の土地利用マネジメント等に関する研究

2000年の都計法改正以降、市街地縁辺部において、都市的土地利用が進出する要因として、開発許可条例に基づく宅地造成が注目されてきた。開発許可条例のうち 3411 条例と 3412 条例については、運用方法が広域自治体や基礎自治体に委ねられることから、地域性が最も現れやすい土地利用コントロールであるが、運用によってはスプロールの誘発に繋がる恐れがある。

開発許可条例の運用について取り上げた研究としては、浅野（2010）の研究⁵⁾では三大都市圏を除く線引き都市を対象に、調整区域における開発許可条例と地区計画制度の使い分けについて検討している。その結果、①開発許可条例と地区計画が同時に実施されている自治体のうち、使い分けに関する方針が明文化されている自治体は少なく、制度の使い分けに関するこれまでの既成事実が使い分けに関する方針となっていることや地区計画策定ガイドライン等の間接的指針を有する程度であること。②開発許可条例と地区計画の使い分けの実態として、開発許可条例を調整区域全域に指定している自治体は、比較的大規模な住宅系地区計画に限定している一方で、開発許可条例の指定区域を調整区域の一部区域に限定している自治体では、開発許可条例の対象外区域や既存集落維持等への対応に小規模な地区計画を機動的に用いる傾向にあるが、両制度の適用に際しては、開発許可条例の適用が最初であり、その条件に該当しない場合に地区計画が選択されている。③両制度の使い分けの類型化については、調整区域全域を対象とする開発許可条例と計画的な大規模住宅開発の地区計画の組み合わせ、場所による両制度の使い分け、地区計画の即地的な条件や目的を重視することによる使い分け、多彩な地区計画を展開することによる開発許可条例との使い分けの4つに分類されることを明らかにしている。

野澤（2012）の研究⁶⁾では、2000年の都計法改正で既存宅地確認制度が廃止され、3411条例の運用が全国各地の自治体で導入されている。しかし、3411条例の区域指定を廃止した堺市と川越市を対象に、全面廃止に至った要因を実証的に明らかにし、今後の開発許可制度の運用のあり方を指摘している。その内容は、①区域指定については、既成市街地への開発意欲を低下させない、隣接・近接した既成市街地の空洞化を促進しないという観点を踏まえ、極めて限定的な区域指定の必要。②区域指定の要件・基準については、農地法等の都計法以外の他法令によって土地の要件が変更される場合の3411条例上の取扱いについても、あらかじめ明確に定めることが重要であり、さらに、排水要件については、下水道認可区域内とするなど、排水による営農への影響を与えない場合に限定すること。③新規居住者の急激な増加や農住混在化の進行による営農環境への影響や新旧住民の軋轢を生む可能性など、地元自治会や農家の十分な理解が得られるよう、例えば、地元住民の概ねの合意が得られたエリアのみ区域指定を行うなど、良好な地域コミュニティの醸成を目指した地域活性化の観点の重要性を述べている。

山口（2012）の研究⁷⁾では、人口減少の進む地方都市の事例に基づき、3411条例による戸建て住宅の開発地に転居した世帯を分析し、また散漫と指摘されている区域指定に対して開発の発生した立地を主要施設との距離の観点から分析し、戸建て住宅地の開発メカニズムの即地的課題を述べている。その結果、①広域かつ分散的な3411条例の区域指定をした弘前市と鶴岡市では、県内、県外も含めて多様な世帯の転居の受け皿や、既存集落からの住民の流出抑制の機能を果たしてきたことを明らかにし、戸建て住宅開発に関しては、指定から5年以上の時間が経過してもその立地は局所、分散的にとどまっており、当初の目的である集落の維持・活性化の効果が現れていないと言え、今後同様な傾向が続くのであれば、制度導入の効果は少ない。②一方、福島市では、市街化区域の外縁付近に限定的、短期間に旺盛な開発が進み、子育て世代帯の転居の受け皿としての機能を果たしてきたことを明らかにし、限定的な指定が導入効果を高めているが、市街化区域界から離れた田園地における集落の維持・活性化には結びついていない。③4市の事例に基づく、幹線道路と小学校に近接性がある立

地が戸建て住宅の開発地として選定される傾向にあり、転居世帯は混合系市街地にはない緑豊かで静閑な住宅地環境を求めており、人口減少の続く地方都市の集落維持・活性化の目的としての運用では、こうした環境条件を備えた、一定規模以上の既存集落に着目し、限定的な区域指定への見直しを指摘している。

眞島ら（2010）の研究⁸⁾では、3411 条例の廃止する自治体が見られる一方、3412 条例は開発許可基準の明確化や手続きの迅速化等を目的とし、地域の実情に応じた計画的な開発の誘導を図る手法として、有効活用が期待されることから、先進的な兵庫県以外の取組として関東地方を中心とする運用実態等を分析している。その結果、①区域指定や誘導する建物用途等によっては、スプロール化や開発区域周辺の環境悪化等を招く可能性があり制度設計に留意するほか、3411 条例や地区計画等を含め、目的に応じた適切な開発手法の選択が必要。②開発権限の委譲により、各基礎自治体が独自に制度を運用した場合、隣接基礎自治体間で調整区域の土地利用に格差を生む可能性があり、制度内容の調整を広域自治体が積極的に行うとともに、地域のまちづくり団体等の申出による区域指定等の住民参加システムが効果的に運用となること。③特別区域型などの開発許可制度の活用において、集落等を計画的に位置づけ、各種条件を設定した上で、適切に誘導、集約していくことで、集落の維持・活性化等の期待を述べている。

小川（2013）の研究⁹⁾では、加古川市において既存集落の振興、適切な開発誘導による土地利用の整序を目的とした「市街化調整区域において土地利用方針」及び具体的な開発を適切に誘導するための「地区計画ガイドライン」を策定し、その策定の経緯と考え方、内容を報告している。その内容は、①都市 MP に十分な位置づけのない調整区域において、保全区域、開発を誘導する区域などを定め、明確な土地利用の方針を定めた。②土地利用方針とガイドラインは単なる規制緩和ではなく、硬直した線引き制度により生じた地域の衰退と土地利用の問題の是正し、線引き制度が真に求めた「保全」の意識を再認識し明確にした。③今後、条例化し、制度として確立するとともに、土砂採取や残土などの他法令による開発についても、土地利用方針に基づき規制誘導できるシステムが構築され、秩序ある土地利用により地域が再生し発展すること明記している。

高野ら（2015）の研究¹⁰⁾では、神奈川県相模原市では開発圧力の高さや耕作放棄等により土地利用の粗放化に対する問題意識の高まりから 3411 条例を活用し、計画的な土地利用転換を進め、個別的な区域指定の実態及び区域内の開発状況についてケーススタディを行うとともに、課題を明らかにし、適切な土地利用コントロールあり方を述べている。その結果、①都市 MP における土地利用方針と区域指定箇所との整合性は図られており、土地利用コントロール方針として、一定の実効性が担保されているが、調整区域については、具体的なゾーニングを行うまでには至らず、結果、畜産施設や工場等の近接に宅地開発が行われている。そこで、都市 MP におけるゾーニングや条例による立地コントロールについて再考の余地が残される。②予定建築物として、第 2 種低層住居専用地域に建築可能な建築物が指定されていることに加え、建築協定が適用されることから、比較的良好な住宅地が形成されており、社会基盤の整備については開発の中で実施されており、未整備区間は生じていない。また、社会基盤整備については、関係権利者の合意形成が必要だが、合意が得られなければ開発区域の指摘ができないことから、無計画なミニ開発の抑制に寄与している。③残土置場化した農地で外部不経済をもたらしていた地区が、住宅地となっており、隣接地域への外部不経

済は解消され、都市MPに位置づけているように調整区域において、市街地と調和する開発が行われている。一方、従前の土地利用は樹林地であり、住宅地となったが、本来であれば農業系土地利用と都市的土地利用の緩衝帯として機能を有していることから、土地利用転換の必要性が低い事例を明らかにしている。

以上のように、開発許可制度により調整区域の土地利用マネジメントに関する研究としては、各開発許可条例の運用として、具体的なゾーニングと集落等の計画的な位置づけや、土地要件の明確化とともに、目的に応じた適切な開発手法の選択から地元住民との関わり方の必要性を論じたものが多く、その具体的な立地誘導の内容と仕方を対象にした研究においては、実績が少ない。また、目的に応じた開発手法の選択後の運用実態という課題もテーマと言える。

(3) 市街化調整区域の土地利用調整、管理の取組みに関する研究

近年、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方でまちづくりを行うことが重要と考えられ、2014年の都市再生特別措置法改正により、「立地適正化計画」が創設された。その策定が進む中、ますます、都市郊外部の土地利用コントロールの多様化や柔軟な対応が可能となる開発許可制度のあり方、とりわけ、調整区域では厳しい開発制限による人口減少等が今後も予想される中で、郊外スプロールの防止力とそこでの開発許可制度との弾力的な運用が求められる。兵庫県が施行する特別指定区域制度は、2002年に3412条例を根拠として創設され、調整区域に土地利用計画を取り入れながら、開発規制を緩和する点で規制の弾力化について先進事例である。

兵庫県の特別指定区域制度に関する研究としては、難波ら(2007)の研究¹¹⁾では、特別指定区域制度の制定主体である県の立場で、この制度の運用に当たっている都市側、農林側から制度運用の特徴と課題についてヒアリング調査を行い、地縁者の住宅区域の指定における「土地利用計画策定」、「特別指定区域指定」及び「土地利用計画実現手法」の3項目について、運用の論点の整理をしている。さらに、福崎町と小野市での具体的な区域指定の実態を把握している。その結果、①土地利用計画の策定では、当初概念的な枠組みでの検討がなされるが、作業が進むにつれ具体的なイメージが求められる。そこで、概念的な行政間の土地利用イメージと具体的な住民との土地利用の議論の間で土地利用計画が策定されている。②特別指定区域の指定では、段階的な運用として、まず調整区域全体について市町土地利用計画による地縁者の住宅区域を検討した上で、把握された個別の課題に対応するメニューが段階的に適用されることが望ましいと指摘するとともに、市町の課題は、人口定着、駅周辺の活性化等があり、これらの課題の克服に向けては地縁者の住宅区域以上にその基準、住民参加、経過の透明性が求められる。③土地利用計画実現手法として、区域内の農地と居住地の区域を同時に見直す事と土地、建物を取得するものへの情報提供は、制度をより有効にするための重要な手法や、既許可の建物を土地利用計画に位置づけることは困難であるが、既得権ではなく純粋に土地利用として位置づけを変えて実現させる土地利用計画の立て方を検討することが必要としている。さらに、特別指定区域制度における具体的な区域指定の把握から、運用実態と課題を指摘した研究として、浅野ら(2010)の研究¹²⁾では、特例市として制度内容や運用に独自性が認められる加古川市について、ケーススタディし、同制度を言及している。①加古川市の特別指定区域制度は、地域の現状に即する形で10メニューが用意されており、地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域の2つが適用されている。②同制度の目的として、人口や産業の衰退地域へ

の対応として導入されており、開発圧力の高い地域への導入を念頭に同制度の是非を評価すべきでない」と指摘している。③長期的視野に立ち、集落の衰退に対して協議型まちづくりを導入した効果が表れるのかに注目すべきと述べている。垣内ら（2010）の研究¹³⁾では、同制度を最も早くに導入した小野市を事例に、開発動向の変化に基づき実証的に条例の効果と課題を把握している。その結果、①区域指定に関して、区域編入の要望を出さなかった地区は全体の約半数に上っており、大部分の住民にとって受け入れやすい制度と指摘してきている。一方、全県的には一部の地区でまちづくり協議会が発足しているが、小野市にはまちづくり活動がほとんど行っていないことを課題としている。②開発動向として、開発は基本的には集落外で農地を転用しつつスプロール的に行われているのではなく、集落内の既存宅地やインフラ施設の活用効果を明らかにしている。また、人口の定着に一定の効果を有していると考えられるが、人的要件を加えない「新規居住者の住宅区域」をより広範囲に指定すれば、調整区域の人口減少幅は小さいと考えられるが、それに伴う市街化区域における人口増加の減少等のデメリットを判断していることが明らかとなった。この点から、単に開発を認めるか否かではなく、人的要件をはじめ、より細かな条件設定の可能性を残しておくことが必要としている。③開発の増加及びそれに伴う人口動態の改善効果では、調整区域内で一様に見られるわけではなく、地区ごとにばらつきが見られ、特に丘陵地帯や山間部において効果がほとんどないことが明らかとされている。

浅野（2013）の研究¹⁴⁾では、土地利用管理が住民レベルで維持される場合に最も有効ではないかとの前提に立ち、地域自治区レベルで独自に土地利用計画の策定やまちづくり活動を推進している飯田市を取り上げその実態と課題を明らかにしている。その結果、①地域自治区の機能活性化は住民自治区の熟度による為、必ずしも一般解とは言えないが、開発管理のみならず利用管理を含めた場合、地域自治区単位の土地利用管理の可能性が高い。また、計画立案制度を作るだけでなく、自治組織や自治体制から制度構築する必要が考えられる。②地域自治区の範囲は旧村単位となり、一般に認識される地区よりもかなり広い。その為、地域自治区レベルと土地利用計画を樹立する為、地区と地域で2層の構造をよる必要性が考えられる。③地域自治レベルの土地利用管理を円滑に進めるためには、各地域自治区における行政と住民組織の密な連携が鍵と明らかとされている。

以上のように、兵庫県の特別指定区域制度における具体的な区域指定の把握から、小野市の事例では、効果は限定的で地縁者区域の居住者区域を中心とした運用となり、地元住民を巻き込んだまちづくり協議会の活動が全く見られないことを課題としている。加古川市の事例では、運用実態として「地縁者の居住者区域」と「新規居住者の住宅区域」のメニューの運用に留まり、まちづくり協議会により土地利用計画の運用を行っているが、運用効果を検証する上で、時期尚早としている。また、飯田市の事例では、土地利用管理やまちづくり活動について述べているが、計画内容の変更に伴う地域自治区の関わり方やその効果については述べていない。

そこで、兵庫県の特別指定区域制度の見直し（2015年4月1日条例改正）後、兵庫県並びに県内基礎自治体を取扱った事例は無く、兵庫県の基準を用いた小野市では、市が素案を作成する区域指定の運用実態を分析した研究である。加古川市の制度導入時以降の運用実態、特に、指定内容の変更等に基づき、集落の衰退に対してまちづくり協議型を導入した運用の効果を明らかにした研究は見られない。

(4) 市街化区域の低未利用地における基盤整備の課題等に関する研究

1968年の都計法改正以降、区域区分制度が制定され、区域区分を導入した都市では、「適正に想定された人口及び産業を適切に収容できる区域」という計画フレームに基づき、市街化区域を拡大してきた。その拡大手法として、区画整理を主とした計画的な市街化が図られることが求められている。さらに、事業を進める中で、地権者との合意形成における不調等の要因から、残存している地区では基盤整備が脆弱なまま宅地化の進行や容積率等の規制は、居住環境の悪化とともに、市街化区域の低未利用地化に繋がる恐れがある。

松川ら(2008)の研究¹⁵⁾では、市街化区域への再編入を前提とした逆線引きの運用実績を有する埼玉県の逆線地区と3411条例を適用した地区を抽出し、その経緯と逆線引き後の開発動向から問題点を指定するとともに、逆線引き後の地権者の意向とその開発が再編入後の市街地整備の方向性への影響を明らかにしている。その結果、①逆線引き自体は秩序ある市街地形成や、肥大化した市街化区域の抑制のために今後も存続すべき制度手法としている。②逆線引き後の土地利用規制への配慮として、逆線地区で3411条例を適用している事例は、既存宅地確認と同様に、基盤整備が不十分な状況下で開発が進行していること、ましてや再編入を前提とするならば、事例を踏まえ、市街化区域の地区計画ではなく、用途地域を残置せず調地区を経る等、多様な手法を指摘している。③再編入を諦めて残置された用途地域を直ちに廃止、3411条例による市街化許容に舵取りを切った事例を踏まえ、再編入に見切りをつけて用途地域を廃止する、或いは3411条例等で開発可能性を確保した逆線引き手法に取り組む動きが散見することを指摘している。さらに、都市計画区域内における区画整理等の念頭に置いた、基盤整備未着手地区を指摘した研究として、松川ら(2009)の研究¹⁶⁾では、大都市圏以外の都市計画区域から未着手の抽出とその特性を分析している。その結果、①地区計画等による区画整理に依らない基盤整備手法を導入し、市街化区域として残存する方策。②逆線引きに踏み込めない要因として、市街化区域の規模要件といった区域区分制度上の制約や、地元負担を強いてきた税に対する説明責任等。③更に、人口フレーム上も未着手状態での残存が許容されており、今後の市街地縮小方策を拒む要因と関連諸制度の見直し必要性を指摘している。また、諸制度の見直しのみで市街地縮小方策を適用するのではなく、逆線引き後の一定程度の都市的土地利用の可能性、又は農業的土地利用の増進を連動させる制度設計を指摘している。

西川ら(2010)の研究¹⁷⁾では、大都市圏以外の線引き制度導入の地方都市において、市街化区域と特定保留区域に指定されながら、未着手地区を抱える地区を対象に、都計法の運用に起因する残存要因と逆線引き及び特定保留区域解除の実現可能性を考察している。その結果として、①未着手地区で逆線引き等を促すための区域区分制度が先ず必要。②人口フレーム設定の客観性、地区計画活用の妥当性の確保とともに、市街化区域の規模要件のあり方を指摘している。③市街地縮小方策として、3411条例は都市的土地利用の可能性を確保させる制度だが、未着手地区はそもそも基盤未整備であることから、事例を踏まえ市街化区域を容認するとともに、優良農地への影響が懸念される。そのため、3411条例の拠らない検討に加え、農振農用地の指定が困難な農地を抱えた未着手地区の農業的土地利用の可能性確保が課題している。

北野ら(2011)の研究¹⁸⁾では、地方都市郊外のスプロール市街地における、非計画的に形成されたが故に条件の特性に着目した低未利用地化の実態の詳細な検討を行うことを目的にし、①一般的にモザイク状に発生すると考え、低未利用地立地の要因に

ついて、敷地空間条件が一定の水準で説明できる（特に敷地面積・間口長等）。また、既成市街地において、道路拡幅や建替えの際の2項道路に面する敷地セットバックは敷地面積の狭小化を招き、更に低未利用地化を促進する可能性があり、その際、道路拡幅等に併せて、敷地の統合や共同建替えを促進する施策が必要としている。②スプロール市街地の市街地特性として、街区内部に敷設される道路ほど道路幅員は狭くなり、同時にその道路に接道する敷地の面積は小さくなり、将来低未利用地が連担すると述べている。また、区画整理は一定の設計水準に基づく敷地の設計が行われ、空間条件特性のばらつきの小さい市街地が形成すると考えられ、①を踏まえ、ランダムな低未利用地化が進み、市街地の計画的な撤退の観点からは一団の低未利用地形成が期待できるスプロール市街地が優位である可能性を示唆している。

大都市圏を対象とした研究として、東京都周辺部（9区）を事例に、今西（2014）の研究¹⁹⁾では、都は2002年3月、9月における「すべき区域」の市街地整備等の指針となる「周辺区部における区画整理を施行すべき区域の市街地整備のためのガイドライン」の策定を踏まえ、「すべき区域」の整備進捗状況と課題の把握や、区及び関係権利者の実情や評価を交えた整備のあり方に関する検討を行っている。その結果として、①杉並区と町づくりの会の整備に関する考え方から、標準道路幅員の整備水準に差異が見受けられ、一律の整備水準から、住民活動の普及を含めた地区単位の計画策定の重要性。②区画整理から地区計画への変更は、道路用地提供をめぐる合意には長期間を要する。③そこで、建ぺい率、容積率を含む用途地域等の個別課題の合意可能な内容から、「すべき区域」の実情に合わせ、段階的に見直すことを指摘している。

赤塚ら（2015）の研究²⁰⁾では、大阪圏外縁部の郊外団地に着目し、開発時期、公共交通による立地の要因が郊外住宅団地の土地利用実態にどのような影響を与えるかを明らかにすることを目的として、①開発時期の違いによる各住宅団地の土地利用割合（空家率等）への影響の分析を行い、空地率や駐車場率に関して、開発時期が古い住宅団地において高くなる傾向があり、住宅需要が減少に向かい売れ残った空地进行を駐車場として利用する実態。②立地条件として徒歩圏400mに鉄道駅がある住宅団地と、そうでない住宅団地では土地利用割合にどのような違いがあるのか分析を行った。空家率、空地率、駐車場率に関して、どれも駅徒歩圏外住宅団地で若干高く、鉄道利用が不便な立地が低未利用地の発生につながることを把握している。

以上のように、過大な市街化区域編入と地区計画を担保とした整備手法や、市街化区域再編入を目的とした暫定逆線引きの問題点と当該地区における3411条例の運用の研究が見受けられる。また、基盤整備未着手地区として、区画整理に依らない基盤整備手法の導入と人口フレームの設定要件や、市街化区域の規模要件とともに、逆線引き後の土地利用の課題に関する研究がある。さらに、未着手地区の解除に関するガイドラインを基に、整備進捗状況の課題の把握や、関係者の実情を捉えた研究が見受けられるとともに、近畿圏外縁部では住宅団地に着目し、立地条件は鉄道駅に限られている。しかし、上記の研究については、地方都市と首都圏、近畿圏のみを捉えた研究であり、首都圏を含め大都市圏を包括的に捉えたものではなく、区画整理に依らない基盤整備手法として地区計画のみを捉えたものである。また、用途地域等の制限の必要性を述べている研究は見受けられるが、暫定用途地区では、指定時に建ぺい率や、容積率等の制限を設けており、未着手地区で宅地化が進行している地区の宅地化要因を分析した事例や、愛知県の事例について論じられた研究は存在しない。

1.3.2 大都市圏の都市郊外部における土地利用整序の概要と関係法の整理

表 1-1 都市郊外部における土地利用関連諸制度の変遷

年	都市計画法等関連法 土地利用計画等関連法	制度変更内容等
1919	(旧) 都市計画法 市街地建築物法	・都市計画区域、地域制導入(住居・商業・工業)、区画整理の制度 ・防火地区・美観地区等、建築線制度、建築線、建築物の高さ制限
1923	特別都市計画法	
1933	都市計画法改正	・市に対し、当然適用、特定の町村に適用可となる
1934	市街地建築物法改正	・接道義務等
1938	市街地建築物法改正	・住居等用地区等新設
1950	建築基準法	
1954	土地区画整理法	
1956	都市公園法 首都圏整備法	
1963	近畿圏整備法	
1966	中部圏開発整備法	
1968	(新) 都市計画法	・市街化区域及び調整区域の区域区分(線引き制度)、開発許可制度、用途地域の細分化(4種→8種)、都市計画決定権限等の一部地方移譲(但し、広域自治体が主導的)
1970	建築基準法改正	・用途地域の8種類化、容積率制限の適用等、建築物の高さ制限の原則撤廃、北側斜線制限
1973	都市緑地保全法	・緑地保全地区制度の創設、緑化協定制度の創設
1974	都市計画法改正 生産緑地法 国土利用計画法	・調整区域の規制緩和(既存宅地、大規模集落) ・土地利用基本計画
1980	都市計画法及び建築基準法改正、建設省都市局長通達	・地区計画制度創設(基礎自治体により市街化区域へ適用) ・市街化区域の見込みのない区域への逆線引きの積極的な適用
1982	建設省都市局長通達 生産緑地法改正	・線引き制度運用による特定保留区域制度 ・三大都市圏内特定市内の市街化区域内農地の宅地並み課税
1983	都市計画法改正	・調整区域における計画的な大規模開発面積の低減可 20ha→5ha
1987	建設省都市局長通達 集落地域整備法	・市街化区域設定に係る将来人口密度想定に 40人/ha 以上
1992	都市計画法及び建築基準法改正	・基礎自治体マスタープラン策定の義務化、用途地域の細分化(8種→12種)、調整区域内の地区計画が可能、住宅敷地の最低限規制(低層住居専用地域)、調整区域の土地利用規制値の適正化
1998	都市計画法改正 中心市街地活性化法	・特定用途地区による規制の自由化 ・中心市街地活性化基本計画コンパクトシティの導入(青森市マスタープラン、富山市マスタープラン)
2000	都市計画法改正	・都市計画区域マスタープラン、線引き制度の選択制、基礎自治体運用の準都市計画区域、非線引き都市計画にも地区計画可、調整区域における開発許可条例、特別用途制限地域
2004	景観法	・景観計画の策定、景観計画区域等における行為規制、景観重要公共施設の整備、景観協定の締結
2006	都市計画法改正 中心市街地活性化法改正	・公共施設への開発許可適用、準都市計画区域指定の柔軟化、大規模集客施設の立地規制 中心市街地活性化基本計画の認定制度
2014	都市再生特別措置法改正	・立地適正化計画(都市機能誘導区域、居住誘導区域)
2015	空家等対策特別措置法	・空家等対策計画、特定空家

1.3.3 本研究の位置づけ

2000年の都計法改正により、その後の研究に大きな影響が生じている。本研究は、地方分権への舵が切られた2000年法改正以降、調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地を対象とし、特に、今後の都市計画において重要な役割を担うと考えられ、都市MPにおける調整区域の土地利用（市街化への編入含む）と市街化区域の低未利用地（逆線引き含む）を包括的に取り上げたものである。

既往研究では、都市MPにおける調整区域の土地利用方針に着目した研究は殆ど見られず、個別の開発許可制度から都市MPとの関係性に触れているのみで、調整区域全体の土地利用方針について論じられた研究は存在しない。また、調整区域の土地利用整序に向けて、各開発許可条例の運用では、具体的なゾーニングと集落等の計画的な位置づけや、土地要件の明確化とともに、目的に応じた適切な開発手法の選択から地元住民との関わり方の必要性を論じているが、その具体的な立地誘導の内容と方策を対象とした研究は少ない。また、集落の衰退等に対して土地利用方針における指定内容の変更とともに、まちづくり協議会型の運用の効果に着目した研究は見られない。都市計画運用指針における基礎自治体マスタープランの基本的考え方では、人口減少や、高齢者の急速な増加が見込まれる中で、コンパクトなまちづくりを形成することが重要とされ、市街化区域を対象とする立適が設けられ、さらに、立適の策定が進むことが想定され、市街化区域を除く調整区域の土地利用整序の必要性、重要性が高まると考えられる。一方、市街地の縮小の可能性として、市街化区域の人口密度の低下が見込まれる地域等は、立適の内容を踏まえつつ、市街化区域の一部を調整区域に編入（逆線引き）されることも検討すべきとしている。

したがって、本研究では、都市MPにおける調整区域の土地利用方針とその実現化方策となる開発許可制度とともに、その制度のうち、3411条例の研究実績は蓄積されているものの、地域の実情に応じた土地利用計画と連動した3412条例の研究として、独自の田園まちづくり制度を運用している兵庫県加古川市を取り上げる。また、市街化区域の基盤整備未着手地区における低未利用地の研究として、首都圏を含め大都市圏を捉え、区画整理に依らない基盤整備手法と宅地化進行の要因や、指定時に建ぺい率・容積率・高さ等の制限を設けており、未着手地区となっている愛知県の事例について論じられた研究は存在しない。

以上を踏まえ、本研究の位置づけとして以下のように整理する。

- ・都市MPにおける調整区域の土地利用方針に着目するとともに、都市MPに依らない土地利用方針を含めて、その実現化方策として開発許可制度との関係性について論じた研究であること。
- ・調整区域の土地利用方針における運用として、課題となる「立地誘導の場所指定方法」と「場所指定内容と実現化方策」の把握を通じて、その実態と課題について論じた研究であること。
- ・運用実態と課題だけではなく、運用後の土地利用整序で想定される課題や、土地利用方針の継続的な運用における留意点について論じた研究であること。
- ・基盤整備未着手地区における低未利用地の解除として、課題となる「区画整理事業に依らない基盤整備手法」の大都市圏の運用実態と課題、さらに、「未着手地区となる要因」から広域自治体の役割について論じた研究であること。

【補注】

(1) 都市計画法第7条第1項において、都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる。ただし、次に掲げる都市計画区域については、区域区分を定めるものとする。一．次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域。イ 首都圏整備法第2条第3項に規定する既成市街地又は同条第4項に規定する近郊整備地帯。ロ 近畿圏整備法第2条第3項に規定する既成都市区域又は同条第4項に規定する近郊整備区域。ハ 中部圏開発整備法第2条第3項に規定する都市整備区域。二．前号に掲げるもののほか、大都市に係る都市計画区域として政令で定めるもの。

(2) 第8版都市計画運用指針 2015.1（2016.4改定）より（国土交通省）

(3) 暫定的な用途地域の解除に関するガイドライン（2006.3策定）より（愛知県）

【参考文献】

- 1) 松川寿也・岩本陽介・中出文平：市町村による計画白地での土地利用方針の提示にみられる課題に関する研究-新潟県内の都市計画区域マスタープランで定める白地地域等の土地利用方針の市町村案を対象として-，都市計画論文集 39-3号，pp.85-90，2004.10
- 2) 岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀：都市計画マスタープランにおける計画白地の土地利用方針の提示に関する研究-都道府県と市町村の関係に着目して-，都市計画論文集 41-1号，pp.61-71，2006.4
- 3) 高木一典・川上光彦：市町村都市計画マスタープランの記述とその実現における解釈と運用実態-金沢市を事例として-，都市計画論文集 42-3号，pp.811-816，2007.10
- 4) 小林敏樹・秋本福雄・石飛恭：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-，都市計画論文集 44-2号，pp.32-40，2009.10
- 5) 浅野純一郎：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-，日本建築学会計画系論文集第75巻第654号，pp.1953-1961，2010.8
- 6) 野澤千絵：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越市と堺市を対象に-，都市計画論文集 47-3号，pp.181-186，2012.10
- 7) 山口邦雄：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から-，都市計画論文集 47-3号，pp.187-192，2012.10
- 8) 眞島俊光・川上光彦・埴正浩・片岸将広：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-，都市計画論文集 47-3号，pp.439-444，2012.10
- 9) 小川剛志：市街化調整区域における地域振興を目指した土地利用整序の取り組みについて 木更津市の土地利用方針と地区計画ガイドラインの策定，都市計画報告集 No11，pp.144-149，2013.2
- 10) 高野健人・秋田典子：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-、都市計画論文集 50-1 号, pp. 136-141, 2015. 4
- 11) 難波健・谷川順彦・福永聡・田中一樹・安田丑作:「特別指定区域制度」の運用実態からみた市街化調整区域における都市的土地利用の諸課題 兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究(その4), 日本建築学会技術報告集 No. 26, pp. 781-784, 2007. 12
- 12) 浅野純一郎・熊野稔: 開発許可条例による市街化調整区域の土地利用マネジメントに関する一考察～兵庫県加古川市を対象として～, 日本建築学会大会学術講演梗概集(北陸), pp. 49-52, 2010. 9
- 13) 垣内俊宏・姥浦道生・難波健: 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一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一, 都市計画論文集 45-3 号, pp. 739-744, 2010. 10
- 14) 浅野純一郎: 地域自治区レベルの土地利用管理の実態と課題に関する研究～飯田市を対象として～, 日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道), pp. 842-846, 2013. 8
- 15) 松川寿也・岩本陽介・中出文平: 開発可能性を確保した逆線引きの抱える課題に関する一考察一暫定逆線引き地区における開発許可制度の緩和と市街化区域再編入の取り組みを対象として一, 都市計画論文集 43-3 号, pp. 319-324, 2008. 10
- 16) 松川寿也・中出文平・樋口秀: 肥大化した市街地の縮小を促す土地利用制度の運用方策に関する一考察一未着手地区での今後の対応方策と市街化区域残置要因を通じて一, 日本建築学会大会学術講演梗概集(東北), pp. 145-148, 2009. 8
- 17) 西山達也・松川寿也・中出文平・樋口秀: 区域区分制度における開発未着手地区に関する研究, 都市計画論文集 45-3 号, pp. 265-270, 2010. 10
- 18) 北野竜太・小場瀬令二: 地方都市郊外スプロール市街地における低未利用地化に関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集(関東), pp. 657-658, 2011. 8
- 19) 今西一男: 未整備となっている東京都周辺区部「土地区画整理事業を施行すべき区域」の課題と今後一周辺区部9区への調査票調査と杉並区での事例研究による一考察一, 都市計画論文集 49-3 号, pp. 483-488, 2014. 10
- 20) 赤塚直人・山崎和人・小川広樹・長曾我部まどか: 立地条件や開発時期の違いによる郊外住宅団地の人口動態と土地利用変化～大都市圏外縁部の郊外住宅団地の土地利用に関する研究 その1～, 日本建築学会大会学術講演梗概集(関東), pp. 197-198, 2015. 9

第2章 都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針の特性把握

2.1. はじめに

2.1.1 研究の目的と背景

1968年に区域区分⁽¹⁾及び開発許可制度が制定され、50年が経過した今日、市街化調整区域(以下、調整区域⁽²⁾)において、既存集落の衰退や都市的、農業的土地利用の混在等の問題が顕在化している。これに加え、人口減少や超高齢化社会に対応していくための施策である、立地適正化計画(以下、立適)の策定が進んでいる中、立適は市街化区域が対象だが、調整区域においても計画的な土地利用を図る必要がある。また、戦後、三大都市圏では人口の転入超過となっているが、中部圏及び近畿圏では1970年代半ば以降、転入超過は鈍化している一方で、首都圏、特に東京圏の大幅な転入超過が続いている。東京圏への一極集中是正、分散施策についても見直し、地方都市圏を含め、他の大都市圏を育てる観点に見直すべきと考える(図2-1・2-2⁽³⁾)。

このように、調整区域が抱える問題は複雑化、多様化するなか、地域の実情にあった開発許可制度の運用が求められる。これらの問題を背景に、2000年の都市計画法(以下、都計法)改正により、都計法第34条第1項第10号(以下、3410条例)⁽⁴⁾や、都計法第34条第1項第11号(以下、3411条例)⁽⁵⁾及び都計法第34条第1項第12号(以下、3412条例)⁽⁶⁾等が位置付けられ、都道府県(以下、広域自治体)や市町村(以下、基礎自治体)では弾力的な運用がなされている。

開発許可制度は、広域自治体や基礎自治体の都市マスタープラン(以下、都市MP)に即したものでなければならぬが、しかし、記載内容や表現方法は様々で、あくまでも個別の記載にとどまり、調整区域全体の土地利用のあり方を踏まえた事例は必ずしも多くない。一方、3410条例、3411条例、3412条例の開発許可制度の運用とともに、一部の基礎自治体では、都市MPの土地利用方針を補完し、今後のあり方を示す目的で、別途、調整区域の土地利用方針(以下、補完型)を策定し、調整区域における土地利用の規制や施策の計画的な展開、誘導を行っている。

本章では、調整区域における個別の開発許可制度が運用される上で、補完型の調整区域の土地利用に着目し、その運用状況と関係性を明らかにすることで有用な知見を得る事を目的とする。

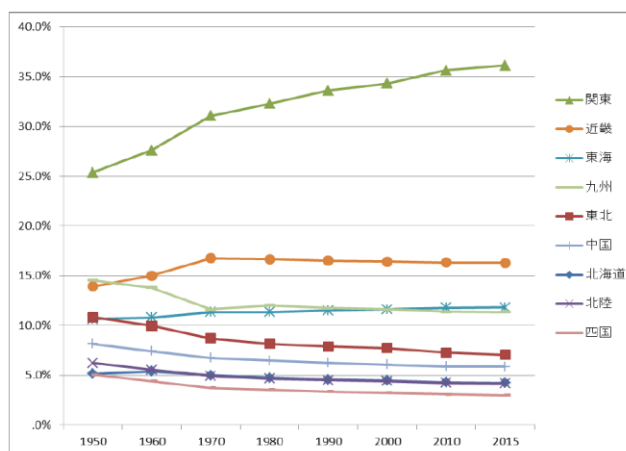


図 2-1 全国人口に占めるブロック別人口推移

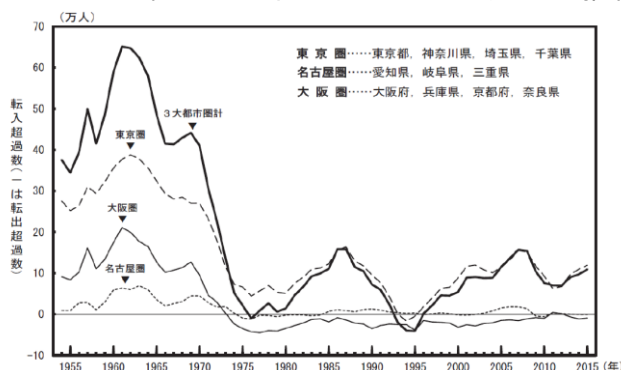


図 2-2 三大都市圏の転入・転出超過数の推移

全国の調整区域面積⁽⁷⁾は、1980年の3,587.7千haから3,823.1千haと235.4千ha増加し、増加率、1.07となっている。その中でも、三大都市圏では、三大大都市圏以外（以下、その他）に比べ面積は少ないものの、1980年から2016年までの面積増加率は1.10とその他1.05に比べて高いことが窺える。一方、調整区域の人口は、面積の増加傾向と反対に、1993年を境に、11,827.3千人から2016年10,802.3千人と1,025千人が減少し、20年以上減少傾向に転じている。1993年から2016年まで減少率では、三大都市圏が全国、その他よりも、僅かだが減少率が高い。三大都市圏では、1980年以降、調整区域面積は増加しているもの、調整区域人口の減少が顕著であると言える（図2-3）。

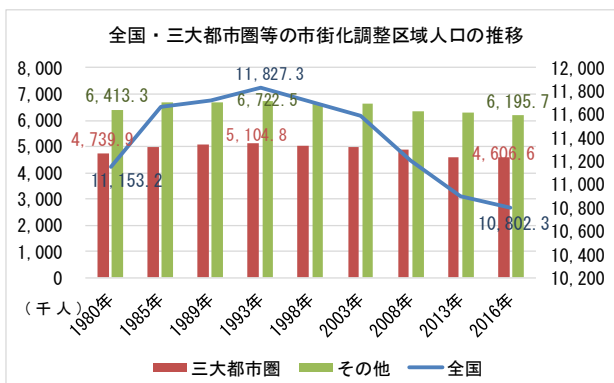
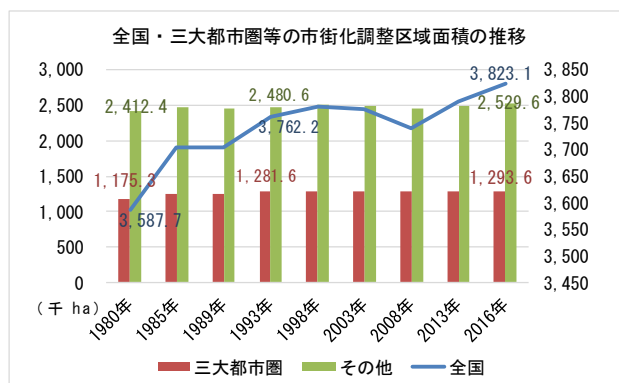
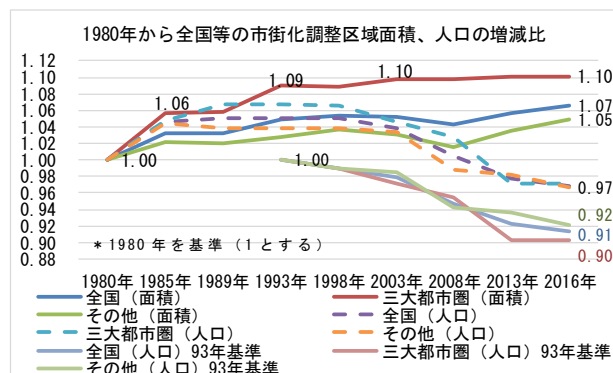


図2-3 全国・大都市圏等の調整区域の人口と面積の推移

2.1.2 用語の定義と調査対象

本章の調整区域の土地利用方針は、地区計画や集落活性化等の個別問題に対応した「役割分担型」と調整区域を包括的に捉える「統合型」に分類する。役割分担型では、開発許可制度に基づく3410条例、3411条例と3412条例の運用とする。統合型では、任意で基礎自治体が都市MP以外に別途策定する調整区域の土地利用方針「補完型」と都市MPに土地利用方針を記載する「都市MP型」とする。本章では、役割分担型と統合型を合わせて調整区域の土地利用方針とする。

調査対象は、三大都市圏内における1都2府13県⁽⁸⁾を対象に、首都圏整備法、中部圏開発整備法、近畿圏整備法に定める既成市街地14、近郊整備地帯・区域220、都市整備区域53、都市開発区域120の407基礎自治体を対象とし、各基礎自治体のHP等を利用した調査やメール等の問い合わせから調査を行った。その内362⁽⁹⁾基礎自治体の都市MPを入手した(表2-1)。

表2-1 調査対象の基礎自治体

	首都圏	中部圏	近畿圏	合計
広域自治体数	6	4	6	16
基礎自治体数	153	110	144	407
都市MP入手数	144	103	115	362
(率)	(94.1%)	(93.6%)	(79.9%)	(88.9%)

2.1.3 都市計画マスタープランの策定推移

全国の都市計画区域の都市数は、2004年改正の旧合併特例法に基づき、2005年ごろをピークに全国で進められた市町村合併の影響も踏まえ、2003年の都市数⁽⁷⁾2,016から2016年の1,352と664都市（約33%）が減少している。比例して、区域区分決定済みの都市数も2003年の都市数836から2016年の621と215都市（約26%）が減少した。一方、都市MPを策定している都市数は、2003年の1,133から2016年の1,157と僅かだが、増加傾向となっている（図2-4）。都市MP（全国）策定割合では、同様に都市数の減少等から、2003年以降56.2%から2016年には85.6%と大きく増加している。その他では都市MP策定も相俟って、48%から82.6%と大幅に増加した。大都市圏では78.6%から92.2%と全国、その他に比べて大きな伸びは見受けられないが、2003年の時点で都計法第7条に基づき、多くの都市では都市計画区域と区域区分決定を実施しており、概ね都市MPが策定されていると考えられる。そこで、大都市圏では、運用において成熟期を迎え、改訂作業を進めている基礎自治体も多く見受けられ、そのため、その他の都市への影響も含め、今後の運用が重要と考えられる。

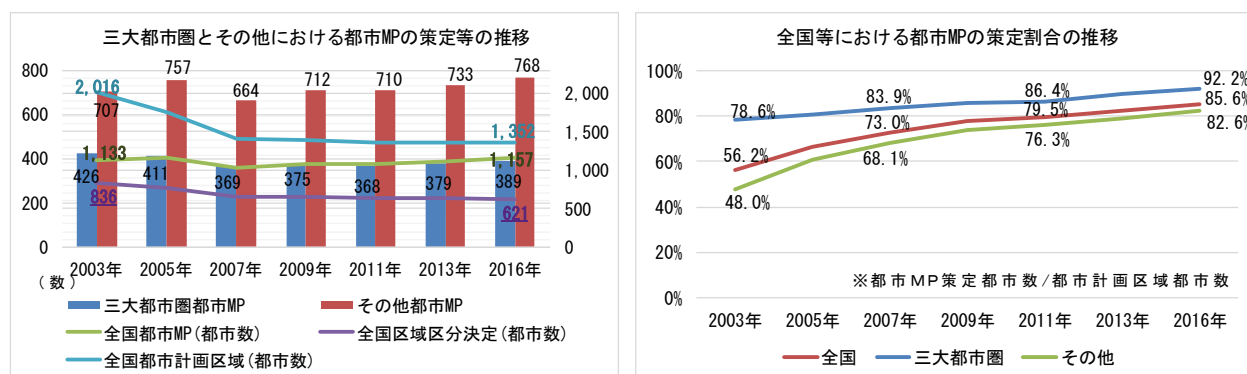


図 2-4 全国等における都市 MP の策定数や策定割合と都市計画区域等の都市数の推移

2.1.4 研究の方法

役割分担型や統合型の策定状況やその内容を把握した(2.2)。次に、広域自治体の都市MPと開発許可制度の関連性を明らかにした。また、役割分担型の運用パターンを整理するとともに、その中から最も多い3パターンを抽出し、都市MPにおける調整区域の土地利用方針の策定内容を考察した(2.3)。さらに、統合型では、都市MP型と補完型の調整区域の土地利用方針の記載内容を考察し、補完型の策定内容と個別(3410条例、3411条例、3412条例、3414条例)の開発許可制度との関連性を整理した(2.4)。最後に、大都市圏における調整区域の土地利用方針の策定内容と運用実態、課題に関する示唆をまとめる(2.5)。

2.1.5 既往研究の整理

調整区域の開発許可制度の運用や都市MPとの関連性に関する既存研究には、地区計画による調整区域の土地利用マネジメントを示唆した研究¹⁾や開発許可条例の廃止及び土地利用の規制誘導を示唆した研究^{2~4)}及び地区計画による都市MPの整合性⁵⁾に関する研究が見られる。しかし、既存研究では、個別の開発許可制度の運用実態を分析した研究はみられるが、三大都市圏に関する制定状況や運用状況、及び都市MPとの関連性を調査した研究は希薄であり、補完型の調整区域土地利用方針に関する研究は見受けられない。

2.2 開発許可制度と都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針との関係性

2.2.1 役割分担型の制定状況

表 2-2 では、広域自治体別の役割分担型として、3410 条例、3411 条例、3412 条例の制定状況を一覧に整理している。埼玉県、千葉県、茨城県、愛知県、大阪府、兵庫県、滋賀県では、役割分担型全て制定しており、和歌山県では全て制定していないことが分かった。また、3410 条例、3411 条例、3412 条例における広域自治体別の基礎自治体の制定状況をみると、3410 条例では大阪府の 22 基礎自治体と最も多く制定し、制定率では滋賀県の 12 基礎自治体の 70.6%と最も高い。3411 条例では、埼玉県が 31 基礎自治体と最も多く、制定率では茨城県の 12 基礎自治体の 80.0%と最も高い。3412 条例では 3411 条例同様に埼玉県の 37 基礎自治体と最も多く、制定率においても埼玉県が 74.0%と最も高いことが明らかとなった。

表 2-2 役割分担型の制定状況

	基礎自治体数	3410 条例 ※2	制定割合 (%)	3411 条例 ※2	制定割合 (%)	3412 条例 ※2	制定割合 (%)
東京都 ※1	28	0	0	0	0	1	3.6
埼玉県 ※1	50	1	2.0	31	62.0	37	74.0
神奈川県 ※1	28	1	3.6	2	7.1	9	32.1
千葉県 ※1	25	5	20.0	11	44.0	16	64.0
茨城県 ※1	15	0	0	12	80.0	11	73.3
群馬県 ※1	7	0	0	0	0	2	28.6
愛知県 ※1	51	5	9.8	2	3.9	3	5.9
三重県 ※1	13	2	15.4	3	23.1	1	7.7
静岡県 ※1	12	3	25.0	1	8.3	1	8.3
岐阜県 ※1	34	0	0	1	2.9	0	0
大阪府 ※1	43	22 ※3	51.2	1	2.3	3	7.0
京都府 ※1	14	2	14.3	2	14.3	0	0
奈良県 ※1	28	0	0	13	46.4	1	3.6
兵庫県 ※1	26	1	3.8	1	3.8	14	53.8
和歌山県	16	1	6.3	1	6.3	1	6.3
滋賀県 ※1	17	12	70.6	11	64.7	11	64.7
合計	407	55	13.5	92	22.6	111	27.3

※1:網掛け有：広域自治体において制定済み、網掛け無：広域自治体において未制定

※2:枠内の数字、当該広域自治体内における基礎自治体の中で制定している自治体数

※3:太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所を示す

2.2.2 3410 条例の制定状況と特性

役割分担型の 3410 条例を制定している 14 広域自治体(表 2-3)、37⁽¹⁰⁾基礎自治体では、都市 MP との連携や、適用区域、基準設定を記載している。また、広域自治体では、住居系と非住居系に分けて活用目的や、立地基準を記載している例が多い。東京都では住居系と非住居系を示さず、埼玉県では、非住居系のみを位置づけているが、他広域自治体に見られない「土地利用調整方針～田園都市産業ゾーン基本方針」との整合を前提に取り組んでいる。また、いくつかの広域自治体では、複数の活用パターンを記載しており、例えば、千葉県では「幹線道路沿道型」や「スプロール防止型」など複数の活用パターンを提示している。

基礎自治体の制定内容について、概ね広域自治体と同様の各項目を制定している。また、具体的な活用パターンの位置づけ事例として、豊田市や、西尾市及び近江八幡市では 8 パターンに分け整理し、富里市では「非住居系開発誘導型」をはじめ 9 パターンを位置づけている。千葉市や箕面市では、計画的に都市的土地利用が求められる地区として、都市 MP 適合型を位置づけ、都市 MP に位置づけを前提に、配置や規模等が概ね定められた地区でその目的に沿った土地利用を図ることとしている。

表 2-3 3410 条例の制定状況と特性

	都市 MP との 連携	適用区域・ 基準設定	住居系	非住居系	制定不可区域
東京都	○ (0/0) ※1	○ (0/0)	<u>×</u> ※2 (0/0)	<u>×</u> (0/0)	× (0/0)
埼玉県	○ (0/0)	○ (0/0)	<u>×</u> (0/0)	<u>○</u> (0/0)	○ (0/0)
神奈川県	○ (1/1)	○ (1/1)	○ (1/1)	○ (1/1)	× (1/1)
千葉県	○ (5/5)	○ (5/5)	○ (4/5)	○ (5/5)	○ (4/5)
茨城県	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)
群馬県	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)
愛知県	○ (5/5)	○ (5/5)	○ (5/5)	○ (5/5)	○ (5/5)
三重県	○ (2/2)	○ (2/2)	○ (2/2)	○ (1/2)	○ (2/2)
静岡県	○ (1/1)	○ (1/1)	○ (1/1)	○ (0/1)	○ (0/1)
岐阜県	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)
大阪府	○ (14/14)	○ (14/14)	○ (14/14)	○ (14/14)	○ (14/14)
奈良県	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)
兵庫県	－ (1/1)	－ (1/1)	－ (1/1)	－ (1/1)	－ (1/1)
滋賀県	○ (8/8)	○ (7/8)	○ (7/8)	○ (6/8)	○ (7/8)
合計	(37/37)	(36/37)	(35/37)	(33/37)	(34/37)

※1: 広域自治体において、○は記載項目あり、×は記載項目なし

(記載基礎自治体数/制定基礎自治体数) (次頁の表 2-4 と表 2-5、以下同様)

※2: 太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所を示す

2.2.3 3411 条例の制定状況と特性

3411 条例を制定している 10 広域自治体(表 2-4)、85⁽¹⁰⁾基礎自治体では、3410 条例とは違い条例の中で都市 MP との連携を位置づけていない。次に適用区域の市街化区域との関連性について、埼玉県、大阪府、奈良県では位置づけていないが、7 広域自治体では位置づけており、例えば、三重県では近接する市街化区域から 1km の範囲内と位置づけている。敷地、建物面積要件では、8 広域自治体では位置づけられ、例えば、大阪府では敷地面積は 150 m²以上としているが、京都府や兵庫県では位置づけがなされていない。また、集落要件として、京都府では敷地間隔が 50m 以内にある 50 以上の建築物が連たんしている土地の区域として集落性を記載しているが、大阪府のみ位置づけがなされていない。給排水や道路要件等のインフラ整備では、千葉県以外の 9 広域自治体では基準が位置づけられている。

基礎自治体の制定内容について、概ね広域自治体と同様に、面積要件や、集落要件及び給排水や道路要件等のインフラ整備の項目を制定しているが、市街化区域との関連性の基準を位置づけている基礎自治体の割合が低い。特に、埼玉県内の 32 基礎自治体では、市街化区域との関連性の基準が位置づけされていない。これは、3411 条例の考え方の前提となる「市街化区域に隣接し、又は近接⁽⁵⁾」との整合性に相違点を読み取れる。

表 2-4 3411 条例の制定状況と特性

	都市 MP との 連携	市街化区域との 関連性 (距離)	敷地・建物面積 要件	集落要件	給排水や道路 要件
埼玉県	×※1 (0/32)	× (0/32) ※1	○ (32/32)	○ (31/32)	○ (28/32)
千葉県	× (0/11)	○ (6/11)	○ (11/11)	○ (10/11)	× (6/11)
茨城県	× (0/8)	○ (8/8)	○ (7/8)	○ (8/8)	○ (8/8)
愛知県	× (0/2)	○ (2/2)	○ (2/2)	○ (2/2)	○ (2/2)
三重県	× (0/3)	○ (3/3)	○ (3/3)	○ (3/3)	○ (3/3)
大阪府	× (0/5)	× (0/5)	○ (5/5)	× (0/5)	○ (5/5)
京都府	× (0/0)	○ (0/0)	× (0/0)	○ (0/0)	○ (0/0)
奈良県	× (0/13)	× (1/13)	○ (13/13)	○ (13/13)	○ (13/13)
兵庫県	× (0/1)	○ (0/1)	× (1/1)	○ (1/1)	○ (1/1)
滋賀県	× (0/10)	○ (10/10)	○ (8/10)	○ (10/10)	○ (10/10)
合計	(0/85)	(30/85)	(82/85)	(78/85)	(76/85)

※1:太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所を示す

2.2.4 3412 条例の制定状況と特性

3412 条例を制定している 10 広域自治体(表 2-5)、107⁽¹⁰⁾基礎自治体では、3411 条例とは違い分家住宅等の定型的なものを対象としているため、神奈川県以外は市街化区域との関連性を位置づけていない。しかし、産業・工業立地を可能としている埼玉県や愛知県では、都市 MP との連携を位置づけている。また、集落要件として愛知県以外は位置づけているものの、面積要件や給排水、道路要件等のインフラ整備については、基準の位置づけに差異が窺える。

基礎自治体の制定内容について、概ね広域自治体と同様に、面積要件や集落要件の項目を位置づけているが、給排水や道路要件等のインフラ整備については、3411 条例の約 89% (76/85) に比べて、約 36% (38/107) と低く、市街化区域との関係性(距離)も影響していると考えられる。一方、都市 MP との連携では 15 基礎自治体が位置づけているが、都市 MP との連携以外に、まちづくり条例、住民自治基本条例、土地利用計画等との連携を位置づけており、埼玉県では 17 基礎自治体が位置づけていることが分かった。また、兵庫県では 3412 条例を「特別指定区域制度」と読み替え、独自の制度化を行い、その制度に基づき全ての基礎自治体が位置づけている。

表 2-5 3412 条例の制定状況と特性

	都市 MP との 連携	市街化区域との 関連性(距離)	敷地・建物面積 要件	集落要件	給排水や道路要 件
東京都	× (0/1)	× (0/1)	○ (1/1)	○ (1/1)	× (0/1)
埼玉県	○ (10/38)	× (0/38)	○ (37/38)	○ (36/38)	× (3/38)
神奈川県	× (2/9)	○※1 (0/9)	○ (9/9)	○ (9/9)	○ (9/9)
千葉県	× (0/14)	× (2/14)	○ (14/14)	○ (12/14)	○ (12/14)
茨城県	× (0/11)	× (1/11)	○ (11/11)	○ (11/11)	○ (2/11)
群馬県	× (0/2)	× (0/2)	○ (2/2)	○ (2/2)	○ (2/2)
愛知県	○ (3/3)	× (0/3)	○ (3/3)	× (0/3)	○ (3/3)
大阪府	× (0/2)	× (0/2)	× (0/2)	○ (1/2)	× (0/2)
兵庫県	× (0/14)	× (0/14)	× (1/14)	○ (14/14)	× (0/14)
滋賀県	× (0/11)	× (0/11)	× (9/11)	○ (3/11)	○ (7/11)
合計	(15/107)	(3/107)	(87/107)	(89/107)	<u>(38/107)</u>

※1:太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所を示す

2.2.5 統合型における市街化調整区域の土地利用方針の策定状況とその内容

都市MP型では、40基礎自治体が(表2-6)が策定しており、具体的な記載内容として、都市づくりの基本理念などの全体構想を策定している。さらに、殆どの基礎自治体で将来都市構造のイメージ図を策定している。また、調整区域の土地利用方針を示すとともに、各地域を区分し地域別構想を策定している。策定内容の実施では、全ての基礎自治体では無いが土地利用方策を35基礎自治体で策定している。

表2-6 都市MP型の策定内容

全体構想	将来都市構造	土地利用方針	地域別構想	計画・実現化方策
40/40※1	38/40	40/40	40/40	35/40

※1:都市MPに項目記載がある基礎自治体数/都市MP型の策定基礎自治体数

補完型では、12基礎自治体(表2-7)が策定しており、具体的な記載内容として、成田市等では都市MPとの連携を位置づけられているが(図2-5)、豊橋市などでは3410条例や、3411条例を制定することが目的となり、都市MPとの連携を位置づけていない事例を確認した。また、土地利用方針を掲げながら、具体的な地域や具体的な取り組みを示す、想定対象区域や地区別土地利用方針及び土地利用方策を位置づけしている基礎自治体は半減(6自治体)となっている。

なお、藤沢市や、町田市及び西宮市では、調整区域における開発行為や建築行為に対する指導要綱を策定し、あきる野市では、都市MPに位置づけしている土地利用の推進に向けて「あきる野市土地利用方針」を策定し、市街化区域と調整区域の土地利用方針を位置づけしている。

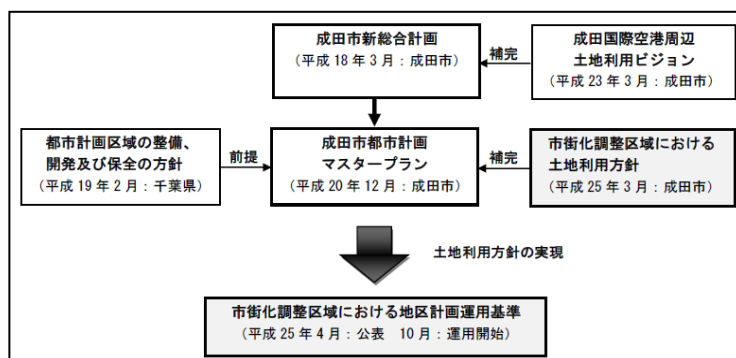


図2-5 補完型の土地利用方針の位置づけ(成田市)

表2-7 補完型の策定内容

広域自治体名 ※3	自治体名 ※3	都市MPとの 連携	想定対象区域	土地利用方針	地区別土地利用 方針	土地利用方策
東京都	八王子市	◎※1	○	◎	×	○
埼玉県	入間市	×※2	×	◎	○	○
神奈川県	横浜市	×	×	×	○	×
	平塚市	○※2	×	○	×	×
千葉県	成田市	◎	◎	◎	×	×
	木更津市	◎	◎	◎	◎	×
	白井市	○	×	○	×	×
	富里市	◎	×	◎	○	×
愛知県	豊橋市	×	×	◎	×	◎
静岡県	静岡市	◎	◎	○	○	○
大阪府	箕面市	○	◎	○	×	○
兵庫県	上郡町	◎	○	○	×	○

※1:記載方法が文字や表に、図や絵を加えたものを◎

※2:記載が無ければ× 記載方法が文字や表の場合は○

※3:第3章表3-1の補完型策定状況とは調査時期等が異なるため、基礎自治体に差異が生じる

2.3 市街化調整区域の土地利用方針の運用状況

2.3.1 広域自治体の都市計画マスタープランと開発許可制度との関連性

ここでは、16 広域自治体が策定している都市 MP における記載内容から 2.2.2～2.2.4 との関連性を整理する。都市計画運用指針を踏まえ、区域区分の有無や、市街化区域の規模設定及び調整区域の土地利用方針については、16 広域自治体の全てが位置づけしている。大阪府では、全ての項目が位置づけられており、次いで東京都と岐阜県が2項目以外を位置づけている。また、大阪府北部都市 MP では、他広域自治体では見られない位置づけとして、地区計画の運用について、立地イメージを図示している。和歌山県では、和歌山市のみが区域区分制度⁽¹⁾を運用しているため、調整区域に関する記載が乏しくことが窺える。

2.2.2 において、3410 条例を制定している広域自治体で、都市 MP に地区計画の活用を位置づけしていないのは、14 広域自治体中、千葉県、群馬県、奈良県と分かった。一方、広域自治体が 3410 条例を定めていないが、京都市、亀岡市、和歌山市が 3410 条例を制定しており、広域自治体と基礎自治体において差異が窺える。2.2.3 において、3411 条例を制定している広域自治体は、既存集落・団地の維持を 10 広域自治体中、千葉県以外は位置づけている。そこで、3411 条例の「市街化区域隣接、近接し、50 以上の建築物の連たんしている地域」を踏まえると、千葉県内の都市 MP を所管する都市計画部局と開発許可制度を運用する建築・開発部局との連携に課題がある。2.2.4 において、千葉県内の 14 基礎自治体が 3412 条例を制定しているが、他県と比較して唯一既存集落・団地の維持が位置づけられていない。また、産業・工業立地を可能としている埼玉県、愛知県では、工業、産業用地等について位置づけられている。

表 2-8 広域自治体の都市 MP における調整区域の土地利用方針等の位置づけ状況

広域自治体名	東京都	埼玉県	神奈川県	千葉県	茨城県	群馬県	愛知県	三重県
区域区分の有無	○※1	○	○	○	○	○	○	○
市街化区域の規模設定	○	○	○	○	○	○	○	○
調整区域の土地利用方針	○	○	○	○	○	○	○	○
市街化区域偏入（保留地）	○	×	○	○	×	○	○	○
大規模集客施設の立地	×	×	×	×	×	×	○	×
地区計画活用	○	○	○	×	○	×	○	○
既存集落・団地の維持	○	○	○	×	○	○	○	○
工業・産業用地、施設	○	○	○	×	×	×	○	○
公共施設等	×	×	×	○	×	×	×	×
幹線道路・高速道路等	○	×	○	×	×	○	×	○
住宅地拡大縮小（隣接地）	○	×	×	×	○	×	×	×
新規開発行為、区画整理	○	×	○	×	○	×	○	○
広域自治体名	静岡県	岐阜県	大阪府	京都府	奈良県	兵庫県	和歌山県	滋賀県
区域区分の有無	○	○	○※2	○	○	○	○	○
市街化区域規模設定	○	○	○	○	○	○	○	○
調整区域の土地利用方針	○	○	○	○	○	○	○	○
市街化区域偏入（保留）	○	×	○	○	○	○	×	○
大規模集客施設の立地	×	○	○	×	×	×	×	×
地区計画活用	○	○	○	×	×	○	×	○
既存集落・団地の維持	○	○	○	○	○	○	○	○
工業、産業用地・施設	×	○	○	○	○	×	×	×
公共施設等	×	○	○	○	×	○	×	×
幹線道路・高速道路等	○	○	○	×	○	×	×	○
住宅地拡大縮小（隣接地）	×	○	○	×	○	×	×	×
新規開発行為、区画整理	○	×	○	×	×	○	×	○

※1: ○は記載あり、×は記載なし、調整区域の土地利用方針項目以下は、調整区域の土地利用方針における記載の有無とする ※2: 太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所を示す

2.3.2 役割分担型の運用パターン

調整区域における開発許可制度の制定パターンとして、以下の表 2-9 にまとめると、3411 条例と 3412 条例を制定している基礎自治体が 49 と多く、次で 3412 条例のみを制定している基礎自治体が 42 となっている。また、3410 条例と 3411 条例、3412 条例を制定している基礎自治体は 14 となり、その内、滋賀県では長浜市など 10 基礎自治体と多く、滋賀県内の運用特性が窺える。さらに、3410 条例のみを制定している基礎自治体は 30 と多く、その内大阪府が高槻市など 16 基礎自治体と半数以上を占めている。

表 2-9 役割分担型の運用パターン

パターン	自治体数	パターン	自治体数
3410 条例+3411 条例+3412 条例	14	3410 条例	30
3410 条例+3411 条例	5	3411 条例	24
3410 条例+3412 条例	2	3412 条例	42
3411 条例+3412 条例	49	制定なし	-
合計 166 基礎自治体			

2.3.3 役割分担型と都市計画マスタープランとの関連性

2.3.2 で示した運用パターンの内、最も多い 3 つの運用パターンについて、都市 MP の位置づけ方法と関連性を以下、表 2-10 に整理する。

全域の土地利用方針を殆どの基礎自治体で位置づけているものの、調整区域の土地利用方針を章や節、項等で構成している例は、約 3 割に満たない。

3411 条例⁽⁵⁾と 3412 条例を制定している基礎自治体では、既存集落の維持や保全について 34 基礎自治体（約 79%）、3412 条例⁽⁶⁾を制定している基礎自治体において 30 基礎自治体（約 73%）が位置づけている。3410 条例⁽⁴⁾のみを制定している基礎自治体では、地区計画の活用が積極的に位置づけられ、例えば貝津市や河内長野市等では地区計画のイメージが図示されている。なお、高速道路や幹線道路等の沿道における利活用について、多くの基礎自治体で考慮されるが、工業用地や、幹線道路及び高速道路に関する位置づけは全て 50%を下回っている一方、優良農地の保全や自然環境の保全に関しては、どのパターンでも 70%を超える状況となっている。

表 2-10 都市 MP における役割分担型の記載方法

	3411 条例+3412 条例※1	3412 条例※1	3410 条例※1
土地利用方針	42/43(97.7%)	37/41(90.2%)	26/27(96.3%)
調整区域の土地利用方針	12/43(27.9%)※2	12/41(29.3%)	4/27(14.8%)
地区計画活用	10/43(23.3%)	13/41(31.7%)	18/27(66.7%)
既存集落	34/43(79.1%)	30/41(73.2%)	17/27(63.0%)
工業用地	13/43(30.2%)	10/41(24.4%)	4/27(14.8%)
幹線道路等	20/43(46.5%)	14/41(34.1%)	12/27(44.4%)
高速道路	13/43(30.2%)	7/41(17.1%)	2/27(7.4%)
住宅地拡大・縮小	16/43(37.2%)	11/41(26.8%)	11/27(40.7%)
優良農地の保全	40/43(93.0%)	38/41(92.7%)	19/27(70.4%)
田園景観の保全	21/43(48.8%)	19/41(46.3%)	12/27(44.4%)
自然環境の保全	34/43(79.1%)	35/41(85.4%)	19/27(70.4%)

※1:3411 条例+3412 条例（6 基礎自治体では都市 MP が未入手）、3412 条例（1 基礎自治体では都市 MP が未入手）、C: 3410 条例（3 基礎自治体では都市 MP が未入手）

※2:太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所を示す

2.3.4 統合型と都市計画マスタープランとの関連性

ここでは、都市 MP に章、節、項等に調整区域の土地利用方針に関するタイトルを位置づけている 40 基礎自治体の都市 MP 型と別途、都市 MP を補完する調整区域の土地利用方針を策定している 12 基礎自治体において、都市 MP の位置づけ方法を考察する。なお、両方に該当する基礎自治体は、木更津市、富里市、横浜市の 3 市であった。

地区計画の活用の位置づけについて、都市 MP 型では 20 基礎自治体で 50.0%(内 3410 条例制定基礎自治体は 8/12) に比べて、補完型は 10 基礎自治体の約 83% (内 3410 条例制定基礎自治体は 4/4) と高いことが窺える。また、既存集落の維持の位置づけについて、都市 MP 型では 34 基礎自治体で 85.0% (内 3411 条例制定基礎自治体は 19/23) となり、補完型では 9 基礎自治体の 75.0% (内 3411 条例制定基礎自治体は 5/5) と互いに高いことが窺える。

工業用地や、幹線道路等及び高速道路の位置づけについて、補完型の方が都市 MP 型に比べて高く、さらに、住宅地拡大、縮小では補完型の方が極めて高い。優良農地の保全や、自然環境の保全の位置づけは共に高いが、田園景観の保全では、都市 MP 型の 41.0% に比べ、補完型は 75.0% と高いことが窺える。

都市 MP 型では、調整区域を中心としたゾーンや、地区のイメージ図及び土地利用方策等を位置づけている具体的な記述が乏しい。そこで、補完型では位置づけ方法として文字や表に図を加えており、積極的な姿勢が窺える。特に木更津市や富里市では、集落の活性化や幹線道路周辺等を含め記載内容が充実している。

富里市では、他市では見られない位置づけ方法として、ゾーンイメージ図を作成し、想定される区域として、3411 条例に基づき市街化区域(住居系)から 1.1km の区域や、高速道路のインターチェンジ(以下、IC) 出入口交差点から 2km の範囲の区域かつ IC に直結する主要幹線道路沿道等を位置づけている。木更津市では、幹線道路沿道開発誘導ゾーンなど 7 つの各ゾーンイメージ図を策定している。また、市域を木更津地区等 8 地区に分け、集落地の居住環境の整備を地区計画の整備手法を用いて記載するとともに、業務用地・商業地の IC 周辺の土地有効の活用において地区計画を定めることを位置づけている。

表 2-11 都市 MP 型と補完型の記載方法

	都市 MP 型	補完型	参考：3411 条例 + 3412 条例
調整区域の土地利用方針	40/40 (100.0%)	12/12 (100.0%)	12/43(27.9%)
地区計画活用	20/40 (50.0%)	10/12 (83.3%)	10/43(23.3%)
(3410 条例制定基礎自治体)	8/12 (66.7%)	4/4 (100.0%)	—
既存集落	34/40 (85.0%)	9/12 (75.0%)	34/43(79.1%)
(3411 条例制定基礎自治体)	19/23 (82.6%)	5/5 (100.0%)	—
工業用地	13/40 (32.5%)	8/12 (66.7%)	13/43(30.2%)
幹線道路等	23/40 (57.5%)	10/12 (83.3%)	20/43(46.5%)
高速道路	14/40 (35.0%)	7/12 (58.3%)	13/43(30.2%)
住宅地拡大・縮小	13/40 (32.5%)	10/12 (83.3%)	16/43(37.2%)
優良農地の保全	37/40 (92.5%)	10/12 (83.3%)	40/43(93.0%)
田園景観の保全	16/40 (40.0%)	9/12 (75.0%)	21/43(48.8%)
自然環境の保全	32/40 (80.0%)	11/12 (91.7%)	34/43(79.1%)

※1:都市 MP 型では、調整区域の土地利用方針項目以下は、調整区域の土地利用方針における記載の有無、補完型では、別途、定める調整区域の土地利用方針の内容における記載の有無とする

※2:太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所を示す

※3:第3章表 3-1 の補完型策定状況とは調査時期等一部異なるため、基礎自治体に差異が生じる

2.3.5 補完型における市街化調整区域の土地利用方針内容と実現化方策

補完型では、12基礎自治体が策定しており(表2-12)、都市MP等の上位計画の土地利用方針を補完する方針として成田市等では連携を図示しているが(2.2.5、図2-5)、入間市や豊橋市などでは3410条例や、3411条例及び3412条例の検討等が目的となり、都市MPとの連携が位置づけされていない。上郡町では、特別指定区域を踏まえ補完型を策定しており、三木市や加西市等では特別指定区域を踏まえ調整区域(集落区域)まちづくり要綱を策定している。また、調整区域全域の土地利用方針を6自治体が図示しているとともに、特定のエリアや、町名及びICを記載する地区別土地利用方針を6自治体が図示しており、補完型を策定している基礎自治体の半数程度となっている。

木更津市では、金田地区をはじめ8地区における土地利用方針を図示している(図2-6)。実現化方策として、3410条例の活用記載している基礎自治体は9自治体だが、調整区域の地区計画ガイドライン(以下、調地区GL)を策定している基礎自治体は5自治体になっている。一方、3411条例及び3412条例を制定している基礎自治体では、全てが補完型に活用することを記載しておらず、特に3412条例の活用記載は少なく、これは、3411条例とは違い分家住宅等の定型的なものを対象としている。3414条例では、一部の基礎自治体が千葉県開発審査会提案基準13号大規模既存集落(指定既存集落)内の小規模開発や、提案基準14号幹線道路等の沿道等における流通業務施設の活用を位置づけしている。

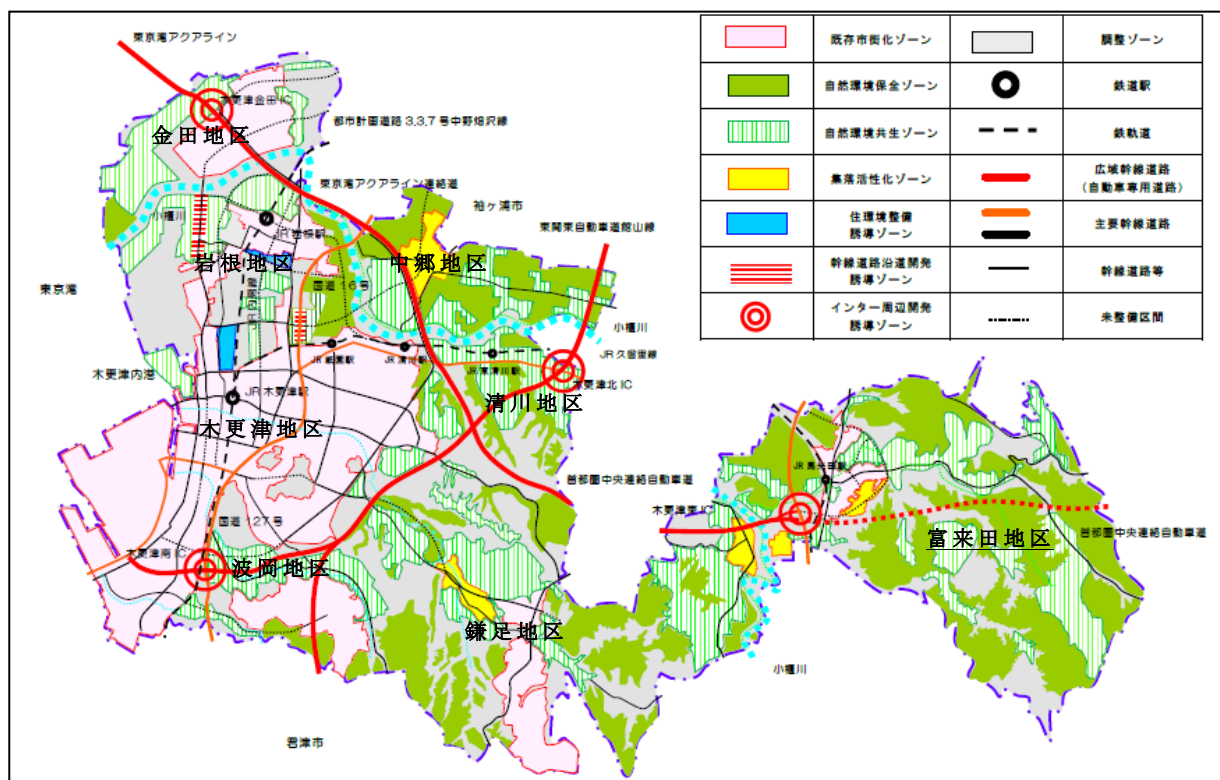


図2-6 補完型における調整区域の土地利用方針図(木更津市)

表 2-12 補完型における土地利用方針と実現化方策の策定内容

No.	県	自治体	独自の調整区域基本方針策定年月	市街化区域編入決定年月	都市MPとの連携		土地利用方針				実現化方策							
					文章で明示	関係性を図示	調整区域の土地利用方針を図示	ゾーン分け土地利用誘導を明示	地区毎に土地利用方針を明示※2	3410号条例の活用を明示	3410号のGLの制定	3411号条例の活用を明示	3412号条例の活用を明示	3412号条例の制定	3414号条例の活用を明示	3414号条例の制定		
1	東京都	八王子市	2011/9/1	1970/12/26	○	○	×	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×
2	埼玉県	入間市	2003/3/1	1970/8/25	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
3	神奈川県	横浜市	2008/8/7	1970/6/10	○	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
4	神奈川県	平塚市	2012/6/26	1970/6/10	○	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
5	千葉県	成田市	2013/10/1	1970/7/31	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
6	千葉県	木更津市	2011/8/1	1970/7/31	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
7	千葉県	白井市	2013/4/1	1970/7/31	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
8	千葉県	富里市	2013/8/1	1979/7/6	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
9	愛知県	豊橋市	2005/5/1	1970/11/24	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
10	静岡県	静岡市	2009/10/1	1970/7/1	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×
11	大阪府	箕面市	2009/7/1	1970/6/20	○	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
12	兵庫県	上郡町	2012/2/1	1971/3/16	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×

※1：記載（策定）されていない場合は×、記載（策定）されている場合は○ ※2：地区を特定する町名や工業団地名及び10名も含む ※3：県審査会提案基準の活用

※4：太文字、アンダーラインは、本文で説明している箇所

(2013年9月時点)

2.4 事例地区からみる補完型と開発許可制度との関係性

2.4.1 市街化調整区域の土地利用方針ゾーンと開発許可制度との関係性

表 2-12 より、調整区域の土地利用方針を定め、地区毎にゾーン設定を行っている千葉県内の3市を取り上げる。成田市では6つのゾーンに対応し、②集落の活性化では、3411 条例で定める予定建築物等の用途として第二種低層住居専用地域内に建築できる建築物以外は認めない制限を設けるとともに、3414 条例提案基準の大規模既存集落指定区域を設けている。⑤幹線道路等沿道への産業立地の立地誘導ゾーンでは、3414 条例幹線道路等の沿道等における流通業務施設として、指定路線の沿線概ね 100m 以内の土地を含む区域を位置づけている。また、富里市は8つのゾーンに対し、⑧調整ゾーンを除き、3410 条例や、3411 条例及び 3414 条例提案基準大規模既存集落内を位置づけている。また、木更津市では7つのゾーンに対応し、①と⑦を除き、5つのゾーンに 3410 条例のみ活用を位置づけている（表 2-13）。



図 2-7 IC 周辺開発誘導ゾーン(富里市)

表 2-13 各ゾーンと開発許可制度との関係

成田市	
ゾーン名称	開発許可制度
①市街化区域周辺でのスプロールの防止	3411 条例
②集落の活性化	3411 条例・3414 条例・騒音対策 (⑥と同じ)
③空港の立地を活用した施設の立地誘導	3411 条例
④鉄道駅周辺における生活利便施設等の立地誘導	3414 条例・区画整理
⑤幹線道路等沿道への産業立地の立地誘導	3414 条例
⑥騒音下及び周辺における産業施設等の立地誘導	特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法
富里市	
ゾーン名称	開発許可制度
①非住居系開発誘導ゾーン	3410 条例
②IC 周辺開発誘導ゾーン	3410 条例・3414 条例
③IC 周辺沿道開発誘導ゾーン	3410 条例・3414 条例
④幹線道路沿道整序ゾーン	3410 条例
⑤住環境整備ゾーン	3410 条例・3411 条例
⑥住環境保全ゾーン	3410 条例
⑦大規模既存集落活性化ゾーン	3410 条例・3414 条例
⑧調整ゾーン	-
木更津市	
ゾーン名称	開発許可制度
①自然環境保全ゾーン	-
②自然環境共生ゾーン	3410 条例
③集落活性化ゾーン	3410 条例
④住環境整備誘導ゾーン	3410 条例
⑤幹線道路沿道開発誘導ゾーン	3410 条例
⑥IC 周辺開発誘導ゾーン	3410 条例
⑦調整ゾーン	-

※1:都市 MP 型では、開発許可制度の記載は、調整区域の土地利用方針における記載の有無とし、補完型では、別途、定める調整区域の土地利用方針の内容における記載の有無とする

2.4.2 土地利用方針ゾーンと 3410 条例との関係性

表 2-13 から、各ゾーンと開発許可制度の関係性を示している、3410 条例、3411 条例、3412 条例について、その内容を整理する。

成田市（表 2-14）、富里市（表 2-15）、木更津市（表 2-16）では、補完型に定めるゾーンに対応し、地区類型が対応している。成田市ではゾーン名称と地区類型の名称が同一用語で整理され、富里市や木更津市では決定できる区域の内容として、調整区域における土地利用方針において「各ゾーンと定めて区域」と明確に位置づけられ、既存集落の連担、市街区域からの距離、用途、最低面積等を設けている。また、千葉県調整区域における調地区 GL（2011 年 8 月策定）では、①非住居系開発誘導型、②市街化編入予定型、③幹線道路等沿道型、④既存集落活性型、⑤スプロール防止型、⑥公共公益施設型、⑦優良田園住宅制度活用型に分類されており、成田市ではスプロール防止型をはじめ 6 つの地区類型、富里市では非住居系開発誘導型をはじめ 5 つの地区類型、木更津市では集落活性化型をはじめ 2 つの地区類型が同一となっており、成田市では空港関連機能誘導型といった各基礎自治体の地域に特性に応じた、地区類型が制定されている。

表 2-14 各ゾーニングと調地区 GL との関係性並びにその内容（成田市）

補完型のゾーニング名称	地区の種類	決定できる区域及び規模
①市街化区域周辺でのスプロールの防止	①スプロール防止型※1	・ 3411 条例に基づき市条例で定める区域のうち、市街化区域（工業専用地域等を除く）から概ね 1km 以内の区域※2、敷地面積の最低限度 165 m ² 以上
②集落の活性化	②既存集落活性型	・ 大規模既存集落指定区域及び特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法施行令第 3 条第 2 項区域、区域規模 0.5ha 以上
③空港の立地を活用した施設の立地誘導	③空港関連機能誘導型	・ 交流賑わいゾーン：国道 295 号線の概ね 100m 以内の土地 ・ 物流・空港関連産業育成ゾーン：国道 295 号・県道成田小見川鹿島港沿線（一部）・市道南三里塚駒井野線の沿線の概ね 100m 以内の土地を含む区域 ・ 住環境・交流形成ゾーン：ビジョンで示す対象地域内の、市街化区域から概ね 1km 以内の調整区域
④鉄道駅周辺における生活利便施設等の立地誘導	④駅周辺地域活性型	・ 久住駅、成田湯川駅、下総松崎駅から概ね 1km 以内の調整区域、区域規模 0.5ha 以上、敷地面積の最低限度 165 m ² 以上
⑤幹線道路等沿道への産業立地の立地誘導	⑤幹線道路等沿道型	・ 千葉県開発審査会提案基準における指定路線（国道 51 号、国道 295 号、県道成田小見川鹿島港線（一部）、市道南三里塚駒井野線）その他幹線道路（県道成田小見川鹿島港線（調整区域区間）、県道成田安食線バイパス）の沿線の概ね 100m 以内の土地を含む区域、区域規模 0.5ha 以上
⑥騒音下及び周辺における産業施設等の立地誘導	⑥非住居系開発誘導型	・ 特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法施行令第 3 条第 2 項区域、区域規模 3ha 以上、敷地面積の最低限度 1,000 m ² 以上
-	⑦市街化編入予定型	・ 2005 年 17 年 7 月 12 日付け「区域区分の基本方針及び要領」技術基準に合致し、将来の土地利用に対する担保が確認され、目的に整合した都市計画用途として編入するもの
-	⑧公共公益施設型	・ 千葉県が定めたガイドラインに準じるもの

※1:下線は千葉県と同一地区類型（表 2-15, 2-16 同様）

※2:下線は補完型の調整区域土地利用方針のゾーニングと同一の記載内容（表 2-15, 2-16 同様）

表 2-15 各ゾーニングと調地区 GL との関係性並びにその内容（富里市）

補完型のゾーニング名称	地区の種類	決定できる区域及び規模
①非住居系開発誘導ゾーン	①非住居系開発誘導型	・調整区域における土地利用方針において非住居系開発誘導ゾーンと定めた区域、原則 3ha 以上
②IC周辺開発誘導ゾーン	②IC周辺開発誘導型	・調整区域における土地利用方針においてIC周辺開発誘導ゾーンと定めた区域（酒々井IC出入口から、概ね1kmの区域）、原則 1ha 以上
③IC周辺沿道開発誘導ゾーン	③IC周辺沿道開発誘導型ゾーン	・調整区域における土地利用方針においてIC周辺沿道開発誘導ゾーンと定めた区域（酒々井IC出入口交差点から、半径2kmの区域かつICに直結する主要幹線道路沿道（市道010-008号線））、指定道路沿道の奥行き100m以内の区域、0.5ha 以上
④幹線道路沿道整序ゾーン	④幹線道路沿道型	・調整区域における土地利用方針において幹線道路沿道整序ゾーンとして定めた指定道路沿道の奥行き100m以内の区域（国道296号・409号、県道八日市場佐倉線、市道01-009号線）、0.5ha 以上の区域
⑤住環境整備ゾーン	⑤住環境整備型	・調整区域における土地利用方針において住環境整備ゾーンとして定めた区域（富里第二工業団地を除く、市街化区域から1.1kmの区域）、建築物が40戸以上連たんしている地域、0.5ha 以上の区域
⑥住環境保全ゾーン	⑥住環境保全型	・調整区域における土地利用方針において住環境保全ゾーンとして定めた区域（線引き前に県条例の確認を受けて造成された概ね1ha以上の住宅団地）、0.5ha 以上の区域
⑦大規模既存集落活性化ゾーン	⑦大規模既存集落活性化型	・調整区域における土地利用方針において大規模既存集落活性化ゾーンとして定めた区域（大規模既存集落指定地域）、0.5ha 以上の区域
⑧調整ゾーン	-	-
	⑧市街地編入予定型	・将来、市街化区域への編入を行う区域
	⑨公共公益施設型	・公共公益施設の整備に関する事業を行う区域

表 2-16 各ゾーニングと調地区 GL との関係性並びにその内容（木更津市）

補完型のゾーニング名称	地区の種類	決定できる区域及び規模
①自然環境保全ゾーン	-	-
②自然環境共生ゾーン	①環境共生型	調整区域における土地利用方針において自然環境共生ゾーンと定めた区域、概ね20戸以上の住宅が立地している区域、原則 0.5ha 以上
③集落活性化ゾーン	②集落活性化型	調整区域における土地利用方針において集落活性化ゾーンと定めた区域、概ね20戸以上の住宅が立地している区域、原則 0.5ha 以上
④住環境整備誘導ゾーン	③住環境整備型	調整区域における土地利用方針において住環境整備誘導ゾーンとして定めた区域、概ね 1ha 以上
⑤幹線道路沿道開発誘導ゾーン	④沿道開発誘導型	調整区域における土地利用方針において幹線道路沿道開発誘導ゾーンとして定めた区域、概ね 2ha 以上
⑥IC周辺開発誘導ゾーン	⑤拠点開発誘導型	調整区域における土地利用方針においてIC周辺開発誘導ゾーンとして定めた区域、原則 5ha 以上
⑦調整ゾーン	-	-

2.4.3 土地利用方針ゾーンと 3411 条例との関係性

富里市では、集落の活性化や幹線道路周辺等を含め記載内容が充実しているとともに、他市では見られない位置づけの仕方として、ゾーンイメージ図を作成し（図 2-8）、想定される区域及び誘導手法を 3411 条例に基づき市街化区域（住居系）から 1.1km の範囲内で建築物が 40 戸以上連たんしている地域としている。また、市街化区域縁辺部におけるスプロール化を防止し、良好な街並み形成を示している。

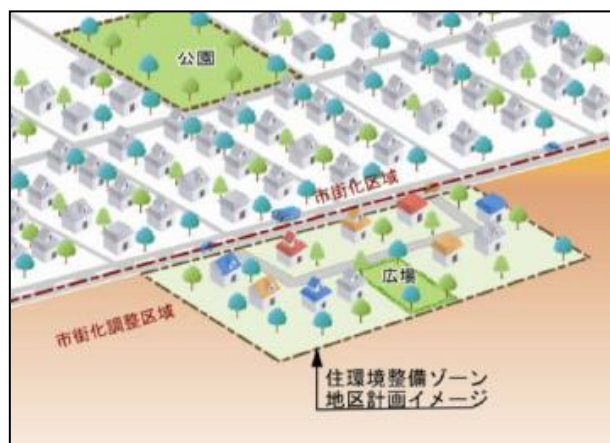


図 2-8 住環境整備ゾーン(富里市)

木更津市では、成田市と富里市（県基準に準じる）が指定する区域を市街化区域から 1.1km 以内としていることに対して、木更津市では 700m 以内を既存集落としている。また、建築物等の用途では成田市と富里市（県基準に準じる）の第二種低層住居専用地域に対し、第一種低層住居専用地域と定めており、あくまでも既存の集落に住居系を誘導することを目的としている。さらに、最低敷地面積では成田市と富里市（県基準に準じる）の 150 m²以上としていることに対し、165 m²以上に規定しより厳しく基準でゆとりある住環境を目指していることが窺える（表 2-17）。

表 2-17 3市の 3411 条例の内容（成田市、富里市、木更津市）

自治体名	基準			
	既存集落（連担）	指定する土地の区域 （市街化区域からの距離）	予定建築物 等の用途	最低面積
成田市	半径 150m の範囲内に 40 以上の建築物（20 以上の建築物が調整区域内に存在している場合、市街化区域内に存するもの含む）	1.1km の範囲内（開発区域の面積が 5ha 未満）	第二種低層住居専用地域	150 m ² 以上
富里市	半径 150m の範囲内に 40 以上の建築物（20 以上の建築物が調整区域内に存在している場合、市街化区域内に存するもの含む）	1.1km の範囲内（開発区域の面積が 5ha 未満）	第二種低層住居専用地域	150 m ² 以上
木更津市	半径 150m の範囲内に 40 以上の建築物（20 以上の建築物が調整区域内に存在している場合、市街化区域内に存するもの含む）	0.7km※1 の範囲内（開発区域の面積が 5ha 未満）	第一種低層住居専用地域	165 m ² 以上

※1:下線は成田市と富里市（両市とも県基準同様）より厳しい基準

木更津市では、市街化区域縁辺部におけるスプロールの抑制（3411 条例の見直し）や、幹線道路沿道における施設立地の規制誘導をはじめ5つ課題を踏まえ、集落活性化ゾーン等7つのゾーニングを図示（32 頁、図 2-6）している。

一方、2002 年度から 2013 年度までの 3411 条例の許可件数をみると、2011 年 8 月に補完型策定以降、3411 条例に基づく件数は、2010 年度までの年平均約 48 件（表 2-18、※1）から、2012 年度では 51 件、2013 年度では 105 件となりスプロール化抑制に繋がっているか不透明である。また、岩根地区では 2011 年度以降の 3411 条例に基づく件数が 21 件～32 件で推移し、鎌足地区では 2013 年度に 62 件と急激に申請件数が増加している。

表 2-18 2002 年度から 2013 年度までの 3411 条例の許可件数の推移

地区名	2002	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	2013	計
木更津地区	0	6	1	24	6	9	0	9	2	26	6	9	98
波岡地区	1	0	0	1	3	0	2	0	0	0	0	1	8
清川地区	1	0	12	2	14	16	0	0	19	0	1	10	75
岩根地区	19	29	55	80	28	16	17	9	14	24	32	21	344
鎌足地区	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	62	64
金田地区	0	1	1	1	5	2	5	4	2	0	4	1	26
中郷地区	0	1	1	2	4	0	3	1	0	0	8	1	21
富来田地区	0	0	0	1	0	1	0	0	2	4	0	0	8
計	21	37	70	111	62	44	27	23	39	54	51	105	644

※1:2002 年度から 2010 年度までの年平均許可件数：434 件/9 年＝約 48 件

2.4.4 土地利用方針ゾーンと 3414 条例との関係性

千葉県開発審査会提案基準 14 号幹線道路等（以下、提案基準）の沿道等における流通業務施設（表 2-19）において、指定されている路線の成田市では、国道 51 号や国道 295 号等を示し、その沿線から概ね 100m 以内と補完型で記載している。富里市では国道 296 号や国道 409 号等を示し、IC 周辺の指定区域（5km 範囲）として、富里市道 01-008 号線等を記載しているが、補完型では酒々井 IC 出入り口交差点から 2km の範囲の区域かつ IC に直結する主要幹線道路沿道として位置づけている。木更津市では個別路線は記載されていないが、提案基準には木更津北 IC 等が位置づけられている。

表 2-19 千葉県開発審査会提案基準（3414 条例）における指定路線（3 市抜粋）

4 車線以上の国・県道等の沿道における指定区域(提案基準 2-(1)-ア)			
路線名			基礎自治体名
国道 51 号・国道 295 号※1			成田市
国道 296 号・国道 409 号			富里市
国道 127 号・国道 409 号・県道木更津末吉線			木更津市
高速自動車国道等の IC 周辺(500 メートル範囲)における指定区域(提案基準 2-(1)-イ)			
インターチェンジ名		路線名	基礎自治体名
東関東自動車道水戸線	成田 IC	国道 51 号・295 号	成田市
新空港自動車道	酒々井 IC	県道富里酒々井線	富里市
		富里市道 01-008 号線	富里市
首都圏中央連絡自動車道	木更津北 IC	国道 410 号	木更津市
	木更津南 IC	県道君津平川線・千葉鴨川線	木更津市
	木更津東 IC	県道大鷲木更津線	木更津市
高速自動車国道等の IC 周辺(5 キロメートル範囲)における指定区域(提案基準 2-(2))			
インターチェンジ名		路線名	基礎自治体名
新空港自動車道	酒々井 IC	県道八日市場佐倉・成田両国線	富里市
		富里市道 01-008 号線	富里市
	富里 IC	県道富里酒々井線	成田市
首都圏中央連絡自動車道	木更津北 IC	県道千葉鴨川・君津平川線	木更津市
空港ゲート周辺(5 キロメートル範囲)における指定区域(提案基準 2-(2))			
空港ゲート名		路線名	基礎自治体名
成田国際空港第 6 ゲート		国道 296 号・県道成田両国線、 県道八街三里塚線	富里市

※1:下線部分は補完型の調整区域土地利用方針に明記されている道路や IC 名称等

2.5 本章のまとめ

2.5.1 大都市圏における市街化調整区域の土地利用方針の運用実態と課題

以下に本章の知見を整理し、開発許可制度と都市 MP の調整区域の土地利用方針との整合性や課題をまとめる。また、別途策定している調整区域の土地利用方針の運用実態と内容についてまとめる。

(1) 開発許可制度の運用状況と都市計画マスタープランとの関係性

我が国の人口については、これまでの一貫した増加傾向から減少傾向への転換が現実となりつつ、モータリゼーションの進展、産業構造の転換、厳しい財政状況など、都市を取り巻く社会経済状況は大きく変化しており、都市は固定でなく、その状況の変化の中で変化するものであり、従来制度では限界である以上、不断の変更も含めた性格を有していなければならない。2000年の都計法改正から約20年が経過した現状において、地方分権における基礎自治体への権限移譲により、地域特性等が反映された調整区域の土地利用方針を行うことが可能となっている。

そこで、本章では、開発許可制度に基づき、個別問題に対応した「役割分担型」と調整区域を包括的に捉える「統合型」に分類した。さらに、「統合型」を都市 MP に調整区域の土地利用方針を記載する「都市 MP 型」と都市 MP 以外に別途策定している「補完型」に分類した。

広域自治体では、開発許可制度の運用や各種ガイドライン（以下、GL）等を策定し、開発許可制度の役割分担型の制定状況が高く、運用において、人口増加が続き依然開発圧力が高い首都圏を中心に、規制緩和として活用されている。基礎自治体の開発許可制度の運用では、広域自治体の条例制定や調地区 GL の基準をそのまま準用しているケースが多く、地域特性等を反映した運用となっているのか、また、都市 MP における調整区域の土地利用方針を位置づけている事例が必ずしも多くない為、実現化方策となっているか不透明である。

広域自治体の都市 MP との関係では、一部の県を除き、開発許可制度の各条例や調地区 GL の運用について、都市 MP との連携を記載しているが、各個別の条例に基づく内容だけではなく、土地利用含めて、大規模集客施設、交通、道路、工業、下水道・河川等からなる、広義の視点での方針を含めて策定される必要がある。基礎自治体においても同様に、都市 MP との連携を記載しているが、各個別の条例に基づく内容を主として考えている。そのため、3411 条例では、市街化区域縁辺部の規制緩和としての目的から、面積要件や、集落要件及びインフラ整備とともに、市街化区域との距離を記載している基礎自治体が多いが、都市 MP において、市街化区域との隣接、近接区域との関係性を十分に反映しているとは言えない。また、3412 条例では、面積要件や集落要件の記載例が多く、分家住宅等の定型的な目的で制定しており都市 MP との連携が見受けられないが、埼玉県と愛知県では産業・工業立地を可能とすることから、都市 MP との連携を位置づけている事例を把握した。さらに、3410 条例の制定基礎自治体では、地区計画活用や、3411 条例及び 3412 条例との連携を示し、既存集落の維持・保全とともに、幹線道路沿道等の土地利用方針に反映している事例は見受けられたが、あくまでも個別の各条例の反映に留まっており、他の項目を含む、調整区域全域やエリア、地区毎のあり方を位置づけることが必要と考える。

(2) 都市計画マスタープランに依らない調整区域の土地利用方針の運用実態

統合型の都市 MP 型については、166 基礎自治体中 40 基礎自治体と約 24%と高くない。役割分担型における都市 MP の調整区域に関する位置づけに比べて、既存集落や、幹線道路及び高速道路など位置づけが高い。また、一部の基礎自治体の取組みとして、都市 MP における調整区域の土地利用方針に依らない、統合型の補完型を策定していることを把握した。

補完型の特徴として、調整区域全域をエリアや地区を設定し、市街化区域から 1.1km 範囲や高速 IC の 500m 範囲と対象範囲を設定している。また、各ゾーンと開発許可制度の対応を明確に記載し、3410 条例、3411 条例、3414 条例とともに、調地区 GL や提案基準との関連性を示し、その一定の運用担保が期待されている。富里市の例では、土地利用を誘導する区域及び具体的な想定される手法を位置づけている例があり、当該地域や地区の将来像を誰しも共有できる可能性を含んでいる。一方、研究対象基礎自治体が 407、その内都市 MP 入手基礎自治体数が 362 となっており、都市 MP の各目的を担う 3410 条例や、3411 条例及び 3412 条例の制定に比べ、補完型の調整区域土地利用方針を策定している基礎自治体数は 12 と極めて少ない。これは、行政主導による開発許可制度に基づく条例制定が先行し、調整区域全域や地域、地区が何を望み、どんな将来像を目指すのか、さらに、エリア指定や対象範囲が一部抽象的な表現のため、計画的な誘導に向けて、具合的な場所、用途等の基準が不透明となっており、明確化が重要である。

【補注】

- (1) 都市計画法第7条：都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と調整区域との区分を定めることができる。
- (2) 都市計画法第7条第2項：市街化を抑制すべき区域とする。
- (3) 出典：総務省資料7 都市部への人口集中、大都市等の増加について
- (4) 都市計画法第34条第1項10号：地区計画又は集落地区計画に関する開発許可
- (5) 都市計画法第34条第1項11号：市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であっておおむね50以上の建築物が連たんしている地域に関する開発許可
- (6) 都市計画法第34条第1項12号：開発行為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、かつ、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開発行為として、政令で定める基準に従い、広域自治体の条例で区域、目的又は予定建築物等の用途を限り定められるもの
- (7) 図2-2と同様に、首都圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）、大阪圏（大阪府、兵庫県、京都府、奈良県）にて算出した。
- (8) 首都圏整備法政策区域の既成市街地並びに近郊整備地帯に隣接する都市開発区域に属する広域自治体として、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県。中部圏開発整備法政策区域の都市整備区域及びその隣接する都市開発区域に属する広域自治体として、愛知県、三重県、岐阜県、静岡県（首都圏整備法に隣接）、滋賀県（近畿圏整備法のみ隣接）。近畿圏整備法政策区域の既成都市区域並びに近郊整備区域に隣接する都市開発区域に属する広域自治体として、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県とする。
- (9) 入手不可が13基礎自治体、和歌山県や岐阜県など複数の広域自治体では、45の基礎自治体が非線引きなどで都市MPを策定していない。
- (10) 実際に条例文や要綱等を入手できた基礎自治体数

【参考文献】

- 1) 浅野純一郎：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，都市計画論文集44-3号，pp.643-648，2009.10
- 2) 野澤千絵：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越市と堺市を対象に-，都市計画論文集47-3号，pp.181-186，2012.10
- 3) 山口邦雄：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から-，都市計画論文集47-3号，pp.187-192，2012.10
- 4) 眞島俊光・川上光彦・埴正浩・片岸将広：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-，都市計画論文集47-3号，pp.439-444，2012.10
- 5) 小林敏樹・秋本福雄・石飛恭：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-，都市計画論文集44-2号，pp.32-40，2009.10

第3章 市街化調整区域の土地利用方針における開発許可制度を用いた運用

3.1 はじめに

3.1.1 研究の目的と背景

三大都市圏においても、人口減少と超高齢化社会が進む中、市街化調整区域（以下、調整区域）の許可件数や許可面積は減少傾向⁽¹⁾にあるものの、今後も開発需要が継続すると想定される（図 3-1、3-2）。開発許可制度は、各自治体の都市計画マスタープラン（以下、都市 MP）に即したものでなければならぬが、しかし、記載内容や表現方法の位置づけは様々で、あくまでも個別の記載にとどまり、調整区域全体の土地利用を踏まえた記載は必ずしも多くない。1999年に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」によって、機関委任事務が自治事務と法定受託事務となり、法令に反しないという条件で地方自治体独自の条例制定が可能になるなど、地方自治体の自己決定権が拡充された。さらに、2000年の都市計画法（以下、都計法）改正により、都計法第34条第1項第10号、11号、12号（以下、3410条例、3411条例、3412条例）等の開発許可制度の弾力的な運用実態とともに、一部の基礎自治体では、都市 MP を補完する目的で調整区域における今後の土地利用のあり方を示すため、都市 MP の調整区域の土地利用方針とは別途策定している事例が見受けられる。

本章では、三大都市圏内、千葉県と兵庫県の基礎自治体を事例地区とし、都市 MP 及び別途策定している調整区域の土地利用方針と開発許可制度との運用実態に着目し、誘導する区域及び考え方、さらに、実現化方策の位置づけを明らかにすることで有用な知見を得る事を目的とする。

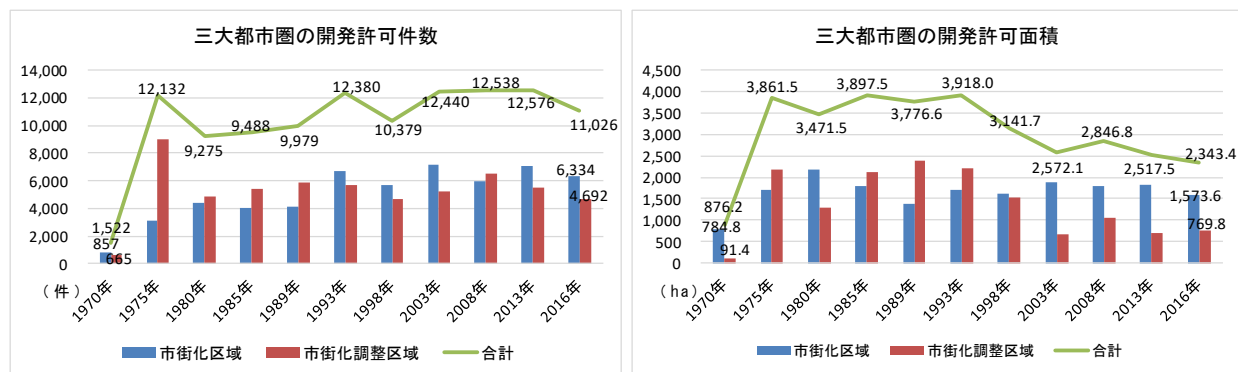


図 3-1 三大都市圏における調整区域の許可件数と面積の推移

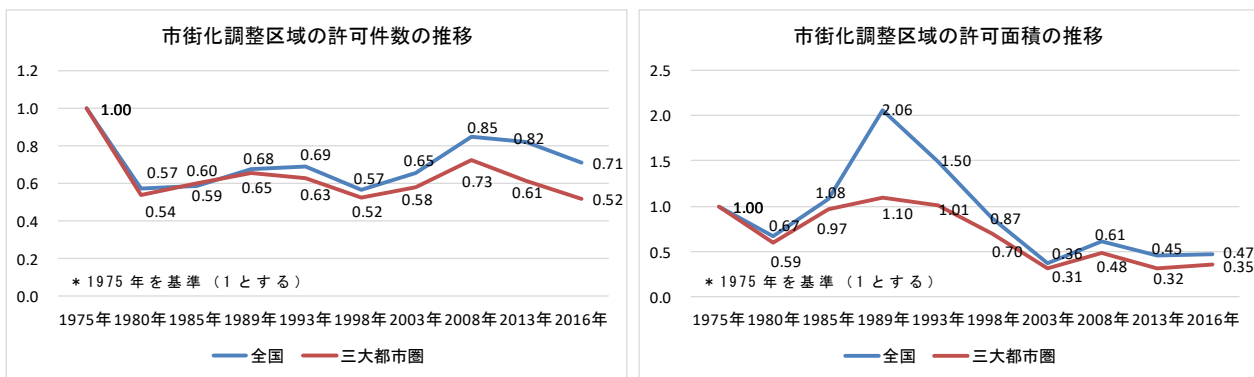


図 3-2 全国・三大都市圏における調整区域の許可件数と面積の変化

3.1.2 用語の定義と調査対象

本章では、都市 MP に調整区域の土地利用方針を記載する「以下、都市 MP 型」と都市 MP の土地利用方針を補完するため、別途、策定している「以下、補完型」とする。本章では、都市 MP 型と補完型を合わせて調整区域の土地利用方針とする。

調査対象は、三大都市圏内における 1 都 2 府 8 県を対象に、首都圏整備法、中部圏開発整備法、近畿圏整備法に定める⁽²⁾既成都市区域 14、近郊整備地帯 135、近郊整備区域 85、都市整備区域 53、都市開発区域 35⁽³⁾の 322 都市を対象とした。

3.1.3 研究の方法

都市 MP 型と補完型の策定状況やその内容を把握した (3.2)。また、立地誘導の場所指定方法や内容、及び開発許可制度との関係性について整理し、類型化することで特性を明らかにした (3.3)。次に、都市 MP 型と補完型における開発許可制度との関係性を検証するため、事例地区として、千葉県木更津市、富里市並びに兵庫県加古川市、西脇市において、開発許可状況から運用の実態を明らかにした (3.4)。最後に、今後の調整区域における土地利用方針に関する課題等を明らかにした (3.5)。

3.1.4 既往研究の整理

調整区域の開発許可制度の運用や都市 MP との関連性に関する既存研究には、3410 条例並びに 3411 条例による調整区域の土地利用に関する研究^{1~2)}や調整区域の地区計画による都市 MP との整合性³⁾に関する研究が見られる。しかし、個別の開発許可制度の運用実態を分析した研究は見受けられるが、三大都市圏を包括的に捉え、都市 MP との関連性を示した研究や、特に、立地誘導の場所指定方法やその内容に着目した研究は見受けられない。また、都市 MP を補完する目的で別途定めている調整区域の土地利用方針を扱い、複数の事例を検証した研究は希薄である。

3.2 市街化調整区域における土地利用方針の特色

3.2.1 都市計画マスタープラン型における土地利用方針の策定状況

調査対象の 322 都市から、各都市の HP を利用した調査や問い合わせ⁽⁴⁾から、その内 294 都市の都市 MP を入手し(表 3-1)、都市 MP の全体構想における土地利用方針の中で、調整区域の土地利用方針を章⁽⁵⁾ごとに定めている 84 都市の都市 MP 型を抽出した。その中で、策定数及び策定率が最も高い広域自治体は、愛知県の 29 都市 (56.9%)、次いで、兵庫県 14 都市 (51.9%)、千葉県 10 都市 (40.0%) となった一方、京都府では策定している都市が無かった。また、開発許可制度における広域自治体別の状況をみると、3410 条例では大阪府が 22 都市 (51.2%) と最も多く、制定率も高い。3411 条例では埼玉県が 31 都市と最も多く、制定率では茨城県が 80.0% (12 都市) と最も高い。3412 条例では 3411 条例同様に、埼玉県が 37 都市 (74.0%) と最も多く、制定率も高い。調整区域の土地利用方針と開発許可制度との関係性を検証する上で、都市 MP 型の策定率は愛知県が最も高いが、3411 条例及び 3412 条例の制定率は、平均より低い(3410 条例は僅かに高い)。一方、千葉県は 3410 条例が 40.0%、3411 条例が 44.0%、3412 条例が 64.0%と平均より高く、兵庫県は、3412 条例が 51.9%と平均より高いことから、千葉県と兵庫県内の都市を対象とする。そこで、愛知県の事例からも、都市 MP 型を策定することが、必ずしも開発許可条例の制定や、記載との関係性を示すことにはつながらない。

表 3-1 調整区域の土地利用方針と開発許可制度の策定・制定状況

都道府 県名	都市数	都市MP入手都 市数	都市MP型策定状況		補完型策定状況		開発許可制度の制定状況※4					
			都市数	策定割合	都市数	策定割合	3410号	制定割合	3411号	制定割合	3412号	制定割合
東京都	28	28	3	10.7%	1	3.6%	0※1	0.0%	0	0.0%	1	3.6%
埼玉県	50	44	8	16.0%	1	2.0%	1	2.0%	31	62.0%	37	74.0%
神奈川県	28	28	6	21.4%	3	10.7%	1	3.6%	2	7.1%	9	32.1%
千葉県	25	24	10	40.0%	7	28.0%	10	40.0%	11	44.0%	16	64.0%
茨城県	15	13	1	6.7%	0	0.0%	0	0.0%	12	80.0%	11	73.3%
愛知県	51	51	29※2	56.9%	1	2.0%	9	17.6%	2	3.9%	9	17.6%
三重県	13	13	2	15.4%	0	0.0%	2	15.4%	3	23.1%	1	7.7%
大阪府	43	39	6	14.0%	1	2.3%	22	51.2%	1	2.3%	3	7.0%
京都府	14	12	0	0.0%	0	0.0%	2	14.3%	2	14.3%	0	0.0%
奈良県	28	17	5	17.9%	0	0.0%	0	0.0%	13	46.4%	1	3.6%
兵庫県	27	25	14	51.9%	15	55.6%	3	11.1%	1	3.7%	14	51.9%
合計※3及び 全体平均※3	322	294	84	26.1%	29	9.0%	50	15.5%	78	24.2%	102	31.7%

※1：網掛け有は広域自治体において策定済み、網掛け無は未策定

※2：太文字及びアンダーラインの都市は本文に記載したもの ※3：都市数及び策定率、制定率 ※4：H29.8.31現在

3.2.2 千葉県と兵庫県における人口密度等の状況

千葉県の人口動向の特性として、基礎自治体別人口密度は東京都に隣接している西部が 4,000 人/km²以上の基礎自治体が多く、東部、南部は 500 人/km²未満の基礎自治体が多い傾向となっている。2009 年から減少している基礎自治体は印西市と長生村である。また、2015 年度時点（2010 年比較）人口増加数や率の上位 5 基礎自治体は、人口密度と同様に、西部となっており、木更津市のみが東京都との隣接地域ではないが、東京湾アクアラインの影響で、東京都や神奈川県の影響と考える。顕著の例として、人口減少数や率が高い基礎自治体は、東部や南部の沿岸側に近く、東京都から距離が離れた地域となっており、千葉県内の人口動向に大きな地域格差を確認した。

兵庫県の人口動向の特性として、基礎自治体別人口密度は大阪府に隣接している東側から、瀬戸内海沿岸に 40~60 人/ha、60 人/ha 以上の分布が多く見受けられる。1987 年からの状況を見ると、瀬戸内海沿岸部より内陸部に人口密度 5~10 人/ha の低密度の市街地が広がっている。また、人口増加数や率の上位 5 基礎自治体は、人口密度と同様に、東部から、沿岸部の基礎自治体に偏っている。さらに、人口減少数や率が高い基礎自治体は、西部や内陸部から北部に集中し、大阪府や沿岸部から距離が離れた地域となり、兵庫県内の人口動向に大きな地域差を確認した。

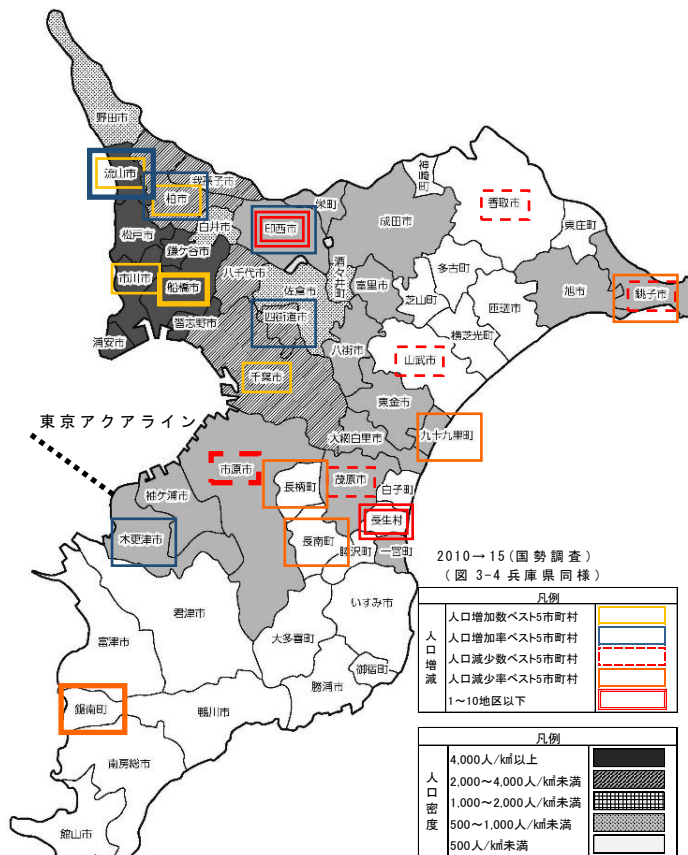


図 3-3 千葉県における人口増減の状況 (2009→18)

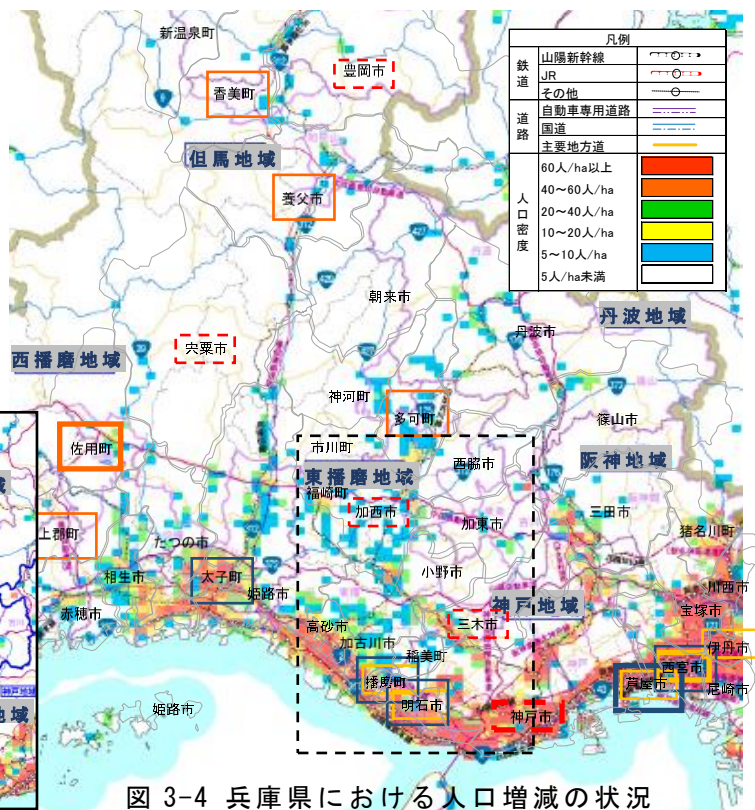


図 3-4 兵庫県における人口増減の状況

3.2.3 補完型における土地利用方針の策定状況

29 都市が補完型を策定しており（表 3-2）、その内、兵庫県内の都市が策定している調整区域の土地利用計画は、3412 条例に基づき必要図書として策定しているため除き⁽¹⁶⁾、14 都市を対象とした。その内の半数が、千葉県の 7 都市（表 3-2、NO.6～12）である。なお、兵庫県三木市や加西市では、3412 条例の必要図書として策定しているが、別途、調整区域（集落区域）まちづくり要綱を策定している。

成田市（図 2-5、28 頁）や富

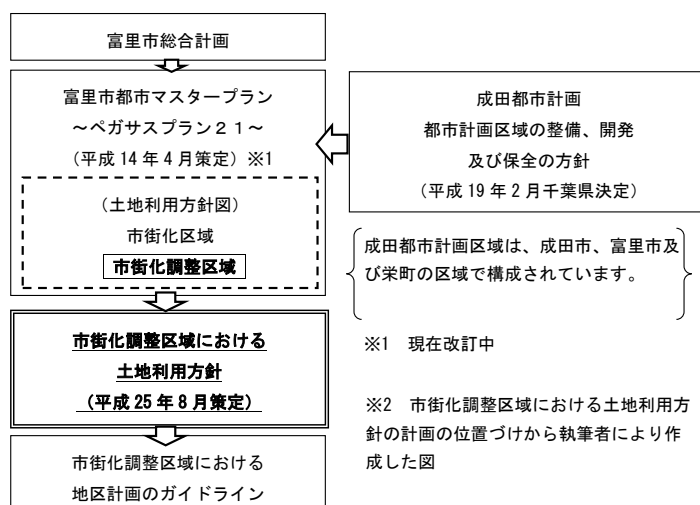


図 3-5 補完型の土地利用方針の位置づけ（富里市）

里市における事例では（図 3-5）、総合計画及び都市 MP の土地利用方針を補完する目的で定めており、広域自治体の都市計画区域の整備、開発及び保全の方針との連携を示している。また、14 都市中 8 都市（57.1%）が調整区域全域の土地利用方針を図示で記載し、特定のエリア、町名及びインターチェンジ（以下、IC）等も同様に、8 都市が記載している。その内千葉県では、白井市以外の 6 都市が記載しており、木更津市のみ地区毎の土地利用方針を定め、木更津地区をはじめ 8 地区に分けて図示している。

実現化方策として、3410 条例の活用を記載している都市数は、14 都市中 11 都市（78.6%）と高く、酒々井町では「調整区域における地区計画ガイドライン（以下、調地区 GL）は、補完型の土地利用方針に沿った地区計画を誘導するための町の運用基準」と示し、図 3-5 からも、千葉県内の都市では、調地区 GL と一体で策定している。富津市の調地区 GL は、地区類型（種類）に対し、位置の例として「複合機能誘導型は、補完型の土地利用方針において、複合機能誘導ゾーンと定めた区域」と、補完型に定めるゾーン名称との関係性を明確に記載されている。また、表 3-3 の木更津市と富津市では、補完型には、ゾーン名称と開発許可手法が記載されており、3410 条例の記載が全てのゾーンに記載されていることから、3410 条例との関連性を強く意識していることが窺える。一方、3411 条例及び 3412 条例の活用について、今後の活用の有無は問わず、記載している都市は半数以下で、3412 条例の記載が最も少ない。6 都市が、3414 条例の活用を記載しており、小田原市を除き全て千葉県内の都市である。例として、成田市では開発審査会提案基準として、幹線道路沿道への産業施設の立地誘導として、提案基準に記載されている「幹線道路（国道 51 号、国道 295 号、県道成田小見川鹿島港線（一部）、市道南三里塚駒井野線）」路線を、補完型に示している。補完型の特徴として、一部の都市を除き都市 MP との連携、補完を目的として策定されており、千葉県内の都市が多く、調地区 GL との一体的に策定、3410 条例及び 3414 条例の運用を目的としていることが窺えた（表 3-2）。

表 3-2 調整区域の土地利用方針と開発許可制度の策定・制定状況

No.	都市名	基本方針策 定年月※1	都市MP策定年 月日※2	面積 (㎡)		人口 (千人)		都市MPとの連携		土地利用方針				実現化方策				
				市街化区域	調整区域	調整区域割合	市街化区域	調整区域	調整区域割合	文章で明 示	関係性を 図示	全域の 図示	ゾーンの 毎等の 明示	特定地 区等の 明示	地区毎 の図示 等	3410号 の明示	3411号 の明示	3412号 の明示
1	八王子市	2011/9/1	2013/3/25	7,968	10,664	57.2%	571.2	8.9	1.5%	○※3	○	×	○	○	○	×	○	×
2	八戸市	2003/3/1	2012/3/31	1,568	2,906	65.0%	128.5	21.4	14.3%	×	×	○	○	○	○	○	○	×
3	横浜市	2008/8/7	2013/3/5	33,119	10,460	24.0%	3,582.2	89.1	2.4%	○	×	×	○	○	×	×	×	×
4	平塚市	2012/6/26	2008/10/31	3,086	3,702	54.5%	239.8	20.5	7.9%	○	○	×	○	○	○	×	×	×
5	小田原市	2015/8/3	2011/3/31	2,797	8,609	75.5%	180.4	17.9	9.0%	○	×	×	○	○	○	○	○	○
6	木更津市	2011/8/1	2008/3/27	3,400	10,473	75.5%	104.8	22.3	17.5%	○	○	○	○	○	○	○	○	○
7	成田市	2013/3/1	2008/12/1	2,057	11,070	84.3%	93.7	15.1	13.9%	○	○	○	○	○	○	○	○	○
8	佐倉市	2014/4/1	2011/3/31	2,424	7,935	76.6%	152.0	20.5	11.9%	○	○	○	○	○	○	○	○	○
9	富津市	2016/3/1	1988/3/31	1,158	1,444	55.5%	18.0	3.7	17.1%	○	○	○	○	○	○	○	○	○
10	白井市	2013/4/1	2001/4/2	845	2,696	76.1%	48.0	16.5	25.6%	○	×	×	×	×	×	×	×	×
11	富里市	2013/8/1	2002/4/1	479	4,912	91.1%	20.8	29.2	58.4%	○	○	○	○	○	○	○	○	○
12	酒々井町	2016/4/1	2014/3/31	367	1,535	80.7%	16.5	4.3	20.7%	○	○	○	○	○	○	×	×	×
13	韮崎市	2005/5/1	2011/3/18	6,184	20,002	76.4%	293.6	86.0	22.7%	×	×	○	○	○	×	×	×	×
14	箕面市	2009/7/1	1996/8/31	1,985	2,799	58.5%	128.0	1.9	1.5%	○	×	×	○	○	○	×	×	×
開発都市の平均※4 及びOの数※4						59.5%			6.0%	12	8	8	12	11	5	3	6	

※1:3412 条例の必要図書となる調整区域土地利用計画を策定している兵庫県内の都市を除く ※2:初年度 ※3:記載されている場合○、記載されていない場合×

表 3-3 木更津市及び富津市の調整区域の土地利用ゾーンと開発許可制度との関係

木更津市		富津市	
ゾーン名称	開発許可制度	ゾーン名称	開発許可制度
①自然環境保全ゾーン	-	①複合機能誘導ゾーン	開発許可制度 3410号
②自然環境共生ゾーン	3410号	②住環境整備誘導ゾーン	3410号
③集落活性化ゾーン	3410号	③自然環境共生ゾーン	3410号
④住環境整備誘導ゾーン	3410号	④自然環境保全ゾーン	-
⑤幹線道路沿道開発誘導ゾーン	3410号	⑤行政機能ゾーン	-
⑥インター周辺開発誘導ゾーン	3410号		
⑦調整ゾーン	-		

3.2.4 都市計画マスタープラン型における市街化調整区域の土地利用方針の特色

調整区域の土地利用方針の特色として、千葉県では景観及び農業・農地等の自然系の分類が、全分類の中で24件(32.4%)と最も件数が多く、次いで、高速道路、幹線道路及びIC等の道路系の分類が11件(14.9%)となっている(表3-4)。例として、習志野市では、鷲沼地区の土地利用方針の一部に「JR幕張本郷駅周辺地区及び幕張ICと連携した産業系の土地利用の検討」や、実籾3丁目地区の土地利用方針の一部に「広域幹線道路、鉄道駅に近接していること等から土地利用転換の潜在能力が高く」と、道路系の分類を記載している。また、具体的な開発許可制度の記載として3410条例の1件に留まる。兵庫県では3410条例や3412条例等の開発許可制度の分類が、全分類の中で24件(26.7%)と最も件数が多く、次いで、既存集落維持等の住居系の分類が15件(16.7%)となった。例として、加西市では集落地区として、「既存集落地を含む住宅地については、生活基盤強化による周辺地域との連携充実や、地域コミュニティの強化を図る等」と記載している。

千葉県及び兵庫県において、都市MP型の策定率(表3-1)及び開発許可制度の運用率は高いが、調整区域の土地利用方針への開発許可制度の記載に差異が見受けられ、調整区域の土地利用方針の内容の特色から、道路系、住居系等のどのような分類に重きを置くかにも、差異があった。

表3-4 千葉県と兵庫県の都市MPにおける調整区域の土地利用方針内容

分類	キーワード	千葉県			兵庫県			全体		
		件数	小計	割合※2	件数	小計	割合	件数	合計	割合
住居系	既存集落維持	7	8	10.8%	11	15	16.7%	18	23	14.0%
	新住宅地	1			4			5		
施設系	公共公益施設	3	3	4.0%	3	3	3.3%	6	6	3.7%
工業系	工場	2	8	10.8%	5	9	10.0%	7	17	10.4%
	企業・産業誘致	6			4			10		
道路系	高速道路	4	11	14.9%	3	10	11.1%	7	21	12.8%
	幹線道路	4			5			9		
	その他生活道路	3			2			5		
商業系	商業店舗	2	7	9.5%	3	8	8.9%	5	15	9.1%
	観光	2			3			5		
	流通	3			2			5		
自然系	景観	4	24	32.4%	5	13	14.4%	5	37	22.6%
	農業・農地	10			13			10		
	生態・自然等	10			12			9		
土地利用方針	拡大(編入)	3	7	9.5%	2	8	8.9%	23	15	9.1%
	抑制	4			6			22		
開発許可制度	3410 条例	1	6	8.1%	8	24	26.7%	9	30	18.3%
	3411 条例	0			1			1		
	3412 条例	0			10			10		
	区画整理等	0			0			0		
	全般・他	5			5			10		
合計※1		74	74	100.0%	107	90	100.0%	181	164	100.0%

※1:都市MP型(千葉県10都市・兵庫県14都市)の調整区域土地利用方針から、キーワードを抽出(複数可) ※2:小計/合計件数

3.3 都市計画マスタープラン型と補完型における立地誘導の内容と仕方

3.3.1 場所指定方法

場所指定方法として、30都市（約78.9%）が、調整区域の土地利用方針を図示しており、都市MP型及び補完型とも70%を超えている（表3-5）。例として、佐倉市における図示の内容は、既存集落の活性化（条例による指定集落（面的要素））や、幹線道路沿道（線的要素）及び核的な公園（点的要素）等を含めながら策定している。また、22都市（約57.9%）が、具体的に位置を特定できる住所等を記載しており、都市MP型及び補完型とも約60%となった。例として、姫路市では「香寺町土師、別所町北宿、城見台等」と記載している。

一方8都市が、具体的に位置を特定しづらい表現として、ゾーン・エリア等で記載している。例として、加西市では「田園ゾーン（集落地区・農業地区）・自然ゾーン（山林地区）、神戸市では「田園のゾーン・みどりのゾーン」と記載している。

また、17都市が地区・区域等で記載し、位置を特定する地区等の記載に類似するが、具体的に位置を特定できる記載「例として、市川市では、高谷・原木・二俣地区は、防災性の向上」と、特定しづらい記載「例として、赤穂市では、集落区域、特定区域、土地利用検討区域等」とが混在している。

表 3-5 立地誘導の場所指定方法

	都市数	図示			位置を特定する地区等の記載			ゾーン・エリア等の記載		地区、地域、区域等の有無	
		有	策定率	無	有	策定率	無	有	無	有	無
都市MP	24	20	83.3% ※1	4	14	58.3%	10	3	21	10	14
補完型	14	10	71.4%	4	8	57.1%	6	5	9	7	7
合計	38	30	78.9%	8	22	57.9%	16	8	30	17	21

※1:太文字、アンダーラインは本文で説明している数字

3.3.2 場所指定内容と実現化方策

場所指定内容の整理として、表 3-5 の都市 MP 型と補完型を併せた 38 都市⁽⁶⁾の内、具体的に位置を特定できる住所等を記載している 22 都市を対象に、位置を特定できる指定集落等（以下、面型）や、幹線道路等（以下、線型）、公園等（以下、点型）を用いて、組合せパターンを分類、整理した（表 3-6）。最も多い組合せパターンは面型、線型、点型全てに該当するパターン 10 都市で、その内、都市 MP 型が 5 都市、補完型が 5 都市となっており、西脇市を除く 9 都市が、全て千葉県内の都市である。例として、西脇市では、平野西の産業誘致地区等「面型」のエリア範囲や、国道 175 号等「線型」路線及び西脇公園等「点型」拠点を明確に記載している。次いで点型の 4 都市で、全て都市 MP 型であり、千葉県、兵庫県とも各 2 都市である。また、22 都市中半数強の 13 都市（約 59.1%）が、2 以上の型を用いた複合パターンと明らかになった。

場所指定内容の実現化方策として、表 3-6 の都市 MP 型（24）と補完型（14）を併せた 38 都市を対象に、都市 MP 型では、4 都市の 3410+3412 が最も多く、全て兵庫県内の都市である。他の都市は、3410 条例か 3412 条例のどちらかの記載となっている。具体的に位置を特定できる住所等を記載し、組合せパターンを分類・整理した 14 都市の内、9 都市が開発許可制度との関係を記載していない。補完型では、場所指定方法を記載している都市では、全ての都市が実現化方策の開発許可制度に関する記載があり、酒々井町を除き 2 以上の開発許可制度の活用を記載している。その酒々井町を除き、全ての都市が 3410 条例の活用を記載していることから、3410 条例の運用を主目的とし、3411 条例と 3414 条例の同時運用が窺える。

実現化方策の記載が無い都市は、都市 MP 型が 15 都市（24 都市中）で約 62.5%、補完型では 3 都市（14 都市中）で約 21.4%であり、補完型においては開発許可制度の運用を見据えていることが窺える。また、補完型の 4 都市が、数値基準を記載しているが、富里市では「3411 条例活用として、市街化区域から 1.1km の区域で建築物が 40 戸以上連たんしている地域」と示し、3411 条例の活用を記載している。

立地誘導の場所指定方法として、図示で記載している都市に対して、具体的に位置を特定できる住所等を記載している都市は必ずしも多くない。また、都市 MP 型と補完型との差異がなく、場所指定内容の最も多い分類（面型+線型+点型）でも、都市 MP 型と補完型との差異がない。そのことから、補完型を策定することで、より具体的な位置を特定する記載及び指定内容をしている訳ではないと考える。一方、実現化方策として、記載無い割合は補完型に比べて都市 MP 型が高いことから、都市 MP の補完目的は、位置を特定する記載より、調整区域の土地利用誘導や運用を見据え、実現化方策を記載することが目的していることが窺える。

表 3-6 立地誘導の場所指定内容

記載度		粗					中間点			詳細	
		面型	線型	点型	面+線型	面+点型	面+線型	点+線型	面+点+線型	面+点+線型	無
組み合わせパターンと図示	10※1	2	3410号と3412号の運用を念頭	3410号と3412号の運用を念頭	兵庫県内の都市(成田市を除き)	加古山市	西脇市	加西市	加西市・三木市	無	
	12	3	姫路市								
	10+12	4	猪名川・福崎町								
	無	15	場所指定内容の都市に おいて開発許可条例との 関係性が低い。9都市 が記載無し。	神戸市※4・本更津市 ※4・神戸市・赤穂市	兵庫県の都市 (成田市を除き)	西脇市	西脇市	加西市	加西市・三木市		
補完型	10	2	八王子市								
	14	1									
	10+11	2									
	10+14	2									
	10+11+12	2									
	10+11+14	2									
無	3	凡例	区域	線型	点型	面型	面+線型	点+線型	面+点+線型	16	
無	38	分類									

※1：3410、3411、3412、3414は、34を省略して記載。また、組合せの無い条例は記載を省略する。
 ※2：太文字・斜めは、具体的な広さ及び数値基準の明記あり ※3：14の補完型地区において、唯一木更津市のみ地域別構想を策定
 ※4：補完型の内、アンダーラインは千葉県内の都市を示す ※5：複合パターン（面+線型の1、点+線型の2、面+点+線型の10の合計13都市）

3.4 立地誘導の運用実態

3.4.1 事例地区の考え方と概要

前章までを踏まえ、都市 MP 型では、面型などの 2 以上の型で記載し、運用の効果を図る上で、2 以上の実現化方策（開発許可制度）を記載している加古川市、西脇市とする。また、補完型では、唯一地区別で土地利用方針を定めている木更津市と運用の効果を図る上で、2 以上の実現化方策を記載し、策定期間が古く、開発権限では木更津市の事務処理市に対し、比較検討するため、県所管となっている富里市を抽出する（表 3-7）。

表 3-7 事例地区の概要

		千葉県木更津市	千葉県富里市	兵庫県加古川市	兵庫県西脇市
人口 (千人)	市街化 区域	104.8 (82.5%)	20.8(41.6%)	218.0 (81.7%)	19.9(57.3%)
	調整 区域	<u>22.3 (17.5%)</u> ※1	<u>29.2 (58.4%)</u>	<u>48.9(18.3%)</u>	<u>14.8(42.7%)</u>
面積 (ha)	市街化 区域	3,400.0 (24.5%)	479.0 (8.9%)	4,016 (29.0%)	607.0(7.8%)
	調整 区域	<u>10,473.0 (75.5%)</u> ※1	<u>4,912.0 (91.1%)</u>	9,832.0 (71.0%)	<u>7,197.0</u> (92.2%)
運用パターン		補完型	補完型	都市 MP 型	都市 MP 型
開発許可条例		3410 条例、3414 条例	3410 条例、3411 条例、3414 条例	3410 条例、3412 条例	3410 条例、3412 条例
開発許可権限		市：事務処理市	千葉県	市：開発審査会	兵庫県

※1: 県平均より高い場合は網掛け

3.4.2 千葉県木更津市

木更津市は、千葉県の南西部に位置し、県内第13位の人口規模134,141人⁽⁷⁾の都市であり、2015年の国勢調査⁽⁷⁾では、4,829人の増加となり県内3番目の3.7%の増加率であった。調整区域は、市域面積の約24.5%、約10,473haとなっている。

木更津市の調整区域土地利用方針は、表3-3からも地区計画の活用を念頭に、IC周辺や幹線道路周辺における工業系土地利用の活用をイメージしている。表3-8、補完型の全体構想（ゾーン別）自然環境共生ゾーンの記載では、「集落機能の衰退が懸念されることから住宅や生活利便性施設の立地を誘導する地区計画を定める」と記載しており、地域別構想の鎌足地区では住宅を想定していないが、2013年に60区画の大規模分譲住宅が行われ、補完型の調整区域の土地利用方針との乖離が見受けられる（図3-6、写真3-1）⁽⁸⁾。さらに、3410条例の地区計画を念頭に位置付けられているにもかかわらず、大規模分譲開発では地区計画を制定していない。また、鎌足地区以外として、富来田地区では、自然環境保全ゾーンの記載に「丘陵地の樹木地は良好な自然環境・景観を有する緑地であり、貴重な財産として保全を図る」と記載しているが、4区画の分譲住宅が行われ、鎌足地区同様に、補完型との乖離が窺え、大規模問わず小規模の開発も行われている。さらに、富来田地区では、「IC周辺開発誘導ゾーンの内、首都圏中央連絡自動車道木更津東IC周辺」と、位置を特定する道路名等は記載しているものの、具体的な場所指定、及び用途等は定めておらず、開発許可条件⁽⁹⁾が揃えば許可が下り、工事が進むことが予測される。

表 3-8 木更津市における都市 MP 等の経緯と補完型の記載内容

千葉県木更津市	
これまでの経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・2008年3月に都市MPを策定 ・2011年8月に市街化調整区域における土地利用方針の策定及び地区計画GLの策定 ・2013年に補完型の土地利用方針の自然環境共生ゾーンにおいて、60区画の宅地分譲の開発許可がされ、住宅建設がされる。
補完型	<p>ゾーン別の土地利用の方針※1</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「自然環境共生ゾーン」では、人口減少や高齢化の進行により集落機能の衰退が懸念されることから住宅や生活利便性施設の立地を誘導する地区計画を定めることにより、地域コミュニティの維持・・・の向上を図る。 ・都市近郊型交流機能・・・自然環境の整備活用を図り地域振興に寄与する施設の立地を検討し、地区計画により自然を体験、活用できる空間の創出に努める。
	<p>鎌足地区の土地利用の方針※2</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自然環境共生ゾーンでは地区計画を導入し、地区内の豊かな自然環境や集落環境及び歴史的資源を活用し、・・・資源活用型地域振興を図る。

※1・2:一部抜粋

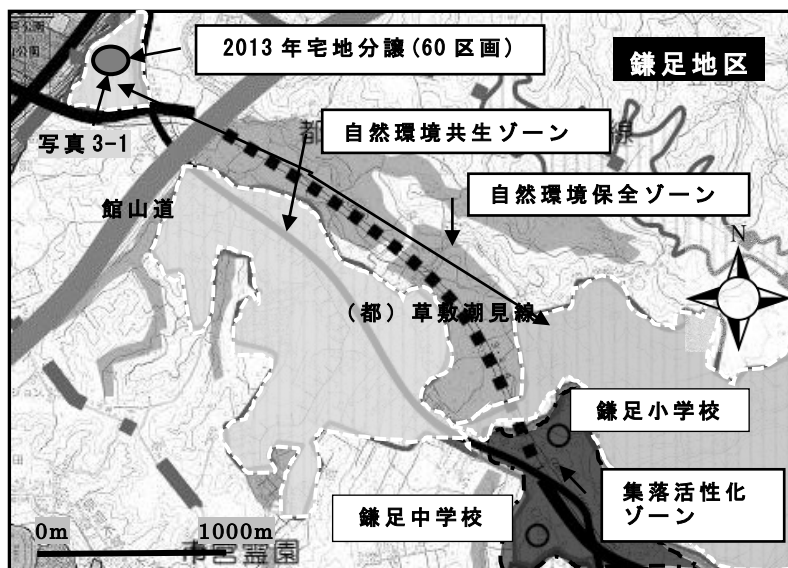


図 3-6 鎌足地区土地利用方針図と開発実態



写真 3-1 鎌足地区の大規模分譲住宅(60区画)

3.4.3 千葉県富里市

富里市は、千葉県のほぼ中央部に位置し、県内第 29 位の人口規模 51,087 人⁽⁷⁾の都市であり、調整区域は、市域面積の約 91.1%、約 4,912ha となっている。

富里市の調整区域土地利用方針は、木更津市同様に、地区計画の活用により、IC 周辺や、幹線道路周辺における工業系土地利用の活用をイメージしている。また、補完型における調整区域の土地利用方針の考え方の記載として(表 3-9)、「市街化区域縁辺部における市街地のスプロール防止」する旨を記載している。しかし、住環境整備ゾーンの土地利用誘導区域の考え方として、「市街化区域から 1.1km 圏の 3411 条例の要件」を位置づけていることで、七栄地区において、2013 年の長屋住宅の 1 棟の開発行為を皮切りに、隣接して、2014 年 1 棟、2015 年 2 棟と連続的に長屋住宅が建設され、合計 4 棟が建設された。2013 年の開発行為により南西道路に 6m の道路が築造され、その道路を接道として、他の地権者による開発行為が促進した。富里市が抱えている課題に対して解決しているとは言えず、補完型の調整区域の土地利用方針との乖離が見受けられる(図 3-7、写真 3-2)⁽⁸⁾。

また、近郊には戸建分譲や自己用住宅の建設が進んでおり、2007 年から 9 年の間(2016.2.16 現在)の 3411 条例許可件数 122⁽¹⁰⁾件の内、長屋住宅が 38 件、共同住宅が 12 件許可され、長屋住宅等の増加が顕著である。そのため、「市街化区域縁辺部における市街地のスプロール防止」に反しており、市街化区域から 1.1km 圏の 3411 条例の運用及び全ての範囲を位置付けることで、その範囲内であれば、開発許可要件が揃えば許可が下り、工事が行われるため、富里市が課題として記載している内容に合致していない場合でも、スプロール化が促進される。そこで、千葉県内の都市における調整区域人口割合の平均 9.7%に対して、富里市の調整区域人口割合が 58.4%⁽¹¹⁾と元々高く、今後の調整区域の人口増加を促す要因の可能性がある。

表 3-9 富里市における都市 MP 等の経緯と補完型の記載内容

千葉県富里市	
これまでの経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・2008年3月に都市MPを策定 ・2013年8月に市街化調整区域における土地利用方針の策定及び地区計画GLの策定 ・2013年に補完型の土地利用方針の市街化区域縁辺部において、長屋住宅が立て続けに開発許可がされ、住宅建設がされる。
補完型	調整区域の土地利用方針の考え方※1
	・市街化区域縁辺部における市街地にスプロール化を防止し、一団の良好な街並みの形成を目指す。
	ゾーン別の土地利用の方針※2
	・土地利用誘導の考え方では、都計法3411条例の要件により、市街化区域縁辺部における市街地のスプロール化を防止し、良好な街並みの形成を図る。

※1・2:一部抜粋

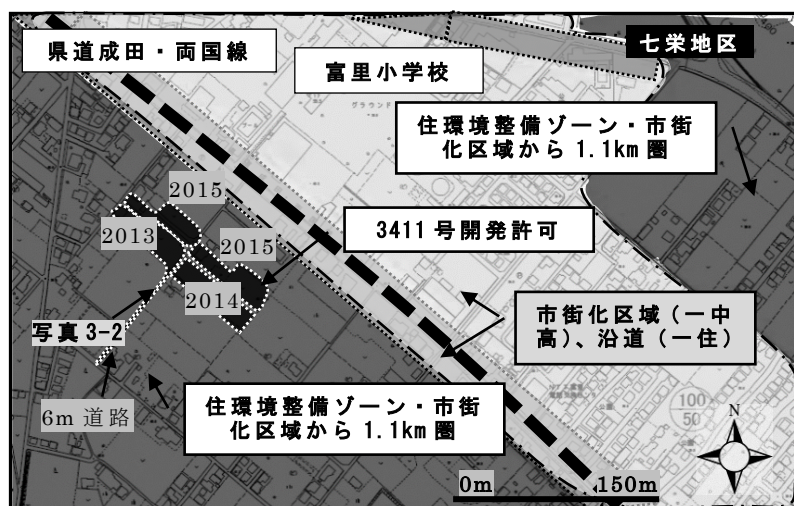


図 3-7 七栄地区土地利用方針図と開発実態



写真 3-2 七栄地区における長屋住宅の開発行為の連続性

3.4.4 兵庫県加古川市

加古川市は、兵庫県の南部に位置し、県内第6位の人口規模267,435人⁽⁷⁾の施行時特例市の都市であり、国勢調査⁽⁷⁾では498人の増加し、県全体では人口減少が進む中で僅かだが増加となった。調整区域は、市域面積の約24.5%、約9,832haとなっている。

上西条地区において、都市MPの全体構想における調整区域の土地利用方針と地域別構想の記載内容を踏まえ(表3-10)、2013年4月田園まちづくり計画区域を指定し、新規居住者の住宅区域を位置づけ、その位置に2014年9月に地区計画を併せて定め、18区画の分譲住宅が行われた事例である。さらに、3412条例に基づき、各地区の土地利用計画では具体的な場所や、範囲(面積)及び用途等を許可要件として定めているため、その内容に即していなければ、許可を得ることが出来ない。

加古川市は調整区域における土地利用マネジメントの先進地であり⁽⁴⁾、上西条地区のまちづくり協議会がまちづくり構想図の策定過程において、空地・空家の有効活用の必要性を認識し、新規居住者の住宅区域と定めるとともに、都市MPとの内容として、

「既存集落およびその周辺については、地区計画の活用により」及び地区別構想では、「地域特性に応じて地区計画や田園まちづくり制度等を活用」を示し、その内容に即し、新規居住者の誘導と地区計画の運用を行っている（図 3-8、写真 3-3）⁽⁸⁾。

表 3-10 加古川市における都市 MP 等の経緯と都市 MP 型の記載内容

兵庫県加古川市	
これまでの経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011 年度に都市 MP を策定 ・ 2013 年 4 月に上条西地区田園まちづくり計画の策定 ・ 2014 年 9 月に上条西地区計画の策定 ・ 都市 MP 及び田園まちづくり計画の方針に沿い、地区計画区域内及び新規居住者区域において、2015 年 10 月に開発許可がされ、住宅が建設させる。
都市 MP 型	<p>全体構想※1</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市街化への開発圧力を受けて、無秩序な建築・開発行為により不良な街区の環境が形成されるおそれがある既存集落およびその周辺地区については、<u>地区計画の活用により、居住環境の保全・育成を図る。</u>
	<p>加古川北地区の地域別構想※2</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市街化調整区域においては、<u>地域特性に応じて地区計画や田園まちづくり制度等を活用し、良好な田園環境や自然環境と調和した土地利用を誘導する。</u>

※1・2:一部抜粋

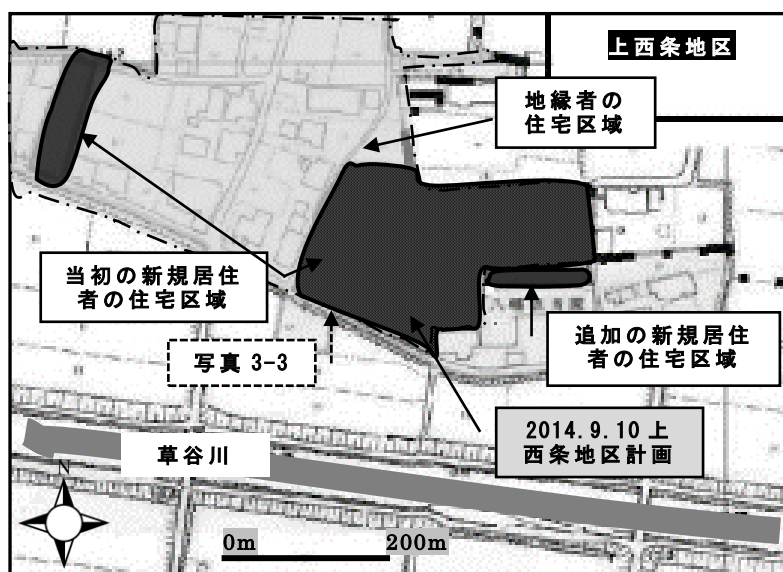


図 3-8 上西条地区土地利用方針図と開発実態



写真 3-3 上条西地区における地区計画区域内の分譲住宅（8区画）

3.4.5 兵庫県西脇市

西脇市は、兵庫県のほぼ中央部に位置し、県内第 24 位の人口規模 40,866 人⁽⁷⁾の都市であり、調整区域は、都市計画区域内の約 99.2%の約 7,197ha であり、比延地区の一部と黒田庄地区の全域が都市計画区域外であり、その面積は 5,839ha となっている。

鹿野地区において、都市 MP の全体構想における調整区域の土地利用方針と地域別構想の記載内容を踏まえ（表 3-11）、2008 年特別指定区域制度により運用している事

例である。鹿野地区は工業系土地利用として、都市 MP では産業誘致地区、特別指定区域制度は地域振興のための工場区域として位置づけを行い、2010年に製造工場を建設した事例である（図 3-9、写真 3-4）⁽⁸⁾。また、具体的な場所指定、範囲（面積）及び用途等が明確になっていることで、西脇市が想定している土地利用との乖離が少ないと考えられる。また、鹿野地区以外として、塚口地区では、当初都市 MP で産業誘致地区に位置づけが無いが、2008年4月の特別指定区域制度の運用開始時に、土地利用計画に工場等誘導区域（旧既存工場の用途変更区域）を位置づけ運用しており、2009年5月に繊維工場から精米工場への用途変更許可を行い、更に、地元発意により、2016年3月に空き工場の活用として、1.7haから3.0haに対象区域を拡張し、2017年度に冷機センター工場の開発許可を行った事例もある⁽⁸⁾。鹿野地区は、都市 MP 合致した土地利用であるが、塚口地区は都市 MP と乖離しているが、特別指定区域制度の土地利用計画を随時見直しを行うことで、柔軟な土地利用をフォローアップしている。

表 3-11 西脇市における都市 MP 等の経緯と都市 MP 型の記載内容

兵庫県西脇市	
これまでの経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・2010年3月に都市 MP を策定 ・2008年4月に鹿野地区特別指定区域制度の土地利用方針の策定 ・都市 MP 及び鹿野地区の特別指定区域制度の方針に沿い、産業誘致地区において、2010年2月に開発許可がなされ、工場が建設させる。
都市 MP 型	<p>全体構想※1</p> <ul style="list-style-type: none"> ・比延山麓、鹿野比延、平野東、平野中、平野西の産業誘導地区については、<u>産業誘致施策との連携のもと、地区計画制度や特別指定区域制度</u>などを活用して、計画的な産業地区として土地利用を促進します。
	<p>鹿野地区の地域別構想※2</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>鹿野比延地区</u>については、市街化調整区域に位置づけすることから、・・・、<u>産業誘致施策と連携しつつ、地区計画制度や特別指定区域制度</u>などを活用し、<u>工業系土地利用</u>を促進します。

※1・2:一部抜粋

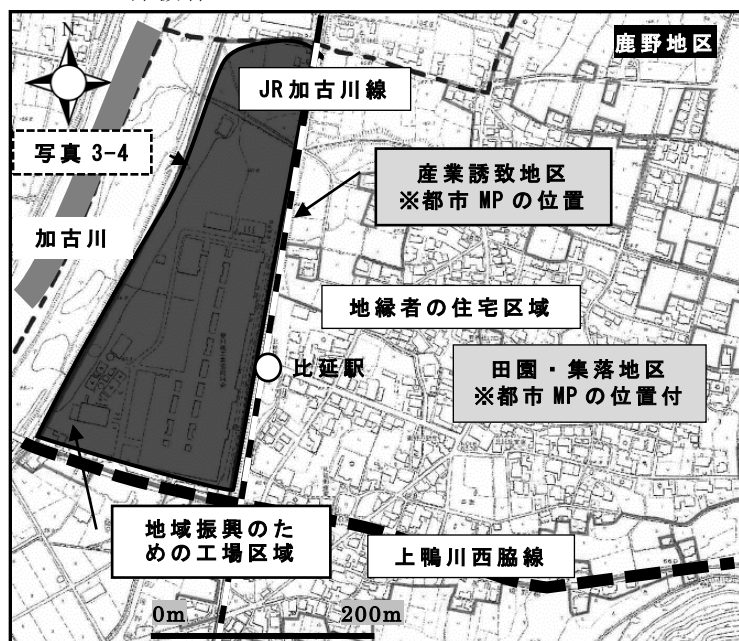


図 3-9 鹿野地区土地利用方針図と開発実態



写真 3-4 鹿野地区における新たな工場進出

表 3-12 立地誘導の場所指定方法のまとめ

①明示	②対象・用途	③個別・面的	④強み	⑤包括性・整合性	⑥運用体制	⑦効力
<ul style="list-style-type: none"> ・点+線型 ・具体的な数値や広さを記載「無」 ・3410+3414号 	主は道路周辺及び沿道系	【個別・面的の併用】各地区において土地利用方針を策定。また、具体的な個別名称として木更津南10等の位置づけ。	開発許可条例に基づき3410.3414の適用範囲を位置づけている。	包括性は高いが、整合性について開発実績から住居系等低い（要件が揃えば許可せざるを得ない）。	事務処理市及び地元組織等は無（△）	低い
<ul style="list-style-type: none"> ・面+線型 ・具体的な数値や広さを記載「有」 ・3410+3411号 	主は住居系・道路周辺及び沿道系・商業系	【個別記載】として酒々井10等の位置づけ。	開発許可条例に基づき3411.3411の適用範囲を位置づけている。	包括性及び整合性について開発実績から住居系等低い（要件が揃えば許可せざるを得ない）。	県所管及び地元組織等は無（△）	低い
<ul style="list-style-type: none"> ・面+線型 ・具体的な数値や広さを記載「無」 ・3410+3412号 	主は住居系・道路周辺及び沿道系・工業系	【個別・面的の併用】各地区において田園まちづくり計画を策定。また、具体的なゾーン設定を行っている。	開発許可条例に基づき3410.3412の適用範囲、位置や面積等を含めて明確に位置づけている。	包括性は高く、整合性について開発実績から高い。	開発審査会を持つ及び地元組織等は有（◎）	高い
<ul style="list-style-type: none"> ・面+線型 ・具体的な数値や広さを記載「無」 ・3410+3412号 	主は住居系・道路周辺及び沿道系・工業系	【個別・面的の併用】各地区において特別指定区域制度に基づく方針を策定。また、具体的なゾーン設定を行っている。	開発許可条例に基づき3410.3412の適用範囲、位置や面積等を含めて明確に位置づけている。	包括性は高く、整合性について開発実績から高い。	県所管及び地元組織等は有り無（○）	高い

3.5 本章のまとめ

3.5.1 大都市圏における市街化調整区域の土地利用方針の運用実態と課題

依然開発圧力が続く、大都市圏を中心に、調整区域の土地利用コントロールの必要性がますます高まっている。しかし、都市 MP の調整区域の土地利用方針の位置づけは不十分であり、位置づけされている場合でも、その運用実態には課題が残る。

以下に本章の知見を整理し、都市 MP 型と補完型の策定状況を基に、開発許可制度の運用状況を踏まえ、千葉県と兵庫県の運用実態と課題の分析から、調整区域の土地利用方針の運用のあり方についてまとめる。

(1) 千葉県と兵庫県における調整区域の土地利用方針の運用実態

兵庫県内の基礎自治体では、愛知県に次いで都市 MP 型の自治体が多く、3412 条例の制定率も高い。そのことが、都市 MP における記載内容の特色である開発許可制度と既存集落維持などの住居系の記載に繋がっており、関係性が強い。兵庫県に次いで、都市 MP 型が多い千葉県の基礎自治体では、3410 条例、3411 条例、3412 条例の制定率が大都市圏の平均に比べ極めて高い。しかし、都市 MP における記載内容の開発許可制度の位置づけが低い、一部の富里市等では、「成田空港と IC を結ぶ主要幹線道路沿道地区において、成田空港の・・・流通業務施設等」と補完型に記載し、3410 条例の物流施設等の立地を目指し道路系の活用を記載していることから、都市 MP に開発手法の記載が乏しいが、都市 MP を補う補完型を策定することで、開発許可制度との連携に一定の役割を果たしているとも言える。また、補完型とともに調地区 GL を一体に策定し、木更津市のゾーン名称と開発許可制度との関係性や、成田市の 3414 条例の記載からも、IC 周辺や幹線道路沿道等の都市施設を中心に、工業・流通系における土地利用の推進が窺えることから、都市 MP の記載内容では、特に道路系を重きに置いていると考える。その背景として、成田空港の立地が大きく影響していると考え、補完型を策定している都市では、成田市を始め、富里市、酒々井町、佐倉市と成田空港周辺の都市であることが関係していると考え。調地区 GL との連携について、木更津市及び富里市の事例では、調整区域の地区計画の運用の活用を念頭に置いているにもかかわらず、実績が無い⁽¹²⁾状況であり、実際の土地利用の誘導に繋がっていない一方、調地区 GL を策定していない加古川市及び西脇市では、3410 条例の実績が複数ある状況から、調地区 GL の有無が必ずしも効果があると言えず、これらの仕組みが形骸化しないように、運用担保の強化を図る必要があると考えられる。

(2) 都市計画マスタープラン型と補完型の運用効果と課題

都市 MP 型の運用として、本事例等で示すように、兵庫県加古川市や西脇市の事例から、都市 MP 型に具体的な場所指定、範囲（面積）及び用途を示していないが、3412 条例（特別指定区域制度）において、各自治体の実態に応じ、調整区域での維持・活性化を図る集落地として、地縁者区域や新規居住者区域、地域振興のための工場誘致等を詳細に位置づけ土地利用計画⁽¹³⁾を定めることで、3410 条例や 3412 条例等のそれぞれの目的に応じた開発許可制度を計画的に指定、運用していくことが重要であり、補完型の役割を果たしている。一方、千葉県では、都市 MP を補完する目的で、補完型や、調地区 GL を一体的に策定しているにもかかわらず、調整区域の土地利用方針に基づく運用に課題が残り、エリア設定や対象範囲を位置づけているものの、場所指定や、範囲（面積）及び用途等の詳細の位置づけが必要条件ではなく、曖昧なことが理由と

して考えられる。

(3) 都市計画マスタープラン型と補完型の運用のあり方

開発許可権限について、富里市では、工場立地の緩和について、県基準を見直したい意向⁽¹⁴⁾を持っているが、開発審査会を設置していないため、県との協議に課題を抱えている。しかし、富里市と同じ県管轄の西脇市や開発審査会を持つ加古川市において、そういった意見は無く、開発審査会の設置の有無が必ずしも効力に反映するとは言いきれないが、そのような基礎自治体の意見がある以上、開発審査会を持つ基礎自治体との格差を生じる可能性があるため、広域自治体の役割を検討する必要がある。また、都市MP型と補完型の見直しについて、都市MPは10年間の計画となり、中間見直しを5年目に行う都市が多いが、4市の事例からも改定（見直し含む）と運用とが一致している訳ではない⁽¹⁵⁾。加古川市や西脇市では、都市MPの見直しを適宜行ってはいるが、3412条例の基づく、まちづくり協議会や地元住民等の発意により各地区の土地利用計画を随時見直しを行っており、その内容が開発許可要件に直結していることが運用効果に影響を与えている。そこで、地域特性や土地利用方針の見直しに応じて開発許可条例の指定、運用を図ることが重要と考える。今後、調整区域における開発許可制度の活用を検討する基礎自治体が増えると想定され、策定過程において、地区やエリア毎の既存集落の活性化、地域振興に資する工場や利便施設等を計画的に位置づけるとともに、具体的な場所指定、範囲及び用途の設定を行うことが必要と考える。

【補注】

- (1) 国土交通省 HP より入手した資料を基に執筆者が作成
- (2) 重複都市は、上位の区域にカウント
- (3) 対象とする都市開発区域は、既成市街地や近郊整備地帯、及び近郊整備区域に隣接する同一広域自治体内の区域のみを対象。隣接する区域のみを対象とするため、第2章の調査対象数とは違う。
- (4) 2016年度都市計画年報の基礎自治体の都市計画に関する基本的な方針の策定状況（2016.3.31現在）を基に、各都市のHPや問合せにより入手
- (5) 都市MPの全体構想における土地利用方針の中で、市街化区域と別途、調整区域の方針を、章、節、項等で定めている都市を対象
- (6) 都市MP型と補完型の重複都市として、木更津市、成田市、富里市については、両方の型に記載している。
- (7) 国勢調査に基づき算出した値
- (8) 木更津市「現地調査：2016.2」、富里市「現地調査：2016.2」、加古川市「現地調査：2016.3、2017.9」、西脇市「現地調査：2017.9」
- (9) 木更津市宅地開発指導要綱（1993.6.25告示第87号）。なお、第16条では、「事業者が1ha以上の宅地開発事業により住宅地を造成する場合には、建築協定が施行されるように、必要な措置を講ずるよう努めなければならない」としているが、あくまでも、努めるとし、許可要件となっていない。
- (10) 富里市提供資料（成田土木事務所閲覧含む）に基づき算出
- (11) 2016年度都市計画年報を基に算出
- (12) 2016年度都市計画年報の地区計画等（2016.3.31現在）を基に把握
- (13) 活用に当たっては、まず市町又はまちづくり団体が土地利用計画を作成し、その計画に基づいて、市町長が特別指定区域の指定の案を知事（開発許可権限を持つ市は、各市で許可）に申出て、指定を受ける。
- (14) 担当課へのヒアリング調査、時期は(8)と同一時期
- (15) 富里市：2013.8.1改定、木更津市：2016.3に都市MPと統合改定
- (16) 兵庫県では特別指定制度の活用に当たっては、市町又はまちづくり団体が土地利用計画を作成することとしている。

【参考文献】

- 1) 浅野純一郎：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，都市計画論文集 44-3号，pp.643-648，2009.10
- 2) 高野健人・秋田典子：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-，都市計画論文集 50-1号，pp.136-141，2015.4
- 3) 小林敏樹・秋本福雄・石飛恭：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-，都市計画論文集 44-2号，pp.32-40，2009.10
- 4) 白井高行・浅野純一郎：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-，日本建築学会技術報告集 No.55，pp.1003-1008，2017.10

第4章 市街化区域の低未利用地における課題と今後の対応方針

4.1 はじめに

4.1.1 研究の目的と背景

これまで人口が堅調に増加し、市街化区域の拡大とこれに対応し基盤整備を中心に行ってきた大都市圏整備計画対象区域（以下、大都市圏）でさえ、人口停滞あるいは減少する基礎自治体が顕在化しつつある。また、土地区画整理事業（以下、区画整理）の面的な公共施設整備に備え都市計画決定した地区（以下、都市計画決定地区）や、暫定用途を指定した地区⁽¹⁾（以下、暫定用途地区）では、建築物の階数や高さ及び建ぺい率・容積率などを規制しているものの、指定後10年以上が経過し⁽²⁾、区画整理等が立ち上がらず、基盤整備が遅れている（以下、未整備状態）暫定用途地区等が大都市圏に散在している。暫定用途地区等では、建築物の階数や、高さ及び建ぺい率・容積率などの規制は、地元住民への負担は大きい、道路等の公共施設が脆弱なまま宅地化が進行している地区では、車の円滑な通行や歩行者の安全性に支障を来している。こうした都市計画決定地区や暫定用途地区では、基盤整備の未整備状態（以下、基盤整備未着手地区）の解除が求められる。大都市圏の中で、多くの基盤整備未着手地区を抱える愛知県では、暫定用途地区の解除スピードが鈍化しており、暫定用途地区の指定により開発が抑制され、市街化区域の低未利用地の有効活用が叫ばれている。

本章では、大都市圏における基盤整備未着手地区の未整備状態を抱える自治体を対象に、首都圏や、中部圏及び近畿圏別に検証する事によって、各大都市圏における基盤整備未着手地区の発生状況を把握し、基盤整備未着手地区における対応方針とその方策等を整理、検証する。また、愛知県における暫定用途地区の未整備状態を抱える市町を対象に、暫定用途地区の土地利用状況の把握、宅地化進行の要因分析、さらに、事例地区の検証から、ミクロ的な土地利用の課題を明らかにし、県ガイドラインが示す解除手法⁽³⁾（以下、ガイドライン解除手法）踏まえ、今後の土地利用の方向性や暫定用途地区のあり方について、考察することを目的とする。

全国等の区画整理事業における都市計画決定（以下、都決）面積は、1975年の160,277.7haから2016年では279,367.6haと2倍以上の推移となり、地区数も2,234地区から5,060地区と約1.7倍となっている。1975年からの伸び率として、都決地区数は大都市圏が全国等に比べ僅かだが2.34と高く、面積は1.73~1.74と同程度となっている。大都市圏を中心に、面的整備の中心的な事業手法として区画整理事業は役割を担っている（図4-1）。

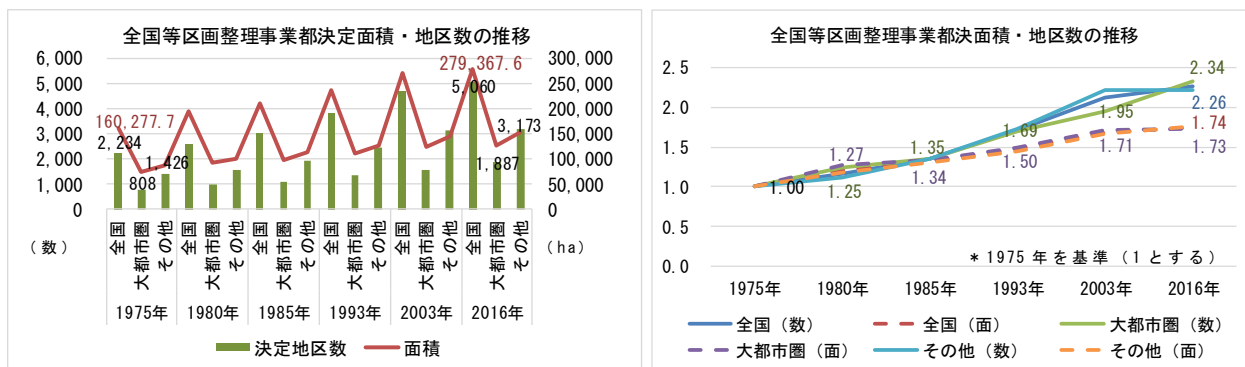


図4-1 全国と大都市圏等の区画整理事業における都決数と面積の推移

4.1.2 研究の方法

(1) 基盤整備未着手地区の定義

今後、人口減少が進み、都市の集約化が求められる中で、市街化区域の低未利用地におけるの課題として、基盤整備未着手地区に着目する。基盤整備未着手地区は、区画整理や、地区計画及び民間開発（以下、区画整理等）を目的に都市計画決定されながら基盤整備が未着手となっている地区や暫定用途地区とする。また、基盤整備の実施の見通しが明らかではなく、暫定的に市街化区域に偏入した区域（以下、暫定逆線引き地区）や、市街化調整区域（以下、調整区域）の中であって、将来計画的なまちづくりが行われる区域について定めた「特定保留区域」も含める。なお、本章では、国土交通省が定める「重点密集市街地」は、区画整理等の基盤整備を目的に指定されていないため定義に含まない。

(2) 研究の対象と方法

本章では、大都市圏⁽⁴⁾内全ての広域自治体にアンケート調査を行い(表 4-1)、都市計画決定地区等の基盤整備未着手地区の発生状況を把握した。また、基盤整備未着手地区を抱える基礎自治体アンケート調査から、大都市圏別の地域特性及び土地利用特性を把握(4.2)し、どのような地区が基盤整備未着手地区として残存しているか明らかにした。さらに、各地区の事業進捗状況や未着手地区となった要因を考察した。その上で、各地区の対応方針や、未着手地区の解除に至った経緯及び現在検討している方向性、事業手法を把握し(4.3)、首都圏及び中部圏の事業手法とその地区特性の考察を行った。以上により、大都市圏において基盤整備未着手地区の未整備状態の長期化における課題と今後の対応方針を述べた。

表 4-1 広域自治体・基礎自治体アンケート調査概要

	広域自治体	基礎自治体
調査対象	17 広域自治体	広域自治体のアンケート調査から、基盤整備未着手地区を抱える 96 基礎自治体
調査方法	電子メール及び郵送	電子メール及び郵送
調査日	2011 年 12 月～2012 年 1 月に実施 「追加調査」2013 年 11 月～12 月に実施	2011 年 12 月～2012 年 5 月 「追加調査」2013 年 12 月～2014 年 2 月に実施
有効回答数	(回収率 88.2%) 15/17	(回収率 83.3%) 80/96
主な質問項目	地区の有無、基礎自治体名及び面積、基盤整備未着手地区の解除に向けた現状及び今後の方向性等	地区の有無と概要（事業主体、指定年月日、経緯、DID 等との隣接状況等）、事業進捗及び対応方針等

4.1.3 既存研究の整理

基盤整備未着手地区に関する既存研究には、開発未着手地区における市街地縮小方針適用を示唆した研究¹⁾や、その課題と逆線引きを促す区域区分制度の必要性を述べている研究²⁾及び開発可能性を確保した逆線引き手法の課題³⁾を明らかにした研究もあるが、大都市圏を幅広く捉えているのではない。また、地区計画を市街地編入や拡大に伴う基盤整備手段としての問題点や住民満足度に係わる研究は複数見られるが^{4)～5)}、地方都市や神奈川県城山町のみを事例としている。

4.2 基盤整備未着手地区の把握と特性

4.2.1 大都市圏別における土地区画整理事業の推移

大都市圏別⁽¹⁹⁾、区画施整理の都決面積や地区数の推移では、1975年以降、2016年時点で首都圏が都決面積 66,041.3ha（1975年からの伸び率 1.82）と地区数 897（伸び率 1.96）と面積、地区数が最も多く、次いで、近畿圏、中部圏となっている。1975年を基準に最も高い伸び率では、中部圏で、地区数が 3.26、面積は 1.91 となっている。さらに、人口当たりも同様に中部圏の値が高く、都決面積は 2.57ha/十万人、地区数は 3.88 地区数/十万人となっており、中部圏において、区画整理を積極的に運用していることが窺る。次いで、都決面積、地区数とも、近畿圏、首都圏の順となっている（図 4-2）。

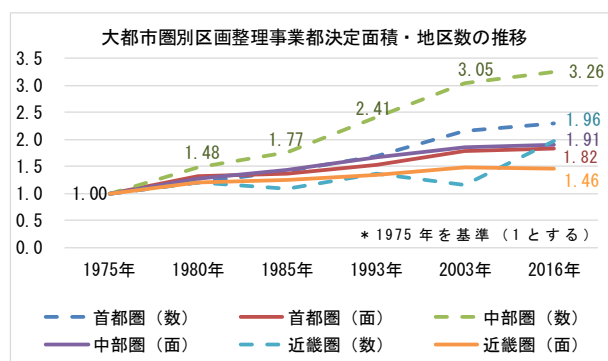
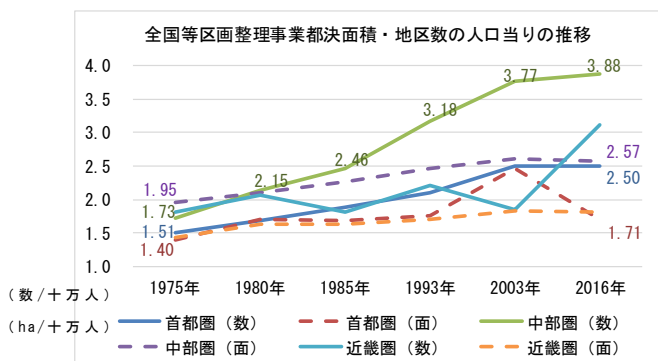
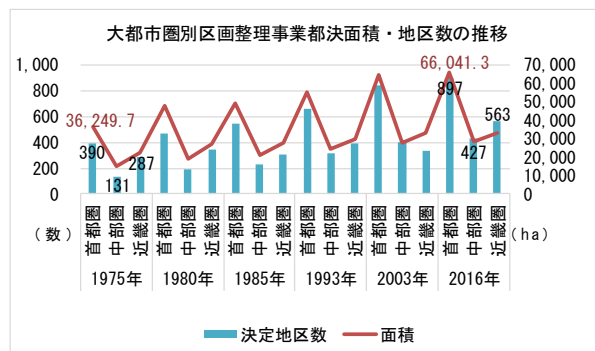


図 4-2 大都市圏の区画整理における都決面積及び地区数、人口当りの推移

4.2.2 大都市圏別における基盤整備未着手地区の発生状況

大都市圏内における 1 都 2 府 14 県を対象とする広域自治体アンケート調査から、1 都 1 府 9 県が基盤整備未着手地区を抱え、未整備状態で長期化している事を把握した。次に、1 都 1 府 9 県から基盤整備未着手地区を抱える基礎自治体にアンケート調査を行った結果、74 の基礎自治体（首都圏 31、中部圏 30、近畿圏 13）で 156 地区（首都圏 59、中部圏 69、近畿圏 28）において 8,924.6ha（首都圏 5,036.8、中部圏 1,295.2、近畿圏 2,592.7）の基盤整備未着手地区と面積を抽出した（表 4-2）。基盤整備未着手地区の事業手法では、約 97%（143 地区中 139 地区（不明・無回答を除く））が区画整理を念頭に置き、基盤整備地区を決定している（図 4-3）。

表 4-2 大都市圏別基盤整備未着手地区の発生状況

	基礎自治体 (数)	地区 (数)	面積 (ha)	ha/基礎自治体	ha/地区
首都圏	31	59	5,036.8	162.5	85.4
中部圏※1	30	69	1,295.2	43.2	19.3
近畿圏	13	28	2,592.7	199.4	92.6
合計	74	156	8,924.6	120.6	57.2

※1: 中部圏（愛知県）では、2 地区面積が未回答であった。そのため、ha/地区では中部圏では 67 地区で算出を行った。

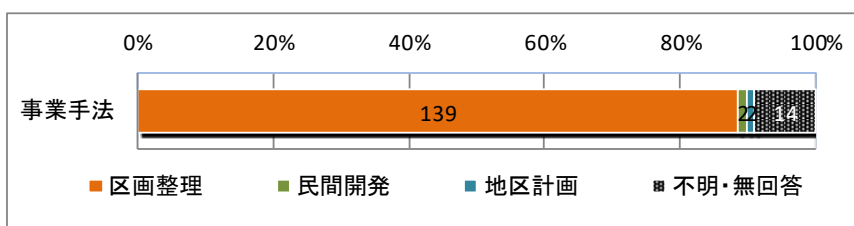


図 4-3 基盤整備未着手地区の事業手法

4.2.3 大都市圏別における基盤整備未着手地区の地域特性

(1) 首都圏

首都圏では、埼玉県の17基礎自治体（31基礎自治体中）と首都圏全体（表4-3）の約55%、地区数でも30地区（59地区中）約51%と最も多くを占めているが、地区面積では東京都が3,173.1ha（5,036.8ha中）と約63%を占めている。基礎自治体及び地区別の面積は、1基礎自治体当たり162.5ha、1地区当たり85.4haと高い結果となり（表4-2）、1地区当たり200ha以上となる大規模な地区は、世田谷区で2地区、足立区で2地区、葛飾区で1地区を把握した。指定時期は、10年以上の経過地区が全体の約98%（44地区中43地区）と基盤整備未着手地区の未整備状態が長期化しているとともに、1965-74年（S40年代）が約82%（44地区中37地区）と高い結果となり、約40年以上に渡り基盤整備未着手地区として残存している（図4-4）。また、1965-74年（S40年代）の指定面積は、全体の約95%の4,779.6haである。事業主体では、首都圏においては60%（30地区中18地区）が行政主導の市施行を想定しており、これは、他の大都市圏に比べ高いことが分かる（図4-5）。さらに、区画整理等の面的整備に備え、都市計画決定を行っている地区が約97%（59地区中57地区）となっており、暫定用途地区は、千葉県内の3市4地区と低い傾向にある（表4-3）。首都圏の地域特性として、埼玉県や千葉県及び東京都などの広域自治体に基盤整備未着手地区が残存し、既成市街地⁽⁵⁾や線引き時に都市計画決定された地区及び東京都では「図4-4:その他」として、特別都市計画法による緑地地域に代わるものとして、

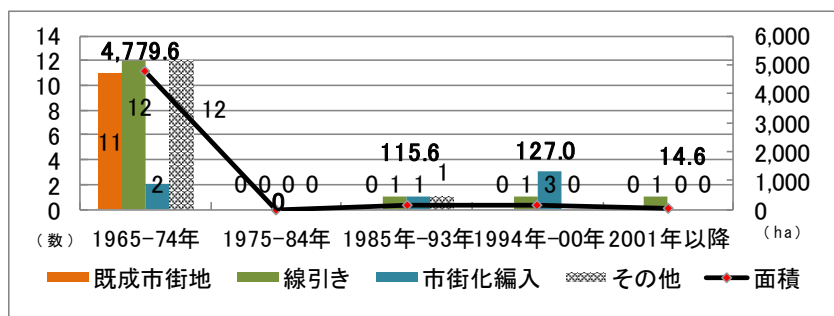


図 4-4 首都圏基盤整備未着手地区の発生状況

1965年から1969年にかけて旧都市計画法により決定した地区である。また、行政主導の市施行として区画整理を想定した地区が、基盤整備未着手地区の長期化として残存していることが窺える。

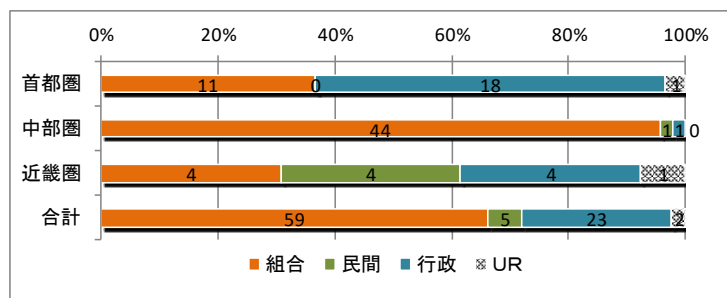


図 4-5 大都市圏別基盤整備未着手地区の事業主体

表 4-3 広域自治体別基盤整備未着手地区の発生状況（首都圏）

	基礎自治体 (数)	地区 (数)	面積 (ha)	都市計画決定地区	暫定用途地区 (都市計画決定がされていない地区)	重複指定地区 (都市計画決定地区+暫定用途地区)
栃木県	1	1	32.9	栃木市(1地区)・・・1市1地区、32.9ha		
群馬県	1	2	80.5	太田市(2地区)・・・1市2地区、80.5ha		
埼玉県	17	30	1,092.5	さいたま市(8地区)、志木市(1地区)、新座市(1地区)、和光市(1地区)、川越市(1地区)、富士見市(1地区)、ふじみ野市(1地区)、坂戸市(2地区)、春日部市(3地区)、羽生市(2地区)、熊谷市(1地区)、川口市(3地区)、東松山市(1地区)、滑川町(1地区)、戸田市(1地区)、鴻巣市(1地区)・・・16市29地区、1,078.3ha 暫定逆線引き地区 三芳町(1地区)・・・1市1地区14.2ha		
千葉県	6	14	657.8	千葉市(4地区)、八千代市(1地区)、市原市(3地区)、松戸市(2地区)・・・4市10地区、427.0ha	松戸市(2地区)・・・1市2地区、108.5ha	柏市(1地区)、印西市(1地区)・・・2市2地区、122.3ha
東京都	6	12	3,173.1	足立区(2地区)、杉並区(2地区)、葛飾区(3地区)、世田谷区(3地区)、中野区(1地区)、板橋区(1地区)・・・6区12地区、3,173.1ha		
計	31	59	5,036.8			

(2) 中部圏

中部圏では、愛知県が29基礎自治体（30基礎自治体中）と中部圏全体の約97%、地区数でも68地区（69地区中）の約99%と大部分を占めている（表4-4）。基礎自治体・地区別の面積は、他の大都市圏に比べ、1基礎自治体当たり43.2ha、1地区当たり19.3haと低い結果となっている（表4-2）。指定時期は、10年以上の経過地区が全体の約94%（62地区中58地区）を占め、各年代に基盤整備地区未着手地区として残存している（図4-6）。事業主体では、組合施行が約96%と他の大都市圏に比べ極めて高いことが分かる（図4-5）。さらに、区画整理等の面的整備に備え、暫定用途地区が約93%（69地区中64地区）となり、他大都市圏との運用の独自性が確認できた（表4-4）。

中部圏の地域特性として、愛知県を中心に既成市街地や調整区域から市街化区域に市街化編入⁽⁶⁾を進める過程で、地元主導の組合施行として区画整理を想定した地区が、基盤整備未着手地区の長期化として残存しているものと窺える。

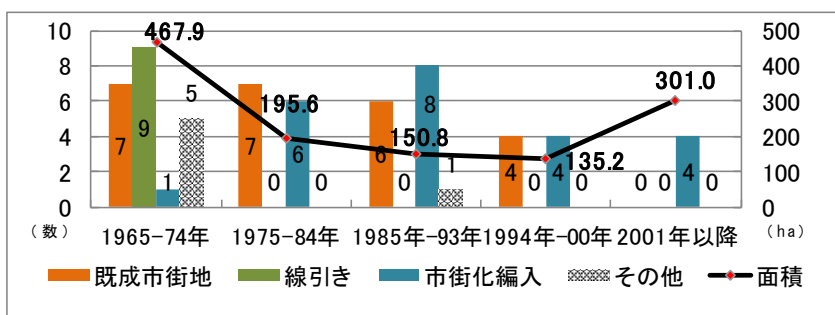


図 4-6 中部圏基盤整備未着手地区の発生状況

表 4-4 広域自治体別基盤整備未着手地区の発生状況（中部圏）

基礎自治体 (数)	地区 (数)	面積 (ha)	都市計画決定地区	暫定用途地区 (都市計画決定がされていない地区)	重複指定地区 (都市計画決定地区+暫定用途地区)
愛知県	29	1,273.3	名古屋市 (2地区)、日進市 (2地区)、田原市 (1地区)・・・3市5地区、341.3ha	名古屋市 (1地区)、大治町 (1地区)、あま市 (1地区)、北名古屋市 (2地区)、愛西市 (1地区)、稲沢市 (2地区)、瀬戸市 (3地区)、尾張旭市 (1地区)、東海市 (2地区)、大府市 (1地区)、知多市 (1地区)、阿久比町 (2地区)、東浦町 (1地区)、常滑市 (1地区)、南知多町 (5地区)、美浜町 (2地区)、みよし市 (5地区)、岡崎市 (1地区)、西尾市 (2地区)、豊橋市 (1地区)、豊川市 (6地区)、蒲郡市 (2地区)、新城市 (3地区)・・・23市47地区、566.8ha	日進市 (4地区)、長久手町 (2地区)、津島市 (4地区)、春日井市 (2地区)、尾張旭市 (1地区)、半田市 (1地区)、西尾市 (1地区)、田原市 (1地区)・・・8市16地区、365.1ha
静岡県	1	21.9		三島市 (1地区)・・・1市1地区、21.9ha	
計	30	1,295.2			

(3) 近畿圏

近畿圏では、滋賀県、京都府、兵庫県、奈良県の13基礎自治体に28地区の基盤整備未着手地区が残存し、他の大都市圏に比べ基礎自治体数及び地区数が少ない事が分かった(表4-5)。しかし、基礎自治体・地区別の面積は、他の大都市圏に比べ1基礎自治体当たり199.4ha、1地区当たり92.6haと高いことが窺える(表4-2)。1地区当たり200ha以上となる大規模な地区は、京都市で2地区、生駒市で1地区、高砂市で1地区を抱えている。また、指定時期は、10年以上の経過地区が全体の約92%(26地区中24地区)を占めるとともに、1965-74年(S40年代)が約73%(26地区中19地区)と高く、約40年以上に渡り基盤整備未着手地区として残存している(図4-7)。京都市では戦前(1938年)に工業地の敷地造成のため都市計画決定された地区や、1955-64年に都市改造事業のため都市計画決定された地区、高砂市では戦時中の区画整理による地区、生駒市では関西文化学術研究都市の建設を目的に基盤整備を予定された地区等、様々な背景を持つのが近畿圏の地域特性である。また、区画整理等の事業主体が多岐に渡っているのが特徴である(図4-5)。

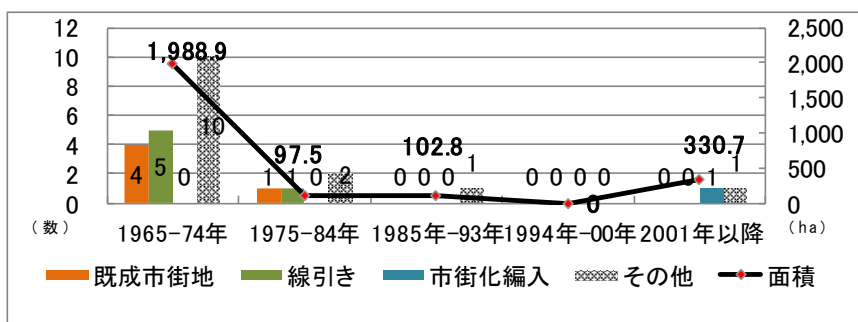


図 4-7 近畿圏基盤整備未着手地区の発生状況

表 4-5 広域自治体別基盤整備未着手地区の発生状況(近畿圏)

基礎自治体(数)	地区(数)	面積(ha)	都市計画決定地区	暫定用途地区(都市計画決定がされていない地区)	重複指定地区(都市計画決定地区+暫定用途地区)
滋賀県	1	115.5		特定保留区域 栗東市(1地区)、竜王町(1地区)・・・2市2地区、115.5ha	
京都府	3	1,142.4	京都市(13地区)・・・1市13地区、974.6ha 特定保留区域 京田辺市(1地区)・・・1市1地区、102.8ha	精華町(2地区)・・・1市2地区、65.0ha	
兵庫県	7	1,046.8	加古川市(2地区)、宍粟市(1地区)、芦屋市(1地区)、西宮市(2地区)、高砂市(1地区)、明石市(1地区)、相生市(1地区)・・・7市9地区、1,046.8ha		
奈良県	1	288		生駒市(1地区)・・・1市1地区、288.0ha	
計	13	2,592.7			

4.2.4 大都市圏別における基盤整備未着手地区の土地利用特性

(1) 首都圏

首都圏の地域特性から、指定背景として既成市街地や線引き時からの市街地におけるビルドアップを目的とした地区が多く、既成市街地では全ての地区が DID 区域内若しくは DID 区域の隣接している地区である。また、DID 区域内は 33 地区、全体の 78.6% を占め高い割合である。調整区域との隣接では、隣接していない地区が 28 地区、全体の 68.3% を占め高い割合である（表 4-6）。したがって、首都圏では DID 地区内若しくは DID 地区と隣接しており、調整区域と隣接していない既成市街地や線引き時に指定した地区、特に市街地内部において未着手地区が残存していることが特徴である。

典型事例として、春日部市では現在西金野井第二土地区画整理事業を実施しているが、過去の区画整理事業において、地元との合意形成が果たせず、3 地区の未着手地区が残存している。残存する位置は、八木崎駅至近の八木崎駅前地区（図 4-8 A）や、春日部駅至近の西部第二地区（図 4-8 B）及び南桜井駅北東に位置する西金野井第一地区（図 4-8 C）では、全て DID 地区内若しくは隣接地となっており、調整区域とは隣接していない。市街地内部において、未着手地区が残存していることが特徴である。

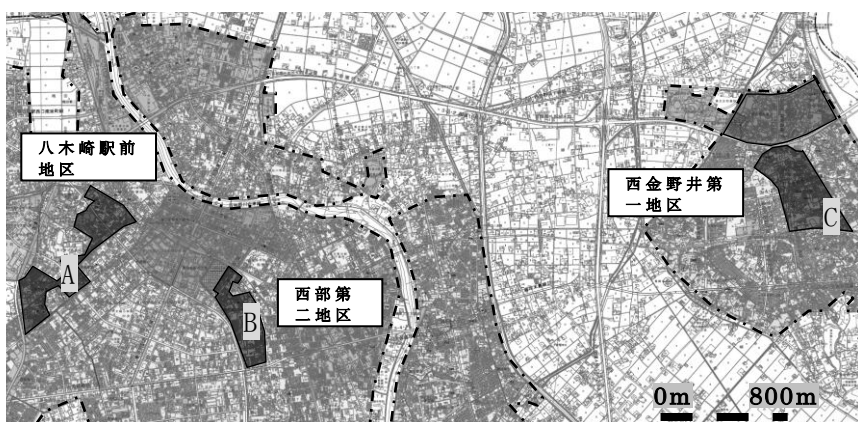


図 4-8 春日部市基盤整備未着手地区の位置図

A : 八木崎駅前地区 面積約 33.0ha

B : 西部第二地区 面積約 17.6ha

C : 西金野井第一地区 面積約 32.2ha ※線引きライン：- - - -

表 4-6 首都圏における DID 地区と調整区域との隣接状況

		DID 隣接			調整区域隣接		
		全て DID 区域内	DID との隣接状況有	DID との隣接状況無	全て調整区域内	調整区域と隣接状況有	調整区域と隣接状況無
首都圏	既成市街地	8	3	0	0	5	6
	線引き時	11	0	2	0	4	9
	市街地編入	2	1	2	0	3	1
	その他	12	1	0	1	0	12
	合計	33(78.6%)	5 (11.9%)	4(9.5%)	1(2.4%)	12(29.3%)	28(68.3%)
合計 (3 大都市圏)		65(52.4%)	27(21.8%)	32(25.8%)	2(1.6%)	65(51.6%)	59(46.8%)

(2) 中部圏

中部圏の地域特性から、指定背景として既成市街地や市街地編入を目的とした地区が多く、市街地編入ではDID区域内の地区が8地区ある一方、調整区域との関係では18地区（23地区中）の約78%が隣接している。DIDとの隣接していない地区は24地区、全体の41.4%を占め、他の大都市圏（首都圏9.5%、近畿圏16.7%）に比べて高い事が特徴である。また、調整区域と隣接している地区は47地区、全体の77%を占め他の大都市圏（首都圏29.3%、近畿圏25%）に比べて高い事が特徴である。（表4-7）。したがって、中部圏では調整区域との隣接した新たに市街地を編入した地区、特に市街地縁辺地域において、未着手地区が残存することが特徴である。典型事例として、北名古屋市では過去の区画整理事業において、地元との合意形成が果たせず、2地区の未着手地区が残存している。残存する位置は、過去の区画整理の経緯から一部未着手地区となった鍛冶ヶ一色村内西周辺地区（図4-9 A）と石橋地区（図4-9 B）になっており、全て調整区域と隣接地となっている。市街地縁辺部において、未着手地区が残存することが特徴である。

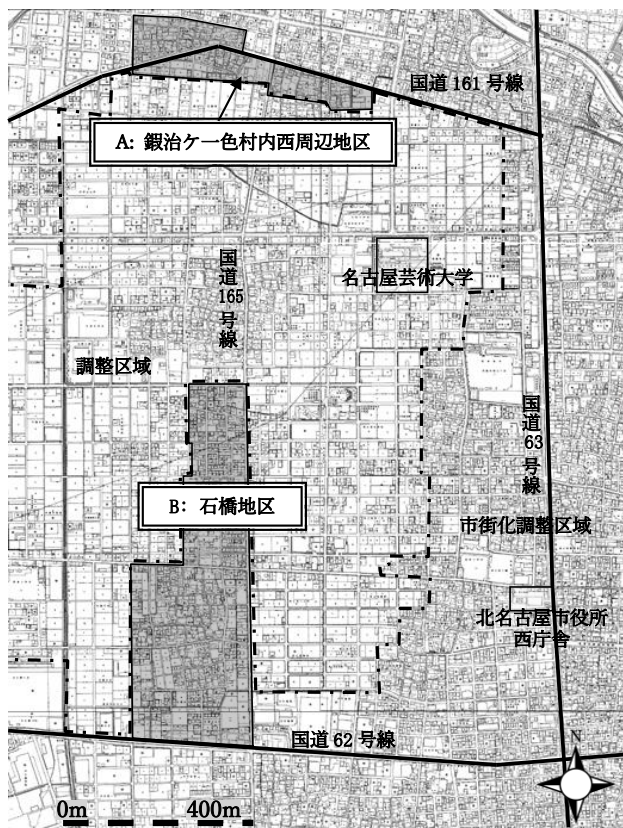


図 4-9 北名古屋市基盤整備未着手地区の位置図
 A：鍛冶ヶ一色村内西周辺地区
 面積約 11.0ha（DID 地区内と調整区域隣接）
 B：石橋地区 面積約 34.0ha（調整区域隣接）
 ※線引きライン：- - - -

表 4-7 中部圏における DID 地区と調整区域との隣接状況

		DID 隣接			調整区域隣接		
		全て DID 区域内	DIDとの隣接状況有	DIDとの隣接状況無	全て調整区域内	調整区域と隣接状況有	調整区域と隣接状況無
中部圏	既成市街地	5	4	12	0	18	5
	線引き時	0	6	3	0	7	2
	市街地編入	8	8	6	0	18	5
	その他	0	3	3	0	4	2
	合計	13(22.4%)	21(36.2%)	24(41.4%)	0(0.0%)	47(77.0%)	14(23.0%)
合計 (3大都市圏)		65(52.4%)	27(21.8%)	32(25.8%)	2(1.6%)	65(51.6%)	59(46.8%)

(3) 近畿圏

近畿圏の地域特性から、「図 4-7: その他」では、1965年以前に既成市街地のビルドアップを目的とした地区が多く、その他では10地区(12地区中)の約83%がDID区域内の地区である。また、DID区域内は19地区、全体の79.2%を占め首都圏と同程度となっている。調整区域との隣接では、隣接していない地区が17地区、全体の70.8%となっており、首都圏と同程度である(表4-8)。したがって、近畿圏ではDID地区内及びDID地区と隣接した既成市街地、特に市街地内部において、未着手地区が残存することが窺え、首都圏と類似していることが特徴である。

典型事例として、西宮市では甲東瓦木・甲東瓦木南地区土地区画整理事業として1967年11月と1969年5月に183.2haを都市計画決定し、1978年8月から事業を開始しているが、区画整理事業の減歩等に対する地元反対により合意形成が果たせず、2地区の未着手地区が残存している。施行済面積48.6haとなり、未施行面積134.6haとなっており、残存する位置は、西宮北口駅東方面に位置する甲東瓦木南地区(図4-10 A)とその北側に続き甲東瓦木地区(図4-10 B)、全てDID地区内になっており、調整区域とは隣接していない。市街地内部において、未着手地区が残存していることが特徴である。

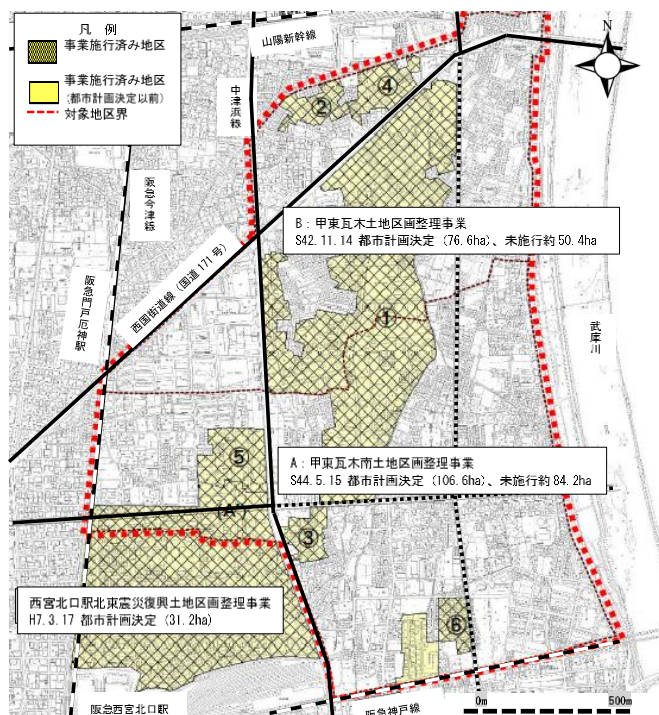


図 4-10 西宮市基盤整備未着手地区の位置図

- A : 甲東瓦木地区 面積約 50.4ha (DID 地区内)
- B : 甲東瓦木南地区 面積約 84.2ha (DID 地区内)

表 4-8 近畿圏における DID 地区と調整区域との隣接状況

		DID 隣接			調整区域隣接		
		全て DID 区域内	DID との隣接状況有	DID との隣接状況無	全て調整区域内	調整区域と隣接状況有	調整区域と隣接状況無
近畿圏	既成市街地	5	0	0	0	0	5
	線引き時	4	0	2	0	2	4
	市街地編入	0	0	1	0	1	0
	その他	10	1	1	1	3	8
	合計	19(79.2%)	1(4.2%)	4(16.6%)	1(4.2%)	6(25.0%)	17(70.8%)
合計 (3大都市圏)		65(52.4%)	27(21.8%)	32(25.8%)	2(1.6%)	65(51.6%)	59(46.8%)

4.2.5 事業進捗状況と基盤整備未着手地区となった要因

基盤整備未着手地区を抱える基礎自治体へのアンケート調査から、基盤整備に関する事業進捗は、「全て未着手」、「一部未着手」、「事業凍結状態」⁽⁷⁾、「庁内協議や地元協議中だが見通しが立たない」が129地区となり、全体の83%（156地区中（6地区無回答含む））を占めている（図4-11）。認可予定が11地区、事業実施予定が7地区となり、合計18地区で全体の12%である。

未着手地区の要因として、「地元合意形成の不調」が全体の約49%（首都圏約52%、中部圏約43%、近畿圏約55%）と約半数を占めている。具体的な内容として、南知多町では減歩への抵抗、阿久比町では地元地権者の機運が上がらない、加古川市では事業への関心の低さと言った意見が多くあった。次いで、行政の財政状況の変化や事業費の増大が要因となっている。一方で、事業に対する理解や経済情勢の変化ではなく、三島市では行政における政策方針の変化として中心市街地活性化へのシフトといった意見があった（表4-9）。

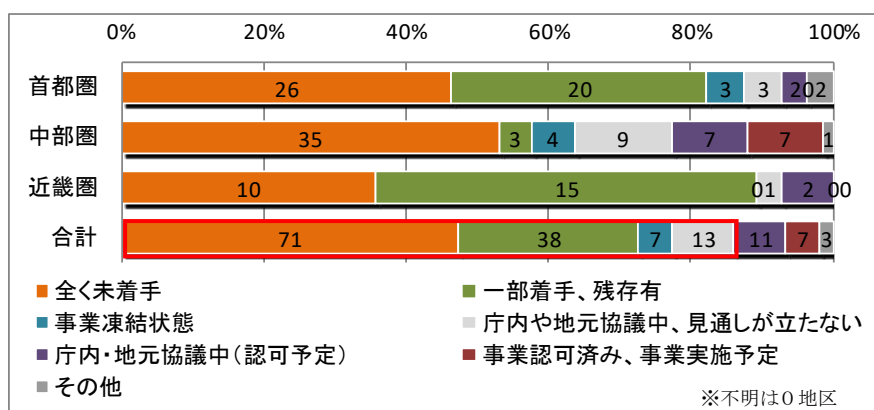


図4-11 大都市圏別基盤整備未着手地区の事業進捗状況

表4-9 基盤整備未着手地区となった要因

	首都圏	中部圏	近畿圏	合計
地元合意形成の不調	38 (52.1%)	32 (42.7%)	16 (55.2%)	86 (48.6%)
行政の財政状況や事業費の増大	5 (6.8%)	8 (10.7%)	1 (3.4%)	14 (7.9%)
事業者の撤退	1 (1.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.6%)
政策の転換	6 (8.2%)	1 (1.3%)	5 (17.2%)	12 (6.8%)
指定経緯の不明瞭さ、行政の課題認識の乏しさ	0(0.0%)	1(1.3%)	0(0.0%)	1(0.6%)
その他	11(15.1%)	6(8.0%)	2(6.9%)	19(10.7%)
不明・無回答	12(16.4%)	27(36.0%)	5(17.2%)	44(24.9%)
合計地区数（複数回答可）	73 (100.0%)	75 (100.0%)	29 (100.0%)	177 (100.0%)

4.3 基盤整備未着手地区における対応方針とその方策

4.3.1 基盤整備未着手地区における対応方針の検討状況

未着手地区への対応方針として、「全く検討していない」又は「全く検討できない」が31地区（137地区中（5地区無回答含む））、全体の約23%を占めている。中部圏では約43%（56地区中24地区）と他の大都市圏（首都圏約15%、近畿圏約4%）より高い結果となった（図4-12）。「検討しない」又は「全く検討できない」要因として、「地元要望がない」が全体の約51%（首都圏30%、中部圏約61%）と約半数を占めている。具体的な内容として、東海市や戸田市などでは暫定用途地区や都市計画決定地区に対する苦情も少ない、半田市などでは地元の面的整備への機運が高まっていないなど地元住民の事業に対する理解や基盤整備未着手地区への課題認識を適切に把握できていないと言った意見が多くあった。次いで松戸市などでは長年の放置できっかけが掴めないことが要因となっている（表4-10）。

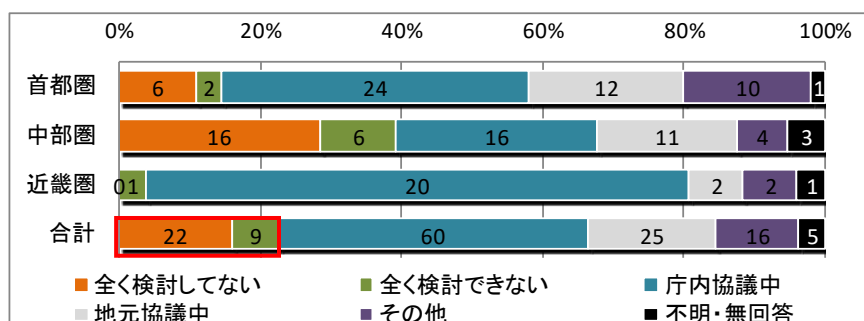


図4-12 大都市圏別基盤整備未着手地区の対応方針

表4-10 基盤整備未着手地区を全く検討しない・全く検討できない要因

	首都圏	中部圏	近畿圏	合計
地元要望がない	3 (30.0%)	17 (60.7%)	0 (0.0%)	20 (51.3%)
行政等の財政状況	1 (10.0%)	2 (7.1%)	0 (0.0%)	3 (7.7%)
長年の放置によるきっかけが掴めない	4 (40.0%)	1 (3.6%)	0 (0.0%)	5 (12.8%)
その他	2 (20.0%)	3 (10.7%)	1 (100.0%)	6 (15.4%)
不明・無回答	0 (0.0%)	5 (17.9%)	0 (0.0%)	5 (12.8%)
合計地区数(複数回答可)	10 (100.0%)	28 (100.0%)	1 (100.0%)	39 (100.0%)

4.3.2 基盤整備未着手地区の解除を検討するに至った経緯

基盤整備未着手地区の解除を検討するに至った経緯を見ると、「庁内協議中」と「地元協議中」が、近畿圏では約85%（26地区中22地区）、首都圏では約65%（55地区中36地区）と中部圏の約48%（56地区中27地区）に比べて高い水準となっている（図4-12）。庁内協議中や地元協議中と回答があった基礎自治体がそれらを検討するに至った経緯として、「担当課の認識」と「地元要望」が高く、次いで「広域自治体からの働きかけ」となっている（表4-11）。

表 4-11 基盤整備未着手地区の解除を検討するに至った要因

	首都圏	中部圏	近畿圏	合計
地元要望	9 (23.7%)	11 (22.4%)	1 (10.0%)	21 (21.6%)
議員要望	3 (7.9%)	5 (10.2%)	1 (10.0%)	9 (9.3%)
庁内要望	4 (10.5%)	3 (6.1%)	0 (0.0%)	7 (7.2%)
担当課の認識	9 (23.7%)	12 (24.5%)	3 (30.0%)	24 (24.7%)
広域自治体の働きかけ	8 (21.1%)	3 (6.1%)	4 (40.0%)	15 (15.5%)
その他	2 (5.3%)	5 (10.2%)	1 (10.0%)	8 (8.2%)
無回答	3 (7.9%)	10 (20.4%)	0 (0.0%)	13 (13.4%)
合計地区数（複数回答可）	38 (100.0%)	49 (100.0%)	10 (100.0%)	97 (100.0%)

4.3.3 基盤整備未着手地区の解除に向けた広域自治体の取組

首都圏内の広域自治体担当者の意見として、「長期未着手地区という状況では権利者への影響は極めて大きい」、「事業化に向けて取り組んでいる地区は早期事業化に各基礎自治体の取り組みを支援する」など、基盤整備未着手地区の未整備状態を重要な行政課題として認識している事が分かった。そのため、首都圏や近畿圏における広域自治体からの働きかけの比率が中部圏に比べ高い要因と考えられる。例えば、東京都では2002年3月に「周辺部における土地区画整理事業を施行すべき区域の市街地整備のためのガイドライン」、群馬県では2005年12月に「市街地整備方針ガイドライン」、埼玉県では2010年1月に「土地区画整理事業の事業区域変更に係る取扱いについて」を作成している。2012年3月には「長期未着手土地区画整理事業区域に係る市街地整備指針」に刷新した。兵庫県では2013年3月「長期未着手土地区画整理事業の見直しに関する基本的な考え方」を作成し、このように首都圏や近畿圏が積極的に各基礎自治体に対して働きかけを行っている（以下、基盤整備未着手地区の見直し基本方針）（表4-12）。

表 4-12 基盤整備未着手地区の見直し基本方針の策定状況

策定済	策定予定	未策定
東京都、埼玉県、群馬県、愛知県、兵庫県	栃木県	千葉県、滋賀県、京都府、奈良県

中部圏では、愛知県が2006年3月「暫定的な用途地域の解除に関するガイドライン」を作成しているが、広域自治体の働きかえを強く受けていないことが窺える。この背景には、基盤整備地区における区画整理を行政主導で進めた首都圏と地元主導で区画整理を進めてきた中部圏との経緯が大きく影響していると考えられる。

なお、埼玉県が刷新を図った「長期未着手土地区画整理事業区域に係る市街地整備指針」では、基盤整備未着手地区の必要性から区域の廃止や縮小、住民合意形成と解除に向けた市街地整備を進める方針を踏まえて作成され、愛知県が示す基本方針の内容として「手法」と「地区計画整備水準」のみと差が見受けられる。(表4-13)。なお、ヒアリング調査から、現在愛知県では解除に向けた取組が推進されないため、関係基礎自治体と暫定用途地区解除に向けた検討会を発足し、改定に向けた作業に取組み始めたことを把握した。

表 4-13 基盤整備未着手地区の見直し基本方針の内容

	整備の 必要性	地域別構想	手法（代替 含む）	地区計画整 備水準	区域縮小・ 廃止	住民合意 形成
愛知県	-	-	○	○	-	-
埼玉県	○	○	○	○	○	○
群馬県	○	○	○	-	○	○
東京都	-	-	○	○	-	○

※兵庫県の「長期未着手土地区画整理事業の見直しに関する基本的な考え方（2013年3月）」は、基礎自治体向けの非公開資料のため表8には記載しない

※愛知県では、調査時はGLの見直し作業をおこなっていたが、2016年2月に暫定用途地区解除を目指す施策ガイドライン」を策定した。

4.3.4 現在検討している方向性と事業手法について

現在、「庁内協議中」と「地元協議中」（図4-12）と回答している基礎自治体では、具体的な方向性や事業手法について、区画整理が24地区と全体の約22%、特に中部圏が17地区（首都圏6地区、近畿圏1件）と高い（表4-14）。首都圏では、50%（40地区中20地区）が地区計画を検討しており、中部圏の約29%を大きく上回っている。近畿圏のその他18地区では、京都市が12地区を占めている。地域の事情に応じた細街路対策等、実効性のある支援策の拡充、都市計画施設等の個別の整備を検討しており、12地区中4地区では区域の全面廃止、残り8地区では区域の一部廃止を検討している。西宮市では4m未満の道路は狭あい道路拡幅整備要綱の活用を基本とし、地区特性を考慮しながら都市計画指定区域の廃止を含めた見直しを順次行っている。

表 4-14 大都市圏別に解除に向け現在検討している方向性や事業手法

	区画整理	地区計画	開発許 可等	逆線引き	絞る段階 ではない	その他	不明・無 回答	合計地 区数
首都圏	6(15.0%)	20(50.0%)	1(2.5%)	0(0.0%)	5(12.5%)	8(20.0%)	0(0.0%)	40
中部圏	17(40.5%)	12(28.6%)	0(0.0%)	1(2.4%)	3(7.1%)	7(16.7%)	2(4.8%)	42
近畿圏	1(3.8%)	1(3.8%)	1(3.8%)	0(0.0%)	2(7.7%)	18(69.2%)	3(11.5%)	26
合計地 区数	24(22.2%)	33(30.6%)	2(1.9%)	1(0.9%)	10(9.3%)	33(30.6%)	5(4.6%)	108

4.3.5 現在想定している事業手法と地区特性

(1) 首都圏の場合

東京都が定める基本方針では、「区画整理から他の整備手法に移行する場合の判断基準となる整備水準」を定め、埼玉県が定める基本方針では「区画整理以外の手法により整備することが効率的な施行区域は、地域整備計画を策定することを必要事項」としている。そのような基本方針踏をまえ、区画整理以外の地区計画を検討している地区が多い事が窺える。地区計画を選択している地区の特徴として、耕地整備済みの5地区すべてが選択されている。これは「また」減歩されるなどの意識が高いためと考えられる。さらに、殆どの地区でDID地区内や調整区域との隣接状況が無い地区が多く、ある一定の市街地が進行しているため、区画整理を検討すれば、地元住民の合意形成と事業費が難しいと考えられる。地区計画を検討している経緯として、羽生市や、春日部市などでは地元合意形成や財政状況及び土地利用状況から区画整理の事業化は困難で区画整理事業化は現実的ではないと判断したことがある。また、志木市では密集市街地のため減歩が困難であり、区画整理事業に変わる代替手法として、地区計画が選択されている(表4-15)。

表 4-15 首都圏において現在想定している事業手法と地区特性

事業手法	地区状況				隣接状況						
	都市計画道路		耕地整理		DID地区			調整区域			
	整備済	未整備	整備済	未整備	全てDID区域内	DIDとの隣接状況有	DIDとの隣接状況無	全て調整区域内	調整区域との隣接状況有	調整区域との隣接状況無	
首都圏	区画整理	3 (100%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (100%)	4 (66.7%)	1 (16.7%)	1 (16.7%)	0 (0.0%)	1 (16.7%)	5 (83.3%)
	地区計画	14 (82.4%)	3 (17.6%)	5 (33.3%)	10 (66.7%)	16 (80.0%)	3 (15.0%)	1 (5.0%)	0 (0.0%)	5 (25.0%)	15 (75.0%)
合計地区数	17 (85.0%)	3 (15.0%)	5 (29.4%)	12 (70.6%)	20 (76.9%)	4 (15.4%)	2 (7.7%)	0 (0.0%)	6 (23.1%)	20 (76.9%)	

(2) 中部圏の場合

愛知県が定める基盤整備未着手地区の見直し基本方針では「区画整理以外の事業手法として、地区計画やその他（都市計画法第29条に基づく開発行為）」を明示しているにもかかわらず、区画整理を事業手法として検討している基礎自治体の方が多い。地区状況をみると、区画整理を検討している地区では、都市計画道路の未整備割合が高い。都市計画道路は、本来単独整備であるが、区画整理と一緒に整備するため、国から補助金が一部受けられる。また、これら耕地整理が未整備の地区が約93%と高く、耕地整理等の減歩を経験していない地区であることが区画整理の要因と考えられる。隣接状況では、区画整理と地区計画の選択に大きな違いは見受けられない(表4-16)。

表 4-16 中部圏において現在想定している事業手法と地区特性

事業手法	地区状況				隣接状況						
	都市計画道路		耕地整理		DID地区			調整区域			
	整備済	未整備	整備済	未整備	全てDID区域内	DIDとの隣接状況有	DIDとの隣接状況無	全て調整区域内	調整区域との隣接状況有	調整区域との隣接状況無	
中部圏	区画整理	11 (64.7%)	6 (35.3%)	1 (6.7%)	14 (93.3%)	1 (7.1%)	8 (57.1%)	5 (35.7%)	0 (0.0%)	13 (86.7%)	2 (13.3%)
	地区計画	10 (83.3%)	2 (16.7%)	4 (36.4%)	7 (63.6%)	1 (8.3%)	5 (41.7%)	6 (50.0%)	0 (0.0%)	11 (91.7%)	1 (8.3%)
合計地区数	21 (72.4%)	8 (27.6%)	5 (19.2%)	21 (80.8%)	2 (7.7%)	13 (50.0%)	11 (42.3%)	0 (00.0%)	24 (88.9%)	3 (11.1%)	

4.4 愛知県の暫定用途地区における宅地化進行要因の検証

4.4.1 基盤整備未着手地区における暫定用途地区の位置づけ

4.2.1 (65 頁) の、大都市圏別における土地区画整理事業（以下、区画整理）の推移では、中部圏において既成市街地の面的整備や、新たに市街化区域編入に伴う基盤整備の事業手法として、区画整理を積極的に運用してきた。大都市圏の区画整理における都決面積、地区数を広域自治体別に見ると(図 4-13: 左図)、1975 年を基準に地区数では、愛知県が 3.58 と高い水準となり、最も低い兵庫県の 1.89 に比べて約 2 倍となっている。地区面積では、千葉県が 2.84 と最も高く、埼玉県の 0.66 に比べて 4 倍を超えている。また、愛知県では地区数の伸びが高いが、面積においても 1.94 と千葉県に次いで高い水準となっている。そこで、4.2.1 (65 頁) の中部圏において、都決面積と地区数の人口当たりの高い伸びは、愛知県が牽引している考えられる。

そこで、愛知県では、新たに計画的に市街化を図るべき区域については、1970 年 11 月 24 日（市街化区域決定年月日）以降、多くの市町で暫定用途地区⁽⁸⁾を指定している。1975 年からの区画整理施行済の面積と地区数からも 2015 年には地区数 893 (約 2.3 倍)、面積 38,719.8ha (約 2.2 倍) となり、市街地開発事業を促す中心的な手法として、長年に渡り用いられてきた(図 4-13: 右図)。

暫定用途地区の数や面積は、1996 年度には 113 地区 2,120ha⁽⁹⁾が残存し、2005 年度には 82 地区 1,036.54ha と地区数は約 27%減、面積は約 51%減となった。しかし、2014 年度は 73 地区 798.81ha と 2005 年度から地区数は約 11%減、面積は約 23%減に留まり暫定用途地区の解除スピードが鈍化している。暫定用途地区を指定することで開発が抑制され、市街地開発事業の実施に向かうとの想定で制度を運用してきたが、その役割を検証する必要がある(図 4-14)。

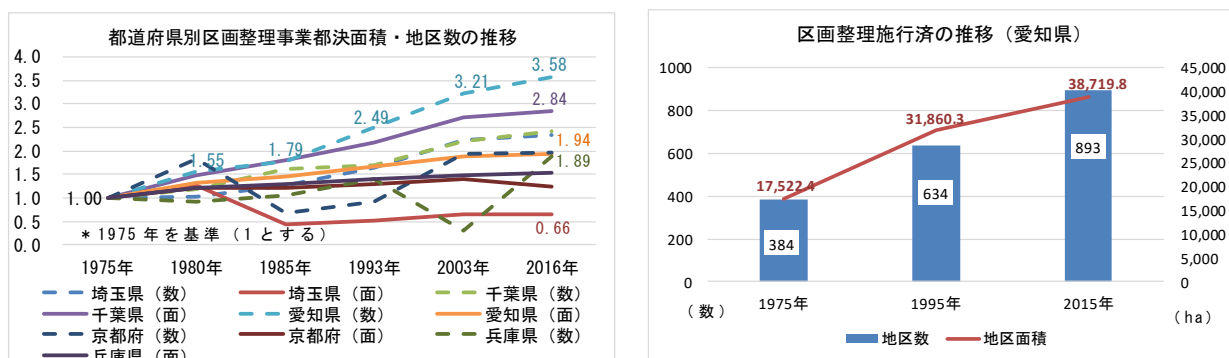


図 4-13 区画整理における都決、施行済の地区数と面積の推移

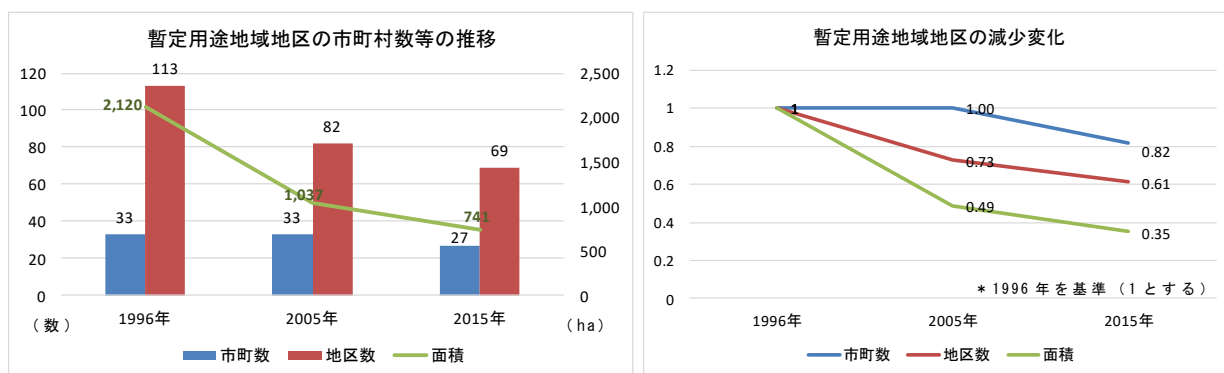


図 4-14 暫定用途地区の基礎自治体数と地区数、面積の推移

4.4.2 暫定用途地区の把握

本章では、県内における第一種低層住居専用地域（以下、一低層）で容積率 50%・建ぺい率 30%の暫定用途地区を抱える 29 の市町にアンケート調査を行い、地区内の敷地や建築物及び道路の現況を把握した（表 4-17）。また、市役所等の公共施設や他市町（市町境）までの距離等との関係を把握し、立地的特性から地区の宅地化進行を検証した。手法として、重回帰分析を用いて進行の要因を把握し、4 つの地区を事例選定し、現地調査やヒアリング調査及び資料収集から宅地化進行の課題を把握した。その上で、ガイドラインが示す解除手法の可能性から今後の土地利用の方向性を示し、同制度を総括する。

表 4-17 暫定用途地区のアンケート調査概要

調査対象	愛知県豊川市建設部都市計画課（愛知県建設部都市計画課調べ）から入手した資料に基づき、2014年3月現在に第一種低層住居専用地域で容積率 50%、建ぺい率 30%を抱える 29 市町 73 地区 798.81ha を対象
調査方法	電子メール及び郵送
調査日	2015年12月～2017年4月 「現地調査・ヒアリング調査」2016年2月、2017年4月
有効回答数	（回収率 75.9%）22/29。 22 市町の内、2 市 2 地区 21ha は暫定用途地区解除との回答
主な質問項目	敷地及び建築物の現況、道路・公園の整備状況、対応策（事業の方向性、庁内・地元協議の状況）、人口要因、主な公共施設等との関係（市役所・小中学校・大型店舗・鉄道駅等との距離）

4.4.3 暫定用途地区における宅地化進行の要因

県内における 29 市町を対象とするアンケート調査から、20 市町、47 地区において 489.9ha の暫定用途地区を把握⁽²⁰⁾した。道路等の公共施設が脆弱なまま、宅地化の進行について、各行政区域内の立地的特性や物理的環境として把握した。目的変数を宅地化率⁽¹⁰⁾に設定し、説明変数として地区面積、地区内道路密度（指定時・現状）、地区中心から小学校、中学校、市役所、大型店舗、鉄道駅、調整区域、他市町までの各距離の 10 項目を設定した（表 4-18）。

表 4-18 重回帰分析に用いる項目と内容

	項目	内容
目的変数	宅地化率	建築物のある敷地/地区面積
説明変数	地区面積	暫定用途地区の面積
	地区内の道路密度(指定時) ※1	建築基準法道路（2 項道路含む）/地区面積
	地区内の道路密度(現状) ※2	建築基準法道路（2 項道路含む）/地区面積
	小学校までの距離	最も近い小学校までの距離（地区中心より） ※3
	中学校までの距離	最も近い中学校までの距離（地区中心より） ※3
	市役所までの距離	市役所（本庁機能）までの距離（地区中心より） ※3
	大型店舗までの距離	最も近い大型店舗（床面積 1,000 m ² 超える）までの距離（地区中心より） ※3
	鉄道駅までの距離	最も近い鉄道駅までの距離（地区中心より） ※3
	調整区域までの距離	市街化調整区域までの距離（地区中心より） ※3
	他市町までの距離	他市町(市町境) までの距離（地区中心より） ※3

※1：暫定用途地区に指定された当時の国土院の航空写真に基づき執筆者が道路延長を判断した。また、2 項道路の判定は、建物が立地している場合を 2 項道路とした。

※2：市町アンケート調査による。

※3：地区中心より最も近い（直線距離）各施設や調整区域及び他市町までの距離

対象となる47地区の内、地理的状況から宅地化が進行しない3地区を除く⁽¹¹⁾44地区について、重回帰分析を用いた検証結果から、地区内の現状道路密度（偏回帰係数0.0015、標準偏回帰係数0.7234、P値0.0121）と市役所までの距離（偏回帰係数0、標準偏回帰係数-0.293、P値0.0328）、鉄道駅までの距離（偏回帰係数0、標準偏回帰係数-0.2787、P値0.0313）が有意で説明力のある変数として判定され、重相関係数は0.7606となった（表4-19）。

暫定用途地区における宅地化進行の要因として、地区内の現状道路密度が高く、地区中心より市役所や鉄道駅までの距離が近い程ほど、宅地化が進行する。地区内の道路密度が高いことは、暫定用途地区の指定時（以下、指定時）からの道路の存在により、接道義務を容易に果たすとともに、それらの道路から新たな道路を築造し既成市街地が宅地化進行した地区、一方、指定時には宅地化率や道路密度は高くないものの、結果かもしれないが、私道を含む開発の結果、新たな宅地化が進行した地区と解釈される。また、地区中心より市役所や鉄道駅までの距離が近いことは、暫定用途地区が各行政区域の比較的中心部に残存しており、既に宅地化が進行しているスプロール市街地として取り残されているとともに、鉄道駅が近いことで、利便性が高く開発可能性が高まることで宅地化が進行し、暫定用途地区の土地利用特性を示したものである。

表4-19 重回帰分析結果による宅地化の要因

変数名	偏回帰係数	標準偏回帰係数	F値	P値	判定	単相関
地区面積	0.0039	0.213	2.0522	0.1614		0.0712
地区内の道路密度(指定時)※1	-0.0002	-0.1104	0.156	0.6954		0.4593
地区内の道路密度(現状)※2	0.0015	0.7234	7.0525	0.0121	*	0.5693
小学校までの距離	0.0001	0.1484	1.012	0.3218		-0.0847
中学校までの距離	0.0001	0.1912	1.2277	0.2759		-0.0628
市役所までの距離	0	-0.293	4.9637	0.0328	*	-0.2286
大型店までの距離	-0.0001	-0.3056	4.061	0.0521		-0.204
鉄道駅までの距離	0	-0.2787	5.061	0.0313	*	-0.1914
調整区域までの距離	0.0001	0.0995	0.6538	0.4245		0.2642
他市町までの距離	0	0.2548	4.038	0.0527		0.07
定数項	0.0086		0.006	0.9385		
重相関係数	0.7606					

※1：暫定用途地区に指定された当時の国土地理院の航空写真に基づき執筆者が道路延長を判断した。また、2項道路の判定は、建物が立地している場合は2項道路とした。

※2：自治体アンケート調査による（以下、他市町までの距離含む）。

4.5 暫定用途地区の運用実態から計画課題の把握

4.5.1 事例地区の考え方と概要

抽出する考え方として、44地区の宅地化率の平均は約36%と高く、殆どの地区で宅地化が進んでいる状況があり、宅地化が進んでいない地区の方が稀と言える。また、宅地化進行の要因として市役所や鉄道駅までの距離は、暫定用途地区の今後の土地利用の方向を考察する上である程度固定された条件だが、道路密度は時間経過とともに増減が想定される。そこで、事例選定を行う上で、課題のある暫定用途地区の土地利用状況として、宅地化率が進んでいること、ガイドラインが示す解除手法等を踏まえ、特に道路密度、道路幅員、道路整備の状況が重要と考え、次の①～⑤の項目を基準として設定した。①宅地化率全44地区の平均値36%との関係、②現状道路密度が全44地区平均値229.25m/haとの関係、③宅地化率及び道路密度が平均値より高く、その内道路幅員6m以上、4m以上、4m未満の各割合が高い地区、④宅地化率が高く、道路密度が平均値より低く、その内道路幅員4m以上、4m未満の各割合が高い地区、⑤指定時に、一定の道路網が形成されている地区を抽出基準とした。ただし、地区内を検証する上で、道路幅員や建築物の年代等を把握するため、都市計画基礎調査のデータ入手状況を踏まえ、事例選定（以下、事例地区）を行った。

宅地化進行型(A)として、宅地化率及び道路密度6m以上の割合が高く、指定時に一定の道路網が形成されていた尾張旭市庄南町四丁目地区と、宅地化進行型(B)として、宅地化率及び道路密度4m以上の割合が高い豊川市国府上宿地区（以下、上宿地区）を抽出した。宅地化進行型(C)として、宅地化率及び道路密度4m未満の割合が高く、指定時に一定の道路網が形成された新城市城北西部地区を抽出した。一方、宅地化未進行型として、宅地化率及び道路密度が低い豊川市為当地区を抽出し、事例地区とした（表4-20）。

表 4-20 暫定用途地区における宅地化率等の一覧

整理番号	都市計画区域	市町村	地区名	地区面積 (ha)	市街化区域の編入時期	①宅地化率が高い(進行型)、 ②道路密度が高い注2,3		①宅地化率が高い(進行型)、②道路密度が低い注2,3		⑤一定の道路網の整備あり注4	①宅地化率が低い(未進行型)注2	都市計画基礎調査	①宅地化率	②道路密度(指定時) (m/ha)	②道路密度(現状) (m/ha)		
						③.6m以上高い	③.4m以上が高い	③.4m未満が高い	④.4m以上が高い							④.4m未満が高い	
1	名古屋	瀬戸市	品野中部	15.9	1980/12/22	注5							37.7%	193.7	230.2		
2			赤津南	35.8	1980/12/22							○		4.3%	188.5	200.2	
3		尾張旭市注6	庄南町四丁目	6.1	1979/3/2	○					○	○	78.1%	265.2	317.1		
4		愛西市	北名古屋市	湊高	10	1985/7/8	○				○		43.2%	236.0	262.0		
5				石橋	31	1979/3/2		○			○	○	50.2%	314.8	322.7		
6				鍛冶ヶ一色	10.6	1986/4/14			○		○	○	51.3%	388.7	402.5		
7			大治町	砂子	23	1970/11/24						○	20.7%	54.3	69.8		
8	尾張	稲沢市	領内北	2	1991/9/4						○	12.7%	260.0	314.5			
9			法立・西光法	3.8	1991/9/4						○	○	21.2%	218.4	306.1		
10	知多	半田市	岩滑東	6.1	1984/2/2						○	31.4%	236.1	249.2			
11			常滑市	新田	8.6	1985/5/1						○	26.4%	159.3	218.8		
12		大府市	知多市	大府平子	13	1986/1/10						○	20.8%	128.5	183.8		
13				佐布里切山	2.1	1970/11/24						○	○	21.7%	94.5	158.6	
14		阿久比町	阿久比町	白沢	10.4	1970/11/24						○	34.1%	144.2	184.7		
15				卯坂中部	2.19	1984/2/22						○	○	16.6%	180.8	180.8	
16				卯坂南部	0.69	1984/2/22		○				○	○	61.2%	326.1	326.1	
17				五反田上	0.41	1991/9/4						○	○	26.0%	197.6	212.2	
18				小廻間	2.42	1970/11/24						○	○	21.0%	103.7	109.9	
19				東浦町	組田	3.8	1984/2/22						○	○	0.3%	61.1	61.1
20				南知多町	南知多町	内海駅北	1.8	1984/2/22						○	○	22.4%	88.3
21		内海第二	13.1			1970/11/24				○			○	40.3%	96.6	197.8	
22		山海	6.9			1970/11/24							○	○	29.3%	118.2	165.1
23		豊浜	0.7			1970/11/24							○	○	27.8%	298.5	378.6
24		大井	2.8			1985/5/1							○	○	4.3%	51.5	112.5
25		豊田	豊田市			八草	59.1	1979/3/2					○	○	44.4%	79.5	200.3
26				市木	8.5	1984/4/4						○	○	15.7%	11.8	160.0	
27				鵜ヶ瀬	4	1970/11/24						○	○	8.3%	78.3	78.3	
28			みよし市	みよし市	天王(新屋)	4.6	1970/11/24			○			○	60.7%	339.1	369.3	
29	東山				4.5	1970/11/24		○				○	○	72.8%	342.2	378.9	
30	弥栄				19.6	1970/11/24						○	○	50.5%	138.3	284.1	
31	中島				22.5	1984/4/4		○				○	○	41.3%	274.7	336.4	
32	三好中部				17.3	1997/4/18						○	○	5.1%	46.1	46.1	
33	注1				西尾市	大坪地区	4.1	1985/7/31						○	○	17.7%	261.0
34	東三河	豊川市	為当	16.7	1984/4/4						○	○	21.2%	101.1	106.9		
35			国府岡本	5.5	1970/11/24		○					○	○	41.3%	286.7	372.9	
36			国府高畑	9.8	1970/11/24		○					○	○	44.1%	237.5	256.3	
37			上宿	20.2	1970/11/24		○					○	○	55.9%	138.7	269.9	
38			平尾	11.6	1970/11/24	○						○	○	51.4%	127.2	254.2	
39			伊奈	12	1970/11/24				○			○	○	48.5%	155.7	213.8	
40		蒲郡市	蒲郡市	形原町堤下	2.2	1984/4/4					○	○	40.7%	318.2	358.2		
41				豊岡町上前田	9	1970/11/24			○				○	○	36.6%	155.6	286.9
42		新城市	新城市	城北西部	5.3	1970/11/24			○		○	○	85.6%	177.4	237.9		
43				石田・橋向	13.5	1970/11/24					○	○	○	63.3%	101.5	186.4	
44	平井			7.8	1970/11/24					○	○	○	55.7%	124.4	132.4		

※1:西三河 ※2:宅地化率が高い:全44地区の平均値36%以上場合。低い:36%未満の場合
 ※3:道路密度が高い:全44地区の平均値229.25m/ha以上の場合。低い:229.25m/ha未満の場合
 ※4:一定の道路網が整備されていた地区とは、指定時に一定の道路網が整備されている地区
 ※5:アンケート調査により不明(算出困難)との回答(電話確認含む)
 ※6:グレーの基礎自治体は事例地区

(1) 宅地進行型(A)：尾張旭市庄南町四丁目地区概要

庄南町四丁目地区（1979年3月指定：6.1ha）が位置する尾張旭市は、人口80.8千人⁽¹²⁾の愛知県北西部に位置し、北と西は名古屋市と隣接している。市域全域が都市計画区域であり（2,103ha）、市街化区域は1,178ha（約56%）、市街化調整区域（以下、調整区域）は925ha（約44%）の構成である。人口では市街化区域に77.1千人（約95%）⁽¹³⁾であり、愛知県平均の約83%⁽¹⁴⁾より高い都市である。

残存する暫定用途地区は、1979年3月に指定され、長年、地区内の地権者との協議が行われず、また、過去の区画整理において、地元との合意形成が果たせず、2地区の暫定用途地区が残存している。ため池と公共用地によって構成された平池地区（図4-15 A）と、過去の区画整理に対する地元の了解が得られず、暫定用途地区となった庄南町四丁目地区（図4-15 B）となっており、全てDID地区内となっている。事例地区の庄南町四丁目地区では、地区周辺を含めて1969年～79年印場第一区画整理が検討されていたが、地元との合意形成が不調に終わり、四丁目のみ外れ1979年3月に市街化編入を行い暫定用途地区となる。

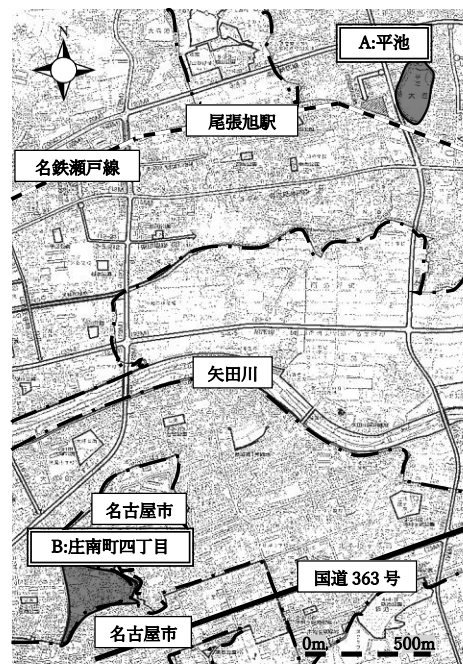


図4-15 尾張旭市基盤整備未着手地区の位置図

A：平池地区 面積約3.5ha
B：庄南町四丁目地区 面積約6.1ha
線引きライン：- · - · - · - · -

(2) 宅地進行型(B)：豊川市上宿地区概要

宅地化未進行型：為当地区概要

上宿地区（1972年11月指定：20.2ha）と為当地区（1984年4月指定：16.7ha）が位置する豊川市は、人口182.5千人⁽¹²⁾の愛知県東三河地域に位置し、西は岡崎市、東は豊橋市に隣接している。市域全域が都市計画区域であり（16,079ha）、市街化区域が3,496ha（約22%）、調整区域が12,583ha（約78%）の構成である。人口では市街化区域に150.3千人（約82%）であり⁽¹³⁾、愛知県平均の約83%⁽¹⁴⁾と同程度の都市である。

残存する暫定用途地区は、現在実施中の西部区画整理から一部暫定用途地区となった上宿地区等（図4-16 A C D）、と過去の区画整理から一部暫定用途地区となった為当地区等（図4-16 B E F）となっており、全て調整区域と隣接している。事例地区の上宿地区では、地区周辺を含めて区画整理を検討していたが、地元との合意形成が不調に終わり、1972年11月に当初線引き時の市街化区域が暫定用途地区となる。また、為当地区では区



図4-16 豊川市基盤整備未着手地区の位置図

A：国府上宿地区 面積約20.2ha
B：国府岡本・高畑地区 面積約15.3ha
C：八幡地区 面積約2.5ha
D：平尾地区 面積約11.6ha
E：為当地区 面積約16.7ha
F：伊奈地区 面積約12ha
※：線引きライン：- · - · - · - · -

画整理を検討していたが、地元との合意形成が不調となり、1984年4月にダウンゾーニング（1972年11月指定に第一種住居専用地域（以下、一住）、容積率200%及び建ぺい率60%から、一低層の容積率50%及び建ぺい率30%）を行い暫定用途地区となる。

(3) 宅地進行型(C)：新城市城北西部地区概要

城北西部地区（1972年9月指定：5.3ha）が位置する新城市は、人口47.1千人⁽¹²⁾の愛知県東三河地域に位置し、西は豊田市、岡崎市、南は豊川市、豊橋市、東と南は浜松市（県境）と隣接している。市域の一部が都市計画区域であり（11,794ha）、市街化区域が536ha（約5%）、調整区域が11,258ha（約95%）の構成である。人口では市街化区域に16.9千人（約36%）⁽¹³⁾であり、愛知県平均の約83%⁽¹⁴⁾より低い都市である。

残存する暫定用途地区は、市街地の拡大に伴い1972年に一住の暫定用途地区（容積率50%及び建ぺい率30%）に指定され、1995年に一低層に用途地域が変更され、全て調整区域と隣接している。全44地区の中で最も宅地化が進行している城北西部地区（図4-17A）は、1992年に地元住民から区画整理の見直し要望が出された。また、石田・橋向地区（図4-17B）は、2005年に区画整理、2009年に地区計画を断念し、平井地区（図4-17C）も同様に、2000年に区画整理、2008年に地区計画を断念した。現在、暫定用途地区の解除に向けて石田・橋向地区と平井地区は2012～13年から、狭あい道路整備事業を実施している。

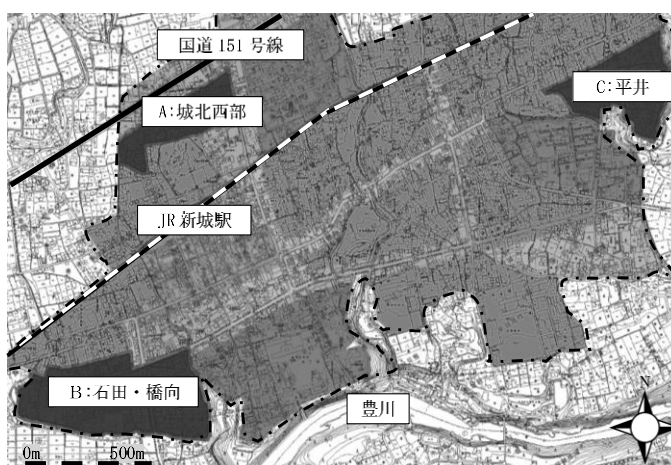


図4-17 新城市基盤整備未着手地区の位置図

- A：城北西部地区 面積約5.3ha
- B：石田・橋向地区 面積約13.5ha
- C：平井地区 面積約7.8ha
- ※：線引きライン：- - - -

4.5.2 宅地進行型の現況と課題

(1) 「尾張旭市庄南町四丁目地区・・・宅地化進行型 A」

庄南町四丁目地区は、宅地化率 78.1%であり、宅地化進行の要因である現状道路密度は 317.1m/ha、市役所までの距離は 2,600m、鉄道駅までの距離は名古屋市営地下鉄藤が丘駅まで 1,520m となっている。当時の道路網として、地区北側と西側には区画道路として 8m 以上の道路が既に整備され（図 4-18：I）、地区内中央には 4m 以上 8m 未満の道路が東西を横断しており（図 4-18：II）、現在の道路形状の骨格が既に形成されている（写真 4-1.4-2）。道路幅員の状況として、6m 以上の総延長が 1,087m、約 50% を占め 4m～6m 道路（669m）を含めると、道路延長の約 80%を占めている（表 4-21）。年代別の建築物を見ると、1980 年以前の建築物がある敷地面積割合は約 28%となり、新たに整備された、主に幅員 4m 以上 8m 未満の道路若しくは 1979 年の指定時からの道路を接道として建設、建替えられた建築物の敷地面積割合が約 72%と解釈され、地区内全体に 1980 年以降の建築物が立地している。建築物のある敷地面積の割合は、300 m²以上が約 64%と高く、敷地にゆとりのある建築物が多く存在している。また、未接道敷地の面積が 671 m²（敷地数 8）と全体敷地の 1.1%と 4 地区の中で最も低い。

庄南町四丁目地区は 6m 以上の道路幅員の割合が約 50%と高く、宅地化率 78.1%の内、1980 年以降の建築物がある敷地面積割合は約 72%と解釈され、区画整理を実施しなくても、多くの建築物は 6m 以上の道路を接道として、宅地化が進行している。また、宅地化進行の要因である市役所や鉄道駅までの距離が平均以下（市役所までの距離平均 3,223m・鉄道駅までの距離平均 1,934m）で比較的近いことも窺える。そうした立地状況や指定時に 6m 以上の道路密度が一定程度整備されている場合、区画道路などの面的な公共施設整備に向けて、宅地化の抑制を目的とする暫定用途の効果は低いと考える。

庄南町四丁目地区では、宅地化率の割合が高く、既に整備されていた 6m 以上の道路や新たに整備された道路を接道として住宅等の建設が進み、新たに宅地化が進行した事例である。また、未接道敷地の割合が低く、引き続き宅地化が進むことが予測される。暫定用途の効果が低い地区と考えるが、既に、6m 以上の道路密度が一定程度整備されている場合には、容積率や建ぺい率の規制により、結果、ゆとりのある住環境が形成されていると解釈できる。今後の土地利用の方向性として、ガイドラインが示す解除手法から、一定の道路密度や幅員が確保されている庄南町四丁目地区では、地権者の減歩等への抵抗が想定され、区画整理より現道拡幅や道路の補完等による地区計画が望ましいと考える。

表 4-21 事例地区の敷地や道路状況等の一覧

地区名		庄南町四丁目地区	上宿地区	城北西部地区	為当地区	
建築物のある敷地	敷地数	129	441	106	82	
	面積 (㎡)	47,639	116,187	45,361	35,187	
宅地化率		78.1%	55.9%	85.6%	21.2%	
1980年以前の建築物がある敷地	敷地数	29 (22.5%)	286 (64.9%)	52 (49.1%)	53 (64.6%)	
	面積 (㎡)	13,394 (28.1%)	32,958 (28.4%)	18,030 (39.7%)	5,914 (16.8%)	
未接道敷地 ※1	敷地数	8 (4.5%)	33 (1.6%)	12 (8.6%)	102 (7.7%)	
	面積 (㎡)	671 (1.1%)	9,050 (3.4%)	3,207 (5.5%)	33,516 (10.2%)	
敷地規模別現況 (建築物のある敷地) ※2	200㎡未満	敷地数	44 (34.1%)	226 (51.2%)	35 (33.0%)	21 (25.6%)
		面積 (㎡)	6,874 (14.5%)	32,135 (27.7%)	5,852 (12.9%)	2,688 (7.6%)
	200～300㎡未満	敷地数	52 (40.3%)	127 (28.8%)	28 (26.4%)	19 (23.2%)
		面積 (㎡)	12,007 (25.3%)	29,992 (25.8%)	6,822 (15.0%)	4,715 (13.4%)
	300㎡以上	敷地数	33 (25.6%)	88 (20.0%)	43 (40.6%)	42 (51.2%)
		面積 (㎡)	28,488 (60.1%)	54,059 (46.5%)	32,687 (72.1%)	27,782 (79.0%)
敷地規模別現況 (建築物のない敷地) ※2	200㎡未満	敷地数	28 (58.3%)	1,426 (88.8%)	10 (29.4%)	801 (64.3%)
		面積 (㎡)	3,122 (22.9%)	52,978 (35.8%)	1,080 (8.3%)	43,807 (14.9%)
	200～300㎡未満	敷地数	7 (14.6%)	73 (4.5%)	7 (20.6%)	110 (8.8%)
		面積 (㎡)	1,760 (12.9%)	18,291 (12.3%)	1,727 (13.3%)	26,316 (8.9%)
	300㎡以上	敷地数	13 (27.1%)	106 (6.6%)	17 (50.0%)	335 (26.9%)
		面積 (㎡)	8,748 (64.2%)	76,869 (51.9%)	10,219 (78.5%)	224,802 (76.2%)
道路の幅員 ※2	6m以上の総延長		1,087 (49.7%)	1,227 (22.5%)	235 (18.6%)	544 (30.5%)
	4～6mの総延長		669 (30.6%)	3,296 (60.5%)	252 (20.0%)	311 (17.4%)
	4m未満の2項道路の総延長		432 (19.7%)	928 (17.0%)	774 (61.4%)	930 (52.1%)
道路密度 (現状) (m/ha)		317.1	269.9	237.9	106.9	

※1:未接道敷地割合：未接道敷地数・面積/全敷地数（建築物ある敷地+建築物のない敷地）・面積

※2:網掛け：敷地規模別現況（建築物のある敷地、建築物のない敷地）及び道路幅員では、各項目の内で最も多い割を示す

※3:4地区全て、2015年4月1日現在データを利用



図 4-18 庄南町四丁目地区の年代別建物と道路幅員状況



写真 4-1 庄南町四丁目地区指定当時の道路（左(A)：4m以上 右(B)：4m以上）

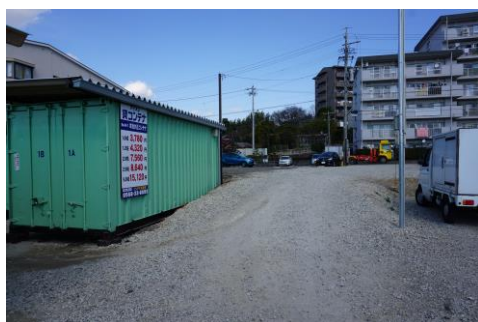


写真 4-2 庄南町四丁目地区内の空閑地（左(C)：コンテナ倉庫 右(D)：公園）

(2) 豊川市上宿地区・・・宅地化進行型 B

上宿地区は、宅地化率 55.9%であり、宅地化進行の要因である現状道路密度は 269.9m/ha、市役所までの距離は 4,460m、鉄道駅までの距離は名鉄本線国府駅まで 550m となっている。当時の道路網として、地区北側と東側には区画道路として、4m 以上～9m 未満の道路が整備されているが（図 4-19）、その後、宅地開発等に合わせて新たに 4m 以上～6m 未満の道路が整備されている（写真 4-4）。道路幅員の状況として、4m～6m 道路の総延長が 3,296m、約 61%を占め 6m 以上(1,227m)を含めると 83%を占めている（表 4-21）。年代別の建築物を見ると、1980 年以前の建築物がある敷地面積割合は約 28%であり、特に 1980 年以前の建築物が集中している場所が存在する（図 4-19）。一方、宅地開発等により新たに整備された、4m～6m 未満の道路若しくは 1970 年の指定時からの道路を接道として住宅が建設、建替えられた建築物の敷地面積割合が約 72%と解釈される。

建築物のある敷地面積の割合は、300 m²以上が約 47%と 4 地区の中で最も低いことから、300 m²以下の敷地で宅地開発等（図 4-19：写真 4-4）が進み、未接道敷地の面積が 9,050 m²（敷地数 33）と全体敷地の約 3%と低いことも窺える。

上宿地区は、4m～6m の道路幅員が約 61%と高く、宅地化率 55.9%の内、1980 年以降の建築物がある敷地面積割合の約 72%を踏まえ、区画整理に対する地元合意形成が不調の場合、既存道路若しくは宅地開発等により、整備基準に満たない⁽¹⁵⁾、新たに整備された 4m～6m 未満道路を接道として、宅地化が進行している。4m～6m 未満道路が築造される理由⁽¹⁵⁾として、開発行為の面積が 1,000 m²以上では原則 6m 以上の道路幅員が必要となるが、開発面積が 1,000 m²未満の場合、建築基準法第 42 条第 1 項第 5 号の規定に基づく道路位置指定⁽¹⁶⁾を用いた開発行為によるものと考えられる。また、市役所までの距離は平均以上だが、駅（図 4-16）至近であり、開発可能性が高い市街地においては、宅地化の進行抑制を目的とする暫定用途の効果は低いと考える。

上宿地区では、宅地化率の割合が高く、宅地開発等に伴い整備された 4m～6m 未満の道路を接道として住宅等の建設が進み、新たに宅地化が進行した事例である。また、未接道敷地の割合が低く、引き続き宅地化が進むことが予測される。なお、暫定用途の効果が高い地区と考えるが、特に、開発可能性が高い地区において、調整区域にしないと防ぐことは難しく、開発行為の面積基準が 1,000 m²以上の東三河都市計画区域⁽¹⁷⁾では、ミニ開発が進むことが予測され、その対応を含め、暫定用途地区を解除することがとても困難な地区と言える。今後の土地利用の方向性として、ガイドラインが示す解除手法から、一定の道路密度や幅員が確保されている上宿地区では、地権者の減歩等への抵抗が想定され、区画整理より現道拡幅や道路の補完等による地区計画が望ましいと考える。

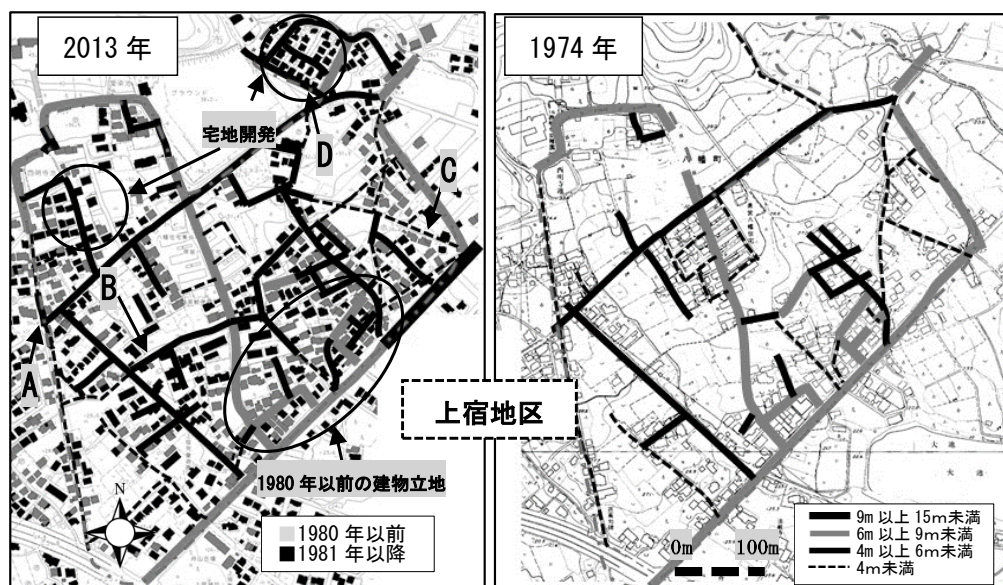


図 4-19 上宿地区の年代別建物と道路幅員状況



写真 4-3 上宿地区内の道路（左(A)：変則交差点 右(B)：排水不良）



写真 4-4 上宿地区内の道路（左(C)：狭隘道路 右(D)：開発道路）

(3) 新城市城北西部地区・・・宅地化進行型 C

城北西部地区は、宅地化率 85.6%であり、宅地化進行の要因である現状道路密度は 237.9m/ha、市役所までの距離は 730m、鉄道駅までの距離として JR 東海飯田線新城駅まで 490m となっている。当時の道路網として、地区外の国道 151 号線は未整備となっているが、地区東側には 6m 以上（図 4-20）の道路と地区中央を南北に横断する 4m 以上の道路が整備されており、現在の道路形状と大きな変化は見受けられない（写真 4-5）。道路幅員の状況として、4m 未満の総延長が 774m、約 61%を占め狭あい道路が多く道路基盤が脆弱となっており、6m 以上の総延長が 235m、約 19%となり 4 地区の中で最も低い（表 4-21）。年代別の建築物を見ると、1980 年以前の建築物がある敷地面積割合は約 40%と 4 地区の中で最も高く、指定時から既に整備されている 4m 未満の道路を接道として住宅が建設されており、指定時には、既存集落を含む、一定の宅地化が進行していた地区と解釈される。建築物のある敷地面積割合は、300 m²以上の割合が約 72%と高いことから、敷地にゆとりのある建築物が多く存在している。一方、建築物のない敷地面積の割合では、300 m²以上の割合が約 79%と 4 地区の中で最も高く、また、未接道敷地の面積 3,207 m²（敷地数 12）と全体の約 6%である。

城北西部地区は、4m 未満の道路幅員の割合が約 61%と高く、宅地化率 85.6%の内、1980 年以前の建築物がある敷地面積割合が約 40%（4 地区平均 28.3%）と 4 地区の中で最も高いことから、指定時には、既に一定の宅地化の進行とともに、多くの建築物は 4m 未満の狭あい道路を接道としている。確認申請や開発許可要件が揃えば開発を容認することとなり、開発を防げる効果は無く、また、市役所までの距離は平均以上だが、駅（図 4-17）至近も宅地化の進行の要因と窺える。指定時には、既に一定の宅地化が進行している既成市街地で、さらに開発可能性が高い地区では、宅地化の抑制を目的とする暫定用途の効果は低いと考える。

城北西部地区では、宅地化率の割合が高く、1980 年以前からの建築物が多く、既存集落が立地している既成市街地で、既に築造されていた 4m 未満の狭あい道路等を接道として、住宅等の建設が進行した事例である。また、未接道敷地の割合が低く、引き続き宅地化が進むことが予測される。既成市街地の地区において、特に 4m 未満の狭あい道路の割合が高い地区では、密集市街地として宅地化が進み、暫定用途地区として残存した場合、その解除することがとても困難な地区と言える。また、道路密度が高く、さらに狭あい道路が多い城北西部地区では、道路整備による建築物等の補償や用地費等の事業費が多くなることが想定され、区画整理等の面的整備は難しく、現道拡幅等の狭あい道路整備事業が望ましいと考える。

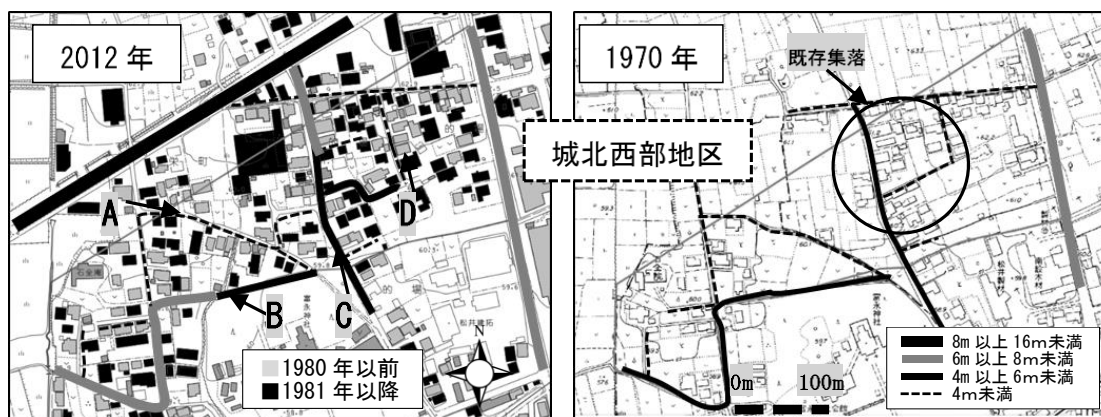


図 4-20 城北西地区の年代別建物と道路幅員状況



写真 4-5 城北西地区内の道路（左(A)・右(B)：指定時から）



写真 4-6 城北西地区内の道路（左(C)・右(D)：狭隘道路）

4.5.3 宅地未進行型の現況と課題

(1) 豊川市為当地区・・・宅地化未進行型

為当地区は、宅地化率 21.2%であり、宅地化進行の要因である現状道路密度は 106.9m/ha、市役所までの距離は 4,980m、鉄道駅までの距離として東海道本線愛知御津駅まで 1,150m となっている。当時の道路網として、地区西側には区画道路として 9m 以上～15m 未満の道路が整備されており、地区内には一部 4～9m 未満の道路が整備されているものの、4m 未満の狭あい道路が多く（写真 4-7）、現在の道路形状と大きな変化は見受けられない（図 4-21）。道路幅員の状況として、6m 以上の総延長が 544m、約 31%を占め 4m～6m 道路（311m）を含めると、道路延長の約 48%を占めているが、4m 未満の 2 項道路が約 52%と半数を超えている（表 4-21）。年代別の建築物を見ると、1980 年以前の建築物がある敷地面積割合は約 17%と 4 地区の中では最も低く、現在の宅地化率約 21%を踏まえると、既存建築物の建替若しくは新たな建築物の建設は鈍化（1980 年を超える建築物がある敷地面積割合は約 4%）と解釈される。建築物のある敷地面積割合では、300 m²以上の割合が 79.0%と高いことから、敷地にゆとりのある建築物が多く存在している。一方、建築物のない敷地面積の割合では、300 m²以上の割合が約 76%と高く、また、未接道敷地の面積 33,516 m²（敷地数 102）と全体の 10.2%と 4 地区の中で最も高い。

為当地区は、4m 未満の道路幅員の割合が約 52%と半数を超え、宅地化率 21.2%の内、1980 年以前の建築物がある敷地面積割合の約 17%を踏まえると、鉄道駅までの距離は平均以下だが、開発可能性は低く、宅地化が未進行となっている。また、暫定用途地区が残存した場合、結果として宅地化の進行が遅いものの区画整理等が頓挫した時点で、市街化区域として放置することなく、調整区域に逆線引きを実施しなければならない事例であり、必ずしも暫定用途地区の効果が高いとは言えない。

為当地区では、宅地化率や道路密度及び開発可能性が低く、宅地化が未進行な事例である。また、未接道敷地の割合が高く、宅地化が急激に進むことは予想されない。暫定用途地区の指定後、新たな道路整備とともに宅地化が進んだ上宿地区の事例を考えれば、必ずしも暫定用途地区に指定したことで、宅地化が未進行だとは考えられない。さらに、為当地区では道路密度が低く、基盤整備の必要性が高い場合は、区画整理が望ましいが、基盤整備の必要性が低い場合は、逆線引きについて検討する必要がある。

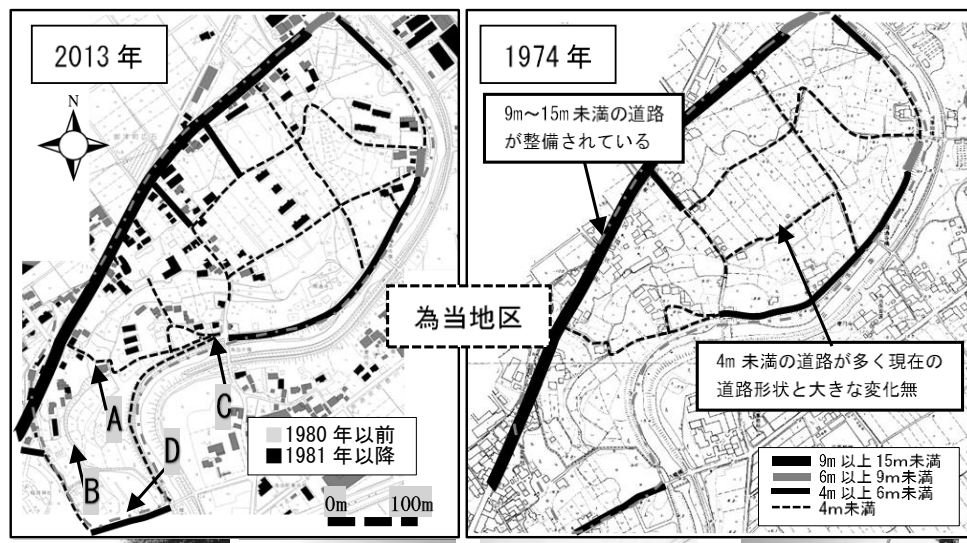


図 4-21 為当地区の年代別建物と道路幅員状況



写真 4-7 為当地区内の道路（左(A)：狭隘道路 右(D)：区画道路）



写真 4-8 為当地区内の道路と土地利用状況（左(C)：消防車両侵入不可 右(B)：低未利用地）

4.6 本章のまとめ

基盤整備未着手地区を有する基礎自治体では、道路等の公共施設が脆弱なまま宅地化や未接道敷地等により低未利用地が残存し、その解除の必要性が高まっている。

このような中、本章の知見を以下に整理し、大都市圏と愛知県による基盤整備未着手地区の運用実態と対応方針を踏まえ、今後の制度設計と運用面のあり方についてまとめる。

4.6.1 大都市圏の基盤整備未着手地区における運用実態と対応方針の考え方

基盤整備の残存は、首都圏を中心とする埼玉県や東京都、さらに中部圏の愛知県の基礎自治体に多くある一方、大都市圏の中でもの全く無い広域自治体が存在し、ばらつきがある。また、首都圏では、行政を主体として想定し、特に1970年代（以前含む）に、旧都市計画法からの移行地区や、既成市街地及び線引き時に指定した地区が残存している。中部圏では、組合を主体として想定し、全ての年代で、既成市街地や市街化編入を実施した地区が残存しているとともに、土地利用特性は、首都圏や近畿圏ではDID地区内の市街地内部に多い事が特徴であり、中部圏では調整区域との隣接している市街化区域縁辺部に多くみられる事が特徴である。

基盤整備未着手地区となった要因は、合意形成の不調として減歩への抵抗や地元地権者の気運が上がらないなどが大部分を占め、対応方針の検討状況では、中部圏は首都圏と近畿圏に比べ市内協議中や地元協議中の割合が低い傾向にある。また、現在対応している方向性と事業手法では、首都圏では多くの地区で区画整理事業以外の事業手法として地区計画を代替案と捉え、中部圏では地区計画より区画整理を継続検討する地区が上回り、近畿圏では規模縮小・廃止を念頭に置いている基礎自治体を把握した。その際、各広域自治体が策定している解除のガイドラインを踏まえ、代替案として地区計画を選択する事例が増加することが予想され、この点に関しては、都市計画道路の有無や耕地整理の実施状況が影響するとともに、DID地区や調整区域との隣接状況の実態に応じて検討することも必要と考える。

このように、既成市街地や調整区域の編入を主体とする地域によって、主体は問わず残存することが明らかになり、基盤整備が脆弱な市街地とスプロール化の環境悪化、市街地の低利用地等を招く可能性があり、制度設計に留意するほか、既成市街地や調整区域の編入等の経緯を踏まえ、区画整理や地区計画を含め、目的に応じた適切な開発手法の選択が必要である。

4.6.2 愛知県の暫定用途地区を担保とする市街化区域編入の効果と課題

(1) 暫定用途地区における宅地化進行の要因と特徴

愛知県における暫定用途地区における宅地化の要因について、重回帰分析の結果から、地区内の現状道路密度として基盤整備の状況と、市役所及び鉄道駅までの距離を把握し、暫定用途地区が各行政区域の比較的中心部に残存しており、既に宅地化が進行しているスプロール市街地として取り残されていることを把握した。

(2) 暫定用途地区の運用実態と課題

運用後約50年以上の実績があるが、1975年時点区画整理における施行済の地区数・面積は、384地区17,522.4haから、2015年には893地区、38,719.8haとなり、区画整理事業を進める中で中心的な手法として、暫定用途を長年に渡り用い解除してきた。一方、比較的中心部に47地区489.9ha残存しており、多くの地区では指定後40以上が経過し、未だ解除となっていない。また、他の大都市圏同様に地元住民の理解が得られず合意形成に課題を抱え、当初指定した区画整理事業以外の対応が必要となっており、愛知県が定めた暫定用途地区の解除のガイドラインを定めているものの、なかなか解除に結び付いていない。

為当地区を除く3地区事例からも、既に整備されていた道路や新たに整備された道路を接道として住宅等の建設が進み、新たに宅地化が進んだ事例や既成市街地の宅地化が進行した事例があり、未接道敷地の割合が低く、引き続き宅地化が進むことが予測される。しかし、3地区とも残存の経緯や道路整備状況に違いがあり、当初の区画整理事業に拘らず広域自治体と十分調整した上で、地区計画や狭隘道路整備を導入し、公共施設整備等を含めた良好な都市的土地用を誘導すべしである。一方、為当地区の事例では、暫定用途地区の指定後、新たな道路整備とともに宅地化が進んだ上宿地区等の事例を踏まえ、必ずしも暫定用途地区に指定したことで、宅地化の進行が鈍化しているとは考えられず、逆線引き等の対応方針が必要だと考える。

4.6.3 今後の暫定用途地区の解除に向けた制度設計と運用面のあり方

暫定用途地区の制度設計においては、基礎自治体や地区の特性に応じ、調整区域における市街地編入の必要性や市街地の低未利用地化、既成市街地の整序を都市MP等の土地利用方針に明確に整理し、それぞれの地域目的に応じた基盤整備手法を計画的に指定・運用することが重要である。また、暫定用途地区を指定する際には、宅地化が進行する要因である、道路密度や市役所までの距離等を含め、都市計画道路や耕地整理状況等を地域の実態に応じて検討する必要がある。なお、本事例の愛知県が示す解除のガイドラインを積極的に運用することが重要と考えるが、その解除のガイドラインに示すことのみではなく、都市計画審議会等の権限移譲により、各基礎自治体が独自の運用を行えるように、調整方法の仕組みを明記すべきである。しかし、その際、基礎自治体間の基盤整備の水準に不公平感が許容することも踏まえるべきである。さらに、現在定める暫定用途地区の解除ガイドラインでは、宅地化の要因である指定後の道路密度の変化や、市役所及び鉄道駅までの立地的要因と今後の開発圧力等を踏まえた対応方針を規定しておらず、用途地域や、容積率等の規定以外に、開発を限定的に行う規定を追加するなどの対応が有効と考える。

解除手法の1つである地区計画は、整備速度や土地利用規制の強制力で劣るため、整備計画策定後におけるまちづくりの取り組みが重要となる。さらに、住民意向をアンケート調査や地元説明会以外に、まちづくり協議会等の設置もより効果的な仕組みとなりうる。

今後、スプロール化のますますの進展により既成市街地の衰退や市街化区域の低未利用地の活用を検討する自治体が増えると考えられる。その際、地区を明確に位置づけ、詳細条件を設定したうえで、適切に誘導していくことで、既成市街地の住環境整備と市街化区域における低未利用地の都市的土地利用の促進も期待できる。

【補注】

- (1) 愛知県が2006年3月に策定した「暫定的な用途地域の解除に関するガイドライン」によると、「土地区画整理事業等の市街地開発事業により公共施設を整備し、新たに計画的に市街化を図る区域について、面的整備に備え、原則として用途を第一種低層住居専用地域に、容積率を50%に、建ぺい率を30%に、建築物の高さの限度を10mに定めている地域」と定義している。
- (2) 本章では10年以上事業が未着手である地区を未整備状態の長期化とする。
- (3) (1)のガイドラインによると、対応方針（解除手法）として、土地区画整理事業若しくは地区計画を決定し基盤施設整備を実施（道路整備では狭あい道路の整備手法も含む）、その他として、民間事業者による都市計画法第29条に基づく開発行為を示している。
- (4) 首都圏整備法政策区域の既成市街地並びに近郊整備地帯に隣接する都市開発区域に属する広域自治体として、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県。中部圏開発整備法政策区域の都市整備区域及びその隣接する都市開発区域に属する広域自治体として、愛知県、三重県、岐阜県、静岡県（首都圏整備法に隣接）、滋賀県（近畿圏整備法のみ隣接）。近畿圏整備法政策区域の既成都市区域並びに近郊整備区域に隣接する都市開発区域に属する広域自治体として、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県とする。
- (5) 既に市街化区域として指定されており、主に市街地としてのビルドアップを目的に指定した地区
- (6) 新たに市街化区域を編入、拡大目的として指定した地区
- (7) 一時的に事業を停止すること
- (8) 愛知県が2006年3月に策定（2013年5月改定）した「暫定的な用途地域の解除に関するガイドライン」によると、「土地区画整理事業等の市街地開発事業により公共施設を整備し、新たに計画的に市街化を図る区域について、面的整備に備え、原則として用途を第一種低層住居専用地域に、容積率を50%に、建ぺい率を30%に、建築物の高さの限度を10mに定めている地域」と定義している。
- (9) 豊川市役所建設部都市計画課の提供資料に基づき記載
- (10) 宅地化率、建築物のある敷地／地区面積
- (11) 尾張旭市平池地区は殆どため池、豊橋市牛川乗小路地区は殆どがけ、豊川市八幡地区は殆ど神社の為、宅地化進行の検証から除外した。
- (12) 2015年国勢調査人口速報集計値
- (13) 2014年度都市計画年報より記載に基づき、2014.3月末時の値である
- (14) 2014年度都市計画年報より算出
- (15) (1)のガイドラインによると、道路水準は区画整理の技術基準や開発許可基準等によることが望ましい。豊川市役所担当職員へのヒアリング
- (16) 豊川市道路位置指定基準では、接続先及び新設道路幅員は4m以上
- (17) 豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市の一部、田原市
- (18) 2015年度都市計画年報より算出
- (19) 首都圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）、大阪圏（大阪府、兵庫県、京都府、奈良県）にて算出した。
- (20) 調査時期が異なるため、表4-4（68頁）の地区数とは異なる。

【参考文献】

- 1) 松川寿也・中出文平・樋口秀：肥大化した市街地の縮小を促す土地利用制度の運用方策に関する－考察－未着手地区での今後の対応方策と市街化区域残置要因を通じて－，日本建築学会大会学術講演梗概集（東北），pp.145-148，2009
- 2) 西山達也・松川寿也・中出文平・樋口秀：区域区分制度における開発未着手地区に関する研究，都市計画論文集 45-3号，pp.265-270，2010.10
- 3) 松川寿也・岩本陽介・中出文平：開発可能性を確保した逆線引きの抱える課題に関する－考察－暫定逆線引き地区における開発許可制度の緩和と市街化区域再編入の取り組みを対象として－，都市計画論文集 43-3号，pp.319-324，2008.10
- 4) 水澤健至・阿部俊和・中出文平・松川寿也・樋口秀：地区計画のみを担保手段として拡大市街地に対する基盤整備手法の問題点に関する研究，都市計画論文集 42-3号，pp.733-738，2007.10
- 5) 小場瀬令二：地区計画型市街地整備に関する住民からの評価－神奈川県城山町町屋地区の場合－，都市計画論文集 31号，pp.535-540，1996.11

第5章 市街化調整区域の土地利用整序に向けて

5.1 はじめに

5.1.1 研究の目的と背景

首都圏を除く大都市圏では、高齢化が進む中で、市街化が拡散し低密度な市街地を形成しているとともに、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方でまちづくりを行うことが重要と考えられ、2014年の都市再生特別措置法改正により、「立地適正化計画（以下、立適）」が創設された。立適の策定が進む中、ますます、都市郊外部の土地利用コントロールの多様化や柔軟な対応が可能となる開発許可制度のあり方、とりわけ、市街化調整区域（以下、調整区域）では厳しい開発制限による人口減少等が今後も予想される中で（図5-1）、郊外スプロールの防止力とそこでの開発許可制度との弾力的な運用が求められる。兵庫県が施行する特別指定区域制度は、2002年に都市計画法第34条第1項第12号（以下、3412条例）を根拠として創設され、調整区域に土地利用計画を取り入れながら、開発規制を緩和する点で規制の弾力化について先進事例である。また、兵庫県加古川市では、2006年に県の制度を基に、対象区域や区域メニュー及びまちづくり協議会⁽¹⁾を中心とする区域指定の発意、運用に独自性が認められる事例である¹⁾。さらに、立適の創設等の都市計画を取り巻く環境の変化とともに、兵庫県都市計画区域マスタープラン（東播）改定や、加古川市まち・ひと・しごと創生総合戦略等を踏まえ、現在、都市計画マスタープラン（以下、都市MP）の改定作業を行っている状況である。

本研究では、加古川市の運用に独自性が認められる特別指定区域制度（以下、田園まちづくり制度（計画）⁽²⁾）の内、まちづくり協議会に着目し、指定状況やその内容及び運用実態を明らかにするとともに、指定内容の変更等を実施している地区についてケーススタディを行うことで、まちづくり協議会における運用と効果を考察することを目的とする。

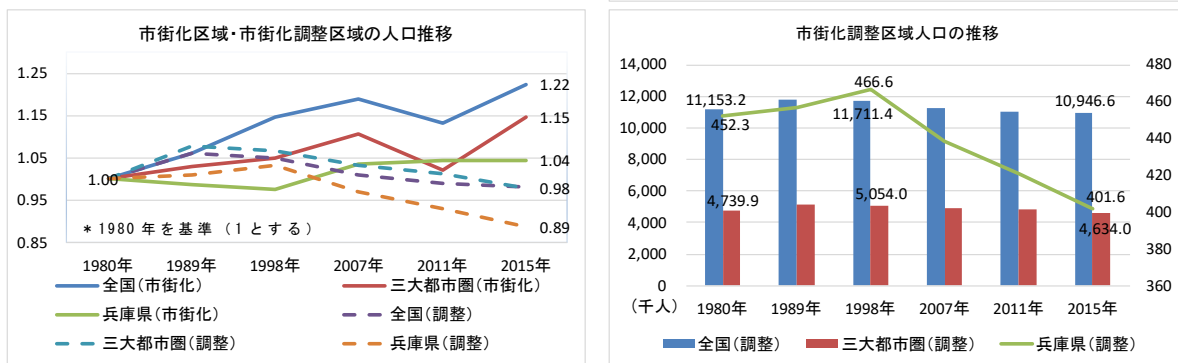


図5-1 全国・三大都市圏・兵庫県における市街化区域・調整区域の人口推移

5.1.2 研究の方法と流れ

研究の方法は、HPで公開されている行政資料や加古川市都市計画部都市計画課から提供頂いた田園まちづくり制度等に関わる各種資料、開発許可データ等に基づき分析を行った。また、担当者へのヒアリング調査（2016年2月～7月）や、田園まちづくり制度に基づき指定された地区において、開発許可件数が多い地区及び指定内容の変更等を実施している地区に、現地調査（2016年3月）を行った。本研究の流れとして、加古川市における調整区域の土地利用方針や開発許可データ等の状況を定量的に把握し、都市郊外部の土地利用や田園・集落環境の現況を明らかにした（5.2）。また、田園まちづくり計画（以下、田園まち計画）の区域メニューを兵庫県との比較を通じてその特性を明らかにした。田園まち計画の指定地区の状況や地区毎の許可実績等を把握し、まちづくり協議会による制度の運用として、田園まち計画の指定内容の変更等について、時期や内容及び背景、さらに、変更後の運用実態について検証を行い（5.3）、これらを踏まえた課題や効果を総括した。

5.1.3 既往研究の整理

既往研究をみると、兵庫県における特別指定区域制度の策定経緯から適用時の実態を明らかにした研究^{2~3)}、兵庫県小野市の運用実態等から制度の効果と課題を明らかにした研究⁴⁾、さらに、兵庫県加古川市の制度導入時における指定状況等を明らかにした研究⁵⁾がある。しかし、兵庫県の特別指定区域制度の見直し（2015年4月1日条例改正）後、兵庫県並びに県内自治体の事例は無く、兵庫県の基準を用いた小野市では、市が素案を作成する区域指定の運用実態を分析した研究である。また、加古川市の制度導入時以降の運用実態、特に、指定内容の変更等に基づく、運用の効果を明らかにした研究は見られず、そこに本章の意義があると考えられる。

5.1.4 兵庫県内における地域別人口と特別指定区域制度における地域別の地区数割合

兵庫県は、都市計画区域面積517,365㎡⁽¹²⁾、内、市街化区域面積71,129㎡（約26.7%）、調整区域面積195,602㎡（約73.3%）となり、大都市圏平均約64.4%より高い。また、都市計画区域人口5,354.6千人⁽¹²⁾、内、市街化区域人口4,559.5千人（約92.0%）、調整区域人口394.7千人（約8.0%）となっている。

兵庫県内の地域別人口は、神戸地区は約27.8%と高く、次で、尼崎市等の阪神南地区が約18.8%となっている。さらに、伊丹市等の阪神北を含めると全体の約60%を占めている（図5-2）。

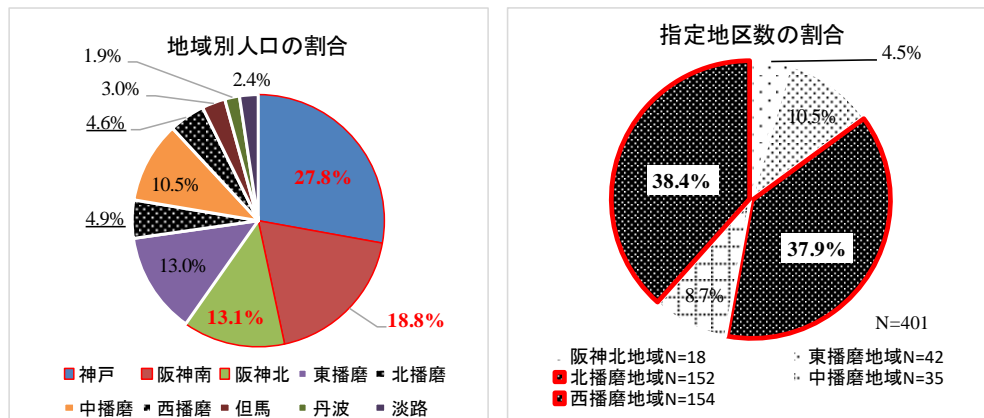


図 5-2 兵庫県地域別の人口割合と指定地区数の割合

- ・神戸市：神戸市
- ・阪神南地域：尼崎市、西宮市、芦屋市
- ・阪神北地域：伊丹市、宝塚市、川西市、三田市、猪名川町
- ・東播磨地域：明石市、加古川市、高砂市、稲美町、播磨町
- ・北播磨地域：西脇市、三木市、小野市、加西市、加東市、多可町
- ・中播磨地域：姫路市、神河町、市川町、福崎町
- ・西播磨地域：相生市、たつの市、赤穂市、宍粟市、太子町、上郡町、佐用町
- ・但馬地域：豊岡市、養父市、朝来市、香美町、新温泉町
- ・丹波地域：篠山市、丹波市
- ・淡路地域：洲本市、南あわじ市、淡路市

特別指定区域の指定地区数の割合では、2018年4月1日時点401地区数の内、西播磨地区がたつの市46地区を含め154地区と最も多く、次いで、西脇市の40地区を含め北播磨地区が152地区で、両地区で約76.3%を占めている。その両地区の人口は、北播磨地区が約4.9%、西播磨地区が約4.6%と全体で約9.5%となっている。特に播磨地方を中心に、北播磨地区では三木市の約75.1千人、西播磨地区ではたつの市76.4千人が最も人口が多く全て100千人未満と、人口規模の小さい基礎自治体で運用され、調整区域に多用していることが窺える（図5-2・5-3）。兵庫県では、人口約60%を占める神戸市や、阪神北地域を除く播磨地域で特別指定区域制度の積極運用が見受けられる。

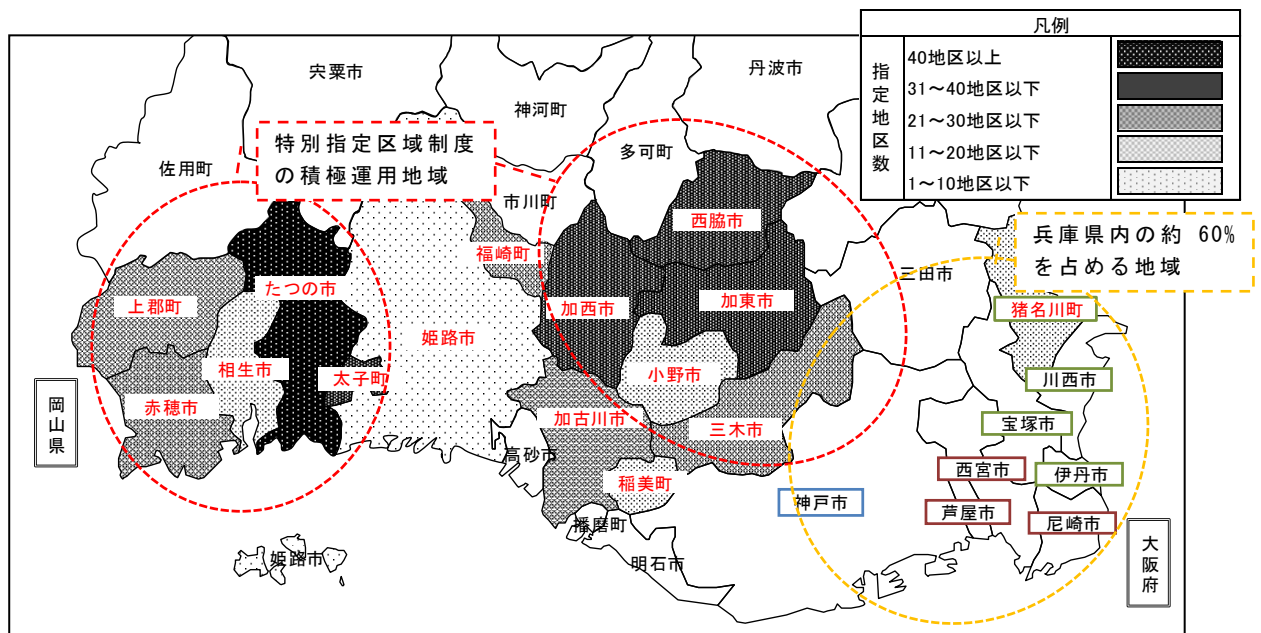


図 5-3 兵庫県特別指定区域の指定地区数の状況

5.2 加古川市都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針

5.2.1 対象地の概況

加古川市は、兵庫県東播磨地域に位置する特例市である。市域は13,851ha、全域が都市計画区域であり、市街化区域が4,016ha（29.0%）、調整区域が9,835ha（71.0%）の構成である。人口は267.1千人⁽³⁾であり、市街化区域に218.2千人（81.7%）、調整区域に48.9千人（18.3%）となり、兵庫県の調整区域人口比率の平均8.2%、他特例市の明石市2.2%や宝塚市1.3%、全国平均の11.0%⁽⁴⁾と比較しても非常に高いことから、潜在的にみて調整区域における土地利用整序に課題がある都市だと言える（表5-1）。

加古川市は5市2町に囲まれており、ほぼ中央から西側に加古川が位置し、市街化区域は南部に集中しており、市街地は隣接市町と連担している（図5-4）。逆に市の北部には多数のため池や里山及び湖が存在する中にある特徴的な集落地域が広がっており、特に志方町、平荘町、上荘町、八幡町の北部地域では、人口減少が続き、高齢化率も約25.5%（市域全体では約20.7%）⁽⁵⁾に達する等、既存集落の衰退が懸念されている。そこで、次に記述する田園まち計画の対象区域は北部地域としている。

表5-1 加古川市等における人口・面積の動向

自治体名	区域区分別	面積 (ha)		増減率 1980- 2014	面積 割合 ※1	人口 (千人)		増減率 1980- 2014	人口割 合※1
		1980年	2014年			1980年	2014年		
兵庫県	市街化区域	64,878	71,241	4.7%	26.7%	3,963.0	4,563.9	7.0%	91.8%
	調整区域	181,431	195,155	3.6%	73.3%	452.3	405.1	-5.5%	8.2%
加古川市	市街化区域	3,768	4,016	3.2%	29.0%	157.7	218.2	16.1%	81.7%
	調整区域	10,018	9,835	-0.9%	71.0%	51.6	48.9	-2.7%	18.3%
明石市	市街化区域	3,782	3,889	1.4%	79.0%	245.9	284.6	7.3%	97.8%
	調整区域	1,187	1,036	-6.8%	21.0%	8.0	6.3	-11.9%	2.2%
宝塚市	市街化区域	2,217	2,608	8.1%	25.6%	169.0	230.8	15.5%	98.7%
	調整区域	7,972	7,581	-2.5%	74.4%	12.5	3.0	-61.3%	1.3%

※1：2014年の市街化区域と市街化調整区域との面積及び人口合計に対する市街化区域の割合

※2：2014年の市街化区域と市街化調整区域との面積及び人口合計に対する市街化調整区域の割合。

なお、兵庫県以外の3市では市域全てが都市計画区域。

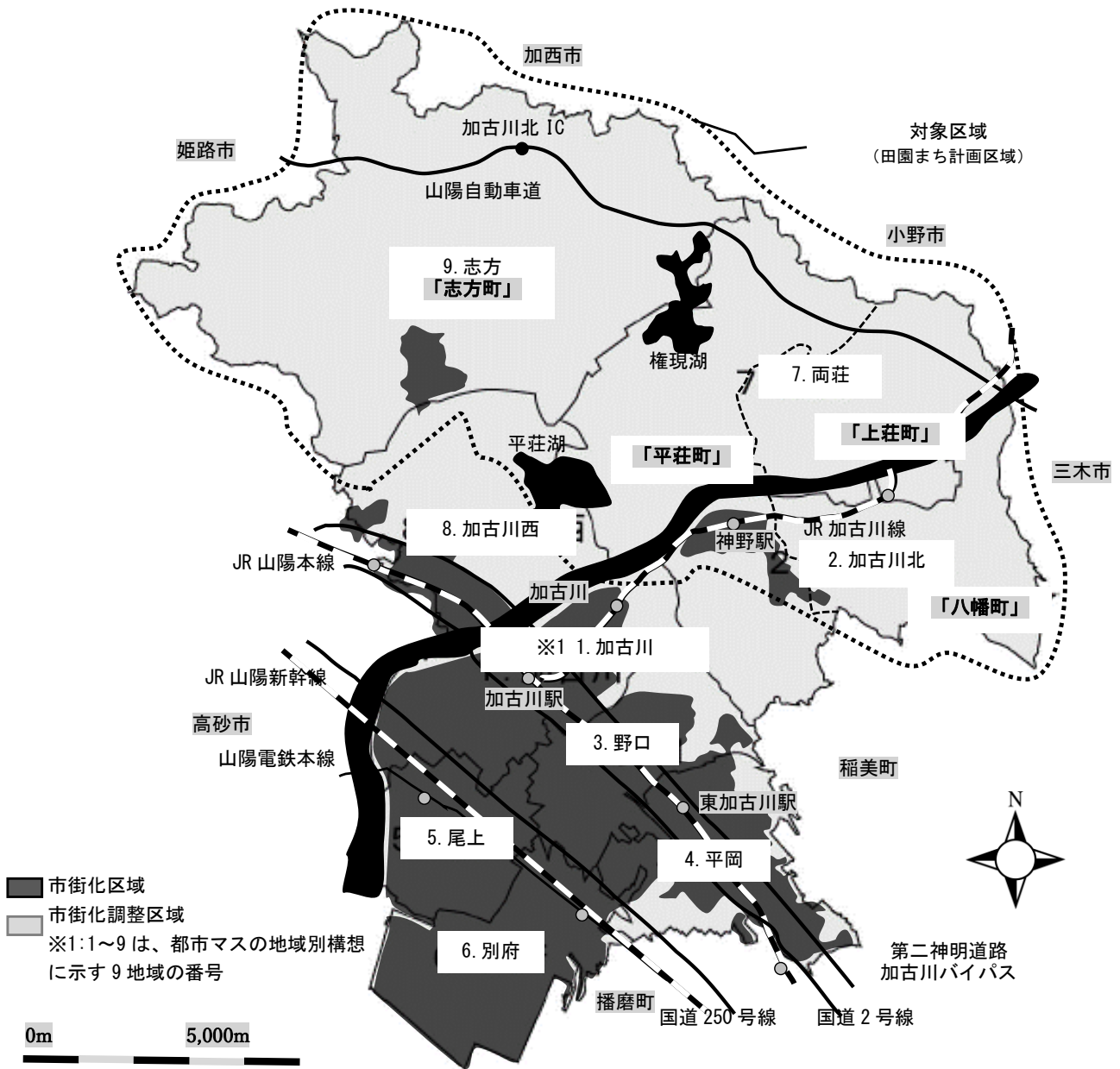


図 5-4 田園まち計画の対象区域

5.2.2 市街化調整区域の土地利用方針における開発管理区域

調整区域の土地利用方針は、開発管理区域に位置づけられるかどうかで対応が異なる。つまり、調整区域から加古川（河川）、既存住宅地区、集落地域整備事業地区を除いた区域が、開発管理区域である（表 5-2）。開発管理区域は、田園環境保全地区、沿道開発調整区域、自然環境保全地区から構成されており、都市マスの中で明示されている。土地利用の方針のその他と、開発管理区域の中で、3412 条例による田園まち計画の指定区域は、田園環境保全地区と自然環境保全地区に適用される。また、沿道開発調整区域には、都市計画法第 34 条第 1 項第 10 号による地区計画（集落型・開発型・沿道型）、（以下、3410 条例）が導入されている（図 5-5）。

田園まちづくり制度は、2008 年 3 月に条例が制定されたが、2012 年 4 月改正の都市マスでは、2004 年の都市マスにおける、開発管理区域を踏襲し、開発管理区域の田園環境保全地区と自然環境保全地区に「市街化への開発圧力を受けず、市街化を促進するおそれがない既存集落およびその周辺地区については、田園まちづくり制度の活用により⁽⁶⁾」と明記された。また、地域別構想では、9 地域の内、加古川北地域、両荘地域、加古川西地域、志方地域の 4 地域において「調整区域においては、地域特性に応じて地区計画や田園まちづくり制度等を活用し⁽⁷⁾」と記載されている。田園まち計画策定の手引き（2013 年 4 月策定）では、その 4 地域を中心に、志方町、平荘町、上荘町、八幡町を計画の対象区域と捉え、全域の調整区域を対象とせず、市街化区域が集中する南部の調整区域を対象外としている点が、特別指定区域制度を運用している兵庫県内の自治体の中で、特徴的な事例と言える（図 5-4）。

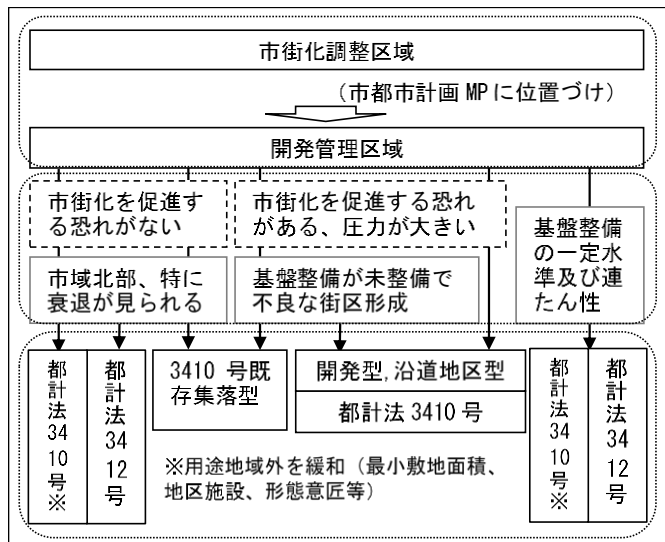


図 5-5 調整区域の土地利用方針の体系図
（田園まち計画手引き等を基に執筆者作成）

表 5-2 加古川市都市 MP における田園まち計画の位置づけ

2004年「平成16年4月」				
全体構想	土地利用の方針	開発管理区域	田園環境保全地区	農業環境を保全・育成し、農業体験の場としての活用を検討する。
			開発許容区域	既存集落・周辺地区は、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為の誘導を図り、開発許容区域は、市街化区域編入も検討する。
		自然環境保全地区	無秩序・無計画な開発の防止と、市民のレクリエーション空間としての活用を検討する。既存集落及びその周辺地区は、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為の誘導を図る。	
	(市街化調整区域)	既存住宅地区	無秩序な市街地拡大を防止し、居住環境の保全を図る。	
		集落地区計画区域	(凡例はあるもの、区域内容を示す説明文が本編に記載されていない)	
地域別構想 ※1	2. 加古川北地域※2 7. 両荘地域※2 9. 志方地域※2	市街化調整区域の一定の基盤整備が整った旧集落及びその周辺地区は、地区計画制度の導入や条例に沿った周辺の田園環境と調和する開発を容認し、良好な居住環境の形成、保全を図る。		
		8. 加古川西地域※2	市街化調整区域の一定の基盤整備が整った旧集落及びその周辺地区や高砂北条線の沿道地区は、地区計画制度の導入や条例に沿った周辺の田園環境と調和する開発を容認し、良好な居住環境の形成、保全を図る。	
2012年「平成23年4月」				
全体構想	土地利用の方針	開発管理区域	田園環境保全地区	市街化への開発圧力を受けず、市街化を促進するおそれがない既存集落およびその周辺地区については、 田園まちづくり制度の活用により 、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為を誘導し、居住環境の改善と既存コミュニティの維持を図るとともに、地域の生活圏内に適正規模の便利施設（店舗等）の誘導を図る。 ※3
			沿道開発調整区域	沿道開発調整区域においては、地区計画の活用により、周辺環境と調和した土地利用の誘導を図る。（本編には、田園環境保全地区に記載している内容を掲載）
			自然環境保全地区	市街化への開発圧力を受けず、市街化を促進するおそれがない既存集落およびその周辺地区については、 田園まちづくり制度の活用により 、周辺環境と調和した適切な建築・開発行為を誘導し、居住環境の改善と既存コミュニティの維持を図るとともに、地域の生活圏内に適正規模の便利施設（店舗等）の誘導を図る。 ※3
	(市街化調整区域)	既存住宅地区	周辺への無秩序な市街地拡大を防止し、周辺との調和を図る。地区計画を活用し、住宅地のゆとりとうるおいある居住環境を保全するとともに、自然環境や田園環境への近接性を生かした魅力づくりを促進する。	
		集落地域整備事業地区	集落地区計画により、無秩序な土地利用を防止し、既存集落およびその周辺のゆとりある居住環境の保全を図るとともに、農業環境の保全を図る。	
		その他	幹線道路沿道においては、周辺への無秩序な市街地の拡大を防止するとともに、地区計画や 田園まちづくり制度の地区まちづくり計画 との整合を図りながら、条例等により路線の特性に応じた適切な建築・開発行為の誘導を図る。 ※3	
地域別構想 ※1	2. 加古川北地域※2 7. 両荘地域※2 8. 加古川西地域※2 9. 志方地域※2	市街化調整区域においては、地域特性に応じて地区計画や 田園まちづくり制度等を活用し 、良好な田園環境や自然環境と調和した土地利用を誘導する。		

※1: 加古川から 9. 志方までの 9 地域について、まちづくり目標・土地利用等の方針を定めた。

※2: 田園まちづくり制度の活用を示している 4 つの地域を抜粋

※3: 田園まちづくり制度の活用に関する部分を抜粋

5.2.3 開発許可と人口の動向

開発許可件数の動向を表5-3に示す。許可件数は、2004年から約12年間で559件（約46.6件/年）、開発面積は165.1ha（約13.8ha/年）となり、その内、調整区域の許可件数は24件（2.0件/年）、開発面積は14.7ha（約1.2ha/年）となる。また、田園まち計画の対象区域の志方町、平荘町、上荘町、八幡町の開発許可件数と開発面積は、調整区域の許可件数と開発面積に対し、8件、3.7haと約3割程度となっている。

田園まち計画導入以前の2004年からの4年間と、計画導入後の2008年からの8年間の年平均を比べると、計画導入以前の許可件数約37.3件/年、開発面積約16.2ha/年から、計画導入以後の許可件数約51.3件/年、開発面積約12.5ha/年となり、許可件数は増加傾向にあり、開発面積は減少傾向にあるが、開発圧力は依然高いことが窺える。一方、許可件数の内、田園まち計画の許可件数は、2009年から約7年間の許可件数は42件（6件/年）、開発面積は4.4ha（約0.6ha/年）となり、調整区域の許可件数と開発面積に対し、許可件数は多く、開発面積は小規模なことが窺える。

表5-3 加古川市における開発許可の動向

年度	04-07年 ※1	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	08-15年 ※1	合計
開発許可件数	149	32	31	27	45	68	65	74	68	410	559
市街化調整区域	13	-	2	-	1	-	1	7	-	11	24
八幡町、平荘町、 上荘町、志方町 ※2	6	-	-	-	-	-	-	2	-	2	8
田園まち計画 (許可件数)	-	-	3	4	6	8	10	6	5	42	42
開発面積(ha)	64.9	9.5	18.8	5.1	9.1	12.9	17.8	14.5	12.4	100.2	165.1
市街化調整区域	9.3	-	0.9	-	0.8	-	0.2	3.5	-	5.4	14.7
八幡町、平荘町、 上荘町、志方町 ※2	2.4	-	-	-	-	-	-	1.3	-	1.3	3.7
田園まち計画 (開発面積)	-	-	0.1	0.2	0.6	1.6	0.5	1.3	0.2	4.4	4.4

※1：田園まち計画の運用以前の開発許可件数

※2：田園まち計画を指定できる区域

※3：田園まち計画の導入以前の年当たりの許可件数「149件÷4年＝37.3件/年」、開発面積「64.9ha÷4年＝16.2ha/年」、導入以後の年当たりの許可件数「410件÷8年＝51.3件/年」、開発面積「100.2ha÷8年＝12.5ha/年」を算出

人口推移をみると、田園まち計画の対象区域の4町となる総人口は、29,819人(1996年)から25,341人(2014年)となり、減少率約85%となっている。4町の中で最も人口が減少している上荘町は、減少率約79.7%となっている。一方、唯一人口が増加している八幡町は、増加率約110%となるが、前述の開発許可状況を踏まえると、必ずしも田園まち計画の許可件数が、人口増加を促すことには結びついていないことを示している(図5-6)。

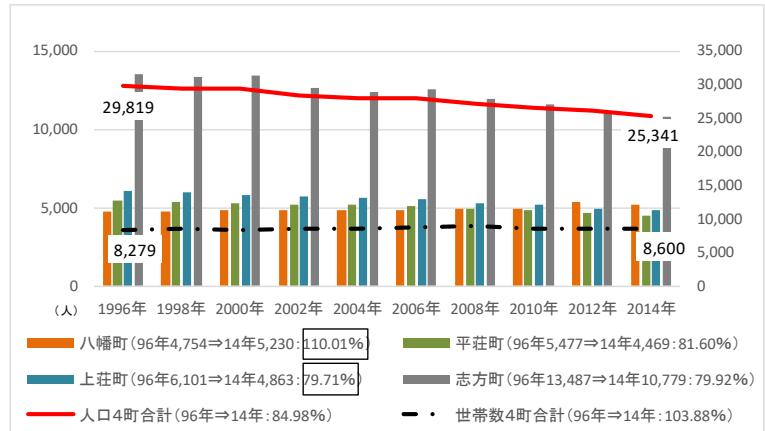


図 5-6 田園まち計画の対象区域における人口推移

5.2.4 兵庫県と加古川市における特別指定区域制度のメニュー比較

兵庫県では、2002年の特別指定区域制度の創設後、9種類の用途型と4種類の目的型を運用していたが、「制度創設からの運用の中で、調整区域における多様な集落特性や、六次産業等地域資源を活用した産業の創出や沿道の保全と利活用による地域の活性化等の特色あるまちづくりの取組に的確に対応することが困難である等の課題⁽⁸⁾」から、2015.4.1に9種類の目的型に統合・再編する等の見直しを行った。計画・運用主体によって、区域メニューの活用方法に違いがあり、地元自治会等によるまちづくり協議会では、番号1から9までの区域メニューが可能となるが、まちづくり協議会以外が作成する市町の土地利用計画(以下、市提案型)では、1、2、4、6、7、8の6つの区域メニューに限られる(表5-4)。

表 5-4 兵庫県(新旧)の田園まち計画における区域メニューの比較

番号	区分	旧名称 (2002.4.1より運用後、統合・再編)	区分	新名称 (2015.4.1より新たに運用)
1	用途型特別指定区域制	地縁者の住宅区域	目的型特別指定区域制	駅、バスターミナル等周辺区域※1
2		新規居住者の住宅区域		工場、店舗等周辺区域※1
3		地縁者の小規模事業所区域		地域活力再生等区域
4		既存事業所の拡張区域		公的賃貸住宅等供給区域※1
5		既存工場の用途変更区域		工場等誘導区域
6		資材置き場等の区域		沿道施設集約誘導等区域※1
7		地域振興のための工業区域		空地等適正管理区域※1
8		流通業務施設区域		地域資源活用区域※1
9		市町公営住宅区域		複合型区域
10	目的型特別指定区域制	駅・バスターミナル周辺区域		
11		工場・店舗等周辺区域		
12		人口減少の集落区域		
13		公共施設が移転した区域		

※1: 県の特別指定区域制度を基に、まちづくり協議会以外が作成する場合の選択可能な区域メニュー

加古川市の田園まち計画の構成は、田園まちづくりに関する方針を示し、方針に即して土地利用計画を定め、土地利用計画の実現に向けた、区域メニューを決定する。また、10の区域メニューが用いられ、一部兵庫県（2015.4.1以前）の用途型とも重なるが、独自の区域メニューとして、駐車場の区域、営農活性化区域、交流促進区域、利便施設区域、鉄道駅前区域が設けられている（表5-5）。利便施設区域では、商業施設、医療・福祉施設等の施設を対象とし、指定地区の住民とともに、広域住民を対象としていることから、計画の指定地区周辺への影響が懸念される。また、まちづくり協議会と市提案型を併用運用しており、市提案型では、地元自治会等への働きかけにより、協議会設立までの機運が低い地区に指定し、区域メニューは地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域の2つの区域メニューに限られ、兵庫県の6つの区域メニューに比べて選択肢が少ない。

表 5-5 加古川市田園まち計画の区域メニュー

番号	区分	名称	区域内容
1	田園まち計画区域 (用途型) ※1	地縁者の住宅区域※2	集落に通算して10年以上居住する者の住宅
2		新規居住者の住宅区域※2	居住者の減少に対処する必要がある集落における、新規居住者（集落に居住している期間が10年未満の者を含む）の住宅
3		地縁者の小規模事業所区域	地区内に居住する者が経営する小規模事業所（商業施設を除く）
4		駐車場の区域※3	集落内に住宅を持つ個人の用に資する車庫、駐車場施設
5		既存事業所の拡張区域	建築後10年以上たっている事業所で敷地を拡張して建替えるもの
6		既存工場の用途変更区域	廃業等のため使用されなくなった工場で他の業種へ用途変更されるもの
7		営農活性化区域※3	農業後継者のための研修施設、宿泊施設（仮住宅）
8		交流促進区域※3	市民農園利用者に必要な施設、体験型施設利用者の宿泊施設
9		利便施設区域※3	商業施設、広域住民を対象とする医療・福祉施設等の利便施設
10	画行政推進区域	鉄道駅前区域※3	住宅、兼用住宅、共同住宅、事務所、店舗、学校その他の市が作成する整備方針に適合する建築物

※1：田園まち計画策定の手引きより転記（2013.4策定版）

※2：市提案型において、選択可能な区域メニュー

※3：兵庫県の特別指定区域（旧制度：用途型）にないメニュー（2015.4.1から兵庫県では用途型から目的型に変更）

5.3 田園まちづくり計画と指定地区と開発実態

5.3.1 田園まちづくり計画の指定地区の状況

計画の指定地区の状況は、29地区が計画認定と田園まち計画の区域指定を受けており（図5-7）、その内、まちづくり協議会を中心とする地区（以下、まちづくり協議会型）として19地区、市提案型として10地区となる（図5-8）。活用している区域メニューとして、地縁者の住宅区域が29地区全て、新規居住者の住宅区域が23地区、地縁者の小規模事業所区域が3地区、既存事業所の拡張区域が2地区、利便施設区域が1地区となり、10の区域メニューの内、5つの区域メニューとなり、指定地区における区域メニューの多様化が進んでいる（表5-6）。まちづくり協議会型では、2007年度の高畑地区、薬栗地区を指定し、その後、2014年を除き、毎年地区が追加され、特に、八幡町の既存集落では大部分が指定された。2010年度より市提案型として、人口減少や空き家・空き地対策に限定した田園まち計画を提案し、簡易な手続きで計画策定するもので、10地区が指定されており、地縁者の住宅区域、新規居住者の住宅区域の運用を行っている。特に志方町に多く位置することが分かる（図5-8）。田園まち計画の対象区域の志方町、平荘町、上荘町、八幡町の既存集落地の殆どが指定され、指定面積は3,674.5haとなり、対象区域の4町(6,526ha)の約56.3%となる。しかし、まちづくり協議会型では、当初指定された薬栗地区を始め、許可実績が無い地区が6地区存在している。実績が無い地区が存在する一方、まちづくり協議会による発意で、10地区が指定内容の変更を行っており、運用に差が生じ始めている（表5-6）。

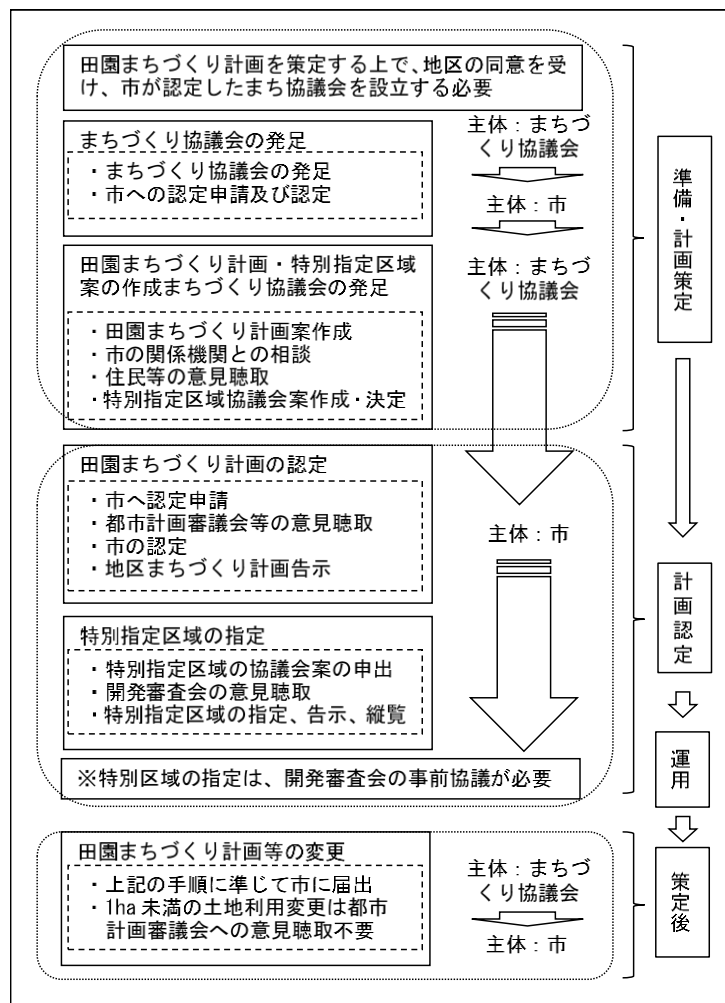


図5-7 田園まち計画の策定の流れ

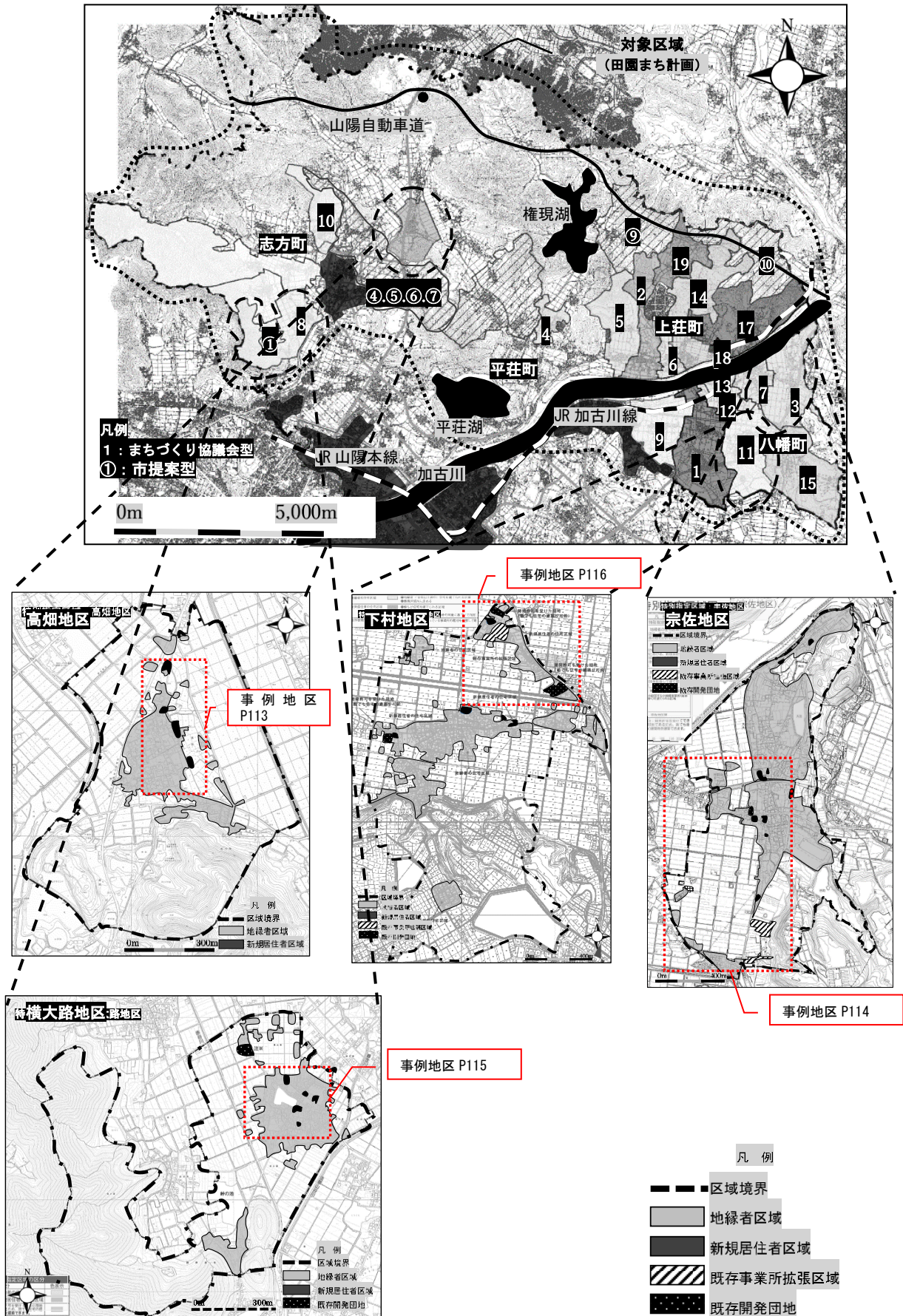


図 5-8 田園まち計画の指定地区の位置図

表 5-6 加古川市田園まち計画の指定地区の現状

種別	まちづくり協議会様式型															合計
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
整理番号(図3の凡例に準じる)	高畑地区	栗葉地区	宗佐地区	神木地区	小野地区	都染地区	国包地区	横大路地区	中西条地区	西中地区	下村地区	船町地区	厄神地区	見土呂地区	野村地区	
地区名	2007年度	2008年度	2008年度	2009年度	2009年度	2010年度	2010年度	2010年度	2010年度	2010年度	2010年度	2010年度	2010年度	2011年度	2011年度	
地区まちづくり認定年度	2008年3月13日	2008年4月7日	2008年3月4日	2009年4月17日	2009年3月4日	2010年3月8日	2010年4月8日	2010年3月8日	2010年3月8日	2010年3月8日	2010年3月8日	2010年3月8日	2010年3月8日	2010年3月8日	2010年3月8日	
地区まちづくり計画区域変更回数	3	①・②	①・②・③・⑤	①・②	①・②	①・②	①・②	①・②	①・②	①・②	①・②・⑤	①・②	①・②	①・②・③	①・②	
田園まちづくり計画区域メニュー ※1																
補助金活用 ※2																
アトバイザー派遣制度活用 ※2																
地縁者の住宅区域面積(ha)	88.8	119.2	148.0	38.5	131.0	45.0	48.0	150.0	126.8	90.8	149.6	44.1	16.8	183.0	202.0	
指定新規居住者の住宅区域面積(m ²)	115,000	169,000	579,000	74,000	128,000	116,000	272,000	223,000	159,000	109,000	261,000	147,000	72,000	157,000	225,000	
定新規居住者の住宅区域面積(m ²)	5	1	10	1	4	4	8	6	4	3	5	4	4	9	10	
区地縁者の小規模事業所区域面積(m ²)	3,195.0	4,100	7,368.0	1,625.0	3,576.0	1,218.0	7,366.0	4,234.0	2,780.0	1,502.0	2,798.0	2,224.0	3,037.0	4,436.0	4,411.0	
域既存事業所の拡張区域面積(m ²)			839.0													
毎利便施設区域面積(m ²)			10,760.3											2,262.4		
全申請件数 ※3	6		5	2		1	5	4	1	2	7	1		1	2	
全申請面積(m ²) ※3	2,415.3		12,256.3	866.0		544.7	1,981.4	1,232.9	187.4	688.1	8,370.8	308.1		440.0	727.4	
人口(人) ※4	369		615	150		456	711	576	512	341	949	304		428	508	
世帯数 ※4	120		180	55		127	236	221	182	119	260	113		85	143	
過去最大人口(人)	498		779	221		563	923	638	650	526	1,054	355		511	657	
(最大年)	1987年	1985年	2005年	1987年	1980年	1975年	1977年	1999年	1993年	1979年	(1996年・1999年)	2001年	1977年	1975年	1981年	
種別	まちづくり協議会様式型															合計
整理番号(図3の凡例に準じる)	16	17	18	19	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩		
地区名	上西条地区	井ノ口地区	日光口地区	碧真地区	志方町西地区(西山)	志方町西地区(成井)	志方町西地区(原)	志方町中地区(上町)	志方町中地区(西高木)	志方町中地区(西飯坂)	志方町中地区(松)	平荘及び上荘地区(小畑、一本松)	平荘及び上荘地区(碧西)	平荘及び上荘地区(白沢)		
地区まちづくり認定年度	2012年度	2013年度	2013年度	2015年度	2010年度	2011年6月10日	2010年度	2011年度	2012年3月30日	2012年3月30日	2014年7月22日	2014年度	2014年7月22日	2014年度		
地区まちづくり計画区域指定日	2013年2月14日	2014年2月4日	2014年2月28日	2016年1月28日	2011年7月13日	2011年7月13日	2011年7月13日	2012年5月17日	2012年5月17日	2012年5月17日	2014年10月15日	2014年10月15日	2014年10月15日	2014年10月15日		
田園まちづくり計画区域変更回数	2	①・②	①	①	①	①	①・②	①・②	①・②	①	①・②	①	①	①	19.0	
田園まちづくり計画区域メニュー ※1	①・②・③・⑨															
補助金活用 ※2																
アトバイザー派遣制度活用 ※2																
地縁者の住宅区域面積(ha)	198.0	214.4	9.8	84.4	33.9	113.2	504.0	305.6	274.5	187.8	167.3	274.5	187.8	167.3	3,674.5	
指定新規居住者の住宅区域面積(m ²)	306,000	140,000	40,000	46,000	45,000	164,000	242,000	36,000	204,000	97,000	151,000	391,000	78,000	15,000	4,761,000	
定新規居住者の住宅区域面積(m ²)	7	8	1	4	1	1	1	4	4	4	4	2	2	2	106	
区地縁者の小規模事業所区域面積(m ²)	12,802.0	3,939.0	3,100				1,036.0	300.8	818.4		798.0	444.3			70,628.4	
域既存事業所の拡張区域面積(m ²)	1,751.5														4,852.9	
毎利便施設区域面積(m ²)	5,400														16,653.9	
全申請件数 ※3	1						1	1	1	1		1			42	
全申請面積(m ²) ※3	5,396.8						935.1	614.9	925.6			930.4			38,821.1	
人口(人) ※4	835	257	90	79	131	346	702	529	1,448	236	363	1,199	147	41	13,425	
世帯数 ※4	221	74	30	29	40	95	226	189	417	96	146	456	54	11	4,454	
過去最大人口(人)	954	327	110	113	166	469	922	758	1,720	485	638	1,871	210	60	17,591	
(最大年)	2002年	1999年	1977年	1975年	1987年	2000年	1994年	1979年	1994年	(1979年・1981年)	1981年	1982年	1975年	(1979年・1981年)		

※1：①地縁者の住宅区域、②新規居住者の住宅区域、③地縁者の小規模事業所区域、④既存事業所の拡張区域、⑤利便施設区域 ※2：「★：有」、「空白：無」 ※3：①～⑤の区域メニュー全体、2016年3月1日現在 ※4：2014年10月1日現在

5.3.2 事例地区の考え方

事例地区のケーススタディとして、まちづくり協議会型の19地区に着目し、田園まち計画の指定内容の変更(図5-9)を行っている10地区の内、複数の区域メニューを運用するとともに、申請件数が多く、アドバイザーの派遣や補助金の活用を考慮し、高畑地区、宗佐地区、横大路地区、下村地区を抽出する(表5-7)。なお、計画内容の変更(新規計画策定含む)に伴う近隣地区等の調整は行われていない。

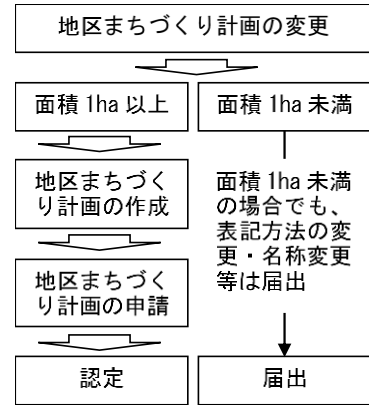


図5-9 指定内容変更の流れ

表5-7 事例地区の現状

地区名	高畑地区	宗佐地区	横大路地区	下村地区	他25地区の合計	
田園まち計画区域指定日	2008年4月7日	2009年4月17日	2010年4月8日			
田園まち計画区域変更回数	3	4	1	2	9	
田園まち計画区域面積(ha)	88.8	148.0	150.0	149.6	3,138.1	
全申請件数 ※1	6	5	4	7	20	
全申請面積 (㎡) ※1	2,415.3	12,256.3	1,232.9	8,370.8	14,545.7	
許可実績区域毎	地縁者の住宅区域(件数/面積)	2/1,120.9	1/305.9	2/624.6	3/1,368.9	15/8,105.7
	地縁者の住宅区域(面積割合)	1.0%	0.1%	0.3%	0.5%	0.2%
	新規居住者の住宅区域(件数/面積)	4/1,294.8	1/344.9	2/608.3	3/1,108.2	4/1,043.3
	新規居住者の住宅区域(面積割合)	40.5%	4.7%	14.4%	39.6%	2.0%
	地縁者の小規模事業所区域(件数/面積)	-	1/845.2	-	-	0/0
	地縁者の小規模事業所区域(面積割合)	-	7.9%	-	-	0.0%
	既存事業所の拡張区域(件数/面積)	-	2/10,760.3	-	1/5,893.6	0/0
	既存事業所の拡張区域(面積割合)	-	100.0%	-	100.0%	0.0%
年代別	2009-12年度(申請件数)	5	3	0	6	7
	2009-12年度(申請面積)(㎡)	1,983.7	11,066.2	0.0	8,003.3	2,908.5
	2013-15年度(申請件数)	1	2	4	1	13
	2013-15年度(申請面積)(㎡)	432.1	1,190.1	1,232.9	367.5	11,637.2
人口 ※2	369(74.1%)	615(78.9%)	576(90.3%)	949(90.0%)	10,916(74.7%)	
過去最大人口	498	779	638	1,054	14,622	

※1: 2016年3月1日現在 ※2: 2014年10月1日現在

5.3.3 高畑地区

高畑地区において、全 29 指定地区の中で、最も多い 4 件の新規居住者の住宅区域における許可実績と 2 件の地縁者の住宅区域の計 6 件が申請、許可された。また、計画区域の指定以降、指定内容を 3 度変更しており、宗佐地区に次いで多く、変更内容では、全て新規居住者の住宅区域の追加で、当初 1 箇所から空き家等 4 箇所増加し、現在 5 箇所となり(図 5-10)、新規居住者の住宅区域における申請、許可が、全地区の中で最も多い理由と考えられる(表 5-7・5-8)。新規居住者の住宅区域の追加理由として⁽⁹⁾、地権者から所有地を売却するため、新規居住者の住宅区域に指定して欲しい旨の申出を受け、まちづくり協議会での検討を行った上で市へ指定変更の申請がなされた。他の 3 地区と違い、まちづくりに関する方針の目標・テーマの一部に、「地域の人と外から来る人が気軽に向き合い、つながりを活かした開かれたむらづくりを行っていく⁽¹⁰⁾」から、新規居住者を積極的に受け入れる意思が窺え、方針に即しており、また、追加された区域では、新規居住者の住宅建設が進んでいる(写真 5-1・5-2)。

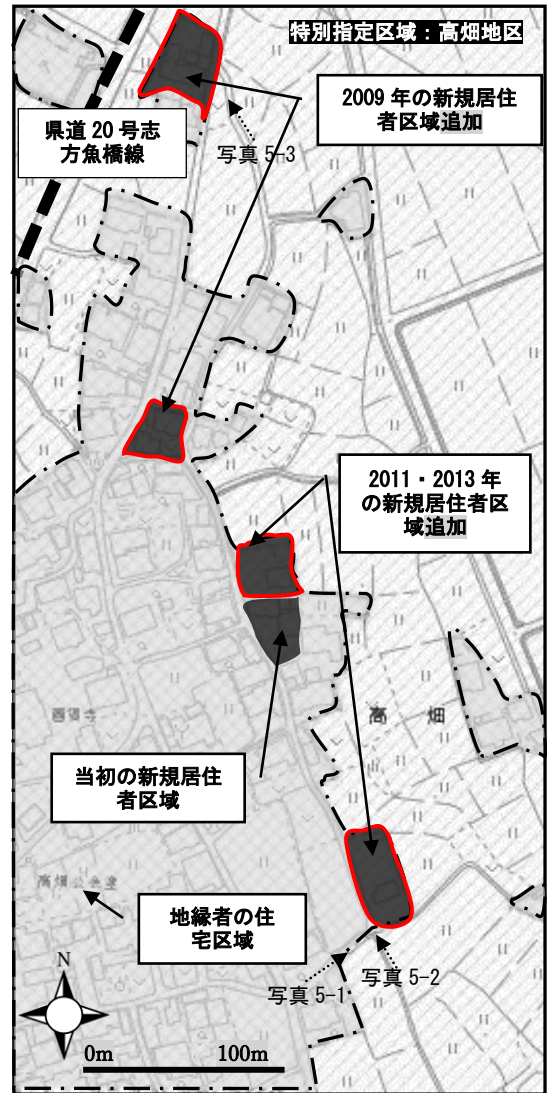


図 5-10 高畑地区の開発実態



写真 5-1 新規居住者地区(新規建設)



写真 5-2 新規居住者地区(新規建設)



写真 5-3 新規居住者地区(空き家)住宅

表 5-8 高畑地区指定内容、区域メニューの変更動向

回数	変更時期	※1	※2
1	2009.6.11	②	当初 1⇒2 追加箇所：計 3 箇所
2	2011.7.11	②	当初 3⇒1 追加箇所：計 4 箇所
3	2014.5.26	②	当初 4⇒1 追加箇所：計 5 箇所

※1：①地縁者，②新規居住者，③地縁者の小規模事業者区域，⑤既存事業所の拡張区域，⑨便利施設区域

※2：各区域における増加面積。新規居住者は追加箇所数を記載

5.3.4 宗佐地区

宗佐地区において、全 29 指定地区の中で、最も複数の区域メニューの申請、許可を受け、地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域、地縁者の小規模事業所区域の各 1 件、既存事業所の拡張区域が 2 件の計 5 件が申請、許可された。また、計画区域の指定以降、全指定地区の中で最も多い(表 5-7・5-9)、指定内容を 4 度変更しており、3 つの区域メニューの追加・変更を行っていることが、最も複数の区域メニューの活用につながっている(図 5-11・写真 5-4)。田園まちづく計画の策定当初、まちづくり協議会で出た意見として、「宗佐の中で全てのことができる、完結できることが夢、理想(働く場、お店、公共施設、工場等)」⁽¹⁰⁾、の意向を反映しているとともに、まちづくり構想において、「幹線道路沿道等で土地活用が望まれる区域⁽¹⁰⁾」として想定したゾーンに、既存事業所の拡張区域が追加された。

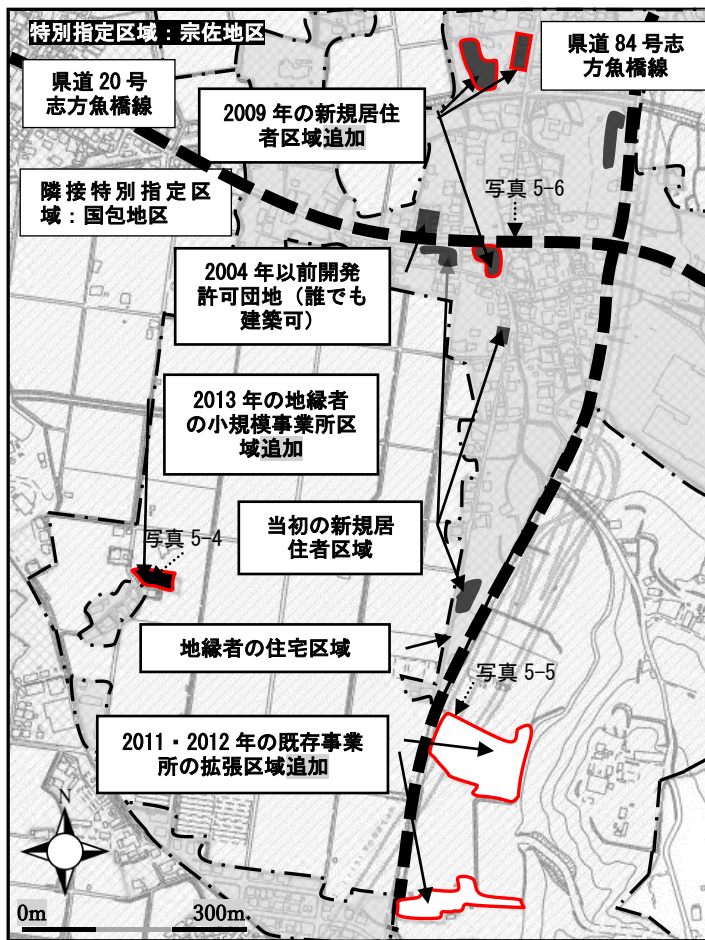


図 5-11 宗佐地区の開発実態



写真 5-4 地縁者小規模事業所(新規建設)



写真 5-5 新規居住者地区(新規建設)



写真 5-6 新規居住者地区(追加区域)

表 5-9 宗佐地区指定内容、区域メニューの変更動向

回数	変更時期	※1	※2
1	2010.5.20	②	当初 6⇒4 追加箇所: 計 10 箇所
2	2011.7.13	⑤	10,760.29 m ² 追加 (当初 0 m ²)
3	2012.7.5	⑤	
4	2013.7.5	③	838.99 m ² 追加(当初 0 m ²)

※1: ①地縁者, ②新規居住者, ③地縁者の小規模事業者区域, ④既存事業所の拡張区域, ⑤利便施設区域

※2: 各区域における増加面積。新規居住者は追加箇所数を記載

5.3.5 横大路地区

横大路地区において、地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域において各2、計4件が申請、許可されており、また、計画区域の指定以降、指定内容を1度変更している(表5-7・5-10)。変更内容では、新規居住者の区域の追加で、当初4箇所から空き家等、1箇所増加し、現在5箇所となっており、隣接地の地縁者の住宅区域とともに追加した(図5-12)。新規居住者の住宅区域の追加理由として⁽⁹⁾、事業者からまちづくり協議会及び市へ、所有地を住宅用地として販売したいとの相談があり、検討の結果、地域の活性化に資すると判断し、市が指定変更の手続きを進めた。現在、その追加指定された区域では、分譲住宅が許可されている。しかし、2014.8月に追加以降、5区画中2区画のみの販売となっている(写真5-7)。その要因として、既存集落のほぼ中心に位置し、周囲を地縁者区域に指定されていることから、地区外の居住者が敬遠⁽⁹⁾していると考えられるが、田園まち計画策定時の地元住民のアンケートでは、約8割の方が地区外から新たな居住者の移り住みを希望しているが⁽¹⁰⁾、反した状況となっている。一方、まちづくり協議会では、緑化活動や清掃や活動等を目的に、市の補助金やアドバイザー派遣制度を活用している。緑化活動として、まちづくり協議会が主体となり、まちづくり構想において「眺望の良い場所⁽¹⁰⁾」に設定している付近の休耕田を利用して、ルピナスを世話している(写真5-9)。

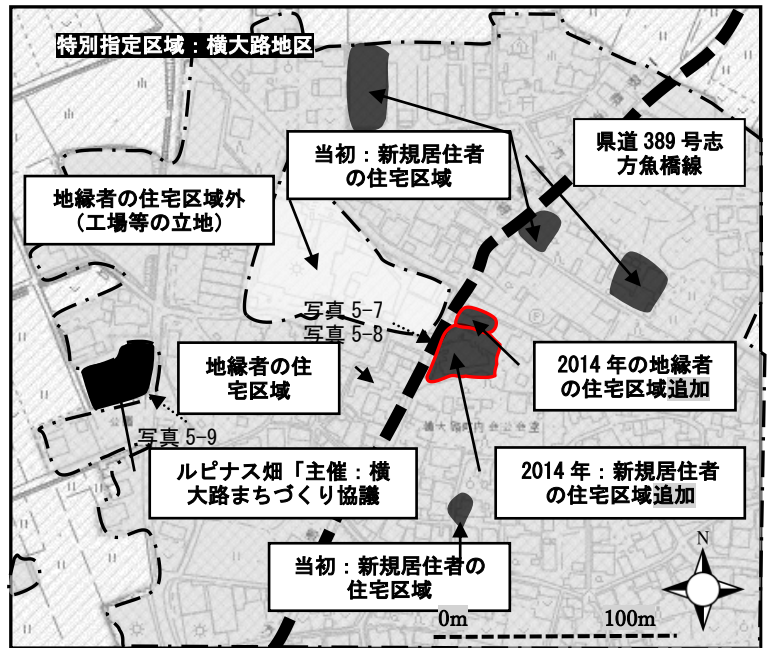


図5-12 横大路地区の開発実態

表5-10 横大路地区指定内容、区域メニューの変更動向

回数	変更時期	※1	※2
1	2014.8.14	①・ ②	①: 当初4⇒1追加箇所: 計5箇所 ②: 524㎡追加: 計22.3ha



写真5-7 新規居住者の住宅建設(2016.3)



写真5-9 まちづくり協議会主催の祭り



写真5-8 新規居住者の住宅建設(2017.9)

5.3.6 下村地区

下村地区において、全 29 指定地区の中で、最も多い計 7 件の申請、許可がなされ、地縁者の住宅区域と新規居住者の住宅区域の各 3 件、1 件の既存事業所の拡張区域における申請、許可となっている。また、計画区域の指定以降、指定内容を 2 度変更している（表 5-7・5-11）。変更内容では、新規居住者の区域の追加で、当初 4 箇所から空き家等、1 箇所増加し、現在 5 箇所と既存事業所の拡張区域を新たに 1 箇所追加した（図 5-13）。計画の策定過程に発行され、田園まち通信 VOL.9 に記載された「地縁者の住宅区域の物件売却を検討される際は、協議会に相談⁽¹⁰⁾」に即し、地権者から所有地を売却するため、新規居住者の住宅区域に指定して欲しい旨の申出を受け、まちづくり協議会での検討を行った上で市へ指定変更の申請があった。また、当初まちづくり構想において、位置づけが無いゾーン⁽¹⁰⁾に既存事業所の拡張区域を追加し、病院が拡張されている（写真 5-12）。

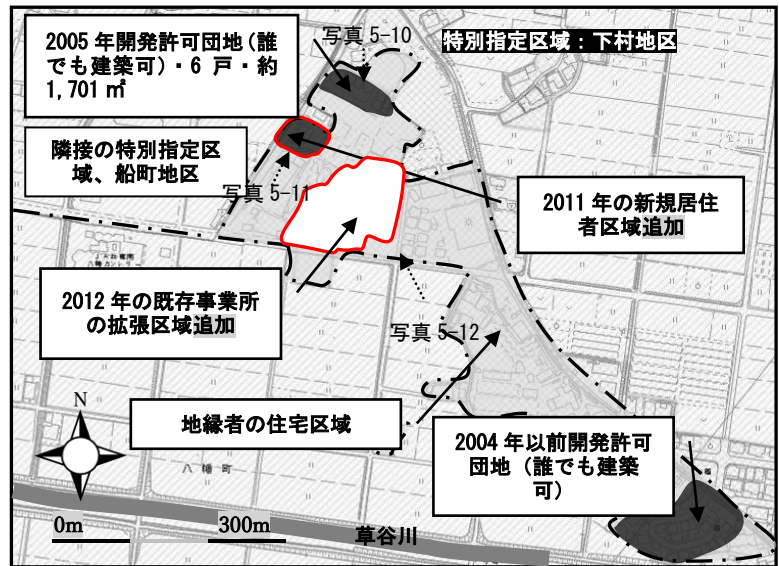


図 5-13 下村地区の開発実態

表 5-11 下村地区指定内容、区域メニューの変更動向

回数	変更時期	※1	※2
1回目	2011.7.11	②	当初 4⇒1 追加箇所：計 5 箇所
2回目	2012.7.5	⑤	5,893.63 m ² 追加（当初 0 m ² ）

※1：①地縁者，②新規居住者，③地縁者の小規模事業者区域，⑤既存事業所の拡張区域，⑨便利施設区域

※2：各区域における増加面積。新規居住者は追加箇所数を記載



写真 5-11 新規居住者地区（新規建設）



写真 5-10 開発許可団地



写真 5-12 既存事業所の拡張

5.4 本章のまとめ

以下に本章の知見を整理し、調整区域の土地利用整序におけるまちづくり協議会の関わり方に向けて、加古川市の3412条例（特別指定区域制度）の独自性を踏まえ、その条例の特徴と運状実態を踏まえるとともに、地元住民による運用管理の実態と課題についてまとめる。

5.4.1 加古川市の田園まちづくり計画の特徴

加古川市では、調整区域の既存集落の衰退等への対応として、兵庫県の3412条例（特別指定区域制度）を基に、①田園まち計画の対象区域として、調整区域の全域ではなく市北部を対象とし、都市MPにおいて明確に位置づけ、⁽¹¹⁾ ②区域メニューとして利便施設区域等の独自メニューを設定し、③まちづくり協議会を中心とする区域指定の発意や運用とともに、市提案型の運用では、他基礎自治体でも今後条例制定や改訂を検討する上で参考となる。ただし、地区での運用格差が生じており、これらの仕組みを定期的に、見直しを図る必要がある。

5.4.2 田園まちづくり計画の運用実態と課題

2007年度の運用開始から10年以上が経過し、都市MPの位置づけから、田園まち計画の対象区域である市北部を対象とし、その対象地区の集落の殆どでまちづくり協議会型若しくは市提案型が認定され、42件38,821.1㎡の許可申請が行われており、開発目的となる土地利用コントロールが行われているといえる。さらに、各地区の現状に即する形で10の区域メニューが用意され、当初2つから5つの区域メニューの活用に広がり、地元住民が望む土地利用計画の柔軟性が考えられる。一方、運用当初の2007年度の薬栗地区を始め、実績がない地区がまちづくり協議会型の6地区（市提案型7地区）存在していることから、現行の支援制度として、補助金やアドバイザー派遣制度及び田園まち計画の指定地区における「空き家・空き地」情報サイト等の支援制度の検証とともに、指定内容の見直しを含めた対応策が必要と考える。

5.4.3 まちづくり協議会型の運用実態と課題

まちづくり計画の継続的運用について、高畑地区等の事例からも、指定内容の変更について、10地区19回の指定内容の変更が行われ、田園まち計画が機能し、まちづくり協議会での検討を踏まえ指定内容の変更がなされるため、継続的な計画運用が行われていると言える。さらに、市提案型からまちづくり協議会型への移行相談⁽¹³⁾があり、地元住民の田園まち計画に対する効果が発揮されていることが分かった。

指定当初に描いていたまちづくり構想や、地元住民の意向に即する内容及び当初に描いた内容とは異なる場合でも、まちづくり協議会において検討を行った上で、指定内容を変更しており、PDCAが機能している。一方、相談内容を前提に変更しているため、相談内容の有無に関わらず、指定地区において不必要な立地はないか、また、宅地と農地の混在などの土地利用となっていないか等の定期検証を行い、運用することが期待される。さらに、横大路地区のように、指定内容を変更したにも関わらず、想定した成果が出ない事例もあり、専門家を含めた検証や指定内容の変更基準等の整備が望まれるとともに、下村地区のように、事前にまちづくり協議会に相談がなされるため、地元への事前周知により、未然の紛争解決に繋がると考えられる。

【補注】

- (1) 地元住民が中心となり協議会を発足し、市長に届出・認定を受ける。
- (2) 加古川市では特別指定区域制度を田園まちづくり制度と呼称とする。
- (3～4) 1980年度及び2015年度都市計画年報の記載に基づき、2015.3月末時の値である。
- (5) 2010年度国勢調査に基づき算出した値である。
- (6～7) 加古川市都市MP（2011年4月）より一部転記した。
- (8) 兵庫県HPの特別指定区域制度より一部転記した。
- (9) 市担当者へのヒアリングによる。なお、2017.9時点では、その後土地が完売し、住宅建設が行われた。
- (10) 田園まち計画のまちづくりに関する方針、土地利用計画、まちづくり構想、各指定地区のまちづくりニュース等より一部転記した。
- (11) 改定作業中の都市マスにおいても、継続運用の予定となっている。
- (12) 2016年都市計画年報を基に算出
- (13) 市担当者へのヒアリングによる。

【参考文献】

- 1) 白井高行・浅野純一郎：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-，日本建築学会技術報告集 No.55，pp.1003-1008，2017.10
- 2) 難波健・生島一明・黒原義晶・谷川順彦・安田丑作：「特別指定区域制度」の拡充と今後の展開 兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その3），日本建築学会技術報告集 No.25，pp.263-266，2007.6
- 3) 難波健・谷川順彦・福永聡・田中一樹・安田丑作：「特別指定区域制度」の運用実態からみた市街化調整区域における都市的土地利用の諸課題 兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の運用に関する研究（その4），日本建築学会技術報告集 No.26，pp.781-784，2007.12
- 4) 垣内俊宏・姥浦道生・難波健：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-，都市計画論文集 45-3号，pp.739-744，2010.10
- 5) 浅野純一郎・熊野稔：開発許可条例による市街化調整区域の土地利用マネジメントに関する-考察～兵庫県加古川市を対象として～，日本建築学会大会学術講演梗概集（北陸），pp.49-52，2010.9

第6章 結論

6.1 研究成果の概要

6.1.1 都市計画マスタープランと開発許可制度との関係性から見る計画課題(第2章)

第2章では、開発許可制度に基づき、個別問題に対応した「役割分担型」と市街化調整区域(以下、調整区域)を包括的に捉える「統合型」に分類した。さらに、「統合型」を都市計画マスタープラン(以下、都市MP)に調整区域の土地利用方針を記載する「都市MP型」と都市MP以外に別途策定している「補完型」に類型化し、類型ごとに開発許可制度との関係性を検証するとともに、三大都市圏における調整区域の土地利用方針の運用実態と課題を明らかにした。

大都市圏の広域自治体や基礎自治体へのアンケート調査等から、役割分担型の策定状況では、地域特性を把握し、3410条例、3411条例、3412条例の記載内容と都市MPとの関係性を明らかにした。その結果、広域自治体都市MPの内容と3410条例、3411条例、3412条例の制定が、必ずしも一致しているとは言えない。基礎自治体の役割分担型と都市MPとの関連性について、前提として全域の土地利用方針の位置づけの中で、調整区域の土地利用方針を明確(章立て等)に位置づけている例は少ない。また、役割分担型を運用パターンに類型化することで、運用の多様化を把握することができた。しかし、都市MPとの関係性では、3410条例、3411条例、3412条例に直結した内容についての反映は見受けられるものの、関連項目を含めて、全域の調整区域の土地利用のあり方について、位置づけが乏しいことが明らかとなった。

統合型の都市MP型は、策定している基礎自治体は必ずしも多くないが、役割分担型を策定している基礎自治体の都市MPにおける位置づけに比べ、既存集落や幹線道路及び高速道路等の項目の位置づけが高いことが明らかになった。さらに、補完型の木更津市等では、調整区域の土地利用方針として図を活用し、土地利用イメージを高める効果が窺えた。そうした中、地域や地区別土地利用方針を示している富里市の例では、土地利用を誘導する区域や、誘導の考え方及び具体的に想定される手法を位置づけ、当該地域・地区の将来像を誰しもが共有できる可能性が見受けられた。

一方、役割分担型に比べ、補完型を策定している基礎自治体は12と極めて少ないことが分かった。これは、都市MP(大枠)と担保する開発許可制度の条例制定(個別の手法)が先行し、調整区域全体及び地域・地区において何を望み、どんな将来像を目指すのか、重要な部分が不足しており、今後十分に考慮する必要があると考える。

(1) 調整区域の土地利用方針における計画的な立地誘導の課題

役割分担型の運用では、開発許可の実務を行う建築・開発部局と都市MPの策定、運用を行う都市計画部局に別れ、庁内の協議・調整を綿密に行う必要がある。また、基礎自治体は、広域自治体都市MPの策定において、都市計画法(以下、都計法)第15条の2項1項に基づく申出を行うとともに、地域特性を十分に反映し、調整区域の土地利用方針を策定する必要がある。

3410条例、3411条例、3412条例の各条例や、調地区GLでは、その内容として複数の活用パターンや、面積要件及び集落要件、インフラ整備に関する記載が多いが、都市MPの土地利用方針では市街化区域を含めて具体的に記載することが難しく、また、公共交通等の方針と連携を含めて記載することが望ましい。しかし、調整区域に限った記載も同様に、具体的な用途や位置等の特定が困難となり、複数の活用パターン以

外にも記載内容の具体化、多様化と詳細な土地利用計画が必要となる。

統合型の都市 MP 型を策定している基礎自治体は必ずしも高くないが、役割分担型における都市 MP の調整区域に関する位置づけに比べ、個別の開発許可制度以外の項目についても包括的に記載している。また、社会情勢の変化から、通常都市 MP は 10 年計画の中間見直しにおいて、柔軟な対応が望ましいため、役割分担型との連携を含め新たな枠組みとして、都市 MP と役割分担型に乖離が生じた場合は、速やかに都市計画審議会等で一体的な検討が必要と考えられる。

(2) 補完型における調整区域の土地利用方針の課題と役割

統合型の補完型は、役割分担型と都市 MP 型に依らない、別途、調整区域の土地利用方針を定めることで、計画的な誘導を図ることが可能である。その際、図を活用し土地利用イメージを高める効果のみならず、具合的な建物用途・位置等の特定がなければ、都市 MP における調整区域の土地利用方針とは変わらず、結果として過大に範囲指定等を行うことで、必要以上の緩和が行われことを防ぐ必要がある。

都市 MP における調整区域の土地利用方針を別途定める際には、都市 MP との連携を位置づけ、それぞれの役割について、開発許可制度等の法制度に直結した明確化が求められる。また、調整区域の土地利用方針の計画的な誘導として、都市 MP での運用が望ましいが、別途定める補完型の重要な目的として、都市 MP と運用担保として考えられる開発許可制度を繋ぐ調整機能として、柔軟性が求められる。

6.1.2 市街化調整区域における土地利用方針の運用実態から見る計画課題（第3章）

第2章を踏まえ、調査対象の 322 都市に対し、メール等での問い合わせから調整区域の土地利用方針として、都市 MP 型と補完型の策定状況を基に、開発許可制度の運用状況を把握した。その状況を踏まえ、土地利用方針の特色と立地誘導の内容・仕方を把握するため、広域自治体別に都市 MP 型、補完型と開発許可制度の運用状況が高い、千葉県と兵庫県内の基礎自治体の分析を行った。さらに、立地誘導の運用実態を検証するため、千葉県木更津市と富里市、兵庫県加古川市と西脇市を対象としたヒアリング調査や、現地調査等を行い、調整区域の土地利用方針と開発許可実績から立地誘導の効果と課題分析を行った。その結果、木更津市及び富里市の事例では、都市 MP を補完する目的で、補完型と調地区 GL を一体的に策定しているにも拘らず、場所指定、範囲（面積）及び用途が曖昧なため、開発許可を許容しており調整区域の土地利用方針に基づく運用に課題が残る。また、調地区 GL は調整区域における地区計画の運用・活用を念頭に、補完型への位置づけ、連携を明確に位置づけているものの、実績が無い状況であり、実際の土地利用の誘導に繋がっていないことが明らかとなった。

一方、都市 MP 型に具体的な場所指定、範囲（面積）及び用途を示していないが、3412 条例に基づく調整区域の土地利用計画を定め、具合的な場所や、用途等を定めることで、補完型の役割を果たしている。また、調地区 GL との連携について、加古川市及び西脇市では、調地区 GL を定めていないが、3410 条例の実績が複数ある状況から、調地区 GL の有無が必ずしも効果があると言えない。そこで、他の三大都市圏の都市において、今後、調整区域の土地利用方針の運用では、具体的な場所指定、範囲（面積）及び用途設定が望ましいと考える

以上調査分析の結果を踏まえ、都市 MP と補完型における調整区域の土地利用方針の策定と運用時の留意点について以下に指摘した。

(1) 都市計画マスタープランにおける調整区域の土地利用方針の策定と運用時の留意点

開発許可制度を条例制定する段階で、調整区域の集落等への計画的な開発誘導を図るため、都市MPとの整合性を十分に検証し、その設定エリアにおいて、土地利用計画等の作成や、具体的な用途等の明確化及び基準設定が求められる。さらに、都市MPにおいて、調整区域の土地利用方針を記載し、運用の担保として開発許可条例や地区計画等の計画的な規制緩和手法の導入が考えるが、事例からも、都市MP（1層）の対応と土地利用計画（2層（別途策定する土地利用計画及びまちづくり計画））において改訂等を行う対応と、2層の仕組みが望ましい（図6-1）。

都市MPの運用担保となる開発許可条例の区域指定は、都市計画への位置づけが曖昧であるため、地区計画を活用することは有意だが、木更津市の事例からも、調整区域の土地利用において、「集落機能の衰退が懸念され、地区計画を定める」方針を位置づけているにもかかわらず、大規模な分譲住宅の開発の際に地区計画が未策定のまま土地利用が行われている事例を踏まえると、開発許可の際に地区計画（木更津市宅地開発指導要綱では、1ha以上では建築協定に努めるとあるが）を付託する仕組みが必要である。また、富里市の調整区域の土地利用において、「市街地縁辺部におけるスプロール化の防止、一団の良好な街並みの形成」方針を記載しているにもかかわらず、長屋住宅等の個別開発がなされ、開発許可の際に、個別開発を防ぐためにも、開発許可基準や3411条例の広域自治体基準の準用ではない、独自の基準を定めることも必要と考える。

(2) 補完型における調整区域の土地利用方針の策定と運用時の課題

都市MPにおける調整区域の土地利用方針と別に、補完型を策定することで、開発許可条例の位置づけとの連携に一定の役割を果たしているとも言えるが、木更津市や富里市の事例からも、連携に留まらず、また、場所指定、範囲（面積）及び用途設定が条件とされていないため、不透明で不十分な運用となり、運用の担保まで見据えた制度設計が必要である。

補完型の策定時では、広域自治体や隣接自治体との協議、調整が行われていないため、開発許可制度との一体的な策定が前提であれば、開発許可権限を持たない基礎自治体と規制緩和による土地利用規制の格差を生じる恐れがあり、広域自治体や隣接自治体との協議、調整する制度設計が必要である。また、3411条例の運用では、市街化区域縁辺部への開発集積は都市計画において想定されていないため、市街地スプロール化の防止に反しており、3411条例の記載に対しては、インフラ対策に関する整備水準の内容を盛り込む必要がある。

木更津市や富里市では、補完型を定めるとともに、開発許可制度に基づく各条例を位置づけ、面＋点＋線型等でエリア等を指定しているものの、加古川市や西脇市の事例から、目標とする集落規模と範囲や、具体的な場所指定及び用途を示し、各地区単位の土地利用計画を定め、開発を誘導する範囲を明確化にする必要がある。

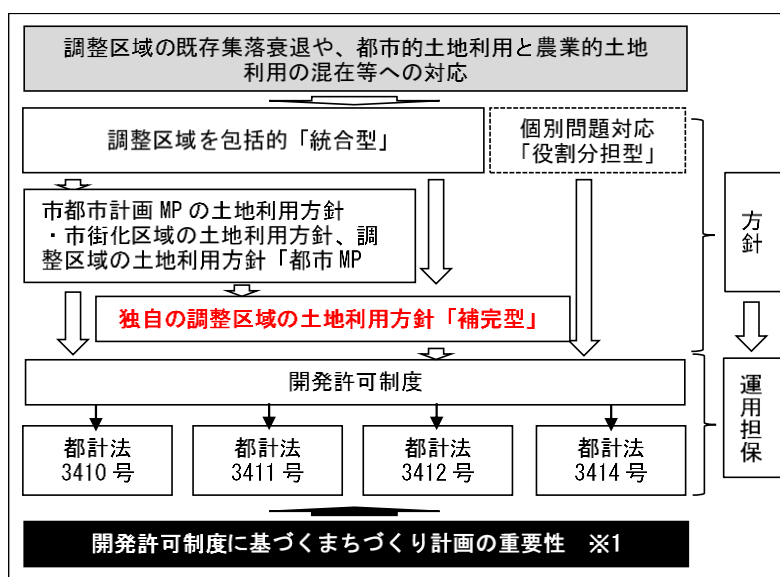


図 6-1 都市 MP と開発許可制度を繋ぐ補完型及びまちづくり計画の重要性

※1:運用担保となる開発許可制度を下支えする各地区単位等の土地利用計画（例：加古川市などのまちづくり計画）が重要と考える。

6.1.3 市街化区域における低未利用地の実態と課題（第4章）

第4章では、人口が堅調に増加し、市街化区域の拡大とこれに対応し基盤整備を中心に行ってきたが、大都市圏でさえ、人口停滞あるいは減少する基礎自治体が顕在化しつつある中で、アンケート調査等から、基盤整備未着手地区の各都市圏における現状と土地利用特性等を把握し、既成市街地の中で基盤整備が脆弱となっている地区や市街化区域の低未利用地等の課題から、区画整理事業に拘らない地区計画や、狭隘道路整備等の基盤整備手法の検討状況を把握した。また、事例地区では、宅地化進行の要因や、その経緯及び広域自治体との検討、対応状況が不十分であることを明らかにした。さらに、宅地化進行型や鈍化型において、道路の形成過程を踏まえ、今後の宅地化進行の状況を見据えた方向性を述べた。

以上の調査結果を踏まえ、基盤整備を担保とする市街化区域の編入と広域自治体の制度設計における留意点を以下に指摘した。

(1) 基盤整備を担保とする市街化区域編入の留意点

暫定用途地区に指定され、調整区域から編入された時点で、建ぺい率や容積率、高さ制限等の制約を受けるとともに、都市計画税等租税を受けるため、他市街化区域の住民との間に不公平感を生じるだけではなく、狭隘道路等を利用した小規模開発等の誘発から、脆弱な市街地形成を招く恐れがある。小規模開発は、既存道路を接道する道と新たな小規模開発で築造された道を接道要件として住宅開発が進み、特に、沿道での開発行為から、沿道敷地以外の未接道敷地を生み、結果、低未利用地化を招きかねない。また、既成市街地では一定の宅地化の進行が進んでいることから、都市計画道路の有無や防災面での課題と一体的な基盤整備の位置付けが必要となる。

暫定用途地区の課題は、都市 MP 等で示す土地利用計画では具体的な解除の方針や地区の将来像を描くことが困難なため、都市 MP と連携し地区別の綿密な土地利用計画

の策定が必要である。その際、広域自治体のガイドラインが示す解除手法を踏まえ、宅地化要因の道路密度や、立地特性及び各地区の地域特性を踏まえ、道路基準等の基盤整備水準を設定し、事前に地元住民との協議を明確にする必要がある。

(2) 基盤整備未着手地区における運用時の広域自治体の役割

残存している多くの地区は、1970年代から80年代に指定し当初の制度設計において、未整備状態になることを十分に想定していなかったと考える。そのため、愛知県では2006年に暫定用途地区の解除に関するガイドラインを定めたが、その後も地区の解除スピードが鈍化する中で、制度の運用そのものを見直す必要があると考える。また、基盤整備未着手地区の解除のあり方として、当初の整備手法に捉われず、実質的な解除手法の選定とともに、柔軟な地元調整を行うため、広域自治体が主体的に議論、調整する必要がある。

広域自治体では、都計法第7条「市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」に基づき、地元住民への働きかけや、定期見直し時期を踏まえ、逆線引き等の方針を明確に示す必要

がある(図6-2)。また、規制力や規制対象が異なる土地利用規制が広域自治体、基礎自治体と同じ都市内のエリアで適用される場合は、土地利用計画の形骸化に繋がる懸念があるため、権限移譲が進んでいないエリアに着目し、広域自治体として独自の基準を定めることも必要である。さらに、広域自治体と基礎自治体の間で土地利用方針が異なる場合、広域自治体は基礎自治体の土地利用方針を考慮するため、基礎自治体の意向を反映させる枠組みを解除のガイドラインに設けることが求められる(図6-2)。

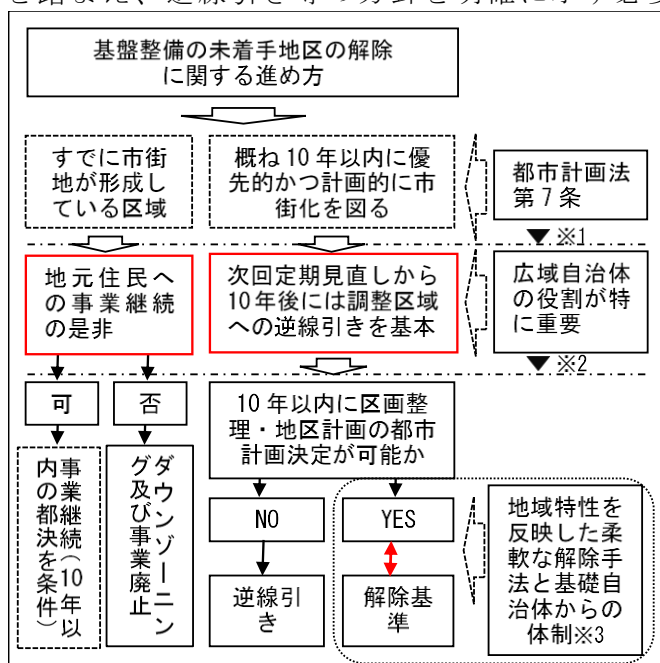


図 6-2 基盤整備未着手地区の解除に向けたプロセス (執筆者作成)

※1: 都計法第7条を踏まえ、大きく2つの流れで解除に関する進め方

※2: 地元住民に事業継続を問いかける。また、広域自治体が基礎自治体に明確な方針を示す

※3: 基礎自治体の独自性を反映させる枠組みの組成を示す

6.1.4 市街化調整区域の土地利用整序のあり方（第5章）

第5章では、加古川市における調整区域の土地利用整序のあり方を検討するに当たって、田園まちづくり計画（以下、田まち計画）の対象区域における開発許可状況や、ヒアリング調査及び現地調査を通じて、田園まち計画とまちづくり協議会の運用実態と課題を明らかにした。さらに、まちづくり計画の運用を担うまちづくり協議会について、高畑地区初め4地区の事例検証から、まちづくり計画の変更に基づく運用実態と課題を明らかにした。

以上の調査・分析や事例調査を踏まえ、調整区域における土地利用の整序の担い手としての地元住民主体のまちづくり協議会の課題について、以下の点を考察した。

(1) 田園まちづくり計画の指定・運用時の課題

田園まち計画の対象区域を市北部とし、対象となる集落地では概ね田園まちづくり計画の指定が進んでいることで、市内で緩和対象が異なる土地利用が発生し、土地利用計画の運用において様々な影響が懸念されるため、調整事項等に留意した条例の制度設計が必要である。また、隣接するまちづくり計画との調整、協議が行われていないため、道路等を含む基盤施設状況の影響等により、土地利用規制緩和による土地利用に格差が懸念されるため、各目的・用途メニューの運用基準を明確化し、条例の制度設計に留意する必要がある。さらに、指定用途別に隣接地区や、エリアを包括する地域（例：八幡町、志方町等）での調整を図るプロセスが必要である（図6-3）。

新規居住者の大規模開発、便利施設（商業施設等）の開発は、その地域の影響範囲に留まらず、他地域若しくは近隣市への影響も多い。3章（56～57頁）の事例では、地区計画と併せて宅地分譲を実施できたが、誘導予定の用途や、一定規模以上の施設等は広域自治体と隣接市との協議（広域調整）が課題となる（図6-3）。

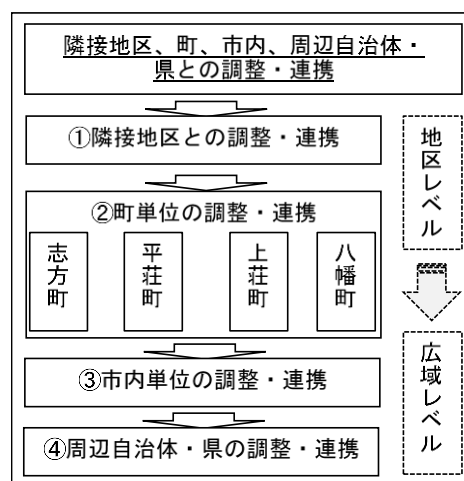


図6-3 地区、広域レベル毎の調整・連携の流れ（執筆者作成）

(2) まちづくり協議会型の運用における制度設計の留意点

まちづくり協議会設立後、10年以上が経過し、実績が無い地区として、まちづくり協議会型の6地区（市提案型7地区）が存在していることから、策定時の指定内容の実態との乖離を踏まえ、指定内容を見直す仕組みが必要と考える。また、まちづくり協議会の運用において、地域のマンパワーや、中心人物の有無が大きく影響されることが、ヒアリング調査から明らかになった。そのことから、現行の支援制度として、補助金や、アドバイザー派遣制度及び田園まち計画の指定地区における「空き家・空き地」情報サイト等の支援制度の検証とともに、人材育成を含めた対応策が必要と考える。

指定内容の変更について、まちづくり協議会での検討を踏まえ指定内容の変更がなされるため、まちづくり協議会を経由して行う仕組みとなっており、その後行政が変更の手続きを行っている。下村地区のように、事前にまちづくり協議会に相談がなされるため、地元への事前周知により、未然の紛争解決に繋がると考えられることから、

一定の評価すべきことと考える。一方、相談内容を前提に変更しているため、相談内容の有無に関わらず、指定地区において不必要な立地はないか、また、宅地と農地の混在などの土地利用となっていないか等の定期検証を行い、行政サイドから検証する仕組みが必要とされる。さらに、変更を要する要件として、面積1ha以上としているが、他地域等への影響とともに、整合性を確保しつつ継続的に制度を運用するにあたり、調整区域の開発許可面積の1,000㎡から検証に向けた仕組みに反映することが必要と考える。

横大路地区を踏まえ、指定内容を変更したにも関わらず、想定した成果が出ない事例もあり、専門家を含めた検証（都市計画審議会）や、集落規模・周辺範囲基準、宅地率・戸数密度、周辺道路を含む基盤整備の状況等について、拡大・維持・縮小別に指定内容の変更基準等の整備が必要と考える（図6-4）。

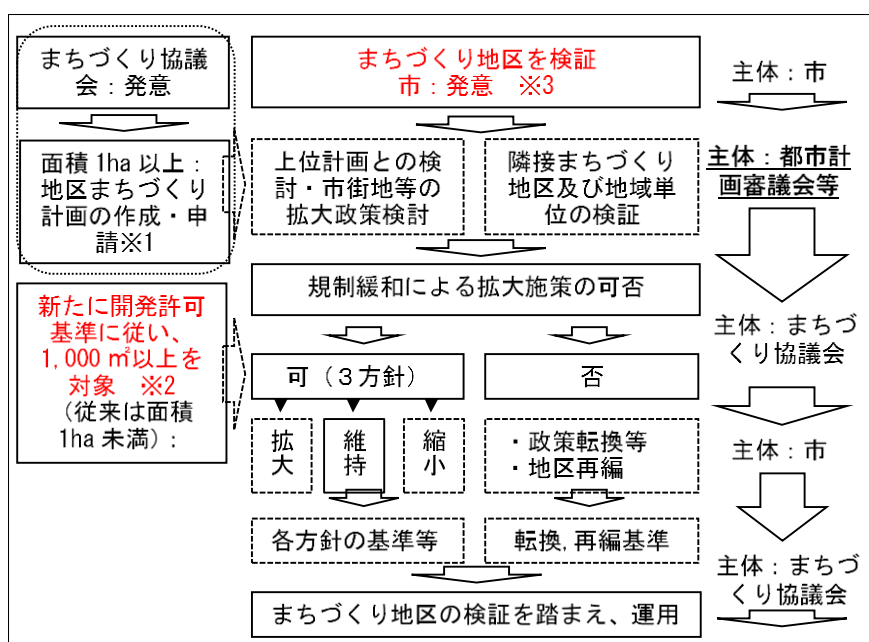


図 6-4 田園まち計画の検証に向けた仕組み（執筆者作成）

- ※1:加古川市田園まち計画から
- ※2:加古川市開発行為指導要綱を基に、執筆者作成
- ※3:新たに市発意によるまちづくり地区の検証の仕組み

6.2 研究成果を踏まえた提言

前節で整理した研究成果を踏まえ、大都市圏の都市郊外部における土地利用整序を見据えた、土地利用規制や、誘導施策のあり方及びまちづくり協議会による土地利用整序について、以下に提言する。

6.2.1 大都市圏の都市郊外部における土地利用整序のあり方

昨今、地方分権が進み、土地利用整序に関する権限の多くが基礎自治体に移譲されている。大都市圏においても人口減少が進み中で、都計法が対象としてきた開発規制とは異なり、地域によって生じる問題や課題、その経緯並びに対応策に違いがあることから、従来の規制だけではなく、計画的な誘導により、調整区域の土地利用の適正化、市街化区域の都市的土地利用を行う必要がある。また、本研究では、都市 MP における調整区域の土地利用方針の運用実態や、開発許可制度の運用担保、市街化区域の基盤整備未着手地区からの低未利用地の事例分析を行った。さらに、加古川市の田園まち計画の運用実態から土地利用整序のあり方について指摘した。

そこで、都市 MP における調整区域の土地利用方針の必要性や、都市 MP に依らない調整区域の土地利用方針の役割とともに、その運用として、「立地誘導の場所指定方法」と「場所指定内容と実現化方策」の詳細な基準等を明記すること。また、基盤整備未着手地区における低未利用地の解除として、宅地化進行の要因を把握し、区画整理事業に依らない基盤整備手法について言及した。調整区域の土地利用方針に関する都市計画分野の考え方は、開発許可制度の運用により、土地利用規制を弾力的に運用することで開発誘導し、既存集落の維持保全への対応を図ることを念頭に進めてきた。しかし、まちづくり計画の運用に関しては、地元住民との協働なくしては無理であり、一体的な枠組みが十分とは言えない。本研究では、運用実態と課題だけではなく、運用後の土地利用整序に向けて想定される課題や、土地利用方針の継続的な運用における留意点として、広域自治体の役割と隣接地区から隣接自治体との連携・協議及び定期的な計画を検証する仕組みの必要性を取り上げた。また、市街化区域の低未利用地エリアの今後のあり方として、市街化区域編入時（初動時）と導入後の解除方策として、広域自治体の役割についても触れた。

これらを踏まえ、大都市圏の都市郊外部における土地利用整序のあり方として、以下に提言を行う。

(1) 地域特性の実態を反映した調整区域の土地利用方針の策定と独自施策の展開

土地利用方針の明確な運用として都市 MP における位置づけが基本となる。従来の問題点として、土地利用方針の記載は様々で、記載内容の格差が大きく、調整区域で開発規制を行っても近隣市で開発されてしまい、広域自治体や都市圏全体において一体的に土地利用整序ができていない。さらに、同一の自治体の範囲でも、関連計画との調整・協議が十分行われているとは言えず、道路等を含む基盤施設状況の影響等により、土地利用規制緩和による土地利用に格差の可能性が懸念される。これらの原因としては、両区域の規制格差だけではなく、実際の日常生活の範囲や、地域特性を反映することが困難となっている。まずは、都市 MP に都市郊外部の土地利用整序に向けて、調整区域の土地利用方針（都市 MP 型若しくは補完型）と市街化区域の低未利用地に関する基本方針を基礎自治体で策定することが必要であり、開発許可制度を所管する部局と都市 MP を所管する部局の統一意識を形成するとともに、地域特性を反映する

ため、基礎自治体の意向を反映させるための枠組みを広域自治体は備えるべきである。

一方、1999年に制定された「地方分権一括法」や、2000年の都計法改正により開発許可条例は委任条例として、その枠組み範囲内で多くの基礎自治体が運用し、地域特性を反映と独自基準を設けて運用されている。しかし、権限移譲を受けていない基礎自治体では、広域自治体の基準をそのまま運用しその基準は広域自治体内において支障ない最低限となっており、地域の問題や課題を反映した対策としては不十分と考える。本来、都市MPにおいて、調整区域の土地利用方針や、市街化区域の低未利用地の位置づけ行い、運用の担保として、開発許可条例や地区計画等の計画的な規制緩和手法の導入や事業手法の選定が考えられる。また、統合型の補完型として、役割分担型と都市MP型に依らない、別途、補完型を定めることも計画的な誘導を図る上で可能性を感じる。その際図を活用し、土地利用イメージを高める効果のみならず、具合的な建物用途・位置等の特定がなければ、木更津市や富里市の事例を踏まえると、結果として過大に範囲指定等を行うことで、必要以上の緩和が行われなことを防ぐ必要がある。そこで、都市MPに調整区域の土地利用方針と開発許可条例の運用方針を明確にし、詳細の立地位置や面積、用途等について地域特性を十分に反映した地域・地区別土地利用計画を策定し、具体的な調整事項として位置付けるべきである。

(2) 都市計画マスタープランにおける調整区域の土地利用方針とまちづくり計画による2層化と明確化、詳細化

基礎自治体都市MPは、住民に最も近い立場にある自治体が、まちづくりの具体性ある将来ビジョンを確立し、地区別のあるべき市街地像を示すとともに、地域別の整備課題に応じた整備方針等をきめ細かくかつ総合的に定めることが望ましいとしているが、本研究の結果から、都市MPに十分に反映されているとは言えない。そこで、事例からも、都市MPの対応と開発許可制度に基づく土地利用計画や、別途定める補完型の調整区域の土地利用方針の2層化の義務化が望ましい。一方、土地利用計画で方向性を示しているが、木更津市や富里市の事例から、都市MPとの連携に止まり、場所指定、範囲（面積）及び用途設定が条件とされていないため、不透明で不十分な運用となり、運用の担保まで見据えた制度設計が必要である。さらに、加古川市や西脇市の事例から、目標とする集落規模と範囲、具体的な場所指定、及び用途を示し、各地区単位の土地利用計画を定め、開発を誘導する範囲を明確化する必要がある。

また、結果として大規模開発と地区計画が一体的に運用された事例はあるが、一定規模以上の開発許可の際には、地区計画を付託（義務化）する仕組みが必要である。なお、開発許可の際に、個別開発を防ぐためにも、継続的な開発行為に伴う基準や、地域特性の反映を促進するために、複数の用途メニューの用意とともに、広域自治体基準の準用ではない、独自の基準を定めることも必要と考える。その綿密な計画と継続的な土地利用計画の運用を支えるまちづくり協議会の枠組みが重要と考える。

(3) 広域自治体における基盤整備未着手地区解除の義務化と期間の明確化

基盤整備未着手地区の長期化は、建ぺい率や容積率、高さ制限等の制約を受けるとともに、都市計画税等租税を受けるため、他市街化区域の住民との間に不公平感を与えるような場合もある。本研究の結果、一部の広域自治体では解除に向けたガイドラインを策定しているものの、積極的な調整は見受けられず、各自治体に委ねている状況を確認した。本来、都市計画決定に当たっては、基礎自治体が中心的な主体となるべきであり、自治体間の区域を超える場合、特に広域的・根幹的な都市計画についてのみ、広域自治体が決定すべしであるが、各大都市圏、自治体に散在する基盤整備未着手地区の状況を踏まえると、広域自治体が積極的に調整を図るべきである。

本研究で対象とした愛知県の事例のように、基盤整備未着手地区の見直しに向けたガイドライン策定時には、基礎自治体職員も参加し、策定すべきである。一方、各自治体内において、基盤整備未着手地区に関する検討委員会は殆ど組成されず、さらに、地区内の住民が十分に状況を理解していないと考える。現在、このような状況の中で、広域自治体は都計法第7条を踏まえ、すでに市街地が形成している区域と概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街地を図る地区に分類するとともに、既成市街地では早急に地元住民との調整、他の地区では10年以内に見通しを示すように義務化を図る必要があると考える。また、10年以内に解除を決定した地区については、ガイドラインにより一定の基準を定めるものの、地域特性を反映した柔軟な解除手法の余地を検討する必要があると考える。今後は、説明責任という面からも解除に伴う事業整備時期と目標とする解除時期を公表することが望ましいと考える。

(4) まちづくり計画の計画変更・廃止の対応に関する制度化の強化

都市MPによる調整区域の土地利用方針の運用担保に向けて、開発許可条例に基づき、まちづくり計画の策定とともに、まちづくり協議会の設立後、10年以上実績が無い地区が複数存在することが明らかとなった。ヒアリング調査から、策定時の指定内容の実態との乖離があり、地域のマンパワーや、中心人物の有無が大きく影響し、地区の衰退化している状況が見受けられるため、地区の指定内容の変更又は廃止について何らかの対応が必要であると考えられる。また、まちづくり地区の指定内容の変更、廃止は、隣接する基礎自治体の都市計画や、自治体内の地区間において影響を与えるような場合がある。千葉県や兵庫県の実例からも、基礎自治体や自治体内の地区間の調整が不十分と考えられる。前述の役割の明確化と重なる部分もあるが、近隣自治体は広域自治体が、自治体内の地区間は、基礎自治体が調整を行う必要があると考える。

本研究で対象とした兵庫県加古川市の田園まちづくり制度は、計画変更の要件として、面積1ha以上のみを位置づけるとともに、まちづくり協議会からの相談内容を前提に変更し、さらに、ヒアリング調査から、実績が無い地区に対してフォローアップが不十分となっている。したがって、許可実績の有無や、面積基準に関わらず、基礎自治体が主体となって、適正な土地利用となっているのか、策定時に想定して土地利用と乖離が生じていないか等、都市MPや開発許可制度を補完するまちづくり計画等の定期検証を義務付ける必要がある。その際、専門家を含めた検証組織（都市計画審議会等）において集落規模・周辺範囲基準、宅地率・戸数密度、周辺道路・下水道を含む基盤整備の状況等について、拡大・維持・縮小別に指定内容の変更基準等の助言や、アドバイザー派遣制度の拡充とともに、適宜、都市MP等の変更と同時に見直しを検証することが望ましい。また、指定内容の変更、廃止における隣接地区等との調整では、

同一自治体内の地区間、住民間での調整は困難となる為、自治体設置の専門家等の第三者も入れた検討委員会や、都市計画審議会、開発審査会等の既存組織の活用が必要と考える。

6-3 今後の研究課題

本研究では、大都市圏における調整区域の土地利用方針と市街化区域の低未利用地のあり方に関する実態と課題を明らかにし、さらに、大都市圏における都市郊外部の土地利用整序を進めていく上での提言を行った。本研究においては、主に基礎自治体が策定している都市MPや、別途定めている方針に従って開発許可制度との関係性、運用実態を取り上げているが、調整区域の土地利用において都市再生特別措置法（立地適正化計画制度）と農地法等の関係法令との関係性を示すとともに、成果が出ている地区と出てない地区、具体的には新規居住者の誘導要因等を精査した研究が必要と考える。また、まちづくり協議会の運用について論じているが、協議会の運営が機能していない場合や、順調に進まない場合の要因として、計画論ではなく、組織論として、主体組織や、そのメンバー・性別・年齢層・職業及びメンバー内の役割分担等を検証する必要がある。さらに、市街化区域の基盤整備未着手地区において、残存されている地区の要因や、運用実態及び今後の方向性を分析しているが、解除された地区からの分析が殆どなく、当初描いた通りの整備水準や目指す方向性となっているのか、検証が必要とされる。

研究実績

1. 査読付学術論文

1	<u>Takayuki Shirai</u> ・Jun-ichiro Asano A STUDY ON LAND USE DESIGNATION BY URBAN MASTER PLAN AND ITS APPLICATION IN URBANIZATION CONTROL AREAS -In the case of municipalities in three metropolitan areas in Japan-, Proceedings The 9 th International Symposium on City Planning and Environment Management in Asian Countries, pp.59-65, 2014 ・・・「第2章を構成」
2	白井高行・浅野純一郎： 市街地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—，日本建築学会技術報告集第23巻第55号，pp.1003-1008, 2017.10・・・「第5章を構成」
3	白井高行・浅野純一郎： 愛知県における暫定用途地域地区の立地特性と計画課題に関する研究，日本建築学会技術報告集第24巻第57号，pp.807-812, 2018.6・・・「第4章を構成」
4	白井高行・浅野純一郎： 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—，日本建築学会技術報告集第25巻第59号，pp.389-394, 2019.2・・・「第3章を構成」

2. 国内学会口頭発表「梗概・支部発表」

1	白井高行・浅野純一郎： 市街化調整区域における土地利用方針の策定とその実現化方策に関する研究—大都市圏の自治体を対象として—，日本建築学会東海支部研究報告書第53号，pp.525-528, 2015.2（名古屋）・・・「第2章を構成」
2	白井高行・浅野純一郎： 未開発状態が長期化する開発計画をもつ自治体における開発行政のあり方—愛知県における暫定用途地域指定地区の特性と課題—，日本建築学会東海支部研究報告書第54号，pp.549-542, 2016.2（名古屋）・・・「第4章を構成」
3	白井高行・浅野純一郎： 未開発状態が長期化する開発計画をもつ自治体における開発行政のあり方—愛知県における暫定用途地域指定地区の立地特性と課題—，日本建築学会大会学術講演梗概集(0S)，pp.61-64, 2016.8（福岡）・・・「第4章を構成」
4	白井高行・浅野純一郎： 加古川市における特別指定区域制度の運用に関する研究，日本建築学会大会学術講演梗概集(0S)，pp.167-170, 2017.8（広島）・・・「第5章を構成」

3. 国際学会口頭発表

1	<u>Takayuki Shirai</u> ・Jun-ichiro Asano A STUDY ON LAND USE DESIGNATION BY URBAN MASTER PLAN AND ITS APPLICATION IN URBANIZATION CONTROL AREAS -In the case of municipalities in three metropolitan areas in Japan-, The 9 th International Symposium on City Planning and Environment Management in Asian Countries, Oita Japan, January. 11-13 2014 ・・・「第2章を構成」
---	---

4. 書籍等

1	白井高行： 豊川市公共施設適正配置計画 日本都市計画学会中部支部創設25周年記念事業, pp.111-114, 2015
---	--

図表リスト

第1章 序論

- 写真 1-1 既存集落の衰退や都市的、農業的土地利用の混在（調整区域）
- 写真 1-2 暫定用途地区内の低未利用地と狭あい道路（市街化区域）
- 図 1-1 大都市圏の都市郊外部における土地利用整序の課題
- 図 1-2 調整区域の土地利用方針の考え方（執筆者作成）
- 図 1-3 研究構成の流れ
- 図 1-4 大都市圏の定義と研究の対象範囲（国交省 HP より引用）
- 図 1-5 研究の対象範囲
- 表 1-1 都市郊外部における土地利用関連諸制度の変遷

第2章 都市計画マスタープランにおける市街化調整区域の土地利用方針の特性把握

- 図 2-1 全国人口に占めるブロック別人口推移
- 図 2-2 三大都市圏の転入・転出超過数の推移
- 図 2-3 全国・大都市圏等の調整区域の人口と面積の推移
- 表 2-1 調査対象の基礎自治体
- 図 2-4 全国等における都市 MP の策定数や策定割合と都市計画区域等の都市数の推移
- 表 2-2 役割分担型の制定状況
- 表 2-3 3410 条例の制定状況と特性
- 表 2-4 3411 条例の制定状況と特性
- 表 2-5 3412 条例の制定状況と特性
- 表 2-6 都市 MP 型の策定内容
- 図 2-5 補完型の土地利用方針の位置づけ（成田市）
- 表 2-7 補完型の策定内容
- 表 2-8 広域自治体の都市 MP における調整区域の土地利用方針等の位置づけ状況
- 表 2-9 役割分担型の運用パターン
- 表 2-10 都市 MP における役割分担型の記載方法
- 表 2-11 都市 MP 型と補完型の記載方法
- 図 2-6 補完型における調整区域の土地利用方針図（木更津市）
- 表 2-12 補完型における土地利用方針と実現化方策の策定内容
- 図 2-7 IC 周辺開発誘導ゾーン（富里市）
- 表 2-13 各ゾーンと開発許可制度との関係
- 表 2-14 各ゾーニングと調地区 GL との関係並びにその内容（成田市）
- 表 2-15 各ゾーニングと調地区 GL との関係並びにその内容（富里市）
- 表 2-16 各ゾーニングと調地区 GL との関係並びにその内容（木更津市）
- 図 2-8 住環境整備ゾーン（富里市）
- 表 2-17 3 市の 3411 条例の内容（成田市、富里市、木更津市）
- 表 2-18 2002 年度から 2013 年度までの 3411 条例の許可件数推移
- 表 2-19 千葉県開発審査会提案基準（3414 条例）における指定路線（3 市抜粋）

第3章 市街化調整区域の土地利用方針における開発許可制度を用いた運用

- 図 3-1 三大都市圏における調整区域の許可件数と面積の推移
- 図 3-2 全国・三大都市圏における調整区域の許可件数と面積の変化
- 表 3-1 調整区域の土地利用方針と開発許可制度の策定・制定状況
- 図 3-3 千葉県における人口増減の状況（2009→18）
- 図 3-4 兵庫県における人口増減の状況
- 図 3-5 補完型の土地利用方針の位置づけ（富里市）
- 表 3-2 調整区域の土地利用方針と開発許可制度の策定・制定状況
- 表 3-3 木更津市及び富津市の調整区域の土地利用ゾーンと開発許可制度との関係
- 表 3-4 千葉県と兵庫県の都市 MP における調整区域の土地利用方針内容
- 表 3-5 立地誘導の場所指定方法
- 表 3-6 立地誘導の場所指定内容
- 表 3-7 事例地区の概要
- 表 3-8 木更津市における都市 MP 等の経緯と補完型の記載内容
- 図 3-6 鎌足地区土地利用方針図と開発実態
- 写真 3-1 鎌足地区の大規模分譲住宅（60 区画）
- 表 3-9 富里市における都市 MP 等の経緯と補完型の記載内容
- 図 3-7 七栄地区土地利用方針図と開発実態
- 写真 3-2 七栄地区における長屋住宅の開発行為の連続性
- 表 3-10 加古川市における都市 MP 等の経緯と都市 MP 型の記載内容
- 図 3-8 上西条地区土地利用方針図と開発実態
- 写真 3-3 上条西地区における地区計画区域内の分譲住宅（18 区画）
- 表 3-11 西脇市における都市 MP 等の経緯と都市 MP 型の記載内容
- 図 3-9 鹿野地区土地利用方針図と開発実態
- 写真 3-4 鹿野地区における新たな工場進出
- 表 3-12 立地誘導の場所指定方法のまとめ

第4章 市街化区域の低未利用における課題と今後の対応方針

- 図 4-1 全国と大都市圏等の区画整理事業における都決数と面積の推移
- 表 4-1 広域自治体・基礎自治体アンケート調査概要
- 図 4-2 大都市圏の区画整理における都決面積及び地区数、人口当りの推移
- 表 4-2 大都市圏別基盤整備未着手地区の発生状況
- 図 4-3 基盤整備未着手地区の事業手法
- 図 4-4 首都圏基盤整備未着手地区の発生状況
- 図 4-5 大都市圏別基盤整備未着手地区の事業主体
- 表 4-3 広域自治体別基盤整備未着手地区の発生状況（首都圏）
- 図 4-6 中部圏基盤整備未着手地区の発生状況
- 表 4-4 広域自治体別基盤整備未着手地区の発生状況（中部圏）
- 図 4-7 近畿圏基盤整備未着手地区の発生状況
- 表 4-5 広域自治体別基盤整備未着手地区の発生状況（近畿圏）
- 図 4-8 春日部市基盤整備未着手地区の位置図
- 表 4-6 首都圏における DID 地区と調整区域との隣接状況
- 図 4-9 北名古屋市長基盤整備未着手地区の位置図

- 表 4-7 中部圏における DID 地区と調整区域との隣接状況
- 図 4-10 西宮市基盤整備未着手地区の位置図
- 表 4-8 近畿圏における DID 地区と調整区域との隣接状況
- 図 4-11 大都市圏別基盤整備未着手地区の事業進捗状況
- 表 4-9 基盤整備未着手地区となった要因
- 図 4-12 大都市圏別基盤整備未着手地区の対応方針
- 表 4-10 基盤整備未着手地区の解除を全く検討しない・全く検討できない要因
- 表 4-11 基盤整備未着手地区の解除を検討するに至った要因
- 表 4-12 基盤整備未着手地区の見直し基本方針の策定状況
- 表 4-13 基盤整備未着手地区の見直し基本方針の内容
- 表 4-14 大都市圏別に解除に向け現在検討している方向性や事業手法
- 表 4-15 首都圏において現在想定している事業手法と地区特性
- 表 4-16 中部圏において現在想定している事業手法と地区特性
- 図 4-13 区画整理における都決、施行済の地区数と面積の推移
- 図 4-14 暫定用途地区の基礎自治体数と地区数、面積の推移
- 表 4-17 暫定用途地区のアンケート調査概要
- 表 4-18 重回帰分析に用いる項目と内容
- 表 4-19 重回帰分析結果による宅地化の要因
- 表 4-20 暫定用途地区における宅地化率等の一覧
- 図 4-15 尾張旭市基盤整備未着手地区の位置図
- 図 4-16 豊川市基盤整備未着手地区の位置図
- 図 4-17 新城市基盤整備未着手地区の位置図
- 表 4-21 事例地区の敷地や道路状況等の一覧
- 図 4-18 庄南町四丁目地区の年代別建物と道路幅員状況
- 写真 4-1 庄南町四丁目地区指定当時の道路（左(A)：4m以上 右(B)：4m以上）
- 写真 4-2 庄南町四丁目地区内の空地（左(C)：コンテナ倉庫 右(D)：公園）
- 図 4-19 上宿地区の年代別建物と道路幅員状況
- 写真 4-3 上宿地区内の道路（左(A)：変則交差点 右(B)：排水不良）
- 写真 4-4 上宿地区内の道路（左(C)：狭隘道路 右(D)：開発道路）
- 図 4-20 城北西地区の年代別建物と道路幅員状況
- 写真 4-5 城北西地区内の道路（左(A)・右(B)：指定時から）
- 写真 4-6 城北西地区内の道路（左(C)・右(D)：狭隘道路）
- 図 4-21 為当地区の年代別建物と道路幅員状況
- 写真 4-7 為当地区内の道路（左(A)：狭隘道路 右(D)：区画道路）
- 写真 4-8 為当地区内の道路と土地利用状況（左(C)：消防車両侵入不可、右(B)：低未利用地）

第 5 章 市街化調整区域の土地利用整序に向けて

- 図 5-1 全国・三大都市圏・兵庫県における市街化区域・調整区域の人口推移
- 図 5-2 兵庫県地域別の人口割合と指定地区数の割合
- 図 5-3 兵庫県特別指定区域の指定地区数の状況
- 表 5-1 加古川市等における人口・面積の動向
- 図 5-4 田園まち計画の対象区域

- 図 5-5 調整区域の土地利用方針の体系図
表 5-2 加古川市都市 MP における田園まち計画の位置づけ
表 5-3 加古川市における開発許可の動向
図 5-6 田園まち計画の対象区域における人口推移
表 5-4 兵庫県（新旧）の田園まち計画における区域メニューの比較
表 5-5 加古川市田園まち計画の区域メニュー
図 5-7 田園まち計画の策定の流れ
図 5-8 田園まち計画の指定地区の位置図
表 5-6 加古川市田園まち計画の指定地区の現状
図 5-9 指定内容変更の流れ
表 5-7 事例地区の現状
図 5-10 高畑地区の開発実態
表 5-8 高畑地区指定内容、区域メニューの変更動向
写真 5-1 新規居住者地区（新規建設）
写真 5-2 新規居住者地区（新規建設）
写真 5-3 新規居住者地区（空家）住宅
図 5-11 宗佐地区の開発実態
表 5-9 宗佐地区指定内容、区域メニューの変更動向
写真 5-4 地縁者小規模事業所（新規建設）
写真 5-5 新規居住者地区（新規建設）
写真 5-6 新規居住者地区（追加区域）
図 5-12 横大路地区の開発実態
表 5-10 横大路地区指定内容、区域メニューの変更動向
写真 5-7 新規居住者の住宅建設(2016.3)
写真 5-8 新規居住者の住宅建設(2017.9)
写真 5-9 まちづくり協議会主催の祭り
図 5-13 下村地区の開発実態
表 5-11 下村地区指定内容、区域メニューの変更動向
写真 5-10 新規居住者地区（新規建設）
写真 5-11 新規居住者地区（空家）
写真 5-12 既存事業所の拡張

第 6 章 結論

- 図 6-1 都市 MP と開発許可制度を繋ぐ補完型及びまちづくり計画の重要性
図 6-2 基盤整備未着手地区の解除に向けたプロセス（執筆者作成）
図 6-3 地区、広域レベル毎の調整、連携の流れ（執筆者作成）
図 6-4 田園まち計画の検証に向けた仕組み（執筆者作成）

謝辞

本研究は、主に2013年4月～2017年3月までの4年間に渡り、豊橋技術科学大学大学院博士後期課程建築・都市システム学系に在学した期間とその後、継続的に研究活動として2018年9月までの期間の研究成果をとりまとめたものであります。

博士学位論文をとりまとめることができましたのも、一重に、指導教員として熱心で適切なお指導、ご助言を賜りました豊橋技術科学大学大学院建築・都市システム学系の浅野純一郎教授のおかげに他なりません。ここに心から謝意を表します。また、本論文の審査にあたり、多くのご助言とご厚情を賜りました同研究科宮田譲教授（故人）、都築和代教授、渋澤博幸准教授、愛知大学の戸田敏行教授に深く感謝致します。そして、学会での活動等を通じて、多くの先生方がより、数々の貴重なご助言、ご示唆を頂きましたことに深く感謝致します。

また、社会人ドクターとして勉学することをお許しいただき、多くのご支援とご厚情を頂きました豊川市役所の鈴木信弘財産管理監をはじめ、上司・先輩・同僚・後輩の皆様にも心より感謝致します。特に、荒木誠二総務部次長、深谷大樹財産管理課公共施設マネジメント係長、石濱久司主事におかれましては、仕事等で色々ご迷惑をお掛けしたことを心より感謝致します。

思い起こせば、約6年前に浅野研究室に入門させて頂き、入学後は仕事、研究、家庭のバランスに苦悩し、研究が思うように進まないことが多々ありましたが、浅野先生をはじめとする多くの先生方や研究室の仲間、会社の上司・先輩・同僚・後輩等からの激励、家族の温かい支援、支えのおかげで、何とか博士学位論文をまとめることができました。研究成果として未だ多くの課題を有しておりますが、今後の大都市圏における都市郊外部の土地利用整序の一助になるもとと考えております。今後、学位の取得を新たな出発点とし、都市計画・建築分野に携わる行政職員として、その名に恥じないよう、技術・学術のさらなる研鑽に励む所存であります。

最後に、大学院に進学することを理解し、陰ながら応援、支えてくれた妻敏子と2人の息子、一志（11歳・小5）、善大（8歳・小2）の存在のおかげで頑張ることができました。心から家族に感謝したい。

2018年9月

豊川市役所 白井 高行