

# 市街化調整区域における土地利用コントロール方針 に関する調査研究: 地方中心都市を事例として

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2019-03-08 キーワード: 作成者: 木谷, 弘司, 川上, 光彦, Kidani, Hiroshi, Kawakami, Mitsuhiko メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24517/00053712">https://doi.org/10.24517/00053712</a>

This work is licensed under a Creative Commons  
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0  
International License.



## 86. 市街化調整区域における土地利用コントロール方針に関する調査研究

—地方中心都市を事例として—

A Study on Policies of Land Use Control in Urbanization Control Area  
—Case of Local Main Cities—

木谷弘司\*・川上光彦\*\*  
Hiroshi Kidani and Mitsuhiko Kawakami

In the low growth age, it is very important to built effective and rational urban structure for city area, and it is essential for urban planning to control properly in the Urbanization Control Area. This paper analyzes policies and decisions by local main cities for actual building activities in Urbanization Control Area by questionnaire survey, because there are a great deal of variety in these policies among main cities. This paper also study on possibility to use district plan system in Urbanization Control Area based on the survey and existing district.

**Keywords** : policies of land use control, local main cities,  
district plan in urbanization control area, district plan in existing village  
土地利用コントロール方針、地方中心都市、調整区域内地区計画、集落地区計画

### 1. はじめに

人口・経済ともに低成長の時代に入り、都市計画の大きな流れは、1997年6月の都市計画中央審議会の答申にあるように、成長管理型の「都市化社会」から、都市の再構築を主目的とした「都市型社会」の実現に移行している。この流れの中、既成市街地の再整備のために1997年の「密集法」<sup>(1)</sup>をはじめとした法律、制度や各種事業の充実が図られている。これらは都市機能の集積・向上を図りコンパクトな市街地を形成することにより投資の効率化や環境保全を推進するものである。この都市形態を維持・形成するためには、市街地内部の充実にあわせて、市街地外縁部を構成する市街化調整区域(以下 調整区域)を的確に土地利用コントロールすることが不可欠である。

調整区域の既存研究には、住宅需要や法制度について建築や農転状況等を多角的に取り扱った浦山ら(1981)・(1983)・(1988)<sup>1・2・3)</sup>、既存宅地制度に注目した波多野ら(1984)<sup>4)</sup>、スプロールのメカニズムから開発規制を評価した森尾ら(1995)<sup>5)</sup>、実際の建築動向とその許可事由を分析した木谷ら(1996)<sup>6)</sup>等があげられる。これらの研究から、土地利用コントロール上の課題や問題点とともに、都市ごとの背景や取り組み方により様々な開発状況が生じていることが分かる。本研究では、特に都市ごとの取り組み方の違いに着目し、全国の地方中心都市の調整区域土地利用に対する現状認識と基本方針を調査・分析し、今後の都市計画制度のあり方を検討することを目的としている。またその際、地区計画と集落地区計画を調整区域の土地利用コントロールにおいて重要な制度として位置付け、調査・分析を行う。

### 2. 研究の手法

本研究では、以下の5項目に関する調査票を用いた、各自治体の都市計画担当部局調査結果を分析することにより、各都市ごとの取り組み方の把握を行った。

- ①近年10年間程度における調整区域内の開発状況に対する現状認識
- ②調整区域内の開発に対する基本方針
- ③調整区域内地区計画
- ④集落地区計画
- ⑤農業行政との連携・調整

なお、基本方針や取り組み方について、市として明確な方針を示していない場合は、実務担当者として最も現実に近い、または、事務遂行の意図と考えられる内容を担当者の意見として記入を求めている。本研究では、規模および行政的な位置づけに関して中心性のある全国の地方都市における、線引き制度(主に調整区域)のあり方を検討することを目的としている。このため調査対象を地方中心都市とし、具体的には県庁所在都市および中核市指定都市とした。この内政令指定都市は行政的な位置付けが都道府県同等であることから除外して38都市<sup>(2)</sup>を選定し、35都市から回答(回収率:92.1%)を得た。

調整区域内地区計画の実状把握については、1997年8月時点で都市計画決定を行っている全国22市町(26地区)に対して行ったアンケート調査<sup>(3)</sup>を分析することにより行う。また、集落地区計画の実状把握については、1998年3月時点で都市計画決定を行っている3市町からの提供資料および担当者への聞き取り調査をもとに分析を行った。

\* 正会員 金沢市都市計画課 (Kanazawa City)

\*\* 正会員 金沢大学工学部土木建設工学科 (U. of Kanazawa)

表-1 農家住宅と農業以外の開発・建築に関する現状認識  
単位：市数 (%)

農家住宅の開発・建築に対する認識					
集落内の建築問題無	一部スプロール問題無	スプロール有、問題無	スプロール有、問題有	その他	合計
10 (28.6)	18 (51.4)	2 (5.7)	4 (11.4)	1 (2.9)	35 (100.0)
農業以外の開発・建築に対する認識					
ほとんどなし	若干あり、問題無	かなり行為有、問題無	かなり行為有、問題有	その他	合計
0 (0.0)	17 (48.6)	11 (31.4)	7 (20.0)	0 (0.0)	35 (100.0)

### 3. 地方中心都市の調整区域コントロールの取り組み

#### (1) 調整区域内開発に対する現状認識

集落住民の開発意向に対する行政の認識は、「強いと感じている」(13都市:37.1%)、「集落間の差が大きい」(16都市:45.7%)で、ほとんどの都市で農家の開発意向を調整する問題を有している。表-1より、農家住宅<sup>(4)</sup>および農業以外の開発・建築に対する認識をみる。農家住宅については、10都市(28.6%)が集落内で行為が行われているとし、6都市(17.1%)がかなりのスプロールがあると認識しているが、問題意識を持っているのは4都市である。農業以外について、かなりの行為があるとしているのは18都市(51.4%)を占めるが、問題としているのは7都市にとどまる。農業以外の開発の方が問題意識を持たれているが、

表-2 都市構造上の問題の有無別  
建物内訳(複数回答)

単位：市数 (縦%)

建物内訳	問題無し	問題有り	合計
工場	2 (18.2)	1 (14.3)	3 (16.7)
事務所	3 (27.3)	1 (14.3)	4 (22.2)
店舗	9 (81.8)	5 (71.4)	14 (77.8)
倉庫	2 (18.2)	2 (28.6)	4 (22.2)
公務・文教施設	1 (9.1)	4 (57.1)	5 (27.8)
医療関連施設	6 (54.5)	4 (57.1)	10 (55.6)
公益事業施設	2 (18.2)	3 (42.9)	5 (27.8)
宗教関連施設	1 (9.1)	3 (42.9)	4 (22.2)
その他	5 (45.5)	1 (14.3)	6 (33.3)
合計	31 (281.9)	24 (342.9)	55 (305.6)
回答都市数	11	7	18

注) 農業以外の開発・建築がかなりあるとした18都市を対象とする

両方とも問題があると考えている都市は約1割にとどまり、あまり切実な問題とは認識されていないのが現状といえる。

表-2より、農業以外の開発・建築がかなりあるとした都市がその建物内訳と

してあげた建物用途をみる。問題の有無に関わらず14都市(77.8%)が「店舗」をあげている。この背景には郊外型大規模小売店舗や沿道サービス施設があると考えられる。「医療関連施設」も問題の有無に関わらず10都市(55.6%)があげ、近年、医療関連施設の立地が調整区域を舞台としていることが全国的傾向であることを想定させる。また、ほとんどの項目で「問題有り」の方が、多くの施設種類(無:2.8種類、有:3.4種類)をあげ、特に「公務・文教施設」、「公益事業施設」、「宗教関連施設」が顕著で「医療関連施設」とあわせ公共的側面を有している施設が調整区域の都市構造上の問題と深く関わっていると考えられる。

表-3より、調整区域の土地利用コントロールに関する、制度に対する認識と今後の課題をみる。「根本的見直し」の7都市(20.0%)を含め、85.7%が現行制度に問題があるとしている。また、制度の改良要望が強い都市ほど開発抑制を課題とする傾向が強く、現制度が実務上、開発抑制に的確に機能していないと認識されていると考えられる。今後の課題では、「一団の開発推進」(17.1%)が少ない他、すべての項目を4~6割の都市があげており、開発抑制を前提としながらも整合性のとれた市街地拡大に配慮するという姿勢が読み取れる。

#### (2) 調整区域内開発に対する基本方針

都計法第34条10号イに規定する「一団の開発の基準面積」は1市を除いてすべてが最小指定の5haで、より広範な大規模開発案件に対応可能な体制がとられている。表-4より、大規模開発に対する基本方針と調整区域の将来計画の有無をみる。20都市(57.1%)が「将来の土地利用計画と整合がとれれば許可する」としている。しかし、そのための計画を持っているのは7都市(20.0%)にすぎず、開発抑制が原則の調整区域で開発を含んだ土地利用計画を策定することの困難さがうかがえる。また、現状では医療関連施設をはじめとするかなりの民間施設が許容されているにも関わらず「公共性があれば民間でも許可する」とした都市はなかった。

表-5より、都計法第29条の開発許可適用除外物件に対

表-3 土地利用コントロールにおける今後の課題と  
現行制度・仕組み(複数回答)

単位：市数 (%)

今後の課題	現行制度・仕組み				
	特に問題無し	改良点が多い	根本的に新しい制度を検討	その他	合計
既存集落整備の推進	1 (25.0)	11 (47.8)	2 (28.6)	1 (100.0)	15 (42.9)
農地保全等	2 (50.0)	10 (43.5)	6 (85.7)	1 (100.0)	19 (54.3)
将来市街化区域の開発抑制	2 (50.0)	15 (65.2)	4 (57.1)	0 (0.0)	21 (60.0)
調整区域での一団の開発推進	1 (25.0)	5 (21.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (17.1)
将来も調整区域の開発抑制	1 (25.0)	13 (56.5)	6 (85.7)	0 (0.0)	20 (57.1)
その他	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)
合計	8 (200.0)	54 (234.7)	18 (257.1)	2 (200.0)	82 (234.3)
回答都市数	4	23	7	1	35

表-4 調整区域における大規模開発に対する  
基本方針と将来計画の有無

単位：市数 (合計%)

調整区域内大規模開発に対する基本方針	将来計画の有無		
	有	無	合計
基本的に不可	0 (0.0)	1 (2.9)	1 (2.9)
公共以外は原則不可	0 (0.0)	2 (5.7)	2 (5.7)
公共性あれば民間でも可	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
将来計画と整合あれば可	7 (20.0)	13 (37.1)	20 (57.1)
規模を充たせば原則可	0 (0.0)	4 (11.4)	4 (11.4)
その他	0 (0.0)	7 (20.0)	*8 (22.9)
合計	7 (20.0)	27 (77.1)	*35 (100.0)

\*：無回答が1都市あり

表-5 都計法第29条開発行為適用除外のチェック状況

単位：市数 (%)

開発許可同等の指導	事前協議、一定の指導	事前協議、説明のみ	特段チェック無し	その他	合計
8 (22.9)	12 (34.3)	5 (14.3)	8 (22.9)	2 (5.7)	35 (100.0)

表-6 調整区域における今後・既存開発地への地区計画導入基本方針

単位：市数 (合計%)

今後の大規模開発に対する導入基本方針	既存開発地への導入基本方針					合計
	積極的導入検討	ケースに応じ導入検討	特に導入予定無し	該当開発地無し	その他	
積極的導入検討	0 (0.0)	4 (11.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	5 (14.3)
ケースに応じ導入検討	0 (0.0)	15 (42.9)	3 (8.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	18 (51.4)
特に導入予定無し	0 (0.0)	2 (5.7)	5 (14.3)	1 (2.9)	0 (0.0)	8 (22.9)
基本的に開発は不可	0 (0.0)	1 (2.9)	1 (2.9)	1 (2.9)	0 (0.0)	3 (8.6)
その他	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)
合計	0 (0.0)	22 (62.9)	10 (28.6)	2 (5.7)	1 (2.9)	35 (100.0)

表-7 調整区域における市街化編入予定の有無別の用途地域と地区計画導入の兼ね合い

単位：市数 (%)

市街化編入の予定有り						
両方設定を前提に検討	用途を前提に検討	どちらかの導入検討	地区計画導入を検討	どちらも設定しない	その他	合計
5 (14.3)	6 (17.1)	2 (5.7)	10 (28.6)	6 (17.1)	5 (14.3)	*35 (100.0)
市街化編入の予定無し						
両方設定を前提に検討	用途を前提に検討	どちらかの導入検討	地区計画導入を検討	どちらも設定しない	その他	合計
2 (5.7)	3 (8.6)	2 (5.7)	13 (37.1)	10 (28.6)	4 (11.4)	*35 (100.0)

\*：両設問とも無回答が1市あり

する実務上の取り扱いをみると「一定の指導は行う」(12都市:34.3%)が最も多い。しかし、「開発許可同等の指導」、「チェック無し」ともに8都市(22.9%)とバラツキが大きく、調整区域では各都市ごとに対応が様々であることの端的な例といえる。また、適用除外物件に対する開発許可的対応<sup>(5)</sup>は、法律上の位置付けがなく、お願いの域を出ないため、これら除外物件が本当に開発許可基準を上回る対応を自発的に行っているかは疑問である。

### (3) 調整区域内地区計画

表-6より、既存および今後の開発地に対する地区計画の導入方針をみる。「ケースに応じ導入検討」(既存:62.9%、今後:51.4%、既存・今後とも:42.9%)が最大で、「積極的導入検討」(既存:0.0%、今後:14.3%)は少ない。これは、手法の一つとしては考慮する<sup>(6)</sup>が、具体的導入にあたっては住民の要望等の個別条件次第で検討を行うという程度の消極的な方針が最も一般的であると考えられる。

表-7より、市街化編入予定の有無別に調整区域の新規開発地に対する土地利用コントロール手法としての用途地域と地区計画の導入の兼ね合いをみる。かなりの都市(有:23都市[65.7%]、無:20都市[57.1%])が少なくともどちらかを検討するとし、将来の土地利用に一

定の配慮をしている。なお、編入予定がある場合は用途地域を検討する都市が31.4%と、ない場合(14.3%)の倍となっている。また、「地区計画のみを検討」が編入予定の有無に関わらず最大(有:10都市[28.6%]、無:13都市[37.1%])である。これは、用途地域には設定基準面積や既定の制限内容があることに加え、都計決定が大臣認可<sup>(7)</sup>であることから煩雑であり、また地区計画は市町村決定案件と手続きが軽易であるとともに、住民の少ない新規開発地では比較的同意が得やすいこと等が反映していると考えられる。しかし、「どちらも設定しない」がかなりの値(有:6都市[17.1%]、無:10都市[28.6%])を占めたことは、市街化編入を意識する場合にのみ用途地域や地区計画等の土地利用コントロールを考慮する傾向が強いことを示すもので、調整区域における土地利用コントロールの必要性への認識が弱いことを表わしている。

また、地区計画制度に関する自由回答によると、強制力の弱さ、施設整備のための事業制度や財源の不備、周辺農地の保全策の欠如、等の指摘がある。これは各都市が、地区計画制度に対し、市街地整備の実現性、周辺農地の保全のいずれにも、不満もしくは疑問を有していることを示し、導入が進まない大きな要因となっていると考えられる。

### (4) 集落地区計画

表-8より、集落地区計画の導入方針と土地利用コントロールおよび集落整備に対する制度としての有効性への認識をみる。「導入検討中」が1都市あるのみで、「特に導入予定無し」が16都市(45.7%)と最大を占めている。都

表-8 集落地区計画導入基本方針と土地利用コントロールおよび集落整備に対する制度の有効性の認識

単位：市数 (合計%)

土地利用コントロールに対する制度の有効性の認識						
導入に対する基本方針	非常に有効	有効、改善点あり	あまり有効でない	本市に必要性無し	その他	合計
現在導入検討中	0 (0.0)	1 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)
今後積極的に検討	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
ケースに応じて導入検討	1 (2.9)	11 (31.4)	2 (5.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	14 (40.0)
特に導入予定無し	1 (2.9)	5 (14.3)	5 (14.3)	5 (14.3)	0 (0.0)	16 (45.7)
その他	1 (2.9)	1 (2.9)	0 (0.0)	1 (2.9)	1 (2.9)	4 (11.4)
合計	3 (8.6)	18 (51.4)	7 (20.0)	6 (17.1)	1 (2.9)	35 (100.0)
既存集落整備に対する						
導入に対する基本方針	非常に有効	有効、改善点あり	あまり有効でない	本市に必要性無し	その他	合計
現在導入検討中	0 (0.0)	1 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)
今後積極的に検討	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
ケースに応じて導入検討	1 (2.9)	10 (28.6)	3 (8.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	14 (40.0)
特に導入予定無し	1 (2.9)	4 (11.4)	6 (17.1)	5 (14.3)	0 (0.0)	16 (45.7)
その他	1 (2.9)	0 (0.0)	1 (2.9)	2 (5.7)	0 (0.0)	4 (11.4)
合計	3 (8.6)	15 (42.9)	10 (28.6)	7 (20.0)	0 (0.0)	35 (100.0)

市・農業部門の調整をはじめとする条件・事務の多さや住民合意形成の困難さから地区計画よりもはるかに消極的で、「非常に有効」と考えている都市でも実際の導入には消極的である。また、有効性に対しては「有効だが改善点有り」(土地利用:18都市[51.4%]、集落整備:15都市[42.9%])が最大である。1997年に運用改正があったが、まだまだ制度としては未熟と受け取られており、「あまり有効でない」(土地利用:7都市[20.0%]、集落整備:10都市[28.6%])をみると、特に既存集落の都市的な整備を推進する制度として不満が多いと考えられる。「本市に必要性はない」がいずれも約2割を占めることは、対象集落の選定基準をはじめとする集落地区計画の制度自体が、調整区域の広さや農地条件等、各都市の多様な条件に対し一般性を欠き、適用対象を限定していることを示唆するとともに、導入の障壁となっていると考えられる。

自由回答によると、既存集落内施設整備のための事業財源の不備、長期間の事業となる、公平性の確保、等の事業上の課題から、関係機関や住民調整が困難、開発可能地の設定が困難、都道府県の集落地域整備基本方針(以下 集落基本方針)が必要、等の前提条件となる課題まで広く問題意識が持たれている。今後導入推進を図るには、有効な事業手法の設定、地区特性に対応した制度への改良、税制対策、等の総合的な改善が必用と考えられる。

#### (5) 農業行政との連携・調整

調整区域の大半が農地である以上、都市・農業行政が連携・調整<sup>(8)</sup>を行うことは不可欠である。法律にもその旨が示されているが、現実には縦割り傾向の強い行政組織の中で綿密な連携・調整が行われているとはいいがたい。表-9より、連携・調整の必要性の認識と現在の状況を見る。重要と考えているのは34都市(97.2%) (非常に重要:22都市[62.9%])とほとんどを占めているが、実際に行っているのは13都市(37.1%)で、15都市(42.9%)は調整のみにとどまっている。連携・調整に至っていない21都市の今後の取り組み予定は、約1/4が「予定無し」で重要性の認識と現実の対応には開きがある。これには概して土地利用施策上、これまで都市行政と農業行政が相対する立場に置かれ拮抗してきた経緯があり、連携・調整の経験が

少ないことが背景にある。農業離れが進み2つのバランスが変化しつつある近年こそ、改めて連携・調整に取り組む必要がある。

#### 4. 調整区域内地区計画・集落地区計画制度の経緯

近年の主な法律上の動向としては、地区計画では1992年の法改正<sup>(9)</sup>により調整区域にも設定が可能となったこと、集落地区計画では、1997年の建設省通達により運用改正がなされ、集落の適用条件緩和とともに農業事業の併用が導入の必須条件から外されたことがある。

2つの制度の主な相違点としては、

- ①対象地域(地区計画:新規開発地[主として住宅地]、集落地区計画:周辺を含む既存集落地)
- ②農業的裏付け(地区計画:周辺の営農条件等との調整・調和、集落地区計画:集落基本方針、集落農業振興地域整備計画[市町村策定](以下 農振計画)に基づく農業事業展開と調整)

があげられる。法改正後、近似してきた点としては周辺農地保全の実効性がある。農振計画の農業事業は少なくとも8年間は開発を凍結し農地を保全する役割を果たしてきたが、農業事業が行われなければ両制度とも同程度の周辺農地保全効力しか持たないことになる。これまでも、両制度とも農地保全について、この農業事業による「8年間凍結」以外は的確な規制手法を持っておらず8年経過以降の農地保全対策を含め大きな問題であった。運用改正は、この問題を地区計画導入当初から持つこととなり、集落周辺のいたずらな市街化の誘因となる懸念が強まるという課題を内在している。

#### 5. 全国の調整区域地区計画導入状況

1997年7月時点で、全国に設定された調整区域内地区計画は26地区<sup>(10)</sup>(12県、22市町)である。1995年度の12地区指定を最高に、制度導入後5年間の導入数はバラツキが大きい。また、全国の調整区域内大規模開発の量を想定すると地区計画が導入されたものは極一部と考えられる。これらの全26地区に行ったアンケート調査<sup>(3)</sup>結果概要を表-10に整理し分析する。

土地利用としては、研究学園施設団地(広島市)や会議施設を中心とした開発地(横須賀市、葉山町)の特殊な開発を除いて23地区は住宅用地である。内19地区(73.1%)は建物誘導を主な目的とする新住宅市街地型で、残りの4地区(15.4%)は、既存の市街地を対象に(もしくは含んで)設定された居住環境保全型の設定である。特殊な開発を除いた平均面積は14.4haである。12地区(46.2%)は近い将来市街化編入を予定し、長期的編入予定を

表-9 農業・都市部門の連携・調整の必要性と現状の取り組み

連携・調整の必要性	農業・都市部門の連携・調整の現在の状況					
	行っている	連携は一部	調整のみ	行っていない	その他	合計
非常に重要	9(25.7)	5(14.3)	8(22.9)	0(0.0)	0(0.0)	22(62.9)
重要	4(11.4)	1(2.9)	6(17.1)	0(0.0)	0(0.0)	*12(34.3)
特別重要でない	0(0.0)	0(0.0)	1(2.9)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.9)
その他	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
合計	13(37.1)	6(17.1)	15(42.9)	0(0.0)	0(0.0)	*35(100.0)

\*: 現状について無回答が1市あり

表-10 全国の調整区域地区  
計画設定地区アンケート概要

単位：市数 (%)

土地利用の概要	
住宅地(新規開発地のみ)	18 ( 69.2)
住宅地(既存市街地含む)	4 ( 15.4)
公営住宅	1 ( 3.9)
その他	3 (11.5)
開発手法	
土地区画整理事業	2 ( 7.7)
民間開発	15 (57.7)
公共団体による開発	9 (34.6)
市街化編入の見込み	
近い将来編入	12 (46.2)
長期的には編入	5 (19.2)
編入予定無し	8 (30.8)
その他	1 ( 3.8)
用途地域併設の経緯	
用途地域も併用	4 (15.4)
検討は行った	4 (15.4)
地区計画のみ検討	17 (65.4)
その他	1 ( 3.8)
地区計画設定の経緯	
設定を前提に開発	15 (57.7)
事後の検討により	6 (23.1)
その他	5 (19.2)
合計	26 (100.0)

めると17地区(65.4%)で編入が想定されている。これら編入想定地区の内、用途地域を併用または検討したのは各4地区あり、10地区は当初から地区計画設定を前提に開発協議にあっている。地区計画の制限内容については、用途地域併用により規制項目を形態・意匠等に絞った1地区(北九州市)以外はすべての地区で設定可能な項目をほぼ網羅的に使用し、将来の市街化編入時の用途地域設定への円滑な移行を意図している。また、規制項目については編入を予定しない地区では、やや減少する傾向がみられた。

このように地区計画は将来の市街化編入までの措置として導入を図るケースが多く、これは自治体アンケートで市街化編入を予定する場合 65.7%が用途地域または地区計画の設定を検討すると答えたことに符合する。しかし、調整区域の計画的な土地利用コントロールに対して行政はまだ消極的であり、あわせて規制内容の増える地区計画設定に地権者の抵抗感が強いことが導入実績の少ない原因のひとつとして想定される。また、経過年数の多い開発地では今後さらに建替えが増加することが予測され、建べい・容積率(70/400)<sup>(1)</sup>をはじめとする現状の調整区域の緩い規制を原因とするトラブルが懸念される。このためにも、既成開発地における居住環境保全型の地区計画導入の積極的な検討が必要である。

## 6. 全国の集落地区計画導入状況

集落地区計画は、1987年に公布された集落地域整備法

表-11 地区別の集落地区計画概要

地区名	兵庫県加古川市	茨城県藤代町	福岡県久山町
神野地区	浜田・上萱場地区	上久原地区	
集落基本方針	122.7ha	76.6ha	214.0ha
集落地区計画	62.7ha(51.1%)	48.5ha(63.3%)	98.0ha(45.8%)
都計決定時期	1993年12月	1994年8月	1990~1994年
導入事業	土地区画整理事業 圃場整備事業等	土地区画整理事業 圃場整備事業等	土地区画整理事業 圃場整備事業等
開発可能地の 配分について	1単位2区画(500㎡) 最高2単位までを基本	住民相互の協議によ り交換分合を進めた	集落外縁の非農用地 は各戸1区画を基本

に基づき都道府県知事が策定する集落基本方針により、都市・農業サイドが協力して推進するものである。しかし、集落基本方針策定が9地域(8県)で、集落地区計画策定に至ったのは3地区(表-11参照)しかない。

【加古川市】圃場整備により、農業基盤整備と新規宅地の配置・配分に必要な用地整理を行い、土地区画整理事業を導入している。集落基本方針範囲の周囲には民間大規模住宅団地等が存在し、市街地とも比較的近いことから生ずる開発圧力と都市計画道路の存在を背景に、地区内の農業と調和する居住環境形成を目的に導入された。

【藤代町】圃場整備と別に、先行して農地の交換分合を行い土地区画整理事業を実施し、整備期間の短縮<sup>(12)</sup>を図っており、運用改正の「農業事業を導入しない場合」の参考事例となる。対象地が河川により市街地と分離しており、独立した農村集落への導入例であるが、既存集落部については現在方針のみの集落地区計画となっている。

【久山町】最初の導入市町で、市街化区域の指定を最低限に押さえ、市街地拡大整備を集落整備法で行っている特殊な町といえる。町全体の整備計画策定にあたり、民意の集約のため各集落ごとに委託費を支給し、まちづくりの計画書を策定させていることが注目される。事業経緯としては、加古川市同様、圃場整備による土地の移動・整理後、土地区画整理事業等の都市的の事業を進めている。

調査をとおした問題点として、基本となる集落基本方針の面積(最高で214ha[久山町]、平均116ha)が、各市町の調整区域面積に比較すると非常に小さいことがある。これは、本来都道府県が考慮し提示すべき範囲から遠く、単発の導入候補地しか視野に入っていないと考えられる。また、集落地区計画の範囲設定において新規開発可能地の配置・量の根拠が不明確であることは、各集落間の公平性確保や必要以上の市街地拡大の抑制を図るためには重要な問題である。また、農業事業導入を必須条件から外した運用改正は、農業離れによる導入障壁を排除したが、新規開発地の適切配置・公平配分のために事前に農地の交換分合を必要とし、その際の税制を含めて新たな課題を提示している。

## 7. まとめ

地方中心都市では、調整区域における開発・建築を都市構造上の問題と認識しているのは2割程度と少ない。しかし、現行の調整区域土地利用コントロールを行う制度については、ほとんどの都市が、改善点が多いとし、特に開発の抑制にうまく機能しないと認識されている。これは調整区域に、土地利用コントロールの方向性が違う市街化区域と同じシステムを適用していることに大きな要因

があり、根本的な見直しの必要性がある。

調整区域にはかなりの開発・建築があると認識している都市は、その建物用途として医療関連施設等の公共的側面を有する建物用途が多く立地していると考えている。さらに、都計法第29条の開発許可の適用除外に対する各都市の対応にはバラツキが多く、また無チェックが2割以上を占める現状をあわせて考慮すると、これらの施設の取り扱いが今後の重要な課題といえる。また、調整区域の開発許可に対しては約6割の都市が、将来の土地利用計画との整合を検討するとしているが、その内、そのための計画を有しているのは1/3にすぎない。

農業・都市行政の連携・調整は、ほとんどの都市が重要性を認識しているが、取り組んでいるのは4割にみたく、調整から踏み込めないのが現状である。また、今後の予定に関しても積極的とはいいがたく、重要性の認識と現実の対応には開きがある。

調整区域内地区計画については、制度導入後約5年間に全国で26地区が指定され、将来の市街化編入への円滑な移行を主な目的として設定されたものが多い。導入方針としては、「ケースに応じて導入を検討する」が最大で、手法としては考慮・検討するが、積極的な取り組みをする予定はないという都市が多いのが現状である。この現状のもと、今後導入促進を図るためには、道路や公園等の計画内容を実現する手法・制度を併設することが重要で、特に既設の開発地への導入拡大には不可欠である。また、新規の大規模開発には地区計画導入を前提とすることや対象を住宅地から広げることの検討も有効である。

集落地区計画は、全国の導入事例が3地区で、大半の都市は導入に消極的である。制度としては導入促進を目指し農業事業の導入を必須条件から外す等の改正も行われているが、この改正が周辺農地保全の実効性を弱める等の新たな課題を生んでいる。また、特に既存集落内の基盤整備を実現する制度がないことへの不満が強く、導入までの各種手続きや複数の関係機関の調整が煩雑であること、事業完成までに長期間を要すること、周辺農地の保全と調和を継続させるシステムがないこと等、制度的課題は多い。集落基本方針についても、適切な範囲設定や将来計画との整合性等、今後の導入推進の基盤となるべく、その内容を高める必要がある。そのために各自治体は、市町村マスタープラン等による明確な調整区域の土地利用方針を策定することが重要となる。

農村集落からの開発圧力の問題は、ほとんどの都市にあり、現実調整区域では開発・建築が行われている。今後、コンパクトで機能的な都市形成を目指すならば、各自治体はもっと積極的に調整区域の土地利用コントロールに取り組む必要があるとともに、調整区域を一律的に

開発規制する現行手法を改善する必要がある。市街化区域は区域内再整備により拡大を抑制し、調整区域はさらに2分する必要があると考える。つまり、調整区域に対しては、少なくとも既存集落周辺は点在する小市街地と位置づけ、都市的な居住環境整備を進め、あわせて保全農地を明確に区分することである。この計画的な区分は、都市・農業サイドの綿密な連携と、住民理解の有無が、その実効性を決定する。実現手法として集落地区計画の考え方は基本的に合致しているが、前提条件から事業遂行まで課題が多く、今後、地区計画とあわせて、導入しやすく実効性のあるものに改善していく必要がある。

最後に、今後の研究課題としては、調査対象都市の地域特性や実際の開発状況をあわせて分析し、具体的な調整区域の土地利用コントロール手法の検討を行うことがあげられる。

なお、本研究の調査にあたり、懇意に対応くださった各自治体の担当者に、紙面をかりて謝意を表します。

#### 補 注

- (1)「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」
- (2)該当市は39都市あるが、山口市は未練引き都市で違う地域制のもとにあることから除外
- (3)1997年8月に金沢市が関係自治体に行った「市街化調整区域内地区計画に関するアンケート調査」
- (4)農家の自己住宅・分家住宅
- (5)開発許可制度と同様に事前協議を課し、指導・是正を行う対応
- (6)ヒヤリング調査では、都市計画に歓迎できる開発ではないが、現行の制度では許可せざるを得ず、せめて地区計画により一定の規制を導入したケースもあった。
- (7)用途地域は都道府県知事決定案件であるが、アンケート対象都市においては、決定に建設大臣認可が必要
- (8)連携：政策展開、制度運用における事前段階からの連携した取り組み  
調整：情報交換、相互チェックによる調整を基本とした取り組み
- (9)1992年法律第82号の、都市計画法・建築基準法の一部改正
- (10)1998年時点で、1地区(尾道市)は既に市街化編入済み
- (11)政令で特別に定めない場合の指定数値
- (12)圃場整備等の農業事業により土地の整理や配置を行った後、土地区画整理事業等の都市的整備事業を導入するのが一般的な事業の流れである。しかし、全体として事業期間が非常に長期に渡るのが重要な課題とされている。

#### 参考文献

- 1) 浦山益郎、佐藤圭二、青山公三、井沢知且(1981)、「都市近郊農業地帯における調整区域スプロールの実態と土地利用上の課題」,都市計画論文集, No.16, pp199-204
- 2) 浦山益郎、佐藤圭二、井沢知且、松村久美秋(1983)、「市街化調整区域における宅地化過程について」,都市計画論文集, No.18, pp379-384
- 3) 浦山益郎、佐藤圭二、井沢知且(1988)、「市街化調整区域における宅地需要特性」,日本建築学会計画系論文報告集, No.391, pp60-72
- 4) 波多野憲男、若山徹、井原満明(1984)、「市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題」,都市計画論文集, No.19, pp121-126
- 5) 森尾康治、金星坤、中井検裕、斎藤千尋(1995)、「市街化調整区域におけるスプロールの実態からみた現行開発規制の評価」,都市計画論文集, No.30, pp127-132
- 6) 木谷弘司、川上光彦(1996)、「市街化調整区域における市街化の実態と課題」,都市計画論文集, No.31, pp583-538