

# 区域区分制度における開発未着手地区に関する研究

都市計画研究室 西山 達也  
指導教員 中出 文平  
樋口 秀  
松川 寿也

## 1. 背景と目的

昭和43年の都市計画法改正で区域区分制度（以下、線引き制度）が導入されたが、本制度導入後40年近く経過する中で、昭和40年代の第二次ベビーブームをピークに、年々人口増加が緩やかになり、特に一部の地方都市では人口減少が顕在化している。このように、人口が停滞あるいは減少する都市では、これまでの人口増加を前提としたまちづくりから人口減少に対応したまちづくりへの転換が求められる。つまり、必要以上の市街地の拡大を抑制さらには縮小する事で人口減少に対応した都市計画行政が求められる。

その対応方策には、一部の市街化区域を市街化調整区域（以下、調整区域）に編入する「逆線引き」や基盤整備の見通しが明らかになった時点で市街化区域に随時編入できる「特定保留区域」の解除がある。しかしながら、逆線引きは開発の大幅な規制強化を意味することから、地権者のデメリットとなる可能性がある。一方、特定保留区域解除も将来的な市街化区域編入を期待している営農意欲の乏しい地権者にとっては受け入れがたい。そのため、散漫な市街地をいたずらに確保する仕組みから転換する制度の確立と市街地縮小方策を検討する事が、逆線引き及び特定保留区域の指定解除が円滑に受け入れられる上で、さらには人口減少に対応した都市を構築する上で重要になってくる。

既往研究には、市街化区域の拡大実態を市街化区域の変遷から定量的・空間的に明らかにした研究<sup>1)</sup>や線引きの当初指定に着目した研究<sup>2)</sup>、人口フレームに着目した研究<sup>3)</sup>があるが、市街化区域及び特定保留区域指定後の市街地縮小方策にまで踏み込んだ研究はない。また、非線引き都市での用途地域縮小のあり方を提言した研究<sup>4)</sup>があるが、縮小後の土地利用規制が大幅に強化される線引き都市とは大きく状況が異なる。加えて、逆線引きの実態や特定保留区

域指定の実態を明らかにした研究<sup>5)6)</sup>があるが、両者とも大都市圏に限定した研究である。

そこで、本研究では、線引き制度を導入している地方都市の、市街化区域に編入あるいは特定保留区域に指定されながらも土地区画整理事業（以下、区画整理）や開発行為といった基盤整備が5年以上未着手である地区（以下、未着手地区）を対象に、未着手地区として存置されてきた要因のうち都市計画法の運用に起因するものと、逆線引き及び特定保留区域解除の実現可能性を明らかにする。併せて、その後の3411条例<sup>1)</sup>の区域指定を活用した都市的土地利用や農振制度の農振農用地区域<sup>2)</sup>指定を活用した農業的土地利用といった市街地縮小方策の有効性を考察し、逆線引き及び特定保留区域解除を試みる際の課題を明らかにする。

## 2. 未着手地区の特性

大都市圏<sup>3)</sup>以外の都市計画区域から未着手地区を抱えると想定される59都市を選定し<sup>4)</sup>、その59自治体を対象にアンケート調査<sup>5)</sup>を実施した。その結果、21都市43地区の未着手地区を抽出できた。

ここでは、抽出できた未着手地区43地区の事業特性（事業主体、指定期日）と空間特性（土地利用現況、市街化区域と農振農用地との位置関係）を把握する。加えて、未着手地区を類型化した上で調査対象地区を選定する。

### (1) 事業特性

上記のアンケート調査により事業特性を把握した<sup>6)</sup>。

区画整理が未着手である地区が全体の約6割（27地区）を占め、そのうち約7割（18地区）が組合施行である一方、開発行為が未着手である地区（16地区）のうち約8割（12地区）が民間業者施行である（図-1）。後者については、地区計画によって基盤整備を担保する事が望まれるが、地



神社東)は、市街化区域編入時に計画されていた他地区の区画整理が優先され、財政的に当該地区の事業を同時に行うのが困難だったという経緯がある。長期未着手の稲井川地区では、昭和47年に区画整理が都市計画決定され30年以上経過する中で、法第53条の許可<sup>(10)</sup>により建築活動を容認されて市街化が進行し続け、区画整理の妨げとなった事が未着手の一要因として挙げられる(図-3)。

このように、未着手要因は、単に地権者の事業に対する抵抗や景気動向だけでなく、法第53条適用宅地の存在や線

引き制度の運用自体が不適切だった事にも起因する。

## (2) 存置要因

### ①市街化区域の指定要件に関わる要因

筑西市の東館地区は、一部の地権者が税負担の軽減を理由に逆線引きを望んでいるが、逆線引きを望む地権者の土地は地区内に散在し、土地の交換分合をしない限り地形地物による再区分は困難である。こうした地形地物による区分は、土地利用の意向にまとまりのない未着手地区の共通課題といえる。また、DIDを有しない小規模な市街化区域

表-3 調査対象地区14地区の未着手要因、存置要因及び今後の予定

①	潟上市(旧昭和町)	潮来市(旧潮来町)	筑西市(旧関城町)	桜川市(旧岩瀬町)	
②	街道下(26.7ha)	豊川龍毛(5.0ha)	稲井川(49.2ha)	東館(14.9ha)	羽黒第一(25.8ha)
③	市街化区域(H10)	市街化区域(H10)	市街化区域(S48)	市街化区域(S52,H08)	市街化区域(S52,H11)
④	開発行為(民間業者)	開発行為(民間業者)	区画整理(市)	区画整理(組合)	区画整理(組合)
⑤	一部開発許可	全くの未着手	全くの未着手	事業凍結状態	事業無期限休止状態
⑥	・工業誘致の不調から労働者住宅需要が低迷 ・未着手地区の編入と同時に分譲開始した県住宅供給公社施行の住宅団地と競合	・減歩に対する議論・抵抗 ・都市計画法第53条の適用宅地	・減歩に対する議論・抵抗	・減歩に対する議論・抵抗 ・住宅需要が低迷	・減歩に対する議論・抵抗 ・労働者住宅需要が低迷
⑦	・同じ都市計画区域に属する秋田市の人口フレームを活用して存置してきた ・第5回定期見直しは、市町村合併(H16)と重なり土地利用方針が不明確だったため潟上市を除外	・道路整備と企業誘致を望む地権者の存在(道路用地買収と浚渫土砂による埋立済み) ・地権者の30年以上に及ぶ税負担の見返りへの期待	・地権者の30年以上に及ぶ税負担の見返りへの期待	・地権者の30年以上に及ぶ税負担の見返りへの期待 ・逆線引きによる市街化区域規模要件20ha以上に抵触	
⑧	第6回定期見直し時(H22)の逆線引きを検討	・市街化区域として存置 ・地区計画と用途地域変更	・市街化区域として存置 ・地区計画	・市街化区域として存置 ・民間開発による企業誘致	
⑨	・3411条例が未制定 ・文言指定を採用すると、市街化区域周辺の農地も50戸連担の対象となり得る ・宅地の連担性から指定が困難(豊川龍毛)	・指定要件に抵触(低い宅地率、一部が下水道認可区域外(稲井川)、狭い道路幅員) ・街区単位での指定は、農地等を含み困難 ・許可対象予定建築物の制限上、企業誘致が困難(稲井川、羽黒第一)			
⑩	・農地地権者は営農意欲が高く、稲作継続中 ・未整備である農業基盤整備を望む声有 ・周辺農地を含め指定要件20ha以上満たす	・当初線引き時の市街化区域を中心に地権者の営農意欲がない ・耕作放棄地が点在する ・地区内農地には、20ha以上の集団性無			
①	長岡市(旧長岡市)	長岡市(旧与板町)	上越市(旧上越市)		
②	前川東(48.2ha)	喜多町(17.8ha)	川崎前田南(13.1ha)	江西・柳之町(14.6ha)	土橋(18.5ha)
③	市街化区域(H11)	特定保留区域(S60)	特定保留区域(H03)	市街化区域(H11)	市街化区域(H12)
④	区画整理(組合)	区画整理(組合)	開発行為(民間業者)	開発行為(民間業者)	区画整理(組合)
⑤	組合認可、事業認可	全くの未着手	全くの未着手	全くの未着手	全くの未着手
⑥	乏しい保留地処分の見込み	・事業への同意率の低下 ・当初想定した民間開発への地権者の抵抗	市街化区域編入直前に民間事業者が倒産	市街化区域編入直前に民間事業者が倒産	リスクが生じないよう着手時期・事業手法を模索
⑦	・区画整理事業に対する地権者からの要望 ・定期見直し直前の事業認可	業務代行による区画整理事業に対する地権者からの要望	基盤整備と市街化区域編入を求める地権者の要望	市街化区域編入後、定期見直しを経ておらず、次回定期見直し時に逆線引きを検討中であるため、該当しない	業務代行による区画整理事業に対する地権者からの要望
⑧	・市街化区域として存置 ・業務代行の区画整理事業	・市街化区域編入を検討 ・業務代行の区画整理事業	特定保留区域解除(通常の調整区域へ)	逆線引きを含めた事業の大幅な見直しを検討	・市街化区域として存置 ・業務代行の区画整理事業
⑨	・地区全体で区画整理事業を望み、集落部分のみの指定では合意形成不可能 ・条例制定前宅地が許可対象	・条例策定前宅地が許可対象 ・商業系を想定する喜多町地区は予定建築物の制限上不可能	・地区全体で区画整理事業を望み、集落部分のみの指定では合意形成不可能 ・条例制定前宅地が許可対象	・地区内に区域指定できるだけの宅地が存在しない ・条例制定前宅地が許可対象	
⑩	農地地権者は、都市的土地利用を望んでおらず、農地的土地利用を望んでおらず、受け入れ態勢に乏しい	・地区内には既に一部が農振農用地であるが、農地に集団性無 ・地権者は都市的土地利用を希望	地区内は、既に大部分が農振農用地に指定されているため、該当しない	・農地地権者は税負担の少ない中での営農活動を希望 ・周辺農地と一体性がある ・既に圃場整備が完了	・地権者は都市的土地利用を希望 ・市は穴穴きの調整区域でも積極的に指定する考え
①	上越市(旧上越市)	塩尻市(旧塩尻市)			凡 例
②	上五貫野(24.4ha)	野村桔梗ヶ原(29.0ha)	高出南(3.8ha)	阿礼神社東(4.8h)	
③	市街化区域(H12)	特定保留区域(H04)	特定保留区域(H04)	特定保留区域(H10)	
④	開発行為(市)	区画整理(組合)	区画整理(組合)	区画整理(組合)	
⑤	全くの未着手	全くの未着手	全くの未着手	全くの未着手	
⑥	県営産業団地での分譲方針見直し(小規模敷地分譲への転換・低い価格設定)	・減歩に対する議論・抵抗 ・優先された他地区の区画整理事業の存在			
⑦	市街化区域編入後、定期見直し時に逆線引きされたため、該当しない	・国土利用計画(H04)での市街地ゾーンとしての位置付け ・これまでの定期見直し時での人口フレーム上の余裕			
⑧	H20に逆線引き	・特定保留区域解除 ・ただし、国土利用計画で位置付けた他の区域を市街化区域編入を検討中			
⑨	・地区内に区域指定できるだけの宅地が存在しない ・宅地の連担性から指定が困難	・現在まで区域指定した実績無 ・指定要件を満たせない(宅地が散在、狭い道路幅員)			
⑩	・市は、積極的に農振農用地に指定する考えを持つ ・現在指定に向け協議中	・地権者の営農意欲無 ・地区内の大部分が当初から農振白地	地区内は、既に大部分が農振農用地に指定されているため、該当しない	・地権者の営農意欲無 ・地区全域が当初から農振白地	
					① 市町村名(旧市町村名) ② 未着手地区名(面積) ③ 指定方法(指定期日) ④ 基盤整備手法(主体) ⑤ 事業進捗状況 ⑥ 主な未着手要因 ⑦ 存置要因 (逆線引きの課題) ⑧ 今後の予定 ⑨ 3411区域の課題 ⑩ 農振農用地の課題 (灰色:市街化区域指定時に農振除外)

を構成する筑西市の東館地区と桜川市の羽黒第一地区は、全域逆線引きした場合に周辺市街化区域の存続が危ぶまれる（規模要件20ha以上に抵触）（図-4）。このように、DIDを有しない小規模な市街化区域を構成する未着手地区は、小規模な市街化区域特有の課題を抱えている可能性がある。

②人口フレーム設定に関わる要因（秋田県、茨城県）

いずれの未着手地区も人口増加を背景としたフレーム設定を用いて市街化区域及び特定保留区域に指定された。しかしながら、近年の人口減少により人口フレームが下方修正される中でも未着手地区の存置が容認されている。

潟上市の未着手地区2地区は、第4回定期見直し時に市街化区域に編入され、第5回定期見直しを経ている。第5回定期見直し時には、市町村合併という特殊な事情に加えて、秋田都市計画区域を構成する秋田市のフレームを活用できた事が存置され続けてきた要因である。

潮来市の稲井川地区は、計4回の定期見直しを経ており、見直し毎に人口フレームが下方修正され、市街化区域の維持が困難な状況である（図-5）。その状況でも未着手地区が存置されるのには、茨城県の将来人口密度の設定が関係する。県は、未着手地区に対して区画整理の代わりに地区計画により引き続き都市的土地利用を図るよう市町村に指摘しており、将来人口密度を算出する際に用いる非可住地の定義を変更（例：道路幅員12m以上→4m以上）する事で存置してきた（図-6）。また、市街化区域を維持するために調整区域内人口を市街化区域に流入させている事も要因に挙げられる。これは、茨城県内の全市町村に該当する。

③事業の確実性による要因（新潟県、長野県）

長岡市と上越市、塩尻市の未着手地区の存置要因は、新潟県と長野県の事業確実性の考え方によるところが大きい。通常は、定期見直し時に未着手地区を抱える市町村に対して事業進捗状況と今後の方針を確認するが、両県では、市町村から「事業着手できる」との返答があった場合、その返答を尊重し、事業に確実性があるものとして未着手地区を含めて人口フレームの設定及び線引きの変更を行ってきた。つまり、実際には事業着手の目途が立たない場合でも「事業着手できる」との回答があれば、県の裁量により未着手地区を存置させてきた経緯がある。

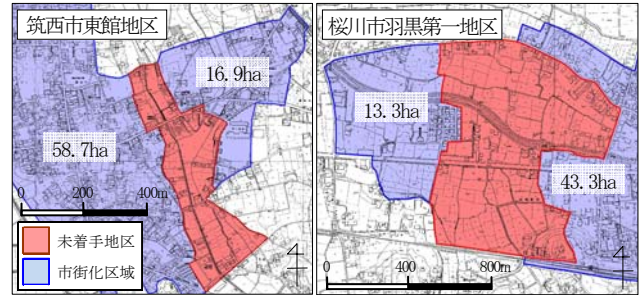


図-4 未着手地区の周辺市街化区域の規模

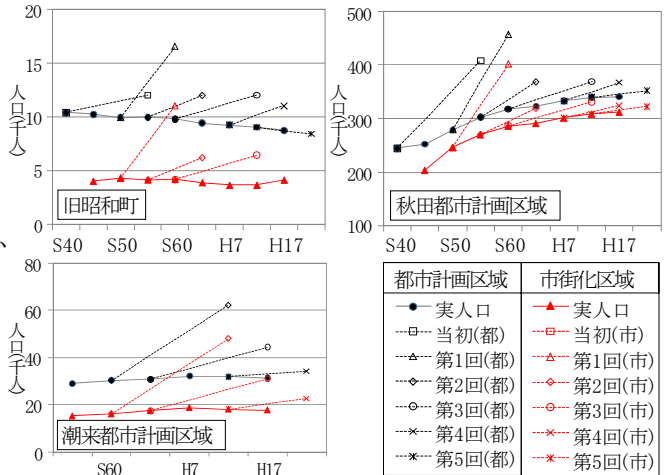


図-5 人口フレームの推移

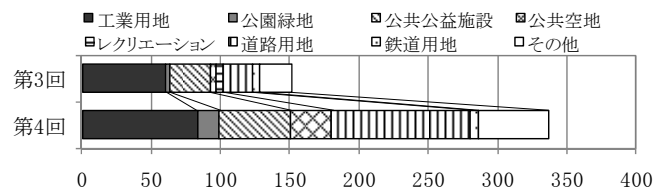


図-6 潮来市の市街化区域内非可住地 (ha) の推移

4. 逆線引き等の可能性とその後の対応方策の課題

ここでは、対象地区14地区の逆線引き及び特定保留区域解除の可能性と、その後の対応方策である3411条例の区域指定と農振農用地の指定に際しての課題を明らかにする

(1) 逆線引き及び特定保留区域解除の可能性

逆線引きの可能性が高い地区は、潟上市の2地区と長岡市の江西・柳之町地区であり、それ以外の地区は逆線引き

表-4 各県の未着手地区を抱える中での定期見直し時の対応

①	秋田県	茨城県		新潟県		長野県
②	秋田	潮来	下館・結城	長岡	上越	塩尻
③	潟上市	潮来市	筑西市、桜川市	長岡市	上越市	塩尻市
④	S45(当初)→S51→S58→H03→H10→H18	S48(当初)→S60→H04→H10→H16	S52(当初)→S60→H03→H08→H16	S45(当初)→S51→S60→H03→H11	S59(当初)→H02→H12→H20	S46(当初)→H04→S52→H10→S59→H16
⑤	<ul style="list-style-type: none"> <li>今後、秋田市でも想定される人口減少下では、未着手地区を抱えながら新たに市街化区域に編入するだけの人口フレーム上の余裕がないため、未着手地区を逆線引きする必要がある</li> <li>事実、次回見直し時に新規編入するために、未着手地区の逆線引きを検討中</li> <li>しかしながら、潟上市は線引き廃止も視野に入れている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>今まで人口フレーム設定時の将来人口密度60人/haを維持するのに非可住地の定義を変更してきた</li> <li>未着手地区自体の逆線引きを市町村に指摘した事はなく、引き続き地区計画による市街化区域存置を提案している</li> <li>しかしながら、非可住地の定義の変更にも限界があるため、これ以上の人口減少下では、未着手地区を抱える中、新たな市街化区域編入は困難であると考えている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>定期見直し毎に、未着手地区の事業進捗状況や今後の整備方針を市町村に確認し、その際に「事業が進められる」と返答した場合、県はその返答を尊重し、未着手地区を存置してきた</li> <li>塩尻市は人口が増加傾向を示し、特定保留区域解除を検討した事がなかった</li> <li>今後も、未着手地区の進捗状況を把握し、優先的に開発していく事を市町村に確認して、その返答を尊重し、定期見直しを行う</li> <li>その中で、塩尻市の要望である他地区での新規市街化区域編入を実現するため、次回見直しで特定保留区域解除を予定している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>定期見直し毎に、未着手地区の事業進捗状況や今後の整備方針を市町村に確認し、その際に「事業が進められる」と返答した場合、県はその返答を尊重して、未着手地区を存置してきた</li> <li>今後も、未着手地区の進捗状況を把握し、優先的に開発していく事を市町村に確認して、その返答に沿う形で、人口フレームの設定を含め、定期見直しを行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>定期見直し毎に、未着手地区の事業進捗状況や今後の整備方針を市町村に確認し、その際に「事業が進められる」と返答した場合、県はその返答を尊重し、未着手地区を存置してきた</li> <li>塩尻市は人口が増加傾向を示し、特定保留区域解除を検討した事がなかった</li> <li>今後も、未着手地区の進捗状況を把握し、優先的に開発していく事を市町村に確認して、その返答を尊重し、定期見直しを行う</li> <li>その中で、塩尻市の要望である他地区での新規市街化区域編入を実現するため、次回見直しで特定保留区域解除を予定している</li> </ul>	

※ ①県名 ②都市計画区域名 ③該当市町村名 ④過去の定期見直し ⑤定期見直し時の対応

の可能性が低い。また、特定保留区域解除については、業務代行による区画整理<sup>(11)</sup>に着手予定である長岡市の喜多町地区以外の地区は、解除の可能性が高い。

逆線引き及び特定保留区域解除の可能性が高い地区は、未着手期間が比較的短い上に、地権者からの開発要望がなく行政主導で計画された事業である事が共通点として挙げられる。また、地権者は税負担軽減を望んでいる。一方、可能性が低い地区のうち、事業着手に向け動き出している長岡市の前川東地区と喜多町地区、上越市の土橋地区は、住民主導で計画された事が共通点として挙げられる。それ以外の茨城県の4地区は、行政主導で計画された事業である上に、未着手期間が30年もの長期に及ぶ事が共通点として挙げられる。この4地区の地権者は、行政主導で計画された区画整理には抵抗を示すものの、30年以上もの税負担の見返りとしての都市的土地利用を求めている。また、茨城県も地区計画を活用する事で都市的土地利用を図るよう方針を示している事から、逆線引きできず代替手法を用いてまでも都市的土地利用を図るしかない状況にまですでに追い込まれている事が窺える。その一方で、逆線引きの可能性が高い潟上市と特定保留区域解除の可能性が高い塩尻市は、未着手地区の逆線引き及び特定保留区域解除によって、余った人口フレーム分を新たな市街化区域編入箇所<sup>(12)</sup>に充てる事で、新たに市街化区域編入を検討している(図-7)。つまり、新たな市街化区域編入を動機に未着手地区の逆線引き及び特定保留区域解除を考えている。塩尻市は、第5回定期見直しまで実人口と人口フレームの両方が増加傾向を示していたが、平成22年に予定している第6回定期見直しで人口フレームが大幅に下方修正されている(図-8)。この事からも、未着手地区を存置したまま新たに市街化区域に編入できない事が窺える。

したがって、逆線引き及び特定保留区域解除の可能性は、住民主導か否かと未着手期間により左右されるといえる。また、逆線引き及び特定保留区域解除の可能性が高くても、その代わりに他地区が市街化区域に編入される可能性もあり、逆線引き及び特定保留区域解除の可能性が高い地区も問題点がないとは言いがたい。

## (2) 3411条例の区域指定の課題

いずれの未着手地区も、3411条例の区域指定を試みるには多くの課題が存在するため、その指定は不適切である。また、市や県も、区域指定は集落の維持を目的としており、逆線引き及び特定保留区域解除後の都市的土地利用としての運用は困難であるといった共通の認識を持っている。

例えば、筑西市は、事務処理市であるため独自に3411条例を制定できるが現在未制定の状態である。そのため、ここでは県条例<sup>(12)</sup>の指定要件をみることで3411条例の区域指定の課題を挙げる。県条例で定める指定要件として「宅地率4割以上」や「道路幅員5.5m以上の道路が配置する事」があるが、下水道整備が完了しているものの当該地区の宅地率は27%であり、地区内道路は幅員4m未満の道路がほとんどである(図-9)。また、筑西市と同様の課題を

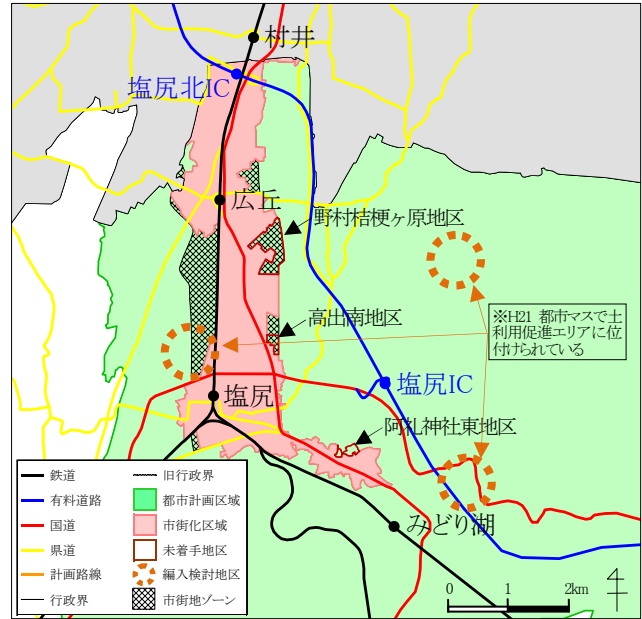


図-7 塩尻市の未着手地区と新規編入候補地の位置関係

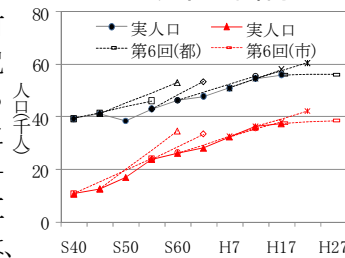


図-8 塩尻都市計画区域の人口フレームの推移

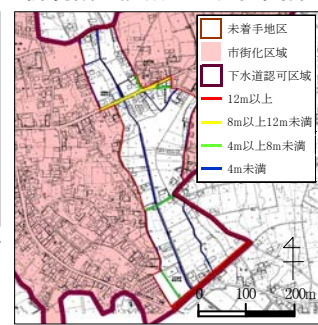


図-9 東館地区の基盤整備状況

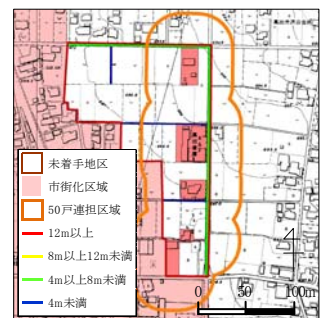


図-10 高出南地区の3411 想定区域

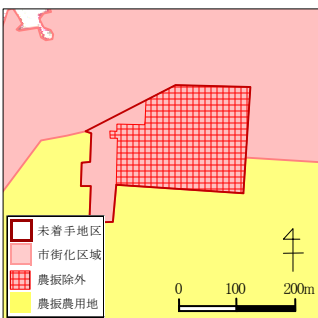


図-11 江西・柳之町地区周辺の農振農用地

有する潮来市の稲井川地区(図-3)は、地権者が地区内での企業誘致を望んでいるが、3411条例の許可対象予定建築物は第二種住居専用地域と延床面積200㎡以下の事務所及び作業所に限られ、企業誘致の実現は困難である。これには、桜川市の羽黒第一地区も該当する。

また、塩尻市は区域指定の実績がないが、県条例<sup>(13)</sup>により区域指定を行う事はできる。しかしながら、区域指定するには基盤整備が整っている事が前提であり、高出南地区は、下水道整備は完了しているが道路幅員4m以上の道路が地区内にない。加えて、地区内に点在する宅地だけでは「連担要件50戸以上」を満たせない。また、仮に区域指

定した場合には、地区内農地のみならず周辺農地までも区域に含まれ、市街化区域に編入するよりも広範囲の農地での開発を促進してしまう可能性がある(図-10)。したがって、指定要件を満たせず、区域指定を行う事は困難であり、農地保全の観点からも区域指定は適切ではないと考えられる。これは、塩尻市内の他の2地区にも該当する。

上述した以外の未着手地区も、3411条例の区域指定には同様の問題があり、都市的土地利用の可能性を確保した市街地縮小方策として適切ではないといえる。

### (3) 農振農用地の指定の課題

例えば、長岡市の江西・柳之町地区は、地区内農地の大部分が周辺農地と併せて昭和56年に圃場整備が完了しており、平成11年の市街化区域編入と同時に農振除外されながらも現在も営農活動が継続されている。そのため、農地地権者は税負担が軽減された中で営農活動を継続したいと考え、9割以上が逆線引きを望んでいる。潟上市の未着手地区2地区は、圃場整備はされていないが、営農活動が継続されており農地地権者に営農意欲がある。そのため、農地地権者は税負担が軽減された中で、営農活動を継続したいと考えている。また、豊川龍毛地区の地権者の中には、圃場整備を前提とした逆線引きを望む声も上がっている。農振農用地は「20ha以上の一体性のある農地である事」が指定要件にあるが、上記の3地区の地区内農地は20haに満たない。しかしながら、地区周辺に農振農用地に指定された農地が広がるため、これら周辺農地を含める事で指定要件を満たせる(図-11)。このように、農振農用地の指定による市街地縮小方策は、地権者の営農意欲が農振農用地の指定に大きく影響するが、その意欲は地区内農地の特性が大きく関係する。一方、逆線引きの可能性が低い地区は、茨城県の4地区に代表されるように営農意欲がなく、農地に集団性もない上に、耕作放棄地が点在する地区も存在する。

## 5. まとめ

逆線引き及び特定保留区域解除を左右するのは、行政主導か否かと未着手期間である。逆線引きが困難で今後も市街化区域として存置する地区では、線引き制度上の制約や、すでに未着手地区で先行した個別開発、都市的土地利用を視野に入れた先行投資に加えて、地権者に長期間強いてきた税負担が逆線引きに踏み込めない一要因である。一方、逆線引き及び特定保留区域解除できる地区では、行政主導で地権者が自ら望んだ事業でないため同意が得られなかった事、人口フレーム確保のため他地区の市街化区域編入の交換条件となっている事から、逆線引き及び特定保留区域解除を検討している事が明らかとなった。また、その後の対応方策として3411条例を活用するにしても、条例で定める指定要件への抵触や、許可対象予定建築物と地権者の要望との隔たり、さらには区域指定した場合に地区内のみならず周辺農地が区域に含まれ農地での開発を促す恐れがある事から、逆線引き及び特定保留区域解除できるか否かに関わらず指定は不適切である。一方、農振法を活用した農

業的土地利用は、地権者の営農意欲は当然のこと、圃場整備や農地の集団性といった農地の特性が重要となる。しかしながら、農地に集団性がない上に耕作放棄地が点在するような地区もあり、このような地区でも逆線引きしてもらえる手法が必要となる。

そのため、逆線引きの可能性を高めるためには、各県の人口フレーム設定時の論理や市街化区域の規模要件等の逆線引きの妨げとなる要因となる関係諸制度を見直す事が望まれる。加えて、未着手地区のうち逆線引きを望む地権者の土地のみの逆線引き(一部逆線引き)を行う事で逆線引きの可能性が高められると考える。しかしながら、一部逆線引きにより虫食い状の市街地が形成される恐れがあるため留意する必要がある。また、その後の対応方策として3411条例の区域指定には多くの課題があるため、調整区域地区計画等の他の手法を活用する必要がある。

### 【補注】

- (1) 都市計画法第34条第11号の規定に基づき、市街化区域に隣接あるいは近接する調整区域内の集落を対象にあらかじめ指定した区域で、集落の維持・保全を目的として、住宅や一定の小規模な店舗や事務所の立地を許可の対象とする条例
- (2) 農振法で定める農業振興地域内の土地で、おおむね1年以上にわたり農業上の利用を行うものとして指定された集団的農地であり、その指定要件には「集団的な農地で規模が20ha以上の土地」がある。
- (3) 首都圏整備法指定区域の既成市街地または近郊整備地帯に存する都市、中部圏開発整備法指定区域の都市整備区域に存する都市、近畿圏整備法指定区域の既成都市区域または近郊整備区域に存する都市
- (4) 都市計画年報を用いて、平成17年の市街化区域計画人口が未達成かつ人口密度が60人/ha未満、あるいは平成22年の市街化区域計画人口の達成状況が9割未満かつ人口密度が50人/ha未満の都市計画区域を構成する都市を選定
- (5) 平成20年8月から9月にかけて、選定された59都市に対してアンケート調査を実施(回収率100%)
- (6) アンケート調査では、地区名、地区面積、事業種類、事業主体、指定方法、指定期日、用途、地区計画の有無といった事業特性について聞いている。
- (7) 「宅地」は建築物が立地する敷地、「農地」は田、畑、果樹園等の農地、「その他」は地区面積から宅地と農地を除いたものである。なお、それぞれの割合は、地区面積で割った値である。
- (8) 浜松市の初生地区は、DID内にあり、宅地率も62.4%と他の未着手地区に比べ突出して高く、事実上の既成市街地と化している。
- (9) 平成20年12月から翌年12月にかけて、調査対象地区14地区を抱える市と県の都市計画担当に対して実施
- (10) 都市計画法第53条で定める都市施設及び市街地開発事業区域内での建築許可
- (11) 民間業者が保留地を全て取得し、その分譲を代行する事で、区画整理組合が保留地処分のリスクなく事業着手できる方式
- (12) 茨城県都市計画法の規定による開発行為の許可等の基準に関する条例
- (13) 長野県都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例

### 【参考文献】

- 1) 濱松剛・中出文平・樋口秀(2004)「地方都市の市街化区域指定のあり方に関する研究」、都市計画論文集、No. 39-3、pp. 367-372
- 2) 田中洋・中出文平・樋口秀(2005)「地方都市における区域区分の当初指定とその後の運用に関する研究」、都市計画論文集、No. 40-3、pp. 409-414
- 3) 梶原文男(1999)「地方都市における線引き見直しに関する考察—人口フレームを焦点として—」、都市計画論文集、No. 34、pp. 265-270
- 4) 岩崎幹子・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀(2007)「非線引き用途地域の縮小に関する研究」、都市計画論文集、No. 42-1、pp. 136-143
- 5) 松川寿也・岩本陽介・中出文平(2008)「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—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、No. 43-3、pp. 319-324
- 6) 和多治・小林重敬(1990)「区域区分制度(線引き制度)の柔軟化に関する研究—神奈川の特定保留制度の運用を中心に—」、都市計画論文集、No. 25、pp. 535-540