

都市計画研究室 伊藤 浩明
指導教員 中出 文平
樋口 秀
松川 寿也

1. 序論

1-1. 研究の背景と目的

近年のモータリゼーションの進展による広範囲に及ぶ都市的土地利用の拡大や平成の大合併による都市計画区域の再編等により、都市的土地利用制御のために必要となる都市計画区域に大きな変化が見られる。

都市計画区域の指定に関する既往研究では、高橋らによる都市計画区域、用途地域の指定前後の土地利用変化を調査した研究¹⁾ や倉根らによるインターチェンジ建設を契機とした都市計画区域の拡大と特定用途制限地域指定までのプロセスを明らかにした研究²⁾ があるが、上記のことが影響した後の全国的な都市計画区域指定の実態を調査した研究や都市計画区域の指定範囲の根拠に着目した研究は見られない。

そこで本研究では、平成9年以降に都市計画区域を新規に指定（以下、新設）、もしくは拡大した自治体を対象に①都市計画区域の新設、拡大の状況を調査し、②都市計画区域指定の理由を調査し、③都市計画区域指定までの経緯を調査することにより、今後の都市計画区域指定の課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 研究の方法

本研究では、まず、新設もしくは拡大した都市計画区域を把握するために都市計画区域指定の決定権者である都道府県にアンケート調査を行う。次に、新設もしくは拡大した都市計画区域に該当する市町村にアンケート調査を実施し、都市計画区域指定理由を把握する。そして、市町村アンケート調査の結果から詳細調査対象都市を選定し、それらの市町村及び関係する都道府県にヒアリング調査等を実施し、①都市計画区域指定までの経緯、②都市計画区域指定範囲の根拠、③住民説明会での意見及びそれに対する自

治体の対応を把握する。最後に、上記調査の知見を踏まえ、今後の都市計画区域指定の課題を明らかにする。

2. 都市計画区域指定の全国的な傾向

2-1. 近年の都市計画区域の動向

平成9年以降に新設、拡大した都市計画区域を把握するとともに統合、縮小といった他の都市計画区域の動向を把握するために都道府県にアンケート調査¹⁾を行った（47/47、回収率100%）。

平成9年以降の都市計画区域の新設は33件あり、いずれも非線引き都市計画区域である（表1²⁾）。拡大は77件あり、そのうち線引き都市計画区域で23件、非線引き都市計画区域で54件となっている。これは、全国的に非線引き都市計画区域の方が多く指定されていることもあるが、線引き都市計画区域では都市計画区域の指定に伴い区域区分を行わなければならないため、都市計画区域の指定に慎重であることが窺える。都市計画区域が増加傾向にある中で、縮小や廃止される都市計画区域も数件であるが見られる。

年次別の都市計画区域の動向をみると、拡大は毎年でコンスタントに行われているが、新設は年々減少傾向にあり、平成16年以降1件に留まっている（図1）。その一方で、平成16年以降は統合や分離等の件数が増加しており、市町村合併後の都市計画区域再編の動きがみられる。

表1 都市計画区域動向

分類	件数	線引き	
		線引き	非線引き
新設	33	0	33
統合	66	26	40
分離	12	2	10
拡大	77	23	54
縮小	4	0	4
縮小△	7	6	1
廃止	5	0	5

2-2. 都市計画区域指定理由と土地利用規制状況

都市計画区域指定理由と新設、拡大地区での土地利用規制状況を把握するため、都道府県アンケート調査の結果から新設、拡大した都市計画区域に該当する市町村を抽出しアンケート調査⁽⁹⁾を行った(97/117、回収率82.9%)。

(1) 都市計画区域指定の提案

都市計画区域指定の提案は、市町村から都道府県へ要望したと回答した自治体が62と最も多く、次いで都道府県から市町村へ指導があった回答した自治体が19となっており、都市計画区域指定の決定権者は都道府県であるが、都市計画区域の指定を働きかけているのは実際に行政を行う市町村である場合が多い。

(2) 都市計画区域指定理由

都市計画区域指定理由は、土地利用規制と回答した自治体が58と最も多く、優先順位も高く考えられている(図2)。次いで農地等の保全と回答した自治体が26、都市施設の整備と回答した自治体が23ある。各選択肢の関係は、土地利用規制を1番と回答し、農地等の保全を2番と回答した自治体が14と最も多い(表2)。これらのことから、従来は、都市施設の整備や市街地開発事業が都市計画区域の目的であったが⁽⁴⁾、近年では土地利用規制や農地を保全することを目的とするように変化していることがわかる。土地利用規制の内容に着目すると、無秩序な開発の抑制・防止と回答した自治体が23と最も多く、次いで、計画的な土地利用規制・誘導と回答した自治体が19となっている(図3)。また、市町村合併により都市計画区域が指定されなかった旧市町村が存在する自治体では、土地利用規制の不均衡を解消するために都市計画区域を指定する傾向にある。

(3) 新設、拡大地区での土地利用規制状況

非線引き都市計画区域を有する自治体のうち、新設・拡大地区に用途地域を指定していない自治体は68中51であり大半の自治体が用途地域を指定していない状況にある(表3)。用途地域を指定していない51自治体のうち、検討したが断念したと回答した自治体が17存在したが、大半の自治体は用途地域指定までは必要ないと考えている。断念した理由と必要ないと考える理由に共通して、用途地域を指定するまでの人口集積や市街化の見込みがないことが挙げられている。また、都市計画区域指定理由と関係して、農地や自然環境の保全を優先することから、市街化の促進を図る用途地域の指定は必要ないことが窺える。しかし、用途地域の指定に至らないまでも、土地利用規制を行うために特定用途制限地域や地区計画を指定もしくは検討している自治体が少なからず存在する。

線引き都市計画区域を有する自治体では、18自治体中11自治体が都市計画区域を拡大した地区に対して市街化区域を指定している。市街化区域を指定できた理由を見ると、10自治体が既成市街地⁽⁵⁾の要件から市街化区域を指定しており、それ以外には1自治体が基盤整備に必要な都市計画事業が担保されていたと回答している。

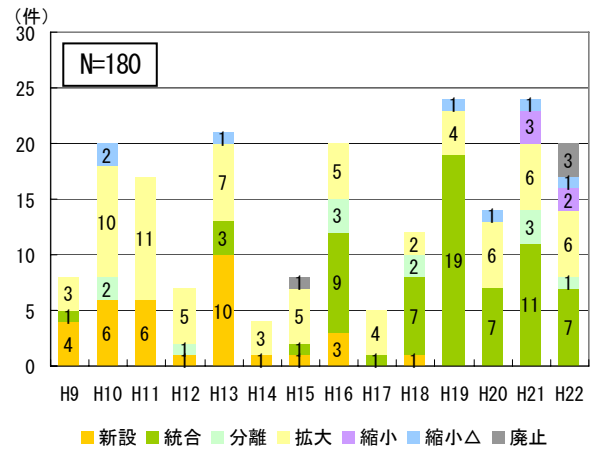


図1 年次別都市計画区域動向

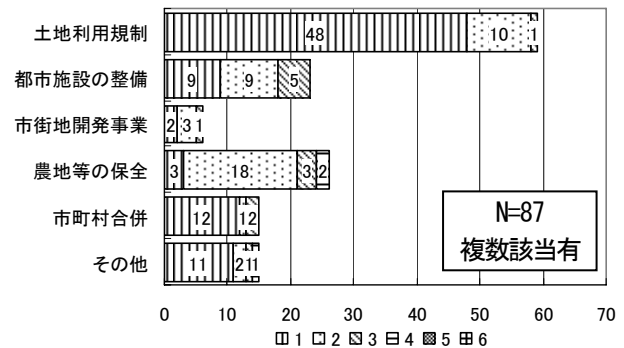


図2 都市計画区域指定理由

表2 各選択肢の関係

	①		②		③		④		⑤		⑥	
	2番	3番	2番	3番	2番	3番	2番	3番	2番	3番	2番	3番
①土地利用規制	48	9	4	2	1	14	1	1	1	0	0	1
②都市施設整備	3	1	9	1	0	2	0	0	0	1	0	0
③市街地開発事業	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
④農地等の保全	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
⑤市町村合併	4	0	0	0	0	0	2	2	12	1	0	0
⑥その他	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	11	0
合計	58	23	6	24	15	13						

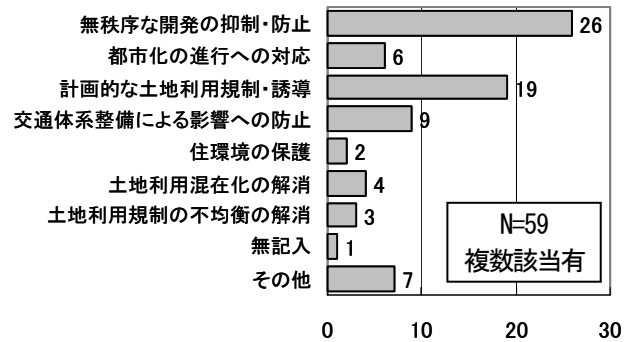


図3 土地利用規制の内容

表3 新設・拡大地区での用途地域指定

分類	都計区域指定地区での用途地域				合計
	あり	なし	出来ない	必要なし	
新設	10	12	1	11	22
拡大(用途地域あり)	7	27	4	23	34
拡大(用途地域なし)	0	12	2	10	12
合計	17	51	7	44	68

3. 事例からみる都市計画区域指定の実態

市町村アンケートの結果から土地利用規制を目的として都市計画区域を指定する自治体が多いことを明らかにした。そこで、土地利用規制を目的として都市計画区域を指定した自治体に着目し、自由記述の内容が「無秩序な開発の抑制・防止」、「計画的な土地利用規制・誘導」、「都市化の進行への対応」に該当する自治体（新設：12自治体、13都市計画区域、拡大：22自治体、23都市計画区域）を抽出した。その中から、新設の事例として宇都宮市、拡大の事例として阿賀野市、千曲市、東御市、二本松市、盛岡市を詳細調査対象都市として選定し、ヒアリング調査等⁽⁶⁾を行った。

3-1. 拡大事例—二本松市（二本松都市計画区域）

(1) 概要

平成17年12月に二本松市、安達町、岩代町、東和町の合併により現在の二本松市が誕生した。旧二本松市及び旧安達町に非線引き都市計画区域である二本松都市計画区域が指定されており、旧岩代町に非線引き都市計画区域の岩代都市計画区域が指定されている。二本松都市計画区域は、大玉村の飛び地も含んでおり、総面積は、10,319haとなっており、一部に用途地域の指定もある。平成13年5月に都市計画区域を拡大し、拡大面積は4,824haである（図4）。

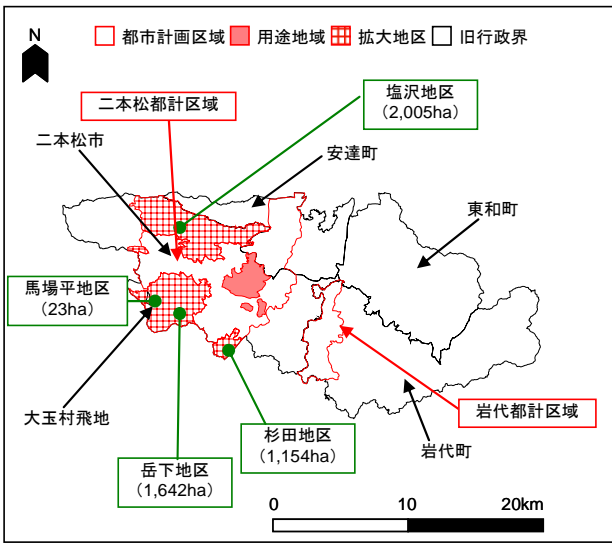


図4 都市計画区域概要

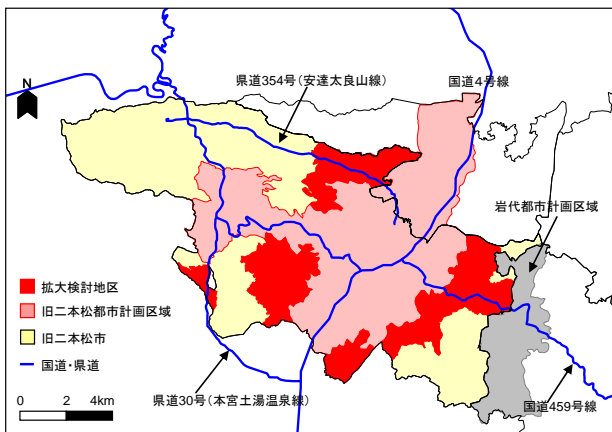


図5 都市マスター策定時の拡大検討範囲

(2) 拡大の動機

県内有数の温泉観光地である塩沢、岳下地区では、幹線道路網、周辺観光施設の整備が進み、観光リゾート地として別荘地の建設を目的とした宅地開発が急速に進み、それに伴い人口も増加しており、その傾向がますます強まると予想されていた。また、杉田地区では、国道4号線の整備の進展に伴い、交通の利便性を活かした住宅地の開発等により都市的土地利用の拡大が進行していた。その他、大玉村の飛び地周辺の馬場平地区は、二本松市に包含される地区であり、周辺地域との整合を図る必要があった。そこで、乱開発の防止と自然景観と調和の取れた観光地を形成するため都市計画区域の拡大に至った。

(3) 拡大までの経緯

平成7年7月に福島県より安達町、本宮町、岩代町等の周辺自治体を一体的に考え都市計画区域を指定する方針から、安達町と併せて二本松都市計画区域を変更するよう指導があり、都市計画区域拡大の話が持ち上がった。平成6年までに安達町では、都市計画区域の拡大に向けて準備を進め、平成8年に岩代町が二本松都市計画区域編入を考え二本松市域境界まで都市計画区域を拡大する等の動きがあった。しかし、平成9年1月に安達町では都市計画区域の拡大が断念され、二本松市のみで行われることとなった。

市は、上水道給水区域の拡大に併せて幹線道路沿線で都市化が進行していた地域であること、周辺市町村との整合性を図ることに重点を置き、都市計画区域の拡大が必要ある地域を検討し、平成10年3月の都市計画マスタープランの中で具体的に都市計画区域の拡大を検討する地区を示した（図5）。その後、市と県で協議を進めるが、県は市全域を都市計画区域に編入したい考えであったのに対し、市は二本松市全域を都市計画区域に編入する意向はなかった等の意見の合意形成が図れず拡大範囲を定められない状況にあった。平成11年4月の市課内協議で市と県双方の考えを踏まえ、国有林を除いた市域全域を都市計画区域に編入する方針を定め、課内協議、県との協議を進めた。

拡大検討地区での不適格建築物調査より、石井地区、大平地区で建築確認申請の接道義務を満たすことのできない

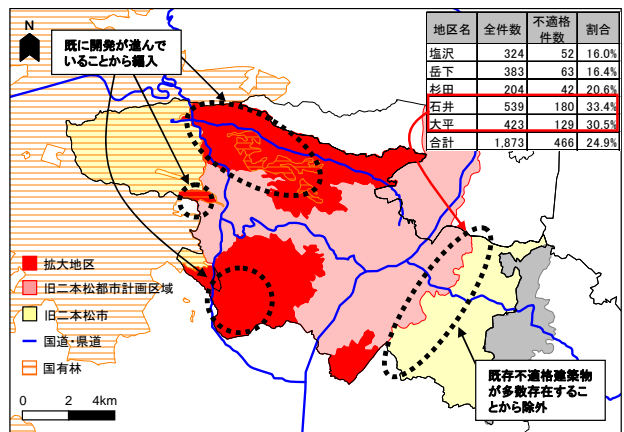


図6 拡大範囲

建築物が30%以上存在することが確認された。市が不適格建築物を救済するために市道認定を行うための条件整備を実施することは不可能であることから、石井地区、大平地区は拡大検討範囲から除外した。また、阿武隈川を挟んだ西部地区において開発が進んでいることから都市計画区域の拡大は西部地区を優先するべきであると考えられ、塩沢地区、岳下地区の一部を拡大範囲に含めることとした。協議の結果、平成11年12月に都市計画区域を拡大する地区が決定し(図6)、平成13年に住民説明会、都市計画審議会を経て、平成13年5月に都市計画区域変更の告示に至った。

(4) 住民説明会での意見及び自治体の対応

都市計画区域指定に関する住民説明会は、平成13年2月下旬から3月上旬にかけて岳下地区、塩沢地区、杉田地区の3地区で各1回ずつ行われた。参加人数は、各地区で10名前後であり比較的少ない。住民説明会で出た主な意見は、都市計画法や建築基準法等の制度に関する内容が多い。その内容を見ると、建築確認申請、都市計画区域に指定されることのメリット、デメリットに関する質問が大半である。建築確認が必要になることで住民にとって不利益になるのではないかという意見もあったが、それに対し、市は住環境の安全性確保のために必要であることを説明している。その他、県道や市道の整備は進むのか等の都市施設整備に質問もあり、住民は都市計画区域に指定されることで開発

が促進すると考えている面も窺える。

3-2. 各都市の比較

(1) 都市計画区域指定地区の状況

都市計画区域は、平野部だけでなく、丘陵部や山間部に指定されており、都市の集積があるというよりは優良農地や農村集落が点在している地域である(図7)。

(2) 都市計画区域指定の動機

各都市ともに都市計画区域外での無秩序な開発が進行していたことから都市計画区域の指定が必要であった。開発の種類は、別荘地開発や幹線道路沿線での開発等様々であ

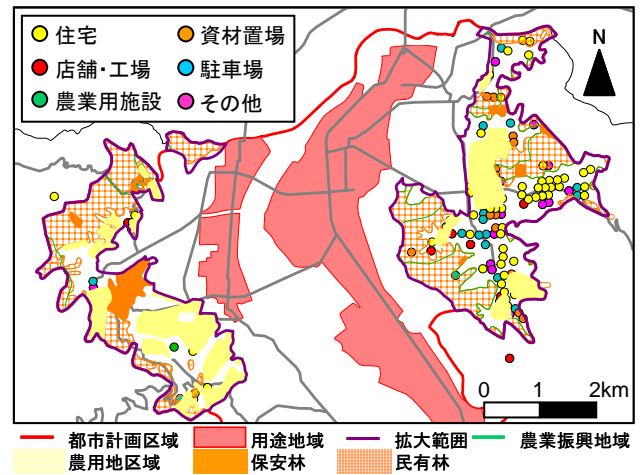


図8 都市計画区域指定以前の開発動向(千曲市)

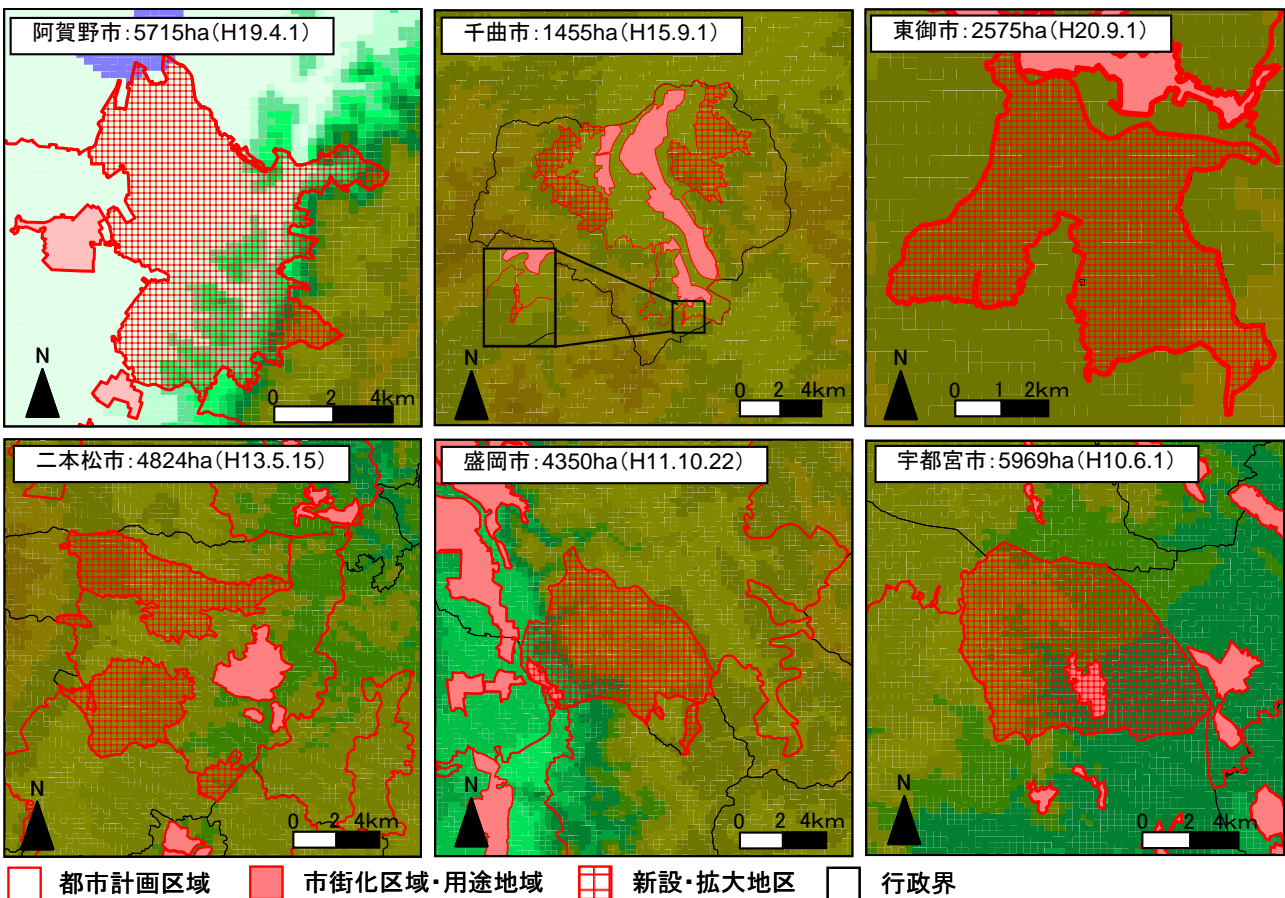


図7 各都市の都市計画区域指定状況

るが、いずれも農振白地や民有林等の緩規制地域で開発が起きている点が共通している（図8）。また、市町村合併が契機となった都市計画区域の指定では、既存の都市計画区域同士や都市計画区域外であった地域との土地利用規制、都市計画税の課税状況等の相違を解消するためにも都市計画区域の指定が必要であったことが明らかになった。

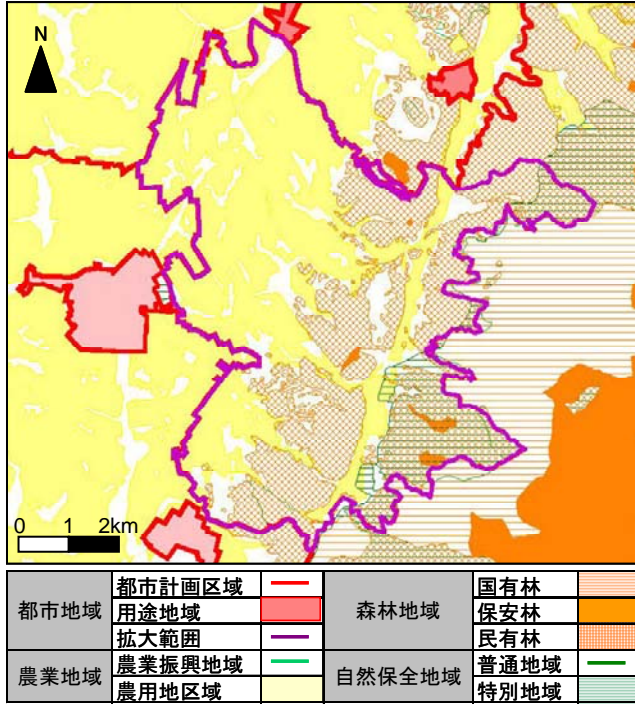


図9 各法令による地域・地区の指定状況（阿賀野市）

(3) 都市計画区域指定範囲の根拠

都市計画区域指定範囲の境界に他の個別規制法との関係から国有林を用いている場合が大半である（図9）。これは、国有林は国管理のため民間による開発の可能性が極めて低いからであると考えられる。また、都市計画区域の基準には最も小さい行政単位である字界を利用している自治体が多い（図10）。

(4) 住民説明会の実施状況と住民意見

住民説明会は、地区別に1回、全体で1回という構成が多い。非線引き都市計画区域では、建築確認申請に関する質問が大半であり、土地利用規制が掛かることに対する不満は少ない。しかし、都市計画税が課税されることから都市計画区域の指定に反対する意見も見られる。それに対して、東御市では住民の合意を得るために住民説明会以外にも住民の要望により説明会を開いている。

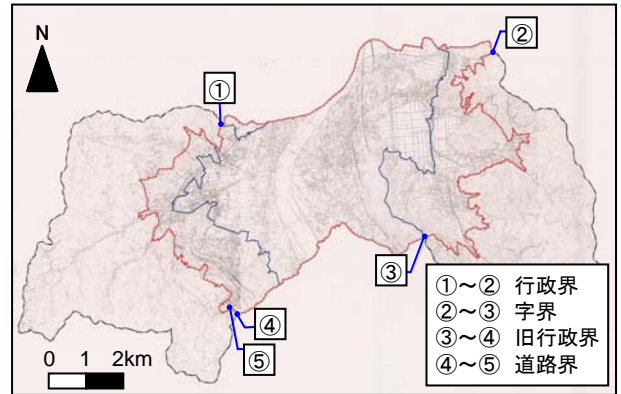


図10 都市計画区域境界線図（千曲市）

表4 都市計画区域指定の実態

市町村名	都市計画区域名	区域区分	分類	都計区域指定の動機	都計区域指定範囲の根拠		住民意見
					個別規制法との関係	都計区域指定範囲の基準	
阿賀野市	阿賀野	-	拡大	・昭和60年代前半から進行していた丘陵部での別荘地開発への対応 ・合併により生じた旧町村間の土地利用規制の不均衡（都計区域と都計外）の解消	・国有林を除外し、都市計画区域を指定	行政界、字界、筆界	・建築確認申請に関する質問
千曲市	千曲	-		・長野市のベッドタウンとして人口増加とそれに伴う幹線道路沿線での開発増加への対応 ・旧都市計画区域間の相違（人口比、都市計画税の課税）の解消 ・観光施設の保全・活用		行政界、字界、地番界、道路界（旧更埴市内のほぼ全人口が含まれるように都市計画区域を指定）	・都市計画区域指定前後の違い ・建築確認申請に関する質問
東御市	東御	-		・合併により生じた旧町村間の相違（土地利用規制、都市計画税等）の解消 ・都市計画区域の指定がなかった旧村との規制等の不均衡の解消 ・観光資源の保全 ・築30年以上の建築物の規制・誘導		行政界（旧北御牧村全域）	・都市計画税の使用用途 ・建築確認申請に関する質問 ・都市計画税課税に対する反発
二本松市	二本松	-		・観光地周辺で別荘地開発等の宅地開発への対応 ・幹線道路周辺での宅地開発への対応	・一部国有林を含む地域が存在するが国有林を除外して都市計画区域を指定	行政界	・建築確認申請に関する質問 ・都市計画区域のメリット・デメリット
盛岡市	盛岡広域	●		・市の開発指導要綱では対応できない1ha未満の幹線道路沿線での開発への対応	・国有林を除外し、都市計画区域を指定	字界 行政界	・調整区域に指定される住民の反発 ・市街化区域内農地（宅地並み課税）に対する反発
宇都宮市	上河内	-	新設	・宇都宮市のベッドタウンとして急速な都市化が進行したことへの対応		行政界（旧上河内村全域）	

線引き都市計画区域では、調整区域に指定される住民から厳しい規制がかかることへの反発や市街化区域内農地の宅地並み課税に対する反発が見られる。調整区域に指定される住民の反発に対しては盛岡市では、既存権利や地区計画の活用である程度の建築が可能であることを説明し、対応している。

4. 都市計画区域指定の課題

(1) 都市計画区域指定範囲

国有林は、国が所有しているものであり民間による開発は極めて起こりづらいと考えられる。そのため、各個別規制法との関係から国有林を境界として都市計画区域を指定することは評価できる。対象都市の事例から、都市計画区域外の農振白地や民有林等の緩規制地域で開発が起きていることを明らかにしたが、現在そのような地域で開発が生じていない場合でも今後無秩序な開発が進行することが懸念される。

また、都市計画区域外での無秩序な開発を問題視し、市町村が都市計画区域指定を都道府県に働きかけている点は評価できるが、都市計画区域の範囲が1自治体の中でのみ考えられる傾向にあり、周辺市町村を考慮した広域的な視点が不足している。

(2) 既存不適格への対応

都市計画区域に指定した場合、建築基準法の集団規定により既存不適格、特に接道義務に掛かる建築物が生じ、本来土地利用規制を行うべき場所に都市計画区域を指定できないという問題がある。特定行政庁がそれらの道路を二項道路に指定し、市町村が建替の際に後退した土地を買収する場合もあることが東御市や千曲市へのヒアリングから明らかになったが、現在の自治体の財政状況を考えるとすべての自治体で行うことは難しい。また、二項道路に指定した場合でも、建替の際に居住空間が狭小になり住民に不利益を与える場合も考えられる。

(3) 住民に対する自治体の対応

土地利用規制を行うという市町村の意向と反して、住民は土地利用規制に対する意識が薄く、都市計画税や都市施設の整備に意見が偏りやすい傾向にある。自治体の説明会の実施状況も各地区で1回ずつ行い、都市計画区域指定直前に全体で1回行うといった状況であり、十分であるとは言えない状況である。

(4) 市街化区域、調整区域の指定

市街化区域の指定には、既存市街地の要件が大きく関係している。しかし、現在の人口減少等の社会情勢を考えると今後その要件を満たすことができる地域は減少してくると考えられる。また、調整区域に指定されることで厳しい規制が掛かることから住民の不満が多く見られるため、ある程度の開発を許容する必要があると考えられる。

5. 総括

これまで明らかにしてきたことを踏まえて、今後の都市

計画区域指定のあり方を提言する。

(1) 厳規制地域を境界とした都市計画区域の指定

都市計画区域を指定する際に国有林等の個別規制法で厳しい規制力を持つ地域を都市計画区域の境界とすることは、都市計画区域外での無秩序な開発を防止するために大きな効果がある。しかし、そのような明確な基準がない場合には、行政区域全域に都市計画区域を指定し開発許可を適用させることで開発の規模を一定に抑える必要がある。

(2) 広域的な視点を持った都道府県の関与

現在の都市計画区域の指定は、市町村が提案者であるため行政区域内のみで考えられる傾向にあり、周辺市町村との一体性を考慮した広域的な視点が乏しい状況にある。都道府県が市町村の意見を受け入れるだけでなく、周辺市町村のことを勘案し、広域的な視点を持って都市計画区域指定に関わっていく必要がある。

(3) 都市計画法・建築基準法の法体系の改善

現行の都市計画法と建築基準法の関係では、既存不適格の発生により本来土地利用規制を行うべき場所に都市計画区域を指定できない場合がある。そこで、都市計画法は土地利用規制等のゾーニングを行い、建築基準法は単体規定（全ての建築物に適用）と集団規定（都市計画区域、住都市計画区域内で適用）を統一して建築物に対する規制を行うものとし、都市計画区域指定の技術的な問題点を解消する必要がある。

(4) 住民説明会の充実

住民に対して土地利用規制の重要性について1回の説明会だけで理解を得ることは難しい状況にある。そこで、住民説明会の回数を増加するもしくは説明会以外にも住民と話し合えるような環境づくりを行うことで、住民の土地利用規制に対する理解を深める必要がある。

(5) 調整区域での地区計画の活用

今後市街化区域に指定できる地域が減少してくること、調整区域での住民の不満を解消する必要があることを考え、調整区域での地区計画を適正に活用することで地域の実情にあった土地利用規制を行う必要がある。

【補注】

- (1) 本調査は、平成21年9月に都道府県の都市計画担当部局にアンケート票を送付する形で実施した。
- (2) “縮小△”とは、都市計画区域から一部を分離したことによる面積の縮小であり、都市計画区域の指定がなくなる縮小ではない。
- (3) 本調査は、平成22年1月に市町村の都市計画担当部局にアンケート票を送付する形で実施した。
- (4) 高橋らによれば、平成11年以前は、「基盤整備事業を行う」や「高速交通体系整備による影響への対応」が都市計画区域指定の動機である。
- (5) “既存市街地”とは、省令第八条の中で定められ、①40人/ha以上かつ、その区域に3000人以上集積していること、②①の区域に接続し区域内が三分の一以上宅地化していること、のどちらかを満たす区域である。
- (6) 本調査は、平成22年6月から10月にかけて市及び県の都市計画担当部局に訪問もしくは調査票を送付する形で実施した。

【参考文献】

- 1) 高橋勝・中出文平(2002)「都市計画区域の指定と土地利用制御効果に関する研究」都市計画論文集 No. 37, pp. 823-828
- 2) 倉根明徳・川上光彦(2009)「土地利用規制を目的とした都市計画区域拡大と特定用途制限地域指定のプロセスと課題-飯田市におけるインターチェンジ建設を契機とした事例について-」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 655-660