大都市圏法の政策区域を根拠とする土地利用制度に関する研究

都市計画研究室　白戸　将吾
指導教員　中出　文平
松川　寿也
樋口　秀

１．背景と目的

大都市圏法に基づく政策区域制度は我が国の国土計画に一定の役割を果たしてきた。しかし、制度創設から約50年が経過し、産業構造の変化や人口減少時代を迎える等の社会情勢の変化を踏まえ、平成18年度に国土審議会大都市圏制度調査専門委員会において大都市圏制度の見直しが議論された。同委員会では、人口・産業の集中抑制、圏域内の受け皿整備の観点から政策区域制度の役割は縮小したとしながらも、その見直しには政策区域を根拠とする制度の視点からの課題の整理・検証が必要とされ、最終的な結論は先送りにされている。

都市計画法（以下、都計法）は政策区域を根拠とする代表的な制度として挙げられ、同委員会は区域区分制度をはじめとして土地利用コントロールに一定の成果があったと評価している[1)]。しかし、地方圏で顕在化していた人口減少が大都市圏でも波及しはじめたことから、政策区域を根拠とする都市計画制度の課題の検証が求められる。

大都市圏制度に関する既往研究には、首都圏整備計画の構成と内容の変遷を分析した研究[2)]、首都圏整備法における都市化抑制策である近郊地帯の指定が挫折した要因を分析した研究[3)]があるが、政策区域制度と都市計画制度の双方の視点に立った分析はされていない。

そこで本研究では、①人口減少により生じた制度上の課題、②政策区域を根拠とする都計法の規定が遵守されていない都市計画区域（以下、都計区域）の課題の２つの視点を設定する。この２つの課題が特に顕著であると想定される近郊整備地帯等の縁辺部[(1)]を対象に、政策区域を根拠とする都市計画制度、特に都計区域指定と区域区分制度に着目し、その課題を明らかにする。それを踏まえて、制度の改善方策に示唆を与えることを目的とする。

２．２つの視点に着目した近郊整備地帯等の縁辺部の動向

本章では、２つの視点に係る事象を確認し、自治体及び都府県へのアンケート調査[(2)]によって政策区域を根拠とする都市計画制度の評価と課題を把握する。

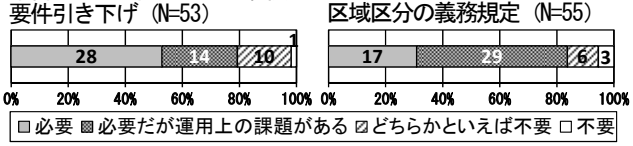
2-1 人口動向

都計区域の人口と市街化区域の人口密度の増減とを併せて分析し、類型化した[(3)]（表－１）。カテゴリａの自治体は未だ大都市圏の受け皿としての役割を果たしている一方、カテゴリｄではその役割が低下し、区域区分の義務規定や開発許可制度に課題があると考えられる。自治体へのアンケート調査では、市街化区域の開発許可の規模要件引き下げについて「小規模な開発行為の審査が可能となり、宅地に一定水準が保たれる」として約８割が評価している。一方で、区域区分の義務規定は８割以上が評価しているが、市街化調整区域（以下、調整区域）の人口減少を指摘する回答（24自治体）の他、可能であれば区域区分を廃止したいとする否定的回答（３自治体）もある（図－１）。

表－１　人口動向による類型化

前期:H7-12、後期:H12-17 ↑:増加　→:変化なし ↓:減少		市街化区域人口密度※増加率			
		前期↑ 後期↑	前期→↓ 後期↑	前期↑ 後期→↓	前期↓ 後期↓
都計区域人口増加率	前期↑、後期↑	カテゴリa 24自治体 【3自治体】		カテゴリb 6自治体 【1自治体】	
	前期↓、後期→				
	前期→↓、後期↑				
	前期↑、後期→↓	カテゴリc 7自治体 【2自治体】		カテゴリd 29自治体 【4自治体】	
	前期→、後期↓				
	前期↓、後期↓				

※工業地域、工業専用地域を除く。【 】はH17時に40人/haを下回る自治体数



図－１　制度に対する自治体の認識

2-2 変則的領域

大都市圏には、政策区域を根拠とする規定を遵守していない変則的領域[4]が散見される。近郊整備地帯等では区域区分が義務であるが、首都圏では非線引き都計区域が１自治体で確認される他、都計区域外の領域が11自治体379.7km²存在する（図-２）。政策区域は基本的に行政区域を単位に指定されているが、都計法は行政区域を都計区域の単位と定めておらず、また、近郊整備地帯等に対してその指定を明記していない[5]。しかし、既成市街地等の近郊で指定される政策区域であり、都市開発区域以上に都計区域指定と区域区分適用の必要性が高いと言える。

近郊整備地帯等の変則的領域を有する自治体に対して都計区域指定及び区域区分適用の検討実績を伺ったところ、６自治体に実績があり、現在、１自治体はその指定に向けた作業を進めている。しかし、他の５自治体では調整区域に抵抗を示す地元住民との合意形成が図れずに実現に至っていない。また、都府県では「一体的な地域として政策区域を指定している以上、近郊整備地帯等で都計区域指定や区域区分は必要」との認識の一方で、「都計区域外であることによる問題は生じていない」ことから、その解消に向けた検討はないとする意見もある[6]。

３. 近郊整備地帯等の縁辺部の自治体が抱える課題と対応

本章では、視点①に関する分析を基に抽出した３自治体を対象に、区域区分制度及び開発許可制度の課題を明らかにする（表-２）。

3-1 富里市

(1) 近郊整備地帯と都計区域の指定

昭和40年の首都圏整備法改正に伴い、市街地開発区域は近郊整備地帯または都市開発区域に指定換えされた。この際、富里市はその指定範囲から除外され、新法施行後は都計区域外であった。その後、昭和51年に密接要件[7]に基づき近郊整備地帯の成田市、栄町を含む成田都計区域に編入され、全域が線引き都計区域となった。

政策区域及び都計区域指定が遅れた背景には新空港建設に対する反対運動がある。昭和37年の新空港建設の閣議決定後は富里・八街付近が候補地とされた。しかし、地元の反対を受け、昭和41年に建設地が成田市三里塚に決定した一方で、同年に当時の富里村を対象外として近郊整備地帯が指定された。その後、旧建設省から近郊整備地帯編入の申入れがあり、平成２年に市がそれを受け入れている。

(2) 都計区域指定の遅れに起因する区域区分制度の問題

新空港建設をはじめとする国土レベルの事業が進む中で、

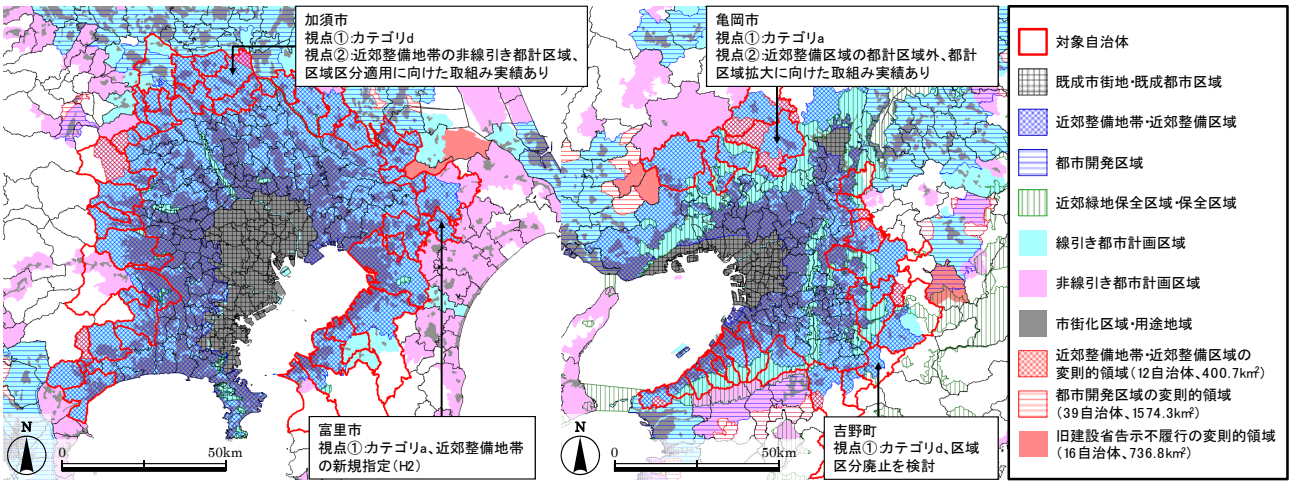


図-２　変則的領域と詳細分析対象自治体の位置

表-２　調査対象３自治体の特性、問題点及び対応方針

A	富里市	加須市(旧加須市)	吉野町
B	カテゴリa(都計区域人口増加＋市街化区域人口密度増加)	カテゴリd(都計区域人口減少＋市街化区域人口密度減少)	カテゴリd(都計区域人口減少＋市街化区域人口密度減少)
C	・都心から50km圏の平坦地 ・成田国際空港に隣接、空港関連の企業と従業者の集積	・都心から50km圏の平坦地 ・東北自動車道、首都圏中央連絡自動車道の整備	・大阪大都市圏から50km圏の山間地 ・大規模な人口、産業の集積なし
D	・近郊整備地帯との密接要件で区域区分(S54) ・旧建設省が近郊整備地帯指定を申入れ、市が受け入れる(H2)	・首都圏整備法改正に伴う近郊整備地帯の指定(S41) ・当初線引き時に指定し(旧加須市、旧騎西町→加須都計区域、旧大利根町→幸手都計区域)区域区分(S45)	・未線引き都計区域の指定(S48)→区域区分(S59) ・近郊整備区域編入を要望(S43)→三全総策定に当たる審議会答申を基に編入決定(S53)
E	【政策区域制度】 ・成田国際空港に隣接しながら、**近郊整備地帯指定とそれに基づく区域区分が遅れ**開発流入 ①都区部への通勤・通学依存率3%以上⇒S40:1%(成田市へ指向)、②人口増加率(国勢調査対前期比0.1%以上)⇒該当(図－3)、③東京から概ね50km圏⇒該当、④地方公共団体からの要望⇒なし、⑤平坦地で進展が見込まれる区域⇒**新空港に隣接する平坦地** 【都市計画制度】 ・都計区域指定以前の開発が調整区域に散在し、調整区域で人口増加(S60の市街化区域:計画21千人→実績11.9 千人、調整区域:計画14千人→実績28.3千人) ・県開発許可条例(H13)により調整区域での開発が増加、区域区分制度の適正な運用に課題(図－5)	【都市計画制度】 ・H12をピークに人口微減 ・県条例に基づく**3411区域**(約2千ha、市街化区域の約2.3倍、調整区域の約4割)の指定(H15)、総合計画で同区域**を根拠する人口減少回避**を位置付け(H18) ・県から開発許可権限の移譲(H18)、旧市が条例を制定(県の運用基準、指定範囲を概ね継承)(図－7) ・調整区域の人口増加、市街化区域の人口減少(H17→H20:市街化区域-2千人、調整区域+2.4千人)(図－6) ・集落のコミュニティの維持、存続に有効、一方で、市街化区域で空家の増加、低未利用地の残存等の課題	【政策区域制度】 ・**指定基準に満たない**中で指定を要望し、実現 ①既成都市区域と密接な関連、②既成都市区域に容易に交通、③人口が集中、かつ、既成都市区域への通勤通学人口が多い地域⇒既成都市区域への通勤0.6千人、4.6%(S50)、④第2次産業または第3次産業の比重が高い(またはその可能性)⇒6.5千人、88%(S50)、⑤市街化が著しい地域(またはその可能性)⇒山間地域、人口減少、DIDなし 【都市計画制度】 ・市街化の低迷、過疎地域の指定(H2)を背景に**区域区分廃止を検討**(H11～) ・人口減少の進む吉野町、下市町と大阪大都市圏の通勤圏に位置する大淀町では区域区分廃止に対する姿勢に差異 ・都計区域MPで区域区分廃止を示唆
F	・宅地開発指導要綱を制定(H9)。ただし、500m²以下で自己用の建築を目的とする開発行為は事前協議の対象外	・都市施設の区域、産業系の開発行為が緩和されている3412区域と重複する3411区域を指定除外(H23)。ただし、約1割の縮小に留まる	・三町と県で都市計画検討会議を組織し(H22)、各町の問題点と対応方策について議論 ・区域区分廃止の要望に対し、県は他制度の活用を検討

A対象自治体、B人口動向によるカテゴリ、C位置・地勢・都市特性等、D政策区域・都市計画区域、E問題点(①～⑤は近郊整備地帯等の指定基準)、F対応方針

都計区域外の富里市では空港関連企業の進出や宅地開発が相次いだ。千葉県は新法施行と併せて「宅地開発事業の基準に関する条例[8]」を制定したが、都計区域指定までの約10年間に同条例の認可を受けた事業は91件、約330haであり約１万戸の宅地が造成され、散発的に市街地が形成された。都計区域指定後は開発を一定程度抑制できたが、線引きにより調整区域に含まれた開発地で居住が進んだことで、市街化区域を上回る人口増加となっている（図-３）。

また、平成13年に県が開発許可条例を制定し、市街化区域から1.1kmの範囲内の既存集落では第二種低層住居専用地域並みの開発行為が許可されるようになった。富里市の市街化区域は都計区域の１割に満たないが、隣接する成田市等の市街化区域に近接する上、都計区域指定以前の開発地が調整区域に散在するため既存集落の連担確保が容易となっており、近年は調整区域の開発許可の内、９割以上が法34条11号の許可となっている（図-４）。市は平成９年に宅地開発指導要綱を制定したものの、調整区域でスプロール市街地の形成に歯止めがかからず、区域区分制度の適正な運用に支障をきたしていると認識している（図-５）。

3-2 加須市（旧加須市）

(1) 近郊整備地帯と都計区域の指定

加須市では昭和41年に旧市町が近郊整備地帯に指定され、その後、旧加須市と旧騎西町が加須都計区域、旧大利根町が幸手都計区域にそれぞれ全域指定され、昭和45年に当初線引きされた。旧北川辺町は全域が近郊整備地帯の非線引き都計区域であるが、これについては次章で論じる。

(2) 人口減少への対応と課題

旧市の当初線引き時の市街化区域は679haであり、昭和50年の人口密度は32.8人／ha（工業地域及び工業専用地域を除く）であったが、埼玉県の「線引き凍結」宣言を受け、旧市での住居系市街化区域の拡大は153.5haに留まり、人口がピークとなった平成12年には61.0人／haに上昇した。しかし、未だ都心からの開発圧力が高い県南部の自治体と異なり、人口は平成17年から微減に転じている（図-６）。

一方、県は平成13年に開発許可条例を制定し、旧市では平成15年に法34条11号区域（以下、3411区域）が約２千ha（調整区域の約４割）指定された[9]（図-７）。また、県は平成18年度の人口推計で旧市の平成27年人口を6.6万人

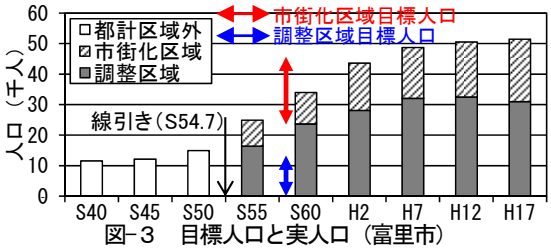


図-３　目標人口と実人口（富里市）

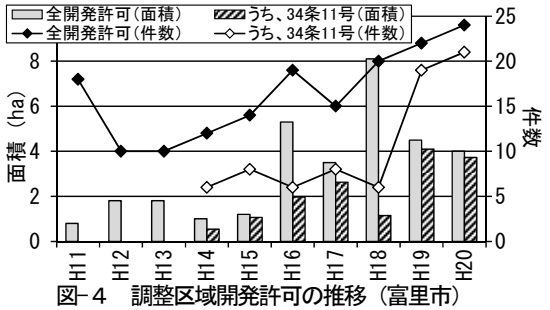


図-４　調整区域開発許可の推移（富里市）

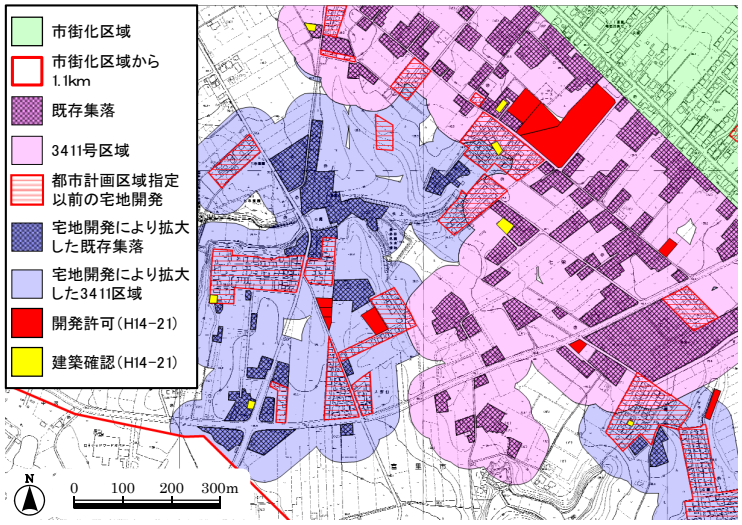


図-５　都計区域指定以前の開発と 3411 区域での開発（富里市）

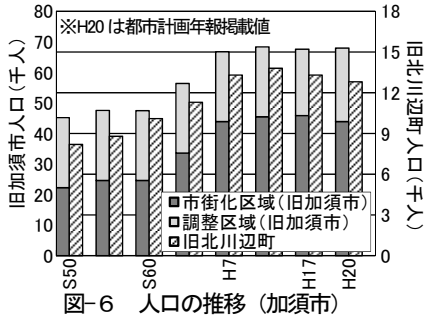


図-６　人口の推移（加須市）

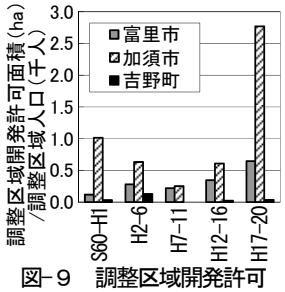


図-９　調整区域開発許可の比較

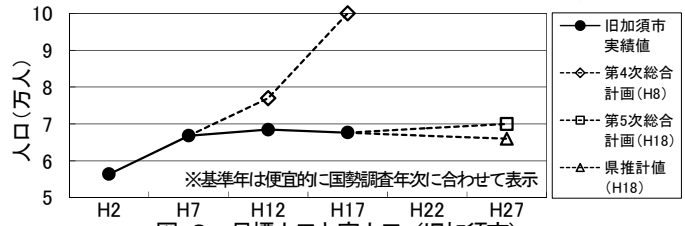
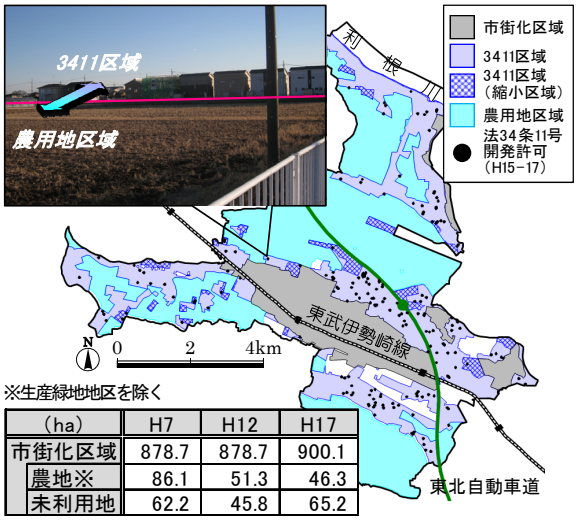


図-８　目標人口と実人口（旧加須市）



※生産緑地地区を除く

（ha）	H7	H12	H17
市街化区域	878.7	878.7	900.1
農地※	86.1	51.3	46.3
未利用地	62.2	45.8	65.2

図-７　3411 区域での開発（旧加須市）

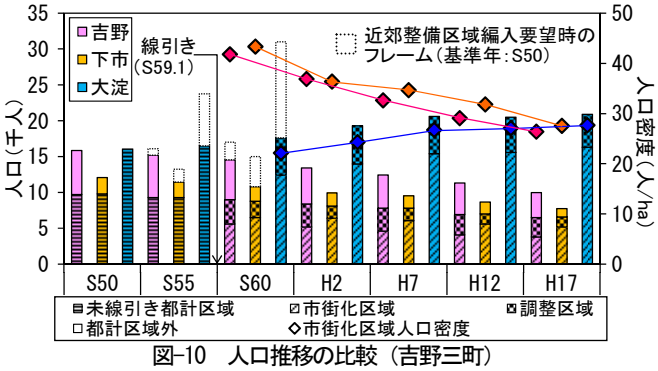


図-10　人口推移の比較（吉野三町）

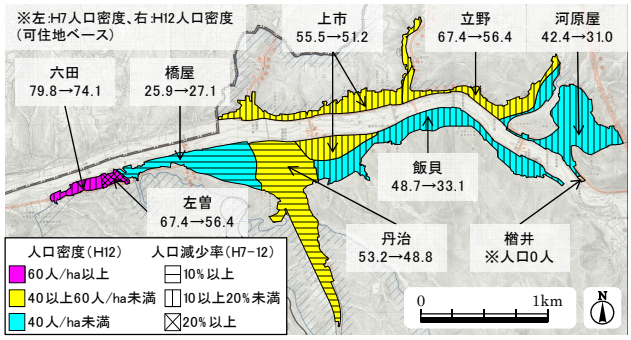


図-11　市街化区域人口と人口密度動向（吉野町）

表-３　調査対象２自治体の変則的領域の発生要因、問題点及び対応方針

A	加須市（旧北川辺町）	亀岡市（西部、南部地区）
B	・近郊整備地帯の非線引き都計区域	・近郊整備区域の都計区域外
C	・都心から60kmの平坦地、利根川による旧加須市との分断 ・通勤行動は都心の他、地方圏の自治体（古河市）にも指向	・京都市に隣接し、ベッドタウンとして発展（線引き都計区域はカテゴリaに属する） ・都計区域外の2地区は山間地域
D	【発生経緯・要因】 S46：農振法よる土地利用規制を目指すとして、当初線引き時に都計区域の指定対象から除外（**都市局長通達の不履行**）、 H2：区域区分を前提とした都計区域指定を検討したが**既成市街地の要件に該当する区域が存在せず**、H7に未線引き都計区域（用途地域の指定なし）を指定（H7） H12：市町村MPで新市街地に位置付けた区域では、前提となる土地区画整理事業が事業費、保留地処分の見通しの乏しさにより凍結（H14） H16：**都計区域MPで区域区分を定めるとしながら非線引き都計区域を容認** 【土地利用上の問題点】 ・線引き都計区域からの開発圧力流入に伴う人口増加とスプロール市街地の形成（S45：14.6千人→H12：20.4千人、H2～7の人口増加率は県下2位） ・H12をピークに人口減少に転じ、開発圧力は低迷、市街化区域指定が困難な状況	【発生経緯・要因】 S25～32：**旧法では市全域が都計区域** S46：新法施行に伴う府の都計区域指定案（調整区域の指定）に対する地元の抵抗、当初線引き時に都計区域の指定対象から除外（**旧建設省都市局長通知の不履行**） S55～：4度に亘る都計区域の指定に向けた地元説明（S55、S58、H2、H13） H14：市町村MPで都計区域指定を位置付けるも、地元の求める地域活性化の具体的施策が見い出せず、議論は平行線 【土地利用上の問題点】 ・当初線引き直後から開発圧力が流入 ・林地開発による宅地造成が相次ぎバブル期に人口が急増したが、未分譲地が残存するまま人口減少に転じ、空家・空地・廃屋が発生 ・商業施設の不足、公共施設の未整備・未修繕、公共交通等の行政サービスに課題
E	・合併に伴い開発指導要綱を統一（協議対象開発行為等の拡大） ・合併の協定項目である都計区域の統合に向けて区域区分を検討。一方で、異なる都市計画区域の併存を検討せざるを得ないとも認識	・住民の同意を基本として、引き続き都計区域指定に向けた地域活性化方策の具体化と粘り強い地元協議

A対象自治体、B変則的領域の特性、C位置・地勢・都市特性等、D変則的領域の発生経緯・要因・問題点、E対応方針

とした一方で、同年の旧市の総合計画では開発許可制度の緩和を根拠に目標人口を７万人の微増としている（図-８）。3411区域の指定後、調整区域の開発許可は件数、面積ともに増加しており、同区域によるスプロール市街地の形成を問題視する富里市を上回る規模となっている（図-９）。平成17年に人口減少に転じた後、平成20年には400人増の68.0千人となったが、市街化区域では２千人の減少に対して、調整区域では2.4千人の増加となっている。

前述の富里市と異なり、加須市は人口減少回避の実績を踏まえて、調整区域での開発許可の緩和は集落のコミュニティ維持に有効と評価する一方、市街化区域の空家や空アパートの増加、低未利用地の残存等の問題も認識している。

3-3 吉野町

(1) 近郊整備区域と都計区域の指定

昭和38年の近畿圏整備法制定後、奈良県下では昭和40年に28市町村が近郊整備区域の指定を受け、昭和45年に大和都計区域が指定されたが、吉野町と下市町及び大淀町（以下、三町）は政策区域、都計区域ともに指定範囲から除外され、昭和48年に未線引きの吉野三町都計区域が指定された。一方で、三町は公共事業の国庫補助のかさ上げを目的に、昭和43年から国と県に近郊整備区域編入を要望していた。当時、指定基準を満たすのは大淀町のみであったが、三町は昭和48年に県の長期基本計画（第３次）で拠点都市に位置づけられたことを根拠に、三町合せて10年間で1.9万人の人口増とするフレームを設定する等、市街化の可能性を示していた（図-10）。最終的に昭和53年に近郊整備区域に編入し、昭和59年に区域区分が適用された。

(2) 市街化区域の人口密度低下と区域区分廃止の検討

近郊整備区域編入後、大淀町では大阪大都市圏のベッドタウンとして住宅団地の開発が相次ぎ[10]、人口が増加したが、吉野町と下市町は一貫して人口減少であり、両町は平成２年に過疎地域に指定された[11]。吉野町では平成７年から５年間で市街化区域人口が9.2%減少し、これに伴う人口密度の低下も著しく（図-11）、平成17年時点では39.2人／ha（可住地ベース）と省令第８条の既成市街地の人口密度要件40人/haを下回る[12]。こうした状況から、吉野町は平成11年に区域区分廃止に向けて国と県に近郊整備区域の指定解除を求めている。一方、県は区域区分廃止に慎重である他、宅地開発が進行したことで人口が増加した大淀町と他の２町では廃止に対する温度差がある。また、その廃止には近郊整備区域の指定解除が必要となるが、政策区域制度の見直しに関する国土審議会の議論は凍結しており、今後の見通しは不透明である。

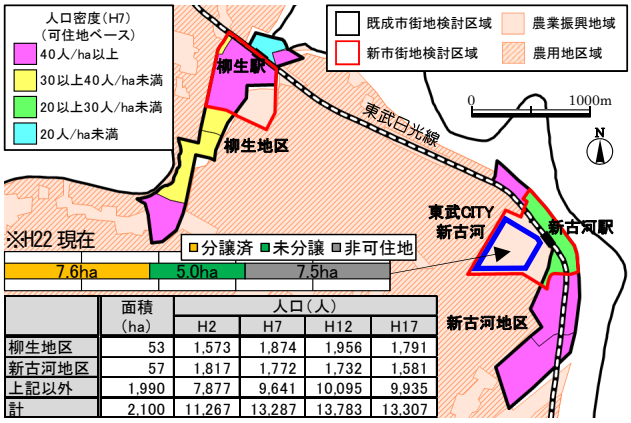
４．変則的領域の課題

本章では、視点②に関する分析を基に抽出した２自治体を対象に、変則的領域の発生要因と土地利用上の課題を明らかにする（表-３）。

4-1 加須市（旧北川辺町）

(1) 変則的領域の発生要因

旧町は昭和41年に近郊整備地帯に指定され、新法施行に伴う旧建設省都市局長通達で都計区域指定が求められたが、当時は農振法による土地利用規制を図るとして、その指定が見送られた。昭和48年の総合計画では首都圏整備計画の



	面積(ha)	人口(人) H2	H7	H12	H17
柳生地区	53	1,573	1,874	1,956	1,791
新古河地区	57	1,817	1,772	1,732	1,581
上記以外	1,990	7,877	9,641	10,095	9,935
計	2,100	11,267	13,287	13,783	13,307

図-12　市街化区域指定の検討範囲（旧北川辺町）

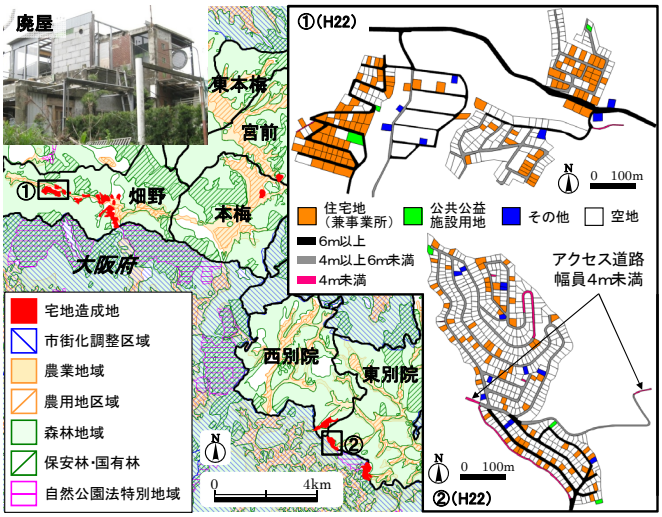


図-14　都計区域外の土地利用規制と開発状況（亀岡市）

具体化による都市化の進展を想定し、都計区域指定を位置付けたが具体的な動きはなかった。しかし、市街化の進行を背景として、平成２年に都計区域指定が再度議論され、農業振興地域の当初指定時にその範囲外とされた柳生及び新古河地区を市街化区域に指定する作業が進められたが、既成市街地の集積要件である３千人を満たせなかった[12]（図-12）。そこで、埼玉県と旧町は平成６年に区域区分を前提とした未線引き都計区域指定を旧建設省に申入れ、平成７年にその指定が決定された。

また、平成12年の市町村マスタープラン（以下、MP）では「予定線引き計画開発方式」を採用し、旧建設省通達で緩和された市街化区域の指定要件[13]の活用を定めたものの、前提となる土地区画整理事業は事業費の問題や保留地処分の難航が予想されたことで、平成14年に実施が凍結され、これに伴い区域区分も見送られた。

(2) 変則的領域での問題点

旧町では、周辺の都計区域の当初線引き後から人口が急増したが（図-６）、バブル崩壊後は宅地需要が低迷し農地転用も減少傾向である（図-13）。平成17年には人口減少に転じ、新古河駅前の住宅団地は分譲から20年が経過した現在も約４割が未分譲である。一方で、隣接する調整区域では3411区域指定により、開発が当該区域へ移行している状況も窺える。

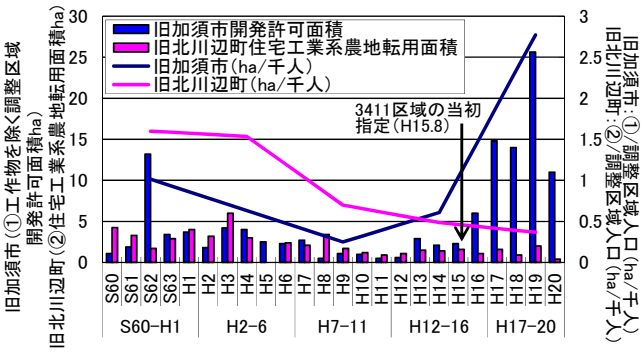


図-13　旧北川辺町と旧加須市（調整区域）の開発動向

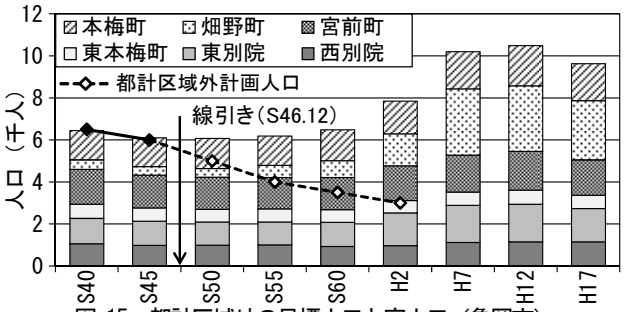


図-15　都計区域外の目標人口と実人口（亀岡市）

吉野町では人口減少を背景に既成市街地の密度要件を下回っているが、当時、旧町では人口が増加しながらも集積要件を満たせず、平成16年の都計区域MPでも区域区分を定めるとしているものの、前述の経緯から未だに法令に反して非線引き都計区域で在り続けている。

4-2 亀岡市（都計区域外）

(1) 変則的領域の発生要因

亀岡市では旧法の下で旧町村が段階的に都計区域に指定され、昭和の大合併が完了した昭和34年には全域が都計区域であった。昭和40年に全域が近郊整備区域に指定され、昭和46年に当初線引きされたが、この際に旧法の下で後発の都計区域指定を受けた西部と南部地区が除外された（図-14）。２地区が都計区域外とされた背景には地元の根強い抵抗がある。当初線引き以後、市は４度に亘り都計区域指定に向け地元説明を行ったが、調整区域指定による過疎化を懸念する地元からは都計区域指定に反対する要求書、陳情書等が相次いで提出された。都計区域指定には地域振興施策が求められ、平成14年の市町村MPでは都計区域指定とともに適正な行政サービスの提供を位置付けているが、その具体策が見い出せずに現在に至っている。

(2) 変則的領域での問題点

新法施行以前、２地区は人口減少であり、京都府が当初線引き時に20年後の計画人口を設定したフレームでは都計区域外で半減とし、市街化の恐れはないと判断していた。しかし、当初線引き後から人口増加に転じ、平成２年には計画人口の約３倍、当初線引き後からピークの平成12年までに4.4千人の増加となっており（図-15）、人口増加が顕著である畑野や東別院、西別院では宅地造成が多数確認される[14]。この開発地は個別規制法の適用がなく、周辺も

緩規制地域であるのに対し、隣接する大阪府側では調整区域の他、保安林や自然公園法特別地域に指定されており、土地利用規制の格差が開発流入の要因と言える。

しかし、平成12年から17年には過去５年間の増分を上回る減少に転じており、人口が急増した畑野と東別院で減少分の約半数を占める。また、開発から30年以上が経過しながらも加須市旧北川辺町と同様、多くの未分譲地が残存し、空家・廃屋も確認される。さらに、都計区域外であるため公共施設の整備が不十分であり、初期の開発地では住民自身で生活道路や水道等の管理がされている他、アクセス道路は幅員４m未満と狭い個所も確認される。そのため、都計区域指定による土地利用規制と公共施設の整備・修繕を併せた方策が求められるが、調整区域に対する地元の根強い抵抗や既存不適格の確認作業等の課題が残る。

５．まとめ

近郊整備地帯等の縁辺部における人口動向格差は、政策区域を根拠とする都計法の規定や運用に問題を生じさせており、それらは区域区分廃止や調整区域での過大な3411区域の指定に加えて、変則的領域の発生要因ともなっている。

そこで、これらの知見を踏まえて、都計画域の指定と、区域区分を維持または促進するための改善方策を検討する。

(1) 近郊整備地帯等の縁辺部での既成市街地要件見直し

加須市旧北川辺町は既成市街地の要件を満たせず区域区分を断念しているが、人口減少の下では、今後それだけの集積確保は困難と考えられる。合併を契機とした都計区域再編の課題を分析した田中ら[4]は、旧町村の中心地で市街化区域を指定するために、既成市街地の設定要件を最低指定面積20ha、人口密度40人／haとして集積要件を800人程度に引き下げることを提案している。これは地方圏を対象とした提案であるが、近郊整備地帯等の縁辺部でも同様の措置を講じることで変則的領域での区域区分を促せると考える。ただし、その適用は２章１節の分析のカテゴリｄの自治体や変則的領域等に限定すべきである。

(2) 開発許可制度の緩和による対応とその留意点

前述の既成市街地の要件引き下げによる対応を講じても要件に満たない地域や変則的領域に対して、調整区域の規制を緩和する手法は区域区分の維持・拡大に有効と考えられる。しかし、加須市では法34条11号の運用が隣接する都計区域の開発動向に影響を及ぼしている他、富里市では区域区分制度の適正な運用に支障をきたしている。そこで、運用には市街化区域や近隣自治体の土地利用に影響しない規模で上限枠を定める等の総量規制を設け、決定には大都市圏計画との整合性や広域性の観点を持たせることも必要であろう。

(3) 規定履行の厳格化

現状では都計法を運用する際の技術的課題や自治体個別の事情により変則的領域が容認されているが、これを長期に亘り容認すると、さらなる変則的領域発生や地域間の不公平感を助長する恐れもある。従って、都市開発区域と同様に近郊整備地帯等における都計区域指定を明文化し、法的位置づけを明確にするとともに、近郊整備地帯等として位置付ける以上は規定の履行を厳格化する必要があり、その履行には国や都府県にも責任ある対応が望まれる。

【補注】

(1) 首都圏整備法近郊整備地帯、近畿圏整備法近郊整備区域（両者を区別する必要がない場合は近郊整備地帯等とする）の最も外側の境界（海面境界を除く）を有する自治体、またはそれに囲まれた自治体とする。ただし、首都圏整備法既成市街地、近畿圏整備法既成都市区域（両者を区別する必要がない場合は既成市街地等とする）を有する自治体は除く。なお、中部圏は中部圏開発整備法が制度化の背景が首都圏整備法と近畿圏整備法とは異なり、既成市街地等に相当する区域が無く、都市整備区域に中心市の名古屋市が含まれるため、本研究では分析対象外とする。

(2) アンケートは68自治体（平成22年９～10月：回収率85.3%）と当該自治体の存する７都府県（平成23年11～12月：回収５都府県）に実施。区域区分制度、開発許可制度等の課題・評価に関する調査項目を設定。また、埼玉県と奈良県にはヒアリング調査を実施。

(3) 都市計画年報より（兵庫県三田市及び猪名川町は平成10年７月に都計区域を拡大したため含めていない）。

(4) ①近郊整備地帯等の非線引き都計区域または都計区域外、②都市開発区域の都計区域外、③平成12年の法改正以前に大都市圏との密接要件による区域区分の告示を受けながらそれを履行していない都計区域を変則的領域とする。本研究では近郊整備地帯等にある①②を対象とする。

(5) 法第５条第２項では都市開発区域を都計区域指定の要件としているが、既成市街地等及び近郊整備地帯等に関する要件はない。ただし、都市局長通達「都市計画法の施行について」（昭和44年９月 建設省都計発第102号）では政策区域内の市町村を都計区域に含めることとされており、また、建設省都市局長通知「都市計画区域の指定について」（昭和44年10月 建設省都計発第130号）では政策区域に係る都計区域は安易に縮小することのないよう対応が求められている。

(6) 山間地域であり都計法第５条第１項に該当しないとする意見の他、個別規制法、建築基準法第68条の９の適用を背景に都計区域指定を検討していないとの意見がある。また、神奈川県では土地利用調整条例が適用されている。

(7) 平成12年の法改正以前は政令附則第４条第２号で都市開発区域等、第３号で前２号と密接な関係にある都計区域で建設大臣が指定するものは区域区分を定めるものとされていた。濱田ら5)は都市開発区域の要件で区域区分の告示を受けながら履行していない自治体を対象に、その適用に関する課題を分析している。

(8) 都計区域外での500㎡以上１ha未満の宅地造成事業を対象に開発基準を定めている。

(9) 平成18年に開発許可の権限が旧加須市に移譲されている。

(10) 大淀町では５千戸を超える住宅団地が整備され、昭和50年からピークの平成12年までに4.3千人の増加となった。しかし、入居が進まないまま減少に転じ、入居率は50%を下回る（平成17年現在）。

(11) ２町の他、３自治体が近郊整備区域と重複（首都圏には重複なし）。

(12) 省令第８条で定める既成市街地は、①40人/ha以上かつ、その区域に３千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、のいずれかを満たす区域である。

(13) 都市局長通達（平成８年 建設省都計発第80号）では、飛地の市街化区域の規模として、鉄道駅、旧役場周辺、人口減少等により活性化が必要と認められる地域で50haの規模を確保することが適当でない区域では20ha以上を目処に設定できるとされた。

(14) 線引き直前の航空写真及びゼンリン住宅地図より。

【参考文献】

1) 国土交通省大都市圏制度調査専門委員会（平成18年度）資料

2) 中村隆司(1991)「首都圏整備計画制度の変質と政策区域制度」都市計画論文集No. 26, pp. 73-78

3) 成戸寿彦・山崎俊一・霜田宜久(2000)「戦後の東京における過大都市抑制策の後退過程と市街化の実態に関する研究」都市計画論文集No. 35, pp. 289-294

4) 田中佐和・中出文平・松川寿也・樋口秀(2010)「市町村合併を契機とした都市計画区域の再編に関する研究」都市計画論文集No45-3, pp. 745-750

5) 濱田学昭・神吉紀世子・松山茂(2000)「長期未線引き都市の市街地実態と現行区域区分制度の課題―岩出町にみる「半市街地」の都市計画―」都市計画No. 231, pp. 64-70