

建築基準法第22条区域を根拠とする都市計画区域および用途地域の指定に関する研究

都市計画研究室 満田 龍哉
指導教員 中出 文平
樋口 秀
松川 寿也

1. 研究の背景と目的

地方都市には、都市計画区域外（以下、都計外）を含む自治体が存在する。都計外は、原則として都市計画法による土地利用規制の範囲外である。この区域は、1ha未満の規模の開発行為が許可不要である他、建築確認申請も原則として不要である。そのため、土地利用規制を個別規制法^①に依存せざるを得ないが、個別開発に対する効力は不十分であり、開発行為のコントロールは難しい。近年、都計外で都市的土地利用^②が進展している。そのため、都計外で人口等が集積している地域は、都市計画区域の指定による土地利用制御を図る必要がある。

一方、平成21年3月時点で、都市計画区域は1,226区域指定されている。その中で用途地域の指定が無い都市計画区域は297区域（24%）ある。非線引き都市計画区域では、3,000㎡以下の開発について許可が不要である。また、用途地域の指定が無い区域では、用途規制が無いことから、用途の混在等の土地利用上の問題が生じる可能性がある。そのため、用途地域の指定による適切な土地利用を図る必要がある。

都計外の土地利用規制手法に関する研究としては、建築基準法、まちづくり条例による形態制限を適用したもの^①、都市計画マスタープランによる土地利用規制誘導の必要性を論じたもの^②がある。しかし、これらでは都市計画区域の指定については論じられていない。また、都市計画区域の指定については、都市計画区域と用途地域の指定効果に言及したもの^③、用途地域については、用途地域拡大の視点から市街地拡大の経緯を論じたもの^④等があるが、都市計画法と建築基準法を関連付けて論じたものは見られない。

本研究では、市街地としての集積がある根拠として建築基準法第22条区域（以下、22条区域）を取り上げる。まず

全国の22条区域指定数を把握し類型化する。次に都計外および用途地域の指定が無い都市計画区域の22条区域から詳細対象区域を選定する。詳細対象区域について、ヒアリング調査に加え、人口、開発動向等の現状分析から、22条区域の実態を把握する。それを踏まえて、22条区域を根拠とする都市計画区域および用途地域指定の可能性を探ることを目的とする。

2. 全国の22条区域指定状況および詳細対象自治体選定

2-1 22条区域の指定状況

平成22年4月1日現在、22条区域は全国1,751自治体内、1,188自治体（約68%）の自治体に1,418区域指定されている^③。

都市計画区域および用途地域の指定状況を把握^④し、全国の22条区域を都計外に指定されている22条区域（類型1：192区域）、用途地域の指定が無い都市計画区域に指定されている22条区域（類型2：106区域）、その他の22条区域（類型3：1,120区域）に類型した。類型3は、主に線引き都市計画区域もしくは非線引き都市計画区域内で用途地域を含む地域に指定されている22条区域であり、全体の79%を占める。類型1および類型2は、類型3に比べ、土地利用上の規制が緩いため、都市計画区域および用途地域の指定による土地利用制御の必要性が高いことから、類型1および類型2を研究の対象とする。

2-2 詳細対象自治体選定

類型1および類型2に該当する区域の中には、自治体全域等、広域に指定されている22条区域が含まれる。22条区域は市街地に指定される区域であるが、自治体全域に市街地が形成されているとは考えづらい。そのため、広域に指定されている22条区域を除外し、市街地に指定されている

22条区域を抽出する。

平成12年国勢調査人口(類型1)もしくは都市計画区域人口⁽⁶⁾(類型2)を既成市街地の密度基準である40人/haで除した値を仮定市街地面積と定義する。仮定市街地面積>22条区域指定面積である場合、22条区域が市街地に指定されていると考え、選別した結果、類型1から52区域、類型2から22区域を抽出した。

次に類型1について、①都市計画区域に隣接もしくは近接⁽⁶⁾している区域、②線引き都市計画区域を持つ自治体という条件を設定し、どちらかに該当する19区域を抽出した。一方、類型2から人口集中地区(以下、DID)が存在する6区域を抽出した。その後、22条区域内の主要施設の集積状況⁽⁷⁾を把握した。主要施設が22条区域内に立地していれば1、22条区域外の500m以内に立地していれば0.5とし、それぞれの22条区域内の主要施設立地状況を得点化し、その合計値が4.5以上である区域を抽出した結果、類型1から7区域、類型2から6区域を抽出した。

さらに、平成12年国勢調査地域統計メッシュ⁽⁸⁾を用いて、22条区域の人口集積概況を把握した。類型1から人口集積が大きい青森県五所川原市(旧金木町)、周辺に都市計画区域が指定されておらず、22条区域が単独で指定されている新潟県上越市(旧安塚町および旧浦川原村)を選定した。一方、類型2からは人口集積が大きい新潟県佐渡市(旧両津市)、主要施設が集積しており、線引き都市計画区域に隣接している岐阜県養老町を選定した(表1)。

表1 詳細対象自治体概要

自治体名	類型1			類型2	
	五所川原市	上越市		佐渡市	養老町
旧自治体名	金木町	安塚町	浦川原村	両津市	—
都市計画区域	近接	—	—	S35-H12	S45-H12
DID	—	—	—	—	—
主要施設	駅	△	●	—	●
	役場・支所	●	●	●	●
	郵便局	●	●	●	●
	病院・診療所	●	●	●	●
	小学校	△	●	●	●
中学校	△	●	●	△	●
面積(ha)	22.2	103.1	85.5	74.0	710.0
人口概況(人)	2,627	2,070	1,727	6,780	9,027

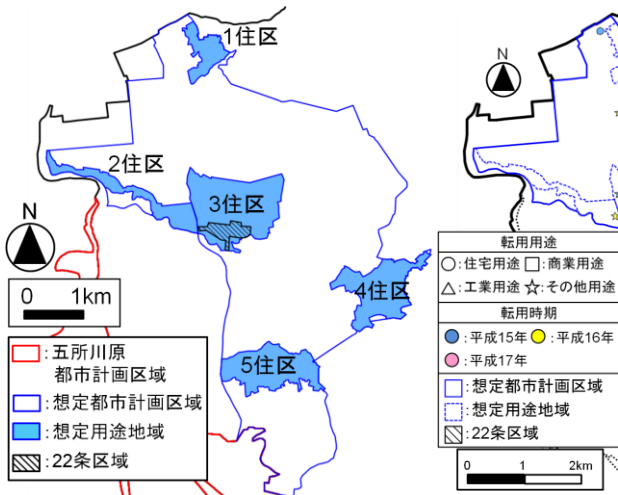


図1 想定都市計画区域



図2 農地転用状況

3. 都計外に指定されている22条区域の実態

3-1 22条区域の現況

旧金木町は昭和36年、旧安塚町は昭和32年、旧浦川原村は昭和37年に22条区域を指定している⁽⁹⁾。青森県は旧金木町の22条区域が密集市街地関連で指定されたと推測している。一方、新潟県は22条区域の指定の考え方を整理している。都計外に指定する場合は、建築物密度が高い、町村の中心となる市街地や集落に指定するとしている。

22条区域内の現況を見ると、旧金木町は22条区域内に商業および業務施設が集中しており、旧金木町の中心地区に22条区域が指定されている。平成20年度五所川原市都市計画基礎調査によると、旧金木町の中心地区である3住区は3,000人以上の人口を有しており、人口集積は大きい(表2および図1)。22条区域外には、約1.5haの大規模商業施設が立地している他、土地利用転換も生じている(表3および図2)。一方、旧安塚町は1,212人(自治体人口の約40%)、旧浦川原村は2,510人(自治体人口の約65%)が22条区域を中心に居住しており、人口の集積は大きい。国道沿道の集落に22条区域が指定されており、市街地としての集積がある。また、近年は鉄道駅周辺および支所周辺で住宅地の造成が進んでおり、こちらも土地利用転換が生じている。

以上より、都計外に指定されている22条区域を中心に人口および建築物の集積があること、都計外でも土地利用転換が生じていることを明らかにした。

3-2 都市計画区域指定の可能性

青森県では、平成15年策定の青森県都市計画基本計画(五所川原広域生活・経済圏編)で旧金木町への都市計画区域指定の必要性を検討している。旧金木町の人口は昭和45年の14,962人から減少し続けているが、平成17年時点でも10,797人と1万人以上の人口を有している。都市計画法施行令第2条では、都市計画区域に係る町村の要件が定められている。策定当時より、旧金木町は都市計画区域の指定要件の一部を満たしていた⁽¹⁰⁾。旧金木町は総合病院等、高次の都市機能を旧五所川原市に依存していた。次に、流出入人口を見ると、旧金木町からは旧五所川原市への流出が半数以上を占め、流入は3割弱を占める。また、旧金木町と旧五所川原市は国道339号および国道339号のバイパス

表2 想定都市計画区域内の人口および面積

想定都市計画区域	人口(人)	面積(ha)
1住区	424	33.1
2住区	754	58.1
3住区	3,391	151.8
4住区	1,178	94.4
5住区	2,186	95.1

表3 農地転用件数および面積

	住居系		商業系		工業系		その他	
	件数(件)	面積(ha)	件数(件)	面積(ha)	件数(件)	面積(ha)	件数(件)	面積(ha)
H15	4	0.20	5	0.47	0	0.00	15	1.42
H16	5	0.47	0	0.00	1	0.04	24	3.14
H17	5	0.11	4	0.08	0	0.00	16	0.55
合計	14	0.78	9	0.55	1	0.04	55	5.11

道路としての役割を担う広域農道により結ばれており、交通の利便性が高い。流出入人口および交通体系の面から見て、旧五所川原市と旧金木町の一体性は強かった。しかし、策定時点では開発圧力が低いことから、都市計画区域指定の緊急性は無いと判断された。また、今後の開発動向によっては、五所川原市との一体的な都市計画区域の指定や準都市計画区域の指定を検討するとされている。

合併後に策定された青森県都市計画マスタープラン(平成22年策定)でも都市計画区域の指定を検討している。指定検討の動機は、①合併以前より旧金木町が1万人以上の人口を有していたこと、②合併後の五所川原市における一体的な都市計画が必要であること、③国道339号および広域農道での土地利用規制が必要であること、④歴史的町並みや芦野公園等の観光資源の保全の必要性があることの4つである。前述の通り、旧五所川原市と旧金木町は利便性の高い交通体系を形成しており、広域農道沿道に大規模商業施設が立地している。また、利便性の高さから更なる開発が生じる可能性がある。平成15年から平成17年の農地転用状況を見ると、79件(6.47ha)が転用されており、土地利用の転換が生じている(図2および表3)。

青森県へのヒアリング調査から、県として、都市計画区域の必要性を認識しているが、旧金木町の開発圧力が低いこと、五所川原市から都市計画区域指定に関する要望が無いことから、都市計画区域の指定には至っていない。このことから、都市計画区域指定の決定権者である都道府県の意向よりも、自治体の意向が優先されている実態を明らかにした。

一方、旧安塚町および旧浦川原村は、都市計画区域が指定されておらず、また新潟県および上越市(旧安塚町および旧浦川原村)の計画でも検討されていない。新潟県から上越市への都市計画区域指定に関する指導や助言等がないことから、都市計画区域指定の必要性は低いと認識していると推察する。一方、上越市としても旧安塚町および旧浦川原村が、過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎地域であることから、都市計画区域の指定の必要性は低いとしている。なお、旧安塚町および旧浦川原村は合併以前の人口が1万人未満であり、都市計画区域指定要件には適合していない。また、昭和45年から平成17年に至るまで継続的に人口が減少していることから、今後も要件に適合することは困難である。しかし、22条区域を中心に人口集積があること、住宅地造成等の都市的土地利用への転換が生じていることから、都市計画区域の指定が望ましい。

4. 用途地域の指定が無い都市計画区域に指定されている22条区域の実態

4-1 22条区域の現況

旧両津市および養老町は、昭和26年に22条区域を指定した。旧両津市は昭和35年、養老町は昭和45年からDIDが存在しており、古くから人口集積があった。以降、平成12年までDIDが存在していたが、市街地の拡大に伴う密度の低下により、両自治体ともに平成17年にDIDは消滅した(図3aおよび図4a)。しかし、地区別人口密度を見ると、旧両津

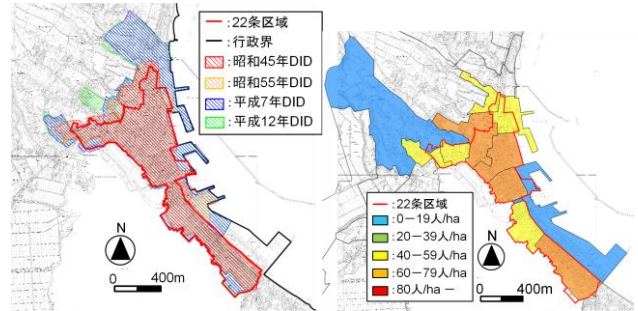


図3a DIDの変遷(旧両津市)

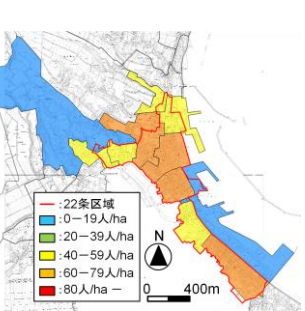


図3b 地区別人口密度(旧両津市)

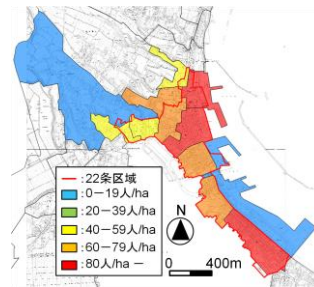


図3c 地区別可住地人口密度(旧両津市)

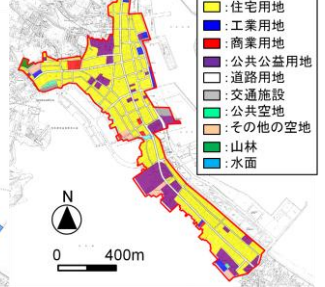


図3d 土地利用現況図(旧両津市)

表4 土地利用現況(旧両津市)

土地利用区分	凡例		面積(ha)	割合(%)
	22条区域	—		
自然的土地利用			68.35	—
森林			0.34	0.50
水面			1.11	1.62
都市的土地利用			38.32	56.06
	住宅用地		0.96	1.40
	商業用地		1.24	1.81
	工業用地		10.80	15.80
	公共公益用地		11.37	16.63
	道路用地		1.16	1.70
	交通施設用地		0.25	0.37
公共空地		1.47	2.15	
その他の空地				

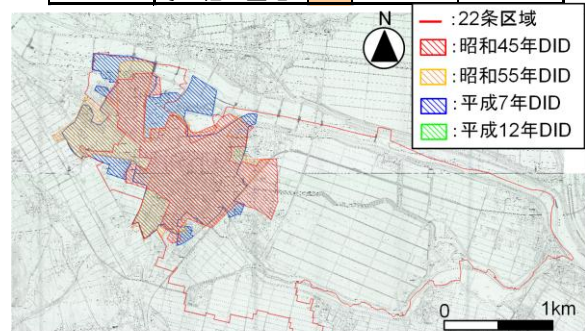


図4a DIDの変遷(養老町)

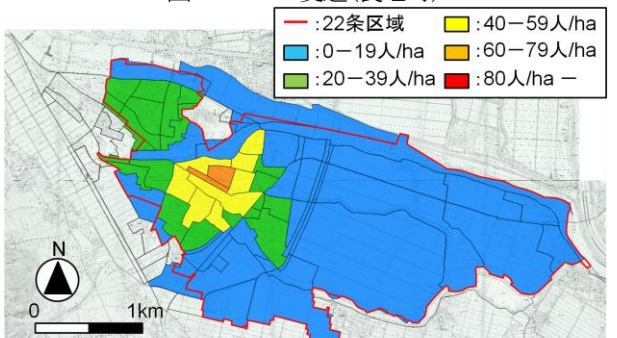


図4b 地区別人口密度(養老町)

市は22条区域内のほぼすべての地区で40人/haを超えている(図3b)。一方、養老町の22条区域内は、近鉄養老線東部の人口密度は20人/haと低いが、西部には40人/haを超える地区が連担しており、比較的人口密度が高い(図4b)。さらに可住地人口密度では、両区域とも60人/ha以上の地区が連担しており、中には80人/haを超える地区も存在し、人口集積は非常に大きい(図3cおよび図4c)。

佐渡市の22条区域は現在の両津都市計画区域の一部に指定されている。新潟県は平成16年に用途地域の指定の無い区域における建築物の形態制限を施行しており、22条区域には容積率400%、建ぺい率70%の区域が指定されている。なお、佐渡市では、新潟県の都市計画区域再編に関する提言(平成18年)を受け、4つの都市計画区域の統合および旧新穂村の一部を都市計画区域に編入し、佐渡都市計画区域とすることを検討している。一方、養老町は町域のほぼ全域に都市計画区域が指定されている。農業振興地域が西部の山間部および既に市街地が形成されている中心地区を除く平野部に指定されている(図5)。中心地区は都市計画区域が指定されているのみであり、土地利用規制が緩い状況である。

22条区域内の土地利用状況を見ると、旧両津市は22条区域の95%が都市的土地利用である。ほぼ全域が既に宅地化しており、密集した市街地を形成している。住宅用地としての土地利用が56%を占める他、店舗兼住宅、宿泊施設、工業所、事業所等が区域内に立地している(表4および図3d)。養老町は、22条区域内の近鉄養老線東部は美濃高田駅周辺に市街地が形成されているが、その他は田・畑等の農地が大部分を占める。田園地帯の中に比較的大規模な商業用地、公共用地、工業用地が点在している。一方、近鉄養老線西部には、住宅用地が大部分を占めるが、商業用地や工業用地との隣接が見られることから、市街地内の用途混在が生じている(図4d)。

このように、用途地域の指定が無い都市計画区域に指定されている22条区域は、建築基準法の施行直後に、古くから人口および建築物の集積がある市街地に指定されている。また、現在も人口の集積は非常に大きく、密集した市街地が形成されている。しかし、建築物の用途に関する制限が無いことから、用途の混在が課題である。

4-2 用途地域指定の可能性

両津市総合開発計画基本構想・基本計画(昭和47年策定)では、中心市街地区域整備の方針として、市街化区域設定および用途地域の指定を検討していた(図6)。また、第二次(昭和57年策定)(図7)、第三次(平成4年策定、後期計画:平成9年策定)の同計画内でも用途地域の指定が記載されている。古くから市街地を形成しており、用途地域指定の必要性を認識していた。平成16年には用途地域指定に向けた具体的な検討も実施されたが、住民の反対により用途地域は未指定である(図8)。市町村合併以降は、用途地域指定の検討は実施されておらず、佐渡市都市計画マスタープラン(平成21策定)にも用途地域指定に関する記

述は無い。現在は、都市計画区域再編および都市施設の都市計画決定の検討が急務であり、詳細な地区の土地利用の検討は実施されていない。なお、新潟県は用途地域の指定に関して、自治体の要望があれば、指導および助言等を行う意向を示している。

新潟県都市計画基本方針(平成17年策定)では、用途地域指定の基本的な方針として、都市的土地利用がなされた区域あるいは都市的土地利用を計画的に誘導する区域については用途地域を指定することとしている。この方針に照合すると、22条区域の約95%が都市的土地利用であり、ほぼ全域が宅地化していることから、都市的土地利用がなされた区域に該当すると考えられる。

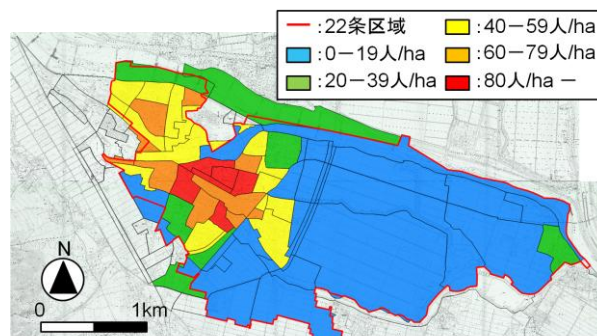


図4c 地区別可住地人口密度(養老町)

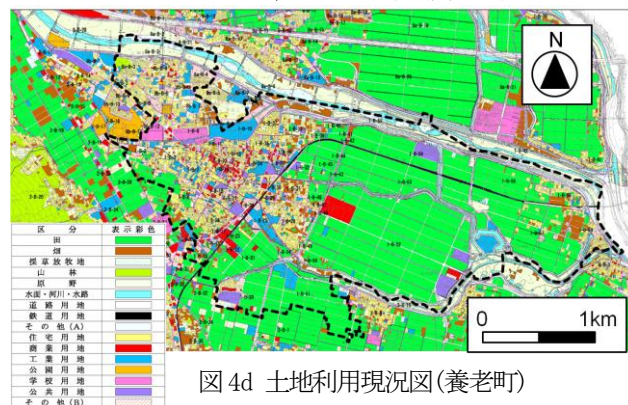


図4d 土地利用現況図(養老町)

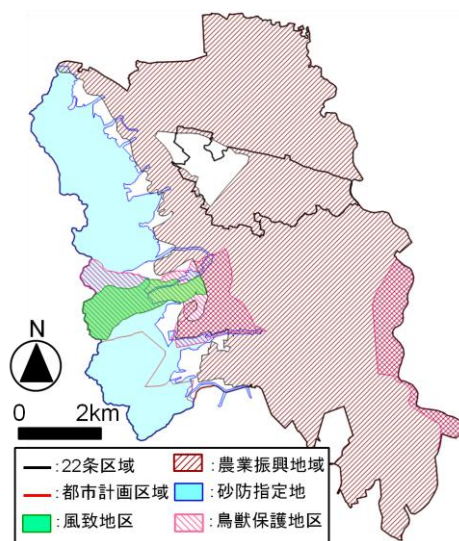


図5 養老町法規制状況

旧両津市の22条区域は、人口集積および建築物の集積が大きいこと、ほぼ全域が宅地化しており、用途の混在が課題となっていること、古くより用途地域指定の必要性を認識していたことから、用途地域の指定による土地利用コントロールが必要であると考え。そのため、都市計画区域の再編を契機とした用途地域の指定を検討すべきである。

養老町では、養老町第三次総合計画（平成3年策定）、養老町第四次総合計画（平成13年策定）、養老町第五次総合計画（平成23年策定）で、市街地の用途混在を課題としており、市街地の用途純化や土地利用の方向性の明確化を目的とした用途地域指定を検討している。また、養老都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（平成22年策定）では、高田地区に商業系用途、住宅系用途を位置付けている。この様に、養老町、岐阜県それぞれが策定する計画で用途地域指定を検討している。なお、養老町都市計画マスタープラン（平成17年策定）では、用途地域の指定は検討されていないが、市街化を図る区域として美濃高田駅周辺を位置付けている。自治体の全ての計画の基本となる総合計画で用途地域の指定を検討しているにも拘わらず、下位計画である都市計画マスタープランで検討されていない。

岐阜県は、養老町の人口集積が大きいことから、養老都市計画区域の指定当初から用途地域の指定を促している。一方、養老町では昭和58年、昭和61年に用途地域の検討を実施したことから、用途地域指定の必要性を認識していたと考えられる。現在は農業振興地域の整備に関する法律や

農地法等の規制により、無秩序な開発等が発生していないことから、用途地域指定の必要性は低いという認識である。このことから、広域的・根幹的な都市計画を司る都道府県と用途地域指定の決定権者である自治体の間では、用途地域指定の必要性について齟齬が生じている。

しかし、農業振興地域内である美濃高田駅東部や美濃関ヶ原線沿道等で住宅や大規模商業施設等の開発が生じていることから、現状の土地用規制では開発に対する規制は不十分であると考え。養老町の22条区域は、人口集積および建築物集積が大きく、住宅、商業、工業の用途混在が生じていること、岐阜県と養老町それぞれの計画で検討されており、用途地域指定の必要性を認識していること、農業振興地域内で開発が散発していることから用途地域を指定すべきであると考え。

以上のことから、用途地域の指定が無い都市計画区域に指定されている22条区域では、種々の計画で用途地域の指定が検討されており、自治体が用途地域指定の必要性を認識していることがわかる。現状として用途地域は未指定である。また、用途地域指定の決定権者である自治体は指定の必要性は低いという認識である。しかし、22条区域内はほぼ全域が都市的土地利用であること、可住地密度が80人/haを超える地区もあり人口集積も大きいこと、用途の混在が課題となっていることから、22条区域に用途地域を指定すべきである。

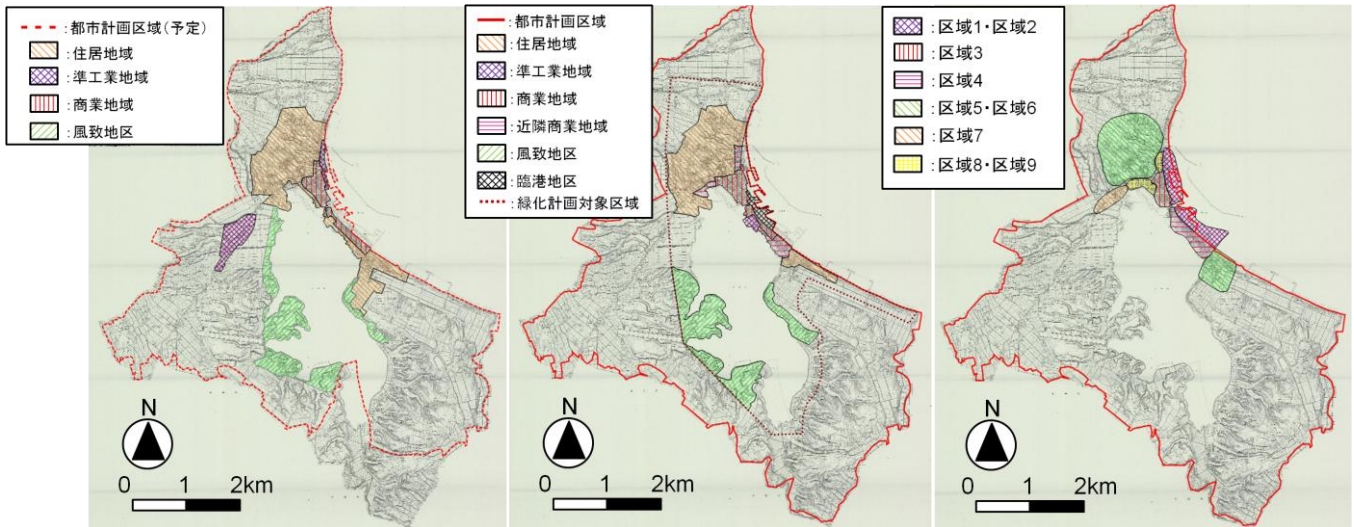


図6 昭和47年検討

図7 昭和57年検討

図8 平成16年検討

表5 平成16年検討

区域番号	区域概要	想定用途地域
1	両津港の臨港地区	準工業地域
2		
3	夷地区を中心とした中心商業地	商業地域
4	湊地区、住居と共存した中での小規模な商業地	近隣商業地域
5	加茂歌代を中心とした区域。公共施設、住宅団地、スプロールの宅地化が進行している地域	専用住居系の用途地域
6	住吉、原黒地域。中心市街地周辺の新興住宅地	低層専用住居系の用途地域
7	国道350号線沿線であり、大規模小売店舗も立地する商業・業務系の区域	準住居地域をベースとして、近隣商業地域または一般住居系用途
8	商工業系の用途地域と良好な環境の形成を目指す専用住居系用途地域	第一種住居地域または第二種住居地域
9	用途地域の間位置する区域	いったん一般系用途地域

5. 提言

これまで明らかにした知見から22条区域を根拠とする都市計画区域および用途地域指定の可能性を提言する。

(1) 22条区域を中心とした都市計画区域の指定

都計外に指定されている22条区域は、都計外でありながらも22条区域を中心に人口集積および都市的土地利用があることを明らかにした。都道府県および自治体は緊急に都市計画区域を指定する必要性は低いもしくは都市計画区域を指定する必要はないという認識である。しかし、都計外でありながら、大規模商業施設等の立地や住宅地造成等の土地利用転換が生じていることは問題である。そのため、既に市街地が形成されている22条区域を中心として都市計画区域を指定し、土地利用の制御を図る必要がある。

(2) 都市計画区域に係る町村の要件の見直し

市または政令で定める要件に該当する町村については、現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域に都市計画区域が指定される。しかし、人口減少が進む中で、現状として人口1万人未満の自治体が要件を満たすことは非常に難しい。そこで、市街地を形成している指標として、22条区域を取り上げ、都市計画区域を指定することが望ましい。

(3) 22条区域への用途地域指定

現行の都市計画法には、非線引き用途地域の指定要件は規定されていない。用途地域の指定が無い都市計画区域に指定されている22条区域内には、可住地密度が40人/haを超える人口集積があること、用途の制限がないため、用途の混在が土地利用上の課題となっていることを明らかにした。そのため、早急な用途地域の指定が望ましい。

(4) 都道府県と市町村間の連携強化

現在の都市計画区域指定については、決定権者である都道府県よりも自治体の意向が優先されている傾向にある。一方、都道府県が用途地域指定の必要性を認識しているが、用途地域指定の決定権者である養老町は指定の必要性が低いと認識している事例を確認した。

このように、都市計画区域および用途地域指定については、自治体の意向が優先される。しかし、都市計画区域および用途地域の指定に関しては自治体の意向を汲みだけでなく、広域的な視点から必要と判断される場合は、指定を促すべきである。

【補注】

- (1) 都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律・森林法、自然公園法、自然環境保全法
- (2) 住宅地、工業用地、事務所、店舗用地、一般道路等、主として人工的施設による土地利用を指す。
- (3) 平成22年5月10日付で国土交通省から各地方整備局へ「建築基準法に基づく法第22条区域の指定状況の調査について(依頼)」を依頼しており、本研究の基礎資料として、国土交通省住宅局建築指導課より、各都道府県の防火地域・準防火地域・22条区域の面積データをご提供いただいた。さらに、22条区域の全指定図面を撮影し、画像データを入手した。
- (4) 都市計画年報(国土交通省都市・地域整備局都市計画課 監修)平成21年度版および各22条区域の指定図面から都市計画区域および用途地域の指定状況を把握した。
- (5) 平成21年都市計画年報人口を使用。
- (6) 隣接とは22条区域と都市計画区域が接している状況を指し、近接とは隣接していないが、22条区域から1km以内に都市計画区域が指定されている状況を指す。
- (7) 周辺に市街地が形成されていると推測できる施設として、駅、役場(もしくは支所)、郵便局、病院(もしくは診療所)、小学校、中学校を主要施設と定義する。
- (8) 22条区域がわずかでも重複している基準地域メッシュ(約1km四方のメッシュ)を抽出した。
- (9) 新潟県および青森県の告示より把握。
- (10) 都市計画法施行令第2条第1項第1号の要件に適合しているが、単独では他の要件に適合しないと判断されている。

【参考文献】

- (1) 和多治(1998),「白地地域・都計外における小規模開発のコントロールに関する研究—1992年都市計画法・建築基準法改正に伴う形態制限の適用事例を中心に—」,都市計画論文集No. 87, pp. 517-522
- (2) 櫻井祐次・中井俊裕・村木美貴(2000),「都市計画マスタープランにおける白地及び都計外の土地利用方針に関する基礎的研究」,都市計画論文集No. 35, pp. 205-210
- (3) 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
- (4) 平賀敬治・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀(2007),「非線引き自治体における用途地域の拡大に関する研究」,都市計画論文集No. 42-3, pp. 805-810

表6 類型1の総括

自治体名	旧自治体名	22条区域の実態	区域指定の意向	指定の検討	開発動向
五所川原市	金木町	・22条区域を中心に人口集積 ・建築物の集積有	青森県: 必要性を認識 五所川原市: 必要無	有(H22~) (青森県)	大規模集客施設 土地利用転換
上越市	安塚町 浦川原村		新潟県: 必要無 上越市: 必要無	無	住宅地の造成

表7 類型2の総括

自治体名	旧自治体名	22条区域の実態	区域指定の意向	指定の検討	土地利用上の課題
佐渡市	両津市	・人口集積が非常に大きい ・区域の95%が都市的土地利用	新潟県: 佐渡市の意向を尊重 佐渡市: 合併以降、検討無	H16 (新潟県) S46~H16 (佐渡市)	住宅・商業・工業用途の混在の解消
養老町	—	・人口集積が非常に大きい ・鉄道以西に建築物が密集	岐阜県: 早急に用途地域を指定 養老町: 指定の緊急性は低い	H3~ (養老町) H22 (岐阜県)	