

平成 22 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

三大都市圏のフリンジエリア等に着目した
政策区域制度を根拠とする土地利用制度
に関する基礎的研究

長岡技術科学大学 環境・建設系 助教

松川寿也

目 次

I. 研究目的・意義	1
II. 研究手法	1
III. 成果内容	4
○ 要旨	4
○ キーワード	12
○ 本編	13
1. 近郊整備地帯等縁辺部での都市計画区域人口の動向	13
1-1. 首都圏近郊整備地帯縁辺部	13
1-2. 近畿圏近郊整備区域縁辺部	14
2. 政策区域と都市計画区域との変則的領域の存在	16
2-1. 政策区域を根拠とする都市計画区域と区域区分に関する規定	16
2-2. 都市計画区域の変則的領域	18
3. 政策区域制度を根拠とする都市計画制度に対する考え方	22
3-1. アンケート調査の概要	22
3-2. アンケートの調査結果	23
4. 調査対象自治体の選定とその特性	33
4-1. 論点A及びBに関する自治体選定の考え方と調査内容	33
4-2. 調査対象自治体の特性及び政策区域と都市計画区域の指定状況	36
5. 近郊整備地帯等を根拠とする土地利用制度とその運用が抱える課題	48
5-1. カテゴリ a に属する人口増加自治体	48
5-2. カテゴリ d に属する人口減少自治体	68
5-3. 近郊整備地帯に接する政策区域無指定の人口増加自治体	80
5-4. まとめ	86
6. 変則的領域を有する自治体での課題とその取り組み実態	89
6-1. 近郊整備地帯にある非線引き都市計画区域	89
6-2. 近郊整備区域の都市計画区域外の領域	98
6-3. 都市開発区域の都市計画区域外の領域と区域区分不履行自治体	109
6-4. 異なる政策区域が並存する自治体	116
6-5. まとめ	124
7. 総括	127
7-1. 政策区域を根拠とする土地利用制度が抱える課題	127

7-2. 政策区域制度とそれを根拠とする土地利用制度のあり方	128
7-3. 今後の研究課題	132

I. 研究目的・意義

大都市圏法は我が国の国土計画行政に一定の役割を果たしてきた。しかし、首都圏及び近畿圏における大都市圏制度が創設された後、半世紀近くを経る中で産業構造は大幅に変化し、人口減少と少子高齢化の時代を迎えたが、近年では大都市圏制度の大規模な見直しはほとんどされていない。こうした社会経済情勢の変化を踏まえて、国土審議会大都市圏制度調査専門委員会（平成18年度）で、大都市圏制度の見直しについて議論された。特に、政策区域制度の見直しに関しては、大都市圏に波及する人口減少や、政策区域に限定した支援策の必要性の低下などを背景として、政策区域の役割が縮小したとしながらも、政策区域を根拠とする制度との課題整理・検証が必要とし、最終的な結論に向けて更なる検討が求められている。

その政策区域を根拠とする制度の代表例としては、都市計画法が挙げられ、同委員会でも区域区分制度を中心に一定の効果があったと評価している。しかし、同制度が政策区域を根拠として適用されたことが、昨今の状況（大都市圏縁辺部での人口減少や生活圏の広域化、さらには市町村合併など）を背景として様々な問題を生じさせていると考えられる。また、政策区域を根拠とする規定に該当する自治体も、どの程度その規定を遵守させていたのかが不明確である。

本研究の目的は、上記の問題が生じていると想定される大都市圏のフリンジエリアを対象として、政策区域を根拠とする土地利用制度の課題を明らかにすることである。そして、その課題の要因となっている制度とその運用上の不備を指摘することで、「人口が減少していくので、政策区域とそれを根拠とする土地利用制度は不要」等といった短絡的結論に結びつけるのではなく、政策区域制度と土地利用制度の改善方を考究することである。この研究で得られた知見は、政策区域制度の見直しに関する同委員会での最終結論の一助として、我が国の国土政策の推進に資すると考える。

II. 研究手法

本研究では、大都市圏のフリンジエリアで生じていると想定される以下の2つの論点を設定し、先ずそれぞれの論点にかかわる現象が存在することを確認する（本編第1節及び2節）。

〔論点A〕

大都市圏フリンジエリアの自治体間で人口動向に違いが生じている中で、政策区域を根拠とする土地利用制度に課題や変化が生じていること

〔論点B〕

政策区域制度を根拠として指定される都市計画区域に変則的領域が存在していること

次に、それぞれの論点にかかわる課題について、大都市圏フリンジエリアの自治体が抱えている政策区域を根拠とする土地利用制度の現状等を把握する（本編第3節）。さらに、これらのマクロスタディで明らかとなった知見を踏まえて調査対象自治体を抽出し（本編第4節）、論点A、論点Bのそれぞれに着目したミクロスタディを進める（本編第5節及び6節）。これらをもって本研究の最終目的を達成する（本編第7節）。

(1) 近郊整備地帯等縁辺部での都市計画区域人口の動向（論点A）

首都圏整備法の近郊整備地帯及び近畿圏整備法の近郊整備区域（以下、本稿では両政策区域を区分する必要がある場合は、その総称を「近郊整備地帯等」とする）の最縁部にある自治体を「近郊整備地帯等縁辺自治体」として確定する^{*}。そして、それら自治体の人口増減を単純に分析するのではなく、都市計画年報を用いて、都市計画区域の人口増減と市街化区域内人口密度の変化とをあわせて分析することで、近郊整備地帯等縁辺部にある自治体の区域区分制度の運用状況を簡易的に把握し類型化する。

(2) 政策区域と都市計画区域との変則的領域の存在（論点B）

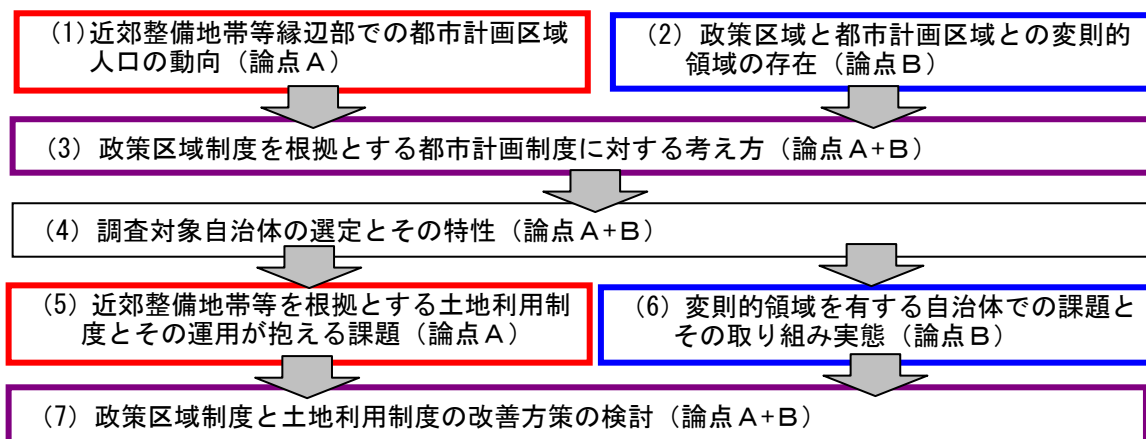
国土交通省国土計画局が提供している政策区域と都市計画区域の空間情報を用いて、政策区域内における都市計画法の適用状況を把握する。あわせて、官報をレビューすることで、政策区域指定に関する告示と区域区分すべき都市計画区域に関する旧建設省告示の変遷を調査する。これらデータベースより、「政策区域の一部が都市計画区域外」、「旧建設省の告示に従わない非線引き都市計画区域」、「近郊整備地帯に存在する非線引き都市計画区域」等といった三大都市圏における政策区域と都市計画区域との変則的領域の存在を定量的、即地的に確認する。

(3) 政策区域制度を根拠とする都市計画制度に対する考え方（論点A+B）

(1) で分析対象とした近郊整備地帯等縁辺自治体に加えて、それらと接する都市開発区域及び政策区域無指定の自治体で構成される首都圏及び近畿圏フリンジの自治体^{*}（具体の定義は第2節中に記載）を対象としたアンケート調査（配布120自治体 回収率80%）により、主に以下の3点を把握する。あわせて、該当する自治体から土地利用に関する関係資料を収集、整理する。

- ・ 政策区域関連の諸制度を活用する際の都市計画法上の課題
- ・ 都市計画法等で定める政策区域を根拠とする規定に関する考え方
- ・ 政策区域と都市計画区域との変則的領域に対する考え方とその方針

^{*}中部圏整備法は制度化した背景が他の大都市圏法と異なる上、地理的にも首都圏、近畿圏のフリンジ部と大きく異なる（既成市街地に相当する区域が無く、近郊整備地帯相当とした都市整備区域に中心市の名古屋市が含まれる等）ため、主たる分析対象から除外した。



本研究の構成

(4) 調査対象自治体の選定とその特性 (論点A+B)

(1)～(3)のマクロスタディから得られた知見を踏まえて、論点A、Bのそれぞれに該当する調査対象自治体を選定し、(5)以後で実施するミクロスタディの分析内容を設定する。

(5) 近郊整備地帯等を根拠とする土地利用制度とその運用が抱える課題 (論点A)

(1)での分析により整理された都市特性の異なる自治体(都市計画区域人口増加の富里市及び亀岡市と、都市計画区域人口減少+市街化区域密度低下の加須市)と、近郊整備区域に接して人口増加傾向にある政策区域無指定自治体(京都府宇治田原町)を対象として、ヒアリング及び現地調査、関係資料収集分析を実施する。そこでの知見から、各自治体が抱えている政策区域制度とそれを根拠とする土地利用制度の問題やその取り組みに対する課題を具体的に明らかにする。

(6) 変則的領域を有する自治体での課題とその取り組み実態 (論点B)

(2)での分析により確認された変則的領域を抱える以下の4自治体を対象として、ヒアリング及び現地調査、関係資料収集分析を実施する。

- ・加須市旧北川辺町(近郊整備地帯内の非線引き都市計画区域)
- ・亀岡市西部・南部地区(近郊整備区域内の都市計画区域外の領域)
- ・三木市(都市開発区域内の都市計画区域外の領域)
+同市旧吉川町(区域区分に関する旧建設省告示不履行)
- ・熊谷市(合併とそれによる都市計画区域再編により異なる政策区域が並存)

(7) 政策区域制度と土地利用制度の改善方策の検討 (論点A+B)

本研究で明らかとなった点を総括し、政策区域制度と都市計画制度のそれぞれの視点から、近郊整備地帯等縁辺自治体や変則的領域で生じている問題の解決に資するための制度設計、運用改善策を検討する。

Ⅲ. 成果内容

○要旨

1. 近郊整備地帯等縁辺部での都市計画区域人口の動向

都市計画区域の人口増減と市街化区域内人口密度の変化とをあわせて分析することで、近郊整備地帯等縁辺部にある自治体の区域区分制度の運用状況を簡易的に把握し類型化する。その結果、論点Aにかかわる以下の現象が確認された。

カテゴリ a に属する自治体は、都市計画区域人口を増加させ、かつ市街化区域の密度も高めていることから、既成市街地からの人口増加の受け皿として、近郊整備地帯としての役割を果たしている自治体と想定される（表 1）。一方で、カテゴリ d のように前期では都市計画区域内人口が増加してきたが、後期に入って減少に転じ、市街化区域内の人口密度も低迷あるいは下降している自治体も確認できる。同カテゴリには前後期とも人口減少、密度低下している自治体も含まれる。首都圏は北部、近畿圏は東部・南部を中心にカテゴリ d の自治体が存在しており、縁辺自治体での人口動向に格差が生じている（図 1）。

表 1：近郊整備地帯等縁辺自治体にある都市計画区域及び市街化区域人口の動向
（上段：首都圏、下段：近畿圏）

前期：H7-12		市街化区域(工業地域と工業専用地域を除く)人口密度増加率 ↑:増加 →:変化なし ↓:減少			
後期：H12-17		前期↑・後期↑	前期→↓・後期↑	前期↑・後期→↓	前期↓・後期↓
都市計画区域人口増加率	前期↑ 後期↑	龍ヶ崎市 [↓] 、牛久市 [↓] 、飯能市、久喜市、滑川町 [↓] 、千葉市、成田市、富里市 [↓] 、八王子市 [↓] 、相模原市 [↓] 、厚木市 [↓] 、開成町、愛川町		袖ヶ浦市、あきる野市、秦野市	
	前期↓ 後期→	つくばみらい市 [↓] 、君津市			
	前期→↓ 後期↑		市原市、酒々井町		木更津市
	前期↑ 後期→↓	熊谷市 [↓] 、越生町 [↓] 、青梅市 [↓] 、南足柄市		境町、羽生市、鴻巣市、嵐山町、佐倉市、日の出町	加須市、富津市
	前期→ 後期↓			小田原市	
	前期↓ 後期↓	常総市	五霞町	行田市、栄町	坂東市 [↓] 、利根町 [↓] 、東松山市、鳩山町、松田町 [↓]
前期：H7-12		市街化区域(工業地域と工業専用地域を除く)人口密度増加率 ↑:増加 →:変化なし ↓:減少			
後期：H12-17		前期↑・後期↑	前期→↓・後期↑	前期↑・後期→↓	前期↓・後期↓
都市計画区域人口増加率	前期↑ 後期↑	宇治市、亀岡市、木津川市 [↓] 、貝塚市 [↓] 、泉佐野市 [↓] 、和泉市 [↓]	熊取町	岸和田市、泉南市	
	前期↑ 後期→↓			河内長野市、阪南市、奈良市、天理市	
	前期↓ 後期↓	南丹市 [↓]		能勢町、岬町、桜井市	城陽市、井手町、五條市、宇陀市、吉野町、下市町 [↓]

カテゴリa	カテゴリb
カテゴリc	カテゴリd

カテゴリ a,c に属する自治体にある「↓」は、後期に入って市街化区域人口密度の上昇が前期を下回った自治体、カテゴリ b,d に属する自治体にある「↓」は、後期に入って市街化区域人口密度の低下が前期を上回った自治体

赤字は市街化区域内人口密度が 40 人/ha を下回る自治体

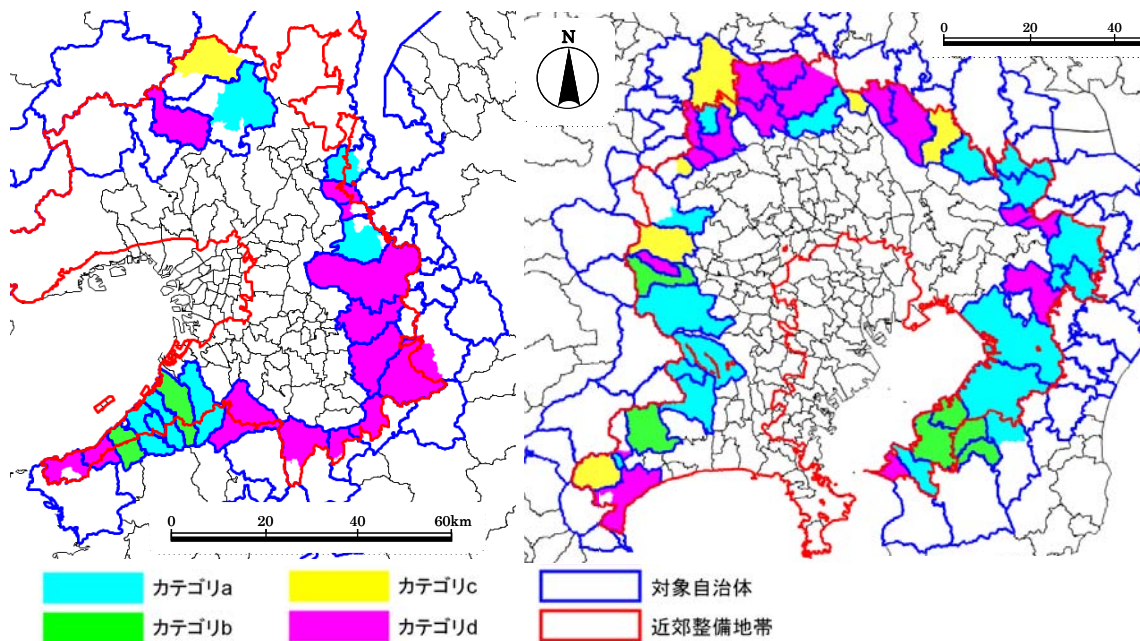


図1：近郊整備地帯等縁辺自治体にある都市計画区域及び市街化区域人口の動向
(右：首都圏、左：近畿圏)

2. 政策区域と都市計画区域との変則的領域の存在

政策区域と都市計画区域との間にある変則的領域の全容を明確にするため、政策区域と都市計画区域との重複指定状況を空間的に把握するとともに、区域区分に関する旧建設省告示の履歴を確認した。その結果、論点Bにかかわる変則的領域の存在が以下のように明らかとなった。

三大都市圏全体で最も広範囲に渡り存在する変則的領域は、都市開発区域内の都市計画区域外の領域であり、地方都市を広く抱える近畿圏及び中部圏での存在が目立つ(表2)。近郊整備地帯等での都市計画区域外の領域は、中部圏には存在しないが、首都圏と近畿圏において11自治体で382k㎡確認される。後者の変則的領域は前者と比較して限定的であるが、既成市街地等の周辺に直接指定される政策区域であるため、都市開発区域以上に都市計画区域の指定が求められる変則的領域であるといえる。

区域区分不履行の変則的領域は、旧建設省告示の該当都市計画区域で879.6k㎡17自治体ある。首都圏、中部圏より広く存在する近

表2：都市計画区域の変則的状況(全ての政策区域)

	首都圏政策区域		近畿圏政策区域		中部圏政策区域	
	面積(k㎡)	自治体	面積(k㎡)	自治体	面積(k㎡)	自治体
近郊・都市整備の非線引き都市計画区域※	21.0	1	0.0	0	0.0	0
近郊・都市整備の都市計画区域外※	141.6	3	240.4	8	0.0	0
都市開発区域の都市計画区域外※	159.8	6	1267.4	33	2352.2	53
旧建設省告示不履行非線引き都市計画区域★	306.0	6	538.0	10	35.6	1

注)一部重複あり
※面積は地理情報システムによる求測値
★面積は都市計画年報による面積値(都市計画区域外の告示の場合は市町村面積)

た。しかし、改正後も区域区分が義務付けられている近郊整備地帯において、都市計画区域を持ちながら非線引きとなっている変則的領域が21k m² 1自治体あり、法令に明らかに従っていない都市計画区域が存在している。地方に広く存在する都市開発区域内の都市計画区域外を除くと、これら変則的領域は首都圏及び近畿圏のフリンジを中心に存在する（図2）。

3. 政策区域制度を根拠とする都市計画制度に対する考え方

首都圏及び近畿圏フリンジの自治体を対象としたアンケート調査の結果、政策区域で適用される諸制度（住宅・宅地、工業用地整備等）がほとんど活用されていない状況に加えて、政策区域を根拠とする土地利用制度に関する論点A及びBのそれぞれについて、以下のことが明らかとなった。

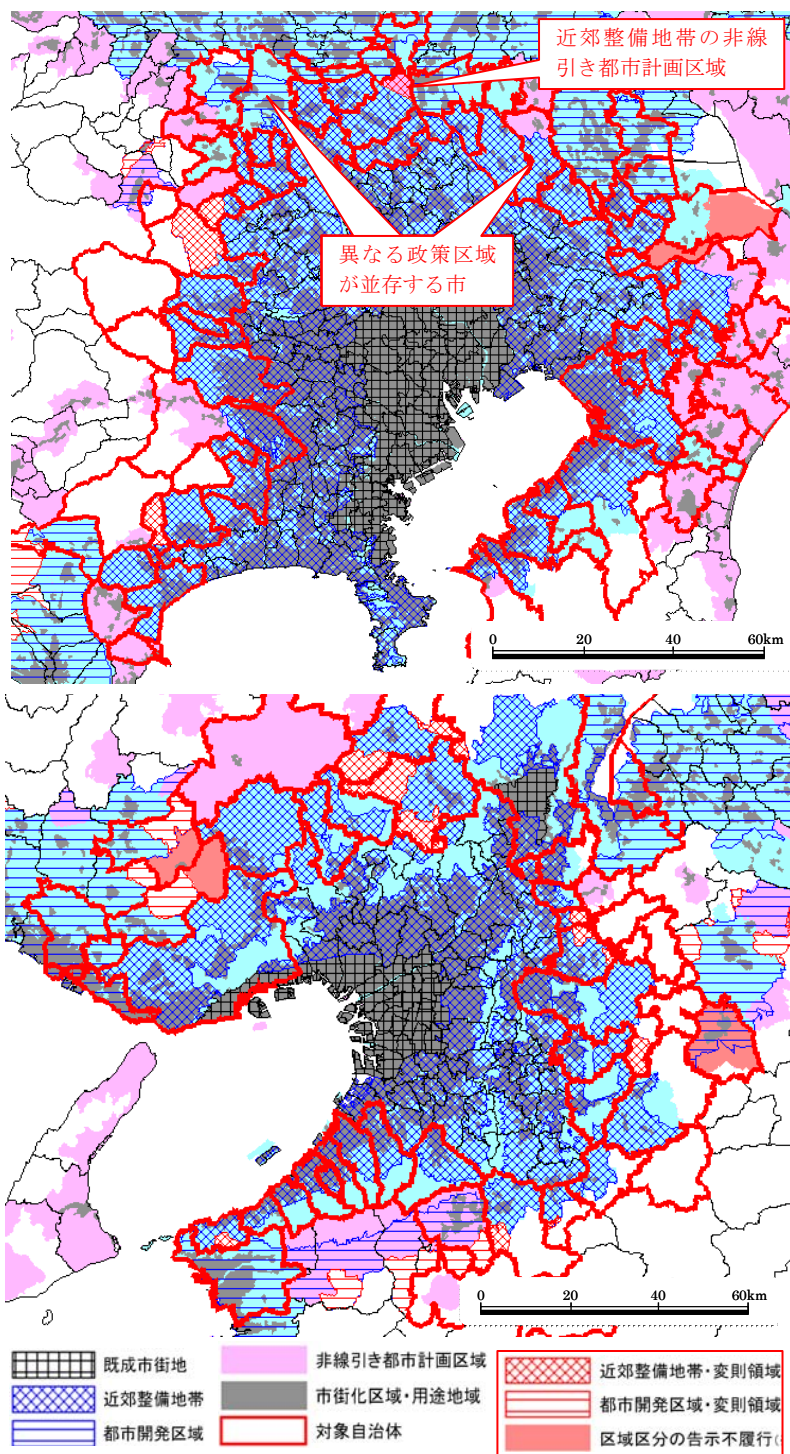


図2：大都市圏フリンジの変則的領域（上：首都圏、下：近畿圏）

①都市計画法等で定める政策区域を根拠とする規定の運用について（論点A）

用途地域の都府県決定については、否定的、肯定的回答がそれぞれ半数程度となったが（図3）、区域区分義務規定、特定市街化区域農地の適用、市街化区域内開発許可規模の引き下げの3項目は、その規定の必要性が肯定的に捉えられていた。しかし、区域区分義務規定については運用上の課題が多く指摘された（図4）。

	全体	首都圏	近畿圏
対象自治体数	68	43	25
有効回答数	52	33	19

① 必要であり、運用上のメリットも大きい
② 必要であるが、運用上の課題がある
③ どちらかといえば不要
④ 不要であり、デメリットが大きい

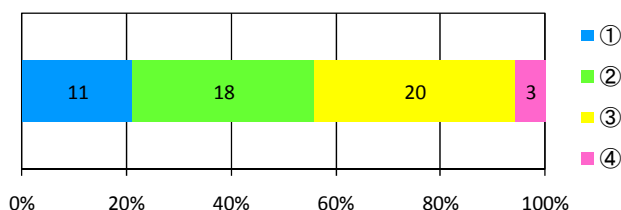


図3：用途地域等の指定の決定について（都市計画法第15条関係）

	全体	首都圏	近畿圏
対象自治体数	68	43	25
有効回答数	54	35	19

① 必要であり、運用上のメリットも大きい
② 必要であるが、運用上の課題がある
③ どちらかといえば不要
④ 不要であり、デメリットが大きい

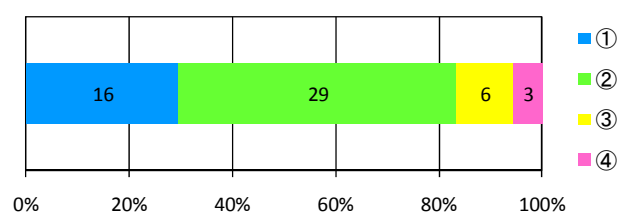


図4：区域区分義務規定について（都市計画法第7条関係）

②政策区域と都市計画区域との変則的領域について（論点B）

近郊整備地帯等で都市計画区域が指定されていない変則的領域では、その解消（都市計画区域の指定）に向けた取り組みが確認された一方で、地元から理解が得られない等の理由でその取り組みが凍結状態、もしくは断念されている自治体もある。また、都市計画法に拠らない土地利用コントロール手法（条例、他法令）の存在を理由として、都市計画区域を指定しない方針を採用している自治体もある。旧建設省告示不履行の変則的領域についても、住民の理解や自治体固有の状況からその領域の解消が実現していない。

なお、変則的領域が存在することに対して、近郊整備地帯等縁辺自治体からは、土地利用の公平性の面から解消すべきとの意見があった一方で、地域性を踏まえた区域区分の必要性や、政策区域を含めた都市計画制度の見直しを求める意見もある。

4. 調査対象自治体の選定とその特性

1～3のマクロスタディから得られた知見を踏まえて、論点A、Bのそれぞれに該当する調査対象自治体を選定し（表3）、以後で実施するミクロスタディの分析内容

表3：各論点に対する調査対象自治体

	選定理由	調査対象自治体
論点A	近郊整備区域等縁辺自治体	
	都市計画区域人口増加、市街化区域人口密度上昇（カテゴリa）	富里市 亀岡市 （都計区域内）
	都市計画区域人口減少、市街化区域人口密度低下（カテゴリd）	加須市 （旧加須市、旧騎西町、旧大利根町）
	近郊整備区域等外縁自治体	
	カテゴリdの自治体に隣接した人口増加自治体	宇治田原町
論点B	近郊整備地帯等の変則的領域	
	区域区分が義務とされながら、非線引き都市計画区域	加須市 （旧北川辺町）
	近郊整備区域内の都市計画区域外の領域	亀岡市 （西部、南部地区）
	都市開発区域の変則的領域	
	旧建設省告示不履行の非線引き都市計画区域	三木市（旧吉川町）
	都市開発区域内の都市計画区域外の領域	三木市 （口吉川・細川地区）
	異なる政策区域の並存	
	行政区域内に近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定区域が並存し、ひとつの都市計画区域として統合	熊谷市

を設定した。

5. 近郊整備地帯等を根拠とする土地利用制度とその運用が抱える課題

1での分析により整理された都市特性の異なる近郊整備地帯等縁辺自治体（富里市、亀岡市、加須市）と、それに隣接する政策区域無指定自治体（京都府宇治田原町）を対象とした実態調査によって、論点Aに関する政策区域制度を根拠とする土地利用制度とその取り組みに対する以下の実態を明らかにした（表4）。

用途地域の都市計画決定権については、土地利用の広域性等の決定される市側のメリットが評価された。その一方で、亀岡市からは用途地域変更の手続きが長期化したため土地区画整理事業のスケジュールに影響しているというデメリットも具体的に明きからとなった。

区域区分制度の義務規定については、都市計画区域人口が未だに増加している自治体では、法34条11号の区域によるスプロール市街地の形成を問題視する（あるいはその区域を限定して指定する）一方で、既に人口が減少している加須市では、地域の実情や社会経済情勢の変化に対応した弾力的な制度見直しが指摘されている。同市では、法34条11号の区域が広く指定されているとともに（図5）、総合計画でもその区域を根拠として人口減少を回避する目標人口を定めている。実際に同区域指定後には、

市街化調整区域での開発許可がカテゴリaの富里市、亀岡市の水準を著しく上回っている（図6）。

また、政策区域制度に起因する問題としては、富里市で政策区域とそれを根拠とした区域区分の適用が遅れたことでスプロール市街地が形成された他、その政策区域の指定も同市に止まったことで、隣接市の用途地域無指定の白地で商業開発がされている。政策区域が指定されて

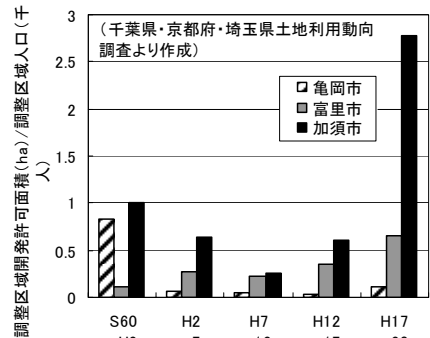


図6：調査対象3市の調整区域開発許可比較

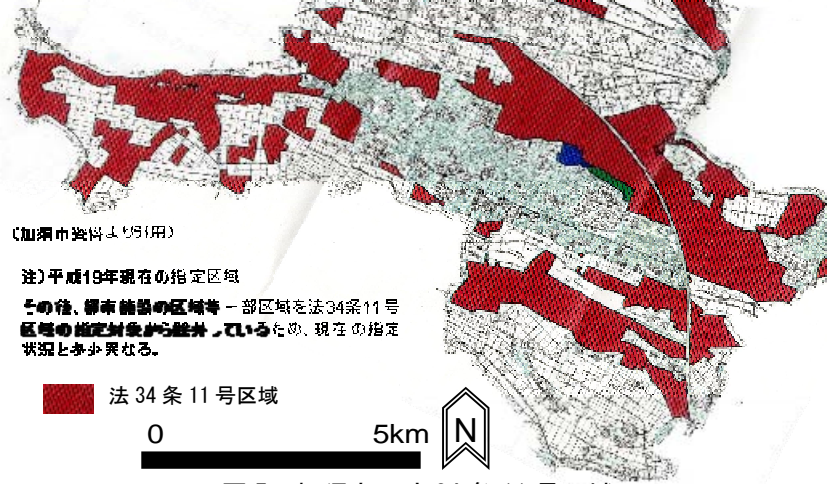


図5：加須市の法34条11号区域

表 4：調査対象 4 自治体での知見

	富里市	亀岡市(都市計画区域内)	加須市(線引き都市計画区域内)	宇治田原町
都市特性	都市計画区域人口増加+市街化区域人口密度上昇(カテゴリa)		都市計画区域人口後期減少+市街化区域人口密度低下(カテゴリd)	カテゴリdに隣接する政策区域無指定自治体で、都市計画区域人口が増加
大都市圏フリンジ特有の地理特性等	新空港の建設計画とその反対運動 成田空港関連の企業、従業員の集積		圏央道整備にともなう産業団地開発	阪神大都市圏向けの建設資材供給地として、土砂採掘が多発
政策区域	近郊整備地帯新規指定(平成2年)	近郊整備区域(昭和41年)	近郊整備地帯(昭和40年)	政策区域無指定
都市計画区域	昭和54年に市域全域で指定され区域区分	昭和46年の当初線引き時より、西部・南部地域を除き指定され区域区分	昭和45年の当初線引き時に指定(加須都計区域、幸手都計区域)され区域区分	非線引き都市計画区域(H3) 用途地域指定(H16)
用途地域決定権	運用上の課題が指摘されるが、広域性や大都市圏計画との整合性が法的に認められるという点で評価	◆決定手続きが長期化 ◆事業認可を受けた区画整理事業のスケジュールに影響	◆首都圏近郊整備地帯との均衡ある土地利用を図る上で必要 ◆県が定めた基準、取り組みを評価	
区域区分義務規定の課題、対応方策	◆近郊整備地帯との密接要件で区域区分され、現在は近郊整備地帯であるため区域区分が義務付け ◆近郊整備地帯の指定と区域区分が遅れたために、調整区域で人口増加 ◆法34条11号の条例制定により、その緩和対象区域が文言指定で広く設定されてしまったことを問題視 ◆法34条11号区域の指定により調整区域での開発が進み、スプロールや市街化区域内未利用地の存在を懸念 ◆隣接する非線引き都市での商業開発による購買率低下	◆区域区分が義務付けられているため、市街化区域内人口密度の上昇に効果 ◆一方で、調整区域の規制が厳しいことも課題でそれが都市計画区域外との規制格差に影響 ◆法34条11号区域を限定(市街化区域の3.4%)しているが、この緩和措置は調整区域の活性化に資する有効な施策として認識	◆区域区分義務規定の必要を認識しつつ、地域の实情や社会経済情勢の変化に応じた制度見直しの必要も指摘 ◆市街化区域の予備地として位置付けられていた農振地域外の領域を未だに確保 ◆その領域で法34条11号区域を広範囲に指定(市街化区域の約2.3倍)し、これを根拠に、総合計画で人口減少回避を位置付け ◆人口減少に歯止めがかか一方で、調整区域の緩和による弊害(空家の発生、市街地の拡散等)も懸念 ◆調整区域の人口増加に反して、市街化区域内人口が減少	◆政策区域の指定による区域区分を検討(S60頃) ◆政策区域は指定されず、当面は非線引き都市計画区域の指定として建築基準法集団規定のみによる土地利用規制を適用 ◆区域区分の適用を再度検討し、政策区域を根拠とする近畿圏での位置付けが検討された結果、旧建設省告示(近畿圏近郊整備区域との密接要件)で区域区分することとなり、既成市街地の区域を抽出 ◆人口増加傾向であったが、市街化区域とする区域の確定に課題(抽出した既成市街地を地形地物での線引きすること、新市街地とする区域での特定保留区域指定の根拠が乏しい等) ◆土砂試掘跡地で土地活用を図るとの方針もあり、非線引きであった方が得策との判断で、区域区分しないことが確定
特定市街化区域農地	◆都心回帰が進む中で、宅地並み課税で住宅地供給を図ろうとする制度に限界あり ◆市制施行を受けて宅地並み課税が適用されたが、生産緑地制度は市街化区域内農地地権者の課税対策として運用されているのが実情	◆生産緑地制度の運用に課題があるものの、都市計画上の問題は生じていない ◆公共事業の見通しが立たなければ自治体を買取る必要もないので、買取制度に対する財政的懸念もない。	◆市街化区域内の土地利用転換、基盤整備の促進に効果ありとしながらも、都市計画上の課題あり ◆開発規制に差ほどの違いがない、法34条11号区域内農地との著し税制格差を指摘	

いない宇治田原町では、都市計画法の運用に関する技術的要因や自治体固有の政策的要因に加えて、政策区域の指定に至らず、その検討された旧建設省告示も国が受動的立場をとったことが、区域区分を断念させる余地を与えている。

6. 変則的領域を有する自治体での課題とその取り組み実態

2での分析により確認された変則的領域を抱える4自治体を対象とした実態調査によって、変則的領域が生じた要因や当該領域で生じている土地利用制度上の具体的課題等、論点Bに関する以下の実態を明らかにした(表5)。

近郊整備地帯等でありながら、区域区分が適用されていない要因としては、都市計

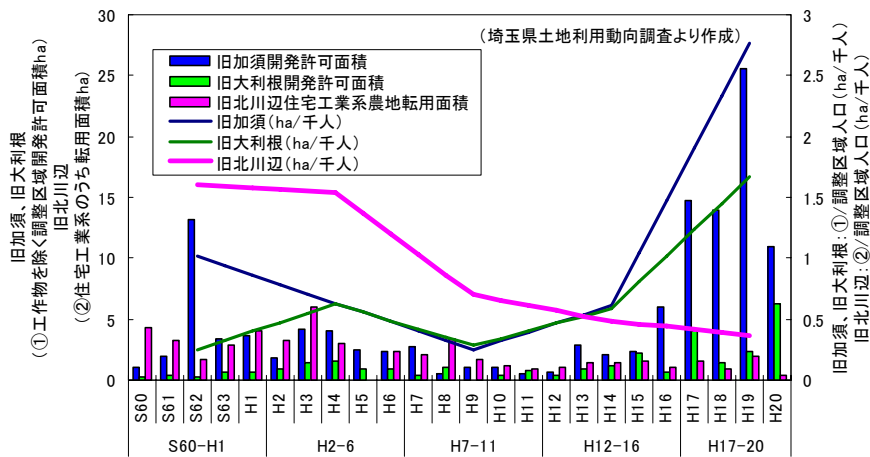


図7：旧北川辺町と隣接する市街化調整区域の開発動向

画法を運用する際の技術的問題と地元からの抵抗の2つに区分できる。前者の技術的問題が生じていた加須市旧北川辺町では、人口集積が乏しいため既成市街地として市街化区域が指定できず、用地

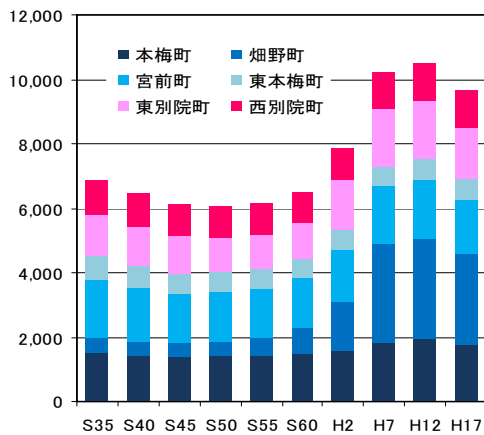


図8：亀岡市の変則的領域での人口推移

地域を持たない非線引き都市計画区域の指定にとどまっている。都市計画区域すら指定されていない亀岡市西部、南部地区では、旧法の都市計画区域を新法の区域へと引き継ぐという素案に対する抵抗があり、この変則的領域を解消するための具体的施策が見出せないまま、その抵抗は40年以上が経過した後も継続している。

変則的領域で生じている問題としては、線引き都市計画区域から流入する開発とその後の開発圧力の低下であり、この現象は加須市と亀岡市の双方で確認された。加須市旧北川辺町では、バブル期までは隣接する市街化調整区域を上回る開発が見られたが、現在では法34条11号区域等による緩和措置によって市街化調整区域側の開発が増加する一方で、変則的領域内での開発圧力は低迷している。そのため、変則的領域での既開発地では長期未分譲地が未だ残存している(図7)。亀岡市では、当初線引き直後から変則的領域に無秩序な開発が流入し、府の予測に反して都市計画区域外の人口が増加した。旧北川辺町と同様に開発流入によるもので、最大で5千人近い増加となったが、その後は急激な人口減少となり(図8)、未分譲地に加えて空地、空家も散見されている(写真1)。さらに、民間事業者が整備した公共施設の修繕、管理等の行



写真1：変則的領域の空地・空家

表 5：変則的領域を有する調査対象 4 自治体での知見

	加須市(旧北川辺町)	亀岡市(西部、南部地区)	三木市 (旧吉川町、細川、口吉川地区)	熊谷市
変則的領域の特性	近郊整備地帯に指定された非線引き都市計画区域	近郊整備区域に指定された都市計画区域外の区域	都市開発区域に指定された都市計画区域外の区域 政策区域との密接要件の旧建設省告示が不履行	同一行政区域及び都市計画区域内に近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定の区域が並存
大都市圏フリンジ特有の地理特性等	隣県の地方都市(古河市)への通勤者1割	隣接する京都市に加えて、大阪市近郊のベッドタウンとして市街化	阪神大都市圏におけるレジャー施設(ゴルフ場等)集積地域	大都市圏の影響を受けず独自に発展した地方都市
政策区域	法改正にともなう近郊整備地帯の指定(昭和41年)	近郊整備区域(昭和40年)	都市開発区域(昭和40年)	法改正にともなう近郊整備地帯、都市開発区域の指定(昭和41年)
都市計画区域	◆当初線引き時(昭和46年)に都市計画区域の指定対象から除外(都市局長通達不履行) ◆平成7年に非線引き都市計画区域の新規指定(法令不履行)	◆旧法では市域全域が都市計画区域 ◆提示された都市計画区域の指定案に反して、当初線引き時(昭和46年)で西部、南部地区が都市計画区域の指定対象から除外	◆細川、口吉川地区:旧法の下で既に都市計画区域外 ◆旧吉川町:昭和48年に線引き都市計画区域の予定区域として告示されたが、単独の非線引き都市計画区域に指定	旧熊谷市:都市開発区域要件で旧建設省告示 旧大里町:近郊整備地帯要件で線引き都市計画区域 その他旧町村:都市開発区域等との密接要件で線引き都市計画区域 いずれも当初線引きで線引き都市計画区域(昭和46年)
変則的領域発生要因	◆既成市街地要件の該当区域なし ◆新市街地として指定するための区画整理事業の事業費が乏しい ◆上記を理由とした区域マスに反する都市計画区域の容認	◆地元住民の根強い抵抗 ◆都市計画区域の指定に対する具体的活性化施策なし ◆上記を理由にした旧建設省都市局長通知の不徹底	◆市街化の低迷 ◆地元の理解得られず ◆旧建設省告示不履行の容認	◆近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定自治体との市町村合併 ◆都市計画区域の再編
変則的領域での問題	◆線引き都市計画区域からの開発圧力流入にともなう人口増加と散漫な市街化 ◆旧加須市の調整区域での法34条11号区域の指定による開発圧力低迷と人口減少の拡大	◆当初線引き直後からの開発圧力流入 ◆無秩序な市街化で急激に人口増加 ◆残存する未分譲地と空地、空家化と人口減少 ◆公共施設の整備、修繕	◆市街化による問題は特に認識されず ◆政策区域を根拠とする土地利用制度の対応として、都市計画区域を指定する試みがされていない	◆用途地域の都市計画決定の長期化(実績なし) ◆特定市街化区域農地の宅地並み課税農地の発生 ◆法31条11号区域指定範囲の差異(同じ都市計画区域でありながら調整区域の開発許可の運用に格差)
変則的領域での対応と今後の方針	◆開発指導要綱の統一(協議対象開発行為等の拡大) ◆合併の協定項目とした都市計画区域の統合の実現に向けて区域区分を検討	◆3度に渡り都市計画区域の指定に向けた取り組みがされたが実現に至らず ◆引き続き都市計画区域の指定に向けて、活性化施策の具体化と粘り強い地元協議	◆変則的領域を非線引きの三木東都市計画区域(仮称)の指定を試みるも断念	◆政策区域の見直し(実現せず) ◆生産緑地地区の指定 ◆近く改正予定の用途地域決定手続変更への期待

政サービスが求められている。

また、合併により異なる政策区域が並存した熊谷市では、特に特定市街化区域農地の適用が大きな課題であった他、法 34 条 11 号区域が広く指定されていた旧町と合併したことで生じる市街化調整区域との税制格差の問題が指摘された。この税制格差の問題は、論点 A に関する調査でも同様の懸念が確認されている。

7. 政策区域制度と土地利用制度の改善方策の検討

本研究で明らかとなった点を総括し、政策区域制度と都市計画制度の双方から、近郊整備地帯等縁辺自治体や変則的領域で生じている問題の解決に資するための制度設計、運用改善策を検討した(表 6)。

表 6：政策区域制度とそれを根拠とする土地利用制度の改善方策

	政策区域制度に求められる対応		根拠とする都市計画制度に求められる対応	
	制度設計による対応		制度設計による対応	運用見直しによる対応
論点A 近郊整備区域縁 辺自治体で生じた 問題への対応	◆政策区域で適用される諸制度の見直し (根拠とする土地利用制度を受け入れることのメリッ トとなる措置の創設)		◆法34条11号区域の総 量規制	◆用途地域見直し時の 大臣同意・県決定に至 るまでの透明性確保
論点B 変則的領域の解 消	◆政策区域で適用される諸制 度の見直し (都市計画区域指定、区域区分 を促すための措置の創設)	◆政策区域の細 区分化とその指定 基準及び区域の 見直し	◆既成市街地要件の見 直し ◆法34条11号区域の戦 略的活用	◆政策区域を根拠とす る規定の厳格化

○キーワード

政策区域、都市計画区域、区域区分、法 34 条 11 号区域

○本編

1. 近郊整備地帯等縁辺部での都市計画区域人口の動向

研究目的でも述べたように、社会経済情勢は政策区域が指定された当時から一変している。依然として既成市街地等からの人口増加の受け皿としての役割を果たしている自治体も存在する一方で、近郊整備地帯等であってもその縁辺部では人口が既に減少に転じている自治体も想定される。それぞれの自治体では、政策区域を根拠とする諸制度に対して、異なる問題認識や対応を検討していると推察される。

本節では人口増減を単純に分析するのではなく、都市計画年報を用いて、都市計画区域の人口増減と市街化区域内人口密度の変化とをあわせて分析することで、近郊整備地帯等縁辺部にある自治体の区域区分制度の運用状況を簡易的に把握し類型化する。

1-1. 首都圏近郊整備地帯縁辺部

首都圏近郊整備地帯縁辺部に位置する 43 自治体を対象に、都市計画区域の人口増減と市街化区域内人口密度（工業系用途地域を除く密度）の変化（平成 12 年を基準として過去 5 年間の前期、以後 5 年間の後期）とをあわせて分析し類型化した（表 1-1）（図 1-1）。その結果、北部等の自治体で人口減少が確認できるが、依然として増加傾向にある縁辺部も存在するなど、縁辺部自治体での人口動向に格差が生じている。

表中左上にあるカテゴリ a に属する自治体は、都市計画区域人口を増加させ、かつ市街化区域の密度も高めていることから、既成市街地からの人口増加の受け皿として、近郊整備地帯としての役割を果たしている自治体と想定される。しかし、うち 7 自治体では、市街化区域での密度の上昇が前期より下回っており、長期的には後述するカテゴリ d に属する自治体となることが想定される。

表 1-1：首都圏近郊整備地帯縁辺自治体にある都市計画区域及び市街化区域人口の動向

前期：H7-12		市街化区域（工業地域と工業専用地域を除く）人口密度増加率 ↑：増加 →：変化なし ↓：減少			
後期：H12-17		前期↑・後期↑	前期→↓・後期↑	前期↑・後期→↓	前期↓・後期↓
都市計画区域人口増加率	前期↑ 後期↑	龍ヶ崎市 [↓] 、牛久市 [↓] 、飯能市、久喜市、滑川町、千葉市、成田市、富里市 [↓] 、八王子市 [↓] 、相模原市 [↓] 、厚木市 [↓] 、開成町、愛川町		袖ヶ浦市、あきる野市、秦野市	
	前期↓ 後期→	つくばみらい市 [↓] 、君津市			
	前期→↓ 後期↑		市原市、酒々井町		木更津市
	前期↑ 後期→↓	熊谷市 [↓] 、越生町 [↓] 、青梅市 [↓] 、南足柄市		境町、羽生市、鴻巣市、嵐山町、佐倉市、日の出町	加須市、富津市
	前期→ 後期↓			小田原市	
	前期↓ 後期↓	常総市	五霞町	行田市、栄町	坂東市 [↓] 、利根町 [↓] 、東松山市、鳩山町、松田町 [↓]

カテゴリa	カテゴリb
カテゴリc	カテゴリd

カテゴリ a,c に属する自治体にある「↓」は、後期に入って市街化区域人口密度の上昇が前期を下回った自治体、カテゴリ b,d に属する自治体にある「↓」は、後期に入って市街化区域人口密度の低下が前期を上回った自治体
赤字は市街化区域内人口密度が 40 人/ha を下回る自治体

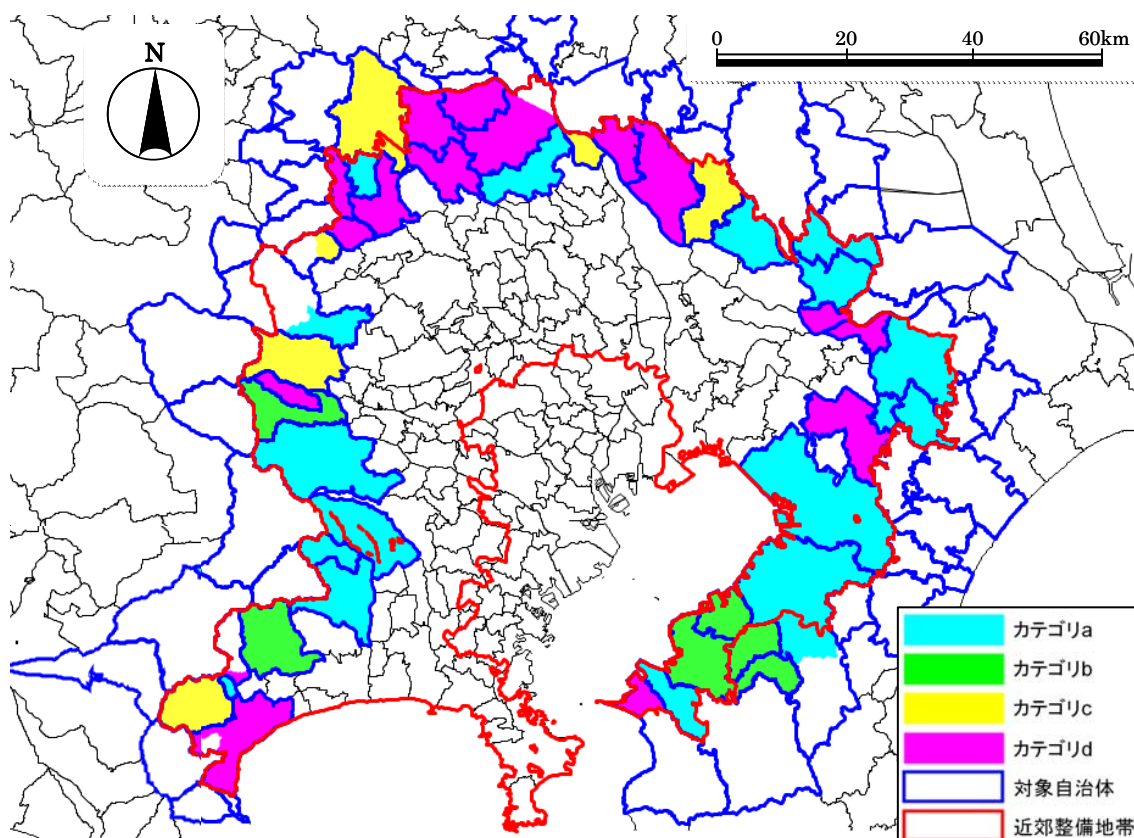


図 1-1：首都圏近郊整備地帯縁辺自治体にある都市計画区域及び市街化区域人口の動向

一方で、表中右下にあるカテゴリ d のように前期では都市計画区域内人口が増加してきたが、後期に入って減少に転じ、市街化区域内の人口密度も低迷あるいは下降している自治体も確認できる。うち、7自治体は前期から市街化区域人口密度が低下しており、坂東市他 2 町では後期に入って密度の低下が加速している。

1-2. 近畿圏近郊整備区域縁辺部

近畿圏についても同様に、近畿圏近郊整備区域縁辺部に位置する 23 自治体を対象に、都市計画区域の人口増減と市街化区域内人口密度の変化とをあわせて分析し類型化した（表 1-2）（図 1-2）。その結果、京都府南部、奈良県等の自治体で人口減少が確認できるが、京都市に隣接する市や関西国際空港から既成都市区域とをつなぐ自治体など、増加傾向にある縁辺部も存在しており、縁辺部自治体での人口動向に格差が生じている。

表中左上にあるカテゴリ a に属する自治体は、都市計画区域人口を増加させ、かつ市街化区域の密度も高めていることから、既成都市区域からの人口増加の受け皿として、近郊整備区域としての役割を果たしている自治体と想定される。しかし、うち 4 自治体では、市街化区域での密度の上昇が前期より下回っており、長期的には後述するカテゴリ d に属する自治体となることが想定される。

一方で、カテゴリ d のように前期では都市計画区域内人口が増加してきたが、後期に入って減少に転じ、市街化区域内の人口密度も低迷あるいは下降している自治体も確認できる。うち、6自治体は前期から市街化区域人口密度が低下しており、城陽市以外は市街化区域内人口密度が 40 人/ha を下回る。

表 1-2：近畿圏近郊整備区域縁辺自治体にある都市計画区域及び市街化区域人口の動向

前期:H7-12		市街化区域(工業地域と工業専用地域を除く)人口密度増加率 ↑:増加 →:変化なし ↓:減少			
後期:H12-17		前期↑・後期↑	前期→・後期↑	前期↑・後期→↓	前期↓・後期↓
都市計画区域人口増加率	前期↑ 後期↑	宇治市、亀岡市、 木津川市 、貝塚市、泉佐野市、和泉市	熊取町	岸和田市、泉南市	
	前期↓ 後期→				
	前期→↓ 後期↑				
	前期↑ 後期→↓			河内長野市、阪南市、奈良市、天理市	
	前期→ 後期↓				
	前期↓ 後期↓	南丹市		能勢町、岬町、桜井市	城陽市、井手町、五條市、宇陀市、吉野町、下市町

カテゴリa	カテゴリb
カテゴリc	カテゴリd

カテゴリ a,c に属する自治体にある「↓」は、後期に入って市街化区域人口密度の上昇が前期を下回った自治体、カテゴリ b,d に属する自治体にある「↓」は、後期に入って市街化区域人口密度の低下が前期を上回った自治体
赤字は市街化区域内人口密度が 40 人/ha を下回る自治体

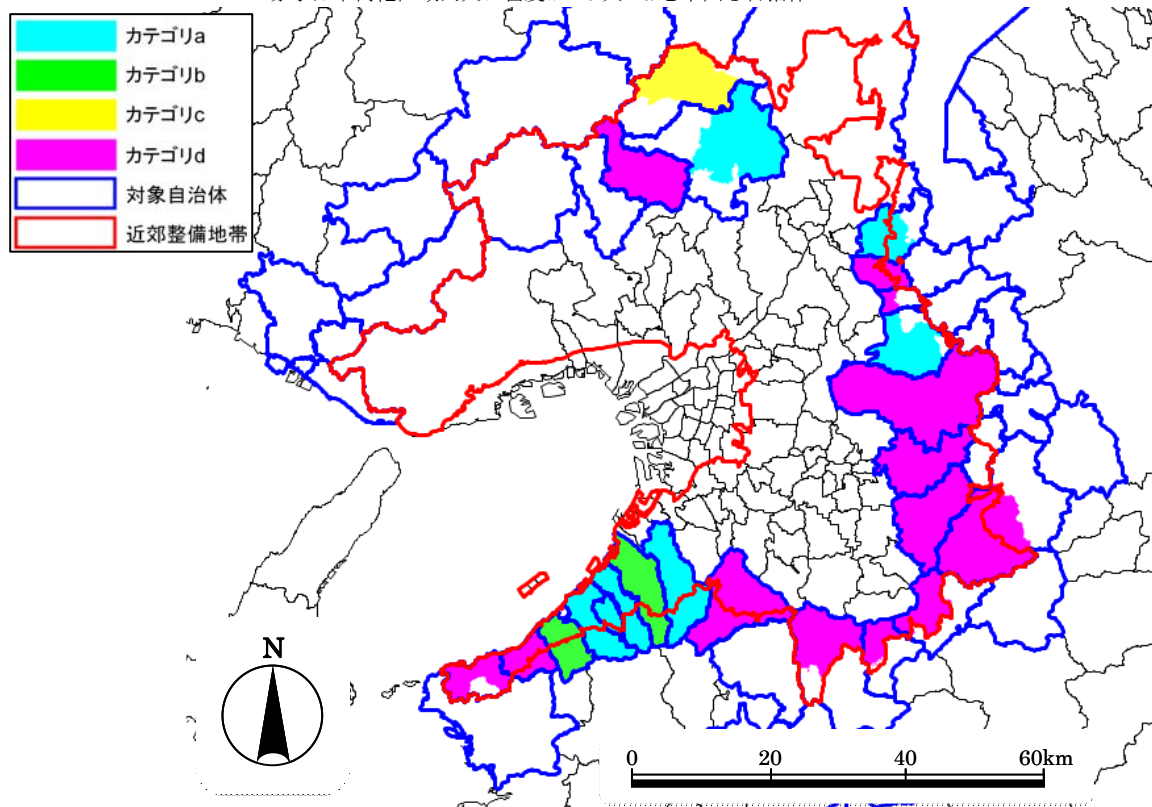


図 1-2：近畿圏近郊整備区域縁辺自治体にある都市計画区域及び市街化区域人口の動向

2. 政策区域と都市計画区域との変則的領域の存在

研究目的でも述べたように、政策区域を根拠とする土地利用制度が抱えているもう一方の問題は、都市計画区域の指定や区域区分の適用が一部の政策区域においてなされてこなかったことで、政策区域と都市計画区域との間に変則的領域を発生させているという点である。こうした変則的領域が存続している要因は、土地利用に関する政策的、制度的背景があると考えられ、変則的領域の存続を認めたことによって、その領域では何らかの問題が生じていることが想定される。

本節では、地理情報システムを用いた空間分析に加えて、官報を用いた旧建設省告示の履歴を確認することで、政策区域と都市計画区域との間にある変則的領域の存在を明確にする。

2-1. 政策区域を根拠とする都市計画区域と区域区分に関する規定

ここでは、変則的領域の存在を明らかにする前に、都市計画法等で定める政策区域を根拠とする規定から、都市計画区域の指定と区域区分制度の適用要件を整理する。

(1) 都市計画区域

旧都市計画法では、大都市圏法が施行され政策区域制度が創設された後も、政策区域を根拠とする都市計画区域の指定に関する規定を定めておらず、「都市計画区域は市又は前条の町村の区域により主務大臣これを決定す。」として、市又は主務大臣の指定する町村の区域を原則として指定してきた。ただ、旧都市計画法が適用されていた当時に施行された「首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律」及び「近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律」では、政策区域での都市計画区域に関する規定が定められており、「首都圏の都市開発区域、近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域での都市計画区域の指定に際しては、関係市町村の意見をきくことを要しない」として、政策区域において国が主導的に都市計画区域

旧都市計画法

第一条

本法において都市計画と称するは交通、衛生、保安、防空、経済等に関し永久に公共の安寧を維持し又は福利を増進するための重要施設の計画にして市もしくは主務大臣の指定する町村の区域内において又はその区域外にわたり執行すべきものをいう。

第二条

都市計画区域は市又は前条の町村の区域により主務大臣これを決定す。

2 主務大臣必要と認めるときは関係市町村及び都市計画審議会の意見を聞き前項の区域にかかわらず都市計画区域を決定することを得。

首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律

(近郊整備地帯等の都市計画)

第三条 都市計画法第五条第三項又は第四項後段の規定にかかわらず、都市開発区域による都市計画区域の指定に関しては、関係市町村の意見はきくことを要しない。

近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律

(近郊整備区域等による都市計画区域)

第五条 都市計画法第五条第三項 又は第四項 後段の規定にかかわらず、近郊整備区域又は都市開発区域による都市計画区域の指定に関しては、関係市町村の意見はきくことを要しない。

都市計画法
(都市計画区域)

第五条

都道府県は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する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を都市計画区域として指定するものとする。この場合において、必要があるときは、当該市町村の区域外にわたり、都市計画区域を指定することができる。

2 都道府県は、前項の規定によるもののほか、首都圏整備法（昭和三十一年法律第八十三号）による都市開発区域、近畿圏整備法（昭和三十八年法律第二百二十九号）による都市開発区域、中部圏開発整備法（昭和三十九年法律第二百二号）による都市開発区域その他新たに住居都市、工業都市その他の都市として開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。

都市計画法の施行について（昭和44年9月10日 建設省都計発第102号 建設省都市局長通達）

I 都市計画区域の指定について

1 都市計画区域指定の方針

・・・(中略)・・・

(2) 首都圏の既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域、近畿圏の既成都市区域、近郊整備区域及び都市開発区域並びに中部圏の都市整備区域及び都市開発区域内の市町村については、都市計画区域に含めるものとする。

を指定しようとする制度的枠組みが整備されていた。

新都市計画法では、市町村単位を原則とする都市計画区域の指定が必ずしも求められなくなった一方で、政策区域を具体的な都市計画区域の指定要件として定めるようになり、「市又は政令で定める要件に該当する町村での整備、開発及び保全する必要がある区域」の他に、3大都市圏の都市開発区域を都市計画区域として指定する規定が別途定められた。また、既成市街地等及び近郊整備地帯等の区域については、法文中で明確な記述が定められてはいないが、昭和44年に施行された都市局長通達において、これらを含めた3大都市圏の政策区域内の市町村を都市計画区域に含めることが定められている。都市計画法で定める都市計画基準でも、国の整備計画との適合が定められており、都市計画区域の指定にあたっては、首都圏整備計画（無秩序な市街地化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域として首都圏整備法で定めた近郊整備地帯の指定は、首都圏整備計画の実施として行われる行為である）等の上位計画との整合が求められている※。

(2) 区域区分

都市計画法で区域区分が義務付けられている都市計画区域は、既成市街地及び近郊整備地帯等の都市開発区域以外の政策区域の全部、又は一部を含む都市計画区域として定められている。また、平成12年の都市計画法が改正される以前は、政令附則にて区域区分の要件が定められており、前述した現法で義務付けられている都市計画区域に加えて、都市開発区域や人口10万人以上の市等の区域の全部、又は一部を含む都市計画区域のうち、旧建設大臣が指定するものとされていた。この旧建設大臣が指定する都市計画区域は、「市街化区域、市街化調整区域を設定すべき都市計画区域内の市町村」として告示され官報に掲載されるが、告示後直ちに区域区分されるというのではなく、告示から区域区分までに数年を要する場合や、途中で削除される市町村、都

※日本都市計画学会編集「都市計画マニュアル」より。

<p>都市計画法 (区域区分)</p> <p>第七条 都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画法に、市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる。ただし、次に掲げる都市計画区域については、区域区分を定めるものとする。</p> <p>一 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域</p> <p>イ 首都圏整備法第二条第三項 に規定する既成市街地又は同条第四項 に規定する近郊整備地帯</p> <p>ロ 近畿圏整備法第二条第三項 に規定する既成都市区域又は同条第四項 に規定する近郊整備区域</p> <p>ハ 中部圏開発整備法第二条第三項 に規定する都市整備区域</p> <p>ニ 前号に掲げるもののほか、大都市に係る都市計画区域として政令で定めるもの</p>
--

<p>都市計画法政令附則 (開発行為の規制等の適用区域)</p> <p>第四条 法附則第三項の政令で定める都市計画区域は、次に掲げるものとする。</p> <p>一 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域</p> <p>イ 首都圏整備法第二条第三項 に規定する既成市街地又は同条第四項 に規定する近郊整備地帯</p> <p>ロ 近畿圏整備法第二条第三項 に規定する既成都市区域又は同条第四項 に規定する近郊整備区域</p> <p>ハ 中部圏開発整備法第二条第三項 に規定する都市整備区域</p> <p>ニ 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域（へにあつては、前号に該当するものを除く。）で、建設大臣が指定するもの</p> <p>イ 首都圏整備法第二条第五項に規定する都市開発区域</p> <p>ロ 近畿圏整備法第二条第五項に規定する都市開発区域</p> <p>ハ 中部圏開発整備法第二条第四項に規定する都市開発区域</p> <p>ニ 新産業都市建設促進法第三条第四項の規定により指定された新産業都市の区域</p> <p>ホ 工業整備特別地域整備促進法第二条第一項に規定する工業整備特別地域</p> <p>へ 人口十万人以上の市の区域</p> <p>三 全二号に掲げる都市計画区域と密接な関係にある都市計画区域で、建設大臣が指定するもの</p>

市計画区域未指定の状態では告示される市町村も含まれる。

2-2. 都市計画区域の変則的領域

(1) 政策区域全体

まず、大都市圏のフリンジに限定せず、政策区域全体における変則的領域の状況を整理する（表 2-1）。

最も広範囲に渡り存在する領域は、都市開発区域内の都市計画区域外の領域であり、地方都市を広く抱える近畿圏及び中部圏での存在が目立つ。都市開発区域が指定された当時、都市開発区域が行政区域単位で指定され、後の新法による都市計画区域の指定において「都市として開発し、及び保全する必要がある区域」に該当しないとの判断で、都市計画区域外となってこの変則的領域が発生したと考えられる。ただ、都市計画法第5条を法令用語の視点から読み解くと、都市開発区域での都市計画区域の指定要件を定めた第2項は、市等を要件とした第1項の規定とは別に定められている上に、第2項の「・・・による都市開発区域その他新たに住居都市、・・・」で用いられる「その他」は、都市開発区域と住居都市、工業都市等とが並列的關係にあることを意味しているが、後の記述にある「・・・その他の都市として開発し、及び保全する必要がある区域」の「その他の」は住居都市までを含める意味である。従って、「都市開発区域」、又は「新たに住居都市、工業都市その他の都市として開発し、及び保全する必要がある区域」を都市計画区域に指定する」として解釈される。いずれにせよ、新法になって都市計画区域が行政区域を必ずしも指定単位としなかったことに起因す

る事態と考えられる。

近郊整備地帯等での都市計画区域外の領域は、中部圏には存在しないが、首都圏と近畿圏において11自治体で382k m²確認される。これら領域も、都市開発区域の場合と同じ

論理で都市計画区域外となったと考えられる。前述したように、近郊整備地帯等の場合は都市開発区域と異なり、法文中で具体的に指定要件が定められていないが、既成市街地等の近くで指定される政策区域であるため、都市開発区域以上に都市計画区域の指定が求められる変則的領域であるといえる。

区域区分不履行の変則的領域は、旧建設省告示の該当都市計画区域で879.6k m²17自治体ある。首都圏、中部圏より広く存在する近畿圏では、敦賀市といった大都市圏遠方の地方都市も含まれる。平成12年の法改正により、これら変則的領域での区域区分は義務となくなかった。しかし、改正後も区域区分が義務付けられている近郊整備地帯において、都市計画区域を持ちながら非線引きとなっている変則的領域が21k m²1自治体あり、法令に明らかに従っていない都市計画区域が存在している。

(2) 首都圏フリンジ

首都圏フリンジ（下枠内）では、都市開発区域内にある都市計画区域外の領域以外の変則的領域が存在する（図2-1）。近郊整備地帯内の都市計画区域外の領域は、埼玉県飯能市と越生町の西部、神奈川県松田町の過半で確認できる。旧建設省告示の区域区分不履行は、稲敷市の旧河内村、桜川村、東村が首都圏政策区域との密接要件で区域区分すべき都市計画区域の告示を受けながらも、長期に渡りそれを履行せず平成12年の法改正に至っている。加須市は、近郊整備地帯でありながら区域区分していない非線引き都市計画区域を有しており、利根川より北側の旧北川辺町がその領域となっている。

また、これら変則的領域とは性格がことなるが、首都圏には合併によって異なる政策区域や政策区域無指定領域が並存する自治体がある。そのひとつである熊谷市は、同じ都市計画区域内に近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定の領域が並存している。

表 2-1：都市計画区域の変則的状況（全ての政策区域）

	首都圏政策区域		近畿圏政策区域		中部圏政策区域	
	面積(km ²)	自治体	面積(km ²)	自治体	面積(km ²)	自治体
近郊・都市整備の非線引き都市計画区域※	21.0	1	0.0	0	0.0	0
近郊・都市整備の都市計画区域外※	141.6	3	240.4	8	0.0	0
都市開発区域の都市計画区域外※	159.8	6	1379.6	36	2352.2	53
旧建設省告示不履行非線引き都市計画区域★	306.0	6	538.0	10	35.6	1

注)一部重複あり
 ※面積は地理情報システムによる求測値
 ★面積は都市計画年報による面積値(都市計画区域外の告示の場合は市町村面積)

<p>首都圏フリンジの定義</p> <p>以下のいずれかに該当する自治体</p> <p>① 近郊整備地帯の最も外側の境界(海面境界を除く)を有する自治体、又はそれに囲まれた自治体(=本報告書で称している近郊整備地帯等緑辺自治体)</p> <p>② ①に接する都市開発区域に指定されている自治体、又は①に接する政策区域無指定の自治体</p> <p>③ 既成市街地を有する自治体への通勤率が10%以上の自治体(首都圏には該当なし)</p>

(3) 近畿圏フリンジ

近畿圏フリンジ（下枠内）では、近郊整備区域内にある非線引き都市計画区域以外の変則的領域が存在する（図 2-2）。都市開発区域内の都市計画区域外の領域は、三木市、小野市、加東市の一部、橋本市の一部領域で、近郊整備区域内の都市計画区域外の領域は、亀岡市、南丹市等の京都府内の自治体の一部、奈良市の旧都祁村及び五條市の一部、大阪府岬町の一部領域で確認できる。旧建設省告示の区域区分不履行は、名張市、三木市の旧吉川町、加東市の旧東条町であり、近畿圏都市開発区域やそれとの密接要件で区域区分すべき都市計画区域の告示を受けながらも、長期に渡りそれを履行せず平成 12 年の法改正に至っている。

近畿圏フリンジの定義

以下のいずれかに該当する自治体

- ④ 近郊整備区域の最も外側の境界（海面境界を除く）を有する自治体、又はそれに囲まれた自治体（＝本報告書で称する近郊整備地帯等縁辺自治体）
- ⑤ ①に接する都市開発区域に指定されている自治体、又は①に接する政策区域無指定の自治体
- ⑥ 既成都市区域を有する自治体への通勤率が 10%以上の自治体

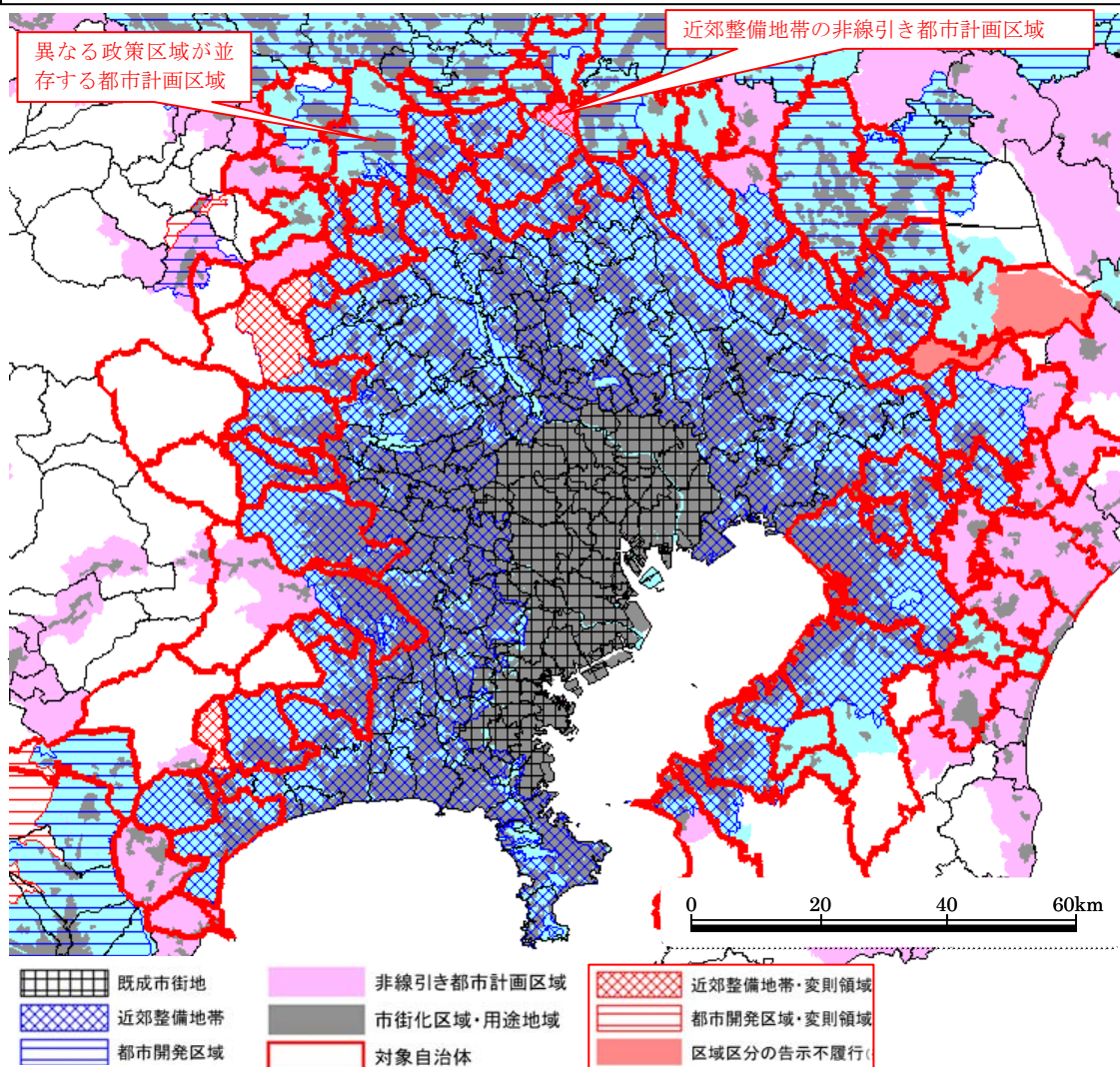


図 2-1：政策区域と都市計画区域の指定状況（首都圏）

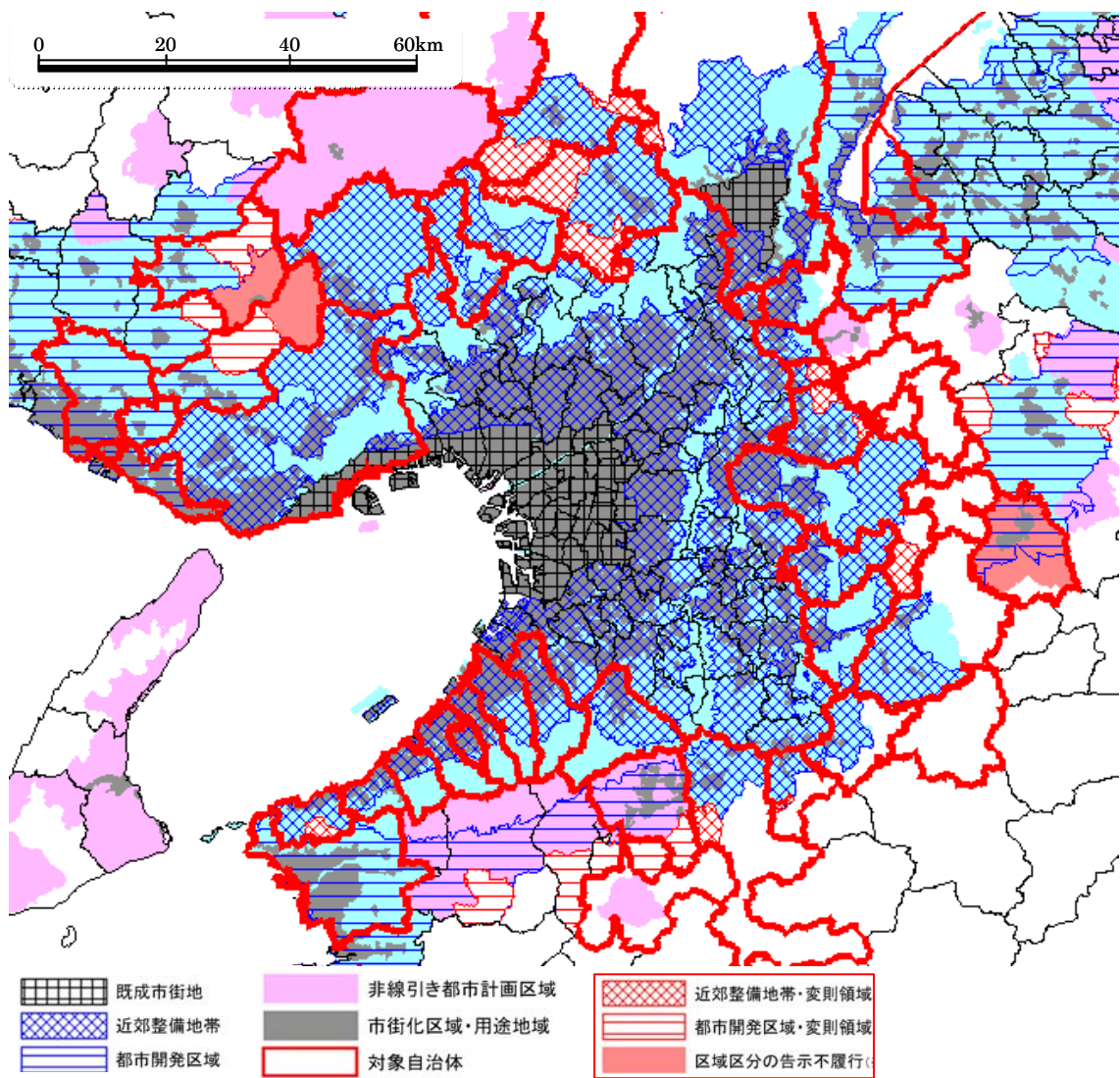


図 2-2 : 政策区域と都市計画区域の指定状況 (近畿圏)

3. 政策区域制度を根拠とする都市計画制度に対する考え方

第1節では、近郊整備地帯等縁辺部の自治体間で人口動向に違いが生じている状況を指摘した。一方で第2節では、政策区域と都市計画区域との間に変則的領域が存在している事実を指摘した。

本節では、首都圏及び近畿圏のフリンジに位置する自治体を対象としたアンケート調査より以下の点を把握する。

- ◆ 政策区域関連の諸制度を活用する際の都市計画法上の課題
- ◆ 都市計画法等で定める政策区域を根拠とする規定に関する考え方
- ◆ 政策区域と都市計画区域との変則的領域に対する考え方

3-1. アンケート調査の概要

平成22年9月初旬に首都圏及び近畿圏フリンジに位置する120自治体の都市計画担当課を窓口にして調査票を配布し、同月中の回答を原則として96自治体から回答を得た（回収率80.0%）（表3-1）。調査票では、近郊整備地帯等、都市開発区域、政策区域無指定の自治体毎に共通する設問項目を設定するとともに、変則的領域を有する自治体等に対しては必要に応じて個別の設問項目を付加した（写真3-1）。また、都市計画図や市町村マスタープラン等の基礎資料を合わせて収集した。

ここで得られた回答内容及び基礎資料は、次節で調査対象自治体を選定するための基礎情報としても活用する。

表3-1：アンケート配布対象自治体の概要

	近郊整備地帯等		都市開発区域		政策区域無指定		計	
	回答数	配布対象数	回答数	配布対象数	回答数	配布対象数	回答数	配布対象数
首都圏	36	43	10	11	15	21	61	75
近畿圏	21	25	9	11	5	9	35	45
計	57	68	19	22	20	30	96	120

注) 近畿圏フリンジのうち、既成都市区域を有する神戸市と京都市を除く

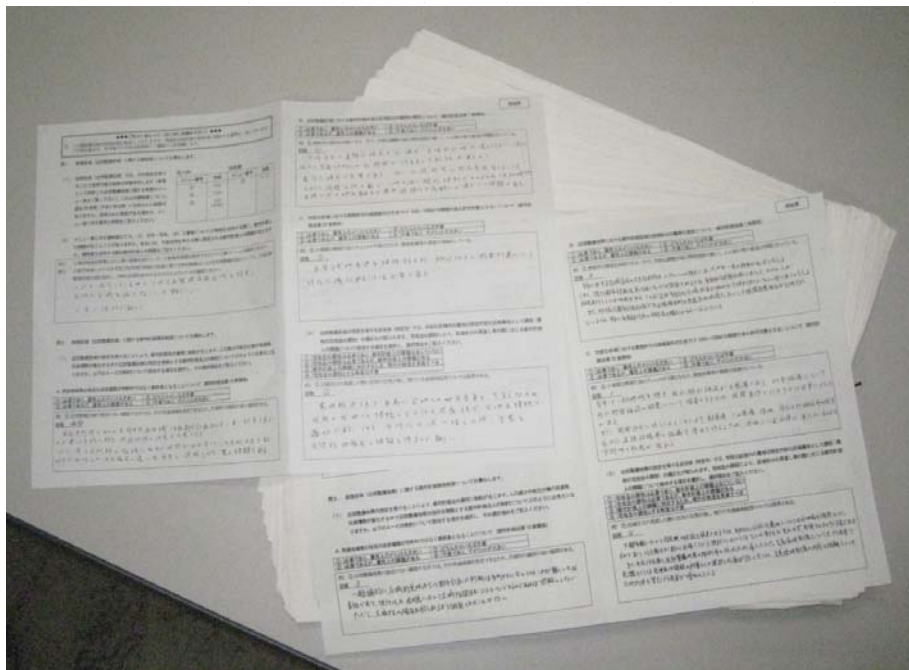


写真3-1：ご回答いただいたアンケート調査票の一例

3-2. アンケートの調査結果

(1) 諸制度の活用状況と関連する都市計画上の課題について

①近郊整備地帯等

近郊整備地帯等では、その指定を受けることで活用可能な諸制度が多数存在する(表3-2)。これらの諸制度について、過去20年間(平成2年以降)に活用された実績を伺ったところ、近郊整備地帯等縁辺自治体で最も多く活用されている制度は、①大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法(9自治体)であり、次いで⑧工業団地造成事業(5自治体)である。しかし、約7割にあたる41自治体では過去20年間に近郊整備地帯等の指定に係る制度の活用実績はないことが確認された(図3-1)。近郊整備地帯等の指定に係る制度は多数存在するものの、近年になってその活用実績は少ない状況であることが窺える。

また、(A)住宅・宅地、(B)工業等についての諸制度を活用する際の(あるいは、今後活用を考える際に想定される)都市計画上の課題については、以下のような回答(次頁枠内)がされた。住宅・宅地に関する主なものとしては、人口減少下における人口フレームの確保や、地理的条件から活用が難しいこと、工業等については、工業フレームの確保の難しさ、インフラの整備状況や地理的条件から活用が難しいとする意見が見られた。

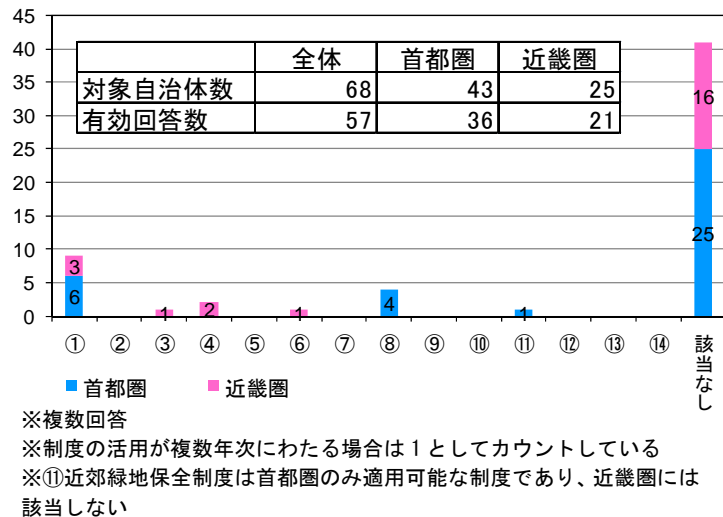


図3-1：近郊整備地帯等に関する諸制度の活用実績(番号は表3-2と対応)

表3-2：近郊整備地帯等に関する諸制度(番号は図3-1と対応)

(A) 住宅・宅地	(B) 工業等	(C) 税制・融資	(D) 緑地保全	(E) その他
① 大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法	⑧ 工業団地造成事業の施行	⑩ 雨水貯留施設の割増償却	⑪ 近郊緑地保全制度	⑫ 民間都市開発事業用地適正化計画制度
② 大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法	⑨ 工業団地造成事業の敷地以外から敷地内への事業用資産の買換え特例			⑬ 大深度地下の公共的使用に関する特別措置法
③ 大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法				⑭ 特定都市鉄道整備促進特別措置法
④ 優良宅地開発における長期譲与所得の軽減				
⑤ 中高層耐火共同住宅の建設のための土地等の買換え・交換特例				
⑥ 農住組合制度				
⑦ 農住利子補給制度				

※⑪近郊緑地保全制度は首都圏のみ適用可能な制度であり、近畿圏には該当しない

(A) 住宅・宅地、(B) 工業等についての諸制度を活用する際の都市計画上の課題 (有効回答 57/67 抜粋)

○住宅・宅地、

- ・大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法により、土地区画整理促進区域を指定し、市街化区域を拡大するだけの人口フレームが確保できない
- ・人口が減少傾向にあり、住宅及び住宅地の供給促進を目的とする大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する特別措置法の活用は想定しづらい
- ・中山間地域の小規模自治体であるため、大都市地域への大量の住宅地供給を目的とするような法制度等は適用しにくい

○工業等

- ・工業団地造成事業により工業の振興を図りたいが、工業専用地域を指定するだけの工業フレームが確保できない
- ・製造業の海外流出等、フレーム論での市街化区域拡大は困難になってきている
- ・高速道路や鉄道もなく、物流に要するインフラがない
- ・工業団地の計画を行ったが、市全体が自然に恵まれ、その形態を犯す恐れがあるとして計画を変更せざるを得ない状況となり、土地柄を考えると全メニューについて使いづらい制度である

②都市開発区域

①と同様の設問を都市開発区域に対しても伺ったところ、回答を得た 19 自治体のうち、14 自治体では過去 20 年間に都市開発区域の指定に係る諸制度の活用実績がないことが確認された (図 3-2)。都市開発区域に係る諸制度 (表 3-3) も多数存在するものの、近郊整備地帯等と同様、全体として活用実績は少ない状況であることが窺える。

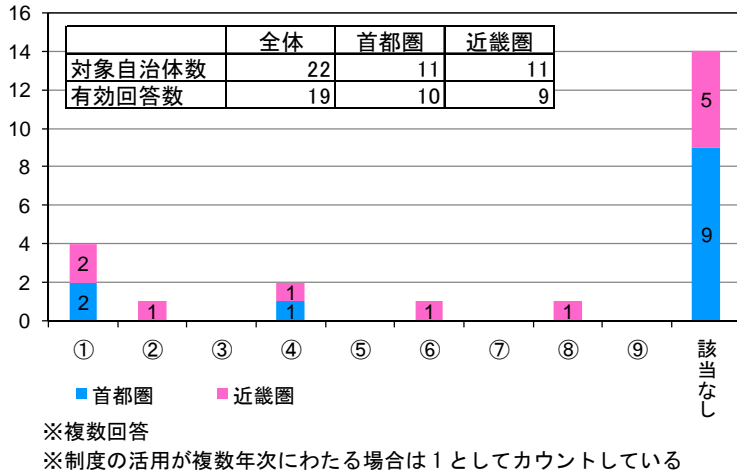


図 3-2：都市開発区域に関する諸制度の活用実績 (番号は表 3-3 と対応)

表 3-3：都市開発区域に関する諸制度 (番号は図 3-2 と対応)

(A) 住宅・宅地	(B) 工業等	(C) 税制・融資	(D) その他
① 優良宅地開発における長期譲与所得の軽減	④ 工業団地造成事業の施行	⑧ 都市開発区域外から区域内への事業用資産の買換え特例	⑨ 民間都市開発事業用地適正化計画制度
② 農住組合制度	⑤ 工業団地造成事業の敷地以外から敷地内への事業用資産の買換え特例		
③ 農住利子補給制度	⑥ 固定資産税、不動産取得税の不均一課税に伴う地方交付税による減収補てん措置		
	⑦ 工業生産設備に係る特別土地保有税の非課税		

③政策区域の指定に向けた取り組み状況

政策区域無指定自治体（30自治体）では、近郊整備地帯等、都市開発区域と接していることから、政策区域で適用される諸制度の活用を試みる際には、政策区域の指定に向けて何らかの検討がされていたと考えられる。そこで、その検討の実績を伺ったところ、担当課レベルでもその検討実績が確認されなかった。唯一、京都府宇治田原町のみで、都市計画法を活用するための根拠として、その指定を検討した実績がある。

政策区域指定に向けた検討実績が少ない背景には、諸制度のニーズが乏しいことに加えて、既に他の地域振興施策が適用されていることや①で回答された都市計画上の課題、さらには(2)で述べる政策区域を根拠とする土地利用規制に対する抵抗などが考えられる。

(2) 都市計画法等で定める政策区域を根拠とする規定の運用について

①用途地域等の県決定（都市計画法第15条関係）

一般的な地方都市では、用途地域の都市計画は市町村が決定する事項である。しかし、首都圏既成市街地及び近郊整備地帯が都市計画区域内に存在する場合、その都市計画区域内の用途地域は「一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき地域地区（法第15条第5項、政令第9条第1項第1号 下枠内）」に該当するため、その決定は市町村ではなく都県が行う。さらに、その都市計画区域内で都県が決定する都市計画は「大都市及びその周辺の都市に係る都市計画区域に係る都市計画（法第18条第3項 次頁枠内）」に該当するため、その決定には国土交通大臣の同意を要する協議が必要となる。これは近畿圏及び中部圏の政策区域でも同様である。

都市計画法

（都市計画を定める者）

第十五条 次に掲げる都市計画は都道府県が、その他の都市計画は市町村が定める。

- 一 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画
- 二 区域区分に関する都市計画

・・・（第三号及び第四号略）・・・

五 一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき地域地区として政令で定めるもの又は一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき都市施設若しくは根幹的都市施設として政令で定めるものに関する都市計画

都市計画法政令

（都道府県が定める都市計画）

第九条 法第十五条第一項第五号の広域の見地から決定すべき地域地区として政令で定めるものは、次に掲げるものとする。

- 一 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域内の法第八条第一項第一号、第二号の三又は第二号の四に掲げる地域地区
 - イ 首都圏整備法（昭和三十一年法律第八十三号）第二条第三項に規定する既成市街地又は同条第四項に規定する近郊整備地帯
 - ロ 近畿圏整備法（昭和三十八年法律第二百二十九号）第二条第三項に規定する既成都市区域又は同条第四項に規定する近郊整備区域
 - ハ 中部圏開発整備法（昭和四十一年法律第二百二号）第二条第三項に規定する都市整備区域

都市計画法
 (都道府県の都市計画の決定)
 第十八条 都道府県は、関係市町村の意見を聴き、かつ、都道府県都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする。

・・・(第二号略)・・・

3 都道府県は、大都市及びその周辺の都市に係る都市計画区域その他の政令で定める都市計画区域に係る都市計画(政令で定める軽易なものを除く。)又は国の利害に重大な関係がある政令で定める都市計画の決定をしようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。

都市計画法政令
 (都市計画につき国土交通大臣の同意を要する都市計画区域)
 第十二条 法第十八条第三項(法第二十一条第二項において準用する場合を含む。以下第十四条までにおいて同じ。)の政令で定める都市計画区域は、次に掲げるものとする。

一 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域

イ 首都圏整備法第二条第三項に規定する既成市街地又は同条第四項に規定する近郊整備地帯

ロ 近畿圏整備法第二条第三項に規定する既成都市区域又は同条第四項に規定する近郊整備区域

ハ 中部圏開発整備法第二条第三項に規定する都市整備区域

二 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域(二にあつては、前号に該当するものを除く。)で、国土交通大臣が指定するもの

イ 首都圏整備法第二条第五項に規定する都市開発区域

ロ 近畿圏整備法第二条第五項に規定する都市開発区域

ハ 中部圏開発整備法第二条第四項に規定する都市開発区域

ニ 人口三十万以上の市の区域

これについて該当する自治体からは、全体として①・②の必要とする意見と③・④の不要とする意見に大きく分かれている(図3-3)。前者については「広域性確保の面から都府県が指定権限を持つことは妥当である(18自治体)」とする意見が多く、後者については、「地域の実情にあった土地利用の誘導を図ることが困難となる(22自治体)」とする意見が多い。

用途地域指定の広域性確保については「広域性の確保が図られるよう調整されたことがない」との意見がある一方で、「地域の実情に合うよう町が府と協議する機会も確保されている」との意見もあり、自治体により大きく評価が分かれている。また、「近郊整備地帯・近郊整備区域の指定のない自治体が隣接する場合、決定権限がそれぞれ異なるため広域性の確保に疑問がある」との指摘がある一方で「市町村マスタープランは整備・開発及び保全の方針に即すものであるから、用途地域等の指定の決定権限が市町村に移行されても広域性の確保は図られるものとする」との意見もある。

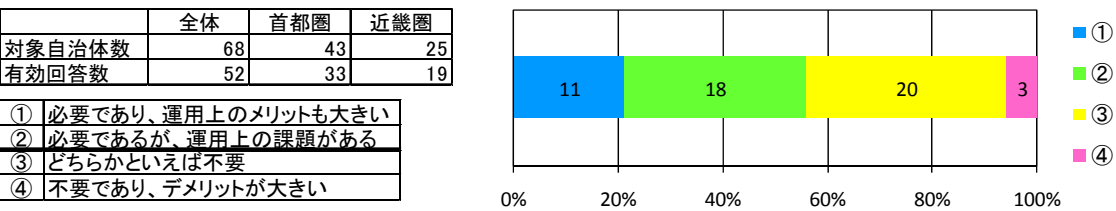


図3-3：用途地域等の指定の決定について（都市計画法第15条関係）

否定的な回答には、「用途地域等の変更の際、手続きが煩雑となり時間がかかる（7自治体）」とする意見が多く、「大臣同意に時間を要す」、「準防火地域等の変更が関連案件となり、都府県の都市計画審議会の用途地域の決定、告示と同時に準防火地域等の告示を行う必要がある」、といった手続きの煩雑さを指摘する自治体もある。

②都市計画区域の区域区分の義務化規定（都市計画法第7条関係）

前節でも述べたように、近郊整備地帯等を有する都市計画区域では区域区分が義務付けられている。該当する自治体からは、首都圏、近畿圏ともに①・②の必要とする意見が8割近くあり（図3-4）、概ね肯定的に受け止められているが、一部には③・④の不要とする意見もある。前者については「無秩序な開発を抑制し良好な市街地形成のために必要（18自治体）」とする意見が大多数であるが「無秩序な開発を抑制できる一方で、市街化調整区域での人口減少や高齢化による地域活力の低下が問題となっている（24自治体）」と市街化調整区域に対する規制の厳しさを指摘する自治体も多い。

区域区分制度の運用上の課題やこの義務規定に否定的な回答がされた自治体からは、「画一的な制度体系を見直し、開発動向や地理的条件等の地域の実情を踏まえて区域区分すべき（6自治体）」との指摘がある。例えば、近畿圏において山間部に位置しながら近郊整備区域に指定されている自治体は「山間部等の既存集落においても市街化調整区域の土地利用規制がかかり過疎化・高齢化が進んでいる」ことから区域区分の義務化を不要と考える自治体もある他、「過疎地域指定され市街化区域の拡大は望めず、可能であれば近郊整備区域から除外され市街化調整区域をなくしたいと考える」とした強い否定的回答もされた。こうした中で、市街化調整区域については「条例等で特定の地域を定め、限定的に規制を緩和する」、「法第34条第11号及び第12号の規定を用いる」ことで人口減少等の問題に対応している自治体もある。

このほか、「隣接市町の非線引き白地地域に大規模商業施設が立地しているため、住民の日用品等の購買が市外へ流れている」、「非線引き都市計画区域の隣接市町が大きく発展しているという住民の意見がある」等、近郊整備地帯等の外縁部（非線引き都市計画区域・都市計画区域外）との土地利用規制格差の問題が顕在化している自治体もある。

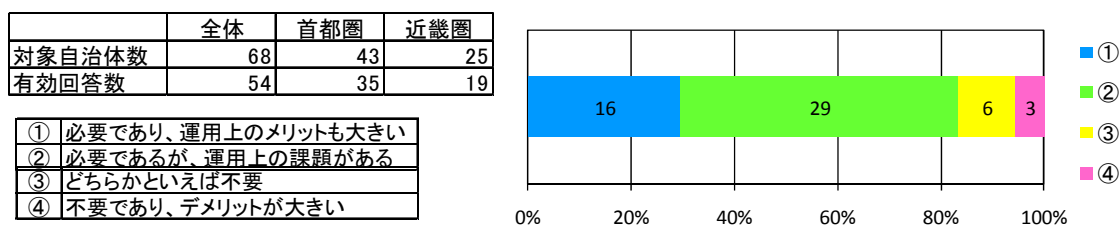


図3-4：区域区分義務規定について（都市計画法第7条関係）

③市街化区域内開発許可の規模要件の引き下げ（都市計画法第 29 条関係）

一般的な地方都市では、市街化区域内の開発行為のうち許可を必要とする規模は 1000 ㎡以上と定められている。しかし、既成市街地及び近郊整備地帯を含む市町村では 500 ㎡以上となり、比較的小規模な行為も許可対象とすることが定められている（政令第 19 条第 2 項 下枠内）。これは近畿圏及び中部圏の政策区域でも同様である。

都市計画法政令 （許可を要しない開発行為の規模） 第十九条 法第二十九条第一項第一号 の政令で定める規模は、次の表の第一欄に掲げる区域ごとに、それぞれ同表の第二欄に掲げる規模とする。 ・・・（但し書き以下略）・・・ 2 都の区域（特別区の存する区域に限る。）及び市町村でその区域の全部又は一部が次に掲げる区域内にあるものの区域についての前項の表市街化区域の項の規定の適用については、同項中「千平方メートル」とあるのは、「五百平方メートル」とする。 一 首都圏整備法第二条第三項 に規定する既成市街地又は同条第四項 に規定する近郊整備地帯 二 近畿圏整備法第二条第三項 に規定する既成都市区域又は同条第四項 に規定する近郊整備区域 三 中部圏開発整備法第二条第三項 に規定する都市整備区域			
--	--	--	--

第一欄	第二欄	第三欄	第四欄
市街化区域	千平方メートル	市街化の状況により、無秩序な市街化を防止するため特に必要があると認められる場合	三百平方メートル以上千平方メートル未満
区域区分が定められていない都市計画区域及び準都市計画区域	三千平方メートル	市街化の状況等により特に必要があると認められる場合	三百平方メートル以上三千平方メートル未満

該当する自治体からは、首都圏、近畿圏ともに①・②の必要とする意見が 7 割を超えるが、一部には③・④の不要とする意見もある（図 3-5）。前者については、「小規模な開発行為の審査が可能となり、無秩序な開発を抑制できる（13 自治体）」「開発許可に係らしめることで、一定の技術基準のもと指導することが可能となり、公共施設についての協議も行えるため、宅地に一定水準が保たれる（5 自治体）」との意見が多い。また、「どのような土地利用がなされるか把握する必要がある」、「開発指導要綱で開発行為の指導要件を引き下げているので問題はない」、「開発行為による周辺住民とのトラブルを極力少なくすることができる」との意見もある。

一方で、「小規模な開発行為の審査が可能となるが、開発指導等の業務が煩雑化している（7 自治体）」、「小規模な区域に過度な技術基準がかかり、審査が必要なものばかりではないため一律 500 ㎡が良いとは思わない（3 自治体）」との意見もあるほか、「開発行為の許可が不要となる 500 ㎡未満の小規模な開発が増加してしまう恐れがある」と懸念する自治体もある。

	全体	首都圏	近畿圏
対象自治体数	68	43	25
有効回答数	52	33	19

① 必要であり、運用上のメリットも大きい
② 必要であるが、運用上の課題がある
③ どちらかといえば不要
④ 不要であり、デメリットが大きい

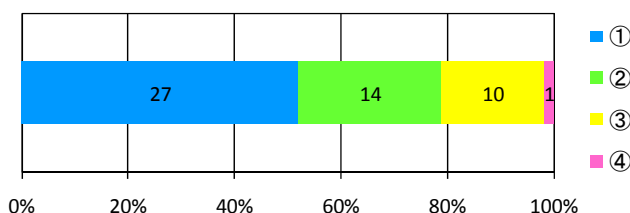


図 3-5：市街化区域内の開発許可の規模要件の引き下げについて（都市計画法第 29 条関係）

④特定市街化区域農地として課税（農地の宅地並み課税）

一般的な地方都市での市街化区域内農地に対する税制は、相続税等で宅地並みの評価を受けるものの、固定資産税の課税については一般市街化区域農地としての課税となる。一方で、既成市街地及び近郊整備地帯を含む市は特定市となるため、その市にある市街化区域内農地は、特定市街化区域農地の適用を受けて宅地並み課税となる（特定市街化区域農地の固定資産税の課税の適正化に伴う宅地化促進臨時措置法第2条下枠内）。これは近畿圏及び中部圏の政策区域でも同様である他、大都市圏法で定める首都圏、近畿圏、中部圏内にある政令市であれば特定市に定義される。この課税の適正化による措置は、三大都市圏の大都市（特定市）で計画的に市街化を誘導し、特に良好な住宅、宅地の供給の推進を図るべき主旨により昭和48年から実施されている。

特定市街化区域農地の固定資産税の課税の適正化に伴う宅地化促進臨時措置法（定義）

第二条 この法律において「特定市街化区域農地」とは、地方税法（昭和三十五年法律第二百二十六号）附則第十九条の二第一項に規定する市街化区域農地で、都の区域（特別区の存する区域に限る。）、首都圏整備法（昭和三十一年法律第八十三号）第二条第一項に規定する首都圏、近畿圏整備法（昭和三十八年法律第二百二十九号）第二条第一項に規定する近畿圏又は中部圏開発整備法（昭和三十九年法律第二百二号）第二条第一項に規定する中部圏内にある地方自治法（昭和三十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の市の区域及びその他の市でその区域の全部若しくは一部が首都圏整備法第二条第三項に規定する既成市街地若しくは同条第四項に規定する近郊整備地帯、近畿圏整備法第二条第三項に規定する既成都市区域若しくは同条第四項に規定する近郊整備区域又は中部圏開発整備法第二条第三項に規定する都市整備区域内にあるものの区域内に所在するものうち、地方税法附則第十九条の三の規定の適用を受ける市街化区域農地をいう。

該当する自治体からは、①・②の必要とする意見が約8割を占めるが、一部には③・④の不要とする意見もある。前者については、「生産緑地制度の活用により、都市計画上の課題は生じていない（6自治体）」「市街化区域の活発な土地利用・住宅供給促進という観点から宅地並み課税は必要（4自治体）」との意見がある（図3-6）。

一方で、「区域区分の見直しの際に住民の理解が得られず、現行の生産緑地制度のみでは限界がある（10自治体）」「農業従事者の高齢化、後継者不足等の問題から市街化区域農地が市場に放出される状況となっており、自治体の土地買取りに要する財政的体力を考えると新しい制度が必要である（4自治体）」との意見もある。また、「人口減少や住宅需要の都心回帰を考えると、宅地並み課税に見合う土地の利用・需要があるとは言えない（3自治体）」「近郊整備地帯・近郊整備区域緑辺部の地域や山間部が近接する地域では、市街化区域において一律に生産緑地制度で対応するのは難しい（2自治体）」等、大都市圏における画一的な制度運用の見直しを指摘する意見がある。

	全体	首都圏	近畿圏
対象自治体数	50	30	20
有効回答数	38	24	14

① 必要であり、運用上のメリットも大きい
② 必要であるが、運用上の課題がある
③ どちらかといえば不要
④ 不要であり、デメリットが大きい

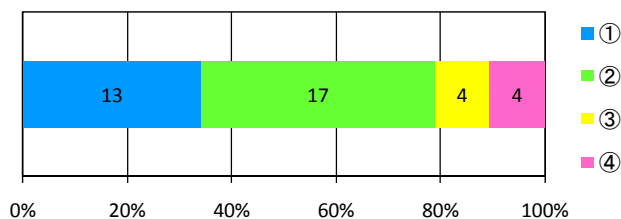


図3-6：特定市街化区域農地としての課税の適正化について

このほか、「成熟社会に向け都市内緑地・近郊農地として市街化区域内の農地も保全する必要があり、制度の見直しが必要」、「合併により特例市となり特定市街化農地制度の活用を強いられたが、税金の面でも上限まできており必要性が全く感じられない」との意見がある。

⑤旧建設省告示による区域区分義務規定廃止への対応

前節でも述べたように、平成12年に都市計画法が改正される以前は、政令附則にて区域区分の要件が定められており、②で述べた近郊整備地帯等が含まれる都市計画区域に加えて、都市開発区域等を含む都市計画区域等の旧建設大臣が指定する都市計画区域では区域区分が義務付けられていた。しかし、法改正を受けてその告示が廃止されたことで、人口減少等を理由に区域区分を廃止する都市計画区域が地方で散見された。

近郊整備地帯等の外縁で告示を受けていた都市計画区域に属する19自治体に対して、区域区分の廃止に関する検討実績を伺ったところ、1自治体のみが自治体レベルで検討していたが、それ以外の自治体では担当課レベルも含めた検討実績はない。また、その検討がされた自治体でも、自治体発意による検討ではなく、同じ都市計画区域を構成する市の発意を受けた検討である他、その廃止も急激な土地利用規制の緩和による影響を懸念して実現していない。このように、近郊整備地帯等の外側にある自治体では、今のところ無秩序な市街化に対する強い警戒感が維持されていることが窺える。

(3) 政策区域と都市計画区域との変則的領域について

①近郊整備地帯等において都市計画区域外の領域を有する自治体

近郊整備地帯等に指定されながら都市計画区域の指定がなされていない変則的領域を抱えている12自治体に対して、都市計画区域の指定に向けた検討実績を伺ったところ、9自治体から回答があり、うち5自治体（自治体レベルでの検討が4自治体、担当課レベルが1自治体）がこれまでに都市計画区域の指定を検討している。

その検討実績のある自治体では「都市計画区域指定に向けた検討、地元調整を行っている」とし、国を含めた関係機関との検討が進められていることから、指定に向けた具体的作業が行われている。一方で、「バブル期の乱開発への対応として検討したが、地域住民との合意形成を図る上で市街化調整区域への編入による活力・資産価値の低下等への懸念から合意に至っていない」、「一部地域について都市計画区域編入を地元と協議したが指定に至らなかった」等、住民との合意形成が図れず都市計画区域外となっている自治体もある。また、検討実績がない4自治体のひとつからは「大部分が個別規制法の規制を受けており保全が図られており、土地利用調整に関する県の条例も適用されていることから、都市計画区域の指定に向けた本格的な検討には至っていない」と回答されている。

次に、この変則的領域での土地利用上の対応について伺ったところ、9自治体から回答があり、5自治体で土地利用規制、誘導に関する方針が検討されている。都市計画区域の指定に向けた検討実績のある2自治体では、現在もそれを実現する方針が検討されている他、残りの3自治体では他制度の運用により土地利用規制・誘導が図られている。都市計画区域の指定以外の土地利用規制・誘導策の適用状況としては「県条例に基づく土地利用計画を策定し、都市計画区域外を利用検討ゾーンと保全ゾーンに区分し無秩序な大規模開発を抑制している」、「市条例の面積要件を超える開発行為については協議等を要することで一定の規制をかけている」等となっている。一方で、土地利用規制、誘導に関する方針が検討されていない4自治体からは、「仮に都市計画区域を指定した場合、人口問題や地域性を勘案すると市街化調整区域に該当する公算が大きいことから見合わせている」等の回答がされており、区域区分が義務付けられている近郊整備地帯等での都市計画区域の指定に対する抵抗感が窺える。

②旧建設省告示による区域区分義務規定の不履行自治体

区域区分を定めるべき都市計画区域として旧建設省告示を受けながら履行していない理由について、該当する3自治体に伺ったところ全ての自治体から回答が得られた。

いずれの自治体もこれまでに区域区分を定めることを検討していたが、「線引きを実施する以前から郊外部の民間による大規模住宅開発が進み人口が急増し、こうした土地利用が進む中で市民の合意を得ることができなかった」、「市街化調整区域への住民反発が強く断念した」、「大部分は市街化調整区域となり、その規制が地元企業に与える影響が大きい」といった理由から、区域区分を定めるに至っていない。特に市街化調整区域の規制の厳しさ、住民の理解を得られないことが要因となっている。

今後の方針について、規定の履行が断念された自治体は、「急激な市街地拡大や環境等の阻害が見込まれないことから区域区分を適用せず、用途地域の指定や開発許可制度の運用、特定用途制限地域の指定等による土地利用規制・誘導を図る」としている。一方で、合併により異なる都市計画区域が並存している市では、「一体的なまちづくりの観点から、市全体の見直しを検討」、「平成21年に県と協議したが、地元住民の反発が強い」ことから区域区分や都市計画区域の再編について見通しが立っていない状況にある。

③変則領的域の存在に対する他の自治体の考え方

変則的領域を抱えていない近郊整備地帯等縁辺自治体（55自治体）に対して、近郊整備地帯でありながら都市計画区域が指定されていない領域、あるいは非線引き都市計画区域の自治体が存在することへの見解を伺ったところ、34自治体から回答が得られた。

「政策区域制度の確実な遂行、公平性の面から区域区分や都市計画区域の指定は必要（12自治体）」との意見がある一方で、「地域特性を活かしたまちづくりが求められており、各自治体の地形や周辺地域との調和も考慮した上で、都市計画区域や区域区

分を定めるべき（14自治体）」とする意見も同程度である。また、「政策区域の指定から約50年が経過し、近年及び将来の土地利用・需要状況を勘案すると、一律の規定ではなく地域の実情に応じた制度運用が必要であり、指定範囲を見直すべき（4自治体）」との指摘もされている。

4. 調査対象自治体の選定とその特性

本研究の序論では、論点A：「大都市圏フリンジの自治体間で人口動向に違いが生じている中で、政策区域を根拠とする土地利用制度に課題や変化が生じていること」、論点B：「政策区域制度を根拠として指定される都市計画区域に変則的領域が存在していること」の2種類の論点を大都市圏フリンジにおける政策区域を根拠とする土地利用制度の問題として提示した。そして、それぞれの論点に関する事象が生じている状況を第1節及び第2節で確認した。

本節では、この2種類の論点に基づく視点から、前節までの調査及び分析で得られた知見を踏まえて、本研究の調査対象自治体を選定して当該自治体での調査内容を設定する。そして、当該自治体の概要及び政策区域等の指定状況を整理する。

4-1. 論点A及びBに関する自治体選定の考え方と調査内容

(1) 論点Aに関する調査対象4自治体

ここでは、近郊整備地帯等縁辺部での都市計画区域人口の変化を分析した第1節の結果を主に踏まえて、以下の4自治体を調査対象自治体として選定する(表4-1上段)。

①近郊整備地帯等縁辺自治体(富里市・亀岡市・加須市)

・選定理由

<富里市・亀岡市(都市計画区域内)>

前後期とも都市計画内人口の増加と市街化区域内人口密度が上昇している(第1節での分析にてカテゴリaに属する)自治体。富里市は平成2年に近郊整備地帯の指定を受けている。

<加須市(旧加須市、旧騎西町、旧大利根町)>

後期に入り都市計画内人口が減少し、前後期とも市街化区域内人口密度が低下している(第2節での分析にてカテゴリdに属する)自治体

・主な調査内容

近郊整備地帯等を根拠として運用されている制度(区域区分制度、開発許可制度、都市計画決定、特定市街化区域農地)の運用上の課題とそれらに対する土地利用制度からの取り組み等

②近郊整備地帯等外縁自治体(宇治田原町)

・選定理由

隣接する近郊整備区域の自治体がカテゴリdに属する一方で、近郊整備区域及び都市開発区域に指定されず長期に亘り人口増加傾向にある非線引き都市計画区域の自治体。かつて政策区域を根拠とする区域区分を検討した経緯のある自治体でもある。

・主な調査内容

政策区域を根拠とする区域区分制度の適用に至らなかった制度的要因、非線引き都市計画区域としての土地利用制度からの取り組み等

表 4-1：調査対象自治体選定の考え方と調査内容

	選定理由	調査対象自治体	調査内容
論点 A	近郊整備区域等縁辺自治体		
	都市計画区域人口増加、市街化区域人口密度上昇 (カテゴリa)	富里市 亀岡市 (都計区域内)	近郊整備地帯等を根拠として運用されている制度 (区域区分制度、開発許可制度、都市計画決定、 生産緑地制度)の運用上の課題
	都市計画区域人口減少、市街化区域人口密度低下 (カテゴリd)	加須市 (旧加須市、旧騎西町、旧大利根町)	上記課題に対する土地利用制度上の取り組み等 近郊整備地帯の新規指定と指定が遅れた影響 (富里市のみ)
	近郊整備区域等外縁自治体		
	カテゴリdの自治体に隣接した人口増加自治体	宇治田原町	政策区域を根拠とする区域区分に至らなかった制度的要因 非線引き都市計画区域としての土地利用制度上の取り組み等
論点 B	近郊整備地帯等の変則的領域		
	区域区分が義務とされながら、非線引き都市計画区域	加須市 (旧北川辺町)	変則的領域が存在している制度的要因 変則的領域での問題点 変則的領域での土地利用制度上の取り組み等
	近郊整備区域内の都市計画区域外の領域	亀岡市 (西部、南部地区)	
	都市開発区域の変則的領域		
	旧建設省告示不履行の非線引き都市計画区域	三木市(旧吉川町)	
	都市開発区域内の都市計画区域外の領域	三木市 (口吉川・細川地区)	
異なる政策区域の並存			
	行政区域内に近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定区域が並存し、ひとつの都市計画区域として統合	熊谷市	都市計画決定や宅地並み課税等の問題点 上記に対する土地利用制度上の取り組み等

(2) 論点 B に関する調査対象 4 自治体

ここでは、政策区域と都市計画区域との変則的領域について分析した第 2 節の結果を主に踏まえて、以下の 4 自治体を調査対象自治体として選定する（表 4-1 下段）。

① 近郊整備地帯等にある変則的領域（加須市、亀岡市）

・ 選定理由

<加須市旧北川辺町>

首都圏近郊整備地帯に位置し、都市計画区域マスタープランにおいても区域区分することが定められているが、平成 12 年の都市計画法改正後も未だ区域区分を導入していない。

<亀岡市西部及び南部地区>

近畿圏近郊整備区域に位置しながら、都市計画区域外の領域を有している。当該領域での都市計画区域の指定を検討し、その実現に向けた取り組み実績もある。

・ 主な調査内容

変則的領域が存在している要因に加えて、その領域での土地利用上の問題点とそれに対する取り組み等

② 都市開発区域にある変則的領域（三木市旧吉川町）

<三木市旧吉川町>

・ 選定理由

政令附則第4条第4項で定める都市計画区域との密接要件により、旧建設省から区域区分の告示を受けていたが、非線引き都市計画区域のまま平成12年の都市計画法改正を迎えた都市計画区域

<三木市口吉川・細川地区>

近畿圏都市開発区域に位置しながら、都市計画区域外の領域を有している。当該領域での都市計画区域の指定を検討し、その実現に向けた取り組みを進めている。

・ **主な調査内容**

変則的領域が存在している要因に加えて、その領域での土地利用上の問題点とそれに対する取り組み等

③ **異なる政策区域が並存する自治体（熊谷市）**

・ **選定理由**

行政区域内に近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定区域が並存し、ひとつの都市計画区域として統合した自治体

・ **主な調査内容**

合併過程における政策区域制度とそれを根拠とする土地利用制度の位置づけ、異なる政策区域が並存したことによる土地利用上の問題点とそれに対する取り組み等

4-2. 調査対象自治体の特性及び政策区域と都市計画区域の指定状況

ここでは、前項で抽出した調査対象自治体の特性に加えて、政策区域と都市計画区域の指定状況を整理する。

(1) 近郊整備地帯等縁辺自治体

①加須市

◆論点Aに対応する選定理由

後期に入り都市計画区域内人口が減少し、前後期とも市街化区域内人口密度が低下している（第2節での分析にてカテゴリ d に属する）自治体。

◆論点Bに対応する選定理由

平成21年度末に合併した旧北川辺町は、近郊整備地帯に指定されながら長期に亘り区域区分を適用しておらず、非線引き都市計画区域となっている変則的領域を有する。

a. 概況

埼玉県北部の関東平野中心部にある同市は、都心から約50～60km圏に位置する（図4-1）。市内には東武伊勢崎線の加須駅と花崎駅、東武日光線の新古河駅と柳生駅がある他、JR線を有する栗橋駅にも近接している。都心までは、これら鉄道を利用することで概ね70～80分の距離にある。また、東北自動車道の加須ICを経て都心まで約1時間の距離にある（図4-2）。

都心23区へ通勤する従業者は、3223人9.4%（旧加須市のみ 平成17年国調）で増加傾向にあり、次いで、さいたま市、羽生市等周辺自治体の順となっている。また、県境を越えて都市開発区域となっている周辺自治体への通勤も確認でき、旧北川辺町の従業者の1割は県外の古河市へ通勤している。

b. 政策区域と都市計画区域の指定状況

市域全域が近郊整備地帯に指定されている同市の合併前の都市計画区域は、旧加須市及び旧騎西町が加須都市計画区域、旧大利根町が幸手都市計画区域の一部、利根川を隔てた旧北川辺町は北川辺都市計画区域であり、北川辺都市計画区域のみが非線引き都市計画区域に指定されている（図4-3 左上）。



図4-1：加須市位置図

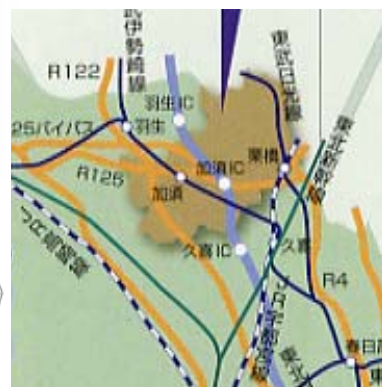


図4-2：加須市交通アクセス

市全域は平坦な地形であり、線引き都市計画区域の加須、騎西、大利根にそれぞれ市街化区域が指定され、その周辺の市街化調整区域は稲作を中心とする農業地帯となっている（図 4-3）。一方、非線引きの北川辺都市計画区域は、用途地域が指定されておらず、鉄道沿線の集落以外は農業振興地域に指定され、市街化調整区域と同じく稲作を中心とする農業地帯が広がっている。

c. 国土計画レベルの整備プロジェクト

東北自動車道以外は、これといった国土計画レベルのインフラ整備が実施されることはなかった。90年代に入り、当時の埼玉県知事から渡良瀬遊水地において首都圏第3空港を整備する構想が持ち上がったことがあるが、実現するどころか、構想の具体化すら至っていない。現在は整備が進められている圏央道の近傍にあることから、ICが立地する周辺市とともに産業団地整備を進めている。

また、渡良瀬遊水地内に人造湖の谷中湖があり、利根川水系にある首都圏の水瓶として位置付けられている。

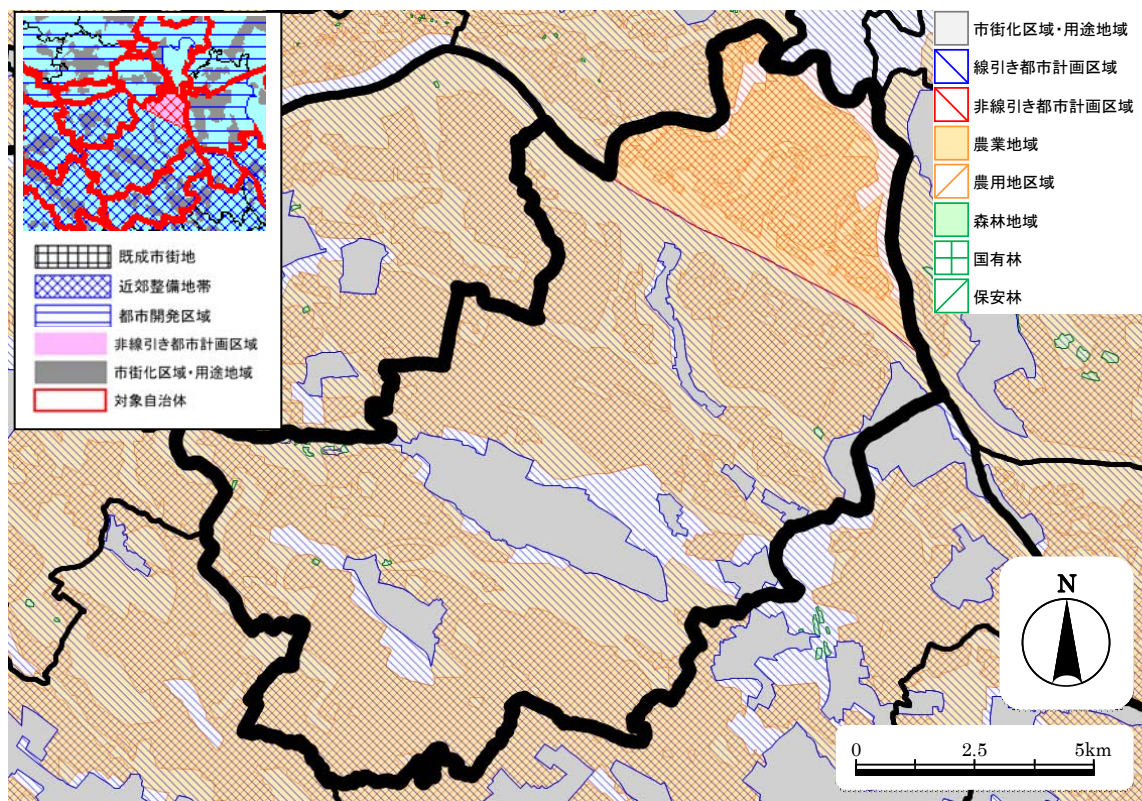


図 4-3：加須市の政策区域と土地利用規制区域

②富里市

◆論点Aに対応する選定理由

前後期とも都市計画内人口の増加と市街化区域内人口密度が上昇している（第1節での分析にてカテゴリ a に属する）自治体。

◆論点Bに対応する選定理由

該当なし

a. 概況

千葉県の北総台地のほぼ中央にある同市は、都心から約 50～60km 圏に位置する（図 4-4）。市内には鉄道駅が存在しないため、都心までは、近隣の成田市、酒々井町等を経由し、そこから JR 線、京成線を利用することで 60～80 分の距離にある。また、東関東自動車道の富里 IC を経て都心まで約 40 分の距離にある（図 4-5）。

都心 23 区へ通勤する従業者は、1559 人 5.7%（平成 17 年国調）で増加傾向にあるが、他の近郊整備地帯の自治体よりは低い水準にあり、それ以上に 3 割近くの従業者が成田市を中心とする近隣自治体へ通勤する割合が高い。

b. 政策区域と都市計画区域の指定状況

同市は、市域全域が近郊整備地帯及び線引きの都市計画区域（成田市、栄町との広域都市計画区域）に指定されていることで変則的領域は存在しない（図 4-6 右上）。市街化区域は成田市と一体的に指定されている市北部と市役所周辺の市中部に指定され、市南部の多くは市街化調整区域となっている（図 4-6）。市域は全域がほぼ平坦な地形であり、市街化調整区域は主に農業振興地域に指定され畑作を中心とする農業地帯となっているが、開墾されなかった森林も森林地域として一部点在している。



図 4-4：富里市位置図



図 4-5：富里市交通アクセス

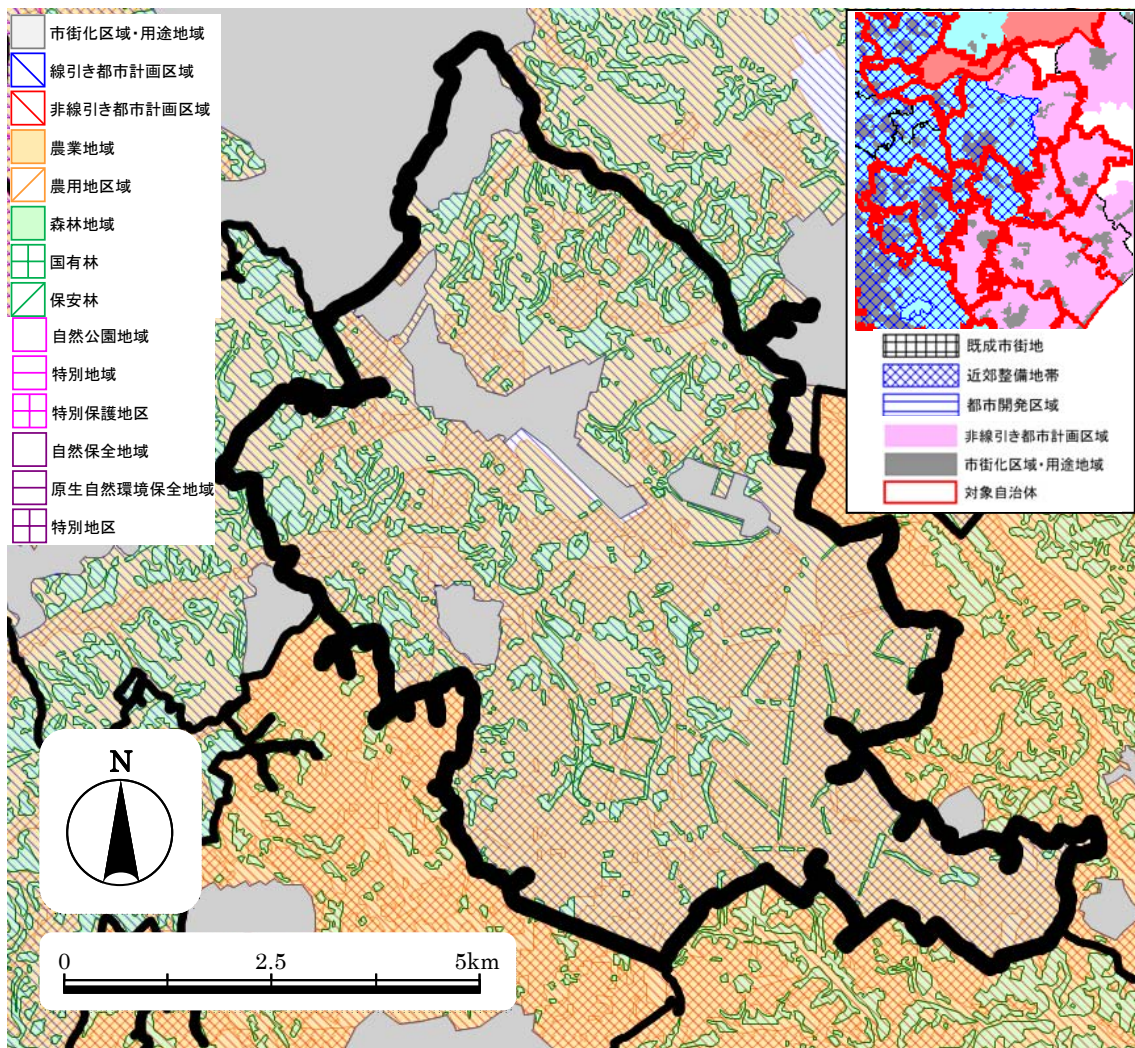


図 4-6：富里市の政策区域と土地利用規制区域

c. 国土計画レベルの整備プロジェクト

同市北部を横断する東関東自動車道は、都心と成田空港とを結ぶ我が国の重要な交通インフラであり、その沿線にある同市は空港からは西約 4km の距離に位置する。そのため、市内には空港関連の事業所や、その従業者のための住宅が多数立地している。新空港建設の方針が閣議決定（昭和 37 年）された当初は、同市付近を建設予定地の第 1 候補とする案が有力視されていたが、後の反対運動等を背景に同市内での建設には至らなかった。

③亀岡市

◆論点Aに対応する選定理由

前後期とも都市計画内人口の増加と市街化区域内人口密度が上昇している（第1節での分析にてカテゴリ a に属する）自治体。

◆論点Bに対応する選定理由

近郊整備区域に指定されながら長期に亘り都市計画区域に指定されていない変則的領域を有する。

a. 概況

同市は既成都市区域に指定された京都市と東側で隣接する。阪神大都市圏からも約40～50km圏に位置する（図4-7）。隣接する京都市とJR山陰本線・国道9号・京都縦貫自動車道などで結ばれ、また大阪府とも隣接しており、京都市へは約20分、大阪市へは約1時間の距離にある（図4-8）。

京都市に接することで、京都市へ通勤する従業者は、11.7千人と全従業者の2割以上を占める（平成17年国調）京都市圏の集中圏であるが、大阪市へ通勤する割合は860人1.9%以下で他の近郊整備地帯の自治体よりは低い水準にある。

b. 政策区域と都市計画区域の指定状況

同市の都市計画区域は、隣接する南丹市で構成する広域の線引き都市計画区域（南丹都市計画区域）である。南丹市と同じく、市域全域が近郊整備区域に指定されているが、都市計画区域は山間地域の市南部及び西部を除いて指定されているため、その都市計画区域から除外された山間地域が変則的領域となっている（図4-9右下）。

都市計画区域が指定されている地域では、JR山陰本線の駅周辺の市街地を中心に市街化区域が指定され、平坦な地形に位置する農村地域は農業振興地域に、それ以外の山間部は森林地域（一部が保安林）に指定されている（図4-9）。



図4-7：亀岡市位置図

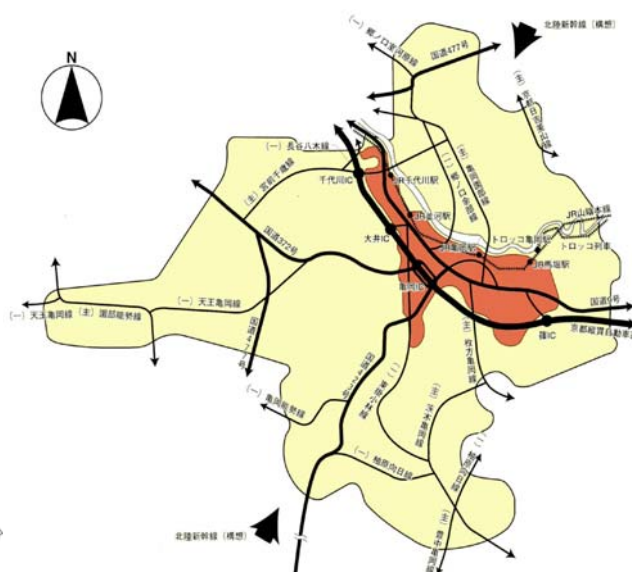


図4-8：亀岡市交通アクセス

c. 国土計画レベルの整備プロジェクト

高速自動車道を有していないが、80年代後半から京都縦貫道路の建設が進み、市内には4箇所のICが整備されている。当該道路は有料道路であるが、平成22年度からの高速道路無料化社会実験にともない、京都丹波道路が暫定的に無料実験区間となっている。また、高速鉄道も整備されていないが、同市は北陸新幹線整備計画（敦賀—新大阪間）の若狭ルート上に位置している。

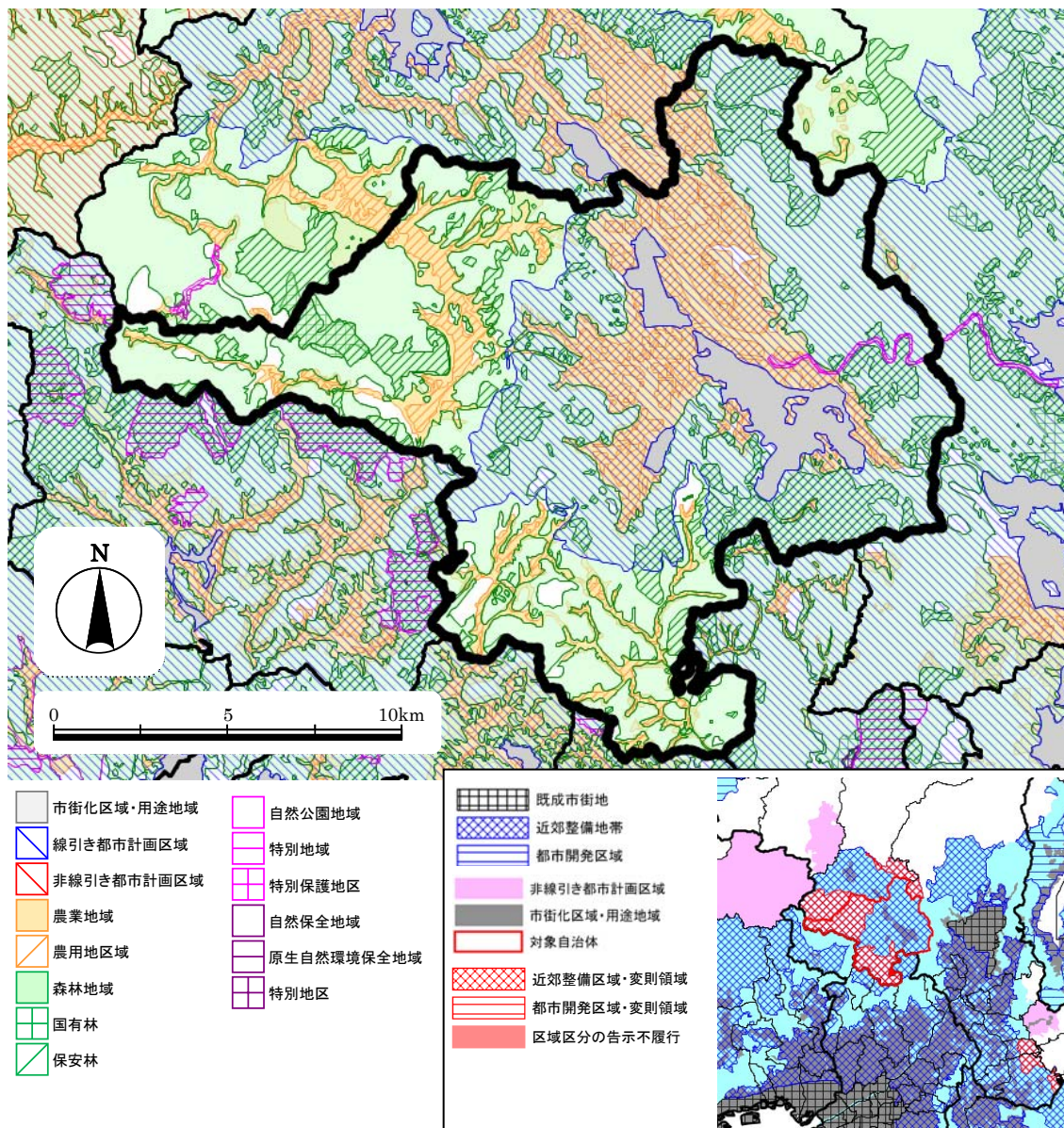


図 4-9：亀岡市の政策区域と土地利用規制区域

(2) 近郊整備地帯等外縁自治体

①熊谷市

◆論点Bに対応する選定理由

行政区域内に近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定区域が並存し、ひとつの都市計画区域として統合した自治体

a. 概況

同市は埼玉県北部にあり、東京都心から50～70km圏に位置する(図4-10)。南北の高崎・大宮方面へはJR、東西の秩父・羽生方面へは秩父鉄道によりアクセスできる県北の拠点都市となっている。首都圏への交通アクセスは、JR高崎線に加え、上越・長野新幹線が並走していることで、最短で約40分の距離に位置している(図4-11)。

さいたま市や川越市などの東京大都市圏を構成する県南の自治体と異なり、古くから県北の中心市として独自の発展を遂げた都市であるため、都内23区への通勤する従業者は、6004人6.3%(平成17年国調)程度であるが、上越新幹線開通を契機に増加した経緯がある。

b. 政策区域と都市計画区域の指定状況

同市の都市計画区域は、全域が線引き都市計画区域に指定されていたことで、法令と矛盾するような変則的領域は存在しない(図4-12左上)。しかし、平成17年10月の編入合併により、政策区域に指定されていない旧妻沼町と近郊整備地帯に指定されていた旧大里町が合併したことで、都市開発区域の旧熊谷市を含めて、異なる政策区域が市内に並存する事態が生じた。その後、南部に隣接する江南町の編入を経て、平成19年に都市計画区域を再編し熊谷都市計画区域に統合した。

合併後も市全域が概ね平坦な地形であることに加えて、市街化調整区域は肥沃な農業地帯となっており、その大半が農業振興地域に指定されている(図4-12)。



図4-10：熊谷市位置図

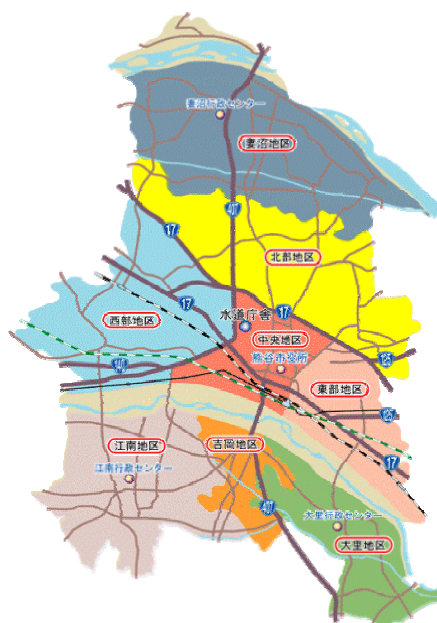


図4-11：熊谷市交通アクセス

c. 国土計画レベルの整備プロジェクト

上越・長野新幹線の整備後は、これといった高速交通インフラの整備もなく、合併によって市域を広げたものの、市内には高速自動車道が縦貫していない。しかし、近隣の自治体では高速自動車道の整備が進められている。市の東西には、従来からある関越道・東北道に加えて、南北には圏央道と北関東自動車道の建設が進められている。

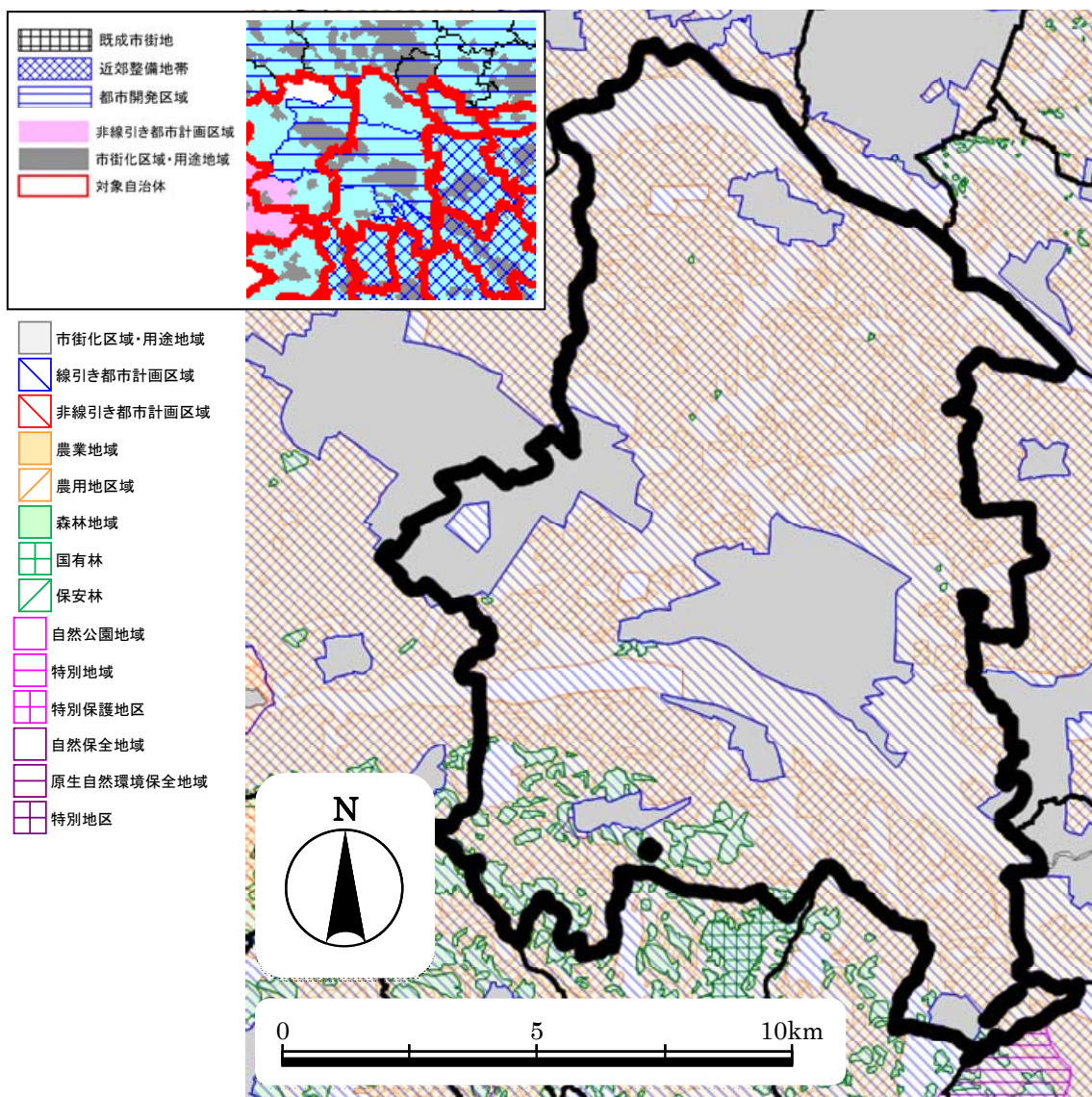


図 4-12 : 熊谷市の政策区域と土地利用規制区域

②宇治田原町

◆論点Aに対応する選定理由

隣接する近郊整備区域の自治体が第1節での分析でカテゴリ d に属する一方で、近郊整備区域及び都市開発区域に指定されず長期に亘り人口増加傾向にある非線引き都市計画区域の自治体。

a. 概況

京都府南部で滋賀県に隣接する同町は、既成都市区域の京都市中心市街地から約30km、阪神大都市圏からも約50～60km圏の南部山地に位置する（図4-13）。町内には鉄道駅が存在しないため、京都・大阪方面へは、近隣の宇治市等を経由し、そこからJR線、近鉄線を利用してそれぞれ最短で約30、60分の距離にある（図4-14）。また、高速自動車道も縦貫していないため、同様に一旦近隣の市を経由する必要がある。

京都市に近いため、京都市へ通勤する従業者は518人と全従業者の1割程度を占める（平成17年国調）が、大阪市への通勤は1.8%と低い水準にある。また、近隣市から流入する通勤も多く、京都市からは流出の半数以上、宇治市の場合は流出を上回通勤者が流入しているのも特徴である。

b. 政策区域と都市計画区域の指定状況

同町は、そもそも政策区域に指定されておらず、旧建設省からの区域区分の告示も受けていないので、町内に変則的領域は存在しない（図4-15右下）。

町域は主に山地部と丘陵部で構成され、大部分が傾斜22.5度以上の急傾斜となっているが、川沿いの平坦な地形にある中心市街地や集落とその周辺を都市計画区域に指定している（図4-15）。町東部には、大規模工業団地と住宅団地を中心とした大規模な複合開発地があり、中心市街地とあわせて用途地域が指定されている。それ以外の農村地域では、古くから茶の栽培が盛んであるため農業振興地域、山地部と丘陵部では森林地域が指定されている。



図4-13：宇治田原町位置図

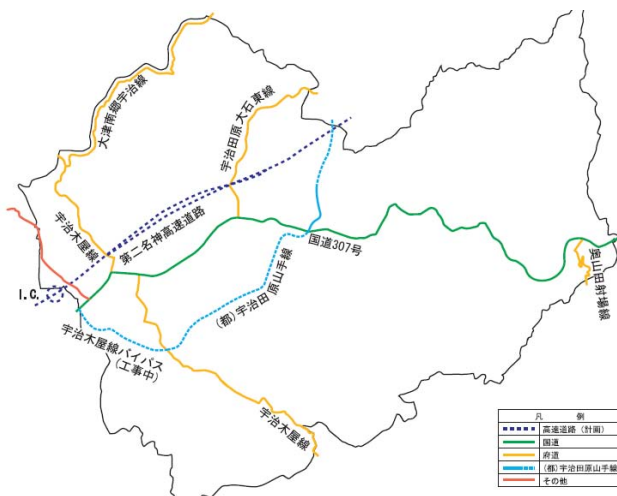


図4-14：宇治田原町交通アクセス

c. 国土計画レベルの整備プロジェクト

町内には、これといった交通インフラの整備もなく、大規模工業団地及び住宅団地も民間事業者が主導した開発である。ただ、第二名神高速自動車道の建設ルートが縦貫しており、これに接続するバイパスが都市計画決定されている。また、かつての阪神大都市圏での旺盛な建設需要に応じる形で、都市近郊の建設資材の供給地として、山林を中心に土砂採掘が盛んに行われてきた。

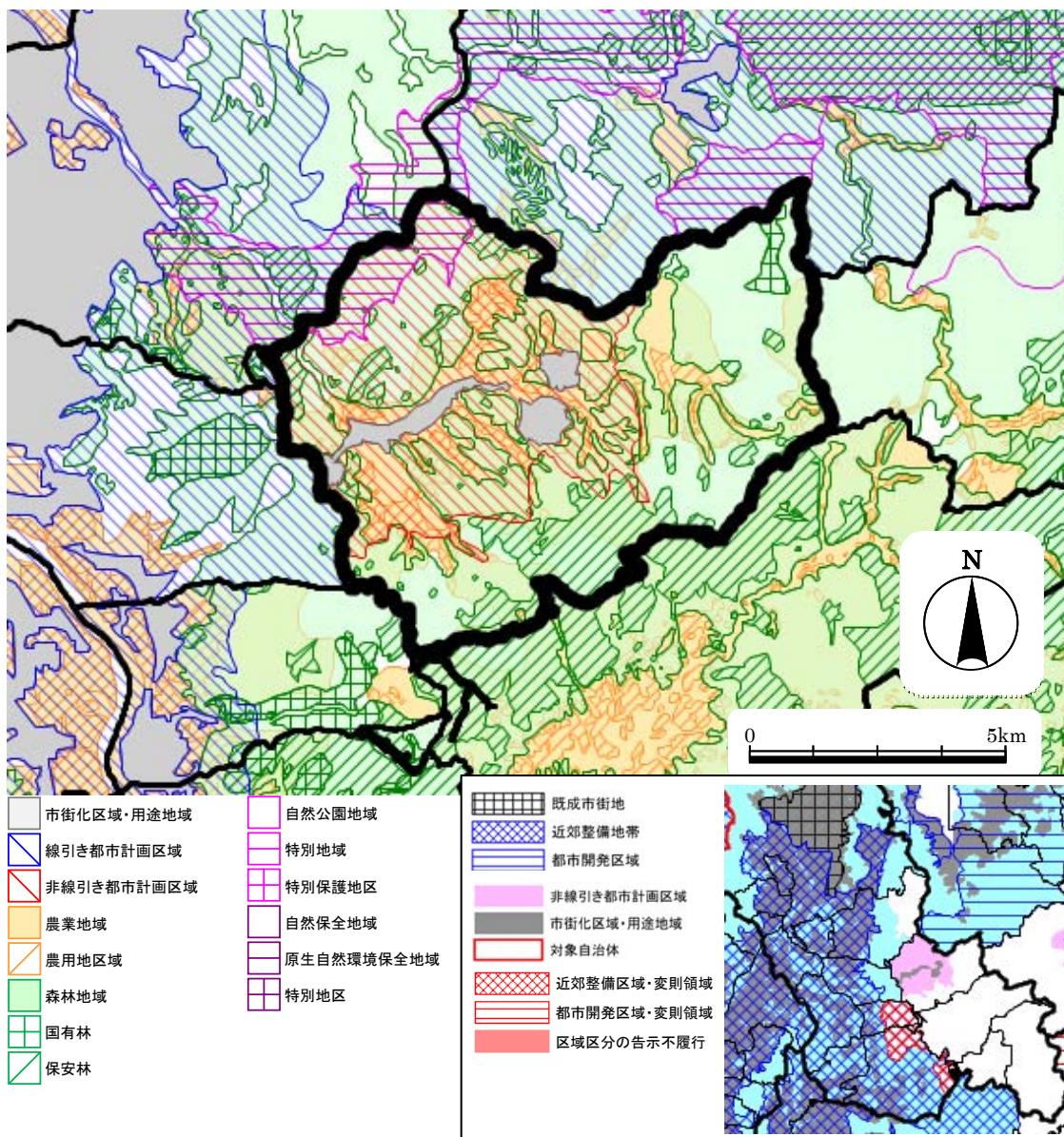


図 4-15 : 宇治田原町周辺の政策区域と土地利用規制区域

③三木市

◆論点Bに対応する選定理由

都市開発区域に指定されているが、都市計画区域外となっている領域に加えて、旧建設省の区域区分の告示を受けた非線引き都市計画区域を有する自治体。

a. 概況

兵庫県南部の播磨平野とその周辺の丘陵部にある同町は、神戸市に隣接し、既成都市区域の神戸市中心市街地から約20～30km、大阪市から約40～60km圏に位置する(図4-16)。市内の市街地に神戸電鉄栗生線が縦貫しており、私鉄を乗り継ぐ形で神戸市内へは約60分、大阪までは1時間半の距離にある(図4-17)。また、市の北部と南部にそれぞれ中国自動車道、山陽自動車道が縦貫しているため、鉄道より短時間で阪神大都市圏へのアクセスを可能としている。

神戸市に接することで、神戸市へ通勤する従業者は、8.6千人と全従業者の2割以上を占める(平成17年国調)神戸都市圏の集中圏であるが、大阪市へ通勤する割合は523人1.5%で他の近郊整備地帯の自治体よりは低い水準にある。

b. 政策区域と都市計画区域の指定状況

同市は、都市開発区域が指定されていることで区域区分されている広域の東播都市計画区域に属しており、旧三木市の南部で指定されている。一方で、北部の旧吉川町は、政令附則第4条第4項で定める都市計画区域との密接要件により、旧建設省から区域区分の告示を受けていた吉川都市計画区域(単独の非線引き都市計画区域)である(図4-18右下)。さらに、両都市計画区域の間(旧三木市細川地区、口吉川地区)には、都市開発区域に指定された都市計画区域外の領域が存在する。

吉川都市計画区域では、用途地域が指定されていない。隣接する都市計画区域外の領域とあわせて、山間部は森林地域、それ以外の農業地帯は農業振興地域に区分されている(図4-18)。



図4-16：三木市位置図



図4-17：三木市交通アクセス

c. 国土計画レベルの整備プロジェクト

従来かある中国自動車道、山陽自動車道に加えて、近年は周辺の自治体で神戸淡路鳴門自動車道、舞鶴若狭道の整備が進んだことで、自動車交通の要所となっている。変則的領域となっている都市計画区域外と旧吉川町では、大都市圏レベルでのプロジェクトは実施されていないが、ゴルフ場が数多く立地しているなど、阪神大都市圏に居住する住民のためのレジャー施設集積地となっている。

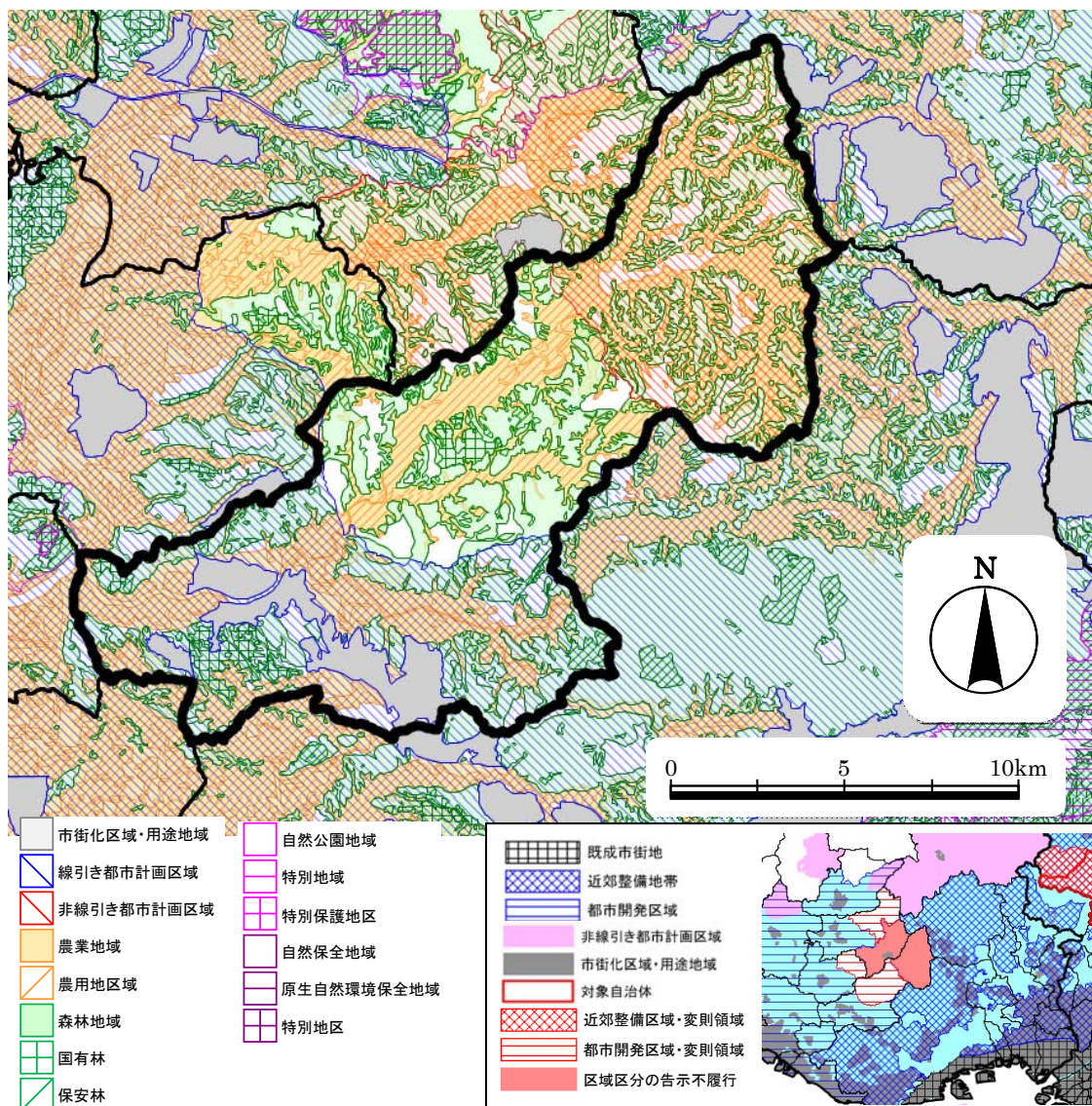


図 4-18 : 三木市周辺の政策区域と土地利用規制区域

5. 近郊整備地帯等を根拠とする土地利用制度とその運用が抱える課題

第1節でも述べたように、近郊整備地帯等縁辺部の自治体間で人口動向に違いが生じており、第3節では各自治体が政策区域を根拠とする土地利用制度に一定の評価をしている一方で、土地利用制度上の課題を認識していることも明らかとなった。これは、本研究で取り上げる論点Aに関する事象である。

本節では、こうした論点Aに関して抽出した4自治体を対象としたミクロスタディ（第3節でのアンケート調査での回答、当該自治体へのヒアリング調査、関係資料の収集及び分析等）より、当該自治体で生じている土地利用制度上の具体的課題を明らかにする。

5-1. カテゴリ a に属する人口増加自治体

ここでは、近郊整備地帯等縁辺に位置するカテゴリ a の自治体（富里市、亀岡市）を対象として、政策区域を根拠とする土地利用制度上の具体的課題を論じる。

(1) 富里市

①近郊整備地帯と都市計画区域の指定

昭和40年の首都圏整備法の改正にともない、市街地開発区域は近郊整備地帯又は都市開発区域へ指定換えされたが、同市は政策区域の指定範囲から除外されていた（表5-1）。その後25年が経過し、近隣の成田市など首都圏の他の近郊整備地帯の自治体より遅れること平成2年に、同市にて近郊整備地帯がようやく指定された。

一方で、都市計画区域の指定についても、新都市計画法施行後の当初線引き時では、旧成田市の範囲のみでの線引き都市計画区域が指定されていたが、昭和54年に成田都市計画区域の拡大によって遅れて実現している。当時は近郊整備地帯に指定されていなかったが、旧建設省より政令附則第4条第二号の区域との密接要件に該当するとして、同条第三号に基づく建設大臣指定の追加指定の紹介があり、それを承諾する形で旧建設省告示と都市計画区域の指定及び区域区分が実現している。（近郊整備地帯の成田市、栄町を含む広域の都市計画区域であるため、結果的には政令附則第4条第一号にも該当する）

政策区域の指定当時の近郊整備地帯の指定基準（下枠内）に照らし合わせれば、「①人口増加率」、「③東京から概ね50km圏」、新空港建設後は「⑤平坦地であり、かつ今後の進展が見込まれる区域」に該当することは明白であったが、当時は近郊整備地帯の指定対象とはならなかった。都市計画区域の指定についても、旧法の下では広域都

首都圏近郊整備地帯の指定基準（国土審議会第7回大都市圏制度調査専門委員会配付資料より引用）

- ①人口密度：東京都区部への通勤・通学人口依存率3%以上
- ②人口増加率（国勢調査対前期比0.1%以上）
- ③東京からおおむね50km圏の区域
- ④地方公共団体から要望のあった区域
- ⑤平坦地であり、かつ、今後の進展が見込まれる区域

表 5-1：富里市での政策区域及び都市計画区域と新空港建設に関する主な動き

年次	政策区域に関する主な動き	都市計画区域に関する主な動き	新空港建設に関する主な動き
S37.11			新空港建設方針の閣議決定
S38.12			空港審議会が 旧富里村付近の建設が第1候補地 として答申
S39		千葉県が広域都市計画策定区域である印旛沼周辺地将来像の対象区域(成田市、佐倉市、旧四街道町、旧八街町、栄町、酒々井町、富里村)に指定	S39-40にかけて 反対運動が激化 (反対派の血判状提出、県庁乱入騒動、村議会での反対議決等)
S40.6	第2次首都圏基本計画の策定		
S41	S40の首都圏整備法改正にともない、近隣の成田市、酒々井町等が近郊整備地帯として指定されたが、旧富里村は政策区域の指定対象から除外(S41.5)		閣議にて成田市三里塚を中心とする地区での空港建設が閣議決定(S41.7)
S44.10		千葉県が「宅地開発事業の基準に関する条例」を制定したことで、都市計画区域外での500㎡以上1ha未満の宅地造成事業を対象に設計基準適合の制限付与	
S46	第3次首都圏基本計画の策定	新法施行にともない、成田市が線引き都市計画区域となるが、旧富里村は区域指定の対象外	東関東自動車道富里ICの開設
S50.8-9		旧建設省都市局長より、区域区分すべき都市計画区域の追加指定に関する照会があり、千葉県、旧富里村が承諾	
S51.2		旧建設省より、政令附則第4条第二号の区域との密接要件として、 大臣認可を要する都市計画区域及び区域区分すべき都市計画区域として告示	
S52-53		都市計画区域、市街化区域及び調整区域の指定に向けた検討作業、関係機関との協議等	成田空港開港(S53.5)
S54.7		成田都市計画区域の変更(区域拡大)により、旧富里村全域が 線引き都市計画区域に指定	
S61.6	第4次首都圏基本計画の策定		
H2.9	首都圏近郊整備地帯の指定	右記にともない、用途地域等の県決定、市街化区域内開発許可面積要件の引き下げ	
H8.4		平成4年法改正にともなう用途地域の指定がえ	
H11.3	第5次首都圏基本計画の策定		
H12.10			暫定平行滑走路の完成
H13.10		平成12年法改正にともない、千葉県が「都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例」を制定したことで、市街化調整区域での開発許可制度が緩和	
H14	市制施行	特定市となったことで、市街化区域内農地が宅地並み課税 生産緑地地区の当初指定(H14.11)	

(富里市資料、新空港建設関連の文献を参考に作成)

市計画策定区域(法定的な指定区域ではなく、都市を相互に調整し多核的な都市群として広域的な立場から基本的な全体計画を検討する必要があることを背景に、当時の千葉県が独自に設定した区域)のひとつとして、成田市と一体的な将来像を提示する区域に指定(図 5-1)されていたにもかかわらず、新法施行当初は都市計画区域外とされていた。政策区域と都市計画区域の指定が遅れた背景には諸説あるが、そのひとつに富里市での新空港建設に対する反対運動が考えられている。新空港建設の有力候

補地として挙げられていたことで、政府部内や空港審議会にて富里・八街空港としての開港が有力視されていたが、地元の反対運動を受け当時の村議会にて空港反対が議決された。政府はこの後に、富里市を指定対象から除外する近郊整備地帯を確定し、2ヵ月後に現在の成田市を中心とする空港建設を閣議決定させている。

なお、後の平成2年の近郊整備地帯の指定は、旧建設省より指定の申し入れがあり、当時の富里市がそれを受け入れる形で指定されている。この当時の指定理由は、「区域指定後の広域都市計画の策定、市町村合併等による地域行政の広域化や高速交通体系の整備状況に対応し、・・・(略)・・・」であった(大都市圏制度調査専門委員会配付資料より)とされているが、前述したように当時の富里村は既に成田都市計画区域の広域都市計画区域に属していたため、近郊整備区域の指定が後追いであったと言える。

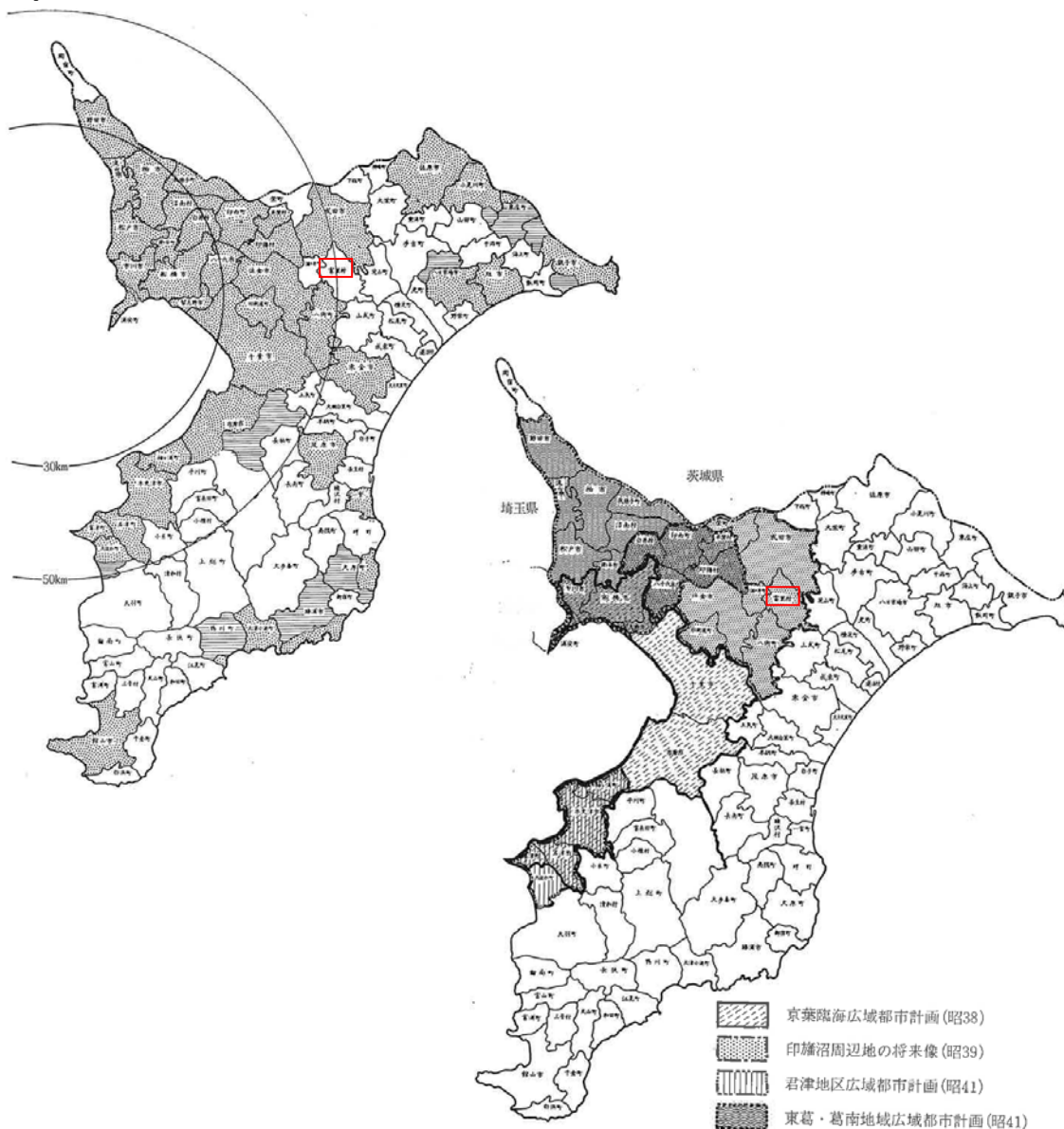


図 5-1 : 昭和 42 年当時の都市計画区域と広域都市計画策定区域 (千葉県資料より)

②用途地域の都市計画決定権

平成2年の近郊整備地帯の指定にともない、同市内の用途地域の決定は千葉県の決定に移管された。旧建設省より近郊整備地帯の指定が提示された当時、富里市としては政策区域内で適用される各種制度の必要性があるかは別としても、近郊整備地帯として指定される方が望ましいとの判断により、その指定を受け入れた。都市計画担当課としては、義務である区域区分が既に適用されていたことに加えて、用途地域の決定が千葉県に移管されることへの懸念も特に無かった。平成8年に実施された用途地域の指定換えの際も、その作業を県が策定したマニュアル通りに作業を進めたことで、同市内の用途地域決定においては、県との間で齟齬が生じるようなことも無かった。想定されるとすれば、市が用途地域を変更したい旨を県に申し出る際に、根拠付けが難しいとの理由で拒否される（県都市計画審議会でも否決される）ことである。

同市は、広域性を持って調整されたことがないとして、一般論としては用途地域の県決定に運用上の課題があるとしながらも、実際には広域調整をはじめとする用途地域の県決定に支障をきたすようなことは殆ど無い（接している境界部のみに問題が限定されるため）と認識している。むしろ、県決定の手続きを経る（大臣同意の手続きを経る）ことによって、市の意向が一定程度反映されて決定する都市計画に対して、広域調整や関連計画との整合性が確保されている都市計画として、法的に認めてもらうことにもなるため、市としては県決定の方が都合の良い場合もあるとして、現行制度を概ね肯定的に受け止めている。

③区域区分制度と開発許可制度

a. 都市計画区域の指定の遅れによる問題

同市は、近郊整備地帯の指定により義務付けられている区域区分制度について、その必要性を認識している一方で、その運用上の課題も指摘している。

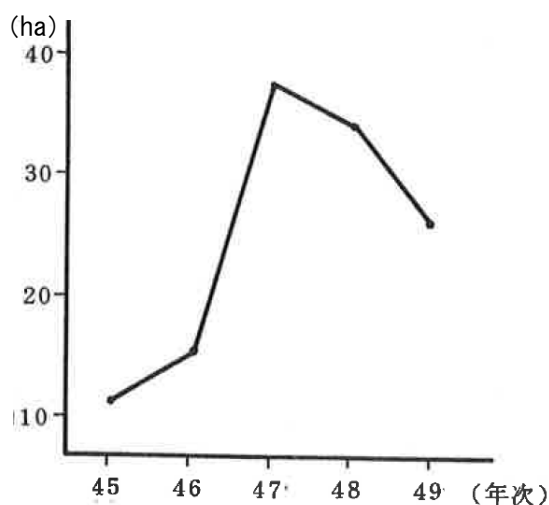


図 5-2：当時の農地転用状況（富里市資料より）

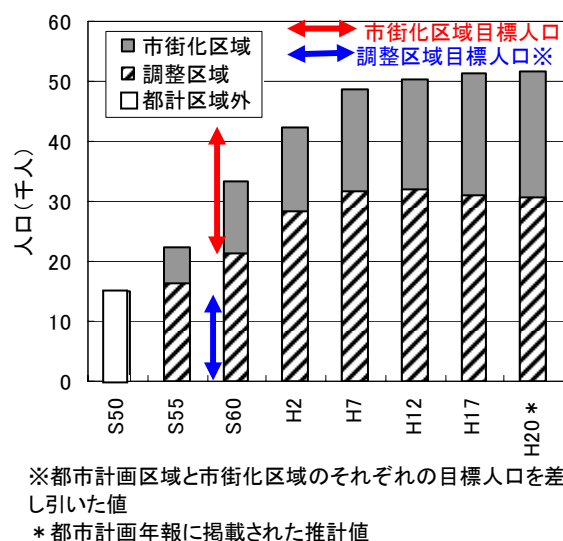


図 5-4：富里市人口推移

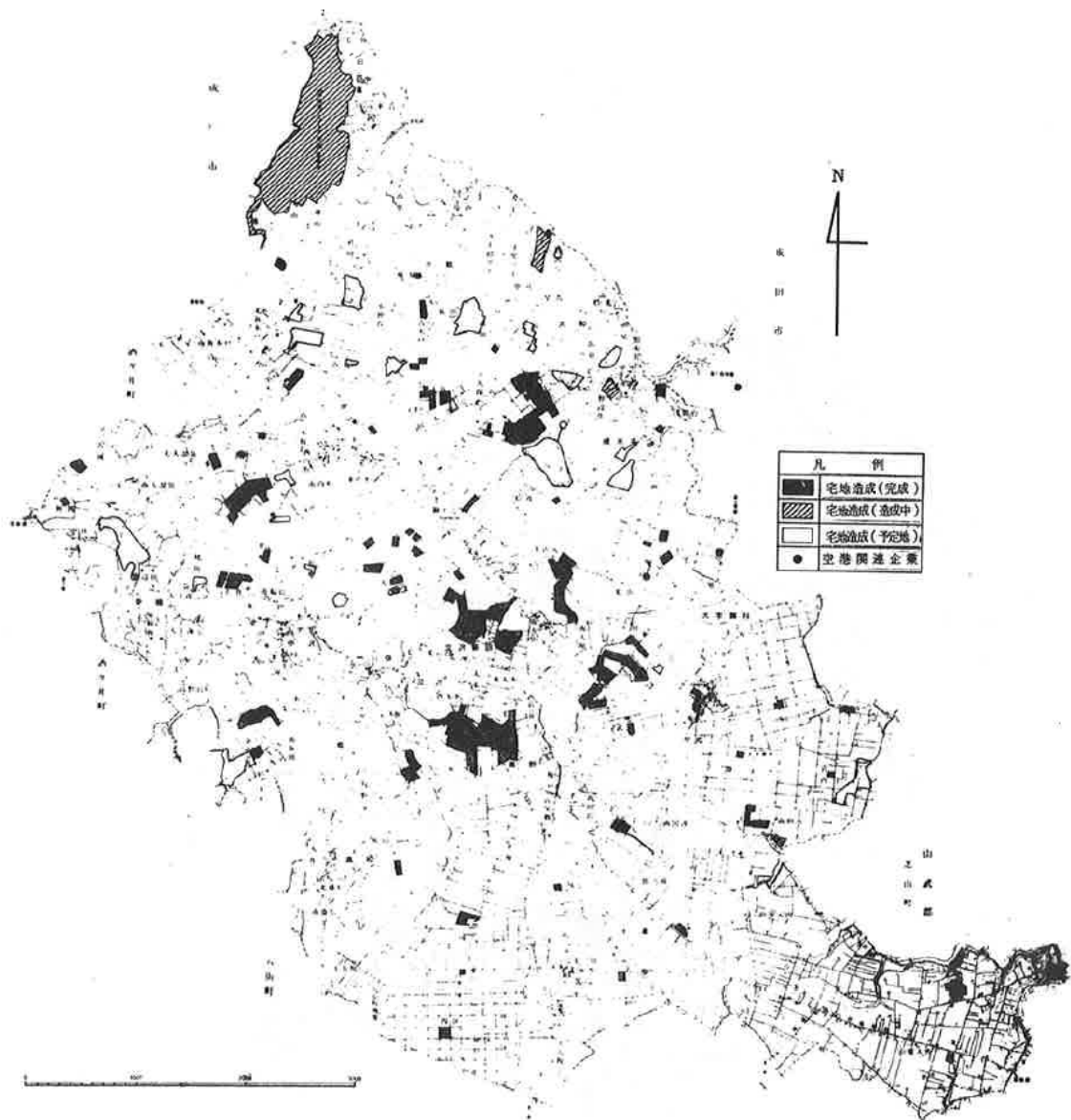


図 5-3 : 昭和 46-50 年までの宅地開発状況 (富里市資料より)

近郊整備地帯や都市計画区域の指定が遅れたことは①でも述べたが、成田市で線引き都市計画区域が先行して指定された昭和 45 年頃から農地転用が急激に増加した(図 5-2、5-3)。その後、旧建設省告示により区域区分を前提とする都市計画区域の指定で応急的に対応することとなったが、既に農業振興地域の指定が先行していたなどの理由から農林調整が長期化し、同じ成田都市計画区域を構成することとなる栄町より 2 年遅れることで区域区分が実現している。県は新都市計画法の施行とあわせて、「宅地開発事業の基準に関する条例」を制定し、都市計画区域外での 500 m²以上 1ha 未満の宅地造成事業を対象とした開発基準を定めていたが、同条例には立地コントロールの制限が定められていないため、都市計画区域が指定されるまでの間に住宅地や空港関連企業用地をはじめとする宅地開発が市内の随所で行われた(昭和 46 年からの約 5 年

間で同条例の確認を受けた事業のみでも 69 地区 295ha)。新空港建設にともなうインパクトは勿論のこと、都市計画区域の指定が遅れたことが、土地利用規制が緩かった富里市への開発流入へとつながり、都市計画区域指定以前からスプロール市街地（写真 5-1～3）が形成されてきたと考えられる。

その結果、区域区分された後は一定程度開発を抑制することができたものの、区域区分前に形成されたスプロール市街地で居住が進んだことにより、市街化調整区域を中心として人口が著しく増加した（図 5-4）。一方で、市街化区域は省令で定める既成市街地として指定するだけの密度及び集積のある地域が存在しなかったため、区画整理事業の実施を前提として全ての市街化区域を新市街地として 414ha 指定した。しかし、市街化区域内へ人口を計画通り誘導することができなかつたため（昭和 60 年の市街化区域内実人口 11.9 千人に対して、計画人口は 21 千人、一方で市街化調整区域は計画人口 14 千人に対して実人口は 28.3 千人）、住居系市街化区域の拡大実績はなく、区域区分後 10 年以上が経過した後も市街化区域の約 4 分の 1 以上が農地として存在していた。

b. 区域区分実施後の開発許可制度の問題

市街化区域内の開発許可については、近郊整備地帯の指定により許可を必要とする面積規模が引き下げられたことを高く評価している。同市は、一部区域を除き雨水排水施設が未整備であることから、法 32 条協議（公共施設管理者の同意に関する協議）によって雨水貯留施設の設置について指導ができ、さらには駐車場、緑地、ゴミ置場、消防利水施設等の確保についても、事業者と法的に協議、指導できることを大きなメリットとして挙げている。

その反面、区域区分実施後の開発許可制度の運用には課題を指摘している。平成 12 年の法改正にともない、平成 13 年 10 月に県が「都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例（下枠内）」を制定したことで、県内の市街化調整区域の開発許可制度

都市計画法に基づく開発行為等の基準に関する条例

第二条 この条例において「既存集落」とは、市街化調整区域において、次の各号のいずれかに該当する地域をいう。
一 半径百五十メートルの範囲内に四十以上の建築物（二十以上の建築物が市街化調整区域内に存している場合において、市街化区域内に存するものを含む。次号において同じ。）が連たんしている地域
二 敷地間の距離が五十五メートル以内で四十以上の建築物が連たんしている地域であつて、当該建築物の敷地からの距離が五十五メートルの範囲内であるもの
・・・（第二号以下略）・・・

第三条 法第三十四条第十一号の条例で指定する土地の区域は、次の各号のいずれにも該当する土地の区域とする。
一 開発区域の面積が五ヘクタール未満の土地の区域であつて、当該開発区域の全部が市街化区域（工業専用地域及び地区計画により住宅の建築ができない地域を除く。）から一・一キロメートルの範囲内に存するもの
二 既存集落内の土地の区域
三 政令第八条第一項第二号ロからニまでに掲げる土地の区域を含まない土地の区域
一部改正〔平成一九年条例六五号〕

（法第三十四条第十一号の条例で定める予定建築物等の用途）

第四条 法第三十四条第十一号の開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障があると認められる用途として条例で定める予定建築物等の用途は、建築基準法（昭和二十五年法律第二百一十号）別表第二（ろ）項に掲げる第二種低層住居専用地域内に建築することができる建築物の用途以外の用途とする。

が緩和された。これにより、市街化区域（工業専用地域を除く）から 1.1km の範囲内で一定の要件に該当する既存集落に限り、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。しかし、同市の市街化区域は都市計画区域全体の 1 割に満たないものの、その指定形態が路線型となっていることに加えて、成田市や酒々井町との境界で隣接市町の市街化区域が指定されていることから、1.1km の対象範囲は富里市内の市街化調整区域の半数近い 2,413ha にも及ぶ。さらに、明治期に開墾地として開拓されてきた同市の農村地域は集落が散在していることに加えて、前述した都市計画区域が指定される前に発生したスプロール市街地によって、連担の取れる範囲を確保することが比較的容易となっている（図 5-4）。また、同条例の施行にともない廃止された既存宅地制度と異なり、線引き以前の宅地に限定せず農地に対しても、その緩和措置が拡大した。

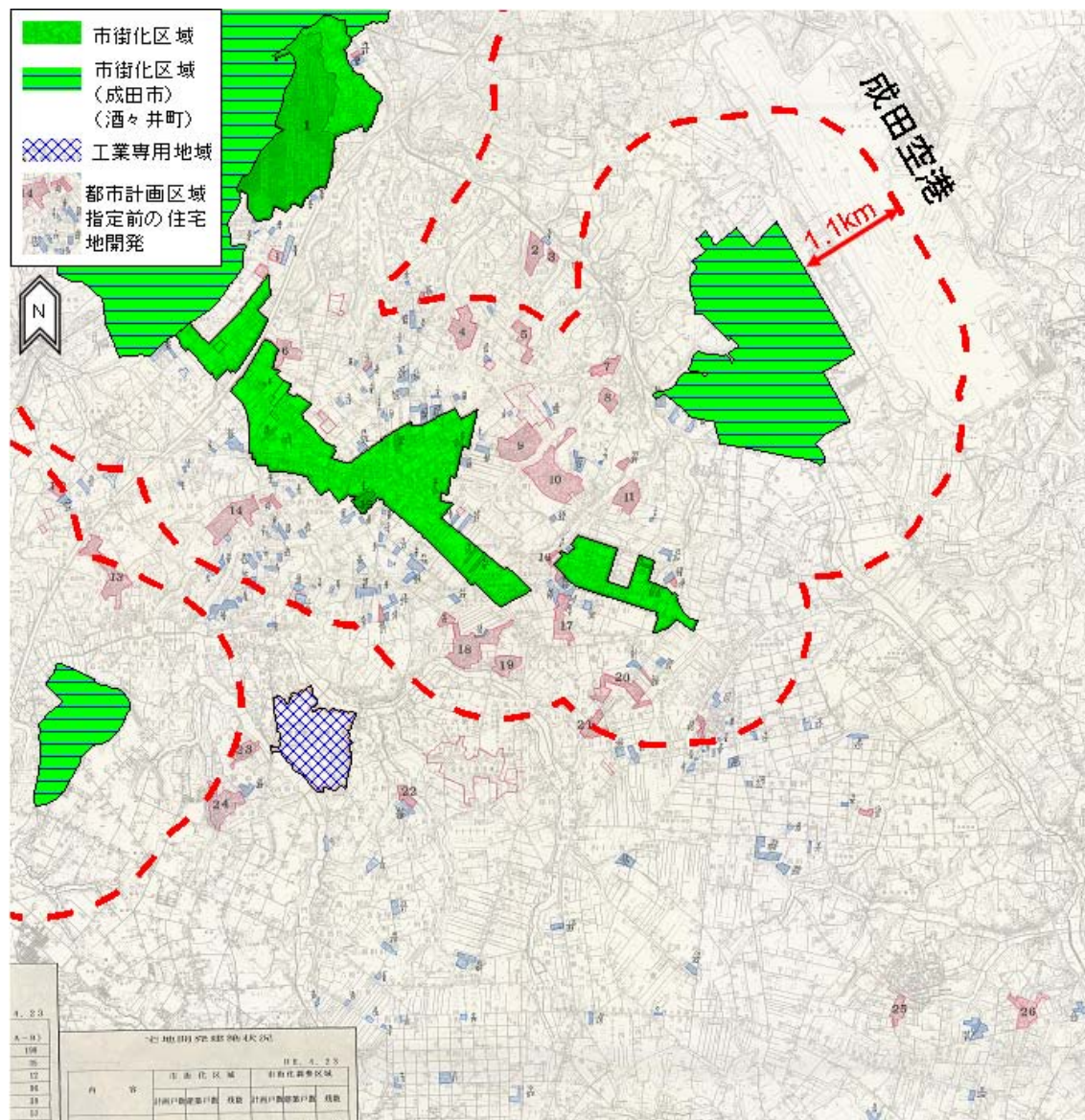
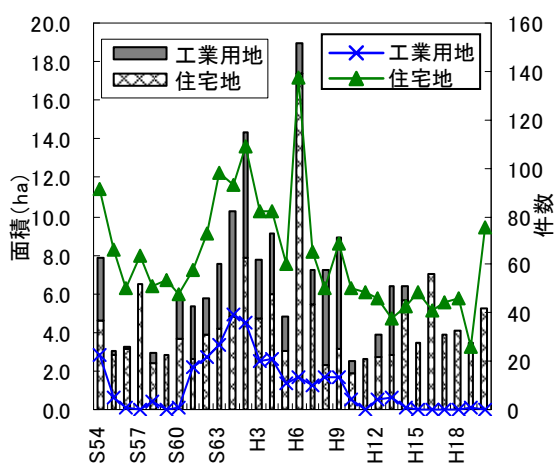


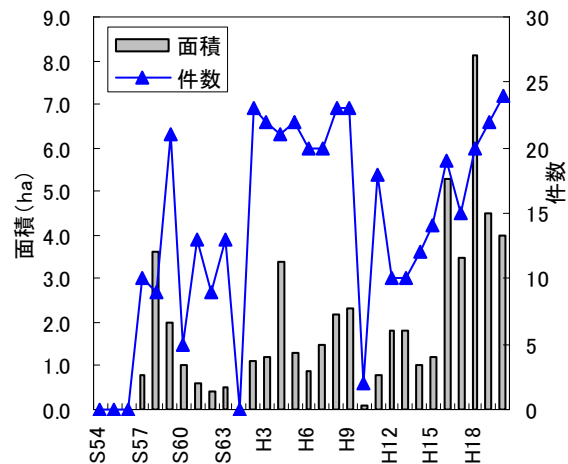
図 5-4: 市街化区域から 1.1km の範囲にある都市計画区域指定前の住宅地開発 (富里市資料より)

同市全体での住宅地・鉱工業用地としての農地転用は、バブル期の増加傾向と平成6年にピークが確認され、それ以後は減少した。その反面、市街化調整区域内の開発許可は同条例が施行された平成14年以後、許可件数、許可面積ともにほぼ増加傾向にあることが窺え、開発許可制度の緩和が少なからず影響していることが考えられる(図5-5)(図5-6)(写真5-2④⑤⑥)。区域区分の適用や市制施行後の宅地並み課税等を背景として、市街化区域内農地は順調に減少しているものの、平成18年以後は緩やかな減少となっている(図5-7)。市はこうした残存農地の状況(図5-8)(写真5-3②③)についても、この開発許可制度の緩和が一要因であると認識している。



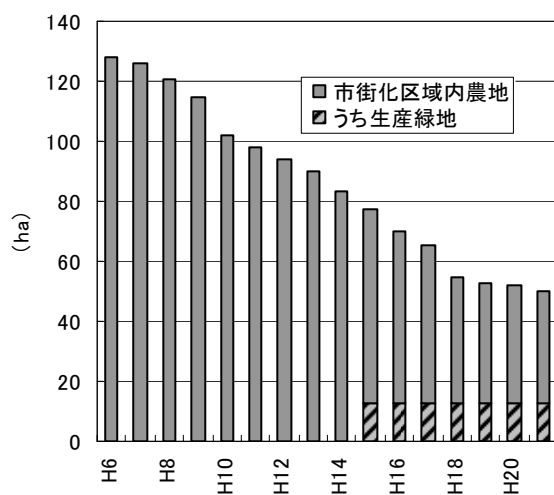
(千葉県土地利用転換動向調査より作成)

図 5-5：富里市の農地転用推移



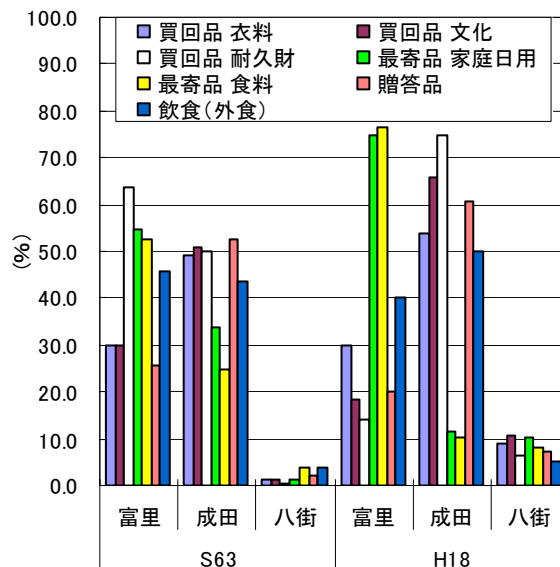
(千葉県土地利用転換動向調査より作成)

図 5-6：市街化調整区域の開発許可推移



*工業専用地域の市街化区域が新規に指定されたH5より
(富里市資料より作成)

図 5-7：市街化区域内農地の推移



(「千葉県の商業」より作成)

図 5-10：富里市の購買率変化

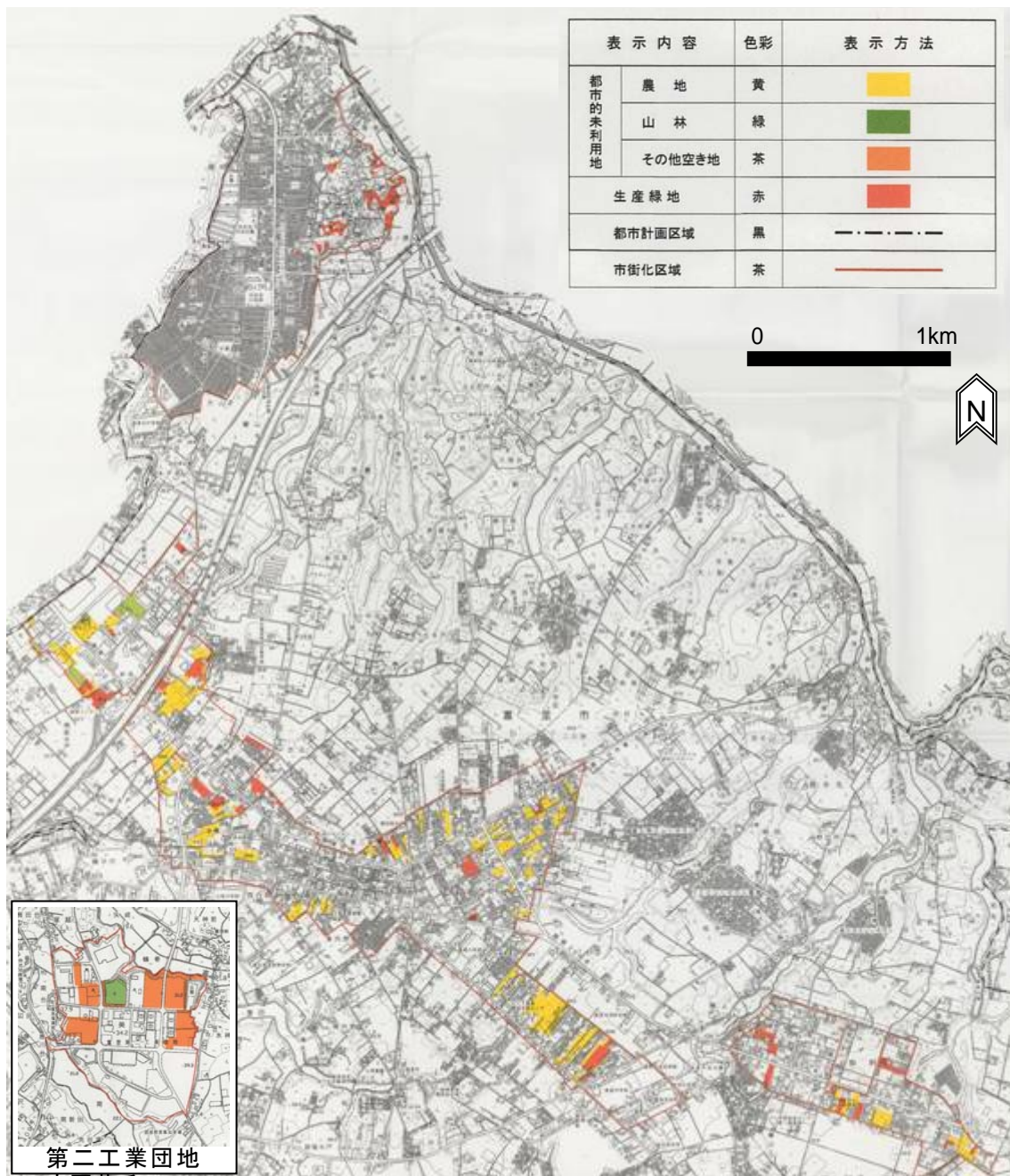


図 5-8：市街化区域内農地等の都市的未利用地と生産緑地の分布（富里市資料より）

c. 隣接する都市計画区域との問題

平成2年に近郊整備地帯の指定を受けたが、市南部に隣接する八街市は都市開発区域を含めた政策区域が指定されることはなく、区域区分に関する旧建設省からの告示を受けることも無かった。かつて区域区分の適用について、議会で否決された経緯もあり、同市の都市計画区域は非線引きの状態となっている。その結果、国道409号沿道の用途地域無指定地域で大規模商業施設が立地し（図5-9）、大規模小売店舗の届出面積は、富里市の0.88㎡/人に対して、八街市は1.04㎡/人と上回っている。

同市は成田市を中心とする商圏に属しており、平成18年度の調査では主な購買先は自市(買回品23.7%、最寄品75.7%)と合併前の成田市(買回品61.1%、最寄品10.7%)に集中している。近年は、非線引きの八街市での商業施設立地にともない、第3の購買地区として八街市での購買率が上昇している(図5-10)。富里市内の最寄品の購買先が増加した現在においても、市は地元購買率の低下を懸念しており、特に市街地から遠方で市街化調整区域に指定されている市南部の住民の購買先が市外へ流れている状況を問題視している。このように、土地利用規制格差による弊害が大都市圏フリンジにおいても生じていることが窺える。



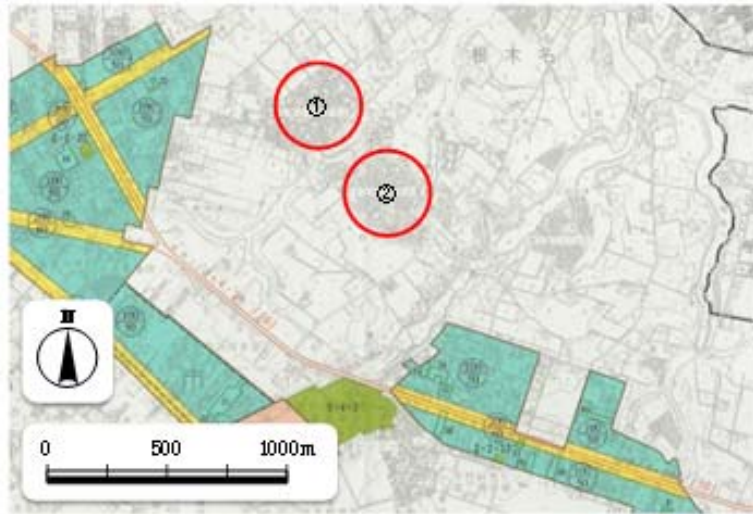
図5-9：線引き都市計画区域外（八街市）で立地した大規模小売り店舗

④特定市街化区域農地の適用

平成 14 年に市制を施行したことで、市街化区域内農地は近隣の成田市より遅れて宅地並み課税の適用を受けている。これにともない、同市は平成 14 年 11 月に 42 地区 12.5ha の農地を生産緑地指定している（図 5-7）（図 5-8）。つまり、市制施行を契機とした地元農家への課税対策として、生産緑地制度が適用されていることが窺える。

近郊整備地帯縁辺に位置しながらも人口増加が続いている自治体ではあるが、住宅需要の都心回帰が進み大都市圏における住宅地供給の必要性が乏しいため、同市は特定市街化区域農地として宅地並み課税とすることの必要性に疑問があると指摘している。また、農地所有者からすれば、この制度が宅地並み課税対策として運用している側面が強く、制度の趣旨が理解されつつも、都市的土地利用を望む所有者が増加している現状があるとしている。将来、生じうる農地の買取についても、財政的余力を懸念する以前に、公共用地として買い取る位置づけもないとしている。

このように、宅地需要の低迷といった将来的に想定される問題や生産緑地制度が消極的理由によって適用されていること等、都市化が比較的進んでいる自治体であっても特定市街化区域農地としての課税の適正化に対して肯定的に受け止められてない実態が窺える。



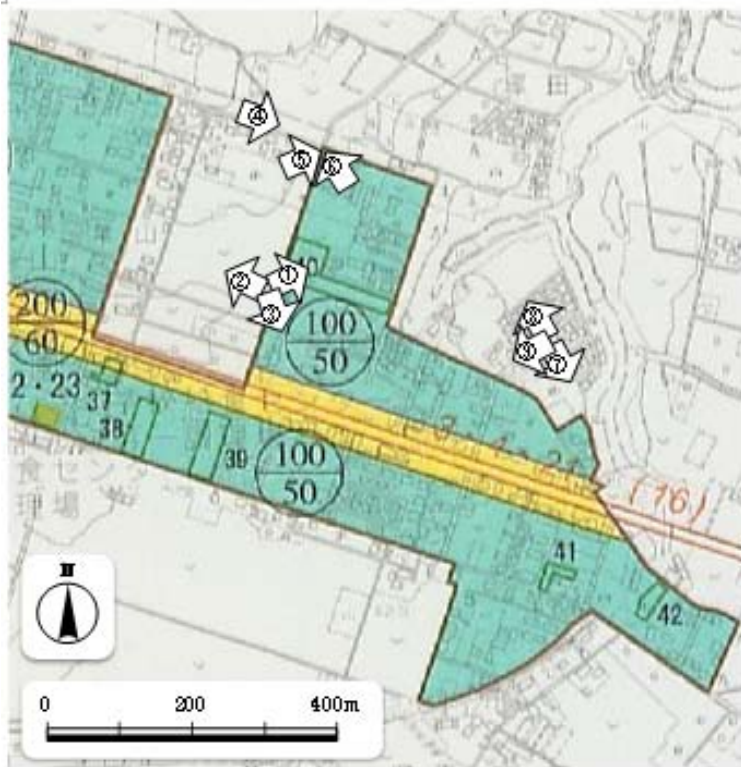
①東七条ニュータウン



②ファミリータウン富里



写真 5-1 : 都市計画区域指定前の開発地①②



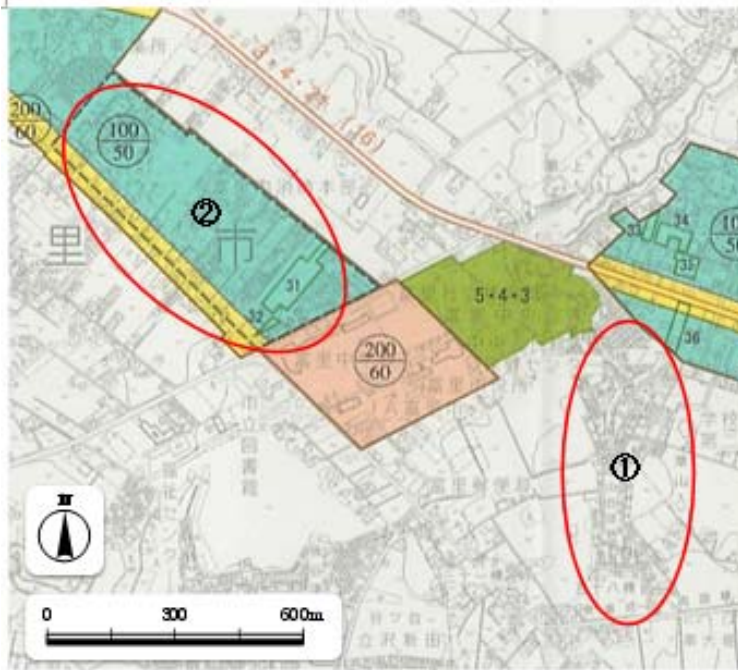
市街化区域-市街化調整区域境界



市街化調整区域の開発



写真 5-2 : 34 条 11 号の条例による開発④⑤⑥と都市計画区域指定前の開発地⑦⑧⑨



①葉山台第一団地



②市街化区域－農地



③市街化区域－低未利用地



写真 5-3 : 都市計画区域指定前の開発地①と市街化区域内未利用地②③

(2) 亀岡市（都市計画区域内）

①近郊整備区域と都市計画区域の指定

同市の都市計画区域は、昭和 25 年に旧法の都市計画区域の当初指定、昭和 32 年の市全域の指定の後、昭和 40 年に近郊整備区域が指定され、区区分すべき都市計画区域として、同じく近郊整備区域に指定されていた南丹市の一部（旧八木町、旧園部町）とともに昭和 46 年 12 月に当初線引きがされている（表 5-2）。

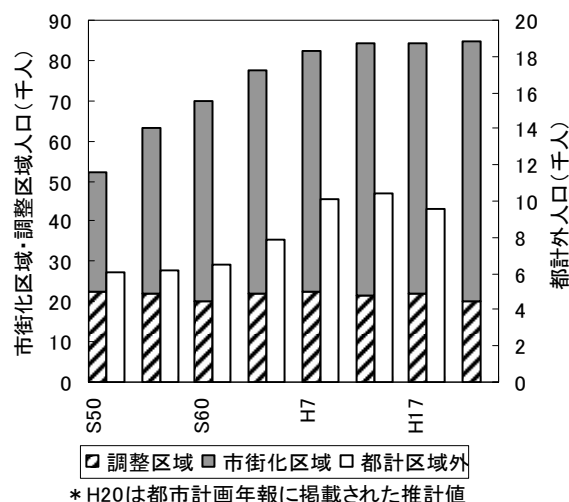


図 5-10：亀岡市都市計画区域内外の人口推移

表 5-2：亀岡市での政策区域及び都市計画区域に関する主な動き

年次	都市計画区域内での主な動き (亀岡地区他右記以外の地区)	都市計画区域外での主な動き (西部・南部地区の6町)
S25	旧法に基づく都市計画区域指定	
S32		旧法に基づく都市計画区域指定
S40.5	近畿圏整備法制定にともなう近郊整備区域の指定	
S46.12	都市計画区域、市街化区域(948ha)、調整区域の指定	都市計画区域から除外
S55.9		6町の自治会長に都計区域編入について説明(第1回)
S58.9		6町の住民に都計区域編入について説明
S58.10		6町の都計区域編入見送りが確定 →各自治会へ意見の提出及び開発委員会(仮称)設置を依頼
S59.6	区区分見直し(市街化区域1013ha)	
H2.9		6町の住民に都計区域編入について説明(第2回)
H2.10		部落解放同盟犬甘野支部が都計区域編入反対の要求書提出
H2.12		西別院町自治会及び部落解放同盟犬甘野支部が都計区域編入反対の陳情書提出
H3.5		畑野町住民が都計区域編入反対の嘆願書提出
H3.7		6町の都計区域編入見送りが確定
H4.5	区区分見直し(市街化区域1023ha)	
H4.12	生産緑地地区第1号指定(157地区41.1ha)	
H7.9	区区分見直し(随時見直しで市街化区域1027ha)	
H8.5	用途地域の指定換え	
H12.6	区区分見直し(市街化区域1032ha) 大井町南部地区での特定保留区域の指定	
H13.11		6町の自治会長に都計区域編入について説明(第3回)
H14.1	亀岡市都市計画マスタープラン策定	
	大井川南部地区を市街地拡大検討地区に位置づけ 優先的市街化、区画整理事業等を活用した市街地形成	計画的な土地利用の誘導を乱開発防止 住民と共に都市計画区域の指定を前提とした検討
H14.3		西部地区4町の副自治会長に都計区域編入について説明
H14.6-7		市長懇談会
H15.3		道路幅員等の現地調査
H18.3	法34条11号の区域指定	
H19.11	区区分見直し(市街化区域1060ha) 大井町南部地区での市街化区域編入(1低層暫定用途指定) 大井町南部土地区画整理事業の都市計画決定	
H21.6	大井町南部土地区画整理事業の事業認可	

(亀岡市資料等を参考に作成)

当時指定された市街化区域は 948ha であり、昭和 50 年の市街化区域人口密度（工業地域・工業専用地域を除く）は、34.4 人/ha と非常に低密であったが、市街化区域の拡大を限定し、かつその区域内に人口を収容することで、市街化区域内人口を一貫して増加させてきた（図 5-10）。その結果、平成 17 年の市街化区域を 1032ha に止め、人口密度を 64.3 人/ha と比較的高い水準まで上昇させている。

②用途地域の都市計画決定権

同市は、近郊整備区域における用途地域の府決定について、広域性を確保する面で有効であるが、市町村の立場としては社会経済情勢の変化に対応した柔軟かつ迅速な都市計画対応を検討することも必要であるとし、現行制度の運用上の課題も指摘している。府が策定する都市計画区域マスタープランや近年制度化した京都府地域商業ガイドラインといった制度が既に創設されていること等から、用途地域の種類を決定する考え方の相違など、同市では用途地域決定時の土地利用調整上の問題は生じていない。しかし、都市計画を決定する側（決定する府とそれに同意する国土交通大臣）のスケジュールが遅れる場合は、土地区画整理事業に影響が出ることがあり、これが利害関係者（企業等誘致する自治体だけでなく進出企業等）にとって不利益となるケースがあるとしている。

同市では、軽微なものも含めると過去 11 回にわたり、京都府決定による用途地域の見直しを行っており、近年の大規模な見直しは平成 19 年の区域区分の見直し時に行われている。JR 亀岡駅から北西に約 3km の位置にある大井川南部地区は、以前の区域区分の見直しで住居系、商業系の土地利用を想定した特定保留区域に指定されており、その後策定された市町村マスタープランでも、優先的市街化を図るべき区域として位置付けられている（図 5-11）。平成 19 年の区域区分の見直しの際には、その特定保留区域内において組合施行による大井町南部土地区画整理事業（31.1ha）が都市計画決定され、あわせて第一種低層住居専用地域（28ha）が暫定的に指定されている（図 5-12）。土地区画整理事業が具体化したことを受けて平成 21 年に事業認可されており、京都府地域商業ガイドラインにより特定大規模小売店舗誘導エリアに位置付けられている地区東部を商業系、工業団地と接している地区北西部を工業系、他を住居系の土地利用とする複合的開発とし、平成 22 年度末に本用途を決定する予定で作業が進められている。しかし、その本用途の確定作業が半年程度遅れている状況にあり、土地区画整理事業やその確定とあわせて策定する予定の地区計画との調整に支障をきたしている。



図 5-11：市町村マスタープランでの大井川南部地区

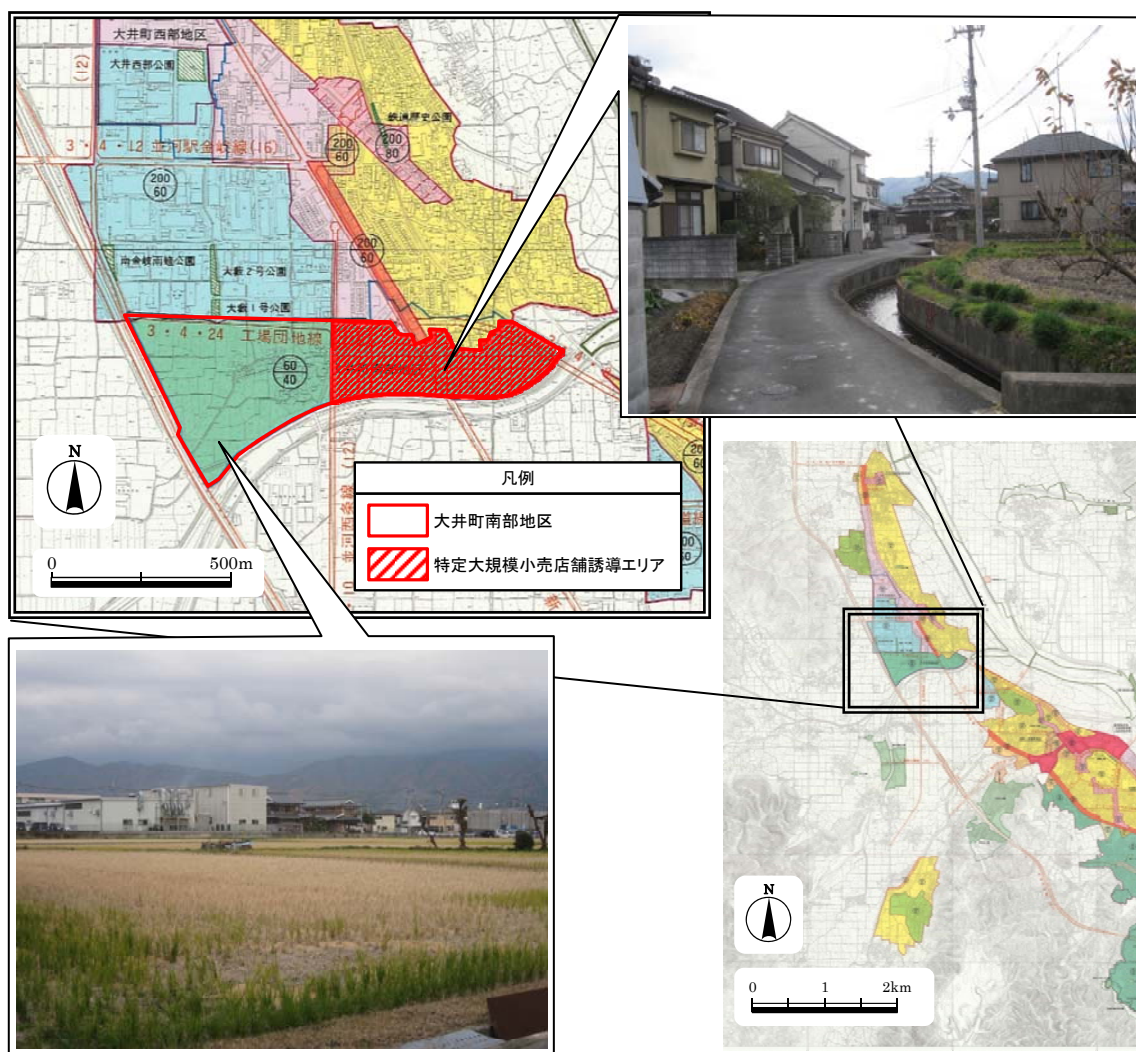


図 5-12 : 大井川南部地区

②区域区分制度と開発許可制度

同市は、近郊整備区域の指定により義務付けられている区域区分制度について、その必要性を認識している一方で、その運用上の課題も指摘している。ただ、市街化調整区域でのスプロールを懸念した富里市と異なり、市街化調整区域での開発規制が厳しいことを挙げている。

前述したように、人口増加の受け皿は主に市街化区域であったため、市街化調整区域の人口は、ほぼ横ばいで推移している。ピーク時の平成7年からは約0.7千人程度減少し、平成20年の推計でも20千人を下回る(図5-10)。市街化調整区域内の開発許可実績についても、平成に入って以後は富里市を下回っており(図5-11)、バブル期以後は件数及び面積とも低い水準を推移している(図5-12)。人口減少を未だ経験していない大都市圏の都市計画区域であっても、開発規制に起因する市街化調整区域の活性化の課題を指摘している。