

こうした中で同市は、京都府が制定した法第34条第11号に規定する条例「都市計画法に基づく開発許可等に関する条例（平成16年）」（下枠内）で定める区域指定を県に申し出たことで平成18年3月に同区域の指定が実現し、市街化調整区域内での開発許可制度の運用が一定程度緩和されている。しかし、市街化区域の3.4%（34.9ha）の指定にとどまっているため（図5-13）、実際の開発許可件数、面積も富里市ほど増加していない。限定緩和にとどまっているが、市はこの緩和制度の有効性を評価しており、同条例の区域についても、市街化調整区域のスプロールや区域区分制度の運用に影響しない範囲で、概ね市の原案通り指定できたとしている。

都市計画法に基づく開発許可等に関する条例

第二条 法第34条第11号に規定する条例で指定する土地の区域（以下「指定区域」という。）は、次の各号のいずれにも該当するもののうち知事が指定する土地の区域とする。

- (1) 自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成している土地の区域であって、その全部又は一部に市街化区域から300メートル以内に存する土地を含むものであること。
- (2) 敷地間隔が50メートル以内にある50以上の建築物が連たんしている土地の区域（連たんする建築物に市街化区域に存する建築物を含む場合においては、当該連たんしている建築物のうち25以上が市街化調整区域に存するものに限る。）であること。
- (3) 道路が、環境の保全上、災害の防止上、通行の安全上又は事業活動の効率上支障がないものとして規則で定める幅員で当該区域内に適当に配置され、かつ、当該区域外の規則で定める幅員の道路に接続している土地の区域であること。
- (4) 排水施設が、当該区域内の下水を有効に排出するとともに、その排出によって当該区域及びその周辺の地域に溢水等による被害が生じないような構造及び能力で適当に配置されている土地の区域であること。
- (5) 給水施設が、当該区域について想定される需要に支障を来さないような構造及び能力で適当に配置されている土地の区域であること。
- (6) 市街化区域の計画的な市街化に支障がない土地の区域であること。
- (7) 都市計画法施行令（昭和44年政令第158号）第8条第1項第2号ロからニまでに掲げる土地の区域として規則で定めるものを含まない土地の区域であること。

・・・（第二項以下略）・・・

第三条 法第34条第11号に規定する条例で定める環境の保全上支障があると認められる予定建築物等の用途は、建築基準法（昭和25年法律第201号）別表第2(ろ)項に掲げる建築物の用途以外の用途とする。

・・・（但し書き以下略）・・・

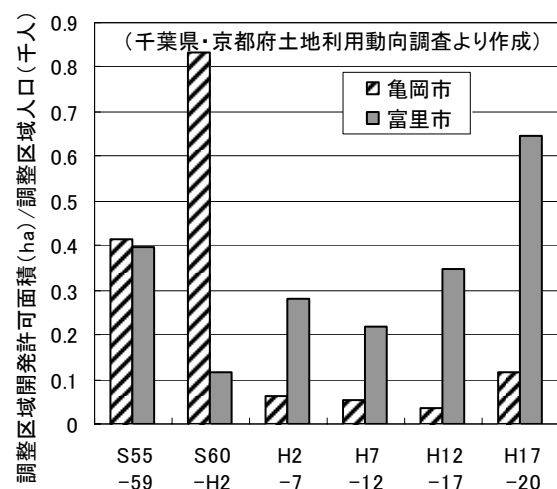


図5-11：富里市と亀岡市の調整区域開発許可比較

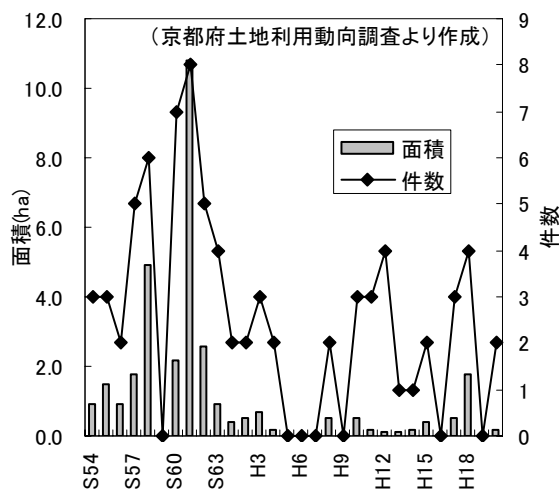


図5-12：市街化調整区域の開発許可推移

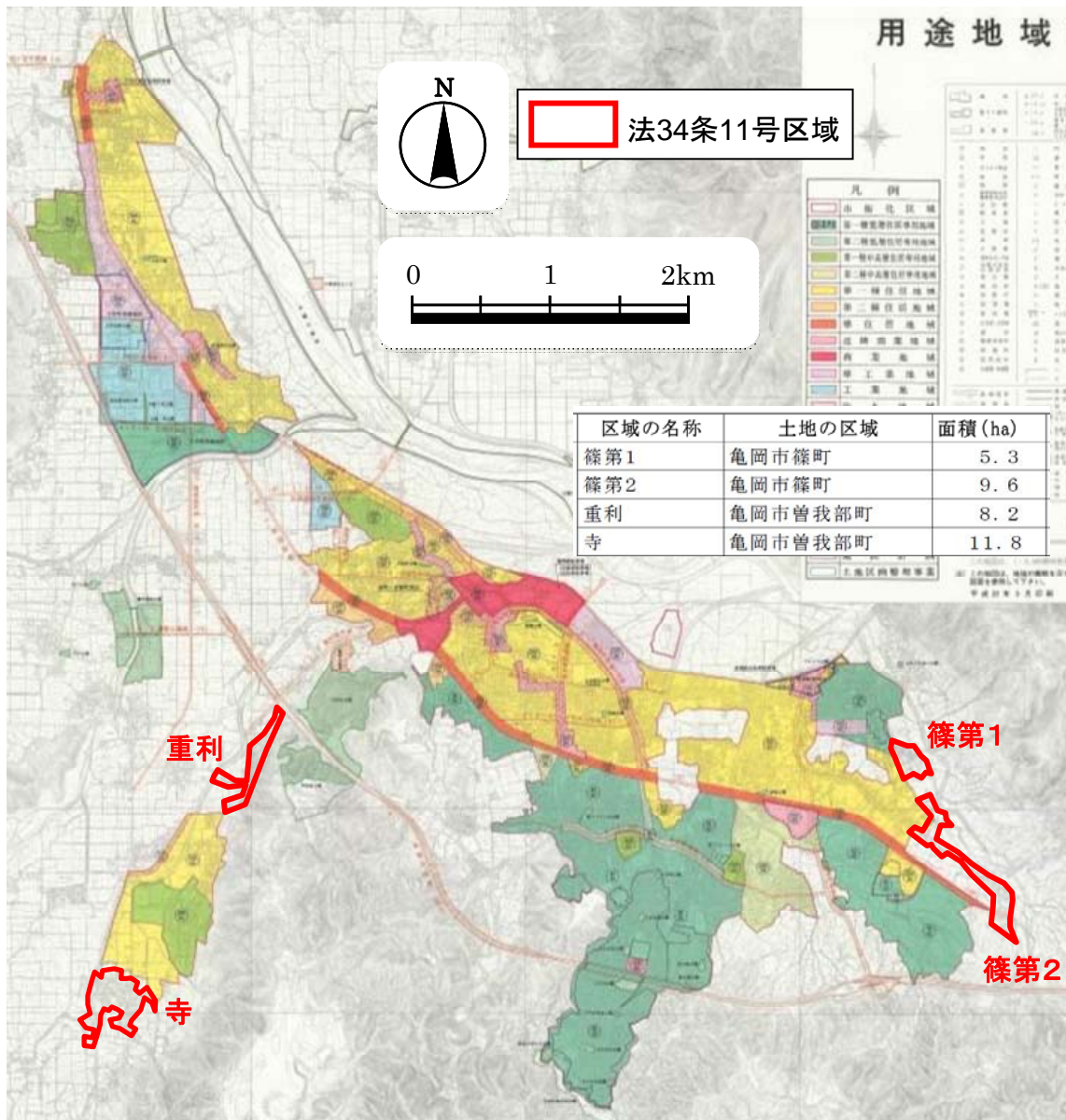


図 5-13 : 亀岡市法 34 条 11 号区域

また、区域区分の義務規定によるもうひとつの課題として、隣接する都市計画区域外との関係を指摘しており、これについては次節にて論じる。

#### ④特定市街化区域農地の適用

同市の市街化区域内農地は、同市が従来から近郊整備区域に指定されていたため、平成4年からの固定資産税等の課税の適正化等の措置によって、特定市街化区域農地として宅地並み課税の適用を受けている。そして、あわせて改正された生産緑地制度を適用し、平成4年12月に157地区41.1haの農地を生産緑地指定している(図5-14)。前述したように、同市は市街化区域内人口が増加傾向にあったことなど、市街化区域内での宅地化が進んできたことで、市街化区域内農地は市街化区域の1割程度の水準にまで低下し、生産緑地の指定が約3割にまで上昇した。

同市は、市街化区域内での土地利用転換が進められ都市計画上の課題が生じていないことなどから、宅地並み課税の適用についてその必要性を認識している。また、買取制度についても、公共事業の見通しが立たなければ、買取申し出を受けても事業用地として買取することはないため、財政に与える影響も懸念されていない。

しかし、営農継続義務や同一都市計画区域で納税猶予の免許条件がことなることなど、生産緑地の現行制度に限界を感じており、実際に上昇させてきた生産緑地指定率も、近畿圏平均の約6割には至っていない。

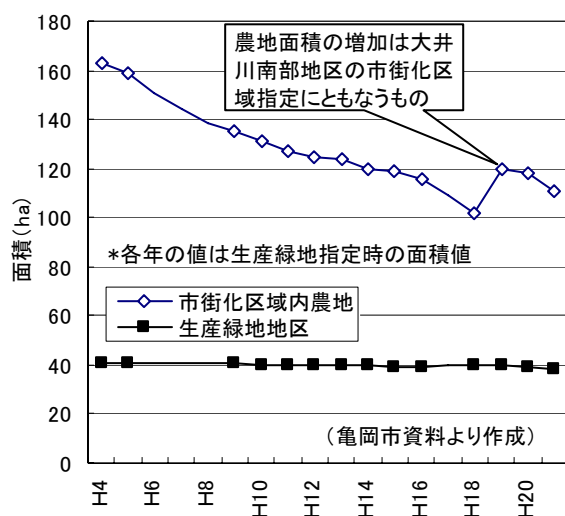


図 5-14 : 市街化区域内農地及び生産緑地地区の推移

## 5-2. カテゴリ d に属する人口減少自治体

ここでは、近郊整備地帯等縁辺に位置するカテゴリ d の加須市（線引き都市計画区域内）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) 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 29 年に旧法による都市計画区域が旧加須市ではじめて指定された。昭和 40 年代に入り、首都圏整備法の改正を受けて政策区域の前身である市街地開発区域が細分化され、同市とその周辺の自治体は近郊整備地帯として指定された。その後、新都市計画法の施行を待たずして、近隣の旧騎西町が加須都市計画区域に、旧大利根町が幸手都市計画区域に指定され、昭和 45 年 8 月に当初線引きの都市計画決定がされている（表 5-3）。

表 5-3：加須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	線引き都市計画区域での主な動き (旧加須市、旧騎西町、旧大利根町)	非線引き都市計画区域での主な動き (旧北川辺町)
S29.5	市制施行と同時に当時の行政区域全域で都市計画区域を指定	
S33.1	旧大越村との合併にともない都市計画区域を拡大	
S41	<b>首都圏整備法改正にともない、改正前の市街地開発区域を近郊整備地帯として指定</b>	
S41.8	旧大利根町が幸手都市計画区域に編入	
S42.5	旧騎西町とあわせた広域の都市計画区域として拡大	
S45.4		農業振興地域の当初指定
S45.8	新法に基づく都市計画区域の指定、市街化区域(加須都計926ha、幸手都計旧大利根197ha)、調整区域の指定	農振法による土地利用コントロールを指すとして、都市計画区域指定の見送り
S46.12 ~S47.12	農業振興地域の当初指定 市街化区域の周辺等で農業振興地域の指定対象から除外された集落、農地が発生	
S48		第1次総合計画策定 首都圏整備計画の具体化による都市化の進展にともない、都市計画の指定を受けることを位置づけ
昭和50年代		区域区分に向けて調査を進めるものの、審議会、町議会等の議論で承認されず
平成初期		東武鉄道沿線で住宅地開発 大学キャンパスの建設構想
H7.11		非線引き都市計画区域として指定
H9.3	加須市第4次総合計画策定 H17目標人口10万人	
H10.10		第3次総合計画策定 線引きによる明確な土地利用計画の確立
H12.3		市町村マスタープラン策定 区域区分を前提とした都市計画の見直し
H14.7	埼玉県農業振興地域整備基本方針 市街化区域を除く全行政区域を農業振興地域指定予定地域として位置づけ	
H15.8	<b>法34条11号の区域の当初指定</b>	
H16.4	都市計画区域マスタープランの策定	
	加須都計区域目標人口98.4千人	<b>区域区分を必要とする都市計画区域として規定</b>
H19.3	加須市第5次総合計画策定 H27目標人口7万人	
H18	加須市都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例施行(事務処理市として開発許可権限委譲)	
H20		第3次総合計画後期計画 区域区分及び地域地区の検討
H21.3	合併協定項目に都市計画区域・都市計画の変更に関する事務の再編	
H22.3	合併による新市制施行 加須市住みよいまちづくり指導要綱の施行	

(加須市資料、ヒアリング調査等を参考に作成)

当時指定された市街化区域は 1123ha 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、31.5 人/ha と非常に低密であった。当時の人口急増と空前の開発ブームを背景として、埼玉県下で行われた当初の区域区分では、計画的な基盤整備より市街化区域の規模の確保が優先され、同市に限らず市街化区域の過大な設定が課題とされていた。こうした背景から、県は昭和 48 年に「線引き凍結宣言」を出し、その後は市街化区域の拡大抑制や暫定逆線引き制度を創設する等の対応がなされてきた。

同市でも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 5-15）。その結果、住居系の市街化区域の拡大を 153.5ha に止め、人口密度を 54.7 人/ha の水準まで上昇させている。

しかし、未だ首都圏からの開発圧力が高い県南部、中部にある自治体とは異なり、同市の都市計画区域人口は平成 12 年をピークとして微減し始めている（1.9 千人減少）。

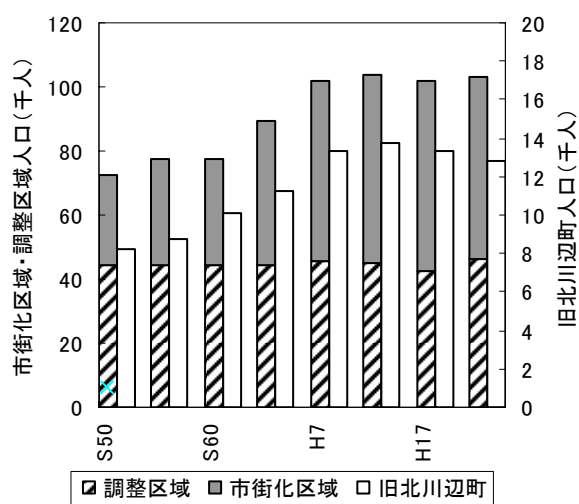


図 5-15：加須市都市計画区域内外の人口推移

## (2) 用途地域の都市計画決定権

同市は、用途地域の県決定について、首都圏近郊整備地帯の土地利用が不均衡とならないためには必要な規定であると認識している。

特に問題が生じなかったものの、かつて同市に隣接する別の都市計画区域で住居系の用途地域が大規模に指定されたことを踏まえて、県決定であったとしても市町村からの意見・要望が大きく影響するため、近郊整備地帯の土地利用に問題が生じる恐れを指摘している。産業系の用途地域については、隣接自治体への影響が大きいが、近年では圏央道沿線の自治体を対象に県が田園都市産業ゾーン基本方針を定めたことで、広域的な土地利用調整上の問題が避けられている点も評価している。

なお、平成 4 年法改正にともなう用途地域の指定換えでは、県が定めている基本指針や指定基準に則って実施したことで、一定の基準を確保した見直しが実現でき、県との間でも特に問題となる事象は生じなかったとしている。また、県から用途地域の見直し（商業地域と準工業地域の縮小）をするよう助言を受けており、それに沿う形で見直し作業が進められている。

## (3) 区域区分制度の義務規定と開発許可制度

区域区分の義務規定に対しては、前述の 2 自治体と同じく、その必要性を認識しつ

つも、運用上の課題を指摘している。しかし、人口増加が続いている富里市が市街化調整区域での市街化を問題視していたのとは逆に、同市は開発圧力や社会経済情勢の変化に対応した制度改正の必要性を指摘している。また、同市の土地利用制度等に関しては、以下のような取り組みや運用がされている。

#### ①旧加須市での人口フレームの確保

県北地域でも人口増加が著しかった当時に策定された総合計画は、非常に開発指向の強い計画であった。埼玉県が市街化区域の拡大を抑制する中で策定された旧加須市の第二次総合計画（昭和58年）では、平成7年の計画人口を7万人とし、市街化区域の規模も当時の市街化区域面積のほぼ倍にあたる1529ha（住居系995ha、商業系81ha、工業系453ha）を位置付けていた（図5-16）。さらに、第四次総合計画（平成8年）では、約700戸規模の駅前マンション開発等を背景として、計画人口を10万人に設定し、旧騎西町を含む加須都市計画区域の実人口や後に策定される都市計画区域マスタープランの目標人口をも上回る目標値として、旧加須市単独の目標人口が定められていた（図5-17）。

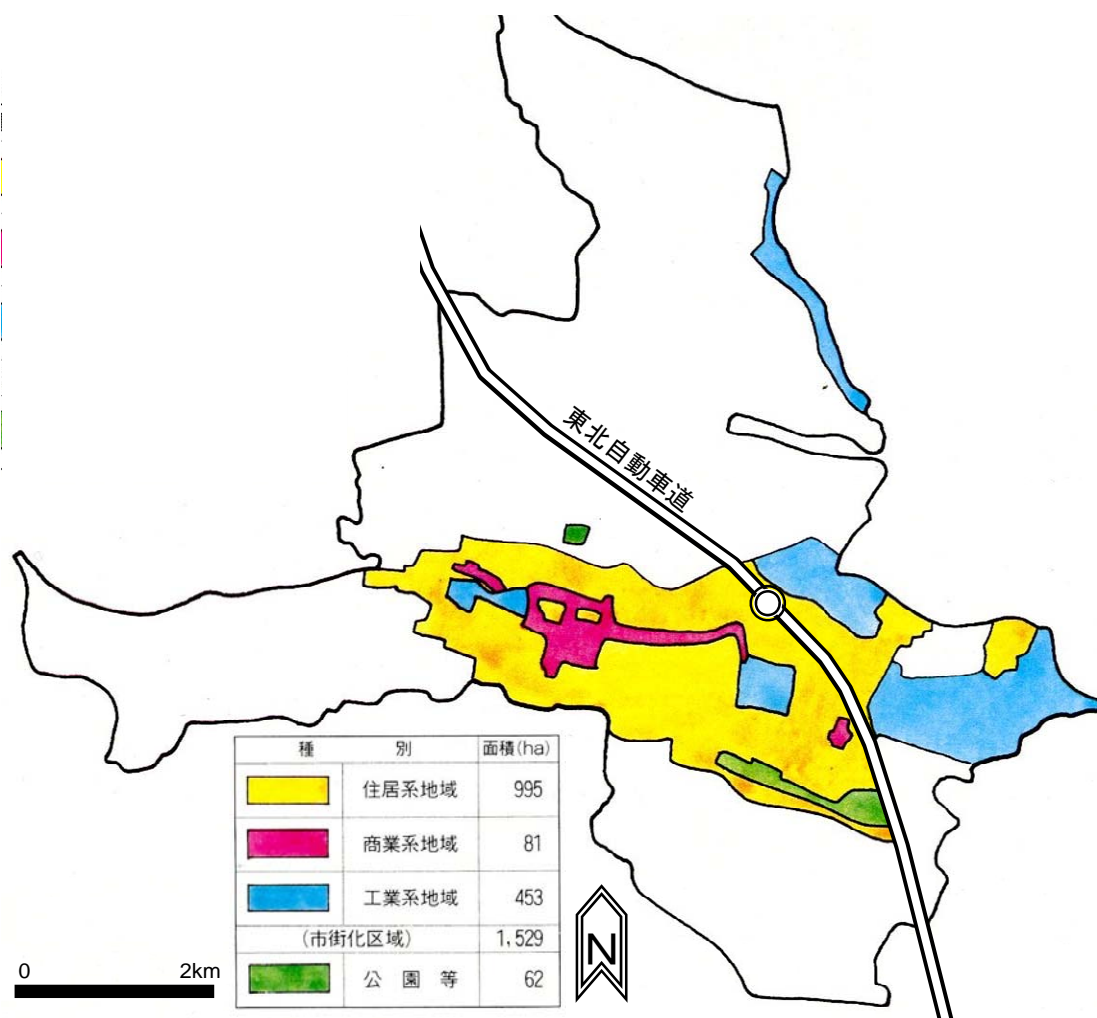


図5-16：加須市第二次総合計画で位置づけられた将来市街化区域（加須市第二次総合計画より引用）

その後、平成 18 年度に県が実施した市町村別の人口推計では、旧加須市の平成 27 年人口は 6.6 万人と推計され、ほぼ同時期に策定した市の第五次総合計画（平成 18 年）でも同様の推計値が示された。これを受けて、その第五次総合計画では目標人口を第四次の計画より大幅に下方修正させている。しかし、減少傾向を示す推計値が示され、かつ既に人口減少が始まっていたにもかかわらず、最終的に

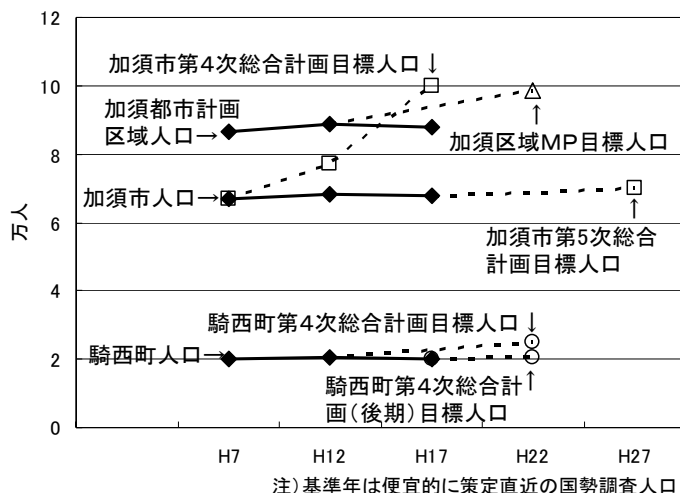


図 5-17：加須都市計画区域で定められた目標人口

は第五次総合計画の目標人口を 7 万人の微増とする目標値が設定されている。その根拠として第五次総合計画上では、都心への通勤圏に位置していることに加えて、開発許可制度を緩和した都市計画法の改正により、住居系開発の可能性が広がっていることを勘案したものであると定めている（下枠内）。

## ②人口の目標値

ここ数年の人口増減に基づく人口推計によると、平成 27 年の人口は 6.6 万人程度と推計されますが、本市が都心から 50km 圏にあり都心への通勤も可能であることや都市計画法の改正により住居系開発の可能性が広がっていることなどを勘案し、本計画の目標年次である平成 27 年の目標人口を 7 万人に設定します。

この目標人口を実現するためには、各世代に対する就業支援や生活環境の改善、子育て支援等の施策を充実させ、まちの魅力度、特に暮らしの場としての魅力度・安心度を高めていく必要があります。

（加須市第五次総合計画より引用）

## ②農振地域除外区域の確保

新都市計画法の翌年に制定された農業振興地域整備法を受けて、都市計画法の当初線引きがされた翌年には農業振興地域が指定された。旧加須市では、昭和 47 年の 1 月に農業振興地域が指定され、昭和 49 年 3 月の農用地利用計画の策定により農政側でも区域区分がされている。

この農業振興地域が指定された当時、先行して市街化区域に指定されていた区域は、法令で定める基準より、農業振興地域を指定できない区域として明確に定められていることから、農業振興地域に指定されなかった。一方で、市街化区域に指定された区域以外でも、農業振興地域の指定基準に該当しないとの判断で農業振興地域の指定対象から除外されている区域が存在する。埼玉県下では平野部の市街化調整区域であっても、農業振興地域の指定を受けていない領域が広く存在しており、現在でも約

23.6万ha存在している。もちろん、加須市が位置する北埼玉郡地方でもその存在が確認できる（図5-18）。こうした領域が河川、ゴルフ場等のレジャー施設、工業団地等の大規模計画開発地など、農業、農村の振興を図るべき地域として明らかに該当しない領域であれば、その存在を当然の事象として受け止めることができる。しかし、ここで注目すべきは、この領域が農地や集落といった土地利用がされており、市街化区域の周辺に存在していることである。

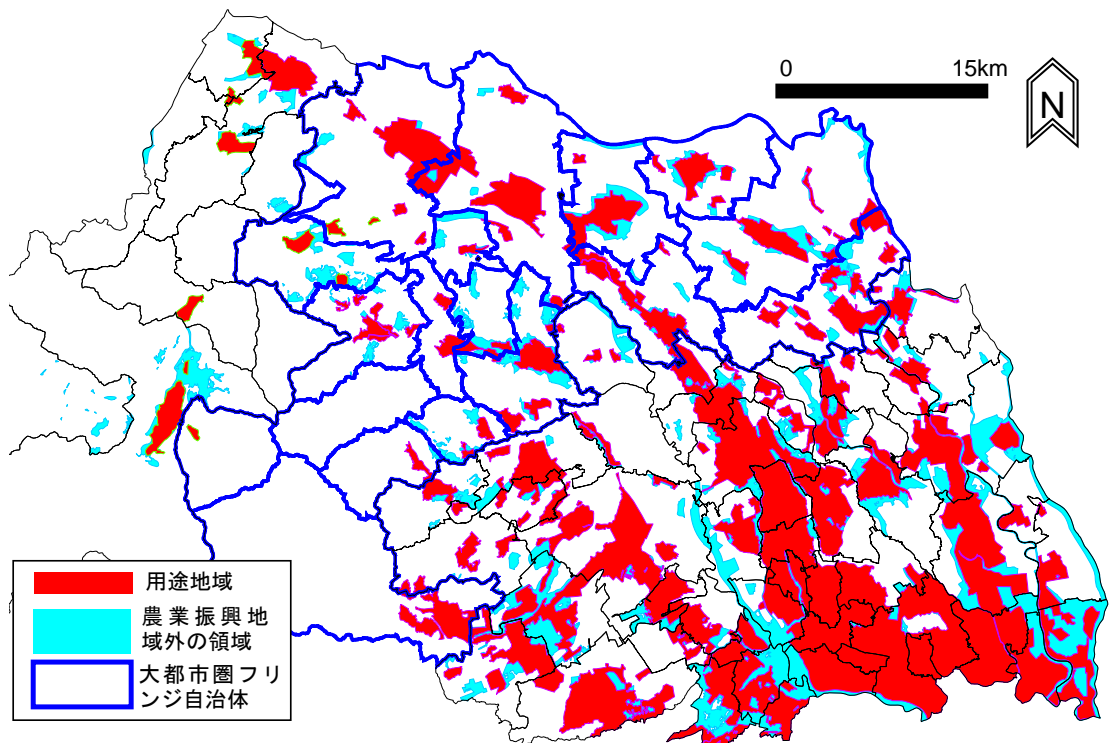


図5-18：市街化調整区域（非線引き用途白地を含む）内にある農業振興地域外の領域

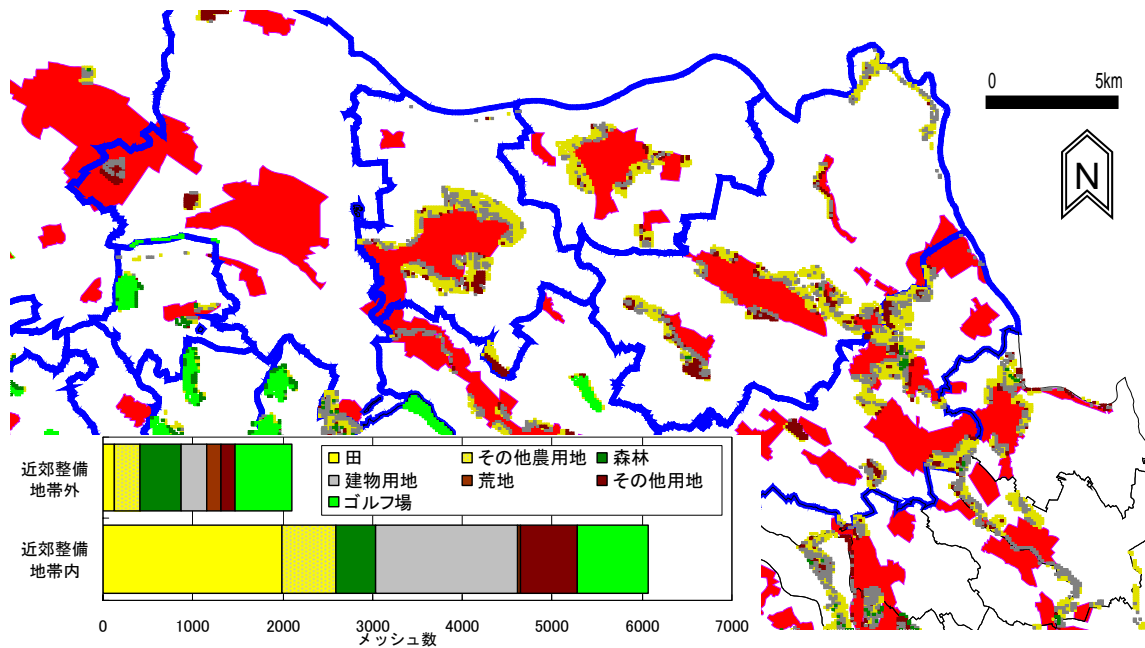


図5-19：大都市圏フリンジ自治体における農業振興地域外の土地利用現況



この領域について、本研究の対象自治体である埼玉県内の近郊整備地帯縁辺自治体と外縁自治体を対象とし、土地利用細区分メッシュデータを用いて土地利用現況を分析したところ、約4割程度が農地である（図 5-19）。建物用地と判定されたメッシュについても、農村集落である場合も想定され、これらの土地が農用地区域どころか農業振興地域すらも広く指定されていないということを裏付けている。旧加須市では、東北自動車道加須 IC を中心とする市街化区域周辺をはじめとして、市役所の西側、旧騎西町と接する一団の農地等でその存在が確認できる（図 5-20）。

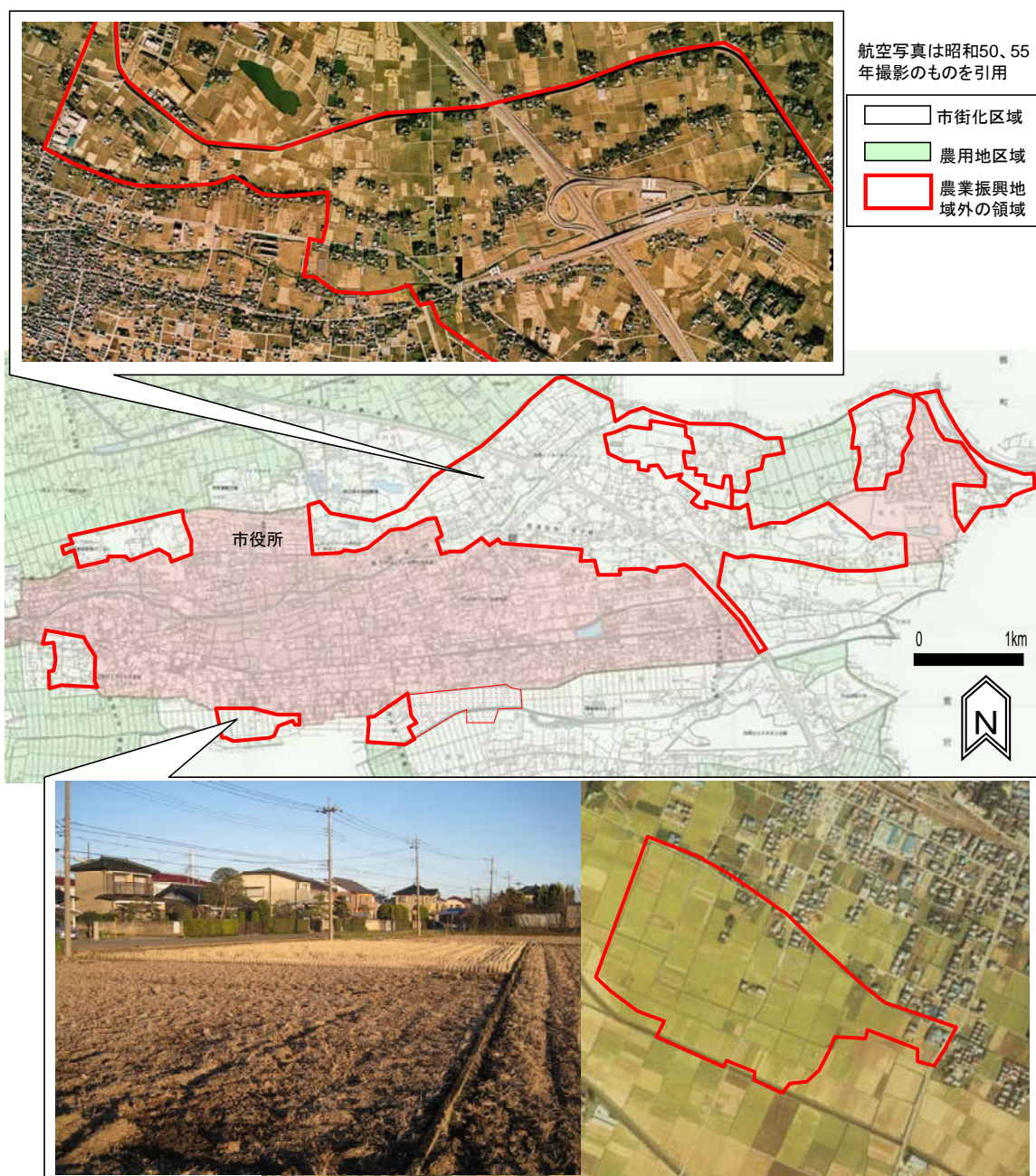


図 5-20 : 旧加須市の農業振興地域外の領域

こうした領域が市街化区域周辺で確保されてきた背景には、将来の市街化を想定したことで、この領域が農業振興地域の指定基準に該当しないと判断された結果、当時の農業振興地域の指定対象から除外されたためと考えられる。旧加須市も例外ではなく、農業振興地域が指定される以前に策定された第1次総合計画では、市街化区域以外の区域において将来開発の可能性を残すためのリザーブドエリアに関して言及されていた。さらに「将来都市区域」とする市街化区域より広い規模（当時の市街化区域711haに対して1529ha）を設定し、それ以外の区域において農業振興地域を指定することを定めていた。この将来都市区域は、第二次総合計画でも受け継がれ具現化されているとともに（図5-16）、同計画でも市街化予備地域として数年来位置付けてきたことが記述されている。しかし、前述した埼玉県での線引き凍結宣言等を背景として市街化区域の拡大が進まず、未だにこの領域が存在し続けており、市街化区域の指定が実現していない領域では、農地や集落としての土地利用がされている。

人口減少が進み市街化区域の指定が困難となる中で、未だにこうした領域が確保されていることに関して、市の都市計画担当としては、市街化区域の拡大には多くの要件（上位計画、フレーム、基盤整備など）があり市街化区域拡大の見込みにつながることは認識されていないため、特別な対応方針などは検討されていないとしている。一方で、県農政部局の方では、法定計画である農業振興地域整備基本方針の中で、市街化調整区域と同程度の5039haを農業振興地域予定地域として指定することを定め、当該領域を縮小したいとする方針が示されているが、市の農政担当課からも農業振興地域の指定対象範囲を拡大するなどという相談は受けていないとしている。また、地元住民の立場から見た農業振興地域の指定が進まない背景としては、集落環境整備等の農政サイドの事業に対するニーズが乏しいことが挙げられ、むしろ事業を実施することで、将来の市街化区域の指定に影響することが懸念されている点を指摘している。

#### ④市街化調整区域での開発に対する対応

前述したように、同市は開発圧力や社会経済情勢の変化に対応した制度改正の必要性を指摘していた。こうした中で、第五次総合計画の目標人口を微増とする根拠のひとつとして挙げられていように、法改正による住居系開発の可能性を拡大する取り組みがなされている。

平成12年法改正の翌年に埼玉県が制定した「都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例」を受けて、同市では法34条11号区域を

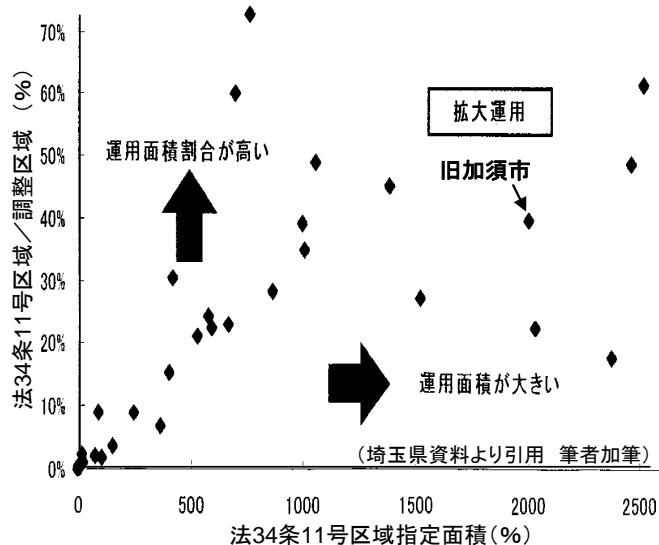


図5-21：埼玉県内の法34条11号区域面積規模

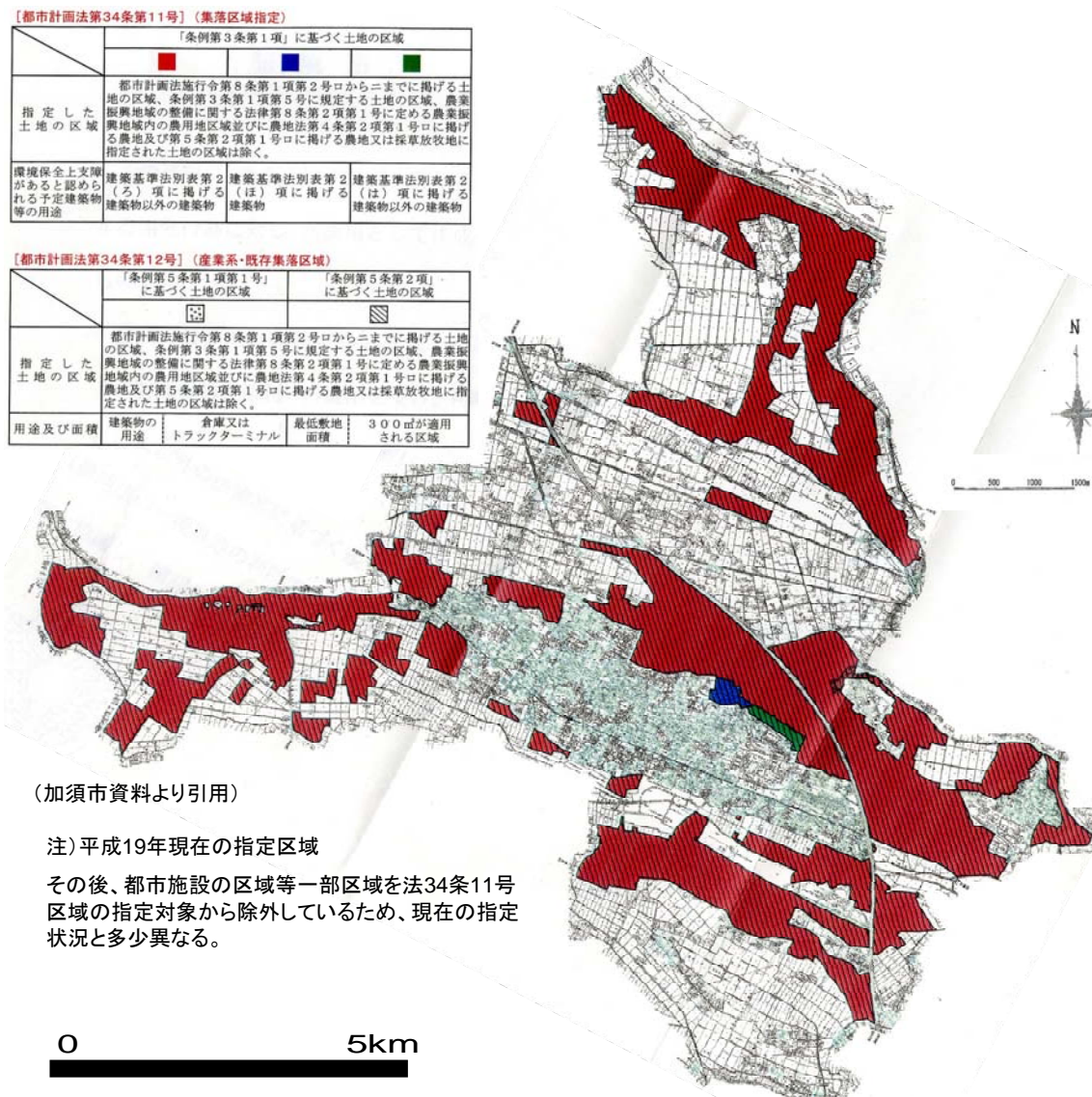
平成 15 年 8 月に指定することで、市街化調整区域の土地利用規制の緩和を受け入れてきた。首都圏の開発圧力が旺盛であった県南の自治体では、同区域の指定を限定する、あるいは区域そのものを指定しない対応がされてきたが、当時人口増加が緩やかとなってきた県北の自治体では同区域が広く指定されている。近郊整備地帯縁辺にある旧加須市も例外ではなく、約 2 千 ha（市街化区域の約 2.3 倍、市街化調整区域の約 40% を占める）もの広大な区域指定を県から受け入れている（図 5-21）（図 5-22）。緩和対象とする開発用途は、第二種低層住居専用地域並みと定めているため、亀岡市のそれと同程度の緩和となるが、指定区域に関しては亀岡市が市街化区域の 3.4%（34.9ha）にとどめていたことからわかるように、同じ近郊整備地帯等縁辺自治体でも緩和対象範囲が広大であったことが窺える。その後、開発許可の権限が平成 18 年に県から委譲された後は市がその条例を制定（次頁枠内）することとなり、県が定めていた運用基準を含めて指定区域の範囲も概ね継承させている。

【都市計画法第34条第11号】（集落区域指定）

	「条例第3条第1項」に基づく土地の区域			
	■	■	■	■
指定した土地の区域	都市計画法施行令第8条第1項第2号ロからニまでに掲げる土地の区域、条例第3条第1項第5号に規定する土地の区域、農業振興地域の整備に関する法律第8条第2項第1号に定める農業振興地域内の農用地区域並びに農地法第4条第2項第1号ロに掲げる農地及び第5条第2項第1号ロに掲げる農地又は採草放牧地に指定された土地の区域は除く。			
環境保全上支障があると認められる予定建築物等の用途	建築基準法別表第2（ろ）項に掲げる建築物以外の建築物	建築基準法別表第2（ほ）項に掲げる建築物	建築基準法別表第2（は）項に掲げる建築物	建築基準法別表第2（は）項に掲げる建築物以外の建築物

【都市計画法第34条第12号】（産業系・既存集落区域）

	「条例第5条第1項第1号」に基づく土地の区域		「条例第5条第2項」に基づく土地の区域	
	■	■	■	■
指定した土地の区域	都市計画法施行令第8条第1項第2号ロからニまでに掲げる土地の区域、条例第3条第1項第5号に規定する土地の区域、農業振興地域の整備に関する法律第8条第2項第1号に定める農業振興地域内の農用地区域並びに農地法第4条第2項第1号ロに掲げる農地及び第5条第2項第1号ロに掲げる農地又は採草放牧地に指定された土地の区域は除く。			
用途及び面積	建築物の用途	倉庫又はトラクターミナル	最低敷地面積	300㎡が適用される区域



（加須市資料より引用）

注）平成19年現在の指定区域

その後、都市施設の区域等一部区域を法34条11号区域の指定対象から除外しているため、現在の指定状況と多少異なる。

図 5-22：旧加須市で指定された法 34 条 11 号区域

加須市都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例

第三条 法第 34 条第 11 号の規定により指定する土地の区域は、次に掲げる基準に基づき、市長が指定する土地の区域とする。

(1) 区域内の建築物の敷地がおおむね 50 メートル以内の間隔で存していること。ただし、区域及びその周辺の地域における自然的条件、建築物の建築その他の土地利用の状況等を勘案し、集落の一体性を確保するために特に必要と認められるときは、この限りでない。

(2) 区域内の主要な道路が、環境の保全上、災害の防止上、通行の安全上又は事業活動の効率上支障がないような規模及び構造で適当に配置されており、かつ、区域外の相当規模の道路と接続していること。

(3) 区域内の排水路その他の排水施設が、その区域内の下水を有効に排出するとともに、その排出によって区域及びその周辺の地域に溢いつ水等による被害が生じないような構造及び能力で適当に配置されていること。

(4) 区域の境界は、原則として、道路その他の施設、河川、がけその他の地形、地物等土地の範囲を明示するのに適当なものにより定めることとし、これにより難しい場合には、町界、字界等によること。

(5) 法第 11 条第 1 項の規定により定めた都市計画施設の区域及び道路法(昭和 27 年法律第 180 号)第 18 条第 1 項の規定により区域の決定又は変更がされた道路の区域(同条第 2 項の規定により供用を開始し、又は廃止された道路の区域を除く。)は、含まないこと。

・・・(第二項以下略)・・・

第四条 法第 34 条第 11 号の規定により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予定建築物等の用途は、建築基準法(昭和 25 年法律第 201 号)別表第 2(ろ)項に掲げる建築物(同項第 1 号に規定する(イ)項第 3 号に掲げる用途に供する建築物のうち高さが 10 メートルを超えるものを除く。)以外の建築物とする。

・・・(但し書き以下略)・・・

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が確認され、その後いったんは減少したものの、平成 16 年ころから件数、面積とも再び増加しはじめ、平成 19 年度はバブル期を上回る規模で住宅地の農地転用が増加した(図 5-23)。一方で、市街化調整区域の開発許可を見ると、バブル期では許可面積がさほど増加しなかったが、法 34 条 11 号区域が指定された平成 15 年頃から件数、面積とも増加している(図 5-24)。そして、その増加規模は、市域全体の農地転用面積に相当する規模で増加しており、同区域指定後の農地転用が市街化調整区域に大きくシフトしている(図 5-25)ことから、市街化調整区域の緩和措置が大きく影響していることが窺える。カテゴリ a の自治体と比較して見ても、限定的に緩和していた亀岡市どころか、法 34 条 11 号区域による開発が問題視されていた富里市を大きく上回る規模で、市街化調整区域の開発が進んでいる(図 5-26)。

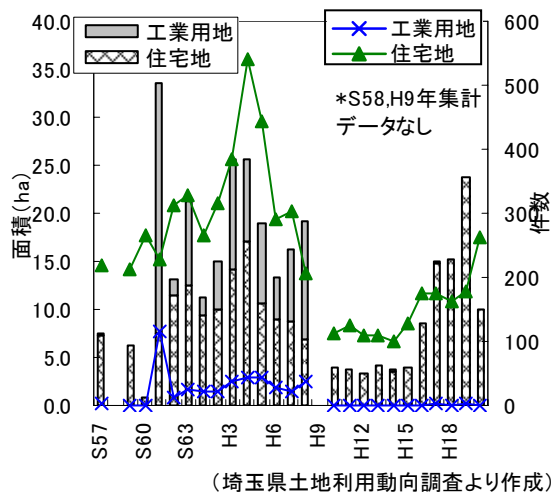


図 5-23 : 農地転用推移

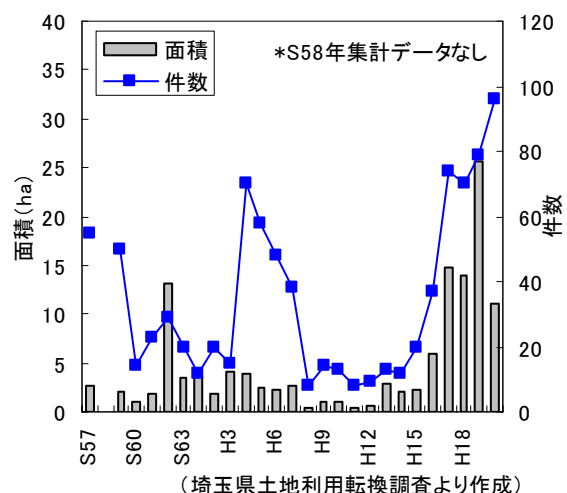


図 5-24 : 市街化調整区域の開発許可推移

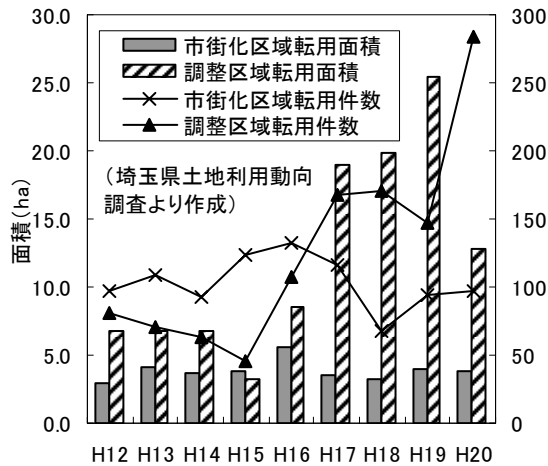


図 5-25：市街化区域内外の農地転用推移

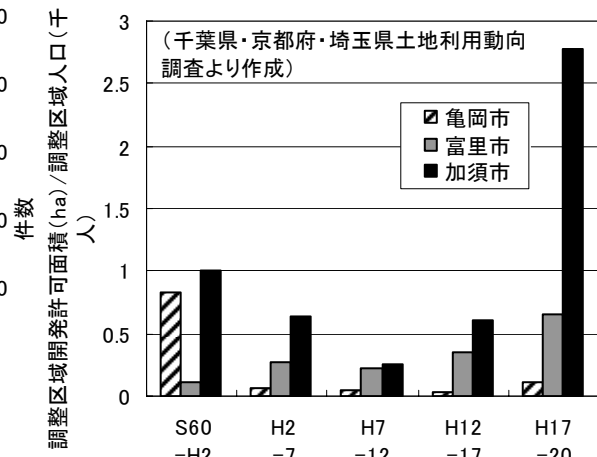


図 5-26：調査対象 3 市の調整区域開発許可比較

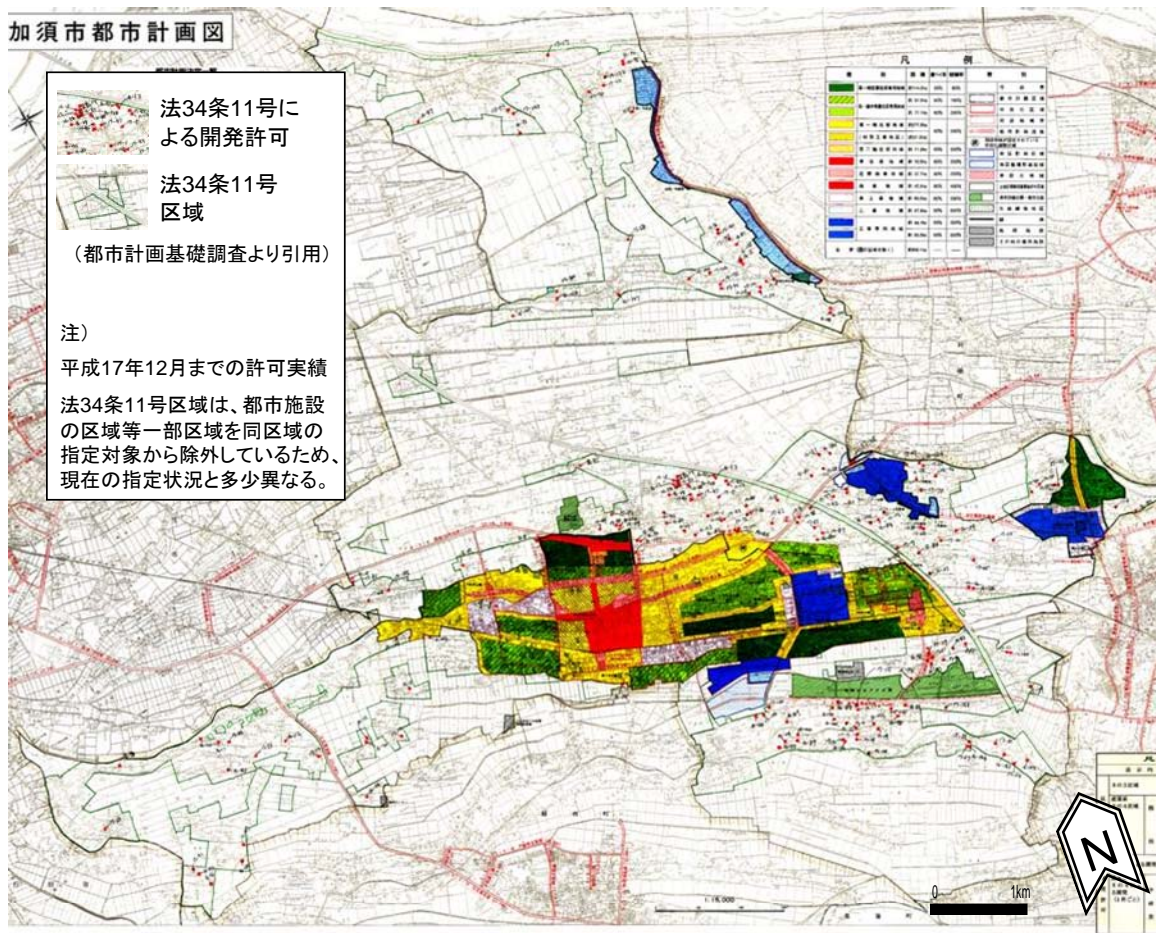


図 5-27：法 34 条 11 号による開発許可地

法 34 条 11 号による開発許可は、将来の市街化予備地として位置付けていた農業振興地域の指定対象外の領域をはじめ、市街化区域より南側の農振白地でも多数許可されており、農業振興地域の内外で市街化調整区域での開発が広範囲に亘り発生している（図 5-27）（写真 5-4①②）。こうした市街化調整区域での開発行為の緩和措置は、

合併した旧騎西町、旧大利根町でもされており、これら旧町と合わせた平成 20 年の都市計画区域人口も、88.3 千人と減少に歯止めをかけている（図 5-15）。市も人口減少に歯止めがかかっている状況を踏まえて、制度の目的でもある集落コミュニティの維持や市街化調整区域の活力低下の対応策としての有効性を評価している。しかしその一方で、市街地の拡散による都市計画上の不都合が生じており、市街化区域内の空家、空アパートの増加、市街化区域内土地価格の下落といった問題がおきていることも指摘している。実際に、人口減少とならなかった平成 20 年の都市計画人口を見ると、平成 17 年と比較して市街化調整区域で約 3.5 千人の増加に対して、市街化区域は約 2.6 千人の減少となっている他、新市街地を除いた区域では未利用地が 46.9ha（平成 17 年調査）と市街化区域内農地以上の規模で存在している。ただ、こうした問題への対応策として、直ちに法 34 条 11 号区域を大幅に縮小する取り組みは未だされていない。

まちづくり三法の見直しや都市施設の区域での開発許可といった問題を背景として、平成 20 年度をピークに埼玉県下で法 34 条 11 号区域の見直し（区域縮小）作業が進められてきた。この見直しは開発許可事務を委譲した一部の事務処理市でも行われ、隣接する羽生市等では県が改定した区域指定基準を踏まえる形で農振農用地や一団の農地をその指定対象から除外する措置が取られてきた。旧加須市もその基準を一部採用し、都市施設の区域や産業系の開発行為が緩和されていた法 34 条 12 号の区域を除外した。しかし、それ以外の区域の見直しについては、同市の法 34 条 11 号区域が農振農用地で指定されていないことなどを理由として、ほぼ現在の指定範囲が維持されている。

### (3) 特定市街化区域農地の適用

旧加須市の市街化区域内農地は、同市が従来から近郊整備地帯に指定されていたため、平成 4 年からの固定資産税等の課税の適正化等の措置によって、特定市街化区域農地として宅地並み課税の適用を受けている。そして、あわせて改正された生産緑地制度を適用し、平成 21 年現在で 75 地区 12.8ha の農地が生産緑地地区の指定を受けている。

当初の市街化区域は低密な指定がされていたが、県からの線引き凍結宣言などを背景に市街化区域の拡大を抑制してきたこと等により、市街化区域内農地は市街化区域の 6.6%（平成 17 年調査で 59.7ha）の水準にまで低下し、うち生産緑地地区が 2 割を占めている。今のところ、申出による買取実績もなく、今後も道路用地等で必要性がない限りは買い取る予定もないことから、懸念される財政的影響はないと認識されている。

同市も宅地並み課税による市街化区域内農地の土地利用転換の促進効果を評価しているが、その一方で、市街化調整区域農地との課税格差の問題を指摘し、特定市街化区域農地の適用を受けることへ抵抗感を持っている。特に、宅地並み課税となってい

る市街化区域縁辺部の農地と、法 34 条 11 号区域に指定されている農地との間では、土地利用規制にほとんど差がないにもかかわらず、税制上で大きな差が生じていることに疑問が持たれている。法 34 条 11 号区域の効果を一定程度評価する一方で、同区域を広く指定したことが、特定市街化区域農地の問題にも影響を与えている。



写真 5-4 : 加須市の法 34 条 11 号の開発許可

### 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

5-1 及び 5-2 では、近郊整備地帯等縁辺に位置する自治体について論じてきたが、ここでは近郊整備地帯等外縁にある京都府宇治田原町を対象として、近郊整備区域を根拠とする土地利用制度上の取り組みの中で生じた課題を論じる。

#### (1) 近郊整備区域を根拠とする区域区分導入の検討

同町は、旧都市計画法の下でも宇治都市計画区域の一部として都市計画区域が指定されていた。新法施行後は、近郊整備区域に指定された宇治市や城陽市が区域区分の都市計画を決定する一方で、同町は近郊整備区域の指定を受けておらず、旧法の都市計画区域を引き継いだ僅かな範囲（風致地区）のみが宇治都市計画区域の一部として市街化調整区域に指定されていた。そのため、街道沿いの既成市街地とその周辺の農山村地域は、都市計画区域に指定されることもなく、長期に亘り都市計画区域外とされてきた（表 5-4）。

その後、隣接自治体からの宅地開発の流入や京滋バイパス、関西文化学術研究都市開発計画等の周辺自治体での各種プロジェクトを背景として、昭和 63 年に都市計画区域を指定することとなり、第二次総合計画で区域区分の導入を位置付ける等、その実

表 5-4: 宇治田原町での政策区域及び都市計画区域に関する主な動き

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
S10.11		宇治都市計画区域として町域の一部(145ha)が都市計画区域に指定
S40.5	第一次近畿圏基本整備計画策定(S40.5) 近畿圏整備法制定にともなう近郊整備区域の当初指定(宇治田原町は指定対象から除外)	
S46.12		宇治都市計画区域の区域区分により、都市計画区域に属していた一部地域(風致地区)が調整区域が指定
S62-63	都市計画区域の指定とあわせた近畿圏整備法の位置づけ(政策区域の新規指定)を議論したが先送り 第四次近畿圏基本整備計画策定(S63.2)	第二次総合計画にて都市計画制度の導入を位置づけ(S62.3) 区域区分の適用を含めた都市計画区域の指定を検討 将来的な区域区分の導入と市街化区域の指定を図る方針が示されたが、非線引きの宇治田原都市計画区域として指定(S63.9)
H3		第二名神自動車道の都市計画決定
H6~	近畿圏近郊整備区域との密接要件に該当する都市計画区域として、告示を受けるよう旧建設省と協議	区域区分導入を前提とした都市計画の見直しに向けて関係機関と協議
H8.3		第三次総合計画で区域区分の導入を位置づけ
H8.12		土砂採掘、埋め立てを規制する関連条例制定
H11-13		新市街地誘導推進調査実施、調査対象地の砂利採取完了
H13~		区域区分適用に対する慎重姿勢が強まる中で、用途地域の指定に向けた作業が先行
H16.5		都市計画区域マスタープラン策定 区域区分を定めたいことが確定
H16.6		市町村マスタープラン策定 用途地域の新規指定 宇治田原町快適・安全な環境づくり条例制定
H20.4		宇治田原町まちづくりと土地利用に関する基本条例制定
H20.10		宇治田原町新市街地土地利用促進条例制定

(宇治田原町資料、ヒアリング調査等を参考に作成)



現に向けた検討がされてきた。しかし、区域区分を前提に宇治都市計画区域の拡大によって対応することが想定されていたものの、市街化区域を指定するだけの計画熟度が乏しかったこともあり、当面は区域区分の導入を先送りし、建築基準法の集団規定のみで秩序ある土地利用を図る方針となった。そのため、近畿圏整備法上の位置付け（裏付）としてあわせて議論されていた近郊整備区域の新規指定も先送りされ、最終的には単独の非線引き都市計画区域が指定された。

都市計画区域の指定後も開発圧力が増したことにより人口増加が続いてきた（図5-28）他、第二名神高速自動車の都市計画決定を受けた土地利用上の対応を検討することとなり、第三次総合計画でも区域区分の適用を位置付けるとともに、平成6年頃から区域区分の導入に向けた具体的作業や関係機関協議が再び行われてきた。一方で、宇治田原都市計画区域に対する近畿圏整備法上の位置づけについては、隣接の近郊整備区域との密接要件による旧建設省告示で対応するとし、その準備が旧建設省と京都府の間で進められてきた。旧建設省としては、町から区域区分導入の打診があれば、いつでも区域区分導入の告示を行える状況を確保しておくとし、近郊整備区域の新規指定に拠らない区域区分とすることが検討されていた。こうした中で、近郊整備区域に指定されている隣接の城陽市、井手町が平成7年をピークに人口減少に転じる一方で、近郊整備区域が無指定となっている宇治田原町の人口は引き続き増加し続ける（図5-29）。

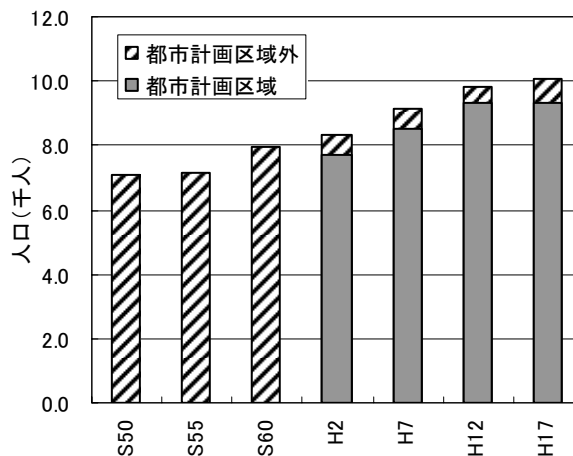
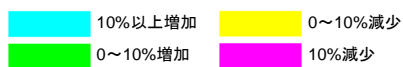


図5-28：宇治田原町都市計画区域内外の人口推移

	H7 (人)	H12 (人)	H17 (人)	H7-17増減 (%)	
京都府	宇治田原町	9,122	9,840	10,060	10.3
	宇治市	184,830	189,112	189,591	2.6
	城陽市	85,398	84,346	81,636	△ 4.4
	八幡市	75,779	73,682	74,252	△ 2.0
	京田辺市	53,040	59,577	64,008	20.7
	木津川市	52,436	58,809	63,649	21.4
	久御山町	18,133	17,080	16,610	△ 8.4
	井手町	9,438	9,102	8,951	△ 5.2
	笠置町	2,223	2,056	1,876	△ 15.6
	和束町	5,921	5,457	4,998	△ 15.6
	精華町	22,691	26,357	34,236	50.9
滋賀県	南山城村	4,024	3,784	3,466	△ 13.9
	大津市	295,574	309,793	323,719	9.5
	甲賀市	90,744	92,484	93,853	3.4



資料：国勢調査



図5-29：宇治田原町とその周辺自治体の人口推移

以上のような背景から、同町は区域区分に向けて能動的に取り組んできたが、平成13年頃からその導入に対して慎重な姿勢が示されるようになり、区域区分を断念して用途地域の新規指定による土地利用コントロールとする方針へと転換した。最終的には都市計画区域マスタープランで区域区分を定めない方針が示される一方で、同時期には用途地域の新規指定が実現している。

## (2) 区域区分導入に至らなかった要因

同町では、近郊整備区域を根拠として、区域区分制度を適用するための能動的取り組みがされていた。しかし、その適用に至らなかった理由としては、社会経済的背景の変化や庁内執行部の意識の変化等の背景があるが、都市計画法上の要因として同町の都市計画担当課は以下①②の点を指摘している。また、大都市圏法との関係から見ると③のような課題が考察できる。

### ①市街化区域指定範囲の課題

都市計画区域が指定され再び区域区分の導入が検討されていた当時、同町では市街化区域として指定する区域の確定作業が進められていた。

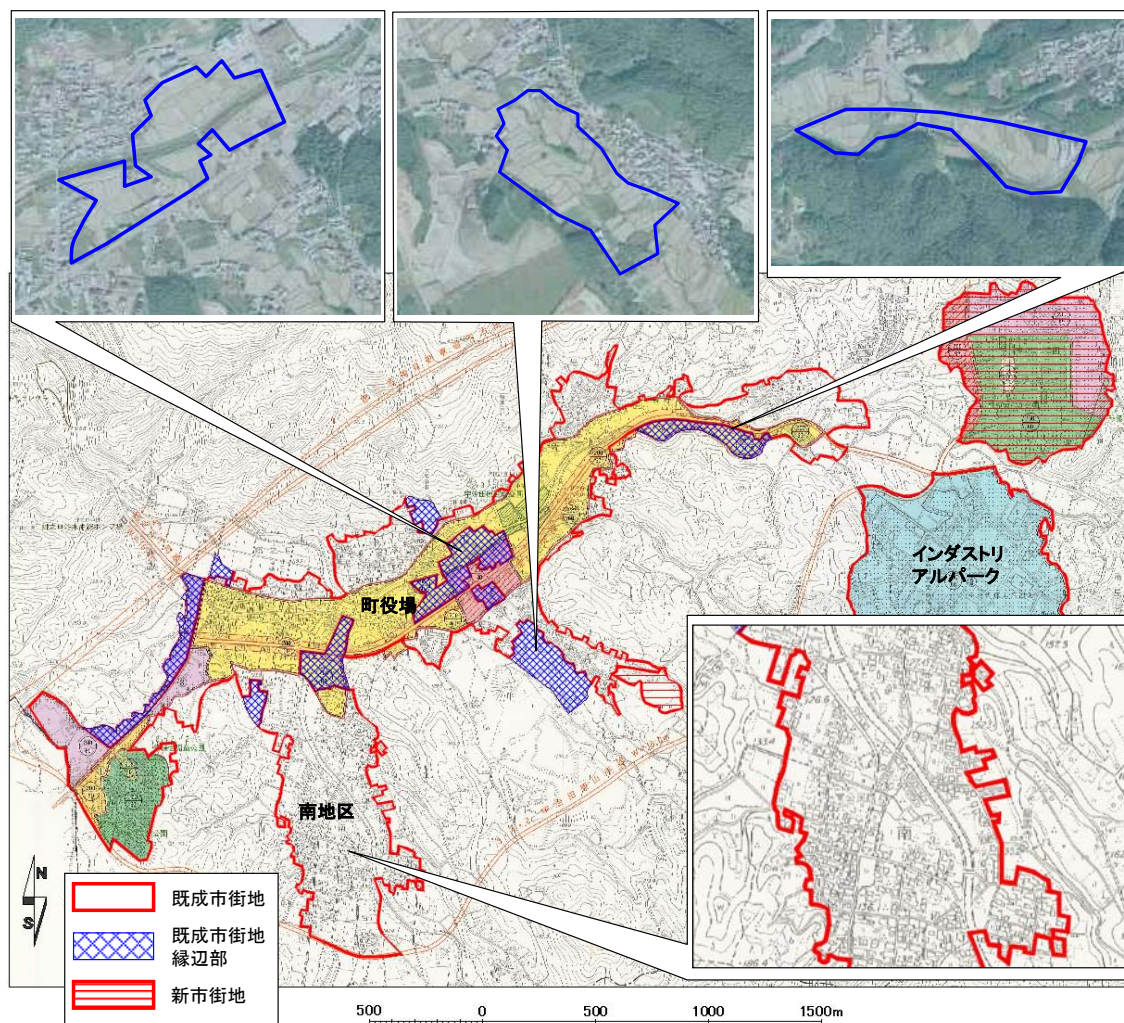


図 5-30 : 市街化区域想定区域

## 都市計画法施行規則

第八条 令第八条第一号の既成市街地として国土交通省令で定める土地の区域は、次の各号に掲げる土地の区域で集団農地以外のものとする。

- 一 五十ヘクタール以下のおおむね整形の土地の区域ごとに算定した場合における人口密度が一ヘクタール当たり四十人以上である土地の区域が連たんしている土地の区域で、当該区域内の人口が三千以上であるもの
- 二 前号の土地の区域に接続する土地の区域で、五十ヘクタール以下のおおむね整形の土地の区域ごとに算定した場合における建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計が当該区域の面積の三分の一以上であるもの

まず、省令8条で定める既成市街地の要件（上枠内）に該当する区域として、人口密度41.2人/haの区域約191.8haを抽出するとともに、既に稼動していた宇治田原インダストリアルパークの北側にある緑苑坂地区の大規模複合開発地等約48.7haを新市街地として設定した（図5-30）。また、既成市街地の周辺部の区域において「既成市街地縁辺地区」を合わせて設定し、平成16年に指定される用途地域より広い約343.2haを市街化区域として指定する検討がされていた。しかし、都市計画法を運用する以下の技術的問題が生じた。

### a. 市街化区域と市街化調整区域の境界線設定

同町は、市街化調整区域となる住民から理解が得られなくなることを想定し、予め既成市街地とする区域を可能な限り設定していた。そのため、市街化調整区域との境界が歪な形状となり、地形地物で線引きすることが困難となった。特に、平成16年の用途地域指定でもその指定が見送られた南地区では、市街化区域の指定を想定した農振除外がされたものの、既成市街地の区域がリアス状となっている（図5-30右下）。

### b. 既成市街地縁辺地区の取り扱い

前述したように、既成市街地の要件を満たす区域とあわせて、その縁辺部にある既成市街地縁辺地区も市街化区域にあわせて指定することが検討されていた。既成市街地に包含されている役場近傍の区域、国道307号沿いの区域等で見られるこれらの区域は、人口密度が0.7人/haと極端に低く、既成市街地と合わせると34.0人/haとなり既成市街地の要件をも下回る。人口、世帯数ともに増加傾向にあるため概ね10年で既成市街地になることが見込まれていたが、主な土地利用が農地であることや（図5-30上）、街区形成が不十分であるなどの理由で全てを市街化区域に指定することはできなかった。また、基盤整備を図るにしても具体性が乏しい地区であったため、特定保留区域として指定するにも課題があった。

この他、検討されていた当時は、まちづくりのビジョンが十分に描ききれておらず、下水道整備との兼ね合いもあり市街化区域の指定を難しくしていた。

## ②土砂採掘跡地利用の問題

大阪万博を契機として、阪神大都市圏での土砂需要が増加し、隣接する城陽市等の府南部の丘陵地において林地開発による土砂採掘が拡大していた。こうした土砂採掘は同町の山林にも波及し、阪神大都市圏における建設資材供給地としての役割が果たされてきた（図5-31）。その一方で、大規模な自然災害や自然環境の問題も懸念され

ており、第二次総合計画では開発指導の強化として、荒廃した土砂採取跡地の防災対策及び環境保全対策に努めることが定められている。さらに、土砂採掘による問題が顕在化しつつある状況を受けて、平成8年からは土砂採掘事業と埋立、盛土、たい積行為を規制する条例が制定された。

こうした中で、土砂採掘行為の規制だけでなく、その跡地の有効活用も求められた。城陽市に隣接する採掘跡地では住宅地開発がされたものの、その以外の採掘跡地の一部は森林地域に指定されながらも現況土地利用は森林と言える状況にまで原状回復されていないため、森林地域ではなく都市的な利用を図ることが望ましいとし、積極的に採掘跡地の基盤整備を図ることとなった。そのため、区域区分を適用した場合は、こうした採掘跡地での土地利用転換に支障が出ることが予想されたことから、事業の具体性が確保できた段階で随時整備できる非線引き都市計画区域とした方が適切との判断で区域区分に至っていない。

### ③大都市圏法と都市計画法の運用のされ方

以上のような技術的課題や政策的対応の他、同町が区域区分を適用しなかった要因のひとつには、近畿圏整備法上に位置づける対応が不十分であったことが考えられる。近郊整備区域指定の議論を先送りすることに始まり、その後も政策区域の指定ではなく、それとの密接要件とする区域区分の旧建設省告示で対応し、さらにはその告示も町や県からの申出を受けて対応するといったボトムアップのプロセスがあった。こう

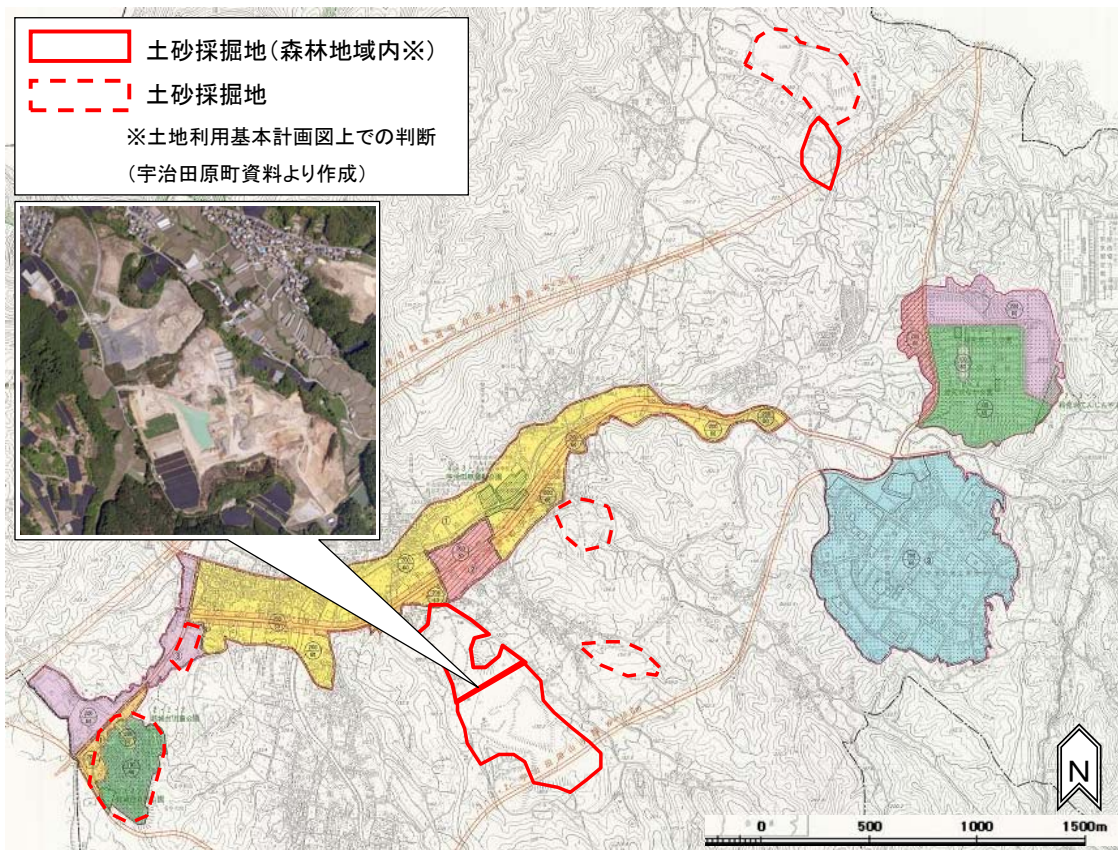


図 5-31 : 町内の土砂採掘跡地

した一連の動きも、区域区分を断念するという同町の方針転換を受け入れた一要因であると考えられる。

ただし、一方的にトップダウンのプロセスを採用することのみが、必ずしも区域区分や都市計画区域の指定を促すことにつながるという訳ではなく、実際に次節で取り上げる変則的領域の事象を生じさせる場合もある。

### (3) 区域区分に拠らない土地利用コントロール手法と市街地整備

区域区分を適用しないとする都市計画区域マスタープランが策定された翌月に、市町村マスタープランが策定されるとともに、既成市街地と新市街地として市街化区域に指定することを想定していた一部地域を対象に用途地域 242.3ha が指定された。また、用途地域が指定されなかった区域に対しては、従来からある開発指導要綱を条例化した「宇治田原町快適・安全な環境づくり条例」を制定し、開発許可技術基準並みの制限に今まで以上の実効性を確保させるとともに、開発許可制度の対象とならない小規模な行為や建築行為を事前協議の対象とすることで、開発の質的コントロールを図ることとなった（下枠内）。

その一方で、区域区分を適用しない要因となっていた土砂採掘跡地利用の取り組みについては、平成 20 年に新市街地の良好な土地利用を担保するための「宇治田原町新市街地土地利用促進条例」が制定され、翌年には景気動向が好転してきたことを受けて新市街地開発の基本方針が確定し、民間事業者によって産業用地の整備が進められる。さらに、当該地での森林地域の除外手続きが進められている他、平成 16 年の新規指定の際に指定対象から除外された既成市街地の一部区域とあわせた用途地域の指定が検討されている。

#### 宇治田原町快適・安全な環境づくり条例

第三条 事業者は、開発行為（主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う宅地造成及び土地の区画形質の変更）及び建築行為（建築物の建築又は特定工作物の建設）（以下「事業」という。）を実施しようとする際には、事前に事業の内容を町長と協議しなければならない。

・・・第二～五項略・・・

6 町長は、規則で定める事業については、本条の適用をしないことができる。

#### 宇治田原町快適・安全な環境づくり条例施行規則

##### 第三条

・・・第一～二項略・・・

3 条例第 3 条第 6 項の規定による事業は、次の各号に掲げるものとする。

- (1) 既存の施設や建物等の補修又は維持管理に類する簡易な行為
- (2) 宅地分譲の許可を受けた開発地内における住宅の建築
- (3) 農業、林業又は漁業の用に供する事業で建築行為をとみなさないもの
- (4) 現に居住の用に供する住宅又は業務の用に供する建築物の 10m<sup>2</sup> 以下の増改築
- (5) 国、地方公共団体、その他の公共団体、国、府又は町の公社、公団又は事業団が行う事業
- (6) その他公共性がある事業で特に町長が認める事業

#### 5-4. まとめ

ここでは、本節で取り上げた調査対象4自治体について、論点Aに関して明らかとなった政策区域を根拠とする土地利用制度の課題等を総括する。

##### (1) 用途地域の都市計画決定権について (表 5-5 中水色+白色)

近郊整備地帯等の縁辺に位置しているため、隣接する近郊整備地帯等の外側の自治体(市町村決定)との間で土地利用上の問題が生じているという認識は、どの自治体でも認識されていなかった。これは、市町村決定といっても未だに決定には県からの同意が必要であるため、隣接する都市開発区域や政策区域無指定自治体との間には、意思決定上の大きな差異が生じていないためと考えられる。むしろ、広域性を一定程度担保させている県の役割への期待や、県決定+国同意により大都市圏計画との整合性が確保されていることを法的に認めてもらう方が、市町村自らの判断で決定した場合に生じうる問題等が回避できるなど、決定される市側のメリットも評価されている。

しかし、第3節の意向調査では否定的な意見が半数であり、本節で対象とした亀岡市からは、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得る状況が具体的に明きからとなっている。ただ、この問題が政策区域やそれを根拠としている都市計画法の規定にあると判断するのは適切ではなく、また、決定手続きを単に簡素化させることが適当であると結論付けることもできない。政策区域制度や都市計画法の問題というよりは、その運用のされ方を問題視すべきである。

##### (2) 区域区分制度と開発許可制度について

###### ① 近郊整備地帯等縁辺自治体 (表 5-5 中水色+白色)

いずれの自治体も、近郊整備地帯等での区域区分義務規定の必要性が認識されているが、いくつかの課題が指摘され、一部ではその課題を克服する対応がなされている。ただ、その課題としては、都市計画区域人口が増加している等のカテゴリ a にある自治体(富里市、亀岡市)とその逆のカテゴリ d にある加須市のそれぞれに違いが見られる。

富里市では、市街化調整区域での開発により義務とされている区域区分制度の適正運用に弊害が生じている点が指摘されている。同市では法 34 条 11 号による開発許可による市街化調整区域でのスプロールが問題視されており、政策区域を根拠とする区域区分制度のあり方そのものが懸念されている。

一方で、都市計画区域人口の減少が始まっていた加須市では、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。区域区分が義務付けられている中で、同市は市街化区域の予備地とされていた領域(市街化区域周辺等にある農業振興地域の指定対象外の領域)を未だ確保するとともに、その領域以上に法 34 条 11 号の区域を指定し、それを根拠として人口微増とする目標人口も設定してい

る。カテゴリ a の富里市が法 34 条 11 号区域での開発許可を問題視し、同じカテゴリにある亀岡市がその区域を限定的に指定する一方で、両市の逆カテゴリ d にある加須市では、その区域をむしろ活用して地域の実情に応じた土地利用制度の運用を図っている対応が窺える。しかし、この対応には散漫な市街化を誘発するというデメリットがある。実際に加須市でもそのデメリットが認識されている。

こうした問題も政策区域やそれを根拠としている都市計画法の規定にあると判断するのは適切ではなく、政策区域制度や都市計画法の問題というよりは、土地利用制度自体の運用のされ方を問題視すべきである。ただ、政策区域制度に起因する問題は富里市の事例で確認することができた。

表 5-5：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、従業者の集積		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、地域の実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る一方で、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	

かつて富里市は近郊整備地帯の指定対象外であったことから、都市計画区域の指定（＝区域区分の適用）が遅れ、それが周辺からの開発の流入を促すこととなり、スプロール市街地が形成されてきた。そして、そのスプロール市街地は34条11号の適用区域をいたずらに拡大することとなり、都市計画区域指定後も区域区分制度の運用に影響し続けている。また、後追的な近郊整備地帯の拡大が富里市にとどまったことから、周辺の自治体への区域区分制度の適用が波及せず、結果として隣接市での非線引き都市計画区域の存在と、そこでの商業開発を許容することにもつながっている。

### ②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（表5-5 中緑色）

政策区域制度を根拠とする仕組みによって、区域区分の適用を検討していた宇治田原町で、その適用が断念された理由は大きく分けて3つある。

まず、①市街化区域とする範囲の確定に制約があったことである。これも、政策区域やそれを根拠としている都市計画法の規定自体に起因する問題というよりは、都市計画法を運用する際の技術的問題である。次に、②土砂採掘跡地利用の問題については、自治体固有の政策的な背景によるものである他、都市計画法以外の土地利用制度（森林法等、国土法等）の問題にも起因する。大都市圏向けの建設資材供給地としての役割を担わされたことで生じたこの問題は、大都市圏フリンジ自治体の土地利用施策に少なからず影響を与えていると言える。最後の③大都市圏法と都市計画法の運用のされ方は、政策区域制度に起因する問題である。近郊整備区域指定の議論を先送りすることに始まり、その後も政策区域の指定ではなく密接要件とする区域区分の旧建設省告示で対応し、さらにはその告示も町や県からの申出を受けての対応であった。こうした一連のプロセスは、近郊整備区域に隣接する人口増加自治体において区域区分を断念させた余地を与えている。

### (3) 特定市街化区域農地の適用（表5-5 中水色+白色）

いずれの自治体でも、特定市街化区域農地の適用による弊害や買取制度への懸念は今のところ認識されていない。ただ、都心回帰や人口減少が拡大する中で、住宅地供給を促すために制度化した特定市街化区域農地の適用を、生産緑地制度で対応する仕組みとしての限界が指摘された他、法34条11号区域を広く指定した加須市では市街化区域内農地との著しい税制格差が生じている。

前者の問題については、政策区域や税制を含めた抜本的制度の見直しが必要とされるが、それ以前に後者の問題への対応として開発許可制度の運用を見直すことが先決であると考えられる。



## 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

第2節でも述べたように、大都市圏フリンジの自治体に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おり、第3節では都市計画区域外となっている変則的領域に対する自治体毎の認識や対応等が明らかになっている。これらは、本研究で取り上げる論点Bに関する事象である。

本節では、こうした論点B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、変則的領域が生じた背景や当該領域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。

### 6-1. 近郊整備地帯にある非線引き都市計画区域

ここでは、近郊整備地帯に指定されながら、非線引きの都市計画区域が指定されている加須市旧北川辺町を対象として、変則的領域が生じた経緯とその要因に加えて、そこでの問題点と今後の対応方針について論じる。

#### (1) 変則的領域の発生経緯

同市の線引き都市計画区域は、旧加須市と旧騎西町と幸手都市計画区域に属している旧大利根町の区域で構成される。いずれの線引き都市計画区域も、旧法に基づく都市計画区域の範囲を新法でも採用して指定されているが、旧町の範囲については、首都圏整備法改正による近郊整備地帯としての指定とほぼ同時期に都市計画区域が指定されている。新法施行後の昭和44年9月には、政策区域内の市町村を都市計画区域に含めることと定めた旧建設省都市局長通達が出されたことで、既に近郊整備地帯の指定を受けていた旧北川辺町でも都市計画区域の指定が求められた。しかし、新都市計画法施行後に農振法が施行されたことを受けて、当面は都市計画法ではなく農振法による土地利用コントロールを目指すとして都市計画区域の指定が見送られた（表6-1）。その結果、昭和45年8月の当初線引きでは、同町の区域を除いた都市計画区域が指定されている。

その一方で、昭和48年に策定された第1次総合計画では、首都圏整備計画の具体化による都市化の進展を想定し、都市計画区域の指定を受け入れることが位置付けられる等、都市計画区域の指定と区域区分の適用に向けた調査がされてきた。しかし、区域区分の適用は、町議会での議論で承認されるには至らなかったため、その適用が再び見送られることとなる。その後も、東武鉄道沿線での住宅地開発や大学キャンパスの建設計画が持ち込まれるなど、区域区分適用の必要性が顕在化したことを受けて再度の検討作業が行われたが、区域区分を適用する上で障害となる大きな技術的要因が生じた。この要因によって、平成7年11月には、非線引きで用途地域を持たない都市計画区域の指定にとどまった。都市計画区域指定後も、区域区分の適用に向けた取り

表 6-1：加須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	線引き都市計画区域での主な動き (旧加須市、旧騎西町、旧大利根町)	非線引き都市計画区域での主な動き (旧北川辺町)
S29.5	市制施行と同時に当時の行政区域全域で都市計画区域を指定	
表 6-1	加須市での政策区域及び都市計画区域に関する主な動き	
S41	首都圏整備法改正にともない、改正前の市街地開発区域を近郊整備地帯として指定	
S41.8	旧大利根町が幸手都市計画区域に編入	
S42.5	旧騎西町とあわせた広域の都市計画区域として拡大	
S45.4		農業振興地域の当初指定
S45.8	新法に基づく都市計画区域の指定、市街化区域(加須都計926ha、幸手都計旧大利根197ha)、調整区域の指定	農振法による土地利用コントロールを目指すとして、都市計画区域指定の見送り
S46.12 ～S47.12	農業振興地域の当初指定 市街化区域の周辺等で農業振興地域の指定対象から除外された集落、農地が発生	
S48		第1次総合計画策定 首都圏整備計画の具体化による都市化の進展にともない、都市計画の指定を受けることを位置づけ
昭和50 年代		区域区分に向けて調査を進めるものの、審議会、町議会等の議論で承認されず
平成初期		東武鉄道沿線で住宅地開発 大学キャンパスの建設構想
H7.11		非線引き都市計画区域として指定
H9.3	加須市第4次総合計画策定 H17目標人口10万人	
H10.10		第3次総合計画策定 線引きによる明確な土地利用計画の確立
H12.3		市町村マスタープラン策定 区域区分を前提とした都市計画の見直し
H14.7	埼玉県農業振興地域整備基本方針 市街化区域を除く全行政区域を農業振興地域指定予定地域として位置づけ	
H15.8	法34条11号の区域の当初指定	
H16.4	加須都計区域目標人口98.4千人	都市計画区域マスタープランの策定 区域区分を必要とする都市計画区域として規定
H19.3	加須市第5次総合計画策定 H27目標人口7万人	
H18	加須市都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例施行(事務処理市として開発許可権限委譲)	
H20		第3次総合計画後期計画 区域区分及び地域地区の検討
H21.3	合併協定項目に都市計画区域・都市計画の変更に関する事務の再編	
H22.3	合併による新市制施行 加須市住みよいまちづくり指導要綱の施行 (加須市資料、ヒアリング調査等を参考に作成)	

組みは継続し、その後策定された第三次総合計画や市町村マスタープランでは具体的かつ明確な位置づけがされた上、都市計画区域マスタープランでも区域区分することが明文化されている(下枠内)。こうした上位計画での位置づけは第三次総合計画でも継承されたものの、前述の技術的要因により区域区分や用途地域が指定されない状況が継続された。平成22年に市町村合併したものの、都市計画区域の再編はされておらず、線引きと非線引きの都市計画区域がひとつの市域に並存している。

(1) 区域区分の決定の有無

本都市計画区域は首都圏整備法に基づく近郊整備地帯に指定されていることから、都市計画法第7条第1項第1号のイに基づき、本都市計画に区域区分を定めるものとする。

(北川辺都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針より引用)

## (2) 変則的領域の発生要因

都市計画区域の指定が検討されていた当時、旧北川辺町では市街化区域として指定する区域を省令8条で定める既成市街地の区域とすることを目指していた。

平成2年に実施された都市計画基礎調査では、農業振興地域の当初指定時に同地域から除外された2地区(東武日光線柳生駅から西小学校に至る県道沿い+東武日光線新古河駅を中心とする鉄道沿線)を市街化区域として想定していた(図6-1)。

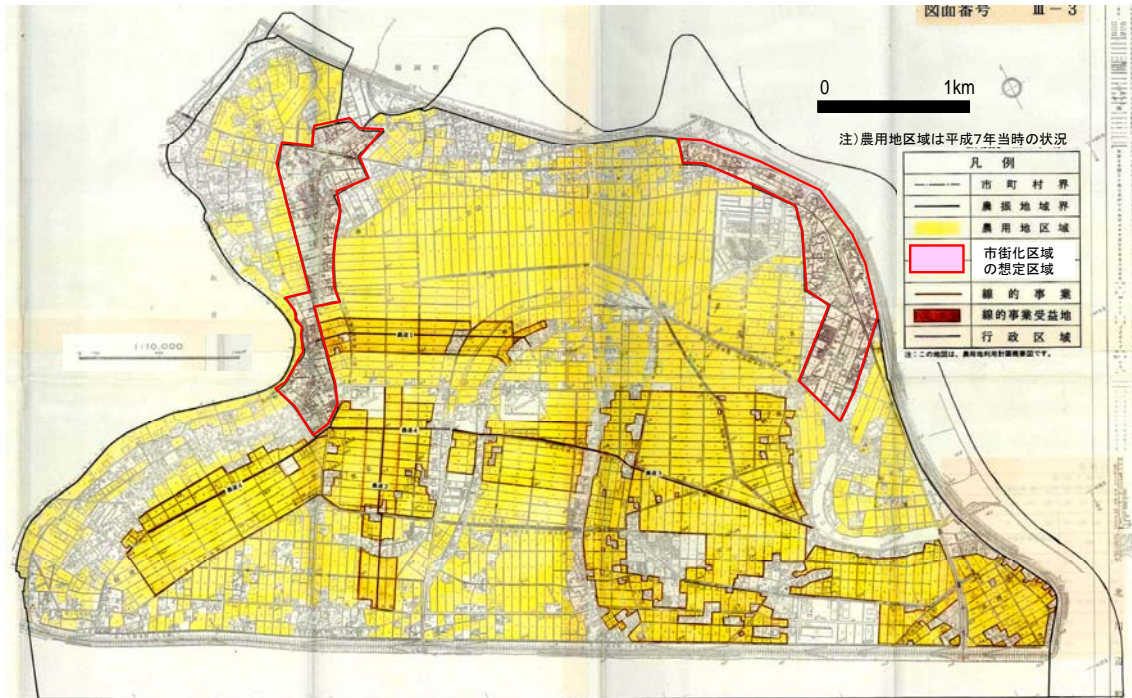


図 6-1 : 平成2年都市計画基礎調査で想定されていた市街化区域

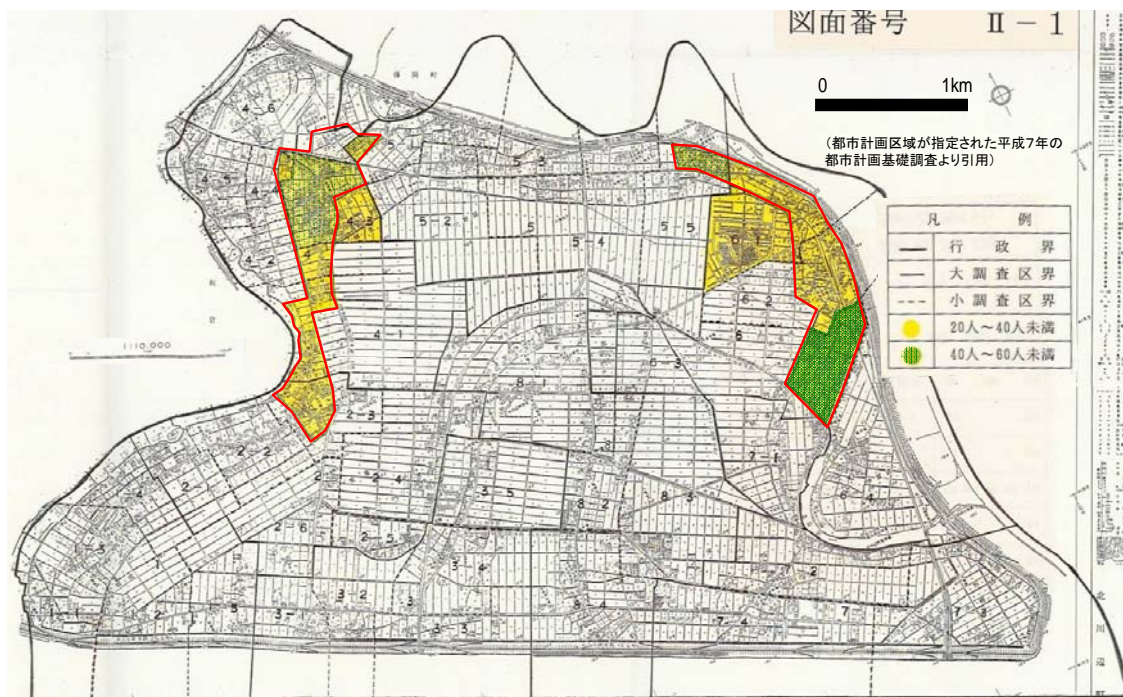


図 6-2 : 人口密度分布図

しかし、市街化区域を想定していたその2地区を含めて、旧北川辺町では省令8条で定めた既成市街地の要件(40人/ha以上で3千人の集積)に該当する区域が存在しないため、既成市街地としての市街化区域の指定は困難を極めた(図6-2)。

こうした背景から同町では、必ずしも既成市街地として市街化区域に指定する方法に固執せず、新市街地として指定する手法も検討されていた。平成12年に策定された市町村マスタープランでは、県の基準(区域区分見直しに関する技術基準)である「予定線引き計画開発方式」を採用し、旧建設省通達「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用見直しについて(平成8年都市局長通達 建設省都計発第80号)」で緩和された市街化区域の指定要件(20ha以上の小規模な飛び市街化区域の指定)を活用することが定められている(下枠内)。

- ア. 都市計画事業として行う市街地開発事業について、市街化区域編入予定地における事業の実施が確実となった時点で、当該区域を市街化区域に編入する。なお、区域区分の変更と同時に施行区域の都市計画決定を行うものとする。
- イ. ア以外で行う組合等の土地区画整理事業にあっては、市街化区域編入の条件が整った後に、組合等が認可され、良好な市街地形成が図られた段階※1で、当該区域を市街化区域に編入できるものとする。
- ウ. 市街化区域編入予定地における開発行為を、市街化区域編入の条件が整った時点で、市街化調整区域のまま都市計画法第34条第10号イ及び同法第34条第8号の2※2を適用して開発許可し、良好な市街地形成が図られた段階※3で、当該区域を市街化区域に編入する。なお、公的機関による開発行為についても、同様な考え方を適用する。
- (埼玉県区域区分見直しに関する技術基準より引用)

市町村マスタープランでは、概ね10年以内の区域区分を予定し、市街化区域の規模は柳生駅周辺で25.0~37.5ha、新古河駅周辺で11.5~17.5ha、計画人口密度はそれぞれ40~60人/haと定める等、既成市街地としての市街化区域を想定した規模を下回る(図6-3)。

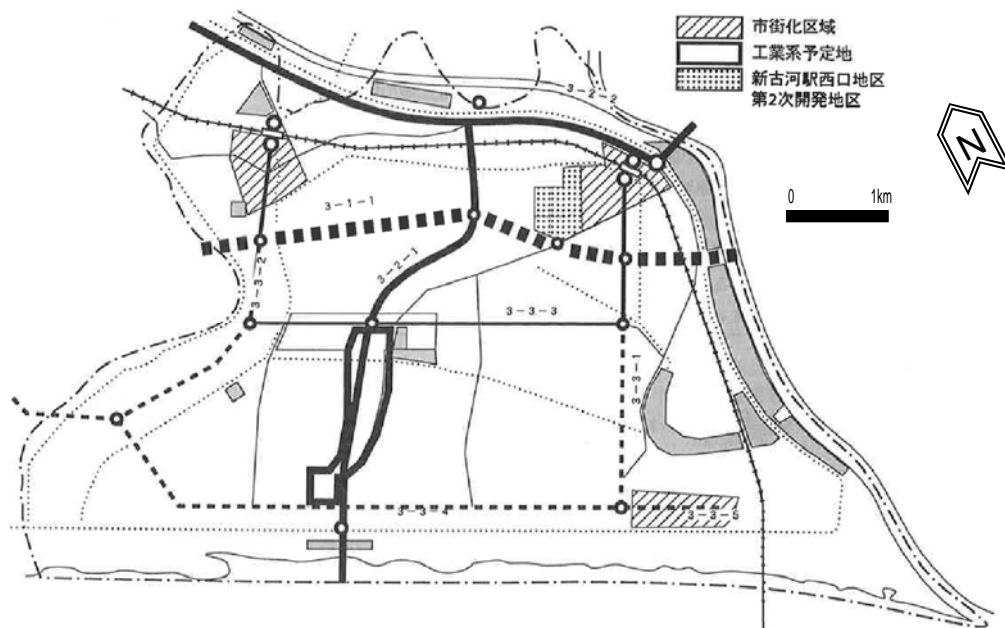


図6-3: 市町村マスタープランで位置付けられた市街化区域

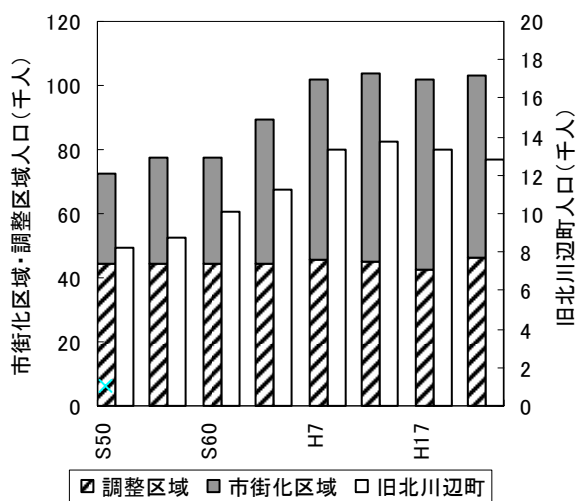
しかし、市街化区域を指定するための前提条件である土地区画整理事業が事業費の問題等を背景に進んでいないことから、新市街地の指定による区域区分の実現も至っていない。

### (3) 変則的領域での問題点

以上のような背景から、都市計画区域の指定や区域区分の適用が遅れる中で、変則的領域の存在の一要因ともなった土地利用制度上の諸問題が生じてきた。

当初線引き時に旧北川辺町が都市計画区域に指定されなかったため、加須都市計画区域や旧大利根町の市街化調整区域で人口が低迷する一方で、旧北川辺町の人口増加が確認される（図 5-15（再掲））。バブル期の旧北川辺町では、隣接する旧加須市、旧大利根町の市街化調整区域での開発許可の水準以上に、住宅用地をはじめとする農地転用がされている

状況も窺える（図 6-4）。昭和 61 年には、新古河駅近くで広く確保された農振の白地農用地で民間事業者による大規模な住宅地開発がされる等、バブル期には活発な住宅用地の供給がされてきた。これに限らず、市街化区域の指定が当初検討されていた範囲（農業振興地域の指定対象から外れた区域）以外で開発が進んだことで散漫な市街地が形成されてきた（写真 6-1）（写真 6-2）。



\* H20は都市計画年報に掲載された推計値

図 5-15：加須市都市計画区域内外の人口推移

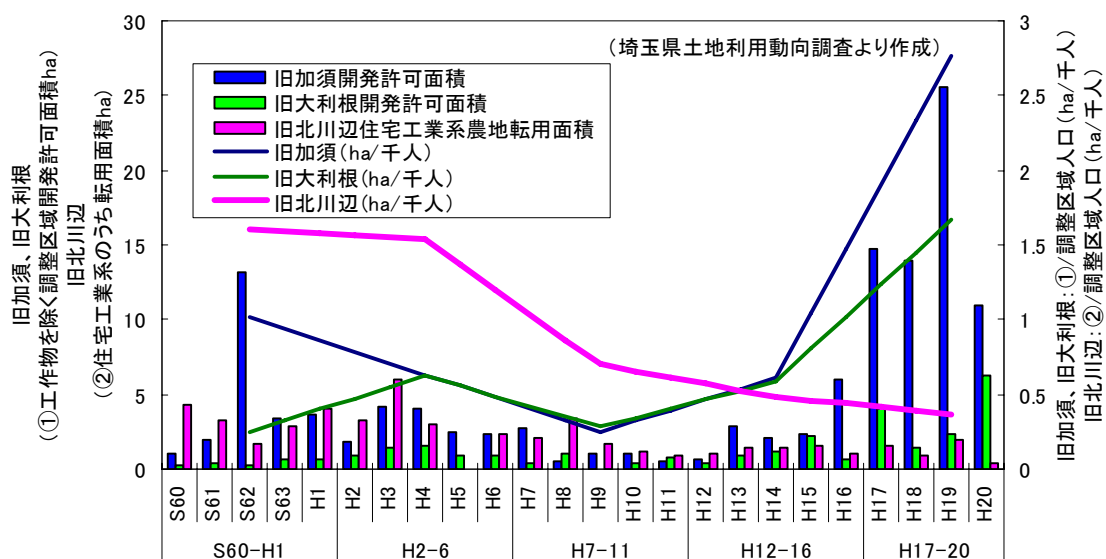


図 6-4：旧加須市・旧大利根町の市街化調整区域と旧北川辺町の開発動向

しかし、バブル崩壊後は宅地需要の低迷により農地転用は落ち着きを見せ、都市計画区域が指定された平成7年以後は建築着工も市街化調整区域並みの水準まで低下した(図6-5)。さらに、平成15年8月から隣接する市街化調整区域で法34条11号区域が指定されたことにより、従来から規制の緩い旧北川辺町と市街化調整区域の一部地域とがほぼ同程度の土地利用規制となった。そのため、非線引きの旧北川辺町での開発の低迷が続く一方で、市街化調整区域の

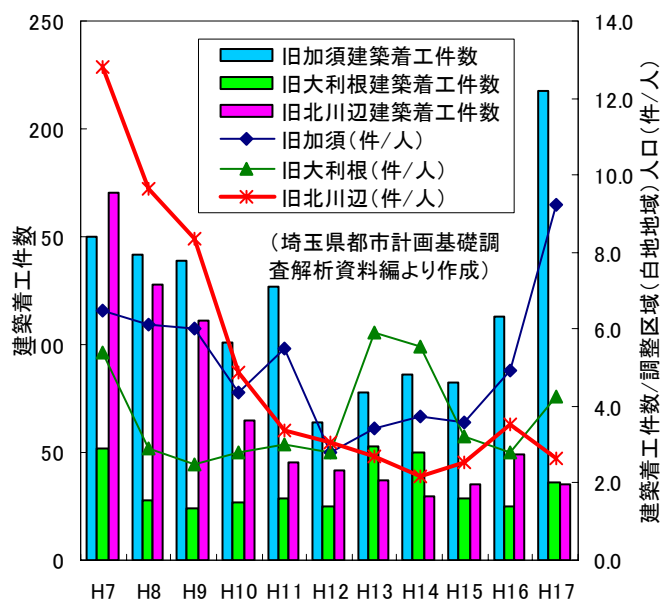


図6-5: 建築着工推移

側では開発許可や建築着工が増加している。つまり、かつて市街化調整区域の規制を嫌って線引き都市計画区域から滲み出していた開発圧力の一部が、市街化調整区域の緩和によって市街地近くの利便性の高い地域へシフトしていると考えられる。

同時に旧北川辺町の人口も平成17年から減少に転じ、平成20年人口でも旧加須市の市街化調整区域では増加する一方で減少となっている。現在では、前述した新古河駅近くで開発された住宅団地において、造成から20年以上経過している中で未分譲地が広く存在(写真6-1③)するなど、隣接する市街化調整区域での規制緩和の動きが変則的領域での住宅需要や開発圧力に少なからず影響を与えていると考えられる。

#### (4) 変則的領域での今後の対応方針

こうした変則的領域を抱えながらも、1市3町の合併に向けて法定協議会が設立されたことで、合併後の行政事務に関する議論が重ねられてきた。その中で、都市計画法の運用については、平成21年3月の協議会において合併協定項目の中に、「都市計画区域・都市計画の変更に関する事務の再編」が盛り込まれた。これにより、将来的には区域区分の全市域での適用を前提とした一体的な都市計画が実現し、結果的に変則的領域が解消されることとなる。市としても、社会情勢の変化に対応しながら、地域の意向を把握しつつ区域区分を含めた有効な土地利用を検討するとしている。

しかしその一方で、現行制度に多くの課題があることを踏まえると、都市計画運用指針で否定されていない「異なる都市計画区域の並存」を根拠とした対応も検討せざるを得ないとの認識もされている。その背景には、前述した既成市街地とする区域が確保できないことに加えて、人口減少に転じている状況下での地元調整の難しさがある。なお、市街化調整区域の地区計画については、市町村マスタープランでのその活

用が定められていたが、県が圏央道関連の産業用地としての適用しか原則認めないという姿勢であるため、都市計画決定に同意を得ることも難しいとしている。

このように、都市計画としての対応には大きな障害があるとしているが、同市は従来からある開発指導要綱を活用することで、一定程度の開発の質を担保する取り組みがされている。合併にともない、各自治体で定められていた開発指導要綱を統合した「加須市すみよいまちづくり指導要綱」を制定したことにより、非線引き都市計画区域でのあらゆる開発行為や建築行為が事前協議の対象となった（図6-6）。しかし、市街化調整区域内の開発許可と異なり、自己用の行為は事前協議の俎上に載せられておらず、区域区分の適用を取りやめた宇治田原町のような条例化にも至っていないため、その実効性が課題であると言える。

**北川辺町宅地開発指導要綱**

①	3戸以上又は開発面積500㎡以上の宅地開発
②	5戸以上の集合住宅の建築
③	中高層建築物の建築
④	3区画未満又は開発面積500㎡未満の宅地開発であっても、その行為の継続、隣接等により①に該当する宅地開発
⑤	5戸未満の集合住宅の建築であっても、その行為の継続、隣接等により②に該当する宅地開発
⑥	開発面積500㎡以上の工場敷地、駐車場、資材置場等、その他盛土、切土等宅地開発に準じるもの*

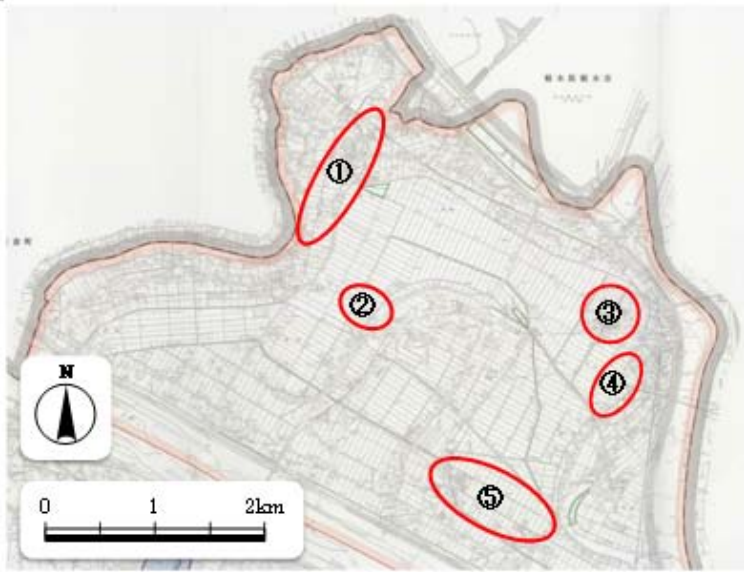
\*基準を準用する行為

**加須市すみよいまちづくり指導要綱**

①	市街化区域内の500㎡以上の開発行為、建築行為
②	市街化調整区域内の開発行為、建築行為
③	非線引き都市計画区域内の開発行為、建築行為
④	都市計画法第42条第1項但し書き及び第43条第1項による規定の許可を要する建築行為
⑤	計画戸数が8戸以上の開発行為等
⑥	消防水利基準に該当する建築行為
⑦	県中高層建築物指導要綱に該当する建築行為

注) 例外的行為は省略

図6-6：開発指導要綱で定める事前協議行為



①旧北川辺町  
-柳生駅前～県道 415 号線沿線-



②旧北川辺町-役場前-



③旧北川辺町-陽光台-



写真 6-1 : 旧北川辺町開発地 (その 1)



④旧北川辺町-県道 368 号線沿線(1)-



④旧北川辺町-県道 368 号線沿線(2)-



写真 6-2 : 旧北川辺町開発地 (その 2)

## 6-2. 近郊整備区域の都市計画区域外の領域

ここでは、近郊整備区域に指定されながら、都市計画区域外となっている亀岡市西部・南部地区を対象として、変則的領域が生じた経緯とその要因、そこでの問題点と今後の対応方針について論じる。

### (1) 変則的領域の発生経緯

同市の都市計画区域は、昭和の合併がされる以前の昭和 25 年 4 月に当初指定されたが、当時指定されたのは、旧亀岡町の区域と、現在の西部地区に属する旧本梅村、旧畑野村、旧宮前村、南部地区に属する東別院村、西別院村を除いた近隣の町村であった（図 6-7）。その後、昭和 30 年の合併による市制施行を受けて、昭和 32 年 7 月に合併した旧町村も含めた市域全域において旧法の都市計画区域が指定された。昭和 40 年には近畿圏整備法の施行を受けて、近郊整備区域も同様に市域全域で指定された（表 6-2）。

新法施行後により、近郊整備区域での区域区分が義務付けられたことに加えて、その翌年に政策区域内の市町村を都市計画区域に含めることと定めた旧建設省都市局長通達が施行されたことで、新法に基づく区域区分を前提とした都市計画区域の指定が求められた。これに従い、都市計画区域の指定については広域の線引き都市計画区域を採用し、近郊整備区域内の同市に加えて旧八木町、旧園部町を都市計画区域に含める方針で作業が進められた。同通達の翌月に発令された旧建設省からの都市局長通知「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、政策区域に係る都市計画区域の縮小に対して、安易に都市計画区域を縮小することのないよう遺憾なき対応が求められていたが、昭和 46 年 12 月の当初線引きでは、旧法の下で後発の指定を受けていた西部地区と南部地区が再び都市計画区域外とされた。

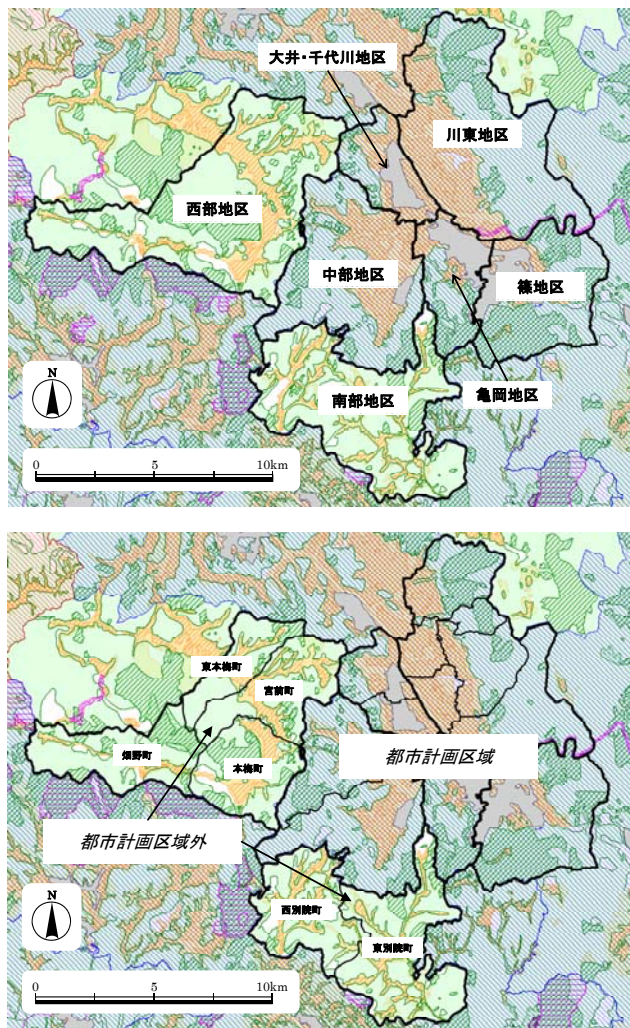


図 6-7: 都市計画区域外の西部地区・東部地区

表 6-2 : 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)
S25.4	旧法に基づく都市計画区域指定	
S30.1	西部・南部地区の旧町村と合併して市制施行	
S32.7		旧法に基づく都市計画区域指定
S40.5	<b>近畿圏整備法制定にともなう近郊整備区域の指定</b>	
S46.12	都市計画区域、市街化区域(948ha)、調整区域の指定	<b>都市計画区域から除外</b>
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)
S56.12		第1次総合計画策定 都市計画区域の見直しを位置づけ
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	区域区分見直し(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	区域区分見直し(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	区域区分見直し(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	区域区分見直し(市街化区域1032ha) 大井町南部地区での特定保留区域の指定	
H13.1		第三次総合計画策定 都市計画区域編入の位置づけ
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	<b>亀岡市都市計画マスタープラン策定</b>	
	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	区域区分見直し(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)

当初線引きの後、市が主体となって能動的に区域区分の適用範囲の拡大を目指して、総合計画や市町村マスタープランで西部、南部地区を対象に都市計画区域に編入する方針を位置付けるとともに、都市計画区域指定に向けた調査や地元との話し合い等、複数回の取り組みがされてきた。しかし、当初線引きから40年以上経過しているが、その実現には至っておらず、結果として変則的領域は存続しつづけている。

## (2) 変則的領域の発生要因

西部地区と南部地区が都市計画区域の指定対象から除外されている背景には、都市計画区域が指定されることに対する地元からの抵抗があり、その指定が長期に亘り拒

まれているという実態がある。この抵抗は、当初線引き時からあったと言われており、未だに都市計画区域の指定が受け入れられていない大きな要因となっている。

### ①当初線引き時

当初線引きがされた当時、確定した区域区分の案に対して開催された公聴会（昭和46年3月）では、市街化区域と市街化調整区域の指定に関する発言が主であり、同市が属する南丹都市計画区域以外の公聴会においても、こうした発言が中心であった。ただ、南丹都市計画区域の公聴会議事録には、区域区分の内容以外にも都市計画区域の指定そのものに反対する発言を確認することができる。

まず、昭和45年10月に公表された都市計画区域の第1次案に対して、南部地区の自治会において新法の適用に警戒感が出されたとの記録が残されている（下枠内）。その内容は、人口減少、高齢化、農林業中心の産業といった過疎地となることへ警戒感であったことから、この第1次案では市域全域が都市計画区域として提示され、南部地区が市街化調整区域のみの指定であったことが推察される。そして、公聴会開催の直前に都市計画区域外とする確定案が公表された。この公聴会では南部地区の住民の公述が許されており、同地区の住民多数の切実な願いとして、南部地区等を都市計画区域外とすることにあえて賛成の申し出がされている。

また、都市計画区域に指定された地区からも、その指定を拒んだ経緯が確認される。西部地区と南部地区に挟まれた旧曾我部町（図6-7上段の中部地区）からは、1354名の署名が府知事宛に提出された他、その代表者500名が登庁して都市計画区域に指定しない旨の陳情活動が展開されていた。しかし、同地区が市街化調整区域となる確定案が提示されたことに対して、隣接する西部、南部地区と同じく都市計画区域外とし、それが実現しなかった場合は分村も起こり得るとの反対意見が公述されている。

氏発言 私は、東別院、西別院町の住民の一員と致しまして今回発表によります原案に対して、あえて賛成の公述を申し出たわけであります。理由と致しましては、昨年10月12日に第一次案が発表されまして、それにおきまして、東別院町、西別院町の自治会におきまして双方の研究検討をつぶさに致しました結果、新しい都市計画法の区域で規制を受けることは反対に過疎地になることに輪をかけるようなことになるのではないかというような考えが出たわけでございます。と申しますのは、昨年の国勢調査結果においても、前回昭和40年度調査より東別院で61名、約5%、西別院町で72名、約6.87%の減少数が出ていますのであります。ご承知のとおり両町におきましては、農地の面積が少なくないと、なお、農林業の一本では生計が立たず、青年から60才前後の働きざかりの人々は、みな地域外へ出かせぎ等に出ているのでございます。当両町において、新しい都市計画法の大きい規制を受けることは、われわれの生活権を奪われるものと、住民の大多数がこの今回の発表を要望した次第であります。何とぞ正式の案が作成するまで、いろいろ意見があろうかと思いますが、最後の決定まで、われわれ東別院町、西別院町住民大多数の切実な願いでありますので、何とぞご努力をお願いする次第でございまして、同時に、今後とも地域の道路の整

（公聴会議事録より引用）

## ②区域区分適用後

前述のように、市は当初線引きの後に都市計画区域の拡大に向けて幾度も取り組みをしてきたが、当初線引き時と同様の抵抗やそれに対する有効策を見出せていない。

昭和50年代半ばから最初の取り組みがされ、その手始めに地元調整に入ったものの、土地利用規制や地価下落に対する具体的な地域振興施策、活性化対策が求められた。当時は具体的な方策を見出すことができず、都市計画区域の指定を先送りせざるを得なかったが、今後も継続的な話し合いができるよう、地元調整のためのテーブルを確保するため、要望事項の提出と委員会の設置を地元の自治会に依頼した。

バブル経済がピークを迎えた頃、再び都市計画区域の指定に向けて地元調整に入ったものの、前回と同じく反対意見が多数挙げられた他、その後も相次いで都市計画区域の指定に反対する要求書、陳情書、嘆願書が当該地区の住民から提出される。これにより、再び都市計画区域の指定が先送りされた、

3度目の取り組みは平成12年法改正がされた翌年から着手され、自治会長への説明や市長懇談会が実施された。地元調整のためのパンフレット（図6-8）を配布するなど、「住民の基本同意の必要性」を原則とした粘り強い取り組みがされた結果、平成14年に策定された市町村マスタープランでも、検討中であった当該地区での都市計画区域の指定を位置付けることが実現している（図6-9）。しかし、過去に実施された地元調整と同じく、地元からの同意は得られておらず、都市計画区域の指定には地域振興施策、活性化対策が求められた一方で、その具体策が講じられていない。

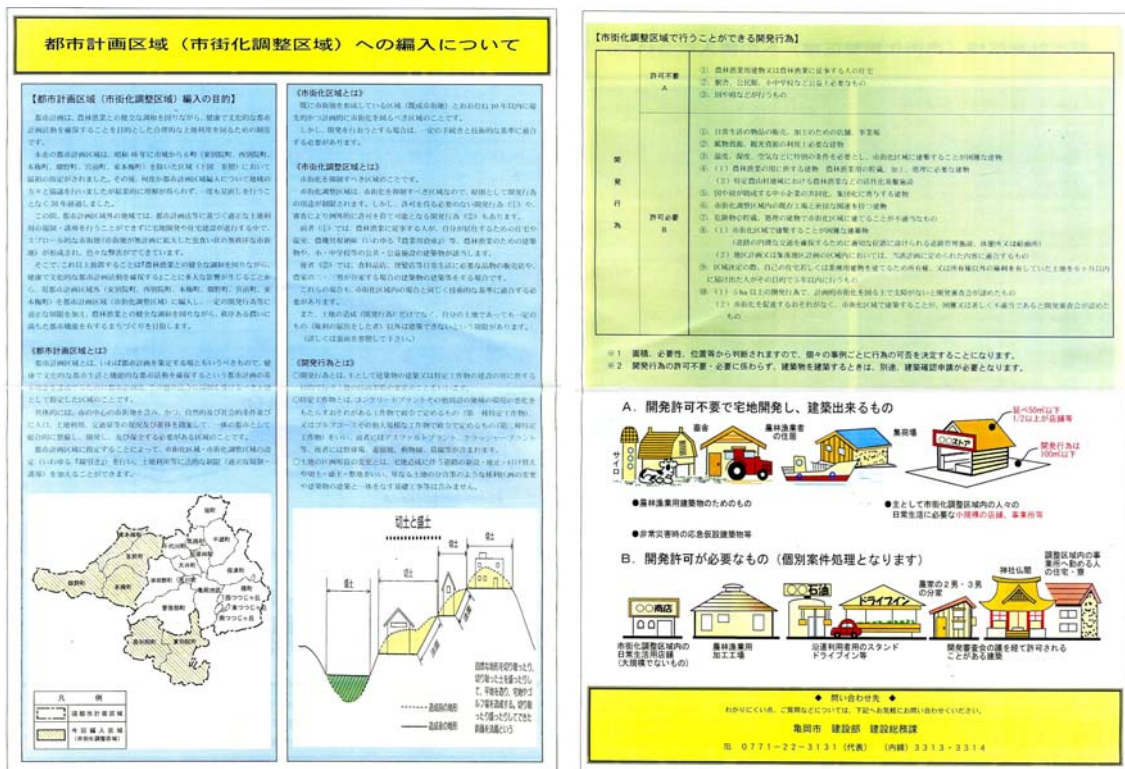


図 6-8：都市計画区域の指定を説明するパンフレット

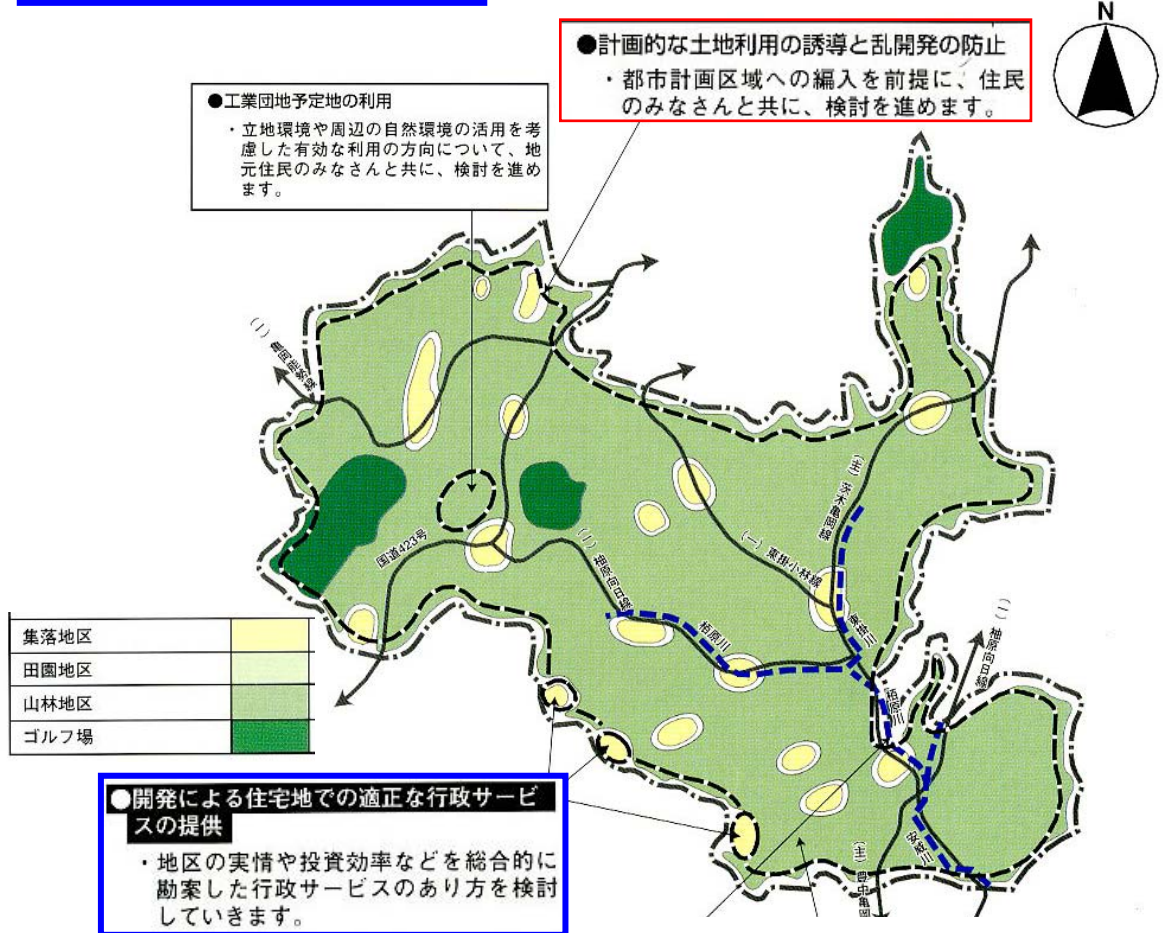
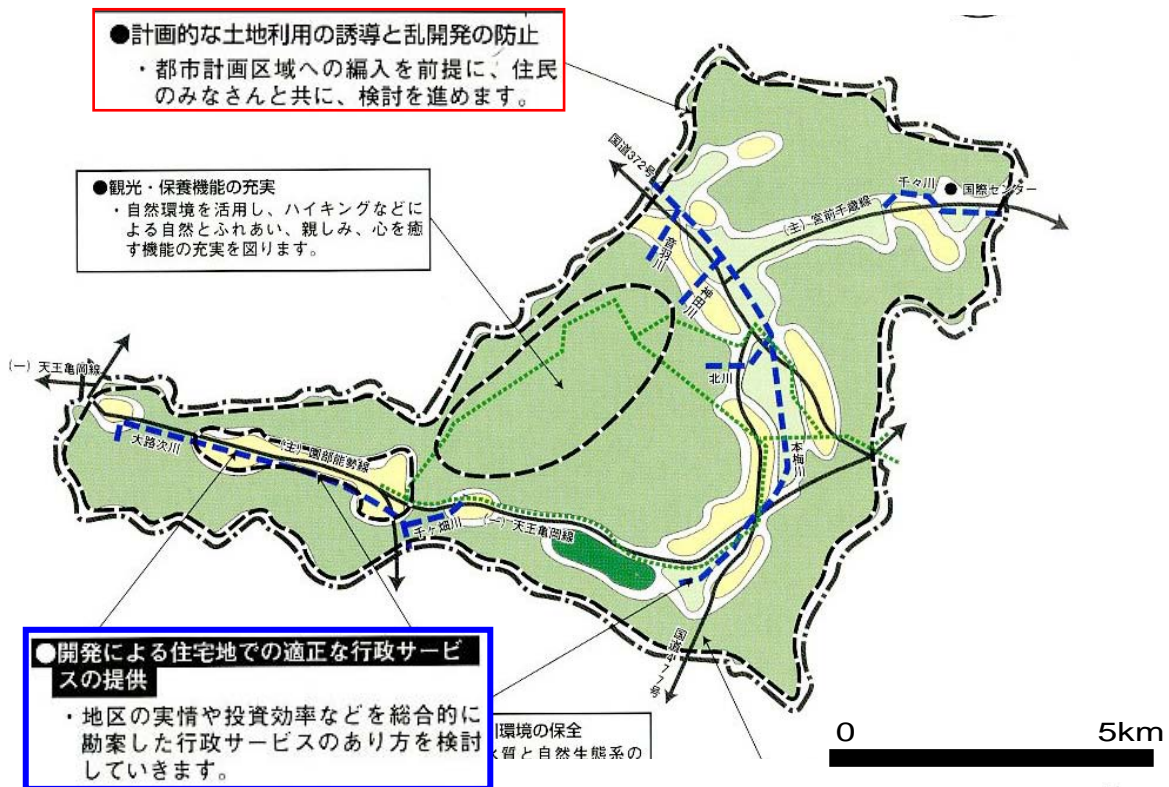


図 6-9：市町村マスタープランにおける都市計画区域外の地域別構想（亀岡市都市計画 MP より引用）

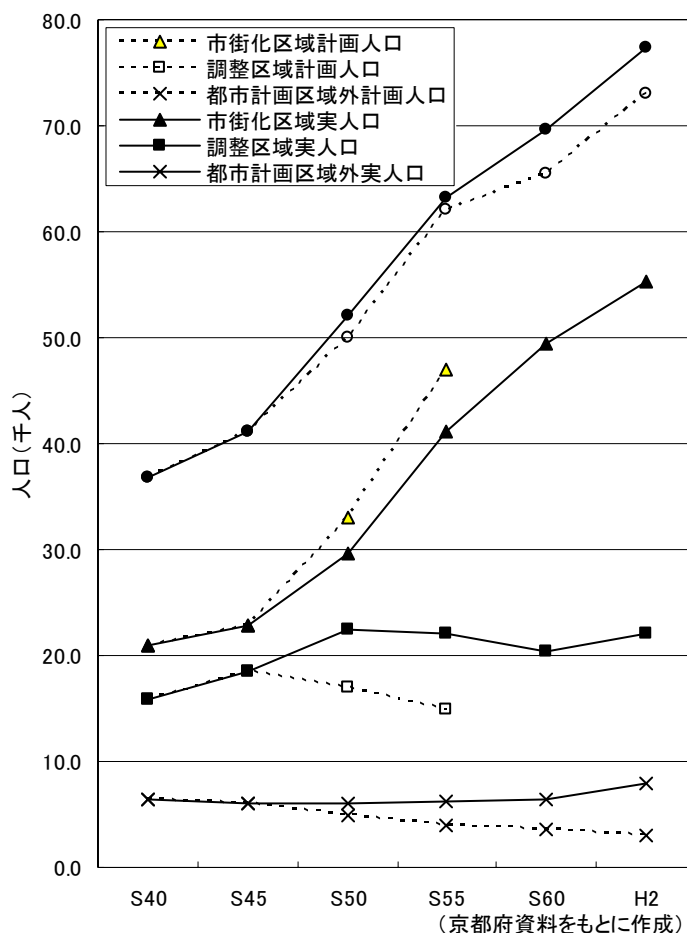
### (3) 変則的領域での問題点

#### ①線引き都市計画区域から滲み出す開発圧力

両地区を都市計画区域外とする一般的根拠は、無秩序な市街化の恐れがないとの判断によるものであり、当初線引き時に府が設定した人口フレームを見ることでそれを窺い知ることができる。府は当初線引きにあたり、行政区域と都市計画区域のそれぞれについて 20 年後の計画人口を設定していた。この人口フレームの設定では、都市計画区域内の人口増加に対して都市計画区域外は減少するとし、20 年後には半減するとの見通しがされている（図 6-10）。

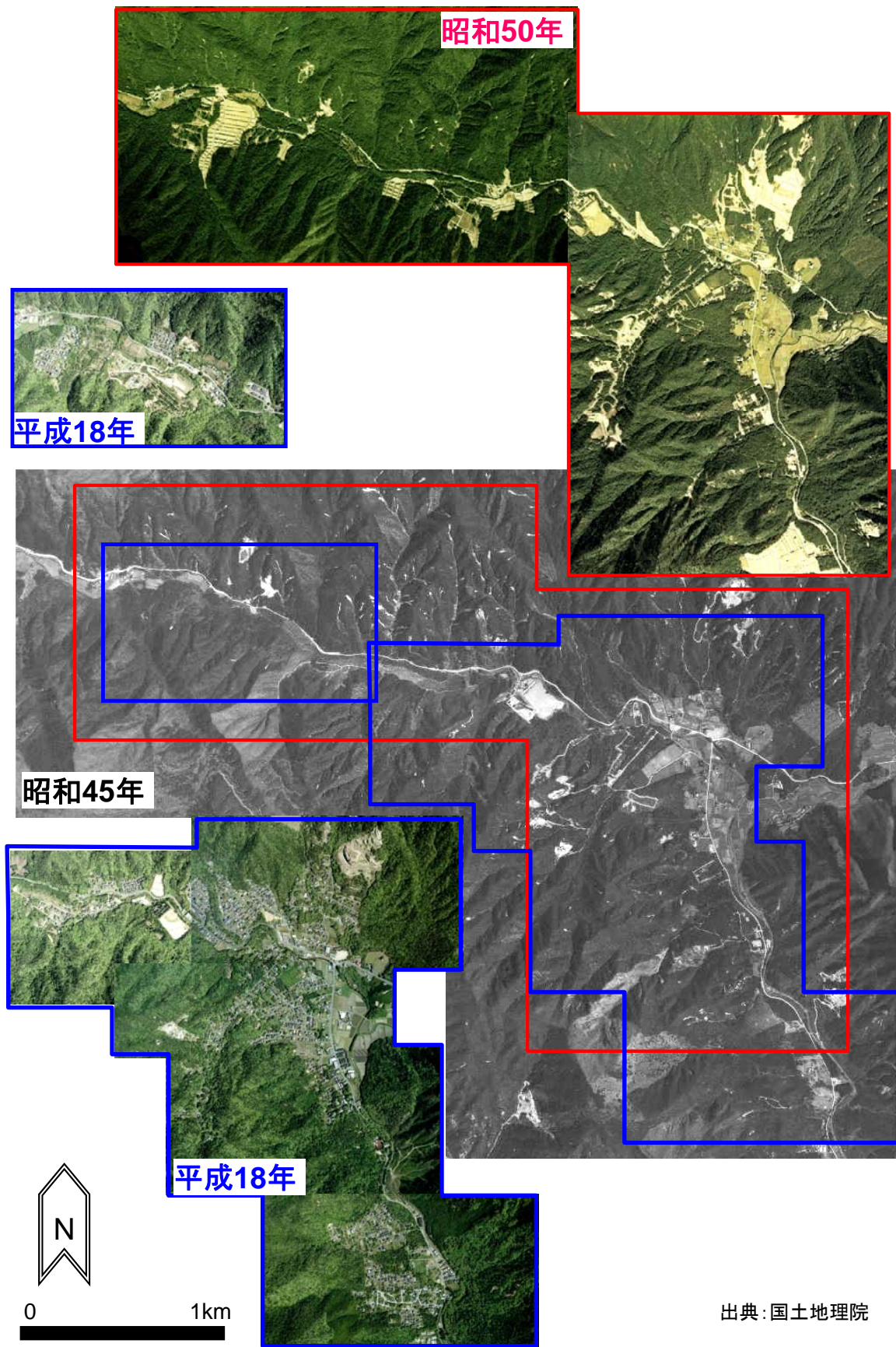
しかし、実際には減少するどころか増加傾向にあり、当初線引きのフレーム設定値より 3 倍近い増加が確認できる。昭和 46 年 12 月に当初線引きがされた直後から、線引き都市計画区域内の土地利用規制から逃れる形で開発が都市計画区域外とされた当該地域に流入した。これらは林地開発の宅地造成が主であり、西部地区の宮前町、本梅町では曾我部等の市街化調整区域に指定された地区からの滲み出しと思われる団地開発が都市計画区域の境界領域で確認される（写真 6-3）。さらに、線引き都市計画区域から滲み出す開発は、大阪府側の線引き都市計画区域（茨木市、能勢町、豊能町）の影響を強く受けており、南部地区の東別院町、西別院町や西部地区の畑野町で多数確認される（図 6-11）（写真 6-4）。特に畑野町では、隣接する大阪府側の森林が保安林や自然公園法特別地域に指定されており、他法令の土地利用規制にも大きな格差がある。

こうした開発により、当初線引き時の想定に反して人口が増加し、平成 7 年には 1 万人以上に達する急激な人口増加となった。特に大阪府と隣接する畑野町や東別院町での人口・世帯数の増加が著しい（図 6-12）。



注)市街化調整区域、都市計画区域外の計画人口は、設定された行政区域人口、都市計画区域人口、市街化区域人口も用いて算出した値

図 6-10：当初線引き時に設定された人口フレーム



出典：国土地理院

図 6-11：当初線引き直前とその後生じた宅地開発（畑野町）



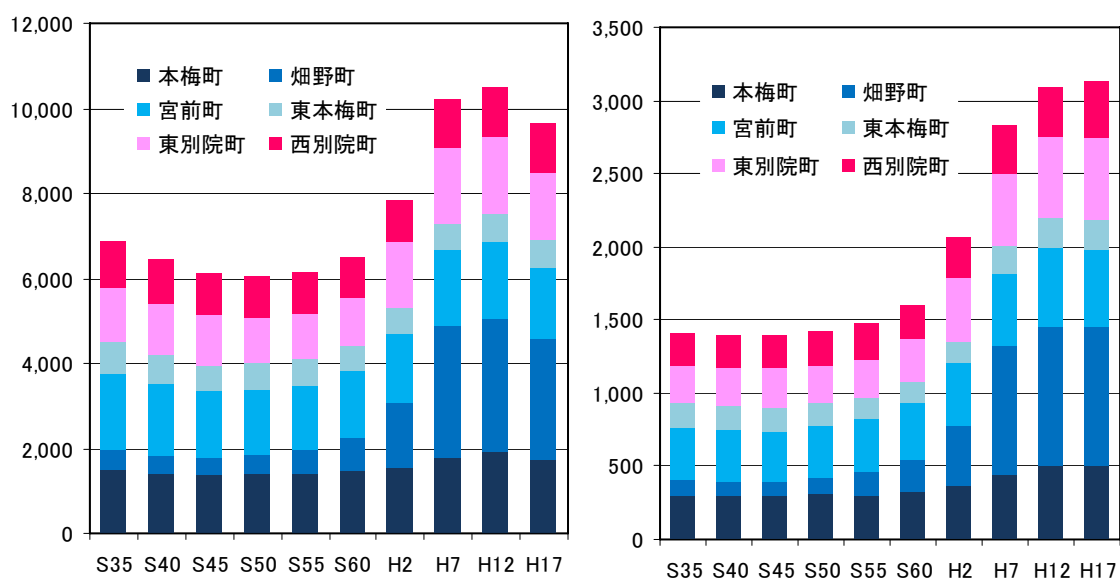


図 6-12：都市計画区域外の人口（左）と世帯数（右）の推移

## ②急激な人口減少と行政サービスの課題

都市計画区域外の人口は、平成 12 年にピークとなったものの、その後は過去 5 年間の増加分を上回る急激な人口減少に転じた。特に急激な人口増加が起きていた東別院町と畑野町での減少が著しく、都市計画区域外で減少した人口の約半数を占めている（図 6-12）。その後も、住民基本台帳による集計で人口減少は確認されており、平成 22 年国勢調査でも人口減少の拡大が予想される。

この変則的領域にはスーパーマーケットがなく、公共交通のサービスも低水準であるため、日用品の宅配サービスを利用する世帯（写真 6-4③右）など、当該地は生活利便性が乏しい地域となっている。都市計画区域外であるため、十分な公共施設整備もされておらず、初期に開発された住宅地の多くは、住民自身によって生活道路や上水道等の管理がされている。こうした状況から、当初線引き初期に開発された住宅地には、未だに宅地分譲されていない土地の他、既に空家、空地化した分譲地も発生し（写真 6-4①上、②右、④右）、これが人口減少に拍車を掛ける要因となっている。こうした過去の開発がもたらした問題について、市町村マスタープランでも適正な行政サービスの提供を位置付けているが（図 6-9）、その具体的な実現には至っていない。また、これらの住宅地とその周辺の森林伐採地は、国土利用計画法に基づく土地利用基本計画上の個別 5 法区域に全く指定されていないため、住民にとって望ましくない施設の立地を許容し得る危険性もある。そのため、速やかな都市計画区域の指定によって公共施設の整備や修繕と土地利用規制とを合わせて講じる策が求められている。

しかし、その都市計画区域の指定は、前述した市街化調整区域となることに対する同意が得られていない状況に加えて、都市計画区域外の下で生じた建築物の既存不適格確認作業（図 6-13）に取り組む等、その実現にはいくつかの課題と労力が必要とされている。

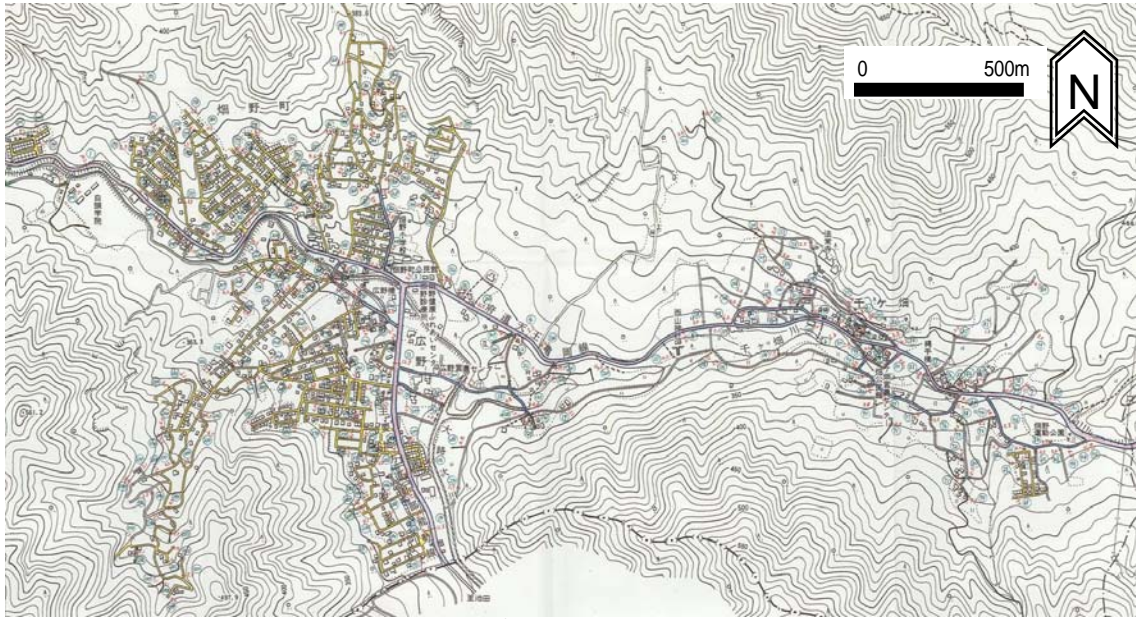
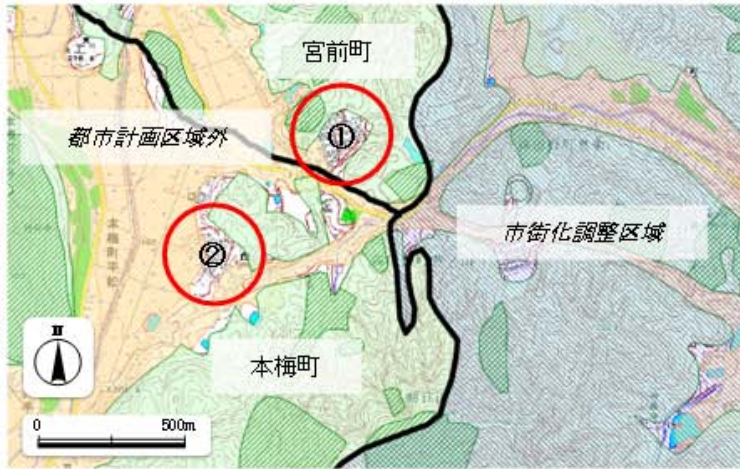


図 6-13 : 既存不適格建築物を確認するための道路幅員調査

### (3) 変則的領域での今後の対応方針

都市計画区域の指定に向けた3度目の取り組みは、都市計画区域マスタープランの策定と合わせた平成16年3月を目指して行われたが、前述した状況から予定通りの実現が困難となった。これを受けて、住民の基本同意を得るまでその執行を保留し、遅くとも平成19年の府南部の区域区分の見直しまでに都市計画区域の指定が実現するよう、粘り強く地元調整がされてきた。しかし、前述した地元が求める活性化施策が具体化していない状況が長期化し、平成19年の見直しを迎えても変則的領域が未だ確保され続けている状態にある。法34条11号区域を活用した都市計画区域の指定についても、地元の要求に対応できるだけの活性化施策とはならず、住居系の開発を許容する調整区域地区計画もその運用実績がないことから、土地利用制度以外の活性化施策と合わせて、都市計画区域の指定を実現させる方策が検討されている。



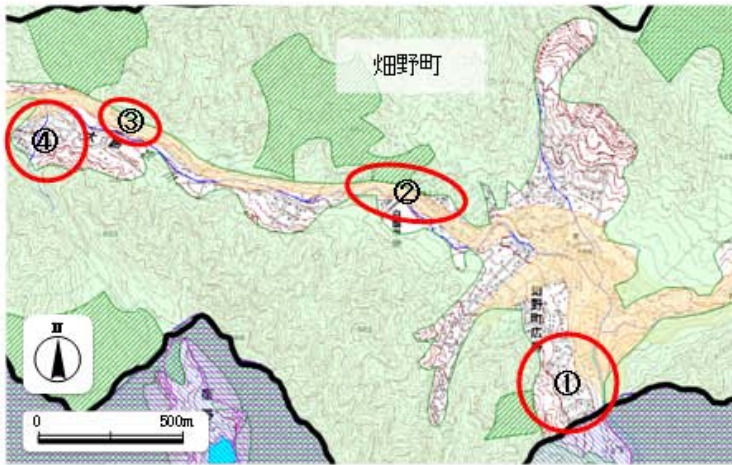
①宮前町



②本梅町



写真 6-3 : 亀岡市宮前町、本梅町の開発地



①畑野町(1)



②畑野町(2)



③畑野町(3)



④畑野町(4)



写真 6-4 : 亀岡市畑野町開発地

### 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

ここでは、近畿圏都市開発区域に指定されながら都市計画区域外となっている三木市細川地区、口吉川地区と、政策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ながら履行しなかった三木市旧吉川町を対象として、変則的領域が生じた経緯とその要因、そこでの問題点と今後の対応方針について論じる（図 6-14）。

#### (1) 変則的領域の発生経緯と発生要因

##### ① 都市開発区域の都市計画区域外の領域（三木市細川地区、口吉川地区）

同市の都市計画区域は、昭和 21 年に旧三木町の区域で指定された。昭和 29 年 7 月に昭和の合併が完了し、昭和 36 年に都市計画区域を変更しているが、市域の一部のみの指定にとどまり、昭和 40 年の都市開発区域の指定を受けている（表 6-3 左）。昭和 44 年 5 月には当初線引きに先行する形で新法の都市計画区域が指定されたものの、旧法の段階から都市計画区域外となっていた細川地区、口吉川地区はその指定対象外とされた。その後、都市開発区域を都市計画区域に指定することを定めた新法が施行され、都市開発区域の要件により同市の属する東播都市計画区域が旧建設省から区域区分すべき都市計画区域として告示を受けた。

昭和 46 年の当初線引き以後は、両地区での都市計画区域の指定が総合計画で位置付けられたものの実現には至らず、住民説明でその指定が受け入れられていない状況から変則的領域の存在が解消されていない。

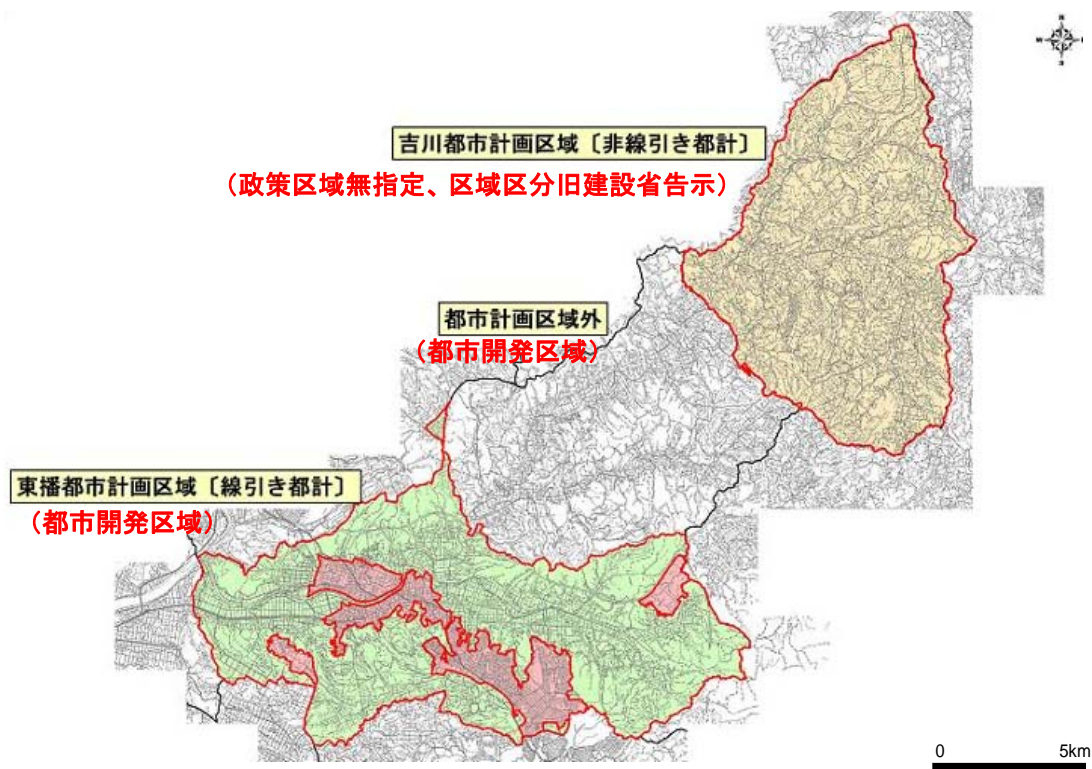


図 6-14：三木市の都市計画区域

表 6-3 : 三木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	都市計画区域外での主な動き (旧三木市の細川地区、口吉川地区)	非線引き都市計画区域での主な動き (旧吉川町)
S21.6	都市計画区域の当初指定(両地区は都市計画区域外)	
S40.5	近畿圏整備法の施行にともなう <b>都市開発区域指定</b>	<b>政策区域の指定対象から除外</b> 隣接する加東市(旧東条町)とあわせて政策区域の空白域発生
S44.5	都市計画区域の変更(両地区は依然として都市計画区域外)	
S44.7	<b>都計法施行令附則第4条規定(第2号口) 追加</b>	
S45.12		吉川町開発基本構想報告書 新都市計画法活用の必要性和市街化区域指定ための段階的検討 条例等の都市計画区域の指定までの暫定的対応の必要性
S46	東播都計区域での区域区分(S46.3) 東播都計区域への編入が検討されたが断念	
S48.3		<b>旧建設省告示にて東播都市計画区域の指定を予定する区域として追加</b>
S48.4	宅地造成工事規制区域の指定(約9割指定)	
S49		東播都計区域への編入と市街化区域の指定が検討されたが断念
S54.5	総合計画にて東播都計区域としての都市計画区域の指定が位置づけ	
S56.10		総合計画にて都市計画の活用を判断する時期を明記
S60.7		非線引き都市計画区域(用途地域なし)の指定
H13.4	総合計画にて都市計画区域の指定を視野に入れた検討が位置づけ	
H13	東播都計区域を構成する近隣市から区域区分廃止の要望	
H17.10	<b>合併(線引きと非線引きの都市計画区域、都市計画区域外の並存)</b>	
H18	吉川都市計画区域への編入に向けて調査	
H19	都市計画区域の再編案作成、地元説明	
H22.10	市町村マスタープラン策定素案公表	
	吉川都市計画区域への編入を位置づけ	

(三木市資料、ヒアリング調査等を参考に作成)

## ②区域区分不履行自治体(三木市旧吉川町)

昭和40年5月の政策区域の指定では、東側に隣接する三田市と神戸市が近郊整備区域に、西側の三木市、小野市が都市開発区域になったものの、旧吉川町と隣接する加東市の旧東条町は政策区域の無指定領域となったことで、政策区域の空白域が生じた(表6-3右)。その後、旧町の総合計画策定にあたり作成された開発基本構想報告書では、阪神大都市圏の拡大を想定し、新都市計画法活用の必要性和活用までの土地利用コントロール手法の必要性が提示されている。東播都市計画区域で当初線引きが完了した後の昭和48年3月には、東播都市計画区域への編入を予定する町として、都市開発区域の要件により旧建設省から区域区分すべき都市計画区域として告示された。これを受けて、市街化区域の指定と合わせた都市計画区域の指定が検討されたが実現には至らなかった。

その後、兵庫県が策定した土地利用基本計画の計画図上では、変則的領域である細川地区、口吉川地区が都市地域に位置付けられていたこともあり、後に策定された総合計画では都市計画の活用を判断する時期が明記される。しかし、市街化調整区域と

なることを嫌った地元からの理解が得られなかったため、都市計画区域の指定が見送られた。昭和60年によく都市計画区域の指定が実現したものの、旧吉川町単独の非線引き都市計画区域としての指定にとどまった。これを受けて、単独都市計画区域となった後も、旧建設省告示は政策区域との密接要件での区域区分を促す内容に変更されたが、その旧建設省告示は履行されることもなく、変則的領域の存在が解消されないまま平成12年法改正を迎えている。

## (2) 変則的領域での問題点

### ①都市開発区域の都市計画区域外の領域（三木市細川地区、口吉川地区）

都市計画区域外となった両地区では、当初線引き時から人口増減がほぼ無変化で近年は減少傾向にある（図6-14）。バブル期のリゾート開発や別荘地開発が途中で放置されている土地があるものの、住宅地等の個別開発も少なく大きな土地利用上の問題とは認識されていない。

ただ、両地区には林地開発によるゴルフ場が集積しているため、土地利用基本計画の個別5法の指定区域に全く属さない白地の領域が存在している（図6-15）。今のところ、ゴルフ場が廃業して他の土地利用がされたことはないが、既に両地区には産業廃棄物処理施設が複数立地しており、将来的にはこうした白地の領域を対象とする土地利用規制手法が必要とされる。これに対して、市は特別な対応策を講じていないとしながらも、都市計画区域外の大半(4170ha)で指定された宅地造成工事規制区域や、市の環境保全条例等の既存の制度で対応できるとしている。

### ②区域区分不履行自治体（三木市旧吉川町）

旧吉川町では、かつての総合計画で15千人もの人口増加を見込んでいたが、それが達成されることはなかった（図6-16）。建築協定が適用されている「みなぎ台住宅団地」への入居が開始（平成7年）されたことで、1.5千人程度の人口増加が見られるが、それ以外は細川地区、口吉川地区と同じくほとんど市街化されず土地利用上の問題も懸念されていない。

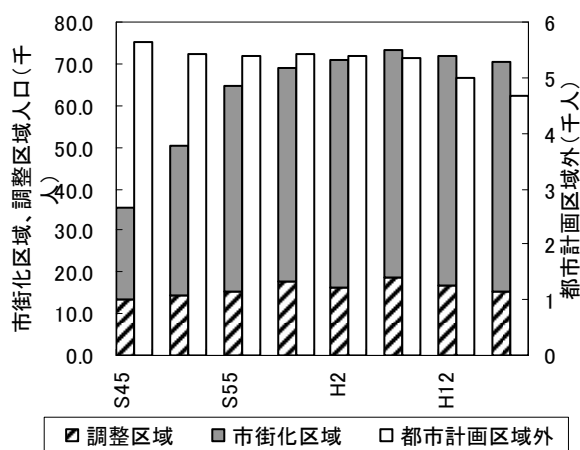


図6-14：都市計画区域内外の人口推移（三木市）

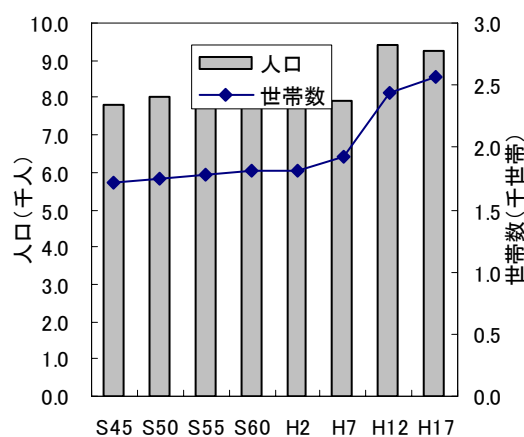
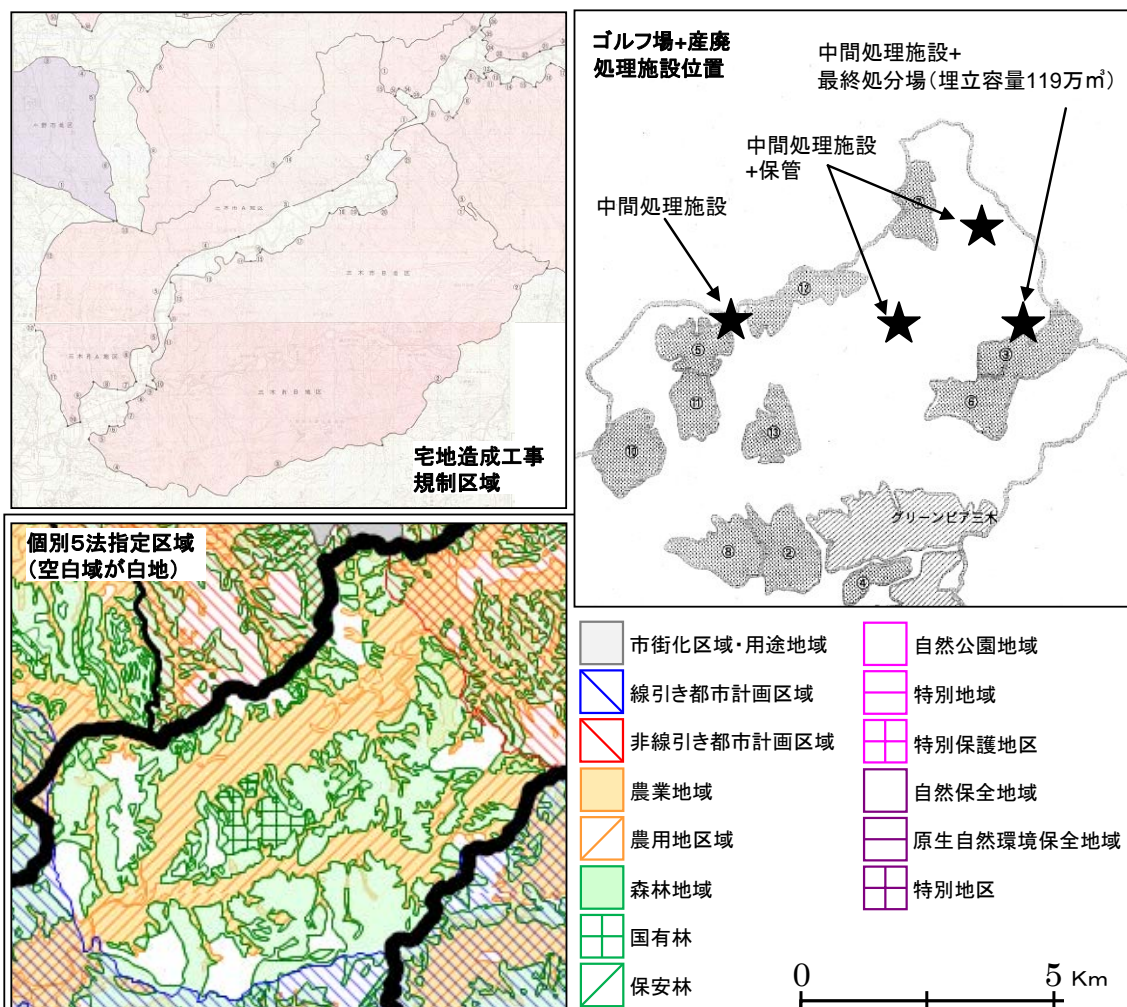


図6-16：人口・世帯数推移（旧吉川町）



注)産廃処理施設は三木市環境総合計画(平成11年)より作成しているため、立地数・規模等は現在と異なる。

図 6-15 : 細川地区、口吉川地区での個別 5 法等指定区域とゴルフ場・産廃処理場

そのため、旧町では旧建設省告示に対する積極的な取り組みはされず、旧建設省や県の側も、線引き都市計画区域としての指定を促す粘り強い取り組みがされてこなかった。昭和 60 年の非線引き都市計画区域の指定も、町発意による能動的取り組みであったが、土地区画整理事業や公共施設整備といった公共事業の必要性が主たる動機となっており、政策区域との関係も含めた土地利用制度の必要性とはかけ離れたものである。

### (3) 変則領域での今後の対応方針

同市では、東播都市計画区域の拡大(線引き都市計画区域の指定)を諦め、合併の翌年から細川地区、口吉川地区を非線引きの都市計画区域に指定するための取り組みがされている。新市としての市町村マスタープランの策定を待たずに、県とともに都市計画区域の再編に向けて調査・検討を実施し、翌年には吉川都市計画区域と統合した「三木東都市計画区域(仮称)」とする素案を作成し、それを以って地元説明がされ

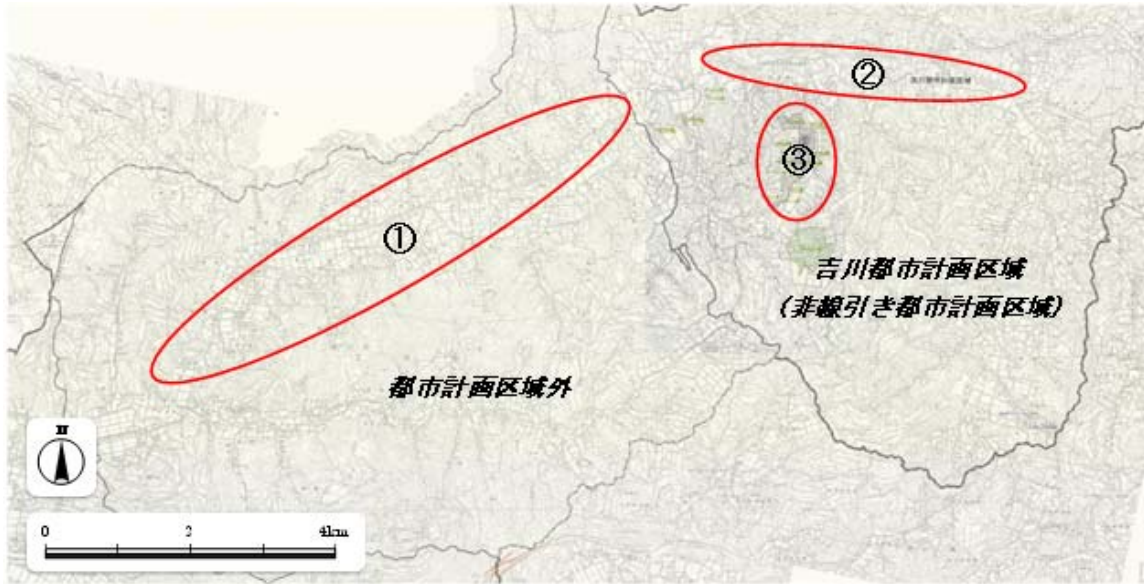


た(図6-17)。しかし地元からは、「まちづくりビジョンの中で法規制が必要であれば都市計画区域の編入に同意するものの、都市計画区域外の状態でも支障はないため、集団規定による不利益のみを被るだけでは受け入れ難い」とする意見が多数であったことから、その指定が見送られている。平成22年に公表された新市マスタープランでは、都市計画区域の指定熟度が高まっていない状況から、地元の理解を得た段階で再度検討するとし、その可能性に含みを持たせている。

このように、同市の都市計画区域外となっている都市開発区域については、変則的領域が解消される余地が残されているが、この取り組みも政策区域との関係も含めた土地利用制度の必要性が契機となっている訳ではない。「合併による異なる都市計画区域の並存」という、他の自治体でも生じている事象がその契機となっている。



図6-17：三木東都市計画区域（仮称）の指定に関するパンフレット



①都市計画区域外－県道 20 号線沿線－



写真 6-5 : 三木市都市計画区域外、吉川都市計画区域の現況 (その 1)

◎吉川都市計画区域－県道 17 号線沿線－



◎吉川都市計画区域－みなぎ台－



写真 6-6：三木市都市計画区域外、吉川都市計画区域の現況（その 2）

#### 6-4. 異なる政策区域が並存する自治体

ここでは、合併と都市計画区域の再編によって、近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定区域が並存する熊谷市を対象として、変則的領域が生じた経緯に加えて、そこでの問題点とその対応方針について論じる。

##### (1) 変則領域の発生経緯

昭和 41 年に政策区域が指定される以前の都市計画区域は、旧熊谷市と旧妻沼町で指定されていた。旧大里町では、近郊整備地帯の指定の後に、それを根拠として運用する新都市計画法が施行されたことを受けて、同町の区域を東松山都市計画区域に含めた上で区域区分がされている。旧江南町も熊谷市とともに首都圏都市開発区域に指定され、その要件で旧建設省から区域区分すべき都市計画区域の告示がされたことを受けて、都市計画区域の指定と合わせた区域区分が実現している。熊谷市北部の旧妻沼町は、都市開発区域の指定を受けていなかったが、隣接する旧熊谷市の都市開発区域や行田市の近郊整備地帯との密接要件による旧建設省告示を受けて、昭和 55 年に当初線引きされている（表 6-4）。

平成の合併期を迎えた平成 15 年に 1 市 3 町で法定協議会が設立し、2 年半後に旧熊谷市、旧大里町、旧妻沼町が合併したことで、同じ市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するという変則的領域がはじめて生じた。さらに、3 つの都市計画区域が同一市域内に並存することとなる（図 6-18）。その後、県は一つの都市として総合的に整備、開発及び保全する必要があるとして、熊谷都市計画区域と東松山都市計画区域のそれぞれから熊谷市以外の区域を分離させ、後発の江南町との合併とあわせて都市計画区域を再編させた。これにより、市域だけでなく、都市計画区域内にも異なる政策区域が並存する状況となっている。

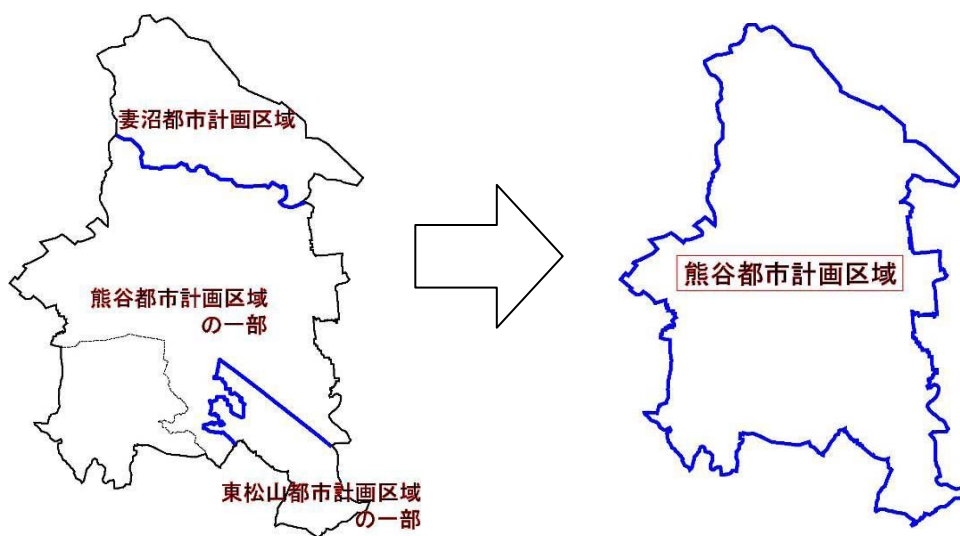


図 6-18：熊谷市での都市計画区域の再編（熊谷市資料より引用）

表 6-4：熊谷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	熊谷市	大里町	妻沼町	江南町
	都市開発区域	近郊整備地帯	政策区域無指定	都市開発区域
S8.5	都市計画区域当初指定			
S38.11			都市計画区域当初指定	
S41.5	首都圏整備法改正にともなう政策区域の指定		政策区域の指定対象外	首都圏整備法改正にともなう政策区域の指定
S44.12		当初線引き時に都市計画区域(東松山都市計画区域)に指定		
S45.10	当初線引き			当初線引き時に都市計画区域(熊谷都市計画区域)に指定
S55.4			当初線引き	
S63.5		市街化区域の新規指定		
H15.4	合併協議会設立			
H15.8	県開発許可条例の適用から除外(事務処理市)	県開発許可条例による法34条11号区域指定 (474ha)	(1065ha)	(804ha)
H17.10	合併により行政区域内に近郊整備地帯を含む (開発許可規模要件の引き下げ、特定市街化区域農地) 熊谷市田園地区まちづくり条例 制定 熊谷市開発許可等の基準に関する条例 制定			
H18.1	県開発許可条例による法34条11号区域当初指定(8ha)			
H19.2	江南町の編入合併 都市計画区域の再編により区域を統一(近郊整備地帯を含む都市計画区域) 市町決定であった既存の用途地域を県決定に変更			
H21.1-3	生産緑地制度と特定市街化区域農地について市内11ヶ所で説明会			
H21.4	特例市に移行(開発許可事務の完全移譲)			
H22.9	生産緑地地区の当初指定(50地区 約7ha)			

(熊谷市資料、ヒアリング調査等を参考に作成)

## (2) 変則的領域での問題点

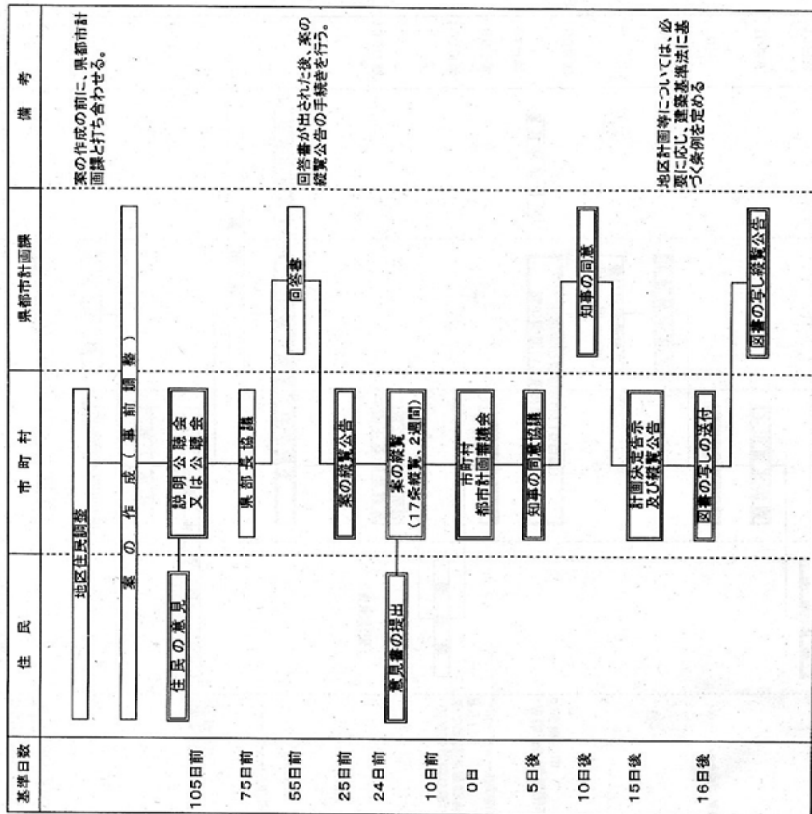
並存していた3つの都市計画区域は全て線引き都市計画区域であり、都市計画区域外の領域も有している自治体間の合併であったことから、合併後の土地利用規制に格差が生じる事態にはならなかった。しかし、合併と都市計画区域の再編により、以下のような土地利用制度上の問題が生じている。

### ①近郊整備地帯外にある用途地域の都市計画決定の長期化

同市では、並存していた3つの都市計画区域を統合したことにより、新しい熊谷都市計画区域は近郊整備地帯を含む都市計画区域となった。これにより、従前は市決定であった用途地域(旧大里町以外の用途地域)も含めて、従後は全ての用途地域の決定が県に移管された。また、その用途地域の決定も、「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)」として、大臣同意を要する協議が必要となった。

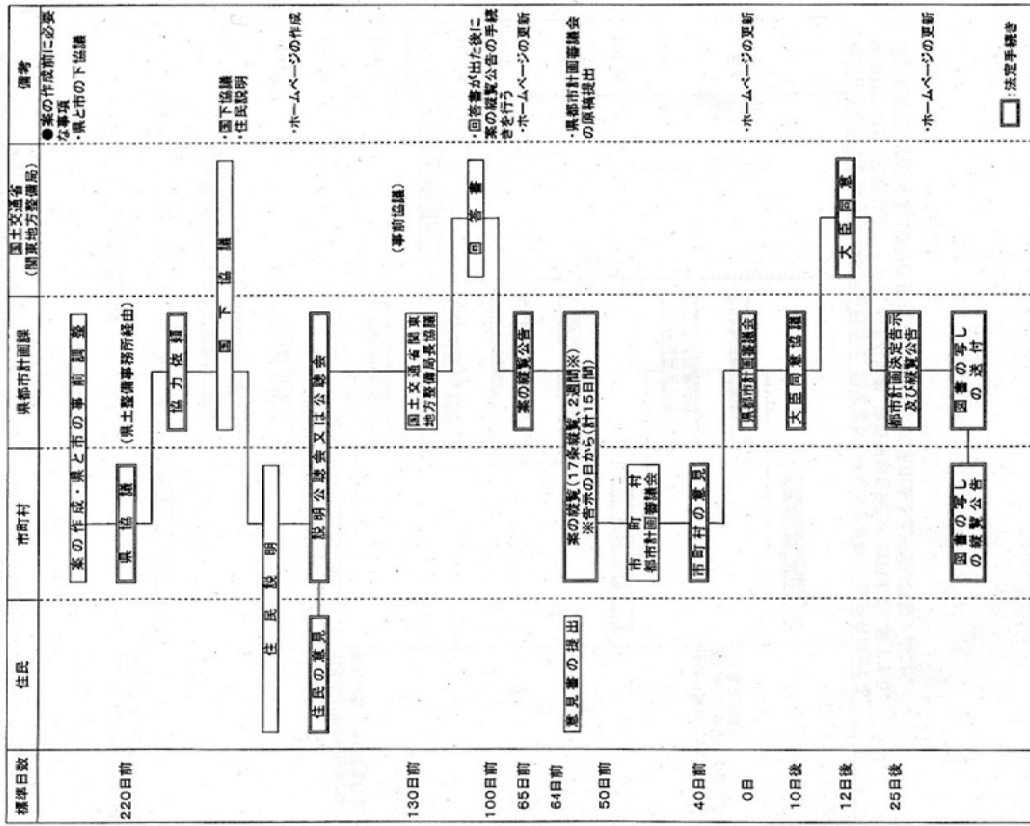
これを受けて、都市計画区域の統合と同時に、従前からある市町決定の用途地域を改めて県決定とする見直し手続きが実施された。この手続きは、県決定とするための形式的な用途地域の変更であり、この時点では特に大きな問題が生じることは無かった。しかし、今後実施される用途地域の決定には、最低でも倍以上の時間を要することとなり(図 6-19)、市街化区域の見直しと連動するなどの農林調整を要する場合

◆市町村決定時



- ・他の都市計画決定(変更)と関連する場合は、関係各課と十分調整を回り、同日告示とする。
- ・都市計画決定(変更)にあたっては、必要な協議、連絡調整を県部長協議までに行う。
- ・県決定の用途地域変更と同様の場合は、日程について県担当者と事前に調整すること。

◆県決定時



- ・他の都市計画決定(変更)と関連する場合は、関係各課と十分調整を回り、同日告示とする。
- ・用途地域の決定(変更)にあたっては、必要な協議、連絡調整を県協議までに行う。

図6-19：市町村決定と県決定との用途地域決定手続きの違い（埼玉県資料より引用）

は、さらなる長期化が懸念されている。同市では、都市計画区域の統合後に用途地域の見直しがされていないため、問題となったケースは生じていないが、前述した亀岡市のような弊害が懸念されている。

市では、用途地域の決定に対して国が関与する現行制度の仕組みに否定的な認識がされているが、県や国が関与することで市側にとってメリットとなる場合についても評価されている。平成21年12月に策定された地方分権改革推進計画では、都道府県の都市計画決定に対する大臣同意を要する協議を廃止する方針が定められた他、都市計画法の一部改正に向けた動きもあることから、今後の制度改正に注目がされている。

### ②都市開発区域と政策区域無指定区域を含めた市街化区域内農地の宅地並み課税

同市では、都市計画区域の統合の有無に係らず、合併によって近郊整備地帯を含む市となったことで、特定市街化区域農地としての宅地並み課税が適用されることとなった。この問題は上記の①以上に、合併の前から庁内で大きな議論がされていた。

同市の市街化区域内農地は一貫して減少傾向にあるが、それでも最初の合併が完了した時点で200ha以上存在しており（図6-20）、合併前から特定市街化区域農地となることへの対応について庁内で議論された。一方で、合併協議会の会期中は、合併後に宅地並み課税となることの問題が地元農家に広く認識されていなかったため、合併反対運動等の特に大きな混乱はなく合併が実現した。

市は、特定市街化区域農地の問題を完全に回避する取り組みの手始めとして、まず担当課レベルで国土交通省に対して近郊整備地帯の見直しの可否を確認している。しかし、合併等の自治体個別の事情による見直しには応じられないとする回答がされたため、近郊整備地帯の指定解除による対応を断念して特定市街化区域農地の適用を受け入れた。その後、合併後に生産緑地制度の勉強会や現況調査が行われた。一方で、旧江南町の合併が完了した時点での市街化区域内農地面積は、約3割が500㎡以下であったため（表6-5）、単独では物理的に生産緑地地区の指定が困難となる農地の存在も懸念されていた。そこで、市ではこうした農地を救済するための方策について、県内他市や他県の取り組み事例に関する情報収集を行った。そ

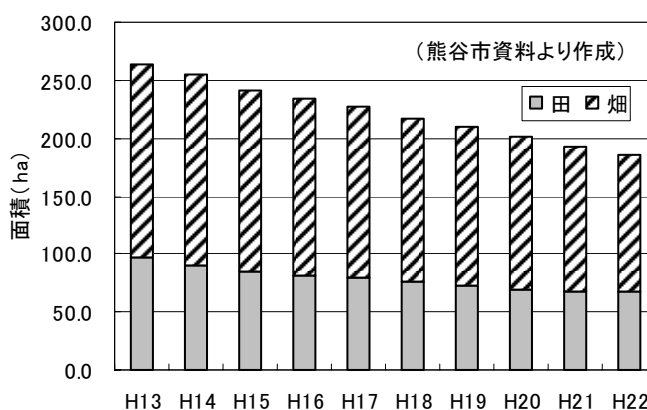


図6-20：市街化区域内農地の推移 (熊谷市資料より作成)

表6-5：旧市町毎の市街化区域内農地 (熊谷市資料より作成)

	熊谷	妻沼	大里	江南	合計
市街化区域内農地面積※	175.0	25.7	3.2	6.7	210.6
うち500㎡未満	60.9	5.1	1.3	2.0	69.2
市街化区域内農地率	8.0%	13.9%	4.6%	6.4%	8.2%
法34条11号区域*	35.6	1065.0	474.0	804.0	2378.6

\* 合併が完了した平成19年9月現在

\*平成22年12月現在

の情報収集では、中部圏の政策区域において政令市となった静岡市や浜松市の対応(表6-6)が参考にされたが、財政的裏付けや農業政策との兼ね合いから断念せざるを得なかった。特定市街化区域農地への対応策が具体化した後の平成21年1月から3月にかけては、市内11ヶ所で説明会が開催され、市内の地権者約2千人弱の約3割の出席者に対して特定市街化区域農地と生産緑地制度について説明がされた。この説明会で地権者からは、後述する法34条11号区域が指定され、市街化区域とほぼ同一の土地利用規制下でありながら、課税不均衡がさらに拡大することへの懸念がされている。

合併後の特定市街化区域農地の適用は、合併特例法により合併から5年間の猶予措置があり、適用後も平成23年から4年間は軽減率措置を受けるため、生産緑地地区の指定を受け入れた農地も70地区(約7ha)の指定にとどまっている。市で今後予想される農家の負担が増加した段階での対応を懸念している。

表 6-6：静岡市の市街化区域内農業支援策（静岡市資料より引用）

◆対象支援者

支援対象者	次の要件を全て満たすもの ①市街化区域内に農地を所有する者 ②現に農業活動を行っている者
支援対象農地	農業生産活動に供している全ての農地（支援対象者に関する農地）
支援対象外	①市街化区域内に所有する農地の全部が生産緑地の指定を受けた場合 ②市街化区域内に所有する農地の一部が生産緑地の指定を受けた時は、現行で推移した税額よりも、宅地並み課税部分の税額と生産緑地部分の税額を合算した額が少ない場合

◆支援項目

No.1	市街化区域内農業活動支援事業 (平成18年度実施予定)  <要旨> 市街化区域内において、多面的機能を果たしている農地の維持につながる農業生産活動の継続を図るために支援する。		<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援内容 農業生産活動に係わる経費の上昇分の一部を支援する。</li> <li>&lt;支援額の算定方式&gt; ① 所有する農地の全部が宅地並み課税となった場合 (宅地並み課税で推移した税額－現行で推移した税額)×8/10 ② 所有する農地の一部が生産緑地の指定を受けた場合 (宅地並み課税部分の税額＋生産緑地部分の税額－全部が現行で推移した税額)×8/10</li> <li>・実施期間 5年間</li> </ul>
No.2	農業経営基盤移転促進事業 (平成18年度実施予定)  <要旨> 市街化区域内農地において農業を営む営農意欲の高い農業者が、永続的な農業生産活動が可能であると見込まれる本市の市街化区域外の農地に、農業生産基盤を移転することを支援する。	農業生産基盤移転用地確保促進事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援対象 移転先(市街化区域外農地)の借地料</li> <li>・支援内容 移転先農地の借地料の1/2以内の範囲内で支援する。 限度額：10a当り16千円</li> <li>・実施期間 5年間</li> </ul>
	農業生産基盤移転支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援対象 農業用施設(ハウス、農業用倉庫等)及び茶・果樹等の移転に係る経費</li> <li>・支援内容 既存の施設等の移転に係る経費の範囲内で、農業用施設等については事業費の1/3以内(認定農業者の場合は1/2以内)の範囲内で、茶・果樹等については事業費の2/3以内の範囲内で支援する。 限度額：農業用施設は10a当り3,000千円(ただし、認定農業者にあつては4,500千円)茶・果樹等の移転は10a当り350千円</li> <li>・実施期間 5年間</li> </ul>	



### ③市街化調整区域間の土地利用規制格差

現在の市域では異なる政策区域が並存している他、かつては開発許可の権限も並存していた。旧熊谷市は事務処理市であったため自らで許可事務を執り行う一方、旧町は全て埼玉県が許可事務を担ってきた。市街化区域内の開発許可事務についても、近郊整備地帯の旧大里町では500㎡以上、それ以外の旧市町では1000㎡以上の開発行為に対して許可が求められていた。しかし、合併によって全ての開発許可事務は熊谷市となり、さらに近郊整備地帯を含む市となったことで、都市開発区域や政策区域が指定されていない市街化区域も含めて、一律500㎡以上の開発行為に対してその許可が求められた。この市街化区域内の開発許可手続きの変化については、件数が増加する量的な変化は生じているが(図6-21)、開発許可事務の頻雑化が生じるほどの問題認識はされていない。しかし、市街化調整区域では後述する事象が生じている。

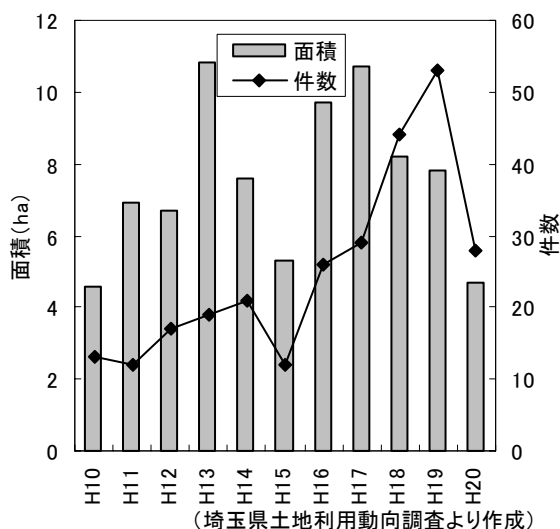


図 6-21：市街化区域内開発許可の推移

事務処理市であった旧熊谷市では、法改正を受けて平成13年から市街化調整区域の土地利用のあり方について検討されており、その中で法34条11号区域の指定については、市街化区域の整備とのバランスの考慮が重要視されていた。これを受けて、一括指定する県の取り組みを採用するのではなく、住民発意に基づく協議会の設立とまちづくり計画の認定を要件とする区域指定が検討されていた。これを受けて、市は住民協議会の設立、認定等を定めた「熊谷市田園地区まちづくり条例」及びその実現手段である「熊谷市開発許可等の基準に関する条例」を制定し、計画認定を受けた区域に限り法34条11号区域を指定する運用方針が採用されている。平成22年12月現在で5地区35.6haが計画認定され同区域に指定されているため、旧熊谷市内に限ってはその区域が限定的な指定(旧熊谷市市街化調整区域の0.6%)にとどまっている。

一方で、合併した旧3町は、開発許可事務が県であったことから、旧熊谷市に先行して法34条11号区域が指定されていた。その指定も、一括指定で市街化区域を相当上回る規模(3市合計で市街化区域の6.5倍、市街化調整区域の約3割)で指定されていた(表6-5)。この区域は、合併後も継承された他、平成19年に県から区域の見直しが求められた際も、県の運用基準に従った大幅な見直しに着手されなかったため、結果的に市街化調整区域内の土地利用規制には旧市町間で大きな格差が生じている(図6-22)。そのため、法34条11号の許可も旧熊谷市の水準を大きく上回っている(図6-23)。

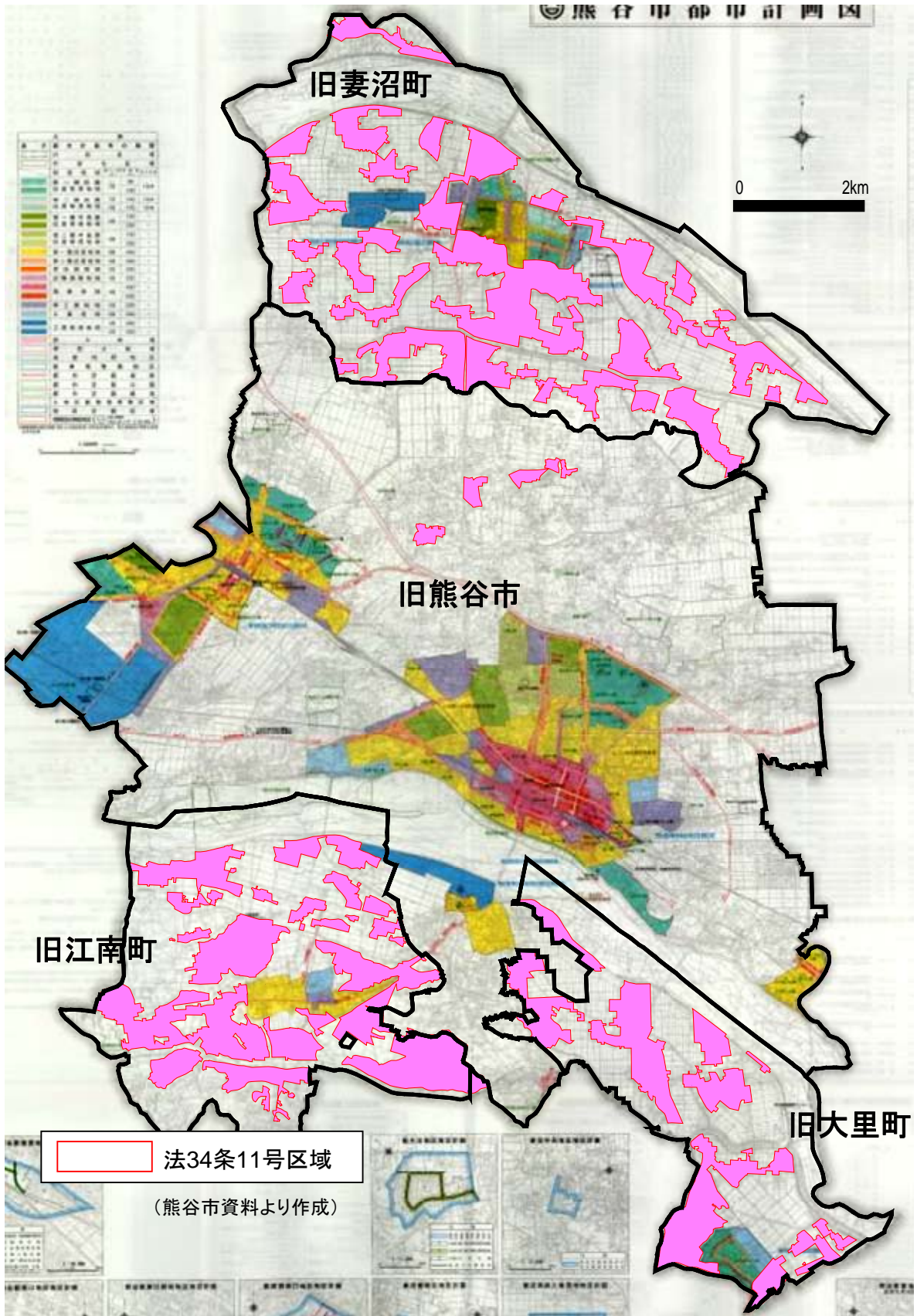


図 6-22 : 合併後の法 34 条 11 号区域の分布

合併後に市街化調整区域間で土地利用規制に格差が生じたことは、異なる政策区域が並存したことに直接起因する問題でない。しかし、異なる政策区域の並存に起因する特定市街化区域農地の問題に対して、課税不均衡の面で少なからず影響すると考えられる。

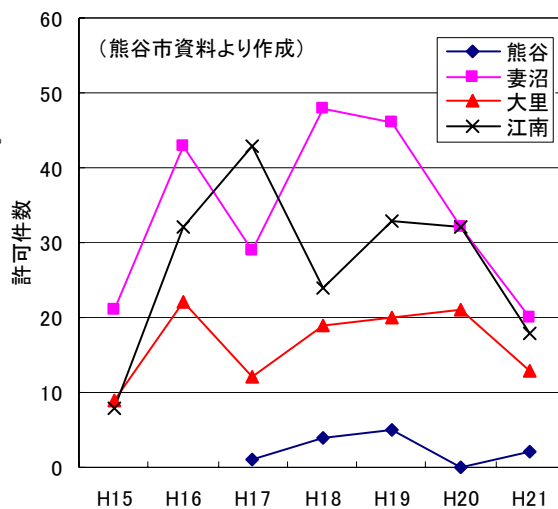


図 6-23 : 法 34 条 11 号許可の推移

## 6-5. まとめ

ここでは、本節で取り上げた調査対象4自治体について、論点Bに関して明らかとなった変則的領域に関する課題等を総括する（表6-7）。

### (1) 変則的領域の発生要因（合併が要因となっている熊谷市を除く）

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は、都市計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。

非線引き都市計画区域の旧北川辺町は、既成市街地や新市街地として市街化区域に指定するための基準をクリアすることができないという技術的理由から、区域区分どころか都市計画区域の指定すらも見送られた経緯がある。今後は合併の協定項目として定めた都市計画区域の統合を原則として、変則的領域の解消を試みたいとしながらも、こうした技術的課題や地元から理解を得ることが大きな障害となっている。

一方で、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して、当該地区の住民からの抵抗があった。この変則的領域を解消するために、同市の粘り強い対応がされたものの、地元が求める活性化施策の具体性が見出せないまま、その抵抗は40年以上が経過した後も継続している。また、旧建設省告示不履行の三木市旧吉川町、都市開発区域でありながら都市計画区域外となっている同市細川、口吉川地区も、市街化の低迷によって地元の理解を得ることができず、変則的領域の解消が実現できていない。

これらの他に変則的領域を生じさせた共通の要因としては、政策区域を根拠とする都市計画法の運用が徹底されていないことが挙げられる。都市計画区域マスタープランに反した都市計画区域が指定されている状態や旧建設省告示の不履行を長期間容認し、それを克服するための措置や制度見直しを怠ってきた旧上部機関の対応にも課題がある。

### (2) 変則的領域での問題

#### ①旧北川辺町、亀岡市、三木市

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変則的領域では、線引き都市計画区域からの開発の流入により、人口増加と計画なき散漫な市街地形成がされてきた。特に、亀岡市では当初線引きの直後から市街化が進行し、人口の急増を招くに至っている。しかし、その後は人口減少に転じ、かつて開発された土地が未分譲地として残存している。旧北川辺町では、開発圧力の低迷と人口減少が進む中で、隣接する市街化調整区域での著しい規制緩和により、その動きがさらに拡大している。亀岡市では空地・空家化した土地が散見されるほか、民間事業者が整備した公共施設の修繕などが課題となっている。

表 6-7：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	同一行政区画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(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

三木市の変則的領域では、こうした開発の著しい流入による問題は生じなかった。変則的領域が発生して30年以上が経過した後、細川、口吉川地区で都市計画区域の指定に向けた動きがあったが、これは合併を契機とした取り組みであり、政策区域を根拠とする規定の履行を直接の目的としたものではない。

## ②熊谷市

合併により異なる政策区域が並存した同市では、それにとともなう多くの課題が生じている。用途地域の都市計画決定は未だその実績がないため、今のところ可能性としての課題にとどまっている。一方で、特に問題となったのが特定市街化区域農地の適用であり、政策区域の見直しが実現しなかったことから、生産緑地制度を活用した対応が試みられている。宅地並み課税の経過措置や軽減措置によって、今のところその問題は顕在化していないが、宅地並み課税が農家の負担として認識された段階で、この問題を議論しないまま合併協議がされたことに対する反発が懸念される。

また、異なる政策区域が並存したことに直接起因する問題でないが、従来から指定されていた法 34 条 11 号の区域を継承したまま都市計画区域が統合されたことで、同じ市街化調整区域間で土地利用規制の格差が生じている。つまり、「一つの都市として総合的に整備、開発及び保全する必要がある」とする都市計画区域統合の本来の趣旨に反する状況を生み出している。この状況は、異なる政策区域の並存に起因する特定市街化区域農地の問題に対しても、課税不均衡の面で少なからず影響すると考えられる。

以上を踏まえて、こうした変則的領域の解消を実現するための検討が必要である。前節で明らかとなった問題も合わせて対応できるよう、政策区域制度とそれを根拠とする土地利用制度の両者の制度設計を検討するとともに、現行制度の運用改善策も求められる。

## 7. 総括

本節では、各節で明らかになった知見を総括し、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、運用改善策を検討する。

### 7-1. 政策区域を根拠とする土地利用制度が抱える課題

#### (1) 根拠制度が適用されていることでの課題

##### ①用途地域の都市計画決定

近郊整備地帯等縁辺自治体を対象とした意向調査では、国の同意を経て県が決定するというプロセスに対して肯定的・否定的な意見が半数程度であった。否定的意見の原因のひとつには手続きの長期化が挙げられ、調査対象自治体でのミクロスタディでは、実際にそれが土地区画整理事業のスケジュールに影響している状況が具体的に明きからとなった。

##### ②区域区分制度と開発許可制度

近郊整備地帯等縁辺自治体を対象とした意向調査では、区域区分の義務規定に対する肯定的回答が半数以上であったが、その運用を問題視する自治体が多い。ミクロスタディでも、いくつかの課題が指摘されたが、課題認識とその課題への対応に違いが見られた。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自治体では、逆に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。

また、政策区域を根拠として区域区分の適用が検討された自治体では、政策区域の指定やそれを根拠とする旧建設省告示が見送られたことで、非線引き都市計画区域を判断する余地を与えてしまった。

##### ③特定市街化区域農地の適用

近郊整備地帯等縁辺自治体を対象とした意向調査では、特定市街化区域農地の適用が肯定的に受け止められているが、生産緑地制度を含めた運用上の問題点が指摘された。また、ミクロスタディでは、都心回帰・人口減少下において、住宅地供給を促すための制度としての限界や、法 34 条 11 号区域と市街化区域内農地との著しい税制格差が指摘された。

#### (2) 変則的領域に関する課題

##### ①変則的領域の発生要因

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は、都市計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。前者は省令等で定める基準に従って既成市街地を確定することができず、それを根拠とする市街化区域の

指定ができないこと、後者は土地利用規制強化への反発であり、それを克服できるだけの具体的な活性化施策やビジョンが描ききれていないことである。

さらには、法令等と齟齬が生じている変則的領域を長期間容認し、それを克服するための措置や制度改正を怠ってきた旧上部機関の対応にも課題がある。

## ②変則的領域で生じている問題

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変則的領域では、線引き都市計画区域からの開発の流入により、人口増加と計画なき散漫な市街地形成がされてきた。しかし、その後の経済情勢の変化や都心回帰等により人口減少に転じ、隣接する市街化調整区域での規制緩和も影響して、かつて開発された土地が未分譲地として残存している。変則的領域で当初線引き時に生じた古い開発地では、空地・空家化した土地が散見されるほか、民間事業者が整備した公共施設の修繕などが課題となっている。

合併により異なる政策区域が并存した熊谷市では、特に特定市街化区域農地の適用が問題となり、政策区域の見直しで対応するも実現しなかった。また、異なる政策区域が并存したことに直接起因する問題ではないが、従来から指定されていた法 34 条 11 号の区域を継承したまま都市計画区域が統合されたことで、旧市町間で市街化調整区域内の土地利用規制の格差が生じている。この状況は、異なる政策区域の并存に起因する特定市街化区域農地の問題に対しても、課税不均衡の面で少なからず影響すると考えられる。

## 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

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は、政策区域制度だけでなく、それを根拠としている都市計画法の規定、さらにはその運用のされ方に起因して生じていた。大都市圏縁辺部には未だに都市的な土地需要が高く市街化調整区域でもスプロールが問題となっている地域がある他、広域的プロジェクトも計画されている中で、いたずらに規制緩和の方向に指向することは、同じ問題（変則的領域で生じていた著しい開発の流入、あるいは急激な人口減少）を繰り返すことにもつながる。従って、例えば「大都市圏縁辺部は人口減少下にあるため、政策区域を縮小してそれを根拠とする区域区分、都市計画区域も不要」という単純な発想は成立し得ない。むしろ、問題を生じられている制度とその運用のされ方を改善し、時代に即した対応方を模索すべきである。

ここでは、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（表 7-1）。

### (1) 政策区域を根拠とする規定の厳格化

これは主に変則的領域を解消するための運用改善策である。都市計画法を運用する



表 7-1：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

際の技術的課題や自治体個別の事情によって、変則的領域の存在が認められていることは、そこで生じている問題に加えて、法令を遵守してきた近隣の地域にも影響する。その影響とは、本研究で指摘した開発の流出入の問題もあるが、将来的には地域の不公平感を助長することにもつながり、変則的領域の新たなる発生の動きも容認しかねない。従って、政策区域をまず厳格化させる必要があり、法律で定めた規定である以上は、まず国が責任を持って対応することが望まれる。また、制度設計による対応としては、都市計画法第5条第2項において「近郊整備地帯及び近郊整備区域」を明文化し、都市開発区域と同じように法的位置づけを確保しておくことも重要である。

しかし、一方的にそれを厳格化させるだけでは限界がある。例えば、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第5条を根拠として強権的に都市計画区域の指定を促す手法は穏やかでない。従って、以下の(2)～(4)のような制度設計と運用改善策とを合わせた対応方策が必要である。

## (2) 都市計画区域の指定及び区域区分の適用を促す(適正に維持する)手法の検討

これは変則的領域の解消に加えて、近郊整備地帯等縁辺自治体で生じている問題への対応策でもある。

### ①制度設計による対応

宇治田原町や旧北川辺町にて区域区分の適用を試みた際に課題となっていたのが、市街化区域を指定する際に生じた技術的課題である。両町ではこの技術的課題によって市街化区域の指定が実現しなかったことが区域区分の適用に至らなかった要因であり、特に省令第8条で定める既成市街地とする区域の設定が課題となっていた。現行制度での既成市街地の要件は40人/haで3千人以上の集積が求められているが、一部の近郊整備地帯等縁辺で人口減少が進んでいる状況を踏まえると、それだけの集積を確保することは困難である。また、可能な限りその区域を確保しようとする、密度要件を強く意識するあまり地形地物で区分することすらできない状況に陥る。そこで、市街化区域を指定する際の基準を改めることで、市街化区域の指定(ひいては都市計画区域の指定)を促すべきと考える。こうした方策は、変則的領域の解消にとどまらず、人口が減少している既存の近郊整備地帯等の都市計画区域にも適用することで、区域区分を適正に維持させる効果も期待できる。

具体的には、現行の 40 人/ha とする密度要件は維持しつつも人口集積の要件のみを緩和する基準を新たに設定することで、市街化区域の指定が容易にできるような手法が想定される。また、地形地物による区域区分が容易となるよう、既成市街地の周辺部の取り扱い（都市計画運用指針Ⅳ-2-1 B1(3)③1）についても、低密な市街化区域の指定に繋がらない範囲で見直すことが求められる。

## ②運用改善による対応

### a. 用途地域の都市計画決定

近郊整備地帯等での用途地域の決定手続きが長期化しているという問題は、政策区域やそれを根拠としている都市計画法の規定にあると判断するのは適切でない。地方分権改革推進計画を踏まえた都市計画法の改正によって、解決するという方策もあり得るが、決定手続きを単に簡素化させることが妥当であると結論付けることもできない。

大臣同意・県決定に至るまでの期間に、広域性の担保や大都市圏計画との整合性について、どのような基準に基づいてどう審査されているのかといった市町村側が納得できる状況説明が必要である。つまり、手続きが長期化するのであれば、決定に至るまでの透明性を確保しておくところが、旧上部機関に求められる。決定手続きが単に長期化していると市町村に受け止められるようなことはあってはならず、万一、担当職員の事務的理由のみで長期化しているようであれば、制度の見直し以前の問題であろう。

### b. 法 34 条 11 号区域の総量規制とその戦略的活用

今後は近郊整備地帯等縁辺自治体での人口減少が進み、既に減少している自治体ではそのさらなる拡大が予想される。従って、本研究の調査対象自治体とした加須市に限らず、区域区分制度が義務付けられている自治体では、同制度が硬直的であることが原因で法 34 条 11 号区域を指定した市街化調整区域での開発許可制度の弾力化によって、都市的土地需要を受け入れようとする自治体が増えることが予想される。義務化させている区域区分制度では都合が悪いということで、市街化調整区域の著しい緩和によって人口減少を回避しようとする試みは、制度創設の趣旨とかけ離れた同区域の活用であり、区域区分制度を適正に維持する手法とは到底言い難い。一方で、未だに開発圧力が高い地域では、法 34 条 11 号区域に起因するスプロール市街地の形成によって義務化されている区域区分制度の存在そのものを疑うことにもなりかねない。

そのため、法 34 条 11 号区域の総量規制（市街化区域や近隣自治体での土地利用転換に影響しない規模の上限枠を予め定める等）をすることが先決であり、開発圧力の低下への対応が市街地の拡散を促すような施策によって実現されることを回避する対応策が望まれる。場合によっては、その区域指定こそが用途地域の見直し以上に広域性や大都市圏計画との整合性を持って決定されるべきであり、単に委任条例として野放しにしておくことの危険性も問題視すべきであろう。

ただ、この区域指定制度そのものを否定することはできず、変則的領域の解消を促す一方策として活用することも検討すべきである。①の対応策を講じても既成市街地の要件に該当せず、都市計画区域の指定や区域区分の適用によって市街化調整区域となるような既存集落に対しては、その総量規制の下で同区域を指定して著しい土地利用規制強化を回避するといった戦略的活用も検討すべきである。

### (3) 政策区域で適用される諸制度の見直し

これも変則的領域の解消に加えて、近郊整備地帯等縁辺自治体で生じている問題への対応策であり、以下のような政策区域制度の制度設計の見直しが求められる。

第3節の冒頭では、政策区域で適用される住宅・宅地等整備のための各種諸制度のニーズが乏しく、活用するにしても都市計画上の課題があることが明らかにされている。その一方で、変則的領域の解消に向けた取り組みの障害となっていた一要因には、区域区分制度の適用を受け入れる条件としての活性化施策が見出せていない(亀岡市)、建築基準法集団規定への抵抗(三木市)といった地元の理解を得ることが困難となっている現状も明らかとなった。また、亀岡市の変則的領域に限って言えば、既存インフラの修繕も課題となっている。

以上を踏まえると、変則的領域や近郊整備地帯等縁辺自治体で生じている問題への対応策として、政策区域で適用される各種諸制度を見直すことも考えられる。例えば、近郊整備地帯で適用される住宅・宅地、工業団地等に関する諸制度は、新市街地の整備に重きを置いてサポートされる制度であるが、人口減少が拡大することを想定すれば、むしろ既成市街地や既存集落の環境改善、活性化等に活用する仕組みに転換することが求められる。なお、ここで言う環境改善とは、インフラ整備、修繕といったハードなものから、それ以外の行政サービスも含めたソフト事業も想定される。都市開発区域であることを根拠とした都市計画区域指定の取り組みに対しては、都市開発区域で適用する諸制度として、既存不適格建築物建替えの支援措置を講じるという手法もあり得る。

こうした諸制度の適用と一体化した都市計画区域の指定や区域区分の適用は、変則的領域の解消を促す一手法となると考えられる。また、既に政策区域制度を根拠とする土地利用制度が適用されている自治体やそこに住む市民に対しても、その適用を受け入れ続けるメリットとして認識されることも期待できる。

### (4) 政策区域の細区分化とその指定基準及び区域の見直し

これも変則的領域の解消に加えて、政策区域制度と土地利用制度とが連動していなかった結果として生じた問題への対応策であり、以下のような政策区域制度の制度設計の見直しが求められる。

富里市では新空港に隣接する自治体でありながら、政策区域と都市計画区域の指定

が遅れたことで土地利用上の問題が生じ、都市計画区域指定後も尾を引いている。宇治田原町も富里市と同じく政策区域の当初指定から除外され、その後の変化に対応する形で指定すべき政策区域は、都市計画区域指定の動きより遅れをとっていた。熊谷市では、政策区域制度創設初期の段階で想定し得なかった市町村合併により、それを根拠とする土地利用制度の運用に混乱が生じている。

こうした問題は、政策区域の見直しや指定基準が都市計画区域よりかなり硬直化していることに起因すると思われる。しかし、自治体個別の事情や社会経済情勢の趨勢により、政策区域の見直しをフレキシブル化した場合、「人口減少下→政策区域の縮小→区域区分不要」といった論理で生じる新たな問題が想定され、変則的領域の拡大にも繋がりがかねない。

そこで、単一の政策区域を根拠として多様な土地利用制度を適用するという制度設計ではなく、今以上に政策区域を細分化させ、それぞれの政策区域を根拠として個々の土地利用制度を適用させていく手法もあり得ると考える。例えば、「近郊整備地帯ランクAでは大都市に係る都市計画の決定、区域区分、特定市街化区域農地の適用等の全てを適用する」、「近郊整備地帯ランクCでは区域区分を義務とするが、特定市街化区域農地の適用外とする」、「都市開発区域ランクAは都市計画区域の指定を義務とし、その実現に向けた支援策を講じる」など、いくつかのパターンが考えられる。

### 7-3. 今後の研究課題

本研究では、主に政策区域が指定される市町村の立場から、政策区域を根拠とする土地利用制度が抱える課題を明らかにしてきた。一方で、政策区域を指定する側である旧建設省、市町村との仲介役である都府県での取り組みを踏まえた調査が不十分であった。近郊整備地帯及び都市開発区域の前身でもある市街地開発区域まで遡ると、半世紀以上過去の状況となるため、その調査には相当の困難が予想されるが、政策区域の指定範囲が確定された歴史的政策的背景も踏まえて、変則的領域を生じさせた要因等を明らかにすべきと考える。

また、近郊整備地帯等縁辺自治体で既に人口減少がみられ、そのさらなる拡大が予想されていることから、ミクロスタディの対象とする自治体をさらに複数抽出し、本研究で十分に明らかにされていない新たな問題把握に努めたい。