

### 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たてきたが、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 <sup>↓</sup> 、牛久市 <sup>↓</sup> 、飯能市、久喜市、滑川町 <sup>↓</sup> 、千葉市、成田市、富里市 <sup>↓</sup> 、八王子市 <sup>↓</sup> 、相模原市 <sup>↓</sup> 、厚木市 <sup>↓</sup> 、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 <sup>↓</sup> 、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 <sup>↓</sup> 、越生町 <sup>↓</sup> 、青梅市 <sup>↓</sup> 、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 <sup>↓</sup> 、利根町 <sup>↓</sup> 、東松山市、鳩山町、松田町 <sup>↓</sup>
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 <sup>↓</sup> 、貝塚市 <sup>↓</sup> 、泉佐野市 <sup>↓</sup> 、和泉市 <sup>↓</sup>	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 <sup>↓</sup>		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 <sup>↓</sup>

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「<sup>↓</sup>」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「<sup>↓</sup>」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

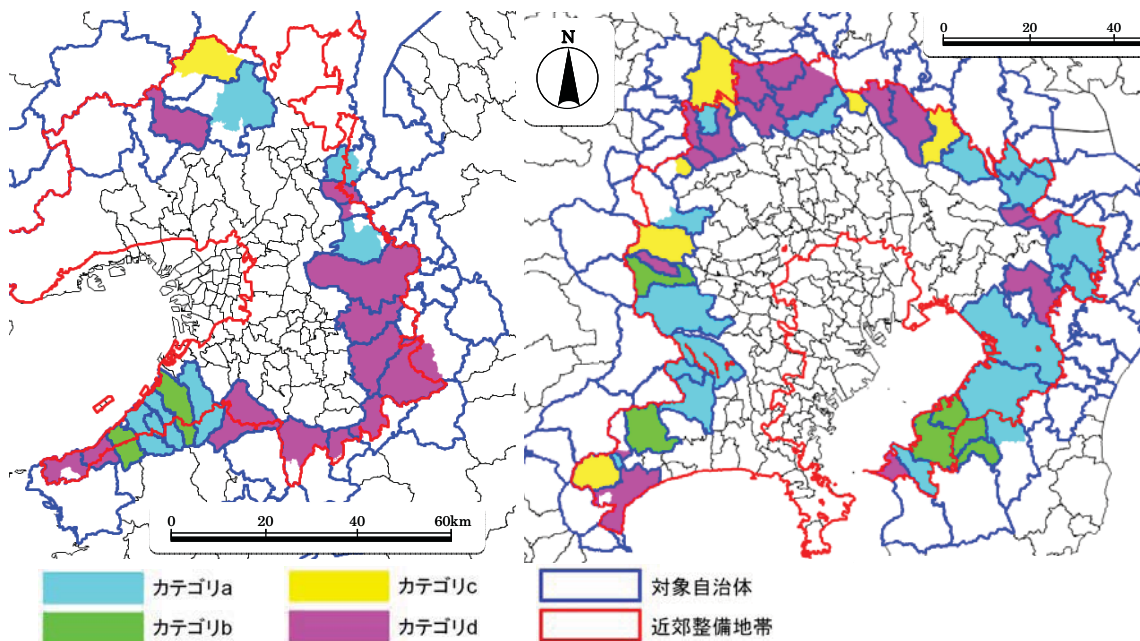


図1：近郊整備地帯等縁辺自治体にある都市計画区域及び市街化区域人口の動向  
(右：首都圏、左：近畿圏)

## 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 m<sup>2</sup> 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。

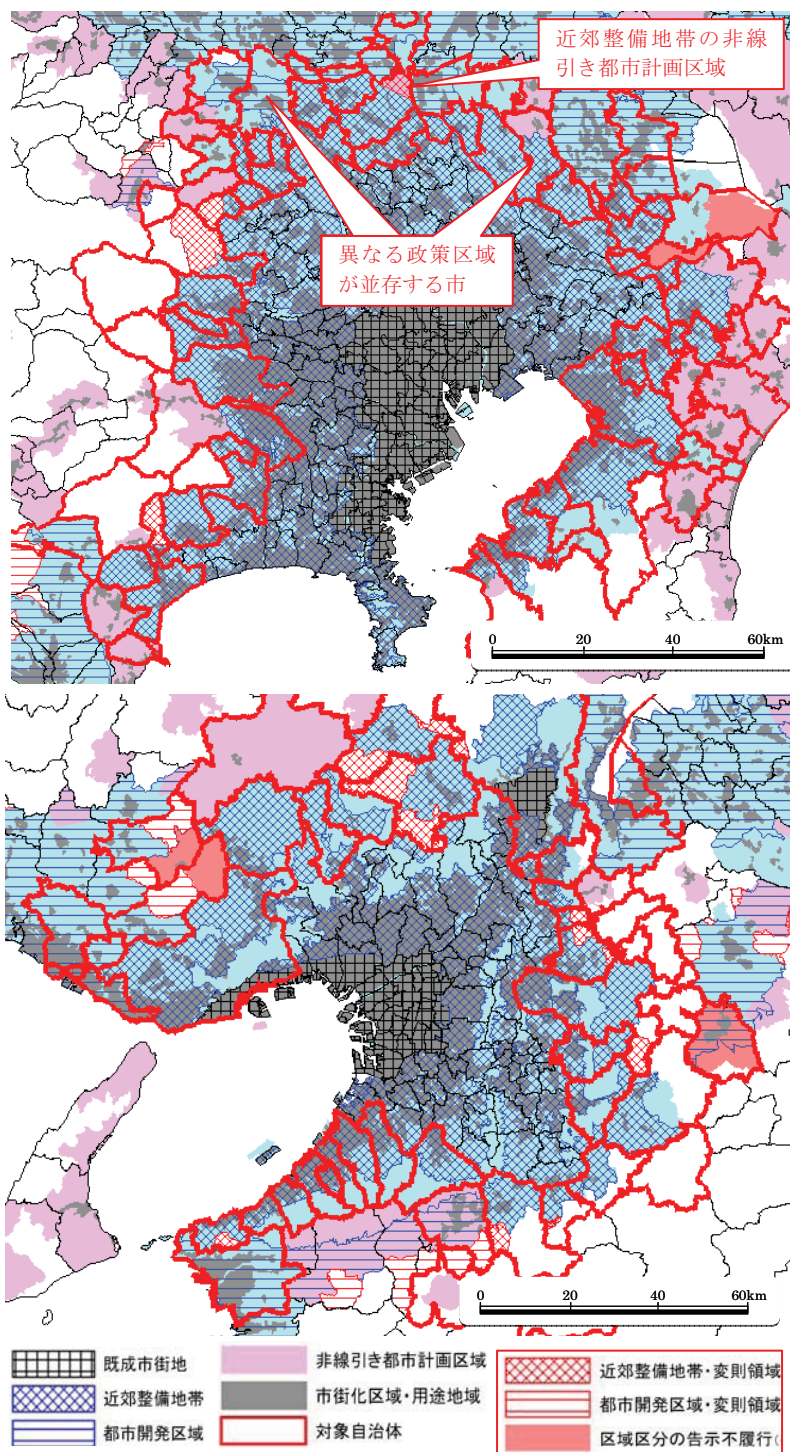


図2：大都市圏フリンジの変則的領域（上：首都圏、下：近畿圏）

#### 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

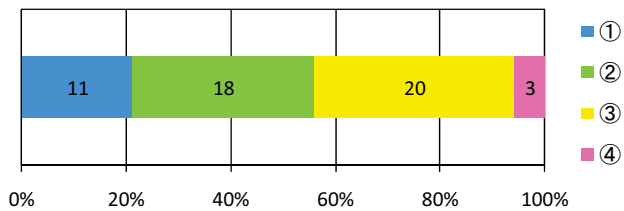


図3：用途地域等の指定の決定について（都市計画法第15条関係）

	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

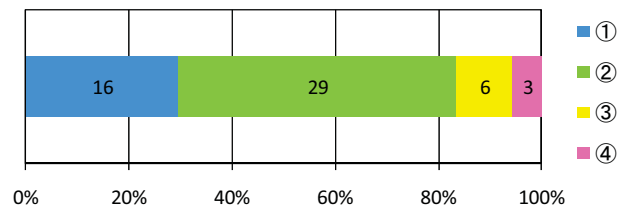


図4：区域区分義務規定について（都市計画法第7条関係）

## 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

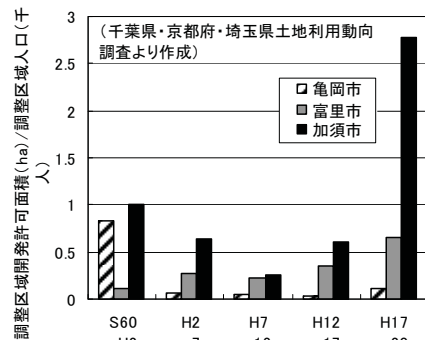


図6：調査対象3市の調整区域開発許可比較

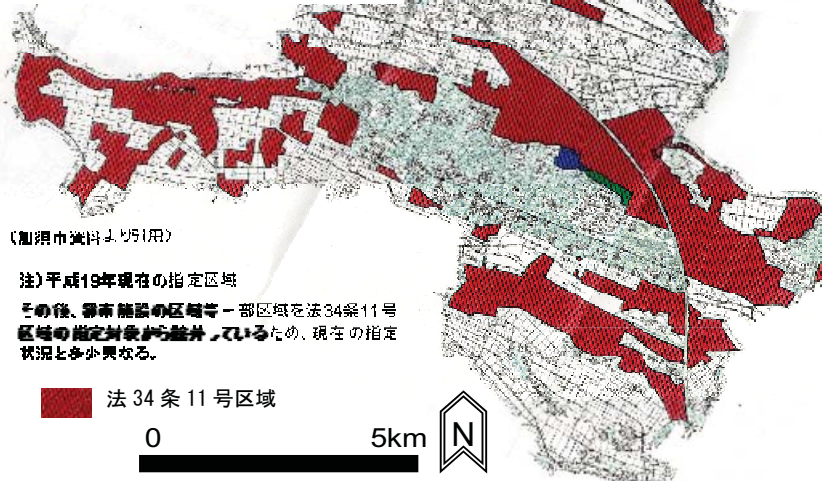


図5：加須市の法34条11号区域

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、対応方針	◆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

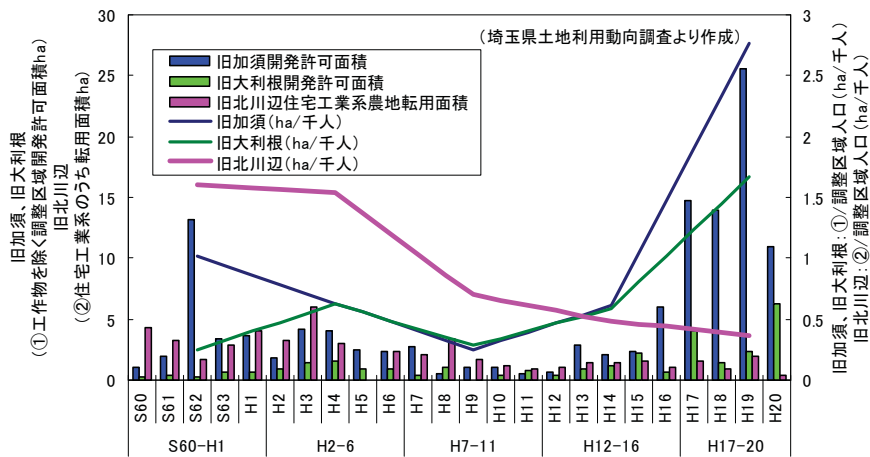


図7：旧北川辺町と隣接する市街化調整区域の開発動向

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

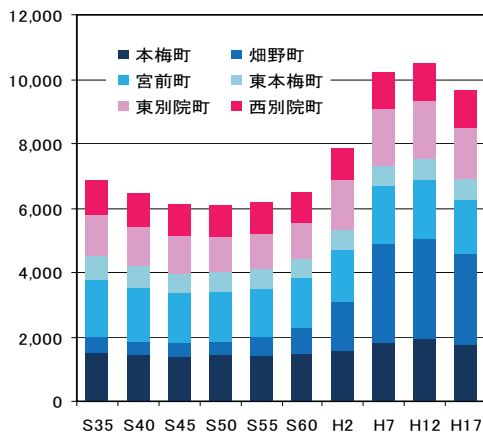


図8：亀岡市の変則的領域での人口推移

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