

コンパクトシティ推進研究会

コンパクトシティのために
都市周縁部
法制度の狭間で揺れる地域

長岡技術科学大学環境・建設系
中出文平

はじめに 今日の話

1. 都市のフリンジ等で見られる風景
2. それを創り出してきた法制度
国土利用計画
都市計画区域
区域区分制度
農業振興地域に関する法律（農振法）
開発許可制度

地方都市は、既成市街地近辺に農村地域を擁しており、市街地拡大・郊外化の問題も抱えている

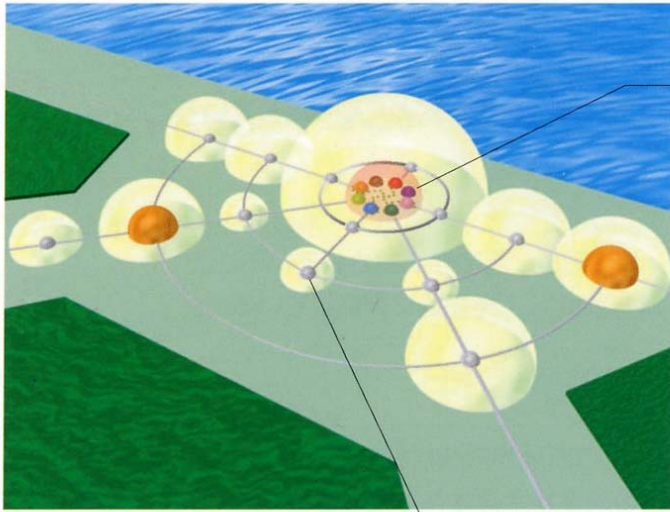
↓
都市的土地利用と農業的土地利用・自然的土地利用との望ましい関係は、地方都市では特に大きな懸案事項

「持続的発展が可能な都市」をいかに計画し実現していくか

↓
それ自体が地方都市にとっては最大の課題の一つ



【コンパクトな都市の全体イメージ】



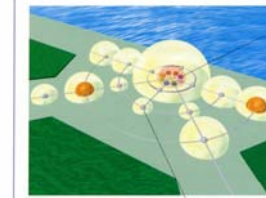
新潟県都市政策ビジョンH.16

「コンパクト」とは「小さくする」という意味ではありません。

概念的には「質の高い生活空間を充足し、中身を濃くする」ということです。

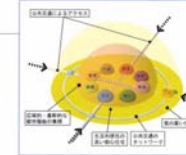
2) 世紀新潟県都市政策ビジョンでは「豊かな緑が広がる環境の中で、車に過度に依存することなく、生活しやすいように住宅、学校、商店、福祉施設などが適切に配置された歩いて暮らせる区域と、広域的、基幹的な医療、教育、商業、娯楽などの都市機能が集積した区域が結合、あるいは公共交通のネットワークで結ばれている都市。また、中心都市とその周辺都市が適切な都市機能役割分担を担いながらネットワークで結ばれていく。」というイメージで、それを新潟県における「コンパクトな都市」と考えました。

【コンパクトな都市の全体イメージ】



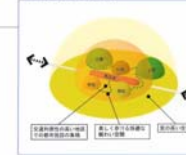
【中心拠点のイメージ】

(広域的・基幹的な都市機能の集積区域)



【生活拠点のイメージ】

(歩いて暮らせる区域)



- 広域的・基幹的な都市機能の集積区域
- 生活拠点 (歩いて暮らせる区域)
- 中心都市 (新潟県庁所在地)
- 周辺都市 (新潟県内各地)
- 公共交通ネットワーク

都市と農村の土地利用について
実態と法制度を知るために
まず、最初に見ておこう

都市のフリンジ等で見られる風景



道路一本挟んで市街地と水田



農村風景の中に突然現れる大駐車場と大型店舗



幹線道路沿道の開発



リゾートマンション



山の中に忽然と現れるホテル群



開発による里山や林地の喪失



農地と宅地の混在



建物用途の混在

ここまで出てきた写真のような土地利用は
どうして出現してきたのか

国土を一括管理する法体系の欠如
都市と農村の土地利用制御を司る法体系の縦割り
都市計画法による土地利用制度の不備
開発に対して脆弱な法体系

これらのことが相俟って生じた事態

元凶の一因
大都市圏（東京）しか考慮に入れていなかった
都市計画法

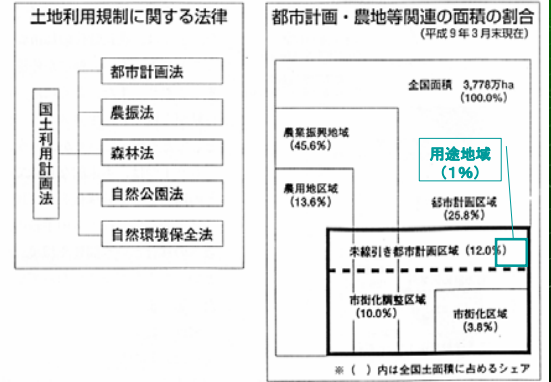
国土を一括管理する法体系の欠如

国土利用計画法（1974年6月25日公布）

土地利用基本計画（法第9条）
都道府県が定める5地域区分

5地域

都市地域
農業地域
森林地域
自然公園地域
自然保全地域



問題点

1. 土地利用規制等は個別法による地域・区域の指定に基づく規制に委ねている
2. 5地域が土地利用の必要性という理由で重複指定されており、全指定面積が国土面積の約 1.5倍になる

国土全体に関する
総合的土地利用計画の欠如

問題点

1. 土地利用規制等は個別法による地域・区域の指定に基づく規制に委ねている

地域	個別規制法
都市地域	都市計画法
農業地域	農業振興地域の整備に関する法律
森林地域	森林法
自然公園地域	自然公園法
自然保全地域	自然環境保全法

都市と農村の土地利用制御を司る法体系的縦割り

法規制地域の概念図

平成12年現在(千 ha)

森林地域

農業振興地域=17197

線引き都市計画区域=5206

市街化調整区域=3774

農振除外

市街化区域=1422

用途地域

用途地域=357

農用地区域=4966

大型店

農振除外

非線引き白地地域=4291

非線引き都市計画区域=4648

都市計画法による土地利用コントロール

(=thousand ha)

森林地域

農業振興地域=17197

線引き都市計画区域=5206

市街化調整区域=3774

34条8号の4の区域

34条8号の3の区域

市街化区域=1422

用途地域

用途地域=357

農用地区域=4966

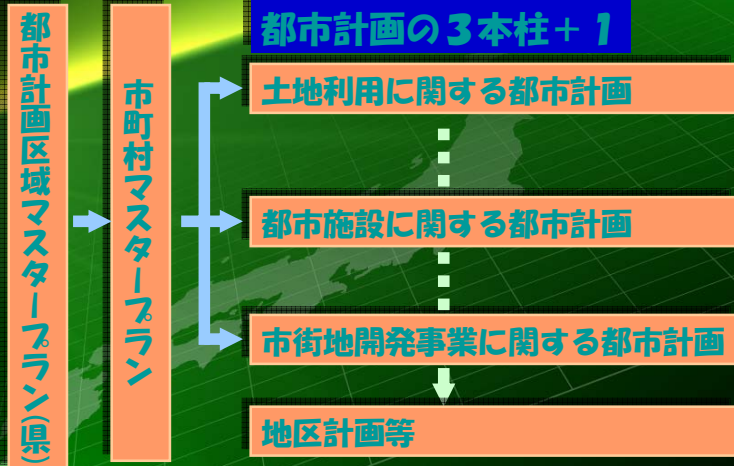
特定用途制限地域

都市計画法による土地利用制度の不備

都市計画法とは

1968(S.43)に現在の法律に

都市計画の体系



都市計画の3本柱+1

土地利用に関する都市計画

都市施設に関する都市計画

市街地開発事業に関する都市計画

地区計画等

都市計画区域

第5条

一体の都市として総合的に準備し、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

－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・・・

政令第2条

(都市計画区域に係る町村の要件)

－当該町村の人口が1万以上であり・・・等
1～5号

しかし

昭和44年局長通達

「都市計画法の施行について」

- ・大都市圏（三大都市圏）
→全ての市町村が定める
- ・地方都市圏
→令第2条の要件
－当面その必要が
についてはその



- －大都市圏338全市町村が都市計画区域を持つ
- －地方圏に目を転じると様相は全く異なる
全 2,914市町村のうち
都市計画区域を持つものは5割強に過ぎず、
1,249市町村が持たない
地方圏には人口1万人どころか5千人にも満たない町村が多数ある

H.8年の状況

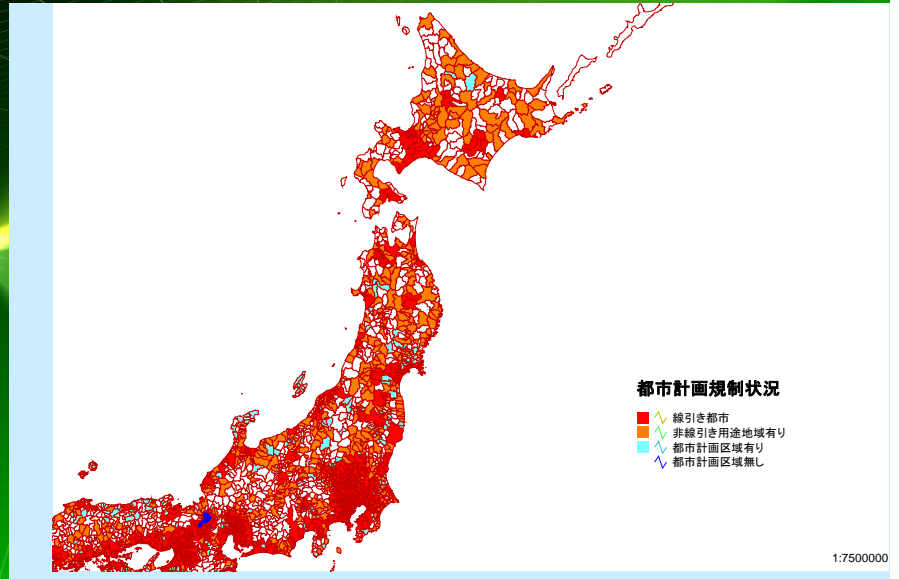
都市計画区域	全国	大都市圏	地方都市圏
有	1992	338	1654
無	1249	0	1249
合計	3241	338	2903

人口1~3万の自治体でも
907中 134は都市計画区域を持たない

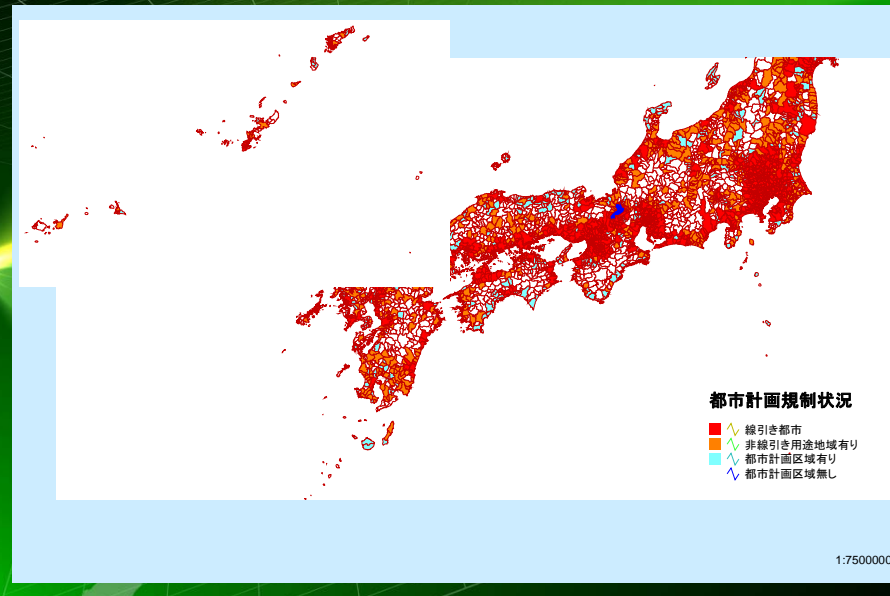
都市的土地利用が相当進んだ地域を
都市計画区域に入れていない場合も多い

→しかし
幹線道路沿道を中心として都市的土地利用が進み
市街地が拡大するという状況を、都市計画区域外を
持つ多くの自治体が経験している

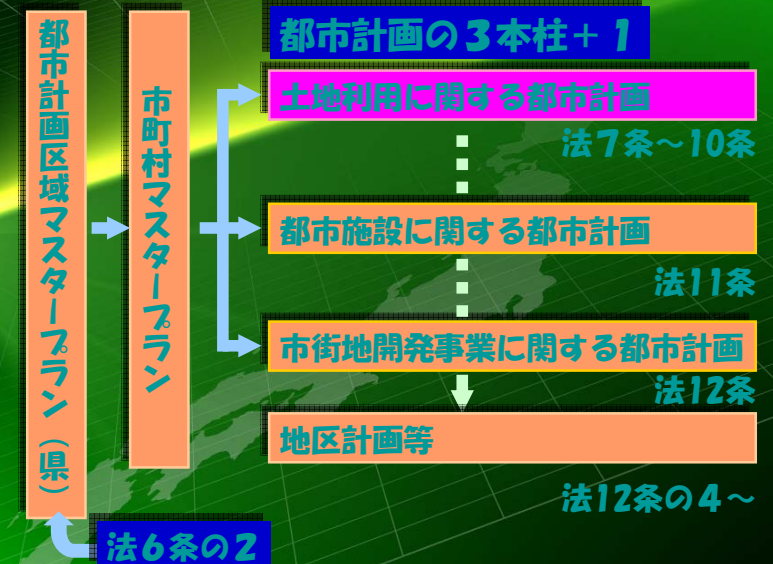
都市計画区域を持つ自治体 1



その2



都市計画の体系



(区域区分)

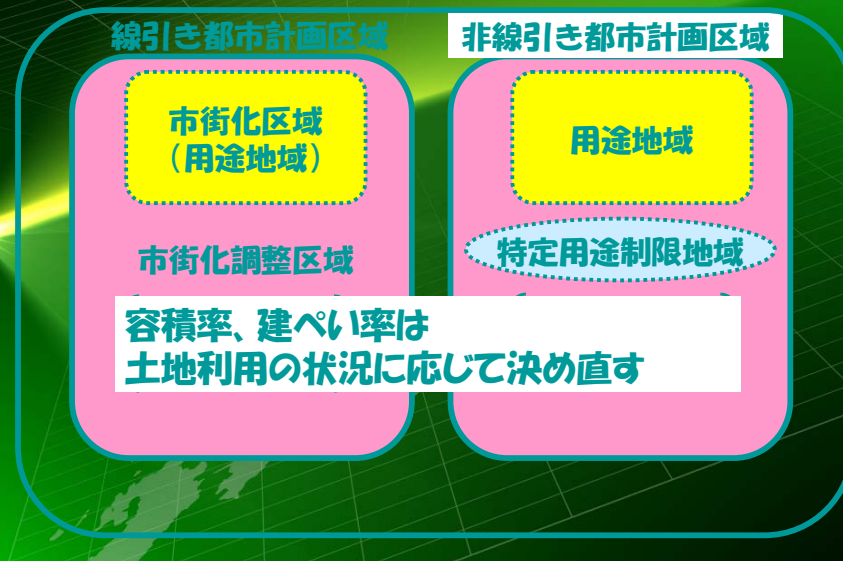
第7条

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、都市計画に、市街化区域及び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。

2 **市街化区域**は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする。

3 **市街化調整区域**は、市街化を抑制すべき区域とする。

区域地域の概念



区域区分の摘要

都市計画法施行令附則

第4条（平成12年法改正前）

法附則第3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。

（2.3.4.については建設大臣が指定する）

1. 首都圏の既成市街地又は近郊整備地帯、近畿圏の既成都市区域又は近郊整備区域、中部圏の都市整備区域
2. 首都圏、近畿圏又は中部圏の都市開発区域、新産業都市の区域、工業整備特別地域
3. **人口10万人以上の市の区域**
4. 上記の都市計画区域と密接な関連のある都市計画区域

区域区分	全国	大都市圏	地方都市圏
有	841	338	503
無	用途地域有	0	713
	無	0	438
都市計画区域	1992	338	1654

区域区分があると

法7条（平成12年法改正前）

「整備・開発又は保全の方針」を策定しなければならない

→都市計画区域全体の一体的総合的な土地利用の調整が可能

さらに開発許可についても、市街化区域については一般に1,000㎡、市街化調整区域については全ての規模の開発行為について許可が必要（建前として）

少なくとも線引き自治体では、行政区域内で生じる開発行為・建設行為の大半に対して有効な規制・誘導手段を持っていることになる

市街化区域

- 計画的な市街地形成
- 道路、公園、下水道の重点整備

都市計画基礎調査に基づき定期的に見直し

- 厳しい開発規制
- 優良農地の保全

市街化調整区域

事例：新潟市東中野山

区域区分がないと

用途地域指定区域

区域区分を持つ自治体での市街化区域での制限と読み替えても構わない

しかし

- ・整備・開発又は保全の方針を策定しない
 - ・用途地域指定外の区域については3,000㎡以下のものには開発許可が不要
- といった違いがあった（平成12年法改正で変更）

さらに建築基準法では第52条で容積率、第53条で建蔽率を各用途地域ごとに規定

「用途地域の指定のない区域内」についても示され、容積率400%、建蔽率70%が規定されていた（平成12年まで）
これは商業地域並みの形態制限の緩さ

湯沢都市計画図

岩原地区リゾートマンション群

湯沢インター

湯沢町のリゾートマンション群
 総計58棟 14,695㎡
 (うちオーナーズホテル4棟)



事例：柏崎市内
 未線引き都市計画区域

中心市街地の衰退

岩

郊外型大型店の立地

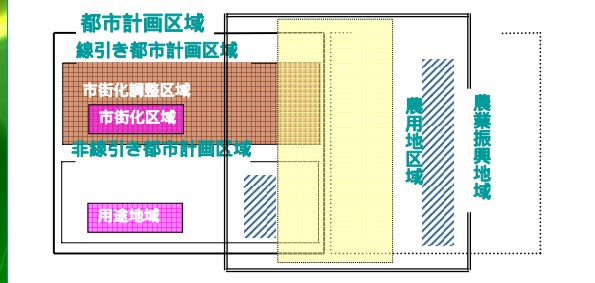


市街地周辺部 都市計画法

- ・線引き都市 市街化調整区域 ⇒ 原則開発行為を認めない
- ・非線引き都市 用途地域外 ⇒ 開発規制が緩い
- ・都市計画区域外

農業振興地域の整備に関する法律(農振法)

- ・農用地区域 ⇒ 原則開発行為を認めない
- ・農用地区域外(農振白地地域) ⇒ 開発規制が緩い



都市と農村の包括的土地利用制度が
 存在しない事から生じる問題
 — 都市計画側と農政側との整合性の欠如

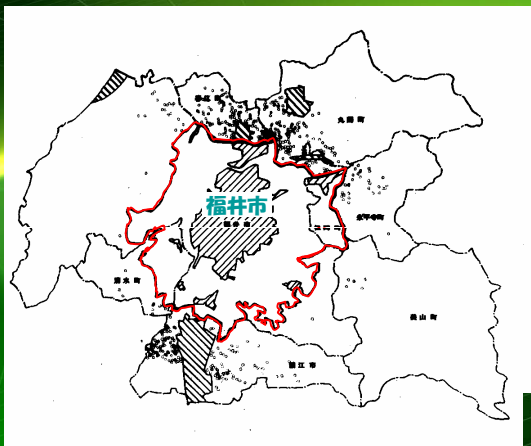


土地利用の混在をともなった市街地拡大
 (新潟県内の都市計画白地地域)



線引き都市計画区域からのしみ出す開発

土地利用動向(線引き都市計画区域外縁部4kmの範囲)



線引き都市計画区域

市街化区域

用途地域

(S57~H10)

Ex.福井都市計画区域

新潟都市計画区域外縁部



新潟都市
加治地域周辺部

都市計画区域外とされ
た旧加治村の一部

都市計画区域外縁部での格安の物件の販売

完成内覧会
7.30 (土曜日) 完成内覧会

七葉ニュータウン(ひがし加治地区)

家賃以下の返済でマイホームが持てる!!

土地 総額 **1,200** 万円 (税別)

新築住宅

ボーナス 返済なし 月々 **35,000** 円

もしも、マイホームが買えたら...

※7.000円返済し上げます。メール又は 電話 (025) 272-5671 へお申し込みください。

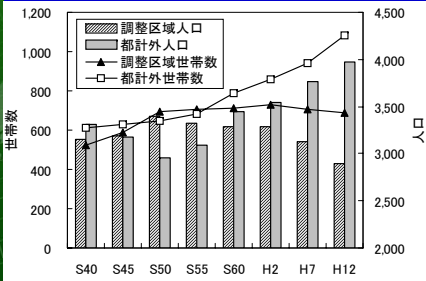
案内図

株式会社 (025) FAX

HP: www.hokuto-h.co.jp E-mail: hokuto-h@arion.ocn.ne.jp

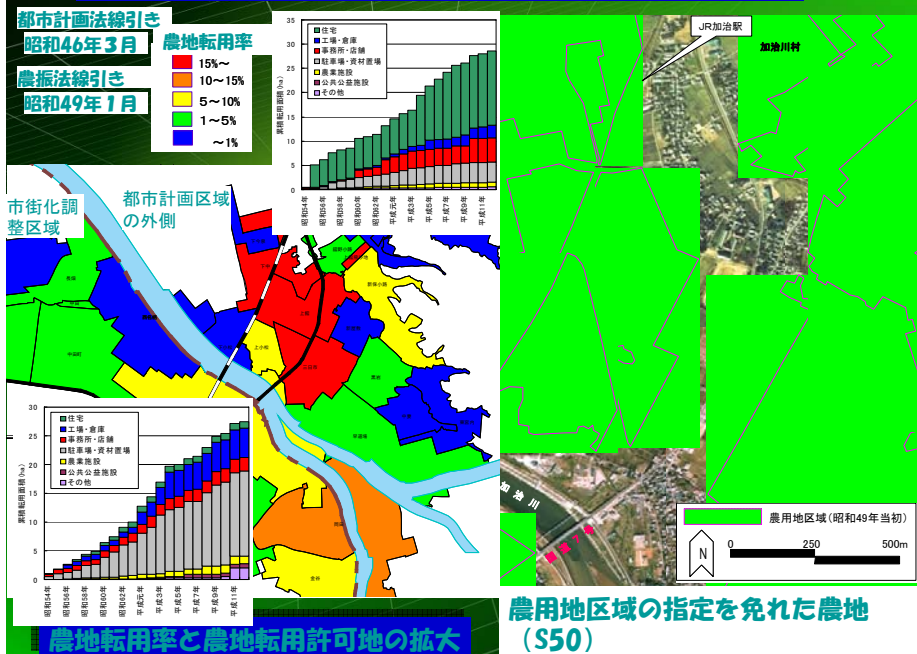


都市計画区域外での盛んな宅地分譲



調整区域内外での人口・世帯数

新潟都市加治地域周辺部での開発動向 (農地転用許可動向)



**ショッピングセンター側の農振除外の要望
を実現する自治体が策定する農業側の計画**



様々な土地利用規制が混在すると



事例：松本都市圏

松本市・豊科町・塩尻市

線引き都市計画区域

梓川村・波田町・三郷村・堀金村

非線引き都市計画区域

波田町のみ用途地域指定

穂高町・松川村

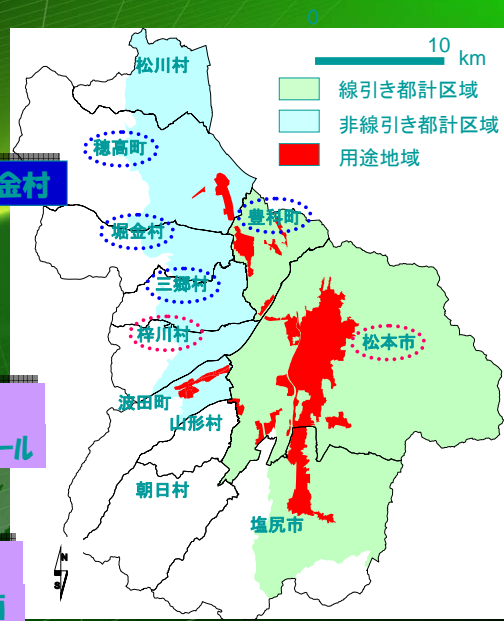
非線引き都市計画区域

まちづくり条例によるコントロール

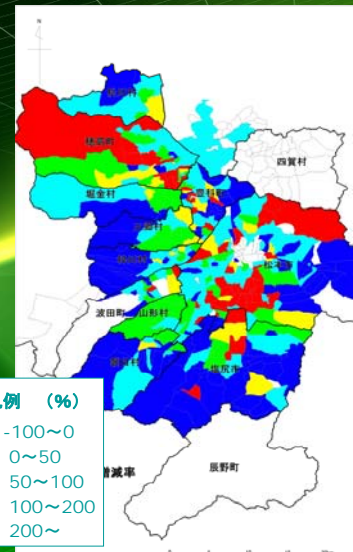
山形村・朝日村

都市計画区域未指定

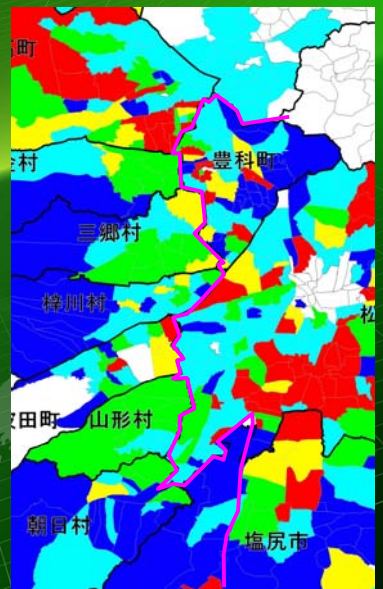
**山形村は独自の土地利用計画
を策定**



世帯数推移



S45-H12 世帯数密度増減率

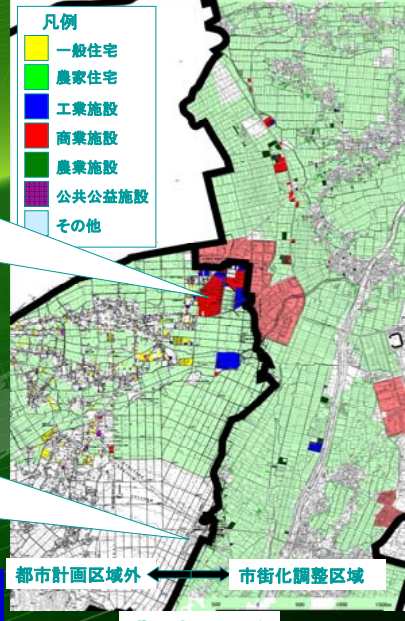


調整区域の外側で世帯が増加

市街化調整区域内外の開発動向



- 凡例
- 一般住宅
 - 農家住宅
 - 工業施設
 - 商業施設
 - 農業施設
 - 公共公益施設
 - その他



都市計画区域外 市街化調整区域

農地転用用途

農村活性化土地利用構想（市町村計画）の策定で誘致した商業開発

事例：山形県庄内地域



三川町土地利用調整基本計画

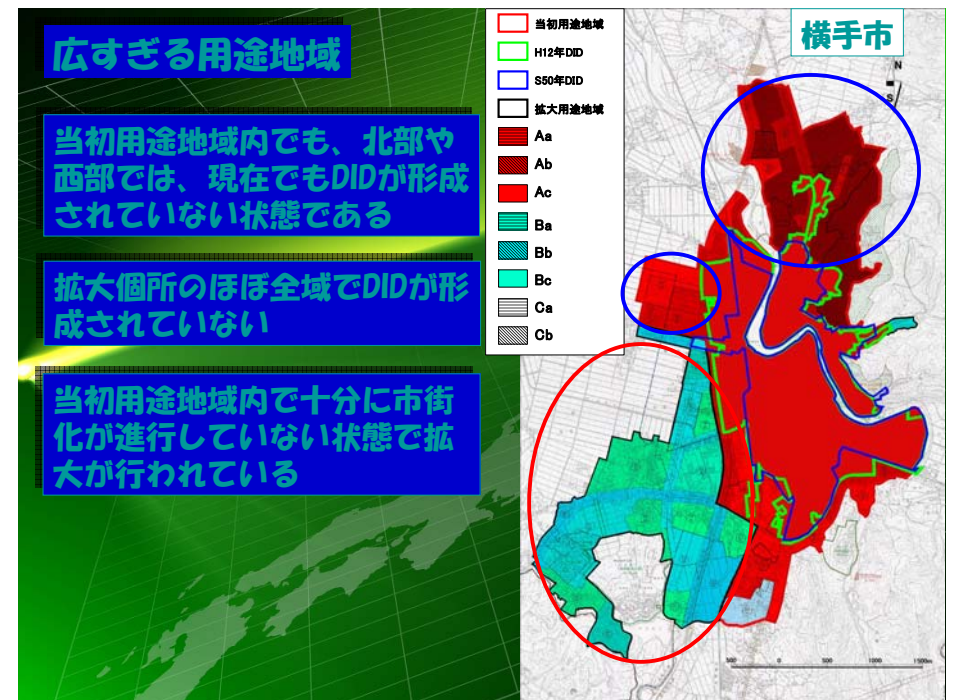
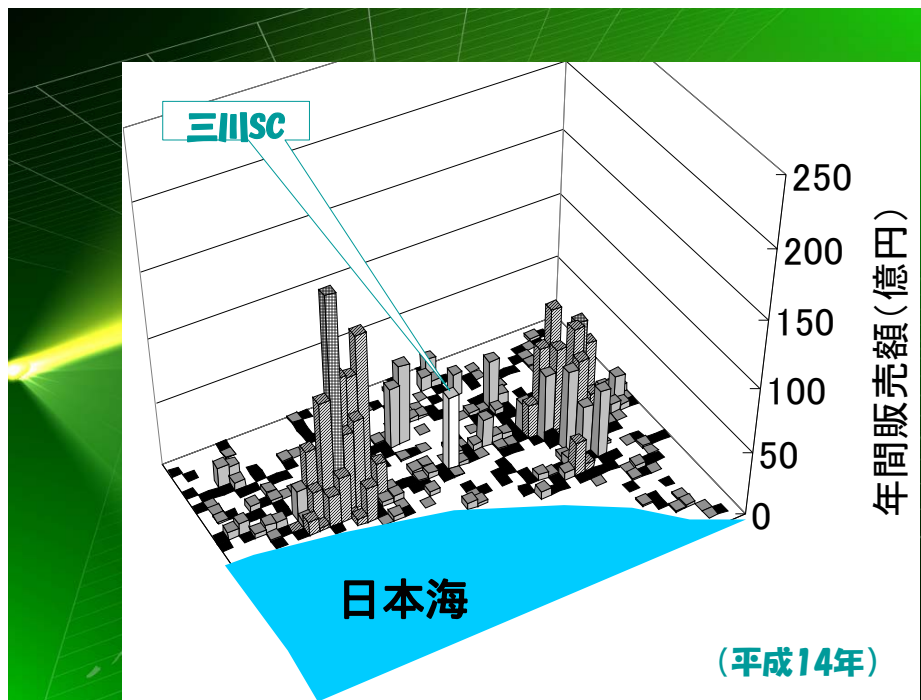
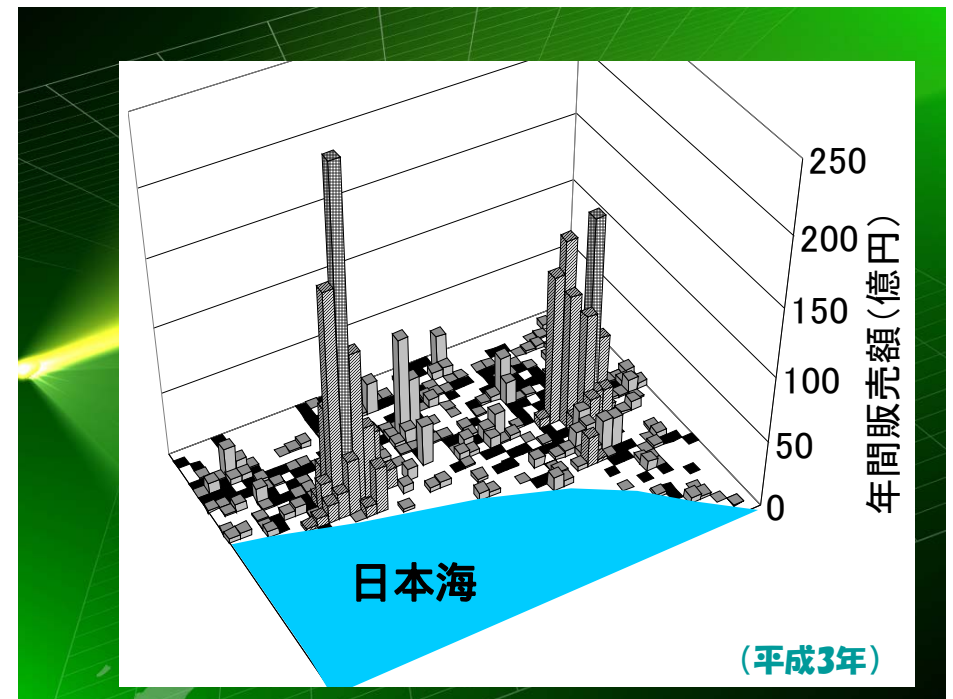
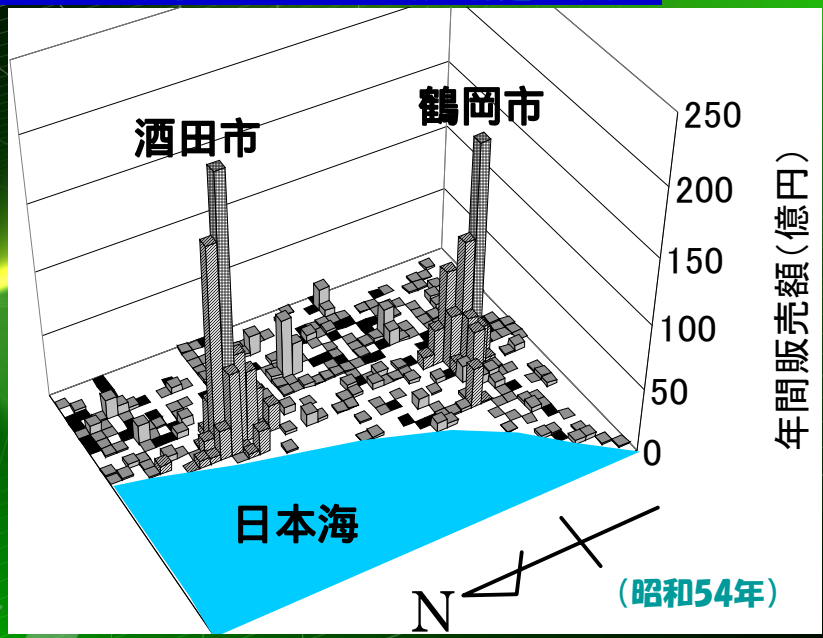


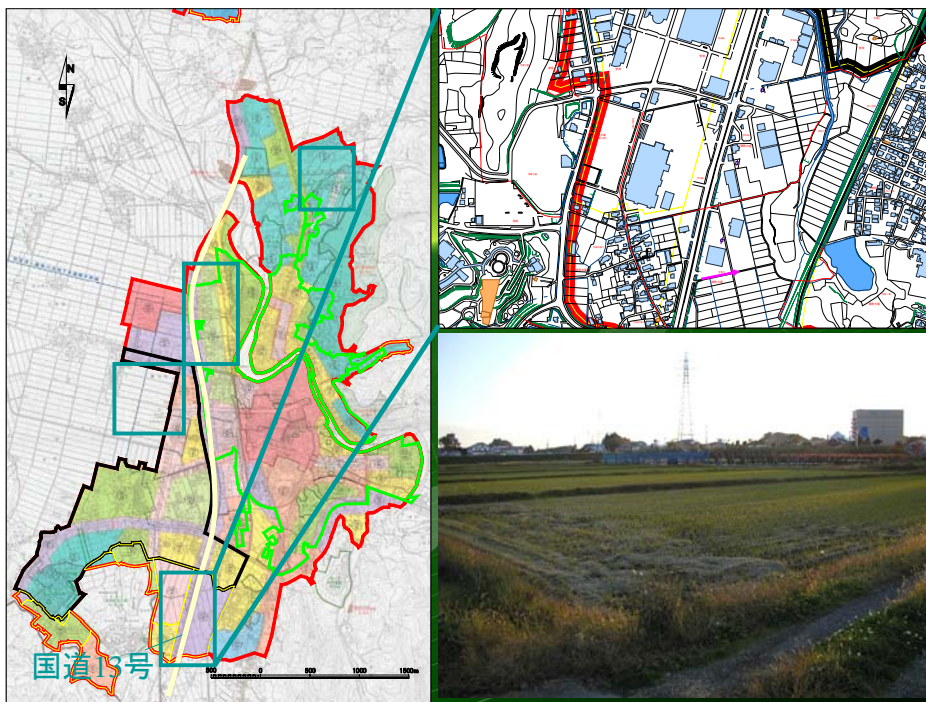
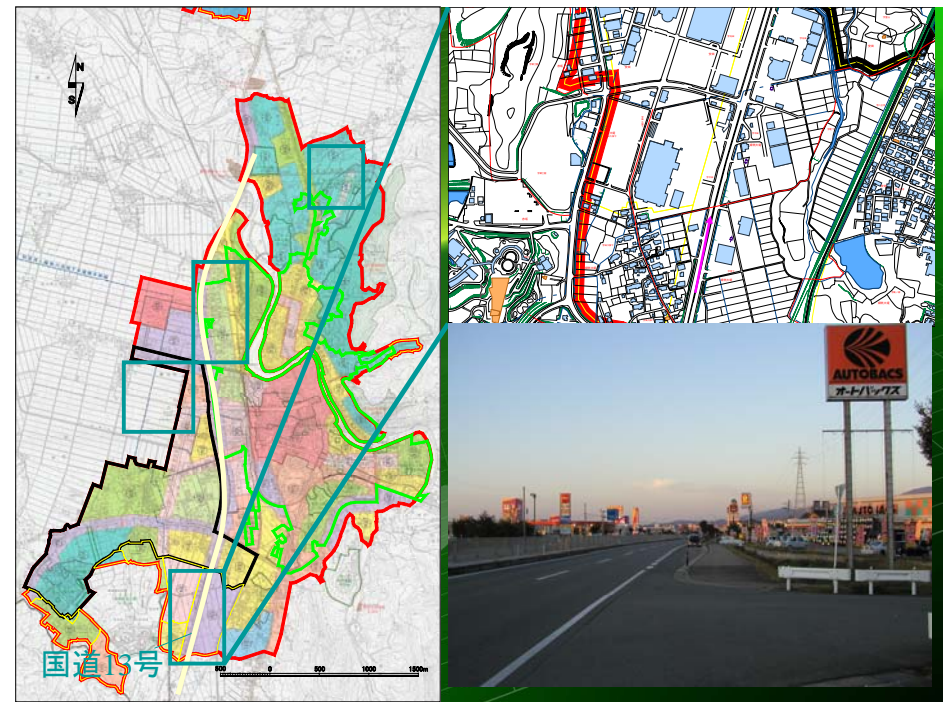
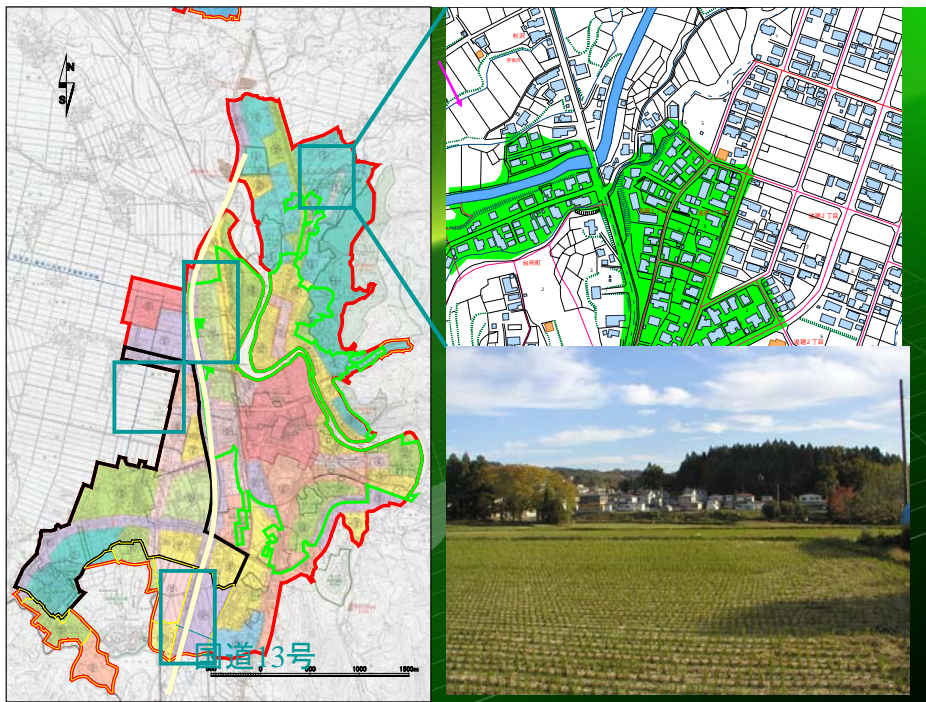
用途地域の外側などの土地利用が明確でない地域を対象として、将来の適切な土地利用へ規制・誘導するための計画

農村活性化土地利用構想で誘致した大型SC

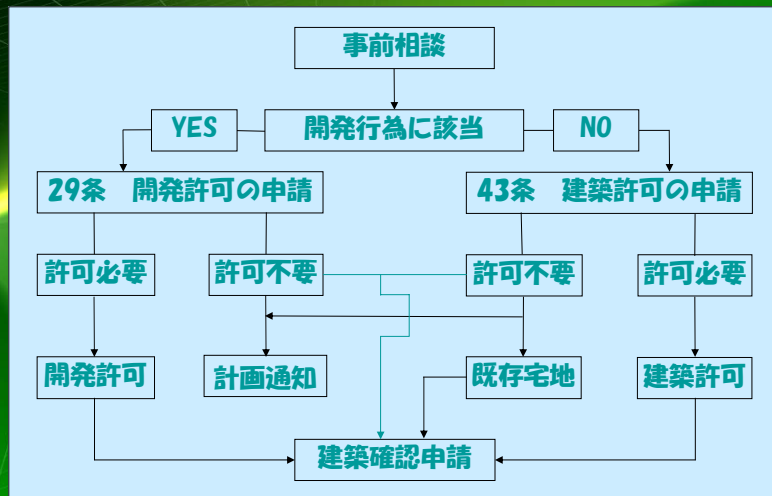


大型店の郊外化がもたらす商圏構造の変容





市街化調整区域における開発の流れ



長岡市の調整区域における開発状況 (S50~H11)

申請内容	件数	面積 (ha)	一件あたりの開発面積 (㎡/件)
開発許可	660	565.8	8572.5
建築許可	567	38.8	683.7
既存宅地	790	46.7	590.6
建築確認申請※1	459	52.7	1147.5
計画通知	244	16.4	673.6
計	2720	720.3	2648.2

※1: 建築確認申請はH1~H11年までの集計

- ・ 開発許可による開発が市街化調整区域の開発面積の大部分を占める
- ・ 建築確認申請から、許可は不要ではあるが、多くの開発が市街化調整区域で行われている

市街化調整区域で問題となる開発

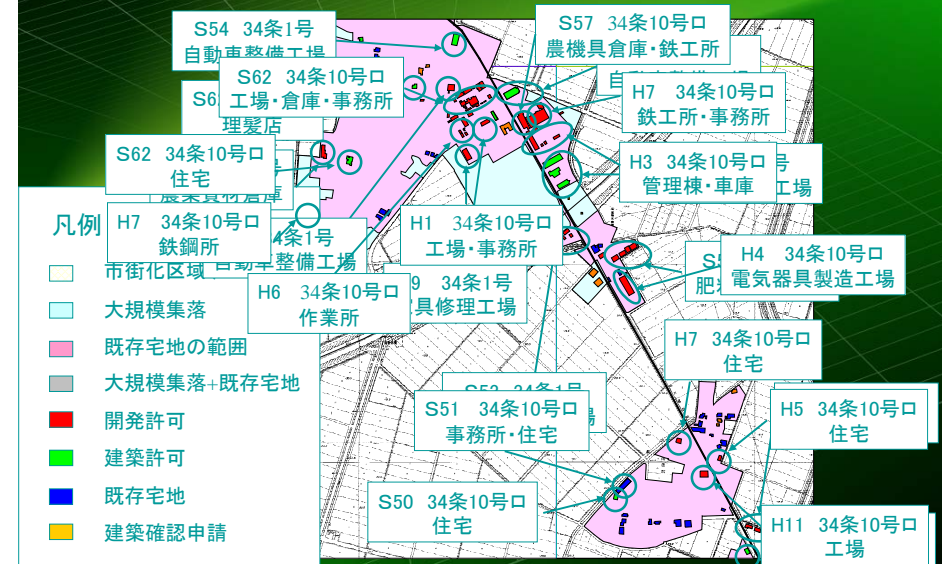
開発許可 (1号、8号、10号口) による開発

- 1号: 周辺住民の日常生活に必要な物品の販売、修理等の業務を行う建築物
- 8号: 道路の円滑な交通を確保するための道路管理施設、休憩所などの建築物
- 10号口: 周辺の市街化を促進する恐れが無く、市街化区域で開発を行うことが不適当と認められた建築物

- ・ 既存宅地による開発
- ・ 許可が不要な開発

それぞれの要因が相互に関係し、開発を促進させているため、どれかの要因を取り除いただけでは、調整区域の開発を抑制することはできない

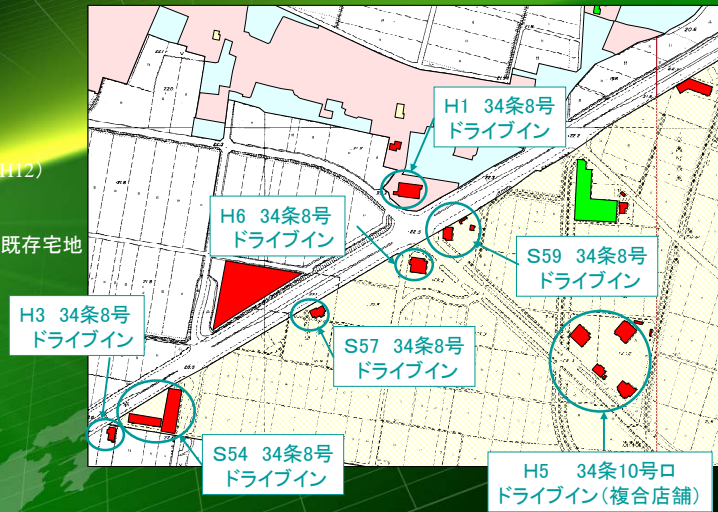
法34条10号口の開発事例



法34条8号の開発事例

凡例

- 市街化区域(H12)
- 大規模集落
- 大規模集落+既存宅地
- 開発許可
- 建築許可
- 既存宅地



既存宅地の開発事例

凡例

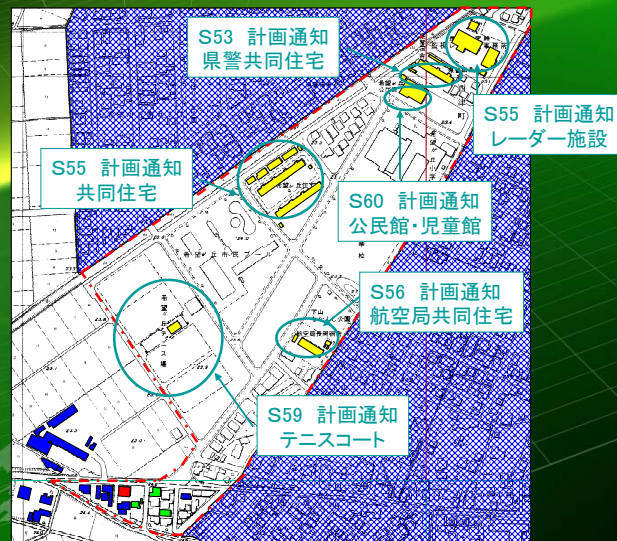
- 市街化区域(H12)
- 開発許可
- 既存宅地



許可が不要の開発事例

凡例

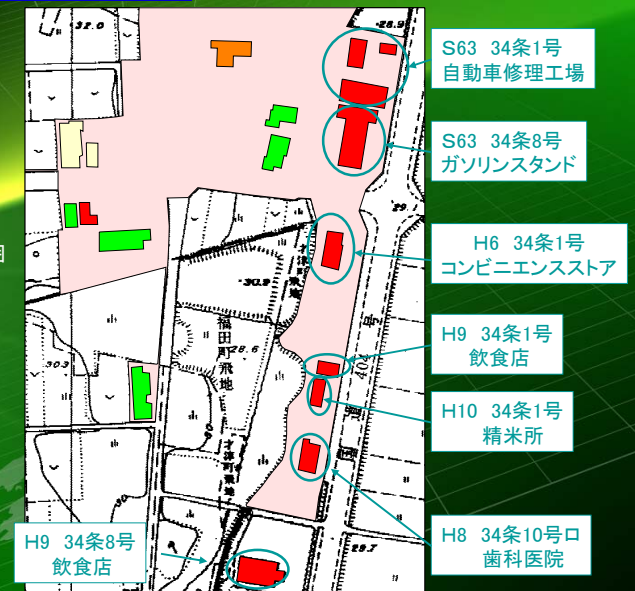
- 市街化区域(S51)
- 開発許可
- 建築許可
- 既存宅地
- 計画通知



複合開発の事例

凡例

- 既存宅地の範囲
- 開発許可
- 建築許可
- 既存宅地
- 建築確認申請



例：住宅を建設する場合

許可が不要な開発であるか

既存宅地による開発が行えるか

法34条10号ロに該当するか

市街化調整区域では、「市街化を抑制すべき区域」として開発が制限されるが、実際には、多くの開発が許可される状況にある。

調整区域における開発要因

① 開発許可制度の不備

② 法改正に伴う許可基準の緩和

③ 市街化区域の拡大

④ 大規模集落の指定

I 建築可能用途の拡大

II 開発可能地の拡大

III 既存宅地の範囲の拡大

それぞれの要因が相互に作用しながら、市街化調整区域の開発に影響を及ぼしている