

桜川市における区域区分の廃止
及び新制度の構築に関する答申

平成27年2月27日

桜川市都市計画審議会

序 文

先に本審議会は、貴市に対して、桜川市における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。）を廃止し、市の特性を反映した新たな都市計画制度を検討すべき旨の答申（平成21年5月11日付桜都計審第23号）を行ったところである。

その後、茨城県との協議を経て、貴市からは、区域区分のより精密かつ具体的な評価・検証と市の特性を反映した新たな都市計画制度とは如何にあるべきかに関する諮問（平成24年2月24日付桜都計諮問第8号）がなされたところであり、これを受けて、本審議会は、平成24年7月3日、外部の有識者を専門委員に迎え、さらに、オブザーバーとして国並びに茨城県、筑西市及び結城市の実務者を迎えた上で、専門部会「区域区分制度評価・検証委員会」（委員長：大村 謙二郎 筑波大学名誉教授）を設置し、これまで専門的見地から忌憚のない議論を行ってきた。

このたび、足掛け3年にわたる議論を経て、専門部会からその議論の成果に関する報告がなされた。

これを踏まえ、本審議会は、桜川市において永年の懸案であった区域区分の要否及び市の特性を反映した新たな都市計画制度の基本方向に関して、本文のとおり結論を得たので、貴市に対して答申を行うものである。

目 次

第 1. 区域区分制度の本来的な機能	1
第 2. 桜川市における区域区分制度の適用の経緯	1
第 3. 問題の所在と対策に当たっての基本的な考え方	
1. 区域区分を定める積極的な意義の喪失	2
(1) 都市化現象の沈静化	2
(2) 市街地を急速に拡大させる要因が認められない	2
(3) 開発行為が拡散する可能性が極めて小さい	2
2. 区域区分を根幹とする都市構造の限界	3
3. 市街化調整区域の抑制的作用による弊害	3
(1) 隣接する非線引き都市計画区域への人口及び産業の流出	4
(2) 人口及び産業の抑制による地域活力の低下	5
(3) 空き地、空き家等管理不在地の増加による地域環境の悪化	5
(4) 創造的で多様性豊かな土地利用の阻害	6
(5) 制限解除に要する過大な経済的及び財政的負担	7
4. 対策に当たっての基本的な考え方	7
第 4. 桜川市の目指すべき将来都市像と土地利用調整の在り方	
1. 桜川市の都市としての実像	8
2. 目指すべき将来都市像とそれを構成する都市構造	9
3. 目指すべき土地利用調整の在り方	
(1) 基本理念	10
(2) 周辺環境との調和を確保する観点から定める必要最小限の土地利用規制	11
(3) 土地利用調整委員会の創設	11
(4) 主として公共投資の持続性の観点から行う協議・調整	12
(5) 都市計画マスタープランによる体系的な統制	13
第 5. 区域区分の要否と市の特性を反映した新たな都市計画制度の基本方向	
1. 区域区分の要否	13
2. 桜川市の特性を反映した新たな都市計画制度の基本方向	15
(1) 区域区分の廃止	15
(2) 都市構造の骨格及び土地利用方針	15
(3) 市街地ゾーン及び田園集落ゾーン	15
(4) 特定用途制限地域及び土地利用調整委員会	16
(5) 核外区域における立地誘導措置	16

第1. 区域区分制度の本来的な機能

区域区分制度の本来的な機能は、人口の急速な拡大とそれに伴う大規模な都市化現象の発生を前提として、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るために、市街化区域及び市街化調整区域の2層構造を定め、市街化区域において優先的かつ計画的な市街地整備を図る一方、市街化調整区域においては市街化区域に編入されるまでの間暫時市街化を抑制することによって、都市計画区域の計画的かつ段階的な整備を図ろうとするものである。また、市街化区域の拡大に際しては、都市計画と農林漁業との調整措置が講ぜられることから、区域区分制度は、都市計画と農林漁業との健全な調和を担保する機能をも備えていると考えられている。

以上から、国の技術的助言の性格を有する都市計画運用指針においては、区域区分制度の意義を、無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止、計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成、及び都市近郊の優良な農地との健全な調和の3点としている。したがって、全国的に大規模な都市化現象の発生が沈静化した平成10年代初頭には、当時の地方分権改革の流れと相まって、区域区分制度が都道府県の選択制とされたほか、市街化調整区域の基本的性格の範囲内において、開発許可の立地基準を緩和することが可能となったものである。

一方、区域区分制度は、その担保の手段である開発許可制度による強力な立地コントロール機能を有していることから、今般の人口減少・少子高齢社会に対応したいいわゆるコンパクト・シティの形成を図っていく上でも有効となり得るとの指摘が、近年、関係各所からなされている。

第2. 桜川市における区域区分制度の適用の経緯

桜川市は、昭和49年10月21日、現在の筑西市及び結城市と一体の区域としてその全域が都市計画区域の指定を受けている。そして、昭和52年5月16日、区域区分の決定によって市域の約5パーセントが市街化区域に、残る約95パーセントが市街化調整区域に定められるに至ったものである。

その後、安定経済成長期といわれるバブル期（以下「経済成長期」という。）を通して、区域区分は、桜川市の健全な発展と秩序ある整備に一定の寄与をしてきたと認められるが、経済成長期が終焉を迎え、早い段階で人口減少社会の到来が現実となると、都市化現象の沈静化と時期を同じくして、市街化区域内の面整備は一様に停滞する事態となり、区域区分がその本来の機能を有効に発揮しているとは言い難い状況のなかで、隣接する非線引き都市計画区域との不公平感や自らに課せられた土地利用規制へ

の不服等から、住民の間には区域区分を根幹とする現行の都市計画制度の見直しを求める声が高まってきたところであり、平成21年3月17日には、桜川市議会が「調整区域撤廃及び都市計画区域見直しを求める請願」を採択するに至り、このたびの議論へと着手する契機となったものである。

第3. 問題の所在と対策に当たっての基本的な考え方

1. 区域区分を定める積極的な意義の喪失

次の理由から、桜川市における区域区分の廃止が、無秩序な市街化の弊害を生ぜしめるとは認められず、したがって、桜川市において区域区分を定める積極的な意義は認められない。

(1) 都市化現象の沈静化

桜川市は、全国的に早い段階で人口減少の局面に入った。市の人口は平成7年から減少を続けており、かろうじて微増傾向にある世帯数も程なく減少に転じるとみられている。また、市の全域で地価が恒常的に下落し、特に、市街化調整区域においては利殖性を有し得ない水準にまで達していることや、市街化区域内の土地の約4割が依然として都市的未利用地であるにも関わらず、開発行為の動向が低調であること等から、桜川市における都市化現象は完全に沈静化しており、むしろ地域活力の低下が生じていると考えるべきである。

(2) 市街地を急速に拡大させる要因が認められない

現在のところ、桜川市及びその近隣市町村において、広域的な求心力を発揮し、市の人口を再び急速に拡大させ得るような規模の巨大大事業（以下「大規模プロジェクト」という。）の存在は明らかとされておらず、桜川市において市街地を再び急速に拡大させる要因は認められない。

(3) 開発行為が拡散する可能性が極めて小さい

桜川市は、市域の8割強を山林、湖沼、農地その他の自然的土地利用が占めており、かつ、その大部分が自然公園法、自然環境保全法、森林法、農地法、及び農業振興地域の整備に関する法律の規定による土地利用規制によって保護されている。また、桜川市は、その全域が都市計画区域の指定を受けていることから、建築基準法の規定に

よるいわゆる接道要件が課せられており、一定の基準を満たす道路が存在しない地域（以下「道路不在地」という。）においては、建築行為が原則不可能となっている。このようなことから、地形的な制約と都市計画法以外の法令（以下「他法令」という。）の規制とが相まって、桜川市における実質的な可住地は市域の2割弱に限られており、これは、実際に市域に占める都市的土地利用の割合と概ね合致している。さらに、都市化現象が完全に沈静化していることを考慮すれば、桜川市において区域区分を廃止したとしても、開発行為が従前の市街化調整区域において拡散する可能性は極めて小さいと認められる。

2. 区域区分を根幹とする都市構造の限界

先に触れたとおり、区域区分制度の本来的な機能は、都市計画区域の計画的かつ段階的な整備を図ろうとするものである。したがって、その性格上、市街化区域は、市街地を形成するに相応しい規模が必要であり、都市計画運用指針においては、その規模を原則50ヘクタール以上とした上で、具体的な面積の算定に当たってはいわゆる人口フレーム方式を用いることを基本としている。

このような背景から、桜川市において経済成長期に設定された市街化区域は、比率こそ市域の約5パーセントにとどまるものの、その規模は、設定の基礎となった既成市街地と比較して過大なものとなり、拡大指向の新市街地整備を前提としたものとならざるを得なかったと考えられるが、その後、大規模プロジェクトが不在のなかで、人口減少・少子高齢社会の到来とそれに伴う財政上の制約によって市街化区域内の面整備は一様に停滞し、今般、将来の展望を描けない事態となっている。そして、このように、市街化区域内の受け皿が整わないなかで、人口の分布比率は、区域区分の決定当初から、市街化区域が約25パーセントに対し、市街化調整区域が約75パーセントで推移しており、市街化調整区域による規制的手法のみによって市街化区域への人口の集約を図ることは期待できないことを示しているが、今般の情勢下においては、インターチェンジ周辺地域の一部を除き、施行者に新市街地整備の決断を求めることは至難であると考えられる。

以上から、桜川市において、市街化区域及び市街化調整区域の2層構造は、事実上破綻していると言わざるを得ない。

3. 市街化調整区域の抑制的作用による弊害

前述のとおり、経済成長期に設定された市街化区域及び市街化調整区域の2層構造

は、拡大指向の新市街地整備を前提としており、人口減少・少子高齢社会にある桜川市の実態に即さず、身の丈に合っていない。その一方で、人口の約75パーセントが居住する田園集落群は、すべて市街化調整区域に編入されている。

市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域であり、その担保の手段である開発許可制度は、あくまで市街化調整区域の基本的性格の範囲内における例外的制限解除の仕組みであることから、法令に限定列挙された定型的基準による許可制という手法を基本としており、地域の実情に沿った運用を図る余地が乏しい。

市街化調整区域において、地域の実情に沿った開発許可の運用を図るための手法としては、都市計画地区計画（以下「地区計画」という。）、都市計画法第34条第11号又は第12号の規定による開発許可権者の条例で定める区域（以下「区域指定」という。）、及び開発審査会による個別審査の3通りが認められるが、いずれも市街化調整区域の基本的性格の範囲内における救済措置としての性質を脱し切れていない。即ち、前二者は、局所的な都市化現象の発生による追隨的な公共投資を抑制する観点から、既に相当程度の公共施設が整備されているか、又は、整備される見通しであることが前提となるため、適用の範囲が、相当規模の既存集落又は新たに公共施設整備が図られることが確実な区域に限られているし、後者は、法令上の審査の視点が、周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適當と認められるか否か、という極めて消極的な視点に限定されている。

以上から、そもそも市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域の土地利用には自ずと限界が生ずると言わざるを得ず、このような市街化調整区域の抑制的作用が意義もなく介在することによって、住民、事業者等の社会経済活動に悪影響を及ぼし、かつ、市の政策推進上の支障となっているのであり、具体的には、次のような弊害を生ぜしめていると認められる。

（1）隣接する非線引き都市計画区域への人口及び産業の流出

桜川市は、都心から連なる線引き都市計画区域の末端に位置しており、行政界の過半を非線引き都市計画区域と接しているため、土地利用規制に極端な落差が生じる区域となっている。一方、市の都市構造は、むしろ隣接する非線引き都市計画区域と近いことや、前述のとおり、市街化区域内の受け皿が整っていないこと等から、市街化調整区域の抑制的作用が、その本来の意図とは異なる誤ったインセンティブを住民、事業者等に与え、非線引き都市計画区域を指向させる誘因となっている可能性が高く、実際に人口及び産業の流出に繋がった事例が認められている。

(2) 人口及び産業の抑制による地域活力の低下

桜川市における田園集落群は、主に山裾や河川沿いの微高地を中心にコンパクトに分布しており、地形的制約の下、水源の確保や災害時の安全性等を考慮しつつ巧みに形成されてきた。これらの田園集落群は、市の人口の約75パーセントを占める人々の暮らしの場であるとともに、市街地と機能を分担した産業の受け皿でもあり、さらに、そこに根差す地域コミュニティの営みを通して、古くから伝わる祭事等の文化の伝承や、山林、農地、湖沼等の適正な管理とその多面的機能の発揮をも促し、桜川市の都市としての基盤を根幹から支えてきた。

このように、桜川市における田園集落群は、その規模に関わらず、市の都市構造上必要不可欠な存在であると認められるが、市街化調整区域の抑制的作用によって地域活力の源泉である人口及び産業が抑制されているため、人口減少・少子高齢社会の到来に伴う地域活力の低下に拍車を掛ける事態となっているのであり、特に、地区計画及び区域指定の適用の範囲に満たない小規模集落とその周辺地域（以下「集落地域」という。）においては、市街化調整区域の抑制的作用が定型的基準による許可制を通してダイレクトに作用し、新規定住者の居住の用に供する建築物の立地や産業関連の用途に供する建築物の立地を事実上不可能とする等、その存続を図っていく上で深刻な弊害を生ぜしめていると認められる。

そして、このような事態の継続を許せば、最終的には、桜川市の都市としての活力の低下をも招くおそれがあると認められる。

(3) 空き地、空き家等管理不在地の増加による地域環境の悪化

桜川市においては、今般の人口減少・少子高齢社会の本格的な到来に伴い、管理が十分になされていない土地、建築物等（以下「管理不在地」という。）の増加が極めて深刻な問題となりつつある。これらの管理不在地は、都市的土地利用の領域においては空き地、空き家等として、自然的土地利用の領域においては耕作放棄地、荒地等として顕在化している。

特に、空き家に関しては、市が直近に実施した悉皆調査で計619棟が確認されているが、このうち計188棟は既に再利用が困難な状態となっており、市場性を有する空き家の円滑な流通の確保と危険性がみられる空き家の早急な除却の促進は、市の都市政策上、正に喫緊の課題とすることができる。しかしながら、空き家の過半数が分布する市街化調整区域においては、一身専属的許可を受けて立地した建築物の場合、居住者の変更が建築物の用途の変更とみなされ一定の制限が課せられること等から、事業者を萎縮させ、空き家の円滑な流通を阻害する要因となっていると認められるほ

か、区域区分の決定以前から立地している建築物の場合には、所有者が既存の権利の消滅をおそれ、空き家が老朽化してもなおその解体を行わない事例が認められており、市街化調整区域の抑制的作用が、空き家に関する対策を講じていく上で大きな支障となっていると言わざるを得ない。

さらに、地区計画及び区域指定の適用の範囲に満たない集落地域においては、市街化調整区域の抑制的作用が、定型的基準による許可制を通してダイレクトに作用し、敷地面積の最高限度の基準によって土地の細分化を招く等、地域の実情に沿った柔軟でゆとりある土地利用を妨げ、管理不在地の増加による地域環境の悪化に拍車を掛ける一因となっていると認められる。

そして、このような事態の継続を許せば、最終的には、桜川市の都市としての基盤を蝕み、その荒廃をも招くおそれがあると認められる。

なお、市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域であることから、地区計画による場合を除き、建築物の用途を規律付ける制度がない。一方、その担保の手段である開発許可制度は、市街化区域内に相応しくない用途に供する建築物の立地をむしろ許容しているため、市街化調整区域は、実は、地域にとって好ましくない用途に供する建築物の立地を確実に排除することができない。このため、桜川市においては、実際に、いわゆる農振農用地に近接して産業廃棄物処理施設に類する施設が立地した事例が認められている。このような弊害に適確に対処するためには、周辺環境との調和を確保する観点から、建築物の用途に関して都市的土地利用と自然的土地利用とを切れ目なく一体的に規律付ける制度が必要であるが、現在のところ、市街化調整区域においてそのような制度は存在しない。

(4) 創造的で多様性豊かな土地利用の阻害

近年、都市を取り巻く社会経済情勢は目紛しく変化し、また、成熟社会の到来を迎え、価値観やライフスタイルは著しく多様化しており、従来想定し得なかったような新しい土地利用を絶えず誕生させるに至っている。

例えば、情報化社会の進展によって大都市圏と地方部との情報流通がフラット化したことから、希有ながら集落地域にもオフィス需要が生じているし、大都市圏の比較的若い世代が集落地域への移住を指向する、いわゆる田園回帰現象の発生が全国的に注目されている。また、古民家を改装してカフェやレストラン、アトリエ、ギャラリーとして利活用する等、創意工夫と多様性に富んだ土地利用を展開し、地域活力の創出に繋げている事例が全国的に認められている。

このように、多様化するニーズを適確に捉え、地域の特性を活かした質の高い土地

利用を積極的に推進し、地域の付加価値を高めていくことは、人口及び産業に匹敵する新たな地域活力の源泉であると考えられる。

したがって、人口減少・少子高齢社会にある桜川市においては、このような視点から、市の土地利用政策として、地域の特性を活かした質の高い土地利用を積極的に推進し、地域活力の掘り起しを図っていくことが急務であり、特に、豊かな自然・田園の原風景を多く残す集落地域においては、その魅力を最大限に発揮させて地域の付加価値を高めていくことが肝要であると認められる。

しかしながら、前述のとおり、開発許可制度は、あくまで市街化調整区域の基本的性格の範囲内における例外的制限解除の仕組みであることから、開発行為や建築物の新築、用途の変更等に対して消極的にしか関与し得ず、このような土地利用を積極的に評価し、その推進を図ることができない。このため、実際に、茨城県建築士会桜川支部が空き家を改装してコミュニティスペースとして利活用する事業を推進した際、開発許可が障害となった事例が認められている。

(5) 制限解除に要する過大な経済的及び財政的負担

近年、開発許可事務の高度化に伴い、その手続に要するコストは増大する傾向にあり、許可申請者及び許可権者の双方において相当の経済的及び財政的負担を生ぜしめている。

このような経済的及び財政的負担は、未だ旺盛な宅地需要が認められる都市とその周辺地域（以下「都市地域」という。）であれば、無秩序な市街化を防止するための社会的コストとして許容されるし、このような都市地域を擁する行政庁は、概して税収入が潤沢であるから、無秩序な市街化の弊害を生ぜしめるおそれがある区域を市街化調整区域として一律に制限した上で、相応の予算と人的資源を割いて、順次地区計画及び区域指定を定め、計画的かつ段階的に制限を解除していくことが、財政上も許容し得ると考えられる。

しかしながら、桜川市のように、人口減少・少子高齢社会の本格的な到来を迎え、無秩序な市街化の弊害を生ぜしめるとは認められない都市地域において、このような手法を採用することは、都市政策上の合理性を欠き、住民、事業者等及び行政の双方に対し過大な経済的及び財政的負担を生ぜしめるものであると言わざるを得ない。

4. 対策に当たっての基本的な考え方

以上から、問題の所在は、区域区分がその積極的な意義を喪失してもなお、破綻し

た市街化区域及び市街化調整区域の2層構造が存置し続け、しかも、市街化調整区域が大規模な都市化現象の発生を前提として市街化を抑制すべきとする制度であるために、人口減少・少子高齢社会にある桜川市において過度に抑制的に作用し、人口及び産業の流出、地域活力の低下、地域環境の悪化その他の弊害を生ぜしめ、あまつさえ、創造的で多様性豊かな土地利用を阻害し、桜川市の都市としての活力を奪い、かつ、その基盤を蝕み、荒廃せしめようとしていることであると認められる。

したがって、基本的に、区域区分を廃止しない限り、これらの問題を根本的に解決するには至らないと考えられるが、一方で、区域区分を短絡的に廃止した場合、それまで市街化調整区域の抑制的作用によって立地が制限されてきた必ずしも好ましくない施設がみだりに立地し、相隣関係のトラブルを招く等、別の弊害を生ぜしめる可能性も否定できない。

よって、都市計画を司る本審議会としては、その責務として、これらの問題への対処に当たっては、単に区域区分を廃止するにとどまらず、桜川市の目指すべき将来都市像を明らかとした上で、その実現を図るためにより望ましい制度への転換を図ろうとする視点から、対策を講ずべきであると考えます。

第4. 桜川市の目指すべき将来都市像と土地利用調整の在り方

1. 桜川市の都市としての実像

桜川市は、関東平野の北東端に位置し、八溝山地の南端に当たる筑波山塊に面しており、市域の約45パーセントを山林、原野等が占めている。また、市域の北東端を源流とする一級河川・桜川が平野部を南北に縦断し、河川沿いには肥沃な農耕地帯が形成されており、市域の約37%を農地、湖沼等が占めている。

一方、市街地は、主に平野部の主要な街道沿いやこれらが交差する結節点を中心に発達しており、在郷町として交通機能とそれに付随する商業・業務機能を重視して形成されてきた。また、田園集落群は、先に触れたとおり、主に山裾や河川沿いの微高地を中心にコンパクトに分布しており、地形的制約の下、水源の確保や災害時の安全性等を考慮して形成されてきた。これらの市街地及び田園集落群は、古くから街道による多核的ネットワークを形成しており、市街地が公共・公益機能、商業・業務機能その他の中核的都市機能を担う一方で、田園集落群は、農業的機能を担うにとどまらず、市街地と機能を分担した産業の受け皿としても機能し、さらに、そこに根差す地域コミュニティの営みを通して、山林、農地、湖沼等の適正な管理とその多面的機能の発揮をも促し、市街地と有機的に連携しながら、桜川市の都市としての基盤を根幹

から支えてきた。

このような桜川市の地理的及び地形的な特性と先人達の営みを背景として、市域の土地利用現況は、自然的土地利用が全体の約82パーセントを占めるのに対し、都市的土地利用は全体の約18パーセントに限られており、この構成比は、自然公園地域、自然環境保全区域、保安林、農振農用地等、他法令の規制によって保護されている区域に道路不在地等のいわゆる開発不適地を加えたものと、それ以外の区域との構成比と概ね合致している。桜川市においては、主に旧岩瀬町の区域を中心に国道50号、JR水戸線等の広域的な交通機能が導入されており、昭和57年から平成3年かけて、JR岩瀬駅周辺で土地区画整理事業が施行されたほか、平成20年4月12日には、北関東自動車道桜川・筑西インターチェンジが開通しているが、この基本構成を変えるには至っていない。

以上から浮び上ってくる桜川市の都市としての実像は、先人達が地形を巧みに理解し、自然と折り合いを付けながら、築き、育んできた田園都市の姿であり、それを構成するのは、市街地及び田園集落群を核とする多核連携型都市構造である。

2. 目指すべき将来都市像とそれを構成する都市構造

先に触れたとおり、経済成長期に設定された市街化区域及び市街化調整区域の2層構造は、拡大指向の新市街地整備を前提としており、人口減少・少子高齢社会にある桜川市の実態に即さず、身の丈に合っていない。一方で、市街化調整区域内の田園集落群は、地形を尊重してコンパクトに集約し、自然的土地利用と密接に結び付きながら、市街地と有機的に連携して市の都市構造の基盤を構成しており、依然として市の人口の約75パーセントを占める人々の暮らしの場として有効に機能している。

このような桜川市における田園集落群を基調とした多核連携型都市構造は、先人達の知恵と経験の蓄積によって培われてきた良質な既存ストックであり、市に残る自然・田園の原風景と相まって現に美しい田園都市像をかたち創っている。人口減少・少子高齢社会の本格的な到来を迎え、公共投資が枯渇しつつある今般の情勢下においては、身の丈に合わない市街化区域及び市街化調整区域の2層構造から脱却し、市の都市としての実像に即した多核連携型都市構造への転換を図り、既存ストックの有効活用を前提として、市街地において中核的都市機能の集約・確保を図る一方、田園集落群においては、その多様な機能の最大限の発揮を促し、双方の有機的な連携による相互機能補完を求めていくことが、桜川市における持続可能な都市経営システムの確立を図る観点から、最も合理的であると考えられる。

本審議会は、我が国の近代都市計画における共有目標とされるコンパクト・シティ

とは、即ち持続可能な都市であり、その理念の本質は、都市の持続可能性の追求であると解する。

よって、本審議会は、桜川市における田園都市像とこれを構成する多核連携型都市構造を、先人達から受け継いだ市の資産と捉え、その価値を都市計画上も積極的に評価し、適切な公共施設のアセットマネジメントと土地利用調整の仕組みを構築した上で、次世代へと継承すべきことを認める。

3. 目指すべき土地利用調整の在り方

(1) 基本理念

現行の土地利用調整の仕組みの根幹的な問題は、市街化調整区域が大規模な都市化現象の発生を前提として市街化を抑制すべきとする制度であるために、人口減少・少子高齢社会にある桜川市において過度に抑制的に作用していることである。

他方、財政上の制約によって公共投資が枯渇しつつある一方、管理不在地の増加による地域環境の悪化が深刻な問題となりつつある今般の情勢下においては、都市的土地利用を短絡的に排除するのではなく、公共投資に過大な負荷を生ぜしめるものでなければ、むしろ周辺環境と調和したゆとりある土地利用を積極的に促進し、ひろく土地の適正管理を求めていくことが合理的であるし、成熟社会の到来を迎え、価値観やライフスタイルが著しく多様化している現代においては、創意工夫と多様性に富んだ土地利用を柔軟に認めていくことができる仕組みを構築した上で、地域を最も身近に知る住民の主体的関与の下、地域活力の掘り起しを図っていくことが効果的である。

さらに、将来的には、まちづくりに関する住民の自主性及び自立性を高め、地域ごとの自治機能を強化し、公共施設のアセットマネジメントと土地利用の管理に関し住民自治組織による主体的役割の発揮を求めていくことによって、各地域の持続可能性の向上に寄与させていくことが望ましい。

よって、本審議会は、桜川市において、市街化調整区域の抑制的作用を解放した上で、① 周辺環境との調和を確保する観点から 必要最小限の土地利用規制を措置し、地域にとって好ましくない施設の立地を確実に排除すべきこと、並びに ② 行政の関与は、主として公共投資の持続性の観点から行う協議・調整に限定し、まちづくりに関する住民の自主性及び自立性を高め、創造的で多様性豊かな土地利用を積極的に推進し、地域活力の創出に寄与させていくべきこと、の2点を基本理念として、新たな土地利用調整の仕組みを構築すべきことを認める。

(2) 周辺環境との調和を確保する観点から定める必要最小限の土地利用規制

周辺環境との調和を確保する観点から定める必要最小限の土地利用規制は、建築行為を原則許容した上で、地域にとって好ましくない施設の立地を確実に排除するために措置するものであるから、それに近い性格を有する市街化区域内の土地利用規制を参酌し、建築物の用途の制限、高さの最高限度及び敷地面積の最低限度を定めるものとし、別に定める景観計画による形態・意匠の制限と相まって、その効果を最大限発揮するものとすべきである。

また、建築物の用途の制限、高さの最高限度及び敷地面積の最低限度に関しては、いわゆる建築確認による担保を可能とすることによって、その実効性を確保することと併せて、住民、事業者等及び行政の双方に対し過大な経済的及び財政的負担を生ぜしめないものとすべきである。

なお、先に触れたとおり、現行の市街化調整区域は、建築物の用途に関して都市的土地利用と自然的土地利用とを一体的に規律付ける制度が存在しないため、その狭間で、地域にとって好ましくない用途に供する建築物の立地を確実に排除することができないという性格を有している。このような反省から、新たな土地利用調整の仕組みにおいては、都市的土地利用と自然的土地利用とを切れ目なく一体的に規律付けることによって、地域にとって好ましくない施設の立地を確実に排除することができるものとすべきである。

(3) 土地利用調整委員会の創設

前述のとおり、周辺環境との調和を確保する観点から定める必要最小限の土地利用規制は、地域にとって好ましくない施設の立地を確実に排除するために措置するものであり、市街化調整区域による原則開発抑制型の土地利用規制とは本質的に異なるものである。

一方、それに適合しない施設であっても、地域活力の創出に寄与し、地域にとってむしろ好ましいというものが存在する可能性は必ずしも排除できないから、住民の主体的関与の下、必要最小限の土地利用規制をさらに解除することができる仕組みが必要である。

したがって、新たな土地利用調整の仕組みにおいては、有識者と住民の代表者で構成する合議体（以下「土地利用調整委員会」という。）を創設し、不適合事案について、周辺における地域の特性を勘案しつつ、周辺環境との調和を確保し、地域活力の創出に寄与させる観点から協議を行わせることとし、ここで協議が調ったものについては、むしろその立地を積極的に奨励して地域活力の創出に寄与させていくものとすべきで

ある。即ち、土地利用調整委員会は、現行の開発審査会が、住民の関与に乏しく、周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不相当と認められるか否か、という極めて消極的な視点から審査を行っていることと比較して、住民の主体的関与の下、質の高い土地利用を積極的に奨励し、地域活力の創出に寄与させていく、という視点に立脚した新しい合意形成の仕組みの構築を図ろうとするものである。

(4) 主として公共投資の持続性の観点から行う協議・調整

現行の開発許可の立地基準は、建築物の連たん戸数を周辺における公共施設の整備水準を測るための主な指標として採用している。国の開発許可制度運用指針においては、いわゆる50戸連たん要件に関して、建築物が概ね50戸以上連たんしているような区域は一般的に既に相当程度の公共施設が整備されており、新たに開発行為が行われたとしても公共投資に過大な負荷を生ぜしめることはないであろう、という考え方が根底にあることを示唆している。建築物の連たん戸数による基準の設定は、公共施設の整備水準を推測する上で一定の合理性を有しているし、その簡明さから、審査事務の公平性及び効率性を確保する上でも有効であるため、今般、開発許可権者の定める定型的基準の代表格として全国的に普及している。

一方、桜川市の都市としての基盤を構成する田園集落群は、地形を尊重してコンパクトに集約し、自然的土地利用と密接に結び付きながら、市街地と有機的に連携してその多様な機能を発揮しているのであり、建築物の連たん戸数による尺度で、その価値を正当に評価することはできない。また、人口減少・少子高齢社会の本格的な到来を迎え、公共投資が枯渇しつつある今般の情勢下においては、このような定型的基準による形式的審査の仕組みから、より実質的に公共投資への負荷を調整することができる仕組みへとシフトしていくことが必要である。

したがって、新たな土地利用調整の仕組みにおいては、新たに建築物を立地させようとするすべての者に対し、あらかじめ市と協議することを義務付けた上で、当該建築計画地の周辺における公共サービス水準の現況及び将来の見通し等について、公共サービス利用者である建築主と提供者である市が対等の立場で協議し、公共投資の持続性の観点から必要な調整措置を講ずるものとすべきである。

この新しい協議の仕組み（以下「協議・調整制度」という。）は、一義的には、建築主の自主性及び自立性を尊重し、当該建築計画地が将来にわたって高度な公共サービス水準を期待することができない地域に属する場合において、協議を通してあらかじめその旨を建築主に説明する機会を設け、自主的に公共サービス水準の高い地域に住

まうことを選択する機会を与えることによって、建築主の自律的な判断に基づく柔軟な立地コントロールを図ろうとするものである。

他方、協議・調整制度は、その副次的効果として、建築計画地が自然災害のおそれがある地域に属する場合においても同様の効果を発揮することが期待されるほか、協議を通して他法令の規定による手続を適確に担保する機能をも期待することができる。

したがって、かかる理念から、協議・調整制度は、いわゆる農家住宅を含むすべての建築物に一元的に適用すべきであると考えられる。

(5) 都市計画マスタープランによる体系的な統制

従来、都市計画法第18条の2の規定による市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下「都市計画マスタープラン」という。）は、市町村の都市計画に関する法令上の最上位計画でありながら、基礎自治体における施策の体系化とその実行性の確保の難しさを背景として、総花的かつ画餅的との揶揄を甘んじて受け入れてきた。このような反省から、新たな土地利用調整の仕組みにおいては、都市計画マスタープランにおいて都市構造の骨格及び土地利用に関する方針（以下「土地利用方針」という。）を定め、これを頂点として、その統制の下、法定の都市計画とまちづくりに関する市の条例とが体系的に連動し、実効性及び実行性を兼ね備えた一体としての制度を構成するものとすべきである。

第5. 区域区分の要否と市の特性を反映した新たな都市計画制度の基本方向

1. 区域区分の要否

先に述べたとおり、本審議会は、コンパクト・シティとは即ち持続可能な都市であり、その理念の本質は、都市の持続可能性の追求であると解する。

本審議会は、かかる理念を踏まえ、桜川市の目指すべき将来都市像の実現及び持続可能な都市経営システムの確立を図ろうとする視点から、桜川市において、市街地及び田園集落群を核とする多核連携型都市構造への転換、並びに新たな土地利用調整の仕組みの構築を図り、以て市の特性を反映した新たな都市計画制度（以下「新制度」という。）とすべきことを認める。

新制度は、区域区分を根幹とする現行の都市計画制度の構造上の限界とその下で現に生ぜしめられている弊害に適確に対処しつつ、桜川市の都市としての持続可能性の向上に寄与するものであるから、その実現は、桜川市議会から都市計画制度の見直しに関する要望がなされていることと相まって、都市計画上の問題にとどまらず、正に、

桜川市における社会的要請であると言えることができる。

しかしながら、区域区分を根幹とする現行の都市計画制度は、先に触れたとおり、人口の急速な拡大とそれに伴う大規模な都市化現象の発生を前提として制度設計がなされているため、次のような構造上の限界から、このような社会的要請に適切かつ十分に対応することができない。

(都市構造の転換を図るに当たっての構造上の限界)

区域区分を根幹とする現行の都市計画制度は、① 市街化区域は、その性格上、最低の規模を原則50ヘクタールとした上で、具体的な面積の算定に当たっては人口フレーム方式を用いることを基本としていること、並びに② 地区計画及び区域指定は、局所的な都市化現象の発生による追隨的な公共投資を抑制する観点から、適用の範囲を相当規模の既存集落又は新たに公共施設整備が図られることが確実な区域に限定していること、の2点の構造上の限界から、桜川市における田園集落群を基調とした都市構造をきめ細かくデザインすることができない。

(新たな土地利用調整の仕組みの構築に当たっての構造上の限界)

現行の市街化調整区域においては、① その法令上の趣旨との関係から、住民の主体的関与の下、地域の実情に沿ったゆとりある土地利用を柔軟に許容し、かつ、創造的で多様性豊かな土地利用の積極的な推進を図るための仕組みを構築することができないこと、並びに② 住民、事業者等及び行政の双方において、事務手続及び執行体制の確保に要する経済的及び財政的負担を最小化することができないこと、の2点の構造上の限界がある。特に、前者に関しては、法令上の本来の趣旨を無理に解釈した運用を図った場合、法体系の均衡を揺るがしかねないものであることに十分留意すべきである。

よって、本審議会は、桜川市において区域区分を廃止し、新制度の構築を図ることが、桜川市における社会的要請に適切かつ十分に応ずるための唯一の対策であることを認め、ここに提言する新制度の基本方向に沿って、桜川市において区域区分を根幹とする現行の都市計画制度を転換すべきことを結論とする。

2. 桜川市の特性を反映した新たな都市計画制度の基本方向

新制度は、区域区分を根幹とする市街化区域及び市街化調整区域の2層構造を廃止し、都市再生特別措置法第81条第1項の規定による立地適正化計画（以下「立地適正化計画」という。）、都市計画特定用途制限地域（以下「特定用途制限地域」という。）その他独自の都市計画制度によって市街地及び田園集落群を核とする多核連携型都市構造への転換を図ろうとするものであり、その基本方向は次のとおりとする。

（1）区域区分の廃止

桜川市において、区域区分を根幹とする市街化区域及び市街化調整区域の2層構造を廃止する。

（2）都市構造の骨格及び土地利用方針

- ① 都市計画マスタープランにおいて、桜川市における都市構造の骨格及び土地利用方針を定めることとする。
- ② 都市構造の骨格は、地域公共交通網形成計画、公共施設等総合管理計画その他関係行政計画との整合を図りながら定めることとする。
- ④ 土地利用方針は、地域ごとの土地利用の現況及び将来の見通し等を勘案しながら定める土地利用に関する基本的な計画（以下「土地利用基本計画」という。）並びに公共投資の持続性の観点から建築物の立地に関し必要な調整措置を講ずるために定める方針（以下「土地利用調整方針」という。）とする。
- ⑤ 土地利用方針は、前述のほか、景観計画、農業振興地域整備計画その他関係行政計画との整合を図りながら定めることとする。

（3）市街地ゾーン及び田園集落ゾーン

- ① 桜川市の全域において、立地適正化計画を定めることとし、立地適正化計画においては、都市計画マスタープランで定めた都市構造の骨格に即して、市街地ゾーン及び田園集落ゾーンとして居住誘導区域を定めることとする。
- ② 市街地ゾーンにおいては、中核的都市機能のうち特に必要なものを都市機能増進施設として定め、その誘導を図るべき区域として都市機能誘導区域を定めることとする。
- ③ 田園集落ゾーンにおいては、中核的都市機能以外の都市機能のうち特に必要なものを都市機能増進施設として定め、その誘導を図るべき区域として都市機能誘導区

域を定めることとする。

(4) 特定用途制限地域及び土地利用調整委員会

- ① 従前の市街化調整区域の全域において、市街化区域に準拠した必要最小限の土地利用規制として、特定用途制限地域を定めることとし、特定用途制限地域においては、都市計画マスタープランで定めた土地利用基本計画に即して、地域ごとに建築物の用途の制限、高さの最高限度及び敷地面積の最低限度を定めることとする。
- ② 特定用途制限地域による土地利用規制に適合しない建築行為（以下「制限建築行為」という。）の可否を協議するために、都市計画、景観、建築、農業等の分野に関し深い識見を有する者及び住民の代表者で構成する土地利用調整委員会を創設することとする。
- ③ 土地利用調整委員会は、制限建築行為について、その計画地の周辺における地域の特性を勘案しつつ、周辺環境との調和を確保し、地域活力の創出に寄与させる観点から協議を行うものとする。

(5) 核外区域における立地誘導措置

- ① 市街地ゾーン及び田園集落ゾーン外の区域（以下「核外区域」という。）において、立地適正化計画による届出・勧告制度を補完する独自の都市計画制度として、公共投資の持続性の観点から行う協議・調整制度を創設することとする。
- ② 協議・調整制度は、核外区域において新たに建築物を立地させようとする者（立地適正化計画による届出をした者を除く。）に対して、あらかじめ市長と協議することを義務付けるものとし、市長は、都市計画マスタープランで定めた土地利用調整方針との適合を図る観点から協議を行うものとする。

附 帯 意 見

本審議会は、貴市が、ここに提言した新制度の基本方向に沿って、その構築を図るための推進体制を確保し、万難を排して速やかに新制度の実現を遂行すべきことを強く要請する。

最後に、本審議会は、関係各位の協力の下、ここに最先端の知見を結集し、このような答申をとりまとめることができたことに深く感銘し、衷心より感謝の意を表する。