

## 第7回 桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会 議事録

開催日時 平成27年1月30日(金) 14時00分 から 16時00分 まで  
 開催場所 桜川市役所大和庁舎 2階 第5会議室  
 参集者 別紙「出席者名簿」のとおり

発 言 者	議 事 内 容 <span style="float: right;">(14時00分 開会)</span>
事務局	<p>本日は足元の大変悪いなか、ご参集くださり、誠にありがとうございます。                      それでは、定刻となりましたので、第7回 桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会を開会させていただきます。                      開会にあたりまして、委員長からごあいさつをお願いいたします。</p>
委員長	<p>－ あいさつ －</p>
事務局	<p>ありがとうございました。                      次に、昨年10月に市議会が改選されたことを受けまして、今回、委員1名の交代がございましたので、ご報告を兼ねて、交代した委員のご紹介をさせていただきますと思います。                      中川泰幸委員に代わりまして、鈴木裕一委員でございます。                      鈴木裕一委員におかれましては、昨年10月の市議会の改選を受けまして、中川委員の後任として、市議会建設経済常任委員会の委員長に就任されていらっしゃいます。                      次に、本日欠席の委員をご報告いたします。</p> <p>－ 欠席委員の報告 －</p> <p>次に、本日オブザーバーとしてご出席くださいました、関係行政機関の皆様をご紹介いたします。</p> <p>－ オブザーバーの紹介 －</p> <p>次に、早速、議題に入らせていただきたいと思います。本日、都合により会議室の使用が午後4時までとなっておりますので、大変申し訳ございませんが、あらかじめご了承くださいませようをお願いいたします。                      では、議事の進行につきまして、委員会運営要領第5条第2項の規定に基づき、委員長に座長をお願いしたいと思います。                      委員長、よろしくをお願いいたします。</p>

<p>委員長</p>	<p>はい。 では、議事の進行を務めさせていただきます。 議題に入ります前に議事録署名人の指名をさせていただきたいと思います。 A委員とB委員の2名にお願いしたいと思いますが、よろしいでしょうか。</p>
<p>A委員</p>	<p>はい。</p>
<p>B委員</p>	<p>はい。</p>
<p>委員長</p>	<p>よろしく申し上げます。 それでは、これより議題に入ります。 今回の議題は、「桜川市において、真に望ましい都市計画制度について」です。 平成24年7月にこの会議が設置されてから、すでに通算7回目、足掛け3年となります。この間、国の方針としては、コンパクトな都市・地域を目指す、という方向性がより鮮明となってきています。 しかしながら、それぞれの都市・地域で事情は大きく異なりますし、コンパクトシティの本質は、持続可能な都市構造の構築であると思いますので、桜川市に相応しい持続可能な都市・地域のあり方と、その実現のための制度を考えていくことが、本委員会における議論の至上命題なのだろうと思います。 今回は、これまでの議論を振り返った上で、事務局から叩き台として新制度試案の修正案が示される予定であると伺っております。正に、これまでの議論の集大成になろうかと思っておりますので、皆様には、是非、活発なる意見を交わしていただき、より良い方向を導き出していただければと考えております。 では、議題第1号について、事務局から説明をお願いします。</p>
<p>事務局</p>	<p>－ 議題第1号並びに第7回専門部会資料及び参考資料に基づき 説明 －</p>
<p>委員長</p>	<p>只今、事務局から説明がありました。 昨年の法改正で創設された新たな制度、立地適正化計画を盛り込んだ制度設計の説明で、かなり専門的な内容でしたから、ちょっと一回では理解し切れないところもあったかと思いますが、ご意見、ご質問等がありましたら、是非、お願いしたいと思います。どうぞ、どなたからでも。</p>
<p>A委員</p>	<p>A案に関して、核外区域では、特定用途制限地域による必要最小限の土地利用規制を措置する、とありますが、特定用途制限地域に適合する建築行為については基本的に許認可の手続きはなくなる、という理解で良いですか。</p>
<p>事務局</p>	<p>A案の核外区域においては、地域にとって好ましくない施設の立地を確実に排除</p>

事務局

する観点から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ております。一方、特定用途制限地域に適合する建築行為については、建築物を新たに立地させる場合に限って、市との事前協議を義務付けることとしたいと考えております。

協議は、主として公共投資の持続性の観点から行うこととし、例えば、建築計画地の周辺における公共サービスの将来見通し等について協議することを想定しております。つまり、今後、公共サービスの提供が困難な地域については、あらかじめ、その旨をご説明差し上げる機会を設け、建築主に居住誘導区域への居住を自主的に選択する機会を与えることによって、建築主の自律的判断に基づく柔軟な立地コントロールを図っていくというのが、A案における協議の趣旨であり、建築主の自主性及び自立性を尊重し、行政の関与を協議に限定する、という意味では、正にA委員のご指摘のとおりです。

A委員

景観計画との関係は。

事務局

A案における協議の具体的事項は、都市計画マスタープランで定める土地利用調整方針に記載することとし、土地利用調整方針は関係行政計画との整合を図りながら定めることとしております。この関係行政計画のひとつが、正に景観計画であり、事務局としては、その内容を積極的に土地利用調整方針に盛り込んでいきたいと考えております。

A委員

A案の場合には、現行の区域指定はなくなるということになりますね。

事務局

ご指摘のとおりです。代わりに居住誘導区域が入るイメージです。

A委員

いや、区域指定は、拠点というのとは少し違うと思う。

現行の区域指定は、道路と建築物の連たんに依存するため、区域が歪となっています。あれでは、都市機能を有する拠点としては成立しないでしょう。

拠点には一定のまとまりが必要だから、居住誘導区域は、そうした視点で考えるべきだと思います。

委員長

A案に関して、若干、誤解を招くかな、と思うのが、A案は、線引きを廃止した後、市の全域に立地適正化計画を定め、従来、市街化調整区域であった田園集落を居住誘導区域に指定する、というものですが、田園集落をすべて居住誘導区域として指定できるかどうかは、議論の余地があると思います。

法令の趣旨として、居住誘導区域は、真に住宅需要があるエリアを指定してコンパクトな都市・地域を創っていきましょう、というのが、基本的な方向性ですから、その意味では、A案に移行したからと言って、一気に開発可能地が拡大する、

委員長

と考えるのは誤解ですので、それはご理解ください。

事務局

よろしいですか。壁面に掲示した図面をご覧ください。桜川市全域にかかる関係法令の規制を類型別に整理し、着色したものです。  
水色の部分が農振農用地、緑色の部分が自然公園地域です。ご覧のとおり、これらだけで、市域の過半を占めている訳ですが、皆様ご承知置きのとおり、これらの法規制は、線引きを廃止したとしても存置されることとなります。  
また、これらに、山林斜面等の傾斜地や道路不在地を合わせますと、いわゆる開発不適地は、実に、市域の8割を超えるのではないかとみられます。  
これらの開発不適地は、A案では、当然、核外区域となる訳ですが、したがって、線引きを廃止したからと言って、直ちに開発可能地が拡大する訳ではない、ということ、容易にご理解をいただけるかと思えます。  
一方で、A案では、市街化調整区域の、市街化を抑制する、という目的を担保するための、原則開発抑制型の規制はなくなる、ということでございます。

委員長

居住誘導区域に指定されたエリアでは、住居系開発を積極的に認めていきましようと言うことだと思います。それは良いと思うのですが、ただ、既存集落をどこまで認めていくか、その線引きが、非常に悩ましいところだと思います。集落性の有無等を含めて考えていくべきだと思いますが。

事務局

よろしいですか。度々申し訳ございません。  
参考までに申し上げますと、都市再生特別措置法に基づく国の都市再生基本方針では、居住誘導区域の設定について、地域の歴史的背景を踏まえつつ、点在する市街地や農業従事者等が居住する既存集落にも配慮して設定することとしております。  
その上で、今回配布した第7回専門部会資料の8ページ目、最後のページをご覧ください。ここに示されているのは、本専門部会の議論でまとめたものではなく、平成21年から平成22年にかけて実施された「桜川市都市のあり方研究会」の検討報告書の一部を抜粋したものです。このなかでは、例えば、田園集落を守り育てる地域として、小学校やその分校のようなコミュニティの中核となる施設を中心に据えてエリアを設定するイメージが示されております。居住誘導区域の設定については、この考え方を参考として設定すべきであり、単純に連たんでみるべきではないだろう、と、事務局としては考えております。

委員長

もうひとつ。こうした制度設計の際に非常に重要なのは、グレーゾーンの取扱いです。A案のイメージで言えば、グレーに近い薄紫の部分。核外区域については、土地利用調整委員会で柔軟に対応していく、というのが重要ではないかと思えますし、住民の皆様への丁寧な説明が求められるかと思えます。そこを一步誤ると、

委員長

結局、現行制度と同じような不満が残ることになってしまいます。

事務局

その点につきましては、そもそも、何故、多核連携型都市構造を目指さなければならないのか、という原点に立ち返ってご説明しなければならないと考えております。即ち、今般の人口減少・少子高齢化によって、財政支出を制約せざるを得ないなかで、行政としては、どうしても受益者数が多いところから順に公共投資を配分して行かざるを得ない、という実情があります。

そうしたなかで、市役所が描く都市構造は、どうしてもこのような絵にならざるを得ない、その意味では、多核連携型都市構造のイメージ図は、市が一定水準の公共投資を維持していくエリアを図化したものと捉えることができます。

一方、そうした公共投資の集約化、拠点化を図る、図って行かざるを得ない、ということと、拠点以外の地域で建築物の立地を規制する、ということは、全く違う議論だと考えております。

例えば、住民のなかには、高い水準での都市生活を求めない方々がいらっしゃいます。下水道は要らない、道路は舗装しなくても良い、街灯はなくても良い、そうした方々についてまで居住を規制するのは如何なものか、というご意見が、委員の皆様から数多く提起されてきたと承知しております。

したがって、そうした方々については、公共サービスを提供する市と、対等の立場で協議に臨んでいただき、高水準の公共サービスの提供が困難であることについて、あらかじめ了承された上で、自己責任でそこに住んでいただく、という方向性もあり得るだろう、という考え方でとりまとめたものが、A案でございます。先程も申し上げましたとおり、A案は、あくまで建築主の意思を尊重し、その自律的判断に基づく柔軟い立地コントロールを図ろうとするものであり、その意味では、市としては、開発を認める、とか、認めない、などという権限自体を手放し、土地利用に関する住民の自主性及び自立性を高めていきたい、ということでございます。

一方で、特定用途制限地域による土地利用規制については、用途地域のように建築確認で担保される強力な規制が働くこととなりますが、これは、あくま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導入するものであり、調整区域による原則開発抑制型の規制とは、本質的に全く異なるものです。

今ある居住環境、或いは操業環境を保護するために必要な規制を、住民との合意形成のもと、導入していく、しかも、それに適合しないものについても、地域の合意のもと、立地を許容することができる仕組みとして、土地利用調整委員会を用意する、ということであれば、住民の皆様のご理解を得ることはできるのではないか、と考えております。

委員長

大変、丁寧な説明をありがとうございました。

只今の説明は、主にA案に関するものであったかと思いますが、B案についても、

委員長

根底にある思想は同じだろうと思います。

さて、国の新しい制度である立地適正化計画について、事務局が研究の上、桜川市に相応しい形として提案した試案が、A案とB案である訳ですが、これらについて、国の立場からみると如何でしょうか。

関東地方整備局のほうから、ご意見がありましたら、お願いします。

国土交通省

立地適正化計画については、市町村マスタープランの高度化版とされており、コンパクトシティ・プラス・ネットワークのまちづくりを進めていくことが重要とされています。立地適正化計画の策定については、事務局の説明にもあったように、持続可能な都市とするためにどのように取り組んでいくか、ということであり、持続可能なまちを創っていくために必要な施策であること、さらには、居住誘導区域外は、広く、ゆとりある居住空間を形成していく取り組みをする区域であるという考え方で進めたら良いのではないかと思います。

なお、立地適正化計画については、国土交通省でも問合せ窓口を設置しております。関東地方整備局では、建政部都市整備課が窓口になっておりますので、より具体的なご相談は、都市整備課までいただければと思います。

委員長

ありがとうございました。同様に、県の立場からみると如何でしょうか。

茨城県の都市計画課のほうから、ご意見がありましたら、お願いします。

県都市計画課

関東地方整備局さんの手前、大変恐縮ですが、立地適正化計画につきましては、制度が創られて間もないということもあって、今年度、県内市町村に策定の意向調査をさせていただいているような状況で、今後、策定を進めていこうとする市町村を見守っていきたい、というのが率直なところです。

個人的に、立地適正化計画は、人口減少ということが言われているなかで、従来の市街化区域のなかに、更に居住を誘導する区域と都市機能を誘導する区域を設定していく、即ち、今ある市街化区域を更に集約化していく、そういうまちづくりが必要である、ということを強く言っているのだというイメージを持っていましたので、今回の試案のように、今ある市街化調整区域のなかに居住誘導区域を設定して、ある意味では居住地の拡大をしていく、というイメージは持ち合わせておりませんでした。

ただ、一方で、現在、国の目玉事業である、まち・ひと・しごと創生関連事業のなかでも、小さな拠点という考え方が出てきております。

コンパクトにまちを集約し、連携させる、という考え方のもと、国も今後30年、50年先を考えて動き出していると実感しておりますので、是非、各市町村には積極的にご検討をいただき、我々としては、国との協議を行ってまいりたいと考えております。

委員長

ありがとうございました。

県としても、難しい局面に立たされているとは思いますが、頑張っている市町村は応援して下さるということだと思います。

続いて、筑西市、結城市の立場からは如何でしょうか。

桜川市で、新制度試案が示された訳ですが、A案にせよ、B案にせよ、現行制度からは、かなり大きな転換を図ることになりますから、近隣市町村に与えるインパクトは少なからぬものだと思います。

一体の都市計画区域を形成している市として都市計画上、或いは、近隣の市として行政実務上の影響等は、如何でしょうか。両市にとっての利点、或いは、不利益となる点、ということでも結構です。

結城市都市計画課

結城市は、いわゆる平成の大合併をせずに、昨年、単独で市制施行60周年を迎えました。区域区分に関しては、市域の約10%が市街化区域で、残り約90%が市街化調整区域となっております。

このようななかで、市としては、コンパクトなまちづくりを目指して、現在、市街化区域内で土地区画整理事業を6事業施行しているところであり、人口も微増傾向にあるところです。

一方で、調整区域内の既存集落では、今後、都市機能の低下が予想されており、これをどのように維持していくかは、大きな課題となっております。

こうした課題は、桜川市さんと共通のものだと認識しておりますので、そうした観点から、桜川市さんの取組には注目しているところです。

筑西市都市計画課

筑西市の課題としては、やはり、人口減少、少子高齢化。その大きな流れのなかで、一定の人口密度を維持しつつ、効率的な公共サービスを提供していくために、10年、20年先を見据えて、地域の特性を活かしながら、集約した都市構造を創っていくことが重要であると考えているところです。

庁内においても、今後、関係部署を横断的に参集した検討委員会を設置し、都市構造についての検討を進めてまいりたいと考えております。

委員長

ありがとうございました。

本日は、茨城県の建築指導課がいらっしゃいませんが、行政的な視点で見た場合に、今いらっしゃるオブザーバーの皆様からは、桜川市の取組に関して、疑問視したり、問題視したりするようなご意見はなかったように思います。

次に、専門的な視点で見た場合に、制度としてどうなのか、という点について、C委員のほうからお願いしたいと思います。

C委員

2点あります。

1点目は、居住誘導区域設定のイメージについて、です。

C 委員

資料の8ページ目では、学校や学校の跡地を中心に据えています。これは良いと思います。廃校後、跡地がどうなっているかはわかりませんが、仮に、福祉施設や集会場等に転換しているならば、都市機能となります。

立地適正化計画で重要なのは、都市機能を核として如何に人を集めていくか、逆に言えば、核がないところに居住誘導区域の議論は無理だと思います。そして、核は、古くから人々が住んできた地域にあるはずで。

2点目は、A案とB案、両案とも柔らかい規制を目指している、ということです。硬い規制は誰が判断しても同じ。例えば、50戸連たん。申請者の意見や個々の事情を聞かずに、定型的、画一的な基準によってしか判断しません。

柔らかい規制は申請者の意見を聞く。個々の事情を勘案した非常に難しい判断を迫られます。許可する、許可しない、という厳しい選択と、それに伴う責任を負う必要が出てきます。判断に当たっては、高い見識はもちろん、勇気とパワー、そして何より市民の力が不可欠となります。

A案、B案とも、そういう提案をされていると理解しました。

どちらの案も、柔らかい規制を導入するならば相当の覚悟が必要だろうし、都市計画マスタープラン等の後ろ盾がなければ怖くてできません。

理論武装をして、柔らかい規制に挑戦してみませんか、というご提案だと受け止めました。

A 委員

桜川市では、市議会で全会一致の決議をしている訳ですから、この方向性は、揺るがないでしょう。市民の総意を受けて、その後ろ盾を得ている。

C 委員

方向性としてはそうかもしれませんが、実際の運用では、個別具体的な事案で、1件1件、判断に勝たなくてはなりません。1件ずつ、許可する、許可しない、の選択をしなければなりません。これまでのように基準には頼れない。

委員長

ありがとうございました。

他に何かご意見、ご質問はありますか。

事務局

よろしいでしょうか。

只今のC委員のご意見に関連しまして、具体的な手続きの面で、A案とB案を比較したときに何が異なるのかについて、ご説明したいと思います。

例えば、最も件数が多い、一般的な自己用住宅の新築を例としてご説明しますと、B案の場合には、そこが調整区域である限り、あくまで開発許可が必要となります。一方、A案では、特定用途制限地域は、用途地域と同じく建築確認のなかで担保されることとなりますから、先程ご説明した市との事前協議と建築確認のみで手続きが完了することとなります。

このように、最も件数が多い、一般的な自己用住宅に限って言えば、建築主と行



事務局

政双方の手続き面での負担を考えたときに、A案のほうが優れている印象はあります。

C委員

自己用住宅以外の、基準に合わないような施設については如何ですか。

事務局

それは、正にC委員がご指摘くださったように、A案にせよ、B案にせよ、難しい判断を迫られることになると思います。

A案の場合には、特定用途制限地域は、必要最小限の規制として、地域にとって好ましくない施設の立地のみを制限するものである訳ですが、その基準に合わない施設であっても、立地させても支障がない、むしろ地域にとって活力となる、そういう施設があるかもしれません。

そうした観点のもと設置するのが、有識者と地元住民を交えた協議の場である土地利用調整委員会でありまして、ここで協議が調ったものについては、むしろ積極的に立地を奨励し、地域活力の創出に寄与させていきたいと考えております。

そうした意味では、土地調整委員会制度は、現行の開発審査会制度が、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適當と認められるかどうか、という消極的視点から審査を行っていることと比較して、積極的に良質な建築行為を奨励して地域活力の創出に寄与させるという視点に立ち、その実現を図るために、地域特性や住民意思を反映させた新しい判断の仕組みの構築を目指そうとするものである、とすることができるかと思えます。

一方、B案の場合には、居住調整地域を定めたとき、という前提の上で、市に開発審査会を設置することとし、桜川市の地域特性に即した審査を期待するものでございます。ただ、前述のとおり、開発審査会の審査の視点は、法律上は、あくまで、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どうか、という視点に限られている訳でございまして、法令の趣旨と、市が目指す方向性との間で、どのように整合を図っていくか、というのが、B案を実現する上での大きな鍵であると考えております。

委員長

AとB案のどちらが優れているかについては、この専門部会で決めるのではなくて、それぞれどのような手続きが必要で、どのようなハードルがあるのか、これまでに出示されたご意見等を踏まえて、事務局で一度整理していただいた上で、最終的には、専門部会の親会である都市計画審議会に報告をして検討を加えていただく形が良いのではないかな、と思えます。

両案とも共通しているのは、市街地と田園集落群を核とする身の丈に合った都市構造を目指していきましょう、ということと、これまで市街化調整区域として立地が厳しく制限されていた地域について、地域特性や住民意思を反映した、柔軟

委員長

な判断の仕組みを導入していきましょう、ということであると理解しました。  
これは、調整区域内の田園集落が現在も主要な居住空間として機能している、或いは、開発圧力が低く、激しい宅地開発の動向がみられない、という桜川市の特性を踏まえた上で、持続可能な都市構造とは何か、ということを経務局が追求した結果であると思います。  
さて、他に何かご意見はありませんか。

A 委員

桜川市では、6年前に市議会が調整区域撤廃を求める請願を全会一致で採択して、これを受けた当時の桜川市都市計画審議会では、区域区分の廃止と新制度の検討を求める答申を行っています。  
今回の議論は、その流れのなかで行われているものだと認識していますが、改めて、調整区域の限界が浮き彫りになってきたのではないかと思います。  
ただ、仮に桜川市がA案を採択したとしても、県としては、果たしてその実現にご協力いただけるのか、ということがありますよね。  
法律上、線引きは都道府県の選択制となっていますし、実際に廃止しているところもある訳ですから、法的にできない、という訳ではないと思います。それに、県内でも、隣接する笠間市や石岡市八郷地区をはじめ、3分の1程度は線引きをしていません。  
我々としても、既に3年議論してきていますので、そろそろ、県としての方向性というか、具体的な考え方にお示しいただいても良いのではないかな、と。

委員長

そこは、最終的には県と市との調整になると思いますが、県は、県として広域の見地から他の市町村との関係を考慮しながら調整していかなければならない部分があります。もちろん、やる気のある市町村の取組は応援していただけるのではないかと思います。ただし、笠間市のように当初から線引きがされていない市町村があるということと、現に線引きがされている市町村でそれを廃止するということでは、意味合いが異なってくることも事実だろうと思います。

県都市計画課

よろしいでしょうか。  
県としては、この会議での議論や桜川市都市計画審議会の答申、更に、今後とりまとめられるであろう桜川市さんとしての意見や、下館・結城都市計画区域全体としての意見等を聴いた上で、他県の事例等も参考としながら、判断させていただくことになると考えております。

委員長

ありがとうございました。  
A案はもちろん、B案でも、開発審査会を一般の市町村が設置するという事は、かなりハードルの高いことだと思いますが、新しく先進的かつ先導的な取組をする市町村に対しては、県も応援していただけるのではないかと思います。

委員長

人口減少・少子高齢社会のなかで、消滅可能性都市ということが言われています。今後、各自治体は、創造的で多様性豊かな独自の都市政策を積極的に講じていくことが、生き残りの鍵になると考えます。

規制を緩和したから来てください、という時代ではありませんし、国の補助金に頼っていく時代でもなくなってきました。

地域の魅力を高め、誇りを持って自立し、都市としての持続可能性を追求していく必要があります。

都市計画は、そうしたまちづくりを進めていく上で、ひとつの要素にしか過ぎませんが、しかし、極めて重要な要素であると確信しています。

それでは、これ以上ご意見がないようでしたら、まとめに入りたいと思いますが、よろしいでしょうか。

平成24年にこの委員会が設置されてから、これまで相応の時間をかけて議論を進めてまいりました。一時期、議論が停滞した時期もありましたが、結果としては、国の新しい制度を盛り込むことができましたし、専門部会の名に相応しい、緻密な制度論も展開することができて、非常に良い方向に進むことができたのではないかな、と思っております。

さて、これまでの議論を通して、桜川市における新しい都市計画制度について、一定の方向性が見えてきたことで、本委員会の議論も、そろそろ総括の時期に来ているのではないかと思います。

皆様をご承知のとおり、本委員会は桜川市都市計画審議会の下部組織として設置された専門部会です。

したがって、本委員会の議論の成果については、最終的に、親会である審議会に報告することとなる訳ですが、事務局には、そろそろ審議会への報告書のとりまとめに着手していただきたいと思っております。

では、議題第1号については、以上で終了とします。

続きまして、その他、ですが、事務局から何かありますか。

事務局

はい。本日は、慎重かつ活発なるご議論をいただき、誠にありがとうございます。さて、先程、委員長からご指摘のあった審議会への報告書に関連しまして、私共事務局では、本委員会の議論と並行いたしまして、都市計画運用指針で示された指標等の収集・解析作業を進めてきたところでございます。

本日は、指標等の収集・解析結果をとりまとめた報告書の構成案を配布しておりますので、その内容について、ご説明させていただきたいと思っております。

— 資料に基づき 説明 —

D 委員

議題第1号でも若干持ち上がった話ですが、桜川市では、農振法や自然公園法をはじめ、多くのゾーニング規制がかかっています。

D 委員	更に、建築基準法43条の規定によって接道要件がかかっている訳ですが、そうした視点で、開発可能地を示すことはできませんか。
事務局	第6回専門部会で提出した図面では、道路不在地を開発不適地として淡いグレーに着色してお示ししております。 道路不在地は、認定道路網図に基づき、幅員4m以上の認定道路が不在であるエリアを抽出したもので、いわゆる2項道路までは抽出できておりませんが、市域レベルでの検討資料としては、十分な精度かと考えております。
E 委員	グレーのエリアは、建築物を建てることができない場所ということですか。
事務局	基本的には、そういうことになります。 線引き如何に関わらず、都市計画区域内では、接道がなければ建築物を建築することはできません。 道路等の公共施設を自ら整備する規模の開発行為であれば話は別ですが、近年の開発行為の動向や、市街化区域及び区域指定地内に依然として低密度利用地が存在すること等を考えますと、そうした開発が行われる可能性は小さいと思われま
A 委員	このなかに、災害が発生するおそれのあるエリアは表示されていますか。
事務局	濃いグレーのエリアが土砂災害特別警戒区域です。いわゆる、土砂災害防止法のレッドゾーンと言われているエリアです。
D 委員	桜川市は、広大な市域を有しているが、居住に適した土地は、実はこの程度しかない、ということですね。ちなみに、居住適地の割合は、全体のどの程度でしょうか。もしわかっていれば、教えてください。
事務局	現在、算定中ですが、おそらく市域全体の2割はないと思われま
D 委員	妥当なところだと思います。それを考えると、市街地や集落の拡散というのは、発生しない、或いは、発生しても、かなり限定的になるのではないかな、と思う訳で、そうすると、調整区域というものが、現実的に必要なのが、大いに疑問に思われる訳です。
県都市計画課	逆に、コンパクトな居住地を区域指定や地区計画で指定して対処しつつ、集約型の都市構造を目指す、という考え方は、あり得ませんか。

D 委員

そういう考え方があることはわかります。私も、例えば、つくばエクスプレスの沿線のような、首都圏の開発圧力が伝播する可能性が高いエリアでは、それをコントロールするために、調整区域は必要だと思います。

しかし、残念ながら、と言うべきかはわかりませんが、桜川市では、そうした可能性はほとんどあり得ない訳です。

そうしたときに、調整区域の原則開発抑制型の規制を前にして、許可を得ることの難しさは、これまで自己の体験を通して実感してまいりました。

A 委員

桜川市は、古くから都市と農村の境界があいまいなところがあつて、例えば、山際に小さな集落が点在する地域もあれば、農家住宅のような、ゆとりのある屋敷が広く分布している地域もあります。こうしたところは、区域指定では対処することができない地域です。

D 委員

そうした地域では、いや、そうした地域でこそ、空き家問題や過疎化問題が深刻になっている訳で、行政の支援が期待できないなかで、自分達が創意工夫を凝らして自活していかなければならない訳です。でもね。私も、建築士会として許可申請に数多く携わってきましたが、ここは本来、市街化を抑制すべき区域ですよ、と、冷たく言われる。そうしたらもう、申請者は何も言えない訳ですよ。

そういう構造のなかで、市街化調整区域というものに対して、民間事業者は非常に萎縮してしまっていると思います。

結果、空き家を流通させようとしてもまったく進まないし、何より、住民の自主性や自立性を奪ってしまっている。

それと、先程、線引きを廃止したとしても、居住適地は実はそう多くない、というお話をしたかと思いますが、逆に言うと、市街化区域内にも開発不適地があります。道路がなくて、接道をとることができない。これが桜川市の実態です。即ち、市街化区域のうち、いわゆる新市街地と言われるエリアの大半が、整備の見通しも立たないような状況にある。しかしながら、この人口減少時代に、巨額を投じて市街地整備を行うことのほうが、都市経営の視点からは、遥かに合理性に欠けると言わざるを得ない訳で、やはり都市構造の転換というのは必要だと思います。

県都市計画課

よろしいですか。

立地適正化計画については、私も勉強しなければならない面がたくさんあったな、というのが正直なところですよ。

例えば、A案に関しては、立地適正化計画を中心に据えて作成した案だと思いますが、今ある既存集落をすべて居住誘導区域に指定できるかどうかはまだわかりませんし、どのように指定していくかについては、慎重に検討していくことが必要だと思います。

<p>県都市計画課</p>	<p>そういう意味では、B案の方向性を捨ててしまうのも危険だと思いますし、国からも情報をいただきながら、考えていきたい。 一緒になって検討させていただきたいと思いますので、よろしくお願いします。</p>
<p>D 委員</p>	<p>基本的な認識として確認しておきたいのですが、線引きを廃止する場合に、立地適正化計画を定めることは必要条件であるのか、或いは、要請に留まるのか、如何でしょうか。</p>
<p>委員長</p>	<p>法律上の要件ではありませんが、国の技術的助言である指針のなかで、最も強い表現を使って幾度も要請されていますから、無視することはできないと思います。その意味では、必要条件と捉えていただいても良いのではないかと思います。</p>
<p>県都市計画課</p>	<p>立地適正化計画の策定については、できる規定であり、強制ではありませんが、個人的に線引きを廃止する場合には、最低限、策定すべきだと思います。 一方で、線引きを廃止する場合にも一定の規制は必要ということで合意形成が図られていると思いますので、今後、どのように進めていくべきか、慎重に検討していただきたいと思います。</p>
<p>D 委員</p>	<p>もちろん、最低限の規制は必要だと認識していますが、調整区域の場合は、その規制の内容が問題なのだと思います。 問題の本質は、調整区域がスプロール現象の発生を前提としているために、桜川市において過度に抑制的に作用してしまっていることであって、線引きを廃止しない限り、根本的な解決には至らないのではないかな、と。 桜川市としての判断が示された際には、是非、ご支援とご協力をお願いいたします。</p>
<p>委員長</p>	<p>では、よろしいでしょうか。 それでは、議事は全て完了したようですので、これで座長の任を退かせていただき、会議の進行は事務局にお返ししたいと思います。 皆様、ご協力ありがとうございました。</p>
<p>事務局</p>	<p>委員長、ありがとうございました。 皆様、本日は長時間にわたり、慎重かつ活発なるご議論をいただき、誠にありがとうございました。 それでは、以上をもちまして、第7回 桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会を閉会したいと思います。 次回の会議につきましては、できれば、年度内にもう一回程度開催をさせていただきたいと考えております。</p>

<p>事務局</p> <p>事務局一同</p>	<p>皆様におかれましては、次回の会議も、何卒よろしくお願いたします。</p> <p>本日は誠にありがとうございました。</p> <p>ありがとうございました。</p>
	<p>(16時00分 閉会)</p>

平成 27 年 2 月 27 日

議事録署名人 ■ ■ ■ ■ 印

議事録署名人 ■ ■ ■ ■ 印

第7回 桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会 出席者名簿

H27.1.30. 開催

参集範囲	参集者氏名	
桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会 委員 【出席】	委員長 副委員長 副委員長 委員 委員 委員 委員 委員	大村 謙二郎 … 筑波大学名誉教授 ほか 飯田 直彦 … 筑波大学客員教授 ほか 鈴木 孝和 … 建築士 武村 実 … 建築士 永井 義久 … 不動産鑑定士 師岡 佳代子 … 宅地建物取引主任 鈴木 裕一 … 市議会議員 佐藤 美代子 … 住民代表
【欠席】	委員	石島 隆 … 建築士
オブザーバーとして 出席した者の職氏名	国土交通省 関東地方整備局 建政部 計画管理課 建設専門官 茨城県 土木部 都市局 都市計画課 技術総括 筑西市 土木部次長 兼 都市計画課長 結城市 都市建設部 都市計画課 課長補佐	瀧ヶ崎 由一 仙波 義正 渡邊 孝 佐山 敦勇
オブザーバーの随 行として出席した者の 職氏名	国土交通省関東地方整備局建政部計画管理課計画・景観係長 茨城県 土木部 都市局 都市計画課 係長	高橋 直也 針谷 直之
事務局等として職務 のために出席した者 の職氏名	桜川市 建設部長 桜川市 建設部次長 兼 都市整備課長 桜川市 建設部 都市整備課 都市政策グループ長 桜川市 市長公室 産業立地推進課 産業立地推進監 桜川市 建設部 都市整備課 都市政策グループ主任 桜川市 建設部 都市整備課 都市政策グループ主事 桜川市 建設部 都市整備課 都市政策グループ主事	大和田 憲一 高松 弘行 白田 伸一 軽部 徹 関本 崇志 山崎 和典 山川 さつき
その他職務のために 出席した者の職氏名	株式会社AN計画工房 代表取締役	西垣 聡之



## 桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会 運営要領

### (専門部会の設置)

第1条 平成24年3月7日付け桜都計審第35号「下館・結城都市計画区域区分の見直しについて(第1次答申)」の実施を図り、下館・結城都市計画区域区分の見直しについて専門的見地からより深く議論を行うために、桜川市都市計画審議会条例(平成17年 桜川市 条例第132号。以下「条例」という。)第7条の規定に基づき、桜川市都市計画審議会に専門部会を設置する。

### (専門部会の名称)

第2条 専門部会は、「桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会」(以下「委員会」という。)と称する。

### (委員の指名)

第3条 条例第7条第2項の規定に基づき、桜川市都市計画審議会委員及び専門委員(条例第4条に規定する委員をいう。)から別紙のとおり委員会の委員(以下「委員」という。)を指名する。

### (委員長及び副委員長)

第4条 委員会に、委員長及び副委員長(条例第7条第3項に規定する「部会長及び副部会長」をいう。)を置き、委員の互選でこれを定める。

2 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。

3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。

### (会議)

第5条 委員会は、委員長が招集する。ただし、委員の指名後初めて開かれる会議は、桜川市都市計画審議会会長(以下「会長」という。)が招集する。

2 委員長(委員の指名後初めて開かれる会議の場合は、委員長が選任されるまでの間、会長とする。以下同じ。)は、会議の座長となる。

3 会議は、委員の半数以上が出席しなければ開くことができない。

### (欠席)

第6条 委員は、招集を受けた場合において事故のため会議に出席できないときは、あらかじめその旨を事務局に報告しなければならない。

(オブザーバーの参画)

第7条 委員長は、下館・結城都市計画区域区分の見直しについて専門的見地からより深く議論を行うために必要と認めるときは、関係行政機関の職員その他委員以外の者(以下「オブザーバー」という。)に会議への出席を求めることができる。

2 オブザーバーは、会議で技術的助言その他の意見を述べることができる。

3 オブザーバーは、会議への出席及び技術的助言その他の意見を述べることによって生ずる一切の事由に対して、その責めを負わない。

(関係行政機関の協力)

第8条 委員会は、下館・結城都市計画区域区分の見直しについて専門的見地からより深く議論を行うために必要と認めるときは、関係行政機関に情報提供その他の協力を求めることができる。

(審議会への報告)

第9条 委員会は、その議論の成果について桜川市都市計画審議会に報告しなければならない。

(解 散)

第10条 委員会は、自らその設置の目的を達成したと認めるとき、解散する。

(議事録)

第11条 会議の議事については、議事録を作成し、委員長が指名した委員2名がこれに署名しなければならない。

(事務局)

第12条 委員会の事務局は、桜川市建設部都市整備課とする。

(補 則)

第13条 この要領の改正は、委員長が会議に諮って行う。

2 この要領に定めるもののほか、必要な事項は、委員長が別に定める。

附 則

この要領は、平成24年7月3日から施行する。

桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会 委員名簿

委 員

役 職	審議会区分	氏 名	備 考
委 員 長	専門委員	大村 謙二郎	筑波大学名誉教授 東京都住宅政策審議会会長ほか
副委員長	専門委員	飯田 直彦	筑波大学客員教授 日本建築構造技術者協会参与ほか
副委員長	学識経験者	鈴木 孝和	建築士
委 員	学識経験者	武村 実	都市計画審議会会長 建築士
委 員	学識経験者	永井 義久	都市計画審議会副会長 不動産鑑定士
委 員	学識経験者	石島 隆	建築士
委 員	学識経験者	師岡 佳代子	宅地建物取引主任
委 員	市議会議員	鈴木 裕一	市議会建設経済常任委員会 委員長
委 員	住民代表	佐藤 美代子	住民代表

オブザーバー

(参 考)

区 分	関係行政機関	氏 名	所属部局・職位
オブザーバー	国土交通省	朝津 陽子	関東地方整備局建政部計画 管理課長
オブザーバー	茨城県	肥高 孝之	土木部都市局都市計画課長
オブザーバー	茨城県	江原 秀明	土木部技監兼都市局建築指 導課長
オブザーバー	筑西市	渡邊 孝	土木部次長兼都市計画課長
オブザーバー	結城市	野寺 一徳	都市建設部都市計画課長

## 事務局等

(参 考)

区 分	関係行政機関	氏 名	所属部局・職位
	桜川市	大塚 秀喜	市 長
	桜川市	井上 高雄	副市長
幹 事	桜川市	大和田 憲一	建設部長 桜川市都市計画審議会幹事
事 務 局	桜川市	高松 弘行	建設部次長兼都市整備課長
事 務 局	桜川市	白田 伸一	建設部都市整備課 都市政策グループ長
事 務 局	桜川市	関本 崇志	建設部都市整備課 都市政策グループ主任
事 務 局	桜川市	山崎 和典	建設部都市整備課 都市政策グループ主事
事 務 局	桜川市	山川 さつき	建設部都市整備課 都市政策グループ主事

第7回 桜川市都市計画審議会  
区域区分制度評価・検証委員会  
次 第

日 時 平成27年1月30日(金)  
午後2時00分から  
場 所 桜川市役所大和庁舎2階  
第5会議室

1. 開 会

2. 挨拶

3. 議事録署名人の選任

4. 議 題

(1) 桜川市において真に望ましい都市計画制度とは何か。

(2) その他

5. 閉 会

## 議題第 1 号

桜川市において 真に望ましい都市計画制度とは何か。

### 【論 点】

桜川市において 真に望ましい都市計画制度とは何か、議論されたい。

### 【参 考】

区域区分制度評価・検証のプロセス

プロセス（１） 桜川市の目指す将来都市像とは何か。  
また、将来都市像を実現するための具体的施策等とは何か。

#### 【桜川市における将来都市構造の視点】

- ◆ 桜川市における田園集落群は、地理的合理性を備えて集約し、相互に連携し、自然・田園風景と相まって、現に美しい都市構造を形成している。桜川市では、これら美しい集落・自然・田園風景を“市の資産”と捉え、守り、育て、積極的に活用しつつ、次世代に継承する。
- ◆ 田園集落群を基調としながら、市街地に中核的都市機能を集約・確保し、双方を連携させる多核連携型都市構造を目指すとともに、必要な調整が図られた良質な民間開発については、積極的に取り込み、市の活力とする。

プロセス（２） 施策等の実施にあたって、現行制度に具体的支障があるのか。  
（区域区分制度の具体的課題点・改善点とは何か。）

プロセス（３） 具体的支障は、現行制度の運用の改善では対処できないのか。  
（地区計画制度・区域指定制度等では対処できないのか。）

プロセス（４） 桜川市において、真に望ましい都市計画制度とは何か。  
また、変更後の都市計画制度には、別の支障は生じないのか。

## これまでの議論の流れ

## 桜川市における将来都市構造の視点（第3回専門部会）

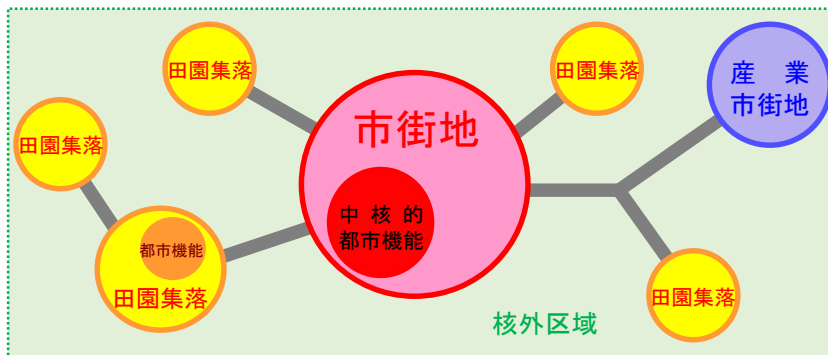
## 【基本理念】

桜川市における田園集落群は、地理的合理性を備えて集約し、相互に連携し、自然・田園風景と相まって現に美しい都市構造を形成している。桜川市では、これら美しい集落・自然・田園風景を市の資産と捉え、守り、育て、積極的に活用しつつ次世代に継承する。

## 【将来都市構造】

田園集落群を基調としながら、市街地に中核的都市機能を集約・確保し、双方を連携させる多核連携型都市構造を目指すとともに、必要な調整が図られた良質な民間開発については、積極的に取り込み、市の活力とする。

## 〈イメージ図〉



【田園集落】居住の場。桜川市の基調となる空間を形成します。

【市街地】居住の場。中核的都市機能を集約・確保します。

【産業市街地】工業団地等。必要に応じて住宅地化を抑制します。

【核外区域】必要な調整が図られた良質な民間開発は、積極的に取り込み、市の活力とします。

## 現行制度に対する主な意見（第4回～第6回専門部会）

## 【現行制度の主な課題として指摘されている事項】

- ◆ 人口が急激に減少する桜川市においては、「無秩序な市街化」（別紙：参考資料①参照）が発生する可能性は極めて小さく、財政制約等によって市街地整備の見通しも立っていないことから、線引き制度が、その本来の機能（都市計画区域の計画的・段階的な整備を図る機能）を有効に発揮しているとは言えない。このため、桜川市において線引きを維持する必要性は希薄であり、私権を制限する根拠が乏しい。
- ◆ 桜川市においては、線引き後、市街化区域と市街化調整区域の人口比率がほぼ変化なく推移している。これは、市街化区域に居住するインセンティブ（市街地の求心力による誘因）が不在のなかで、市街化調整区域による規制的手法のみによって人口集約を図ることは、期待できないことを示している。
- ◆ 桜川市は、行政区域の過半を非線引き都市計画区域に接しており、土地利用規制の落差が極端に大きいと、本来の政策意図とは異なる誤ったインセンティブ（土地利用規制が緩やかな非線引き都市計画区域を指向させる誘因）を住民や事業者に与えている可能性がある。
- ◆ 市街化調整区域に係る開発許可制度は、市街化調整区域の基本的性格を踏まえ、法令に限定列挙された定型的基準による制限解除という手法を採用しているため、地域の特性や住民の発意を反映させる余地が乏しく、創造的で多様性豊かな土地利用や社会情勢の変化に対応した新しい土地利用を積極的に展開していく上で障害となっている。今後、人口減少が進み、空き家問題をはじめとする放棄地問題が一層深刻化していくなかで、重大な支障となるおそれがある。

- ◆ 今般、無秩序な市街化が発生する可能性は小さいと考えられるが、一方で、モータリゼーション（自家用乗用車の普及）の進展に伴い「市街地の低密度化及び都市機能の拡散」（別紙：参考資料 ① 参照）に関しては加速傾向にある。  
 このような拡散型の都市においては、人口減少・少子高齢社会の到来に伴う厳しい財政制約等によって将来的に公共サービスを維持することができなくなるおそれがあることから、今後の都市づくりにおいては、市街地の低密度化や都市機能の拡散に歯止めを掛け、既存のインフラ施設を有効活用しながら、福祉・医療・商業等の都市機能を計画的に集積させていくことが必要であり、そうした都市づくりを進めていく上でも、線引き制度は有効である。
- ◆ 市街化調整区域に係る開発許可制度は、許可制による強力な立地コントロールの仕組みであり、市街地の低密度化や都市機能の拡散を抑制することができる。また、近年は、区域指定制度や地区計画制度のように、市街化調整区域内であっても、一定規模以上の既存集落について、開発行為等を広く許容したり、住民の発意を反映させた地域づくりを可能とする制度が用意されており、これらを活用することで、メリハリのある土地利用が可能となる。
- ◆ 市街化調整区域に係る開発許可制度は、2次的な機能として、行政による土地利用調整機能をも担っている。仮に線引きを単純廃止した場合、旧市街化調整区域には用途地域がないため、建築物の「用途の混在」（別紙：参考資料 ① 参照）を招くおそれがあるほか、行政による事前調整の機会が失われるため、実際に地域で紛争が生じた際は、事後の調停が極めて困難となる。



新制度試案〈素案〉（第6回専門部会）

**A 案（線引き廃止案）**

- 第1. 線引きは、廃止する。
- 第2. 旧市街化調整区域において、市街化区域に準拠した必要最小限の土地利用規制を措置する。
- 第3. 第2で定めた土地利用規制の適合しない建築行為の可否を協議するために、識者と住民の代表者を交えた「協議の場」を設置する。
- 第4. 旧市街化調整区域において、公共投資の持続性の観点から行う事前協議制を創設する。

**B 案（線引き維持案）**

- 第1. 線引きは、維持する。
- 第2. 市街化調整区域において、土地利用規制を市街化区域に準拠したレベルまで緩和する。
- 第3. 第2で緩和した土地利用規制になお適合しない建築・開発行為のうち良質なものについては、既存の許可基準を駆使して積極的に許可する。
- 第4. 市街化調整区域における土地利用調整施策について、適切なガバナンスを図るために、識者と住民の代表者を交えた「協議の場」を創設する。

【 基本的考え方 】

従来の市街化調整区域が、建築物の立地を原則禁止した上で、計画的な市街地形成に影響しないもののみを例外的に制限解除していたのに対し、本試案は、建築物の立地を原則可能とした上で、地域にとって望ましくないものの立地のみを制限することとあわせて、緩やかな立地コントロールの仕組みを別立てで措置するものです。

【 基本的考え方 】

本試案は、開発許可関係事務の権限移譲(※)を前提として、桜川市が、許可権者としての裁量権を行使し、良質な建築・開発行為については、都市計画法第34条第12号の条例と既存の許可基準を駆使して積極的に許可をしようとするものです。  
 (※) 権限移譲については、現時点で県と未調整です。



## 第6回専門部会・開催後の動き

### 【 県庁建築指導課からの助言 】

市街化調整区域は、法令上“市街化を抑制すべき区域”であり、市街化調整区域に係る開発許可制度は、その基本的性格を踏まえ、開発行為等に対して抑制的に関与することが原則とされています。したがって、開発許可権者が、その裁量によって開発許可の立地基準を抜本的に緩和していくことは、市街化調整区域の基本的性格に反し、法体系の均衡を崩しかねないものであると言わざるを得ません。

市街化調整区域に係る開発許可制度の地域の実情に沿った運用については、12号条例の制定によるほか、開発審査会の議を経て個別事案の許可を行うこと等が考えられますが、いずれの場合も、市街化調整区域の基本的性格を踏まえ「開発区域の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開発行為」であることが前提となります。

### 【 立地適正化計画制度の創設 】

平成26年6月13日の都市計画法及び都市再生特別措置法の一部改正によって、広義の都市計画制度として「立地適正化計画」制度が創設されました。

立地適正化計画は、公共交通施策や公共施設の維持・管理施策等と連携しつつ、届出・勧告制による“緩やかな立地コントロール”を通して、人口減少・少子高齢社会に対応した“多極ネットワーク型コンパクトシティ”の形成を図ろうとする制度です。

また、上記法改正によって、立地適正化計画を定め、当該計画区域のうち居住誘導区域外の区域（市街化調整区域を除く。）において居住調整地域に関する都市計画を定めた市町村については、開発許可関係事務の都道府県からの権限移譲を前提として、開発許可制度の一体的運用を確保する観点から、任意で開発審査会を置くことが可能となりました。

→ 詳細は、別紙：参考資料 ② 参照



以上を踏まえ、桜川市において目指すべき将来都市構造の実現を図りつつ、現行制度の主な課題として指摘されている事項にできる限り対処し、かつ、現行制度の有効性として指摘されている事項にできる限り配慮した新制度試案として、A案（線引き廃止案）及びB案（線引き維持案）の修正案を作成しました。

つきましては、これらを“叩き台”として、桜川市において真に望ましい都市計画制度とは何か、ご検討をお願いいたします。

### 〈 新制度試案・骨子 〉

持続可能な都市構造への転換

効率的な公共投資の確保

地域の特性や住民の発意を反映させる仕組み

持続可能な都市経営システムを確立する

行政関与のコンパクト化

良質な民間開発を積極的に取り込む仕組み

周辺環境に悪影響を与えるものは確実に排除する仕組み

## A 案（線引き廃止案）

### 修正案

#### 【基本方向】

本試案は、線引きによる市街化区域及び市街化調整区域の2層構造を廃止し、立地適正化計画、特定用途制限地域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1元的な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。

#### 第1 線引きの廃止

桜川市において、線引きによ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。

#### 第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、桜川市における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。
- 3 土地利用方針は、地域ごとの土地利用の現況及び将来見通し等を勘案しつつ、他法令による土地利用規制との整合を図り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。）及び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じるために関係行政計画との整合を図りながら定める方針（以下「土地利用調整方針」という。）とする。

#### 第3 市街地ゾーン及び田園集落ゾーン

- 1 桜川市の行政区域全域において、都市構造の転換を図るために、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。

#### 第4 特定用途制限地域及び土地利用調整委員会

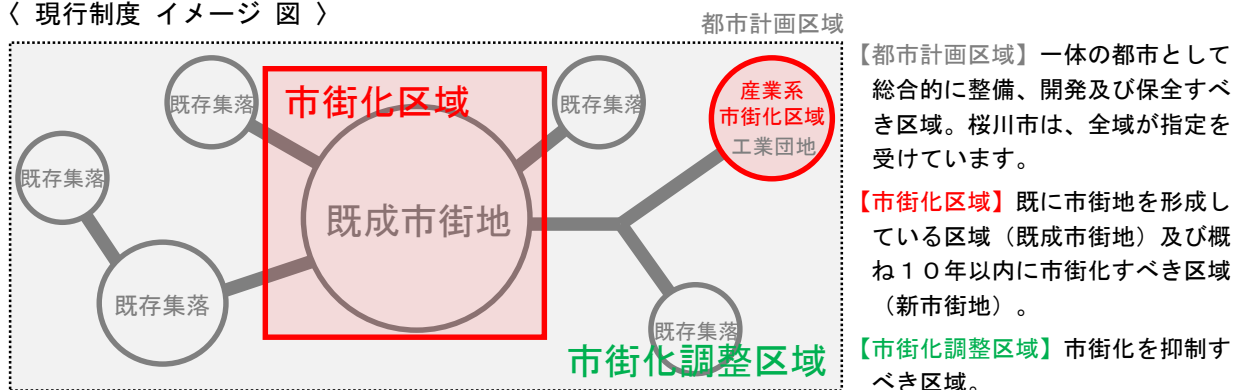
- 1 旧市街化調整区域全域において、市街化区域に準拠した必要最小限の土地利用規制として、特定用途制限地域を定めることとし、特定用途制限地域においては、都市計画マスタープランで定めた土地利用基本計画に即して、地域ごとに建築物の用途の制限、高さの最高限度及び敷地面積の最低限度を定めることとする。

- 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「不適合建築」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、不適合建築について、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。

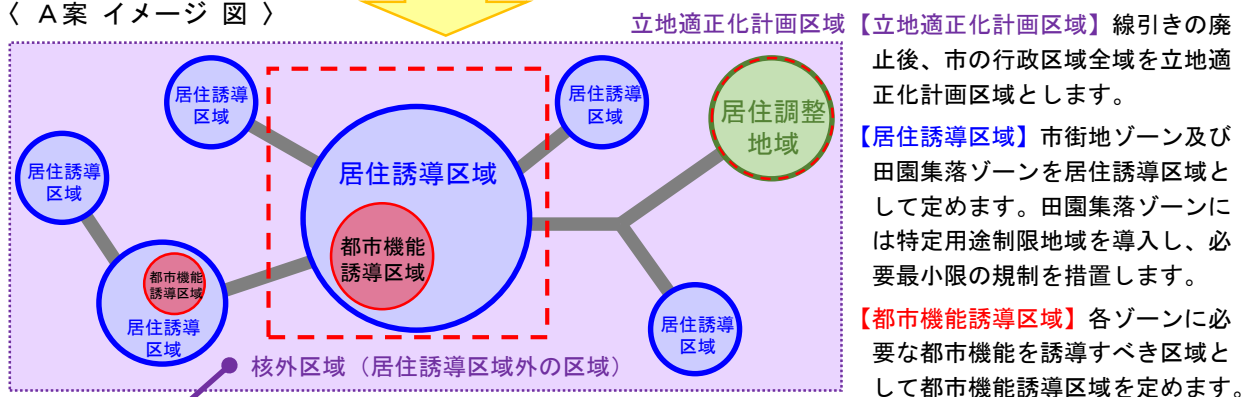
## 第5 核外区域における立地誘導措置

- 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。）においては、必要に応じて居住調整地域を定めることとする。
- 2 核外区域において、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。
- 3 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。

### 〈 現行制度 イメージ 図 〉



### 〈 A案 イメージ 図 〉



#### ● 土地利用調整委員会

特定用途制限地域に適合しない建築行為の可否を協議するために、識者と住民代表者を交えた土地利用調整委員会を設置します。

## B 案（線引き維持案）

### 修正案

#### 【基本方向】

本試案は、線引きによる市街化区域及び市街化調整区域の2層構造を前提として、立地適正化計画、区域指定、地区計画その他既存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2元的な多核連携型都市構造の形成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。

#### 第1 線引きの維持

桜川市において、線引きによる市街化区域及び市街化調整区域の2層構造を維持する。

#### 第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、桜川市における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。
- 3 土地利用方針は、地域ごとの土地利用の現況及び将来見通し等を勘案しつつ、他法令による土地利用規制との整合を図り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。）及び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じるために関係行政計画との整合を図りながら定める方針（以下「土地利用調整方針」という。）とする。

#### 第3 市街地ゾーン

- 1 市街化区域において、都市機能の立地の適正化を図るために、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 市街化区域のうち市街地ゾーン外の区域（以下「核外市街化区域」という。）においては、必要に応じて居住調整地域を定めることとする。

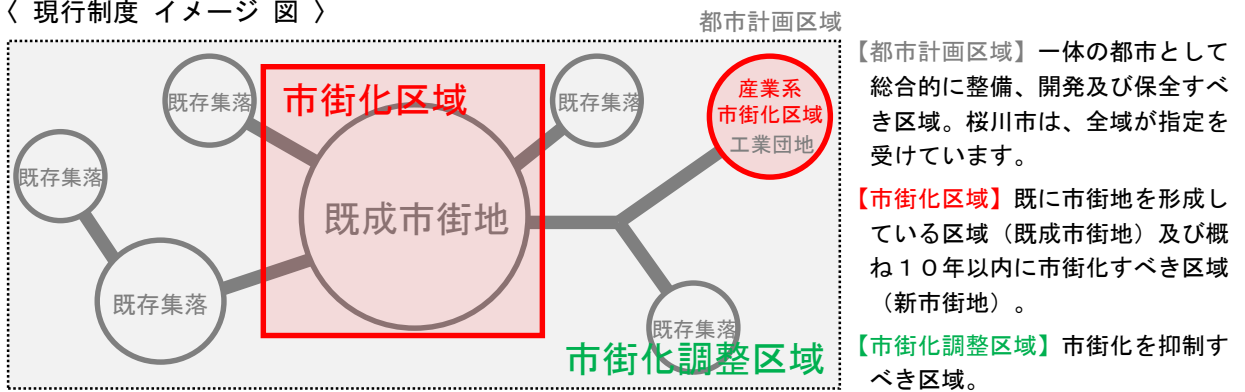
#### 第4 田園集落ゾーン

- 1 市街化調整区域において、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、田園集落ゾーンとして区域指定を定めることとする。
- 2 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があるときは、その誘導を図るべき区域として地区計画を定めることとする。
- 3 地区計画は、住民の発意を基本としつつ、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定めることとする。

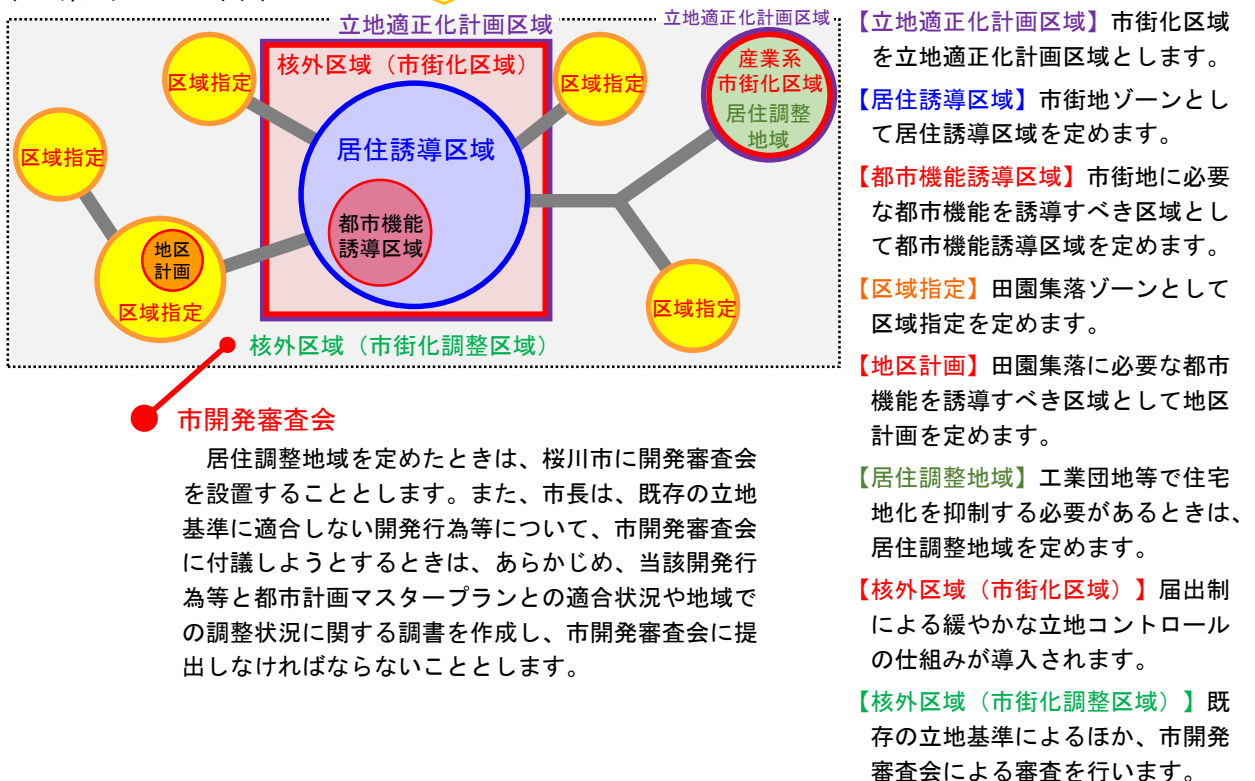
## 第5 開発審査会の設置

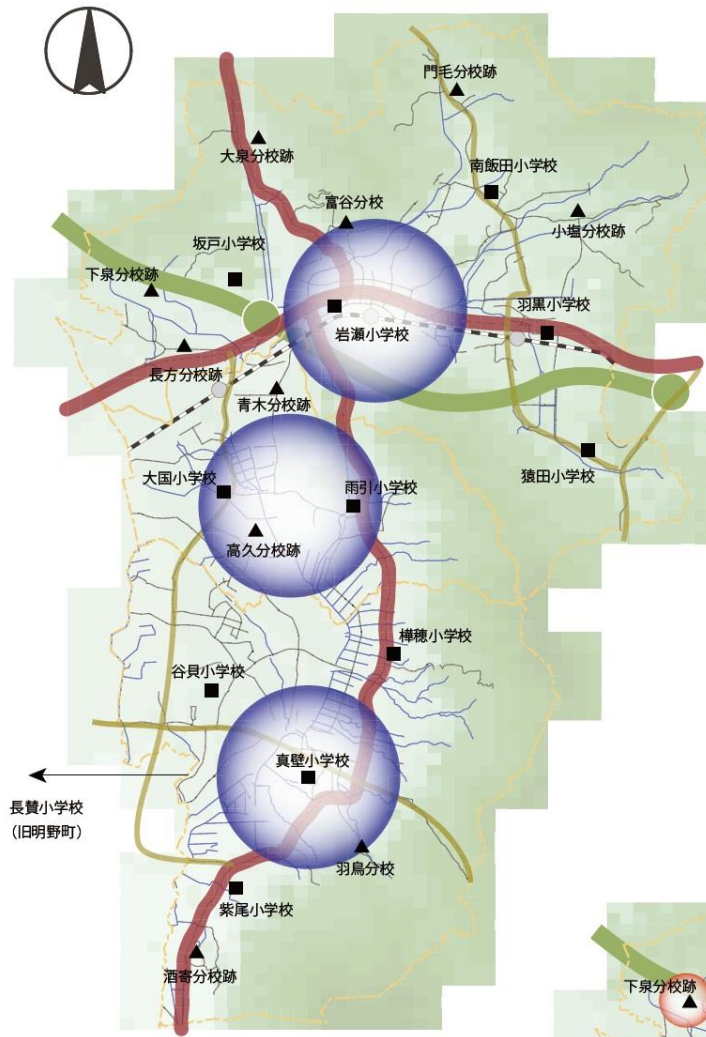
- 1 核外市街化区域に居住調整地域を定めるときは、桜川市に開発審査会（以下「市開発審査会」という。）を置くこととする。
- 2 市長は、市街化調整区域又は居住調整地域に係る開発行為等のうち既存の立地基準に適合しないもの（以下「不適合開発」という。）の可否を判断するために、その計画の案を市開発審査会に付議しようとするときは、あらかじめ、都市計画マスタープランで定めた土地利用方針との適合を図る観点及びその計画地の周辺における地域の特性を勘案しつつ周辺環境との調和を確保し地域活力の創出に寄与させる観点から当該不適合開発をしようとする者と協議し、その結果の要旨を市開発審査会に提出しなければならないこととする。

### 〈 現行制度 イメージ 図 〉

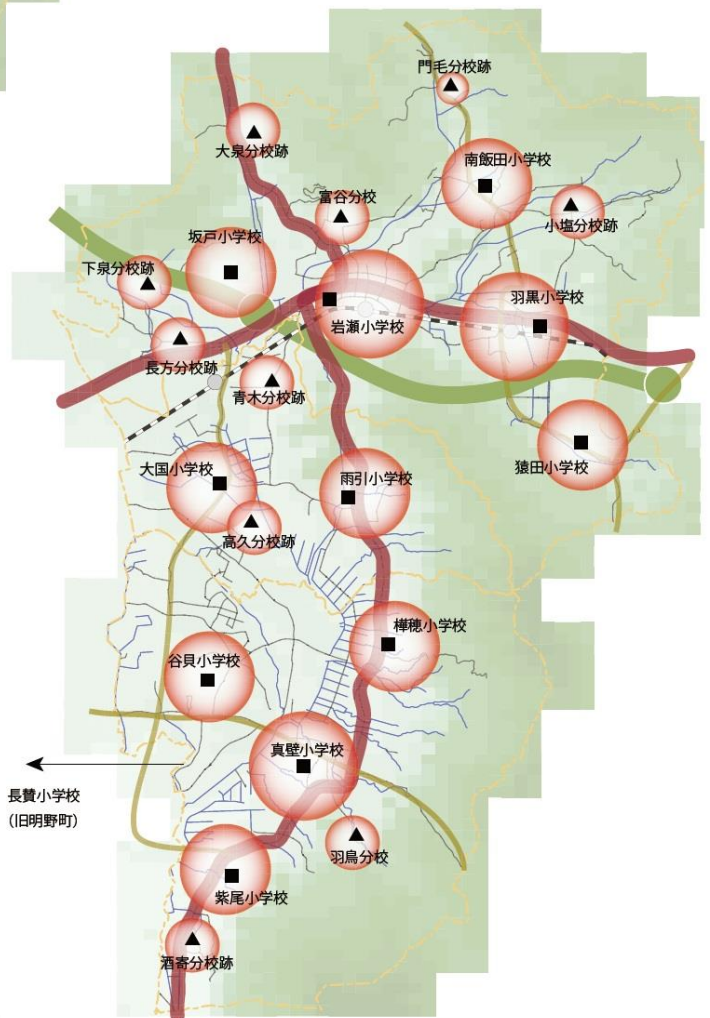


### 〈 B案 イメージ 図 〉






 まちの魅力を創る地域



【参 考】  
 桜川市都市構造イメージ  
 出典：桜川市都市のあり方検討報告書  
 （平成22年3月東京大学）より

 田園集落を守り育てる地域  
 （小学校・分校区単位）

桜川市都市計画審議会  
区域区分制度評価・検証報告書  
構成（案）

I はじめに

II 線引き制度の目的

1. 都市計画法の改正経緯
2. 区域区分制度の意義

III 桜川市における都市計画の経緯

1. 都市計画制度の変遷
2. 桜川市の将来都市像の変遷

IV 桜川市の地理的特性・法令等の適用状況

IV-1 広域状況

1. 首都圏における位置
2. 都市開発区域

IV-2 桜川市内の状況

1. 法規制状況
  - (1) 都市計画
    - ① 都市計画区域
    - ② 区域区分
    - ③ 地域地区
    - ④ 区域指定
  - (2) その他法規制

V 桜川市の基礎的指標

V-1 基礎データ

1. 人口
  - (1) 国勢調査による人口・世帯数・世帯人員の推移
  - (2) 国勢調査による人口の推移と将来人口推計（国立社会保障人口問題研究所）
  - (3) 年齢3区分別人口
  - (4) 昼夜間人口比の推移
  - (5) 人口動態（自然動態・社会動態・総動態）
2. 産業
  - (1) 農業
  - (2) 工業
  - (3) 商業
3. 周辺都市との関係
  - (1) 通勤・通学動向
  - (2) 生活行動圏

- 5. 財 政
  - (1) 中期財政計画
  - (2) 普通交付税の減額に伴う財政シミュレーション(平成 26 年 8 月)
- 6. 地 価
  - (1) 取引事例
  - (2) 公示地価、基準地価
- 7. 主要プロジェクト
  - (1) つくばエクスプレス沿線地区
  - (2) 工業団地
  - (3) 幹線道路
  - (4) 長方地区将来土地利用構想
- 8. 桜川の集落
- 9. 建築・開発行為の状況
  - (1) 建築確認件数の推移
  - (2) 開発許可件数の推移
    - ① 区域区分別の開発許可の推移(件数ベース)
    - ② 区域区分別の開発許可の推移(面積ベース)
  - (3) 法規制のため成約できなかった取引事例

## V-2 茨城県における桜川市の位置

- 1. 人口・世帯数
  - (1) 人口
  - (2) 世帯数
- 2. 土地利用

## VI 桜川市における都市基盤の整備・管理状況及び今後の見通し

- 1. 市街地整備の経緯
- 2. 今後の投資的経費の見通し

## VII 桜川市における空き地、空き家、耕作放棄地等の状況

## VIII 総論

- VIII-1 市街地の拡大の可能性
- VIII-2 良好な環境を有する市街地の形成
- VIII-3 緑地等自然的環境の整備又は保全への配慮

## IX 桜川市が目指す将来都市像

- IX-1 桜川市の基本構成
  - 1. 桜川市の土地利用類型
  - 2. 市街地と集落の構成
- IX-2 桜川市の将来都市像

## X 新制度案

- X-1 区域区分制度の廃止に関する事例
  - 1. 実施自治体と背景
  - 2. 実施自治体における市街化の動向
- X-2 桜川市における新制度案



桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会

平成 26 年度 スケジュール (案)

第6回 専門部会 (開催済)

1. 日時 平成26年 7月22日 (火) 午後 1時30分から
2. 場所 桜川市役所大和庁舎 2階 第5会議室  
(〒309-1293 茨城県桜川市羽田 1023 番地)

第7回 専門部会 (今回開催)

1. 日時 平成27年 1月30日 (金) 午後 2時00分から
2. 場所 桜川市役所大和庁舎 2階 第5会議室  
(〒309-1293 茨城県桜川市羽田 1023 番地)

第8回 専門部会 平成27年3月開催予定

※ このスケジュールは、議論の進捗状況や委員の皆様のご都合等に合わせて、  
変更される可能性があります。

**都市を巡る諸課題とこれらに対応する都市計画制度****(1) 『用途の混在』****【解説】**

都市の課題として、旧くから認識されている概念。用途が異なる建築物が混在して立地すること。例えば、閑静な住宅街において、調整なく突然に、騒音・振動を発生させる施設が立地した場合、住民の生活環境を悪化させるおそれがあるほか、実際にそうした弊害が生じた際には、当該施設とその周辺に立地する住宅の双方において、後追いの騒音・振動への対策（防音壁の設置等）を講じなければならず、本来必要がなかった経費（外部不経済）が発生する事態となります。そして、このような事態が恒常的に発生した場合、社会経済全体に悪影響を及ぼすと考えられています。このようなことから、建築物を用途ごとに分類し、それぞれが建築できるエリアを分別する制度が必要とされています。

**【対応する主な都市計画制度】**

用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域、地区計画

**(2) 『無秩序な市街化』****【解説】**

線引き制度創設の基礎となった「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」（昭和42年宅地審議会第6次答申）で指摘された概念。都市周辺部のうち道路、下水等のインフラ施設の整備水準が十分でない地域において、旺盛な宅地需要を背景として、中・小規模の単発的開発が虫食い状に行われ、それらが無秩序に集積して不良な市街地を形成するに至ること。スプロール化、あるいはスプロール現象とも言う。このような不良な市街地においては、都市の基盤となる道路、下水等が十分に整備されていないため、交通機能、消防・防災機能、供給・処理機能等が不十分なものとなり、慢性的な交通渋滞、溢水被害、公衆衛生の悪化等が生じ、市街地全体が機能不全に陥る事態となります。そして、このような事態を改善するためには、後追いのインフラ施設を整備せざるを得ず、極めて非効率的な公共投資を余儀なくされると考えられています。このようなことから、都市周辺部のうち宅地需要が高いと認められる地域においては、インフラ施設の整備が完了し、又は、整備の見通しが明らかとなるまでの間、建築・開発行為を暫時制限し、許可制に係らしめる制度が必要とされています。

**【対応する主な都市計画制度】**

線引き制度（区域区分制度）、開発許可制度

### (3) 『市街地の低密度化 及び 都市機能の拡散』

#### 【解 説】

人口減少・少子高齢社会における都市の課題として、近年指摘されている概念。モータリゼーション（自家用乗用車の普及）の進展を背景として、既成市街地において空き家、空き地等が発生する一方、中心市街地よりも地価が低廉な都市郊外部において小規模の単発的開発が行われること等によって、市街地が低密度化するとともに、医療、福祉、商業等の都市機能を担う施設が分散して立地し、都市全体が薄く広く拡散するに至ること。人口減少・少子高齢社会においては、税収入の減少を受けて財政支出を制約せざるを得ないことから、市街地が低密度化し、都市機能が拡散した都市においては、将来的に公共サービスを維持することができなくなるおそれがあると指摘されています。

平成26年6月の都市計画法及び都市再生特別措置法の改正に伴って改訂された国の技術的助言〔都市計画運用指針〕においては、人口減少・少子高齢社会に対応した“多極ネットワーク型コンパクトシティ”構築の必要性を初めて明確に位置付けた上で、線引き制度が、このようなコンパクトシティを実現する上でも有効となり得ると指摘しており、線引きを廃止しようとする場合の検証事項として、従来から示されている「市街地が再び急速な拡大を示す要因の有無」や「開発行為が従前の市街化調整区域に拡散する可能性の有無」のほか、新たに『既成市街地における空き家・空き地の増加や既存インフラの非効率的利用等市街地形成への影響の有無』が盛り込まれています。

また、上記法改正においては、人口減少・少子高齢社会に対応した新たな都市計画制度として〔立地適正化計画〕制度が創設されています。立地適正化計画は、公共交通施策や公共施設の維持・管理施策等と連携しつつ、届出・勧告制による“緩やかな立地コントロール”を通して、“多極ネットワーク型コンパクトシティ”の形成を図ろうとする制度であり、線引き制度との関係については、都市計画運用指針において、線引きの有無を検討する際には「区域区分（線引き）を廃止して立地適正化計画による誘導を活用する場合、区域区分（線引き）のみを利用する場合、区域区分（線引き）と上記誘導を組み合わせる場合などを慎重に比較した上で、その必要性について検討すべきである」とされているほか、線引きを廃止しようとする場合には「廃止とあわせて、都市機能の立地の適正化を図るために、立地適正化計画を策定すべきである」とされています。

#### 【対応する主な都市計画制度】

立地適正化計画制度、線引き制度（区域区分制度）、開発許可制度

(注) この資料は、桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会の会議における参考資料として事務局が作成したものであり、他の研究・業務等に使用する際において内容の精度を保証するものではありません。

## 立地適正化計画制度の創設について

### (1) 制度の趣旨・目的等

平成26年6月13日の都市計画法及び都市再生特別措置法の一部改正によって、広義の都市計画制度として〔立地適正化計画〕制度が創設されました。

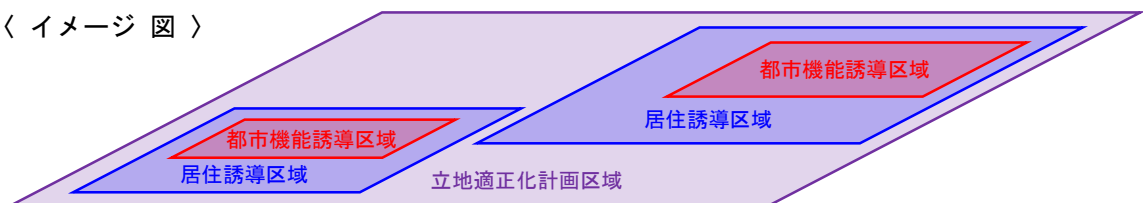
立地適正化計画は、公共交通施策や公共施設の維持・管理施策等と連携しつつ、届出・勧告制による“緩やかな立地コントロール”を通して、人口減少・少子高齢社会に対応した“多極ネットワーク型コンパクトシティ”の形成を図ろうとする制度です。

また、上記法改正によって、立地適正化計画を定め、当該計画区域のうち居住誘導区域外の区域（市街化調整区域を除く。）において居住調整地域に関する都市計画を定めた市町村については、開発許可関係事務の都道府県からの権限移譲を前提として、開発許可制度の一体的運用を確保する観点から、任意で開発審査会を置くことが可能となりました。

### (2) 立地適正化計画の概要等

立地適正化計画は、都市計画区域内に立地適正化計画区域を設定し、当該計画区域内に居住誘導区域及び都市機能誘導区域を設定することとされています。なお、都市機能誘導区域は居住誘導区域内に設定することとされている（都市再生基本方針第5・2・カ）ほか、居住誘導区域は、市街化調整区域には設定しないこと（都市再生特別措置法第81条第11項）とされています。

〈イメージ図〉



立地適正化計画区域については、“緩やかな立地コントロール”を実現するための仕組みとして、下記のとおり届出・勧告制が導入されることとなります。

#### 【立地適正化計画区域のうち居住誘導区域外の区域：凡例 ■】

次の①又は②の行為（以下「住宅地開発」という。）をしようとする者は、あらかじめ市長への届出をすることが必要となります。ただし、仮設建築物に係る行為、農林漁業を営む者の居住の用に供する目的で行う行為、災害時の応急措置として行う行為その他市町村の条例で定めた行為については、適用を除外されることとされています。（都市再生特別措置法第88条）

- ① 住宅その他の居住の用に供する建築物（以下「住宅等」という。）の建築の用に供する目的で行う開発行為で、3戸以上の住宅に係るもの又はその規模が千㎡以上であるもの
- ② 住宅等を新築し、又は建築物を改築し、若しくはその用途を変更して住宅等とする行為で、3戸以上の住宅に係るもの

（※）いわゆるミニ開発や賃貸アパート、有料老人ホーム等を想定していると考えられます。

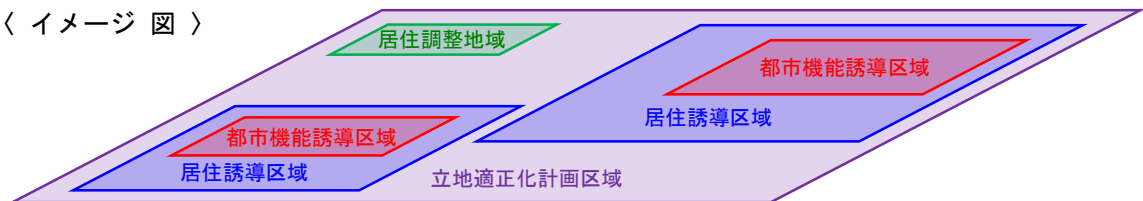
#### 【立地適正化計画区域のうち都市機能誘導区域外の区域：凡例 ■ + ■】

都市機能増進施設（立地適正化計画において、都市機能誘導区域内に誘導すると定めた施設）を立地させようとする場合、あらかじめ市長への届出をすることが必要となります。

### (3) 居住調整地域 及び 開発審査会の設置

立地適正化計画区域のうち居住誘導区域外の区域（市街化調整区域を除く。）においては、住宅地化を抑制すべき区域として、都市計画に居住調整地域を定めることができることとされました。（都市再生特別措置法第89条）

〈 イメージ 図 〉



居住調整地域は、工場等の立地を誘導し、住宅地開発を抑制しようとする場合等に定めるものとされており、居住調整地域内においては、住宅地開発に関して（※）許可制が導入されることとなり、開発許可基準（技術基準及び立地基準）の適用を受けることとなります。（都市再生特別措置法第90条）

（※）住宅地開発の規模要件（3戸以上の住宅に係るもの又は規模が千㎡以上のもの）に該当しないものは、許可制の対象とはなりません。【許可不要】

#### 【 開発審査会の設置 】

従来、開発審査会は、都道府県又は特例市（法定人口20万人）以上の市しか設置することができませんでしたが、平成26年6月13日の都市計画法及び都市再生特別措置法の一部改正によって、立地適正化計画を定め、当該計画区域のうち居住誘導区域外の区域（市街化調整区域を除く。）において居住調整地域に関する都市計画を定めた市町村については、開発許可関係事務の都道府県からの権限移譲を前提（※）として、開発許可制度の一体的運用を確保する観点から、任意で開発審査会を置くことが可能となりました。（都市再生特別措置法第93条）

（※）開発審査会の設置は、開発許可関係事務の都道府県からの権限移譲が前提であり、権限移譲の手続が整うことや、市の執行体制の確保が必要となります。【現時点で県と未調整】

### (4) 線引き制度との関係

立地適正化計画と線引き制度との関係について、上記法改正を受けて平成26年8月1日に大幅に改訂された国の技術的助言〔都市計画運用指針〕においては、線引きの有無を検討する際、「区域区分（線引き）を廃止して立地適正化計画による誘導を活用する場合、区域区分（線引き）のみを利用する場合、区域区分（線引き）と上記誘導を組み合わせる場合などを慎重に比較した上で、その必要性について検討すべきである」とされたほか、線引きを廃止しようとする場合には「廃止とあわせて、都市機能の立地の適正化を図るために、立地適正化計画を策定すべきである」とされました。

（注）この資料は、桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会の会議における参考資料として事務局が作成したものであり、他の研究・業務等に使用する際において内容の精度を保証するものではありません。