

## 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）

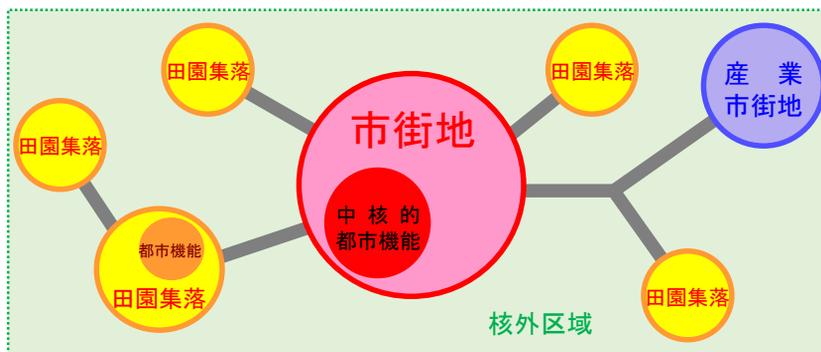
## 【基本理念】

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。

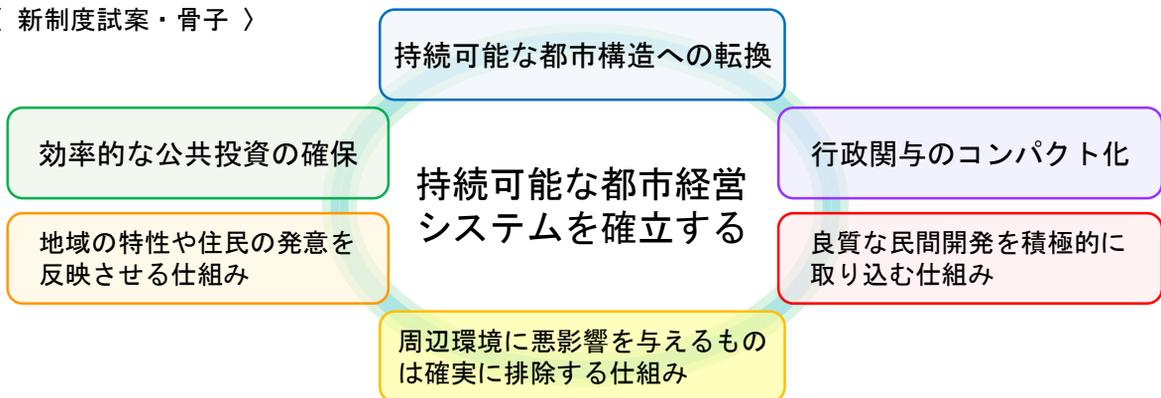
→ 詳細は、別紙：参考資料 ② 参照



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 〉



## 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

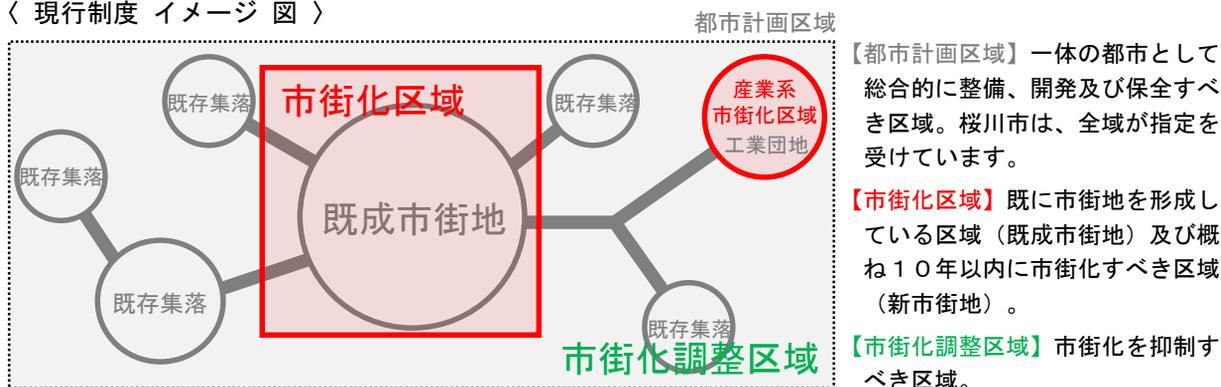
- 1 旧市街化調整区域全域において、市街化区域に準拠した必要最小限の土地利用規制として、特定用途制限地域を定めることとし、特定用途制限地域においては、都市計画マスタープランで定めた土地利用基本計画に即して、地域ごとに建築物の用途の制限、高さの最高限度及び敷地面積の最低限度を定めることとする。

- 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。

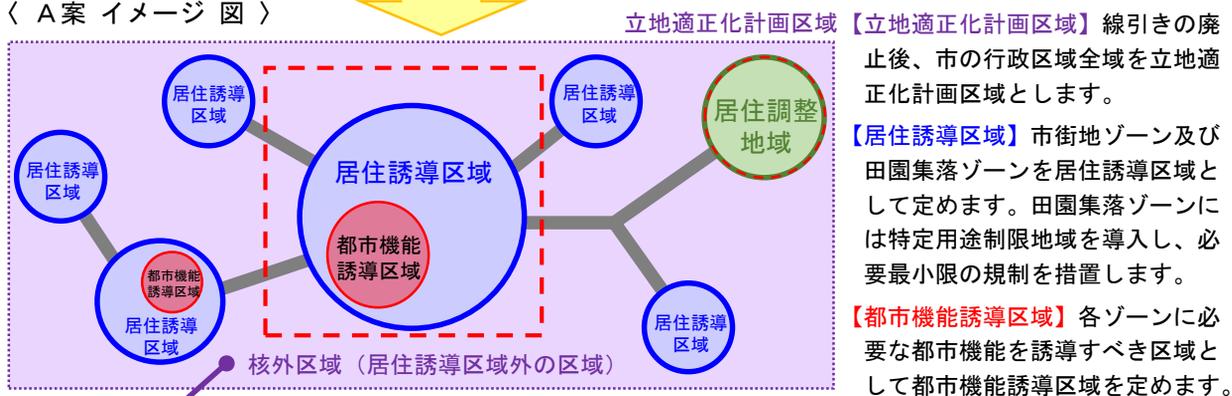
## 第5 核外区域における立地誘導措置

- 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。

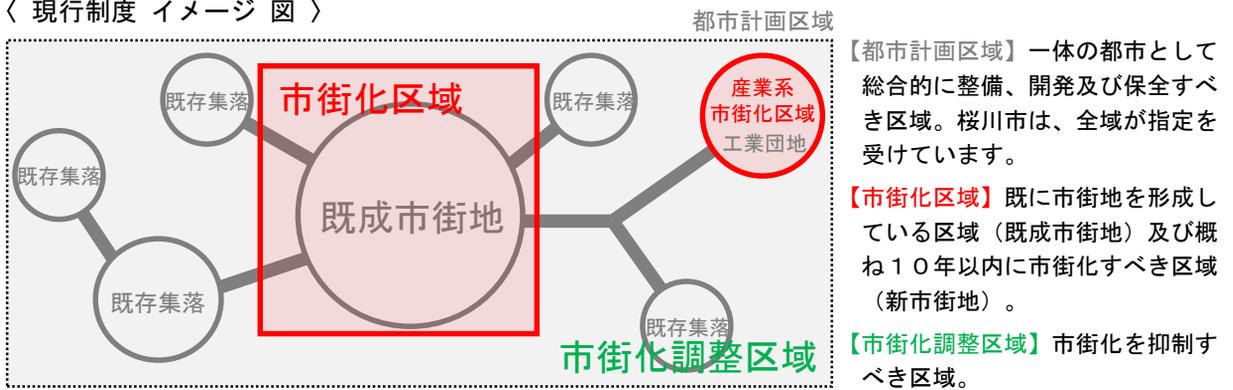
#### 第4 田園集落ゾーン

- 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。

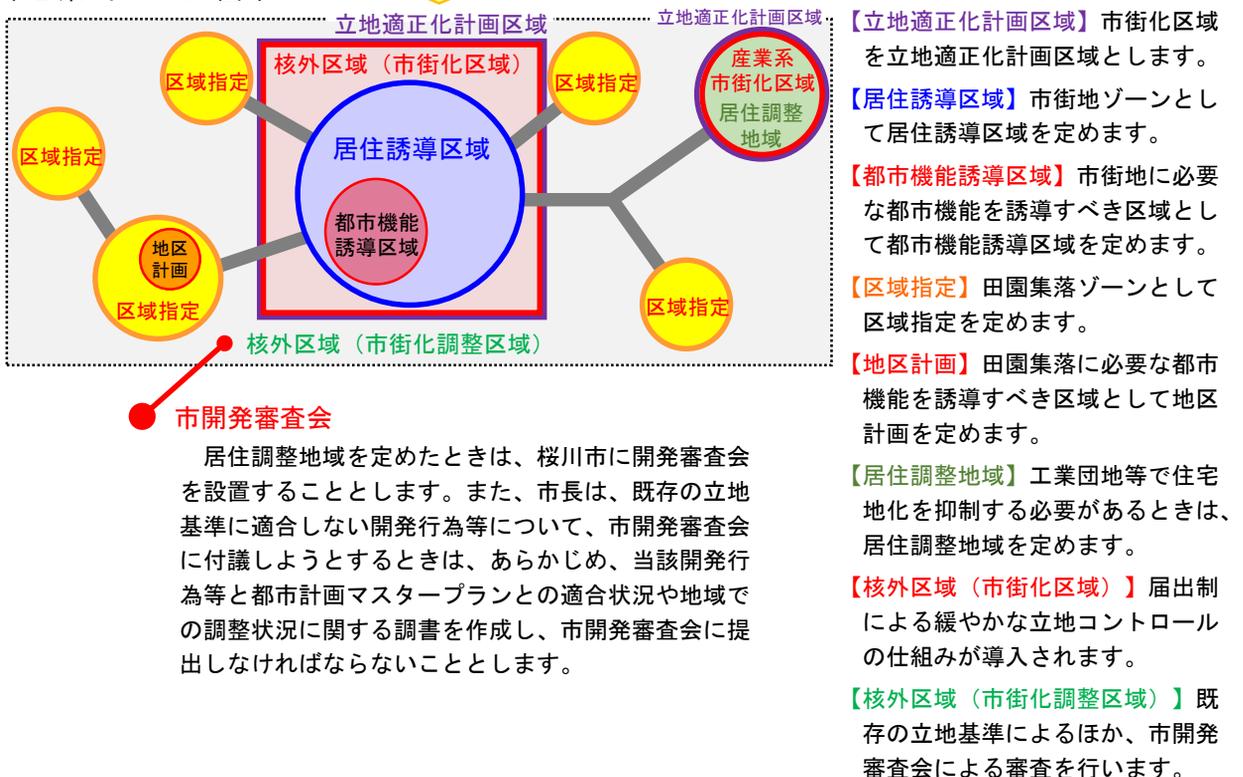
## 第5 開発審査会の設置

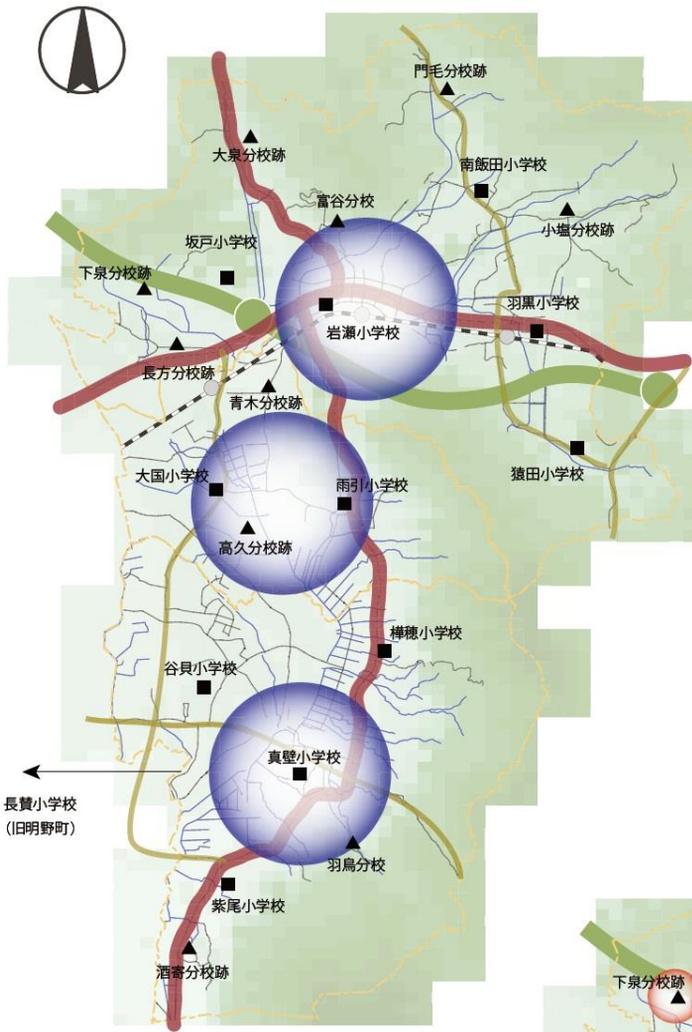
- 1 核外市街化区域に居住調整地域を定めるときは、桜川市に開発審査会（以下「市開発審査会」という。）を置くこととする。
- 2 市長は、市街化調整区域又は居住調整地域に係る開発行為等のうち既存の立地基準に適合しないもの（以下「不適合開発」という。）の可否を判断するために、その計画の案を市開発審査会に付議しようとするときは、あらかじめ、都市計画マスタープランで定めた土地利用方針との適合を図る観点及びその計画地の周辺における地域の特性を勘案しつつ周辺環境との調和を確保し地域活力の創出に寄与させる観点から当該不適合開発をしようとする者と協議し、その結果の要旨を市開発審査会に提出しなければならないこ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

### 〈 現行制度 イメージ 図 〉

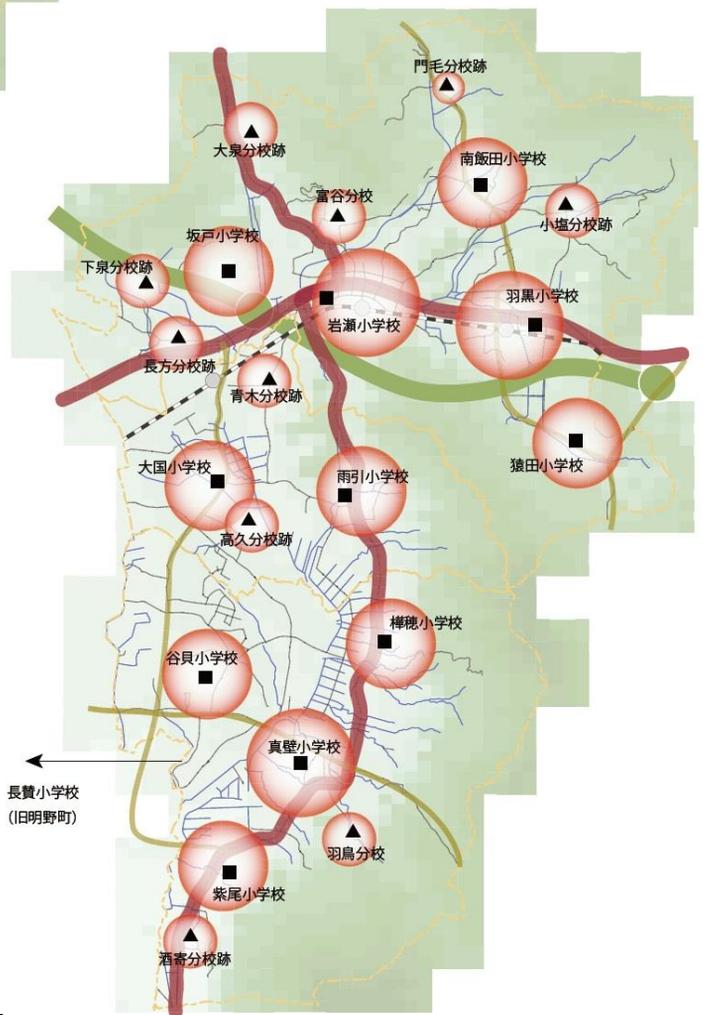


### 〈 B案 イメージ 図 〉





 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）