

## 1. 策定の経緯

本マスタープランは、10年間にわたる議論と試行錯誤を経て策定に至りました。

本項では、本マスタープラン策定の経緯について、主要なトピックごとに紹介するとともに、関係資料を掲載します。

### (1) 調整区域撤廃及び都市計画区域見直しを求める請願

2009年（平成21年）3月17日、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」（請願者：茨城県建築士会桜川支部長 武村 実 氏／紹介議員：大塚 秀喜 市議）を全会一致で採択しました。

上記請願は、下館・結城都市計画区域から桜川市を分離した上で、区域区分を廃止し、市街化調整区域を撤廃することを求めたもので、同年5月11日には、市長の諮問に対し、桜川市都市計画審議会が区域区分の廃止を視野に桜川市の特性を反映した新制度を検討すべき旨の答申を行いました。

また、同年6月17日には、市議会建設経済常任委員会が区域区分の廃止を含む都市計画の見直しに全力で取り組むよう市長に要望します。

このような社会的要請の高まりが、本マスタープランの策定に至るターニングポイントとなりました。

### (2) 桜川市らしい都市のあり方の研究と

#### 「田園集落まちづくり計画」構想

2009年（平成21年）11月30日に桜川市の委託を受けた東京大学が設置した「桜川市都市のあり方研究会」（座長：大西 隆 東京大学教授）と、これを母体として2010年（平成22年）11月1日に桜川市が設置した「桜川市都市計画マスタープラン策定委員会」（委員長：同教授）では、桜川市らしい都市のあり方に関する大局的な議論が行われました。

その結果、国土利用計画法の5区分に依拠した土地利用基本計画制度と、住民発意型の土地利用調整の仕組みの構築を目指す「田園集落まちづくり計画」構想が示されます。

田園集落まちづくり計画は、地区計画を実現方策とする土地利用計画に地域コミュニティが経営する事業的な要素を組み込んだエリアマネジメントプランであり、市内120集落単位での計画策定が構想されたことから、市内2集落（大泉・高森）において住民協力の下、モデルプラン作成の実証実験が行われましたが、ボトムアップに徹した計画策定は、時間的・コスト的な面で大きな課題を伴うことが明らかとなりました。

#### 補足

- 桜川市都市のあり方研究会の概要は、p140 を参照してください。
- 桜川市都市計画マスタープラン策定委員会の概要は、p142 を参照してください。

### (3) 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

2012年（平成24年）7月3日、市長の諮問に応じ、桜川市都市計画審議会が設置した専門部会「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）では、区域区分制度の評価・検証に関する専門的な議論が行われました。

2015年（平成27年）2月27日、専門部会は、桜川市が目指すべき将来都市構造を“市街地と集落群とが相互連携する多核連携型都市構造”とした上で、その実現のために相応しい新制度として区域区分の廃止案と存置案を併記した報告書を取りまとめ、審議会に提出します。

これを受けて、審議会は区域区分廃止案を採択し、同日付で「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」が行われました。

#### 補足

- 桜川市都市計画審議会 専門部会「区域区分制度評価・検証委員会」の概要は、p144 を参照してください。
- 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の全文及び概要版は、p145-p155 を参照してください。

### (4) 地区計画を基軸とする都市計画新制度構築プロジェクト

桜川市都市計画審議会の答申を受けて、桜川市は、あらゆるチャンネルを駆使し、国、県等との積極的な協議に臨みました。

2015年（平成27年）8月、茨城県と桜川市とは上記答申の趣旨を区域区分制度の範囲内で実現させる方向で大筋合意し、審議会の了承を得た上で「地区計画を基軸とする都市計画新制度構築プロジェクト」がスタートします。

このプロジェクトは、本編第5章2に重点政策テーマとして位置付けられたプロジェクトの原型となるもので、プロジェクトの発足に当たっては、田園集落まちづくり計画モデルプラン作成の実証実験で得た知見を活かし、制度的基盤としての地区計画の先行的な導入と、そのためのひな型（アーキタイプ）の作成が行われることとなりました。

#### 補足

- 地区計画を基軸とする都市計画新制度構築プロジェクト発足時の骨子資料は、p156 を参照してください。

**(5) 桜川市田園都市づくりマスタープラン骨子提言書**

2016年（平成28年）3月15日、桜川市都市計画マスタープラン策定委員会設置要綱の一部改正により設置されたタスクフォース「制度設計部会」（部会長：大村 謙二郎 筑波大学名誉教授）では、これまでの議論を踏まえ、マスタープランの制度設計に関する具体的な議論が行われました。

2018年（平成30年）3月30日、制度設計部会は、具体的な制度設計のアウトラインと法制上必要な措置の内容を整理した「桜川市田園都市づくりマスタープラン骨子提言書」をとりまとめ、市長に提出します。

**補足**

- 桜川市都市計画マスタープラン策定委員会 タスクフォース「制度設計部会」の概要は、p158 を参照してください。
- 桜川市田園都市づくりマスタープラン骨子提言書の全文は、p 159 を参照してください。ただし、提言書に添えられたマスタープラン骨子は、本マスタープランと内容が重複するため、割愛します。

**(6) 桜川市土地利用基本条例の制定**

2018年（平成30年）4月18日から5月18日までのパブリックコメントを経て、同年6月15日、制度設計部会の提言書に基づく法制上必要な措置として、桜川市土地利用基本条例及び同施行規則が制定されます。

また、これに伴って、桜川市行政組織条例、桜川市都市計画審議会条例等計7件の関係例規にも所要の改廃が行われました。

この際、桜川市都市計画マスタープラン策定委員会設置要綱の全部改正により、桜川市都市計画マスタープラン策定委員会が桜川市土地利用基本条例に基づく合議制の機関「桜川市田園都市づくりマスタープラン策定委員会」として改組されています。

**補足**

- 桜川市土地利用基本条例の起草に当たっては、行政法の専門家（北村 喜宣 上智大学教授）との面談等も行われました。
- 上記パブリックコメントの結果、意見の提出はありませんでした。なお、パブリックコメント参考資料「桜川市土地利用基本条例（案）の解説」は、p160-p164 を参照してください。
- 公表資料「桜川市土地利用基本条例及び同施行規則の制定とこれに伴う関係例規の改廃について」は、p165-p167 を参照してください。
- 桜川市土地利用基本条例及び同施行規則の全文は、p168-p232 を参照してください。

**(7) 市民の意見を反映させるために必要な措置等**

2018年（平成30年）6月1日の区長会議での説明を経て、同月2日から10日までにかけて市民向けの地域別説明会が計10回開催されました。

また、同年7月5日と20日には、県関係機関との調整会議が計2回開催されています。

これらの説明会、会議等を経て、提言書に基づくマスタープラン骨子は厚みを増し、さらに、同年8月17日から9月17日までのパブリックコメントを経て、マスタープラン原案が完成します。

**補足**

- 区長会議及び地域別説明会の概要は、p233 を参照してください。
- 県関係機関との調整会議の概要は、p234 を参照してください。
- 上記パブリックコメントの結果は、p235 を参照してください。

**(8) 桜川市田園都市づくりマスタープランの策定**

2019年（平成31年）2月25日、桜川市田園都市づくりマスタープラン策定委員会（委員長：大村 謙二郎 筑波大学名誉教授）が市長の諮問したマスタープラン原案を調査審議の上、原案のとおりマスタープラン案として答申します。

これを受けて、桜川市は、同月27日付で本マスタープランを策定した旨を公告し、その内容を公表しました。

**補足**

- 桜川市田園都市づくりマスタープラン策定委員会の概要は、p236-p237 を参照してください。
- 諮問書、答申書及び公告文の全文は、p238-p240 を参照してください。ただし、諮問書に添えられたマスタープラン原案及び答申書に添えられたマスタープラン案は、本マスタープランと内容が重複するため、割愛します。

## 桜川市都市のあり方研究会の概要

名 称	桜川市都市のあり方研究会		
委 員 名 簿	役 職	氏 名	備 考
	座 長	大 西 隆	東京大学教授
	委 員	大村 謙二郎	筑波大学教授
	委 員	谷 口 守	筑波大学教授
	委 員	久保田 時治	常陽総合研究所フェロー
	委 員	上遠野 和夫	茨城県土木部都市局都市計画課長
	委 員	廣 澤 由 哲	桜川市建設部都市整備課長
オブザーバー	国土交通省都市・地域整備局都市計画課土地利用調整官		
	国土交通省関東地方整備局建政部都市整備課長		
事 務 局	桜川市建設部都市整備課		
	東京大学工学部都市工学科		
設 置 根 拠	—		
検 討 期 間	平成21年度ー平成22年度（計4回開催）		
成 果 物	桜川市都市のあり方検討報告書（平成22年3月）		
摘 要	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 桜川市の委託を受けた東京大学が設置した任意の有識者会議</li> <li>○ 委員名簿備考中の職名は、会議設立当初のもの</li> <li>○ 2010年（平成22年）11月1日、研究会の成果をもとに桜川市・東京大学共同シンポジウムを開催する。</li> </ul>		



桜川市・東京大学共同シンポジウム (1)



桜川市・東京大学共同シンポジウム (2)

桜川市・東大まちづくり大学院共同シンポジウム

# 地方都市における分権型まちづくりを考える

## —桜川市における都市のあり方研究を踏まえて—

桜川市では、平成21年度に東京大学との共同により「桜川市における都市のあり方」について研究を行いました。その成果を素材にして、識者と共に、地方都市に求められる今後のまちづくり・都市計画のあり方について考えます。

Sakuragawa City

11.1

The University of Tokyo

## 日時・場所

平成22年11月1日(月) 13:15～17:00【開場：12:30から】入場無料

桜川市大和ふれあいセンター「シトラス」 茨城県桜川市羽田 989-1 TEL0296(20)6300

## プログラム (敬称略)

13:15 開会

13:20 基調講話「地域が決める・市民が輝く—地方都市の新しいまちづくりへの展望」

大西 隆 【東京大学 大学院教授】

13:50 事例報告「桜川市における都市計画の展望・桜川市都市のあり方研究報告」

14:10 パネルディスカッション

第1部「識者が語る地方都市のまち育て戦略」

14:10～15:00

第2部「地域・環境・コミュニティを包括する新しいまちづくりを考える」

15:10～17:00

大西 隆 【再掲】

大村 謙二郎 【筑波大学 大学院教授】

谷口 守 【筑波大学 大学院教授】

久保田 時治 【株式会社 常陽産業研究所フェロー】

中西 賢也 【国土交通省関東地方整備局 建設部都市整備課長】

浅賀 宗和 【桜川市都市計画審議会 会長】

林 悦子 【桜川市議会議員】

コーディネーター 松本 昭 【東京大学大学院】

■ 共催 桜川市  
東大まちづくり大学院  
後援 筑波大学  
(予定) 国土交通省関東地方整備局  
茨城県  
株式会社 常陽産業研究所



■北関東自動車道「桜川筑西IC」より  
県道東山田岩瀬線 148 号—  
県道木崎雨引線 343 号経由で約 10 分  
■JR 水戸線「岩瀬駅」より  
タクシーで約 10 分

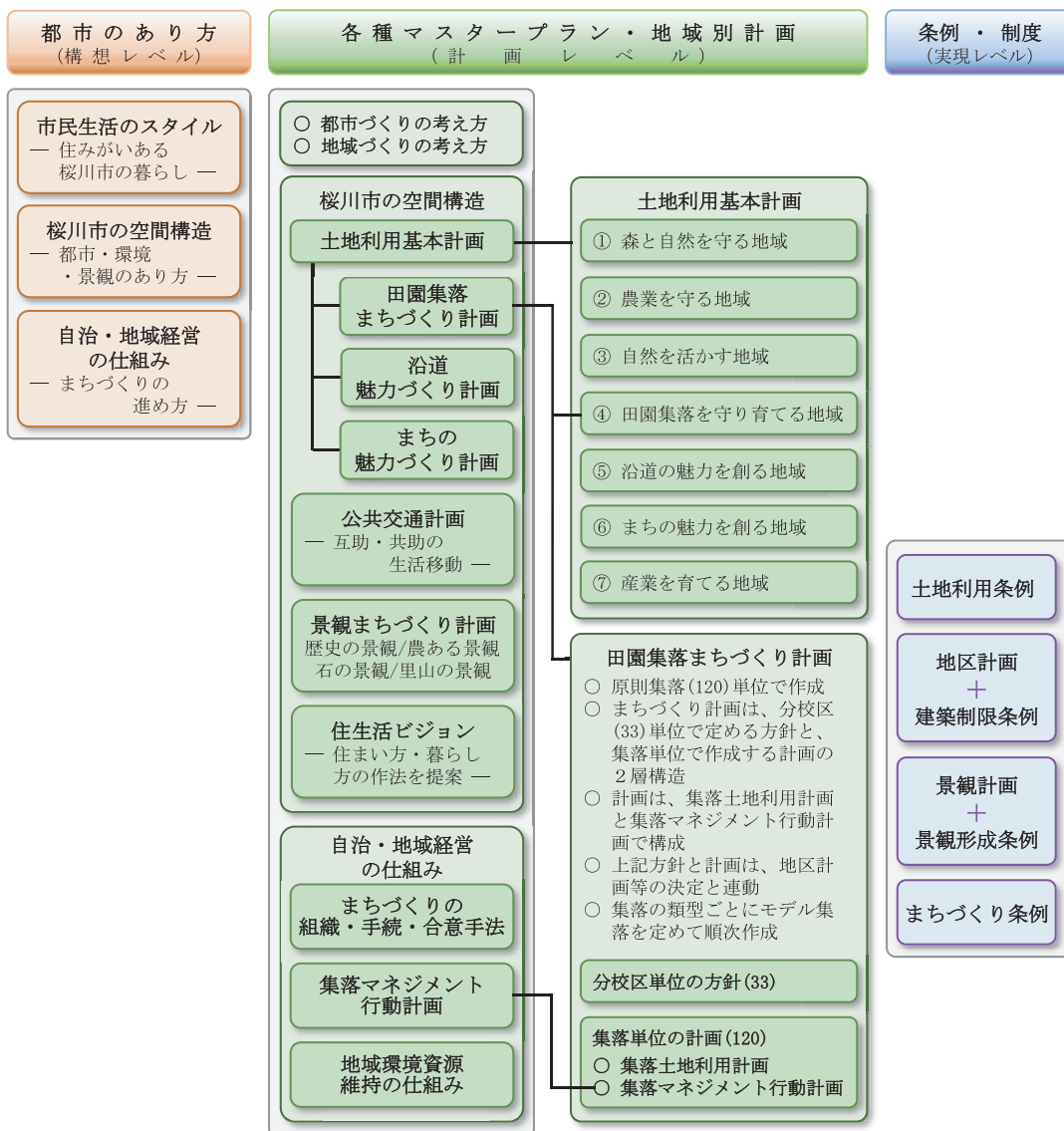
■お問い合わせ  
桜川市建設部都市整備課  
TEL 0296-58-5111(代) 内線：1166  
FAX 0296-58-7456  
e-mail toshi\_se@city.sakuragawa.lg.jp  
[ホームページ]  
http://www.city.sakuragawa.lg.jp  
http://www.due.tu-tokyo.ac.jp/mps/

Sakuragawa

## 桜川市都市計画マスタープラン策定委員会の概要

名 称		桜川市都市計画マスタープラン策定委員会	
委 員 名 簿	役 職	氏 名	備 考（任命区分等）
	委員長	大 西 隆	学識経験者（東京大学教授）
	委 員	大村 謙二郎	学識経験者（筑波大学教授）
	委 員	谷 口 守	学識経験者（筑波大学教授）
	委 員	久保田 時治	学識経験者（常陽総合研究所フェロー）
	委 員	増 田 昇	市議会議員
	委 員	大塚 秀喜	市議会議員
	副委員長	皆 川 光 吉	市議会議員
	委 員	浅 賀 宗 和	都市計画審議会会長
	委 員	師岡 佳代子	都市計画審議会委員
	委 員	武 村 実	景観審議会委員
	委 員	櫻井 まゆみ	景観審議会委員
	委 員	鈴木 克己	区長会連合会会長（大和支部長）
	委 員	渡 邊 義 光	区長会連合会副会長（岩瀬支部長）
	委 員	櫻 井 信 文	区長会連合会副会長（真壁支部長）
幹 事	桜川市建設部長		
事 務 局	桜川市建設部都市整備課		
設 置 根 拠	桜川市都市計画マスタープラン策定委員会設置要綱（平成22年告示第75号）		
検 討 期 間	平成22年度－平成24年度（計3回開催）		
成 果 物	平成25年度田園集落まちづくり計画案作成業務委託報告書（平成26年3月）		
摘 要	○ 「桜川市都市のあり方研究会」を母体として桜川市が設置した有識者会議 ○ 委員名簿（備考中の職名を含む。）は、会議設立当初のもの		

## 桜川市らしい都市のあり方と「田園集落まちづくり計画」構想



桜川市都市計画マスタープラン策定委員会 (1)



桜川市都市計画マスタープラン策定委員会 (2)



集落座談会



## 区域区分制度評価・検証委員会の概要

名 称	桜川市都市計画審議会 専門部会「区域区分制度評価・検証委員会」		
委 員 名 簿	役 職	氏 名	備 考（指名区分等）
	委員長	大村 謙二郎	専門委員（筑波大学名誉教授）
	副委員長	飯田 直彦	専門委員（筑波大学客員教授）
	委 員	武村 実	学識経験者（建築士）
	委 員	永井 義久	学識経験者（不動産鑑定士）
	委 員	石島 隆	学識経験者（建築士）
	委 員	鈴木 孝和	学識経験者（建築士）
	委 員	師岡 佳代子	学識経験者（宅地建物取引主任）
	委 員	川那子 秀雄	市議会議員
	委 員	大塚 秀喜	市議会議員
	委 員	佐藤 美代子	地域住民代表
	オブザーバー	国土交通省関東地方整備局建政部計画管理課長	
茨城県土木部都市局都市計画課長			
茨城県土木部都市局建築指導課長			
筑西市土木部都市計画課長			
結城市都市建設部都市計画課長			
幹 事	桜川市建設部長		
事 務 局	桜川市建設部都市整備課		
設 置 根 拠	桜川市都市計画審議会条例（平成17年条例第132号）		
検 討 期 間	平成24年度－平成26年度（計8回開催）		
成 果 物	桜川市都市計画区域区分制度評価・検証報告書（平成27年2月27日）		
摘 要	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市長の諮問に応じ、都市計画審議会が設置した専門部会</li> <li>○ 委員は、都市計画審議会委員及び専門委員のうちから会長が指名する。</li> <li>○ 委員名簿（備考中の職名を含む。）は、会議設立当初のもの</li> <li>○ 上記報告書に併記された区域区分の廃止案と存置案のうち廃止案が都市計画審議会によって採択され、平成27年2月27日付で「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」が行われる。</li> </ul>		

## 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公務員を迎えた上で、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。

## 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

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た際の基本的な考え方	
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. 対策に当たった際の基本的な考え方	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) 市街地ゾーン及び団地集落ゾーン	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發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、**「調整区域縮減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、このたびの議決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害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ざるべきである。

##### (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、広域的な求心力を發揮し、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積は一律に停滞し、今後、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2.5パーセントに対し、市街化調整区域が約7.5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、今後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

## (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る。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、正に喫緊の課題と言いうことができる。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は

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せず、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2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、法令上の審査の観点から、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当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入することによって、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。

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景観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礎を蝕み、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、建築物の用途を規制付ける制度がない。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、地域にとっても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切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制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、従来想定し得なかつ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、このような観点から、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必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活用する事業を推進した際、開発許可が弊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、区画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、区画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応に当たっては、単に区画区分を廃止することとまらず、桜川市の目指すべき将来都市像を明らかにした上で、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観点から、対策を講ずべきであると考えらる。

#### 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和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用地を加えたものと、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年にかけて、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らるには至っていない。

以上から浮び上が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てながら、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也積極的に評価し、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もなければ、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、地域ごとによ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、地域ごとによ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照し、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、いかな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、地域ごとによ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つて、地域ごとによ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、地域ごとによ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、地域にとつ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、現行の開発審査会は、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当と認められるか否か、という極めて消極的な観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、という観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、今後、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ものであり、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と判断し、必要ない調整措置を講ずるものとすべきである。

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せしめ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区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

まいく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脚論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るべきである。

### 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観点から、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、

## 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。
- ③ 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。
- ④ 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

15

桜川市における社会的要請であると言うことができる。  
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と認め、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。

14

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徴を調査しつつ、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・報告制度を補完する独自の都市計画制度として、公共投資の特種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

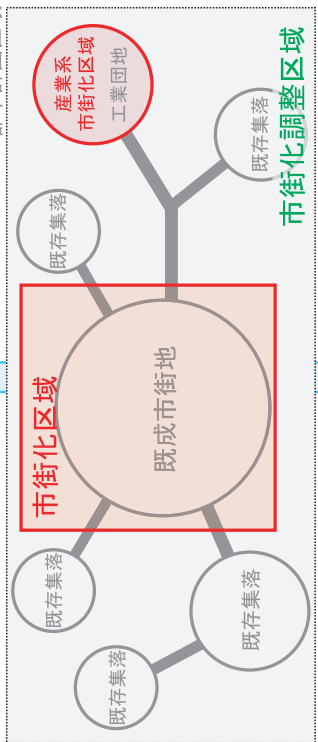
本審議会は、貴市が、ここに掲言した新制度の基本方向に沿って、その構築を図るための推進体制を確保し、万難を排して速やかに新制度の実現を遂行すべきことを強く要請する。

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謝し、衷心より感謝の意を表す。

# 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）

## 概要版

### 現行制度 〈イメージ図〉



【都市計画区域】  
一体の都市として総合的に整備、開発及び保全すべき区域。桜川市では、市の全域が都市計画区域の指定を受けている。

【市街化区域】  
既に市街地を形成している区域（既成市街地）及びおおむね10年以内に市街化すべき区域（新市街地）。桜川市では、市域の約5%が市街化区域の指定を受けている。

【市街化調整区域】  
市街化を抑制すべき区域。桜川市では、市域の約95%が市街化調整区域の指定を受けている。

#### 課題

高度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においては、まちな身の文に合っていない。また、人口減少・少子高齢社会にある桜川市においては、まちづくりに関する住民の自主性及び自立性を高め、地域活力の“躍り起し”を行っていくことが重要であるが、市街化調整区域は、大規模な都市化現象の発生を前提として開発行為等を抑制する制度であるため、本市において過度に抑制的に作用し、まちづくりに関する住民の自主性及び自立性を奪い、創造的で多様な豊かな土地利用の推進を図る上で障害となっている。

※ 市街化調整区域の柔軟運用を図るための制度としては、地区計画、区域指定等があるが、いずれも適用範囲が一定規模以上の集落等に限られるほか、農地等を一体的に指定することができないため、都市的  
土地利用と農地的土地利用とが共生する桜川市の土地利用を規律付ける制度としては馴染まない。

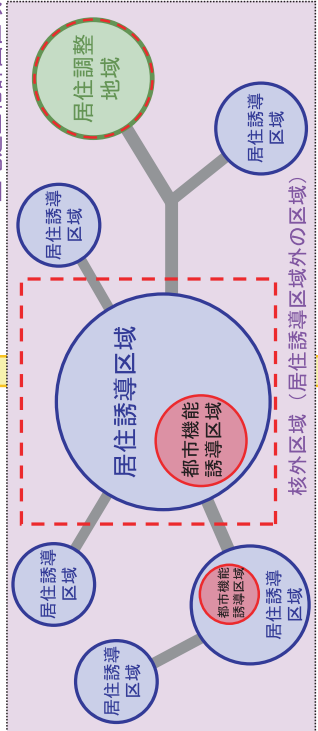
**身の文にあった持続可能な都市構造への転換の必要**  
まちづくりに関する住民の自主性及び自立性を高め、創意工夫と多様性豊富な土地利用を柔軟に認めていくことができる仕組みを構築する必要

## 転換

### 区域区分の廃止及び新制度の構築

## 転換

### 新制度の基本方向 〈イメージ図〉



【立地適正化計画区域】  
線引きの廃止後、市の全域を対象として、立地適正化計画を定める。

【居住誘導区域】  
市街地ゾーン及び田園集落ゾーンについて、立地適正化計画に居住誘導区域を定める。また、田園集落ゾーンについては、特定用途制限地域を定め、必要最小限の土地利用規制を措置する。

【都市機能誘導区域】  
各ゾーンについて、それぞれ必要な都市機能の誘導を図るべき区域として、立地適正化計画に都市機能誘導区域を定める。

【居住調整区域】  
工業団地等で住宅地化を抑制する必要があるときは、都市計画に居住調整区域を定める。

【核外区域】  
特定用途制限地域による必要最小限の土地利用規制とは別に、都市再生特別措置法に基づく届出勧告制と独自条例に基づく協議調整制による“柔軟かい立地コントロール”の仕組みを創設する。

【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、有識者と住民代表者を交えた土地利用調整委員会を設置する。

**市の美態に即した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る。**

“核”に公共投資を集約する一方、核外区域については、必要最小限の土地利用規制を措置し、地域にとって望ましくない施設の立地を確実に排除しつつ、行政の関与は、公共投資の持続性の観点による協議・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、創意工夫と多様性豊富な土地利用を積極的に推進する。

**(仮称) 地区計画を基軸とする都市計画新制度構築プロジェクト** 骨子

桜川市都市のあり方研究会（委員長：大西 隆 日本学会議会議長／東京大学名誉教授）

桜川市都市のあり方検討報告書 [H22. 3] 【検討期間】 H21 ~ H22

人口減少・少子高齢社会の閉塞感を打開し、地域の特性を活かした魅力あるまちづくりを実現するために、都市計画マスタープランによる体系的な統制の下、国土利用計画法の5区分をベースとする土地利用基本計画に沿った住民主体型の土地利用調整の仕組みの構築を目指す「田園集落まちづくり計画」構想が示される。

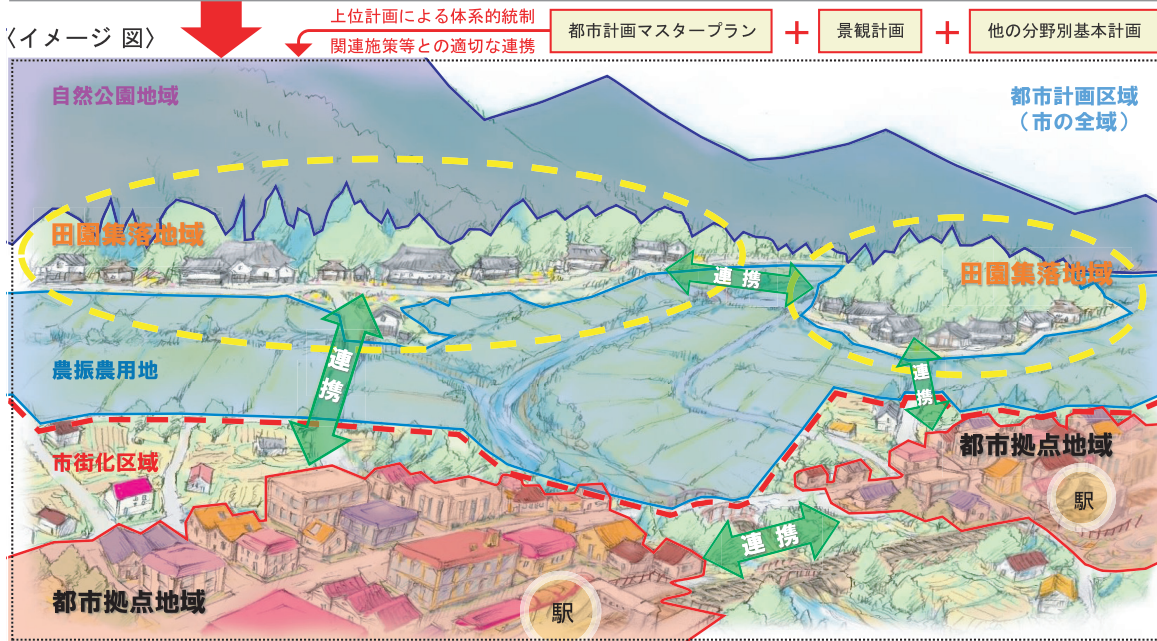
桜川市都市計画審議会 + 専門部会 区域区分制度評価・検証委員会（委員長：大村 謙二郎 筑波大学名誉教授）

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 [H27. 2. 27] 【検討期間】 H23 ~ H26

[コンパクトシティ]=[持続可能な都市]という理念の下、現行制度の構造的課題と現に発生している弊害に適切に対処しつつ都市としての持続可能性を高めていくために、現行の区域区分を廃止し、拡大指向の市街地整備を前提とする市街化区域及び市街化調整区域の2元的都市構造から既成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ることとあわせて、集落地域においては、開発許可等による抑制的な行政関与の仕組みから「住民主体型の土地利用調整」+[市長との協議制による柔軟な立地コントロール]の仕組みへとシフトすべき旨の提言がなされる。

茨城県との共同プロジェクト 市街化調整区域における土地利用制度検討調査 【検討期間】 H27

茨城県との共同プロジェクトとして、市街化調整区域における地区計画の“新たな活用”による土地利用制度の検討に着手する。



**【都市拠点地域】**

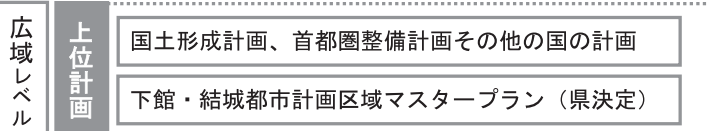
- ◆ 市街化区域内の既成市街地を基本としつつ、中核的都市機能の導入が相応しい区域を都市拠点地域に位置付ける。
- ◆ 都市拠点地域においては、医療・福祉・商業等の中核的都市機能を集約・確保することとあわせて、道路、公園、下水道等の都市施設を優先的に維持・管理し、将来にわたって高度な都市生活水準を持続していくことに努める。

**【田園集落地域】** 相互連携による機能補完 ⇄ 都市としての持続可能性の向上

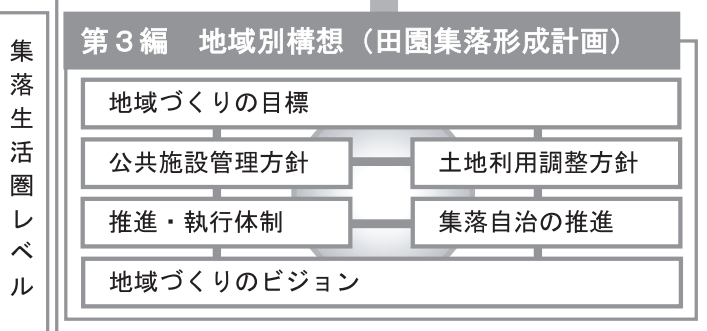
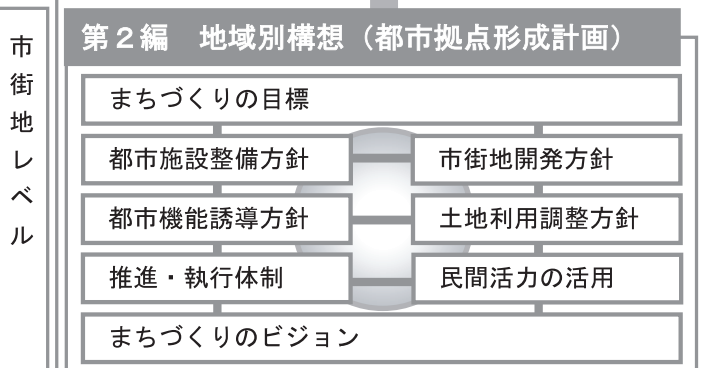
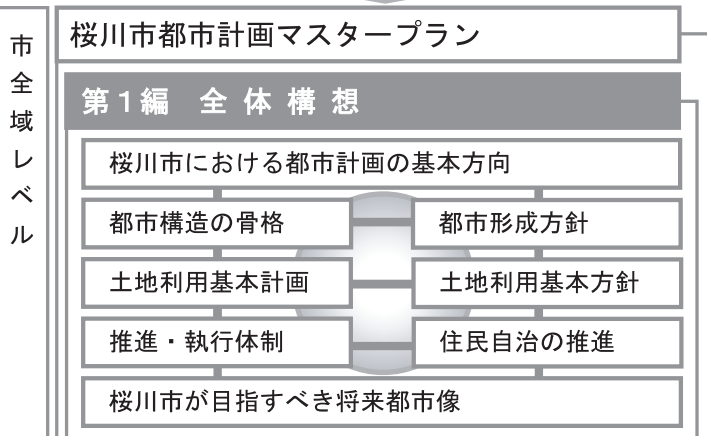
- ◆ 田園集落地域においては、都市生活水準を持続可能なラインとしつつ、地域コミュニティによる集落環境の保全、地域文化の伝承等多面的機能の発揮を促すとともに、自然・田園風景と調和した魅力ある居住空間の形成を図り、田園回帰層等の取り込みを狙うこととし、そのための措置として、次の2つの施策を講じる。
  - ◆ 一定水準の公共施設を有し、かつ、「都市計画と農林漁業との調整措置」が調ったエリア（災害のおそれのある区域を除く。）においては、地区計画をベースとする新たな土地利用調整の仕組みを構築し、地域の特性を活かした質の高い土地利用（例：空き家をリノベートした利便施設、コミュニティスペース等の形成など）を積極的に推進する。
  - ◆ 地区計画の区域外においては、開発許可等の事前調整の仕組みを構築し、都市計画、景観計画、集落環境の保全等の視点を踏まえた適切な立地コントロールを図る。

(仮称) 桜川市都市計画マスタープランの基本構成イメージ

骨子

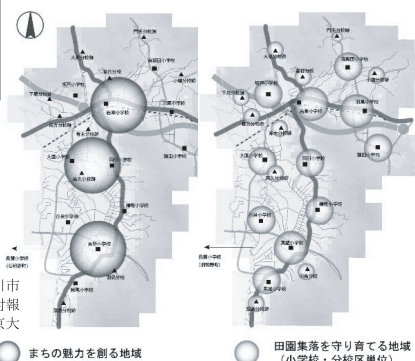
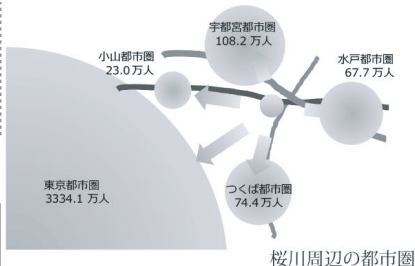
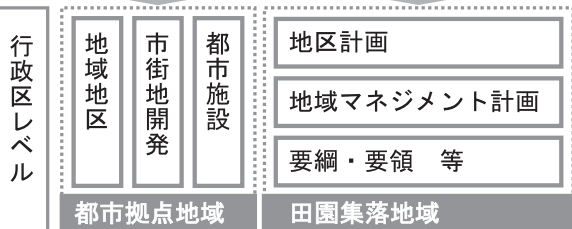


即す



実現手法

実現手法



## 制度設計部会の概要

名 称	桜川市都市計画マスタープラン策定委員会 特別作業班「制度設計部会」		
委 員 名 簿	役 職	氏 名	備 考
	部 会 長	大村 謙二郎	筑波大学名誉教授
	委 員	谷 口 守	筑波大学教授
	委 員	飯 田 直 彦	日本建築構造技術者協会常務理事
	委 員	有 田 智 一	筑波大学教授
	委 員	石 井 儀 光	国立研究開発法人建築研究所主任研究員
幹 事	桜川市建設部長		
事 務 局	桜川市建設部都市整備課		
設 置 根 拠	桜川市都市計画マスタープラン策定委員会設置要綱（平成22年告示第75号）		
検 討 期 間	平成27年度－平成29年度（計9回開催）		
成 果 物	桜川市田園都市づくりマスタープラン骨子提言書（平成30年3月30日）		
摘 要	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 桜川市都市計画マスタープラン策定委員会設置要綱の一部改正により設置された特別作業班（タスクフォース）</li> <li>○ 桜川市都市計画マスタープラン策定委員会委員のうち優れた学識経験を有する者で構成する。</li> <li>○ 委員名簿（備考中の職名を含む。）は、会議設立当初のもの</li> </ul>		

## 桜川市田園都市づくりマスタープラン骨子提言書

桜都マス委 第14号  
平成30年3月30日

桜川市長 大塚 秀喜 殿

桜川市都市計画マスタープラン策定委員会  
制度設計部会 部会長 大村 謙二郎

都市計画法（昭和43年法律第100号）第18条の2第1項の規定による市の都市計画に関する基本的な方針と土地利用基本計画を組み合わせた「桜川市田園都市づくりマスタープラン」の骨子をとりとめたので、ここに提言する。なお、同マスタープランの策定に当たっては、下記の事項につき特段のご配慮を願いたい。

## 記

1. マスタープランの中核を担う土地利用基本計画は、条例に基づく計画とすることで、市の土地利用計画体系の最上位計画たる地位をオーソライズすることが望ましい。
2. 策定委員会は、土地利用基本計画の性格を踏まえ、農業、環境等の視点を交えた土地利用に関する総合的な議論の場として改組すること。なお、改組に当たっては、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定との整合を図る観点から、条例に基づく合議制の機関として整理することが望ましい。
3. 策定委員会が改組されるまでの間、市執行部において、本骨子の内容に関し地域別説明会、パブリックコメント等所要の措置を講じ、引き続き円滑な議論が行われるよう適宜手配すること。

〔 ※ 平成30年3月30日付  
第127号 都市整備課 受付 〕

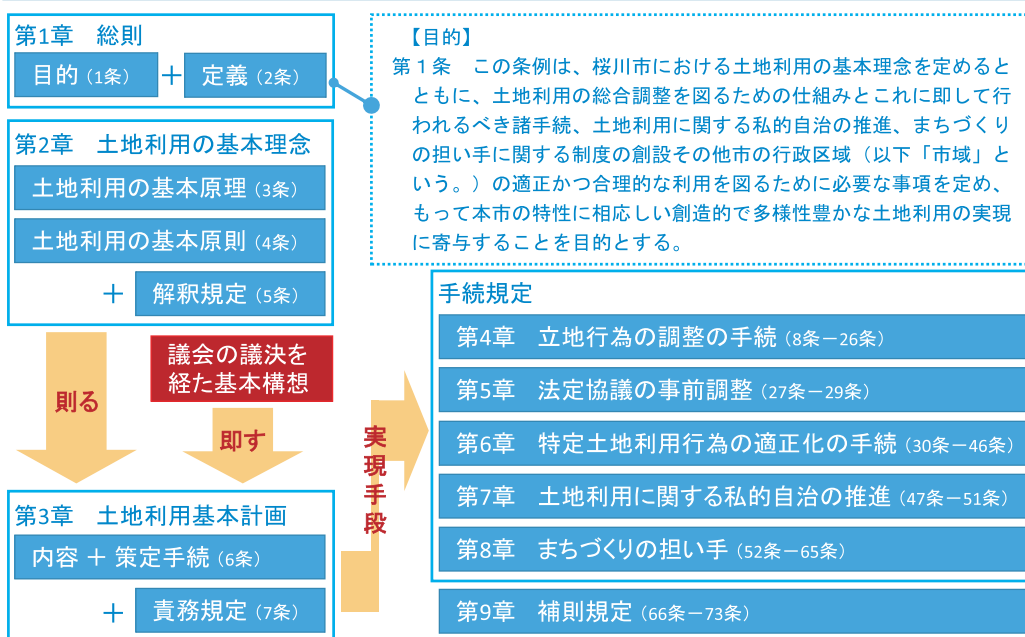


## 桜川市土地利用基本条例(案)の解説



### 桜川市土地利用基本条例(案)の構成

p1



## 第2章 土地利用の基本理念

p2

(基本原理)

- 第3条 土地は、現在及び次世代の市民のための限られた資源であり、本市固有の豊穡な風土とその恵沢の下にもたらされたかけがえのない風景は、先人達から継承した市民共有の資産であるから、土地利用に当たっては、公共の福祉を優先し、本市固有の地域的な特性を反映した適正かつ合理的な計画に従ってこれを行わなければならない。
- 2 土地は、次世代の市民に継承すべき限られた資源であるから、土地利用に当たっては、環境への負荷をできる限り低減し、本市固有の豊穡な風土とその恵沢を将来にわたって持続的に享受することができるようにこれを行わなければならない。
- 3 土地は、市民が現に生活を営むための限られた資源であるから、土地利用に当たっては、山々が織り成す本市固有の地形その他の自然的な特性に適切に配慮し、市民の生活の安全を確保することができるようにこれを行わなければならない。

- 本条は、桜川市の土地利用特性を踏まえ、次の**3つの基本原理**を定めたものです。

計画的な土地利用の原理 (3条1項)

環境と調和した土地利用の原理 (3条2項)

防災に配慮した土地利用の原理 (3条3項)

(基本原則)

- 第4条 土地利用は、市民の適切な関与を経てこれを行わなければならない。
- 2 市長は、市民の意見の相互調整を図り、その合意形成の下に土地利用に関する公の権限を行使する。

- 本条は、**土地利用に関する市民参画の原則**を定めたものです。

土地利用に関する市民参画の原則

(解釈)

- 第5条 前2条に定める基本原理及び基本原則（以下「基本理念」と総称する。）は、市民及び事業者（営利その他の目的をもって事業を営む者をいう。以下同じ。）に対して直接に義務を課し、又は権利を制限し、若しくは賦与するものと解してはならない。
- 2 基本理念は、法令及びこの条例その他の条例並びにこれらに基づく規則その他の規程による具体的な手続によって実現する。

- 本条は、第3条に掲げる基本原理及び第4条に掲げる基本原則が、あくまで**理念規定**であり、**具体的な権利・義務を直接形成するものでないことを明確化した**ものです。これらの基本理念は、主として後に続く**手続規定**によって担保されます。

## 第3章 土地利用基本計画

p3

- 第6条 市長は、基本理念のっとり、市域の適正かつ合理的な利用を図るための基本とする計画（以下「土地利用基本計画」という。）を定めるものとする。
- 2 土地利用基本計画は、市議会の議決を経て定められた市域の土地利用に関する基本構想に即したものでなければならない。
- 3 土地利用基本計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。  
(1)～(5) 略
- 4 市長は、土地利用基本計画を定めようとするときは、あらかじめ公聴会の開催等市民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、次に掲げる者で構成する合議制の機関を設置し、その議を経なければならない。  
(1)～(7) 略
- 5 市長は、土地利用基本計画を定めたときは、遅滞なくその内容を公表しなければならない。

- 本条は、土地利用基本計画の内容と策定手続を定めたものです。土地利用基本計画は、**基本理念のっとり、かつ、基本構想に即したものでなければならない**とされているほか、その策定に当たっては、**市民の意見を反映するための手続（＝パブリックコメント）と各分野の有識者で構成される合議制の機関への諮問が必要とされており、適正かつ適切なガバナンスとプロセスが保障されています。**

(責務)

- 第7条 市長は、土地利用基本計画に即して都市計画その他の土地利用に関する施策を策定し、これを実施しなければならない。
- 2 市長は、市民又は事業者のまちづくりに関する活動又は事業への関与に当たっては、土地利用基本計画に即してこれを行わなければならない。
- 3 市民は、自らがまちづくりの主役であることを自覚し、まちづくりに関する活動に自発的に取り組むとともに、市の実施する施策に協力するよう努めなければならない。
- 4 事業者は、まちづくりに関する事業の実施に当たっては、土地利用基本計画を尊重し、市の実施する施策との適合を図るよう努めなければならない。
- 5 市長は、市民又は事業者に対して市の実施する施策に関する知識の普及と情報の発信に努め、まちづくりに関する市民の活動の意欲を高めるとともに、事業者における事業の円滑な実施に配慮しなければならない。

- 本条は、市長・市民・事業者それぞれの立場における土地利用基本計画との関係性を定めた**責務規定**です。これらの責務規定の一部は、後に続く**手続規定**によって担保されることとなります。

## 第4章 立地行為の調整の手続

p4

## 立地行為の定義

- 土地の区域に新たな建築物の用途を生じさせる行為（条例2条1項）
- 具体的には、開発行為又は建築物の新築若しくは用途の変更（規則3条）

## （立地調整指針）

第8条 市長は、都市計画その他の土地利用に関する施策を適切に補完するために必要があると認めたときは、土地利用基本計画に即して立地行為の調整に関する指針（以下「立地調整指針」という。）を定めることができる。

2～9 略

## （立地調整協議）

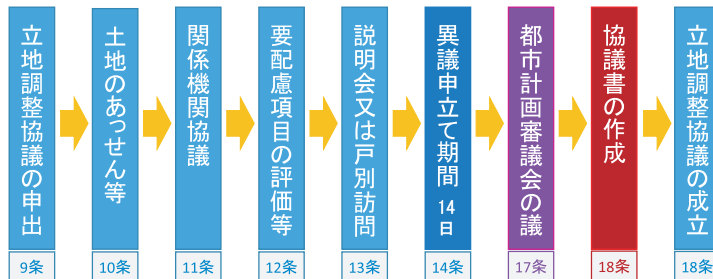
第9条 市街化調整区域に係る立地行為（立地調整指針の適用を受けるものに限る。）をしようとする者は、その計画の調整に関し必要な事項について市長に協議を求めることができる。

2・3 略

本条は、市長に立地調整指針の策定権を与えることを定めたものです。なお、策定手続は都市計画の決定又は変更のプロセスに準拠したものとなっています。

本条は、所定の要件に該当する立地行為を行おうとする者に対して、市長への協議請求権を与えることを定めたものです。

## 【手続の流れ】



市長には、協議成立者に対する適切配慮義務が課せられています。（条例21条）

例えば、法令等の許認可手続と組み合わせることで、きめ細かな土地利用調整の仕組みの実現に寄与することが期待されます。

## 第5章 法定協議の事前調整

p5

## 法定協議の定義

- 都市計画法第32条第1項又は第2項の規定による協議（条例27条）
- ※ ただし、協議の相手方が市長であるものに限る。

## （法定協議に先立つ届出）

第27条 都市計画法第32条第1項又は第2項の規定による協議（その相手方が市長であるものに限る。以下「法定協議」という。）をしようとする者は、規則で定めるところにより、当該法定協議に係る開発行為の計画の案を作成し、あらかじめ市長に届け出なければならない。ただし、協議成立者の行おうとする開発行為（協議書に定めた事項に適合するものに限る。）その他規則で定める規模未満である開発行為に係る法定協議については、この限りでない。

## （報告若しくは資料の提出又は技術的助言）

第28条 市長は、市の実施する施策との適合を図る観点その他技術的観点から必要があると認めたときは、規則で定めるところにより、前条の規定による届出をした者に対して報告若しくは資料の提出を求め、又は技術的助言をすることができる。

## （是正勧告）

第29条 市長は、法定協議に着手した者（以下「法定協議者」という。）が次の各号のいずれかに該当すると認めたときは、規則で定めるところにより、当該法定協議者に対して是正のために必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。

(1)～(5) 略

本条は、法定協議をしようとする者に対して、法定協議に先立つ届出を義務付けることを定めたものです。なお、立地調整協議の成立者については、既に協議が調っていることから届出の義務が免除されているほか、法定協議に係る開発行為の規模が1,000㎡未満の場合についても、周辺環境に及ぼす影響が軽易であることから適用が除外されています。

本条の規定から、事前調整の趣旨が、市の実施する施策との適合を図ることであることがわかります。したがって、事前調整の手続は、土地利用基本計画に関する責務規定の実現手段のひとつであると言えます。

本条は、届出の義務を履行しない者への対抗手段として是正勧告の手続を明確化したものです。

## 第6章 特定土地利用行為の適正化の手続

p6

## 特定土地利用行為の定義

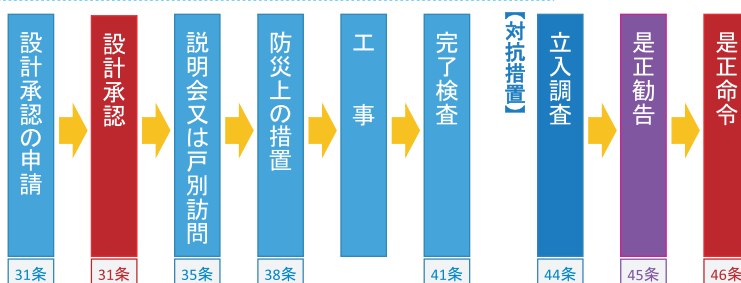
- 相当規模の一団の土地の形質の変更で、周辺地域への影響が大きいもの（条例2条2項）
  - 具体的には
    - ・ 土砂災害特別警戒区域に係る場合 3,000㎡以上（規則4条1項1号）
    - ・ 土砂災害警戒区域に係る場合 5,000㎡以上（規則4条1項2号）
    - ・ その他の場合 1ha以上（規則4条1項3号）
- ※ ただし、開発行為など法令等で規制されているものを除く。

（設計基準）

第30条 特定土地利用行為をしようとする事業者（以下「特定事業者」という。）は、当該特定土地利用行為に係る工事に着手する前に、その設計（工事の施工に関し必要な事項を定めることをいう。以下同じ。）の案が特定土地利用行為の設計の立案に際し遵守すべき基準（以下「設計基準」という。）に適合し、かつ、適正に施工されると見込まれるものであることについて市長の承認を受けなければならない。

- 本条は、特定土地利用行為をしようとする事業者に対して設計承認を受ける義務を課することを定めたものです。設計基準は都市計画法33条を参酌して定めることとされており、従来、法規制の及ばなかった非建築的土地利用にも技術基準が課せられることとなります。

【手続の流れ】



- 住民の安全に関わるという設計承認の性格上、立地調整協議や法定協議の事前調整とは異なり、義務を履行しない者への対抗手段として是正命令が予定されています。

## 第7章 土地利用に関する私的自治の推進

p7

（協定の立会い）

- 第47条 自らの居住又は事業の用に供する土地の周辺の地域における土地利用の保全又は改善を目的とする協定（以下「土地利用協定」という。）を締結した市民及び事業者（以下これらの者を「協定当事者」という。）は、市長にその立会人となることを求めることができる。
- 2 市長に土地利用協定の立会人となることを求める協定当事者は、規則で定めるところにより、当該土地利用協定の内容を証する書面（以下「協定書」という。）を作成し、その旨を市長に申し出なければならない。
  - 3 市長は、前項の規定による申出を受理した場合において、当該協定書が真正なものであり、かつ、次に掲げる基準に適合すると判断したときは、当該土地利用協定の立会人となることができる。
    - (1)～(5) 略
  - 4 略
  - 5 市長は、土地利用協定の立会人となったときは、規則で定めるところにより、遅滞なくその旨を公告し、当該土地利用協定の内容を公表しなければならない。

- 本条は、土地利用協定の協定当事者に対して市長への立会い請求権を与えることを定めたものです。市長は、協定書が真正なものであり、かつ、所定の基準に適合すると判断したときは、当該土地利用協定の立会人となることができます。

土地利用協定の立会人制度は、住民に身近な市役所が、住民・事業者間の協定（私的自治）の普及・啓発を図るとともに、一定の公証的效果を付与するための仕組みです。

なお、本制度は、上記のとおり、住民・事業者に対して何ら法的利益を付与するものでないことから、行政処分には当たらないと考えられます。

（支援）

- 第51条 市民又は事業者は、土地利用協定を締結するために必要な事項について市長に技術的支援を求めることができる。
- 2 市長は、土地利用に関する私的自治の推進に関し必要な技術的支援に係る措置を講ずるものとする。

- 本条に規定する技術的支援としては、土地利用協定の標準協定を作成することなどが考えられます。

## 第8章 まちづくりの担い手

p8

(まちづくり実施計画)  
第52条 次に掲げる要件(以下「資格要件」という。)に該当する団体の代表者は、市長の認可を受けて、まちづくりに関する活動又は事業の実施に係る計画(以下「まちづくり実施計画」という。)を策定することができる。

(1)～(5) 略

2 略

3 まちづくり実施計画には、前項第3号の活動又は事業の実施に関し必要な建築物その他の施設の整備に関する事項を記載することができる。

(認可まちづくり団体)  
第58条 都市計画法第21条の2第2項に規定する地方公共団体の条例で定める団体は、認可まちづくり団体とする。

2 略

3 認可まちづくり団体は、その活動又は事業の実施に関し必要な事項について市長に技術的支援を求めることができる。

4 認可まちづくり団体は、その活動又は事業の実施に関し必要な措置を講ずべきことを市長に建議することができる。

5～7 略

(活動又は事業の支援)  
第59条 市長は、予算の範囲内で、認可まちづくり団体の活動又は事業の実施に関し必要な技術的又は財政的支援に係る措置を講ずるものとする。

2 市長は、まちづくり実施計画に第52条第3項に規定する事項が記載されたときは、その実現について適切に配慮しなければならない。

● 本条は、所定の資格要件に該当する団体に対して、まちづくり実施計画の認可請求権を与えることを定めたものです。まちづくり実施計画には、当該団体のまちづくりの目標や、当該団体の活動又は事業のために必要な施設の整備に関する事項を記載することができます。まちづくり実施計画の認可を受けた団体は、認可まちづくり団体となります。

● 本条は、認可まちづくり団体の権能と義務を定めたものです。認可まちづくり団体は、都市計画の決定又は変更に係る提案権のほか、単独で市長に建議する権能が付与されず。

● 本条は、市長に対して認可まちづくり団体への技術的・財政的支援に係る措置を講ずることを求める訓示規定です。また、まちづくり実施計画に認可まちづくり団体の活動又は事業のために必要な施設の整備に関する事項が記載されているときは、市長に適切配慮義務が課せられます。

## 第9章 補則規定

p9

(情報の収集)  
第67条 市長は、この条例の施行のために必要な限度で、市の機関が保有する情報(特定の個人を識別し、又は識別し得る情報(行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律第2条第8項に規定する特定個人情報を除く。))を含む。次項において同じ。)を利用することができる。  
2 市長は、この条例の施行のために特に必要があると認めるときは、規則で定めるところにより、関係行政機関に対してその保有する情報の供与を求めすることができる。

(情報の公表)  
第68条 市長は、規則で定めるところにより、この条例の規定に基づく命令又は勧告に従わない者の氏名及び住所(法人にあつてはその名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地)、当該命令又は勧告に従わなかった事実その他必要な事項を公表することができる。  
2 市長は、前項の規定による公表しようとするときは、規則で定めるところにより、あらかじめ当該者に対してその原因となる事実その他必要な事項を通知し、弁明の機会を与えなければならない。

(受理)  
第69条 市長は、この条例の規定による申出又は申請があつたときは、遅滞なくその内容が規則で定める形式的条件を具備しているかを審査し、具備していると認めるときは直ちにこれを受理しなければならない。具備していないと認めるときはこれを受理することができない。

(都市計画審議会の助言)  
第72条 市長は、第4章から前章までの規定の施行に関し疑義が生じたときは、都市計画審議会に助言を求めることができる。

● 本条は、土地利用基本条例の施行のために必要な限度で、市の機関が保有する情報(個人情報(特定個人情報を除く。))を含む。)を利用できること、及び関係行政機関に情報の供与を求めることができることを定めたものです。

● 本条は、土地利用基本条例の手続に係る違反行為があつた際に、当該違反行為によって及ぼされる不利益から第三者を保護するため、当該違反行為の情報を公表することを定めたものです。実際の運用に当たっては、本条の規定による情報の公表に懲罰的な意味合いがないことについて十分に留意すべきと考えられます。

● 土地利用基本条例の手続は、申出又は申請に関し受理の概念を用いており、本条は、その事務処理について定めたものです。

● 本条は、都市計画審議会に対して包括的に助言を求めることができることを定めたものです。



# 桜川市土地利用基本条例及び同施行規則の 制定とこれに伴う関係例規の改廃について

〈公表資料〉

## 1. 桜川市土地利用基本条例及び同施行規則の制定

### 【制定の趣旨】

桜川市における土地利用の基本理念を定めるとともに、土地利用の総合調整を図るための仕組みとこれに即して行われるべき諸手続等を定め、市の特性に相応しい創造的で多様性豊かな土地利用の実現に寄与させるため、桜川市土地利用基本条例及び同施行規則を制定する。

### 【制定の概要】

① 桜川市における土地利用の基本理念（計画的土地利用・環境との調和・防災への配慮等）の条例化

② 市域全体の適正かつ合理的な利用を図るための土地利用基本計画制度の創設

③ 立地行為のきめ細かな調整を図るための立地調整協議制度の創設  
 ア 立地行為とは、都市計画法第4条の規定による開発行為又は建築物の新築若しくは用途の変更  
 イ 立地行為（ウの立地調整指針が適用されるものに限る。）をしようとする者は、市長に対して立地行為の調整に関し必要な事項について協議（立地調整協議）を求められることができる。  
 ウ 市長は、都市計画審議会の議を経る等してあらかじめ定めた指針（立地調整指針）に従って立地調整協議を行う。  
 エ 立地調整協議の成立した者に対しては、法令の範囲内で市長に適切配慮義務が課せられる。

④ 法定協議の事前調整制度の創設  
 ア 法定協議とは、都市計画法第32条の規定による開発許可手続前の協議  
 イ 事前調整制度は、事業者に対して法定協議前の届出を義務付け、届出事項について関係法令との整合性や市の実施する施策との適合性をチェックするもの

⑤ 特定土地利用行為の適正化を図るための設計承認制度の創設  
 ア 特定土地利用行為とは、次に掲げる行為（法令の技術的基準が適用されるものを除く。）  
 ・ 3千㎡以上の土地の形質の変更で、土砂災害特別警戒区域に係るもの  
 ・ 5千㎡以上の土地の形質の変更で、土砂災害警戒区域に係るもの  
 ・ その他1ヘクタール以上の土地の形質の変更  
 イ 特定土地利用行為をしようとする事業者は、特定土地利用行為の設計が設計基準（市長があらかじめ定める技術的基準）に適合すること等について市長の承認（設計承認）を受けなければならない。  
 ウ 設計承認を受けた事業者は、関係住民への説明や防災上の措置を講ずる義務などを負う。

⑥ 土地利用の私的自治の推進に関する制度（土地利用協定への市長の立会い制度）の創設

⑦ まちづくりの担い手に関する制度（認可まちづくり団体制度）の創設

⑧ 違反者への対抗措置は、届出、勧告及び命令（罰則規定なし。）。なお、市長は、第三者の利益保護の観点から違反事実を公表することができる。

### 【施行期日】

公布の日（平成30年6月15日）から施行する。ただし、上記④から⑧まで（一部規定を除く。）については、平成31年4月1日から施行する。

## 2. 桜川市行政組織条例の一部改正

### 【改正の趣旨】

桜川市土地利用基本条例及び同施行規則の規定により新たに創設される事務の所掌を明らかとし、当該事務を適正かつ円滑に処理するため、桜川市行政組織条例について所要の改正を行う。

### 【改正の概要】

桜川市土地利用基本条例及び同施行規則の規定により新たに創設される事務は、建設部の所掌とする。

### 【施行期日】

公布の日（平成30年6月15日）から施行する。

## 3. 桜川市都市計画審議会条例及び同運営規則の全部改正

### 【改正の趣旨】

桜川市土地利用基本条例の規定により都市計画審議会の権限に属させられる事項を適正かつ円滑に処理させるため、桜川市都市計画審議会条例及び同運営規則について所要の改正を行う。

### 【改正の概要】

- 法律等に関し特に優れた識見を有する者を特別委員として任命できる旨の規定の追加
- 専門部会に関する規定の廃止（専門部会は、改正後の規則の補則規定を根拠として設置するものとする。）
- 分科会制度の創設
  - ・分科会は、学識経験者である委員と特別委員のうち会長が指名する者で構成する。
  - ・分科会は、土地利用基本条例の規定により都市計画審議会の権限に属させられる事項のうち、個別事案の審査事務を行うものとする。なお、利害関係を有する者は、審査事務に関わるができないものとする。
  - ・上記審査事務については、分科会の答申をもって都市計画審議会の答申とみなす。

### 【施行期日】

公布の日（平成30年6月15日）から施行する。

## 4. 桜川市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の一部改正

### 【改正の趣旨】

桜川市土地利用基本条例の制定に伴って桜川市都市計画審議会条例について法律等に関し特に優れた識見を有する者を特別委員として任命できる旨の規定が追加されること等とあわせて、桜川市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例について所要の改正を行う。

### 【改正の概要】

- 都市計画審議会委員のうち法律に関し特に優れた識見を有する者の報酬は、日額1万2千円（旅費区分：一般職級）とする。
- 「都市計画マスタープラン策定委員」を「田園都市づくりマスタープラン策定委員会委員」に改める。

### 【施行期日】

公布の日（平成30年6月15日）から施行する。

## 5. 桜川市宅地開発に係る公共公益施設の帰属・管理に関する整備指導基準要項の廃止

### 【廃止の趣旨】

桜川市土地利用基本条例及び同施行規則の制定によって宅地開発に係る事前調整の手続が条例事項となることから、桜川市宅地開発に係る公共公益施設の帰属・管理に関する整備指導基準要項を廃止する。

### 【施行期日】

平成31年3月31日限り廃止する。

## 6. 桜川市開発行為等事前協議委員会規程の全部改正

### 【改正の趣旨】

建設部長を委員長とする桜川市開発行為等事前協議委員会について、制度の骨格を維持しつつ、桜川市土地利用基本条例施行規則の規定による土地利用調整委員会として改組するため、桜川市開発行為等事前協議委員会規程の全部を改正する。

### 【改正の概要】

- 例規の名称を「桜川市土地利用調整委員会規程」に改める。
- 組織の名称を「桜川市土地利用調整委員会」に改める。
- 委員会は、桜川市土地利用基本条例の規定による個別事案の事前調整事務等を行うものとする。

### 【施行期日】

平成31年4月1日から施行する。

## 7. 桜川市都市計画マスタープラン策定委員会設置要綱の全部改正

### 【改正の趣旨】

桜川市都市計画マスタープラン策定委員会について、制度の骨格を維持しつつ、桜川市土地利用基本条例の規定による合議制の機関として改組するため、桜川市都市計画マスタープラン策定委員会設置要綱の全部を改正する。

### 【改正の概要】

- 例規の名称を「桜川市田園都市づくりマスタープラン策定委員会設置要綱」に改める。
- 組織の名称を「桜川市田園都市づくりマスタープラン策定委員会」に改める。
- 委員会の所掌事項に、桜川市土地利用基本条例の規定による土地利用基本計画の策定又は改訂に関する事項を加える。
- 委員として任命すべき者に、農業委員会委員、環境審議会委員等を加える。

### 【施行期日】

公布の日（平成30年6月18日）から施行する。

### 【お問い合わせ先】

〒309-1293 桜川市羽田1023 桜川市役所大和庁舎 1 F  
 桜川市 建設部 都市整備課 都市政策グループ  
 TEL : 0296-58-5111（内線 1166）  
 FAX : 0296-58-7456（建設部代表）