

第1章

ネクストステージの総合計画を担う 空間計画のあり方

長岡技術科学大学大学院 工学研究科 助教 **松川 寿也**

はじめに

総合計画は、財政、産業、都市基盤、教育、福祉、環境など地方自治にかかわる幅広い分野にわたりその基本の方針を定める地方自治体最上位の計画である。とりわけ、土地利用計画との関係については、総合計画中に定める基本構想において土地利用構想を定める自治体はあるものの、具体的方針を即地的に示す自治体は稀であり、その部分は市町村国土利用計画や都市計画マスタープランに委ねるのが実態である。

ただ、その即地化される空間計画は、その実効性が担保されるべきであり、計画策定が最終目的となるようでは計画自体が形骸化していると言わざるを得ない。また、「即地化する」ということは、各種政策を展開するエリア（裏をかえせば展開しないエリア）を特定することになり、そこには個別の開発計画や意向、現状追認に捉われた検討、さらには利害関係者に対する配慮などが関与した結果、空間計画として本来目指すべき役割が問われることにもなりかねない。近年、立地適正化計画制度が創設され、既に多くの都市で計画策定の取組みがされているが、同計画制度が市町村国土利用計画や都市計画マスタープランと同様に、総合計画が委ねる空間計画であり、かつ自治体が主体的に策定する計画であることを踏まえれば、これら空間計画が抱える課題を議論せずその制度像のあるべき姿を論じることはできないだろう。

そこで本章では、ネクストステージの総合計画として空間計画の一役割を担う立地適正化計画に着目し、空間計画であるが故に抱えている2つの論点について、著者の研究フィールドである地方都市の実情から話題提供したい。まず第1節目では、立地適正化計画制度を実効性あるものとする制度設計のあり方を、土地利用制度像の視点から論じる。次の第2節目では、第Ⅱ部1章で取上げるSWC

政策に関連して、その実現ツールとなる立地適正化計画が抱えている課題を指摘する。これらを踏まえて、ネクストステージの総合計画が担う空間計画のあり方を論考したい。

1. 立地適正化計画を機能させるための 土地利用制度の実践

はじめに

従来からある総合計画の中で策定される空間計画は、基本構想上で定められる土地利用構想で示されることになるが、前述のように土地利用構想図を示す自治体は少数派であり、示されたものでも即地化した空間計画とは言い難い構想図が大半である。従って、一般的に市町村主導の空間計画は、市町村国土利用計画の土地利用構想図や都市計画マスタープランの土地利用方針図にそれを委ねているのが現状であり、それにもとづいて各種の規制誘導策が講じられていく。しかし、これら市町村主導による空間計画は規制誘導方策を直接有する計画でないため、都市計画法や農振法など土地利用に関する個別法を間接的に適用することになる。近年になり自治体主導の空間計画を計画制度として定めた根拠法により、規制誘導策を直接講じる制度が構築されたが、その実効性については未だ疑問符が残されているのも事実である。

そこで本章では、その計画制度として近年策定の取組みが各自治体で活発化している立地適正化計画を取上げ、同計画を実質的に機能するよう土地利用制度の枠組みを構築した事例から、実効性を持たせた自治体主導の空間計画のあり方を論じたい。

1 誘導区域の指定に終始する空間計画の問題点

(1) 非誘導区域の届出制度が抱える限界

土地利用計画制度を専門とする研究者や実務者の中では、既に認知されていることなので、本稿で触れるべきことではないが、立地適正化計画制度の問題意識として、ここではあえて触れておきたい。

立地適正化計画制度は、都市拠点や公共交通利便性の高い領域を対象として、都市機能誘導区域や居住誘導区域（以下、両区域の総称として「誘導区域」）を指定し、特に都市機能誘導区域では国からの手厚い支援策により、商業や公共公益サービス施設を維持、誘致する計画制度である¹⁾。極端な例えになるかもしれないが、中心市街地活性化法基本計画と同じく、一定のエリアを設定することで、そのエリア内の事業や施策に対して手厚い支援を講じていく制度という意味では大きく共通する部分がある。一方で、非誘導区域となる領域では、誘導施設や一定の住居系開発が届出・勧告の対象行為となる。つまり、立地適正化計画制度は、中心市街地活性化基本計画のような支援策中心の仕組み（誘導施策）に合わせて、非誘導区域での届出・勧告制度（規制施策）を組み合わせることにより、都市機能誘導区域や居住誘導区域を定めた空間計画の実現を図るよう制度設計されている。

しかし、非誘導区域で適用される後者の届出・勧告制度は、多くの都市計画研究者がその実効性を疑問視し、その後の規制誘導策の必要性を指摘している²⁾。まず居住誘導区域との関係でみれば、届出・勧告制度の対象行為の要件は、3戸以上の住宅建築にほぼ限定されるため、人口減少による住宅需要の低迷を背景とした単発的な住宅建築には対応できないことが想定される。また、都市機能誘導区域との関係でみれば、立地適正化計画で定めた誘導施設が全て届出対象行為となるが、本来誘導すべき施設（非誘導区域で立地規制する施設）をそもそも誘導施設として定めなければ全く意味をなさ

表 3-1-1 立地適正化計画と景観計画による規制措置

	立地適正化計画	景観計画
根拠法	改正都市再生特別措置法(H26)	景観法(H16)
計画策定主体	都市計画区域を持つ市町村	景観行政団体(都道府県、市町村)
空間計画(ゾーニング)	同法で定める都市機能誘導区域及び居住誘導区域、その他自治体独自の区域	景観形成重点地区等の自治体独自の区域
届出対象行為	同計画で定める誘導施設の建築、一定の規模を超える住居系建築	同計画で定める行為
行為に対する基準	なし	同計画で定める景観形成基準
土地利用個別規制法関連制度	居住調整地域	景観地区、準景観地区 都市計画法第33条第5項基準 自然公園法の特例

ない。

そして、対象行為の要件以上に問題視すべきは、届出を受理する基準が全く存在しないことである。目的が異なる制度を単純比較することは適当ではないが、わかりやすくするために立地適正化計画と同じく自治体が主導的に空間計画を定めて届出・勧告制度を適用させる景観計画と比較すると問題視すべき点を容易に理解することができる(表 3-1-1)。景観計画の場合、景観計画区域内に景観重点地区等の独自の区域を指定した空間計画を示し、その空間計画に対応した景観形成基準を合わせて定める運用が一般的である。そして、届出対象行為として同計画で定めた行為は、全て景観形成基準との適合性をチェックされる。多くの景観計画で定める景観形成基準は、定性的基準が大半を占めているのが現状であるにせよ、空間計画に従った立地の妥当性を必ずチェックする機会が制度として与えられており、景観重点地区等の指定を受けない一般的な景観計画区域でさえも、届出対象行為とされたものは景観形成基準の適合を確認することになる。一方で、立地適正化計画の場合は、立地の適否を判断する基準がないため、届出されたとしてもその妥当性を審査する仕組みが制度上存在していない。そのため、届出された建築計画に対しては、建築確認や開発許可のように的確な指導を行うことはできず、事業者に対して立地適正化計画制度の趣旨について情報提供

する程度のことしかできない。つまり、市街化調整区域や同計画制度に合わせて制度化した居住調整地域を指定しない限りは、非誘導区域で新たな都市機能や居住機能の立地を抑えることは相当困難である。

(2) 市街化調整区域であれば新たな機能の立地を抑制できるのか？

市街化調整区域でない限りは各種機能の立地を抑制できないことを前述したが、市街化調整区域であっても例外的に一定の建築行為が認められている。2000年の都市計画法改正による既存宅地制度の廃止を受けて、開発許可制度を緩和する条例（以下、開発許可条例）が制度化し、なかでも都市計画法第34条11号で定める条例（以下、3411条例）の適用区域（以下、3411区域）を指定することで、住居系開発を中心に許容する制度が多く、線引き都市で導入されて

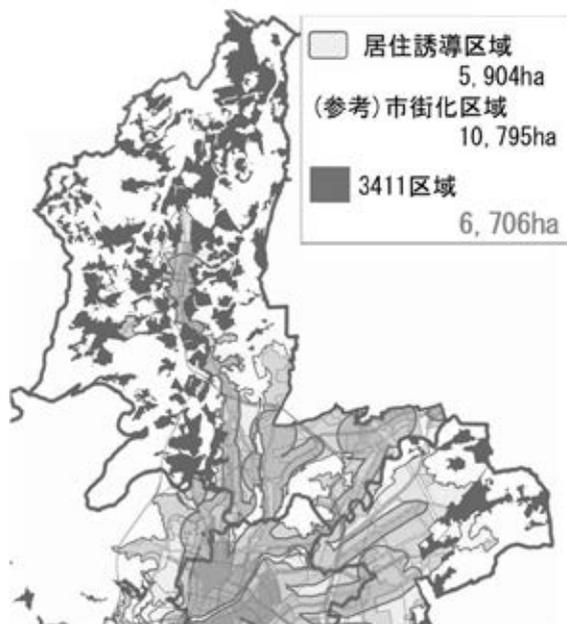


図 3-1-1 居住誘導区域と並存する 3411 区域

いる。この制度が定着化していることを踏まえて、立地適正化計画制度の実効性に関する論点を指摘しておきたい。

ある線引きの地方都市では、市街化区域 10,795ha に対して、公共交通利便性の高い領域を中心に居住誘導区域を 5,904ha（人口割合 55.7a%）指定しており、比較的限定的な居住誘導に取り組む姿勢を示している。一方で、同都市では市街化調整区域内に 6,706ha³⁾の 3411 区域を、立地適正化計画制度に取り組む以前から指定しており（図 3-1-1）、同区域内では分譲や賃貸を含む一般住宅の他、共同住宅なども許容されている。実際に 3411 条例による住宅を目的とした開発許可や建築許可の他、地区計画を策定して分譲住宅を建設するなど、市街化調整区域での住居系開発が見られる（図 3-1-2、写真 3-1-1）。つまり、市街化区域内で居住を誘導する区域がある一方で、市街化調整区域内での居住を容認する区域とが並存する制度上の矛盾とも言うべき状態になっている。

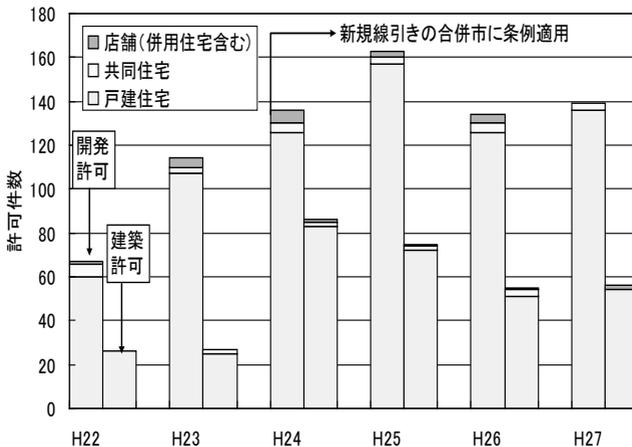


図 3-1-2 3411 条例による開発許可・建築許可推移



写真 3-1-1 調整区域地区計画による分譲地

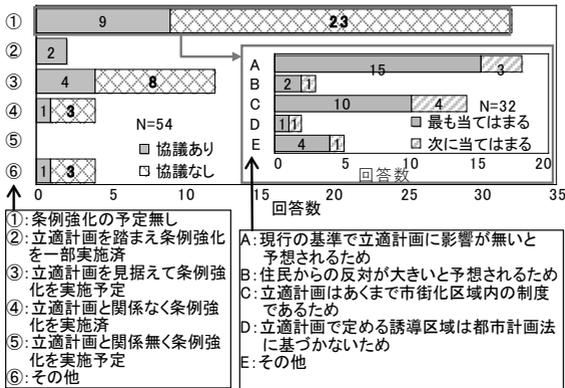


図 3-1-3 立地適正化計画を受けた 3411 条例に対する方針

2 届出制度によらない非誘導区域での実践

(1) 立地適正化計画の取組みと整合させた開発許可制度の見直し

3411 条例による居住誘導施策との矛盾について前述したが、こうした矛盾は前述の都市に限った話ではない。

3411 条例を制定する立地適正化計画の取組み都市 58 都市を対象に、同計画の策定を契機とした開発許可条例の見直し方針をアンケート調査等⁴⁾より確認したところ、半数以上の 32 都市が「計画

に着手しているが見直す予定はない」と回答しており、多くの都市が立地適正化計画に取り組む一方で開発許可条例の見直しは検討されていない(図3-1-3)。そして、その32都市のうち2/3以上が都市計画部局と開発担当部局の間で協議しておらず、開発許可制度と立地適正化計画制度との関連性を重要視しないままで立地適正化計画が策定されていると推察される。また、見直さない理由で最も多いのが「現在の基準で立地適正化計画に影響が無い(18都市)」であるが、市街化調整区域の緩和施策に対する部局間の協議を経て判断されたのは5都市に過ぎない。次いで「立地適正化計画は市街化区域内を扱う制度である」との回答であり、これは立地適正化計画が都市計画区域全体を計画対象区域としつつも、あくまで市街化区域内に主眼置く制度と認識されていることを窺わせる。

その一方で、立地適正化計画策定を見据えて開発許可制度を見直した都市があるのも事実である。本稿ではその先行都市として和歌山市と宇都宮市の実践例を紹介したい。

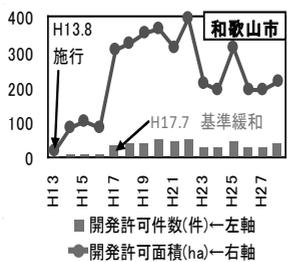


図 3-1-4 和歌山市での開発許可推移



写真 3-1-2 調整区域内の分譲地

(ア) 和歌山市

同市での取組みの概要については日本都市センター研究会「都市自治体のモビリティに関する研究会(2017～18年度)」報告書でも筆者が紹介している他⁵⁾、和歌山市からの報告⁶⁾もあるため詳し

くはそちらを参照されたいが、後述する宇都宮市での取組みと深く関連するため触れておきたい。

当初制定された同市の 3411 条例では指定集落区域として特定の地域に限定緩和していたが、平成 17 年の条例改正により、3411 条例となる集落連担区域制度が創設されたことで、市街化調整区域でありながら分譲住宅や共同住宅の立地が顕著に見られるようになる(図 3-1-4、写真 3-1-2)。こうした中で、同市では平成 26 年 8 月の新市長就任時以降、県と市の政策連携を深めることを趣旨とした県市連携会議が頻繁に開催されており、その中で提起された国・県が推進する集約型都市政策の推進が政策転換に至る契機となった。その政策転換の実現方策の一つが、当時制度化して間もない立地適正化計画であり、同年度に「まちなかの集約型都市形成に関わる調査」を実施し、翌年度以降に着手する立地適正化計画策定業務に向けた準備が進められた。これと並行して、県市連携会議では市街化調整区域での開発増加への対処が必要との判断も示されている。改訂した都市マスや農地法改正との整合を図るために、平成 25 年 1 月に開発許可条例を見直して集落連担区域制度等を一部強化したが、開発抑制効果が限定的であったことから立地適正化計画策定を契機に平成 27 年 5 月より見直し業務に着手し、庁内協議会での議論を経て同年 8 月の市長自らの記者発表後に条例改正されている。

同市の取組みは、「開発すべき区域とそれ以外をゾーニングすべきである」とする県市連携会議の指摘を受けて、当初から緩和区域を集落拠点に限定することを前提に検討されており、実際に見直し後の新たな基準となる「特定集落の基準(3412 条例)」に引き継がれている。これは、市街化調整区域であるとは言え、拠点となる集落でのコミュニティ維持は必要との判断から新設された基準であり、市長が指定する既存公共公益施設の周囲 300 m の範囲に限定することで、住居系開発を許容する区域を小学校等周辺に絞り込む対

応である（図3-1-5）。本取組みの結果、別途強化された3412条例の基準（鉄道駅周辺の緩和区域を300→100mに縮小等）と合わせた想定緩和区域は、2,826haから542haに、そのうち新規開発の種地となり得る「田畑その他自然地」と「その他空地」を合わせた土地は1,337haから229haへと、ともに1/5以下に縮小させている⁷⁾。

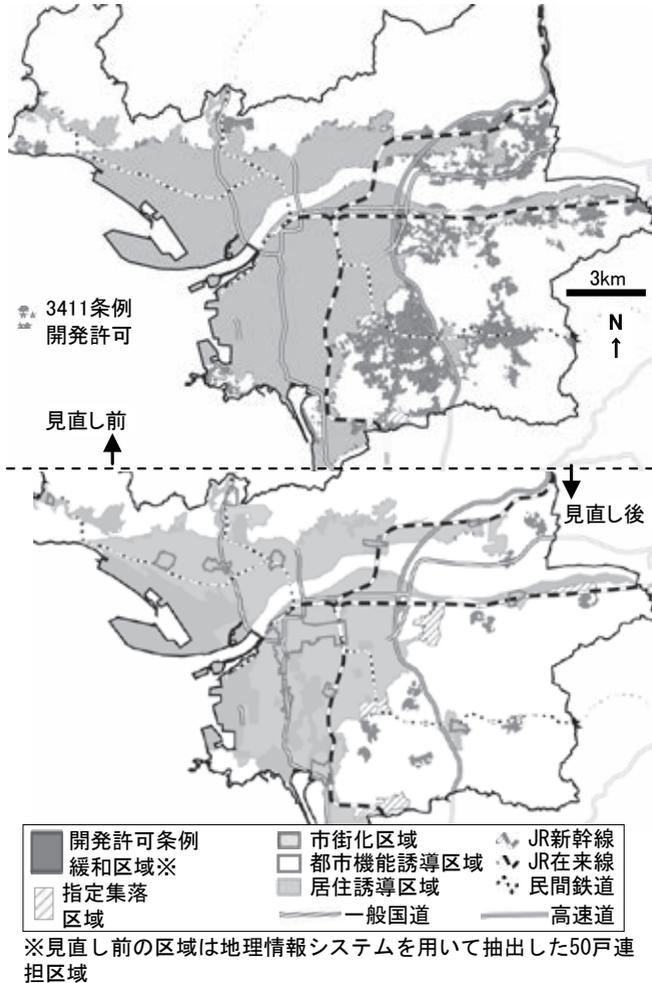


図3-1-5 開発許可条例緩和区域の変化

(イ) 宇都宮市

同市での総合計画と都市計画の連携によるコンパクトシティの形成に向けた取り組みについては第Ⅲ部 3 章でも触れられるが、同市では平成 19 年度の段階で既に拠点集約型都市構造の考え方を打ち出しており、市街化調整区域を含む都市計画区域の各地に拠点を形成する方針を執ってきた。平成 20 年 3 月に改訂された総合計画では「コンパクト型ネットワークシティ」の概念が明記され、市街化区域と市街化調整区域に設けるべき拠点の位置やあり方に関して、庁内で具体的議論がされてきた。これを受けて平成 27 年に策定された都市計画区域全体を包括する土地利用ビジョン「ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン（以下、NCC 形成ビジョン）」は、後に策定する立地適正化計画に通じた計画であり、市街化調整区域を含めた都市計画区域の各地域に拠点が位置付けられた。その NCC 形成ビジョンに即して、市街化区域では立地適正化計画に基づく具体的な施策が講じられる。

その一方で、市街化調整区域では平成 15 年から 3411 条例が適用されており、既存宅地制度廃止の経過措置失効のための措置とは言え、市街化調整区域内に緩和区域が存在していた。同市の 3411 条例は栃木県が制定する条例と異なり、緩和区域を予め画定させず連担要件さえ満たせば原則該当するとした文言指定型を採用する一方で、許容予定建築物は戸建住宅や一低層並みの小規模店舗のみとし、さらに非自己用行為を原則排除する自己用限定とする緩和方式を採用している。これは、定住促進に資さない共同住宅に加えて、分譲地開発や賃貸・転売目的行為の排除を試みることで、市街化調整区域での過度な市街化を抑制することを意図した制度設計である。しかし、実際は自己用住宅として許可されたものの、実際は同一の不動産事業者が仲介した許可地が集積するなどの事実上の分譲住宅もあり、平成 27 年度末までに 2,182 件 78ha が 3411 条例により許可

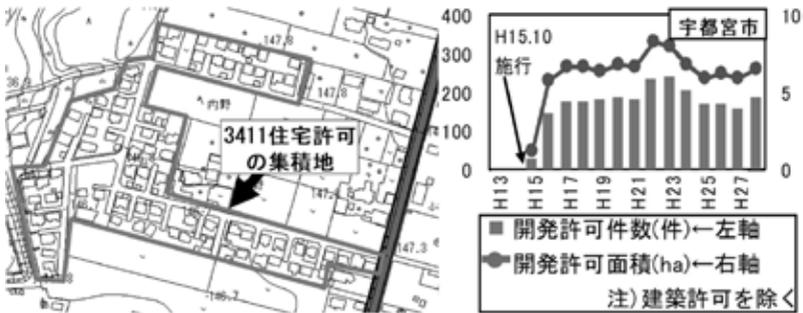


図 3-1-6 宇都宮市の 3411 条例開発地 (左) とその推移 (右)

され、その大半が戸建の専用住宅又は兼用住宅の許可（以下、3411住宅許可）であったことから、市街化調整区域でありながらも相当数の住宅供給がされていた（図 3-1-6）。

こうした状況を踏まえて、同市は平成 15 年に策定した「市街化調整区域の整備及び保全の方針（以下、保全の方針）」を立地適正化計画の策定と並行して平成 29 年度末に改訂する対応策を講じている。その保全の方針では、NCC 形成ビジョンで位置づけた市街化調整区域 7 地区の拠点地域を地域拠点とする土地利用方針を明示するとともに、その地域拠点での各種機能の誘導の他、3411 条例や調整区域地区計画の運用見直し等に言及している。そして、実際に同市が対応した措置は、緩和区域を市街化調整区域内一律の要件で指定する方式を取止め（3411 条例の廃止）、保全の方針で画定させた地域拠点や小学校周辺の区域に限り、調整区域地区計画により住宅を許容する仕組みを採用している⁸⁾。

(ウ) 居住誘導施策としての開発許可制度見直しの必要性

最近になり両市以外にも、立地適正化計画と合わせて開発許可制度の厳格化を検討する都市が散見されており、筆者も自治体担当者から相談を受ける機会がある。しかし、立地適正化計画制度の有無

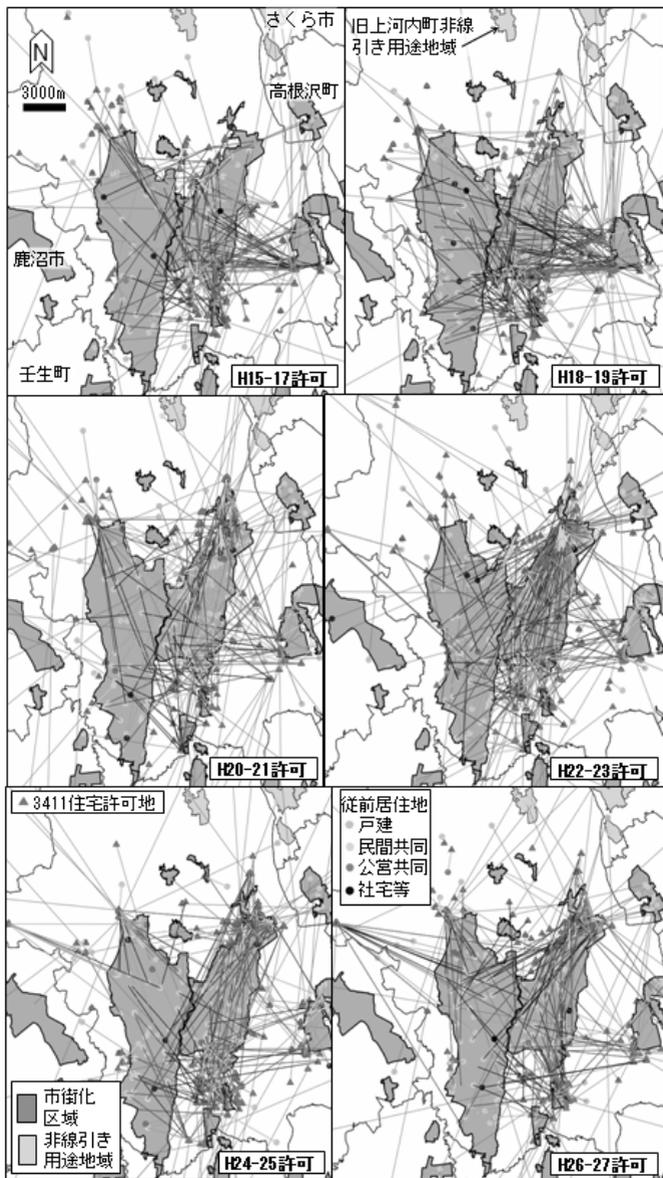


図 3-1-7 従前居住地と 3411 住宅許可地との位置関係

に関係なく、いったん規制緩和した政策を大きく転換することは容易ではない。説明会等を通じて地元に対して丁寧に説明することはもちろん、この緩和策が条例の改廃を要する議会の議決事項である以上、議会への説得力のある説明も当然必要である。開発許可制度の厳格化する方向での開発許可条例の改廃に対しては、基礎自治体として取り組むべき大原則である都市の成長戦略(都市によっては「衰退回避戦略」と呼ぶかもしれないが)に反するとして、農村部を中心に根強い反対意見があるのも事実であり、そのためにも政策決定の妥当性を示す根拠の提示が求められる。これについては、3411住宅許可に対応する2,131件の従前居住地(3411住宅許可の自己用住宅居住予定者として許可申請した者の居住地)と3411住宅許可地とを紐付け(図3-1-7)した宇都宮市での評価分析報告を引用⁹⁾て、居住誘導施策としての開発許可制度見直しの必要性を指摘しておきたい。

表 3-1-2 従前居住地別の居住形態

※首都圏整備法既成市街地及び 近郊整備地帯相当の自治体			戸建	共同住宅・長屋			合計・割合	
				民間	公営	社宅等		
宇 都 宮 市 内	宇都宮都 計区域	市街化 S45DID内	80	175	8	21	284	13.3%
		S45DID外	267	954	49	25	1,295	60.8%
		市街化区域計	347	1,129	57	46	1,579	74.1%
		調整区域	204	16	4	1	225	10.6%
		都計区域計	551	1,145	61	47	1,804	84.7%
	旧上河内 都計区域	非線引き用途地域	1	3	0	0	4	0.2%
		非線引き用途地域外	2	2	0	0	4	0.2%
		都計区域計	3	5	0	0	8	0.4%
		市内計	554	1,150	61	47	1,812	85.0%
	県 内 市 外	線引き都 計区域	市街化区域	33	113	2	4	152
調整区域			33	6	2	0	41	1.9%
都計区域計			66	119	4	4	193	9.1%
非線引き 都計区域		非線引き用途地域	14	17	1	2	34	1.6%
		非線引き用途地域外	33	11	2	3	49	2.3%
		都計区域計	47	28	3	5	83	3.9%
都計外		6	0	0	0	6	0.3%	
	市外計	119	147	7	9	282	13.2%	
県 外	大都市圏※	9	6	2	1	18	0.8%	
	大都市圏以外の地方圏	14	3	0	1	18	0.8%	
	県外計	23	9	2	2	36	1.7%	
国外		0	1	0	0	1	0.0%	
	合計	696	1,307	70	58	2,131	100.0%	

まず、従前居住地の住宅種別を確認すると、1,453件（67.3%）は共同住宅・長屋であることから、多くが戸建への住み替えを契機とした住宅建設のために3411条例を活用していることが窺える（表3-1-2）。次に、従前居住地の1,812件（85.0%）は宇都宮市内である一方で、市外は282件（13.2%）、県外・国外は37件（1.7%）に過ぎないことから、市外から定住人口を確保するだけの効果は限定的であり、仮に市外からの定住人口確保のために3411条例を制定したとしても、必ずしもその施策の効果が十分に得られるとは限らないことを示唆している。それどころか、市内の市街化区域を従前居住地とする許可が1,579件で従前居住地全体の74.1%（市内従前居住地に対しては9割近く）を占める。

つまり、市街化調整区域の規制緩和策が市内市街化区域からの転出を許容する受け皿政策となっていたことを表しており、結果として自己用行為に限定許容した3411条例でありながらも市街化調整区域での市街化を顕在化させている。さらに、市街化区域の従前居住地のうち、既成市街地であるS45DIDに属するのは284件程度（0.22件/ha）である一方で、1,295件（0.51件/ha）はS45DID外の郊外の市街化区域であり、その中には予定居住者世帯が複数いた共同住宅も確認される。これは、自己用限定型3411条例であっても、許可された戸建の潜在的市場は、中心市街地の居住者以上に郊外の共同住宅居住者で構成されることを示している。

そして、公共交通利便性を重視して指定された居住誘導区域⁸⁾内を従前居住地とした許可は809件あり、市街化区域のものの約半数を占める。これは、3411条例施行後12.5年の間に転居や世帯分離によって、809件に関係する居住人口が、居住誘導を試みる範囲から、その範囲外の市街化区域はおろか市街化調整区域に流出したことを意味する。また、同じ居住誘導区域内でもS45DIDや土地区画整理等基盤整備地区では人口流出を特に抑制することが望ましい

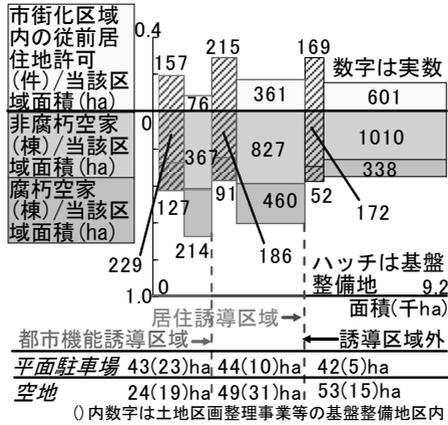


図 3-1-8 3411 住宅許可地と市街化区域内既存ストックとの比較

が、554/809 件の従前居住地が両地区に該当し、その 554 件に対応する 3411 住宅許可地での基盤整備状況を確認すると下水道処理区域外での許可が 411 件を占める。これは、居住誘導区域内での居住優先度がより高い領域として、公共交通利便性が高く一定の基盤整備がされた市街地から、市街化調整区域はもちろん下水道すら整備されず拠点性も無い郊外へ居住人口が流出したことを示しており、結果的に居住誘導を試みる領域から全く性質の異なる場所への居住を許容したこととなる。

さらに、最も多かった市内市街化区域内を従前居住地とする許可 1,579 件に対して、市街化区域内にある戸建空家の約 6 割 2,501 棟は居住誘導区域内にあり、うち 1,609 棟は非腐朽破損の戸建である(図 3-1-8)。つまり、市街化区域からの転居を許容した世帯に匹敵する程の利活用可能性のある戸建空家が居住誘導区域内あり、居住誘導区域を従前居住地とする 3411 住宅許可 809 件に限ればそれを受止めるだけの戸建ストックは十分存在する。加えて、居住誘導区域内に空地 73ha、平面駐車場 87ha (うち単独で 200 m²以上の平面駐車場は 84ha、187 敷地) もあることも考慮すれば、これほどの低

未利用土地建物を抱えながら、市街化区域からの転居を多数許容した 3411 条例を存続させることは、同市が推進する集約型都市政策に少なからず影響を与える恐れがあったと考える。

(2) 誘導区域外での施設立地を抑制する緩規制地域での建築制限

線引き都市での実践例として、和歌山市と宇都宮市の取組みを紹介したが、非線引き都市の場合は市街化調整区域に相当する用途地域外での開発許可制度がそれに比してかなり緩い。立地適正化計画の届出・勧告制度を適切に機能させられない現状がある以上、非誘導区域となるこの緩規制地域で採るべき方策が、立地適正化計画の実効性という意味で非常に重要な役割を持つ。非線引き都市での立地適正化計画の策定実績は既に多数あるが、同計画の実現方策として非誘導区域となる緩規制地域での対策を講じている都市は殆どない。

その一方で、立地適正化計画策定を契機として既存の都市計画制限手法を導入している都市がある。その先行都市として福井県大野市と秋田県横手市の実践例を紹介したい。

(ア) 大野市（都市機能誘導区域への対応）

同市では、床面積 3,000 m²を超える集客施設の立地を規制する特定用途制限地域を平成 19 年 12 月に指定している。これは、中部縦貫道の整備による商業開発が見込まれたこと、また改正まちづくり三法により制限される大規模集客施設以外の商業施設立地を抑制することを目的に、中部縦貫道沿線の近隣自治体に先行して指定されている。その指定範囲も大野市外を中心に指定された用途地域を取り囲むよう 1,950ha の規模で当初指定された。ただ、市南北を流れる真名川以東は商業施設立地が見込めないとその指定が見送られていたが、平成 27 年 4 月に大野油坂道路（大野 IC ～大野東 IC）

の整備計画が決定するなど、真名川以西と同様にその立地ポテンシャルが高まることが想定されていた。そこで、当時策定に取り組んでいた立地適正化計画（平成30年3月策定）において、既存の特定用途制限地域を都市計画区域全域に拡大する方針を定め、立地適正化計画で誘導施設とした商業施設の郊外立地をさらに抑制する試みを平成31年4月より実施している（図3-1-9）。立地適正化計画で定めた商業施設の誘導施設の規模は店舗面積1000㎡以上と、特定用途制限地域の制限対象建築物（床面積3000㎡以上の店舗等）と完全に整合していないものの、都市機能誘導区域の指定効果が高める見直しがされており、こうした立地適正化計画とあわせた郊外の開発規制方策が評価されるなど、コンパクト・プラス・ネットワークのモデル都市に選定されている。



図3-1-9 誘導施設に関連する商業施設を制限する特定用途制限地域の拡大

(イ) 横手市（居住誘導区域への対応）

居住誘導区域の指定効果を高めるための非誘導区域での対応策として、立地適正化計画制度と同時に制度化した居住調整地域がある。既に青森県むつ市が同地域を全国に先駆けて指定し、前述の大野市と同じくコンパクト・プラス・ネットワークのモデル都市に選定された都市として非常に有名である。ただ、こうした新たな規制制度を導入せずとも、従来からある既存の地域地区制度を活用することで、居住誘導施策を効果的に進めることも可能である。

表 3-1-3 横手市の特定用途制限地域の当初制限案と決定した制限

	都市マス具体案					都決				擬用途地域 擬調整区域 都市マス具体案の区分 開発抑制型
	田園保全型	田園居住型	沿道型	開発抑制型	増田地区用途地域	田園居住型	地域拠点型	沿道拠点型	都市近郊型	
△：農林業の業務を営む者の居住の用に供する建築物を除く、▲：500㎡以下の共同住宅、長屋、①：店舗1,000㎡以下、事務所1,500㎡以下 ②：3,000㎡以下										
住宅	○	○	○	△	△	○	○	○	○	
共同住宅	△	○	○	△	△	▲	○	○	○	
店舗 3,000㎡未満	×	○	○	×	×	①	○	○	○	
事務所 3,000㎡以上	×	×	×	×	×	×	×	×	○	
ホテル・旅館	×	×	×	×	×	②	×	×	×	
遊戯施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
風俗施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
公共施設	×	○	×	×	×	○	○	○	○	
工 場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
危険性小・環境悪化なし	×	○	○	×	×	○	○	○	○	
危険性大・環境悪化あり	×	×	×	×	×	×	×	×	×	

田園「保全」型では人が住まないと認識される可能性を考慮

田園居住地区で対応できると判断

農地が残存するため用途地域を指定すべきでないとい県から指摘

横手市では合併後、非線引き都市計画区域の横手、平鹿、十文字、増田の各都市計画区域に加えて、都市計画区域を持たない雄物川町、大森町、山内村、大雄村の山間部を除いた平野部を都市計画区域に編入し、新たな横手都市計画区域として1区域に再編している。平成19年に合併市の都市マス策定業務に着手し、都市マスが目指すコンパクトシティを実現する制度手法が検討されたが、線引き制度は市の実情にそぐわないため初期段階から検討対象外とされ

たことで、有識者からの助言を得て特定用途制限地域制度を採用することとなり、当時の都市マス策定業務と同時並行でその指定が検討されていた。平成21年策定の都市マスでは、特定用途制限地域の具体案として市街化調整区域の擬似的な区域（田園保全型、開発抑制型）と用途地域の擬似的な区域（沿道型、田園居住型）が示された。田園保全型は特定用途制限地域制度の運用改善がされた都市計画運用指針を受けて、農用地区域を含む市内の広い範囲での指定を想定し、また開発抑制型は旧横手市の用途地域西側から滲み出すスプロール開発抑制を目的として、両地区とも比較的厳しい建築制限の適用が想定されていた。この具体案では市街化調整区域に近い制度となるよう、店舗・事務所はもちろん住居系施設も制限対象としており、共同住宅は田園保全型と開発抑制型の両区域で、戸建住宅は開発抑制型の区域で、「農林業の業務を営む者の居住の用に供する建築物」に限定した規定を設けることが示されていた（表3-1-3）。しかし、都市マスの具体案から指定までの間に、厳しすぎる用途制限が論点となり、既存不適格建築物（以下、既存不適格）の発生を抑制するための措置などとして、一部用途が許容された他、「農林業の業務を営む者の居住」に限定した規定を排除することになった。また、用途地域からの滲出し開発の抑制を狙いとして指定される予定だった開発抑制型も、田園居住型での規制で対応可能と判断され指定が見送られ、平成24年4月に特定用途制限地域の指定範囲が画定されている（図3-1-10）。

その後、都市計画マスタープランの改訂と合わせて平成30年度に立地適正化計画が策定されている。その都市計画マスタープランでは、非誘導区域を対象とした土地利用方針の実現化方策として、用途地域の一部縮小や居住調整地域の指定、さらには線引き導入の検討などに加えて、「特定用途制限地域の制限内容の見直し」が挙げられている。特に、市内の特定用途制限地域の大半を占める田園



図 3-1-10 横手市の特定用途制限地域指定範囲

居住型の区域では、前回の検討過程で導入が先送りされた戸建住宅の制限について、自己用住宅及び分家住宅のみとすることで、郊外農村部での住居系開発を抑制する方策が挙げられており（表 3-1-4）、令和 2 年度より同制限が適用されることになる。むつ市では居住調整地域が指定されたものの、居住者がほぼいない地域（稀に存在する建築物も主として農林系施設）での指定となるため、既存集落や幹線沿道などそれ以外の非誘導区域では一般的な届出・勧告制度の適用となることで、届出さえすれば分譲や賃貸住宅の建築も容易に可能である。しかし、横手市の田園居住型の区域をみると、農地や自然地に加えて既存集落などの居住地を含んで指定されており、こうした場所でも自己用や分家住宅でない限りは、届出や許可どころか、そもそも建築確認申請すらできないことになり、場合によってはむつ市以上の制限となる。

表 3-1-4 特定用途制限地域の見直し方針

	都市 近郊型	沿道 拠点型	現在	見直し案	現在	見直し案
			地域拠点型	地域拠点型	田園居住型	田園保全型
住宅・共同住宅	○	○	○	○	○	▲ ※自己用住宅、 分譲住宅を除く
店舗	○	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 1,000㎡以下	▲ 1,500㎡以下
事務所	○	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 1,500㎡以下	▲ 1,500㎡以下
ホテル・旅館	○	○	○	○	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下
遊戯施設	×	×	×	●	×	×
風俗施設	×	×	×	×	×	×
公共施設	○	○	○	○	○	○
危険性小・環境を 悪化させる恐れが やや大きい工場	×	○	○	○	×	×
危険性大・環境を 悪化させる恐れ のある工場	×	×	×	×	×	×

※ 特定用途制限地域の変更は、2019（平成31）年度以降詳細な検討を行い確定していきます。
（大野市都市計画マスタープランより引用）

あわせて、旧町の拠点で指定されている地域拠点型の区域では、地域住民の交流を促進するためのカラオケボックス等の遊戯施設の建築ができるよう制限内容の一部緩和する制度改正も同時に行われる。こうした地域コミュニティ維持を目的とした一部制限の緩和は他都市でも確認されており、例えば下関市の菊川地区では旧町の拠点で近隣商業地域の指定を試みたものの、地域住民の交流の場となるスナック等が規制されるため、近隣商業地域の建築基準法別表からこれら施設のみを削除した用途制限とする特定用途制限地域の建築条例を制定している¹⁰⁾。立地適正化計画の存在を踏まえると地域の拠点となる場所でどのような施設を緩和すべきかは議論の余地があるが、地域コミュニティ維持自体は重要であるため、立地適正化計画の趣旨に反しない程度の施設立地も許容せざるを得ないケースも今後他都市で想定されると思われる。

2. ウォーカビリティ向上を目指した 空間計画提示の難しさ

はじめに

本研究会で着目しているもうひとつの論点として、スマートウェルネスシティ政策（以下、SWC 政策）がある。その SWC 政策を実現するためには、市民の健康管理だけでなくウォーカビリティを向上することが重要であり、特に自動車依存の地方都市では今後取り組むべき都市政策と連携し検討する必要がある。歩いて暮らせる都市計画を実現しようとする立地適正化計画もその検討に重要な役割を果たす計画制度であり、第Ⅱ部 1 章で取上げる見附市でも SWC 政策を推進するための一方策として、立地適正化計画事業を挙げている。ウォーカビリティを向上させるには、公共交通の利便性や都市機能を維持・向上するための土地利用誘導が必然であり、立地適正化計画制度の活用は必然ともいえよう。

しかし、立地適正化計画は空間計画であるが故に、各種政策を展開するエリア（裏をかえせば展開しないエリア）を「即地化する」ことになるため、その検討のされ方によっては本来目指すべき空間計画の役割が問われることにもなりかねない。特に地方都市では、自動車依存型の都市構造が既に形成されているため、公共交通のサービス水準の高い鉄軌道やバス路線が少ない他、場合によっては自家用車による来訪を想定した基幹的施設（庁舎、病院、商業施設など）が既に地域の拠点機能を有している現状があるため、ウォーカビリティ向上のための空間計画を提示することは困難である。

そこで本章では、前章と同じく立地適正化計画を取上げ、地方都市でウォーカビリティ向上のための誘導区域を指定することの難しさを通じて、空間計画提示のあり方について論考したい。

1 誘導区域を指定する際の公共交通軸の捉え方

居住誘導区域は、工業系用途地域など居住を想定しない土地利用計画が既に存在している区域の他、土砂災害警戒区域などの災害リスクのある区域では通常指定されない一方で、生活利便性の高いエリアや都市基盤が比較的整備されたエリアでは積極的にその区域が指定される。生活利便性の高いエリアを抽出する指標として欠かせないのが鉄軌道やバス路線であり、国土交通省の指針等に従って多くの都市がこの指標を採用して同沿線に居住誘導区域を指定している。しかし、公共交通利便性が低い（路線網や運行本数の水準が低い）地方都市でその指標を採用するとすると、公共交通の利用促進やサービス水準維持に対するよほどの方針がない限り、その指定にメリハリがなくなる可能性がある。

「都市自治体のモビリティに関する研究会（2017～18年度）」報告で著者が取上げた新潟県上越市の居住誘導区域はこうした地方都市が抱える特性を反映して指定されたものである。詳細は同市の立地適正化計画や著者らの研究¹¹⁾を参照されたいが、同市は公共交通利便性の指標こそ採用しているものの、公共交通利便性の高い地域を「運行本数に関係なく拠点間幹線道路バス停から300m」とするなど、より広い範囲を居住誘導区域としてカバーできるよう幅広く公共交通軸を捉えている。また、人口密度や土地区画整理事業等の基盤整備に関する指標を採用をするなど、公共交通軸だけでは居住誘導区域として拾えない状況に対応した指標とした結果、居住誘導区域は、3,280haと市街化区域（工業地域と工業専用地域を除く4,035ha）の8割を占める広範囲な指定となっている（図3-1-11）。同市以外にも、そもそも公共交通自体を居住誘導区域の指定指標に採用せず、「居住誘導区域≒工業系以外の市街化区域」としている地方中核都市もあり、地方での公共交通を軸とした空間計画の提示の難しさが窺える。こうした可能な限り広い範囲を居住誘導区域と

する背景には、市民感情に対する配慮はもちろん、居住誘導区域に重複指定されることになる都市機能誘導区域の候補地を確保したいという政策的意図もある。



図 3-1-11 上越市の誘導区域

居住誘導区域を単純に限定的に指定すればよいという訳ではないが、立地適正化計画が居住利便性の高いエリアを中心に長期的に維持すべき市街地での居住を誘導し、その実現のために各種施策を適用させる空間計画である以上、各種機能を維持、誘導する選択的方

向性が示されなければ同計画制度そのものの存在意義が問われる。実際に、上越市の消融雪施設整備計画では、「人口減少、少子高齢化さらに過疎化の時代に突入した今、普通交付税など歳入を見据えながら、不必要な市道について「市道廃止」を着実に進め、冬期の交通確保が必要な路線を明確にしていく必要がある」としており、同市としても人口減少や厳しい財政状況を反映した行政サービスの見直しの必要性自体は認識されている。立地適正化計画においても、今後の見直しで選択的な空間計画の提示が求められると推察される。

2 誘導区域を指定する際の拠点や市街地の捉え方

自動車依存型の都市構造が既に形成されている地方都市では、拠点となる施設が既に公共交通利便性の低い場所に立地していることを前述した。線引き都市の場合、中心市街地や合併旧町村の拠点にある従来の市街化区域に加えて、新たに拡大された市街化区域や工場跡地で既に公共公益施設や商業施設が立地していることを理由に、それを郊外の拠点として捉えて都市機能誘導区域に含めるケースが見られる。一方で、非線引き都市の場合はこれとは少しことなる要因で、ウォークビリティの低い地域で誘導区域が指定されることがある。

(1) 立地規制の緩い郊外のスプロール市街地で指定された誘導区域

地方に多く存在する非線引き都市の場合、用途地域外はいわゆる白地地域と呼ばれ、線引き都市の市街化調整区域と異なり都市計画法の立地規制がない。そのため、こうした立地規制のない地域を対象に、農振除外や農地転用許可を繰り返しながら市街化が進行し、都市によっては比較的規模の大きい商業施設が立地してきた。また、線引き都市の場合、誘導区域は市街化区域となる用途地域内でのみ指定されるが、非線引き都市の場合は用途地域内に限定した指定を

求める制度となっていない。立地適正化計画を公表した非線引き76都市（平成29年8月現在）中、15都市において、白地地域を対象にした誘導区域（以下、白地誘導区域）が指定されている¹²⁾。その中でも、平成16年に線引きを廃止した都市での立地適正化計画を見ると、白地誘導区域の指定プロセスを容易に見ることができる。

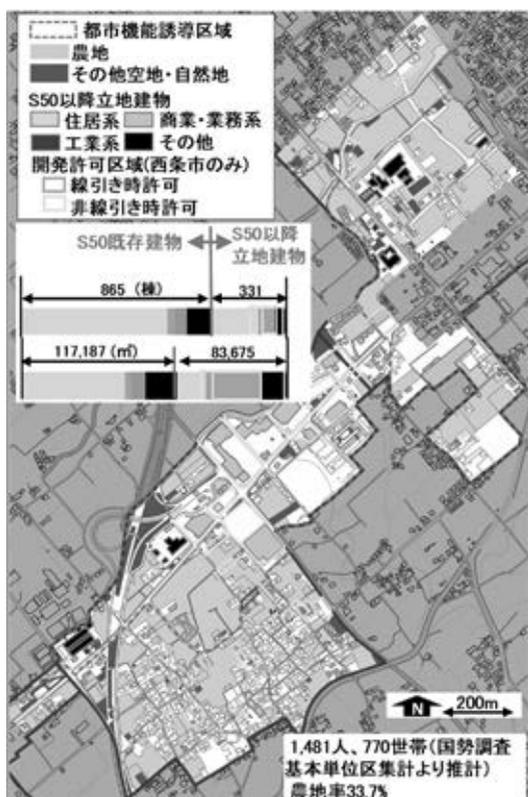


図 3-1-12 スプロール市街地で指定された白地誘導区域



写真 3-1-3 白地誘導区域に立地する郊外大規模店舗

この市では用途地域縁辺部 6 箇所に白地誘導区域を指定しており、その中でもインターチェンジ周辺で指定された箇所での建築動向を見ると、平成 16 以降の商業系建物は、S50 ～ H16 と比べて建築面積が約 6 倍（39 棟 5,853 ㎡→ 42 棟 34,969 ㎡）に増加し大規模店舗の活発な立地が見られる他、線引き廃止後の開発許可区域内に住居系も含む新築が複数棟あることを確認できる（図 3-1-12、写真 3-1-3）。同市の居住誘導区域の指定基準は、用途地域を考慮しつつもその存在を前提とするのではなく、あくまで都市計画区域全域を対象とした居住利便性評価を最上位の基準としている。この基準は、用途地域の外形線に捉われず市街地や集落が用途地域内外で連担していれば、白地地域も含めて指定の検討対象とする立地適正化策定当初の考え方により決められたものであり、居住利便性が隣接する用途地域と同等に評価（19 点以上の評価点が居住誘導区域の指定対象）されると、その指定対象の候補地となる。その居住利便性評価では一定の要件に該当する店舗をその評価指標としており、その店舗は前述した線引き廃止後に立地した店舗も含まれることから、商業系建物の立地が著しい同地区では、実際に線引き廃止後に立地した店舗が居住利便性評価の上昇に当然影響する。居住利便性評価には、バス路線を評価指標に含め、バス停を他の生活利便施設の指

標より重み付けをしているものの、その運行頻度までは考慮されていない。居住誘導区域の指定を受けて都市機能誘導区域も重複指定されることになるが、その方向性は用途地域内にある他の都市機能誘導区域が既存のサービス機能維持を主として指定されたのに対して、同地区は「居住利便性を広域的に高める」、「商業機能を強化する」としている。

こうした白地誘導区域の指定は線引き廃止都市に限らず、従来からある非線引き都市でも同様であり、ある非線引き都市では、用途地域外に立地した医療福祉施設とその周辺のスプロール市街地に加えて、自家用車による来訪を想定した国道沿道の郊外大規模店舗や遊戯施設が立地する幹線沿道も対象に指定（図 3-1-13）した都市もある。白地誘導区域が指定された両地区は、総合計画や都市計画マスタープランで拠点とされた地域でもあることから、誘導区域に含めることを前提としてその指定基準が検討されている。

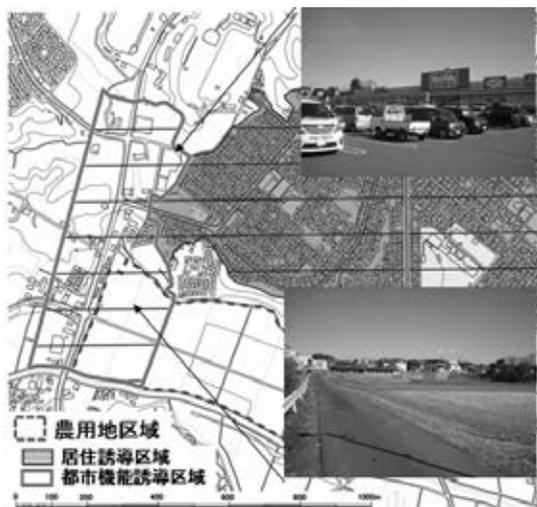


図 3-1-13 既存の郊外大規模店舗と沿道商業施設の立地想定農地で指定された白地誘導区域

(2) 郊外のさらなる市街化誘導を想定した誘導区域

非線引き白地地域に各種機能が既に集積した市街地が存在することで、その現状に追認する形で白地誘導区域が指定された実態を前述したが、その現状追認指定に加えて、非線引き都市計画区域であるが故に白地地域で新規の都市機能誘導を想定した誘導区域もある。

既存の非線引き都市で指定された白地誘導区域を見ると、指定の主たる要因となったショッピングセンターに加えて、まとまった農地が一部含まれている（図3-1-13）。この農地は農振法の農用地区域であり、誘導区域に含め指定することは通常認められないが、この農地で新たな沿道型商業施設立地が見込まれ、既に農振除外に向けた協議が行われていることを理由にその指定が実現している。

また、新幹線駅近くで白地誘導区域を指定した非線引き都市でも、既存の郊外型ショッピングセンター用地の拡張を主たる目的とした土地区画整理事業を受けて、商業地域の指定手続きとほぼ並行して白地誘導区域が指定されている（図3-1-14、写真3-1-4）。この白地誘導区域は鉄道駅近くにあるため、公共交通利便性の比較的高い地域での指定となるが、農用地区域を対象に指定されるその商業施設は、大規模駐車場を有した郊外型の大型商業施設である。

立地適正化計画制度は、既成市街地を対象としてコンパクト・プラス・ネットワーク型都市の形成を目指す計画制度として創設されたが、こうした郊外型の新市街地の形成と、同計画制度が目指す方向性とが大きく乖離しないよう取組んでいくことが望まれる。



図 3-1-14 郊外型大規模集客施設拡張予定地で指定された白地誘導区域



写真 3-1-4 農用地区域で指定された白地誘導区域の現況

おわりに

本章では、自治体が主体的に策定する空間計画となる立地適正化計画を取上げて、その実効性確保に向けた具体的取組みや空間計画であるが故の課題を、筆者の専門である土地利用計画制度の視点から論じてきた。立地適正化計画が少子高齢化社会下で必要とする空間計画として制度設計されている以上、その実効性は当然確保されるべきであり、市街地拡大や現状追認で空間計画が示されてきた従来の土地利用計画とは少し違った空間像の提示の仕方も求めていかざるを得ない。立地適正化計画をネクストステージの総合計画の一翼を担う空間計画として普及、展開させていくのであれば、策定主体（基礎自治体）の創意工夫は勿論、制度設計する国の側も本章で提起した論点克復に向けた姿勢で臨む必要があるだろう。

【補注】

- 1) 立地適正化計画のこれ以上の制度説明は、国土交通省都市局のHPなどを参照されたい。
- 2) 野澤千絵・饗庭伸・讚岐亮・中西正彦・望月春花(2019)「立地適正化計画の策定を機にした自治体による立地誘導施策の取り組み実態と課題」,日本都市計画学会都市計画論文集 No.54-3,pp840-847
- 3) 地理情報システムによる求測値
- 4) 齋藤勇貴・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「立地適正化計画策定都市での開発許可制度の方針と運用に関する研究」,日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1123-1129
- 5) 日本都市センター研究会都市自治体のモビリティに関する研究会(平成29～30年度)「報告第2章」,「モビリティと連携した都市計画(土地利用)行政のあり方」
- 6) 鈴木豪(2018)「和歌山市における開発許可基準の厳格化を巡る経緯」都市計画学会誌,332号,pp50-53
- 7) 参考文献4)で著者が算出した想定緩和区域。集落連担区域制度は文言指定の方式を採用しているため、指定要件に該当する連担区域を地理情報システムにより抽出。
- 8) 宇都宮市での取組みの仔細や居住誘導区域の指定範囲については、同市HPなどを参照されたい。
- 9) 松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「自己用限定型3411条例としながら

- も著しい市街化を許容した宇都宮市での住宅開発の特徴と集約型都市政策への影響に関する一考察」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3, pp1130-1137
- 10) 大口寛貴・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2017)「市街化調整区域と用途地域の擬似的手法としての特定用途制限地域の指定のあり方に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.52-3, pp602-609
 - 11) 寺島駿・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀 (2018)「線引き地方都市における3指標を基にした居住誘導区域の指定に関する即地的研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-1, pp76-84
 - 12) 用途地域未指定の準都市計画区域で誘導区域を指定した久留米市を含む。参考文献 13) による集計
 - 13) 鹿嶋康平・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀 (2019)「用途地域外で指定された白地誘導区域に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.54-3, pp 915-922