

話題提供
 ー土地利用計画制度研究のご紹介ー
 (都市部と農村との総合的な土地利用マネジメント)

国立大学法人長岡技術科学大学大学院
 環境社会基盤工学専攻 松川寿也

自己紹介

専門分野 都市計画(土地利用制度)
 都市と農村の土地利用計画制度

最近の研究

都市部での制度研究

◆開発に関する制度

市街化調整区域での規制緩和の取り組み事例、
 とその影響…

◆都市計画区域・地域地区制度

市町村合併後の都市計画区域再編の取り組み、
 立地適正化計画など人口減少下での都市計
 画制度のあり方…

農山村地域での制度研究

◆自然公園法制度

再生可能エネルギー開発と関係、景観法との
 連携、自然公園区域再編のあり方…

◆国土利用計画制度

土地利用基本計画の5地域制度、市町村国土利用計画、土地利用関連の条例



本研究会での論点※で話題提供すると…

※昨年12月27日研究会

論点2 地域計画としての総合的な空間計画のあり方

◆立地適正化計画の成果・可能性/課題・限界の検討

先行策定都市の誘導区域からみた疑問点

◆計画の実効性を担保する土地利用行政・規制制度

宇都宮市の立地適正化計画(その1)

北九州市での都市計画MP(その2)

自己紹介

専門分野 都市計画(土地利用制度)
 都市と農村の土地利用計画制度

最近の研究

都市部での制度研究

◆開発に関する制度

市街化調整区域での規制緩和の取り組み事例、
 とその影響…

◆都市計画区域・地域地区制度

市町村合併後の都市計画区域再編の取り組み、
 立地適正化計画など人口減少下での都市計
 画制度のあり方…

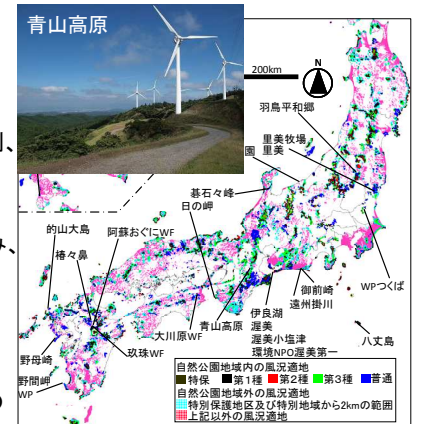
農山村地域での制度研究

◆自然公園法制度

再生可能エネルギー開発と関係、景観法との
 連携、自然公園区域再編のあり方…

◆国土利用計画制度

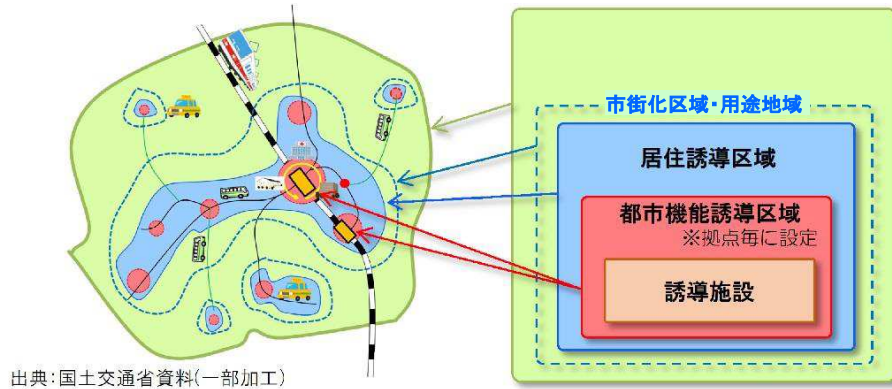
土地利用基本計画の5地域制度、市町村国土利用計画、土地利用関連の条例



自然公園地域内の風況適地と
 売電風力発電施設

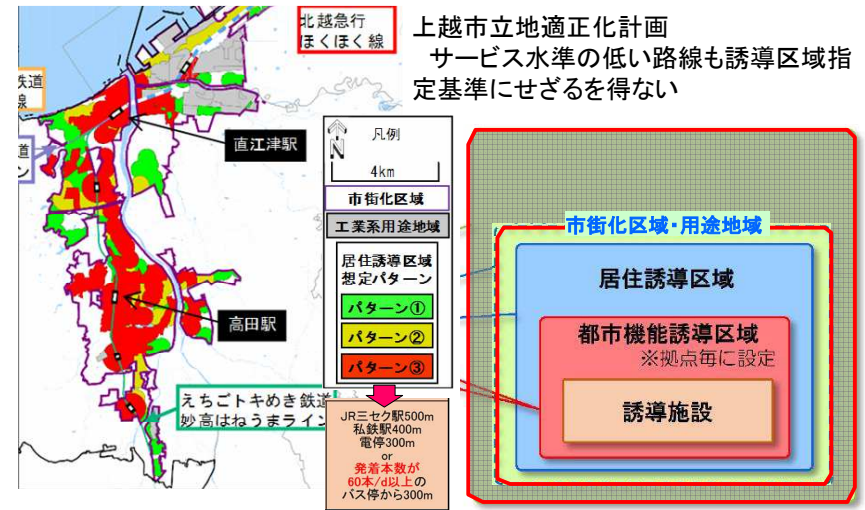
◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討

地方都市の用途地域の内外で課題を考える



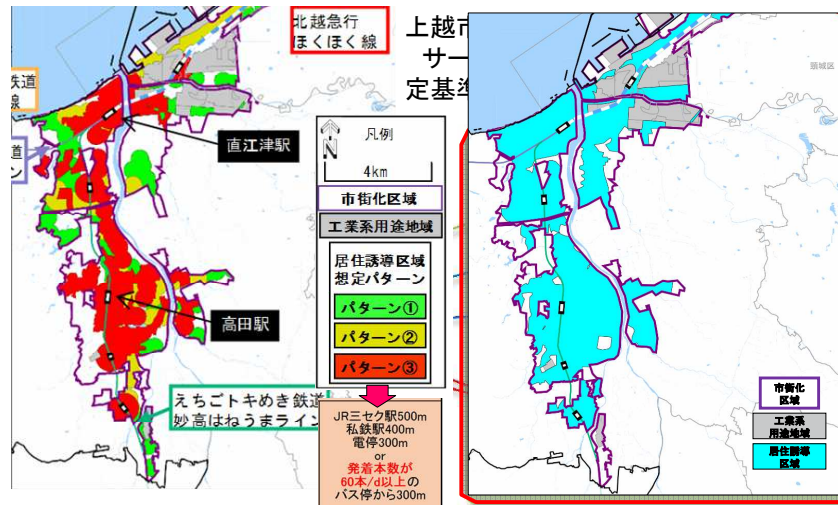
◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討(用途内)

- 公共交通のサービス水準の低い地方都市での拠点・誘導区域
- 基幹的なバス路線が乏しい
- 停車本数が少ない駅は拠点になりえない



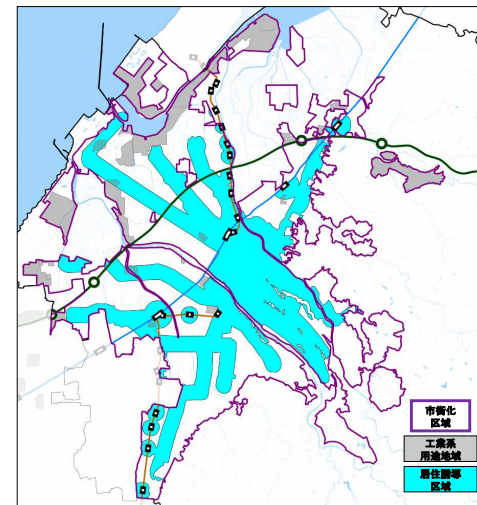
◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討(用途内)

- 公共交通のサービス水準の低い地方都市での拠点・誘導区域
- 基幹的なバス路線が乏しい
- 停車本数が少ない駅は拠点になりえない



◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討(用途内)

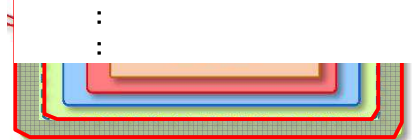
- 居住誘導区域外はどうなるの？



金沢市立地適正化計画
公共交通を重視して誘導区域を指定
「市街化区域」》》居住誘導区域」

居住誘導区域外
→「一般居住区域」
追加インセンティブは講じない
が、居住を維持する施策は従来通り

基盤整備地を中心とした市街地更新
健康福祉/子育て環境の整備
地域活動支援



◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討(用途内)

○見直しを前提とした計画策定

補助金交付など策定スケジュールの制約

次期線引き見直しや個別の施設計画とあわせて誘導区域(立地適正化計画)を見直す

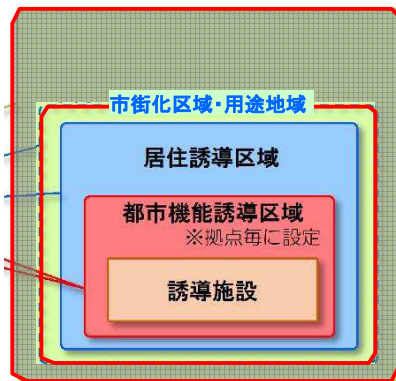
⇒何のための立地適正化計画なの？

○中長期的な視点での行政サービス(サービスの選択的運用)に関する議論や説明が不十分なまま計画制度が先行

⇒八方美人

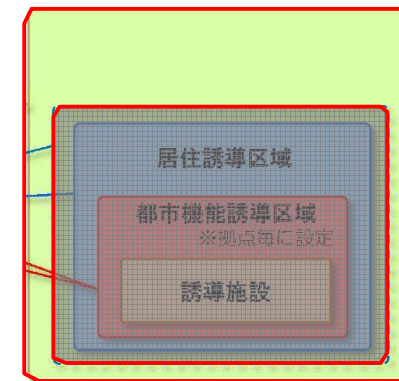
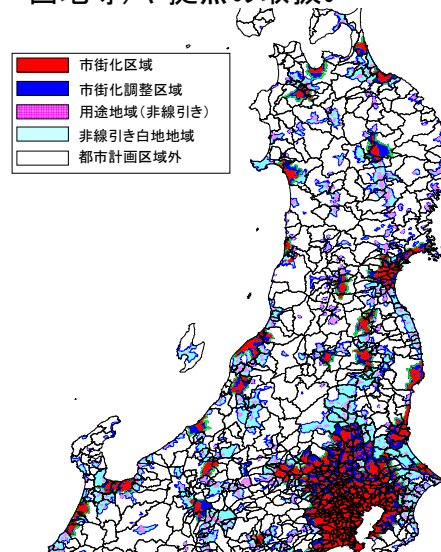
今の水準で都市インフラを維持できるのか？、除雪対策事業を維持できるのか？

財政難であれもこれも永遠に面倒見きれない！！



◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討(用途外)

○用途地域外にある市街地(非線引きの郊外型SC、病院、住宅団地等)や拠点の取扱い



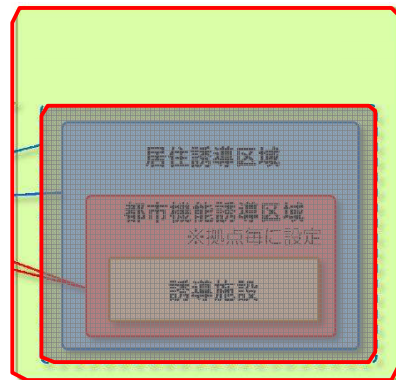
◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討(用途外)

○用途地域外にある市街地(非線引きの郊外型SC、病院、住宅団地等)や拠点の取扱い

都市計画法上の市街地としないエリアを誘導区域とすることは妥当か？ そもそも立地適正化計画で取組むべき対象なのか？

○届出勧告制度による緩やかな制限(用途内も含めて)

⇒計画自体の実効性を規制制度で担保する施策なし



本研究会での論点※で話題提供すると・・・

※昨年12月27日研究会

論点2 地域計画としての総合的な空間計画のあり方

◆立地適正化計画の成果・可能性と課題・限界の検討

先行策定都市の誘導区域から

◆計画の実効性を担保する土地利用行政・規制制度

立地適正化計画制度では既存の法定都市計画制度に頼らざるを得ない

★非線引きの都市⇒居住調整地域の指定(青森県むつ市で指定済み、群馬県吉岡町で指定を検討)

★線引きの都市⇒開発許可制度の見直し

◆計画の実効性を担保する土地利用行政・規制制度



市街化調整区域で例外的に許容される開発

都市計画法34条(立地基準)

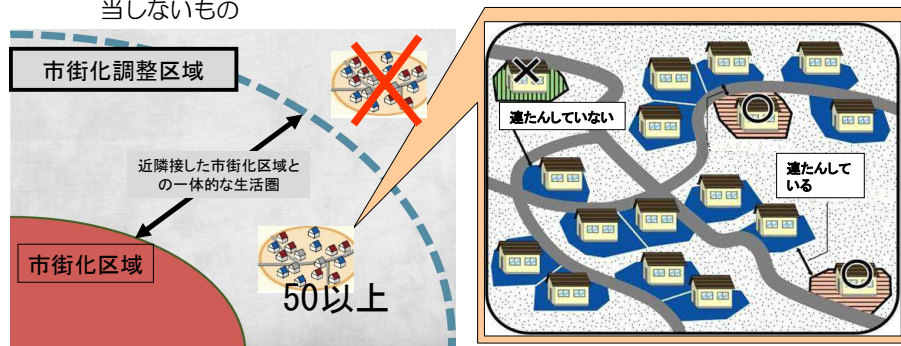
1. 日常生活に必要な物品の販売、加工、修理を営むための店舗等施設。
2. 鉱物資源、観光資源の有効利用に必要な施設。
3. 温度湿度等の特殊条件を必要とする施設。
4. 農林漁業用施設又は農林水産物の処理、貯蔵、加工施設。
5. 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律による所有権移転等促進計画に従って行なわれる農林業等活性化基盤施設。
6. 中小企業団地等、中小企業共同化、集団化に寄与する工場、店舗等の施設。
7. 市街化調整区域内の既存工場と密接な関連（生活活動上）のある工場等の施設。
8. 火薬類取締法に規定する火薬庫等の施設。
9. 道路の円滑な交通を確保するために適切な位置に設けられる給油所・ドライブイン等の施設。
10. 地区整備計画又は集落地区整備計画が定められている区域で行うもので、当該地区計画の内容に適合するもの。
11. **→開発許可条例で定めた区域及び施設**
- 12.
13. 線引き後5年以内に着手する自己用のもの
14. 開発審査会の議を経たもの。（分家住宅等の地縁・血縁者の施設などの定型的な開発行為）

3411区域、3412区域内で一定の要件を満たす建築物は市街化調整区域でも立地OK

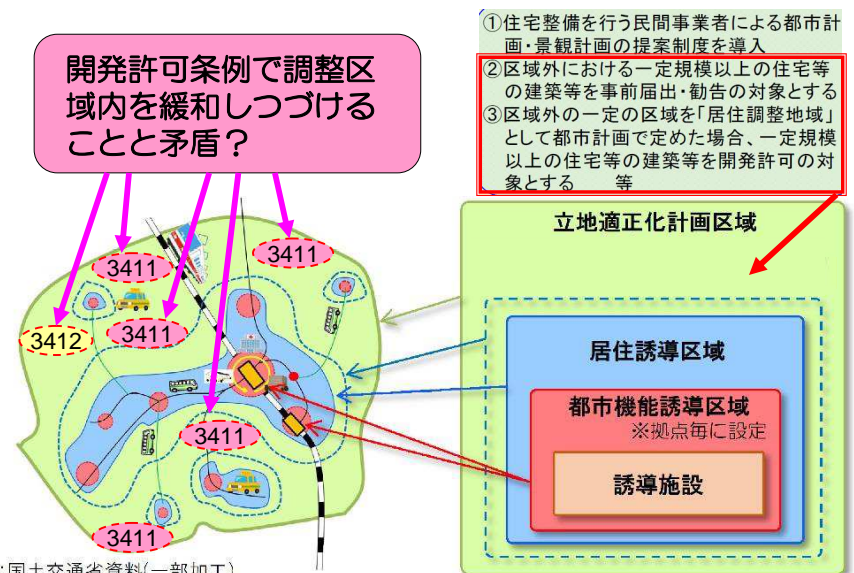
3411区域のイメージ

都市計画法では・・・

市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であっておむね五十以上の建築物が連たんしている地域のうち、政令で定める基準に従い、都道府県※の条例で指定する土地の区域内において行う開発行為で、予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障があると認められる用途として都道府県※の条例で定めるものに該当しないもの



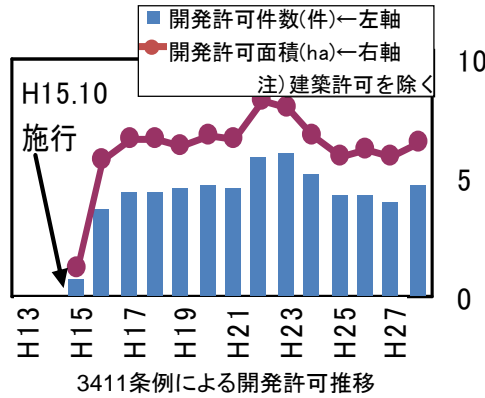
都市計画法 ← 矛盾? → 都市再生特別措置法



出典：国土交通省資料(一部加工)

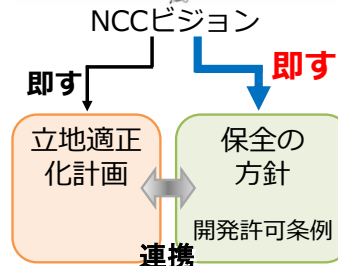
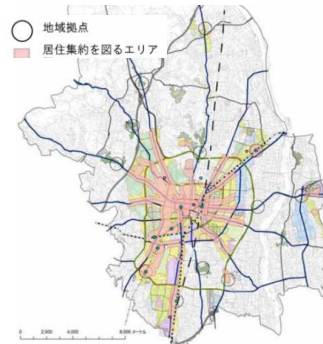
同じく立地適正化計画を策定した宇都宮市では

宇都宮市の条例で許容される建築物
50以上の建築物が連担する区域内の戸建の専用、兼用住宅
自己の居住用のみで分譲住宅は×



H27までに、2182件(うち専用・兼用住宅は2137件)の自己用行為が3411条例により許可

立地適正化計画との矛盾を避ける対応

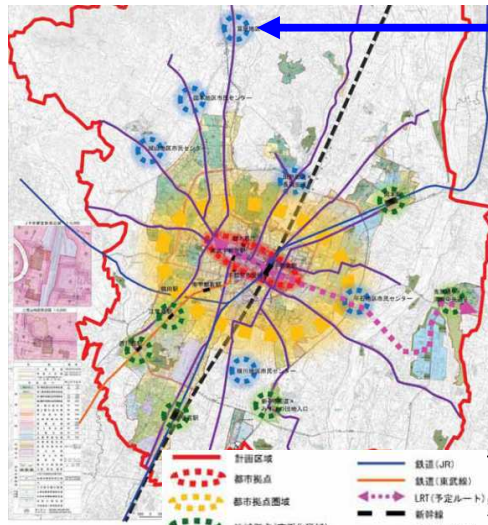


- | | |
|--------|--|
| H19 | • NCCビジョン 方針打ち出し
(ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン) |
| H26.10 | • 計画策定に向けた取り組みを開始 |
| H27.2 | • NCCビジョン 策定 |
| H28.3 | • 「保全の方針」素案公表 |
| | • 都市機能誘導区域設定 |
| H30.3 | • 「保全の方針」改訂 |
| H30.4 | • 保全の方針に基づき条例改正 |

- ① 上位概念に基づいて、**調整区域の土地利用方針**「保全の方針」が策定
- ② 立地適正化計画と開発許可制度が**連動**

立地適正化計画との矛盾を避ける対応

立地適正化計画の策定を契機として、**3411条例自体を廃止**

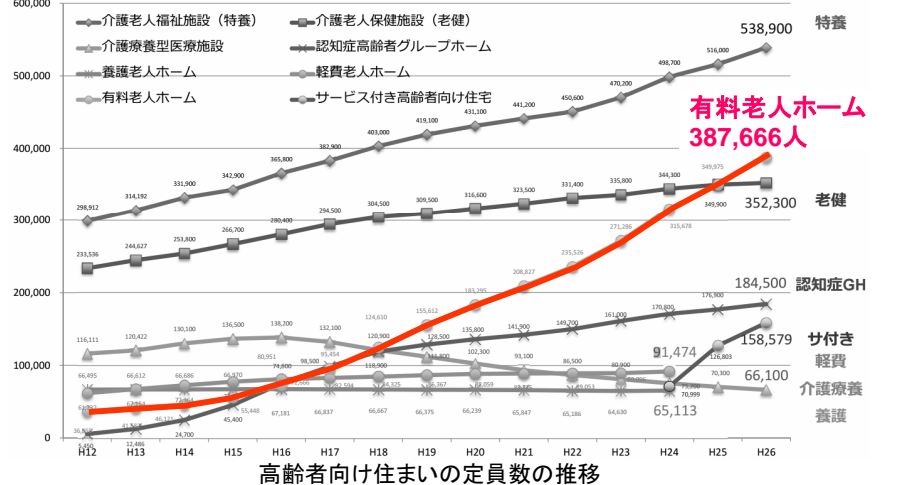


市街化調整区域の整備及び保全の方針で**調整区域での地域拠点を設定**
3411条例は廃止するが、地域拠点や小学校周辺等を中心に調整区域地区計画の運用を促す

立地適正化計画での拠点

◆計画の実効性を担保する土地利用行政・規制制度(その2) 有料老人ホームの開発許可制度を見直した北九州市

(単位:人・床) ※5:有料老人ホームは、厚生労働省老健局の調査結果(2019年)による。 ※6:サービス付き高齢者向け住宅は、「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム(2020年)」による。 出典:厚生労働省老健局高齢者支援課資料より(H27.3)



急速に進む高齢化社会と、それに呼応した様々な福祉施策の拡充を受けて、高齢者向け住まいの立地が増加

需要が増している「高齢者向け住まい」への対応

有料老人ホームの設置の拡充に関わる主な施策

厚生労働省関係

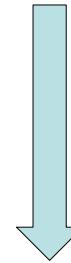
- ゴールドプラン(1988)
- 新ゴールドプラン(1994)
- 老人ホームを増やそう！！
- 介護保険制度施行(2000)
- 有料老人ホームがビジネスモデルに
- 老人福祉法改正(2006)
- 定員要件等の撤廃
- 改正高齢者住まい法(2011)
- サービス付き高齢者向け住宅の制度化

国土交通省関係

- 旧建設省通達(1986)
- 知事指定区域内の予定建築物(大規模既存集落内分家住宅、インターチェンジ周辺の流通業務施設等)と同様に、調整区域内での許可をやむを得ない施設のひとつに
- 有料老人ホームを規定！！
- 建設省経民発第33号局長通達及び同発第34号室長通達
- 改正開発許可運用指針(2011)
- 一定の要件を満たすサービス付き高齢者向け住宅を有料老人ホームと同等義
- 改正建築基準法(2014)
- 容積率制限の緩和(地下室床面積不算入等)

有料老人ホームに関する現在の開発許可制度での位置づけ

開発許可制度運用指針上で開発審査会付議対象施設として規定

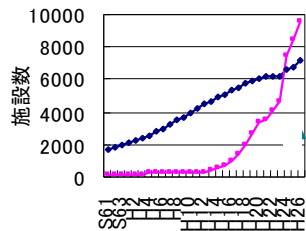


開発審査会設置自治体の審査会付議基準上で規定

- (14) 老人福祉法第29条第1項に規定する有料老人ホームのうち、設置及び運営が国の定める基準等に適合する優良なものであって、その立地がやむを得ないと認められるもの
- 具体的な運用に当たっては、次に掲げる事項に留意することが望ましい。
- 「設置及び運営が国の定める基準等に適合する優良なもの」とは、当該有料老人ホームの設置及び運営が厚生労働省の策定する有料老人ホーム設置運営標準指導指針又は都道府県が当該指針を参考に策定する指導指針等が適用される場合にあっては同基準に適合しており、かつ、住宅部局及び福祉部局と十分な連絡調整の上、安定的な経営確保が図られていることが確実と判断されるものであること。
 - 当該有料老人ホームに係る権利関係は利用方式又は賃貸方式のものであることとし、分譲方式のものは老人福祉法第29条第1項に規定する有料老人ホームには当たらないことから認められないこと。
 - 「立地がやむを得ない」とは、当該有料老人ホームが市街化調整区域に立地する病院又は特別養護老人ホーム等が有する医療、介護機能と密接に連携しつつ立地する必要があるのか、入居一時金及び利用料に関する国の基準等がある場合であって適正な料金設定のため不可避であるのかなど、施設の機能、運営上の観点から総合的に判断して市街化区域に立地することが困難又は不適当であること。
 - 当該有料老人ホームの立地につき、その開発区域を管轄する市町村の福祉施策、都市計画の観点から支障がないことについて、当該市町村長が承認を与えたものであること。

有料老人ホーム基準を **規定済=95自治体**
未規定=48自治体

市街化調整区域での有料老人ホームの立地動向

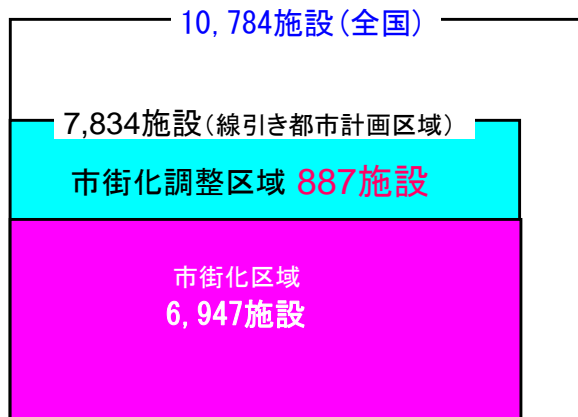


介護保険制度施行(H12)後に急増
特別養護老人ホームを上回る

- 特別養護老人ホーム
- 有料老人ホーム

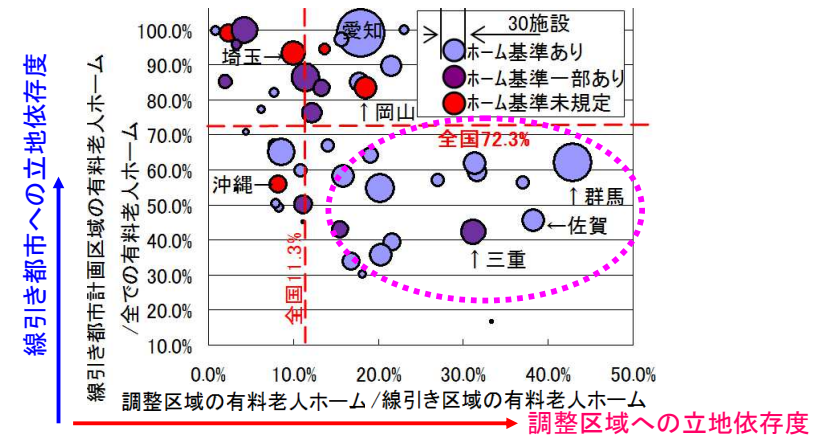
厚生労働省「社会福祉施設等調査」(特別養護老人ホームの平成12年以後は同省「介護サービス施設・事業所調査」)より集計。年次により調査手法等若干異なる点に留意する必要がある。

全国の施設数推移



H27.12現在

市街化調整区域での有料老人ホームの立地動向



線引き都市での立地率が低いにも拘らず、調整区域に立地依存
→群馬79施設42.9%、三重29施設31.2%、佐賀26施設38.2%

開発審査会基準で有料老人ホーム基準を定めていなくても
調整区域に立地

都市計画MPで決めた事項を遵守

計画行政サイド

まち
整理

都市計画MPの施策を 開発行政に反映

開発行政サイド

都市マスとの整合を図るためにも、市街化調整区域での開発許可制度を見直す

第3章 都市計画の方針

1 街なかにも多くの人々が住み、子どもから高齢者まで安心して暮らせるまちをつくる

【街なかにも多くの人々が住み、子どもから高齢者まで安心して暮らせるまちをつくる】

【基本方針】

子どもから高齢者まで、すべての人々が安心して快適に生活できるまちづくりを、生活や交通の利便性が高く、各種の機能が充実し、多くの人々が住みたいと願っている「街なか」に重点を置いて進めていきます。

【まちづくりの方針】

市活力の
向上を
図ります。
計画的な
まちづくり
の取組み

2 市街化調整区域における開発の促進

・それぞれの地域の特性や資源を活かして、生活利便性の向上や地区ごとに特色ある良好な生活環境の維持・向上を図っていきます。

(3) 市街化調整区域における開発の調整

・市街化調整区域の開発については、「街なか重視」のまちづくりとの整合を図るとともに、市街地の拡大にともなう環境負荷の増大を抑え、自然的環境と共生できる健全な都市づくりに配慮します。

・大規模な住居系開発は当前、原則として抑制を図っていきます。

・小規模な開発は、良好な居住環境の形成、周辺環境の保全、農林水産業との調和、地域の活性化などを考慮し、地区計画などによる適切な誘導を図っていきます。

出典：北九州市都市マス(旧5)