

都市計画制度の限界を補完する土地利用に関わる法制度に関する研究

佐藤 雄哉

目次

第一章 序論

1-1. 研究の背景

1-1-1. 都市計画法に規定される制度のみでは対応しきれない地域の存在・・・・・・・・・・1

1-1-2. 都市的土地利用を主対象とした土地利用制度の変遷・・・・・・・・・・2

1-2. 研究の目的

1-2-1. 都市周縁部を対象とする土地利用制度に関する既往研究との関連性・・・・・・・・6

1-2-2. 研究の着眼点・・・・・・・・・・7

1-2-3. 本研究の目的及び到達点・・・・・・・・・・9

1-3. 研究の構成と基礎的事項の定義

1-3-1. 研究の構成・・・・・・・・・・12

1-3-2. 基礎的事項の定義・・・・・・・・・・13

第二章 都市計画法だけで都市的土地利用を管理しきれない地域の存在とその実態

2-1. はじめに ～都市的土地利用を管理する法制度としてのこれまでの都市計画法～・・・・18

2-2. 都市計画区域外での課題と都市計画区域指定にかかる問題

2-2-1. 都市計画区域を指定できないあるいはしていない地域・・・・・・・・・・22

2-2-2. 国土利用を管理する観点での問題・・・・・・・・・・31

2-2-3. 都市計画区域外での土地利用管理に関する課題・・・・・・・・・・35

2-2-4. 法制度の代替手法としてのまちづくり条例・・・・・・・・・・36

2-2-5. 小結・・・・・・・・・・36

2-3. 都市計画区域の指定により活用できる土地利用管理手法とその課題

2-3-1. 都市計画法の改正により充実してきたこれまでの土地利用管理手法・・・・・・・・39

2-3-2. 土地利用管理手法としての援用可能な制度とそれらが抱える課題・・・・・・・・45

2-3-3. 小結・・・・・・・・・・48

2-4. 都市計画法が適用できなくなった地域の実情

2-4-1. 人口減少が主要因となって都市計画区域を廃止した区域の実情・・・・・・・・50

2-4-2. 平成の大合併がもたらした大都市と農村都市の一体化が抱える課題・・・・・・・・58

2-4-3. 事業を目的とした都市計画法適用とその後の土地利用管理の不透明化・・・・・・・・64

2-4-4. 都市計画区域が都市的土地利用を管理する手法となりえない地域の存在・・・・・・・・66

2-4-5. 小結・・・・・・・・・・66

2-5. 本章のまとめ・・・・・・・・・・69

第三章 建築物への形態制限を活用した土地利用管理の可能性

3-1. はじめに ～建物利用の管理と併せた土地利用管理～

3-1-1. 単体の建築物ではなく土地利用の集合体としての建築物制限・・・・・・・・75

3-1-2. 建築基準法で土地利用管理に効果が期待できる制度・・・・・・・・76

3-2. 都市計画区域外で適用される委任条例を活用した土地利用管理

3-2-1. 都計外条例の制定条件となる知事指定地の指定実態・・・・・・・・79

3-2-2. 都計外条例の指定実態とその制限内容の比較分析・・・・・・・・81

3-2-3. 土地利用管理の手段として活用されている都計外条例	87
3-2-4. 土地利用管理のための手段として活用する際の留意点	102
3-2-5. 小結	103
3-3. 建築物の不燃化を図るための制限を応用した土地利用管理	
3-3-1. 22条区域制度を活用する意義と全国的な活用状況	106
3-3-2. 都市計画区域外で指定されている区域の実態青森県(五所川原市)	114
3-3-3. 非線引き白地地域で指定されている区域の実態(新潟県佐渡市)	121
3-3-4. 制度活用の際の問題点	128
3-3-5. 小結	129
3-4. 本章のまとめ	132

第四章 景観保全を目的とした建築物への制限を応用した土地利用管理の可能性

4-1. はじめに ～先進的取組であった景観法を活用した土地利用管理の一般化～	
4-1-1. 良好な景観は管理された土地利用から創出されるという事実	136
4-1-2. 土地利用管理への活用が期待される制度	138
4-2. 景観計画を活用した土地利用管理	
4-2-1. 全国での景観計画の策定状況	140
4-2-2. 景観形成基準と届出対象行為を活用した土地利用管理	143
4-2-3. 重点区域を活用した地区レベルでの土地利用管理	152
4-2-4. 景観計画の活用の際の留意点	162
4-2-5. 小結	163
4-3. 準景観地区制度を活用した都市計画区域外での土地利用管理	
4-3-1. 準景観地区制度の活用状況と景観行政団体の活用意向	167
4-3-2. 運用実態にみる土地利用管理のための準景観地区	179
4-3-3. 準景観地区制度が抱える制度的課題と運用上の課題	187
4-3-4. 小結	188
4-4. 計画的な土地利用管理のための景観協定	
4-4-1. 景観協定制度の活用状況とその制限内容の比較分析	191
4-4-2. 景観協定が地区レベルでの計画的土地利用につながる可能性	193
4-4-3. 景観協定が抱える制度的課題	204
4-4-4. 小結	205
4-5. 本章のまとめ	209

第五章 包括的な都市的土地利用の管理を目指した制度論

5-1. 都市的土地利用に対する包括的管理体制構築の必要性	215
5-2. 包括的な都市的土地利用の管理に向けて	221
5-3. 今後の課題	226

論文図表等一覧	228
公表論文一覧	231

第一章 序論

本論文は、現行都市計画制度に依拠した都市的土地利用の制御・誘導に限界があるとの立場から、その限界を補完する土地利用に関わる法制度に着目することで、切れ目のない土地利用の管理に資する新たな枠組みについて論じている。

都市計画法の抜本改正の道筋が見えない中、現在の法制度による都市的土地利用の管理を継続しなくてはならない状況下では、これまで論じられてきた課題を克服することが求められる。本来、都市計画制度に生じている課題は、都市計画制度を抜本改正することで対処すべきである。しかしながら、都市計画制度の抜本改正には相当程度の期間が必要であり、それまでの“つなぎ”としての短期的対応策も当然求められる。そこで本研究では、都市計画制度の抜本的改革を経なくとも、適切な土地利用の管理体制を構築するための暫時的な手段として、都市計画に立脚した他法令の活用によるシームレスな土地利用管理の実現を提案している。

本章では、まず本研究の背景として、これまでの土地利用法制度の変遷を整理し、従来の制度運用のみでは適切な土地利用の管理に必ずしもつながっていない領域が存在し、それを制御・誘導する手法の確立が望まれることを指摘している。次に、研究の背景を踏まえた着眼点を述べ、本研究の到達点を明示することで研究の目的を明らかにしている。

1-1. 研究の背景

本節では、まず、無秩序な市街化を制御し、目指すべき将来像を実現するために適切な誘導策を講じること、すなわち都市的土地利用の管理に対して、都市計画法が抱える課題を整理する。その上で、本研究が対象とする都市的土地利用に関わる法制度の変遷を、都市計画法や建築基準法に関連する項目とその他の法制度に区別してその内容を概説する（表 1-1-1）。

1-1-1. 都市計画法に規定される制度のみでは対応しきれていない地域の存在

1968年の新都市計画法制定後、我が国の都市的土地利用に対する対応は区域区分制度や開発許可制度を運用することで都市計画法が主たる役割を担ってきた。また、1974年に国土利用計画法が制定され、我が国の土地利用規制制度が体系づけられた。国土管理の観点から、国土利用計画法を頂点として、いわゆる個別規制法（都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）、森林法、自然公園法、自然環境保全法）による実際の土地利用規制制度の運用体系が整備された。なかでも、都市的土地利用に対する土地利用の管理は都市計画法と農振法の一部制度がその役割を果たしてきた。

これまで、都市計画法の運用改善を促すことで都市的土地利用の制御を試みる研究は数多くある。都市計画法は大都市圏⁽¹⁾をはじめとした大都市型の市街化制御を主眼とした運用がなされてきたことによって地方圏でそのひずみが指摘されており、その課題を明らかにしている研究¹⁾²⁾³⁾も多い。これらは、主として都市計画法を適用した都市的土地利用の管理実態から課題を明らかにすることで、都市計画法の運用改善につなげ、管理体制を向上させることを目的としている。ただ、都市計画法を適用するためには都市計画区域を指定する必要がある、都市

表 1-1-1 都市的土地利用に関する制度変遷

年	都市計画法関連	建築基準法関連	その他
1968	新都市計画法		
1974	国土利用計画法		
1975			伝建地区制度
1987	線引き廃止可能通達		集落地域整備法
1992	都市計画法改正	建築基準法改正	
1998	まちづくり三法		
2000	都市計画法改正		
2004			景観法
2006	まちづくり三法見直し	建築基準法改正	
2008			歴史まちづくり法
2014	都市再生特別措置法等改正		

計画区域外の土地利用管理は都市計画区域を指定しない限り、都市計画法以外の法令に依拠せざるを得ない。

一方で、新都市計画法では区域区分制度（通称：線引き制度）が導入され、計画的に市街化を図る市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域に都市計画区域内を区分することが義務付けられた。しかし、前述したように都市計画法は大都市型市街化圧力の制御に重きを置いており、人口等が少なく、急激な市街化進行が予見できないとされた地方都市では、区域区分を当分の間導入しないとする暫定的措置がとられた。そのため、区域区分しない都市計画区域の存在が常態化していった。区域区分しない都市計画区域の用途地域外では土地利用規制が他法令に委ねられることから、都市的土地利用の管理は不十分であることに起因した市街化制御の課題が指摘³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾されている。

1-1-2. 都市的土地利用を主対象とした土地利用制度の変遷

前述したように、継続的に都市計画法の不備が指摘されているが、それに対し無策であったわけではなく、改善点を見出しながら制度拡充が図られてきた。ここでは、はじめに都市計画法と建築基準法が制度改善を図ってきた変遷とその内容を整理する。次に、その他の土地利用に関わる法制度の変遷とその内容を整理することで、制度改善が図られてきたにもかかわらず残存する不備を明確化する。

まず、都市計画法と建築基準法による都市的土地利用の管理に対する制度拡充の変遷とその内容を概説する。

区域区分制度により、線引き都市計画区域では開発許可制度の緩和に伴う市街化調整区域での都市的土地利用の進行という課題⁹⁾¹⁰⁾はあったものの、概ね市街化制御に成果が得られてきた。ただ、1987年の建設省通達⁽²⁾によって区域区分が義務化されていた都市でも線引き廃止が可能になり、2000年の都市計画法改正では区域区分の導入の可否を都市計画区域ごとに都道府県が判断することへ転換され、それら区域区分を廃止した都市計画区域での土地利用管理にも課題が指摘¹¹⁾¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾されている。

一方、前述したように、都計外や白地地域での都市的土地利用の進行に対する不十分な管理体制は、都市計画法制定以来の課題として挙げられるが、その後の都市計画法と建築基準法の制度拡充などにより一定の管理体制増強を試みてきた。1992年の都市計画法・建築基準法の改正により、都計外と白地地域に法定の容積率と建ぺい率に選択制が導入されたことで地域の実情に応じた建築物の規模を指定できるようになった。また、この改正では本研究で取り上げる都計外でも建築物に対して形態制限を付加可能な制度（建築基準法第68条の9）が追加された。加えて、市街化調整区域でも地区計画を決定できるようになり、市街化調整区域での無秩序な開発に一定の質の担保を図れるようになった。さらに、1998年にはいわゆるまちづくり三法（改正都市計画法・中心市街地活性化法⁽³⁾・大規模小売店舗立地法）が制定され、土地利用管理制度への影響で言えば特別用途地区の地区類型が廃止され、地域の実情に応じて用途地域に付加する制限に変化を伴わせることが可能となった。ただ、特別用途地区の柔軟化は都計外や白地地域などの緩規制地域の無秩序な市街化制御などといった土地利用管理への影響はほとんどなかった。

2000年の都市計画法の抜本改正では、前述した区域区分の選択制のほか、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）を策定することが義務化され、開発許可制度が大幅に改変され市街化調整区域での開発許可基準を条例で一部変更することが可能となった。緩規制地域での土地利用管理への影響も大きく、準都市計画区域と特定用途制限地域が制度創設され、地区計画が非線引き都市計画区域の白地地域でも決定できることとなり、用途地域を定めていない区域に建築形態制限（容積率・建ぺい率）を定めることが義務化された。ただ、準都市計画区域と特定用途制限地域は制定当初、他法令による土地利用規制が厳しい区域（農用地区域等）には重複決定できない運用方針が提示

されており、ほとんど活用が進まず緩規制地域での土地利用管理への貢献はいまひとつであった(17) (18) (19) (20) (21) (22)。

2006年のまちづくり三法の見直し、建築基準法改正によって準都市計画区域と特定用途制限地域に対する運用改善が図られ、農用地等も含んだ広域的指定が可能となった。また、準都市計画区域は広域的な観点での土地利用管理に取り組むことを目的として指定権者がそれまでの市町村から都道府県へ移管された。開発許可制度も見直され、公共公益施設についても開発許可が必要となり、それまで市街化調整区域でもほぼ自由であった病院や学校の進出に歯止めがかけられた。さらに、床面積10000㎡以上の「特定大規模建築物(大規模集客施設)」の立地が、それまで可能であった第二種住居地域、準住居地域、工業地域でできなくなり、非線引き都市計画区域の白地地域でも同様の制限が付加されたことで郊外部での大規模商業施設の立地にも一定の歯止めがかかった。

2014年5月には都市再生特別措置法等が改正され、同年8月に施行された。これにより、コンパクトな都市を実現するために市町村は立地適正化計画を策定することが求められ、非線引き都市計画区域では都市計画区域全体を立地適正化計画の区域とすることが基本となり、人口密度維持を念頭に置いた居住誘導区域や商業・医療施設を集積させる都市機能誘導区域を設定することが同時に求められている。今後、都市計画法の運用を含めた都市全体の土地利用管理体制が集約型都市構造の実現のために転換していくことには疑う余地がない。ただ、誘導区域を設定したとしてもそこに誘導していくために誘導区域外の土地利用をどのように管理するかという課題にも同時に取り組む必要が生じていると言える。

ここまで、都市計画法と建築基準法による都市的土地利用に対する管理制度の拡充を概観したが、その他の法令による都市的土地利用の管理体制も整理する。都市的土地利用を管理することを目的に含んでいる法令として1987年制定の集落地域整備法が挙げられる。集落地域整備法は、都市計画区域と農振法による農業振興地域(以下、農振地域)が重複している区域内の「集落の良好な営農条件及び居住環境の確保を図る」ことを目的に、都道府県が策定する集落地域整備基本方針に基づき市町村が集落農業振興地域整備計画や集落地区計画を決定することで土地利用を管理することを目論んでいた。集落地域整備法は、それまで都市計画制度では集落環境維持が難しかった市街化調整区域や反対に無秩序な開発の進行を防ぐ能力が欠如していた区域区分を導入していない都市計画区域の用途地域外(白地地域)の集落などに対する土地利用誘導策が用意されたという意味で画期的であった。ただ、14都市(15地区:2012年度末時点)⁽⁴⁾でしか活用されておらず、全国的に土地利用管理手法として活用されていない実態がある。

次に、都市計画法と建築基準法以外の法令に基づく都市的土地利用の管理に関する法制度の変遷とその内容を概説する。

開発圧力からの特定地域の保全に取り組むことができる法令としては、文化財保護法と古都保存法が挙げられる。文化財保護法では、1975年の法改正により伝統的建造物群保存地区(以下、伝建地区)制度を創設し、「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群」を都市計画法の規定による地域地区⁽⁵⁾と市町村の条例で指定できるようになった。それまで、文化財保護法は保全すべき歴史的建造物単体を保護対象としてきたが、この伝建地区制度創設により面的な特定地域を保護対象として指定することが可能になっている。地域地区として指定できるほか、市町村の条例によって指定できる点からも地区指定が比較的容易であると言え、伝建地区自体は文化庁の許可を得ずとも自治体が自主的に指定できる。地域地区として指定されている伝建地区は、50市町63地区で指定(2012年度末時点)されている。伝建地区のうち国が特に価値が高いと認めた地区は重要伝統的建造物群保存地区(以下、重伝建地区)に選定され、財政措置が図られることとなっており、43道府県89市町村で109地区が指定(2014年12月10日時点)されている。このことから、重伝建地区選定のために伝建地区指

定する市町村もあり、地区指定自体は促進されている。ただ、伝建地区制度自体が伝統的な建造物群を指定対象としており、乱開発によって生まれた歴史的価値は低い密集住宅地などを指定することは極めて難しい。そのため、全国的に緩規制地域の土地利用管理手法として活用することも難しい。加えて、後述するが、景観法制定と併せて文化財保護法が改正され「文化的景観」制度が創出された。これは、景観計画でその位置と特性が記載された景観地の中から文化的景観を選定し、市町村が文化的景観保存計画を策定したうえで、文化庁に対して「重要文化的景観」として選定することを申出る制度である。文化庁が「重要文化的景観」として選定するという事は、国が保存すべき景観としての担保を与えることとなる。しかしながら、この制度は保存すべき景観としての面的な制度適用であり、土地利用を管理することは主眼としていないことに加え、都市的土地利用の管理面では景観計画と市町村の条例のみに依拠しており、法令に基づく土地利用管理が望めないことから強制力という点でやや劣る。また、古都保存法⁽⁶⁾は特定地域の土地利用を保全する目的で活用されているものの、古都を保存するための特別措置法である立法趣旨からしても、全国で10市町村のみが指定（2011年度末時点）されている実態をみても全国的な土地利用管理手法として活用することは困難であることが予見される⁽⁷⁾。

2008年には歴史まちづくり法⁽⁸⁾が制定された。歴史まちづくり法は、歴史上重要な建造物と周辺市街地を一体的な「歴史的風致」と捉え、その維持及び向上により都市の健全な発展と文化の向上に寄与することを目的として、市町村が策定した歴史的風致維持向上計画を国が認定し、計画事業に対する様々な支援措置を活用しながら計画を実現していくものである。また、それに関連した歴史的風致維持向上地区計画は、認定地区に限らず指定できるようになっており、より弾力的な歴史的風致の維持・向上が期待されているが現在のところ指定事例はない。認定されている歴史的風致維持向上計画は46都市（2014年6月23日時点）⁽⁹⁾で法制定後5年が経過したこともあり今後の知見の蓄積が望まれている。しかし、そもそも土地利用を管理することを目的としておらず、歴史的建造物を中心としたまちづくりを推進するための法令であることも勘案すると、都市的土地利用に対する面的な管理手法として現段階で取り上げることは適切でない。もちろん、歴史的風致維持向上地区計画は都市的土地利用を管理する潜在的能力を有していると言えるが、活用している事例がないことから今後の可能性を論じるにはあまりにも拙速であり、今後の推移を見極めたうえで改めて検討することが必要である。

最後に、2004年に制定された景観法を取り上げる。景観法制定以前は、歴史的建造物や伝統的建造物群といった価値ある建築物を「保存」することが法制度の主眼であり、それをまちづくりに活かすことを法的に担保した制度はなかった。そのため、独自に社会の成熟化に伴った将来的な「価値ある街並み」を創出していこうと取り組む自治体が増加していくと同時に、景観まちづくりの取り組みを自主条例で担保する自治体も増加していき、2004年時点では524の景観条例（自主条例）が制定されていた⁽¹⁰⁾。ただ、それまで景観まちづくりの主たる課題となっていた高層マンションによる街並み破壊などに対して、自主条例では法的強制力が乏しいとの認識が浸透し、景観法の制定に至った。景観法の特徴のひとつは、それまでの土地利用法制度の規制区域等に囚われることなく、景観まちづくりに取り組むための景観計画区域を全国どこでも指定可能な点にある。その景観計画区域を対象に景観計画を定めることで区域内の景観まちづくりに関する方針を明示するとともに、景観資源や景観地を記載することで景観まちづくりを後押ししようとするものであった。また、景観法では景観地区や景観協定などの制度が創設され、景観計画などで取り組む広域的観点をもった景観まちづくりから、景観地区や景観協定などで対象とする地区レベルでの景観計画に取り組むことが可能な制度も充実し、適切な土地利用を促すことで美しい街並みを創出することを目指した。それまでの価値ある街並みを保存する施策から、価値ある街並みを創出する施策をも包含することが政策上可能になり、都市計画法や建築基準法、農振法などとも連携を図ることが可能な制度が用意されたことで、都市的土地利用や自然的土地利用の双方を対象とし

ながら、これまでの自然的な景観を対象とした風致地区や自然公園制度と人工的建造物を中心とした伝建地区制度や古都保存法をも包含することとなった。すなわち、自然的・人工的景観のすべてを取り込み、価値なる街並みを創出することを目的とすることで、都市的土地利用の管理も当然取り扱うことになった。ただ、全国どこでも指定可能な景観計画区域を活用した土地利用管理の実態は明らかになっていない。

以上のように、都市計画法や建築基準法だけでなく、他法令による土地利用規制制度の拡充が図られてきたものの、緩規制地域での無秩序な市街化制御などといった土地利用管理を目的とした制度拡充が十分であるとは言えない。他法令による制度拡充では、開発抑制・保全を目的とした制度拡充に重点が置かれており、土地利用誘導に資する制度拡充はあまりない。そのため、開発抑制と土地利用誘導の双方が求められる都市的土地利用の管理は、片方のみが充実する結果となった。また、緩規制地域の土地利用管理に応用が可能であると期待される制度拡充が図られてきた部分もあるが、未だその実態は明らかになっておらず土地利用管理に応用が期待できると推測されるに過ぎない。そもそも、現在の都市計画制度による土地利用管理にどのような不備が生じ、どのような課題に対処することで市街化制御と土地利用誘導という都市的土地利用の管理が担保されるか不明確であることが大きな課題である。

(補注)

- (1) 本研究では、「首都圏整備法における既成市街地及び近郊整備地帯、近畿圏整備法における既成都市区域及び近郊整備区域、中部圏開発整備法の都市整備区域」を大都市圏と定義しており、それ以外の地域を地方圏としている。
- (2) 建設省通達「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用改善について」1987年1月8日建設省都計発第1号（都市計画法改正による区域区分制度の選択制導入に伴い、建設省通達2000年12月28日建設省都計発第92号にて廃止）
- (3) 正式名称は「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（1998年法律第92号）」。
- (4) 2013年度都市計画年報より。
- (5) 地域地区指定・条例制定と同時に伝統的建造物群保存計画の策定が求められるが、都計外では保存計画の立案と条例制定のみが求められる。
- (6) 正式名称は「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（1966年法律第1号）」。
- (7) なお、関連する明日香法（明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法（1980年法律第60号））も同様の性格を有する法令であり、奈良県明日香村だけを対象とした法令であるため本研究の対象とは当然なり得ない。
- (8) 正式名称は「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（2008年法律第40号）」。
- (9) 国土交通省資料より。
- (10) 参考文献10)pp.198

1-2.研究の目的

1-2-1. 都市周縁部を対象とする土地利用制度に関する既往研究との関連性

(1) 都市計画法による都市的土地利用の管理に関する既往研究

研究の背景で述べたとおり、三宅ら²³⁾が定義した概念としての緩規制地域での土地利用管理に対する都市計画法が抱える課題を明らかにした研究はこれまで以下のような多くの蓄積があり、都計外や区域区分を導入していない都市計画区域の用途地域外での無秩序な市街化が指摘されてきた。和多²⁴⁾は、神奈川県を対象に緩規制地域で生じている無秩序な市街化の実態を開発動向に関する調査から明らかにしている。また、和多²⁵⁾²⁶⁾は、1992年の都市計画法・建築基準法改正による緩規制地域での土地利用管理能力向上に対する取り組み実態と課題を事例から明らかにしている。一方、線引き都市計画区域の外縁に都計外が存在することや自治体内に線引き・非線引き都市計画区域と都計外などの複数の土地利用規制の区域が発生することで土地利用規制格差が生じ、開発圧力の滲み出しが起きている実態を岩本²²⁾や河野ら²⁷⁾が指摘している。

また、非線引き都市計画区域に対する区域区分の導入によって土地利用管理能力向上が期待される反面、市街化調整区域となった区域に開発許可制度の緩和施策を導入する場合に、取り扱いを慎重に検討しなければ適切な土地利用管理にはつながらない点を指摘している大西ら²⁸⁾、今野ら²⁹⁾、小山ら³⁰⁾、赤井ら³¹⁾などの研究がある。区域区分導入ではなく、都計外へ都市計画区域を拡大することで都市的土地利用の管理体制を充実させようとする試みでは、都市計画区域指定の要因と課題、土地利用管理の実態を明らかにした高橋ら³²⁾や倉根ら³³⁾、伊藤ら³⁴⁾、安澤ら³⁵⁾などの研究や市町村合併による都市計画区域再編を取り上げた田中ら³⁶⁾や眞島ら³⁷⁾などの研究が挙げられる。ただ、都市計画区域指定には、都市計画区域になることで連動して適用される建築基準法の集団規定を満たすことのできない既存不適格建築物の発生が阻害要因となっていることなどが指摘されていると同時に、都市計画区域指定と併せた特定用途制限地域の指定などによる土地利用管理手法の付加が適切な土地利用管理に求められることが示唆されている。

しかし、これまでの都市計画法に依拠した土地利用管理では、背景で述べたように制度拡充が図られてきたものの、未だ課題が残っていることに加え、緩規制地域での土地利用管理体制に対する継続的な課題の指摘や都市計画区域指定に関する課題などを踏まえれば、これら都市計画法だけで土地利用管理が不十分な領域での土地利用管理体制の充実へ寄与する土地利用管理手法の知見の蓄積が望まれる。また、都市計画区域を指定する際の課題や都市計画区域指定後の課題は明らかになっているが、人口減少下では都市計画区域を廃止する可能性にも言及せざるを得ず、これら区域での土地利用管理の実態に関する研究も同時に求められている。

(2) 都市計画法以外の法令による都市的土地利用の管理に関する既往研究

松川による農村地域を対象とした一連の研究³⁸⁾では、都市計画法・農振法・農地法の包括的な運用によって都市的土地利用を管理することが農村地域への無秩序な市街化抑制につながることを指摘している。それまでも、法制度による土地利用規制から都市と農村の双方を包含する協議制度による土地利用管理を組み込んだ制度改変³⁹⁾が必要であるとの提示がされるとともに、都市と農村を包括した土地利用計画を策定できるような法制度への転換が必要⁴⁰⁾であるとの提案も継続的に示されている。

また、集落地域整備法を扱った研究のうち、都市計画の観点から取り上げた研究では対象とする集落地域自体が少数であることから、鎌田ら⁴¹⁾による集落地域整備計画の阻害要因を明らかにした研究や岡田ら⁴²⁾や長ら⁴³⁾をはじめとした田園居住環境のマネジメントに関する研究、牛野⁴⁴⁾による農村集落の土地利用計画として活用すること示唆した研究などに限られる。

一方で、都市計画法と連動しない部分での建築基準法による土地利用管理を扱った研究では、災害の発生の危険性がある地域に災害危険区域を指定することで土地利用を制限することの課題を指摘した齋藤ら⁴⁵⁾の研究や災害危険区域の事前減災性の欠如を指摘した児玉ら⁴⁶⁾の研究に限られる。

2004年に制定された景観法を扱った研究には、それまでの自主条例に基づく景観施策から景観法に基づく景観条例、景観計画への移行実態を把握した秋田⁴⁷⁾や内海ら⁴⁸⁾の研究がある。また、景観計画の内容を取り上げた小浦⁴⁹⁾や室田⁵⁰⁾の研究では、景観形成基準や届出対象行為にどのような内容を規定している景観計画が多いのかその傾向を把握している。これらの研究のうち、小浦⁴⁹⁾は初期の景観計画のなかでも特に開発管理を志向した景観計画の存在を指摘している。景観法に基づく届出によって開発動向を把握し、景観形成基準によって土地利用を誘導する開発管理型景観計画の策定が可能であり、他の土地利用規制区域に囚われない指定が可能な景観計画区域の性格からも景観計画が総合的土地利用管理計画となりうる可能性を指摘⁵¹⁾⁵²⁾している。しかし、これらは景観計画が土地利用管理計画としての潜在的な能力を有する可能性を提示したにすぎず、その実態の詳細な把握による可能性の検証が望まれる。

以上の既往研究では、都市的土地利用に対する管理手法としての可能性を示すものは存在していたものの、いずれもそれぞれの制度の運用実態と土地利用を管理することの課題を提示しているものが多く、それを総合化して、都市計画法だけでは不十分な都市的土地利用の管理体制を補完する制度構築に関する知見はなく、都市計画制度の不備を補完する法制度の総合化に関する研究が望まれる。

1-2-2. 研究の着眼点

(1) 土地利用管理体制の穴とそれを覆う手法

都市計画法による都市的土地利用管理に対して課題となっていることの1つに、都計外の土地利用管理に対して強制力が乏しい点が挙げられる。都市計画区域を指定していなければ都市計画法以外の法令に土地利用管理を委ねるしかない。そのため、都市計画区域の内外に関わらず適用できる都市的土地利用を管理するための手法に関する知見の蓄積が望まれる。また、都市計画区域に囚われず全国で適用可能な都市的土地利用を管理する手法が望まれることから、集落地域整備法や古都保存法など適用範囲が限られる法令は問題解決の一端を担うことは想定できるが最終的な課題解決には結びつかない。都計外や白地地域などの緩規制地域での土地利用管理体制の不備は、前述したとおり継続的に指摘されているが、それを解消するために新たに都市計画区域指定することや区域区分を導入する自治体が増加するとは考えにくく、現状を踏まえて緩規制地域で適切な土地利用管理体制を構築するための知見を得ることが非常に重要と言える。

また、これまで明確になっていない都市計画区域を廃止した領域の土地利用管理の実態把握が望まれている。従来は、都市計画区域を拡大することで都市的土地利用の管理体制の充実化につなげることが主な解決策として提示されてきたが、町村は都市計画区域指定に係る要件に該当することで都市計画区域指定できる制度であることを踏まえれば、当然ながら都市計画区域の指定を望んでいながら指定できない領域も発生することが想定される。このような領域と同様に、都市計画区域を廃止した領域では都市計画法を適用することが不可能になり、都計外として土地利用管理を他法令に依拠することになる。その実態を明らかにすることで現在の法制度による土地利用管理体制が適切かどうかを判明する。そうすることで、現在の法制度による土地利用管理が適切であればどのように法制度を駆使すればよいかを考察することにつながり、逆に適切でなければどのように改善すべきか知見を得ることができる。

併せて、都市計画法による土地利用管理が不十分だとするならば、それを補完する制度を取り上げてその適用を促す必要がある。土地利用管理体制に穴が生じていることを指摘することで制度改善につなげることも重要であるが、一朝一夕に制度改善が進むわけではないことから現在の穴を覆う手法に関

する知見を同時に提供する必要がある。

(2) 土地利用と建築の双方の管理による土地利用管理体制の強化

前述したように、都市計画法以外の法令では集落地域整備法や古都保存法などが都市的土地利用を管理することに潜在的な能力を有すると考えられるが、対象領域が限定的であり都計外に広く適用することができないなどの課題がある。一方で、建築基準法と景観法はそもそも市街地を管理するために整備された法制度であり、建築基準法の集団規定は都市計画区域内でしか適用できないが単体規定は建築物の安全性を確保する側面から全国一律に適用されることになっていることに加え、景観法は美しい街並みを創出することを目的として全国どこでも景観づくりの方針と基準を定める景観計画を策定できるように法整備されている。そのため、建築基準法と景観法が土地利用管理手法となりうる制度を備えていれば、緩規制地域の都市的土地利用を管理することにつながる可能性が大きい。

また、都市計画法は開発許可制度によって「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」を許可が必要な行為としており、土地の区画形質を変更しなければ建物跡地を駐車場化するなどの低・未利用地化を管理することができなかつた⁵⁴⁾⁵⁵⁾。このことから、小規模な土地利用の転換であっても把握することで、土地の形質変更のみに対しても土地利用誘導策を導入する契機とすることができ、それによって無秩序な土地利用転換を抑制し、適切な土地利用管理につながる事が挙げられる。その結果、敷地単位で考える無秩序な土地利用転換だけでなく、緩規制地域全体の粗放化を予防することにもつながる。

加えて、建築基準法は全国一律の建築物の最低基準を明示しているにすぎず、市街地の実情に応じた土地利用・建築物を誘導するには画一型ではない変動幅を有する法制度による土地利用管理が求められる。つまり、都市計画法と建築基準法による都市的土地利用の管理に対する法制度だけでは全国の土地利用を管理するには不十分ということである。そのため、都市計画法と建築基準法以外の全国の様々な地域で活用できる法制度に関する知見の蓄積も望まれる。これにより、無秩序な市街化の進行を管理するだけでなく、市街地の質の向上にも貢献していくことが可能な土地利用管理体制を構築できる。

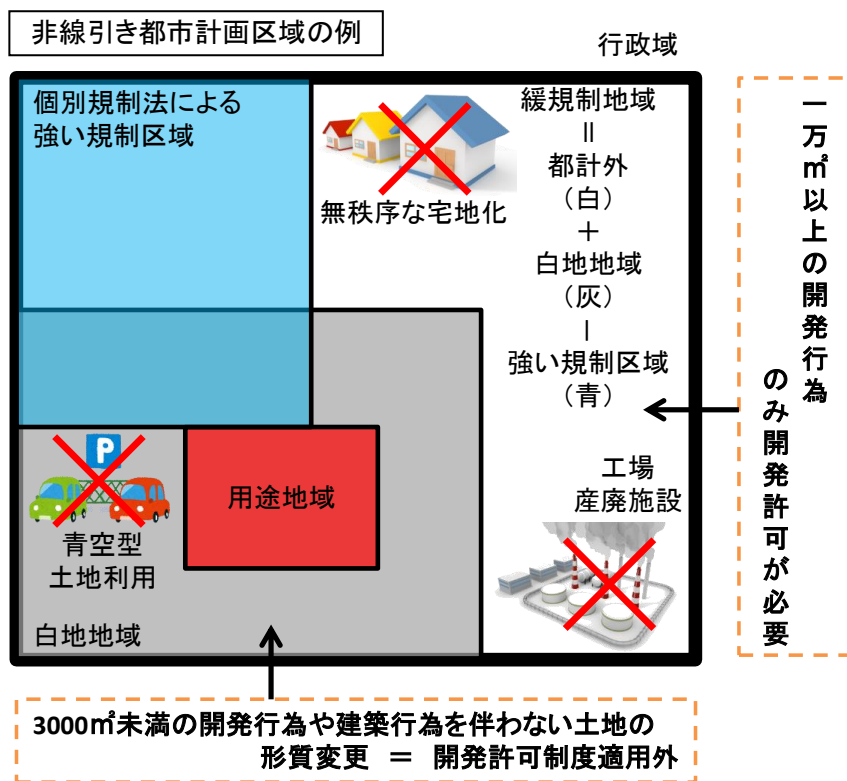
(3) 本研究が対象とする領域と行為

前述した内容を踏まえ、本研究ではこれまでの都市計画制度では管理が不十分であった緩規制地域での無秩序な土地利用転換や小規模な開発行為、建築行為を伴わない青空型土地利用への転換などを対象とする(図1-2-1)。その上で、それらの行為を制御し、土地利用誘導を図る手法として後述する建築基準法と景観法に着目し、各法制度による土地利用管理の実効性を検証する。以上から、従来型の都市計画法と建築基準法を主とした土地利用に関わる法制度を補完し、全国で抜け穴のないシームレスな土地利用管理を実現するための手法に関する知見を提供することで、新たな土地利用に関わる法制度の枠組みを論ずる。なお、本研究で扱う緩規制地域は三宅ら²³⁾が定義した地域を包含するとともに、個別規制法で指定される強い規制区域を含まない領域とする。

緩規制地域では、高速道の建設や鉄道駅の新設などの開発要因の発生とともに無秩序な開発が発生することも考えられる。ただ、高速道路などの高規格道路の建設に起因する沿道での開発の進行などは、開発が生じる原因が特定できているうえに発生時期が限定される。本研究で扱う事象はこのようなスポット的で一時的な開発は対象としておらず、これらに対応する土地利用管理手法の効果は検証していない。また、前述した新たな開発の進行だけでなく、人口減少下では土地利用管理の粗放化の抑止策も今後の土地利用制度のあり方を考えるうえで当然検討されるべきである。ただ、本研究で扱う土地利用管理の概念に開発抑制や誘導とは異なった観点での検証が求められる土地利用の放棄に起因する地域の

荒廃などは組み込んでおらず、このような現象も対象としていない。

一方、人口減少下では開発行為自体が減少することが予想できることから、それらの行為を管理する必要性に乏しいという議論もある。しかしながら、迷惑施設の建設、資材置き場や駐車場といった青空型土地利用への転換などは都市にとって必要な行為であり、これらの行為を管理（＝制御し、誘導）する手法の確立は今後も求められると考える。つまり、このような行為が全体としては減少傾向にあるとしても、今後すぐに消失する性格の土地利用でないことを踏まえ、管理する手段が欠如しては持続可能な都市を形成することは困難である。



1-2-3. 本研究の目的及び到達点

(1) 都市計画法に依拠した土地利用管理が抱える課題

本研究では、前述した内容を踏まえ都市計画制度が担っている都市的土地利用の管理体制の不備を補完する土地利用法制度に関する論考を提示するが、その前提条件としての都市計画制度の不備を明確化する必要がある。すなわち、現在の都市計画法は都市的土地利用に対してどのような不備を具体的に抱えているのか、第二章ではまず、既往研究を整理するとともに、具体的事例に基づく実証を踏まえながらこれまで指摘されてきた都市計画法だけでは対応しきれない無秩序な土地利用転換や青空型土地利用などの土地利用管理の穴を明確化する。

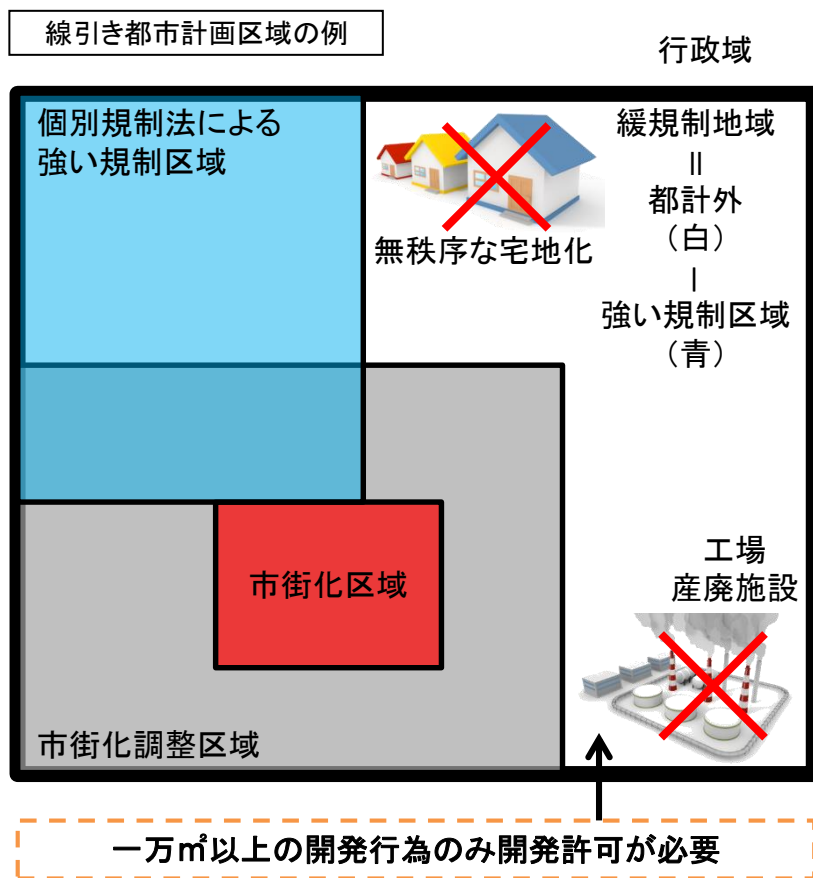


図 1-2-1 本研究の対象範囲と対象行為

しかし、穴があるにしても都市計画法を適用することが都市的土地利用の管理に有効であることは疑いの余地がなく、そのために都市計画区域を指定するための課題が抽出され、都市計画区域を指定した後の課題が既往研究によって明らかになってきたと言える。そこで、都市計画区域を廃止し都市計画法が適用できなくなった区域の土地利用管理の実態を把握する。都市計画区域を廃止したことで都市計画法が適用できなくなったとしても、都市計画法に替わる代替的手法を活用して目指すべき将来像の実現を担保しているのであれば、都市計画法を補完する土地利用管理手法としてそれらの代替的手法を活用することが1つの解決策であり、その実態を把握することには都市計画法の土地利用管理体制の不備を指摘する上でも重要な論点となる。

以上から、都市計画法が都市的土地利用の管理に対して有している穴を明確化するとともに、都市計画法を適用しなくなった領域で実践されている土地利用管理の実態を明らかにすることでどのような代替的管理体制が構築されているのか検証し、穴を塞ぐことでシームレスな土地利用管理が実現できているのか考察する。その上で、現在の都市的土地利用の管理体制の課題を明示することで、その課題を克服し、無秩序な土地利用転換や青空型土地利用の発生など、都市計画制度だけでは十分な土地利用管理ができない領域を覆うための更なる検討が求められることを示す必要がある。これを通して、我が国の都市計画制度に根源的な課題があることが明確化されるとともに、既往研究の総合化にもつながると考える。

(2) 建築物の形態制限を特定区域に付加することで実現できる土地利用管理

第二章での内容を踏まえ、第三章では建築基準法に用意されている制度を活用した都市的土地利用の管理の可能性を論じる。建築基準法の規定を活用している事例の実態を分析し、都市的土地利用の管理能力を実証するとともに、土地利用管理手法として活用する場合の課題を明らかにすることで、都市計画制度による土地利用管理の不備を補完できる部分と抜け落ちる部分を明確化する。

都市計画区域内では建築基準法の集団規定が適用されており、集団規定は建築物に対する形態制限を面的に課すことで市街地の土地利用を実質的に制御することによって土地利用の管理につなげている。この管理形態を応用すれば、建築物単体に制限を課す建築基準法の単体規定の中でも、面的に適用する規定に着目することで集団規定の土地利用管理能力と同等の管理能力を発揮することが期待でき、それら制度の土地利用管理に対する実効性を検証する。

本研究では、単体規定のうち都計区域の内外に拘わらず「市街地」であれば指定が可能であり、木造建築物の屋根や外壁の不燃化を義務付ける建築基準法第22条第1項に基づく指定区域制度に着目する。本制度の運用実態を明らかにすることで、都計外で狭隘道路にしか面しておらず防災性能の低い市街地形成の抑止策として活用できることや白地地域で地域地区指定せずとも面的な市街地防火性能向上策として応用できる可能性を検討するとともに、その際の課題を提示する。また、集団規定に組み込まれていながら都計外で活用される建築基準法第68条の9第1項の委任条例にも着目し、都計外の無秩序な小規模住宅開発の抑止などの土地利用管理能力を評価する。

なお、建築基準法第22条に関する分析では、都市計画制度で用意されている市街地の防火性向上施策としての防火地域・準防火地域制度との比較も試み、都市計画法と建築基準法の境界のあいまいさも指摘する。そうすることで、建築基準法自体が集団規定、単体規定にかかわらず都市的土地利用の管理に有効な制度が入り混じっており、本来的には法制度の役割分担も踏まえた再編が求められることを提案する。

(3) 市街地の質の向上を目的とした土地利用管理の応用とその課題

第三章とは並列的に、第四章では景観法の制度を活用した土地利用管理の実態を検証する。前述したように、景観計画を活用した都市的土地利用の管理に関する萌芽的取組みが指摘されており、それを深化させるとともに景観計画だけに留まらない景観法全体の土地利用管理手法としての検証を進める。

本研究では、景観計画、準景観地区、景観協定の各制度に着目し、各制度の土地利用管理手法としての能力を検証する。景観計画は、既往研究でも指摘されている通り開発管理能力が期待されるが、その実態は不明確であり、土地利用管理能力も未知数であることから土地利用の誘導手法として景観計画を活用している事例を分析し、景観形成行為届出や景観形成基準の適用による土地利用管理の実態を明らかにするとともに、その課題を提示する。そうすることで、都計外でも将来土地利用像を提示することが可能で、都計外や白地地域の双方を含んだ緩規制地域全体の土地利用の管理に景観計画が活用できることを実証する。なお、その際には、法的根拠はないものの多くの景観計画で活用されている重点区域制度にも着目し、景観計画の誘導内容を地区レベルで具体化する方策としてその有用性を検証する。

また、都計外で指定される準景観地区は、景観計画区域内の都計外であれば指定できる点で緩規制地域の土地利用管理に有望である。準景観地区に指定することで建築基準法第6条第1項第4号の規定による小規模建築物に対する建築確認申請義務化が適用され、建築物に対する制限の実効性も担保できることから都計外で発生している無秩序な小規模住宅開発などの抑止策としてその活用促進が期待される。しかしながら、その実情は明らかになっておらず、本研究でその実態と課題を明らかにすることで土地利用管理手法としての可能性を論じる。

さらに、景観協定は都市計画区域内外にかかわらず景観計画区域内であれば指定できる点で優位性があり、地域住民が協定を締結し景観行政団体が認可する制度形態からも目指すべき将来像を実現するための住民意識の醸成も期待できる制度であり、土地利用管理手法としての能力が期待できる。しかし、現在のところ景観協定に関する既往研究は少なく、土地利用管理手法として活用されている事例があるかどうか明らかになっておらず、その実態解明が待たれているため、本研究では、土地利用管理手法としての可能性の検証だけでなく、制度活用の際の課題も併せて明らかにする。

以上を踏まえ、景観法規定の土地利用管理の補完制度としての可能性を評価することを目的とする。

1-3.研究の構成と基礎的事項の定義

1-3-1. 研究の構成

本研究は、以下の全五章から構成されている（図 1-3-1）。

第一章では、研究の背景を明示するとともに法制度の変遷とそれらが抱える課題を整理し、研究の着眼点を明らかにしたうえで本研究の目的を設定する。

第二章では、まず緩規制地域のうち都計外の土地利用管理に関する課題を既往研究の整理と本研究での新たな知見によって明らかにするとともに、都市計画区域拡大による土地利用管理体制の充実化だけでは対応できていない実態として都市計画区域が指定できない地域の存在を指摘する（2-2）。次いで、緩規制地域のなかでも非線引き都市計画区域の用途地域外（＝白地地域）に着目し、区域区分を導入していない都市計画区域でも活用できる土地利用管理手法を整理する。しかし、各制度で課題も指摘されていることを既往研究の整理や本研究による新たな知見によって明らかにする（2-3）。一方で、前述した都市計画区域が適用できない領域や都市計画制度だけでは対応しきれない課題に加えて、都市計画区域を廃止したことで都市計画法を適用できなくなり、他法令による土地利用管理に依拠せざるを得なくなった領域の実態と課題を明らかにする（2-4）。以上から、現在の都市計画制度の不備を指摘するとともにそれを補完する土地利用法制度の必要性を実証する。

第三章では、都計外で活用されている建築基準法第 68 条の 9 第 1 項に規定される条例の実態を明らかにし、土地利用管理能力を評価するとともに土地利用管理手法として活用する上で留意すべき点を検証する（3-2）。次に、建築基準法の単体規定の建築基準法第 22 条に着目し、市街地の防火性能向上のために都計外や白地地域で活用されている領域で土地利用管理能力を検証するとともに、同様の主旨をもつ都市計画法の制度と比較することで、土地利用管理手法として法制度上は捉えられることを指摘す

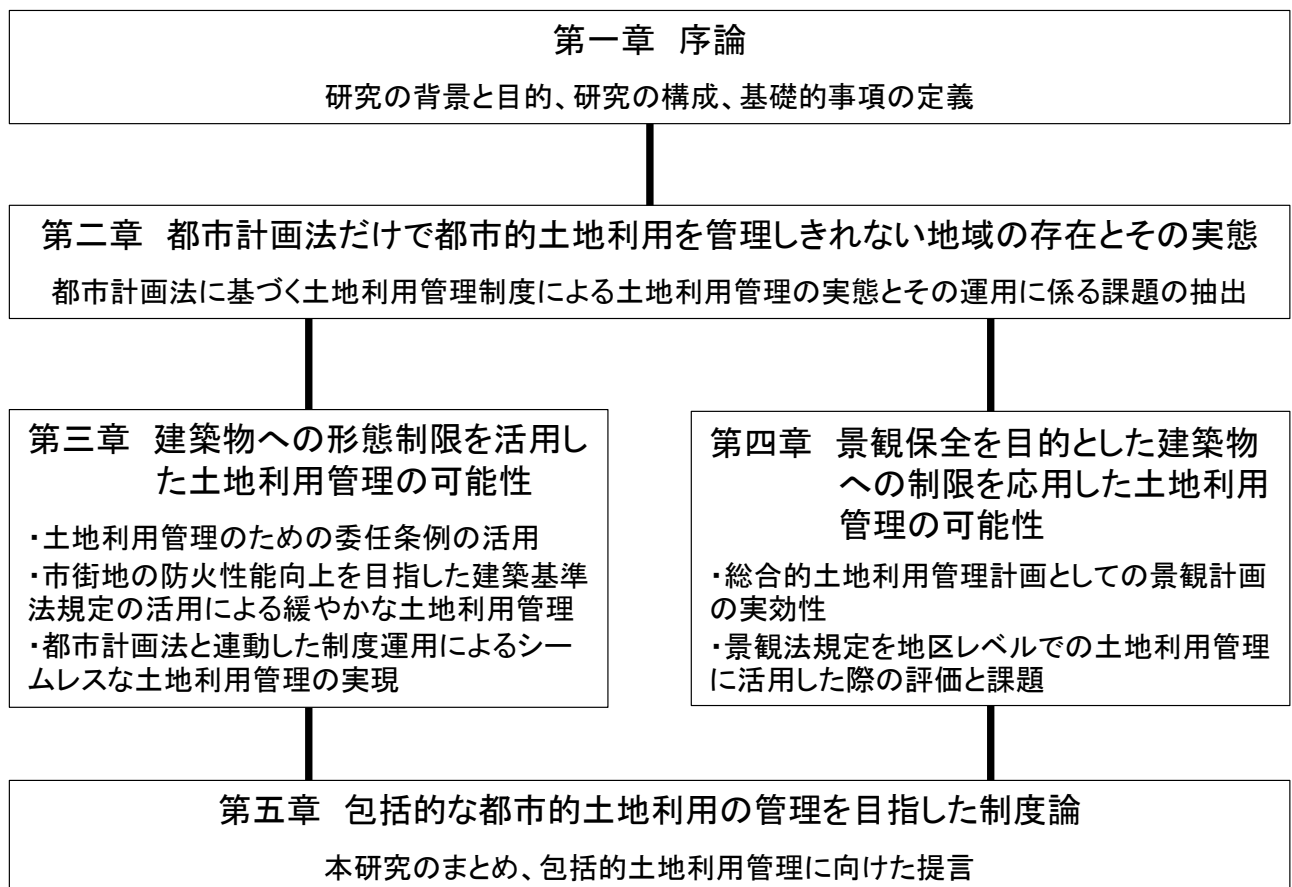


図 1-3-1 研究の構成

ると同時に、制度活用時の課題を明らかにする(3-3)。

第四章ではまず景観計画に着目し、土地利用制御を目的に含む景観計画と、特定区域をゾーニングした重点区域制度の2つの観点からそれぞれの都市計画区域との関係性を明らかにするとともに、土地利用管理手法としての活用実態を実証する。加えて、土地利用管理手法として活用する際の留意事項を示す(4-2)。次に、準景観地区制度を取り上げ、緩規制地域の景観行政団体の活用意向を明らかにすることで制度活用ニーズを示すとともに、事例から土地利用管理手法としての能力を検証することに加えて、制度上の課題と運用上の課題をそれぞれ指摘する(4-3)。さらに、景観協定制度の全国的な実態を把握するとともに、土地利用管理手法として締結されていると考えられる事例の実態を把握し、土地利用管理手法としての効能を検証することで、制度上の課題を指摘する(4-4)。

第五章では、第二章から第四章までで得られた知見を総括するとともに、得られた知見を踏まえたシームレスな土地利用管理体制を構築するための制度論を提案する。

1-3-2. 基礎的事項の定義

①土地利用管理

土地利用の制御だけでなく、土地利用の誘導を含めた“開発を管理する”という概念として扱う。つまり、従来用いられてきた無秩序な市街化を抑制する意味での規制(=土地利用制御)と、対象領域の土地利用を制限する規制(=土地利用誘導)の双方を備える概念である。もう少し踏み込んだ説明を試みれば、都市的土地利用をさせないための土地利用制御と、都市的土地利用は許容しながらも利用内容を望ましい形に導いていくための土地利用誘導はそれぞれが別に議論されてきた。本研究では、両者を融合して都市的土地利用を地域が許容する形として維持していく開発管理型土地利用の実践を指す。

一方で、人口減少下での持続可能な都市計画には、当然ながら土地利用の促進という考え方を取り入れていくことも求められる。しかしながら、本研究では前節でも述べたように、都市計画制度だけで管理できていない無秩序な開発の進行などを管理(≒制限)するための手法の実効性を検証し、これ以上の散発的な開発を抑制することを主眼としてシームレスな土地利用管理を実現することを目指している。このため、本研究の土地利用管理の概念には土地利用規制を緩和することや新たな土地利用促進策を講じることで無秩序な荒地などの発生を抑止し、地域の荒廃化を食い止める考え方は含まないこととする。

②シームレスな土地利用管理

都市計画法と建築基準法が担ってきた都市的土地利用の管理に生じている課題を克服し、緩規制地域でも強い規制区域と同様の土地利用管理体制が構築できていること。

③青空型土地利用

地目は農地ではなく宅地であるが、資材置き場や駐車場などの建築物を建設することなく土地が利用されている状態。

④大都市圏

首都圏整備法における既成市街地及び近郊整備地帯、近畿圏整備法における既成都市区域及び近郊整備区域、中部圏開発整備法の都市整備区域。

⑤地方圏

④で示した大都市圏以外の領域。

⑥白地地域

非線引き都市計画区域の用途地域外を指す。2000年以前の都市計画法では、未線引き都市計画区域の用途地域外が該当する区域であるが、本研究ではそれらを併せて白地地域と記述する。

⑦条例

本研究では、特に言及のある場合を除き、単に「条例」と記述する場合は法委任条例をいい、それ以外の地方自治法第14条第1項に基づく地方公共団体制定条例は「自主条例」と記述する。

⑧強い規制区域

本研究では、特に言及のある場合を除き、土地利用基本計画の五地域区分による規制区域のうち、都市地域の市街化区域、市街化調整区域及び非線引き都市計画区域の用途地域、農業地域の農用地区域、森林地域の国有林及び保安林、自然公園地域の第1種～第3種特別地域及び特別保護地区、自然保全地域の大臣指定地及び都道府県自然環境保全地域を含まない地域を指す。

⑨緩規制地域

⑧示した強い規制区域以外の領域。本研究では、三宅ら²³⁾の定義する都市計画法と農振法による土地利用規制の弱い区域だけでなく、個別規制法すべてを網羅した土地利用規制の弱い区域を総称して緩規制地域と記述する。

【参考文献】

- 1) 内田一平 (2000) 「地方都市圏域における市街地拡大制御に関する研究」長岡技術科学大学博士論文
- 2) 木谷弘司・川上光彦 (1996) 「市街化調整区域における市街化の実態と課題-金沢市の事例からの考察-」都市計画論文集 No. 31, pp. 583-588
- 3) 藤巻重則・中出文平 (2000) 「未線引き地方都市の市街地周辺部における市街地化の進行と土地利用制御に関する研究-柏崎市を事例として-」都市計画論文集 No. 35, pp. 319-324
- 4) 土居晴洋 (1989) 「広島県黒瀬町における集団住宅地の立地と土地利用規制」地理科学 No. 44-4, pp. 223-240
- 5) 和多治 (1992) 「市街化調整区域等における開発許可制度による開発と樹林地の保全に関する研究-神奈川県・埼玉県を対象にして-」都市計画論文集 No. 27, pp. 79-84
- 6) 浅野純一郎・瀬口哲夫 (1995) 「幹線道路沿道に集積する商業施設の立地構造に関する基礎的研究-長野県の未線引き用途無指定地域を対象として-」都市計画論文集 No. 30, pp. 169-174
- 7) 浅野純一郎・瀬口哲夫 (1999) 「未線引き用途地域外における広域農道沿道の都市的土地利用の実態と問題点-長野県を対象として-」日本建築学会計画系論文集 No. 525, pp. 217-224
- 8) 濱田学昭・神吉紀世子・松山茂 (2001) 「長期末線引き都市の市街地実態と現行区域区分制度の課題-岩出町にみる「半市街地」の都市計画-」都市計画 No. 231, pp. 64-70
- 9) 中出文平 (2013) 「郊外・周縁部の土地利用制度の変遷」都市計画 No. 303, pp. 8-11
- 10) 伊藤雅春・小林郁雄・澤田雅浩・野澤千絵・真野洋介・山本俊哉 (2011) 「都市計画とまちづくりがわかる本」彰国社, pp. 66-67
- 11) 阿部成治 (1999) 「都城広域都市圏における線引き廃止への経緯と効果」都市計画論文集 No. 34, pp. 271-276
- 12) 前迫信也・小林大毅・吉武哲信・出口近士 (2002) 「都城市の都市計画区域内における線引き廃止後の開発動向に関する考察」都市計画論文集 No. 37, pp. 697-702
- 13) 桑田智子・越澤明 (2004) 「平成 12 年都市計画法改正に基づく香川県の線引き廃止と都市計画区域再編に関する考察」日本建築学会技術報告集 No. 20, pp. 285-288
- 14) 石村壽浩・鶴心治・中出文平・小林剛士 (2006) 「香川県線引き廃止に伴う土地利用動向に関する研究」日本建築学会計画系論文集 No. 607, pp. 103-110
- 15) 石村壽浩・鶴心治 (2007) 「人口 10 万人未満都市における線引き制度の運用と廃止に関する研究」日本建築学会計画系論文集 No. 621, pp. 85-92
- 16) 坂内陽子・姥浦道生・赤崎弘平・和多治 (2008) 「東予広域都市計画区域における線引き廃止前後の開発動向の変化に関する研究」都市計画論文集 No. 43-1, pp. 28-33
- 17) 川崎興太 (2012) 「準都市計画区域の指定実態と法制度上の問題点-我が国の都市計画法制度の根本的な問題点の所在-」都市計画論文集 No. 47-1, pp. 50-61
- 18) 小林達也・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2013) 「準都市計画区域の運用実態と今後の運用手法に関する研究-地域地区指定と都市計画区域への移行に着目して-」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 765-770
小林達也 (2013) 「準都市計画区域の運用実態と今後の運用手法に関する研究」長岡技術科学大学大学院工学研究科修士論文
- 19) 岩本陽介・松川寿也・中出文平 (2007) 「特定用途制限地域の指定実態と活用可能性に関する研究-岐阜県美濃加茂市と富加町の事例を通じて-」都市計画論文集 No. 42-3, pp. 799-804
- 20) 藤井さやか・小山雄資・大澤義明 (2009) 「全国の指定実態分析からみた特定用途制限地域の類型化に

- 関する研究」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 265-270
- 21) 大澤義明・藤井さやか・小山雄資 (2009) 「特定用途制限地域の意義-地方分権社会と環境時代という対立構造の中で-」平成 20 年度土地関係研究推進事業報告書
- 22) 岩本陽介 (2009) 「平成 12 年都市計画法改正と市町村合併に伴う新たな土地利用制御の枠組みに関する研究」長岡技術科学大学博士論文
- 23) 三宅偉久・中出文平 (1993) 「地方都市周辺部の緩規制地域の開発実態と課題に関する研究」都市計画論文集 No. 28, pp. 841-846
- 24) 和多治 (1994) 「白地地域及び都市計画区域外における開発動向及び開発コントロールに関する研究-神奈川県をケーススタディとして-」都市計画論文集 No. 29, pp. 259-264
- 25) 和多治 (1998) 「白地地域・都市計画区域外における小規模開発のコントロールに関する研究-1992 年都市計画法・建築基準法改正に伴う形態制限の適用事例を中心に-」都市計画論文集 No. 33, pp. 517-522
- 26) 和多治 (2000) 「自治体における土地利用調整と地区レベルでの土地利用調整に関する研究」平成 11 年度土地関係研究者育成支援事業報告書
- 27) 河野誠・松川寿也・中出文平 (2002) 「線引き都市計画区域外縁部における土地利用規制と開発動向に関する研究」都市計画論文集 No. 37, pp. 691-696
- 28) 大西章雄・松川寿也・岩本陽介・中出文平・樋口秀 (2007) 「線引き導入による関連施策の運用とその影響に関する研究-鶴岡市の開発動向と線引き導入に伴う関連施策の運用に着目して-」都市計画論文集 No. 42-3, pp. 787-792
- 29) 今野宏樹・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2009) 「線引き導入による開発の実態とその問題点に関する研究-線引き制度を導入した多治見市の境界部を対象として-」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 637-642
- 30) 小山雅浩・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2009) 「政令指定都市移行に伴う線引き・非線引き都市計画区域の統合と区域区分の新規導入-静岡県静岡市と浜松市の事例-」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 667-672
- 31) 赤井瑛・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀 (2013) 「政令市移行による都市計画区域再編の経緯と課題に関する研究-新潟都市計画区域第 5 回定期見直しの経緯と課題-」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 777-782
- 32) 高橋勝・中出文平 (2002) 「都市計画区域の指定と土地利用制御効果に関する研究」都市計画論文集 No. 37, pp. 823-828
- 33) 倉根明德・川上光彦 (2009) 「土地利用規制を目的とした都市計画区域拡大と特定用途制限地域指定のプロセスと課題-飯田市におけるインターチェンジ建設を契機とした事例について-」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 655-660
- 34) 伊藤浩明・中出文平・松川寿也・樋口秀 (2011) 「都市計画区域を新規に指定もしくは拡大した自治体の経緯に関する研究」都市計画論文集 No. 46-3, pp. 535-540
- 35) 安澤尚紀・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2013) 「新設・拡大した都市計画区域の技術的基準の課題に関する研究」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 771-776
- 36) 田中佐和・中出文平・松川寿也・樋口秀 (2010) 「市町村合併を契機とした都市計画区域の再編に関する研究」都市計画論文集 No. 45-3, pp. 745-750
- 37) 眞島俊光・川上光彦・埜正浩・片岸将広 (2011) 「市町村合併による都市計画区域の再編と隣接都市間の土地利用規制の広域調整に関する考察-石川県白山市・能美市・小松市を事例として-」都市計画論文集 No. 46-3, pp. 301-306

- 38) 松川寿也 (2005) 「農村地域における土地利用制度とその包括的運用に関する基礎的研究」長岡技術科学大学博士論文
- 39) 水口俊典 (1997) 「土地利用計画とまちづくり-規制・誘導から計画協議へ-」学芸出版社
- 40) 蓑原敬 (2009) 「地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり-法制度の抜本改正へ-」学芸出版社
- 41) 鎌田元弘・土肥博至・坂本淳二 (1995) 「集落地域整備計画策定における阻害要因に関する考察」日本建築学会計画系論文集 No. 478, pp. 141-149
- 42) 岡田恵・鶴心治・長彩子・古田朋子 (2007) 「集落地区計画制度による田園居住環境に関する研究 (その1)」日本建築学会中国史部研究報告集 No. 30, pp. 737-740
- 43) 長彩子・鶴心治・岡田恵・古田朋子 (2007) 「集落地区計画制度による田園居住環境に関する研究 (その2)」日本建築学会中国史部研究報告集 No. 30, pp. 741-744
- 44) 牛野正 (2001) 「集落地域整備法による計画づくりの意義と課題-神出方式拡張型の提案-」農村計画論文集 No. 3, pp. 253-258
- 45) 齋藤晋佑・姥浦道生 (2012) 「水害リスクコントロールの実態と土地利用規制を通じた課題に関する研究-建築基準法 39 条による規制に着目して-」都市計画論文集 No. 47-3, pp. 445-450
- 46) 児玉千絵・窪田亜矢 (2013) 「建築基準法第 39 条災害危険区域に着目した土地利用規制制度の理念に関する研究」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 201-206
- 47) 秋田典子 (2006) 「自主条例の景観法に基づく景観条例、景観計画への移行実態に関する研究-神奈川県内の自主条例を有する景観行政団体を事例として-」都市計画論文集 No. 41-3, pp. 313-318
- 48) 内海麻利・小林重敬・坂井文 (2006) 「景観条例から景観法を中心とした制度移行に関する研究-神奈川県小田原市を事例として-」都市計画論文集 No. 41-3, pp. 319-324
- 49) 小浦久子 (2008) 「景観法における景観計画の構成と運用実態に関する研究-初期に策定された景観計画を事例として-」都市計画論文集 No. 43-3, pp. 211-216
- 50) 室田昌子 (2008) 「景観法に基づく景観計画における建築物等の景観形成基準に関する考察-神奈川県景観行政団体を対象として-」都市計画論文集 No. 43-3, pp. 655-660
- 51) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦＋土地利用研究会 (2010) 「人口減少時代における土地利用計画-都市周辺部の持続可能性を探る-」学芸出版社, pp. 41-46
- 52) 小浦久子 (2013) 「景観と土地利用の相互性にもとづく景観計画の開発管理型運用の可能性」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 585-590
- 53) 樋口秀・仲条仁 (2001) 「地方都市中心部の低未利用地の実態把握と有効活用方策の検討-屋外駐車場に着目した長岡市におけるケーススタディ-」都市計画論文集 No. 36, pp. 433-438
- 54) 富永麻倫・姥浦道生 (2011) 「自主条例による青空型土地利用の規制方法とその運用実態に関する研究-みよし市まちづくり土地利用条例を中心として-」都市計画論文集 No. 46-3, pp. 307-312

第二章 都市計画法だけで都市的土地利用を管理しきれない地域の存在とその実態

本章では、まず、都市的土地利用の管理を立法の主旨とする都市計画法の運用の中で、課題として浮かびあがってきたことを事例に基づく実証と既往研究の成果を整理しながら示す。次に、都市計画区域を廃止し、都市的土地利用を管理する都市計画法に基づく制度を活用できなくなった地域の実態を明らかにすることで、都市計画法が適用できない地域では土地利用管理制度が十分機能しているとは言えない実態を提示する。

2-1.はじめに ～都市的土地利用を管理する法制度としてのこれまでの都市計画法～

(1) 都市計画区域外で生じている課題

日本の国土面積は 3779.6 万 ha⁽¹⁾であり、全国の都市計画区域の指定面積は 1015.6 万 ha⁽²⁾である。つまり、日本の国土に占める約 73.1%は都市計画区域外であることがわかる。序論でも述べたとおり、都計外でも土地利用を管理するための法制度が用意されているが、それは都市的土地利用を管理することを主眼とはしていない。そのため、小規模で散発的な開発などは十分に管理することが難しい。

人口減少時代に突入した我が国では、地方圏での人口減少が深刻である。人口の自然減だけでなく、未だに都市部へ流入する人口等の社会減も依然として多く、大都市圏では人口は増加しているが地方圏では減少幅が大きくなっている（表 2-1-1）。2014 年 5 月には、将来人口推計値から消滅する可能性が指摘できる都市に関する話題⁽³⁾が注目され、今後は大都市圏でも人口減少が顕在化していくことが予想される。

また、2014 年 8 月 1 日には「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」が施行されたことにより、高齢化が深刻な地方圏などで低密な市街地を集約していくことで都市機能を維持させるという趣旨によって、今後地方都市のまちづくりが進められていくことが予見される。

以上を踏まえれば、都計外が国土の 7 割以上を占める現状でも、都市計画区域を新規指定していくことは容易ではないと言える。特に、後述する地方都市の町村などは都市計画区域の指定要件を満たせない区域などの出現が懸念される。また、開発

動向が鈍化し人口減少に拍車がかかれば都市計画区域を維持する必要性がないと判断する自治体が増加することも考えられる。しかしながら、散発的な計画無き開発を抑止する適切な土地利用の管理なくしては都市の集約化を早期に実現することは難しい。適切な土地利用管理に基づいて開発行為などを誘導していくことで都市機能をある程度集約化していくことにもつながっていく。

このような意味からも都計外で生じている課題を的確に把握し、適切な土地利用管理の枠組みを検討することが求められる。そこで、次節以降で都計外が生じている課題を概説するとともに、都市計画区域指定に関する課題についても取り上げる。

表 2-1-1 圏別人口の推移

圏別	年次	全人口	
		(万人)	増加分 (万人)
大都市圏 (東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、大阪府、京都府、兵庫県、愛知県、三重県の合計)	1960	3496.0	
	1965	4040.0	544.0
	1970	4558.0	518.0
	1975	5028.8	470.8
	1980	5275.4	246.6
	1985	5500.8	225.4
	1990	5702.2	201.4
	1995	5811.3	109.1
	2000	5931.9	120.6
	2005	6065.6	133.7
2010	6197.3	131.7	
地方圏 (大都市圏以外の1道37県の合計)	1960	5845.8	
	1965	5787.5	-58.3
	1970	5814.0	26.5
	1975	6165.2	351.2
	1980	6430.6	265.4
	1985	6548.1	117.5
	1990	6658.9	110.8
	1995	6745.7	86.8
	2000	6760.7	15.0
	2005	6711.2	-49.5
2010	6608.4	-102.8	

各年の国勢調査より

(2) 土地利用管理機能が比較的緩い非線引き都市計画区域での課題

序論でも指摘した通り、都市計画区域を指定して都市計画法の範疇で土地利用管理を展開できるようになったとしても、それぞれの都市計画制度自体も様々な課題を有していることが明らかになっている。特に、区域区分をしない“非線引き都市計画区域”では、用途地域以外のいわゆる“白地地域”で土地利用管理が不十分になりがちである。

現在、全国で都市計画区域の指定面積に占める線引き都市計画区域面積はほぼ半数であり、残りの半分は非線

引き都市計画区域である(表 2-1-2)。平成の大合併を経て、2000 年以降市町村数は減少しているが、都市計画区域の新規指定だけでなく再編に伴った区域拡大などがあったことで2005 年と2010 年の線引き都市計画区域の面積を比較すると、ほぼ現状維持となっている。また、線引き都市計画区域面積の割合(表 2-1-2 中の B/A)は近年微減傾向であり、区域区分の廃止という選択肢があり得る現在では、この傾向が反転するとは想像しがたい。そのため、非線引き都市計画区域の白地地域でも適切に土地利用が管理されるようにシームレスな土地利用管理を実現するための方策を検討することは重要である。

そこで、序論で整理した既往研究での指摘に加え、具体的な事例をもとに非線引き都市市計画区域で土地利用管理手法としての活用が示唆される都市計画制度の課題を提示し、都市計画法以外の法制度に基づく都市的土地利用管理の制度構築が求められることを指摘する。

(3) 都市計画区域を廃止し、都市計画法が適用できなくなった地域が抱える課題

(1) で指摘したように人口減少時代に突入したことによって、都市計画区域の廃止を検討する事例の表出が想定される。実際、集積市街地としての人口集中地区(DID)の推移をみると、DID人口は大都市圏では依然として増加傾向である一方で、地方圏でも微増傾向にはあるがその増加幅が著しく縮小しており、近く減少に転じることが予想できる(表 2-1-3)。また、DID面積は大都市圏、地方圏ともに増加傾向にあり、増加幅は縮小しているが低密な市街地の形成が進んでいる(図 2-1-1)。

以上を踏まえれば、都市再生特別措置法などの改正を機に、より一層都市の集約化の機運が高まることが予想されるが、それに伴って集積市街地周縁部や農村部に指定されている都市計画区域を廃止する区域の出現が懸念される。加えて、都市を縮小させる場合に市街地の部分的な撤退によって散漫な郊外市街地の形成につながるリバース・スプロールが存在が指摘¹⁾されており、より一層シームレスな土地利用管理が望まれる。

都市的土地利用の管理に都市計画法を活用することは我が国の都市計画制度上は正攻法と言える。しかしながら、その対応だけでは現代の都市計画は成り立ちえていないことについて、都市計画区域を廃止した事例の調査・分析を通して指摘する。さらに、都市計画法だけでは都市的土地利用の管理が成立しないのであれば、それ以外の法制度も活用してシームレスな土地利用管理を実現させる必要があるとの立場から、第三章以降でシームレスな土地利用管理を実現するための具体的な検討を進める。

表 2-1-2 全都計区域に占める線引き都市計画区域面積の割合

年次	全国都市計画区域		線引き都市計画区域		B/A (%)
	市町村	A 面積 (万ha)	市町村	B 面積 (万ha)	
1970年	1654	764	648	356	46.6%
1975年	1832	899	798	466	51.8%
1980年	1871	914	863	490	53.6%
1985年	1918	919	849	506	55.1%
1990年	1955	945	839	510	54.0%
1995年	1987	969	840	518	53.5%
2000年	2016	987	841	521	52.8%
2005年	1426	998	664	517	51.8%
2010年	1356	1010	629	523	51.8%

各年の都市計画年報より

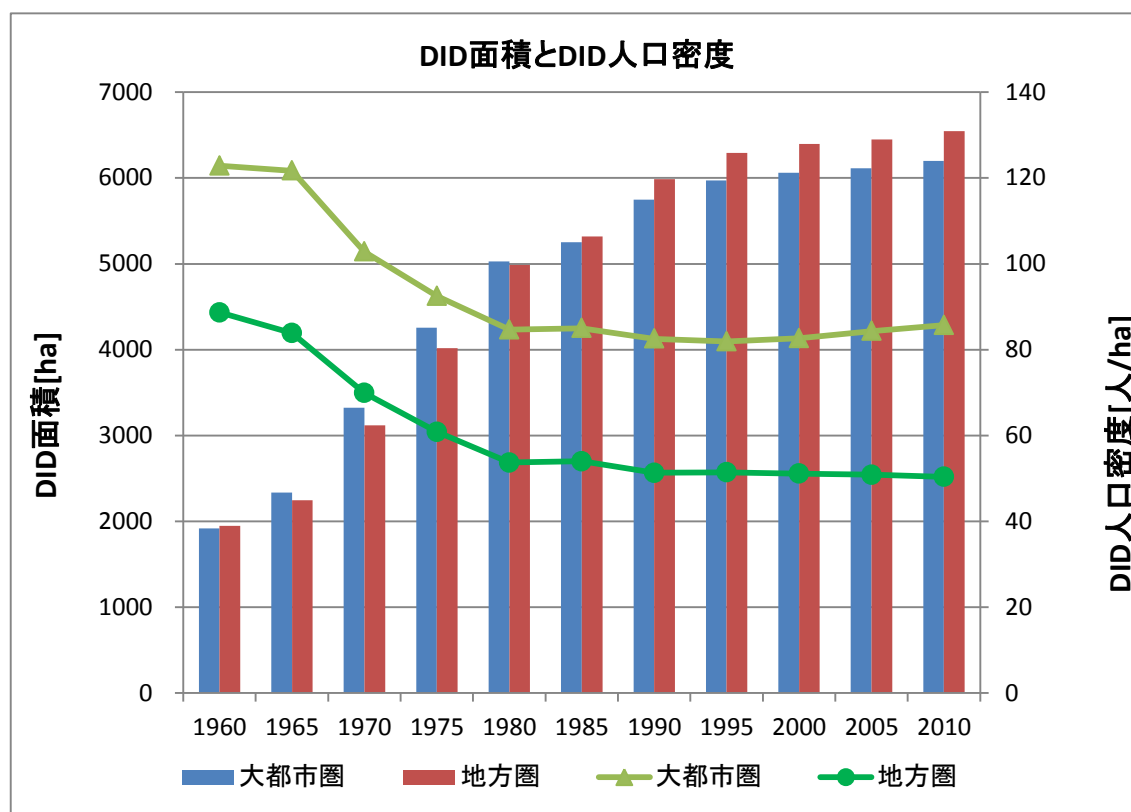


図 2-1-1 圏別のD I D面積とD I D人口密度の関係

表 2-1-3 圏別のD I D人口等の推移

圏別	年次	全人口		DID人口			DID面積		DID人口密度	
		(万人)	増加分 (万人)	(万人)	率 (%)	増加分 (万人)	(平方 ^キ ロ)	増加分 (平方 ^キ ロ)	(人/ha)	指数
大都市圏 (東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、大阪府、京都府、兵庫県、愛知県、三重県の合計)	1960	3496.0		2356.9	67.4		1918.5		122.9	100.0
	1965	4040.0	544.0	2841.5	70.3	484.6	2335.4	416.9	121.7	99.0
	1970	4558.0	518.0	3418.7	75.0	577.2	3325.1	989.7	102.8	83.7
	1975	5028.8	470.8	3937.6	78.3	518.9	4257.8	932.7	92.5	75.3
	1980	5275.4	246.6	4255.9	80.7	318.3	5027.4	769.6	84.7	68.9
	1985	5500.8	225.4	4462.4	81.1	206.5	5251.5	224.1	85.0	69.2
	1990	5702.2	201.4	4743.7	83.2	281.3	5747.0	495.5	82.5	67.2
	1995	5811.3	109.1	4889.7	84.1	146.0	5970.0	223.0	81.9	66.7
	2000	5931.9	120.6	5011.4	84.5	121.7	6062.4	92.4	82.7	67.3
	2005	6065.6	133.7	5153.0	85.0	141.5	6111.6	49.3	84.3	68.6
2010	6197.3	131.7	5313.4	85.7	160.4	6199.6	88.0	85.7	69.8	
地方圏 (大都市圏以外の1道37県の合計)	1960	5845.8		1726.1	29.5		1946.7		88.7	100.0
	1965	5787.5	-58.3	1884.6	32.6	158.5	2246.7	300.0	83.9	94.6
	1970	5814.0	26.5	2181.0	37.5	296.4	3119.0	872.3	69.9	78.9
	1975	6165.2	351.2	2444.7	39.7	263.7	4017.6	898.6	60.8	68.6
	1980	6430.6	265.4	2679.0	41.7	234.3	4988.2	970.6	53.7	60.6
	1985	6548.1	117.5	2872.0	43.9	193.0	5319.2	331.0	54.0	60.9
	1990	6658.9	110.8	3071.5	46.1	199.5	5985.0	665.8	51.3	57.9
	1995	6745.7	86.8	3235.7	48.0	164.2	6290.5	305.5	51.4	58.0
	2000	6760.7	15.0	3269.5	48.4	33.8	6395.0	104.5	51.1	57.7
	2005	6711.2	-49.5	3280.2	48.9	10.6	6448.9	53.9	50.9	57.4
2010	6608.4	-102.8	3298.7	49.9	18.6	6544.8	95.8	50.4	56.8	

各年の都市計画年報より

第二章 都市計画法だけで都市的土地利用を管理しきれない地域の存在とその実態

(補注)

(1) 国土地理院「平成 25 年全国都道府県市区町村別面積調」

(2) 平成 24 年都市計画年報

(3) 日本創成会議人口減少問題検討分科会「全国市区町村別「20～39 歳女性」の将来推計人口」, 平成 26 年 5 月 8 日

2-2.都市計画区域外での課題と都市計画区域指定にかかる問題

本節では、主として都計外で生じている、あるいは今後表出すると想定される課題を実証するとともに、都市計画区域指定に関する諸問題についても論じる。

まず、都市計画区域指定に関する課題として、都市計画区域を指定することが困難な地域の存在を指摘すると同時に、都計外に線引き都市計画区域を指定する際の課題も併せて論じる。次に、都市計画法だけでなく国土利用計画法に基づく個別規制法を活用した土地利用管理の不備を指摘する。また、都計外では都市的土地利用の管理に万全を期せない実態を述べ、都市計画区域の代替手法として活用されてきた土地利用管理手法としてのまちづくり条例の課題を既往研究の整理を通してまとめ、都計外のまま自主条例で土地利用管理することが難しい現状を論じる。

以上を踏まえ、都計外の土地利用管理上の課題を整理すると同時に、都市計画区域指定が容易にできない状況を示すことで都市計画法の限界を提示し、都市計画法に替わる法制度に基づく土地利用管理手法の必要性を述べる。

2-2-1. 都市計画区域を指定できないあるいはしていない地域

(1) 消滅する可能性が高い都市計画区域

前節で述べたとおり、今後人口減少が一層進むと同時に都市の集約化が促進されると、都市計画区域の指定要件のうち、人口要件を満たせない町村の区域が出現することが予見される。都市計画区域を指定できる町村としての人口要件は、人口1万人以上か中心市街地の人口が3千人以上となっている。そこで、都市計画区域の現在の人口が3千人を下回っている区域と3千人以上1万人未満の区域を『消滅する可能性が高い都市計画区域』として抽出した(表2-2-1、表2-2-2、図2-2-1)。市は人口などに関係なく都市計画区域を指定できることから、本研究では都市計画区域内人口が3千人未満の町村と3千人以上1万人未満の町村を抽出している。なお、広域都市計画区域は当該自治体内の人口要件だけでは判断することが難しく、市町村に跨って指定されている場合もあることから、ここでは単独都市計画区域として町村に指定されている区域のみを対象とした。

その結果、3千人未満の都市計画区域は20町村、3千人以上1万人未満の都市計画区域は162町村^①169区域あることが明らかになった。今回、町村の総人口ではなく都市計画区域内人口を用いたのは、そもそも町村の総人口が人口要件を満たしていたとしても、都市計画区域内人口が著しく減少すれば都市計画区域の指定の意義が問われると考えたからである。従って、本研究で明らかになった消滅する可能性が高い都市計画区域は、特異な場合を除いては人口減少に伴っておのずとその指定意義や存続の必要性について検討すべき時期が来ると言

表2-2-1 人口3千人未満の都計区域

都道府県名	区域名	区域内市町村名	22年国調人口(千人)
北海道	滝上	滝上町	2.6
青森県	蟹田	外ヶ浜町	1.9
秋田県	上小阿仁	上小阿仁村	0.8
福島県	伊南	南会津町	1.0
東京都	三宅	三宅村	2.7
	神津	神津島村	1.9
	新島	新島村	2.9
	小笠原	小笠原村	2.8
長野県	野沢温泉	野沢温泉村	2.8
三重県	南勢	南伊勢町	1.5
和歌山県	高野	高野町	2.9
	日置川	白浜町	2.6
鳥取県	若桜	若桜町	2.1
	智頭	智頭町	2.5
島根県	津和野	津和野町	2.5
山口県	東和	周防大島町	0.0
高知県	東洋	東洋町	1.8
鹿児島県	栗野	湧水町	2.5
	屋久	屋久島町	2.8
	知名	知名町	2.9

※青字は3千人以上1万人未満の都計区域も有する町村

※広域都計区域は除外し、単独で指定される都計区域のみ

える。3千人未満の都市計画区域を抱える20町村では既にこの検討に取り組むべき時期に到達していると言え、3千人以上1万人未満の都市計画区域を抱える162町村はその廃止検討予備軍と言える。なお、全国の11町村(表2-2-2中の青字と赤字で示される町村)では消滅する可能性が高い都市計画区域を複数有しており、そのうち4町村では3千人未満の都市計画区域も有していると同時に、3千人以上1万人未満の都市計画区域も有する状態であることも把握できた(表2-2-1、表2-2-2中の青字で示される町村)。

以上から、相当数の都市計画区域が今後廃止される可能性があり、市でも人口減少や開発圧力の低下などを理由に都市計画区域廃止を検討する事例が出現することも想定できることを勧告すれば、そのような区域での都市的土地利用を管理する手法の確立は喫緊の課題と言える。

(2) 都市計画区域指定が難しい区域の存在

(1) では、消滅する可能性が高い都市計画区域の存在を指摘したが、新規に指定されている都市計画区域もある。1997年以降、2010年3月までに新規に指定された都市計画区域は33区域あり、指定区域を拡大した都市計画区域は77区域ある²⁾ことが明らかになっている。また、新規指定もしくは拡大した区域の理由は、土地利用規制が最も多く(59/87)、都市施設の整備(23/87)や市街地開発事業(6/87)を挙げる自治体は少ない。つまり、土地利用管理を主目的として都市計画区域を指定もしくは拡大する

表2-2-2 3千人以上1万人未満の都計区域

都道府県名	区域名	区域内市町村名	22年国調人口	都道府県名	区域名	区域内市町村名	22年国調人口	都道府県名	区域名	区域内市町村名	22年国調人口	都道府県名	区域名	区域内市町村名	22年国調人口
北海道	福島	福島町	3.2	岩手県	岩泉	岩泉町	4.1	新潟県	津川	阿賀町	5.0	島根県	横田	奥出雲町	3.4
	木古内	木古内町	4.0		一戸	一戸町	6.7		湯沢	湯沢町	7.6		川本	川本町	3.0
	長万部	長万部町	5.2		川崎	川崎町	9.2		川北	川北町	6.1		六日市	吉賀町	4.8
	江差	江差町	7.7		丸森	丸森町	7.2	富来	志賀町	6.4	岡山県	吉備高原	吉備中央町	3.8	
	今金	今金町	4.1		大郷	大郷町	6.1	穴水	穴水町	4.4	広島県	千代田	北広島町	6.9	
	北檜山	せたな町	3.5		志津川	南三陸町	6.8	能都	能登町	5.6	山口県	大島	周防大島町	6.3	
	古平	古平町	3.5		小坂	小坂町	4.2	内浦	能登町	8.0	徳島県	牟岐	牟岐町	4.7	
	南幌	南幌町	8.8		五城目	五城目町	6.3	織田	越前町	6.2	日和佐	美波町	3.7		
	長沼	長沼町	7.6		八郎湯	八郎湯町	6.6	美浜	美浜町	9.2	香川県	土庄	土庄町	7.9	
	上川	上川町	3.8		西川	西川町	6.1	高浜	高浜町	7.6	内海	吉野島町	9.2		
	美瑛	美瑛町	9.1	朝日	朝日町	5.1	三方	若狭町	7.4	愛媛県	久万	久万高原町	4.2		
	下川	下川町	3.3	大江	大江町	6.8	山梨県	身延	身延町	4.8	高知県	中土佐	中土佐町	4.7	
	美深	美深町	4.3	大石田	大石田町	4.4	小海	小海町	4.4	福岡県	久山	久山町	8.3		
	増毛	増毛町	3.9	金山	金山町	4.2	上松	上松町	4.2	窪川	窪川町	7.1			
	羽幌	羽幌町	7.1	最上	最上町	8.6	木曾福島	木曾町	5.1	高知県	窪川	窪川町	7.1		
	浜頓別	浜頓別町	3.6	真室川	真室川町	4.6	白馬	白馬村	9.1	福岡県	久山	久山町	8.3		
	枝幸	枝幸町	5.5	川西	川西町	7.0	信濃	信濃町	9.2	佐賀県	白石	白石町	8.7		
	興部	興部町	3.9	小国	小国町	5.6	牟礼	飯綱町	6.9	長崎県	東彼杵	東彼杵町	8.0		
	雄武	雄武町	3.8	白鷹	白鷹町	9.3	関ヶ原	関ヶ原町	6.8	上五島	新上五島町	3.4			
	女満別	大空町	4.4	三川	三川町	5.4	八百津	八百津町	9.8	有川	新上五島町	5.0			
	鶴川	むかわ町	6.1	遊佐	遊佐町	4.7	河津	河津町	7.2	高原	高原町	5.3			
	門別	日高町	8.9	田島	南会津町	5.9	南伊豆	南伊豆町	9.5	宮崎県	新富	新富町	8.9		
	浦河	浦河町	8.8	西会津	西会津町	5.1	紀伊長島	紀北町	8.1	川南	川南町	6.1			
	新得	新得町	5.7	会津高田	会津美里町	7.9	四日市	朝日町	9.6	都農	都農町	7.1			
	清水	清水町	5.9	塙	塙町	4.4	御浜	御浜町	7.6	高千穂	高千穂町	4.3			
	大樹	大樹町	4.6	双葉	双葉町	7.1	宇治田原	宇治田原町	9.3	吉松	湧水町	3.3			
	広尾	広尾町	6.5	常北	城里町	9.7	丹波	京丹波町	7.8	大崎	大崎町	9.3			
	池田	池田町	5.9	大子	大子町	4.4	浜坂	新温泉町	9.7	大根占	錦江町	4.6			
	本別	本別町	5.9	那珂川	那珂川町	7.2	九度山	九度山町	3.3	根占	南隅町	3.6			
	足寄	足寄町	6.0	下仁田	下仁田町	3.6	由良	由良町	4.7	高山	肝付町	7.1			
	浦幌	浦幌町	3.4	中之条	中之条町	8.6	南部	みなべ町	6.5	中種子	中種子町	5.6			
	厚岸	厚岸町	8.6	長野原	長野原町	6.0	すさみ	すさみ町	3.5	南種子	南種子町	5.1			
標茶	標茶町	4.8	草津	草津町	7.1	太地	太地町	3.3	上屋久	屋久島町	3.7				
弟子屈	弟子屈町	5.7	吾妻	東吾妻町	5.6	串本	串本町	6.0	瀬戸内	瀬戸内町	5.5				
白糠	白糠町	9.3	小鹿野	小鹿野町	9.5	古座	串本町	3.3	喜界	喜界町	3.8				
平内	平内町	9.6	芝山	芝山町	7.9	三朝	三朝町	3.8	徳之島	徳之島町	7.7				
鱒ヶ沢	鱒ヶ沢町	6.9	長南	長南町	8.3	羽合	湯梨浜町	8.2	天城	天城町	5.5				
七戸	七戸町	9.1	御宿	御宿町	7.7	東郷	湯梨浜町	6.0	和泊	和泊町	3.2				
東北	東北町	7.6	大島	大島町	8.4	東伯	琴浦町	9.0							
上北	東北町	9.4	八丈	八丈町	8.2	赤崎	琴浦町	6.1							
六ヶ所	六ヶ所村	7.9	松田	松田町	9.3	北条	北条町	7.5							
			山北	山北町	9.7	大栄	北条町	7.3							

※人口は千人。
 ※青字は3千人未満の都計区域も有する町村。赤字は複数の消滅する可能性が高い都計区域が存在する町村。
 ※広域都計区域は除外しており、単独で指定される都計区域のうち、1万人未満の都計区域を抽出している。

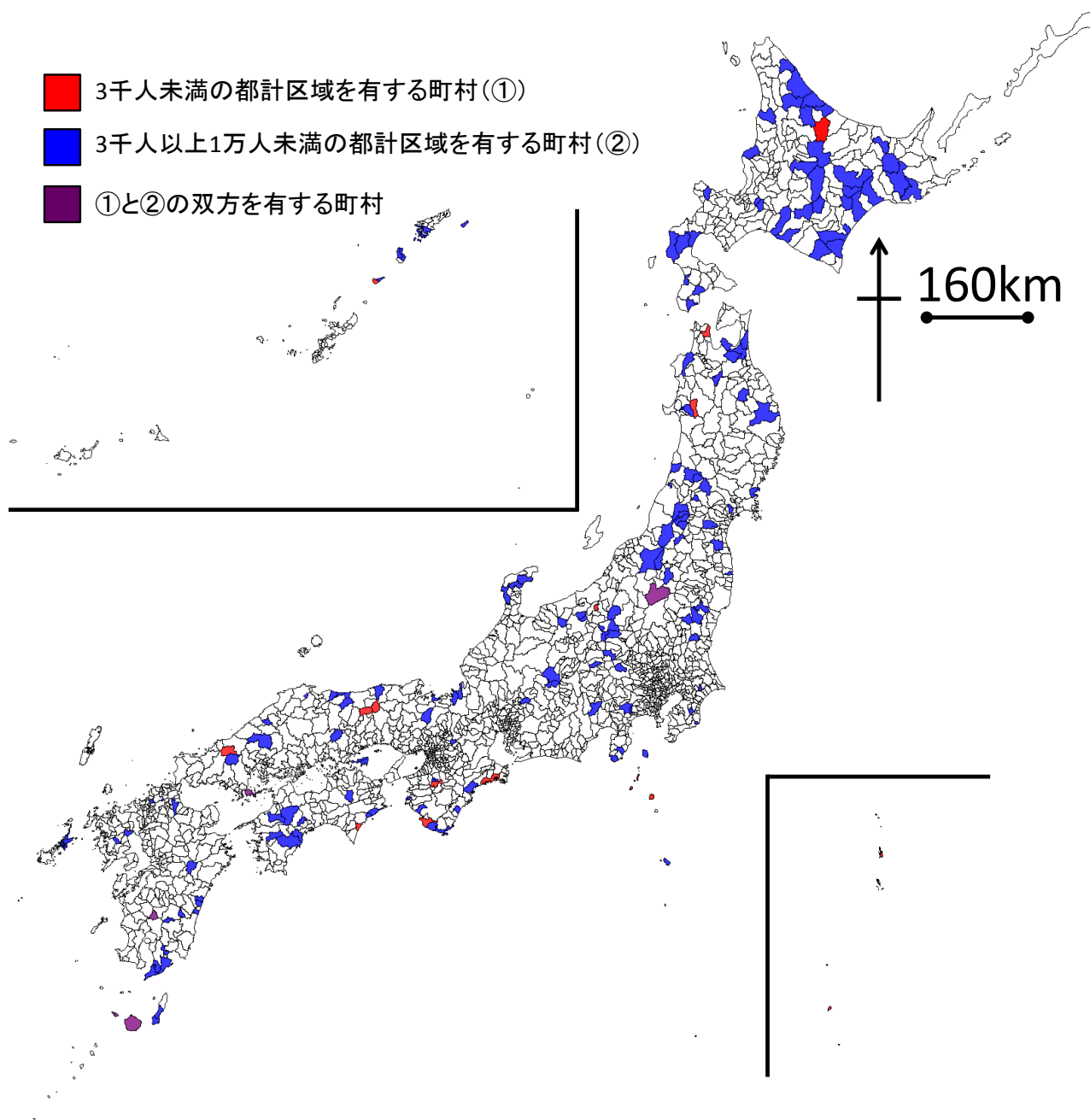


図 2-2-1 消滅する可能性が高い都市計画区域を有する町村

場合が非常に多いということがわかる。では、なぜ都市計画区域面積が国土の4割弱に留まっているのか。前述したように、人口減少下で開発圧力が低下傾向にあることも一因として挙げられる。しかしながら、このようないわば“都市計画区域を指定する必要性が低い”わけではないが、技術的な要因から“都市計画区域を指定できない”地域も確実に存在する。

前述の既往研究²⁾では、都市計画区域を新規指定あるいは拡大した自治体を取り上げていたが、都市計画区域指定を検討しながら新規指定を見送った事例や区域拡大を検討しながら拡大できなかった事例も存在すると推測できる。そこで、このような都市計画区域の指定断念の状況を把握するため、都道府県を対象にアンケート調査²⁾を実施した。

その結果、6県7地区で都市計画区域指定が検討されながら断念していたことが明らかになった(表 2-2-3)。福島県二本松市や香川県観音寺市、鹿児島県伊仙町では具体的な面積や範囲などが確定してい

ない段階で断念しており、指定目前で断念したわけではなく検討初期段階で断念していることがわかる。また、断念した事例のうち、新規指定は新潟県長岡市と伊仙町のみであり、伊仙町では都市計画区域制度の活用を検討したのみで具体的な指定区域は設定していなかった。断念理由は各自治体で異なっており、都市計画区域を指定する際の障害となる項目が複数存在することが明らかとなった（図 2-2-2）。しかし、住民による反発の主な原因は、建築基準法の集団規定による形態規制や接道義務が適用されることに対する点であることが都道府県や市町村への追加確認から把握できた。また、「その他」の内容としては、農振農用地の存在、都市計画区域指定に係る町村の要件を充たせないといった事例もあった。以上から、住民の反発（2自治体）・形態規制違反建築物の発生（1自治体）・接道義務違反敷地の発生（1自治体）の延べ4自治体で建築基準法の集団規定適用が理由として挙げられており、都市計画区域指定の断念理由としては建築基準法の集団規定の適用が最大要因と言える。

本調査で明らかになった都市計画区域指定断念事例は特異事例とも捉えられなくはないが、いずれの事例も 2000 年以降の比較的近年に検討された事例であり市町村合併を契機とした事例が 3 事例あることから、今まで都市計画区域指定が検討されず、今後新たに都市計画区域指定が検討される地域では建築基準法の集団規定の適用が大きな焦点になることは明らかである。

7 事例の中で、住民による反発が激しいことを理由に断念した山口県柳井市や熊本県玉名市では、住民は集団規定による形態規制や接道義務に対して反発しており、主に都市計画区域が指定されること

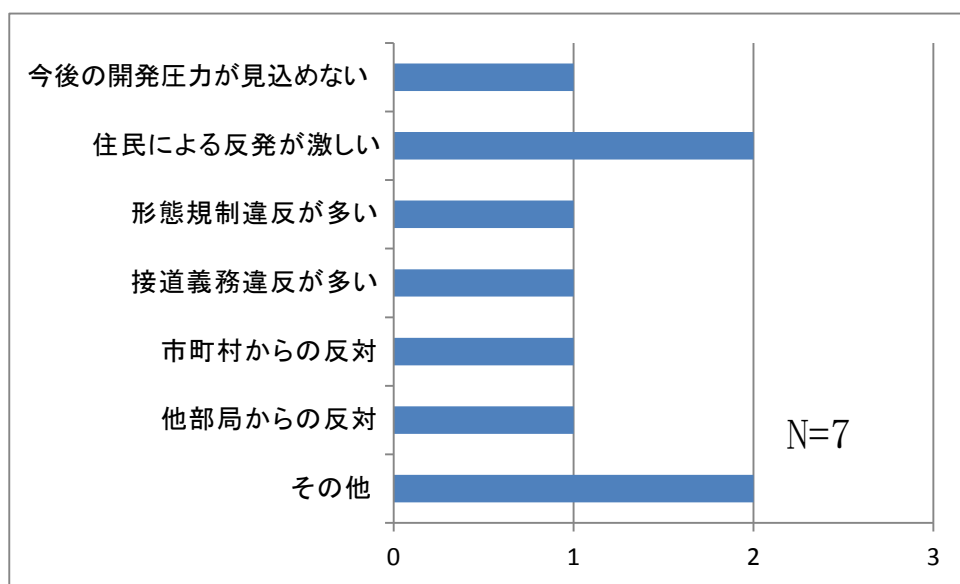


図 2-2-2 都市計画区域指定を断念した理由 (M.A)

表 2-2-3 都市計画区域指定を断念した事例

都道府県	市町村名	地区	面積	範囲	検討時期	種類	理由
福島県	二本松市	旧二本松市(二本松都計)	—	一部	不明	旧東和町分を新設し、都計区域を1つに再編(4市町を1つの区域へ再編する案)	市町村からの反対
		旧安達町(二本松都計)					
		旧東和町(都計区域なし)					
		旧岩代町(岩代都計)					
新潟県	長岡市	旧寺泊町	9,002ha	全域	H19~H20	新設	形態規制違反が多い 接道義務違反が多い
		旧和島村					
	南魚沼市	八海山スキー場 三国川ダム周辺地区	6,700ha	一部	H18	南魚沼都市計画区域の拡大	他部局からの反対
山口県	柳井市	旧大島町	1,200ha	全域	H19~H21	柳井都市計画区域の拡大	住民による反発
香川県	観音寺市	観音寺市(都計外)	—	一部	H22	市町村合併による 区域の統合拡大	観音寺都計と豊浜都計の間に農振農用地が存在している等。
		旧大野原町		全域			
		旧豊浜町(都計外)		一部			
熊本県	玉名市	旧横島町	4,698ha	全域	H20~H22	玉名都市計画区域の拡大	住民による反発
		旧天水町					
		玉名市三ツ川地区					
鹿児島県	伊仙町	(設定していなかった)	—	—	H14	新設	政令で定める要件を満たしていなかった

による利益が少ないことが問題とされていた。検討区域では既に下水道などのインフラ整備が進んでおり、区域内住民が享受する利益があまりないことから建築基準法の集団規定の適用という“規制強化の側面”がクローズアップされ、反発が強まるという構造になっていることが明らかになった。

ここで、実際に都市計画区域の新規指定が断念された長岡市旧寺泊町と旧和島村の事例を詳しく述べる。都市計画区域指定検討区域は、北は線引きである新潟都市計画区域、東は非線引きである燕弥彦都市計画区域、南は線引きである長岡都市計画区域と隣接しており、隣接自治体からの開発圧力の滲み出しが懸念されている地域である(図 2-2-3)。2006年に「新潟県の都市計画区域再編に関する提言」が公表され、その中で指定検討が促された地域であったため検討を開始した。そもそも検討区域は長岡市内であるため人口要件などを勘案する必要はないものの、検討区域内の人口は1万人以上で第2・3次産業就業者割合も5割を超えていたことから、旧町村単位でも都市計画区域指定要件は満たしていたことになる。ただ、検討区域内は開発圧力が高いわけではなく、長岡都市計画区域を拡大して区域区分を導入することは困難が予想されることもあり、単独の非線引き都市計画区域を指定することを検討した⁽³⁾。

都市計画区域指定後の影響を検討するため、長岡市は建ぺい率・容積率・斜線制限・接道義務の4項目について、集積市街地を抽出し調査⁽⁴⁾する形で事前に把握した(図 2-2-4)。この調査の結果、建築基準法の集団規定を適用した場合に多数の既存不適格建築物が発生し、現状と同等の建築物に建て替えることが難しい住民が続出することが懸念さ

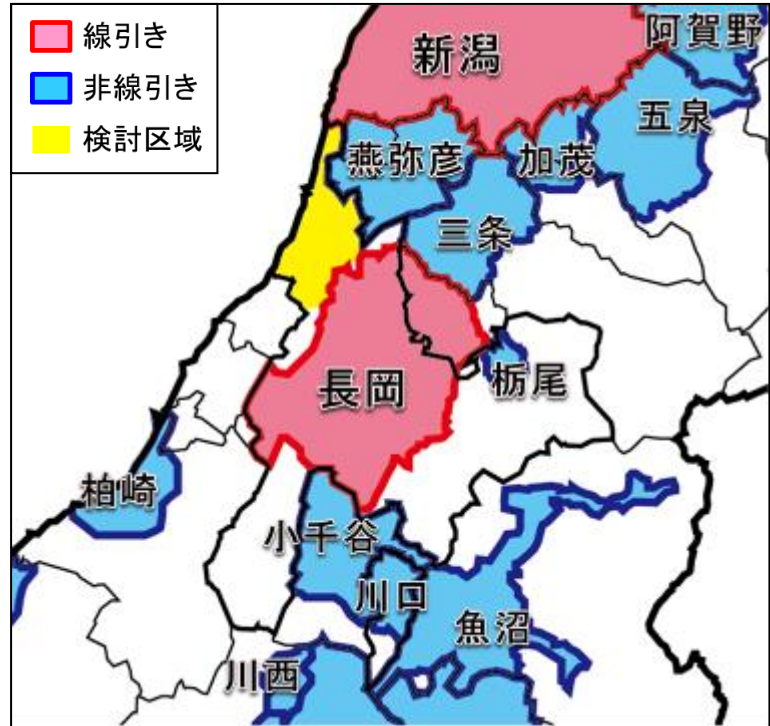


図 2-2-3 都市計画区域指定検討区域の状況

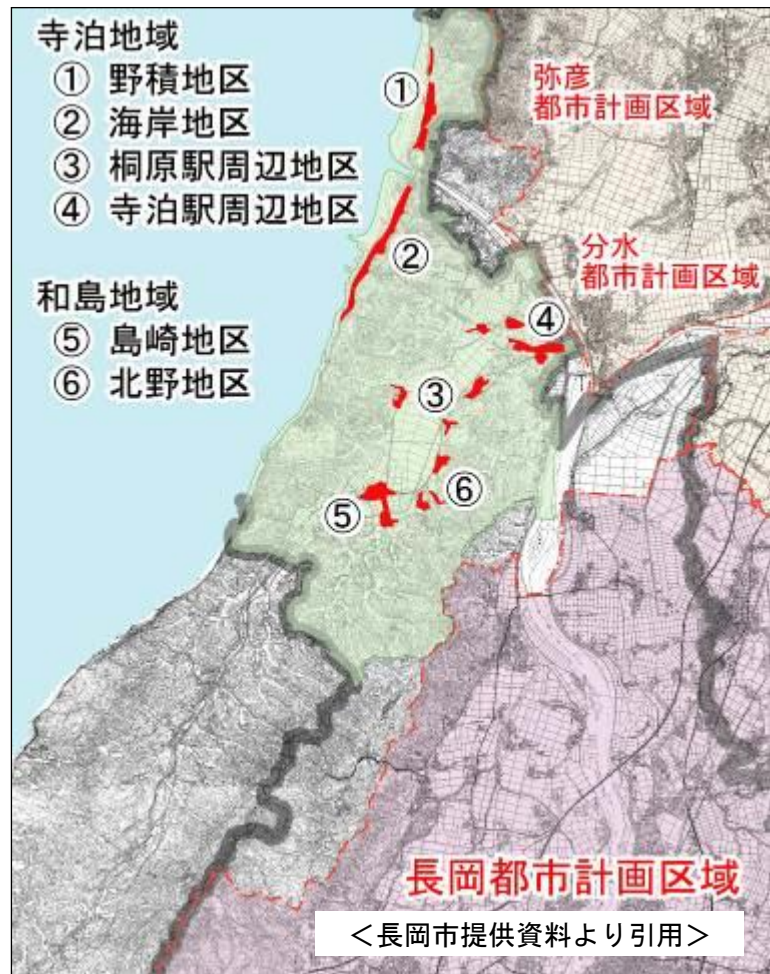


図 2-2-4 事前調査の対象地区

れた（表 2-2-4、表 2-2-5、図 2-2-5、図 2-2-6）。

長岡市では、接道義務に対する緩和策として 43 条ただし書きの内容にあたる「長岡市建築審査会包括的同意基準」が設けられており、主に 8 つの項目の内 1 つでも満たせば既存不適格建築物にならずに済むが、いずれにも該当しない敷地が最大で 2 割弱ある地域も存在していた。また、寺泊地域は建築物が密集しており、建ぺい率が 60% を超える建築物も 500 件以上存在している。これらの地域には 4 m 未

表 2-2-4 接道義務の事前調査結果

	敷地数 件	接道義務 不満足		満足要件									
				法43条 第1項 件	法42条 第2項 件	長岡市建築審査会包括的同意基準							
						1-a 件	1-b 件	2 件	3-a 件	3-b 件	3-c 件	3-d 件	3-f 件
①野積-1	58	10	17.2%	32	0	0	0	1	14	0	0	0	1
①野積-2	325	31	9.5%	188	0	0	0	3	90	10	0	0	3
②海岸	1,523	38	2.5%	1,280	0	0	0	12	108	85	0	0	0
③桐原駅周辺-1	102	1	1.0%	57	0	0	0	3	40	0	0	0	1
③桐原駅周辺-2	87	2	2.3%	61	0	0	0	0	22	1	0	0	1
③桐原駅周辺-3	74	3	4.1%	55	0	0	0	0	13	1	0	0	2
④寺泊駅周辺-1	57	0	0.0%	44	0	0	0	0	13	0	0	0	0
④寺泊駅周辺-2	87	0	0.0%	75	0	0	0	0	10	0	0	0	2
④寺泊駅周辺-3	336	4	1.2%	266	0	3	0	1	47	14	0	0	1
⑤島崎	610	5	0.8%	505	0	0	1	9	78	11	0	0	1
⑥北野-1	99	4	4.0%	43	0	0	0	2	45	4	0	0	1
⑥北野-2	59	3	5.1%	35	0	0	0	0	20	1	0	0	0
⑥北野-3	18	0	0.0%	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0
寺泊地域（①～④）小計	2,649	89	3.4%	2,058	0	3	0	20	357	111	0	0	11
和島地域（⑤～⑥）小計	786	12	1.5%	601	0	0	1	11	143	16	0	0	2
合計	3,435	101	2.9%	2,659	0	3	1	31	500	127	0	0	13

※長岡市建築審査会包括的同意基準（2003年10月1日施行）

1-a: 敷地が空地に 2m 以上接し、空地を通して道路へ出ることができ、空地管理者の使用許可を有する場合。1-b: 広い空地などで、事務所等の空地を管理するための施設。2: 敷地が幅 4m 以上の農道等に 2m 以上接する場合。3-a: 幅 4m 道路と同様な道路状の空地を将来的に確保できる場合。3-b: 通路中心線より 2m 後退すると敷地が狭く建築物を建設することが困難な場合。3-c: 市街地郊外の農地に建設する施設の場合。3-d: 路地状敷地で道路に接しているが、2m 以上連続して接していない場合。3-f: 通路を利用する敷地が 2 以下に限定される場合。

なお、2011年7月1日に改正施行された基準では、3-b 及び 3-d は削除されている。

表 2-2-5 建ぺい率・容積率・道路斜線制限の事前調査結果

	敷地数 件	建ぺい率				容積率 200%超		建物数 件	道路斜線			
		60%超～80%以下		80%超		件	割合		1.25超～1.50以下		1.50超	
		件	割合	件	割合				件	割合	件	割合
①野積-1	58	1	1.7%	0	0.0%	0	0.0%	138	7	5.1%	5	3.6%
①野積-2	325	17	5.2%	0	0.0%	0	0.0%	831	31	3.7%	48	5.8%
②海岸	1,523	386	25.3%	84	5.5%	8	0.5%	2,529	114	4.5%	138	5.5%
③桐原駅周辺-1	102	2	2.0%	0	0.0%	0	0.0%	265	11	4.2%	12	4.5%
③桐原駅周辺-2	87	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	278	7	2.5%	12	4.3%
③桐原駅周辺-3	74	2	2.7%	0	0.0%	0	0.0%	154	7	4.5%	5	3.2%
④寺泊駅周辺-1	57	4	7.0%	0	0.0%	0	0.0%	162	14	8.6%	5	3.1%
④寺泊駅周辺-2	87	1	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	212	12	5.7%	13	6.1%
④寺泊駅周辺-3	336	26	7.7%	0	0.0%	0	0.0%	674	21	3.1%	24	3.6%
⑤島崎	610	84	13.8%	3	0.5%	0	0.0%	1,120	46	4.1%	84	7.5%
⑥北野-1	99	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	201	8	4.0%	38	18.9%
⑥北野-2	59	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	121	2	1.7%	3	2.5%
⑥北野-3	18	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	41	0	0.0%	0	0.0%
寺泊地域（①～④）小計	2,649	439	16.6%	84	3.2%	8	0.3%	5,243	224	4.3%	262	5.0%
和島地域（⑤～⑥）小計	786	84	10.7%	3	0.4%	0	0.0%	1,483	56	3.8%	125	8.4%
合計	3,435	523	15.2%	87	2.5%	8	0.2%	6,726	280	4.2%	387	5.8%

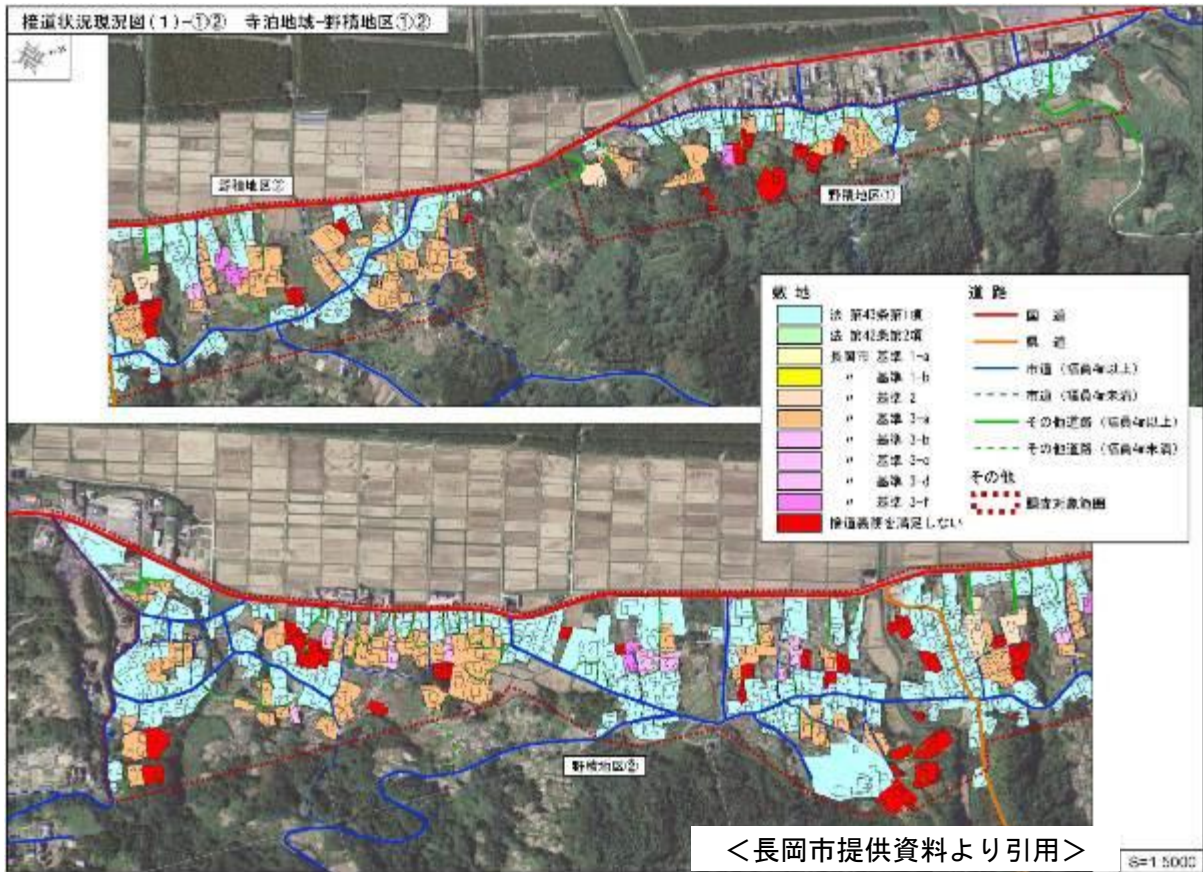


図 2-2-5 接道義務の事前調査結果の一例

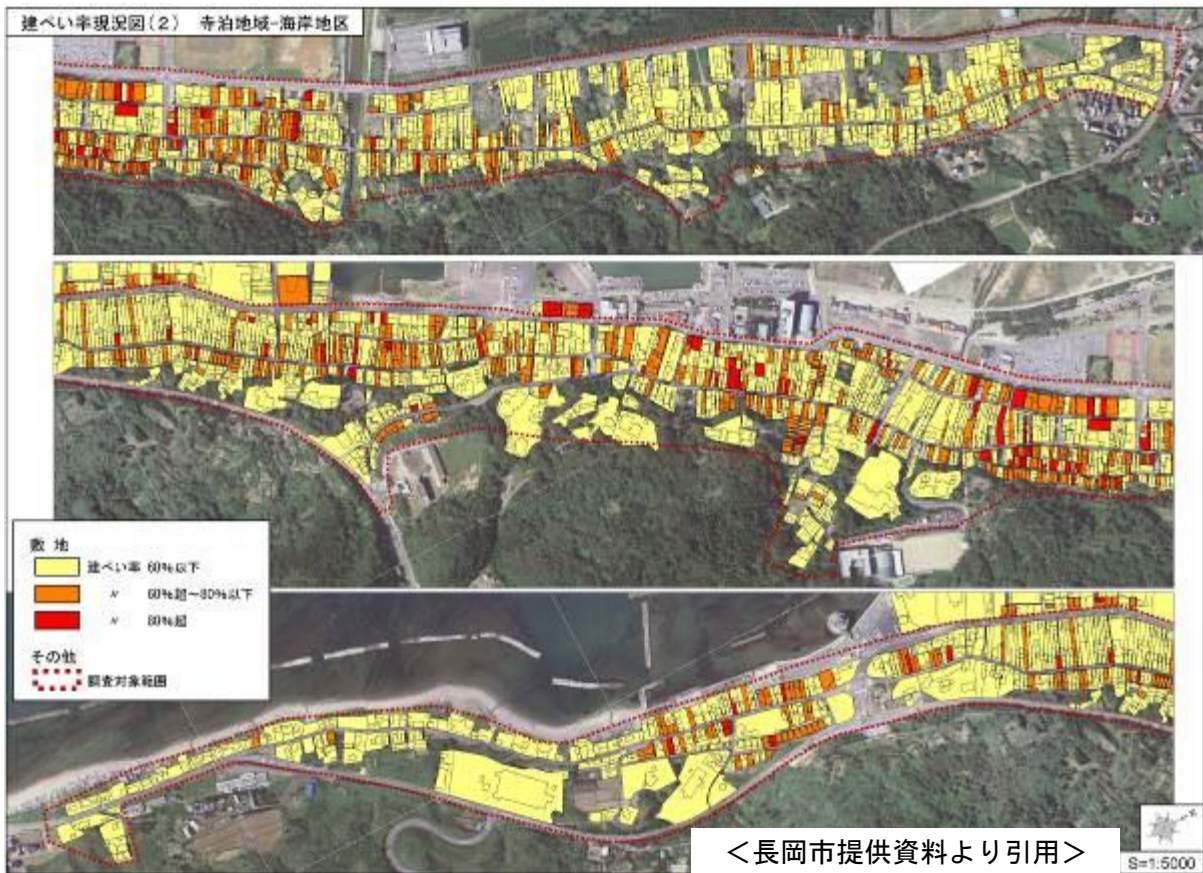


図 2-2-6 建ぺい率の事前調査結果の一例

満の道路が多く存在しており、4 m未満の道路をすべて2項道路指定するとその分建て替え時には敷地が狭くなり、高い建ぺい率につながるということがわかった。結果的に検討区域の5割程度の建築物が既存不適格建築物となり得ることが判明し、半数近い住民が今と同じ条件で建築物の建て替えをすることができなくなってしまう結果となった。この事前調査結果を受け、長岡市は各地域の議員や区長などで構成される地域委員会と協議を重ね、都市計画区域の新規指定は見送ることとした。ただ、都市計画区域の新規指定について住民には一切説明されておらず、行政内での検討に留まっており住民による具体的な反発などは発生していない。このように、都市計画区域を指定するにあたり建築基準法の集団規定の適用が困難で、結果的に都市計画区域の指定ができない地域の存在が浮かび上がっている。このような地域でも土地利用管理が不必要なわけではなく、むしろ長岡市のように狭隘道路しかない密集市街地など、適切な土地利用管理が求められている地域もある。長岡市の場合は、旧寺泊町には建築基準法第22条第1項に基づく区域が指定されているが、建築基準法第6条第1項第4号に基づいた小規模建築物に対する建築確認申請義務化区域は指定されておらず、その実効性が疑問視される。このような地域ではシームレスな土地利用管理を実現するための都市計画法に替わる手法が求められている。

(3) 地方都市の都市計画区域で区域区分を導入する際の課題

ここまで、都市計画区域が廃止される可能性や区域指定できない課題を論じてきたが、線引き都市計画区域を指定し区域区分することで適切な土地利用管理が担保されるかといえば必ずしもそうであると言いきれず、地方都市では都計外のまま放置することが“悪”で、線引き都市計画区域を指定することが“善”という認識だけでは都市計画が成り立たない。区域区分を導入し市街化調整区域で建築物の建築等が制限されると農村集落などの維持ができない。そのため、これまで様々な緩和施策が講じられてきた。ただ、その緩和施策の運用を誤れば線引き都市計画区域を指定していながら低密市街地の拡散につながるものが以下のように広く指摘されている。

2000年の都市計画法改正により区域区分の選択制が導入されたが、併せて市街化調整区域での立地基準を都道府県等が条例で規定できる都市計画法旧第34条第8号の3及び旧同条第8号の4の各制度が創設⁵⁾された。大都市などの開発圧力が強い都市の線引き都市計画区域の市街化調整区域で開発許可制度の緩和区域を導入すると、“第2の市街化区域”を生み出すことになり拡散市街地の形成を助長する危険性が指摘³⁾されている。また、地方都市でも市街化助長の危険性が指摘されると同時に、都道府県と市町村間の調整の重要性も示されていた⁴⁾。地方都市で新たに区域区分を導入した鶴岡市でも、過去の開発や開発要望に対する影響などから過大な開発許可制度の緩和区域を指定しており、市街化の広範化が懸念されている⁵⁾。地方都市では区域区分制度を導入すれば、市街化調整区域になる農村集落などは開発許可制度の緩和区域に指定することで、集落維持という観点から救済措置を導入することが必要な場合もあるが、その運用次第では低密な市街地形成の要因となりかねない危険性を孕んでいる。現在の都市計画法第34条第11号と同条第12号の運用になってからも、開発許可制度の緩和区域の運用は非常に多様であり、行政側の政策的意図だけでなく地域の土地に対する考え方も大きく影響を及ぼしていることが明らかになっている⁶⁾。また、開発需要を過小評価し緩和区域を広範に設定したことで結果的に市街化の拡散を招いている実態⁷⁾や許可用途を幅広く緩和する場合よりも広範な緩和区域の指定の方が影響度は大きい事実⁸⁾が明るみになっている。このように、地方都市の線引き都市計画区域で開発許可制度の緩和施策を導入する場合には、その運用に慎重に取り組まなければ目指すべき将来像を実現に導く適切な土地利用管理にはつながらない。

地方都市の要素を多く持つ新潟市でも同様の問題が懸念されている。新潟市は2005年に旧新潟市が周辺13市町村を編入合併し、2007年4月に政令市へ移行した。新潟市域には4つの非線引き都市計画

区域と線引きである新潟都市計画区域が併存する形となったが、都市計画法第7条第1項の2の規定により政令市を含む都市計画区域は区域区分が義務付けられているため、都市計画区域の再編検討に着手した(図2-2-7)。2006年3月に取りまとめられた「新潟県の都市計画区域再編に関する提言」では、「都市計画区域の統合・広域化を図る地域」(新潟都市計画区域、白根都市計画区域、西川都市計画区域、巻都市計画区域、岩室都市計画区域)と「地形的に開発の可能性がある地域」として合併後の新潟市内の都計外が示され都市計画区域指定が促されており、この提言を反映し一体的な都市計画に取り組んでいくために新潟市全域を都市計画区域とする方向にまとまっていった。これを踏まえ、2011年3月に市全域を新潟都市計画区域として再編し、区域区分することが告示された⁽⁶⁾。

ただ、再編前に都計外であった区域の大半と非線引き都市計画区域であった区域のうち、用途地域が指定されなかった区域は市街化調整区域へ指定されており、急激な開発規制が導入されている。そのため、地区住民から集落の維持、活性化が難しいとする意見を受け、市は再編前に都計外であった市街化調整区域の開発規制を補完する制度(新潟市開発審査会付議特例措置基準(32)(以下、補完制度))を提案⁽⁷⁾した。

補完制度は、都市計画法第34条第14号の規定であり政令市移行と同時に定められた。この基準は、新たに線引き都市計画区域に変更され、市街化調整区域に区域区分された区域(以下、当該区域)を対象に開発許可制度を補完する基準を設けている。基準の適用は、申請内容が指定基準に該当し、当該区域に建築することがやむを得ないと市長が認めたものについては開発審査会で包括的に承認を受けたとみなすものである(表2-2-6)。

2012年12月までに47件が補完制度の適用を受けており⁹⁾、現在は地区を限定しているが条例を制定して対応していくことを前提に、新潟市全域への適用を検討している。ただ、現在の補完制度を都市計画区域(=新潟市)全域に適用した場合、開発圧力の強い旧新潟都市計画区

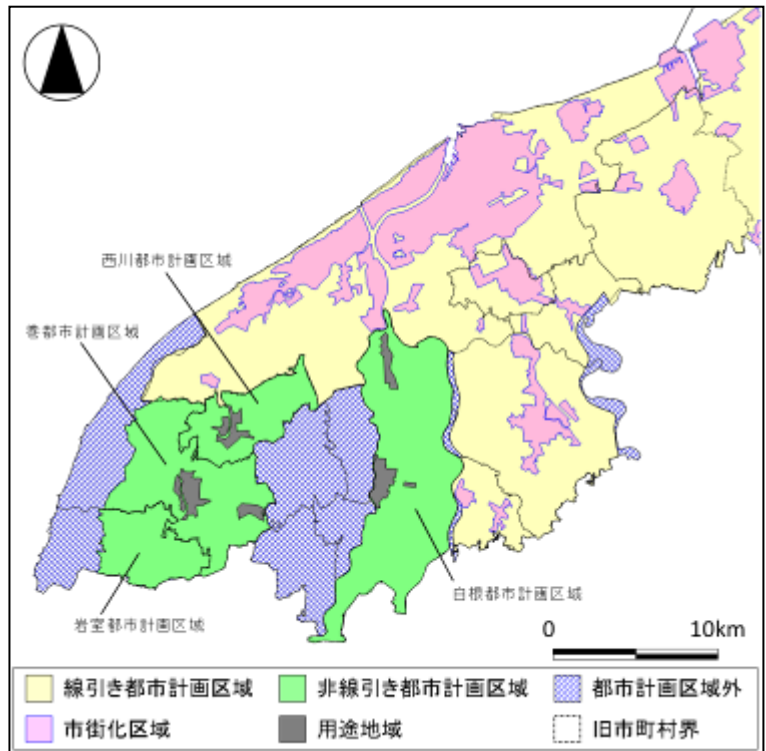


図2-2-7 再編前の新潟市の都市計画区域

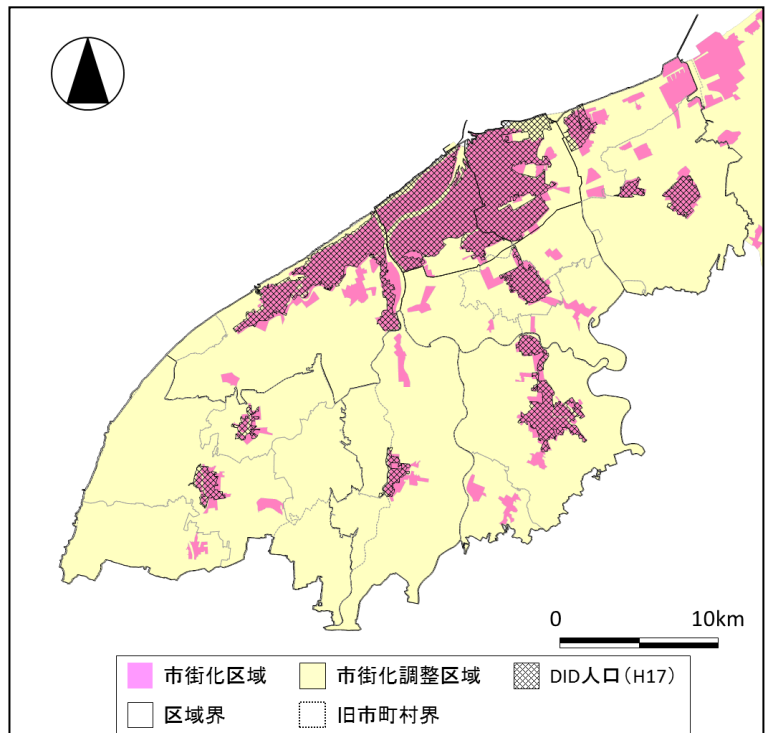


図2-2-8 再編後の新潟市の都市計画区域

表 2-2-6 補完制度の適用基準

	建築可能な用途	土地の要件	建物の要件	その他の要件
既存宅地以外の土地	戸建住宅	(1) 指定既存集落内又は自然的社会的条件に照らして一体的な日常生活圏を構成していると認められる集落であって、おおむね50戸以上の建築物で構成され、かつ、各建築物の敷地間の距離がおおむね50メートル以内でつながっているものの内に存する土地であること。	(1) 形態規制(建ぺい率・容積率)は建築基準法(昭和25年法律第201号)に基づく特定行政庁の定める基準によること。 (2) 予定建築物の高さは10メートル以下であること。	(1) 申請地の周辺環境に整合するものであること。 (2) 既存の地域コミュニティを阻害するものでないこと。
	店舗等併用住宅	(2) 申請に係る土地は、農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号)第8条第2項第1号に規定する農用地区域でない等、他の法令により土地利用の調整がとれている土地であること。ただし、集落縁辺部及び集落内の空閑地で3,000平方メートル以上の土地は除く。 (3) 敷地面積は500平方メートル以下であること。ただし、土地利用上やむを得ないと認められる場合はこの限りでない。	(1) 同上 (2) 同上 ※ 店舗等併用住宅とは、延べ面積の50パーセント以上を居住の用に供し、かつ、併用する用途の床面積が50平方メートル以下のものをいう。	
	共同住宅 (長屋建を含む)	(1) 同上 (2) 同上	(1) 同上 (2) 予定建築物の階数は2以下であること。	
既存宅地	限定はしない	申請に係る土地は、市街化調整区域に関する都市計画が決定された際、既に宅地であった土地、又は宅地と見なすことができる状態であった土地(違法状態のものは除く。)であること。	予定建築物は、申請地周辺の建築物の用途、容積率、建ぺい率、規模等周辺環境に整合するものであること。ただし、改正都市計画法施行(平成19年11月30日)前の第29条第1項第4号により開発許可不要であった造成済工業団地、又は同施行日若しくは線引き前から市街化調整区域に存する造成済工業団地における戸建住宅、共同住宅、店舗併用住宅は除く。	既存の地域コミュニティを阻害するものでないこと。

※土地・建物・その他の要件について各項目のいずれにも該当すること

域内の農地などでは散発的な開発が起こる可能性がある。以上から、条例化の際にはより慎重に指定範囲を見定めなければならない。

新潟市の事例からもわかるように、大都市だけでなく地方都市でも線引き都市計画区域への緩和制度の導入は、都市計画区域再編の意義そのものを否定することにもなりかねない。そのため、地方都市で新たに区域区分を導入する際には、必ずと言っていいほど緩和制度の扱いが焦点になる。

2-2-2. 国土利用を管理する観点での問題

我が国の国土利用は、国土利用計画法に基づく国土利用計画の全国計画と各都道府県計画に則って各都道府県が土地利用基本計画を定め、都道府県域を都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域の五地域に区分し、いわゆる個別規制法(都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法)に依拠して具体的な土地利用規制を課すことで計画を実現へと導く体系となっている。

第二章 都市計画法だけで都市的土地利用を管理しきれない地域の存在とその実態

ただ、各都道府県の土地利用基本計画図をみると、五地域のいずれにも指定されていない空白域が確認できる（図 2-2-9）。このような五地域空白域（図 2-2-9 の①）は、個別規制法による土地利用規制が適用されず土地利用に対する制限が非常に緩い。五地域空白域が可住地である場合、その土地での都市

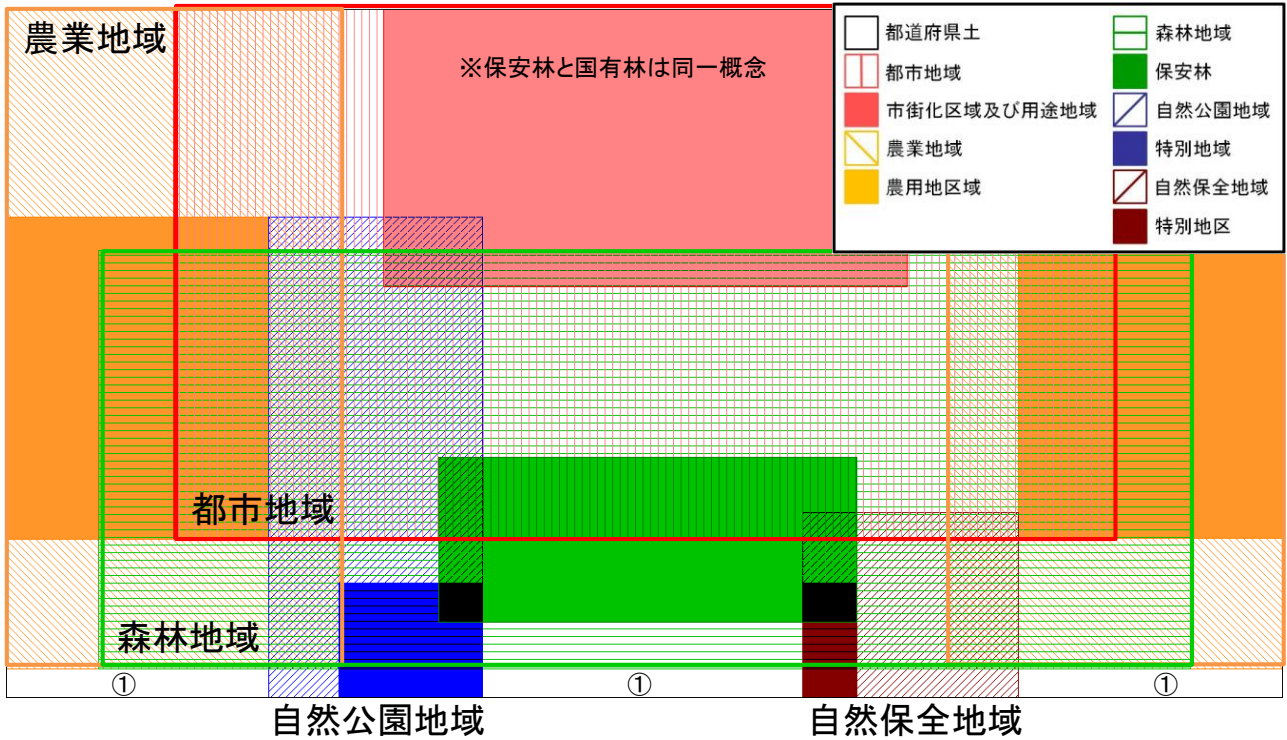


図 2-2-9 五地域区分の空間関係

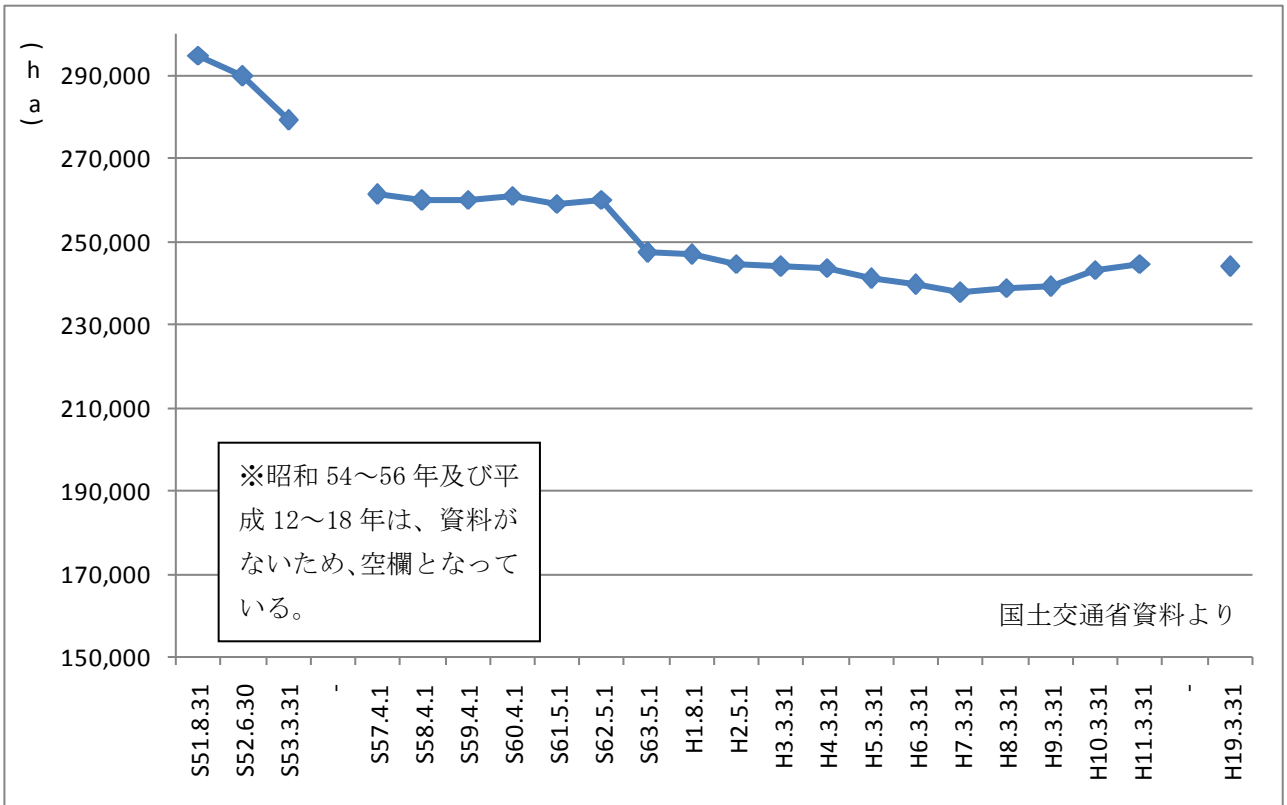


図 2-2-10 五地域空白域の推移

表 2-2-7 各都道府県の五地域空白域の分布状況

	県土面積	H7五地域空白域		H19五地域空白域		増減面積	増加率
	(ha)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)
全国	37,280,947	237,641	0.6	243,973	0.7	6332	2.60
北海道	7,842,006	62,241	0.8	62,246	0.8	5	0.01
青森	960,683	11,055	1.2	11,919	1.2	864	7.25
岩手	1,527,877	7,923	0.5	8,363	0.5	440	5.26
宮城	728,573	9,131	1.3	9,004	1.2	-127	-1.41
秋田	1,161,222	12,674	1.1	12,864	1.1	190	1.48
山形	932,339	5,863	0.6	5,937	0.6	74	1.25
福島	1,378,275	3,600	0.3	3,921	0.3	321	8.19
茨城	609,581	2,016	0.3	2,296	0.4	280	12.20
栃木	640,828	3,681	0.6	2,690	0.4	-991	-36.84
群馬	636,316	1,593	0.3	1,671	0.3	78	4.67
埼玉	379,741	630	0.2	524	0.1	-106	-20.23
千葉	515,120	1,174	0.2	1,166	0.2	-8	-0.69
東京	218,742	2,236	1.0	2,236	1.0	0	0.00
神奈川	241,584	416	0.2	412	0.2	-4	-0.97
新潟	1,258,332	988	0.1	803	0.1	-185	-23.04
富山	424,740	3,033	0.7	3,182	0.7	149	4.68
石川	418,547	3,220	0.8	4,097	1.0	877	21.41
福井	418,927	2,072	0.5	1,963	0.5	-109	-5.55
山梨	446,537	1,876	0.4	1,882	0.4	6	0.32
長野	1,356,223	2,384	0.2	2,601	0.2	217	8.34
岐阜	1,062,117	6,899	0.7	7,357	0.7	458	6.23
静岡	778,008	10,035	1.3	10,452	1.3	417	3.99
愛知	516,218	2,547	0.5	2,657	0.5	110	4.14
三重	577,675	4,151	0.7	4,381	0.8	230	5.25
滋賀	401,736	3,943	1.0	4,271	1.1	328	7.68
京都	460,095	3,916	0.9	4,858	1.1	942	19.39
大阪	190,319	123	0.1	123	0.1	0	0.00
兵庫	839,492	2,848	0.3	2,118	0.3	-730	-34.47
奈良	369,109	7,221	2.0	7,309	2.0	88	1.20
和歌山	472,608	5,359	1.1	4,753	1.0	-606	-12.75
鳥取	350,710	493	0.1	542	0.2	49	9.04
島根	670,756	457	0.1	762	0.1	305	40.03
岡山	711,298	3,830	0.5	4,527	0.6	697	15.40
広島	847,858	380	0.0	350	0.0	-30	-8.57
山口	611,191	799	0.1	806	0.1	7	0.87
徳島	414,569	495	0.1	513	0.1	18	3.51
香川	187,647	715	0.4	557	0.3	-158	-28.37
愛媛	567,738	2,691	0.5	2,750	0.5	59	2.15
高知	710,501	4,078	0.6	2,991	0.4	-1087	-36.34
福岡	497,589	3,423	0.7	3,373	0.7	-50	-1.48
佐賀	243,958	476	0.2	1,524	0.6	1048	68.77
長崎	409,476	6,441	1.6	6,525	1.6	84	1.29
熊本	740,466	5,454	0.7	6,041	0.8	587	9.72
大分	633,915	7,342	1.2	7,078	1.1	-264	-3.73
宮崎	773,477	5,503	0.7	6,644	0.9	1141	17.17
鹿児島	918,769	8,368	0.9	9,070	1.0	702	7.74
沖縄	227,459	1,875	0.8	1,864	0.8	-11	-0.59

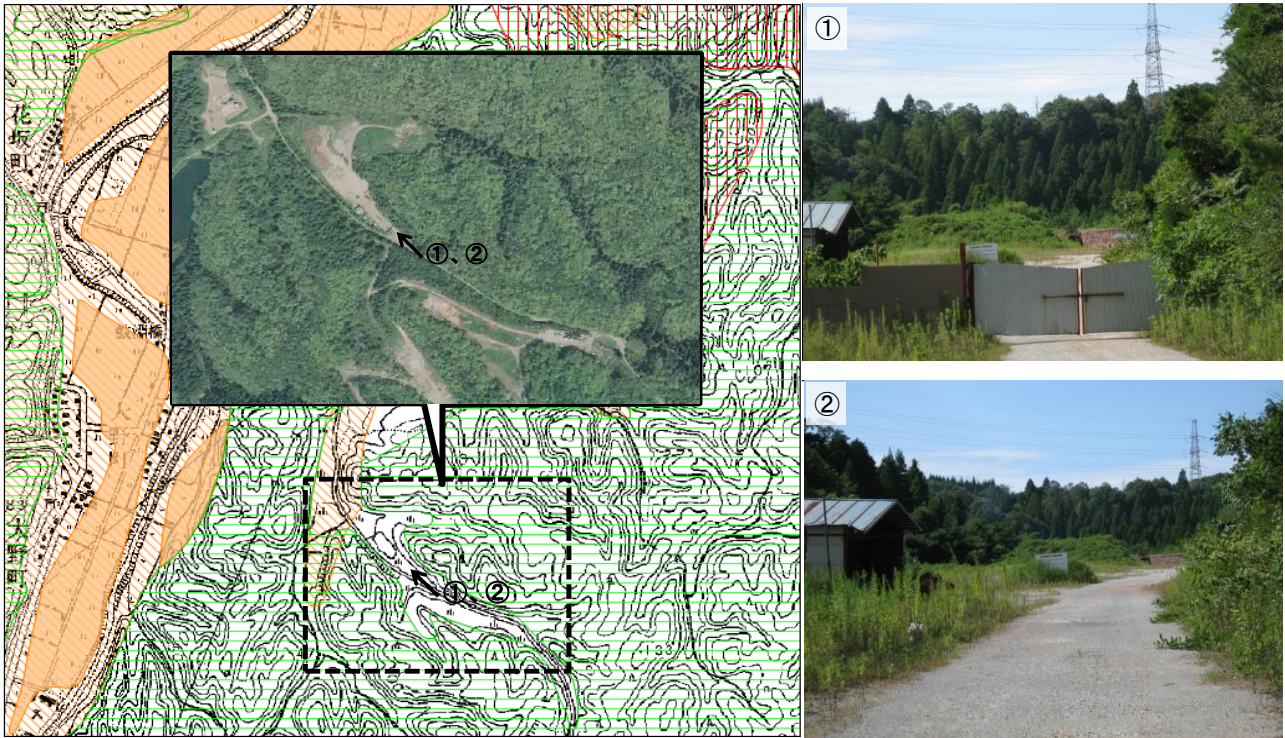


図 2-2-11 五地域空白域への産業廃棄物処理施設の立地（小松市）

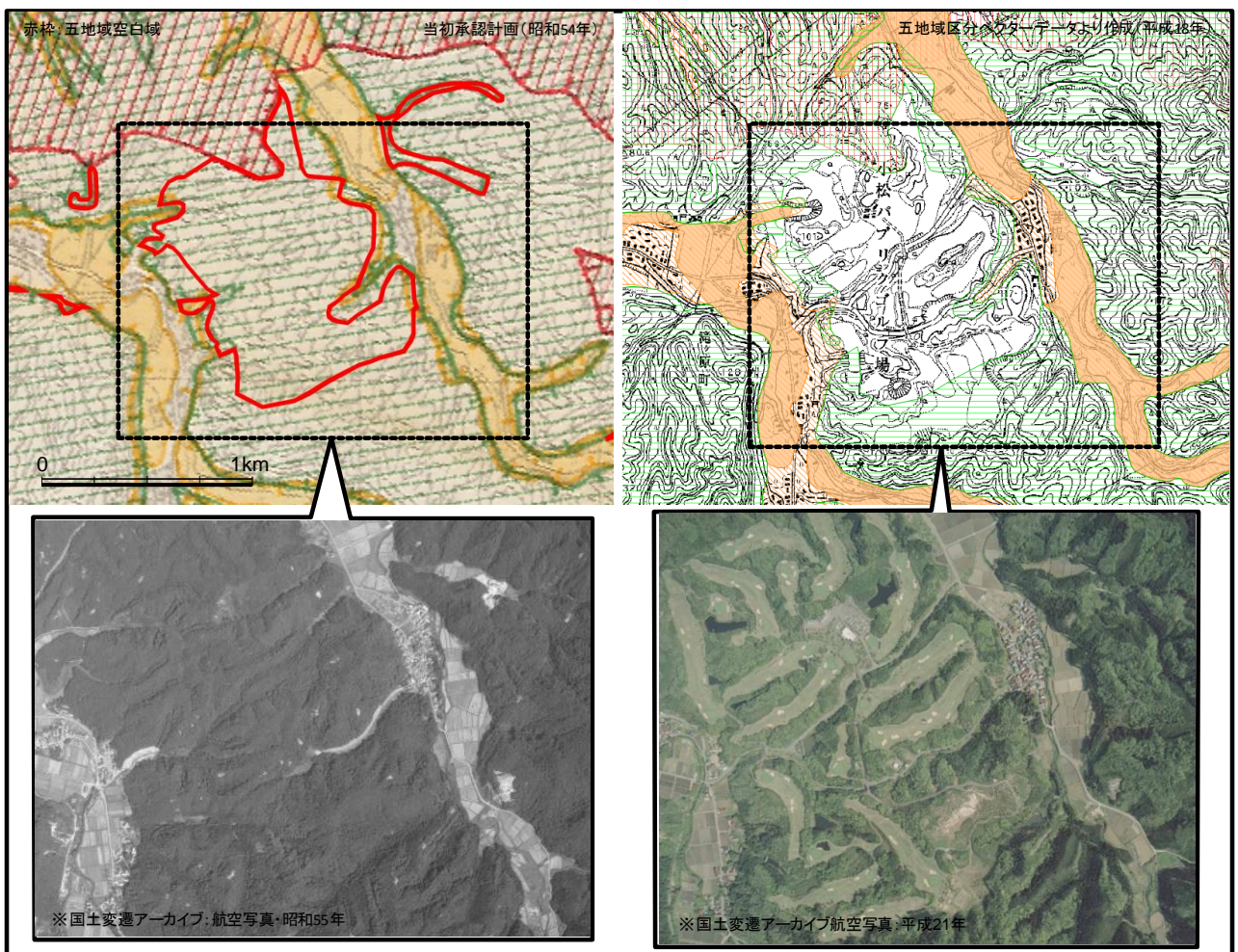


図 2-2-12 五地域空白域のゴルフ場開発（小松市）

的土地利用に対する土地利用規制を担保する法令がなく、散発的な乱開発が発生する可能性も否定できない。土地利用管理のエアークケットとも言える五地域空白域の存在は、現在の国土利用計画体系の想定外の事象でありどのような土地利用がなされているか不明確である。

五地域空白域の変遷をみると、1995年度末まで微減傾向にあったが1996年度以降は微増傾向にある(図2-2-10)。全国で25万ha弱と国土の0.1%程度にすぎないが、国土全体に散逸していることがわかる(表2-2-7)。2007年時点の五地域空白域は全都道府県に存在しており、奈良県が2.0%と最も高く、全国平均は0.7%である¹⁰⁾。1995年と2007年の五地域空白域面積を比較すると、宮崎県や佐賀県の増加が著しく高知県が最も減少している。

国土に占める五地域空白域の平均値0.7%より五地域空白域割合が高く、2007年までに新たな五地域空白域が相当程度増加している石川県をみると、小松市の五地域空白域では2003年に産業廃棄物処理施設が立地していた(図2-2-11)。また、同じ小松市内の別地区では五地域空白域になっている区域は1980年には山林であったが、1995年5月にゴルフ場として開発されている(図2-2-12)。このような民間施設は経済情勢の変化により突然廃業する可能性もある。そうなれば、その後の土地利用を管理する法制度がないために望ましくない土地利用へ転換されるおそれや不法投棄を誘引する可能性などがある¹⁰⁾。そのため、五地域区分以外の法制度による土地利用管理の担保が求められ、可能であればその地域の将来像を実現していく方向付けができる手法の導入が望まれる。

2-2-3. 都市計画区域外での土地利用管理に関する課題

都計外での土地利用管理の難しさもこれまでの研究蓄積から明白になっている。2-2-1.(3)でも指摘しているとおり、線引き都市計画区域の周辺に都計外が存在していると開発の滲み出しにつながるものが各地で確認されている。長野県の松本都市圏での線引き都市計画区域周辺部の都計外への開発滲み出し¹¹⁾¹²⁾や線引き都市計画域から滲み出した開発を包含する都市計画区域再編が難しいことを開発許可制度の側面から指摘した研究¹³⁾がある。一方で、新潟県の新発田市をはじめとする他都市でも同様の現象が確認¹⁴⁾されている。ここからも、線引き都市計画区域の周辺部に存在する都計外では特に適切な土地利用管理が求められていることがわかる。

また、線引き都市計画区域の周辺だけでなく、首都圏近郊の神奈川県内の白地地域や一般的な都計外では様々な開発が顕著であり、適切な土地利用管理が求められている実態¹⁵⁾や地方都市の白地地域や都計外でも小規模開発を管理することが重要であることが指摘¹⁶⁾されている。同様に、地区レベルでの土地利用調整に取り組まれている実態¹⁷⁾も明らかになっているが、市街地と農村部が明確に線引きできない区域で土地利用規制策を導入することが難しいことと、そこでは開発圧力が極端に高いわけではないため立地規制ではなく形態規制による土地利用誘導が望ましいとの提案¹⁸⁾¹⁹⁾がされている。加えて、都計外で大型商業施設の立地などを規制した場合には適切な立地予測に基づく規制が求められるものの、都市計画区域や準都市計画区域を指定しただけでは1万㎡以下の中規模あるいは大規模商業施設の立地抑制につながらない懸念が指摘²⁰⁾されている。

以上のように、都計外は都市計画法以外の土地利用制度によって特段の土地利用管理に取り組みない場合、散発的な乱開発が生じる潜在的な危険性を秘めていると言える。都計外での土地利用管理の難しさは、都市計画法を適用できない(=都市計画区域を指定できない)ことと、他制度による土地利用管理が適切に運用されていないことなどが複合的に絡み合い生じている。そのため、単純に都市計画区域を拡大しただけで解決するというだけでなく、また、都市計画区域を指定するだけでは前述したような小規模開発の抑制には直接的にはつながらないという課題に突き当たる。このため、1990年代以降は自治体が独自で土地利用調整に取り組む自主条例を制定し、土地利用管理に取り組む事例が増加してい

くことにつながっている。

2-2-4. 法制度の代替手法としてのまちづくり条例

これまでの土地利用制度の限界を踏まえ、都道府県や市町村が独自に法令の範囲内でまちづくりへの基準を自主的に制定したいいわゆるまちづくり条例²¹⁾が1990年代から急増し、1997年度までに370条例が運用²²⁾されてきた。自治体側がその内容を自由に制定することができ、条例化することでそれまでの要綱行政のような事業者などに不透明な運用状態であるとの懸念を抱かせることなく、ある程度の実効性を担保した制度として急速に広がっていった。まちづくり条例に関連した研究蓄積も非常に多く、まちづくり条例の有用性を提示している研究²³⁾²⁴⁾²⁵⁾やまちづくり関連制度とまちづくり条例を併せて活用することによる効果を論じた研究²⁶⁾²⁷⁾²⁸⁾、具体事例を取り上げその実態と課題を考察した研究²⁹⁾³⁰⁾³¹⁾³²⁾など幅広い。

このように、まちづくり条例の増加に伴ってその活用実態についても明らかになり、様々なタイプの自主条例が活用されてきたことがわかっている。ただ、シームレスな土地利用の管理を実現するために自主条例の活用が最良の手法かということには議論の余地がある。自主条例は委任条例と異なり、その規定内容に具体的な法的担保がない。つまり、自主条例の制定根拠は憲法94条と地方自治法第14条第1項にあるものの、その規定内容は法令に反しない範囲としか明示されていない。そのため、自主条例の規定内容が法令に反していないか否かは司法の判断に委ねられる。基本的に、行政が作成した要綱に基づいて許認可を受けるいわゆる要綱行政の不透明さが指摘され、行政手続法制定の一要因となったことを受け、要綱で規定していた内容を自主条例へ移行した自治体もある。自主条例は自治体側の裁量でその内容を規定でき、かつ、運用の透明性も確保できることからまちづくり条例などは重宝されていると考える。ただ、自主条例の運用にあたり、宝塚市が条例を根拠としたパチンコ店建築工事中止を求めた訴訟(2002年7月9日最高裁判決)では、条例に基づく行政上の義務の履行を求める訴訟は不合法であると、その適法性が司法によって否定された事例³³⁾もある。つまり、自主条例を制定し、その内容が適法であったとしても、そこに規定されている行政上の義務を市民などに履行させるために司法的執行を迫ることは難しいことが示されたと言える。このように、自主条例だけでは都市計画法と組み合わせた土地利用管理に穴が生じる可能性があり、万が一司法判断によって違法判断がなされた場合には、行政側の損害賠償リスクも発生する。また、自主条例の制定根拠は法令にあるが規定内容には法的根拠がないため、違反者に対して刑事罰を与えることはできず強制力に限界がある。

以上を踏まえれば、自主条例もシームレスな土地利用管理に貢献することは期待できるが、それだけでは不十分であり法的強制力を有する土地利用管理手法で補完することが求められる。

2-2-5. 小結

本節では、都市計画区域外の土地利用を管理する場合の課題や都市計画区域指定の際の課題、それを補うための自主条例の取り組みを論じてきた。

現在、都市計画区域指定の人口要件を満たす境界上の区域を有する町村が全国に162町村あり、人口要件を下回った場合には廃止が検討される可能性もあるため、消滅する可能性が高い都市計画区域と位置付けられる。また、全国の11町村では消滅する可能性が高い都市計画区域を複数有していることも把握できた。

1997年以降、新規指定された都市計画区域は33区域あり、指定区域を拡大した都市計画区域は77区域あった。新規指定もしくは拡大した区域の理由は、土地利用規制が最も多く(59/87)、土地利用管理を主目的として都市計画区域を指定もしくは拡大する場合は非常に多い。一方で、都市計画区域の指定

断念の状況を把握すると、6県7地区で都市計画区域指定が検討されながら断念していた。都市計画区域を指定する際の障害となる項目では、建築基準法の集団規定による形態規制や接道義務に対する点が多く、都市計画区域指定の断念理由では建築基準法の集団規定の適用が最大要因と言える。実際に都市計画区域の新規指定が断念された長岡市旧寺泊町と旧和島村の事例では、事前調査の結果、建築基準法の集団規定を適用した場合に多数の既存不適格建築物が発生することがわかった。

一方で、新たに区域区分を導入し市街化調整区域となった区域では建築物の建築等が制限されるため、様々な緩和施策が講じられてきているが、開発圧力が強い都市の市街化調整区域で開発許可制度の緩和区域を導入すると、“第2の市街化区域”を生み出すことになり拡散市街地の形成を助長する危険性がある。新潟市は2011年3月に市全域を新潟都市計画区域として再編し、再編前に都計外であった区域などは市街化調整区域に指定され、急激な開発規制が導入されている。そのため、再編前に都計外であった市街化調整区域の開発規制を補完する制度を導入した。この事例からもわかるように、地方都市でも線引き都市計画区域への緩和制度の導入は、都市計画区域再編の意義そのものを否定することにもなりかねない。

また、国土管理の視点で見れば、個別規制法の五地域のいずれにも指定されていない空白域が存在しており、当該区域の土地利用規制は非常に緩い。石川県の事例をみると、小松市の五地域空白域には産業廃棄物処理施設やゴルフ場が立地しており、民間運営のこのような施設は突然廃業する可能性もあるため、法制度による土地利用管理の担保が求められる。

都計外での土地利用管理の課題では、線引き都市計画区域の周辺に都計外が存在していると開発の滲み出しにつながることや白地地域・都計外の小規模開発の管理も重要であることが既往研究で示されている。この都計外や白地地域の土地利用管理を担保するため、いわゆるまちづくり条例が急速に広がっているが、自主条例の運用にあたりその適法性が司法によって否定された事例もあり、自主条例だけでは都市計画法と組み合わせた土地利用管理に穴が生じる可能性もある。このため、都計外や白地地域の土地利用管理を補完できる法的強制力を有する土地利用管理手法の確立が求められる。

(補注)

- (1) 複数区域を指定している町村も1自治体としてカウントしている。
- (2) 47都道府県を対象に、平成24年10月にE-mail送付し全都道府県から回答を得た(回収率100%)。本調査では、都市計画区域指定を断念した事例の有無、その検討時期と区域の詳細、断念理由、再検討の可能性などを聞いている。
- (3) 2012年12月に実施した長岡市への電話ヒアリング調査より。
- (4) 接道義務は、航空写真や道路台帳を用いて図面上では判断しづらい箇所のみ現地へ赴き現地踏査を実施した。また、建ぺい率・容積率は、課税台帳をもとに敷地形状を考慮して新たに作図(航空写真、地形図、住宅地図などを参考)し調査した。さらに、建物は課税台帳の家屋データの図形の面積を建築面積とし、延べ床面積や階数は既存情報を参考に試算した。なお、斜線制限は、ポールを用いてその都度確認する程度の調査である。各調査とも2007年度に実施されている。
- (5) 2006年の都市計画法改正によって、都市計画法第34条8号の3が同法第34条11号に、同法第34条8号の4が同法第34条12号へと変更されている。
- (6) 新潟都市計画区域は再編前から広域都市計画区域であり、新潟市・新発田市・聖籠町の3市町で構成されている。
- (7) これは前述した開発許可制度の緩和施策の一環と捉えられるが、都市計画法第34条第11号や同条第12号とは異なる。

2-3. 都市計画区域の指定により活用できる土地利用管理手法とその課題

本節では、前節で述べた都計外が抱える課題に加え、都市計画区域内でも適切な土地利用管理には課題があることを実証する。これまでの既往研究での成果を整理しながら、新たな知見の追加を提示することで都計外だけでなく、非線引き都市計画区域の白地地域などでも克服すべき課題があることを述べる。

まず、これまでの都市計画法の改正によって充実してきた土地利用管理手法を提示し、その運用実態と課題を既往研究の整理や新たな分析から明らかにする。基本的に、各制度ともにこれまでの研究蓄積で明らかになった内容を整理するとともに、それを踏まえた本研究の新たな知見を提示している。なお、線引き都市計画区域で適用される諸制度、たとえば市街化調整区域の開発許可制度の改正など本研究が主たる対象とする緩規制地域に大きな影響を及ぼさない土地利用管理手法は本節の対象からは除外し、白地地域での活用が期待されている制度などを中心に上げる。次に、これまで土地利用管理手法として活用されてきてはいない都市計画法や建築基準法の制度に着目し、それら制度を土地利用管理手法として援用できる可能性を論じる。ここでは、都市計画区域を指定した場合に適用できる制度、すなわち都市計画法の諸制度に加え、建築基準法の集団規定も対象として、本研究で後述する他法令に基づく土地利用管理手法を活用せずとも適切な土地利用管理が実践できる可能性を提示する。

以上を踏まえ、白地地域などの土地利用管理上の課題を整理すると同時に、都市計画区域指定だけでは土地利用管理に限界があることを実証し、都市計画区域指定によって活用できる制度と他制度を組み合わせることで地域の実情に応じた土地利用管理が望めることを述べる。

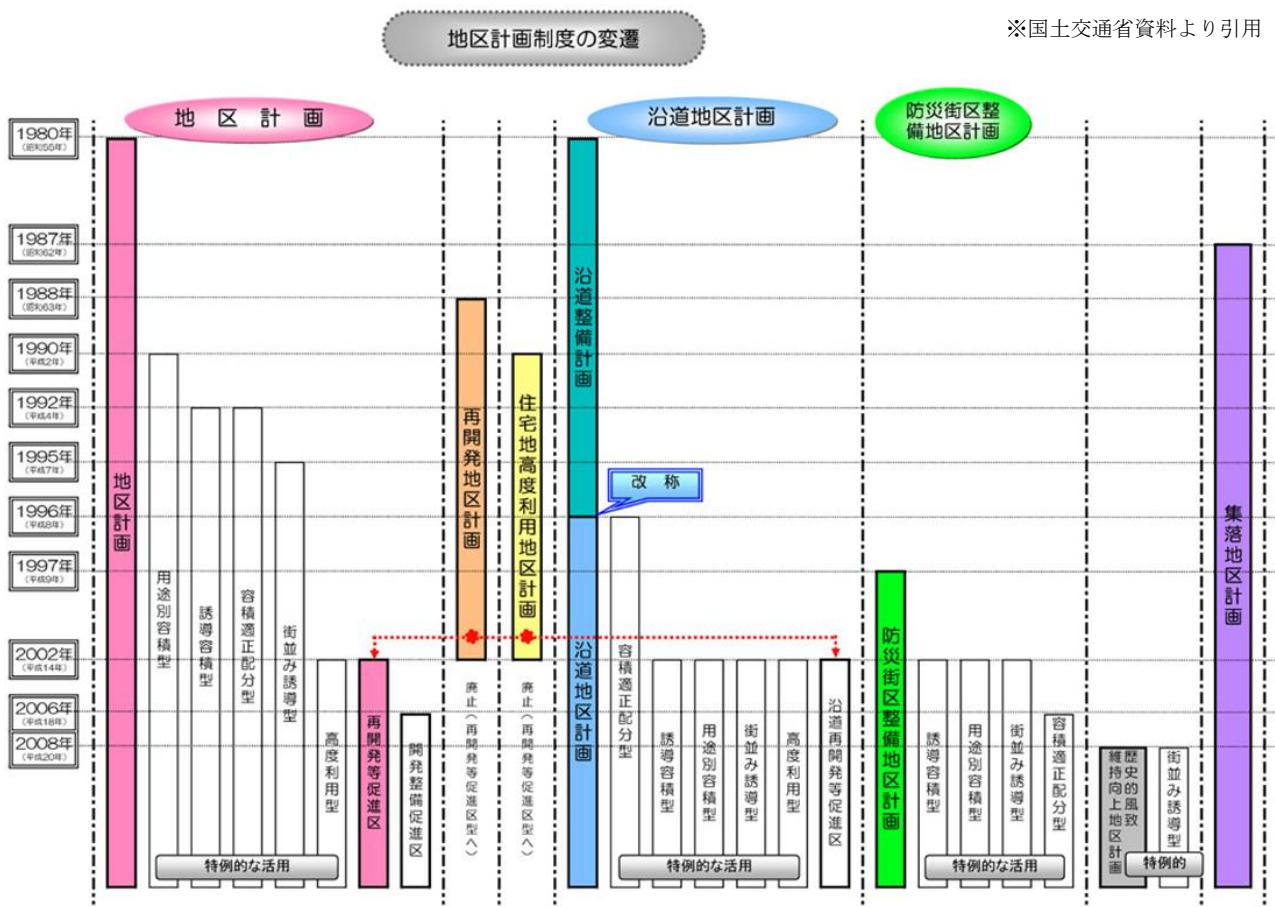


図 2-3-1 地区計画制度の変遷

2-3-1. 都市計画法の改正により充実してきたこれまでの土地利用管理手法

これまで、白地地域や都計外などの緩規制地域で土地利用管理手法として活用することが想定されてきた都市計画法の制度には、①地区計画、②特定用途制限地域、③準都市計画区域が挙げられる。各制度の変遷とその運用実態を概説する。

(1) 地区計画

地区計画制度は用途地域内でのみ決定可能な制度として1980年に創設され、1992年・1998年の法改正を経て市街化調整区域でも決定可能となり、2000年の都市計画法改正によって白地地域でも決定可能になった(図2-3-1)。なお、地区計画制度には集落地区計画など都市計画法以外の法令に依拠する地区計画も組み込まれているが、本項では都市計画法にのみ依拠する地区計画を対象とする。

市街化調整区域で決定された地区計画に関する研究蓄積³⁴⁾³⁵⁾³⁶⁾³⁷⁾³⁸⁾は多いが、白地地域で活用されている地区計画に関する知見³⁹⁾は少ない。法改正後10年以上が経過しているが、土地利用管理手法としてあまり活用されていないことが窺える。

ただ、既往研究で扱われている沖縄県石垣市³⁹⁾のように、白地地域に景観法に基づく景観地区と地区計画を決定し、景観地区と同区域を地区整備区域とすることで景観地区では制度上制限できない建築物の用途に関する項目などに対して制限を課す手法として地区計画を活用している例など、土地利用管理手法として活用している自治体も確認できる(図2-3-2)。しかしながら、既往研究³⁹⁾でも述べられているとおり、地区計画決定区域の段階的な用途地域指定には否定的な自治体が多く、農用地区域等は重複指定すべきでないとしており他法令の指定区域にも考慮した指定範囲としなければならない点など運用改善すべき点が多い。

以上を踏まえ、地区計画を緩規制地域での土地利用管理手法として活用するには、他法令に基づく指定区域やその他の土地利用管理手法と併せて活用することが望ましく、それにより地域の目指すべき将来像を実現するための効果が得られると言える。従って、地区計画制度だけをもって緩規制地域の土地利用が適切に管理できるとは言えない。

(2) 特定用途制限地域

特定用途制限地域は2000年の都市計画法改正により創設された、非線引き都市計画区域の白地地域で特定の建築物用途を制限するために活用できる制度である。制度創設当時は都市計画運用指針で農用地区域には重複指定すべきでないとして、広範な区域を指定することが困難であることから指定は限定的であった⁴⁰⁾。その後、2006年の都市計画法改正に伴い運用改善が図られ、農用地区域との重複指定も認められることとなった。特定用途制限地域に関する知見は、特定用途制限地域の全国的な指定実態を整理したもの⁴¹⁾⁴²⁾⁴³⁾や指定事例を通して運用実態を明らかにし



図2-3-2 石垣市の白地地区計画

た研究⁴⁰⁾⁴⁴⁾、他制度と連携して土地利用管理に取り組むことで適切な土地利用管理につながる可能性を提示した研究⁴⁵⁾などがある。概して、白地地域で建築物用途が制限できることになったことで適切な土地利用管理につながっていることが提示されている。

近年指定された特定用途制限地域の状況を見ると、群馬県伊勢崎市では白地地域の土地利用管理手法として活用されていることが明らかになった。伊勢崎市は旧東村に非線引きの東都市計画区域を有しており、旧建設省告示で区域区分すべき都計区域とされていたが、既成市街地要件を満たす市街化区域を設定できない可能性が高く、未線引き都市計画区域として維持していた。2000年の法改正後、非線引き都市計画区域のまま市街化が進行している地域の土地利用管理手法として用途地域指定を検討していた。用途地域の指定区域は群馬県が定めるガイドラインに基づき、目標年次の人口密度が40人/ha以上となるように検討されていた。旧村は住工混在による弊害が生じないように

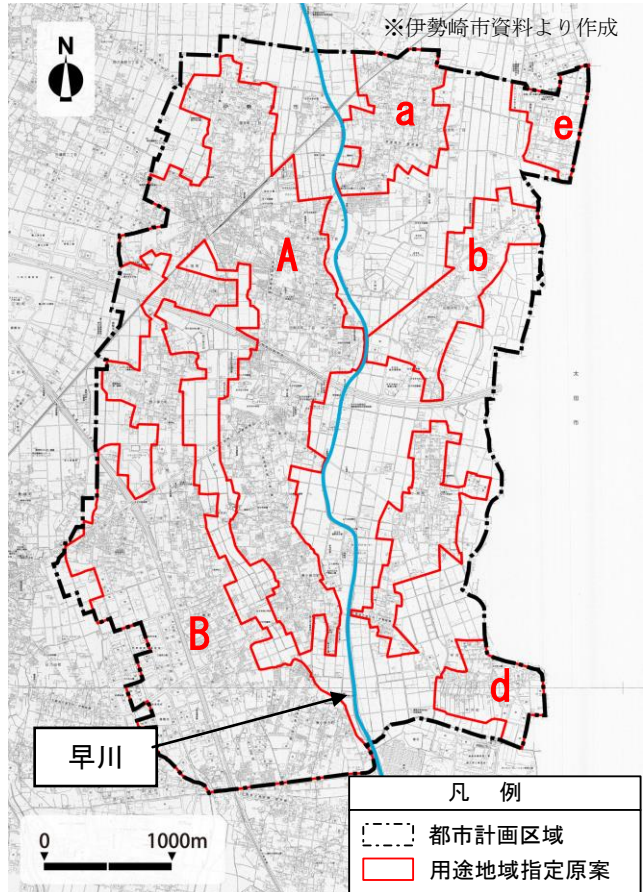


図 2-3-3 旧東村の用途地域指定原案

表 2-3-1 用途地域指定原案の各区域の状況

	人口 (人)	ゾーン面積 (ha)	グロス人口密度 (人/ha)	可住地面積 (ha)	ネット人口密度 (人/ha)	人口密度40人 想定人口(人)
aゾーン	2,000	80	25	56	36	2,240
bゾーン	1,000	92	11	64	16	2,560
cゾーン	1,200	80	15	56	21	2,240
dゾーン	600	47	13	33	18	1,320
eゾーン	150	40	4	28	6	1,120
計	4,950	339	15	237	21	9,480
Aゾーン	10,500	364	29	254	41	10,500
Bゾーン	6,600	355	19	192	34	7,680
計	17,100	719	24	446	48	18,180
合計	22,050	1,058	21	683	32	27,660

※各ゾーンは図 2-3-3 に対応。伊勢崎市資料より作成

表 2-3-2 特定用途制限地域の制限内容

指定区域	特定用途制限地域内において制限される建物用途
国定東地区 平井地区 向原東地区 向原中央地区	(1) 風俗施設及び遊戯施設、ホテル、旅館等 (2) 危険性や環境を悪化させる恐れがある工場 (3) 一定量以上の危険物の貯蔵・処理の用に供する建築物(量が多い施設)
国定中央地区 国定西地区 下代地区 小泉地区 向原西地区	(1) 風俗施設及び遊戯施設、ホテル、旅館等 (2) 倉庫業を営む倉庫 (3) 危険性や環境を悪化させる恐れが少ない工場、やや多い工場及び多い工場 (3) 一定量以上の危険物の貯蔵・処理の用に供する建築物(量が少ない施設、量がやや多い施設、量が多い施設)

可能な限り広く用途地域を指定する意向であった(図2-3-3)。しかし、旧村東部の既存集落地は人口密度が30人/ha未満であり、将来的にも大幅な人口増加が見込めないことが予想されていた(表2-3-1)。そこで、用途地域指定を旧村東部では断念し、旧村西部のみの区域に2005年に指定した。旧村の中央を南北に走る早川東側の既存集落などでは用途地域の指定基準を満たせずに用途地域指定は断念したが、そのまま適切な土地利用管理手法を講じなければ住環境の悪化が懸念されていた。そこで、集落内農地を保全するとともに、倉庫や工場等の立地による集落環境の悪化を抑制する観点から、用途地域指定の代替案として特定用途制限地域が指定された(図2-3-4)。特定用途制限地域の規制区分は、各地区の建築物の立地状況に応じて2地区に区分し、第一種住居地域、準工業地域並みの建築物用途を制限している(表2-3-2)。また、当時の都市計画運用指針⁽¹⁾に即して、地形地物あるいは農用地区域を区域界として指定されていることも明らかになった。現在、東都市計画区域は隣接する線引きの伊勢崎都市計画区域への再編・統合を検討しているが、旧東村区域では旧村全体が市街化調整区域になることが予想され、現行の用途地域・特定用途制限地域の指定範囲には開発許可制度の柔軟な運用を検討する意向を示している⁴⁶⁾。

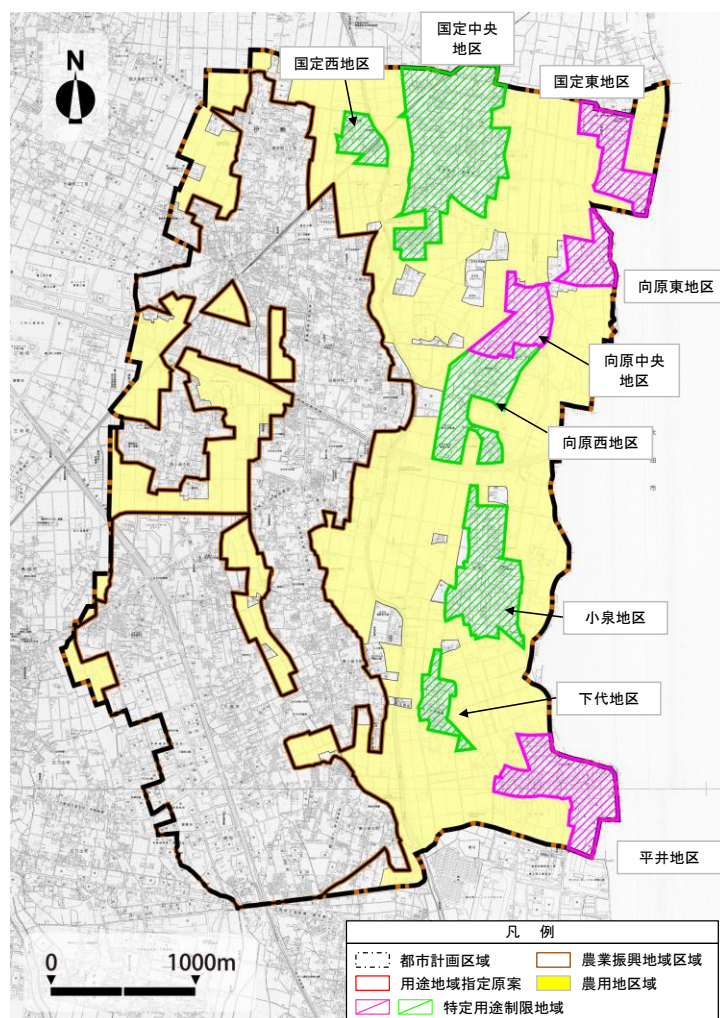


図 2-3-4 旧東村の特定用途制限地域指定範囲

このように、特定用途制限地域が白地地域の土地利用管理手法として活用されている事例もあるが、旧東村のように、農用地区域が指定されていない白地地域のなかでも土地利用規制の緩い区域に指定するなど戦略的な指定をしなければ、建築物用途を制限することしかできない特定用途制限地域のみには適切な土地利用管理には結びつかない。言い換えれば、白地地域では特定用途制限地域とその他の土地利用管理手法を組み合わせることで指定することで、シームレスな土地利用管理を実現することに大きく貢献できる。ただ、特定用途制限地域を指定するには都市計画区域を指定する必要があることや開発圧力が低い緩規制地域で地域の将来像を実現するために特定用途制限地域の指定が適切かどうか十分検討する必要があるなど、特定用途制限地域のみでシームレスな土地利用管理を実現することが難しい点に留意し、組み合わせることで効果的にシームレスな土地利用管理を実現できる土地利用管理手法の知見を蓄積することが望まれる。

(3) 準都市計画区域

2000年の都市計画法改正により、準都市計画区域制度が創設された。白地地域を対象区域とした特定用途制限地域と異なり、土地利用整序が求められる都計外に指定することのできる区域である。準都市

計画区域は都市計画区域と異なり、指定要件が定められておらず自治体側の裁量によって指定することが可能な制度である⁴⁷⁾。準都市計画区域に指定された区域は、建築基準法の集団規定の適用に加え用途地域や特定用途制限地域、特別用途地区、景観地区、風致地区などの地域地区を指定することが可能となり、都計外の土地利用管理に限定的ではあるが都市計画法を適用できるようになる。準都市計画区域は前述したように、都計区域指定に係る町村の要件のような指定要件がないため、人口減少下の町村の区域でも指定可能であり活用の幅は都計区域と比較しても格段に広がったように解釈できる。しかしながら、特定用途制限地域と同様に、制度創設時には都市計画運用指針で農用地区域等の他法令による土地利用規制が強い区域は準都市計画区域から除外することが示されていたことや指定権者が市町村であったために、緊急の必要性に迫られた場合以外には指定の具体的必要性を認識できなかった点などの課題を抱えており、制度創設以降、2006年11月の都市計画法改正までに全国で4区域（4市町村）でしか指定されなかった⁴⁸⁾。2006年の都市計画法改正で農用地区域等も重複指定可能となり、土地利用整序や環境保全が求められる区域に広く指定する観点で指定権者が都道府県へ変更⁴⁷⁾された。その後、大規模集客施設の立地制御を目的として全県的に準都市計画区域指定を検討した福岡県の事例⁴⁸⁾⁴⁹⁾や環境保全を念頭に準都市計画区域を指定した福井県永平寺町の事例⁵⁰⁾などの詳細な指定経緯が報告されている。

また、福岡県や佐賀県で指定された準都市計画区域の中には、その後都市計画区域へ移行した区域が存在している。これは、準都市計画区域を土地利用管理手法として指定したのち、より一体の都市として整備・開発し、保全する必要が生じたため都市計画区域へ移行したものと捉えられ、準都市計画区域を都市計画区域指定までの補完措置として活用されている事例と言える⁵¹⁾。佐賀県では、2009年7月に5つの準都市計画区域を指定したが、小城市、武雄市、みやき町では準都市計画区域を都市計画区域へ移行⁽²⁾している（図2-3-5、図2-3-6）。小城市は、2005年3月1日に4町が合併したことで、市域に非線引き都市計画区域と都計外が併存する状態となった（図2-3-7）。小城市は2008年に都市計画マスタープランを策定し、都市計画区域の拡大を含めた再編が明記されている。小城市は市全域への都市計画区域指定を検討していたため、最終的には都市計画区域へ移行させることを念頭に従前は都計外であった三日月町と芦刈町の全域への準都市計画区域指定を検討し、農政部局との調整の結果、三日月町の保安林以外のほぼ全域に対して2009年7月に準都市計画区域を指定した。2008年の都市計画マスタープラン策定時点で佐賀県は準都市計画区域の指定検討を進めており、市と県が協議し都市計画区域指定の前段階として準都市計画区域を指定することとしていた。以上を踏まえ、2010年10月に小城準都市計画区域を周辺の2つの非線引き都市計画区域と統合し、非線引きの小城都市計画区域へ再編した（図2-3-8）。

このように、都市計画区域と連動した準都市計画区域の指定など、指定要件の緩やかな準都市計画区域は多様な指定形態が可能であり、都道府県が広域観点から土地利用を管理するために指定することができる優れた制度と言える。ただ、準都市計画区域は2011年3月時点で全国に46区域しか指定されておらず、土地利用管理手法として活用が進んでいるとは言い難い。これは、準都市計画区域が土地利用の保全を主としており、準都

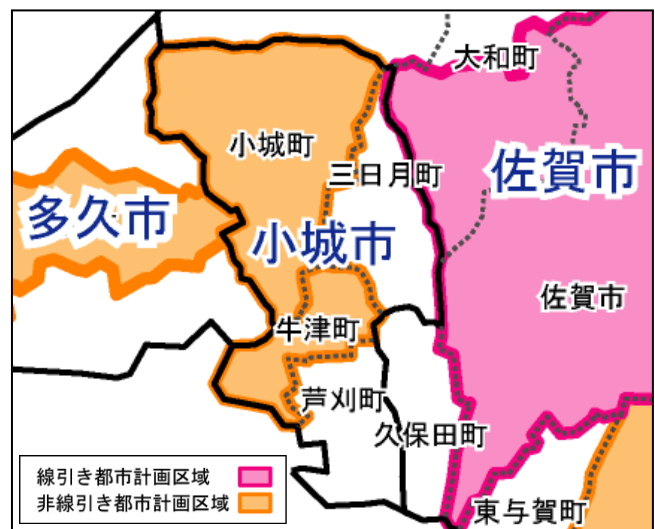


図 2-3-7 合併時の小城市の都市計画区域

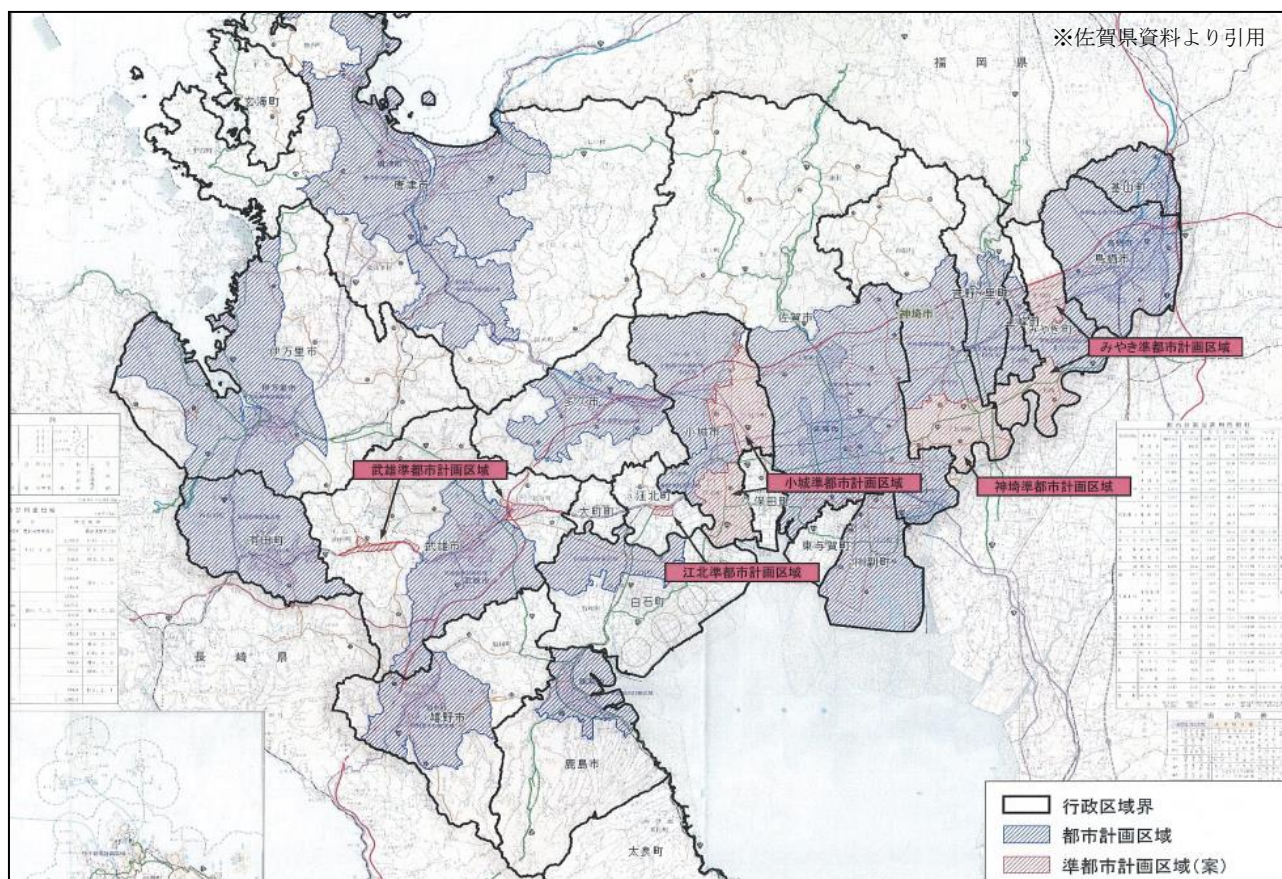


図 2-3-5 2009 年時点での佐賀県内の準都市計画区域

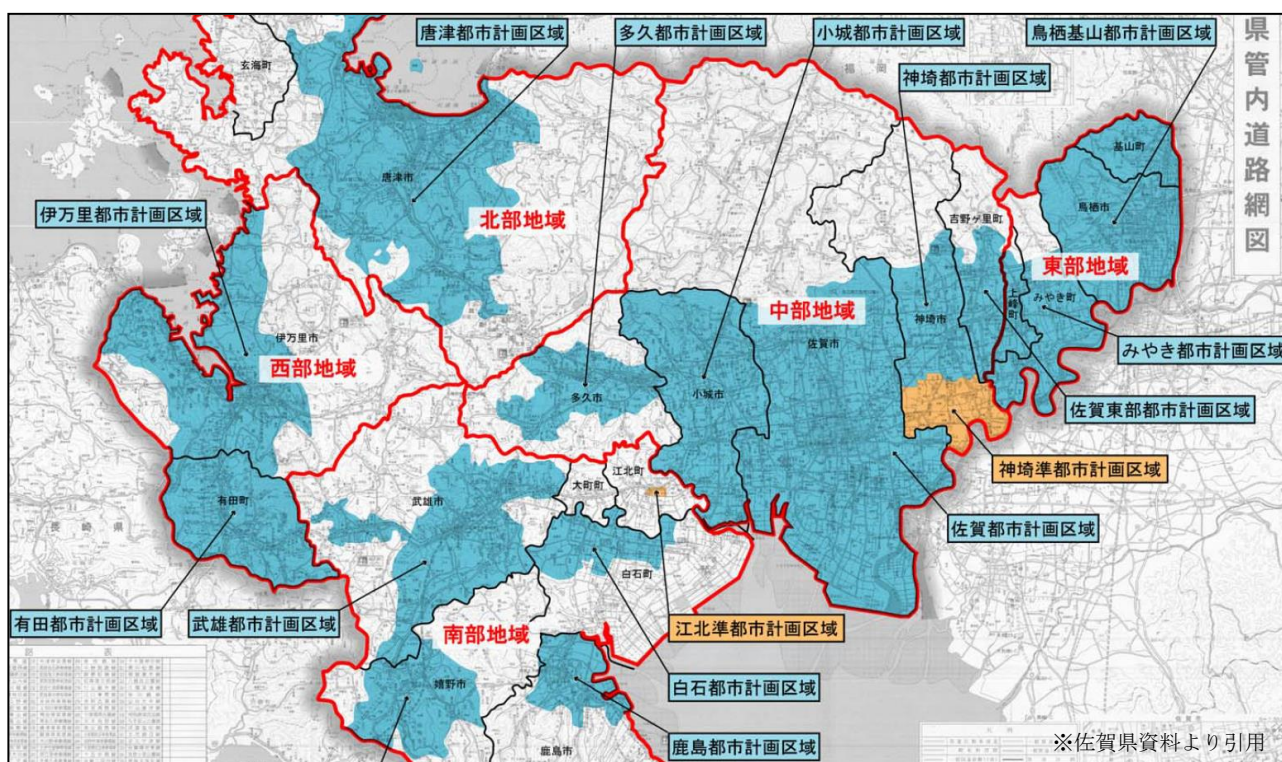


図 2-3-6 2012 年時点での佐賀県内の準都市計画区域

市計画区域指定＝土地利用規制強化と住民側に捉えられてしまうことも一要因と考えられる。都計外の土地利用管理手法として準都市計画区域制度は有用と言えるが、指定には指定権者である都道府県と実態を正確に把握している市町村が十分に検討し、活用する必要がある。以上から、準都市計画区域も区域指定だけでは緩規制地域の土地利用管理に不十分と言え、用途地域やまちづくり条例、特定用途制限地域など他の土地利用管理手法と併せて活用することで、シームレスな土地利用管理に貢献できると考えるが、緩規制地域である都計外すべてに準都市計画区域を指定することは現実的ではなく、都市計画法以外の法令に基づいた土地利用管理手法と併せた選択肢の1つと捉え、地域の将来像を実現するためにどの手法が最適か検討したうえで活用することが望まれる。

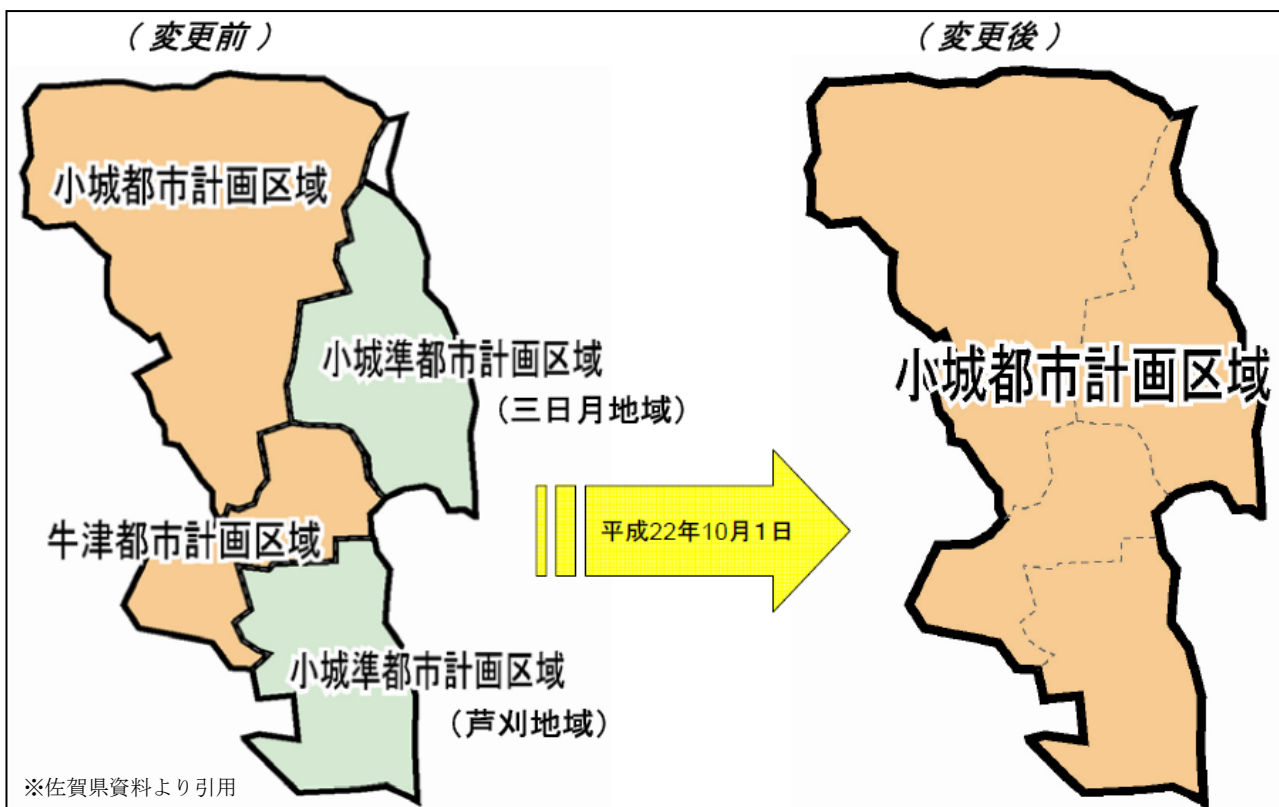


図 2-3-8 2010 年の都市計画区域再編の概念図

2-3-2. 土地利用管理手法としての援用可能な制度とそれらが抱える課題

前項では、都市計画法で土地利用管理手法として拡充されてきた制度を対象として、その実態と限界を提示したが、本項では都市計画法や建築基準法の集団規定に規定されている制度のうち、土地利用管理手法として今後活用が期待できる制度を取り上げ、現在、土地利用管理手法として援用できている実態を明らかにするとともに課題も提示することで、都市計画区域を指定することで活用できるようになる土地利用管理手法の選択肢を示す。

(1) 風致地区

風致地区制度は旧法時代から用意されている制度であり、全国で762地区⁽³⁾指定されている。風致地区は、保全すべき風致を維持することを目的に都市計画区域内に指定できる地域地区の1つであり、都市計画区域再編に合わせ白地地域に風致地区を指定することで土地利用管理につなげている注目すべき事例⁵²⁾もある。以上を踏まえ、ここでは白地地域で指定されている風致地区に着目することで、土地利用管理手法としての実態を探る。

全国で白地地域に指定されている風致地区(151地区)のうち、約半数は緩規制地域に指定されていた。また、用途地域に隣接する風致地区⁽⁴⁾が半数以上(89地区)あり、このうち31地区が50haを上回っていた。さらに、1000ha以上の大規模な風致地区が6地区⁽⁵⁾あり、これらからは行政区域レベルでの広範囲な土地利用管理に対する効果が期待される風致地区も存在していることが示唆される(図2-3-9)。

ただ、長野県御代田町に指定されている一里塚風致地区は1972年に指定され、建築物の色彩変更などには風致地区条例に基づく許可が必要にもかかわらず、無許可行為が散見された(図2-3-10)。風致地区は許可制であり、罰則規定を伴った強制力のある土地利用管理手法と言えるが、必要性・緊急性が高くない限り違反行為が発覚しても行政としては再度の塗り替え時に適切な色彩採用を依頼する程度の消極的対応に留まざる得ないとしている⁽⁶⁾。また、このような違反行為の監視体制にも自治体の財政的理由から限界がある。

このように、風致地区を土地利用管理手法として活用するには色彩意匠の基準にマンセル値などの定量的基準を採用するなどの明確化が求められ、具体的な建築物用途を制限したい場合には特定用途制限地域と併用するなど目指すべき将来像を実現するための1つの手法として捉える必要がある。

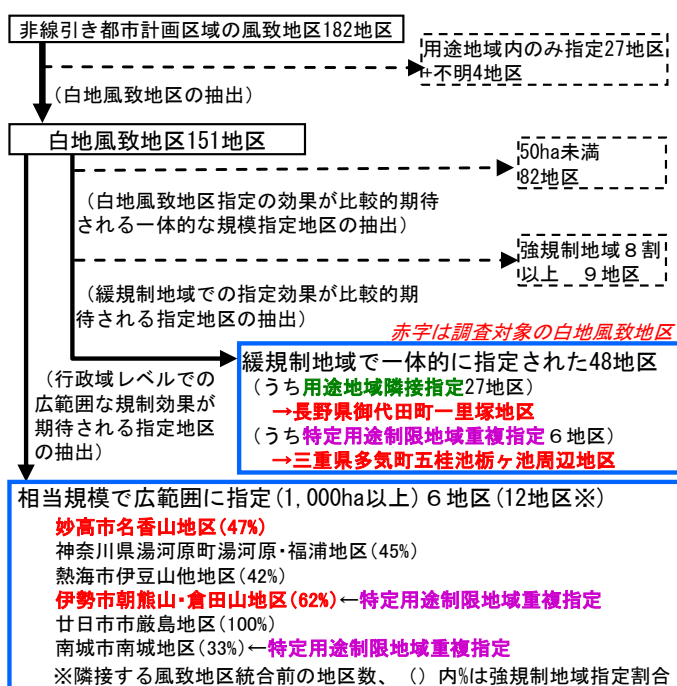


図2-3-9 白地地域に指定される風致地区の全体像

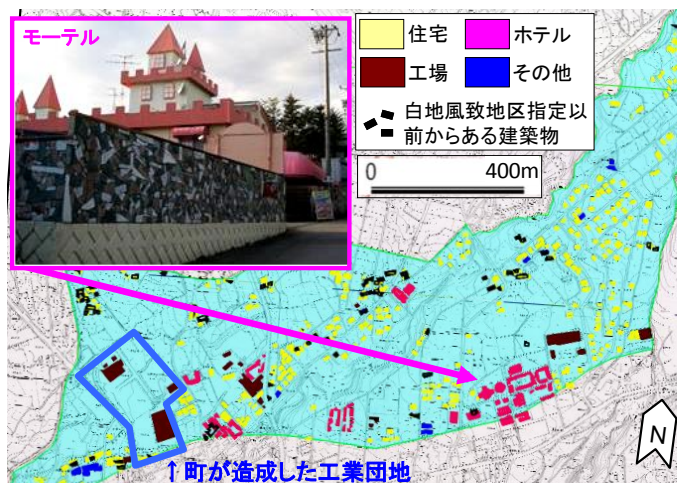


図2-3-10 一里塚地区で確認できた違反事例

(2) 開発許可に伴う建築物の形態制限

都市計画法第 41 条第 1 項は、用途地域の指定のない区域で開発許可をする場合に、開発許可権者が建築物に対して形態制限を付加することができる制度である。2000 年の都市計画法・建築基準法改正で用途地域の指定のない区域の形態制限値を特定行政庁が指定することが義務付けられたが、個別の開発許可にあたっては周辺環境との調和が求められることから、都市計画法第 41 条に基づいた建築物の形態制限（以下、41 条制限）を付加できる制度体系となっている。つまり、白地地域であっても 41 条制限を活用することで開発許可対象である 3000 ㎡を超える開発行為には、建築形態制限を課すことで土地利用を管理につなげることが可能となっている。これまで、41 条制限を扱った知見は少なく、線引き廃止都市での開発動向に関連した 41 条制限の運用実績に関する研究⁵³⁾や市街化調整区域での 41 条制限の運用実態を明らかにした研究⁵⁴⁾など限定的である。

土地利用管理手法として 41 条制限を運用していると想定される自治体⁽⁷⁾に対するアンケート調査⁽⁸⁾から、白地地域での 41 条制限の運用実績を把握した。その結果、非線引き都市計画区域を有する自治体では、既往研究で扱われている宮崎県都城市と新潟県柏崎市の 2 自治体のみで適用実績があることが明らかになった。以上からもわかるように、白地地域で 41 条制限を土地利用管理手法として活用している自治体はほとんどない。41 条制限の認知度が低いことも一要因として挙げられるが、白地地域では開発許可事案自体が多くはないことも一因と考えられる。ここでは白地地域で扱う開発許可事案が少ない原因を探る議論は一旦置き、緩規制地域での土地利用管理手法として 41 条制限の実態を検討すれば、白地地域の土地利用管理手法として 41 条制限を想定することは現実的ではない実態が明らかになり、土地利用管理手法として活用するためには開発許可対象規模要件を引き下げるなどして、より多くの事案に適用できるように開発許可制度を運用する必要があると言える。

(3) 迷惑施設の立地コントロール

建築基準法第 51 条は、卸売市場やごみ焼却場、産業廃棄物処理施設などのいわゆる迷惑施設の立地を制限している規定であり、これらの施設は敷地の位置を都市計画決定している場合でなければ新築等

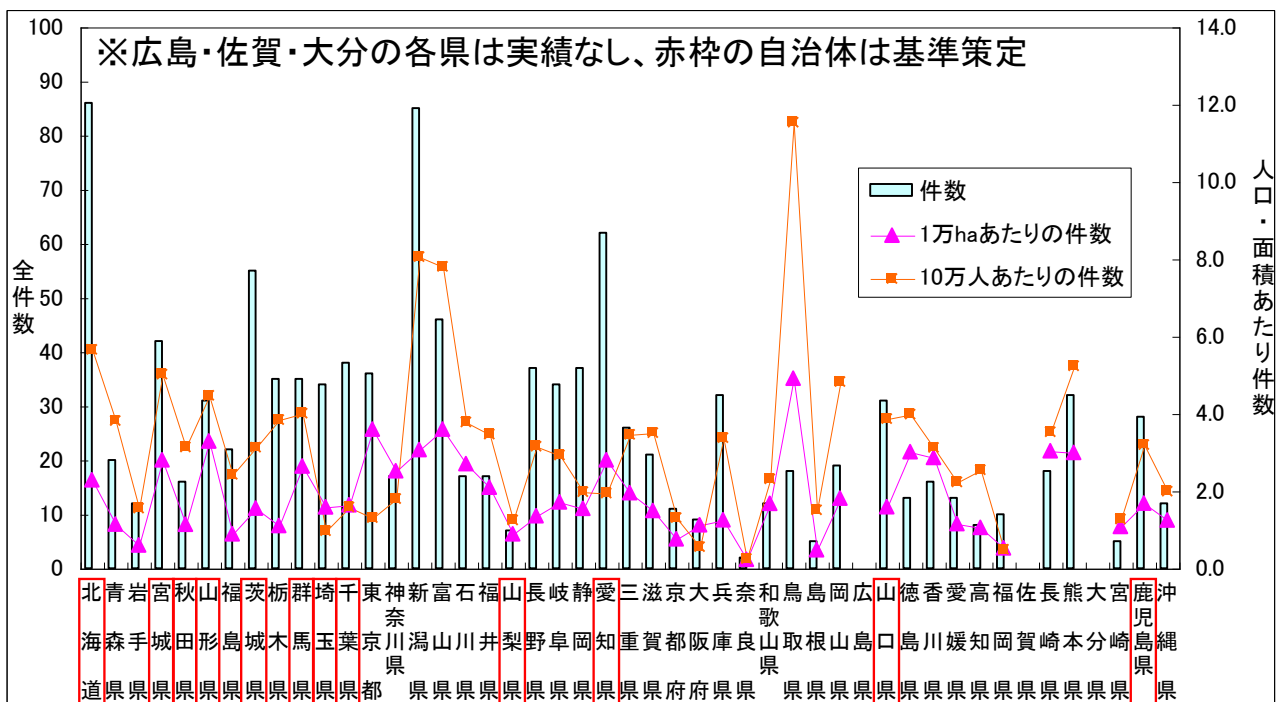


図 2-3-11 過去 10 年間の都道府県ごとの 51 条ただし書き運用状況

ができないとされている。しかしながら、民営施設などは経済情勢等の変化により短期間に建築・移転・除却される可能性があることなどから都市計画決定が難しい。そのため、建築基準法第 51 条ただし書き（以下、51 条ただし書き）で都市計画審議会の議を経て都市計画上の支障がないと判断された場合には、特定行政庁が立地を許可すると規定しており、建築基準法第 51 条が集団規定に規定されていることから都市計画区域内では民営迷惑施設でも都市計画で立地制御できる仕組みとなっている。迷惑施設に関する研究蓄積は多いが、なかでも適正配置に関する考察⁵⁵⁾⁵⁶⁾が多く、その立地プロセスに着目した研究⁵⁷⁾は少ない。

51 条ただし書きは非線引き都市計画区域でも適用され、民営の迷惑施設の立地許可を扱うことから、特定行政庁の許可基準を活用すれば迷惑施設の立地コントロールに援用できる可能性がある。47 都道府県の 51 条ただし書きの過去 10 年間の運用状況を確認⁹⁾すると、3 県は 51 条ただし書きを運用しておらず、運用基準を策定しているのは 12 道県 (25.5%) に留まっていることが明らかになった (図 2-3-11)。以上から、全都道府県のうち 7 割程度は基準を明示せず、事案ごとに判断していることがわかる。一方で、工業地帯などの誘導したい区域に、優先的に立地を許可するような基準を策定することで迷惑施設の立地を制御することが可能である点も示唆された (図 2-3-12)。そうすることで、迷惑施設の立地制御を通じた土地利用の管理と住環境の保全につながることを期待できる。都市計画区域内に一律で適用される制度であることから、特定用途制限地域などを活用して迷惑施設の立地を制限することと同様の効果が期待できると考える。ただ、あくまで“都市計画上の支障の有無”を判断基準とする必要があるため、立地不可とする場合の理由を検討する必要があり、許可基準等を策定することで特定区域に立地を集中させる場合には、住民と事業者の双方が納得できる合理的な理由が求められることには留意する必要がある。

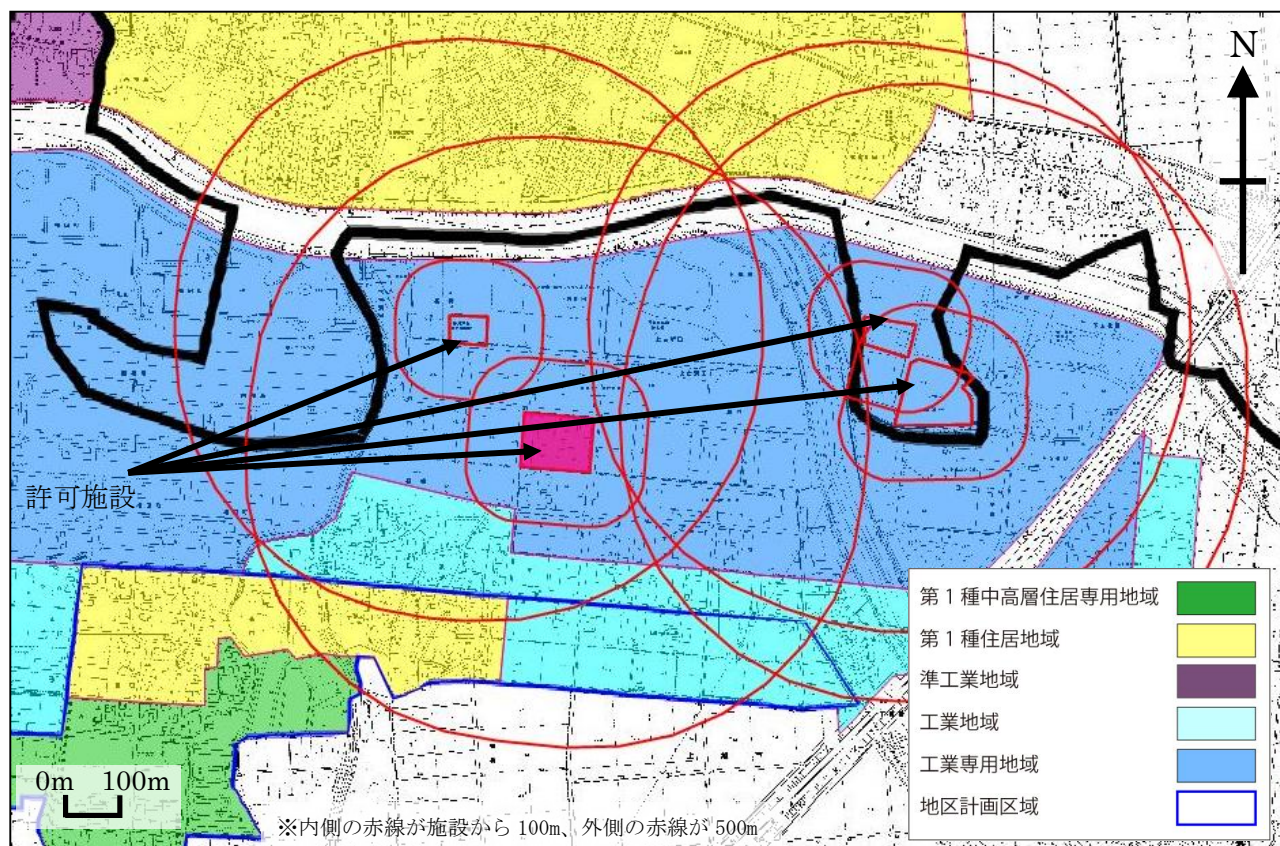


図 2-3-12 工業地帯に集積する 51 条ただし書き許可施設 (新潟県上越市)

2-3-3. 小結

本節では、主として都市計画区域が指定されることで適用できる土地利用管理手法もしくは土地利用管理手法となり得る制度を取り上げ、各制度の可能性と課題を整理した。

(1) 白地地域で適用可能な土地利用管理手法

白地地域で適用可能な手法として、①地区計画、②特定用途制限地域、③風致地区、④41条制限、⑤51条ただし書きを取り上げ、これらの運用状況を概説した。41条制限は限定的な条件下でのみ土地利用管理手法として活用することが可能であり、白地地域の土地利用管理手法として援用するには他制度と連携した形で活用することが期待され、単独で土地利用管理手法として用いることは難しいことがわかった。

地区計画は、都市計画運用指針で農用地区域や保安林等の他法令で土地利用規制が強固に担保されている土地の区域は含むべきでないと示されており、土地利用管理手法として活用する場合には他法令に基づく指定区域やその他の土地利用管理手法と併せて活用することが望ましいことが整理できた。

特定用途制限地域は、2006年の法改正に伴う運用改善で農用地区域等の他法令に基づく土地利用規制区域と重複指定できるようになり、広範な区域指定も可能になったことで土地利用管理手法としての活用可能性が格段に向上したと言える。特定用途制限地域を白地地域の土地利用管理手法として活用する場合には、伊勢崎市旧東村の事例で明らかになったように、農用地区域が指定されていない緩規制地域に戦略的に指定するなど、建築物用途しか制限できない特性を踏まえて活用しなければならない。むしろ、その他の土地利用管理手法を組み合わせることで、実効性ある土地利用管理につながれると言える。

風致地区は、白地地域の土地利用管理手法として以前から活用されており、罰則規定などが用意されていることである程度の実効性を確保した土地利用管理が担保されている。一方で、長野県御代田町の事例でも明らかになったように、違反事例が散見される場合でもその是正指導には緊急性などが高くない場合には、行政側も積極的に取り組みづらいう実態が明らかになり、違反事例を減らすための方策が同時に求められている。また、違反事例の発見にも限界があり、風致地区を指定しただけで適切な土地利用管理につなげることは難しく、風致地区条例の遵守をどのように担保するか自治体側の対応力に左右される部分もあることが明らかになった。このため、建築確認申請では把握できない色彩意匠の変更等の行為をどのように的確に把握し、実効性ある土地利用管理につなげていくかが課題と言える。

51条ただし書きは、迷惑施設の立地制御に限定されるものの、都市計画区域内であれば一律に適用できることから、明確な許可基準を策定して特定区域に迷惑施設を誘導することは、有用な土地利用管理手法となり得る可能性が示された。迷惑施設を特定の区域に誘導する効果は、特定用途制限地域を指定して同様の迷惑施設立地を抑制することとほぼ同一の効果が得られると言え、特定行政庁に立地許可判断が委ねられていることを勘案すれば、都道府県と市町村が連携して土地利用管理に51条ただし書きの制度を活用することも想定できる。

(2) 都計外に適用できる都市計画法の土地利用管理手法

都計外で適用できる都市計画法の制度としては、準都市計画区域が挙げられる⁽¹⁰⁾。小城市の事例では準都市計画区域を土地利用管理手法として指定し、その後都市計画区域へ移行することでより緻密な土地利用管理につなげていることが明らかになった。このように、都市計画区域と連動した準都市計画区域の指定など、指定要件の緩やかな準都市計画区域を積極的に活用することは土地利用管理のシームレス化に貢献すると考える。ただ、準都市計画区域指定＝規制強化と住民側に捉えられてしまう可能性も

あり、指定には都道府県と市町村の十分な意思疎通と協議が必要である。そのため、用途地域やまちづくり条例、特定用途制限地域など、他制度と併せて活用すること望ましいことが示唆された。

以上の検討からわかるように、白地地域で土地利用管理手法として活用できる都市計画法の規定がいくつかあるものの、それらだけでは十分な土地利用管理にはつながらない状況にあり、他制度と連動して活用することが望まれている。一方で、都計外ではこれらの制度すら活用できず、ほとんど都市計画法以外の法令に依拠するしかない状況にある。このことから、緩規制地域の適切な土地利用管理には前述してきた制度を補完し、連携させて土地利用を管理できる制度の活用可能性の検証が望まれる。

(補注)

- (1) 当時の都市計画運用指針では、特定用途制限地域は農用地区域と重複指定しないことが望ましいとされていた。
- (2) 2012年3月31日時点。
- (3) 2011年3月31日時点。
- (4) 地区の一部に用途地域と重複している区域を含んでいる風致地区を含む。
- (5) 複数の地区が隣接して1000ha以上の風致地区として構成している地区を含む。
- (6) 御代田町担当課へのヒアリング調査による。
- (7) 41条制限を土地利用管理手法として効果的に運用するには、開発許可権者であり白地地域の建築形態制限値も定める権限を有する特定行政庁、つまり開発許可と白地の建築形態制限の双方を管理できる自治体である必要があると考えた。
- (8) 2011年4月1日時点で、特別区や行政区域が用途地域のみ等の特殊な自治体を除いた開発許可権者かつ特定行政庁である227自治体に対して2011年8月に実施し、216自治体から回答を得た(回収率95.2%)。
- (9) 2009年7月に47都道府県の都市計画部局に過去10か年の51条ただし書きの運用件数や運用基準などの有無を確認し、全都道府県から回答を得た。近年、申請の多い産業廃棄物処理施設は都道府県の都市計画審議会の審議を経ることが義務付けられており、都道府県の状況を把握することで大半の状況を把握できると考えた。
- (10) 都計外で適用される都市計画法の規定には開発許可制度も挙げられ、1ha以上の開発行為が開発許可の対象となるが非常に大規模な開発行為に限定されており、土地利用管理手法として汎用性に乏しいと言え本節では特に取り上げていない。

2-4.都市計画法が適用できなくなった地域の実情

本節では、本章の前節までで述べてきた都計外や白地地域などの都市計画法だけで土地利用管理ができない地域の存在に加え、都市計画区域を廃止したことでそれまで適用できた都市計画法の諸制度を適用できなくなった区域の実態を検証する。これにより、都市計画区域を廃止した区域でもその後の土地利用管理に具体的な展望を描いていなければ、目指すべき地域の将来像を実現するための土地利用管理が期待できないことを論じる。

新都市計画法施行後、2011年5月末までに5つの都計区域が廃止⁽¹⁾されていた(表2-4-1)。宮城県で3区域(栗原市、石巻市)、広島県で2区域(三次市、広島市)廃止されており、三次市の旧作木都計区域以外の4区域は平成の大合併以後に廃止されていた。また、広島市の旧湯来都計区域以外の4区域は廃止前直近の国勢調査

表2-4-1 都計区域を廃止した区域の概要

市町村名 (現在)	市町村名 (合併前)	合併 年月日	都市 計画 区域名	当初 指定日	廃止 告示日	面積 (ha)	国調 人口 (千人)
栗原市	鶯沢町	H17.4.1	鶯沢	S26.4.23	H22.3.26	1171	2.6
石巻市	雄勝町	H17.4.1	雄勝	S24.8.19	H22.5.18	756	2.4
	牡鹿町		牡鹿	S14.10.14	H22.5.18	1473	1.9
三次市	作木村	H16.4.1	作木	S55.11.21	H15.3.17	216	0.2
広島市	湯来町	H17.4.25	湯来	H3.9.26	H23.5.16	3069	5.8

※国調人口は、旧作木都計区域の値はH12年国調。それ以外はH17年国調。

に基づく都計区域内人口が3千人を下回っていた。本節では、各都計区域の廃止経緯とその後の土地利用管理手法の導入実態を分析することで、都計区域廃止区域に対する土地利用管理手法導入の必要性を検証する。

2-4-1. 人口減少が主要因となって都市計画区域を廃止した区域の実情

(1) 旧鶯沢都市計画区域

旧鶯沢都計区域は、日本有数の細倉鉱山を有する旧鶯沢町の人口が増加し、都市施設等の整備の必要性の高まりなどから1951年に当初指定され、その後1967年と1981年に山林や農地を除外する区域の縮小が実施され、1981年の見直し以降は区域再編されていなかった。

旧鶯沢町は2005年に宮城県栗原郡の他9町村と広域合併し、栗原市が誕生した。栗原市には合併以前には、若柳・築館・栗駒・鶯沢の4都計区域が指定されており、合併後も併存していた(図2-4-1)。合併直後の2005年度から庁内で都市計画区域再編の検討が開始され、宮城県との間でも調整の機会が持たれている。その中で、宮城県は「1市町村に1都市計画」と「行政区域の枠にとられない区域の設定」という方針に沿って見直していくことを掲げていた⁽²⁾。

栗原市は都計区域再編検討の過程で、宮城県が示した1市町村に1都市計画に沿った案となるように、4都計区域の統合案を検討し、その際現行の4区域を拡大し1区域とする案を検討した。ただ、旧鶯沢町は1987年の細倉鉱山閉鎖により、2005年に人口が2,973人と3千人を下回り、2007年には、くりはら田園鉄道が廃線になった。そのため、2006年11月時点では県は市に対し鶯沢都計区域の廃止検討を促しており、市も都市施設の管理などに支障がなければ問題ないと回答している⁽³⁾。

一方で、2007年8月の両者(宮城県・栗原市)の協議では、市から『鶯沢都計区域を一部縮小するとともに、周辺農地等にも都計区域を拡大して旧栗駒都計区域と統合するA案』と『鶯沢都計区域を廃止するB案』が示され、県は2006年度に実施された都市計画基礎調査などに基づいて概ね廃止案に賛同を示している(図2-4-2)。また、2008年2月の協議でも、市から細倉鉱山という観光資源の存在などを根拠として鶯沢都計区域を一部縮小の上、維持する考えが再度示されたものの、県は難色を示している。その後の協議でも、県は全県での再編の状況などを鑑みて鶯沢都計区域の存続は難しいと主張し、2008年9月には市も区域廃止の方向性に転換している。その際に、県は旧鶯沢都計区域を一部縮小する場合

でも維持・存続させるためには、旧町村単位で見て都計区域指定の町村の人口要件を満たしていないことを勘案し、市に対して都計区域を維持する「具体的で特別な政策的理由」を示すことを求めており、観光資源の存在だけでは不十分とされていた。このように、県は一貫して区域廃止を主張しており、旧細倉鉦山という観光資源の継続的な利活用・発展を模索した市は当初区域維持を主張していたものの、観光資源以外の「特別な政策的理由」を提示することが難しいと判断し、区域廃止の方向へ転換せざるを得なかった。一方で、その後の2009年に市内全域の都計区域再編に関する住民説明会が支所（旧町村）ごとに開催されたが、いずれの会場でも旧鶯沢都計区域の廃止に関する反対意見や配慮すべき事項の指摘などは出なかった。

旧鶯沢都計区域では、都計区域廃止後に特に新たな土地利用規制手法は導入されていない。都計区域廃止前には、都市計画道路及び都市計画公園が都市計画決定されていたが、都計区域廃止と同時に廃止されている（図2-4-3）。また、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（以下、区域マス）が2005年に策定されていたが、合併後に市が策定した都市マス（2008年策定）で当該区域は全域が中山間ゾーンに位置付けられており、区域マスを廃止しても今後の地域づくりなどに影響はないと判断され、区域マスも同時に廃止されている（図2-4-4）。

ただ、強い規制区域が指定されていない区域が旧鶯沢都計区域内に約6割程度あり、農用地区域や保安林等の指定区域は開発コントロールが他法令で担保されているが、それ以外の区域は開発に対して一切コントロール手段を持たないことになる（図2-4-5、表2-4-2）。都計区域廃止前は容積率・建ぺい率がそれぞれ200%・70%と指定されていたが、そのような建築物への形態制限も一切課せられない。一方で、旧鶯沢町は全域に建築基準法第22条第1項に基づく区域が指定されており、建築物の不燃化が義務付けられていることから集落部でも火災予防の観点では建築形態が制限されている。

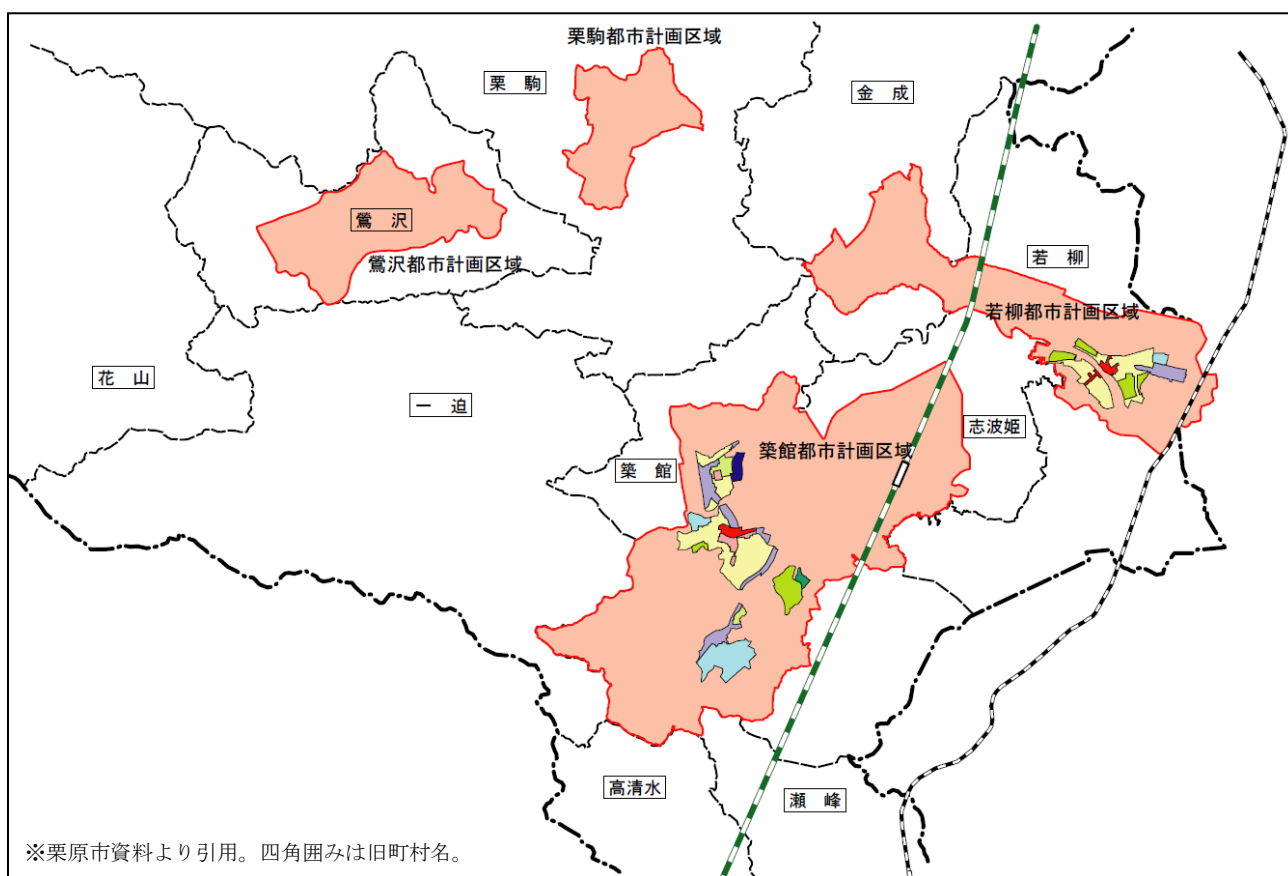


図2-4-1 平成の大合併後の都計区域併存状況（栗原市）

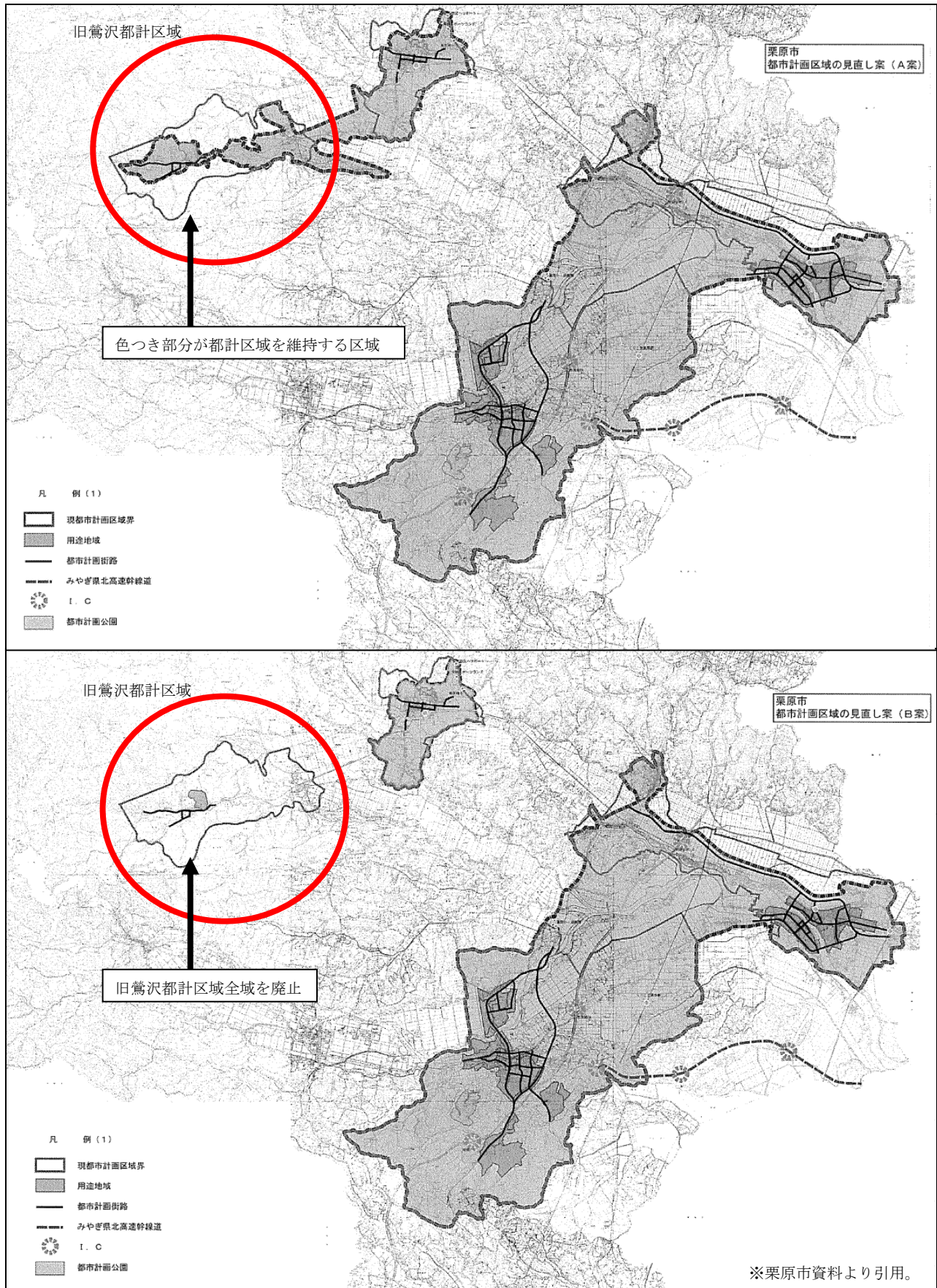


図 2-4-2 2007 年 8 月時点の都計区域再編案 (上: A 案、下: B 案)

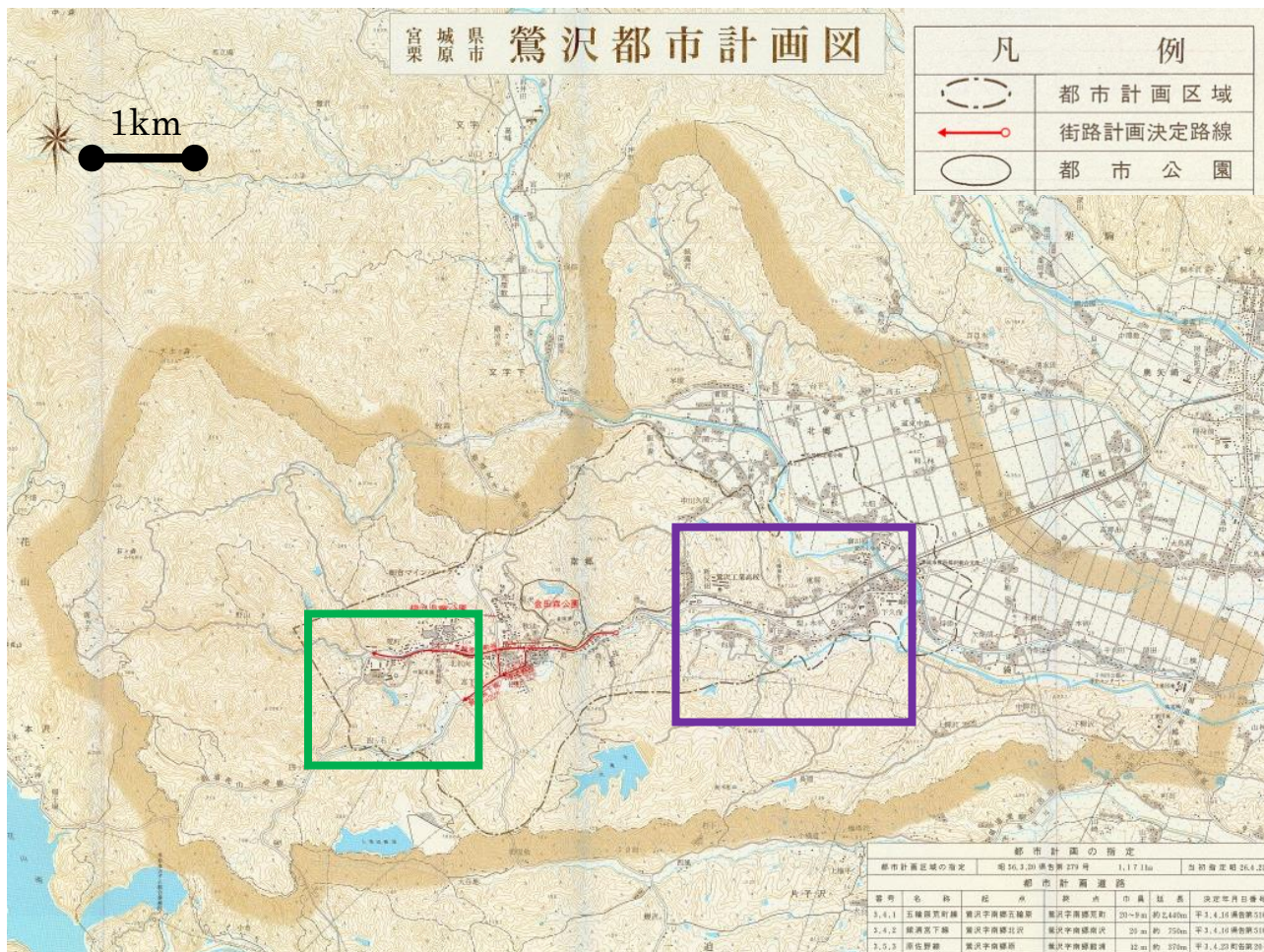


図 2-4-3 旧鶯沢都計区域の都市計画総括図

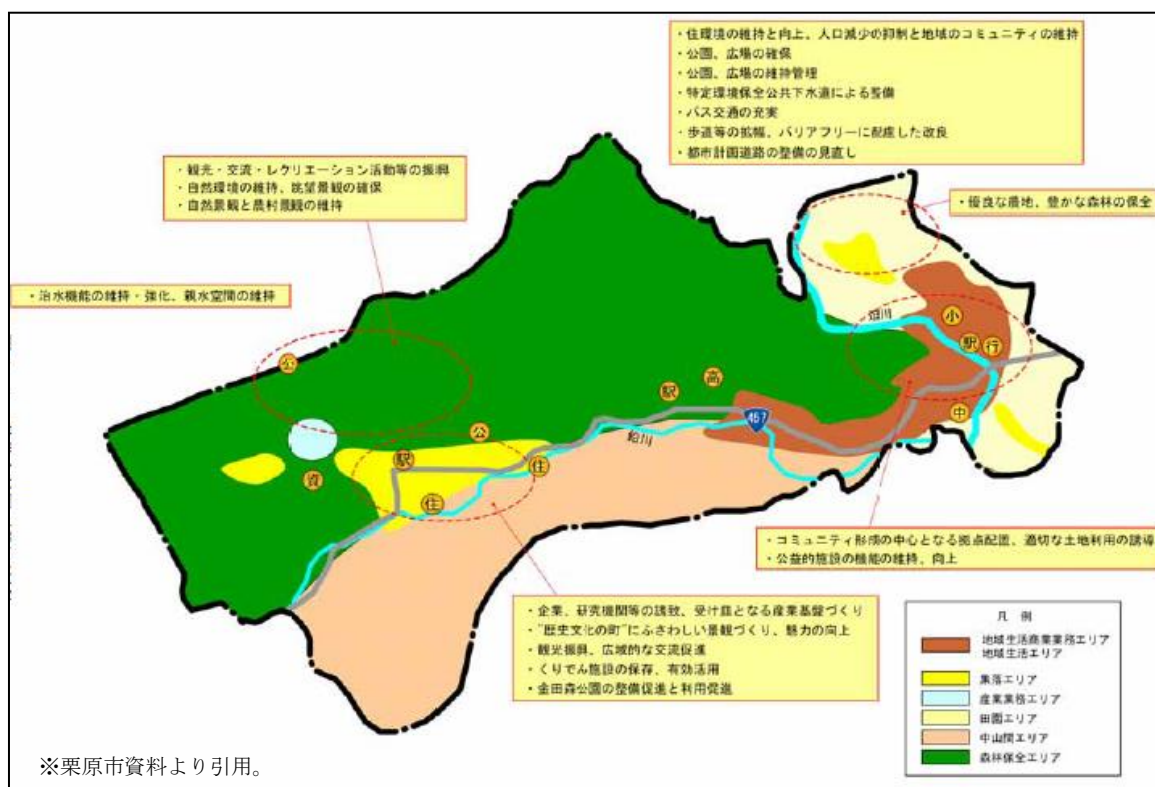


図 2-4-4 2008 年策定の都市マスでの鶯沢地域の整備方針図

2007年に廃止されたくりはら田園鉄道の跡地活用方策は現時点では不透明であるが、現状でも開発が全くないわけではなく⁽⁴⁾、今後も小規模な開発の発生や産業廃棄物処理施設などの立地の懸念など地域にとって望ましくない開発が起こる可能性は否定できず、少なくとも開発の内容を把握できる仕組みを備えておく必要がある(図2-4-6)。

2008年策定の都市計画マスタープランでは、鶯沢地域では旧鶯沢都計区域を対象として土地利用の方針を定めており、都計区域廃止前に地域の目標像を示したことは評価できる。一方で、その目標像へ向かっての実現方策は具体的に示されておらず、土地利用を管理する仕組みと併せて地域の目標像を実現へ導く方策の提示も求められる。そうでなければ、緩規制地域での望ましくない開発を誘発する可能性や反対に都計区域を統合した他地域に開発が誘引され、低・未利用地の増加を招く両面の危険性を孕んでいる。現に、都計区域廃止後には既存の産業廃棄物処理施設ではあるが、倉庫や廃プラスチック工場などが増設(共に平成24年)されている(図2-4-7の写真②や③)。このような施設の建設等に当たっては、通常都計区域内であれば建築基準法第51条に基づき都市計画的観点から敷地の位置が適切かどうか検証される。この施設の搬出入経路上には民家があり(図2-4-7の写真①)、都計区域内の場合には住民への影響なども考慮した増設に対する可否が検討できる。しかしながら、都計外ではそのような周辺の土地利用への影響などを理由とした設置拒否などはできない。また、敷地面積が3000㎡を超える大規模

表 2-4-2 都計区域廃止区域と強い規制区域との重複状況

※面積はGISによる求測値	区域全体		農業地域		森林地域				自然保全地域		規制の強い区域の合計 ²	
			農用地区域		国有林	保安林		特別地区 ¹				
旧鶯沢都市計画区域	1141.8	100.0	230.4	20.2	0.5	0.0	190.0	16.6	0.0	0.0	426.0	37.3
旧作木都市計画区域	196.6	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	98.1	49.9	0.0	0.0	98.1	49.9
旧湯来都市計画区域	2996.5	100.0	810.1	27.0	0.0	0.0	79.2	2.6	21.8	0.7	883.0	29.5
湯来準都市計画区域	458.4	100.0	235.4	51.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	235.4	51.4
旧湯来都計-湯来準都計 ³	2542.5	100.0	568.1	22.3	0.0	0.0	78.0	3.1	21.5	0.8	653.2	25.7

1: 都道府県の条例により指定された自然環境保全地域を含んでいる 2: 合計面積は各地域の重複を加味したものである
 3: 湯来準都計区域に含まれなかった旧湯来都計区域の領域 ※数値の左列は面積(ha)、右列は割合(%)を表している

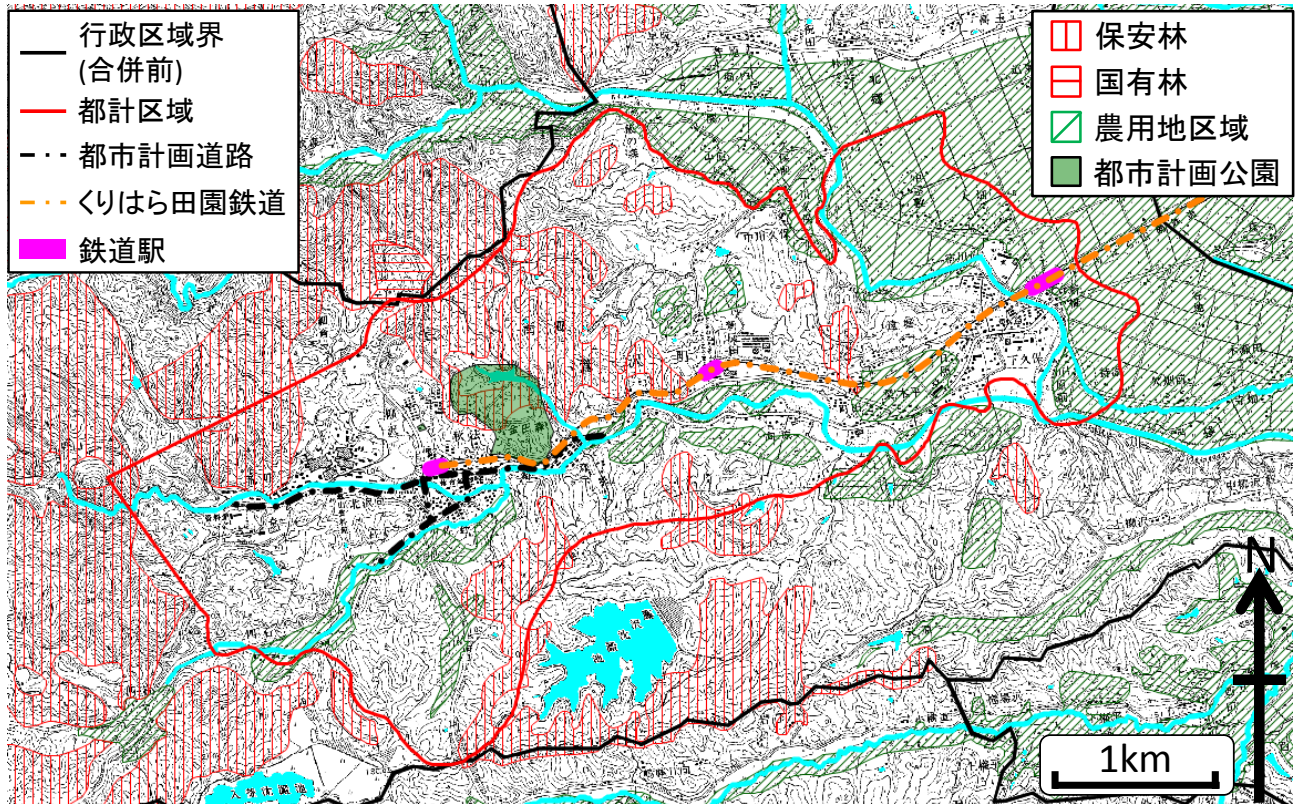


図 2-4-5 旧鶯沢都計区域の土地利用規制状況

な工場の建替え（平成24年）や増築（平成25年）が既存集落に隣接している敷地などで生じており（図2-4-8の写真②や③）、工場の後背地には農地が広がっている状況（図2-4-8の写真①）などからも将来像を踏まえた土地利用誘導が求められる。このように、旧鶯沢都計区域内は開発圧力が高いとは言えないものの、周辺の土地利用に影響を及ぼすような建築行為が散見されていることから、適切な土地利用管理手法を導入することで将来像を実現していくための検討が必要になっている。

以上を踏まえれば、栗原市のように市町村合併を契機とする都計区域再編ではない場合の再編検討でも、廃止する都計区域の将来の目標像については、地域住民はもちろん、隣接地域の住民にもわかりやすく示す必要があり、当該地域の目標像を実現させるための土地利用管理手法の導入も同時に検討する必要がある。土地利用管理手法の導入検討時にうまく住民のニーズを取り込むためには、①早期に行政内部の方針を定めて住民意見をできるだけ多く吸い上げる方式と②住民とともに検討しながら方針をじっくり決めていく方式かのどちらかを行政側がまず選択し都計区域再編の検討に取り組んでいく必要があると言える。

（2）旧牡鹿都市計画区域・旧雄勝都市計画区域
宮城県石巻市は、2005年4月1日に隣接6町と合併し、新石巻市となった。市内に線引きの石巻広域都市計画区域、非線引きの河北都市計画区域・旧雄勝都市計画区域・旧牡鹿都市計画区域の

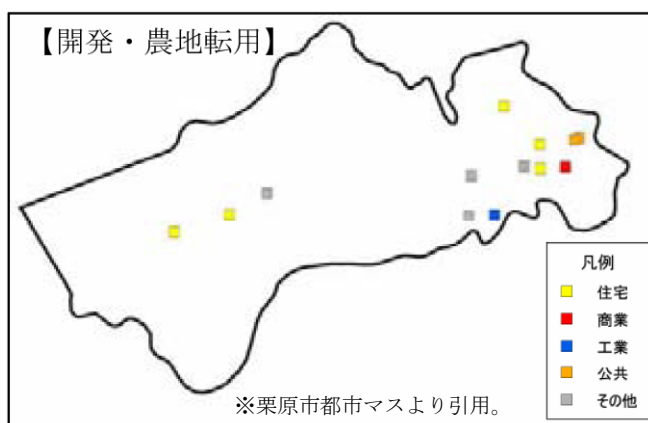


図 2-4-6 近年の農地転用状況（栗原市）



図 2-4-7 都計区域廃止後の建築行為（産業廃棄物処理施設）

4都計区域が併存していた。石巻市では、2006年度に実施した都市計画基礎調査の結果を受け、都市計画区域再編を検討し旧雄勝・旧牡鹿両都計区域を2010年5月に廃止した(表2-4-1)。旧雄勝・旧牡鹿両都計区域は市中心部を含む石巻港域都計区域とは離れて指定されており、旧町村単位で検討した場合でも旧鶯沢都計区域と同様に都計区域指定に係る町村の人口要件を満たすことができないことと開発圧力が急激に高まる可能性が低い⁽⁵⁾ことから、一体の都市として整備、開発及び保全する必要に乏しいとして廃止することとした⁽⁶⁾(図2-4-9、図2-4-10)。

石巻市では、旧鶯沢都計区域の事例と同様に都計区域廃止後に代替的な土地利用管理手法を導入していなかった。本研究ではそれによる土地利用管理の問題点を指摘することはできないものの、東日本大震災後、復興まちづくりに取り組まれていることから、復興が完了した段階で地域の実情を反映した望ましい土地利用管理手法の導入を議論する必要があると言える。



図2-4-8 都計区域廃止後の建築行為(工場)

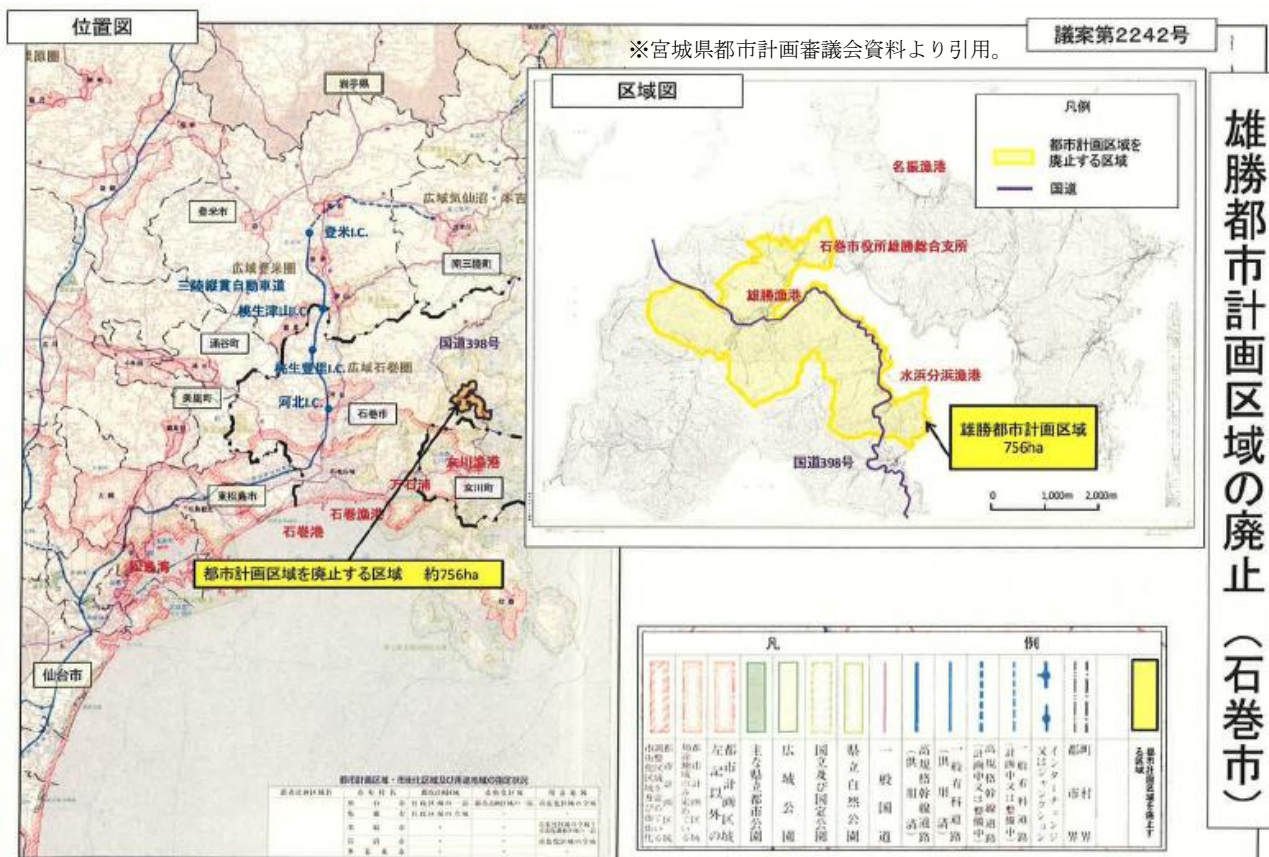


図 2-4-9 旧雄勝都市計画区域の位置

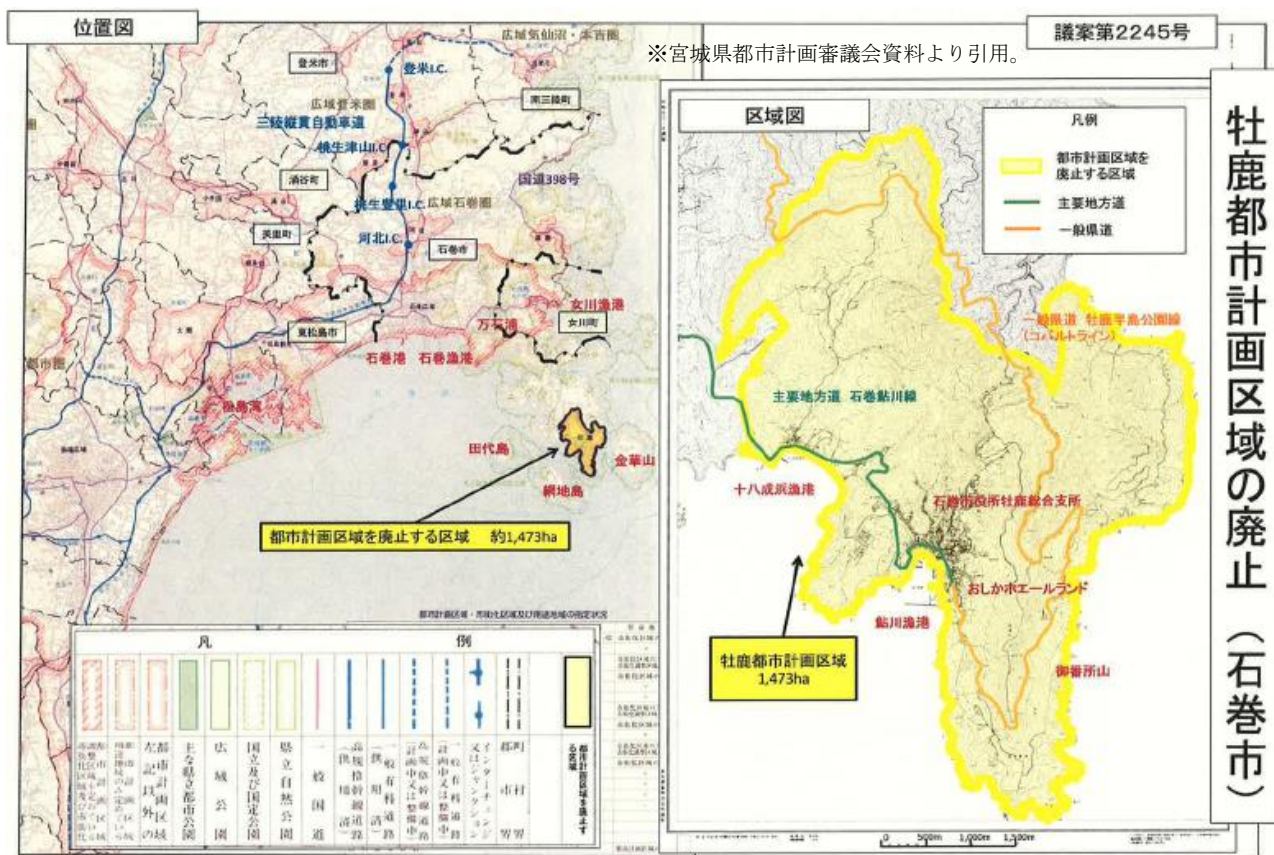


図 2-4-10 旧牡鹿都市計画区域の位置

2-4-2. 平成の大合併がもたらした大都市と農村都市の一体化が抱える課題

広島県広島市旧湯来町では、バブル期に増加した住宅団地や工業団地等の開発を受け、1991年に旧湯来都計区域を指定した。2005年に旧湯来町が広島市に編入され、佐伯区の一部となった。これにより、広島市内には線引きの広島県都計区域と非線引きである旧湯来都計区域の2区域が併存する状態となった(図2-4-11)。広島市は政令市であり、都市計画法第7条で政令市を含む都計区域には区域区分が義務付けられている⁽⁷⁾ことから、市では合併後、都計区域再編にあたり直近の都市計画基礎調査による開発動向や人口動態から市街化区域への編入は難しいとの結論を出し、旧湯来都計区域を①広島圏都計区域へ編入後、旧湯来都計区域全域を市街化調整区域に指定、②旧湯来都計区域を廃止し、同一区域に準都計区域の指定、③単純に旧湯来都計区域を廃止し都計外とする、という3つの案を検討することとした。

市が2007年度から延べ32回の住民説明会・勉強会を開催し、最終的に住民側からも事業者側からも特段反対意見の出なかった準都計区域の指定を選択することとなった。住民説明会では、準都計区域の指

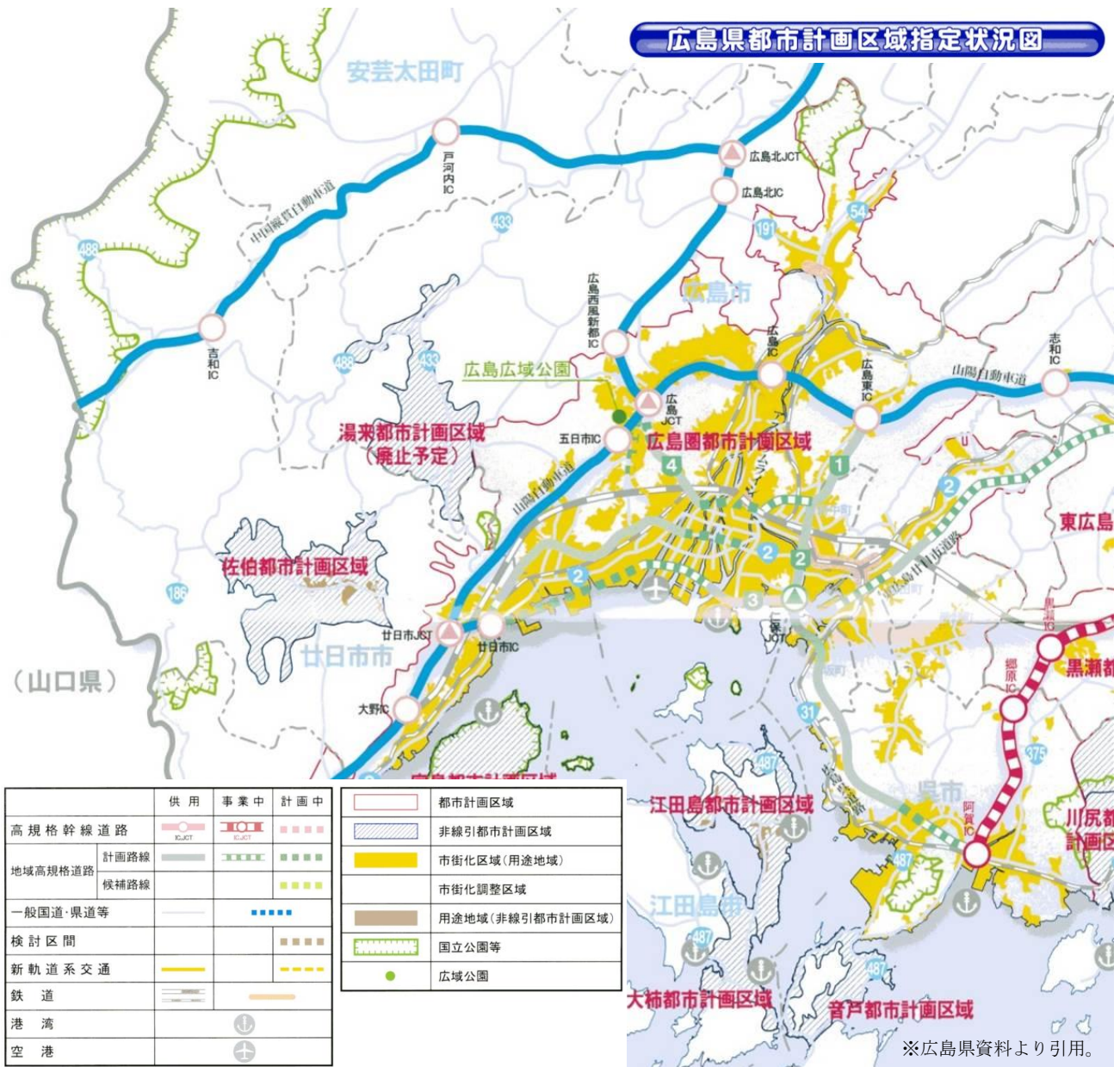


図 2-4-11 旧湯来都計区域廃止前の広島市周辺の都計区域指定状況

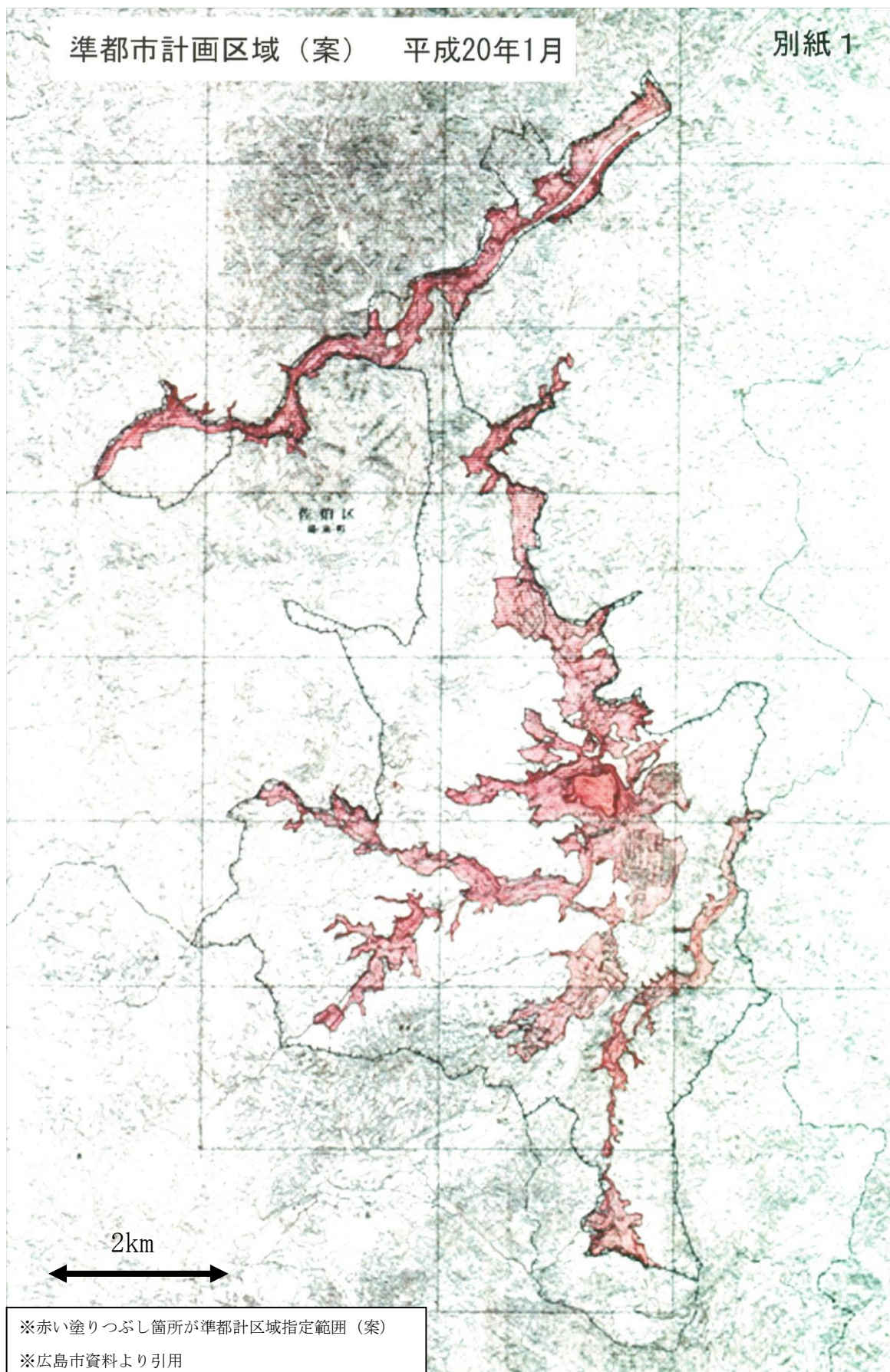


図 2-4-12 当初の湯来準都計区域指定範囲（案）

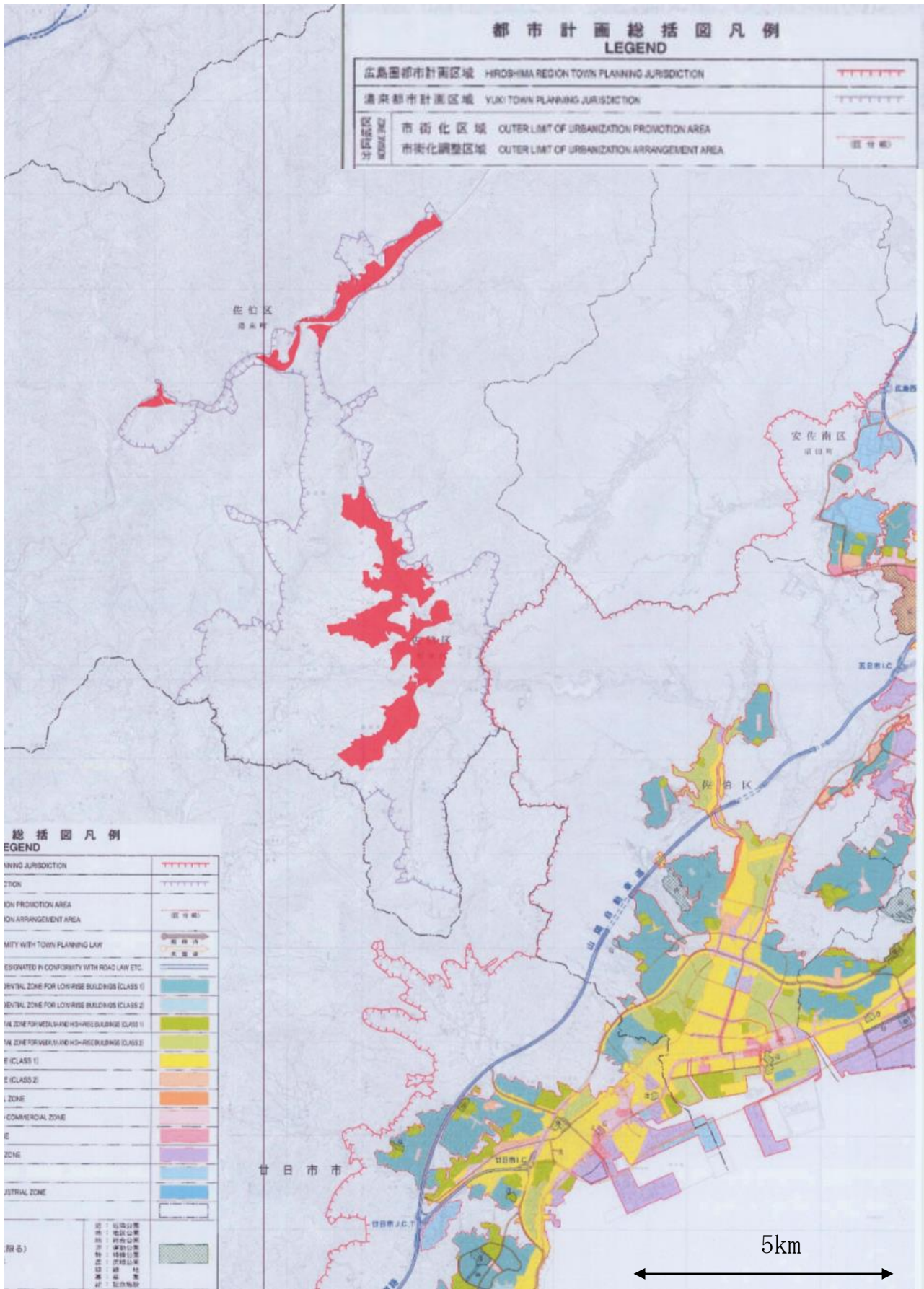


図 2-4-13 湯来準都計区域の指定範囲

定範囲を最小限にして欲しいとの意見や住宅団地の住民から住環境保全のための用途地域指定の要望等が出された。2007年に各地区で開催された住民説明会で、準都計区域指定の方向が固まったことから、2007年度末にかけて開催した各地区の勉強会で旧湯来都計区域から保安林等の山林のみを除外した準都計区域の指定区域案を市は住民側へ提示した（図2-4-12）。しかし、農地の所有者等をはじめ開発可能性が低い土地でも規制が継続されることに対して住民から反発を受けた。そこで、市は再度準都計区域指定範囲を検討し、農地や保安林指定外の山林等の開発可能性が低いと考えられる土地も除外した案を作成し、概ね住民にも受け入れられた（図2-4-13）。以上を踏まえ、2011年5月に旧湯来都計区域を廃止するとともに、同日湯来準都計区域を新規指定した（表2-4-1）。

旧湯来都計区域は2004年に広島県が区域マスを策定していたが、それ以外に都市計画として地域地区などを定めておらず、今後の都市施設等の整備の必要性も低く、都計区域・区域マスを廃止しても大きな課題はないと判断されていた^⑧。なお、湯来準都計区域は住宅団地を中心に用途地域を新規指定している（表2-4-3）。第1種低層住居専用地域が指定された区域では、旧湯来都計区域と比較すると容積率・建ぺい率ともに大幅な規制強化となっている。ただ、商業系用途地域では用途地域の指定のない区域と比較すると従前から建ぺい率が緩和されている。これは、旧湯来都計区域に立地していた既存不適格建築物を救済するための措置である^⑧。

前述したように、旧湯来都計区域と比較すると湯来準都計区域は大幅に縮小（3069→460ha）しており、都計外になった区域ではそれまで適用されていた建築基準法の集団規定等がまったく適用されない。旧湯来都計区域の廃止前5か年の農地転用動向を見ても、旧湯来都計区域のうち湯来準都計区域に指定されなかった実質的な縮小区域で一定の転用があり（湯来準都計区域外／旧湯来都計区域内：21／36、約58%）、開発可能性が低い土地と判断された区域でも散発的な開発が生じており、今後の開発可能性も否定できないことが明らかになった（図2-4-14）。さらに、建築物の新築状況をみると住宅や工場などが一定程度新築（湯来準都計区域外：15件）されていることも確認されており、沿道を中心として向上や廃棄物処理施設などへの土地利用転換が懸念される。加えて、強い規制区域の指定状況を見ても、縮小区域は約75%が緩規制地域であることから、他法令を活用しても適切な土地利用管理ができない可能性も懸念される（表2-4-2）。このような緩規制地域では、住宅の開発・建築だけでなく産業廃棄物処理施設などの設置に対しても都市計画や建築指導などのまちづくり関連部局では監視体制が整わず、環境汚染等が進むおそれがある。

以上から、旧湯来都計区域の場合、都計区域廃止の事例の中でも全域を都計外とせず準都計区域を新規指定したことは評価できるが、旧湯来都計区域の指定範囲のうち7割以上の区域が都計外になったことによって前述のような弊害が引き起こされる可能性が否定できないことから、今後の土地利用管理には十分な配慮が求められる。住民の意見等によって準都計区域の指定範囲を縮小せざるを得なかった事情があったとしても、それを代替する土地利用管理手法を講じる必要があると考える。

平成の大合併により、政令市と合併した町村などでは本事例と同様の課題を抱えている場合があり、京都市の事例では、次章で述べるように建築基準法第68条の9第1項に基づく条例を活用することで土地利用管理に取り組んでおり、広島市の事例では活用制度は異なるものの、線引き都計区域への編入を避けつつも他制度を活用して土地利用管理を試みている先進的事例と言える。

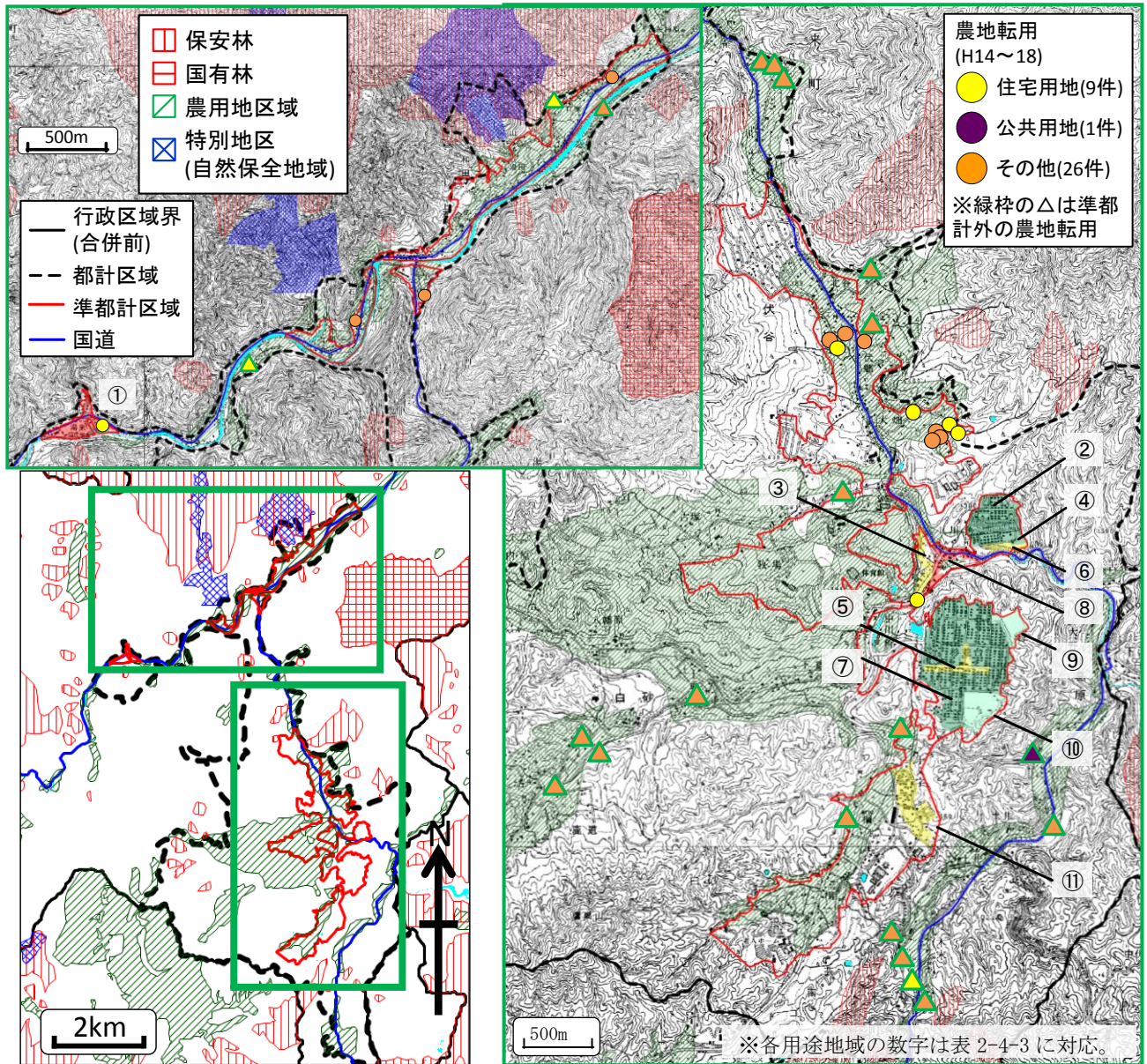


図 2-4-14 旧湯来都計区域内の農地転用状況

表 2-4-3 湯来準都計区域の用途地域指定状況

地区 No.	用途地域等	地区	容積率 (%)	建ぺい率 (%)	道路斜線制限	隣地斜線制限	絶対高さ制限	
再編前	用途地域の指定なし	湯来都市計画区域全域	400	70	○	○		
①	商業系 近隣商業地域	湯来地区	200	80	○	○	-	
②	住居系	第1種低層住居専用地域	100	50	○	○	10m	
③		第1種住居地域	200	60	○	○	-	
④		第1種低層住居専用地域	魚切ハイツ地区の一部	150	60	○	○	10m
⑤		第1種住居地域	杉並台地区の一部	200	60	○	○	-
⑥		魚切ハイツ地区の一部	○			○	-	
⑦	第1種低層住居専用地域	杉並台地区の一部	100	50	○	○	10m	
⑧	商業系 近隣商業地域	川角地区	200	80	○	○	-	
⑨	住居系	第1種中高層住居専用地域	200	60	○	○	-	
⑩		第1種住居地域			○	○	-	
⑪		白砂地区			○	○	-	
	用途地域の指定のない区域	湯来出張所 等	200	70	○	○	-	

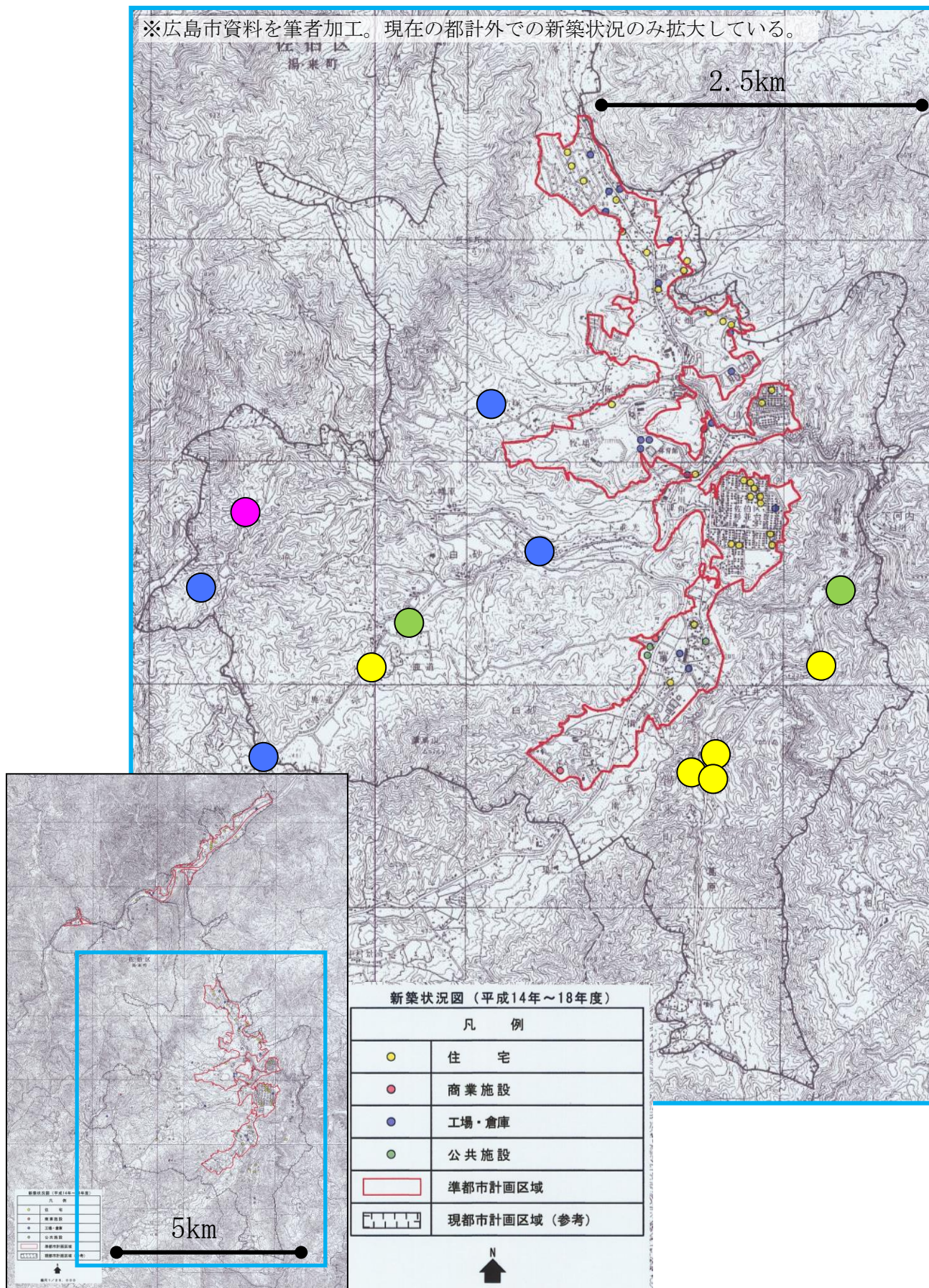


図 2-4-15 旧湯来都計区域廃止前の新築状況

2-4-3. 事業を目的とした都市計画法適用とその後の土地利用管理の不透明化

広島県三次市旧作木村は西端が広島県と島根県の県境を流れる一級河川である江の川に接しており、それと平行してJR三江線が走っている（図2-4-16）。旧村は市街地が形成された当初から江の川の氾濫による洪水被害を度々受けていたが、1972年7月11～12日にかけての豪雨大洪水によって旧作木村の市街地は壊滅的な被害を受けた。この災害からの復旧に当たり、旧村は旧自治省の事業の活用を検討したものの、住民の強い要望により1978年1月に「かさ上げ方式」による現地復旧が決定した（図2-4-17）。一方で、1974年4月に江の川が旧建設省の「直轄河川」に指定され河川改修等は国が直接担うことになり、市街地の部分は旧村がかさ上げを伴った土地区画整理事業を実施することに決定し、土地区画整理事業の実施を目的として1980年に旧作木都計区域が当初指定された⁽⁹⁾。以来、2003年の旧作木都計区域廃止まで区域の変更等はされていない。旧村の市街地を対象に実施された災害激甚地帯土地区画整理事業は1981年に事業認可を受け、1993年に換地処分、1995年に施工が完了している（図2-4-18）。

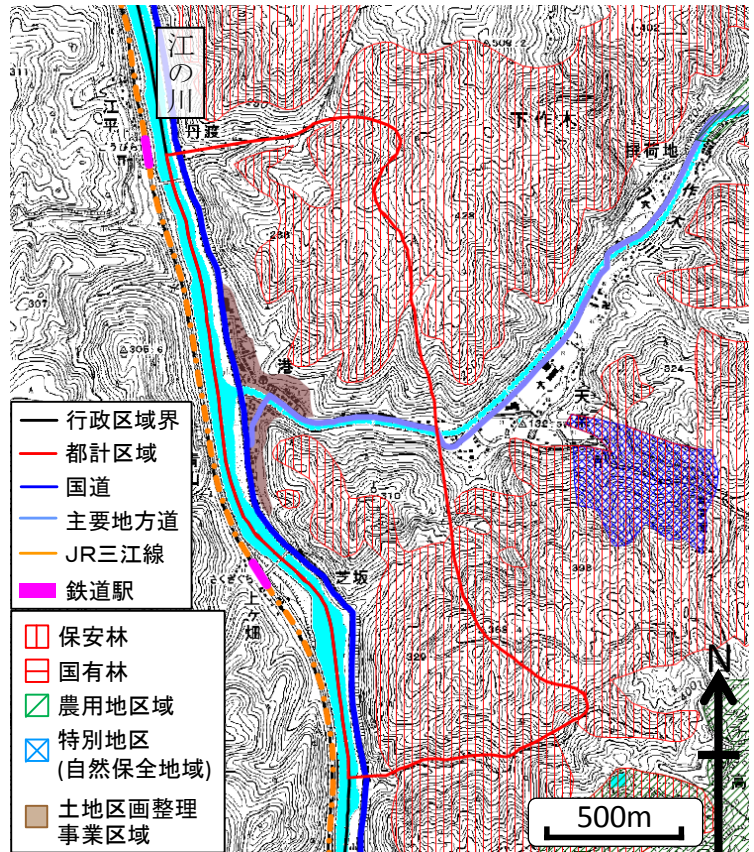
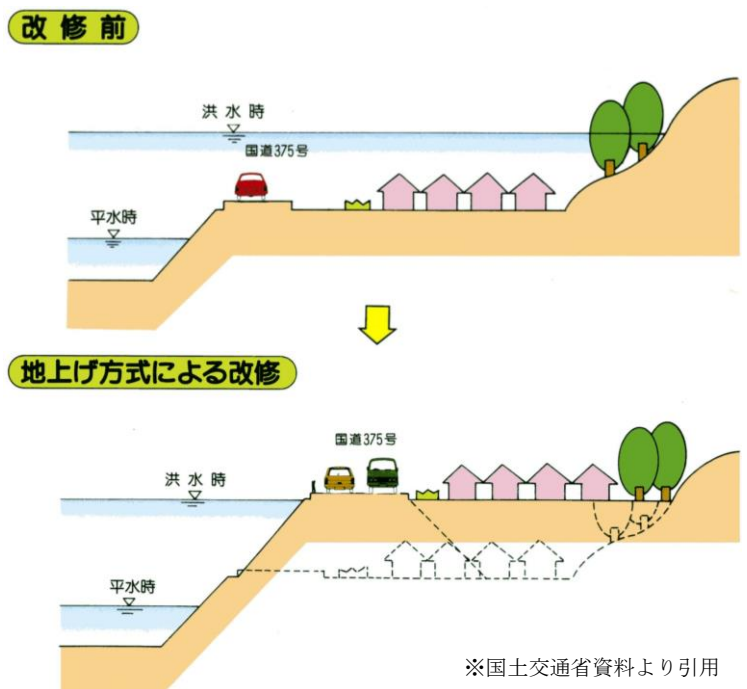


図 2-4-16 旧作木都計区域の周辺状況

旧作木都計区域は指定目的であった土地区画整理事業の完了を受け、廃止するに至っている。また、1995年に土地区画整理事業自体は完了していながら都計区域廃止の2003年までの時間的空白があることは、旧作木村が2004年に周辺8市町村が合併し三次市となり、合併以前の旧三次市も三次圏都計区域を有していることから、合併後の都計区域再編作業を回避する目的で合併前に廃止する意図が作用した可能性も指摘されている⁽⁹⁾。つまり、旧作木都計区域は土地区画整理事業が完了した段階でその役割を終えていたと認識されていることがわかる。

広島県と旧作木村による旧作木都計区域廃止の検討協議過程でも双方から特に課題となる点は示されておらず、災害復旧に伴う土地区画整理事業の実施が目的の都計区域指定であったことから事業完



※国土交通省資料より引用

図 2-4-17 江の川周辺の河川改修のイメージ図

了を受けた都計区域の廃止はむしろ妥当であると判断されていた。また、都計区域廃止に関する住民説明会は実施されておらず、旧作木都計区域内の自治会長等に説明し、意見がある場合は期限内に意見集約するよう依頼したが、住民側から特に意見は出なかった。災害復旧のための特例的な都計区域指定という位置づけであったことから、広島県では区域マスは策定しておらず土地区画整理事業以外に都市計画決定された都市施設等もなく、旧作木都計区域廃止にあたって今後の土地利用管理に特段影響はないと判断されており、今後の必要性も低いとされていた。

旧作木都計区域内は約5割が強い規制区域と重複しており、都計区域廃止後も概ね土地利用管理が図りやすいと言える(図2-4-16、表2-4-2)。ただ、土地区画整理事業の実施区域や平地が多い幹線道路沿道などは強い規制区域が指定されておらず、事業実施効果の維持や事業実施による新たな居住者の受け入れなどには都計区域以外の自主条例などの土地利用管理手法の導入が求められる。旧作木村の市街地では人口が減少し、建築活動も鈍化しており、建築物の安全確保などに新たな方策は導入されていないが、少なくとも土地区画整理事業などの公的費用を投入して整備した区域には建築活動に対するルールと併せて建築活動を誘引することで地域の活力を維持するような施策が求められる。そうでなければ、公費投入事業の実施区域でより市街地の過疎化・縮小化が進行し、事業実施の意義が薄れる懸念が指摘できる。

さらに、都道府県に対して実施したアンケート調査⁽¹⁰⁾から、旧作木都計区域と同様に災害復興要件⁽¹¹⁾によって指定された都計区域を抽出した(表2-4-4)。調査の結果、少なくとも3つの都計区域が災害復興要件で指定されており、現存していることが明らかになった。その3つの都計区域すべてが指定目的として都市計画事業の実施を挙げており、広範囲ではないものの旧作木村と同様に土地区画整理事業が実施されており、旧作木都計区域と同様の趣旨で指定された都計区域であると言える。3つの都計区域とも旧作木都計区域より指定年次が古いことを勘案すれば、今後区域の廃止が検討される可能性もある。その際には、前述したような事業効果を維持・向上させる土地利用管理手法の導入検討が同時に必要であると言える。加えて、災害復興要件は都計区域指定の町村に係る要件であり、本研究で明らかになった災害復興要件によって指定された都計区域以外にも、市の区域で災害復興に関連した都市計画事業実施のために都計区域を指定した区域があると考えられる。



※三次市資料より引用。

図2-4-18 土地区画整理事業実施前後の変化

表2-4-4 災害復興要件により指定されている都計区域

No.	市町村名	都市計画区域名	災害種類	災害発災日	指定目的※1	実施事業内容		備考
						事業名	面積(ha)	
1	南会津町	伊南	火災	S39.4.30	都市計画事業の実施	古町土地区画整理事業	13.8	
2	大島町	大島	火災	S40.1.11		大島元町付近土地区画整理事業	15.9	※2
3	江津市	桜江	豪雨災害	S47.7.11		川戸土地区画整理事業	5.5	旧桜江町

※1: 1. 都市計画事業の実施、2. 都市施設の整備、3. 地区計画等の策定、4. 土地利用計画の策定、5. その他の選択肢から複数回答する形式だったが、すべての自治体が都市計画事業の実施のみ回答。 ※2: 都市計画年報より。

また、災害復興に関連していなくとも都市計画事業実施のために都計区域を指定している市町村はあり²⁾、それらの区域にも同様の課題を指摘できる。震災復興等に関連した都市計画事業実施のために今後新たに都計区域が指定されることも考えられることから、中・長期的視点での事業効果の維持・向上のための土地利用管理手法の導入事例の蓄積が望まれる。

2-4-4. 都市計画区域が都市的土地利用を管理する手法となりえない地域の存在

前項までの事例で明らかになった土地利用管理の体制不備と同様の現象が今後生じる可能性のある廃止を検討している都計区域の存在を確認するため、都道府県に対するアンケート調査⁽¹⁰⁾を実施した。

その結果、全国で5区域（福島県二本松市、和歌山県田辺市、熊本県天草市、大分県大分市、長崎県⁽¹²⁾で各1区域）が新たに都計区域の縮小や廃止の検討対象となっていることが明らかになった（図2-4-19）。また、都計区域の縮小や廃止を検討する理由は、開発圧力の衰退（4／5）と市町村からの要望（4／5）を挙げる県が最も多く、次いで人口の減少・産業の衰退・その他が多かった（いずれの回答も2／5）（図2-4-20）。

以上のことから、現状でも都計区域の縮小や廃止を検討する自治体があり、開発圧力の衰退や人口の減少を縮小・廃止検討理由に挙げる自治体があることを勘案すれば都計区域の縮小や廃止を検討する自治体は今後も増えていく可能性が高いと言える。そのため、既に都計区域を廃止した事例で明らかになったように、都計区域を廃止するあるいは縮小する区域には都計区域に替わる何らかの大低的土地利用管理手法の導入を同時に検討していく必要があることを念頭に置いた議論が求められる。

2-4-5. 小結

本節では、これまでに全国で都計区域を廃止した事例を調査し、都計区域を廃止するに至った経緯と廃止後の土地利用管理体制の実態を明らかにすることで、都計区域を廃止したことで都市計画法が適用できなくなった区域がどのように適切な土地利用管理に取り組んでいるか知見を得ることを目的として分析した（表2-4-5）。

宮城県では、栗原市と石巻市の事例の双方が平成の大合併によって市内に複数の都計区域が併存する状態になったことが都計区域再編の契機となり、廃止された3つの都計区域はいずれも人口減少とそれに伴った開発圧力の低下を理由に廃止する方向性が打ち出されていた。宮城県の方針として1市町村に1都市計画区域が示されていたことにより、特別な政策的理由などの都計区域維持のための具体的な理由がなければ人口減少や開発の鈍

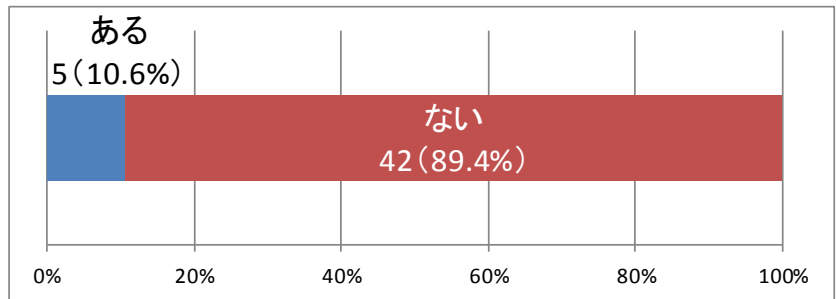


図 2-4-19 都計区域の縮小・廃止を検討している都道府県

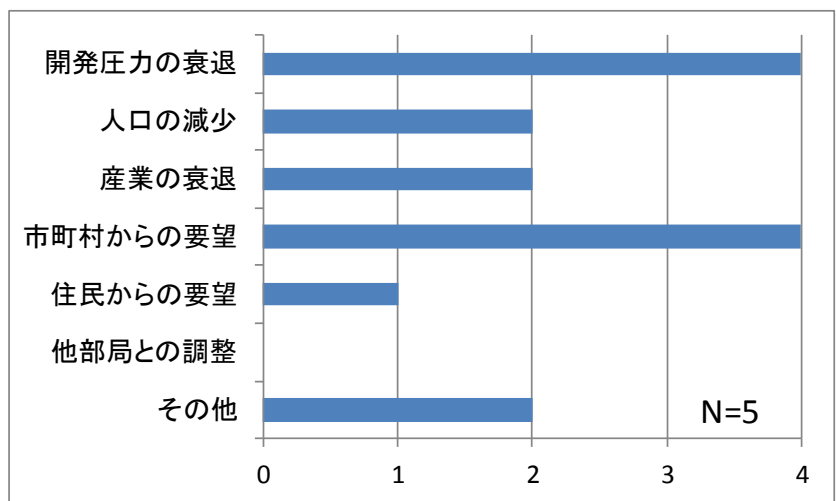


図 2-4-20 都計区域の縮小・廃止を検討する理由 (M. A)

化などの現象が確認できる区域を存続させることは難しいと判断されていた。また、広島市旧湯来町の事例でも平成の大合併が都計区域廃止検討の契機となっていることは共通しているものの、広島市が政令市であり都計区域を存続させる場合には区域区分が不可欠であったことから都計区域を廃止し、一部区域に準都計区域を新規指定するという手法を採用していた。旧湯来都計区域は用途地域などの地域地区は決定していなかったこともあり、線引き都計区域となった場合には旧町全域が市街化調整区域に指定される可能性もあり、都計区域再編検討当初から線引き都計区域への移行は事実上棚上げされていたに等しい。また、旧広島市に隣接していることから開発圧力の滲み出しを考えた場合、旧町全域を都計外にする選択肢も避けたいという理由があり、消去法で準都計区域指定が選択されたと言ってもよい。一方で、三次市旧作木村ではそもそも都計区域が災害復旧を目的とした土地区画整理事業を実施するために指定されており、事業は完了していたことから廃止することがむしろ既定路線として捉えられていたことが窺える。併せて、旧三次市との平成の大合併を控えていたこともあり、合併後に都計区域再編作業に取り組むよりも合併前に廃止しておいた方が行政事務の負担も軽減できることから都計区域廃止が選択されていた。つまり、地域の将来像を検討した結果としての都計区域廃止ではなく、事業実施を目的とした都計区域指定であったことから土地利用管理手法として都計区域指定を捉えていなかったことが読み取れた。

次いで、都計区域廃止後の代替的土地利用管理手法の導入について着目すると、4区域では都計区域に替わる土地利用管理手法を特に取り入れていないことが明らかになった。唯一、旧湯来都計区域では区域の大半は都計外であるものの、平地等の開発が想定される区域にのみ準都計区域が指定されており、

表 2-4-5 都計区域を廃止した区域の経緯等に関するまとめ

都市計画区域名	鷺沢	雄勝	社鹿	作木	湯来
都市計画区域に 関して	指定経緯 鉱工業の発展に伴って市街地 が形成され、都市施設の整備 を目的に県の指導で指定	昭和24年の指定であり、当時 の経緯は不明	昭和14年の指定であり、当時 の経緯は不明	洪水被害地域の土地区画整理 事業のため	バブル期に乱開発が表出した ため
	廃止経緯 平成17年の広域合併を契機と した都市計画区域再編に伴い 廃止・存続の両面から検討が 進んだ	平成17年の広域合併を契機に都市計画区域を再編したが、両 区域は今後の開発等が見込めなかったため		事業完了し、今後も建築動向 が鈍化することが確実なため	政令市と合併し、区域再編が 必要であったが、線引きすると 全域調整区域になってしまう ため
	指定範囲 の根拠 昭和26年に旧鷺沢町全域を指 定、その後昭和42年・56年に 山林等を縮小	当初一旧雄勝町全域を指定。 昭和42年・56年→離島等を縮 小。	当初一旧鮎川村全域を指定。 昭和42年・56年→山林などを 縮小。	大字単位	道路、里道、河川、水路などを 境界として、その内側の土地を 地番で指定
	廃止後の代替 的規制手法 特になし	特になし		特になし	準都市計画区域 (用途地域指定)
	住民の反応 都市計画区域再編に関連し、 説明会を開催したが、旧鷺沢 町の住民の参加はなく、区域 廃止に関する意見も特にな かった。	都市計画区域再編に関連し、説明会を開催したが、雄勝・社鹿 両都市計画区域廃止に関する意見は特になかった。		地区長と3常会長(自治会長に 相当)と文書で協議したが、特 に異議はなかった。説明会等 は実施していない。	住宅団地の住民からは住環境 維持のために1低層指定の要 望があった。事業者からは規 制の強化に懸念が示された。
	国・都道府県と 市町村の 意思疎通 事前協議段階から方針決定ま で市の意向が廃止と存続で二 転三転した。国に都市計画(道 路等)廃止の影響の説明を求 められた。	事前協議段階で、国から廃止後に大規模開発等が生じた場合 の対応を問われたが、石巻市開発指導要綱で対応を図ること で理解を得た。		国・広島県から特に指導などは なく、協議の中で課題となった 点などもなかった。	広島県では準都市計画区域指 定の考え方や指定区域の表現 方法(地番指定)、用途地域指 定の考え方などを協議してい た。
	区域廃止や代替 的規制手法導入 の際に課題と なった点 県と市の調整で、県は飛び都 計区域を容認したが、区域存 続の立証を市に迫り、人口減 少などから区域廃止の結論へ 進んでいった。	旧町村単位に置き換えると都市計画区域の指定要件を満たせ ず、今後の開発等も見込めなかったため、特に課題などはない とされた。		そもそも都市計画区域の指定 が特殊な形であったため、廃 止の際に特に問題となった点 はないとされた。	全域調整区域指定が想定され る線引き導入は難しかった。準 都市計画区域指定の庁内調整 では、課題はないとされた。
	整開保の 担保措置 整開保は策定済だったが、合 併後策定の市都市マスで当該 区域が中山間ゾーンに位置付 けられ、整開保の廃止は問題 はないと考えられた。	整開保は策定済だったが、市総合計画で、両区域は「海岸生 産ゾーン」及び「自然環境保全ゾーン」に位置付けられ、整開保 の廃止は問題はないと考えられた。		整開保は策定していない。上 位計画でも土地利用規制が必 要とはされておらず、特別な 措置はとられなかった。	整開保以外に都市計画に定め ていたものではなく、今後も必 要性は低いと考えており、特別 な措置は必要ないと考えられて いた。
	都市計画事業 などへの担保 都市施設は概ね整備済みであ り、今後必要であれば他法令 で対応するとされた。	インフラ関係は整備済みあるいは他法令による制度で整備中 であり、また、広域交通網も整備されていないことから将来的な 必要性も乏しいと判断された。		土地区画整理事業以外に都市 計画に定めていたものはなく、 今後もその必要性は低いと判 断された。	インフラ関係も従来から他法令 による制度を活用しており、今 後も同様の方針であり必要性 は低いとされた。
	建築物の 安全確保 宮城県は「県内の全市町村の区域のうち、都市計画区域、準都市計画区域及び景観法第74条 第1項の準景観地区を除く区域」に建築基準法第6条第1項第4号の知事指定地を指定してお り、都市計画区域廃止後も建築確認申請は必要となる。ただ、建べい率・容積率等の規制はな くなる。	東日本大震災で壊滅的被害を受けた地域。石巻市復興計画で は、両区域の市街地は集団移転の対象であり、今後の土地利 用は未確定。		建築動向は減少傾向であり、 建築確認申請等も煩雑との意 見が住民から出たため、新た な措置は講じていない。	区域縮小したが、準都計内は 建築確認等が必要。用途地域 指定で建べい率、容積率が規 制強化された地域もある。
	その他 「1市町村に1都市計画の基 本」の実現に向けて開発圧力 の低い区域が廃止された事 例。			事業担保として都市計画区域 を指定し、事業完了後区域を廃 止した全国で唯一の事例。	都市計画区域廃止後、準都計 区域を指定した全国で唯一の 事例。用途地域指定の際には 人口密度は特に重要視せず。

準都計区域内では用途地域が指定されるなど従前の市街地環境を維持していくための手法が講じられている。ただ、都計外になった区域では都計区域廃止前から農地転用などの土地の形質の変更や工場や住宅などの新築なども散見され、広島市中心部からの開発圧力の滲み出しが懸念される中、従前の市街地環境を維持するための土地利用管理手法は導入されていなかった。

加えて、全国の都道府県では新たに5つの都計区域で区域の縮小や廃止が検討されていることも明らかになった。検討理由としては、人口減少や開発圧力の低下など都計区域廃止事例で挙げられていた廃止理由と共通するものが多く選択されており、近年の社会情勢を鑑みれば今後も同様に都計区域の縮小や廃止を検討する自治体が増加する可能性も指摘でききる。

以上からも、これまで都計区域を廃止した区域ではその後の代替的土地利用管理手法が検討されないまま都市計画法を適用できない区域となり、現在でも区域内に緩規制地域が存在する状態となっていることが明らかになった。人口減少や開発圧力低下に伴った都計区域の廃止自体が地域の将来像を実現するための悪影響となる可能性は低いと言えるが、都市的土地利用を管理する手段を豊富に有する都市計画法の諸制度を適用できない区域となってしまったことで適切な土地利用管理には支障が生じる。そのため、都市計画法ではない他制度を活用した緩やかな土地利用管理に取り組まなければならない。開発動向が鈍化していることをもって土地利用の管理を放棄して良いわけではなく、むしろ市街地を集約していく場合などにはよりそのような区域での土地利用管理が求められており、今後都計区域の縮小や廃止を検討している区域でも都市計画法が適用できなくなった場合にどのように地域の将来像を実現していくか十分に検討したうえで、都計外となった区域では代替的な土地利用管理手法を講じることでシームレスな土地利用管理を実現していく必要がある。

(補注)

- (1) 各年の都市計画年報より把握した。ただし、市町村合併等により都市計画区域が統合したりして、廃止したものを除いており、実質的に都市計画区域でなくなった区域を対象としている。
- (2) 宮城県、栗原市に対するヒアリング調査と各種資料の調査より。
- (3) 2006年11月22日の県・市双方の都市計画部局による協議記録より。同時に、他の3都計区域を維持することには県は特段問題がない意向を示している。
- (4) 2008年策定の栗原市都市計画マスタープランによれば、過去5か年で農地転用件数は13件であり、うち住宅への転用は5件と最も多い。
- (5) 石巻市の住民説明用資料によれば、旧雄勝都計区域では過去5か年の開発許可件数が0件、農地転用件数が4件(0.03ha)、旧牡鹿都計区域では過去5か年の開発許可件数が0件、農地転用件数が11件(1.77ha)となっている。
- (6) 石巻市は東日本大震災により甚大な被害を受けており、栗原市の事例と異なり詳細な廃止経緯に関する調査等が実施できていない。そのため、本研究で提示する内容は宮城県に実施した書面による簡易ヒアリング調査と資料分析に依拠している。
- (7) 都市計画法施行令第3条が2013年に改正され、政令市の区域の一部を含む都計区域はその区域内人口が50万人未満であれば区域区分しなくてもよくなったが、本研究で扱うのは施行令改正前の事象である。
- (8) 広島県・広島市の当時の再編検討作業に携わった職員に対するヒアリング調査より。
- (9) 広島県・旧作木村の当時の都計区域廃止検討業務に携わった職員に対するヒアリング調査より。
- (10) 2012年10月に全都道府県の都市計画担当部局に対して実施し、全都道府県から回答を得た(回収率100%)。質問項目は、今後廃止や縮小を検討する都計区域の有無やその理由、災害復旧要件によって指定した都計区域の有無などである。
- (11) 都市計画法施行令第2条第1項第5号では、「市街地の健全な復興を図る必要がある」場合には町村も都計区域指定できると規定している。
- (12) 長崎県は1区域あるものの住民への影響を理由に該当市町村名と廃止検討理由を明らかにしていない。

2-5.本章のまとめ

(1) 都市計画法を適用できない地域で生じる土地利用の管理不全

現在、都市計画区域指定の人口要件を下回る懸念のある都計区域を有する町村は全国に 162 あり、これらの都計区域は消滅する可能性が高い都市計画区域と位置付けられるとともに、そのうち 11 町村では消滅する可能性が高い都市計画区域を複数有していた。反対に、新たに都計区域を指定することで土地利用管理の幅が広がった新規指定区域が 33、指定区域拡大は 77 あった。その理由は、土地利用規制が最も多い。ただ、都計区域指定を断念した区域もあり、建築基準法の集団規定の適用が最大の阻害要因と言える。一方で、新潟市のように新たに区域区分を導入し市街化調整区域となった区域で開発許可制度の緩和区域を導入すると、“第2の市街化区域”を生み出すことになり緩和制度の運用次第では都市計画区域再編の意義そのものを否定することにもなりかねないという懸念がある。

また、国土管理の観点では個別規制法のいずれにも指定されていない土地利用法制度の空白域が存在しており、土地利用規制が非常に緩く土地利用管理が担保できない危険性が高いことが明らかになった。都計外での土地利用管理の課題では、線引き都市計画区域周辺の都計外での開発の滲み出しが問題視されており、都計外や白地地域の土地利用管理を担保するため、いわゆるまちづくり条例が急速に広がっているものの、自主条例だけでは都市計画法と組み合わせた土地利用管理に穴が生じる可能性もある。

(2) 都市計画区域指定によって可能な土地利用管理とその限界

白地地域で適用可能な手法として、①地区計画、②特定用途制限地域、③風致地区、④41 条制限、⑤51 条ただし書きを取り上げ、各制度の課題を提示した。41 条制限は白地地域の土地利用管理手法として援用するには各制度を単独で活用するだけでは土地利用を管理することは難しく、他制度と連携した形で活用する必要がある。地区計画は白地地域で単独で十分活用できるが農用地区域等は含むべきでないと言え、より効果的な土地利用管理には 41 条制限などと同様に他制度と併せて活用することが望ましい。特定用途制限地域は、農用地区域等とも重複指定できる土地利用管理手法としての活用可能性が向上し、建築物用途しか制限できない特性を踏まえて地域の将来像を実現するための 1 つのツールと捉えて活用する必要がある。風致地区は、白地地域の土地利用管理手法として以前から活用されているが、違反事例に対する是正指導を適切に実施しなければ実効性ある土地利用管理に活用することが難しい。そのため、全国でも事例が増加してきている特定用途制限地域と併用することで、適切な土地利用管理を目指す手法などが参考になる。51 条ただし書きは、都計区域内であれば一律に迷惑施設の立地制御を担えることから、明確な許可基準を策定して特定区域に施設を誘導するなど、特定用途制限地域を指定して同様の迷惑施設立地を抑制することとほぼ同一の効果が得られることが示唆された。ただそのような運用には、都道府県と市町村が連携して取り組むことが求められ、都道府県都市計画審議会での議が不可欠な産業廃棄物処理施設の立地許可などには活用できる土地利用管理手法と言える。都計外で適用できる都市計画法の制度としては準都計区域が挙げられ、準都計区域指定後に都計区域へ移行することでより緻密な土地利用管理につなげているなどの先進的事例の存在が浮かび上がった。ただ、準都市計画区域指定には地域住民にとって規制強化という側面で捉えられる場合が多く、指定には都道府県と市町村の意思疎通と協議が不可欠と言える。準都計区域指定のよって活用できる地域地区党だけでなく、場合によってはまちづくり条例を含めたその他の土地利用管理手法と連携させることでよりシームレスな土地利用管理が実現できる可能性もある。

以上から、白地地域や都計外で土地利用管理手法として活用できる都市計画法の規定が用意されているものの、シームレスな土地利用管理には様々な制度を連携させて取り組む必要性が示唆された。緩規制地域でシームレスな土地利用管理を実現するためには制度間連携が必須と言える。

(3) 新たな都市計画法を適用できない地域の出現

これまでに都計区域を廃止した事例のうち、栗原市と石巻市の事例では平成の大合併で複数の都計区域が併存する状態になったことで都計区域が再編され、人口減少や開発圧力の低下を理由に都計区域が廃止されていた。県の方針として、人口減少や開発圧力低下によって都計区域存続の意義が薄れている区域では、特別な政策的理由がなければ区域存続は難しいと判断されていた。また、広島市旧湯来町でも平成の大合併が都計区域廃止検討の契機となっていたが、政令市との合併が要因となり区域区分の導入が難しいことから都計区域を廃止し、一部区域に準都計区域指定していた。一方で、三次市旧作木村では災害復旧を目的とした土地区画整理事業を実施するために都計区域指定されており、事業完了によって廃止が当然と考えられ、土地利用管理手法として都計区域を捉えていなかった。各廃止区域の都計区域に替わる土地利用管理手法の導入をみると、旧湯来都計区域では一部区域に準都計区域が指定されているが、それ以外の4区域には代替的土地利用管理手法が何ら導入されていない。加えて、全国で新たに5つの都計区域で区域の縮小や廃止が検討されており、検討理由としては人口減少や開発圧力の低下など前述した都計区域廃止事例で挙げられていた理由と共通するものが多く選択されていることから、今後も都計区域の縮小や廃止を検討する自治体が増加する可能性がある。

以上から、都計区域を廃止した区域ではその後の代替的土地利用管理手法が検討されないまま都市計画法を適用できない区域となっていたと言える。都計区域の廃止自体が地域の将来像実現に悪影響を及ぼす可能性は低いが、適切な土地利用管理に支障が生じる可能性は否定できない。

本章の分析では、①都市計画法を適用できない区域の存在、②都市計画法だけでは都市的土地利用を完全には管理できない実態、の2点が浮かび上がった。これまで都市的土地利用の管理に関しては都市計画法や建築基準法が主たる役割を担ってきたが、未だにそれらの法律が対象とできない区域が少なからず存在していることが明らかになり、また、人口減少下のわが国ではその領域が増加していく可能性すら指摘できる。加えて、都市計画法と建築基準法（とりわけ集団規定）を適用しただけではシームレスな土地利用管理に限界が見えてきている。都市計画法も様々な地域のニーズを満たすように法改正を重ねてきてはいるものの、日本全国の実情をすべて反映できるわけでもなく、つまるところ自治体側の活用次第で土地利用管理体制に違いが生じるようになってしまっている。

以上のように、都市計画法だけでは無秩序な土地利用転換を抑止できないといった“土地利用管理の穴”をふさぐには土地利用管理法体系を現代社会のニーズを反映した形に再構築する必要があるが、まずは現在の法体系上で適切な土地利用管理が担えるような体制を提示する必要がある。そこで、次章以降では穴をふさいだ『シームレスな土地利用管理』を実現するために都市計画法と併せて活用することが期待される建築基準法と景観法の制度運用の実態を探り、土地利用管理手法として活用できる可能性とその課題を検証する。

【参考文献】

- 1) 谷口守 (2008) 「リバーズ・スプロールを考える：人口減少期を迎えたスプロール市街地が抱える課題」, 都市住宅学 61 号, pp. 28~33
- 2) 伊藤浩明・中出文平・松川寿也・樋口秀 (2011) 「都市計画区域を新規に指定もしくは拡大した自治体の経緯に関する研究」都市計画論文集 No. 46-3, pp. 535-540
伊藤浩明 (2011) 「都市計画区域を新規に指定もしくは拡大した自治体の経緯に関する研究」長岡技術科学大学大学院工学研究科修士論文
- 3) 村岡慎也・和多治 (2004) 「市街化調整区域における開発許可立地基準に関する研究-1 都 3 県の都市計画法第 34 条 8 号の 3 および同条 8 号の 4 の運用を中心に-」都市計画論文集 No. 39-3, pp. 349-354
- 4) 塚本太一・和多治 (2005) 「地方中心都市での改正都市計画法の運用に関する調査研究-市街化調整区域での開発許可条例による開発コントロールを中心に-」都市計画論文集 No. 40-3, pp. 403-408
- 5) 大西章雄・松川寿也・岩本陽介・中出文平・樋口秀 (2007) 「線引き導入による関連施策の運用とその影響に関する研究-鶴岡市の開発動向と線引き導入に伴う関連施策の運用に着目して-」都市計画論文集 No. 42-3, pp. 787-792
- 6) 大川秀和・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2009) 「開発許可条例の運用状況の多様性とその課題に関する研究」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 661-666
- 7) 浅野純一郎 (2010) 「都市計画法 34 条 11 号条例導入による効果と課題に関する研究-群馬県高崎市を対象として-」日本建築学会技術報告集第 16 巻第 32 号, pp. 297-301
- 8) 浅野純一郎・藤原郁恵 (2010) 「地方都市における開発許可条例の導入効果とその課題に関する研究-主に都市計画法 34 条 11 号条例を対象として-」都市計画論文集 No. 45-3, pp. 685-690
- 9) 赤井瑛・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀 (2013) 「政令市移行による都市計画区域再編の経緯と課題に関する研究-新潟都市計画区域第 5 回定期見直しの経緯と課題-」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 777-782
赤井瑛 (2013) 「政令市移行による都市計画区域再編の経緯と課題に関する研究-新潟都市計画区域第 5 回定期見直しの経緯と課題-」長岡技術科学大学大学院工学研究科修士論文
- 10) 藤岡禎・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀 (2012) 「個別規制法の運用に起因する土地利用基本計画の五地域区分に関する即地的研究-国土の空白域及び個別規制法指定区域の再編が求められる 2 領域に着目して-」都市計画論文集 No. 47-3, pp. 193-198
藤岡禎 (2012) 「土地利用基本計画の五地域区分に関する即地的研究」長岡技術科学大学大学院工学研究科修士論文
- 11) 岩本陽介・松川寿也・中出文平 (2006) 「都市圏の一体的な土地利用規制の実現に向けての課題とあり方に関する研究-松本都市圏の開発実態と各自治体の取り組みを通じて-」都市計画論文集 No. 41-3, pp. 595-600
- 12) 岩本陽介 (2009) 「平成 12 年都市計画法改正と市町村合併に伴う新たな土地利用制御の枠組みに関する研究」長岡技術科学大学博士論文
- 13) 松川寿也・岩本陽介・中出文平 (2007) 「線引き都市計画区域外縁部での土地利用規制格差とその是正手法の可能性と課題-松本都市計画区域とその周辺を対象として-」都市計画論文集 No. 42-3, pp. 793-798
- 14) 河野誠・松川寿也・中出文平 (2002) 「線引き都市計画区域外縁部における土地利用規制と開発動向に関する研究」都市計画論文集 No. 37, pp. 691-696
- 15) 和多治 (1994) 「白地地域及び都市計画区域外における開発動向及び開発コントロールに関する研究

- 神奈川県をケーススタディとして-」都市計画論文集 No. 29, pp. 259-264
- 16) 和多治 (1998)「白地地域・都市計画区域外における小規模開発のコントロールに関する研究-1992年都市計画法・建築基準法改正に伴う形態制限の適用事例を中心に-」都市計画論文集 No. 33, pp. 517-522
- 17) 和多治 (2000)「自治体における土地利用調整と地区レベルでの土地利用調整に関する研究」平成11年度土地関係研究者育成支援事業報告書
- 18) 和多治 (1999)「市街化調整区域における地区レベルの土地利用計画に関する研究-神戸市共生ゾーン条例における里づくり計画を中心に-」都市計画論文集 No. 34, pp. 277-282
- 19) 和多治 (2000)「市街化区域内緑地における開発協議と緑地保全に関する研究-逗子市の良好な都市環境をつくる条例の運用実態を中心に-」都市計画論文集 No. 35, pp. 901-906
- 20) 浅野純一郎・中出文平・松川寿也 (2008)「都市計画区域外地域における商業施設開発の実態と問題点に関する研究-北陸甲信越地方の6県を対象として-」日本建築学会学術講演梗概集 pp. 487-490
- 21) 五十嵐敬喜(1982)「まちづくり条例論-地区計画制度と神戸市条例-」都市問題研究 378号, pp. 104-120
- 22) 内海麻利・小林重敬 (1998)「まちづくり条例に総合化動向に関する研究-複合タイプとシステムタイプについて-」都市計画論文集 No. 33, pp. 541-546
- 23) 田中晃代・鳴海邦碩・久隆浩 (1994)「まちづくり関連条例の展開とその意義」都市計画論文集 No. 29, pp. 685-690
- 24) 小泉秀樹・和多治 (2000)「まちづくり条例に基づく地区レベルの計画提案の意義と課題」都市計画論文集 No. 226, pp. 59-72
- 25) 小泉秀樹・大宮透 (2012)「まちづくり条例に基づくテーマ型まちづくり提案制度の意義と課題」都市計画論文集 No. 47-3, pp. 511-516
- 26) 三谷哲雄・山中英生 (1996)「地区整備基金とまちづくり条例による市街地誘導の効果に関する一分析-小松島市金磯地区を対象として-」都市計画論文集 No. 31, pp. 529-534
- 27) 内海麻利・小林重敬 (2000)「市町村の都市計画マスタープランとの関係におけるまちづくり条例の役割に関する研究-市町村の都市計画マスタープランの実行性に関連して-」都市計画論文集 No. 228, pp. 50-58
- 28) 松本昭・瀬田史彦 (2013)「土地取引段階における協議調整システムの有効性に関する研究-府中市地域まちづくり条例に基づく大規模開発事業を中心に-」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 651-656
- 29) 松川寿也・岩本陽介・中出文平 (2006)「土地利用上の問題への対応を動機とする土地利用調整基本計画のゾーニングに関する研究-長野県穂高町とその周辺町村で策定された土地利用調整基本計画を比較対象として-」都市計画論文集 No. 41-3, pp. 589-594
- 30) 秋田典子・安谷覚・大方潤一郎 (2001)「土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価-長野県穂高町のまちづくり条例を事例として-」都市計画論文集 No. 36, pp. 1-6
- 31) 小林篤史・和多治 (2002)「リゾート地におけるまちづくり条例の開発協議手続きの運用実態に関する分析-湯布院町「潤いのあるまちづくり条例」に注目して-」都市計画論文集 No. 37, pp. 355-360
- 32) 秋田典子 (2010)「まちづくり条例に基づく地区レベルのまちづくり制度の運用実態に関する研究-神戸市まちづくり条例に基づくまちづくり協議会を事例として-」都市計画論文集 No. 45-3, pp. 7-12
- 33) 内海麻利 (2001)「都市計画法の委任条例と自主条例の実態と活用方策に関する研究-都市計画法改正に伴う委任条例活用の可能性に着目して-」平成12年度土地関係研究事業報告書
- 34) 木谷弘司・川上光彦 (1997)「市街化調整区域における集落周辺の開発実態と地区計画導入の可能性-金沢市の事例研究-」都市計画論文集 No. 32, pp. 163-168

- 35) 山本学・中出文平 (1999) 「市街化区域編入に伴う基盤整備手段としての地区計画の問題に関する研究-新潟県上越市を事例として-」 都市計画論文集 No. 34, pp. 283-288
- 36) 水澤健至・阿部俊和・中出文平・松川寿也・樋口秀 (2007) 「地区計画のみを担保手段とした拡大市街地に対する基盤整備手法の問題点に関する研究」 都市計画論文集 No. 42-3, pp. 733-738
- 37) 浅野純一郎 (2009) 「地区計画による市街化調整区域の土地利用マネジメント手法の検証-福岡県久山町を対象として-」 都市計画論文集 No. 44-3, pp. 643-648
- 38) 廣瀬允也・越澤明・坂井文 (2009) 「市街化調整区域における既存住宅団地の形成背景と今後の都市整備上の課題-札幌市市街化調整区域を事例として-」 都市計画論文集 No. 44-3, pp. 649-654
- 39) 内木場正樹・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2011) 「非線引き都市計画区域の用途地域外で適用された白地地区計画に関する研究」 都市計画論文集 No. 46-3, pp. 547-552
内木場正樹 (2011) 「非線引き用途地域外で適用された地区計画に関する研究」 長岡技術科学大学大学院工学研究科修士論文
- 40) 中出文平 (2013) 「郊外・周縁部の土地利用制度の変遷」 都市計画 No. 303, pp. 8-11
- 41) 岩本陽介・松川寿也・中出文平 (2007) 「特定用途制限地域の指定実態と活用可能性に関する研究-岐阜県美濃加茂市と富加町の事例を通じて-」 都市計画論文集 No. 42-3, pp. 799-804
- 42) 藤井さやか・小山雄資・大澤義明 (2009) 「全国の指定実態分析からみた特定用途制限地域の類型化に関する研究」 都市計画論文集 No. 44-3, pp. 265-270
- 43) 大澤義明・藤井さやか・小山雄資 (2009) 「特定用途制限地域の意義-地方分権社会と環境時代という対立構造の中で-」 平成 20 年度土地関係研究推進事業報告書
- 44) 倉根明德・川上光彦 (2009) 「土地利用規制を目的とした都市計画区域拡大と特定用途制限地域指定のプロセスと課題-飯田市におけるインターチェンジ建設を契機とした事例について-」 都市計画論文集 No. 44-3, pp. 655-660
- 45) 松川寿也・中出文平・樋口秀 (2009) 「線引きの一体的導入から離脱した都市計画区域での土地利用調整手法に関する一考察-独自の土地利用調整手法に法的担保措置を確保した可児都市計画区域での取り組みを対象として-」 都市計画論文集 No. 44-3, pp. 631-636
- 46) 須田祥平・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2014) 「用途地域の新規指定実態とその課題に関する研究」 日本建築学会計画系論文集 No. 79 (697), pp. 727-736
須田祥平 (2012) 「用途地域指定の手法と課題に関する研究」 長岡技術科学大学大学院工学研究科修士論文
- 47) 田中暁子 (2009) 「都市計画の地方分権-都市計画区域外の土地利用コントロールを中心に-」 日韓の地方分権改革比較-市民自治から見た課題-, 東京市政調査会 pp. 49-65
- 48) 川崎興太 (2012) 「準都市計画区域の指定実績と法制度上の問題点-我が国の都市計画法制度の根本的な問題点の所在-」 都市計画論文集 No. 47-1pp. 50-61
- 49) 小川博之 (2009) 「福岡県大規模集客施設の立地ビジョンと準都市計画区域の指定について」 新都市 Vol. 63, No. 2, pp. 46-48
- 50) 谷口忠広 (2009) 「永平寺準都市計画区域の指定について」 新都市 Vol. 63, No. 2, pp. 42-45
- 51) 小林達也・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2013) 「準都市計画区域の運用実態と今後の運用手法に関する研究-地域地区指定と都市計画区域への移行に着目して-」 都市計画論文集 No. 48-3, pp. 765-770
小林達也 (2013) 「準都市計画区域の運用実態と今後の運用手法に関する研究」 長岡技術科学大学大学院工学研究科修士論文

- 52) 小野尋子・大隅祐治・池田孝之・清水肇 (2011) 「那覇広域都市計画区域の再編と南城市土地利用制度の成立」日本建築学会計画系論文集 No. 670, pp. 2361-2368
- 53) 前迫信也・小林大毅・吉武哲信・出口近士 (2002) 「都城市の都市計画区域内における線引き廃止後の開発動向に関する考察」都市計画論文集 No. 37, pp. 697-702
- 54) 松川寿也・中出文平・樋口秀 (2013) 「開発許可制度の裁量的制限に関する基礎的研究-用途地域外で適用される都市計画法第 41 条の運用実態に着目して-」住総研研究論文集 No. 40, pp. 107-116
- 55) 片岡裕介・及川清昭・浅見泰司 (2004) 「迷惑施設の立地適正に関する数理的考察」都市計画論文集 No. 39, pp. 829-834
- 56) 六丸友章・岸井隆幸・大沢昌玄 (2011) 「廃棄物処理施設の立地と都市計画への位置づけに関する基礎的研究-エコタウン事業をケーススタディとして-」都市計画論文集 No. 46-3, pp. 367-372
- 57) 浅香勝輔・山中新太郎 (1992) 「大都市における民営火葬場の環境整備の方向性に関する基礎的研究」都市計画論文集 No. 27, pp. 253-258

第三章 建築物への形態制限を活用した土地利用管理の可能性

本章では、前章と1-2の内容を踏まえ、都計外や白地地域などの土地利用管理に活用が期待できる建築基準法に規定されている制度の実効性を検証する。まず、建築基準法の規定のうち、活用が期待できる制度を整理する。次に、現に運用している区域の実態を分析することで、土地利用管理手法として応用できる可能性を示唆する。

3-1.はじめに ～建物利用の管理と併せた土地利用管理～

3-1-1. 単体の建築物ではなく土地利用の集合体としての建築物制限

現在の建築基準法は、旧市街地建築物法（1919年、大正8年制定）の流れを汲んでおり、関東大震災の経験を踏まえて1950年（昭和25年）に制定された。建築基準法は、一般的に「制度規定（第1章（第1条～第18条の3）、第3章の2（第68条の10）～第7章（第106条）」、「単体規定（第2章（第19条～第41条）」、「集団規定（第3章（第41条の2～第68条の9）」に区分される。具体的に建築物に制限を付加する規定は単体規定と集団規定に盛り込まれ、単体規定は建築物に関する敷地、構造及び建築設備について規定しており、全国一律に建築物単位で制限が付加される。対して、集団規定は建築物の敷地、構造、建築設備及び用途を規定している。単体規定と大きく異なるのは、集団規定の制限内容は「都市計画区域及び準都市計画区域内に限り（法第41条の2）」敷地単位で適用される点である。

従来、わが国では都市計画法と建築基準法集団規定の連動によって適切な土地利用を促進してきた。旧都市計画法と旧市街地建築物法の1919年（大正8年）の制定により近代的な都市計画行政が開始され、それ以降現在の都市計画法と建築基準法にもその関係性が継承されている¹⁾。都市計画法では、適切な土地利用を誘導するための方針とその内容を定め、建築基準法がそれを実現するための規制手段を担ってきた。すなわち、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」を策定し、都市計画区域内の土地利用に関する方針を定め、それを実現すべく誘導・規制すべき建築物の規定（容積率・建蔽率・用途など）を別に定めている（図3-1-1）。

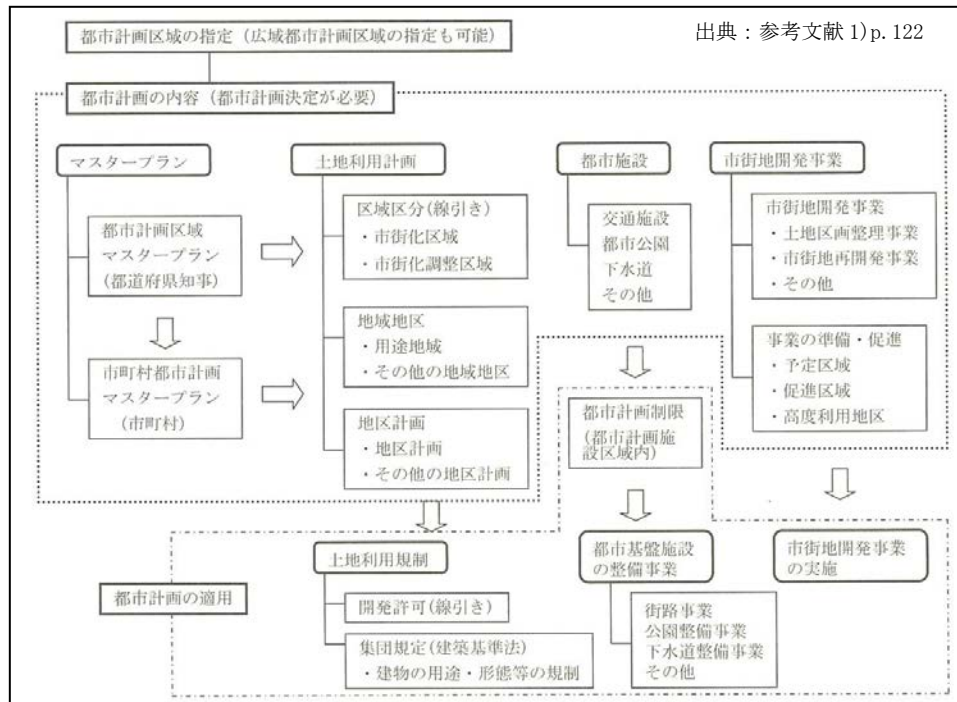


図3-1-1 わが国の都市計画制度の概要

以上を踏まえれば、適切な土地利用を誘導するには土地利用に関する方針を定めるために、都市計画区域を指定することが望ましいと解される。しかしながら、第二章で述べたとおり、人口減少社会の到来によって都市計画区域を指定することが難しい自治体が出現し、廃止する事例もある。そこでは実際に、土地利用転換が生じている土地や産業廃棄物処理施設や大規模な工場などが周辺への影響を考慮されることなく、何ら誘導措置を図り得ない状態に陥っている。集団規定で具体的な建築形態を制限しようにも、その前提となる都市計画区域指定ができない区域が存在し、そこでは土地利用の誘導が難しいことが立証されている。そのため、本章では都市計画区域の内外に関わらず建築基準法を活用し建築物の形態制限を応用することで土地利用の管理につなげられる可能性を検証する。つまり、目指すべき土地利用将来像を達成するために、都市計画区域指定を伴わなくても活用できる建築基準法の規定を活用し、望ましい建築物の建築形態を誘導することで実現しようとして試みるものである。このように、本章では従来の発想を発展させ「建築形態をコントロールする≒土地利用を管理する」という仕組みが無秩序な土地利用転換を抑制するとともに、住環境へ悪影響を及ぼすような建築物の建築を防ぐことに対して有用性・汎用性を有することを検証し、シームレスな土地利用管理の実現に寄与することを実証する。

では、「建築形態をコントロールする≒土地利用を管理する」という仕組みは集団規定の条項に限定されることであるのか。実は単体規定でもこの考え方に応用できる条項があると考えられる。単体規定のなかでも、集団規定の概念と同様に建築物に対して集団的に形態制限を付加する条項などが該当する。これには、複数の建築物への適用を念頭に置いた規定や特定区域内の建築物に一体的に制限を付加する規定が含まれる。以上から、次項では建築基準法の規定のうち、都計外や白地地域で土地利用を管理するための手法として活用が期待できる制度を取り上げる。

これまで、都市計画法と建築基準法の連動による土地利用の管理では、小規模開発の立地コントロール²⁾や建築物の高さ制限を活用した土地利用誘導施策³⁾⁴⁾などに関する蓄積がある。また、建築基準法の条文のみを活用した土地利用の管理では、防災を観点とする土地利用規制の取り組みに関する知見⁵⁾⁶⁾がある。しかし、都市計画法と建築基準法の連動による手法は、都市計画区域内の議論であり都計外では活用できない。防災を観点とした災害危険区域の指定による土地利用規制も土地利用管理を目的として建築基準法を活用する手法とは、前者が住宅等の建築行為の抑止を目的とする点で根源的に本研究とは視点が異なっている。

本研究では、都市計画法と連動する建築基準法の規定は対象とせず、都計外や白地地域で活用できる建築基準法のみを依拠する規定を活用した土地利用管理の可能性を考究する。それにより、都市計画法やそれ以外の法令による土地利用管理手法と連携を図り、シームレスな土地利用管理の実現に寄与できる建築基準法の実効性を検証する。

3-1-2. 建築基準法で土地利用管理に効果が期待できる制度

本研究では、建築基準法に規定される条項のうち、これまで土地利用管理に活用されることが想定されていないものの、都市計画法をはじめとする個別規制法と連携させることで土地利用管理のシームレス化に寄与できると考えられる建築基準法第 68 条の 9 第 1 項と建築基準法第 22 条第 1 項に着目する。

(1) 建築基準法第 68 条の 9 第 1 項

法第 68 条の 9 は、1992 年（平成 4 年）の建築基準法改正により、追加された条項である⁽¹⁾。その後、2004 年（平成 16 年）に次章でも取り上げる景観法が制定されたことで、第 2 項に準景観地区が追加されている。本章では、第 1 項に規定されている内容に着目する。法第 68 条の 9 は、バブル期のリゾートマンション開発など都計外での散発的な開発の発生に対応し、都計外でも一定の建築ルールを定めら

れる規定として追加された²⁾。当時、準都市計画区域は制度自体がなく、都市計画では対処できない領域の建築行為に一定の制限を課すことで、乱開発を抑制しようとしたものである。

法第 68 条の 9 第 1 項は集団規定に含まれているものの、以下のように都市計画区域及び準都市計画区域外の区域を対象としており、集団規定の中でも特異な存在である。法第 6 条第 1 項第 4 号に規定される都道府県知事が指定する区域（以下、4 号区域）のうち、地方公共団体が委任条例で建築形態制限を付加できるとしており、政令で都市計画区域内の制限値より厳しくしてはならないと定められている。

以上より、条例制定の前提として 4 号区域が管轄区域内に指定されていることが前提となる制度である。一方で、地方公共団体が条例の制定権者であり、都道府県でも市町村でも条例制定が可能である。加えて、必要な制限を地方公共団体が規定できることから、自治体側の裁量が非常に大きい制度と言える。ただ、4 号区域を指定したことによる建築確認事務は特定行政庁が担うことから、特定行政庁でない市町村が条例を運用し適切な土地利用を実現しようとする場合、都道府県との連携が不可欠となる。これらのことから、この制度は都計外の土地利用管理に活用できる可能性が高いと考える。

これまで、法第 68 条の 9 を扱った研究²⁾⁷⁾もあるが、1992 年の法改正後 5 年ほどの状況を整理しているにすぎず、現在の状況を踏まえ土地利用管理手法としての可能性を検証した研究はない。

建築基準法第 68 条の 9

第六条第一項第四号の規定に基づき、都道府県知事が関係市町村の意見を聴いて指定する区域内においては、地方公共団体は、当該区域内における土地利用の状況等を考慮し、適正かつ合理的な土地利用を図るため必要と認めるときは、政令に定める基準に従い、条例で、建築物又はその敷地と道路との関係、建築物の敷地又は構造に関して必要な制限を定めることができる。

(2) 建築基準法第 22 条第 1 項

建築基準法第 22 条は 1950 年（昭和 25 年）の建築基準法制定当初から規定される条項である。旧市街地建築物法を引き継ぎ防火地域と準防火地域制度が創設され、都市計画区域内では市街地の防火性能が担保されることとなった。しかし、都計外や防火地域・準防火地域が指定されない都市計画区域内では木造建築物の防火性能が建築基準法第 22 条及び関連条文（第 23 条から第 25 条まで）以外には何ら規定されておらず、単体規定に位置付けられ建築物単体の防火性能を向上させることを目的としているが、事実上、集団規定にある防火地域・準防火地域制度と同様の位置づけであることが認識されている⁸⁾⁹⁾。以上を踏まえれば、法第 22 条の規定は明らかに建築物の集団的防火性能の向上を目指す制度であり、単体規定でありながら集団規定の性格を有している。

また、都計外でも特定行政庁が市街地と認定すればどのような区域でも適用することができる意味で汎用性が高い。法第 22 条は木造家屋等の屋根の不燃化を規定し、法第 23 条で外壁の不燃化を規定している。さらに、法第 24 条では木造特殊建築物の屋根の不燃化を、法第 25 条では木造特殊建築物の外壁の不燃化を規定している。法第 22 条に基づき特定行政庁が指定する区域（以下、22 条区域）に指定されれば、屋根や外壁に不燃材料を用いることが義務付けられ、一般家屋などの建築には相応の負担となる。このため、22 条区域を指定することで、市街地全体の防火性能が向上するだけでなく、安易な土地利用転換を抑止する効果も望める。つまり、割高な不燃材料を用いてでも一般家屋などをその区域に建築したいと考える「長期的土地利用」を誘導することが可能である。そうすることで、良好な市街地環境を誘導するとともに、都計外であれば都市計画区域を指定することや都市計画区域内であれば用途地域等を指定することで、より持続可能な市街地環境を創出していくことにつながる。これまで、法第 22 条の指定区域に着目し、その運用実態を明らかにした研究はない。

以上の観点から、22 条区域は既に「市街地」に指定されていることを考慮し、適切な土地利用管理へ

第三章 建築物への形態制限を活用した土地利用管理の可能性

のステップアップに活用できると考える。本制度に着目し活用実態を分析することで、集団的に土地利用を管理できる可能性を示唆する。

建築基準法第 22 条

特定行政庁が防火地域及び準防火地域以外の市街地について指定する区域内にある建築物の屋根の構造は、通常火災を想定した火の粉による建築物の火災の発生を防止するために屋根に必要とされる性能に関して建築物の構造及び用途の区分に応じて政令で定める技術的基準に適合するもので、国土交通大臣が定めた構造方法を用いるもの又は国土交通大臣の認定を受けたものとしなければならない。ただし、茶室、あずまやその他これらに類する建築物又は延べ面積が十平方メートル以内の物置、納屋その他これらに類する建築物の屋根の延焼のおそれのある部分以外の部分については、この限りでない。

(補注)

(1) なお、同時に都市計画法も改正されており、用途地域の細分化等がなされている。

3-2. 都市計画区域外で適用される委任条例を活用した土地利用管理

ここでは、前節で挙げた土地利用管理手法となりうる制度のうち、法第 68 条の 9 第 1 項に規定される地方公共団体委任条例（以下、都計外条例）に着目する。

都計外条例に着目した研究はこれまで蓄積が少なく、1992 年の制度創設より 5 年程度経過した時点での全国的な都計外条例制定状況を把握した研究²⁷⁾が確認できる程度である。これらは、主としてそれまで自主条例として活用されてきたいわゆるまちづくり条例と比較し、自治体レベルの実効性を確保した土地利用調整手法として活用できる可能性が示されているが、全国的には活用が進んでいないことが指摘されている。

以上を踏まえ、本節では都計外条例の運用実態を探り、土地利用管理手法としての可能性を検証することを目的とする。まず、都計外条例制定の前提条件となる 4 号区域の指定状況をすべての都道府県へのアンケート調査⁽¹⁾より明らかにする。次に、都計外条例を制定している団体を抽出⁽²⁾し都計外条例の規制項目や条例適用区域の特性を比較する。その上で、土地利用管理手法として活用していると考えられる自治体を対象に、都計外条例の適用状況や制定するに至った経緯を分析することで、都計外条例が土地利用管理手法となりうることを実証する。さらに、土地利用管理手法として都計外条例を活用する際の課題も把握する。

3-2-1. 都計外条例の制定条件となる知事指定地の指定実態

都道府県への調査⁽¹⁾により、47 都道府県中 28 府県が 4 号区域を指定していることが明らかになった（図 3-2-1）。指定形態は、都計外全域（＝都市計画区域以外の行政区域）を知事指定地としているのは 5 県（岩手、宮城、秋田、神奈川、福岡）であり、特定の地域の指定は 23 府県⁽³⁾であった。一方で、全体の 4 割程度の 18 都府県では 4 号区域が指定されていないことがわかった。このような自治体では、現状のままでは都計外条例を制定することができず、制定しようと考える自治体は都府県と協議し、まず 4 号区域を指定することが必要となり、都計外の建築形態制限を迅速に課すことが難しい。

4 号区域を指定した契機としては、市町村からの要望が最も多く（14/47）、次いで指定年次が古く契機が不明との回答が多かった（5/47）（図 3-2-2）。4 号区域を指定するには、都道府県知事は関

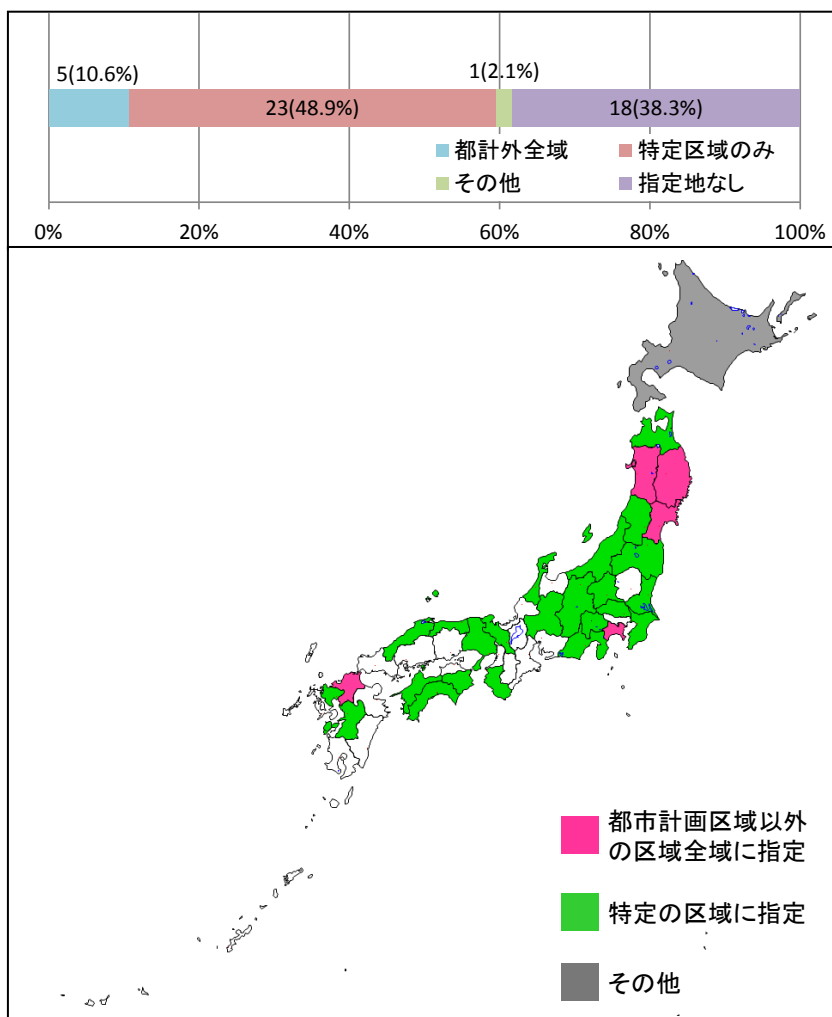


図 3-2-1 都道府県別 4 号区域指定状況

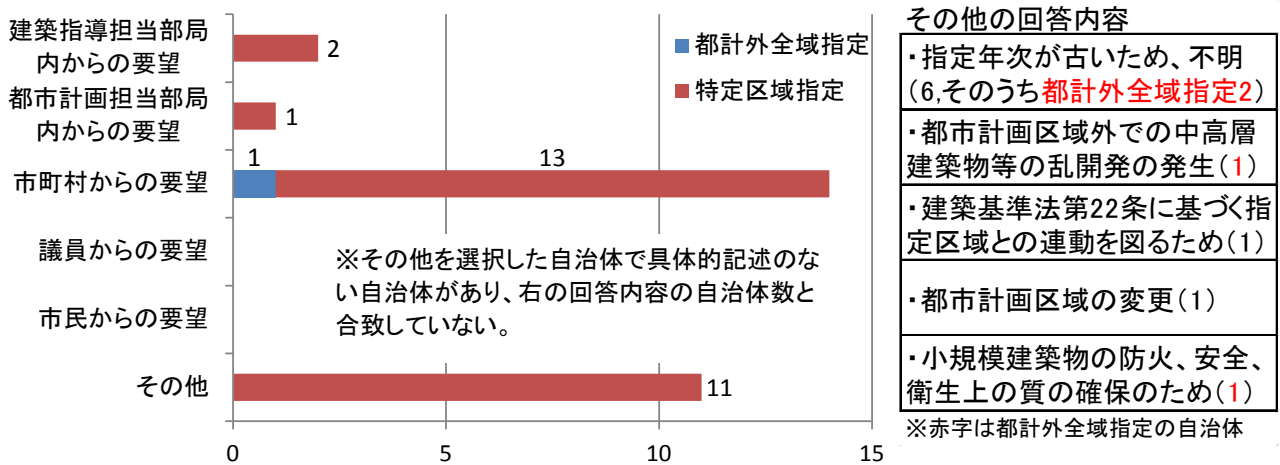


図 3-2-2 4号区域指定契機

係市町村の意見を聴いて区域を指定する必要がある、これを背景に市町村から要望する形が最多であったと考える。また、指定契機が不明な自治体が多いのは、4号区域の規定は法制定当初からあり、法制定時に4号区域を指定した自治体ではそれ以降定期的な見直しをしていないことが多いことに由来していると考えられる。

指定目的や指定区域の特徴の回答を求めた記述式設問⁽⁴⁾では、指定年次が古く詳細は不明と回答した自治体が6県（青森、宮城、秋田、茨城、島根、徳島）あった。また、都計外での無秩序な開発の未然防止（岐阜、静岡、兵庫）や法第22条に基づく指定区域の実効性確保のための連動（千葉、高知）、急激な市街化抑止（福島、和歌山）などを指定目的に挙げる自治体があった。

以上のように、条例の指定契機が不明との回答や見直しをしているために指定当初の意図や指定区域の特徴を把握していない都道府県が相当数あり、指定年次が古い場合やバブル期の急激な開発圧力への対応策として4号区域を指定した場合などでは、定期的に4号区域の指定を見直す制度へ改善していくなど、より効率的かつ積極的な4号区域の指定がされるべきである。

4号区域に指定すると、全ての建築物に対して建築確認申請が義務化され、経年的に建築物の建築動向が把握できるようになるため、これらの情報を活用するとともに、より上乘せの規制をすることができる都計外条例の制定も視野に入れて、市町村と協議していくことが望まれる。

さらに、4号区域の実効性を確保するためには、都計外全域指定ではなく特定区域に4号区域を指定している自治体では、市民も確認できる指定図の作成が望まれる。しかし、特定区域に4号区域を指定している24道府県のうち、7県ではすべての4号区域もしくは一部の区域で指定図を作成していないことがわかった。都計外全域を指定している5県では、都市計画区域界が4号区域界と同じなので、指定図を作成する意味はほとんどないが、特定区域を指定している場合には4号区域の内外で建築確認を申請すべき建築行為が大きく異なるため、指定図が大きな意味を持つ。4号区域の指定には条例制定は必要ではなく、都道府県の例規集に掲載されていない場合もある。そのような場合には、市民は指定図でしか4号区域を確認することができないため、結果的に建築確認を受けるべき行為でありながらそれを知らないがために法律違反を犯しかねない。現実的には、建築主が自ら建築確認申請を行政へ提出する事例はほとんどないと考えられるが、建築物の最低基準をすべての建築物に順守させる区域を指定しているのであれば、その実効性を確実に担保する手段をとるべきであると考えられる。

法第15条では、建築物の建築行為は建築工事届出として都道府県知事に提出することを義務付けているが、建築確認申請と異なり建築法規への適合を「確認（＝チェック）」するものではなく、統計処理するための届出であり、4号区域の意味合いとは本質的に異なる。前述した都計外の建築動向を把握

するには、建築工事届出を活用する手段もあるが、届出は都道府県知事が受理するものであり特定行政庁である市町村は建築着工統計が発表されてから全容を把握することとなり、その分の時間差が生じる。4号区域の指定契機で市町村からの要望が最も多いことを勘案すれば、市町村側もすべての建築物の建築行為に建築確認申請を課すことを望む場合が多く、都計外の乱開発抑止に一定の効果を発揮している事例もあると考えられる。また、本節で扱う都計外条例が創設されてからは一層土地利用管理手法としての役割を果たす可能性が大きくなっており、「届出」ではなく義務としての「確認」を都計外でも課すことで土地利用管理のシームレス化の第一歩となると言える。

3-2-2. 都計外条例の指定実態とその制限内容の比較分析

(1) 全国で制定されている条例の内容

全国で制定されている都計外条例を抽出⁽²⁾したところ、4号区域の指定に加えて都計外条例を定めている条例は11あることが判明した(表3-2-1)。ここでは、上記に加え条例制定団体への調査⁽²⁾から制定目的や制限内容などの特徴を比較する。

1) 条例制定団体

条例の制定団体は、県が5、市町村が6であった。1998年時点では県が3、町村が3であった状況²⁾からその後の約15年間でほぼ倍増していることがわかる。都計外条例は制定権者が地方公共団体とされており、都道府県でも市町村でも制定することができる。都道府県と市町村が制定する条例の双方が増加していることから、条例活用に自治体側の一定のニーズがあると言える。しかし、法改正後約20年経過した現在でも、全国で11条例しか制定されていない状況を考えれば、都計外条例が積極的に活用されている状況とは言い難い。

一方で、自治体によって条例活用に対する考えも異なることが読み取れる。埼玉県や千葉県、神奈川県、山梨県などは複数の市町村にわたる区域に都計外条例を制定しており、都道府県が主体的に取り組んでいる⁽⁵⁾ことがわかる。反対に、石川県や群馬県は複数の市町村の区域で都計外条例が活用されているが、市町村が条例を制定していることから、市町村が主体的に取り組んでいる姿勢が窺える。

加えて、条例適用地区をみると、平成の大合併前の町村や合併を経験していない町村などの市以外の小規模自治体が活用している事例が多いことも明らかになった。都計外のなかでも町村のような人口規模が大きくなり、準都市計画区域の創設前は都計外として都市的土地利用を管理する制度導入が難しかった区域で活用されていると推測される。

2) 条例制定契機

条例制定団体に対する調査⁽²⁾から、条例制定契機をみると、最も多かったのは「都市計画区域外の地域で乱開発を予防するため」(6/9)であり、次いで「都市計画区域外の地域で乱開発が表出したため」(4/9)であった(図3-2-3)。以上から、条例を制定している自治体は都計外の乱開発に対する抑止力としての効果を期待して条例

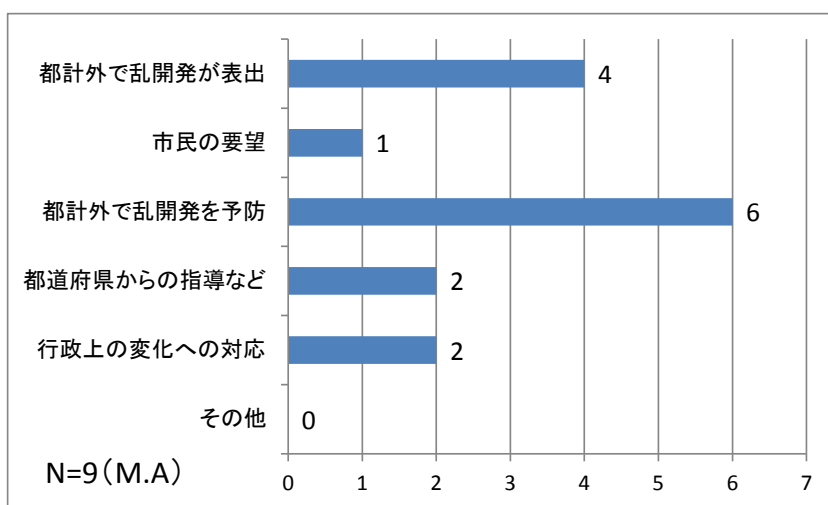


図 3-2-3 68 条の 9 条例制定目的

表 3-2-1 現在全国で制定されている都計外条例

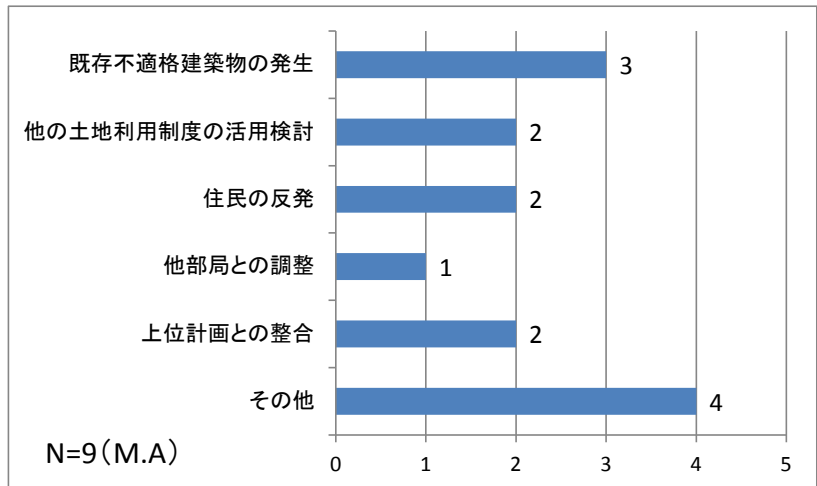
都道府県	所在地		No	条例制定 団体名	条例名	条例制定年月日 条例施行日	改正年月日	建ぺい率 (%)	容積率 (%)	建築物 高さ制限	道路の 定義	接道 義務	道路内 建築 制限	私道 廃止 制限	道路 斜線	隣地 斜線	日影 規制	その他	
	市区町村	地区名																	
栃木県	未指定	未指定	1	栃木県	栃木県都市計画区域以外 の区域内の建築物に 係る制限に関する条例	平成6年3月30日 平成6年7月1日	-	70	400	35m以下	4m以上	2m以上	○	○	○	-	○	総合的設計による建築物 もしくは大規模空地 を有する建築物に對する 緩和	
			長野原町	長野原町の一部	長野原町における建築物 の制限に関する条例	平成18年12月8日 平成19年4月1日	-	70	400	-	-	4m以上	2m以上	○	-	○	-	-	-
群馬県	嬭恋村	群馬県告示第534号による	3	嬭恋村	嬭恋村における建築物 の制限に関する条例	平成5年6月25日 平成9年4月1日	平成9年3月24日 (条例制定) 平成9年4月1日 (条例施行)	50	100	20m以下	4m以上	2m以上	○	○	○	-	○	-	-
			碓氷市	碓氷市の一部	碓氷市における建築物 の制限に関する条例	平成12年12月26日 平成13年4月1日	平成12年12月26日 (条例制定) 平成13年4月1日 (条例施行)	60	200	-	-	4m以上	2m以上	○	-	-	-	-	-
埼玉県	長瀬町	長瀬町	4	埼玉県	埼玉県建築基準法施行 条例	平成8年10月18日 平成9年4月1日	平成12年3月24日 (条例改正 同日施行)	-	-	-	高さ12m 以下の 建築物 4m	2000㎡ 以下の 建築物 8m	-	-	-	-	-	-	-
			川口市	川口市の一部	川口市における建築物 の制限に関する条例	平成7年3月10日 平成7年7月1日	平成15年10月17日 (条例改正) 平成16年4月1日 (条例施行)	-	-	-	-	高さ12m を超える 建築物 6m	2000㎡ を超える 建築物 10m	-	-	-	-	-	-
千葉県	鎌倉市	鎌倉市	5	千葉県	千葉県建築基準法施行 条例	平成6年12月26日 平成7年4月1日	平成19年3月11日	50	100	10m以下	4m以上	2m以上	○	○	○	-	○	-	総合的設計による建築 物の緩和
			相模原市	相模原市	相模原市建築基準法施行 条例(都計外の規定追加)	平成17年12月21日 平成18年3月20日	平成19年3月11日	50	100	10m以下	4m以上	2m以上	○	○	○	-	○	-	総合的設計による建築 物の緩和
神奈川県	七尾市 (旧中島町)	開発予定区域 集落市街地	8	七尾市	七尾市中島地区におけ る建築物の制限に関する 条例	※ 平成8年7月1日	平成16年10月1日 (合併による施行)	50	100	15m以下	4m以上	2m以上	○	○	○	-	-	-	総合的設計による建築 物の緩和 自動車庫等の用に 供する建築物の増築又 は改築は適用外
			相模原市	相模原市	相模原市建築基準法施行 条例	平成17年2月1日 平成17年2月1日	平成19年4月1日	60	200	20m以下	4m以上	2m以上	○	○	○	-	○	-	総合的設計による建築 物もしくは大規模空地 を有する建築物に對する 緩和 自動車庫等の用に 供する建築物の増築又 は改築は適用外
石川県	白山市 (旧河内村)	開発予定区域 その他の区域	9	白山市	白山市河内地区におけ る建築物の制限に関する 条例	平成6年3月28日 平成6年10月1日	平成12年3月29日 (条例制定)	70	150	15m以下	4m以上	2m以上	-	-	-	-	-	-	-
			北本市	北本市	北本市建築基準法施行 条例	平成7年3月15日 平成7年10月1日	平成12年3月29日 (条例制定)	50	100	15m以下	4m以上	2m以上	-	-	-	-	-	-	-
山梨県	富士河口湖町	高瀬郷形成ゾーン 清里駅前景観形成ゾーン 中心市街地 市街地形成地域 郊外地域 精進地帯・本郷地域 富士ヶ嶽地区	10	山梨県	山梨県建築基準法施行 条例	平成6年3月28日 平成6年10月1日	平成17年2月1日 平成17年2月1日	50	300	13m以下	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			北本市	北本市	北本市建築基準法施行 条例	平成7年3月15日 平成7年10月1日	平成12年3月29日 (条例制定)	70	300	20m以下	-	-	-	-	-	-	-	-	-
東京都	東京都	京北区域(旧京北町)全域	11	東京都	東京都京北区域内にお ける建築物の制限に関 する条例	平成6年3月28日 平成6年10月1日	平成20年6月20日 平成21年1月1日	60	200	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-
			七尾市(旧中島町)	七尾市	七尾市中島地区におけ る建築物の制限に関する 条例	平成6年3月28日 平成6年10月1日	平成12年3月29日 (条例制定)	70	400	20m以下	-	-	-	-	-	-	-	-	-

※七尾市(旧中島町)の条例は、平成4年の制度創設前から独自の条例を施行し、それを継承する形で委任条例へ移行させた。

を制定している実態が浮かび上がった。一方で、市民の要望を契機として条例を制定している自治体は少なく、住民などのまちづくりに対する取り組みによって条例制定に結びついている例はほとんどないことも明らかになった。条例を制定すると適用区域内の住民は建築行為に対して少なからず制限を課されることになり、影響が大きい。また、都計外の乱開発防止を念頭に条例を制定した場合に実効性を確保するためには、規制項目や規制値などを地元住民などと意思疎通を十分に図り、的確な内容を規定しなければならない。その意味で、市民との連携は不可欠であり、行政主導で条例を制定する場合にはこの点に注意が必要と言える。

3) 条例制定の際の課題

条例を制定する際に生じた課題としては、既存不適格建築物の発生（3／9）や他制度との併用、住民の反発、上位計画との整合（いずれも2／9）を挙げる自治体がある一方で、概ね大きな課題は生じなかったとする自治体もある（図3-2-4）。既存不適格物の発生を課題として挙げた自治体の中には、条例制定により別荘地開発などの望ましくない開発だけでなく、条例適用区域内の一般住宅等の建築物まで一律に制限対象となるため、区域内外の住民間で不公平感が出たという事例もあり、対象を絞った規制に苦慮している場合もある。そのため、後述するように石川県や山梨県などでは条例適用区域内を一律の規制内容とするのではなく、エリアを分け規制値などを段階的に指定している場合もある。



その他と回答した自由記述の内容

県条例の規制の引き継ぎであるため、特になし(相模原市)
旧中島町時代の制定のため、把握していない(七尾市)
特になし(千葉県)
国・県・町村まちづくり担当部局及び学識経験者で構成する調査委員会での結果を踏まえ、国と県及び関係町村との協議を進めた(神奈川県)

図 3-2-4 68 条の 9 条例制定の際の課題

4) 制限内容

条例の制限内容をみると、建蔽率（10／11）・容積率（10／11）・接道義務（9／11）を導入している条例が多く、高さ制限（7／11）や道路斜線制限（6／11）を課している条例も半数程度あり、接道義務を課している条例ではほとんどが道路斜線制限も規定していた。反対に、隣地斜線制限（2／11）や日影規制（5／11）などを規定している条例は比較的少ない。

規制値を比較すると、建蔽率（％）／容積率（％）が50／100という厳しい制限内容もあるが、70／400と商業地域並みの緩い形態制限の内容を規定している条例まで幅広い。都計外で容積率400％を充足する建築物が建築されるか否かの議論は別にしても、商業地域並みの建築形態制限であったとしても課す意義はあると考える。つまり、そもそも何ら建築物に形態制限が課されない都計外で、自治体の考えを数値化して条例で定めることで、建築主に対して行政側がその建築動向を注視しているという意思を示すことができていると言える。接道義務を課している条例では、千葉県以外はすべて都市計画区域内と同様の「4 m以上の道路に2 m以上接すること」が義務付けられている。

また、指定区域をみると、都計外全域を指定しているのは一部の自治体のみであり、ほとんどの場合は特定の区域を指定して適用している。前節で述べた4号区域の指定状況でも、特定区域の指定が最も多く、その影響もあり条例適用区域を特定区域に限定している場合が多いと考えられる。都計外全域を

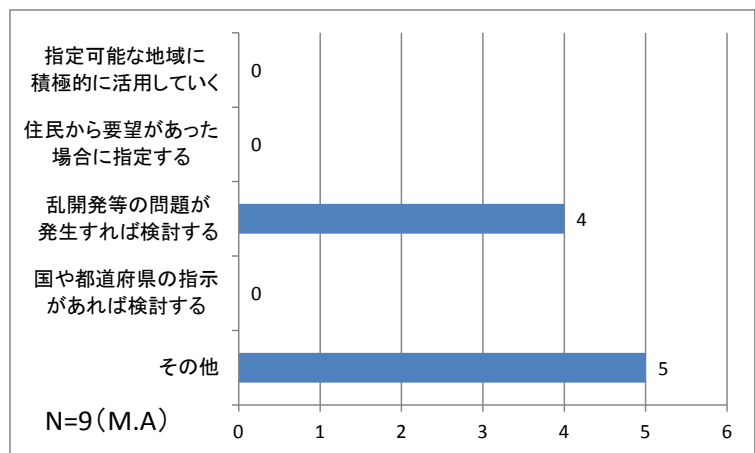
条例適用区域としている神奈川県の場合、明確に開発抑制志向が読み取れ、小規模建築物以外は基本的に建築できない制限値となっている。一方、同一自治体内で制限値をエリアごとで段階的に変化させている石川県や山梨県の事例では、中心部では中規模建築物を許容し、郊外部や農村集落などでは小規模建築物しか建築できないような規制値を定めるパターンが多い。

5) 特異な状況を有する条例

栃木県の条例（表3-1-1中No.1）は、制定時期が早く、4号区域を適用区域と定めているものの現在まで県内全域で4号区域を指定しておらず、適用区域を定めていない条例となっている。このようなタイプの条例は本条例のみであり、都計外で建築形態制限を付加する必要性が生じた際に速やかに適用できるように都計外条例だけを先に制定している⁽⁶⁾。

千葉県の条例（表3-1-1中No.9～15）は、総合保養地域整備法（通称：リゾート法、昭和62年制定）の規定による都道府県が策定する基本構想に基づく特定地域及び県知事が指定する同様の区域のうち、4号区域に適用⁽⁷⁾しており、中高層のリゾートマンションのような建築物を対象に接道義務と日影規制のみ規定している。中高層建築物を対象に、避難路や日照権などを確保することを主眼とする内容であり、他の都計外条例とは状況が異なる。

群馬県長野原町の条例（表3-1-1中No.2）は、八ッ場ダム建設に係る集落移転のための代替地⁽⁸⁾が都市計画区域内外にわたっており、建築形態制限などがことなっていることに起因する移転住民の不公平感を排除するために都市計画区域内と同様の制限内容⁽⁹⁾を課している。個別事業を対象に、格差是正のみを目的として都計外条例を活用しており、本条例も他の条例と性格を異にする。



その他と回答した自由記述の内容

現在のところ他地域への活用は検討していない(県1、市1)
現在、早急な対応の必要性は低く、必要があれば検討する(県1)
市内の都計外全域が既に条例適用区域である(市1)
無回答(市1)

図 3-2-5 今後の活用意向（条例制定団体）

6) 今後の活用意向

条例制定団体と都道府県に今後の都計外条例の活用意向を聞いた⁽¹⁰⁾。

条例制定団体では「乱開発等の問題が発生した際に区域拡大等を検討する」(4/9)とする自治体が多く、「特に区域拡大等は考えていない」(2/9)とする自治体は少数派であることが分かった(図3-2-5)⁽¹¹⁾。基本的に、都計外条例を既に活用している団体は、今後もおおむね積極的に都計外条例を活用していく姿勢が読み取れる。

一方、都道府県では「市町村に必要なに応じて助言する」(24/37)や「市町村の方針に任せる」(7/37)とする自治体が多かった(図3-2-6)。現在制定されてい

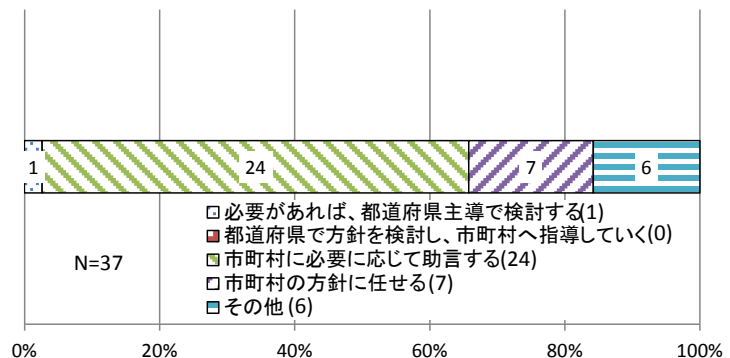


図 3-2-6 今後の活用意向（都道府県）M.A

る都計外条例の制定団体は都道府県と市町村が半々であるが、今後の条例活用には都道府県は消極的であり、概ね市町村の対応に委ねる傾向である。

都道府県が概して都計外条例の活用に消極的なのは、都計外条例の所管課が建築指導担当部局であることが一因であると考えられる。都市計画区域内の建築形態制限は都市計画担当部局と建築指導担当部局が協働して検討するが、都計外条例は現在の一般的な担当部局構成では建築指導部局が単独で検討する体制であり、国土利用計画や都市計画マスタープランを実現するための手段として活用することが想定されていないためと言える。都計外条例は、その性格から都市計画区域内と都計外をつなぎ土地利用管理のシームレス化に大きく貢献できる制度であると考えられるが、行政側の認知度が低く十分に活用できる体制が構築できていないことが推察される。

(2) 他法令による規制区域や土地利用現況との関係

ここでは、都計外条例の適用区域に着目し、条例適用区域と他法令による土地利用規制区域との重複状況を分析⁽¹²⁾することで、どのような土地利用規制が課せられている区域が条例適用区域となっているのか明らかにする。また、土地利用規制状況だけでなく、現在の条例適用区域内の土地利用現況も分析し、都計外条例が対象とする区域の土地利用特性を明らかにする。これらを踏まえ、都計外でも特にどのような区域で都計外条例の効果が期待され、活用されてきたのかを把握する。

1) 他法令による規制区域と条例適用区域の関係

都計外条例の適用区域はそもそも都市計画法の適用枠外であるが、法条文ではそれ以外の他法令に基づく規制区域との関係性は明示されておらず、実態も明らかでない。そこで、それぞれの都計外条例の適用区域と都市計画法以外の個別規制法との関係性を把握するために、条例適用区域⁽¹³⁾と個別規制法の強い規制区域⁽¹⁴⁾の重複状況を見た(表 3-2-2)。

森林地域との重複では、国有林との重複は全体的に少ない傾向であるが、唯一孺恋村の条例適用区域が5割以上重複している。しかし、6割以上国有林と重複している都計外条例はなく、森林を包含している場合でも民有林が大半であることがわかる。一方、保安林との重複では、神奈川県内の都計外で重複割合が高く、相模原市では8割を超えている。国有林との重複は少なかったものの、民有林でも保安林と重複していれば一定の開発抑止効果はあると考えられ、保安林が条例適用区域に含まれている場合

表 3-2-2 条例適用区域と他法令による規制区域との関係

※面積はGISによる求測値

地区 No.	都道府県	指定区域		条例適用区域 全体	農業地域		森林地域			自然公園地域		規制の強い 区域の合計 ²				
		市区町村	地区名		農用地区域	国有林	保安林	強規制地域 ¹	24.9	20915.8	80.7					
1	群馬県	孺恋村	群馬県告示第534号による	25912.3	100.0	1789.5	6.9	14290.5	55.1	10266.9	39.6	6446.9	24.9	20915.8	80.7	
2	埼玉県	秩父市	秩父市の一部	11508.8	100.0	464.6	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	464.6	4.0	
3		飯能市	都市計画区域以外の区域	5019.3	100.0	437.2	8.7	0.0	0.0	74.3	1.5	0.0	0.0	511.5	10.2	
4		深谷市	都市計画区域以外の区域	12367.7	100.0	8685.2	70.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8685.2	70.2	
5		越生町	都市計画区域以外の区域	1531.5	100.0	451.7	29.5	14.4	0.9	0.4	0.0	0.0	5.1	0.3	471.7	30.8
6		長瀨町	全域	3042.7	100.0	627.9	20.6	0.0	0.0	254.6	8.4	1791.8	58.9	2237.7	73.5	
7		神奈川県	都市計画区域以外の区域		34872.0	100.0	292.3	0.8	6593.7	18.9	22714.6	65.1	22815.0	65.4	26777.4	76.8
8	相模原市		都市計画区域以外の区域	7022.0	100.0	25.5	0.4	223.6	3.2	6209.6	88.4	6769.2	96.4	6862.5	97.7	
9	石川県	七尾市 (旧中島町)	開発予定区域 集落市街地	2898.2	100.0	880.2	30.4	0.0	0.0	22.2	0.8	187.7	6.5	1089.8	37.6	
10		白山市 (旧河内村)	集落区域	7455.1	100.0	0.0	0.0	470.0	6.3	2609.0	35.0	0.0	0.0	2609.0	35.0	
			開発予定区域													
その他の区域																
11	山梨県	北杜市 (旧高根町)	高原景観形成ゾーン	1914.0	100.0	207.0	10.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	207.0	10.8		
清里駅前景観形成ゾーン																
12		北杜市 (旧小瀬沢町)	中心市街地地域	2962.9	100.0	749.0	25.3	0.0	0.0	213.7	7.2	0.0	0.0	962.7	32.5	
			市街地形成地域													
13	富士河口湖町	精進地域・本栖地域	1396.7	100.0	847.0	60.6	0.0	0.0	0.0	0.0	180.8	12.9	1026.7	73.5		
		富士ヶ嶽地区														
14	鳴沢村	富士山景観形成地域	4037.5	100.0	76.2	1.9	0.0	0.0	132.7	3.3	312.2	7.7	482.5	12.0		
15	京都府	京都市	京北区域(旧京北町)全域	21770.5	100.0	649.0	3.0	69.2	0.3	8197.6	37.7	0.0	0.0	8915.5	41.0	

1: 第1種から第3種までの特別地域と特別保護地区の合計 2: 合計面積は各地域の重複を加味したものである ※数値の左列は面積(ha)、右列は割合(%)を表している

には、万が一保安林指定が解除され林地開発許可により都市的土地利用へ転換されたとしても、建築物の建築には都計外条例による制限がおよぶことから、土地利用規制が重層的に課されていると解釈できる。他方、農用地域や自然公園地域の規制が強い地域とは重複している条例適用区域が多く、相模原市の条例適用区域は9割を超える区域が自然公園地域の強い規制区域と重複している。ただ、秩父市や深谷市、北杜市（旧高根町）の条例適用区域では、農用地域以外との重複がなく個別規制法による土地利用規制が決して強いとは言えない。前述した相模原市とは反対に、個別規制法による強固な土地利用規制が重層的に指定されているわけではない秩父市の条例適用区域などは、農用地域の指定が解除（いわゆる農振除外）され白地農地となり、農地転用手続きによって都市的土地利用へ転換されれば、都計外条例適用前はほぼ自由に開発行為や建築行為ができた区域であり、都計外条例の制定によって都市的土地利用へ転換された場合でも一定の制限が付加されることとなっている。

また、条例適用区域と個別規制法による強い規制区域との重複面積の合計では、条例適用区域面積の5割以下しか強い規制区域と重複していない自治体が9自治体と半数以上を占めていることが明らかになった。以上から、都計外条例の適用区域は強い規制区域と重複している場合もあるが、半数以上が個別規制法だけでは土地利用規制が十分行き届いていない地域であり、都計外条例のような上乘せ規制も必要な区域であると示唆される。強い規制区域が重層的に指定されている自治体では、万が一の都市的土地利用への転換に迅速に対応できるように都計外条例が活用でき、個別規制法だけでは緩規制地域となる区域では重層的に土地利用を管理するために都計外条例が活用され、都市計画法以外の個別規制法の規制区域に囚われることなく適用区域が指定できる都計外条例の優位性が発揮されていることが読み取れる。

2) 条例適用区域内の土地利用現況

1) で述べた他法令に基づく規制区域と条例適用区域との関係に加え、既に都市的土地利用が図られており潜在的な開発余地は低い土地が多いのか、自然的土地利用が多く潜在的な開発余地が十分にある土地が多いのか把握するため、条例適用区域の土地利用状況を概観する⁽¹⁵⁾。

いずれの条例適用区域内でも非宅地系の土地利用が多く、宅地系の土地利用は最も多い区域でも4割程度である（表 3-2-3）。「河川地及び湖沼」の土地利用区分などの全体的に割合の低い区分もあるが、非宅地系の土地利用の中では特に森林が多い。もっとも多い区域では全体の9割以上が森林である。反対に、宅地系の土地利用では建物用地の土地利用区分が多いところで2割程度あり、面積の広いゴルフ場の土地利用区分でも2割弱の区域がある。

非宅地系の土地利用が大半を占めるという現状では、1) で述べたような重層的な土地利用規制が課

表 3-2-3 条例適用区域の土地利用状況

地区 No.	全メッシュ数	非宅地系							非宅地系合計	宅地系							宅地系合計						
		田		その他の農用地		森林		河川地及び湖沼		荒地		建物用地		幹線交通用地		その他の用地		ゴルフ場					
1	24166	22	0.1	1768	7.3	18882	78.1	93	0.4	20765	85.9	2500	10.3	176	0.7	7	0.0	570	2.4	148	0.6	3401	14.1
2	978	97	9.9	222	22.7	389	39.8	11	1.1	719	73.5	2	0.2	57	5.8	1	0.1	27	2.8	172	17.6	259	26.5
3	4505	110	2.4	425	9.4	1835	40.7	87	1.9	2457	54.5	54	1.2	1001	22.2	19	0.4	354	7.9	620	13.8	2048	45.5
4	11428	2146	18.8	4498	39.4	377	3.3	429	3.8	7450	65.2	57	0.5	3025	26.5	204	1.8	584	5.1	108	0.9	3978	34.8
5	1360	148	10.9	132	9.7	491	36.1	26	1.9	797	58.6	25	1.8	243	17.9	12	0.9	86	6.3	197	14.5	563	41.4
6	2764	15	0.5	281	10.2	1941	70.2	98	3.5	2335	84.5	5	0.2	257	9.3	11	0.4	38	1.4	118	4.3	429	15.5
7	32171	95	0.3	615	1.9	28907	89.9	979	3.0	30596	95.1	635	2.0	297	0.9	84	0.3	161	0.5	398	1.2	1575	4.9
8	6457	27	0.4	35	0.5	6243	96.7	63	1.0	6368	98.6	59	0.9	27	0.4	0	0.0	3	0.0	0	0.0	89	1.4
9	2411	837	34.7	105	4.4	1180	48.9	21	0.9	2143	88.9	17	0.7	226	9.4	12	0.5	13	0.5	0	0.0	268	11.1
10	6909	92	1.3	7	0.1	6270	90.8	73	1.1	6442	93.2	357	5.2	38	0.6	6	0.1	66	1.0	0	0.0	467	6.8
11	1702	42	2.5	401	23.6	994	58.4	10	0.6	1447	85.0	7	0.4	45	2.6	32	1.9	60	3.5	111	6.5	255	15.0
12	2622	361	13.8	712	27.2	1145	43.7	11	0.4	2229	85.0	20	0.8	199	7.6	56	2.1	43	1.6	75	2.9	393	15.0
13	1210	0	0.0	839	69.3	179	14.8	0	0.0	1018	84.1	46	3.8	18	1.5	0	0.0	65	5.4	64	5.3	193	16.0
14	3614	0	0.0	245	6.8	2815	77.9	0	0.0	3060	84.7	165	4.6	57	1.6	0	0.0	81	2.2	251	6.9	554	15.3
15	20100	939	4.7	15	0.1	18377	91.4	267	1.3	19598	97.5	217	1.1	166	0.8	15	0.1	104	0.5	0	0.0	502	2.5

※地区No.に対応した地区名は表3-2-2に対応している。 ※全メッシュ数以外の数値は左列がメッシュ数、右列が割合(%)を表している。

されていない区域では土地利用管理能力が低く、個別規制法による規制区域の指定が解除された後は緩規制地域となってしまう。このような危険性を条例適用区域は孕んでいたことが示唆され、都計外条例を制定したことにより土地利用管理能力の一定の向上が図られたと言える。自然的土地利用が多く、個別規制法による開発規制も弱い区域では潜在的な開発余地が残るため、適切に土地利用を管理できるように4号区域を指定するとともに、都計外条例を制定し建築物の建築などを適切な開発・建築行為を誘導できるように取り組むことが求められる。

3-2-3. 土地利用管理の手段として活用されている都計外条例

前項までの分析により、都計外の土地利用管理に都計外条例が活用されている事例が多く、形態制限値を厳しく規定することで限定的にしか建築行為を容認しない厳格運用型と、商業地域や準工業地域と同等の形態制限値を規定することで周辺環境と調和しない大規模開発などを排除する限定排除型に分かれていた。後者では、地域の実情を踏まえた一定規模の開発・建築行為を否定しているわけではなく、周辺環境への調和を踏まえて緩やかな制限を付加していると言える。

以上を踏まえ、ここでは線引き都市計画区域に隣接した土地の区域を条例適用区域とし、比較的近年に制定された京都市の都計外条例について詳細に分析する。まず、条例指定経緯を把握することで都計外条例を制定した要因を明らかにする。次に、土地利用管理手法の中でも都計外条例を選択した要因を明らかにするとともに、条例の制限内容を把握する。最後に、土地利用管理手法としての都計外条例の効果を検証することで、土地利用管理手法として運用する際の課題などを探る。

(1) 都計外条例を制定した経緯

1) 京都市旧京北町の概要と条例適用区域の関係

京都市の条例適用区域は、2005年4月に編入合併した旧北桑田郡京北町の全域である(図3-2-7)。旧京北町は1955年(昭和30年)に1町5村が合併し発足した。その後、町内の一部(大字広河原)が1957年(昭和32年)に京都市左京区へ編入された。条例適用区域は、京都市右京区のうち編入された旧京北町域となっている。面積は約218km²、人口は5633人(H22国勢調査)である。

京都市は線引き都市計画区域である京都都市計画区域を指定しており、市中心部は近畿圏整備法に基づく既成都市区域が指定されており、それ以外の都市計画区域内は近郊整備区域が指定されている。従って、京都都市計画区域は近畿圏整備法の既成都市区域と近郊整備区域を含んでいることに加え、政令市となっている

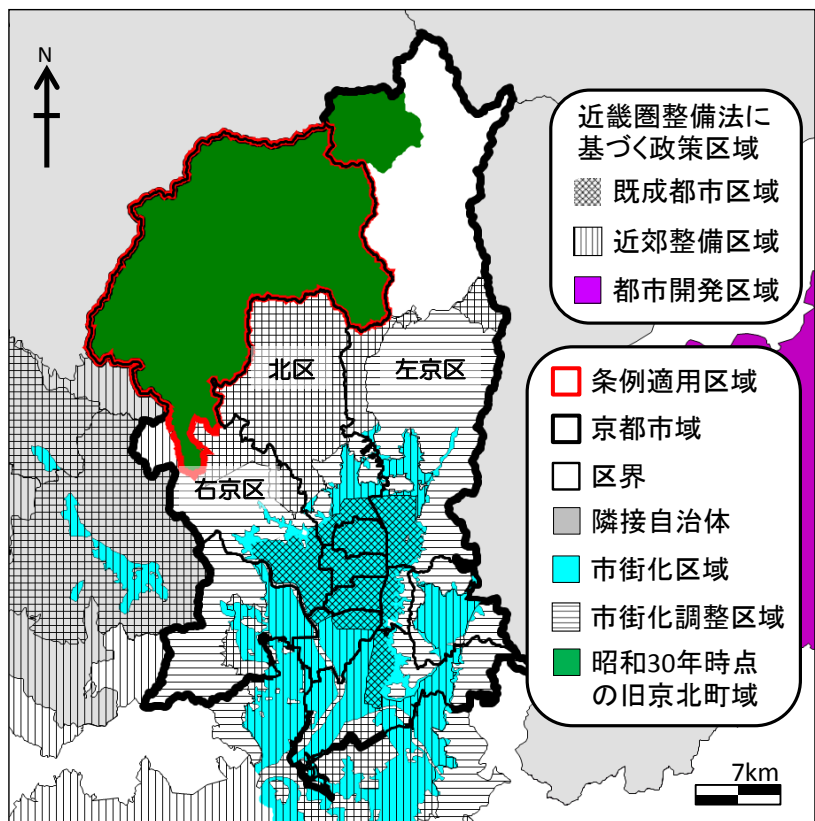


図3-2-7 京都市の条例適用区域の周辺状況

ことから都市計画法によって区域区分が義務付けられている。一方で、旧京北町には近畿圏整備法に基づく政策区域は指定されておらず、これまで都市計画区域が指定されたことはない。なお、旧京北町は全域が過疎地域に指定されている⁽¹⁶⁾。

旧京北町の人口は町が新設された昭和30年以降、一貫して減少している(図3-2-8)。バブル期に世帯数が増加に転じているものの、2000年以降は人口・世帯数ともに減少の一途をたどっている。昭和

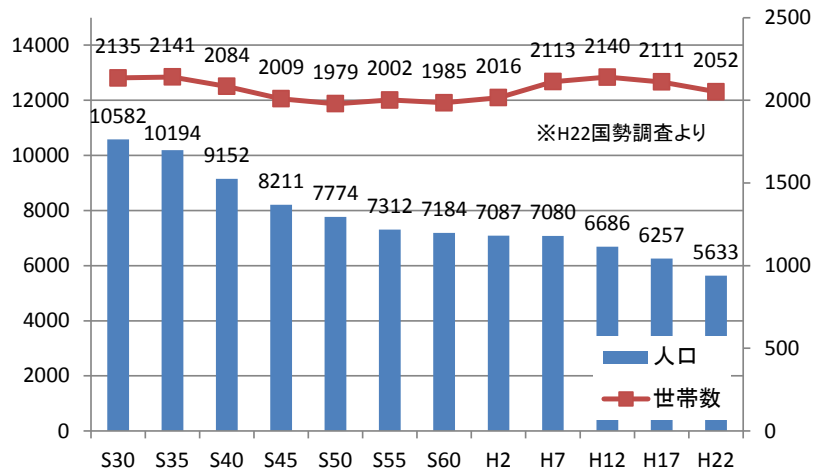


図3-2-8 旧京北町の人口動態

40年以降人口は一度も1万人を越えていないため、都市計画区域の指定の町村の要件のひとつである人口1万人以上という条件は満たせていない。ただ、町発足当初から人口3千人は超えており、中心市街地の区域の人口が3千人以上であるということが実証できれば、指定すること自体ができなかったわけではない。

2) 都計外条例を土地利用管理手法として導入しようとした契機

①京都市との合併以前の旧京北町での土地利用管理に対する取り組み

旧京北町では、京都市との合併前から土地利用管理の必要性を認識していた。京都市に隣接している立地環境にあり、高度経済成長期の開発圧力が高まってきたことを受け、旧京北町は昭和47年11月に宅地などの開発行為の指導要綱(以下、要綱)を定めた。要綱では、1,000㎡以上の土地を対象とする開発行為は町長への届出・協議を義務付ける内容であった⁽¹⁷⁾。

また、要綱では宅地開発を目的としない開発行為は届出対象となっておらず、すべての開発行為を把握しきれいかなかった。そこで、1994年に町は条例⁽¹⁸⁾を制定し、宅地開発を目的としない1,000㎡以上の開発行為も町長と事前協議し、許可を受けることが義務付けられた。加えて、要綱では開発に際して、地域関係者⁽¹⁹⁾との協議を必須事項として定めていた。これにより、地域外の開発業者などによる別荘地開発を抑止しようとした。ただ、急傾斜地沿いに立地する戸建別荘地開発などの小規模な開発や散発的な土地利用転換を防ぐことはできず、宅地造成後に建築物を建築する際の形態制限も特に定められていなかった。以上から、土地利用管理には不十分であるとの意見もあり、要綱に上乘せした規制が求められていた。

第三次京北町総合振興計画(1991年策定)では、町が抱える土地利用の課題として『都市計画制度導入の検討と合わせ、土地利用計画を早急に策定する必要がある。』と記述され、「都市計画制度の導入」が重点施策として示され、土地利用計画の樹立が謳われている。具体的施策としてはまちづくり条例の活用が挙げられ、『都市計画法に基づく都市計画区域の設定と連動しつつ、・・・(中略)・・・、まちづくり条例制定を含めた総合的な京北町土地利用計画を策定する。』と記述されている。しかし、前述したように計画策定当時から都市計画区域の指定要件を満たすことが難しかったため、都市計画区域指定は実現せず、まちづくり条例も制定できなかった。

第四次京北町総合振興計画(2001年策定)では第三次計画より踏み込み、当面は要綱と条例を運用することで適切な土地利用を誘導する方針が示され、施策の方向としてまちづくり条例を制定し『法的拘

東力を持つ指導體制を確立』すると明記された。ただ、2001年4月に町に市町村合併担当係が新設されると京都市との合併機運が一気に高まり、まちづくり条例の検討などは事実上棚上げされた。

②京都市との合併を契機とした土地利用管理手法の検討

2005年4月に旧京北町を編入合併後、京都市は開発圧力の旧京北町域への滲み出しを懸念し土地利用管理手法の導入を念頭に、同年8月に地元住民・学識経験者・行政等19名で構成する「京北地域の土地利用の規制・誘導のあり方に関する検討会」（以下、検討会）を発足させ、京北地域に導入すべき土地利用管理制度について白紙状態から検討がなされた。

「京都市・京北町合併建設計画」では、事業計画の中に『土地利用の計画的な規制・誘導』が含まれ、『地域住民の意見も反映させながら、京都市北部山間地域も含め、土地利用の計画的な規制、誘導について検討して』いくと明記されている。また、京都市は（1）1）で述べたとおり、政令市であり近畿圏整備法に基づく既成都市区域と近郊整備区域を含んでいることから、京都都市計画区域は区域区分が義務付けられているが、旧京北町は過疎地域に指定されており開発圧力の差が著しい。さらに、京都都市計画区域とは別に単独で旧京北町のみで都市計画区域を指定したとしても、近畿圏整備法を根拠とする線引き義務は免れるが政令市であることによる線引き義務は課せられる。以上から、旧京北町に都市計画区域を指定すれば、これまで都計外であった区域の大半が市街調整区域となることが想定されており、市は行政のみで導入する土地利用管理手法を検討するのではなく、地域住民や専門家を交えた検討会で最善策を検討してもらうことにした⁽²⁰⁾。

2005年8月に第1回の検討会を開催し、2007年3月までに8回検討会を開催した。また、2005年11月には住民アンケートを全世帯へ配布する形で実施⁽²¹⁾し、京北地域の魅力や人口減少の原因、宅地の土地利用で困った点などを聞いた。加えて、各種団体へのヒアリング調査が実施⁽²²⁾され、いずれの調査対象者も何らかの土地利用に対する規制・誘導策の必要性を認めている⁽²³⁾。2007年1月にはそれまでの1年3か月にわたる7回の検討会での議論をまとめた「京北地域の土地利用ルールのあり方取りまとめ案」が作成された。取りまとめ案が公表された2007年1月に2日間6会場で京北地域の住民を対象とした地元説明会が開催された。同時に、2006年12月25日から2007年2月9日までとりまとめ案に対する市民意見の募集が実施された。なお、検討会の発足後に9回「検討会ニュースレター」が発行され、京北地域の全戸に配布され検討会での議論内容が逐次報告されていた。以上から、検討会で適切な土地利用管理手法を検討するとともに、住民に対する理解促進と意識醸成に京都市は積極的に取り組んでいたことがわかる。

その後、取りまとめ案に対する地元説明会での意見や市民に対する意見募集の内容を踏まえ、2007年3月に最後の検討会が開催され、最終的な取りまとめが作成された。2007年5月に「京北地域の土地利用ルールのあり方取りまとめ」（以下、検討会案）を公表し、2008年6月に京北地域の条例⁽²⁴⁾制定、2009年1月から条例の施行に至っている（表3-2-4）。

結果的に、京都都市計画区域への京北地域の編入や新規都市計画区域を指定することなどは採用されず、4号区域を指定したうえで都計外条例を活用して緩やかな土地利用管理手法を導入することとなった。なお、宅地等開発行為に関する指導要綱は一部改正⁽²⁵⁾され、現在も適用されている。

表 3-2-4 条例施行までの動き

平成17年	4月	京都市と合併
	8月	検討会発足、第1回検討会開催 各種団体等へのヒアリング調査 (8月～9月)
	10月	第2回検討会開催
18年	11月	住民アンケートを実施 (全世帯配布、回収率45.9%)
	1月	第3回検討会開催
	3月	第4回検討会開催
	5月	第5回検討会開催
	6月	京北まちづくりシンポジウム
	8月	第6回検討会開催
19年	10月	第7回検討会開催
	1月	取りまとめ案の地元説明会 (2日間、計6会場)
	3月	第8回検討会開催
	5月	土地利用ルールのあり方とりまとめ公表
20年	6月	条例制定
21年	1月	条例施行

(2) 都計外条例を制定した要因

(1) 2) ②で説明した京北地域の条例の制定経緯に加え、検討会の取りまとめで提言されている内容が盛り込まれることとなった経緯と要因を以下で述べる。

1) 複数の視点による具体的な制限内容の検討

検討会では、住民アンケートやヒアリング調査での内容を踏まえ、目指すべき地域の将来像として『安全に安心して暮らすことのできるまち』など全体を通した目標と『美しい森林に抱かれたまち』など土地利用パターンに基づく目標などに整理した(図3-2-9)。

その上で、目標を達成するための土地利用上の対策として課題を再整理している。そこでは、「自然環境保全に関する課題への対応」と「開発・建築行為に関する課題への対応」へ分類している。ただ、「自然環境保全に関する課題への対応」は農地法や森林法など既存の制度を活用することで対応できていると判断し、「開発・建築行為に関する課題への対応」のみ具体的に検討を進めた。

具体的に土地利用を管理する手法を制度化するにあたり、開発行為や建築行為に関する課題のなかでも目的に沿って導入すべき手法をそれぞれ検討することとし、安全や安心を確保すること(無秩序な開発の抑制や建築行為の安全性の向上)を目的とした手法と、地域の魅力を維持し高めること(生活環境や地域景観の維持向上)を目的とした手法の2つの側面からさまざまな制度の利点や課題を検討することで、具体的に導入する制度を絞り込んでいった(図3-2-10)。

	目指すべき地域の将来像	
	基本目標	具体的な空間イメージ
全体イメージ	⇒ 安全に安心して暮らすことのできるまち	宅地の安全性が確保された土地利用 ※京都市の検討資料より 構造、設備上問題のある建物の未然防止 自然災害を起さない土地利用
	⇒ 豊かな自然と共生し、ゆったりとした暮らしを満喫できるまち	自然との共生を目指した土地利用 自然環境の破壊や公害等を引き起こさない土地利用
	⇒ 農林業等を中心とした安定した経済基盤が確立したまち	農林業等の施業環境に配慮した土地利用
	⇒ 地域の自然・文化等を生かした交流や観光が育まれるまち	自然や文化等の資源を活かした地域ブランドを高める土地利用
山地	美しい森林に抱かれたまち	自然環境や施業環境に配慮した森林保全と計画的な土地利用 田園景観の背景となる美しい森林が守られた土地利用
	自然災害等にも備えた、安心して暮らせるまち	災害を未然に防ぐ土地利用 災害に配慮した山林保全管理
	林業が元気に次世代に引き継がれるまち	施業環境に配慮した森林保全と計画的な土地利用
	都市部住民が自然に触れ合い、癒されるまち	魅力ある森林としての維持保全 都市住民が自然に触れ合える土地利用
農地	農業が暮らしの中でいつまでも息づくまち	営農環境に配慮した農地保全 営農環境に配慮した計画的な土地利用
	自然と共生する田園風景の広がるまち	自然への負荷を抑えた効率的な農地づくり 山林や農地などの自然景観に調和した田園景観や集落景観の形成
宅地	安全に安心して暮らせるまち	建物の安全性の確保
	快適な日々の暮らしができるまち	道路や上下水道などが整備された土地利用
	日々の暮らしのサービスが充実したまち	各種サービス機能の適正な配置
	誇りの持てる魅力的な景観が整ったまち	自然と調和した美しい田園景観、集落景観を向上する土地利用
	触れ合いと賑わいにあふれるまち	交流サービス機能の適正な誘導
	賑と住が共存した暮らしをおくることのできるまち	住宅と産業施設等が積み分けられた土地利用
その他	美しい川の流れるまち	まちのシンボルである河川、菰川の河川景観づくり
	都会では出来ない子育てや学びができるまち	子育てや学びの場としての自然環境の保全

図3-2-9 旧京北町域の合併後の目指すべき地域の将来像

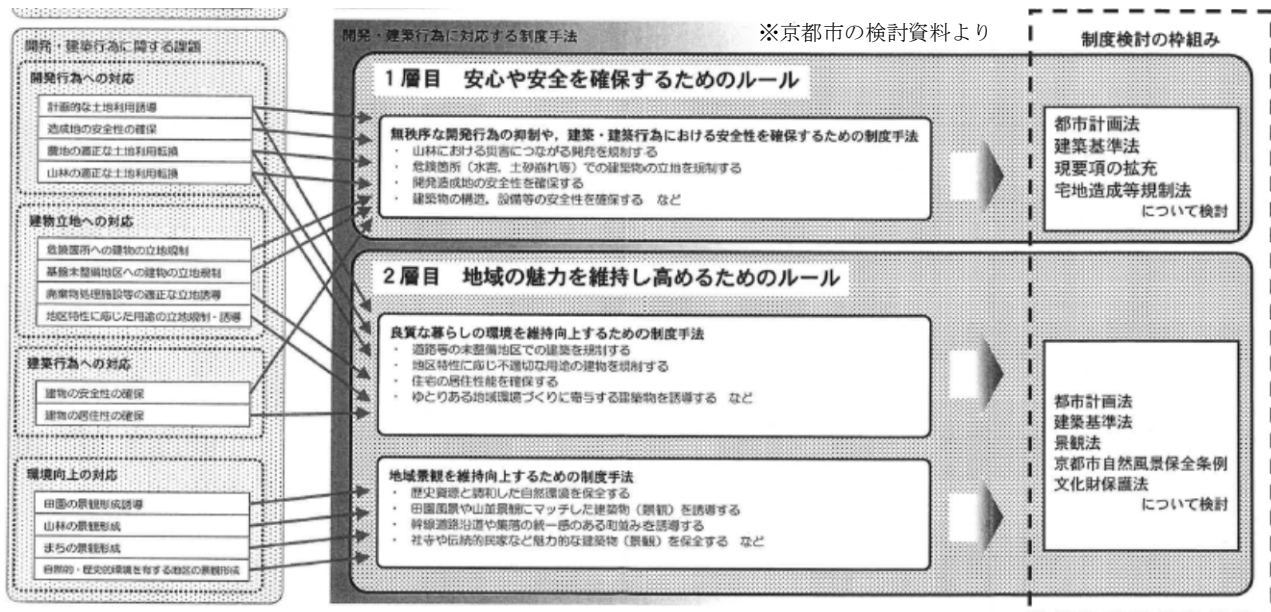


図 3-2-10 旧京北町域の合併後の2つの視点によるルール具体化

2) 安全・安心の確保という側面からの検討

安心や安全を確保することを目的とした側面では、無秩序な開発行為の抑制や開発・建築行為における安全性を確保するための制度手法が検討されている。この側面からの検討では、5つの制度手法が採用候補として俎上に上がっている。

1つ目は、京都都市計画区域へ編入し全域を市街化調整区域へ指定する手法である。市街化調整区域へ編入すると強固な土地利用規制が課され、原則として開発・建築行為が禁止されすべての開発行為が許可申請の対象となり、大半の建築行為に建築確認申請が義務付けられ、一般住宅などの建築物の安全性が確保される。ただし、生活圏を支えるためのサービス施設や産業施設も含めてすべての開発行為が一律で禁止されることから、無秩序な開発の抑止に大きく貢献するものの地域活力の衰退を引き起こす可能性もあることが課題とされた。

2つ目は、準都市計画区域を新規に指定する手法である。準都市計画区域内では2章でも触れたとおり、3000㎡以上の開発行為が都市計画法に基づく開発許可申請の対象となる。京都市の要綱（検討段階では、旧京北町の要綱が適用）では、1000㎡以上の開発行為を届出・協議対象としているが、都市計画法に基づく開発許可申請は要綱と比較すると法的拘束力が強く、実効性が担保できる。加えて、大半の建築行為に建築確認申請が義務付けられ、一般住宅などの建築物の安全性が確保される。ただし、準都市計画区域の指定要件である『相当数の建築物その他の工作物の建築若しくは建築又はこれらの敷地の増勢が現に行われ、又は行われると見込まれる区域』が旧京北町全域ではなく一部区域にとどまる点が課題とされた。全域指定できないと山林等が現在と同様の状態のまま放置され開発行為が準都市計画区域外へ滲み出すことも想定できる。

3つ目は、要綱の拡充を図る手法である。従来から旧京北町全域を対象としている宅地等開発行為に関する指導要綱を拡充し、宅地の安全性を確保するための擁壁の基準を盛り込むことや条例化することで強制力を増大させることが想定される。建築物の安全性などを確保するためには、要綱の技術的な基準を充実させることも不可欠とされた。

4つ目は、4号区域を指定する手法である。4号区域を指定すれば、大半の建築行為に建築確認申請が義務付けられ、一般住宅などの建築物の安全性が確保される。しかし、無秩序な開発を抑制するには

強制力が弱く、副次的効果としての乱開発抑止効果は望めるが、直接的な抑止力としては不十分と言える。

5つ目は、宅地造成工事規制区域を指定する手法である。宅地造成等規制法第3条に基づく指定区域では、2m以上の切土や1m以上の盛土、切土又は盛土する土地の面積が500㎡を超える宅地造成工事は京都市の場合市長の許可が必要となる。そのため、宅地の安全性は確保され法的強制力が強く、実効性も担保できる。ただ、建築物の安全性を確保する手立てはなく、その点が不十分とされた。

3) 地域の魅力の維持・向上という側面からの検討

地域の魅力を維持し高めることを目的とした側面では、良質な暮らしの環境を維持向上するための制度手法や地域景観を向上するための制度手法が検討されている。この側面からの検討では、6つの制度手法が採用候補として俎上に上がっていたが、4つ目から6つ目の手法は景観計画区域の指定が前提となっており、景観計画区域を指定するには地域住民との十分な合意形成が不可欠であり迅速な対応が検討段階では困難であると判断され、4)で述べる総合的評価の対象からは除外されている。

1つ目は、準都市計画区域を新規に指定する手法である。前述したとおり、一定の土地利用管理能力は認められ、区域内には建築基準法の集団規定が適用され、接道義務に加え容積率や建ぺい率、用途地域などが指定できる。以上より、容積率や建ぺい率、高さ制限、接道義務を導入することで生活環境が維持向上されるとともに、用途地域等の活用によって望ましくない用途の建築物を排除できる。一方で、接道義務が導入されることで既存不適格となる建築物が出現するおそれがあり、指定区域が全域とできないなどの課題が挙げられている。

2つ目は、都計外条例を制定する手法である。都市計画区域や準都市計画区域と異なり、建築物に形態制限を課す場合でも、条例で制限するメニューを選択することが可能であり、より地域の実情を踏まえた土地利用管理が望める。ただ、建築物の用途制限はできない点や都計外条例では景観形成に貢献できない点が課題として挙げられている。

3つ目は、景観計画区域を指定する手法である。景観行政団体（京都市）が策定する景観計画によって他法令に関係なく区域指定できる。建築物の建築等の際に市長への届出が義務付けられ、望ましい景観を形成していくことに貢献する。一方で、景観計画を策定する必要があり、調査・準備期間が必要であり地域住民とも十分に合意形成を図る必要がある。

4つ目は、準景観地区を指定する手法である。景観計画区域のうち、相当数の建築物の建築が行われ、現に良好な景観が形成されている都計外の区域に指定することができる。準都市計画区域と同様に指定区域を旧京北町全域とすることが難しい点が課題とされている。また、景観計画を策定し景観計画区域を指定することが前提となることから、指定までに相当の時間を必要とすることも課題とされた。

5つ目は、自然風景保全地区を指定する手法である。自然風景保全地区は『京都市自然風景保全条例に基づき、自然風景の保全を図るうえで特に重要な土地の区域を第1種自然風景保全地区、自然風景の保全を図るうえで重要な土地の区域を第2種自然風景保全地区として指定し、自然風景保全計画を定め、現状変更行為に関する規制や建築物の新築等に関する制限』を付加する制度である。条例に基づく自然風景保全地区に指定されると、同時に景観計画区域にも指定される仕組みとなっている。

6つ目は、重要文化的景観に選定してもらうという手法である。文化財保護法によれば文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできない」文化財とされている。文化的景観の中でも特に重要なものは、都道府県又は市町村の申し出に基づき文部科学大臣が重要文化的景観として選定する。重要文化的景観で現状変更やその保存に影響を及ぼす行為をしようとする場合には、文化庁長官への届出が義務づ

けられている。現状変更等が厳しく制限される一方で、重要文化的景観に選定されるまでには相当の時間を要し、選定後は生活利便施設などの開発行為も一部制限されることから地域住民との合意形成が不可欠である。

以上を踏まえ、4つ目から6つ目の手法は地域住民全員で十分に議論して合意形成を図る必要があることに加え、指定までに相当の時間がかかり迅速な対応が難しいことから、1つ目から3つ目の手法と比較すると1段階劣ると判断され、総合的な評価からは除外されている。

4) 導入手法の検討と実際に導入された制度手法

①導入パターンの評価とそれに基づく検討会の結論

検討会では、それぞれの側面で検討した各手法の導入パターンを想定し、それぞれのパターンを評価・比較することで最善策を抽出している(表3-2-5)。2005年度から京都市は旧京北町域内の建築物の用途を航空写真や住宅地図、現地調査を踏まえて把握し、道路幅員を図上計測により把握していた。その結果、4m未満の狭小道路が多く、建築物用途も低層住居専用地域では建築が困難な林業施設等が複数立地していることが明らかになっていた。以上を踏まえ、建築基準法の集団規定を適用することが難しいこと、良好な居住環境の創出を目的とした低層住居系用途地域の指定も難しいことが前提として議論が進められた⁽²⁰⁾。

表 3-2-5 2つの側面での制度導入パターンの評価

検討パターン		1	2	3	4	5	6	7	8
側面1 (安全・安心の確保)	市街化調整区域の指定	☆							
	準都市計画区域の指定		☆	☆	☆	☆			
	宅地等開発指導要綱の拡充			☆	☆		☆	☆	
	4号区域の指定				☆	☆		☆	☆
	宅地造成工事規制区域の指定	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆
評価		△	×	×	△	×	×	○	△

検討パターン		1	2	3	4	5	6	7
側面2 (地域の魅力の維持・向上)	準都市計画区域の指定	☆	☆	☆	☆			
	都計外条例の制定		☆	☆		☆	☆	
	景観計画区域の指定			☆	☆		☆	☆
	評価	×	△	△	△	△	○	×

※評価は、左欄の規制を指定(☆)した場合のもの ※検討会資料を筆者修正

側面1(安全・安心の確保)からの検討では、5つの制度の8つの検討パターンを評価しており、例えばパターン1では「市街化調整区域」と「宅地造成工事規制区域」の指定の組み合わせが検討され、中程度(三段階評価の中間点=△)の評価となっている。それぞれの評価を比較すると、パターン7の評価点が最も高くそのパターンが採用されることとなった。同様に、側面2(地域の魅力の維持・向上)からの検討では、3つの制度の7つの導入パターンの評価からパターン6が最も高い評価となり、都計外条例の制定と景観計画区域の指定が採用されている。

前述したとおり京都市は政令市であるため、都市計画区域を指定すると区域区分が義務付けられ、市街化区域に指定できない区域は旧自治体の中心部であったとしても市街化調整区域に指定せざるを得ず、開発行為等が厳しく制限される。旧京北町のようにそれまで単独で都市計画区域の指定が困難であった旧自治体の区域などでは、都市計画区域を指定すると市街化区域の密度要件や集積要件を満たすことができず、全域市街化調整区域に指定されることも想定される。仮に市街化区域を旧自治体の中心部などに指定できたとしても、用途地域に併せて特別用途地区を指定するなど複数の都市計画的手法を活用しなければ、望ましくない開発のみを規制することは難しい。また、旧京北町のように市町村合併などの要因によって開発圧力の高い地域とのアクセス性の向上が予想される場合には、土地利用管理をしようとする自治体側の取り組みに反し開発圧力が高まる懸念も生じる。

検討会での検討では、市街化調整区域の指定は望ましくない開発を抑制する意図からすれば最も有効な手法であるが、望ましくない開発には該当しない地域住民による開発行為等も一律に厳しい開発規制

が導入されてしまい、地域住民から強い反発が予想されることから、地元住民の開発行為等に対する緩和措置が不可欠であるとされている。ただ、京都市は市街化調整区域という厳しい規制を導入しながら開発許可条項で例外的に開発を認める運用は、開発許可事務担当者の認識不足や例外運用の常態化など、なし崩し的な運用に対する懸念から否定的⁽²⁰⁾な見解であり、検討会でも市街化調整区域の指定は難しいと評価されていた。そのため市街化調整区域の指定を含む側面1（安全・安心の確保）の検討パターン1は、手法導入の実現が難しいことから評価が相対的に低く（評価＝△）になったと言える（表3-2-5の上表）。

側面1（安全・安心の確保）のその他の検討パターンでは、準都市計画区域の指定との組み合わせが多く検討されており、前述した旧京北町全域に指定できない点を克服するために複数の手法と併せて指定することが検討されたものの、集団規定の適用による既存不適格建築物の発生が免れず、地域住民にも不公平感が残ることが懸念されパターン4（評価＝△）はパターン7（評価＝○）より評価が低くなっていると推察される⁽²⁶⁾。安全・安心の確保の側面では、可能な限りすべての開発・建築行為に許認可や届出を義務付けることを目指しており、実質的に大半の行為が包含できるパターン4もしくは7の導入が現実的と言えた。しかし、パターン4は前述した既存不適格建築物の課題が発生することから、地域住民も受け入れることが可能でありほとんどの行為に許認可や届出を課すことのできるパターン7が採用されている。

側面2（地域の魅力の維持・向上）では、地域の居住環境の維持向上と地域景観の維持向上が2大テーマとなっており、準都市計画区域の指定のみのパターン1（評価＝×）や景観計画区域の指定のみのパターン7（評価＝×）では双方は達成できないと判断されている（表3-2-5の下表）。また側面1（安全・安心の確保）でも述べたとおり、準都市計画区域の指定には既存不適格建築物の発生が懸念されており、その点で評価が相対的に低くなっていると考えられる。このような考えを踏まえると、都計外条例の制定と景観計画区域の指定に取り組むパターン6（評価＝○）が最も評価が高くなったものと推察される。

以上のような検討過程を経て、検討会では側面1（安全・安心の確保）では「宅地等開発行為に関する指導要綱の拡充」「4号区域の旧町域全域への新規指定」「宅地造成工事規制区域の旧町域全域への新規指定」が採用され、側面2（地域の魅力の維持・向上）では「旧町域全域を対象とした都計外条例の制定」「景観計画区域の旧町域全域への新規指定」が採用された。

②実際に導入された制度手法

①で述べた検討会の結論として導入手法が決定したことを受け、次の段階として現実的に導入が可能な制度かどうか判断するための検討に取り組まれた。

I. 宅地等開発指導要綱の拡充

要綱の拡充では、これまでなかった擁壁に関する基準が追加された。京北地域は山間部であり、別荘開発では山際や崖下などに建築される例もあり建築物だけでなく土地の安全性も確保するために盛り込まれた。

II. 4号区域の指定

4号区域の指定は、都計外条例制定の前提条件となるだけでなく指定に伴って小規模建築物にも建築確認申請が義務付けられることから導入されることが決まった。

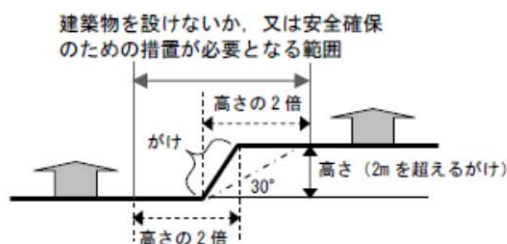
(参考) がけの付近の建築制限の見直し (京都市全域での見直し)

傾斜度30度、高さ2mをそれぞれ超えるがけに近接した敷地においては、「京都市建築基準条例」に基づき、がけの高さの2倍以内の範囲に建築物を設けないか、擁壁を設けるなど安全確保のための措置が必要ですが、同条例を改正し、これらの措置に、土質試験等によりがけ自体の安全性を確認する方法を追加しました。

【概要】 がけ自体の安全性が確認された次に掲げるがけ面については、そのがけの高さの2倍以内の範囲においても、建築物を設けることができます。

- ・ 切土をした土地に生ずるがけで、その土質により定められた角度を超えないがけ面
- ・ 土質試験等に基づき地盤の安定計算を行い、安全が確かめられたがけ面

【施行期日】 平成20年8月1日



※京都市の公表資料より

図 3-2-11 宅地造成工事規制区域の指定に替わる手法

III. 宅地造成工事規制区域の指定

全市的な見直しが京北地域の土地利用管理手法とは別に検討されていた建築基準条例の改正により、安全性が確保されると判断されたため宅地造成工事規制区域の指定は、見送られた (図 3-2-11)。

IV. 都計外条例の制定

都計外条例の制定は、条例で規定する項目が検討され建築物用途と道路幅員の調査を踏まえ、既存不適格が発生する現状であえて導入するメリットは少なく、緊急性も低いことから今後の課題とすることで接道義務や道路斜線制限などの規定は見送られた。また、林業関連施設で木材を保管する倉庫などが区域内に多数あるものの、4階～5階建て建築物並みの建物も多く高さ制限も一律で導入することが難しい状況であり、接道義務などと同様に今後の検討課題とされた。結果として、都計外条例は制定されたものの、後述するように最低限の基準を規定するに留まっている。

V. 景観計画区域の指定

景観計画区域の指定は、「良質な景観」に対する地域住民の認識を統一し、景観計画に形成を図るべき景観を記載する必要があるが短期間で容易に合意形成が図れるものではなく、十分に市民全体の意識を醸成していくいつ要請があることから、今後の取り組み課題とされ見送られた。

(3) 都計外条例の区域と制限内容

制定された都計外条例の区域は、旧京北町全域である。京北地域の土地利用現況は大半が森林となっており、河川沿いの平地に田畑や建物用地が集積している (表3-2-3、図3-2-12)。保安林が指定されていない森林や農用地区域が指定されていない区域では、相対的に土地利用規制が緩く無秩序な開発が懸念されており、都計外条例の区域に含まれたことで建築物の建築に一定の制限が付加されることになり、4号区域も指定されたことから小規模建築物にも建築確認申請が義務付けられることとなった (図 3-2-13)。以上から、無秩序な開発を抑制し適正な土地利用を誘導する枠組みが構築されたと言える。

京都市の都計外条例の制限内容としては、建ぺい率60%、容積率200%、隣地斜線制限が適用されている (表3-2-1)。検討会案では、接道義務や道路斜線制限の導入も提言されていたが、建築年の古い農家住宅などは幅員4m未満の道路にしか接していない住宅も多いことが京都市の事前調査で明らかに

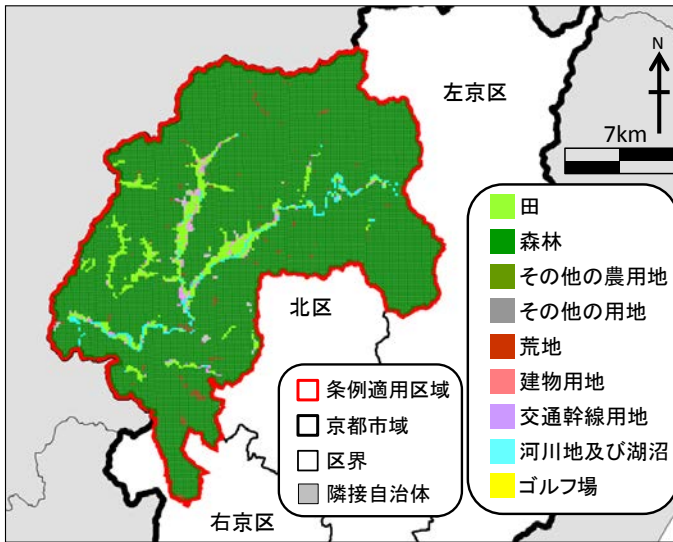


図 3-2-12 京北地域土地利用現況

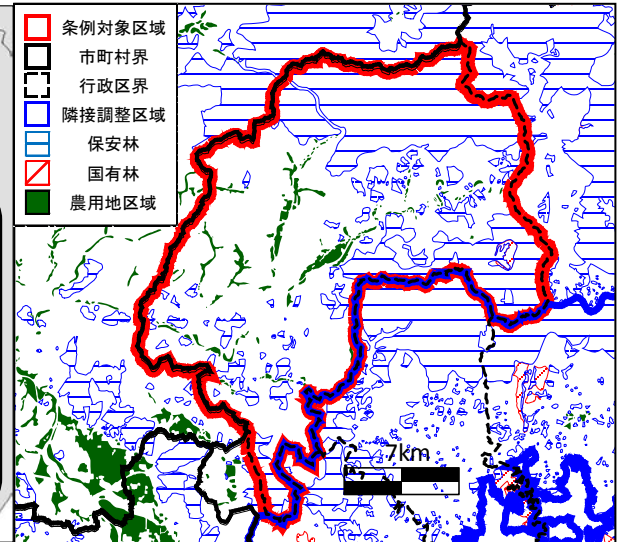


図 3-2-13 京北地域土地利用規制状況

なっており、条例適用区域に一律に導入することは困難であり、道路斜線制限も狭小道路に面している建築物が斜線制限を超えて既存不適格建築物となる可能性が懸念され、導入が見送られている。ただ、一般的に農村地域の農家住宅は建ぺい率が低く、敷地内に広い空地を有する住宅なども多い。そのような広い空地を有する住宅などは緊急時の退避場所などは確保できており、火災の延焼防止や地震による建築物の連鎖倒壊の危険性はほとんどない。このことから、拙速に地域住民との合意形成を後回しにしてまで制限を導入するメリットはないと言え、必要性をじっくり議論しながら今後の活用を検討する姿勢は評価されるべきである。

建築基準法に基づいて、制限の内容は都計外条例に委ねられていることを勘案すれば、地域の目指すべき将来像を実現するために必要と判断される制限項目を段階的に導入していくことも許容されるものと言える。そのため、まず土地利用管理の空白域を解消するために最低限の制限項目を先行的に指定することで乱開発を排除し、地域環境の質の向上に寄与する制限項目については合意形成が十分図れた内容を逐次追加していく京都市の取り組み手法は参考にすべき点が多いと考える。

(4) 土地利用管理手法として都計外条例が発揮した効果

旧京北町時代に適用されていた宅地等開発行為に関する指導要綱では、1990年以降毎年20件程度以上(年平均28.5件)の開発について協議実績がある(図3-2-14)。

前述したとおり、この要綱では面積が1,000㎡以上の開発行為を対象としていることに加え、要綱であるため強制力に乏しく要綱に基づく協議をせず開発しているものもあると考えられ、実際の開発・建築行為はこれより多いと推察される。実際に、旧要綱に基づく届出のうち、開発行為の内容をみれば建築物

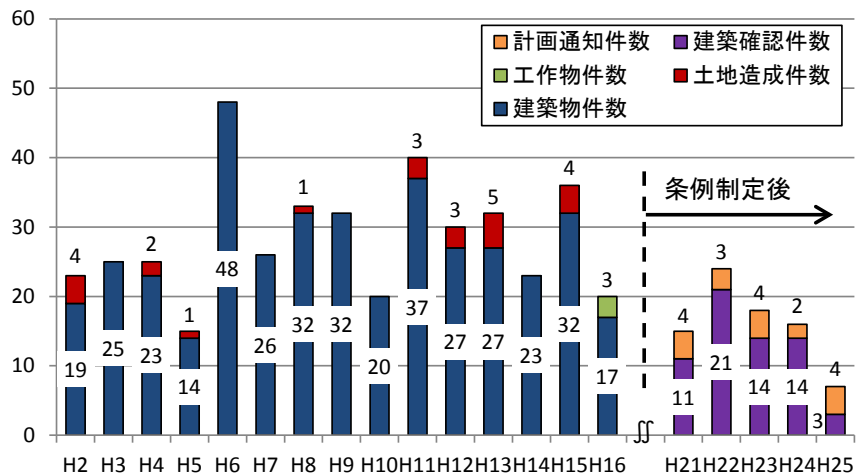


図 3-2-14 条例制定前後の開発動向⁽²⁷⁾

に関する行為が最も多い。以上のことから、中規模以上の宅地造成は多いとは言えないものの、比較的規模の大きい建築物や小規模な建築物が集合して建築されていることが多いことが読み取れる。

一方、条例制定後 2013 年までの建築確認の申請状況を見ると、減少傾向にあることが読み取れ、条

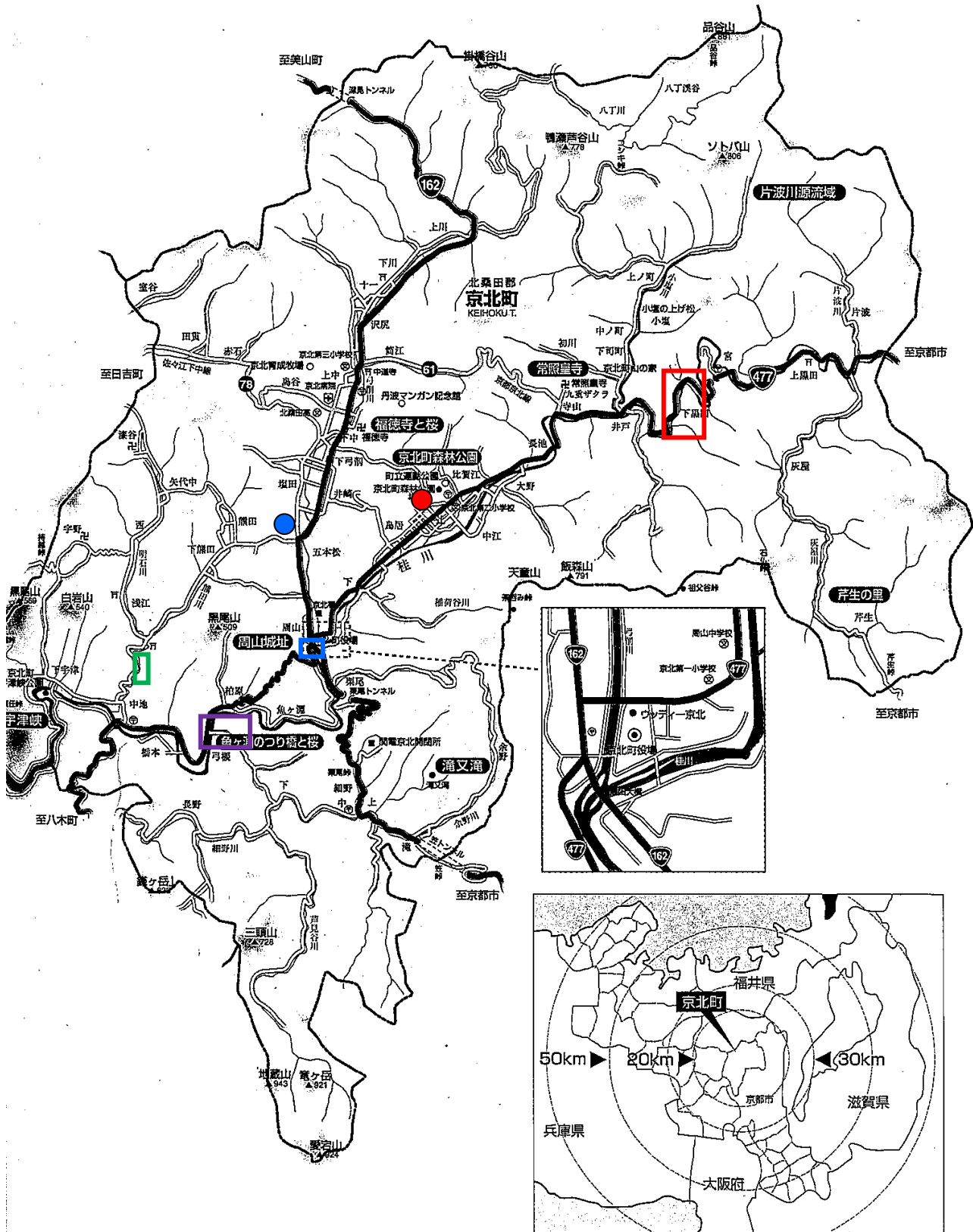


図 3-2-15 京北町全体図

例制定前の要綱による建築物の建築件数と比較すると明らかに減少している。4号区域が指定されればすべての建築行為の推移を把握できていると考えれば、旧要綱を運用していた合併以前と比較して全体的に減少しており、望ましくない開発に歯止めをかけるという検討会で示された目標は今のところ達成されている。

具体的には、条例制定前は国道沿道などで狭隘道路にしか接道していない劣悪な別荘地開発が散見されていた（図3-2-15の四角枠で囲んだ地区）。京北弓槻町恋月（図3-2-15の紫四角枠）では、1994年から1999年の間に別荘地開発が確認でき、4m未満の狭隘道路にしか接続しておらず防災・防犯上望ましくない状態のままとなっている（図3-2-16）。また、京北周山町明ヶ市（図3-2-15の青四角枠）でも同様に山林を宅地化した別荘地開発が1994年から1999年の間に確認でき、傾斜地での開発にも拘わらず広幅員道路には狭隘通路を通らなければアクセスできず、災害発生時には避難などが迅速にできない可能性がある（図3-2-17）。その後も、京北明石町橋下（図3-2-15の緑四角枠）や京北下黒田町小野（図3-2-15の赤四角枠）などで2003年から2005年の間に別荘地開発が複数確認でき、双方とも前述

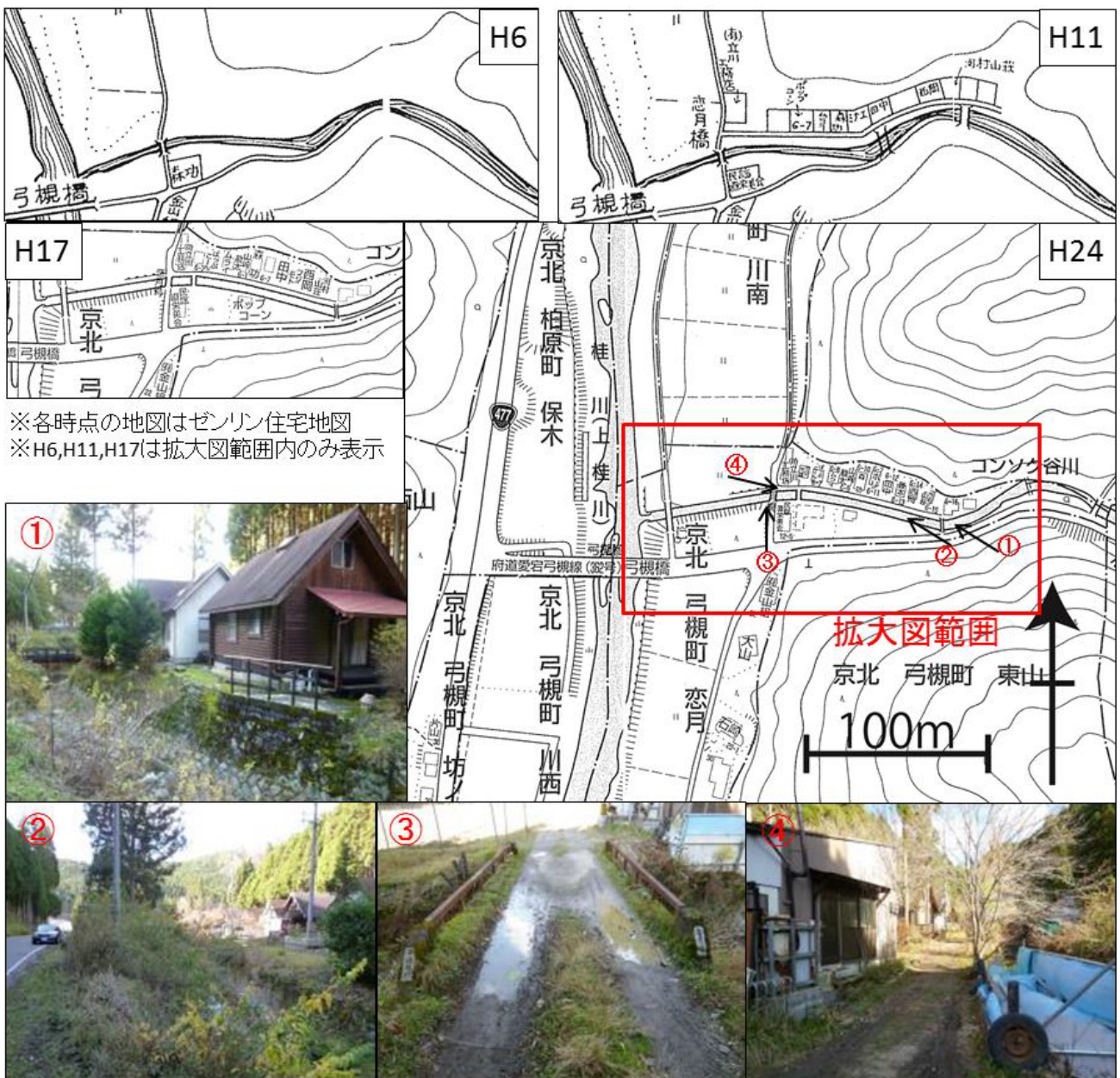


図 3-2-16 京北弓槻町恋月の別荘地開発

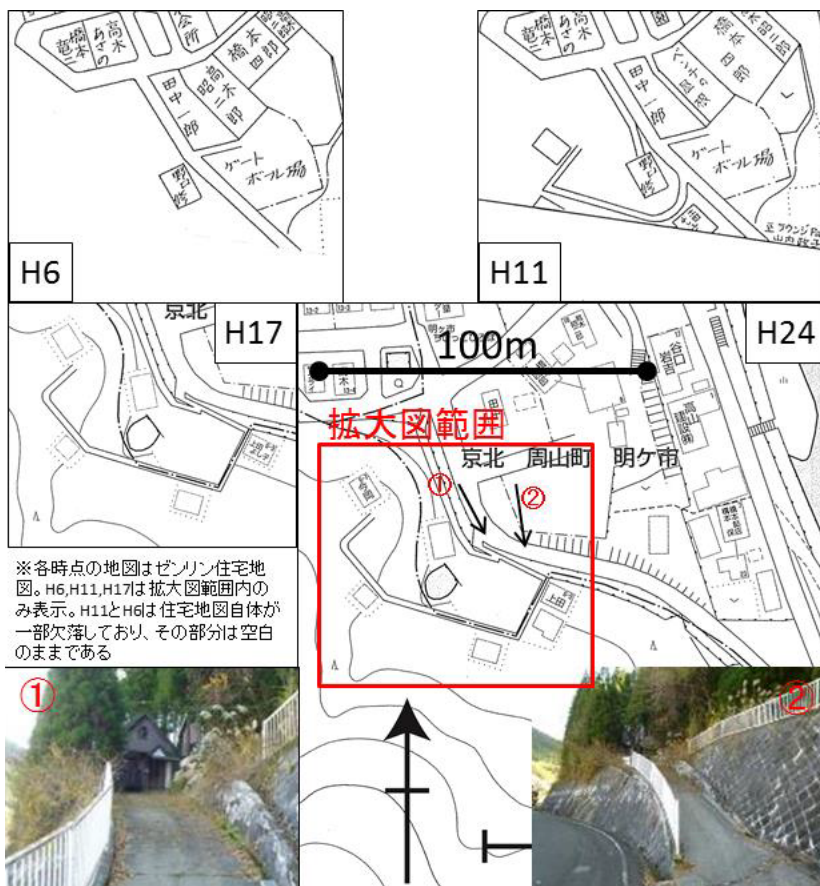


図 3-2-17 京北周山町明ヶ市の別荘地開発

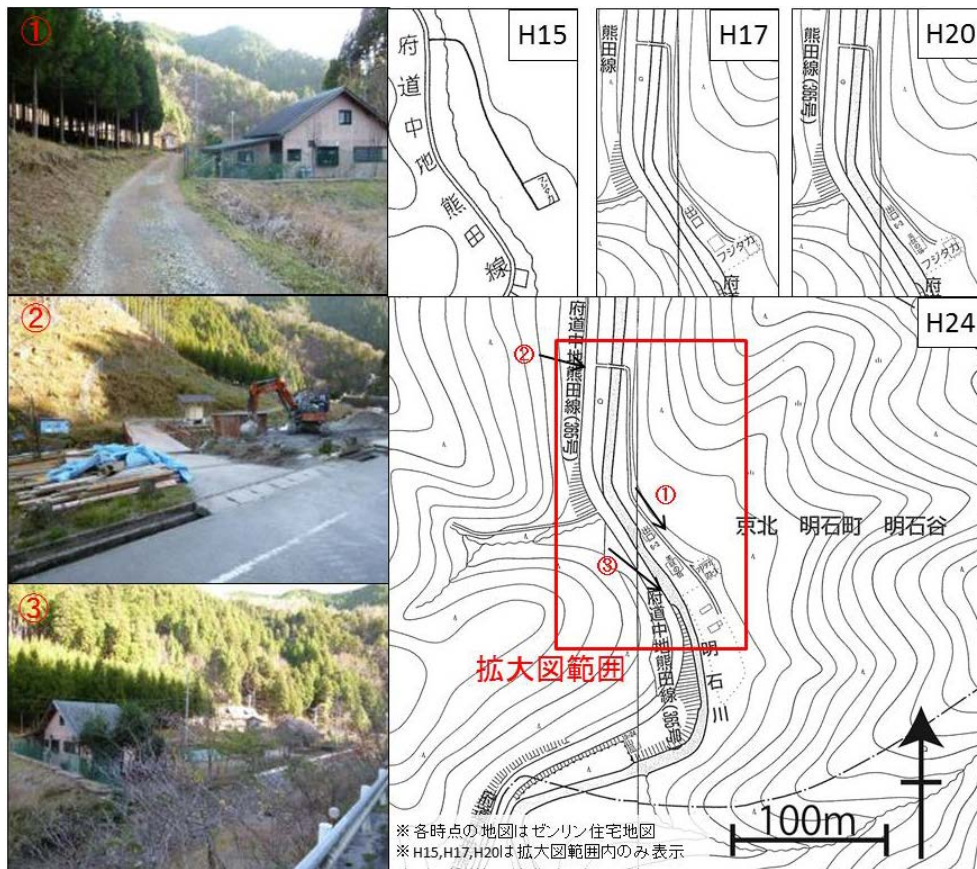


図 3-2-18 京北明石町橋下の別荘地開発

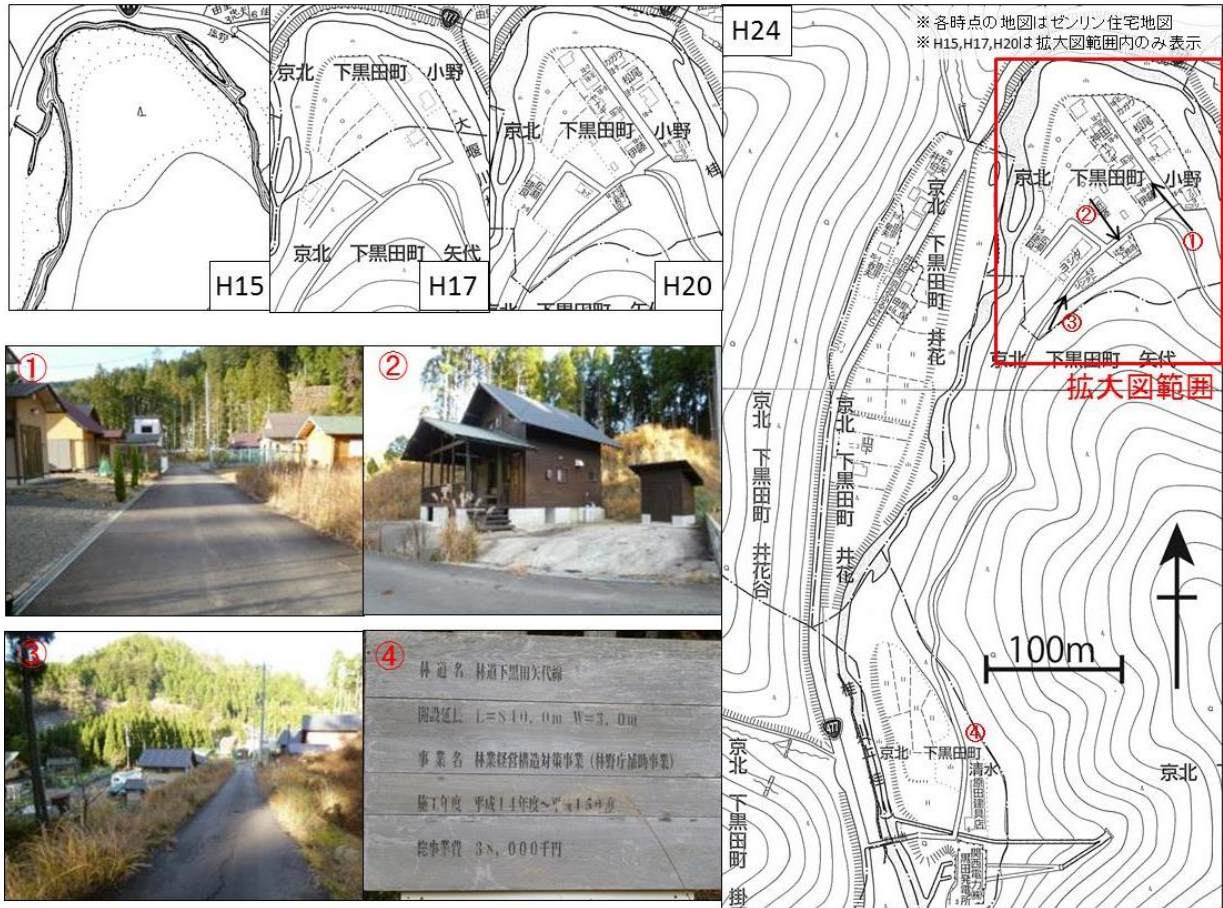


図 3-2-19 京北下黒田町小野の別荘地開発

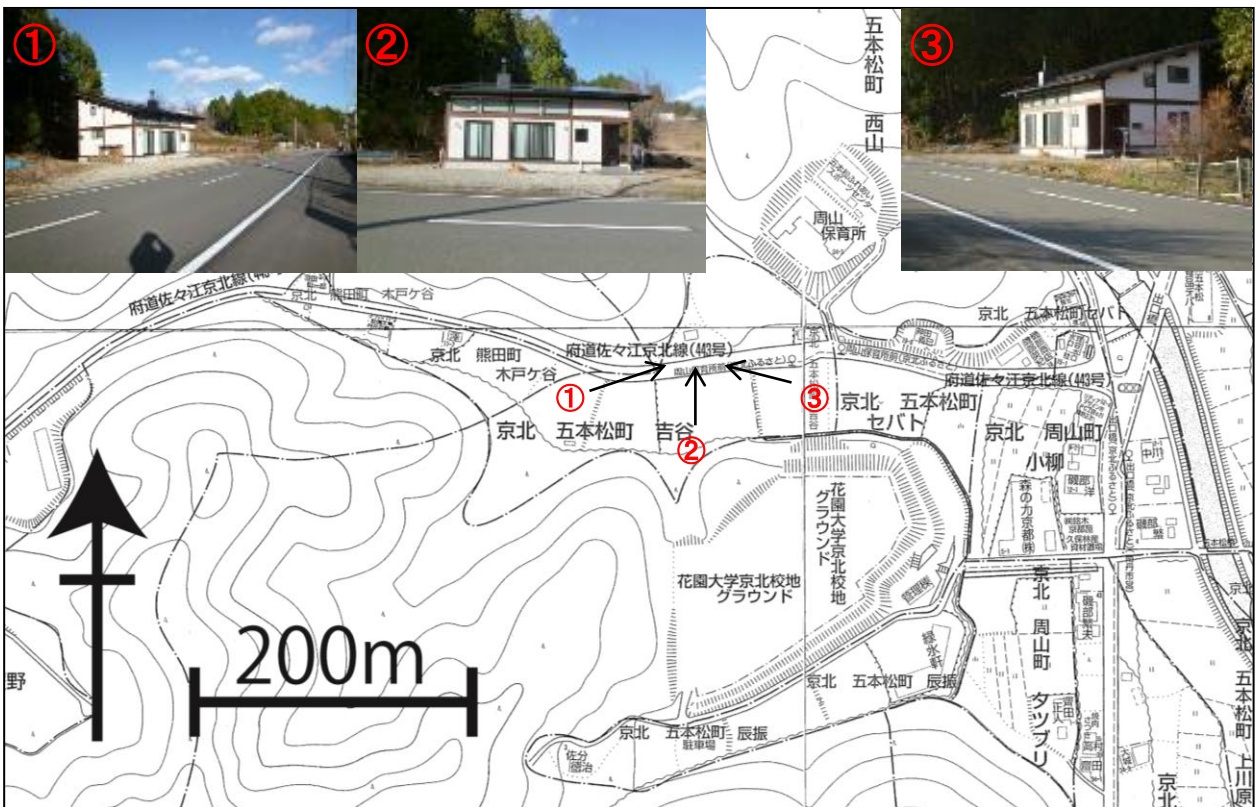


図 3-2-20 京北五本松町の住宅新築 (H24)

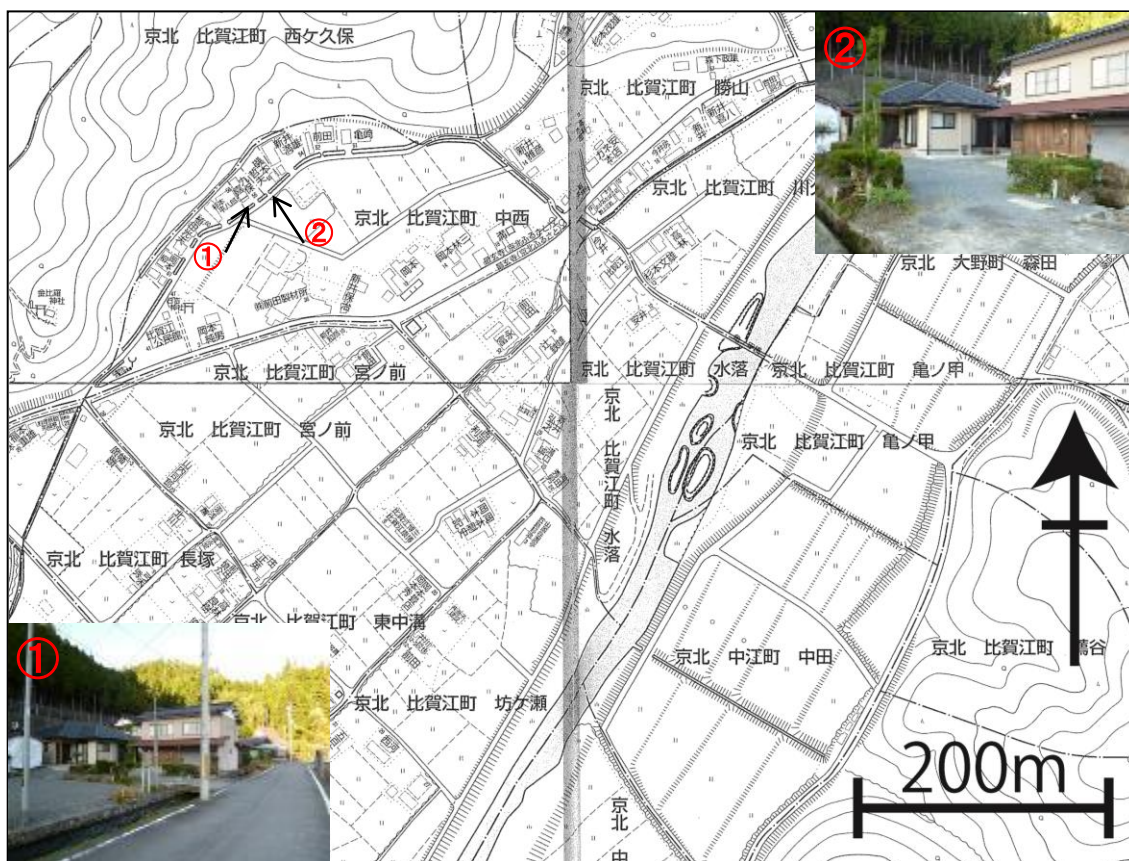


図 3-2-21 京北比賀江町の住宅増築 (H25)

した 2000 年以前の別荘地開発などと同様に狭隘道路でしか広幅員道路に接続していないだけでなく、常住者がほとんどおらず別荘所有者の高齢化とともに廃墟となっているリスクを抱えている (図 3-2-18、図 3-2-19)。一方で、条例制定後は前述したような望ましくない安全・安心の確保や地域の魅力向上といった地域の目標像に合致しない開発は、建築計画概要書を調査したところほとんど確認できず、4 m 以上の道路に接続した敷地での住宅の新築や増築が主となっている (図 3-2-20、3-2-21)。なお、建築内容をみても、小規模な一戸建て住宅の新築 (図 3-2-15 の青丸=図 3-2-20) や既存集落内での増築 (図 3-2-15 赤丸=図 3-2-21) などであり、複数区画の宅地分譲という別荘開発とは性質が異なっている。これを踏まえれば、都計外条例の制定によって京北町が目指す地域の将来像に合致しない別荘地開発などは抑制できていると言え、都計外の土地利用管理に都計外条例が効果を発揮していることが示唆された。人口減少しているとは言え、条例制定後の建築行為は明らかに減少しており、これまでの別荘地開発等も減少していることが推察される (図 3-2-14)。

ただ、京北地域では、京都市とつながる主要道路の国道 162 号線栗尾バイパス (京北トンネル) が 2013 年 12 月 20 日に開通し、自動車でのアクセス性が格段に向上した (図 3-2-22)。京北地域と京都市中心部のアクセス性改善効果によって開発が京北地域へ誘引され、別荘地開発などが増加することも懸念される。しかし、人口が減少し高齢化が進行する京北地域では一定の開発行為を認め、地域の活力を維持することも地域の目指すべき将来像を実現するためには肝要であり、望ましくない開発を排除するとともに地域の居住環境に調和した開発行為は積極的に誘導できる土地利用管理手法となるよう条例の内容を継続的に議論していくことが必要である。また、急激な市街化が進行しないように開発・建築動向を注視しておくことも求められる。

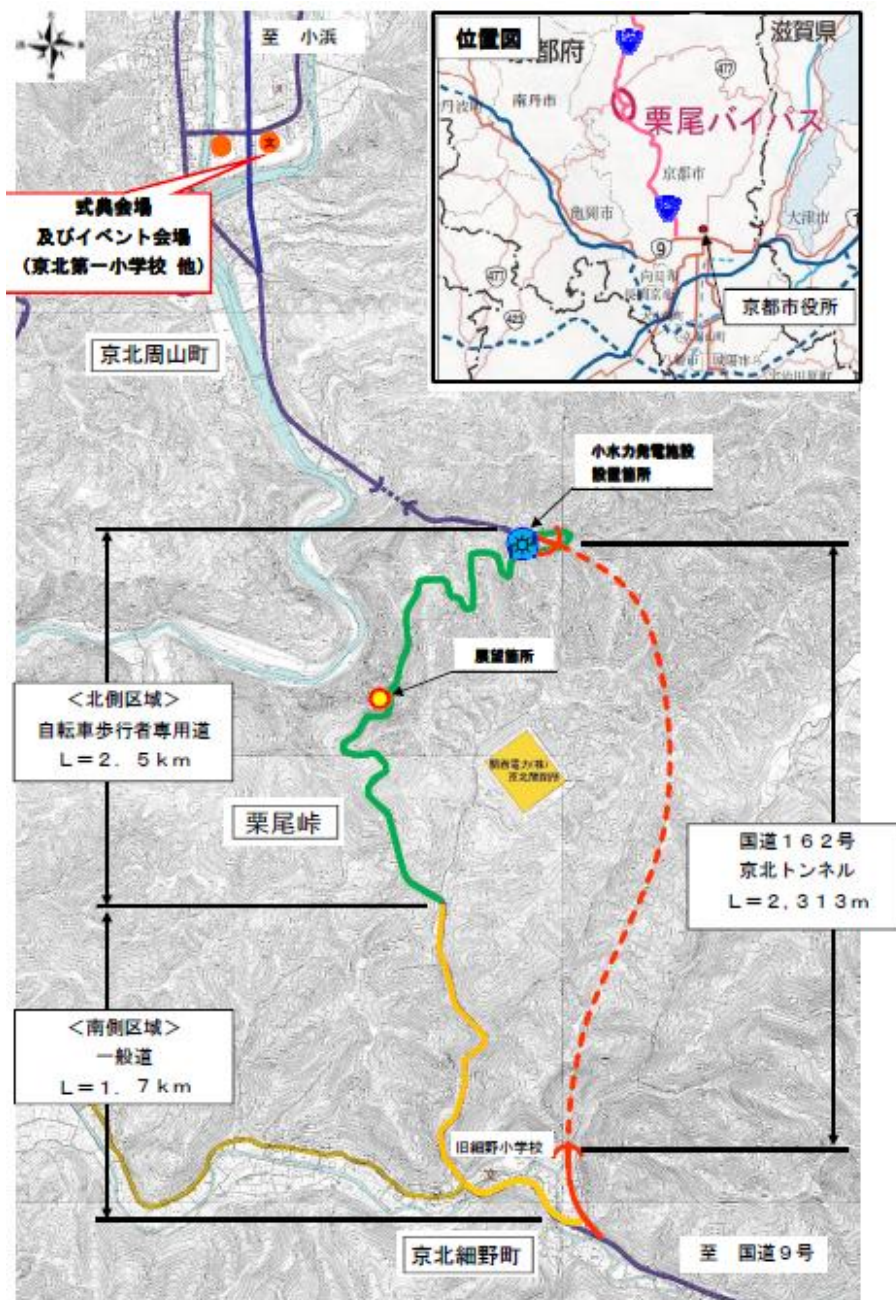


図 3-2-22 栗尾バイパス事業概略図

3-2-4. 土地利用管理のための手段として活用する際の留意点

(1) 都道府県と市町村の連携の必要性

前述したように、都計外条例の適用区域は4号区域のうち、条例で指定した区域となる。そのため、市町村が土地利用管理手法を導入したいと想定している区域をきちんと包含する4号区域指定が欠かせない。

4号区域の指定権者は「都道府県知事」であり、都計外条例の制定権者は「地方公共団体」である。つまり、4号区域と都計外条例それぞれで指定権者が異なる場合も存在する。このことから、指定権者が異なる場合には都道府県と市町村が十分に意思疎通を図り、都道府県は市町村が制定したいと考えている都計外条例のねらいを理解しておく必要がある。

(2) ゾーニングを用いた都計外条例による制限内容の段階化

都計外条例で規定される制限内容は、都市計画区域内に一律に建築基準法の集団規定が適用されるように条例適用区域内に一律に適用される。そのため、京都市でも検討会で指摘されていたように、本来土地利用転換を抑制したい別荘地開発などと地域住民の住宅開発などに対して一律に制限が付加されることが課題となる事例も存在する。劣悪な開発は抑制する一方で、地区環境に配慮した開発などを積極的に誘導したいという理想は、都計外条例による一律の制限付加では実現できない。

そこで、一部の自治体では都計外条例の適用区域をゾーニングし、そのゾーニングごとに規制値を段階化する試みが確認できる。このように、条例適用区域に一律の制限を適用するだけでは目指すべき将来像を実現できない場合には、柔軟に制限内容を段階化するために積極的に条例適用区域をゾーニングすることもひとつの対応策である。行政や地域住民などの条例策定に関わるステークホルダーは、これを念頭に置いて実効性のある土地利用管理を実現すべきである。

3-2-5. 小結

(1) 都計外の乱開発防止を期待した4号区域の指定

4号区域を指定している28府県のうち、14自治体は市町村からの要望で制定していた。また、5自治体は乱開発の抑制を目的に4号区域を指定していた。以上のことから、全国の4号区域の約半数は市町村の要望によって指定されており、乱開発の抑制手法として4号区域を活用している自治体があることも明らかになった。

4号区域は小規模建築物でも建築確認申請を義務付けるものであり、都計外の建築物の安全性の確保を念頭に置いた施策を展開する自治体が多いものと推察される。また、都計外の乱開発抑制手法として4号区域を指定している自治体では、大半の建築物に建築確認申請を義務付けることで劣悪な開発を排除する効果を期待していると言え、集団規定が適用されない都計外でも建築確認申請を義務付け単体規定を厳格に適用することである程度の抑止効果につながると考えている自治体が多いことがわかった。さらに、建築確認申請を義務付けることで建築動向を正確に把握することができ、仮に乱開発が表出した場合でも迅速に土地利用規制を課すことが可能になる。

以上から、4号区域の指定が土地利用管理のシームレス化に寄与する可能性が示唆される。4号区域を指定することで、乱開発抑止に一定の効果が期待できると同時に建築物の安全性が確保されるという意味で指定の意義は大きい。また、4号区域を指定し建築動向を把握する中で更なる土地利用規制手法の導入が必要になった場合には、都計外条例の制定など上乘せ制限を迅速に付加できる体制が構築できる。今後は、定期的に4号区域の指定区域を見直すなどより実態に即した運用がされるように配慮しながら、積極的に都計外の土地利用管理手法として活用することが都道府県に求められる。

(2) 土地利用管理手法としての都計外条例の活用

都計外条例が様々な地域で活用されている実態が明らかになり、京都市の事例などでは都市計画区域の指定要件を満たせない区域に指定されていた。従来の研究によって、市町村合併を経て線引き・非線引き双方の都市計画区域を有する併存状態となり、かつ、政令市などの要件によって双方の都市計画区域を併存させたままとすることができず、線引き都市計画区域への統合しか選択肢がない自治体での課題¹⁰⁾¹¹⁾が指摘されている。一方で、京都市の事例のように都市計画区域を指定していなかった自治体が政令市と合併し、新たに都市計画区域の指定を検討する場合にも同様の問題が指摘できる。政令市と小規模自治体が合併し、土地利用管理手法を再編した事例としては、2章で記述した新潟市(市全域へ都市計画区域を拡大)や広島市(非線引き都市計画区域を廃止し、区域を縮小して準都市計画区域を新規

指定)などの再編パターンがあるが、京都市の事例もそのような多様な再編パターンのなかのひとつと言える。

一方で、線引き都市計画区域内外での課題はこれまで多く指摘¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾され、単に都市計画区域を指定するか否かの議論ではなく、他の土地利用管理手法も検討し、最も対象区域にふさわしい手法を選択することが必要であり、適切な土地利用管理手法を導入することで土地利用管理のシームレス化が実現できる。そのためのひとつの手法として都計外条例が活用できることが京都市の事例でも実証された。条例制定前に散見された劣悪な別荘地開発が、条例制定後は減少していることが建築行為の件数を比較分析からも明らかになっており、都計外条例を活用した土地利用管理が効果を発揮していた。以上を踏まえれば、京都市の事例のような線引き都市計画区域だけでなく、非線引き都市計画区域に取り囲まれた都計外などの区域でも、都計外条例の制定が土地利用管理のシームレス化につながるということがわかる。

また、市町村合併で規模の大きい都市に編入される被集約都市という観点から、中心市街地活性化に関する課題が指摘¹⁵⁾されているが、編入合併では前述した土地利用管理という観点でも集約都市と同様の土地利用管理手法は導入しにくいという、対等合併とは異なった課題を包含していることが明らかになった。特に、線引き都市計画区域を有する自治体と全域都計外の自治体の合併は土地利用規制格差が大きく、京都市のように最善策を模索する努力が求められる。

つまり、都計外条例は土地利用管理のシームレス化に貢献する手法であるという議論と、導入地域にとって都計外条例が最善の手法であるかという議論は別次元にあると言え、都計外条例の制定にあたっては当該区域にとって都計外条例を制定するのが最良であるのか検討し、また、都計外条例に規定する制限項目についても十分に議論する必要がある。

(補注)

- (1) 2012年3月に47都道府県の建築指導担当部局に対して実施し、全都道府県から回答を得た(回収率100%)。
- (2) 2011年10月現在の各地方公共団体のHP上の例規集を確認し、条例の有無を把握した。それに加え、(1)のアンケート調査を併用し、例規集上で確認できていない条例も把握した。以上より、条例を制定していた10自治体の建築指導部局に対してアンケート調査を実施し、規制項目などを確認した(9自治体が回答、回収率90%)。なお、栃木県は条例適用区域を未指定であり条例が適用されている区域が存在しないため、条例の指定目的などに関するアンケート調査の対象からは除外している。
- (3) 北海道は、都市計画区域外以外の全域を指定している市町村と特定区域のみ指定している市町村が併存しているとの回答があり、特例として集計からは除外している。
- (4) 特定区域に4号区域を指定している自治体を対象に、①指定目的と②指定区域の特徴を自由記述式で問うている。都計外全域を4号区域に指定している5県は除いている。
- (5) 都道府県が条例を制定している場合でも、埼玉県や神奈川県のように基本的に都計外全域を条例適用区域としているタイプと千葉県や山梨県のように特定区域を条例適用区域としているタイプの2つに分けられる。
- (6) 栃木県県土整備部建築課担当者への電話ヒアリングより。
- (7) 千葉県の条例では、総合保養地域整備法の規定に基づく基本構想で定められる「特定地域の区域及びこれと同様の状況にある地域で知事が関係市町村の意見を聴いて指定する区域(千葉県建築基準法施行条例第50条の2)」のうち、「都市計画区域及び法第六条第一項第四号の規定により知事が関係市町村の意見を聴いて指定した区域(同)」に適用するとしており、4号区域の形態制限に係る部分は都計外条例が根拠となっている。
- (8) 現在は国有地となっている。
- (9) もっとも、制限内容は商業地域並みの建築形態制限であり、一般住宅規模の建築物を建築するには何ら支障はない。
- (10) 都道府県の活用意向は(1)の調査で37道府県から、条例制定団体の活用意向は(2)の調査で9自治体(県4、市4、村1)から回答

第三章 建築物への形態制限を活用した土地利用管理の可能性

が得られた。条例制定団体である4県（埼玉、千葉、神奈川、山梨）は制定していない団体より活用に積極的であると考え、(1)調査による都道府県の意向と合算して集計はしていない。

- (11) 相模原市は、都計外全域を条例適用区域としており、区域拡大する余地がないため例外的である。また、白山市では全市的な都市計画区域の見直しに伴い、2013年度第1回白山市議会定例会（3月6日～3月22日）において、「白山市河内地区における建築物の制限に関する条例を廃止する条例」が可決され、都計外条例は廃止された。
- (12) 3-2-2(1)5で示した特異な状況を有する都計外条例は一般的な都計外条例とは性格が異なっており、ここでは栃木県、群馬県長野原町、千葉県が制定した都計外条例を除外した8条例を分析対象としている。
- (13) 条例適用区域は、市町村ごとに面積を集計し同一の条例を適用する区域内は一括して集計している。
- (14) 土地利用基本計画の5地域区分による規制区域のうち、農業地域の農用地区域、森林地域の国有林及び保安林、自然公園地域の第1種～第3種特別地域と特別保護地区を指す。自然保全地域は該当する大臣指定地がなかったため集計から除外している。国土数値情報により一般に提供されている個別規制法の規制区域のGISデータを活用して算出している。
- (15) 国土数値情報により提供されている2006年時点の土地利用細分メッシュ（100m×100m）を用いて算出している。海水域及び海浜に該当するメッシュはそれぞれの条例適用区域内には存在しなかったため、表中からは除外している。
- (16) 過疎地域対策緊急措置法（1970年）、過疎地域振興特別措置法（1980年）、過疎地域活性化特別措置法（1990年）、過疎地域自立促進特別措置法（2000年）の各法で地域指定されてきた。京都市は政令市であるが、合併以前から旧京北町域は過疎地域指定されており、過疎地域自立促進特別措置法第33条第2項により、引き続き旧京北町域のみが過疎地域指定されている。
- (17) 正式名称は「京北町宅地等開発行為に関する指導要綱」。要綱は、京都市との合併時まで継続して適用された。1989年には要綱が改正され、町長への届出・協議だけでなく、利害関係者（隣地所有者、自治会関係者など）との協議も併せて義務づけられた。
- (18) 正式名称は「京北町土砂等による土地の埋立て、盛土及びたい積行為の規制に関する条例（1994年12月27日条例第37号）」。
- (19) 要綱では、地域及び利害関係者と特に必要な事項については覚書等を締結するよう努力することが規定され（要綱第6条）ており、地域関係者として町と協議の上、行政区、自治会関係者を設定することが規定（要綱細則第3条）されていたが、当時の京北町担当者へのヒアリング調査によれば、実質的には行政区長、自治会長と協議することが慣例化していた。京都市との合併に併せて要綱は改正され、属人的な協議規定は削除された。
- (20) 2011年6月に実施した京都市で当時検討会の事務局を担当した職員へのヒアリング調査より。
- (21) 京北地域に居住する全世帯（2257）に市政協力員を通じて配布し、郵送回収で1035票が有効回収表であった。有効回収率は45.9%。
- (22) 2005年8月から9月に旧京北町内の公共機関をはじめ民間NPO団体など9団体（11人）にヒアリング調査を実施し、今後の望ましい土地利用管理手法などを聞いた。また、2005年12月には旧京北町内外で活動する団体の関係者や土地所有者など8団体（18人）に対する追加ヒアリング調査を実施した。その後、2006年4月に検討会メンバーではなく、2005年12月のヒアリング調査で調査対象者から京都市に対してヒアリング調査の要望が出された学識経験者1名に対する追加ヒアリング調査が実施された。約8か月の期間で合計17団体、30人に対するヒアリング調査が実施されている。
- (23) 検討会資料より。
- (24) 正式名称は「京都市京北区域内における建築物の制限に関する条例（2008年6月20日京都市条例第8号）」。
- (25) 要綱が適用される開発行為が、面積1000㎡に満たない場合でも「分譲等を目的とする2区画以上の開発行為」も含むように改正された。改正は(24)の条例施行日と同日。
- (26) 現段階で、市として接道義務の導入を断念しているわけではなく、当面は検討課題として据え置き方向性を検討していくとしている。
- (27) 旧要綱では、申請書に開発行為の種類（①宅地造成、②住宅等の新增改築、③排水衛生設備の新設又は変更、④公共施設に隣接しての開発、⑤その他）を明記することを規定しており、①を土地造成件数、②を建築物件数、③・④・⑤を工作物件数として集計している。集計項目の2011年度以前は検討会資料に基づいている。

3-3.建築物の不燃化を図るための制限を応用した土地利用管理

ここでは、3-1 で挙げた土地利用管理手法となりうる制度のうち、22 条区域に着目する。

22 条区域に言及した研究はこれまでほとんどなく、茅葺き屋根の復活・普及促進に着目した研究¹⁶⁾に限定される。また、密集市街地などの不燃化を対象とした研究¹⁷⁾¹⁸⁾も蓄積があるが、本研究とは主旨が異なる。

本節では、22 条区域の指定実態を明らかにするとともに、22 条区域が「市街地」に指定されることを踏まえ、22 条区域の指定がされている市街地に都市計画区域や用途地域を指定することで土地利用管理のシームレス化の促進を念頭に 22 条区域内の市街地の集積状況などを把握する。

まず、全国で指定されている 22 条区域の実態を都市計画区域の関係を探ることで明らかにする。次に、都計外や白地地域で運用されている 22 条区域に着目し、緩規制地域で活用されている 22 条区域を土地利用管理手法として活用できる可能性を考究する。22 条区域内の市街地の集積状況を土地利用現況などによって把握し、土地利用を管理すべき区域に 22 条区域が指定されていることを実証する。さらに、防災の観点で現在の都市計画制度では十分に反映されておらず、22 条区域を活用することで市街地の火災予防性能を向上させ、都計外や白地地域でも防火地域・準防火地域と同様の役割を果たしていることから、土地利用管理手法として 22 条区域を援用することも可能であることを述べる。加えて、22 条区域の制度的課題を明示することで土地利用管理手法として活用する際の留意点を述べる。

3-3-1. 22 条区域制度を活用する意義と全国的な活用状況

(1) 建築基準法第 22 条に関連する制度概要

市街地建築物法（大正 8 年、1919 年）では第 13 条に防火地区が規定されており、主務大臣が必要と認めるときは防火地区を指定し必要な規定を設けることができるとされていた。しかしながら、市街地建築物法は適用区域が勅令で定められ⁽¹⁾ており、必然的に防火地区が指定される区域も限定的となった。

市街地建築物法を継承し 1950 年（昭和 25 年）に建築基準法が制定され、当初から法第 22 条に屋根不燃化区域を指定できる規定が盛り込まれている。市街地建築物法の防火地区との違いは、「防火地区と準防火地区以外の市街地」であれば日本全国どこでも特定行政庁が 22 条区域を指定できるようになった点である。法第 23 条では 22 条区域内の建築物の外壁に関する構造を規定し、法第 24 条では木造の特殊建築物の外壁等の構造を規定しており、これらの条文内容も法制定当初からほとんど変化していない。また、関連する告示⁽²⁾や通達⁽³⁾が出されているが、いずれも 22 条区域の指定基準やその考え方などを示したものではないため、本研究との関連性は乏しい。

以上のように、法第 22 条は単体規定に含まれていながら特定の区域を指定する形で、その区域内の建築物に一定の形態制限を付加している。このような「特定区域内のすべての建築物に一定の制限を付加」する形態は、集団規定のそれと同様であり、『明らかに建物の集団性に基づく規定』である⁽⁴⁾と解釈されている。単体規定にも集団規定的要素が含まれているのは、都計外でも集団性

表 3-3-1 集団性の程度による集団規定的なものの適用

集団性の程度による敷地の場所の区分	集団性の程度	集団規定的なものの適用の可能性	法第 3 章による狭義の集団規定
全く集団性がない建物が孤立する場所（都市計画区域等外）	なし	なし	都市計画区域等外では原則的に非適用
集落的な集団性がある場所（都市計画区域等外）	相隣関係が発生し集団性がある	相隣関係等に係わる集団的規制の必要性あり	都市計画区域等外では原則的に非適用
集落的以上に集団性があるが都市計画区域等ではない場所	面的に集落が連たんするなど集団性がある	相隣関係等に係わる集団的規制の必要性あり	都市計画区域等外では原則的に非適用
集団性は乏しいが都市計画区域等内	周辺に空地等が広がり集団性は限定的	将来の建込みが想定されなければ一定の緩和も考えられる	都市計画区域等として適用
都市計画区域等にふさわしい集団性がある場所	相隣関係、街区等があり、集団性がある	相隣関係、都市的配慮から適用の必要性あり	都市計画区域等として適用

※参考文献 9) 表 3-1 を引用

を持った集落等が存在していることに起因しており、防火の観点で言えば 22 条区域が都市計画区域内外に指定できる意図はそこにあるとこれまでに指摘⁽⁵⁾されている（表 3-3-1）。つまり、法第 22 条は都市計画区域を指定できないものの、集団性を持った建築物の集合体としての「市街地」に対して制限を付加する手法として規定されており、シームレスな土地利用管理を実現するための手法として扱うことができると言える。

(2) 減災型土地利用の実現に対する貢献

22 条区域は、そもそも市街地である区域の火災による建築物の延焼を防止するための規定であり、火災という人為的災害の被害拡大を抑制する効果を狙っている制度と言える。近年、自然災害によるリスクの可視化¹⁹⁾やそのリスクを低減させるための土地利用規制の導入の必要性²⁰⁾²¹⁾が議論されているが、22 条区域は火災被害の拡大リスクを低減させるという意味では減災型土地利用を実現するための一手法という見方もできよう。

これまで、人為的災害に関する土地利用規制を論じる研究は、火災予防に関する研究²²⁾や工場跡地の土壤汚染対策に関する研究²³⁾²⁴⁾、その他リスクを抱える施設など

の立地に関する研究²⁵⁾²⁶⁾が取り込まれてきた。しかし、都市を取り巻くリスクが多種多様である現代では、個別のリスクを低減させる土地利用管理ではなく、すべてのリスクを的確に把握したうえで許容可能な程度までリスクを低減させることを目的とすることが適当と言える（表 3-3-2）。

以上を踏まえると、前述したようなこれまでの研究蓄積を活かし、更なる減災型土地利用を促進していくためにもこれまで着目されていなかった制度の活用可能性を示唆し、都市に対するリスク低減効果をもたらす土地利用管理手法の活用を提案することは意義深い。このように、22 条区域の運用実態を探り土地利用管理手法としての活用可能性を検証することで、土地利用管理のシームレス化のために 22 条区域の活用促進を提示することは結果的に減災型土地利用を促進することにも貢献する。

(3) 22 条区域の指定基準の策定状況

前述したとおり、告示や通達では 22 条区域の指定基準は示されていないため、各特定行政庁がどのような基準によって 22 条区域を指定しているのか把握するため、全国の特定行政庁⁽⁶⁾に①22 条区域の指定基準の有無、②指定基準を策定した動機、③22 条区域の指定に際して防火地域・準防火地域との重複状況を指定権者と協議する仕組みが構築されているかどうかをアンケート調査⁽⁷⁾によって把握した。

①22 条区域の指定基準の有無

回答を得た 264 特定行政庁のうち、22 条区域を指定する際の指定基準を定めているのは、わずか 31 行政庁にとどまっていることが明らかになった（図 3-3-1）。都道府県と市ともに全体の約 1 割（都道府県：5/46、市 26/216）のみが基準を策定していた。大半の行政庁では、明確な基準に基づいて 22 条

表 3-3-2 都市活動に対するリスクの一例

地震	火災	がけ崩れ
土石流	津波	ライフライン災害
デマ災害	火山災害(物理的)	火山災害(社会的・経済的)
豪雨・台風	洪水	高潮
干ばつ	冷害	寒波
熱波	竜巻	林野火災
落雷	大気汚染	水質汚濁
土壤汚染	地滑り	雪崩
疫病	虫害	飢餓・食糧不足
海難事故	航空機事故	ダム崩壊
交通事故	放射性物質の飛散	有毒汚染物質の拡散
地球温暖化	オゾン層の破壊	酸性雨
砂漠化	海洋汚染	踏切事故
列車脱線事故	船舶爆発	飛行船事故
工場爆発	豪雪	

※参考文献(27)、(28)を参考に筆者作成

区域を指定しているわけではなく、指定の必要性に応じて適宜判断している実態が明らかになった。

また、都道府県では基準を策定している約半数が、市でも2

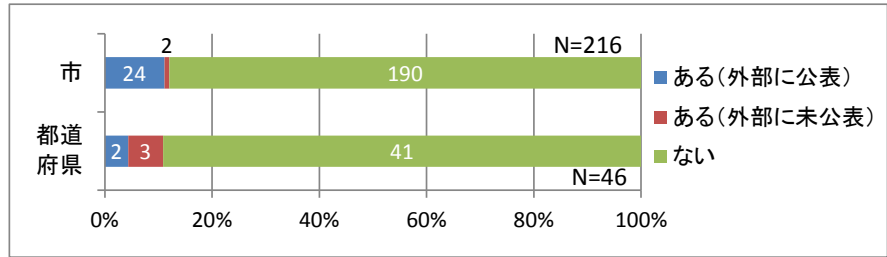
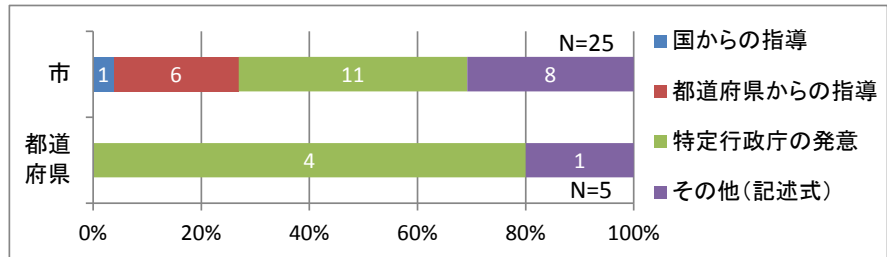


図 3-3-1 22 条区域指定基準の有無

としており外部には公表していない。22 条区域に指定されると屋根の不燃化を図る必要があり、建築費用に上乗せして考える必要があるため費用負担という意味では、市民に強制的な一定の負担を強いることとなる。そのため、本来的にはなぜその市街地を 22 条区域とする必要があるのか説明する必要が生じる。以上から、基準を策定している場合には積極的に市民に公開すべきであると言え、基準を策定していない多くの行政庁では少なくともどのような目的をもって 22 条区域の指定区域を決定しているのか行政庁としての方針のみでも示すべきであると言える。

②22 条区域の指定基準を策定した動機

①で基準を策定していると回答した行政庁のうち、市及び都道府県ともに行政庁の意向で策定している場合が最多であった(図 3-3-2)。ただ、市の回答では国や都道府県からの指導で策定した行政庁も 7 市(7/25、28.0%)あり、3 割程度の市は指導によって受動的に基準を策定していることがわかった。また、その他の



「その他」の回答として主なもの
 ・市が特定行政庁となる以前に県が策定していた基準を引き継いだ(4市)
 ・不明(1県、3市)
 ・昔のことなので、わからない(1市)

図 3-3-2 22 条区域指定基準の策定動機 (M. A)

意見として、4 市(4/25、16.0%)は行政庁となる以前に都道府県が策定していた基準を引き継いだと回答しており、前述の国や都道府県の指導によって基準を策定した市と合算すると、自発的に基準を定めた市よりも受動的に基準を定めている市が多いと言える。

「市街地の防火性能の向上を目的とした」22 条区域の指定に関する基準であれば、従来の基準を維持すること自体が一概に否定されるわけではない。むしろ、都道府県が策定していた基準と齟齬が生じないように運用することは行政庁となった市にも求められる姿勢であり、一貫性は重要と言える。一方で、「土地利用管理手法として」22 条区域を指定する場合には、防火性能の向上に新たな視点が加わることから従来の基準を見直し、目指すべき将来像を実現するための指定が可能な基準と改訂することも考えられる。言い換えれば、行政庁である市が自発的に基準を策定している割合が最多であることは、土地利用管理手法として 22 条区域制度が活用される場合にも、スムーズに対応できる素地が既に構築されているとも言える。

③22条区域の指定に際して防火地域・準防火地域との重複状況を指定権者と協議する仕組みを構築しているかどうか

22条区域の指定権者と防火地域・準防火地域の指定権者が異なっている⁽⁸⁾場合に加え、指定権者が同一であっても一般的には担当部局が組織内で異なると考えられることから、22条区域の指定に際して防火地域・準防火地域の指定状況をそれぞれの所管組織が協議する仕組みが構築されているかどうかを問うた。その結果、市及び

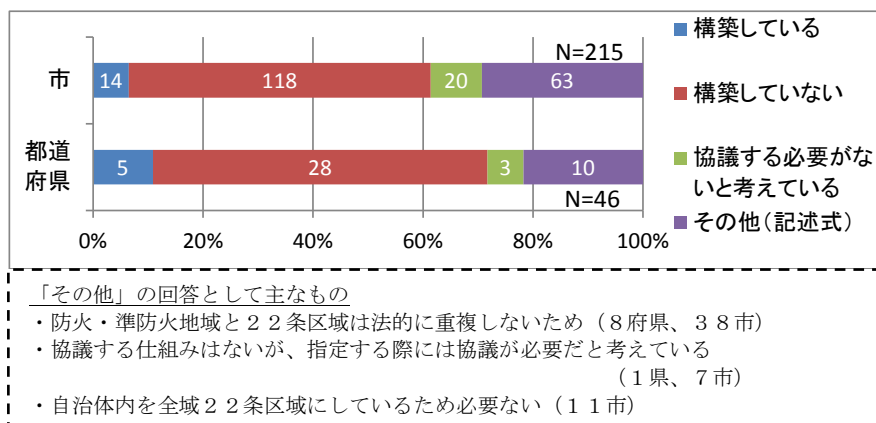


図 3-3-3 22条区域指定に関する協議体制の構築状況

及び都道府県ともに特に協議体制を構築していない行政庁が多いことが明らかになった(図 3-3-3)。また、「協議する必要がないと考えている」行政庁(20市:9.3%、3都道府県:6.5%)と「その他」で法的に重複する可能性がない⁽⁹⁾ためと回答した行政庁(38市:17.7%、8都道府県:17.4%)を合わせると行政庁全体の3割以上に上ることがわかった。以上のことから、大半の行政庁は防火地域・準防火地域と22条区域の指定状況を協議する体制が構築「できていない」のではなく、そもそも構築する「必要がない」と考えている傾向が読み取れる。しかし、市街地の防火性能を向上させる目的を達成していく場合でも、土地利用管理手法として22条区域を指定することで土地利用管理のシームレス化を実現しようとする場合でも両制度の区域を戦略的に指定していく必要があるため、同様の目的をもつ両制度間の調整は求められる。その地域の将来像を達成するうえで、どちらの制度を適用することが妥当であるか両制度の所管組織が協議しながら土地利用管理手法を導入していくことが望ましいと考える。

(4) 防火地域・準防火地域の指定基準の策定状況

22条区域の指定基準が大半の行政庁で定められていない実態が明らかになり、土地利用管理手法として活用する際には何らかの方針や基準を示すべきであると述べた。ここでは、同様の趣旨の制度である防火地域・準防火地域ではどのように運用されているのかを述べる。仮に、防火地域・準防火地域では明示的な指定基準が定められている自治体が多く、22条区域指定よりも厳格に運用されている場合には防火性能の向上という観点でも22条区域指定基準の必要性が示唆される。一方で、指定基準を定めている自治体が少なく、自治体によってそれぞれに運用基準が異なる場合などには22条区域の指定基準と同様の傾向があることから、両制度の所管組織が意思疎通を図っていきながら土地利用を管理する中で市街地の防火性能の向上を図っていけばよい。

以上のような観点から、22条区域指定基準に関するアンケート調査⁽⁷⁾と同規模程度の自治体に対して防火地域・準防火地域の指定基準に関するアンケート調査⁽¹⁰⁾を実施した。調査では、①指定基準を策定の有無、②指定基準策定の動機、③指定基準の内容、④防火地域・準防火地域の指定に際して22条区域との重複状況を指定権者と協議する仕組みを構築しているかどうかを把握した。

①防火地域・準防火地域の指定基準の有無

ほとんどの自治体が防火地域・準防火地域を指定する際の基準を策定していないことが明らかになった(図 3-3-4)。ただ、市・都道府県ともに3割弱の自治体では基準を策定しており、一部の自治体は明確な基準に基づいて防火地域・準防火地域を指定していることが確認できた。市・都道府県ともに同様の傾向を示しており、市が人口 10 万人以上の多様な都市を含んでいることから、全国的な傾向としては多くの都市で自治体の裁量で防火地域・準防火地域が指定されている実態が浮かび上がった。

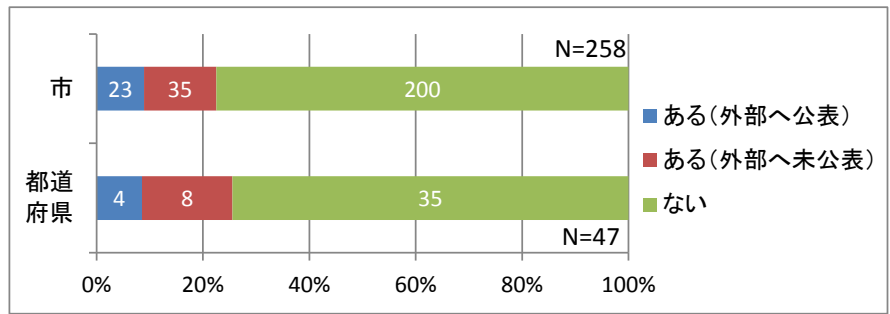


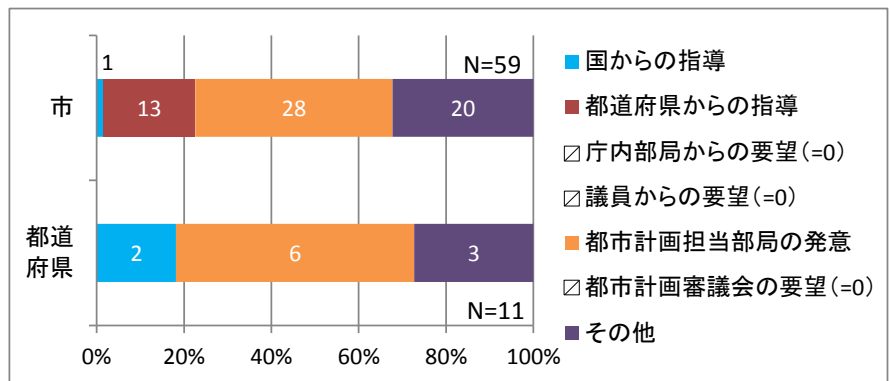
図 3-3-4 防火・準防火地域指定基準の有無

以上から、防火地域・準防火地域の指定実態は、大半の特定行政庁が基準を策定しておらず行政庁の裁量で指定されている 22 条区域の実態とほとんど変わらないということが言える。

②防火地域・準防火地域の指定基準を策定した動機

市・都道府県ともに都市計画担当部局の発意による基準策定が最も多かった(図 3-3-5)。また、市では 2 割程度が都道府県からの指導によって策定したと回答している。

一方、市では 3 割程度、都道府県では 2 割強がその他を選択しており、市では地方分権一括法の施行に伴って指定基準を策定した(9/20)ことを理由に挙げる場合が多く、都道府県では 2 都県が昭和 44 年の新都市計画法の施行を理由に挙



「その他」の内容で主なもの
 ・地方分権一括法の施行により(9市)
 ・火災の増加などの防災対策が必要であったため(2市)
 ・新都市計画法の施行に伴って(2都県)
 ・不明(1県、5市)

図 3-3-5 防火・準防火地域指定基準の策定動機

げている。地方分権一括法の施行を契機とした基準策定は、大都市で用途地域等の指定に関して国土交通大臣の同意が廃止された⁽¹¹⁾ことに伴って自治体が用途地域等の指定基準を策定したが契機となって地域地区の防火地域・準防火地域も同様に基準を策定したものと推察される。

22 条区域の指定基準と同様に、基準を策定している自治体では所管部局が主体的に策定したことが明らかになった。

③防火地域・準防火地域の指定基準の内容

市では都道府県の基準等に沿った内容が 6 割程度と最も多かった(図 3-3-6)。都道府県では国の通達⁽¹²⁾に沿った内容(7/59)や独自の内容(11/59)も一定程度あることが明らかになった。市でも 2 割程度の自治体(4/12)で独自の内容の基準を策定していることがわかった。

都道府県はそれぞれの考えに基づいて基準を策定し、市は都道府県が策定する基準等に基づいて自らの基準を策定している実態が明らかになった。ただ、市では独自の内容で基準を策定している場合が少なく、次で述べる 22 条区域との重複状況の協議内容も勘案しながら今後積極的に検討していく必要がある。22 条区域と防火地域・準防火地域は同じ趣旨のもとに異なる法律で規定され

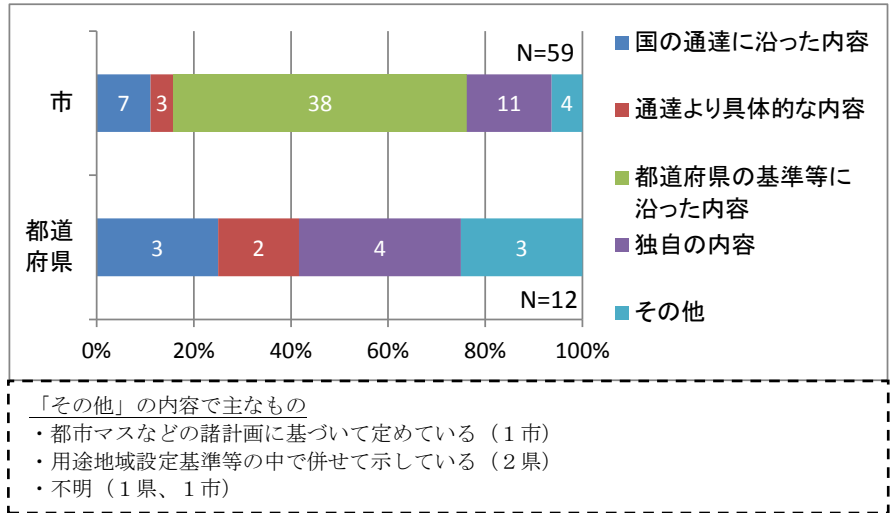


図 3-3-6 防火・準防火地域指定基準の内容

ており、(3) ①22 条区域の指定基準の有無でも述べたとおり、両制度とも建築行為者に対して一定の費用負担と建築形態制限を付加するものであるため、可能な限り明示的な基準に基づいて区域指定すべきである。防火地域・準防火地域は建築物自体を耐火建築物としなければならず、屋根を不燃材料とすればよい 22 条区域と比較しても費用負担が重い。そのため、22 条区域制度を所管する組織と連携し、目指すべき将来像を実現するために必要である理由を市民に向けて説明する必要がある、その意味でも何らかの指定基準は必要である。まちづくりに一貫性が必要なことを踏まえれば、市で都道府県の基準に沿った内容を定めているのは当然と言え、今後は 22 条区域の指定基準との連携も図っていくべきである。

④防火地域・準防火地域を指定する際に、22 条区域との重複状況を特定行政庁と協議する仕組みを構築しているかどうか

市が特定行政庁となっている場合でも都道府県が特定行政庁となっている場合でも調整協議する体制は構築されている場合が多いことが明らかになった (図 3-3-7)。しかし、市が行政庁の場合は 4 割程度、都道府県が行政庁の場合は 5 割程度で調整協議するようにはなっておらず、22 条区域の

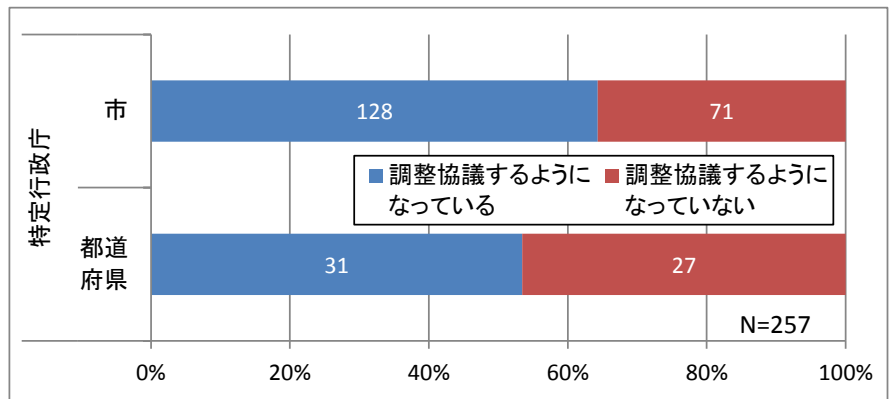


図 3-3-7 22 条区域との調整の仕組みの有無

指定基準に関するアンケート調査でも明らかになったように、22 条区域と防火地域・準防火地域の指定は相互調整するような仕組みを構築していない自治体が多いことが明らかになったと言える。

調整協議する仕組みが構築されていない行政庁にその理由を聞いたところ、市が特定行政庁となっている場合でも都道府県が特定行政庁となっている場合でもその他を選択する行政庁が最も多かった (図 3-3-8)。それ以外では、都道府県が特定行政庁の場合で、22 条区域指定は建築行政の範疇であり、都市計画部局と特段調整する必要がないとする自治体が 2 割程度あった。一方、市が特定行政庁となっている場合は、防火・準防火地域を指定する際に、当該区域に 22 条区域が指定されているか確認するのみ

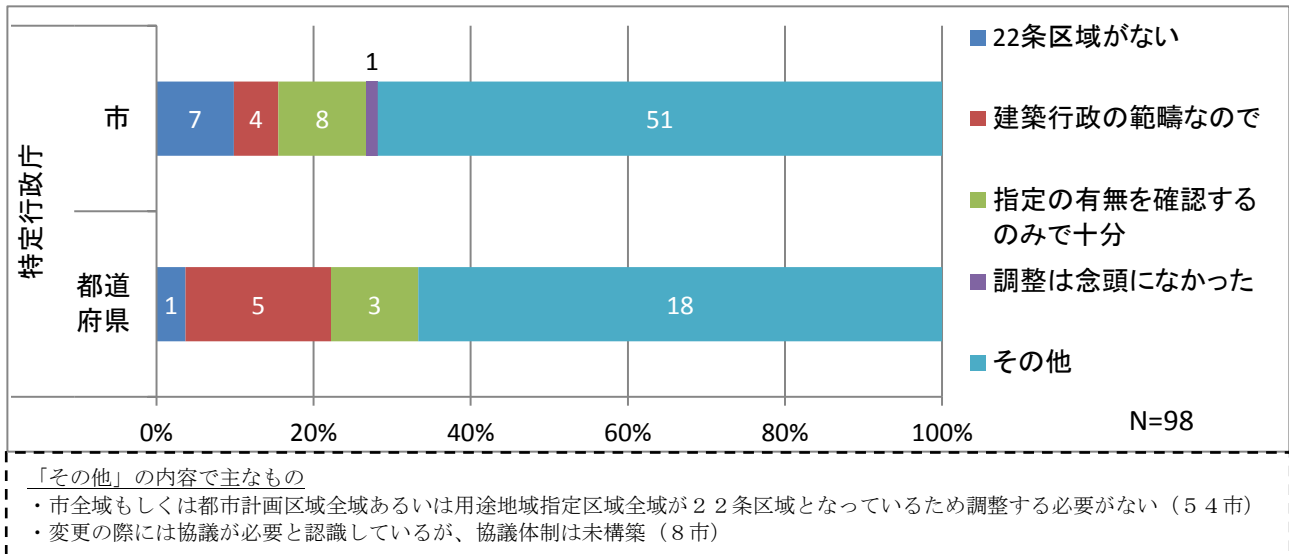


図 3-3-8 22 条区域と調整する仕組みが構築されていない理由

で調整協議はしていないとする自治体が多かった。

ただ、その他の回答では、市全域・都市計画区域全域・用途地域指定区域の全域のいずれかが 22 条区域に指定されており、法的に防火・準防火地域と重複することがないため、仮に防火・準防火地域を新規に指定しても当該区域が 22 条区域から除外されるだけであり、特に 22 条区域制度を所管する組織と調整協議する必要ないとした自治体が、市が特定行政庁である場合でも、都道府県が特定行政庁である場合でも最も多く、両制度の所管組織間で調整協議体制を構築していない自治体では、重複する可能性がないため協議は必要ないと考えている自治体が非常に多いことが明らかになった。

ここでは市街地の防火性能という狭い範囲を対象とした議論を展開しているが、本来、都市計画行政と建築指導行政は緊密に連携し、当該自治体で策定された総合計画あるいは都市計画マスタープランに沿って目指すべき都市像を実現するための施策を連帯して展開していくべきである。防火・準防火地域と 22 条区域という互いに補完し合える制度を法律が備えていながら、運用時に十分な調整が図られずに所管組織ごとに機械的に運用されているとすれば効率的とは言えない。もう少し踏み込めば、運用側だけでなく、法律そのものにも課題があるとも言える。防火・準防火地域と 22 条区域のような互いに補完性のある制度は本来 1 つの法律で規定され、運用されるべきである。

(5) 全国で指定されている 22 条区域

ここでは、全国で指定されている 22 条区域数等を把握し、都市計画の状況によって類型化することで緩規制地域に指定されている 22 条区域の実態を考察する。22 条区域の指定状況を国土交通省の調査⁽¹³⁾より把握し、各 22 条区域の指定図と都市計画の状況を重ね合わせることにより類型化した。

2010 年 4 月 1 日時点で、22 条区域は全国の 1727 自治体のうち 1188 自治体（1401 区域）で指定されている（表 3-3-3）。最多の北海道では 163 区域が指定されている一方で、富山県では区域が指定されていない。また、34 道府県では 22 条区域を指定している自治体数より 22 条区域数が上回っており、複数の 22 条区域を指定している自治体⁽¹⁴⁾が存在することがわかる。

次に、指定されている 22 条区域と都市計画の重複状況をみると、都計外に指定されている 22 条区域は全国に 118 区域（8.4%）存在し、非線引き都市計画区域や準都市計画区域の白地地域に指定されている 22 条区域は 99 区域（7.1%）存在していた⁽¹⁵⁾。したがって、緩規制地域に指定されている 22 条区域は、全体の 15%程度にとどまっていることが明らかになった。加えて、28 都府県は都計外に 22 条区域を指定しておらず、23 都府県は白地地域に 22 条区域を指定していなかった。

表 3-3-3 全国で指定されている 22 条区域

都道府県	自治体数	指定自治体数	22条区域指定数	類型					
				白地		都計外		その他	
北海道	179	150	163	2	2,677	62☆	21,520	99	442,224
青森県	40	14	17	-	-	1	222	16	64,106
岩手県	34	29	38	-	-	8	12,261	30	23,071
宮城県	35	35	62	9	23,194	26	346,015	27	213,387
秋田県	25	25	50	3	1,299	21	107,080	26	237,980
山形県	35	33	39	1	1,475	9	20,511	29	111,401
福島県	59	31	38	8	1,778	1	365	29	186,306
茨城県	44	22	22	-	-	-	-	22	37,374
栃木県	27	27	36	1	8,156	-	-	35	403,573
群馬県	35	24	24	-	-	-	-	24	32,642
埼玉県	64	65	65	-	-	-	-	65	59,591
千葉県	54	54	67	2	9,264	10	22,740	55	336,426
東京都	39	34	34	-	-	-	-	34	56,861
神奈川県	33	32	34	-	-	-	-	34	112,779
新潟県	30	22	36	2	137	7	1,400	27	70,742
富山県	15	0	0	-	-	-	-	-	-
石川県	19	1	1	-	-	-	-	1	7,381
福井県	17	14	17	-	-	-	-	17	13,903
山梨県	27	10	11	-	-	-	-	11	5,682
長野県	77	23	26	1	23	1	7,304	24	57,458
岐阜県	42	24	25	1	710	-	-	24	55,743
静岡県	35	33	38	1	4,223	7	3,546	30	323,093
愛知県	57	54	55	-	-	-	-	55	313,568
三重県	29	25	36	14	47,183	-	-	22	154,542
滋賀県	19	17	18	1	77	-	-	17	32,317
京都府	26	22	26	5	12,361	-	-	21	162,093
大阪府	43	43	43	-	-	-	-	43	127,072
兵庫県	41	32	36	1	590	1	165	34	63,016
奈良県	39	28	28	-	-	-	-	28	19,556
和歌山県	30	17	22	8	7,808	4	6,116	10	48,285
鳥取県	19	3	3	-	-	-	-	3	3,214
島根県	21	10	14	1	20	1	11	12	10,047
岡山県	27	24	24	3	5,437	-	-	21	207,811
広島県	23	20	37	5	10,935	-	-	32	227,107
山口県	19	12	13	-	-	-	-	13	139,667
徳島県	24	17	21	3	1,007	9	40,657	9	43,839
香川県	17	9	9	-	-	-	-	9	12,193
愛媛県	20	7	8	-	-	-	-	8	11,799
高知県	34	18	18	13	4,949	1	282	4	1,067
福岡県	60	46	55	-	-	1	4,456	54	98,704
佐賀県	20	12	15	4	904	2	461	9	16,554
長崎県	21	16	19	8	2,533	-	-	11	72,816
熊本県	45	26	27	2	279	8	634	17	15,426
大分県	18	3	3	-	-	-	-	3	2,244
宮崎県	26	19	22	-	-	-	-	22	18,687
鹿児島県	43	5	5	-	-	-	-	5	9,706
沖縄県	41	1	1	-	-	-	-	1	21
合計	1,727	1,188	1,401	99	147,019	118	595,746	1,122	4,663,074

※自治体数は平成22年4月1日時点。都市計画の状況は平成21年都市計画年報より。

※同一自治体で複数の22条区域を指定している場合があるため、指定自治体数と22区域指定数は合致していない。

※白地は、非線引き都市計画区域及び準都市計画区域の用途地域の指定のない区域に指定された22条区域の数である。なお、各類型に跨って指定されている区域はその他の類型に含めている。

※各類型の左欄は区域数(うち面積不明区域数)、右欄は区域面積(ha)を表している。

☆北海道の都計外の22条区域は北見市部分のみ面積が不明である。

都計外は言うまでもないが、非線引き都市計画区域の白地地域も建築基準法の集団規定や開発許可制度が適用される以外に、個別の土地利用管理手法を適用していなければ適切な土地利用を誘導できない。白地地域で活用されている地区計画²⁹⁾³⁰⁾や特定用途制限地域³¹⁾³²⁾³³⁾などを活用して土地利用を管理している事例もあるが、そういった制度を適用していない白地地域では何らかの土地利用管理手法の導入が望まれる。その意味でも、緩規制地域で 22 条区域が土地利用管理手法として活用できれば、白地地域でも土地利用管理のシームレス化が促進されると言える。

そもそも、都計外や白地地域が極端に少ない都府県のような例外的な存在はあるものの、約半数の都道府県では土地利用管理のシームレス化に取り組む必要があると言える緩規制地域に対して、その効果が期待できる 22 条区域を指定していない実態が明らかになった。以上のことから、現在は 22 条区域が土地利用管理手法として自治体側に認識されていないことが推察される。

3-3-2. 都市計画区域外で指定されている区域の実態（青森県五所川原市）

ここでは、都計外に指定されている 22 条区域の事例である青森県五所川原市（旧金木町）を取り上げ、都市計画区域指定の可能性の検討経緯を述べるとともに、それを踏まえた土地利用管理手法としての 22 条区域指定の実態を明らかにする。それにより、22 条区域制度が都計外の土地利用管理手法として活用できる可能性を論じる。

①五所川原市の概要と旧金木町に指定されている 22 条区域

1) 五所川原市の概要

五所川原市は青森県の西北部に位置している（図 3-3-9）。五所川原市は 2005 年 3 月 28 日に旧五所川原市、旧金木町、旧市浦村の 1 市 2 町が新設合併して誕生した。旧市浦村は、中泊町を挟んだ飛び地の市域となっている。旧五所川原市

表 3-3-4 五所川原市地域別人口⁽¹⁶⁾

旧自治体名	人口(人)	世帯数(世帯)
五所川原市	46,164	16,957
金木町	9,912	3,454
市浦村	2,345	866
合計	58,421	21,277

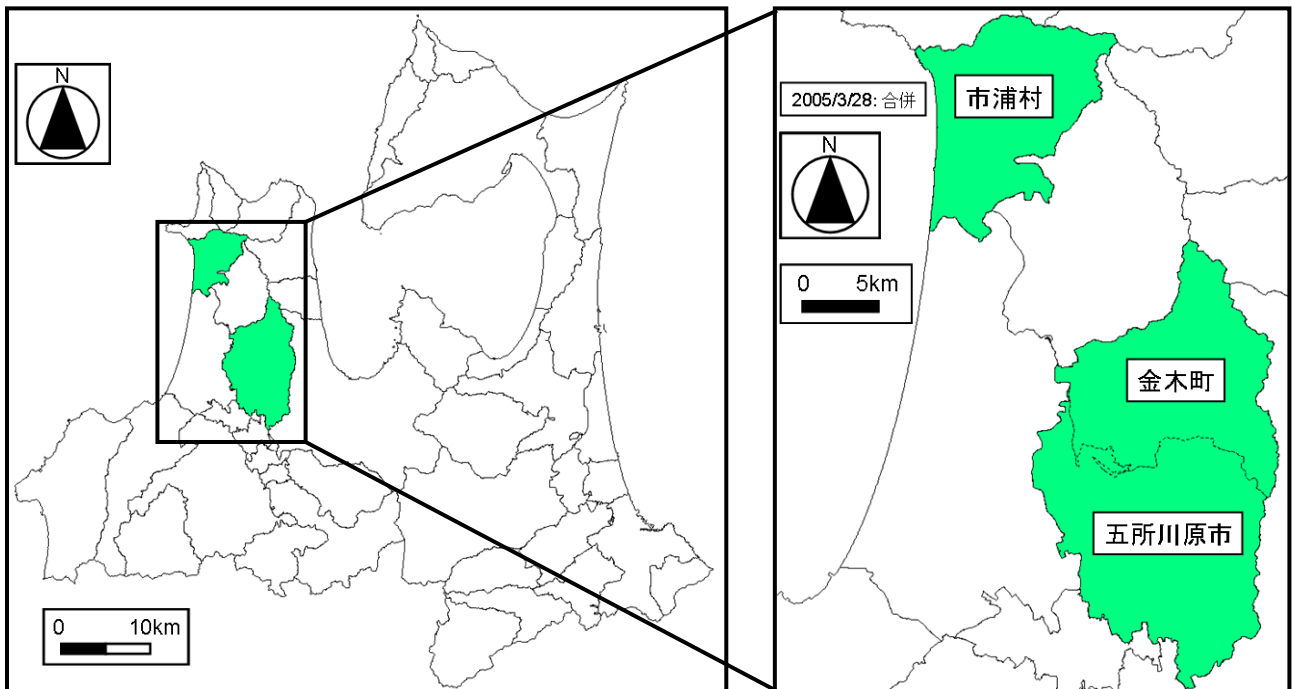


図 3-3-9 五所川原市位置図

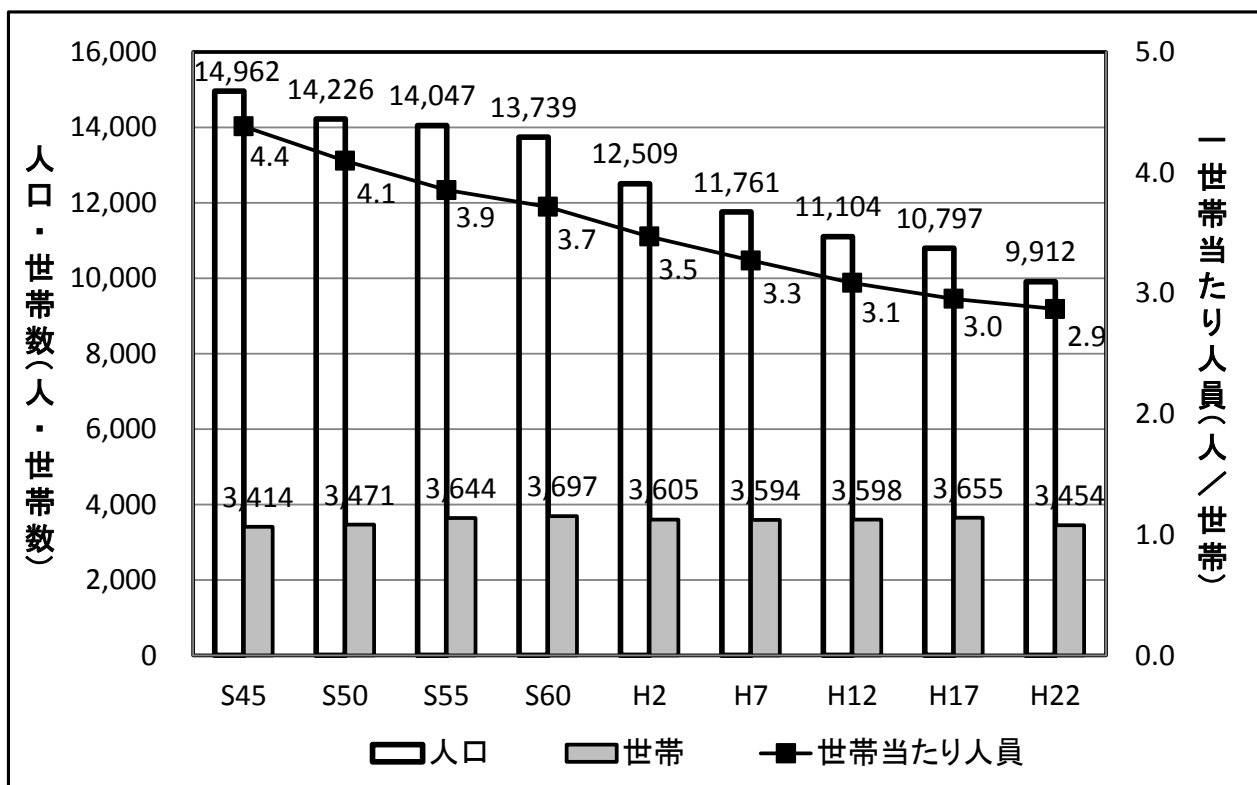


図 3-3-10 旧金木町の人口動態

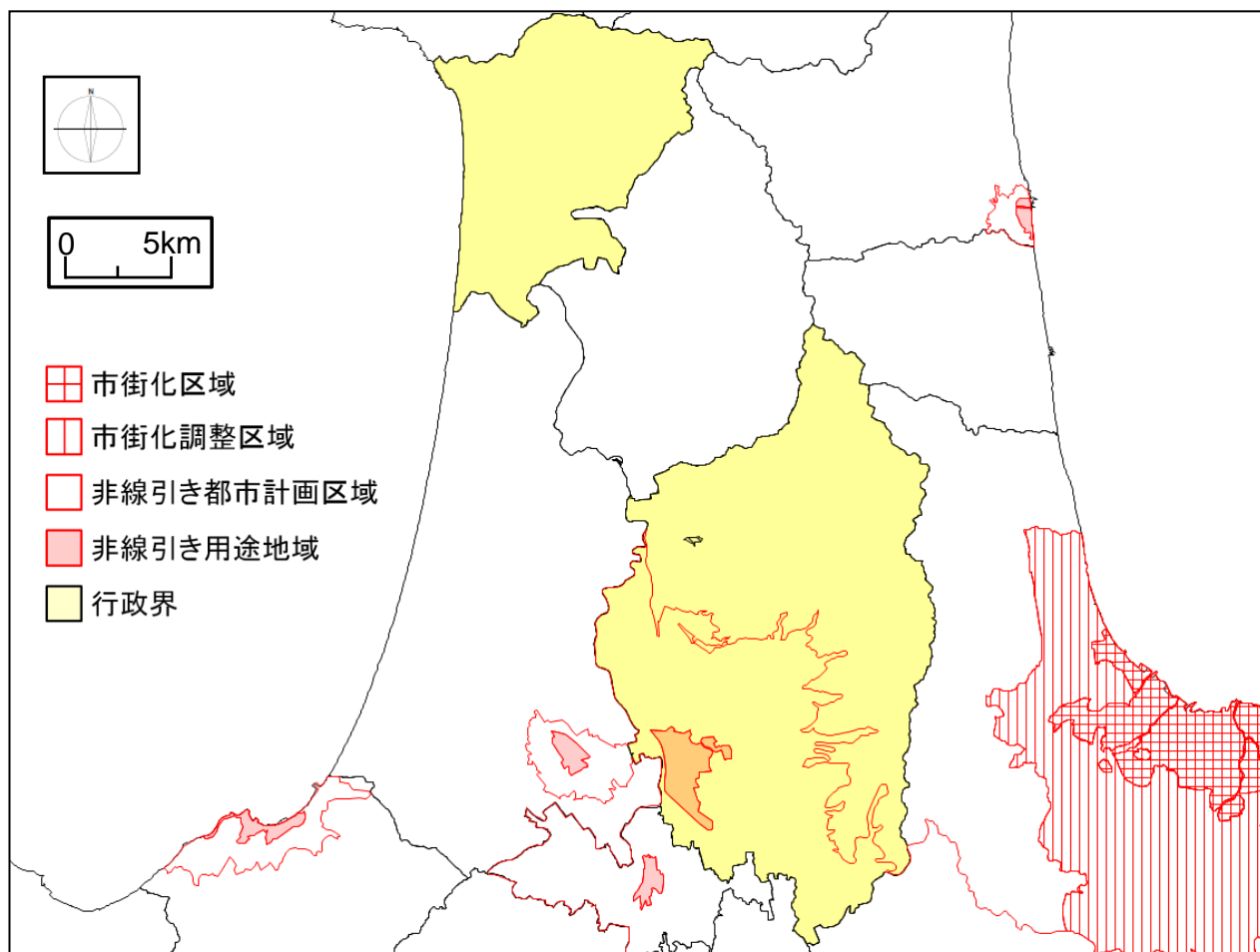


図 3-3-11 五所川原市の都市計画区域指定状況

が約4万7千人程度の人口集積があり最大で、旧金木町は次いで約1万人の人口集積がある（表 3-3-4）。旧金木町の人口は、1970年から継続的に減少している（図 3-3-10）。また、世帯当たり人員も経年的に減少しており、核家族化や単身世帯化が加速しているものと推察される。一方で、世帯数は1970年と同程度を維持しているものの人口は減少していることから、前述したことに加え世帯分離も進んでいることが窺える。

五所川原市には、旧五所川原市の一部に非線引き都市計画区域の五所川原都市計画区域が指定されている（図 3-3-11）。1935年（昭和10年）に都市計画区域が当初指定され、1975年（昭和50年）には現在の区域へと都市計画区域が拡大され、それ以降の区域変更はなく一部に用途地域が指定されている（表 3-3-5）。現状では、旧金木町や旧市浦村に都市計画区域の指定は無く、全域都計外となっている。

表 3-3-5 五所川原都市計画区域の概要

都市計画区域名	五所川原	用途地域	面積 (ha)
自治体名	五所川原市	第一種低層住居専用地域	308.0
適用区域	一部	第二種低層住居専用地域	10.0
当初指定年月日	S10.6.22	第一種中高層住居専用地域	63.0
最終指定年月日	S50.3.27	第二種中高層住居専用地域	67.0
都市計画区域面積 (ha)	12,336	第一種住居地域	73.0
都市計画区域人口 (人)	46,164	第二種住居地域	46.0
都市計画区域内人口密度 (人/ha)	3.7	準住居地域	-
用途地域面積 (ha)	735.0	近隣商業地域	50.0
用途地域内人口 (人)	23,014	商業地域	38.0
用途地域内人口密度 (人/ha)	31.3	準工業地域	19.0
		工業地域	-
		工業専用地域	61.0

※青森県の都市計画より
(平成24年3月31日現在)

2) 旧金木町の22条区域

1951年（昭和26年）2月3日の青森県告示第41号により、金木町の一部に22条区域が指定された。その後、1961年（昭和36年）2月10日の青森県告示126号をもって同区域が廃止されると同時に、同年同日の青森県告示125号によって22条区域が指定された（図 3-3-12）。なお、青森県では1974年（昭和49年）および1987年（昭和62年）に市街地の郊外化等を要因として区域変更の必要性を全市町村

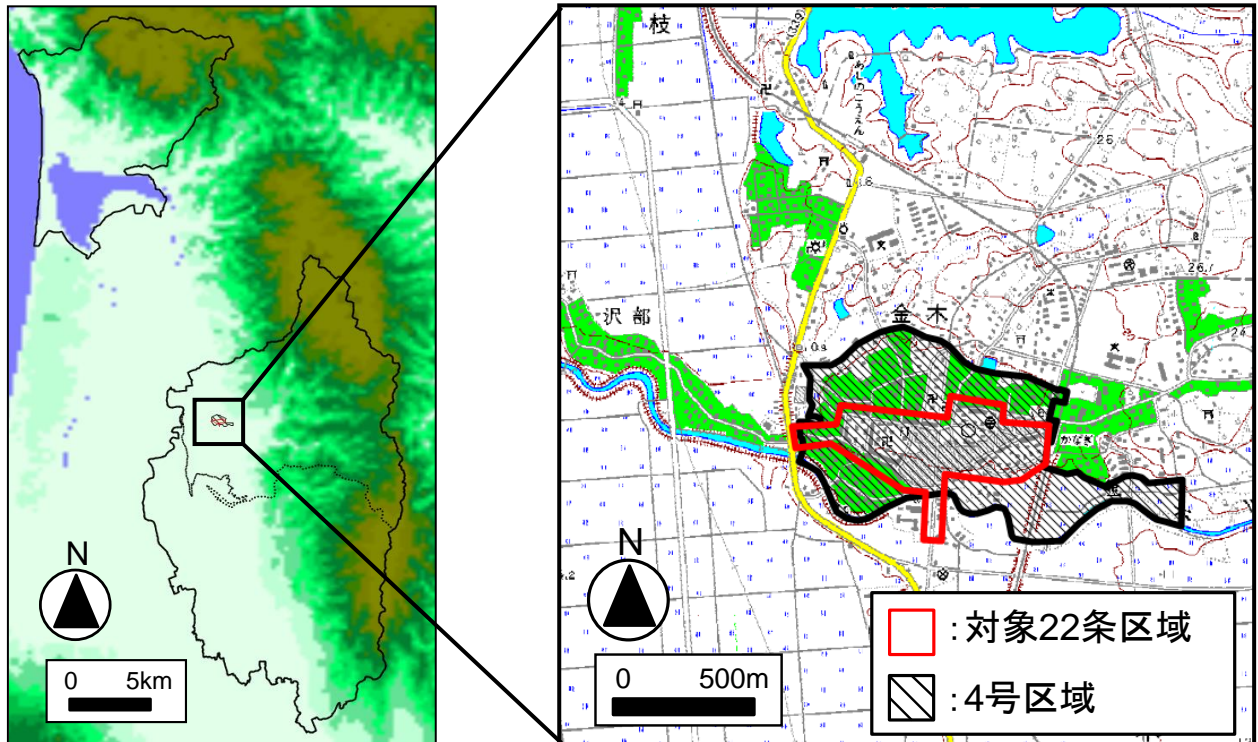


図 3-3-12 旧金木町の22条区域位置図

に対して意見を求めながら見直しを検討したが、区域は変更されていなかった。旧金木町の 22 条区域面積は 22.15ha である。指定経緯に関しては、詳細な資料が残っていないため不明であるが、当時の状況に鑑みて密集した市街地に指定されたものと推察される⁽¹⁷⁾。

一方、1950 年（昭和 25 年）12 月 5 日の青森県告示第 500 号によって、旧金木町の一部に 4 号区域も指定されている。その後、1961 年（昭和 36 年）2 月 10 日の青森県告示 126 号によって同区域が廃止されると同時に、同年同日の青森県告示 124 号により、旧金木町大字金木字朝日山全域に 4 号区域が指定された（図 3-3-12）。その後、4 号区域も特に区域変更されていない。

22 条区域は 4 号区域と比較すると限定的に指定されていることがわかる。旧金木町中心部でもより建築物が集積している区域の防火性能を向上させる必要性から 22 条区域が指定されていると考えられる。一方、4 号区域は 22 条区域が指定される約 3 か月前に指定されており、特に市街地が形成される可能性の高い旧金木町中心部を包含する形で指定されている。以上からも、建築物の安全性を担保する必要性が認識されており、22 条区域が重複している区域では 22 条区域指定当時から建築物が密集していたと考えられる。

②都計外の土地利用管理手法としての 22 条区域

1) 旧金木町での都市計画区域指定に関する検討

青森県は、青森県都市計画基本計画（五所川原広域生活・経済圏編、2003 年策定）において旧金木町への都市計画区域指定の必要性を指摘している（表 3-3-6）。前述したように、旧金木町の人口は経年的

表 3-3-6 旧金木町の都市計画区域指定要件への適合性

都市計画区域	市町村名	都市計画の概況		基礎的データ						指定要件への適合性				
		都市計画区域	区域区分	行政区域人口		2次・3次産業就業人口割合	市街化区域人口用途地域内人口		DID人口	市	a, b	c	d, e	
				H12	H7～12の増減率(%)		H12	H7～12の増減率(%)			人口、産業	中心市街地内人口	その他	
五所川原都市計画区域	五所川原市	一部	12,336	無	49,193	1.3	84.1	25,032	-	16,855	○	-	-	-
鯉ヶ沢都市計画区域	鯉ヶ沢町	一部	1,568	無	13,551	▲ 3.7	76.1	6,873	-	-	○	-	-	-
木造都市計画区域	木造町	一部	658	無	19,988	▲ 4.3	64.8	6,150	-	-	○	-	-	-
	森田村	一部	175	無	5,116	1.7	68.1	-	-	-	△	-	-	-
	柏村	一部	548	無	5,155	4.2	70.8	-	-	-	△	-	-	-
	小計		1,381		30,259	▲ 2.0	66.4	6,150	-	-	○	-	-	-
板柳都市計画区域	板柳町	全域	4,181	無	16,840	▲ 2.8	60.9	7,186	-	-	○	-	-	-
鶴田都市計画区域	鶴田町	全域	4,638	無	15,795	▲ 2.1	61.7	4,396	-	-	○	-	-	-
-	深浦町	-	-	-	8,954	▲ 5.9	76.5	-	-	-				
-	岩崎村	-	-	-	2,845	▲ 6.1	80.6	-	-	-				
-	稲垣村	-	-	-	5,120	▲ 5.4	63.2	-	-	-				
-	車力村	-	-	-	5,941	▲ 2.7	69.4	-	-	-				
-	金木町	-	-	-	11,104	▲ 5.6	80.6	-	-	-	○			
-	中里町	-	-	-	11,087	▲ 5.1	75.2	-	-	-	○			
-	市浦村	-	-	-	2,911	▲ 5.3	71.2	-	-	-				
-	小泊村	-	-	-	4,238	▲ 1.7	74.3	-	-	-				
合計			4,638		376,412	▲ 1.1	77.6	159,529	▲ 0.4	0				

※青森県都市計画基本計画（五所川原広域生活・経済圏編）より引用

表 3-3-7 旧金木町の五所川原市との構造的一体性に係る評価

都市計画区域	市町村名	都市計画の概況			五所川原市との構造的一体性								総合的な判断			
		都市計画区域	H12 区域面積 (ha)	区域 区分	a 土地 利用	b 日常生活圏				c 交通 施設	d 社会的・経済的一体性					
						-1 就業	-2. 通勤	-3. 通学	-4. 商圏		-1. 市町村圏	-2. ごみ処理				
五所川原都市計画区域	五所川原市	一部	12,336	無	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
鯉ヶ沢都市計画区域	鯉ヶ沢町	一部	1,568	無	△	×	○	○	×	△	○	×	(西北五)	△	五所川原市との構造的一体性はあまり強固ではない。	
木造都市計画区域	木造町	一部	658	無	○	○	○	○	×	○	○	○		◎	五所川原市との構造的一体性は強固である。	
	森田村	一部	175	無	○	○	○	○	×	○	○	○		◎	五所川原市との構造的一体性は強固である。	
	柏村	一部	548	無	○	○	○	○	○	○	○	○		◎	五所川原市との構造的一体性は強固である。	
板柳都市計画区域	板柳町	全域	4,181	無	○	×	△	△	×	○	×	(津軽)	×	(弘前)	△	五所川原市よりも弘前市との構造的一体性が強固である。
鶴田都市計画区域	鶴田町	全域	4,638	無	○	○	○	○	○	○	○	○		◎	五所川原市との構造的一体性は強固である。	
-	深浦町	-	-	-	×	×	×	×	×	△	○	×	(西北五)	△	五所川原市との構造的一体性はあまり見られず、岩崎村と一体的に独自の生活小圏域を構成している。	
-	岩崎村	-	-	-	×	×	×	×	×	△	○	×	(西北五)	△	五所川原市との構造的一体性はあまり見られず、深浦町と一体的に独自の生活小圏域を構成している。	
-	稲垣村	-	-	-	○	○	○	○	×	○	○	○		◎	五所川原市との構造的一体性は強固である。	
-	車力村	-	-	-	△	×	○	○	×	△	○	○		○	五所川原市との構造的一体性は比較的強固である。	
-	金木町	-	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○		◎	五所川原市との構造的一体性は強固である。	
-	中里町	-	-	-	○	×	○	○	○	○	○	○		◎	五所川原市との構造的一体性は強固である。	
-	市浦村	-	-	-	△	×	×	○	×	△	○	○		△	五所川原市との距離があるため、小泊村と一体的な独自の生活小圏域を構成している。	
-	小泊村	-	-	-	△	×	×	○	×	△	○	○		△	五所川原市との距離があるため、市浦村と一体的な独自の生活小圏域を構成している。	

【判断基準】 a. 中心都市と地形的・土地利用的な連続性・一体性が保たれている
 b-1. 就業者の10%以上が中心都市で就業
 b-2. 中心都市が通勤の流出先の1位(○)、2位(△)
 b-3. 中心都市が通学の流出先の1位(○)、2位(△)
 b-4. 中心都市の1次商圏に含まれている
 c. 道路、鉄道、バスなどによるつながりが強い
 d-1. 中心都市と同じ広域市町村圏に属している
 d-2. 中心都市と同じごみ処理広域組合に属している

※青森県都市計画基本計画（五所川原広域生活・経済圏編）より引用

表 3-3-8 旧金木町の都市計画区域指定に係る検討結果

都市計画区域	市町村名	都市計画の概況		指定要件への 適合性	五所川原市 との構造的 一体性	開発圧力の有 無・見通し	総合的な判断
		都市計画区域	H12 区域面積				
五所川原都市計画区域	五所川原市	一部	12,336	無	○	-	周辺市町村との構造的一体性から、周辺市町村との一体的な都市計画区域の指定検討が望まれる。
木造都市計画区域	木造町	一部	658	無	○	◎	五所川原市との構造的一体性から、五所川原都市計画区域との一体的な都市計画区域の指定検討が望まれる。
	森田村	一部	175	無	△	◎	
	柏村	一部	548	無	△	◎	
	木造町、森田村、柏村の都市計画区域外			無	○	◎	木造、五所川原、鶴田の各都市計画区域に囲まれる柏村南部及び森田村西部のエリアは、隣接都市計画区域と同様の条件下にあり、一部で大規模な商業開発も見られていることから、都市計画区域への編入を検討することが望まれる。 木造町及び森田村西側の五能線から津軽自動車道にかけての東西交通軸上の都市計画区域隣接エリアについても、必要に応じて都市計画区域への編入を検討していくことが望まれる。
板柳都市計画区域	板柳町	全域	4,181	無	○	△	五所川原市よりは弘前市との構造的一体性が強いこと、弘前広域生活・経済圏における一体的な都市計画区域の指定検討が望まれる。
鶴田都市計画区域	鶴田町	全域	4,638	無	○	◎	五所川原市との構造的一体性から、五所川原都市計画区域との一体的な都市計画区域の指定検討が望まれる。
鯉ヶ沢都市計画区域	鯉ヶ沢町	一部	1,568	無	○	△	五所川原市とのつながりは強固でなく、現在の単独都市計画区域を維持することが適当と判断される。
-	深浦町	-	-	-	×	△	五所川原市よりは鯉ヶ沢町とのつながりが強いが、開発圧力は高くないため、現段階では都市計画区域を指定する必要性は低い。 ただし将来的には、西津軽能代沿岸道路の整備の見通しが明らかになった段階で、インターチェンジ等との関係から都市計画区域等の指定の有無を再検討することが望まれる。
-	岩崎村	-	-	-	×	△	
-	稲垣村	-	-	-	×	◎	
-	車力村	-	-	-	×	○	五所川原市との構造的一体性は比較的強固であるが、開発圧力が高くないため、現段階では都市計画区域を指定する必要性は低い。
-	金木町	-	-	-	○	◎	今後の開発動向によっては、五所川原市との一体的な都市計画区域の指定や準都市計画区域の指定を検討することも考えられる。
-	中里町	-	-	-	○	◎	
-	市浦村	-	-	-	×	△	五所川原市などとのつながりは強くなく、開発圧力も高くないため、都市計画区域を指定する必要性はない。
-	小泊村	-	-	-	×	△	今後の開発動向等によっては、準都市計画区域の指定を検討することも考えられる。

※青森県都市計画基本計画（五所川原広域生活・経済圏編）より引用

◆ 都市計画制度の問題

項目	問題等
都市計画区域の問題	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画区域はなくてよい（森田村）
線引き制度の問題	<ul style="list-style-type: none"> ある程度の規制は必要、土地の有効利用や民間の自由な経済活動による税収増の面からは、厳しい規制はすべきでない、小規模な都市では線引きの必要性はない（五所川原市）
都市計画区域外の問題 (土地利用コントロールの内容)	<ul style="list-style-type: none"> 無秩序な乱開発への対応や自然環境及び生活環境への影響に対応するため、建物の用途制限や土地造成等に伴う規制や技術基準の指定は必要（鯉ヶ沢町、車力村） 建物の用途制限や、都市的な土地利用を推進する地区とそうでない地区を明確に区分することが必要（稲垣村） 建物の用途制限が必要（中里町） 土地造成等に伴う規制や技術基準の指定や、土地利用の規制と施設整備を一体的、効率的に推進する地区の指定が必要（市浦村） 国定公園の指定を受けており、公園区域内の土地利用規制があるため、土地利用コントロールは必要ない（深浦町） 大規模な開発予定がないため、土地利用コントロールは必要ない（岩崎村） 過疎地域であり開発等がないため、土地利用コントロールは必要ない（金木町） 村域の9割が国有林であり、自然公園地域や自然保全地域の指定がなされていることから、土地利用コントロールは必要ない（金木町）

※青森県都市計画基本計画（五所川原広域生活・経済圏編）より引用

図 3-3-13 都市計画区域指定に関する旧金木町の考え

に減少していたが、2000 年国勢調査では人口が1万人を超えており都市計画区域指定に係る町村の要件⁽¹⁸⁾のうちの人口集積要件を満たしており、かつ、旧五所川原市中心部との「構造的一体性は強固である」とも記述されていることから都市計画区域指定が可能としている（表 3-3-7）。しかし、開発圧力が低いことから「現段階では都市計画区域を指定する必要性は低い」と結論付けられており、継続的検討課題とされていた（表 3-3-8）。ただ、2001 年度に県が市町村に対して実施した意向調査では、金木町は「過疎地域であり開発等がないため、土地利用コントロールは必要ない」と回答しており、市町村合併以前から都市計画区域の必要性を認識していなかったと言える（図 3-3-13）。

2005 年の市町村合併後策定された青森県都市計画マスタープラン（2010 年策定）では、以下の4点の理由により、再度旧金木町への都市計画区域指定の必要性を検討している。

- ①市町村合併以前より、旧金木町の人口が1万人を超えている。
- ②新五所川原市として、一体的な都市計画が必要である。
- ③国道 339 号および広域農道での土地利用規制が必要である。
- ④歴史的町並みや芦野公園等の観光資源の保全の必要性がある。

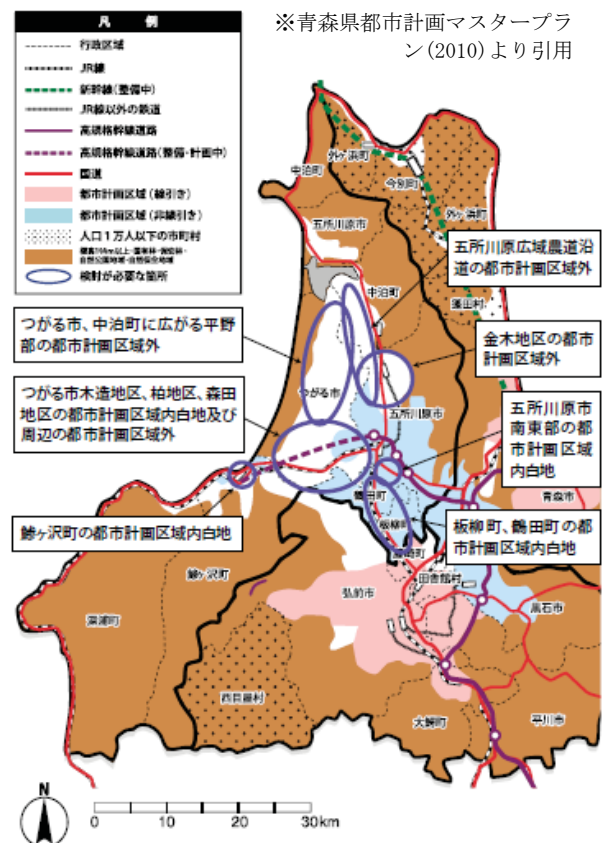


図 3-3-14 西北圏域の都市計画上の課題

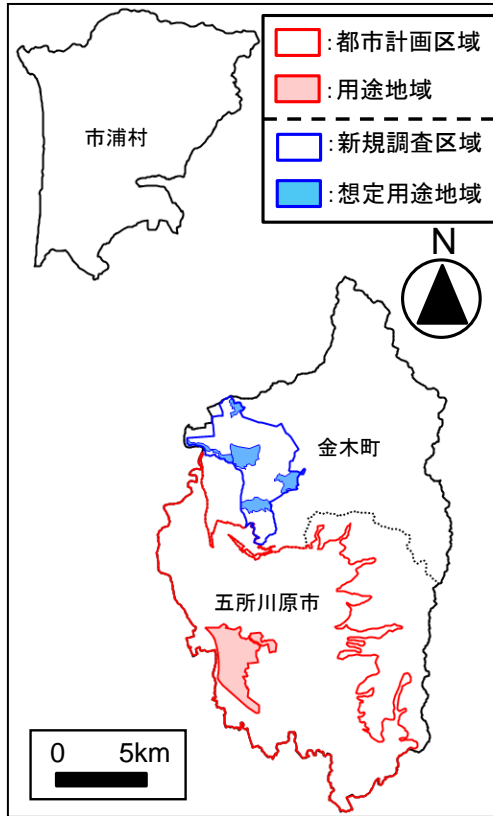


図 3-3-15 旧金木町の基礎調査実施区域

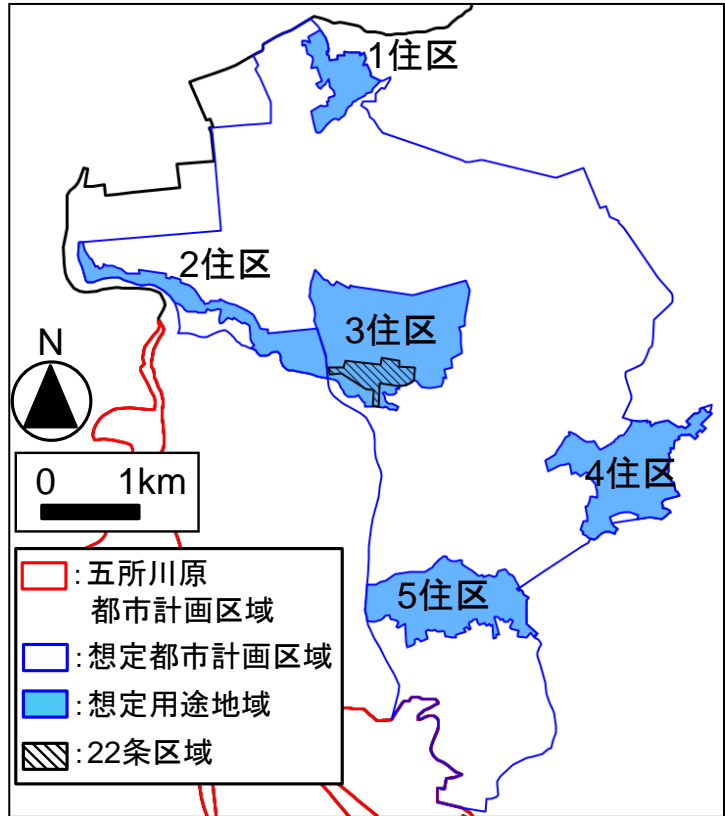


図 3-3-16 基礎調査実施区域と 22 条区域の関係

以上を踏まえ、都市計画マスタープランでは五所川原市が属する西北圏域における都市計画上の主な課題として「都市計画区域外の五所川原市金木地区の中心部にはまとまった市街地があり、…中略…、安全で快適な市街地の形成に向けた土地利用のマネジメントが必要」とされている（図 3-3-14）。この課題を解決するべく、検討すべき項目として「五所川原市金木地区は…中略…都市計画区域の指定を検討」する方向性が示されている。

上述した都市計画区域マスタープランの基礎となる 2010 年策定の青森県都市計画マスタープランを策定するために、県は 2008 年度から見直し作業を進めた。その一環で、五所川原地域の基礎調査も実施され、2003 年の都市計画基本計画で都市計画区域指定の可能性が指摘された旧金木町の一部区域でも調査を実施している（図 3-3-15）。旧金木町西部の一部が想定都市計画区域とされ、想定都市計画区域内のなかでも集落などの都市的土地利用が集積している 5 つの住区が想定用途地域とされていた（図 3-3-16）。旧金木町で指定されている 22 条区域は 3 住区に含まれており、3 住区全体の人口は 2008 年時点で 3,391 人であった。

以上を踏まえれば、都市計画区域指定の可能性を青森県、五所川原市ともに認識していたことは明らかと言える。しかしながら、急激な市街化などが想定されないことから五所川原市は都市計画区域指定の必要性はないと考えており⁽¹⁹⁾、青森県も五所川原市の意向を尊重し現在のところ都市計画区域指定の具体的検討は進んでいない⁽¹⁷⁾。

2) 土地利用管理手法としての 22 条区域

前述した通り、旧金木町中心部では 22 条区域及び 4 号区域が指定されているが、その他に特に土地利用規制制度は導入されていない。また、都市計画区域指定も検討されてきたもののこれまで指定に至っておらず、市街地としての集積がありながら建築基準法集団規定は適用されず、4 m 未満の道路にししか接していない建築物の建築等も散見される⁽²⁰⁾（図 3-3-17）。

図中の建築行為は 22 条区域外であるが、4 号区域内であるため把握できている。今後 22 条区域内でも 4 m 未満道路にしか接しない土地での建築行為の発生も懸念され、集積市街地での防火性能向上とそれを背景とした無秩序な開発の抑制に対して 22 条区域はある程度の効果を発揮すると考える。しかしながら、22 条区域のみで土地利用を管理するには限界があり、22 条区域＝市街地という事実に基づき都市計画区域を指定することや建築基準法第 68 条の 9 第 1 項の条例を活用することで、更なる土地利用の規制・誘導策を導入することができる。

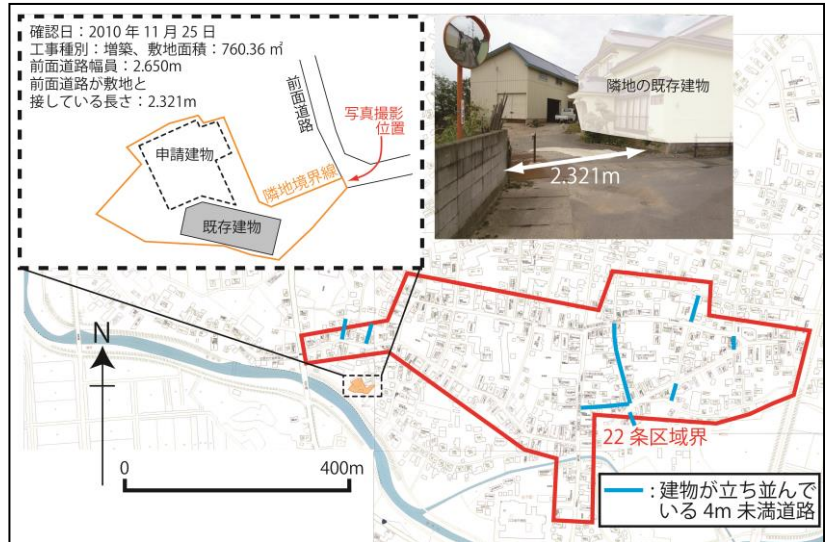


図 3-3-17 4 m 未満道路のみに接する建築行為 (旧金木町)

4 号区域が 1950 年 (昭和 25 年) に指定され、22 条区域は翌 1951 年に指定されている旧金木町の経緯から読み取れば、建築基準法施行時に市街地としての集積があった旧金木町中心部を 4 号区域に指定するとともに、その後市街地の防火性能を維持・向上させるために 22 条区域を指定したと言える。つまり、既に宅地化している特定区域に建築行為を管理する意味合いで 4 号区域や 22 条区域が指定されていると解釈でき、旧金木町中心部に限った局所的な対応ではあるものの広い意味での土地利用管理に寄与しているとも考えられる。

3-3-3. 非線引き白地地域で指定されている区域の実態 (新潟県佐渡市)

ここでは、非線引き白地地域に指定されている 22 条区域の事例である新潟県佐渡市 (旧両津市) を取り上げ、両津都市計画区域内の用途地域指定に関する検討経緯を述べるとともに、それを踏まえた土地利用管理手法としての 22 条区域指定の実態を明らかにする。それにより、22 条区域制度が非線引き白地地域でも土地利用管理手法として活用できる可能性を論じる。

①佐渡市の概要と旧両津市に指定されている 22 条区域

1) 佐渡市の概要

佐渡市は、新潟県の西部の佐渡島にある唯一の市である (図 3-3-18)。2004 年 3 月に両津市、相川町、佐和田町、金井町、新穂村、畑野町、真野町、小木町、羽茂町、赤泊村の 1 市 7 町 2 村による新設合併で佐渡市が誕生した。

佐渡市は、旧両津市が最も人口が多く、次いで旧佐和田町、旧相川町と続く (表 3-3-9)。佐渡市全体で見れば、1970 年から 2010 年までで総人口は約 3 万人減少している。一方で、世帯数は総人口ほど急減しておらず約 1000 世帯の減少にとどまっている。本研究で対象とする旧両津市をみると、人口は 1970 年から一貫して減少し続けている (図 3-3-19)。ただ、世帯数は微減傾向であるが 1970 年から 2010 年までで約 650 世帯ほどしか減少しておらず、佐渡市全体と同様に人口は減少が著しいが世帯数自体はそれほど減少していないことから、世帯当たり人員の減少が進行していることがわかる。

佐渡市には、両津、相川、真野、佐和田の 4 つの非線引き都市計画区域が指定されている (図 3-3-20)。4 つの都市計画区域のうち、用途地域の指定のある区域は佐和田都計区域のみである。両津都市計画区

域は旧両津市中心部と旧新穂村の一部が指定されている。佐渡市内の都市計画区域は、旧新穂村の一部に両津都市計画区域を 1973 年に拡大したことを除けば、すべて 1955 年までに指定されている（表 3-3-10）。また、4 つの都市計画区域はそれぞれが隣接しており、佐和田都市計画区域は他のすべての都市計画区域に接している。

新潟県は平成の大合併による市町村再編の影響を考慮し、2006 年に「新潟県の都市計画区域再編に関する提言」を取りまとめた。この提言では、以下の 4 点が提示されている。

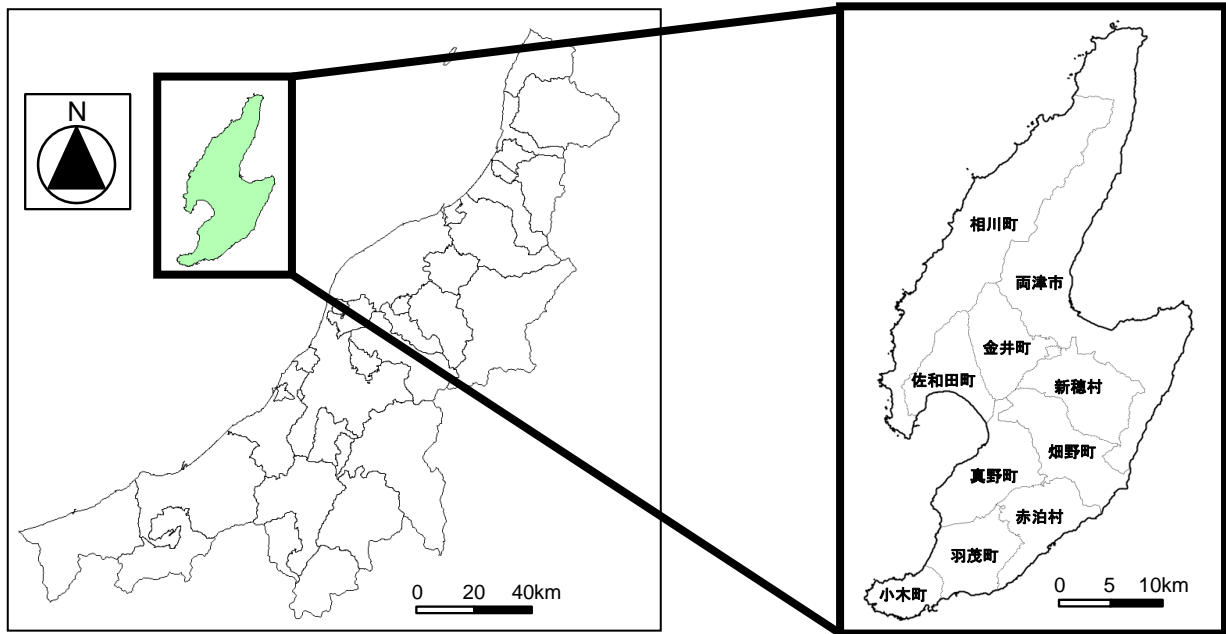


図 3-3-18 佐渡市と旧両津市の位置

表 3-3-9 佐渡市の人口動態

人口(人)

	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年
旧両津市	23,483	22,110	21,248	20,412	19,432	18,430	17,394	15,965	14,723
旧相川町	14,654	13,546	12,721	11,891	11,121	10,330	9,669	8,601	7,733
旧佐和田町	11,018	10,639	10,928	10,613	10,108	10,134	10,343	9,966	9,262
旧金井町	8,255	8,061	8,011	7,907	7,509	7,359	7,278	7,088	6,942
旧新穂村	5,882	5,525	5,309	5,212	4,964	4,778	4,559	4,243	4,089
旧畑野町	7,040	6,450	6,177	5,944	5,611	5,453	5,362	4,965	4,719
旧真野町	7,588	7,368	7,171	6,913	6,709	6,371	6,134	5,943	5,529
旧小木町	4,858	4,717	4,593	4,428	4,210	4,062	3,858	3,547	3,238
旧羽茂町	5,690	5,338	5,259	5,105	4,905	4,690	4,455	4,125	3,831
旧赤泊村	4,090	3,750	3,525	3,514	3,492	3,342	3,121	2,943	2,661
合計	92,558	87,504	84,942	81,939	78,061	74,949	72,173	67,386	62,727

世帯数(世帯)

	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年
旧両津市	6,290	6,316	6,366	6,280	6,276	6,244	6,228	5,928	5,651
旧相川町	4,238	4,167	4,091	3,883	3,805	3,675	3,641	3,378	3,147
旧佐和田町	3,262	3,339	3,574	3,572	3,598	3,911	4,161	4,116	3,956
旧金井町	2,171	2,173	2,299	2,292	2,355	2,466	2,549	2,618	2,703
旧新穂村	1,552	1,569	1,562	1,586	1,559	1,549	1,552	1,509	1,489
旧畑野町	1,796	1,758	1,758	1,764	1,726	1,723	1,868	1,746	1,713
旧真野町	1,872	1,870	1,909	1,893	1,899	1,920	1,929	1,939	1,874
旧小木町	1,230	1,249	1,251	1,233	1,220	1,245	1,298	1,228	1,181
旧羽茂町	1,339	1,282	1,303	1,271	1,259	1,267	1,295	1,250	1,204
旧赤泊村	989	978	959	951	931	913	897	892	837
合計	24,739	24,701	25,072	24,725	24,628	24,913	25,418	24,604	23,755

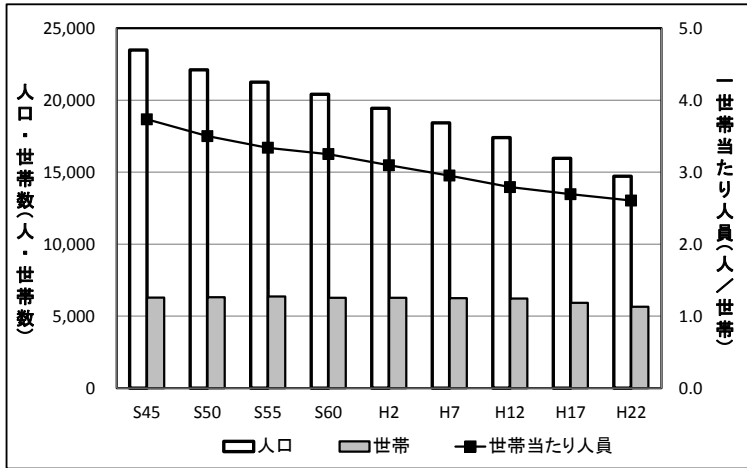


図 3-3-19 旧両津市の人口動態

表 3-3-10 佐渡市内の都市計画区域概要

区域名	旧自治体	当初指定年月日	最終指定年月日	行政区域に占める都市計画区域の範囲	面積 (ha)	人口 (人)
両津	両津市	S22.09.11	S48.02.13	一部	2,694	10,644
	新穂村	S48.02.13		一部	293	205
相川	相川町	S12.04.07	S56.12.25	一部	4,401	6,186
	真野町	S27.03.28		一部	4,588	4,686
真野	畑野町	S27.03.28	S56.12.25	一部	4,581	4,364
	佐和田町	S27.03.28		一部	3,878	9,488
佐和田	金井町	S25.05.23	S57.04.23	一部	3,917	6,859

※新潟県の都市計画～資料編～(平成20年3月)より

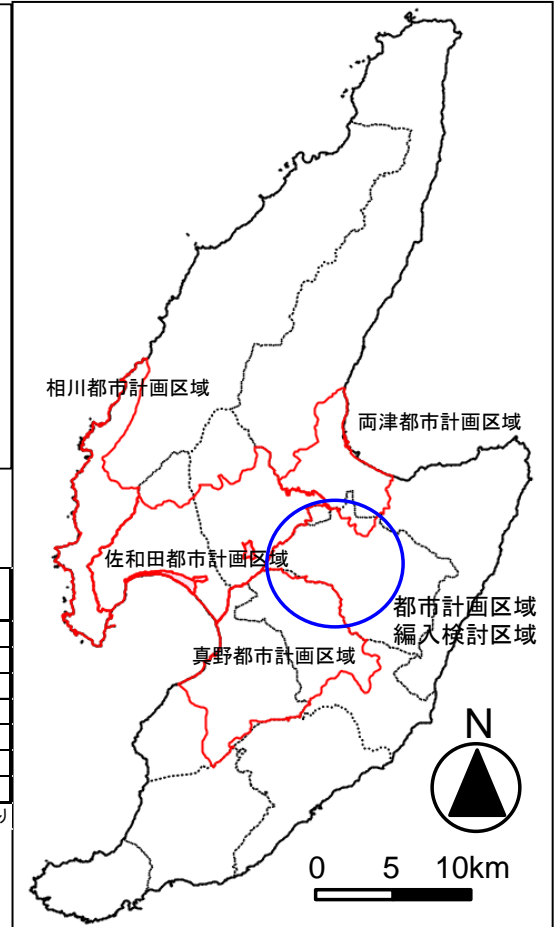


図 3-3-20 佐渡市の都計区域指定状況

- ① 1 市町村に 1 都市計画区域を基本とする
- ② 市町村合併の有無にかかわらず、都市として一体的に計画・整備・保全することが適当な地域については、都市計画区域を統合し広域化を図る
- ③ 都計外で沿道開発や別荘地開発などが行われている地域または今後開発が予想される地域を積極的に都市計画区域に含める
- ④ 市町村合併により、1 市に線引き、非線引き又は都計外が併存する場合、土地利用規制に不均衡が生じるため、統一的な土地利用コントロールを行う必要がある

佐渡市は、この提言を受け市内の 4 都市計画区域を統合するとともに、旧新穂村の一部（図 3-3-20 の青丸）に都計区域を拡大し、佐渡都市計画区域として再編しようと検討を進めている。

2) 旧両津市の 22 条区域

旧両津市の 22 条区域は、市中心部にあり新潟市との航路が就航する両津港を中心とした日本海と加茂湖に挟まれた集積市街地に指定されている（図 3-3-21）。旧両津市は、昭和初期からたびたび大火に見舞われてきた。狭隘な平地に古くから木造家屋などが密集しており、ひとたび火災が発生すれば甚大な被害を被ってきた。1927 年 10 月 18 日の両津町大火（被害戸数：569 戸）、1947 年 4 月 17 日の両津町大火（同：350 戸）、1955 年 8 月 2 日の両津市大火（同：79 戸）、1960 年 10 月 27 日の両津市柿野浦大火（同：133 戸）などにより市街地の防火性能の向上は旧両津市におけるまちづくりの大きなテーマとなっている。旧両津市では、1947 年の大火の被害からの復興を目指し、土地区画整理事業の施行を目的として両津都市計画区域が指定された。その後、1950 年の建築基準法施行を受けて 1951 年に 22 条区域（74.0ha）が指定された。なお、両津都市計画区域では用途地域や防火地域、準防火地域は指定されていない。

旧両津市中心部は、1970 年から継続して DID が形成されている（図 3-3-22 左）。また、2006 年度に

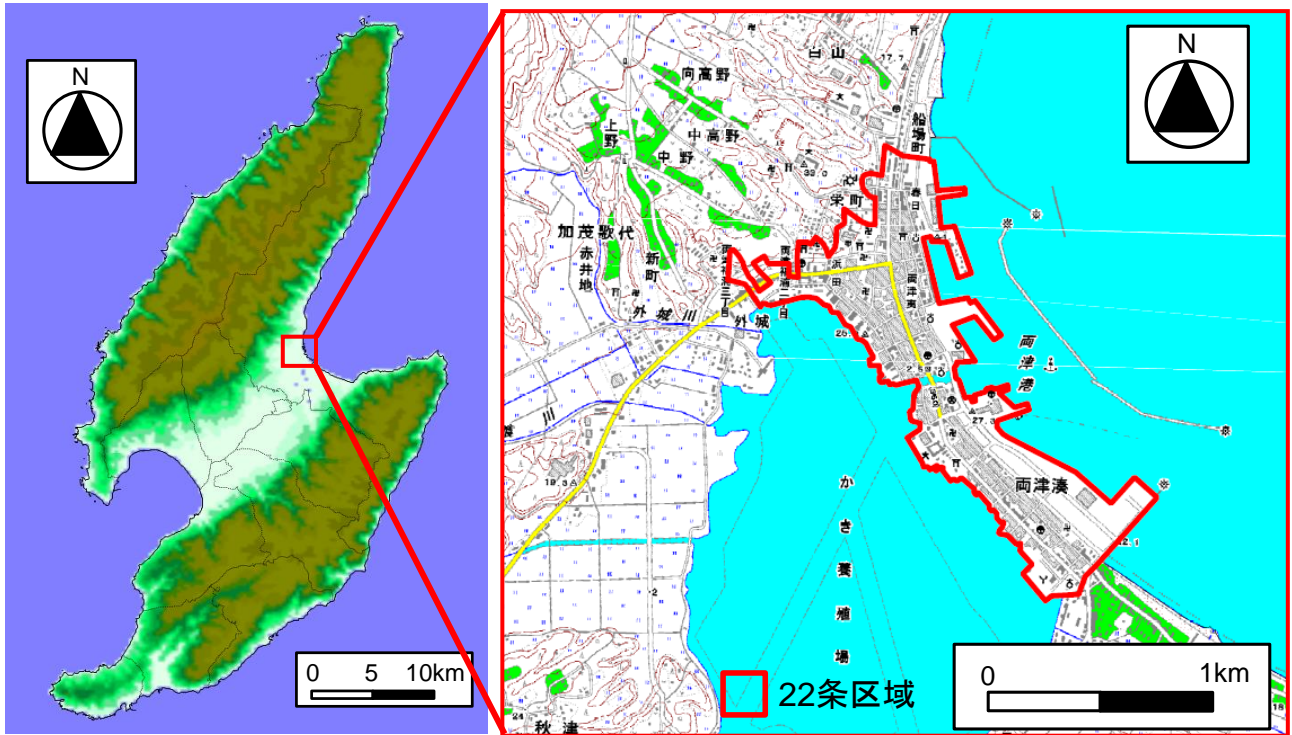


図 3-3-21 旧両津市の 22 条区域指定状況

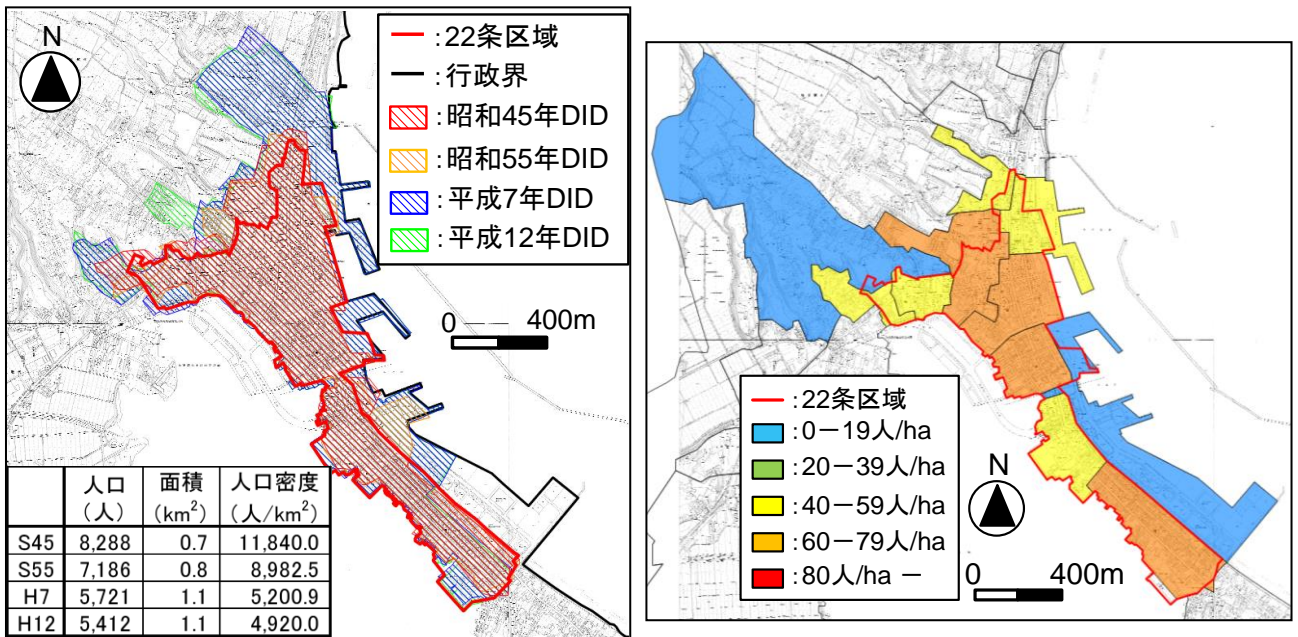


図 3-3-22 旧両津市の DID の変遷 (左) と人口密度 (2000 年国調) (右)

表 3-3-11 22 条区域に含まれる地区の基礎情報

地区名	地区面積 小数1位 (ha)	非可住地面積 小数1位 (ha)	可住地面積 小数1位 (ha)	法定 建蔽率 (%)	法定 容積率 (%)	DID 編入年 (西暦)	平成7年		平成12年		人口 増減率 (%)	
							人口 (人)	世帯数 (世帯)	人口 (人)	世帯数 (世帯)		
両津支所・両津小周辺	9.2	3.0	6.2	70	400	1970	476	169	448	161	76.8	-5.9
両津港・みなと公園	21.8	19.2	2.6	70	400	1985	40	14	37	14	15.4	-7.5
両津湊 市街地	15.3	0.0	15.3	70	400	1970	1,239	414	1,160	400	75.8	-6.4
両津夷 臨海部	4.7	4.7	0.0	70	400	1995	0	0	0	0	0.0	-
両津夷 市街地	8.4	0.0	8.4	70	400	1970	664	261	629	266	74.9	-5.3
両津夷 市街地	12.0	0.7	11.3	70	400	1970	930	353	788	323	65.7	-15.3
両津春日	10.3	4.8	5.5	70	400	1980	620	161	572	151	55.5	-7.7
両津加茂歌代	15.4	2.4	13.0	70	400	1970	917	377	929	394	60.3	70.5
両津福浦1・2丁目	4.8	0.0	4.8	70	400	1970	273	108	259	96	54.0	-5.1
両津加茂歌代	6.0	0.0	6.0	70	200	1970	255	113	257	109	42.8	42.5
両津加茂歌代	5.3	0.0	5.3	70	200	1975	221	89	213	81	40.2	41.7
両津加茂歌代	60.4	0.0	60.4	70	200		544	189	481	176	8.0	9.0
合計	173.6	34.8	138.8				6,179	2,248	5,773	2,171	35.6	44.5

実施された両津都市計画基礎調査に基づく人口分布（2000年国調人口）をみても、港湾を除く市街地はほとんどが40人/ha以上の人口密度であることがわかる（図3-3-22右、表3-3-11）。

従って、旧両津市の22条区域は人口や木造家屋が集積している中心部に対して、市街地の防火性能の向上を目的として指定されていると言える。人口密度の観点からも、相当の集積がある市街地に22条区域が指定されていることがわかる。

②非線引き白地地域での土地利用管理手法としての22条区域

1) 両津都市計画区域での用途地域指定に関する検討

1972年に旧両津市が策定した両津総合開発計画基本構想・基本計画では、両津港周辺に市街化区域を設定するとともに、用途地域を指定することで都市機能の充実を図る方針が記載されており、区域区分の導入も積極的に検討していた（表3-3-12、図3-3-23）。

1982年策定の第二次両津総合開発計画基本構想・基本計画では、1973年に拡大した都市計画区域内を対象に早期に用途地域指定をする方針が示されている。しかしながら、市街化区域の設定に関する文言は見当たらず、事実上、未線引き都市計画区域のまま整備していく方針であったと推察される。基本的な想定用途地域は1972年の計画とあまり変化していない（図3-3-24）。

1990年に前期計画、1997年に後期計画が策定された第三次両津総合開発計画基本構想・基本計画でも、用途地域の早期指定が謳われており継続的に指定方針を維持していたことがわかる。

2004年には両津都市計画区域の都市計画区域マスタープランが策定されており、この中でも具体的な用途地域指定の検討がされている。佐渡市は合併後、都市計画マスタープランを2009年に策定してい

表3-3-12 旧両津都市計画区域における用途地域指定に関する各計画書の記述内容

計画名	策定年次	目標年次	推計人口(人)	目標人口(人)
両津総合開発計画基本構想・基本計画	昭和47年	昭和55年	19,319	25,119
用途地域に関する記述				
<ul style="list-style-type: none"> ・土地利用計画を確立し、都市計画にもとづく市街化区域の設定と用途地域の指定を行い、市街地の再開発を含めた都市改造を進めるとともに用地の造成をも十分考慮し、市民の生活需要を充足し得る都市機能の充実強化をはかるものとする ・都市計画にもとづく市街化区域の設定と用途地域の指定を行い、居住環境の保全商工業の利便の増進をはかり、街路・公園・下水施設その他の都市機能の充実、整備をはかるものとする 				
計画名	策定年次	目標年次	推計人口(人)	目標人口(人)
第二次両津総合開発計画基本構想・基本計画	昭和57年	昭和65年(平成2年)	19,000	23,000
用途地域に関する記述				
<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画法による都市計画区域であり、一体の都市として、総合的に開発し、整備する必要がある地域で、早期に用途地域の指定を行い、機能的な都市活動の確保と自然的都市環境の形成を積極的に推進し、蒼と緑と空間との調和をとり個性ある都市づくりを図る 				
計画名	策定年次	目標年次	推計人口(人)	目標人口(人)
第三次両津総合開発計画基本構想・基本計画(前期計画)	平成2年	平成12年(前期計画:平成7年)	18,000	22,000
用途地域に関する記述				
<ul style="list-style-type: none"> ・狭隘な市街地の拡大を図り、都市施設の整備を推進するとともに、都市計画用途地域の早期指定を行い、計画的に良好な市街地の整備を図る 				
計画名	策定年次	目標年次	推計人口(人)	目標人口(人)
第三次両津総合開発計画基本構想・基本計画(後期計画)	平成9年	平成12年	18,000	22,000
用途地域に関する記述				
<ul style="list-style-type: none"> ・狭隘な市街地の拡大を図り、都市施設の整備を推進するとともに、都市計画用途地域の早期指定を行い、計画的に良好な市街地の整備を図る ・加茂湖周辺開発や両津港の整備が進む中で、用途地域指定を行い、活力ある中心部の形成、街並が美しく環境の良好な住宅の整備や産業用途の集約化を図ることが緊急の課題となっている 				
計画名	策定年次	目標年次	推計人口(人)	
両津都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針	平成16年	平成32年	平成12年-平成22年:13,000人から3%以上の減少 平成22年-平成32年:さらに3%以上の減少を想定	
用途地域に関する記述				
<ul style="list-style-type: none"> ・夷、加茂代・福浦地区などについては、地域商業の中心地域として、用途地域指定などにより地域防災に配慮した計画的な土地利用を行う ・白地地域において新たに開発を行う場合は、農林漁業と調整を行い、用途地域内の土地利用の状況、都市の発展の動向、自然条件及び交通条件、既存の都市基盤施設の有効利用などに配慮した適正な規制、誘導を図ることとする ・大規模な開発が見込まれる地域については、用途地域指定、地区計画策定などの規制誘導策を用い、一体的かつ計画的な市街地形成を図る ・農林漁業などによる土地利用規制がなく、都市的土地利用が発生する可能性が高いと判断される地域については、用途地域や特定用途制限地域の指定などにより、開発の規制、誘導を図る ・今後、中心市街地での重点的な基盤整備、用途地域の指定などの規制誘導策による居住環境の向上や、老朽建築物の更新を容易にするための条件整備を進める 				

※各計画書より記載内容を抜粋。用途地域指定の検討に関する事項を赤字で記載。

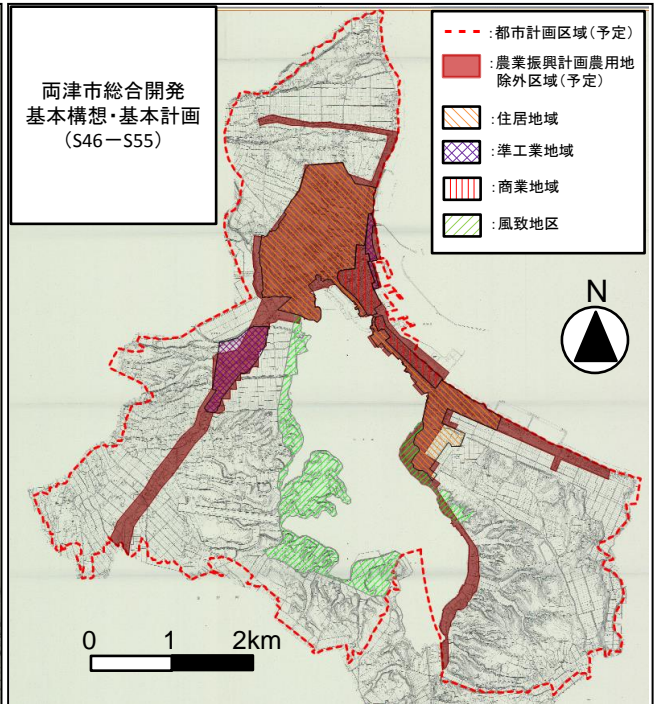
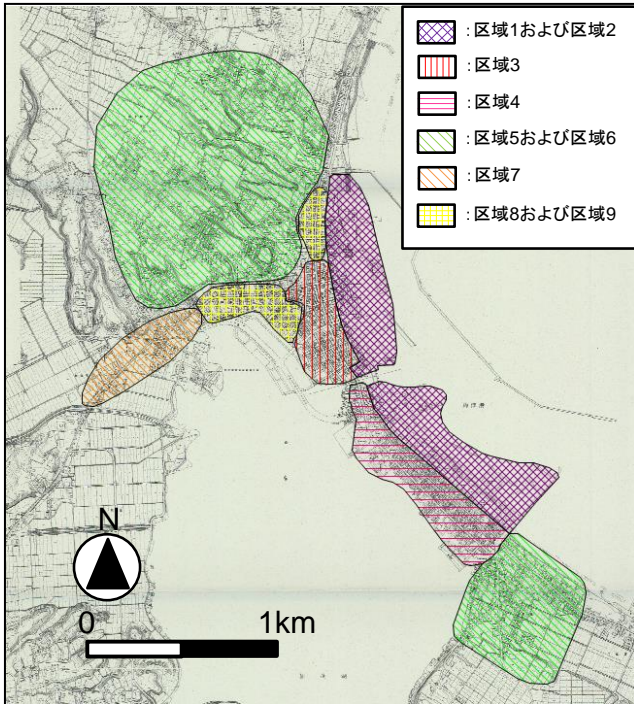


図 3-3-23 1972 年時点の想定用途地域

区域番号	区域概要	想定用途地域
1		
2	両津港の臨港地区	準工業地域
3	夷地区を中心とした中心商業地	商業地域
4	湊地区、住居と共存した中での小規模な商業地	近隣商業地域
5	加茂歌代を中心とした区域 公共公益施設、住宅団地、スプロール的に宅地化が進行している地域	専用住居系の用途地域
6	住吉、原黒地域 中心市街地周辺の新興住宅地	低層専用住居系の用途地域
7	国道350号線沿線であり、大規模小売店舗も立地する商業・業務系の区域	準住居地域をベースとして、近隣商業地域または一般住居系用途
8	商工業系の用途地域と良好な環境の形成を目指す専用住居系用途地域の間に位置する区域	第一種住居地域または第二種住居
9		

図 3-3-25 2004 年時点の想定用途地域

るが、両津都市計画区域の用途地域指定に関する記述はない。現在、4つの都市計画区域を佐渡都市計画区域へと再編する検討を先行させており、用途地域に関する記載がない点は各地域の詳細な土地利用計画を検討する段階に至っていないことが理由として挙げられている⁽²¹⁾。2004年の区域マスでは、1972年、1982年の計画をベースに大まかな用途地域指定区域が提示されている（図3-3-25）。

以上から、旧両津市では1970年のDIDを中心に市の玄関口である両津港周辺の整備・開発を目的とした用途地域指定の検討に継続的に取り組んできて

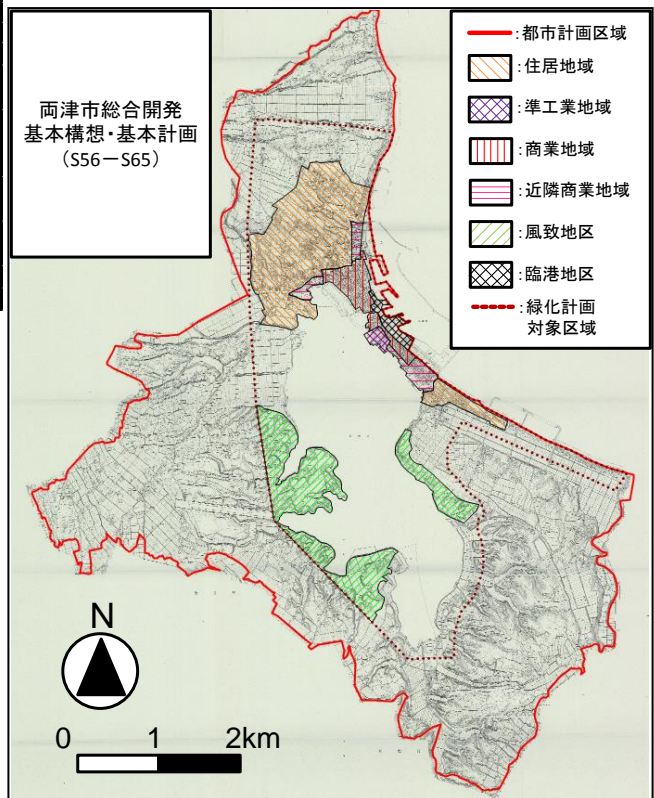


図 3-3-24 1982 年時点の想定用途地域

ているが、いまだ用途地域指定には至っていないことがわかる。用途地域が指定できない理由として、住民の反対が挙げられている⁽²¹⁾。用途地域指定という「規制の導入」に対する抵抗感や既存不適格建築物の発生に対する懸念などの要因が考えられる。しかし、前述したように幾度も大火に見舞われている木造密集市街地の両津港周辺では、22条区域指定による建築物の不燃化を通じた市街地防火性能の向上

だけでなく、用途地域の指定による住・商混在化の抑制などの市街地整備施策も求められる。それと同時に、効果的に防火市街地を形成するためには用途地域指定後の準防火地域あるいは防火地域の追加指定も積極的に検討されるべきであろう。

2) 土地利用管理手法としての 22 条区域

22 条区域内の土地利用状況をみると、自然的土地利用は約 2%程度であり、ほぼすべてが都市的土地利用であることがわかる(図 3-2-26)。6割弱が住宅用地であり、道路用地や公共公益用地などの非可住地を除けばほとんどが住宅用地であると言える。住宅用地には併用住宅や駐車場なども含まれており純粋な専用住宅だけではないが、地形的制約もあり市街地が密集していることが土地利用状況からも読み取れる。

また、新潟県は「建築基準法第 22 条区域の指定についての考え方」を作成しており、22 条区域を指定すべき区域として、都市計画区域内では①市街地又は市街化が予想される地域、②準防火地域の周辺

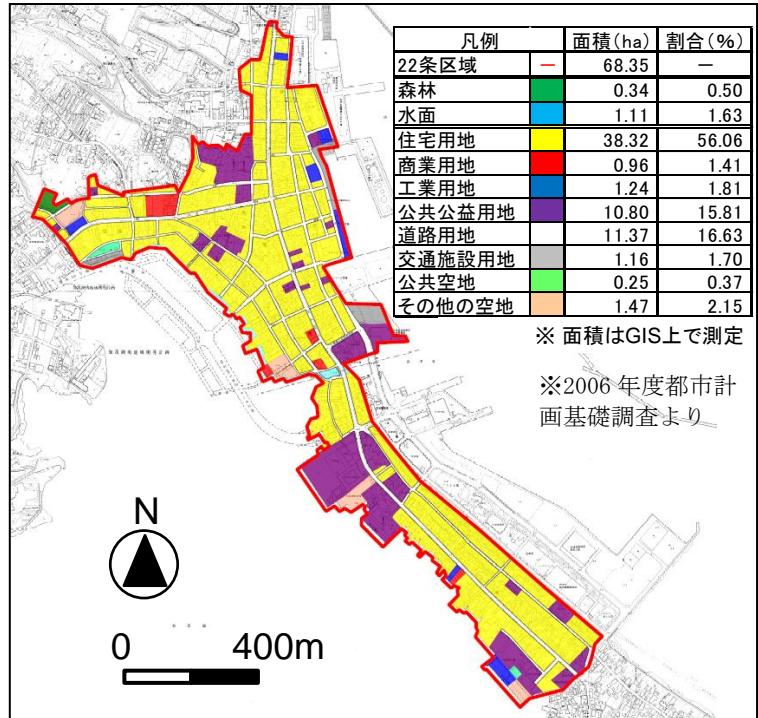


図 3-3-26 22 条区域内の土地利用状況 (佐渡市)

建築基準法第 22 条区域の指定
についての考え方

市街地の防火対策上の区域設定については、都市計画法による防火区域、準防火区域の設定及び建築基準法による第 22 条区域の指定があるが、防火・準防火地域の設定規準はなく、主に都市防火対策上市街地密度の高い地域を設定し、防火地域は、市街地の概要な部分において建築物の不燃化促進を目指し、準防火地域は、市街地の建築物について全般的に防火性能を高めて、延焼・飛火を防ぎ、あるいは延焼速度を緩め消防活動を助け大火を防ぐことを目指しているものである。

法第 22 条では、防火・準防火地域以外の市街地の地域における防火対策上の基本的な措置を目的にしていると考えられるので、地域指定における考え方をまとめる必要がある。

1 都市計画区域内に設定する場合

(1) 市街地又は市街化が予想される地域
(これらの地域は基本的に用途地域の指定がなされているので合せることがよい。)

(2) 準防火地域の周辺地域
(都市防火上から準防火地域の実効を補完しうるようすべきである。)

(3) 市街化調整区域内の大規模開発の住宅団地
(財産保護のため制限を加えることが必要である。)

2 都市計画区域以外の地域に設定する場合

(1) 法第 6 条第 1 項第 4 号による知事が指定する区域
(町村において、中心となる市街地や集落は、建築物密度もかなり高く、地域防火のうえで対応を要するものであり、実効を担保するための行政対応を図ることが必要である。)

図 3-3-27 新潟県の「建築基準法第 22 条区域の指定についての考え方」

地域、③市街化調整区域内の大規模開発による住宅団地の3つが提示されている（図 3-2-27）。一方、都計外では4号区域を示しており、町村の中心市街地や集落などを例示している。なお、都市計画区域内の場合の①市街地又は市街化が予想される地域では、「これらの地域は基本的に用途地域の指定がなされている」とされており、逆説的に受け取れば用途地域が指定されている区域に22条区域を指定することが例示されていると解釈できる。

すなわち、新潟県においては木造密集市街地などに限定して22条区域を指定しているわけではなく、都市防火対策上何らかの対策を講じる必要があると考えられる集積市街地に22条区域を指定する必要があると考えられている。用途地域と併せた指定や調整区域内の大規模な住宅団地で活用することが例示されていることから、防火地域や準防火地域制度と同様に、建築基準法集団規定の都市防火対策の一手法として活用されていることがわかる。言い換えれば、22条区域制度が地域地区などと同様の土地利用誘導施策あるいは広い意味での土地利用管理手法と捉えられている。

このように、非線引き都市計画区域でも集積した市街地では、安全性の確保や無秩序な乱開発を間接的に抑止する手法としても22条区域が活用できることが示唆された。

3-3-4. 制度活用の際の問題点

（1）既存市街地に導入する土地利用管理手法としての問題

22条区域制度を土地利用管理手法のひとつとして捉えるには、区域指定の前提が「市街地」に限られる点が問題点の1つに挙げられる。22条区域は「防火地域及び準防火地域以外の市街地」に指定するものであり、今後市街化が想定されるような区域には指定できない。つまり、現に建築物が集積しておりその建て替えなどの更新によって市街地の防火性を向上させようとするものである。従って、前述したような間接的に乱開発を抑止する効果などは、建築物が集積している「市街地」でしか享受できない。

一方で、既存の集積市街地に22条区域を指定することで、間接的な乱開発抑止効果が得られるかもしれないが、建築費用の上乗せが必要になった分建築行為を控えようとする地権者が出現することも想定できる。そうなれば、建て替えではなく空地化や駐車場化などの土地の低・未利用地化を招きかねない。また、同様に建て替えや解体にも費用が掛かることから、空き家のまま放置する事態を誘発することも懸念される。22条区域は集積した市街地に指定されるものであるとはいえ、人口減少下で建築行為自体も減少していくことが考えられる現状では、闇雲に集積した市街地すべてに22条区域を指定することは適切ではない。

（2）市街地の防火性能向上に対する実効性の確保

前節では、都計外条例の前提となる4号区域の土地利用管理手法としての積極的な活用を提案した。本節でも同質の議論を展開したい。つまり、22条区域の実効性の確保には、4号区域の同一区域指定が不可欠であるという点である。

22条区域は制度上、区域を特定行政庁が指定する。佐渡市のように、都市計画区域に上乗せして22条区域が指定されている場合、その実効性の確保は建築確認行政が担っている。都市計画区域内では、大半の建築行為に建築確認申請が義務付けられており、当然ながら22条区域内の建築行為ではその建築物が22条区域の制限を満たしているか建築主事が確認する。一方で、都計外に指定された22条区域の場合、一般住宅などの小規模建築物の建築等には建築確認申請が求められていない。そのため、それら建築確認申請が不要である建築物の建築等の際には、適切に屋根が不燃化されているかチェックする仕組みがまったくない。これは22条区域制度の大きな欠陥と言える。

建築確認申請が不要でも、建築工事届出はすべての建築行為に課せられるのでそちらで確認すればよ

いとの議論も当然生じるが、建築工事届出はあくまで「届出」でありその建築行為が法令を遵守しているかチェックするための機能は有していない。本節で取り上げた五所川原市では、偶然にも4号区域が22条区域の大半に重複指定されていたが、4号区域が指定されていない22条区域も存在する。新潟県長岡市旧寺泊町に指定されている22条区域は、漁港を中心とする木造密集市街地に指定されているが都計外であり4号区域も指定されていない（図3-3-28）。このような区域では、一般住宅等の小規模建築物の屋根の不燃化に対して、制限は付加されているもののそれが遵守されているか確認する術を持たない。



図 3-3-28 長岡市旧寺泊町の 22 条区域

以上のことから、都計外で22条区域を土地利用管理手法として活用する場合には、その実効性を確保するために4号区域を指定する必要があることを特定行政庁が認識する必要がある。それに基づき、着実な市街地の防火性能の向上や間接的な乱開発抑止策としての効果を発揮することで、土地利用管理のシームレス化に貢献できる制度活用が可能となる。

3-3-5. 小結

(1) 22条区域の積極的な活用に向けた体制の構築

本研究で明らかになったように、現状では全体の1割程度である31特定行政庁でしか22条区域指定に関する基準が定められていなかった。一方で、同質の制度として挙げられる防火地域・準防火地域でも、全体の3割以下の行政庁でしか指定基準が定められていなかった。防火地域等に関する指定基準の方がより多いものの、多くの行政庁で明確な指定基準がないままに制度運用がなされている実態が明らかになった。3-3-1. (1)でも議論したとおり、22条区域制度は単体規定に定められていながら、集団規定的性格を有すると認識されており、建築基準法の事前明示性という性格を鑑みれば22条区域制度も一定程度の指定基準を各行政庁が提示しておく必要があると言える。そのような基準を公表することで、22条区域制度の必要性をきちんと市民に対して説明できるだけでなく、土地利用管理手法として活用できる範囲を行政庁自らが検討する必要に迫られる。現状では、都計外や白地地域などの緩規制地域に指定されている22条区域は全体の約2割にとどまっていることが本研究により明らかになったが、有用な土地利用管理手法として22条区域制度を活用するためにも、管轄区域内のどのような区域に指定できる可能性があるのか検討しておく必要もある。

(2) 都計外の土地利用管理手法としての22条区域制度

本研究で都計外の22条区域の事例として提示した五所川原市旧金木町では、建築基準法が施行された初期段階に指定された22条区域であり、当時すでに集積した市街地を形成していた旧金木町中心部に指定されていた。平成の大合併後は、青森県と五所川原市の双方で都市計画区域指定が検討され、双

方の行政体で指定の可能性が示されているながら、緊急の必要性がないことから見送られてきた事実が明らかになった。22 条区域が指定されている区域では、建築物の屋根が不燃化され、その実効性確保のために 4 号区域も指定されているが、都市計画区域が指定されておらず、また、その他の土地利用管理手法が導入されていないことから狭小な道路にしか接していない建築行為が散見され、目指すべき将来土地利用像を実現するために他にどのような施策が必要か総合的な検討が求められる。

都計外の土地利用管理手法として 22 条区域を活用する場合、前述したように 22 条区域だけでは将来土地利用像を実現することは難しい。そのため、その他の土地利用管理手法と併せて活用することが必要であり、「将来土地利用像を実現するためにはどのような施策が必要か？」を市民と行政が一体となって議論した結果として、22 条区域やその他の土地利用管理手法を導入するスキームが適切と考える。

また、五所川原市の事例では 22 条区域を包含するように 4 号区域が指定されていたが、4 号区域が重複していない 22 条区域も存在する。このような区域では 22 条区域の制限が遵守されているか確認する術がなく、その実効性に疑問符が付く。そのため、土地利用管理手法として 22 条区域制度をとらえる場合には、その実効性を担保するために少なくとも 4 号区域を重複指定すべきと言える。

(3) 白地地域の土地利用管理手法としての 22 条区域制度

本研究で白地地域の 22 条区域の事例として提示した佐渡市旧両津市では、1970 年 DID が包摂される形で 22 条区域が指定されていた。また、高度経済成長期に策定された総合計画から現在まで 22 条区域を中心として用途地域指定が検討されていたことが明らかになった。しかし、これまで用途地域は指定されておらず、非線引き都市計画区域と 22 条区域だけが土地利用管理手法として導入されている。新潟市との航路が就航する拠点港を抱えた密集市街地に指定されているながら、明確な土地利用将来像が描けておらず総合的な土地利用管理ができていない。佐渡市では、市町村合併後の都市計画区域再編が現在の大きな検討テーマとなっているが、都市計画区域を再編し新たな土地利用管理手法を検討するためには、まず、どのような土地利用将来像を描くべきか検討する必要がある、都市計画区域再編ありきではなく、土地利用将来像を検討したうえでどのような手法を活用すべきかを考える必要があると言える。

白地地域に指定される 22 条区域は、都市計画区域に上乗せして指定することからその実効性は確保できていると言える。しかしながら、白地地域では 22 条区域を指定しただけでは土地利用将来像を実現するには不十分であり、どのような追加施策を講じる必要があるのか対応を検討する必要がある。無秩序な乱開発抑止効果は間接的に得られるが、22 条区域制度自体が直接的に土地利用将来像を実現する手段とはなり得ないことが都計外の事例による都市計画区域指定の検討過程、白地地域の事例による用途地域指定の検討過程から明らかになってきており、それまでの移行措置としての役割は担えると考えられるが、以上のことを念頭に置いた検討を早期に進める必要がある。今後、22 条区域を土地利用管理手法として活用する場合には、20～30 年先の土地利用管理施策を検討し、その一環として導入するような形態が望ましいのではないかと考える。

(補注)

- (1) 大正 9 年 (1920 年) 勅令第 540 号「市街地建築物法適用区域ノ件」で定められている都市。昭和 9 年 (1934 年) に勅令は廃止され、主務大臣が指定する形態へ改訂された。
- (2) 建設省告示第 1361 号 (2000 年 5 月 24 日) 及び同告示第 1362 号 (2000 年 5 月 24 日)。いずれも、22 条区域内の建築物の屋根や外壁の構造方法の詳細を定めている。
- (3) 建設省住宅局建築指導課長通達第 265 号 (1970 年 6 月 18 日)。「屋根を不燃材料で葺く」ことに関し、運用上の取り扱いを定めてい

る。

- (4) 参考文献 9) pp. 89
- (5) たとえば、参考文献 9) pp. 77-78 など。
- (6) 2012 年（平成 24 年）12 月 1 日現在、法第 4 条第 1 項並びに同第 2 項に規定されている特定行政庁（47 都道府県及び 227 市）。なお、法第 97 条の 2 の規定に基づくいわゆる限定特定行政庁は含んでいない。
- (7) 2012 年（平成 24 年）12 月 10 日に郵送配布、同年 12 月 28 日～翌年 1 月 11 日にかけて郵送・Fax・E-mail にて回収。46 都道府県、218 市から回答を得た（回収率 98.1%）。なお、5 行政庁が回答拒否したため、回収率の母数は 269 行政庁となっている。
- (8) 22 条区域の指定権者は条文中で特定行政庁となっている。一方、防火地域・準防火地域は地域地区であり、指定権者は市町村（都市計画法第 15 条）となっている。そのため、特定行政庁ではない市町村は防火地域・準防火地域の指定権限は有するが、22 条区域の指定権限は有さない。
- (9) 法第 22 条は「防火地域及び準防火地域以外の市街地」に指定されることから、行政庁が「市全域を 22 条区域」と指定しても何ら法的な問題は生じない。
- (10) 47 都道府県及び 2010 年（平成 22 年）国勢調査人口が 10 万人以上の 267 市（特別区を除く）の都市計画担当部局に対して実施した。2012 年（平成 24 年）12 月 10 日に郵送配布、同年 12 月 28 日締め切りで郵送・Fax・E-mail にて回収した。47 都道府県、259 市の担当部局から回答を得た（回収率 98.4%）。なお、3 市が回答拒否したため、回収率の母数は 311 自治体となっている。
- (11) 地方分権第一次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律：2011 年 5 月 2 日法律第 37 号）が 2011 年 8 月 2 日に施行され、政令（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の施行に伴う国土交通省関係政令の整備に関する政令三条による改正：2011 年 5 月 2 日号外政令第 119 号）によって、それまで三大都市圏等の大都市（首都圏整備法に規定する既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域の全部又は一部を含む都市計画区域等）では用途地域等を都市計画決定する際に必要であった国土交通大臣の同意協議が不要となった。
- (12) 防火地域指定について（建都発第 651 号：1952 年 6 月 17 日）。防火地域・準防火地域の指定に関する唯一の通達である。
- (13) 国土交通省が 2010 年 5 月 10 付で各地方整備局へ照会した「建築基準法に基づく法第 22 条区域の指定状況の調査について（依頼）」によって把握・収集した 22 条区域の面積調書及び指定区域図を国土交通省住宅局建築指導課から提供していただいた。都市計画の状況は都市計画年報や各自治体 HP 等のほか、土地利用調整総合支援ネットワークシステム（LUCKY）を活用し確認している。
- (14) たとえ、それぞれの 22 条区域が接している状態であっても、自治体が(13)の調査に複数の 22 条区域として回答している場合は、本研究でも別々の 22 条区域として扱っている。
- (15) 土地利用規制の異なる区域に跨って指定されている 22 条区域も存在するが、本研究では土地利用管理手法としての 22 条区域の運用実態を把握したいと考えているため、そのような区域はすべてその他に類型化している。つまり、都計外や白地の類型ではそれらの区域しか含んでいない 22 条区域を抽出している。なお、面積を集計する都合上、複数の 22 条区域として回答している場合で指定面積を合算して回答している場合もその他の類型に分類したうえで、1 区域として集計している。
- (16) 2010 年国勢調査より。
- (17) 2011 年 11 月に実施した青森県に対するヒアリング調査より。
- (18) 都市計画法施行令第 2 条。
- (19) 2011 年 11 月に実施した五所川原市に対するメールによる簡易ヒアリング調査より。
- (20) 図中の建築物は、県都市計画部局が実施した調査に基づく建物が立ち並んでいる 4 m 未満道路に接していないが、建築計画概要書によって 4 m 未満道路にしか接していない事実を確認している。また、写真では手前部分の前面道路は 4 m 以上の幅員に見えるものの、用水路が暗渠化しているためである。
- (21) 2011 年 12 月に実施した佐渡市に対するヒアリング調査より。

3-4.本章のまとめ

(1) 都計外の建築形態制限を目的とした条例を土地利用管理手法としての活用実態

本章の第2節では、建築基準法第68条の9第1項に規定される地方公共団体が制定する都計外の建築形態制限を目的とした委任条例を土地利用管理手法として活用できる可能性を指摘した。都計外条例の制定の前提条件となる4号区域の指定による建築確認申請の義務化に加えて、建築行為に対して形態制限を付加することで、目指すべき将来土地利用像を間接的に実現していこうとする制度運用手法を検証した。

都計外条例制定の前提条件となる4号区域は、6割程度の都道府県で指定されていることが明らかになり、5県では都計外全域に指定されていた。4号区域の指定目的としては、都計外の乱開発の未然防止や急激な市街化抑止が挙げられており、都計外の土地利用を適切に規制する手法として活用されている場合もあることがわかった。4号区域を活用する以外に建築工事届出を活用する手法も考えられるが、あくまで届出であることに加え特定行政庁でない場合は、建築着工統計等でその動態を把握することになり、市が特定行政庁である区域で乱開発が生じている場合にはその実態を都道府県が把握することに時間を要し、都道府県と市が連携した対応策の検討が後手に回る可能性もある。そのため、都計外で乱開発抑止を目的として活用するには、建築工事届出は実効性や迅速性に乏しいことが示唆され、4号区域を活用している都道府県が多いと推察される。

都計外条例は、1998年時点と比較すると倍増していることが明らかになった。しかし、法改正後約20年が経過しており、全国で11条例しか制定されていない現状は積極的に活用されているとは言い難い状況である。ただ、現在条例を制定している団体では都計外の乱開発に対応して活用しているとする自治体が多く、自治体側も都計外の土地利用管理手法として都計外条例を認知していることも挙げられる。

都計区域に替わる土地利用管理手法として都計外条例を活用している京都市では、政令市であるため都計区域を指定すれば対象区域全域が調整区域になる可能性が高く、住民の理解を得られないという特殊事例ではあるものの、住民を交えた土地利用制度の検討会でどのような土地利用管理手法が適切か議論したうえで都計外条例を指定した経緯が明らかになった。また、都計外条例だけでなく4号区域も土地利用管理手法と捉えられ、安全・安心の確保という側面では4号区域と都計外条例の活用が地域の将来土地利用像を実現するために必要であるとされていた。ただ、地域の魅力の維持・向上のために必要であると提示された景観計画区域の指定は、良質な景観に対する住民意識の醸成が必要であると判断され、現状では指定が見送られている。さらに、条例制定前後の建築行為の総量を比較すると、都計外条例制定後は明らかに建築行為の数が減少しており、無秩序な開発・建築行為に対して一定の効果を有することが実証された。

以上のことより、都計外条例は都計外の土地利用管理手法として活用できることを確認できたが、4号区域の指定権者は都道府県知事であり、都計外条例は地方公共団体であることから両者の指定権者が異なる場合などに行政機関同士の連携が重要になってくる。また、京都市の場合は条例対象区域に統一して形態制限が付加されていたが、必要な場合には都計区域内をゾーニングし地域地区を指定するように、都計外条例の適用区域内を区分し形態制限値などを段階化することも検討する必要がある。加えて、都計外条例が土地利用管理のシームレス化に貢献するという議論と、導入検討区域にとって都計外条例が最善策であるかは別の議論であり、将来土地利用像を明確化させ住民を交えながらどのような土地利用管理手法を導入することが必要か十分に議論を尽くしたうえで都計外条例を制定する必要がある。都計外条例は建築物に形態制限を付加する制度であり、都計外条例を制定しただけでは将来土地利用像を実現することは困難であることから、それを念頭に置いた議論が求められる。

(2) 建築基準法単体規定と集団規定をつなぐ 22 条区域制度の運用実態と課題

本章の第 3 節では建築基準法第 22 条に着目し、都計外や白地地域といった都市計画法上の緩規制地域で指定されている市街地防火性能の向上を目指した事例を分析することで、集積した市街地で建築物等を建築する際に屋根の不燃化を義務付けることによって、間接的な乱開発抑止効果が期待でき実際に指定自治体では 22 条区域指定範囲周辺に更なる土地利用管理手法としての都計区域や用途地域の指定を検討している実態を明らかにした。

22 条区域制度は、土地利用管理のシームレス化を実現するための観点以外にも、減災型都市の実現のために防火性能向上に貢献する制度であることから、木造建築物が主流である我が国では今後も活用が望まれる。ただ、22 条区域の指定基準は全特定行政庁の 1 割程度でしか策定されていないことが明らかになった。併せて、同質の性格を有する防火地域・準防火地域の指定基準を策定している市町村を調査したところ 3 割以下の自治体でしか策定されていなかった。これを踏まえれば、22 条区域指定基準だけが策定されていないわけではなく、市街地の防火性能向上を目指した制度全体に活用機運が低いことが示唆される。また、22 条区域指定範囲と防火地域・準防火地域の指定範囲を調整する行政上の仕組みを有していない場合が大半であり、建築行政上も都市計画行政上も市街地の防火性能向上施策が将来土地利用像を実現する手段とはほとんど捉えられていないことも示唆された。以上から、行政側が市街地の防火性能向上施策を土地利用管理手法のひとつと捉え、戦略的に 22 条区域と防火地域・準防火地域を使い分ける必要性が指摘できる。

22 条区域は都計外や白地地域など都市計画法上の緩規制地域で指定されている場合が少なく、全 22 条区域のうち 2 割程度であった。防火地域・準防火地域が積極的に活用できない都市計画法上の緩規制地域での 22 条区域活用状況は非常に低調であると言える。数少ない都計外で指定される五所川原市の 22 条区域では、平成の大合併を経て市内に非線引き都市計画区域と都計外が併存することから都計区域の拡大が検討されており、22 条区域指定範囲を含む市街地が既存市街地として都計区域指定の可能性が指摘されていた。県・市ともに都計区域指定の可能性を指摘しておきながら、その緊急性が低いことから先送りを続けている。ただ、22 条区域周辺では狭小な道路にしか接しない土地での建築行為などが散見され、適切な市街地を形成するためには 22 条区域に併せて都計区域を指定することや都計外条例を活用するなど、22 条区域と併せてその他の土地利用管理手法が活用されることが望まれる。加えて、22 条区域制度は屋根の不燃化を義務付ける制度であるが、その実効性を担保するには 4 号区域を追加指定する必要がある。つまり、22 条区域を指定しただけでは屋根が不燃化されているかチェックする仕組みがなく、4 号区域を指定することで 22 条区域の実効性が担保されることに行政庁が留意すべきである。

佐渡市の白地地域で指定される 22 条区域では、密集市街地に指定されていたこともあり高度経済成長期から継続的に用途地域指定が提起されていた。特段、22 条区域指定が要因となって用途地域指定が提起されていたわけではないものの、22 条区域が 1970 年 DID を包摂していることもあり、住・商用途混在や将来土地利用像実現のために用途地域指定が望まれていた。言い換えれば、自治体側は市街地の防火性能向上に対して 22 条区域は有効な制度として捉えていると言えるが、それだけでは土地利用将来像を実現するには不十分と判断していたことが窺える。そのため、都計外条例と同様に、将来土地利用像を明確化した段階でどのような手法を導入することが適切か判断し、市街地の防火性能を向上させることで減災型市街地の形成に寄与する 22 条区域制度の活用が適当か判断することが肝要である。

22 条区域制度自体は、都計外や白地地域で市街地の防火性能を向上させるという役割を担い、建築物の形態を規定することで土地利用を管理する手段となり得るが、22 条区域という単一制度だけでは将来土地利用像を実現できるわけではないため、さまざまな手法と比較しながら導入の可否や指定範囲などを検討する運用法が望まれる。

【参考文献】

- 1) 川上光彦 (2008) 「都市計画 (第2版)」森北出版
- 2) 和多治 (1998) 「白地地域・都市計画区域外における小規模開発のコントロールに関する研究-1992年都市計画法・建築基準法改正に伴う形態制限の適用事例を中心に-」都市計画論文集 No. 33, pp. 517-522
- 3) 大澤昭彦・中井検裕・中西正彦 (2005) 「高度地区指定による絶対高さ制限の正当性に関する研究」都市計画論文集 No. 40, pp. 427-432
- 4) 川上光彦・大西宏樹・藤田和也 (2013) 「中高層建築物の建築行為に対する斜線制限および高さ規制による影響-住居系用途地域の場合-」日本建築学会計画系論文集 No. 78(691), pp. 1981-1988
- 5) 齋藤晋佑・姥浦道生 (2012) 「水害リスクコントロールの実態と土地利用規制を通じた課題に関する研究-建築基準法第39条による規制に着目して-」都市計画論文集 No. 47-3, pp. 445-450
- 6) 柿本竜治・山田文彦・藤見俊夫 (2012) 「水害危険区域への土地利用規制導入効果検証への水害リスクカーブの適用-熊本市壺川地区の浸水域への土地利用規制導入効果の検証-」都市計画論文集 No. 47-3, pp. 901-906
- 7) 和多治 (2000) 「自治体における土地利用調整と地区レベルでの土地利用調整に関する研究」平成11年度土地関係研究者育成支援事業報告書
- 8) 荒秀・関哲夫 編 (1984) 「建築基準法の諸問題」勁草書房
- 9) 柳沢厚・山島哲夫 編著 (2005) 「まちづくりのための建築基準法 集団規定の運用と解釈」学芸出版社
- 10) 小山雅弘・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2009) 「政令指定都市移行に伴う線引き・非線引き都市計画区域の統合と区域区分の新規導入-静岡県静岡市と浜松市の事例-」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 667-672
- 11) 田中佐和・中出文平・松川寿也・樋口秀 (2010) 「市町村合併を契機とした都市計画区域の再編に関する研究」都市計画論文集 No. 45-3, pp. 745-750
- 12) 三宅偉久・中出文平 (1993) 「地方都市周辺部の緩規制地域の開発実態と課題に関する研究」都市計画論文集 No. 28, pp. 841-846
- 13) 岩本陽介・松川寿也・中出文平 (2006) 「都市圏の一体的な土地利用規制の実現に向けての課題とあり方に関する研究-松本都市圏の開発実態と各自治体の取り組みを通じて-」都市計画論文集 No. 41-3, pp. 595-600
- 14) 松川寿也・岩本陽介・中出文平 (2007) 「線引き都市計画区域外縁部での土地利用規制格差とその是正手法の可能性と課題」都市計画論文集 No. 42-3, pp. 793-798
- 15) 幸田和也・樋口秀・中出文平・松川寿也 (2011) 「市町村合併による被集約都市の中心市街地の実態と課題に関する研究」都市計画報告 No. 10, pp. 61-67
- 16) 那須武秀 (2005) 「茅葺き職人育成の可能性と問題点 茅葺き復活研究・その1」日本建築学会学術講演梗概集 pp. 515-516
- 17) 中林一樹 (1986) 「大都市の市街地不燃化に向けての制度とその運用実態に関する研究」総合都市研究 No. 29, pp. 15-22
- 18) 吉川仁 (1992) 「防火地域制の変遷と地区レベルの難燃化方策に関する研究」都市計画論文集 No. 27, pp. 565-570
- 19) 藤本一雄 (2013) 「リスクマネジメントの視点から考える地震被害軽減に効果的なハザードマップ」建築雑誌 Vol. 128No. 1641, pp. 30-31
- 20) 姥浦道生 (2011) 「津波と土地利用-人口減少時代を踏まえた防災のための土地利用規制の可能性について考える-」建築雑誌 Vol. 126No. 1623, pp. 38-39
- 21) 牧紀男 (2006) 「土地利用規制を利用した防災対策の全体像」自然災害科学 No. 25-2, pp. 135-139
- 22) 和佐田陵亮・大窪健之 (2011) 「名古屋市有松町並み保存地区を対象とした災害危険性の抽出と対策方針に関する研究」日本建築学会学術講演梗概集 pp. 963-964

- 23) 宮川智子・中山徹 (1998) 「工場跡地等再開発を行う際の土壌汚染対策-自治体の要綱・条例による取り組みの分析-」 都市計画論文集 No. 33, pp. 805-810
- 24) 宮川智子・中山徹 (1999) 「工場跡地等汚染のある土地の土壌汚染対策-先駆的な取り組みの事例研究-」 都市計画論文集 No. 34, pp. 727-732
- 25) 齋藤充弘 (2001) 「住民意識にみる東海村臨界事故の影響と原子力災害対策の課題について」 都市計画論文集 No. 36, pp. 415-420
- 26) 西村正志・大澤義明 (2002) 「ごみ焼却によって発生するダイオキシン類と収集車が出す排ガスに着目したごみ処理広域圏」 都市計画論文集 No. 37, pp. 1069-1074
- 27) 力武常次 監修 (1996) 「近代世界の災害」, 国会資料編纂会
- 28) 平野敏右 編集代表 (2001) 「環境・災害・事故の辞典」, 丸善株式会社
- 29) 内木場正樹・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2011) 「非線引き都市計画区域の用途地域外で適用された地区計画に関する研究」 都市計画論文集 No. 46-3, pp. 547-552
- 30) 松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀 (2012) 「都市計画法文中で定められた景観法規定に関する制限-石垣市の景観地区と都市計画法第 33 条第 5 項で定める技術基準を活用した 3 市の事例を対象として-」 日本建築学会学術講演梗概集 pp. 113-116
- 31) 岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2007) 「特定用途制限地域の指定実態と活用可能性に関する研究-岐阜県美濃加茂市と富加町の事例を通じて-」 都市計画論文集 No. 42-3, pp. 799-804
- 32) 藤井さやか・小山雄資・大澤義明 (2009) 「全国の指定実態分析からみた特定用途制限地域の類型化に関する研究」 都市計画論文集 No. 44-3, pp. 265-270
- 33) 倉根明德・川上光彦 (2009) 「土地利用規制を目的とした都市計画区域拡大と特定用途制限地域指定のプロセスと課題」 都市計画論文集 No. 44-3, pp. 655-660

第四章 景観保全を目的とした建築物への制限を応用した土地利用管理の可能性

前章では、建築基準法の規定を活用した土地利用管理の可能性を検討したが、本章では、都計外や白地地域などの緩規制地域を含んだ広域での土地利用管理に活用が期待できる景観法に規定されている制度の応用を検討する。まず、景観法の規定のうち、応用が期待できる制度を整理する。次に、現に運用している区域の実態を分析することで、土地利用管理手法として応用できる可能性を示唆する。

4-1.はじめに ～先進的取組であった景観法を活用した土地利用管理の一般化～

4-1-1. 良好な景観は管理された土地利用から創出されるという事実

(1) 景観法制定までのわが国の景観まちづくりの流れ

景観法は、わが国初の「景観」を総合的に取り扱う法律として平成16年(2004年)6月18日に制定され、翌平成17年6月1日に全面施行された。

景観法施行以前のわが国における景観に関係するまちづくりの系譜をみると、大正から昭和にかけての旧都市計画法では「美観地区」や「風致地区」制度を活用したまちづくりが取り組まれてきた(図4-1-1)。また、昭和40年代に歴史的な景観の保全を目的とした古都保存法⁽¹⁾が制定され、市街地景観を現状のまま保存するという考え方に基づいた景観保全施策が展開されてきた。その後、文化財保護法の改正による伝統的建造物群保存地区制度の創設や地区計画制度の創設による「街並み」を対象とした取り組みが可能となってきた。

一方で、これまでの法制度は歴史的な建造物や地区の改変に対する制限を付加することで、現在の景観を保全していくことが主眼となっており、新しく良好な景観を形成していくという側面からの建築物の意匠などの制限を付加することは難しかった。そのため、市町村が自主条例を制定し景観まちづくりを主導していくことが増加していったが、自主条例であることに起因する問題、すなわち薄弱な法的拘束力が問題視されるようになった。そこで、国は景観に関する基本法という位置づけの景観法を制定し、都市計画法などの関連法令と連携させることで良好な景観の創出を図ることとした。

年代	市町村の主な動き	市町村景観条例制定数	国・制度の動き
旧法時代	大正14年 都市美協会の設立	-	大正7年 旧都市計画法 大正8年 美観地区、風致地区
昭和40年代 保存の時代	昭和43年 金沢市伝統環境保存条例 昭和47年 京都市市街地景観条例 昭和40年後半 横浜市都市デザイン	38 (昭和49年末)	昭和41年 古都における歴史的風土の 保存に関する特別措置法 昭和43年 都市計画法
昭和50年代 都市景観形成の芽生え	昭和53年 神戸市景観条例	66 (昭和59年末)	昭和50年 伝統的建造物群保存地区 昭和55年 地区計画 昭和57年 都市景観形成モデル事業 昭和58年 地域住宅計画 (通称:HOPE計画)
昭和60年代 ～平成9年 都市景観形成の広がり	都市計画形成モデル都市の指定を受け、都市景観基本計画の策定、シンボルロード整備事業の実施、景観形成地区の指定などが進行	327 (平成9年末)	平成5年 街なみ環境整備事業 平成12年 地方分権一括法 平成12年 まちづくり総合支援事業
平成10年 以降	景観まちづくりの実践が進行	486 (平成14年末)	平成15年 美しい国づくり大綱 平成16年 景観法、文化的景観 平成16年 まちづくり交付金 平成20年 歴史まちづくり法

出典：参考文献1)p.11

図4-1-1 わが国の景観まちづくりの系譜

景観法は、基本理念を規定した第2条第2項で「良好な景観は、・・・中略・・・適正な制限の下にこれらが調和した土地利用がなされること等を通じて、その整備及び保全が図られなければならない。」としており、良好な景観を創出するために適切に土地利用を管理する必要性が提示されている。つまり、良好な景観を創出するには建築物の形態意匠を制限し、建築物の集合体が形成する景観を創出することもひとつの方法ではあるが、適切に土地利用を管理することも良好な景観創出には必要であると言え、この目標を達成するために土地利用管理手法として景観法を応用することは何ら法の趣旨に反するものではないと言える。

むしろ、良好な景観を創出するために、都市計画法や建築基準法と連携して適切な土地利用の管理に取り組むことは、土地利用管理のシームレス化を実現するだけでなく、わが国の景観形成にも大きく貢献することが期待でき、本章で検討する景観法を応用した土地利用管理を実現することは大変意義深いと考える。

(2) 景観法の運用状況

景観法が施行されて以来、景観まちづくりを担う景観行政団体（以下、団体）は 613 団体（平成 26 年 3 月 31 日時点）で法施行後着実に増加していることがわかる（図 4-1-2）。

また、区域を設けその中で施工される建築物の建築等の際に適用される景観形成の方針と行為の基準を定め、届出によってその遵守を確認するためには景観計画を策定することが必須であり、景観計画を策定している団体も 429 団体と増加の一途である。景観計画策定団体は、429 団体のうち市町村が 409

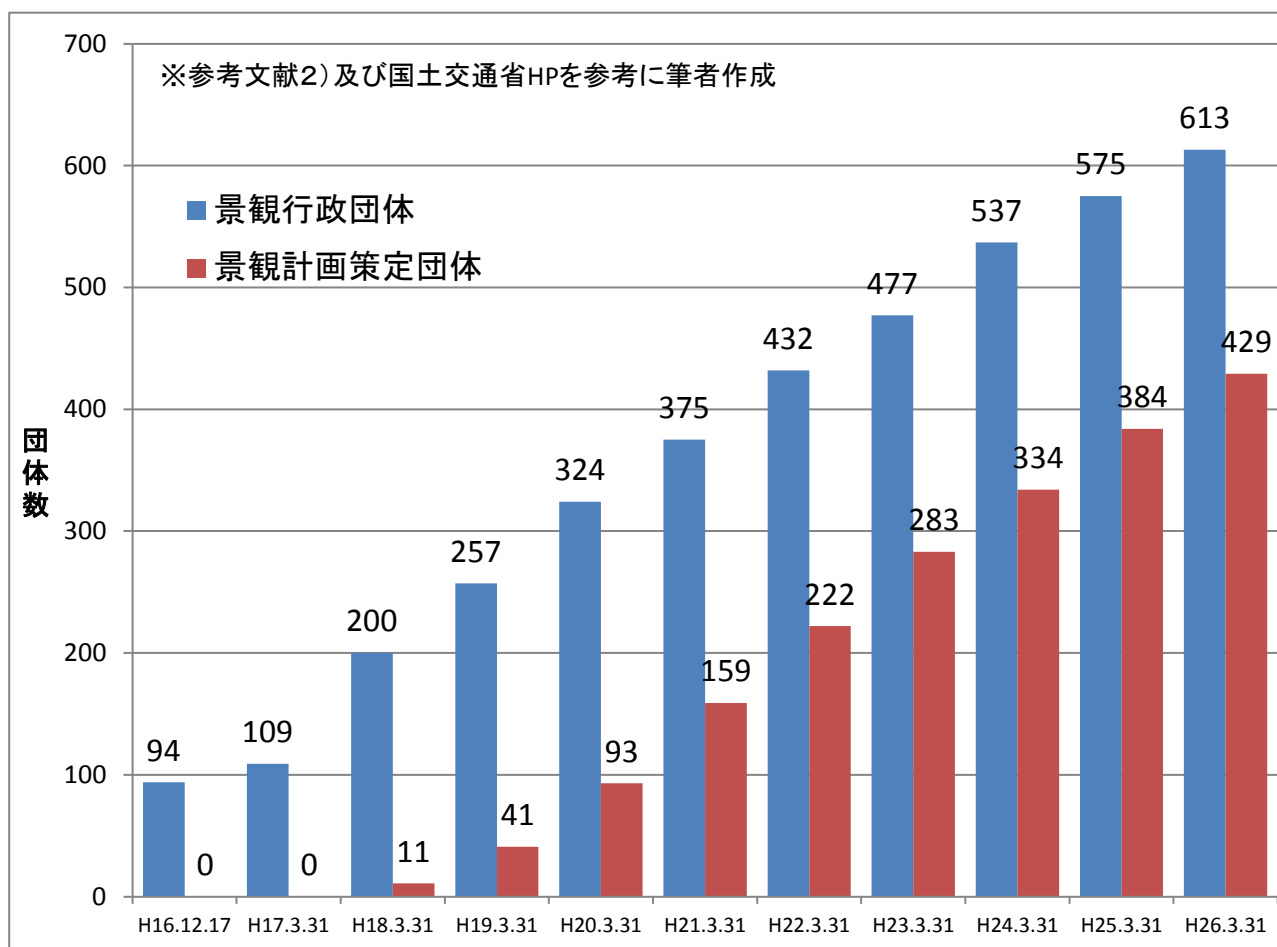


図 4-1-2 景観行政団体数と景観計画策定団体数の推移

団体が大半を占め、地域の実情に応じた景観形成に取り組もうとしている基礎自治体が非常に多いことがわかる。

(3) 既往研究との関連

土地利用の側面からみた蓄積としては、景観法制定以前は自主計画としての景観計画や自主条例などを活用した景観まちづくりに関する研究³⁾⁴⁾⁵⁾や都市計画法など他法令と連携した景観まちづくりに関する研究⁶⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾などに取り組まれていた。景観法施行直後は、自主条例から法定景観条例への移行を扱った研究¹¹⁾¹²⁾¹³⁾が多く発表されているが、景観法の運用に関する研究¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾¹⁹⁾²⁰⁾が近年増加している。一方で、景観法の施行により、景観計画を総合的土地利用管理計画として活用できる可能性がこれまでに指摘²¹⁾²²⁾されている。また、長野県小布施町などでは実際に景観法を都市計画法の開発許可制度と連動させることで、土地利用の誘導に活用されている。

本研究は、次項で示す景観法に規定された制度が個別規制法に依拠した土地利用規制に囚われずに緩規制地域を含んだ総合的土地利用管理計画として実効性を有するとの立場から、その活用可能性を実証することを目的としている。これまで景観計画が土地利用管理に活用できることは示唆されているものの、実際の景観形成行為届出などに基づいた実証的検証には取り組まれていないことに加え、その他の景観法に規定される制度も美観地区から移行した景観地区などに関する研究²³⁾以外にはほとんどない。

4-1-2. 土地利用管理への活用が期待される制度

本研究では、景観法に規定される条項のうち、都市計画法や建築基準法と連携させることで土地利用管理のシームレス化に寄与できると考えられる景観法第8条に規定される景観計画と、そこに記載される具体的制限や景観法第74条に規定される準景観地区、景観法第81条に規定される景観協定の各制度に着目する。

(1) 景観計画

景観計画は、景観法の規定のなかでも団体の多くが策定に取り組むものと言える。市町村が団体へ移行した場合、景観法に基づいた景観誘導・形成を図るためには、景観計画区域を指定した上で、実質的な誘導基準となる景観形成基準を定める必要がある。景観形成基準は景観計画に記載され、景観計画で定められた行為を行う場合には景観形成基準に沿わなければならない。また、景観形成基準とは別に、景観法で定められる行為（景観法第16条第1項第1号～第3号）と団体が委任条例で定める行為（景観法第16条第1項第4号）をしようとする者は、あらかじめ景観形成行為届出（以下、届出）を団体へ届け出る必要がある。以上の制度に基づいて景観計画が団体によって運用され、届出によって団体は行われようとしている行為が景観形成基準に合致しているか確認することができる。

本研究では、景観計画を策定し緩規制地域で運用している団体の運用実態を探り、総合的な土地利用管理計画として景観計画が活用できる可能性を検証する。景観計画は建築物の建築等だけでなく開発行為にも届出を課すことができ、条例で団体が別に届出すべき行為（届出対象行為）を規定することも可能であり、団体が地域の実情に応じて届出対象行為を規定し、景観形成基準を満たしているかどうか確認できる。以上の点から、団体が総合的土地利用管理計画として活用できることが期待される。

これまで、景観計画を総合的な土地利用管理計画として活用できる可能性が指摘されている²¹⁾²²⁾が、本研究ではさらに踏み込み、土地利用管理計画としての景観計画の実効性を検証し、緩規制地域を含んだ一体的な都市として景観計画を策定することで土地利用管理のシームレス化に貢献できることを立証する。

(2) 準景観地区

準景観地区は、都計外の良好な景観が形成されている区域に指定可能な景観保全を図ることを目的とした制度である。準景観地区の特徴は、市町村が指定できる点と都計外であれば個別規制法の規制区域に関係なく指定できる点である。また、準景観地区に指定されると、都計外であっても小規模建築物に対して建築確認申請が義務付けられ（建築基準法第6条第1項第4号）、建築行為に対しては4号区域を指定することと同様の効果が得られる。準景観地区に指定すると、市町村の条例で建築物の建築等に制限を付加することが可能（建築基準法第68条の9第2項）となり、その実効性を建築確認申請で担保できる。また、市町村が区域を指定し条例で制限を付加できることも特徴的な点であり、市町村が団体へ移行していない場合でも団体である都道府県知事と協議し同意を得れば、市町村の意向で都計外に準景観地区を指定することができる。

このように、市町村にとって自由度の高い制度でありながらこれまで既往研究はなく、土地利用管理手法としての可能性を検証することは非常に意義深い。

(3) 景観協定

景観協定は、前出の景観計画や準景観地区と異なり、地域住民や利害関係者が締結した協定を団体が認可するものであり、建築基準法に基づく建築協定や都市緑地保全法に基づく緑地協定と同種の形態を有していることから、これらの景観法バージョンと言える⁽²⁾。景観協定は、景観計画区域内であればどこでも締結でき、地区計画や建築協定では規定できない駐車位置等に関することや農用地の保全などに関する事項も規定できる。そのため、目指すべき市街地像を実現するために様々な規定を盛り込むことができ、住民自らがそれに取り組む姿勢を醸成することも可能な制度である。これまで景観協定に関する既往研究は、実際に締結した地区を取り上げ、そのプロセスなどを明らかにした研究²⁵⁾²⁶⁾や一部の景観協定の内容を比較した研究²⁷⁾などに限られる。

本研究では、景観協定の運用状況を明らかにすることを通して、土地利用管理手法として景観協定が活用できる可能性を検証する。また、準景観地区が都計外での活用に限られるのに対し、景観協定は白地地域でも締結可能であり、緩規制地域で広く活用できる制度である。しかし、景観法施行後約10年が経過しているものの景観協定の運用実態は明らかになっておらず、運用実態を明らかにすることで課題も表出してくることが考えられ、それらを改善する方策も提示していく。

(補注)

(1) 正式名称は、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（昭和41年法律第1号）。また、古都保存法と同様の趣旨で、古都保存法でも対象区域となっている奈良県高市郡明日香村に適用を限定した「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法（通称：明日香法）」（昭和55年法律第60号）とも連携している。

(2) 参考文献24) pp. 20～21

4-2.景観計画を活用した土地利用管理

本節では、国土利用計画法に基づく五地域区分に関係なく指定できる景観計画区域に着目し、その指定状況や景観計画の策定状況を概説するとともに、土地利用をコントロールすることを目的に含んだ景観計画の運用実態を明らかにすることで、従来の国土利用計画や都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に替わる総合的な土地利用管理計画としての景観計画の可能性とその実効性を検証し、課題を探る。

また、景観計画の中で規定されている重点区域⁽¹⁾にも注目する。重点区域の中でも景観計画の中で特に明示的に区域が規定され、かつ土地利用のコントロールを目的に含む重点区域を抽出し、その運用実態と課題を探る。

以上を踏まえて、総合的土地利用管理計画としての景観計画の可能性とその実効性を評価し、それを地区レベルで実現する手法としての重点区域制度について、無秩序な土地利用転換抑止策や建築形態誘導を通じた土地利用管理手法としての実態と課題を探る。

4-2-1. 全国での景観計画の策定状況

ここでは、全国での景観計画の策定状況を概説する。景観計画策定状況や重点区域の指定状況を把握し、それらと都市計画区域の関係性を明らかにする。これにより、都計外や非線引き都市計画区域の用途地域の指定のない区域（以下、白地地域）などの緩規制地域で景観計画がどのように運用されているか検証する。また、緩規制地域を含んだ形で景観計画区域を指定している景観行政団体に対するアンケート調査から、景観計画策定目的や重点区域の指定目的を明らかにし、総合的土地利用管理計画として活用されている景観計画や土地利用管理手法として指定されている重点区域を抽出する。

(1) 景観計画と都市計画区域の関係

景観法施行後、これまでに 538 の地方公共団体が景観行政団体へ移行し、346 の景観計画が策定されていた⁽²⁾。

地方自治法に基づく地方公共団体の区分毎に景観計画の策定状況を集計すると、都道府県では 20 団体が 23 計画、政令市では 19 団体が 19 計画、中核市では 36 団体が 36 計画、その他市区町村では 263 団体が 268 計画の景観計画を策定していた（表 4-2-1）。

さらに各地方公共団体
内で指定されている都市
計画区域と景観計画区域
の重複状況を国土交通省
土地利用調整総合支援ネ
ットワークシステム（L
UCKY）により把握し
た結果、景観計画区域が
線引き都市計画区域と全
域重複している景観計画
区域が 105 区域、線引き
都市計画区域の内外にま
たがっている景観計画区
域が 57 区域、非線引き都
市計画区域と全域重複し

表 4-2-1 景観計画の策定状況

	都道府県	政令市	中核市	その他	合計
景観行政団体	47	20	41	454	562
景観計画策定団体	20	19	36	263	338
景観計画未策定団体	27	1	5	191	224
景観計画数	23	19	36	268	346

表 4-2-2 景観計画区域と都市計画区域の重複状況

都市計画区域の種類	都道府県	政令市	中核市	その他
全域線引き都市計画区域内	-	10	10	85
一部線引き都市計画区域と重複 (一部都計外)	-	8	18	31
全域非線引き都市計画区域内	-	-	-	20
一部非線引き都市計画区域と重複 (一部白地地域及び都計外)	-	-	1	89
線引き・非線引きの併存	-	1	7	16
都市計画区域の指定なし	-	-	-	27
合計	23	19	36	268

ており、白地地域のみ計画された景観計画が 20 計画、線引き都市計画区域及び非線引き都市計画区域と重複し、区域内に都市計画区域外を持つ景観計画区域が 14 区域、全域に都市計画区域が指定されていない区域が 27 区域あった⁽³⁾ (表 4-2-2)。

(2) 重点区域と都市計画区域との関係

各景観計画に指定されている重点区域を調査した結果、811 区域が指定されていた⁽⁴⁾。

重点区域も景観計画区域と同様に、LUCKYを用いて都市計画区域との重複状況を把握した。その結果、重点区域が集落や山間等の地区に指定されている区域のうち、線引き都市計画区域内で指定されている区域が 330 区域、線引き都市計画区域内外に跨っている区域が 4 区域、非線引き都市計画区域内が 133 区域 (このうち、用途地域内が 49 区域、白地地域内が 56 区域、用途地域と白地地域に重複するものが 15 区域)、非線引き都市計画区域内外に跨っている区域が 13 区域、都市計画区域外が 94 区域という状況であることが明らかになった⁽⁵⁾ (表 4-2-3)。

表 4-2-3 重点区域と都市計画区域の指定状況

		都道府県	政令市	中核市	その他	合計
重点地区数		65	55	75	616	811
重点地区指定状況	線引き都市計画区域	11	42	37	240	330
	線引き都市計画区域内外	-	-	1	3	4
	非線引き都市計画区域	12	-	1	120	133
	用途地域内	2	-	1	46	46
	白地地域内	3	-	-	53	55
	用途地域・白地重複	3	-	-	12	17
	非線引き都市計画区域内外	4	-	-	9	14
	都市計画区域外	7	-	2	94	103
	沿線、河川沿等(対象外)	34	13	34	157	238
	その他	1	-	-	2	3

※単位は計画。重点区域指定状況のその他は、線引きと非線引き双方の都市計画区域に跨って指定されている区域。

(3) 景観計画を策定している景観行政団体の意向

前節までの状況を踏まえ、土地利用管理を企図している景観計画や重点区域を抽出するために、アンケート調査を実施した (下枠)。

調査対象：都市計画区域外や白地地域と重複した景観計画区域を指定している景観計画を策定している景観行政団体 (236団体、241計画、都道府県20団体、市町村216団体) 調査方法：郵送配布、郵送・Fax・E-mail回収。平成24年10月15日送付、同年12月6日締切。 回収率：200/241計画 (83.0%)

①景観計画策定目的

白地地域を含んで景観計画を策定した目的としては、「景観悪化の防止等 (75 団体)」を第一目的に挙げる団体が最も多かった (図 4-2-1)。一方、第二目的では「土地利用をコントロールするため (18 団体)」との回答が最も多く、「景観悪化の防止等 (6 団体)」や「他制度の指定を受けるため (8 団体)」と回答する団体と比較すると非常に多いことが分かった。第三目的でも 4 団体が土地利用コントロールを目的として回答しており、第一目的には景観悪化の防止を挙げている団体も副次的効果として第二、第三目的では土地利用のコントロール効果を期待している。ただ、白地地域の土地利用コントロールを

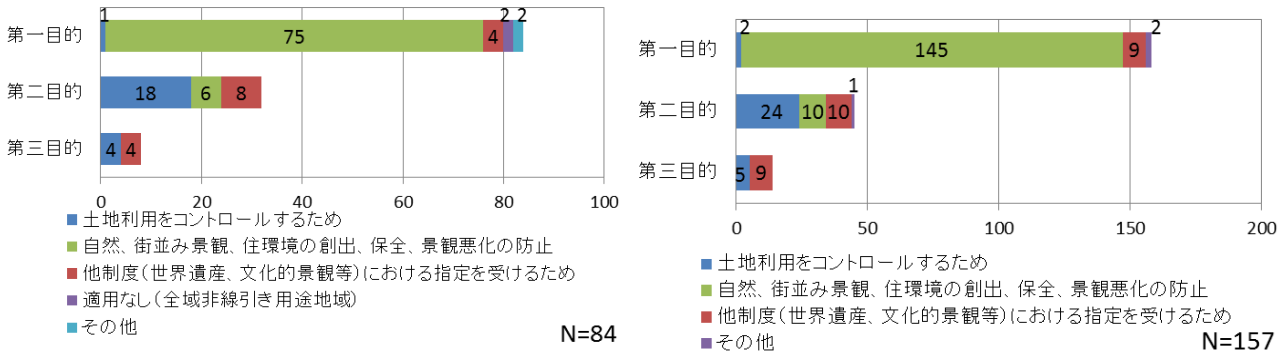


図 4-2-1 白地地域（左図）と都市計画区域外（右図）での景観計画策定目的

最優先に景観計画を策定している団体はほとんどないこともわかる。

都市計画区域外を含んで景観計画を策定した目的も白地地域と同様に、「景観悪化の防止等（145 団体）」との回答が最も多かった。第二、第三目的では「土地利用をコントロールするため」との回答も散見される。

以上を踏まえれば、白地地域と都市計画区域外を含んでいる双方のケースで同様の傾向を示しており、主目的は景観悪化の防止であるが、副次的効果として土地利用コントロールを挙げる団体がある。景観行政団体でも、規制の緩い地域で土地利用管理手法として景観計画に可能性を見出している団体があることがわかる。

②重点区域の指定目的

重点区域の指定目的でも、「景観悪化の防止等（110 団体）」との回答が最も多く、景観計画の策定目的と同様の傾向が確認できた。次に多かった回答は「従前から重点的に整備に取り組んでいた区域での規制強化（33 団体）」であり、景観計画を策定した第二目的で土地利用コントロールが多かったのとは状況が異なっている（図 4-2-2）。

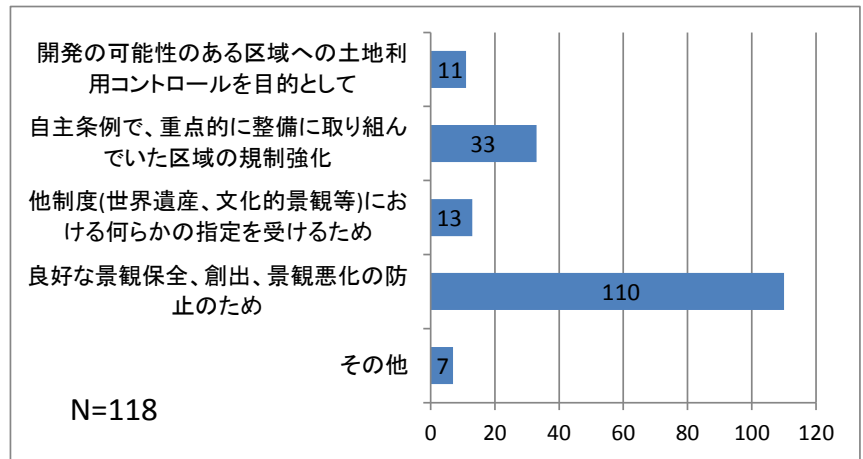


図 4-2-2 重点区域の指定目的 [M. A]

重点区域では、特定の区域で土地利用を管理する地区計画のような活用策は一般的とは言えず、どちらかと言えば景観保全や景観形成に力点が置かれて活用されている実態が明らかになった。

ただ、重点的な整備の一環として土地利用の誘導などが図られている可能性も捨てきれず、実際に土地利用管理を指定目的に挙げている事例を検証することで、重点的に整備をする区域で、その考え方を応用した土地利用が管理できないか可能性を探る必要がある。

③重点区域での他制度による規制区域の重複状況

重点区域での都市計画区域以外の土地利用規制制度との重複状況をみると、「自主条例による重点区域の指定（48 団体）」が多く、次いで「特になし（45 団体）」であった（図 4-2-3）。一方で、建築基準法第 22 条第 1 項に基づく区域や地域地区などが重複している区域も確認できた。

以上からも、法的根拠のある規制区域が重複しているのは少数派であることがわかる。自主条例によ

る区域の重複などは法的拘束力が弱く、重点区域の制限内容を担保するには実効性に疑問が残る。また、特に重複した規制制度がない場合には、重点区域の制限内容が法的にまったく担保がない状態で制限を課している。景観計画に基づいた届出制度があるとはいえ、その実効性が十分確保できているのか検証する

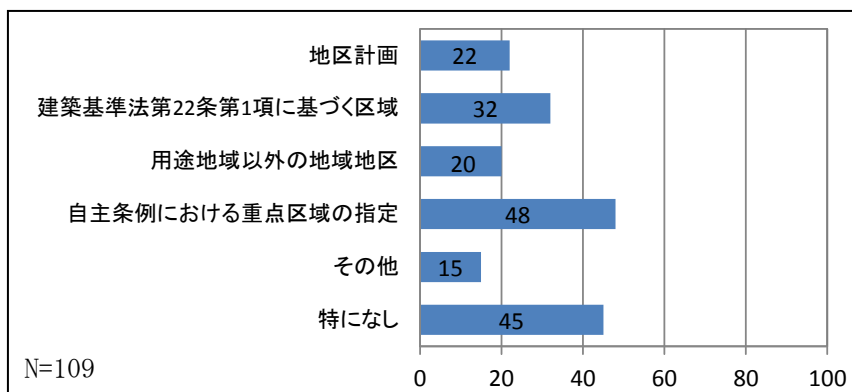


図 4-2-3 重点区域での他制度重複状況 [M. A]

必要があると考える。重点区域という区域を特定して制限を課す手法は、都市計画法に基づく手法では一般的であり、それと同様に土地利用を管理する手法として望ましい形と考えられるが、景観法に重点区域が規定されているわけではないため法的拘束力が十分でない。アンケート結果でも他制度と重複させて運用している団体は多くないことが明らかになり、活用可能性のある制度として実効性の観点でも検証が必要である。

④景観計画運用上の効果

景観計画を運用した結果としての効果を問うたところ、「景観悪化を防止できたなど（148 団体）」が最も多かった（図 4-2-4）。次いで、「目立った効果はない（41 団体）」との回答が多く、効果を感じていない団体もあることが明らかになった。一方で、「乱開発等の地区環境の悪化を

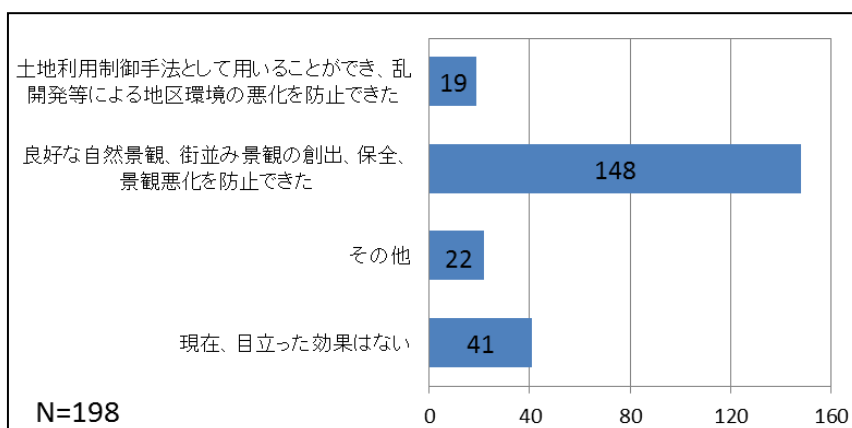


図 4-2-4 景観計画の運用で得られた効果 [M. A]

防止できた（19 団体）」と回答する団体もあり、少数ながら土地利用管理手法としての効果を認識している団体があることもわかった。

全体的には景観計画を運用したことで何らかの効果を得られたと考えている団体が多い。以上のことから、景観行政団体が何らかの効果を得たと考えている事例を検証することで、より具体的な運用実態や課題が把握できると推察される。

4-2-2. 景観形成基準と届出対象行為を活用した土地利用管理

ここでは、緩規制地域を含んだ景観計画の総合的土地利用管理計画としての実効性を検証するため、前項の分析で土地利用管理を目的に含んでいる景観計画を具体の事例として取り上げ、景観計画に基づく届出制度の運用状況を把握し土地利用を管理するための計画としての実態を検証する。

まず、策定目的に土地利用コントロールを含む景観計画の景観形成基準と届出対象行為の設定状況を概観する。その上で、届出対象行為に定量的基準を採用しており検証作業に比較的取り組みやすい調査対象都市を選定し、景観形成行為届出の内容や建築確認の申請状況などを分析することで、景観計画の運用により緩規制地域の土地利用転換や建築物の更新などの行為を適切に把握できており、抑止効果にもなり得ている可能性を実証する。

(1) 各景観計画の景観形成基準と届出対象行為

総合的土地利用管理計画としての景観計画を評価する場合に、景観計画区域内に緩規制地域を含んでいることに加え、土地利用管理を策定目的に含んでいる方が、より評価しやすいと考え土地利用コントロールを景観計画策定目的に含む景観行政団体である市町村⁽⁶⁾の景観計画の景観形成基準と届出対象行為を各景観計画より把握した(表4-2-4)。

土地利用コントロールを景観計画策定目的に含む36計画を分析したところ、ほとんどの団体が開発行為や土地の形質の変更(以下、開発行為等)に対して景観形成基準を規定していないことが明らかになった。唯一、群馬県高山村が開発行為等に1000㎡以下との基準を規定している。また、文言指定という定性的な設定方法ではあるが、長野県高山村が農地や宅地造成等の目的に限って開発行為等を許容すると記述されており、いわゆる青空型土地利用を制限している。このため、土地利用コントロールを目的に含む景観計画でも、そのほとんどが土地利用を制限することを目的として強く意識していないこと

表4-2-4 土地利用コントロールを目的に含む景観計画の届出対象行為と景観形成基準

No.	団体名		目的※1		効果の有無	届出対象行為		景観形成基準		備考
			白地地域	都計外		開発行為	土地の形質変更	開発行為	土地の形質の変更	
1	北海道	長沼町	第2	第2	×	1000㎡		-	-	
2	岩手県	平泉町	第2	第2	-	-	採掘・伐採300㎡	-	-	
3		奥州市	第3	第2	×	1000㎡	法面若しくは擁壁高1.5m,300㎡	-	-	
4	山形県	長井市	第3	第2	-	法面高2.5m、長さ30m、3000㎡		-	-	
5	福島県	白河市	第2	第2	-	3000㎡	3000㎡、5m、長さ10m	-	-	
6	栃木県	日光市	第2	第2	-	3000㎡	-	-	-	
7	群馬県	富岡市	第3	第2	-	土地区画形質の変更3000㎡		-	-	
8		高山村	-	第2	-	-	-	1000㎡		
9	山梨県	南アルプス市	第2	第2	×	ゾーニングにより異なる		-	-	
10	長野県	飯田市	第2	第2	×	500㎡、住宅戸数5以上※2	1000㎡	-	-	住宅建設用地の敷地の最低限度の規定あり
11		高山村	-	第2	○	1000㎡		農地や宅地造成等のみ		
12		千曲市	第2	第2	○	-	1000㎡	-	-	
13	新潟県	新発田市	-	第2	-	-	-	-	-	
14	石川県	小松市	-	第2	-	特別地域は0.3ha、それ以外は1ha	-	-	-	
15	岐阜県	恵那市	第2	第2	×	1000㎡		-	-	
16		美濃加茂市	第2	-	×	1000㎡	-	-	-	
17		郡上市	第2	第2	-	3000㎡		-	-	
18	静岡県	袋井市	第2	-	-	-	-	-	-	
19		富士宮市	-	第2	-	ゾーニングにより異なる		-	-	
20		伊東市	第2	-	×	1000㎡	木竹の伐採:500㎡ 1000㎡	-	-	
21	三重県	桑名市	-	第2	-	3000㎡		-	-	
22	福井県	永平寺町	-	第2	×	1000㎡		-	-	
23		勝山市	第1	第1	-	-	1000㎡	-	-	
24	滋賀県	東近江市	-	第2	×	1000㎡	-	-	-	
25	奈良県	奈良市	-	第2	-	3000㎡		-	-	
26	和歌山県	高野町	第2	第2	×	1000㎡		-	-	
27	岡山県	瀬戸内市	-	第2	-	-	幹線道路や鉄道の境界から1000m以内は1000㎡	-	-	
28	香川県	善通寺市	第2	-	×	1000㎡		-	-	
29	愛媛県	八幡浜市	第2	-	-	開発許可申請が必要な開発行為	-	-	-	1000㎡以上は色彩の基準のみ
30	高知県	四万十町	第3	第3	-	-	10000㎡	-	-	
31	山口県	萩市	第2	第2	-	-	3000㎡	-	-	
32	福岡県	うきは市	-	第3	×	ゾーニングにより異なる		-	-	
33	佐賀県	武雄市	第2	第2	-	1000㎡		-	-	
34	熊本県	苓北町	-	第2	-	-	3000㎡	-	-	
35	大分県	臼杵市	第2	第2	-	都計区域内→3000㎡、都計外→5000㎡		-	-	
36	沖縄県	宜野座村	-	第1	○	500㎡		-	-	

※1:景観計画策定による土地利用コントロールの目的順位 ※2:自己用住宅は除く ※:団体名は都道府県ごとに景観行政団体移行順、白文字はアンケート回答より

がわかる。ただ、景観形成基準に定量的基準を設定すると土地利用規制と同等に捉えられ、現行土地利用規制に対する実質的な“上乘せ”基準となることで土地活用の制限につながるため、景観計画策定に対する市民の理解を得ることが難しいことも事実であり、土地利用管理の実効性を担保する景観形成基準を設定している計画が少ないことにつながっていると考えられる。

一方で、届出対象行為をみるとほとんどの計画が開発行為等に何らかの基準を規定している。その中でも一定面積以上の開発行為等に届出義務を課している場合が多い。最も厳しい基準を規定しているのは一般的な開発行為で 500 m²以上に届出義務を課している飯田市や沖縄県宜野座村である。多くの計画では、1000 m²以上もしくは 3000 m²以上の開発行為等に届出義務を課している。このことから、景観形成基準とは異なり、多くの団体が白地地域と同等かそれより厳しい基準を設定して開発行為等の動向を把握しようとしていることがわかる。つまり、景観計画によって実質的な土地利用規制につなげようとしている団体は少ないが、景観計画を活用し広域的な開発動向を正確に把握することで対処すべきである望ましくない開発などが増加している場合には、景観計画に示した将来像を実現するための土地利用管理手法の導入検討を進めようと考えている団体が多いと推察される。

以上を踏まえ、調査対象都市として長野県千曲市を選定する。千曲市は 1000 m²以上の土地の形質の変更行為に届出義務を課しており、非線引き都市計画区域内の開発許可要件よりも厳しい数値であるこ

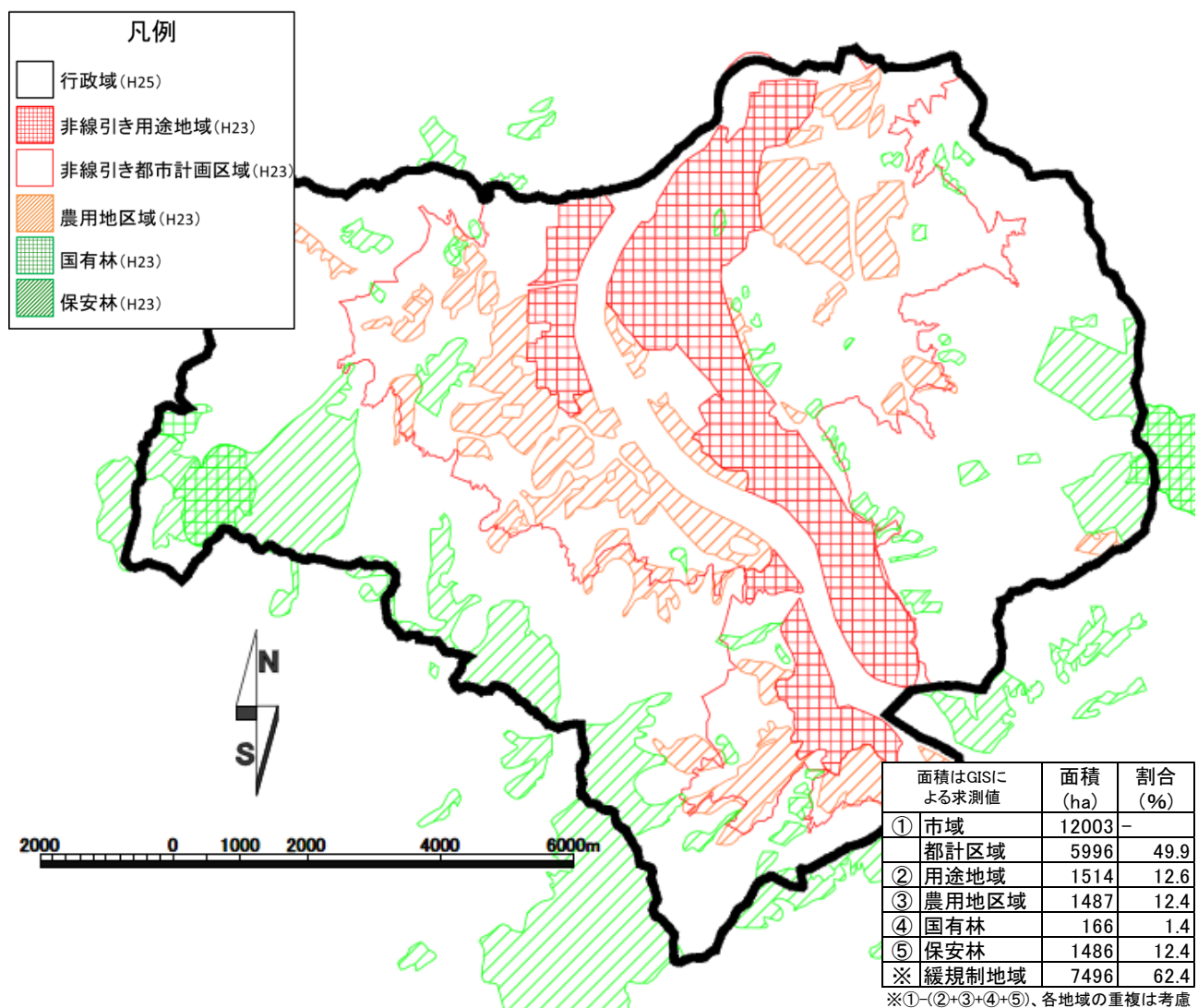


図 4-2-5 個別規制法による土地利用規制状況（千曲市）

とに加え、建築物の建築等を伴わない土地利用転換も届出対象となっている。加えて、前節のアンケート調査で景観計画の運用によって土地利用のコントロールに効果を得たと回答しており、総合的土地利用管理計画として実効性を評価する相応しいと言える。また、市内に非線引き都市計画区域と都計外が併存し、アンケート調査では双方の地域での土地利用管理を景観計画策定目的に含んでいることから調査対象都市として適切であると判断した。千曲市の景観計画による開発動向の届出実態を明らかにし、土地利用管理計画として個々の土地利用管理手法の導入検討が進められるような開発動向の正確な把握につながっていることを実証する。また、緩規制地域での開発動向も明らかにし、景観計画策定により間接的な土地利用転換抑止に効果を得ている可能性を検証する。

また、後述するが重点区域での土地利用管理手法として景観計画を活用する可能性を検証するための調査対象都市として山口県萩市と佐賀県武雄市を選定しており、両市も重点区域以外の届出対象行為に開発行為等の基準を規定していることから、運用実績を収集し総合的土地利用管理計画としての景観計画の運用実態を探る。

(2) 緩規制地域での土地利用管理の実態

①非線引き都市計画区域での運用実態（長野県千曲市）

I. 個別規制法などによる土地利用規制状況

千曲市は、東西を山々に挟まれ都計外は豊かな山林が広がっている。しかし、保安林や国有林といった森林法による強い規制区域に指定されているのは全体の1割程度にすぎず、大半が民有林である(図4-2-5)。

都市計画区域内では、千曲川両岸に用途地域が指定されており、用途地域外では農用地区域に指定されている区域もあるが、比較的規制の緩い白地地域が多い。市全域で6割以上が緩規制地域であり、個別規制法だけでは土地利用管理が難しい状況にある。

千曲市は、2007年9月から「千曲市宅地開発等指導要綱」を運用し、都市計画区域内で1000㎡以上の宅地開発（農林地以外の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更）及び集合住宅（木造、非木造及び階層を問わず、連続住宅共同住宅など戸数が20戸（世帯）以上の住宅）等を対象に、月に一度庁内組織で審査会を開催しており、都市計画や農業、森林などの所管課が合議し、申請のあった開発行為等に指導、助言する体制を構築している。ただ、あくまで要綱であり法的担保がないだけでなく、条例化もされていないため強制力に乏しい点が課題である。また、都市計画法改正に伴い2004年5月に白地地域の建築物の形態制限値が引き下げられており、白地地域内のみの適用であるが、厳しい地域では建ぺい率60%、容積率100%に制限されている。

以上を踏まえれば、千曲市では開発許可の面積要件を引き下げてはいないため、都計外では10000㎡未満、都市計画区域内でも3000㎡未満の開発行為等はその実態を把握する体制が整っていない。また、建築行為

表 4-2-5 景観形成行為届出一覧（千曲市）

	立地	届出日	用途	面積 (㎡)	
1	□	H23 12/28	宅地造成	2651	
2	□	H24 2/10	駐車場	1141	
3	□		4/6	宅地造成	1622
4	□		4/27	宅地造成	1188
5	□		7/12	貸し店舗及び駐車場	1994
6	▲		7/17	業務用介護施設	5913
7	□		9/11	宅地造成	1233
8	□		10/12	貸し店舗及び駐車場	1764
9	△		11/22	駐車場	1231
10	○		12/17	共同住宅	2031
11	■		H25 1/9	物販店舗	4617
12	□	1/23		宅地造成	1915
13	□	2/14		貸駐車場	1183
14	■	3/29		タイヤ交換施設	4920
15	▲	5/1		きのこ種菌研究施設	5408
16	□	7/26		貸し店舗及び駐車場	1678
17	□	7/26		宅地造成	1998
18	■	9/6		宅地造成	5888
19	●	9/6		宅地造成	3383
20	□	10/8		貸し店舗及び駐車場	1574
21	□	10/30		介護福祉施設	1591

□:用途地域内 △:農用地区域内 ○:白地地域内
●,▲,■:開発許可を伴う届出

も都計外では4号区域を指定はしておらず、小規模建築物等は建築確認申請が不要となっている。そのため都市計画区域内では小規模な開発行為等が、都計外ではほとんどの開発行為等や建築行為が把握できない状況である。この場合、望ましくない開発が発生した場合に迅速に新たな土地利用規制を講じることが困難となるだけでなく、まちづくりの方針を定める場合も正確な開発動向等を踏まえた計画作りができない。

II. 土地利用管理手法としての効果

千曲市は2009年8月に景観計画を策定し運用を開始しており、運用開始後現在までに1000㎡以上の土地の形質の変更に伴う景観形成行為届出は21件あった(表4-2-5、図4-2-6)。そのすべてが都市計画区域内での届出であり、3000㎡以上の開発行為等に該当し開発許可が必要な開発行為等が6件あった。残りの15件のうち、建築物の建築等を伴う土地の形質の変更が6件(表4-2-5のうち、5, 8, 10, 16, 20, 21)あり、これらの建築行為は建築確認申請でも把握できるものであった。

一方、前述した12件以外の9件(表4-2-5のうち、1, 2, 3, 4, 7, 9, 12, 13, 17)は、宅地造成や駐車場化など建築物の建築等が伴わない青空型土地利用への土地利用転換であった。このような青空型土地利用への転換は、景観計画策定前の状況では開発許可制度による把握は難しく、その後、建築行為等が発生した際にはじめて行政側が後追いで開発実態を把握するケースである。さらに、土地の駐車場化は3件(表4-2-5のうち、2, 9, 13)確認できたが、そのうち1件は農用地区域内での届出(表4-2-5

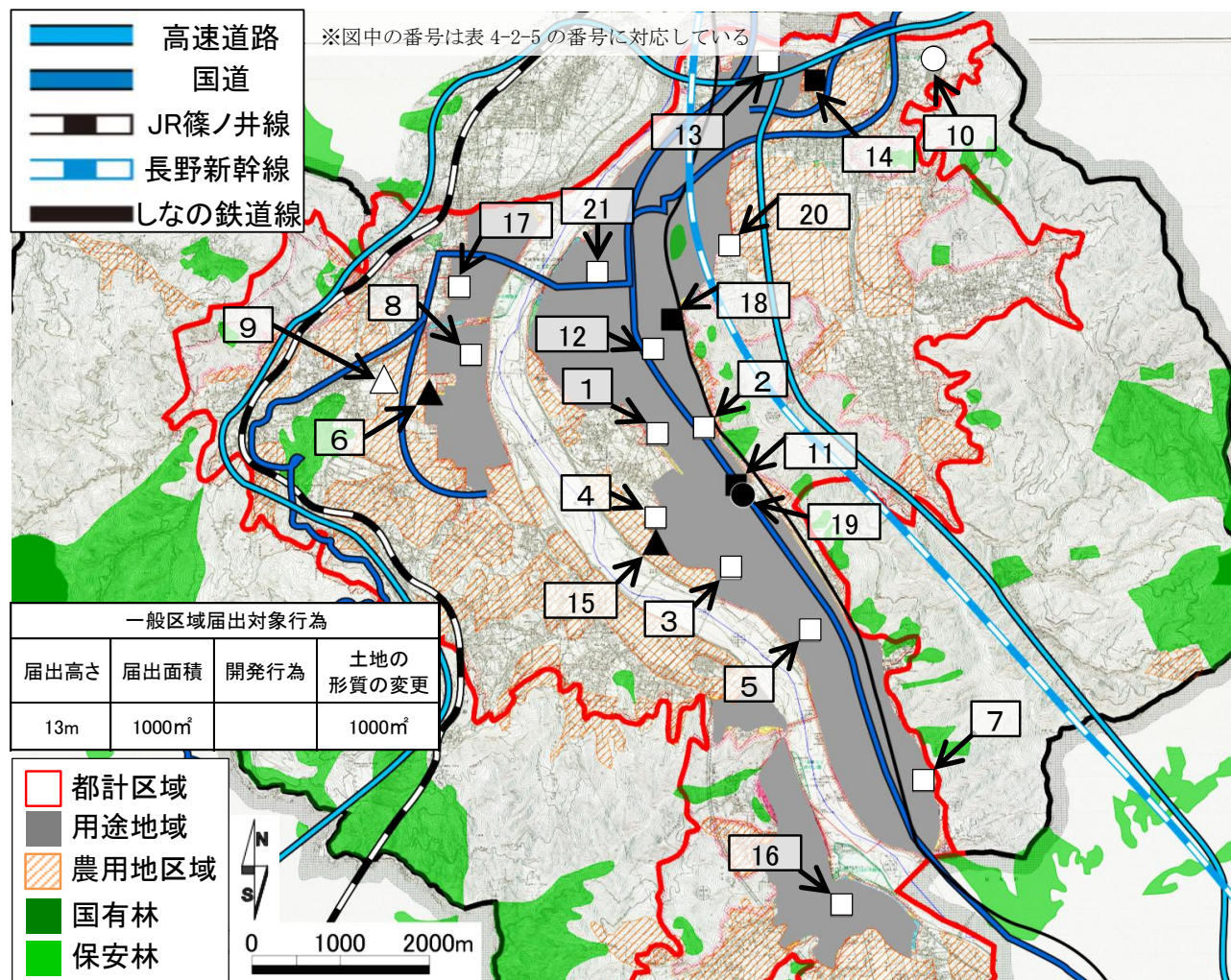


図4-2-6 土地の形質の変更届出申請箇所(千曲市)

のうち、9)であり、この場合は届出以外にも農地転用によって土地利用転換の内容が把握可能である。

以上から、届出が義務付けられる以前（景観計画策定前）には把握できなかった土地の形質の変更が届出によって2件（表4-2-5のうち、2,13）把握できていたことが明らかになった（写真4-2-1）。また、景観計画策定前には建築確認が申請されるまで把握できなかった比較的小規模な宅地造成なども造成前に届出によって行政側が把握できるケースがあることもわかった。これにより、都計内外に拘わらず同様の土地利用転換などが正確に把握できるような仕組みが用意され、将来像の実現のための土地利用管理手法の導入検討に資する情報が得られるようになっている。また、千曲市の場合、白地地域での届出は21件中5件（表4-2-5の立地欄が□か■以外の届出）しかなく、都計外の届出はなかった。従来から開発圧力が都計外や白地地域では低かったことも影響していることは確実であるが、景観計画の運用では従来の土地利用転換に関わる許可や届出より厳しい基準を設定した届出制であること踏まえれば、緩規制地域で土地利用転換などの抑止力として景観計画が作用している可能性も推察できる。つまり、景観計画策定後は従来の開発許可制度や農振除外や農地転用といった宅地化に伴う土地利用転換に関する手続きに加え、景観部局に対する届出も加わったことで事業者側から捉えれば手続きがより煩雑になったと言え、そのような面で間接的な抑止効果が得られていると考える。

②都市計画区域外での運用実態（山口県萩市、佐賀県武雄市）

I. 山口県萩市

萩市は、2005年に1市2町4村で市町村合併し、2007年10月に景観計画を策定した。景観計画区域を市全域としている。都市計画区域は、旧萩市内の一部に指定されているが、旧町村はすべてが都計外である（図4-2-7）。景観計画では、開発行為等に景観形成基準は設定されておらず、届出対象行為の建築物に対する規定以外では、土地の形質の変更3000㎡以上の行為に届出義務が課されている。

2007年度から2012年度まで⁽⁷⁾に231件の届出があり、都市計画区域内で105件、都計外で126件であった。全231件のうち、5件が土地の形質の変更に係る届出であり、それ以外は建築物の建築等に関する届出であった（表4-2-6）。5件のうち、3件（商業施設、炭焼き場、牧場）が都計外の土地での届



写真4-2-1 景観計画により把握できた駐車場化した土地

出であった。景観形成基準は特に設定していないので、千曲市と同様に開発動向や建築動向を把握することが萩市の都計外を対象とした景観計画の効果と言える。

都計外の土地の形質の変更に係る届出のうち都計外の事例についてみると、商業施設に係る届出が出た際、計画では土地周辺を擁壁で囲う予定であったが、周囲の景観にそぐわないため事業者と市が協議し、擁壁の設置予定箇所をフェンスへと変更する措置を講じた⁽⁸⁾ (写真 4-2-2)。そもそも、この土地は宅地であり開発許可が不要な土地であったことに加え、都計外での 10000 m²未満の開発行為等であるため、都市計画法に基づく開発許可は不要となっている事例であった。しかしながら、景観計画を策定し届出義務を課しておくことによって、的確に中規模な集客施設の進出を把握することにつながっただけでなく、周囲の環境に合わせて建築計画を変更してもらうなど、適切かつ迅速な協議へと進むことができた。

以上から、萩市の場合、景観計画が緩規制地域の開発動向等の把握に効果を発揮しているだけでなく、実際に景観形成に悪影響を及ぼす可能性のある開発内容を事業者との協議によって変更させていた。緩規制地域も含んだ形で土地利用転換を正確に把握するだけでなく、計画に示された将来像を実現するた

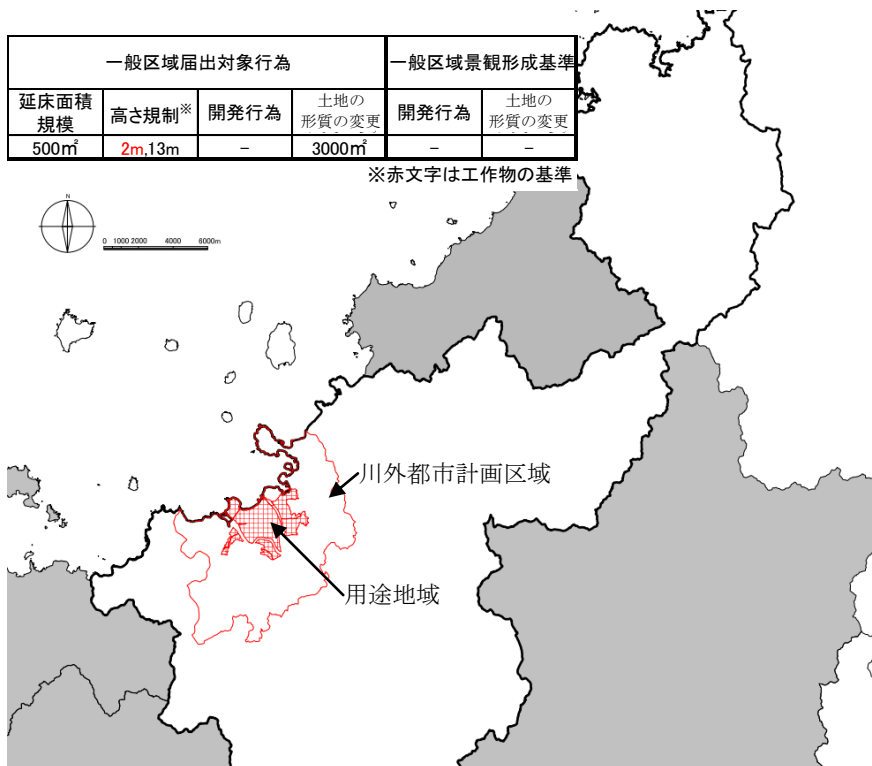


図 4-2-7 都市計画区域指定状況 (萩市)

表 4-2-6 萩市での届出

地区名		都市計画区域	都市計画区域外
年度	届出内容		
H19	建築物	3	1
	構造物	2	1
	その他	0	0
H20	建築物	17	1
	構造物	7	15
	その他	0	0
H21	建築物	9	2
	構造物	10	12
	その他	0	0
H22	建築物	9	0
	構造物	2	14
	その他	1	0
H23	建築物	4	4
	構造物	10	18
	その他	0	3
H24	建築物	18	4
	構造物	12	51
	その他	1	0
H25	建築物	2	0
	構造物	4	3
	その他	0	0
合計		111	129
建築物		62	12
構造物		47	114
その他		2	3

※「その他」：開発行為及び土地の形質の変更



写真 4-2-2 萩市の都計外での商業施設届出事例

めに望ましくない開発計画を是正させることによって総合的土地利用管理計画としての効果を創出していた。当該商業施設は都市計画法や建築基準関係法令には違反しているわけではなく、景観計画を策定していたからこそ是正できた開発内容と言える。

II. 佐賀県武雄市

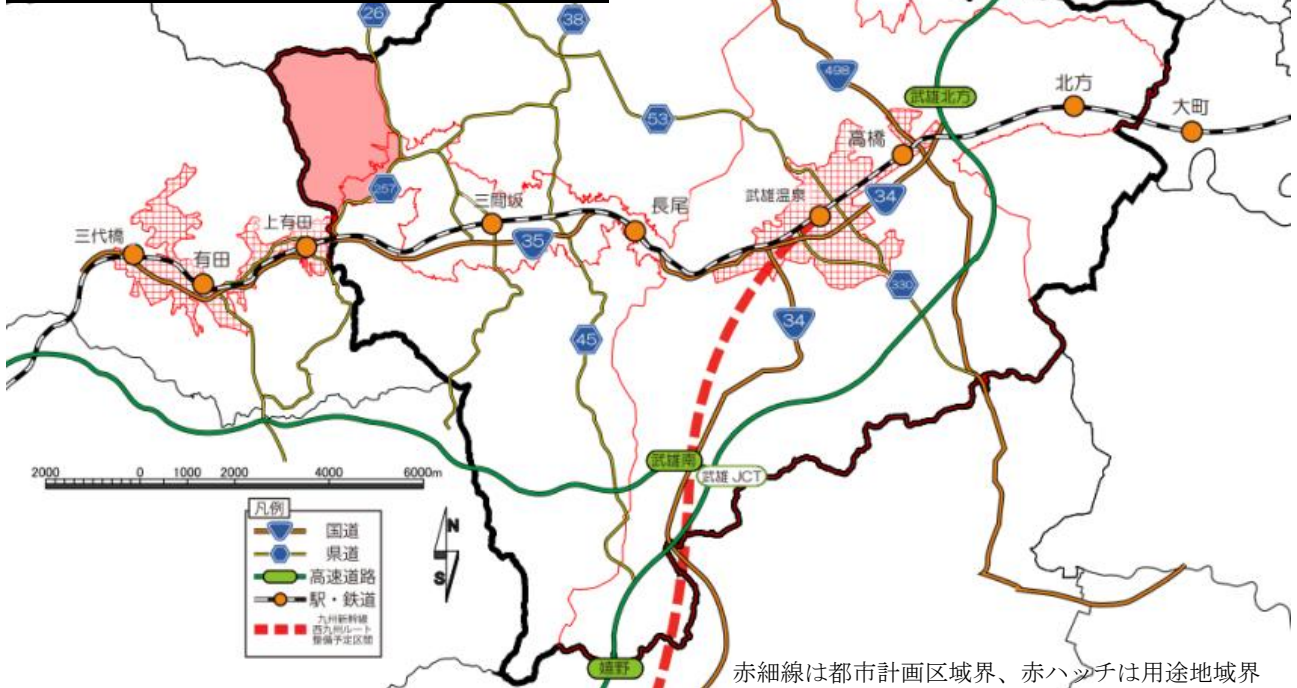
武雄市は、2008年6月に景観計画を策定し、市全域を景観計画区域に指定した。2005年に周辺2町と合併したことで、2012年に都市計画区域を拡大し現在の区域となった(図4-2-8)。

景観計画では、開発行為等に景観形成基準は設定されておらず、届出対象行為の建築物に対する規定以外では、開発行為と土地の形質の変更の双方で1000㎡以上の行為に届出義務が課されている。

2008年度から2012年度まで⁽⁷⁾に79件の景観形成行為届出があり、開発行為や土地の形質の変更に係る届出は36件であり、それ以外は建築物の建築等に関する届出であった(表4-2-7、写真4-2-3)。都計外では計4件が届出されており、そのすべてが建築物の建築等を伴う開発行為等であった。4件ともに、10000㎡未満の土地での行為であり、都市計画法による開発許可が不要な行為であった(表4-2-8)。

以上からもわかるように、千曲市や萩市の事例と同様に、

届出対象行為			景観形成基準		
届出高さ	届出面積	開発行為	土地の形質の変更	開発行為	土地の形質の変更
10m	1000㎡	1000㎡	1000㎡	-	-



赤細線は都市計画区域界、赤ハッチは用途地域界

図4-2-8 都市計画区域指定状況(武雄市)

表4-2-7 武雄市での届出

区域		都市計画区域	都市計画区域外	届出数
年度、届出内容				
H20	建築物	3	0	7(8)
	構造物	2	0	
	その他	2	1	
H21	建築物	6	0	18(19)
	構造物	3	1	
	その他	9	0	
H22	建築物	7	0	13
	構造物	0	0	
	その他	5	1	
H23	建築物	5	0	18
	構造物	2	1	
	その他	9	1	
H24	建築物	3	1	21
	構造物	3	6	
	その他	7	1	
H25	建築物	1	0	7
	構造物	1	0	
	その他	5	0	
合計		73	13	84(86)
建築物		25	1	26
構造物		11	8	19
その他		37	4	41

※()内重複する申請

表4-2-8 都計外での届出(武雄市)

整理番号	受付年月日	行為の規模	施設
1	H20.12.16	2646.67㎡	店舗(コンビニ)
2	H22.9.15	5238㎡	畜舎
3	H23.8.9	3194㎡	宅地分譲
4	H24.4.23	1073㎡	住宅

コンビニや住宅など、都市計画法や他の個別規制法だけでは把握しきれない小規模な開発行為を景観計画の運用によつて的確に把握できている事実が明らかになった。ただ、萩市でみられた景観計画の内容に沿った開発・建築計画等の変更は特にされておらず、景観計画を策定しただけでは開発動向を把握するまでに現段階では留まっている。一方で、緩規制地域での土地利用転換等の開発を管理する手法として後述する重点区域が活用されているが市域の一部区域に限定されており、都計外での土地利用転換や建築形態の規定を如何に管理するかが今後の課題と言える。

(3) 土地利用管理手法として景観計画を活用する際の課題

事例での検証を踏まえ、景観計画が都市計画法などに依拠した土地利用規制だけでは把握できなかった開発動向を的確に把握し、計画実現に向けた協議による開発計画変更などの緩やかな実行力も有することがわかった。しかし、同時に景観計画を総合的な土地利用管理計画として活用する場合の課題も明らかになった。

①景観行政団体の活用意欲

事例でみた3市とも景観計画を策定した主目的は土地利用の管理ではなく、景観形成に配慮した運用の結果として土地利用管理の一助となっていることが確認できた。都市計画法などによる全国一律の土地利用規制を導入するのは厳しすぎるという地域などには、実情に応じて景観計画を活用して緩やかに土地利用を管理することで、望ましくない事態が発生した際には迅速に対応できると考えられる。

そのためにも、景観計画を活用して現在の土地利用規制に囚われずに緩規制地域も含めた地域の開発動向を的確に把握できるという認識を広げることが1つの課題として挙げられる。

②景観計画の実効性

景観計画に基づく景観形成行為届出はあくまで届出制であり、許可制ではない。従つて、届出された



写真 4-2-3 武雄市の都計外での届出事例（上段：コンビニ、下段：住宅）

行為内容等が基準に合致しないとして景観行政団体が勧告したとしても、実質的に建設工事等をストップさせることはできない。その意味でも、景観計画に描いた将来像を実現していくためには行政側の細やかな対応が求められる。

景観計画に基づく届出を課し、行為内容を協議することの必要性は行政から押し付けられても浸透することが難しい。そのためには、地域住民が景観計画の企図を知り、行政・住民・事業者の三者が協力体制を構築して土地利用を管理することが肝要と言える。そのような側面からも強制力を伴った計画ではないものの、緩規制地域も含んで行政域全域を対象として運用できる景観計画を活用した土地利用管理は「緩やかな土地利用管理」と言える。景観計画の実効性を担保するには、このような行政側の練り上げられた戦略が必要と考える。

③地区に応じた届出対象行為の定量的基準の設定

開発圧力の低い地方都市の農村部などで許可制ではない、届出制の景観計画を活用した緩やかな土地利用の管理という概念は今後必要性が増すと考える。その際に、現状では景観計画区域を市全域に指定し、重点区域以外の届出対象行為を一律で指定している場合が多い。

ただ、開発圧力は低いとはいえ、沿道など開発・建築行為が発生しやすい場所はある程度予測できる。その予測を踏まえ、市全域を景観計画区域とした場合には、届出対象行為も地区の現状に合わせてゾーニングする必要がある。よりの確に地区の開発動向を把握するためにも、都市計画法などによる土地利用規制と連携を図り届出対象行為に定量的基準を設定することが求められる。

4-2-3. 重点区域を活用した地区レベルでの土地利用管理

ここでは、景観計画に示されている重点区域の土地利用管理手法としての実効性を検証するため、具体の事例を取り上げ、前項の景観形成基準と届出対象行為を活用した場合と同様に、特定地区に対して重点区域を指定することによる運用が土地利用を管理するための手法として有効かどうか分析する。

まず、前項と同様に、指定目的に土地利用コントロールを含む重点区域の景観形成基準と届出対象行為

表 4-2-9 土地利用コントロールを指定目的に含む重点区域の届出対象行為と景観形成基準

No.	団体名		目的 ※1	区域名称	都計区域 との関係	景観形成基準 -重点区域-				届出対象行為 -重点区域-			
						延床 面積 規模	高さ規制	壁面 後退	土地区画 形質の変 更規模	延床面積	高さ規制	壁面 後退	土地区画 形質の変 更規模
1	福島県	白河市	○	白河開跡周辺地区	白地	-	8.2m	△	-	10㎡	1.5m又は全て	-	3000㎡
2			-	三和地区全域	白地	-	-	-	-	500㎡	-	-	-
3	岐阜県	美濃加茂市	-	伊深地区全域	白地	-	-	-	-	500㎡	-	-	-
4	福井県	勝山市	○	平泉寺区景観形成地区	白地	-	2階建以下	2m	-	10㎡	3m	-	-
5			○	備前福岡景観形成重点区域	都計外	-	△	-	△	10㎡	5m	-	1000㎡
6	岡山県	瀬戸内市	○	牛窓眺望景観形成重点区域	都計外	-	△	-	△	1000㎡※4	13m	-	1000㎡
7			-	佐々並市伝建地区	都計外	-	10m	-	200㎡	全て	全て	-	200㎡
8			-	江崎地区	都計外	-	10m	-	200㎡	全て	全て	-	200㎡
9	山口県	萩市	-	須佐地区	都計外	-	10m	-	200㎡	全て	全て	-	200㎡
10			-	明木地区	都計外	-	10m	-	200㎡	全て	全て	-	200㎡
11			○	黒髪山周辺	※2	-	10m	-	-	1000㎡	10m	-	1000㎡
12	佐賀県	武雄市	○	武雄温泉保養村周辺	白地	-	10m	-	-	1000㎡	10m	-	1000㎡
13			-	富岡景観形成地区(富岡城ゾーン)	都計外	-	△	-	△	-	-	-	-
14			-	富岡景観形成地区(富岡港ゾーン)	都計外	-	△	-	△	-	-	-	-
15			-	富岡景観形成地区(富岡集落ゾーン)	都計外	-	△	△	△	-	-	-	-
16			-	富岡景観形成地区(海岸ゾーン)	都計外	-	-	-	△	-	-	-	-
17			-	志岐景観形成地区(役場周辺ゾーン)	都計外	-	-	-	△	-	-	-	-
18			-	志岐景観形成地区(志岐城跡ゾーン)	都計外	-	△	-	△	-	-	-	-
19			○	靦いの拠点景観形成地区(妙見の滝)	都計外	-	-	-	△	-	-	-	-
20			-	靦いの拠点景観形成地区(都呂々ダム)	都計外	-	-	-	△	-	-	-	-
21			-	靦いの拠点景観形成地区(志岐ダム)	都計外	※3	-	-	△	-	-	-	-
22			-	靦いの拠点景観形成地区(黒染溜池)	都計外	-	-	-	△	-	-	-	-
23			-	靦いの拠点景観形成地区(天神山公園)	都計外	-	△	-	△	-	-	-	-
24			-	靦いの拠点景観形成地区(大師山公園)	都計外	-	△	-	△	-	-	-	-
25			-	靦いの拠点景観形成地区(志岐山展望所)	都計外	-	△	-	△	-	-	-	-
26	大分県	臼杵市	-	臼杵石仏地区	白地	-	△	△	-	500㎡	5m,13m,15m	-	都計区域内:3000㎡ 都計外:5000㎡

※1: アンケート回答で重点区域の指定目的に土地利用コントロールを含むか否か ※2: 白地と都計外に跨っている ※3: 基本的に建築物は建築等不可 ※4: 建築面積 ※5: 赤文字は工作物のみの規定 △: 定性的基準

為の規定状況を概観する。その上で、調査対象都市を選定し、景観形成行為届出や建築確認の申請状況などを比較することで、重点区域指定が景観計画を策定しただけでは達成しづらい無秩序な土地利用転換の抑止など、土地利用管理に結びつく可能性について事例をとおして検討する。

(1) 各景観計画で指定される重点区域の景観形成基準と届出対象行為

土地利用コントロールを目的に含む景観計画区域内で指定されている重点区域は 26 区域（沿線、河川沿いの区域は除く）存在しており、その中で重点区域内の届出対象行為または景観形成基準に定量的基準が規定されているものは 13 区域あった（表 4-2-9）。

景観形成基準をみると、数値基準などの定量的基準を規定している重点区域は少数であり、文言指定などによる定性的基準を規定している区域が多い。ただ、熊本県苓北町の重点区域を除けば、むしろ定量的基準で建築物高さや土地の区画形質の変更規模を規定している場合が多く、景観計画のみの分析ではなかった具体的な土地利用規制につながる景観形成基準を規定している計画が多いことがわかる。

届出対象行為をみると、熊本県苓北町の重点区域は 13 区域すべてで届出対象行為を規定しておらず、景観形成基準のみの目標提示型の重点区域である。一方、山口県萩市ではほぼすべての建築物の建築行為を届出対象行為としており、開発行為等も行為面積 200 m²以上が届出対象となっており、小規模な開発・建築行為も対象としている。

以上のことと都市計画区域との関係性も考慮し、白地地域内の重点区域として福井県勝山市、白地地域及び都計外に跨った地域に重点区域を指定している佐賀県武雄市、都計外の重点区域として山口県萩市を対象都市として選定した。

(2) 緩規制地域での土地利用管理の実態

I. 白地地域での運用実態

(福井県勝山市)

勝山市は 2011 年 12 月に景観計画策定し重点区域も同時に指定され、市全域を景観計画区域としている。景観計画の中で重点区域を 12 区域指定しているものの、区域を明示して指定しているのは 2 区域

(平泉寺区景観形成地区、本町通り景観形成地区)のみである(図 4-2-9)。本町通り景観形成地区は用途地域内であり、本研究では平泉寺区景観形成地区を対象として扱う(図 4-2-10)。

平泉寺区景観形成地区は、全域が非線引き都市計画区域の白地地域内であり、重点区域内を「田園・樹林地ゾーン」と「集落ゾーン」に区分している。区域内の一部が農用地域、自然公園特別地域に指定されている他は都市計画法以外の法令による土地利用規制が緩い区域となっている(図 4-2-11)。

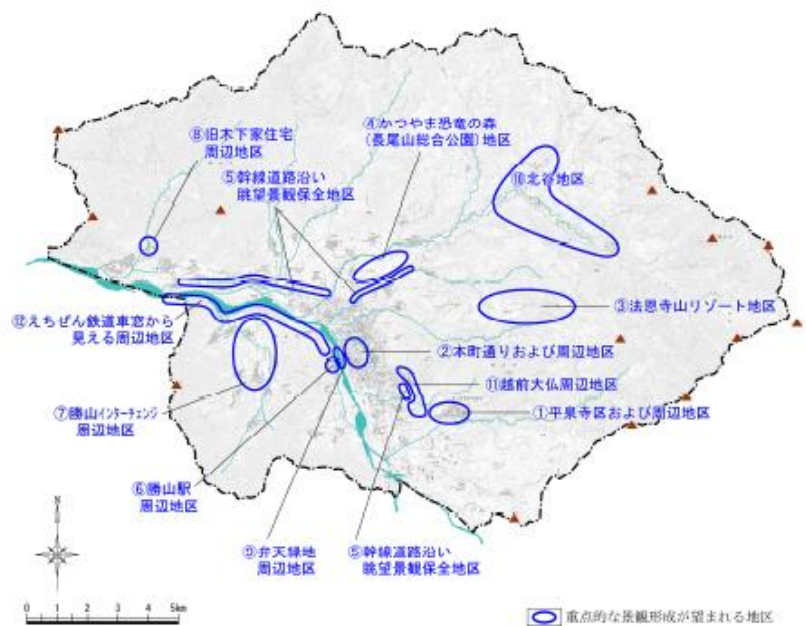


図 4-2-9 勝山市の重点区域（勝山市景観計画より引用）

重点区域内は、ゾーンごとに景観形成基準も規定しており、田園・樹林地ゾーンでは、建築物や工作物などが極力設置しないことと規定されている（表 4-2-10）。届出対象行為は両ゾーンともに、延床面積 10 m²以上の行為に届出を課しており、大半の建築行為が把握可能となっている⁽⁹⁾。

無秩序な土地利用転換や周囲の住環境を悪化させるような建築行為などの抑止効果としての重点区

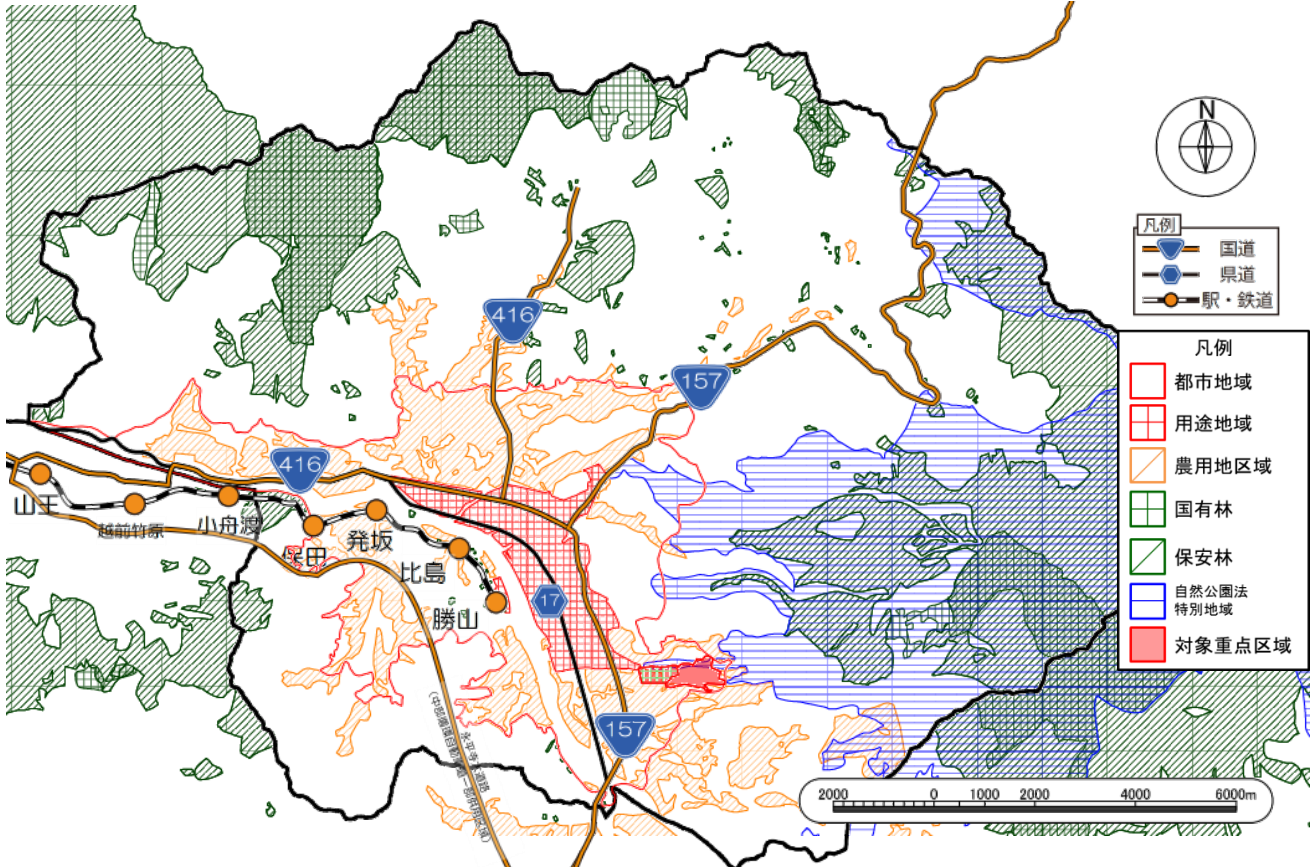


図 4-2-10 勝山市景観計画における平泉寺区景観形成地区の位置

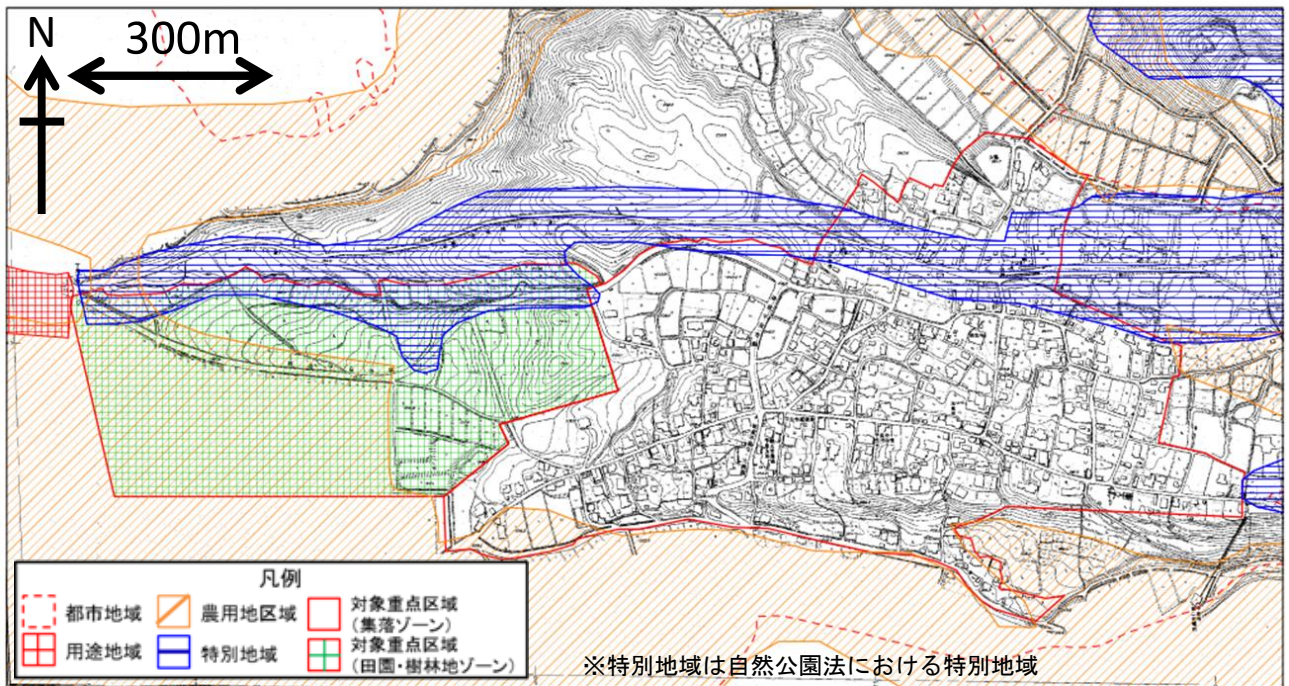


図 4-2-11 平泉寺区景観形成地区拡大図

域を評価するため、重点区域指定前後の開発動向等（赤枠内）を把握し景観形成行為届出と比較した。開発動向を把握したところ、白地地域内ではあるものの都市計画区域の縁辺部である重点区域内では開発動向が乏しく、自然公園法及び自然環境保全法に基づく許可及び届出が 2005 年に 1 件あるのみであった。

一方、景観計画策定後の景観形成行為届出を把握したところ、8 件の届出が確認できた。届出の申請地は、すべて集落ゾーンであり、景観形成基準に規定されている方針通り田園・樹林地ゾーンは保全されている。景観計画策定前から土地利用転換が生じていたわけではないが、景観形成基準で建築物等を集落ゾーンへ誘導していることで開発・建築行為の抑制につながっている可能性は指摘できる。現に、建築物の修繕などではない住宅の新築（図 4-2-12 の③）や増築（同②・④）といった建築行為が集落ゾーンでは発生しており、田園・樹林地ゾーンへの開発の滲み出しなどの抑制には貢献できていると考える。また、建築確認申請で把握できていない建築物の修繕等が景観形成行為届出では 5 件確認できた。厳密には建築確認申請が不要な行為も含まれるが、建築確認申請で把握できない建築行為も重点区域を

表 4-2-10 平泉寺区景観形成地区の景観形成基準等

	景観形成基準				届出対象行為			
	延床面積規模	高さ規制	壁面後退	土地区画形質の変更規模	延床面積規模	高さ規制	壁面後退	土地区画形質の変更規模
田園・樹林地ゾーン	建築物、工作物は極力設置しない				-	-	-	-
集落ゾーン	-	2階建以下	2m	-	10㎡	3m	-	-

1. 土地利用転換動向調査（1999～2005 年度）
2. 農地転用、自然公園法及び自然環境保全法の許可と届出、森林法の林地開発許可（2006 年度～2013 年 9 月）
3. 重点区域内で提出された景観形成行為届出（2011 年 12 月～2013 年 6 月）
4. 2005 年から 2013 年 6 月までに申請のあった建築計画概要書

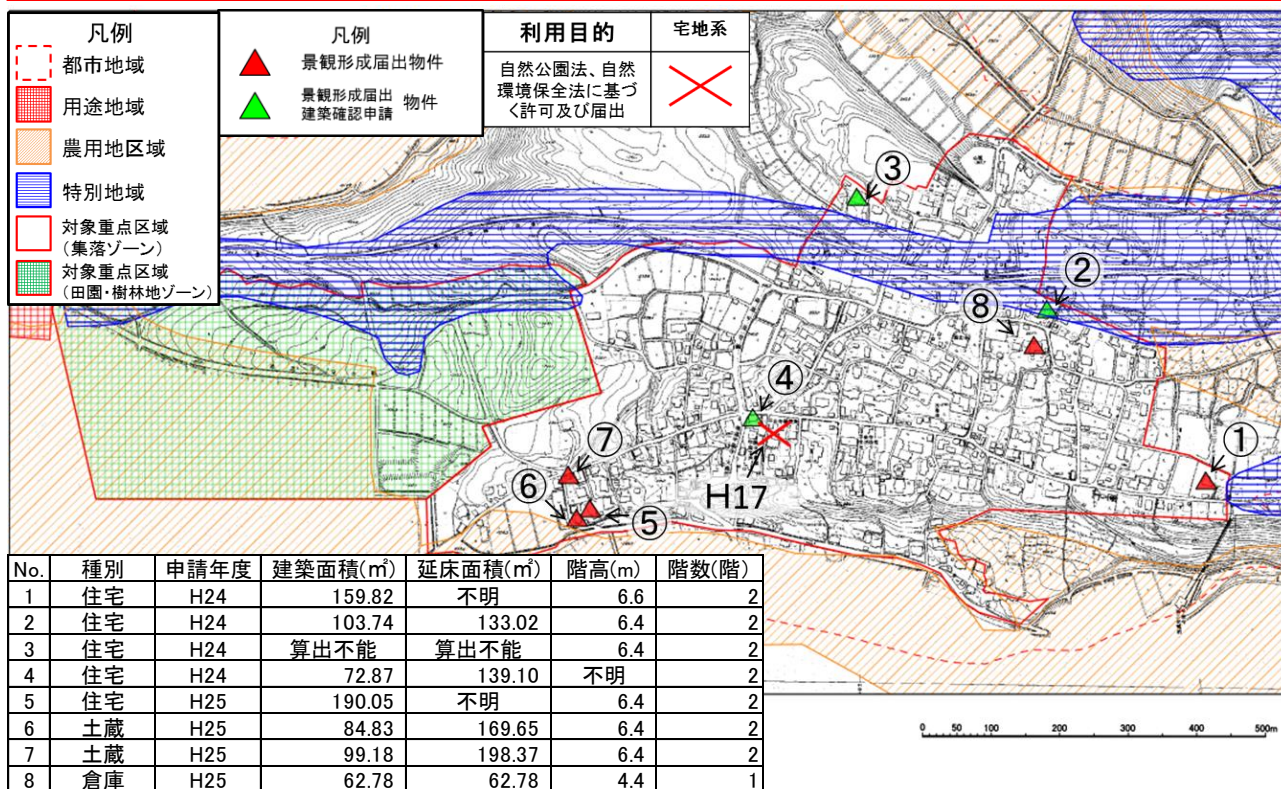


図 4-2-12 1999 年以降の開発動向

指定したことによって把握できていると言える。

平泉寺区景観形成地区は、景観計画区域の届出対象行為が延床面積 500 m²以上の建築物の建築行為等を対象としているのに対し、それよりもさらに小規模に規定している。この結果、当該地区のように開発圧力が低いながらも、建築物の立地等が数件みられる地区の緩やかな土地利用管理に重点区域制度が活用されており、景観形成基準に開発誘導方針などを明示することで建築行為の拡散などを抑止し、集落環境の維持に貢献している実態が確認できた。直接的に土地利用転換や望ましくない建築行為を抑制したことは確認できなかったが、景観計画で設定する届出対象行為より厳しい数値基準を定め、開発誘導方針を明示することで非線引き都市計画区域が指定されているだけでは担保されない集落環境維持という土地利用管理につながる可能性が示唆された。

II. 白地地域と都計外を包含した地域での運用実態（佐賀県武雄市）

武雄市の景観計画策定等の経緯は前項で述べたとおりであるが、景観計画策定時点では重点区域を4区域指定することを目指していた。ただ、事業者や住民との合意形成が図れず、2区域を重点区域として指定していた（図4-2-13）。

武雄市で指定された重点区域のうち、武井温泉保養村周辺区域は1995年に「武雄温泉保養村第3次整備計画」が策定され、整備計画に基づいて区域内の建築物等を誘導しており本研究の対象としては適切と言えないため、本研究では黒髪山周辺重点区域を対象として取りあげる。

黒髪山周辺重点区域は武雄市西部に位置し、一部が都市計画区域内であるが大部分は都計外の区域である。区域西部は有田町に隣接しており、有田都市計画区域及び用途地域と隣接している（図4-2-14）。

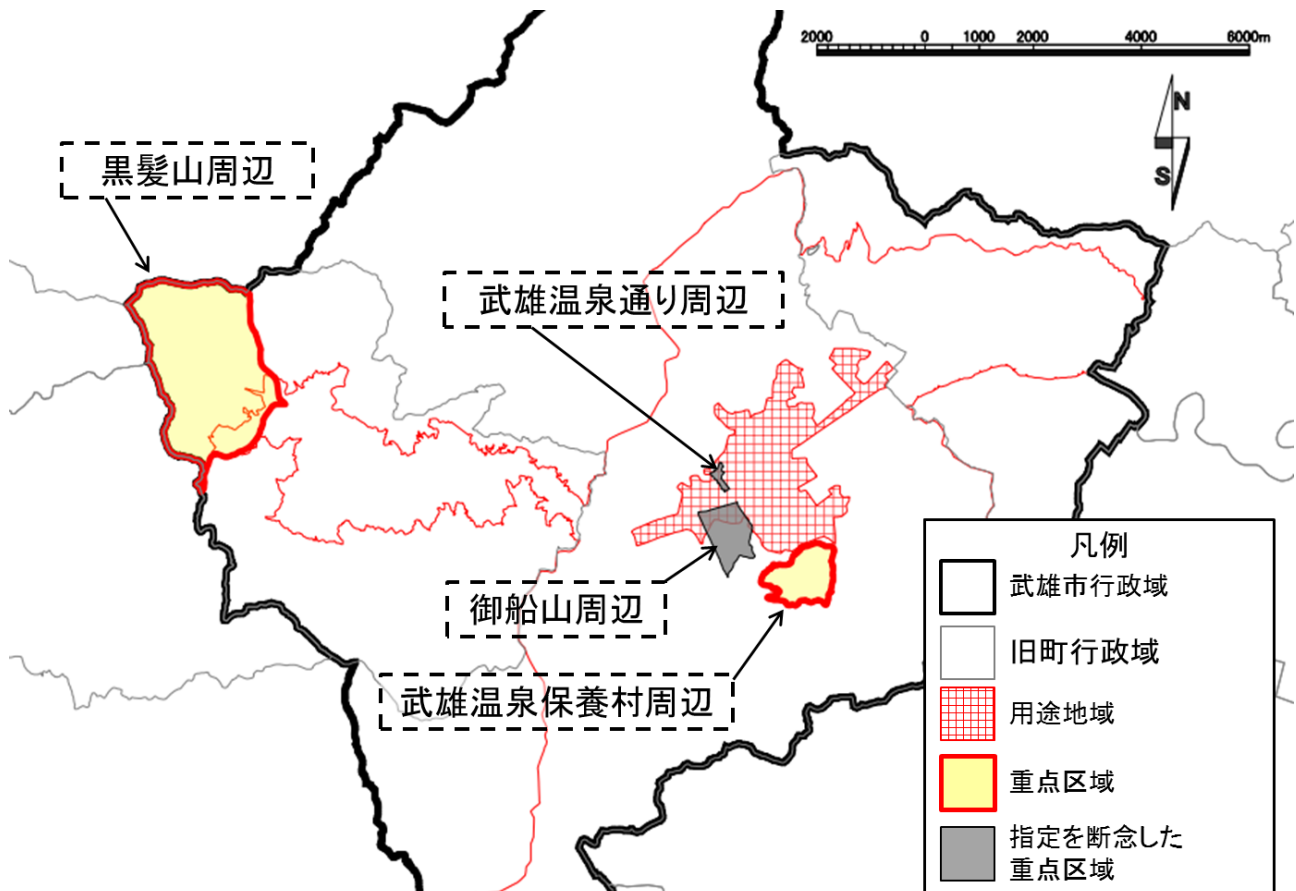


図 4-2-13 指定した重点区域と指定を断念した重点区域

重点区域内には平地が多く残され、開発可能性のある区域として認識されており、一般住宅以外は建築させないために重点区域に指定された⁽⁴⁰⁾。土地利用転換などが顕著であれば、今後都市計画区域を拡大することも検討すると市は考えている。

重点区域内の景観形成基準を見ると、建築物の高さのみに数値基準が規定されており、一般住宅規模以上の建築物は排除するという重点区域指定時の方針が基準によって明確化されている。一方、届出対象行為は行為面積が1000㎡以上のものが対象になっており、区域内の大部分を占める都計外では従来の開発許可対象面積よりかなり厳しい基準を規定している。

勝山市の事例と同様に、重点区域指定による土地利用管理の効果を検証するため、景観計画策定前後5年の開発動向等を把握（赤枠内）するとともに景観形成行為届出を比較した。

景観計画策定以前の区域内では、1000㎡以上の農地転用及び農業振興地域の整備に関する法律に基づく開発が3件（図中のA:H15, B:H17, C:H18）許可されており、その内の2件（AとC）が宅地系に転用されていることがわかった（図4-2-15）。加えて、2件の建築物が新築され、1件の建築物が増築されていることが建築計画概要書より明らかになった。一方、景観計画を策定した2008年7月以降に、区域内で行われた林地開発、農地転用及び農地開発、自然公園法及び自然環境保全法に基づく許可又は届出はなかった。しかし、建築物では新築で1件、増築で3件の建築行為が確認でき、建築行為が少な

1. 土地利用転換動向調査（2003～2007年度）
2. 農地転用、自然公園法及び自然環境保全法の許可と届出、森林法の林地開発許可（2007年度～2013年9月）
3. 重点区域内で提出された景観形成行為届出
4. 2003年から2013年9月までに申請のあった建築計画概要書

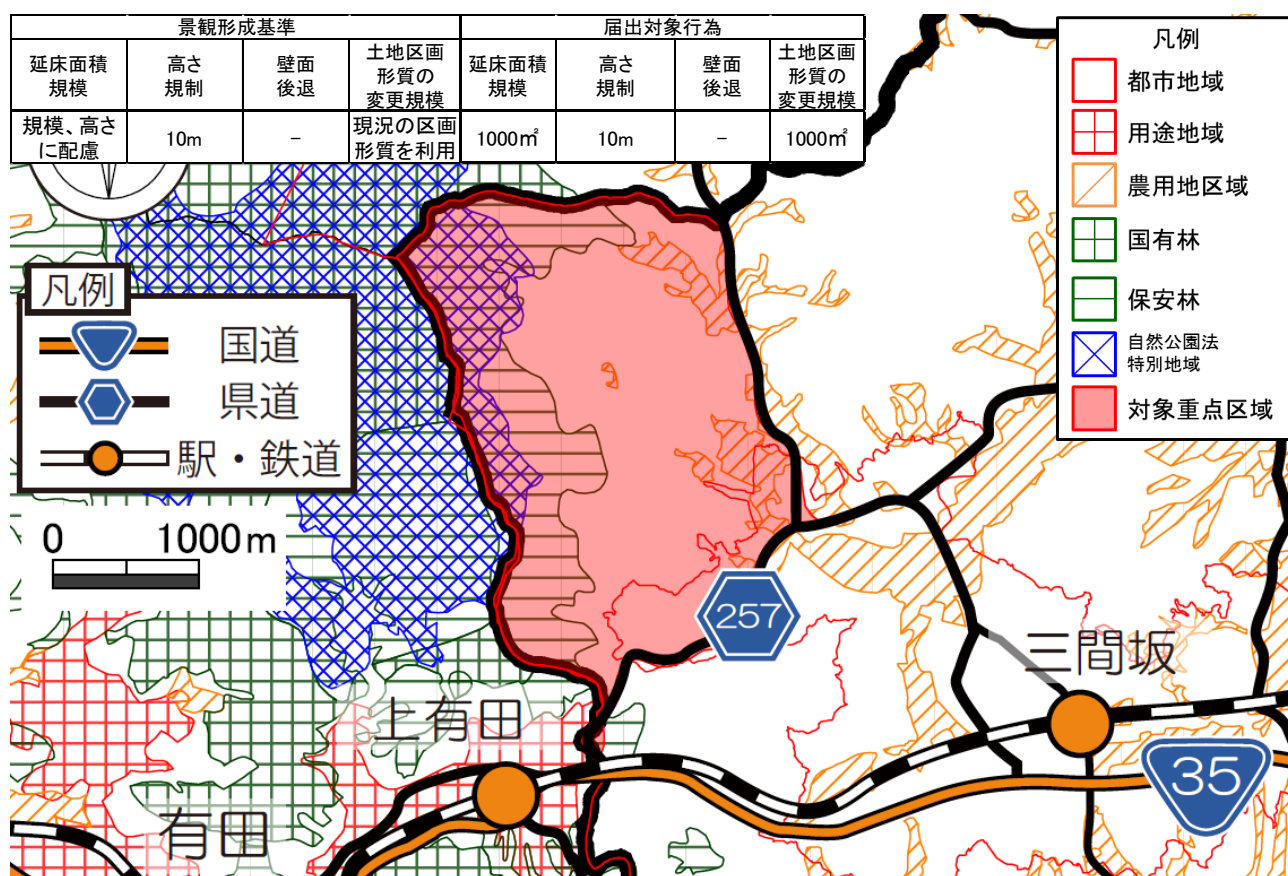
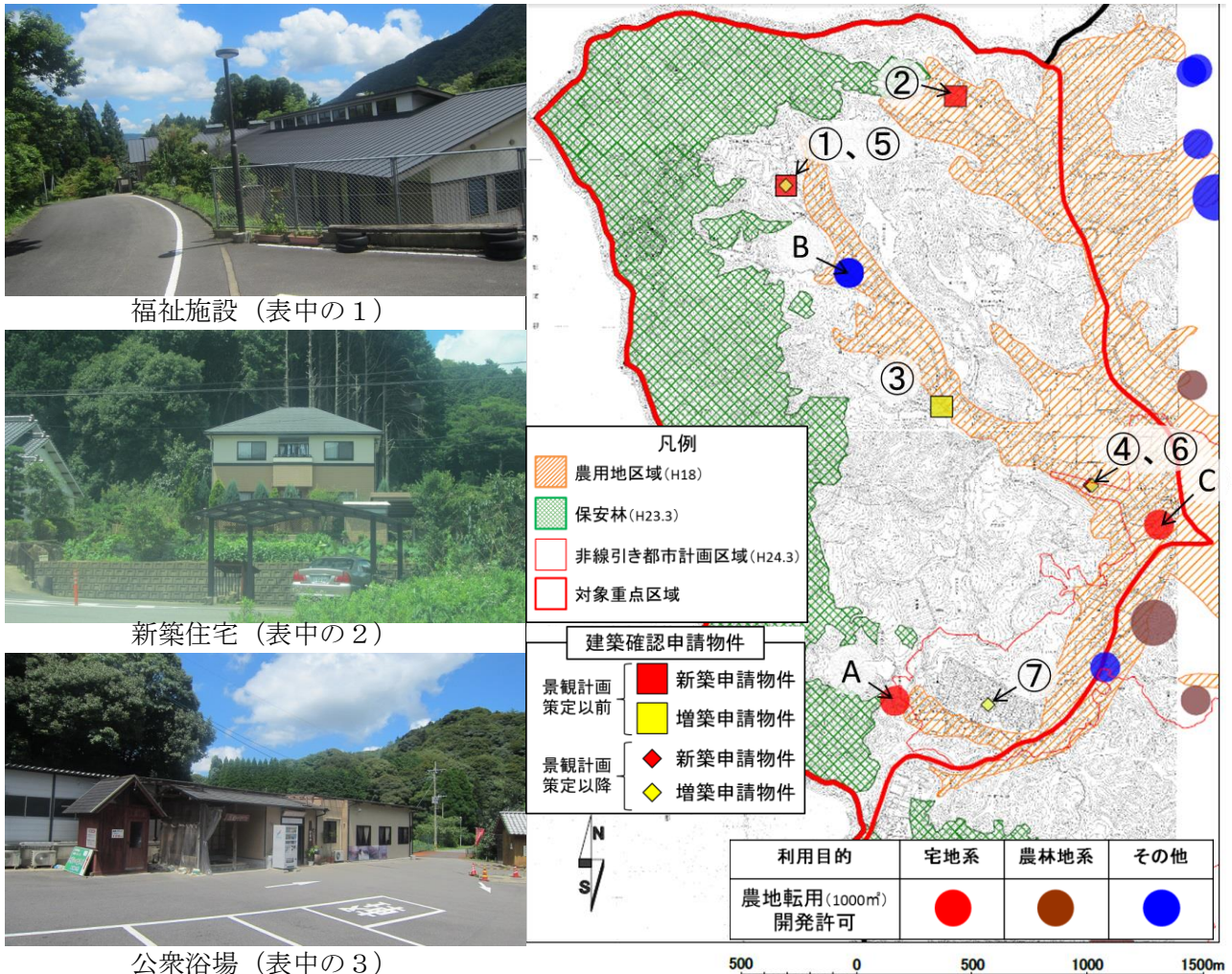


図 4-2-14 黒髪山周辺重点区域周辺の状況

らず発生しているということがわかった。

景観計画策定前後5年間の建築計画概要書を分析した結果、建築行為が7件確認できた(図4-2-15の下表部分)ものの、景観形成行為届出は1件も届出されていない。これは届出対象行為に該当する建築物より小規模な建築物のみが建築された結果であり、現在の届出対象行為の設定基準は開発動向を正確に把握するには不十分な基準であることが明らかになった。実際に、2007年11月30日の第1回武雄市都市計画審議会では「都市計画区域外では建築確認申請が不要なため、数値基準を下回る建築物である場合、把握ができない」と指摘されている。



No.	年時	工事種別	主要用途	合計敷地面積	敷地内建築面積	申請部分延床面積	敷地内延床面積	高さ	階数	前面道路幅員	接道
				㎡	㎡	㎡	㎡				
1	H16.10.5	新築	福祉施設	3399.0	684.3	806.6	806.6	8.6	2	6.5	115
2	H17.12.27	新築	住宅	752.1	61.7	118.1	118.1	6.2	2	6	21.25
3	H20.6.24	増築	公衆浴場	1204.5	218.4	208.7	208.7	4.0	1	6.53	-
4	H20.7.8	新築	倉庫	1199.1	164.8	164.3	164.3	6.3	1	9.85	48
5	H22.12.17	増築	福祉施設	1569.4	392.2	38.5	313.4	4.9	1	6.5	60.5
6	H23.8.8	増築	倉庫	1200.1	329.6	162.5	324.9	6.3	1	10	48
7	H24.8.15	増築	住宅	309.4	127.3	127.6	110.1	5.7	2	6	18

図 4-2-15 黒髪山周辺重点区域内での開発動向

以上を踏まえ、重点区域を指定した場合でも、届出対象行為の基準が現状の建築物を上回っていれば、開発行為等を適切に把握することが難しいことが明らかになった。重点区域を指定して土地利用管理を企図しても、現状を把握できる基準を設定しなければ意味がないということである。本研究で明らかになったように、他の法規制により基準が適切か把握する機会が少なからずあると考えられるので、関係課で意見交換しながら重点区域の目的に沿った数値基準を規定すべきである。ただ、黒髪山周辺重点区域では指定前に確認された農地転用などが指定後には生じておらず、土地利用転換に対する抑止効果が間接的に得られていると考える。確かに農地転用の実態を検証してみなければ望ましくない土地利用転換につながっているのか立証できないが、少なくとも重点区域指定によって土地利用転換が減少し、現状の自然的土地利用が保全できていると捉えれば重点区域を現状保全型土地利用手法として活用可能であると言える。

Ⅲ. 都計外での運用実態（山口県萩市）

萩市の景観計画策定等の経緯は前節で述べたとおりであるが、萩市では都計外で重点区域を4区域指定しており、本研究の対象とする須佐地区、江崎地区は市北部に位置する（図4-2-16）。それ以外の佐々並市伝建地区は文化財保護法に基づく伝建地区であるため研究対象からは除外している。また、明木地区は集落の中心を通る道路に面している建築物を抜き出す形で区域指定しており、一体的な土地利用管理の効果は検証しにくいと考え、対象から除

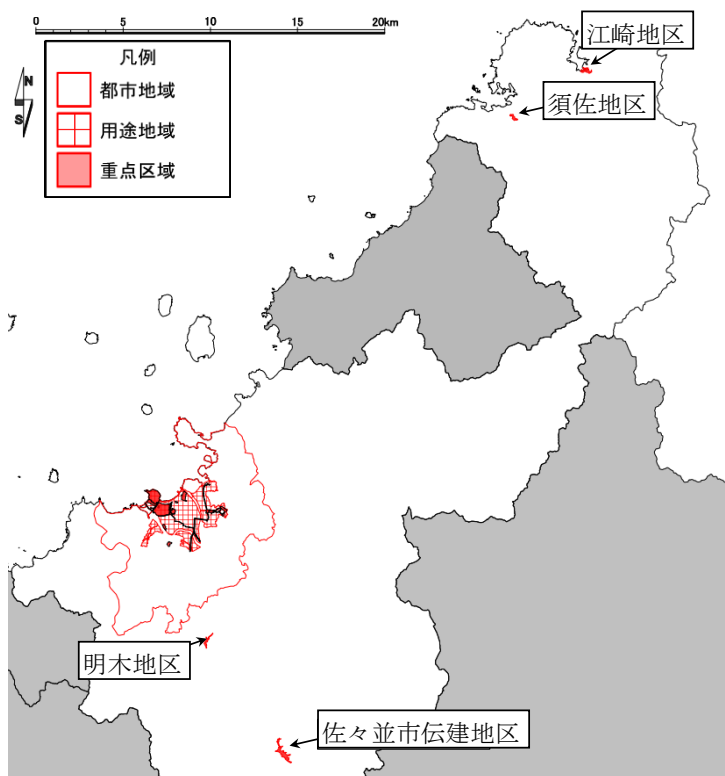


図 4-2-16 重点区域指定図（萩市）

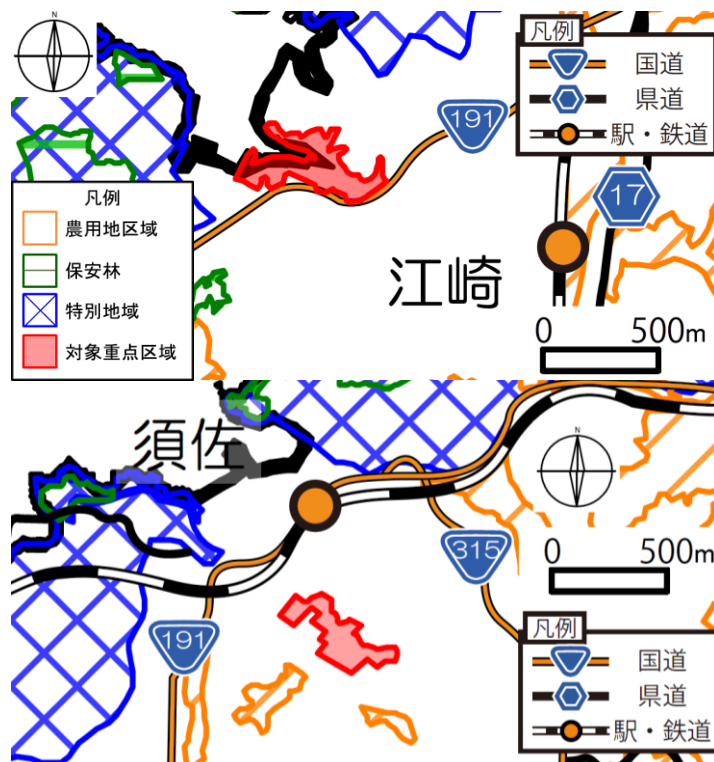


図 4-2-17 江崎地区と須佐地区の土地利用規制

表 4-2-11 重点区域の届出対象行為と景観形成基準（左：江崎地区、右：須佐地区）

景観形成基準				届出対象行為				景観形成基準				届出対象行為			
延床面積規模	高さ規制	壁面後退	土地の形質の変更規模	延床面積規模	高さ規制	壁面後退	土地の形質の変更規模	延床面積規模	高さ規制	壁面後退	土地の形質の変更規模	延床面積規模	高さ規制	壁面後退	土地の形質の変更規模
-	12m	まちなみの連続性と調和	-	全て	全て	-	200㎡	-	10m	まちなみの連続性と調和	-	全て	全て	-	200㎡

外している。

江崎地区と須佐地区ともに個別規制法による規制の強い区域はまったく指定されておらず、全体が緩規制地域に位置付けられる地区である（図 4-2-17）。両地区の景観形成基準と届出対象行為は、景観形成基準の高さ規制の数値基準が異なるのみで、他の項目は同一である。江崎地区では建築物の高さが 12 m 以下、須佐地区では 10m 以下となっている（図 4-2-16 の下表）。両地区とも、すべての項目で同一の数値基準を設定しようと検討したところ、江崎地区で 10m 以上 12m 未満の建築物が 1 件確認されたため、江崎地区のみ高さ規制を緩和したことによる⁽¹¹⁾。

両地区ともに、幅員 4 m 未満の道路が多く、都市計画区域を新規指定しようとしても建築基準法集団規定の接道義務に合致せず、大多数が既存不適格建築物となってしまう（図 4-2-18）。このことから、

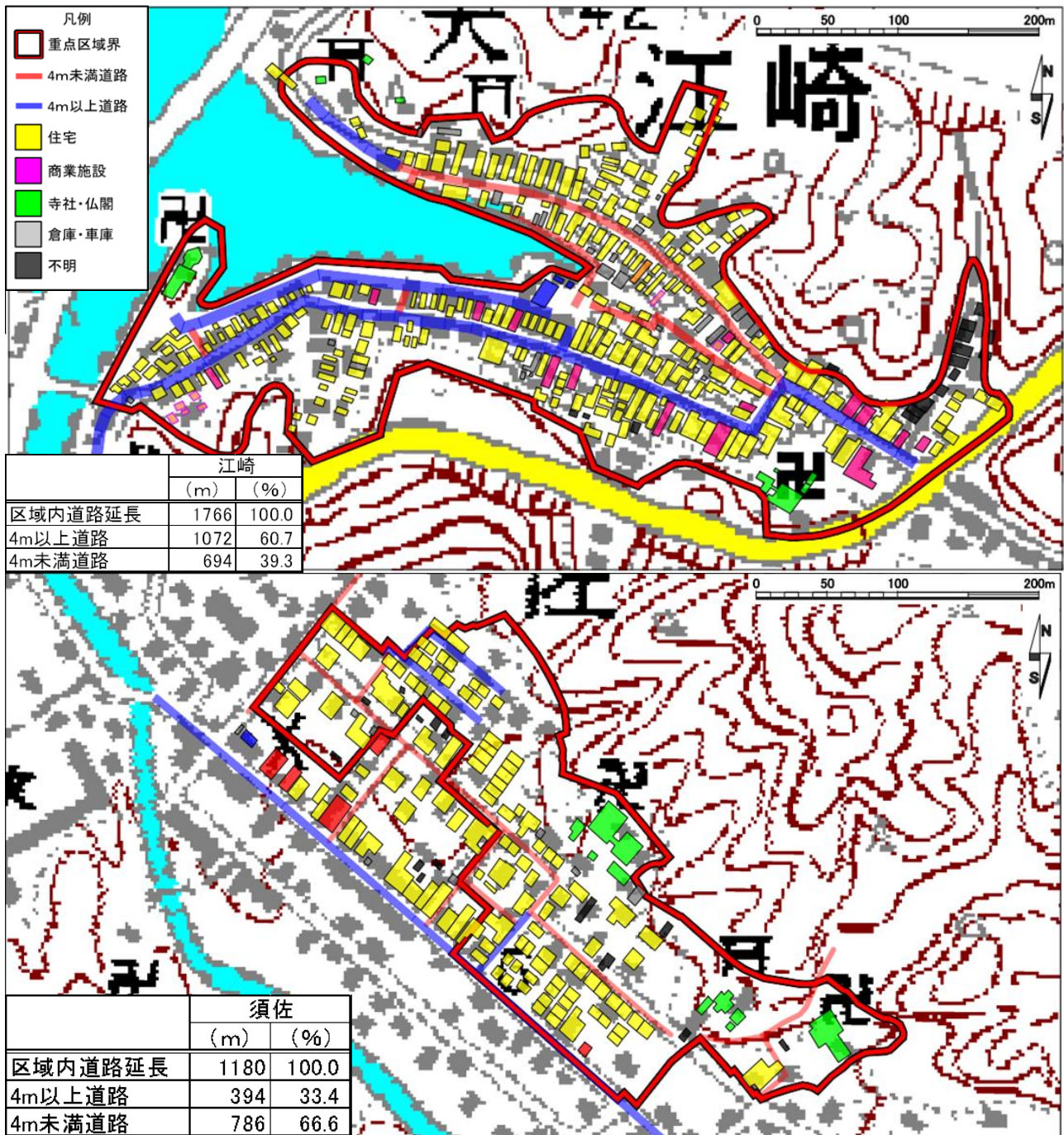


図 4-2-18 江崎・須佐両地区での道路状況と建物用途分布

住宅が密集している地域でありながら、両地区ともに都市計画区域の指定は検討されていない。

江崎地区、須佐地区ともに2002年度から2012年度までの土地利用転換動向調査及び景観計画に基づく景観形成行為届出、建築計画概要書の内容を比較した。

江崎地区では、2002年度から2012年度までに景観形成行為届出は6件あり、そのうち1件が住宅の新築であった(図4-2-19)。一方で、土地利用転換動向調査や建築計画概要書、県への問い合わせなどにより2002年以降、2012年度までに景観法以外で把握された開発行為等は確認できなかった。この住宅新築に係る届出は前面道路が4m以上の敷地における新築であったが、重点区域を指定したことで4m未満にしか接道していない敷地での建築行為でも把握できるようになっており、必要であれば第三章で述べた22条区域を指定して地区の不燃化を図るなどの土地利用管理手法の導入が検討できる。つまり、都計外で個別規制法による土地利用規制がほとんどない地区でも景観計画区域を指定し、重点区域制度を活用することで市街地環境の悪化を防止することに有用であることが示唆された。

須佐地区では、2012年度までに景観形成行為届出は2007年に1件あり、工作物(コンクリートブロック)に係る届出であった。江崎地区と同様に開発行為等を確認したところ、実績はなかった。

以上より、都計外で景観法以外では開発動向を把握できていなかった地域でも重点区域を指定し、重点区域以外の区域より基準を厳しくすることで、土地利用管理手法として活用できる可能性が示唆された。萩市の事例では、都市計画区域の指定が今後も見込めない地域で適切な建築物の規模を重点区域指定によって誘導していた。

(3) 重点区域制度を土地利用管理手法として活用する際の課題

事例での検証を踏まえ、前項での景観計画を総合的土地利用管理計画として活用した場合と比較すると、具体の地区レベルで開発・建築行為を誘導できる可能性や土地利用転換に対する間接的な抑止効果、地区環境悪化を防止するための建築形態制限を目的とした土地利用管理手法として活用できることが

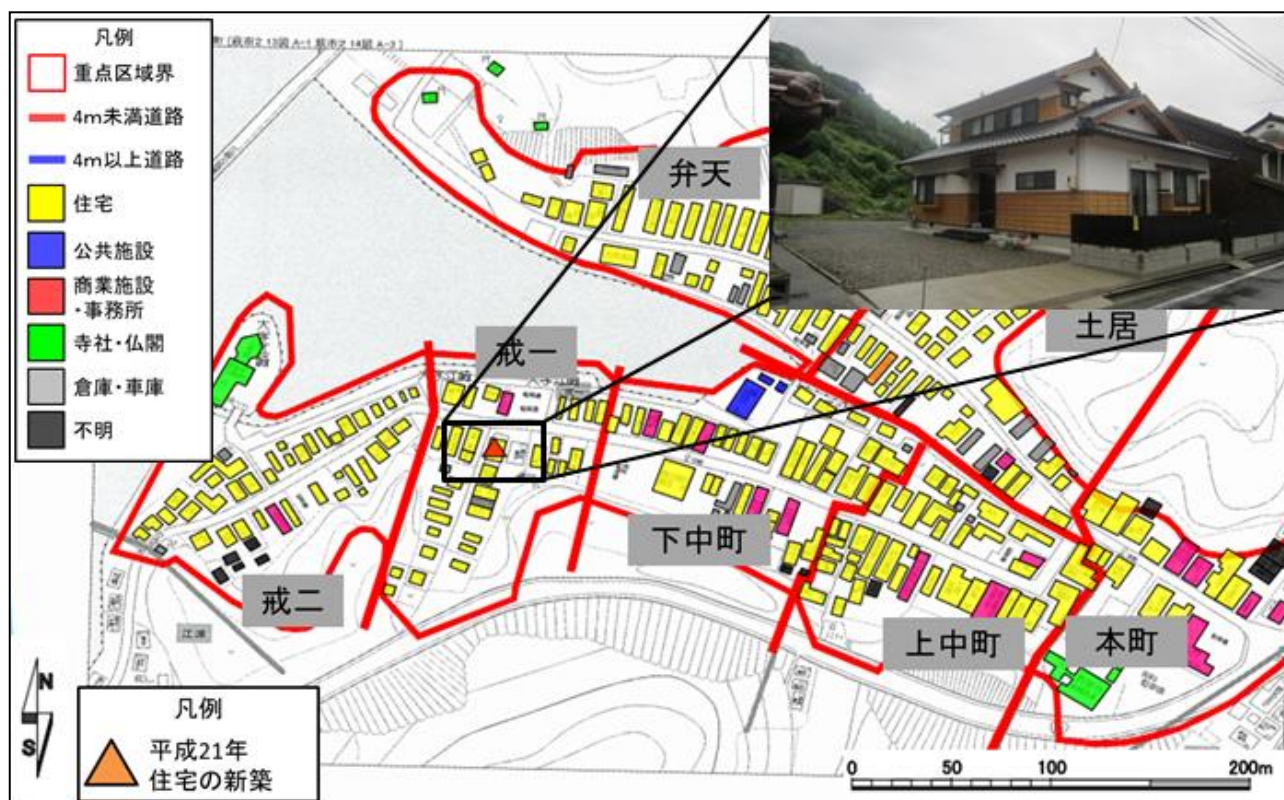


図4-2-19 江崎地区の建築物新築に係る届出位置

実証された。一方で、土地利用管理手法として重点区域制度を活用する場合の課題も明らかになった。

①景観形成基準のゾーニングとしての重点区域

勝山市の平泉寺区景観形成地区では、定量的基準を用いたゾーニングや定性的な基準でも明確な基準を用いることで、間接的な建築行為の誘導につながっていることが示唆された。これを踏まえれば、重点区域内では緩規制地域でも一様な基準とするだけでなく、地域特性に応じて基準を区分することで土地利用の管理につながる可能性が高い。ただ、武雄市の黒髪山周辺地区でも明らかになったように、適切な基準を設定しなければ土地利用管理手法として活用しようと考えて導入したとしても、十分に機能を発揮できない点にも注意すべきである。

②目標とする市街地像の設定

萩市の江崎地区、須佐地区は、住宅が密集しているにもかかわらず地区内に狭隘な道路が多いために都市計画区域が指定できない地区であり、重点区域を指定することで緩やかな土地利用管理を実践していた。このように、地区の現状と将来像を見極めたうえで、地域住民とその市街地像を共有しながら運用することが、良好な土地利用や景観の形成につながると言える。

4-2-4. 景観計画の活用の際しての留意点

前項まで、事例を通した景観計画と重点区域制度を援用した土地利用管理について、その可能性を提示してきたが、ここでは、景観計画と重点区域制度を土地利用管理手法として活用する場合に留意すべき点を述べる。

①景観計画で誘導できない建築物用途

景観計画は、制度上、建築物用途に関して景観形成基準や届出対象行為を規定することはできない。つまり、建築物用途が専用住宅である建築物の建築行為などに対して、当該行為が専用住宅を建築するための行為であることを理由として届出対象行為に加えることはできない。同様に、景観形成基準に専用住宅以外は認めないなどの規定はできない。

本節では、景観計画を活用することで建築確認申請や他法令による土地利用規制だけでは把握できなかった開発動向を正確に把握するという土地利用管理計画としての有用性・汎用性を評価しているが、建築物等の用途などは景観形成行為届出が出されることによってはじめて把握することになる。景観形成基準に建築物等の用途に関する基準を規定できない以上、ある用途の建築物等を誘導するというような活用は景観計画には望めない。

このように、景観計画だけでは建築物等の用途を誘導することはできないため、例えば戸建て住宅地の住環境を整備するために建築物の用途は専用住宅しか認めたくないという状況が生じた場合には、都市計画区域内であれば用途地域や特別用途地区、特定用途制限地域を併せて指定することが求められる。一方で、都計外であれば前章で取り上げた都計外条例（建築準法第 68 条の 9 第 1 項）を併せて制定することや後述する景観協定を併せて締結することなどが挙げられる。

いずれにしても、景観計画を総合的土地利用管理計画として策定するだけでは建築物等の用途を制限することはできないため、計画内容としての目指すべき将来都市像を実現するためにも重点区域制度だけでなく、都市計画法や建築基準法などの他制度を併せて活用することが望ましい。そのためには景観計画を策定した段階で実現するために導入すべき土地利用管理手法も同時に検討しておくことが必要となってくる。

②広域な重点区域を指定する場合の適切な検討

重点区域制度を土地利用管理手法として活用する場合、前項の武雄市の黒髪山周辺地区のように、緩規制地域を含んだ広範囲に重点区域を指定することも想定される。その場合、武雄市のように現状の重点区域内に立地している建築物等は届出を要さないような届出対象行為を規定すると重点区域制度を活用する利点が半減すると言える。つまり、現状の建築物等以上の規模のものを届出で把握したとしても、景観形成基準を現在の建築物等に合わせて規定していない限り適切な土地利用管理につながるとは考えにくい。

また、広域な重点区域は区域内でも状況の異なる地域が存在している場合が多く、建築物等が集積することが想定される平地と中山間地、山間部などでは当然規定すべき建築物等の基準も異なってくる。そのため、広域な重点区域を指定する場合には、重点区域内を複数のエリアに区切り景観形成基準と届出対象行為もエリアごとに定量的基準を柔軟に規定すべきであり、定性的基準も同様にエリアごとに適切な表現となるように十分検討すべきと言える。

4-2-5. 小結

本節では、景観法に基づく景観計画と任意に指定される重点区域を土地利用管理手法として活用できるかどうかその可能性を探った。白地地域や都計外といった緩規制地域で策定されている景観計画や指定されている重点区域を抽出し、その傾向を分析した。この結果を踏まえ、土地利用コントロールを策定目的に含む景観計画や土地利用コントロールを指定目的に含む重点区域の事例を通して、それぞれの土地利用管理手法としての可能性を評価した。

(1) 景観計画の運用実態

全国で策定された景観計画のうち、景観計画区域に一部でも白地地域や都計外という緩規制地域を含む景観計画は118計画あることが明らかになった。一方、指定されている重点区域では、190区域が緩規制地域を包含した形で指定されていることがわかった。

前述の結果を踏まえ、緩規制地域を含む景観計画のうち、土地利用コントロールを策定目的に含む計画は23計画あり、少数派ながら総合的な土地利用管理計画として景観計画を活用している団体があることが明らかになった。また、重点区域でも同様に、緩規制地域を含む景観計画で指定されている重点区域のうち、土地利用コントロールを指定目的に含む重点区域が11区域確認できた。

一方で、重点区域で重複して指定されている他制度による土地利用規制などは、全体数から見ればごく少数の区域でしか指定されておらず、ほとんどの重点区域がそのような他制度だけでは土地利用管理が難しい地域に指定されていることがわかった。翻せば、重点区域が土地利用管理手法として活用できれば、緩規制地域での有用で汎用性のある土地利用管理手法となりうる。

ただ、現在のところ景観計画を運用した結果、土地利用コントロールに効果を得たと感じている団体はほとんどなかった。このことから、景観計画を総合的土地利用管理計画として活用する潜在的な要求はあるものの、具体的にその効果を実感している団体が少ない現状である。

(2) 総合的土地利用管理計画としての景観計画

土地利用コントロールを策定目的に含む景観計画のうち、届出対象行為に数値などの定量的基準を規定している景観計画を策定している都市を対象に、開発動向と景観形成行為届出を比較することで景観計画の土地利用管理計画としての実効性を検証した。

千曲市では、すべての景観形成行為届出が都市計画区域内であったが、都市計画法では把握できない

青空型土地利用への土地利用転換を把握できていた。加えて、都計外では景観計画策定後は土地利用転換が生じておらず景観計画の間接的な土地利用転換抑止効果が示唆された。萩市では、都市計画区域の内外にかかわらず市全域で一律の届出対象行為が規定されており、3000㎡以上の土地の形質の変更などを把握していた。その結果、都計外に商業施設が出店する計画を把握し、設置する予定であった擁壁をフェンスに変更させた。武雄市でも、コンビニの出店や住宅の新築など、通常の都市計画法などの運用では把握できないような開発行為等が確認できた。

各市とも、開発動向の正確な把握に景観計画が活かされているものの、土地利用管理を主目的に景観計画を策定しているわけではないことから、土地利用転換の抑止効果などは間接的な効果に留まっている。一方で、都計外でも都市計画法などの個別規制法だけでは把握できない開発行為等が把握できており、土地利用管理手法の導入を検討するためのバックデータとしての開発動向の把握に成果を上げていると言える。将来像を示し、現状を把握するまでの段階を景観計画で達成できることから、景観計画をベースにして具体の土地利用管理手法の導入を検討することでシームレスな土地利用管理が実現できると言える。

ただ、課題として景観形成基準や届出対象行為の基準の設定の難しさがある。本来、開発を抑制したい地域では、都市計画区域を拡大するなど開発行為等を制限する許可制をとるべきである。しかし、人口減少下では、指定要件のある都市計画区域などの制度を活用することが難しい地域が発生することも考えられ、開発圧力の低い地域での緩やかな土地利用管理に景観計画が活かせる。しかしながら、基準を緩めに設定してしまった場合、届出対象行為で想定している規模の開発行為等が把握できないことや景観形成基準で誘導したい土地利用にうまく誘導できない可能性がある。景観計画を策定する際には、十分に基準の設定を検討し必要に応じて計画策定後も改訂する努力が必要である。

(3) 土地利用管理手法としての重点区域

土地利用コントロールを策定目的に含む景観計画区域内で指定されている重点区域のうち、景観形成基準や届出対象行為に数値などの定量的基準を規定している重点区域を対象に、景観計画での検証と同様に、開発動向と景観形成行為届出を比較することで重点区域の土地利用管理手法としての効果を検証した。

勝山市では、建築確認申請より小規模な建築行為などが把握できており、重点区域内でのゾーニングによって建築行為を特定エリアに誘導できている可能性が間接的ながら明らかになった。武雄市では、届出対象行為が建築物は延床面積が1000㎡以上のものと中規模な建築物を想定しており、建築確認申請で把握できている住宅以外の建築物などが景観形成行為届出では把握できておらず、一般住宅以上の規模の建築物を抑制するために指定した重点区域であるが、実効性が極めて乏しいことがわかった。萩市では都市計画区域が指定できない漁村集落部で、ほぼすべての開発・建築行為を把握できており、地区の将来像を見据えたうえで開発動向の把握が必要な集落部のみを重点区域に指定することで、結果的に開発行為等が極めてまれな山間部と区別し、重点区域自体が届出対象行為のゾーニングの一部として機能していることが示唆された。また、住宅密集地区である重点区域では狭隘道路に接道する敷地での建築行為を把握する手法としても成果が確認でき、更なる建築形態制限が必要な場合には勝山市の重点区域のように重点区域内を区分して基準を設定するなどの対応が可能であり、土地利用管理手法として地区環境悪化の防止に貢献していると言える。

以上から、重点区域は土地利用管理手法として活用することが可能であり、明確な基準を設けてゾーニングすることで開発・建築行為の誘導にも効果を有する可能性が示唆された。ただ、基準の設定次第ではほとんど土地利用管理に役立たない区域指定にもなりかねない点には注意が必要である。

(補注)

- (1) 景観計画区域の中で重点的に整備するなどの方針が示され、任意に指定された区域の総称として「重点区域」と記述する。
- (2) 2012年5月1日時点、国土交通省HPより。2013年9月30日時点では、598団体399計画へと増加している。
- (3) 都道府県が指定する景観計画区域が23区域あるが、広域的な観点で指定されている場合もあり、都市計画区域との関連性は市町村が指定する景観計画区域より低いと判断し、重複状況は把握していない。
- (4) 重点区域は各景観計画より、区域が明示されているものを抽出した。文言のみで指定されている区域などは、都市計画区域との重複などが把握できないため除外している。
- (5) 上述した以外に、河川沿いや幹線道路の沿道などに指定されている重点区域が238区域あったが、このような区域は広域に指定されている場合が多く、土地利用管理手法としての評価が難しい。そのため、研究対象からは除外し、都市計画区域との重複状況も把握していない。
- (6) 本研究では、広域的景観などを対象に含む都道府県が策定している景観計画は土地利用管理手法としての活用を促すのが難しいと判断した。より地域の実態を反映できる市町村が景観行政団体となって景観計画を策定している方が適切に土地利用を管理できると考え、調査対象を市町村に絞った。
- (7) 2013年度は年度途中の件数であり、分析からは除外している。
- (8) 2013年7月に萩市担当者に実施したヒアリング調査より。
- (9) 表中の赤字は工作物のみの規定。
- (10) 2013年7月に武雄市担当者に実施したヒアリング調査より。
- (11) 2013年7月に萩市担当者に実施したヒアリング調査より。

4-3. 準景観地区制度を活用した都市計画区域外での土地利用管理

本節では、準景観地区制度の全国的な指定状況として、全1市2町の4地区について概説するとともに、その中でも運用実績のある2都市3地区の現状と課題を明らかにすることで、都市計画区域外の土地利用管理手法としての活用が期待できる準景観地区制度の運用実態を探る。ただ、本節では景観施策としての準景観地区制度を評価するのではなく、街並みや自然景観という保全・活用すべき対象としてそぐわない土地利用の転換などに着目する。すなわち、建築物の意匠等に関する議論ではなく、田園風景を一変させる可能性のある農地の宅地化や景観破壊につながる建築物の建築等に対する準景観地区制度の抑止力を評価する。

表 4-3-1 全国での準景観地区の指定状況

都道府県	岩手県	和歌山県	鹿児島県
市町村	平泉町	高野町	薩摩川内市
地区名	平泉準景観地区	町石道周辺準景観地区 小辺路準景観地区	長目の浜準景観地区
指定年月日	2009年4月1日	2009年3月9日	2013年7月1日
景観行政団体移行年月日	2005年10月1日	2008年1月1日	2007年4月1日
景観条例施行年月日	2009年4月1日	2009年3月1日	2009年4月1日※
景観計画策定年月日	2008年3月	2009年3月9日	2008年11月11日

※一部を先行施行。届出対象行為等の条項は同年10月1日施行。

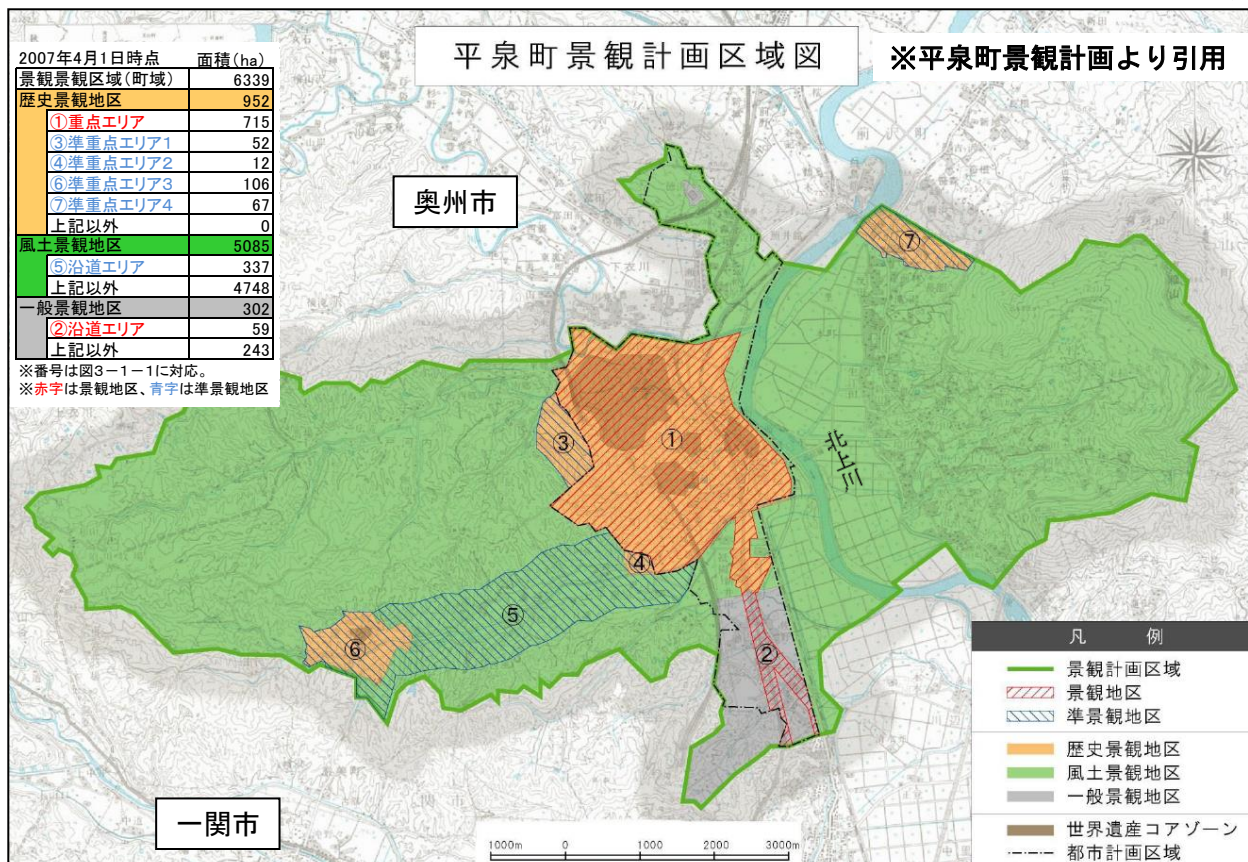


図 4-3-1 平泉町の準景観地区指定図

4-3-1. 準景観地区制度の活用状況と景観行政団体の活用意向

(1) 全国での準景観地区の指定状況

準景観地区は全国の1市2町の4地区(2014年1月1日現在)に指定されている(表4-3-1)。

岩手県平泉町で2009年4月に1地区、和歌山県高野町で2009年3月に2地区、鹿児島県薩摩川内市で2013年7月に1地区指定されており、薩摩川内市で指定されている長目の浜準景観地区が最も新しい。

① 岩手県西磐井郡平泉町(平泉準景観地区)

I. 指定範囲及び指定目的

平泉準景観地区は、歴史景観地区のうち都市計画区域外である区域と主要地方道平泉巖美溪線の沿道500mの範囲(図4-3-1の⑤)に指定されている。準重点エリア1(図中③)及び準重点エリア2(図中④)、準重点エリア3(図中⑥)は2005年1月に施行された自主条例⁽¹⁾で示されている歴史景観地区で都市計画区域外であった区域である。また、自主条例では歴史景観地区として示されていなかった準重点エリア4(図中⑦)を追加し、準景観地区に指定した。準重点エリア4の区域は、隣接する奥州市の史跡である白鳥館遺跡を一体的に保全する目的で指定された。

平泉町では、世界遺産登録を目指すうえで、史跡などの保全策を講じる必要があったものの、都市計画法による規制・誘導策だけでは景観の保全に限界があったため、景観法施行以前から自主条例を制定し景観形成に取り組んでいた⁽²⁾。景観法施行に伴い、景観地区と準景観地区制度が整備され、古都保存法と比較しても自治体の裁量で基準値を定められるなどの利点が大きく⁽³⁾、景観上重要なエリアを景観法で指定することとし、自主条例の内容を踏まえて指定範囲が検討された(赤枠内)。

さらに、景観法では規制だけでなく景観形成や誘導に取り組めることから、景観計画策定時から世界遺産登録申請も視野に入れて検討が進められ、良好な景観形成を図るために史跡間をつなぐ県道沿い(図中⑤)や土地利用転換が懸念される国道沿い(図中②)にも準景観地区や景観地区を指定した。

② 景観計画区域、景観地区(準景観地区)の設定

i) 景観計画区域の考え方

- ・平泉町全域を景観計画区域に定める

↓

- ・景観条例によって定められた地区分けをベースとし、景観計画区域内をエリアの性質によって分類を行う。

↓

- ・景観条例によって定められた地区に加え、眺望景観を保護するため、農業用地として利用されているエリアを新たに景観農業振興地域として位置づける。

ii) 景観地区の考え方

- ・世界遺産コアゾーンのバッファゾーンとして、景観条例における「歴史景観地区」とほぼ同域を「景観地区」とする。

↓

- ・「歴史景観地区」において、都市計画区域外に相当する区域は、準景観地区として位置づける。

※良好な景観形成のための景観計画策定手法に関する検討調査 平泉地区報告書(2006年3月)より一部抜粋

II. 他法令に基づく計画や規制区域との関係

関連計画の土地利用に関連する内容を見ると、一関都市計画区域マスタープラン（2004年5月策定）では平泉地域の都市づくりの方針として「世界遺産を視野に入れた都市づくり」が掲げられている。また、国土利用計画平泉町計画（2011年3月策定）では「適切な管理のもと町土の安全と自然環境の保全を推進する」ことが必要であると記載されており、平泉町都市計画マスタープラン（2012年3月策定）でも「都市計画区域外についても適切な誘導」を図ることが土地利用の方針として記述されている。

都市計画法以外の法令による土地利用規制状況をみると、景観計画区域（＝町域）は約5割が規制の強い区域であるが、逆に見れば残る約5割は緩規制地域⁽¹⁾である（表4-3-2、図4-3-2）。また、準景観地区内でも同様に約5割が緩規制地域であった。ただ、白鳥館遺跡周辺の準景観地区はほとんどの区域が農用地区域に指定されており、もともと強い規制区域であったことがわかる。

一方、個別規制法以外には文化財保護法に基づく国宝や特別史跡に指定されている建造物や区域があり、指定されている資産等は現状変更等が制限されている。さらに、岩手県全域の都市計画区域外には4号区域が指定されており、木造2階建て以下の小規模建築物等でも建築確認申請が義務付けられている。

表 4-3-2 平泉町の土地利用規制状況

	区域全体		農業地域		森林地域				規制の強い区域の合計 ¹	
			農用地区域	39.6	国有林	保安林	6.2			
平泉町景観計画区域	6413.2	100.0	2542.2	39.6	332.4	5.2	399.6	6.2	3239.0	50.5
平泉準景観地区	618.9	100.0	305.8	49.4	1.0	0.2	41.7	6.7	343.9	55.6

1: 合計面積は各地域の重複を加味したものである

※数値の左列は面積(ha)、右列は割合(%)を表しており、面積はGISによる求測値

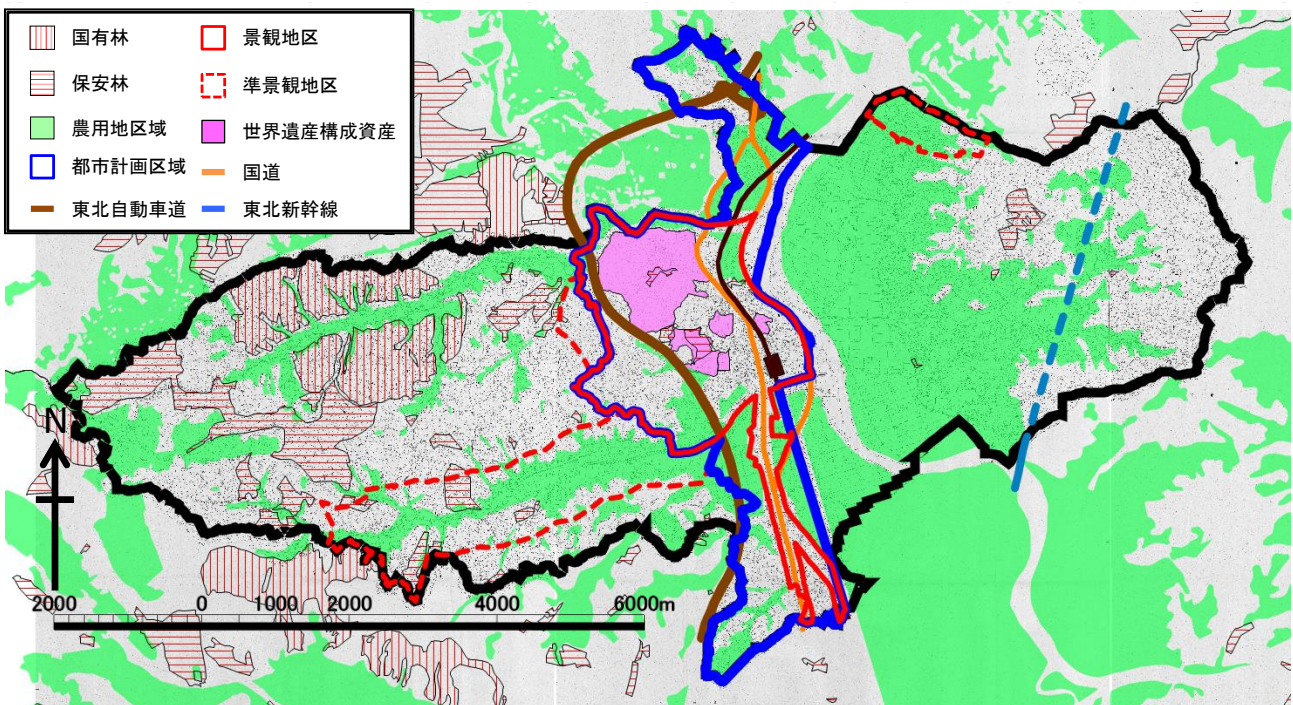


図 4-3-2 平泉町の土地利用規制状況

Ⅲ. 景観形成基準などの設定状況

平泉町では、エリアごとに届出対象行為と景観形成基準を定めており、自主条例運用時から保全対象としてきた歴史景観地区では、景観形成基準で建築物や工作物の高さを10m以下とするなど他地区に比べて厳しい基準を設定している（表4-3-3）。また、土地の区画形質の変更や木竹の伐採等でも歴史景観地区は他地区より厳しい基準となっている。

一方、届出対象行為は建築物と工作物に対する項目は全地区で同じであり、ほとんどの行為が届出の対象となっている。また特定届出対象行為は届出対象行為のうち、建築物の建築や工作物の建設等のすべての行為が対象となっている。

表 4-3-3 平泉景観計画区域内の景観形成基準等の一覧

			歴史景観地区				風土景観地区		一般景観地区	
			重点エリア		準重点エリア		沿道エリア	左記以外	沿道エリア	左記以外
			①	②	③	④	⑥		⑦	
景観地区／準景観地区			景観地区	準景観地区		準景観地区		景観地区		
届出又は認定申請対象行為	建築物	新築、増築	建築面積が10㎡を超えるもの							
		改築など	前面道路に面した外観の面積が10㎡を超えるもの							
	工作物	煙突、柱、高架水槽	高さ5mを超えるもの							
		遊戯・製造・貯蔵・汚物処理の各施設、立体駐車場、彫像、記念碑など	高さ5m又は築造面積が10㎡を超えるもの							
		擁壁、さく、塀など	高さ1.5mを超えるもの又は面積が300㎡を超えるもの							
		電柱など	高さ15mを超えるもの（変圧器等の設置は地上のものすべて）							
		自動販売機	高さ1mを超えるもの							
		木竹の伐採	高さ5mを超え、かつ伐採面積が50㎡を超えるもの			高さ5mを超え、かつ伐採面積が300㎡を超えるもの				
		物の集積	高さ1.5m又は集積・貯蔵面積が50㎡を超えるもの							
		土地の区画形質の変更（土石の採取などを含む）	採掘・採取面積が300㎡を超えるもの のり面の高さが1.5mを超えるもの							
	特定届出対象行為	建築物の建築や工作物の建設等の行為すべて								
区分別の届出と認定申請の判別	建築物		認定申請			認定申請	届出	認定申請	届出	
	工作物		届出			届出		届出		
	土地の区画形質の変更、木竹の伐採など		届出			届出		届出		
景観形成基準	建築物・工作物	高さ	10m以下			13m以下		15m以下		
		壁面後退	前面道路から1m以上後退し、植栽による緑化が基本							
		土地の区画形質の変更（土石の採取などを含む）	史跡保全の目的を除いて、行わない。			史跡保全の目的を除いて、なるべく行わない。				
		木竹の伐採	史跡保全の目的を除いて、木竹の伐採は避ける。			歴史的に由緒ある木竹などは保存することを基本とする。				
		物の集積	道路等に面する場所では、高さ1.5m、面積50㎡を超える物の集積は行えない。			道路等に面する場所では、高さ1.5m、面積100㎡を超える物の集積は行えない。				

②和歌山県伊都郡高野町（町石道周辺準景観地区、小辺路準景観地区）

I. 指定範囲及び指定目的

高野町内の準景観地区は、町石道周辺準景観地区と小辺路準景観地区の2地区が指定されている（図4-3-3）。両地区とも、都市計画区域外の町石道と小辺路の道路境界から50mの範囲を準景観地区に指定している。この区域は世界遺産バッファゾーンと重複している。都市計画区域内の町石道と小辺路の沿道は景観地区に指定されている。

高野町内の準景観地区は、2004年に「紀伊山地の霊場と参詣道」が世界文化遺産に登録されたことを契機として、景観保全策が検討されその一環として指定された。準景観地区は世界遺産を構成する町石道と小辺路の両参詣道沿道の景観保全を目的として指定された⁽⁵⁾。

II. 他法令に基づく計画や規制区域との関係

関連計画の土地利用に関連する内容をみると、橋本圏域都市計画マスタープランや高野都市計画区域マスタープラン（ともに2004年5月策定）では都市計画区域は現状のまま維持するとともに、用途地域等の地域地区も新たに指定しない方針が示されている（赤枠内）。一方、高野町では前述した都市計画に関連する計画以外、町の国土利用計画や都市計画マスタープランなど土地利用に関する方針を策定していない。

一方、都市計画法以外の法令による土地利用規制状況をみると、平泉町と同じく景観計画区域（＝町域）は約5割が緩規制地域であった（表4-3-4、図4-3-4）。準景観地区内では世界遺産バッファゾーンと重複している区域が多く比較的規制は強いものの、小辺路準景観地区では大滝集落が自然公園法の特別地域から除外され、他法令の規制区域も指定されていないことから緩規制地域となっており準景観地区全体の緩規制地域割合を上昇させている。

また、都市計画区域内は比較的強い規制区域となっていることがわかる。加えて、平泉町と同様に個別規制法以外にも文化財保護法に基づく国宝や特別史跡に指定されている建造物や区域が景観地区内に多数ある。しかし、北西部や東部の森林地帯では緩規制地域が広がっており、建築動向や開発動向などが把握しにくい。世界遺産登録地域が間近にありながら開発の動きを正確に把握することができず、望ましくない開発に迅速に対処する術を持っていない。

1-1 都市計画区域の指定の方針

都市計画区域は、都市的な宅地需要が高い区域や都市施設整備の必要がある区域を対象とし、農林漁業との調和を図りながら良好な都市生活や都市活動を確保する範囲に指定します。

本都市計画区域は、高野町の高野山山上都市を指定しています。
本都市計画区域の範囲は、都市的な開発が進む可能性があることから、一体の都市として整備、開発及び保全を図る必要がある**現在の都市計画区域の範囲を維持していきます。**

2-1-2 用途地域の指定の方針

用途地域は、市街地において良好な住環境を保全、誘導し、商工業等の都市活動を円滑に行うために、住宅地・商業地・工業地等の土地利用の範囲を定め、それぞれの区域にふさわしい建物用途の立地を規制、誘導する制度です。

用途地域は町が定める都市計画ですが、長期的な視点から用途地域の有無を示します。

本都市計画区域は、住環境の悪化を防ぐために、建物の用途・形態・規模を規制すべき区域がないため、**用途地域は指定しません。**

※高野都市計画区域マスタープラン（2004年5月）より一部抜粋

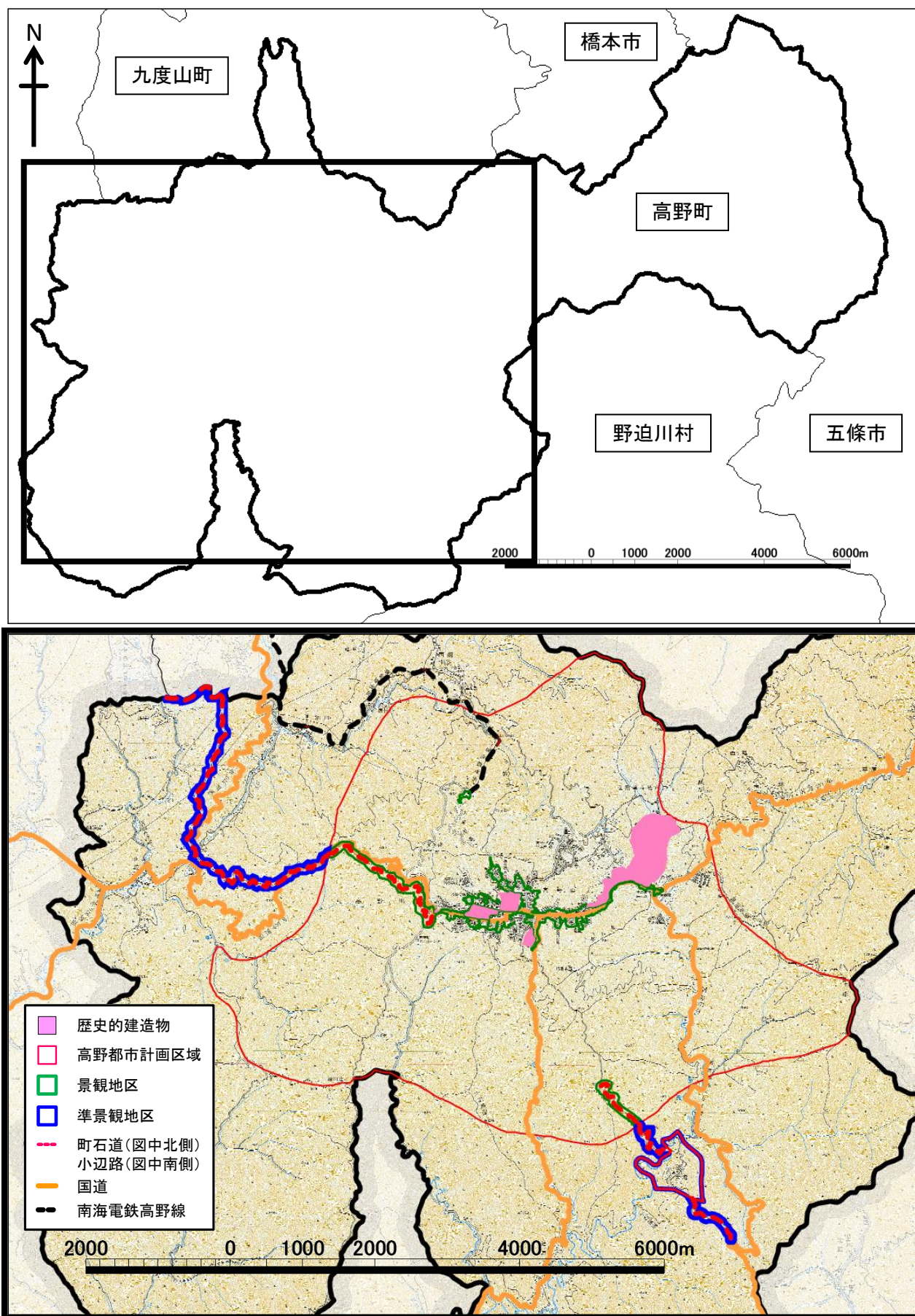


図 4-3-3 高野町の準景観地区指定図（上：高野町域、下：上図黒枠内の拡大図）

Ⅲ. 景観形成基準などの設定状況

高野町では、世界遺産登録を契機に景観計画を策定しており、届出対象行為や景観形成基準も景観法や都市計画法の規制区域ごとにゾーニングしている（表4-3-5）。景観形成基準は景観計画区域内で統一化されており、区域ではなく建築物等の性格によって基準が区別されている。寺院建築物と一般建築物で基準が区分されており、意匠に係る基準が大きく異なる。定量的基準は建築物の建築等と工作物の建設等の2つの項目にのみ設けられている。基準の内容は高さや壁面後退が示されているのみで建築物等の細部まで基準が示されているわけではない。細部等の基準は定性的基準（文言等）で規定されており、明示性には欠けるものの景観法に基づく協議等で誘導を図る方針である。

一方、届出対象行為をみると、都市計画区域外で準景観地区に指定されていない景観計画区域と都市計画区域内の景観地区外ではすべての項目が同一であり、そのうち建築物の建築等や工作物の建設等が特定届出対象行為に設定されている。景観地区外の都市計画区域内が高野山地区として示され、届出対象行為の欄外に建築物の建築等や工作物の建設等の行為面積が 10 m²を超える場合はすべて届出が必要と記載されており、ほとんどの行為が届出の対象となる。また、景観地区と準景観地区でも認定・許可

表 4-3-4 高野町の土地利用規制状況

	区域全体		農業地域		森林地域				自然公園地域						規制の強い区域の合計 ¹			
			農用地域		国有林		保安林		特別保護地区			特別地域						
			面積	割合	面積	割合	面積	割合	面積	割合	面積	割合	面積	割合				
高野町 景観計画区域	13786.6	100.0	244.2	1.8	2139.6	15.5	4085.0	29.6	47.4	0.3	613.4	4.4	665.6	4.8	4199.8	30.5	6891.9	50.0
町石道周辺 準景観地区	56.5	100.0	0.0	0.0	12.9	22.8	4.5	8.0	0.0	0.0	7.9	14.0	1.7	3.0	35.0	61.9	45.1	79.8
小辺路 準景観地区	63.3	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.8	10.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.7	29.5	20.4	32.2

1: 合計面積は各地域の重複を加味したものである ※数値の左列は面積(ha)、右列は割合(%)を表しており、面積はGISによる求測値

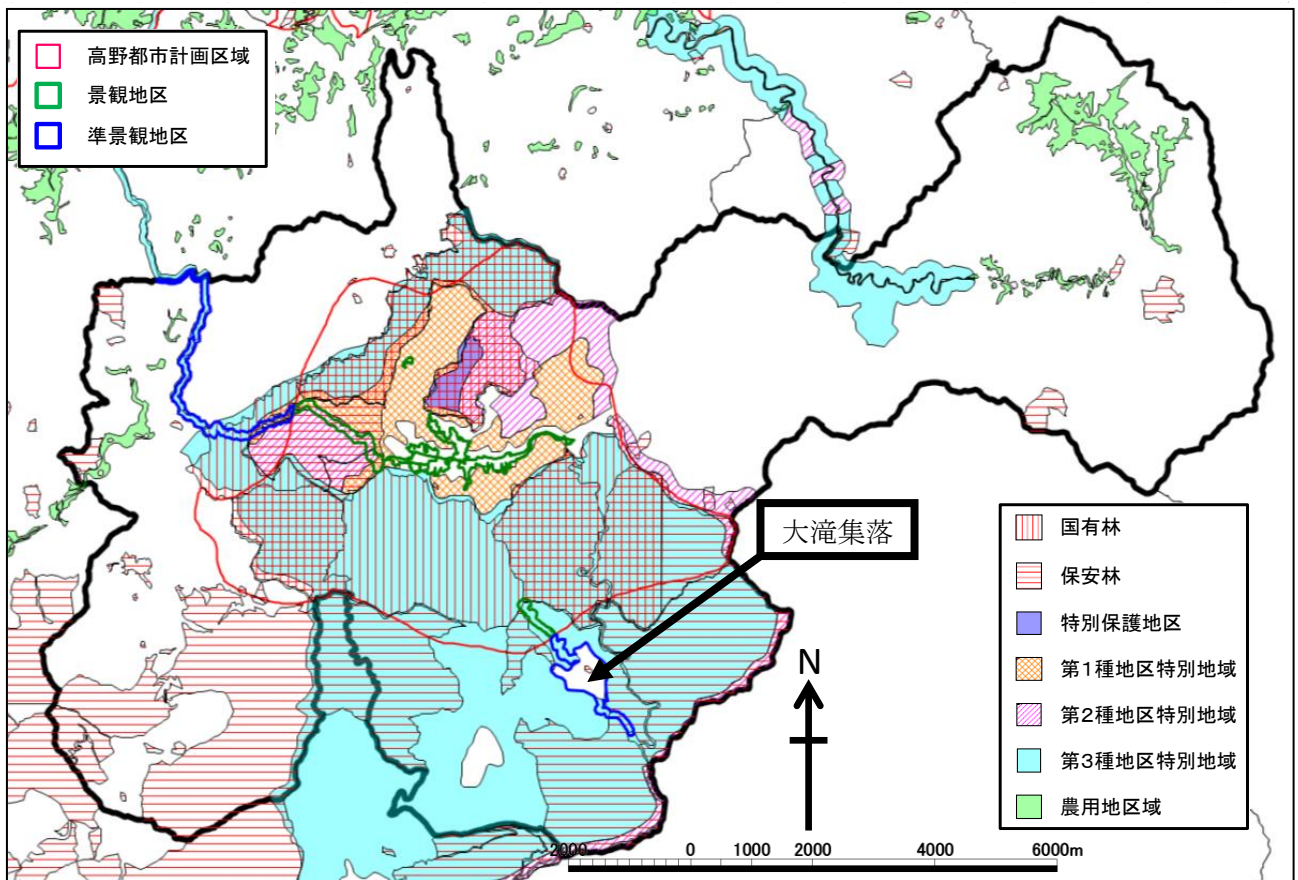


図 4-3-4 高野町の土地利用規制状況

対象行為がすべての項目で同一であり、建築物の建築等や工作物の建設等の項目ではすべての行為が認定の対象となっている。

③鹿児島県薩摩川内市（長目の浜準景観地区）

I. 指定範囲及び指定目的

薩摩川内市内の長目の浜準景観地区は、薩摩川内市内の島しょ部である上甕島の北東部に指定されている（図4-3-5）。薩摩川内市は2008年11月に薩摩川内市ふるさと景観計画を策定し、2009年10月に景観条例を全面施行した。景観計画では、景観形成の啓発に取り組む必要がある地区を「景観提案地区」、市と地元住民が合意し景観形成の啓発活動を行い、景観地区もしくは準景観地区への意向を目指す地区を「景観啓発地区」、景観啓発地区のうち、地元住民と合意形成が図られた地区を「景観地区⁽⁶⁾」として指定している。

長目の浜地区は景観計画策定当初から景観啓発地区に指定されており、2013年7月に準景観地区に指定された。

II. 他法令に基づく計画や規制区域との関係

上甕島は島全域が都市計画区域外であり、薩摩川内市都市計画マスタープラン（2008年3月策定）でも土地利用方針の記述はない。建築基準法に基づく区域指定もないが、市独自の土地対策要綱を運用しており、1000㎡以上の土地開発などは市への届出が求められる。

都市計画法以外の法令による土地利用規制状況をみると、長目の浜準景観地区の大半が強い規制区域であることがわかる（図4-3-6）。準景観地区内は大部分が自然公園法の特別地域が指定されており、南部の山林地帯は保安林や農用地区域が指定されている。

表 4-3-5 高野町景観計画区域内の景観形成基準等の一覧

		高野町景観計画区域(町全域)			
		高野都市計画区域		準景観地区 (町石道周辺、小辺路)	
		高野山地区※	景観地区		
届出、認定及び許可対象行為					
建築物 ★	新築、増築、改築など	届出	高さ10m超、又は延べ面積が500㎡超の建築物	認定	すべて
工作物 ★	新設、増築、改築など		高さ10m超、又は水平投影面積が500㎡超の工作物		すべて
開発行為	建築物の建築又は都市計画法の特定工作物の建設に供する目的で行う土地区画形質の変更	届出	高さ2m超の切土や盛土が生じる、又は水平投影面積が1000㎡超の行為	許可	高さ2m超の切土や盛土が生じる、又は水平投影面積が500㎡超の行為
	土石等の物件の堆積		高さ2m超、又は水平投影面積が1000㎡超の行為		高さ2m超、又は水平投影面積が500㎡超の行為
	土地の開墾、土石の採取等の土地の形質の変更		高さ2m超の切土や盛土が生じる、又は水平投影面積が1000㎡超の行為		高さ2m超の切土や盛土が生じる、又は水平投影面積が500㎡超の行為
景観形成基準					
建築物・工作物	高さ	寺院建築物の軒高は地盤面から12m以下、一般建築物及び工作物の高さは13m以下とし、軒高は6.5m以下とする。			
	壁面後退	新築時、庇は60cm以上とし、その分壁面後退する。			

※：建築物の建築や工作物の建設の行為面積が10㎡を超えるものは、届出が必要。★：高野山地区及び都市計画区域と準景観地区以外の区域では、届出対象行為うち建築物や工作物の建設等のすべてが特定届出対象行為（表中の白文字部分）

Ⅲ. 景観形成基準などの設定状況

薩摩川内市は、景観計画策定と同時に準景観地区を指定した平泉町や高野町とは異なり、景観計画を策定し景観条例を施行した後に準景観地区を指定している。そのため、準景観地区内の景観形成基準と届出対象行為は別条例⁽⁷⁾で規定している。景観計画で規定されている景観形成基準は3区域にゾーニングされているものの、すべてが文言による定性的基準である(表4-3-6)。一方、準景観地区内の景観形成基準も基本的には文言による定性的基準が多い。一部、建築物等の高さ制限や開発行為等の盛り土や切土の法の高さの最高限度などなどでは数値基準が設定されているが、眺望などの景観保全の目的が強く、土地利用をコントロールする大きな要因とはならない。

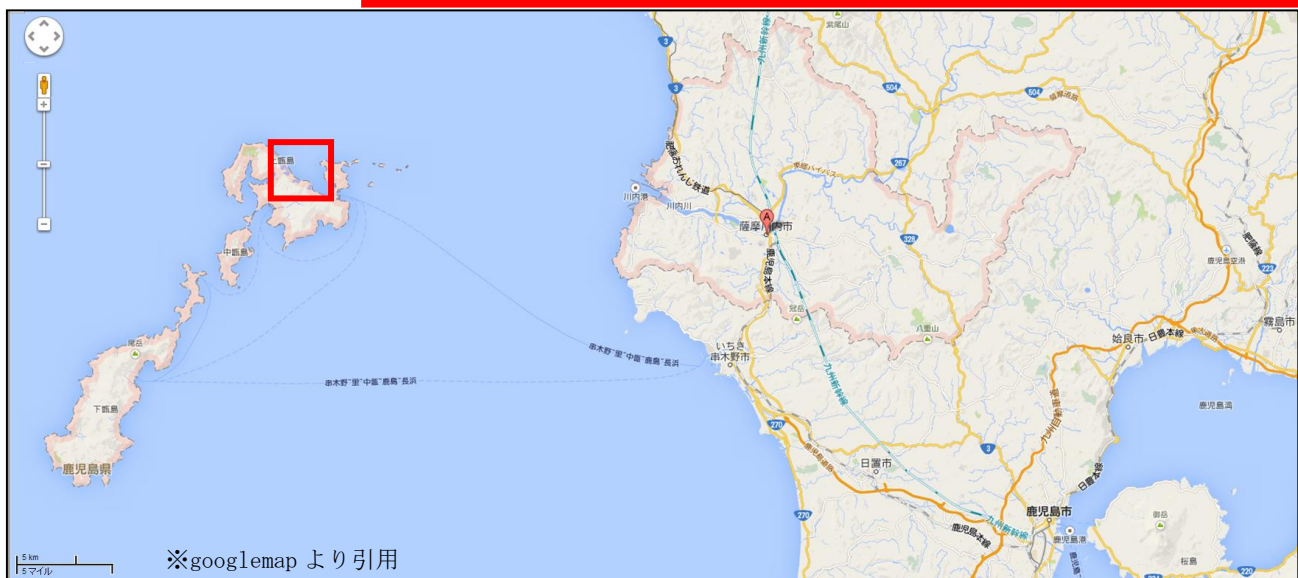


図 4-3-5 薩摩川内市の準景観地区指定図 (上図は下図の赤枠内の拡大)

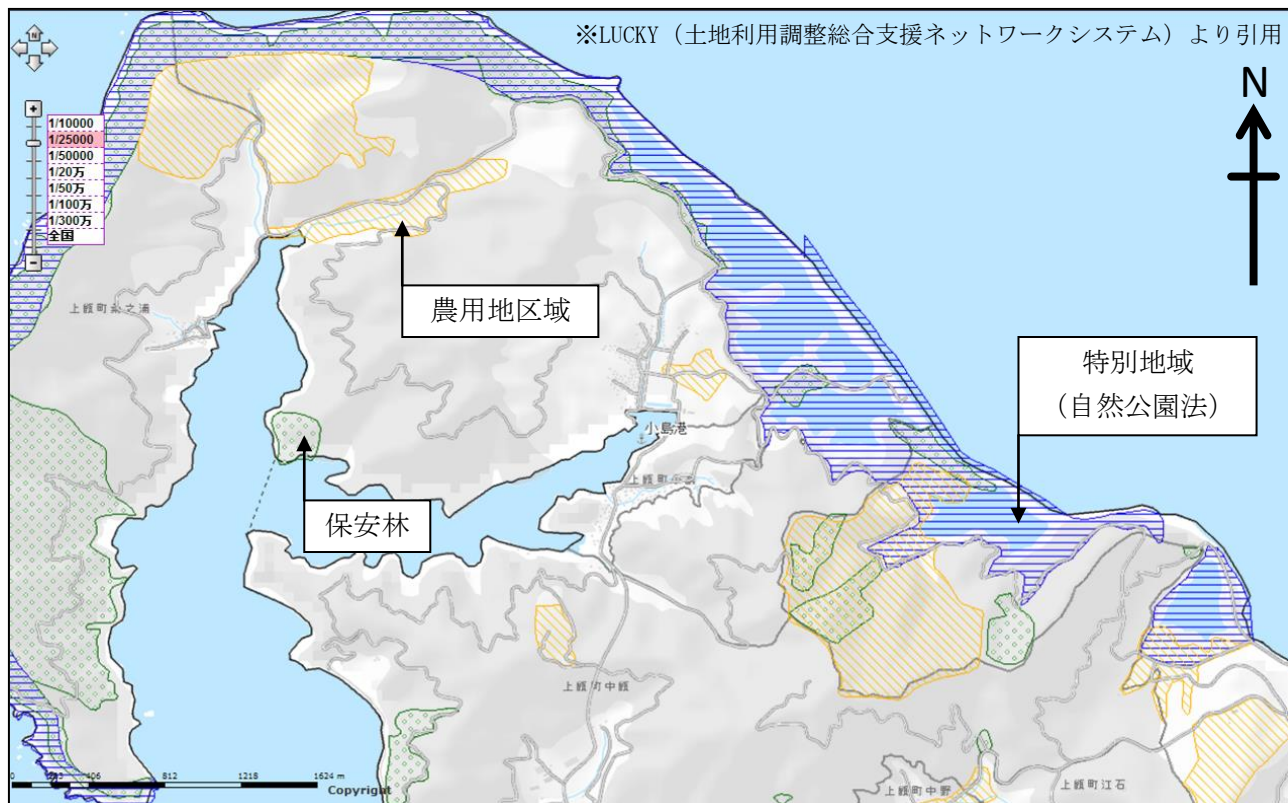


図 4-3-6 長目の浜準景観地区周辺の土地利用規制状況

表 4-3-6 薩摩川内市景観計画区域内の景観形成基準等の一覧

薩摩川内市景観計画区域(市全域)				
届出対象行為 (特定届出対象行為は指定なし)		景観形成基準(準景観地区は除く)		
		都市文化ゾーン	田園文化ゾーン	海洋文化ゾーン
建築物	第一種低層住居専用地域 第二種低層住居専用地域	高さ	周辺のまち並みから突出しない高さとなるよう配慮	
	第一種中高層住居専用地域 第二種中高層住居専用地域		自然環境や田園環境との調和しとまりのある高さとなるよう配慮し、稜線を分断しない高さとする。	
	第一種住居地域 第二種住居地域		周辺のまち並みと調和	
	準住居地域		周辺と調和し落ち着いた形態・意匠・素材とする。外観の素材はなるべく自然素材を使用。	
	近隣商業地域		住環境にふさわしい温かみのある穏やかな色彩とし、突出した印象の色彩を避ける。	
	準工業地域		駐車場等はできる限り公共の場から見えない位置に設置。閉鎖的なものを避け、自然素材などを用いるよう努力する。	
	用途地域無指定		屋外階段は、建築物本体と調和を図る。室外機等や配管等は、できる限り公共の場から見えない位置に設置する。	
	都市計画区域外		夜間の特定照明	
	商業地域		緑化	
	共同住宅等		維持管理	
延べ面積	1000㎡超			
増築、改築	行為により上記基準以上となる、又は当該建築物の延べ面積の2分の1を超える部分が上記基準以上となる建築物			
色彩の変更	各壁面の鉛直投影面積の5分の1を超えるもの			
工作物	建築基準法施行令第138条に規定されるもの	高さ10m超		
	増築、改築	上記項目の規定工作物で行為により高さ10m超、又は各壁面の鉛直投影面積2分の1を超えるもの		
	色彩の変更	上記項目の規定工作物で、各壁面の鉛直投影面積2分の1を超えるもの		
	開発行為等	行為面積が1000㎡以上	開発行為等	
土石等の採取	行為面積が300㎡以上	土石等の採取		
木竹の伐採	行為面積が1000㎡以上	木竹の伐採		

※長目の浜準景観地区内では、条例ですべての行為を認定(建築物・工作物の建築等)もしくは許可対象行為(開発行為等)としている。また、認定・許可基準も別に定めている。

届出対象行為をみると、景観計画区域内は用途地域や対象行為によって届出すべき行為が規定されている。ただ、比較的規模の大きい建築物や工作物に限定されており、一般住宅等の小規模建築物は届出対象としていない。また、特定届出対象行為も規定していない。準景観地区内は、建築物の建築等と工作物の工作等にはすべて届出義務を課し、開発行為等と木竹の伐採の届出対象となる行為面積を 500 ㎡

以上に拡大している。準景観地区内でも、法定の特定届出対象行為は規定していないが、違反建築物等や開発行為等には条例に基づく変更命令ができる規定が盛り込まれており、従わない場合は罰金を科すこととしている。

(2) 景観行政団体の準景観地区の活用意向

ここでは、どの程度の景観行政団体に準景観地区の活用意向があるのか把握し、その活用可能性を概説する。また、景観行政団体が考える準景観地区制度の課題なども把握することで、準景観地区の積極的な活用に向けた知見を得る。

①活用意向調査の概要

ここで扱う準景観地区制度の活用意向調査は以下の3調査であり、国土交通省が実施した調査は②の準景観地区の指定意向を把握する事項のみに引用する。各調査の実施概要は以下のとおりである。

1. 2010年に国土交通省が実施した景観法の活用意向に関するアンケート調査⁽⁸⁾

調査対象：2010年7月1日時点の全1750市町村に全47都道府県を加えた全国の1797地方公共団体

回収率：1797団体（100%）

調査期間：2010年7月22日～2010年8月27日

調査内容：各地方公共団体の2010年7月1日時点での景観法関連制度の活用意向

2. 2011年に国土交通省が実施した景観法の活用意向に関するアンケート調査⁽⁹⁾

調査対象：2011年9月1日時点の全1745市町村に全47都道府県を加えた全国の1792地方公共団体

回収率：1689団体（94.3%）

調査期間：2011年9月16日～2011年9月30日

調査内容：各地方公共団体の2011年9月1日時点での景観法関連制度の活用意向

3. 本研究で実施した準景観地区活用意向に関するアンケート調査

調査対象：2013年1月1日時点で景観計画を策定⁽¹⁰⁾しており、景観計画区域内に都市計画法による緩規制地域⁽¹¹⁾を包含する249景観行政団体⁽¹²⁾（20都道府県を含む）

回収率：17都道府県190市町村（207団体、83.1%）

調査方法：郵送、E-mail送付による配布。郵送、E-mail、Faxによる回収。

調査期間：2013年12月6日～2014年1月14日

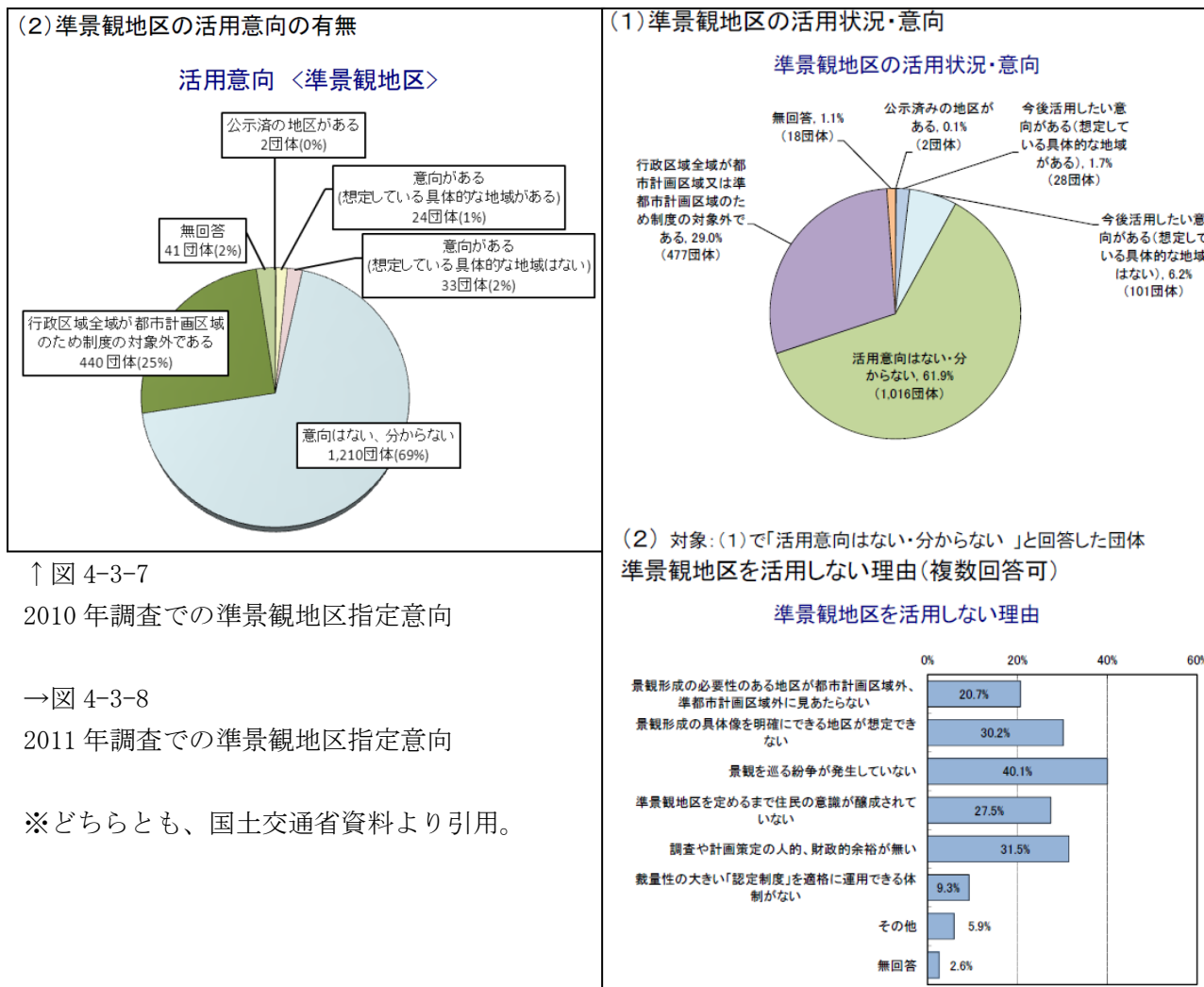
調査内容：各団体の回答日時点の準景観地区指定意向と制度の課題など

②準景観地区の指定意向

I. 国の調査による景観行政団体の指定意向

2010年に国土交通省が実施した調査（前述の1）では、全体の3%⁽¹³⁾（57団体）が準景観地区を指定する意向があり、24団体では具体的な想定地域があると回答している（図4-3-7）。

一方、2011年に国土交通省が実施した調査⁽¹⁴⁾では、全体の約8%（129団体）が準景観地区の指定意向ありと回答しており、前年の調査と比較すると倍以上に増加している（図4-3-8）。また、具体的な想定地域はないものの、準景観地区の活用意向ありと回答している団体が101団体と前年の調査から3倍強と飛躍的に増加している点が特徴と言える。以上より、景観行政団体のなかで準景観地区に対する認知度が確実に向上していることがわかる。



ただ、具体的な想定地域はない団体が多いこと、活用意向のない団体がほとんどであることから、準景観地区制度そのものの活用には相当な障壁があると推察される。2011年の調査では、準景観地区の活用意向がない、もしくはわからないと回答した団体にその理由も問うている。その回答では、「景観を巡る紛争が発生していない (40.1%)」や「景観形成の具体像を明確にできる地区が想定できない (30.2%)」など、必要性が乏しい現状を踏まえ準景観地区の指定意向はない団体が多い。また、「調査や計画策定の人的、財政的余裕が無い (31.5%)」や「裁量性の大きい「認定制度」を適格に運用できる体制がない (9.3%)」など、市区町村の体制が準景観地区を指定し、認定制度を運用するほど充実していない現実が読み取れる。

このことから、2011年時点での準景観地区制度が抱える課題としては、①景観行政団体の多くが準景観地区の指定の必要性を認識しておらず、制度の活用が進んでいない点と②準景観地区制度を運用するだけの体制が未整備である点の2点が明らかになっている。

II. 独自調査により景観行政団体の指定意向

2013年に本研究の一環で実施した調査では、準景観地区の指定を10団体(全体の約5%)が検討していることが明らかになった(図4-3-9)。ただ、具体的な想定地域があると回答した団体はなく、近い将来に準景観地区指定を考えている団体はないこともわかった。本調査では、都市計画法による緩規制地域を管轄する団体に実施しており、2010年・2011年の国土交通省調査と単純に比較することは難しいが、全体に占める割合でみた準景観地区指定意向はほぼ同一であり、準景観地区活用意向は全自治体に占め

る割合と実際に指定可能性の高い地域を抱える自治体に占める割合は変わらないと言える。逆に、準景観地区の指定可能性が高いと考えられる緩規制地域を抱える自治体でも準景観地区指定意向はあまりないという点も同時に指摘できる。

その他を選択している自治体が非常に多いが、その他を選択している自治体のうち、準景観

地区を指定しておらず、指定の検討もしていないとの趣旨の内容を記述している自治体が149団体（都道府県も含む）あり、実質的に準景観地区の活用意向のない団体の集団と同質と言える。

以上を踏まえれば、2010年から2013年までの準景観地区制度の活用意向をもつ団体の割合はほぼ横ばいと言える。また、活用意向をもつ団体数は増加傾向にあるものの、具体的な検討を進めている団体はほとんどなく、制度活用の機運が高まっているとは言い難い。

③準景観地区制度の優れている点

2013年の調査では、準景観地区制度の優れている点も問うた。

「都市計画区域外で建築物の形態制限が可能（72/157、45.9%）」との回答が最も多く、次いで「市町村が独自に指定できる（58/157、36.9%）」との回答が多かった（図4-3-10）。その他を選択した団体の回答内容としては、「（都道府県を含めて、）準景観地区の指定を検討したことがないのでわからない（22団体）」との内容が最も多かった。また、6団体は優れている点がないと記述していた。

準景観地区制度の優れている点として、緩規制地域である都市計画区域外での建築形態制限ができることを挙げる団体が多く、指定による副次的な効果として建築確認申請が小規模な一般住宅等でも義務化されることを挙げる団体もある。以上を踏まえれば、緩規制地域での建築物のコントロールが可能な点に準景観地区制度の優位性を見出す団体が相当数あると言える。一方で、市町村が独自に指定できる点を優れている点として挙げる団体も多く、地域の実態に応じた建築物の景観面でのコントロールが可能である点も制度の優位性と考えられている。

しかし、制度の優れている点がわからないと回答する団体が多いことを考慮すれば、準景観地区制度の活用意向のない団体では必要性がないことから制度の優れている点などを把握しておらず、結果的に制度活用が停滞する悪循環に陥っていることが推察される。

このことから、制度活用の促進には制度をうまく活用している事例や本研究で扱う制度を応用してま

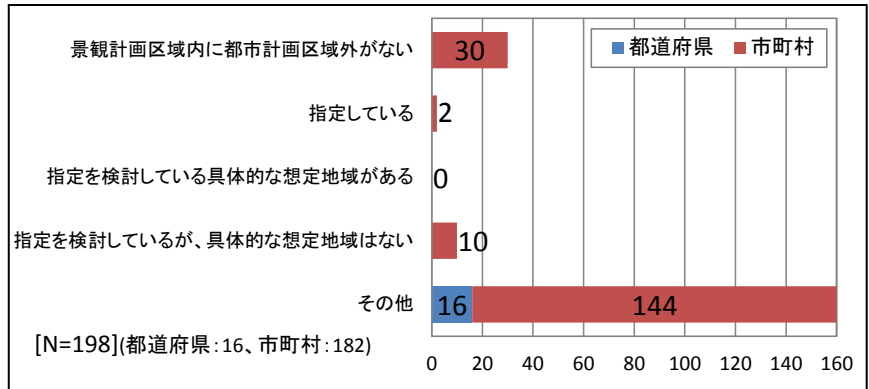


図 4-3-9 2013年調査での準景観地区指定意向 [M. A]

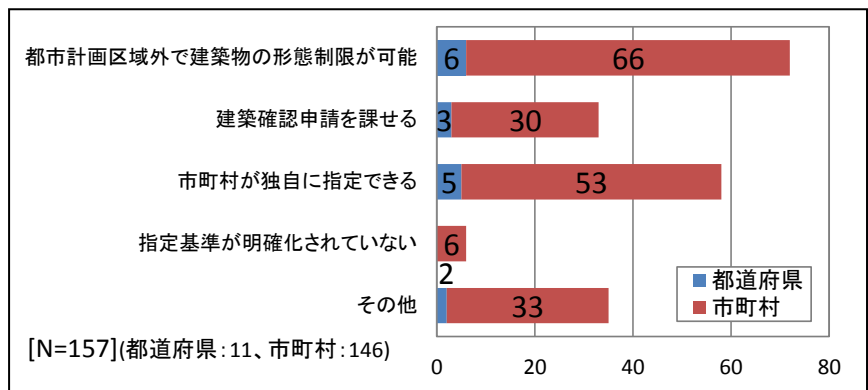


図 4-3-10 準景観地区制度の優れている点 [M. A]

ちづくりに活用している事例などの認知度の向上が不可欠である。

④準景観地区制度の課題

2013年の調査では、準景観地区制度の課題も問うた。多くの団体は「特に課題はないと考えている (52/159、32.7%)」との考えており、その他の回答肢

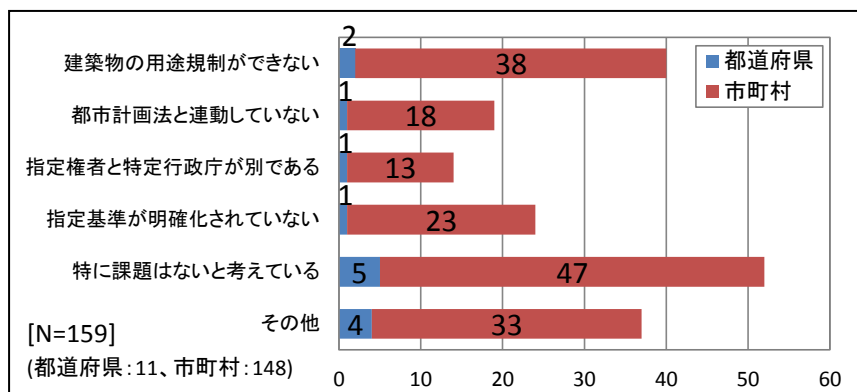


図 4-3-11 準景観地区制度の課題 [M. A]

を選択し「(都道府県を含めて、) 準景観地区の指定を検討したことがないのでわからない (26団体)」と回答する団体も多かった (図4-3-11)。以上の回答肢を選択する団体は重複する可能性が低いことから、約半数の団体が準景観地区制度の課題をはっきりと認識していないことになる。

一方で、何らかの課題を挙げている団体では「建築物の用途規制ができない (40/159、25.2%)」が最も多く、複数の課題を回答する団体も多かった。

以上のことから、約半数の団体は準景観地区制度の課題をはっきりと認識しておらず、制度の課題を認識している団体は課題が複数あると考える場合が多いと言える。

2013年の調査で明らかになった準景観地区制度の優れている点や課題を認識していない団体の多さは、2011年の国土交通省調査で明らかになった景観紛争などの課題に直面していない団体の多さや必要性の高い地区が存在していないと考える団体の多さに起因していると考えられる。つまり、準景観地区は相対的に必要性が低いと考えている団体が多いことに他ならない。制度の活用を促進するためには、多様な活用策を提示するとともにその利点などを団体に認識してもらう必要がある。

4-3-2. 運用実態にみる土地利用管理のための準景観地区

ここでは、全国の1市2町で指定されている4地区の準景観地区のうち、近年指定された薩摩川内市の長目の浜準景観地区を除く、運用実績のある岩手県平泉町と和歌山県高野町で指定される3地区の準景観地区を対象として、その運用実態と無秩序な土地利用転換への抑止力としての評価を検証することで、土地利用管理手法としての準景観地区の活用可能性⁽¹⁵⁾を探る。

表 4-3-7 平泉町の取り組み

(1) 都市計画区域内外の緩衝地帯の役割としての準景観地区 (岩手県平泉町)

①準景観地区の指定に至った経緯

平泉町は、2000年の岩手県景観条例⁽¹⁶⁾による景観形成重点地域に指定されたことが景観まちづくりのきっかけである (表4-3-7)。翌年には、世界遺産暫定リストへ掲載され、県レベルの景観保全とは別に町としての景観保全策の導入が求められるようになった。

2001年に町は景観形成推進委員会を

西暦	平成	月	国や県の動き	町での動き
1993	5	10	県景観条例 制定	
1994	6	3	県景観形成基本方針 告示	
2000	12	4	平泉周辺 景観形成重点地域 指定	
2001	13	4	「平泉の文化遺産」 世界遺産暫定リスト 掲載	景観形成推進委員会 設置
2003	15	3		町都市計画マスタープラン 策定
2004	16	3		旧自主条例 制定
2005	17	1		旧自主条例 施行
		10		景観行政団体へ移行
2008	20	3		景観計画 策定
		7	世界遺産登録 延期決定	
2009	21	12		景観条例 制定
		4		景観条例 施行 景観地区、準景観地区 指定
2011	23	3		国土利用計画平泉町計画 策定
		6	世界遺産登録 決定	
2012	24	4		町都市計画マスタープラン 改訂

設置し、町での景観面の導入施策が検討された。国の機関とも連携し、いくつかの報告書⁽¹⁷⁾に基づいて現在の景観施策の方向性が示された。町の景観形成推進委員会では景観法施行前の結論であったため、まちづくり条例による景観保全施策の導入が示されている。この報告を踏まえ、町は景観法制定を待たず自主条例を制定し景観保全の方向性を示した。

一方、景観法施行後の国の報告書等では景観計画を活用するとともに、景観地区や準景観地区を活用することが提起されている。この提案にも沿う形で、景観法施行後の2005年に景観行政団体へ移行し、2008年には景観計画を策定し世界遺産登録へ向け景観保全策を積極的に講じていることを示していた。しかし、2008年の第32回世界遺産委員会で登録延期が決議された。

その後、2008年12月には景観計画の実効性を担保する景観条例が制定され、翌年4月に施行されると

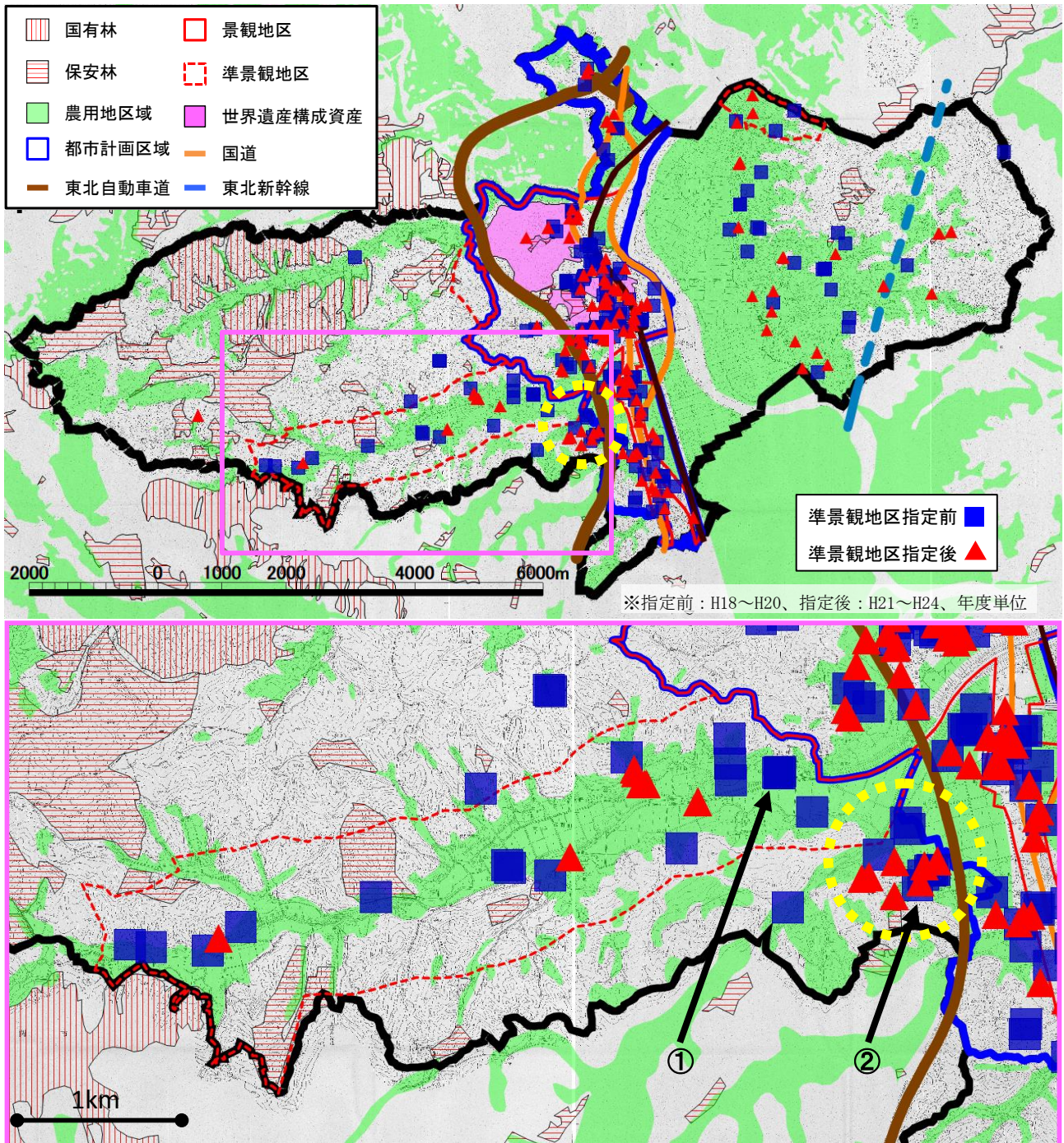


図 4-3-12 建築確認申請の年度ごとの分布

同時に景観地区、準景観地区も指定された。都市計画区域を拡大し、保全が特に求められる歴史景観地区全域に景観地区を指定する選択肢もあったものの、都市計画区域を変更するには時間を要するため迅速に保全策を講じることが難しいとの判断から、平泉町では特に保全策が求められる歴史景観地区の都市計画区域内を景観地区、都市計画区域外は準景観地区に指定することとした⁽¹⁸⁾。また、保全策としての準景観地区を指定することで現状では十分であるとの判断から、町は今後も都市計画区域の拡大を含めた都市計画法による保全策を新たに講じる考えを持っていない。

以上の経緯から、平泉町での景観形成が進み景観保全策を講じた成果もあつてか、2011年の第35回世界遺産委員会で「平泉の文化遺産」が世界遺産に登録された。

②準景観地区を指定したことによる評価

景観条例施行後（景観地区、準景観地区指定後）の景観計画に基づく景観形成行為届出の状況をみると、各年度ともに都市計画区域内の景観地区で最も届出数が多い⁽¹⁹⁾（表4-3-8）。また、建築確認申請の推移を建築計画概要書より確認すると、景観形成行為届出と同様に景観地区内の申請が最も多く、建築行為等が平泉町中心部に集中していることがわかる（図4-3-12上図）。

一方で、準景観地区の指定範囲をみると、北上川右岸では建築行為が確認できる土地をほとんど包含できており、準景観地区指定後の景観形成行為届出が建築確認申請数を上回り、建築確認申請数よりも多くの建築行為等を把握できていることから、土地利用誘導策を検討する前段階の建築動向の正確な把握に活用できていると言える。

特に、県道平泉巖美溪線沿線の準景観地区（表4-3-8中の④・⑤・⑥、図4-3-12下図）では、その傾向が顕著である。岩手県は準景観地区指定前から4号区域の指定により、小規模建築物も建築確認の申請が義務付けられていたが、建築物の建築等を伴わない土地利用転換等などの抑止にはつながっていなかった。景観計画では平泉巖美溪線は歴史遺産をつなぐ主要道であるため、その沿道での土地利用転換が懸念されており、実際に準景観地区指定前は沿道の農地が宅地へ転換されていた。県道沿線の準景観地区（表4-3-8中の④・⑤・⑥）に着目すると、準景観地区指定前（H17～H20）には17件の建築確認が申請されており、農振除外を伴った宅地化⁽²⁰⁾によって新たな建築物などが建築され、連続性のある田

表 4-3-8 建築確認申請数と景観形成行為届出数の推移（平泉町）

届出年次(平成)	18	19	20	21		22		23		24		計※					
歴史景観	①重点	28	19	17	12	45(19)	21	5	37(21)	20	6	15(11)	12	17	37(18)	20	137
	③準重点1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	④準重点2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	⑥準重点3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3(1)	0	2
	⑦準重点4	0	1	1	1	1(1)	0	1	2(0)	0	0	1(1)	1	0	1(1)	1	4
小計	29	22	19	13	46(20)	21	6	39(21)	21	6	16(12)	13	18	41(20)	21	146	
風土景観	⑤沿道	5	2	1	2	6(3)	2	1	4(2)	2	0	0	0	3	5(3)	3	15
	都計区域内	0	4	1	7(2)		3	0		1	0		0	2(1)		2	11
	都計外⑧	1	2	3	0		1	5(2)		0	11(4)		3	30(6)		5	15
	都計外⑨	7	4	4	30(4)		5	12(2)		3	12(7)		6	22(4)		6	35
小計	13	12	9	39(6)	6(3)	11	18(4)	4(2)	6	23(11)	0	9	57(11)	5(3)	16	76	
一般景観	②沿道	3	3	5	1	9(5)	5	0	4(0)	0	0	5(3)	2	1	7(1)	1	19
	都計区域内	3	1	1	2(0)		0	2(2)		1	2(1)		3	8(6)		5	14
	都計外	0	0	0	1(0)		0	1(0)		0	0		0	0		0	0
小計	6	4	6	4(0)	9(5)	5	3(2)	4(0)	1	2(1)	5(3)	5	9(6)	7(1)	6	33	
合計	48	38	34	56(6)	61(28)	37	27(6)	47(23)	28	31(12)	21(15)	27	84(17)	53(24)	43	255	

⑧は北上川右岸の大字平泉内、⑨は北上川左岸の大字長島内。景観地区、準景観地区。各年度の左から景観形成行為届出数、認定申請数、建築確認申請数を記載している。括弧内はそれぞれの届出や認定のうち、建築物の新築・増築・改築の数。18～20年度は条例施行前のため、建築確認申請数のみ。計※：建築確認申請数のみの合計数。



写真 4-3-1 準景観地区内で確認できる集落等の建築物の集積

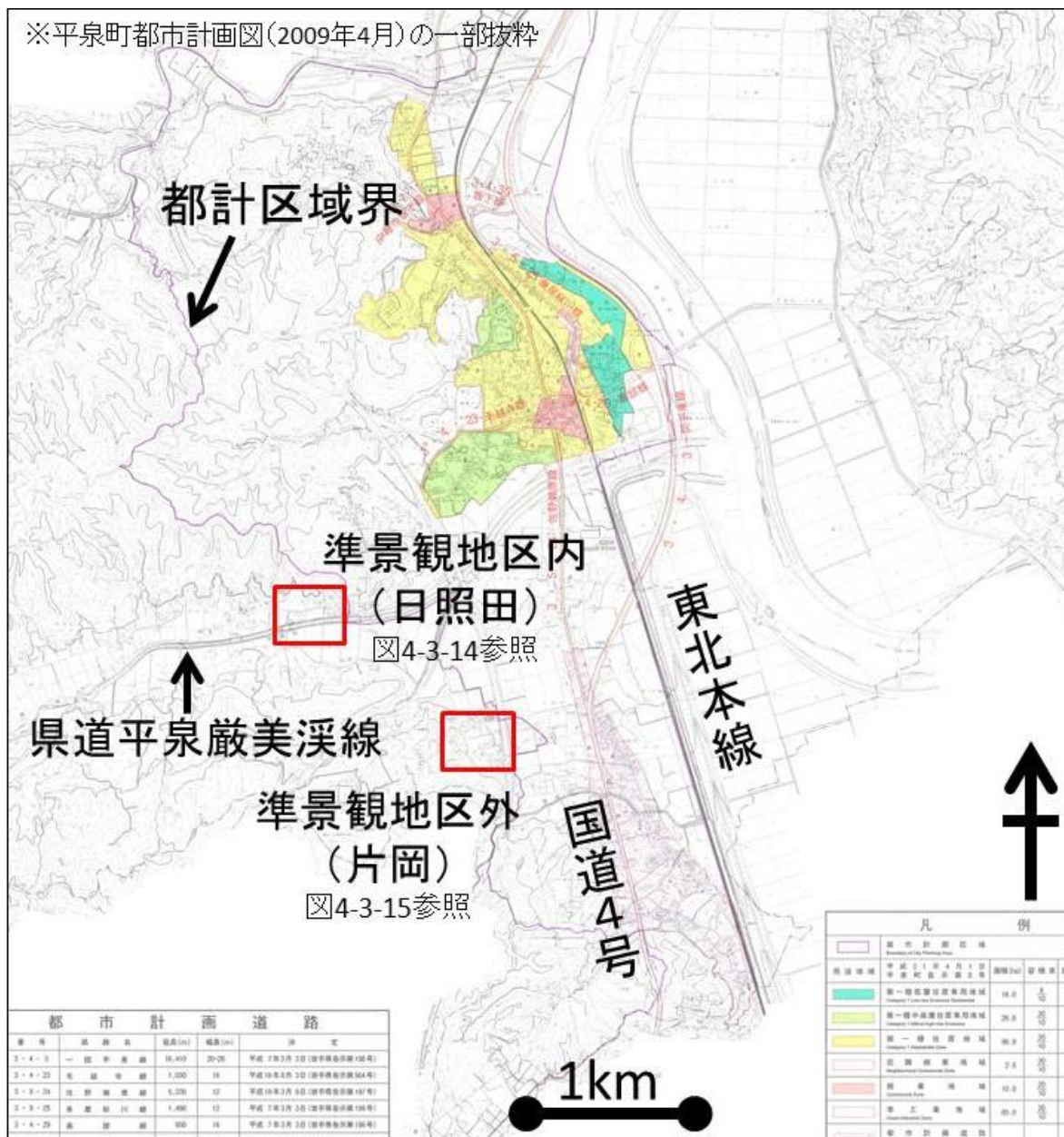


図 4-3-13 都計外で開発が生じている地区

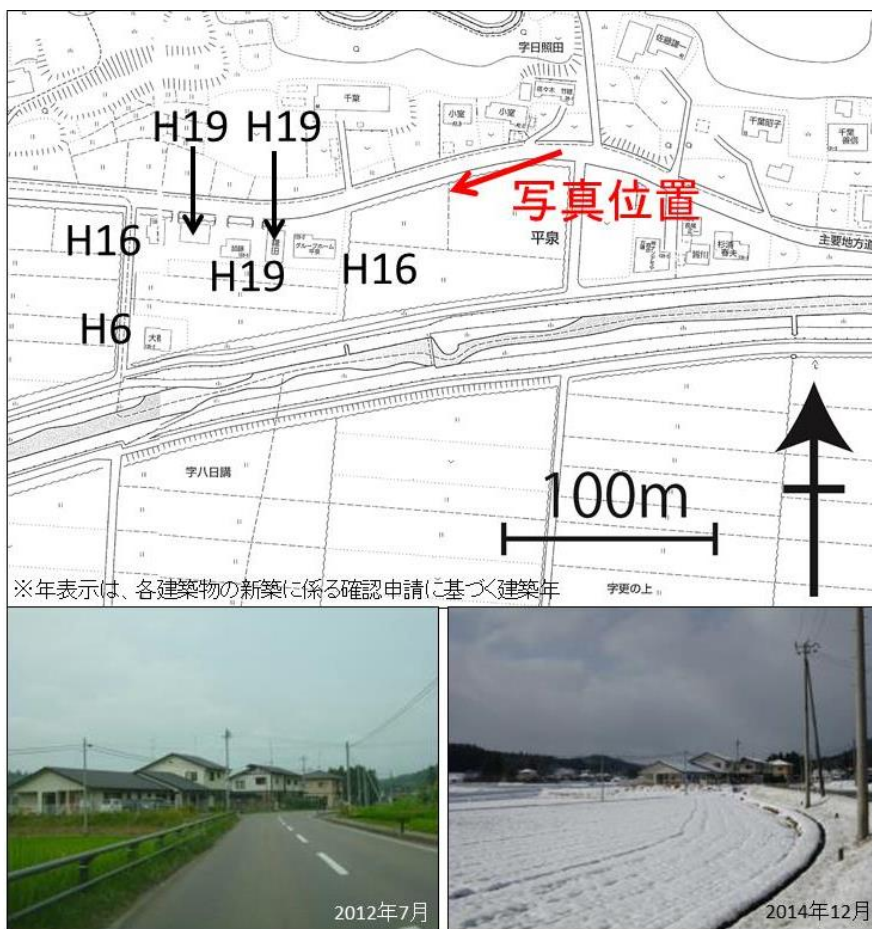


図 4-3-14 日照田地区の土地利用転換後の様子



図 4-3-15 土地利用転換が進行する片岡地区

園風景を望むことが難しくなるような土地利用転換が生じていた（図4-3-13、図4-3-14）。ただ、準景観地区指定後は8件と指定前の半数程度に建築確認申請数が減少しており、そのほとんどが農地転用などを伴わない建築物の建築等であり、土地利用転換を伴う新規開発は抑制されている。

また、中尊寺などのあるエリアと東北自動車道を挟んだ西側に指定されている準景観地区（表4-3-8中の③）では、集落等も存在しているものの建築活動は活発でないことがわかる（表4-3-9、写真4-3-1）。しかし、当該地区はその大部分が個別規制法でも規制の緩い地域となっており、このような都市計画区域に隣接した都市計画区域外では開発動向が正確に把握できないことが懸念され、建築確認申請で把握できない土地利用変化が起きている可能性も否定できない。そのため、景観形成基準をゾーンごとに示すことで土地利用や景観形成の方針を示すことは意義深く、その実効性を建築確認申請と景観法に基づく行為の認定の双方で確保することができている点で建築活動が活発でない地区の土地利用管理手法としての準景観地区の可能性が示されているケースと言える。

ただ、準景観地区外では建築行為等が顕著な地区（図4-3-12上の黄破線円、表4-3-8中の⑧の一部）があり、景観形成行為届出数も近年増加傾向であることが確認できる（図4-3-13、4-3-15）。この地区（片岡、黄金沢の2つの字）では、準景観地区指定前（H17～H20）に8件の建築確認申請が確認でき、準景観地区指定後も同数の8件が確認できる。県道沿線の準景観地区が16の字を含んで指定されていることを踏まえれば、都計外にもかかわらず開発が進行しており準景観地区指定後も同水準であることから何らかの土地利用管理手法の導入が求められる。このような地区には、都市計画区域の拡大や準景観地区の指定のほか、建築基準法第68条の9第1項に基づく都計外条例を制定するなどして適切に土地利用を管理する必要があると言える。このような地区をあぶりだすことができるようになったのも景観計画でエリアごとに届出対象行為を規定している成果であり、そのような地区の土地利用管理手法として前述したような手法を検討し、速やかに対応することが可能となっている。

（2）景観と土地利用の両面を管理する手法としての準景観地区（和歌山県高野町）

①準景観地区の指定に至った経緯

高野町では、金剛峯寺をはじめとする寺社仏閣が多数あり、従来から自然公園法による特別地域などの強い規制区域が広範囲に指定されており、町中心部に宿坊等が立地している『雲上都市』であった。

2001年に世界遺産の暫定リストに高野山を含んだ「紀伊山地の霊場と参詣道」が掲載され、景観保全策等の整備が急ピッチで進められた（表4-3-9）。その後、世界遺産として国内では異例ともいえる速さでユネスコへの世界遺産登録の推薦が2003年に決定され、2004年に中国蘇州で開催された第28回世界遺産委員会で登録が決定した。

世界遺産への登録を契機に、和歌山県では世界遺産条例⁽²¹⁾を制定し県民一丸となって遺産を保全する方針を示している。2008年に高野町が景観行政団体へ移行するとともに、景観条例⁽²²⁾も制定している。以上の動きは世界遺産登録が契機であり、景観法施行に伴って従前の景観政策の実効性を確保しようという意味合いは強くない⁽²³⁾。2009年3月1日から景観条例を施行するとともに、景観計画も同年に策定し3月1日から適用を開始している。準景観地区も同時に指定していることは前述したとおりである。

高野町では、前述したように従来自然公園法による規制によって土地利用を保全してきたことから、景観法による基準の明確化などはその保全方針をより鮮明に打ち出すことに重点が置かれていた。そのため、準景観地区の指定範囲も広範囲ではなく、世界遺産の構成資産である高野山参詣道の町石道沿道と熊野大社へ続く小辺路沿道に限定されている。一方で、景観地区は都市計画区域内の幹線道路沿道に広く指定されており、寺社仏閣や宿坊等の歴史的建築物や都市形成を踏まえたまちなみ保全に取り組まれている。平泉町と異なり、有識者等の意見を踏まえたゾーニングではなく、世界遺産の構成資産を包

含するように開発可能性のある沿道に指定している点が特徴的と言える。都市計画区域を町全域に拡大することやその他の手法を取り入れることなど景観法以外の手法を活用することは検討されておらず、あくまで景観保全を目的としていることから景観法を活用すべきであると行政が判断したことで準景観地区が指定された。

②準景観地区を指定したことによる評価

景観条例施行後（景観地区、準景観地区指定後）の景観計画に基づく景観形成行為届出の状況⁽¹⁹⁾をみると、都計外での届出は都市計画区域内での届出より少ない（表4-3-10）。都市計画区域外での届出数も景観地区や景観地区以外の都市計画区域内と同程度であることがわかった。景観地区や準景観地区で許可が必要な開発行為等はそのすべてが景観地区での申請であった。以上から、準景観地区以外のエリアでは景観形成行為の数は同程度であり、準景観地区は指定範囲が狭小であることもあり、現段階で特筆すべき建築行為等は発生していない。

一方で、建築確認申請も同様の状況であり、都市計画区域外の申請数が都市計画区域内より少ないものの、都市計画区域外では小規模建築物の建築確認申請が不要であることを勘案すれば景観形成行為届出の推移と大きな差はないと考えられる。その分布をみても、散発的に都市計画区域内で建築行為が発生していることが読み取れ、あるエリアに限定して開発が集中していることなどは確認できない（図4-3-16）。

ただ、町石道周辺と小辺路双方の準景観地区内は既存集落が包含されており、世界遺産に登録された構成資産を保全する意味で、法的強制力が担保された準景観地区を指定し、建築行為や開発行為を的確に把握し望ましくない開発が頻発するような事態が発生した際には速やかに対応できる体制を構築できたことは意義深い（写真 4-3-2）。特に、準景観地区指定後の 2009 年にも都計外では物販施設（写真 4-3-3 左の花坂集落（図 4-3-13 の赤星）南側の建築確認申請位置）の新築⁽²⁴⁾が確認できる。このような沿道施設などは、世界遺産の構成資産近隣に立地した場合に遺産価値の低下が懸念されるだけでなく、世界遺産登録に必要な包括的保存管理体制に対する疑念を生じさせかねない建築行為である。一方で、準景観地区内ではこのような森林を宅地化して沿道開

表 4-3-9 高野町の取り組み

西暦	平成	月	国や県の動き	町での動き
2001	13	4	「紀伊山地の霊場と参詣道」世界遺産暫定リスト 掲載	
2004	16	7	世界遺産登録 決定	
2005	17	3	県世界遺産条例 制定	
2008	20	1		景観行政団体へ移行
		3	県景観条例 制定	
		4	県景観条例 施行	
		12		景観条例 制定
2009	21	1	県景観計画 策定	
		3		景観計画 策定 景観条例 施行 準景観地区 指定
2011	23	3	県景観計画 一部変更	

表 4-3-10 建築確認申請数と景観形成行為届出数の推移（高野町）

平成 年度	高野都市計画区域					都市計画区域外							計1			
	高野山地区		景観地区			準景観地区				町石道周辺				小辺路		
	新築	増築・改築	新築	増築・改築	許可	新築	増築・改築	許可	新築	増築・改築	許可	新築		増築・改築	許可	
18	2		1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
19	4		4		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	
20	4		1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
21	5	9(3)	2	18(5)	0	1(0)	0	0	0	0	0	1	5(0)	0	8	
22	5	22(3)	1	17(3)	2	0	0	0	0	0	0	0	13(1)	0	6	
23	3	17(2)	2	11(2)	3	0	0	0	0	1(0)	0	0	21(3)	0	5	
24	1	19(2)	3	17(2)	2	0	0	0	0	1(0)	0	0	15(0)	0	4	
合計	24	67(10)	14	53(12)	7	0	1(0)	0	0	2(0)	0	1	54(4)	0	39	

景観地区と準景観地区以外はすべて届出。各エリア区分の左から建築確認申請数、認定・届出申請数（そのうち建築物の新築・増築・改築の数）、許可申請数を記載。18～20年度は条例施行前のため、建築確認申請数のみ。高野山地区の届出数等には景観地区のものを含まない。計1：建築確認申請数のみの合計数。

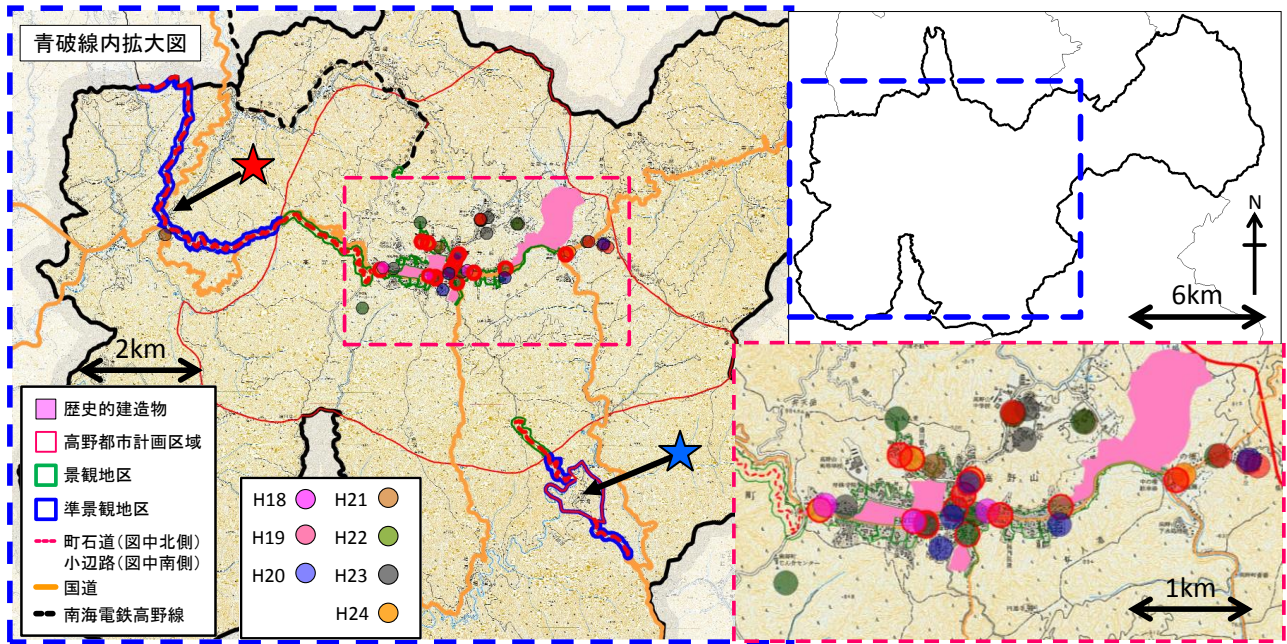


図 4-3-16 建築確認申請の分布 (高野町)



※左の写真は図 4-3-16 の赤星の位置 (花坂集落)、右の写真は青星の位置 (大滝集落)

写真 4-3-2 準景観地区内の様子 (左:町石道周辺、右:小辺路)



※この申請による建築は写真の施設のうち、一部施設の新築のみ。

写真 4-3-3 準景観地区指定後も確認される沿道開発

発するなどの土地利用転換は確認されず、準景観地区指定による無秩序な土地利用転換抑止効果が間接的に得られている（写真 4-3-3）。つまり、高野町は世界遺産を抱えた特殊例という位置づけにあることによって準景観地区が指定されたとしても、世界遺産登録による集客力向上に起因した土地利用転換圧力は増していることを勘案すれば、準景観地区制度を活用することで間接的な土地利用転換の抑止効果を発揮している。以上から、準景観地区制度を都計外の土地利用管理に活用することで土地利用転換の抑止を図ることが他地区でも可能であることが示唆される。

人口減少下では、都市計画区域を拡大して開発を管理する従来型の都市計画は難しく、第二章で述べたとおり都市計画区域を拡大するどころか廃止する区域も散見されるようになってきた。このような状況では、都市計画区域の拡大ではない手法で土地利用を管理するしかないが、様々な手法のなかでも準景観地区は前述したように法的強制力が担保され、すべての建築行為に建築確認申請が課されることで建築物の最低限の安全性が確保されており、届出対象行為によって開発行為等も把握することが可能であり、市町村が特定の地区の土地利用動向、開発動向を管理するには最適な手法と言える。高野町ではそのような意図があって指定したわけではないが、結果的に都市計画区域外の集落でまちなみも保全しながら適切に土地利用を管理できていると言える。

しかし、現在は町が主導的に保全策を講じているにすぎず、集落環境のマネジメント手法として準景観地区を運用していくには、地域住民の関わりが求められる。同質の地区で準景観地区を土地利用管理手法やまちづくりのツールとして活用する際には、住民と合意形成を丁寧に図りながらその地区の特性に応じた制限内容を提示していくことが重要である。

4-3-3. 準景観地区制度が抱える制度的課題と運用上の課題

平泉町、高野町の事例ともに、世界遺産への登録のための景観保全という大きな目的を達成するために、景観法の活用が主眼となっており無秩序な土地利用転換の抑止などを目的とした準景観地区指定ではないため、単純に土地利用転換抑止策としての準景観地区制度を評価できないことが明らかになった。

ただ、都計外の開発余地のある沿道や集落部などで乱開発を抑止するための土地利用管理手法として活用できる可能性は示唆された。少なくとも建築確認申請が小規模建築物にも義務付けられるため、建築動向をほぼすべて把握できることに加え、市町村が指定範囲や制限内容を規定できることから住民とともに地区内の環境保全のための手法として用いるには有効な手段と言える。

一方で、前述したように住民と行政が合意形成を図りながら適切な制限内容を規定しなければ、実効性の乏しい地区になりうる可能性もあり、他制度と比較もしながら準景観地区の指定範囲・制限内容を検討することが適切に土地利用を管理するカギであろう。前章でも示したとおり、実際に建築基準法第68条の9第1項に基づく都計外条例を運用している京都市京北町では、地域の目標像に合致する都計外で活用できる土地利用管理手法の導入パターン地域住民を含めた検討会での比較・検討から、最適な手法として都計外条例を選択していることが明らかになっており、それと同様に土地利用管理手法として準景観地区の指定を検討する場合にも各種制度との比較・検討が求められる。

土地利用管理手法としての準景観地区制度の課題は、土地利用管理手法として準景観地区が活用できるという認識が市町村に広がっていない点が最も大きい。この点は前節での景観行政団体の準景観地区の活用意向調査から指摘できることであり、両町の事例からも同様の事実が明らかになっている。

加えて、市町村が準景観地区を指定後、住民に制限内容や建築確認申請が義務付けられる点を周知することが制度運用上の課題として両町の担当者が指摘しており、行政主導で準景観地区を指定した場合に住民への理解促進が課題になる。このことから、住民との合意形成を図りながら地区指定する方がより実効性を伴った準景観地区の運用ができる。

さらに、準景観地区を指定することで小規模建築物にも建築確認申請が義務付けられるが、平泉町や高野町は特定行政庁ではなく、建築確認申請に係る事務は県の出先機関が執り行っている。このようなケースでは、町は建築確認の申請内容や位置などを迅速かつ正確に把握することは難しく、景観条例で制限する内容の解釈など、町と県で対応に齟齬が生じる可能性がある。両町ではこの点を克服するために景観計画を同時に運用することで、景観計画中のゾーニングによって準景観地区内の景観形成基準を明確化するとともに、景観形成行為届出によって町が開発行為や建築物の建築等の際に申請者と協議できる仕組みを整えていた。以上を踏まえれば、準景観地区を土地利用管理手法として活用するには、特定行政庁でない市町村が建築確認の申請段階で景観条例による制限内容の遵守状況のチェック体制を構築できるかどうか今後制度上の課題として浮上してくる可能性が高い。

4-3-4. 小結

本節では、準景観地区制度の全国的な活用状況をまとめるとともに、都計外などの緩規制地域を抱える景観行政団体の準景観地区制度の活用意向を独自調査によって明らかにした。また、準景観地区制度の運用事例を通じた制度の運用実態と課題を分析することで、無秩序な土地利用転換の抑止を目的とした土地利用管理手法としての準景観地区制度を評価した。

(1) 全国で指定されている準景観地区の特徴

現在指定されている4地区（1市2町）の準景観地区のうち、岩手県平泉町では世界遺産登録を目指し景観保全策を導入する必要性から準景観地区制度が活用されていることがわかり、準景観地区内の半分ほどの領域を緩規制地域が占めていることも明らかになった。

また、和歌山県高野町では世界遺産登録を契機に町独自で景観保全策を講じる必要があるとの考えから、準景観地区が世界遺産構成資産の沿道に指定されていた。概ね自然公園法による強い規制区域が指定されているが、集落部などで緩規制地域がありそれを包含するように小辺路準景観地区は指定されていた。

最も新しい薩摩川内市の準景観地区は、景観計画策定時点では景観啓発地区として景観地区等の指定を目指すことが提示されていた都計外の地区であり、当該地区が準景観地区へ移行した事例であった。地区内の大半に自然公園法や農業振興地域の整備に関する法律などで強い規制区域が指定されており、景観施策での方向性をより明確する意味合いでの準景観地区指定と言える。

以上より、現在指定されている準景観地区のうち、明確に土地利用管理を目的に指定されている準景観地区はないことが明らかになった。

(2) 緩規制地域を抱える景観行政団体の低い制度活用意向

国が実施した調査（2010、2011）では、すべての景観行政団体のうち準景観地区の活用意向があるのは全体の1割に満たず、活用意向のないほとんどの景観行政団体は準景観地区の指定の必要性がないと考えていることがわかった。また、本研究により緩規制地域を抱える景観行政団体に準景観地区の活用意向を調査（2013）したところ、国の調査と同様に指定の必要性を認識している団体が非常に少ないことが明らかになった。

一方で、準景観地区の優れている点としては、都計外で建築物の形態制限が可能な点や市町村が指定できる点を挙げている団体が多かった。制度の課題としては、建築物の用途規制ができない点を挙げている団体が多かったものの、優れている点と課題の双方で活用意向と同様に、指定の必要性がないと考えていることから優れている点や課題を検討していないと回答する団体が多かった。

(3) 土地利用管理手法としての準景観地区制度の実態と課題

平泉町の事例では、世界遺産登録前に景観保全策の一環として景観計画や景観条例と同時期に景観地区と準景観地区が指定されていた。景観形成行為届出と建築確認申請の双方が都計外より都計区域内が多くなっていることに加え、景観形成行為届出の数が建築確認申請数を上回っていた。都計外には準景観地区指定前から4号区域が町全域に指定されており、小規模建築物でも建築確認申請が義務付けられていることから、準景観地区を指定したことによって建築確認申請が不要な開発行為等も把握できるようになり、届出数が建築確認申請数を上回ったと考えられる。以上から、より実効性のある土地利用の管理ができるようになったと言える。加えて、準景観地区指定範囲では指定前後で建築確認の申請数が半減しているだけでなく、農振除外を伴った土地利用転換が抑制されており、無秩序な乱開発の抑止に効果を発揮していると示唆される。一方で、準景観地区に指定されていない都計外では景観計画策定前後に関係なく建築活動が活発な地区があり、何らかの対応が必要な地区が浮かび上がってきている。

高野町の事例では、世界遺産登録を契機に景観計画や景観条例が策定、施行され、準景観地区も指定された。ただ、その際に景観法以外による景観保全策の導入は検討されておらず、都計外であったことから準景観地区が指定されることになった。つまり、高野町の準景観地区指定は景観保全策の導入事例の中でも市町村側の対応としては非常に受動的な指定であったと言える。景観形成行為届出数と建築確認申請数をみても、準景観地区の指定前後で大きな変化はなく、そもそも開発行為や建築活動が活発な地区ではなかったことが最大の要因と言える。しかし、準景観地区指定後も都計外の国道沿いでは世界遺産の周囲で生じることが望ましくない建築活動が発生しており、そのような建築活動が世界遺産の周辺で抑止できている点で準景観地区指定の効果が間接的に得られていると推察される。また、高野町は特定行政庁ではなく、平泉町と異なり小規模建築物に建築確認申請を課す4号区域を指定していないことから、町が建築活動を迅速かつ正確に把握することが困難であり、景観形成行為届出によって建築動向や開発行為などを把握できるようになったことで適切な土地利用の管理につなげることができるようになったと言える。

両事例ともに土地利用管理を直接の目的として準景観地区を指定したわけではなかったものの、前節でみた景観計画を土地利用管理計画として策定することに併せて、個別地区に対する副次的効果として無秩序な土地利用転換などの乱開発の抑止が可能になった点で準景観地区も土地利用管理手法として応用できる可能性が高いことが示唆された。準景観地区をより実効性の高い土地利用管理手法として運用するためには、準景観地区を指定する際に制限内容を地域住民と協議しながら、望ましくない建築行為や開発行為を適切に制限できるように規定する必要がある。また、特定行政庁でない市町村が準景観地区を指定する場合には、目指している土地利用状況に遷移しているか管理する意味でも建築確認申請の事務を担っている機関と十分に調整する必要がある。受動的対処法としては、高野町のように景観計画を市町村が策定し運用することで、準景観地区内の建築行為等を景観形成行為届出で把握することが考えられる。しかし、良好な景観形成を図る観点からも、小規模建築物にも建築確認申請を課す準景観地区を指定した市町村が建築確認申請事務に何らかの形で関与できるように、建築確認と景観届出の両者を融合させ特定行政庁・市町村・申請者の三者が協議できる枠組みへと根本的に制度体系を改善することも今後求められると考える。

第四章 景観保全を目的とした建築物への制限を応用した土地利用管理の可能性

(補注)

- (1) 正式名称は「平泉の自然と歴史を生かしたまちづくり景観条例（2008年12月22日条例第25号）」。
- (2) 平泉町景観計画より。
- (3) 2012年7月に実施した平泉町建設水道課の担当職員に対するヒアリング調査より。
- (4) 都市計画法の非線引き都市計画区域で用途地域の指定のない区域、農業振興地域の整備に関する法律の農用地区域、森林法の保安林と国有林、自然公園法の特別保護地区と特別地域、自然環境保全法の原生自然環境保全地域と特別地区等を除いた個別規制法による規制の緩い地域の総称。
- (5) 2013年10月に実施した高野町建設課の担当職員に対するヒアリング調査より。
- (6) 薩摩川内市ふるさと景観計画では、都市計画区域内の景観地区と都市計画区域外の準景観地区を「景観地区」と総称している。
- (7) 正式名称は「薩摩川内市準景観地区条例（2013年3月29日条例第34号）」。
- (8) 第7回景観法活用意向調査。http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/crd_townscape_tk_000013.html
- (9) 景観形成の取り組みに関する調査（景観法の活用状況）。<http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/keikanhoukatuyouikou.html>
- (10) 国土交通省のホームページに記載された情報に基づいている。
http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi_townscape_tk_000021.html
- (11) 非線引き都市計画区域内の用途地域の指定のない区域及び都市計画区域外。
- (12) 複数の景観計画を策定している場合でも、調査票は1通のみ配布しており景観行政団体としての方針を回答していただいている。
- (13) そもそも、都市計画区域外がない団体や都道府県は準景観地区の指定可能性がないことから、30%弱の団体は準景観地区の活用意向を問う設問に対し回答肢がないことになる。各調査ともに、考察にあたってはこの点に注意が必要である。
- (14) 準景観地区の活用意向に関連する設問は、市区町村のみが回答対象となっている。
- (15) 本節の冒頭で述べたとおり、本研究では、土地利用管理手法としての準景観地区に着目しており、建築物の意匠や色彩などは基本的には検討の対象としない。
- (16) 正式名称は「岩手の景観の保全と創造に関する条例（1993年条例第35号）」。
- (17) 平泉町（2003）「平泉町歴史を活用した都市再生まちづくりの提案」や国土交通省都市・地域整備局（2004）「平泉町世界遺産登録へ向けた庭園文化都市まちづくり構想の策定調査」など。
- (18) 2012年7月に実施した平泉町建設水道課の担当職員に対するヒアリング調査より。
- (19) 景観形成行為届出は、字名までで地番等は把握できなかったためゾーニングエリアごとに集計している。建築確認申請の位置は建築計画概要書より確認している。
- (20) 平泉町平泉字日照田の図4-3-14に示される建築物の敷地と、平泉町平泉字片岡の図4-3-15に示される建築物の敷地は、2002年に農業振興地域整備計画の定期見直しに伴って農用地区域の指定が解除（農振除外）されている。その後、敷地が細分化され、農地転用手続きが2003年以降に敷地ごとにされている。
- (21) 正式名称は「和歌山県世界遺産条例（2005年3月25日条例第22号）」。
- (22) 正式名称は「高野町景観条例（2008年12月18日条例第29号）」。
- (23) 2013年10月に実施した高野町建設課の担当職員に対するヒアリング調査より。
- (24) 建築基準法施行令第115条の3第3項に規定される物品販売業を営む店舗であり、かつ、延床面積100㎡以上の建築物であったために建築確認が申請されている。

4-4. 計画的な土地利用管理のための景観協定

本節では、景観計画と同様に国土利用計画法に基づく五地域区分に依拠することなく締結可能な景観協定制度に着目し、景観行政団体による全国での認可状況や協定内容を概説し、都計外や白地地域などの緩規制地域で無秩序な土地利用転換の抑止や建築物形態の制限策としての活用可能性を検討する。ただ、後述するように現段階では緩規制地域で締結されている景観協定がないことから、地区計画を併用しておらず土地利用を管理するために締結されたと推察される景観協定の締結経緯や協定区域内の状況を明らかにすることで、白地地域での建築物形態の制限策を念頭に置いた土地利用管理手法としての景観協定制度の活用可能性を探る。

4-4-1. 景観協定制度の活用状況とその制限内容の比較分析

(1) 団体による協定の認可状況

国土交通省が公表している44地区⁽¹⁾に加え、緩規制地域を抱える団体に対するアンケート調査⁽²⁾、自治体ホームページに認可済協定を掲載している団体の調査⁽³⁾により、全国で認可済景観協定は46協定あることが明らかになった(表4-4-1)。27団体(2県24市1区)が協定を認可しており、府中市では

表4-4-1 全国の認可済景観協定一覧

地区名	団体名(都計区域名) ※非緑引 ※都計区域	都市計画制限			協定内容		建築物基準				緑化・工作物	地区名	団体名(都計区域名) ※非緑引 ※都計区域	都市計画制限			協定内容		建築物基準				緑化・工作物
		用途地域	建蔽率容積率	その他の地域地区	認可日(有効期限) ※各項目とも西暦表示	協定期間(年)	用途・形態	高さ・階数	壁面後退	色彩意匠				用途地域	建蔽率	その他の地域地区	認可日(有効期限) ※各項目とも西暦表示	協定期間(年)	用途・形態	高さ・階数	壁面後退	色彩意匠	
■アーバンスクエア 八条さくや町	旭川市(旭川圏)	2住	60 200	準防	08/10/10 (28/10/9)	20	◇	-	-	○	○	■高浜台31街区住宅	平塚市(平塚)	1中高	60 200	準防、風	13/10/4 (未発効)	5	◇	-	-	-	○
■オガールタウン	岩手県(紫波)	2住	60 200	地	13/11/22 (未発効)	20	-	-	-	○	■テコプラザ南エリア	各務原市(各務原)	工業	60 200	地、景	07/3/31 (17/3/30)	10	☆	-	-	-	-	-
■ソララプラザ社の都	仙台市(仙塩広域)	商業	600 600	準防、高 駐、開	11/6/3 (21/6/2)	10	◇	-	-	-	■落雁の道地区	大津市(大津湖南)	商業	200 300	地	10/5/7 (20/5/6)	10	-	-	-	-	-	-
■ソララガーデン社の都																							
■葛城C43戸建街区	つくば市(研究学園)	1低 1中高	40 80	地 高、特	09/1/30 (24/1/29)	15	◇	-	-	-	■ス・マ・エコタウン晴美台	堺市(南部大阪)	1中高	60 200	準防、高	13/2/15 (23/2/14)	10	★	○	○	○	○	○
■ウッドユー・タウンつくば 竹園三丁目																							
■ス・マ・エコシティつくば 研究学園	埼玉県(緑谷)	2中高	80 200	準防、高 地	11/12/13 (42/11/5)	30	◇	-	-	-	■リビオ姫路大津	姫路市(中播)	2低	60 150	地	10/12/16 (25/12/20)	15	-	-	-	-	-	-
■結実の丘																							
■オランダ・吉川 美南(みなみ)地区	浦安市(浦安)	1低 1住	50,60 100,200	高、地	11/2/1 (26/8/4)	15	◇	-	-	-	■香椎照葉七丁目 戸建住宅第1地区	福岡市(福岡)	2中高	60 200	高、地	13/1/24 (23/1/18)	10	◇	-	-	-	-	-
■市川市中国分三丁目																							
■弁天ー丁目舞浜の社	流山市(流山)	2中高 1住	60 200	高、地	13/8/9 (25/8/8)	15	◇	○	2.3	-	■湯の坪街道周辺地区	由布市(湯布院)	1住 準住 近商	60,80 200	高、地	10/1/21 (20/1/20)	10	-	-	-	-	-	-
■クインズフォレスト 流山おおたかの森																							
■パークシティ浜田山 (戸建地区)	府中市(府中)	1低	40	高	08/9/24 (18/9/3)	10	★	○	2	-	■屋外広告物の色彩に関する 湯の坪街道周辺地区	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
■コスモアベニュー 府中浅間町																							
■コスモアベニュー 府中幸町	府中市(府中)	準工	300	防、地	09/10/21 (14/10/20)	5	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
■インテリジェントパーク																							
■コモンステージ 武蔵府中(杜季の街)	府中市(府中)	近商	80 300	防、高	12/3/1 (17/2/28)	5	◇	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
■ザ・ミニウムフォート 府中御殿坂																							
■プライド府中天神町 プライドレジデンス	府中市(府中)	1中高	60 200	準防、高 地	12/3/1 (17/2/28)	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
■プライド府中天神町 カムレジデンス																							
■ソラータウン 府中美好町	府中市(府中)	1低	60 150	準防、高	12/9/19 (22/10/12)	10	◆	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
■ブラッド府中宮西町 マークス																							
府中四谷 五丁目地区	町田市(町田)	2住	60 200	準防、高 地	13/9/25 (23/9/26)	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
■リーフィア町田小山ヶ丘																							
■リーフィア南大沢	相模原市(相模原)	1低	50 100	準防	13/11/18 (23/11/17)	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
■光が丘エコタウン																							

最多の 11 協定が認可されている。岩手県紫波町（オガールタウン景観協定）と埼玉県吉川市（オレンジ吉川美南地区景観協定）では、紫波町と吉川市が団体へ移行しておらず県が協定を認可している。

現在、団体が未発効として把握している協定が 2 協定、発効しているか団体も把握できていない協定が 3 協定ある。一般的に、景観協定締結区域内の運用は協定締結者に委ねられているものの、協定が発効した際には団体へその旨の通知をすることが多い。このため、有効な協定は 41 協定と推定できる。

西日本（大津市から由布市まで 12 協定）より東日本（旭川市から富士市まで 29 協定）で認可済景観協定が多いと言え、中国四国地域ではまったくない。

認可日を見ると、2013 年が 12 協定と最多であり次いで 2010 年と 2011 年が 9 協定となっている。協定の有効期間は、5 年間で 7 協定、10 年間で 31 協定、15 年間で 5 協定、20 年間以上が 3 協定であり、10 年間で有効期間とする協定が圧倒的に多いと言える。なお、42 協定は利害関係者から特段の申出のない限り有効期間満了時に同一内容が自動的に更新されると規定していた。

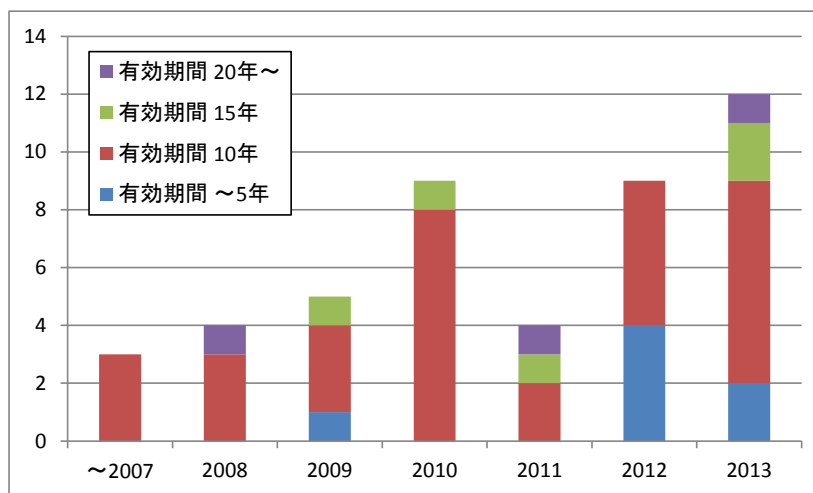


図 4-4-1 年度別協定認可数

（2）認可済景観協定締結区域の都市計画制限の状況

46 協定の協定締結区域内の都市計画制限の状況⁽⁴⁾を見ると、すべての協定締結区域が都計区域内であり、線引き都計区域内が 43 区域、非線引き都計区域の用途地域内が 3 区域であった（表 4-4-1）。ただ、本研究で土地利用管理手法としての活用が期待されていた都計外や白地地域などの緩規制地域で締結されている協定はなかった。用途地域指定状況を見ると、住居系や商業系、工業系と幅広く、富士市では唯一、市街化調整区域が協定締結区域となっていた。指定建ぺい率では、最低が 40%、最高が 80% であり、指定容積率では、最低が 40%、最高が 1000%であった。

用途地域以外の地域地区や地区計画の景観協定との重複決定状況を見ると、地区計画と高度地区がともに半数の 23 協定で重複して決定されており、準防火地域（17 協定）も多く、7 協定では 3 つがすべて重複決定されている。一方で、用途地域以外の地域地区がまったく重複していない協定は唐津市と由布市の 4 協定しかなく少数派であった。

以上から、用途地域だけでなく地区計画など地域の実情を反映したまちづくりに都市計画でも取り組んでいる地域で、建築物の形態意匠などの面でも景観協定を活用することで地域の将来像を実現するために住民も取り組んでいる地域が多いことが推察される。

（3）認可済景観協定の内容

各協定の制限内容を見ると、多くの協定が定量的基準を採用していることが明らかになった（表 4-4-1）。色彩意匠や敷地の緑化に関する項目では、比較的定性的基準を採用している協定も多いが、建築物に関する基準では規定されている項目の大半で定量的基準が採用されていることがわかる。なかでも、建築物の用途制限項目では 25 協定が具体的用途を制限しており、建ぺい率や容積率を規定している

協定でもそのすべてが定量的基準を提示していた。

用途制限に加え、建ぺい率と容積率のいずれも定量的基準を規定している6協定(表4-4-1中の★)では、そのすべてに地区計画は重複決定されていなかった。当該区域では景観協定を土地利用管理手法として活用していることが想定され、具体的な用途制限などを付加していることから団体は景観協定を地区計画と同程度の土地利用管理手法として認識していると言える。

4-4-2. 景観協定が地区レベルでの計画的土地利用につながる可能性

本項では、前項で概観した全国の景観協定の締結内容を踏まえ、①地区計画を重複して決定していない、②建築物用途、建ぺい率、容積率の各項目に定量的基準を規定しており土地利用管理手法として景観協定を活用していることが推察される6協定のうち、2協定を抽出し協定の締結経緯やその内容、協定締結が土地利用管理に及ぼした影響などを文献調査・ヒアリング調査・現地調査から把握した。なお、本研究の主旨に沿えば、緩規制地域で締結されている協定に着目すべきと言えるが、該当する協定がなかったため、土地利用の管理手法として協定が活用されていると推察され、緩規制地域への応用が期待される協定という位置づけで上記協定を詳細に調査している。

(1) ウッドユータウンつくば竹園三丁目地区景観協定(茨城県つくば市)

①協定締結の経緯

竹園三丁目地区はつくば駅から1kmほど離れた住宅地に位置している(図4-4-2)。多くの国の施設を抱えるつくば市では、施設の統廃合に伴った跡地売却の際に、現在の良好な住環境を維持するため、地区計画などを決定後売却する方針を掲げている(図4-4-3)。また、研究・教育機関等が所有する宿舍の跡地などについても国家公務員宿舍の跡地活用と同様に、地区計画等などの決定後に売却するように市として要請している(図4-4-4)。

竹園三丁目地区では都市再生機構(UＲ)の職員宿舍が廃止され、2012年度に民間事業者へ売却されることになり、その際の条件として景観協定の締結が提示されていた。宿舍跡地の売却に関して、URとつくば市の企画部局が協議したところ、地区計画決定に比べ協定締結に時間がからないことなどの要因によって景観協定の締結が条件となった⁽⁵⁾。

跡地売却に際しては、URが景観協定を一人協定として締結する形態はとらず、入札方式で売却事業者を決定する際の販売条件として建築物用途など景観協定の内容を提示したうえで、それらの内容を含む景観協定の締結を条件とした(図4-4-4)。入札の結果、住宅販売事業者が落札し景観協定が2013年8月27日に同事業者による一人協定として締結された。

②協定の内容

協定締結は事業者による一人協定であるが、2以上の土地所有者の発生を発効要件としており分譲開始とともに発効する仕組みとなっている。協定区域面積は4786.5㎡である。つくば市では、2009年1月に分譲住宅地で締結された住宅販売事業者による約3haの景観協定を認可しており、市内では2例目の景観協定となった。

竹園三丁目地区景観協定の区域は、区域区分された研究学園都市計画区域内で第一種中高層住居専用地域が指定されており、建ぺい率60%、容積率200%が指定されている。また、第二種高度地区と特別用途地区(第一種文教地区)が指定されており、高度地区では建築物の北側斜線制限と隣地隔離制限が適用され、第一種文教地区は「特に良好な文教的環境を保護するため定める地区」として制限⁽⁶⁾が適用され日常生活に必要な店舗等の立地が制限されている(図4-4-5、図4-4-6)。

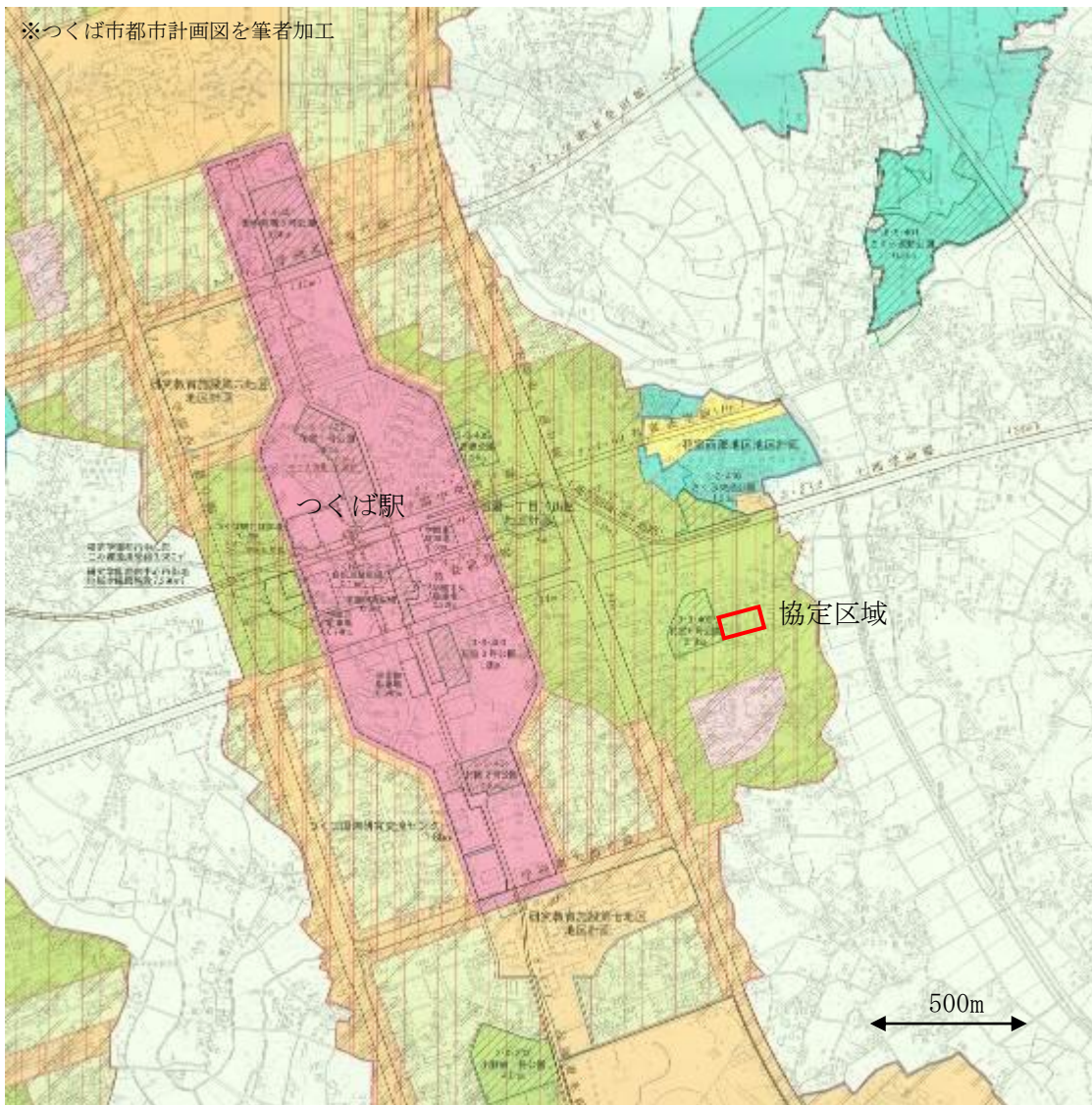


図 4-4-2 竹園三丁目地区の位置

3.4 地区計画による誘導 ※第1回つくば市中心市街地再生推進会議：資料4より引用

■国家公務員宿舎処分に伴うまちづくりへの影響

- 現在までに形成された緑豊かなゆとりある都市環境が失われる。
 - ・緑化率の大幅な低下
 - ・密度が高い土地利用によるゆとりの低下（高い建ぺい率の建築物が建設）
 - ・周囲の環境とかけ離れた高さの建築物の建設
 - ・ペDESTリアンデッキや公園を意識しない建物配置
- 高層マンション等の建設により学校等のインフラへ影響を与える。
 - 公務員宿舎は計画標準により変化に富んだ都市環境を創出するために、用途地域は、高層マンションも建設可能な第1種中高層住居専用地域となっている。そのため、法定容積率等上限まで利用することを想定したインフラ整備を行っていない。

⇒ 地区計画及び高度地区により、現在まで培われた都市環境をできる限り保全するための誘導を実施

図 4-4-3 国家公務員宿舎跡地の売却に関する市の方針

協定の有効期間は10年間としており、10年間経過後利害関係者から特段の申し出がない限り同一の内容で自動更新される旨が規定されている。

協定では、建築物の用途は専用住宅及び兼用住宅に限定され、建ぺい率50%、容積率100%に制限が強化されている。また、建築物の階数は地階を除き2以下とされ、最低敷地面積が180㎡と規定されている。

4. 研究・教育機関等所有の宿舎について ※第1回つくば市中心市街地再生推進会議資料4より引用

4.1 市の方針

研究・教育機関等が所有している宿舎についても、筑波研究学園都市建設時に計画標準により建設された箇所については、つくばの特徴ある緑豊かなゆとりある都市環境を創出し、つくばの魅力を高めるため、地区計画等による誘導を行った後の売却を各機関に要請している。

4.2 誘導を行った宿舎

■竹園三丁目UR職員宿舎跡地

良好な都市環境を創出するため、景観協定の締結や電柱の地中化等を条件として販売し、良好な都市環境を誘導している。(売却済、現在建設中)

○販売条件の内容

- ・用途の制限 : 戸建住宅のみ建設可
- ・建ぺい率、容積率 : 最高限度 建ぺい率50% 容積率100%
- ・建築物の高さ : 2階以下
- ・最低敷地面積 : 180㎡
- ・壁面後退 : 道路から1.5mセットバック
- ・緑化率 : 15%
- ・垣さくの形態 : ペデ沿い 0.6m以下の生垣
その他の道路 生垣で高さが1.2m以下若しくは植栽を施したフェンス
- ・擁壁の形態 : 0.6m以下若しくは1.2m以下かつ勾配60度以下
- ・その他 : ペデに面している住戸はペデへの出入口を設置
出入口を除き道路に面する箇所は緑化
電線類は地中化
上記内容を含んだ景観協定を締結

図4-4-4 研究・教育機関等の宿舎跡地の売却に関する市の方針

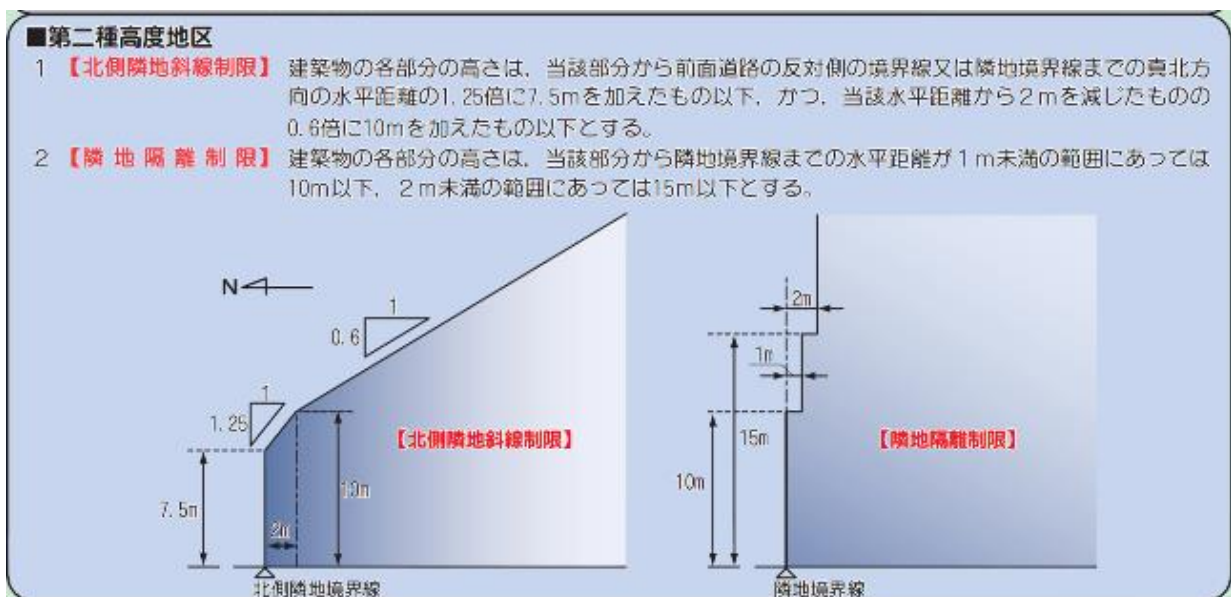


図4-4-5 つくば市の第二種高度地区の制限内容

る。以上から、建築物用途・建ぺい率・容積率のすべてに定量的基準が規定されていることがわかる。その他、壁面後退に定量的基準が、色彩意匠や緑化、工作物に定性的基準が規定されている。

③協定締結による土地利用管理への影響

2013年8月の景観協定締結後、現在住宅分譲が進んでいる(写真4-4-1)。また、景観協定締結後の2013年11月時点で全体の8割(16区画/20区画)が売約済みであり、現在では未成約地は1区画のみとなっており、販売開始以降短期間でほとんどの区画が売約されている(図4-4-7)。

跡地売却条件として戸建て住宅地への転用を提示し、周囲との調和を図るため景観協定の締結も条件としたことにより良好な住環境が保全されたと言え、それが早期成約につながっており結果的に行政・事業者・住民の三者ともに利益を享受することができている。また、協定区域周辺は歩行者専用道も整備され、それに通じるフットパスも事業者が整備しており歩車分離が図られた住環境が保持されている(図4-4-8)。

本事例では、良好な住環境が既に整備されていた地区にある行政機関の跡地活用に際して、景観協定の活用によって土地利用管理が適切に図られたと言える。つくば市は行政機関等が所有する跡地売却について、地区計画等を土地利用管理の担保と

■ つくば市文教地区建築制限条例による建築物の用途制限

文教地区 用途地域	第1種文教地区		第2種文教地区		第3種文教地区		
	第2種低層住居専用地域	第1種中高層住居専用地域	第2種中高層住居専用地域	第2種住居地域	第2種住居地域	近隣商業地域	商業地域
物品販売業を営む店舗 (第2種低層住居専用地域については、日用品販売のみ) ※1							
洋服店、量販、建具屋、自転車店、家庭電気器具店その他これらに類するサービス業を営む店舗 ※2	床面積の合計が150㎡を超えるもの	床面積の合計が150㎡を超えるもの	床面積の合計が500㎡を超えるもの	床面積の合計が1,500㎡を超えるもの	床面積の合計が1,500㎡を超えるもの		
自家販売のために食品製造業(食品加工業を含む。)を営むパン屋、米屋、豆腐屋、菓子屋その他これらに類するもの ※3	●	×	×	×	×		
理髪店、美容院、クリーニング取次店、質屋、貸衣装店、貸本屋これらに類するサービス業を営む店舗			床面積の合計が1,500㎡を超えるもの (※1、※2、※3を含む合計)				
飲食店 (第2種低層住居専用地域については、食堂、喫茶店のみ)							
銀行の支店、損害保険代理店、宅地建物取引業を営む店舗その他これらに類するサービス業を営む店舗	●		●				
病院	●	×					
サウナ風呂(サウナ室又はサウナ設備のみを設けるものに限る。)	×	×	×	×	×		
ボート場、スケート場、水泳場、スキー場、ゴルフ練習場又はパッチング練習場	●	●	●	×	×		
マージャン屋、ばちこ屋、射的場、物高投資券売所、場外車券売場その他これらに類するもの	●	●	●	×	×		
卸売市場、火葬場、土葬場、汚物処理場、ごみ焼却場又は令第130条の2の2に掲げる処理施設。ただし、法第51条本文の規定により都市計画においてその敷地の位置が決定しているもの及び同条ただし書の規定による許可を受けたものを除く。	●	●	×	×	×	×	×
個室付浴場業に係る公衆浴場、ヌードスタジオ、のぞき劇場、ストリップ劇場、専ら異性を同伴する客の休養の用に供する施設、専ら性的好奇心をそそる写真その他の物品の販売を目的とする店舗その他これらに類するもの	●	●	●	●	●	●	×

● 用途地域により建築基準法で規制されているもの

× 文教地区建築制限条例により用途地域の制限に加えて規制されるもの

図4-4-6 特別用途地区の制限内容



写真4-4-1 協定区域内の住宅分譲の様子(つくば市)

して決定後売却する方針を掲げており、前述した景観協定が選択された理由を勘案すると景観協定も土地利用管理手法として認識され、跡地売却側（市及びUR）が土地利用管理手法として景観協定の締結を売却条件としていた。さらに、景観協定を締結し住環境を保全したことで地区の価値上昇に貢献したと推察され、販売開始後1年ほどで完売状態に近づいている。以上から、土地利用管理手法として住宅地の環境保全に景観協定を活用した場合、事業者側や住民にとっても利益を創出することのできる手法であることが分かった。

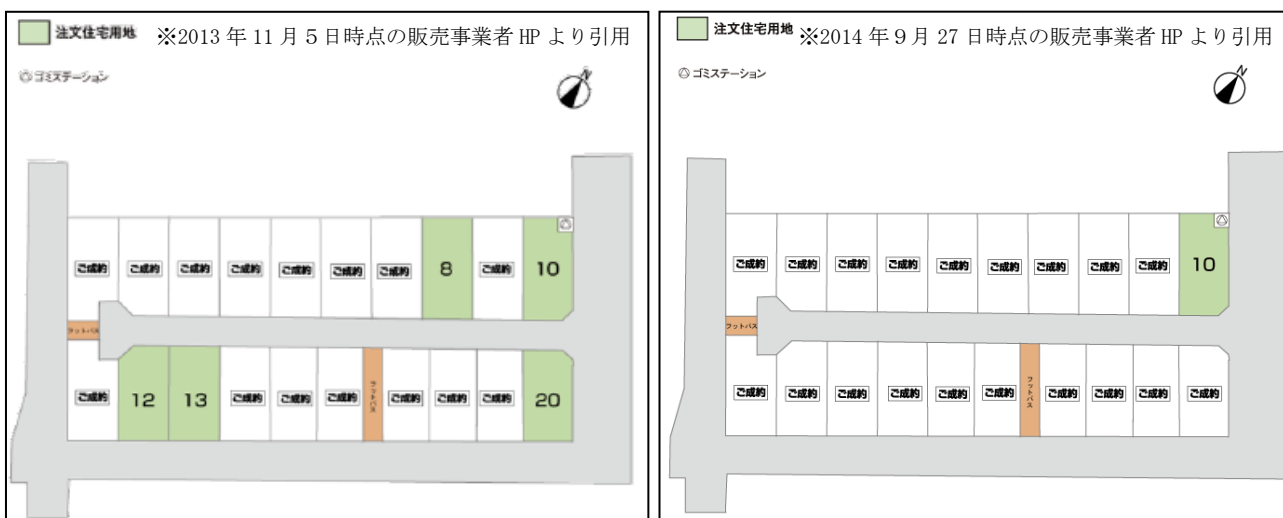


図 4-4-7 協定区域内の分譲区画の成約状況



図 4-4-8 歩行者専用道路とフットパス

(2) 市川市中国分三丁目地区景観協定（千葉県市川市）

①協定締結の経緯

中国分三丁目地区は、2007年に企業の工場が閉鎖された跡地活用に伴い締結された景観協定である（図4-4-9）。2007年の工場閉鎖後住宅事業者A社が購入し、当初は6階建てマンションを4棟建設する計画を構想した。しかし、マンション計画について地元住民と協議した結果、それまで低層建築物しかなかった周辺環境のなかに中高層建築物が複数等立地することで住環境の悪化が懸念されることを理由として地元住民側が計画に反対しマンション計画は事実上凍結された。この状況を受け、A社はマンション計画が遂行できないことを理由にB社（景観協定の締結事業者）に転売した。B社は戸建て住宅地開発を主な事業内容とする住宅販売事業者であり、中国分三丁目地区についても当初から戸建て住宅地を整備する構想であった⁽⁷⁾。当初計画では中国分三丁目地区全体を戸建て住宅地として整備し、100戸程度を分譲する予定であった（図4-4-10）。しかし、2008年のリーマンショックを受け、地区の一部を地元でスーパーを展開しているC社へ転売し、商業施設を立地させる計画へと変更した⁽⁸⁾（図4-4-11）。

中国分三丁目地区景観協定は、千葉県内初の景観協定であり、地区計画や景観協定などを良好な住環境を創出するための土地利用管理手法を検討した結果、建築物の形態意匠が規定でき迅速に締結できる景観協定が採用された⁽⁷⁾。後述するが、中国分三丁目地区は住居系用途地域のなかでも比較的都市計画制限が中高層建築物を許容できる状態の第一種住居地域（容積率：200%、建ぺい率：60%）であり、そのためマンション計画などを構想することが可能な地区であった。一方で、地元住民にとっては住環境悪化に対する懸念材料となり、地元住民とB社が協議した際に、何らかの土地利用管理手法を講じる必要が提示されていた。そこで、B社と市が協議した際に前述した理由から景観協定の締結に至った。C社も住宅販売時の付加価値として地区計画を決定することや景観協定を締結することに対しては積極的に推進していた。市は初めて認可する景観協定であると同時に県内初の協定でもあることから、他県の主として住宅地などで締結されている景観協定の事例を比較調査の材料として検討をすすめ、本事例の景観協定の内容が妥当であるか検証している（図4-4-12）。

以上のように、中国分三丁目地区では現在の住環境を維持したい地元住民、用途地域変更は時間と労力がかかることから地区計画や景観協定などの土地利用管理手法を講じたかった市、戸建て住宅地としての良好な住環境をPRしたかったB社の三者の利害が一致したことで景観協定締結に至ったと言える。つくば市の事例と同様に、景観協定締結が良好な住環境保全に活用できると捉えられており、景観協定の土地利用管理手法としての柔軟性、迅速性が評価された結果とも言える。

②協定の内容

協定締結は宅地分譲事業者であるB社と商業施設運営事業者C社の二社によるものであるが、本来はB社が単独で事業を展開しようとしていたことから考えても、実質的には一人協定と変わらない締結状況と言える。ただ、一人協定ではなく協定締結当初から複数の土地所有者が存在しており、協定発効要件としては認可公告の日以降と規定している。協定区域面積は19473.0㎡である。

中国分三丁目地区景観協定の区域は、区域区分された市川都市計画区域内で第一種住居地域が指定されており、建ぺい率60%、容積率200%が指定されている（図4-4-13）。また、第一種高度地区が指定されており、第一種低層住居専用地域と同等な日照が確保できるように高さ制限が適用されている（図4-4-14）。高度地区以外に地域地区は指定されていない。

協定の有効期間は10年間としており、つくば市の竹園三丁目地区景観協定と同様に10年間経過後利害関係者から特段の申し出がない限り同一の内容で自動更新される旨が規定されている。本協定は、2010年11月17日に締結され、現在の有効期限は2020年11月16日となっている。協定区域は住宅ゾ

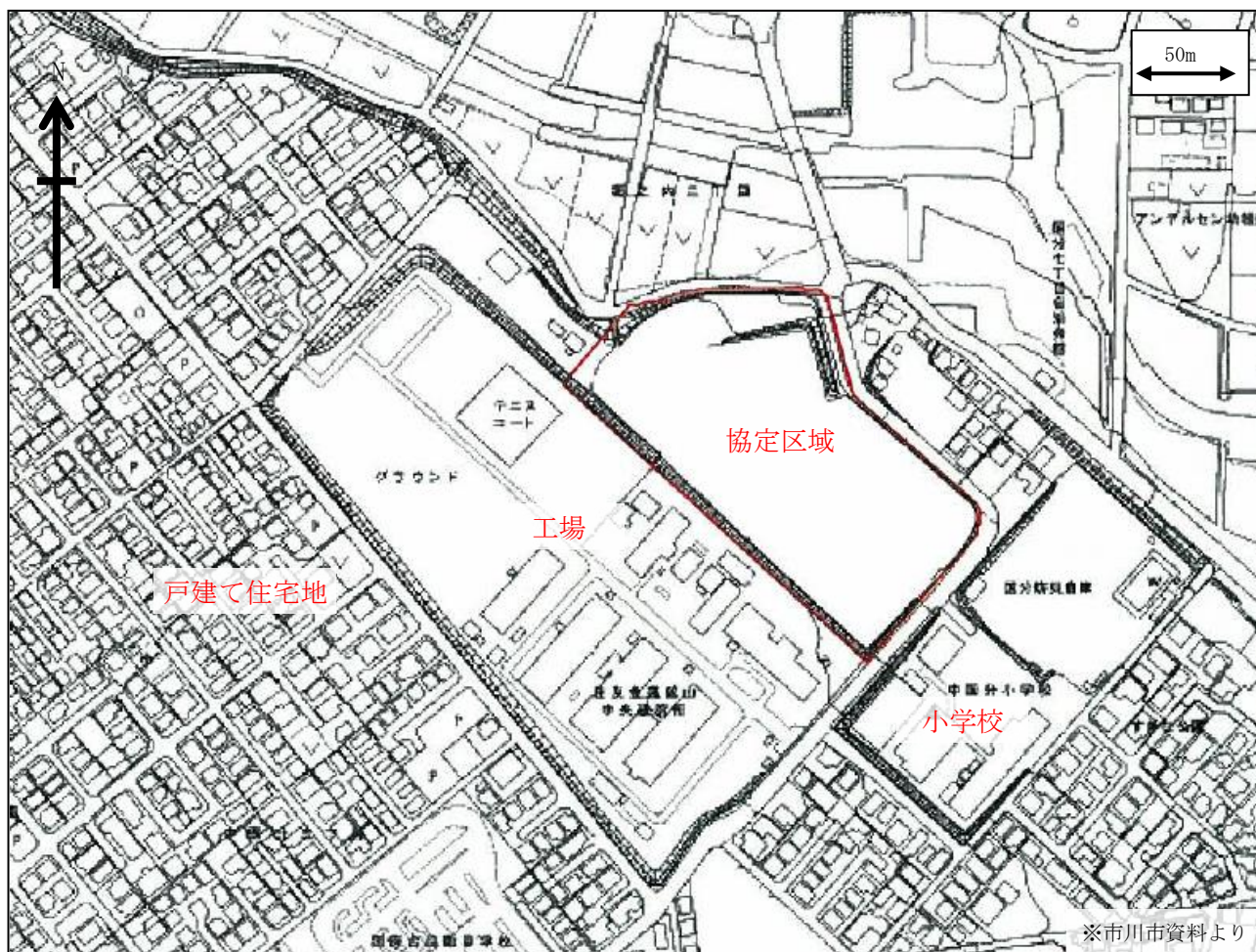


図 4-4-9 協定区域の周辺状況（市川市）

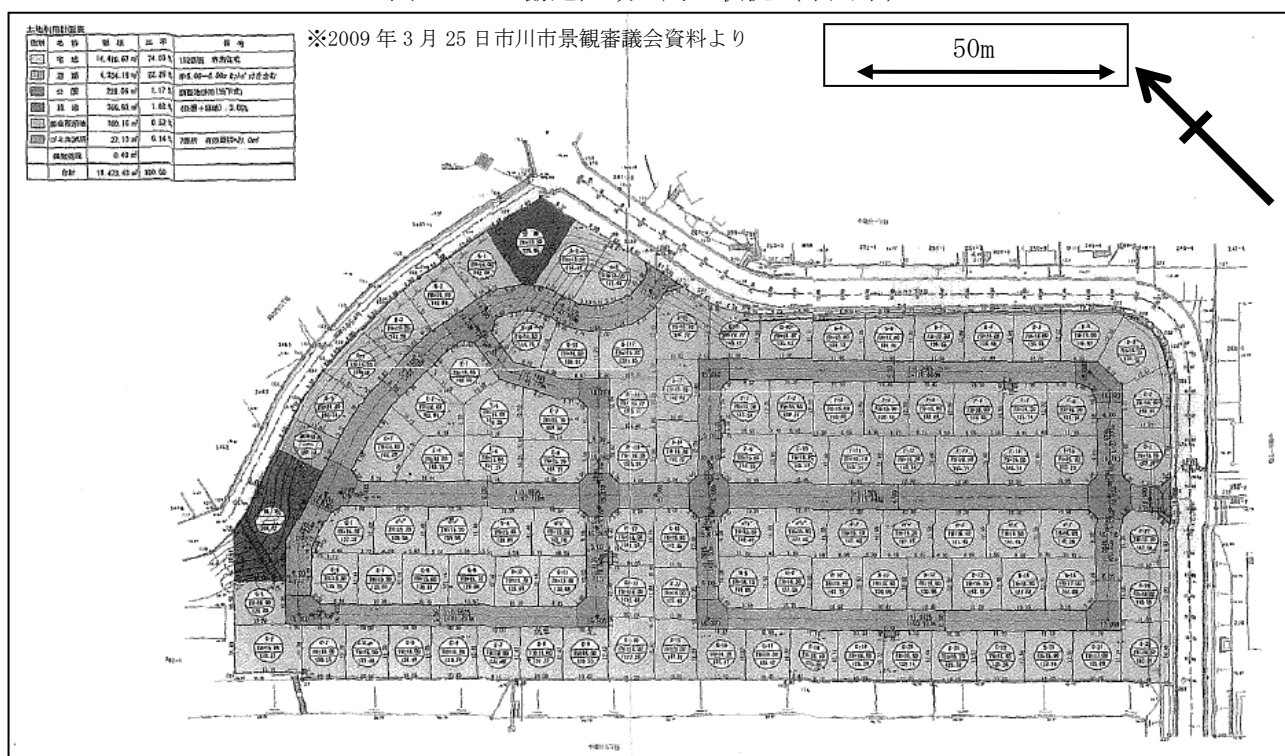


図 4-4-10 当初の土地利用計画図

第四章 景観保全を目的とした建築物への制限を応用した土地利用管理の可能性

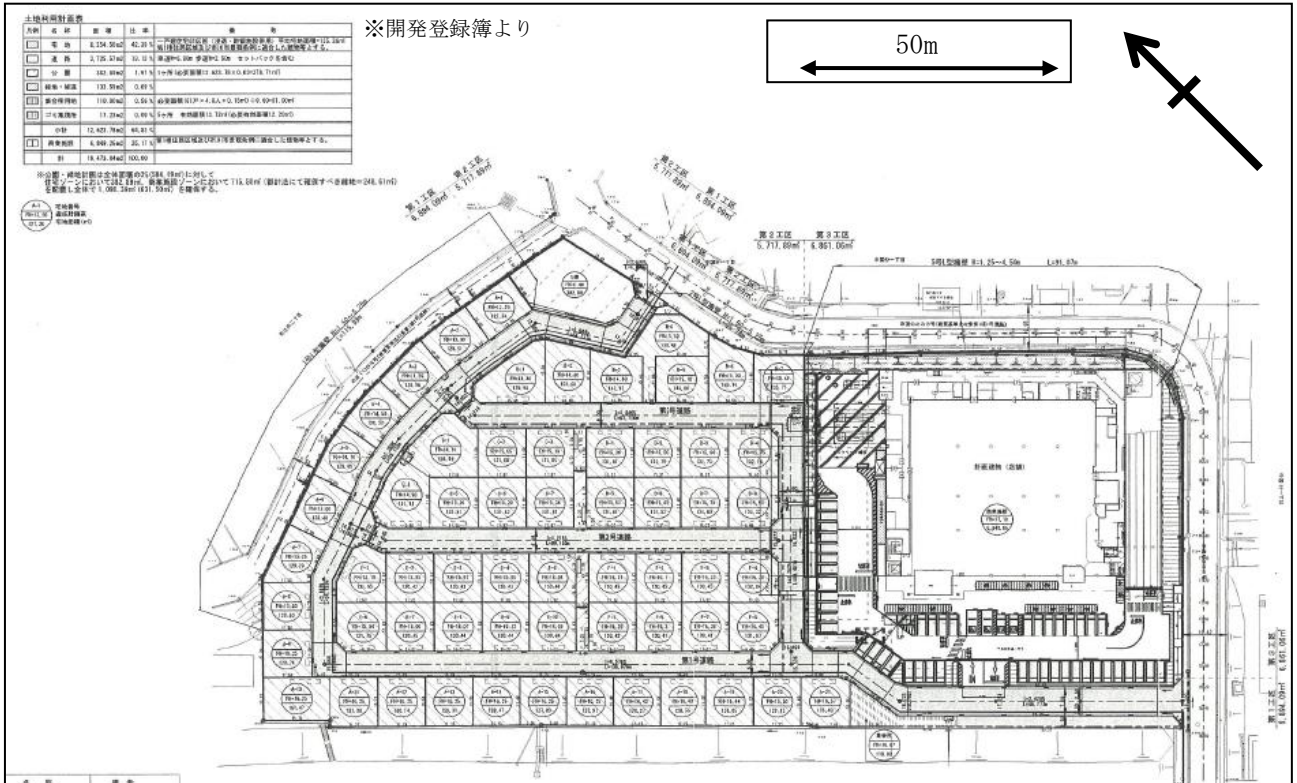


図 4-4-11 最新の土地利用計画図

景観協定一覧							
項目	市川市	ついで市	さいたま市	浦安市	市川市A (駅前デザインセンター)	市川市B (駅前デザインセンター)	
用途	14,473,047㎡	27,850,077㎡	970,170㎡	4,245,147㎡	111,410,000㎡	1,550,777㎡	
用途別	住居 270/60	住居 90/40	二軒家 200/60	一世 100/50(角地)	二世 100/50	住居 200/40	
建物用途	専用住宅・専用住宅・店舗	専用住宅	専用住宅	専用住宅・専用住宅	店舗・事務所	共同住宅	
戸数	61戸・1店舗	43戸	54戸	30戸	40戸	—	
容積率	100%	—	—	—	—	—	
高さ	10m以下	—	10m以下かつ軒高7m以下	—	—	—	
敷地	地盤を除き2以下	地盤を除き2以下	—	—	—	—	
建築物に関する基準	建築物から道路幅員以上の高さを出さないこと 景観に配慮すること	道路側から道路幅員以上の高さを出さないこと 景観に配慮すること	別荘の色形基準に基づき色形・景観に配慮し なければならぬ	道路側から見えにくい位置に設置し、高さを得 ない場合は目立たないよう工夫すること	駐輪場、ごみ収集等は、可能な限り屋内に設置 し、目立たない位置に設置する場合は、公共の場所 から見えにくい位置に設置し、景観に配慮する 駐輪場、駐輪場には積荷を配装	駐輪場、ごみ収集等は、公共の場所から見え にくい位置に設置し、積荷を配装する	
駐輪場	駐輪場、駐輪場・道路境界より1.5m 距離	駐輪場は定められた位置とする	同上	駐輪場等を設ける	—	—	
建築技術	道路側へ設置しないよう注意すること 場合、道路側へ設置しないこと	道路側から道路幅員以上の高さを出さないこと 景観に配慮すること	同上	道路側から見えにくい位置に設置し、高さを得 ない場合は目立たないよう工夫すること	—	目立たないよう道路側を一体化したデザイン とする	
地盤高さ	協定地盤の高さを要しないこと	協定地盤の高さを要しないこと	協定地盤の高さを要しないこと	—	地盤高は原則変更不可	—	
区画図様	協定地盤の高さを要しないこと に適合させる	協定地盤の高さを要しないこと に適合させる	協定地盤の高さを要しないこと に適合させる	(地区計画) 最低地盤は1.60m	(地区計画) 最低地盤は1.60m	※店舗の売場面積は、12,000㎡以下	
外観色	別荘に定める基準(店舗を除く)	ベースカラー、アクセントカラーの2パ ターンで色形基準を設ける	別荘の色形基準に定める基準に適合する ものとし、両面のうち少なくとも1面に 配慮する	別荘に定める基準の範囲内 明るい色や高彩度を避け、周囲との調和に 配慮する	別荘に定める基準の範囲内	—	
補助色	—	—	—	—	—	—	
7セト色	—	外壁全体の50%以下を塗り30%以下に 抑えるよう努めること	別荘の色形基準の限りではない	—	—	—	
屋根(色形)	協定地盤の高さを要しないこと に適合させる	原則白屋根(太陽電池パネル以外の 設置を禁止)	原則白屋根(太陽電池パネル以外の 設置を禁止)	—	—	—	
屋根(色形)	別荘に定める基準(店舗を除く)	有彩色の色形、VRと無彩色の色形とを 併用する	別荘の色形基準に基づき色形・景観に 配慮し、かつVRと無彩色の色形とを併用 しないこと	別荘に定める基準の範囲内 色形や高彩度を避け、周囲との調和に 配慮する	別荘に定める基準の範囲内	外壁と併用し、屋根の色形と調和のとれた色形を 併用すること	
その他	—	電線類の配線(太陽電池パネルを除く) は、30cm以下とする	—	敷地の出入口の位置に配慮あり 敷地内に電柱等の設置を禁止	敷地の出入口の位置に配慮あり 敷地内に電柱等の設置を禁止	外壁と併用し、屋根の色形と調和のとれた色形を 併用すること	
外観色に関する基準 (門、扉、生垣等)	—	—	—	—	—	—	
高さ	門柱:道路境界より50m(距離、幅 m以内高さ1.7m以下 道路:道路境界は原則1.5m以下	1.2m以下(0.9mは2.4m以下)	—	基礎部分の石積、ブロック積等は0.6m未満 窓に接する部分に限り、外観色形の上 限は1.2m未満	(地区計画) 地盤面から高さ0.6mまでは0.6m未満等	—	
材質	—	門柱及び土留め、積載部材等は委員会 の承認を得たもの	—	窓に接する部分に限り通気孔を有したフ ラック等	(地区計画) 道路・緑地共に生垣等設置性のあつたもの	—	
色形	協定地盤:別荘の土留め 色形地:生垣の20%以上 沿道地盤:生垣の35%以上	協定地盤:別荘の土留め 色形地:生垣の20%以上 沿道地盤:生垣の35%以上	協定地盤:別荘の土留め 色形地:生垣の20%以上 沿道地盤:生垣の35%以上	—	—	—	
緑化に関する基準	—	—	—	—	—	—	
面積	—	—	—	—	—	—	
樹種 (大きさ)	—	—	—	—	—	—	
形状	協定地盤:協定地盤の土留め 色形地:協定地盤の土留め 沿道地盤:協定地盤の土留め	協定地盤:協定地盤の土留め 色形地:協定地盤の土留め 沿道地盤:協定地盤の土留め	協定地盤:協定地盤の土留め 色形地:協定地盤の土留め 沿道地盤:協定地盤の土留め	—	—	—	
面積 設置位置	—	—	—	—	—	—	
屋外広告物の表示 に関する基準	—	—	—	—	—	—	
上部高さ	—	—	—	—	—	—	
色形	—	—	—	—	—	—	
材質	—	—	—	—	—	—	
その他	—	—	—	—	—	—	

図 4-4-12 景観協定の比較検討資料 (市川市資料より引用)

ーン（戸建て住宅地）と商業ゾーン（商業施設用地）にゾーニングされており、制限内容もゾーンごとに規定されている（図4-4-15）。

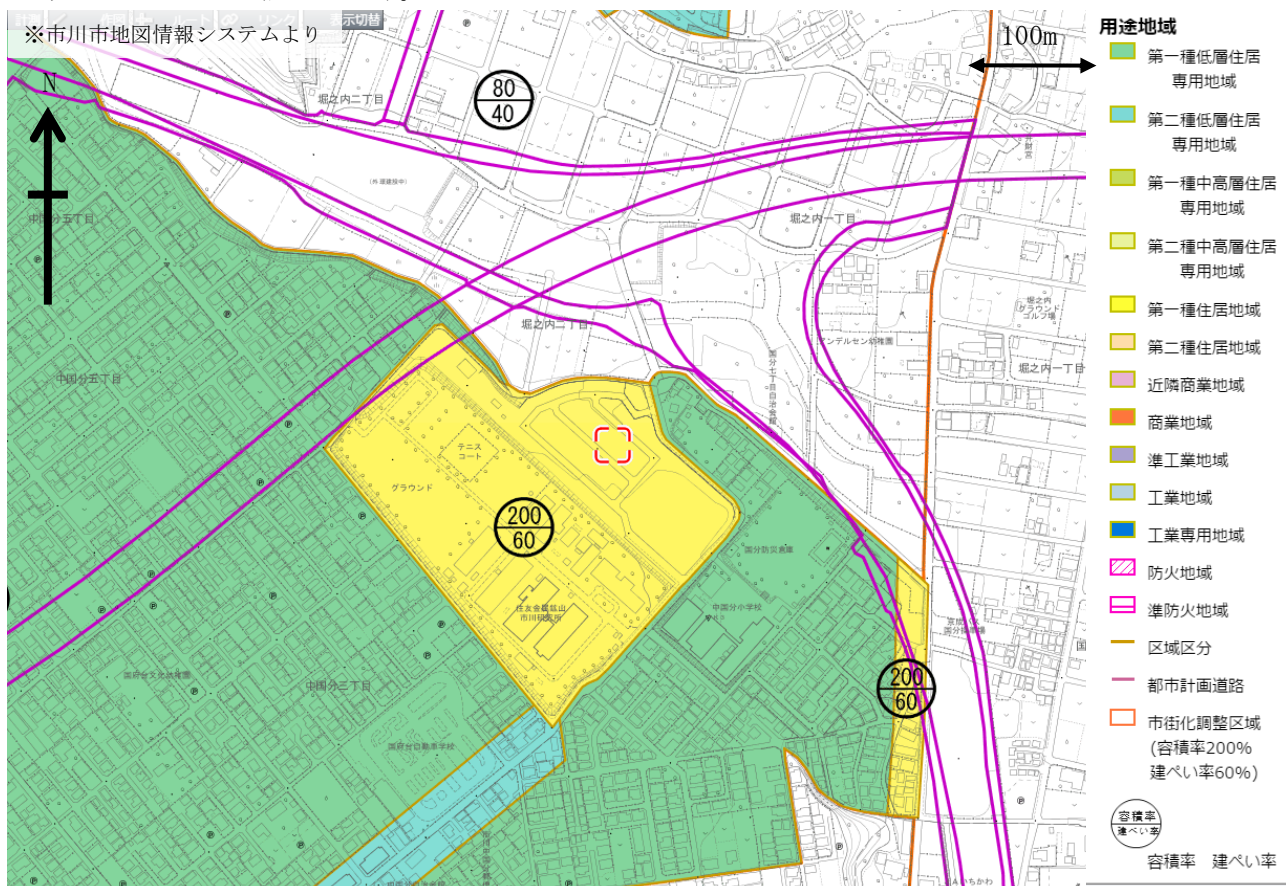


図4-4-13 協定区域の都市計画制限

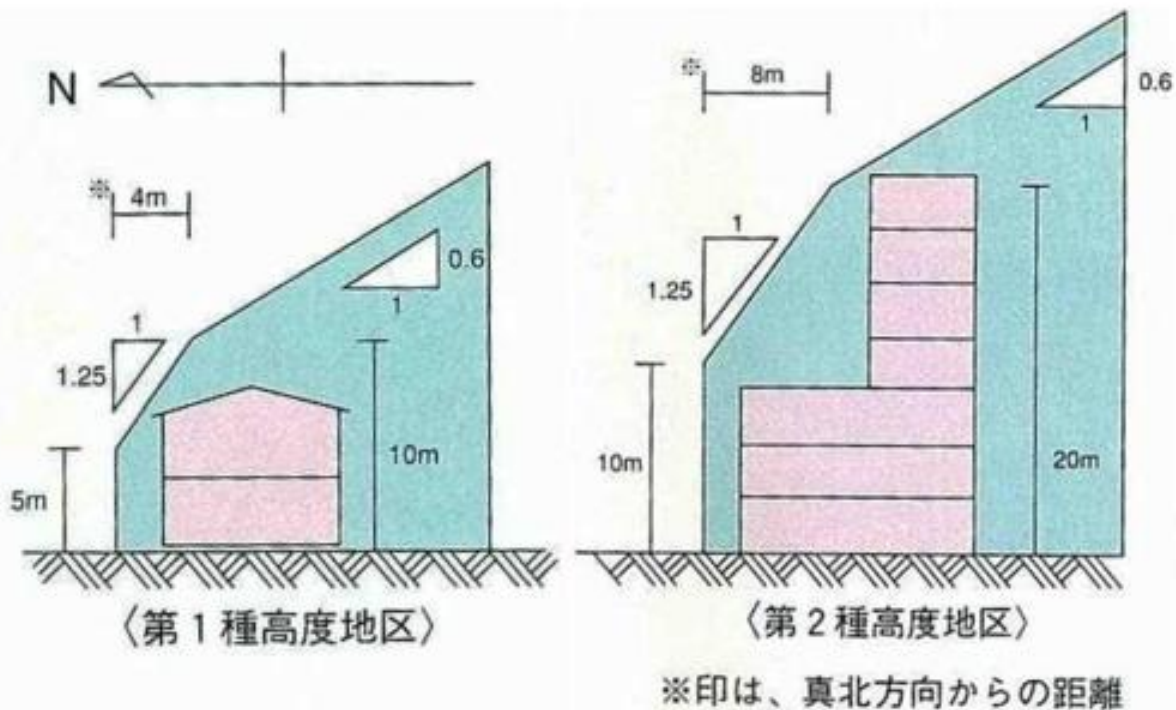


図4-4-14 市川市の高度地区の制限内容

I. 住宅ゾーン（戸建て住宅地）

住宅ゾーンは建築物用途が一戸建て専用住宅又は学習塾等を含む兼用住宅に限定され、建ぺい率 60%、容積率 120%に制限が強化されている。また、建築物の階数は地階やロフトを除き 2 以下とされ、建築物高さも 10m以下に制限されている。以上から、建築物用途・建ぺい率・容積率のすべてに定量的基準が規定されていることがわかる。その他、壁面後退や色彩意匠、工作物に関する規定に定量的基準が、緑化に関する規定に定性的基準が採用されている。

II. 商業ゾーン（商業施設用地）

商業ゾーンは建築物用途が店舗に限定され、建ぺい率 60%、容積率 120%に制限が強化されているが、建築物用途以外住宅ゾーンと数値基準は同一である。また、建築物の階数や高さ制限も住宅ゾーンと同一基準であり、それぞれ 2 以下、10m以下の制限が規定されている。商業ゾーンでも住宅ゾーンと同様に、建築物用途・建ぺい率・容積率のすべてに定量的基準が規定されている。その他、壁面後退に関する規定に定量的基準が、色彩意匠、工作物、緑化に関する規定に定性的基準が採用されている。

③協定締結による土地利用管理への影響

現在、協定区域内の宅地分譲は全戸完売し、商業施設も133台の駐車場を備えたスーパーとして営業している（写真4-4-2、写真4-4-3）。色彩意匠に関する規定を定量的基準で定めたことにより、白を基調とする建築物に統一され、緑化規定も盛り込んだことで緑も豊かな印象が残る良好な住環境が整備されている。また、周辺に同規模の最寄品を扱う商業施設がなかったため、商業施設進出に関しては地元住民からも歓迎されており⁽⁷⁾、結果的に戸建て住宅地のみとして分譲するよりも地元住民に受け入れや

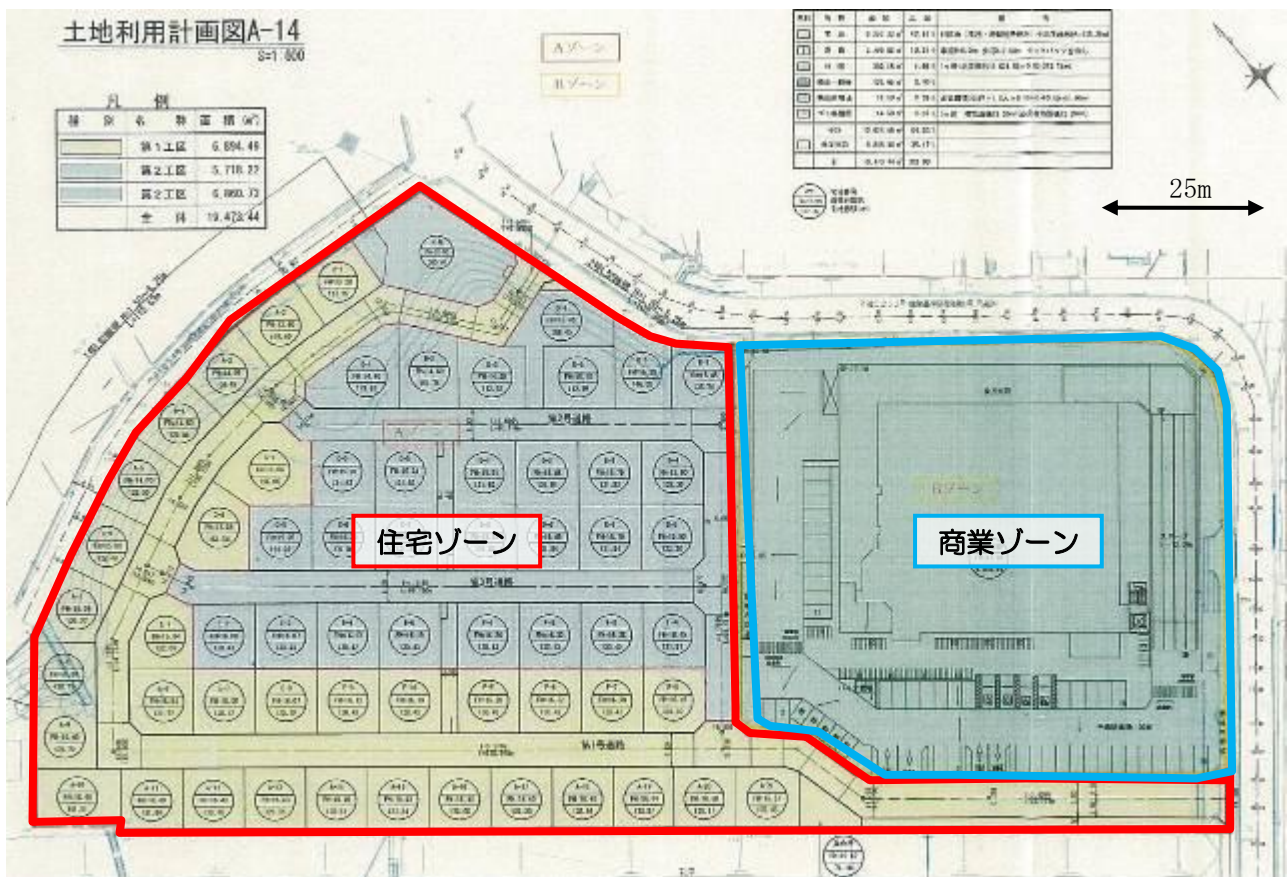


図 4-4-15 協定区域内のゾーニング

すい開発計画となった一因と言える。さらに、本事例では協定緑地が規定されており、戸建て住宅地内のグリーンパスとして整備されている（図4-4-16）。

本事例では、住宅販売事業者が自発的に協定を締結し、それに則って住宅地と商業施設が整備されたことによって良好な住環境の創出につながっている。そもそも、工場跡地にマンション建設が構想され



写真 4-4-2 住宅ゾーン（戸建て住宅地）の状況



写真 4-4-3 商業ゾーン（商業施設）の状況

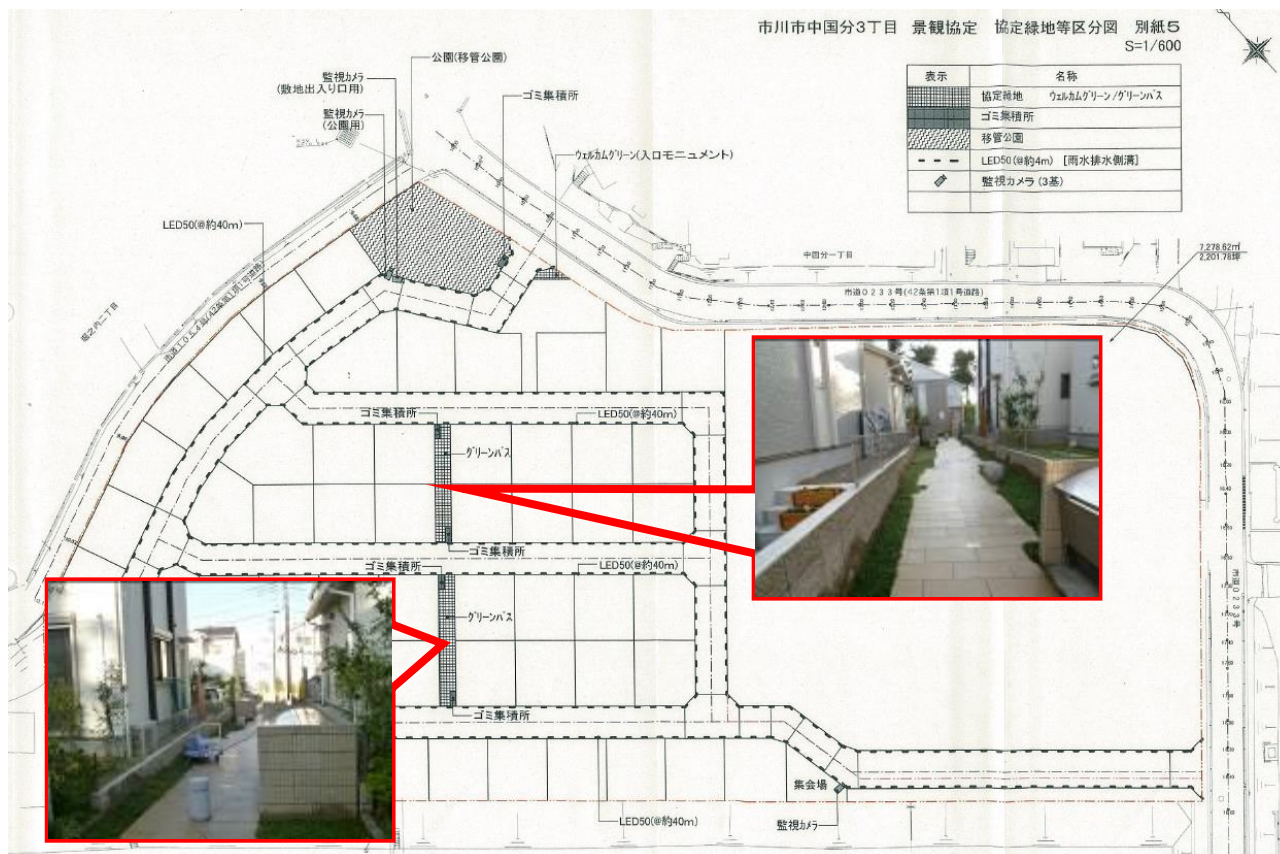


図 4-4-16 協定緑地（グリーンパス）の状況

た時点では景観協定締結は想定されておらず、地元住民と協議する中で低層建築物主体の住宅地とする担保として景観協定が締結されており、土地利用管理手法として景観協定が認識されていたことは明白である。同時に、企図せずして世界同時不況が発生し、住宅販売事業者が戦略を練り直し開発地の一部を商業施設としたことで地元住民の利便性向上にも貢献することになり、事業者側にとっても地元住民にとっても利益が享受できる開発計画となった。つくば市の事例と同様に、本事例で景観協定が選択された理由のひとつに迅速性が挙げられる。地区計画を土地利用管理手法として導入するには都市計画決定が必要であり、行政の認可を受けるだけの景観協定と比較すると時間的ロスが大きい。そのため、民間事業者などは比較的短期間に土地利用管理手法として導入できる景観協定を選択したと言える。また、住宅地としての価値上昇に寄与する土地利用管理手法として景観協定が着目される点としては、色彩意匠を規定できることが大きな要因となっている。本事例でもわかるように、統一的な意匠の建築物が集合することによる住宅地としての優れた印象は、地区計画で誘導すべき建築物を規定するだけでは実現できない。その点、景観協定では建築物の色彩意匠を含めた“街並み”を規定できる。

以上より、本事例では土地利用管理手法として迅速性と色彩意匠が規定できる2つの特徴から景観協定が選択されたと言える。

4-4-3. 景観協定が抱える制度的課題

(1) 緩規制地域を抱える団体の協定制度活用意向

緩規制地域の土地利用管理手法として景観協定を活用することが想定される団体に対して景観協定の活用意向を調査した⁽⁹⁾。

協定の活用意向は「景観協定の認可予定も活用の検討もしていない」との回答が最多(141/204)であり、認可予定はないものの「活用を検討している具体的な想定地域がある」と回答した団体(1/204)に「具体的な想定地域はないが活用を検討している」と回答した団体(33/204)を合算すると、活用意向のある団体(34/204)が活用を検討していない団体の1/4程度しか存在しないことが明らかになった(図4-4-17)。

従って、回答した団体の半数以上は活用意向がないことがわかる。この要因としては景観協定が協定区域内地権者等により締結され、団体に認可される制度であることから、行政が主体的に取り組めない制度ということも一因として考えられる。

(2) 協定制度が抱える課題

景観協定の優れている点(複数回答)では、「都計外でも地区計画に替わる土地利用管理手法となりうる」との回答(76/184)が最多であり、景観協定を土地利用管理手法として活用できると考える団体が多いことが窺える(図4-4-18)。また、「建築物の用途制限が可能」との回答(60/184)も多く、景観計画に基づく景観形成基準の活用や準景観地区制度と異なり、景観法の規定による制度でも建築物用途が制限できる点が団体に評価されていると言える。一方で、「地区計画へのステップアップ手法として活用できる」との回答(45/184)も相当数あり、都市計画としては地区計画を決定する方が土地

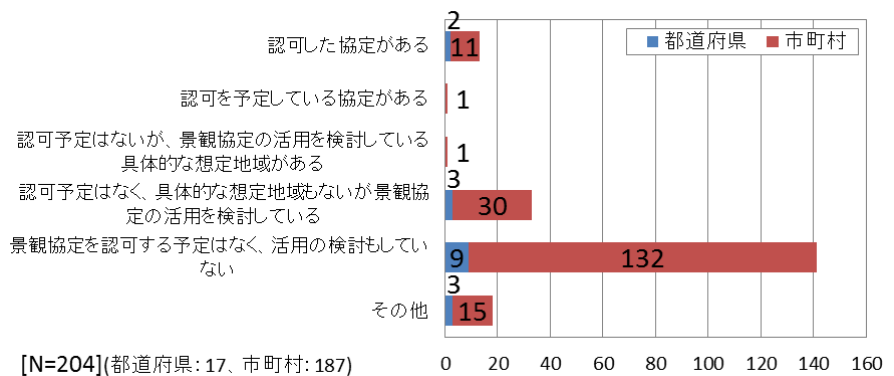


図 4-4-17 景観協定制度の今後の活用意向

利用管理には望ましいものの、全員合意が必要な点や決定までに相当期間を要する点などを踏まえ、合意形成に時間がかかる際や迅速な土地利用管理策の導入が求められる場面などでは、景観協定を“つなぎ”の役割として活用できる点を認識している団体が多いと言える。翻せば、景観協定制度を土地利用管理のシームレス化に活用できると相当数の団体が認識していることを指摘できる。つまり、景観協定制度は土地利用管理のシームレス化に貢献できる土地利用管理手法として認識されており、その効果をより全国へ波及させるためにもその認識を多くの団体へ広げていき、景観協定制度では主役となる住民にも周知していく必要がある。

景観協定制度が抱える課題（複数回答）では、「住民の意識醸成が難しい」との回答（129/192）が最多であり、団体が活用を望んでも住民側の意向によって大きく左右される実態を表していると言える（図4-4-19）。また、「協定策定を主導するキーパーソン不足」との回答（94/192）も多く、協定策定には住民のなかのキーパーソンが不可欠であるにもかかわらず、現状では各地でそのような人材が不足しており、団体も苦慮している実態が読み取れる。以上を踏まえれば、景観協定制度では行政側自身に課題が山積しているというよりも住民主導で景観協定を締結する道筋へ導いていく不自由さを痛感していることがわかる。景観協定制度は他法令による協定制度を参考に制度構築されたことにより、利害関係者の意見一致によって景観形成・保全に取り組む方向性を有しているが、景観という周辺環境との関係性が極めて重要になってくる部分に対して、住民が自ら制限を課すことを促す難しさに直面していると言える。

4-4-4. 小結

本節では、景観協定制度の全国的な認可状況を整理するとともに、その特徴を比較した。また、用途地域内での活用に留まっている現状ではあるが、土地利用管理手法として景観協定が活用されていると考えられる事例の運用実態を分析し、併せて緩規制地域を抱える景観行政団体の景観協定活用意向を明らかにすることで、緩規制地域の土地利用管理手法として景観協定制度が活用できる可能性と活用した場合に期待できる効果を検証した。

(1) 全国で認可されている景観協定

現在、全国では46協定が認可されており、有効な協定は41協定であった。すべての協定締結区域が

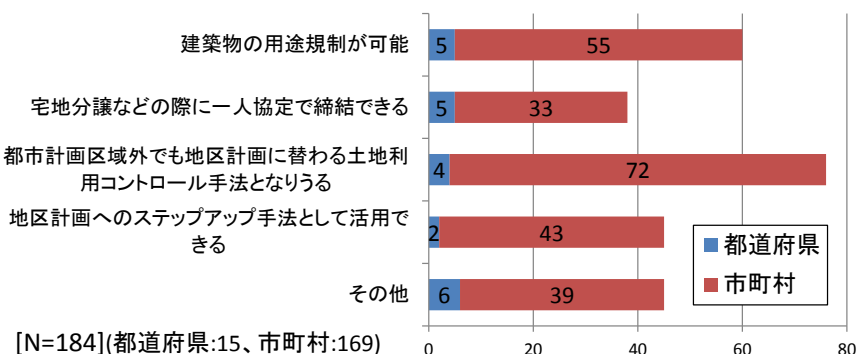


図 4-4-18 景観協定制度の優れている点

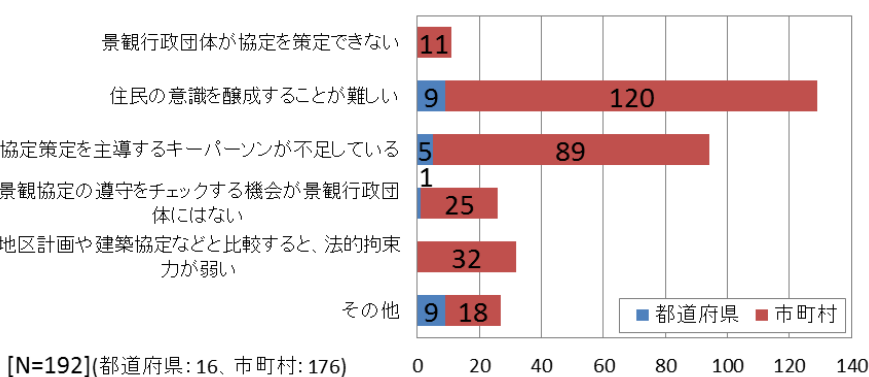


図 4-4-19 景観協定制度の課題

都計区域内であり、線引き都計区域内が 43 区域、非線引き都計区域の用途地域内が 3 区域であった。ただ、緩規制地域で締結されている協定はなく、すべてが用途地域内での締結であったことを踏まえれば、現状では緩規制地域の土地利用管理手法として協定が活用されていない実態も明らかになった。地区計画と高度地区がともに半数の 23 協定で重複して決定されており、用途地域以外の地域地区がまったく重複していない協定は 4 協定しかなく少数派であった。

各協定の制限内容をみると、多くの協定で定量的基準がされており、建築物の用途制限項目では 25 協定が具体的用途を制限しており、建ぺい率や容積率を規定している協定でもそのすべてが定量的基準を提示していた。用途制限に加え、建ぺい率と容積率のいずれも定量的基準を規定している 6 協定では、そのすべてに地区計画が重複決定されていなかった。

(2) 景観協定締結の動機づけに苦慮する団体

緩規制地域を抱える景観行政団体は、その大半が景観協定の活用意向がないことが明らかになった。一方で、都計外でも景観協定を活用できる点や景観法の規定の中でも数少ない建築物用途を規制することが可能な点などが評価されていることもわかり、他法令による制度の隙間を埋める可能性を認識している団体が少なからず存在することも明らかになった。

ただ、景観協定制度の課題として住民の意識醸成や協定締結を主導する人材の不足を挙げる団体が非常に多い。景観協定制度は地権者等が協定を締結し、それを団体が認可するという仕組みであるため地区計画などと異なり行政側が主体的に取り組めないことに行政側がジレンマを抱えているとも言える。そもそも、既存集落等では景観協定締結に主体的に取り組む住民の存在が不可欠であり、いくつかの都市で取り組まれている建築協定連絡協議会のような景観協定締結地域が情報交換できる仕組みを作り、協定締結を望む地域が情報収集しやすい環境を整備することも必要ではないかと考える。

(3) 土地利用管理手法としての景観協定制度の実態

本研究による以下の事例分析を通して、緩規制地域で景観協定制度を建築物の形態制限策や地区計画と同種の土地利用管理手法として締結することで良好な住環境の創出に効果があることが明らかになり、既存集落等の住環境保全手法としても効果が期待できることが示唆された。

つくば市の事例では、政府関係機関が所有する宿舍跡地の売却の際に、それまでの良好な住環境を保全する目的で景観協定の締結が条件とされたことを受けて景観協定が締結されていた。従前から、低層建築物が集積しており、歩行者専用道路が整備されるなど住宅地としての価値は高い状態であり、購入事業者に対しても戸建て住宅地としての整備が提示され、景観協定でも専用住宅としての建築物用途以外を制限している。従前から住宅地としての価値が高かったこともあり、事業者側も更なる住宅地としての付加価値のための景観協定締結に積極的であった。

景観協定を土地利用管理手法として選択した理由としては、地区計画では都市計画決定まで時間を要することが最大の難点であり、それを克服できる点で着目され、地区計画で制限する内容の大半を景観協定でも制限できることであり、その点が評価され締結につながった。現在ではほとんどの区画が成約済みであり、協定区域内と歩行者専用道路をつなぐ部分にフットパスが整備されるなどさらなる住宅地としての価値上昇に取り組まれている。本事例の場合、既存市街地内ではあるものの低層住宅地である周囲と当該地区の住環境の調和を目的として協定が締結され、建築物の形態制限値も低層建築物を誘導するように規定されており、緩規制地域の既存集落等でも協定区域内の住環境保全手法として導入する際の参考になる。

市川市の事例では、工場跡地にマンション建設が構想されたものの住環境破壊を懸念した住民の反対

により計画が頓挫し、その後別事業者に転売され戸建て住宅地として整備されることになった。地元住民と協議の上、戸建て住宅地としての環境保全のための土地利用管理手法の導入が求められ、事業者と市が協議し地区計画と比較すると迅速に決定できる点や色彩意匠なども規定できることなどが評価され景観協定の締結に至った。つくば市の事例と同様に事業者側も戸建て住宅地の付加価値としての景観協定締結に積極的であり、協定緑地として歩行者通路（グリーンパス）などが整備されており、周囲と調和した良好な住環境が創出されている。本事例は、既成市街地内の跡地開発に際して低層住宅地である周囲と調和させることを目的として締結されており、都計外で小規模住宅地を開発する際などに協定を締結することで劣悪な別荘地開発や青空型土地利用への転換を抑止することに活用する場合などに参考になる。

以上のように、景観協定を活用して土地利用管理に取り組む事例では、いずれも地区計画の決定に時間を要する点や色彩意匠なども規定できる点などの他制度では対応できない部分に替わる手法として導入されていることが明らかになり、土地利用管理のシームレス化に景観協定が貢献することがわかった。また、協定締結後の土地利用をみても歩車分離に配慮した共有地の整備など住環境の価値向上にも貢献しており、行政・事業者・住民の三者それぞれが利益を享受できることも実証されている。

ただ、新市街地としての住宅地などに土地利用管理手法として景観協定を導入することによる効果は確認できたが、既存市街地に土地利用管理手法として導入される景観協定の効果は未知数であり、景観協定の普及に伴って出現すると想定される既存市街地で活用される景観協定に関する知見も今後蓄積が望まれる。一方で、前述したように各事例がそれぞれの状況に近い緩規制地域の既存市街地などで協定が活用される場合の参考になることが想定でき、本研究で明らかになった知見から景観協定を緩規制地域の土地利用管理手法として応用できる可能性は指摘できる。しかしながら、既存市街地で景観協定を活用する際には、一人協定は想定できず様々な利害が絡み合うことから協定締結に調整役が不可欠と言える。参考例としては、由布市で締結される3協定が建築物、屋外広告物、屋外広告物の色彩のそれぞれの協定に同意する地権者を区別して協定を締結している事例がある。このように、1つの協定ですべての事象を網羅するわけではなく、まず同意が得られる内容について協定を締結し、その枠を広げていくことも念頭に置いたまちづくりが求められる。ただ、景観協定は地権者が自主的に締結し、それを団体が認可する形で運用される。つまり、自主的なまちづくり活動の一環として捉えられる。基本的に、一体の都市としてまちづくりに取り組んでいく場合に、特定地区に制限を付加することで良好な地区環境を創出していく場合には、都市的土地利用を促進することから都市計画区域を指定した上で地区計画を決定することで都市計画に位置付けることが望ましい。しかし、初めから行政が主導して地区計画を決定する場合には必ずしも地域住民のまちづくりに対する意識醸成が進んでいない場合がある。そのため、由布市のようにまずは合意形成が図れた事柄から地域住民自ら景観協定などを活用することでまちづくりに自主的に取り組むことで、その理解と意識醸成を周囲の住民にも波及させていくことが可能となる。そうすることで、景観協定制度の優れている点の1つとして団体が挙げていた「地区計画へのステップアップ手法として活用」することが可能になると言える。つまり、景観協定の策定に取り組むことが地区のまちづくり活動への契機となることも期待できる。その意味でも土地利用管理手法として景観協定を捉えることは重要である。

第四章 景観保全を目的とした建築物への制限を応用した土地利用管理の可能性

(補注)

- (1) 国土交通省は、2013年9月30日時点で全国の認可済景観協定は44地区あることを公表している。ただ、協定を認可しているときれた団体に問い合わせたところ、法定協定ではない任意協定が1件あった。
- (2) 4-2-1. (3) で示したアンケート調査により、認可済景観協定の有無を問うている。
- (3) (2) のアンケート調査で回答を得られなかった団体及び調査対象とならなかった団体のホームページを閲覧し、認可済景観協定の記載の有無を調査した。なお、12月1日以降に協定を認可している団体もあるが、本研究では2013年12月1日時点の認可済景観協定を対象としている。
- (4) 各協定の協定締結区域図を入手し、各都市の最新版都市計画図やHP上で都市計画制限を確認した。
- (5) 2013年12月に実施したつくば市都市計画課へのヒアリング調査より。
- (6) つくば市文教地区建築制限条例(2004年12月28日条例第38号)第3条より。
- (7) 2013年12月に実施した市川市都市計画課へのヒアリング調査より。
- (8) 中国分三丁目地区の開発登録簿によれば、2009年10月に予定建築物を分譲専用住宅100戸として開発許可を受けたものの、2010年6月には分譲専用住宅を55戸へと縮小し縮小部分は商業施設用地とする設計変更がなされた。その後、3回の設計変更を経て、最終的には分譲専用住宅61戸、商業施設等が立地する開発計画となった。
- (9) 4-2-1. (3) で示したアンケート調査により、①景観協定を活用する予定、②景観協定制度の優れている点、③景観協定制度の課題を調査している。

4-5.本章のまとめ

(1) 景観法に基づく景観計画を活用した土地利用管理の実態と課題

本章の2節では、景観法に基づく景観計画とその景観計画で任意に指定される重点区域を土地利用管理手法として活用できるか探った。緩規制地域を含んだ形で策定されている景観計画や指定されている重点区域を抽出し、その中でも土地利用コントロールを策定・指定目的に含む景観計画や重点区域の事例を通して、それぞれの土地利用管理手法としての可能性を評価した。

全国で策定された景観計画のうち、景観計画区域の一部に緩規制地域を含む景観計画は118計画あり、重点区域では、190区域が緩規制地域を包含した形で指定されていた。緩規制地域を含む景観計画のうち、土地利用コントロールを策定目的に含む計画は23計画あり、少数派ながら総合的土地利用管理計画として景観計画を活用している団体があることが明らかになった。また、重点区域でも同様に、緩規制地域を含む景観計画で指定される重点区域のうち、土地利用コントロールを指定目的に含む重点区域が11区域確認できた。一方で、重点区域に重複指定されている他制度による規制区域などは全体数から見ればごく少数で、大半の重点区域がそのような他制度が活用されていない土地利用が十分管理出来ていないと考えられる地域に指定されていることがわかった。翻せば、重点区域が土地利用管理手法として活用できれば、緩規制地域での有用で汎用性のある土地利用管理手法となりうる。ただ、現在のところ景観計画を運用した結果、土地利用コントロールに効果を得たと感じている団体はほとんどなかった。以上から、景観計画を総合的土地利用管理計画として活用する潜在的な要求はあるが、具体的にその効果を実感している団体は少ないと言える。

土地利用コントロールを策定目的に含む景観計画のうち、届出対象行為に数値などの定量的基準を規定している景観計画を策定している都市を対象に、開発動向と景観形成行為届出を比較することで景観計画の土地利用管理計画としての実効性を検証した。加えて、都計外では景観計画策定後は土地利用転換が生じておらず景観計画の間接的な土地利用転換抑止効果が示唆された。千曲市では、すべての景観形成行為届出が都市計画区域内での届出であったが、都市計画法では把握できない青空型土地利用への土地利用転換を把握できていた。萩市では、都市計画区域の内外にかかわらず市全域で一律の届出対象行為が規定されており、比較的規模の大きい3000㎡以上の土地の形質変更などを把握していた。その結果、都計外に商業施設が出店する計画を把握し、設置予定であった擁壁をフェンスに変更させた。武雄市でも、コンビニの出店や住宅の新築など、都市計画法などの運用だけでは把握できない開発行為等が確認できていた。各市とも、開発動向の正確な把握に景観計画が活かされているものの、土地利用管理を主目的に景観計画を策定しているわけではないことから、土地利用転換の抑止効果などは間接的な効果に留まっている。一方で、都計外でも都市計画法などの個別規制法だけでは把握できない開発行為等が把握できており、土地利用管理手法の導入を検討するためのバックデータとしての開発動向の把握に成果を上げていると言える。将来像を示し、現状を把握するまでの段階を景観計画で達成できることから、景観計画をベースにして具体の土地利用管理手法の導入を検討することでシームレスな土地利用管理が実現できると言える。ただ、課題として景観形成基準や届出対象行為の基準設定の難しさがある。人口減少下では、指定要件のある都市計画区域などの活用が難しい地域など、開発圧力の低い地域の土地利用管理に景観計画が活かせるが、基準を緩く設定すると届出対象行為で想定している規模の開発行為等が把握できず、景観形成基準で誘導したい土地利用に結びつかない可能性がある。

土地利用コントロールを策定目的に含む景観計画区域内で指定されている重点区域のうち、景観形成基準や届出対象行為に数値などの定量的基準を規定している重点区域を対象に、景観計画での検証と同様に、開発動向と景観形成行為届出を比較することで重点区域の土地利用管理手法としての効果を検証した。勝山市では、建築確認申請より小規模な建築行為などが把握できており、重点区域内でのゾーニ

ングによって建築行為を特定エリアに誘導できている可能性が間接的ながら明らかになった。武雄市では、届出対象行為の中で建築物は延床面積が1000㎡以上のものと一般住宅などの小規模建築物は除外されており、建築確認申請で把握できている建築物などが景観形成行為届出では把握できておらず、一般住宅以上の規模の建築物を抑制するために指定した重点区域であるが、実効性が極めて乏しいことがわかった。萩市では都市計画区域が指定できない漁村集落部で、ほぼすべての開発・建築行為を把握できている。地区の将来像を見据えたうえで開発動向の把握が必要な集落部のみを重点区域に指定することで、結果的に開発行為等が極めてまれな山間部と区別し、重点区域自体が届出対象行為のゾーニングの一部として機能していることが示唆された。また、住宅密集地区である重点区域では狭隘道路に接道する敷地での建築行為を把握する手法としても成果が確認でき、更なる建築形態制限が必要な場合には勝山市の重点区域のように重点区域内を区分して基準を設定するなどの対応が可能であり、土地利用管理手法として地区環境悪化の防止に貢献していると言える。以上から、重点区域も土地利用管理手法として活用することが可能であり、明確な基準を設けてゾーニングすることで開発・建築行為の誘導にも効果を有する可能性が示唆された。

本研究によって、総合的土地利用管理計画としての景観計画の実効性や緩規制地域を含んで地区に重点区域を活用することで無秩序な土地利用転換や望ましくない建築行為の排除などにある程度有効であることが立証できたが、景観計画や重点区域を活用するだけでは十分な土地利用管理には結びつかないことも示唆された。本節での実証内容を踏まえれば、景観計画や重点区域は土地利用転換を把握する手段として捉えることが望ましく、土地利用転換の抑止などはあくまで間接的効果が得られる可能性を念頭に置いておく程度にとどめ、景観計画策定や重点区域指定により把握できた開発動向を吟味し、景観計画で描いた将来像を実現するために他法令などの土地利用管理手法を併せて導入することを積極的に検討すべきである。

(2) 準景観地区を活用した都計外の土地利用管理

本章の3節では、準景観地区制度の全国的な運用状況を明らかにした。また、準景観地区制度の運用事例を通して制度の詳細な運用実態と課題を分析することで、土地利用管理手法としての準景観地区制度を評価した。

現在指定されている4地区のうち、岩手県平泉町では世界遺産登録を目指し景観保全策を導入する必要性から準景観地区制度が活用され、準景観地区内の半分ほどの領域を緩規制地域が占める一方で、岩手県全域の都計外に4号区域が指定されていることが明らかになった。また、和歌山県高野町では世界遺産登録を契機に町独自で景観保全策を講じる必要性から準景観地区が世界遺産構成資産の沿道に指定され、集落部などの緩規制地域を包含するように小辺路準景観地区は指定されていた。最も新しい薩摩川内市の準景観地区は、景観計画策定時点では景観啓発地区として景観地区等の指定を目指すことが提示されていた都計外の地区であり、当該地区が準景観地区へ移行した事例であった。地区内の大半に規制の強い区域が指定されており、景観施策での方向性をより明確する意味合いでの準景観地区指定であると言える。以上より、現在指定されている準景観地区では、明確に土地利用管理を目的に指定されている準景観地区はなかった。

緩規制地域を抱える景観行政団体に準景観地区の活用意向を調査したところ、国が実施した調査と同様に指定の必要性を認識している団体が非常に少ないことが明らかになった。一方で、準景観地区の優れている点としては、都計外で建築物の形態制限が可能なおよび市町村が指定できる点を挙げている団体が多かった。制度の課題としては、建築物の用途規制ができない点を挙げている団体が多かったものの、優れている点と課題の双方で活用意向と同様に、指定の必要性がないと考えていることから優れている

点や課題を検討していないと回答する団体が多かった。

平泉町の事例では、世界遺産登録前に景観保全策の一環として景観計画や景観条例と同時期に景観地区と準景観地区が指定されていた。景観形成行為届出と建築確認申請の双方が都計外より都計区域内が多く、景観形成行為届出の数が建築確認申請数を上回っていた。都計外で準景観地区指定前から4号区域が指定されていたことで小規模建築物でも建築確認申請が義務付けられ、準景観地区の指定によって建築確認申請が必要ない開発行為等も把握できるようになったことで景観形成行為届出数が建築確認申請数を上回ったと考えられ、より実効性のある土地利用管理が可能になっている。加えて、準景観地区指定範囲では指定前後で建築確認の申請数が半減しているだけでなく、農振除外を伴った土地利用転換が抑制されており、無秩序な乱開発の抑止に効果を発揮していると示唆される。一方で、準景観地区に指定されていない都計外では景観計画策定前後に関係なく建築活動が活発な地区があり、何らかの対応が必要な地区が浮かび上がってきている。高野町の事例では、世界遺産登録を契機に景観計画や景観条例が策定・施行され、準景観地区も指定された。ただ、その際に景観法以外での景観保全策は検討されておらず、都計外であったために準景観地区が指定された。景観形成行為届出数と建築確認申請数をみても、準景観地区の指定前後で大きな変化はなかった。しかし、準景観地区指定後も都計外の国道沿いでは世界遺産の周囲で生じることが望ましくない建築活動が発生しており、そのような建築活動が世界遺産の周辺で抑止できている点で準景観地区指定の効果が間接的に得られていると推察される。高野町は特定行政庁でもなく、4号区域も指定されていないことから、町が建築動向を迅速かつ正確に把握することは困難であり、正確に開発動向を把握できるようになったことで適切な土地利用管理につなげることも可能になった。

両事例とも土地利用管理を直接の目的として準景観地区を指定したわけではないが、副次的効果として無秩序な土地利用転換などの乱開発の抑止が可能になった点で景観計画と同様に緩やかな土地利用管理に活用できることが示唆された。より実効性のある土地利用管理手法として運用するには、準景観地区指定の際に制限内容を地域住民と協議しながら望ましくない建築行為や開発行為を制限できるように適切に規定する必要がある。また、特定行政庁でない市町村が準景観地区を指定する場合には、目指す土地利用将来像に遷移しているか管理する意味でも建築確認申請の事務を担っている機関と十分に調整する必要がある。

準景観地区制度を土地利用管理手法として活用する場合には、景観計画と連動することが必須であり景観形成行為届出と連携させる必要があると言える。景観計画未策定団体では行政区域全域を対象とした都市計画マスタープランを策定するなどの対応がされていなければ、準景観地区を指定しただけでは計画無き規制につながるおそれがあるため総合的な土地利用管理計画の策定と併せた指定が望まれる。また、準景観地区を指定することで特定行政庁と連携を図る必要もあり、特定行政庁ではない高野町のような市町村が準景観地区を指定する場合には、特定行政庁側にも目指すべき土地利用将来像を理解してもらい、建築指導行政でもそのように事業者や地権者に後押しをしてもらえる体制を構築しておく必要がある。都市計画法と建築基準法、景観法の現在の関係性の中では、土地利用管理のシームレス化に都市計画決定権者、特定行政庁、景観行政団体のそれぞれの連携が不可欠となっており、言い換えれば一体的な運用が難しい要因とも言える。

(3) 土地利用管理手法としての景観協定の実態とその評価

本章の4節では、景観協定制度の全国的な認可状況を整理し、土地利用管理手法としての景観協定が活用されていると考えられる事例の運用実態を分析することで、土地利用管理手法としての景観協定制度を評価した。

全国では46協定が認可されており、有効な協定は41協定であった。すべての協定締結区域が都計区域内であり、線引き都計区域内が43区域、非線引き都計区域の用途地域内が3区域であった。ただ、緩規制地域で締結されている協定はなく、すべてが用途地域内での締結であったことを踏まえれば、現状では緩規制地域の土地利用管理手法として協定が活用されていない実態も明らかになった。地区計画と高度地区がともに半数の23協定で重複して決定されており、用途地域以外の地域地区がまったく重複していない協定は4協定しかなく少数派であった。各協定の制限内容をみると、多くの協定で定量的基準がされており、建築物の用途制限項目では25協定が具体的用途を制限し、建ぺい率や容積率を規定している協定でもそのすべてが定量的基準を提示していた。用途制限に加え、建ぺい率と容積率のいずれも定量的基準を規定している6協定では、地区計画が重複決定されているものは存在しなかった。

緩規制地域を抱える景観行政団体は、その大半が景観協定の活用意向がなかった。一方で、都計外でも景観協定を活用できる点や景観法の規定の中でも数少ない建築物用途を規制することが可能な点などが評価されており、他法令による制度の隙間を埋める可能性を認識している団体が少なからず存在することも明らかになった。ただ、景観協定制度の課題として住民の意識醸成や協定締結を主導する人材の不足を挙げる団体が非常に多く、景観協定制度は地権者等が協定を締結し、それを団体が認可するという仕組みであるため地区計画などと異なり行政側が主体的に取り組めないことに行政側がジレンマを抱えているとも言える。そもそも、既存集落等では景観協定締結に主体的に取り組む住民の存在が不可欠であり、景観協定締結地域が情報交換できる仕組みづくりに取り組み、協定締結を望む地域が情報収集しやすい環境を整備することが求められる。

本研究による以下の事例分析を通して、緩規制地域で景観協定制度を建築物の形態制限策や地区計画と同種の土地利用管理手法として締結することで良好な住環境の創出に効果があることが明らかになり、既存集落等の住環境保全手法としても効果が期待できることが示唆された。つくば市の事例では、政府関係機関宿舍跡地の売却の際に良好な住環境保全を目的として景観協定が締結されていた。従前から、低層建築物が集積しており、歩行者専用道路が整備されるなど住宅地としての価値は高く、事業者側も更なる住宅地としての付加価値のための景観協定締結に積極的であった。景観協定を土地利用管理手法として選択した理由としては、地区計画では都市計画決定まで時間を要することが最大の難点であり、それを克服でき地区計画で制限する内容の大半を景観協定でも制限できる点が評価され締結につながった。本事例の場合、既成市街地内ではあるものの低層住宅地である周囲と当該地区の住環境の調和を目的として協定が締結され、建築物の形態制限値も低層建築物を誘導するように規定されており、緩規制地域の既存集落等でも協定区域内の住環境保全手法として導入する際の参考になる。市川市の事例では、地元住民と協議の上、戸建て住宅地としての環境保全のための土地利用管理手法の導入が求められ、事業者と市が協議し地区計画と比較すると迅速に決定できる点や色彩意匠なども規定できることなどが評価され景観協定の締結に至った。つくば市の事例と同様に事業者側も戸建て住宅地の付加価値としての景観協定締結に積極的であり、協定緑地として歩行者通路（グリーンパス）などが整備されており、周囲と調和した良好な住環境が創出されている。本事例は、既成市街地内の跡地開発に際して低層住宅地である周囲と調和させることを目的として締結されており、都計外で小規模住宅地を開発する際に協定を締結することで劣悪な別荘地開発や青空型土地利用への転換を抑止することに活用する場合などに参考になる。

以上のように、景観協定を活用して土地利用管理に取り組む事例では、いずれも地区計画の決定に時間を要する点や色彩意匠なども規定できる点などの他制度では対応できない部分に替わる手法として導入されていることが明らかになり、土地利用管理のシームレス化に景観協定が貢献していた。また、協定締結後の土地利用をみても歩車分離に配慮した共有地の整備など住環境の価値向上にも貢献して

おり、行政・事業者・住民の三者それぞれが利益を享受できることも実証されている。ただ、新市街地としての住宅地などに土地利用管理手法として景観協定を導入することによる効果は確認できたが、既存市街地に土地利用管理手法として導入される景観協定の効果は未知数であり、景観協定の普及に伴って出現すると想定される既存市街地で活用される景観協定に関する知見も今後蓄積が望まれる。一方で、前述したように各事例がそれぞれの状況に近い緩規制地域の既存市街地などで協定が活用される場合の参考になることが想定でき、本研究で明らかになった知見から景観協定を緩規制地域の土地利用管理手法として応用できる可能性は指摘できる。しかしながら、既存市街地で景観協定を活用する際には、一人協定は想定できず様々な利害が絡み合うことから協定締結に調整役が不可欠と言える。1つの協定ですべての事象を網羅するわけではなく、まず同意が得られる内容について協定を締結し、その枠を広げていくことも念頭に置いたまちづくりが求められる。そうすることで、景観協定制度の優れている点の1つとして団体が挙げていた「地区計画へのステップアップ手法として活用」することも可能になると考える。

【参考文献】

- 1) 自治体景観政策研究会 編 (2009)「景観まちづくり最前線」学芸出版社
- 2) 国土交通省 (2014)「景観法制定 10 周年を迎えて」第 1 回日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会, 資料 3
- 3) 小林史彦・川上光彦 (2000)「居住水準を考慮した建築形態規制緩和による歴史的町並み景観保全計画 -金沢市東茶屋街における事例研究-」都市計画論文集 No. 35, pp. 817-822
- 4) 高田真・中井検裕 (2002)「景観条例による景観誘導の実態と効果に関する研究-景観形成地区での届出制度に着目して-」都市計画論文集 No. 37, pp. 349-354
- 5) 藤井さやか・小泉秀樹・大方潤一郎 (2004)「国立市都市景観形成条例にもとづく開発協議の実態と課題」都市計画論文集 No. 39-3, pp. 727-732
- 6) 片山律・藤澤裕 (1995)「歴史的都市の都市景観評価と計画手法に関する研究-鎌倉市の都市計画保全と建築高度規制に関する研究-」都市計画論文集 No. 30, pp. 259-264
- 7) 片山律 (1997)「歴史的都市における都市景観評価と計画手法に関する研究-山並み眺望景観の保全と建築高度規制に関する研究・京都市、奈良市、鎌倉市-」都市計画論文集 No. 32, pp. 25-30
- 8) 宮脇勝・北原理雄 (2002)「都市計画法の用途地域制と景観条例の景観地域区分の整合性に関する研究 -千葉県柏市景観形成ガイドラインの事例-」都市計画論文集 No. 37, pp. 997-1002
- 9) 村上尚・村橋正武 (2003)「街並み誘導型地区計画による市街地景観形成に関する研究」都市計画論文集 No. 38-3, pp. 757-762
- 10) 高木聡未・越澤明 (2003)「札幌市の良好市街地における土地利用コントロールと景観問題に関する研究」日本建築学会技術報告集 No. 17, pp. 415-420
- 11) 秋田典子 (2006)「自主条例の景観法に基づく景観条例、景観計画への移行実態に関する研究-神奈川県内の自主条例を有する景観行政団体を事例として-」都市計画論文集 No. 41-3, pp. 313-318
- 12) 内海麻利・小林重敬・坂井文 (2006)「景観条例から景観法を中心とした制度移行に関する研究-神奈川県小田原市を事例として-」都市計画論文集 No. 41-3, pp. 319-324
- 13) 松井大輔・岡崎篤行 (2009)「自主条例から移行した法定景観計画における制度内容の進展状況と課題」都市計画論文集 No. 44-3, pp. 7-12
- 14) 小浦久子 (2008)「景観法における景観計画の構成と運用実態に関する研究-初期に策定された景観計画を事例として-」都市計画論文集 No. 43-3, pp. 211-216

- 15) 佐藤貴彦・堀裕典・小泉秀樹・大方潤一郎 (2008) 「景観法下の建築物規制の運用実態と課題-景観計画に基づく届出制度に着目して-」 都市計画論文集 No. 43-3, pp. 217-222
- 16) 室田昌子 (2008) 「景観法に基づく景観計画における建築物等の景観形成基準に関する考察-神奈川県景観行政団体を対象として-」 都市計画論文集 No. 43-3, pp. 655-660
- 17) 大澤昭彦・中井検裕・中西正彦 (2010) 「景観法に基づく景観計画を活用した高さ制限の実態に関する研究」 都市計画論文集 No. 45-2, pp. 17-22
- 18) 川崎修良 (2011) 「行政域を跨ぐ広域景観形成における景観法運用手法の研究-景観行政団体間の関係と運用の実態に着目して-」 日本建築学会計画系論文集 Vol. 76, No. 669, pp. 2153-2156
- 19) 渋谷和司・中井検裕・中西正彦 (2012) 「行政界を越える眺望景観保全に関する研究-景観法に基づく景観計画および景観条例に着目して-」 都市計画論文集 No. 47-1, pp. 44-49
- 20) 鶴田佳子・海道清信 (2013) 「景観法に基づく景観形成基準への適合性を高めるための届出手続過程の取り組み-景観法の運用実態に関する研究-」 都市計画論文集 No. 48-3, pp. 1041-1046
- 21) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会 編著 (2010) 「人口減少時代における土地利用計画都市周辺部の持続可能性を探る」 学芸出版社, pp. 41-46
- 22) 小浦久子 (2013) 「景観と土地利用の相互性にもとづく景観計画の開発管理型運用の可能性」 都市計画論文集 No. 48-3, pp. 585-590
- 23) 小浦久子 (2012) 「京都市旧市街地型美観地区における基準の運用と景観形成課題-新築戸建て住宅の通り外観構成の実態調査より-」 都市計画論文集 No. 47-3, pp. 217-222
- 24) 社団法人日本建築学会 編 (2005) 「景観法と景観まちづくり」 学芸出版社
- 25) 山田瞭・大佐古和明・土方吉雄・三浦金作 (2013) 「景観計画推進区域における景観協定策定に関する研究：その1」 日本建築学会学術講演梗概集 pp. 261-262
- 26) 大佐古和明・山田瞭・土方吉雄・三浦金作 (2013) 「景観計画推進区域における景観協定策定に関する研究：その2」 日本建築学会学術講演梗概集 pp. 263-264
- 27) 星優太・川崎興太 (2014) 「景観法に基づく景観協定の実態-全国の景観協定の分析-」 日本建築学会学術講演梗概集 pp. 897-900

第五章 包括的な都市的土地利用の管理を目指した制度論

5-1. 都市的土地利用に対する包括的管理体制構築の必要性

本研究では、「都市的土地利用を包括的に管理すべき都市計画法に生じている機能不全（第二章）」を明らかにし、それを補完して目指すべき将来像を実現するために土地利用を管理する手法として「建築基準法の規定による建築物に対する形態制限を応用した土地利用管理の可能性（第三章）」や「景観法の規定による景観保全策を応用した土地利用管理の可能性（第四章）」を提示した（表 5-1-1）。本節では、まず本研究で明らかになった各章での知見をまとめ、それらの論証を踏まえた包括的土地利用管理体制を構築する必要性を提示する。

（1）都市計画法に依拠した土地利用管理の限界（第二章）

これまで、都市的土地利用の管理に対する主たる役割を都市計画法が果たしてきたことに疑う余地はないが、その管理体制が不十分であったことも事実である。第二章では、補完すべき対象としての現在の都市計画制度が抱える“土地利用管理の穴”を実証した。

都市計画法に限らず、個別規制法はその適用領域を指定区域として明示しており、都市計画法の場合は都市計画区域がそれに当たる。本研究では既往研究での指摘内容を整理し、従来から、都市計画区域外や非線引き都市計画区域の用途地域外における無秩序な開発が都市計画法の土地利用管理体制の不備として指摘されていることを述べ、それら都市計画法だけで管理できていない部分の都市的土地利用の需要をどのように管理するかが課題であることを提示した。これが従来指摘されてきた1つ目の土地利用管理の穴である。

このように、これまでは都市計画制度の不十分な土地利用管理体制が主に指摘されてきたが、それに加えて、そもそも都市計画法が対象領域とできない都市計画区域を指定していない“都市計画空白域”では白地地域と比較してもより深刻度が高いことは明白である。前述した都市計画法の制度上の不備による1つ目の穴に対し、都市的土地利用の管理を放棄した領域も2つ目の土地利用管理の穴として捉えられる。ただ、自ら都市計画区域を指定しない選択をしている自治体だけでなく、人口要件を満たすことができない町村では都市計画区域を“指定できない”問題が生じており、このような領域での都市的土地利用の管理が放置されようとしている実態を指摘した。人口減少時代の我が国では地方部を端緒に人口要件を満たすことができない都市計画区域の出現が確認でき、今後都市計画区域を廃止する可能性すら生じてきており、都市計画空白域の増加が懸念される。

人口減少等により、都市計画区域指定の必要性がないと判断して区域廃止した後に、再度都市計画区域指定することは想像しにくい。その場合、廃止区域では都市計画法に依拠しない土地利用管理が求められる。ただ、個別規制法だけでは土地利用管理体制に不備が生じる危険性は拭いきれず、都市的土地利用の需要に対する管理能力としては極めて脆弱と言わざるを得ない。実際、都市計画区域を廃止した区域内で産業廃棄物処理施設が増設されている事例や大規模工場の建替えや増築事例が生じていることが本研究から明らかになった。都市計画区域内であれば、産業廃棄物処理施設は施設立地に対して都市計画上の支障の有無を判断する機会（建築基準法第51条）が用意され、大規模工場なども地域地区などを活用することで誘導することができる。これに替わる制度としては、都市計画マスタープランを策定する際に、市町村全域を対象とした土地利用方針と計画を作成することで一定の方向性を提示することはできるものの、それを実現していく手法が都市計画法にほとんど備わっておらず、実現性だけでなく実効性も極めて乏しく、絵に描いた餅に留まってしまう可能性が高いと言える。これは、前述の2つ目の穴で生じている現象を示しており、都市計画区域に替わる別の手法でその穴を覆わなければ、産

廃施設等の土地利用を適切に誘導することができないことを示している。

(2) 建築物に対する形態制限を土地利用管理へ応用できる可能性 (第三章)

建築基準法の集団規定は、都市計画区域内もしくは準都市計画区域内に適用される面的な建築制限であり、単体規定は全国どこでも適用される単一の建築物そのものに対する点的な建築制限である。集団規定は当然であるが、単体規定でも他制度と併用することで、運用次第では目指すべき将来像を実現するための土地利用管理手法として応用できる可能性がある。

単体規定のなかでも、特定行政庁などが制限内容を一定幅変動させることが可能な制度は土地利用管理手法として応用できる可能性がより期待できる。つまり、本研究で扱った建築基準法第 22 条第 1 項に基づく指定区域では、その指定区域に含まれるか否かで建築物の屋根の不燃化の要否が変化する。そのため、指定区域に含まれる土地では建築物に一定の制限が付加されることと同義であり、22 条区域の場合には特定行政庁の指定に従って屋根や外壁の不燃化が課される。このような論理を応用することで、単体規定でありながら建築物に対して面的に建築制限を付加し、それによって土地利用の管理につなげることが望める。本研究により、22 条区域では指定区域の要件となる市街地に関する基準は大半の特定行政庁で作成されていないにも拘わらず、密集した市街地に指定されている場合では、都市計画法の地域地区である防火・準防火地域のような市街地不燃化策として導入されていることが明らかになった。また、都計外や白地地域などの緩規制地域に対して 22 条区域を指定すると、区域内では難燃材料を使用する必要があるため建築費用が一定程度上乘せられる。一般住宅の建築主の立場になって考えると、インフラが未整備で公共交通等の便が悪く建築費用も高い緩規制地域よりも、インフラが整備され公共交通の便がよく建築費用も対して差のない市街化区域内（用途地域内）に建築しようとする意志が後押しされる可能性があり、市街化区域内や用途地域内が一般住宅の建築主からみて魅力ある市街地であれば、緩やかな土地利用の管理につながると言える。ただ、22 条区域を土地利用管理手法として活用するには 4 号区域を重複することで実効性を確保することと区域指定を適宜見直すことでより市街地の実態に即した活用が望まれることを指摘した。

また、集団規定のなかで唯一、都計外に適用できる建築基準法第 68 条の 9 第 1 項に規定される都計外条例は、その条例対象区域が 4 号区域内に限定されており、実効性が確保されるだけでなく確認申請が義務付けられることで単体規定の遵守も確認でき、建築物の安全性も確保されている。また、京都市の事例でも明らかになったように、望ましくない開発として条例制定の契機にもなった散発的に発生していた劣悪な別荘地開発は減少しており、都計外条例が土地利用の管理に効果を有することが実証された。一方で、その活用には 4 号区域の指定権者である都道府県知事と条例制定権者である市町村の連携が不可欠であり、条例対象区域を一律の建築形態制限とするのではなく、市街地の実態に応じて柔軟にゾーニングする必要があることも示唆された。つまり、京都市のように規制対象としての別荘地開発と許容対象としての農家集落などを区別して条例を適用することが困難な区域では、条例の区域をゾーニングすることに加えて、適用対象自体もゾーニングすることを検討する必要がある。さらに、都計外条例はあくまで建築物の形態制限を課す方策であり、それ以外の手法と併せて管理することで将来像を実現するために最善策の導入を検討する必要もある。

一方で、建築基準法は建築物に係る『最低の基準』を規定している法律であり、成熟市街地の価値基準と齟齬が生じてきていることも事実であり、景観形成の取り組みなどはその証左と言える。高度経済成長期に、建築物の最低の基準を明示しそれを満たす建築物の建築等は許容することで、経済成長に水を差すことなく一定の足枷を与え、劣悪な建築物の建築等を阻止するとともに市街地建設需要を最大限受け止める役割を担ってきた建築基準法は、その役割を見直す時期に差し掛かっているとと言える。前述

したように集団規定は都市計画と連動しており、その制限内容にも一定の変動幅が用意されている。しかしながら、単体規定は全国画一型の建築制限であり、基本的には制限内容に幅は設けられていない。成熟市街地のまちづくりに対しては市街地の実情に応じた土地利用の管理が求められており、集団規定と単体規定の役割に乖離が生じてきていることから、都市計画法と建築基準法の役割分担を含めた再検討が今後のシームレスな土地利用管理の実現にも求められていると言える。集団規定と単体規定の関係だけではなく、都市計画法との関係も再検討することが必要であることは、本研究で指摘した建築基準法第 22 条と防火・準防火地域のように役割が重複しているながらその役割分担があいまいな制度の存在からも明らかである。

(3) 景観保全策を都市的土地利用の管理へ応用できる可能性 (第四章)

景観法は、都市計画法や建築基準法だけでは対処しきれなかった成熟市街地のまちづくり課題に対応して成立した側面もあり、土地利用管理手法としての潜在力がある。つまり、制度的にも都市計画法と建築基準法でカバーしきれなかった複雑な都市的土地利用の管理を補完することが企図されており、その意味でもシームレスな土地利用管理の実現に果たせる役割は大きいと言える。

景観法の大きな特徴の一つに個別規制法に囚われずに景観保全策を講じることができる点が挙げられる。これまで、個別規制法に基づく土地利用規制の不連続に起因する開発管理の不適切さが既往研究で明らかになっており、景観法に基づく手法はこれらの手薄な緩規制地域に対して、複雑な部局間調整に時間を費やすことなく迅速に土地利用管理策を講じられる点で高い評価を与えることができる。加えて、景観法では本研究で扱ったように、市町村全域などの広域に設定できる景観計画から地区レベルでの景観協定まで様々なスケールで対応できる手法が用意されている点も従来型の手法と一線を画すものである。確かに、都市計画区域は市町村全域に指定することも可能であり、都道府県域を跨いだ指定も可能である。しかしながら、用途地域指定には農政部局との調整が必須であることなど、都市計画区域に加えた土地利用管理手法の指定には他部局間との調整に多くの時間と労力を割かざるを得ない。国土の土地利用を個別規制法で管理している現在の土地利用法制度の構成上、目指すべき土地利用基本計画の実現に向けて調整することはあるべき姿と言えるが、調整に時間を費やし結果的に土地利用管理体制の構築に手間取るようでは本末転倒である。そのため、景観法も都市的土地利用管理手法として積極的に活用していくことで土地利用管理の調整に係るタイムラグを減少させることが重要であり、そうすることで目指すべき市街地像の実現に貢献することができると考える。

本研究では、都計外や白地地域などの緩規制地域を含んだ景観計画の土地利用管理手法としての活用可能性を検証した。都計外も包含した形で策定された景観計画では、これまでの土地利用法制度に則った農地から宅地への土地利用転換などの手続きに景観法による手続きが付加され、手続きが煩雑化したことによる間接的な土地利用転換抑止効果が示唆された。また、開発許可制度では対象とならなかった開発計画も景観計画に基づく届出で把握し、事業者と協議することで計画内容を周囲に調和する内容へと変更させた事例も確認でき、景観計画が都計外の土地利用管理計画として運用可能であることが実証された。ただ、景観法では建築物用途に関する制限はできないため、その他の手法と併用した活用がより効果的であることがわかった。同時に、都計外条例の事例でも述べたように、景観計画でも景観計画区域内をゾーニングすることで景観形成基準などを柔軟に運用し、より細かく土地利用を管理することも必要であると言える。景観計画のなかには、重点区域を指定して基準をゾーニングしている計画もあり、都計外で狭隘道路にしか接しない建築行為を把握し、集落環境維持に取り組める体制の構築に寄与できることが確認された。白地地域でも景観計画を活用することで、建築行為を伴わない青空型土地利用への転換を把握し、土地利用管理手法導入の検討材料とできることが明らかになり、総合的土地利用

管理計画として活用できる可能性が実証された。白地地域の景観計画区域内に指定される重点区域では、都市計画法と併用することで実効性確保につながるだけでなく、明確な土地利用方針を定めることで建築行為などを誘導できる可能性が見いだされた。

準景観地区を活用していた平泉町や高野町では、望ましくない沿道開発が準景観地区指定後に減少、もしくは発生していないことが確認でき、都計外と都市計画区域の緩衝地帯という位置づけの土地利用管理手法として活用できることが明らかになった。そのために、景観計画を都計外や白地地域も含めた行政域全域を対象に策定し、準景観地区と連動させたゾーニングとすることで、重点区域より法的拘束力が強い手法として地区レベルでの土地利用管理に活かせる。

本研究では景観協定制度も着目し、都計外と白地地域の双方の領域で土地利用管理手法として活用されることが期待されていたことから運用実態を分析したが、緩規制地域で締結されている景観協定がなく、都市計画制度を補完する形で活用されている景観協定はないことが明らかになった。しかしながら、用途地域に上乘せして景観協定を締結することで、建築形態や建築物用途を誘導する手法として地区計画と同様の役割を担わせている協定があることもわかった。これらの協定では、協定に歩行者専用道を位置づけて整備し、周辺の住環境に合わせる形で低層住宅に限定した建築物を誘導するなど、街区レベルでの土地利用の管理に協定を活用している実態が浮かび上がった。このため、緩規制地域でも新規の住宅地開発などには土地利用管理手法として活用できる可能性が高いが、既存集落などの住環境保全を目的とした活用などは協定が有効に作用するか不明確であり、慎重な活用が望まれる。

ここまで第四章の内容をまとめたが、上述した内容の前提として、適切な土地利用が良質な景観を創出するという景観法の意図を土地利用管理手法として導入する際の検討でも念頭に置かなくてはならない。ともすれば、良好な景観形成には現状の土地利用状況を基盤として、その上屋の建築物の形態意匠等を誘導すればよいという施策が講じられがちであるが、そもそも無秩序で散発的な開発が生じており低・未利用地が多く存在しているような地区で良好な景観の創出が望めるべくもない。良好な景観創出を目指すには、まず適切に都市的土地利用を管理し、それに併せて将来像を実現するために建築物の形態意匠等を誘導する手法の導入が肝要である。そのため、良好な景観形成には景観法だけを運用しておけばよいわけではなく、都市計画法や建築基準法と連動させた景観の保全・誘導策の展開が必要である。従来は、それまでに展開された都市計画法や建築基準法の制度運用を基盤として、更なる市街地の価値向上を目指した景観法の上乗せ運用が主であり、現状追認型の後追い施策からの脱却が課題と言える。

表 5-1-1 本研究で取り上げた法制度による土地利用管理の効果と課題

対象領域	都市計画区域外							強い規制区域									
	緩規制地域																
問題とする事項 ※()内は該当する章節	周辺土地利用への影響が大きい施設の立地 (2-4)	都市計画区域(廃止) ・産業廃棄物処理施設等の増設	無秩序な小規模住宅開発の頻発 (3-2)	都計外条例 ・4号区域指定による建築物の安全性確保(単体規定の遵守) ・別荘地などの望ましくない建築行為等の抑制	狭小道路のみに接する防災能力が低い建築物 (3-3)	22条区域 ・都計区域指定せず建築行政だけで迅速な指定が可能 ・柔軟性がある「市街地」の解釈 ・人口密度の高い集積市街地に指定 ・市街地の防火性能向上策として指定 ・狭小道路のみ接道敷地での建築物の安全性確保	都市計画法や建築基準法集団規定の無適用開発の進行 土地利用誘導が難しい(計画無き開発の進行) (4-2-2)	景観計画 ・開発行為の内容に対する協議の結果、計画変更を迫ることも可能 ・都計外の土地利用管理体制の検討に必要な開発動向が把握可能	地区レベルでの建築行為を伴う小規模開発の誘導 (4-2-3)	景観計画(重点区域) ・建築物が密集する集落で狭小道路にしか接しない建築行為等を把握	無秩序な小規模住宅開発の頻発 (4-3)	準景観地区 ・準景観地区指定で4号区域指定と同じ効果を発揮 ・望ましくない開発・建築行為の抑制を確認 ・都計外と都計区域を「つなぐ」役割を担う	周辺環境に調和した住環境誘導が難しい (4-4)	景観協定 ・都計外で認可されていない ・新規の住宅地開発に伴った良好な住環境創出には歩行者専用道の整備や建築物形態の誘導に効果を発揮	-		
制度活用 の効果																	
課題・留意点																	
各制度を比較・検討した上で、最適な手法を導入することが望ましい(各制度に共通する留意点)																	

対象領域	都市計画区域内						用途地域	調整区域
	白地域			強い規制区域				
	緩規制地域							
問題とする事項 ※()内は該当する章節	都市計画法だけで対処できていない事項 地区レベルでの建築行為を伴う小規模開発の誘導 (4-2-3)	無秩序な小規模住宅開発の頻発 (4-4)	土地の形質変更 計画無き開発(駐車場等の青空型土地利用)の進行 (4-2-2)	-	-	-	-	
対象法制度	22条区域 ・防火・準防火地域と同様の役割を担う手法と認識 ・建築物の防火性能向上策として指定	景観計画(重点区域) ・景観形成基準に明確なゾーニングを提示することで建築行為の誘導が可能	景観協定 ・白地地域で認可されている協定はない ・新規の住宅地開発に伴った良好な住環境創出の一環として歩行者専用道の整備や建築物形態の誘導に効果を発揮	景観計画 ・開発許可制度の対象外である青空型土地利用への転換を把握 ・農地から宅地への土地利用転換には景観法の手続きが付加され煩雑化されたことで間接的な抑止効果がある	-	-	-	
制度活用 の効果								
課題 ・留意点	・22条区域指定基準の作成 ・現に「市街地」である区域にのみ指定可能 ・建築物の建て替え促進の阻害要因になる可能性 ・指定区域を適宜見直すことが必要	・既存集落に指定する場合、住民理解と適切な数値基準の設定が必要 ・届出のみであり、実効性の担保が難点	・緩規制地域を抱える景観行政団体の活用意向は低い ・事業者は住宅地の付加価値としての協定を肯定的に捉えている ・白地地域で景観協定を既存集落の土地利用管理に活用した場合の効果は不透明	・行政域全域を景観計画区域とする場合は、景観形成基準や届出対象行為をゾーニングすることが望ましい ・都市計画制度を踏まえた計画実現手法を検討する必要	-	-	-	

5-2.包括的な都市的土地利用の管理に向けて

前節でまとめたように、本研究の知見からシームレスな土地利用管理体制を構築するためには、現在の法制度の枠内で各制度をうまく運用していくことで実現に近づく制度面での議論と、法制度を効果的に連携運用していく体制を構築する体制面での取り組みの双方が求められる。そこで、制度面と体制面の両面から、都市的土地利用を包括的に管理できる体制の実現に向けた土地利用管理のあり方を提示する。

(1) 都市的土地利用に対応した法制度の連携運用のための取り組み

■都市計画区域指定の人口要件廃止と指定権限の移譲

第二章で明らかになったように、人口減少・少子高齢化が顕在化している地方都市では、都市計画区域指定に係る町村の要件のうち、人口要件を満たすことのできない都市計画区域が出現している。そのため、都市的土地利用の管理に対する基本的手法である都市計画区域指定ができない区域が今後も増加していくことが懸念される。そのような区域が増加すれば、産廃施設等の立地コントロールが困難になるだけでなく、地域の土地利用将来像を実現していくための現在の都市計画制度そのものの制度体系が維持できない。

そこで、都市計画区域指定のための人口要件等は廃止し、町村が戦略的に都市計画区域を指定できるようにすることを提案する。また、同時に、都市計画区域指定の権限を基礎自治体である市町村へ移譲することも提案する。

そうすることで、基礎自治体である市町村が戦略的に土地利用管理のための都市計画区域指定を検討することが可能となり、行政全域を都市計画区域に指定し、地区レベルで導入すべき土地利用管理手法の検討する活用も可能となる。本研究で論じてきた土地利用管理手法の検討で明らかのように、都計外で発生している問題の大半は、都市計画区域指定によって講じることが可能な対応策がある。極端に言えば、国土全体を都市計画区域としておけば、都計外で発生している問題は現行の都市計画制度だけで解決に導くことができると考える。農業や森林など、他の土地利用を所管する部局間での調整があるためこれを実現することは現段階では不可能であるが、より広域で土地利用が管理できるようにするために、少なくとも都市計画区域は基礎自治体が戦略的に指定することが可能な制度へと改善することが望ましい。

■総合的土地利用管理計画の策定とそれに基づく土地利用管理手法の導入検討プロセスの確立

土地利用管理手法を選択する上で総合的な土地利用管理計画との整合性を図りながら、計画を実現へ導いていくことが重要である。なぜなら、実現すべき将来像が確立されなければ、構築する必要がある土地利用管理体制を明確化することも難しいからである。本来であれば、前述したように都市計画法を改正することで対応することが望ましいが、法制度の改正には汎用性や普遍性を確保した形が求められるため一朝一夕には実現できない。しかしながら、法体系の再構築までの暫時的な対応は当然求められることから、ここでは現行の制度で総合的土地利用管理計画として導入できる施策を提示するとともに、法制度の拡充の方向性を論じる。

現在の土地利用法制度では、都道府県レベルの土地利用管理を念頭に置けば、国土利用計画法に基づく都道府県域の国土利用計画が総合的土地利用管理計画と位置付けられるが、都市的土地利用に限定して考えれば、都市計画区域マスタープランも対象区域の目指すべき将来土地利用像を提示している。また、国土利用計画を“基本として”作成される土地利用基本計画では、個別規制法による土地利用管理の調整方針等を規定しており、個別規制法による土地利用管理に関する総合的指針と捉えることもでき

る。一方で、市町村の最上位計画としてはいわゆる総合計画があり、それに基づいて市町村の都市計画マスタープランなどが策定されている。このように、従来の土地利用法制度では、複数の階層で土地利用管理計画が策定されていると言え、それを踏まえた土地利用管理手法の導入検討過程で整合性を図ることに対する腐心が求められている。しかしながら、この調整過程が的確でないことは常々論じられてきたことである。そこで、まずは都市的土地利用を管理するために、各地域で総合的土地利用管理計画の策定が必要であり、すべての計画区域を総合すると全国土を包摂することが求められる。

地域の実情を反映した総合的な土地利用管理計画として、自然的土地利用と都市的土地利用の双方の管理計画を総合化した土地利用管理計画の策定が求められる。そのような明確な土地利用管理計画を策定していれば、最適な土地利用管理手法の検討作業も容易になるだけでなく、市民の合意形成も図りやすくなると同時に、利害関係者の調整もスムーズに進むと考えられる。

新たな制度による総合的土地利用管理計画の創設も選択肢の1つではあるが、土地利用管理計画の乱立はかえって計画間の調整不足を助長する原因となるため、可能であれば現在用意されている制度を活用することが望まれる。ただ、指針となり得る総合的な土地利用管理計画を策定することが重要であり、本来は土地利用制度体系そのものを転換する必要があることは言うまでもない。

具体的には、本研究で活用可能性を検証した景観計画のように、これまでの土地利用規制と整合を図りながらも、それに依拠して「調整することに労力を割く」ことが必要なく、実現可能性が担保できる計画が求められる。そのためには、現在の都市計画区域マスタープランや国土利用計画などの土地利用将来像を示す制度体系を組み込みながら、計画内容と将来像を実現する手法と十分に結びつけることができていなかったこれまでの課題を改善したような計画体系が必要である。つまり、計画を立案するだけでなく、それを実現手法へ昇華させ実効性を担保した計画体系を構築する必要がある。これを踏まえれば、当面は総合的土地利用管理計画として景観計画を他計画と連携させながら総合的土地利用管理計画として応用することが望ましい。その一方で、抜本的な計画体系の再編によって、全国土を対象に自然的・都市的双方の土地利用を扱うことができ、開発行為などに許可制だけではなく調整・協議できる仕組みを備えた総合的土地利用管理計画を策定する仕組みの創設を提案する。

■土地利用管理手法を選択する必要性

現在のところ、本研究で取り上げた建築基準法と景観法の制度では、土地利用を管理するために活用できる制度として行政側に認識されていない制度が多かった。ただ、都市計画法だけでは都市的土地利用の管理に不十分であることは明らかである。そのため、本研究で提示したように建築基準法や景観法などの面的な土地利用管理に貢献できる制度を積極的に応用していくことが必要である。

また、その際には、地域にとっての最適な土地利用管理手法を選択する必要がある。これまで、開発圧力が高い都市計画区域では、区域区分を導入することで強力な市街化誘導が図られてきた。ただ、第二章でも触れたように、消滅する可能性が高い都市計画区域を抱える町村では、区域区分を導入する必要性が乏しく、今後も地方都市をはじめ開発圧力の更なる低下が確実視でき、区域区分を廃止する都市計画区域の更なる増加も懸念される。一方で、人口減少下であるから土地利用を管理する必要がないと断じることは難しい。つまり、人口が減少しても地方都市の農村部の集落などでは、一律に市街地を撤退するわけではなく、当然持続可能性を求める集落も出現する。その際に、集落活性化策のためとはいえ、住民の住環境を悪化させる恐れのある開発などが発生することも想定され、土地利用管理手法を備えておくことが将来的にも地域を持続させるために有益であると考えられる。また、人が住んでいない地域であっても、水源が豊富な地域に産廃処理施設が建設されることで下流域の市民生活が脅かされるような事態が発生すれば、その施設自体が都市計画上の支障と言え、そのような事態を予防するために総合

的土地利用管理計画に沿った適切な土地利用の管理が求められる。

このように、様々な地域の実情を勘案すれば、全国画一型の区域区分制度を選択することが現実的に難しくなっていると言え、それ以外の様々な土地利用管理手法を組み合わせ、地域の実情に応じた実効性を伴った土地利用管理体制を構築する必要がある。現に、本研究で取り上げた都市計画区域を廃止した広島市旧湯来町や、建築基準法第 68 条の 9 に基づく条例を制定した京都市旧京北町では、区域区分を導入することが難しい地域の実情を勘案して、それ以外の土地利用管理手法を組み合わせることによって適切に土地利用を管理し、地域の将来像を実現させようと取り組んでいた。

以上を踏まえると、地域の将来像を実現するためにどのような土地利用管理が求められるのか明確化し、適切な土地利用管理体制を構築するためにはどのような手法を組み合わせることが最適か、比較・検討したうえで土地利用管理手法を選択することが重要と言える。その過程では、都市計画法だけでなく面的に土地利用を管理することに貢献できる建築基準法や景観法の制度も取り上げて検討することが必要であり、同時に行政区域全域に策定することを提案した総合的土地利用管理計画に沿うことが大前提であり、策定した市町村がその検討に取り組むことが望ましいと考える。

加えて、各土地利用管理手法の改善すべき課題も以下のように本研究で明らかになった。

① 4号区域の行政区域全域指定

4号区域は、都計外条例の適用区域の前提となる区域であり、迅速に都計外条例を地方公共団体が制定し運用できる体制構築を考えれば、そもそも行政区域全域に指定しておくことが望ましい。また、都計外に指定された 22 条区域の実効性確保にも重要であるだけでなく、都計外の小規模木造建築物の安全性確保のための建基法単体規定の遵守を確認する手段として極めて重要である。本来、建基法単体規定は全国土で建築物の建築等では遵守されるべきであるが、都計外では 4号区域が指定されていなければ小規模木造建築物の建築等では、その遵守が確認できない。

以上を踏まえ、土地利用管理手法の活用促進の側面と小規模建築物の安全性確保の側面の双方に 4号区域の都計外全域指定が望ましいと考える。

② 都計外条例の制限内容に対する住民提案制度の創設

都計外条例は、京都市の事例でも明らかになったように、その制限内容の検討が地域の土地利用将来像の検討にも直結する。そのため、都市計画的観点でも住民が制限内容を提案できる制度を備えておくことが望ましい。

これまで、都市計画の決定や土地利用規制の導入では、行政側が草案を作成し住民説明会等で地域住民側の意見とすり合わせながら、導入内容を固めていく検討の進め方が多かった。しかしながら、都市計画提案制度に代表されるように地域住民側からも都市計画を提案できるようになった現在の制度に鑑みれば、都計外条例も地域の実情に応じた土地利用管理手法として活用するには都市計画提案制度と同質の制度を備えておくことが望ましいと考える。

③ 景観協定の提案主体の双方向化

現在の景観協定は、地域住民が締結した協定を景観行政団体が認可する体系である。ただ、団体側は協定締結にかかわるキーパーソンの不足や団体側から提案できない点などを景観協定制度の課題として認識しており、これらの改善を図ることで景観協定の活用が促進されると考える。そこで、行政側からも景観協定を提案可能な制度へと改善することを提案する。

あくまで、締結するのは地域住民であるが、住民側がまちづくりに取り組みたいと考えていても手

法としての景観協定を認知しておらず、策定支援体制がない中では協定締結が促進されないのもやむを得ない。そのため、行政側が協定締結を主導するのではなく、地域住民の景観協定策定を支援する体制の一環として協定を行政側から地域住民へ提案する策定形態の追加が望ましい。

④準景観地区制度を建築物用途の制限が可能な制度へ

景観法が抱える課題として本研究で述べたとおり建築物用途が制限できない点が景観行政団体も挙げており、準景観地区制度も建築物用途が制限できる制度への改善が求められる。景観計画は開発を規制するのではなく、形態・意匠を誘導する性格を有することから建築物用途の制限などは馴染まないと言えるが、地区レベルでの景観形成に資する景観協定や準景観地区では建築物用途の制限の可否は制度導入の効果に関わる重要事項である。

現に、景観協定は建築物用途の制限が可能であり、実際に本研究で明らかになったように良好な住環境創出に効果を発揮していた。確かに、景観協定は地域住民が締結する制度であり、行政側が私権を制限する準景観制度とは性格を異にする。しかしながら、準景観地区指定に際しても当然ながら市町村と地域住民の協議・調整のなかで最終的に導入する制限内容を検討していくことから、必要であれば建築物用途の制限を導入しなければよいことであり、建築物用途の制限を必須内容とするのではなく、選択内容に位置付けておけば土地利用管理手法としての実効性が格段に向上する。

以上のように、各手法にも課題があり改善が望まれることから、現行の制度を組み合わせ導入することが実効性ある土地利用管理に欠かせないことは明白である。そのため、地域の実情を踏まえ、土地利用管理の計画を実現へと導く手法の最適な選択の重要性が指摘できる。

(2) 総合的な土地利用の管理を目指した運用体制の構築

■都市的な土地利用の管理にあたっての役割分担の再検討

これまで、都市的土地利用に対する主な管理体制としては、都市計画法によるゾーニングに基づき、建築基準法の集団規定による具体的な建築制限を課すことを通じて土地利用を管理する体制が構築されていた。しかし、その体制に不備が指摘されていると同時に、前述した総合的土地利用管理計画の不在という問題によって、緩規制地域での地域の将来像の実現は不確実なものとなっている。今後の土地利用管理には、都市計画法と建築基準法、景観法が連携を図りながら最適な土地利用管理体制を地域の実情に応じて構築していくことが求められる。そこで、前述した都市計画法と建築基準法だけでなく景観法を含めた各法の役割分担を再検討する必要性が生じている。

そもそも、建築基準法は単体規定と集団規定で大きく性格が異なることから、実際には単体規定と集団規定、都市計画法、景観法のそれぞれの土地利用管理に対する役割分担を明確化していく必要がある。また、各法制度の指定権者等も自治体によって異なっており、すべての法制度を同一自治体内で運用できる場合もあれば、指定権者等の運用主体が異なる場合もある。このような現況では、単純に4つの大枠（都計法、建基法単体規定、建基法集団規定、景観法）ごとに運用すればよいわけではなく、本研究で示したように、単体規定や景観法にも土地利用管理手法として活用できる制度があることを考慮したうえで、土地利用将来像を実現できるように各法制度を調整しながら運用する必要がある。さらには、土地利用管理計画としての国土利用計画法との関係性も明確化する必要があるが、具体的な土地利用管理手法と混同することは避ける必要があるため、ここでは言及しない。

ただ、いずれにしても、都市的土地利用の管理であることに配慮すれば、これまでの都市計画区域制度自体を否定する必要はない。現在の都市計画制度は維持しつつも、それが十分ではない領域に限って

建築基準法や景観法といった補完制度を活用しながら将来像を実現していく基本姿勢に変わりはない。つまり、ここで提案している内容は、現在の土地利用法制度をうまく活用し、各制度の長所を引き出しながら人口減少時代の都市計画の新たなカタチへ変遷させていく必要があるという内容を提示していることと同義である。そのため、前述した土地利用管理計画の立案とともに、その実現方策を検討する行政内部での検討体制の構築が不可欠と言える。例えば、これまで市町村では主として企画部局が担ってきたいわゆる総合計画の立案体制でしばしば見受けられるような、各課の担当で構成する調整組織などが参考となる。

■シームレスな土地利用管理が実現可能な土地利用法制度への転換の必要性

これまでの都市計画法を基本として、建築基準法やその他の法制度によって補完する土地利用管理体制では、現代都市のニーズをすべて取り込むことができていなかった。そのため、まちづくり条例が活用され、自主条例と連携した土地利用調整計画を策定することで基礎自治体が法制度の脆弱性を補完してきた事実は第二章で整理したとおりである。景観法が制定され、本研究でも示した通り、土地利用管理手法として活用できる可能性が示唆されたことで、総合的な土地利用管理体制としては充実化が図られてきたと捉えることができ、そこには建築基準法の充実も当然加味される。

ただ、現在の法制度の枠内で地域の実情に応じた土地利用管理体制を構築すれば、ばらばらの法律から特定の制度だけを活用しているようにしか見えない。そのため、自治体側にとっても地域住民にとっても土地利用管理体制の充実化に貢献するためにそれぞれの土地利用管理手法を適用しているとは捉えにくい。この状態を放置すると、景観法や建築基準法の制度を活用した土地利用管理の必要性や意義が理解しにくく、結果的にその活用に消極的になるという悪循環に陥りかねない。本研究で取り上げた京都市旧京北町のように、住民も交えた検討会で最適な土地利用管理体制を検討することによって地域住民の理解の促進も期待できるが、京都市も検討契機は市町村合併であることを勘案すれば、自治体が能動的な検討機会を持つことも望まれる。

現在、都市計画区域指定に係る定期見直しが概ね5年程度ごとの間隔で実施されているが、それに倣って、総合的な土地利用管理体制の見直しを定期的実施する制度の構築が必要である。すなわち、都市的土地利用だけに留まらず、自然的土地利用も含めた行政区内の土地利用管理体制の定期的な見直し求められる。本研究で明らかになったように、22条区域や4号区域の実態をみると、当初の区域指定後、一度も見直していない区域も存在しており、地域の実情の経年変化に対応していないことが明らかになっている。この状況を是正し、目指すべき将来像を着実に実現するためにも定期的に都市的土地利用の管理体制を見直す仕組みづくりが必要と考える。前述した総合的な土地利用管理計画の制度化なども踏まえれば、土地利用法制度そのものを再構築する必要性が指摘できる。

少なくとも、建築基準法第22条と防火・準防火地域のように、同旨の制度が他法令に規定されて並立している状態が適当であるとは言えず、できる限り同一の法令に基づいて指定されることが望ましい。また、建築基準法の単体規定にある第22条の規定を取り上げれば、特定領域に対して面的に区域指定することで、建築制限を課していることから同様の性格を有していることは明白であり、このような単体規定と集団規定の関係性を含め、各法令の役割分担に応じた法体系の再編に真摯に取り組むべきである。現在の都市的土地利用の管理に関する法制度の役割分担を見直すことを通して、法体系そのものを再構築することで、より現実の課題に対応できる土地利用法制度へと転換することが自治体側、住民側の双方にとって得心のいく解決法ではないかと考える。

5-3. 今後の課題

本研究では、都市的土地利用を管理する法制度の再構築に関する知見を提示したが、本研究では言及できなかった部分も残っている。これを踏まえ、以下の課題に関する知見や今後の推移を明らかにすることが適切な土地利用法制度の再構築に求められる。

(1) 消滅する可能性が高い都市計画区域の厳密化と消滅した場合の影響の検証

第二章では、都市計画区域人口に基づいた人口要件を今後満たすことのできない可能性のある都市計画区域という意味での消滅する可能性が高い都市計画区域を示した。ただ、これは都市計画区域指定に係る町村の人口要件からみた消滅する可能性であり、本論でも触れたが市でも町村の人口要件すら満たせない人口減少が著しい都市計画区域は存在し、それらの消滅が懸念される。一方で、単に人口減少だけを要因として都市計画区域が消滅するだけではなく、観光資源や強力な開発誘引源を区域内に包含していれば都市計画区域は存続する可能性が高い。

これら、消滅する可能性が高い都市計画区域を厳密に見極め、廃止される危険が差し迫った都市計画区域の実態を調査する必要がある。その上で、都市計画区域が廃止された場合のまちづくりへの影響などを実証することで、今後講じるべき対応策を提示することが求められる。

具体的には、都市計画区域マスタープランと市町村マスタープランの記述内容が都市計画区域廃止後も担保できるものかどうか行政側のまちづくりに対する意向を調査することや、集落などの維持に対して都市計画区域を廃止した場合にどのような影響あるのか検証する必要がある。

(2) 複数の土地利用管理手法を導入している地域の実情

第三章と第四章では、建築基準法と景観法のそれぞれの制度に着目し、土地利用管理手法として有効か検証してきた。しかしながら、5-1.でも述べたとおり、22条区域のように各制度を単独で指定した場合には土地利用管理に果たす役割が限定的な制度もあり、複数の制度を重複指定することが現在の土地利用法制度による適切な土地利用管理体制の構築には必要であった。以上から、複数の制度を重複して指定している場合の土地利用管理能力を検証することで、どのような組み合わせがどのような目的を有する土地利用管理に有効であるか実証することが望まれる。

たとえば、市町村全域の開発動向を正確に把握することを目的に景観計画を策定していることに加え、既存集落に重点区域を指定することで建築物の形態意匠等の誘導に活用し、集落の防火性能向上を目指して22条区域を指定している場合などの総合的な将来像の実現に土地利用管理手法の複数指定がどのように作用しているか検証することなどが想定される。つまり、都市計画法と建築基準法、景観法が現に連動している区域の実態を検証することで、どのような相乗効果が期待できるかを実証し、土地利用法制度の見直しの方向性を検討する材料とすることが必要である。

(3) 同種の制度が抱える制度矛盾

第四章で景観協定を地区計画と重複決定していない事例を分析することで、景観協定の土地利用管理手法としての可能性を検証した。一方で、景観協定を選択した理由として、地区計画を決定することと比べると迅速に締結できる点が挙げられていたが、それ以外にどのような要因があれば景観協定あるいは地区計画を選択するのが不明確である。また、それぞれを選択した場合の土地利用管理への影響の相違点も不明確である。景観協定と地区計画では、建築物に対する制限内容の大半は同様の規定ができるものの、建築物を建築する際のプロセスが異なっていることに加え決定権者（景観協定は認可権者）も異なっている。このような制度上の相違点が土地利用管理への影響としてどのように表出するのか明

確化する必要がある。それを明らかにすることで、土地利用管理手法の導入を複数の制度を比較しながら検討する際の有用な判断材料を提供することにつながる。

そこで、景観協定だけでなく建築基準法第22条など同一主旨の他制度を土地利用管理手法として抱えている制度を対象として、それぞれの相違点が土地利用管理に及ぼす影響を明確にするような分析が必要である。また、同時に法体系の再構築を検討する過程で、どのような土地利用管理体制を構築することが最適か検討する重要な基礎資料となると言える。

論文図表等一覧

第一章

- 図 1-2-1 本研究の対象範囲と対象行為
- 図 1-3-1 研究の構成
- 表 1-1-1 都市的土地利用に関する制度変遷

第二章

- 図 2-1-1 圏別のD I D面積とD I D人口密度の関係
- 図 2-2-1 消滅する可能性が高い都市計画区域を有する町村
- 図 2-2-2 都市計画区域指定を断念した理由 (M. A)
- 図 2-2-3 都市計画区域指定検討区域の状況
- 図 2-2-4 事前調査の対象地区
- 図 2-2-5 接道義務の事前調査結果の一例
- 図 2-2-6 建ぺい率の事前調査結果の一例
- 図 2-2-7 再編前の新潟市の都市計画区域
- 図 2-2-8 再編後の新潟市の都市計画区域
- 図 2-2-9 五地域区分の空間関係
- 図 2-2-10 五地域空白域の推移
- 図 2-2-11 五地域空白域への産業廃棄物処理施設の立地 (小松市)
- 図 2-2-12 五地域空白域のゴルフ場開発 (小松市)
- 図 2-3-1 地区計画制度の変遷
- 図 2-3-2 石垣市の白地地区計画
- 図 2-3-3 旧東村の用途地域指定原案
- 図 2-3-4 旧東村の特定用途制限地域指定範囲
- 図 2-3-5 2009年時点での佐賀県内の準都市計画区域
- 図 2-3-6 2012年時点での佐賀県内の準都市計画区域
- 図 2-3-7 合併時の小城市の都市計画区域
- 図 2-3-8 2010年の都市計画区域再編の概念図
- 図 2-3-9 白地地域に指定される風致地区の全体像
- 図 2-3-10 一里塚地区で確認できた違反事例
- 図 2-3-11 過去 10 年間の都道府県ごとの 51 条ただし書き運用状況
- 図 2-3-12 工業地帯に集積する 51 条ただし書き許可施設 (新潟県上越市)
- 図 2-4-1 平成の大合併後の都計区域併存状況 (栗原市)
- 図 2-4-2 2007年8月時点の都計区域再編案(上: A案、下: B案)
- 図 2-4-3 旧鶯沢都計区域の都市計画総括図
- 図 2-4-4 2008年策定の都市マスでの鶯沢地域の整備方針図
- 図 2-4-5 旧鶯沢都計区域の土地利用規制状況
- 図 2-4-6 近年の農地転用状況 (栗原市)
- 図 2-4-7 都計区域廃止後の建築行為 (産業廃棄物処理施設)
- 図 2-4-8 都計区域廃止後の建築行為 (工場)
- 図 2-4-9 旧雄勝都市計画区域の位置
- 図 2-4-10 旧牡鹿都市計画区域の位置
- 図 2-4-11 旧湯来都計区域廃止前の広島市周辺の都計区域指定状況
- 図 2-4-12 当初の湯来準都計区域指定範囲 (案)
- 図 2-4-13 湯来準都計区域の指定範囲
- 図 2-4-14 旧湯来都計区域内の農地転用状況
- 図 2-4-15 旧湯来都計区域廃止前の新築状況
- 図 2-4-16 旧作木都計区域の周辺状況
- 図 2-4-17 江の川周辺の河川改修のイメージ図

- 図 2-4-18 土地区画整理事業実施前後の変化
- 図 2-4-19 都計区域の縮小・廃止を検討している都道府県
- 図 2-4-20 都計区域の縮小・廃止を検討する理由 (M. A)
- 表 2-1-1 圏別人口の推移
- 表 2-1-2 善都計区域に占める線引き都計区域面積の割合
- 表 2-1-3 圏別のD I D人口等の推移
- 表 2-2-1 人口3千人未満の都計区域
- 表 2-2-2 3千人以上1万人未満の都計区域
- 表 2-2-3 都市計画区域指定を断念した事例
- 表 2-2-4 接道義務の事前調査結果
- 表 2-2-5 建ぺい率・容積率・道路斜線制限の事前調査結果
- 表 2-2-6 補完制度の適用基準
- 表 2-2-7 各都道府県の五地域空白域の分布状況
- 表 2-3-1 用途地域指定原案の各区域の状況
- 表 2-3-2 特定用途制限地域の制限内容
- 表 2-4-1 都計区域を廃止した区域の概要
- 表 2-4-2 都計区域廃止区域と強い規制区域との重複状況
- 表 2-4-3 湯来準都計区域の用途地域指定状況
- 表 2-4-4 災害復興要件により指定されている都計区域
- 表 2-4-5 都計区域を廃止した区域の経緯等に関するまとめ

第三章

- 図 3-1-1 わが国の都市計画制度の概要
- 図 3-2-1 都道府県別4号区域指定状況
- 図 3-2-2 4号区域指定契機
- 図 3-2-3 68条の9条例制定目的
- 図 3-2-4 68条の9条例制定の際の課題
- 図 3-2-5 今後の活用意向 (条例制定団体)
- 図 3-2-6 今後の活用意向 (都道府県) M. A
- 図 3-2-7 京都市の条例適用区域の周辺状況
- 図 3-2-8 旧京北町の人口動態
- 図 3-2-9 旧京北町域の合併後の目指すべき地域の将来像
- 図 3-2-10 旧京北町域の合併後の2つの視点によるルール具体化
- 図 3-2-11 宅地造成工事規制区域の指定に替わる手法
- 図 3-2-12 京北地域土地利用現況
- 図 3-2-13 京北地域土地利用規制状況
- 図 3-2-14 条例制定前後の開発動向
- 図 3-2-15 京北町全体図
- 図 3-2-16 京北弓槻町恋月の別荘地開発
- 図 3-2-17 京北周山町明ヶ市の別荘地開発
- 図 3-2-18 京北明石町橋下の別荘地開発
- 図 3-2-19 京北下黒田小野の別荘地開発
- 図 3-2-20 京北五本松町の住宅新築 (H24)
- 図 3-2-21 京北比賀江町の住宅増築 (H25)
- 図 3-2-22 栗尾バイパス事業概略図
- 図 3-3-1 22条区域指定基準の有無
- 図 3-3-2 22条区域指定基準の策定動機 (M. A)
- 図 3-3-3 22条区域指定に関する協議体制の構築状況
- 図 3-3-4 防火・準防火地域指定基準の有無
- 図 3-3-5 防火・準防火地域指定基準の策定動機
- 図 3-3-6 防火・準防火地域指定基準の内容

図 3-3-7	22 条区域との調整の仕組みの有無	図 4-2-8	都市計画区域指定状況（武雄市）
図 3-3-8	22 条区域と調整する仕組みが構築されていない理由	図 4-2-9	勝山市の重点区域（勝山市景観計画より引用）
図 3-3-9	五所川原市位置図	図 4-2-10	勝山市景観計画における平泉寺区景観形成地区の位置
図 3-3-10	旧金木町の人口動態	図 4-2-11	平泉寺区景観形成地区拡大図
図 3-3-11	五所川原市の都市計画区域指定状況	図 4-2-12	1999 年以降の開発動向
図 3-3-12	旧金木町の 22 条区域位置図	図 4-2-13	指定した重点区域と指定を断念した重点区域
図 3-3-13	都市計画区域指定に関する旧金木町の考え	図 4-2-14	黒髪山周辺重点区域周辺の状況
図 3-3-14	西北圏域の都市計画上の課題	図 4-2-15	黒髪山周辺重点区域内での開発動向
図 3-3-15	旧金木町の基礎調査実施区域	図 4-2-16	重点区域指定図（萩市）
図 3-3-16	基礎調査実施区域と 22 条区域の関係	図 4-2-17	江崎地区と須佐地区の土地利用規制
図 3-3-17	4 m 未満道路のみに接する建築行為（旧金木町）	図 4-2-18	江崎・須佐両地区での道路状況と建物用途分布
図 3-3-18	佐渡市と旧両津市の位置	図 4-2-19	江崎地区の建築物新築に係る届出位置
図 3-3-19	旧両津市に人口動態	図 4-3-1	平泉町の準景観地区指定図
図 3-3-20	佐渡市の都計区域指定状況	図 4-3-2	平泉町の土地利用規制状況
図 3-3-21	旧両津市の 22 条区域指定状況	図 4-3-3	高野町の準景観地区指定図（上：高野町域、下：上図黒枠内の拡大図）
図 3-3-22	旧両津市の D I D の変遷（左）と人口密度（2000 年国調）（右）	図 4-3-4	高野町の土地利用規制状況
図 3-3-23	1972 年時点の想定用途地域	図 4-3-5	薩摩川内市の準景観地区指定図（上図は下図の赤枠内の拡大）
図 3-3-24	1982 年時点の想定用途地域	図 4-3-6	長目の浜準景観地区周辺の土地利用規制状況
図 3-3-25	2004 年時点の想定用途地域	図 4-3-7	2010 年調査での準景観地区指定意向
図 3-3-26	22 条区域内の土地利用状況（佐渡市）	図 4-3-8	2011 年調査での準景観地区指定意向
図 3-3-27	新潟県の「建築基準法第 22 条区域の指定についての考え方」	図 4-3-9	2013 年調査での準景観地区指定意向 [M. A]
図 3-3-28	長岡市旧寺泊町の 22 条区域	図 4-3-10	準景観地区制度の優れている点 [M. A]
表 3-2-1	現在全国で制定されている都計外条例	図 4-3-11	準景観地区制度の課題 [M. A]
表 3-2-2	条例適用区域と他法令による規制区域との関係	図 4-3-12	建築確認申請の年度ごとの分布
表 3-2-3	条例適用区域の土地利用状況	図 4-3-13	都計外で開発が生じている地区
表 3-2-4	条例施行までの動き	図 4-3-14	日照田地区の土地利用転換後の様子
表 3-2-5	2 つの側面での制度導入パターンの評価	図 4-3-15	土地利用転換が進行する片岡地区
表 3-3-1	集団性の程度による集団規定的なものの適用	図 4-3-16	建築確認申請の分布（高野町）
表 3-3-2	都市活動に対するリスクの一例	図 4-4-1	年度別協定認可数
表 3-3-3	全国で指定されている 22 条区域	図 4-4-2	竹園三丁目地区の位置
表 3-3-4	五所川原市地域別人口	図 4-4-3	国家公務員宿舎跡地の売却に関する市の方針
表 3-3-5	五所川原都市計画区域の概要	図 4-4-4	研究・教育機関等の宿舎跡地の売却に関する市の方針
表 3-3-6	旧金木町の都市計画区域指定要件への適合性	図 4-4-5	つくば市の第二種高度地区の制限内容
表 3-3-7	旧金木町の五所川原市との構造的一体性に係る評価	図 4-4-6	特別用途地区の制限内容
表 3-3-8	旧金木町の都市計画区域指定に係る検討結果	図 4-4-7	協定区域内の分譲区画の成約状況
表 3-3-9	佐渡市の人口動態	図 4-4-8	歩行者専用道路とフットパス
表 3-3-10	佐渡市内の都市計画区域外用	図 4-4-9	協定区域の周辺状況（市川市）
表 3-3-11	22 条区域に含まれる地区の基礎情報	図 4-4-10	当初の土地利用計画図
表 3-3-12	旧両津都市計画区域における用途地域指定に関する各計画書の記述内容	図 4-4-11	最新の土地利用計画図
第四章		図 4-4-12	景観協定の比較検討資料（市川市資料より引用）
図 4-1-1	わが国の景観まちづくりの系譜	図 4-4-13	協定区域の都市計画制限
図 4-1-2	景観行政団体数と景観計画策定団体数の推移	図 4-4-14	市川市の高度地区の制限内容
図 4-2-1	白地地域（左図）と都市計画区域外（右図）での景観計画策定目的	図 4-4-15	協定区域内のゾーニング
図 4-2-2	重点区域の指定目的 [M. A]	図 4-4-16	協定緑地（グリーンパス）の状況
図 4-2-3	重点区域での他制度重複状況 [M. A]	図 4-4-17	景観協定制度の今後の活用意向
図 4-2-4	景観計画の運用で得られた効果 [M. A]	図 4-4-18	景観協定制度の優れている点
図 4-2-5	個別規制法による土地利用規制状況（千曲市）	図 4-4-19	景観協定制度の課題
図 4-2-6	土地の形質の変更届出申請箇所（千曲市）	表 4-2-1	景観計画の策定状況
図 4-2-7	都市計画区域指定状況（萩市）	表 4-2-2	景観計画区域と都市計画区域の重複状況
		表 4-2-3	重点区域と都市計画区域の指定状況
		表 4-2-4	土地利用コントロールを目的に含む景観計画の届出対象行為と景観形成基準

- 表 4-2-5 景観形成行為届出一覧（千曲市）
- 表 4-2-6 萩市での届出
- 表 4-2-7 武雄市での届出
- 表 4-2-8 都計外での届出（武雄市）
- 表 4-2-9 土地利用コントロールを指定目的に含む重点区域の届出対象行為と景観形成基準
- 表 4-2-10 平泉寺区景観形成地区の景観形成基準等
- 表 4-2-11 重点区域の届出対象行為と景観形成基準（左：江崎地区、右：須佐地区）
- 表 4-3-1 全国での準景観地区の指定状況
- 表 4-3-2 平泉町の土地利用規制状況
- 表 4-3-3 平泉景観計画区域内の景観形成基準等の一覧
- 表 4-3-4 高野町の土地利用規制状況
- 表 4-3-5 高野町景観計画区域内の景観形成基準等の一覧
- 表 4-3-6 薩摩川内市景観計画区域内の景観形成基準等の一覧
- 表 4-3-7 平泉町の取り組み
- 表 4-3-8 建築確認申請数と景観形成行為届出数の推移（平泉町）
- 表 4-3-9 高野町の取り組み
- 表 4-3-10 建築確認申請数と景観形成行為届出数の推移（高野町）
- 表 4-4-1 全国の認可済景観協定一覧
- 写真 4-2-1 景観計画により把握できた駐車場化した土地
- 写真 4-2-2 萩市の都計外での商業施設届出事例
- 写真 4-2-3 武雄市の都計外での届出事例（上段：コンビニ、下段：住宅）
- 写真 4-3-1 準景観地区内で確認できる集落等の建築物の集積
- 写真 4-3-2 準景観地区内の様子（左：町石道周辺、右：小辺路）
- 写真 4-3-3 準景観地区指定後も確認される沿道開発
- 写真 4-4-1 協定区域内の住宅分譲の様子（つくば市）
- 写真 4-4-2 住宅ゾーン（戸建て住宅地）の状況
- 写真 4-4-3 商業ゾーン（商業施設）の状況

第五章

- 表 5-1-1 本研究で取り上げた法制度による土地利用管理の効果と課題

公表論文一覧

- 佐藤雄哉・中出文平・松川寿也・樋口秀（2011）「建築基準法第 51 条に基づくただし書き許可の運用実態に関する研究」都市計画論文集 No. 46-3, pp. 601-606
- 佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2012）「都市計画区域外での建築形態制限を目的とした地方公共団体制定条例の指定経緯と課題に関する研究」都市計画論文集 No. 47-3, pp. 517-522
- 藤岡禎・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀（2012）「個別規制法の運用に起因する土地利用基本計画の五地域区分に関する即地的研究-国土の空白域及び個別規制法指定区域の再編が求められる 2 領域に着目して-」都市計画論文集 No. 47-3, pp. 193-198
- 満田龍哉・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2013）「建築基準法第 22 条区域を根拠とする都市計画区域および用途地域の新規指定に関する研究」都市計画論文集 No. 48-2, pp. 120-128
- 佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2013）「都市計画区域を廃止した区域の経緯と課題に関する研究」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 759-764
- 小林達也・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2013）「準都市計画区域の運用実態と今後の運用手法に関する研究-地域地区指定と都市計画区域への移行に着目して-」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 765-770
- 安澤尚紀・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2013）「新設・拡大した都市計画区域の技術的基準の課題に関する研究」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 771-776
- 赤井瑛・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀（2013）「政令市移行による都市計画区域再編の経緯と課題に関する研究-新潟都市計画区域第 5 回定期見直しの経緯と課題-」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 777-782
- 須田祥平・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2014）「用途地域の新規指定実態とその課題に関する研究」日本建築学会計画系論文集, 第 79 巻第 697 号, pp. 727-736
- 佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2014）「景観法を活用した地区レベルの土地利用管理手法に関する研究-準景観地区と景観協定に着目して-」都市計画論文集 No. 49-3, pp. 447-452
- 木野健太・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2014）「土地利用コントロールを視点とした景観計画の運用に関する研究」都市計画論文集 No. 49-3, pp. 465-470

謝 辞

大学院に在籍した6年間に取り組んだ研究成果を学位論文としてとりまとめることができました。学部4年生で「長岡技術科学大学 都市計画研究室」に入ってから、長岡技術科学大学中出文平教授には指導教員として7年間一貫してご指導いただきました。様々な側面でご指導・ご助言いただき、充実した研究環境の中で集中して研究に取り組むことができました。心より感謝申し上げます。他大学の地方都市の都市計画に関する研究に取り組んでおられる先生方や学生の方々と議論する場を用意していただくとともに、都市計画分野の国内学会の中でも厳格な審査で知られる日本都市計画学会で多くの成果を公表できるようにご指導いただき、内向的な研究思考に陥らないように取り組むことができました。

また、長岡技術科学大学佐野可寸志准教授、長岡技術科学大学樋口秀准教授、豊橋技術科学大学大学院浅野純一郎准教授、東北大学大学院姥浦道生准教授の各先生方には副査をお引き受けいただき、大変お忙しい中、学位論文を審査していただいたことに加え、建設的なご指摘・ご意見を頂戴し、学位論文の完成度を高めることができたものと考えており、御礼申し上げます。佐野先生は、修士の学位論文審査でも副査をお引き受けいただいております、折々で総合的観点から貴重なご助言をいただきました。樋口先生は、副査としてだけでなく、学部時代にはクラス担任としてお世話になり、研究室に配属されてからは毎週の研究室会議やゼミなどをはじめ、研究だけに留まらない指導をしていただきました。浅野先生と姥浦先生には、学会の場だけでなく後述する合同ゼミで議論する機会をいただきながら、経年的に研究内容に対しご指導いただきました。浅野先生、姥浦先生には遠いところ長岡まで学位論文審査会のためにお越しいただき、ありがとうございました。

さらに、中出先生のご尽力により平成21年から毎年、地方都市の都市計画を考究する大学の研究室が集結し、互いの研究内容を議論しあう場として5大学合同ゼミを開催していただき、その中で他大学の先生方とも議論させていただく機会を得ました。山口大学大学院鶴心治教授、千葉大学大学院秋田典子准教授、鹿児島工業高等専門学校内田一平准教授、山口大学大学院小林剛士助教には毎年、的確なご指摘・ご意見を頂戴しました。加えて、長岡工業高等専門学校宮腰和弘教授、新潟工科大学長聡子准教授には、研究室に配属されて以来、毎週開催される研究室会議などを通して研究活動の全容から細やかな分析の視点に至るまで、様々な観点でご助言を頂戴しました。太田敦史先輩（宮城大学地域連携センター）、長岡技術科学大学松川寿也助教、故 岩本陽介先輩、米子工業高等専門学校小椋弘佳助教には、日頃の研究活動だけでなく、若手研究者の先輩という立場からも様々なご助言をいただき、大学院での研究活動だけでなく今後の研究人生に対する多くの示唆が得られました。

これまでお世話になってきた先生方と今後も様々な場面で議論させていただきながら、教育研究に取り組みたいと考えています。

一方で、長岡技術科学大学相田久夫技術職員には、研究活動だけでなく研究室の運営面であらゆる側面でご支援いただきました。GISに関する技術的支援だけでなく、研究に係る旅費申請や事務用品の発注に至るまで、相田さんのご支援なくしては学位論文が完成しえなかったと言っても過言ではないと考えています。7年間、本当にありがとうございました。研究室で過ごした7年間の中で、諸先輩方や多くの後輩諸氏との関係が研究にも人生にも財産となっています。特に、平成23年度修了の須田祥平君、満田龍哉君や平成24年度修了の安澤尚紀君、小林達也君、平成25年度修了の木野健太君たちとは、博士課程進学後に共に現地調査に赴き、分析内容の考察を議論しあった内容が学位論文の中核を成していると言えます。共に議論した諸先輩方と後輩諸氏に感謝し、今後とも継続した関係をお願いしたいと思います。

これ以外に、研究に取り組む中で貴重なデータや実務上の情報を提供していただいた行政職員の方々

のご協力なくして研究として取り組めませんでした。直接ご協力いただきました行政職員の方々をはじめ、間接的に本研究に関わっていただいた多くの行政職員の方々に御礼申し上げます。また、本研究の一部成果は公益財団法人大林財団、公益財団法人竹中育英会、公益財団法人長岡技術科学大学技術開発教育研究振興会の各団体から援助いただいた助成金等を活用しています。記して謝意を表します。

この他にも、学会や合同ゼミなどで議論を交わした方々や本学教職員の方々など、書き尽くせない方々とのかかわりがあったからこそ、今の私があると思います。もちろん、奈良から欠かすことなく物心両面で援助してくれた家族に対する感謝の念も尽きません。長岡技術科学大学に入学してから関わっていただいた方々は当然ながら、それまでに関わっていただいた方々にもこの場をお借りして心からの感謝をお伝えしたいと思います。

今後もこれまで培ってきた知識・経験を最大限活用し、教育研究に邁進したいと思います。

平成 27 年 3 月
佐藤 雄哉