地方都市における近年の逆線引き制度の運用状況と課題に関する研究 ～2000 年以降の適用事例に着目して～

A Study on Recent Application and Problem of Reverse Area Division in Local Cities
～Case Study of Districts Applied after 2000～

山口 勲*・浅野純一郎**
Kan Yamaguchi*, Junichiro Asano**

This study clarifies recent application situation and its problem about reverse area division in local cities by hearing and field survey for local authorities. The followings are concluded. In many examples less developments have occurred because of geographical conditions, preservation as farmland, or low demand for development. But in the case that the bylaw for deregulating development control has been implemented, sprawl by housing developments have started. Therefore land use control after reverse area division is relevant. On the other, one of main factors of recent examples is decrease of population frame. Some municipalities revised area division in order to fit population frame condition by calculation pattern changes as well as reverse area division.

Keywords: Reverse Area Division, Urbanization Control Area, Development Permission, Farm Land Preservation, Local Cities, Population Frame Plan
逆線引き, 市街化調整区域, 開発許可, 農地保全, 地方都市, 人口フレーム

1. はじめに

逆線引き制度は、計画的市街地整備の見込みの無い地区を市街化区域から市街化調整区域（以下、調整区域と略）に編入する制度である。計画的市街地拡大とスプロール防止を目的として導入された区域区分制度（以下、線引き制度）は、市街化区域（市街地）の拡大を前提としていたことから、その逆方向の運用は非正規的運用ではあるものの、当初線引き後の比較的初期から全国の各都市計画区域（以下、都計区域と略）で運用事例が見られ、継続的に現在まで続いている。その目的は区域境界の調整（開発区域や行政区域界の軽微な移動に伴う変更）の他、自然地保全（当初線引きで市街化区域に編入されていた自然公園法特別地域や保安林の除外等）、農地保全や各種整備事業の見直し（営農意欲の高い農地や基盤整備事業の見通しの立たない区域の除外）等が初期事例には多く¹⁾、当初線引きの不具合を改善する傾向が強いのが特色であった。しかし、逆線引きは、市街化区域指定時に賦課された都市計画税や逆線引きによる開発許可制度（立地基準）の再適用等の理由から、当初線引きから期間が経つほど地権者合意の難しい制度と認識されており、他方で、人口減少時代に入った今日では、人口フレーム方式の維持も逆線引きの運用に密接に関係する等、近年では同制度をとりまく環境も一変している。加えて、将来の市街地縮小の手法として同制度を捉える向きも一部には見られる。以上のようなことを踏まえ、本研究では、地方都市¹⁾の最近（2000 年以降）の逆線引き適用事例を悉皆調査し、その運用の特色と課題を明らかにし、今後の同制度のあり方を調整区域の土地利用管理も踏まえて考察することを目的とする。

既往研究では、初期の逆線引き事例に関する研究があるが¹⁾、前述したように、最近事例とは同制度のおかれた環

境が異なっている。また、開発未着手地区において逆線引き制度を含む市街地縮小方策の課題や有効性を検証した研究²⁾、都市的土地利用の配慮や開発可能性を確保した逆線引きの抱える課題に関する研究³⁾、さらには暫定逆線引きの運用に関する研究等、最近の適用事例を取り上げる研究⁴⁾も見られるが、逆線引き制度運用に関わる課題を土地利用管理から人口フレーム方式との関連に至るまで包括的に、かつ全国レベルの悉皆調査で取り上げ、言及した研究は見られないのが現状である。

2. 研究の方法とフロー

本研究では、逆線引きの時期を 2000 年の都市計画法改正前後で分けた上で²⁾、2000 年以降の最近事例を対象とし、逆線引き運用の実態と課題を明らかにする。特に課題については、①逆線引き後のバラ建ちや土地利用管理のあり方と②人口フレーム維持との関係に着目している。これを受け、研究のフローとしては、3 章で逆線引き地区の開発動向と開発許可制度運用との関係、4 章で人口フレームとの関係全般とフレーム枯渇事例での課題に焦点を当てる。

調査方法として、まず逆線引き事例を全国レベルで把握する為に先行調査を行った上で³⁾、当該自治体へのヒアリング（電話やメールによる）や関連計画図書の資料収集、住宅地図や過去の航空写真調査等から各地区の開発経過や土地利用現況等を把握した。加えて、3 章や 4 章のケーススタディ事例では現地調査や自治体都市計画部局へのヒアリング、メールアンケート調査等でデータ収集や事実確認を行った⁴⁾。

3. 逆線引き後の開発動向と土地利用管理の課題

3-1. 最近事例の逆線引き経緯と逆線引き後の宅地化動向

* 学生会員 豊橋技術科学大学大学院博士前期課程 (Toyohashi University of Technology)

** 正会員 豊橋技術科学大学大学院建築・都市システム学系 (Toyohashi University of Technology)

表1 逆線引きの理由・経緯

※初期事例は2000年以前、最近事例は2000年以降のものを指す。	開発見込み無		土地利用調整系		区域境界調整系		農地保全系		自然保護系		整備事業見直し		不明		総計	
	①開発見込み無、②都市的土地利用がなくなった		③合理的な土地利用、④住民合意が取れない		⑤河川・道路・水域等(地形地物)、⑥区域変更、⑦区域境界の調整・明確化		⑧営農・農業振興		⑨公園保全 ⑩緑地保全 ⑪保安林区域指定		⑫整備事業の見直し		⑬不明			
	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%
	初期事例	8	6.4	6	4.8	37	29.6	49	39.2	13	10.4	9	7.2	3	2.4	125
最近事例	19	35.8	0	0	17	32.1	7	13.2	6	11.3	4	7.5	0	0	53	100
総計	27	15.2	6	3.4	54	30.3	56	31.5	19	10.7	13	7.3	3	1.7	178	100

の特性

調査で抽出された全国の逆線引き地区は178あり、この内、最近事例は53(29.8%)を占める(表1)^⑥。表1は逆線引きの理由や経緯(表1中の①～⑬の項目を同表の7区分でとりまとめ)で事例を区分しているが、最近事例は開発見込み無しが初期事例に比べて非常に多く(35.8%)、逆に農地保全系で少なくなっている(13.2%)。これは逆線引きの適用背景が変わったことを示すと見られる。

表2では、縦軸に逆線引き後の宅地化率^⑥、横軸に逆線引きの経緯区分をとり(表1の7区分を類似する内容でまとめ4区分化した)、最近事例の内、場所や境界が確認できた31地区を各諸元と共に分類・一覧している。本章では、同表を元に最近事例の適用経緯や宅地化動向の全般的特性を分析した後、特定の課題の見られた2事例をケーススタディとして取り上げる。表2より宅地化率が5%以上進んだ地区は2地区にすぎず、29地区(93.5%)では開発は進んでいない(これらのほとんどは宅地化率が0%に近い)。宅地化率が低い要因としては、逆線引き後の期間の長短に左右されるものの、概ね①物理的な開発困難地、②農振農用地区域の指定、③開発圧力の低さの3つがあると考えら

表2 最近事例の逆線引き地区の諸元一覧

N=31(最近事例の内、位置が不明な地区を除く)

		逆線引きの経緯区分																
		集落地との関係※2	開発見込み無し 土地利用調整系 整備事業見直し			16地区	集落地との関係※2	農地保全系		2地区	集落地との関係※2	自然保護系		7地区	集落地との関係※2	区域境界調整系 その他		6地区
逆線引き時から現在までの宅地化率(%)※1	5%未満	集落地 緑辺	草水,住,6.9ha,(2011)(新潟市),通1,②,[11年],1回	古津,住,5.5ha,(2011)(新潟市)②,[11年],1回	江東,工,5.8ha,(2011)(長岡市),[11年],1回	集落地 緑辺	若葉,住,0.2ha,(2009)(弘前市),[38年],随時			集落地 緑辺	日野南8丁目,住,2.2ha,(2004)(岐阜市),[31年],5回			集落地 緑辺	横土井,工,22.2ha,(2011)(新潟市),[41年],5回			集落地 緑辺
			江西,住,11.9ha,(2011)(長岡市)②,[11年],1回	寺町,工,13.9ha,(2009)(上越市),接1,②,[8年],1回	石沢・寺町,住,0.6ha,(2009)(上越市)②,[25年],2回				池田A,住,29.4ha,(2004)(多治見市),接1,[10年],1回				羽根新,住,0.9ha,(2001)(富山市),[30年],3回					
			日置江字峰ノ尻,工,0.8ha,(2004)(岐阜市),接1,[10年],1回	三津,住,4.1ha,(2006)(鳥取市)②,[36年],4回	和田わらび谷,住,0.9ha,(2010)(安来市),[40年],5回				共栄A,住,14.8ha,(2004)(多治見市),[10年],1回				鳥羽,住,0.3ha,(2004)(倉敷市),接2,[33年],4回					
	29地区	10地区	坪生町南,住,0.6ha,(2001)(福山市),[19年],2回			1地区	山形ニュータウン,住,3ha,(2000)(山形市),[2年],1回			旭ヶ丘2丁目,住,4.6ha,(2010)(多治見市)②,[14年],2回			4地区	福田町浦田,住,0.09ha,(2004)(倉敷市),[33年],4回				
		その他	上五貫野,工,25.4ha,(2009)(上越市),[8年],1回	香取・祢宜谷,工,1.6ha,(2006)(鳥取市),接1通1,[21年],3回	叶,工,1.3ha,(2006)(鳥取市),[36年],4回			旭ヶ丘9丁目,住,5.6ha,(2010)(多治見市)②,[14年],2回			その他	中央1地区,住,0.1ha,(2005)(宮崎市),[35年],5回						
	5%以上	1地区	集落地を含む	神辺町川南,住,44.6ha,(2012)(福山市),接1通1,①②,5.7%,[39年],4回		船木,工,0.3ha,(2006)(鳥取市),通1,[36年],4回					小名田町3丁目,工,1.4ha,(2010)(多治見市)②,[14年],2回				中央2地区,住,0.3ha,(2005)(宮崎市),通1,[35年],5回			
2地区		その他	大森,工,56.2ha,(2003)(湖西市)①,24.1%,11年,2回							湖山町南3丁目・桂見,住,0.8ha,(2006)(鳥取市),接1,②,[36年],4回			2地区					

※1:逆線引き時の宅地率(都市的土地利用された率)から直近の宅地率の増加率。国土地理院の国土変遷アーカイブ空中写真及びゼンリン住宅地図、Google航空写真を参考にCADソフト上で計測。 ※2:逆線引き地区と周辺の集落地が重なっている地区を「集落地を含む」、周辺の集落地と接している地区を「集落地の隣」、周辺の集落地から離れた地区、又は、港湾・河川等の地形地物等が逆線引きされた地区を「その他」とする。 ※3:網掛けの地区は、現在農振農用地区域指定されている地区(土地利用調整総合支援ネットワークシステムLUCKYより)。

地区内に農振農用地区域を含む。 3割未満農用地区域を含む。 3割以上8割未満農用地区域を含む。 8割以上農用地区域を含む。

地区属性の記載例:地区名※1,元の用途地域※2,面積(ha),逆線引き年(西暦),(市町名),幹線道路状況※3,問題設定番号※4,宅地化率,市街化区域編入期間,市街化区域編入から逆線引きまでの定期線引き見直し回数※5の順で記載。但し、宅地化率は、宅地化率5%以上の地区のみ記載。

※※1:斜体字の地区名は地区全域または一部が保安林指定されている地区。 ※※2:商:商業系用途地域、工:工業系用途地域、住:住居系用途地域。 ※※3:「通1」は地区内に都市計画道路が1本通っている、「接1」は地区境界が1本の都市計画道路と接していることを示す。 ※※4:問題の設定…①逆線引き後にバラ建ちや土地利用管理、②人口フレーム維持への対応 ※※5:随時見直しでの逆線引き地区に関しては「随時」と記載。

れる。①では、まず、各種事業区域や行政境界等の変更に伴う事例である区域境界調整系やその他^⑦の各地区が該当する。これらは面積が非常に小さかったり(福田町福田や中央1地区)、あるいは道路敷とされており(鳥羽、中央2地区)、実質的な開発不可能地である。次に、山稜や水域に位置することによる開発困難地が該当する。山稜に位置する事例には自然保護系の日野南8丁目から小名田町3丁目までの6地区(この内、3地区は保安林指定がある)や「開発見込み無し」事例の香取・祢宜谷があり、水域に係る事例には区域境界調整系の横土居や自然保護系の湖山町南3丁目・桂見がある^⑧。こうした地区では接道条件等の問題から個別の小規模開発は起こりにくいと思われる。②には、地区の8割以上が農振農用地区域に指定されている各地区が該当する(表2中で黒ハッチングしている各地区)。これらの多くが逆線引き後の期間の短い最近事例であることを考慮すれば、これらは逆線引きとほぼ同時に農振農用地区域指定が合わせて行われたと見られ、理想的な土地利用管理がなされた事例だと考えられる。最後に、①②に該当しない各地区は③であり、開発圧力の低さに助けられ宅地化率が進んでいない地区である。これらは集落地周辺に位置する事例が多く(表2)、区域内の農地が集団性を有していない等の理由で農振農用地区域指定がされていない点で共通する。従って、一般の調整区域としての開発許可制度運用がなされているが、地権者の強い営農意欲を背景に逆線引きされたのではない地区では、土地利用の担保性が低い点

図1：福山市神辺町川南地区における逆線引き経緯と近年の開発状況

が課題である。以下では、5%以上の宅地化率が見られた全2地区をケーススタディとして取り上げる。これらは逆線引き後の土地利用管理の課題（3-2節）や大規模産業開発誘致に関わる線引き運用そのものの困難さ（3-3節）といった課題に各々関わる。

3-2. 逆線引きと開発許可条例運用に関わる課題（広島県福山市）

福山市の神辺町川南地区は（図1）、逆線引き地区が開発許可条例の適用地とされたことで、バラ建ち開発が近年進んでいる事例である。また同地区は、逆線引きへの曲折が非常に複雑である点も特色である。同地区は、旧神辺町の当初線引き時（1973年）に「旧川南地区土地区画整理事業計画」（1969年都市計画決定）を担保に市街化区域編入された区域の一部である（事業区域は150.4ha）。しかし、当初から地権者の減歩に対する強い反対意見があり、2000年に事業見直しされ、新たに「神辺地区まちづくり事業計画」（2006年）が策定されるも事業実施に至らなかった。2006年3月に福山市への編入合併後、当該地区は福山市MPの地域拠点として位置づけられ、旧事業を引き継ぐ形で「神辺地区まちづくり事業計画」が2011年8月に都市計画決定（変更）された。同計画では、農業的土地利用を図ることを目的に高屋川沿いの44.6haを逆線引きした上で、残りの市街化区域は土地区画整理事業区域（27.4ha）と地区計画（112ha）に区分し、基盤整備を行うというものである（図1）。

土地区画整理範囲は県道395号等の幹線道路の沿道街区のみである点、地区計画は必要最小限の区画道路のみが地区整備計画に決定されるという特異な事例である点を考慮すると⁽⁹⁾、地権者の減歩への反対が非常に強かったことが判る。この事業計画を受けて、川南地区は第五回定期線引き見直し時（2012年）に逆線引きされた。このような曲折の結果、比較的开发需要がある中で39年間市街化区域であったことから、逆線引き時には地区内の個別開発の進行為認められた（図1）。加えて、福山市では2001年7月より開発許可条例（都市計画法34

条11号）が運用されており、逆線引きと同時に同地区は条例の適用対象地となった⁽¹⁰⁾。同条例は市街化区域から1000m以内の調整区域等を対象とする文言規定であり、法令8条1項2号ロ～ニの土地を除くとするものの4m接道要件だけで自己用住宅に予定建築物を限っていないことから、逆線引き直後から同地区内では4m道路沿いの土地で分譲住宅開発が進んでいる（図1の①～⑤の開発）。地域拠点として位置づけられた神辺地区から離脱する形での逆線引きは、川南地区が農業的土地利用を将来志向したことを意味するが、開発許可条例による宅地開発の容認はこれとは矛盾する。逆線引き地区への一律の開発許可条例適用の問題を同地区は示唆する。

3-3. 産業開発誘致に関わる線引き運用の課題（静岡県湖西市）

湖西市大森地区は大規模工場開発を巡り、線引き運用が二転三転している事例である。同地区は、第二回定期線引

図2：湖西市大森地区における開発状況

表3 直前の定期線引き見直し時の人口フレームの状況

都市計画区域	直前の定期線引き見直し年月日 (見直し回数)	次回定期線引き見直し年	保留人口フレームの状況(千人)			元住居系用途地域の逆線引き制度運用状況※		市街化区域(住居系用途地域)編入の状況※		特定保留区域指定状況		特定保留区域解除の状況(市街化区域編入分除く)		市街化区域編入またはフレーム確保のための操作等
			一般保留	特定保留	計	地区数	(ha)	地区数	(ha)	(ha)	フレーム(千人)	地区数	(ha)	
新潟都市計画区域	2011/3/18(5回)	不明	不明	1.1	不明	2	12.4	不明	不明	13.8	1.1	不明	不明	不明
長岡都市計画区域	2011/12/27(5回)	不明	0.3	1.3	1.6	1	11.9	7	75.5※1	38.0	1.3	3	85.7	・非可住地の定義変更(市回答) ・特定保留区域の解除
上越都市計画区域	2009/3/31(3回)	不明	0.3	0.8	1.1	2 (1)	14.5 (13.9)※1	6	16.2※1 (9.6)	14.3	0.8	3	20.2	・非可住地の定義変更(市回答) ・特定保留区域の解除
多治見都市計画区域	2010/12/24(2回)	2020年	0	0	0	3 (1)	11.6 (1.4)	5 (4)	9.3 (8.4)	0.0	0.0	0	0.0	・想定人口密度の変更(県回答)
鳥取都市計画区域	2006/12/15(5回)	未定	1.9	0	1.9	2	4.9	3	8.0	0.0	0.0	0	0.0	無(県回答)
備後圏都市計画区域	2012/4/5(5回)	2020年	0	1.8	1.8	1	44.6	8	3.0	96.5	1.8	不明	不明	無(県回答)

「不明」は回答無し、「未定」は回答されたことを示す。 ※：()内の地区数や面積は、区域内に準工業を含むものの地区数とその地区面積を示す。 ※1：前々回定期線引き見直し時の特定保留区域が解除されて市街化区域編入された地区を除いて算出。委細は表4参照のこと。

き見直し時(1992年)に、湖西市第三次総合計画において工業用地拡大として位置付けられ、市内の住工混在化の解消と、大規模工業団地(笠子地区)と併せて工業需要拡大・誘致を図るために「大森工業団地造成事業」が計画され、飛び地市街化区域として編入された(用途は工業専用地域)。市街化区域編入時には2000年に地区東側の国道301号の道路改良事業が決定され、2001年からは地区中心を通る市道大森新道線(幅員12m)の事業が着手されている(2006年竣工)。これらは工業団地整備とは関係がなく、あくまで国道のバイパス機能確保や地区内の通学路整備が目的で行われたものである。他方、工業団地造成事業は、県の企業局や市の土地開発公社による事業化が相次いで検討されたものの、結局、企業誘致が図れず事業化を断念し、2003年(第四回定期線引き見直し時)にスプロール防止の観点から逆線引きされた。地区内の土地利用はほとんどが林地(地域森林計画対象民有林)であり、市街化区域編入時には土地利用の変化はほとんどなかったが、逆線引き後の2005年に大規模工場案件が持ち上がり(技術先端型:16.9ha)、結局、開発規模の大きさから旧34条10号イで当該地の西部に許可された(図2、2007年竣工)⁽¹¹⁾。結果として、元々工業団地造成計画のあった土地に大規模工場が収まる形にはなったが、面的な基盤整備のない林地に企業要望にこたえるのを最優先に開発許可で対応した為、通学路整備を目的とした市道が実質の工場アクセス道路として使用されている他、周辺林地への工場開発の連鎖等が懸念される。市では次回定期線引き見直し(2016年)に同工場を含む24haを工業専用地域として市街化区域指定(再編入)する予定であるが(図2)⁽¹²⁾、大森地区に団地造成を再開する予定はない。確実な産業需要の見込みが立たない今日、企業の工場立地要望に機動的に都市計画で対応

する難しさを示す事例と言え、土地利用として整合させている点で適切であるが、許可を急ぐプロセスの拙速さはまぬがれず、基盤整備のない工場形成の点で課題が見られる。

4. 人口フレーム方式と逆線引き制度適用の関係

4-1. 逆線引き制度適用都市における保留人口フレームの現状

人口減少傾向が鮮明となった地方では、逆線引き制度の適用に対しても人口フレームの保有状況が関係すると考えられることから、本章ではこれに焦点を当てる。表3では、表2において直前の定期線引き見直し時に住居系用途指定地区が逆線引きされた事例(表中②を付したものを)を複数箇所所有する都計区域を対象として⁽¹³⁾、直前の定期線引き見直し時の人口フレーム状況を一覧したものである⁽¹⁴⁾。これを見ると、判明分の全ての都計区域で保留人口フレームは2千人以下であり、多治見都計区域ではゼロであったことが判る。この内、鳥取と備後圏都計区域では、逆線引きが

表4 上越及び長岡都市計画区域における直前定期線引き見直し時の線引き変更内容(住居系)

変更区分	上越都市計画区域: 第三回定期線引き見直し(2009年)					長岡都市計画区域: 第五回定期線引き見直し(2011年)				
	番号	地区名	面積(ha)	用途地域	編入目的	番号	地区名	面積(ha)	用途地域	編入目的
市街化区域編入	①	八千浦	2.6	一住	公的開発(火力発電所関連住宅移転地)	①	稲葉	26.2	一中高一住	民間開発(新市街地)
	②	木田2丁目	1.5	二住	民間開発	②	新保	5.5	一低住一中高一住	土地区画整理事業(新市街地)
	③	大貫	0.1	一低住	市道改良に伴う境界変更	③	花園南部	17.6	一低住一住	土地区画整理事業(新市街地)
	④	大和4丁目	2.4	一中高	民間開発	④	七日町	21.4	一低住一住	民間開発(新市街地)
	⑤	犀潟	8.9	準工	既設市街地(病院敷地)	⑤	柳橋	4.8	一中高	公的開発(新市街地)
	⑥	石橋	0.7	準工	民間開発	⑥	琴平※	8.8	一住二住	土地区画整理事業(新市街地)
	⑦	上中田※	20.5	準工	土地区画整理事業	⑦	喜多町※	17.9	一住準工	土地区画整理事業(新市街地)
特定保留区域指定	計		36.7			計		102.2		
	⑧	大貫東※	14.3	一低住	民間開発	⑧	上条	38.0	一住、一中高	フレーム:1300人
逆線引き	計		14.3			計		38.0		
	⑨	石沢・寺町	0.6	一住	計画的な整備見込み無し	⑨	江西	11.9	旧準住一中高	計画的な整備見込み無し
	⑩	寺町	13.9	準工	同上					
特定保留区域解除(一般の調整区域へ)	計		14.5			計		11.9		
	⑧-1	大貫東※	0.1	一低住		⑩	大宮※	69.4	-	
	⑪	湯町	6.1	一低住		⑪	川崎前田南※	13.1	-	
	⑫	雁子浜	14.0	一低住		⑫	千秋が原※	3.2	-	
	計		20.2			計		85.7		

※前々回定期線引き見直し時(上越では2001年、長岡では2000年)以来、特定保留区域指定されていた地区。尚、「⑧大貫東」については、4.6ha分が2014年に市街化区域に編入されている(随時編入)。

計4.9～44.6ha されているものの、住居系用途地域としての市街化区域編入は計3～8ha と少なく、保留人口フレームも1.8～1.9 千人を有していた上、フレーム計算の操作も行われていないことから、逆線引きは、必要な市街化区域編入を行う等、線引き運用の総合性を考慮してなされたものではないとされる⁽¹⁵⁾。しかし、次に保留人口フレームが1.6千人と多い長岡都計区域では、この内の1.3千人分を特定保留区域指定ではり付けた上、計75.5haの市街化区域編入を行っている（内訳や根拠は表3注及び表4による）。これに対し85.7haの特定保留区域解除が行われているが、単純に合計面積を比較しても編入分や特定保留区域分の合計に足りず、線引き見直しに逆線引き地区が深く関係したことが推察される⁽¹⁶⁾。同様の構図は上越にも当てはまる。同市でも市街化区域編入面積と特定保留区域指定の合計値30.5haに対し（内訳は表4）、特定保留区域解除の合計値は20.2haにすぎず、フレーム計算の操作を行っても尚、逆線引きは不可欠であったと見られる⁽¹⁶⁾。他方で、保留人口フレームの枯渇している多治見都計区域においては、計9.3haの市街化区域編入に対し、11.6haの逆線引きを行っており、県では想定人口密度の変更をした上で、新たな市街化区域編入と逆線引きを合わせて行ったとしている⁽¹⁵⁾。以上のように、直前の定期線引き見直し時において既に、保留人口フレームの減少が逆線引きに密接に関係していることが判

る。以下では、保留人口フレームの最も少ない2都市である上越市と多治見市の実態を見る。

4-2. 新規市街化区域編入と逆線引き制度の併用（新潟県上越市）

上越市の場合、直前の第三回定期線引き見直しにおける逆線引き地区に準工業地域が多く含まれているが、これらを含め14.5haが逆線引きされた⁽¹³⁾。同市の線引き運用の事情として、高田駅西側に穴抜け状の調整区域として残る大貫東地区を（図3）、周辺の土地利用と整合させるべく低層住宅地として市街地化するという最優先事項があった。同地区は第二回定期線引き見直し時（2001年）から特定保留区域指定されているが、第三回時でも継続指定される必要があった⁽¹⁷⁾。その結果、保留人口フレームが1.1千人しかない上、その内の0.8千人を大貫東地区にはり付けることから、既定の特定保留区域の解除は必然であった（実質2地区の特定保留区域が解除された：表4）。しかし、他に計16.2haの新規市街化区域編入を行う上で⁽¹⁸⁾、特定保留区域の解除だけでは足りず、逆線引きを行った上で、非可住地の定義変更等といったフレーム計算の操作も踏まえて線引き見直しがされたと見られる⁽¹⁶⁾。以上のように、上越市では新規の市街化区域編入や特定保留区域の継続を行う目的から、各地区の優先度等を判断した上で、特定保留区域の存置や解除、また逆線引きを総合的に捉え、定期線引きが実施されたことが判る。ただし、逆線引きがされた2地区は共に開発見込みが無い土地であり、今後の定期線引き見直し時に同様の土地を捻出し続けるには限界があると見られる⁽¹⁹⁾。

4-3. 保留人口フレームの枯渇による逆線引き制度の

図3：上越都市計画区域における線引き見直し経緯

図4：多治見都市計画区域における線引き見直し経緯

適用（岐阜県多治見市）

直前の定期線引き見直し時に保留人口フレームの枯渇している多治見都計区域は、逆線引きの適用と市街化区域編入の関係を直接見ることのできる事例である。岐阜県による第二回定期線引き見直し時（多治見都計区域）の人口フレーム計算は、①目標年次の可住地面積の算出、②計画人口密度の設定、③市街化区域配分人口の設定の順で行われている。この内、①では「既市街化区域における可住地面積」から「市街化区域からの除外区域の可住地」を引いて算出されているが、後者には表3の逆線引き地区の面積が含まれている⁽²⁰⁾。②では、当初の計画人口密度は60人/haであったものの、経済社会情勢の変化や地域特性を反映させて56人/haと下げられ、可住地面積計1,798haに対し、市街化区域配分人口100.7千人が算出されている。この計算段階では目標年次の市街化区域人口100.8千人に対し、0.1千人の保留人口フレームを有するものの、③において、市がコンパクトシティ政策を採る旨から、計画人口密度が56.1人/haに再調整され、最終的に保留人口フレームが0になるようにまとめられている。つまり、人口フレーム方式に則った場合、計11.6haを逆線引きしただけでは線引き運用が成立しない為、計画人口密度をかなり下げて対応したことが判る。多治見都市計画区域は非線引き期間が長く、多治見市では、線引き導入（1996年）以前から名古屋市のベッドタウンとしての住宅開発が丘陵地に多く展開していた。当初線引き時には、当時の丘陵地開発予定区域を含めて市街化区域編入したため、現在でも未開発地や開発残地として市街化区域に残された自然地（林地）が散在している。逆線引き地区の大半はこうした個別のミニ開発が実質不可能な土地（開発残地）で行われている（図4）。こうした背景から県市では開発残地の逆線引きを線引き運用に活用したものと見られ、特徴的事例と言えるが、逆線引き可能な同様な土地は限られており、安定的運用に活用するには限界があると考えられる。すでに保留人口フレームがゼロである多治見都市計画区域の場合、人口減少下の次回見直しでは、さらなる逆線引きかフレーム計算の操作が必須であり、非常に厳しい状況にあると言える。

5. まとめ

以下に本研究の知見をまとめる。

①最近の逆線引き事例では、逆線引き後に宅地化が進行する事例は少ない。その主な要因として、1)物理的な開発困難地であること、2)農振農用地区域の指定がされたこと、3)開発圧力が低いことがある。この内、3)の事例では逆線引き後の農地保全の担保性が低い地区があり、土地利用管理上、課題が認められる。

②逆線引き後に開発進展が見られた事例では、逆線引き地区への開発許可条例の適用や産業振興政策に沿った形で大規模工場開発の許可がある。前者では、逆線引きの目的とその後の土地利用管理の実態の不整合が課題であり、後者では大規模工場開発の受容のあり方（誘致促進と適正土

地利用のバランス）が問われるべきものと考えられる。

③直前の定期線引き見直し時に複数の住居系用途地域を逆線引きした都市計画区域では、保留人口フレームの減少が著しく、線引き運用の硬直化が認められる。新規市街化区域編入をほとんどしていない県では、保留人口フレームを依然残している点で逆線引きは線引き見直しに影響していないと認識されているが、新規市街化区域編入を継続している県市では逆線引きが線引き見直しに必須であったと見られる。

④すでに保留人口フレームがゼロである都計区域では、逆線引きをした上で、計画人口密度を下げることで線引き見直しを行っている。こうした事例では今後に安定的に逆線引き可能な地区を捻出する点に課題がある。

人口フレーム方式の維持が難しくなる中で線引き制度を継続する場合、将来人口の設定や非可住地の定義変更、計画人口密度の引き下げ等といったフレーム計算に関わる操作は柔軟性があるが、その操作を経ても尚、市街化区域が過大である場合や他に新規市街化区域編入を必要とする場合は逆線引きが必須となる。こうした中で、今後も開発見込みのない地区を中心に逆線引きされていくものと考えられるが、こうした営農や農業土地利用を目的に逆線引きする場合には、農振農用地区域の指定や開発許可条例の適用除外を必須とする等し、土地利用管理を連続的に整合させる必要がある。逆に、新規市街化区域編入を凍結した上で市街地の縮小を目的に市街化区域を縮小する場合には、逆線引きの動因とすべく当該地区への開発許可条例の適用があり得ると考えられる。最近事例では現行の人口フレーム方式に沿うことが逆線引きの要因になっている面があり、人口フレーム方式の評価とは別として、市街地縮小を進める上での制度的環境として機能している点は重視する必要がある。つまり、安易なフレーム計算を操作する前に、可能な地区を逆線引きするのが適当だと考えられる。その為には、まず現在非公開とされる場合の多いフレーム計算が公表される必要があり、その計算内容や根拠の妥当性が検証される必要があると考えられる。今後は逆線引き事例地区の地権者の意向を把握することで、地権者側からみた場合の逆線引きの動因を明らかにすることが課題としてある。

謝辞 本研究は平成27年度JSPS基盤研究(C)（課題番号：25420632、代表者：浅野純一郎）及び平成26年度（公財）大幸財団の研究助成を得て行われたものである。ここに謝意を表す。

【補注】

(1)首都圏整備法による既成市街地と近郊整備地域、近畿圏整備法による既成都市区域と近郊整備区域、中部圏開発整備法による都市整備区域を除く区域にある都市を指す。

(2)1章で述べたように、近年の線引き運用には各都市の保留人口フレームの減少（あるいは枯渇）が大きく影響している。その為、逆線引きの適用についても新旧を同時に扱うのは適切ではなく、その区分を線引き制度や開発許可制度の大改訂があった2000年法改正に求めた。

(3)先行調査では、三大都市圏を除く全道府県を対象にしたアンケート調査

(A 調査)を行い、その上で逆線引き地区が存在する当該市町村に対してもアンケート調査(B 調査)を実施してデータ補完を行った。A 調査では、三大都市圏(東京、神奈川、埼玉、大阪)を除く 43 道府県の都市計画担当部局を対象とし、35 道府県から回答を得た(2012 年 5-7 月実施: 回答率 81.4%)。B 調査では、A 調査で逆線引き地区が存在した 51 市町村の都市計画担当部局を対象とし、32 市町村から回答を得た(2013 年 4-5 月実施: 62.7%)。AB 両調査は各逆線引き地区の属性や経緯、現在の開発状況等を尋ねる点で同じであるが、B 調査ではより詳細な回答(逆線引き地区の地図調査を含む)を求めている。

(4)ヒアリング及び現地調査は、以下の期日に行った。上越市(2014.9.22)、長岡市(同.9.23)、福山市(同.11.18)、多治見市(2015.5.20)、湖西市(同.5.21)。人口フレームに関するヒアリングやメールアンケートは表 3 に示す県市に対し、2015 年 5~10 月にかけて断続的に行った。

(5)同表は先行研究(参考文献 1)の表 3)を参照しているが、その後の継続調査により最近事例の存在が新たに明らかとなった為、数字を更新している。

(6)宅地化率には、従前土地利用からの変更を幅広く捉える為に、建築物が建った土地だけではなく、駐車場等青空土地利用を含めた都市的土地利用を全て含めている。

(7)中央 1 地区、同 2 地区とも区域区分線が不明瞭だったことから、新たに地物に基づき区分線を確定することによって派生した逆線引き事例である。

(8)横土居地区(新潟市)は面積が大きい為、福島潟放水路と新潟東港整備に伴い同区域は水域となった為、逆線引きされた地区である。湖山町南 3 丁目・桂見は湖山池に接して位置し、湖山池公園(総合公園)の一角を占める。現在は公園整備がなされている。

(9)川南地区地区計画では道路のみが地区整備計画に指定されている。農業用基盤整備済みで農業用の区画割りがなされているが、地区計画では現道の大部分を 4m にする計画であり、必要最小限の地区施設のみが決定されている。

(10)川南地区では逆線引きの契機となった地権者への意向確認から実際に逆線引きが決定されるまで 9 年がかかった。その為、その間に営農意向が変わる地権者が現れ、その結果逆線引き後に同地区では農振農用地区域指定に至らなかった。尚、地権者の意向確認の時期は同市の開発許可条例運用直後にあたるが、条例適用による調整区域編入後の緩和措置を同地区に直接説明したことはなく、営農意向が変わる要因は農業者の高齢化や後継者問題といった一般的な農業環境の変化が要因ではないかと市では認識されている(市担当部局へのヒアリングによる)。

(11)静岡県の開発許可可制度運用では現 34 条 14 号の開発審査会付議事項に「技術先端型の工場」があり、この場合、5ha までは前面道路幅員等の一定の条件を満たした場合、場所を問わず許可をするという工業振興的運用がなされていた(同事項は 2014 年度で廃止)。当初は湖西の案件もこの事項が検討されたが、規模が大きすぎる為、旧 10 号イで処理された。湖西市都市計画担当者へのヒアリングによる。

(12)2009 年に同工場勤務者の利用を見込む形で天竜浜名湖線に大森駅が設置された(図 2)。この駅を根拠に「駅周辺の飛び地市街化区域」の要件を用い、24ha 余の規模で編入が予定されている。尚、同区域の編入は工業フレームによる。

(13)ここでの判定では住居系用途地域には準工業地域を含めて捉えている(表 2 への②の付与と表 3 の作成に関して)。理由として、表 4 の上越都市計画区域⑦上中田地区に示すように(同地区は第二回定期線引き見直し時に特定保留区域に指定されていたが、第三回で準工業地域として市街化区域編入された)、住居系用地の人口フレームには準工業地域を含めて扱われており、本研究ではこれにならう。尚、備後圏都計区域は神辺町川南地区の 1 カ所だが、面積が大きいため含めている。

(14)表 3 の作成にあたっては、表中の各県市へのメールアンケート調査の結果による。また備後圏及び新潟都計区域の特定保留区域指定状況のデータを参考文献 5)の研究成果から引用している。

(15)当該県担当者へのヒアリングによる。

(16)新潟県からはフレーム計算の内容が公開されていない。推察ではあるが、特定保留区域解除に加え、非可住地の定義変更や計画人口密度の変更も合わせてなされたと思われる。

(17)同地区は、その後、基盤整備の見通しのたった 4.6ha 分が 2014 年に市街化区域に随時編入されている。

(18)表 4 の⑦上中田地区は第二回見直しの特定保留分を使って市街化区域編入している為、ここでの 16.2ha には含めていない。

(19)2 地区共、民間開発等を見込んで市街化区域編入されているが、現状は農地が多く残されており、開発の見込みがなくなる中で、課税価額の増加や大規模農業経営者の関わりがあった等の理由から逆線引きが可能であった(市担当者へのヒアリングより)。

(20)「市街化区域からの除外区域の可住地」の面積は計算書では 11.1ha であり、表 3 の実際に逆線引きされた住居系用途地域面積 11.6ha と一致しないが、市の担当者によれば逆線引きされた地区は全て可住地だったということであり、これが該当すると考えられる。

【参考文献】

- 1) 浅野純一郎・山口敏(2015)、地方都市における逆線引き制度の運用状況と課題に関する研究 ~2000 年以前の適用事例に着目して~、都市計画論文集 Vol.50, No.2, pp.246-251
- 2) 西山達也・松川寿也・中出文平・樋口秀(2010)、区域区分制度における開発未着手地区に関する研究、都市計画論文集 No.45-3, pp.265-270
- 3) 松川寿也・岩本陽介・中出文平(2008)、開発可能性を確保した逆線引きの抱える課題に関する一考察 暫定逆線引き地区における開発許可制度の緩和と市街化区域再編入の取り組みを対象として、都市計画論文集 No.43-3, pp.319-324
- 4) 大平啓太・浅野純一郎(2013)、地方都市における暫定逆線引き制度の運用状況と課題に関する研究、都市計画論文集 Vol.48-3, pp.549-554
- 5) 田之上貴紀・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2015)、人口フレーム減少下での区域区分定期見直しの実態とあり方に関する研究、都市計画論文集 Vol.50 No.3, pp.986-991

(2015 年 11 月 16 日 受付)