83. 立地適正化計画と市街化調整区域の土地利用コントロールに関する論説

－ 市街地拡大に対する考え方と開発許可条例の運用に着目して －

An article on the relationship between an urban facility location plan and land use control in urbanization control areas

- Focusing on to move away from the traditional policy of urban expansion -

酒本恭聖*・瀬田史彦**

Yasumasa.Sakamoto*, Fumihiko Seta**

Established in 2014, the “urban facility location plan” was designed to promote the “compact city.” Providing an alternative to conventional policies which aim at urban expansion, the compact city was specifically developed to combat the problem of declining populations. This article aims to demonstrate the necessity of the compact city by first highlighting the results of a questionnaire survey collected from a number of local governments; the second section will discuss a recent case study, which examines the relationship between the urban facility location plan and the city’s development permit regulations; the article will finally conclude by urging local governments to consider the significance and challenges of developing their own urban facility location plans.

Keywords: Urban facility location plan, Compact-city, City planning, Urban expansion,

Development permission ordinance

立地適正化計画、コンパクトシティ、都市計画、市街地拡大、開発許可条例

1 問題提起と論説の目的

2014年に改正された都市再生特別措置法では、コンパクトシティの実現を目的として立地適正化計画（以下、「当該計画」という。）の制度が創設された。当該計画は都市計画区域全体を区域とすることを基本として一の都市で作成することとされ、併せて当該計画を作成した都市には補助金を優遇する制度が創設拡充されたことが、全国の都市で当該計画を作成しようとするインセンティブになっていると思われる。

当該計画は、都市再生特別措置法に定められた制度だが都市計画法との関係が深い。当該計画の策定に必須とされる区域の設定は、都市計画区域とされ、さらに居住誘導区域の設定は市街化区域内とするなど、都市計画制度を根拠としている。そして居住誘導区域外においては一定規模以上の開発行為と建築行為が届出により制限されるなど、市街化区域を縮退させる狙いが見て取れる。また、都市計画制度では市街化調整区域における都市計画法（以下、「法」という。）第34条に規定する立地基準において、とりわけ法第34条11号（以下、「3411条例」という。）（旧）法第43条第1項第6号及び同34条8号の3による制度の変遷を含めた運用が市街地の拡大をもたらすとしてこれまでの研究でも懸念されてきた^{1)～6)}。また、3411条例によって市街化調整区域における都市的土地利用を認め市街地を拡大させてきた都市もある⁷⁾が、このような政策はコンパクトシティ政策とは相反するものと考えられる。

したがってコンパクトシティ政策を推進する各都市が当該計画を策定する際に、都市計画との関係についてどのような意識を持ち、どのように整理しようとしているのかを知ることは、当該計画の策定のプロセスや都市の今後の土地利用コントロールの方向性を示唆しうる重要なことだと考える。

そこで本論説では、当該計画の策定主体であり都市計画の権限を持つ、政令指定都市、特例市、中核市及び事務処理市、ま

た、都市計画の権限を持つ道府県¹⁾を対象に、当該計画と都市計画に対する担当部局の意識について調査したうえで、当該計画を策定する際の都市計画に対する考え方、都市の特性について考察する。とりわけコンパクトシティ政策とは相反すると思われる市街地を拡大させる都市計画との関係が深いほど当該計画を策定する際には配慮が必要になると考えられる。その対応について当該計画と3411条例との関係を明らかにし、具体的な都市のケーススタディを踏まえて当該計画の策定に取組む意義と課題について考察することを目的とする。

2 当該計画の概要と都市計画との関係

当該計画は、国が示す基準を参考に都市ごとに策定する。その基準では、①立地適正化区域の設定、②①の区域内での居住誘導区域の設定、③②の区域内での都市機能誘導区域の設定が必須とされる。そして①区域の設定は「都市計画区域」に、②居住誘導区域は「市街化区域」の中に設定することとされ、法第7条に規定する区域区分（以下、「線引き」という。）制度がベースとなっている。当該計画は、法体系では都市計画法とは別の枠組みとなっている一方で、運用の上では都市計画制度が基本となる。

その具体的な仕組み（図1）は、市街化区域内に設定される居住誘導区域では、含めることが好ましくない都市計画の視点（同図、※1）として、法令や地域地区など既に住宅を規制している区域などが示されている。居住誘導区域外において住宅を規制する視点（同図、※2）では、特別用途地区、居住調整地域²⁾という都市計画での上乗せ規制や開発許可制度の運用の強化とされている。さらに居住誘導区域外に設定された市街化区域を市街化調整区域に編入することも視野に入れられている。居住誘導区域外での住宅の建築に関しては（同図、※3）、届出が義務づけられており、3戸以上の住宅開発などが対象と

* 正会員・川西市キセラ川西整備部（Kawanishi City）

**正会員・東京大学大学院工学系研究科(Tokyo University)

出典：国土交通省資料から筆者作成

図1 当該計画と都市計画との関係

なる。さらに届出の内容が適切でないと判断されたときには、開発行為の規模や居住誘導区域内への行為の変更などの調整を行うこととされ、不調の場合は勧告の対象とされている。そして、居住誘導区域の境界線(同図、※4)は、届出の要不要を明らかにするために明確にすることとされている(都市機能誘導区域の境界線も同じ)。このように、当該計画は新たに設定する居住誘導区域に住宅を誘導し、居住誘導区域外では市街化区域であっても住宅開発を規制することを狙いとする。そしてその実施手段としては、都市計画制度(特別用途地区、居住調整地域など)が想定されている。

これまでの住宅の建築規制は、線引き制度によって市街化調整区域において行われてきた。当該計画が市街化区域の中に新たな土地利用規制の境界線を決めること、その境界線を明確にすること、居住誘導区域外の市街化区域を市街化調整区域に編入することが視野に入れていること、これらが当該計画が第2線引き⁸⁾といわれるゆえんであると考えられる。

市街化調整区域における開発許可制度(同図※5)は、原則、建築物の建築を規制する一方で、立地基準(法第34条)による緩和措置が取られている。緩和措置では、地縁性や属人性に基づく特定の住宅の建築を認める基準が大半だが、3411条例では一般の住宅の建築(開発行為を含む)が可能となる。3411条例は2006年の法改正で創設されたが、市街地拡大をもたらした既存宅地制度(2000年法改正後5年の経過措置を経て廃止)を許可制に移行したものであり³⁾、運用次第では市街地の拡大に繋がる。したがって、当該計画が策定されたとしても、3411条例の運用による市街化調整区域での市街地の拡大が放

置されたままでは、当該計画の效果に疑義が生じることが懸念される。

また、当該計画を策定した都市には、国庫補助金を優遇するなど資金面での支援制度がセットにされている。全国の都市が目せざるを得ない制度となっており、220の都市で「立地適正化計画の作成について具体的な取組を行っている」とされる⁴⁾。当該計画を策定しようとしている都市は、居住誘導区域の設定と線引き制度との関係をどのように整理しようとしているのか。また、線引き制度を活用している都市の中には、市街化調整区域において市街地を拡大させる政策を推進してきた都市もある⁵⁾。このような政策は、当該計画が目指すコンパクトシティ政策とは相反することが予想される。

3 調査手順とアンケート調査

まず、道府県、線引き制度を活用していることが確実な政令指定都市、特例市、中核市、及び、当該計画の策定に取り組んでいるとされる都市のうち都市計画の権限を持つ事務処理市⁶⁾の担当部局⁷⁾を対象にアンケート調査を実施した。アンケート調査では、当該計画の策定と線引き制度及び市街地の拡大との関係に対する担当部局の考え方を聞いた。線引き制度との関係では、集約都市構造の指標となる人口密度に着目した。

次にアンケート調査の結果、市街地拡大との関係では、市街化調整区域において市街地の拡大に繋がる制度として懸念される3411条例を活用しており、かつ、それが市街地の拡大をもたらしているとの認識があり、さらに当該計画を策定するにあたっては3411条例の廃止、又は、改正を必要としている10都市が浮かび上がった。この10都市のうちヒアリング調査が可能で、かつ、3411条例の運用実態を把握できた2都市を対象に、当該計画の策定に向けて市街地の拡大をどのように評価し対応しようとしているのかを実証的に明らかにした。結論として、当該計画を策定する意義と課題について考察した。

なお、アンケート調査⁸⁾の回答率(回答数/調査数)は、政令指定都市85.0%(17/20)、特例市89.7%(35/39)、中核市93.3%(42/45)及び事務処理市76.4%(13/17)(併せて88.4%(107/121))、道府県87.0%(40/46)となった。

4 アンケート結果の分析

4-1 線引きとの関係に対する考え方

図2 [道府県]居住誘導区域と線引きとの関係

当該計画を策定するうえで密接に関係すると思われる都市計画制度のうち、線引き及び市街地の拡大に着目する。

線引きとの関係では、居住誘導区域の設定が第2線引きであるという意図を踏まえた「居住誘導区域の設定は線引き制度と調整を図る必要があるか」という問に対して、道府県(図2)で50%(20道府県)、都市(図3)で66%(70都市)が「必要」と回答した。居住誘導区域の設定は線引きと何らかの関係があると考えている回答が多いことがわかった。

図3 「都市」居住誘導区域と線引きとの関係

また、アンケートの自由記述からは調整を図るための具体的な方策は示されなかった。そして、調整を図る時期としては、居住誘導区域を設定したのちに、土地利用の状況(効果)を確認したうえで取組むなど当該計画の策定と並行して調整を図る必要があるという意識はみられなかった⁽⁹⁾。

表1 回答結果と人口密度

回答種別	都市の数		
		市街化区域で 40人/ha 未満	DID地区でも 40人/ha 未満
必要	70	12	6
必要ない	10	3	0
わからない・未回答	27	5	2

さらに、この回答ごとに集約型の都市構造の指標となる人口密度⁽¹⁰⁾に着目した(表1)。すると市街化区域で40人/ha(市街化区域を設定する際の基準)を下回る都市が、線引きとの調整が「必要」「必要ない」「分からない、未回答」の回答ごとに、それぞれ17%(12都市)、30%(3都市)、18%(5都市)存在した。そのうちDID地区でも40人/haを下回る都市が、「必要」と回答した都市で6都市、「わからない、未回答」と回答した都市で2都市あった。

回答の内容と人口密度には特に共通点はみられなかったが線引きに対する考え方にかかわらず、市街化区域で人口密度が40人/haを下回る20都市、とりわけDID地区でも40人/haを下回る8都市⁽¹¹⁾が判明した。

4-2 市街地拡大との関係に対する考え方

「3411 条例は市街地の拡大に繋がると思うか」という問に対する回答(図4)では、「思う」32%(25都市)、「思わない」62%(48都市)となり、「思わない」が「思う」を大きく上回

った。「3411 条例と当該計画は相反関係にあると思うか」という問に対する回答(図5)では、「相反関係にある」29%(31都市)、「特に関係性はない」31%(33都市)、「わからない」26%(27都市)となり、回答が拮抗した。

図4 3411 条例の運用と市街地拡大への意識

図5 3411 条例と当該計画との関係

これらの関係(図6)では、3411 条例の運用が市街地拡大に繋がると思うと回答したうちの63%(14都市)が3411 条例と当該計画は相反関係にあると回答し、市街地拡大に繋がるとは思わないと回答した中でも22%(10都市)が3411 条例と当該計画は相反すると回答した。

3411 条例による市街地拡大に問題を感じる都市を中心に、当該計画の策定と3411 条例とは相反する関係にあると考える都市が相当数存在することがわかった。

図6 市街地拡大と当該計画との関係

さらに、当該計画の取り組み状況では、「策定済」「策定中」「今後予定」「検討中」を合わせると80%(86都市)で策定に

向けた動きがあった⁽¹²⁾。当該計画の取組み状況と3411条例と当該計画の相反関係への意識との関係(図7)をみると、3411条例が当該計画と相反すると考える都市は、策定中で20.8%(10都市)、策定予定で34.4%(10都市)となった。

図7 計画の取組み状況と3411条例との関係

そこで、「3411条例が市街地の拡大に繋がると思うか」、及び、「3411条例は当該計画と相反するか」に関して3411条例を運用している52都市⁽¹³⁾を対象に5つのグループ（以下、「G」という。）に分類した(表2)。

表2 3411条例に対する考え方による分類

グループ名	都市数	条件
G1	29都市	(問A×)
G2	2都市	(問AQ、問B×)
G3	6都市	(問A△、問B△)
G4	5都市	(問AQ、問B△)
G5	10都市	(問AQor△、問BO)

【問A】「3411条例は市街地拡大につながると思うか」
【回答】：○：思う、×：思わない、△：わからない
【問B】「3411条例は当該計画と相反するか」
【回答】：○相反する、×：相反しない、△：わからない

この分類では、G1は市街地を拡大させていないとしている29都市、G2は市街地を拡大させているとしているが当該計画と相反しないとしている2都市、G3は市街地の拡大及び当該計画との相反を不明としている6都市、G4は市街地を拡大させているが当該計画との相反は不明としている5都市、G5は市街地を拡大させている又は不明としつつ、当該計画と相反するとしている10都市となった。

※実証研究の対象とした都市

図8 G5（10都における人口密度）

ここで、3411条例の運用が当該計画の策定とは明らかに相反すると回答したG5の10都市に着目して、都市的な特徴として人口密度を比較した(図8)。市街化区域の人口密度では、最も高いA市で92.9人/ha、最も低いG市で38.6人/ha、市街化調整区域では最も高いJ市で9.4人/ha、最も低いD市で0.5人/haと、それぞれ大きな差がみられた。以上からG5に分類された10都市は、3411条例により市街地が拡大することを懸念し、3411条例が当該計画と相反関係にあるという共通の考え方を持つが、人口密度に共通点はみられなかった。

5 2都市の特徴と市街地拡大への対応

5-1 2都市の人口密度と市街地拡大の仕組み

次に、4-2で考察したG5に分類された10都市で当該計画の策定を予定していない3都市を除く7都市のうち、ヒアリング調査⁽¹⁴⁾の結果、本研究の当該計画と3411条例の運用との関係性という視点に照らして、2都市（C市及びH市）が後述のように3411条例の運用に顕著な特徴を持ち、当該計画との課題を論じ、あるべき方向性を示唆するための分析対象として適切であると考えた。この2都市を対象に3411条例の運用による市街地拡大の実態を明らかにし、当該計画を策定するうえで、3411条例の対処の仕方について考察する。

表3 2都市の比較

面積と人口密度		C市	H市
面積 (ha)	市域全体	21,241	54,760
	うち、都市計画区域(全体)	9,323	38,483
	うち、都市計画区域(線引き有)	7,862	29,003
	うち、市街化区域(都市計画区域に占める割合%)	3,190 (40.6)	8,442 (29.1)
	うち、市街化調整区域(都市計画区域に占める割合%)	4,672 (59.4)	20,561 (70.9)
人口密度 (人/ha)	市街化区域	49.6	61.1
	DID地区	49.8	65.0
	市街化調整区域	6.2	2.0

3411条例の基準		C市	H市
1	市街化区域からの距離	なし	なし
2	建築物の敷地間の距離	50m	100m
3	連たん戸数	50戸	50戸
4	一般住宅の接道条件	建築基準法による	建築基準法による

2都市における都市計画データ（面施及び人口密度）(表3、上表)を概観すると、特に共通点はみられない。3411条例の基準(表3、下表)では、許可の対象となる市街化区域からの距離で両市とも市街化調整区域の全域としている。建築物の敷地間の距離では50mと100mと異なるが、連たん戸数は50戸、住宅の接道条件は建築基準法によるとしており同じ基準となっている。

ヒアリングによると両市ともにこの基準による運用が、いったん認めた住宅開発が新たな連たん基準となってさらなる住宅開発を誘発している。際限なく市街地が広がる状況が当該計画を策定するうえで大きな支障になると考えている。

5-2 C市の市街地拡大の状況と対応

図9にC市の市街化調整区域における建築条件のゾーニング図の一部を示した。C市では、市街化調整区域を3つのゾーン(調1、調2及び調3)に大別し、調1では建ぺい率と容積率の違いからさらに3つのゾーン(調1-1、調1-2及び調1-3)

を設定している。各ゾーンにおける建築規制は、用途地域に準拠することとしている（調1では第2種低層住居専用地域、調2では第1種中高層住居専用地域、調3では第1種住居地域）。このようにC市では、市街化調整区域の全域を3411条例の対象区域としていることに加えて、市街化区域並みに建築物の建築を認めてきた。

図9 市街化調整区域での都市的土地利用（C市）

図10 開発許可申請の件数及び面積（C市）

C市における開発許可申請の推移（図10）では、3411条例の運用を始めた2002年以降、件数及び面積で市街化調整区域における開発許可申請が市街化区域と比べて顕著であることがわかる。また、市街化区域及び市街化調整区域における人口動態（図11）をみると、市街化区域で著しく減少する一方で、市街化調整区域でとりわけ2000年以降の増加傾向が顕著にみられる。これは、C市の市街化調整区域における市街化区域並みの都市的土地利用の誘導政策によって市街化調整区域に対

する高い開発圧力を生み出したことを示唆していると考えられる。

図11 人口動態（C市）

C市の担当者によれば、3411条例を運用することになったきっかけは、未線引き都市計画区域で土地利用規制の緩い隣接都市に人口が流出するのを防ぐ目的もあった。しかし、許可基準が緩く5haという大規模な住宅開発が発生するなど予想外に市街地を拡大させてしまった。市街化調整区域内の小学校が手狭になる一方、市街化区域内の小学校では統廃合が必要となっており、市街化調整区域での人口増加による公共投資の拡散も懸念される。

このような状況を踏まえてC市は、当該計画の策定と3411条例の見直しに着手することとした。また、集約型都市のビジョンを示すために、都市計画マスタープランの見直しを同時に進める。2018年度の当該計画のスタートを目指して、具体的な取組みが2016年から始められている。

しかし、中心市街地活性化基本計画を策定して大規模集客施設を規制した際には、規制していない隣接都市での立地につながった苦い経験がある。居住誘導区域の設定によって市街化区域の土地利用が限定的となり、3411条例を見直して市街化調整区域での都市的土地利用の規制を強化するとその二の舞になるのではという不安は拭えていない。

5-3 H市の市街地拡大の状況と対応

図12 人口動態（H市）

H市の人口動態（図12）をみると、市街化調整区域における人口増加が市街化区域と比べて顕著となっている。とりわけ市街化調整区域の人口が2000年以降に増加に転じているのは、2004年に運用を開始した3411条例の影響による⁽¹⁵⁾。

H市は、2012年3月に商業施設の立地を調整するために「H市集約都市構造に向けた土地利用ガイドプラン⁽¹⁶⁾」(以下、「ガイドプラン」という。)を策定し、集約型の都市構造への転換に独自に取り組んできた経過がある。

図13 H市土地利用ガイドプランの拠点

図13(ガイドプランの一部抜粋)に示したように、市域全域を対象に5種46箇所(中心市街地(1箇所)、副都心(1箇所)、地域生活拠点(10箇所)、団地核(16箇所)及び集落核(18箇所))の拠点を設置している。このうち中心市街地、副都心は市街化区域に位置するが、地域生活拠点、団地核は市街化調整区域や未線引き都市計画区域にも存在し、集落核は都市計画区域外にも存在する。

一方、3411条例の運用によって市街化調整区域において市街地が次第に拡大していった。H市の担当者によれば、3411条例の運用のきっかけは2004年の周辺5町との合併だった。合併で従来の線引き都市計画区域に、未線引き都市計画区域や都市計画区域外の区域が市域に加わった。その結果生じた、厳しい市街化調整区域での土地利用規制と緩い周辺の土地利用規制とのアンバランスを解消する必要があり、3411条例を運用して市街化調整区域での都市的土地利用を認めることにした。3411条例の運用は、既存集落の活性化にも期待していたが、土地利用は開発のしやすいところが優先されて、必ずしも活性化してほしい集落の活性化にはつながらなかった。

H市は、当該計画の策定に先立ち3411条例を2016年4月に廃止した。しかし、その運用をすべてやめたわけではない。対象範囲を限定的にして市街地が拡大しないように運用基準を強化(とりわけ許可の対象範囲を「指定既存集落⁽¹⁷⁾」に限定)するなどの見直しを行い、法第34条第12号の条例の一類型に

組み込んで運用を継続している⁽¹⁸⁾。

H市では、2014年からガイドプランによる集約型都市構造への転換に取り組んできており、当該計画をガイドプランの市街化区域版として位置づけている。当該計画の策定と3411条例との関係では、ガイドプランの推進という政策目的を達成するために、当該計画の策定が3411条例を見直すきっかけとなり、早々に3411条例の廃止に至っている。

5-4 ヒアリングのまとめ

3411条例の運用による実態は、C市H市ともに条例施行後、市街化調整区域において著しい人口増加を継続してもたらし、次々に市街地が拡大していることが確認された。この状況は、両市共に以前から問題意識があった。C市では当該計画の策定にあたっては3411条例を見直すことで対応することとし、H市では当該計画をガイドプランの市街化区域版に位置づけて対応し、いずれも当該計画の策定が3411条例の見直しに具体的に取組むきっかけとなっていた。

本調査における管見の限りではあるが、当該計画の策定に先立ち3411条例を早々に廃止したH市の動きは、全国的にも先進的な取組みといえる。

なお、ヒアリングでは国庫補助金への意識を確認した。国庫補助金との関係については、C市で当該計画の策定が国庫補助金の確保に繋がるものとして期待する意識が高かったのに対し、H市では国庫補助金の確保に期待する意識はそれほど高くなかった。当該計画の策定には、国庫補助金の存在よりもむしろ集約型都市構造の実現を目指して適切に土地利用をコントロールしようとする都市の強い意志が見受けられた。

6 結論

当該計画の策定は、都市がこれまで抱えてきた市街地拡大の是正(C市)や、従来から取り組んできた集約型の都市構造の実現(H市)をより推進するきっかけとなっていた⁽¹⁹⁾。これは各都市が、当該計画の策定を契機として、都市全体を対象とした土地利用コントロールを見直すインセンティブになっていることを意味すると考えられ、当該計画の策定に取り組むもつとも大きな意義が明らかとなった。

しかし、3411条例を見直したとしても、広域的には機能しにくいことを指摘しておきたい。とりわけC市で3411条例を運用した理由は、隣接都市への人口流出を防ぐことを目的とした線引き都市計画区域の枠を超えた広域的な措置であった。3411条例の見直しは、市街化調整区域での開発圧力を縮退させるため、都市全体を対象とした土地利用コントロールが課題となろう。また、3411条例の見直しで従来の市街化調整区域への開発圧力が居住誘導区域に向けられるかは慎重に見極めていく必要がある。

本調査で取り上げた事例では、集約すべき地域は市街化調整区域、未線引き都市計画区域及び都市計画区域外の区域にも存在していた。市街化調整区域における地域を集約する場合には、3411条例を含めた緩和措置を連動させて運用することも考えられる。未線引き都市計画区域などにおける地域を集約する場合には、そのための方策を考える必要がある。これらは当

該計画を策定するだけではコンパクトシティの実現には繋がらない可能性を示唆しており、限定的な範囲を対象とする当該計画の限界といえる。この方策を考える上でも都市計画区域以外の地域を視野に入れたH市の取組は参考になると思われる。

当該計画の策定と都市計画の関係については、広域調整、手続きに必要な住民説明、居住誘導区域の設定基準などに対してとも考察していく必要がある。今後の課題としたい。

【謝辞】

本研究の調査の一部は、JSPS 科研費 25289204 の助成を受けて実施した。

【補注】

- (1) 都市計画区域の大半が市街化区域に指定している東京都を除く 46 道府県をアンケート調査の対象とした。
- (2) 居住調整地域は、立地適正化計画区域のうち居住誘導区域以外の区域（市街化調整区域を除く）を対象に都市計画（地域地区）で定めることができる。地域内では、3 戸以上の住宅等の新築等や住宅等への用途変更、またはそのための開発行為（0.1ha 以上のもの）に対して、市街化調整区域と同様の規制が適用される（法第 8 条 4 の 2）。
- (3) 第 147 回国会衆議院建設委員会（平成 12 年 4 月 19 日）における政府参考人（風岡典之建設省建設産業局長）の答弁によれば、「現行制度におきましては既存宅地については一切の許可を要しない、（中略）既存宅地制度についても許可制度というような形で変更をしている（後略）」とされ、3411 は既存宅地制度を許可制に移行した制度であることがわかる。加えて、3411 条文の一部は、既存宅地制度（旧）法第 43 条第 1 項第 6 号）の条文と同一となっている。
- (4) 平成 28 年 2 月現在。国土交通省ホームページ、http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html、2016 年 3 月 21 日閲覧。
- (5) 具体的な事例では呉市と今治市がある。呉市では既存宅地の確認件数がゼロであったが 3411 を運用し、都市的土地利用が図られた区域は市街化区域に編入する政策をとっている。また、今治市では既存宅地での運用をそのまま引き継いだ形で、3411 の区域を市街化調整区域の全域を対象として運用する政策を展開している⁷⁾。
- (6) 当該計画の作成について具体的な取組を行っていると言われる 220 都市に含まれ、かつ、開発許可権をもつ 17 都市（福島市、日上市、土浦市、足利市、栃木市、本庄市、坂戸市、新発田市、見附市、小松市、草津市、栗東市、野洲市、湖南市、東近江市、三原市、周南市）を対象とした。
- (7) アンケートは、開発許可の担当者と都市計画の担当者によって、それぞれの所管部分の回答がなされた。
- (8) 実施期間は、政令指定都市、特例市、中核市及び道府県が 2015 年 9 月 28 日から 10 月 23 日、事務処理市が同 12 月 17 日から 2016 年 1 月 29 日。
- (9) アンケートでは線引きとの関係に関しては、9 道府県、16 都市で自由記述があった。調整が必要な理由は、税負担の公平性、土地利用の実態（効果）に合わせた検討の必要性が挙げられた。調整の時期は、将来的な視点に立ったものが多く、当該計画の策定と並行して調整が必要とする考え方はひとつもみられなかった。
- (10) 「都市計画基礎調査平成 26 年調査結果」（平成 26 年 3 月 31 日現在）を参考に筆者が算出。国土交通省ホームページ、http://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000009.html、2016 年 4 月 4 日閲覧。
- (11) 市街化区域の人口密度が 40 人/ha を下回っている 20 都市は、八戸市、秋田市、栃木市、足利市、いわき市、郡山市、日上市、つくば市、土浦市、伊勢崎市、上越市、長岡市、富山市、四日市市、倉敷市、福山市、三原市、下関市、周南市、大分市が該当した。このうち、DID 地区の人口密度が 40 人/ha を下回っている 8 都市は、八戸市、足利市、いわき市、日上市、上越市、四日市市、倉敷市、周南市が該当した。
- (12) 「当該計画の策定の取り組みについて」の問に対する回答では、「策定済」が 1 都市、「策定中」が 48 都市、「今後予定」が 29 都市、「検討中」が 8 都市、以上の 86 都市に加えて、「予定なし」が 19 都市、「未回答」が 2 都市となった。
- (13) 3411 条例の運用に関するアンケート結果（N=101 都市（線引きを廃止

している、又は、調整区域を設定していない都市を除く）では、「運用している」51%（52 都市）、「運用していない」49%（49 都市）となった。

- (14) C 市及び H 市へのヒアリング調査は、それぞれ 2016 年 2 月 5 日、同 1 月 15 日に実施した。
- (15) H 市の資料によると、市街化調整区域での建築許可件数は、3411 条例の運用（2004 年）以前の 2002 年 26 件、2003 年 54 件に対し、2004 年 121 件、2005 年 267 件、2006 年 309 件と推移してきた。3411 条例の運用後の許可件数は年平均で 200 件前後となっている。また、開発許可の面積でも同様、3411 条例の運用後に急激に増加した。
- (16) H 市では、2012 年 3 月の段階で既に集約型都市構造の転換を目指した政策をスタートさせている。「本市では、“高齢者をはじめ多くの人が歩いて暮らせるまちづくり（集約型都市構造）”の実現に向け、「総合計画」や「都市マスタープラン」に基づき、都市の生活・活動・交流の場となる中心市街地、地域生活拠点、団地、既存集落等の地域の核となる地区に、店舗等の生活利便施設（※）が集約されるよう、ガイドプランを策定いたしました。※生活利便施設：店舗、郵便局、銀行、医療施設、福祉施設等」（H 市集約型都市構造に向けた土地利用ガイドプラン、策定の趣旨より抜粋）
- (17) 1997 年に知事が指定した集落。市街化調整区域に 44 箇所が指定されているが許可の対象範囲は、市街化調整区域の全域と比べると極めて限定的となった。指定既存集落を越えて市街地が拡大することはなく、際限なく市街地が拡大することを防止する。
- (18) 強化した運用基準としては、開発を認める土地の区域は市街化調整区域全域から指定既存集落のみに限定的とし、接道条件は建築基準法に準ずる基準から 6m 以上に、建築物の用途は集合住宅を含む住宅から原則、戸建住宅のみに、開発規模は、上限 5ha から 1,000 m²未満（2 戸以下）などとなっている。
- (19) ヒアリングでは、C 市及び H 市とも「当該計画を策定するために、まず、3411 条例を見直す必要があると考えた」と述べている。

【参考・引用文献】

- 1) 波多野憲男、若山徹、井原満明（1984）、「市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題」、都市計画別冊(19)、p121-126
- 2) 瀬口哲夫、岩澤英大、馬淵明人（1994）、「市街化調整区域の土地利用に関する研究(その 2)：愛知県尾張郡にある T 市の既存宅地制度の土地利用状況について」、日本建築学会東海支部研究報告集(32)、pp.701-704
- 3) 大島泰、大村謙二郎（2000）、「市街化調整区域開発可能区域拡大について—運用基準の変遷と制度間の関連から」、都市住宅学(31)、pp.39-44
- 4) 鶴心治、井上聡、小林剛士、石村壽浩（2006）、「農地転用と都市計画法第 34 条 8 号の 3 による市街化調整区域の開発動向：山口県防府市を事例として」、日本建築学会 計画系論文集(604)、pp.77-84
- 5) 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
- 6) 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」、都市計画論文集 NO.45(3)、pp.685-690
- 7) 酒本恭聖・瀬田史彦（2011）、「人口減少都市における土地利用規制緩和に関する比較研究：開発許可制度の適用方法に着目して」、都市計画論文集 NO.46(3)、pp.541-546
- 8) 浅見泰司（2015）、「コンパクトなまちづくり」、区画整理 2015 年 9 月号、pp.6-11