

非線引き都市計画区域における立地適正化計画の設定に関する問題点

鹿児島工業高等専門学校 学生会員 西啓太
鹿児島工業高等専門学校 正会員 内田一平

1. 研究の背景と目的

今後の急激な人口減少と高齢化を背景に、2016年8月に都市再生特別措置法が改正され、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造形成を目指した立地適正化計画(以下、立適)の制度が施行された。

立適は、都市計画マスタープランの高度化版として位置づけられ、生活サービスを誘導するエリアである都市機能誘導区域、都市機能誘導区域ごとに立地を誘導すべき施設等を都市機能誘導施設、さらに居住を誘導し、人口密度を維持するエリアである居住誘導区域が設定される。また、誘導区域外における都市機能誘導施設や住宅の建築・開発行為に対する届出・勧告によって緩やかに立地の誘導を図ろうとする仕組みが構築された。そのため、都市機能誘導区域・居住誘導区域を設定しただけでは、誘導施策としての実効性に乏しい面がある。現在、立適制度が創設されてから、間もなく初動機ということもあり、具体的な立地誘導策は検討段階にあり、試行錯誤中である。

立適に関しては、居住誘導施策検討の分析手法や区域指定と都市マスタープランとの関係性¹⁾、自治体担当者の政策への認識の経年変化に関する研究²⁾、市街化調整区域の規制緩和条例への対応に関する研究³⁾、自治体による立地誘導施策の取り組み実態と課題に関する研究⁴⁾など先行研究の積み重ねが進んでいる。

そこで本研究では、人口減少時代にまちづくりの方向性を示す立適を対象にして、コンパクトシティ実現に向けた居住誘導区域外への取り組み実態を明らかにするとともに問題点を考察、提案することを目的とする。

2. 調査対象

都市計画域内では、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図る必要があると都道府県が判断したときは、市街化区域と市街化調整区域との区分(以下「区域区分」)を市町村が定めなければならない。区域区分のことを線引きといい、線引きが行われている都市を線引き区域、行われていない都市を非線引き区域と呼び、本研究の対象選定要因1である。また、都市計画域内では、さまざまな用途・形態の建築物が無秩序に混在することによって生じる騒音・悪臭・日照阻害などを防止するために市町村が用途地域を必要とするときに指定されている(対象選定要因2)。

立適が制度化された後、2020年7月27日時点で1,718自治体中542自治体(31.5%)が同計画に着手し、うち339自治体(19.7%)が策定・公表に至っている。しかし339自治体の中には先行して都市機能誘導区域と都市機能誘導

施設のみを設定している自治体が3存在している、そのため本研究で着目する自治体は336自治体に限られる。

3. コンパクト化に対する対開発規制と法の抜け穴

コンパクトシティの実現に向け、立適が制度化された。しかし、居住誘導区域外の立地が可能であると、都市のコンパクト化にはつながらない。そこで本章では、居住誘導区域外での開発規制の進捗状況を明らかにする。

現在、市町村は住宅開発等の動きを把握するため、居住誘導区域外に建築や開発等の行為を行う場合、その市町村に届出を出さなければならない。しかし、2戸の住宅でその規模が800㎡以下のものや、1戸の住宅の建築行為は届出が不要であり、それ以上の開発や建築行為も届出を出せば開発可能である。

また、現在の市町村では、居住誘導区域、用途地域、その他の用途地域、農業振興地域の順に広がっている。そこで、それぞれの地域の開発状況を以下の表に表す。

表1 各地域の開発に対する法的対応

居住誘導区域	開発促進されている
用途地域	それぞれの用途に合った建物であれば開発は制限されていない。また、平成30年4月に新しく導入された田園住居地域では市街化区域内の緑地を保全するために初めて、家の建築を制限する用途地域である
その他の用途地域	開発に関しては用途地域より制限されていない
農業振興地域	開発規制されている

表1より用途地域やその他の用途地域では開発を制限することができない。そのため、区域区分の行えない非線引き区域では居住誘導区域外用途地域やその他の用途地域に何かしらの開発制限を掛けていかなければ、都市のコンパクト化にはつながらない。

4. コンパクト化に対して市町村が抱えている問題

非線引き区域では、区域区分が行えず、居住誘導区域外用途地域の開発が野放し状態である。本章では非線引き区域の居住誘導区域外用途地域の実態を明らかにする。また、本章で扱う「地方都市圏」の設定基準は、首都圏、中部圏、近畿圏である三大都市圏以外の行政範囲とする。

凡例で示されている線引き都市とは、都市圏で線引きを行っている都市(以下、線引き都市圏)、線引き地方圏が地方都市圏で線引きを行っている都市、非線引き都市圏が地方都市圏で線引きを行っていない市町村となっている。また、都市圏で線引きを行っていない都市は、立適を策定している中では少ないため今回は省いて考える。

図1より、線引き都市圏と線引き地方圏を比較すると、線引き地方圏の方が面積は大きくなっている。線引き地方圏ではもとより、面積が大きく、立適でコンパクト化を目指す居住誘導区域外用途地域の面積が大きくなっ

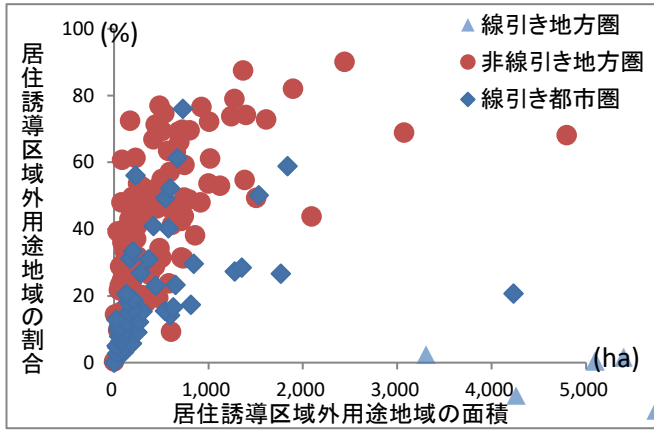


図1 居住誘導区域外用途地域の面積と割合の関係

てしまう。

また、線引き地方圏と非線引き地方圏を比較すると、非線引き地方圏の方が割合は同等もしくは高くなっている。非線引き地方圏は線引き地方圏より人口減少が著しく、より都市のコンパクト化を図らなければならない状況にある。その中で開発抑制が行われていない地域が多い場合、住宅の開発が分散し、人口密度は減少していく一方になる。

5. 市町村独自の居住誘導区域外に向けた施策

非線引き地方圏では、居住誘導区域外用途地域の割合が高く、開発抑制に進んでいるとは考えにくい。そこで本章では非線引き区域の市町村が独自で行っている施策に目を向け、それを明らかにする。

立適を公表している 336 自治体のうち居住誘導区域外への施策を出している自治体は 34 自治体(11.1%)となっている。さらに、非線引き区域に限ると 21 自治体(6.3%)となる。

表2では、○で居住誘導区域外の開発促進、×では居住誘導区域外の開発抑制を表している。表2より、ほとんどの地域が居住誘導区域外に向けた施策が開発促進に向かって動いている。この状況は法的に開発規制がない状況下で、さらに誘導区域外に住宅の開発が分散させることを誘引し、都市のコンパクト化につながらない状況を作り出している。

しかし一部では、開発規制側に独自施策で対応する市町村も存在する。その内容は、居住誘導区域外用途地域で、今後市街化が見込まれない一部の地域を田園住居地域とし、農地との共存を念頭に土地利用計画を見直すという施策が見られた(村山市)。

田園住居地域では、住宅の開発が制限されており、今後田畑や空き地が増えると考えられる。そこで、開発が行われなくなった地域をその他の用途地域とし、農業振興地域も含め居住誘導区域側にせり出すことができれば、居住誘導区域外用途地域の面積が減少していくと考えられる。

6. まとめ

本研究により、以下の3つのことが明らかになった。

	生活サービス機能の維持	小さな拠点の形成	公共交通の維持・発展	過疎対策事業の活用	地域コミュニティの維持	教育に根差した人づくり	公的不動産の誘導活用	既存ストックの有効活用	住環境の整備	農漁業の振興	開発事業の規制	ハザードマップの作成	医療サービスの提供	観光資源の活用	企業誘致の取り組み	特定用途地域制限地域	移住支援	用途地域の指定解除	移転跡地の保全支援	土地利用規制の検討	
福島町	○																				
八雲町		○	○	○																	
大館市					○	○															
長井市		○																			
小美玉市			○		○	○		○													
水見市						○									○						
羽咋市		○																			
勝山市		○							○	○											
鯖江市		○		○																	
上田市		○						○				×									
佐久市	○		○			○							○								
江津市	○		○																		
善通寺市			○	○				○													
新居浜市	○	○	○					○													
西条市	○	○																			
直方市					○	○	○	○													
行橋市								○					○	○	○						
遠賀町		○										○	○								
荒尾市										○			○								
杵築市										○							○	×	×		
村山市																				×	×

表2 居住誘導区域外用途地域へ市町村独自の施策

(1)線引き地方圏ではもとより、面積が大きく居住誘導区域外用途地域の面積も大きくなってしまった。また、非線引き地方圏では、居住誘導区域外用途地域の割合が同等もしくは高くなっている。

(2)居住誘導区域外へ施策を出していない地域が89.9%を占めており、出している地域もそのほとんどが、開発促進に向けた施策であることが分かった。

(3)居住誘導区域外用途地域を田園住居地域に変更し住居の開発を制限し、その他の用途地域や農業振興地域をせり出すことができれば都市のコンパクト化へつながっていくと考える。

以上のことから非線引き都市計画区域に対して、居住誘導区域外用途地域へ向けた施策が、ほぼ存在せず、手の付けられていない地域がほとんどであった。これから、非線引き都市では人口減少が進み、人口密度を一定に保つことが困難な中で、それぞれの市町村が、居住誘導区域外への施策を見直すべきである。

【参考文献】

- 1) 甘粕裕明・姥浦道生・菊谷智大・小地沢将之「立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性の研究-都市機能誘導区域図と将来都市構造図の整合性に着目して」2018, 都市計画論文集
- 2) 越川知絢・菊池雅彦・谷口守「コンパクトシティ政策に対するにbb式の経年変化実態-地方自治体の都市計画担当者を対象として」2017, 土木学会論文集
- 3) 齋藤勇貴・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀「立地適正化計画策定都市での開発許可制度の方針と運用に関する研究」2018, 都市計画論文集
- 4) 竹間美香, 佐藤徹治「立地適正化計画に基づく居住誘導策検討のための都市内人口分布推計手法の開発-愛知県豊橋市を対象として」2017, 都市計画論文集
- 5) 野澤千絵, 饗庭伸, 讃岐亮, 中西正彦, 望月春花「立地適正化計画の策定を機にした自治体による立地誘導策の取り組み実態と課題」2019, 都市計画論文集