

題目 都市のコンパクト化に対する特定用途制限地域の問題点

鹿児島工業高等専門学校 学生会員 松下 天哉
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

2000年の都市計画法改正により、各道府県による線引き制度の選択制、特定用途制限地域(以下 特用地域)の創設が行われた。この特用地域は、建築物の用途が存在しない非線引き都市計画区域の用途地域外で良好な環境を確保するために、市町村が定める特定用途の立地を規制するものである。この制度の活用により、市町村は緩規制地域に生じる著しい規制格差を緩やかにする制度を運用することが可能となった。しかし、地方都市では緩規制地域と地域社会との調和を目的とした大規模店舗立地法の影響やモータリゼーションの進展に伴う消費者の生活圏の広域化により、地価も安価で大面積を確保しやすい市街地郊外部へ開発需要が流入した。その結果、市街地の拡大化による中心市街地の都市機能の衰退、自動車分担率の高い生活が定着している実態がある。¹⁾

上記の変化並びに人口減少時代に突入したことを受け、2014年には都市計画と公共交通を一体化し都市機能を緩やかに誘導する立地適正化計画の創設が行われた。わが国では、多くの地方都市でコンパクト化が都市政策上の最重要課題とされており、特用地域の制定が立地適正化計画制度と相反する状況にあるのではないかと考えられる。

既存論文では、特用地域による白地地域の無秩序な開発の抑制効果に関する研究²⁾、立地適正化計画の活用による郊外化の抑制に関する研究³⁾がなされているが特用地域と立地適正化計画の関係性についての研究は行われていない現状である。

そこで本研究では、特用地域を運用する自治体に対して特用地域の規制状況並びに空間的指定状況を中心とした実態把握を行い、コンパクト化に対する問題の現状と規模を明らかにすることを目的とする。

2. 特用地域の土地利用規制に対する対応

特用地域は都市計画運用指針により「用途地域の定められていない区域に指定することができ、環境保全に配慮し自治体の特性に応じて合理的な土地利用が行われるよう、建築物等の用途を適切かつ必要最小限のものを規制すべき」と定められている。緩規制地域に対して新たな規制を設けられ無秩序な開発を抑制する効果は期待できるが、特用地域の土地利用規制は最小限に留まるため土地利用者側からみれば規制の許す範囲内で開発が許可されている存在として捉えることもできる。

そのため、2020年3月31日時点で都市計画現況調査記載の特用地域指定自治体(85自治体)を対象に、用途地域(市街地)と特用地域間の空間的関係を概観する。対象85自治体のうち、用途地域未指定7自治体および現在特用地域を廃止した1自治体を除く77自治体の用途地域と特用地域の空間的関係の状況は3パターンに集約される(図-1)。

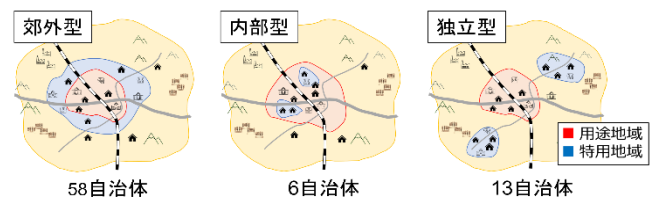


図-1. 用途地域と特用地域の空間的関係

ここで郊外型は最も多い58自治体(75.3%)が該当し、用途地域の外側に建築物の立地を許す特用地域が存在するため市街地の郊外化を規制制度上許す状況が作り出されている。そこで、郊外型に該当する58自治体の用途地域と特用地域の指定面積に着目する。38自治体(65%)が用途地域よりも特用地域の指定面積が広く、最大で40倍の面積を指定している。また、特用地域の決定面積は最大で320.9km²が指定している。

多くの自治体は、用途地域に隣接して用途地域面積よりも広い開発可能地域があるため市街地の郊外化を助長する可能性が高く、土地利用状況を確認する必要がある。

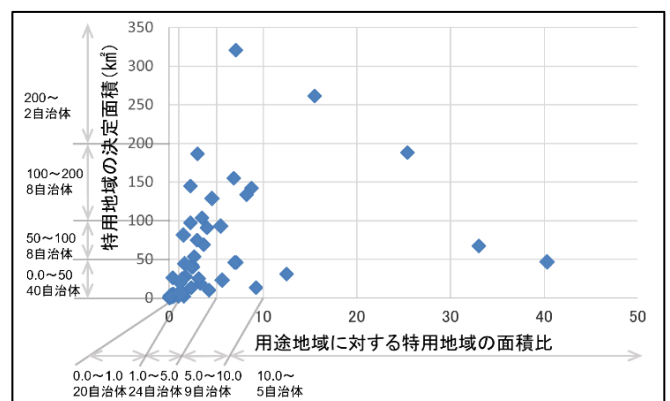


図-2. 用途地域に対する特用地域の面積比

3. 鹿屋市を事例に問題の実態把握

前章では、郊外型は開発の可能性が高く問題であることが明らかとなった。そこで本章では、その事例がある鹿児島県鹿屋市を詳細調査対象地とし、区域ごとの規制内容と開発動向を確認する。

3-1. 鹿屋市の概要

鹿屋市は鹿児島県南東部の大隅半島の中央部に位置する自治体であり、面積は448.15km²、人口は101,096人を有している。

最近の動向としては、第2次鹿屋市総合計画(2019年)と鹿屋市都市計画マスタープラン(2016年)

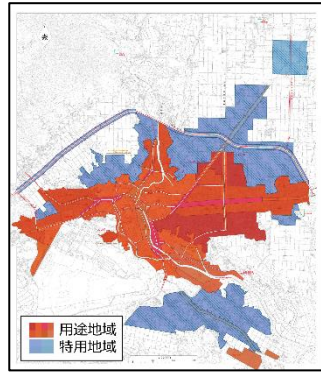


図-3. 鹿屋市の空間的關係

で「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を掲げ、現在立地適正化計画を策定中である。また、2021年4月に農振用地に対して建物用地の混在を抑制すること、特定の建築物を制限し、土地利用をコントロールすることを目的に特用地域を導入した。なお、空間的關係は郊外型に属し(図-3.)指定面積は用途地域12.39km²、特用地域8.11km²である。

3-2. 規制内容

ここでは、特用地域の規制内容の特徴について考察する。鹿屋市では、4種類の特用地域の用途制限を設定している(表-1.)。規制内容に着目すると、住宅系及び公共施設・病院・学校など例外許可により開発できる建物用途は、ほぼすべて許容されている。店舗、事務所、遊戯施設等についても用途地域並みに許容されている。市街地で立地しにくい工業系用途に関しては、周辺への影響の大きさや許容される危険物貯蔵量の程度の差はあるものの立地可能としている。以上のことから、鹿屋市の特用地域の規制は、開発できる要素がそれぞれ許されており開発抑制をすることに対して十分でない。

表-1. 鹿屋市用途制限

	第一種低層住居専用地域	用途地域				特用地域				
		第一種中高層住居専用地域	第一種住居地域	近隣商業地域	商業地域	準工業地域	工業地域	郊外市街地型	沿道商業・業務地域	工業・流通業務地域
○ 建てられる用途 □ 建てられない用途 ▲ 階数、面積 制約あり										
住宅、共同住宅等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
店舗等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
事務所等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ホテル、旅館	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
遊戯施設等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
公共施設	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
工場・倉庫等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

3-3. 新築状況

次に、鹿屋市の建築確認申請を用いて用途地域と特用地域での開発の実態を明らかにする。用途地域と特用地域の新築件数、建築確率を図-4.に示す。ここで新築件数は用途地域が上回っているものの特用地域でも同等の件数で建てられている現状である。また、単位面積当たりの建築確率では特用地域が大幅に上回っている。

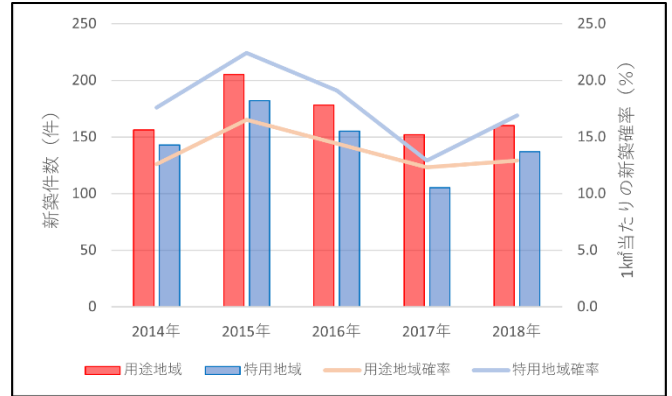


図-4. 用途地域と特用地域の新築状況

3-4. コンパクト化との関係性

これまでのことを踏まえ、特用地域のコンパクト化との関係性を明らかにする。現在の立地適正化計画に対する指針では、人口を集約させる居住誘導区域が用途地域のみ適用される。そのため、コンパクト化を目指す都市では、将来の市街地が現在の用途地域の内側になる。しかし、用途地域の外側に指定され、開発が進行する特用地域の存在は立地適正化計画を目指すコンパクト化に対して弊害となりえる。これは、特用地域の規制内容を強化することの義務化や立地適正化計画での特用地域の扱いを用途地域と同一の扱いにするなど法改正を行えば、市街地が拡散することを防ぎ、都市のコンパクト化の実現に近づくことが考えられる。

4. まとめ

- 本研究で明らかになったことを以下にまとめる。
 - (1)特用地域は開発可能地域であり、既存の用途地域と連続して配置されるケースが多い。
 - (2)鹿屋市の事例から特用地域の規制内容は用途地域と遜色なく、開発が行われている。

以上を踏まえ、都市のコンパクト化を進めている現代の都市計画と特用地域の法制度は相反する状況であり対策が必要である。

【参考文献】
 1) 清田幹人・黒瀬武史(2001)「非線引き都市の立地適正化計画における都市機能誘導区域の設定に関する研究-郊外商業集積に着目して-」都市計画論文集2021年56巻3号 pp. 751-758
 2) 小川剛志(2009)「国土利用の問題点と土地利用計画制度の課題について-千葉県における県土利用の問題点をケーススタディとして-」都市計画報告集2009年8号 pp. 100-105
 3) 大塚佳祐・星卓志・野澤康(2021)「非線引き都市における立地適正化計画の活用による人口分布の郊外化抑制の取り組みに関する研究」日本建築学会計画系論文集2021年86巻783号 p. 1495-1505