

立地適正化計画の策定を機にした市街化調整区域における 規制緩和条例の方向性

—「コンパクト・プラス・ネットワーク」型の開発許可制度の構築に向けて—

東洋大学 理工学部建築学科 教授 野澤 千絵
のざわ ちえ

1. 立地適正化計画を機にした都市政策の変化

人口減少・超高齢社会が本格的に進行する中、都市のスポンジ化に真に対応していくためには、居住を誘導すべき区域の「内側」だけでなく、「外側」の土地利用コントロールとセットで考えていかなければ、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造の形成は実現しない。現在、多くの自治体で、立地適正化計画の策定や運用が行われているが、立地適正化計画制度は、届出・勧告による緩やかな立地誘導を図ろうという仕組みであることから、例えば、居住誘導区域外で3戸以上の宅地開発等をする場合であっても、届出を要するだけ（運用上、勧告はほとんどされていないのが現状）であり、立地適正化計画の策定だけでは、居住を誘導する実効性に乏しい面がある。また、多くの自治体で立地適正化計画に取り組む背景には、国からの補助金を少しでも多く獲得したいという思惑があるのも事実である。

とはいえ、立地適正化計画を策定した自治体には、補助金として国民の税金が投入され、かつ自治体自らが都市政策として策定・公表している以上、各自治体には、「コンパクト・プラス・ネットワーク」型の都市構造の実現に向け、従来からの都市計画の枠組みに基づく規制や規制緩和政策との連携も求められるべきである。特に、線引き都市は、市街化区域内を居住誘導区域と居住誘導区域外とに線を引いているわけであり、居住誘導区

域外となる市街化調整区域（以下、調整区域）では、調整区域の規制緩和のあり方を見直すなど、市街地がこれ以上無秩序ににじみ出す状況に歯止めをかける取り組みも必要になる。しかしながら、調整区域の規制緩和政策を、立地適正化計画の策定と同時にスタートさせるという、都市政策の方向性が相反した取り組みを行う自治体も見られる。

こうした状況は、人間に例えるなら、ダイエットをしようとしているのに、デザートは別腹だと主張しているようなものだ。これ以上、市街地を肥大させるのではなく、むやみに（実現不可能なのに）まちを縮小・集約するとスローガンだけ掲げるだけでもなく、調整区域だからと全域一律的に規制を強化するというのでもなく、既存の市街地や集落における世代交代の実現を通じてまちを再編していく、いわば、まちの代謝力アップに向けた施策への転換が必要不可欠であろう。

筆者らの立地適正化研究会¹⁾において、立地適正化計画策定済の市町村に対し行った「立地適正化計画の実現に向けた誘導・支援策の検討状況に関するアンケート調査」²⁾によると、「施策なし」²⁾の市町村が24%、「都市機能誘導施設の整備のみ」（取り組み済・取り組み中・検討中）の市町村が44%と多いものの、全体の32%の市町村で、「土地利用規制の見直し・導入」「居住誘導区域を含む区域の指定を伴う居住誘導支援策」「居住誘導区域外の都市計画事業の廃止・縮小」など、何らかの

誘導施策に取り組みはじめており、市町村の創意工夫による都市政策の変化がみられるようになってきている。

そこで、本稿では、立地適正化計画の策定を機にした調整区域における開発規制の緩和条例に着目し、市町村による見直し動向と今後、求められるべき見直しの方向性について論じたい。

2. 調整区域の開発規制の緩和条例の導入状況

都市計画法に基づく開発許可制度の目的は、都市の周辺部における無秩序な市街化を防止するため、区域区分制度の目的の担保、公共施設や排水設備等必要な施設の整備の義務付けによる良質な宅地水準の確保、という二つの役割を果たすこととされている。そのため、原則として、市街化を抑制すべき区域である調整区域は、都市計画法第34条（立地基準）の1～14号により許容される開発行為が限定されている。

1968年の都市計画法による線引きの導入の際、調整区域に指定されたエリアに対する特例措置として1975年から既存宅地制度が施行された。しかし、無秩序な市街化が進行したこともあり、2001年に廃止され、その救済措置として、都市計画法34条第11号（旧第8号の3）に、市街化区域に隣接・近接し、市街化区域と一体的な日常生活圏を構成している地域で、おおむね50以上の建築物が連たんしている地域のうち、開発許可権限を有する自治体が条例（以下、3411条例）で定めた区域内で、周辺地域の環境の保全上支障のない用途の開発行為が許容されることとなった。

国土交通省が市街化調整区域を有し、3411条例制定が可能な開発許可権限を有する自治体に行ったアンケート調査（2018年）³⁾によれば、3411条例を定めている自治体は284中148（52%）に上っていた。また別のアンケート⁴⁾では、3411条例制定の目的について、「既存宅地制度の廃止に伴う代替措置」が最も多く、次いで「調整区域内の既存集落の持続的な維持と活性化」が挙げられていた。

加えて、2000年の地方分権一括法の流れもあり、

都市計画法に基づき開発許可権限を有している都道府県・政令市・中核市・施行時特例市だけでなく、都道府県によっては、条例による事務処理特例制度により、開発許可権限を大幅に市町村に委譲しているところもある。

このように、3411条例は、既存宅地制度の廃止に伴う救済措置としての規制緩和という側面があったが、その後の開発許可権限の市町村への委譲の進展とともに、各自治体による3411条例の指定区域や用途の基準や郊外への開発圧力があるエリアで、無秩序な市街地の拡散が更に進んだケースが見られるようになった。その結果、3411条例による影響が深刻化してきた自治体の中には、立地適正化計画制度が創設される前に、3411条例の区域指定の全面的な廃止に踏み切った自治体（堺市、川越市、佐倉市）や区域の縮小や用途を大幅に見直した自治体（羽生市）も現れている。

3. 立地適正化計画の策定を機にした3411条例の見直しの動向

では、立地適正化計画の策定を機に、3411条例の見直しをした市町村はどの程度あるのだろうか。筆者らのアンケート調査²⁾によると、表1のとおり、3411条例の区域指定をしている市町村は、線引き都市76のうち31であったが、そのうち、「立地適正化計画の策定を機に、指定区域の縮小をする予定はない」とする市町村が13市町（42%）であった。表1を見ると、人口と世帯数の増加・減少の状況によってはあまり見られないが、人口だけでなく、世帯数（2015年国勢調査）も減少し始めている市町村では、今後、少なくとも3411条例の指定区域の見直しを行う必要がある。

3411条例の「指定区域の縮小をする予定はない」とする理由については、アンケートの自由回答において、「居住誘導区域に近接しているため」「地域コミュニティの維持を目的に、その区域指定においては法令の基準に基づき指定を行っているため」など、法律等で許容されていることを理由に挙げている。また、「地域コミュニティの維持目的や調整区域であっても土地利用のポテンシャルの

高い地域等については一定の開発行為を認める方針」「11号条例区域は調整区域の人口集約の核として位置づける」など、調整区域でも一定のエリアでは開発を許容すべきとしている。その他として、3411条例の区域指定はしているが開発余地や開発圧力が低いことや、市民等からの反発を理由に挙げている。

他方、「区域指定をしていたが、立地適正化計画の策定を機に指定区域の縮小を実施」が3、「今後、指定区域の縮小を検討する予定」

が1、「今後、指定区域の縮小の必要性について検討予定」が12と、3411条例を導入している市町村の52%で何らかの見直しの動きも見られる。

このように、立地適正化計画制度の創設から間もない中でも、立地適正化計画の策定を契機に、市街化調整区域の開発規制のあり方を見直しが既に複数の市町村で行われ始めている。特に、「今後、指定区域の縮小の必要性について検討予定」が12と多いことから、3411条例の区域指定の見直しを後押しするような国による開発許可制度の改正や施策が重要な鍵を握っていると言えよう。

特に、立地適正化計画に取り組む440都市のうち、線引き区域を有する都市は266(41%)³⁾に上っていることから、市町村や都道府県も、そして国も、立地適正化計画制度を機に、調整区域も含めた都市全体の「コンパクト・プラス・ネットワーク」の観点から、調整区域における開発許可制度の見直しへと踏み出すチャンスと捉えることができる。

4. 立地適正化計画を契機にした3411条例の具体的な見直し内容

次に、筆者らの立地適正化研究会によるアンケート調査で、「区域指定をしていたが、立地適正化計画の策定を機に指定区域の縮小を実施」と回答した市町村の具体的な見直し内容を整理する。

表1 立地適正化計画策定を機にした3411条例の見直し動向

人口 (2015年 国勢調査)	世帯数 (2015年 国勢調査)	3411条例の 区域指定あり	指定区域の縮 小をする予定 はない	立地適正化計 画の策定を機 に指定区域の 縮小を実施	今後、指定区 域の縮小を検 討する予定	今後、指定区 域の縮小の必 要性について 検討予定	無回答
		9	4	0	0	4	1
増	増	100%	44%	0%	0%	44%	11%
		18	7	2	0	8	1
減	増	100%	39%	11%	0%	44%	6%
		4	2	1	1	0	0
減	減	100%	50%	25%	25%	25%	0
市町村数の合計		31	13	3	1	12	2
		100%	42%	10%	3%	39%	6%
					52%		

出典：立地適正化研究会（野澤千絵・饗庭伸・中西正彦・讃岐亮・望月春花）が実施した立地適正化計画策定済（2018年8月末時点）の142市町村³⁾に対する「立地適正化計画の実現に向けた誘導・支援策の検討状況に関するアンケート調査」、2019年1月実施（109市町村から回答、回収率：76.8%）

毛呂山町（埼玉県）は、開発時に整備された道路や排水施設の維持管理コストの増加、農地や森林の減少による集中豪雨時の冠水対策エリアの拡大などが財政を圧迫するという懸念や市街化区域における空き家の増加等を鑑み、3411条例の指定区域（線引き前からの住宅団地は除く）を縮小し、2020年4月1日から施行することとしている。

春日部市（埼玉県）は3411条例の区域指定を2019年4月1日に全面的に廃止（既存住宅団地・区画整理地内は3412条例で対応）している。

鹿児島市は、2018年4月1日から、3411条例区域を廃止し、3412条例区域等に一本化すると共に区域等の見直しや開発規模の上限を定めている。

また、本アンケート調査では対象外（2018年9月以降に両誘導区域を策定・公表した都市であるため）の和歌山市も2017年4月1日から、3411条例の指定区域のうち、市街化区域に隣接する指定集落は存続しつつ、既存集落区域（50戸連たん）を全面廃止している。加えて、3412条例の対象も駅周辺や小学校（避難所）等、複数の公共公益施設が存する区域へと見直している。

特に、3411条例の見直し内容を見ると、春日部市、鹿児島市、和歌山市では、3411条例だけでなく、3412条例と連携させながら、区域指定や要件の見直しをしている。そこで、以下では、鹿児島市の状況を現地調査やヒアリング調査に基づき整

理をする。

5. 鹿児島市における3411条例と3412条例の一本化の取り組み

(1) 3411条例施行による急激な宅地化の進行

鹿児島市は、2004年10月、人口減少や高齢化の進行など集落機能の活力低下が懸念されたことから、既存集落の活性化等を目的に、「鹿児島市市街化調整区域における住宅建築等に関する条例」を制定した。しかし、条例施行後10年以上経過し、特定の地区に建築が集中したり、虫食い状に開発や急激な宅地化が進行などによって、周辺の道路などの生活環境に大きな影響を与えるなど、様々な問題が顕在化するようになった。

例えば、調整区域のある地区では、虫食い状の宅地開発の急激な進行に伴い、3411条例の施行以降、調整区域内のA小学校の児童数が急激に増加し、全国でもトップレベルのマンモス校（2019年4月時点の児童数1,434人）になっている。その結果、A小学校の児童数増加への対応のため、新たな用地の取得と共に、校舎・屋内運動場の増改築・大規模改造・外壁改修等の予算として約16.6億円が2016年度予算に計上されている（鹿児島市「平成28年度当初予算のポイント」）など、後追

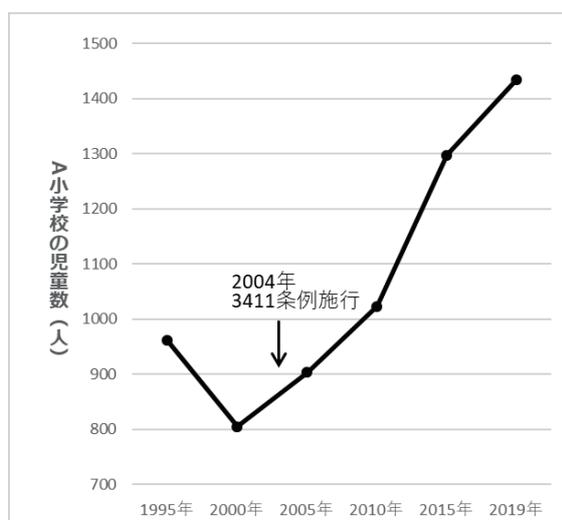


図1 鹿児島市調整区域の規制緩和エリアのA小学校の児童数の推移

(出典：A小学校HP、及び鹿児島市第5次総合計画地域別計画の小学校の児童数推移データに基づく)

いの的な公共投資が必要となった。

(2) 立地適正化計画策定を機にした調整区域の規制緩和の見直し

こうした状況から、市街化の促進につながる大規模な開発行為は調整区域の本来の趣旨に合わないこと、加えて、市街化区域において立地適正化計画制度を導入したことなどを踏まえ、調整区域において一定規模以上の宅地造成等について抑制する方向で、3411条例による区域等を廃止、3412条例に一本化し、2016年4月1日から施行(表2)した。

条例の改正後、指定区域は指定既存集落(1997年に県知事指定の集落)を中心とした区域に縮小され、用途も共同住宅は不可とされた。特に大きな改正点は、開発区域を、2戸以下で1,000㎡未満とし、かつ開発区域が幅員6m以上の道路に4m以上接することとした点である。

実際に、調整区域のスプロールが進んだAエリアを現地調査すると、農地エリアにバラ建ちした住宅が混在し、スムーズな車のすれ違いが困難な幅員4m程度の道路沿道に、虫食い状に行き止まり道路が派生した形の宅地開発が散在しており、交通安全上の問題があるだけでなく、エリア全体として良好な住環境を創出しているとは言い難い状況となっていた。一般的に、道路が狭く、道路ネットワークが形成されていない農住混在のスプロールエリアであっても、地価が安いので、「新築」が手に入るといふ付加価値で一時的に人口が流入することが多い。しかし、筆者が様々なまちの空き家調査をした肌感覚から見ると、将来、住み替えが必要になったり、相続発生した際、スプロールエリアの中古住宅は売れにくく、利活用もしにくく、将来、空き家化するケースが多くなることが懸念される。つまり、長期的に見ると、スプロールの進行を放置することは空き家を増やしているようなものである。今後、人口だけでなく、世帯数も減少する中では、空き家対策やそのための財政負担の抑制といった観点からも、市街地として持続的に更新すべきエリアへの立地誘導を可

表2 鹿児島市における調整区域の規制緩和の見直し内容

	改正前		改正後
	法34条11号	法34条12号	法34条12号
区域	指定既存集落を含み、50戸以上の連たん集落の境界から100m以内の区域	20戸以上の連たん集落の境界から50m以内の区域	指定既存集落内、または20戸以上連たん区域、及びその境界から50m以内の土地の区域のうち、国道・県道・6m以上の道路に接する敷地
	農用地区域、保安林、急傾斜地崩壊危険区域等は除く		農用地区域、保安林、急傾斜地崩壊危険区域等は除く
用途	住宅、兼用住宅（店舗等の面積は50㎡以内、かつ延べ面積の1/2以内）、共同住宅、店舗（延べ面積150㎡以内で国道・県道・幅員8m以上の市道に接する敷地）	住宅のみ	住宅、兼用住宅（店舗等の面積は50㎡以内、かつ延べ面積の1/2以内） ※店舗は別途34条1号で定める基準を満たせば建築可能
敷地面積	200㎡以上		200㎡以上
開発規模等	上限なし	1戸の住宅に限定	2戸以下で1000㎡未満
接道長さ	要件なし（建築基準法上の2mのみ）		原則として、敷地は道路に4m以上接すること
開発区域が接する道路幅員（宅地開発技術指針）	0.1ha未満：4m以上		6m以上 （自己の居住の用に供するものは4m以上）
	0.1ha以上0.3ha未満：5m以上		
	0.3ha以上：6m以上		

出典：鹿児島市作成の条例の改正前後の資料に基づき、筆者が作成

能とする開発許可制度への見直しが必要不可欠である。

鹿児島市では、全国的に見ても先進的に、立地適正化計画との整合性の観点も加味し、調整区域の開発規制の緩和政策を見直し、開発区域が幅員6m以上の道路に4m以上接する区域であれば宅地開発を許容するなど、区域指定や要件等としても様々な工夫を行っており、市街地の無秩序な拡散を抑制する方向へと大きく舵を切っている。

課題としては、鹿児島市は、同じ市内で線引き区域と非線引き区域が共存しているため、線引き区域の規制緩和を見直した結果、開発規制が緩く、地価が安い更に郊外部の非線引き区域での宅地開発がシフトしている点である。非線引き区域は、居住誘導区域を指定しても、そもそも住宅の立地誘導や制限を行える実効性ある都市計画ツールに乏しいことが関係している。

6. 「コンパクト・プラス・ネットワーク」型の開発許可制度の構築に向けて

今後、人口が減少しても、都市全体としての交通や物流・生活サービスのネットワークを「それなりに」維持できるようにするためには、調整区

域だからといって全域一律的に住宅等の新規開発を抑制するのではなく、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の観点からの開発許可制度の見直しこそが重要になる。

都市計画法34条11号には、市街化区域からの隣接性・近接性の要件がある。しかし、近年、市街化区域に隣接・近接したエリアの開発規制を緩和すると、むしろ市街化区域からのにじみ出しを誘発し、結果として、市街化区域での開発需要を隣接・近接した地価の安い調整区域に誘導してしまったケースも散見される。加えて、現行の3411条例の区域指定は、既存集落といいながらも、要件が当てはまる場所に可能な限り区域を広く指定しており、都市計画マスタープランの拠点との整合性や中心拠点とのネットワーク性、まちのまとまりを維持・形成するといった視点で選定されていない。そのため、都市計画法第34条第11号における市街化区域からの隣接性・近接性の要件を撤廃した上で、新たな区域指定のあり方を再検討する必要がある。

なお、今後の開発許可制度の見直しの方向性として、3411条例の区域指定の要件（用途、開発区域面積、前面道路幅員など）を厳格化することも

考えられるが、個々の敷地・開発区域単位の基準だけでは、拠点エリアの人口密度やネットワークの維持・形成につながらない。

そこで、開発許可制度の見直しの方向性としては、例えば、①市街化区域だけでなく、調整区域においても、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の観点から、将来にわたり持続的な市街地の更新を可能とする拠点エリア（開発規制の緩和を可能とする区域）を設定する、②こうした拠点エリアの選定には、市街化区域の隣接性・近接性ではなく、立地適正化計画で市街化区域内の拠点エリアを選定するために、例えば、災害リスクのあるエリアを除外したり、駅周辺や小学校等、複数の公共施設がある利便性の高い区域を抽出したプロセスを調整区域にも適用する、③将来にわたり集落エリアの持続的な更新を促進するために、拠点エリア内での用途変更や増築等がより柔軟にできるようにすることなどが考えられる。

こうした開発許可制度の見直しは、農地エリア等で、これ以上、住宅が低密・拡散で立地することによる非効率な土地利用を抑制することで、国が成長戦略の「Society 5.0」によるスマート農業や新たな形の産業・観光等の振興に寄与する「稼ぐ」土地利用へと再編し、将来世代が利活用しやすい形で引き継ぐという視点にも寄与するものと考えられる。

本稿では、紙面の都合上、調整区域の規制緩和と政策にのみ着目しているが、こうした調整区域の規制緩和と政策が見直されない背景には、隣接・近接するエリアが非線引き都市や都市計画区域外であったり、調整区域の規制緩和を導入しているなど、広域的な都市圏内で開発規制の強度が不連続であるために、各市町村が人口獲得・自己防衛策として導入せざるを得ないという事情もある。そのため、立地適正化計画を策定していない市町村でも、同様の方針で、調整区域の規制緩和エリアの縮小・見直しが必要不可欠となる。

また、市町村合併後、線引きと非線引きが併存している場合などで線引きを全面的に廃止する自治体も増えている。そのため、法制度として、非

線引き区域で住宅の立地誘導を可能にする実効性を伴う土地利用規制ツールの創設を同時並行で進めることが必須である。

今後、日本の都市構造を人口減少であっても持続可能な形へと作り替えていくためには、立地適正化計画制度と同じ方向性で、開発許可制度やその運用も「コンパクト・プラス・ネットワーク」型へと再編していくことが急務ではないだろうか。

謝辞

本アンケート調査は、「立地適正化計画策定後の運用実態と課題～区域内への立地誘導策と区域外への支援策に着目して」をテーマに、公益財団法人大林研究財団から2018年度研究助成を受けて実施したものである。ここに感謝の意を表します。

補注・引用文献

- 1) 立地適正化計画研究会のメンバーは、野澤千絵（主査）、饗庭伸（首都大学東京）、中西正彦（横浜市立大学）、讃岐亮（首都大学東京）、望月春花（東洋大学大学院生）である。
- 2) 本アンケート調査は、2019年1月、「立地適正化計画の実現に向けた誘導・支援策の検討状況に関するアンケート調査」として、立地適正化計画を策定済の142市町村（2018年8月末時点）に対して行ったもので、109市町村から回答（回収率：76.8%）を得た。なお、「施策なし」とは、本アンケートの設問とした土地利用規制の見直しや新規導入、都市機能誘導区域内の整備、居住誘導区域外の都市計画事業の廃止・縮小、居住誘導区域を含む区域の指定を伴う居住誘導支援策のうち、いずれも施策なしと回答した場合を指す。
- 3) 国土交通省社会資本整備審議会 第11回都市計画基本問題小委員会 資料3（2019年3月29日）
- 4) 国土交通省都市局都市計画課が2014年8月に実施した「開発許可制度に関する実態調査」におけるアンケート調査（開発許可を有する全ての自治体556団体、回収率100%）