

## 【 寄 稿 】

## 大都市圏のフリンジエリアに着目した政策区域制度を根拠とする土地利用制度に関する基礎的研究

長岡技術科学大学 環境・建設系  
松川 寿也

### 1. はじめに

#### 1-1. 背景及び目的

大都市圏法は我が国の国土計画行政に一定の役割を果たしてきた。しかしながら、大都市圏制度が創設された後、社会情勢、産業構造は大幅に変化しつつも、大都市圏制度の大規模な見直しはほとんどされていない。こうした情勢を踏まえて、平成18年度の国土審議会大都市圏制度調査専門委員会では、大都市圏制度の見直しが議論された。特に、政策区域制度の見直しに関しては、大都市圏に波及する人口減少や、政策区域に限定した支援策の必要性の低下等を背景に、政策区域の役割が縮小したとしながらも、政策区域を根拠とする制度との課題整理・検証が必要として更なる検討が求められた。その政策区域を根拠とする制度の代表例としては、都市計画法（以下、都計法）が挙げられ、同委員会でも区域区分制度を中心に一定の効果があつたと評価している。しかし、政策区域を根拠として適用されたことが、人口減少等の昨今を取り巻く状況や自治体固有の実情を背景に、様々な問題を生じさせていると考えられる。

そこで本研究では、上記の問題が生じていると想定される大都市圏のフリンジ自治体<sup>1</sup>に着目し、政策区域を根拠とする土地利用制度の課題を実証することで、政策区域制度と土地利用制度の改善方を考究する。

#### 1-2. 研究の方法

本研究では、首都圏及び近畿圏のフリンジ自治体を対象<sup>2</sup>とし、政策区域と都市計画制度との課題として、以下の2つの論点を設定する。

①論点A：人口減少等によりフリンジ自治体間格差が生じる中で、政策区域を根拠とする土地利用制度の取り組みに変化や課題が生じていること。

②論点B：地域固有の事情によって、政策区域を根拠として指定される都市計画区域（以下、都計区域）に変則的領域が存在していること。

これら2つの論点を実証するために、まず、フリンジ自治体の都計区域の人口動向に加えて、政策区域と都計区域との変則的領域の存在を確認する。次に、フリンジ自治体を対象としたアンケート調査<sup>3</sup>により、両論点に関する現状認識を把握する。さらに、前述の分析を踏まえて調査対象自治体を抽出し、そこでのヒアリング調査<sup>4</sup>や関係資料の分析から、両論点の実態を明らかにする。

<sup>1</sup> 近郊整備地帯相当の最縁の自治体とそれに包含される自治体を縁辺自治体とし、それに隣接又は既成市街地相当の市の1次通勤圏を外縁自治体として定義する。フリンジ自治体とは、両者を合わせた呼称とする。

<sup>2</sup> 中部圏整備法は制度化した背景が他の大都市圏法と異なる上、地理的にも首都圏、近畿圏と大きく異なる（既成市街地相当の区域が無く、近郊整備地帯相当とした都市整備区域に中心市の名古屋市が含まれる等）ため、主たる分析対象から除外した。

<sup>3</sup> 平成22年9月に実施 96自治体（回収率80%）

<sup>4</sup> 平成22年11月～平成23年1月に市町担当課に実施

## 2. 政策区域と都市計画との課題に関する動向

### 2-1. 都計区域人口の動向

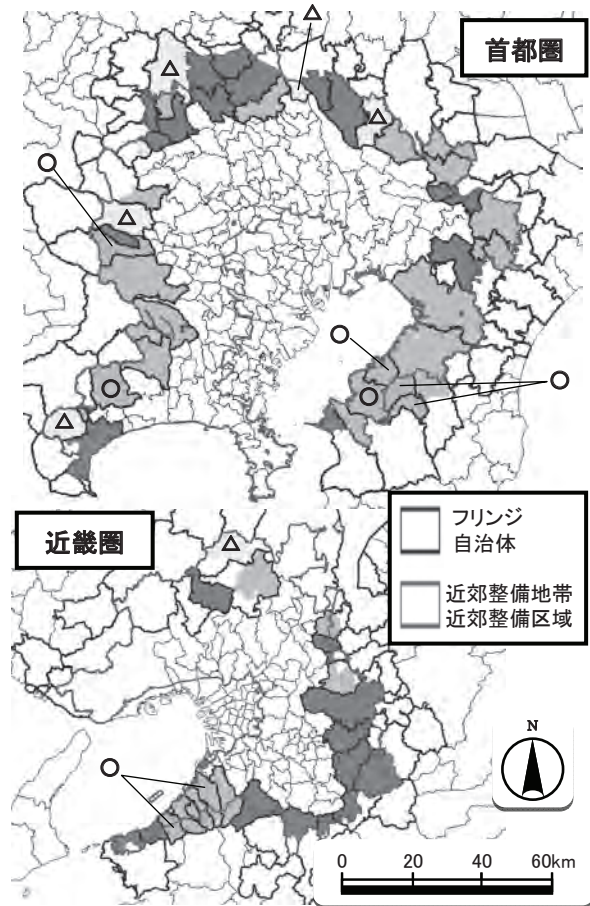
ここでは、論点Aにかかわる状況をマクロに見るため、都計区域の人口増減と市街化区域内人口密度の変化とをあわせて分析することで、縁辺自治体<sup>1</sup>での動向を簡易的に把握し類型化する(図2-1)。

カテゴリaに属する自治体は、都計区域人口を増加させ、かつ市街化区域の密度も高めていることから、既成市街地相当の区域からの人口増加の受け皿として、近郊整備地帯相当の区域としての役割を果たしている自治体と想定される。一方で、カテゴリdのように前期では都計区域内人口が増加したてきたが、後期に入って減少に転じ、市街化区域内の人口密度も低迷あるいは下降している自治体も確認できる。同カテゴリには前後期とも人口減少、密度低下している自治体も含まれる。首都圏は北部、近畿圏は東部・南部を中心にカテゴリdの自治体が存在しており、縁辺自治体での人口動向に格差が生じている。

### 2-2. 変則的領域の存在

ここでは、論点Bにかかわる政策区域と都計区域との間にある変則的領域の全体像を確認するため、政策区域と都計区域との重複指定状況を空間的に把握するとともに、区域区分に関する旧建設省告示の履歴を確認する。

三大都市圏全体で見ると、最も広範囲の変則的領域は、都市開発区域内の都計区域外の領域であり、地方都市を広く抱える近畿圏及び中部圏での存在が目立つ(表2-1)。近郊整備地帯相当の区域での都計区域外の領域は、中部圏には存在しないが、首都圏と近畿圏において11自治体で382km<sup>2</sup>確認される。後者の変則的領域は前者と比較して限定的であるが、近郊整備地帯相当の区域は既成市街地相当の区域の周辺に直接指定される政策区域であるため、都市開発区域以上に都計区域の指定が求められる変則的領域であるといえる。区域区分不履行の変則的領域は、旧建設省告示の該当



		市街化区域人口密度増加率			
		前期↑・後期↑	前期→↓・後期↑	前期↑・後期→↓	前期↓・後期↓
都市計画区域人口増加率	前期↑ 後期↑	カテゴリa 人口:増 開発圧力:高 首都圏:17 近畿圏:7		カテゴリb ○ 首都圏:4 近畿圏:2	
	前期↓ 後期→	カテゴリc △ 首都圏:6 近畿圏:1		カテゴリd 人口:減 開発圧力:低 首都圏:16 近畿圏:13	
	前期→↓ 後期↑				
	前期↑ 後期→↓				

図2-1: 外縁自治体の都計区域人口動向

表2-1: 三大都市圏政策区域の変則的領域

	首都圏		近畿圏		中部圏	
	面積(km <sup>2</sup> )	自治体	面積(km <sup>2</sup> )	自治体	面積(km <sup>2</sup> )	自治体
近郊・都市整備の非線引き都計区域※	21.0	1	0.0	0	0.0	0
近郊・都市整備の都計区域外※	141.6	3	240.4	8	0.0	0
都市開発区域の都計区域外※	159.8	6	1267.4	33	2352.2	53
旧建設省告示不履行の都計区域★	306.0	6	538.0	10	35.6	1

※面積は地理情報システムによる求測定値 ★面積は都市計画年報より集計注)近畿圏と中部圏の政策区域は一部重複する。

都計区域で879.6km<sup>2</sup>17自治体ある。首都圏、中部圏より広く存在する近畿圏では、敦賀市といった大都市圏遠方の地方都市も含まれる。平成12年の



都計法改正により、これら変則的領域での区域区分は義務となくなかった。

しかし、首都圏及び近畿圏のフリンジに着目すると、都計法改正後も区域区分が義務付けられている近郊整備地帯相当の区域には、都計区域を持ちながら非線引きとなっている変則的領域が21km<sup>2</sup> 1自治体あり、法令に明らかに従っていない都計区域が存在している(図2-2)。また、市町村合併により、近郊整備地帯相当の区域と都市開発区域が並存する変則的領域も確認できる。

### 3. 根拠とする都市計画制度の現状認識

ここでは、フリンジ自治体でのアンケート調査により、まず論点Aに関する現状として、政策区域に限定した支援策の必要性を把握した上で、政策区域を根拠とする都市計画制度に対する認識を明らかにする。次に論点Bに関する現状認識として、変則的領域の存在に対する意向を把握する。

#### 3-1. 支援策活用の際しの課題認識

近郊整備地帯相当の区域では、その指定を受けることで活用可能な支援策が多数存在する。これらの支援策の過去20年間(平成2年以降)の実績は、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法(9自治体)が多く、次いで工業団地造成事業(5自治体)である。しかし、41/68自治体では過去20年間に近郊整備地帯相当の区域指定に係る支援制度の活用実績はない。また、住宅・宅地、工業等に関する支援策を活用する際の(あるいは、今後活用を考える際に想定される)都市計画上の課題としては、人口減少下におけるフレームの確保や、インフラ等の地理的条件等から活用が難しいとする意見が見られた。さらに、外縁自治体<sup>1</sup>で近郊整備地帯相当の区域指定を能動的に試みた実績は、1自治体のみで確認された程度である。このように、支援策の活用実績、ニーズとも乏しい上に、活用するにしても都市計画上の課題があることが窺える。

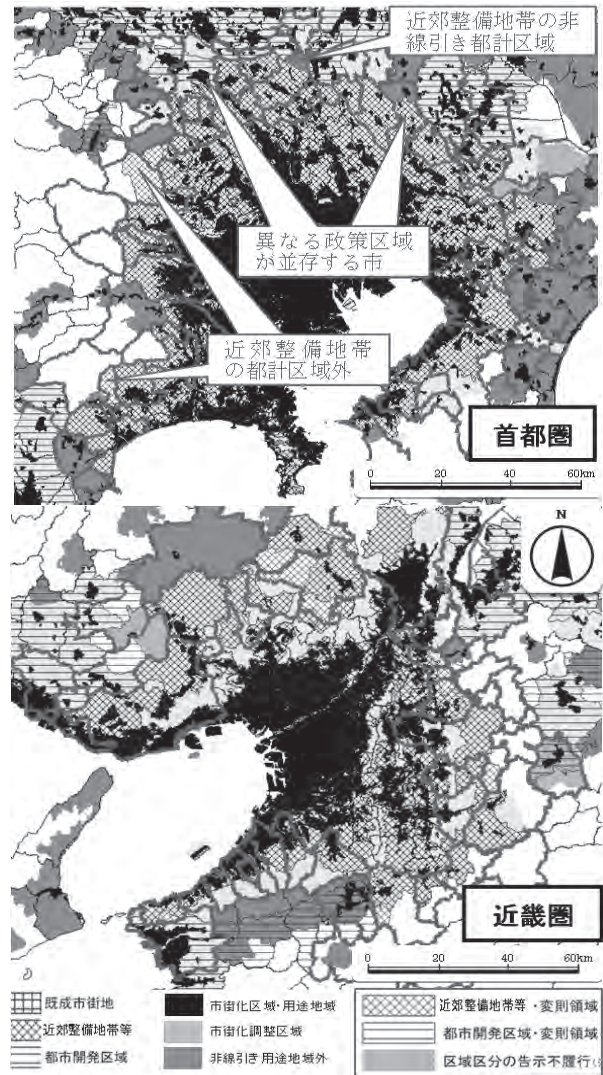


図2-2：フリンジ自治体の変則的領域

#### 3-2. 政策区域を根拠とする制度に対する認識

大都市圏における用途地域の都府県決定については、否定的、肯定的回答がそれぞれ半数程度である(図3-1)。肯定的回答の理由としては、法制度の趣旨でもある広域性の担保や大都市圏計画との整合性を指摘する一方で、手続き上の問題から否定的な回答をした縁辺自治体もある。また、区域区分義務規定、特定市街化区域農地の適用、市街化区域内開発許可規模の引き下げの3項目は、その規定の必要性が肯定的に捉えられているが、区域区分義務規定については運用上の課題が最も多く指摘された他、制度そのものを受け入れることへの否定的回答もされている。特に、地域活力の低下を指摘する自治体が多い(24/29自治体)他、

人口減少が進む中で市街化区域の指定が困難となっている実情や、近郊整備地帯相当の区域の直ぐ外側に隣接する非線引き都計区域への購買力の流出も指摘されている。

### 3-3. 変則的領域の存在に対する認識

近郊整備地帯相当の区域で都計区域が指定されていない変則的領域では、その解消（都計区域の指定）に向けた取り組みが確認された一方で、地元から理解が得られない等の理由でその取り組みが凍結状態、もしくは断念されている自治体もある。また、都計法に拠らない土地利用コントロール手法（条例、他法令）の存在を理由として都計区域を指定しない方針を採用している自治体もある。旧建設省告示不履行の変則的領域についても、住民の理解や自治体固有の状況からその領域の解消が実現していない。なお、変則的領域が存在することに対して、縁辺自治体からは、土地利用の公平性の面から解消すべきとの意見があった一方で、地域性を踏まえた区域区分の必要性や、政策区域を含めた都市計画制度の見直しを求める意見もある。

## 4. 根拠とする都市計画制度の運用実態

ここでは、2章1節での分析結果を踏まえて、カテゴリa（富里市と亀岡市の都計区域内）とカテゴリd（加須市）に属する縁辺自治体に加えて、カテゴリdに隣接した人口増加の外縁自治体（京都府宇治田原町）の計4自治体を抽出し、3章2節で明らかとなった知見のうち、用途地域の決定権と区域区分の義務規定に着目して、論点Aに関する実態を明らかにする（表4-1）。

### 4-1. 用途地域の都府県決定

近郊整備地帯相当の3市も、広域性の担保といった一般的に言われているメリットを評価しているが、亀岡市からは手続き上のデメリットが指摘された。同市では、区画整理事業が着手されるまで暫定的に指定した用途地域があり、そこで事業

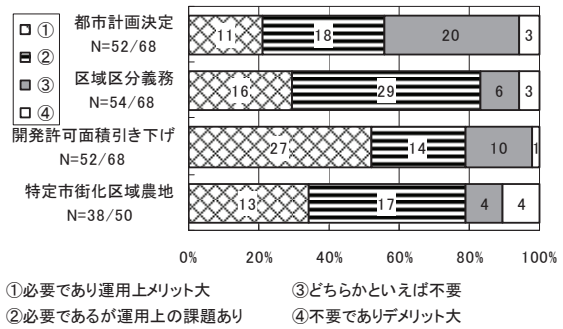


図3-1：縁辺自治体の根拠規定に対する認識

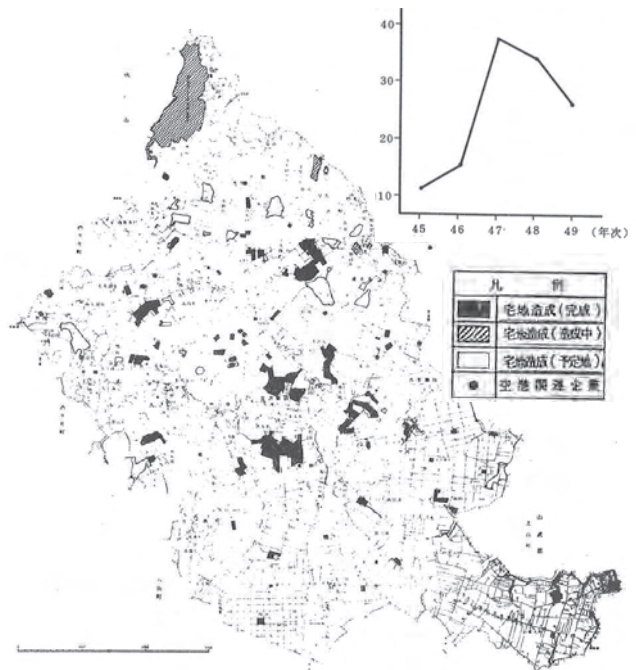


図4-1：昭和45-49年までの富里市の開発動向

着手にともなう用途地域の見直し作業が進められているが、旧上部機関の方で用途地域変更の手続きが長期化しているため、関連する市決定の都市計画や区画整理事業のスケジュールに影響しているという実態がある。この要因には、県と国土交通省との協議が長期化しているためと考えられる。

### 4-2. 区域区分の義務規定

富里市は縁辺自治体にありながら、都計区域人口が未だに増加しているカテゴリaの都市であるが、区域区分の義務規定について課題を指摘している。この背景には、都計法第34条11号の区域（以下、法34条11号区域）によるスプロール市街地の形成がある。同市では、政策区域の指定とそれを



根拠とした区域区分の適用が遅れたことで、先行して区域区分された周辺自治体から新空港関連の開発が流入した。その結果、現在の市街化調整区域でスプロール市街地が形成され、その市街地が法第34条11号区域の適用範囲（市街化区域から1.1km以内で、敷地間距離50m以内40戸以上連坦の集落を文言により指定した区域）を拡大させた一要因であることを指摘している（図4-1）。つまり、区域区分を義務として適用したとしても、地域によってはその実効性が無力化されている現状があることから、市は区域区分の義務規定の実効性自体を疑問視している。

一方で、既に人口が減少しているカテゴリdの加須市も、区域区分の義務規定について課題があるとし、地域の実情や社会経済情勢の変化に対応した弾力的な制度見直しを指摘している。カテゴリaの亀岡市では、同法34条11号の区域を限定して指定（市街化区域の3.4%34.9ha）しているが、加須市ではその区域が非常に広く指定（市街化区域の2.3倍約2千ha）されている（図4-2）。同市総合計画では、同区域が指定されていることを根拠として、人口減少を回避する目標人口を定めており、平成20年度に県下で実施された同区域の見直しでも、大幅な区域縮小を実施していない。実際の開発動向を見ても、同区域指定後には、市街化調整区域での開発許可がカテゴリaの富里市、亀岡市の水準を著しく上回っている（図4-3）。つまり、同市は開発許可制度の緩和に対して政策的に取り組むことで、人口減少を回避していることが窺える。しかし同市は、その一方で生じている市街化区域の空洞化を懸念している。

#### 4-3. 根拠とする区域区分が実現しない要因

外縁自治体に属している宇治田原町は、人口減少のカテゴリdに隣接しながらも、未だに人口増加している。同町は、過去2度に渡り、政策区域を根拠とする区域区分の導入を検討した経緯があり、当初は昭和63年の都計区域の新規指定とあわせて、区域区分するために近郊整備区域の指定を受けることが検討されていた。しかし、市街化区域を指



注)平成19年現在の指定区域(旧加須市のみ)  
当初指定の後、都市施設の区域等一部区域を法34条11号区域の指定対象から除外しているため、現在の指定状況と多少異なる。  
(加須市資料より引用)

図4-2：加須市の法第34条11号の区域

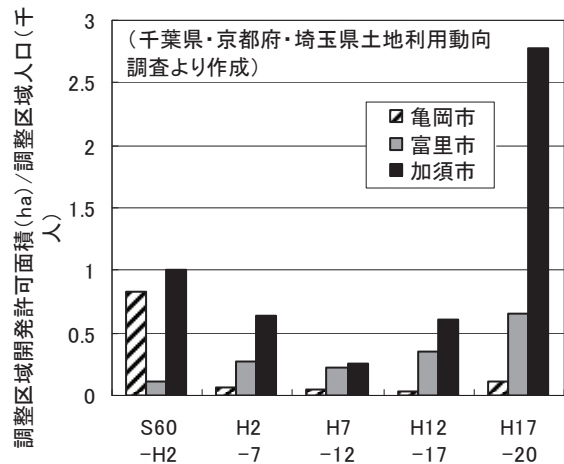


図4-3：縁自治体3市の市街化調整区域内開発許可

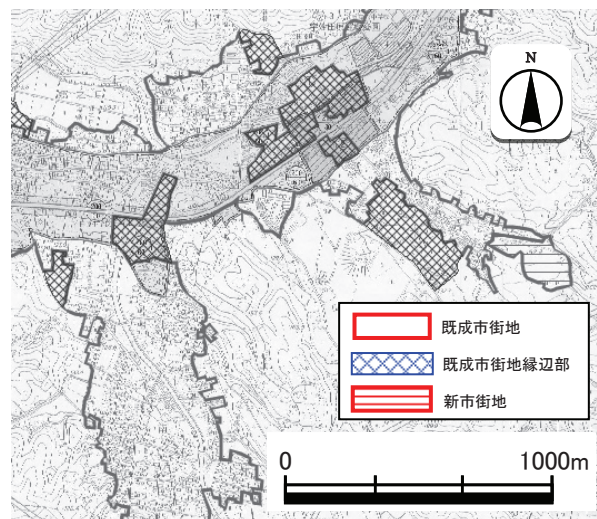


図4-4：都計法省令第8条の既成市街地(宇治田原町)

表4-1: 4自治体の概要と根拠規定の課題・対応

	富里市	亀岡市(都市計画区域内)	加須市(線引き都市計画区域内)	宇治田原町
都市特性	都市計画区域人口増加+市街化区域人口密度上昇(カテゴリa)		都市計画区域人口後期減少+市街化区域人口密度低下(カテゴリd)	カテゴリdに隣接する政策区域無指定自治体で、都市計画区域人口が増加
大都市圏フリンジ特有の地理特性等	新空港の建設計画とその反対運動 成田空港関連の企業、従業者の集積		圏央道整備にともなう産業団地開発	阪神大都市圏向けの建設資材供給地として、土砂採掘が多発
政策区域	近郊整備地帯新規指定(平成2年)	近郊整備区域(昭和41年)	近郊整備地帯(昭和40年)	政策区域無指定
都市計画区域	昭和54年に市域全域で指定され区域区分	昭和46年の当初線引き時より、西部・南部地域を除き指定され区域区分	昭和45年の当初線引き時に指定(加須都計区域、幸手都計区域)され区域区分	非線引き都市計画区域(H3) 用途地域指定(H16)
用途地域決定権	運用上の課題が指摘されるが、広域性や大都市圏計画との整合性が法的に認められるという点で評価	◆決定手続きが長期化 ◆事業認可を受けた区画整理事業のスケジュールに影響	◆首都圏近郊整備地帯との均衡ある土地利用を図る上で必要 ◆県が定めた基準、取り組みを評価	
区域区分義務規定の課題、対応方策	◆近郊整備地帯との密接要件で区域区分され、現在は近郊整備地帯であるため区域区分が義務付け ◆近郊整備地帯の指定と区域区分が遅れたために、調整区域で人口増加 ◆法34条11号の条例制定により、その緩和対象区域が文言指定で広く設定されてしまったことを問題視 ◆法34条11号区域の指定により調整区域での開発が進み、スプロールや市街化区域内未利用地の存在を懸念 ◆隣接する非線引き都市での商業開発による購買率低下	◆区域区分が義務付けられているため、市街化区域内人口密度の上昇に効果 ◆一方で、調整区域の規制が厳しいことも課題でそれが都市計画区域外との規制格差に影響 ◆法34条11号区域を限定(市街化区域の3.4%)しているが、この緩和措置は調整区域の活性化に資する有効な施策として認識	◆区域区分義務規定の必要を認識しつつ、地域の実情や社会経済情勢の変化に応じた制度見直しの必要も指摘 ◆市街化区域の予備地として位置付けられていた農振地域外の領域を未だに確保 ◆その領域で法34条11号区域を広範囲に指定(市街化区域の約2.3倍)し、これを根拠に、総合計画で人口減少回避を位置付け ◆人口減少に歯止めがかか一方で、調整区域の緩和による弊害(空家の発生、市街地の拡散等)も懸念 ◆調整区域の人口増加に反して、市街化区域内人口が減少	◆政策区域の指定による区域区分を検討(S60頃) ◆政策区域は指定されず、当面は非線引き都市計画区域の指定として建築基準法集団規定のみによる土地利用規制を適用 ◆区域区分の適用を再度検討し、政策区域を根拠とする近畿圏での位置付けが検討された結果、旧建設省告示(近畿圏近郊整備区域との密接要件)で区域区分することとなり、既成市街地の区域を抽出 ◆人口増加傾向であったが、市街化区域とする区域の確定に課題(抽出した既成市街地を地形地物での線引きすること、新市街地とする区域での特定保留区域指定の根拠が乏しい等) ◆土砂試掘跡地で土地活用を図るとの方針もあり、非線引きであった方が得策との判断で、区域区分しないことが確定

定するだけの計画熟度が乏しかったこともあり、当面は区域区分の導入を先送りし、建築基準法の集団規定のみで秩序ある土地利用を図る方針となった。その後再び区域区分の検討がされたものの、都計法省令第8条で定める既成市街地の形状が不形成となったことや、既成市街地縁辺部を市街化区域とするとこの妥当性(図4-4)といった区域区分制度の制度的、技術的問題、さらには土砂採掘跡地の開発可能性確保といった大都市圏固有の事情等を背景に、区域区分制度の適用が見送られた。また、大都市圏法における同町の位置づけも、近郊整備区域の指定ではなく、旧建設省の告示によって対応する方針に後退し、前述の問題で区域区分が断念されたことで、その告示すらも実現していない。こうした国の対応も、同町が区域区分制度の適用を断念する余地を与えている。

### 5. 変則的領域での課題とその取り組み実態

ここでは、論点Bに関する実態として、2章2節での分析結果を踏まえて、それぞれ異なる変則的領域を有している4自治体を抽出し、そのうち具体的問題が生じている3市について、土地利用制度上の具体的課題を論じる(表5-1)。

#### 5-1. 近郊整備地帯にある非線引き都計区域

加須市内には、近郊整備地帯でありながら、区域区分が適用されていない北川辺都計区域(旧北川辺町)がある。この変則的領域が発生した要因は、宇治田原町でも指摘された都計法を運用する際の制度的、技術的問題がある。この領域は、都計区域の指定が検討された平成初期の段階から人口集積が乏しいため、都計法省令第8条で定める既成市街地として市街化区域が指定できなかった(図5-1)。その後策定された旧北川辺町の市町村マスタープランでは、区域区分の導入について具体的な位置づけに言及し、新市街地としての市街化区域の指定を検討していたが、指定するため

の前提条件である区画整理事業の事業費の問題からその実現に至っていない。平成16年に策定されたと都計区域マスタープランでは、区域区分することが定められてはいるものの、非線引き用途地域無指定の状態として放置されている。

この変則的領域で生じている問題としては、線引き都計区域から流入する開発とその後の開発圧力の低下がある。バブル期までは隣接する旧市町の市街化調整区域を上回る開発が見られたが、現在では法34条11号区域等による緩和措置によって市街化調整区域側の開発が増加する一方で、変則的領域内での開発圧力は低迷している(図5-2)。さらに、変則的領域での既開発地では長期未分譲地が未だ残存している。

### 5-2. 近郊整備区域にある都計区域外

亀岡市は近郊整備区域に指定することが将来的にプラスになるという判断から、その指定を要望し、実際にその指定が実現した。しかし、同市の西部、南部地区では、市域全域に指定されていた旧法の都計区域を新法の区域へと引き継ぐという素案に対する抵抗があった。当時の都市局長通知「都市計画区域の指定について(昭和44年10月建設省都計発第130号)」では、大都市圏の政策区域に係る都計区域の縮小に対して、安易に都計区域を縮小することのないよう遺漏なき対応が求められていたが、昭和46年12月の当初線引きでは、旧法の下で都計区域に指定されていた西部地区と南部地区が都計区域外とされた。その後も、市は都計区域指定に向けて粘り強い取り組みを地元へ投げかけてきたものの、反対の陳情・嘆願に加えて、地元が要望する活性化施策の具体性が見出せないまま、この変則的領域は40年以上が経過した後も存続している。

両地区を都計区域外とする一般的根拠は、無秩序な市街化の恐れがないとの判断によるものであり、当初線引き時に府が設定した人口フレームを見ることでそれを窺い知ることができる。そのフレームでは、都計区域内の人口増加に対して都計区域外は減少するとし、20年後には半減するとの

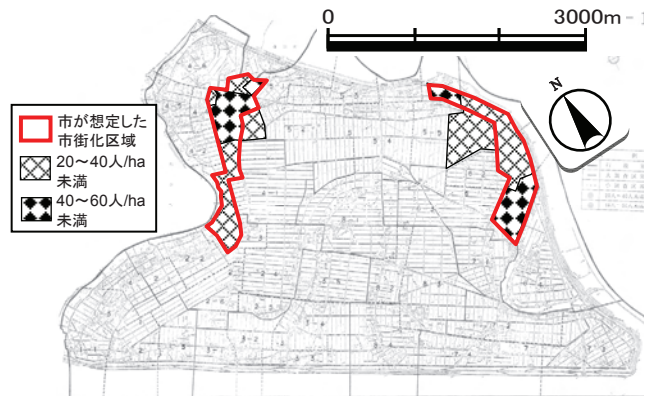


図5-1: 都計法省令第8条の既成市街地(旧北川辺町)

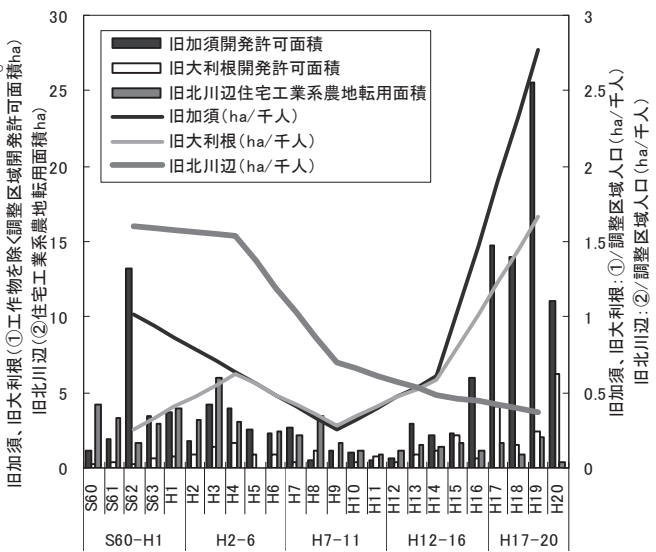


図5-2: 旧北川辺町に隣接する旧市町の開発動向

見通しがされていた(図5-3)。しかし、実際には減少するどころか増加傾向にあり、当初線引きのフレーム設定値より3倍近い増加が確認できる。この一要因は、加須市旧北川辺町での問題と同じく、線引き都計区域内の土地利用規制から逃れた開発流入であり、特に大阪府側の線引き都計区域に隣接する南部地区の東別院町、西別院町や西部地区の畑野町での人口増加が著しい(図5-4)。ただ近年になり、これらの地区で人口が急激に減少しており、開発された住宅地では未分譲地に加えて空地、空家も散見されている(写真5-1左)。この変則的領域にはスーパーマーケットがなく、日用品の宅配サービスを利用する世帯など、当該地は生活利便性が乏しい地域となっている。さらには、都計区域外であるため、十分な公共施設整備もされておらず、初期に開発された住宅地の多



くは、住民自身によって生活道路や上水道等の管理がされている。公共交通のサービスも低水準であるため、居住者の多くは自家用車を利用することとなるが、一部の住宅地に接続する道路は、自動車がすれ違えないほど狭小である（写真5-1右）。

#### 5-4. 異なる政策区域が並存する都計区域

熊谷市は、平成17年10月に近郊整備地帯の旧大里町と合併し、平成19年2月に熊谷都計区域が再編され近郊整備地帯を含む都計区域となった。この変則的状況の発生により、用途地域の決定権は埼玉県に移管された他、その決定には大臣同意も要することとなった<sup>5</sup>。これについては、都計区域再編後に既存の用途地域の見直しの実績がないことから、亀岡市で指摘されたような問題が生じていない。その一方で、特定市街化区域農地としての宅地並み課税の問題は、用途地域決定権移管以上に合併の前から庁内で大きな議論がされていた。

##### ①特定市街化区域農地の適用

合併協議会の会期中は、合併後に宅地並み課税となることの問題が地元農家に広く認識されていなかったため、合併反対運動等の特に大きな混乱はなく合併は実現した。しかし、合併後にこの問題に直面することとなる。

同市は、この問題を回避する取り組みの手始めとして、まず担当課レベルで国に対して近郊整備地帯の見直しの可否を確認している。しかし、合併等の自治体個別の事情による政策区域の見直しには応じられないとする回答がされたため、近郊整備地帯の指定解除による対応を断念して特定市街化区域農地の適用を受け入れた。ただ、市街化区域内農地の約3割が500㎡以下<sup>6</sup>であるなど、生産緑地制度の適用対象から除外される農地への救済措置が課題となった（表5-2）。そこで、小規模零細農家を対象とした営農支援策等を検討した

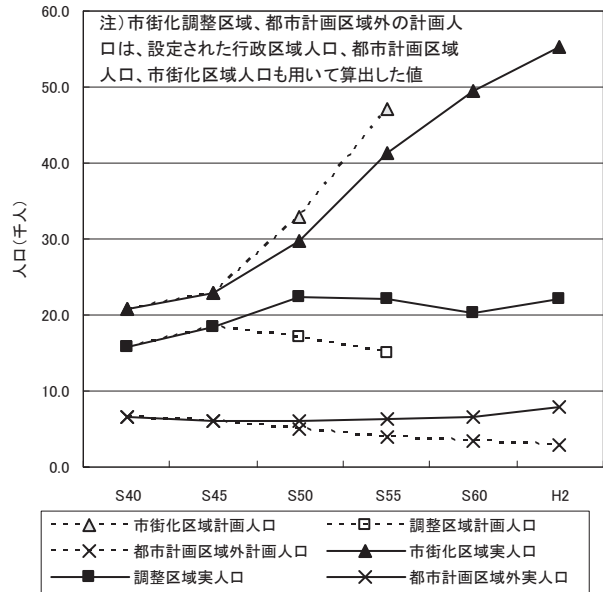


図5-3：当初線引き時の亀岡市人口フレーム

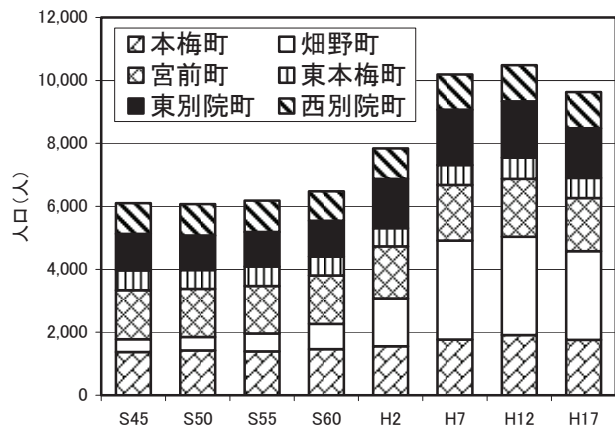


図5-4：都計区域外の人口推移



写真5-1：発生した空き地（左）と狭小アクセス道路（右）

ものの、財政的裏付けや農業政策との兼ね合いから断念せざるを得なかった経緯がある。

##### ②開発許可制度の見直しによる影響

合併後に熊谷市は、近郊整備地帯を含む市となったことで、近郊整備地帯に属さない市街化区域も含めて、一律500㎡以上の開発行為に対して開発許可が求められた。この影響については、件数が

<sup>5</sup>「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年4月可決成立）により大臣同意が不要となった。

<sup>6</sup>旧江南町の合併が完了した当時



表5-2：熊谷市内の市街化区域内農地

	熊谷	妻沼	大里	江南	合計
市街化区域内農地面積※	175.0	25.7	3.2	6.7	210.6
うち500㎡未満	60.9	5.1	1.3	2.0	69.2
市街化区域内農地率	8.0%	13.9%	4.6%	6.4%	8.2%
法34条11号区域*	35.6	1065.0	474.0	804.0	2378.6

単位 ha  
\*合併が完了した平成19年9月現在  
\*平成22年12月現在

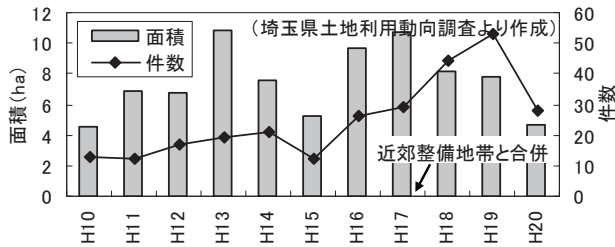


図5-5：市街化区域内の開発許可推移（熊谷市）

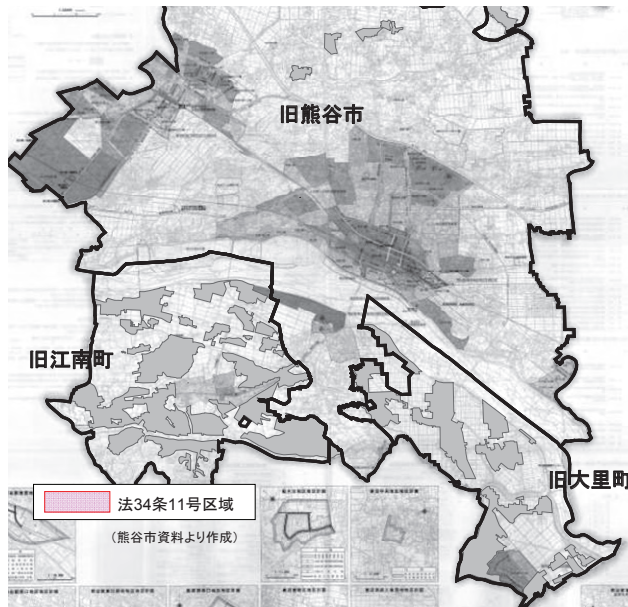


図5-6：法第34条11号の区域（熊谷市）

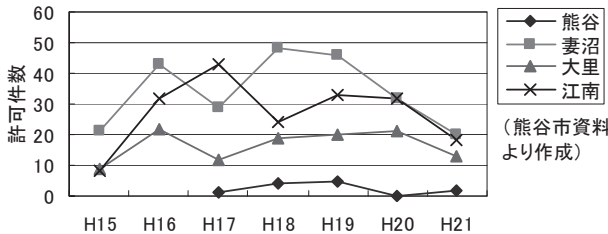


図5-7：法第34条11号の開発許可推移（熊谷市）

増加する量的な変化は生じているが（図5-5）、開発許可事務の頻雑化が生じるほどの問題認識はされていない。むしろ都計法第33条の技術基準を適用する開発行為の対象範囲が広がったことから、これについては一定の評価がされている。一方で、

市街化調整区域内で適用される立地基準について見ると、法34条11号区域の指定範囲が旧熊谷市と近郊整備区域を含む旧町村との間に大きな開きがある（図5-6）。

こうした土地利用規制格差の問題自体は、大都市圏法と都計法との変則的關係に起因する問題ではない。しかし、特定市街化区域農地に関する地元説明会では、法34条11号区域が旧町で広く指定されている現状下で、課税不均衡がさらに拡大することに対して懸念が示されている。実際に、旧3町では旧熊谷市以上の水準で法34条第11号の許可がされている（図5-7）。つまり、宅地並み課税が全面適用された際に、この旧市町間の土地利用規制格差は、課税不均衡の問題を表面化させる恐れがある。

## 6. 総括

最後に、本研究で得られた知見を総括し、政策区域制度と土地利用制度の改善方策を考究する。

縁辺自治体を対象とした区域区分の義務規定に関する意向調査では、肯定的回答が半数以上であったものの、その運用を問題視する自治体が多い。法34条11号区域によるスプロール市街地の形成が問題視される一方で、既に人口が減少している縁辺自治体では、逆にその区域を根拠として人口減少を回避する目標人口を定めている。一方で、政策区域を根拠とする区域区分の適用が検討された外縁自治体では、区域区分制度の制度的、技術的問題を受けて、政策区域の指定自体やそれを根拠とする旧建設省告示が見送られ、結果的に非線引きとする判断の余地を与えていた。そして、その制度的・技術的問題は、近郊整備地帯に属する非線引き都計区域の存在をも許容し、都計区域外となった変則的領域も含めて、ある時期での著しい開発の流入とその後の衰退の問題を生じさせている。また、大都市圏と合併した外縁自治体では、政策区域の見直しが認められなかったことを受けて、宅地並み課税の問題が生じ、法34条11号区域の指定格差が課税不均衡の問題を表面化させる懸

表5-1：4自治体での変則的領域の概要

	加須市(旧北川辺町)	亀岡市(西部、南部地区)	三木市 (旧吉川町、細川、口吉川地区)	熊谷市
変則的領域の特性	近郊整備地帯に指定された非線引き都市計画区域	近郊整備区域に指定された都市計画区域外の区域	都市開発区域に指定された都市計画区域外の区域 政策区域との密接要件の旧建設省告示が不履行	同一行政区域及び都市計画区域内に近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定の区域が並存
大都市圏フリンジ特有の地理特性等	隣県の地方都市(古河市)への通勤者1割	隣接する京都市に加えて、大阪市近郊のベッドタウンとして市街化	阪神大都市圏におけるレジャー施設(ゴルフ場等)集積地域	大都市圏の影響を受けず独自に発展した地方都市
政策区域	法改正にともなう近郊整備地帯の指定(昭和41年)	近郊整備区域(昭和40年)	都市開発区域(昭和40年)	法改正にともなう近郊整備地帯、都市開発区域の指定(昭和41年)
都市計画区域	◆当初線引き時(昭和46年)に都市計画区域の指定対象から除外(都市局長通達不履行) ◆平成7年に非線引き都市計画区域の新規指定(法令不履行)	◆旧法では市域全域が都市計画区域 ◆提示された都市計画区域の指定案に反して、当初線引き時(昭和46年)で西部、南部地区が都市計画区域の指定対象から除外	◆細川、口吉川地区:旧法の下で既に都市計画区域外 ◆旧吉川町:昭和48年に線引き都市計画区域の予定区域として告示されたが、単独の非線引き都市計画区域に指定	旧熊谷市:都市開発区域要件で旧建設省告示 旧大里町:近郊整備地帯要件で線引き都計区域 その他旧町村:都市開発区域等との密接要件で線引き都計区域いずれも当初線引きで線引き都市計画区域(昭和46年)
変則的領域発生要因	◆既成市街地要件の該当区域なし ◆新市街地として指定するための区画整理事業の事業費が乏しい ◆上記を理由とした区域マスに反する都市計画区域の容認	◆地元住民の根強い抵抗 ◆都市計画区域の指定に対する具体的活性化施策なし ◆上記を理由にした旧建設省都市局長通知の不徹底	◆市街化の低迷 ◆地元の理解得られず ◆旧建設省告示不履行の容認	◆近郊整備地帯、都市開発区域、政策区域無指定自治体との市町村合併 ◆都市計画区域の再編
変則的領域での問題	◆線引き都市計画区域からの開発圧力流入にともなう人口増加と散漫な市街化 ◆旧加須市の調整区域での法34条11号区域の指定による開発圧力低迷と人口減少の拡大	◆当初線引き直後からの開発圧力流入 ◆無秩序な市街化で急激に人口増加 ◆残存する未分譲地と空地、空家化と人口減少 ◆公共施設の整備、修繕	◆市街化による問題は特に認識されず ◆政策区域を根拠とする土地利用制度の対応として、都市計画区域を指定する試みがされていない	◆用途地域の都市計画決定の長期化(実績なし) ◆特定市街化区域農地の宅地並み課税農地の発生 ◆法31条11号区域指定範囲の差異(同じ都市計画区域でありながら調整区域の開発許可の運用に格差)

念が指摘された。

こうした課題への対応策として、ひとつは政策区域を縮小する、あるいは根拠規定自体を廃止する手法が考えられるが、根拠規定の役割が一定程度評価されている中での安易な一律の見直しは、新たな土地利用の混乱(変則的領域で生じていた地域的な著しい開発の流入、あるいは急激な人口減少)を招く恐れがある。むしろ、根拠規定を遵守することができるよう、都市計画の側が個別の課題を克服できる制度に改めることで、時代に即した対応方策を模索すべきであろう。大都市圏フリンジでの人口集積や宅地供給の必要性は明らかに停滞していることから、例えば、市街化区域や開発許可制度を緩和する区域とその指定基準に加えて、特定市街化区域農地を適用する範囲の見

直しが想定される。あわせて、政策区域で従来から適用されている新市街地整備のための支援制度を改め、既成市街地や農村集落での環境整備を図る支援制度としておくことこそが、政策区域を根拠とする規定の堅持や変則的領域の解消に資すると考える。

(謝辞)

本研究は、平成22年度国土政策関係研究支援事業の一部成果を引用している。記して謝意を表します。