

102. 市街地の縮小を想定した都市計画区域の再編に関する研究

—松本市・宇都宮市・相模原市を対象として—

Study on City Planning Area Reorganization towards Urban Shrinkage

—Case study on Matsumoto, Utsunomiya and Sagamihara Cities—

福王寺峻平※・松川寿也※※・佐藤雄哉※※※・中出文平※※・樋口秀※※
Syunpei Fukuouji, Toshiya Matsukawa, Yuya Sato, Bumpei Nakade and Shu Higuchi

This study aims to consider the methodology of reorganization towards the consolidating type city when City Planning Area is reorganized under population decrease.

Shrinkage of Land Use Zone was a battle of definition of Existing Urban Area. We clarify that there is a considerable difference in the reorganization method and the counter measures after reorganization by the situation of the city and the situation in the zoning area. We hope that by examining the reorganization, the city comes out in the future by referring to City Planning Area organization with reducing the zoning area of Matsumoto City and Utsunomiya City. Moreover, a careful examination for application is necessary for the counter measures after the city planning area reorganization.

Keywords: Area Division System, City Planning Area Reorganization, Shrinkage of Land Use Zone
区域区分制度, 都市計画区域の再編, 用途地域の縮小

1. 研究の背景及び目的

市町村合併による線引きと非線引きの都市計画区域（以下、都計区域）の並存^①は、都計区域再編を促す契機となる。一部の都計区域では一体の都市として線引き都計区域へと再編することで、区域区分制度の下での土地利用規制を非線引き都計区域の用途地域外（非線引き白地地域）へも適用させ、市街地拡散を抑制する試みがされている。しかし、線引き都計区域に再編した都市の多くでは、再編前の非線引き都計区域で指定された用途地域（以下、非線引き用途地域）の規模を維持^②または拡大する^{③④}ことで、市街化調整区域（以下、調整区域）となる範囲を可能な限り抑制し、旧市町村が市街地として画定した範囲を確保してきた。しかしながら、都計区域を再編するにしても、非線引き用途地域を市街化区域へと移行する際には、今後の人口減少を見据えて非線引き用途地域を縮小^⑤して市街化区域へと移行する逆線引き^⑥型の再編手法を組み込むことも重要と考えるが、その課題も想定される。

そこで本研究では、逆線引き型の都計区域再編手法に着目する。まずは非線引き用途地域を持つ都計区域との再編の動向をアンケート調査等^⑦により把握し、非線引き用途地域の方針を確認する。次に、都計区域再編にあたり既存の非線引き用途地域を縮小して市街化区域への移行を具体的に検討した松本市、宇都宮市、相模原市を対象として、縮小するまでの技術的課題とその克服手法の実態を論じる^⑧。さらに、これら3市の縮小地で検討された対応策を、開発許可制度と農業振興地域制度の両面から評価する。以上を踏まえて、逆線引き型の都計区域再編手法に関する知見を得ることで、市街地の縮小を見据えた都計区域の再編だけではなく、人口減少下での区域区分制度と縮小地での対応方策のあり方に示唆を与えることを目的とする。

2. 都計区域再編時での非線引き用途地域移行の現状

ここでは、線引きと非線引きが並存する自治体の都計区域再編状況に加えて、線引き都計区域と並存する非線引き用途地域の移行方針を把握する（図1^⑨）。

平成13年1月1日から平成23年10月1日の間の合併により、線引きと非線引きの都計区域が並存した自治体は83市町ある。このうち、本研究の対象となる条件（並存する非線引き都計区域内に用途地域があり、なおかつ非線引きとする再編をしていない）に該当する55市町のうち、線引きと非線引きの都計区域が接する43市町では、合併後に都計区域を再編済または再編を検討した可能性が考えられる。既に線引き都計区域と統合した6市のうち、都計区域の再編により非線引き用途地域を縮小した2市は、いずれも政令市要件に従う線引き都計区域への再編であり、静岡市は市街化区域への移行を前提に再編直前に新規指定した非線

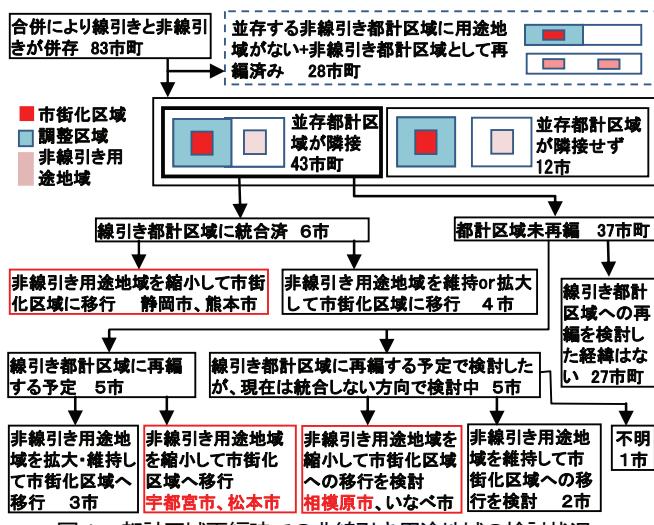


図1：都計区域再編時での非線引き用途地域の検討状況

* 正会員 株式会社カンドー (Cando Co., Ltd.)

** 正会員 長岡技術科学大学大学院工学研究科環境社会基盤工学専攻 (Nagaoka University of Technology)

*** 正会員 豊田工業高等専門学校環境都市工学科 (National Institute of Technology, Toyota College)

引き用途地域の修正に伴う縮小⁽³⁾を、熊本市は国道沿道に路線型指定されていた準工業地域を縮小している。そのため、両市の縮小は人口減少を見据えた縮小ではなく、既に完了した他4市も過去に指定された非線引き用途地域を維持あるいは拡大して市街化区域へと移行していることから、市街地縮小を見据えた都計区域再編の実績を確認できない。

次に、再編を完了していない37市町では、10市で再編を検討した経緯があるが、その半数で断念されている他、27市町では都市としての一体性がないなどの理由により、再編の検討すらされていない。さらに、実際に再編が予定されている5市も含めて、既存の非線引き用途地域を市街化区域へと移行する際の課題を確認したところ、都市計画基準で定める既成市街地要件⁽⁴⁾を満たせない、あるいは新市街地の市街化区域としての人口フレームを確保できないといった技術的課題を指摘する自治体が12市あった。また、8市が現在の非線引き用途地域の規模を維持できないことを都計区域再編を検討しなかった理由の一つとして挙げており、既往研究⁽⁵⁾で指摘された非線引き用途地域の市街化区域移行時の技術的課題が、他の自治体でも同様の課題として認識されていることが窺える。

こうした技術的課題がある中でも、宇都宮市と松本市は都計区域の再編に合わせて、非線引き用途地域を縮小した市街化区域への移行を具体的に検討した他、相模原市、いなべ市でも都計区域再編が断念されたものの、再編に合わせた住居系の非線引き用途地域の縮小が検討されていた。従って、住居系市街地の縮小を見据えた都計区域再編に示唆を与えるこれら4市のうち、松本市（波田都計区域）と宇都宮市（上河内都計区域）に加えて、再編が断念されながらも用途地域縮小地を即地化させた相模原市⁽⁶⁾（津久井都計区域、相模湖都計区域）を対象とし、次章以降で用途地域を縮小した再編手法の仔細を明らかにする。

3. 縮小に向けた技術的課題とその克服手法

ここでは、3市での再編に伴って非線引き用途地域を縮小するに至った経緯に加えて、縮小を伴って市街化区域へ移行させる際の技術的課題を論じる（表1⁽²⁾）。

3-1. 非線引き用途地域縮小の経緯

松本市と編入合併した旧波田町は、合併時に旧町の非線引き都計区域を線引き都計区域に統合することで合意したが、非線引き用途地域を再編後に市街化区域へと移行させるかが大きな検討課題となつた⁽⁶⁾。人口増加を想定して平成17年3月に旧町が指定した非線引き用途地域は、計画人口を大きく下回る現状を踏まえると（図2⁽⁷⁾）、非線引き用途地域を縮小した市街化区域への移行も検討せざるを得ず、改めて区域を画定する必要に迫られた。

宇都宮市も合併合意事項や県の方針⁽⁸⁾を踏まえて、非線引きの上河内都計区域の線引き都計区域への統合を検討したが、松本市旧波田町と同様に人口増加を見据えて過大に指定された旧上河内町の用途地域（図2）の取扱が大きな焦点となつた。この用途地域は、平成10年の都計区域指定

との同時指定を前提として前年度に農政協議が完了しており、その協議では旧町の増加人口の受け皿となる中里地区土地区画整理事業（H18決定）の施行も了承されている。

一方で、相模原市では都計区域再編が合併合意事項に盛り込まれなかつたが、政令市への移行が決まり、人口減少が進む旧3町⁽⁹⁾での線引きを検討する必要性に迫られたことで、指定後40年近くが経過した用途地域の指定範囲を再検討することとした。しかし、都計区域の再編自体が見送られ⁽¹⁰⁾、非線引き用途地域の規模は未だ維持されている。

3-2. 市街化区域へ移行する際の技術的課題

（1）新市街地としての市街化区域指定の考え方

松本市と宇都宮市は、共に人口増加が見込めず、都市計画マスター・プラン（以下、都市マス）でも減少フレームを設定したことを踏まえて、非線引き用途地域を新市街地としてではなく、全て既成市街地要件での市街化区域への移行を検討した。松本都計区域では、既に一般保留1,700人を確保していたが、この人口増加分は旧松本市村井地区で約25haの市街化区域編入を想定して確保した特定保留に近いフレーム⁽¹¹⁾であるため、同市は当初から既成市街地要件のみでの移行を考えていた。宇都宮市も非線引き用途地域内での計画開発の見通しもなく、新たな計画人口を配分できないとして既成市街地要件のみでの移行が検討されている。一方で、相模原市も旧3町での人口減少を踏まえて、既成市街地要件による市街化区域指定を原則としたものの、一部で既成市街地要件を満たせない状況から、後述する新市街地としての指定も検討していた。

（2）既成市街地としての市街化区域指定の考え方と課題

松本市と宇都宮市は、共に非線引き用途地域が指定されている範囲内で既成市街地要件に該当する区域を抽出している。松本市では、現状の非線引き用途地域内の人口が既成市街地要件の集積要件を大きく上回るもの（9,011人）、密度要件を下回るため（39.1人/ha）、非可住地とする土地を可能な限り広く捉えるだけではなく、既存の調査区を基本として機械的にあてはめ、その調査区の統合や公共施設の集積状況を考慮するなどして、同要件に該当する区域を、当初の検討段階から複数抽出していた（図3）。しかし、最も指定範囲が広いパターン1では、旧町が地区計画により市街地整備を進めていた中里地区を既成市街地にできず、一時は全域を調整区域とし用途地域だけを存置

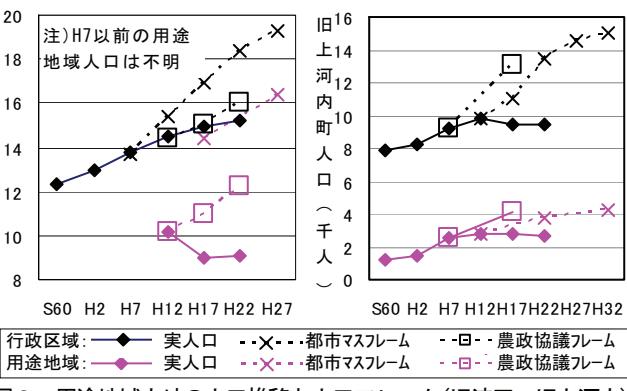


図2：用途地域内外の人口推移と人口フレーム（旧波田、旧上河内）

表1：3市の都計区域再編経緯と非線引き用途地域の市街化区域移行時の課題等

①	松本市	宇都宮市	相模原市	
②	四賀村+安曇村+奈川村+梓川村(H17)、波田町(H22)	上河内町+河内町(H19)	津久井町+相模湖町(H18)、藤野町+城山町(H19)	
③				
④	9,011人・39.1人/ha→6,337人・42.5人/ha	2,599人・30.5人/ha→3,476人・40.8人/ha*	22,594人・54.2人/ha※→22,943人・64.2人/ha※★	
⑤	307ha→217ha	217ha→142ha	713ha→560ha★	
⑥	H22.3 波田町と合併(都計区域再編を合併協定に盛り込み済み) H22.11 梓川都計区域との再編(線引き都計区域拡大) H23.6 ～H24.9 H24.秋～ H25.2 H25.5～10 H25.12～ H26.10 波田地区都市計画勉強会・まちづくり懇談会(地元説明会) 関東地方整備局等の事前協議着手 村井東田地区市街化区域編入手続、波田地区を含めた都市マスの新案策定(波田地区での用途地域縮小を公式宣言) 波田地区都市計画変更(線引き)説明会 公聴会、関係機関法定協議、都市計画審議会等の法定手続き 決定告示	H19.3 上河内町と合併(都計区域再編を合併協定に盛り込み済み) H22.4 都計区域再編の検討に言及した都市マスの策定 H23.11 都計区域再編の検討に言及した宇都宮都計区域マスの策定 H25.10～ H26.7 H26.8～ H27.4～ 上河内地区住民説明会、NCC形成ビジョン(総合計画)地域説明会 上河内地区関係権利者説明会、市都計審での勉強会、自治会長会議(上河内地区での用途地域縮小を公式宣言) 公聴会、関係機関法定協議、都市計画審議会等の法定手続き(予定)	H18.1 県から市に対して線引きの運用・取扱いの通達 H18.3 +H19.3 H19.3～11 H19.10～12 H19.12 H20.7～9 H20.12 H25.7 上河内町と合併(都計区域再編を合併協定に盛り込み済み) 都計区域再編の検討に言及した都市マスの策定 都計区域再編の検討に言及した宇都宮都計区域マスの策定 関東地方整備局等の事前協議着手 上河内地区住民説明会、NCC形成ビジョン(総合計画)地域説明会 上河内地区関係権利者説明会、市都計審での勉強会、自治会長会議(上河内地区での用途地域縮小を公式宣言) 公聴会、関係機関法定協議、都市計画審議会等の法定手続き(予定)	県から市に対して線引きの運用・取扱いの通達 非線引き都計区域3町の合併(都計区域再編に関する合意事項なし) 旧町関係部局調整、旧町ヒアリング、人口フレーム通知 都市計画制度説明会 関東地方整備局との線引き等調整会議 市素案説明会議(旧3町での用途地域縮小を公式宣言) 県知事、市長との協議の結果、線引きの延期が決定 都計法施行令改正(政令市の線引き要件の緩和)
⑦	旧町の用途地域は人口増加を見込み指定したものの、見込み通り人口増加せず40人/ha未満	旧町の用途地域は人口増加を見込み指定したものの、見込み通り人口増加せず40人/ha未満	旧町の用途地域は指定後40年近く経過し、一部区域に可住地に適さない山林を含む	
⑧	既存の調査区をあてはめ機械的に既成市街地の区域を抽出すると、一部市街化区域に移行できな地区(地区計画等で基盤整備を実施した地区)が存在	既存の調査区をあてはめ機械的に既成市街地の区域を抽出すると、一部市街化区域に移行できな地区(地区計画等で基盤整備を実施した地区)が存在	一律的に既成市街地要件に照らしてた結果、地形的な条件等で集積要件を満たさない用途地域が一部あり	
⑨	都市マスでは人口減少フレームが設定されており、区域マスで確保した一般保留1,700人も旧松本市村井地区を市街化区域に指定するためのフレームであるため、波田地区での新市街地による市街化区域移行は不可	都市マスでは人口減少フレームが設定されており、現時点では中里原土地区画整理事業以外は計画的な開発の見通しはないとから、上河内地区に新市街地として新たな計画人口を配分することは困難	旧3町は既に人口減少に転じているため、基本的には既成市街地要件での市街化区域移行を検討 ただし、人口密度が比較的高いものの集積要件を満たさない寄瀬地区は新市街地要件での移行を検討	
⑩	道路、水路、公園、公共施設の他、工業地域内の工業用地、工業専用地域は全域	水面、自然地、1ha以上の商工業用地、道路、公共公益施設用地	右以外の土地(農地、平坦地山林、住宅用地、集合住宅用地、併用住宅用地、併用集合住宅用地、その他の空地)	
⑪	・駅から500mの範囲を市街化区域(500m以遠は原則として調整区域) ・基盤整備を進めてきた区域を市街化区域 ・まとまった農地を調整区域 ・従前の非線引き用途地域の内側で線引き	・山林部分と農地がまとまった区域を調整区域 ・松風台団地を飛び地で市街化区域 ・中里原土地区画整理事業地区に同事業の計画人口千人を割り当て ・従前の非線引き用途地域の内側で線引き	・用途地域無指定の一部地区も市街化区域 ・用途地域線辺の山林(非可住地となる急傾斜地山林)を調整区域 ・集積要件を満たさせない場合は一体の生活圏の区域を道路や橋で繋ぐことで市街化区域 ・地区計画区域でも既成市街地要件を満たせない内郷地区は用途地域を位置して調整区域	
☆	・既存の権利届出制度(法34条13号) 既に制定済みの法34条11号条例(原則50以上の建築物敷地が50m以内で連担する区域を即地的に指定し、その区域内での戸建専用住宅、店舗事務所併用住宅を許容)を波田地区で適用すると、市街化区域を鉄道駅から500mの範囲に限定した意味が失われるため、当面は既存の権利届出制度や他の許可要件のみで対応	・既存の権利届出制度(法34条13号) 既に制定済みの法34条11号条例(50以上の建築物敷地が50m以内で連担する区域を文言指定し、その区域内での自己専用住宅、自己兼用住宅、自己用小規模店舗を許容、敷地規模制定限度を原則500m未満)を線引きと同時適用	・既存の権利届出制度(法34条13号) 開発区域指定条例(法34条11号条例として相模原都計区域の一部で適用済み) ・用途地域縮小地を含めた大規模既存集落の指定による各種行為(開発審査会提案基準の追加)の許容 ・用途地域縮小地での二低層並みの建築行為(令36条1項3号ハ条例)の許容 ・内郷地区での調整区域地区計画 等	
⑫	土地利用基本計画を見直し農振地域を指定→農用地区域指定を検討(用途地域指定前は農振白地農地)	農業振興地域と農用地区域の指定を検討(用途地域指定前は一部農用地区域に指定)	農振地域を指定しない(山林や湖等により、用途地域縮小地は農振地域と連続した地形でない)	
⑬	税負担の調整措置、市民農園制度(検討のみ)、生産緑地制度(検討のみ)	税負担の調整措置	生産緑地地区的指定基準の緩和、特定市街化区域農地の支援の創設、農業経営基盤の移転支援の創設、特定市街化区域農地の課税経過措置	

①都市名、②編入合併町村(合併年)、③再編都計区域(指定年)、④縮小前後の用途地域内人口集積・密度、⑤縮小前後の用途地域面積、⑥都計区域再編経緯、⑦非線引き用途地域での既成市街地要件適合状況、⑧新市街地要件の考え方、⑨非可住地の定義、⑩市街化区域+調整区域の指定範囲の考え方、⑪用途地域縮小地での開発許可制度の対応、⑫用途地域縮小地での農振地域等の方針、⑬市街化区域内農地となる土地への対応策

(☆相模原市では線引きが見送られたため適用されていない、*中里地区の計画人口を含む、※旧3町の合計値であるため旧町全体では40人/ha+3千人を上回る、★津久井都計区域での市街化区域を拡大分を含む)

する⁽¹²⁾など、変則的な移行を模索したことわざった。

宇都宮市でも公共施設や1ha以上の大規模施設用地等を非可住地とし、既存の調査区に捉われずに既成市街地の要件に該当する区域の抽出を試みたが、旧町が土地区画整理事業で整備した中里地区での住宅建設が進まないこと、既存の住宅団地(松風台地区)が飛地となってしまうことなどで、該当する区域の抽出が困難(市街化区域指定案では松

風台地区を含めても2.6千人、30.5人/haと集積・密度要件とも満たせず)であった(図4)。

一方で、相模原市は前述の2市と異なり、非線引き用途地域の指定範囲に捉われずに既成市街地の区域を抽出したが、全ての用途地域で密度要件は満たしながらも、相模湖都計区域内の用途地域4箇所で集積要件を下回った。

3-3. 市街化区域へ移行する際の技術的課題の克服手法

前述の課題を踏まえて、松本市はTODの原則を参考に松本電鉄駅から半径 500mの範囲内を市街化区域とする市独自の方針に基づき、市街化区域へと移行する範囲を画定させている。この方針により、過去に住宅地として整備された地区を市街化区域として、基盤整備がされながらも人口集積が乏しい中巾地区を市街化区域とする妥当性を確保している（図5）。その一方で、用途地域西側を「駅から半径 500mの範囲外であること」、「ある程度まとまった農地が存在すること」を根拠に縮小させたことで、約2.7人が用途地域外（調整区域）に居住することになるが、用途地域全体では密度要件を上回り（42.5人／ha）、中巾地区を含めた市街化区域への移行が実現している。ただ、従前の非線引き用途地域の内側での線引きとしたことで、創設非農用地で開発された住宅団地が公的に基盤整備を進めてきた地区でありながら調整区域となり、基盤整備地を原則市街化区域とする同市の市街化区域指定の考え方（表1⑩）に一部矛盾が生じる結果となった。

宇都宮市も前述の課題を克服するために、より柔軟な解釈によって既成市街地要件の該当区域の抽出を試みている。非線引き用途地域内には、松本市の中巾地区と同じく、旧町で市街地整備をしながらも当初の見込み通り人口集積し

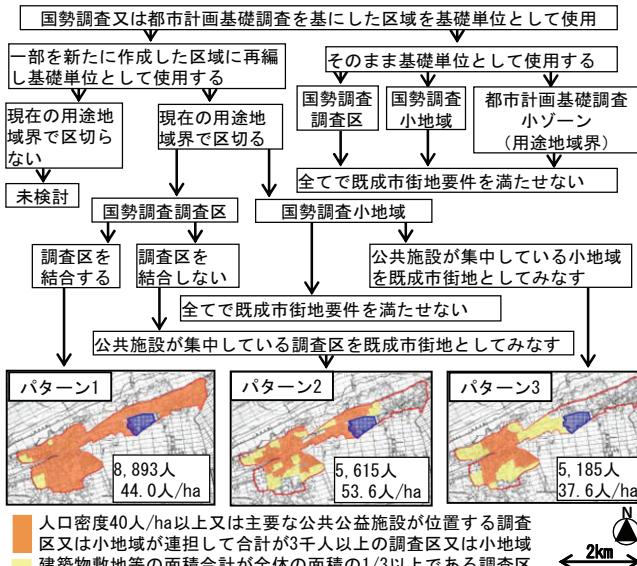


図3：市街化区域への移行パターンの検討（松本市）

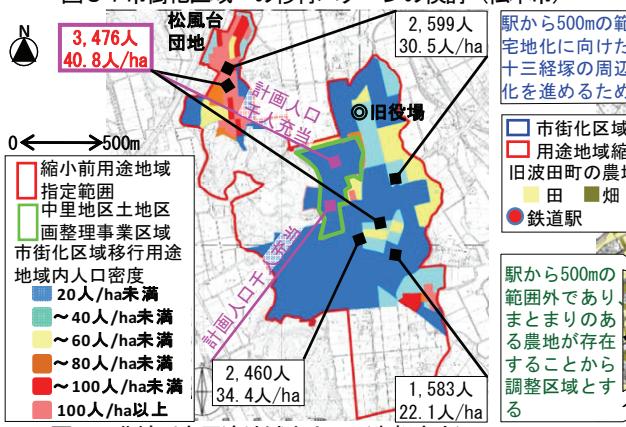


図4：非線引き用途地域内人口（宇都宮市）

ない中里地区があるが、同地区に土地区画整理事業の計画人口を割り当てることにより、用途地域を縮小すれば既成市街地要件を満たすことが想定されていた。その計画人口を居住人口とみなすことで、移行する市街化区域の人口集積と密度を、既成市街地要件に達する3.5千人、40.8人／haまで引き上げている（図4）。ただ、松風台地区が飛地となり、同地区も合わせて市街化区域に移行できないと2.5千人、34.4人／haと既成市街地要件を下回ることになり、市街化区域素案を画定させる最終段階で松風台地区の取り扱いが論点となつた。地方整備局との協議では当初、飛地扱いでの指定が認められず、接続する道路や宅地で線的に繋ぐ手法も検討されたが、松風台地区が旧役場の地区と同じ生活圏であることを説明し⁽¹³⁾、国土交通省からの了承を得て、素案通りの区域での移行が予定されている。

相模原市も集積要件を満たせない技術的課題から、津久井都計区域側で可能な限り市街化区域を確保するために導入した線引き手法（既存集落を橋や道路で物理的に繋ぐ）を旧藤野町内でも採用することで、集積要件を満たさない相模湖南側の用途地域の移行を試みていた（図6）。ただ、地区計画が適用されている内郷地区は単独で集積要件を満たせない上に、他の用途地域と繋げる対応もできないことから、調整区域へ移行するものの用途地域を存置して、調整区域地区計画とすることで、市街化区域への移行と同じ扱いとする手法を検討していた。さらに、同じく集積要件を満たせない与瀬地区の一部では、69.2人／haと人口密度が比較的高いながらも、集積要件に該当しないという理由で、あえて新市街地要件での移行も検討⁽¹⁴⁾した経緯があり、内郷地区も含め変則的手法を用いてまで密度要件を満たす用途地域を存置させたいとする意向が窺える。

4. 用途地域縮小地の現況と縮小後の対応策

ここでは、3市での用途地域縮小地の現況（図7）と縮小後の対応策（表1）と課題を論じる。

4-1. 用途地域縮小地の現況

縮小地の多くが農地、山林を占める宇都宮市では、市街化区域へ移行する区域と用途地域縮小地との間で、道路、下水道の基盤整備状況に違いが見られるが、それ以外は特段の差異はない。松本市は、鉄道駅から 500m以遠ではほ

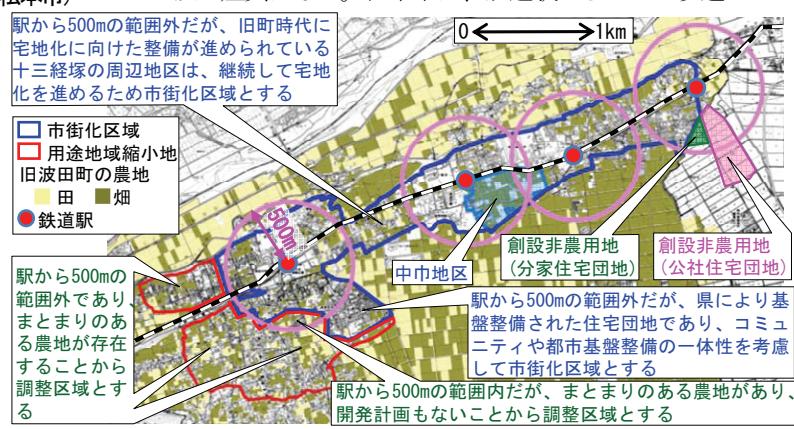


図5：松本市の市街化区域指定方針に基づいた非線引き用途地域の移行

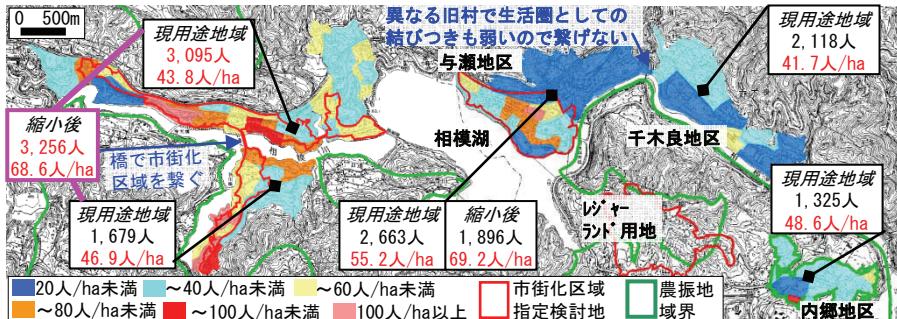


図6：非線引き用途地域と市街化区域移行検討地の人口（相模湖群計画区域）

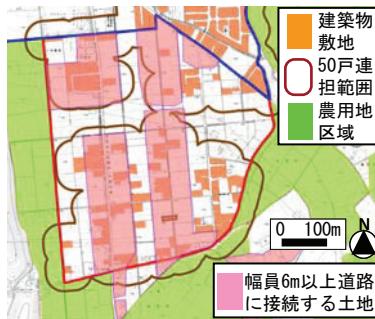
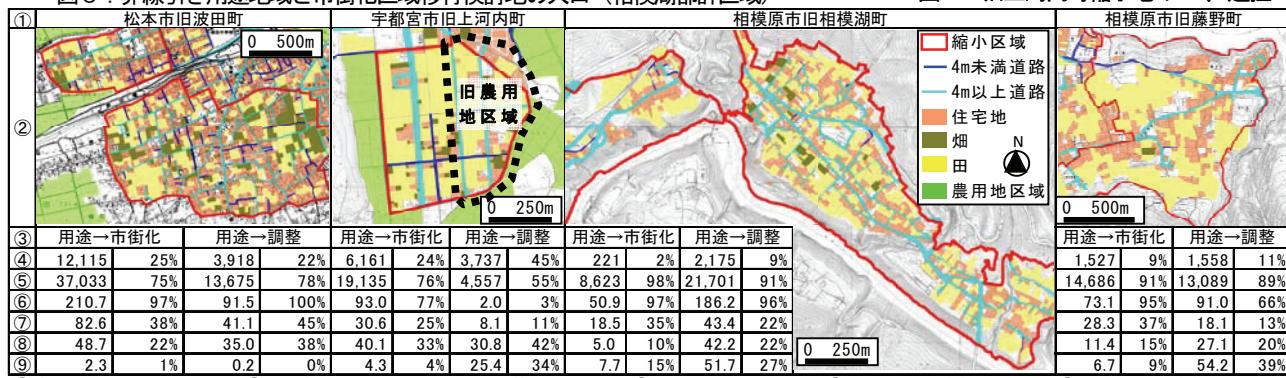


図8：旧上河内町縮小地の50戸連担



①縮小用途地域のある旧町※、②主な縮小地の現況(凡例は旧相模湖町と共通)、③用途地域移行パターン、④幅員4m未満道路延長(m)*、⑤幅員4m以上道路延長(m)
*、⑥下水道整備済区域(ha)★、⑦住宅用地(ha)★、⑧農地(ha)★、⑨山林(ha)★(※旧津久井町にも用途地域縮小地があるが、比較的縮小面積の広い旧相模湖町+旧藤野町を記載、★右欄は該当区域内道路総延長に対する割合、★右欄は縮小区域に占める割合)

図7：非線引き用途地域縮小地の現況

機械的に用途地域を縮小したことで、市街化区域移行地とほぼ同水準の基盤が整備されている住宅用地（縮小地の4割以上）を調整区域に移行している。相模原市旧相模湖町でも、密度の低い与瀬地区の東側と千木良地区⁽¹⁵⁾（住宅用地全域だけでなく介在する用途地域内農地も含めて下水道処理区域内）や同じく密度要件を満たす内郷地区が市街化区域移行地とほぼ同じ基盤整備水準でありながらも、調整区域へと移行されることで、線引きが実現した場合は旧相模湖町の用途地域内人口の約半数5.7千人が新たに調整区域で居住することとなる。

4-2. 用途地域縮小地での対応策

(1) 開発許可制度による対応

3市は、新たに調整区域で適用する開発許可制度の運用方針に違いがある。用途地域縮小により相模原市計画区域内の調整区域人口が8割近くになると予想された相模原市は、既存の線引き都計区域で未指定の大規模既存集落を用途地域縮小地も含めて広く指定し、指定地内で一定の要件に該当する自己用住宅や小規模事業所だけでなく、分譲住宅やアパートも、宅地要件を満たす土地に限り開発行為を許容する措置を検討した。さらに、従前の用途地域に限定した緩和策として、内郷地区での調整区域地区計画に加えて、千木良地区等では前述の宅地要件を満たさない土地でも第二種低層住居専用地域相当の建築行為を許容する他、都計法第34条11号条例(以下、3411条例)による既存の緩和措置(開発区域指定条例)も、最低敷地規模250m²とする標準的な基準を165m²にまで引き下げる案を地元に提示した。

宇都宮市は相模原市のような新規の緩和措置を検討していないが、既存の3411条例の区域を文言指定により運用し

ていることから、上河内地区でも都計区域再編と同時に区域が指定され、下水道未整備地区でも一定の要件を満たせば自己用建築物に限り認められる。そのため、用途地域南側の基盤整備が不十分で農地を主体とする縮小地でも、3411条例の緩和措置が適用される(図8)。

一方で松本市では、新たに線引きした旧梓川村に加えて、旧松本市内の調整区域内で既に3411条例の適用区域を即地的に指定し、専用住宅等を許容しているが、都計区域再編にあわせた開発許可制度緩和策は用途地域縮小地を含め適用していない。用途地域縮小地は市街化区域移行地とほぼ同水準の基盤整備と土地利用であるが、3411条例等の緩和措置による開発、建築行為の許容は、市独自の市街化区域指定方針(鉄道駅から500mの範囲を市街化区域)と矛盾するため、当面は既存の届出制度で対応する方針である。こうした対応が受け入れられたのは、都市マス見直しの段階からの度重なる協議により、都市マスで定めた事項について地元と合意形成が図られたことも一要因となっている。

このように、縮小地と移行地とがほぼ同水準の土地利用や基盤整備であっても、新たに用途地域外となる地域人口が比較的多い相模原市が多様な緩和策を検討する一方で、市独自の方針に基づいて用途地域を縮小した松本市はその方針を尊重した対応がされている。

(2) 農業振興地域制度による対応

3市とも縮小地内に農地が一定程度存在しているが、相模原市では縮小地と既存の農業振興地域(以下、農振地域)が相模湖や山林を介しているため接しておらず(図6)、縮小後の農振地域の拡大を検討した経緯はない。一方で、縮小地が農振地域と接する宇都宮市と松本市では、

用途地域縮小後の農振地域の指定が検討されている。農地や山林が多くを占める宇都宮市の縮小地は、縮小地と隣接する農用地区域を含めて集団的な農地を形成しており、その東側は用途地域指定に伴う農政協議（平成9年）の直前に農振除外した旧農用地区域でもあることから、農地の質という面でのみ考えれば農用地区域を指定し営農条件を再び確保することは比較的容易と想定される（表2）。しかし、松本市では、まとまった農地を調整区域とする指定方針に基づき区域を画定したため、縮小地内に4割近い農地が存在するが、これらは從来から農振白地であった集落内の介在農地であり、農用地区域との連続性も乏しい。実際に同市では既に、縮小地での農振地域指定を見据えた土地利用基本計画の見直しはされたものの、地方農政局との協議では縮小地内農地での農業振興施策が課題とされていた。

5. まとめ

最後に、本研究での知見を踏まえて市街地縮小を見据えた都計区域の再編を総括する。

(1) 用途地域縮小を促す弹力的な区域区分制度

都計区域の再編にあたり、非線引き用途地域を市街化区域へ移行することが課題とされている中で、本研究で対象とした3市はその用途地域を縮小した移行を試みた。その試みは、政策的に必要と判断した地区を市街化区域へと移行させるために、既成市街地要件の考え方を戦略的（松本市中巾地区）あるいは弾力的（宇都宮市松風台団地）に解釈し、さらに密度要件のみを満たす一部地区では変則的手法（相模原市与瀬地区）を採用してまで用途地域を存置する対応がされていた。既成市街地要件の安易な緩和は、密度の低い市街化区域を認めることになるが、現状のままでは準市街化区域として指定された非線引き用途地域での更なる低密度化が懸念される。従って、一定のまとまりのある農地や山林等での用途地域縮小を伴う都計区域の再編に限って、既成市街地要件の考え方方に一定の裁量性（例えば、公共交通や日常生活圏の概念を組み入れた既成市街地の抽出）を確保することも必要であり、これを都市計画基準を定めた政令ないし省令8条に特例規定として定めておくことで、非線引き用途地域の取り扱いが課題となっている都計区域並存都市での都計区域再編を、制度面から支援することができると考える。

(2) 縮小地での対応方策のあり方

用途地域縮小を円滑化させる対応策のひとつに開発許可制度の緩和策があるが、縮小地で從来通り開発を許容しては市街地縮小を見据えた対応とは言いたい。また、許容する施策を講じたからと言って、縮小を円滑にできるという保証もなく、実際に相模原市では縮小される用途地域向けの緩和策まで検討したもの、縮小はおろか都計区域の再編自体が見送られている。松本市は市街化区域指定の考え方を尊重する意味で、一定の基盤が整備された縮小地も含め例外なく当面の間は緩和策を適用しないとしているが、緩和策が適用され、さらに道路や下水などの基盤も市街化

区域並みの水準が維持されつつければ、見かけ上の市街地縮小に過ぎない。今後は課題とされた縮小地に介在する農地への農業振興方策を含めて、市街化調整区域としての条件整備も同時に検討していく必要があろう。

人口減少により既成市街地要件に合致しない市街化区域を将来抱え得ることは容易に想定されるため、本研究で指摘した課題は既存の線引き都市でも同じことが言える。いかにして残すべき市街化区域を抽出し、縮小すべき市街化区域ではどのような施策を打つ必要があるかの議論を今後詰めていかなければならない。

謝辞

本研究では3市担当部局から多大な協力をいたいた。記して謝意を表します。

【補注】

- (1)非線引き用金地帯を持つ都計区域と並存し、再編が完了した87市町の都計区域担当部局に対して、再編の取り組み状況や非線引き用金地帯の方針をアンケート調査で確認した（平成25年10月に実施、回収率100%）
- (2)平成26年1～7月にかけて3市の都計区域担当部局に対してヒアリング調査を実施し、あわせて都計区域再編業務に関する検討資料や都計区域基礎調査等を収集し分析した。なお、各市の人口に関する数値は、都計区域再編業務担当部局が採用した市勢調査人口（松本H17、宇都宮H22、相模原H12）を基本としている。
- (3)参考文献によると、人口フレームとは隣接する個別の事情により、市街化区域へと移行する際ご若干の境界変更がされ縮小している。
- (4)一戸3,000人以上（集積要件）、40人/ha以上（密度要件）の区域を、新市街地に充てる人口を使用せずに既成市街地として編入する基準。
- (5)いわゆる用金地帯縮小地を地図地物により即座にさせていたため、定量的分析に耐え得る同市を対象とした。
- (6)先行して合併した旧羽川村の一部も線引き都計区域に統合されたが、旧羽川都計区域には用途地帯がなく、線引き都計区域から滲み出で開発による一定の市街地集積が見られた地区も農業投資の受益地であったため、市街化区域指定の検討がされずに都計区域に再編された。
- (7)旧波田町での都市マスで設定された用金地帯内計画人口は、基準年を平成7年としているが、当時の用金地帯内人口を算定せず設定しているため、基準年の実人口と繋げて表現することができない。
- (8)「柄木郡都計区域の見直し方針」でも、両都計区域の統合を定めている。
- (9)人口推移（H12-22）は、旧津久井町-9.1%<7千人、旧相模原町-12.0%<3千人、旧羽川村-6.6%<7千人で、町の都市マスの人口フレームも下回る。
- (10)地元との調整等が進展ない都計区域再編を見送らざるを得ない状況となり、市長と知事との協議の結果、線引きを延期することが決定した。これを受けて平成25年3月に「協議斜め・枠付けの第4次見直しについて」を開設決定、その後の政令市での線引き要件の緩和に繋がっている。
- (11)平成26年2月の区域区分見直しで400人の一般留分を編入、平成27年10月の都計区域再編後も残り1,300人のフレームが存置されている。
- (12)この考え方は地方整備局の当時の担当者間との協議で提案された案であるが、通常は既存の線引き都計区域での逆線引き手法として用いられる手法であることから、現実性がないという判断で却下された。
- (13)同じ小学校区であり、両地区的住民が通勤等日々的に同じ施設を利用する他、新市街地要件で適応される飛行市街化区域の最低規範要件20haを上回っていたこと、国土交通省から了解を得られた背景もある。
- (14)新市街地として市街化区域の指定を検討した地区は、与瀬地区の一部と商業地帯を指定する既存のレジヤーランド用地である。なお、都計区域再編が見送られたことで、関係機関との協議が中断し、与瀬地区での具体的な基盤整備手法が検討されなかつた。
- (15)与瀬地区とは別に旧村という判断により、市街化区域指定案で旧村地区的用途地帯は持続

【参考文献】

- 1)田中佐和・中出文平・松川寿也・樋口秀(2010)「市町村合併を契機とした都計区域の再編に関する研究」, 都市計画論文集, No. 45-3, pp745-750
- 2)小山鷹弘・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009)「政令指定都市移行に伴う線引き・非線引き都市計画区域の統合と区域区分の新規導入」, 都市計画論文集, No. 44-3, pp667-672
- 3)真島俊光・川上光彦・坪正浩・片岸将広(2011)「市町村合併による都市計画区域の再編と隣接都計間の土地利用規制の広域調整に関する考察」, 都市計画論文集, No. 46-3, pp301-306
- 4)赤井瑛・松川寿也・佐藤義哉・中出文平・樋口秀(2013)「政令市移行による都市計画区域再編の経緯と課題に関する研究」, 都市計画論文集, No. 48-3, pp777-782
- 5)岩崎幹子・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀(2007)「非線引き用金地帯の縮小に関する研究」, 都市計画論文集, No. 42-1, pp136-143
- 6)大平啓太・浅野純一郎(2013)「地方都市における暫定線引き制度の運用状況と課題に関する研究」, 都市計画論文集, No. 48-3, pp549-554