

機関番号：13102

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2009 ～ 2010

課題番号：21760467

研究課題名 (和文)

緩規制地域で適用する白地地区計画に着目した土地利用コントロール手法に関する研究

課題名 (英文)

Study on district plan system applied outside the zoning area at Non-Area Divided City Planning Area

研究代表者 松川 寿也 (MATSUKAWA TOSHIYA)

長岡技術科学大学・工学部・助教

研究者番号：60444189

研究成果の概要 (和文)：本研究では、平成 21 年 3 月末までに全国の非線引き白地地域で策定された地区計画 (以下、白地地区計画) の全 19 地区を対象とし、以下の知見を得た。

- ・白地地区計画の一部には、事業を導入する事業手法として策定されたものが確認された。
- ・集積や立地といった地理的条件、農林調整の問題から、白地地区計画の役割が期待できる。
- ・白地地域全体の将来像を実現する手法としても活用されていたが、広範囲の適用を想定すると、他法令の指定区域や既存不適格建築物の存在を考慮しなければならない。

研究成果の概要 (英文)：This study examines the land use control in the loose regulation area. We survey all 19 district plans prepared in the loose regulation area of the whole country by March 2009. We clarify the following by this research. The LRA district plan 1) can be prepared on more easily than the zoning, 2) can limit the contents more in detail than the specific usage limitation area, 3) is sometimes used unlike the outline of the district plan system, 4) might be used as substitution of the zoning, 5) might be used as a technique for achieving the image of the future in the entire city, and 6) can exclude another law district by using the proviso.

交付決定額

(金額単位：円)

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|---------|-----------|---------|-----------|
| 2009 年度 | 1,400,000 | 420,000 | 1,820,000 |
| 2010 年度 | 700,000 | 210,000 | 910,000 |
| | | | |
| | | | |
| 総計 | 2,100,000 | 630,000 | 2,730,000 |

研究分野：都市計画 (土地利用制度)

科研費の分科・細目：5303

キーワード：白地地域、白地地区計画、非線引き都市計画区域

1. 研究開始当初の背景

平成 12 年の都市計画法改正により非線引き都市計画区域の用途地域外 (以下、白地地域) でも地区計画を定めることが可能となり約 10 年が経過した。白地地域での地区計画 (以下、白地地区計画) は、用途地域内や市街化調整区域内での地区計画と比較してその実績は少ないものの、平成 21 年 3 月 31 日

現在、全国で既に 16 市、19 地区で策定されている。大半の都市計画区域が非線引きである地方都市では、特定用途制限地域を指定して土地利用制御を図る取り組みが散見されるが、その制限内容には限界がある。そこで、特定用途制限地域と併せて制度化された白地地区計画に着目し、同地域以上のきめ細かな法的土地利用制御が可能な手法に関する

る知見を得ることが重要である。

白地地域の土地利用規制に関する研究として、土地利用調整基本計画と連動したまちづくり条例や特定用途制限地域の指定実態を明らかにした研究がある。また、調整区域地区計画に関する研究として、都市計画法第12条の5第1項第2号ロに該当する地区計画を全国レベルで取り上げ、その規定内容から策定傾向や課題を分析した研究や実際にその導入効果を検証した研究がある。しかしながら、白地地区計画については、活用実態が不明確であり、その利点や課題が十分に整理されていない。

2. 研究の目的

3で述べる研究方法で得られた知見を踏まえて、白地地区計画の普及に向けた適切な技術的手法に示唆を与えることを本研究の目的とする。

3. 研究の方法

本研究では、まず全国で策定された白地地区計画を有する自治体へアンケート調査と資料収集を行い、白地地区計画の適用状況を把握し類型化する。次に、その類型から調査対象地区を抽出し、ヒアリング調査に加えて、土地利用、人口、開発動向等の現状分析から白地地区計画の活用実態、メリットや課題を具体的に実証する。

4. 研究成果

(1) 全国の白地地区計画の概況

ここでは、全国で策定された白地地区計画19地区全体の概況を論じる。その概況を踏まえ白地地区計画を類型化した上で調査対象地区を抽出する(図1)。

①白地地区計画の適用状況

白地地域の土地利用制御手法として白地地区計画を選択した主たる理由は、9地区が用途地域の指定要件に達しておらず、特定用途制限地域では規制に限界があると回答した他、4地区は用途地域以上のきめ細かい制限を定めた建築協定から法定制限に移行するために白地地区計画を定めている。また、15地区は白地地区計画の区域が用途地域と接していない、または用途地域指定なしの自治体での策定であることから、集積や立地といった条件が、白地地区計画の選択に少なからず影響していると考えられる。さらに、地区計画の区域要件のイ型が半数以上である他、ロ型ハ型を含めると17地区の区域内で地区施設をはじめとする何らかの事業が実施されていることから、多くの白地地区計画で事業そのものの導入、あるいは事業効果維持を図るに値する制限が必要とされていたと考えられる。

この他に注目すべき特徴としては、白地地

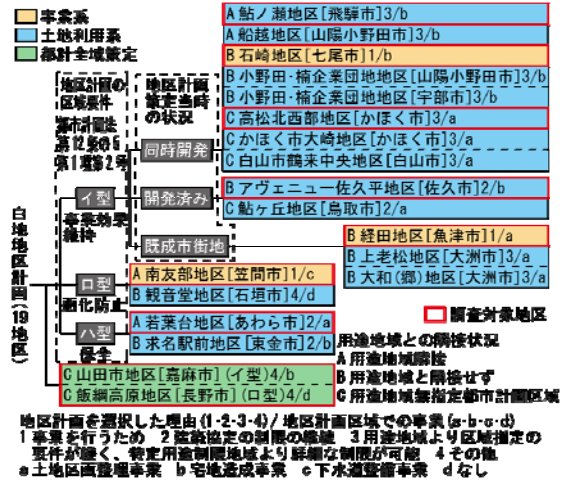


図1 白地地区計画の類型

区計画の制限を自然公園法と長野市自然環境保全条例の制限より厳しくすることで規制を上乗せするために策定している飯綱高原地区、HOPE計画を踏まえて良好な住環境整備を展開するための手法として策定している山田市地区は、都市計画区域の全域をその区域としている。ただ、他の白地地区計画がその区域の全域を地区整備計画の区域としているのに対し、両者の地区整備計画は一部区域を対象としている。

②白地地区計画の類型化

飯綱高原地区と山田市地区は、都市計画区域全域が白地地区計画の区域(以下、都計全域策定)であるため別グループとし、他の17地区をさらに類型化する(図1)。地区計画の区域要件に加えて、策定実績の多いイ型は策定当時の土地利用状況の視点も踏まえて3つに分け、全部を5グループとした。さらに、各グループから調査対象地区を抽出する視点として、前節で考察した既存の規制手法である用途地域との関係に加えて、白地地区計画を選択した理由を考慮した。特に、その選択理由からは、事業の導入を主たる理由とした「事業系」(下水道整備を主目的とした南友部地区他2地区)と、土地利用規制の新規導入もしくはその継続を主たる理由とした「土地利用系」(用途地域以上の詳細な制限を必要とした船越地区、景観地区での規制を補完するために活用されている観音堂地区、建築協定の代替として活用している求名駅前地区等他11地区)に区分することができ、白地地区計画の適用理由が地区整備計画で定める制限内容にも影響していると考えられる。

以上を踏まえて、(2)で事業系の3地区、(3)で土地利用系の4地区、(4)ではこれらと別グループとした都計全域策定の2地区を調査対象地区とし、白地地区計画の活用実態を通じて、その利点や課題を明らかにする。

(2) 事業系の白地地区計画

ここでは、南友部地区、経田地区、石崎地区を対象に事業系の白地地区計画の実態を論じる。

①白地地区計画の策定理由

南友部地区は、友部駅周辺整備事業に伴う開発圧力への対応が課題となっていたが、それ以上に下水道整備事業を担保するための制度を必要としていたことが白地地区計画を策定した主たる理由である。経田地区と石崎地区では、それぞれ「用途地域外で土地区画整理事業の施行区域を決定する場合には、地区計画を同時に決定すること」、「宅地等の面的な開発許可では、開発面積1ha以上のものに原則として地区計画を義務付ける」と県から指導されたために、受動的に白地地区計画が策定された。換言すれば、3地区とも事業を導入するために、本来であれば用途地域内で行われるべき事業を用途地域外に導入する手段として、白地地区計画が策定されている。

特に既成市街地で策定された経田地区は、狹隘道路の整備や密集市街地の改善を目的に土地区画整理事業を施行しているため、地区整備計画の中に建蔽率の最高限度、敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限を盛り込むことに加えて、将来的に土地区画整理事業が施行される予定区域全域をその区域とすべきであったと考えられる。しかし、県からの指導や土地区画整理事業の財源採択の条件として白地地区計画を策定した背景から、地区整備計画で制限する内容までは問われていなかったため、最低限の制限である建築物等の用途の制限しか定めていない。また、土地区画整理事業が施行される先行整備区域にしか白地地区計画が定められていないことから(図-2)、土地区画整理事業を施行するために地区計画制度を活用していることが強く窺える。同様に南友部地区も、その制限は建築物等の用途と最高高さ限度の規制のみに止まっている。

②用途地域指定の検討

経田地区と石崎地区は、既存の用途地域から離れており、飛び地での用途地域の指定要件を満たせないため用途地域の指定は検討されていない。一方で、南友部地区は用途地域に隣接しており、土地区画整理事業の決定が過去に具体化した経緯から、その決定後に用途地域指定が検討されていた。その後は、その土地区画整理事業の決定が先送りされ、事業そのものも地元から反対されたため用途地域の指定には至っていない。土地区画整理事業なしの用途地域指定も困難であると指摘されている。実際に、既存の用途地域内の人口密度が30人/haに満たない中で、南友部地区の人口集積は低い(20.4人/ha)。その上、都市計画マスタープランでは、南友部地区ではなく、昭和50年頃から民間によ

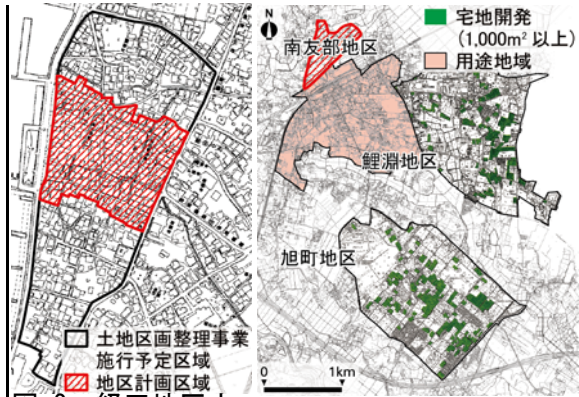


図2 経田地区土地区画整理事業施行予定区域

図3 笠間市での用途地域指定検討地の開発状況

表1 南友部地区周辺の人口密度・土地利用

| No. | H17人口(人) | 面積(ha) | 人口密度(人/ha) | 自然的土地利用 | | | | 都市的土地利用 | | | |
|-----|----------|--------|------------|---------|------|----------|--------|---------|------|----------|--------|
| | | | | 面積(ha) | 率(%) | 農地面積(ha) | 農地率(%) | 面積(ha) | 率(%) | 宅地面積(ha) | 宅地率(%) |
| ① | 5,250 | 180.8 | 29.0 | 37.4 | 20.7 | 20.1 | 11.1 | 143.4 | 79.3 | 106.0 | 58.6 |
| ② | 5,558 | 245.2 | 22.7 | 84.1 | 34.3 | 74.7 | 30.5 | 161.1 | 65.7 | 126.2 | 51.5 |
| ③ | 5,008 | 234.3 | 21.4 | 113.1 | 48.3 | 73.4 | 31.3 | 121.2 | 51.7 | 93.7 | 40.0 |

①友部駅周辺用途地域(工業地域・工業専用地域を除く) ③鯉淵地区

②旭町地区(畜産試験場跡地を除く)

る宅地開発が多く行われた旭町地区、鯉淵地区の方で、将来の用途地域の指定が位置付けられている(図3)。しかし、その両地区も南友部地区の人口集積とほぼ同程度の22.7人/ha、21.4人/haとさほど高まっておらず、宅地の水準も51.5%、40.0%と用途地域の水準を下回っている(表1)。こうした状況下で人口減少が進むことを踏まえると、南友部地区での用途地域の指定は困難であると考えられる。

このように、事業系の白地地区計画では、白地地域での事業手法的活用が窺え、本来の地区計画制度の趣旨と異なる活用がされている実態にある。また、こうした事業の有無に加えて、集積等の地理的条件が白地地区計画の適用判断に影響していることが裏付けられた。

(3) 土地利用系の白地地区計画

ここでは、鮎ノ瀬地区、若葉台地区、高松北西部地区、アヴェニュー佐久平地区を対象に土地利用系の白地地区計画の実態を論じる。

①白地地区計画の策定理由

アヴェニュー佐久平地区は、建築協定の失効前に法的担保がある白地地区計画へ移行している。若葉台地区も、建築協定(事業主体による一人協定)の失効を契機に、有効期限を定める必要が無く土地の所有者等の全員の合意を要さない規制手法として白地地区計画を定めている。高松北西部地区は、県立看護大学の門前街としてふさわしい市街地形成を意図していたが、用途地域の指定優先度が低い地区であったため白地地区計画

による土地利用規制を選択している。鮎ノ瀬地区は、豪雪地帯であることから冬季の落雪屋根における隣地境界を制限するために、壁面位置の制限を定めるなど、宅地造成事業の効果を維持増進し、住宅供給の促進を図るために白地地区計画を策定している。

②用途地域指定の検討

アヴェニュー佐久平地区は、事業系の経田地区と石崎地区と同じく、既存の用途地域から離れており、飛び地での用途地域の指定要件を満たせないため用途地域の指定は検討していない。一方で、鮎ノ瀬地区、高松北西部地区、若葉台地区は、用途地域の指定を検討している。

鮎ノ瀬地区は、白地地区計画を検討した当時(H18.11)は、合併(H16.2)後間もない時期であり、用途地域の見直しは新市の国土利用計画の策定を受けて行うとし、鮎ノ瀬地区への用途地域指定は見送られた。しかし、用途地域と隣接している等、指定の可能性が十分にあると考えられたため、総合計画→国土利用計画→都市計画マスタープランの策定を持って用途地域の見直しが検討されている。高松北西部地区のあるかほく市は、平成24年3月に用途地域の新規指定を目指している。同市での用途地域の指定優先度は、高松北西部地区を含む周辺(15人/ha未満)より人口密度が高く、都市計画マスタープラン(H19.3)で既成市街地に位置づけられている区域の方が高いとされている。その既成市街地の土地利用は、小規模な工業用地と住宅地が混在しており(表2)、地場産業である繊維工業施設(200件)と作業所併用住宅(289件)が散在しているが(図4)、都市計画マスタープランでは、既成市街地で主として住居系用途地域の指定を位置づけている。つまり、用途地域指定優先度が高い地域での指定が困難であることが、他地区での用途地域の指定に支障をきたしている。

建築協定から移行した若葉台地区では、その失効時から既に用途地域による法定制限が検討されていた。当該地は他の白地地区計画と同じく農業振興地域ではあるが、従前の土地利用の大半は山林であり、事業主体である県住宅供給公社によって既に宅地造成も完了していた。それにもかかわらず、農林調整上の理由から農業振興地域の後退(用途地域の拡大)が見込めないため、用途地域の指定には至らなかった経緯がある。白地地区計画の策定後も、既存の用途地域内の人口が低迷していること(平成12年:13,136人→平成17年:12,908人)、平成17年の用途地域内の人口密度が29.3人/haと高まっていないこと、用途地域内に農地と未利用地が約2割存在していることから、農林調整上の課題を克服することが困難である。しかし、金津用途地域内と比較して約2割の住宅建築地区

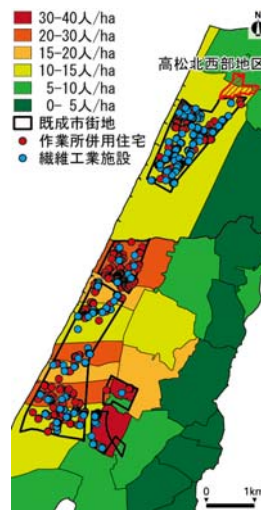


図4 かほく市作業所併用住宅・繊維工業施設分布

表2 かほく市既成市街地建物用途別現況

| 建物用途 | 既成市街地 | |
|------------|-------|-------|
| | 件数(件) | 割合(%) |
| 業務施設 | 120 | 1.5 |
| 商業施設 | 126 | 1.6 |
| 宿泊施設 | 8 | 0.1 |
| 娯楽施設 | 5 | 0.1 |
| 遊戯施設 | 11 | 0.1 |
| 住宅 | 5,894 | 73.0 |
| 共同住宅 | 62 | 0.8 |
| 店舗併用住宅 | 411 | 5.1 |
| 作業所併用住宅 | 289 | 3.6 |
| 官公庁施設 | 23 | 0.3 |
| 文教厚生施設 | 293 | 3.6 |
| 運輸倉庫施設 | 142 | 1.8 |
| 重工業施設 | 30 | 0.4 |
| 軽工業施設 | 51 | 0.6 |
| サービス工業施設 | 137 | 1.7 |
| 家内工業施設 | 41 | 0.5 |
| 繊維工業施設 | 200 | 2.5 |
| 危険物貯蔵・処理施設 | 3 | 0.0 |
| 農林漁業施設 | 213 | 2.6 |
| その他 | 13 | 0.2 |
| 計 | 8,072 | 100.0 |

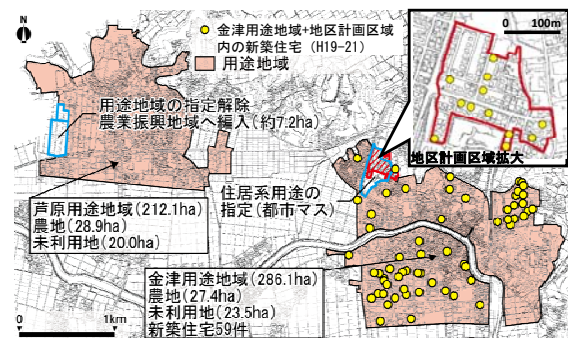


図5 あわら市用途地域見直し状況と新築住宅整備計画の規制下に置きつつ、引き続き用途地域の指定が検討されている(図5)。都市計画マスタープラン(H18.11)では、白地地区計画の区域での用途地域の指定を位置付けることで土地利用規制ビジョンを明確にするとともに、その策定後の用途地域の見直し(H19.3)では、同じ都市計画区域を構成する芦原用途地域を縮小し、さらに農用地区域にも編入することで、用途地域指定に向けた具体的な規制手法の足掛りを構築している。

このように、建築協定の代替手法や事業効果の維持増進は一般的な地区計画の利点であるが、白地地区計画では、都市全体の土地利用規制ビジョンや具体的な規制手法が定まっていなかった場合に加えて、農林調整上用途地域の指定が困難である場合にその利点を発揮することが期待できる。とりわけ若葉台地区では、後者の利点を活用することで用途地域の代替(用途地域指定までのつなぎ)として白地地区計画を策定していることが窺える。

(4) 都計全域策定の白地地区計画

ここでは、飯綱高原地区と山田市地区を対

象に都計全域策定とした白地地区計画の実態を論じる（表4）。

①都計全域策定を採用した理由

飯綱高原地区は、飯綱要綱により規制が図られていたが、冬季五輪開催を契機に都市基盤整備が進み、それに伴い別荘や住宅をはじめとする宅地開発が進んでいる。そのため都市計画区域新設（H15.9）と同時に白地地区計画と長野市自然環境保全条例を定めている。地区整備計画策定の道筋を立て、地区の実情に応じたまちづくりを目指していたため、新設された都市計画区域全域を白地地区計画の区域とし、住民の合意形成が図られた飯綱西区に地区整備計画を策定している。山田市地区は、良好な街区を部分的に整備すればそれが波及し、最終的には旧山田市全体に拡大するであろうとの思惑があり、これを具体的に実行するため都市計画区域全域に白地地区計画を定めている。これにより、将来、住宅地整備が拡大し地区整備計画を策定する際に手続き上煩雑でなくなると考えられていた。通常、地区計画には街区を超えた広域の土地利用を調整・実現する観点はないと言われているが、両地区では白地地域全体の将来像を実現する手法として策定されている。

②白地地区計画策定時の課題と対応

長野市は飯綱高原地区について、県から準都市計画区域の指定を指導されたが、地区計画制度を活用するために都市計画区域の新設をあえて選択している。しかしいずれにせよ、建築基準法に基づく集団規定が適用される。都市計画区域の指定が検討されていた当時、建築形態規制による既存不適格建築物は現行の制限（建蔽率 40%/容積率 80%）を想定すると、3件しかなかったが、接道条件を満たせない既存不適格建築物は、総建築物 1,198 件のうち、178 件（14.9%）存在することを確認でき、地区計画策定の最前提条件である都市計画区域の指定自体が課題であったことが窺える。こうした課題がある中で、当時の住民アンケートでは、約9割が別荘地や住宅地の乱開発に対する規制が必要であると回答しており、住民のまちづくりへの意欲が高かったことから都市計画区域指定による白地地区計画の策定が実現している。

また、飯綱高原地区には様々な法規制地域が指定されており、これも他の法規制地域との重複指定が当時認められていなかった準都市計画区域を採用しない理由であった。地区計画区域もまた同様にその重複指定を原則認めていないため、仮に農用地区域を白地地区計画の区域から即地的に除外した場合は、農振除外された際に穴抜きで規制を受けない土地が発生し、その都度、白地地区計画の区域の変更を都市計画決定しなければならないことが想定された。そのため一度、農用地区域を含めた区域を白地地区計画の区

表 4 都計全域策定の白地地区計画の特徴等

| 都計全域策定 | |
|--------|--|
| ① | 飯綱高原地区〔長野市〕/〔ロ型〕 用途地域新指定 |
| ② | 1,390.0〔150.0〕/H15.9〔H17.5.1〕 |
| ③ | 14.4/9.2/0.0/9.4/79.0 |
| ④ | 用途・用地高さ・建蔽率・最高高さ 用途・用地高さ・建蔽率・最高高さ・形態意匠・垣境 |
| ⑤ | ただし書きで個別規制法の指定地域を除外する運用★ 白地地区全体の将来像を実現する手法としての利用★ |
| ⑥ | 都市計画区域の新設を要したこと で既存不適格建築物が発生★ 制度上、個別規制法の指定地域との重複指定は原則不可★ 別の区域要件による地区整備計画の策定への影響 地区整備計画の拡大に懸念 |

①地区名〔市名〕/〔区域要件〕 ②面積〔地区整備計画〕〔ha〕/決定年時〔変更年時〕
③策定当時の地区整備計画区域内の土地利用状況 ④建築物等の制限項目
〔宅地/農地/公園/道路/その他〕 ⑤白地地区計画の利点 ⑥地区計画の課題
〔★都計全域策定・白地地区計画特有のもの〕

域として定め、ただし書きで「農用地区域として指定されている区域は除く」として除外する方法を採っている。山田市地区も同様の手法を採っている。この手法は特定用途制限地域を指定した自治体でも採用されており、まちづくり三法の改正でも他の法規制地域との重複指定の考え方が見直されている。しかし、地区計画区域では他の法規制地域との重複指定を肯定するどころか、制度上は未だにそれを原則認めていない。

③地区整備計画後の動向

飯綱高原地区と山田市地区は、地区整備計画の拡大を見込んで都市計画区域全域に白地地区計画を策定したが、両地区とも地区整備計画の拡大実績は未だない。飯綱高原地区は、地区整備計画策定以降に 57 件の新築が確認できるが、これらの立地をみると、地区整備計画区域内外での新築動向に差異は見られない。地区整備計画区域外にも長野市自然環境保全条例による一定の規制があるが、建築物等の用途の制限が定められていないなど地区整備計画より緩い規制であることに加えて、都市計画区域の指定が白地地区計画による土地利用制御を前提としていたことを踏まえると、地区整備計画の拡大が望まれる。同じく山田市地区も、小学校の跡地利用で宅地造成された区域での地区整備計画にとどまる。同都市計画区域は DID があっても用途地域の指定がないことから、都市的土地利用規制がほとんどされていない既成市街地が存在しており、地区整備計画策定後もこの状況は改善されていない。同白地地区計画はイ型として都市計画区域全域が対象であるため、こうした既成市街地での環境悪化防止のための白地地区計画が円滑に策定できるかが疑問である。

(5) 総括

最後に、本研究で明らかとなった知見を踏まえて、適正な白地地区計画の展開に向けた制度のあり方を考察する。

①制度の趣旨に反した白地地区計画抑止の必要性

白地地区計画の一部には、下水道事業等を導入するための事業手法として策定された

ものの他、事業導入に指向したことでその制限項目が乏しいものも確認された。こうした白地地区計画の形骸化を避けるためにも、事業効果の維持増進を図るに値する策定基準を予め設定すべきである。

②白地地域での弾力的土地利用規制手法としての期待

事業系の白地地区計画も含めて、集積や立地といった地理的条件、広範囲に渡る土地利用規制ビジョン、農林調整の問題から、用途地域を規制手法として検討しない、あるいはその指定が先送りされていた。特に農林調整の問題は、特定用途制限地域と同じようにその問題を回避できる上に、白地地区計画ではそれ以上のきめ細かな制限が期待できる。用途地域と同等の制限を設けるだけでも、用途地域の代替として十分に利用できる。人口減少に伴い用途地域の指定がますます困難になると予想されることから、その有用性を評価すべきであろう。

③重複指定による白地地域全体の将来像の実現手法

地区計画は本来、地区レベルのきめ細かな土地利用制御手法であるが、飯綱高原地区のように白地地域全体の将来像を実現する手法としても活用されていた。しかし、広範囲の適用を想定すると、農用地区域等の重複指定が原則認められない他法令の指定区域の存在を考慮しなければならない。少なくともロ型の白地地区計画に限っては、制度が見直された特定用途制限地域と同じく、積極的に重複指定を認める制度に改め、自治体が躊躇いなく取り組める制度とすることが望まれる。

④都市計画区域外での地区計画制度に関する議論

飯綱高原地区以外にも、準都市計画区域では地区計画制度が利用できないため、都市計画区域を選択した自治体が長野市を含め5/28市町ある。また、白地地区計画を策定するために都市計画区域を指定した結果、既存不適格建築物の課題が生じた。幸いにして飯綱高原地区では、土地利用規制の必要性に対する理解が得られたことで、その課題が克服されているが、多くの場合そのようなことは期待できないと推察される。従って、今後は都市計画区域に限定しない地区計画制度のあり方（その手始めとして、地区施設を定めることができない地区計画制度等）を議論することも必要であろう。

5. 主な発表論文等

論文等査読中であるため該当なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

松川 寿也 (MATSUKAWA TOSHIYA)

長岡技術科学大学・工学部・助教
研究者番号：60444189

(2)研究分担者

該当なし

(3)連携研究者

中出 文平 (NAKADE BUMPEI)

長岡技術科学大学・工学部・教授

研究者番号：10172347

樋口 秀 (HIGUCHI SHU)

長岡技術科学大学・工学部・准教授

研究者番号：90293258