

令和元年6月13日現在

機関番号：13102

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K06639

研究課題名（和文）立地適正化計画の効果的活用を目指した連携型・補完型の土地利用制度手法に関する研究

研究課題名（英文）A study on Land Use System for effective and cooperative Urban Facility Location Plan

研究代表者

松川 寿也（Matsukawa, Toshiya）

長岡技術科学大学・工学研究科・助教

研究者番号：60444189

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、立地適正化計画と連携・補完する土地利用制度手法の活用可能性を考察する上で必要とされる研究課題を設定して研究を進め、主として以下を論じた。  
立地適正化計画の策定にあわせて市街化調整区域での開発許可制度の見直しが重要であり、その見直しには集落拠点の維持に一定の配慮がされていたこと。一方で、非線引き都市計画区域では特定用途制限地域のみでの集約型都市の実現には制度上の限界があること。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究で得られた成果により、集約型都市を目指す政府および地方自治体での土地利用行政のあり方の検討に有益な示唆を与えることができた。本研究成果は、都市計画分野の中でも特に社会的意義のある知見であるため、学術研究としての知見の蓄積にとどまらず、行政職員研修や公開シンポジウム等の機会を通じて、土地利用計画行政に携わる実務者に積極的に情報発信することで、実際の政策運営に反映させることができた。

研究成果の概要（英文）：This study aims to suggest to the existing land use system adjusted to Urban Facility Location Plan by surveying the policy and operation condition of the development permission system for the cities already making plan.

We clarify the situation of the ordinance operation of the cities already making both 3411 ordinance and the plan. Three cities reviewing the ordinance with the plan making consider the development diffusion by 3411 ordinance as problem. The cities aim at the urban hub formation and the concentration as measures. We make the deregulation area maps according to both old and new ordinance, and verify the number of suited development and the land use composition. We confirm that the number of suited development decreases along with the reduced deregulation area and the area that can be developed is reduced in all of the three cities.

研究分野：都市計画（土地利用計画制度）

キーワード：土地利用制度 開発許可制度 特定用途制限地域 立地適正化計画 非誘導区域

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

市街地縮退を見据えた土地利用制度研究が近年散見される中で、昨年度に新たに制度化した立地適正化計画の活用により、地方自治体の側でも市街地の集約化を目指す取組みがされている。しかし、この新たな制度は居住や公共サービス等各種施設機能の集約化を、補助金等優遇措置を適用しながら緩やかな立地コントロールの下で推奨していく側面が強い。これ自体を否定する訳ではないが、従来の線引き制度による厳格な規制制度の下ですらも、都市近郊の農村で散漫な市街化を許容していた事実を踏まえると、推奨に主眼を置いた制度だけでは限界があることは容易に想像できる。また、立地適正化計画での集約化は主に市街地を想定しているため、その市街地周辺に広がる農山村地域の拠点集約・再生に向けた規制誘導策を十分有していない。従って、立地適正化に取り組むのであれば、既存の規制制度を戦略的に駆使すると同時に、農山村地域で適用する各種制度による補完も当然合わせて考えていかねばならない。

### 2. 研究の目的

本研究では、立地適正化計画制度で誘導区域の指定を想定しない領域に着目し、立地適正化計画と連携・補完する同領域での土地利用制度手法の活用可能性を考察する上で必要とされる研究課題～を設定した。ここでは、これら研究課題の中でも特に重要な知見が得られ、一般に広く公表できる以下3点の研究課題での研究目的を論じる。

#### 2-1. 研究課題 「立地適正化計画策定自治体での既存の規制制度の見直し方針」

開発許可条例との関係に着目した先行研究では、具体的取組みを対象とした時系列的かつ定量的分析や、立地適正化計画で定める内容との関連性に基づく評価はされていない。立地適正化計画制度を効果的に運用する上でも、立地適正化計画の策定に合わせた市街地調整区域(以下、調整区域)での土地利用制度の再検討に資する知見の蓄積が重要と考える。本研究課題では、次章1節による調査分析により、立地適正化計画と整合した既存の土地利用制度のあり方に示唆を与えることを目的とする。

#### 2-2. 研究課題 「規制格差是正手法としての特定用途制限地域の制度的課題」

特定用途制限地域は、風俗系施設等特定の建築物用途の排除に特化した文字通りの活用がされている。しかし、線引き都市計画区域との規制格差を是正するだけの効果を同地域制度に求めるのであれば、土地利用調整系の自主条例により従来から非線引き白地で導入されているような、用途地域や線引き制度に近い実効性ある特定用途制限地域の制度設計に資する知見の蓄積も必要と考える。本研究課題では、次章2節による調査分析により、擬似的手法としての特定用途制限地域指定の実態を明らかにした上で、その指定のあり方を提示することを目的とする。

#### 2-3. 研究課題 「立地適正化計画の制度限界を補完する農山村地域での誘導方策あり方」

3411 条例で許容する予定建築物を自己用に限定する緩和措置は、立地適正化計画への影響を可能な限り低減させる調整区域での誘導方策として想定される。しかし、自己用限定型 3411 条例が、昨今取組まれる集約型都市政策に反しない開発許可制度であると判断するには疑問があり、この実態分析で捉えていない許可地居住者の動向や集約型都市政策への影響も踏まえた知見の蓄積が必要である。本研究課題では、次章3節による調査分析により、自己用限定型 3411 条例であっても制度上生じ得る問題を指摘し、それによって生じる事象を調整区域と既成市街地との両側面から評価することを目的とする。

### 3. 研究の方法

ここでは、前章で述べた各目的を達成するための研究方法を論じる。

#### 3-1. 研究課題 「立地適正化計画策定自治体での既存の規制制度の見直し方針」

まず、立地適正化計画の策定に具体的に取組む 3411 条例制定都市(以下、条例並存都市)を対象に立地適正化計画策定と合わせた開発許可制度の対応等を把握する。次に、立地適正化計画を契機として 3411 条例の見直しを検討する 3 都市を対象として、従前の開発許可条例の運用実態とその見直しの経緯や方針を、関連資料やヒアリング調査より明らかにする。さらに、見直しにより想定される効果を定量的かつ即地的に検証する他、3411 条例の見直し内容と立地適正化計画で定める内容との関係性を評価する。

#### 3-2. 研究課題 「規制格差是正手法としての特定用途制限地域の制度的課題」

まず、同地域制度の運用改善後に指定された特定用途制限地域で調整区域の擬似的手法として農山村地域の広い範囲を対象に建築制限を導入する擬調整区域的特定用途制限地域(自然・営農環境や集落の居住環境の保全を目的として、非線引き白地の大半、もしくは特に保全が必要な一部範囲に指定される特定用途制限地域区分)」と、「用途地域の擬似的手法として一定の開発を特定の区域内に誘導する擬用途地域的特定用途制限地域(住宅、商業、工業用途等、都市的土地利用を誘導する指定方式で、IC 周辺、幹線道路沿道、旧町村の拠点集落等に指定される特定用途制限地域区分)」に着目する。これらの特定用途制限地域を指定する自治体のうち、都市計画区域の並存状況や線引きに対する意思の違いや、制限用途の特徴がある 6 市を対象として、都市計画担当部局に実施したヒアリング調査や特定用途制限地域指定時の関係資料等の整理により各特定用途制限地域の指定経緯や技術的対応を明らかにする他、6 市以外の特定用途制限地域指定自治体へのアンケート調査により他自治体の知見も踏まえて総括する。

#### 3-3. 研究課題 「立地適正化計画の制度限界を補完する農山村地域での誘導方策あり方」

まず、自己用限定型 3411 条例に着目し、まずその制定都市での人口動向を把握した上で、自己用限定型 3411 条例としながらも、調整区域での著しい市街化が進行した宇都宮市を対象に、その制定経緯と市街化実態の仔細をヒアリング調査や地理情報システム分析により確認する。さらに、開発登録簿に記載された内容から許可される自己用住宅の居住予定者の従前地を即地化し、開発圧力の吸引力や集約型都市政策への影響等を分析する。

#### 4. 研究成果

ここでは、前章で述べた研究手法により得られた知見とそれを踏まえた考察を論じる。

##### 4-1. 研究課題 「立地適正化計画策定自治体での既存の規制制度の見直し方針」

多くの条例並存都市が、現行の開発許可制度に関する協議をせず、「現在の基準で立地適正化計画に影響が無い」、「立地適正化計画はあくまで市街化区域内の制度」と捉えることで、開発許可条例を見直していない。ただ、既往研究が指摘するように開発許可条例は調整区域の市街地拡大を助長しかねない制度であることから、開発担当部局間協議や現状の開発許可動向を精査した上で見直しの判断が望まれる。立地適正化計画の策定では、人口密度分布等の誘導区域の指定範囲を画定するための精緻な現況分析がされることを踏まえると、少なくとも調整区域での緩和策を導入している都市に対しては、見直しの要否を検討する現況分析を立地適正化計画策定業務の中で取組ませる仕組みが必要と考える。

立地適正化計画策定を契機に見直した 3 都市では、緩和区域の絞込みにより同計画との整合を図るとともに、それが単なる絞込みではなく立地適正化計画制度の理念である拠点への集約を強く意識しており、見直し後の調整区域での大幅な開発抑制が期待される。こうした拠点集約型の見直しは既往研究で取上げられた従来の 3411 条例の見直しと異なっており、既に開発許可条例を運用している都市に限って言えば、同様に拠点を設定する立地適正化計画と整合する開発許可制度の見直しの取組みに示唆を与えられる。立地適正化計画策定と合わせて開発許可制度を見直すのであれば、制度設計の基本となる都市全体の上位の方針を明確に定めた上で、市街化区域と調整区域の両輪での政策展開を示すことが肝要であろう。

##### 4-2. 研究課題 「規制格差是正手法としての特定用途制限地域の制度的課題」

擬調整区域的特定用途制限地域指定について明らかとなった知見と考察に限り論じると以下のことが言える。

対象 6 市全ての特定用途制限地域は農振農用地と重複指定されており、6 市以外に実施したアンケート調査でも運用改善による特定用途制限地域の指定し易さが評価されている。しかし都市計画区域並存市では、並存を選択するということは調整区域との連続的な制限を必要としないことである。その一方で、広域調整により調整区域との規制の連続性を意識した能美市や、住居系施設も含め可能な限り線引き制度に近い運用を想定した横手市の取組は、擬調整区域的特定用途制限地域指定のあり方構築の一助となると思われる。擬調整区域的特定用途制限地域を追求すると、住居系施設に踏み込む制限を検討することになるが、現行の地域地区制度では居住者や建築目的を制限することはできず、共同住宅に限った制限や能美市のような自主条例による立地制限にならざるを得ない。実際に、特定用途制限地域で住居系施設の制限を導入する事例は少なく、産業系擬用途地域的特定用途制限地域等での住宅排除を目的とする制限以外では、能美市と横手市の他、富良野市の田園居住地区のみにとどまる他、アンケート調査でも 5 自治体が住居系施設の制限導入を検討したものの断念したことを確認している。その一方で、立地的適正化計画制度の創設により居住調整地域が新たに制度化したことで、非線引き白地での住居系施設の立地制限が可能となった。他自治体で同じ取組みができるかは別として、こうした新たな地域地区制度との併用による擬調整区域的特定用途制限地域の活用もまた住居系施設に一定の制限を加える一手法と考えられる。また、他制度との併用という点では、石岡市での景観計画と連動した活用も想定され、用途制限できない建築制限制度を補完する役割も期待できる。

##### 4-3. 研究課題 「立地適正化計画の制度限界を補完する農山村地域での誘導方策あり方」

自己用限定型 3411 条例でも事実上の分譲地開発が例外なく複数許可され、それが自己用開発行為として許可されることで、同条例は市街化の抑制どころかスプロールをかえって助長させた（知見 A）。そして、で論じていない知見として、その自己用住宅居住者は市内市街化区域からの転出が主であり、市外からの転居は少ないものの、その許可地は学区を超えた開発圧力吸引力を有することを実証した（知見 B）。さらに、集約型都市政策を推進する基幹的領域からも吸引し、その吸引は同区域内に空家等のストックを抱えながら進行していることから、たとえ自己用限定型 3411 条例であっても既成市街地への影響は無視できないことを指摘した（知見 C）。

自己用限定という縛りを付加しても生じてしまった事実上の分譲地開発の問題は、許可手続や審査基準を改めれば知見 A に相当する課題に限ってはある程度改善できるかもしれない。しかし、それにより開発の「質」は担保できたとしても、小手先の対策のみでは「量」の制御効果には限界があり、自己用限定型 3411 条例とする対策のみをもってして、集約型都市政策に影響は軽微と判断するには、知見 B C で明らかにされた事実を踏まえると大きな飛躍がある。そこで、予定建築物用途にさらなる属人性を追加して、例えば「居住誘導区域に居住する者以外の自己用住宅」等、居住誘導区域からの人口流出抑制を意図した許可基準とすることも想定されるが、換言すると「居住誘導区域外居住者のさらなる郊外居住を許容する基準」ともなりか

ねない。また、そもそも居住誘導区域外での居住を否定しない改正都市再生特別措置法で定める区域を、都市計画法の開発許可制度の基準に採りこむことに対する法的説明力も当然必要となるだろう。そのため、現状では緩和区域の大幅な再編により対応せざるを得ず、実際に宇都宮市は居住誘導区域指定後の平成 32 年度から調整区域の地域拠点等に原則新規開発を許容する方針へと転換する。自己用限定型 3411 条例としながらも、本研究で得られた知見 ~ の事実を踏まえると、同市の方針転換は一定の評価ができ、農山村地域の拠点集約・再生も同時に取組むことができる。一貫した集約型都市政策を目指す同市の取組みは、自己用限定型 3411 条例に限らずより弾力的な 3411 条例を制定する都市に対しても示唆を与えらると思われる。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 7 件)

- 1)松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「自己用限定型 3411 条例としながらも著しい市街化を許容した宇都宮市での住宅開発の特徴と集約型都市政策への影響に関する一考察」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1130- 1137
- 2)齋藤勇貴・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「立地適正化計画策定都市での開発許可制度の方針と運用に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1123-1129
- 3)村山広典・松川寿也・中出文平・樋口秀(2018)「市街化調整区域地区計画と上位計画の整合性と運用課題に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1102-1108
- 4)甘粕裕明・姥浦道生・苅谷智大・小地沢将之(2018)「立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp400-407
- 5)寺島駿・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「線引き地方都市における 3 指標を基にした居住誘導区域の指定に関する即地的研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-1,pp76-84
- 6)大口寛貴・松川寿也・中出文平・樋口秀(2017)「市街化調整区域と用途地域の擬似的手法としての特定用途制限地域の指定のあり方に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.52-3,pp602-609
- 7)浅野純一郎・上田政道(2017)「人口フレーム枯渇都市における線引き運用と立地適正化計画の策定方針に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.52-2,pp220-228

〔学会発表〕(計 5 件)

- 1)松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「自己用限定型 3411 条例としながらも著しい市街化を許容した宇都宮市での住宅開発の特徴と集約型都市政策への影響に関する一考察」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1130- 1137
- 2)齋藤勇貴・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「立地適正化計画策定都市での開発許可制度の方針と運用に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1123-1129
- 3)村山広典・松川寿也・中出文平・樋口秀(2018)「市街化調整区域地区計画と上位計画の整合性と運用課題に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1102-1108
- 4)甘粕裕明・姥浦道生・苅谷智大・小地沢将之(2018)「立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp400-407
- 5)大口寛貴・松川寿也・中出文平・樋口秀(2017)「市街化調整区域と用途地域の擬似的手法としての特定用途制限地域の指定のあり方に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.52-3,pp602-609

〔図書〕(計 1 件)

日本建築学会編(2017)「都市縮小時代の土地利用計画」, 学芸出版社(松川寿也・浅野純一郎・姥浦道生・中出文平・樋口秀他著者 22 名)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

該当なし

## 6 . 研究組織

### (1)研究分担者

研究分担者氏名：中出 文平

ローマ字氏名：Nakade Bumpei

所属研究機関名：長岡技術科学大学

部局名：工学研究科

職名：教授

研究者番号 (8桁): 10172347

研究分担者氏名：浅野 純一郎

ローマ字氏名：Asano Junichiro

所属研究機関名：豊橋技術科学大学,

部局名：工学(系)研究科(研究院)

職名：教授

研究者番号 (8桁): 10270258

研究分担者氏名：姥浦 道生

ローマ字氏名：UBAURA MICHIO

所属研究機関名：東北大学

部局名：工学研究科

職名：准教授

研究者番号 (8桁): 20378269

研究分担者氏名：小林 剛士

ローマ字氏名：Kobayashi Takeshi

所属研究機関名：山口大学

部局名：大学院創成科学研究科

職名：准教授

研究者番号 (8桁): 40553160

研究分担者氏名：樋口 秀

ローマ字氏名：Higuchi Syu

所属研究機関名：新潟工科大学

部局名：,工学部

職名：教授

研究者番号 (8桁): 90293258

### (2)研究協力者

該当なし