

# 都市計画の地方分権

—都市計画区域外の土地利用コントロールを中心に

2009年2月14日

田中 暁子<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 東京市政調査会研究員 E-mail : tanaka [at] timr.or.jp 左記アドレスをご利用の際は、[at] を @ に修正のこと

## 1. 都市計画における地方分権改革の歴史

現在の日本の都市計画制度は1968年に公布された新都市計画法を、その時々々の政策課題に対応しながら一部改正して、用途地域、市町村マスタープラン、地区計画制度などを充実・拡充したものである。

1919年の旧都市計画法における、主務大臣が都市計画を決定し内閣の認可を得る中央集権システムが、1968年に公布された新都市計画法では都道府県知事が主務大臣の認可を受けて決定し、その他の都市計画については市町村が都道府県知事の承認を得て決定するという手続きに変更された。しかしながら、都市計画決定は機関委任事務とされており、その運用は政省令、通達などによって細かく縛られており、中央集権的な行政分野であり続けた。

この中央集権的な都市計画制度は、1990年代に始まる地方分権改革、それを受けた地方分権一括法の制定と都市計画法の一連の改正によって地方分権が進んだのであるが、既往研究（参考文献1から6）によると都市計画における地方分権は、大きく二つの段階に分けることができる。

第一は、1990年代に始まる地方分権改革から2000年4月の地方分権一括法が施行されるまでの段階である。都市計画中央審議会は、地方分権推進委員会の第1次から第4次勧告を受け、1998年1月に都市計画制度の見直しの方向を示した第一次答申「今後の都市政策は、いかにあるべきか〔都市計画における役割分担のあり方について〕」を建設大臣に提出した。これをうけて、1998年11月の都市計画法改正及び2000年4月の地方分権一括法による都市計画法改正によって、①都市計画の機関委任事務から自治事務への変更、②認可を廃止し、同意を要する協議を行うことにするなど、都市計画決定に対する国（都道府県）の関与の縮減、③市町村の都市計画決定権限の拡充、④市町村都市計画審議会の法定化などが行われた。しかし、線引き制度や開発許可制度等の都市計画制度の根幹部分については1968年法制定時の枠組みがそのまま維持されていた。

特に③については、1998年都市計画法改正によって、広域の見地から都道府県が決定すべき都市施設の規模が、国道、都道府県道及び4車線以上（従前は16メートル以上）の市町村道、公園、緑地、広場又は墓園で面積が10ha以上のもの（従前は4ha以上）に変更され、この基準を下回る都市施設は市町村が独自の判断で決定できるようになり、50ha以下（従前は50ha以下）の土地区画整理事業、3ha以下（従前は1ha以下）の市街地再開発事業、20ha以下（従前は5ha以下）の住宅街区整備事業を小規模な土地区画整理事業等として市町村が決定できるようになった。

第二は、『都市化社会』から『都市型社会』への移行や地方分権の進展などの社会経済状況の変化に対応して、2001年5月18日に「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律」で、都市計画制度全般が見直された段階である。この改正によって、都市計画区域マスタープラン

の導入や線引きの都道府県による選択制、準都市計画区域、特定用途制限地域の創設など、土地利用コントロール手法の拡充が行われると同時に、開発許可の技術基準及び立地基準や、特定用途制限地域内における用途制限など法令の基準を自治体条例に委ねる委任規定の拡大・柔軟化が図られた。

このように、都道府県と市町村の裁量が増加したものの、都道府県が都市計画区域を指定・変更又は廃止するとき（都市計画法第 5 条第 2 項）と、三大都市圏等の特定区域における都市計画区域に関わる都市計画を決定するとき<sup>1</sup>及び国の利害に重大な関係がある都市計画を決定するとき（都市計画法第 18 条第 3 項）は国土交通省大臣の同意を要する協議が前置されている。同様に、市町村が都市計画区域又は準都市計画区域について都市計画を決定するときは、広域調整及び都道府県都市計画との適合性の観点から都道府県知事の同意を要する協議が課せられている。このように、それぞれ都道府県への国、市町村への都道府県の関与が存在する。

加えて、都市計画法第 23 条（他の行政機関等の調整等）には、国土交通大臣が都市計画区域の整備、開発及び保全の方針若しくは区域区分に関する都市計画の決定・変更に同意しようとするときは、あらかじめ、農林水産大臣に協議し、経済産業大臣及び環境大臣の意見を聴かなければならないと定められている。

これらの協議・同意は、都道府県や市町村から自治の支障事例とみなされており<sup>2</sup>、第二期地方分権改革において見直しの対象となっている。「都市計画制度の抜本的な見直しに当たっては、国の利害や都道府県による広域の見地からの調整に留意しつつ、地域の実情に通じた基礎自治体が自らの責任と判断で都市計画決定を行うとの観点から、三大都市圏等の都市計画に関する都道府県の国への協議・同意を始めとする各種の国への協議・同意の廃止・縮小、都道府県から市町村への権限移譲等を進める方向で検討を行い、平成 21 年度を目途に実施する」<sup>3</sup>との見解を国土交通省は示している。

## 2. 郊外部の土地利用コントロール

2000 年の都市計画法改正までに、都市的土地利用と農村的土地利用が交錯する郊外部の土地利用コントロールについて、都道府県及び市町村が地域の実情を踏まえて定められる事項が増加した。都市計画区域・区域区分、準都市計画区域（2006 年都市計画法改正により決定権者が市町村から都道府県に変更）は都道府県が決定し、市町村が開発許可の基準や特別用途地区などに関して条例を制定し、開発可能な用途や規模などを独自に緩和・強化できるような仕組みになっている（表 1）。

表 1：郊外部の土地利用コントロールに関連する主要な都市計画制度

項目	概要		
都市計画区域	一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として都道府県が指定する。	都計法 5 条	
都市計画区域マスタープラン	都道府県は、都市計画区域ごとに都市計画の目標、区域区分の決定の有無及び、区域区分を定める時はその方針などの事項を定めた、都市計画区域の整備・開発・保全の方針を定める	都計法 6 条 2, 15 条	
区域区分（線引き）	大都市圏等の都市計画区域以外では、区域区分（市街化区域と市街化調整区域との区分）を定めるか否かを、都道府県が選択できる	都計法 7 条	
	市街化区域		すでに市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域
	市街化調整区域		市街化を抑制すべき区域
準都市計画区域	都市計画区域外の区域で土地利用のコントロールが必要な一定区域を準都市計画区域として都道府県が指定する。準都市計画区域内では、市町村が用途地域や特別用途地区、特定用途制限地域、景観地区、風致地区等を定めることができる	都計法 5 条の 2、8 条 2 項、29 条、建築基準法 41 条の 2	
開発許可技術基準	地方公共団体は、条例により政令の技術基準を強化もしくは緩和することができる。また、必要に応じて敷地面積制限も定めることができる	都計法 33 条 3 項、4 項	
開発許可立地基準	従来の「既存宅地」制度が廃止される一方、市街化調整区域内で一定の要件に該当する地域のうち、都道府県（指定都市等又は事務処理市町村）の条例で指定する区域内では開発が認められる。その際、建物用途について条例で限定することができる	都計法 34 条 11 号、同 12 号	
特定用途制限地域	非線引き都市計画区域及び準都市計画区域の中で用途地域が定められていない区域について、環境上影響の大きい用途を制限したい場合にこの地域を定めうる	都計法 8 条 1 項、9 条 14 項、建築基準法 49 条の 2	
特別用途地区	1998 年都市計画法改正で、特別用途地区内における建築物の建築の制限・禁止もしくは制限緩和を、地方公共団体が条例で定められるようになった。	都計法 9 条 13 項、建築基準法 49 条	

出典：日本都市計画家協会（2003）, p.10 などを参考に筆者作成

## 2.1 都市計画区域と区域区分（市街化区域・市街化調整区域）

2000 年都市計画法改正以前は、都市計画区域を、すでに市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域である「市街化区域」と、市街化を抑制すべき区域である「市街化調整区域」に区分することを原則としつつ、政令で線引きすべきと定められた都市計画区域から線引きが行われ、線引きの要・不要は国が定める体系だった<sup>4</sup>。そして、線引き都市計画区域だけで整備、開発及び保全の方針を定めていた。

2000 年改正後は、すべての都市計画区域について都道府県が「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域のマスタープラン）」を定め、その中で、線引き制度の採否を、都市計画区域を定めた都道府県が自ら地域の実情を踏まえて判断する体系になった<sup>5</sup>。

2000 年法改正後に策定された都市計画区域マスタープランで実際に線引きが廃止されたのは、和歌山海南、香川中央、東予広域、荒尾の 4 都市計画区域、導入したのは鶴岡都市計画区域のみだった（表 2）。ほとんどの都市で線引きが継続された理由について、柳沢（2003）は、「線引き制度が機関委任事務から都道府県の自治事務に制度上は転換されたとはいえ、また国の通達が運用指針と呼び方が変わったとはいえ、都道府県の現場においては仕事の進め方の上で質的な転換が少なかった」<sup>6</sup>と述べている。

表 2 : 2000 年改正後の区域区分の見直し事例

都市計画区域名	廃止導入の理由	新土地利用コントロール策
和歌山海南（和歌山県和歌山市、海南市）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004 年 5 月に和歌山都市計画区域と海南都市計画区域に分離し、海南都市計画区域の線引きを廃止。</li> <li>・ 周辺都市との幹線道路の整備が進み、地価が安く土地利用規制が少ない周辺市町の未線引き都市計画区域への人口流出が続き、海南市は 20 年間一貫して人口減少が続いた。</li> <li>・ 特に調整区域の人口減少が著しかった。</li> <li>・ 2000 年改正都市計画法に基づく開発許可条例を同じ線引き地域である和歌山市が制定し、調整区域での規制緩和を始めたため、海南市の調整区域だけが土地利用が厳しく規制されるエリアとして残された。</li> </ul>	特になし
香川中央（香川県高松市、丸亀市、坂出市、牟礼町、宇多津町）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004 年 5 月</li> <li>・ 都市計画区域が狭く、市街化調整区域を超えて非線引き都市計画区域や都市計画区域外に市街化が拡散。</li> <li>・ 線引きに廃止時に都市計画区域を拡大再編。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 線引き廃止に伴う用途白地地域に対して各市町村の条例で特定用途制限地域を定め、地区の実情に合わせて用途を制限し、容積率・憲兵率を従来に比べて厳しく設定し、最低敷地面積規模を設定する。</li> </ul>
東予広域（愛媛県新居浜市、西条市、東予市、小松町、丹原町）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004 年 5 月廃止</li> <li>・ 新居浜市での市街化調整区域への人口流出にともなう中心市街地の空洞化と、西条市の市街化調整区域の人口増加・調整区域の既存集落の衰退</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特定用途制限地域を地区の実情にあわせ「商業居住地区」、「幹線道路沿線地区」、「田園居住地区」の 3 種類に区分して指定</li> </ul>
荒尾（熊本県荒尾市）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004 年 7 月廃止</li> <li>・ 市街化区域の人口減ただけでなく、市街化区域内の未利用地が散見されるなど、開発圧力が低下した。</li> <li>・ 線引き導入の根拠になった新産都市建設促進法が 2001 年に廃止された。</li> <li>・ 調整区域内の既存集落の農家の後継者不足により、農地の遊休化が進んだ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特定用途制限地域の全域指定。</li> <li>・ 個別規制法のある農用地区域や保安林以外の区域では、用途地域の中では立地制限が比較的厳しい第二種中高層住居専用地域に準じた土地利用規制にする。</li> </ul>
鶴岡（山形県鶴岡市）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004 年 5 月導入</li> <li>・ 商業施設や宅地開発など郊外の白地地域のスプロール化と中心市街地の衰退。</li> <li>・ 国道 7 号バイパスが整備され、開発圧力が高い鶴岡西部地区圃場が、2003 年 3 月に整備後 8 年経過（農振除外の 4 要件の一つ）するという課題があった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市街化調整区域では、既存の土地利用である、既存市街地、既存集落、工業団地、既存工業地に応じて、都市計画法第 34 条 8 号の 3（現 8 号の 11）に基づく条例を制定し、周辺環境と調和する用途の建築物の建築のための開発行為を許容する。</li> </ul>

出典：「どこへ行く都市計画・線引き制度（上）－選択制移行後の線引き廃止・導入状況」、『日経地域情報』, 2003 年 12 月 15 日などを参考に筆者作成

## 2.2 特定用途制限地域（非線引き白地地域における土地利用コントロール）

2.1 で見たように、線引きが廃止された非線引き都市計画区域になった香川中央、東予広域、荒尾の各都市計画区域では、線引き廃止後は特定用途制限地域によって土地利用がコントロールされている。これは、用途地域が定められていない土地の区域（市街化調整区域を除く）において、良好な環境の形成又は保持のために必要な範囲の区域を、市町村が特定用途制限地域に指定し、望ましくない用途の建築物等の制限をできるもので、2000 年都市計画法改正によって創設された。2007 年 4 月現在、全国で 5 県、10 市町で指定されている。このうち香川県、愛媛

県および熊本県の 7 市町は、区域区分の廃止に伴う旧市街化調整区域での土地利用規制の代替措置として指定されているケースである。

### 2.3 特別用途地区

特別用途地区は、「用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため当該用途地域の指定を補完して定める地区（都市計画法 9 条第 13 項）」であり、1998 年の都市計画法改正によって、それまで 11 種類に限定されていた特別用途地区の種類を市町村の判断で定められるようになった。

2006 年都市計画法改正前までの用途地域では、12 種類の用途地域のうち 6 種類で店舗の規制制限がなかったために、商業地域でなくとも、幹線道路沿道や工場跡地などで、大規模集客施設の出店が相次いでいた。このような問題に対し、特別用途地区を導入して大規模集客施設の立地を制限することが望まれていたが、実際には、1998 年から 2006 年にかけて、大規模集客施設の立地規制を行う特別用途地区は 10 地区しか指定されなかった<sup>7</sup>。加えて、豊田市では 1999 年 3 月に、国道 155 線沿道の準工業地域約 20ha に対して、延べ面積 3000 m<sup>2</sup>以上の店舗を禁止する特別用途地区を決定したが、隣接市町では同様の規制がないために、大規模集客施設の出店が相次ぎ、豊田市の小売の売上が減少するという事態が発生した<sup>8</sup>。

### 3. 都市計画区域外における準都市計画区域による土地利用コントロール

準都市計画区域は、都市計画区域外で無秩序な開発が進行しつつある、もしくは恐れのある高速道路のインター周辺や幹線道路の沿道等を準都市計画区域として市町村が指定し、都市計画区域外における土地利用の整序を行うことを目的として 2000 年都市計画法改正で創設された制度である。都市計画区域は、一体の都市として総合的に整備するために、土地利用規制だけでなく、都市施設の整備や市街地開発事業の実施を併せて行うことが制度上予定されている区域だが、準都市計画区域は、都市として積極的な整備を進めることが目的ではないので、都市施設や市街地開発事業に関する都市計画は定められない。

2000 年から 6 年間で 3 区域しか指定が進まず、準都市計画区域の指定権者は 2006 年都市計画法改正で、市町村から都道府県に変更になった。これは、1968 年都市計画法から 2000 年都市計画法改正まで国から都道府県、都道府県から市町村へと権限が移譲され続けてきた動きに逆行するものであり、都道府県と市町村の役割分担を考える上で大変興味深い。

また、都市計画区域は、市又は「人口が 1 万人以上であり、かつ、商工業その他の都市的業態に従事する者の数が全就業者数の 50%以上である」町村など、指定要件が法令で定められており<sup>9</sup>、決定権者である都道府県の自由の幅は限定されている。

しかし、準都市計画区域は、「そのまま土地利用を整序し、又は環境を保全するための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる一定の区域を、準都市計画区域として指定することができる」ものであり、指定要件は定められていない。そのため、各自治体が目的に合わせて柔軟に運用

することが可能だと考えられる。

そこで、2000年都市計画法改正時の都市計画中央審議会と国会における議論と、2006年都市計画法改正時の社会資本審議会と国会における議論、現在の指定状況から、都市計画区域外の土地利用コントロールとしての準都市計画区域における、都道府県と市町村の役割分担、柔軟に運用できる可能性を都道府県が生かしているのか否かを明らかにする。

### 3.1 準都市計画区域創設時の議論

#### ○区域設定について

2000年都市計画法改正時、すなわち準都市計画区域が創設された当初は、「既存集落周辺や、幹線道路の沿道、高速道路のインターチェンジ周辺等を中心に、開発行為や建築行為が集積」<sup>10</sup>している区域を、いわば「スポット的」<sup>11</sup>に、「地域の实情に通じた市町村が、機動的に」<sup>12</sup>準都市計画区域に指定するための制度だった。

1999年10月1日から11月10日にかけて建設省都市局都市計画課は、HPなどを通じて『都市計画制度の見直しに当たって』に関する意見募集<sup>13</sup>を行ったが、その回答の中には、このようなスポット的な土地利用規制をかける準都市計画制度について、「都道府県マスタープラン<sup>14</sup>に準都市計画区域の指定方針を定めるものとすべき」、「市町村マスタープランにおいて位置付けるべき」と、長期的・総合的視野のもとで市町村全域の土地利用のあり方を吟味して、指定する区域を決めるべきという意見があった。

法案が審議された2000年4月5日衆議院建設委員会で石田頼房氏は、農村も山間部も含めた都道府県全域に対する基本的な土地利用計画の方針が無い状態で、準都市計画区域や特定用途制限地域のような規制をスポット的に行うことにより、規制が緩い場所に開発が逃れる可能性を懸念し、「都市計画区域外で準都市計画区域とか特定用途制限地域をかけなかったところについては厳しく土地利用の制限を行うのだ、あるいはそういうことがあってはならないという姿勢で都市計画が臨む」べきで、都市計画法見直しの中間報告では提案されていた「都道府県都市計画マスタープラン」が、法案で見送られたことを問題視している。

#### ○都市と農村の関係

都市計画区域外の区域で準都市計画区域を指定して、用途地域、風致地区等土地利用の整除のために必要な都市計画を定められるようになることに対して、国会審議では、農業振興地域内が準都市計画区域に指定されて、なし崩し的に開発が進むことを危惧する意見もあった。これに対して、石田頼房氏は、「農村地域の集落周辺等に土地利用計画を導入するという点で、これは意味のある制度」であると、一定の評価を示したうえで、「それが都市側の開発予備地の先取りにならないようにするためには、都道府県全域のマスタープランが必要」だと述べている。加えて、準都市計画区域で設定できる用途地域が、大都市地域を想定した内容になっているが、準都市計画区域独自の土地利用、規制とすべきで、農地、林地も計画対象土地利用とすべきだと述べている。

2000年4月19日の衆議院建設委員会では、都市計画と農村計画が総合化された都市農村計

画法を国土全体に適用されるべきだったのではないかという指摘に対し、建設省都市局長山本正堯氏は、欧米と違い日本の都市と農村が明確に区切れず、都市においても農業が営まれ、逆に、都市以外のところでも都市的土地利用が行われており、都市以外の都市的土地利用に対して準都市計画区域を指定することによって、都市的な土地利用を整序し、農地の改廃を防止して、秩序ある整備を図っていくと述べている。

### ○準都市計画区域の決定権者について

2000年4月14日の衆議院建設委員会では市街地から外れた地域の準都市計画区域は、広域にわたる問題なので、広域調整が不可欠であるという指摘に対して、住民に身近な都市計画については市町村、市町村の範囲を超えるような広域的な、根幹的な都市計画については都道府県が決定するが、市町村が決定する都市計画で広域調整が必要な場合は、広域調整等の観点から都道府県と協議をして、その同意を得るという役割分担が示されている。

### 3.2 2000年から2006年にかけての準都市計画区域指定

このように、準都市計画区域については2000年都市計画法改正時から、都市計画区域外における新たな都市整序のツールとしての期待もあったが、総合的な土地利用の方針がなくスポット的に規制をかけることへの不安もあった。

2000年に準都市計画区域が創設されてから2006年11月30日に改正都市計画法が部分施行され準都市計画区域が見直されるまでの6年間で準都市計画区域に指定されたのは4区域のみで(表3)、ほとんど指定が進まなかった。

表3：2006年都市計画法改正以前に指定された準都市計画区域

指定年月日	準都市計画区域名	都道府県・市町村名	面積(ha)	背景・目的	備考
2004.5.10	玉東	熊本県玉東町	7	・良好な住宅市街地の誘導	玉東町定住促進住宅用地の分譲に関する条例(2004年9月17日)
2004.5.17	宮城	群馬県前橋市	142	・赤城南麓の急斜面で、粗悪工事で別荘地の開発が行われていた。	
2005.7.20	榛原町	静岡県牧之原市	31	・国土利用計画で工業エリアに位置づけられていた農振白地地域に、東名牧之原インター開設により、住宅、工場、倉庫の立地が無秩序に進んだ。	富士山静岡空港の開港及び周辺のインフラ整備により予想される開発に対し、土地利用の整序及び環境保全を行うため、牧之原準都市計画区域を指定する予定(2009年2月)。
2006.10.1	青森	青森県青森市	83	・中心市街地における都市機能の集積の促進を図るための措置の一つとして、すでに住宅分譲が進行している地域など開発の可能性の高い白地地域を「準都市計画区域」に指定	・青森準都市計画区域における開発行為の規模に関する条例(2006年9月22日)により開発許可を要しない開発行為の規模を300㎡以上まで引き下げ ・用途地域の指定(43ha)

出典：財団法人都市計画協会(2008)『平成19年(2007年)都市計画年報』, pp.208-209などを参考に筆者作成

熊本県玉東町の準都市計画区域は、熊本市まで電車で20分のJR木葉駅前における定住促進住宅の建設を目的として準都市計画区域を指定し、用途地域(第二種低層住居専用地域, 第一種中高層住居専用地域, 第一種住居地域)を設定した事例であり、準都市計画区域の本来の目

的とは異なっている。

群馬県前橋市（旧宮城村）と静岡県牧之原市（旧榛原町）では、土地利用の整序を目的として各々宮城準都市計画区域と榛原町準都市計画区域が指定され、指定と同時に建築形態制限（容積率、建蔽率、高さ制限）がかけられた。

規制の実施後、宮城準都市計画区域では指定から2004年10月22日までの5ヶ月間で建築確認申請件数が2件<sup>15</sup>、榛原町準都市計画区域では、指定から2007年2月までの約1年半で建築確認申請件数が3件<sup>16</sup>と減少している。

このように、2006年の都市計画法改正以前に準都市計画区域の指定が行われた事例は数少ないながら、指定による規制の一定の効果が見られるのだが、指定が進まなかったのはなぜだろうか。

2002年11月上旬にNPO法人日本都市計画家協会が行った「線引き制度及び関連制度の活用・検討状況に関するアンケート調査」<sup>17</sup>では、「現在郊外部はどのような傾向や問題をかかえていますか」という問いに対し、「都市計画区域外での開発が進行」が構成比48.9%で二番目に多い回答だった<sup>18</sup>。しかし、「準都市計画区域の検討・活用状況についてお答えください」という問いに対し、検討中9、予定なし35、無回答1、予定がない主な理由として「市町村が未検討又は問い合わせがない(10)」、「必要性・緊急性が無い(6)」、「農用地区域・保安林等を指定できない(3)」が挙げられている。

最後の「農用地区域・保安林等を指定できない」というのは、農用地区域や優良農地を原則として準都市計画区域を指定しない運用とされてきたのであって、法律に定められているのではない。2000年12月に公表された「都市計画運用指針」には、1)農振法に規定する農用地区域、2)森林法により指定された保安林の区域など、3)自然公園法に規定する国立公園及び国定公園の特別地域、4)自然環境保全法に規定する原生自然環境地域及び自然環境保全地域の特別地区は、準都市計画区域に含めるべきではないと書かれている<sup>19</sup>。

なお、この「都市計画運用指針」は、従来の通達廃止にともない、「アンケート等により地方公共団体の意見を把握し、従前の通達を総点検して、必要以上に詳細な基準は削除し、引き続き必要と考えられるものについて、これを技術的助言として整理」<sup>20</sup>したもので、「地域の実情等によっては、本指針で示した原則的な考え方によらない運用が必要となる場合もあり得るが、当該地域の実情等に即して合理的なものであれば、その運用が尊重されるべきである」と運用指針策定の趣旨に書かれており、地域ごとの課題に対応した各自治体独自の運用を妨げていない。しかし、内海（2007）は「自治体現場においては、引き続き旧来の通達やこの運用指針に依存している場合が多く、実際に独自の条例や審査基準づくりを進めている自治体は多くない」<sup>21</sup>と指摘している。

### 3.3 2006年都市計画法改正時の準都市計画区域に関する議論

2006年の都市計画法改正に向けた審議会答申及び国会審議において、

- ① 農業振興地域の整備に関する法律の農用地区域に指定された区域及び優良農地とされる農地については、原則として準都市計画区域を指定しない運用とされてきたこと
- ② 相当数の建築物の建築等が行われる蓋然性の高い地域を市町村がスポット的に指定する制度だったこと
- ③ 大規模集客施設については広い地域で立地が可能であり、一市町村が準都市計画区域を指定してその立地を制限したとしても、隣接する市町村に立地するなど、広域的な観点からの適正立地を確保することが困難だったこと

という3点が、準都市計画区域の指定が進まなかった主な原因として挙げられている<sup>22</sup>。

①については、3.2で述べたように、農用地区域等すでに必要な土地利用規制がなされている地域については、準都市計画区域には含めない運用をしていたのだが、「都市計画区域及び準都市計画区域外の地域においてはそもそも都市計画法及び建築基準法による用途規制が適用されず、例えば農用地区域内の農地等が転用され、都市的土地利用規制も農業的土地利用規制も適用されない状態となる場合等、土地利用規制が適用されないことが大規模な集客施設の無秩序な立地を誘発している事例が散見され」という状況があった<sup>23</sup>。

②、③については、準都市計画区域だけでなく、大規模集客施設の立地規制に活用可能な特別用途地区、特定用途制限地域といった諸制度が、ほとんど使われなかった<sup>24</sup>ことが、2006年都市計画法改正の際に問題になった。

2006年都市計画法改正前までは、12用途地域中6用途地域と非線引き都市計画区域・準都市計画区域の白地地域で大規模集客施設が制限なく立地可能で、非常に緩い規制だったところに、市町村が準都市計画区域や特定用途制限地域、特別用途地区などの指定によって制限を厳しくするという構図だったため、市町村が広域的観点から大規模集客施設を制限する区域指定を行わなかった、もしくは、指定しても近隣市町村に開発が逃れるだけだった。2000年都市計画法改正時に石田頼房氏が指摘したような事態が実際に発生したのである。

そこで、2006年都市計画法改正によって、大規模集客施設が立地できる用途地域を6から3（第二種住居地域、準住居地域、工業地域）へ限定し、非線引き都市計画区域・準都市計画区域内の白地地域では原則立地不可へと立地規制を見直しし、用途地域の変更もしくは用途を緩和する地区計画（開発整備促進区）を定めれば大規模集客施設が立地可能とした。

これは、明石（2007）によると、「大規模集客施設という都市構造に重大な影響のある用途を対象を絞ってではあるが、そういう大変なことは建築基準法が最初にやっておき、自治体には都市計画によってその規制を解除できる権限を付与」<sup>25</sup>するというように、根本的な考え方を变化させた、「都市計画のパラダイム転換」だった。

こうして、2006年の都市計画法改正によって、「農地を含む土地利用の整序が必要な区域等に広く指定できるよう」<sup>26</sup>、準都市計画区域の要件を緩和するとともに、土地利用の整序又は環境の保全が必要な区域を広く指定する観点から指定権者が市町村から都道府県に変更された。

2006年都市計画法の施行にともない都市計画運用指針も、「準都市計画区域は、上記を踏ま

えつつ、都市計画区域外において、モータリゼーションの進展等を背景とした散発的な都市的土地利用による環境の悪化や土地利用の混乱等を未然に防止し、広域の観点から土地利用の整序と環境の保全を図るため、自然的及び社会的条件、他の法令による土地利用の規制の状況等を勘案して、必要な広がり及び形状で指定すべきである。この場合、農業振興地域の整備に関する法律等による規制と相まって、大規模集客施設等の立地を抑制する観点から、農用地区域内等に存する農地と準都市計画区域を重複して指定することは差し支えない」<sup>27</sup>に変更された。

### 3.4 2006年都市計画法改正後の準都市計画区域の指定状況

2006年都市計画法改正による「準都市計画区域制度の見直し」は2006年11月30日に施行された。改正後から現在まで、表3.4のように、以前よりも指定が進んでいる。

インターチェンジ周辺など無秩序な開発が進行しそうな地域に対するスポット的な指定に加えて、2006年都市計画法改正以後、①景観保護強化を目指して準都市計画区域の指定を受けた北海道ニセコ地域（倶知安町、ニセコ町）及び洞爺湖町、②全県的に大規模集客施設が立地可能な地域を検討して一度に複数市町に準都市計画区域をかけた福岡県（及び佐賀県、長崎県）といった、新たな傾向がみられる。

表4：2006年都市計画法改正後から現在までに指定された準都市計画区域

指定年月日	準都市計画区域名	都道府県・市町村名	面積 (ha)	背景・目的	備考
2007.9.21	七飯町	北海道七飯町	819	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5号沿線を中心に小規模な開発が進み建物用途の混在が顕著になりつつある。</li> <li>・新幹線開業や函館新道につながる高速道路の延伸で交通の要所となり、開発圧力が高まることが予想される。</li> </ul>	2004年度から基礎調査を行い北海道と協議 *都計法第15条の2により市町村が都道府県に対し都市計画の案の申し出 *特定用途制限地域を指定（2008年7月1日）
2007.11.30	永平寺	福井県永平寺町		<ul style="list-style-type: none"> <li>・2007年3月に永平寺西IC-永平寺東IC間供用開始、永平寺東IC以東の整備の進展に伴う、開発圧力の増加。</li> <li>・西に福井市、東に勝山町・大野市の都市圏が控え、IC周辺には都市的土地利用可能な農地が多く残されているため、放置すると土地利用の変動による環境悪化の恐れがある。</li> <li>・開発圧力を適切にコントロールし永平寺町らしい環境を保全する。</li> </ul>	
2008.2.8	倶知安町	北海道倶知安町	2298	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ひらふスキー場および花園スキー場周辺の乱開発抑制のために町と住民団体組織が景観協定を結んでいたが、罰則規定がないため、法的規制力のある準都市計画区域の指定を目指した。</li> </ul>	*ヒラフ高原景観地区（2008年3月7日） *特定用途制限地域の都市計画決定を検討中（2009年3月予定） *都計法第15条の2により市町村が都道府県に対し都市計画の案の申し出
2008.3.31		福岡県久留米市、飯塚市、八女市、豊前市、筑紫野市、太宰府市、古賀市、福津市、うきは市、宮若市、嘉麻市、朝倉		<ul style="list-style-type: none"> <li>・2007年6月「大規模集客施設の立地ビジョン」を策定し、都市計画区域外において大規模集客施設の立地の可能性のある地域を準都市計画区域に指定すること位置づけた</li> </ul>	*26市町の準都市計画区域を福岡県が同時に指定。

		市, みやま市, 那珂川町, 篠栗町, 大木町, 黒木町, 立花町, 香春町, 糸田町, 大任町, 福智町, 苅田町, みやこ町, 上毛町, 築上町		・都市計画区域外において産業廃棄物処理施設等の立地が散見されるので、環境を保全するための措置を講じる必要もあった	
2009.1.5	常陸太田	茨城県常陸太田市	303	・都市計画区域外において、都市基盤が未整備のまま住宅地開発が行われている。 ・狭隘道路への宅地集積、周辺の農業用水路への雑排水の流入、宅地と農地・隣地の混在といった問題が生じている。	

表 5 : 現在指定検討中の準都市計画区域

都道府県	市町村	背景・目的	備考
長野県	飯田市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中心市街地から約10キロ北西に位置する、山間部に形成された大平宿。</li> <li>・古民家が保存され歴史的な価値を有している</li> <li>・県の自然環境保全条例で郷土環境保全地域に、市の環境保全条例で自然環境保全地区に指定されている。</li> <li>・森林法しか適用されていないため、水源地などの観光資源の保全を誘導する手立てがない。</li> </ul>	・2008年1月1日に『飯田市土地利用基本方針』に大平地区を、準都市計画区域に指定する旨を追加。
佐賀県	小城市, みやき町, 武雄市, 江北町, 神崎市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・山間地など開発が困難な地域を除外した上で、国道34号など主要幹線道路沿いの市町を対象に郊外部の無秩序な開発を規制</li> <li>・2009年7月指定予定</li> </ul>	
北海道	ニセコ町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ニセコ町景観条例(2004年10月)で5000㎡以上の開発行為、10m以上の建築物等は町との協議、住民説明会開催が義務付けられているが、自然環境や景観保全のための法的規制力がない。</li> <li>・2009年2月指定予定</li> </ul>	*景観地区・特定用途制限地域の指定も検討中。(2009年5月関連条例施行予定)
北海道	洞爺湖町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基盤整備が不十分な土地で別荘開発が増加した。</li> <li>・すぐれた景観資源を効果的に生かすため、無秩序な宅地等の開発造成を抑制しながら自然環境の保全に努め、総合的な土地利用を進める</li> <li>・2009年7月指定予定</li> </ul>	
愛知県	新城市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014年度に新東名新城インターチェンジ(仮称)の開設予定地周辺での開発圧力の増加</li> <li>・2010年度指定予定</li> </ul>	
長崎県	佐世保市・雲仙市など		*全県的に準都市計画区域の指定を検討

①の場合、「市町村は、必要があると認めるときは、都道府県に対し、都道府県が定める都市計画の案の内容となるべき事項を申し出ることができる(都市計画法第15条の2)」により、市町村が準都市計画区域案を作成し、指定権者である都道府県に案の申し出を行うという形をとっている。

北海道は、2006年7月に策定した「コンパクトなまちづくりに向けた基本方針」で、市街地の無秩序な拡大抑制の方策の一つとして準都市計画区域の指定による用途制限を行う方針を示

しているが、実際に指定する場所を北海道で決めるのではなく、講習会等を通じて準都市計画区域という制度のPRに努め、地元の意向を尊重しながら指定を行っている。

たとえば、ニセコ町では、町長を委員長、副町長を副委員長として、議会及び町内有識者、役場の関係課の課長、関係地区の方3名、一般公募の方2名、合計18名からなる準都市計画策定委員会で準都市計画区域の指定範囲や原案作成について話し合うのと同時並行でアンケート調査や意見交換会を開催し住民等の意見を聞き、それらの意見を参考にしながら素案を作成し、その素案の説明会を開催、そこでの意見を再度検討し最終案を作成し、それに関する説明会を開催するというように、きめ細かく住民等に対する説明・意見交換会を行いながら作成したニセコ町案を北海道に申し出ている。

表6：ニセコ町準都市計画区域等に関わるスケジュール

	準都市計画区域	特定用途制限地域・景観地区
2007年5月	・土地利用に関する事前調査	
2008年6月	・5日：第一回準都市計画策定委員会 ・アンケート調査の実施 土地利用に関するアンケート調査に関わる説明会（6月17日、18日、19日） ・まちづくり町民講座「準都市計画による土地利用のルールづくり講演会・説明会」	
7月	・15日第二回ニセコ町準都市計画策定委員会 ニセコ町素案の作成	
8月	・関係権利者等 地域説明会（8月4日・5日） ・22日：第三回ニセコ町準都市計画策定委員会 ニセコ町案の作成	
9月	・12日：ニセコ町準都市計画説明会	
10月	・ニセコ町案確定（ニセコ町都市計画審議会） ・ニセコ町案を北海道に提出	町民等との意見交換会 （10月14日・27日・11月7日）
11月		素案の作成 （ニセコ町準都市計画策定委員会／11月27日・12月2日・10日）
12月		議会説明
2009年1月	・建ぺい率等の数値指定に伴う縦覧・意見の受付 （1月16日から1月30日：北海道建設部住宅局建築指導課、ニセコ町役場建設課）	関係権利者説明会・意見交換会 （1月15日・16日） 最終案の作成 （ニセコ町準都市計画策定委員会）
2月	・北海道都市計画審議会 （ニセコ準都市計画区域指定・公告）	関係権利者説明会 北海道への事前協議 パブリックコメント・都市計画案の縦覧
3月		・ニセコ町都市計画審議会 諮問・答申 ・関連条例の町議会提出 ・関連条例の公布 ・北海道知事同意協議 ・都市計画決定 告示
5月		・関連条例の施行

一方、全県的に都市計画区域外において大規模集客施設が立地可能な場所を検討して一斉に複数市町に準都市計画区域をかけた福岡県では、2005年2月「福岡県中心市街地再生検討委員会」設置、2007年6月「大規模集客施設の立地ビジョン」策定という、中心市街地の衰退及び

郊外における大規模商業施設等の立地という問題への県の対策の中に準都市計画区域の指定を位置づけ、市町村との意見交換会（2006年6月8日）、市町村に対する個別ヒアリング（2007年3月から6月）、市町村に対する説明会（2007年8月9日）、県のHPにてパブリックコメント募集（2007年8月から9月）、関係市町村からの意見聴取（2007年9月28日から10月26日）、都市計画法に基づき県都市計画審議会で審議（2007年11月15日）が行われた。住民への周知は、指定区域内の全戸チラシ配布、市町村の住民説明会、市町村の広報紙への情報掲載によって行われた。

「山間部においてまとまりのある平地がない等、緊急性の観点から一部区域の見直しを検討したうえで、概ね諮問案ですみやかに指定すべき」という都市計画審議会からの意見を踏まえ、区域の一部について見直しを行い、2008年3月31日に26市町で準都市計画区域が指定された。

#### 4 まとめ

2000年都市計画法改正で準都市計画区域が創設されてから2006年都市計画法改正まで、その指定権者は市町村で、この間、4区域だけしか指定されなかった。そこで、広域的観点から指定できるように、2006年都市計画法改正では、指定権者が市町村から都道府県に変更された。

準都市計画区域は、都市計画区域のように指定要件が定められていない。つまり、指定するか否かは都道府県の裁量に任されているのである。2006年都市計画法改正後から現在まで、4道県が30準都市計画区域を指定しており、改正前より指定が進んでいる。

なお、これらの指定には、以前から見られたようなインターチェンジ周辺等のスポット的な指定に加えて、市町村から都道府県への申し出による指定、都道府県の広域的観点による指定という二つの新たな傾向が見られることが明らかになった。

しかしながら、前述したように2002年に日本都市計画家協会のアンケート結果によると、郊外部の抱える問題として「都市計画区域外での開発が進行」が48.9%を占めており、都市計画区域外において土地利用をコントロールすべき状況が生じていると考えられる。このことを勘案すると、4道県30準都市計画区域（2000年の準都市計画区域創設時からは、34都市計画区域）という指定状況は、決して多いとは言えない。

また、準都市計画区域を都道府県が指定すると、用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域、高度地区、景観地区、風致地区、緑地保全地域、伝統的建造物群保存地区を市町村が定めて、更に地域の実情に合わせた規制ができるような仕組みになっているが、これを活用しているのは、青森準都市計画区域における第1種低層住居専用地域、七飯町準都市計画区域の特定用途制限地域、倶知安町準都市計画区域における景観地区及び特定用途制限地域と、一部の市町村だけである。

青森市は、2006年都市計画法改正施行以前に、市町村が準都市計画区域を指定した事例で、七飯町及び倶知安町は、都市計画法15条の2に基づいて市町村が都市計画の案の内容を申し出た事例であり、何を解決すべきか、目的意識をきちんともって準都市計画区域を指定したと考えられる。このような場合に、解決すべき問題に合わせて、用途地域や特定用途制限地域、景

観地区等のツールで、プラスアルファの規制をかけていると思われる。

逆に、郊外部の無秩序な開発を広域的な観点から都道府県が指定する福岡県や佐賀県のようなケースで、準都市計画区域に指定されたことによって市町村がかけられるようになる規制を、市町村が個々の問題に合わせてかけていくことが望まれる。そのためには、市町村と都道府県の連携や、情報交換が重要になると考えられる。

#### 【参考文献】

- (1) (1998)「(特集) 地方分権社会と都市計画」, 『都市計画』, 47(1), no.212, pp.3-60
- (2) 日本都市計画学会地方分権研究小委員会(1999)『都市計画の地方分権—まちづくりへの実践』, 学芸出版社, 415p.
- (3) 新藤宗幸(2002)『地方分権(第2版)』, 岩波書店, 224p.
- (4) 大西隆(2002)「地方分権と都市計画」, 東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』, 日本評論社, pp.235-269
- (5) 内海麻利・伊藤夏樹(2008)「地方分権と制度改正」, 『都市計画』, 272, pp.21-24
- (6) 小西真樹(2008)「都道府県・市町村間の都市計画決定権限の分担に関する基礎的研究—新都市計画法以降の権限分担の全容及び移譲過程から」, 『日本都市計画学会都市計画論文集』, No.43-3, pp.331-336
- (7) 都市計画中央審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか(第一次答申)[都市計画における役割分担のあり方について]」, 1998年1月13日
- (8) 都市計画中央審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか(第二次答申)[経済社会の変化を踏まえた新たな都市計画制度のあり方について]」, 2000年2月8日
- (9) (2000)「(特集) 都市計画法改正」, 『新都市』, 54(9), pp.3-26
- (10) (2001)「(特集) 改正都市計画法の施行」, 『新都市』, 55(5), pp.3-53
- (11) (2006)「(特集) 中心市街地の再生に向けて」, 『新都市』, 60(8), pp.7-48
- (12) 明石達生(2007)「新まちづくり三法における都市計画のパラダム転換」, 『季刊まちづくり』, 13, pp.14-17
- (13) 明石達生(2006)「都市計画法等改正の本当の意味」, 矢作弘・瀬田史彦『中心市街地活性化と三法改正とまちづくり』, pp.33-44
- (14) 日本都市計画家協会編著(2003)『都市・農村の新しい土地利用戦略』, 学芸出版社 319p.

1 三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等の全部又は一部を含む都市計画区域、三大都市圏の都市開発区域または人口三十万以上の市の区域の全部又は一部を含む都市計画区域等のうち国土交通大臣の指定する区域

2 全国知事会「「第二期地方分権改革」への提言等について」(平成19年7月25日)、全国知事会「国の関与の廃止等について(追加分)」(平成19年10月23日)、全国市長会「支障事例を踏まえた主な改革の方向」(平成19年10月3日)

3 「地方分権改革推進要綱(第1次)」平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定  
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080620torimatome2.pdf>

4 1987年1月8日建設省都計発第一号都市局長通達「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用改善について」により、線引き廃止基準が提示され、京都府宮津都市計画区域(1988)、宮崎県都城広域都市計画区域(1988)、富山県富山・高岡広域都市計画区域(1988)、京都府宇治都市計画区域(1988)、福島県会津都市計画区域(1989)、北海道苫小牧圏都市計画区域(1998)で、都市計画区域の全部又は一部において線引きが廃止された。

5 ただし、三大都市圏と政令指定都市は区域区分が義務付けられている。

6 柳沢厚(2003)「2000年改正の意味と可能性」, 参考文献(14), p.12

7 国土交通委員会会議録第19号2006年5月23日【参議院】, p.2

8 明石達生(2005)「広域的観点が必要な土地利用規制における開発計画と行政権限の不一致に関する考察—地方都市郊外の大規模商業開発を例として—」, 『日本都市計画学会都市計画論文集』, 40(3),

pp.421-426; 国土交通委員会会議録第 30 号 2005 年 7 月 21 日【参議院】 , p.8

<sup>9</sup> 都市計画法第五条第一項（都市計画区域）及び都市計画法施行令第二条（都市計画区域に係る町村の要件）

<sup>10</sup> 2000 年 2 月 8 日 都市計画中央審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか（第二次答申）〔経済社会の変化を踏まえた新たな都市計画制度のあり方について〕」, p.14

<sup>11</sup> 都市計画委員会「『都市計画制度の見直しに当たって』についての本会からの意見」, 『建築雑誌』, Vol.115, No.1449, 2001 年 1 月号, p.94

<sup>12</sup> 都市計画中央審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか（第二次答申）〔経済社会の変化を踏まえた新たな都市計画制度のあり方について〕」, 2000 年 2 月 8 日, p.14

<sup>13</sup> 『都市計画制度の見直しに係る意見募集の結果について（主な意見の概要）』

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn0901.htm>

<sup>14</sup> 「都道府県マスタープラン」は、都市計画区域内のみにとどまらず、都道府県全域を射程に入れ、さらには隣接都道府県とのかかわりも踏まえて策定されるマスタープランで、2000 年都市計画法改正に向けた中間報告で提案されていたが、法案では見送られた。

<sup>15</sup> 「別荘乱開発に歯止め 準都市計画区域指定 赤城山麓の宮城村」, 朝日新聞、2004 年 10 月 22 日

<sup>16</sup> 牧之原市議会会議録 2007 年 2 月第二回定例会 4 日目

[http://www.city.makinohara.shizuoka.jp/ftp/08maki16/giji/h19\\_2/4\\_honbun.pdf](http://www.city.makinohara.shizuoka.jp/ftp/08maki16/giji/h19_2/4_honbun.pdf)

<sup>17</sup> 参考文献（14）, pp.293-305

<sup>18</sup> 「人口減少、コミュニティ維持が困難」が構成比 62.2%で最多数の回答。

<sup>19</sup> 国土交通省（2001）『都市計画運用指針（平成 13 年 8 月 24 日現在）』,

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn130419.htm>

<sup>20</sup> 馬場崎靖（2001）「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律(平成 12 年法律第 73 号)による都市計画法の改正とその施行について」, 参考文献 10, p.12

<sup>21</sup> 参考文献（5）, p.24

<sup>22</sup> 国土交通委員会会議録第 19 号 2006 年 5 月 23 日【参議院】 , 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第一次答申）」2006 年 2 月 1 日

<sup>23</sup> 国土交通省都市・地域整備局長、住宅局長『都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律による都市計画法及び建築基準法の一部改正について（技術的助言）』（国都計第 82 号, 国住街第 161 号, 平成 18 年 11 月 6 日）

<sup>24</sup> 大規模集客施設の立地規制を行う特別用途地区： 10 地区（1998 年から 2006 年）、特定用途制限地域： 12 地域、準都市計画区域： 3 区域（2000 年から 2006 年）

<sup>25</sup> 参考文献（12） , p.17

<sup>26</sup> 「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案」

<http://www.mlit.go.jp/houritsuan/164-8/01.pdf>

<sup>27</sup> 国土交通省（2006）『都市計画運用指針（第 5 版）』, 2006 年 11 月, p.39。なお、都市計画運用指針で現在も準都市計画区域に含めるべきでないとされているのは、1)保安林等, 2)自然公園法第 13 条第 1 項に規定する国立公園及び国定公園の特別地域, 3)自然環境保全法第 14 条第 1 項に規定する原生自然環境地域及び同法第 25 条第 1 項に規定する自然環境保全地域の特別地区。