

都市計画と市街化調整区域に関する調査 建設水道常任委員長報告

建設水道常任委員会において行いました「都市計画と市街化調整区域に関する調査」の経過並びに結果につきましてご報告申し上げます。

都市の形成においては、局地的な大雨等の災害や中心市街地の空洞化に対応した市街地の秩序ある開発、さらには人口減少及び高齢化が顕著な農村部の地域振興、活性化に向けた市街化調整区域における有効な土地利用など市域の均衡ある発展が求められております。

このことから、当委員会では、安全、安心に住み続けられる快適で魅力的な都市の形成に資するため、「都市計画と市街化調整区域に関する調査」を調査事項として決定し、令和6年9月より計11回の委員会を開催いたしました。

この間、市当局から詳細な説明を聴取するとともに、岡部根深地区・岡部前田地区、飯坂町平野地区、仁井田地区・仁井田下川原地区において、地区計画の概要、現況等を調査いたしました。

また、参考人として、福島県土木部都市計画課総括主幹兼副課長の清野貴裕氏、副課長兼主任主査の櫻澤一朝氏を招致し、県北都市計画区域マスタープランと市街化調整区域における課題などについて意見を聴取いたしました。

さらに、先進事例などを調査するため、栃木県宇都宮市、長野県塩尻市及び千葉県佐倉市への行政視察を実施いたしました。

以下、調査の結果についてご報告申し上げます。

はじめに、本市における都市計画区域及び区域区分について申し上げま

す。

都市計画法では、無秩序な市街地の拡大防止と計画的な市街化を図るため、一体の都市として整備、開発及び保全をする区域として、都市計画区域を設定しております。この都市計画区域内において、優先的に市街化を促進する市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域の2つに区分することで、段階的かつ計画的な市街化を図っております。

本市では、市域面積の約 767 平方キロメートル中、約 30%にあたる 228.7 平方キロメートルを都市計画区域に定め、総人口の約 96%が居住しております。都市計画区域のうち、市街化区域は、50.6 平方キロメートルで総人口の約 78%が居住、市街化調整区域は、178.1 平方キロメートルで総人口の約 19%が居住している状況であります。

次に、市街化調整区域における立地基準について申し上げます。

市街化調整区域は、無秩序な開発防止の観点から、都市計画法第 34 条により、開発許可の基準、いわゆる立地基準を規定し、許可し得る開発行為を限定しております。

本市における過去 5 年間の許可件数では、分家住宅や集会所といった同条第 12 号の「市街化を促進するおそれがない建築物」が、開発許可及び建築許可のいずれも最多となっており、次いで、第 11 号の指定した 13 地区内で住居や小規模店舗等の建築が可能な「市街化区域内に隣接し市が指定した区域での開発行為」が続いております。

次に、本市の市街化調整区域における主な現状と課題について申し上げます。

まず、現状については、3つの内容を確認いたしました。

1つ目は、都市計画についてであります。

県においては、県北地方の都市づくりを進めるための指針として、県北都市計画区域マスタープランを策定しております。

本市では、この県北都市計画区域マスタープランに即した福島市都市マスタープランを策定し、都市の発展を計画的に誘導することで秩序ある市街地を形成し、合理的な土地利用を図っております。

2つ目は、地区計画制度についてであります。

平成28年2月に自然環境や美しい田園地域との調和、適正な土地利用の誘導と地域活力の向上、地域コミュニティの維持、再生を目的として、市街化調整区域における地区計画に関する運用基準を策定しております。この中で、地区計画は、都市マスタープランにおける土地利用方針を踏まえ、関係機関と協議調整を図りながら適切な立地及び規模とし、民間事業者等により、権利者等の合意形成及び計画的な開発行為を図るものとされております。

本市では、目的に応じて、市街化区域隣接型・近接型、地域産業振興型、拠点近接型、既存集落型の4つの類型に区分して、対象地区の要件や地区指定の考え方、建築物の制限をそれぞれ設定し、地区計画を運用しております。

3つ目は、開発審査会についてであります。

開発審査会は、都市計画法第78条に基づき、都道府県、政令市、中核市に設置されており、同法第34条第14号では、第1号から第13号までのいずれの規定にも該当しない開発行為等については、開発審査会の議を経て許可し得ることとしております。

本市では、法律、経済、都市計画等の各分野における有識者7名で組織する市開発審査会を設置し、県の基準を参考に市開発審査会審査基準を定

め、これに基づき審査を行っております。

次に、課題についてであります。

市街化調整区域においては、既存建築物の用途変更等に対して立地基準による制限があるため、空き家の発生につながるおそれがあると当局より説明がありました。

加えて、人口減少及び高齢化の進行により、集落のコミュニティ維持が困難になるなど、地域活力の低下が懸念されております。

こうした状況下において、県では、令和6年8月、開発審査会審査基準に新たな規定を追加し、地域コミュニティの維持、再生等の促進といった要件を満たす場合、空き家から宿泊施設または飲食店等の事業用建築物等への用途変更を可能にしました。

これにより、対象や業務利用の選択肢が拡大し、既存建築物の有効活用による地域活力の向上が期待されることから、本市でも同様の緩和措置の検討を進めるとしております。

次に、本市の都市づくりの方針について申し上げます。

本市の目指すコンパクトプラスネットワークは、中心市街地は中心拠点として、行政、経済、教育文化、医療福祉等といった都市機能を総合的に集積する一方、周辺部の集落は地域拠点として、市民生活を支える機能や商工観光、農業等の特定分野の機能を集積し、これらの拠点間を交通ネットワークで連携させる都市構造であります。

今後においても、市街化区域と市街化調整区域の区分は現状維持を基本としながら、中心拠点と地域拠点のそれぞれの役割に応じた機能を強化し、市全体として均衡のとれた発展を図っていくものとされております。

以上の調査の結果、市街化調整区域において、地域の魅力を向上させる

地域資源の有効活用と地域活性化に寄与する土地利用をこれまで以上に展開すべきであるとの結論に達したことから、市当局に対し、次の４点について提言いたします。

１点目は、地域拠点の明確化についてであります。

本市では、市街化区域の約 91%を居住推奨区域としておりますが、宇都宮市では、合併前からの集落性を残した旧町村地域と市中心部で成り立っている特性を生かし、市街化区域における居住誘導の区域を約半分程度に留めております。

市街化調整区域内に集落性を残した旧町村の 7 地区を地域拠点として位置づけ、中心部と拠点間を結ぶ公共交通ネットワークを充実させるとともに、19 小学校周辺の地域を地域コミュニティ維持エリアとして位置づけることで、地域の特性に応じた良好な生活環境の維持を図っております。

本市においても、地域コミュニティの維持と地域の魅力を生かす観点から、市街化調整区域内の地域について、中心市街地への集積強化のみならず、既存集落の拠点化も視野に入れた見直しを図り、その上で各地域拠点の位置づけを都市マスタープラン等の計画の中で明確化すべきであります。

さらに、宇都宮市の拠点形成の取組では、２年以上かけて市内の 39 地区連合自治会に対し、意見聴取を併せた市のまちづくりの方針に関する説明会を実施しております。

本市でも、今年度より都市マスタープランの改定に着手したことから、地域拠点の明確化にあたっては、改定に併せた地域住民との十分な協議と丁寧な説明を行う意見交換会等の実施により、各地域の声を反映させることとし、拠点化が難しい場合には、地域住民の理解を得るよう努めるべきであります。

2点目は、地区住民の主体的な参加を促す地区計画についてであります。

宇都宮市では、先に述べた7地区の地域拠点と19小学校周辺を対象に、地域住民主体による地区計画制度の活用を図っております。市作成のパンフレットは、制度のイメージや手続きの流れなどをイラストや図でわかりやすく説明した内容となっており、制度活用のきっかけづくりに寄与しております。

また、地域の要請に応じた市職員による制度に関する勉強会の開催やアドバイザーの派遣、土地利用構想を作成するための現況調査や物件調査に対する補助など、市の支援も充実しております。

塩尻市でも、宇都宮市同様、地域提案制の地区計画制度を積極的に活用し、地域が主体的に土地利用を考えていく機会を創出しております。

また、地区計画の原案策定に際しては、地域に対し策定に係る委託料として150万円を限度とした補助制度による支援を図っております。

本市における地区計画として、現地調査を実施した岡部地区、飯坂町平野地区、仁井田地区及び仁井田下川原地区においては、土地所有者等の合意形成と町内会等への説明は行われているものの、いずれも民間事業者が主体であります。

よって、地域づくり推進のため、自治振興協議会など地区の組織を活用し、各地域の実情や特性に応じた地区住民が主体となる地区計画の運用を図るべきであります。

また、勉強会の開催や技術面でのアドバイザー派遣、補助制度の創設などの支援策についても併せて検討すべきであります。

3点目は、市の着実な発展を目指す土地利用についてであります。

当局からの説明によれば、企業誘致に関する問い合わせが多数あるほか、

市内の産業施設等の老朽化による移転や建て替えニーズも捉えているとのことであります。

今後、国道 13 号福島西道路の南伸事業の進展や北伸に対する期待等により、商工業系の開発需要の高まりが想定されます。

こうしたことから、周囲の営農や生活環境への影響が少ない立地に適した土地について、市の提案により、商工業機能の積極的な誘致を図るべきであります。

さらに、本市の市街化調整区域における課題として、人口減少と高齢化の進行に伴う農地などの担い手不足や耕作放棄地、空き地、空き家等の増加、地域コミュニティの維持などが挙げられております。

市街化調整区域における無秩序な開発を防ぎ、本市の豊かな自然や資源を次世代へつないでいく姿勢は貫くべきであります。これらの直面する課題に対応していくためには、開発を抑制するばかりでなく、現状を転換する積極的な取組も求められます。

このことから、自然環境や美しい田園地域を守りながら、市内への工場立地や起業、移住等のニーズに対応する持続可能なまちづくりとして、メリハリのある土地利用を図るべきであります。

また、これらのニーズに対応する各種取組や都市政策の展望について、市内外へ積極的にPRするとともに、市内の横断的な連携により誘致体制を強化し、今後の本市の着実な発展につなげるべきであります。

4 点目は、地区計画制度や開発許可基準の柔軟な運用についてであります。

本市では、市街化調整区域での建物の建築や売却に対する制限等を理由に、市街化区域もしくは無指定への区域区分の変更を望む市民の声があり、

地域の意向を反映したきめ細やかな対応が求められております。

塩尻市では、地域コミュニティの維持が困難な地域において、地区計画制度の活用により、既存集落内の空き地、空き家の他者への売買や賃貸、分家住宅以外の移住者の受入れを可能にしております。

佐倉市でも、人口及び地域コミュニティの維持のため、都市計画法第 34 条第 12 号に基づく条例により、農村集落内の開発許可基準を緩和し、新規転入者の居住や賃貸用住宅への用途変更を可能にしております。

本市においても、都市計画法第 34 条第 14 号による開発審査会での承認のほか、地域コミュニティの維持を目的とした既存集落型の地区計画等により、概ね同様の対応が可能ではありますが、当類型の地区計画については、これまで実績はないとのことであります。

先に述べた県同様の開発許可基準の緩和を図るとともに、既存集落型による地区計画を今後いかに活用していくかが肝要であると考えます。

そのほか、中堅、中小企業による工場の拠点整備や産業立地等については、小規模開発の需要があると考えられ、地区計画における面積の下限要件等を緩和するなど、機動的に対応できるような運用体制の整備が求められます。

これらのことから、地域コミュニティの維持、再生や地域資源の活用とともに、移住、定住の促進等を図るため、周辺地域への影響、自然との調和に配慮しつつ、地区計画制度や開発許可基準について柔軟に運用すべきであります。

以上 4 点の提言をいたしました但、最後に、調査にあたりご協力いただきました皆様には厚く御礼を申し上げますとともに、詳細なる説明をいただいた市当局に感謝申し上げます。

現在、福島駅東口の再開発や昨年度市有地を売却した福島北地区における施設計画が進められている中、今後改定が予定されている都市マスタープランにより、各地域の価値を高める土地活用が図られ、市街地と中心施設、地域拠点の連携によるにぎわいと地域活性化が促進されることを期待いたしまして、都市計画と市街化調整区域に関する調査報告といたします。