

概 要

社会情勢が大きく変化する中、国民生活の基礎となる住まい・環境創りの分野においては、これまで求められてきた、発生する需要に対応する住宅・宅地供給という課題に代わり、既存ストック活用を含めた持続可能な都市・住まい・環境創りという課題が中心となりつつある。

それに応えるためには、都市計画や環境対策との調和がこれまで以上に重要となり、居住者や地域コミュニティ組織等の多様な主体が参加・連携する仕組みが不可欠となってくる。

本調査は、こうした視点に立ち以下のフローに従い基礎的な資料の収集・整理を行ったものである。

.....

第1章 住まい・環境創りを取り巻く社会情勢の変化

土地需要等の見通し

- 住宅・宅地⇒「住生活基本計画」(H23.1.17)
- 農地・農業⇒「食料・農業・農村基本計画」(H22.3.30)
- その他の産業⇒「産業構造ビジョン2010」(H22.6.3)
- 不動産全般⇒「土地政策の中長期ビジョン」(H21.4.30)

環境政策の動向

第2章 将来の都市計画制度のあり方

土地利用計画全体の体系

改正農地法

社整審都市計画部会での検討状況

第3章 地域ではじまっている新たな取り組み

自治体の独自の土地利用コントロール制度(事例調査)

～線引き廃止、調整区域開発許可、白地地域ゾーニング～

農ある暮らしを取り入れた住まい・環境づくり(事例調査)

～優良田園住宅、菜園付き高専賃他～

<参考> 開発許可条例(隣接地等)の運用状況等

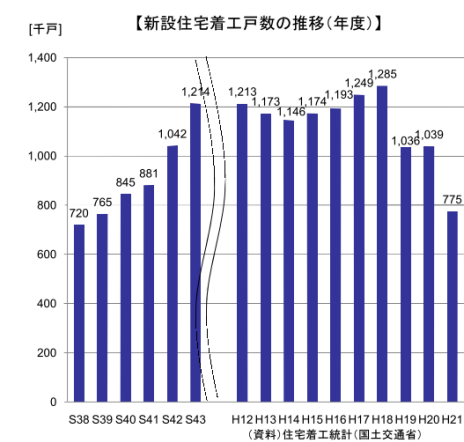
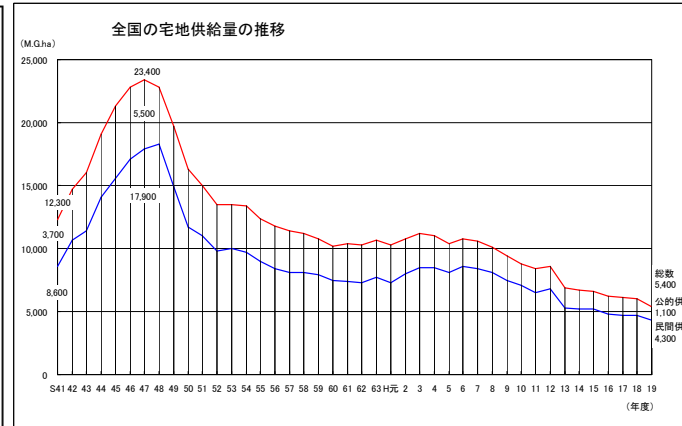
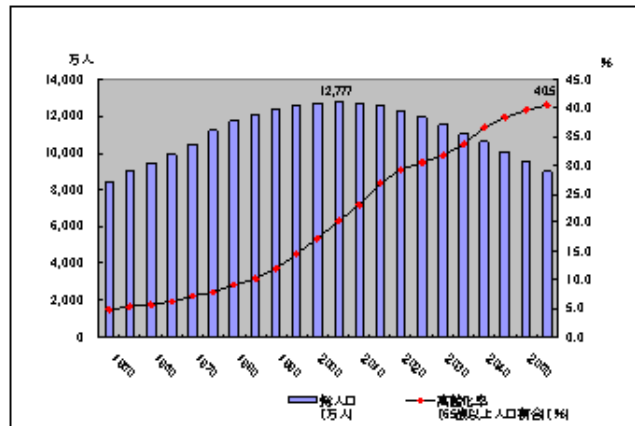
都計法34条11号条例の制定状況(資料収集・分析)

市街化調整区域内地区計画の策定状況(資料収集・分析)

第1章 住まい・環境創りを取り巻く社会情勢の変化

| 構想等の名称 | 社会情勢変化についての認識 | 構想等の基本視点 | 主な施策 |
|-----------------------------------|---|--|--|
| ① 住生活基本計画(全国計画) H23.1.17 国土交通省 | <ul style="list-style-type: none"> 人口、世帯数の減少 単身世帯の増加 高齢世帯の増加 勤労者の平均年収が減少 新設住宅着工戸減少と既存住宅志向 | <ul style="list-style-type: none"> ストック重視 市場重視 豊かな住生活の条件として以下を重視 <ul style="list-style-type: none"> 子育て支援サービス 介護・医療等のサービス 良好な景観・街並み等の周辺環境 | <ul style="list-style-type: none"> 中古流通やリフォームの市場整備、住み替え支援 福祉分野、環境エネルギー分野、景観まちづくり分野、地域防災分野等の分野と連携 環境対応、リフォーム等の新産業育成施策を展開 「サービス付き高齢者向き住宅」の供給を重点実施 |
| ② 食料・農業・農村基本計画 H22.2.30 農林水産省 | <ul style="list-style-type: none"> 農業所得の低下、担い手不足の深刻化、非効率な農地利用、農山漁村の活力の低下等が継続 食料自給率は41%と諸外国に比べ極めて低い。 農地・農村の荒廃化が進行しており、放置すると国民全体が不利益をこうむる。 | <ul style="list-style-type: none"> 平成32年度までに供給熱量ベースで50%（生産額ベースで70%）、そのため以下（生産面）耕作放棄地の解消等を通じた農地の確保、農地活用・各種作付の拡大技術開発等による単収・品質の向上 （消費面）米消費の拡大、国産農産物の利用拡大等 | <ul style="list-style-type: none"> 戸別所得補償制度の導入 意欲ある多様な担い手の確保、6次産業化 優良農地の確保と有効利用の促進（転用規制の厳格化、集積促進、耕作放棄地対策等） 農村コミュニティの維持・再生、都市との交流 都市農業の振興（都市農地制度の見直しの検討） |
| ③ 産業構造ビジョン2010 H22.6.3 経済産業省 | <ul style="list-style-type: none"> 日本経済の行き詰まり(IMD国際競争力順位：1位(1990年)→27位(2010年)) 極度の自動車依存体質(一本足打法) 戦略産業分野に多くの企業が乱立 ビジネスインフラがアジア中核拠点機能を喪失 | <ul style="list-style-type: none"> 今後の成長市場は必然的に新興国に移ることから、グローバル化の推進は不可避 「空洞化」を回避するため、空港・港湾都市等の魅力を高め人材を吸引し、付加価値や雇用を生む拠点を国内に呼び寄せる。 | 自動車依存の「一本足打法」から以下の戦略5分野を中心とした「ハケ岳構造」へ <ul style="list-style-type: none"> *インフラ関連/システム輸出 *環境・エネルギー課題解決産業（転用規制の厳格化、集積促進、耕作放棄地対策等） *文化産業（ファッション、コンテンツ） *医療・介護・健康・子育てサービス *先端分野（ロボット、宇宙等） |
| ④ 土地政策の中長期ビジョン H21.4.30 国土交通省 | <ul style="list-style-type: none"> 「利用価値を中心とする不動産市場」の形成 人口減少・少子高齢化、経済のグローバル化や国民ニーズの変化に対応したインセンティブづくり 評価、情報提供システム 市場行動の変化・多様化 CRE(企業不動産)、PRE(公的不動産) エリアマネジメント | <ul style="list-style-type: none"> 新しい不動産価値の創出(環境、安全・安心、景観等) 守るべき不動産価値の補選(不動産の適正管理等の推進) | <ul style="list-style-type: none"> CRE、PRE等の推進 エリアマネジメントの推進(ニュータウン再生等) 不動産情報の総合整備 環境等新たな価値の不動産へ取込み(評価、情報提供等) 外部不経済性の高い空地・空家対策 |

| 環境政策の動向 |
|--|
| 全体の情勢 <ul style="list-style-type: none"> 新興国における経済成長やそれに伴う世界人口の増大の中で、地球温暖化、廃棄物問題、生物多様性の損失等の世界規模の環境問題が深刻化 地球規模で産業の工業化が進展し、かつて日本が経験したような深刻な公害被害が生じかねないような環境汚染の顕在化している地域が増加・拡大 日本は国連での「鳩山イニシアティブ」に象徴されるように、環境問題の先進地域として国際的な枠組み作りをリードし(自らを律し)、知見や技術の移転等を推進 平成23年度内に第3次環境基本計画見直し(持続可能な社会の姿、経済その他の領域との統合、国際戦略等)、翌年度には持続可能な開発に関する国連会議が予定 |
| 個別分野の施策 <ul style="list-style-type: none"> ◇地球温暖化問題:「鳩山イニシアティブ」で温室効果ガスをH32年までにH2年比で25%削減を表明 平成24年末までの3年間で150億ドルの途上国支援を約束 ◇物質循環(リサイクル)の確保と循環型社会の構築:第二次循環型社会形成推進基本計画(H20年3月)に即して順調に推移 ◇生物多様性:第三次生物多様性国家戦略(H19年11月)、生物多様性基本法(H20年5月)、生物多様性国家戦略2010(閣議決定)に即して国際的取り組みを充実 ◇大気・水環境の保全:H22年4月、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法が改正 |



第2章 将来の都市計画制度のあり方

高度成長期以降、日本の市街地面積は約3倍に膨れ上がったが、大半は農地からの転用であり、戦後の都市計画の主題は市街地周辺の細分化した農地を計画的に宅地化することであった。

1. 都市計画制度（開発許可）の変遷

市街化区域と市街化調整区域の区域区分、いわゆる「線引き」とそれに伴う開発許可制度が導入された新都市計画法が昭和43年に制定されたが、開発許可制度はその後、線引き都市計画区域から都市計画区域外へと適用範囲が拡大されてきた。この間、地域の実情がよりきめ細やかに反映できるような仕組みが取り入れられる一方、平成18年にそれまでの大規模開発許可制度が廃止されるなど、無秩序な都市拡大を防ぐための規制強化も図られている。

| 1968(昭和43年) 新都市計画法 | 1974(昭和49年) 法改正 | 1980~99(昭和55~平成11年) 法改正 | 2000(平成12年) 法改正 | 2006(平成18年) 法改正 |
|--|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 区域区分制度とあわせて開発許可制度を創設 | <ul style="list-style-type: none"> 特定工作物を開発行為の対象に追加 未線引き都市計画区域への開発許可制度の適用 技術基準、立地基準の追加 既存宅地制度導入 | <ul style="list-style-type: none"> 地区計画等への適合が要件化 市街化調整区域における計画開発の最低規模引き下げ 技術基準の見直し 三大都市圏の市街化区域の開発許可対象面積の引き下げ 市街化調整区域の地区計画等に適合する開発行為を立地基準に追加 開発許可事務等の自治事務化等 | <ul style="list-style-type: none"> 技術基準の弾力化:地方公共団体の条例による制限の強化・緩和が可能 立地基準の見直し:条例により市街化区域隣接地等における開発行為等を許可対象に 既存宅地制度の廃止 都市計画区域外への開発許可制度の適用 | <ul style="list-style-type: none"> 医療施設、社会福祉施設、学校等の公共公益施設に関する開発行為を許可対象に 市街化調整区域内の大規模開発を許可する基準を廃止 |

2. 農地法の改正

農地解放以来、わが国の農地制度の前提・目的は“耕作者自らによる農地所有”であったが、食料自給率の向上が国家目標として掲げられる中で、平成21年12月にその目的を“農地の効率的な利用促進”に改める農地法等の抜本改正がおこなわれた。

| 農地を最大限に有効利用 | 農地減少食い止め・農地確保 |
|---------------------|------------------|
| ○農地取得下限面積要件(50a)の緩和 | ○転用規制の強化(病院・学校等) |
| ○株式会社等の賃貸参入規制を緩和 | ○違反転用の罰則強化 |
| ○農業生産法人への出資制限を緩和 | ○農用地からの除外の厳格化 |
| ○遊休農地対策の強化 | |

3. 社会資本整備審議会都市計画部会の検討状況

平成21年6月26日、国土交通省社会資本整備審議会都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会は、都市を巡る社会情勢の変化を踏まえ、“将来世代に引き継ぐ、豊かで活力ある持続可能な都市”という理念の下、今後の都市政策の方向として「エコ・コンパクトシティ」を掲げた報告を公表した。

これを引き継いで7月からスタートした都市計画制度小委員会は平成23年2月17日、以下の通り論点を整理・明確化し公表した。

| (1)都市計画制度の棚卸し | (2)「広域」対応の再構築 | (3)「跡地」化や(空地)混在を前提とした計画論(緑地・農地等の的確な位置付け) | (4)協定や合意に基づく運営の仕組みの組み込み |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・(持続可能な)集約型都市構造化という基本方針 ・新規決定よりも見直しを重視 ・“集約型都市構造化”をスタンダードとする枠組み | <ul style="list-style-type: none"> ・広域性を重視した「都市計画区域マスタープラン」 ・広域的観点からの計画・立地論の強化 ・市町村中心の運営(市町村マスと地区計画中心) | <ul style="list-style-type: none"> ・線引き制度を土台としたシステム構築 ・市街化区域の再定義(農地等のまとまりのある空地を抱き込んだ区域) ・緑地の保全と創出 ・必然的(あって当たり前)の空間としての農地 ・営農継続を可能とする環境整備(生産緑地が土台、農住混在地のコントロール)(農業政策との再結合) ・建築/非建築のバランスの取れた空間誘導手法(「空間のリサイクル」「キャップ&トレード手法」)(条例等を活用した規制誘導手法の多様化) | <ul style="list-style-type: none"> ・利用者の視点も重視した集積コアの形成と運営 ・官民中間領域の充実(エリアマネジメント、協定、都市計画提案制度) ・情報・手続き面からの参加・合意形成制度基盤 |

第3章 地域ではじまっている新たな取り組み

1. 自治体の独自の土地利用コントロール制度

先に見たような社会情勢の変化が進む中、人口や世帯数の減少が既に顕著となっている地方圏の自治体においては、土地利用規制上の規制の緩い「白地地域」、特に平地部においては非線引き都市計画区域の用途白地地域（農業振興地域の農用地区域以外の地域）で発生する開発や建築を巡るトラブルに対処するため国の法律に拠らず、自治体の条例により独自の土地利用コントロールを行う例が増えてきている。（事例として安曇野市、篠山市）

| | |
|---|--|
| 1 遊休地や低未利用地への対応 愛知県三好町、兵庫県高砂市他 | 2 将来的な事業化の意図 山形県南陽市、篠山市 |
| 3 地域振興との連動 沖縄県玉城村、篠山市、安曇野市、加古川市 | 4 市町村合併と契機とした土地利用調整 篠山市、安曇野市 |
| 5 地域固有の景観形成 篠山市 | 6 土地利用の広域調整 |

※参考：土地利用調整基本計画策定市町村一覧（123 団体）

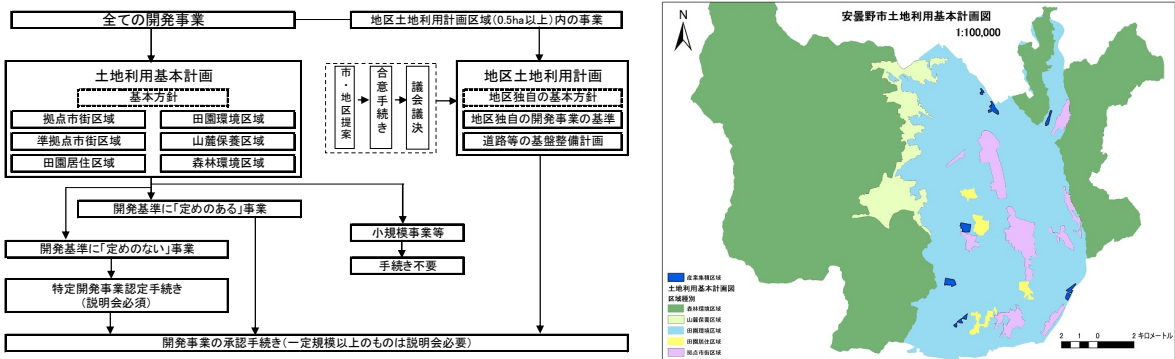
市街化調整区域についても、地区計画の活用や条例を用いてきめ細やかな土地利用計画で立地制限の緩和を行う例が増えてきている。（事例として加古川市）

（参考までに線引き制度自体を廃止した高松市他 14 自治体のデータから功罪を分析してみた。）

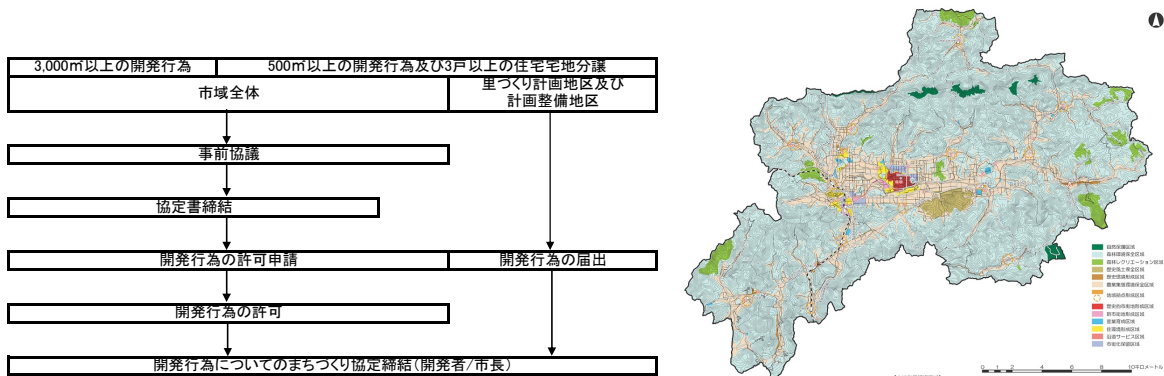
環境維持の地域組織（エリアマネジメント）の育成を図る動きも広がりつつあり、今後の住まい・環境づくりでは、こうした新たな動きに敏感に対応した取り組みが求められている。

【代表事例（本編の一部を掲載）】

①長野県安曇野市土地利用基本計画…平成 17 年に異なった都市計画区域（その内一つは線引き、一つは用途地域指定）を有する 5 町村が合併したため、条例により統一した土地利用制度を構築した。（ゾーニングは 5+1 区分で、地区レベルでの細分化や事業者提案システムを取り入れているのが特徴。県の都市計画、農政部局との調整はつかず、現在も継続中である。）



②兵庫県篠山市土地利用調整基本計画…県の緑条例と連携し、大都市近郊の白地でのきめ細かな土地利用コントロールのための条例を制定している。（ゾーニングは 13 区分ときめ細かい。）



2. 農ある暮らしを取り入れた住まい・環境創り（事例調査）

「農を活かした住まい・環境創り」は、全国的に高い関心を集めており、多様な主体が参加・連携して菜園や農園を楽しんでいる全国の先進事例を調査した。

（1）事例一覧

| No | 分類 | 名称 | 特記 |
|----|------------------|---------------------|--|
| 1 | 菜園付アパート | エコアパート花園荘 | 都市の畑付アパート（東京都足立区） |
| 2 | 菜園付高齢者専用 賃貸住宅 | サンリスタアレーグレ ふじみ野 | それぞれが自由に菜園を利用 （埼玉県ふじみ野市） |
| 3 | 菜園付戸建て 住宅団地 | 北海道当別町 優良田園住宅 | 地元民間会社が田園住宅事業でふるさと再生に貢献（北海道石狩郡当別町） |
| 4 | 菜園付戸建て 住宅団地 | びゅうヴィルジェ 安中榛名 | 居住者個々のアイデアで農ある暮らしを推進（群馬県安中市） |
| 5 | 市民農園付き 住宅団地 | 山形県村山市榎岡 グリーンタウン | 農ある暮らしの提供により定住人口を呼び込む住宅団地（山形県村山市） |
| 6 | 住宅地付農地 | 雫石町・ コテージむら | 公有地活用による農地分譲事業で農ある暮らしの実現を支援（岩手県雫石町） |
| 7 | 市民農園付き 住宅団地 | UR 柏 た な か | UR、地元市、JA が連携し進める農あるまちづくり（千葉県柏市） |
| 8 | 共有菜園付き 住宅団地 | ビレッジガルテン | 「農」「庭」「緑」を要素に高齢者を含む多世代コミュニティの形成（大阪府、兵庫県） |

（2）事例3に係る「優良田園住宅制度の概要紹介」

[法の趣旨]

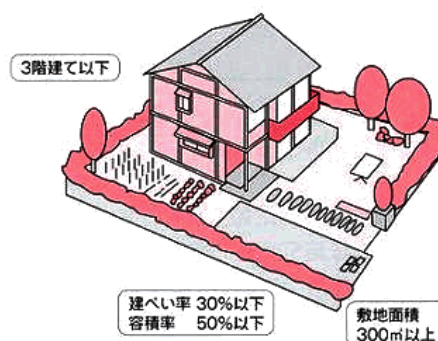
「優良田園住宅の建設の促進に関する法律」が平成10年4月17日に公布され、7月15日に施行された。この法律は、真の国民の豊かさと21世紀のゆとりある居住形態を実現するため、住宅の多様な選択可能性を最大限追求し、自然に恵まれたゆとりと潤いのある田園住宅の建設を促進し、もって国民の住宅に対する夢を限りなく実現することを目的としている。

[優良田園住宅とは]

農山村地域、都市の近郊その他の良好な自然的環境を形成している地域に所在する一戸建ての住宅で、3階以下、敷地面積300平方メートル以上、建ぺい率30%以下、容積率50%以下の要件に該当するものをいう

[制度導入の目的]

人口の減少、高齢化、児童数の減少等、地域活力が低下していることから、集落の過疎化の進行を防止し、人口の回復・維持を図ることを目的としている。この制度は、一定の要件のもとに、宅地開発や住宅建築が可能となり、地域活性化の観点から効果が期待できる。



《参考》 開発許可条例（隣接地域）の運用状況

1. 都市計画法 34 条 11 号の制定状況（資料収集・分析）

＜都市計画法 34 条 11 号（市街化調整区域での開発許可要件 1 号～1 4 号）＞

市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域でおおむね五十以上の建築物が連たんしている地域で、都道府県の条例で指定する区域。「連たん」と「近接」する定義が問題となる。なお、国土交通省の開発許可制度運用指針で近接については、境界線からの距離をもって判断する場合は、当該距離が数百m程度の範囲内の区域とされている。

同条例を制定している自治体全ての条例読み取りによる条例実態の把握・分析を行った。

（1）条例制定の状況

・対象自治体

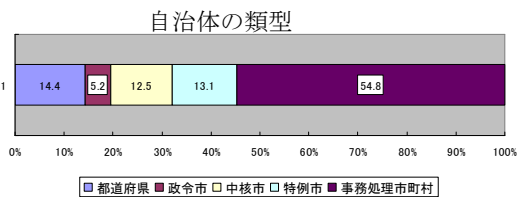
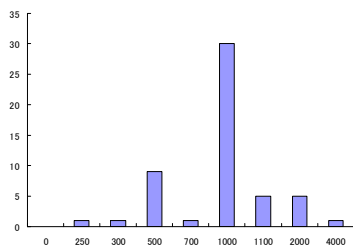
条例制定自治体は、概ね対象自治体
305 団体の内半数の 142 団体

・区域設定の要件

「建築物の連たん具合」を考慮している自治体がほとんど

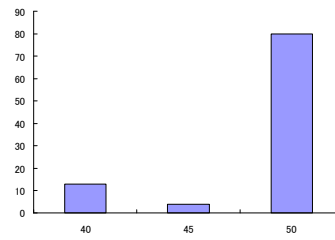
・市街化区域からの距離

最も多いのは 1000m



・建築物の連たん戸数

最も多いのは 50 戸



（2）各種制限

・連たんと見なす距離

最も多いのは、50m

・建築物の高さ

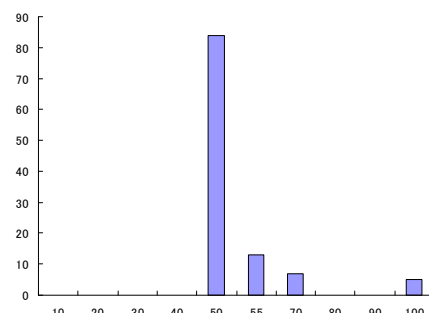
10mが多い

・建ぺい率

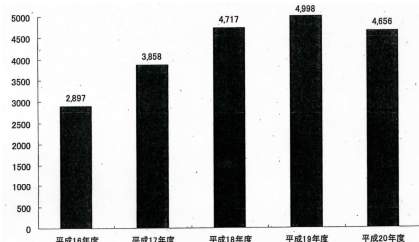
60%が多い一部 50%も見受けられる

・容積率 200%も見受けられる

・建築物の敷地の上限 500 m²が最も多い



（3）34 条 11 号に関する開発許可件数と面積



34 条 11 号に該当する開発許可面積

| 年度 | 件数 | 面積[ha] |
|----|-------|--------|
| 18 | 4,717 | 396.5 |
| 19 | 4,998 | 444.9 |
| 20 | 4,656 | 360.2 |

2. 市街化調整区域内地区計画の策定状況（資料収集・分析）

国土交通省都市計画現況調査データより把握・分析を行った。

（1）市街化調整区域における地区計画の把握

| 市街化調整区域の状況 | | (地区数) | |
|-----------------|---|-------|---|
| 地区計画合計 | | 5,506 | 解説：都市計画法12条の5 地区計画は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設に相応しい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画とし、次の各号のいずれかに該当する土地の区域に定めることとされている 一 用途地域が定められている土地の区域 二 用途地域が定められていない土地の区域のうち次のいずれかに該当するもの イ 住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われる、又は行われた土地の区域 ロ 建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成される恐れのあるもの ハ 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境の形成がされている土地の区域 |
| 内市街化調整区域 | | 416 | |
| 法第12条の5第1項 第二号イ | | 294 | |
| 同 | ロ | 77 | |
| 同 | ハ | 45 | |

平成21年3月31日現在

（2）法第12条の5第1項 第二号イに係る県別地区計画

法第12条の5第1項 第二号イに係る県別地区計画は、全国で地区数249、面積3754ha、となっている。県別では、福岡県26地区508ha、愛知県50地区472ha、埼玉県13地区323ha、兵庫県16地区240ha、三重県9地区239ha、栃木県18地区209haとなっている。

（3）法第12条の5第1項 第二号ロに係る状況

・県別地区計画

法第12条の5第1項 第二号ロに係る県別地区計画は、全国で地区数77、面積533ha、となっている。県別では、福岡県256ha、次いで茨城県129haとなっている。

特に、全ロ型(77地区)の40%が集中している福岡県の久山町は31地区数(193.2ha)に及ぶ。

（4）福岡県久山町の市街化調整区域における地区計画の取組みと効果（国交省ヒヤリング他）

イ型とハ型に対し、無秩序な市街化に対応するロ型はそもそも役割が困難な状況である。それ故に、ロ型は重要である。

福岡県久山町の市街化調整区域における開発行為を地区計画の活用により地区整備計画区域に誘導している取組み実態から、その効果分析すると

○開発許可件数自体には変化がなく、地区計画の導入による開発の誘発は見られない。

○1998～2003年間の間の開発許可、建築許可に比べて、2004～2008年の開発許可等は、地区計画整備計画区域内においておこなわれており、地区計画の策定に開発誘導効果が認められる。

○1998～2008年までに出された開発許可(計94件)の内、約6割(56件)が法第34条第10号(地区計画)に基づき行われている。

久山町における市街化調整区域における地区計

| 種類 | 地区数 | 面積(ha) |
|-----|-----|--------|
| 工業系 | 8 | 38.4 |
| 住宅系 | 23 | 154.8 |
| 合計 | 31 | 193.2 |