

地方都市における暫定逆線引き運用の実態と課題に関する研究

A Study on Temporary Reverse Area Division System in Local Cities

豊橋技術科学大学大学院工学研究科 准教授 浅野 純一郎

(研究計画ないし研究手法の概略)

線引きの決定権限は都道府県にある為、都道府県に対するアンケート調査によって(表1)、当初線引き以降の暫定逆線引き状況を把握した。ただし三大都市圏の諸都市や震災復興を考慮し、東北3県は対象から除いている。次に都市計画図や「整備、開発及び保全の方針」等の都市計画文書調査や担当者へのヒアリング(当該市町村を含む)等から暫定逆線引き実施の経緯や土地利用の特色を把握した。加えて、典型地区や課題のある地区に対しては現地調査を行い、本研究をまとめた。尚、本研究は予備調査段階からとしては2012年夏季にスタートし、本研究課題の助成期間を通して行われた。さらに、2014年度にかけては、

表1: 暫定逆線引きに関するアンケート結果概要

| | |
|-------------|--|
| アンケートの回答結果 | 回答: 35道府県/43道府県 (回答率81.4%) (2012年5-7月時点) |
| 暫定逆線引き地区 | 10市18地区(353.6ha) |
| 現在の暫定逆線引き地区 | 8市10地区(198.9ha) |
| 過去の暫定逆線引き地区 | 6市8地区(154.7ha) |

地方都市における逆線引き運用(「暫定」ではなく)の実態把握へと研究を発展させている。

(実験調査によって得られた新しい知見)

1. 研究の目的と分析フロー

暫定逆線引き制度は、計画的な市街地整備が行われる予定が無い地区に対し、土地区画整理事業(以下、区画整理)が確実にされた時点で市街化区域編入する事を条件に、当分の間、用途地域を存置したまま市街化調整区域(以下、調整区域)に編入する制度である。本研究では、地方都市における暫定逆線引き制度の運用状況とその課題を明らかにし、今後の制度活用の方策について知見を得ることを目的とする。

本研究では、暫定逆線引き地区を現在も用途地域が存置されている地区(現在の暫定逆線引き地区)と、既に用途地域が解除されたか市街化区域に再編入された地区(過去の暫定逆線引き地区)に分類した。その上で、暫定逆線引き制度の運用課題や要因を①行政の指定方針、②土地利用状況、③人口フレーム、④地権者の意向、⑤場所的特性の5要件に求めて、分析を進める。また、暫定逆線引き状態から、用途地域解除(逆線引き)か市街化区域編入への移行を合わせて、暫定逆線引き解除と呼ぶ。

研究のフローとして、2章では暫定逆線引き地区における全般的な制度運用の概要を整理し(前記①~④の要件)、3章では暫定逆線引き後の指定経過と場所的特性を時系列で考察する(前記⑤の要件)。4章では、同制度運用上、最も喫緊の課題として現在の暫定逆線引き地区における暫定逆線引き解除の課題を取り上げる。

2. 暫定逆線引き地区における運用概要と特色

2-1. 暫定逆線引き制度の適用時期と面積

暫定逆線引き地区の諸元を表2、3にまとめる。まず、暫定逆線引き制度が運用された時期について見る。各地区の暫定逆線引き決定された時期は、18地区中14地区が1984から1987年であり、1980年の逆線引き通達の直後で、かつ、同通達から最初の定期線引き見直し時に当たっている。つまり、各自治体が通達を受け暫定逆線引き制度を運用したことが窺える。また、18地区中16地区は、1982年の特定保留区域の創設以前の、当初線引きや第1回定期線引き見直しにて市街化区域に編入された地区である。つまり、当初、計画的市街地整備が具体化せずに市街化区域に編入された地区に対して計画的市街化を促す手法として同制度が活用されたと推察される。一方で、現在も都市計画運用指針には逆線引きとその際の用途地域存置についての記載があり、現在に至るまで継続して運用が可能であったものの、2000年以降の適用は2事例にすぎない。

地区の面積を見ると、逆線引き通達では市街化区域内に農地が残っている場合は5haを最低限度としているが、10ha以下の比較的小規模な地区が18地区中7地区で見られる。

2-2. 暫定逆線引き地区の行政の指定方針と土地利用状況

まず、現在の暫定逆線引き地区に対する今後の行政の指定方針を見る(表3)。用途地域存置を予定するのは、八戸市(尻内、市川地区)と大垣市(犬ヶ渚地区)の2市3地区である。市街化区域編入を予定するのは、新潟市(大学南、坂井地区)、三島市(萩地区)、静岡市(中島地区)、焼津市(小川第四地区)、浜松市(道本小林地区)の5市7地区である。逆に、用途地域解除を予定するのは岡山市(下地区)のみである。過去の事例については(表2)、既に指定後ではあるものの、市街化区域に再編入した事例は4地区(女池上山、鳥屋野・大島、琴平、上新保地区)、用途地域解除された事例は4地区(太田、初生、長利、船穂町一之丁地区)存在する。

表2 過去の暫定逆線引き地区の諸元一覧

| No | 市 | 地区名(面積ha) | 行政の指定方針※1 | 市街化区域編入決定年月日 | 定期線引き見直し時(回) | 暫定逆線引き決定年月日 | 定期線引き見直し時(回) | 暫定逆線引き中の用途地域指定状況(建築率/容積率) | | 各用途地域面積ha | 市街化区域再編入又は用途地域解除決定年月日 | 定期線引き見直し時市街化区域再編入後の用途地域状況(建築率/容積率) | 面積[ha] | 基盤整備事業の種類 | 区域内における開発面積※2(開発地は、建築を伴ったものを対象) | | | 暫定逆線引き時のインフラ整備状況 | | 現在の農用地区域の指定状況※3 | 地区計画又は開発許可条例等の指定状況 | 現在の人口フレームの状況 | 地権者の意向 | | |
|----|-----|-------------|-----------|--------------|--------------|-------------|--------------|---------------------------|----------------------------|-----------|-----------------------|------------------------------------|----------------------------|-----------|---------------------------------|---------------|---------|------------------|--------|-----------------|--------------------|--------------|--|-------------------|--------------|
| | | | | | | | | 旧用途区分 | 用途地域細分化1996年以降 | | | | | | 市街 | 暫定 | 再編入or解除 | 道路基盤 | 下水道 | | | | 暫定逆線引き時 | 市街化区域編入時又は用途地域解除時 | |
| 1 | 新潟市 | 女池上山(20.2) | 市街化 | 1970/1/16 | 当初 | 1986/3/25 | 2 | 住居(60/200) | 一住居(60/200) 準住居(60/200) | 16 | 2011/3/18 | 5 | 一住居(60/200) 準住居(60/200) | 16 | 区画整理(組合) | 0.3ha | 1.5ha | 3.2ha | 土地改良事業 | - | A | 無 | 当該地区及び他地区に特定保留指定有り(4千人)、一般保留有り(10千人) | 市街化区域編入の意向は不明 | 土地区画整理事業に同意 |
| 2 | 新潟市 | 鳥屋野大島(22.4) | 市街化 | 1970/1/16 | 当初 | 1986/3/25 | 2 | 二住専(60/200) 住居(60/200) | 二中高(60/200) 一住居(60/200) | 16 | 2011/3/18 | 5 | 二中高(60/200) 一住居(60/200) | 16 | 区画整理(組合) | 0.3ha | 3.4ha | 5.9ha | 土地改良事業 | - | A | 無 | 当該地区及び他地区に特定保留指定有り(4千人)、一般保留有り(10千人) | 市街化区域編入の意向は不明 | 土地区画整理事業に同意 |
| 3 | 長岡市 | 琴平(8.8) | 市街化 | 1985/10/15 | 2 | 2000/3/31 | 4 | 住居(60/200) | 一住居(60/200) 二住居(60/200) | 2.9 | 2011/1/2/27 | 5 | 一住居(60/200) 二住居(60/200) | 2.9 | 区画整理(組合) | 0ha | 0.2ha | 0.2ha | 耕地整理 | - | A | 無 | 当該地区及び他地区に特定保留指定有り(4千人)、一般保留有り(0.2千人) | - | 土地区画整理事業に同意 |
| 4 | 富山県 | 上新保(9.6) | 市街化 | 1979/7/2 | 1 | 1987/10/31 | 2 | 一住専(40/60) 住居(60/200) | 一低層(50/80) 一住居(60/200) | 9.5 | 1995/5/10 | 2~随時 | 一低層(50/80) 一住居(60/200) | 9.2 | 区画整理(組合) | 1.3ha | 1.6ha | 1.8ha | 無 | - | A | 無 | 当該地区及び他地区に特定保留指定有り(2.1千人)、一般保留有り(17千人) | 区画整理事業に反対 | 土地区画整理事業に同意 |
| 5 | 富山県 | 太田(3) | 解除済 | 1979/7/2 | 1 | 1987/10/31 | 2 | 一住専(40/60) | 一低層(40/60) | 3 | 2001/5/16 | 3 | | 3 | | 0.3ha | 0.6ha | 0.7ha | 無 | - | B | 無 | 約半数の地権者が区画整理に反対 | 約半数の地権者が区画整理に反対 | |
| 6 | 浜松市 | 初生(50.2) | 解除済 | 1979/1/2/4 | 1 | 1986/6/20 | 2 | 住居(60/200) | 一住居(60/200) | 50 | 2011/3/2 | 6 | | 50 | | 12.4ha | 23.2ha | 30.6ha | 土地改良事業 | 区域内整備済 | A | 都計法第34条11号 | 当該地区に特定保留指定有り(2.3千人)他地区に特定保留指定有り(0.5千人)、一般保留有り(11.5千人) | 区画整理事業に反対 | 市街化区域編入の希望無し |
| 7 | 岡山県 | 長利(30.8) | 解除済 | 1979/8/31 | 1 | 1986/4/1 | 2 | 住居(60/200) | | 31 | 1994/4/22 | 3 | | 31 | | 3.1ha | 3.8ha | 4.7ha | 条里制 | 区域外 | A | 無 | 他地区のみ特定保留指定有り(0.8千人)、一般保留有り(11.2千人) | 区画整理事業に反対 | 区画整理事業に反対 |
| 8 | 倉敷市 | 船穂町一之丁(9.7) | 解除済 | 1971/9/7 | 当初 | 1986/4/1 | 2 | 住居(60/200) | | 9.7 | 1994/4/22 | 3 | | 9.7 | | 地図が明瞭さに欠け計測不能 | | | - | 区域外一部予定区域 | A | 無 | | - | - |

※1. 「市街化」は既に市街化区域編入された地区、「解除済」は用途地域解除された地区をそれぞれ表している。 ※2 各値は、国土地理院の国土実測アーカイブ空中写真及びセンサ住宅地図を参考にCADソフト上で計測したものであり、参考値として記載する。各項目は、[市街]が当初市街化区域編入時の値、[暫定]が暫定逆線引き時の値、[現在]が現在の値を示している。斜線で区切られた上段が面積、下段が当該地区全体の面積に占める面積の割合を表している。 ※3 A: 農用地区域に含まれる、後背地も農用地区域に指定されていない。B: 農用地区域に指定されていないが、後背地には農用地区域が指定されている。C: 農用地区域に指定されている。D: 一部農用地区域に指定されている。

表3 現在の暫定逆線引き地区の諸元一覧

| No | 市 | 地区名(面積ha) | 行政の指定方針※1 | 市街化区域編入決定年月日 | 定期線引き見直し時(回) | 暫定逆線引き決定年月日 | 定期線引き見直し時(回) | 暫定逆線引き中の用途地域指定状況(建築率/容積率) | | 各用途地域面積[ha] | 区域内における開発面積※2(開発地は、建築を伴ったものを対象) | | | インフラ整備状況 | | 現在の農用地区域の指定状況※3 | 地区計画又は開発許可条例等の指定状況 | 現在の人口フレームの状況 | 地権者の意向 | | |
|----|-----|------------|-----------|---------------------|--------------|-------------|--------------|--|---|-------------|---------------------------------|-------|--------|----------|------------|-----------------|--------------------|--|----------------------|---------------|------------------|
| | | | | | | | | 旧用途区分 | 用途地域細分化1996年以降 | | 市街 | 暫定 | 現在 | 道路基盤 | 下水道 | | | | 暫定逆線引き時 | 現在 | |
| 9 | 八戸市 | 尻内(37) | 存置 | 1971/3/20 | 当初 | 1984/8/16 | 2 | 二住専(60/200) 住居(60/200) 準工業(60/200) 工業(60/200) | 二中高(60/200) 一住居(60/200) 準工業(60/200) 工業(60/200) | 4.6 | 0.1ha | 0.3ha | 1.7ha | 2 | 土地改良事業 | 区域外 | A | 地区計画※4内規 | 特定保留無し、一般保留有り(4.4千人) | 営農希望 | 営農希望 |
| 10 | 八戸市 | 市川(19) | 存置 | 1971/3/20 | 当初 | 1984/8/16 | 2 | 一住専(50/100) 住居(60/200) 工業(60/200) | 一低層(50/80) 一住居(60/200) 工業(60/200) | 2.1 | 0.3ha | 0.4ha | 0.6a | 無 | 区域外促進区域一部済 | A | 無 | | | 営農希望 | 営農希望 |
| 11 | 大垣市 | 犬ヶ渚(13.8) | 存置 | 71/3/31 75/12/27 | 当初 | 1991/4/23 | 3 | 二住専(60/200) | 一中高(60/200) | 14 | 0.5ha | 1.5ha | 1.7ha | 土地改良事業 | 区域外一部済 | A | 無 | 保留フレーム無し※6 | | 土地区画整理事業に反対 | 不明(市街化区域編入の要望無し) |
| 12 | 新潟市 | 大学南(7.3) | 市街化 | 1970/11/16 | 当初 | 1986/3/25 | 2 | 二住専(60/200) 住居(60/200) | 一中高(60/200) 一住居(60/200) | 5.2 | 0ha | 0.2ha | 1.0ha | 耕地整理 | 区域外一部済 | A | 無 | 当該地区のみ特定保留指定有り(1.1千人)、一般保留有り(7.1千人) | 市街化区域編入意向は不明 | 都市的土地利用意向は無し | |
| 13 | 新潟市 | 坂井(6.5) | 市街化 | 1970/11/16 | 当初 | 1986/3/25 | 2 | 一住専(50/100) 住居(60/200) | 一低層(50/100) 一住居(60/200) | 3.2 | 0ha | 0ha | 0.1ha | 耕地整理 | 区域外一部済 | A | 無 | | | | |
| 14 | 三島市 | 萩(21.1) | 市街化 | 1997/5/2 | 随時 | 2003/12/19 | 5 | 一低層(50/80)→ 30/50※5 | 一低層(50/80)→ 30/50※5 | 21 | 1.3ha | 2.0ha | 2.4ha | 無 | 区域外 | A | 無 | 特定保留無し、一般保留有り(2千人) | 市街化区域編入希望 | 市街化区域編入希望 | |
| 15 | 静岡市 | 中島(26.6) | 市街化 | 1970/7/2 | 当初 | 1986/7/1 | 2 | 二住専(60/200) 住居(60/200) | 二中高(60/200) 一住居(60/200) | 19 | 0.6ha | 5.8ha | 9.7ha | 耕地整理 | 区域外一部済 | A | 無 | 当該地区のみ特定保留指定有り(1.2千人)、一般保留有り(3千人) | 市街化区域への編入希望 | 市街化区域への編入希望 | |
| 16 | 焼津市 | 小川第四(34.5) | 市街化 | 1976/10/12 | 当初 | 1985/5/31 | 1 | 一住専(40/60) 住居(60/200) 工業(60/200) | 一低層(40/60) 二住居(60/200) 工業(60/200) | 28 | 3.4ha | 8.6ha | 10.8ha | 土地改良事業 | 区域外 | A | 無 | 当該地区のみ特定保留指定有り(1.9千人)、一般保留有り(0.6千人) | 一部土地区画整理事業に反対 | 市街化区域への編入希望 | |
| 17 | 浜松市 | 道本小林(10) | 市街化 | 1972/1/1 | 当初 | 1986/6/20 | 2 | 住居(60/200) 一住専(40/60) | 一低層(40/60) | 9.5 | 1.1ha | 1.8ha | 1.9ha | 無 | 区域内未整備 | B | 無 | 当該地区のみ特定保留指定有り(0.5千人)、一般保留有り(6.5千人) | 市街化区域への編入希望 | 市街化区域への編入希望 | |
| 18 | 岡山市 | 下(23.1) | 解除済 | 1979/8/31 | 1 | 1994/4/22 | 3 | 住居(60/200) 準工業(60/200) 近商業(60/200) | 一住居(60/200) 準工業(60/200) 近商業(60/200) | 22 | 2.1ha | 8.3ha | 10.3ha | 条里制 | 区域外 | A | 都計法第34条11号 | 当該地区特定保留指定無し、他地区特定保留指定有り(3.6千人)、一般保留無し | 市街化区域への編入希望 | 一部市街化区域への編入希望 | |

※1. 「存置」は用途地域存置される予定の地区、「解除」は用途地域解除される予定の地区、「市街」は市街化区域へ再編入される予定の地区、をそれぞれ表している。 ※2 表2の※2に同じ。 ※3 表2の※3に同じ。 ※4 地区の一部に地区計画がかけられたエリアが存在する。 ※5 暫定逆線引きと同時に萩地区では、建ぺい率と容積率の変更をしている。 ※6 逆線引き時は特定保留区域に指定されていたものの、2004年の第4定期線引き見直し時に特定保留区域は解除されている。

次に暫定逆線引き地区における土地利用状況を見る。対象区域における現在までの開発地面積の地区内増加率を見ると(表2、3)、15%以上の増加が18地区中5地区で見られた。これらの地区を、表2、3の行政の指定方針別に比較すると、過去の暫定逆線引き地区では市街化区域へ再編入された地区と用途地域解除された地区は1地区ずつある(前者は鳥屋野大島地区、後者は初生地区)。また、現在の暫定逆線引き地区では、2地区が市街化区域への再編入予定であり(中島、小川第四地区)、用途地域の解除予定は1地区(下地区)である。市街化区域編入する場合は、開発地の増加が区画整理の地権者合意の障害となる(又は、なった)ことが推察される。他方で、用途地域解除するには、行政の指定方針と実際の土地利用(スプロールの進展)に差があり、そこに対応の難しさがある(又は、あった)と考えられる。

暫定逆線引き地区における用途地域以外の土地利用規制を見ると、都計法34条11号の開発許可条例の運用は、2地区(下、初生地区)で見られた。埼玉県における既往研究では、暫定逆線引き地区の開発需要に 대응するために開発許可条例が導入され、結果的にスプロールの発生に繋がっていることが報告されているが、対象とした地方都市においては暫定逆線引き地区における開発許可条例の運用は2地区に留まる。

2-3. 暫定逆線引き地区の人口フレームと地権者の意向

暫定逆線引き地区の人口フレームを見る。過去の暫定逆線引き地区の内、市街化区域編入された地区では、当時、全地区に特定保留区域が指定されており(当該市には、一般保留フレームもあった)、人口フレームの問題が指定方針に影響していないと考えられる。用途地域解除された地区でも、全市とも保留フレームが確保されており、この内、2市2地区(太田、初生地区)では特定保留区域に指定されていた。実際の用途地域解除には、後述する地権者の意向が影響したが、富山高岡広域都市計画区域(以下、都計区域)では太田地区の用途地域解除時に、他に38地区538.3haが市街化区域に編入されており、その影響が考えられる。

現在の暫定逆線引き地区を見ると、用途地域存置予定の地区では、八戸市(尻内、市川地区)が一般保留フレームしかなく、特定保留区域の指定は八戸市全域でゼロである。大垣市(犬ヶ渚地区)では保留フレーム自体が無い。つまり、市街化区域の拡大自体が困難な自治体であるといえる。次に、市街化区域に再編入予定の地区では、過去の事例に比べ保留フレーム自体が少ない。一般保留が0.6千から7.1千人と全6地区中5地区が都計区域内で暫定逆線引き地区にのみ特定保留区域が指定されている(萩地区を除く5地区)。しかし、今後、人口減少がさらに進み、人口フレームが減少した場合、特定保留区域の維持が難しくなることが予想される。現に、萩地区(三島市)では、特定保留区域指定の維持が困難となっている(3-2節で詳述)。用途地域解除予定の下地区を含む岡山県南広域都計区域では一般保留フレームは無く、当該地区は特定保留区域に指定されていないものの、他地区に特定保留区域が指定されている。

地権者の意向を見ると、過去の暫定逆線引き地区で市街化区域へ編入された地区では、地権者から区画整理の同意を得た上で事業実施されている。また、用途地域解除された地区は、地権者が区画整理に反対したか(太田、長利地区)、市街化区域編入の意志が無かった(初生地区)事例である。このように市街化への積極的な支持が地権者から得られなかった場合は用途地域解除がなされたことが分かる。

現在の暫定逆線引き地区を見ると、用途地域存置予定の尻内地区では、一定以上の営農希望者が存在し、市街化区域への編入は地権者の合意形成上困難である事が窺える。また、市街化区域編入予定の地区では、6地区中4地区は地権者が市街化区域への編入を希望している(萩、中島、小川第四、道本小林地区)。しかし、大学南と坂井地区では、地元から市街化区域編入の要望がなく、行政の指定方針と地権者の意向が異なる。用途地域解除される予定の下地区では、一部地権者は市街化区域編入を希望しており、用途地域解除の同意を得る障害になっていると推察される。

3. 暫定逆線引き地区の指定経過と場所的特性

図1に暫定逆線引き地区の指定経過と場所的特性(DID、都市計画道路(以下、都計道)、周辺市街化区域との位置関係)を一覧する。これより、過去の暫定逆線引き地区の中では市街化区域に再編

入された地区は、市街化区域再編入時にDIDに含まれていた地区である事が分かる(女池上山、鳥屋野・大島、琴平、上新保)。また、これらは周辺を市街化区域に囲まれている上、都計道の計画と密接に関係している。つまり、都市構造上重要な位置にあったといえる。逆に、用途地域が解除された地区は、DIDに含まれていない事例(太田、長利、船穂町一之丁地区)や、都計道に接していない事例であり(初生地区)、都市構造上の重要度では劣ると考えられる。過去の暫定逆線引き地区に関しては、場所的特性から考えると合理的な指定がなされたといえる。

現在の暫定逆線引き地区の内、用途地域存置の予定地区を見ると、これらはDIDに含まれていない地区であり(尻内、市川、犬ヶ渚地区)、市川や犬ヶ渚地区は都計道との関係は無い。一方で、尻内地区は都計道が地区内を通り、市街化区域に囲まれた穴抜け調整区域であり、場所的特性と行政の指定方針が整合しない。逆に市街化区域編入の予定地区には、暫定逆線引き以前に既にDIDに含まれていた地区(中島、小川第四、道本小林地区)や、暫定逆線引き後にDIDに含まれた地区(大学南、坂井地区)、周辺を市街化区域に囲繞されている地区(大学南、坂井、中島、小川第四地区)が該当する。さらに、これらの内5地区は二本の都計道に関係しており(坂井、萩、中島、小川第四、道本小林地区)、都市構造上重要な地区であるといえる(図1)。このように、用途地域存置や市街化区域編入の予定地区は、場所的特性に対して行政の指定方針が概ね合理的になされている。ところが、用途地域が解除される予定の下地区は、二本の都計道に接していると共にDIDに含まれており、都市構造上重要な地区であるが、行政の指定方針と場所的特性が一致しない事例となっている。

4. 暫定逆線引き解除に向けた課題

4-1. 対象地区の課題分類

本章では現在の暫定逆線引き地区を対象に暫定逆線引き解除に向けた課題を分析する。そのために、2章、3章で論じた5要件毎に各地区の課題を整理した(表4)。①行政の指定方針では、暫定逆線引き後の指定方針の明確性、②土地利用状況では、市街化区域編入から現在までの開発状況、③人口フレームでは、保留フレームの確保の困難さ、④地権者の意向では、暫定逆線引き解除に向けた合意の見通し、⑤場所的特性では、指定方針と場所的特性との関連を判断基準とした。その結果、特に課題が顕著な事例として、5地区を取り上げる。つまり、用途地域存置を予定している地区では尻内、

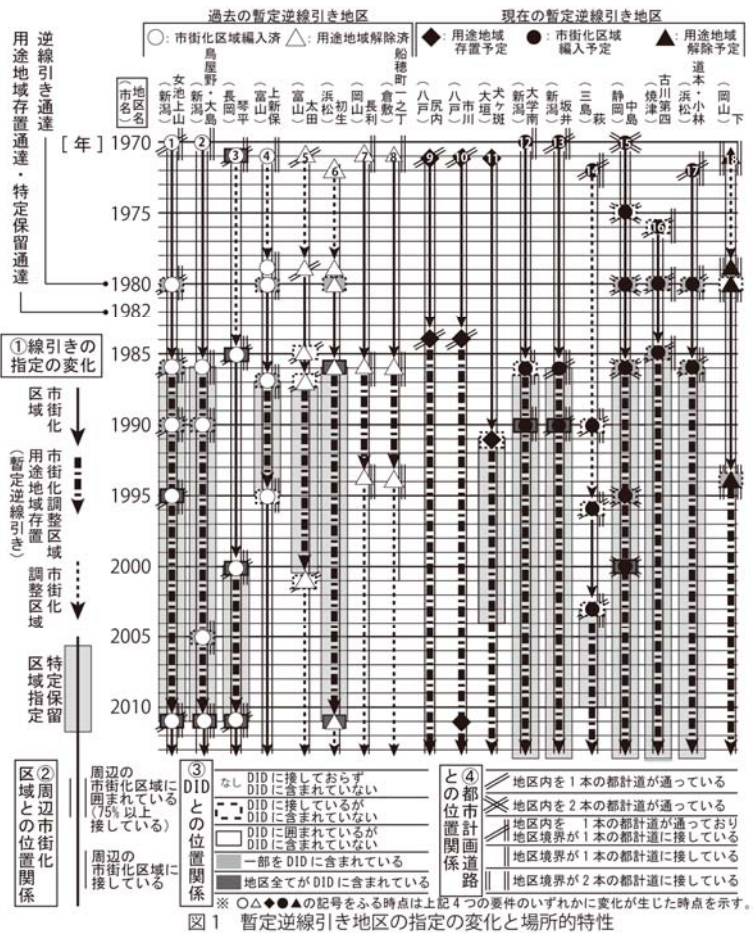


表4 5つの要件から見た各地区の課題

| 分類 | No | 市 | 地区名 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | 判断基準 |
|------------|----|----|-------|---|---|---|---|---|--|
| 過去 市街化済 | 1 | 新潟 | 女池上山 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ①行政の指定方針(市街化区域再編入か、用途地域解除かの指定方針が明確な場合は○、用途地域を存置せざるを得ない場合は×、検討中・不明確な場合は△、過去の事例については不問)。 ②土地利用状況(当初に市街化区域編入された時点から、現在(過去の事例に関しては用途地域解除時まで)の地区内の開発面積が15%以上の場合は○、それ以外は△。※: 適正開発量の基準として、1戸200㎡、1haあたり7~8戸を想定)。 ③人口フレーム(ヒアリングにより特定保留維持や当該市の一般保留維持の見通しが懸念される場合は×、それ以外は○)。 ④地権者の意向の見通し(暫定逆線引き解除に向けてほぼ合意が取れている場合は○、一部地権者が反対している場合は△、見通しがたっていない場合は×、把握されていない場合は■、過去の事例については不問)。 ⑤場所的特性はDID、都計道、市街化区域の関係から見た位置の重要性と行政の指定方針との関係を示す(場所的特性が重要であり市街化区域再編入する場合と、重要でなく用途地域解除する場合と)。 |
| | 2 | 新潟 | 鳥屋野大島 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 3 | 長岡 | 琴平 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 4 | 富山 | 上新保 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 5 | 富山 | 太田 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 解除済 | 6 | 浜松 | 初生 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 7 | 富山 | 長利 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 8 | 富山 | 船穂町一之 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 現在 市街化 | 9 | 八戸 | 尻内 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 10 | 八戸 | 市川 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 11 | 大垣 | 犬ヶ渚 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 12 | 新潟 | 大学南 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 13 | 新潟 | 坂井 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 解除 | 14 | 三島 | 萩 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 15 | 静岡 | 中島 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 16 | 焼津 | 小川第四 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 17 | 浜松 | 道本小林 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 18 | 岡山 | 下 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |

表5 現在の暫定逆線引き地区の制度運用経過と今後の指定方針

| No | 自治体名 | 指定分類※1 | 暫定逆線引きへの経緯及び根拠 | 暫定逆線引き後の対応・土地利用のコントロール | 今後の方針や課題 |
|----|------|---------|--|---|--|
| 9 | 八戸市 | 現在・用途存置 | 当該地区は八戸市旧市街から八戸駅への放射幹線道路（区内百石線）の沿線部に位置し、当初線引きの際（1971年）に市街化区域に編入された。しかし、地権者からの市街化調整区域編入の要望を受け、八戸市は長期的営農を希望した地権者の農地で一定以上のまとまりのある区域を第2回定期見直し（1984年）の際に逆線引きする方針をとった。市街化区域を穴抜き状に暫定逆線引きしたものの、八戸市は将来の市街化区域編入を見込んでおり、無秩序開発を防止し周辺市街地との一体性を保つために既存の用途地域を存置した。 | 地権者の営農希望を受け当該地区を暫定逆線引きした経緯から、営農環境を保全するため独自の開発許可制度運用を八戸市では行ってきた。つまり、土地改良済みである各街区に対し、前面道路から背割り線（あるいは反対側の区画道路）に達しない敷地（この場合は非接道の農地が街区中央部に残ることとなる）での開発は認めない旨の中央指導を行ってきた。 | 市全体の人口が減少している為（2005～2010年間で約7000人減少）、八戸市ではこれ以上の市街化区域拡大はしない意向である。ただし、当該地区は主要幹線道路（区内百石線）の沿道部に位置し業務施設の需要が見込まれることや現在未整備である都計道白館市川環状線のルートにもあっていることから、今後の市街化区域編入を含みを残している。営農希望地権者の高齢化が進む反面、一体的な開発を希望する民間業者も現れないうちで、市では当面、用途地域存置を継続する意向である。 |
| 11 | 大垣市 | 犬ヶ淵 | 当該地区は都計道大垣一宮線にほぼ接し市街化区域縁辺部に位置しているが、当初線引き時（1971年）に市街化区域編入された。その後、大垣市では第3回定期見直し時に市街化区域内に一定規模の農地がまとまって残存する地区を未利用地整理地区として複数選出した。その際、当該地区地権者には土地区画整理事業への反対が多く計画的市街化の見込みが立たないことから、当該地区は逆線引きされた。ただし、次回第4回定期線引き見直し（2004年）までに区画整理事業の意向が整った場合、市街化区域への編入を可能とするため、大垣市は当該地区に対し特定保留区域を指定し用途地域を存置した。 | 結局、第4回定期線引き見直し時の意向調査でも当該地区地権者の事業化への同意はならず、大垣市では特定保留区域（0.5千人）を解除した。第4回定期線引き以後では大垣市担当者が当該地区地権者に対して用途地域解除に向けた説明会を行った記録は残されているが、詳細な経緯は行政当局でも把握されず今日に至っている。 | 大垣市の見解では、今後人口減少が進む中で人口フレームの維持や市街化区域の拡大は困難とされる。また、当該地区地権者の今後の土地利用の意向が明確に示されないことや当該地区以外に市街化区域編入の必要がある地区があることから、市においても今後の方針が留保された状態にある。他方で、当該地区は幹線道路沿道を含む立地条件にありながら長年ロードサイド型の開発が進まなかったが、市ではその要因が用途地域指定によるものと捉えている。そのため現状を維持する意向とされる。 |
| 14 | 三島市 | 萩 | 当該地区は東名高速道路三島ICに近く（市街化区域縁辺部に位置する）、富士山を望める良好な立地条件から宅地需要が見込まれた。こうした三島市の意向の下、1997年に土地区画整理を都市計画決定の上、区画整理区域21.9haの内、西側の一部を除き21.1haが市街化区域編入された。しかし、市街化区域編入後に都市計画法53条と54条による開発が進んだこと等から事業化の見込みが立たなくなった。その為、区画整理事業が可能となるまで都計法53条と54条による開発を防ぐ目的で第5回定期線引き見直しで暫定逆線引きされた（2003年）。これに合わせて、当該地区の建ぺい率は50%から30%に、容積率は80%から50%に引き下げられた。 | 三島市担当部局では、これまでに3回、地区代表者と会の会を開催してきたが、経済状況の悪化等から事業化の見込みは立たず、用途存置され続けている。当該地区は暫定逆線引き時から特定保留区域に指定されていたが、区画整理の事業化の見込みが薄いと判断し、第6回定期線引き見直し（2010年）で特定保留区域が指定解除された。 | 三島市では次回定期線引き見直しまでに、再度計画及び事業費の見直しを行い、市街化区域編入に向け事業の具体化を目指す意向である。しかし静岡県は、人口フレームが減少してきている現在、次回定期線引き見直しまでに事業が具体化しなかった場合は、用途地域解除もやむなしの方針がある。 |
| 15 | 静岡市 | 中島 | 現在・市街化 当該地区は東名高速道路静岡ICの南側に位置し（市街化区域縁辺部に位置する）、当初線引き（1970年）に市街化区域編入された。当初線引き時に、静岡市では東名高速道路沿いのみに市街化区域指定する方針であったが、当該地区を含む高速道路以南の地権者から市街化区域編入の要望があり、土地区画整理事業の地行を条件に市街化区域編入された。しかし、その後事業化が進まなかった。静岡市では1980年の逆線引きを受け、当該地区を含む数箇所の市街化区域内農地のまとまる区域の抽出作業を行っている。当該地区では1984年から一部区域（8ha）で区画整理が具体化したものの（1993年に事業完了）、その他の未整備地区（26.6ha）については区画整理の地権者同意が得られなかった。その為、第2回定期線引き見直しで逆線引きされ（1986年）、その際に既存宅地等の建築行為による用途混在を抑制する為、用途地域を存置された。 | 区画整理の地元意向が高まらない中で、市街化区域に囲まれ、宅地化も進み、都計道駒形中島線や広域幹線道路である国道150号線も当該地区を通ることから、静岡市は市街化区域編入が妥当と判断し特定保留区域を20年以上指定し続けてきた。しかし、2008年頃から市街化区域への地元地権者の意向が再燃し、市街化区域再編入に向けた要望書が提出された。 | 現在、当該地区ではまちづくり検討委員会を立ち上げ、整備手法等に関する勉強会が行われている。当該地区では、耕地整理の結果、地区計画による部分改良で市街化区域編入が可能とされる地区と、基盤整備がなく接道問題を解決するために土地区画整理事業が必要とされる地区が混在する為、住民への事業説明が困難となっている。静岡市は、2015年に第7回定期見直しを行う予定であるが、人口減少が進む中、次回定期見直しでは当該地区の人口フレーム調整が困難となることを懸念している。その為、第6回定期見直し時（2011年）の人口フレームを運用しており、2014年に随時編入により、当該地区を市街化区域編入決定する方針である。現在は2013年度内の地権者合意を目指している。 |
| 18 | 岡山市 | 下 | 現在・用途解除 当該地区は岡山市の東部、JR東岡山駅に近い市街化区域縁辺部に位置し、都計道久米東岡山線（国道250号）等、2本の都計道に接している。岡山市は当該地区を1979年の第1回定期見直し時に、土地区画整理事業を実施を条件に市街化区域へ編入した。同市では1981年頃から当該地区地権者の意向を受け、区画整理事業の協議を進めるものの、1990年までに徐々に要望は低下し、結局区画整理事業の調整は進まなかった。そこで、1991年の地権者説明会で暫定逆線引きする事が了承され、1994年の第3回定期見直しで暫定逆線引きされた。 | 1991年の地元説明会における暫定逆線引き方針の決定から第3回定期見直し（1994年）での暫定逆線引き決定までの間に駆け込み的な宅地開発が相次いだ。このように、暫定逆線引き指定後に宅地化も進展したことから区画整理に向けた地権者合意がさほど困難となつた。市では市街化区域編入の可能性は低いと判断された。他方で、用途地域解除に対しても地権者同意が得られず用途地域が現在まで存置されてきた。尚、岡山市では2001年より都計法34条11号条例を導入し、敷地間距離55m以内かつ50戸連担の既存集落において自己用住宅等を許可しているが、当該地区も運用対象とされている。 | 岡山市（岡山県も同様）では、都計法上、当該地区において市街化区域編入の見込みがなくなった時点から、これまで用途地域が存置され続けてきたことを問題視している。その為、現在用途地域解除に向け地元への説明を続ける方針である。が、一部地権者は依然として市街化区域編入を望んでおり、多くの地権者の営農意欲も特段高くない中で用途地域解除の同意も得るのには難しく、用途地域を存置しておくしかない状況である。 |

※1.「現在」は、現在の暫定逆線引き地区を、「過去」は過去の暫定逆線引き地区を指す。また、「用途解除済」は用途地域がすでに解除された地区を、「用途存置」は用途地域存置される予定の地区を、「市街化」は市街化区域へ再編入される予定の地区、「用途解除」は用途地域解除される予定の地区を指す。

犬ヶ淵地区、市街化区域再編入を予定している地区では萩、中島地区、用途地域解除を予定している地区では下地区である。

4-2. 用途地域存置予定の場合の課題

現行の第6版都市計画運用指針では、「存置した用途地域については、都市的土地利用の可能性が失われた時点で速やかに廃止する事が望ましい」と記述があり、用途地域存置はあくまで暫定であり、非正規な状態と解釈できる。そこで本節では、用途地域存置を予定する理由を考察する。尻内地区（八戸市）は、JR八戸駅東側約1kmに位置するが、営農希望者の土地を穴抜き状に暫定逆線引きした経緯から、市街化区域に囲繞されている（表5、図2）。このような立地条件から、市では基盤整備手法の見直しを持たないものの、市街化区域編入を目指す意向を維持し続けている。一方で、地権者の多くは高齢化が進みつつも、現在も営農を希望しており、市でも地権者の意向を尊重し開発許可制度の運用を通して土地利用を保全してきた（表5）。このように、地権者の意向により市街化区域編入の見直しは現在無いが、営農の継続性や開発動向次第では市街化区域編入が出来るように用途地域存置を現在まで継続してきた事が分かる。市街化区域編入を目指す市の意向と営農を希望する地権者の意向が合わないことが、用途地域存置の理由となっている。犬ヶ淵地区（大垣市）は、市街化区域縁辺部に位置し、都計道大垣一宮線にほぼ接している。大垣市では人口フレームの減少により、これ以上の市街化区域拡大は困難であり、当該地区を市街化区域編入する意向はない（表5）。が、同市では、幹線道路に近接しながら当該地区内で目立った開発が無かった理由として用途地域存置の効果を見ている。加えて、地区内地権者の土地利用意向も明確ではない。このように、大垣市では当該地区の将来土地利用像が不明である為、現状維持としての用途地域存置が継続予定である。

4-3. 市街化区域再編入予定の場合の課題

萩地区（三島市）は、市街化区域縁辺部の丘陵地（裾野市との境界）に位置している。三島市では、低層住宅地として当該地区を整備する方針であり、区画整理の都市計画決定を行った上で、同地区を1997年に市街化区域に編入した。しかし、その後、地区内で都計法53条による開発が一部で進み事業が困難となり（図2のA）、暫定逆線引きされた（2003年）。また、事業成立を不安視する地権者もおり地権者合意にも課題が残る。さらに、近年の人口フレームの減少により、2010年の第6回定期線引き見直しでは特定保留区域の維持ができず、静岡県は次回定期線引き見直し時には用

途地域維持も困難であるとの方針を示している。中島地区(静岡市)は、周辺を市街化区域に囲まれ、国道150号等の幹線道路が通る立地条件から、静岡市は市街化区域編入が妥当であるとしている。しかし、同地区では、当初市街化区域指定時から暫定逆線引き間にかけて、既に開発が進んでいた(表3、図2)。そのため、今後の事業計画では、既存の基盤を活かし地区計画導入を予定する区域と(図2中のa)、基盤が貧弱であるため区画整理を予定する区域(図2中のb)が混在し、事業に対する地権者合意が困難となっている(表5)。一方、静岡市では、人口フレームの減少から第7回定期線引き見直し(次回)では人口フレーム調整の困難が懸念されることから、2014年の随時編入を目標としており、地権者合意が急務となっている。このように両市共、人口フレームの減少から事業期限の先延ばしができない中で地権者合意に臨むという難しい対応に迫られている。

4-4. 用途地域解除予定の場合の課題

下地区(岡山市)は、JR東岡山駅南部に位置し、二本の都計道に挟まれたエリアにある。岡山市は当初から市街化区域編入を目指し、地区住民に働きかけてきたものの、地権者側の要望により区画整理が中断した経緯がある(表5)。さらに、地権者説明会での暫定逆線引き決定(1991年)と、第3回定期線引き見直し(1994年)での暫定逆線引き正式決定との間に駆け込み的な開発が進み(図2のB、C、D等)、区画整理が困難な土地利用状況となった。そのため、岡山市ではこれを区画整理実現不可の状況とみなし、市街化区域再編入は不要との原則に立って、早期の用途地域解除を目指している。しかし、一部地権者が市街化区域編入を望み、他方で、営農意欲も特段高くなく、用途地域解除の地権者合意を得ることも困難であることから、用途地域を存置しておくしか方策が無い。下地区では、暫定逆線引き決定直前の駆け込み開発が遠因であったものの、市街化区域編入と用途地域解除のいずれに対しても地権者合意が難しく、暫定逆線引き解除が困難となっている。また、用途地域解除した場合でも、同地区にはスプロール市街地が調整区域として残されることとなる。

(発 表 論 文)

・大平啓太・浅野純一郎(2013年11月)、地方都市における暫定逆線引き制度の運用状況と課題に関する研究、都市計画論文集 48-3号、pp.549~554

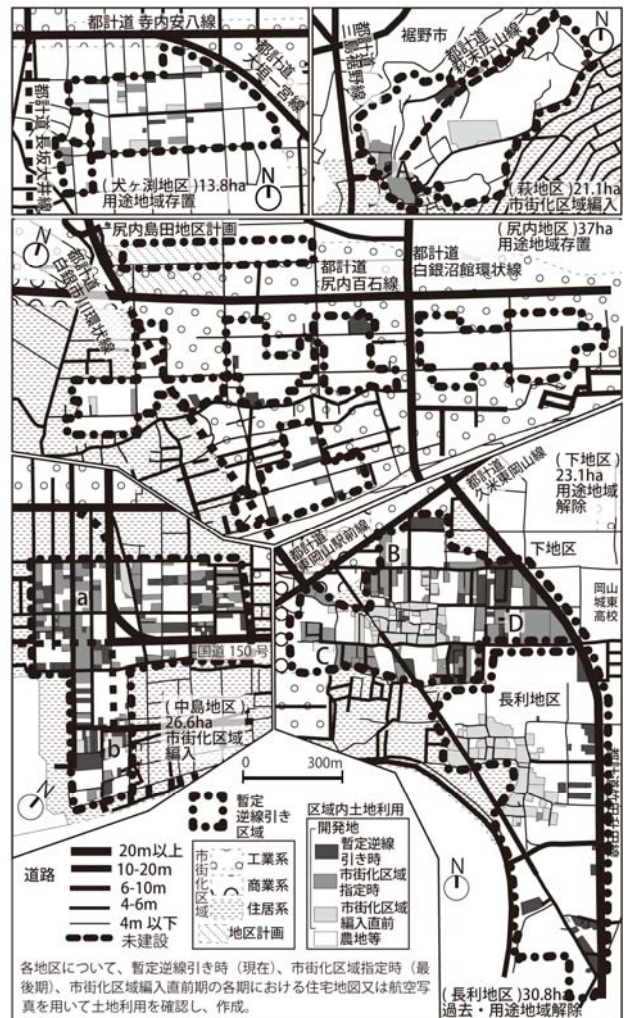


図2 暫定逆線引き地区における土地利用状況