

研究報告 令和2年度 建築分野分野 No.7

独自の土地利用条例と立地適正化計画の連動における可能性と課題に関する研究 -長野県安曇野市と三重県伊賀市を対象に-

A Study on Possibility and Problem of linkage between Original Land Use Ordinance and Location Normalization Plan -Case study of Azumino city and Iga city-

横浜国立大学 助教 尹 莊植

（研究計画ないし研究手法の概略）

人口減少等の背景から都市構造の再構築を目的とする「立地適正化計画（以下、立適計画）」が創設から約7年を経過し、全国各地で計画策定が急速に増えているが、既存土地利用制度との二層的な関係により計画の実現は簡単ではなく、持続可能なコンパクト化の有効なツールとして活用するためには土地利用制度との連動が必須である。

そこで本研究では、既存の土地利用制度との二層的な関係に注目し、独自の土地利用条例と立適計画の誘導区域を一体的に運用している安曇野市と伊賀市を対象に、独自の土地利用と立適計画の連動に至るまでの経緯と議論内容の把握、独自の土地利用条例と立適計画を連携・運用実態の把握、都市縮小時代における土地利用制度と立適計画の連動の可能性と課題を明らかにすることを本研究の目的とする。

（実験調査によって得られた新しい知見）

1. はじめに

多くの都市では、立地適正化計画を策定する際に、都市機能誘導区域と居住誘導区域（以下、両誘導区域）を用途地域内で人口推移、DID、公共交通拠点、都市機能立地状況等をもとに設定している。しかし、そもそも用途地域が比較的狭い地方小都市において、その限られた範囲内で両誘導区域を設定することは非常に難しく、設定内容によっては、むしろ今後の都市構造を描くものとなる立地適正化計画の策定意義に疑問符がつく場合もある。そのため、用途地域に限定せず、各都市の実態のもとに、両誘導区域を設定する動きは、今後の地方都市における都市計画を考える上で、貴重な知見となりうる。そこで本研究では、そのうち、独自の土地利用条例（以下、土地条例）を活用している2都市、長野県安曇野市と三重県伊賀市の取り組みに注目した。

平成30年8月31日時点で立地適正化計画を公表している177都市のうち、両誘導区域を設定した都市、かつ、用途地域の指定を有する136都市を確認したところ、2都市（安曇野市と伊賀市）から土地条例と立地適正化計画の連動の取り組みが確認できた。一般的に用途地域内に限定した誘導区域を設定した場合、既存都市計画と二層的な関係から発生する「居住誘導区域外の用途地域・白地地域」における居住誘導の実効性は届出・勧告によるものしかなく、法的には用途地域等の基準を満たせば、何も問題はない。つまり、立地適正化計画と既存都市計画の二層的な関係における誘導の実効性が今後の集約型都市構造の実現における最も大きな課題と言える。そこで、安曇野市と伊賀市の取り組みは、独自の土地利用条例と立地適正化計画を計画面及び開発手続き面で連動しており、その計画内容と運用実態の分析から、その可能性と課題を明らかにすることが本研究の目的である。

2. 土地利用条例と立地適正化計画の関係

2-1. 計画面の関係

(1) 安曇野市

安曇野市では、平成 17 年の 5 市町村合併を契機に、都市計画制度の一元化を目的に、平成 22 年 9 月、非線引き都市計画区域の 4 地区を対象に「安曇野市の適切な土地利用に関する条例（以下、安曇野市土地条例）」を制定、当条例をもとに平成 23 年 4 月、「安曇野市土地利用基本計画」を施行した。その後、平成 24 年 12 月に線引き都市計画区域（豊科地域）の区域区分を廃止、5 つの都市計画区域を一つに統合して全市における安曇野市土地条例制度の運用を開始した。当制度では行政区域全体（33,182ha）を対象に「拠点市街区域（5 地区）」、「準拠点市街区域（4 地区）」、「田園居住区域（4 地区）」、「田園環境区域」、「山麓保養区域」、「森林環境区域」と区分し、各区域における土地利用の方針を定め、開発コントロールを行ってきた。

平成 30 年 4 月、人口が減少しても生活の拠点となる場を確保し、暮らしやすさを維持・向上する目的で立地適正化計画を策定・公表した。当計画では、生活サービス施設の徒歩圏内（800m 圏内）を対象に、農振農用地と工場等集積地を除いて、居住誘導区域を設定したが、結果的に土地利用基本計画上の「拠点市街区域」の 5 地区全て、また、「準拠点市街区域」の 4 地区中 3 地区⁽¹⁾、「田園居住区域」の 4 地区全てを含める形となった。

面積的には、拠点市街区域の豊科拠点地区の工場敷地のみ（17ha）を除いた全区域（893ha）と、準拠点市街区域（3 地区、167ha）と田園居住区域（4 地区、215ha）の全ての面積（計 1,274ha、都市計画区域の 6.4%、用途地域の 157.5%）のままとなっている。また、用途地域でみると、用途地域が指定されている地区は 5 カ所（776ha、居住誘導区域の 60.9%）、用途地域が指定されていない地区（以下、白地地域）は 7 カ所（499ha、居住誘導区域の 39.1%）となっており、用途地域の範囲を超え、安曇野市土地条例をもとにした居住誘導区域の設定が確認できた。

(2) 伊賀市

伊賀市では、平成 16 年の市町村合併により 4 つの都市計画区域が併存していたため、土地利用規制や税制面で大きな格差があるなどの課題から、全市統一した土地利用制度の構築を目指して、都市計画区域の統合とともに区域区分を廃止し、平成 29 年 9 月、「伊賀市の適正な土地利用に関する条例（以下、伊賀市土地条例）」を制定、平成 30 年 4 月に「伊賀市土地利用基本計画」を施行した。当制度では、行政区域全体（55,823ha）を対象に、「広域的拠点区域（1 地区）」、「副次的拠点区域（1 地区）」、「地域拠点等（各支所周辺拠点・公共交通活用拠点）の拠点区域（9 地区）」、「工業用地区域」、「沿道区域（2 地区）」、「既存集落及びその周辺区域」、「郊外住宅団地区域（38 地区）」、「幹線道路沿道区域（2 地区）」、「保全区域」と区分し、区域ごとの立地可能な施設の基準と手続き等を定め、開発コントロールを行ってきた。

また、伊賀市土地条例を検討中、立地適正化計画を条例と一体に運用することで、将来都市構造の「多核連携型都市構成」の実現に効果があると判断し、平成 30 年 3 月に立地適正化計画を策定・公表した。当計画では、基本的に条例上の区域を対象に、「広域的拠点区域」では DID と災害リスク、工業系用途地域を、「副次的拠点区域」では公園と緑地、工業系用途地域を居住誘導区域と設定した。また、「地域拠点等の拠点区域」では、都市計画区域内の各支所周辺拠点（3 地区）の場合、全て⁽²⁾の範囲を、公共交通活用拠点（4 地区）

の場合、洪水浸水想定区域で浸水深が 0.5m 以上となる佐那具駅周辺区域を除き、各拠点区域のうち鉄道駅から徒歩圏（800m 以内）となる区域のみを居住誘導区域と設定した。さらに、都市計画区域外に位置する支所周辺拠点（2 地区）の場合、都市計画区域外ではあるが、伊賀市土地条例に他の地域拠点と同等な位置づけであるため、居住誘導区域に準じた「準居住誘導区域」を市の独自区域として設定した。

面積的には拠点区域ごとの居住誘導区域の面積は資料の限界のため、確認できなかったが、全体としては居住誘導区域を 8 ヶ所、1,136ha と設定しており、都市計画区域の 3.6%、用途地域の 67.7%、拠点区域（広域的拠点区域+副次的拠点区域+地域拠点等の拠点区域）の 54.9%を占める。居住誘導区域が用途地域より小さく、限定した範囲で設定しているが、実際は水害リスクの高い地域（広域的拠点区域と佐那具駅周辺拠点区域など）を大幅に除いたためであり、白地地域に位置する拠点が 6 ヶ所（75%）も存在する。そのため、安曇野市と同じく用途地域の範囲を超え、独自の土地利用条例をもとにした居住誘導区域の設定が確認できるが、条例上の区域より限定した範囲を居住誘導区域としたことは、安曇野市とは異なり、伊賀市の特徴といえる。

2-2. 開発手続き面の関係

安曇野市も伊賀市も市内で開発事業を行おうとする場合は、各土地条例に基づき、全ての開発事業に対して、市に届出を提出するようにしている。そのため、立地適正化計画に基づく届出はこれに併行し、開発許可申請及び建築確認申請等に先行して実施するように案内している（図 1）。一般的には立地適正化計画に基づく届出の場合、工事着手の 30 日前までとなっているが、土地条例に基づく届出は、開発事業の案等⁽³⁾の提出した後、承認の手続きを経て、ようやく開発許可または建築確認の手続きに進み、工事着手の流れであるため、届出が他の都市よりは早めに提出されることとなり、事前に何らかの対応が可能である。また、安曇野市も伊賀市も両制度の担当部署が同じであるため、立地適正化計画の届出対象となる場合、事前協議の段階で案内しており、事業者も行政も情報の把握が早くなっていることも特徴である。

なお、両市の土地条例に基づく届出は、全市における全ての開発事業を対象⁽⁴⁾としているため、立地適正化計画に基づく届出より比較的に新築の動向や居住誘導の実態を把握することも特徴である。

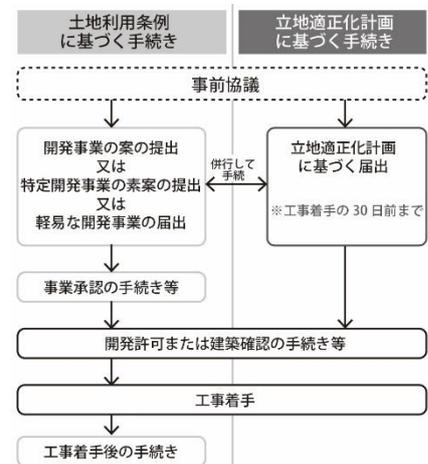


図 1. 手続きの流れ(安曇野市)

3. 開発手続きの運用状況

ここからは、各土地利用条例に基づく届出・承認申請の情報をもとに分析を進める。

(1) 安曇野市

まず、安曇野市土地条例の施行後の承認手続きへの申請状況をみると、平成 23 年度から令和元年度までに 1,526 件の承認手続き申請があった。そのうち、居住誘導区域となっている、「拠点市街区域」では 228 件（14.9%）、「準拠点市街区域」では 21 件（1.4%）、「田園居住区域」では 126 件（8.3%）となっており、全体の 24.6%に留まり、全体の 75.4%は居住誘導区域外での開発となっている。ただし、安曇野市土地条例に基づく承認手続き

は、用途地域又は準用途地域内⁽⁵⁾で行う開発事業で、基本計画の基準に適合し、かつ規模が小さいもの（敷地面積 500 m²以下、高さ 10m 以下）は事前届出のみの対象とり、承認手続きは不要となっている。そのため、用途地域と準用途地域が定められている「拠点市街区域」と「準拠点市街区域」の開発状況が正確に確認できない。

そのため、参考資料として安曇野市景観条例に基づく届出のうち、新築件数を居住誘導区域内と外で分けてみると、区域内の割合が漸進的に増えていることが確認できる（図 2）。条例制定時に比べると令和元年度において拠点市街区域と準拠点市街区域、田園居住区域の新築割合が約 10%程度増えており、安曇野市が立地適正化計画の目標指標の一つとして目指している「居住誘導区域内外の新築件数割合」の 2040 年目標値（40（区域内）：60（区域外））は達成できている状況である。安曇野市には広い農地を中心に集落が多く存在するため、そのような地域を土地条例では「田園環境区域」として指定しており、同区域の集落内であれば敷地面積 300 m²以上の戸建住宅の新築を認めている。一方、同区域の集落外の場合は集落等及び道路に敷地外周の 3 辺以上が接することとしているため、既存集落への居住誘導も図っており、新規居住を完全に制限している訳ではない。そのため、田園環境区域での新築件数が毎年、最も多い値とはなっているが、その件数も段々減っていることから、拠点市街区域等の市内の拠点への開発誘導の効果が考えられる。

さらに、平成 25 年度から平成 29 年度までの新築動向を立地面で確認すると（図 3）、都市計画区域内における新築件数は 1,922 件で、そのうち住宅の新築が 1,741 件となっており、全体の約 9 割を占めている。その 5 割弱が居住誘導区域となる「拠点市街区域」、「準拠点市街区域」、「田園居住区域」に位置しており、残りは田園居住区域に位置していた。「田園居住区域」においても既存集落内外で新築がみられたので、居住誘導区域への居住誘導と、居住誘導区域外ではあるものの、既存集落への誘導も確認できた。一方、商業施設については、居住誘導区域での新築は 4 割に留まっており、幹線道路沿いに立地するケースも多くみられ、生活サービス機能の誘導においてはまだ課題がみられた。

(2) 伊賀市

伊賀市の条例施行後の条例にもとづく届出状況を見ると、平成 30 年度から令和元年度まで 720 件の届出があり、そのうち、居住誘導区域の対象となる「広域的拠点区域」では 249 件（34.6%）、「副次的拠点区域」では 52 件（7.2%）、「地域拠点等の拠点区域」では 83 件（11.5%）となっており、全届出の 53.5%を占めている（図 4、図 5）。また、届出

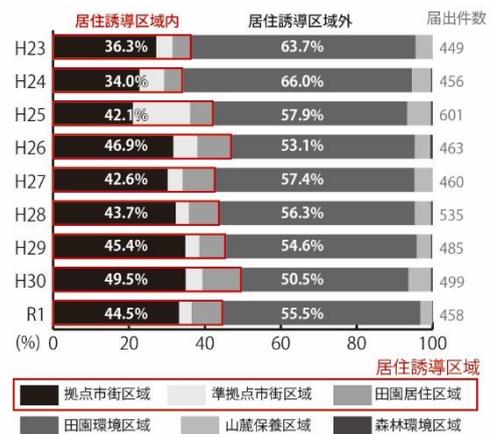


図 2.新築届出割合(安曇野市景観条例)

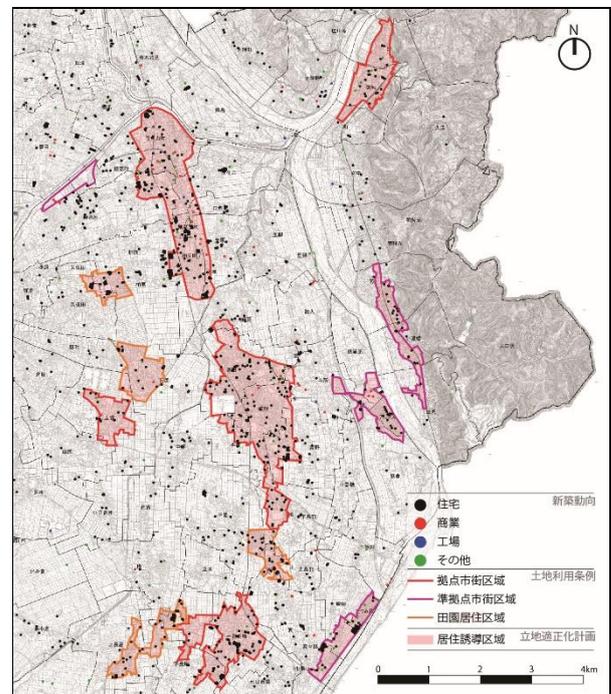


図 3.新築動向(H25-H29、安曇野市一部)
※行政提供資料をもとに筆者作成

内容で区分すると、居住に関する届出が 546 件(75.8%)で、そのうち戸建住宅等⁽⁶⁾の新築が 448 件(82.6%)で、集合住宅の新築が 45 件(8.2%)となっており、戸建住宅の新築が圧倒的に多く占めていることが確認できた。その立地状況を確認すると、戸建住宅(448 件)の場合、「広域的拠点区域」で最も多く 174 件(38.6%)、次に「郊外住宅団地区域」で 116 件(25.7%)、「地域拠点等の拠点区域」で 63 件(14.0%)、「副次的拠点区域」で 48 件(10.6%)、「既存集落及びその周辺区域」で 45 件(10.0%)が確認できた。これは安曇野市と同じく、白地地域において条例にもとづく区域を設定したため、居住誘導区域外であっても戸建住宅の新築が「郊外住宅団地区域」や「既存集落及びその周辺区域」という郊外の拠点エリアに誘導されている状況が確認できる。一方、集合住宅(45 件)の場合、95.5%が居住誘導区域内(広域的拠点区域で 37 件、地域拠点等の拠点区域で 6 件)に立地しており、立地適正化計画の誘導対象となる案件は着実に居住誘導区域内へ誘導されている状況が確認できた。

なお、生活サービス関連施設の新築動向をみると、全 42 件のうち、19 件(45.2%)が「広域的拠点区域」に立地しており、「副次的拠点区域」と「地域拠点等の拠点区域」の立地案件も含めると、全体の 57.1%(24 件)が居住誘導区域に立地することとなるが、基本的に商業施設は立地不可となっている「保全区域」でも 7 件(16.7%)がみられた。具体的な開発内容としては、総合病院や社会福祉施設、保育園、集会所などの公共・公益施設が多くみられ、居住誘導区域外の生活維持の面でその立地は必要と思われるが、総合病院や社会福祉施設など、広域的拠点区域においても重要な都市機能となりうる施設が郊外に立地してしまうことは、少し課題として捉えられる。

また、ヒアリング調査によると、拠点区域内における居住誘導の対象となる開発の場合、居住誘導区域外であっても強く指導することはできず、基本的に条例基準に基づく指導に留まっていた。ここから、他都市の既存都市計画と居住誘導区域の範囲の違いから生じる課題と同様に、居住誘導に関する実効性と指導の根拠に関する課題が再確認できた。

4. まとめ

各都市の実態を踏まえて、都市計画制度にとらわれず、独自の土地利用条例を活用して、開発コントロールを行っている安曇野市と伊賀市の条例運用の実態から開発動向を確認できた。両市とも土地条例に基づく開発の誘導は着実に進んでいるといえる。また、地域の実情をもとに制定された独自の土地利用条例では、白地地域において地域拠点となるエリ

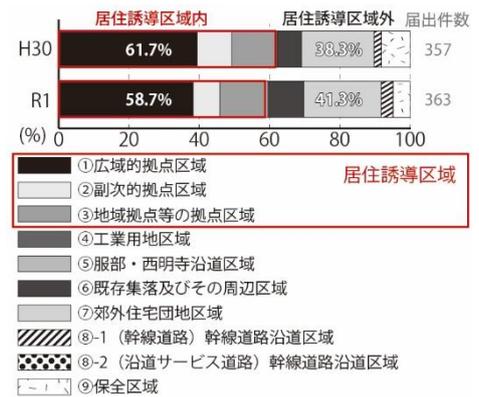


図 4.届出割合(伊賀市土地条例)

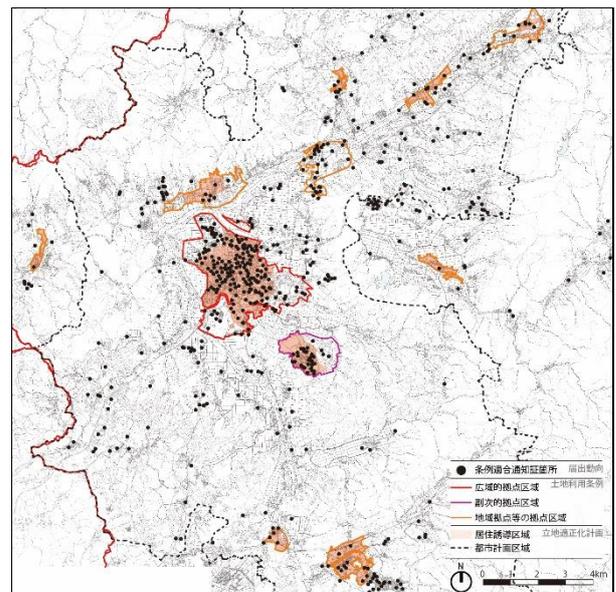


図 5.届出の立地動向(H30-R1、伊賀市一部)
※行政提供資料をもとに筆者作成

ア、また居住を誘導する郊外団地や既存集落を設定しており、新規居住の集約化が進んでいることに注目できる。これは、立地適正化計画にもとづく居住誘導区域内外の単色な区域分けではなく、居住誘導区域外にあってもしっかりとその地域の将来像を描いて区域設定し、開発コントロールを行うことが、都市全体の居住誘導とともに郊外居住の集約化につながることを確認できた。立地適正化計画による居住誘導は3戸以上等のある規模以上の居住のみが対象となるが、伊賀市で確認できたように戸建住宅の新築が圧倒的に多くなっている状況から、そのような小さい居住の誘導も地方都市において重要な課題と考えられる。その誘導仕組みとして安曇野市と伊賀市の取り組みは、とりわけ、非線引き都市計画区域を有する都市に示唆を与え、今後も続けて注目していく必要があると考える。

一方、両市とも都市機能に誘導については、まだ幹線道路を中心とした居住誘導区域外に立地するケースも多く確認でき、少し課題が見られた。既に、多くの商業施設等が郊外に集積している状況を勘案すると、まちなか（都市機能誘導区域）への誘導はハードルが高い部分もあるが、今後、更なる集約型都市構造の実現のためには、より積極的な誘導施策が必要と考えられる。伊賀市では、立地適正化計画と公共施設最適化計画との連携も図られており、公共施設を含めた都市機能の誘導がどのように実現できるかなど、その動きについてさらに調査する必要がある。

（ 発 表 論 文 ）

- ・現在、論文作成中

【補注】

- (1) 準拠点市街区域のうち、工場等が集積する「穂高烏川地区」は除外された。
- (2) 阿山支所周辺拠点の土砂災害特別計画区域は除外された。青山支所周辺拠点には洪水浸水想定区域が多く存在するが、そこから居住移転の実現の可能性が薄く、また、歴史的風致維持向上計画の重点区域であることから現在の集落を維持することとした。
- (3) 開発事業の内容によって、開発事業の案の提出、特定開発事業の素案の提出、軽易な開発事業の届出となっている。
- (4) 安曇野市では、建築物等が存する既存の敷地内又は既存の敷地の拡張を伴う開発事業（延べ面積等 200 m²以下）、既存敷地内において建築物等を新築又は新設する開発事業（延べ面積 10 m²以下、高さ 10m 以下）等については手続き不要の開発事業としている。
- (5) 条例附則第5条に基づいて定める都市計画法第8条第1項第1号に規定する地域（用途地域）に準じた地域
- (6) 店舗兼用住宅も含めている。件数は3件のみ。