

令和元年 8 月 1 日・2 日

大津市議会 湖誠会

令和元年度

行政調査報告書

佐倉市佐倉市都市部都市計画課所管事業
「市街化調整区域土地利用方針・地区計画ガイドライン」

宇都宮市宇都宮市経済部観光交流課所管事業
「第 2 次宇都宮市観光振興プラン」

大津市議会湖誠会

湖誠会 会派視察報告書

令和元年 8 月 1 日（木）
千葉県佐倉市（佐倉市役所）

市街化調整区域での地区計画による産業立地誘導について

【はじめに】

大津市では、今後のまちづくりの指針となる大津市総合計画基本構想を策定し、目指すべき将来都市像として「ひと、自然、歴史の縁で織り成す 住み続けたいまち“大津再生”～コンパクトで持続可能なまちへの変革～」を掲げ、現在策定中の令和 13 年までを計画期間とする大津市都市計画マスタープランにおいては、人口減少下でも生活利便性が確保された拠点の充実と公共交通により拠点を相互に結ぶ「コンパクト+ネットワークによるまちづくり」を将来都市構造の基本としているところである。

また、国は、平成 26 年にコンパクトシティ形成にむけて、立地適正化計画制度を創設し、本市においてもその取り組みを進めているところである。

そこで、平成 26 年より、市街化調整区域における土地利用について先進的な取り組みを実施している千葉県佐倉市の視察を実施した。

【佐倉市概要】

佐倉市は、千葉県北部の印旛地域にあり、都心から約 40km、成田国際空港から約 15km に位置し、人口約 17.5 万人、面積 103.7 km² の市。千葉県内では習志野市に次いで第 10 位の人口規模である。国際観光モデル地区に指定され、城下町の町並みは日本遺産に認定されている。



【調査項目】

1. 「市街化調整区域土地利用方針・地区計画ガイドライン」の策定について

(1) 策定の目的

区域区分制度は、市域の市街化を促進すべき「市街化区域」と市街化を抑制すべき「市街化調整区域」に二分するもので、都市計画の根幹として、優良な農地や豊かな自然環境の保全や、計画的な市街地整備を進めるうえで大きな効果を発揮してきた。

しかし、近年の少子化に伴う人口減少や急速な高齢化の進行、経済情勢の低迷など、都市を取り巻く状況の変化に伴い土地利用のあり方も変化しており、市街化調整区域においては、土地利用規制による既存集落の人口減少や、インターチェンジ周辺などの産業適地の開発抑制等の課題が見受けられる。

また、市域の7割以上を市街化調整区域が占める佐倉市においては、特に産業分野において市の活性化につなげるため、市街化調整区域の適正な土地利用を誘導することが必要である。

これらの課題に的確に対応し、市街化調整区域における土地利用の適正化を通じて、地域の活性化を図るため、「市街化調整区域における土地利用方針」及び「市街化調整区域における地区計画ガイドライン」を定めるものである。

(2) 方針の位置づけ

「市街化調整区域における土地利用方針」は、佐倉市総合計画、佐倉市都市マスタープラン等の上位計画に定められた土地利用方針を補完する方針であり、

「市街化調整区域における地区計画ガイドライン」は、土地利用方針実現のために、地区計画を誘導するための市の運用基準となる。

2. 市街化調整区域における土地利用方針

(1) 基本的な考え方

市街化調整区域は、都市計画法第7条において「市街化を抑制すべき区域」として位置付けられている。市街化調整区域では、区域内の開発を許可制として、市街化調整区域内で行う必然性を有し、一定の宅地水準を確保したものに限って開発を認めていくことで、無秩序な市街化を抑制するとともに、優良な農地や豊かな自然環境の保全を図ってきた。

計画的な市街地形成に効果を上げてきた市街化調整区域内の土地利用規制であるが、一方で、区域内一律の運用が硬直的であるなど課題も見受けられる。佐倉市総合計画においても、「市街化調整区域では、過疎化・少子高齢化が進み地域コミュニティへの影響が懸念され、活性化を図ることが急務である」といった課題が挙げられている。また、佐倉市の土地利用の基本的な方針である佐倉市都市マスタープランでは、今後の少子高齢・人口減少社会を見据え、市街化区域の拡大を抑制しつつ、市街化調整区域の有する課題に対応するため、開発許可基準の緩和や地区計画等の手法により、適正な土地利用の誘導を図ることとしている。

これら都市計画法の理念や市の上位計画の方針をふまえ、今後の市街化調整区域の土地利用にあたっては、市街化を抑制すべき区域としての基本的な性質を尊重し、開発行為抑制の原則を維持しながら、市街化調整区域の有する課題の解消につながる土地活用を許容していくことで、適正な土地利用の誘導を図ることとする。

(2) 市街化調整区域の課題と対応方策

市街化調整区域では土地利用に関して様々な課題が指摘されているが、これらは大きく規制（保全）と誘導（活用）に分けることができ、土地利用誘導（活用）上の課題としては、佐倉市では次の4点に集約されるものと考えられる。

- ① 土地利用規制による既存集落の人口減少
- ② 市街地周辺における秩序ある土地利用の誘導
- ③ インターチェンジ周辺等の産業適地の開発抑制
- ④ 公共公益に資する開発行為の取扱い

この方針においては喫緊の課題に取り組むため、市の活性化につながる土地利用誘導（活用）に関する方針について整理する。

① 土地利用規制による既存集落の人口減少への対応

佐倉市でも市街化調整区域の既存集落では、土地利用の制限により新たな人口の流入が見込めず、規模が縮小している集落が見受けられる。これらの集落では人口減少と同時に、高齢化に伴う年齢構成の偏りが課題となっているため、市では条例により集落の維持のために必要な区域を定め、区域内への定住を希望する方の自己居住用住宅の建築を可能とすることで、定住人口の増加と既存集落の活性化を図るための仕組みづくりを行っている。また、集落の日常生活の維持に必要な生活利便施設については、開発許可の基準において立地が認められている。今後とも既存集落の課題の解消に向けて、条例及び開発許可による対応を図る。

② 市街地周辺における秩序ある土地利用の誘導への対応

市街地縁辺部には、開発圧力の高まりから無秩序な市街地の拡大（スプロール化）が起こりやすい状況がある。

佐倉市でも、市街化区域に隣接・近接する地域について、都市計画法に基づく区域指定制度により、隣接する区域と一体化した市街地の整備を図ることとしたが、道路・排水設備等の公共施設整備が不十分な一部の地区において開発が計画され、自然環境の喪失や既存道路への過大な負荷など、開発区域周辺の住環境への影響が危惧され、市の新たな公共投資を求められる状況が生まれた。

そこで、このような事態に対応するため、平成21年度の「佐倉市開発行為等の規制に関する条例」の改正により、市街化調整区域における規制を緩和する区域指定制度を廃止した。今後もこの方針を堅持しながら、適正な区域区分制度の運用を進めていく考えである。

また、既に市街化が進行している地域においては、区域区分の見直しにより適切な市街地規模への誘導を図る。

③ インターチェンジ周辺等の産業適地の開発抑制への対応

現行の開発許可制度は、市街化調整区域一律の規制となっているため、インターチェンジ周辺や幹線道路の沿道等、立地条件を活かした土地活用や産業集積が進むべき拠点であっても開発が抑制されている。

既成市街地の購買力の流出や周辺の交通渋滞を引き起こすなど、都市機能に大きな影響を与える大規模集客施設については、歩いて暮らせるまちづくりを目指す佐倉市都市マスタープランの考え方に反するため、市街化調整区域への立地は抑制すべきであるが、産業関連施設や観光施設など市街地の拡大につながらず、市の上位計画に位置付けられたものについては、佐倉市の活性化を図るため、立地が認められる必要がある。

これらのうち個別の許可基準に該当するものについては、開発許可制度の運用により対応する。個別の開発ではなく一定の面的広がりをもつ、市街地の拡大につながらないなど法令及び市のまちづくりの方針に適合するものについては、地区計画により対応を図ることとする。

④ 公共公益に資する開発行為の取り扱い

法改正により、これまで開発許可不要とされてきた、公益上必要な一定の建築物についても、施設の適正配置の観点から開発許可が必要となった。この法改正は、これらの建築物についても、今後の高齢社会の中で多くの人々にとって便利な場所への立地を誘導することが必要との考え方にに基づき、まちづくりの観点から立地の可否を判断するためになされたものである。また、道路や鉄道などの公共インフラについては、今後もその重要性を増していくものと考えられ、これらの整備と合わせて市街化調整区域で行われる面的開発事業については、市街地間の交通アクセス性の向上に資するとともに、既存集落の活力維持につながることを期待される。

これらの開発行為について計画的な立地誘導が図られるよう、個別の施設の立地については開発許可制度により対応を図ることとし、面的開発事業については千葉県が定める人口フレームとの整合や公的計画への位置づけなどを経て、地区計画による対応を図る。

2. 「市街化調整区域における土地利用方針」の策定について

市街化調整区域で想定される課題を解決するため、6つの土地利用の方針を定めた。

① 既存集落の活性化

- ・ 想定される土地利用上の課題：

土地利用規制による既存集落の人口減少

- ・ 土地利用誘導の考え方：

市街化調整区域において新たな開発が制限されていることも一因となり、農村地域の既存集落では、住民の社会増が見込まれず人口の減少と活力の低下が問題となっている。一方で、定年退職後に営農を希望する方や、自然に囲まれたゆとりある住環境に魅力を感じる方がいても、現行の土地利用規制の下では対応ができない状況があった。

既存集落を維持していくためには、年齢構成の偏りや人口の自然減少も考慮し、現況規模を維持していくのに必要な範囲内で、転入者の自己居住用住宅の建築が認められることが必要である。

現在、南部地域の指定区域において、自己居住用住宅の建築を可能とする、条例による開発許可基準の緩和が行われている。南部地域と同様に集落規模の縮小など、今後、維持が困難となることが予測される集落の区域を限定し、条例により開発許可基準を緩和することで、既存集落の活性化を図る。

② 市街地周辺におけるスプロール化の防止

- ・ 想定される土地利用上の課題：

市街地周辺における秩序ある土地利用の誘導

- ・ 土地利用誘導の考え方：

市街地縁辺部については、開発圧力の高まりから無秩序な市街化の進行が懸念される。

かつて佐倉市においても、市街化区域に隣接する一定の区域について、既存宅地制度の廃止に伴って区域指定制度が導入されたが、公共施設整備が不十分な一部の地区において、自然環境の喪失や既存道路への過大な負荷など、開発区域周辺の住環境への影響や、新たな公共投資が必要となるなどの理由から、平成21年度に制度を廃止し、経過観察をしてきた。

制度自体は廃止したが関係権利者の権利擁護のため、経過措置として自己居住用の住宅に限り建築を認めることで、無秩序な市街化の抑制を図っている。またこの間、人口減少や少子高齢化が課題となっている南部地域

を対象とした、条例による開発許可基準の緩和が行われ、既存集落の維持・活性化につながる自己居住用住宅の建築を可能としている。

今後は制度廃止の影響を分析するとともに、条例による開発許可基準の緩和の効果を検証し、市街地の周辺における無秩序な市街化を抑制しながらも市街地に近い既存集落の維持が図れるよう、条例による対応について具体的な検討を進める。

また、市街地に接する区域で、必要な公共施設水準と人口密度水準を満たした区域については、市街化区域への編入について検討を行う。

③ インターチェンジ周辺の土地利用の推進

- ・ 想定される土地利用上の課題：

インターチェンジ周辺等の産業適地の開発抑制

- ・ 土地利用誘導の考え方：

東関東自動車道佐倉インターチェンジは、佐倉市と成田国際空港、県都千葉市、東京都心部とを結ぶ当市の玄関口と言える。またインターチェンジの周辺には、複数の工業団地が位置しており、これらとの連携性も含め、当市の産業誘導拠点として高い土地利用の可能性を有している。

しかし、現在、インターチェンジの周辺は、山林、荒地等の低未利用地に囲まれており、広域交通拠点としてのポテンシャルを十分に活用できていない状況にある。

このため、インターチェンジ周辺については、地区計画の策定による周辺環境と調和した産業関連施設の計画的な誘導を図る。

また、「地域振興を図るための工場」の提案基準について、成田市、酒々井町が千葉県開発審査会の同意を得ているが、佐倉市においても本基本方針に基づき、同提案基準を活用出来るよう千葉県と協議を進める。

④ 既存工業団地と連携した土地利用の推進

- ・ 想定される土地利用上の課題：

インターチェンジ周辺等の産業適地の開発抑制

- ・ 土地利用誘導の考え方：

佐倉市南部には第一、第二、第三、熊野堂の四つの工業団地が存在する。また、千葉市との境に位置する西御門地区には、研究開発型の産業用地であるちばりサーチパークがあり、これらの工業団地は、市の産業拠点として多様な業種の産業集積が図られているとともに、東日本大震災以降は安全性の高い内陸型工業団地としてその評価が高まっている。

既存工業団地に接する市街化調整区域及びちばりサーチパークにおい

ては、一定の企業集積が進んだ段階での市街化編入を前提に、地区計画の策定により、既存の産業集積との連携性を活かした産業関連施設の立地を誘導し、産業拠点としての更なる機能向上を図る。

⑤ 幹線道路沿道の土地利用の推進

- ・ 想定される土地利用上の課題：

インターチェンジ周辺等の産業適地の開発抑制

- ・ 土地利用誘導の考え方：

本市南部地区を東西に横断する国道51号は、成田空港と千葉市を結ぶ広域幹線道路として多くの人と物とが行き交っている。また、千葉県開発審査会提案基準における指定路線となっており、物流施設等の流通業務施設が立地可能となっている。

国道51号沿道については、開発許可及び地区計画の策定により、並行する東関東自動車道佐倉インターチェンジとの接続性や広域交通の特性を活かし、流通業務施設や沿道施設、観光振興施設等の立地を誘導することで、広域幹線道路の沿道に相応しい土地利用を図る。

⑥ 上位計画に位置付けられた公益に資する事業の推進

- ・ 想定される土地利用上の課題：

公共公益に資する開発行為の取扱い

- ・ 土地利用誘導の考え方：

市街化調整区域においても、住民の生活に資する公共公益施設の整備が求められている。これらの施設は人の集まる拠点ともなることから、特に市街化調整区域においては、適切に配置されることが必要であり、法改正によって一部の施設は開発許可の対象となっている。

また、市域の7割以上を市街化調整区域が占める佐倉市では、市街地と農村集落とのアクセス性の向上や生活利便性の格差解消が課題となっている。これらの課題の解消に資する公共施設の整備を伴う計画的な土地利用の誘導が、地域の既存集落の維持、そして市の活性化につながることを期待される。

学校、病院、社会福祉施設等の公益施設の立地にあたっては、開発許可基準に従い適正な立地を促す。また、国、県、市の計画に、道路や鉄道等の公共施設の整備を伴う面的開発事業の位置づけがなされた場合には、上位計画の位置づけに対応した地区計画の策定を通じて、適正な土地利用の誘導を図る。

【所 感】

・佐倉市は、市域の7割が市街化調整区域であり、道路インフラの整備や鉄道駅周辺の開発が進む中で、土地利用に関する課題が顕在化していた。そこで、市街地周辺の市街化調整区域の活用方針について、「歴史 自然 文化のまち」としてのガイドラインを平成26年に定められた。

大津市でも平成21年に「市街化調整区域における地区計画ガイドライン」を策定し、市街化調整区域での宅地利用などについて、地区計画の制度を周知しているところである。

くわえて、今後は、新名神大津SICの新設や、国道161号湖西道路の拡幅、延伸などを見据えて、さらなる企業誘致にむけた施策の検討も必要であり、今後策定される立地適正化計画とあわせて、長期的な視点で市街化調整区域の有効活用をはかることが重要であると認識した。

・人口減少対策の一環として、平成19年市長当選時における市長マニフェストにより平成26年度に策定し、IC周辺の土地利用を念頭に産業立地誘導に取り組まれてきた。着手した経緯については、市長マニフェスト実行推進の上においても、国交省から招聘した副市長リーダーシップの影響があったとのことであった。大津市としても長年、国からの招聘を行ってきたところであるが、本年度より外部登用はなくなり政策立案等執行部の対応を注視していかなければならないと感じた。また、担当職員が中心となって各課横断的に取り組まれていることについては、大津市としても検討に値すると感じた。

-市街化調整区域における土地利用方針の詳細について-

都市マスの補完的な観点から既存集落の減少等を考慮し、IC周辺の無秩序な開発を抑制し、里山や斜面地域の減少等にも鑑み、調整区域内においても一定条件を満たせば住宅建築を可能とするなど、スプロール化を抑制することに取り組まれていることについて、大津市としても検討に値すると感じた。

-市街化調整区域における地区計画ガイドラインの詳細について-

累計の見直しを図りつつIC周辺への立地誘導については、行政として積極的にPRすることなく、民間事業者とWinWinな関係の基事業展開を図っておられ、3件の問い合わせの中から2件を採択し、事業策定を図られようとしている。しかしながら、計画地域にあっては土地形状の高低差が著しく事業展開にあっては、課題解決に困難が予想されるであろうということであった。

民間事業者の取り組み指導については、行政として指導範囲に限界を感じざるを得ないところであるが、大津市においても今後新名神スマートICが設置されることを鑑み、佐倉市の動向を注視しつつ慎重に取り組まなければならない

だろうと感じた。

・産業の活性化を主な目的として市街化を抑制すべき市街化調整区域において、土地利用規制の一律硬直的な運用を見直し、都市を取り巻く状況の変化に応じ、土地利用の可能性を高めていることに注目した。同時に市街化調整区域内の土地利用については市民や民間などからの提案制度を採用するなど、産業の活性化という目的の達成に資する仕組みが構築されている。

とくにインターチェンジなどの周辺は、物流の結節点として産業適地であるにもかかわらず、従前の市街化調整区域に該当する場合にはおのずと開発が抑制されてきたことを課題と捉え、当該地域における適正な土地利用を促すことにより、都市機能の適正配置にもつながり、その開発効果が都市全体に波及するものとする。

現在、大津市においても新名神高速道路の出入口やパーキングエリアの建設が予定されており、佐倉市の取り組みを参考にし、産業適地の更なる開発ならびに利用の促進と都市機能の適正配置により一層の産業活性化の可能性が高まるものとする。

・この政策を推し進められるのは、市域の7割以上を市街化調整区域が占めるという佐倉市固有の環境も大きいと思われる。また、高速道路のインターチェンジ周辺の環境を比べてみても、大津市では既にまとまった規模の産業適地を確保することは難しく、佐倉市の取り組みは地方分権の時代にふさわしいものではあるが、残念ながらすぐに大津市の政策に反映させられるものでもないと感じた。

・佐倉市の『持続可能なまち』を創造するためには、佐倉市総合計画のキーワード「歴史 自然 文化」を使うことにより、市民一人ひとりの「佐倉への思い」をつながっている。

この命題が、今回の視察である佐倉市市街化調整区域（土地利用方針、地区計画ガイドライン）の説明に取り組みされたものと印象を受けた。

都心や成田空港へアクセスの良い立地条件を活かし、自然環境に恵まれ、商業施設、文化機関が充実し、医療機関も整っている。この魅力的な地域で、佐倉第一・第二・熊野堂工業団地には先端技術産業の研究開発施設、製造業の工場、物流拠点が集積している。大津市と比較しては、工業団地、拠点の観点としては、滋賀県下では大津市以外の他の市町村に散在しており、直接取り組む要件ではないと認識した。

市街化調整区域の土地利用規制による既存集落型の活用において、人口減少を抑制する方策が、佐倉市、本市とも計画が始まったばかりで、土地利用規制（保全）の課題、土地利用誘導（活用）の課題は、今後、段階的に様々な観点から

発生してくると思われた。

・立地を検討される皆様に佐倉市の魅力的な立地条件や充実した支援制度など全面的にバックアップし、きめ細かく対応されているところが、素晴らしい取り組みだと感じた。