

第4章 具体的な制度運用方策

前章で示した制度運用の基本的な方向に基づいた、取り組みテーマごとの考え方と具体的な制度運用方策を示せば、次のとおりとなる。

4 - 1 『都市計画制度を活用した「都市づくり」における計画誘導力強化』に向けた方策

1 「都市計画区域等の適切な設定」に関する方策

(1) 市町村合併を踏まえた都市計画区域の再編等

基本的な考え方

- 秩序あるまちづくり・良好な環境の保全など、それぞれの地域におけるテーマに応じたまちづくり推進に、都市計画制度は根幹となり得る適性を有しており、積極的な活用を図る必要がある。また、区域の指定にあたっては、住民生活との密着性や行政推進の機動性を重視し、市町村を基本においた「一体の都市として総合的に整備し、開発し、保全する」必要がある範囲を指定するとともに、その外についても準都市計画区域を必要に応じて積極的に指定する必要がある。
- このため、市町村合併の動向を十分に踏まえた上で、各地域の状況に応じた効果的な制度活用の可能性について市町村が主体となって検討を行い、これに基づき、都市計画区域再編や拡大、新たな都市計画区域や準都市計画区域指定の検討を進める。

具体的な制度運用

ア) 市町村合併に伴う都市計画区域の再編

市町村合併は、住民の日常社会生活圏の拡大に伴う行政サービスの広域化や高度・多様化する行政課題に対応できる、地方分権の担い手にふさわしい行政体制を整備する上で必要であり、合併後はより広域的な地域づくりが求められることとなる。

このため、合併後の市町村を、基本的に、総合的に整備、開発及び保全すべき「一体の都市」と考え、本県市町村が合併する場合は、都市計画区域についても、次方向に基づき市町村の意向を踏まえた再編等の見直しを行うこととする。

a 基本的な対応

市町村合併でひとつの市町村内に複数の都市計画区域が存在することとなる場合は、それらの区域を合併し、ひとつの都市計画区域に統合することを基本とする。

ただし、区域が地理的に離れている場合であって、全体を一体の都市として扱う必要がないと判断される場合には、離れたまま別の区域として存置する。

なお、基本的に指定区域は変更しないが、市町村合併によって都市計画区域の外側に新たな開発動向が見込まれるなど、区域外に規制誘導の必要が生じている場合などは、市町村の意向を踏まえて、区域の拡大にも努めるものとする。

b 線引き区域と非線引き区域の両者がひとつの市町村内に含まれる場合の対応

合併後の市町村に線引き区域と非線引き区域が含まれる場合には、ひとつの区域に両制度を並存させることができないため、それぞれ区域を分けて、両者を並存させる。

ただし、合併後の非線引き区域の開発動向から強い規制誘導が必要となる場合などには、市町村の意向に基づき、区域を合併した上で全体を区域区分（線引き）することも考えられる。

1) 都市計画制度の適用区域の指定

a 都市計画区域の指定

道路網の発達や生活圏の広域化などによる市街地の拡散を抑え、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るには、その基本範囲である都市計画区域は、都市化動向を始めとする地域の実情を踏まえながら、今後の都市的土地利用や都市的整備に備える必要がある地域を、積極的に指定する必要がある。

また、市町村合併の進展により、新たに都市計画区域の指定要件を満たす市町村や、都市構造が変化した結果新たな指定が必要となる地域がでてくることも想定される。

このため、今後、市町村の意向を踏まえて、都市計画区域の拡大や新たな都市計画区域の指定について検討を進める。

b 準都市計画区域の指定

準都市計画区域は、都市としての積極的な整備や開発までの必要はないものの、居住環境の保全や環境悪化の防止などを目的に、一定の開発行為や建築行為の発生が見込まれるため土地利用の整序が必要な地域に指定できる、新しい制度である。

この制度は、都市郊外部の豊かな環境の保全等が可能になり、また市町村が指定するため機動的対応が可能であるなどの利点を有していることから、市町村が自らの判断により、地域の実情や将来方向を十分に踏まえ、積極的に活用を図っていく必要がある。

Column **都市計画区域指定の効果**

【都市計画区域指定の法定要件】

つぎのいずれかに該当し、かつ、一体の都市として総合的に整備し、開発し、および保全する必要のある区域であること。

〔政令要件〕

- (1)市であること
- (2)人口が1万人以上の町村であり、商工業その他の都市的業態に従事する者の数が全就業者数の50パーセント以上であること。
- (3)概ね10年以内に(2)に該当する見込みがあること。
- (4)温泉その他の観光資源があることにより多数人が集中するため、特に、良好な都市環境の形成を図る必要があること。
- (5)災害により、市街地を形成している区域内の相当数の建築物が滅失し、当該市街地の健全な復興を図る必要があること。



【法による主な効果】

開発行為の制限	3,000 m ² 以上の開発行為は県知事の許可を受ける。これにより、道路・公園・排水施設など一定の技術的水準が確保され、災害及び公害の防止、自然環境の保全などが図られる。
建築規制の適用	建築物の新築又は10 m ² を超える増改築をしようとする場合には、工事着手前に建築主事の確認を受ける必要がある（単体規定、接道義務、建ぺい率、容積率、斜線制限）。これにより、建築物の構造等に制限を加え、それを利用して人々の生命、財産を守るとともに、建築物の形態、用途、接道等についても制限を加え、人口や産業などの集中に伴う生活環境や生産・商業活動の低下を抑える効果がある。
土地取引の届出	都市計画区域指定前は10,000 m ² 以上が届出の対象であったが、指定後は5,000 m ² 以上が対象となり、土地の利用目的を審査する土地取引制限の強化が図られる。
地価公示	都市計画区域内の標準地について、年1回、正常な土地価格を公示することとなり、公共収用や民間の土地取引価格の指標となる。

【区域指定後にできる事柄】

区域マスタープラン等の策定	都市の将来像及びそれに関わる総合的な施策の体系を住民に分かりやすく明示するとともに、地域の総論レベルの合意形成を図る。
地域地区等の指定	都市機能の維持増進、住環境の保護などを目的とした土地の合理的利用を図るため、用途地域等を指定することができる。また、風致地区等を指定することにより、都市としての美観・風致を維持・形成することができる。
都市施設の整備	道路、公園、下水道等の都市の基盤となる施設については、必要なものについて都市計画の決定を行うことにより、整備に必要な区域を明確化することができ、また、その過程において施設の規模、配置を広く住民に示されるため、地域社会の合意形成が容易となり、円滑で着実な整備が可能となる。
市街地開発事業の導入	市街地の合理的かつ健全な土地利用や都市機能の更新を図るため、道路等の基盤施設と建築物が立地する宅地とを一体的に整備する土地区画整理事業等の市街地開発事業は、積極的なまちづくりの手法として有効な事業である。市街地開発事業は、都市計画区域内でなければ施行できない。
その他	都市公園法、樹木保存法等の適用が可能となる。

Column **準都市計画区域指定の効果**

【準都市計画区域指定の法定要件】

つぎのいずれにも該当する区域であること。
都市計画区域外であること
相当数の住居その他の建築物の建築又はその敷地の造成が現に行われ、又は行われると見込まれる一定の区域であること。
そのまま土地利用を整序することなく放置すれば、将来における都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる区域であること。



【法による主な効果】

開発行為の制限	3,000 m ² 以上の開発行為は県知事の許可を受ける。これにより、道路・公園・排水施設など一定の技術的水準が確保され、災害及び公害の防止、自然環境の保全などが図られる。
建築規制の適用	建築物の新築又は10 m ² を超える増改築をしようとする場合には、工事着手前に建築主事の確認を受ける必要がある（単体規定、接道義務、建ぺい率、容積率、斜線制限）。これにより、建築物の構造等に制限を加え、それを利用している人々の生命、財産を守るとともに、建築物の形態、用途、接道等についても制限を加え、人口や産業などの集中に伴う生活環境や生産・商業活動の低下を抑える効果がある。

【区域指定後にできる事柄】

地域地区等の指定	次に挙げる地域、又は地区を指定し、土地利用の整序を図ることが可能となる。 用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域、高度地区、 美観地区、風致地区、伝統的建造物群保存地区
----------	---

2 「計画的土地利用の推進」に関する方策

(1) 区域区分制度の当面堅持

基本的な考え方

- 区域区分制度は、都市の無秩序な拡大を抑制し、計画的市街化と市街地内の効率的な基盤整備、また都市郊外部の貴重な自然的環境の保全を行う上で最も効果が高い制度であり、本県の線引き都市における市街地内基盤整備の状況や人口動向等からみて、今後も、依然必要性は高い。
特に、市町村合併が進展中である現在の状況は、都市構造の激変を招く恐れがある区域区分の廃止に極めて慎重に臨む必要がある。
- また今回の法改正によって、これまで画一的との批判もあった市街化調整区域での開発規制に、地域毎の実情に応じて条例で基準を緩和できる制度も創設されており、この活用による運用改善の可能性も広がっている。
- このため、本県においては、当面、区域区分制度を堅持した上で、廃止する場合の取り扱いを明確化するとともに、市街化調整区域内の開発行為の立地基準を緩和する条例を制定し、これに基づき区域区分制度の意義を損うことなく、各地域の実情に応じた柔軟で一体的な制度運用を行う。

具体的な制度運用

ア) 区域区分（線引き）について

区域区分を行っている県内各都市は、その状況からまだ区域区分制度による強い規制誘導を必要としており、当面、現在の区域区分制度を堅持していく。

なお、区域区分の廃止は、廃止後の再度の区域区分が相当の困難を伴うことから、あらかじめ、市街地拡大の見通しや、市街地の形成状況と廃止による影響の大きさなどの諸要因を慎重に分析・検討した上で、市町村合併の動きが落ちついた後、区域区分を必要とする状況がなくなったと認められるときに限り、市町村の意向を踏まえて、次により行うものとする。

a 廃止の検討を行うための基本的な基準

- (1) 過去10年間において、当該都市計画区域（又は市町村）の人口が連続して減少していること。
- (2) 当該都市計画区域内（又は当該市町村内）において、地域の社会・経済に大きな影響を与える産業振興等に係る計画の策定若しくは大規模プロジェクト等の実施が行われておらず、行われる予定もないこと。

b 廃止する場合の要件等

区域区分を廃止しようとする場合、前記aの基準に該当するだけでは十分ではなく、それによる悪影響を未然に防止しておく必要があることから、次を要件とする。

- (1) 区域区分の廃止は都市計画区域の周辺地域の土地利用に大きな影響を及ぼす可能性が高いことから、周辺市町村と調整しその合意が得られていること。
- (2) 区域区分の廃止が、土地利用動向を刺激して都市構造の激変を招かないよう、市街化調整区域であった地域に、動向が落ち着くまでの間、土地利用の抑制措置を講じること。（具体的には4-1 2(2)・P37と同様の手法を、対象範囲を拡大して適用する。）

1) 市街化調整区域における開発許可制度の柔軟な運用

区域区分制度は、その境界線の内外で規制の変化が極めて大きいことや、市街化調整区域の既存集落の活力が低下することなどを課題として抱えていることから、その改善に向けて、市街化調整区域での開発行為について、地域の実情に応じた運用の柔軟性向上を次により実現する。

a 市街化区域に隣近接する既存集落における開発許可の運用

法改正で創設された、市街化区域に隣近接する既存集落での開発行為の立地基準の緩和を可能とする制度（都市計画法第34条8号の3）を活用し、市街化区域から一定距離内にある50以上の建築物が連たんした既存集落で、一定の基盤施設が充足している区域について、区域を限定して基準緩和を行う条例を制定する。

なお、区域区分制度の形骸化を防ぐとともに、地域毎の状況にきめ細かく迅速・機動的に対応するため、県条例は緩和する区域や用途に関する基本的な枠組みを設定し、具体的な地域や用途の指定権限を市町村に移譲することにより、市町村の判断に基づく運用を実現する。

また、緩和を行う地域は、その緩和内容に応じて一定のまちづくりの方向性が生まれることから、新制度である用途白地地域での建ぺい率・容積率の指定も併せて一体的に行うことが望ましいと考えられる。このため、建築規制の内容についても、緩和地域や用途とあわせて市町村が一体的に検討を行い、それに基づいて特定行政庁が規制を実施することとする。

b 市街化調整区域内における既存集落の活力確保

市街化調整区域では、上記aに該当する既存集落以外の集落においても、その活力確保に向けた取り組みの要望はあるが、区域区分制度の形骸化と表裏の関係にあるため、真にやむを得ないもの、必要なものに止めておく必要がある。

これまでの運用においても、開発審査会の運営の中で提案基準として、必要なものを認める取り扱いを行ってきたところであり（次頁コラム参照）、今後もその充実を進めるとともに、類型的・恒久的なものを条例で定めて開発審査会への付議を不要とする新制度（都市計画法第34条8号の4）による条例制定も検討する。さらに、総合的な取り組みを必要とする重要な集落等については、市町村が主体となって、市街化調整区域における地区計画の制度も活用し、そこに位置付けた開発行為を認めていく方向で取り組んでいく必要がある。

Column **開発許可制度の意義**

- ・市街地周辺における無秩序な市街化を防止するため、都市計画区域を計画的な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区域区分した目的を担保すること。
- ・都市計画区域内の開発行為について公共施設や排水設備等必要な施設の整備を義務付けるなど良質な宅地水準を確保すること。

Column **市街化調整区域内において原則として許可し得る開発行為または建築行為等**

～ 広島県開発審査会提案基準集 より ～ (平成13年7月末現在)

提案基準第1号：分家住宅に係る開発又は建築

提案基準第2号：公共移転に係る開発又は建築等

提案基準第3号：宗教施設（社寺仏閣及び納骨堂）に係る開発又は建築

提案基準第4号：既存の事業所の従業員寮等に係る開発又は建築

提案基準第5号：既存集落内の自己用住宅に係る開発又は建築

提案基準第6号：準公益施設（地区集会所，集落青年館，公民館など）に係る開発又は建築

提案基準第7号：既存建築物の建て替え，建て増し等に係る開発又は建築

提案基準第8号：レクリエーションのための施設又は墓園を構成する建築物に係る開発又は建築

提案基準第9号：一定の集落内に所在するいわゆる既存宅地（線引き前から適法に宅地化されている土地）における開発又は建築等

提案基準第10号：既存の権利者に係る開発又は建築等

提案基準第11号：線引きの経過措置に係る開発又は建築等

提案基準第12号：中小企業の拡張に係る開発又は建築等

提案基準第13号：既存の住宅団地における自己用住宅の建築

提案基準第14号：未完成の住宅団地に係る開発

提案基準第16号：大規模既存集落に係る開発又は建築

・自己用住宅，分家住宅，小規模な工場等，公営住宅

提案基準第17号：人口が減少し，かつ，産業が停滞している地域等における工場等の開発又は建築）

提案基準第18号：老人福祉法に規定する有料老人ホームに係る開発又は建築

提案基準第19号：4車線以上の国・県道等の沿道，高速道路等のインターチェンジ周辺における大規模な流通業務施設に係る開発又は建築

提案基準第20号：市街化調整区域とされた時点で既に宅地であった土地に係る開発又は建築

(2) 非線引き用途白地地域における土地利用規制の適正な活用

基本的な考え方

- 用途地域を指定していない白地地域は、明確な土地利用の方向性をもたないものの、一体の都市として総合的に整備，開発及び保全する都市計画区域の中では，用途地域の都市的土地利用の促進につなぐ，抑制的な土地利用が必要な地域であり，その良好な環境を保全・発展させていく必要がある。
- このため，これまで規制誘導手法が不足していた非線引き都市計画区域において，新たに創設された特定用途制限地域制度等を活用し，環境の悪化が懸念される地域等に重点をおいて，地域の実情に通じた市町村の意向を基本とするメリハリをつけた規制強化を行う。

抑制的な土地利用とは、基盤施設や自然環境に負荷をかける工業生産，流通，居住などの都市機能の積極的な導入を避けた土地利用のこと。

具体的な制度運用

非線引き用途白地地域の性格上，地域が有する良好な環境の保全・発展とそれを悪化させる新たな動きの未然抑止を土地利用の基本とし，環境悪化が懸念される地域等へのスポット的規制強化を中心に，次のとおり用途規制，建築規制，開発規制を連携させた運用を行う。

なお，これらの規制は，その実施主体が県と市町村にまたがっているものの，地域の事情を十分に踏まえた即地的・総合的な検討が必要であることから，市町村による総合的な検討の結果を運用の基本に置くものとする。

7) 用途制限～必要に応じた特定用途制限地域の指定

白地地域における環境保全上，最も重要な建築物の用途制限であり，各地域の実情に応じてきめ細かく指定できる柔軟性をもっていることから，白地地域における土地利用規制の基本に位置付ける。なお，この制度は市町村が指定権限をもつ制度であるため，既存集落等の環境保全などの必要性が高い地域で，市町村が主体的・積極的に活用していく必要がある。

1) 建築制限～特定用途制限地域の指定と一体運用による建ぺい率・容積率等の最高限度の引き下げ

この制度は，特定行政庁が区域を定めて指定する建物形態制限であり，主として採光・通風や災害時の避難経路の確保等，局所的な環境問題発生防止を目的としており，用途白地地域における環境悪化の未然抑止にも効果が期待される。しかし，建物の密集度が低い用途白地地域では，環境保全上，建物の形態よりも用途の方がより重要であることから，この制度は単独で適用するよりも用途制限とセットで両者の相乗効果を高める方向で運用していくべきである。

このため，本県では，用途白地地域における建ぺい率・容積率の最高限度の引き下げは，特定用途制限地域指定と組み合わせて行うことを原則とし，その他の地域の建ぺい率・容積率の最高限度は従来の規制数値を継承することとする。

また，この引き下げを行う場合の具体的な指定数値は，市町村が用途制限の内容とあわせて一体的に検討を行い，それに基づいて特定行政庁が規制を実施することとする。

り) 開発規制～市町村の意向に基づく開発許可が必要な最低規模の基準引き下げの検討

小規模都市が多い非線引き都市計画区域では、小規模な開発行為であっても都市構造に大きな影響を及ぼすが、特に用途白地地域の場合は、周辺環境との調和も重要であることから、個々の開発行為の質を向上させるとともに、その動向を十分に踏まえながら環境保全施策を適切・迅速に講じていく必要がある。

このため、小規模開発行為の技術的な質の確保・向上等について市町村の意向がある場合には、これまで3,000 m²以上の大規模開発だけとしてきた開発許可の対象についても、広域調整を行いながら、最低規模の引き下げ(300 m²まで可能)を検討することとする。

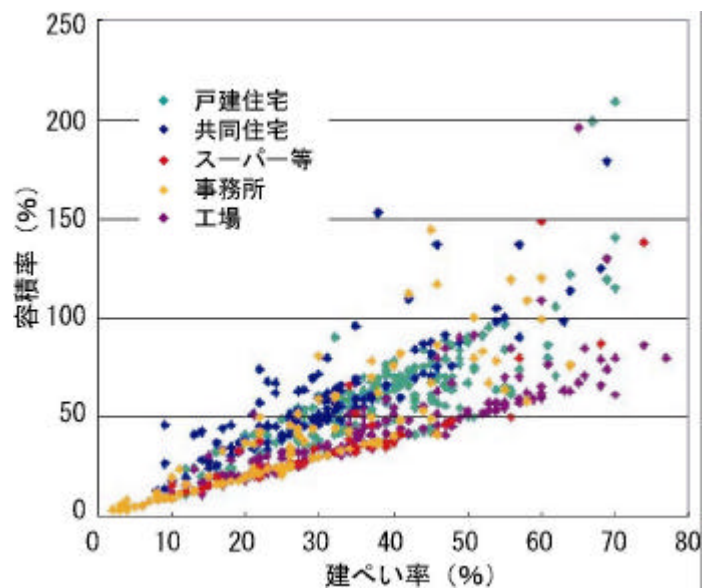
Column 建物用途別の建ぺい率・容積率の関係

本県におけるこれまでの建築動向から、建物用途と建ぺい率、容積率の間には、明確な関係性が見受けられない。

データ : 建築確認データ(広島県土木建築事務所把握分)

調査年 : 平成7～11年(5カ年)

対象 : 非線引き都市計画区域内で、用途指定の無い区域における建築行為



(3) 既成市街地の機能的かつ効率的な土地利用の推進

基本的な考え方

- 都市の機能集積効果を高めるには、既成市街地における機能的かつ効率的な土地利用を推進していくことが最も重要であり、各地域が目指す市街地像を明確に定め、その実現に向けて、多岐にわたる規制・誘導の制度を積極的に活用していく必要がある。
- このため、市町村が主体的に地域の実情に応じた適切な制度選択と活用を一層進めるとともに、県はそれをより使いやすくするための環境の整備に努める。

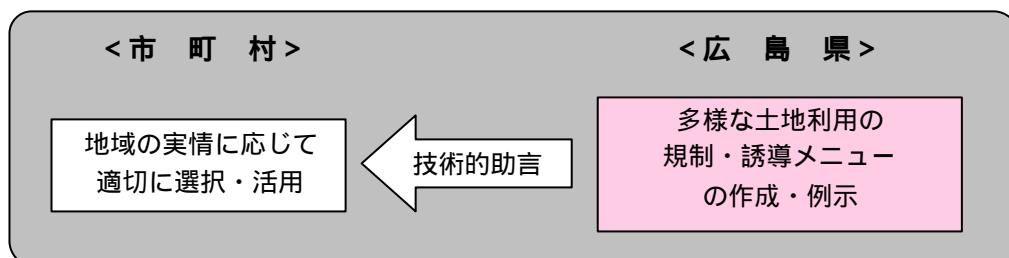
具体的な制度運用

・ 既成市街地における多彩なまちづくりメニューの選択活用

既成市街地では、その地域の発展に必要とされる都市施設の整備や市街地開発事業の実施などに対する行政自らの積極的な投資とあわせて、適正な土地利用規制を効果的に活用した民間投資の誘導が必要である。

このための土地利用に関する制度メニューは多岐にわたって用意されているが、その一方で、地域が抱える問題や課題、目指す市街地の将来像も多種多様であることから、地域のニーズに応じた的確な制度活用が極めて重要である。

このためには、市町村が主体的に、目指す市街地像を明確に設定し、その実現に向け、多様な土地利用の規制・誘導メニューを、地域の実情に応じて適切に選択活用していくべきであり、県としても、それを支援し促進するためその活用メニュー等を整理した事例集を作成し、随時更新・充実を図っていくものとする。



(4) 総合的な土地利用に向けた関連規制法の連携強化

基本的な考え方

- 交通・通信網の整備とモータリゼーションの進展等により、都市を構成する各種産業や住宅は、今や都市計画区域外も含め立地上の制約要因はなくなりつつあることから、都市機能の確保・強化には、これまで以上に、将来の土地利用転換の可能性を見越した総合的な視点に立った計画的な土地利用の推進が必要である。
- このため、総合的で計画的な土地利用の実現に向け、市町村を基本主体として、都市計画と他の関連規制法との連携強化を推進する。

具体的な制度運用

・土地利用に係る個別規制法の連携強化に向けた土地利用調整システムの機能強化

総合的な視点で計画的な土地利用を実現するための個別規制法の連携強化には、土地利用の将来についての明確で統一的な方向の下、個々の土地ごとに見込まれる土地利用転換の可能性を踏まえた、各地域に最も適切な規制手法を選択する、総合的な土地利用計画の充実が必要である。

これには、行政施策全般の方向性との整合を図りつつ、各地域の実情や将来方向を踏まえた即地的な調整が必要であることから、まず市町村における、その政策方針に基づいた総合的な検討と調整が重要である。

このため、市町村の企画及び土地利用担当部局は一層の緊密な連携を進めていくとともに、必要に応じて、市町村マスタープランの活用や個別規制法の重層的な適用なども検討していく必要がある。

