

平成 20 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

肥大化した市街地の縮小を促す土地利用制度
の運用方策に関する基礎的研究

長岡技術科学大学 環境・建設系 助教

松川寿也

目 次

I. 研究目的・意義	1
II. 研究手法	1
III. 成果内容	4
○ 要旨	4
○ キーワード	11
○ 本編	12
1. 未着手地区を抱えると想定される市町村	12
1-2. アンケート調査の概要と抽出結果	14
1-3. 地方都市の未着手地区の事業特性	14
1-4. 未着手地区の質的特性と空間的特性	16
1-5. 大都市圏の未着手地区の特性	18
1-6. 3411 条例の制定状況	19
2. 調査対象未着手地区の選定とその現況	20
2-1. 調査対象未着手地区選定の考え方と選定結果	20
2-2. 調査対象未着手地区の現況	21
3. 未着手地区の事業経緯と未着手要因	43
3-1. 未着手地区の事業経緯	43
3-2. 未着手地区となっている要因	54
4. 未着手地区の方向性と市街化区域として存置し続ける要因	60
4-1. 未着手地区の今後の対応方策	60
4-2. 市街化区域等として存置させる要因	66
5. 市街地縮小方策適用の可能性とその課題	76
5-1. 3411 条例の区域指定	76
5-2. 農用地区域への編入	84
5-3. その他市街地縮小方策の可能性	90
6. まとめ	93
6-1. 未着手地区の方向性と市街化区域として存置し続ける要因	93
6-2. 市街地縮小方策適用の可能性とその課題	95
6-3. 市街地縮小方策のあり方	98

I. 研究目的・意義

人口増加が緩やかとなり、一部の地方都市では既に人口減少が顕在化し、都市的土地需要の見込みが不透明となる中で、新市街地とされた地区で未着手区画整理事業等が長期に渡り存続することは、市街地の肥大化を容認していることに他ならない。そこで、こうした地区で逆線引きを積極的に促す手法の構築が求められる。その一方で、その「逆線引き」という行為自体は、開発行為に大幅な制限を強いる市街化調整区域の指定を伴うことを念頭におかねばならない。しかし、市街化調整区域の指定は、今まで開発を容認してきた地域での開発規制強化を意味する。そのため、こうした事業の多くは、逆線引きを拒み市街化区域として存知する意向が強いと考えられる。こうした地区で逆線引きを促すには、一定程度の都市的土地利用の可能性、もしくは農業的土地利用を促す可能性など、逆線引きを受け入れる側にとって、メリットが享受できる仕組みと連動した逆線引き手法が必要と考えられる。

そこで本研究では、区画整理等の事業化に至らない市街化予備地の把握にとどまらず、その予備地が逆線引きを拒んでできる背景を明らかにする。更に、都市計画法 34 条 11 条で定める条例（以下、3411 条例）や農振制度等を連動させたメリットを伴う逆線引き等のあり方を見出すことで、現行土地利用制度を駆使したより現実的な市街地縮小方策の一助とすることである。

II. 研究手法

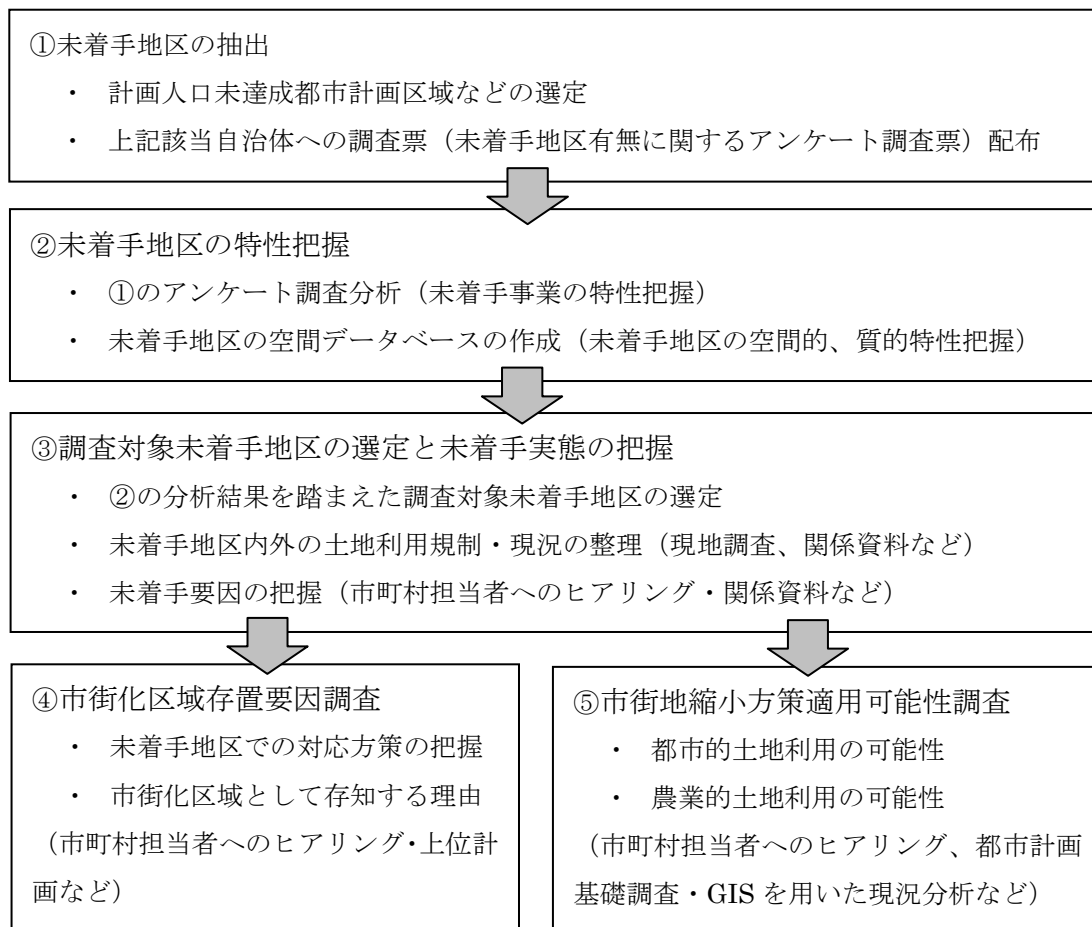
本研究で対象とするのは、区画整理事業もしくは基盤整備を伴う開発行為を前提として、市街化区域編入及び特定保留区域に指定されたものの 5 年以上事業が未着手となっている地区を主な対象とし、以下の手順に従って研究を進める。

(1) 未着手地区の抽出

都市計画年報を用いて、上記に該当する両未着手地区が存在すると想定される都市計画区域（市街化区域の計画人口が未達成、もしくは市街化区域内人口密度が相対的に低い自治体）を選定し、当該市町村に対して調査票を配布することで、未着手地区の存在の有無を確認する。また、市街化区域内人口密度が相対的に高い大都市圏の都市については、区画整理事業の都決数が事業認可数を上回る自治体を選定し、同様に未着手地区の存在を確認する。

(2) 未着手地区の特性把握

(1)で抽出された未着手地区の特性を把握するため、(1)の調査票から事業特性（規模、想定用途、事業未着手期間、事業主体など）を把握するとともに、GIS を用いた



本研究の構成

空間データベースを作成する。空間データベースの即地的情報を基に、土地利用調整総合支援ネットワークシステム (LUCKY) を用いて、土地利用規制に関する空間特性（飛び市街化区域、穴抜き地、周辺が農振農用地など）を把握する。また、空間特性に止まらず、土地利用現況の構成といった質的特性も加えてを把握し、これら空間データベースを分析することで、未着手地区の特性を分析する。

(3) 調査対象未着手地区の選定と未着手実態の把握

この分析を踏まえて、本研究の目的を達成するための着眼点に適した調査対象未着手地区を複数選定し、現地調査や関係資料を用いて未着手地区内外の土地利用規制・土地利用現況から整理する。また、未着手となっている要因について、各自治体の上位計画や事業経緯関係資料、都市計画及び区画整理事業担当者とのヒアリング調査等により明らかにする。

(4) 市街化区域として存続し続ける要因に関する調査

一定程度の都市的土地利用などを確保した市街地縮小方策の可能性を模索する以前

に、そもそも未着手地区で逆線引き自体が受け入れられるか否かを調査する。

都市計画担当者へのヒアリングや各自治体の上位計画、都市計画基礎調査等の関係資料など用いて、未着手地区での今後の対応方策を明確にする。更には、未着手地区をそのまま市街化区域として存置するのであれば、その具体的理由（都市計画制度的背景、行政施策など）を明らかにする。

(5) 市街地縮小方策適用の可能性に関する調査

未着手地区で想定される市街地縮小方策（主に 3411 条例区域の指定、もしくは農用地区域の指定の可能性）について、都市計画基礎調査や GIS による分析（基盤整備状況、土地利用現況など）の他、都市計画担当者とのヒアリング調査での知見から、その方策適用の課題を明らかにする。

Ⅲ. 成果内容

○ 要旨

1. 未着手地区の抽出とその特性

区画整理事業もしくは開発行為が5年(一般的な区域区分見直し年)以上未着手となっている市街化区域(未着手地区)を抱えていると想定される地方都市を、計画人口の達成状況や市街化区域人口密度を考慮して選定する(図1)。また、市街化区域人口密度が相対的に高い大都市圏では、都市計画決定数が事業認可数を上回る市を抽出する。これら68市町に対して調査票を配布し、未着手地区の有無を確認した結果、地方都市21市町43地区1,118ha、大都市圏9市町では5市町5地区155.4haを抽出した。そして、未着手地区48地区の事業特性(事業主体、未着手期間など)、空間特性(市街化区域、農用地区域との位置関係)、質的特性(土地利用現況)を分析する。

①未着手地区の事業特性

地方都市の未着手地区では、区画整理事業が27地区と地区全体の約6割であり、民間開発行為の場合は地区計画が適用されているケースもあるが、それが未策定のままの未着手地区もある(図2)(図3)。また、未着手の状態で区域区分の見直しを経ていながら、それが認められていたことで未着手期間が長期に渡る地区も存在する(図4)。

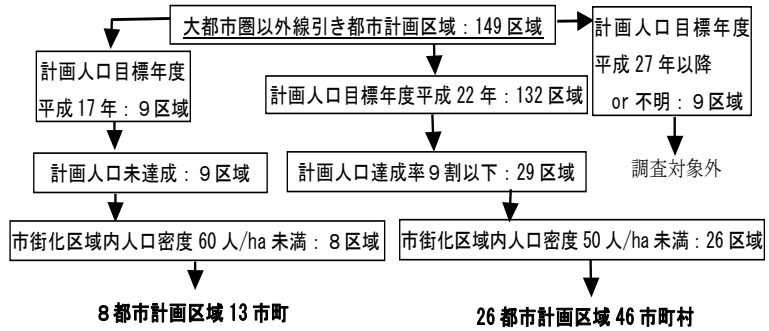


図1：地方都市59市町村の選定

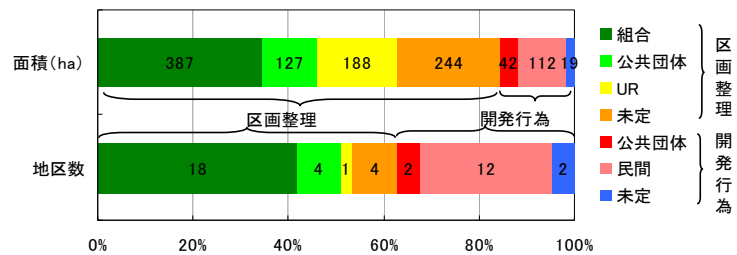


図2：事業手法と事業主体の構成

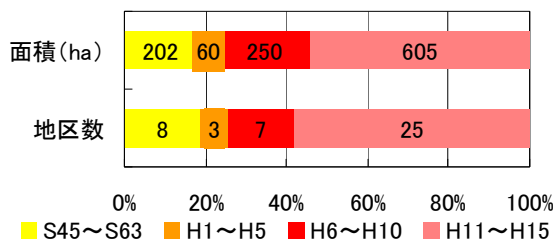


図4：市街化区域又は特定保留区域
指定年度

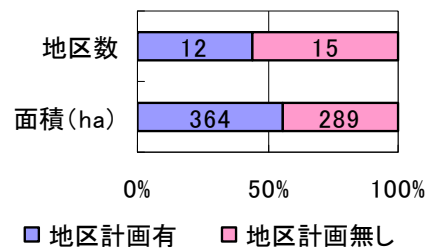


図3：地区計画の有無

②未着手地区の質的・空間特性

抽出した未着手地区 48 地区全てについて、未着手地区内の土地利用現況を宅地と農地とに区分したデータベースを作成し、未着手地区の質的特性を定量的に分析するとともに、未着手地区の空間情報と土地利用基本計画図 (LUCKY) を用いて、市街化区域と農用地区域の接続状況から判断した空間特性を把握する。

農地率が半数以上を占める未着手地区が多く、宅地率も半数以下が大半である (図 5) ことから、一部を除いては本研究で着目する市街地縮小方策の適用に値すべき未着手地区であることが確認できる。市街化区域との空間特性については、大半の未着手地区が市街化区域と「隣接」する一方、「穴抜き」が 3 地区や、未着手地区のみでの飛び市街化区域となる「単独飛地」が 1 地区となる (図 6)。ただし、隣接の未着手地区のうち、DID を有していない市街化区域との隣接が 14 地区 185ha 存在している。この 14 地区が逆線引きされると、場合によっては市街化区域としての規模要件、集積要件に影響すると考えられる。一方、農用地区域との空間特性については、農地面積が 20ha を下回ることで、明らかに農用地区域の指定要件を満たさない地区もあるが、農用地区域と隣接する地区が 18 地区存在している (図 7)。この場合、周辺の農用地区域と一体的な農用地として、逆線引き後に農用地区域の指定が制度上可能である。

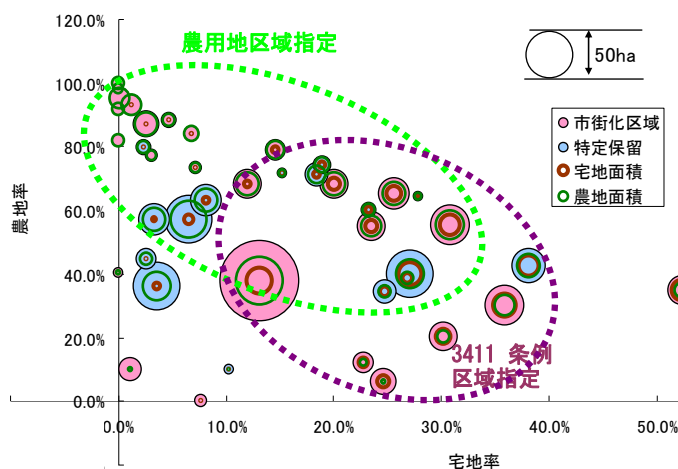


図 5：未着手地区の宅地と農地の構成

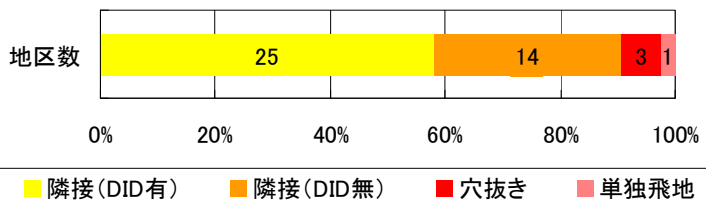


図 6：未着手地区の市街化区域との空間特性

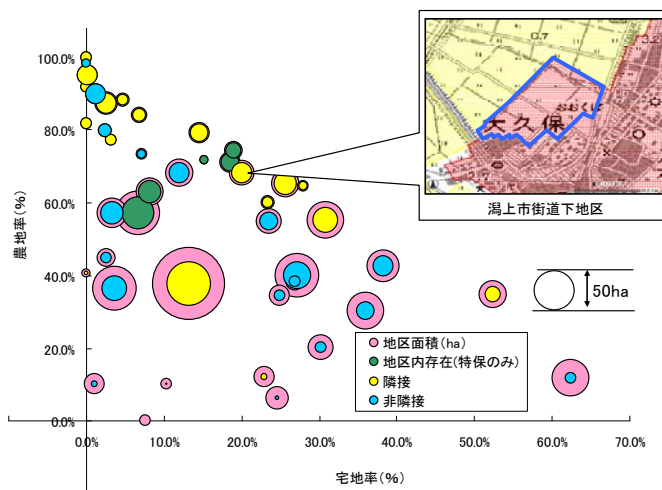


図 7：未着手地区内農地の農用地区域との隣接有無

2. 調査対象未着手地区の選定

1 での特性分析を踏まえて、本研究の目的を達成するための以下の着眼点から、調査対象未着手地区を 12 地区 300ha 選定し（表 1）、上記の着眼点を裏付ける事象について、3 以後で仔細に調査する。

○着眼点 A：市街化区域として存続する意義（逆線引きを試みない背景）

○着眼点 B：逆線引き後の都市的土地利用の可能性

○着眼点 C：逆線引き後の農業的土地利用の可能性

表 1：調査対象未着手地区の概要

市町村	旧市町	地区名	市街化or特保区域	面積		質的特性		空間特性		事業特性			3411 条例	主な着眼点
				ha	用途地域等	宅地率	農地率	市街化区域	農振農用地	事業主体	地区計画	指定年度		
長岡市	長岡市	前川東	市街化区域	48.3	住・工	31%	55%	単独飛地	隣接	組合区画	有	H11	市条例	ABC
	与板町	柳之町江西	市街化区域	15.8	住・工	15%	79%	隣接 DIDなし	隣接	民間開発	無	H11	市条例	ABC
	長岡市	喜多町	特定保留区域	17.9	住・商	19%	71%	隣接 DIDあり	存在	組合区画	/	S60	市条例	AB
	長岡市	川崎前田南	特定保留区域	13.1	住	19%	74%	隣接 DIDあり	存在	民間開発	/	H11	市条例	AB
上越市	上越市	土橋	市街化区域	16.2	住	1%	93%	穴抜き	/	組合区画	無	H12	市条例	AC※
	上越市	上五貫野地区	市街化区域	27.5	工	12%	68%	隣接 DIDあり	無接	民間開発	有	H12	市条例	ABC※
潟上市	昭和町	街道下	市街化区域	26.5	住	20%	68%	隣接 DIDなし	隣接	民間開発	有	H10	未制定	AC
	昭和町	豊川龍毛	市街化区域	6.9	住	14%	82%	隣接 DIDなし	隣接	公共区画	有	H10	未制定	AC
潮来市	潮来市	稲井川	市街化区域	48.6	住・工	36%	30%	隣接 DIDなし	無接	公共区画	無	S47	県条例	ABC※
桜川市	岩瀬町	羽黒第一	市街化区域	25.8	住・工	24%	55%	隣接 DIDなし	無接	組合区画	無	H11	県条例	ABC※
筑西市	関城町	東館地区	市街化区域	14.8	住	27%	38%	隣接 DIDなし	無接	公共区画	無	H12	未制定 ※※	ABC※
坂東市 (大都市)	岩井市	辺田地区	市街化区域	39.7	住	41%	31%	隣接 DIDあり	無接	組合区画	無	S45	県条例	ABC※

※20ha以下農地での農用地区域指定の可能性

※※：但し、3412条例は制定済み

3. 未着手地区の方向性と市街化区域として存置し続ける要因

調査対象未着手地区での取り組みから、行政側が想定する未着手地区の将来的位置づけと今後の対応方を把握する（表 2～4）。また、今後も市街化区域としての存置し続ける（続けた）一要因を明らかにし、逆線引き等を試みる際の課題を抽出することで、市街地縮小の取り組みに向けた限界を指摘する。

①未着手地区の今後の対応方針

逆線引きも将来の選択肢として、具体的に検討作業に入っている未着手地区は 2 地区のみで、上越市の五貫野地区は次回の見直しで逆線引きされることが確定している。それ以外は今後も市街化区域として存置する方針である。茨城県内の各未着手地区で

は、県の指示を受けて、地区計画による市街地整備を進めるとして引き続き市街化区域の道を模索し、潮来市や坂東市では策定に向けた具体の動きがある。潟上市内の未着手地区では、逆線引きを将来の検討材料としているが、現段階ではその必要性を認識しておらず、むしろ既存の調整区域の緩和策（線引き廃止）が都市計画上の最優先課題となっている。新潟県内の前川東地区と土橋地区では、区域区分の見直しを控えて事業に着手することとなり、市街化区域として存置される。

②市街化区域として存置させる要因

茨城県内の各未着手地区では、法 53 条の許可による建築活動、市街化を前提とした投資、今まで強いてきた地元に対する税負担などを理由とし、市街化区域にした以上は今さら後には引けないというスタンスである。また、

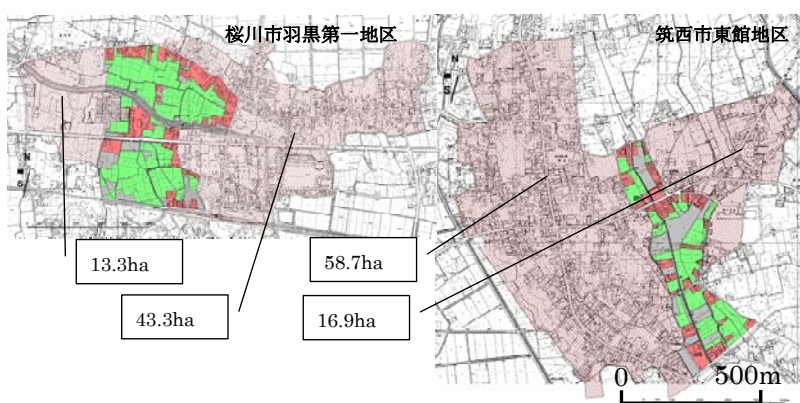


図 8：未着手地区に隣接する市街化区域の規模

未着手地区を全て逆線引きした場合は、隣接地を含めて市街化区域として存続できない（規模要件を満たさない）可能性が裏付けられた他（図 8）、市街化区域内を地形地物単位で再区分することへの困難さといった、都市計画制度上の課題が指摘された。潟上市では、母都市での人口フレームを搾取することで未着手地区が存続しつづけ、今後も逆線引きの必要性が生じなければ、民間事業者による負担での基盤整備を進める方針で存置され続ける。土橋地区は、地元リスクが生じない事業手法により近く着手されるため、市街化区域として存置することとなるが、それ以外の市街化区域も含めて、調整区域の人口フレームを搾取する形でその規模が維持されることとなる。

4. 市街地縮小方策適用の可能性とその課題

市街地縮小方策として、主に都市的土地利用に向けて一定程度の可能性を確保させる制度（3411 条例による区域指定）と、農業的土地利用に回帰させる制度（農用地区域の指定）に着目し、調査対象未着手地区でそれぞれの制度手法を適用する際の課題と可能性について論じる（表 2～4）。

①3411 条例の区域指定

長岡市と上越市では、3411 条例の緩和対象が原則宅地のみ限定されることから、逆線引き後に都市的土地利用の可能性を確保させるには限界がある。茨城県内の各未着手地区では、既に一定程度の都市的土地利用はされているものの、県が別に定めた

指定要件（宅地率4割以上）に抵触するため、その指定が制度上困難となっている。また、狭小道路のため新たな基盤整備が必要（図9）、既存集落コミュニティ維持のために活用すべき、といった同制度の趣旨からして、逆線引き後の対応策としての活用は不適切と判断している。

なお、逆線引きを唯一実施する上五貫野地区では、地元の理解が得られないと判断して、同条例を提示した地元との協議を断念している。

②農用地区域の再編入

茨城県内の各未着手地区の大半は、当初線引きの段階から市街化区域であった残存農地であり、古くから市街化を前提とした土地利用がされてきた。そのため、一部残存農地は耕作放棄状態にある他（写真1）、市街化区域の拡大部についても、既に農振白地であったことで、優良農地としての耕作する農地ではなかった。また、いずれの未着手地区内の残存農地も周辺の農用地区域との一体性が無い状態にあることから、逆線引き後の農用地区域指定の可能性は、土地利用制度的、物理的に見て限りなく低いと認識されている。

一方、長岡市の柳之町江西地区など、農振除外を経た未着手地区では、農用地区域指定の可能性が高い。潟上市では大半が農振除外を経て市街化区域となったが、10a程度の狭小農地で農業基盤整備が遅れている中で、大半の水田で営農が継続されている。地元としても、農業基盤整備事業が不十分であるが故にその整備の必要性が提示された他、農用地区域を指定して少しでも税負担を軽減（所得税、不動産取得税、相続税などの税制上の特例措置）したいとの意向がある。

なお、逆線引きされる上越市上五貫野地区では、将来の農振除外に道を閉ざすもの

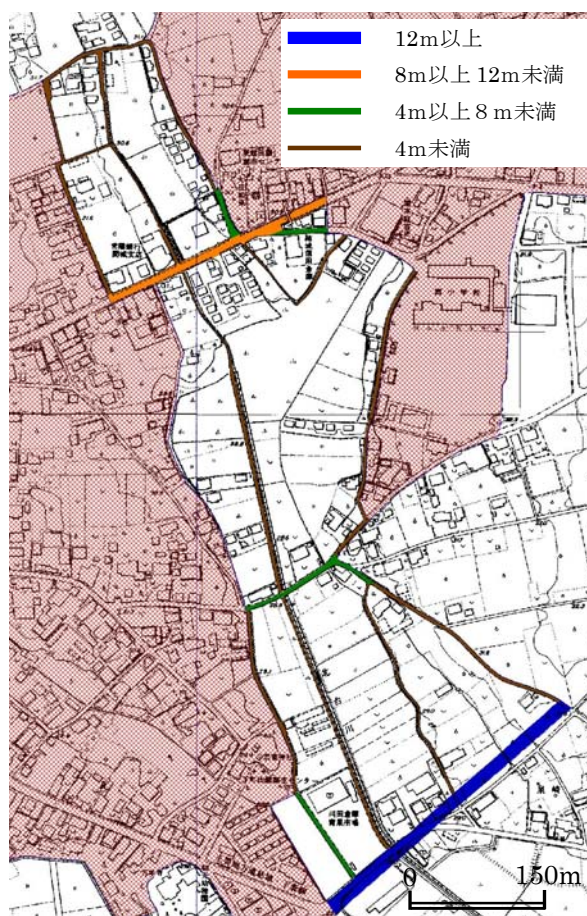


図9：東館地区での道路幅員



写真1：羽黒第1地区の耕作放棄地

ではないとして、農用地区域の指定に向けて地元との調整がされている。

5. まとめ

市街化区域として存置する未着手地区では、地区計画による他の基盤整備手法を導入するなどした対応が確認された。また、逆線引きするにしても、都市計画の制度上の縛りがその勇み足となっている他、地元との調整を恐れるなどその機運が高まらない限りは、市街化区域として延命せざるを得ない状況が明らかとなった。

こうした状況を克服するために、本研究で着目した市街地縮小方策を適用するにしても、多くの課題が確認された。3411 条例の区域を指定するにしても、市街化区域でありながら、都市的土地利用の集積が低いことや、基盤未整備の地区であるが故にその適用が不適切であるなど、制度趣旨かしてその適用に消極的であることが窺えた。また、同条例による緩和方策が不十分であったり、制度そのものが複雑であるが故に、地元との調整材料にはなり得ない状況も指摘された。かといって、農用地区域に指定するにしても、農業基盤整備へのニーズが乏しい未着手地区での適用には限界がある他、地元がそれを望んだとしても、財政的にそれを推進することが困難な事態も想定され得る。現行土地利用制度のままでは、市街地縮小方策を適用することが困難であり、むしろ土地利用の混乱を嫌って逆線引きを回避する対応が生じかねない。

表 2：長岡市各未着手地区での今後の方針と市街地縮小方策適用の課題

市		長岡市			
未着手地区名		前川東地区	柳之町江西地区	喜多町地区	川崎前田地区
基盤整備手法		区画整理(組合施行)	民間開発行為	区画整理(組合施行)	民間開発行為
事業進捗状況		組合認可、事業認可	全くの未着手	全くの未着手	全くの未着手
主な未着手要因		乏しい保留地処分の見込み	市街化区域指定直前の民間事業者の倒産	当時想定されていた民間開発行為への合意が得られない	市街化区域指定直前の民間事業者の倒産
今後の対応方針		市街化区域存置事業継続、保留地処分	逆線引きを含めた事業の大幅な見直しを検討	業務代行方式の区画整理事業で即時編入(第5回見直し)	特定保留区域解除(通常の調整区域へ)
市街化区域(特定保留区域)として存置する主な理由		線引き見直しを控えた事業認可		業務代行方式による区画整理事業の要望	
と逆線引きを促す手法適用の課題	区 3 域 4 の 1 指 1 定 条 例	農地転用に主眼を置いた区画整理事業であるため、既存集落のみを緩和しても合意形成不可能 条例制定以前の宅地のみ限定的緩和となるので、地元へのメリットなし		既に調整区域としての規制が適用されているため、開発許可制度の緩和策の必要性なし	
	農用地区域の指定	農地転用に主眼を置いて区画整理事業が望まれていたことから、農業的土地利用の可能性の受け入れ態勢は乏しい	約半数の地権者が逆線引きを望んでおり、農振制度的(周辺農用地区域との集団性、従前と同じ農業的土地利用)にも農用地区域の指定に十分な条件あり	区画整理事業の施行に向けて地元が事業認可にシフト 一度農政サイドと調整した農用地区域について、再度農振除外の調整を要することが頻雑	既に農用地区域が指定されているため、解除後の農業的土地利用の可能性を模索する必要なし

そこで、肥大化した市街化区域を存置させる都市計画制度を見直し、市街化区域の指定に関する厳格（地区計画制度や人口フレーム設定手法のあり方に関する再構築）かつ柔軟な対応方策（市街化区域の最低規模要件の緩和）が望まれる。その上で、逆線引きした後も将来の基盤整備や都市的土地利用に道を閉ざすことのないような制度構築が望まれ、むしろ3411条例区域に拘らない新たな制度手法（計画開発のみを許容する新たな区域指定）を模索すべきと考える。その一方で、逆線引きを受け入れた未着手地区での農用地区域の指定を促すために、ハード事業（農業基盤整備）とソフト事業（担い手育成のための支援策）を優先的に導入することで、農業的土地利用への道も拡大していくことが望まれる。こうした市街地縮小方策の適用に際して、未着手

表3：上越市・潟上市各未着手地区での今後の方針と市街地縮小方策適用の課題

市		上越市		潟上市	
未着手地区名		土橋地区	上五貫野地区	街道下地区	豊川龍毛地区
基盤整備手法		区画整理(組合施行)	公的開発行為	民間開発行為(地区計画)	民間開発行為(地区計画)
事業進捗状況		全くの未着手	全くの未着手	一部開発許可	全くの未着手
主な未着手要因		リスクが生じないよう着手時期・事業手法を模索 一部地権者との調整	県営産業団地での分譲方針の見直し(小規模敷地分譲への転換・低い価格設定)	県供給公社分譲地など他地区で先行した分譲地開発、秋田市内での地価下落	
今後の対応方策		市街化区域存置(H21都決) 組合認可	逆線引き(H21都決) 工業団地計画の撤廃	市街化区域存置 線引き廃止となれば非線引き用途地域	
市街化区域として存置する(存置してきた)主な理由		業務代行方式による区画整理事業に向けて作業中 市街化区域内人口フレームの維持		秋田市と同じ都市計画区域を構成するため、母都市の人口フレームを活用することで存置可能 未着手地区の課題以上に、市全体の調整区域への対応(線引き廃止、3411条例制定)が都市計画上の優先課題 行政サイドの負担に拠らず民間事業者による負担で市街化を図る政策的意向	
逆線引きを促す手法適用の課題と可能性	の3 指4 定1 1 条 例 区 域		調整区域地区計画なども含め、逆線引き後の都市的土地利用の可能性について検討したものの、地元の理解が得られないと判断し、地元との調整材料に活用することを断念		
	農用地区域の指定	たとえ穴抜きの逆線引きであっても、農用地区域に積極的に編入するのが市の基本的考え方あり、北陸農政局、県の姿勢でもある。	逆線引き後は農用地区域に積極的に編入するのが市の基本的考え方であり、北陸農政局、県の姿勢でもある。 農振除外をするかしないかは別として、将来の農振除外に一切の道を閉ざさないとして説明することで、農用地区域指定を促す。	市街化区域指定後も大半の農地で稲作が継続されており、周辺の農用地区域と一体的な集团的農地を形成(農振制度上は農用地区域指定可能) 営農意欲や農地に対する税負担軽減意向に加えて、狭小農地(10a程度)であるため、農業基盤整備のニーズも高い(地元の受け入れ体制あり)	市街化区域指定後も大半の農地で稲作が継続されており、周辺の農用地区域と一体的な集团的農地を形成(農振制度上は農用地区域指定可能) 狭小農地(10a程度)であり、過去に圃場整備事業受益地への編入要望があった等、農業基盤整備のニーズも高い(地元の受け入れ体制あり)

表4：茨城県各未着手地区での今後の方針と市街地縮小方策適用の課題

市	潮来市	桜川市	筑西市	坂東市	
未着手地区名	稲井川地区	羽黒第1地区	東館地区	辺田地区	
基盤整備手法	区画整理(公共団体施行)	区画整理(組合施行)	区画整理(組合施行)	区画整理(公共団体施行)	
事業進捗状況	全くの未着手	事業凍結状態	無期限休止状態	事業凍結状態	
主な未着手要因	減歩に対する議論・抵抗	減歩に対する議論・抵抗(工場立地が進まないことでの労働者住宅需要の低迷)	減歩に対する議論・抵抗 乏しい保留地処分の見込み	組合施行から市施行に転換したものの、減歩に対する議論・抵抗	
今後の対応方策	市街化区域存置 県からの指示を踏まえて 地区計画策定準備 区画整理は縮小又は廃止予定	市街化区域存置 県からの指示で 地区計画を検討中 ただし、基盤整備の財政負担が課題	市街化区域存置 県からの指示で 地区計画を検討中	市街化区域存置 区画整理は全面廃止(H21決定) 県からの指示を踏まえて 地区計画(H21都決)	
市街化区域として存置する(存置してきた)主な理由	区画整理事業への地元賛同が得られない状態を県が容認 市街化を前提として、既に道路用地買収、浚渫土砂を受け入れるなどして投資済み 農地転用届出や法53条による建築許可で一定程度の土地利用転換 まちづくり交付金による関連事業に着手済み	基盤整備することを前提に地元で税負担を強いてきた以上、今さら調整区域に戻すことは困難 未着手地区全てを逆線引きすると羽黒地区全体の市街化区域の維持が困難(市街化区域規模要件に抵触)	地価下落や相続税等の混乱が生じる恐れを懸念 土地利用に対する地権者の意向が散在する状況下では、地形地物によって市街化区域を再び区域区分することは不可能 未着手地区全てを逆線引きすると関城地区全体の市街化区域の維持が困難(市街化区域規模要件に抵触)	比較的人口密度は低いですが、既成市街地としての市街化区域廃止運動を受けた未着手状況を県が容認 法53条による建築許可で一定程度の土地利用転換 道路改善は同地区での懸案事項 宅地並み課税を強いてきたことへの説明責任	
逆線引きを促す手法適用の課題と可能性	3 4 1 1 条 例 区 域 の 指 定	区域指定基準に抵触(低い宅地率、区域の一部が下水道排水区域外) 文言指定ではなく、街区単位での地形地物で即地的に区域指定するため、宅地や道路などに囲まれた農地や未利用地での区域指定が不可能 一部区域で産業系の土地利用を想定しているため、2低層程度の緩和では立地不可	区域指定基準に抵触(低い宅地率) 3411条例区域の指定による区域区分制度への悪影響を懸念	区域指定基準に抵触(低い宅地率) 4m未満の狭小幅員道路が多いため、3411条例区域を指定するとなると、新たな基盤整備が必要 法34条13号による既存権利の届出許可で十分対応可	あくまでも既存集落の地域コミュニティ維持に適用する本制度の性格からして不向き 既に調整区域の集落で広く指定されているため、これ以上の指定は不適切
	の農指用地区域	周辺の農用地区域とともに20ha以上の一体的農用地の構成は不可 地区の大半が当初線引きからの市街化区域で、古くから市街化を前提とした土地利用(一部残存農地は未利用地化、耕作放棄地化) 農政サイドとしても、上記の残存農地は市街化区域指定の段階で既に農業的土地利用を断念(農政側にとって魅力的土地でない)			

地区(市街化区域)で負担を強いてきた税金を充てるなど、市街地縮小方策の中で地元還元する仕組みの構築についての議論も必要となろう。

○ キーワード

市街地縮小方策、未着手地区、逆線引き、3411 条例、農用地区域

○本編

1. 未着手地区の抽出とその特性

ここでは、区画整理事業もしくは開発行為が5年以上^{※1}未着手となっている市街化区域(未着手地区)を抱えていると想定される市町村を抽出してその存在を確認する。更に、その未着手地区の事業特性(事業主体、未着手期間など)、質的特性(土地利用現況)、空間的特性(市街化区域及び農用地区域との位置関係)を明らかにする。

1-1. 未着手地区を抱えると想定される市町村

(1) 地方都市における未着手地区

地方都市では、大都市圏以上に人口減少が進みつつあり、一部では既に人口減少都市も存在している。ただ、人口減少都市であっても、市街化区域人口密度が高い、あるいは旧整備保及び都市マスで定めた将来目標と乖離無く市街化が進行していれば、都市の成長・衰退に連動して計画行政が行なわれていると評価できる。本研究で問題視するのは、市街化区域が適正な規模で設定されておらず、都市の成長・衰退と連動しない形で市街化区域が設定され、それが人口減少社会を迎える中で存続しつづけることである。

そこで、大都市圏以外^{※2}の都市計画区域を対象とし、計画人口の達成状況及び工業専用地域、工業地域を除いた市街化区域内人口密度の状況を踏まえて^{※3}、未着手地区を抱えていると想定される自治体34都市計画区域59市町村を選定する(図1-1-1)。勿論、59市町村以外にも未着手地区は存在すると考えられるが、上記条件に該当することで、人口減少下で問題視すべき未着手地区を抽出する。

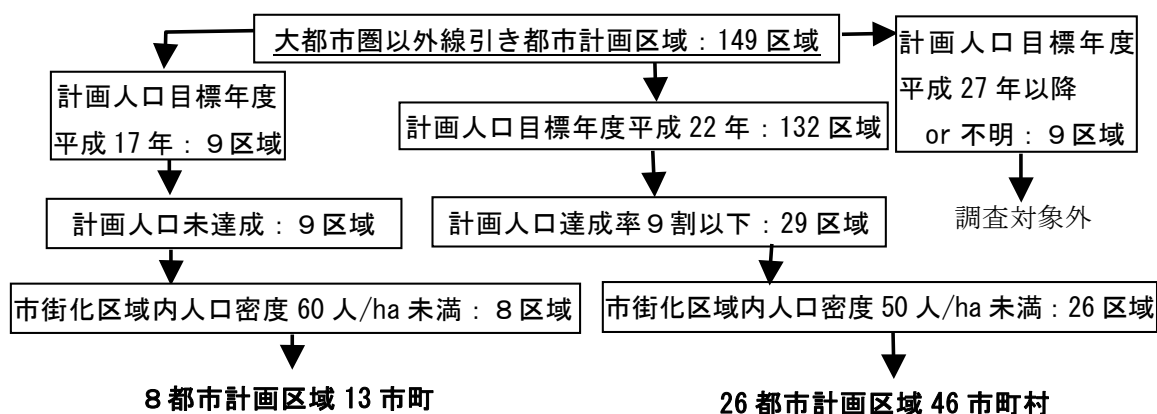


図 1-1-1：未着手地区を抱えていると想定される地方都市 59 市町村

※1：区域区分の標準的な見直し年

※2：首都圏整備法で定める規制市街地及び近郊整備地帯、近畿圏整備法で定める既成都市区域及び近郊整備区域、中部圏整備法で定める都市整備区域以外の市町村

※3：都市計画年報「国土交通省都市・地域整備局監修」を用いた。

(2)大都市圏における未着手地区

大都市圏は、市街化区域内人口密度が高く設定されている他、都市計画や市街地開発事業の関係法令の適用など、地方都市と実情が大きく異なる。そこで、前述の選定方法に拠らず、明らかに未着手地区を抱えていると想定される市町村を対象とする。都市計画決定地区数が事業認可地区数を上回る市町村には、都市計画決定はされたものの事業未認可の区画整理事業を抱えていると想定されることから、都市計画年報を用いて該当する大都市圏内の9市町（表1-1-1）を選定し、区画整理事業の未着手地区を抽出する。

表1-1-1：未着手地区を抱えていると想定される59市町村

都市名	都市計画決定地区A		施行済・施行中地区B		都決未着手地区A-B	
	地区数	面積(ha)	地区数	面積(ha)	地区数	面積(ha)
坂東市	1	40	0	0	1	40
鶴ヶ島市	7	374	5	285	2	89
加須市	11	485	10	445	1	40
酒々井町	2	97	1	25	1	72
寝屋川市	1	23	0	0	1	23
高石市	2	45	1	35	1	10
阪南市	4	86	3	73	1	13
茨木市	6	718	3	612	3	106
吹田市	1	12	0	0	1	12
苅田町	3	580	2	485	1	95
合計	38	2460	25	1961	13	499

調査票

設問1 土地区画整理事業の施行又は基礎整備を伴う開発行為を行うことを前提として、市街化調整区域から市街化区域に編入された地区、又は特定保留区域として指定された地区のうち、5年以上にわたり土地区画整理事業又は開発行為が未着手*となっている地区はありますか。該当する項目を選択して下さい。
※：土地区画整理事業の場合は事業認可を受けていないもの

① 未着手の地区がある → 別紙記入例を参考に未着手の地区の区画を都市計画図等に明示し、以下の設問にご回答願います。

2. 未着手の地区はあるが、近日着手する予定である →

3. 全ての地区で事業着手されている → 以下の設問項目にご回答いただく必要はございません。下段の枠内にご連絡先をご記入の上、返信願います。

設問2 未着手地区の地区名と地区面積をご記入ください。

設問3 未着手地区の事業種類と事業主体をご記入下さい。

設問4 未着手地区が市街化区域に編入、又は特定保留区域に指定された最初の時期をご記入ください。

設問5 未着手地区の用途地域（特定保留区域の場合は想定する用途）をご記入ください。

設問6 地区計画の有無をご記入ください。

No.	地区名	面積	事業種類	事業主体	指定期日	用途地域 (特定保留区域は想定する用途)		地区計画
						市街化区域	特定保留区域	
記入例	〇〇地区	5.2 ha	土地区画整理事業	総合施行予定	昭和〇〇年〇月〇日 平成	第一種低層住居専用地域 (1, 2haは第一種住居地域)		有・無
No.1	桃現郷地区	21.1 ha	〃	総合施行	昭和13年4月 平成	第一種住居		有・無
No.2		ha			昭和・年月 平成			有・無
No.3		ha			昭和・年月 平成			有・無

地区数が多数の場合は本調査票をコピーの上にご記入願います。

設問は以上です。ご協力ありがとうございました。この調査票はFAX(0258-47-9650)でご返信下さい。

設問1で1及び2を選択された場合は、未着手地区を明示した図面も併せてご返信をお願いします。



↑未着手地区を都市計画図上に記入

図1-2-2：未着手地区抽出調査票

1-2. アンケート調査の概要と抽出結果

上記により選定された未着手地区（地方 59 市町村、大都市 9 市町）、に対して、8～9 月にかけて未着手地区に関するアンケート調査を実施し、未着手地区の概要について回答を得た（回収率 100%）。調査項目は未着手地区の有無の確認とその内容（図 1-2-2）、更に都市計画図上に未着手地区を記入いただく形式で即地的情報を収集した。

地方都市の未着手地区については、区画整理事業の都決後、もしくは区画整理事業や基盤整備を伴う開発行為を前提として市街化区域を指定したものの、5 年以上^{※1}未着手となっている市街化区域を抽出した。一方、大都市圏の未着手地区については、区画整理事業の都決後 5 年以上の市街化区域とした。

その結果、未着手地区の存在を想定した地方 59 市町村では 21 市町 43 地区 1, 118ha、同じく大都市 9 市町では 5 市町 5 地区 155. 4ha が抽出された（資料編参照）。

1-3. 地方都市の未着手地区の事業特性

(1) 面積と用途地域

10ha 以下の地区が多く、全体の約 3 割（14 地区）である（図 1-3-1）。次いで、10～20ha と 20～30ha がそれぞれ全体の 24%（10 地区）、19%（8 地区）である。また、100ha 以上ある地区が 1 地区（阿見町）ある。

特定保留区域の想定用途を含めて、用途地域を区分したところ、住宅系のみが最も多く全体の半数程度（25 地区 533ha）であり、商業系、工業系を含む複合開発も含めると大半を占めている（図 1-3-2）。なお、住居系でも一低を指定している場合は、その一部が暫定用途としての用途地域であることが想定される。

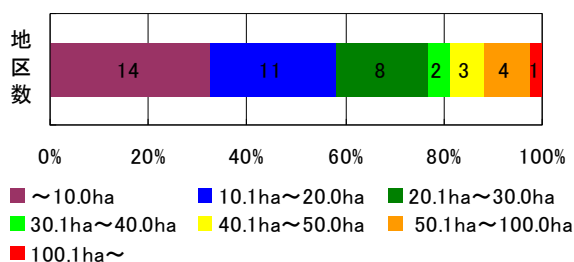


図 1-3-1：規模別の地区数

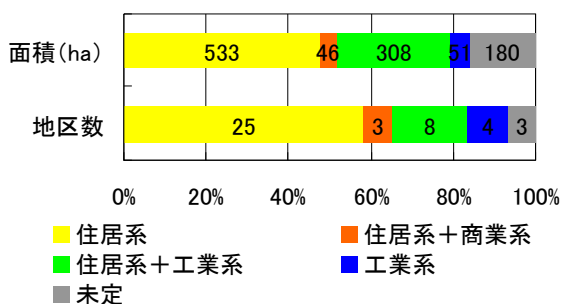


図 1-3-2：用途地域の構成

(2) 事業手法と事業主体

区画整理事業は 27 地区と地区全体の約 6 割であり、UR 都市機構による阿見町の大規模区画整理事業 187. 5ha が含まれるため面積では大半を占めている（図 1-3-3）。組合施行は 18 地区 387ha 存在しており、地元の関係権利者の開発意向で市街化区域や特定保留区域に指定しながらも、その後は事業着手にまで踏み込めない状況が表

面化している。

一方、開発行為は16地区173haと区画整理を下回るが、民間開発行為を予定しながら着手に至らない地区が12地区112ha存在しており、市街化区域や特定保留区域指定時での民間事業者の姿勢が問われる事態が生じている。

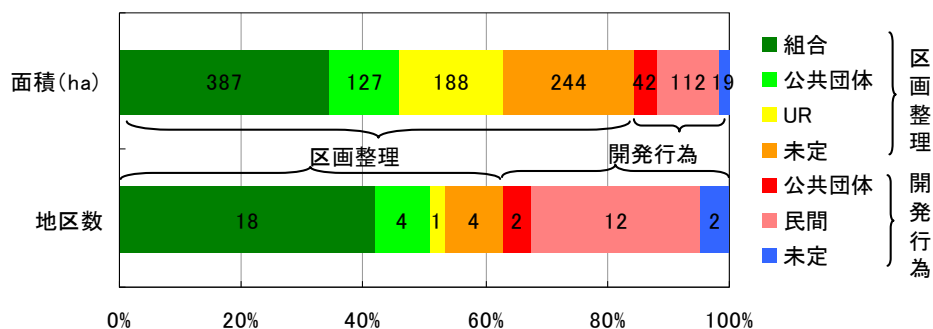


図 1-3-3 : 事業手法と事業主体の構成

(3) 指定方式と指定期日

指定方式は、市街化区域編入が27地区652haであり全体の約6割である(図1-3-4)。指定期日は、H11~H15に指定した地区が最も多く、25地区605haで全体の約6割となっている(図1-3-5)。ただ、10年以上未着手の状態が継続しているものが4割程度存在しており、中には特定保留区域として存続し続ける未着手地区が8地区139ha存在している(表1-3-1)。未着手の状態が長期化すればする程、逆線引きや特定保留区域の廃止を積極的に検討しなければならず、フレーム確保が困難な状況下ではなおさらである。

表 1-3-1 : 指定年度別の指定方式

	市街化区域	特定保留
S63~	115	87
	4	4
H5-1	17	43
	1	2
H10-6	242	9
	5	2
H15-11	278	327
	17	8

上段:面積(ha)、下段:地区数

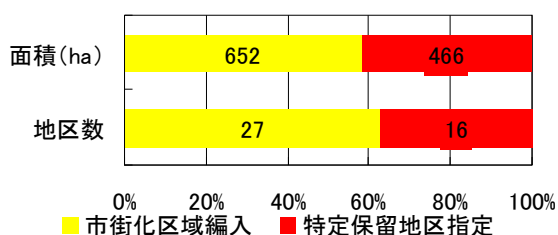


図 1-3-4 : 市街化区域と特定保留区域の構成

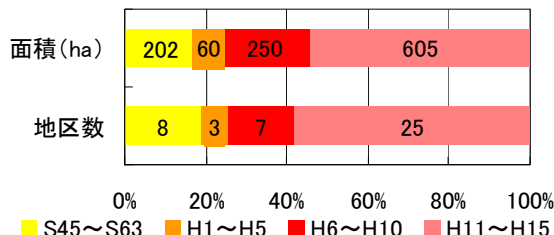


図 1-3-5 : 市街化区域又は特定保留区域指定年度

(4) 地区計画適用状況

市街化区域の未着手地区で地区計画が適用されているのは、約半数の12地区364ha

である（図 1-3-6）。なお、適用されていない 15 地区 289ha のうち、民間事業者による開発行為が未着手となっている地区が 4 地区 32ha 存在している。

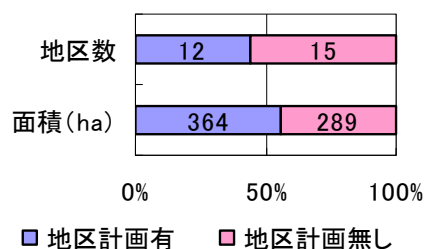


図 1-3-6 : 地区計画の有無

1-4. 未着手地区の質的特性と空間的特性

(1) 土地利用現況からみた質的特性

未着手地区の質的特性を把握するため、未着手地区 48 地区全てについて、未着手地区内の土地利用現況を宅地（法 34 条 11 号で定める一般的 50 戸連担の概念である建築物を有する敷地）と農地に区分してデータベースを作成する（図 1-4-1）。アンケート調査によって抽出された空間情報（未着手地区の土地の区域）に該当する範囲について、住宅地図を用いて土地利用現況図を作成し、これを GIS を用いて定量的に分析した。ここでは、地方都市で抽出された 43 地区の質的特性を見る。

市街化区域、特定保留区域とも大きな差異は確認できないが、農地率が半数以上を占める未着手地区が多く、宅地率も半数以下が大半である（図 1-4-2）。宅地率が著しく高い浜松市初生地区では既に既成市街地化し、同市の DID（I）を構成

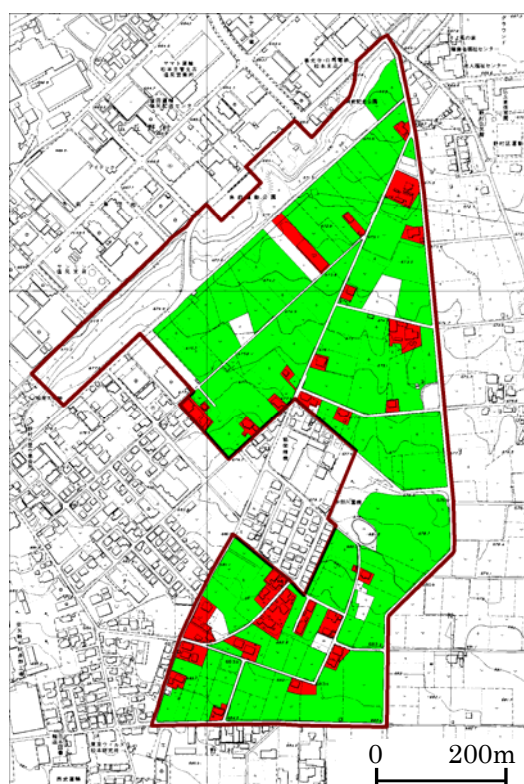


図 1-4-1 : 土地利用現況データ作成例

している。同地区は、昭和 61 年に区画整理事業を一度断念して逆線引きした地区であるが、その後も市街化が進行した結果、市街化調整区域でありながらも、高密度な都市的土地利用がされている。地元の合意が得られさえすれば、客観的に見て市街化区域への再編入することが妥当な地区と言える。

本研究で着目するのは、DID 外の比較的密度の低い未着手地区である。未着手地区内に宅地がある程度存在していれば、逆線引き又は特定保留区域廃止後に 3411 条例の区域指定により、一定程度の開発可能性を確保した市街地縮小方策の可能性が想定される。一方、宅地が殆ど存在せず農地が大半を占めていれば、農用地区域に編入して農業的土地利用を指向する市街地縮小方策が想定される。

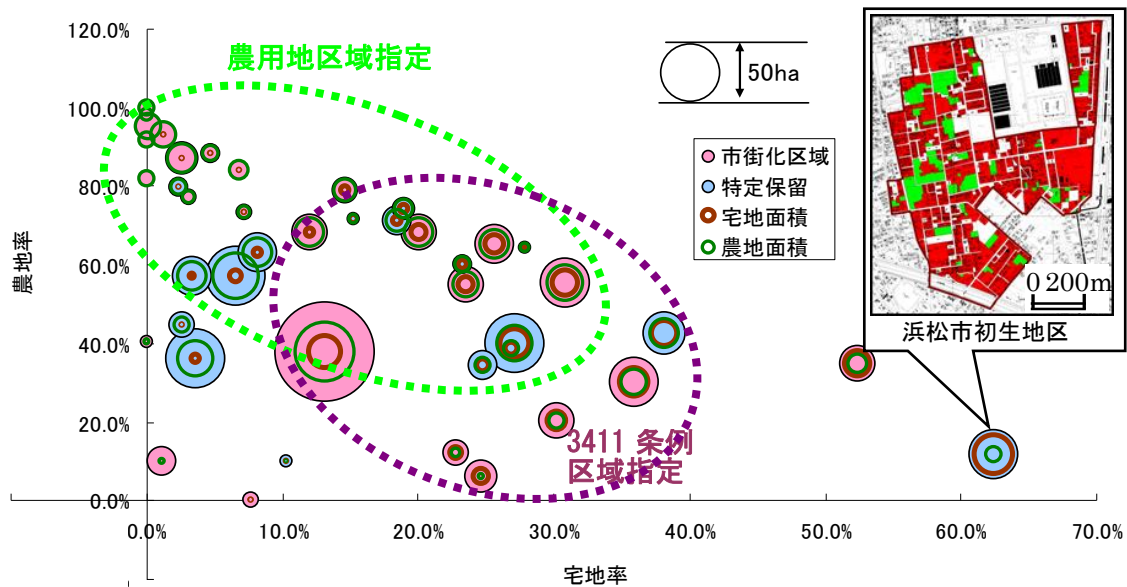


図 1-4-2：未着手地区の宅地と農地の構成

(2) 市街化区域及び農用地区域からみた空間特性

①市街化区域との空間特性

大半の未着手地区は市街化区域に隣接する形で存在し、周辺を市街化区域に囲まれた「穴抜き」が 3 地区や、未着手地区のみでの飛び市街化区域となる「単独飛地」が 1 地区となる。ただし、市街化区域に隣接する未着手地区のうち、DID を有していない市街化区域と隣接する（を構成する）未着手地区が 14 地区 185ha 存在している（図 1-4-3）。そのうち、宅地率は 3 割以上を占めており DID を有する市街化区域の隣接未着手地区より若干上回る。

未着手地区別に見ると、48ha の飛び市街化区域である長岡市の前川東地区は、農地が半数以上を占めるため、その範囲を中心に逆線引きした場合は、飛び市街化区域の規模要件からして明らかに市街化区域として存続が不可能である（図 1-4-4）。また、DID を有しない比較的小規模な市街化区域との隣接未着手地区についても、場合によっては市街化区域の規模要件、集積要件に影響すると考えられる。

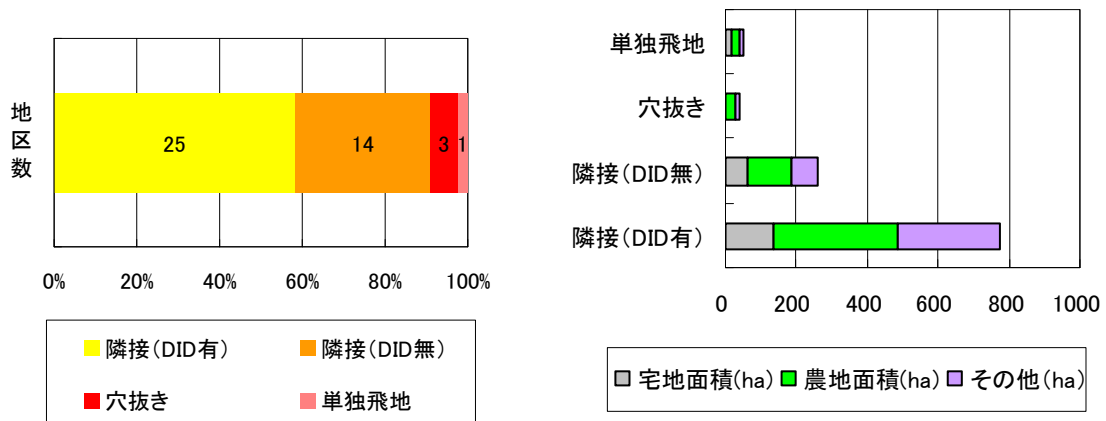


図 1-4-3：未着手地区の市街化区域との空間特性

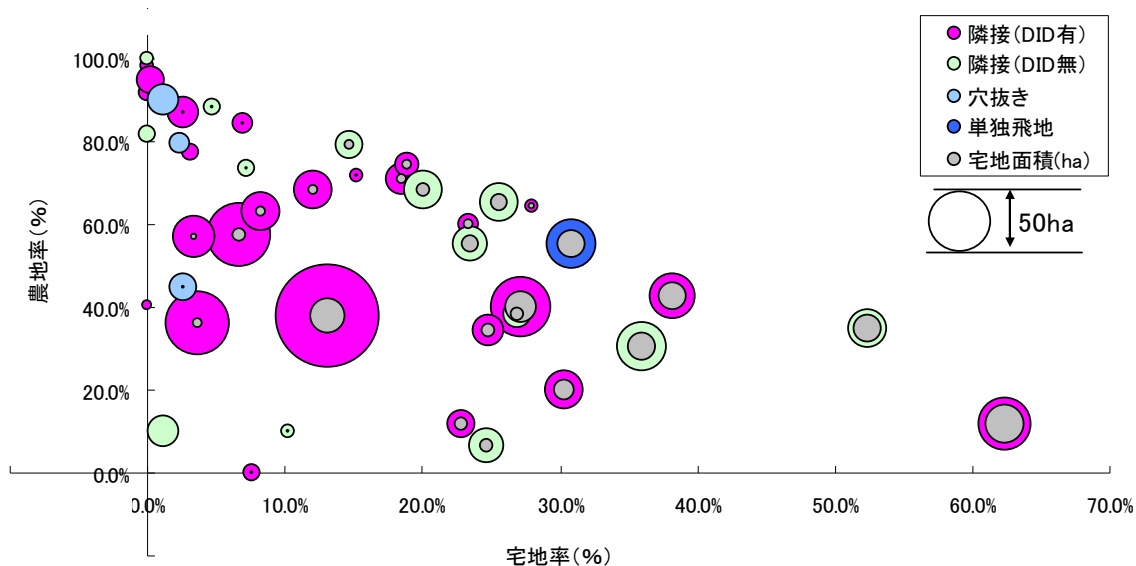


図 1-4-4：各未着手地区の市街化区域との隣接有無

②農用地区域との空間特性

未着手地区の空間情報と土地利用基本計画図（土地利用調整総合支援ネットワークシステム（LUCKY））を用いて、調整区域の農用地区域との接続状況を範囲的に判断し、空間特性を把握する（図 1-4-5）。接続の有無については、未着手地区内の残存農地が集落などの異種地目、河川、国道・県道を介していない場合を接続と判断した。

農地面積が 20ha を下回ることで、明らかに農用地区域の指定要件を満たさない地区もあるが、農用地区域と隣接する地区が 18 地区存在している。例えば、潟上市の豊川龍毛地区、街道下地区等では周辺の農用地区域と隣接しているため、農用地区域の指定要件である 20ha 以上の農地を抱えた未着手地区でなくとも、逆線引き後の農用地区域の指定が制度上可能である。一方、農用地区域と隣接していない未着手地区の場合は、新たに農業基盤整備事業などを導入することで農用地区域に指定することが可能である

なお、長岡市の大宮地区などでは、特定保留区域内に農用地区域が指定されており、都市計画と農振計画との変則的状況が生じている。

1-5. 大都市圏の未着手地区の特性

酒々井南部地区は、UR 都市機構による 71.7ha の大規模未着手事業である（資料編参照）。また、吹田市岸辺駅前地区は、既成市街地の再開発的性格である事業のため、本研究の調査趣旨とは異なる未着手地区である。

それ以外は、地方都市の未着手地区と同程度の特性であり、事業特性、空間・質的特性ともに大きな違いは確認できない。

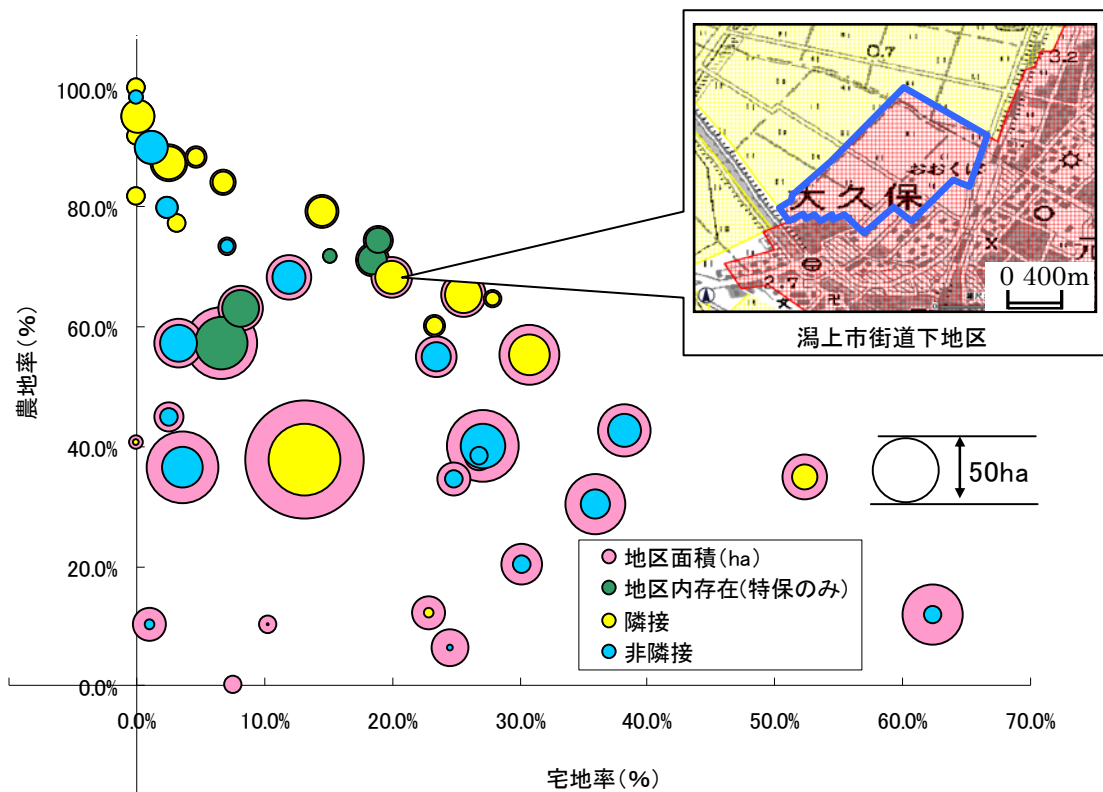


図 1-4-5 : 各未着手地区内残存農地の農用地区域との隣接有無

1-6. 3411 条例の制定状況

未着手地区を抱えている 15 市町では、県又は市条例として 3411 条例が制定されている（資料編参照）。条例で定める距離要件、連担要件、敷地間相互距離要件に自治体毎の相違が確認される他、これら要件を全く定めていない条例も確認できる。

それ以外は、3411 条例が未制定（新潟市、石巻市、東松島市、秋田市、潟上市、筑西市（3412 条例は制定済み））であるため、逆線引き後に 3411 条例による区域指定を試みる際は、新たに同条例の制定が必要となる。

2. 調査対象未着手地区の選定とその現況

ここでは、1 での特性分析を踏まえて、本研究の目的を達成するための着眼点を明らかにする上で適した調査対象未着手地区を選定する。そして、その調査対象未着手地区の個々の現況を整理する。

2-1. 調査対象未着手地区選定の考え方と選定結果

調査対象未着手地区を選定するにあたり、本研究で着眼する以下の視点を設定し、それらを明らかにするに適した調査対象未着手地区を抽出する。

○着眼点 A：市街化区域として存続する意義

一定程度の都市的土地利用などを確保した市街地縮小方策の可能性を模索するにしても、そもそも未着手地区で逆線引き自体の受容性を確認する必要がある。つまり、この着眼点は逆線引きを避けたいとする背景を探るものである。大きく関係する特性としては、主に市街化区域との空間特性（未着手地区も含め市街化区域全体としてその存続が危ぶまれる事業であること）、事業主体（事業手法毎に異なる関係権利者の意図が把握できること）、未着手期間（未着手状態が比較的長期間容認された地区であること）が考えられる。

○着眼点 B：逆線引き後の都市的土地利用の可能性

この着眼点は、逆線引き後に 3411 条例の区域を指定することで、一定程度の都市的土地利用の可能性を探るものである。大きく関係する特性としては、未着手地区の質的特性（既に既存集落が存在することで、比較的宅地を有する未着手地区であること）の他、当該自治体での条例制定に関する検討業務経験の有無が考えられる。

○着眼点 C：逆線引き後の農業的土地利用の可能性

この着眼点は、逆線引き後に農用地区域に指定するなどして、農業的土地利用の可能性を探るものである。主に市街化区域及び農用地区域との空間特性（周辺の農用地区域の一体性を確保できるか否か）、未着手地区の質的特性（少なくとも農地が存在すること）が考えられる。また、生産緑地地区指定による可能性については、生産緑地制度の運用実績を有する大都市圏の未着手地区を対象にする必要がある。

以上の着眼点を踏まえて、調査対象未着手地区を 12 地区 300ha を選定し（表 2-1-1）、上記の着眼点を裏付ける事象を明らかにしながら仔細に調査する。

表 2-1-1：調査対象未着手地区一覧

市町村	旧市町	地区名	市街化or特保区域	面積		質的特性		空間特性		事業特性			3411 条例	主な 着眼点
				ha	用途地 域等	宅地率	農地率	市街化 区域	農振農 用地	事業 主体	地区 計画	指定 年度		
長岡市	長岡市	前川東	市街化区域	48.3	住・工	31%	55%	単独飛地	隣接	組合区画	有	H11	市条例	ABC
	与板町	柳之町江西	市街化区域	15.8	住・工	15%	79%	隣接 DIDなし	隣接	民間開発	無	H11	市条例	ABC
	長岡市	喜多町	特定保留区域	17.9	住・商	19%	71%	隣接 DIDあり	存在	組合区画	/	S60	市条例	AB
	長岡市	川崎前田南	特定保留区域	13.1	住	19%	74%	隣接 DIDあり	存在	民間開発	/	H11	市条例	AB
上越市	上越市	土橋	市街化区域	16.2	住	1%	93%	穴抜き	/	組合区画	無	H12	市条例	AC※
	上越市	上五貫野地区	市街化区域	27.5	工	12%	68%	隣接 DIDあり	無接	民間開発	有	H12	市条例	ABC※
潟上市	昭和町	街道下	市街化区域	26.5	住	20%	68%	隣接 DIDなし	隣接	民間開発	有	H10	未制定	AC
	昭和町	豊川龍毛	市街化区域	6.9	住	14%	82%	隣接 DIDなし	隣接	公共区画	有	H10	未制定	AC
潮来市	潮来市	稲井川	市街化区域	48.6	住・工	36%	30%	隣接 DIDなし	無接	公共区画	無	S47	県条例	ABC※
桜川市	岩瀬町	羽黒第一	市街化区域	25.8	住・工	24%	55%	隣接 DIDなし	無接	組合区画	無	H11	県条例	ABC※
筑西市	関城町	東館地区	市街化区域	14.8	住	27%	38%	隣接 DIDなし	無接	公共区画	無	H12	未制定 ※※	ABC※
坂東市 (大都市)	岩井市	辺田地区	市街化区域	39.7	住	41%	31%	隣接 DIDあり	無接	組合区画	無	S45	県条例	ABC※

※20ha以下農地での農用地区域指定の可能性
※※:但し、3412条例は制定済み

2-2. 調査対象未着手地区の現況

(1)長岡市前川東・柳之町江西・喜多町・川崎前田南

長岡市は、新潟県のほぼ中央に位置する中越地方の中心都市である（図 2-2-2）。市内南北を信濃川が縦断する同市は、市街地を中心に周辺に広がる水田地帯と更にその周辺に広がる山間地で構成される。平成 17～18 年にかけて、旧長岡市とその周辺 9 町村とが合併し特例市となった。旧栃尾市を除く旧町村の都市計画区域は、旧長岡市と同じ都市計画区域を構成しており、隣接する見附市とともに長岡都市計画区域を構成している。

①前川東地区

当該未着手地区は、長岡市の南部に位置する飛び市街化区域である（図 2-2-3）。地区内の土地利用は、主に水田を中心とする農地、既存集落、事業所などが立地する南側の沿道型の土地利用で構成される（図 2-2-4）。また、その沿道



図 2-2-2：長岡市位置図

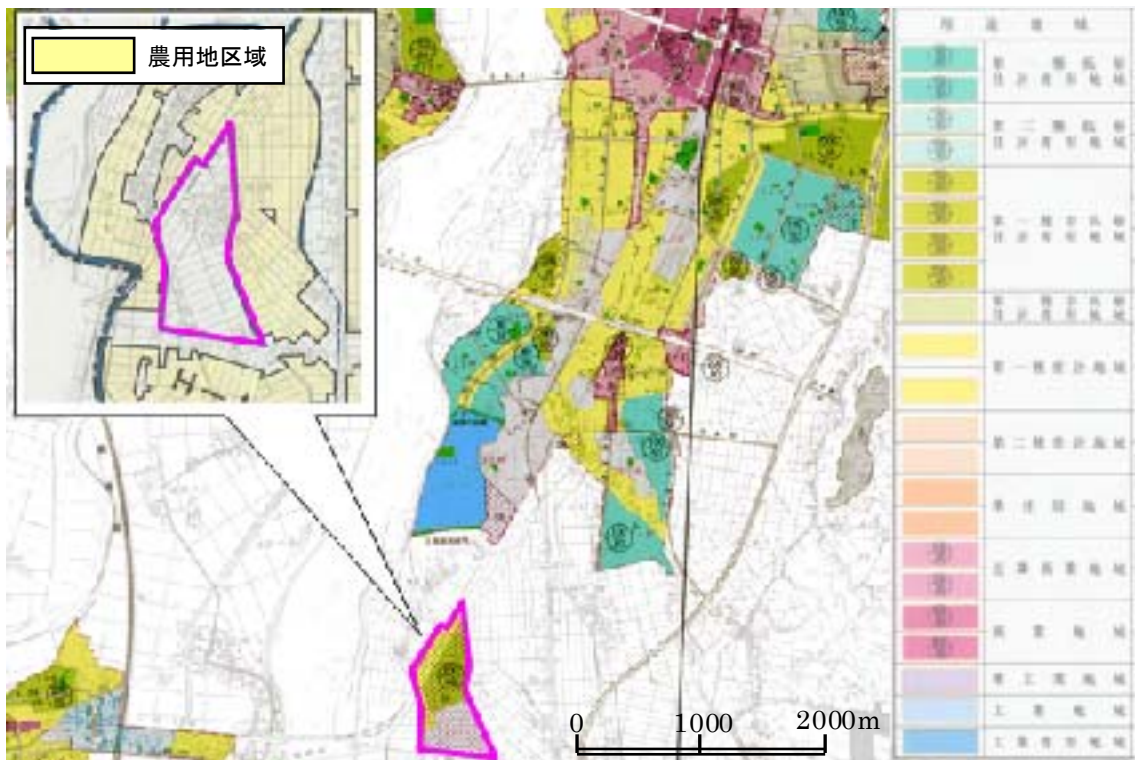


図 2-2-3：前川地区位置図

型土地利用に隣接する大規模土地利用として、運転免許センターが立地している。農地は、市街化区域指定後も耕作が継続されている他、既存集落内にはアパートの立地が進んでいるものの、指定前との大きな土地利用変化は見られない。

当該未着手地区は、その全てが飛び市街化区域であることから、四方を調整区域で囲まれており、未着手地区内の残存農地は周辺の農用地区域と遜色ない集团的農地である（図 2-2-3）。北西に JR 信越線前川駅がある他、南側の県道は長岡市を東西に結ぶ道路であることから、地区外とのアクセス性は高い。

用途地域は、運転免許センターが立地する南側を準工とし、北側は戸建て住宅地を想定した土地利用として、一中高と一住が指定されている。更に、区画整理事業の効果を維持するために、地区計画が当該未着手地区全域で適用されている。

②柳之町江西地区

当該未着手地区は、市北部にある旧与板町の市街化区域の南側に位置している（図 2-2-6）。南北を結ぶ国道 403 号と東西を結ぶ主要地方道によって、地区外とのアクセス性は高く、長岡市中心部まで車で約 30 分程度の距離にある。地区内の土地利用は、水田を中心とする農地が大半で、東側には事業所をはじめとした沿道型の土地利用がされている（図 2-2-5）。農地は、市街化区域指定後も耕作が継続されている他、東側沿道の開発は調整区域の時から既に存在していた。調整区域と接する南側は、未着手地区内の残存農地と遜色ない農用地区域が広がっている。

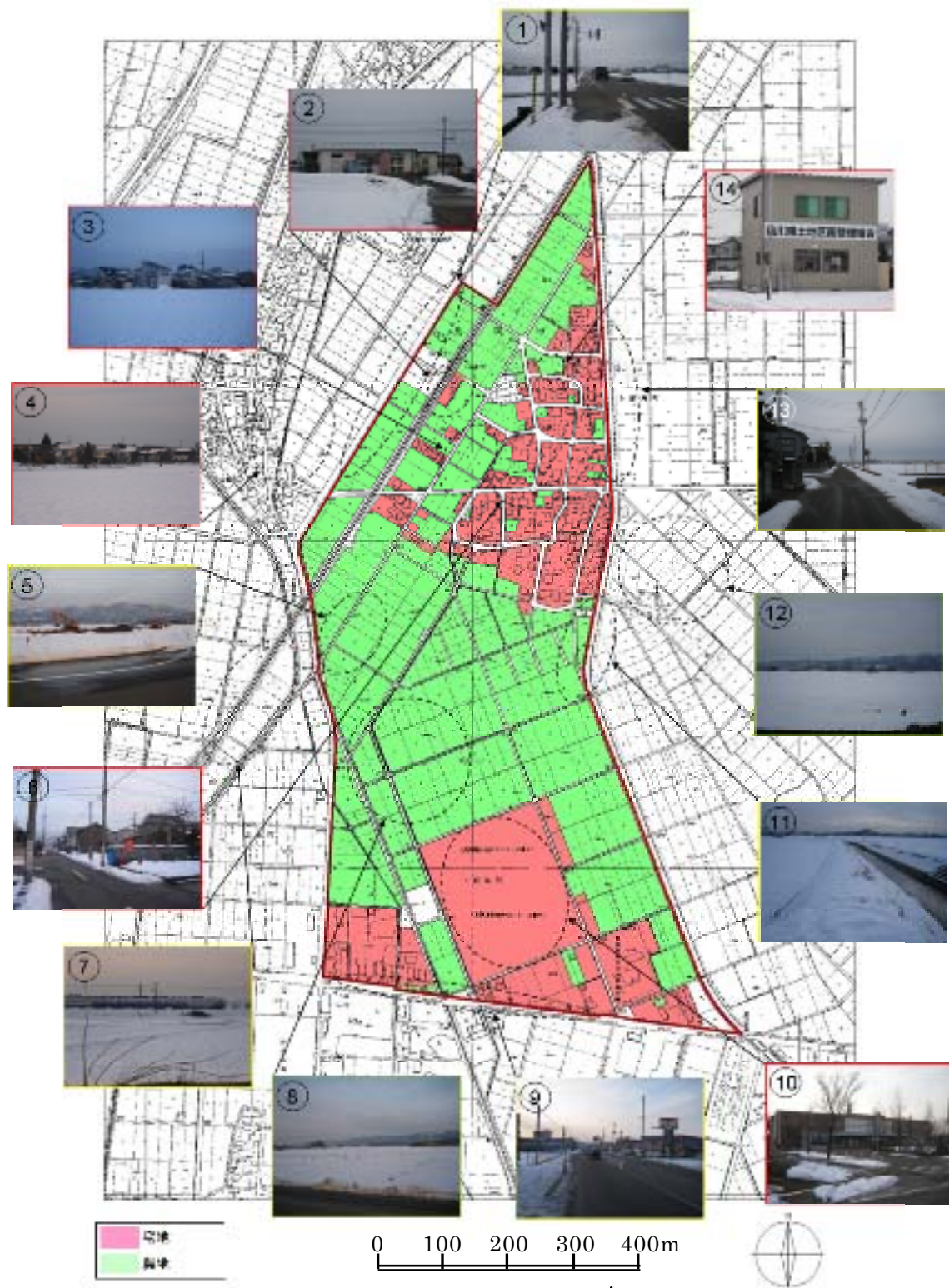


図 2-2-4：前川地区現況図

用途地域は、主に戸建て住宅地の開発を想定して一中高が指定されており、それ以外は国道 403 号と主要地方道沿道で二住が指定されている。

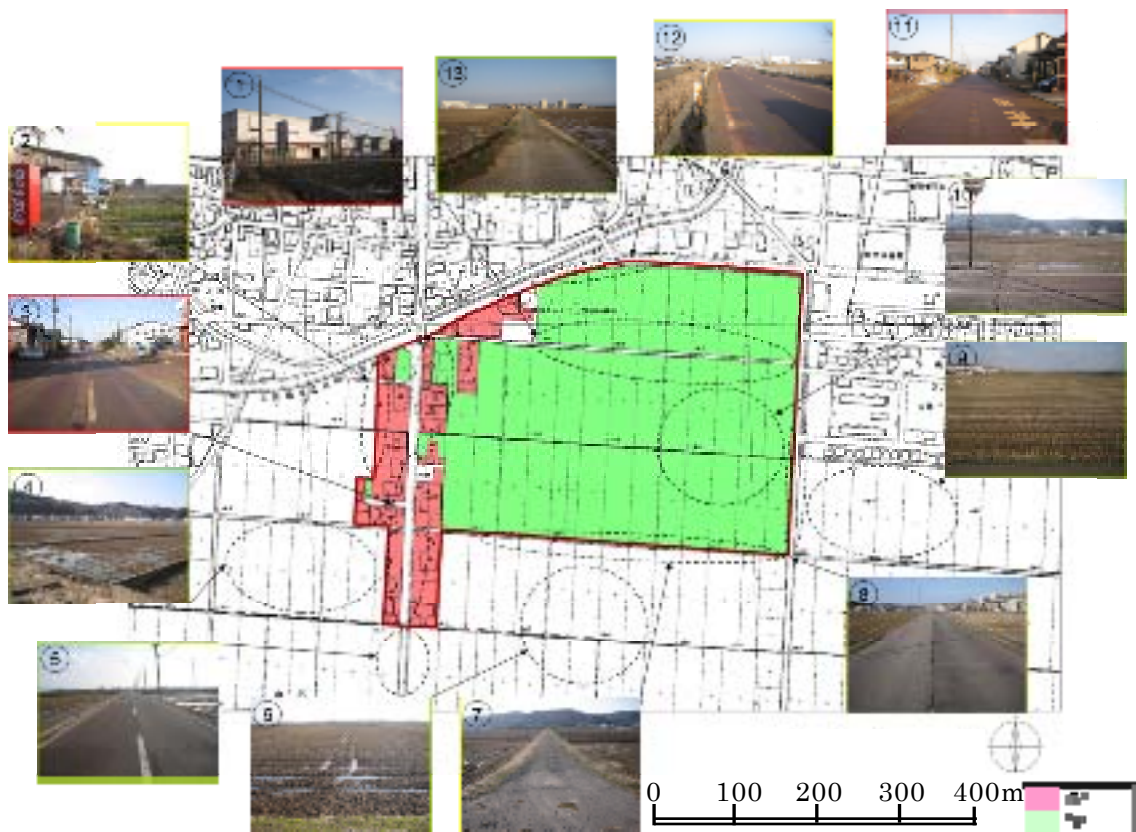


図 2-2-5：柳之町江西地区現況図

③喜多町地区

当該未着手地区は、長岡市の西部に位置し信濃川左岸の市街化区域に隣接した特定保留区域である（図 2-2-6）。地区内の土地利用は、主に水田を中心とする農地、既存集落、事業所などが立地する西側の沿道型の土地利用で構成される（図 2-2-7）農地は、特定保留区域指定後も引き続き耕作が継続されており、一部では農用地区域が指定されている。一方、東側の国道 8 号沿道は、旧既存宅地制度や沿道サービス施設で開発許可された事業所・飲食店・店舗が立地している。

当該未着手地区の周辺は、市街化区域と国道とに囲まれた地区であり、南側の準工では従来型のロードサイド店舗が立地している一方、北側の近商では大規模商業施設の開発行為が近年行われた。地区西側には既に都市計画道路が計画されているなど、都市的土地利用のポテンシャルの高い地区である。

④川崎前田南

当該未着手地区は、長岡駅から車で約 10 分程度の距離にあり、信濃川右岸の市街化区域に隣接した特定保留区域である（図 2-2-6）。地区内の土地利用は、主に水田を中心とする農地と看護専門学校、職業安定所といった公共公益施設で構成される（図 2-2-8）。農地は、特定保留区域指定後も引き続き農用地区域として耕作が継続されている。

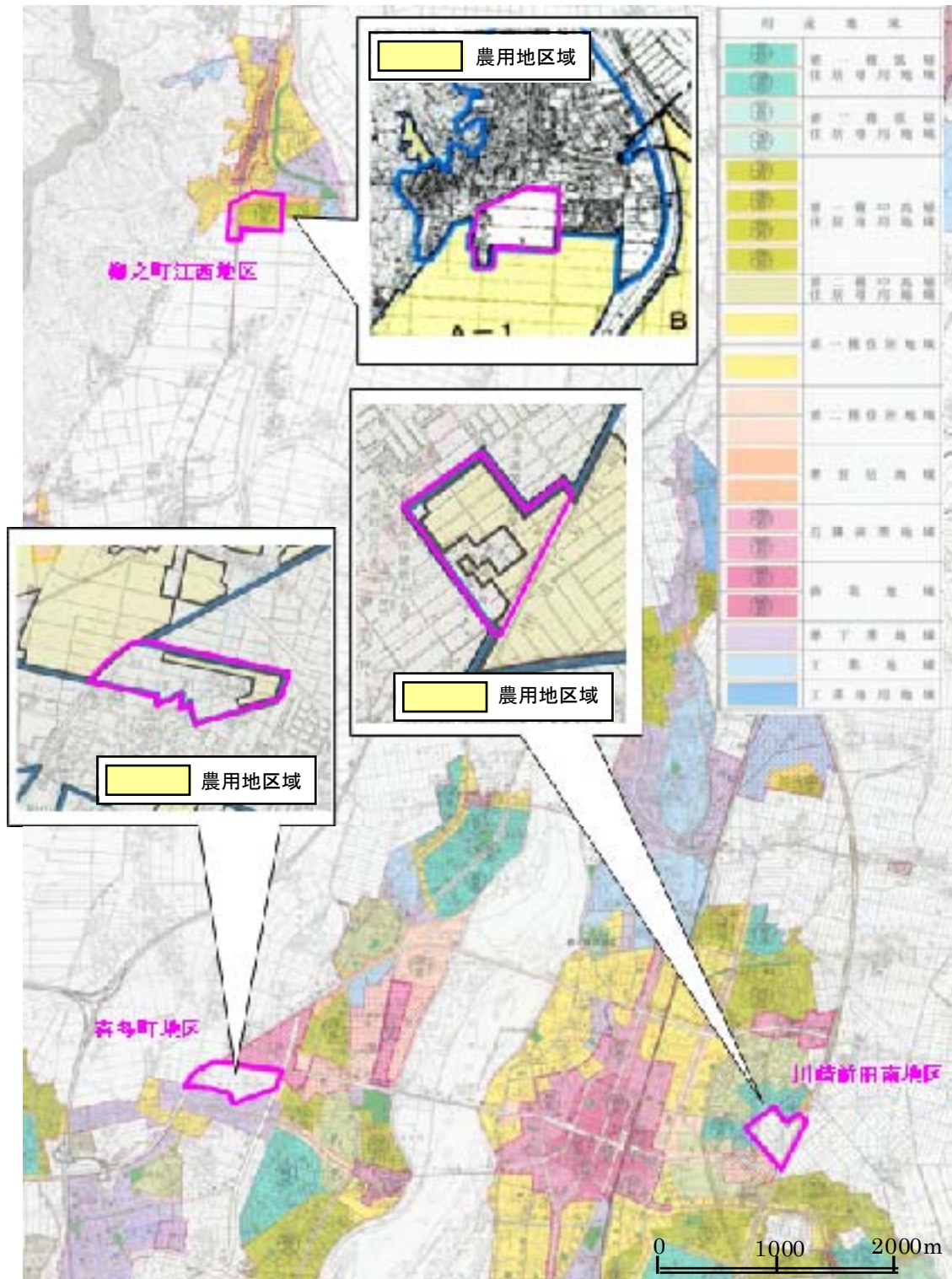


図 2-2-6 : 柳之町江西・喜多町・川崎前田南地区位置図

当該未着手地区もまた、喜多町地区と同様に周辺を市街化区域と国道 17 号とに囲まれた地区であるが、市街化区域の用途地域は農地と隣接する側は一低、公共公益施設が立地する側は二種住居が指定されている。特定保留区域であるため、優先的

市街化を図る地区であるにも拘らず、近年は国道 17 号を挟んだ東側の調整区域に総合病院が移転したことで、大規模な農振除外、農地転用がされた。

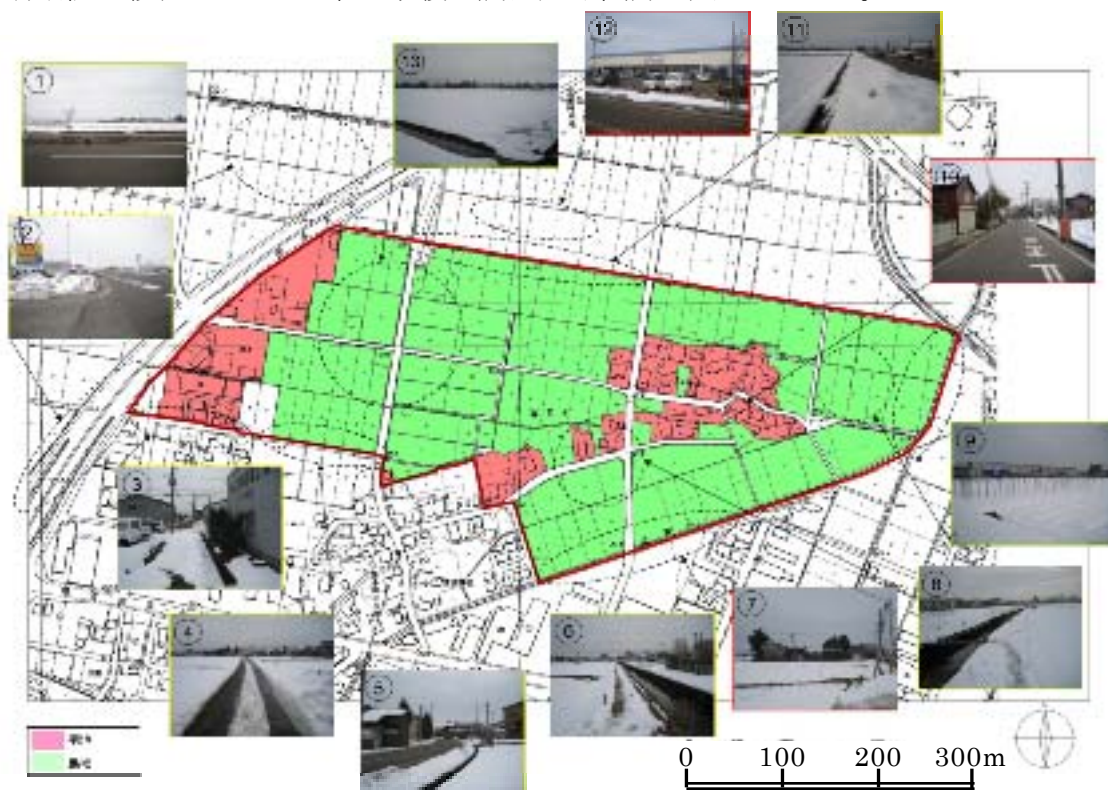


図 2-2-7：喜多町地区現況図

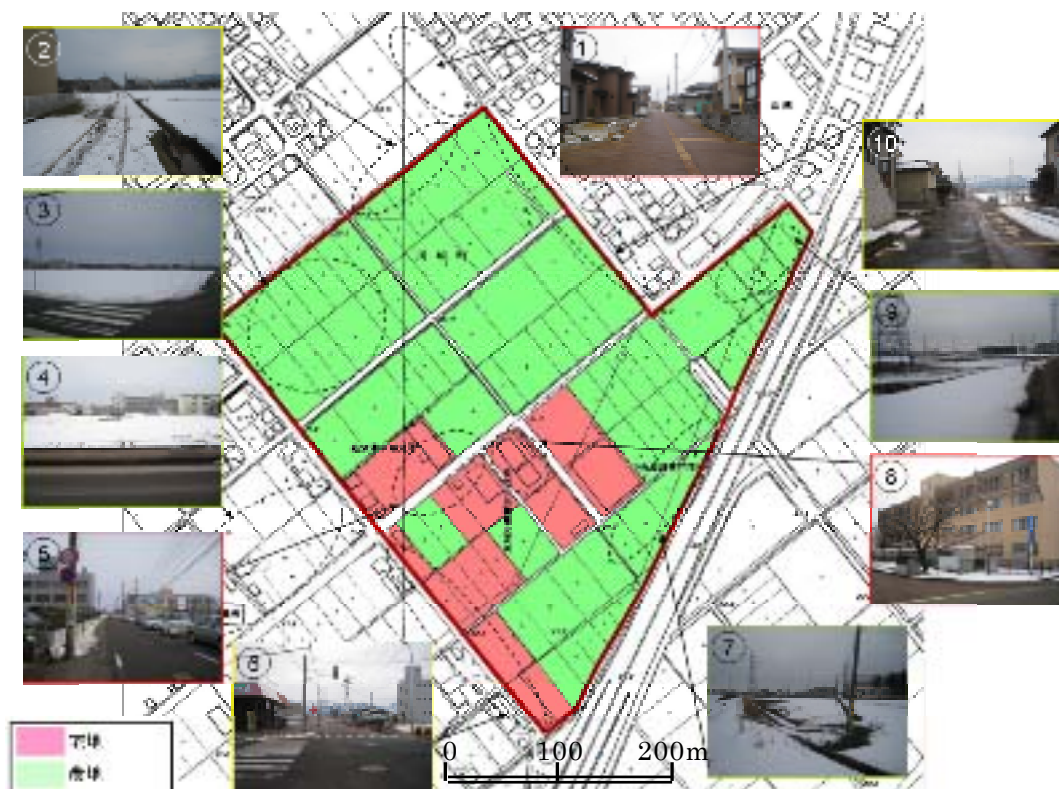


図 2-2-8：川崎前田南地区現況図

(2)上越市土橋・上五貫野地区

上越市は、新潟県の南西部に日本海に面して位置する上越地方の中心都市である（図 2-2-9）。市内南北を関川が縦断する同市は、高田、直江津を中心とした市街地周辺に頸城平野の広大な水田地帯を有する他、平成 17 年の 13 町村との合併で特例市となつて以降は中山間地を広く抱える市となった。他市に遅れること昭和 59 年に、旧上越市と日本海沿岸の旧 1 町 1 村で構成する上越都市計画区域として区域区分を導入し、その後も市街地を拡大してきた都市である。

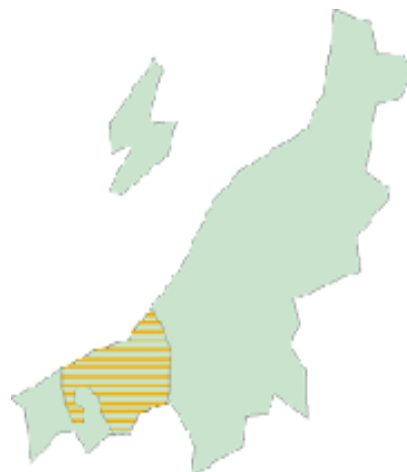


図 2-2-9：上越市位置図

①土橋地区

当該未着手地区は、高田地区の中心市街地の直ぐ北側に位置している（図 2-2-10）。地区内の土地利用は、水田を中心とする農地が大半で、市街化区域指定後も耕作が

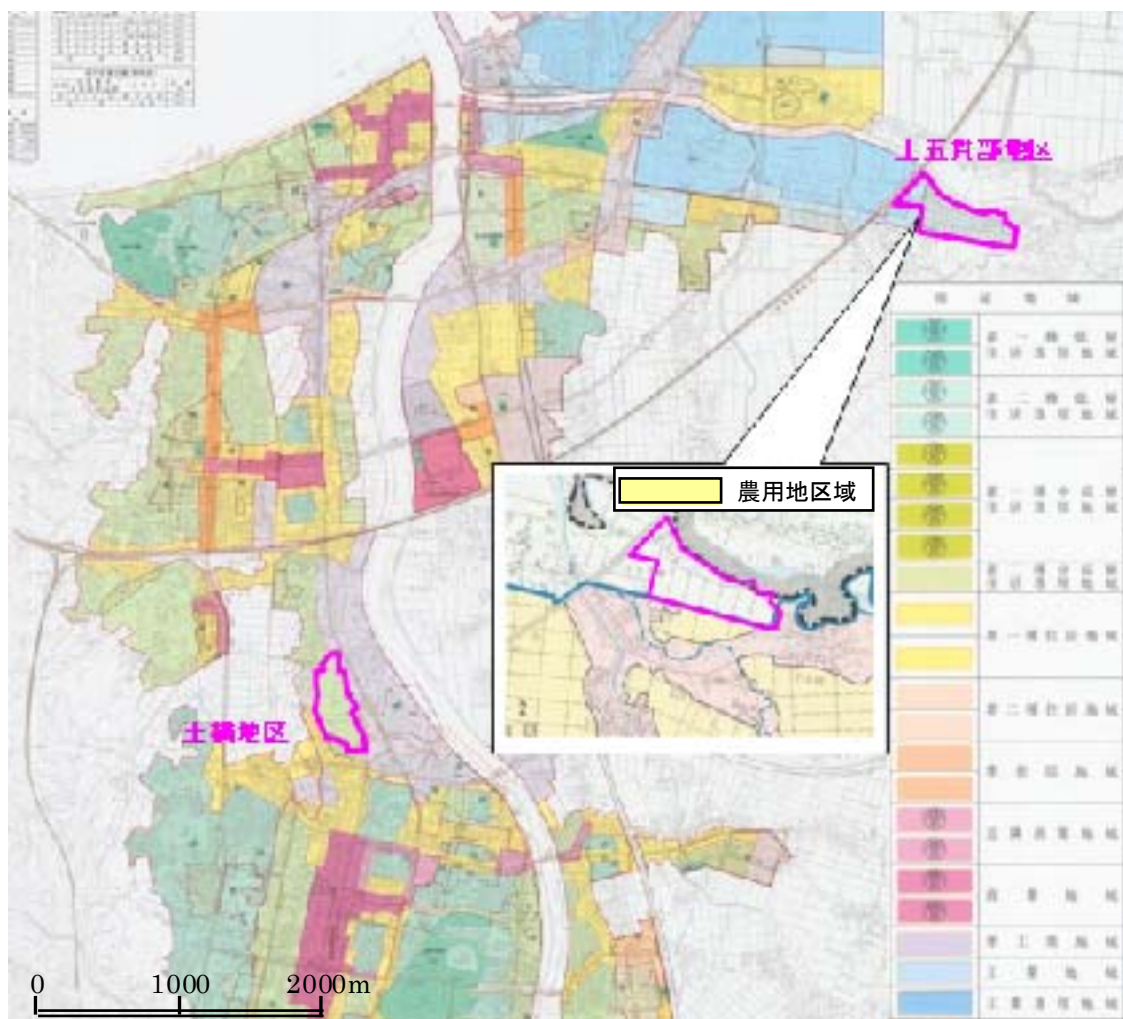


図 2-2-10：土橋・上五貫野地区周辺位置図



図 2-2-11：土橋地区現況図

継続されている。西側は市民プラザや住宅地、東側は既存集落に囲まれた未着手地区であり、市街化調整区域と接していない。そのため、市街化区域の中にとまった残存農地が存在する土地利用となっている（図 2-2-11）。

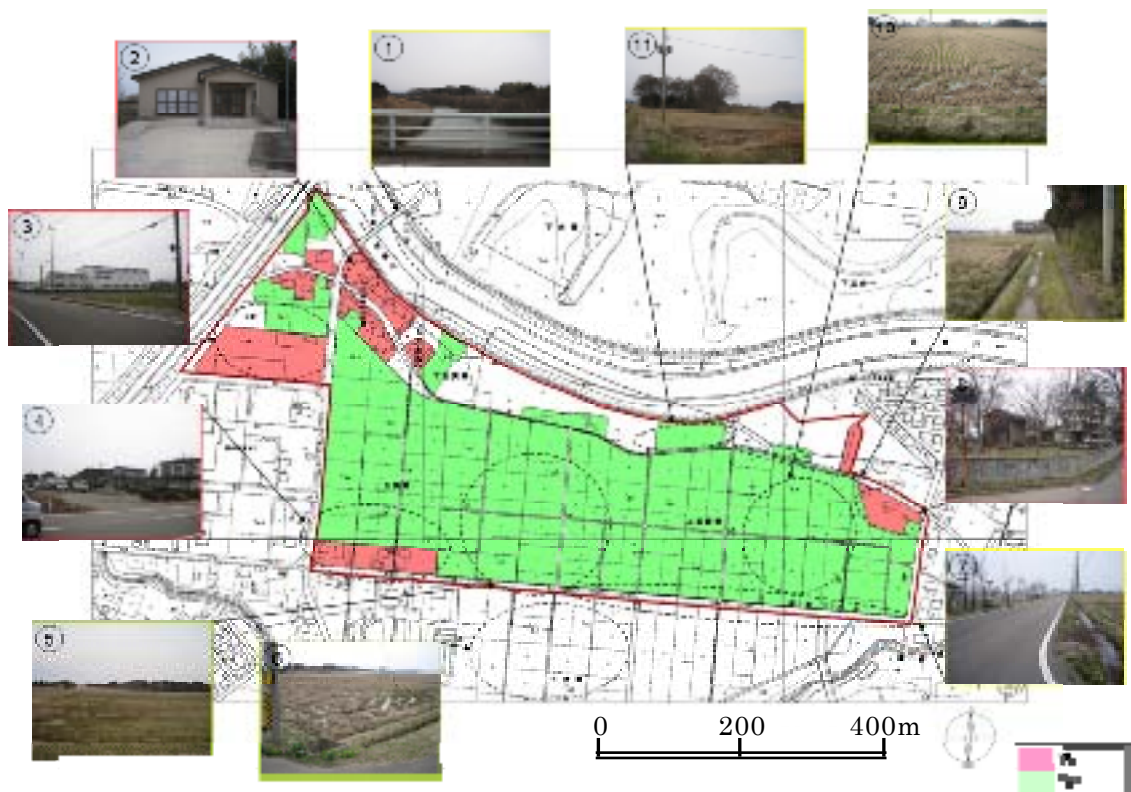


図 2-2-12：上五貫野地区現況図

用途地域は、主に戸建て住宅地の開発を想定し、地区内の全てで一中高が指定されている。

②上五貫野地区

当該未着手地区は、市北部の工業団地を構成する市街化区域の東端に位置している（図 2-2-10）。地区内の土地利用は、水田を中心とする農地が大半で、市街化区域指定後も耕作が継続されている（図 2-2-12）。宅地は、地区南側の国道 253 号沿いや北陸自動車道と既存の工場の隣接地の他、地区北側を流れる保倉川沿いに数戸の既存集落が点在する程度である。工業団地を構成する市街化区域の東端にあるため、調整区域と広く接しており、大きくは北側の保倉川、南側の農用地区域、東側の既存集落に区分される。未着手地区内の残存農地は、南側の農用地区域と遜色なく一体的な農用地として見ることもできるが、その間を国道 253 号が南北に分断している（図 2-2-10）。また、その南側の農用地区域は、更に南側に広がる針葉樹林地の農振白地に取り囲まれている。

用途地域は、工業団地の拡張を想定し工業地域が指定されており、既存集落を除く形で地区計画が適用されている。

(3) 潟上市街道下・豊川龍毛地区

潟上市は、秋田県のほぼ中央の沿岸部に位置し南側で秋田市と隣接している（図

2-2-13)。同市はもともと、広大な稲作地帯に代表される田園地域としての特性を有しているが、鉄道で約 20～30 分程度で結ばれていることから、ベッドタウンとしての役割を担ってきた。同市は、平成 17 年に旧天王町・飯田川町・旧昭和町の 3 町の合併により構成されているが、これら旧町と秋田市は、従来から秋田都市計画区域を構成しており、一体的な都市計画が行われてきた。潟上市街道下、豊川龍毛地区ともに旧昭和町に位置し、市役所（旧昭和町役場）を中心とした市街化区域の東西にそれぞれ隣接している（図 2-2-14）。

①街道下地区

当該未着手地区は、大久保駅の西側に広がる田園地帯に位置している。地区の大半は一団の水田地帯であり、現在も耕作が継



図 2-2-13：潟上市位置図



図 2-2-14：街道下地区・豊川龍毛地区とその周辺の用途地域



図 2-2-15 : 街道下地区現況図

続されている（図 2-2-15）。それ以外の都市的土地利用は医療福祉施設と分譲地開発の他、農家住宅が点在する程度である。分譲地開発がされた地区では、道路・公園などの基盤整備はされているものの、分譲が遅れており未利用地の存在が目立つ。医療福祉施設は、農家住宅と同様に市街化区域に指定される以前から存在していたが、隣接する分譲地開発とともに施設の拡充を図ったことで、未着手地区の一部が事業着手されている。

当該未着手地区北側の調整区域は、未着手地区内の農地と全く遜色無い形で集団的な農用地区域が広がっている（図 2-2-16）。一方、南側の市街化区域は旧昭和町の

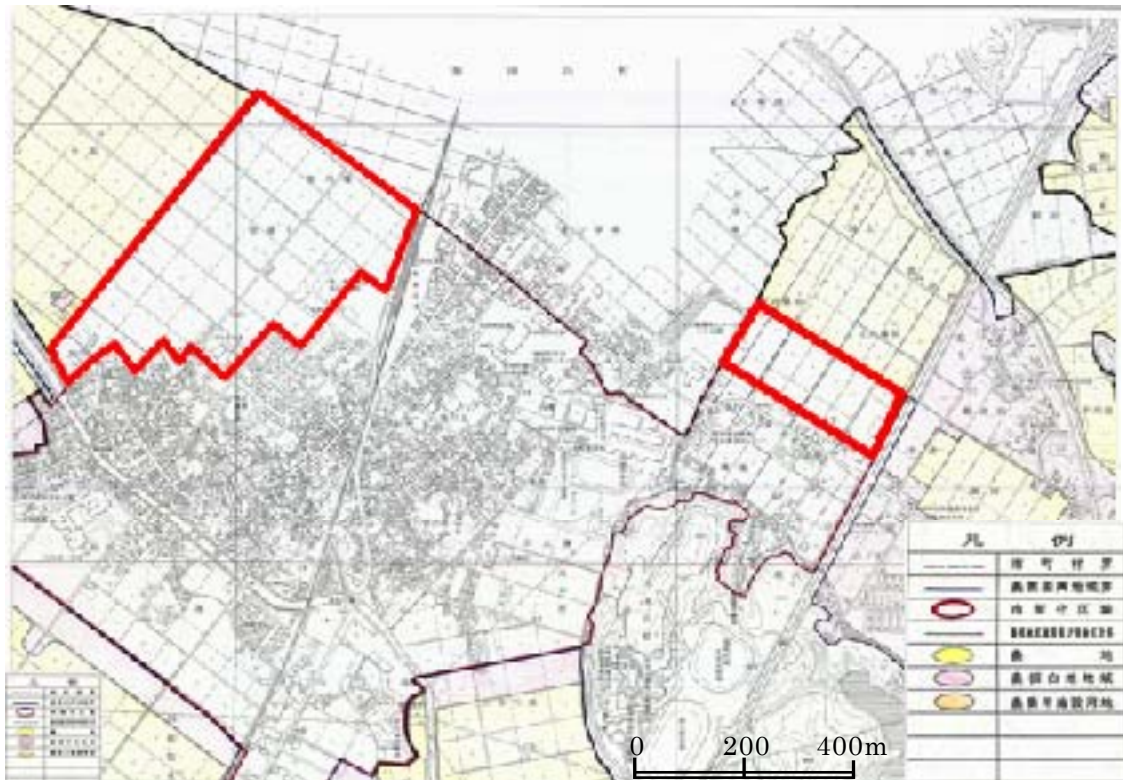


図 2-2-16 : 街道下地区・豊川龍毛地区周辺の農用地区域

既成市街地であり、旧町の商店街を中心に既存集落、コミュニティ住宅が広がっている。東側は大久保駅を中心とした市街地と隣接しているが、駅とのアクセス性は悪い。分譲地開発の中には駅前広場らしき整備がされているものの、西側改札口や東西自由通路が未整備状態となっている。

用途地域は、当該未着手地区で戸建て住宅を主体とした住居系の土地利用を想定しているため、主に一低が指定されているが、駅近くの既開発地（分譲地、医療福祉施設）や農家住宅が散見される地区のみ一住の指定（ただし、地区計画は一低の地区と同じ制限）となっている。

②豊川龍毛地区

当該未着手地区は、旧昭和町の市街化区域の北東の水田地帯に位置している。東西を秋田自動車道・国道 7 号と福祉施設に挟まれているものの、地区の大半は現在も耕作が続いている一団の農地であり、北側に隣接する調整区域は広大な水田地帯が広がっている。（図 2-2-17）。それ以外の都市的土地利用は国道 7 号沿いにあるドライブインであるが、これは調整区域の段階から開発許可された施設である。

当該未着手地区北側の調整区域は、未着手地区内の農地と全く遜色無い形で集団的な農用地区域が広がっている（図 2-2-16）。南側で隣接する市街化区域は、県道沿いに住宅や事業所などが立地しているが、その県道を越えると比較的まとまった残存農地が広がっている。近くには中学校、役場等の公共施設が存在するため、利便

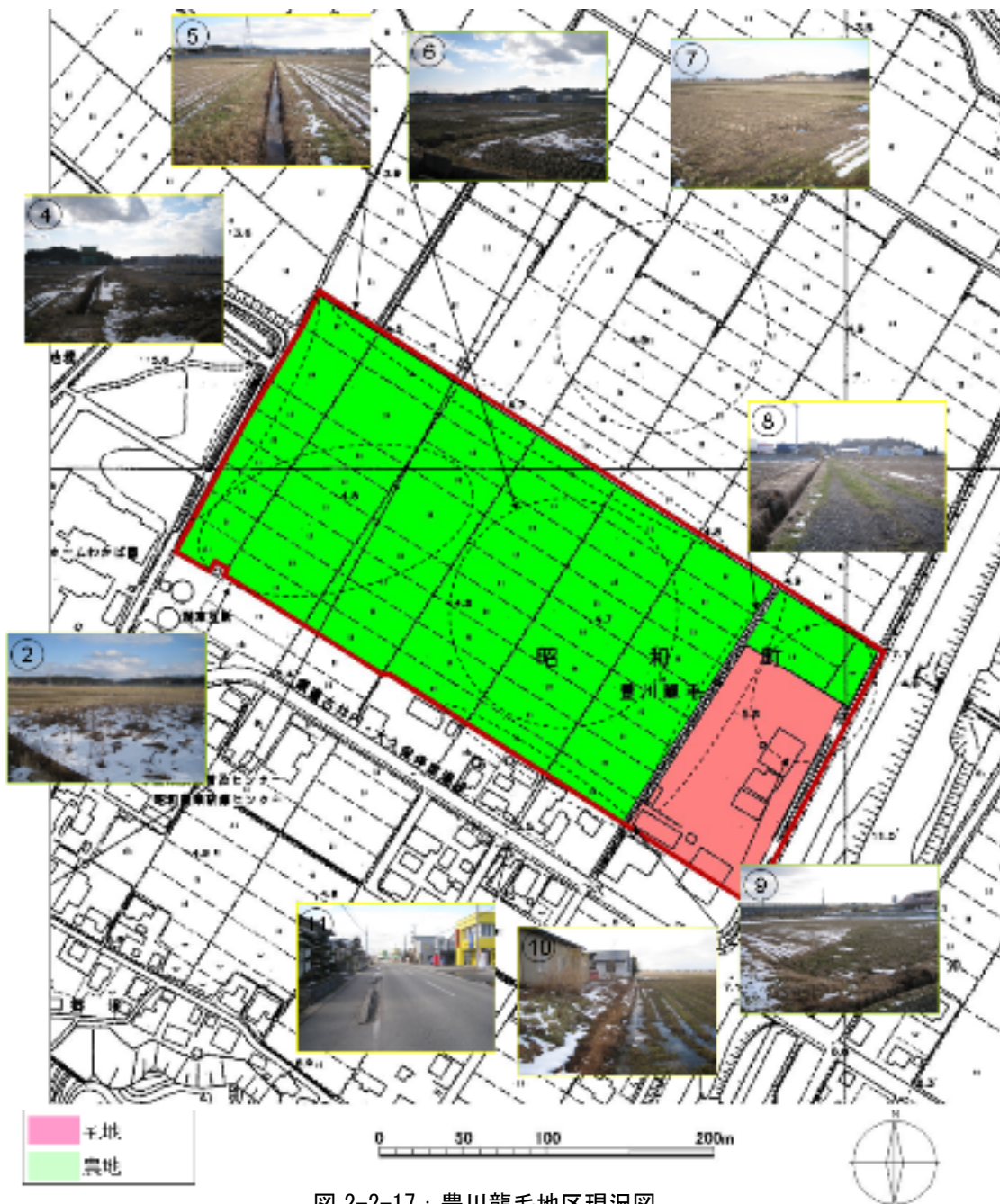


図 2-2-17：豊川龍毛地区現況図

性の高い地区となっているが、県道・国道に直接接道しない農地であるため、事業着手の際にはアクセス道路の整備が必要となる。

用途地域は、街道下地区と同様に戸建て住宅を主体とした住居系の土地利用を想定しているが、一住の指定として地区計画による規制を上乗せさせている。

(4) 潮来市稲井川地区

潮来市は、茨城県の南東部に位置し（図 2-2-18）、西部は霞ヶ浦と北利根川、南部は外浪逆浦といった水辺に囲まれた水郷地帯にあり、市街地とその周辺の田園地帯、

里山が広がっている。同市は、平成 13 年に旧潮来町と旧牛堀町との合併で市制を公布したが、その当時はそれぞれ別の都市計画区域（いずれも線引き都市計画区域）であったことから、平成 16 年に潮来都市計画及び牛堀都市計画の 2 つの都市計画区域を一本化し、潮来都市計画区域とした。

当該未着手地区は、潮来市内に点在する 5 つの市街化区域のうち、中心の市街化区域の東側一体に位置している（図 2-2-19）。未着手地区内は、主に国道 51 号側に広がる既存集落と前川にそって点在する農地で構成され、水郷有料道路が未着手地区を東西に分断している（図 2-2-20）。点在する一部農地の中には、事実上農地として機能してない未利用地も見られる他、老朽化した住宅や既に空家となって放棄された住宅も存在する。その一方で、事業未着手の状態にありながらも、個別の道路整備や比較的新しい住宅地化開発なども散見される。当該未着手地区と



図 2-2-18：潮来市位置図

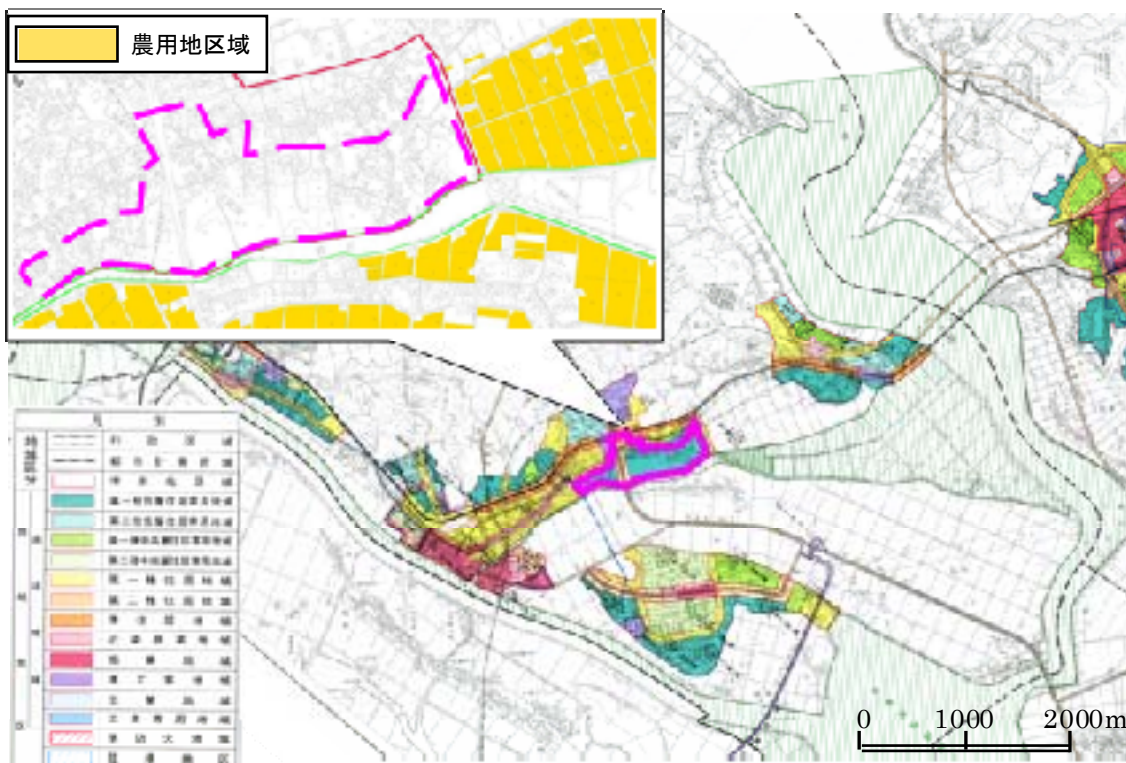


図 2-2-19：稲井川地区位置図

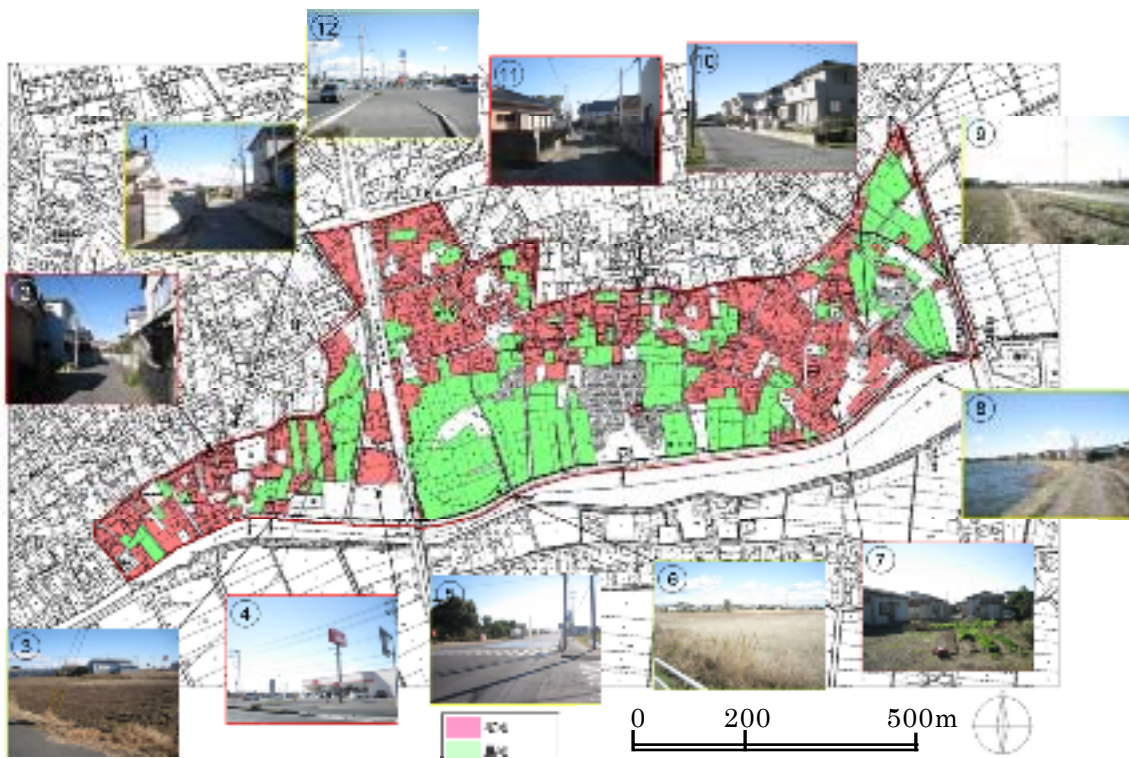


図 2-2-20：稲井川地区現況図

直接隣接する東側の調整区域には、農用地区域に指定された水田が広がっているが（図 2-2-19）、調整区域の既存集落と市街化区域を結ぶ生活道路で分断されており、未着手地区内に点在する残存農地との圃場の一体性もない。

用途地域は、大半が暫定用途として一低を指定している他、水郷有料道路や国道などの幹線沿道には緩衝地帯として比較的緩い用途地域を指定している。未着手地区内の都市計画道路は、水郷有料道路と集落内幹線であるが、いずれも既設道路である。

(5) 桜川市羽黒第 1 地区

桜川市は、平成 17 年の旧岩瀬町、旧真壁町、旧大和村との合併で市制公布となった茨城県の中心に位置する市である（図 2-2-21）。同市は、南にはつくば市と隣接し、その南の筑波山をはじめ、市の南、東、北側の山々に囲まれ、その山々に囲まれた平坦地には田園地帯と JR 水戸線沿線の市街地が形成されている。その平坦地の西側は筑西市に隣接しており、同市と併せて下館・結城都市計画区域を構成している。市内には、各旧町村毎の中心となる住居系市街化区域が存在しているが、旧岩瀬町に限り、JR 水戸線沿線に 2 地区存在する。当該未着手地区は、そのうちのひとつの市街化区域に属し、羽黒駅周辺の市街化区域の一部を構成している（図 2-2-22）。

未着手地区内は、東西に筑輪川と国道 50 号が縦貫する形で地区を 2 分している（図 2-2-23）。北側は、既存集落を分断する形で調整区域との線引きがされており、当該未着手地区を取り囲む形で住宅等が立地している。また、筑輪川とともに取り囲ま

れた農地には農家住宅が点在している。一方、南側は国道 50 号沿いに沿道型の土地利用がされているが、JR 水戸線との間はまとまった農地である。しかし、この農地は不成形である上、一部が耕作放棄化されるなど未利用地化している。更に、未着手地区の東西は市街化区域、南北は鉄道と既存集落に囲まれているため、未着手地区内農地は周辺の農用地区域との一体性も全く無い（図 2-2-22）。

用途地域は、国道 50 号沿いで主に準工業などが指定されており、当該区画整理事業着手後も沿道型の土地利用が予定されている他、それ以外は戸建住宅地を想定して一低が指定されている。また、当該未着手地区内には、区画整理事業が未着手

であるが故に未着手となっている都市計画道路が南北を縦断しており、JR 水戸線で分断された地区を繋ぐ交通軸として期待されている。国道 50 号の都市計画道路は幅員拡幅であるが、これも未着手の状態である。



図 2-2-21：桜川市位置図

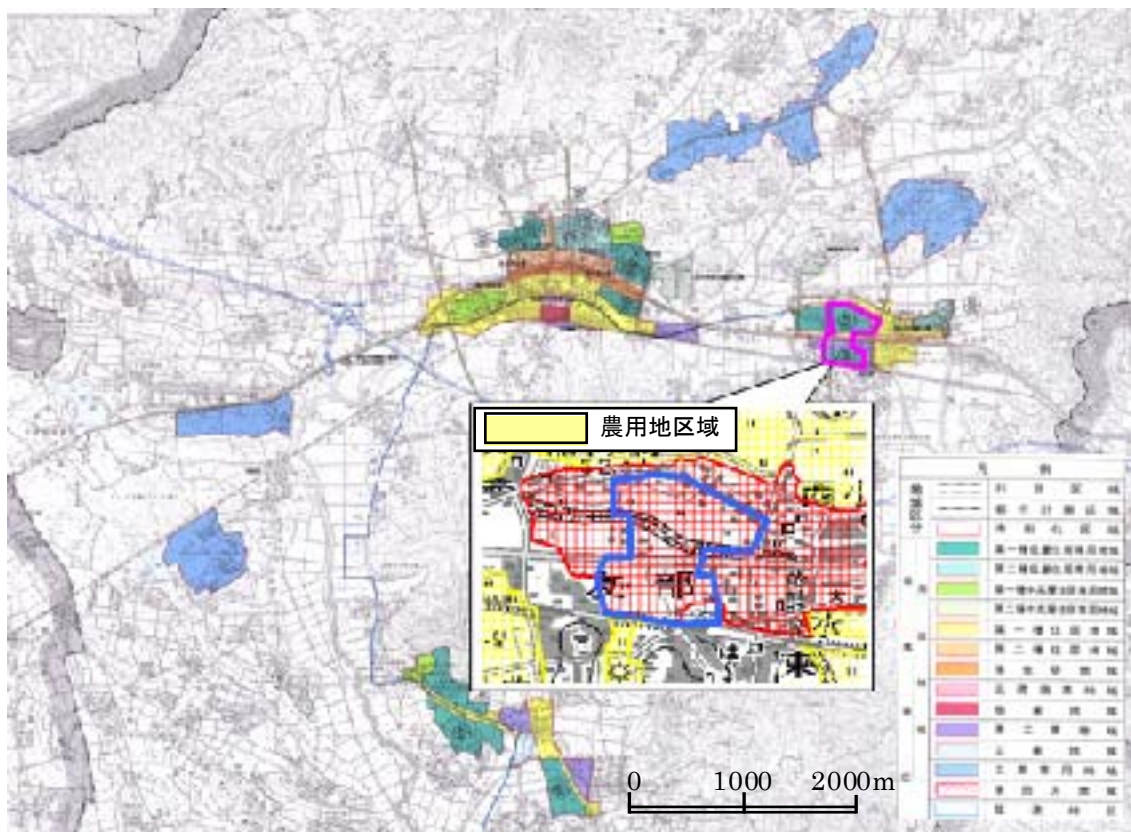


図 2-2-22：羽黒第 1 地区位置図



図 2-2-23 : 羽黒第 1 地区現況図

(6) 筑西市東館地区

筑西市は、平成 17 年の旧下館市・旧関城町・旧明野町・旧協和町との合併で誕生した茨城県の西部に位置する市である(図 2-2-24)。同市は、ほぼ平坦な地形であり、市内を東西を結ぶ JR 水戸線沿線と南方へ延びる関東鉄道常総線の起点にある下館地区を中心として市街地が形成されてきた。市域の東側は桜川市、西側は結城市と隣

接しており、両市と併せて下館・結城都市計画区域を構成している。下館地区の市街化区域から放射上の道路が旧町へ延びており、桜川市と同様に市内に点在する旧町の市街化区域とを結んでいる。当該未着手地区は、そのひとつである関城地域の市街化区域に属し、桜川市羽黒第1地区と同様に、東西を市街化区域に挟まれている（図2-2-25）。

未着手地区内には、ミニ開発などの宅地と農地が混在している状況にある（図



図 2-2-24 : 筑西市位置図

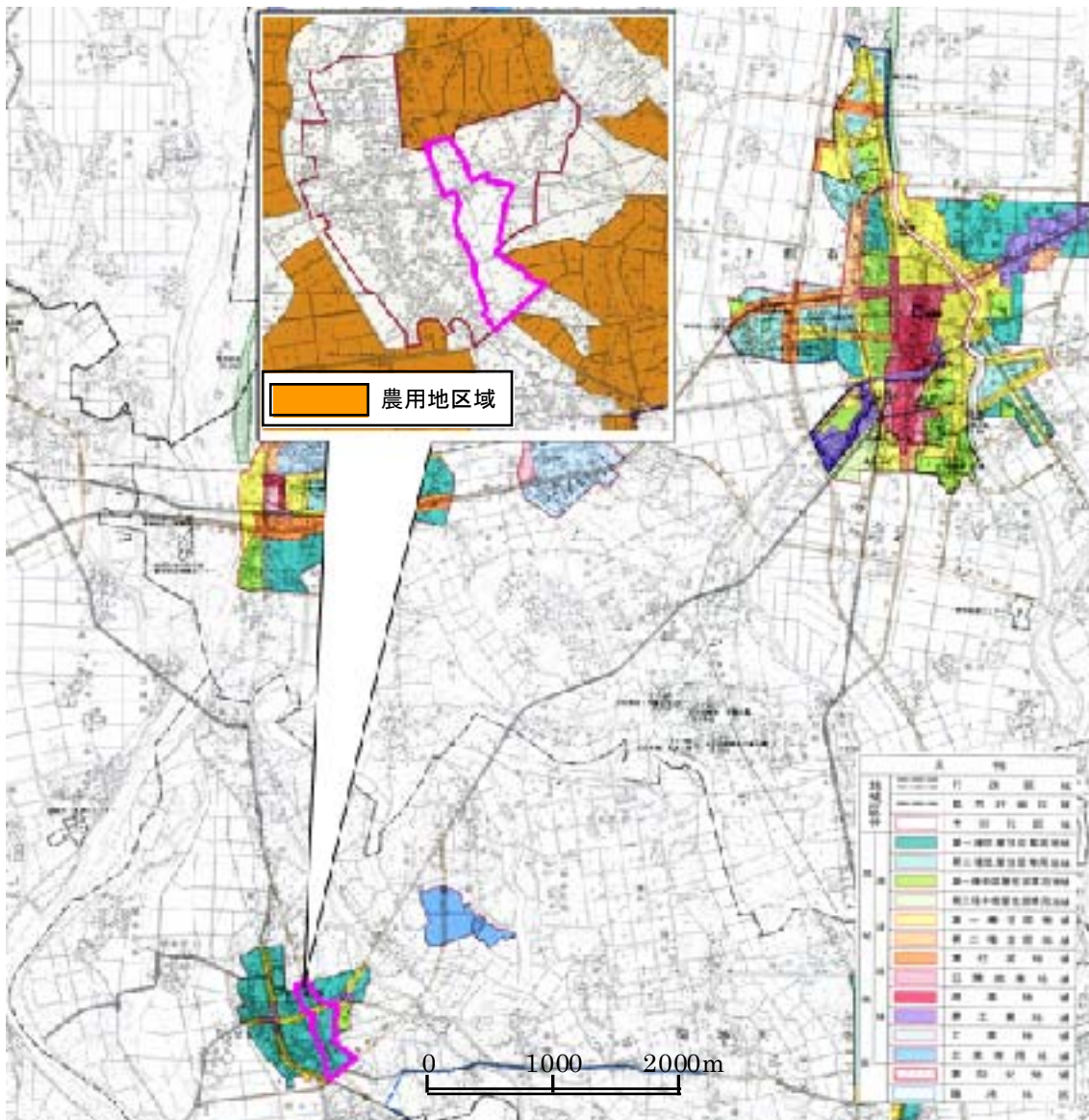


図 2-2-25 : 東館地区位置図

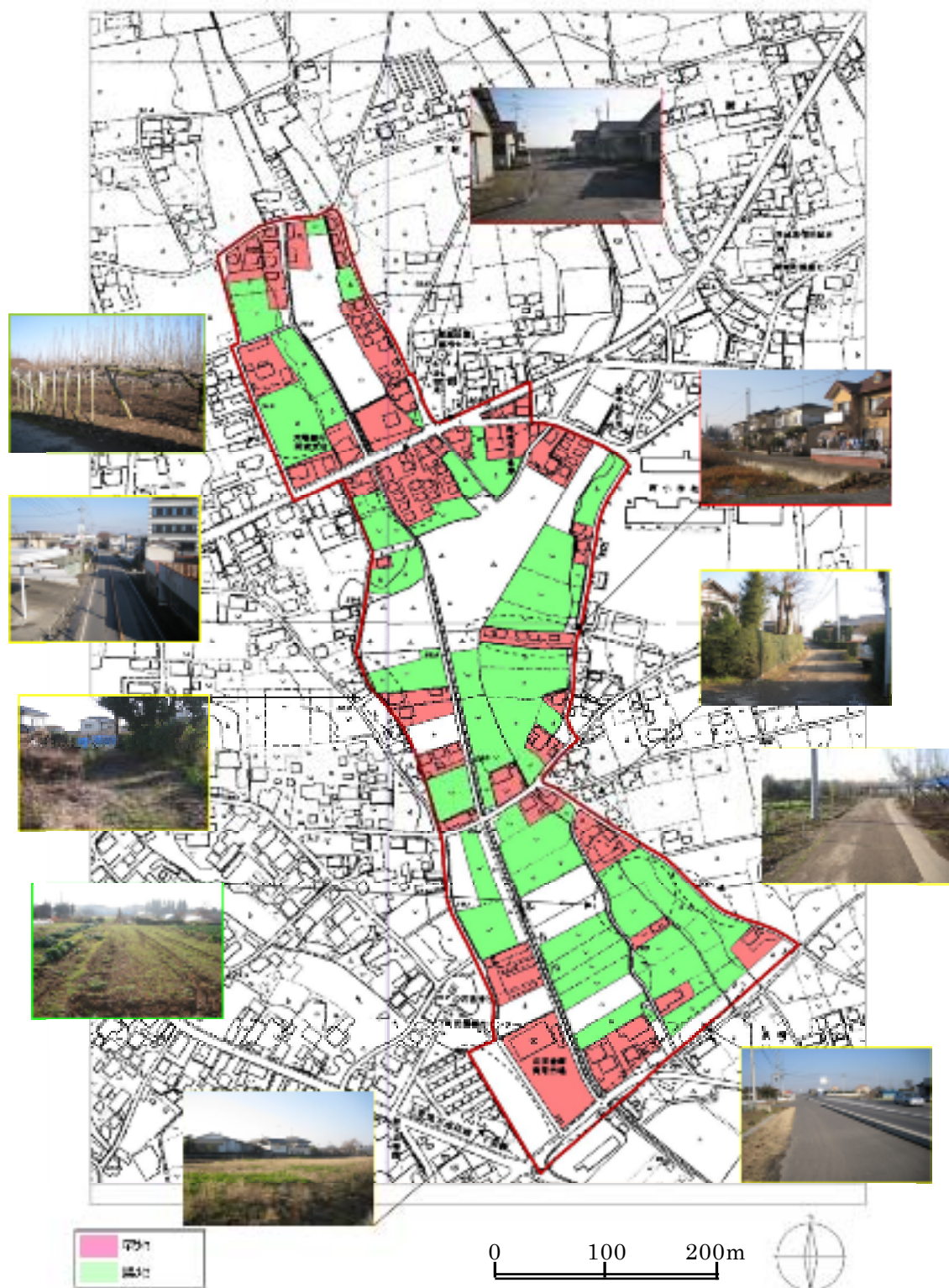


図 2-2-26 : 東館地区現況図

2-2-26)。農地は樹園地、畑、水田が混在しているが、一部は耕作放棄され未利用地化している。東西を結ぶ主要地方道が南北に配されていることで、地区外とのアクセス性は良好であるが、地区内の道路は狭小であり街区道路の基盤整備が遅れてい

る。地区内を南北に繋ぐ道路は、南北に流れる北台川に沿って決定された未着手の都市計画道路となる。用途地域は、主に一低が指定されているが、南北方向の未着手都市計画道路が供用開始となる際は、用途地域の見直しがされるものと思われる。

(7)坂東市辺田地区

坂東市は、平成 17 年の旧岩井市と旧猿島町との合併で誕生した茨城県の南西部に位置する市である（図 2-2-27）。市の中心部は猿島台地と呼ばれる平坦な台地で形成され、市街地周辺には農地にとどまらず平地林が広がっている。南西側で千葉県野田市と接しており、首都圏 50km 圏に位置することで、全域が首都圏近郊整備地帯に指定されている。同市は、隣接する堺町・五霞町とともに岩井・境都市計画区域を構成している。当該未着手地区は、旧岩井市の中心市街地を有する市街化区域の南側に位置している（図 2-2-28）。

未着手地区内には、宅地と農地が混在してい



図 2-2-27：坂東市位置図

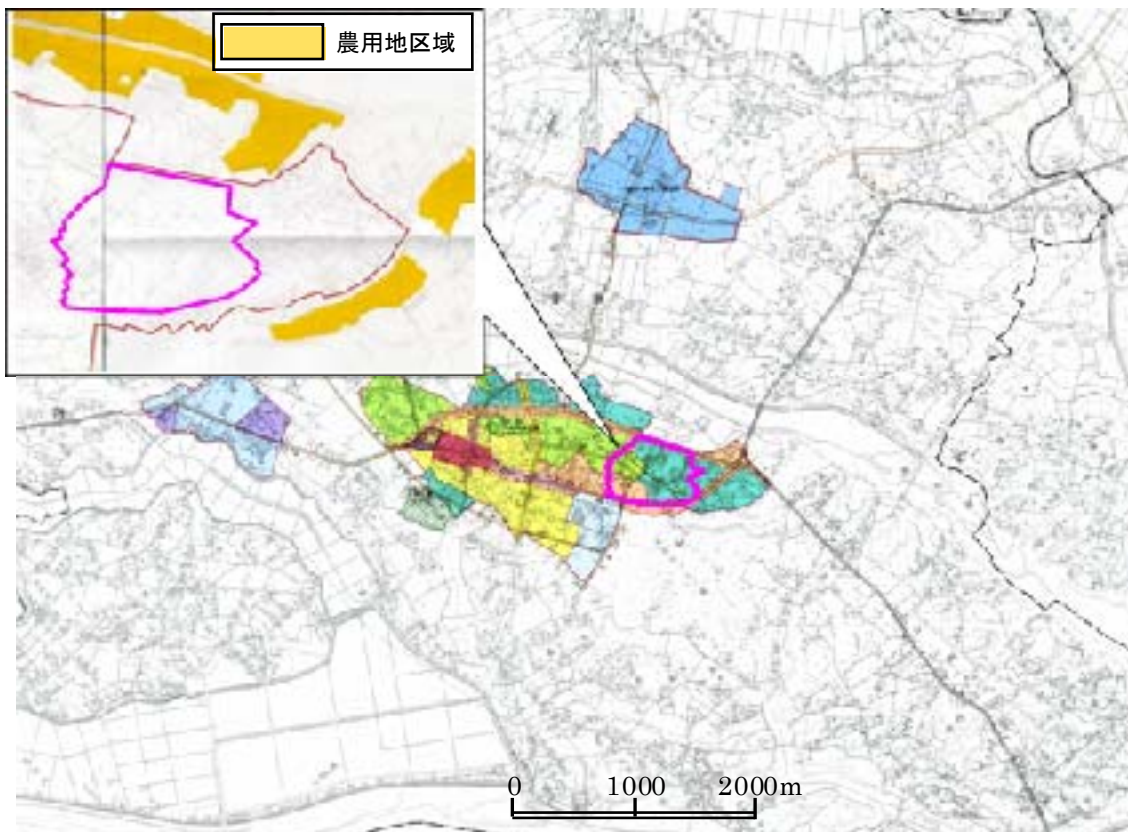


図 2-2-28：辺田地区位置図



図 2-2-29：辺田地区現況図

る状況にある（図 2-2-29）。農地は主に畑地であり、一部は生産緑地地区が指定されている。宅地は、ミニ開発の分譲地や旧集落などの住宅が主であるが、比較的大規模な土地利用として自動車教習所が西側に存在する。また、一部農地や宅地の周辺には林地が残されており、同市の市街化区域の中では都市的土地利用密度が低い地区となっている。調整区域とは、東側の県道を挟む形で唯一接しているが、その調整区域の農地は農振白地となっている（図 2-2-28）。

用途地域は一低、一中高、沿道型に二住が指定されているが、地区内には未着手

の都市計画道路が東西南北に配されているため、供用開始に伴い見直しがされると思われる。ただ、こうした広幅員の都市計画道路が計画されているのに対して、未着手地区内の生活道路の整備は不十分な状況にある。

3. 未着手地区の事業経緯と未着手要因

ここでは、未着手地区を抱えている自治体担当者とのヒアリングや入手した関係資料をもとに、調査対象未着手地区の事業経緯を整理するとともに、そこから当該事業が未着手となっている要因を明らかにする。

3-1. 未着手地区の事業経緯

(1) 長岡市前川東・喜多町・川崎前田南地区

喜多町地区は第2回見直しの段階で、川崎前田南地区は第3回見直しの段階で、区画整理事業による市街化区域の指定要望が提示されたものの、事業に対する地権

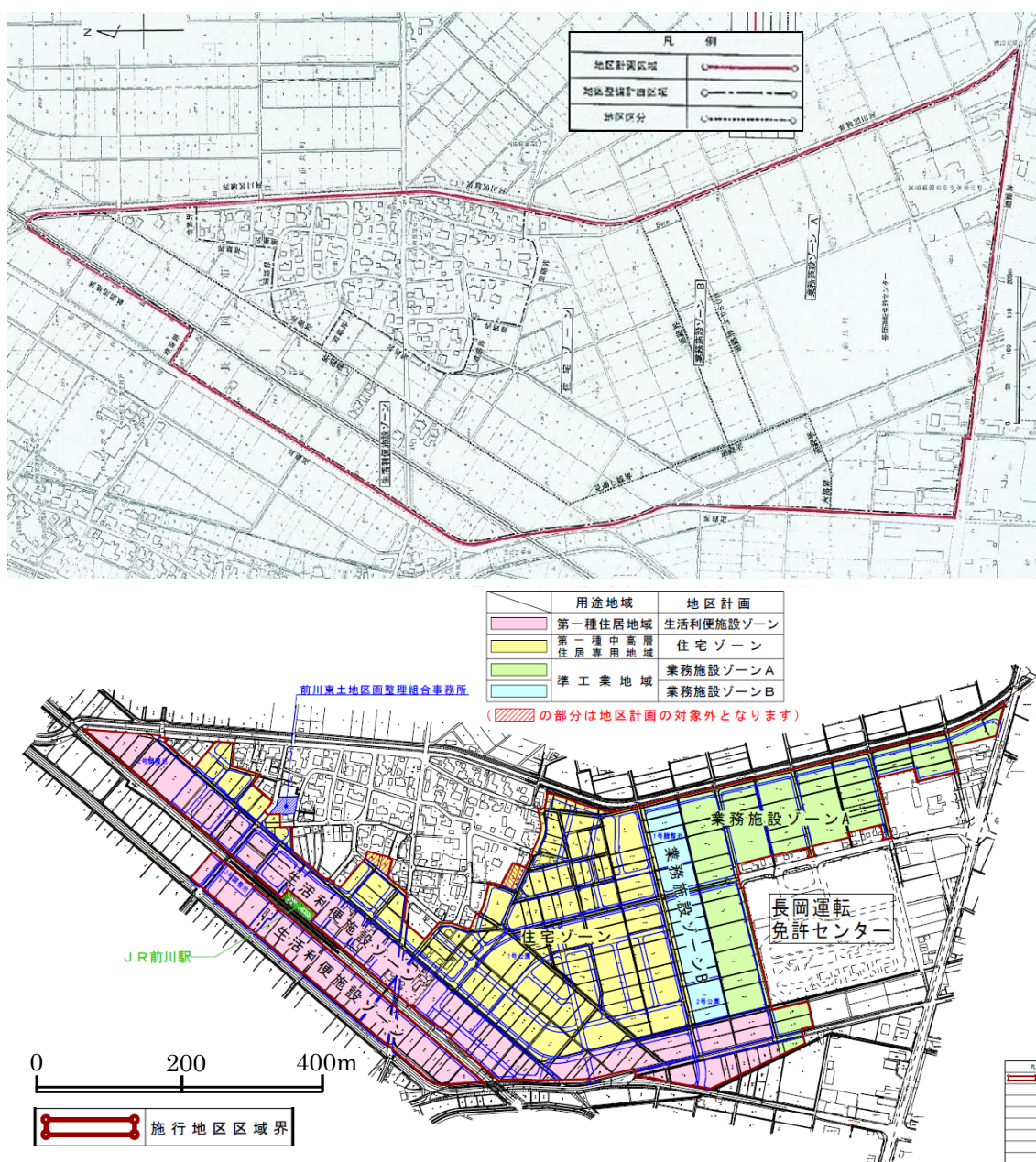


図 3-1-1：前川東地区の地区計画適用区域（上）と区画整理事業区域（下）

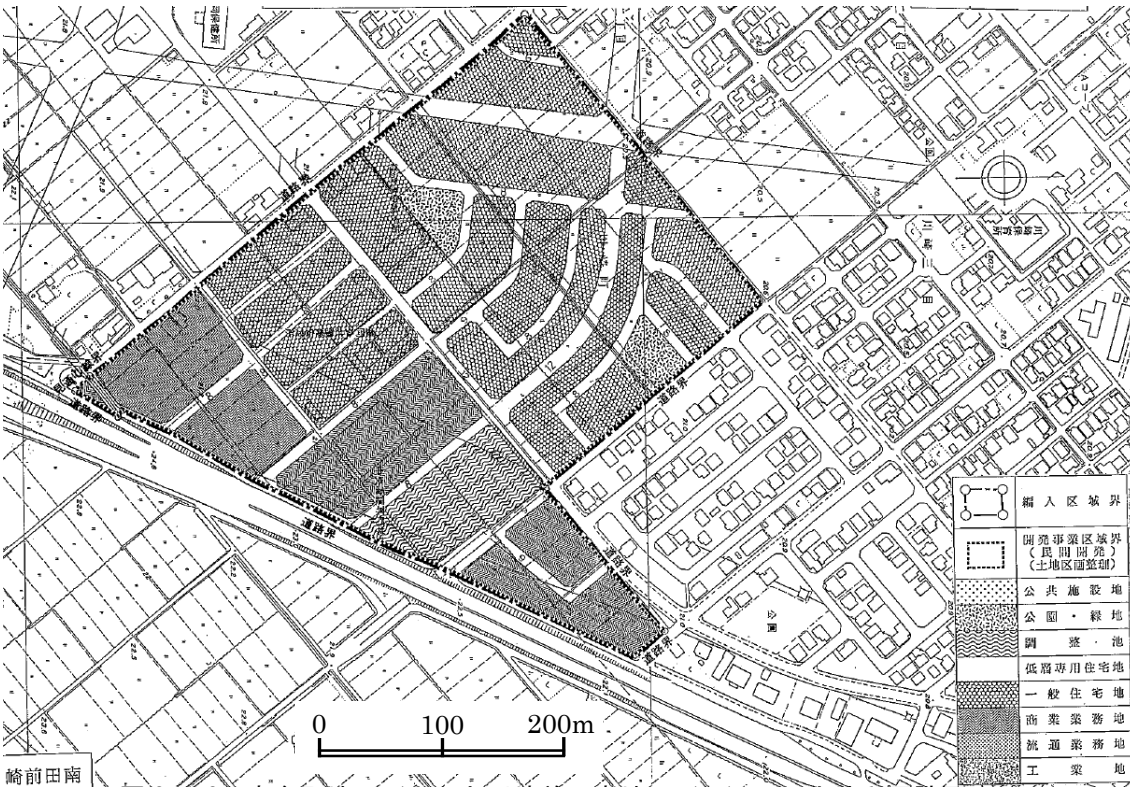
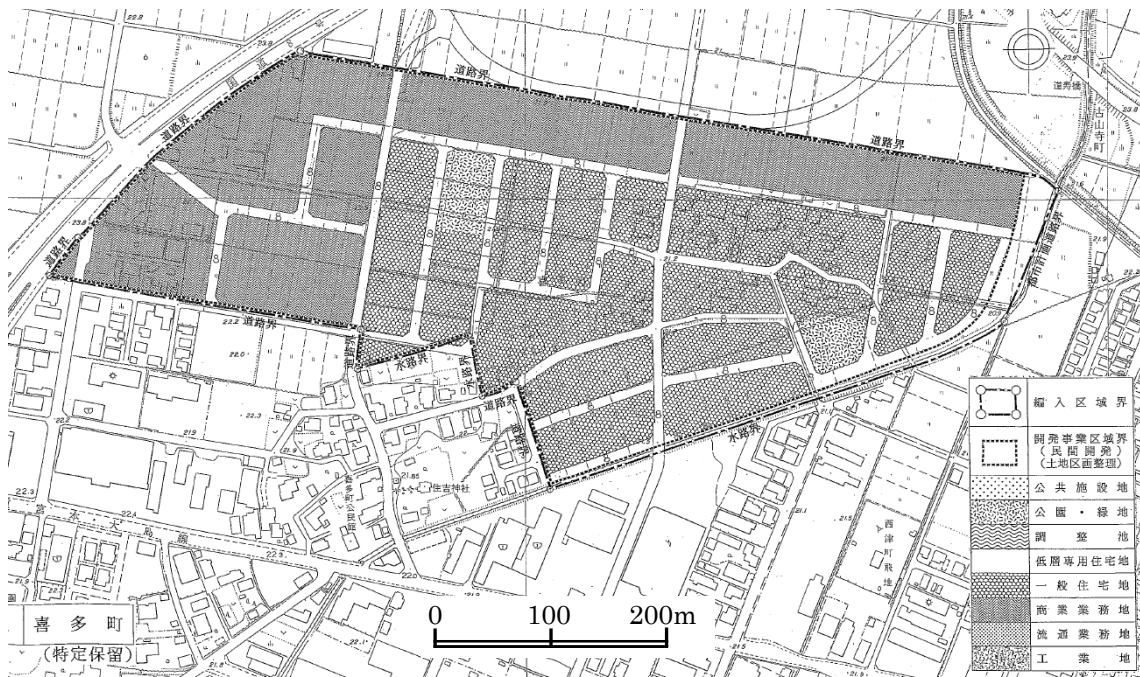


図 3-1-2：喜多町地区（上）と川崎前田南地区（下）での土地利用計画

者合意の熟度が低かったことで特定保留区域に指定された（表 3-1-1）。その後、第 4 回の見直しを控えて、同市は土地利用意向調査において開発事業者や地元からの開発要望を伺いながら、市街化区域の拡大要望箇所の取りまとめ作業を行った。その際、特定保留区域が指定された集落にとどまらず、かなりの規模の市街化区域指定要望が新たに提示された。同市はその指定要望の絞込み作業に入り、第 4 回の見直

しで即時編入する市街化区域を地元と調整しながら選定していった。

その過程の中で、特に前川東地区は以前からの特定保留区域でなかったものの、市街化区域編入の意欲が高い地区（拡大要望時で同意率ほぼ 85%）であった。平成 8 年に施行された旧建設省通達によって、鉄道駅を中心とした地区などの条件付きでの飛び市街化区域の最低規模要件が引き下げられたことも背景にあり、飛び市街化区域としての新規編入を認めることとなった。組合施行の区画整理事業を前提とした編入であるが、地元は区画整理事業区域（既存集落を除く区域）での地区整備計画の策定（図 3-1-1）も同時に受け入れるなどして、市街化区域の指定要件を盤石なものとしていった。一方、既に特定保留区域とされていた喜多町地区、川崎前田南地区でも市街化区域編入に向けた動きがあった（図 3-1-2）。特に喜多町地区では、民間事業者による商業開発の要望があり、これに一部同意しなかった地区が現在の未着手地区として特定保留区域となっている。川崎前田南地区でも動きがあり、区画整理事業を想定して特定保留区域に指定されていたものの、途中から民間事業者からの開発の打診を受け、民間事業者による開発行為としての市街化区域編入も含

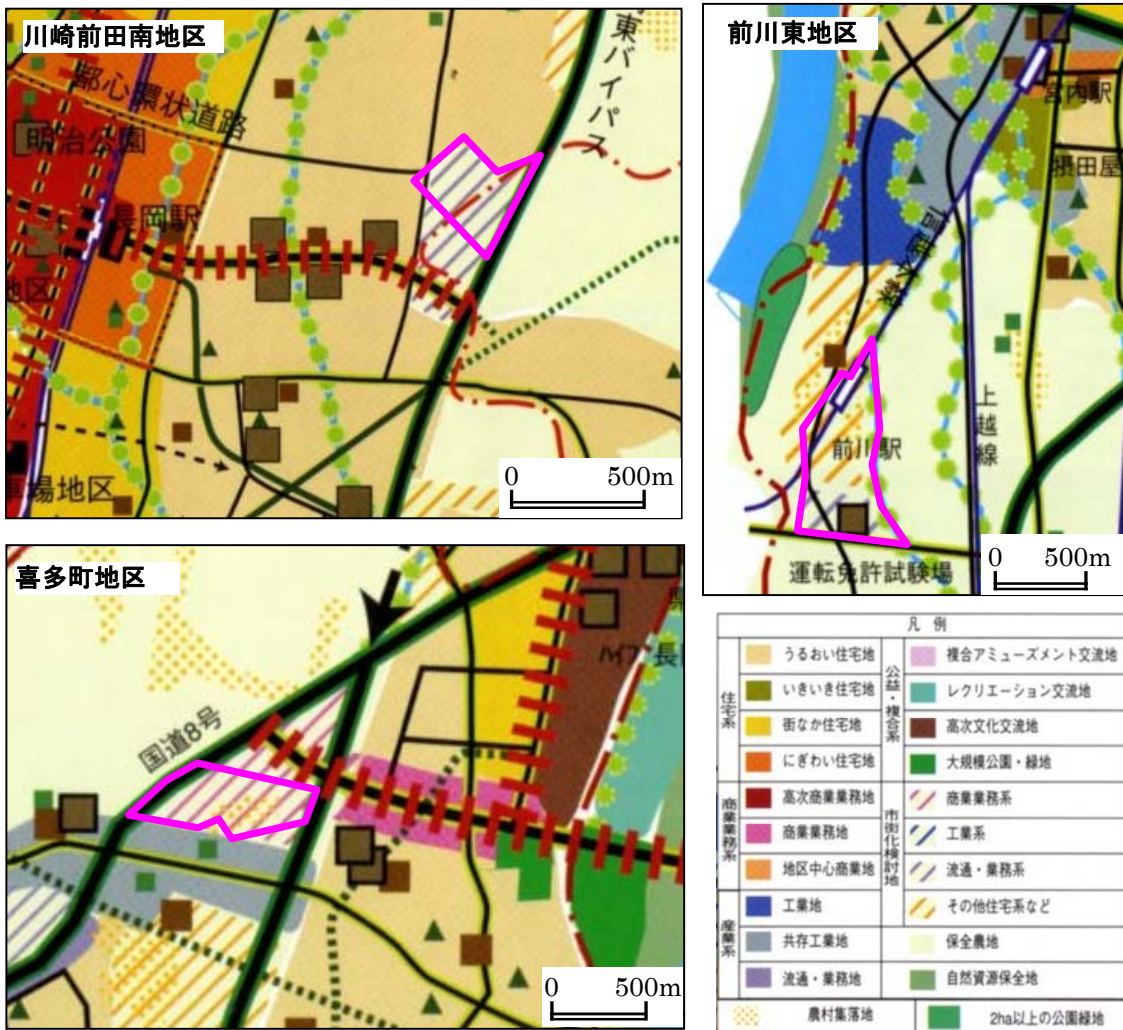


図 3-1-3 : 旧長岡市都市マスで位置付けられた前川東、喜多町、川崎前田地区

めて検討することとなった。

その結果、区域区分の見直しと並行していた都市マスの策定においても、市街化検討地として即地的な位置づけがされた他（図 3-1-3）、JR 信越線の駅に隣接していたことで「鉄道駅を中心とした農村活性化拠点の形成」が明文化され、最終的に飛び市街化区域としての指定が実現した。一方で喜多町地区は、民間開発で即時編入となった市街化区域とともに、都市マスで重点整備地域（副心地域）として位置付けられた。川崎前田南地区も、他の特定保留区域と合わせて市街化検討地に位置付けられた。

(2)長岡市柳之町江西地区

当該未着手地区が位置する旧与板町の総合計画（基本計画）では、柳之町江西地

表 3-1-1：長岡市内の未着手地区に関する事業経緯

年次	市街化区域		特定保留区域	
	前川東地区	柳之町江西地区	川崎前田南地区	喜多町地区
S58.10				土地利用意向調査による市街化区域編入要望箇所の取りまとめ
S60.10				第2回区域区分の見直し（特定保留区域の指定）
H1.8			土地利用意向調査による市街化区域編入要望箇所の取りまとめ	
H3.5				市街化対策協議会設立
H3.12			第3回区域区分の見直し（特定保留区域の指定）	第3回区域区分の見直し（特定保留区域の継続指定）
H6.11				市街化区域指定に関する陳情（同意書の提出）
H8		旧与板町総合計画策定		
H8.8	市街化区域指定に関する陳情（同意書の提出）			
H9.8	土地利用意向調査による市街化区域編入要望箇所の取りまとめ		土地利用意向調査による市街化区域編入要望箇所の取りまとめ	
H9.9		旧与板町都市マス策定		
H10.3				市街化区域同意書の提出（11ha）
H10.6				市街化区域と特定保留区域の区分けに関する地元説明会
H11.3	旧長岡市都市マス策定			旧長岡市都市マス策定
H11.10			予定事業主体L社の倒産	
H12.2	区画整理組合設立準備会設立			
H12.3	第4回区域区分の見直し			
	（新規市街化区域指定）	（新規市街化区域指定）	（特保区域継続指定）	（新規市街化区域指定、一部特保区域継続指定）
H12	運転免許センター開設			
H13.6	地区計画策定			
H14		土地開発基本計画の策定		
H16.3	区画整理事業休止、準備委員会解散			
H16.10		三島郡3ヵ町村合併協議会（合併不調、開発事業白紙）		

区を「民間開発による優良宅地造成地域」として位置づけられており、旧町の定住人口の増加が期待されていた（表 3-1-1）。第 3 回の見直しで市街化区域となった当該未着手地区の隣接地において、民間事業者が宅地分譲を行い、その分譲地の拡大要望もされていたことでの位置付けであった。その後、民間事業者は開発計画書を提出するとともに、地権者同意を取得するなどして、第 4 回見直しでの市街化区域指定に向けた取り組みが積極的に進められていく。第 4 回見直しを控えて策定された旧与板町の都市マスでも「新住宅ゾーン」として位置づけられ（図 3-1-4）、民間開発行為を想定した市街化区域の指定が実現している。

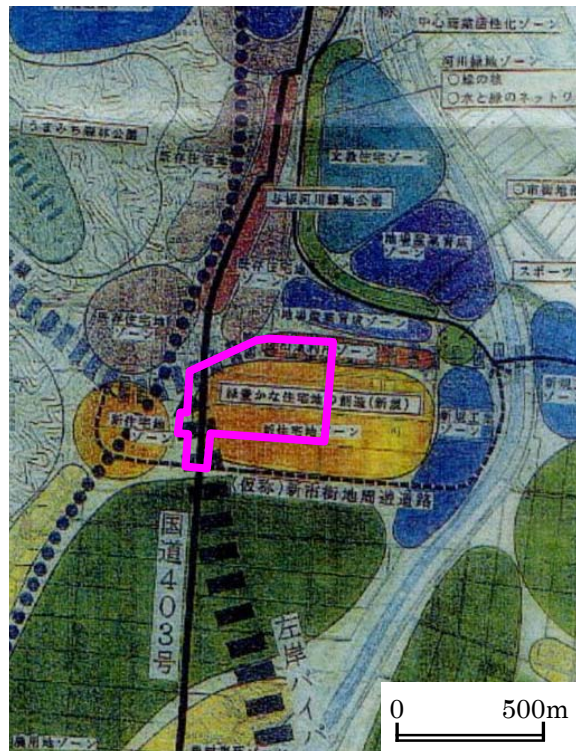


図 3-1-4：旧与板町都市マスでの位置づけ

(3) 上越市土橋・上五貫野地区

平成 6 年に地方拠点都市となった同市は、後に旧上越市のみで人口 30 万都市を目指すとし、平成 8 年に「上越市のびやか J プラン」を策定した（表 3-1-2）。同計画は法定計画でないものの、総合計画と同等扱いで策定され、住宅用地や工業用地などの

大規模プロジェクトにより人口増加・産業振興などを図ることが謳われた。その後、地方拠点都市基本計画で既に位置付けられていた県営工業団地開発が着手され、大規模産業用地の整備が進められる。一方、市としても比較的小規模な工場を誘致すべく、旧上越市内で工業用地の適地を検討していた。その結果、県営工業団地に近い上五貫野地区が適地として選定されたことで、地元の農家に対して協力を要請した。平成 11 年に策定された都市マスでは、上五貫野地区での工業系の土地利用が位置づけられ（図 3-1-5）、その後の第 2 回の区域区分見直しでは、地元の同意を経て、市の土地開発公社による工業団地開発として市街化区域に指定することとなる。

土橋地区は長岡市の前川東地区と同様に、区域区分見直し時に地元から市街化区域への指定要望が提示され、上五貫野地区と同様に都市マスに位置づけられた（図

表 3-1-2：上越市未着手に関する事業経緯

年次	
H6	地方拠点都市に指定
H8.3	上越市のびやかJプラン策定
H11.3	都市マス策定
H13.3	第2回区域区分見直し
	上五貫野地区地区計画策定 上越市のびやかJプラン見直し
H18	土橋地区での業務代行者の名乗り出
H21.3	第3回区域区分見直し

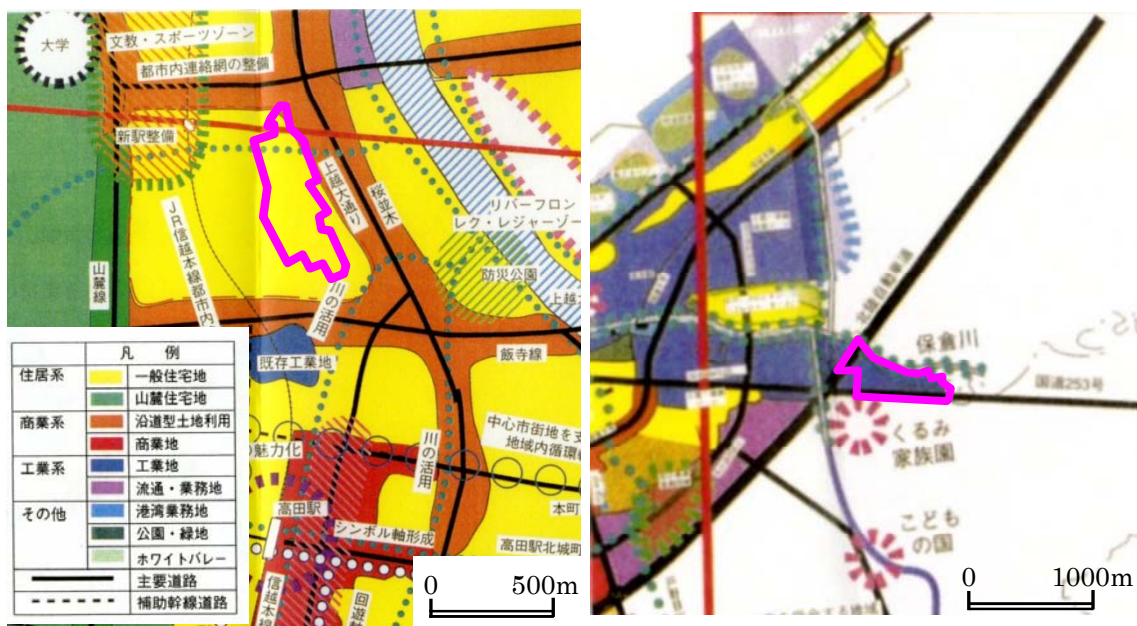


図 3-1-5：旧上越市の都市マスで位置付けられた土橋地区（左）と上五貫野地区（右）

3-1-5)。ただ、市街化区域の指定には明確な基盤整備手法の担保が必要であったことから、市は地元に対して区画整理事業を受け入れるかどうかの整備手法について問うたところ地元もそれを受け入れた結果、市街化区域の指定が第 2 回の見直しにおいて実現した。

(4) 潟上市街道下・豊川龍毛地区

平成 3 年に策定された総合計画「第三次昭和町総合発展計画」では、当該未着手地区を特定した施策は位置付けられなかったものの、町の役割として「秋田市近郊住宅地」を位置づけ、秋田都市圏でのベッドタウンとしてのまちづくりが展開されてきた（表 3-1-3）。その後、平成 4 年法

表 3-1-3：街道下地区・豊川龍毛地区に関する事業経緯

年次	事業経緯
H3.3	第三次昭和町総合発展計画策定(総合計画策定)
H8.3	旧昭和町の都市計画に関する基本的な方針策定(都市マス策定)
H10.9	秋田都市計画区域での区域区分第4回見直し地区整備計画策定
H12.11	地区整備計画見直し(街道下地区のみ)
H14	街道下地区地区整備計画区域内での一部開発許可

改正を受けた都市マスの策定では、平成 27 年における人口フレームを 14 千人とし、新たに必要な住居系市街化区域を 46.9ha として算出している。この都市マスでは、市街化区域内未利用地などでの計画的市街化の促進が謳われたが、これと合わせて、当該未着手地区を含めた 3 地区が新規市街地候補地としてはじめて即地的に明示され、安価な住宅供給を図ることが位置付けられた（図 3-1-6）。更に、その受け皿となる市街化区域に隣接する調整区域内農地は、その大半が農用地区域であるが、農政サイドとの調整により新市街地として面整備することが土地利用方針において明文化された。

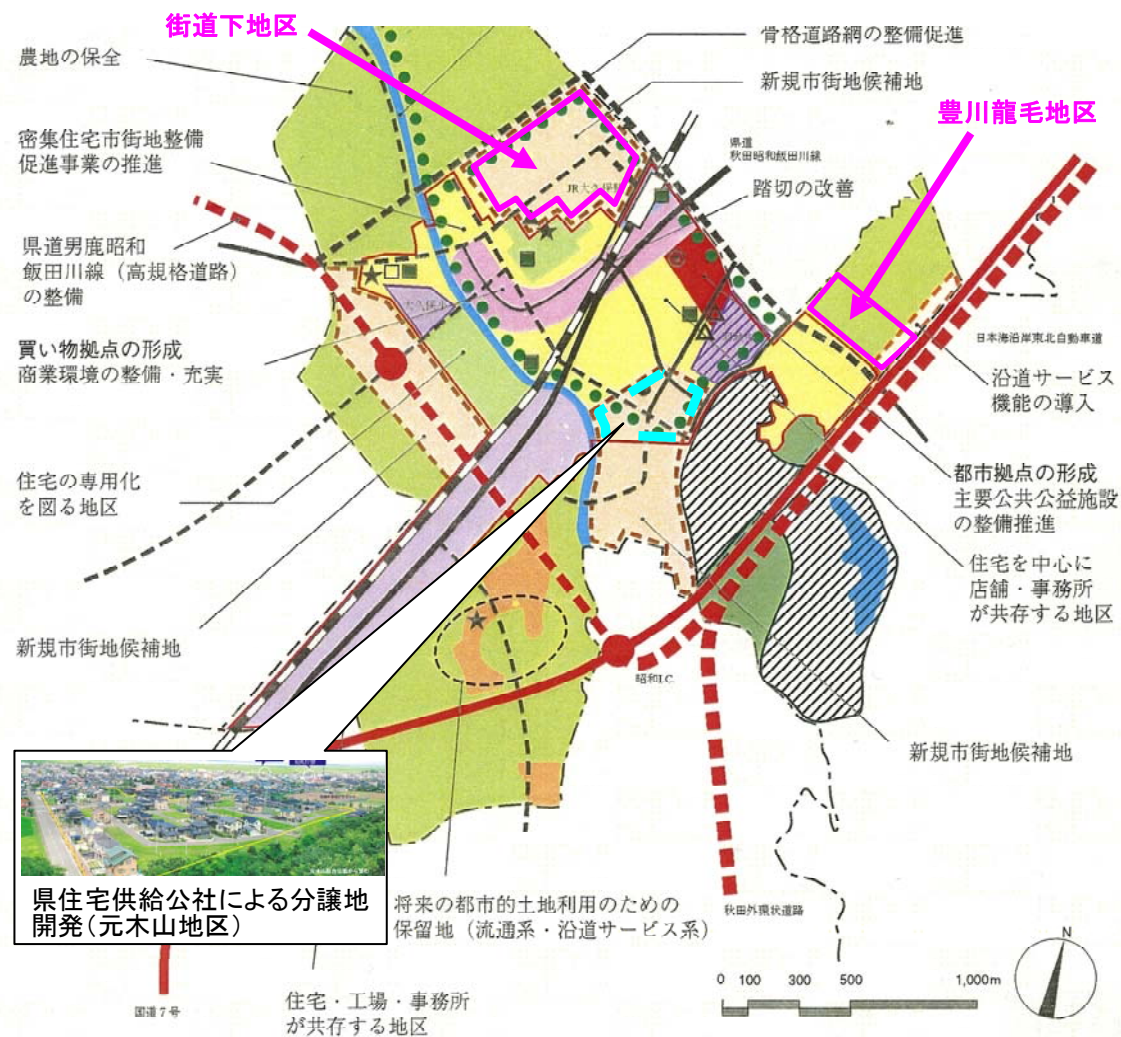


図 3-1-6：旧昭和町都市マスでの位置づけ

この都市マスを受けた第 4 回見直しでは、区画整理事業を当時想定していた街道下地区に加えて、高規格道路（県道男鹿昭和線）に隣接した阿弥陀堂地区、一部沿道サービスとして位置付けられた豊川龍毛地区の 3 地区が市街化区域へと編入された。これら市街化区域は、旧町が主導的にその指定を県に申し入れたものであり、地元住民の要望を受けた指定ではなく、いずれの地区も具体的開発事業者が未定のまま今日に至っている。両未着手地区とも基本的には低層の住宅地を想定しつつ、一部生活利便施設などの開発も想定していたことで用途地域を一住とした地区もある。ただし、当該未着手地区では地区計画も同時に策定しており、土地利用の誘導と基盤整備とを併せて市街化が図られる（図 3-1-7）（図 3-1-8）。

(5) 潮来市稲井川地区

同地区は、昭和 48 年 12 月の当初線引き以前から既に都決されていた未着手地区である（表 3-1-4）。当初線引きによる市街化区域の指定とあわせて、同地区で区画整理事業を施行することで、新市街地として計画的な市街化を図るとし、当初線引

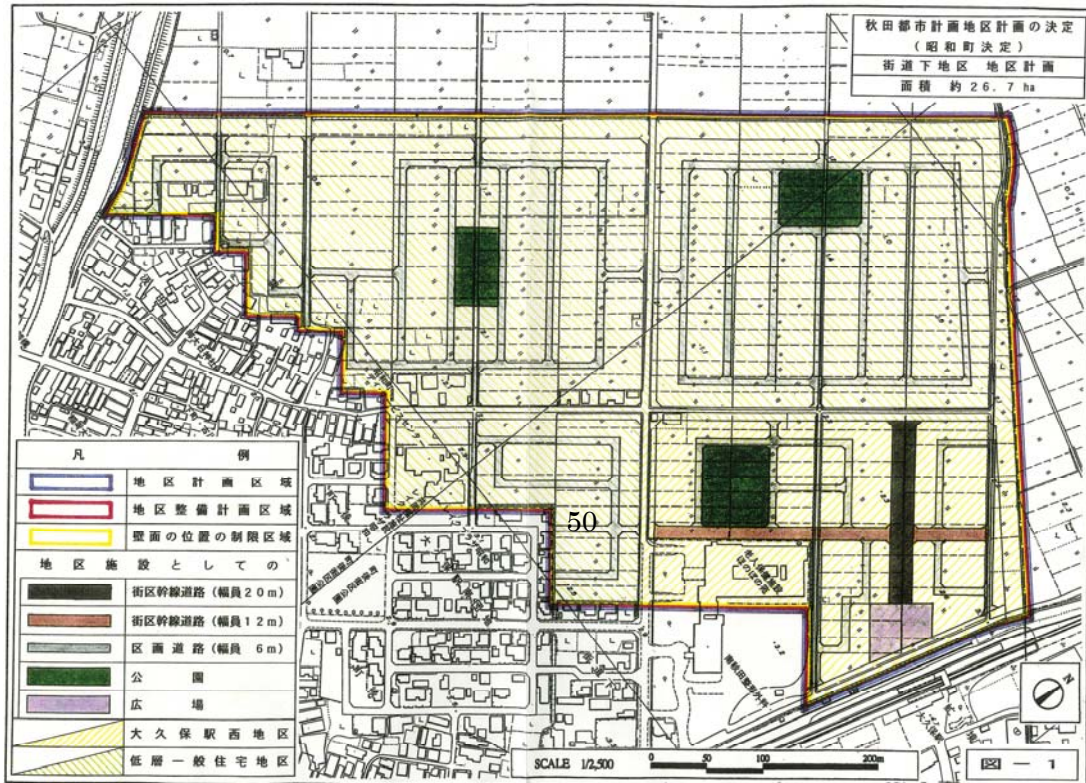


図 3-1-7：街道下地区地区整備計画図（平成 10 年）



図 3-1-8：豊川龍毛地区地区整備計画図（平成 10 年）

き直前の昭和 47 年 10 月に公共団体施行の区画整理事業を想定して都決された（表 3-1-5）。当時から、近く開通予定だった都市計画道路と前川河川改修による護岸新設により、一般住宅地として最も適している地区とされていた他、鹿島開発等による人口増加を見込んで、当該未着手地区の都決と市街化区域の指定が実現した。

表 3-1-4：稲井川地区に関する経緯

年次	
S47.10	稲井川土地区画整理事業の都決
S48.3	区画整理事業の同意取りまとめ
S48.12	潮来都市計画区域での当初線引き
	～須加・曲松・将監地区で懇談会等実施～
S63.12	須加曲松地区の整備に関する要望
H3.5	前川・稲井川改修に関する説明会
H5.3	道路整備に関する議会への要望
H5.7	須加曲松下地区での意向調査
H8.9	須加曲松下開発協議会の発足
H9	旧潮来町都市計画マスタープランの策定

その後、当該未着手地区に関係する須加・曲松・将監地区を対象に懇談会等を実施してきたが、事業への賛同が得られなかったことで長期に渡り未着手の状態が継続してきた。しかし、引き続き区画整理事業による基盤整備によって計画的市街化を図るとする行政サイドの姿勢に変化はなく、その後の都市マスにおいても当該未着手地区での面的な基盤整備の推進が位置付けられている（図3-1-9）。

表 3-1-5：稲井川地区土地区画整理事業の概要

(6) 桜川市羽黒第1地区

羽黒地域は、旧岩瀬町を構成する昭和の合併以前の旧村である（図3-1-10）。羽黒駅周辺は、隣接する岩瀬地域の岩瀬駅周辺と同様に当初線引きの段階で市街化区域に指定されていた。昭和53年頃から、既に区画整理事業についての構想があ

名 称		潮来都市計画稲井川土地区画整理事業
面 積		約49.2ha
公共施設の配置	道路	区画街路の中員は幹線街路10.0m～9.0mとして歩道を設けその他8.0m～4.0mとし随時2.5m～3.0mの歩行者専用道路を設ける。 稲井川に沿って本地区内を南北に通ずる都市計画道路(1.3, 1徳島・江寺線中員25.0m)と区画街路との交叉は極力さける。
	公園	本区画整理にて設計する公園の面積は区域面積の3%以上を確保し児童公園の用に供する。
	その他の公共施設	都市計画道路(1.3, 1徳島・江寺線)に沿って両側にバス停車場を設ける。
宅地の整備方針		本地区は近く決定される市街化予定区域内であり特に昭和49年4月開通予定の都市計画道路(1.3, 1徳島・江寺線)と前川河川の改修による護岸の新設により一般住宅街として最も適しているため地区内面積の約60%の宅地について1.0m～1.2mの盛土整地を行い健全な市街地の開発を図るものである。



図 3-1-9：潮来市都市マスでの稲井川地区の位置づけ

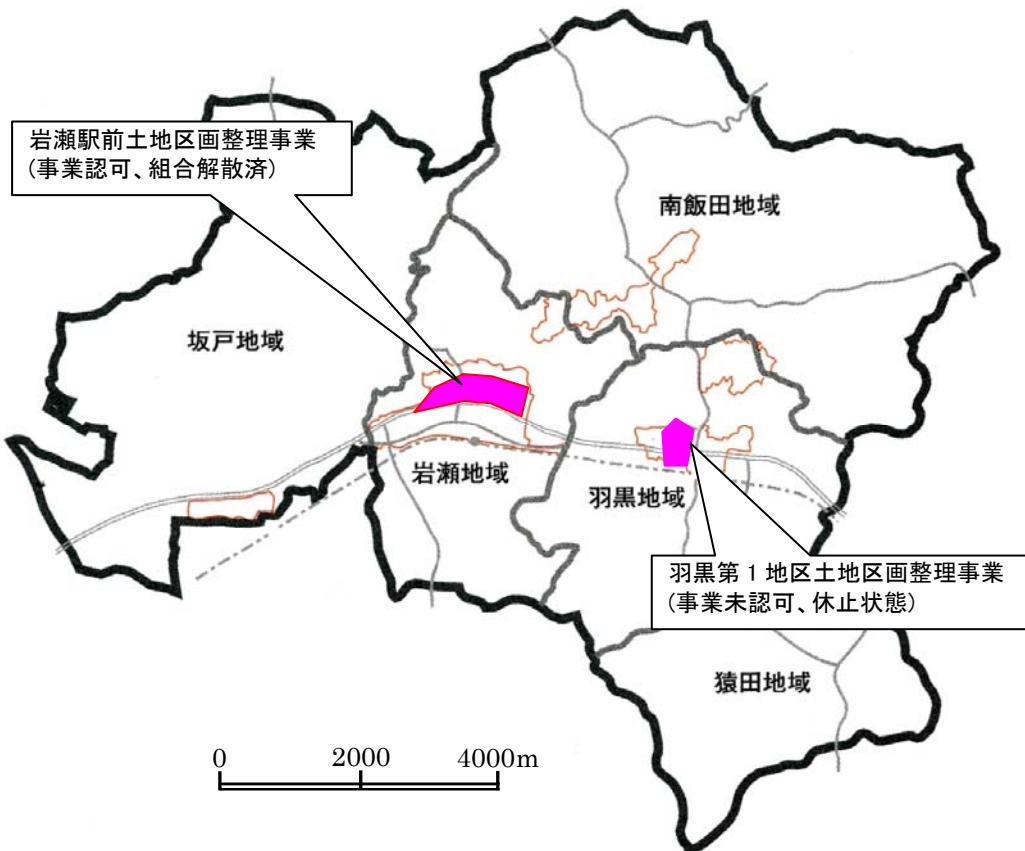


図 3-1-10 : 旧岩瀬町を構成する旧町村の地域

り地元説明会などを通じて検討作業が進められていた（表 3-1-6）。一方、隣接する岩瀬地域でも岩瀬駅前土地区画整理事業の構想があり、昭和 58 年に先行して事業着手となった。これを受け、羽黒地域でもその機運が高まりつつあり、平成元年から関係調査に着手し、平成 4 年 8 月には町長、各地区から選出された委員で構成する推進委員会が立ち上がる。その後、当初想定していた事業区域（調整区域を含めた約 70ha）では、事業費が上がり減歩率が著しく高くなってしまふことが判明したことを受け、平成 5 年末から事業地区を複数に分割し、優先整備地区から順次事業着手していく方向で検討作業に入った。その結果、基本的に賛成意向が高く、組合補助要件の 20ha 以上の規模で、都市計画上最も適切と判断した 24ha を優先整備地区とし、平成 7 年の推進委員会の場においてその区域が確

表 3-1-6 : 羽黒第 1 地区に関する事業経緯
年次

S53-54	地区説明会の開催(関係議員、区長外約70名に対して事業概要説明)
S58.7	岩瀬駅前土地区画整理事業の着工
H1.3	羽黒地区土地区画整理事業基本構想A調査
H4.7	B調査の実施
H4.8	羽黒土地区画整理事業推進委員会の設立
H5.12	優先整備地区の検討に着手
H6.12	市街化区域拡大に絡む条件提示
H7.3	優先整備地区の確定に向けたアンケート調査
H7.10	優先整備地区の確定
H8.11	仮同意の確定(地権者数84%、面積87%)
H11.6	市街化区域の一部編入・土地区画整理事業の都決
H14.2	優先整備地区の縮小(筑輪川南側)
H14.8	筑輪川南側でのアンケート調査
H14.12	羽黒土地区画整理事業の休止

羽黒地区（全 70ha）での区画整理事業
に対する意向

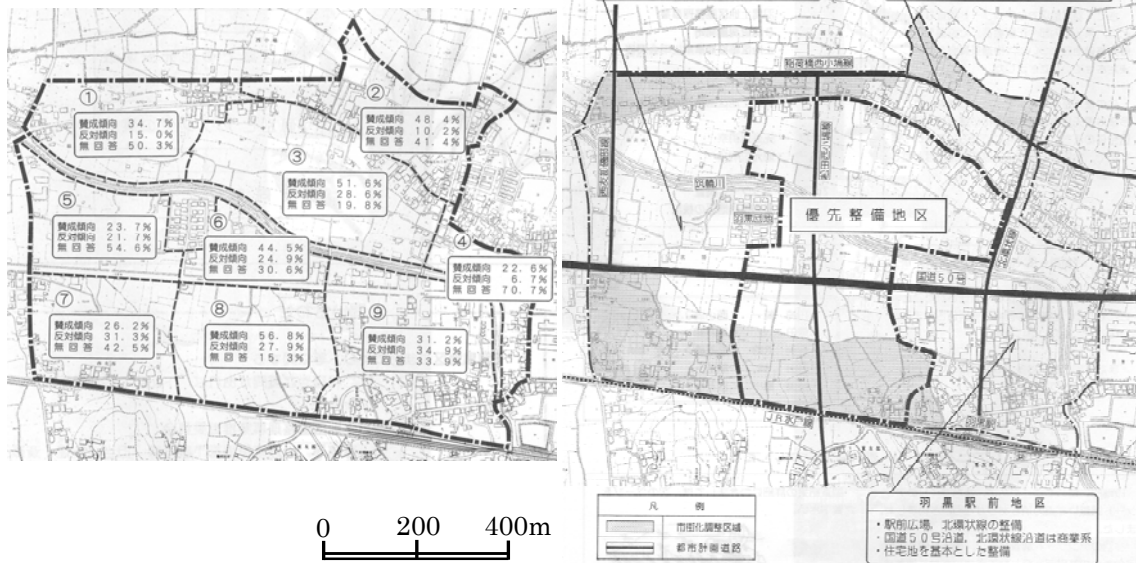


図 3-1-11：優先整備地区とされた羽黒第 1 地区

定した（図 3-1-11）。ただし、当初想定していた約 70ha の事業区域は、優先整備地区も含めて市街化調整区域を含んでいたことで、市街化区域の拡大が必要となった。そこで、平成 11 年 6 月の区域区分の随時見直しで、優先整備地区に係る市街化調整区域（全て農振白地）を一部拡大し、同時に区画整理事業の都決となった。

(7) 筑西市東館地区

当該未着手地区は、当初線引きの段階でその多くが市街化区域に指定されていた。組合施行の区画整理事業を想定して、平成 4 年 10 月に組合設立に向けた準備委員会が立ち上がり（表 3-1-7）、当該区画整理事業 14.9ha の区域が確定された。ただ、隣接する調整区域の一部を市街化区域に指定する必要が生じたことを受け、平成 9 年 3 月の第 4 回の区域区分の見直しと合わせる形で、区画整理事業区域に係る一部箇所を市街化区域として拡大し、同時に当該区画整理事業の都決が実現した。

表 3-1-7：東館地区に関する事業経緯

年次	
H4.10	組合設立準備委員会を設立
H9.3	区画整理事業の都決と同時に一部を市街化区域に編入
H11-12	東館土地区画整理検討委員会の設立
H12.8	無期限休止決定

(8) 坂東市辺田地区

当該地区は、その大半が当初線引きの段階で市街化区域とされていた。中心市街地と一体的な既成市街地として市街化区域に指定されていたものの、比較的残存農地を広く抱えていたことで、人口密度も約 24.6 人/ha 程度に過ぎなかった。こうした状況から、当該地区内の一部 19.3ha を対象に農住型土地利用転換計画を策定し、

意向調査などを進めてきた（表 3-1-8）。平成 4 年からは、区画整理事業に向けた具体的取組に着手し、当該未着手地区全体を含む形で区画整理事業の概略設計、意識調査、地権者説明会などの取り組みを進めてきた。平成 7 年 9 月には、組合設立に向けた準備委員会を設立させ、仮同意の取得に動き出し、平成 8 年 5 月にはほぼ 8 割の同意を得て区画整理事業の都決に至る（図 3-1-12）。しかし、事業が具体化していくにつれ、減歩に対する抵抗感が表面化していく。

表 3-1-8：辺田地区に関する事業経緯

年次	
S55	農住型土地利用転換計画の策定 住民意向調査・協議会・土地利用懇談会の実施
H4.7	まちづくり協議会発足
H4.9	区画整理事業の概略設計
H5.12	意識調査実施(37.5ha)
H6.2	第1回の地権者説明会開催
H6.6	B調査の実施
H7.9	準備委員会設立
H7.10	仮同意の収集
H8.9	区画整理事業の都決
H9.11	減歩緩和策の説明(建設常任委員会)
H9.12	区画整理事業の中止を求める請願趣旨採択
H10.1	減歩緩和策による同意取り付け開始
H12.3	市長に対する準備委員会からの陳情(市施行による着手要望)
H12.4	検討委員会の設立
H14.5	区画整理事業の凍結

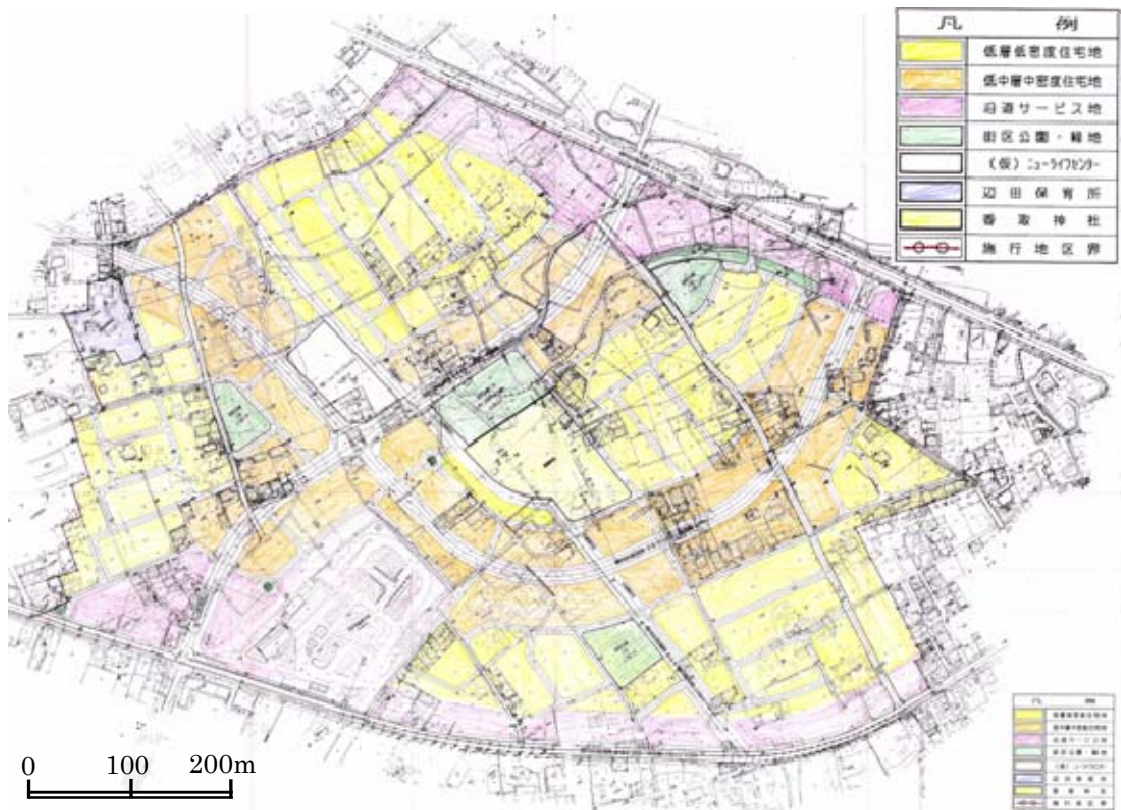


図 3-1-12：辺田地区土地区画整理事業の土地利用計画

3-2. 未着手地区となっている要因

(1) 長岡市前川東・喜多町・川崎前田南地区

即時編入の前川東地区は市街化区域となったと同時に事業認可、一方で特定保留

区域の両未着手地区も2・3年度後の着手を見込んで市街化区域となったが、いずれもその見込みに反して未着手の状態が継続した。

前川東地区では、区画整理組合設立準備会の設立には至ったものの、その後の景気動向などを背景に保留地処分（保留地減歩 45.3%）の見込みへの危機感が萌芽していた。事業地区内に都市施設が位置付けられていないことで、区画整理事業の都決を行わず、補助金投入しない事業であったことから、事業採算性に対する地元の懸念は高かった。結局、区画整理事業を一旦休止し、準備委員会も解散することとなった。

特定保留区域の川崎前田東地区では、区画整理事業の合意が得られていない状況下で、民間事業者が当該地区での参入を打診したことから、民間事業者の開発行為での編入に方針転換した。しかし、その事業者が市街化区域指定の直前に倒産したことで、区画整理事業の検討に逆戻りし、特定保留区域の継続指定となっている。その後、その区画整理事業の合意の見込みが乏しいことから、民間事業者による事業着手を想定し市街化区域編入が検討されてきた。喜多町地区もまた、通常の特定期保留区域と同様に、事業に対する地元合意が得られていない地区であったことから、市街化区域の指定までには至っていない。

(2)長岡市柳之町江西地区

当該地区での市街化区域の指定を控えた平成11年10月に、旧与板町に対して開発計画を提示した民間事業者L社が倒産した。同社は川崎前田南地区でも開発意向を提示していたことから、これを契機に両地区での事業着手に向けた動きが休止状態となる。川崎前田南地区は特定保留区域となったものの、当該未着手地区は引き続き民間開発行為による編入に拘る形で市街化区域として指定される。ただ、民間事業者の開発計画書と調整しながら検討してきた地区計画は適用不可能となる。その後、他の開発手法を検討することとなり、区画整理事業を行うことに方針転換して組合設立準備委員会を設立して開発に向けて準備を進めた。しかし、平成16年10月に近隣の三島郡三カ町村合併協議会において、当該未着手地区での開発の必要性（資金投入の必要性）が議論となり、合併そのものが不調、事業そのものの白紙に戻された。結局、従来通り民間事業者による開発に転じ、最終的に旧与板町は県内の他市町村に遅れること平成18年1月に長岡市と合併した。

(3)上越市土橋・上五貫野地区

土橋地区では、平成15年からの事業着手を見込んでいた。ただ、組合準備委員会を設立するなどして、長岡市の前川東地区と同様に区画整理事業に対する合意形成の熟度が高かったものの、宅地需要の動向など見据えながら機会を窺いつつ、少しずつ事業着手への準備を進めてきた。また、同地区内を東西に結ぶ主要幹線道路用地の減

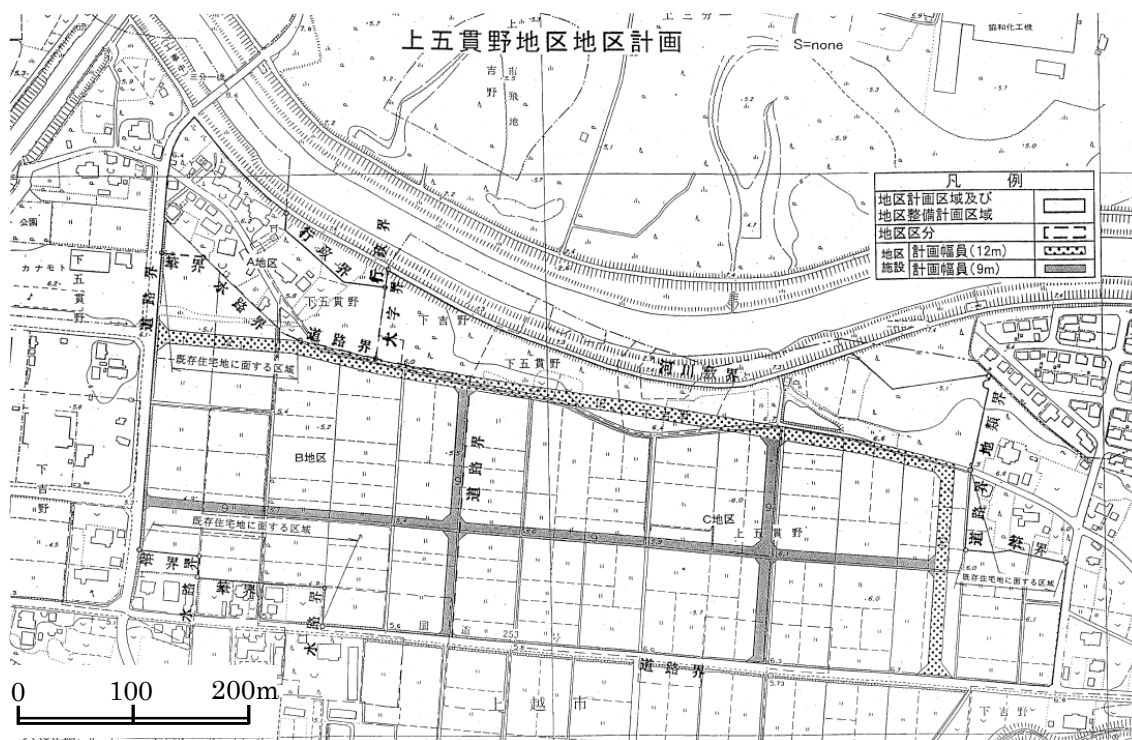


図 3-2-1：上五貫野地区で適用された地区計画

歩について、一部地権者との間で調整が必要となったことから、第3回見直しまでの間での事業着手には至らなかった。

一方、上五貫野地区では小規模工場誘致の受け皿として整備する方針であったが、その工場誘致の見込みが低迷していった。その主な要因は、近隣の県営工業団地での工場誘致に対する方針転換である。県営工業団地は上五貫野地区と合わせて第2回見直しで市街化区域に指定されたが、上五貫野地区と異なり調整区域の段階から先行して整備されていたことから、既成市街地扱いでの市街化区域の指定であった。そのため、新市街地扱いの上五貫野地区では地区計画の策定(図 3-2-1)が求められた反面、県営工業団地はその策定を免れていた。当初は、1ha 以上の大規模工場の受け皿として整備された県営工業団地であったが、最低敷地規模を定めた地区計画が県営工業団地で適用されていないこともあり、県は1ha 以下の小規模工場も含めた工場誘致を認める分譲プランを提示しはじめた。これにより、当初想定していた工場誘致の棲み分けに支障が出てきた他、県はリース方式や分譲価格の値下げに踏み切るなど、上五貫野地区での工業団地計画の推進に影響し始め、事業着手に踏み切れない状況が継続することとなる。

(4) 湯上市街道下・豊川龍毛地区

街道下地区は、町施行による区画整理事業を想定していた。しかし、平成10年3月に策定した「南きたの地区集落地区計画」の一環として、当該地で新規住宅等整備のための組合施行の区画整理事業(町が組合員)を検討したが、財政難からそれ

を断念した経緯がある。市街化区域に指定される以前は、街道下地区での町施行による区画整理事業を前提に地元と調整に入り、その後策定された地区計画も区画整理事業の効果の維持を前提に適用された、しかし、こうした財政的理由を踏まえて、最終的には区画整理事業には拘らず、全ての未着手地区を地区計画のみで基盤整備を担保することで市街化区域の指定が実現している。

その後は、街道下地区で一住が指定された地区のみを対象として、宅地分譲と医療福祉施設の開発行為が行われたが、それ以外は全く開発行為着手の動きはない。当該未着手地区で民間事業者から開発要望が出ない理由として、市は時間的、空間的理由を挙げている。まず、時間的理由としては、平成 3 年に策定された総合計画で位置付けた「元木田地区での県住宅供給公社による住宅開発」である。都市マスでも、既に市街化区域とされていた地区も含め、元木山西側一体を新規市街化候補地として位置づけており、既に 108 区画分の分譲住宅が供給中（6～7 万円/坪程度）である（図 3-1-6）。民間事業者としては、元木田地区の整備水準と同程度の住宅地を同価格で販売するとなると、事業として成立し難いと判断しているようで、現状のように行政サイドが市街化区域として開発地を供給したとしても、その後の民間主導での住宅供給（基盤整備→宅地分譲）が難しい状況にあるとしている。次に、空間的理由としては、秋田市のベッドタウンとするにしても未着手地区が秋田市から比較的に離れた場所にあることを指摘している。既に秋田市内の地価下落が進んでいるため、同じ駅前開発をするにしても、民間事業者は秋田市に比較的近い追分駅周辺での開発を望む傾向にあると認識している。

(5) 潮来市稲井川地区

当該区画整理事業の都決の翌年に実施された同意の取りまとめでは、同意率約 42%と非常に低い結果となった。特に、須賀・曲松地区の集落部の土地所有者を中心に反対が強く反対期成同盟が結成されたことで、組合設立すら至っていない。これには、平均減歩率 32%を提示したが、家屋移転を嫌った関係権利者からの反発が強かったことが背景にある。しかし、基盤整備についての地元からの要望は引き続き存在しており、平成 3 年に稲井川改修に伴う区画整理事業への要望が再度提示された。ただ、人口が増加傾向にあったことで宅地需要の見込みはあったものの、減歩に対する抵抗が引き続き強かった。そのため、同意率は同じく 42%に止まったことで、当該区画整理事業の再開に舵を切ることはなかった。その一方で、昭和 63 年に区画整理事業に拠らない東西道路の整備要望がなされ、その道路の新設については 82%の賛成が得られたことから、議会への要望や地元の開発協議会の発足を通じて、道路整備に対する要望自体は強く存在し続けてきた。そこで、区画整理事業の着手を待たず、都市計画道路をはじめとした基盤整備を先行的に行なう方向で段階的に検討作業が進められていく。

当該区画整理事業が未着手となっている最大の理由は、減歩を伴う区画整理への賛同が得られなかったことである。ただ、当該区画整理事業が未着手であっても、基盤整備を先行的に進めていくという方針転換は、区画整理事業されずとも基盤整備が可能ということで、区画整理事業自体の必要性を低下させることに繋がり、結果的に未着手の状態が容認されているひとつの要因であると考えられる。実際に、未着手地区でありながらも、既存集落では下水道のみが先行的に整備されているため、二重投資を避けるという意味で財政的にも区画整理事業を断念せざるを得ない一要因ともなっている。

(6) 桜川市羽黒第1地区

市街化区域の指定と区画整理事業が都決された後、地元は平成12年6月の事業認可に向けて取り組みを進めてきたが、経済状況や他市町村の動きを睨みながら、当初の事業計画を見直す方向で検討に入った。また、都決後に実施された意向調査では、賛同率が58%と仮同意時よりも大幅に低下したため、事業スケジュールや事業計画そのものを大きく見直すことが強いられた。平成14年には羽黒駅に近い筑輪川南側(13.3ha)を更なる優先整備地区として縮小し(図3-2-2)、再度の意向調査を実施したものの、休止・賛同できないとした回答が約7割に達していたため、平成14年12月の推進協議会において休止が確定した。

このように、当該地区で区画整理事業への賛同が未だに得られていない背景には、

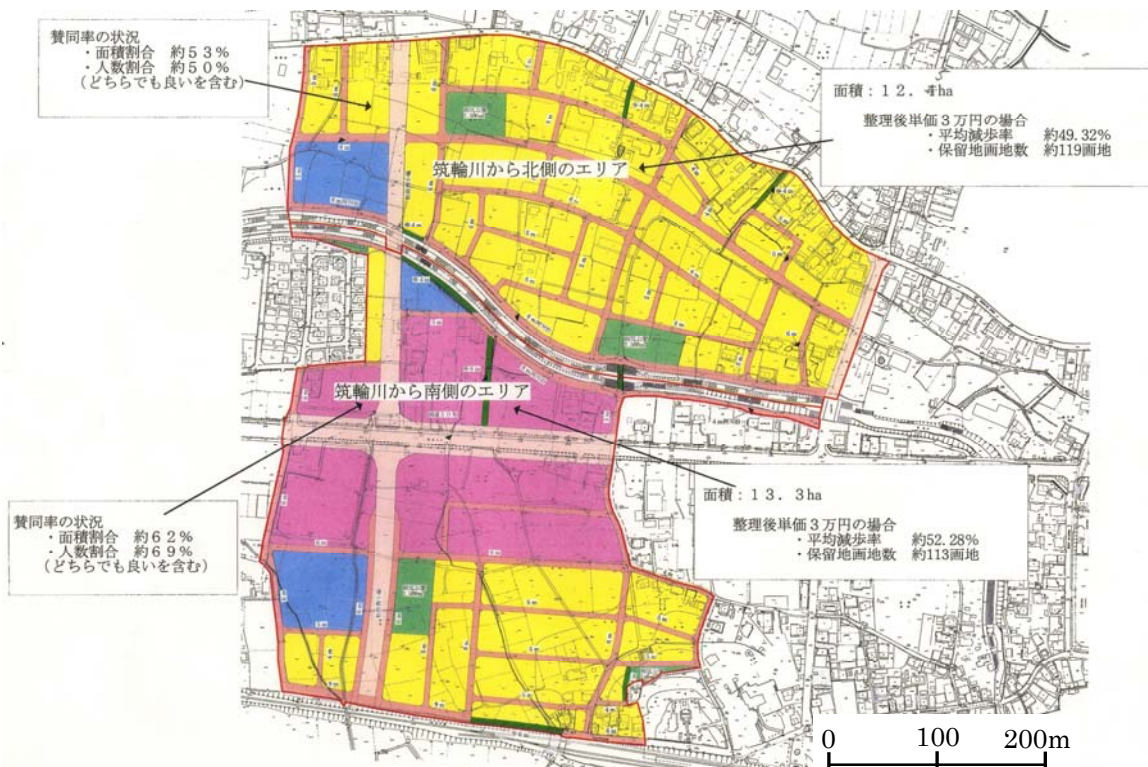


図3-2-2：羽黒第1地区土地区画整理事業の土地利用計画と筑輪川南北地権者の意向

潮来市の稲井川地区と同様に減歩に対する抵抗感であり、その減歩率も高かった（地区全体で43.9%だが、地区によっては60～70%）ことがある。加えて、経済状況から保留地処分の可能性が低下し、事業成立の可能性すら危ぶまれていたことも挙げられる。更には、優先整備地区を筑輪川南側（13.3ha）に縮小したがために、補助要件の最低規模を下回り、国土交通省からの補助事業採択ができない状況となったことで、財政的にも当該区画整理事業を支援することができない。

(7)筑西市東館地区

区画整理事業が都決されたことを受け、今後は組合設立の認可に向けて取り組むこととなるが、都決後に実施された意向調査では、同意率が2/3を下回った他、事業反対の意見書などが提出された。これを受け、平成11～12年の間に後の方向性を見出すための方策を検討する「東館土地区画整理検討委員会」が設立され、委員会及び未同意者との意見聴取、各委員の意見調査等が実施された。結果的に、組合設立には至らず、都決後のわずか3年程度で当該区画整理事業の無期限休止が決定した。

当該未着手地区でも、減歩（平均37.6%）に対する抵抗感が事業に踏み切れない主たる要因となっており、事業に対する反対意見についても、バブル崩壊による地価下落等で資産価値が目減りする中での保留地の確保に対する反発が背景にある。

(8)坂東市辺田地区

区画整理事業の都決後、準備委員会や議会などで減歩緩和策についての検討が始まる。平成9年12月には事業中止を求める請願趣旨が採択される中で、減歩緩和策による同意取り付けに着手されていく。組合施行による事業推進が困難な状況となったことで、平成12年3月には準備委員会が市長に対して市施行による着手の要望を行なう反面、区画整理事業の反対派は立て看板を立てるなどして、反対運動が表面化していく。市は、準備委員会からの要請を受けて、施行主体や計画内容などを含めた事業見直しを検討するため、検討委員会を設立したものの、最終的には事業凍結に追い込まれていくこととなる。

当該地区では、道路整備を望む地権者と減歩（減歩率34.1%）を嫌った地権者とが相対した結果、事業そのものを事実上断念せざるを得なかった。ただ、道路を中心とした当該未着手地区での基盤整備の必要性自体は市の政策的課題であったことから、区画整理事業未着手のまま個別に基盤整備を進めていくことで、区画整理事業の推進側、否定側とも事業凍結を受け入れる方針となっている。