

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

ここでは、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策を把握する。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、市街地縮小自体を妨げる背景を明らかにする。

4-1. 未着手地区の今後の対応方策

(1) 長岡市前川東・喜多町・川崎前田南地区

平成16年に策定された区域マスでは、いずれの地区も未着手の状態であったものの、旧整開保をそのまま踏襲して面整備による一体的市街地整備が位置付けられた（図4-1-1）。

前川東地区は、区画整理事業を一旦休止し準備委員会も解散したことで、事実上の休眠状態となったものの、中越大震災による偶発的な建築着工数の増加、近隣でのスマートIC計画などを背景に宅地需要が見込める状態にまで至ったことから、平成18年に着手に向けた取り組みを再開して組合設立準備会を結成、市に要望書を提出するなどして平成20年の組合設立、事業認可に至っている。

特定保留区域の両未着手地区のうち、喜多町地区からは業務代行方式による区画整理事業の要望が提示されたことで、第5回見直しでの即時編入に向けて具体的に動き出すこととなる。一方、川崎前田

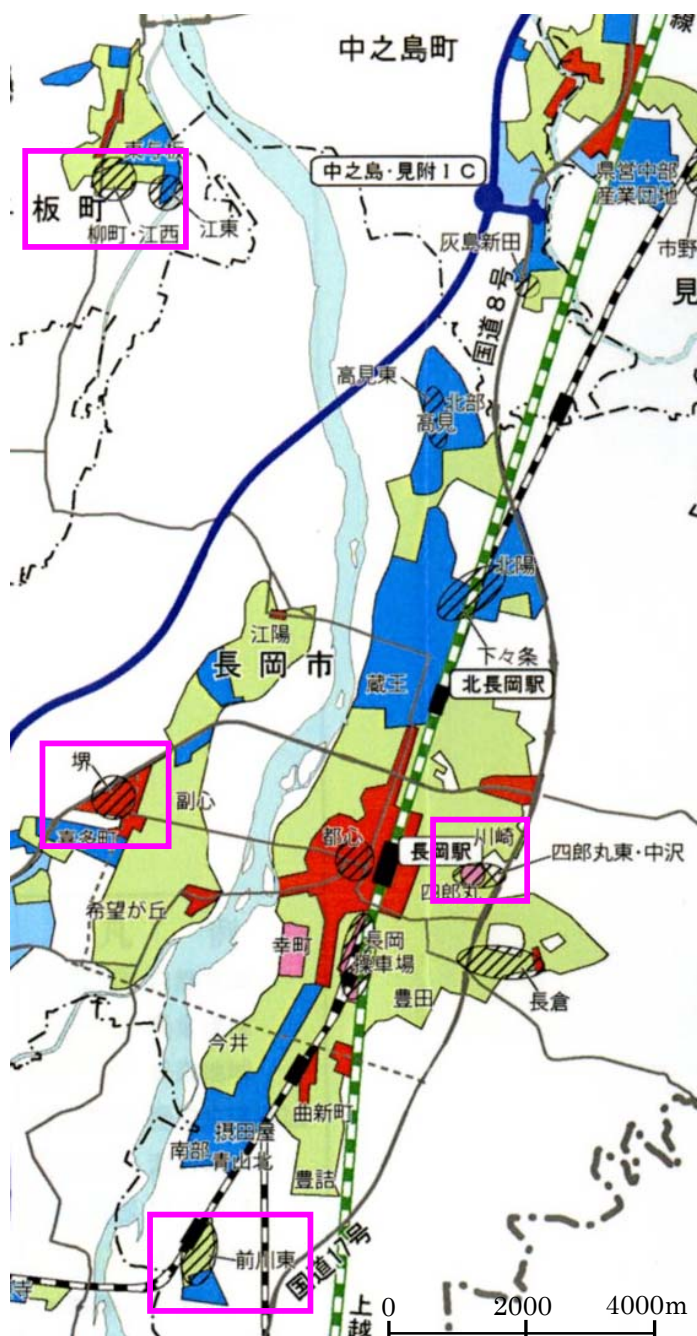


図 4-1-1：長岡都市計画区域の区域マスでの位置づけ

地区では、民間事業者の倒産後も新たな事業主体からの開発要望は提示されなかった他、区画整理事業への機運も相変わらず低かったことから、県の方針に従って特定保留区域を解除する（通常の調整区域とする）方向で検討されている。

(2)長岡市柳之町江西地区

前述の未着手地区と同様に、平成16年に策定された区域マスでは、いずれの地区も未着手の状態であったものの、旧整開保をそのまま踏襲して面整備による一体的市街地整備が位置付けられた（図4-1-1）。

しかし、合併協議の中で事業そのものが白紙となったこと、区画整理事業の見込みが乏しく民間事業者からの開発要望が見込めないこと、人口減少や低迷する経済動向からして事業そのものの必要性が薄れてきたことなどを背景として、市は第5回見直しでの逆線引きを含めた検討作業に入る予定である。ただし、引き続き市街化区域としての存置を望む地権者も想定されることから、県道沿いの既存宅地や残存農地のみを市街化区域として存置するなど、地元との合意が得られる形での見直しを予定している。

(3)上越市土橋・上五貫部地区

長岡都市計画区域の未着手地区と同様に、いずれの地区も未着手の状態であったものの、区域マスでは旧整開保をそのまま踏襲して面整備による一体的市街地整備が位置付けられた（図4-1-2）。

組合施行による住居系の区画整理事業が未着手となっていた土橋地区では、平成21年の第3回見直しを控えて、事業着手に向けた具体的動きが活発化した。当該区画整理事業では業務代行方式を採用し、保留地処分に関する地元リスクを回避する事業方式によって、この見直しでの市街化区域の存置が決定した。また、従来からの都決によって補助金を投入する手法ではなく、まちづくり交付金を活用した事業が行われている。

一方、上五貫野地区では、工業誘致の目処が立たなくなったことから、市は工業団地計画そのものの見直しを迫られた。第3回の見直しを控えていたこともあり、逆線引きに向けて地元との調整に入り、その合意が得られたことから、地区計画の廃止とあわせた逆線引きが確定した。



図4-1-2: 上越都市計画区域の区域マスでの位置づけ

(4) 潟上市街道下・豊川龍毛地区

平成 18 年に見直された区域マスでは、街道下地区をはじめとした未着手地区の市街地整備が引き続き位置付けられており（図 4-1-3）、低密度市街地を形成するとしての方針が示されたことで、引き続き市街化区域として存置されている。合併後に策定された総合計画でも、人口の伸びが鈍化傾向にありながらも、定住化の促進をはじめとする各種施策を推進することで、平成 27 年の目標人口を 38 千人と設定し、市街地エリアでの新たな住宅地形成が位置付けられている。その後は、平成 21 年に策定予定の国土利用計画（パブリックコメント案）において、平成 29 年の目標人口を 36 千人程度に下方修正するとともに、将来土地利用方針では市内の未着手地区全てを農用地として位置付けている（図 4-1-4）。

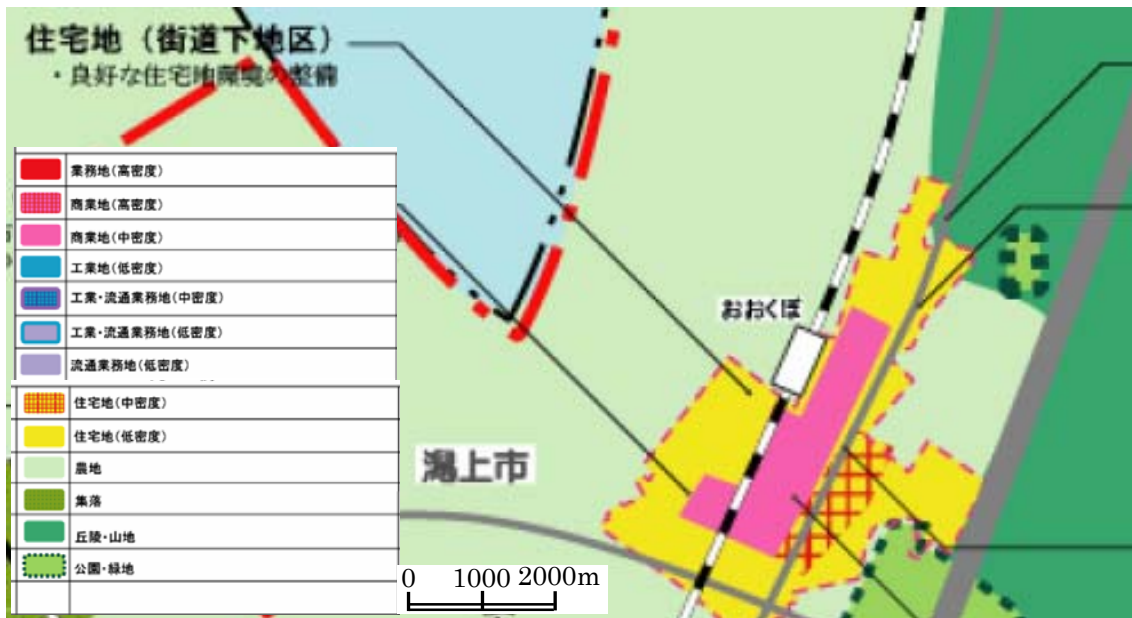


図 4-1-3：秋田都市計画区域マスタープランの土地利用方針図での位置づけ

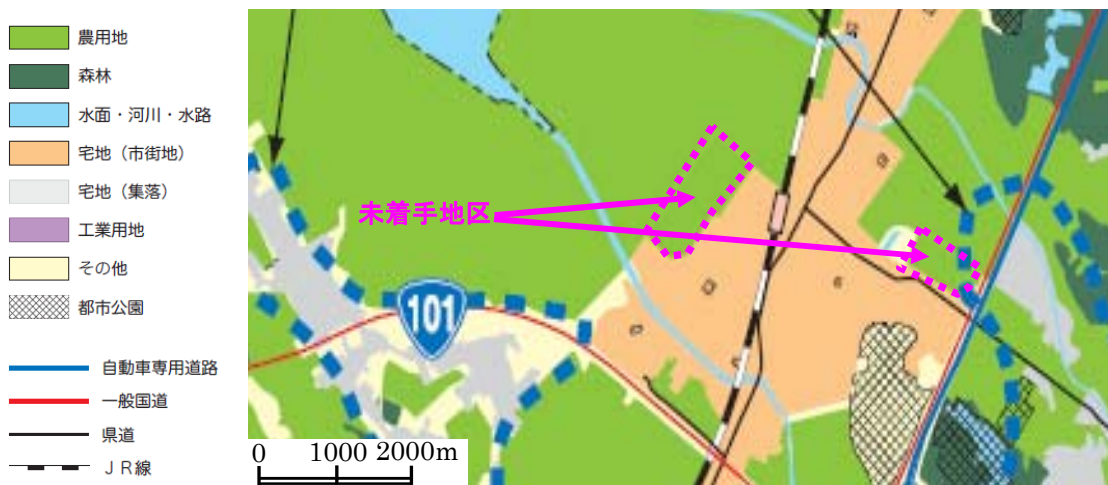


図 4-1-4：平成 21 年国土利用計画将来土地利用方針（案）

しかし、この国土利用計画の見直しについては、未着手地区での将来の逆線引きの方針を示したものでない。今後も民間事業主体による開発行為で地区施設を含めた基盤整備がされなければ、逆線引きは将来の検討材料となり得るとしているが、市としては引き続き地区計画による市街化を従来通り進めていく方針である。

(5) 潮来市稲井川地区

当該区画整理事業の都市計画決定から未着手の状態が30年近く経過した後も、区域マスでは区画整理事業による市街地整備が位置付けられており(図4-1-5)、引き続き市街化区域として存置されている。平成21年に策定予定の第6次総合計画(パブリックコメント案)でも、未着手地区は市街地ゾーン(一部が産業振興ゾーン)として位置付けられており、将来にわたって稲井川地区での市街地整備を進めてい

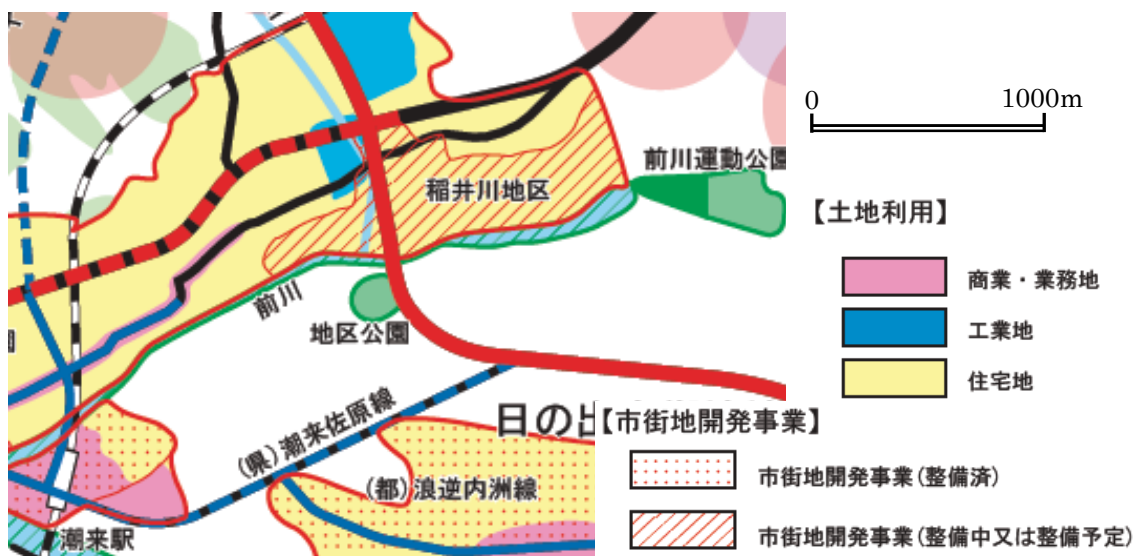


図4-1-5：潮来都市計画区域マスタープランの土地利用方針図での位置づけ

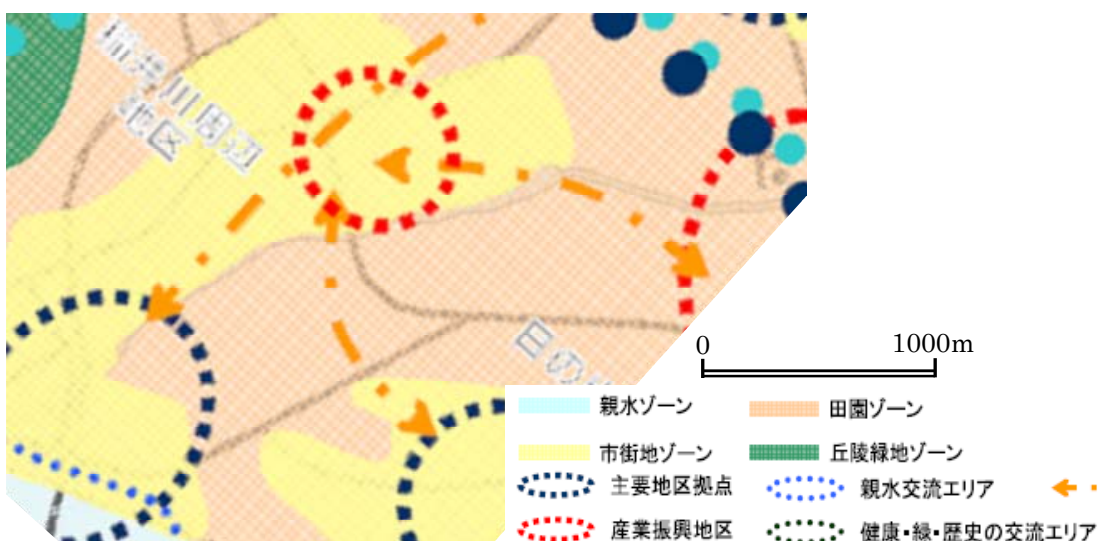


図4-1-6：第6次総合計画土地利用構想図(案)での稲井川地区の位置づけ

く方針が示されている（図 4-1-6）。

市は平成 20 年 5 月から、旧潮来町と旧牛堀町との合併を契機に策定された都市マス（平成 14 年策定）の見直し業務（水辺の街再生計画策定業務）に着手するとともに、同年 6 月からは稲井川周辺地区整備計画策定業務に着手している。これらは、平成 20 年都市再生整備計画の一環としての取り組みであり、同年 11 月からは区画整理事業の賛否などについてのアンケート調査が実施され、地元地権者に対しての意向が把握されている。実際に第 6 次総合計画においても、稲井川地区での区画整理事業区域の見直しと地区計画の活用が明文化されており、今後は区画整理事業には必ずしも拘らない手法を前提に基盤整備が進められる。未着手地区内には、比較的まとまりのある農地や未利用地において、企業誘致を想定した土地利用が見込まれていることから、用途地域の見直しや開発整備促進区による新たな地区計画も視野に入れた取り組みが検討されている。次期見直しで検討している市街化区域（都市マス及び都市再生計画で位置づけた IC 周辺及び運動公園周辺の企業用地）の拡大が円滑に実現するよう、まず当該未着手地区で地区計画を策定し、合意形成が得られた地区から優先的に地区整備計画を定めていく整備手法を導入する方針である。

(6) 桜川市羽黒第 1 地区

区域マスでは区画整理事業による市街地整備が位置付けられており（図 4-1-7）、区画整理事業が休止状態になる中でありながらも、引き続き市街化区域として存置されている。県からは、平成 14 年に休止状態となった区画整理事業の施行を断念するのであれば、地区計画で基盤整備を促すよう指示がされている。そのため、区画整理事業の施行を断念した後に逆線引きの対応をとることは検討せず、今後も市街化区域に指定し続ける中で、都市計画道路や地区施設などをはじめとした基盤整備を進めていく方針である。合併後に策定された総合計画でも、休止状態の区画整理事業については、社会環境情勢に対応した有効的土活利用を図ることが謳われている。

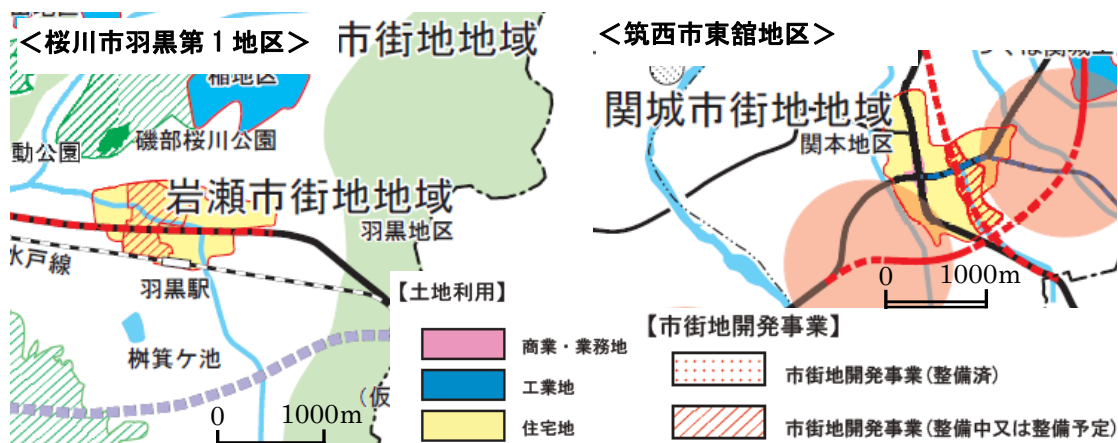


図 4-1-7：下館・結城都市計画区域マスタープランの土地利用方針図での位置づけ

しかし、JR水戸線を南北に縦断する都市計画道路（未着手地区外の都市計画道路を含む）や、地区施設として整備する街区道路をはじめとしたこれら基盤整備の財源確保が市の課題となっている。地元からも、区画整理事業と都市計画道路の廃止に関する陳情が平成18年にされている他、区画整理事業休止の判断材料となった地権者意向調査でも、廃止を希望する地権者が国道50号沿道を中心に強い。市としても、今後の人口減少や厳しい財政事情からして、市街化区域として基盤整備していく可能性、必要性が乏しい状況を認識しており、地区計画の具体的な策定段階には至っていない。

(7) 筑西市東館地区

羽黒第1地区と同様に、区域マスでは区画整理事業による市街地整備が位置付けられており（図4-1-7）、引き続き市街化区域として存置されている。合併後に策定された総合計画でも、当該地を特定した形での位置付けはされていないものの、区画整理事業による面整備の推進が謳われている。県からは、区画整理事業が無理な状況であれば、逆線引きするのではなく地区計画で未着手地区での都市的土地利用を図るよう指示されており、平成21年度に控えている第5回見直しでも引き続き市街化区域として存置していく方針である。策定段階にある都市マスの地域別構想においても、市街化区域の存置を前提に未着手地区での地区計画制度を含めた市街地整備が位置付けられる予定である。

市は、人口減少が進む中で市街化区域として存置していくことが難しいと認識しているものの、都市的土地利用を想定して市街化区域となった以上は、何らかの手法で市街化を図ることが望ましいと考えており、地区計画やミニ区画整理事業などの整備手法を検討している。しかし、桜川市と同様に地区計画の具体的な策定段階には至っておらず、地区住民との合意形成を図りながら平成26年度頃までに方向性を示す予定である。

(8) 坂東市辺田地区

地元の反対運動を受けて平成14年に区画整理事業が凍結されながらも、その後策定された区域マスでは、引き続き当該地区で区画整理事業を進めることによって、計画的な住宅地としての整備促進が位置付けられた（図4-1-8）。その後、区画整理事業の再開が困難と判断した市は、平成17年から区画整理事業の廃止について県との協議に入った。

その一方で、市街化区域は引き続き存置させて、地区計画による新たなまちづくりによって基盤整備を図ることとなり、翌年からは市議会、地元関係者に対しての説明を行った。これを受け、平成19年に策定された総合計画でも、当該地が都市ゾーンとして位置付けられ、地区計画による整備を促進することが明文化された。平



図 4-1-8：岩井・境都市計画区域マスタープランの土地利用方針図での位置づけ

成 20 年からは、道路整備を中心とした地区計画の具体的内容(図 4-1-9)について、土地所有者説明会を開催するとともに、地区住民への周知が図られる。地区計画策定が見込まれる平成 21 年度初頭を目処に区画整理事業の廃止と都市計画道路の変更手続きに入る予定である。

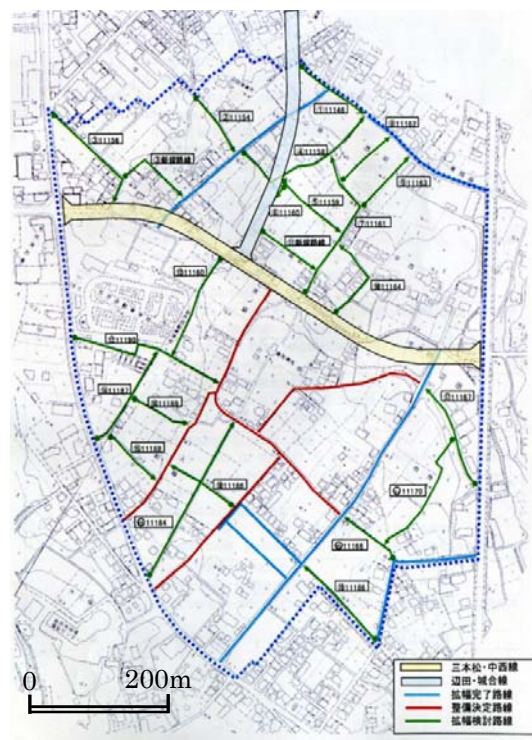


図 4-1-9：辺田地区での地区計画による道路整備

4-2. 市街化区域等として存置させる要因

(1) 長岡市前川東・喜多町地区

前川東地区は、第 5 回見直しの直前に事業着手されたことから、市街化区域として存置することは当然であり、業務代行方式の区画整理事業が施行される喜多町地区についても同様である。ただ、前川東地区が事業着手に踏み切った背景には、着手に向けた取り組みを再開した当時から始まった第 5 回の区域区分見直しがある。県からは逆線引きの指摘を受けていなかったものの、この見直しにより、市内で新たな市街化区域の指定(新たな宅地供給)がされることを地元は警戒していた。地元は保留地処分の足枷となることを恐れ、先行的に事業着手に踏み切ったと考えられ、結果的に市街化区域として存置されることとなる。

(2) 上越市土橋地区

第 3 回見直しで市街化区域に存置できた主な理由は、業務代行方式の導入やまちづくり交付金の活用といった新たな制度手法を活用して、その直前になって事業の確実性が高まったことである。ただ、第 3 回見直しでは、今まで右肩上がりに設定

していたフレームを下方修正することとなったものの、工業系を除く市街化区域は現在の規模を維持するどころか、一部特定保留区域であった地区を拡大している。通常であれば、人口フレームが下方修正された場合は、未着手地区を中心に県から逆線引きの指摘を受けられると思われるが、当該未着手地区での事業の確実性が高まったことを受けて、市街化区域としての存置が認められている。

この見直しでは、工業出荷額の目標値が大幅に下方修正されており（図 4-2-1）、出荷額 57 億円のフレームを想定して市街化区域となった上五貫地区は、前述の要因によって工場誘致が見込めない状況となったことから逆線引きが実現している。一方、人口フレームについても第 2 回見直しの目標値 159.2 千人を第 3 回で 154 千人に下方修正されたが（図 4-2-2）、その人口フレームは、調整区域分のフレームが大幅に削られた結果（28.4 千人→22 千人）である（図 4-2-2）。換言すれば、調整区域のフレームを搾取する形で、市街化区域でのフレームそのものは逆に増加している（130.8 千人→132 千人）。そのフレームを設定した県としては、一旦市街化区域として指定した以上、地元が逆線引きを望まなければ、むしろ事業着手に向けて努力し、事業の確実性が担保されれば、市街化

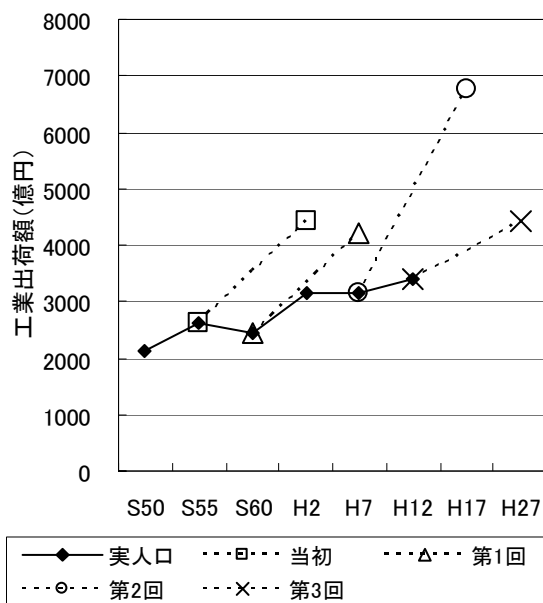


図 4-2-1: 上越都市計画区域での工業出荷額フレームの推移

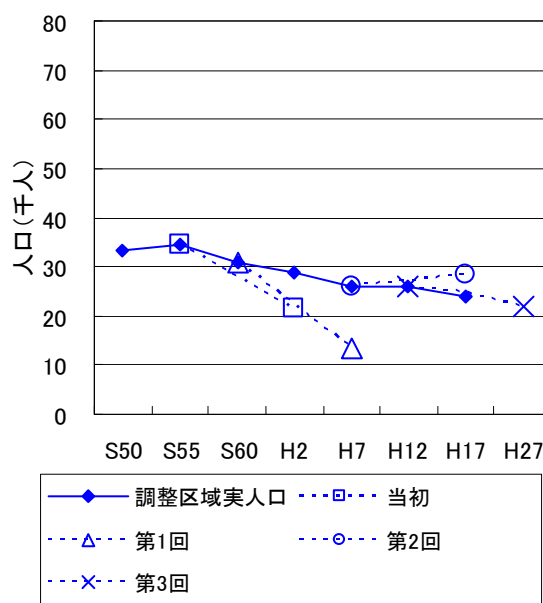
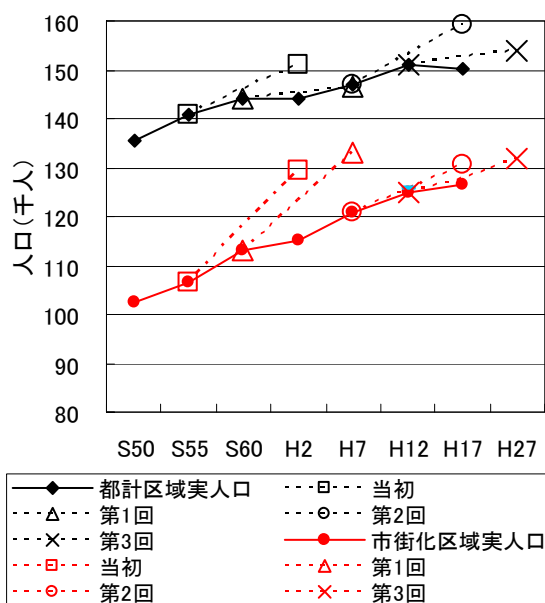


図 4-2-2: 上越都市計画区域での人口フレームの推移

区域として存置するというのが基本的スタンスである。

こうしたフレーム設定の課題についても、将来に向けた逆線引きに対して消極的対応となる一要因となることが予想される。

(3) 潟上市街道下・豊川龍毛地区

第5回見直しでは、区域全体の市街化区域内の目標人口を14千人減少させ、旧昭和町の都市計画区域内の目標人口も11千人から8.4千人へと大幅に減少させている。その結果、旧昭和町に限っては第5回見直しが完了した段階で既に目標人口が達成されている(表4-2-1)(図4-2-3)。しかし、その第5回見直しでは、「旧昭和町内で市街化区域の新たな拡大が行われないこと」、「未着手地区の計画人口1880人分(同じく未着手状態にある阿弥陀堂地区を含む)が旧秋田市を合わせて設定された人口フレームで十分対応に確保できたこと」などにより、当該未着手地区は県から逆線引きの指摘を受けなかった。そのため、市街化区域としての存置が認められてきた経緯がある。また、平成14年に唯一着手された街道下地区大久保駅隣接地での開発行為は、民間事業者の開発計画に合わせる形で地区整備計画を見直し(公園用地1200㎡減、幅員12m道路の廃止)、着手に至った開発行為である(図4-2-4)。今後も民間

表4-2-1：第4回及び第5回見直しでの秋田都市計画区域の人口フレーム

(千人)	旧町村	都計区域 実人口H17	都計区域目標人口		市街化区域目標人口	
			第4回見直し 目標H17	第5回見直し 目標H22	第4回見直し 目標H17	第5回見直し 目標H22
	秋田市	311.4	337.4	326.0	314.4	
	潟上市					
	昭和町	8.5	11.0	8.4	5.5	322.0
	飯田川町	4.9	6.0	5.2	4.0	
	天王町	10.5	12.7	12.0	11.8	
	計	335.3	367.1	351.6	335.7	

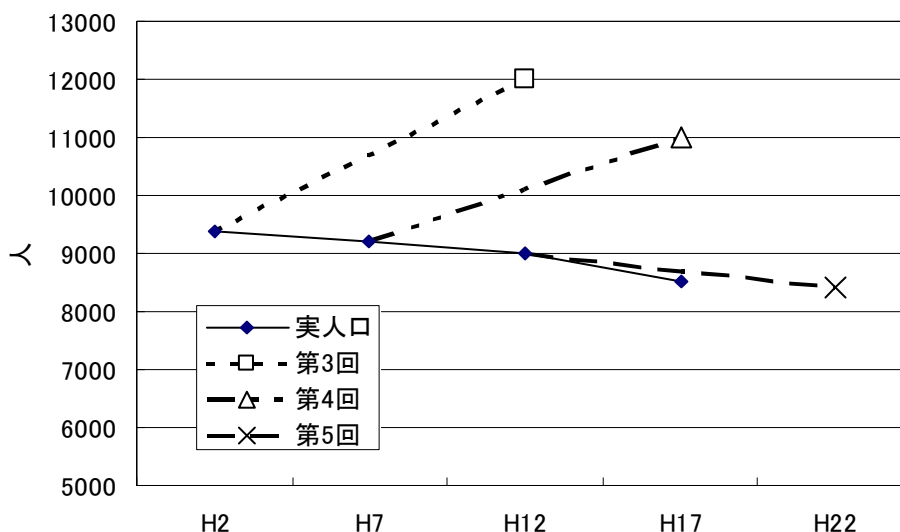


図4-2-3：旧昭和町の都市計画区域人口とその目標人口の推移

事業者側の要望に沿う形で地区整備計画の見直しを受け入れることで、市は民間事業者の負担による基盤整備を進める方針である。

「両未着手地区とも、周辺に広がる農用区域と一体的な優良農地を構成していること」、「市街化区域の指定が地元の市街化要望を受けたものでなく、旧町の主導的政策によるものであったこと」、「民間事業者の開発意向が乏しい状況の中、調整区域内の農地以上の課税が強いられている一体的優良農地において、引き続き耕作

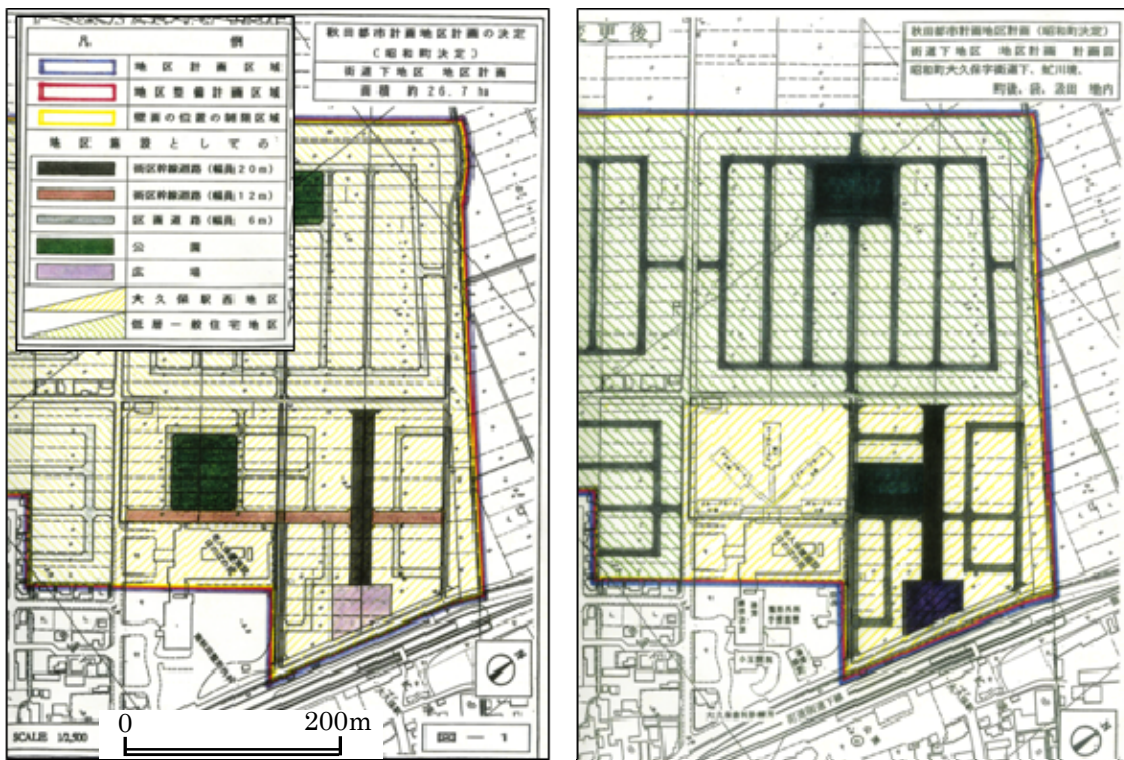


図 4-2-4：街道下地区での地区整備計画の見直し（変更前→変更後）



図 4-2-5：国土利用計画での共生型土地利用の位置づけ

が継続されていること」などから判断して、市としては農業的土地利用を前提に逆線引きを試みることも十分可能と回答している。しかし、これら未着手地区での基盤整備以上に、調整区域内既存集落での開発・建築活動を一定程度許容させる制度構築が市の政策的課題となっている。平成 21 年策定予定の国土利用計画では、調整区域内既存集落の多くを市独自の「共生型土地利用」に位置づけ（図 4-2-5）、その実現に向けた方策として、開発許可条例制定の他、都市計画法の抜本改正を睨みながら進められている第 6 回見直しでの線引き廃止を県に申し入れている。未着手地区での逆線引きは、線引きの廃止もしくは存続が確定した後に検討するとしており、その逆線引きも市街化の可能性が高い地区（秋田市に近い追分駅周辺など）での市街化区域の新規指定と合わせて取り組むことが現実的としている。

このように、潟上市での未着手地区は、土地利用制度的観点、地元の合意形成の観点からも逆線引きに向けた課題は比較的少ないと考えられる。にもかかわらず、逆線引きに向けた取り組みが萌芽しなかった背景には、母都市の人口フレームを頼りに市街化区域の存置が認められてきたことに加えて、民間事業者の負担で市街地整備を図りたいとする市側の政策的意向がある。更に、市全体の調整区域への対応が広く求められており、それが未着手地区での市街化の促進以上の政策的課題となっている。今後の逆線引きに向けた土地利用政策の方針転換は、逆線引きに向けた地元の機運が顕在化することが鍵となると考えられる。

(4) 潮来市稲井川地区

未着手地区を市街化区域に指定した当初線引き以後、旧潮来町都市計画区域では平成 4 年 12 月の 5.4ha（潮来前地区）の拡大に留まっており、人口も平成 7 年の国勢調査の実績までは増加傾向にあった。その後、緩やかな人口減少に転じていくが、県は現行マスタープランに従って引き続き区画整理を推進して市街化させるスタン

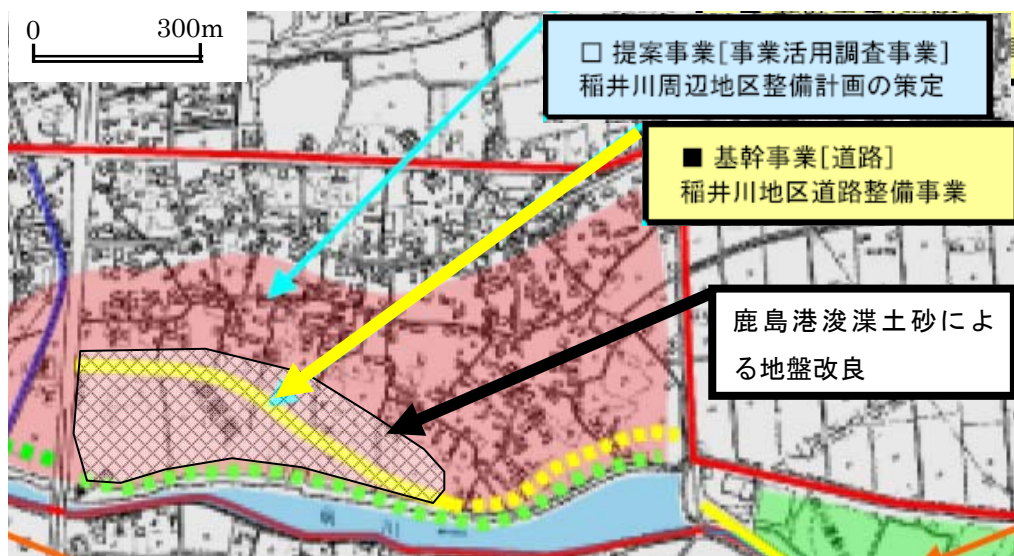


図 4-2-6：浚渫土砂の引渡し範囲と都市再生計画で位置付けられた市道 1655 号線

スであり、区画整理事業の地元合意が得られていない状態であったことで、長期未着手の状態が容認され続けてきた。

しかし、水田部の地権者を中心とした市街化要望は、引き続き存在し続けていたことから、水田部を中心に市街化を前提とした基盤整備が行われていく(図4-2-6)。まず、平成5年のアンケート結果(道路新設賛成82%)を受けて、平成7年に幹線道路先行整備の検討に入る。平成13年からは須賀曲松下地区で開発協議会を発足させ、同意取得と市道1655号線の道路用地買収契約を進めており、水郷有料道路接続

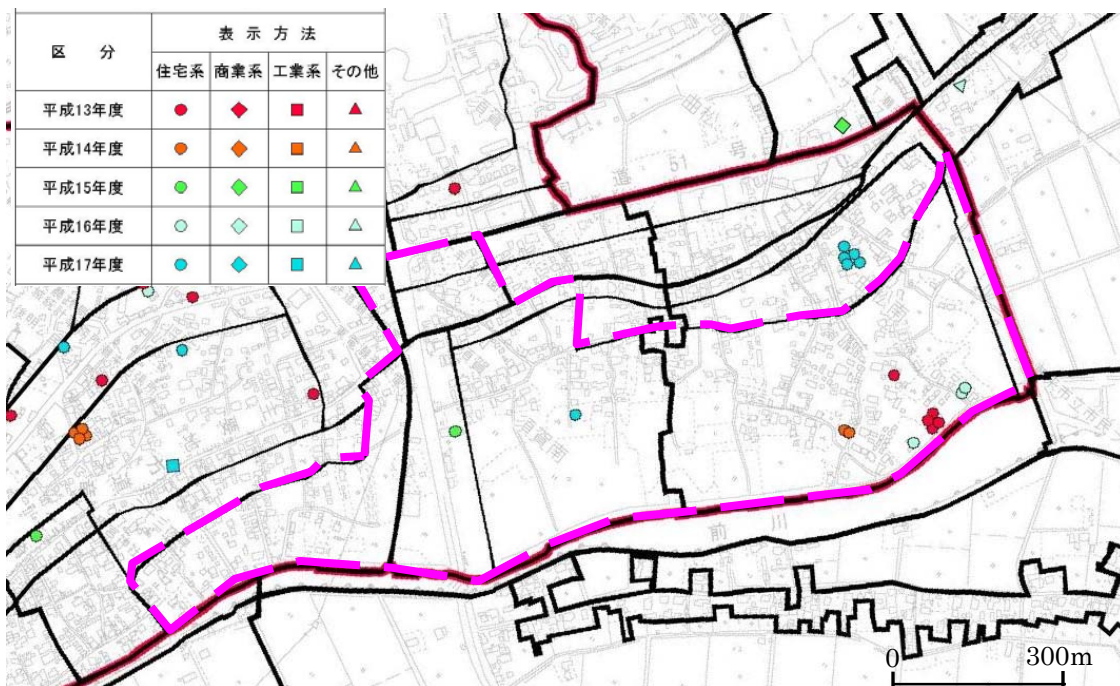


図4-2-7：稲井川土地区画整理地区内の建築着工（H19都市計画基礎調査より）

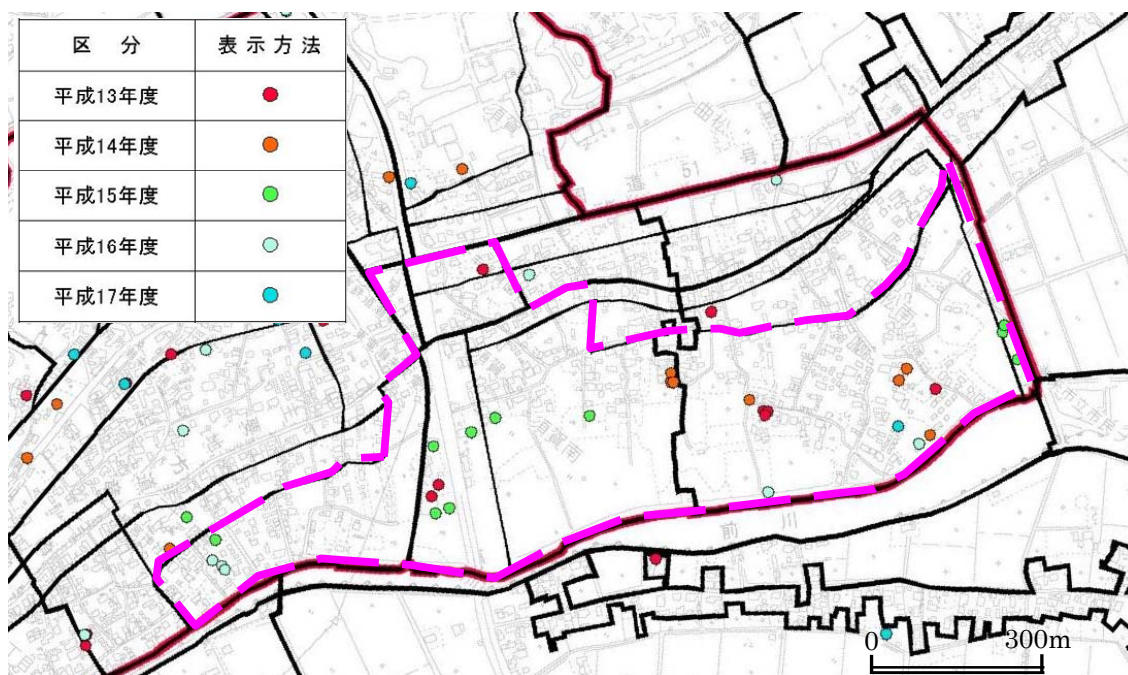


図4-2-8：稲井川土地区画整理地区内の農地転用（H19都市計画基礎調査より）

部から前川隣接部までの区間が既に用地買収済み、今後は都市再生計画で位置づけた基幹事業として整備される。また、未着手地区は古くから地盤の悪い地区であったことから、関東地方整備局に対して、鹿島港湾整備に伴い処分される浚渫土砂を客土する旨の要望がされた。既に市道 1655 号線と民地約 9ha の土地に対して土砂の引渡し完了している。

このように、当該地は区画整理事業の未着手地区でありながらも、市街化を前提に道路用地買収や地盤改良などの基盤整備に向けた投資がされてきた。また、区画整理事業が都市計画決定されながらも、上下水道が整備された既存集落を中心として建築活動が行なわれてきた（図 4-2-7）（図 4-2-8）。これらは、法 53 条で許可された建築活動であり、市街化区域としての存置を容認してきた県としても、市街化区域である以上は基本的に許可してきた経緯がある。そのため、逆線引きを試みるにしても、調整区域としての土地利用に向けて後には引けない状態となっている。また、同市は市街化区域内の土地に対して都市計画税の負担を求めていたために、将来の基盤整備への道を閉ざすような逆線引きは、地元にとって到底受け入れ難いと認識している。

(5) 桜川市羽黒第 1 地区

平成 14 年 12 月から事業が休止状態となって以降も、今後の景気動向などを踏まえた事業認可を前提として、当該区画整理の決定と市街化区域の存置が県から認められ続けてきた。また、潮来市の未着手地区と同様に、区画整理事業が今後も成立しない状況が長期化するのであれば、逆線引きに取り組むよりもむしろ地区計画によって基盤整備を図るよう県から指示されている。今後は、県の指示に従って地区計画による基盤整備を模索することとなる。しかし、市は単独で整備する都市計画道路（特に J R 水戸線を南北に縦断する都市計画道路（図 3-2-2）の整備）や地区施設として整備する道路すらも、財政的裏づけが乏しいとして基盤整備を進める上での課題として挙げている。また、当初線引きの際に工業用地の受け皿として確保された工業系の市街化区域（図 2-2-22）の多くが、誘致が遅れていることで未だ未整備の状態となっているため、その工場従事者の居住地として当該未着手地区を基盤整備するにしても、市街化が進展する見込みが乏しいとの認識がされている。

市としては、こうした厳しい財政的状況や開発圧力の停滞を認識しており、基盤整備の計画全体を見直すことが望ましいと考えているが、逆線引きを試みるとなると税制の面からして地元への説明が困難と判断している。桜川市では都市計画税を徴収しておらず、大都市圏法の特定市でもないため農地の宅地並み課税こそされないものの、一般農地の税額から毎年上昇していく税負担が生じている。過去に一部地権者からは、区画整理と都市計画道路の廃止の陳情はあったが、今まで負担を強いておきながら将来の基盤整備に道を閉ざす逆線引きについては、未着手状態とな

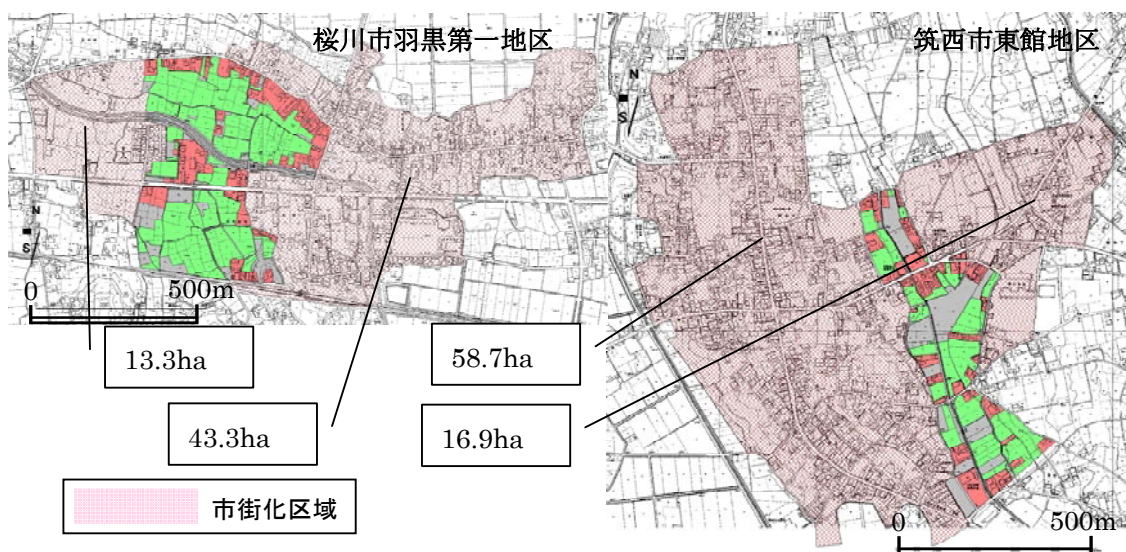


図 4-2-9 : 未着手地区に隣接する市街化区域の規模

っている当該区画整理事業の着手以上に、地元の賛同を得ることは困難としている。また、当該未着手地区を全て逆線引きした場合は、羽黒地区全体の市街化区域が分断されるため、市街化区域の規模要件からして未着手地区周辺も含めた市街化区域を維持することが困難となる（図 4-2-9）。この場合は、未着手地区とあわせて逆線引きせざるを得ない既開発地を対象に、調整区域地区計画を新たに検討しなければならないとしている。

このように、基盤整備による負担増を回避する策として、当該地で逆線引きを試みるにしても、負担を強いてきた固定資産税といった税制上の課題に加えて、市街化区域の指定要件といった区域区分制度上の課題も存在する。財政的課題を踏まえて、行政サイドが政策的に逆線引きを試みる姿勢であっても、こうした課題が市街化区域として存置せざるを得ない状況を作り出している一要因と考えられる。

(6) 筑西市東館地区

桜川市羽黒第1地区と同様に、区画整理事業の進捗状況について県からヒアリングを受けているが、逆線引き後に地価の下落や相続税等の問題が生じる恐れを懸念していること、あるいは必要性に基づいて都決されていることから、当該区画整理事業に対する県からの指摘事項は特になく、引き続き市街化区域としての存置が認められている。

市は県の指示に従って、地区計画での基盤整備により市街化区域の存置に取り組むとしており、県と同様に逆線引きに対しては否定的見解を示している。その理由として、まず区域区分制度が抱える技術的課題を挙げている。当該未着手地区は、市街化区域に指定されているものの、調整区域に戻して欲しい農家地権者も存在しているため、農業的土地利用を望む土地が市街化区域内に散在することが想定される。こうした散在する農地が存在する以上、地形地物で区域区分する手法を改め、

かつ 5ha 以下の農地を対象とした穴抜きの逆線引きが制度として認められなければ、逆線引きは現実的に不可能としている。また、桜川市羽黒第 1 地区と同様の課題として、未着手地区全体を逆線引きするとすると、市街化区域の規模要件からして東館全体の市街化区域を分断することとなり（図 4-2-9）、当初線引きから指定され続けた市街化区域の全体を維持することができない。市は、逆線引きが現実的となった場合でも、平成 10 年の新規指定地のみ止め、当初線引きの市街化区域は存置する方針である。

桜川市と同様に、同市もまた人口減少下での市街化の鈍化を懸念しているが、こうした区域区分制度が抱えている制度的、技術的課題は、逆線引きを躊躇せざるを得ない一要因となっている。

(7) 坂東市辺田地区

当該未着手地区全域は、大都市圏内の市街化区域として 30 年以上経過していながらも、未だに人口密度が比較的低い状態にある（地区の大半が 20 人/ha 以下）（図 4-2-10）。ただ、周辺市街地との連担性から当初線引きの段階で既に既成市街地として市街化区域が指定されてきた。また、平成 8 年に当該区画整理事業が都決される頃までは市の人口が増加傾向にあり、その後は市街化区域の拡大へ取り組まなかった。そのため、逆線引きが求められる地区として認識しておらず、県としても廃止運動で事業凍結に追い込まれた未着手地区の存在を容認し、特に支障がなければ法 53 条での建築行為を許可してきた（図 4-2-11）（図 4-2-12）。しかし、凍結された事業をそのまま廃止することは認められず、茨城県内の他市の未着手地区と同様に地区計画の策定が求められた。生産緑地の指定を受けていない農地からは、長年にわたり宅地並み課税でかつ都市計画税も徴収しているため、市としても基盤整備への道を閉ざす逆線引きに向けて地元と調整に入ることは困難と認識している。むしろ、未着手地区内の道路整備は市制の長年の懸案事項であるため、県の指示に従い地区計画での基盤整備を図り、市街化区域として引き続き存置させる方針である。

同市の未着手地区は、人口密度や宅地率が比較的低いながらも、既成市街地であったことがそもそもの存置の理由となっている。下水道整備も完了しており、新たなまちづくりによる道路整備の必要性（つまり、地区施設道路の必要性）が市街化区域として存置させる政策的要因ともなっている。



図 4-2-10 : 辺田土地区画整理地区内の人口密度 (H19 都市計画基礎調査より)

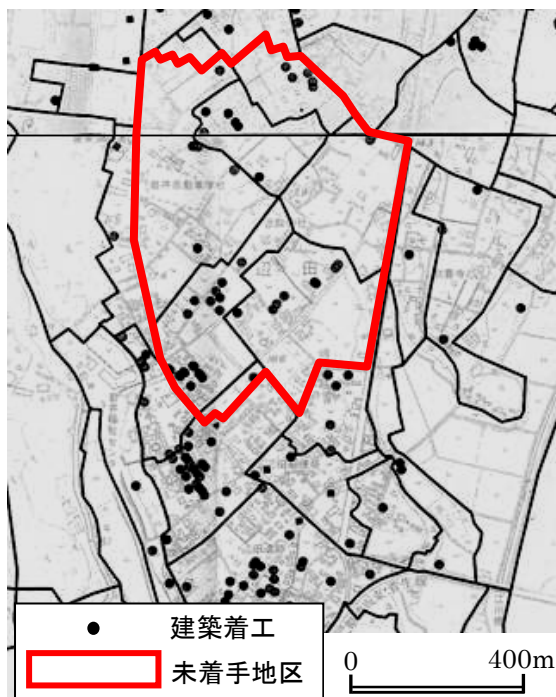


図 4-2-11 : 辺田土地区画整理地区内の建築着工 (H19 都市計画基礎調査より)

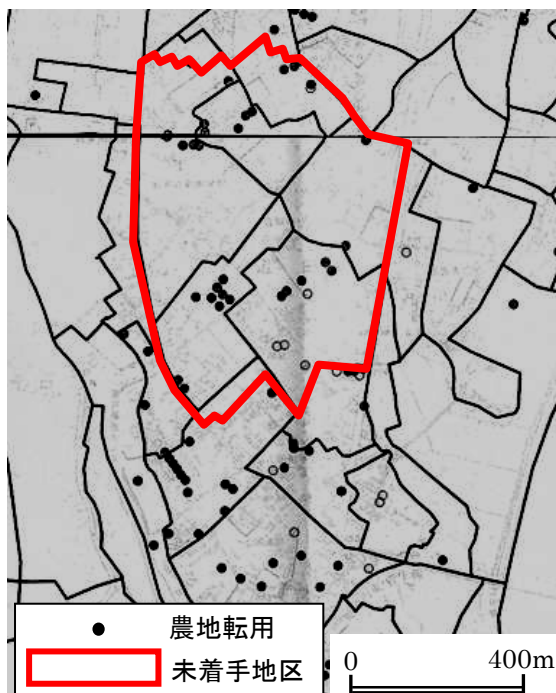


図 4-2-12 : 辺田土地区画整理地区内の農地転用 (H19 都市計画基礎調査より)

5. 市街地縮小方策適用の可能性とその課題

ここでは、逆線引き等を促す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 条例の区域指定）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、未着手地区を抱える市の都市計画担当者とのヒアリングや現況調査などを踏まえて、未着手地区において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。

5-1. 3411 条例の区域指定

(1) 長岡市前川東・柳之町江西地区

同市は平成 19 年に特例市になる以前から、県から開発許可の権限を委譲された事務処理市であったことから、平成 12 年の都市計画法改正後から開発許可に関する条例制定に向けた準備を進め、合併後の平成 17 年に「長岡市都市計画法施行条例」を

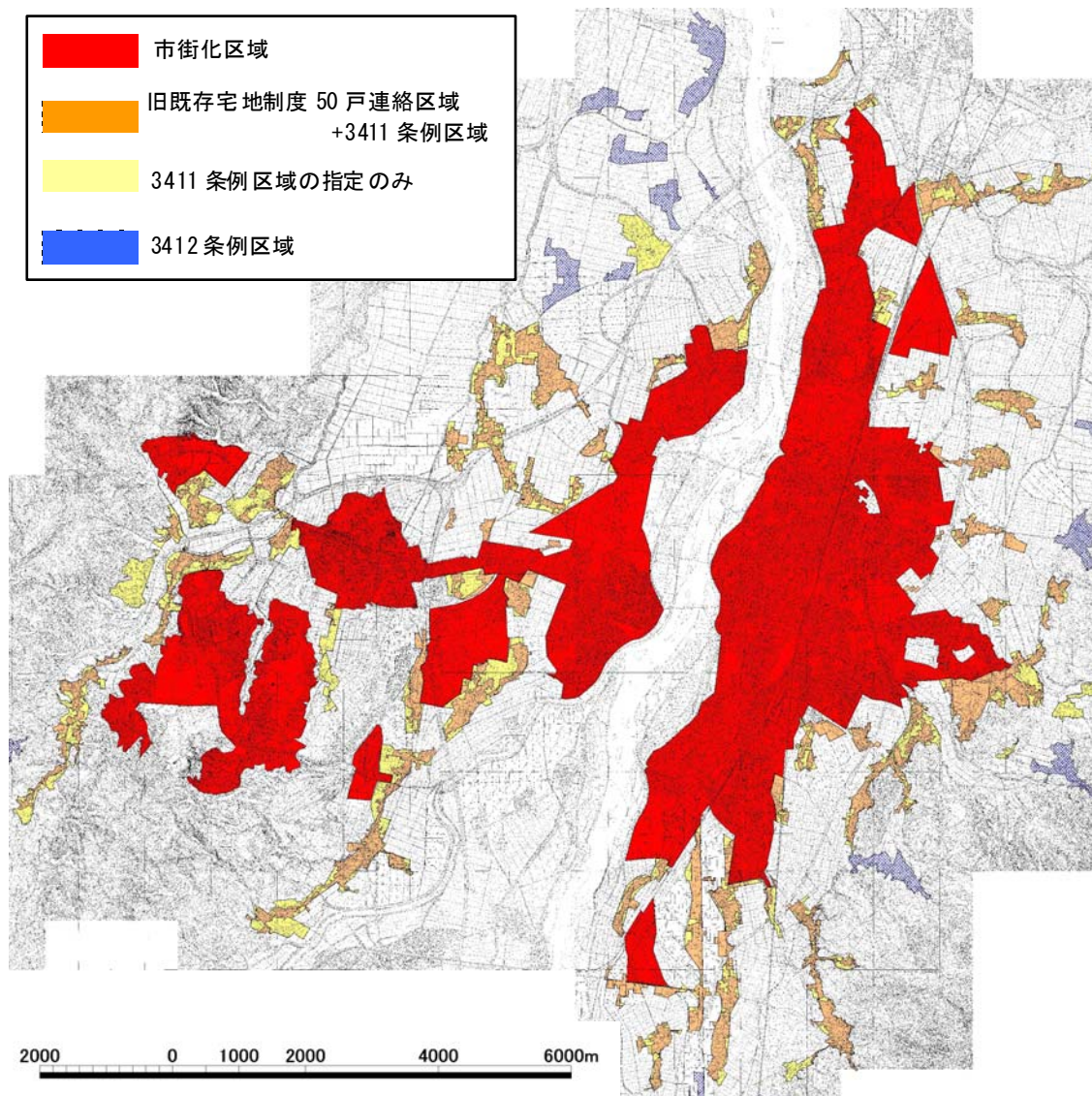


図 5-1-1 : 旧長岡市の市街化区域周辺にある 3411 条例区域

制定し、これと同時に 3411 条例の区域指定が適用されている。同市の 3411 条例の指定区域は、旧長岡市だけでも市街化区域の 4 割の規模で 1583ha 指定されており、旧既存宅地制度で 50 戸連担の区域としていた区域よりも 611ha 拡大していることから、より広い規模でその区域が指定されている（図 5-1-1）。

両未着手地区は、既存集落や沿道土地利用がされている箇所と、一団の農地が広がる箇所とに明確に区分されるため、区域指定を試みる際は主に前者のところでの適用となる。既存集落を除いた前川東地区の区画整理事業区域や地区整備計画区域の設定範囲を見てもわかるように（図 3-1-1）、大規模な農地転用を伴う開発に指向した市街化区域の指定であるため、逆線引き後に 3411 条例の区域指定をしたとしても、当然のことながら市街化区域を存置した時のような開発は不可能である。また、同市の 3411 条例の特徴として、開発許可の緩和対象となる土地は、区域指定された範囲内の全てではなく、その範囲内にある条例制定時の宅地又は宅地状態の土地のみに限定される。これは、旧既存宅地制度の考え方をほぼ原則移行した運用形態である。そのため、既存集落や沿道に限って指定区域を指定したとしても、集落内に介在する農地や未利用地すら救済できない。

同市は、こうした限定的な緩和方策となる 3411 条例の性格から判断して、この区域指定が一定程度の都市的土地利用の可能性を確保させるような市街地縮小方策には成り得ないとの認識である。なお、特定保留区域の喜多町地区、川崎前田南地区では既に調整区域としての土地利用規制がされているため、解除後の都市的土地利用の可能性確保の必要性はないとしている。

(2) 上越市上五貫野地区

同市も平成 19 年に特例市になる以前から、県から開発許可の権限を委譲された事務処理市であったことから、平成 12 年の都市計画法改正後から開発許可に関する条例制定に向けた準備を進め、平成 15 年に「上越市都市計画法施行条例」を制定し、これと同時に 3411 条例の区域指定が適用されている（図 5-1-2）。

市は、当該未着手地区の逆線引きに向けて地元と協議するにあたり、3411 条例や調整区域地区計画、開発審査会基準による緩和策など、逆線引き後の都市的土地利用の可能性を提示することを当初は想定していた。しかし、土地利用制度に関する十分な知識を有しない地元地権者に対して、こうした調整区域後の緩和策を提示したとしても理解が得られないと市は判断し、複雑な制度手法はあえて適用せず、通常の逆線引きを試みる方針で地元と調整に入った。また、同市の 3411 条例も、長岡市とほぼ同じく調整区域が指定される以前からの宅地のみの限定的緩和であるため、当該未着手地区内にある数戸程度の小規模集落内の宅地しか救済できない。更に、3411 条例は、逆線引き後の対応方策というよりはむしろ、制度本来の趣旨である既存集落の活力維持する上で汎用性があるとしている。

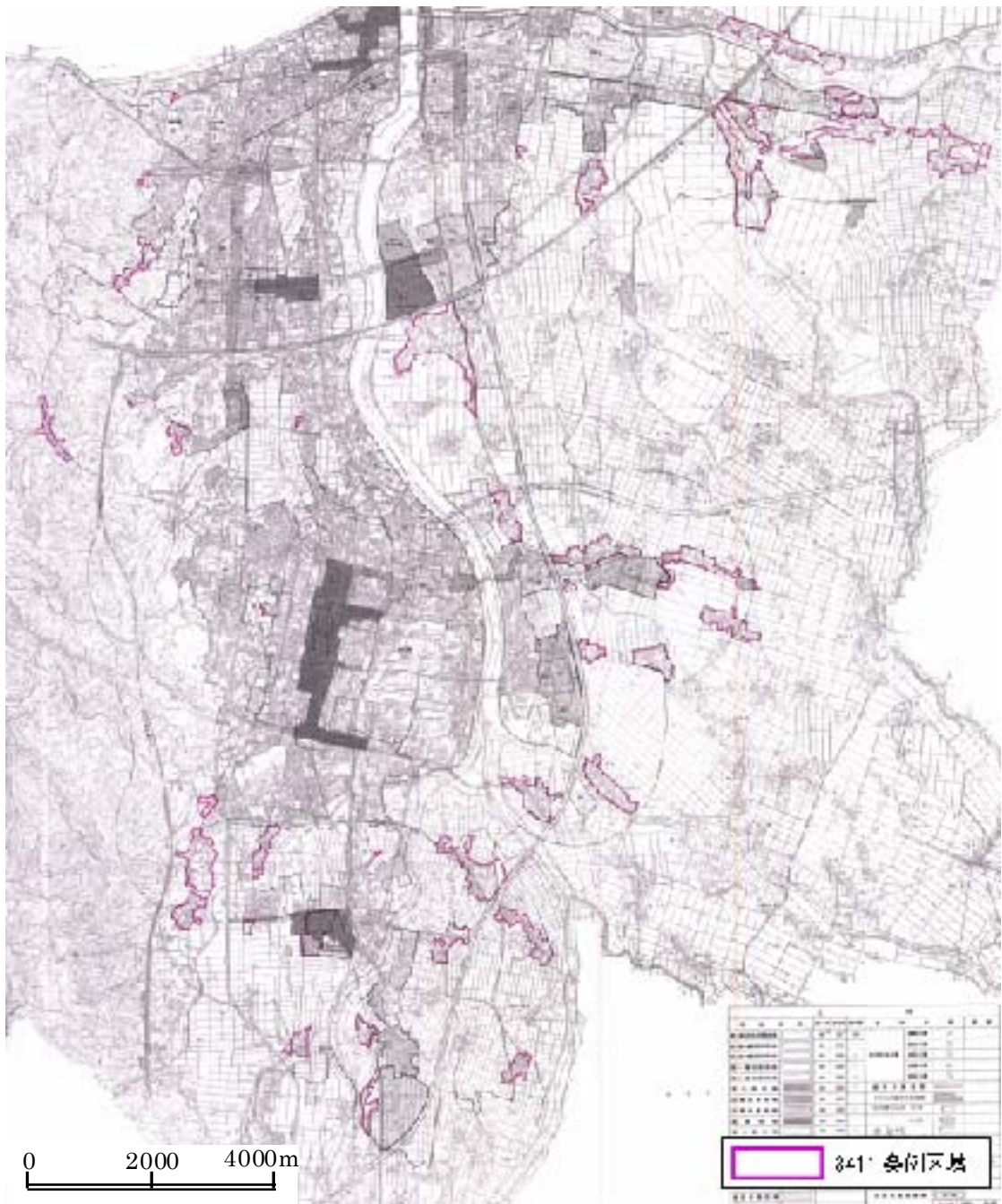


図 5-1-2 : 旧上越市の市街化区域周辺にある 341 条例区域

こうした状況から、市は逆線引き後の都市的土地利用の可能性を確保されるのではなく、未着手地区内の一部での基盤整備（市道の改善）を提示することで地元と調整に入る。また、逆線引きしない場合に生じうる将来の問題点として、宅地並み評価となる相続税の負担を地元の説明することで、市街化区域として存続した場合の地元にとってのデメリットも提示した。こうした地元との調整によって、開発許可制度の運用を緩和することなく逆線引きが受け入れられた。

(3) 潮来市稲井川地区

同市では、「茨城県都市計画法の規定による開発行為の許可等の基準に関する条例」によって、3411 条例及び 3412 条例の区域指定が適用される。ただし、法令で定める要件（市街化区域に隣接・近接、50 戸連担）のみによって区域指定するのではなく、県が別に定めた指定基準（表 5-1-1）を満たす集落のみで区域指定が実現する。同市は平成 19 年に 3411 条例の区域指定を県に申し出て、指定基準に該当する 5 地区 65.6ha の集落等で同年 12 月に区域指定が実現している（図 5-1-2）。

しかし、当該未着手地区は市街化区域でありながらも、3411 条例の区域指定基準を満たすことができないため、市としては当該未着手地区を 3411 条例区域に指定することが困難と認識している。その根拠として、未着手地区全体の宅地率が県が定めた指定基準の 4 割を下回る（36%）点を指摘している。加えて区域内の一部には、指定基準で定めている下水道排水区域や上水道給水区域から外れている地区も存在している（図 5-1-3）（図 5-1-4）。また、この区域指定は街区単位での地形地物によ

表 5-1-1：茨城県都市計画法の規定による開発行為の許可等の基準に関する条例の区域指定基準

基準項目	1 1号区域	1 2号区域
対象市町村	《全ての線引き市町村》 2 2 市町村（H20.4 現在） <small>下記参照</small> ※特例市（水戸市、つくば市）、 事務処理市（日立市、土浦市、古河市、 石岡市、常総市、ひたちなか市、取手市、 鹿嶋市、筑西市、神栖市）除外 → 市条例制定要	《次の何れかに該当する市町村》 1. 人口が減少している市町村 2. 市街化区域の割合が県平均値 （12.8%）未満の市町村 ※ 6 市町村が該当外 ※ 2 種・5 種集落は上記条件不問 （6 市町村でも指定可能） ※ 特例市・事務処理市 → 市条例制定要
市街化区域からの 離隔距離	1 キロメートル以内	1 キロメートル超
宅 地 率※	おおむね 4 0 % 以上	3 0 % 以上
集 落 性	一体的な日常生活圏を構成しおおむね 5 0 以上の建築物が連たん	
道 路	区域内に車道幅員 5.5 メートル以上の主要な道路が配置	
排水施設	下水を有効に排出する排水施設が適切に配置	
給水施設	水道法の認可を受けた水道事業の給水区域	
除外区域 (政令事項)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害発生のおそれのある区域（高潮・溢水・湛水等） ・ 農用地として保全すべき区域（農用地区域・甲種農地・一種農地） ・ 環境上保全すべき区域（保安林・国定公園区域等） 	

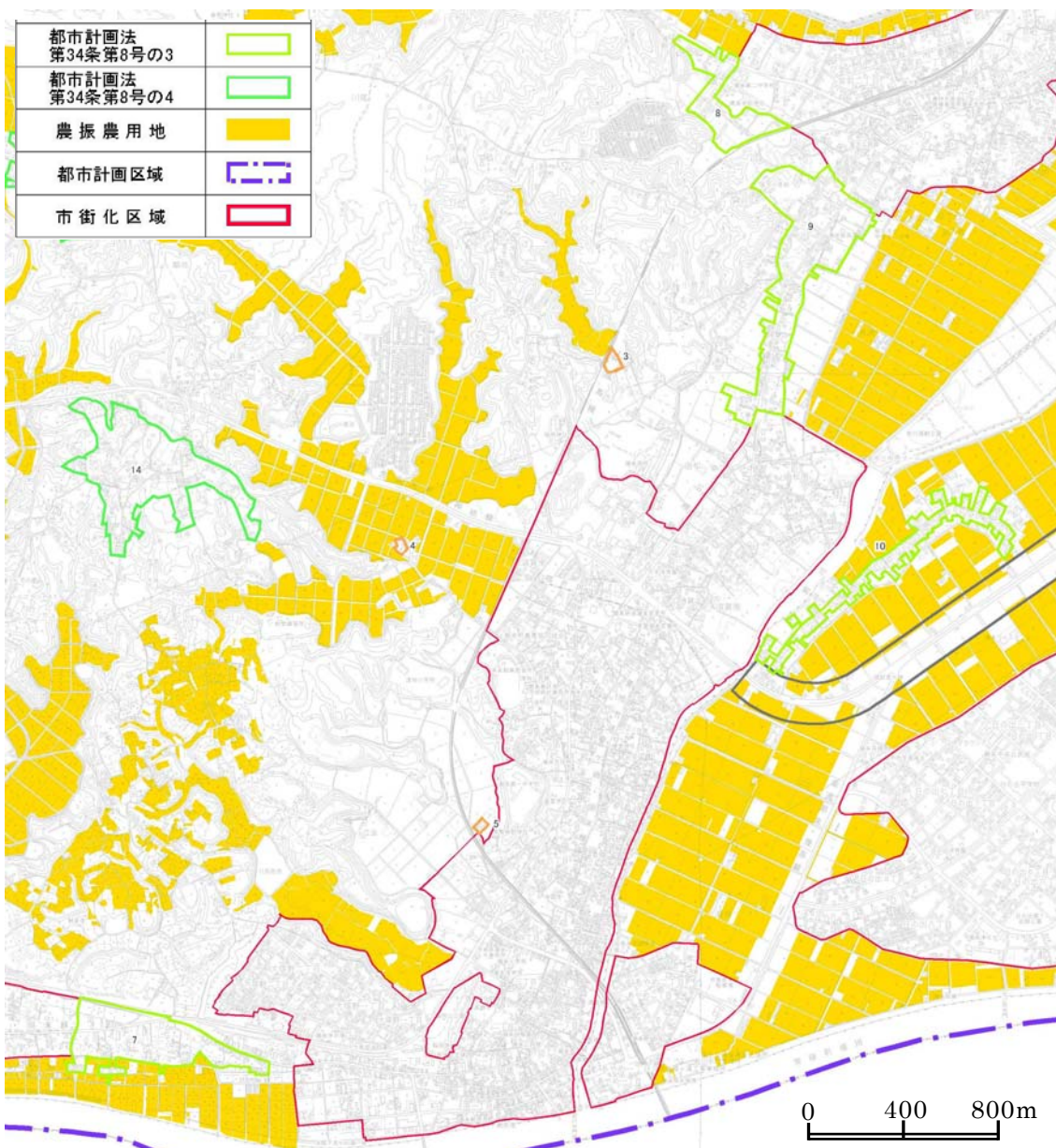


図 5-1-2 : 稲井川地区周辺の 3411 条例区域と農用地区域

り区分しなければならず、場合によっては、宅地や道路などに囲まれた農地や未利用地を区域指定することが不可能となる事態を課題として指摘している。須加曲松下地区の地権者の約 50 名は、農地外の土地利用を望んでいるため、こうした土地への救済策では不十分であるというのが実態である。

緩和対象となる予定建築物については、既存集落内での開発であれば分筆・合筆を伴わない建築行為が多いと考えられるので、最低敷地規模を定めた下限値 300 m²への懸念は少ないとの認識である。しかし、未着手地区内の一部には現行用途地域の大幅な見直しによる産業系開発を想定した土地利用が既に想定されているため、同条例での予定建築物の緩和（二低層や小規模事業所程度の建築物の許容）では、明らかに将来の土地利用構想の実現に支障となることが懸念される。

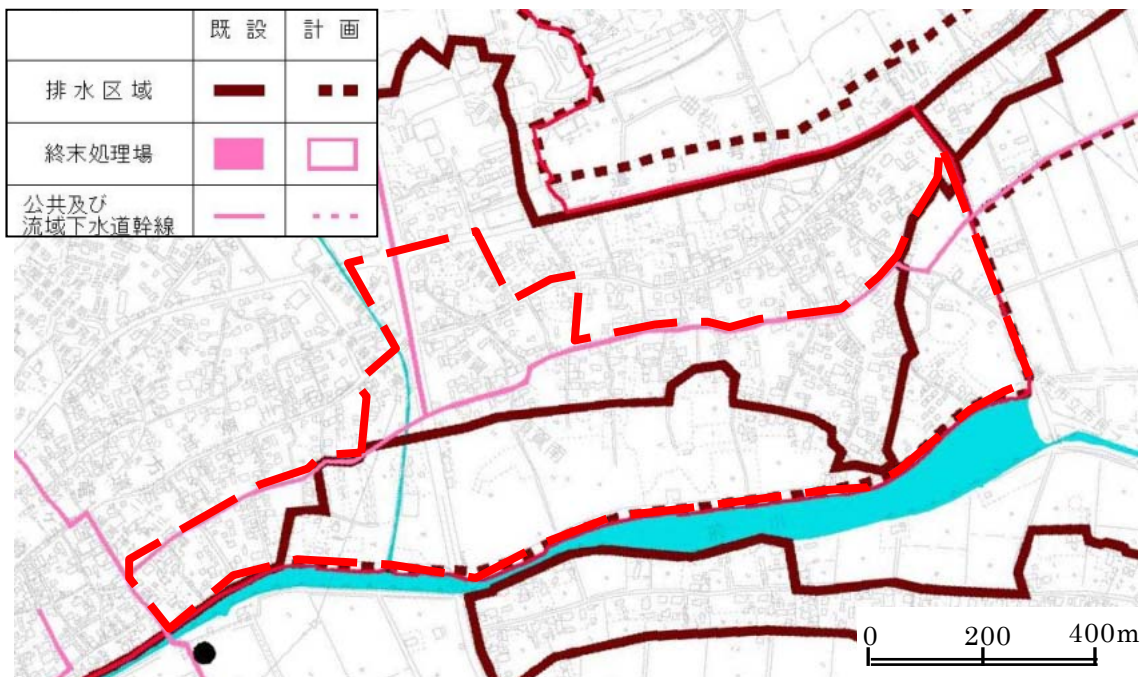


図 5-1-3 : 稲井川地区での下水道排水区域

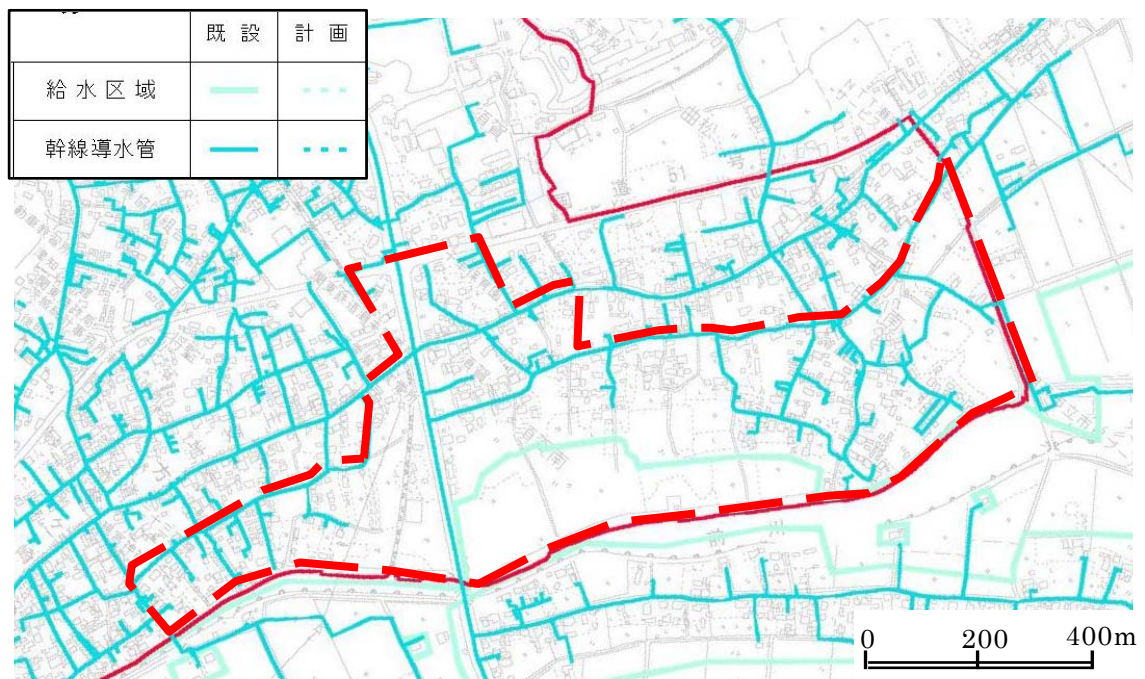


図 5-1-4 : 稲井川地区での上水道給水区域

(4) 桜川市羽黒第1地区

同市でも、県条例によって 3411 条例及び 3412 条例の区域指定が適用される。同市は、3411 条例の区域が既に 5 地区存在しているが、これは合併直前の平成 17 年 3 月の指定であり、旧真壁町のみでの区域指定に留まっている。

当該未着手地区もまた、地区内の多くが既に当初線引きの市街化区域でありながら、宅地率が指定基準で定めた下限値を下回る（24%）状況にあることで、その区

域指定を未着手地区全域に適用することは困難である。

ただ、同市では 3411 条例の区域指定の結果生じる区域区分制度への悪影響を懸念しており、既存の市街化調整区域も含めた同条例の区域の拡大についても、その具体的取り組みは行われていない。そのため、未だに旧真壁町のみでの区域指定に留まる上に、平成 19 年の 1 月には同市の申し出により、3412 条例の区域と併せた 42.6ha の区域が逆に縮小されている。

(5)筑西市東館地区

同市は隣接する桜川市と異なり、市条例によって 3411 条例及び 3412 条例の区域指定が適用される。しかし、平成 18 年 10 月に制定した「筑西市都市計画法の規定による開発行為の許可等の基準に関する条例」では、3412 条例で許可する予定建築物のみを定め、同条例で許可する区域指定は行っていないため、指定既存集落のみが開発許可制度を緩和する唯一の区域となっている。同市では、3411 条例に別途規定を定めることが可能であるが、同条例を制定することとなると、開発審査会を持たない事務処理市であるため、基本的には県条例に準じた運用となる。

当該未着手地区は、その全てが下水道排水区域となっている上に（図 5-1-5）、上水道に至っては市域全域が給水区域であるため、上下水道の基盤整備は既に完了している。よっ

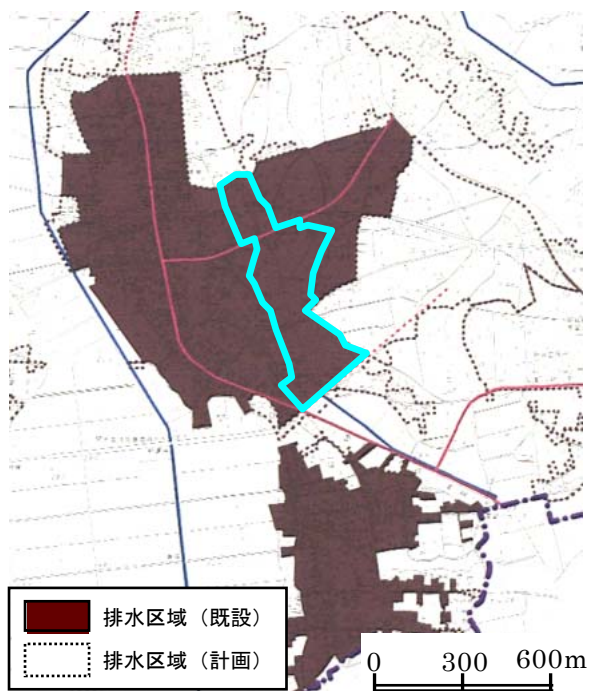


図 5-1-5：東館地区での下水道給水区域

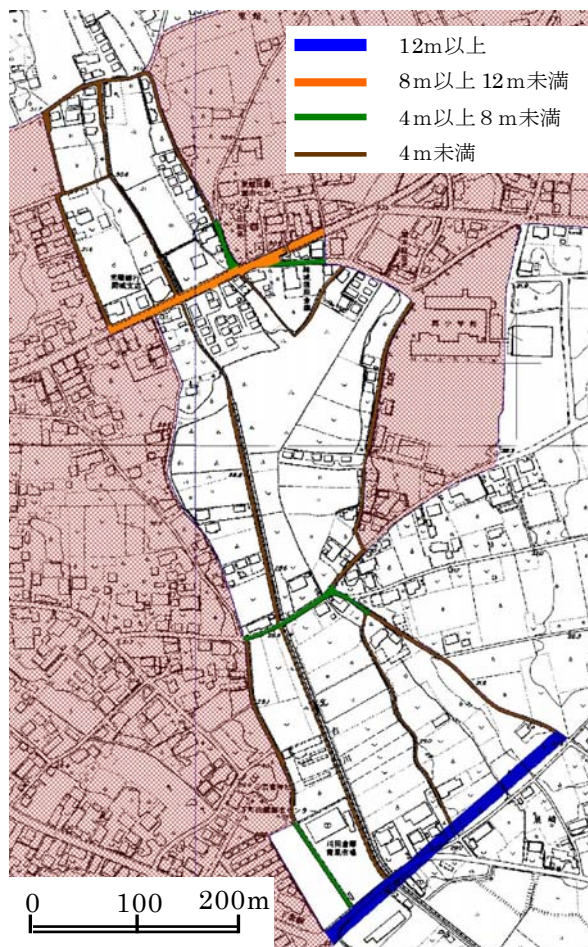


図 5-1-6：東館地区での道路幅員

て、給排水に関する新たな基盤整備を必要としない。ただし、当該未着手地区内には、道路接道要件となる幅員 4m 以上の道路が不十分である（図 5-1-6）。そのため、区域指定を試みるとなると、新たな街区道路整備や現道拡幅などが必要となり、それを市が単独で整備するとなると用地買収等の経費がかかることを指摘している。加えて、当該未着手地区もまた市街化区域でありながらも低い宅地率（26.9%）によって 3411 条例区域を指定することができない点を認識している。また、逆線引きされた場合に適用される既存権利の届出による開発許可基準（法 34 条 13 号）が既に制度化されているので、同市は都市的土地利用に可能性を残す措置の必要性を認識していない。

(6)坂東市辺田地区

同市では、潮来市と桜川市と同じく県条例としての 3411 条例及び 3412 条例の区域指定が適用される。同市は平成 16 年に、合併前の旧岩井市が 3411 条例の区域指定を県に申し出て、7 地区 201ha の集落等を対象に同年 6 月に区域指定が実現している（図 5-1-7）。

当該未着手地区全域は、既に上下水道の給排水区域であり（図 5-1-8）、不十分な街区道路についても辺田地区での新たなまちづくりによる市の単独事業として行うことが既に決定している。更には、宅地率も下限値の 4 割を上回る（41.2%）ため、物理的には区域指定が可能な地区となっている。

ただ、この 3411 条例区域の指定は、既存の調整区域内集落の地域コミュニティ維持を目的としたものであり、既に既存権利の届出による開発許可基準が制度化されているため、逆線引き後の土地利用規制強化の回避策として運用するイメージは想定できないとの見解で

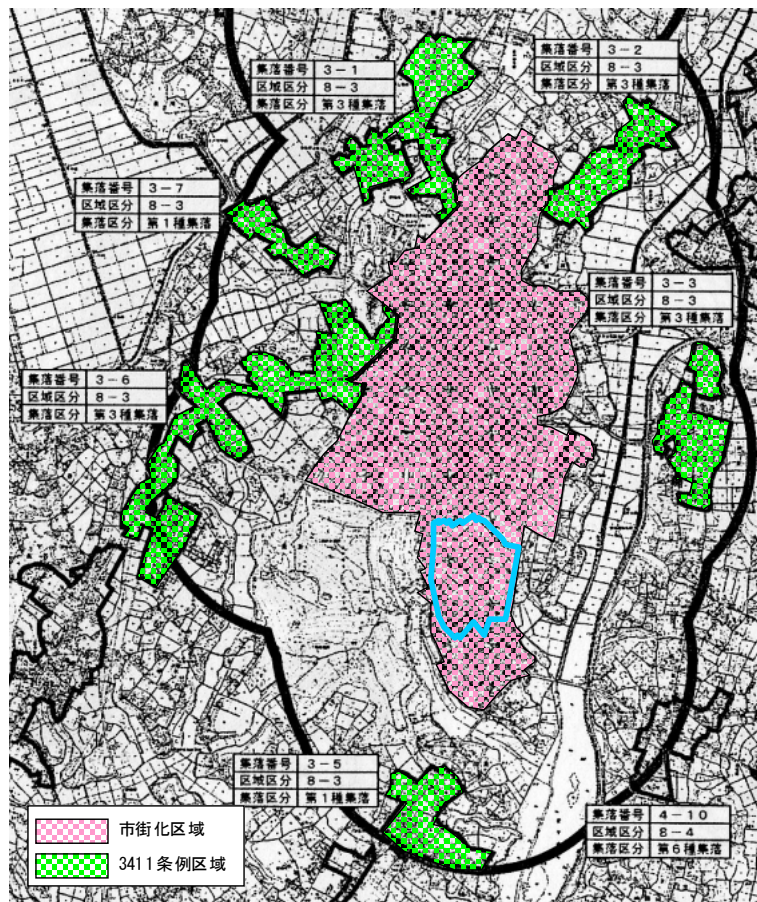


図 5-1-7：旧岩井市の市街化区域周辺にある 3411 条例区域

0 1000m

ある。また、既に市街化区域の規模に対して4割の同区域が指定されており、区域区分制度の原則からして、市街化区域と3411条例区域との面積にこれ以上の開きが生じることは適切でないと認識している。

このように、未着手地区を逆線引きさせて3411条例区域の指定を試みるにしても、最低限度の基盤整備や宅地化が遅れている地区であるが故に、その区域すら指定できない（好ましくない）状況にあることが窺える。また、既存権利による開発許可基準や3411条例の制度趣旨、更には区域区分制度の実効性に対する影響など、3411条例を市街地縮小方策として活用することに対して、自治体としても想定し得ない制度として捉えていることが窺える。

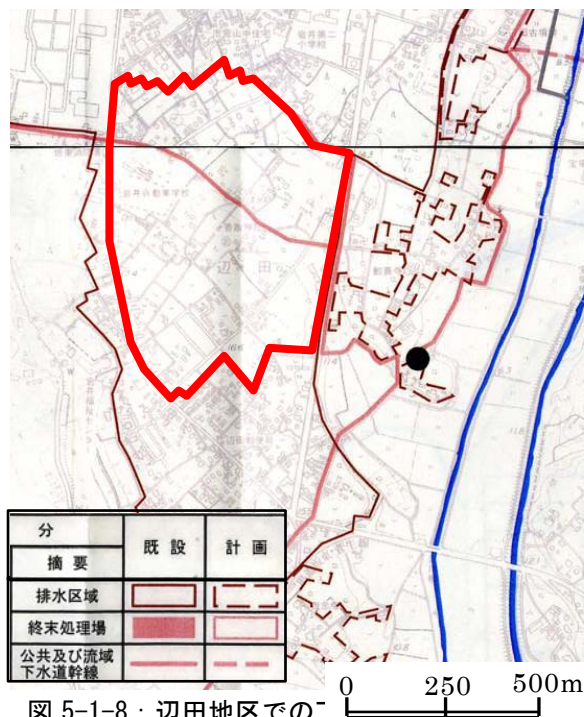
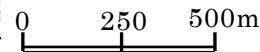


図 5-1-8 : 辺田地区での



5-2. 農用地区域への編入

(1) 長岡市前川東・柳之町江西地区

前川東・柳之町江西地区ともに、第4回見直しでそれぞれ21.0ha、11.4haの農用地区域を農業振興地域の後退（市街化区域の指定）と併せて農振除外している（表5-2-1）（図5-2-1）。未着手地区内の農地の大半を占めるこれら農用地区域は、事業完了後8年未経過の灌漑排水事業の受益地であるが、事業全体の受益面積に対して軽微であるとの理由により、市街化区域の拡大についての農政側との調整が了されている。更に、柳之町江西地区に至っては、昭和56年に圃場整備事業が完了し、既に面的な農業基盤整備事業が行われた優良農地である（図5-2-2）。

区域区分の見直しを控えて高い減歩率による区画整理事業に着手し、あくまでも市街化区域に拘った前川東地区と異なり、柳之町江西地区は地権者の約半数が逆線引きを望んでいる。未着手地区内の農地の大半が集团的農地として耕作が継続されており、周辺の農用地区域との集団性を保っていることから、市は逆線引き後に農用地区域に指定することに対しては農振制度上全く問題ないと認識している。逆線引きを望む地権者の側も、逆線引き後の農用地区域指定によるメリットを望んでいることから、近く行われる農振地域の見直しに着手する中で、逆線引きが現実味を帯びてきた段階から、当該未着手地区での農用地区域の指定を推進する方針である。

表 5-2-1：市街化区域指定に伴う農振除外と農業基盤整備事業（前川東地区・柳之町江西地区）

	区域面積(ha)		農業基盤整備状況	実施年度	区域内受益地面積	
	農地	農用地区域				
前川東地区	48.2	27.0	21.0	県営灌漑排水事業	S62-H5	27.0
				農業生産体制強化総合推進対策事業	H10	27.0
				「新潟米」高生産性システム確立緊急対策事業	H2	27.0
柳之町江西地区	14.6	11.5	11.4	国営灌漑排水事業	S54-H8	11.5
				県営灌漑排水事業	S60-H9	11.5
				広域営農団地農道整備事業	S51-H3	11.5
				新地域農業生産総合進行対策事業	S61	11.5
				新農業構造改善後期対策事業	H2	11.5

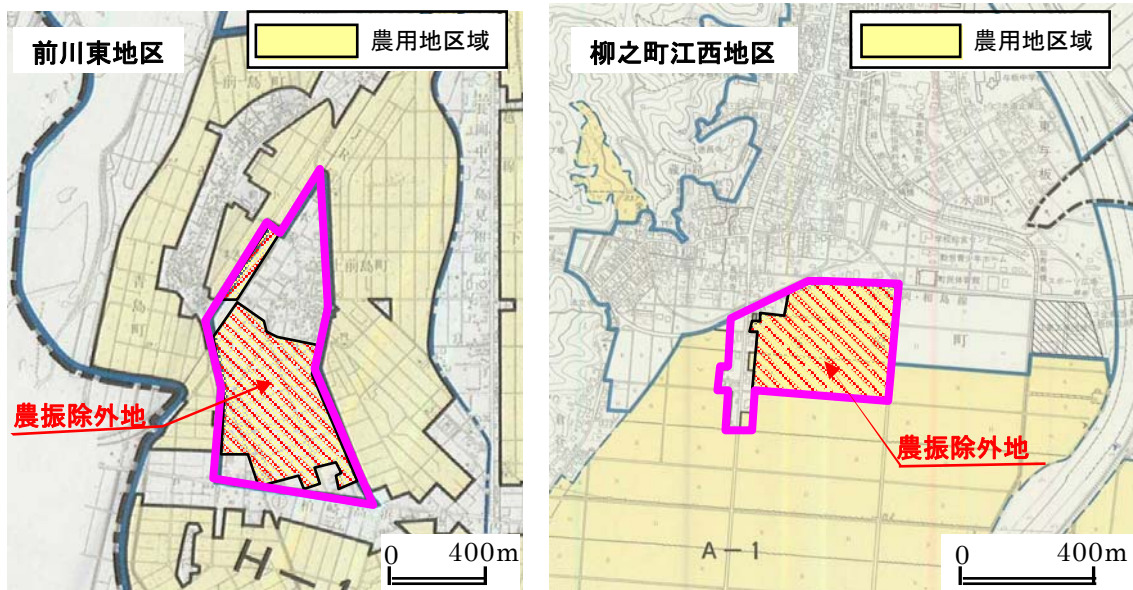


図 5-2-1：市街化区域指定に伴って農振除外された農用地区域（前川東地区・柳之町江西地区）

市街化区域指定後も従前と同じ農業的土地利用が継続され、かつ周辺の農用地区域との集団性を明らかに有していることから、当該未着手地区は農用地区域の指定の可能性が高い地区と言える。更に、地元も逆線引きを望んでいるため、こうした地区での逆線引き後の農用地区域の指定は、より現実的なものであると考えられる。

(3) 上越市土橋・上五貫野地区

前川東・柳之町江西地区ともに、第2回見直しでそれぞれ14.1ha、16.2haの農用地区域を農業振興地域の後退（市街化



図 5-2-2：柳之町江西地区での圃場整備事業

区域の指定) と併せて農振除外している (表 5-2-2) (図 5-2-3)。土橋地区では灌漑排水事業などの事業完了から 8 年以上が経過していること、上五貫野ではカントリーエレベーターといった点的な農業投資のみに該当していることから、両未着手地区とも街化区域の拡大についての農政側との調整が了されている。

土橋地区では、逆線引きを想定した場合に穴抜きの調整区域となるが、農振除外を経た後も従前と同じ土地利用がされている状況から、市は基本的に逆線引き後の農用地区域の指定を促す方針である。これは、市にとどまらず北陸農政局や県農政担当課のスタンスでもあることから、積極的に指定していかねばならないとしている。実際に、上五貫野地区では、逆線引き後に農用地区域を指定する予定であり、市街化区域指定前の状況が再現されることとなる。そこで、重要な役割を果たすのが農業基盤整備事業である。実際に上五貫野地区とあわせて逆線引きされる他の地区 (準工) からは、この逆線引きとあわせて、隣接する調整区域で既に行われている圃場整備事業の受益地の拡大が提示された経緯がある。しかし、事業予算の面でその拡大が不可能となったことで、逆線引き後の農用地区域の指定の可能性に課題が生じてきた。そこで、市は地元に対して、必要性があると判断した農振除外案件については、農振除外に向けて積極的に協力するとの姿勢を説明することで、地元との調整を試みている。

表 5-2-2 : 市街化区域指定に伴う農振除外と農業基盤整備事業 (土橋地区・上五貫野地区)

	区域面積 (ha)		農用地区域	農業基盤整備状況 事業種類	実施年度	区域内受益地面積
	農地	農地				
土橋地区	24.9※	15.8	14.1	県営灌漑排水事業	S48-H1	14.8
				団体営土地改良総合整備事業	S62-63	9.9
				地域連携確立農業構造改善事業 (カントリーエレベーター)	H7-H8	15.9
上五貫野地区	24.4	18.3	16.2	農業農村活性化農業構造改善事業 (育苗センター)	H6-H7	15.9
				地域連携確立農業構造改善事業 (堆肥センター)	H8	15.9

※: 隣接する既存集落の範囲を含む

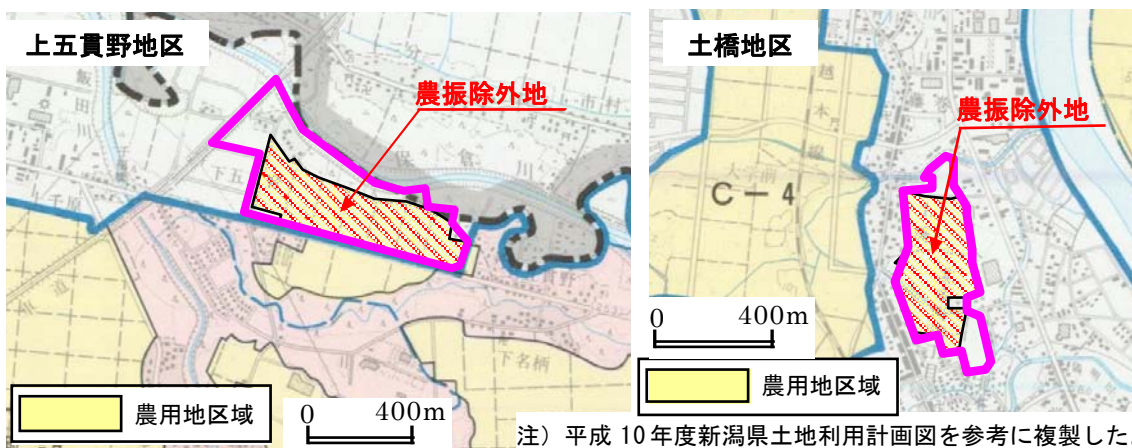


図 5-2-3 : 市街化区域指定に伴って農振除外された農用地区域 (土橋地区・上五貫野地区)

両未着手地区は、法令で定める 20ha 以上の集団性を有する農用地として判断されない可能性のあり得る地区であるが、逆線引き後に農用地区域を積極的に指定しようとする行政側の政策的方針によって少なくとも調整区域内農地の保全と農用地区域の総量確保に向けた土壌が確保されている。ただし、市街化区域指定以前の従前の土地利用と同じ土地利用が継続されることが大前提である他、農業基盤整備事業のニーズに応えるだけの財政的裏付けが求められる。また、将来の農振除外の可能性を残すような一時しのぎ的な合意形成手法では、再び行政と地元との間に軋轢を生じさせかねない。

(4) 瀧上市街道下・豊川龍毛地区

街道下地区・豊川龍毛地区ともに、第 4 回見直しでそれぞれ 20.5ha、4.7ha の農用地区域を農業振興地域の後退（市街化区域の指定）と併せて農振除外している（表 5-2-3）（図 5-2-4）。これら農用地区域は未着手地区内の農地の 9 割程度を占めており、市街化区域指定前は大半が農用地区域であった。しかし、街道下地区では 10a 程度の狭小農地であり、農道整備事業が昭和 55 年に完了して以後は農業投資は一切行われていない。更に、豊川龍毛地区に至っては農業投資が全くされていなかったことで農道、排水路整備が立ち遅れている。そのため、市街化区域指定に伴う農林調整が円滑に行われた経緯がある。

しかし、市街化区域編入後は街道下地区の一部でまとまった開発行為がされたものの、大半が集団的農地として耕作が継続されてきた。また、同時に市街化区域となった阿弥陀同地区を除いては、両未着手地区ともに周辺の農用地区域との集団性を保っており、逆線引き後に農用地区域に指定することには農振制度上全く問題ない。地元としても、旧昭和町の土地利用方針に賛同して市街化区域の指定に同意したものの、民間事業者が開発から手を引いていく状況を認識しており、市街化区域内農地として耕作を続けるよりは、むしろ逆線引き後に農用地区域を指定して少しでも税負担を軽減^{*}したいとの意向がある。また、農業基盤整備事業に対するニーズも存在しており、実際に豊川龍毛地区の地権者からは、隣接する飯田川地区での農業基盤整備事業の受益地への編入要望がされた経緯がある。未着手地区内には未だに市街化に期待を寄せる一部地権者が存在するものの、こうした状況を踏まえ市は、逆線引き後に農用地区域を指定する可能性が十分にあると認識している。

両未着手地区とも、逆線引き後に農用地区域の可能性を有する地区となっているが、これは農業基盤整備事業が不十分であったがために実現した市街化区域への編入で、それ故に農業基盤整備事業へのニーズが存在しているためと考えられる。市街化区域指定後も、周辺の農用地区域と相変わらず従前の農業的土地利用が継続さ

※：農用地区域内の農用地や農業施設用地に対しては、所得税、不動産取得税、相続税などの税制上の特例措置が講じられる。

表 5-2-3：市街化区域指定に伴う農振除外と農業基盤整備事業（街道下地区・豊川龍毛地区）

	区域面積(ha)				農用地区域	農業基盤整備状況		区域内受益地面積
	宅地	道路用地	農地	事業種類		実施年度		
街道下地区	25.0	1.6	0.6	22.8	20.5	団体営農道整備事業	S51	4.2
						団体営農道整備事業	S53-55	7.5
						団体営一般灌漑排水事業	S51	6.3
豊川龍毛地区	6.5	1.0	0.0	5.5	4.7	なし	---	---

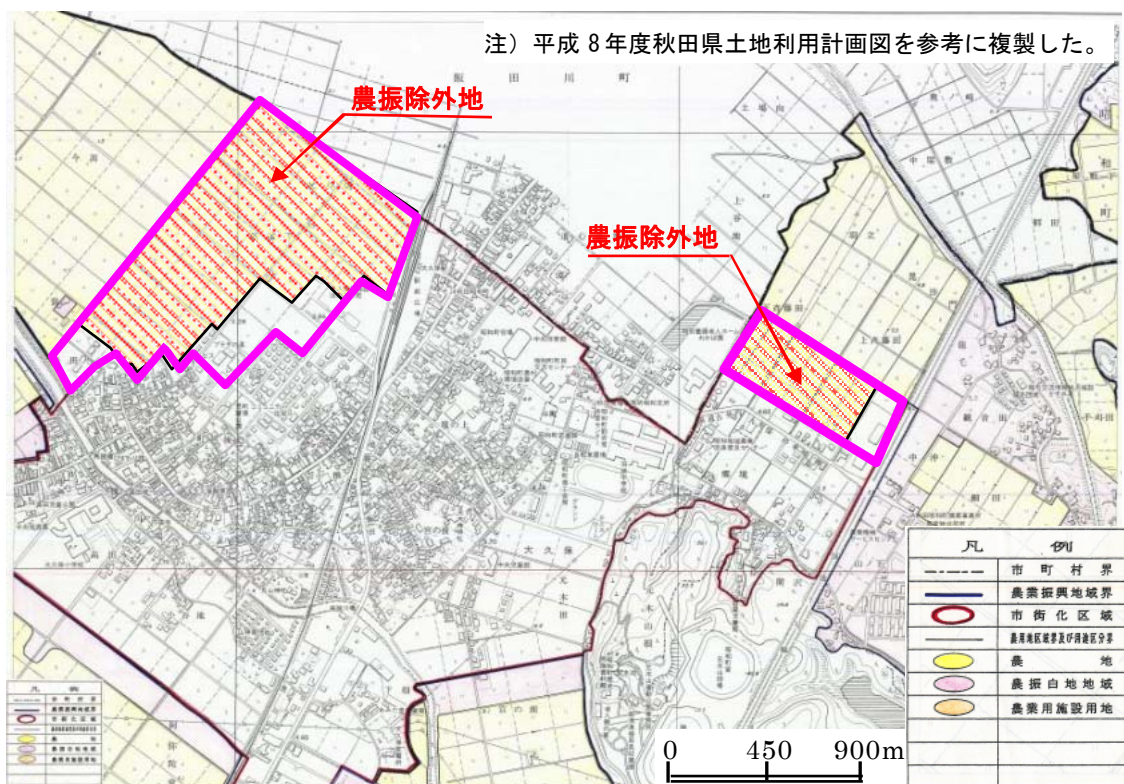


図 5-2-4：市街化区域指定に伴って農振除外された農用地区域（街道下地区・豊川龍毛地区）

れ、農振制度的にも農用地区域の指定の余地があるという状況が、農用地区域指定の可能性を有する条件を確保していると思われる。

(5) 潮来市稲井川地区・桜川市羽黒第 1 地区・筑西市東館地区・坂東市辺田地区

潮来市稲井川地区は当初線引きの段階で既にその全域が市街化区域であった。坂東市辺田地区の一部 6.4ha も昭和 53 年 8 月の第 1 回見直しの段階で既に市街化区域に編入された。それ以外の未着手地区も大半が当初線引きからの市街化区域であり、桜川市羽黒第 1 地区の一部 6.3ha と筑西市東館地区の一部 4.9ha が平成 11 年から市街化区域の指定を受けている。

いずれの未着手地区の残存農地も、当初線引きの段階で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、既に一部の残存農地は耕作放棄状態にあり、それが散在している他（写真 5-2-1）、潮来市稲井川地区の農地は、もともと海砂を地盤とする湿地帯であったことから、農業的に見ても魅力ある土地でない。（更に、

浚渫土砂を客土しているの
 で、一部では既に農地とし
 での土地利用形態すら形成
 していない。) 桜川市羽黒第
 1 地区・筑西市東館地区・
 坂東市辺田地区で拡大した
 市街化区域についても、拡
 大前は既に農振白地であつ
 たため、市街化区域に指定
 される以前から優良農地と
 しての耕作する農地ではな
 かったと考えられる (図
 5-2-5)。

また、いずれの未着手地
 区内の残存農地も農用地区
 域としての一体性がなく、
 周辺の農用地区域とともに
 20ha 以上のまとまった規
 模を構成するには物理的に不
 可能である。筑西市東館地
 区に限り、拡大した市街化
 区域内の残存農地が農道を
 介して周辺の農用地区域と
 の一体性を確保しているこ
 とから、市街化区域の拡大
 地のみ限定した逆線引きと
 農用地区域の指定は想定
 され得る。しかし、一旦市
 街化区域に指定された以上
 は、農業基盤整備事業を伴
 わなければ農政側や地権者
 が農用地区域として受け入
 れることは難しく、かとい
 つてそのニーズも低いと市
 は認識している。

このように、いずれの未
 着手地区も逆線引き後の農
 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。



写真 5-2-1 : 羽黒第 1 地区の耕作放棄地

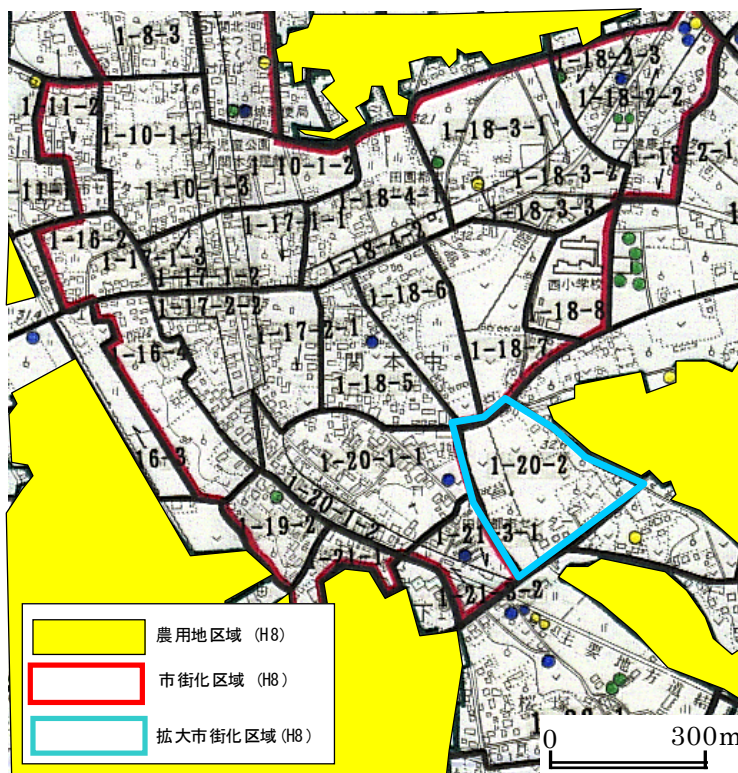


図 5-2-5 : 区画整理事業の都決を併せて農振白地で拡大した
 市街化区域 (東館地区)

5-3. その他市街地縮小方策の可能性

(1) 特定保留区域の指定

埼玉県などで活用されてきた暫定逆線引き制度（逆線引き後に用途地域のみを存置して特定保留区域を指定）については、いずれの未着手地区も保留フレーム確保の可能性が乏しいことから困難としている。筑西市では、市街化区域人口密度も 40 人/ha を下回る状況にあり、保留フレームすら確保していくことは困難と認識している。こうした将来の市街化区域再編入の可能性を残す暫定的な逆線引きについては、結局のところフレーム的根拠が必要となるため、従来通り市街化区域として存置した方が制度運用上適切であると判断したためと考えられる。また、市町村は区域区分の決定権者でないことから、特定保留区域の指定実績がない一部の市の担当者の中には、特定保留フレームに関する概念自体が乏しい。

調整区域のフレーム操作によって、住居系の市街化区域の規模を維持・拡大を可能とした上越市では、上五貫野地区での逆線引き後に特定保留区域に指定し、将来の事業再開の可能性を地元へ提示することも検討された。しかし、通常逆線引きを受け入れる方向で地元との協議が進められたことから、最終的には 3411 条例などの前述した都市的土地利用の可能性は提示されなかった。

(2) 区域区制度自体の廃止

① 長岡市・上越市

両市とも、近年の市町村合併により、市内に非線引き都市計画区域を有しているが、区域区分制度の廃止も想定した都市計画区域の再編は検討材料となっていない。そのため、区域区分制度の廃止が逆線引き後の都市的土地利用の可能性を確保する手法にはなり得ないと認識しており、むしろそれを廃止することによって市街地が無秩序に拡大することを懸念している。

上越市は、特例市となったことでの開発審査会基準の見直しや調整区域地区計画の策定といった、区域区分制度の枠内での対応方策によって前述の都市的土地利用の可能性を確保することが適切と考えている。また、市街地縮小方策についての議論以前に、フレームの設定自体に自治体の裁量性が委ねられるという、フレームによる成長管理手法の限界を懸念視している。

② 潟上市

潟上市も近年の市町村合併を経ているが、非線引き都市計画区域の自治体との合併はしておらず、秋田都市計画区域を構成していた旧町村との合併（旧天王町は一部都市計画区域外）であったため、異なる都市計画区域が市内に並存する状況となっていない。しかし、秋田市内には合併により川辺都市計画区域が存在することで異なる都市計画区域が市内に並存する状況が生じている。県では本省で検討されて

いる都市計画法の抜本改正に併せて都市計画区域の再編に向け取り組んでいるが、その過程で同市は秋田都市計画区域から離脱した線引きの廃止を県に要望している。

この線引き廃止は、既存の調整区域に対する配慮であり、当該未着手地区の存在と大きく関連した取り組みではない。同市の要望が県や国に受け入れられ線引き廃止が実現したとしても、当該未着手地区は非線引き用途地域として引き続き存置し、都市マスの実現を図る方針である。ただ、その後に逆線引きを求められた際は、既に調整区域としての土地利用規制の縛りが存在しないため、当該未着手内で引き続き開発を望む一部地権者に対しての説明がし易くなるとしている。税制対策や農業基盤整備事業を望む地権者に対してのみ農用地区域を指定し、引き続き開発の可能性に期待する農地に対しては農振白地とすることで、合意形成が図られると考えられる。

②潮来市・桜川市・筑西市

いずれの未着手地区を有する自治体も、近年の市町村合併を経ているが、非線引き都市計画区域の自治体との合併ではないため、区域区分の拡大やその廃止といった議論はない。県としても区域区分制度を維持する方針で次回の見直しに着手している。非線引きである下妻市と隣接している筑西市でも、隣接する非線引き都市計画区域への人口流出を認識していないため、市としても区域区分制度を維持したいとする姿勢である。他の自治体も、区域区分制度を維持する県の方針に賛同しており、逆線引き後の土地利用規制緩和策としての区域区分制度の廃止は適切でないとしている。特定の市街化区域を逆線引きし、特定の地権者へ配慮するために市域全域で調整区域の縛りを外すことは不適切と判断している。

(3)生産緑地地区の指定

営農継続を望む農地に対してのみ生産緑地地区を指定することで、それらを目標年次における市街化を想定しない区域とすることで、引き続き市街化区域として存置する手法が想定される。市街化区域として存置されるものの、未着手地区内での農業的土地利用が継続されるため実質的な市街地の縮小となる。

生産緑地地区の指定実績は、大都市圏に位置する坂東市辺田地区のみであり、平成4年に当初指定で20地区4.95ha（うち辺田地区では2.00ha）指定された。しかし、その後は旧岩井市でその指定が拡大するどころか、むしろ縮小しており、未着手地区内でも平成18年11月に2地区0.47haの生産緑地が解除されている（図5-3-1）。この主な要因は、地権者の死亡によるものである。今後は地区計画で基盤整備を図ることとなる当該未着手地区であるが、道路拡幅や整備に伴い転用を余儀なくされる生産緑地も存在する。そのため、基盤整備と並行して市街化区域を存置させるに

しても、生産緑地地区の指定解除に向けて地元との調整が今後の課題となっている。

また、それ以外の未着手地区を有する自治体では、宅地並み課税が適用されない地方都市である以上、地権者側にとっての大きなメリットがなく、市街地内での災害緩衝体や緑地の必要性が求められていないことから、生産緑地地区指定に向けた機運が高まることはないとしている。加えて行政側としても、30年後に買い取る財政的負担への課題や制度上区域を指定できない小規模残存農地（500㎡未満）の存在を背景として、その実現可能性について疑問視している。更に、一部の自治体では、生産緑地地区の必要性の乏しい地方都市にあるが故に、制度そのものに対する認識も低い。

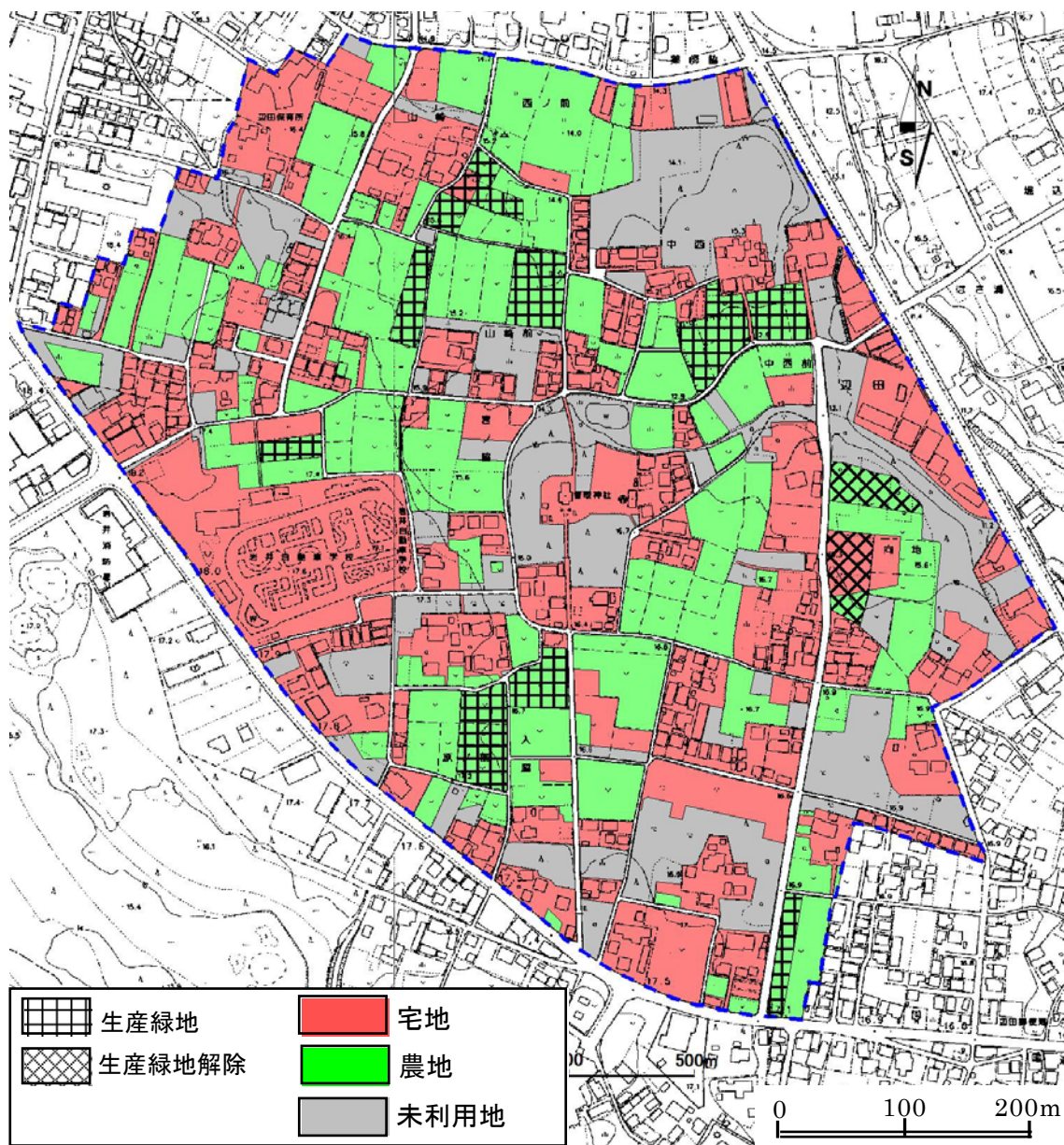


図 5-3-1：辺田地区内の生産緑地地区

6. まとめ

本研究では、未着手地区の事業特性にとどまらず、質的特性（土地利用現況）や空間的特性（市街化区域、農用地区域との位置関係）に多様性があることが確認された。これを踏まえ、異なる特性の未着手地区を調査対象に、逆線引きなどに対する方針や市街地縮小方策の可能性を調査した（表 6-1～6-3）。

ここでは、本研究で明かとなった基礎的な知見を踏まえて、逆線引き等を試みる際の課題と市街地縮小方策の取り組みに向けた限界を整理し、未着手地区での市街地縮小方策適用のあり方について提言する。

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

(1) 未着手地区の今後の対応方策

将来の逆線引きに向けた検討作業を行った未着手地区は2地区のみで、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。

長岡市と上越市で存置される未着手地区の一部は、区域区分見直しの直前になって事業着手に向けて動き出している。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。

(2) 市街化区域として存置させる要因

① 未着手地区が抱えている一般的要因

一般的な未着手地区が抱えていると想定される主たる要因は、まず地元との調整に入った際に生じる混乱が挙げられる。潮来市や桜川市などでは、今まで地元で市街化区域としての税負担を強いてきたことに対して、道路をはじめとした基盤整備に道を閉ざす逆線引きの説明が困難との指摘がされていた。また、区画整理事業の賛否も含めて、未着手地区内には土地利用に対する異なる意向が散在することが想定され、調整区域を望む土地のみを逆線引きするといった手法は制度的に不可能であり、それを地形地物で区切る形で集約化するにも技術的課題は大きい。

一方の主たる要因としては、市内での検討過程や行政間調整の際に取り組みられる市街化区域存置に向けた対応方策の存在である。潟上市や上越市のように、人口フレームの運用のされ方によっては、未着手であっても市街化区域の規模を維持することも可能である。また、区画整理事業が困難となれば、地区計画という緩やかな基盤整備手法も存在する。本研究では、茨城県内の未着手地区が地区計画によって存置する取り組みを取り上げたが、他県でも同様の対応を取る可能性も十分に考えられ、実際に上越市はこの手法を適用して市街化区域を拡大してきた経緯もある。

表 6-1：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
今後の対応方策		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

②個別の未着手地区が抱える固有の要因

法 53 条の許可による建築活動の許容によって、周辺の市街化区域と同様にある程度の市街化が進行した未着手地区は、「未着手地区である故に逆線引き」という論理を説明することが困難であり、潮来市のように既に市街化を前提とした投資がされてきた未着手地区の場合はなお更である。これは、潮来市のような比較的長期の未着手地区であり、農業的土地利用にするにしても不適地である場合に抱えている要因と考えられる。

また、筑西市や桜川市のように、小規模な市街化区域を構成する未着手地区の場合は、未着手地区の全てを逆線引きすると、全体の市街化区域を維持できない(規模要件を満たさない)。こうした都市計画制度上の課題は、肥大化した市街化区域を削ぎ落としていく上で支障となることが懸念される。

その他、自治体固有の政策的意図が大きく作用すると考えられる。事業化を悲願としている自治体の場合は、存置の道を模索するのは当然のこと、未着手地区での問題解決(「即時着手 or 逆線引き」の判断)の政策的判断に迫られない限りは、逆線引きの際に生じる混乱を嫌って、自治体自らが主導的に逆線引きを試みる可能性は乏しい。

表 6-2：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抛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)

6-2. 市街地縮小方策適用の可能性とその課題

(1) 3411 条例の区域指定

① 緩和対象の内容による限界

長岡市及び上越市の同条例では、旧既存宅地制度と同じく緩和対象が原則宅地に限定されるため、逆線引き後の都市的土地利用に道を開く制度手法としての活用可能性には限界がある。また、緩和対象とする建築物用途についても、未着手地区で想定していた開発との整合性が取れない場合は、市街化区域として想定する開発を

表 6-3：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として投資済み 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 の農 指 用 定 地 区 域	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
	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)			

計画通り遂行することが不可能となる。なお、逆線引きに具体的に取り組んだ上越市は、制度の複雑さから同条例の区域指定を提示する形での合意形成を断念している。

これら緩和対象となる土地の属性や建築物用途にとどまらず、制度そのものの仕

組みは、条例を制定する自治体によって異なることから、未着手地区を逆線引きした後に同条例の適用で対応できるかを、自治体毎にケースバイケースで判断していくことになる。

②区域指定による限界

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であった。また、未着手地区の一部には、未着手地区であるが故に公共施設整備が遅れており、そこでの調整区域の規制緩和が適切でないことから、逆線引き後に区域指定を実現するにあたっての支障となっている。こうした区域指定の基準や考え方についても、条例を制定する自治体（県条例の場合は区域指定を申し出る市町村も含む）によって異なることから、その可能性を未着手地区を抱える自治体毎にケースバイケースで見極めることになる。

しかし、宅地の集積や基盤整備が不十分なこれら未着手地区において、強引に区域指定することは、調整区域での散漫な市街地拡散を助長させることとなり、二重線引きによる弊害が随所で生じることが予想される。更には、他の既存集落での区域指定との兼ね合いもあり、逆線引きされた地区のみで弾力的な区域指定に取り組むことは適切でないと考える。また、一部の自治体からは、同制度の趣旨からして、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考え方も示された。こうした区域指定による限界は、介在農地を比較的広く抱えた未着手地区共通の課題であり、同条例をそのまま逆線引き後の対応策として活用するには一考の余地がある。

(2)農用地区域の指定

①制度的・物理的要因による限界

茨城県内の各未着手地区は、いずれも未着手地区内の残存農地が周辺の農用地区域と一体性が無い状態にある。更に、未着手地区内農地の大半は、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ため、一部残存農地は耕作放棄状態にあり、農地として耕作に値する土地利用は明らかにされていない。そのため、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。こうした限界は、農用地区域指定の可能性の乏しい未着手地区内農地が抱える問題といえよう。

②農業者の意向による可能性と限界

一方、農振除外を経て市街化区域となった新潟県内の一部未着手地区では、逆線引き後の農用地区域指定の可能性を有している。市街化区域指定後も従前と同じ農業的土地利用が継続しており、行政サイドとしても逆線引きされた後の農用地区域

の指定を推進する方針である。同様に、潟上市の未着手地区も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。

ただし、農用地区域指定に向けての制度的、物理的限界のない未着手地区であっても、逆線引き自体が農用地区域指定のメリットを伴っていなければ、その可能性は見込み難い。既に逆線引きが現実的なものとなり、農用地区域の指定に向けて検討作業が進められている上越市では、圃場整備事業の受益地拡大が事業資金の面から難しくなったことから、受益地拡大と連動した農用地区域の指定を見送り、農振除外へ一切の道を閉ざすものではないことを地元へ提示しながら調整されている。また、潟上市の未着手地区のように、圃場整備が遅れていながらも集団的農地として耕作が継続されていれば、農業基盤整備の必要性が高いと思われるが、圃場整備完了後8年経過を経て数年程度で市街化区域となった未着手地区では、農業基盤整備の二重投資を避ける意味でも別の営農支援メニューが必要と考えられる。

6-3. 市街地縮小方策のあり方

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、税負担に対する地元への説明責任などを背景とした地元調整を恐れるなど、逆線引き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。かといって、新たな基盤整備を必要とする未着手地区や低密な土地利用がされている未着手地区において、3411条例の区域を散漫に指定することは、明らかに不適切である。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状況下での指定には限界がある。

そこで、市街地縮小方策を促す以下の制度構築の必要性を提言したい。

(1) 市街化区域としての存置を認めない都市計画制度

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。そこで、逆線引き等がされた後の対応方策を検討する以前に、肥大化した市街化区域の存置を可能としている制度を見直すことが必要と考える。具体的には、以下の土地利用制度とその

運用方策などの構築が必要と考えられる。

◆市街化区域の存置手法としての地区計画のあり方

地区計画による緩やかな基盤整備手法自体は否定しないが、これを市街化区域の存知のための制度方策として活用されることのないよう、新市街地での適用要件を厳格化する制度構築が必要と考えられる。また、地区計画で存置するのであれば、その地区計画の内容から地区施設整備の財政的根拠も含めた精査が必要であろう。

◆未着手地区の存置を容認しないフレーム設定手法の確立

市街化区域を存置させるために、調整区域での人口フレームを搾取して市街化区域内の人口フレームを増加・維持させることのないよう、調整区域でのフレームを最低限度確保する必要がある。これは、既存集落活力の維持を実現させるとともに、3411 条例で緩和する開発の総量規制としての効果も期待できる。

◆市街化区域の規模要件の見直し

市街化区域の密度要件は存続しつつ、規模要件を一定程度緩和することで、一部の市街化区域を逆線引きした後も最低限必要の規模の市街化区域は存置できるよう、人口減少に対応した市街地規模の基準を再設定する必要がある。これにより、比較的小規模な市街化区域であっても、そのスリム化を促すことが可能となる。

◆未着手地区における個別開発と基盤整備のあり方

既に、一定程度の市街化や基盤整備された未着手地区では、逆線引きへの取り組みを萎えさせる恐れがあり、それが強引な事業着手に繋がってしまうと、最悪の事態を生じさせかねない。本来は、未着手地区という性格からして、事業着手に至らない限りは個別開発を凍結するとともに、先行した基盤整備も好ましくないことから、未着手地区における個別開発や基盤整備に関するガイドラインが必要と考える。

(2) 都市的土地利用と農業的土地利用の可能性を確保した市街地縮小方策

前述の制度の再構築を経て、市街化区域の存置という選択肢を無くすとともに、市街地の縮小を受け入れた未着手地区に対しては、以下のような調整区域としての土地利用方策が想定される。

①3411 条例区域に拘らない都市的土地利用の可能性の確保

前述のように、通常の 3411 条例区域で対応するにしても、緩和対象となる建築物や土地の属性、更には区域指定の要件による限界が確認された。同条例は自治体が独自に定めるものであり、運用に際しても一定程度の裁量性があることから、安易に想定する市街地縮小方策のシナリオとしては、逆線引き後の未着手地区での汎用性が高い制度として改変、運用していくことであろう。しかし、前述したように、宅地の集積や基盤整備が不十分なこれら未着手地区において、強引に同条例の区域指定を試みることは、調整区域での散漫な市街地拡散を助長させることとなり、二重線引きによる弊害が随所で生じることが予想される。そこで、3411 条例区域に拘ら

ない新たな都市的土地利用の可能性の制度構築を模索するとともに、未着手地区の地域特性に応じた対応方策が求められる。

◆逆線引き後に指定し得る新たな区域指定制度

新たな基盤整備を必要とする未着手地区への対応方策としては、一定程度の都市的土地利用の可能性を調整区域地区計画などで小規模連鎖的に適用していく制度として拡充していくことが求められる。調整区域地区計画といった基盤整備を伴う計画開発を許容する範囲を、3411 条例区域でもない新たな区域として指定する。ただし、この計画開発を許容する区域は、準市街化区域として開発許可制度を一定程度緩和するというよりは、むしろ緩和する開発行為を相当程度限定する形（例えば、「未着手となっていた逆線引き前の事業と同水準の開発行為に限定する」、「小規模連鎖的開発の開発代替地を厳格に検討する」など）で運用することで、むしろ通常の調整区域より厳格なものとなるだろう。つまり、逆線引き前の既得権益を一定程度認めて都市的土地利用の道を確保しておくのであれば、同じ逆線引き前に決めた開発計画も一定程度遵守するというのが原則と考える。

◆現行法制度による対応方策

一方、上記の対応方策を現行法制度の枠内で取り組むのであれば、目的、用途などを定めた 3412 条例区域を戦略的に活用することが想定されよう。例えば、「①既存の市街化区域と接する一体的計画開発で、未着手事業の水準以上の開発を担保できる開発行為」、「区域マス（調整区域内の人口フレームなど）との整合性のある①の条件を満たした開発行為」などの許可基準を適用していくことが求められる。いずれにせよ、これら計画開発のみを許容することになるため、それ以外の許可基準（法 34 条 1 号による店舗、同条 14 号による地縁者住宅などの許可基準）による個別の許可は原則認めないこととするのは当然である。

3411 条例による対応は、相当程度の宅地が集積し、調整区域でありながらも基盤整備された既存集落に限定することで、通常の 3411 条例区域と遜色なく適用していくことが望まれる。区域指定に適さない場合は、それを強引に指定しなくても、既存の権利を行使する自己用開発をはじめとした他の許可基準もあることから、一切の開発に道を閉ざすことにならない。そのため、区域指定を行わずに対応することが適切であろう。

②農業的土地利用を促す施策の積極的適用

従前地が農用地区域でその後も農業的土地利用が継続されている未着手地区では、逆線引きの農用地区域指定のポテンシャルが高い特性を生かした対応方策が求められる。特に重要となるのは、農業基盤整備事業の導入促進であり、逆線引きを受け入れた未着手地区に対しては二重投資とならない範囲で優先的に導入することが望まれる。

周辺農用地との一体性が乏しい残存農地に対してはミニ圃場整備の導入を促すなどして、農業的土地利用への道も拡充していくことが必要であろう。また、農用地区域の指定要件を現行の20haから下回る規模とし、一旦市街化区域となった農業基盤未整備農地も農政側がそれを再び受け入れる体制を拡充させることにより、農政サイドが目指している農用地確保の達成に少しでも寄与できるような仕組みが求められる。

いずれにせよ、逆線引き後の農地の担い手を確保することが前提であるため、逆線引きの対象となる農地としての特性（市街地近郊農地）を逆に活用し、逆線引きされた都市近郊農地での担い手育成支援の方策を優先的に検討していく必要がある。その他、農業基盤整備や集落住環境整備といったハード事業による農業支援策が適用できない場合（適用が適切でない場合）も想定されることから、ソフト事業（農業機械の購入、農作業小屋の修繕に対する補助、低利融資など）による支援策を拡充していくことも想定される。また、地元があくまでも農用地区域の指定を強く拒むのであれば、将来の農振除外を提示するなどして半ば強引に農用地区域を指定するのではなく、市街化区域内の残存農地を対象に交換分合する仕組みを支援するのが妥当と考える。

以上の対応方策を、逆線引きを受け入れた農用地区域に対して重点的に検討していくことが望まれる。そして、その財源として、市街化区域として今まで地元が負担してきた税を用いるといった、市街地縮小方策を未着手地区に還元していくことが適切かどうかの議論も今後必要とされる。

謝 辞

東京大学大西隆教授をはじめとする本事業の審査委員会の先生方におかれましては、本研究をご採択いただき厚く御礼申し上げます。また、本研究を遂行にあたり、審査委員会の池邊このみ先生、大野淳参事官からは、報告会で貴重なご指摘、ご助言を頂きました。一部不十分ではございますが、ご指摘の点を踏まえて成果報告書の最後で可能な限りの対応させていただきました。

本研究の遂行にあたり、本学の中出文平教授のご指導に加えて、永井康之産学連携研究員の尽力もあり、無事成果を取りまとめることができました。都市計画法の抜本改正を控える中で、本研究で得られた知見は今後の研究活動に資すると考えております。

最後に、お忙しいところご協力いただいた自治体担当者の皆様、本事業窓口の財団法人地域開発センターの皆様に心より御礼申し上げます。

(長岡技術科学大学 松川)