

持続可能なまちづくりに向けた 区域区分制度の手引き



令和 8 年 4 月

国土交通省 都市局

目次

1 はじめに

2 進め方のポイント

取組のステップの全体像

ステップ1 マスタープラン等で位置付け

- 1-1 都市の将来像、制度の運用方針の明確化
- 1-2 都市の将来像の客観的な分析

ステップ2 客観基準に基づく見直し候補地区の検討・抽出

- 2-1 客観指標による抽出基準の検討・設定
- 2-2 基準に基づく候補地区の抽出
- 2-3 実態調査等により即地的に検証・精査

ステップ3 地域の意向を踏まえた区域区分案の検討

- 3-1 地域意向を踏まえた候補地区の決定プロセス
- 3-2 各種支援制度等の活用

3 関係機関との協議・調整におけるポイント

- (1) 市町村と都道府県間の協議・調整について
- (2) 都市計画部局と農政部局の協議・調整について

1 はじめに

今後、我が国では更なる人口減少が見込まれる中、都市のスプロール化を防止し、コンパクト・プラス・ネットワークの取組を一層進めていくことが重要です。

市街地の拡散を抑制する一手法として市街化区域の市街化調整区域への編入（以下、「逆線引き」という。）により、コンパクトなまちづくりの実現を目指す取組が、いくつかの自治体で行われています。しかしながら、逆線引きの有効性は理解しつつも、住民の合意を得ることが困難であること等を理由に、そうした自治体は、全国的にみれば限定的です。

本手引きは、地方公共団体の都市計画部局において土地利用行政を担い、地域住民との調整や、新たな産業誘致に向けた業界団体・民間事業者との協議など、多岐にわたるまちづくり業務に携わる担当者が、将来のまちの姿を展望し、具体的な施策を検討・実施する際の参考となるよう作成したものです。

主として、既存制度を柔軟に活用し先行的に取り組んでいる地方公共団体の事例を紹介するとともに、その経緯や関係者調整における留意点・工夫点を詳述し、地域課題の解決に向けた検討の一助となるよう整理しています。

なお、本手引きに掲載した先行事例における調整内容や取り組みが、全ての地域でそのまま適用可能となるものではありません。各事例も試行錯誤を重ねながら進められていることを踏まえ、参考となる点を適宜取り入れつつ、地域固有の課題に応じた工夫を加え、令和の成熟都市にふさわしい都市計画制度の運用が、今後さらに最適化されていくことを期待しています。

区域区分に関する主な課題

地方公共団体における区域区分制度の運用に関しては、近年の見直し事例等を踏まえると、以下のような課題が指摘されている。

【市街化区域における主な課題】

①市街化の抑制

人口減少への対応

人口規模に見合ったコンパクトな都市構造への誘導

災害ハザードへの対応

災害リスクの高い区域における市街化の抑制

【制度運用の方向】

市街化区域から

市街化調整区域への

編入（逆線引き）

【市街化調整区域における主な課題】

②部分的な市街地の拡大

産業の誘致

市街化調整区域の低未利用地等を活用した産業集積

都市基盤整備と合わせた市街地の形成

新駅や主要幹線道路整備と合わせた市街地の形成

【制度運用の方向】

市街化調整区域から

市街化区域への編入

本手引きは、①市街化区域から市街化調整区域への編入（逆線引き）の内容を中心に近年地方公共団体で課題となっているケースへの対応の視点及び取組の進め方を示し、②の内容についても補足的に取り上げる。

※本手引きでは区域区分を主なテーマとしているが、市街化調整区域内の既存集落地域における人口減少やコミュニティの衰退、建築を伴わない土地利用の増加など、区域区分以外にも重要な課題が存在する。これらについては、区域区分制度にとどまらず、他の土地利用制度も活用した課題解決の取組が求められる。

2 進め方のポイント

取組のステップの全体像

区域区分の見直しの進め方として、以下の手順を基本的なステップとして示す。なお、このステップは全て実施する必要はなく、地方公共団体の状況に応じて必要な事項を適宜参照することが望ましい。

例えば、マスタープラン等で既に方向性が位置付けられている場合はステップ2以降を中心に参照すれば足りる。また、災害ハザードエリアなど候補地区があらかじめ限定されている場合には、ステップ2を省略し、ステップ3における地域の意向を十分に踏まえたプロセスを重視するなど、状況に応じてメリハリをつけて進めることも考えられる。

ステップ1 マスタープラン等で位置付け

1-1 都市の将来像、制度の運用方針の明確化

⇕（両輪で実施）

1-2 都市の将来像の客観的な分析

ステップ2 客観基準に基づく見直し候補地区の検討・抽出

2-1 客観指標による抽出基準の検討・設定

2-2 基準に基づく候補地区の抽出

2-3 実態調査等により即地的に検証・精査

ステップ3 地域の意向を踏まえた区域区分案の検討

3-1 地域意向を踏まえた候補地区の決定プロセス

3-2 各種支援制度等の活用

→主要な2テーマ（【人口減少への対応】【災害ハザードへの対応】）について
ステップ毎のポイントを次ページに整理

主要な2テーマに関する各ステップのポイント

ステップ1 マスタープラン等で位置付け

1-1 都市の将来像、制度の運用方針の明確化

【人口減少への対応】

人口減少に対応したコンパクトなまちづくりの観点から土地利用の方針や区域区分の見直し方針を検討・作成

【災害ハザードへの対応】

災害リスクの高い区域における都市的土地利用の抑制の観点から、土地利用の方針や区域区分の見直し方針を検討・作成

1-2 都市の将来像の客観的な分析

人口フレーム方式を基本に、人口減少に対応した適切な市街化区域の規模を算定し、逆線引きが必要な面積を明確化

地域の災害リスクに関する各種データに基づき、市街化区域内で災害危険性が特に高い区域を把握・可視化

ステップ2 客観基準に基づく見直し候補地区の検討・抽出

2-1 客観指標による抽出基準の検討・設定

2-2 基準に基づく候補地区の抽出

人口や土地利用実態、開発動向などのデータから目指すべき将来像に即した客観的な抽出基準を設定し、候補地区を抽出

災害危険性の高さや土地利用の状況（宅地か否か等）を踏まえ、候補地区を整理・抽出

2-3 実態調査等により即地的に検証・精査

現地調査により建物の立地状況等を確認

実現可能性の観点を踏まえ、優先順位づけや段階的实施も検討し、候補地区を精査し選定

ステップ3 地域の意向を踏まえた区域区分案の検討

3-1 地域意向を踏まえた候補地区の決定プロセス

意向調査や説明会の開催等により、地域の意向を丁寧に把握し、候補地区を絞り込み計画案に反映。住民説明は地区・自治会等の単位で丁寧に実施し、逆線引きの必要性や、住民の暮らし・住まいへの影響（メリット・デメリット）等をわかりやすく説明

3-2 各種支援制度等の活用

地域の合意形成の観点から、区域区分見直しとあわせ各種支援制度の活用を検討

ステップ1 マスタープラン等で位置付け

1-1 都市の将来像、制度の運用方針の明確化

区域区分の見直しの前提として、当該都市の課題に応じた将来の目指すべき都市像を明確化し、マスタープラン等に位置付ける。特に、逆線引きを行う場合は、個別地域における合意形成を円滑に進めるために、目指すべき将来像について、住民参加の機会を確保し地域全域で将来像を共有することが望ましい。

また、将来像や実現手法については、都市計画区域マスタープランや市町村マスタープランなどの行政計画の中で位置付けることが望ましい。

なお、マスタープランの改定時期ではない場合は、区域区分の見直し方針など都市計画運用に関する非法定の運用方針等に位置付け、マスタープラン改定時期に内容を反映する方法が考えられる。

【マスタープラン等で位置付ける事項の例】

市 町 村	<p>(1) 市町村マスタープラン等での位置付け</p> <p>①都市の将来像の明確化 人口減少社会において、将来人口に見合うコンパクトな都市構造、災害に強いコンパクトなまちづくりなど、目指すべき都市の将来像を位置付け</p> <p>②土地利用の方針（ビジョン）の明確化 目指すべき将来像、地域の土地利用の実態を踏まえ、市街地の縁辺部や市街地外も含めた土地利用の将来像を明確化</p> <p>③実現手法の位置付け 土地利用の方針の実現に向けた区域区分の見直し等の方針を位置付け</p>
-------------	---



協力・連携

都 道 府 県	<p>(2) 都市計画区域マスタープラン、区域区分の方針等での位置付け</p> <p>区域区分の決定権限は主に都道府県が有するため、上記の市町村の検討と合わせ、都市計画区域マスタープランや区域区分の方針においても、目指すべき将来像や土地利用の方針、実現手法としての区域区分の方針を位置付け</p>
------------------	---

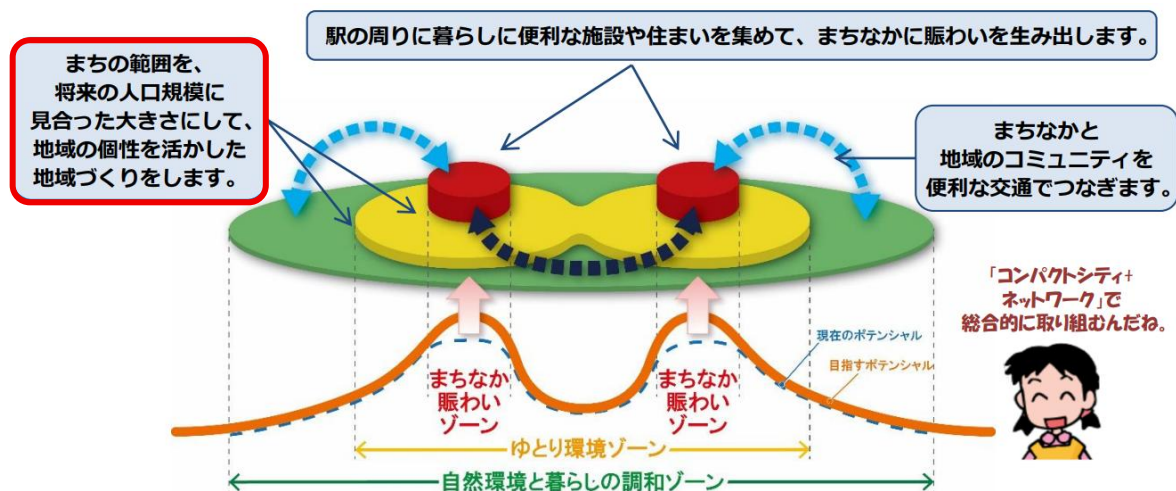
(1) 市町村マスタープラン等での位置付け

①都市の将来像の明確化

区域区分の見直しの前提として、人口減少社会において、将来人口に見合うコンパクトな都市構造、災害に強いコンパクトなまちづくりなど、当該地域の課題に応じた目指すべき都市の将来像を位置付ける。

都市の将来像については、合意形成を念頭に、市民にとって理解しやすく共有できるものとなるよう当該都市の特性を踏まえて模式的な図等で、コンパクトなまちづくりや市街地の規模の適正化等を推進していくことをわかりやすく表現することが有効である。

(例1) まちの範囲を将来の人口規模に見合った大きさにすることを明確化



(出典) 舞鶴市都市計画マスタープラン

(例2) 地形的な特性を考慮した災害に強いコンパクトなまちづくりに向け、斜面地等で新たな開発を抑制し、まちなかで都市機能・居住を誘導するため、市街地の規模の縮小を位置付け



(イメージ図)

②土地利用の方針（ビジョン）の明確化

前述の都市の将来像及び土地利用の実態・動向を踏まえ、**市街化区域の縁辺部や市街化調整区域を含む土地利用の将来像**を検討・明確化する。特に、市街化区域縁辺部においては、現行の土地利用規制をそのまま方針図とするのではなく、**農地・山林も含めた土地利用の状況、農地利用ニーズ、災害ハザード等を勘案した土地利用の誘導方向を明確化**することが重要である。

また、区域区分を変更する箇所については、市街地の縁辺部の土地利用の実態や規制誘導方針について農業振興及び林務担当部局と協議・調整し、今後の方向性を共有することが有効である。

土地利用の方針の検討例	
住宅地	<ul style="list-style-type: none"> ●人口規模に応じた適切な住宅地規模の位置付け 将来的に居住地において一定の人口密度を維持するために、縮小も含めて適切な住宅地の規模を検討するとともに、住宅地の拡大は原則として抑制 ●災害リスクの高い地域における住宅開発の抑制、逆線引きの位置付け 近年の激甚化・頻発化する災害へ対応していくため、市街化区域内の災害リスクの高い区域については開発を抑制。また、土砂災害特別警戒区域など、市街化区域内の災害リスクの高い区域の市街化調整区域への編入を検討
産業地	<ul style="list-style-type: none"> ●産業用地のニーズを踏まえ市街地外の土地の利活用 産業用地のニーズが高く、市街地外で新たな産業用地の確保を進める場合について、農的土地利用の実態を踏まえ、農政部局との連携を図りつつ、市街化調整区域等にある土地の活用方向を検討
農地	<ul style="list-style-type: none"> ●優良な農地の維持・生産性向上 優良な農地については、農業基盤整備により生産性向上、農地の集約化を図るとともに、開発許可制度の適切な運用により、無秩序な土地利用転換を防止 ●土地の適性に応じた有効な土地利用の推進 集団性のある農地での経営力のある担い手の誘致の推進、それ以外の農地での収益性の高い園芸作物や施設栽培等の推進などにより、農業振興、農地の集約化、荒廃農地対策など土地の適性に応じた土地利用の方向を検討

③実現手法の位置付け

前述の土地利用の方針を具体化するため、市街化区域から市街化調整区域への編入など区域区分の見直し内容を位置付ける。

目的	実現手法の位置付け（例）
災害ハザードへの対応	近年の激甚化・頻発化する災害へ対応するため、土砂災害特別警戒区域など市街化区域内の災害リスクの高い区域の市街化調整区域への編入を位置付け
自然環境保護等	山林・優良農地といった自然環境を守る観点から、市街化区域内に残るまとまった農地や山林を計画的に保全するとともに、必要に応じて市街化調整区域へ編入することを位置付け
人口減少への対応	人口規模に見合った都市構造への転換を図るため、市街化区域の一部の市街化調整区域への編入も含む区域区分の見直しを位置付け

事例 神戸市都市計画マスタープラン

都市計画マスタープランの中で、市街化調整区域に編入する区域（市街化区域内のまとまった農地や山林）を明確に位置付け。この位置付けに基づき実際の区域区分の見直しに向けた個別の権利者の調査や意向把握、説明等を実施。

第4章 都市計画の方針

第1節 土地利用

【線引き見直しの基本方針】

市街化区域の規模は、将来の人口や産業の見通しなどを考慮し、開発と保全の均衡をはかりながら定めます。



◆市街化区域から市街化調整区域への編入

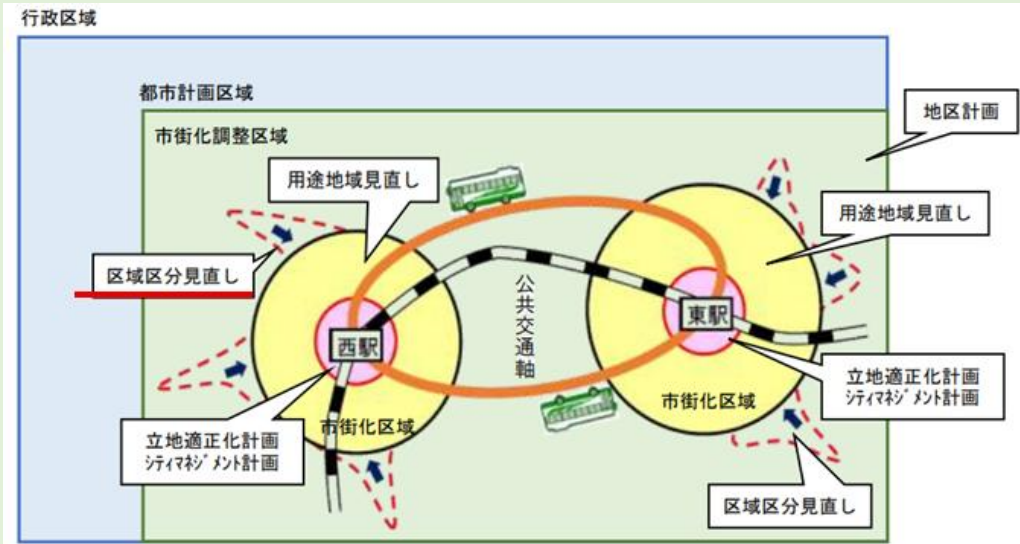
- ・市街化区域内のまとまった農地や山林などで、計画的なまちづくりの見込みがない区域や、自然環境の保全及び都市の防災性向上をはかるために保全することが望ましい区域は、「市街化調整区域」に編入します。
- ・市街化区域内のまとまった農地や山林などで、計画的なまちづくりを進めるための条件整理に時間を要する区域は、その間の無秩序な開発を防止するため、「暫定市街化調整区域」に編入します。

（※暫定市街化調整区域は、将来のまちづくりに備え、一時的に開発を抑制する区域。市街化調整区域では原則として用途地域を定めませんが、市街化区域への再編入を見据えてあえて用途地域を残している。）

（出典）神戸市都市計画マスタープラン

事例 舞鶴市：都市計画マスタープランで区域区分の見直しを位置付け

都市像・ビジョンとあわせて都市像の実現手法として区域区分の見直しによって、人口規模に見合った都市構造・市街化区域規模への転換を図ることを位置付け。



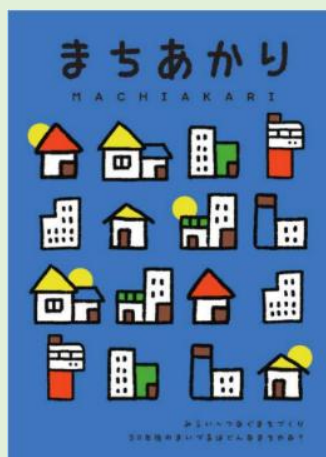
(出典) 舞鶴市都市計画マスタープラン

事例 舞鶴市：地域住民向けの普及啓発の取り組み

コンパクトなまちづくりの取組を理解してもらうために、わかりやすい冊子を作成し学校の授業を活用する等、様々な機会を捉え普及啓発を行う方法が考えられる。

冊子「まちあかり」

小学生から大人まで気軽に楽しく読めて、わかりやすい都市計画の本を作成。タイトルの「まちあかり」には、未来の舞鶴市を明るく元気なまちにしたいという想いが込められている。冊子は、学校の授業でも活用されるなど、様々な場・機会を活用した、まちづくりの普及啓発にも活用されている。



(2) 都市計画区域マスタープラン、区域区分の方針等での位置付け

前述の市町村の検討とあわせ、主に都道府県が策定する都市計画区域マスタープランや区域区分の方針においても、目指すべき将来像や土地利用の方針、実現手法としての区域区分の方針を位置付ける。

具体的には、人口減少社会における「コンパクトなまちづくり」や「(縮小も含む) 適正な市街地の規模への見直し」等について、**市町村・都道府県間で協議・調整し、市町村の状況に即した方針を記載**する。

特に、区域区分の方針(市街地の規模)については、目標年次における市街地の面積と、**適正な規模に見直すために段階的に市街化調整区域に編入(逆線引き)する旨等を位置付けること**を検討する。

事例 京都市都市計画区域マスタープラン(舞鶴都市計画区域)

段階的な市街化区域への編入による適正な市街化区域の規模への見直しを位置付け。

2 区域区分の有無及び方針

2) 区域区分の方針

① おおむねの人口

区 分	2010年	2030年
都市計画区域内人口	86.4千人	おおむね 72.8千人
市街化区域内人口	74.4千人	おおむね 65.2千人

③ 市街地の規模

本区域における人口及び産業の見通しに基づき、かつ市街化区域の現況及び動向を勘案し、市街化区域のおおむねの規模を次のとおり想定する。

年 次	2010年	2030年
市街化区域面積	2,134ha	1,869ha

市街地の規模の縮小の位置付け

立地適正化計画等の施策の推進による居住誘導の動向を踏まえて、**市街化区域内の人口密度の低下が見込まれる地域等については、段階的に市街化調整区域に編入し、適正な市街化区域規模に見直す。**

事例 広島県都市計画制度運用方針（令和元年改訂）

災害リスクの高い区域について市街化調整区域への編入の検討を位置付け。

2 将来像の実現に向けた都市計画制度の運用方策

(1) コンパクト+ネットワーク型の都市

(ア) 線引き都市計画区域における土地利用に関する方針

(e)市街化調整区域への編入

集約型都市構造に向けた都市づくりを進める上で、「都市基盤施設の整備が行われていない区域」や「人口密度の低下が見込まれる地域」などについては、立地適正化計画の策定による居住誘導などに合わせて、市街化調整区域への編入を検討する。

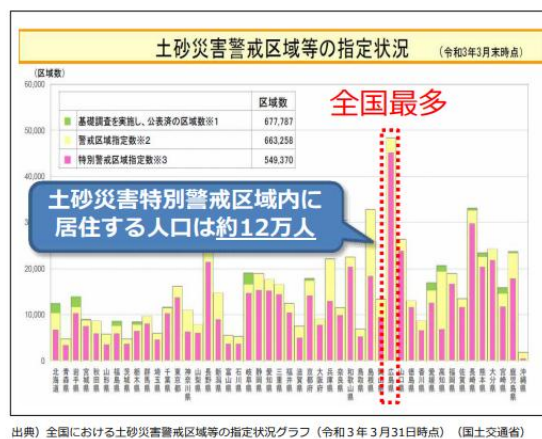
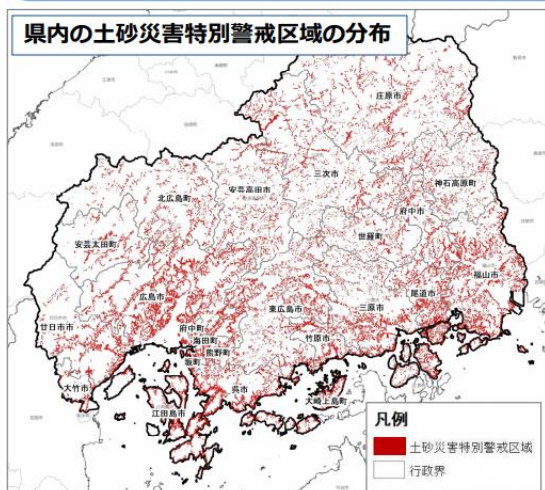
また、市街化区域内の既成市街地で災害リスクの高い区域が含まれる場合については、農業上の土地利用などに十分留意しつつ、安全な暮らしを確保していくために、土砂災害特別警戒区域などの指定状況と土地の利用状況などを考慮し、立地適正化計画や各種災害への対策状況などを踏まえつつ、市街化調整区域へ編入することを基本的な考え方とし、県内市町と連携の上、段階的な市街化調整区域への編入について検討する。

なお、平成26年8月豪雨や平成30年7月豪雨などの激甚化する自然災害の状況を踏まえ、特に、市街化区域内の低未利用地における土砂災害特別警戒区域については、災害リスクの将来的な変化を見据えつつ、速やかに市街化調整区域へ編入するなどの検討を行う。

災害危険性が高い状況の可視化の例（出典：広島県内自治体の逆線引きの説明資料抜粋）

土砂災害特別警戒区域の指定状況

- 広島県は中国山地の南斜面に位置し、約70%で山地が占められており、階段状に形成されている地形で丘陵部の土砂災害の危険箇所が集中して分布しています。
- このような地形から、**全国最多**となる約48,000箇所の土砂災害警戒区域（イエローゾーン）、**約45,000箇所の土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）**が指定されています。



1-2 都市の将来像の客観的な分析

都市の将来像を検討するに当たっては、これと並行して、どの程度の市街地規模が適正であるか、またコンパクト化によって得られる効果（拡散型都市構造がもたらす不利益）について、客観的なデータに基づき検証し、具体化していくことが重要である。

(1) 都市計画基礎調査の定期的な実施

区域区分の変更を予定する公共団体においては、その根拠となる基礎データとなる都市計画基礎調査を概ね5年ごとに行うことが重要である。特に市街化区域縁辺部での宅地化の状況を把握するために、土地利用、建物に関する事項の実態把握は重要である。

一方、公共団体によっては人口減少等による財政状況が厳しいことも考えられ、都市計画基礎調査実施要領に記載されているように、公共団体の特性・課題に応じて調査の簡素化や、現地調査に代えて行政内部の既存データを積極的に活用することが有効である。

土地利用に関する事項については、都市計画以外の部署が保有するデータの積極的な利用や、空中写真等の共同利用をはじめとして、データ収集の効率化（費用低減）・高度化（高頻度化）を図ることが考えられる。この他、調査の補助資料として衛星画像を活用して、土地利用の変化箇所を確認することで、現地調査の省力化が期待できる。

【参考】都市計画基礎調査の実施に関する位置付け

【都市計画法】（都市計画に関する基礎調査）

第六条 都道府県は、都市計画区域について、**おおむね五年ごと**に、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。

【都市計画基礎調査実施要領】土地利用現況にかかる調査の省力化の例

d.収集方法	・現地調査、空中写真、固定資産課税台帳、登記簿、住宅地図等から収集
収集データの例	
①現地調査	・現地調査による現況確認が望ましいが、効率的な調査の観点から、下記のデータを適宜活用して予察前回の調査時点からの変化箇所や低未利用地を一次判定することで、現地調査の省力化を図ることが考えられる。
②空中写真	・前回調査時点の空中写真と現在の空中写真を比較することで、変化箇所の抽出及び低未利用地の一次判定に活用。
③固定資産課税台帳／登記簿	・土地利用の変化箇所等について、登記異動等の情報から変化箇所の抽出や土地利用の種別を一次判定することが可能。
④住宅地図	・上記と同様。

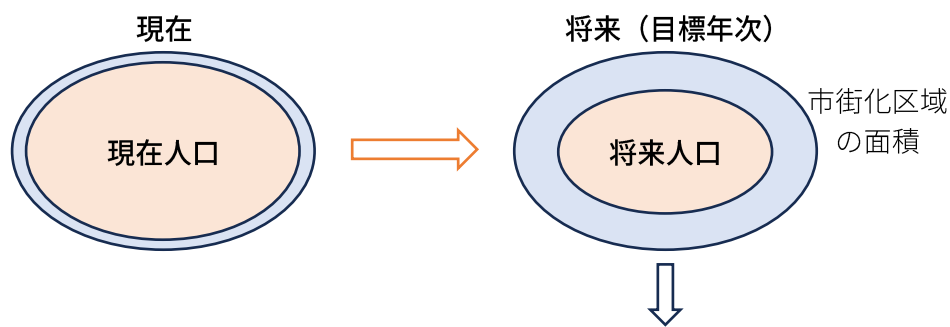
(2) 適正な市街地の規模の検証

①人口フレーム

将来の人口規模からみて、適正な市街地の規模を算出し、現在の市街化区域が過大か否か、過大な場合どの程度の面積を縮小する必要があるのか、データにより数値目標を明確化する。

算定に当たっては、都市計画運用指針（市街化区域の規模）等で示されている算定方法を踏まえ、**人口の趨勢に即した市街化区域の規模を算出する方法が基本**となる。

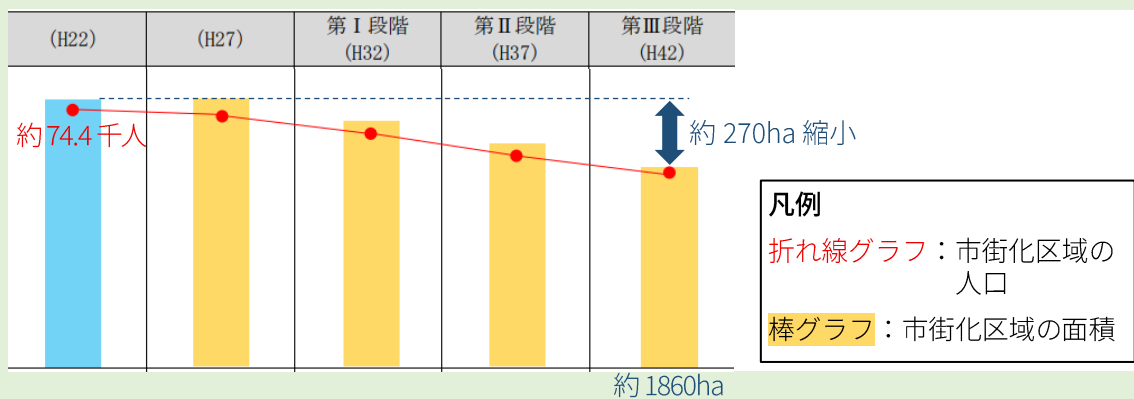
また、都道府県の人口フレームの算定方法を踏まえ、**市町村の地域の実情に応じた方法を検討することが重要**である。特に、市町村の単独都市計画区域の場合であっても、市町村と都道府県が協力・連携して検討することが有効である。



人口減少に伴い縮小が必要な市街化区域面積を算出

事例 舞鶴市

- ①将来人口から、適正な市街地規模（縮小が必要な面積）を明確化。
 - ・平成22年の国勢調査人口を基に、市街化区域内の将来人口を算出
 - ・農地等（未利用地）を新たに宅地化する従来の考え方から駅を中心としたまちなかの既存宅地に誘導する考え方へ転換（人口分布シミュレーションにより想定）
- ②京都府と協議・調整し、府の人口フレーム算定にも反映。



(住宅用地面積の算定方法について)

住宅用地面積の算定方法については、近年の人口減少傾向の中で地域の実情に応じた推計を行うために、地域の実情に応じた下記のような算定方法を用いることも考えられる。

算出方法の例	
住宅用地面積の算定方法	<p>一般的に市街化区域に収容できない人口を算出し、将来人口密度で割ることで住宅用地面積を推計するが、地域の実情により住宅需要により近い指標である「将来世帯数」を用いて必要となる住宅用地面積を直接推計する方法も考えられる。(人口が減っても住宅数は増えるといった地域の実情に即した住宅需要の変化を捉えるため人口を介さず直接算出。)</p> <p>【事例】「将来世帯数」「平均敷地面積等」より住宅用地面積を推計</p> <p>「将来世帯数」×「住宅平均敷地面積」により「将来必要となる住宅用地面積」を算出し、「現在の住宅用地面積」の差から必要住宅用地面積を算出。人口指標では見えにくい。</p> <div style="text-align: center;"> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">将来世帯数を推計 (将来人口、世帯人員トレンドから設定)</div> <div style="margin-bottom: 5px;">↓</div> <div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px; margin-right: 10px;">←</div> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px;">戸建、共同住宅の平均敷地面積を乗じる</div> </div> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">住宅総敷地面積の算出 (戸建、共同住宅に分けて算出)</div> <div style="margin-bottom: 5px;">↓</div> <div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center; margin-bottom: 5px;"> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px; margin-right: 10px;">←</div> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px;">現況住宅用地面積を減ずる</div> </div> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px;">新たに必要となる住宅用地面積を算出</div> </div>
収容可能人口の算出方法	<p>非可住地となる箇所をきめ細かに調査し、より実態に即した収容可能人口を算出することも考えられる。</p> <p>【事例】道路等の公共施設整備の進捗状況を非可住地に反映</p> <p>●整備中、整備済み道路</p> <p>整備中や整備済み道路など土地利用状況の経年変化を航空写真等できめ細かに検証・反映し、非可住地を設定。</p> <p>【事例】住宅用地として利用に適さない農地・空地进行非可住地に測定</p> <p>●市街化区域内の小規模な空地・農地</p> <p>地域に馴染んでいる市街化区域内の小規模な空地・農地 (200㎡以下) については、住宅地に必要な空地や農地 (住宅敷地として適さない) を除外。</p> <p>(例) 除外する単位面積は地区計画の最低敷地面積や堆雪場の面積から設定する等</p> <p>【事例】住宅用途の規制区域を非可住地に設定</p> <p>●住宅を規制している地区計画区域</p> <p>居住の用に供する建築物を建築不可としている地区の区域面積の除外。</p> <p>●風致地区 (都市に残る緑地、水辺など)</p> <p>都市計画マスタープランの位置付け、現況の土地利用から、目標年次までの期間に住宅用地に転用されない理由が明確な場合について可住地から除外。</p>

②産業フレーム

産業の立地ニーズがある場合には、立地の実態・動向を踏まえ、産業フレームを算出する。算定にあたっては、行政計画に基づき算出する方法や、産業の特性や地域の実情を適切に捉えられる統計データ等により算出する方法も考えられる。

		算出方法の例
将来の産業規模の設定	行政計画に基づく設定	<p>●産業分野の計画に基づく設定</p> <p>【事例】経済的効果の目標値からの設定</p> <p>産業分野の行政計画において、経済成長率や将来時点の目標値を設定している場合、目標時点までの伸び率を、現在からの増加率を工業出荷額等の現状値に乗じて将来値を算出。</p>
	統計データに基づく推計	<p>●工業出荷額以外の産業系統計のトレンドに基づく推計</p> <p>物流施設など従来の工業出荷額データで施設用地の需要を予想することが難しい場合において、各種統計データを活用して推計する方法。</p> <p>【事例】物流関連の売上額に基づく推計</p> <p>経済センサスや経済構造実態調査等で把握できる卸売業及び運輸業（道路貨物運送業や倉庫業）の売上額等の推移からトレンド推計。</p> <p>【事例】県内総生産のトレンドに基づく推計</p> <p>県内総生産額（製造業及び物流業）データをもとに将来値をトレンド推計し、製造業及び物流のフレームを算定。 （※上記統計調査において、産業中分類の都道府県単位のデータがない場合については全国集計の中分類構成比で按分する方法等が考えられる。）</p> <p>●将来の就業人口からの推計</p> <p>【事例】第2次産業就業人口を用いた推計</p> <p>経済状況等による変動が大きいいため、安定した指標である人口をもとに算出。将来人口及び第1～3次産業別就業人口の割合から将来の産業別就業人口を算定（第2次産業就業人口）し、製造業生産性（製造業従業者1人あたりの工業出荷額）を乗じて将来の工業出荷額を算出。 *製造業生産性：製造業従業者1人あたりの工業出荷額（工業統計（経産省））</p> <p>●社会経済情勢の変化に対応した産業フレームの修正</p> <p>【事例】想定外の需要変動を踏まえた推計</p> <p>区域マスタープラン策定時点の工業出荷額の推計では想定していなかった産業用地需要（例：IC整備に伴う需要増加等）への対応として、最近年の動向を踏まえて策定する都道府県の計画の内容をベースとして工業出荷額を修正推計し、この結果に基づき市街化区域の拡大を行うなど柔軟に対応。</p>
	敷地生産性の設定	<p>●工業統計を用いない場合の敷地生産性推計の考え方</p> <p>工業出荷額以外のデータを用いる場合、敷地生産性について工業統計データが活用できない。そのため、都市計画基礎調査より物流関連施設等の用地面積を把握し、これと上記で算出した産業の売上額との関係から敷地面積あたりの売上額を推計。</p> <p>【事例】県内総生産額と工業用地面積の関係性から敷地生産性を設定</p> <p>製造業や物流業の県内総生産額と、工業用地面積（都市計画基礎調査）を時系列で回帰分析による方法や、直近の卸売販売額と運輸・倉庫用地の敷地面積の関係から設定する方法により対応。</p>

(3) コンパクトなまちづくりの必要性の分析

コンパクトなまちづくりの必要性を定量的な根拠に基づき示すために、各種の資料やデータを活用して、コンパクト化の効果を算出する方法が考えられる。

【参考】活用が考えられる資料や情報

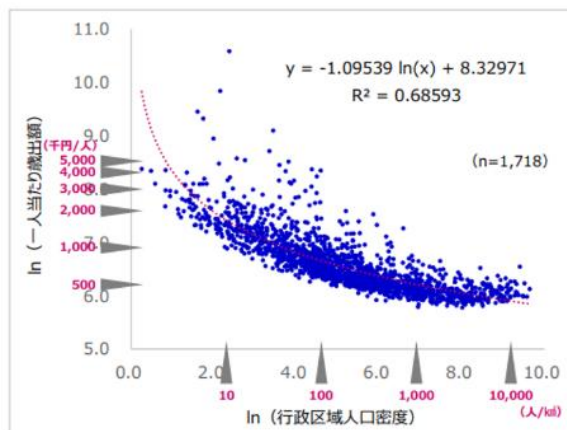
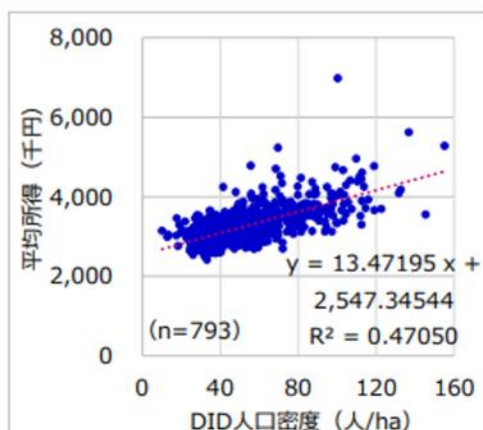
●立地適正化計画の手引き（国土交通省都市局）

人口減少社会に対応した持続可能なまちづくり（コンパクトシティ・プラス・ネットワーク）の実現に向け、市町村が計画を策定・運用するための具体的な指針。資料編では、計画策定や見直しの判断材料となる客観的なデータや分析結果を中心に構成。

人口密度と行政コストや生産性、地価との関係性を示すデータが示されており、拡散型の都市構造の誘導や、無秩序な開発を抑制する際の根拠としての活用が考えられる。

当該都市の人口規模・人口密度等にあてはめ、現在より密度が低下した場合、行政コストがかかる（住民負担が増加する）、生産性が低下する、平均地価が下落するなどの影響が生じることを定量的に示す方法が考えられる。

【人口密度と平均所得や一人当たり歳出額との関係】



●まちづくりの健康診断（国土交通省都市局）

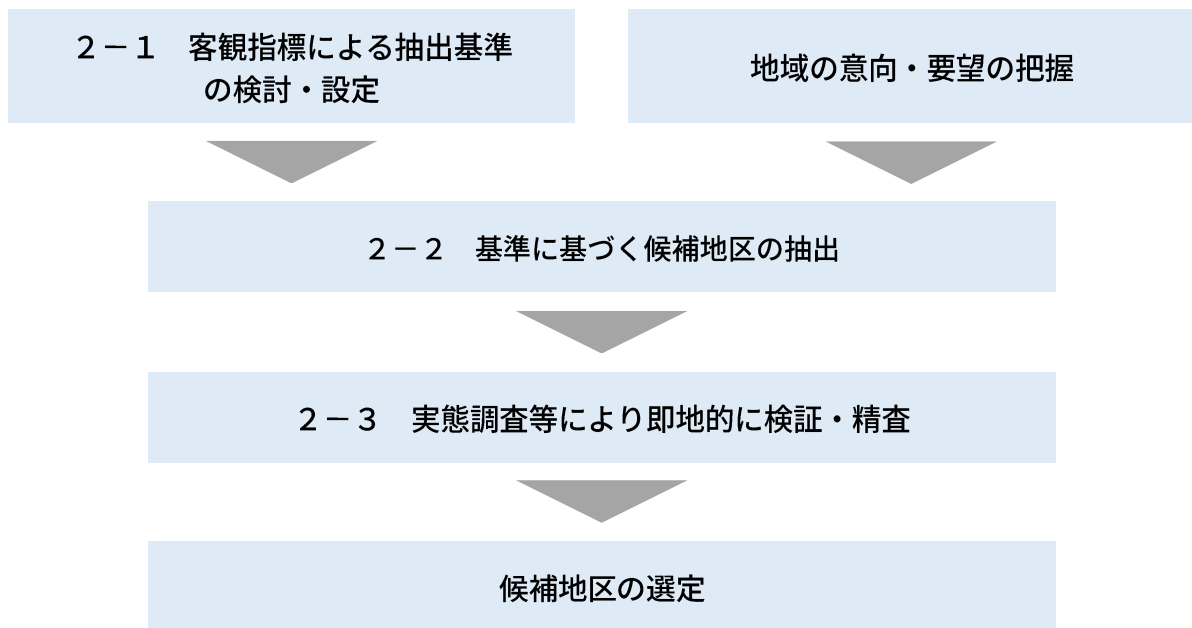
各市町村が策定した立地適正化計画の進捗状況や課題を定期的に評価・見直す仕組み。国土交通省が客観的なデータを提供し、現状把握と課題解決を促すことで、全国的なコンパクトシティ形成を後押し。

*国が標準的な評価指標に係るデータを整備し、市町村ごとの「評価用レポート」として提供。国は市町村からの情報に基づき、改善のための具体的な「見直し方策例」を紹介・提示。

ステップ2 客観基準に基づく見直し候補地区の検討・抽出

【抽出作業の手順（例）】

逆線引きの候補地区の抽出にあたっては、合意形成を念頭に当該都市の将来像や実態に応じた適切な指標を設定するとともに、地域の意向を反映するプロセスを用意することが重要である。検討においては、地域の土地利用や居住状況等の実情を、最新の航空写真や現地調査等により即地的に実態を調査・検証した上で選定することに留意する必要がある。具体的な手順の例を以下に示す。



【専門的な検討の進め方】

上記については、慎重かつ公正な検討が求められるため、恣意的であるなどの誤解を招かないよう留意する必要がある。そのためには、第三者的な視点を取り入れ、都市計画や建築、環境、法制度などの分野に精通した有識者の意見を活用することが有効である。

専門的知見を踏まえ、目指すべき都市の将来像や目標を踏まえた候補地の抽出基準の妥当性、及びその効果・影響について多角的に検証を行うことで、行政の判断が専門的根拠に基づいていることを示すとともに、地権者や住民に対して透明性と納得感を提供することができる。

実際に逆線引きに取り組んでいる地方公共団体では、都市計画審議会の専門部会等を通じて有識者の知見を取り入れている事例が多い。

2-1 客観指標による抽出基準の検討・設定

区域区分（逆線引きも含む）の目的は都市ごとに異なるため、**当該都市の目指すべき将来像に即した抽出基準の設定が基本**となる。

特に逆線引きを行う場合は土地利用に対する権利制限を伴う措置であるため、候補地区の選定に当たっては、恣意性を排除し、客観的な指標に基づいて基準を設定することが不可欠である。

加えて、先行事例に照らすと、**逆線引きにかかる合意形成を念頭に置いた指標の検討も重要**である。具体的には**非都市的な土地利用が広がる地域や、開発可能性が低い地区**など、逆線引きの合意形成が得られやすい区域を抽出するための指標を設定することが考えられる。

【逆線引き候補地の抽出の視点・基準（例）】

	視点	基準等の例
土地利用の実態	<ul style="list-style-type: none"> ・非都市的土地利用の分布状況 ・低未利用地の分布状況 ・大規模開発事業が停滞している地区 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画基礎調査（土地利用現況調査）等で、農地や山林、一定規模以上の大規模空地がまとまって分布している箇所。 ・面積基準（閾値）については、当該公共団体のこれまでの都市計画の運用を踏まえ設定（例：農地/山林とも0.5ha、1ha、2ha等）
開発可能性	<ul style="list-style-type: none"> ・開発・建築動向（開発・建築行為が少ない地域） ・人口・世帯の分布、動向 	<ul style="list-style-type: none"> ・直近5年間で建築や開発行為がない地域。 ・メッシュや町丁目単位のデータで、居住人口が僅かで、かつ減少している地域
災害危険区域の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・災害ハザードエリアの指定状況 	<ul style="list-style-type: none"> ・土砂災害特別警戒区域、溢水、湛水等による災害のおそれのある土地の区域

【候補地から除外する地域（例）】（逆線引きすべきでない地域（市街化区域として維持する地域））

	視点	基準等の例
人口密度	<ul style="list-style-type: none"> ・人口密度が高い地域は除外 	<ul style="list-style-type: none"> ・直近の国勢調査における人口集中地区
基盤整備、開発事業の予定	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設整備や開発事業の予定がある箇所は除外 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画事業等の整備計画や、基盤整備を伴う面的な開発事業の計画がある地域

【その他】

	基準等の例
位置・規模等	<ul style="list-style-type: none"> ・区域区分線に隣接しているか否か ・市街化区域内の島状地域の場合、まとまった規模があるか ・地形・地物その土地の範囲を明示するのに適当なものがあるか。 <p>※明瞭な地形・地物がない場合や、土地の利用状況から一体的な区域とすべき場合など、これにより難しい場合には事情がある場合は、地番界（筆界）とする方法が考えられる。</p>

2-2 基準に基づく候補地区の抽出

前述の指標や基準に基づいて得られた調査・分析結果を複数の地図レイヤーで重ね合わせるなどにより地図上に整理・可視化し、条件に合致する候補地区を抽出する。分析方法として、地理情報システム等でメッシュや町丁目単位で抽出・可視化する方法等も考えられる。

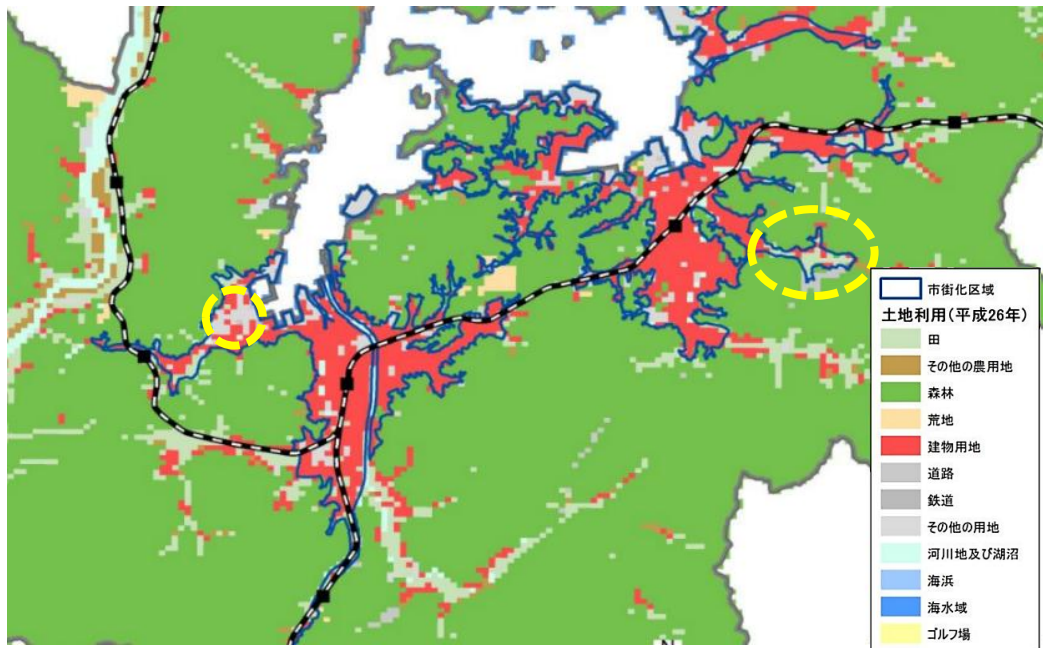
なお、立地適正化計画の策定等に関する既存の分析データ*がある場合は、必ずしも新たなデータ分析や資料を作成する必要はなく、**既存データや国土数値情報等の Web ツールを有効活用することで作業や委託費用の負担を軽減**することが考えられる。

*立地適正化計画策定時資料や「まちづくりの健康診断（国土交通省）」の活用が考えられる。

【分析例】

立地適正化計画策定時の土地利用現況データや、国土情報ウェブマッピングシステム等を用いて、市街化区域内かつ非都市的土地利用の箇所を抽出（メッシュ単位で把握する等）

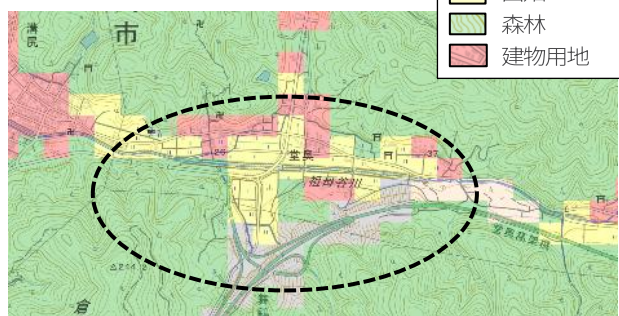
全市レベルの地図より、自然的土地利用や未利用地の区域を抽出



(舞鶴市立地適正化計画 (資料編))

必要に応じ国土情報ウェブマッピングシステム等で、地区の状況を詳細に確認

(図の黄色や緑色のメッシュが自然的土地利用の部分)



2-3 実態調査等により即地的に検証・精査

前述の基準に基づき抽出した地区は、あくまで数値指標や地図データ等によるものであるため地域の土地利用や居住状況等の実態について、現地調査により即地的に実態を調査・検証する。

検討に当たっては、土地所有者・居住者等の視点から市街化調整区域に編入した場合のメリット・デメリットを比較検証しつつ精査することが重要である。この際、可能な範囲で、農政部局とも協力して営農意向、宅地開発の意向など地域の情報も反映することが望ましい。

①土地利用実態の把握・検証

実態調査では、宅地と農地・山林の混在程度を調査し、農地主体なのか宅地主体なのか、混在の程度などを把握・整理する。特に住宅地については農村集落が主なのか、計画的に開発された住宅地なのか、農地との関係性や暮らし、生業の実態も含め整理することが有効である。

土地利用の種別		逆線引きの可能性（メリット・デメリット）
山林・農地		市街化調整区域に編入することで固定資産税や相続税が大きく減少し、権利者のメリットがある可能性。
宅地	農家住宅	農業従事者の居住用の建築物の場合、農地を所有しているケースが多く逆線引きがメリットになる可能性。
	一般住宅	一般住宅を多く含む場合、不動産価値の下落により将来住宅を売却しづらくなる等のデメリットとなる可能性。



住宅地に隣接しまとまった農地や低未利用地がある農村集落 ⇒逆線引きの難易度低い



現に多くの住宅が立ち並ぶ密度が高い住宅地 ⇒逆線引きの難易度高い

②区域設定単位（区域境界）の検討

道路、鉄道その他の施設、河川、海岸、がけその他の地形・地物等の状況、土地利用の連続性、自治会等の地域コミュニティの単位等の状況を勘案して設定する。

区域境界は、原則として、土地の範囲を明示するのに適当なものにより定めることが基本であるが、明瞭な地形・地物がない場合や、土地の利用状況から一体的な区域とすべき場合など、これにより難しい場合には、地番界（筆界）とする方法が考えられる。また、緊急性に照らして土砂災害特別警戒区域の境界を基準に境界を設定しているケースもある。

コラム

これまでに逆線引きした地域の類型

市街化区域縁辺部の農地を含む農村集落

- ・農地及び農家住宅を含む地域
- ・農地として維持する意向がある



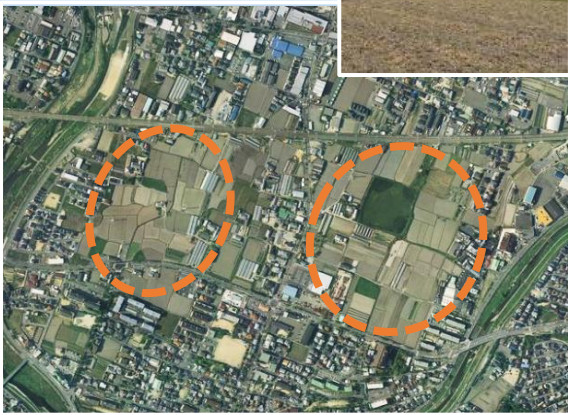
住宅開発が見込めなくなった箇所

- ・高度経済成長期等に計画開発された住宅地に隣接する山林。新規宅地需要が見込みづらい立地



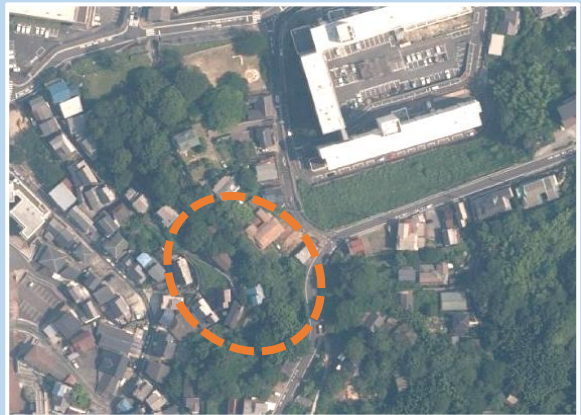
市街地内のまとまりのある農地

- ・農地として維持する意向がある地域



市街化区域内の山林・宅地

- ・一部住宅が立地するが、空家となっている。住宅需要が低く、今後宅地として利活用する意向がない地域



災害危険性のある斜面地

- ・山林、斜面地で土砂災害警戒区域等に指定された地域
- ・土地の利用意向がない地域



コラム

当初候補区域を広く設定したケースについて

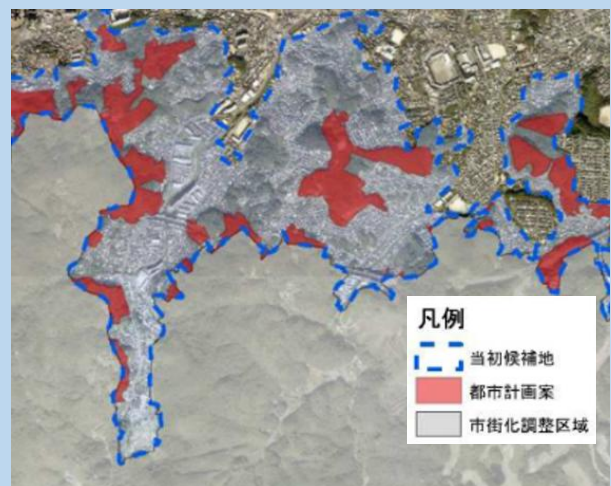
北九州市においては、市が策定した区域区分の基本方針に基づき、以下のプロセスを経て市街化調整区域への編入（いわゆる「逆線引き」）を実施した。まず、「安全性」「利便性」「居住の状況」という3つの視点から選定された12の指標を用いて客観的な評価を行い、候補地の一次選定を行った。その後、現地調査を含む二次選定を経て、道路や河川などの地形地物を境界とし住宅地を含む当初の候補地を選定した。

次に、基本方針に掲げられた「住民との協議が整った地域について見直しを行う」との規定に基づき、市内各地で説明会を複数回開催し、多くの地権者等の皆様からご意見を頂いた。説明会においては、「現在のコミュニティを維持したい」「土地の資産価値が下落する」といった懸念が多く寄せられた。

そこで、市はこれらの意見を踏まえ、候補地の修正案を作成し公表した。さらに、修正案に対する意見募集を実施し、再度修正を行ったのち、都市計画手続きに着手し、最終的には当初候補地の約24%に相当する、山林を主体とした地域を市街化調整区域に編入した。

この経験から、地権者等への説明は、個々の理解と納得が得られるよう丁寧に進める必要があり、相応の時間を要することが示唆された。

したがって、広範囲を対象とする区域区分の見直しを行う場合には、その変更によって実現したい優先事項をあらかじめ明確にし、当該目標の達成に向けて必要な事項から着実に取組を進めることが有効であると考えられる。



北九州市における当初の逆線引き候補地（青色）と最終的な都市計画案（赤色）

ステップ3 地域の意向を踏まえた区域区分案の検討

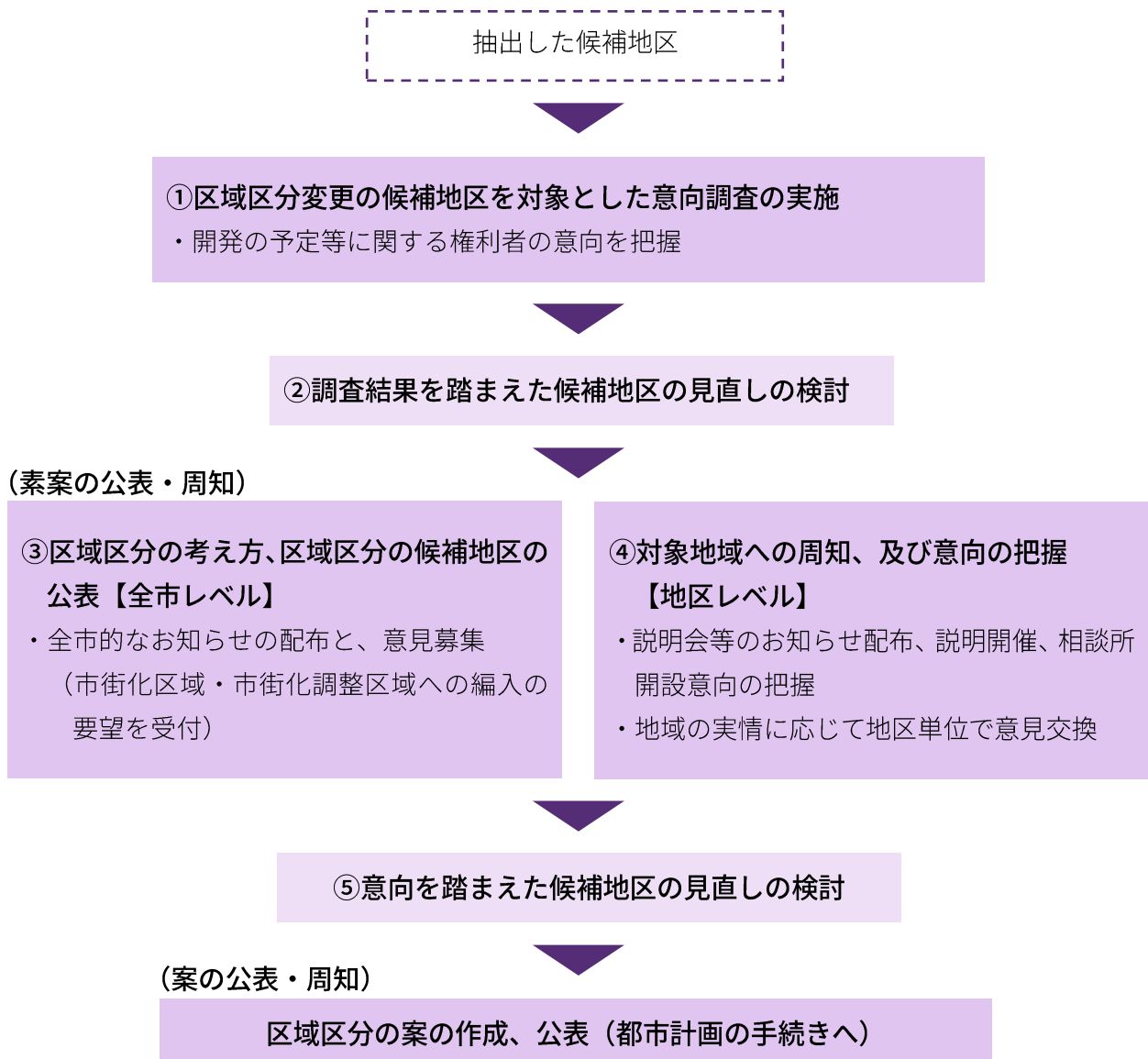
3-1 地域の意向を踏まえた候補地区の決定プロセス

地域との合意形成に配慮した区域区分案を策定するためには、**地域の意向を踏まえ候補地区を段階的に絞り込むことに留意し**下図のようなプロセスを設けることが有効である。

プロセスにおいては、地域の理解や合意形成に留意し、区域区分見直しの目的やメリット・デメリット等の丁寧な説明、**地域の意向を把握、及び意向を踏まえた候補地区の見直しを段階的に進めることに留意する。**

なお、意向把握・反映のプロセスの具体的な方法や頻度については、地域の実情や、これまでの都市計画の手続きにかかる地域の意向把握や事前協議のプロセスの状況を踏まえ検討する。

【地域の意向を踏まえた候補地区の決定プロセスの例】



①区域区分変更の候補地区を対象とした意向調査の実施

候補地区の土地所有者を対象に、**開発の予定等についての意向調査を実施**する。具体的には税情報又は登記簿により権利者の住所を把握し、アンケート調査票を郵送や投函する方法が考えられる。なお、意向把握に際しては、調査の趣旨として、市として目指すべき都市の将来像やまちづくりの方針や土地所有者等にとってのメリット等も示すことが有効と考えられる。

【アンケート調査項目の例】

- ・ 開発の予定について意向を把握
- ・ 開発予定がある場合、その内容
- ・ 概ねの開発の規模（〇㎡）
- ・ 開発の予定時期（〇年以内）
- ・ すぐではない場合、現在着手されていない理由

【地方公共団体として提示する方針等の例】

- ・ 当該公共団体のまちづくりの方針（コンパクトなまちづくりの推進や、災害危険性、自然環境の保全等）
- ・ 地域住民や土地所有者にとってのメリット・デメリット
- ・ 意向を踏まえて検討方針 等

【土地所有者等の住所の把握方法】

- ・ 登記簿情報等から、市街化区域内の農地と山林の地目の土地所有者の住所を調査・把握。

②調査結果を踏まえた候補地区の見直しの検討

把握した**意向調査結果を踏まえて候補地区の案を修正**する。例えば、開発意向を持つ土地所有者等の割合を踏まえ、候補地とするか否かを検討することが考えられる。

【調査結果を踏まえた検討の視点の例】

土地所有者等の意向を客観的に把握するため、以下のような基準を設けて候補地の判定を行っている事例が見られる。

- ・ 開発意向を持つ地権者が過半数（5割以上等）の場合、候補地に含めない。
- ・ 開発意向が無い地権者が大多数（9割以上等）の場合、候補地とする。
- ・ 開発意向が分かれる（5割以上9割未満等）の場合、隣接・近接地での開発事業の動向を勘案し、候補地とするか否か判断する。
（数値基準については、地域の実情を考慮して検証・設定する必要がある。）
- ・ 上記判断にあたっては、意向調査の回収率を考慮する。
（回収率が低い（50%未満など）場合は意向把握の精度が低いことから、参考指標として扱い、他の要素と併せて総合的に判断する。）

③区域区分の考え方、区域区分の候補地区の公表【全市レベル】

【市民周知】

地方公共団体のホームページや広報紙等で候補地区を広く周知するとともに、土地所有者等の意向を把握する。なお、公表・周知にあたっては、候補地区はあくまで検討候補地区の選定であり決定事項ととらえられないよう留意する。

【意向把握】

公表後に逆線引きの要望を受け付け、要望がある地区を対象に地元説明会等を開催する方法と、地域ごとに説明会を開催し、意向を把握する方法が考えられる。

事例 舞鶴市での候補地の公表

- ・検討候補地区を web サイト等で公表し、建築・開発、農業支援、固定資産等に関して、地域ごとに具体的な説明を行い、協議を実施することを周知。
- ・ただちに区域区分の変更を行うものではなく、地域への説明を十分にいき、地権者・地域住民との意見聴取のもと、変更について検討する旨を示している。あわせて重点要望受付期間を設定し、市街化調整区域への編入要望を受付。
- ・逆線引きの要望や逆線引きに関する住民説明会実施の要望があった地区から順に住民説明会を開始。市街化調整区域に編入された4地区は、候補地の公表後に住民からの積極的な住民説明会実施の要望があった地区。

市街化調整区域 編入検討候補地

「舞鶴市 都市計画制度 区域区分の見直し基準」に基づき、市街化区域から市街化調整区域への編入を検討すべき候補地を選定しました。
緑色で示した地区が優先的に市街化調整区域への編入を検討する候補地です。 ■：市街化調整区域 編入検討候補地


市街化調整区域編入候補地では建築・開発、農業支援、固定資産等に関して、地域ごとに具体的な説明を行い、協議を進めてまいります。

市街化調整区域への編入相談の受付

7月から10月の間、重点要望受付期間として下記の要領で市街化調整区域への編入要望を受付いたします。

要望受付重点期間	7月～10月（期間以外でも受付可）
受付場所	舞鶴市役所別館3階 都市計画課窓口
受付内容	市街化区域から市街化調整区域への編入
要望できる人	地権者又は利害関係を有する方

お問い合わせ先：舞鶴市建設部都市計画課（TEL）0773-66-1048



舞鶴市 都市計画制度 区域区分の見直し基準

都市の形成と環境の保全を図る区域区分は、無秩序な開発や災害の抑制に一定の効果がありました。しかし、現在のものは昭和56年の決定から大きく見直しを要し、都市の拡大を前提とした時代のものであるため、社会情勢への対応や持続可能なまちを目指し、適正な区域区分へ見直しするための基準を策定しました。

右図に示す4つの基準により評価・判断し、市街化調整区域編入検討候補地を選定しています。

土地利用の可能性

将来の人口・産業への影響

基市

都市計画上の整合

基盤整備の予定

見直し基準の詳細は、市ホームページ掲載の「舞鶴市 都市計画制度 区域区分の見直し基準」（平成29年3月策定）をご覧ください。

※市街化調整区域編入検討候補地を示している境界線は確定したものではありません。
 また、必ずしも候補地を市街化調整区域に編入するものではありません。

④対象地域への周知、及び意向の把握【地区レベル】

●自治会・地区単位での勉強会、住民説明会の開催（丁寧な説明・協議）

逆線引きを行う場合、土地利用が制約されるなど権利が制限されるため、自治会・地区の単位など身近な地域で丁寧に説明することが重要である。特に、逆線引きの必要性や、メリット・デメリットについては、懸念や反発が生じやすいため、事前の説明や意見交換を十分に行うとともに関係土地所有者等の意見を丁寧に把握・反映することが重要である。

開催イメージとして以下の方法が考えられるが、候補となる土地の規模・数（関係土地所有者等・住民の数）、これまでの都市計画の決定にかかる住民説明会等の開催方法を踏まえ適宜、適切な方法を検討・判断する。

種類	開催イメージ
<p>① 自治会・幹事会等への事前説明・意見交換</p>	<p>地域の自治・運営に関わる団体（地区の既存組織や自治会・町内会、農業関連の地域運営組織等のコアメンバー）との勉強会や意見交換等を行い、逆線引きにかかる意向の課題認識や、背景となる地域の暮らしや生業・コミュニティの状況等を把握することが有効である。</p> <p>なお、対象とする組織については、住民のほとんどが自治会等の既存組織に加入している場合は、既存組織とすることが考えられる。</p> <p>また、自治会に属さない土地所有者等・住民の意見が反映されない等の問題が生じないように、説明対象となるメンバー構成を検討するとともに、複数の既存組織がある場合は、地区で幹事会を結成して頂くなど地域特性を踏まえて適切な方法を検討する。（地域住民との協議においては、自治会や幹事会が主体となって地権者や住民の意見の集約等の役割を担って頂く。）</p>
<p>② 全体説明会の実施</p>	<p>上記の意見交換を踏まえて整理し、実現可能性を検討した上で、全体説明会を開催し、意見交換を行う。</p> <p>開催に当たっては、事前に案内を全戸に配布するなど事前周知するとともに、住民説明会に参加できない住民や地権者については 資料を郵送するなどし、土地所有者等全員に周知することが重要である。</p>
<p>③ 個別説明の実施</p>	<p>全体説明会の中で、関係土地所有者等や住民の個別の状況に応じた詳細の説明を求められる場合は、必要に応じて個別訪問等で説明・意見交換を実施する。</p>

●住民目線に立ったわかりやすい説明を工夫

先行事例を踏まえると、住民説明会の中で重要視され、かつ住民の関心が高い事項として下記の点が考えられ、これらについてわかりやすい説明資料を準備する。

【地権者・住民が特に懸念する事項と説明内容の例】

項目	説明する内容の例						
なぜ、逆線引きが必要なのか	<p>●背景となる当該都市の課題や状況変化等の説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・近年の人口減少に伴うまちなかの賑わい減少、災害リスク、厳しい財政等からコンパクトな都市構造が必要となるなど当該地方公共団体がおかれた状況を丁寧に説明。 ・なお、災害リスクの高さやデータ分析などわかりづらい事項については、地図情報等を活用し可視化することで、わかりやすく説明することが有効。 <p>●市町村の政策的な位置付けの説明（集約型都市構造推進等の必要性の説明）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・マスタープラン等での位置付けのもと、都市全体からみた逆線引きを推進する必要性を説明する。例えば、当該市町村において目標とする将来の市街地像と、実現に向けた逆線引きの必要性について丁寧に説明。 						
制度がわかりづらい	<p>●土地利用関連法制度の説明（土地利用規制がどのように変わるのか）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画制度や、区域区分や用途地域などによる建築物の制限等の土地利用制度に関する基礎知識を丁寧に説明。逆線引きなど区域区分制度の見直しにより土地利用規制がどのように変わるかを説明。（市街化調整区域になった場合、都市計画法に基づき、原則、全ての開発行為について許可が必要。） 						
開発規制の変更による影響	<p>●規制変更による具体的な影響を中心に説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地権者の立場に立ってどのようなことが変更され、何が変わらないのかを丁寧に解説することが必要。 ・現行用途地域の規制内容、及び各地方公共団体（都道府県、指定都市）の条例による規制内容を踏まえ、市街化調整区域に編入されてもできること、できなくなることを整理。（当該地方公共団体の条例・要綱等に基づき、どのような用途・規模・条件であれば可能か整理。） <table border="1" data-bbox="330 1413 1425 2067"> <tbody> <tr> <td data-bbox="330 1413 450 1514">住む・営む</td> <td data-bbox="450 1413 1425 1514"> <ul style="list-style-type: none"> ・現在ある住宅は継続的に居住でき、店舗も継続的に営業が可能。（立ち退きを強いるものではない） </td> </tr> <tr> <td data-bbox="330 1514 450 1899">建替え</td> <td data-bbox="450 1514 1425 1899"> <ul style="list-style-type: none"> ・市街化調整区域内で建物を建てる場合、原則として都市計画法第43条第1項に基づき都道府県知事の建築許可が必要だが、例外規定があり、建築物の「改築」、「増築」、「用途の変更」で、下記の特定の条件に該当するものは許可不要。（都市計画法第43条第1項） <ul style="list-style-type: none"> ＊「既存の建築物の改築、増築又は用途の変更で、その規模が政令で定める基準を超えないもの」（都市計画法施行令第35条第1項） ＊国土交通省の通達（旧建設省）：「改築」とは、「その建築物の用途、規模、構造が従前と著しく異なること」。各地方公共団体は、この通達に基づき「著しく異なる」の具体的な基準を設定。 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="330 1899 450 2067">新築</td> <td data-bbox="450 1899 1425 2067"> <ul style="list-style-type: none"> ・原則、新たな建築物の建築はできないが、農業、林業もしくは漁業を営む者の住宅、既存宅地など一定要件を満たす建築物は可能。 ・建築できる建物用途に制限がある場合があり、地方公共団体により異なるため条例・要綱等の基準を確認・整理する必要。 </td> </tr> </tbody> </table>	住む・営む	<ul style="list-style-type: none"> ・現在ある住宅は継続的に居住でき、店舗も継続的に営業が可能。（立ち退きを強いるものではない） 	建替え	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化調整区域内で建物を建てる場合、原則として都市計画法第43条第1項に基づき都道府県知事の建築許可が必要だが、例外規定があり、建築物の「改築」、「増築」、「用途の変更」で、下記の特定の条件に該当するものは許可不要。（都市計画法第43条第1項） <ul style="list-style-type: none"> ＊「既存の建築物の改築、増築又は用途の変更で、その規模が政令で定める基準を超えないもの」（都市計画法施行令第35条第1項） ＊国土交通省の通達（旧建設省）：「改築」とは、「その建築物の用途、規模、構造が従前と著しく異なること」。各地方公共団体は、この通達に基づき「著しく異なる」の具体的な基準を設定。 	新築	<ul style="list-style-type: none"> ・原則、新たな建築物の建築はできないが、農業、林業もしくは漁業を営む者の住宅、既存宅地など一定要件を満たす建築物は可能。 ・建築できる建物用途に制限がある場合があり、地方公共団体により異なるため条例・要綱等の基準を確認・整理する必要。
住む・営む	<ul style="list-style-type: none"> ・現在ある住宅は継続的に居住でき、店舗も継続的に営業が可能。（立ち退きを強いるものではない） 						
建替え	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化調整区域内で建物を建てる場合、原則として都市計画法第43条第1項に基づき都道府県知事の建築許可が必要だが、例外規定があり、建築物の「改築」、「増築」、「用途の変更」で、下記の特定の条件に該当するものは許可不要。（都市計画法第43条第1項） <ul style="list-style-type: none"> ＊「既存の建築物の改築、増築又は用途の変更で、その規模が政令で定める基準を超えないもの」（都市計画法施行令第35条第1項） ＊国土交通省の通達（旧建設省）：「改築」とは、「その建築物の用途、規模、構造が従前と著しく異なること」。各地方公共団体は、この通達に基づき「著しく異なる」の具体的な基準を設定。 						
新築	<ul style="list-style-type: none"> ・原則、新たな建築物の建築はできないが、農業、林業もしくは漁業を営む者の住宅、既存宅地など一定要件を満たす建築物は可能。 ・建築できる建物用途に制限がある場合があり、地方公共団体により異なるため条例・要綱等の基準を確認・整理する必要。 						

税金や 資産価 値への 影響	<p>●税金の変化（メリット）と土地評価額の低下（デメリット）について説明</p> <p>課税の対象や税金の算定方法等の変更に伴い、逆線引きを実施した土地の評価額と税金が以下のように変化。</p>		
	税目	市街化区域の内容	市街化調整区域へ編入後の内容
	固定 資産税	一般的には、市街化区域内は土地評価額が高く、固定資産税の負担が大。	開発行為が制限されることから、市街化調整区域となり土地評価額が下がることにより、固定資産税が下がる可能性。
都市 計画税	市街化区域内の土地・家屋が課税対象に。	一般的に、市街化調整区域では都市計画税が不要。	
<p>固定資産税の変化</p> <p>一般的に農地については、市街化調整区域に編入すると固定資産税が減少する。（農地所有者にとってメリットが大きい。）</p> <p>そのため、モデル的な土地を設定し、現行規制の場合の概算額と、市街化調整区域に編入した場合の概算額を試算し、どの程度減少するか具体的に提示することが有効と考えられる。</p> <p>＊農地の評価方法は、市街化区域では宅地並み評価であるが、市街化調整区域は農地評価となるため、税額が大きく減少する。なお、固定資産税の評価は毎年1月1日時点の状況（評価基準日）に基づいて決定されるため、市街化区域から市街化調整区域へ編入された場合でも、その変更が評価に反映されるのは 翌年度の評価基準日（翌年1月1日）以降となる。したがって、評価方法は、市街化調整区域に編入された翌年度から農地評価へと変更される。</p>			
<p>相続税の変化</p> <p>相続税の評価額は、固定資産税の評価額を基準に決められるため、前述のように評価方法が農地評価に変わることによって税額が減少。</p>			

コラム

わかりやすい住民説明資料の例

・市街化調整区域へ編入されても「できること」についてイラストを用いてわかりやすく表現

市街化調整区域に変わってもできること① (住む・営む)

<住む>
 ・今ある住宅は、どなたでも住むことができます
 →親戚や他人でも問題ありません

<営む>
 ・今ある商店は、どなたでも営むことができます
 →親戚や他人でも問題ありません

市街化調整区域に変わってもできること② (建替え)

<建替え>
 ・同程度のものであれば、建て替えもできます
 →ただし、土地の造成等をする場合は、別途許可が必要なことがあります

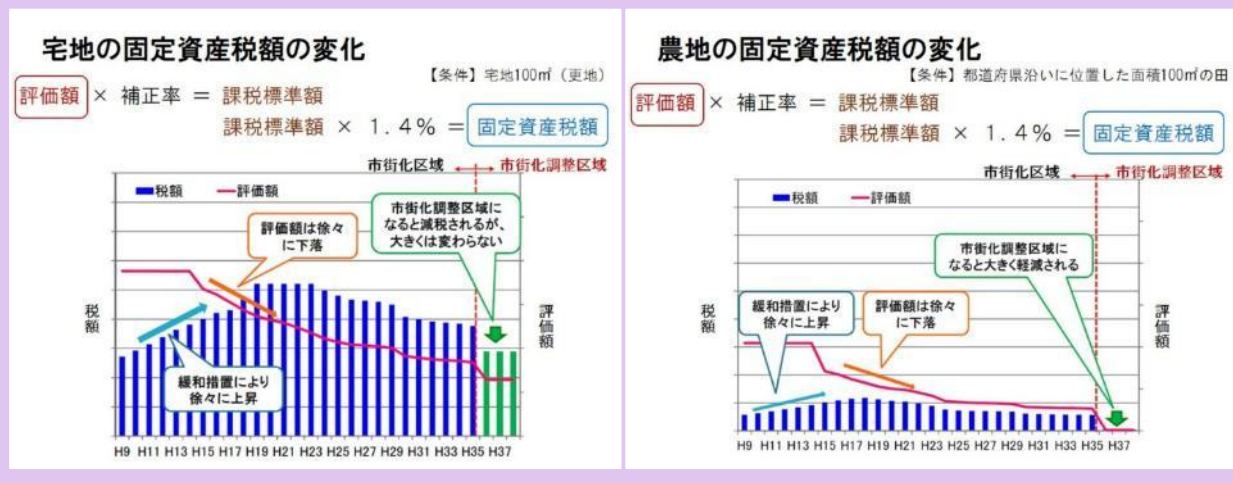
市街化調整区域に変わってもできること③ (建替え)

※農地の場合、別途農地転用が必要です

市街化調整区域に変わってもできること④ (新たに建てる)

<新たに建てる>
 ・すでに開発許可を受け造成された土地であれば、新たに住宅を建築することが可能です。

・市街化調整区域への編入による「固定資産税」の変化について、わかりやすく表現




⑤意向を踏まえた候補地区の見直しの検討

以上の説明・意見交換等の結果、反対意見が多い敷地や地区については、先行的に取り組む候補地区からは除外し、中長期的に取り組む地区とするなど、候補地区の修正を検討する。

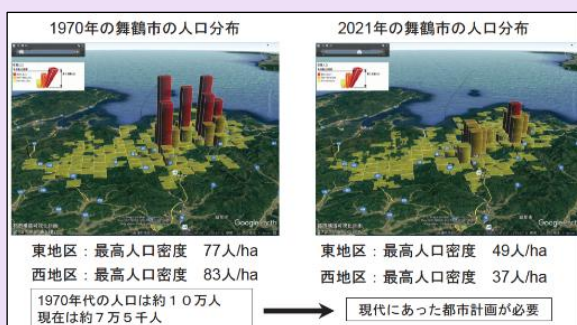
コラム 三次元の可視化ツールの活用

近年、三次元の地図上にデータを可視化するツールや、3D都市モデル等のデータの整備が進んでいる。三次元で立体的に表示することで、都市計画や災害ハザード等の情報を直感的に把握できるため、逆線引きの検討を進める際にも地権者や住民等とのコミュニケーションツールとしてこれらのツールを活用することも有用である。

ツール名称	概要
<p>Project PLATEAU (プラトー)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 国土交通省が様々なプレイヤーと連携して推進する、日本全国の都市デジタルツイン実現プロジェクト。 3D都市モデルを整備し、オープンデータとして提供するほか、様々な領域でユースケースを開発。 →建物・道路・地形などの都市空間を立体的可視化したい公共団体向け PLATEAU VIEW (https://www.mlit.go.jp/plateau/plateau-view-app/)を使うと、webブラウザ上でPLATEAUデータをプレビューすることができる。  <p>▲ PLATEAU VIEWで3Dの建築物モデルと土砂災害警戒区域の情報を重ね合わせて表示した例</p>
<p>i-都市再生</p>	<ul style="list-style-type: none"> 平成30年の「都市再生に取り組む基本的考え方」において示された取り組み。 Google Earth等のフリーツールを活用しながら都市の現状や課題を様々なデータを組み合わせて3次元地図上に可視化。 →人口分布などの統計データをシンプルに見える化したい公共団体向け 都市構造可視化計画ウェブサイト (https://v4.mieruka.city/)において、容易に可視化を行うことができる。  <p>▲ 都市構造可視化計画ウェブサイトで都市の人口密度の分布を表示した例</p>

事例 i-都市再生の活用 (舞鶴市)

都市計画の見直しや立地適正化計画の策定、地区計画の検討においてi-都市再生を用いて人口分布の可視化や情報の表示等を行い、庁内や市民とのコミュニケーションツールとして活用。



3-2 各種制度等の活用

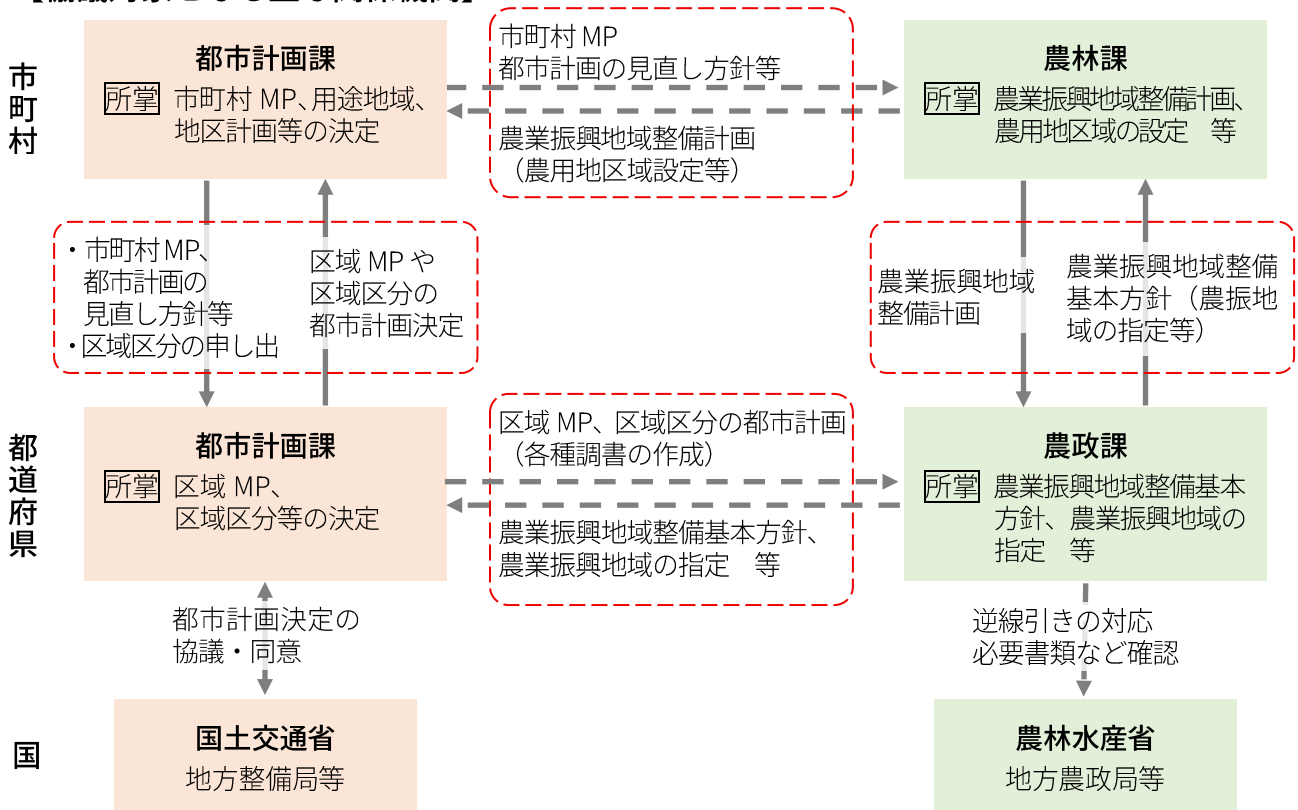
区域区分の見直しと合わせて活用が考えられる制度を下表に整理する。

類型・項目		概要（2026年2月時点）
土地利用制度	法第34条10号	市街化調整区域において、地区計画を策定することで、当該地区計画の内容に適合する開発を許可する制度。（地域の特性に応じたまちづくりが可能）
	法第34条13号	市街化調整区域の土地でも以前から住居や業務目的で権利を持っていた人が6か月以内に届け出をすれば、一定の条件下で開発が認められる制度。
	法第34条14号	市街化調整区域の既存宅地での建築行為など例外的に開発や建築を許可するための特別な規定の一つ。（開発審査会を経て認められる）
	居住調整区域	立地適正化計画に基づき、住宅地化を抑制するために指定される地域地区。原則として居住誘導区域の外側に位置付けられる。開発規制は市街化調整区域と同等で、住宅建築のための開発行為は原則として許可されない。
	田園住居地域	用途地域の一つで農地内での開発行為や建築は原則市町村長の許可が必要に。農産物直売所などの農業関連施設は一定の規模内で建築可能。
移転補助	がけ地近接等危険住宅移転事業	がけ崩れや土石流などの自然災害の危険性が高い地域にある住宅の移転を支援する制度。（各市町村が実施主体となり、国が財政面で補助）
	居住誘導促進事業	「居住誘導区域」への住宅の立地を誘導・促進するための事業。居住誘導区域外等から同一市町村内の居住誘導区域へ移転する者に対して補助する事業に要する費用等を支援。（都市構造再編集集中支援事業の基幹事業として位置付け）
	居住誘導区域等権利設定等促進事業	災害ハザードエリアから、居住誘導区域または都市機能誘導区域への住宅や施設の移転を促進するための事業。（都市再生特別措置法）
	コンパクトシティ形成支援事業	居住誘導区域外の災害ハザードエリアから居住誘導区域内への居住機能の移転促進に向けた調査・評価を支援する制度。
農業支援	農業振興地域制度	農業振興すべき地域を指定し農地転用を制限する制度。市町村が定める「農業振興地域整備計画」で「農用地区域」に指定されると農地転用が制限されるが土地改良事業や農業用施設整備の対象となり公共投資や税制優遇措置が講じられる。
	中山間地域等直接支払制度	農業振興地域の農用地区域内かつ農業の生産条件が不利な中山間地域で耕作放棄地の増加を防ぎ、国土の保全や水源のかん養といった多面的な機能を維持・確保するため、農業生産活動を継続する農業者等に交付金を支払う制度。
	多面的機能支払交付金	農業者と地域住民が共同で行う農地・水路・農道などの地域資源の保全管理活動を支援する制度。農用地区域が中心だが、地方公共団体が必要と認める農用地も含む場合あり（事業計画の認定時に対象農用地として記載）
	農地中間管理事業	農地の所有者から農地を借り受け、農業の担い手へまとまりのある形で貸し付けることで、農地の集約化や利用促進を図る事業。各都道府県に設置される「農地中間管理機構」が事業主体となり、貸し手と借り手の仲介役を担う。

3 関係機関との協議・調整におけるポイント

前述のプロセスを進めるに当たって、下記の事項について関係行政機関との協議調整を行う必要がある。主に市町村、都道府県の都市計画部局間の協議と、都市計画部局と農林水産担当部局など他部局との協議調整が必要であり、その際のポイント・留意点を次ページ以降に整理する。

【協議対象となる主な関係機関】

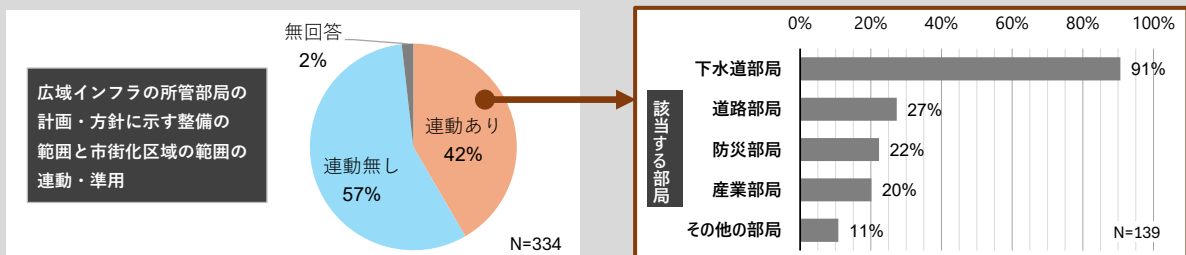


【その他の関係機関との協議】

上記以外にも地域の特性に応じて関係機関との協議を行う。具体的には区域区分と関わりが大きい税務部局や下水道部局、産業誘致との調整が求められる場合には産業部局、土地利用分野における広域的な連携を図る場合には隣接する公共団体と協議を実施する。

コラム 都市計画部局とインフラ関連部局の連携

国土交通省が2025年に人口・世帯数の減少している市町村を対象に実施したアンケートにおいて、広域インフラの所管部局の計画・方針に示す整備範囲と市街化区域の範囲の連動・準用の状況について聞いたところ、線引き都市の42%で「連動あり」となっており、その多くが下水道部局と連動しているというものであった。



(1) 市町村と都道府県間の協議・調整について

マスタープランでの逆線引き等も含む市街地の規模の検討・位置付けに際しては、以下のように市町村と都道府県で十分に協議・調整を図ることが重要である。なお、協議の時期・タイミングについては日頃から相互に情報を共有し、連携をとることが望ましい。

●市町村及び都道府県の都市計画部局間の協議・調整

市街地の規模の設定は、市町村マスタープラン、都市計画区域マスタープランの双方に関連する事項であり、どのような内容を定めるか、市町村と都道府県間で、都市像について十分に調整を図ることが必要である。

特に、一つの市町村で一つの都市計画区域を構成する単独都市計画区域では、それぞれのマスタープランが同じ区域を対象とすることになるため、相互に矛盾がないよう調整した上で検討・作成する必要がある。

都道府県においては、こうした手続きや判断基準などを示した内容を、都市計画制度の運用指針等に整理して事前明示することが有効である。

例えば、都道府県の都市計画制度運用指針等において、こうした手続きを県決定の都市計画素案の作成において、市町村からの申出を受けて作成する手続きや、逆線引きも含めた区域区分にかかる考え方や判断基準などを明示する等が考えられる。

市町村については、申出を行い都市計画区域マスタープランに、市町村マスタープランの内容を反映するよう提案することが考えられる。

【都市計画運用指針（抜粋）】

●市町村マスタープランの検討・策定段階

市町村が決定権限を有していない事項を記載するに当たっては、決定権限を有する者との間で必要な調整が図られるべきであり、都道府県と市町村の間で意見聴取、案の申出等を行うことを通じて相互の都市計画上の構想に配慮した調整が図られるべきである。

●都市計画区域マスタープランの検討・策定段階

市町村は、都市計画区域マスタープランの策定段階において、法第15条の2第1項に基づく申出を行うことにより、市町村マスタープランの内容を都市計画区域マスタープランに反映するよう努めることが望ましい。

【都市計画法 第十五条の二】（都道府県の都市計画の案の作成）

- 1 市町村は、必要があると認めるときは、都道府県に対し、都道府県が定める都市計画の案の内容となるべき事項を申し出ることができる。
- 2 都道府県は、都市計画の案を作成しようとするときは、関係市町村に対し、資料の提出その他必要な協力を求めることができる。

●市町村と都道府県の連携・協議の体制を整える（定期的な意見交換の場や機会の設定）

都道府県と市町村の担当者会議など定期的に情報共有や意見交換等を行う場を設定するなど、広域的な方針や地域の意見・合意形成の状況といった現場レベルの課題、対応方策等を共有することが有効である。

単独（市町村単位）都市計画区域の区域区分は、市町村の都市計画に密接に関連するため、都道府県においては、逆線引き等の検討段階で意見交換の場や機会を設けるなど都道府県と市町村との間で相互に十分な意思疎通を図ることが重要である。

なお、検討に当たって、市町村のマンパワーやノウハウが不足する場合については、都道府県が調査・検討等に際してイニシアティブを持って協力することが望まれる。

【都市計画運用指針（抜粋）】

III-2 運用に当たっての基本的考え方 2. 市町村の主体性と広域的な調整

都市計画の決定に当たっては、市町村が中心となるべきであり、市町村の区域を超える特に広域的・根幹的な都市計画についてのみ、都道府県が決定することとしている。

したがって、都道府県が都市計画を決定するときは、市町村との十分な連携・調整を図るべきであり、関係市町村からの意見聴取に当たっては、その意見を十分に尊重するとともに、特に市町村からの案の申出がある場合には、当該案の熟度や地域の実情等を十分に踏まえ適切に都市計画を決定することが望ましい。

また、例えば、都道府県の都市計画の決定時期や決定の考え方等について事前に市町村に情報共有しておくこと等により、予め都道府県と市町村との間で相互に十分な意思疎通を図るよう、取り組むことが望ましい。

事例 広島県 県が主導し、市町と担当者会議を設置・開催

全県的な取組として、市町との連携により都市計画を推進しており、土砂災害特別警戒区域を対象とした逆線引きの実施に当たっても、都市計画区域マスタープランの策定や候補地区の抽出等の各段階で、市町との勉強会の開催や意見交換等を実施した。

県は、市町担当者会議の資料作成や逆線引き箇所の調整、県・市町での合同説明会の開催の運営支援等も含む業務を発注する等、運営体制を整えている。

事例 舞鶴市 専門的な検討組織の設置（都市計画審議会の専門部会等）

逆線引きは住民の生活環境や地権者の権利に直接的な影響を及ぼすため、慎重かつ公正な検討が求められ、恣意的であるなどの誤解を招かないよう留意する必要がある。そのため第三者的な視点を取り入れた専門的な検討委員会の設置が有効と考えられる。

委員構成としては、都市計画や建築、環境、法制度などの分野に精通した有識者を招き、計画の妥当性や影響について多角的に検討を行い、行政の判断が専門的知見に基づいていることを示すとともに、地権者や住民に対して透明性と納得感を提供することが考えられる。

(2) 都市計画担当部局と農林水産担当部局の協議・調整について

区域区分の検討に当たっては、「都市計画と農林漁業との調整措置について（14 農振第 1452 号）」に基づき、農林水産業との調和が図られるよう関係機関と調整を行う。

逆線引きに際しては、農家の営農意欲、その営農の継続性及び地域の実態等から判断して、適当と認められる土地については、農業振興地域の指定及び農用地区域の指定による補助金等の支援制度導入の可能性等について検討・協議する。

【参考】逆線引きに関する関係機関協議について

事前に説明・調整を行うことを前提として、逆線引きは都市計画法 23 条の区域区分に関する法定協議の対象外であり、また都道府県農林水産担当部局が市町村から関係資料及び図面によって十分説明を受ける対象とはなっておらず、都道府県は市町村の過度な負担となる資料や協議を求めることがないよう留意する必要がある。

【都市計画法第二十三条（他の行政機関等との調整等）】

国土交通大臣が都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（第六条の二第二項第一号に掲げる事項に限る。以下この条及び第二十四条第三項において同じ。）若しくは区域区分に関する都市計画を定め、若しくはその決定若しくは変更に同意しようとするとき、又は都道府県が都市計画区域の整備、開発及び保全の方針若しくは区域区分に関する都市計画を定めようとするとき（国土交通大臣の同意を要するときを除く。）は、国土交通大臣又は都道府県は、あらかじめ、農林水産大臣に協議しなければならない。

ただし、国土交通大臣が区域区分に関する都市計画を定め、若しくはその決定若しくは変更に同意しようとする場合又は都道府県が区域区分に関する都市計画を定めようとする場合（国土交通大臣の同意を要する場合を除く。）にあつては、当該区域区分により市街化区域に定められることとなる土地の区域に農業振興地域の整備に関する法律第八条第二項第一号に規定する農用地区域その他政令で定める土地の区域が含まれるときに限る。

【都市計画と農林漁業との調整措置について】（抜粋）

- 1 区域区分に関する都市計画の原案作成
 - (1) 市町村は、区域区分に関する都市計画の原案を作成する場合、農業振興地域整備計画との調和が保たれるよう調整すること。
 - (2) 市町村が区域区分に関する都市計画の原案を作成するに当たり、都道府県が関係都市計画区域等の人口フレーム、区域区分の見直しに当たっての基本的な考え方等を基本的事項として市町村に示す場合、当該基本的事項の内容に関し、農林漁業との健全な調和を図るとする法の基本理念に基づき都道府県農林水産担当部局は、あらかじめ都市計画担当部局との間で十分な連絡調整を図ること。

また、都道府県農林水産担当部局は、都市計画担当部局との連絡調整の過程において、法定協議の重要性にかんがみ、地方農政局等に十分説明すること。

なお、市町村（指定都市を除く。）が作成する区域区分に関する都市計画の原案において、第 1 の 1 に該当する農用地等が市街化区域に含まれることとなる場合には、都道府県農林水産担当部局は、あらかじめ市町村（指定都市を除く。）から関係資料及び図面によって十分説明を受けること。

おわりに

現行の都市計画法が 1968 年から運用され、同時に制定された区域区分制度（線引き）は約半世紀程度運用されてきました。全国的に高度経済成長の折りに都市の工業化が進み、人口が増加していて爆発的な宅地開発の需要があった時代から、2010 年代以降の地方都市を中心とする人口が急速に減少していき、少し遅れながら世帯数も減少に転じていく現代に至るまで、それぞれの地方公共団体で概ね一様に都市計画法における諸制度が運用されてきました。このような社会情勢の大きな変化はあれど、都市の無秩序なスプロール化を防止して、市街地において適当な人口密度を保ち、都市における”密度の経済”を支える観点から、今なお区域区分制度の有効性は自明であると評価されてきています。

制度が運用される中では、中長期的かつ広域的な観点とあわせて市町村が主体となったより地域の実態に即した計画づくりが必要だという機運の高まりを受けて、1990 年代以降はマスタープランの整備が求められ、都市計画はそれを反映したものに变化してきました。マクロの視点からの計画づくりについても制度の多様化が進みつつ、用途地域や地区計画の都市計画諸制度は時代毎に表面化する地域課題にあわせて制度改正が重ねられ、地域住民の意見を踏まえてローカル化と柔軟性が追求されると同時に複雑さを伴うこととなってきました。

個人の土地や建物に対する権利や不動産の保有に係る各種税制の関係、あるいは農地の確保という政策的な方針等、多様な要素が複雑に絡み合っており柔軟かつ効果的に市街化区域と市街化調整区域の範囲を決定することが困難な状況があるところ。

ただし前述の通り制度が制定されて以降、社会の情勢は大きく変化していて、本来であれば変化する地域の実態に即して土地利用のコントロールも柔軟に運用される必要があるものの、実情としては関係する調整の困難性から区域区分制度（線引き）は幾分硬直的になってしまっている現状があります。民間事業者や地権者が散発的に表明する土地の開発ニーズに応じて市街化区域を拡大していき、必要な用途を個別に設定することを繰り返して運用されてきた地域が多く、土地需要の変化があって市街地としての需要が徐々になくなっていくエリアについては明確な地域の方針を示せていないのではないかと思慮されます。

地域で暮らし、活躍する住民や街を取り巻く情勢が日々めまぐるしく変化している現代では、全国各地の事例を参考にしながら、地域課題の解消を着実に進めていき、地域毎に区域区分制度の最適な運用が図られることが大いに期待されています。本手引きが地域の実情に応じた都市計画の運用への一助となれば幸いです。

持続可能なまちづくりに向けた区域区分制度の手引き

令和8年4月

国土交通省 都市局 都市計画課