

資料2 区域区分の要否の考察

2-1 区域区分制度について

(1) 制度の沿革

ア 区域区分制度は、急速な人口等の集中による市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題になっていた事を背景に導入された制度

区域区分（線引き）制度は、昭和30年代後半からの高度成長期の過程で都市への急速な人口・諸機能の集中が進み、市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題として深刻化していた社会経済状況を背景に、昭和43年に開発許可制度等の導入とともに制定されたもの。

イ 社会経済状況は変化し、一般的には都市の外へ向かった開発圧力は小さくなってきた。

都市をめぐる社会経済状況は大きく変化し、少子高齢化の急速な進行により都市への人口集中は全国的に沈静化し、一般的には都市の外へ向かった開発圧力は小さくなってきた。また、産業の立地については、交通・通信網の整備とモータリゼーションの進展等に伴い、立地上の制約条件がなくなり、さらに、質の高い住まい、自然環境や景観の保全・創出に対する意識も高まっている。

ウ このような状況に対応するため、都市計画区域マスタープランの中で、都道府県が区域区分の要否を示すこととなった。

こうした、都市化の時代から安定・成熟した都市型社会への移行という状況に対応するために、平成12年に都市計画法が改正された。この改正により、大都市圏にある都市計画区域では区域区分が義務付けされ、それ以外の都市計画区域では都道府県が地域の実情を踏まえて区域区分の要否を選択し、都市計画区域マスタープランの中で示すこととなった。

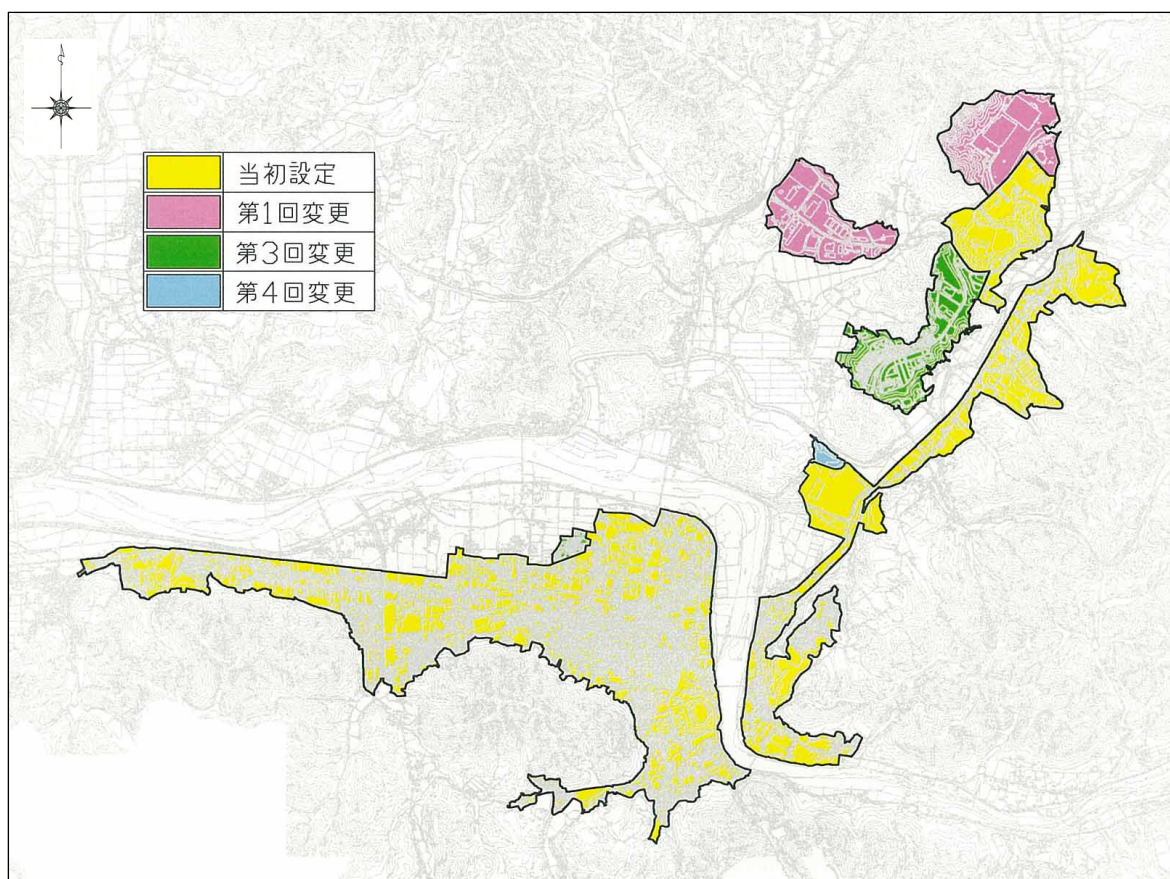
(2) 区域区分を定めた検証

国が区域区分制度を制定したことに伴い、綾部都市計画区域は昭和56年12月25日に区域区分（線引き）を定め、以降4回の見直しを行った。

表一 区域区分見直しの経緯

経緯	指定年月日	都計区域 (ha)	市街化区域 (ha)	市街化調整 区域 (ha)	概要
(都市計画区域の決定)	S10.1.11	19,543	—	—	
区域区分決定	S56.12.25	19,543	589	18,954	
第1回見直し	S61.2.18	19,543	681 (+92)	18,862 (-92)	綾部工業団地の編入(約92ha)
第2回見直し	H元.9.16	19,543	681	18,862	編入無し。 整備、開発又は保全の方針の更新のみ
第3回見直し	H8.5.24	19,543	736 (+55)	18,807 (-55)	住宅・工業団地及び府営住宅団地の編入(約55ha)
第4回見直し	H16.5.14	19,543	740 (+4)	18,803 (-4)	味方町地区一部編入(約4ha)

(注) 面積の下段()内は、前回面積からの増減



ア 市街化を促進する区域（市街化区域）と市街化を抑制する区域（市街化調整区域）に区分し、無秩序な市街化を防止できた。一方、市街化調整区域では開発行為を厳しく制限してきたことが人口減少の要因の一つと考えられる。

本市の人口は、昭和25年の54,055人をピークに、現在（平成22年）まで減少が続いているが、市街化区域人口は、昭和56年の区域区分を定めて以降微増し、市街化調整区域への無秩序な市街化を防止できた。

一方、市街化調整区域では、開発行為を厳しく制限してきたことが人口減少の要因の一つと考えられる。

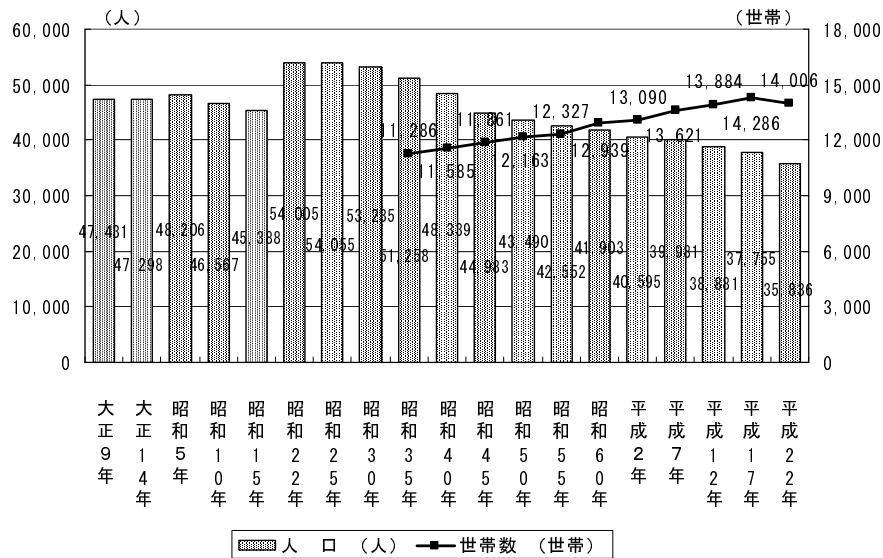


図 本市の人口、世帯数の推移

(資料：国勢調査、昭和30年以前は総務庁推計値)

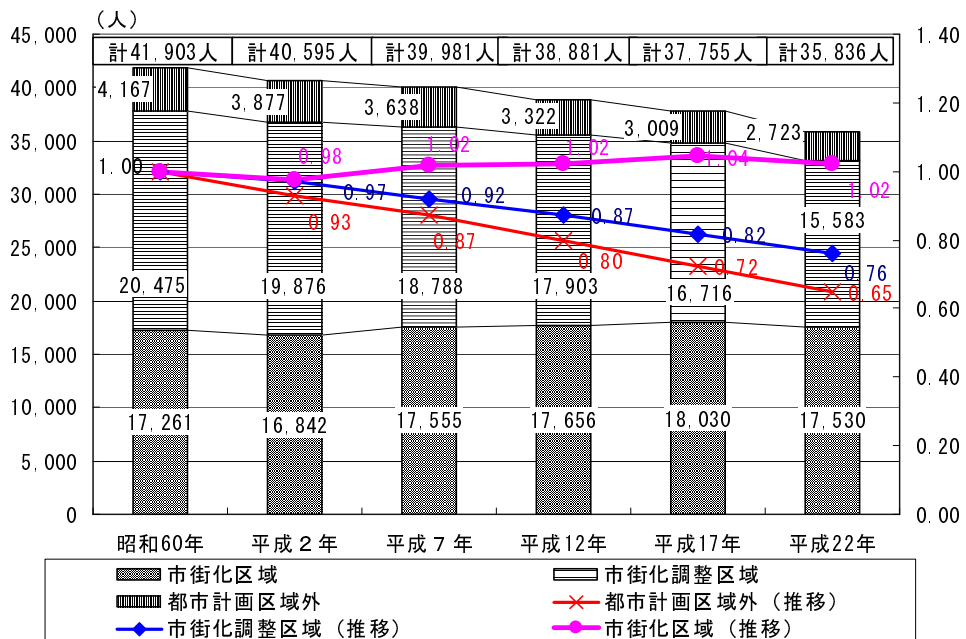


図 本市の区域区分別人口の推移 (資料：国勢調査)

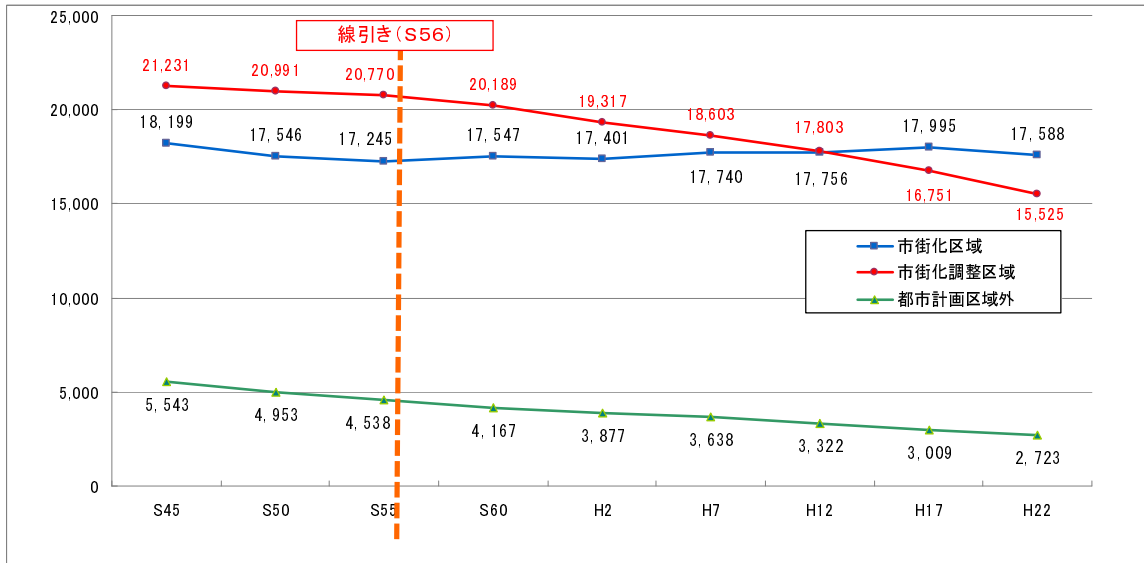


図 区域別人口推移
(H22国勢調査小地域集計の区域区分比率により、各年人口を推計したもの)

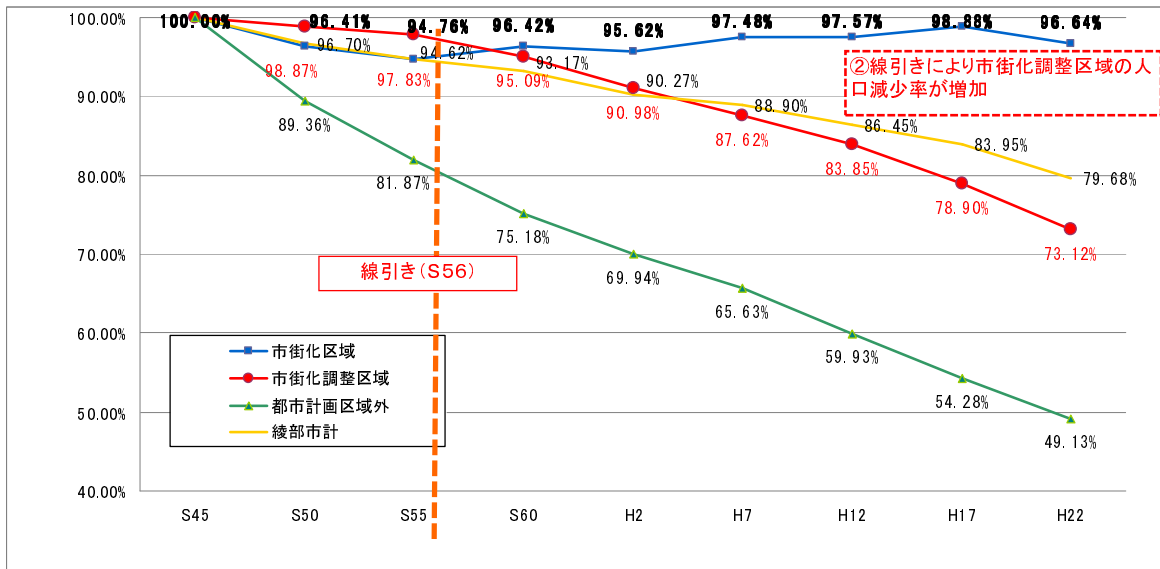


図 S45年の区域区分別人口を100とした場合の各年の比率

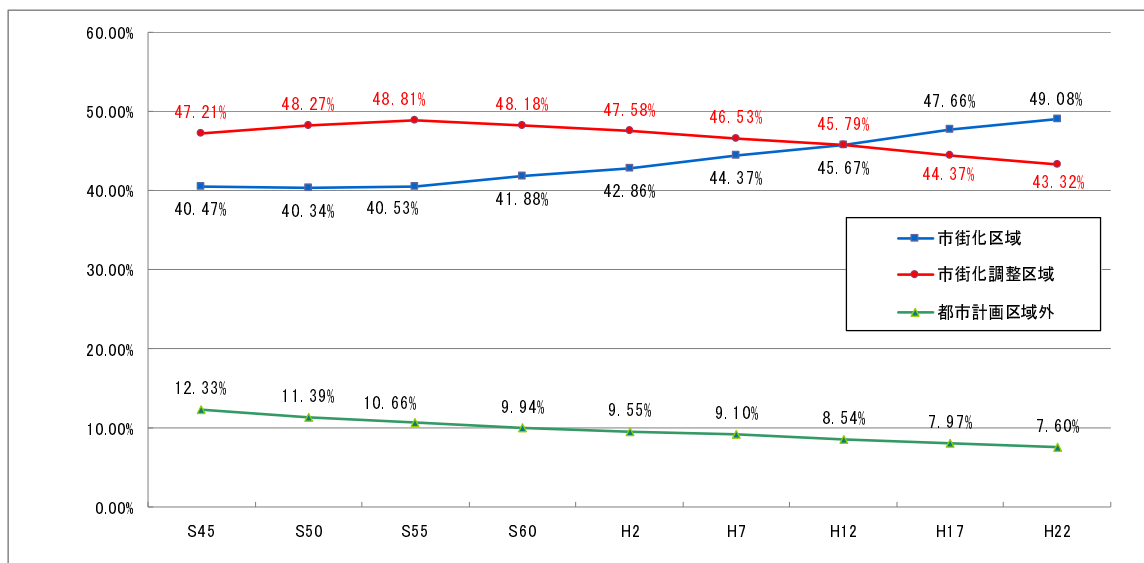


図 綾部市総人口を100とした場合の区域区分人口の比率

イ 市街化区域に用途地域を指定し秩序ある土地利用を図るとともに、計画的な都市整備により、良好な市街地を形成することができた。

市街化区域に用途地域を指定し、秩序ある土地利用を図るため誘導規制を行うとともに、計画的な土地区画整理事業などの都市整備により、良好な市街地を形成することができた。

表 用途地域別面積表（平成24年3月末）

区 分	面積(ha)	構成比(%)
都市計画区域	19,543	-
市街化区域計	740	100.0
第1種低層住居専用地域	90	12.2
第1種中高層住居専用地域	101	13.7
第2種中高層住居専用地域	7	0.9
第1種住居地域	153	20.7
第2種住居地域	32	4.3
準住居地域	54	7.3
近隣商業地域	24	3.2
商業地域	5	0.7
準工業地域	81	11.0
工業地域	44	5.9
工業専用地域	149	20.1
市街化調整区域	18,803	-

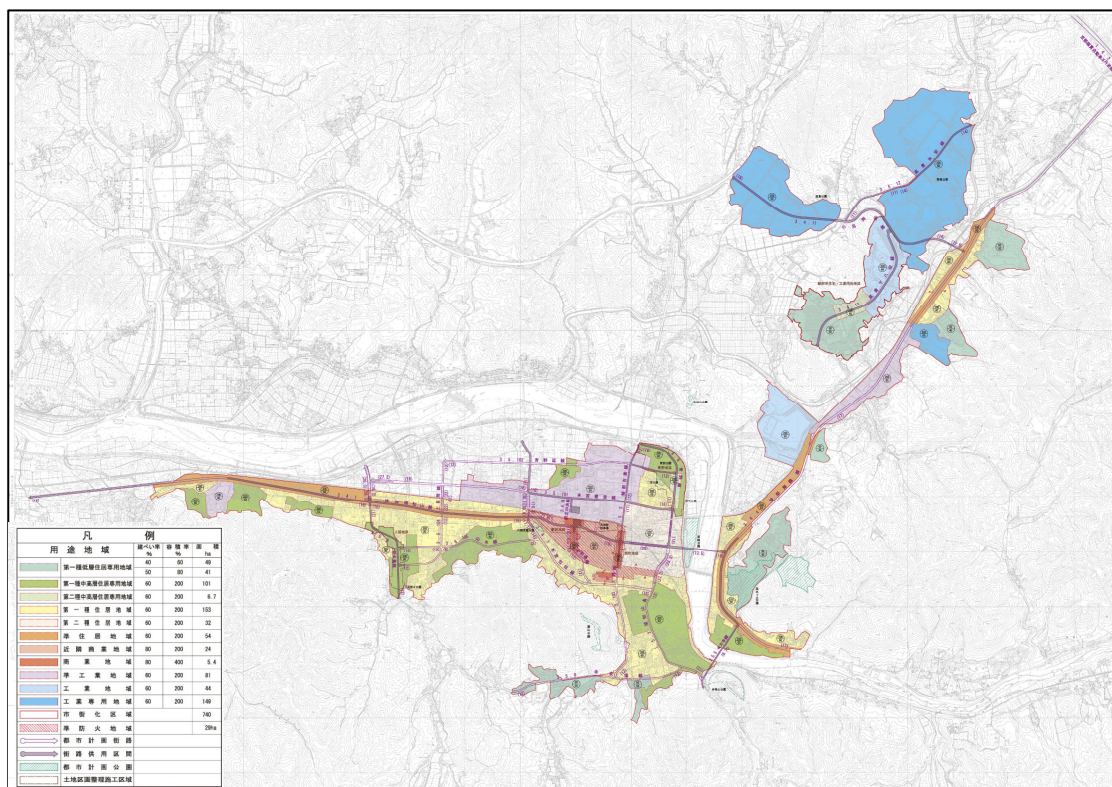


図 都市計画図

ウ 市街化区域を中心に、都市整備を計画的に整備、充実したことにより、良好な市街地が形成された。

市街化区域を中心に、都市計画道路、都市公園、公共下水道などの都市施設を計画的に整備、充実したことにより、利便性、快適性のある良好な市街地が形成された。

エ 市街化調整区域の開発行為等の厳しい制限は、農地や山林などの豊かな自然環境の保護要因となっている。

市街化調整区域の開発行為や建築行為の厳しい制限は、他法令の規制とともに優良農地や森林などの減少を抑制し、豊かな自然環境の保護の要因となっている。

表 法指定面積表（平成24年時点）

地域・地区	指定年月日 注2)		面積 (ha)
	当初	最終	
農業振興地域	S47. 3. 31	H18. 6. 1	15,580
農用地区域	S47. 3. 31	H18. 6. 1	3,014
地域森林計画対象民有林	S26. S27	H24. 4. 1	26,166
保安林	随時	H24. 4. 1	9,300
急傾斜地崩壊危険区域	随時		
砂防指定地	随時		

資料：都市建築課、農林課資料

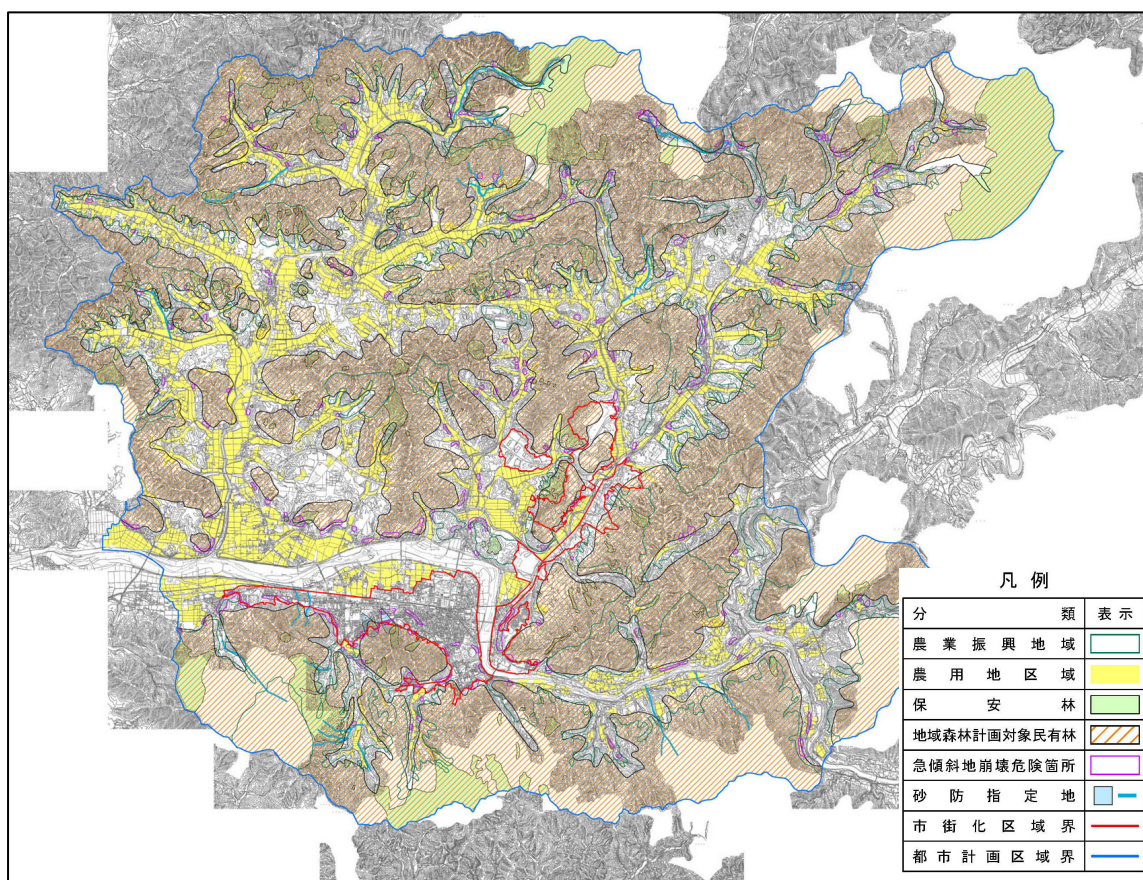


図 法指定現況図

(3) 区域区分を定めた事による課題

本市では、市街化区域人口は維持され、秩序ある土地利用、計画的なまちづくりが行われ、また、市街化調整区域では農地、森林等の豊かな自然環境の保全が行われた。

土地利用のコントロール手法として区域区分を定めたことは、一定成果があったものと考えられる。

しかし、人口増加、経済成長期の社会情勢や想定で制度設計された区域区分制度は、施行以来40余年が経過し、本市の人口が減少し、産業等が低迷する現況とは大きな隔たりがある。

また、地域によっては、開発許可基準等による厳しい規制が地域活性化の阻害要因となっている場合がある。

ア 人口は減少が続き、地域コミュニティの維持に支障を来す恐れがある。

人口は昭和25年以降減少が続き、世帯数は平成17年まで増加していたが、平成22年には減少に転じた。市街化調整区域は市全域と比べ人口減少率が高く、少子高齢化が進行し、地域によってはコミュニティの維持や集落の存続に支障を来す恐れがある。

表 本市の区域区分別の人口推移

区 分		昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	(構成比)
人口	行政区域	41,903	40,595	39,981	38,881	37,755	35,836	100.0%
	都市計画区域	37,736	36,718	36,343	35,559	34,746	33,113	92.4%
	市街化区域	17,261	16,842	17,555	17,656	18,030	17,530	48.9%
	うちDID区域	12,228	11,299	11,299	12,999	13,135		
	市街化調整区域	20,475	19,876	18,788	17,903	16,716	15,583	43.5%
	うちDID区域	—	—	—	304	304		
	都市計画区域外	4,167	3,877	3,638	3,322	3,009	2,723	7.6%
人口推移	行政区域	1.00	0.97	0.95	0.93	0.90	0.86	
	都市計画区域	1.00	0.97	0.96	0.94	0.92	0.88	
	市街化区域	1.00	0.98	1.02	1.02	1.04	1.02	
	うちDID区域	1.00	0.92	0.92	1.06	1.07	0.00	
	市街化調整区域	1.00	0.97	0.92	0.87	0.82	0.76	
	うちDID区域	—	—	—	1.00	1.00	0.00	
	都市計画区域外	1.00	0.93	0.87	0.80	0.72	0.65	

資料：国勢調査

注) 1. 平成2年以前の世帯数は都市計画区域区分の人口による案分。

平成7年以降については、国勢調査世帯数による集計

2. 平成7年以前の市街化調整区域内のDID区域は市街化区域として計上

イ 地域特性に応じた土地利用を行うには、区域区分の廃止を含め抜本的な土地利用政策の検討が必要である。

本市は市人口の約43%（平成22年現在）が市街化調整区域に、都市計画区域外に約8%が居住し、市街化調整区域及び都市計画区域外人口は減少が続いている。

市街化調整区域や都市計画区域外の集落の人口減少問題は深刻となっており、定住人口の確保、生活環境の充実、地域特性に応じた土地利用を行うためには、区域区分の廃止を含め抜本的な土地利用政策の検討が必要である。

以上のことから、本市では区域区分について可否を再検討することが必要な時期を迎えていると考えられる。

併せて、本市の独自性を発揮できるような、他の土地利用規制誘導方策を検討する必要があると考える。

(1) 区域区分の要否の視点

区域区分の要否の判断及び区域区分を定めるに当たっての判断は、都市計画運用指針（国土交通省）において、次の3つの視点から行うことが望ましいとされている。

- ①市街地の拡大の可能性
- ②良好な環境を有する市街地の形成
- ③緑地等自然的環境の整備又は保全への配慮

この都市計画運用指針が定めている視点から、区域区分の要否を検討する。

(2) 区域区分の要否の検討

表 都市計画運用指針の視点に基づく区域区分の要否の検討

検討項目		現 状	区域区分の 要否の検討
市街地 拡大の 可能性	人口	<ul style="list-style-type: none"> ・世帯数は、平成17年まで増加し、平成22年は減少 ・行政区域人口は、平成22年まで減少 ・行政区域の将来推計人口は減少 ・市街化区域人口は、区域区分を定めて以降微増し、平成22年は減少 ・市街化調整区域人口は、平成22年まで減少 	<ul style="list-style-type: none"> ・将来の人口増加や大幅な産業成長の可能性は低く、市街地拡大の可能性は低いと考えられる。
	産業	<ul style="list-style-type: none"> ・第2次・第3次産業の事業所数は、平成21年まで減少傾向 ・工業の事業所数、従業者数、製造品出荷額等は増減を繰り返していたが、平成19年以降は減少傾向 ・小売業の年間販売額は増減を繰り返しているが、事業所数、従業者数は平成11年以降減少 	
	大規模プロジェクト等	<ul style="list-style-type: none"> ・予定なし 	

良好な環境を有する市街地形成の必要性	都市計画道路の整備状況	<ul style="list-style-type: none"> 自動車専用道を除く幹線街路（都市計画道路）の整備率は約50% 都市計画道路の一部は長期間、整備に着手出来ていない状況にあり、必要性や実現性などを検証し、効率的で効果的な整備を進めることが必要 市街地などの国道、府道は、おおむね円滑な通行が行われている。（混雑度は一部区間を除いて1.0未満） 	<ul style="list-style-type: none"> 市街地において道路、公園、上水道はおおむね整っている。 都市計画道路は必要性などの検証が必要 下水道は公共下水道の他、合併処理浄化槽の設置を推進 市街地は良好な環境がおおむね形成
	都市公園	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画区域内人口一人あたりの面積は19.00㎡/人で、京都府の平均値を大きく上回っている。 	
	下水道の整備状況	<ul style="list-style-type: none"> 公共下水道（汚水）の処理区域計画面積（都市計画決定）の整備率（面積比）は60% 雨水幹線の整備率は100% 	
	上水道の整備状況	<ul style="list-style-type: none"> 上水道及び簡易水道により整備率は99% 	
	市街地の整備状況	<ul style="list-style-type: none"> 土地区画整理事業 5地区、92.9haを整備済 地区計画 2地区、57.1haを決定済 	
緑地等の自然環境の整備・保全の必要性	森林	<ul style="list-style-type: none"> 保全が必要な森林は保安林の指定により一定保全されている。 市街化調整区域の開発行為等の制限により保全されている面もある。 	<ul style="list-style-type: none"> 森林、農地等は他法令により一定保全されている。 市街化調整区域の開発行為等の規制により保全されている面もあり、区域区分に代わる土地利用規制の手法の導入を検討する必要がある。
	農地	<ul style="list-style-type: none"> 優良農地などは農振農用地区域の指定により一定保全されている。 市街化調整区域の開発行為等の制限により保全されている面もある。 	
	他法令による自然環境保全等	<ul style="list-style-type: none"> 森林法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、河川法などにより、森林、農地、河川等の自然環境が保全されている。 	

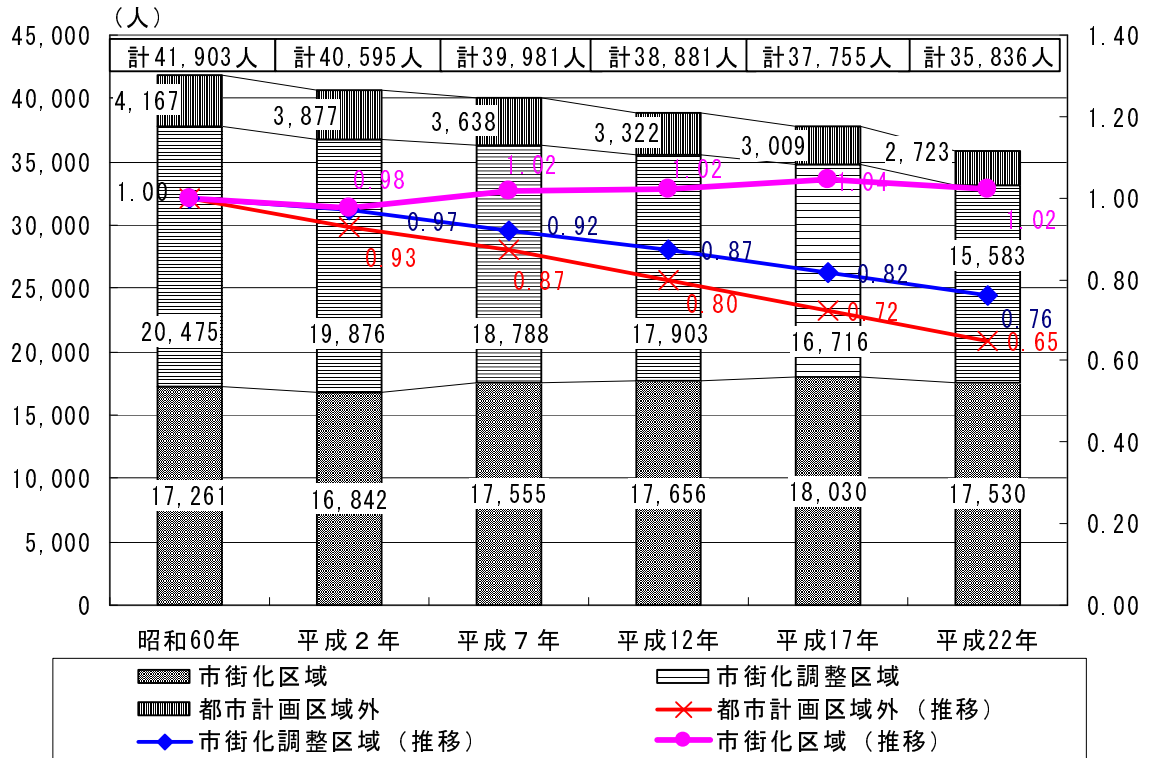


図 本市の区域区分別人口の推移【再掲】 (資料：国勢調査)

表 本市の区域区分別の人口推移

区分		昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	(構成比)
人口	行政区域	41,903	40,595	39,981	38,881	37,755	35,836	100.0%
	都市計画区域	37,736	36,718	36,343	35,559	34,746	33,113	92.4%
	市街化区域	17,261	16,842	17,555	17,656	18,030	17,530	48.9%
	うちD I D区域	12,228	11,299	11,299	12,999	13,135	-	-
	市街化調整区域	20,475	19,876	18,788	17,903	16,716	15,583	43.5%
	うちD I D区域	-	-	-	304	304	-	-
都市計画区域外	4,167	3,877	3,638	3,322	3,009	2,723	7.6%	
人口推移	行政区域	1.00	0.97	0.95	0.93	0.90	0.86	-
	都市計画区域	1.00	0.97	0.96	0.94	0.92	0.88	-
	市街化区域	1.00	0.98	1.02	1.02	1.04	1.02	-
	うちD I D区域	1.00	0.92	0.92	1.06	1.07	0.00	-
	市街化調整区域	1.00	0.97	0.92	0.87	0.82	0.76	-
	うちD I D区域	-	-	-	1.00	1.00	0.00	-
都市計画区域外	1.00	0.93	0.87	0.80	0.72	0.65	-	

資料：国勢調査

- 注) 1. 平成2年以前の世帯数は都市計画区域区分の人口による案分。
平成7年以降については、国勢調査世帯数による集計
2. 平成7年以前の市街化調整区域内のD I D区域は市街化区域として計上

(3) 区域区分についての市民の評価

市民アンケート調査結果において、以下のように、市街化調整区域を指定して制限することについて、効果を認める回答比率は低く、一方で“問題がある”、“必要性が低い”とする回答比率が高くなっている。

- ・「市街化調整区域を指定し、制限していることにより、農地や自然環境が良好に保全されるなど、良い効果が出ている」の効果を認める回答は約12%で低くなっている。
- ・一方、「市街化調整区域を指定し、制限していることにより、住宅等が建設できない、人口が減少する、などの問題が発生している」、「市街化調整区域を指定し、制限している現状においても、農地や自然環境が減少して良い効果が出ていない」、「市街化調整区域では、宅地開発が少ないため、特に制限をしなくても農地や自然環境が保全され、大きな問題は発生しないと思う」の“問題がある”、“必要性が低い”といった、現行の区域区分に否定的な回答が約58%と過半を超えている。
- ・区域区分別に見ても、問題がある”、“必要性が低い”といった回答率は、市街化区域は約57%、市街化調整区域は64%、都市計画区域外は約40%と、いずれも高い率となっている。
- ・このことから、現行の区域区分で宅地開発や建築を制限していることについて、問題があるといった意向が強く見られる。

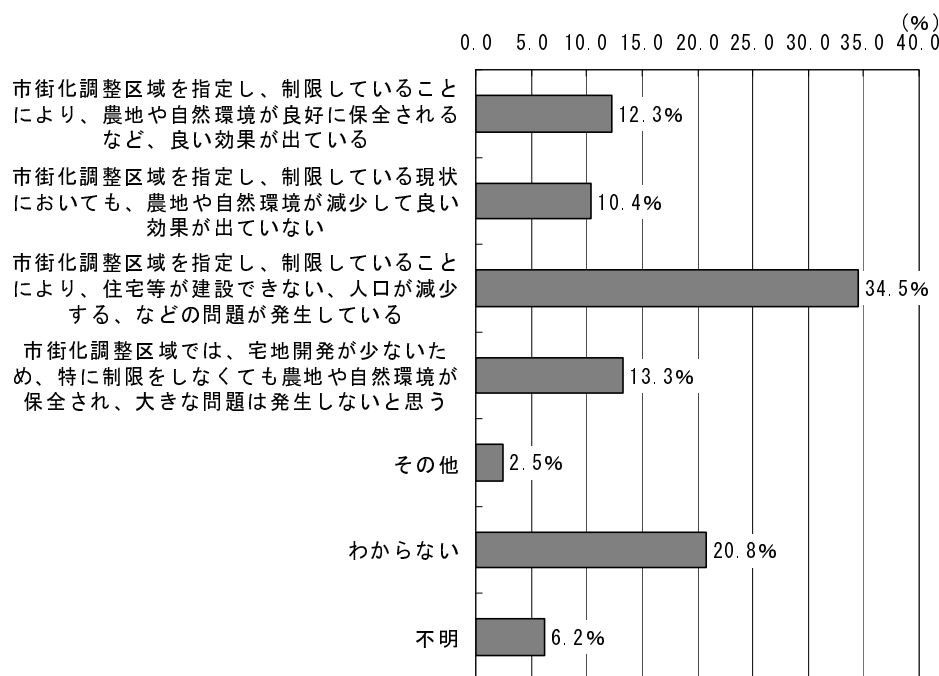


図 “宅地開発や建築を制限していること” の効果や問題点

(1) 都市計画法による土地利用規制・誘導手法

区域区分を廃止する場合、それまで開発が厳しく制限されていた市街化調整区域の規制が穏やかになり、無秩序なスプロールの可能性があることから、区域区分の廃止後の土地利用の規制・誘導方策が重要となる。

都市計画運用指針では、「区域区分を廃止する場合、従前市街化調整区域であった区域等のうち、他法令による土地利用規制がなされていない土地の区域について、良好な環境の形成または保持を図るため、積極的に用途地域、特定用途制限地域、地区計画等の指定を検討すべきである。」とされている。

表－区域区分を廃止する場合の土地利用の規制誘導手法の概要

手 法	概 要	備 考
用途地域	都市の環境保全や利便の増進のため、地域における建物の用途に一定の制限を行うもの。	12種類 建ぺい率、容積率、高さ制限、日陰制限などを定めることができる。
特定用途制限地域	良好な居住環境や営農環境を守るため、環境を悪化させるおそれのある建築物等が建てられないように、その地域に建築物の用途の制限を定めるもの。	用途地域を定めていない区域に定める。
地区計画	地区の課題や特徴を踏まえ、住民と連携しながら、地区の目指すべき将来像を設定し、その実現に向けて都市計画に位置づけて建築物等のルールや制限を定めるもの	

(1) 区域区分を定める必要性が低い

これまで区域区分を定めてきたことにより、スプロール化を防止し、良好な市街地が形成された等の一定の成果があったといえる。

しかし、区域区分制度は高度成長期の人口急増などの高い開発圧力によるスプロール現象の防止等のため設けられたものであり、また、平成12年の都市計画法改正により都市圏等の都市を除く地域では区域区分が選択制になった背景からも、長期間人口減少が進行し続け、また、産業等の大幅な経済活動の成長や増加が見られない、現在の本市の都市計画区域には、区域区分を定める必要性が低いと考える。

(2) 地域の特性を踏まえた快適に暮らせる環境づくりの実現に支障がある

これまで区域区分を定めてきたことにより、市街化区域は良好な市街化を形成し人口が確保されてきたが、一方で、市街化調整区域は建築行為や開発行為等が厳しく制限され、定住人口流入の阻害や、地域によっては、地域活性化の阻害等の要因の一つになっている場合がある

人口減少率が特に高い市街化調整区域では、地域コミュニティの活力を保持、充実するため、定住を促進することが重要となっている。また、高齢化が進行する中、利便性向上のため都市機能の充実や、身近な生活圏内に日常生活上の諸機能を配置すること等も望まれている。本市は地域の特性を踏まえ、地域住民の生活環境が確保され、地域コミュニティの活力が持続的に発揮できるまちづくりを目指しており、区域区分による厳しい土地利用の制限を行うことは、これらの実現に支障があると考える。

(3) 優良農地や森林など豊かな自然環境を確保することは可能

これまで市街化調整区域では、開発行為等が厳しく制限されていたことにより、優良な農地や森林など豊かな自然環境が保全されてきた。しかし、優良農地や森林などは現行法令により保全することができ、更に、区域区分廃止後の土地利用の規制・誘導方策等を利用することにより、豊かな自然環境を確保することは可能と考える。