

改正都市計画法勉強会報告書

- 3 4 8 3 問題を中心に -

2001年8月

J A 愛知中央会

1. はじめに

2000年に都市計画法が改正された。都市計画制度を「都市型社会」にふさわしい仕組みに変革することがねらいといわれる。

「都市型社会」におけるまちづくりの目標を、活力ある中心市街地の再生と豊かな田園環境の下でのゆとりある居住の実現として、中心市街地では土地の有効利用と活力ある都市の核づくりのために特例容積率適用区域制度の創設、郊外部では地区計画の適用範囲の拡大や良好な田園環境を維持するための特定用途制限地域や準都市計画区域の創設のほか、線引きの選択制導入と開発許可制度の見直しが行われた。

この改正は地方分権の流れに沿ったものでもある。1999年の地方分権一括法によって機関委任事務制度が廃止され、都市計画は自治事務となった。2000年改正法は、地方公共団体が主体的にまちづくりを進めるために、地域の実情に応じたマスタープランを定め、それに応じて都市計画を定めるという体系をより一層明確化した。そのため都道府県には都市計画区域単位、市町村には市町村単位のマスタープラン策定(市町村のマスタープランは1992年改正法による)が義務づけられた。また、都市への人口や諸機能の集中が沈静化し、スプロール対策が全国一律の課題という状況ではなくなったという認識の下に、線引きの要否の判断が都道府県に委ねられ、都市計画区域のマスタープランの中に明記する方式が導入された。

関連して開発許可制度も見直された。第一に、地域の実情に応じて、地方公共団体の条例によって、開発許可の技術基準を規制強化したり、緩和することができるようになった(法第33条3~5項)。第二に、豊かな田園居住にふさわしい建築物の立地を可能とするため、市街化調整区域内で許容される開発類型が追加された。ひとつは市街化が進行している一定の区域を条例で定め、周辺環境と調和する開発行為を許容するものである(法第34条8号の3)。もうひとつは、開発審査会の議を経て個別に許可されてきた法34条10号口の内、定型的なものを条例で定め、許可できるようになった(法34条8号の4)。並行して既存宅地制度が廃止され、原則としてすべての開発行為と建築行為が許可制に移行した。

その結果、市街化調整区域の土地利用制限と開発許可制度の運用は表-1-1、図-1-2

のように変わった。

愛知県の多くのJAは、都市農業と農家経済を維持発展するために、市街化区域において生産緑地地区指定あるいは土地区画整理事業等による計画的な地域開発事業や農家組合員の個別の都市的土地活用事業などいわゆるJA資産管理事業を推進してきた。

上にみたような線引きの選択制、既存宅地制度の廃止や開発許可制度の見直しを含む都市計画法改正によって、農家経営あるいはJAが進めてきた資産管理事業にどのような影響が予想されるのであろうか。また、市街化調整区域内の集落や農地・農業にどのようなインパクトをもたらすのであろうか。そして、JAの地域開発戦略にどのような対応を迫るのであろうか。

JAにおいても、都市計画法改正に伴う問題の所在と対処の方向が検討される必要がある。

表-1-1 市街化区域・市街化調整区域の土地利用制限（愛知県の資料による）

市街化区域／市街化調整区域の土地利用制限（愛知県）

<法改正後の土地利用制限>

地 域	市街化区域 ⇒ 郊外			市街化調整区域	
	中心市街地	既成市街地	新興市街地	近接・隣接集落	新規開発地
容積率/ 建ぺい率	1,000～200/80	400～200/80～60	300～50/60～30	400～50/70～30から選択 条例による指定区域→支障物件以外は建築可能 (100/60 県開発許可基準—戸建住宅)	
用途地域/ 用途制限	商業/近商	住居/近商/ 準工/工業/工専	住居専用地域	①既存宅地確認は廃止 ②分家住宅、沿道施設等 ※開発許可基準による	住宅団地/工業団地 ※ 開発許可基準による ※ 5ha以上
調整区域 地区計画				100/60（特例緩和で200/60） 住宅（特例緩和で500㎡までの店舗、工場）	50/30 住宅（必要最小限の利便施設）

2. 勉強会のねらいと方法

(1) 「都市計画法 34 条 8 号の 3」に係る問題の所在

「はじめに」で述べたように 2000 年改正法にはいくつかのポイントがある。その一つが線引きの選択制であるが、愛知県は線引きを維持する方針なので、線引き選択制そして非線引き都市計画区域の問題はひとまずおくこととした。

法改正の二つめのポイントは、線引き都市計画区域における郊外部の土地利用に係る制度見直しである。第一は既存宅地制度が廃止されたこと、第二は既存宅地の建築が認められた要件と同じ「市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であっておおむね 50 以上の建築物（市街化区域ないに存在する物を含む）が連坦している地域」を条例で定め、開発区域や周辺に悪影響を及ぼさない用途の建築物の立地を認めるようになったことである（法 34 条 8 号の 3）。

市街化調整区域スプロールの要因とみられていた既存宅地制度が廃止され、すべての開発行為と建築行為が許可制に移行したことは、郊外部の土地利用秩序を担保する上では重要な見直しである。一方、法 34 条 8 号の 3 によって規定される条例で定める区域（以下、3483 区域と呼ぶ）は、市街化区域周辺で一定の市街化を容認することになる。第一に、設定される 3483 区域の広さ如何によって市街化の量が変わる。市街地の外延的拡大が収束する都市型社会になれば、人口フレームの考え方を前提にした線引き管理システムは見直されるべきものと考えられるが、線引き要否の判断根拠としてまだ重要性が高い。人口フレーム方式が今後も線引き制度運用の前提となると、3483 区域に過大な人口フレームを配分した場合、市街化区域とのフレーム調整が問題となる。言い換えれば過大な 3483 区域を設定すれば市街化区域拡大が制約される可能性が生じる。第二に、もし 3483 区域に相当量の市街化が進むことを想定すれば、それに見合う公共施設整備が必要になると考えられる。立法過程において、3483 区域は既存の公共施設が利用可能で新たな公共投資をほとんど要しないところであると説明されてきた。そのようなところが現実にあるのか精査が必要である。もし、基盤整備のために追加投資が必要になるとすれば、3483 区域の整備コストは区域を定めた行政が負担すべきか、地権者に帰属するものかという問題を内包することになる。これら 2 つの問題が看過されれば 3483 区域は新たなスプロールの温床となる。それを防ぐためには第一、第二の問題を慎重に検討する必要がある。

第三として、逆に、法 34 条 8 号の 3 の条項を積極的に活用する方法もある。市街化調整区域で豊かな田園環境の下でのゆとりある居住の実現、あるいは農業の維持発展、遊休農地等の有効利用につながる地域開発事業を誘導する区域として運用することも可能であろう。その場合、市街化区域に残されている未整備農地等との関係において新たな問題が生じる可能性があることに注意する必要がある。

時間的制約もあったので、本勉強会は、上に述べた「都市計画法 34 条 8 号の 3」に焦点を当て、JA の視点から問題点を検討することとした。

まず、第 3 章では、JA あいち中央の協力を得て行った安城市内のケース・スタディ結果を述べる。まず、安城市の市街化区域から 500m の範囲にある既存集落を把握した。

新幹線の三河安城駅に近く、都市化傾向が強い「箕輪」、市街化区域に隣接する「新田」、市域南端に位置する「東端」の3集落を選び、土地利用現況を図上で把握し、各集落の人口増減、農地転用の動向を定量的に把握した。

第4章では、ケース・スタディを踏まえ、「都市計画運用指針」「開発許可制度運用指針」から3483区域の要件を考察した。次に、3483区域を典型的に整理し、調査した3集落について基盤状況を概観した。そして、第34条8号の3の区域が定められた場合、どのような問題が想定されるのかについて考察した。

第5章では、以上のような「第34条8号の3」問題に「JA」として対処する方向性について考察した。また、第6章では、学識経験者委員からコメントを受けた。

(2) 勉強会の経過

上で述べた課題に迫るために、勉強会では次のような内容を議論した。

表 - 1 勉強会の経過

日程		議論の内容
第1回	2001.3.29	都市計画法改正のポイント 既存宅地制度廃止と市街化調整区域の開発を巡る問題点
第2回	2001.5.10	都市計画法34条8号の3に関わる問題点 ケース・スタディの進め方
第3回	2001.7.16	ケース・スタディ結果からみた都市計画法34条8号の3の問題点 農協の対応策

(3) 委員の構成

勉強会の委員は、名古屋地域に在住する都市計画、農村計画に造詣が深い学識経験者および「JA」の土地対策担当者が構成し、オブザーバーとして愛知県の都市計画行政、開発許可行政および農地行政の担当者等の参加協力を受けた。

委員

(学識経験者)

井沢 知旦 (株式会社都市研究所スペースア 代表取締役)

浦山 益郎 (三重大学工学部 教授)

波多野憲男 (四日市大学環境情報学部 教授)

向井 清史 (名古屋市立大学経済学部 教授)

(JA)

杉山 征康 (JAあいち中央地域開発部 部長)

加藤 清治 (JA愛知中央会土地対策室 室長)

オブザーバー

(学識経験者)

中城 康彦 (明海大学不動産学部 助教授)

(行政)

小野口勝久 (愛知県建設部都市計画課 主査)

金田 高幸 (愛知県建設部建築指導課 主査)

倉知 準（愛知県建設部都市計画課 課長補佐）
境 昌宣（愛知県農林水産部農業振興課 主査）
高野 昌彦（愛知県建設部都市計画課 主査）
松尾 文夫（愛知県農林水産部農業振興課 主任主査）
事務局
那須 博人（J A 愛知中央会土地対策室 考查役）
：座長

五十音順

3. 「都市計画法第34条8号の3」の適用に関するケース・スタディ

(1) ケース・スタディの方法

本章では、市街化区域に近接する地域の土地利用、基盤整備条件を観察し、「都市計画法第34条8号の3」を適用するにあたって、如何なる条件をもつべきかを考える基礎的資料を得るために、安城市を対象にケース・スタディを行った。

ケース・スタディの方法は次の通りである。

《市全体》図-3-1を参照

20,000分の1の白地図に、市街化区域と市街化調整区域の線引き状況を記入する(黒一点鎖線)。

3483区域から除外される地区として優良農地(農振地域農用地区域-黄色)を抽出する。

市街化調整区域の大規模集落を図上判断によって抽出する(赤色)。

市街化区域の線から外側に向かって概ね徒歩圏と想定される500m(徒歩時間距離7~8分)のラインを引く(黄緑色)。

《地区単位》図-3-2~3-4を参照

市全体の土地利用を勘案しながら、いくつかのタイプの典型となる集落(大字単位)を抽出する。

4,000分の1の白図面をベースに、各集落について、市街化調整区域から500m圏内で優良農地と大規模集落を除外した区域の土地利用(田・畑・果樹園・荒地・宅地)を判定した。この区域から宅地を除いたものが市街化予備地となる。ここでは、それを白地区域と呼ぶ。

全市および各集落の基礎データとして、面積、人口、世帯数、人口密度および田畑別農地転用等[3条(農地の所有権移転)、4条(農地の転用)、5条(所有権移転を伴う農地の転用)]の経年変化を把握した。

以上の資料を分析して、典型的集落単位で3483区域に設定する場合の課題を検討する。

(2) 3483区域とモデル集落の選定

対象都市として安城市を抽出した。これは、第一に大都市名古屋近郊にあり、愛知県の特徴である自動車等の産業を基盤としながらも農業が安定している都市であること、第二にJAと自治体との関係が良好で資料収集が行いやすいこと等の理由による。

その中で、3タイプの典型集落を抽出した。

箕輪地区.....主要市街化区域(飛び地的な市街化区域も存在するが、ここでは大規模でまとまりのある市街化区域を“主要”と表現した)と隣接した集落で白地区域が比較的分散して立地している。

新田地区.....主要市街化区域に隣接している集落で、調整区域内に幹線道路が通過することによって、沿道に白地区域がまとまって存在する。

東端地区.....飛び地の市街化区域(工業系用途)を含む集落であり、調整区域は

基盤整備がおこなわれ、白地領域が少ない。

(3) 全市およびモデル集落の土地利用

まず、図-3-1を見ると、全市的には市街化区域から500m以内の範囲は農業基盤整備がなされ、優良農地が多いため、3483区域に相当する土地は多くない。他方、集落との関係を見ると、過半の集落が対象外になる。とくに安城市縁辺部および中央部の大規模集落が500mの範囲から欠落する。500mを1,000mに拡大すると市街化調整区域のほとんどが3483区域の対象になってしまう。

次にモデル集落別に詳細に見てみよう。

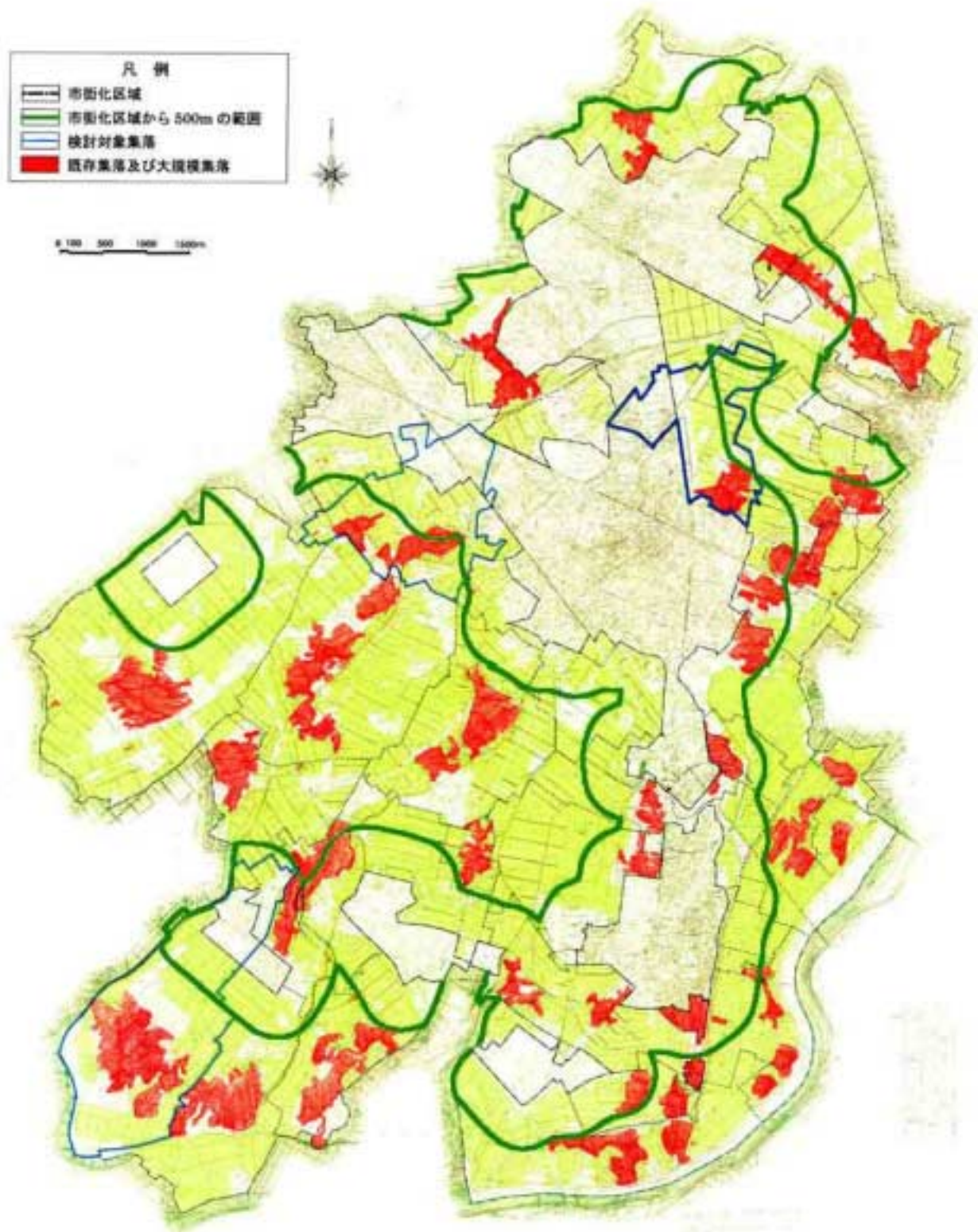


図-3-1 安城市の市街化区域から500mの範囲と既存集落・大規模集落
箕輪地区（図-3-2）

箕輪地区は面積240ha、人口5,196人（密度21.5人/ha）の集落（大字）である。主要市街化区域に1/4程度含まれる。隣接した集落であるため人口増加が著しい。過去、約10年間の増加率は76.5%であった。ちなみに安城市全体では14.5%であった。その結果、農地転用も著しい。

しかし、今回の 3483 区域の対象となる土地は分散的で、面積はあまり多くない。500 m ライン上に一部まとまったゾーンがあるが、住宅等の沿道立地が進むと、何らか基盤整備を実施しなければ、非接道用地が生じることになり、良好な住宅地を形成することはできない。

新田地区（図-3-3）

新田地区は面積 179ha、人口 2,735 人（密度 15.7 人 / ha）の集落（大字）である。主要市街化区域に一部含まれる。隣接した集落であるものの、鉄道で分断されているため、人口は横這いである。その結果、農地転用も比較的少ない。

今回の 3483 区域の対象となる用地は幹線道路沿線に集中している。土地改良水準の基盤整備がなされているため、大規模用地（例えば工場や倉庫）として利用することは問題ないが、住宅用地として利用するには街区の背割り線までの距離が長く、旗竿開発となろう。そのためには背割り線の水路と狭幅員道路を活用した住宅地としての道路整備が必要となる。地区計画制度の適用による道路用地の提供等が必要であろう。

東端地区（図-3-4）

東端地区は面積 414ha、人口 3,231 人（密度 7.8 人 / ha）の集落（大字）である。工業系用途の飛び地的市街化区域を一部含んでいるが、非住宅のため、人口増加に寄与していない。むしろ人口が減少している。過去、約 10 年間の増加率はマイナス 4.5% であった。

今回の 3483 区域の対象となる土地は比較的まとまって存在し、それらは農業基盤整備がなされているため、箕輪地区のような非接道等の問題は少ない。しかし、新田地区と同様に、住宅地としての基盤整備水準でないため、上記と同様の問題を抱えることになる。



図-3-2 箕輪地区の市街化区域から500mの範囲と土地利用

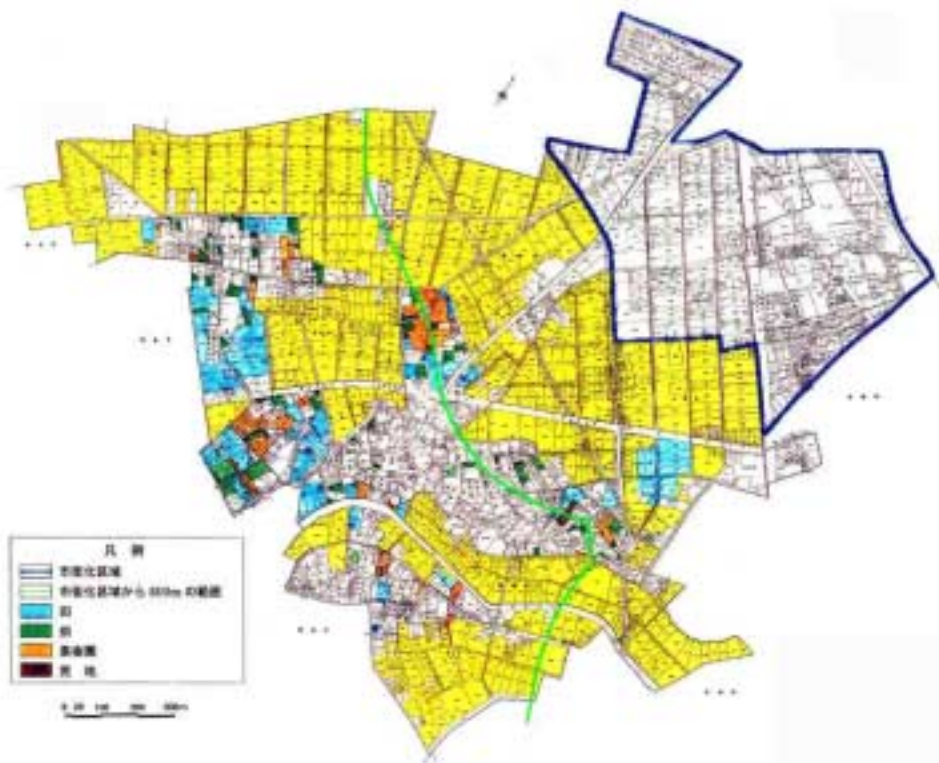


図-3-3 新田地区の市街化区域から500mの範囲と土地利用



図-3-4 東端地区の市街化区域から500mの範囲と土地利用

4 .「都市計画法 34 条 8 号の 3」適用の課題

(1) 区域要件の検討

市街化調整区域は開発を抑制すべきところであり、原則として用途地域が指定されず、都市施設の整備、市街地整備事業の実施も予定されないところである。「都市計画運用指針」(建設省、2000.12)によると、市街化調整区域全域を開発抑制すべき区域として一律に扱わず、都市計画区域の「整備開発及び保全の方針」等を踏まえ、区域によっては計画的で良好な開発行為、スプロールが生じる恐れがない開発行為、既存コミュニティの維持や社会経済情勢の変化への対応といった観点から必要性が認められる開発行為を許可すると考えられている。

他方、「開発許可制度運用指針」(国土交通省、2001.5.2)によると、市街化区域に隣接又は近接していること、自然的社会的諸条件から一体的な日常生活圏を構成していると認められること、おおむね 50 戸以上の建築物が連坦していることを上げ、3483 区域の要件としてはこの 3 要件をすべて満たす必要があるとしている。

1) 近接隣接要件の問題点

近接隣接要件は、「市街化調整区域の規模、奥行きその他の態様、市街化区域との位置関係、集落形成の状況」から判断されるが、市街化区域との距離で判断する場合は、数百mの範囲が該当すると考えられている。

ケース・スタディでは、市街化区域から 500m を近接隣接要件と想定して作業してみた。図-3-1 のように 500m の範囲をとると、安城市の場合、西部や南部、東部に要件を満たさない既存集落が相当数残る。法 34 条 8 号の 3 に既存コミュニティ維持の役割を期待するならば、小さめの近接隣接要件では活性化の対象とすべき既存集落が抜け落ちることになる。逆に、1000m 程度の範囲とすれば、ほぼ市域全域が要件を満たすことになり、広大な市域を持つ都市を除けば、近接隣接要件は実質的な意味をもたないことになる。

市街化区域から絶対的距離をもって 3483 区域を定めると、市街化区域の外皮外側に一定の開発を許容する区域を定めたことになり、法 34 条 8 号の 3 は市街化調整区域内に二番目の線引きをしたという性格を持つことになる。市街地の外延的拡大を認める第 2 線引きではなく、良好な田園居住を実現するのか、衰退する農村集落を活性化するために、市街化区域からある程度離れたものまで対象とするのかという判断によって、3483 区域が決められるべきである。

2) 日常生活圏要件と連坦要件の問題点

市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していれば、市街化区域の公共施設利用が可能である。また、連坦要件を満たす建築物が一定程度集積し、市街化が進んでいるところでは、公共施設もある程度整備されているものと想定されている。逆にみれば、市街化区域や既存集落の公共施設に余裕がないところは 3483 区域にされるべきではないということになる。また、既存集落の外周部を含める場合、新たな公共施設整備需要を引き起こすような広めの 3483 区域の設定はできないことになる。

「開発許可制度運用指針」は日常生活圏を文教、公益、利便、交通施設等の利用状況から考えている。区画道路、排水路、小公園のような地区施設に関しては言及がない。

既存集落内の空地が徐々にインフィルされる場合、集落内道路や排水路等に過度な負担をかけることはないかもしれないが、新たな公共投資を必要としない区域という趣旨からみれば、地区レベルの基盤施設がある程度整備されていることが期待される。

3) 3483 区域から除外されるべき土地

将来、D I Dになり都市基盤整備の事業が確実になる等、市街化区域編入の条件が整えば編入もありえようが、未整備な状態で市街化を許せば、都市基盤整備のための事業実施が困難化するので、市街化区域に編入して整備することが妥当な区域は、原則として3483 区域の対象とすべきではないであろう。

また、3483 区域には、優良な農地等や優れた自然の風景を維持するために、農振農用地区域、甲種農地及び第1種農地、保安林等は含まれないとされている。さらに、災害発生の恐れがある区域を含まないとされている。そのため、上記の3要件を満たしても、例えば水害対策の観点から適切な遊水機能が確保できていない地域を3483 区域に指定することは不適切と判断される場合がありうる。

(2) 3483 区域の基盤状況と整備の必要性

1) 3483 区域の類型

3483 区域として3要件を満たす既存集落が該当する。既存集落外であっても、50m程度の距離で連続していれば連坦性があると認めてきた従来の近接隣接要件が採用されると、既存集落周辺の土地も3483 区域に含まれる可能性がある。既存集落と市街化区域に挟まれた土地の場合も、将来、3483 区域の対象となりうる。

まだ、3483 区域に要求される公共施設の内容と水準は未確定であるが、最低、道路と排水路程度が確保されていることが条件となりうると想定すれば、幹線道路沿い、土地改良事業等による基盤整備済みの土地には新たな公共投資が必要ないと判断されるものが存在する。ただし、土地改良事業済みの土地は、表面的に基盤整備されているように思われるものの、元々農業基盤整備なので、道路間隔が広い、都市排水路がないなど都市的な基盤整備水準にないので、都市的に転用することには慎重であるべきである。

以上の条件から類型化すると、3483 区域として以下の4類型が相当する。

表-4-1 3483 区域の類型

・ 既存集落内
既存集落内の空地..... (箕輪町、図3-1の赤丸)
・ 市街化区域又は既存集落周辺
連坦要件を満たす既存集落周辺の土地..... (箕輪町、図3-1の青丸)
連坦要件を満たす幹線道路沿いの土地..... (新田町、図3-1の赤丸)
・ 市街化区域と既存集落に挟まれた土地
市街化区域編入が予定されない基盤整備済み土地..... (東端町、図3-1の赤丸)
市街化区域編入が予定されない未整備の土地..... ×
(注意) は公共投資が不要、 は多少の投資が必要。×は公共施設整備がかなり必要。

2) 類型毎にみた基盤整備の必要性

「開発許可制度運用指針」は、新たな公共投資を生じさせる区域を対象とすることは、市街化調整区域制度の趣旨に反するとしている。

既存集落ではすでに住民が生活しているので、公共施設に余裕があり、「豊かな田園環境の下でのゆとりある居住」を目的とした開発ならば、積極的な基盤整備は必要ないかもしれない。しかし、類型 ~ の場合、「豊かな田園環境の下でのゆとりある居住」以外の開発も予想される。開発が進み、都市的ニーズが高まれば、積極的な公共投資でなくても、相応の公共施設整備の必要性がでてくる。もし整備が必要となれば、3483区域を定める際に、県は整備コストを誰が負担するかについて地元市町村や関係権利者と合意しておく必要がある。



(注) 青色は市街化区域、緑の線は市街化区域から500mの範囲 赤丸は、青丸は

図-4-1 3483区域の類型(箕輪)



(注) 青色は市街化区域、緑の線は市街化区域から500mの範囲 新田の赤丸は、東端の赤丸は

図-4-2 3483区域の類型(新田、東端)

(3) 「都市計画法第34条8号の3」適用のあり方

都市化圧力があり、スプロール化の恐れがある区域は、法34条8号の3が適用されないことが望ましい。

一方、市街化調整区域の土地利用秩序形成という視点からみると、すでにいくつかの開発・整備手法がある。その特徴を整備方針、指定の方法、開発用途、基盤整備の方法から整理すると表-4-2のようになる。

3483区域は市街化調整区域と同じく整備方針がないし、基盤整備不要なところが指定されることになっている。したがって、基盤整備を含めた計画的な整備を行う必要があれば、3483区域を避け、市街化区域編入、市街化調整区域地区計画、法34条10号のイによる大規模開発を適用すべきである。

表-4-2 市街化調整区域における土地利用秩序形成の手法

	市街化区域編入	市街化調整区域地区計画	34条10号のイ	3483区域	市街化調整区域
整備方針	あり	あり	あり	なし	なし
区域指定の方法	都市計画決定	都市計画決定	開発許可	条例	都市計画決定
開発・建築制限	用途地域	地区計画	予定建築物の用途	条例	原則許可制
基盤整備	市街地開発事業	開発許可(地区計画に即した内容)	開発許可	なし	なし

5 . 農協が取り組むべき課題

(1) 都市計画法改正と農協の役割

農協の果たすべき役割を端的にいうならば「組合員の生活と地域の将来を守る」ことであるが、農業が多様化し農家が多様化するなか、農協の役割は、単に農的なものにとどまらず、非農的なものを含めたものに変容している。つまり、第1の役割である「農家の生活設計・指導」においても、営農による生活設計(農業的土地利用)と営農以外による生活設計(都市的土地利用)とが混在し、第2の役割である「地域経営への参画」においても、優良農地の保全(農業的土地利用)と計画的都市的土地利用の誘導が混在している。

都市的土地利用に関し、JAは従来、主として市街化区域内の遊休資産の有効活用との観点から、農家の資産管理事業の一環として指導してきたところである。市街化調整区域においては、既存宅地における土地利用がなかったわけではないが、あくまでも例外的・散発的なものとして位置付け、「市街化を抑制すべき区域」としての趣旨を尊重してきたところである。市街化調整区域内においては、農的土地利用のみが想定され、都市的土地利用に関連する経験も知識も組織も保有していない実態がある。

平成12年都市計画法の改正は広範にわたり、同法制定以来の大規模改正ということが出来る。それは農協が従来想定し、指導し、組織化してきた農的・都市的土地利用区分をこえるものであり、全般的対応は困難であるとさえいえる。わけても、市街化調整区域が「市街化を抑制すべき区域」ではなく、「開発が許容される区域」となるとの期待が従来の想定・指導・組織で網羅されていない部分から起きるかも知れないことに留意しなければならない。

(2) 追加基準に期待する役割の明確化

改正法のうち、最も重大な影響が予想されるのは、市街化調整区域における開発行為の立地基準(法第34条)にかかる8号3、8号4といえるが、これらは単独であるものでも、緩和のみを意味するものでもないことを理解し、これらの指定と他の規定との関係をスタディしておく必要がある。

下表は、立地基準を組み合わせの上、比較検討したものである。市街化調整区域における都市的土地利用という、従来の想定外の課題に対しどのような基本姿勢で臨むかを明確にし、それぞれの基準に負わせる役割を明確にした上で、その導入を検討すべきである。

		市街化促進的な利用方法				現状維持	市街化抑制的 な利用方法	促進区域・抑制 区域の分離
		パターン1	パターン2	パターン3	パターン4	パターン5	パターン6	パターン7
8号	2 市街化調整区域 地区計画	(重要なテーマではあるがここでは言及しない)						
8号	3 区域指定 用途指定	○(広く) ○(緩か)	○(広く) ○(緩か)	× ×	× ×	× ×	× ×	○ ○
8号	4 区域指定 用途指定	○(広く) ○(緩か)	× ×	○ ○	× ×	× ×	× ×	× ×
10号	口 審査基準	緩和	現状維持 もしくは緩和	現状維持 もしくは緩和	緩和	和	既存宅地相当 を許可する	従来どおり 強化
備	考	市街化調整区域全般で開発許可の規制緩和	8号3区域は一定用途に関し、自由に開発が可能となる。区域、用途の指定の如何、10号口の基準如何では現状維持に近似することもありえる	8号4区域は一定用途に関し、自由に開発が可能となる。8号4の趣旨に照らし、10号口を従来どおりとする場合は、全体として現状維持に近似する			既存宅地確認制度の廃止分が抑制的はたらく	市街化調整区域の開発の総量を従来と同一水準に抑え、その立地を8号3区域に集中する。8号3区域外では規制強化

(3) 3483 区域指定に係る留意事項と当面の対応

市街化域には、基盤未整備の状態、そのままでは都市的土地利用が困難な農地が相当量存在しており、基盤整備事業の計画すらないまま、保有に係る高額の税負担を強いられている農地も多い。

宅地需要が総じて減少傾向にある中で、3483 区域が指定され、市街化区域よりも先に宅地化が進行した場合、市街化区域内の未整備農地は高い税負担のみを強いられ、長期間にわたり合理的な都市的土地利用を行うことができず、いわば「塩づけ」の状態になる恐れがある。仮に、3483 区域の指定を行うとしたら、市街化区域で生産緑地の追加指定を積極的に認める等の措置を講じないと、施策に「ある種の政策矛盾が生じる」のではないかと考えられる。その場合、市街化区域内の未整備農地の地権者の納得は容易には得られない可能性がある。

一方、市街化調整区域内のみに農地を所有する農家は、現在の農業経営をめぐる情勢から、地域によっては、都市的土地利用の可能性が高まる 3483 区域の指定を望む意向が強まるものと考えられる。

ただし、3483 区域に指定されると、開発可能性が高まることで地価が上昇し、土地保有に係る税負担も重くなる。また、3483 区域は将来的に多少なりとも基盤整備を必要とする可能性が高いことから、その基盤整備コストの負担にも留意が必要である。

さらに、3483 区域への宅地需要にも留意が必要である。3483 区域に指定され、開発できる土地になっても、宅地需要がなければ、結局、税負担が重くなるだけということになりかねない。

したがって、市街化区域内のみに農地を所有する農家、市街化調整区域内のみに所

有する農家、いずれの区域にも土地を所有する農家のいずれに該当するかにより、3483区域についての評価も異なり、農家間に利害対立が生じる可能性がある。

現状では、3483区域では交通を集中発生させるような施設の開発行為は許可されないかもしれないが、農村地域の活性化を図るために、3483区域を積極的に活用し、遊休化している農地を活かして、市街化区域と競合しないかたちの地域開発事業を誘導することが、3483区域を適用する際の選択肢として検討されてもいい。

したがって、JAには、上記のような留意事項や利害が対立する組合員の意向に配慮しながら、優良農地を保全し、地域農業を守っていくという責務をどのように果たしていくかという難しい課題が課せられる。

JAとしては、当面、都市計画法改正や3483区域の問題点を理解し、地域の実情の中で区域指定に係る課題を把握するとともに、行政の考え方について情報収集に努め、条例制定過程にもかかわっていく備えが必要であろう。

6 . 学経委員のコメント

(1) 区域区分制度と 3483 区域問題 (波多野憲男)

3483 区域が単なる第二の「線引き」にならないかと危惧をもっていた。3483 区域の「市街化区域に『隣接』『近接』し、かつ『一体的な日常生活圏を構成する』地域」という規定をもとに、「隣接」「近接」を市街化区域から 500 メートルとして作業された安城市の 3483 区域を概観すると「第二線引き」の感を強くもった。このように、3483 区域が市街化区域の外側にさらに開発・建築行為を容認する区域を新たに設定する役割をもつことになるとすれば、市街化区域拡大のための措置となってしまうのではないだろうか。

3483 区域が「線引き」的性格をもつなら、市街化区域の拡大、市街化調整区域地区計画の適用ではなく、なぜ 3483 区域なのかという問題を考える必要がある。人口フレーム方式に従って、市街化区域を拡大する場合には、都市基盤整備と併せて市街化区域への編入することがベターなはずである。また、地区的に土地利用計画の目標を定めて、調整区域で開発・建築行為を誘導するのであれば、市街化調整区域地区計画で対応することが考えられる。市街化区域の外で市街化に対応する土地利用計画上のツールとして、3483 区域が適用されるとすれば、どのような場合に、市街化区域の拡大、市街化調整区域地区計画を適用し、どのような場合に 3483 区域が選択されるのか考えることになる。

区域区分制度の枠組みのもとでの土地利用計画として、3 つのツールのどれを選択するかという問題を仮定すると、その選択の要件は農地との関係ではないだろうか。市街化区域の拡大は、土地区画整理事業と連動して農地の宅地化が伴う。また、市街化調整区域地区計画も農地の土地利用転換が前提である。3483 区域がこれらと違うとすれば、農地が介在する地域で、農地（農用地区域）を維持しながらそれ以外の土地の開発・建築行為を「予め条例等」で定めた範囲で容認するものとして運用されるものではないだろうか。要するに、3483 区域は、市街化区域の拡大、市街化調整区域地区計画に代わる安易な市街化目的の適用ではなく、独自の土地利用計画目的をもったツールとして活用できないかが課題だと考えている。

以下に 3483 区域適用の条件をあげてみる。

3483 区域は、無秩序な市街化を容認してきた既存宅地制度から、より改善されたという内容を伴う運用でなければならない。

「環境保全上支障のない」状態、特に農業的土地利用との関係で支障のない開発・建築行為を容認するという原則が必要になる。

新たな市街地基盤整備を図らなくても、一定の居住地環境形成が可能な範囲での開発・建築行為の容認を原則とする。（公共施設整備度、市街化密度等の基準）

34 条の各号の開発行為についても、必要なら条例による「排除用途」にするなどの運用によって、土地利用計画の担保を可能にする。

3483 区域を、区域区分と連動した市街化区域縁辺部での土地利用計画として運用をするならば、住民、土地所有者の合意形成と計画決定の手続きが必要になる（市街化区域への編入、市街化調整区域内地区計画の適用などの選択肢も含めて地域の

状況にあった土地利用計画として合意形成を図る。

開発許可基準における 3483 区域の取り扱いの問題としてではなく、都市計画区域マスタープラン、市町村都市計画マスタープランと連動させた市街化区域縁辺地域の具体的な土地利用状況を踏まえた土地利用計画の一つとして 3483 区域を積極的に活用し、位置付けるという立場からのコメントである。

(2) 都市計画法改正へのコメント (向井清史)

都市計画法改正の評価

今回の都市計画法改正の真意を理解することは、都市計画の素人である私にとっては到底不可能である。アクセルとブレーキを同時に踏むような錯乱的改正としか思えない。隣接近接要件がなければ、これほど混乱せずに済んだ。この要件は、結局都市化の滲み出しを助長しているに過ぎないのではないかと理解せざるを得ないからである。しかしながら、市街化区域内に企業用地も含めて多くの未利用地がある状況で、都市的土地利用を滲み出させる必然性を見出すことはできない。また、最近の都市再開発を重視しようとしている政府の政策とも矛盾する。

都市計画法改正への対応をどう考えるか

改正で意味を持っているのは、周辺環境保全に支障がある場合に除外することと、何がそれに該当するかを条例で定めるとしている点であろう。この点を積極的に活用すれば、良好な住宅地形成につながるかもしれないからである。

最近の地価動向が示していることは、選別が強くなっていることである。換言すれば、平準化傾向よりも格差拡大傾向の方が強くなっているのである。低地価地域ほど地価下落率が高いという現象が見られる。しかし、これは我が国の地価形成論理が変化していることによると理解すれば不思議ではない。つまり、土地需要が値上がりによるキャピタル・ゲインを期待したものであれば割安な土地への需要が高まるが、それが無くなれば土地本来の価値 (土地収益性) によって価格が決められるようになるからである。右肩上がりの土地神話が崩れつつあると理解すべきであろう。

もしそうであるとすれば、土地資産価値に与える良好な環境の意味は今後ますます大きくなって行くと考えなければならない。従って、きっちりとした条例を作り実施していくことができるか否かが、地域の資産価値を左右すると予想されるのである。JAとしては、こうした点の理解を深める活動を強化する必要があるだろう。特に、我が国の土地利用計画は一筆毎の個別審査によって規制するシステムになっており、地域環境の一体的な保全が担保できない構造となっている。条例化に当たっては、特にこの点に留意する事が重要であることを理解させることが大切と思われる。

今回の改正によって、既存宅地の担保価値低下など個別農家への打撃や、3483 区域における税負担の増加などのデメリットも生まれよう。しかし、こうした利益・不利益論と地域計画に与える影響を分離して論じることが必要であろう。総論賛成、各論反対的議論は生産的ではないからである。私見に拠れば、改正が錯乱的である以上、合理的な着地点は存在し得ない。全体としての利益が生み出される方向へ運動を強めつつ、発生してくる矛盾には個別対応を考えるしか手段はないように思われる。

今後の都市的土地利用への需要がどのように推移していくかを予想することは難しい。言えることは、面的に良好な環境を維持していくことが、あらゆる状況への対応力を保障するものであるということだけである。