

第1回 都市計画区域マスタープラン見直しに向けた都市計画審議会専門委員会 議事要旨

日時 令和4年9月13日(火) 13:30~15:30

場所 兵庫県第3号館6階 第1委員会室

- 事務局 ・兵庫県における社会経済情勢の変化及びまちづくりの方向性
・国のまちづくり等に係る方針や検討状況
等について報告。
- 委員 人口減少社会の中で都市計画制度にはいろいろ課題があるが、一方で憲法第29条(財産権)との関係から、安易に制度を大きく変えることは難しいということもあり、慎重な議論が必要。
区域区分の議論の方向性としては、時代に合わせてどんな新しい枠組みが考えられるのかということだと思う。
- 委員 前回の都市計画区域マスタープラン(以下、「区域マス」という。)の見直し(令和3年3月)から半年も経たないうちに区域区分制度の役割や必要性について疑義が生じたのは一体なぜか。前回の見直しではどこを見直したのか。
区域マスは、どういう指標で見直すのか。行政評価ではKPIを使って見直しをするが、こういう規制関係の評価は、どういう形でやっているのか。前回の見直しではそのようなエビデンスに基づく見直しはなされていたのか。
今の土地利用のあり方は制約が多すぎる、もう少し柔軟にできないのかという意見を民間の方々から聞いている。
この委員会での議論にどこまで関わりがあるか分からないが、特に淡路島等で、農地の利用の制約が相当大きいと聞いている。
- 事務局 令和2年度の見直しでは、人口減少・超高齢社会の進行、防災対策、新型コロナ危機の経済社会への影響といった課題を踏まえて、都市計画の方向性を設定している。
市街化調整区域のまちづくりについても区域マスでは位置付けており、市街化調整区域では、その性格を維持しつつ、地域活力の維持や産業の活性化に資するまちづくりを促進していくとしている。
区域マスは5年おきに見直しているが、後半の約2年間は関係機関協議や手続きとなってしまうため、次の令和7年度に見直すためには、区域マスを改定した直後ぐらいから5年先を見据えて検討していかなければ間に合わないため、昨年度から検討を始めている。

市街化調整区域の土地利用はこれまでも課題となっており、地区計画制度や特別指定区域制度による開発許可の柔軟な運用で対応してきたところだが、市街化調整区域の土地利用をさらに推進すべく、昨年度、土地利用推進検討会を立ち上げ、規制緩和を盛り込んだ条例改正等も行った。区域区分の見直し方針については、都計審に専門委員会を設置してそこで検討するということになり、本日の第1回会議の開催に至っている。

指標に関して、特に KPI 等は設定していない。区域マスは大きなまちづくりの方向性を示すものであり、5年に1回、社会経済情勢の変化に対応した形で見直しを行っている。

農地規制については、淡路は区域区分がないが、区域区分の要否を判断する上で、農地は重要なファクターになる。区域区分を廃止すると、農地転用が進み、虫食的に農地が減っていく可能性があるため、農地保全という観点是非常に重要と考えている。

委員 市街化調整区域や非線引き都市計画区域は、農との共生・共存が大きな課題になってくる。我々もその点については十分考えながら検討を進めていくべきである。都市計画の検討ではあるが、農地は重要なテーマなので、農地転用の話なども少し説明いただく機会があればと思う。

委員 投資対象としてよく挙げられる不動産の用途が、オフィス、商業施設、物流施設、ホテル、住宅だが、その中で主に考えられるのは物流施設、あるいは郊外型の店舗、上手くターゲティングできれば、中長期的な滞在型のホテル。一番懸念されるのは、スポット的な戸建て住宅の開発ではないか。

市街化調整区域における土地利用の方向性として、何か用途をイメージしているのか。

事務局 基本的には市街化調整区域では開発、建築できないが、地区計画や、本県では特別指定区域制度を活用し、指定した区域内において、市町が定めた用途の立地を認めている。

一方で、市町からは、区域指定に時間がかかる、例えばインターチェンジ周辺で流通施設をしたいという話があったときに、住民の同意や手続きに時間がかかってしまい、事業者には逃げられてしまう可能性があるということが、課題として挙げられている。

まちづくりを進めていく上で、区域区分を廃止して土地利用を図っていきたいという意向がある市町については、具体的な土地利用計画を策定した上で、それを担保する土地利用コントロールの方法などを検討してもらい、県でその妥当性を判断することになる。

委員 市街化調整区域の地区計画や、開発許可の基準も、基本的には許可できるものの限定列举で、その範囲の中でそれなりに柔軟に運用されているケースはあるのだろうが、例えば用途を変えたいといったときに、臨機応変に対応するのが難しい。古民家をホテルに変えるとか、柔軟にある程度臨機応変に対応していこうとなったときに、制度的な課題があるかもしれないので、2回目以降、事例も含めて紹介いただいたり、現地の実情も伺いたい。

委員 私は、まちづくりは基本的に市町村が住民の意向を踏まえて進めていけばよいのではないかと思っている。

ただ、土地利用規制というのはかなり社会性があるもので、計画的な規制が不可欠な分野であると思っている。諸外国に比べると、日本の場合は土地所有権の尊重が強すぎる一方、ヨーロッパなどは「計画なくして開発なし」といって、非常に良好な風景がそのまま維持されているということがある。

そのため、計画的な誘導と、地元の意向、あるいは企業の営業や個人の財産的な権限の行使というものを上手くバランスを取って進めていかなければならないと思っている。

区域区分の廃止についてはこれから議論していくことなので、私自身は今のところ結論を持っているわけではないが、今のようやり方でどこがまずいのかということ、もう少し教えていただきたい。

原則開発を規制している中で緩和をする方がコントロールしやすい。現行の規制を前提に例外としての開発を柔軟にしていくという方法もあると今のところは思っているので、さらに区域区分を廃止することの必要性がどの程度あるのかを教えて欲しい。また、区域区分を廃止した場合に、こういうまちづくりを市町村が責任を持ってやりますとか、災害の防止、環境の保護など普遍的に考えなければならない課題を市町村が十分に計画課題の中に位置付けてやりますとかをしっかりと示していただければ、区域区分の廃止という方法もあると思っている。

委員 区域区分の廃止ありきというよりは、どういう課題があって、それを解決するためにどの方法が一番良いかという考え方をした方が良いということだと思う。

都市計画というのはこの20~30年、おそらくあらゆる規制の中で最も地方分権が進んだ分野であり、今、都道府県が持っている権限は、区域区分と区域マスぐらいしか残っていない。ほとんどは市町村に権限が委ねられているため、市町村が責任を持ってきちんと都市計画をやってくれるなら、任せればよいとも考えられる。一方で、広域調整とい

う役割は県でしかできない。ある市町の都市計画区域だけが大きくやり方を変えると周りに影響を及ぼす可能性があるので、十分考慮する必要がある。

委員 私に民間だったら、開発審査会にかけられるということで相当投資意欲は落ちると思う。手続きが増えたり、計画が少しでもずれると、それらは基本的にコストになる。民間側の意見も聴いてみたいと思う。

委員 これまでは農村を活性化するといったときに、都市からいかに人を呼び込んでくるかということが課題だった。人口の都市への流出を防いで、逆に都市農村交流で人を入れてくる。しかし、今はもう都市の方も人口が減ってきている。そうすると、ただの人口の取り合いというような状況になる。人の移動をコントロールするだけでは農村を活性化できないという、大きなターニングポイントを迎えている。

区域区分を廃止した A 市の例では、市街化調整区域がなくなって農地の転用ができるようになると、元市街化区域の地価は当然下がる。とはいえ元市街化調整区域よりは若干高い。そうして元市街化区域が空洞化するとか、地価が下がることでの所有者のデメリットにつながるのか、いろいろ問題はあった。

農村の人口維持が一つの大きな目的で区域区分の廃止を検討することに本当に整合性があるかは、慎重に見なければいけないと思っている。兵庫県全体で人口の配置を考えたときに、果たして正解なのだろうかということを考えなければいけない。

もう一つは、人口減少時代を迎えてこれだけ開発圧力が減ってきている中で、高度経済成長期に作られた都市計画の区域区分の考え方は現代に当てはまらにくいのではないかという議論があると思う。

確かに開発圧力は下がってきているが、都市計画法は、時代背景からすれば、規制をかけて開発をコントロールすることが趣旨ではあったのかもしれないが、社会としてあるべき未来像を描き、あるべき合理的な土地利用を展開していく計画性が必要だということが、都市計画法の根底にある一番重要な考え方だと思っている。

そう考えれば、開発圧力が下がったから規制を緩和してよいのか、慎重に考えなければいけない。

農業をやめたいと思っている農家の中には、もし市街化調整区域でなくなって宅地にできるとなったら、当然売りたいという方がいる。A 市では区域区分の廃止後、建て売り住宅やコーポタイプの住宅のバラ建ちが増えた。

これは開発圧力というよりは、農地の所有者側が、農業をやめたい、やめるにあたって、農地を荒らしておくわけにはいかない、何らかの形で資産価値を上げて、子孫に残すなり地域に迷惑がかからないようにしたいという思いがある。つまり、開発ニーズではなくて、「農外利用ニーズ」というものが地域にあるといえる。それが顕在化して、バラ転ということが起こりかねないということを強く危惧する。

区域区分の廃止は強烈的な規制緩和となる「劇薬」であり、慎重に検討をしていかなければいけない。

開発許可手続きに大変手間がかかるということは大きな課題であると、私も強い認識を持っている。ただ一方で、市街化調整区域における緩和策を柔軟に使いながら、地域の皆さんが必要に応じて開発ができるようにしていくという制度をもう少し上手く利用できないものかと思っている。

都市農業振興基本法ができて、これからは都市の農地も活用していこう、緑を増やしていこう、都市の暮らしを豊かにしていこうという動きもある。兵庫県、特に神戸市の近郊は、わが国の農業において重要な一大農業生産地でもある。区域区分を廃止したら、現在市街化区域内の農地を農用地区域に入れて土地改良を行い、良い農地にして残していくという余地も法律上は出てくる。バランス良く考えていきたい。

委員

事務局は、是非しっかり他事例研究をされたい。私の知る限り、四国の事例では、区域区分の廃止後かなり農地転用が増えたという報告があり、何年か経つと落ち着いてくるものの、影響が大きいものと想定される。

一方で、B市はほとんど影響がなかった。これは、ほとんど都市的土地利用が可能なエリアがなかったということが理由の一つにある。

地形的、立地的な要因によって、区域区分の廃止による影響は大きく変わってくる。兵庫県で区域区分の要否を検討するとき、比較的どの事例に近いだろうか、といったことは念頭に置く必要があると思うので、是非他事例研究をお願いしたい。

区域区分を廃止した後、おそらく何らかの土地利用のゾーニングを行う必要がある。これも先行事例で特定用途制限地域などを指定しているケースが大半だと思うので、その効果や弊害等も参考にもなると思う。

それから、特別指定区域制度と区域区分廃止というのはどう関係付けられるのか、どう役割分担できるのかという整理も必要かと思う。

特別指定区域制度を見直せば解決できることなのか、やはり区域区分廃止なのか。いずれにしても制度としては併存するのであれば、「こう

いうケースはこっち」といった整理が必要であり、全体として整合を取る必要がある。

それから、市街化区域との関係もある。人口減少社会で、市街地をさらに広げていくと、都市のインフラが維持できないということが自明なので、多くの市町村が立地適正化計画を策定し、コンパクトシティ化しようとしている。コンパクトシティを実現しながら、いかに郊外の土地利用を図り地域の活性化につなげていくか、うまく両立できるかが重要である。

市街化区域の中でも、人口密度があまり高くないエリアも兵庫県の中にはある。市街化区域内の都市機能が郊外部に拡散すると、ますますコンパクトシティには程遠くなる。よってそうならないよう都市全体としての整合を図っていくという論点も必要である。

一方で、国の都市計画の方向性の中でもアジャイルというキーワードが出ていたが、スピーディーに対応できるということもこれからの都市計画には求められると思うので、そのあたりも含めて皆さんと議論したい。

委員

コンパクトシティの話は非常に重要だと思う。都市をコンパクトにしていけないと、行政コストが相当かかってくるので、人口減少社会においてはそういった規制のかけ方はとても重要だと思っている。

農地転用について、例えば耕作放棄地でずっと生産性が乏しい状態と、何らかの経済的利用がされている状態、どちらが望ましいかというところ、一般的には転用されて何か付加価値を生んでいる方が私は経済的には良いのかなと思う。GRPは増えているので税収も上がり、人も増えて、一般的には良いのかなと思っている。もちろん無計画にそうなるのは良くないと思うが、農業の付加価値があまり高い状態でない場合、もしくは引き継ぐ人がいないなど将来展望がない場合は、別に農地転用してもよいのではないかと思う。

委員

一般的に耕作放棄地は、道路がなかったり山際だったり、条件が悪いところで生じやすい。転用されやすい農地というのは、区画が整形されている圃場整備後の農地や2車線の道路に接している農地で、圃場整備から8年経てば農用地区域から除外できる条件が調うので、9年目、10年目といったところで、水路、道路、区画が整備された農地が転用されやすいというのが、今まで研究されてきた結果である。

優良農地を残すというのが基本姿勢なので、簡単に転用できない制度になっているが、転用されると、農業というのは隣の農地に影ができるだけでも生産性が落ちるし、水路の接続性が悪くなるとか、後から宅地

に入ってきた人達に「農薬を撒くな」、「有機肥料が臭い」、「蚊が多い」といような文句を言われて農業がやりにくいとか、様々な問題がある。

効率的な農業を行うためには50アール以上の圃場整備を進めていく必要があるが、ポコポコと転用された農地があると集団性が崩れて、圃場整備ができない。農業を活性化する観点からは農地の集団性を守りたいので、産業が一箇所に集約され地域の活性化が期待できる農地転用は歓迎だが、宅地にパラパラ転用される状況は避けたいというのが一般論ではある。

事務局

今回いただいた意見を踏まえて、検討を進めて参りたい。

第2回専門委員会の中では、今日いただいた意見をもう少し掘り下げて検討できればと考えている。