

長野県都市計画制度活用指針

平成 20 年 2 月



はじめに

長野県においては、本格的な人口減少、少子高齢社会の到来とともに、市町村合併の進展、住民の生活圏の広域化、大型商業施設や住宅の郊外立地など土地利用や都市構造を巡る状況が大きく変化しており、都市計画の各種制度について、その活用方法を見直し、新たな時代に対応していく必要が生じています。

このため、長野県では平成 17 年度に長野県土地利用検討委員会を設置し、都市計画区域指定の方向性、都市計画区域再編の方向性及び線引き制度活用の方向性の 3 つをテーマについて検討を進めてきました。そして、平成 19 年 9 月にその方向性について、委員会から県へ提言をいただきました。

県民誰もが安心して快適に暮らしていくためには、無秩序な都市の拡散を抑制し、都市機能をコンパクトに集約させた都市構造の実現を目指し、また、本県特有の自然環境、田園環境を保全し、優れた景観や歴史的な資産を守っていくことが必要です。

当指針は、長野県土地利用検討委員会からの提言書を基に、このようなまちづくりを実現していく上で長野県や県内市町村が都市計画制度をどう活用していくべきかの方針を示したものであります。

当指針が目指す望ましい土地利用の実現に向け、県民の皆様、市町村の皆様のご協力をお願い申し上げます。

目 次

	ページ
第1章 背景	1
第1節 関連する諸計画	1
1 国土形成計画（原案）	1
2 長野県中期総合計画	3
3 長野県都市計画ビジョン	5
第2章 長野県における都市計画区域の現状分析	7
第1節 県土の土地利用特性と都市計画区域	7
1 県土の多くを占める森林、自然環境	7
2 線形に連続する都市計画区域と市街地	7
3 土地利用規制が緩いところが多い森林と都市の中間領域	7
4 県内の文化財（建造物関係）と都市計画区域	8
5 歴史的な街並み・原風景と都市計画区域	8
6 可住地の状況と都市計画区域	8
第2節 都市計画区域指定経過及び都市計画税の状況	9
1 都市計画区域指定の経過	9
2 都市計画税の課税状況	9
第3節 都市計画区域についての現状認識	10
1 平成の市町村合併	10
2 将来人口の減少と人口の郊外流出	10
3 農地の減少と開発の進展	11
4 郊外型大規模小売店舗の立地	11
5 生活圏の広域化	11
第4節 現状認識から見えてくる課題	13
1 市町村合併における課題	13
2 人口における課題	13
3 郊外における宅地化及び大型商業施設立地の課題	13
4 歴史的な街並み・原風景の保存に関する課題	14
5 生活圏の広域化における課題	14

第3章	都市計画制度活用の方向性	15
第1節	基本的な考え方	15
第2節	都市計画区域指定の方向性	16
1	都市計画区域指定に伴い適用される制度	16
2	都市計画区域指定による効果と新たに生ずる義務	16
3	都市計画区域を指定すべき土地	17
4	区域指定にあたっての課題	19
5	都市計画制度の効果的活用	20
第3節	都市計画区域再編（都市計画区域の統合・広域化）の方向性	22
1	都市計画区域再編の必要性	22
2	都市計画区域再編における考え方	23
3	都市計画区域再編にあたっての課題	26
第4節	線引き制度活用の方向性	28
1	線引き制度の必要性	28
2	線引き制度の効果と問題点	28
3	線引き制度に関連する制度	29
4	線引き制度の活用・廃止等の事例	31
5	線引き制度活用の考え方	34
6	線引き都市計画区域以外の区域での制度活用	36

関連資料

別冊

第1章 背景

第1節 関連する諸計画

1 国土形成計画（原案）（平成19年12月）

国土をめぐる諸情勢が大きく変化し、国土計画についても国土総合開発法が国土形成計画法へと抜本改正される中、国土交通省では今後の国土づくりのビジョンを示す国土形成計画の検討を進めており、平成19年12月にその全国計画原案を公表した。

第1部 計画の基本的考え方

第1章 時代の潮流と国土政策上の課題

第1節 経済社会情勢の大転換

（1）本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展

我が国の総人口は2004年の約1億2,780万人をピークに減少局面に入り、今後本格的な人口減少社会を迎える。2005年に1.26まで低下していた出生率は、2006年に1.32へと6年ぶりに上昇に転じたものの依然として低水準であり、総人口は、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、2020年には約1億2,274万人、2030年には約1億1,522万人、2050年には約9,515万人になると見込まれる。総人口に占める高齢者の割合は、2005年には20%程度であったが、2020年には30%弱、2030年には30%強、2050年には40%弱まで上昇すると見込まれる。



第3節 国土をめぐる状況

（3）人口減少等を踏まえた人と国土のあり方の再構築の必要性

総人口の減少により国土の利用に余裕を見いだせる今世紀は、適切な人と国土のあり方を再構築する好機ともいえる。今後は、これまでの蓄積を前提としつつ、人口増加・高度経済成長の時代には困難であった国土のひずみの解消や質の向上に向けた取組の推進を図っていくことが重要である。その際、大都市圏と地方圏、都市と農山漁村等の地域は、それぞれに特色のある人材の育成、歴史と文化の継承、知と財の生産、国土保全、資源・食料供給、美しい自然環境・景観の保全等の様々な機能を担いつつ、相互に補完・依存することで支えられていることに留意し、各地域が国土全体に果たす役割についての理解とその維持強化を進める必要がある。このような取組を通じて、美しい田園風景、快適で安全な都市、深みのある文化、歴史や伝統に根ざした地域の暮らし、快適で信頼のおける交通サービスなど、我が国の国土が本来持っている魅力を世界にアピールし、誰もが住んでみたい、訪れてみたいと思う、いわば、美しく信頼され質の高い「日本ブランドの国土」を形成することを目指すことが求められる。また、このために、投資段階から維持・管理、さらには再利用等に至る国土の総合的なマネジメント（広義の管理）の考え方を重視する必要がある。



第3章 新しい国土像実現のための戦略的目標

第2節 持続可能な地域の形成

持続可能な地域を形成していくため、人口増加にともなう都市の拡大に合わ

せて基盤整備を行う考え方から、都市機能を相互補完する都市圏を一つの単位としてとらえ、拡散型都市構造を是正しつつ既存ストックの状況に合わせて都市の連携や構造転換を進める発想への転換を図りながら、暮らしやすく活力ある都市圏の形成を促進していく。特に、拠点性が高い都市圏において圏内及び圏間の連携を強化していくことは、地域全体の活力を高めるために重要である。

(1) 持続可能で暮らしやすい都市圏の形成

我が国では、モータリゼーションの進展等による生活様式や産業構造の変化等を背景として、住民の生活行動や企業の活動が広域化し、拠点性を有する都市と当該都市に依存している周辺地域が一体となった都市圏の形成が進行してきた。その過程で都市機能が無秩序に拡散するとともに、中心市街地の多くで空洞化が深刻化している。

地球環境や地域の気環境に配慮しつつ、安らぎや利便性のみならず活力や魅力あふれる都市づくりを目指すべきである。(中略)

その際、地域固有の歴史や文化を再評価し活かしながら、地域への愛着の醸成やそこに暮らしたくくなるような魅力を創出していくことが重要である。例えば、歴史的な建造物、伝統的なまちなみや誇りとなる自然景観を有する地域においては、地域の合意形成を図りながらこれを一体として保全・継承し、より美しく個性的なまちなみや自然環境と一体となった歴史的風土を形成していく。

集約型の都市構造は、国土利用の効率化、高齢者等が都市機能を利用する際の利便性向上やCO₂の排出量削減、街なかのにぎわいの創出などの点で優れており、それぞれの地域の実情を踏まえた選択があり得るものの、今後目指していくべき都市構造の基本となるべきものと考えられる。このため、無秩序な拡散型から暮らしやすい集約型へ都市構造を転換することが地域により合理的と判断される場合には、円滑で機動的な都市交通体系の構築と、中心市街地に都市機能を集積する取組を重点的に支援するとともに、既存ストックを活用した集約化を進めていく。さらに、郊外における開発の抑制や都市内の低未利用地の有効利用に加え、市街地の縮退への対応と自然・田園環境再生など、都市と相互補完的な関係にある都市周辺の農山漁村も含めた広域的な土地利用のあり方について検討していく。

(3) 美しく暮らしやすい農山漁村の形成と農林水産業の新たな展開

農山漁村は、農林水産業の生産の場であると同時に地域住民の生活の場であり、観光客が訪れる場でもあるなど、様々な側面を有する空間である。生産活動や土地利用の状況、住民の生活様式等があいまって、その魅力を創出しており、自然環境と生産基盤、生活環境の調和を図ることが必要である。このため、自然環境に配慮した生産基盤と生活環境の一体的、総合的な整備や、美しい景観を維持・回復する取組を推進するなど、美しく暮らしやすい農山漁村を形成するとともに、食料や木材の安定供給、豊かな自然環境の提供など、都市との相互の機能分担・連携を図っていく。

第2部 分野別施策の基本的方向

第1章 地域の整備に関する基本的な施策

第2節 暮らしやすく活力ある都市圏の形成

(1) 複数市町村の連携・相互補完による都市機能の維持増進

複数市町村からなる生活圏域の形成に際しては、一定の人口規模や、公共交通等による圏域内の適切な到達時間が確保されることが重要である。(中略)また、通勤・通学圏、商圈、医療圏など、着目する都市機能により圏域が異なり、これらが重層的に存在していることが一般的であり、中心となる都市が同一圏域内に複数ある場合もある。このため、各地域がその実態に応じて地域交通網の再編や都市計画制度の活用などにより暮らしやすい生活圏域の形成を図っていく。また、引き続き市町村合併に取り組むとともに、一部事務組合等の既存の枠組みも活用しつつ、市町村を超える課題により広域的な観点から対応していく。

2 長野県中期総合計画(平成19年12月)

長野県では、少子高齢化、人口減少、危機的な財政状況など、県が直面している変化や課題に的確に対応し、選択と集中により、新たな時代にふさわしい長野県づくりを計画的、総合的に推進するため、その方向性や方策を明らかにするものとして、長野県中期総合計画を平成19年12月に策定した。

第1編 長野県を取り巻く時代の潮流

1 少子高齢化・人口減少の加速

長野県では、既に全国に先行して平成13年(2001年)から人口の減少が続いています。合計特殊出生率は全国平均を上回るものの、長期的には減少傾向で推移しており、その一方で、高齢化が全国平均より高い水準で進んでいることから、今後、人口減少は加速度的に進行していくものと予測されます。

特に中山間地域や農山村では、少子高齢化や人口流出が進み、集落の維持が困難となるいわゆる「限界集落」化や、国土保全、水源かん養といった多面的機能の低下などの影響が懸念されます。

第3編 これからの長野県づくりの方向

1 基本目標

私たちを取り巻く激しい時代の潮流を乗り越え、現状に甘んずることなく、新しい時代にふさわしい長野県を築いていくため、この計画の基本目標は、本県のめざす姿を踏まえて、「“活力と安心” 人・暮らし・自然が輝く信州」とします。

2 めざす姿

(1) 「豊かな自然と共に生きる長野県」をめざして

長野県は、豊かな森林や清らかな水、四季の変化に富んだ美しく豊かな自然環境に恵まれています。これらは、暮らしやすさや観光などの長野県の魅力に深く関わる資源の一つであり、今に生きる人々が守り、後世に引き継いでいかなければならない大切な財産です。

このため、あらゆる面で常に自然と人との共生や調和に配慮した先進的な県をめざすとともに、健全で豊かな自然の恵みを次代にも継承することのできる持続可能な社会を構築し、本県の魅力を県内外はもとより、世界に向けて発信し続け

ることが必要です。

また、少子高齢化や人口流出により中山間地域や農山村の衰退が懸念される中で、食料や木材の供給、水源のかん養、大気の浄化、国土の保全など、これらの地域が持つ多面的機能を、未来へ向けて維持し、継承していくことが重要です。

3 基本的視点

(1) 優れた特色や資質をベースに世界に開かれた意識で進める県づくり

日本列島のほぼ中央に位置する長野県は、(中略)全国有数の広大な県土を有し、豊かな森林や良好な水環境や大気環境、自然と人との関わりによって育まれた美しい景観、暮らしやすい気候や住環境、個性や多様性に富んだ地域と多彩な伝統・文化芸術、技術力のある地域産業、教育的な気風と勤勉性に富む県民性、健康長寿など、先人から受け継がれ、可能性を秘めた優れた資質や世界に誇れる特色が数多くあります。(中略)

このような多くの優れた特色や資質(長野県らしさ)を発掘し、さらに磨き上げて多様な主体が共有し、強みとして最大限に生かすことによって、長野県の魅力や競争力を高め、個性をひときわ輝かせることは、これからの県づくりにとって極めて重要な視点です。

第5編 施策の展開

第1章 自然と人が共生する豊かな環境づくり

美しく豊かな自然環境や優れた景観は長野県の誇りであり、未来へ継承すべきかけがえのない資産です。

このため、地球規模の視野に立った地球温暖化対策を進めるとともに、本県の豊かな自然環境の保全、水環境・大気環境の保全、森林整備、景観の保全・育成などを推進していきます。

主要施策 1-07 美しく魅力的な景観づくり

- ・ 地域の気候や風土と歴史・文化とが調和しながら形成されてきた本県の景観は、県民共有のかけがえのない財産であり、長く後世に伝える必要があります。
- ・ 良好な景観の育成のためには、人々の生活や経済活動などとの調和を図る必要があります。

第5章 交流が広がり活力あふれる地域づくり

住民に最も身近な基礎自治体である市町村が地域経営の中心的な役割を担っていくという観点から、市町村との連携を深め、市町村や住民が行う元気な地域づくりのための自主的・主体的な取組や、地方分権時代にふさわしい市町村の行財政基盤の構築をめざす取組などを積極的に支援していきます。(中略)

さらに、交通網、街並みや住環境、情報化など、県民の快適な暮らしの根底を支え、交流を促進する社会基盤の整備を進めるとともに、既に整備された社会基盤の有効活用を図ります。

主要施策 5-07 快適で暮らしやすいまちづくり

誰もが安心して暮らし続けることができるよう、機能的でうるおいのある都市環境やゆとりある住環境の形成を推進します。

- ・ 拡散型から集約型都市構造への転換を進め、多様な都市機能がコンパクト

トに集約した誰もが暮らしやすい、歩いて暮らせるまちづくりを推進する必要があります。

- ・ 安全で快適に暮らし続けることができる「まちなか」の実現と中心市街地の活性化に向け、機能的な都市交通基盤の整備、公園や下水道などの緑とうるおいを実感できる都市環境の創出が必要です。
- ・ 県土全体を見据え、良好な田園・自然環境を保全し、都市と農山村が共生できる持続可能なまちづくりを進めることが必要です。



第6章 主要施策の主な取組

主要施策 1-07 美しく魅力的な景観づくり

個性豊かな景観の育成

- ・ 自然環境や田園風景など、地域の特性を生かした美しく魅力ある地域づくりのために都市計画制度の活用を推進します。

主要施策 5-07 快適で暮らしやすいまちづくり

都市計画等の推進

- ・ 広域的な都市活動に見合った都市計画区域等の指定や都市計画区域マスタープランの見直しを行い、誰もが暮らしやすいコンパクトなまちづくりを進めます。

3 長野県都市計画ビジョン

長野県では、平成15年度に県土全体にわたる都市づくりの方向性を示した「長野県都市計画ビジョン」を策定した。

その中の「はじめに・都市計画ビジョンの視点」において、以下の視点が示されている。

長野県の地域資産としての自然環境・農山村景観

長野県の地域資産として大切にし、守り育てるべきものは、国内有数の自然環境であり、それを形成している田園や森林です。しかし、最近では、都市生活の広域化やライフスタイルの変化に伴い、人口増加が鈍化するなかでも、田園や森林の開発は今も着々と進行し、郊外部への宅地化が進んでいます。

- ・ 田園や森林は、私たちの食料安定供給をはじめ、環境保全や安らぎのある景観形成など多面的な機能を持ち、これらの機能はすべて農林業の生産活動が健全に持続されてこそ発揮されるものです。

県土全体を見据えた都市づくりへ

- ・ 広大な県土をもつ長野県が持続的な発展をするためには、都市と農村、山村が共生しあうことが必要です。このため、ビジョンでは県土全体を見据えながら都市からみた農村、山村との関わりや土地利用の在り方について方向性を示します。

また、「 章・基本理念」で、以下の基本理念が示されている。

「自分の住む環境を慈しみ、誇りを持ち続けられる地域づくり」

～ 縁（よすが）が結（ゆ）う都市・里・山 ～

- ・ 市街地から田園、山間地までを視野に入れた都市づくり
- ・ 人と自然、都市と農山村が共生する都市づくり
- ・ 生活者自身が協働で育てる地域社会づくり

第2章 長野県における都市計画区域の現状分析

第1節 県土の土地利用特性と都市計画区域

1 県土の多くを占める森林、自然環境

県土の土地利用の構成は、森林が約78%を占め、森林のうち保安林が約半数、自然公園が約3割であり、豊かな自然を有している。その恵まれた自然環境を活かし、山岳、高原・湖沼、名所・旧跡等の観光地が至る所に分布し、毎年延べ人数で9千万人前後の観光客が訪れている。また、別荘地も各地に存在し、特に蓼科・八ヶ岳、軽井沢に多く、近年は別荘地での定住化もみられる。 【資料1】

2 線形に連続する都市計画区域と市街地

県内の都市計画区域は、地形的な制約等から大きな河川沿いに発展した小規模な市街地を中心として指定されており、それらが線形に連続している。

都市計画区域指定面積は、県土全体の約25%であり、全国平均の約26%とほぼ同程度である。しかし、このうち線引き都市計画区域は約19%であり、三大都市圏を除いた全国平均の約41%と比較してもかなり低い。

また、市街地（市街化区域及び非線引き都市計画区域の用途地域）の指定面積は、都市計画区域全体の約11%（全国平均約20%）で、市街地規模も小さい。 【資料1】

県土全体の航空写真（資料2参照）からもわかるように、県土に占める森林、山岳の割合が非常に多く、千曲川、犀川、天竜川などの大きな河川に沿った平地部をほぼ覆うような形で都市計画区域が指定されている。

しかしながら、平坦で都市的な土地利用が見込まれる地形でありながら、都市計画区域が指定されていない地域も以下の数カ所で確認できる。 【資料2】

- ・ 飯山市郊外部
- ・ 佐久市西部及びその周辺
- ・ 山形村、朝日村及び塩尻市南西部
- ・ 原村

3 土地利用規制が緩いところが多い森林と都市の中間領域

県土の大部分は土地利用基本計画の5地域（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）に指定されている。

自然保全地域や森林地域等と既成市街地等との間の「中間的領域」（長野県都市計画ビジョンにおける「里」のゾーン）には、非線引き都市計画区域の用途白地（用途未指定地域）、都市計画区域外、農振白地（農用地区域外）、自然公園普通地域など、実質的に土地利用規制が緩い地域が広く存在している。 【資料2】

4 県内の文化財（建造物関係）と都市計画区域

県内の建造物関係の国宝、重要文化財、史跡、重要伝統的建造物群保存地区及び登録文化財の所在地と都市計画区域との関係を見ると、7割強が都市計画区域内に存在している。

なお、県内5地区の重要伝統的建造物群保存地区のうち、東御市海野宿を除く4地区（南木曾町妻籠宿、塩尻市奈良井、塩尻市木曾平沢、白馬村青鬼、）は都市計画区域外に存在している。 【資料3】

5 歴史的な街並み・原風景と都市計画区域

長野県観光連盟が選定した「信州の民家・街並百選」及び「原風景百選」に選定されている地域と都市計画区域との関係を見ると、約半数が都市計画区域内に存在している。 【資料4】

6 可住地の状況と都市計画区域

市町村別の可住地面積（総面積から林野及び主要湖沼面積を除いた面積）割合が比較的高い（概ね県平均以上）ものの都市計画区域が未指定の市町村は、東御市（旧北御牧村）、佐久市（旧浅科村）、原村、飯綱町（旧三水村）他である。

また、可住地の人口密度が比較的高い（概ね県平均以上）市町村については、既に都市計画区域が指定されている。 【資料5, 6】

第2節 都市計画区域指定経過及び都市計画税の状況

1 都市計画区域指定の経過

県内都市計画区域は、大正14年に長野・松本都市計画区域が初めて指定され、昭和20年以前に15区域、昭和20年から43年までに17区域、昭和44年から昭和63年までに10区域、平成元年から現在までに4区域の合計46区域（現在は更埴と戸倉上山田が統合され千曲都市計画区域となったため45区域）が指定されている。

これまで区域指定のほとんどが都市計画事業等による「整備・開発」を主な目的としてなされてきているが、信濃・山ノ内・軽井沢・飯綱高原の4都市計画区域は、「保全」を主な理由として区域指定されている。 **【資料7】**

2 都市計画税の課税状況

都市計画税は、市町村が都市計画事業または土地区画整理事業等の事業費に充てるため、目的税として課税される。都市計画税を課するか否かは、市町村の自主的判断に委ねられている。

平成19年4月1日現在、県内45都市計画区域44市町村のうち、都市計画税を課税しているのは23市町であり、そのうち用途地域のみで課税しているのは長野市、松本市をはじめとする9市町で、その他14市町は都市計画区域の全域または一部に課税している。（ただし、農用地・山林・原野は課税除外としているところが多い。）

なお、都市計画税の税率については、土地と建物の課税標準額に0.3%以内の税率をかけた額となっており、県内市町村においては、課税している23市町のうち19市町が0.2%の税率である。

一方、都市計画区域を指定していても、21町村においては都市計画税を課税していない。 **【資料8】**

第3節 都市計画区域についての現状認識

1 平成の市町村合併

県内の市町村数は、平成15年8月31日時点では120市町村で、うち55市町村で都市計画区域が指定されていた。その後、市町村合併により、平成18年3月31日には81市町村となり、うち都市計画区域指定市町村は44市町村となっている。**【資料9】**

従来、一市町村で一都市計画区域を指定している市町村が多かったため、市町村合併により1つの行政区域内に複数の都市計画区域が存在する市町村が、合併前から長野と飯綱高原の2つの都市計画区域が存在していた長野市を含め4市（長野市、松本市、上田市、安曇野市）となっている。

このうち、松本市、安曇野市については、線引き都市と非線引き都市が合併し、同じ行政区域内において線引き区域と非線引き区域が存在している状況となっている。

また、都市計画区域指定市町村と未指定の市町村との合併は、長野市、松本市、上田市などの12市町である。

2 将来人口の減少と人口の郊外流出

県内総人口は、平成12年(2000年)には220万人を超えたが、平成13年(2001年)をピークに減少に転じ、平成17年国勢調査では、平成12年より約1万7千人減少した。また、将来人口は今後長期にわたって減少し、平成37年(2025年)には194万1千人まで減少するものと予測（国立社会保障・人口問題研究所）されている。

【資料10】

平成17年国勢調査速報値と平成12年調査の人口を比較すると、都市計画区域未指定の市町村のうち、この5ヶ年で人口が増加しているのは、山形村、原村、下條村の3村である。

また、世帯数で比較すると、都市計画区域未指定の市町村のうち世帯数増加率1.05以上の市町村は、前記の3村の他、売木村、朝日村の2村である。**【資料11、12】**

市町村別の将来人口推計では、ほとんどの市町村において減少が予測される中で、松本・安曇野周辺、佐久市周辺、伊那市周辺の市町村に限っては増加推計となっている。そのうち都市計画区域未指定の市町村は、山形村、朝日村である。**【資料13】**

出生・死亡の自然増減を考慮しない社会増減のみの推計では、北信地域の市町村の多くが減少傾向なのに対し、東信・中信地域において社会増推計の市町村が多い。

【資料14】

都市計画区域内における人口の推移状況は、線引き都市において市街化区域内で増加、市街化調整区域内で減少傾向なのに対し、非線引き都市においては用途地域内で減少、用途地域外では増加傾向であり、線引き都市以外における人口の郊外スプロール化が顕著となっている。**【資料15】**

3 農地の減少と開発の進展

農地転用については、県内全体で面積、件数ともに近年は減少傾向で、都市計画区域指定市町村においても、同様の傾向であるのに対し、都市計画区域未指定の市町村においては、横ばいの状況にある。

また、都市計画区域内では、市街化調整区域、非線引き都市計画区域の用途白地での農地転用が件数、面積ともにその割合が高い。 【資料16】

松本・安曇野周辺地域では、線引き都市計画区域（旧松本市、旧豊科町）外側の非線引き都市計画区域の用途白地（旧梓川村、旧穂高町、波田町など）及び都市計画区域外（山形村）において農地転用が多い。 【資料17】

農地転用面積の割合でみると、都市計画区域未指定となっている山形村において、転用割合が比較的高い。 【資料18】

土地利用規制が緩い地域（都市計画区域外、非線引き都市計画区域の用途白地、農振白地）において開発が行われているが、本来は規制の強い農振農用地についても多くの農地転用が行われている状況である。

4 郊外型大規模小売店舗の立地

大規模小売店舗の立地は旧大店法廃止の平成12年以後増加傾向にあり、特に、平成2年（1990年）に行われた旧大店法に関する運用の規制緩和以降に、出店が非常に顕著となっている。

店舗面積3,000㎡以上の大規模小売店舗は、平成2年以降に出店したものについては、市街化調整区域、非線引き都市計画区域の用途白地、都市計画区域外といった郊外部に立地しているものが多い。 【資料19】

5 生活圏の広域化

広域道路の整備、モータリゼーションの進展に伴い、生活圏の広域化が進んでいる。県内において、その圏域内の拠点都市に住民の30%以上が買い物に行く商圈の範囲は、平成元年よりも15年の方が広域化しており、小さい集客範囲しか持たない商圈拠点都市は減少している。

平成元年と15年の状況を比較してみると、佐久市を拠点都市とする商圈が著しく拡大しているが、これは長野新幹線が開通した佐久平駅周辺の大規模小売店舗の立地が要因と推測される。

また、松本市の商圈については、安曇野地域における商業施設の増加により、安曇野周辺町村から松本市への買い物客が減少している一方、木曽地域へ商圈の範囲が拡大している。 【資料20】

平成2年と12年の通勤圏の変化を見ると、飯田市の通勤圏が拡大しているほかは、商圈ほど大きな変化は見られない。概ね10の広域市町村圏の範囲内に収まっているが、池田町、坂城町など隣接の広域圏中心都市への通勤圏となっているところもある。

【資料21】

この10年間（平成7年度から平成16年度）の県内交通網整備の状況を見ると、主に長野新幹線及び上信越自動車道などの高速交通網や、平成10年に開催された長野冬季オリンピックに伴う関連道路などにより整備が進んできた。特に、北信地方と東信地方を結ぶ交通機能は飛躍的に向上している。また、平成18年2月には国道361号伊那木曾連絡道路が供用され、これにより伊那地方と木曾地方の結びつきが格段に強まってきている。

【資料22】

第4節 現状認識から見えてくる課題

1 市町村合併における課題

合併により、1つの市の中に複数の都市計画区域が存在する場合、一体の都市としての事業計画の立案や土地利用コントロールなどに支障が生ずることに加え、都市計画税の課税・非課税、あるいは税率が異なる場合の調整などの課題が考えられる。

特に、松本市や安曇野市のように線引き都市と非線引き都市が合併した場合、土地利用制度や開発規制の内容、課税評価等には大きな差異が生じ、住民の不公平感の増加や一貫した方針に基づくまちづくりを行う上で支障を来すことが予想されるなど、課題は大きい。

また、都市計画区域指定市町村と都市計画未指定市町村が合併した場合においても、都市計画税の課税状況などによっては、同一市内で地域間の不公平が生じることが考えられる。

【資料23】

2 人口における課題

市町村別将来人口の予測で、県内において将来人口が増加するとされている市町村においては、宅地開発の圧力は今後も続くものと予測される。

また、社会増減のみの推計において社会増の推計がなされている地域（主として東信、中信地域）で、良好な田園環境・自然環境を有する地域、交通の利便性が高い地域においては、それらの地域環境を享受しようとする宅地開発需要は今後も確実に継続すると考えられる。

これらの地域において、無秩序な宅地開発を防止していくことが必要である。

* 市町村別将来人口推計で人口増加予測の市町村

（国立社会保障・人口問題研究所、平成15年12月推計）

- ・安曇野地域（安曇野市、松川村、旧梓川村、波田町、山形村、朝日村）
- ・佐久地域（佐久市、御代田町）
- ・伊那地域（箕輪町、南箕輪村、宮田村）

3 郊外における宅地化及び大型商業施設立地の課題

非線引き都市計画区域の用途白地地域、都市計画区域外、農振白地等の土地利用規制が緩い部分においては、事実上用途制限がない。また、一定規模以上の開発行為については開発許可が必要となるが、開発に伴う施設立地の適否に関する審査はなく、農振農用地区域から除外され農地転用がなされれば、基準を満たす場合には許可をしなくてはならない状況である。これらの地域は明らかに開発圧力がかかりやすく、特に幹線道路沿線においては、開発が進みやすい高いポテンシャルを持っており、適正な土地利用を規制・誘導する必要がある。

とりわけ近年、土地利用規制が緩い優良な田園地域において、広大な駐車場を有す

る大規模商業施設が立地する事例が増えている。

これらの地域における土地利用規制の強化を早急に行うことが必要である。

【資料 24】

* 大規模商業施設立地事例

- ・ 山形村（線引き都市計画区域に隣接している都市計画区域外に立地）
- ・ 飯山市（国道沿いの都市計画区域外に立地）

4 歴史的な街並み・原風景の保存に関する課題

歴史的な街並みや農村集落などの原風景は長野県の持つ貴重な財産であるが、土地利用規制の緩い地域にもその多くが存在し、優れた環境を求めてその周辺地域をも含めて今後開発される可能性が高い。

5 生活圏の広域化における課題

地方分権の推進により都市計画の権限の多くが市町村に委ねられている中、一市町村の範囲を超えて広域的に都市構造に影響を与える大規模商業施設などの立地は、地権者の意向にも左右されるが、広域的な観点から考慮する必要がある。

広域的な幹線道路の整備、モータリゼーションの進展に伴う生活圏の広域化に対応し、「実質的な一体の都市」の区域においてまちづくりの方針を定め、市町村の行政区域を超える広域的な見地から、実態の生活圏に見合った整合性・統一性のある制度活用ができるようにする必要がある。

第3章 都市計画制度活用の方角性

第1節 基本的な考え方

長野県は、峻険な山々、豊かな森林、数多くの溪流、河川、湖沼等、我が国でも有数の恵まれた自然環境を有しており、これらは世代を超えて保全されるべき貴重な資産である。これを次代に良好な形で引き継ぐことが必要であり、社会的・公共的な基準に従い安定的かつ持続的に管理していく義務がある。

また、平成15年度に策定した「長野県都市計画ビジョン」では、

市街地から田園・山間地域まで県土全体を視野に入れた都市づくり

人と自然、都市と自然が共生する都市づくり

生活者自身が協働で育てる地域社会づくり

のため、「自分の住む環境を慈しみ、誇りを持ち続けられる地域づくり～縁（よすが）が結（ゆ）う都市・里・山～」を基本理念としている。

人口減少・高齢社会を迎え、誰もが安心して快適に暮らしていくためには、無秩序な都市の拡散を抑制し、都市機能をコンパクトに集約させた都市構造の実現を目指し、また、本県特有の自然環境、田園環境を保全し、優れた景観や歴史的な資産を守っていかなければならない。

長野県においては、以上のような基本的な考え方を基に都市計画制度を活用していくものとする。

第2節 都市計画区域指定の方角性

1 都市計画区域指定に伴い適用される制度

土地利用	線引き、地域地区、地区計画等の都市計画制度の活用
都市開発	都市施設の計画的配置と整備、市街地開発事業の実施
開発許可	一定の開発行為にあたっての許可
建築行為	全ての建築物の建築にあたっての建築確認
	集団規定（接道義務、用途地域、建ぺい率・容積率規定など）の適用
その他	都市計画税の徴収（市町村の任意）、地価公示の対象、一定の土地有償譲渡の届出 など

2 都市計画区域指定による効果と新たに生ずる義務

(1) 指定による効果

都市計画区域を指定することにより、一体の都市として整備、開発及び保全する区域を明確にし、効率的な公共投資を図り、健全かつ合理的な土地利用が推進できる。

また、区域指定により都市計画法に規定されている各種の都市計画（区域区分、地域地区、都市施設、市街地開発事業、地区計画等）制度を活用できる。

これと関連して2つの制度（都市計画法に基づく開発許可制度及び建築基準法の集団規定）が適用され、一定規模の開発行為や建築行為が行われる場合に、敷地が原則4m以上の道路に接道することで消防活動や避難経路を確保できるなど、その整備を秩序あるものとすることができる。従って、田園や山林が大半を占める地域においても指定する意味がある。

(2) 都市計画区域指定により住民に新たに生ずる義務

都市計画区域指定により地域住民に新たに生ずる義務としては、都市計画税の課税（市町村の任意）、開発許可・建築確認、建築基準法の集団規定の適用による接道義務等が挙げられる。

都市計画税

地方税法第702条により、市町村は都市計画区域内で都市計画税を課税することができる。近年、市町村財政が厳しくなる中で、行政実務上において都市計画税による税収の確保は重要な位置づけになっているが、区域指定により新たな税負担を生ずることに対して、目的税としての住民の理解を得ることが必要である。

開発許可、建築確認

一定規模以上の開発行為（非線引き都市計画区域の場合3,000㎡以上）には開発許可が必要となり、また、建築物に建築確認を求めることから、それらに対する事務手続きが必要となる。

集団規定

都市計画区域内の建築物については、建築物が集団としての秩序を保ち、健全な都市環境の一要素として機能するために、接道義務等のいわゆる集団規定が適用される。

従来都市計画区域外であり接道義務を満たしていない建築物は、区域に指定されることにより不適格建築物となり、建替等においては接道義務を満たす必要が生ずる。一般住民にとって最も大きな問題は接道義務であると考えられる。

3 都市計画区域を指定すべき土地

従来の都市計画区域は、ほとんどが整備・開発（都市計画道路、公園、下水道整備など）を目的として指定されてきたが、平成15年に指定された「飯綱高原都市計画区域」や同年に区域の統合・拡大を行った「千曲都市計画区域」は、地域の特徴的な環境を保全することを目的とした区域指定であった。今後は、都市計画制度の活用とともに環境の保全を目的とする区域指定が主になるものと考えられる。

（1）指定により目指すべきもの

「長野県都市計画ビジョン」において記述されているように、長野県の地域資産として大切にし、守り育てるべきものは、国内有数の自然環境であり、それを形成している田園や森林である。また、同ビジョンでは、県土を「街」「里」「山」の3つのゾーンに区分し、美しい自然風景を維持する上で最も重要な地域で、田園・林間居住地を良質な状態で維持するとともに適切な誘導を図る地域を「里」のゾーンとしている。

現在の都市計画区域外において地形上「開発可能な地域」は、まさに「里」のゾーンであり、自然地域及び農村地域も含めた都市計画区域の新規指定・拡大により、自然風景や田園・林間居住地を良質な状態に「保全」し、都市と自然・農山村が共生する都市づくりを目指すべきである。

（2）区域指定の観点

上記（1）の視点から考えると、「里」の地域については都市計画区域の指定を検討していくことが望ましい。

また、平成18年都市計画法改正により準都市計画区域制度が拡充されたことから、地域によっては準都市計画区域の指定も考慮していくものとする。

しかし、県内において「里」に含まれる地域は広大であり、開発圧力がほとんどないと思われる地域も多い。

このため、各地域における現状や課題を総括した上で、今後優先的に都市計画区域または準都市計画区域を指定すべき地域について、次の観点から検討していく。

【観点1】一体的なまちづくり

市町村合併により、同一市町村において、都市計画区域の内外で、地域住民の不公平感が生じないようにし、新市町として一体的なまちづくりが行える土俵を整えることが必要である。

観点1により区域指定や拡大の検討を行うことが望ましい地域

長野市、松本市、上田市、飯田市、伊那市、中野市、大町市、塩尻市、佐久市、東御市、木曾町、飯綱町

【観点2】郊外開発の抑制

全体的には人口減少の時代となっても、地域によっては今後も人口増加が予測され、良好な田園・自然環境を有する地域、交通の利便性が高い地域などにおいては、それらの地域環境を享受しようとする宅地開発需要が今後も確実に継続すると考えられる。

また、土地利用規制の緩い市街化調整区域の周辺地域や幹線道路沿いの地域においては、大規模集客施設などの開発圧力がかかりやすい。

都市のスプロール化を抑制し、集約型の都市構造を実現するため、無秩序な開発から地域固有の自然環境や生活環境を保全する手段を持つ必要がある。

観点2により区域指定や拡大の検討を行うことが望ましい地域

長野市、松本市、上田市、須坂市、中野市、飯山市、塩尻市、佐久市、東御市、立科町、長和町、下條村、原村、山形村、朝日村、麻績村、中条村、飯綱町、高山村

【観点3】地域景観・文化の保全

地域の住民から愛着を持たれている文化財や史跡、伝統的な建造物群、歴史的民家・街並、農村集落などの原風景などについては、その周辺地域も含めて開発の圧力からの保全を考えていくことが必要である。

また、都市計画区域が未指定の町村で、景観法に基づく景観行政団体となる意向がある町村においては、都市計画区域または準都市計画区域を指定した上で、景観地区等の活用を検討することが望ましい。

【観点4】開発が予想される地域における予防

新幹線や高規格幹線道路、生活道路等の交通網の整備が進められている地域においては、将来的に交通の利便性向上により開発圧力が高まることが予想される。

このような地域のうち、現在都市計画区域が未指定の地域においては、まちづくりや地域環境の保全を図るために、予防的措置としてあらかじめ土地利用コントロールを可能とする土俵を整えておくことが必要である。

観点4により区域指定や拡大の検討を行うことが望ましい地域
飯田市、伊那市、飯山市、佐久市、佐久穂町、木曾町

4 区域指定にあたっての課題

(1) 都市計画区域の指定基準

町村の行政区域内で都市計画区域の指定を行う場合、次のいずれかの要件に該当する町村の中心の市街地を含まなければならないとされている。(都市計画法(以下「法」という。)第5条第1項、都市計画法施行令第2条)

- ・ 当該町村の人口が1万以上であり、かつ、商工業その他の都市的業態に従事する者の数が全就業者数の50パーセント以上であること。
- ・ 当該町村の発展の動向、人口及び産業の将来の見通し等からみて、おおむね10年以内に前号に該当することとなると認められること。
- ・ 当該町村の中心の市街地を形成している区域内の人口が3,000以上であること。
- ・ 温泉その他の観光資源があることにより多数人が集中するため、特に、良好な都市環境の形成を図る必要があること。
- ・ 火災、震災その他の災害により当該町村の市街地を形成している区域内の相当数の建築物が滅失した場合において、当該町村の市街地の健全な復興を図る必要があること。

しかし、現在未指定の町村によっては、上記の基準に該当しない可能性がある。

このように町村での単独区域指定が困難な場合、周辺市町との広域都市計画区域に含めることも考えられるが、隣接市町が線引き都市計画区域の場合には慎重に検討する必要がある。

また、準都市計画区域の指定も考えられるが、広域都市計画区域の再編方針を踏まえた検討が必要である。

(2) 地域(住民・市町村)への対応

都市計画区域に指定されることによって、住民には、既に第3章第2節2(2)において記述したように、「都市計画税」(市町村の任意)、「開発許可・建築確認」、「集団規定」の義務が生ずる。これらの義務については、以下の点に留意して住民に対して十分説明を行うことが必要である。

都市計画税の課税については、市町村の判断によるところであるが、区域指定の主たる目的が「保全」で、都市施設の整備を積極的に行わないのであれば、課税しないことも考えられる。

開発許可については、一定の開発行為には許可が必要となるが、市街化調整区域とならない限り、一般の住民にとっては影響が少ないと思われる。

建築確認についても、実質的には設計・建築会社等が行っているため、住民への直接的な負担は少ないと思われる。

住民にとって、集団規定の接道義務は大きな課題になるものと考えられる。

また、行政職員や地域住民にとって都市計画区域に編入するという事は、「都市にする」・「開発を行う」という意味に捉えられがちであるが、都市計画区域を指定し、都市計画制度を活用することで「保全する手段を持つ」という考え方を啓発する必要がある。

その上で、市町村が自らの地域における土地利用の現状や課題を把握・理解し、地域住民と協働し、自律的に土地利用計画の策定・実践を行っていくことが望ましい。

5 都市計画制度の効果的活用

都市計画区域または準都市計画区域が指定されると、開発行為や建築に対して一定のルールが課されることになるが、そのルールは非常に緩く、非線引き都市計画区域における用途白地地域の現状・課題を考えると、区域の指定のみでは目指すべき土地利用の実現に向けては不十分である。

このように、都市計画区域または準都市計画区域の指定は、都市計画の「土俵」を設定するものであり、その「土俵」において各種の都市計画制度を効果的に導入・活用することが重要となる。

(1) 具体的な都市計画制度の運用

「長野県都市計画ビジョン」の「 章・都市計画関連制度の運用方針」において原則的な考えが示されているため、その内容に添った活用を基本とする。

個々の地域の実情により、主に以下に示すような都市計画制度を検討することが望ましい。

線引き（区域区分）制度

市街化調整区域における開発許可制度の地域特性に応じた活用

- ・ 市街化調整区域の地区計画（法第34条第10号）
- ・ 条例に基づく開発許可等の立地基準緩和の地区指定（法第34条第11号）
- ・ 例外許可の定型化による手続の合理化（法第34条第12号）

用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域、地区計画、風致地区、景観地区

(2) 都市計画法改正とその対応

都市機能の無秩序な拡散や中心市街地の空洞化が課題となっている現在の都市構造を、人口減少・高齢社会に相応しい集約型都市構造へと転換するため、平成18年5月に改正都市計画法が公布された。

この法改正により、大規模集客施設の立地可能な地域が限定され、大規模集客施設の立地にあたっては、地域の判断を反映するため都市計画手続き（用途変更や地区計画策定）を経ることとなったが、立地規制の対象となる大規模集客施設の規模は、床面積1万㎡超の店舗などに限られている。

県内で、床面積1万㎡超の集客施設はそれほど多くなく、郊外の幹線道路沿いに立地している商業施設の多くはそれ以下の規模である。よって、本県で郊外への開発抑

制や集約型都市構造を目指すためには、法改正の内容だけでは十分であるとは言えない。

法改正で対処しきれない部分に対応するための措置として、特定用途制限地域制度などの既存制度の活用や県あるいは市町村独自の対策を検討していく必要がある。

第3節 都市計画区域再編（都市計画区域の統合・広域化）の方角性

1 都市計画区域再編の必要性

（1）都市計画区域再編の必要性

第2章第3節1で記述したように、従来、県内においては単独都市計画区域（一市町村で一都市計画区域）の指定が多く、行政区域である市町村単位の視点から都市計画の決定・運用がされてきた。

しかし、市町村合併により一市町村に複数の都市計画区域が存在する市もあり、同じ市内で区域によって土地利用制度に差異が生じている。

さらに、交通網の整備や日常生活圏域の拡大などにより、現在指定されている都市計画区域の範囲と実質的な都市活動との範囲に格差が生じている。

このため、市町村の区域を超える広域的な見地から、現実の市街地の広がりや住民の生活圏域を考慮し、都市計画制度活用における整合性・一体性を確保する必要がある。

（2）都市計画区域における「単独」と「広域」の効果と問題点

「単独都市計画区域」と「広域都市計画区域」の効果と問題点について、一般的及び理念的には次のように整理できる。

	単独都市計画区域 （一市町村で一都市計画区域）	広域都市計画区域 （複数市町村で一都市計画区域）
効果	都市計画手続き等において迅速な対応が可能。 周辺市町村との調整を要しないため、市町村で独自の都市計画が可能。	実質的な生活圏の範囲において、市町村間で整合のとれた一体的な整備、開発及び保全が図られる。 開発許可や用途白地地域の建築規制などの水準を広域的な視点から判断できる。 同一区域内での市町村間の土地利用規制の差異を少なくできる。 区域マスタープランと市町村マスタープランについて、それぞれの役割に応じた策定が可能。（役割の違いが明確になる）
問題点	都市計画において隣接市町村との整合が図られず、広域的な視点での検討が不十分となる懸念がある。 隣接市町村と市街地が連続していても、土地利用規制などが相違する場合がある。 区域マスタープランと市町村マスタープランの役割分担が実質的に明確でなくなる。	区域内の方針に沿った都市計画を行う必要があるため、独自のまちづくりを考える市町村にとっては、やりにくい面がある。 各種都市計画手続き等を、区域内の市町村と調整しながら進める必要がある。 同一区域内の各市町村において同種の都市計画決定・変更を併行して進めることができない。

2 都市計画区域再編における考え方

(1) 基本的な方角性

長野県における都市計画区域の現状や区域再編の必要性、広域化の効果、問題点等を踏まえ、県内全域において区域の再編（統合・広域化）を進めていくものとする。

(2) 再編（統合・広域化）の観点

現状や課題を総括したうえで、区域の再編について次の観点から検討していく。

【観点1：一体的なまちづくり】

第3章第2節3(2)の「区域指定の観点1」と同様であるが、市町村合併により複数の都市計画区域が存在している市においては、一体的なまちづくりを進めていくために、少なくとも複数の区域が存在しないように区域の統合を検討する。

【資料9】

【観点2：実質的な一体の都市としての制度活用】

市町村合併の有無に限らず、通勤圏、通学圏、商圏などの住民生活や商業・産業活動、及び道路等社会基盤の整備状況等の現状や動向を踏まえ、「実質的な一体の都市」として、土地利用や都市施設の配置をより効率的に行い、整合性・一体性のある都市計画制度の活用を可能とするため、市町村の範囲を超えて都市計画区域を統合し、広域化を進めていくものとする。

なお、経済圏や生活圏の広域化に呼応し、本県では10の「広域市町村圏」が設定されている。

また、長野県では法定の「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(いわゆる都市計画区域マスタープラン)の策定に併せて、県土全体を見据えた都市づくりの目標と方針等を定めた「長野県都市計画ビジョン」及び10の広域市町村圏毎に「圏域都市計画マスタープラン」を策定している。

この圏域都市計画マスタープランは、広域市町村圏という実質的な生活圏の範囲で、広域的な見地から、圏域全体の都市づくりの理念、将来像、土地利用の方針等を示したものであり、圏域内の都市計画区域または市町村間の調整を図る役割も果たすものである。

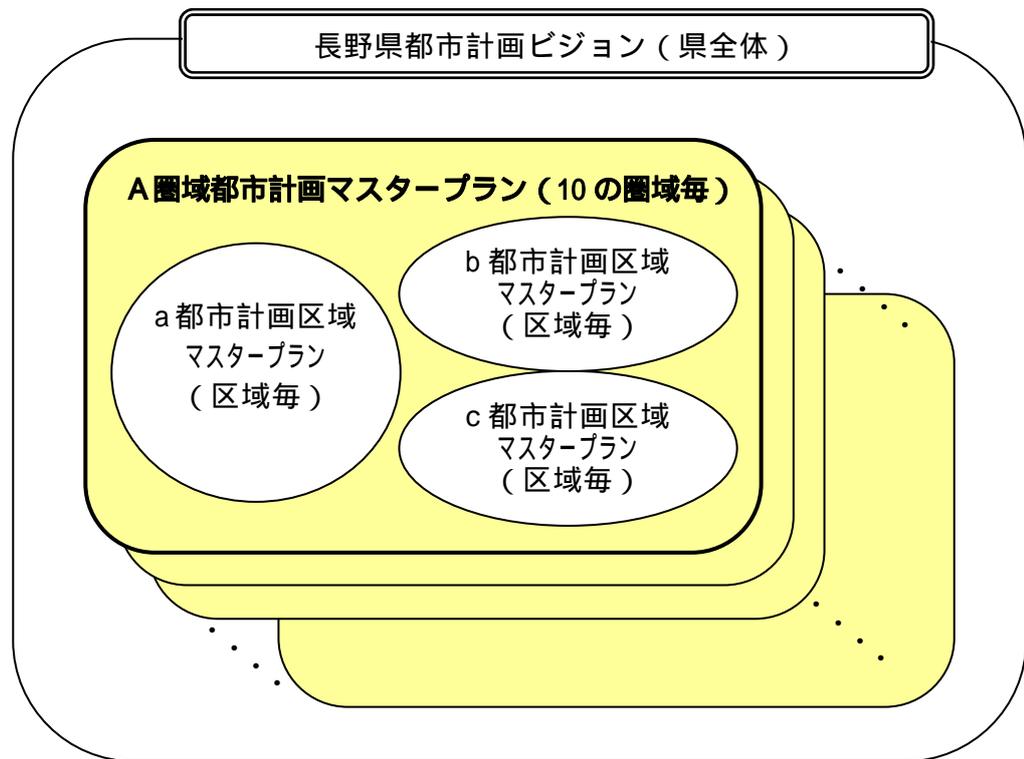
【資料20～22，資料25，資料26】

広域市町村圏

経済の発展と交通通信手段の発達に伴い、経済の活動圏や住民の生活圏は、市町村もしくは都道府県の行政区域を超えて広域化しているが、それに呼応した行政広域化の試みのひとつとして設けられた制度をいう。

広域市町村圏の関係市町村は、協議会あるいは一部事務組合を設け、計画の策定と実施にあたるものとされ、交通・防災・清掃・医療・介護保険・社会福祉・教育文化・情報処理等の事務を行っている。

圏域都市計画マスタープランの位置付け



【観点3：広域的行政の取り組み】

現在、県内においては前述の「広域市町村圏」を基礎として、10の「広域連合」が設置されており、ゴミ処理、介護認定審査、広域市町村圏計画、広域的課題の調査研究などにおいて成果を挙げている。

【資料27】

行政の体制としても、広域的に市町村が連携して対応すべき課題については「広域連合」を活用して解決を図る形となっており、実際にゴミ処理施設などの都市施設においても広域的な調整が行われている。

都市計画区域の統合・広域化の検討にあたっては、より効率的に都市施設の配置等を行うためにも、広域連合を構成している市町村の範囲を踏まえて行う必要がある。

広域連合

地方公共団体の組合の1つで、普通地方公共団体または特別区が、その事務で広域的に処理をすることが適当であると認められるものを総合的かつ計画的に処理するため、これらの地方公共団体を構成員として設立する組合のことをいう。

広域連合には、国または都道府県に対して権限・事務の委譲を要請できたり、構成団体に対して規約変更の要請ができるなどといった仕組みが整えられており、一部事務組合よりも自主性や自立性が強いとされ、介護保険関連の要介護認定など幅広い事務事業を実施している。

【観点4：著しい差異のない土地利用コントロール】

松本市を中心とする広域市町村圏においては、連続した平坦な地形に、線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外が存在しており、広域圏全体の土地利用規制、建築規制、税金の徴収において差異が生じている。

このため、住民に不公平感が生まれるおそれがあり、また、線引き都市計画区域の市街化調整区域とそれに隣接する土地利用規制が比較的緩い地域（非線引き用途白地地域や都市計画区域外）における開発（住宅、店舗・事務所、工場・倉庫など）については、その量・質ともに著しい差が生じている。 【資料28】

このような地域では、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域の統合も含め、広域市町村圏において、著しい差異の生じない土地利用コントロールを行う必要がある。

(3) 再編に向けて特に慎重な検討が必要な地域固有の課題

再編を考えるにあたり、次の点は、特に慎重な検討が必要な地域固有の課題である。

「線引き」と「非線引き」が併存する場合

線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域の統合においては、主に市街化調整区域と非線引き用途白地地域における土地利用規制の差が大きいことから、仮に区域の統合を目指す場合でも、新たに市街化調整区域となる地域住民の理解を得るための対応が必要である。

このため、例えば線引き区域が存在する広域市町村圏（長野、松本の圏域）においては、区域の統合の有無に関わらず、市街化調整区域における法第34条第10,11及び12号、非線引き用途白地地域における特定用途制限地域などの都市計画制度や、独自のまちづくり条例などを効果的に活用することなどを検討し、広域市町村圏として著しい差異のない土地利用コントロールを図る必要がある。

独立している都市計画区域の場合

現状の都市計画区域が他の区域と接していない、独立・単独の都市計画区域の場合には、一体的な都市づくりの観点から、区域の統合・広域化に際しては、周辺の都市計画区域未指定の区域を含めた区域の拡大・再編を検討する必要がある。

なお、県内において独立している都市計画区域は、「小海」「木曾福島」「上松」「飯山」「野沢温泉」の5区域である。

地域特性や区域指定の目的を考慮する場合

市町村合併の以前から長野市において指定されていた2つの都市計画区域（長野都市計画区域〔線引き〕、飯綱高原都市計画区域〔非線引き〕）の事例のように、地域的特性や地理的条件、区域指定の目的等に差異があり、一つの都市計画区域として指定することが相応しくない場合には、同一市町村内においても、複数の都市計画区域を存続させることも選択肢の一つである。

（4）区域再編の目標

広域的な見地から実態の生活圏に見合ったまちづくりや土地利用コントロールを行う範囲としての都市計画区域は、（2）で掲げた4つの観点から考えて、広域市町村圏や広域連合が設定されている10圏域毎の区域としていくことが、長期的には望ましい姿であるが、（3）で述べた地域固有の課題を抱えている現状を考えると、急激な再編を進めることは現実的ではない。

従って、区域再編を検討していくにあたっては、この10圏域の中で隣接している区域との再編をまず検討し、圏域内での都市計画区域の再編を進め、一圏域で2から3の都市計画区域としていくことを目標に検討を進めるものとする。

そして、その段階に至った時点で、その後の再編の姿を検討することが望ましい。

平成18年の都市計画法改正により、市町村が定める都市計画について、知事に協議し、同意を得るにあたり、広域的な見地からの調整を図る観点から知事が関係市町村に意見を聴くなどの手続ができることとなったが、圏域の中でも特にこのような広域調整の手続を頻繁に行う区域間にあつては、それらの区域の再編を優先して検討していく必要がある。

3 都市計画区域再編にあつての課題

（1）市町村の主体的な取り組みと県の支援

現在のところ、広域的な都市計画区域を指定する効果や、特に非線引き都市計画区域の各市町村において、単独都市計画区域であることの問題点が現実的には明確になっていないため、区域の統合・広域化の効果がわかりにくい。

都市計画区域の再編を行うにあつては、市町村の自律的な動きを促すため、区域の指定権限を持つ県として、広域化の必要性や効果について、実際に都市計画を決定・運用する市町村と積極的に協議を進め、区域再編を検討していくことが必要である。

仮に、独自のまちづくりのために単独の都市計画区域を継続させる場合においても、土地利用コントロールの方法等について、広域的な見地から生活圏域を同一にする近隣市町村と積極的に協議を行い、調整を図る必要がある。

(2) 市町村都市計画審議会の運営方法の見直し

複数の市町村で広域都市計画区域を指定した場合でも、法律上市町村都市計画審議会は、各市町村においてそれぞれ条例を定め運営されている。このため、市町村の都市計画決定(変更)に際しては、広域都市計画区域全体の一体的な視点から議論する場がなく、広域都市計画区域としての効果が発揮されにくい面がある。

区域の統合・広域化の検討と同時に、市町村都市計画審議会のあり方や運営方法についても見直していくことが必要である。

第4節 線引き制度活用の方角性

1 線引き制度の必要性

人口減少・高齢社会を迎え、高齢者も含めたあらゆる人々が快適に暮らしていくためには、様々な都市機能がコンパクトに集約した都市構造を実現することが必要であり、そのための方策として、線引き制度を活用することは有効である。

また、美しい自然環境と多くの水源を有する県として、これらの自然環境を無秩序な開発から保全し、さらには、温室効果ガス削減による地球温暖化防止などの対策を考える上でも、都市の郊外拡散抑制、集約型都市構造の実現が求められており、その点でも線引き制度の活用は効果的である。

2 線引き制度の効果と問題点

観点	効果	問題点
市街地形成	<ul style="list-style-type: none"> 無秩序な市街地の拡大が抑制され、集約された市街地を計画的に形成できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 市街化調整区域の集落では、高齢化、人口減少等により、集落の活力維持に課題がある。
基盤整備	<ul style="list-style-type: none"> 計画的かつ集中した投資により、効果的な社会基盤整備が可能になる。 公共交通の利便性、効率性を確保しやすい。 	
環境・景観	<ul style="list-style-type: none"> 市街化調整区域においては、厳しい開発規制により、自然環境、田園景観が保全される他、その背景にある山岳と一体となった風景や眺望が保全される。 都市機能を集約し過度に自動車に依存しない市街地を形成することにより、温室効果ガスの排出量抑制に寄与できる。 	
公共サービス	<ul style="list-style-type: none"> 下水道料金等公共料金を比較的安く設定できる。 道路除雪や福祉などの行政サービスが行き届きやすい。 	
産業	<ul style="list-style-type: none"> 商業施設等は、原則市街化区域内に立地がコントロールされる。 	<ul style="list-style-type: none"> 市街化調整区域と非線引き都市計画区域や都市計画区域外の区域が隣接している場合、規制の強弱が強調され、規制の緩い後者二つの区域での開発が際立って見られる。
機動性柔軟性		<ul style="list-style-type: none"> 急な新規工場立地の要請への対応など、迅速な対応が困難である。

観点	効果	問題点
実効性	・ 法規制であり、強制力が条例等に比べ強く、実効性が担保できる。	
税制		・ 市街化区域内の農地も宅地並みに課税され、市街化調整区域内農地との差が著しい。
住民感情		・ 線引きと非線引きの境界付近で規制の格差により不公平感が出やすい。
周辺地域への影響		・ 線引き都市計画区域の外側の規制の緩い地域での開発が誘発されやすい。

3 線引き制度に関連する制度

(1) 「都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例」による法第34条第11号の区域指定

都道府県又は政令指定都市等が条例により、市街化調整区域内に開発可能区域を設定できる制度で、市街化調整区域における集落の機能を保全する、または既存コミュニティの維持・活性化に資する制度として、平成12年の都市計画法改正により創設された。

【区域指定要件】

法で規定する要件

- ・ 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地域
- ・ おおむね50以上の建築物が連たんしている地域

県条例で規定する要件

- ・ 連たんしている建築物の相当数が、居住の用に供するものである土地の区域
- ・ 幅員4m以上の道路が、当該区域内に配置され、かつ、当該区域外の幅員6.5m以上の道路と接続している土地の区域
- ・ 排水施設が、当該区域内の下水を有効かつ適切に排出することができる構造及び能力で適当に配置されている土地の区域
- ・ 給水施設が、当該区域について想定される需用に支障をきたさないような構造及び能力で適当に配置されている土地の区域
- ・ 市街化区域の計画的な市街化に支障がない土地の区域
- ・ 建築できる用途は、一戸建ての住宅、店舗及び店舗併用住宅（店舗部分の面積は150㎡以下）

(2) 同条例による法第34条第12号の特定開発行為等の指定

従来、法第34条旧第10号口の規定に基づき、市街化調整区域内で例外的に許可されてきた開発行為のうち、定型的に許可し得ると判断されるものについて、条例で目的、区域、用途を定めることにより、許可手続の合理化、迅速化を図るものである。

【条例で定める開発行為】

- ・ 区域区分決定日以前から当該区分された市街化調整区域内の土地所有者の親族が、自己の居住の用に供するための新たな住宅を建築するための開発行為
- ・ 土地収用法第3条に掲げる事業の施行に伴い、市街化調整区域内の建築物を移転・除却する場合に、これに代わる建築物で用途及び敷地面積が従前と著しく異なる建築をするための開発行為
- ・ 市街化調整区域内の自己の居住の用に供する住宅の改築又は増築を行う開発行為
- ・ 知事が指定する市街化調整区域内の集落内で区域区分決定日以前から生活の本拠を当該集落内に有する者が、当該集落内で自己の居住の用に供する住宅の建築を行うための開発行為

(3) 市街化調整区域内の地区計画

法第34条第10号の規定に基づき、地区計画(地区整備計画が定められている区域に限る。)の区域内においては、地区計画に定められた内容に適合する開発行為について許可できることとされている。

【対象区域】(法第12条の5第1項第2号)

- イ 住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われ、又は行われた土地の区域
- ロ 建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの
- ハ 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境形成されている土地の区域

(活用想定事例)(運用指針より)

- ・ ある程度の公共施設等が整備され、良好な居住環境を確保することが可能な地区で、ゆとりある緑豊かな郊外型住宅用地の整備を行う地区
- ・ 既存集落とその周辺や沿道地域で住宅が点在している地区で、良好な環境の確保を図るため、住宅や居住者のための利便施設の建設を行う場合
- ・ 住居系の計画開発地で、周辺との調和を保ちながらゆとりある居住環境の形成等を行う場合
- ・ 幹線道路沿道等の流通、観光、レクリエーション等の非住居系の計画開発地で、必要な公共公益施設の整備を行いつつ開発を誘導する場合

(4) 特定用途制限地域制度

非線引き都市計画区域の用途白地地域において、地域の実情に応じて立地が好ましくない特定の用途及び規模の建築物の立地を制限する制度で、平成12年の都市計画法改正で線引き制度選択制の導入に併せて導入された。(法第8条第1項第2号の2、法第9条第14項)

従来、都市計画運用指針において、農用地区域及び農地法第5条第2項第1号ロに掲げる農地又は採草放牧地の区域については、特定用途制限地域を指定するべきではないとされていたが、平成18年の都市計画法改正に伴い、原則として指定するには及

ばないものの、農業振興地域の整備に関する法律等による規制と相まうことで良好な環境の形成又は保持をより効果的に実現する観点から、本制度を重複して活用することも可能とされた。

【全国の特定期間用途制限地域活用事例】

【資料 29】

市町名 (県名)	条例 施行日	指定面積 (ha)	制限種別	主な制限内容
高松市 (香川県)	H16.5.17	11,441	2地区 (1) 幹線沿道型 (2) 一般・環境保全型	(1) 環境の悪化をもたらすおそれのある工場・物品貯蔵庫、客席部分の床面積が200㎡以上の劇場等、キャバレー等、風俗施設 (2) (1)に加え、遊戯施設、劇場等、ホテル・旅館等
宇部市 (山口県)	H16.10.8	2,605	全域一律	床面積の合計が1500㎡を超える大規模店舗
美濃加茂市 (岐阜県)	H17.4.1	168	全域一律	ボーリング場、ホテル・旅館、畜舎、遊戯施設、劇場等、危険性のある工場・物品貯蔵庫、キャバレー等、風俗施設等
富加町 (岐阜県)	H17.4.1	373	3地区 (1) IC周辺及び幹線道路沿道地区 (2) 工場立地地区 (3) 集落環境保全地区	(1) ホテル・旅館、キャバレー等、風俗施設、危険性のある工場・物品貯蔵庫等 (2) (1)に加え、1500㎡以上の店舗、飲食店等 (3) 危険性がやや多い工場・物品貯蔵庫、1500㎡以上の店舗・事務所、遊戯施設、風俗施設、倉庫等

4 線引き制度の活用・廃止等の事例

(1) 山形県鶴岡市における線引き導入事例

【資料 30, 31】

線引き導入の背景・理由

郊外開発圧力の高まりによるスプロールの進展

居住人口の中心市街地から郊外部への流出、市中心部の空洞化

ほ場整備事業完了から8年経過による開発進行の懸念

郊外のショッピングセンター立地による農地の開発圧力の高まり

線引き導入時期

平成16年5月(区域マスタープランの策定と同時)

線引きに伴う措置

市街化区域の拡大指定

“既に市街化している区域”と“計画の遂行が確実と思われる開発計画があり、なおかつその計画が市の施策と合致している計画である区域”を新たに市街化区域に指定(拡大面積=227ha)

開発行為等の許可の基準に関する条例制定（平成17年10月1日施行）

a) 法第34条第11号の規定に基づく区域指定

- ・ 市街化区域に入らなかった既成市街地及び農業集落の区域については、第一種中高層住居専用地域相当の取り扱い
- ・ 一部の既存工業団地及び既存大規模工場の区域については、工業地域又は工業専用地域相当の取り扱い

b) 法第34条第12号の特定開発行為の指定

優良田園住宅基本方針の策定（平成17年4月）

促進する区域、住宅の要件を規定。

法第34条第13号の規定による既存の権利の運用

考察

線引きを導入するにあたり、市街化調整区域となる区域においては住民の理解を得るため、また、市街化調整区域内の産業や集落保全するため、緩和措置を講ずることが必要。

法第34条第11号の規定に基づく区域指定にあたっては、その範囲及び認められる用途に十分留意する必要がある。

（2）香川県における線引き廃止事例

【資料 32】

線引き廃止の背景・理由

都市計画区域外や隣接する非線引き都市計画区域への人口の大幅な流出による都市活力の低下

市街化調整区域内集落の衰退

法改正による線引き制度選択制への移行

線引き廃止時期

平成16年5月

線引き廃止に伴う措置

特定用途制限地域の指定

用途白地地域について、一部の用途を制限。

- ・ 幹線沿道では、準工業地域相当の制限
- ・ その他の地域では、準住居地域相当の制限

用途白地地域における形態規制の見直し

従来の容積率400%、建ぺい率70%を容積率200%、建ぺい率70%を基本に見直し。

開発許可制度の見直し

一定地域で開発許可対象面積を 3,000 m²以上から 1,000 m²以上に引き下げ、最低敷地規模を設定。

考察

特定用途制限地域の指定をしているが、幹線沿道はかなりの規制緩和になっており、沿道景観の問題が危惧される。

特定用途制限地域を広い範囲で掛けた点は参考になる。

開発許可対象面積を 1,000 m²以上に引き下げても、それ以下の開発は許可不要であり、小さな開発によるバラ建ちは規制できない。

(3) 静岡市、浜松市での都市計画区域再編事例

【資料 33】

静岡市

平成 18 年 3 月に庵原広域都市計画区域(「非線引き」、旧蒲原町、由比町、富士川町)を分割し、静岡市に合併する蒲原町区域を静岡都市計画区域(「線引き」)に編入した。

静岡市は政令指定都市となっていたため、合併と同時に旧蒲原町区域に線引きを導入する必要があった。

旧蒲原町は“飛び地”合併であり、都市計画区域も“飛び地”で編入した。

旧蒲原町区域は、従来用途未指定であったが、東海道の宿場町であったことから、街道筋に市街地が連たんしており、市街化区域の設定は、比較的円滑に進んだ。(都市計画区域内人口の約 98%が市街化区域内に集中)

法第 34 条第 11 号の規定に基づく区域指定等の市街化調整区域の緩和措置は図られていない。

市街化区域内農地の固定資産税等が宅地並みになるため、5 年間の減免措置が図られた。

浜松市

平成 19 年 3 月に西遠広域都市計画区域(「線引き」、旧浜松市、旧浜北市、旧雄踏町、旧舞阪町)、奥浜名広域都市計画区域(「線引き」、旧細江町、旧引佐町)、天竜都市計画区域(「非線引き」、旧天竜市)及び三ヶ日都市計画区域(「非線引き」、旧三ヶ日町)の 4 つの都市計画区域が、市町村合併に伴い線引きの浜松都市計画区域として統合し、全域で線引きを適用した。

浜松市は、平成 19 年 4 月に政令指定都市に移行予定であったため、全域での線引き制度導入が前提であった。

旧天竜市及び旧三ヶ日町では、従来の用途地域を市街化区域とした。

旧浜松市域で行っていた法第 34 条第 11 号及び第 12 号の運用による緩和措置が、新たに市街化調整区域となる区域においても適用された。

市街化区域内農地の課税問題については、静岡市と同様。

5 線引き制度活用の考え方

(1) 基本的な方向性

集約型のまちづくりを進め、郊外部での無秩序な開発を抑制し、長野県に相応しい美しい自然環境や田園景観を保全するため、現在、線引き制度が導入されている5つの都市計画区域においては、引き続き線引き制度を継続するものとする。

また、現在、線引き制度が導入されていない都市計画区域や線引き都市計画区域の周辺の都市計画区域外の区域においては、人口、土地利用及び開発の動向、または、自然・田園環境の保全等の観点から必要に応じ、線引き制度導入の検討を行うものとする。

なお、現在の圏域都市計画マスタープランにおいて、市街地外への宅地化の拡散抑制の必要性、市街地拡大の可能性、計画的な市街地整備の必要性、良好な自然的環境の整備・保全への配慮、及び隣接・近接する都市計画区域への影響の5つの視点から区域区分の必要性が高いと判断されている都市計画区域は、佐久、上田、丸子、東御、飯田、波田、穂高、三郷及び堀金都市計画区域である。

(2) 線引き制度活用にあたっての留意点

市街化調整区域における開発許可制度の地域特性に応じた活用

地域の実情に応じ、地域住民の合意を得て、線引き制度を継続、または導入していくためには、市街化調整区域における規制・誘導を積極的かつ弾力的に行っていくことも必要である。

このため、線引き制度の活用と並行して以下の制度の活用を検討していくものとする。

a) 法第34条第11号に基づく区域指定

この区域指定は、人口フレーム等を考慮して指定する義務はなく、市街化調整区域のまま開発を緩和することが可能なため、税負担の問題も軽減される。また、指定既存集落と異なり、集落の地縁・血縁者に限定した開発以外の開発も可能である。事務手続においても市街化区域編入手続と比べ、短期間での対応が可能である。

このように法第34条第11号に基づく区域指定は、法または県条例の区域指定要件に適合すれば、地域の実情を考慮して比較的弾力的かつ迅速な対応が可能であることから、線引き制度の活用と並行して活用を検討していく必要がある。

ただし、指定にあたっては、住宅地の分散化・スプロール化や市街化区域内の市街地形成を阻害するような無秩序若しくは過大な区域指定とならないように留意する必要がある。

また、市街化区域から離れていて「近接し(ている)」と認められない集落の指定は困難であるため、非線引き都市計画区域や都市計画区域外の区域と隣接した集落等における土地利用規制の格差の是正を図る上では、この制度での対応には限界がある。

b) 法第34条第12号に基づく例外許可の定型化

この制度は、前記a)に比べ限定的に運用されるものと考えられるが、市街化区域からの距離要件や連たん要件がないため、市街化区域から離れた相当程度の規模の集落でも適用可能である。

c) 市街化調整区域の地区計画

この制度は、人口密度、規模あるいは位置などの要件がなく、市街化区域編入と比べ弾力的な運用が可能であり、一定の都市基盤整備手法も担保することができるため、地域住民の意向を踏まえ、地域の将来像に沿った土地利用を行う上で効果的である。

ただし、地区計画の決定により市街化調整区域の性格が変わるものではないので、当該地区計画の区域の周辺の市街化を促進することがないように留意する必要がある。

新たに市街化調整区域となる地域住民への対応

線引き制度を新たに導入するにあたり、課題となるのは地域住民の理解を得ることにある。土地利用規制や税金等住民生活に直接関わる事項も多く、住民が抵抗感を抱くことも予想される。

導入にあたっては、強い意志と十分な情報提供の下で住民参加による議論を行い、地域の将来像について共通の認識を醸成し、さらに、で述べた各種緩和制度の活用についても十分協議・検討を行いながら、住民の理解を深めることが望ましい。

税金問題(市街化区域内農地)

市街化区域内農地は、宅地化を促すため宅地並み課税がなされることから、住民の負担感は大きいものと考えられる。なお、市街化区域内で農業を継続する場合は、生産緑地地区制度の活用も検討することが望ましい。

【生産緑地地区制度】

(1) 概要

農林漁業と調和した良好な都市環境の形成のため、農地の持つ緑地機能に着目し、市街化区域内の農地を計画的に保全・活用するもの。

(2) 行為の制限

指定農地は、農地として良好に管理しなければならず、以下の行為については、市町村長の許可が必要。

- ・ 建築物その他の工作物の新築、改築または増築
- ・ 宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更
- ・ 水面の埋立または干拓

(3) 土地の買い取りの申し出

指定後 30 年が経過した場合及び主たる農業従事者が死亡した場合は、市町村長に買い取りを申し出ることができる。

(4) 税制上のメリット

- ・ 固定資産税については、市街化調整区域内農地並みの課税評価に軽減される。

6 線引き都市計画区域以外の区域での制度活用

線引き都市計画区域内の市街化調整区域とそれに隣接する非線引き都市計画区域または都市計画区域外の区域との土地利用規制の格差により、線引き都市計画区域周辺において無秩序な開発が誘発され、土地利用上の問題となることが多い。

このため、線引き都市計画区域周辺においても、可能な限り次のような都市計画制度を活用して、土地利用規制の格差の是正を図ることが必要である。

また、ロードサイドに見られる郊外型商業開発は、農地を始め周辺部の無秩序な土地利用を助長する可能性が高く、商業集積が拡大した場合は、地域の商業バランスにも重大な影響を与えるため、ロードサイドにおける非都市的土地利用地への拡散的な開発を防止する必要がある。

このため、線引き都市計画区域以外の区域においても、特定用途制限地域等の制度活用を積極的に図っていくことが重要である。なお、都市計画区域外の区域においては、制度の活用を可能にするため、都市計画区域または準都市計画区域を指定することが前提として必要である。

(1) 特定用途制限地域（法第9条第14項）

この制度は、地域の実情に応じて弾力的な規制内容とすることが可能であり、住民発意の規制誘導策として活用することも考えられる。また、農振農用地区域と重複して指定することも可能になったことから、関係機関との調整も用途地域指定に比べ容易である。

例えば、線引き都市計画区域周辺の用途白地、郊外の幹線道路沿い、または高速道路インターチェンジ周辺などの地域における活用が考えられる。

また、制度の活用については、隣接地の線引き導入と同時、あるいは新規の幹線道路計画等が明らかになった時点に行うなど、予防的措置として対応することが効果的である。

このように、市町村が独自の土地利用計画を実現するにあたり、法的根拠を持たせる上からも、特定用途制限地域制度の活用は有効であり、積極的な活用を図っていくことが望ましい。

ただし、一市町村の区域のみでの活用は効果が乏しいため、広域的な観点からの対応が必要である。

(2) 都市計画区域又は準都市計画区域の指定

線引き都市計画区域周辺の都市計画区域外の区域においては、郊外開発抑制の観点及び土地利用規制の格差是正の観点から、特定用途制限地域制度等の各種都市計画制度の適用を可能とするため、都市計画区域（法第5条）又は準都市計画区域（法第5条の2）の指定・拡大を検討することが必要である。