

土地利用の計画と規制 に関する調査報告書

令和4年3月

小浜市議会産業教育常任委員会

産業教育常任委員会

委員長	牧岡 輝雄	副委員長	今井 伸治
委員	池尾 正彦	委員	風呂 繁昭
委員	垣本 正直	委員	能登 恵子
委員	小澤 長純	委員	坂上 和代
委員	東野 浩和		

目次

1. はじめに	・ ・ ・ ・ ・ P.1
2. 調査の進め方	・ ・ ・ ・ ・ P.1
3. 取組経過	・ ・ ・ ・ ・ P.2
4. 本市の現状と先進事例	・ ・ ・ ・ ・ P.3
5. 協議内容	・ ・ ・ ・ ・ P.9
6. 提 案	・ ・ ・ ・ ・ P.11
7. おわりに	・ ・ ・ ・ ・ P.12

1. はじめに

全国的に少子高齢化が進む中、本市においても人口減少と市街地の空洞化、住宅の小規模開発に伴う道路や排水施設などの環境整備が課題となっている。

また、新たな動きとして、新幹線駅周辺の整備や高速道路の4車線化、小浜縦貫線の整備など、本市を取り巻く環境の変化に合わせたまちづくりや防災・減災のための森林や農地の保全など土地の有効活用なども考えていかなければならない。

将来にわたって全ての市民が安全で安心して快適に生活できる、環境負荷の少ない都市を造るため、地域資源を生かし、にぎわいを生み出す中心市街地の魅力向上やものづくり産業と居住環境・営農環境の共存、観光地の魅力を高める土地利用など、将来の小浜市のまちづくりにおける課題について検討を開始した。

2. 調査の進め方

本市の土地利用については「小浜市都市計画マスタープラン」や「小浜市立地適正化計画」などにに基づき、地域の特性に応じた開発がなされるように計画されている。しかしながら、一部では規制の対象とならない小規模な開発が進んでいる地域もある。早期の全線開業を目指している北陸新幹線敦賀以西の建設工事が始まり、新幹線駅の建設に向けた動きが本格化したときには、新幹線駅周辺の開発・まちづくりが始まることが予測されるが、適切な土地利用の計画と規制を設けることをしなければ、周辺地域の住民をはじめとする市民からまちづくりへの理解と満足を得ることは困難である。そこで、議会として土地利用の計画と規制について重点的に調査・研究を進め、意見を今後の政策に反映させることを目的に「土地利用の計画と規制について」をテーマに設定した。

調査においては、初めに担当課へのヒアリングを実施し、土地利用の計画・規制の関係法令や本市の現状について確認した。その後、新たな新幹線駅の位置の決定に伴い、大規模な開発が予測される新幹線駅周辺について、適切な土地利用の計画と規制を設けることができるよう、新幹線駅が現在の農地に新設される予定である点において本市と共通している福井県越前市の管外行政視察を実施。視察の検証、現状と課題の整理を行い、各課題への対策について委員間討議を中心に検討し、調査報告をまとめていくこととした。

3. 取組経過

調査日	調査・取組内容
令和3年6月7日	【政策課題の抽出、調査テーマの検討】 各委員が政策課題について提案し、調査テーマの検討を行った。
令和3年6月18日	【調査テーマの決定】 調査テーマについて協議を行い、テーマを「土地利用の計画と規制について」に決定した。
令和3年7月12日	【今後の調査予定に係る協議】 調査の予定について認識の共有を図った。
令和3年9月16日	【担当課へのヒアリング】 執行機関（都市整備課・農政課）の出席を求め、制度の概要および、本市の現状・取組みなどについてヒアリングを行った。
令和3年12月3日	【調査方針に係る協議】 調査の方針について自由討議を行った。
令和4年1月5日	【視察先への質疑の取りまとめ】 管外行政視察に先立ち、質疑等の取りまとめを行った。
令和4年1月21日	【管外行政視察（オンライン視察）】 福井県越前市の管外行政視察をオンラインで実施した。
令和4年1月28日	【管外行政視察の振り返り】 管外行政視察の振り返りを実施し、検証を行った。
令和4年2月7日	【検討課題の協議】 検討課題について協議を実施し、認識の共有を図った。
令和4年2月14日	【検討課題に対する意見の取りまとめ】 検討課題に係る意見の取りまとめを行った。
令和4年3月8日	【調査報告書のまとめ】 調査報告書の内容について協議を行った。

4. 本市の現状と先進事例

①本市の現状

土地利用の計画と規制については、都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律をはじめ、様々な法令に基づいて成り立っている。

I 都市計画の面から

本市では福井県が策定する都市計画区域マスタープランや本市が策定する「小浜市都市計画マスタープラン」を基にまちづくりがなされるよう、本市の総面積23,311haのうち2,708haを都市計画区域と定め、土地利用の規制や都市施設の整備などが進められている。

なお、本市の都市計画区域については以下のとおりである。

【本市の都市計画区域】

地区	対象区	地区	対象区
小浜	全域	雲浜	全域
西津	全域	内外海	甲ヶ崎、阿納尻
国富	太良庄を除く全域	宮川	—
松永	東市場、太興寺、平野（一部）、上野（一部）	遠敷	神宮寺以南を除く全域
今富	多田の一部を除く全域	口名田	谷田部
中名田	—	加斗	東勢、西勢

都市計画マスタープランでは、市町村のまちづくりの基本方針や、地区ごとの整備・開発・保全に関する目標、課題および方針などの事項を定め、その計画に基づいてまちづくりが進んでいく。

土地利用の計画内容の一例として「地域地区」がある。土地の利用方法等に応じて「地域地区」を定めることができ、良好な都市環境の確保を図るため、それぞれに適した細やかな規制が可能となっている。

地域地区の例は以下のとおりである。

【地域地区の例】

用途地域	それぞれの土地利用に合った環境を保ち、また、効率的な活動を行うことができるよう、機能的で良好な都市環境をつくるため、各地域にふさわしい建物の用途、形態（建ぺい率、容積率、高さ等）などのルールを定める地域
特別用途地区	用途地域内において、地域の特性を生かして特定用途の建物の保護や制限を行うために基本となる用途を補完して定める地区
特定用途制限地域	用途地域が定められていない区域において、地域の実情に応じ、良好な環境の形成または保持の観点から立地が望ましくない用途および規模の建築物を特定し、その立地を制限する地域
伝統的建造物群保存地区	城下町、宿場町、港町、農漁村集落など伝統的建造物群およびこれと一帯をなしてその価値を形成している環境を保存するために定める地区

そのほか、現在、本市では定められていないが、住民の生活に身近な地区を単位として、道路、公園などの施設の配置や建築物の建て方について地区住民等関係者の意向を十分に取り入れ、地区の特性に応じたきめ細やかなまちづくりの計画を定める「地区計画」を定めることも可能である。

また、都市周辺部などにおける無秩序な市街化を防止し、計画的な土地利用を図ることを目的として、道路や公園といった安全で快適な都市生活を営むために必要不可欠な公共施設の整備において一定の水準が確保された宅地造成などの開発行為を規制・誘導する「開発許可制度」がある。

この制度によって、以下の規模以上の開発行為に関しては、開発許可権者（知事・事務処理市町村の長等）の許可を得なければならないこととなっている。

【本市における規制対象規模】

都市計画区域	3,000㎡以上の開発行為
都市計画区域外	1ha以上の開発行為

平成12年6月には都市計画法および建築基本法の一部改正により、用途地域の指定のない白地地域の建築形態規制について、平成16年5月までに基準の設定と運用を実施することが定められた。この各法の一部改正により、福井県の指導に基づき、白地地域を8区域に分け、容積率と建ぺい率については、基本を3段階（容積率100-60、200-60、200-70）に設定した。本市においても、無秩序な市街化を抑制する区分以外の一つの方策として、建築物の容積率・建ぺい率を見直し設定した。

また、小浜市立地適正化計画では、人口減少・高齢化社会でも安心して住めるエリアを住居誘導地域とし、居住地選択の誘導を図っている。居住誘導区域外で一定規模以上の住宅開発を行う場合、原則として市への届け出が必要となる。

一定規模以上とは、以下のとおりである。

【開発行為】

- ① 3戸以上の住宅の建築目的の開発行為
- ② 1戸または2戸の住宅の建築目的の開発行為で、その規模が1,000㎡以上のもの
- ③ 住宅以外で、人の居住の用に供する建築物として条例で定めたものの建築目的で行う開発行為（例えば寄宿舍や有料老人ホーム等）

【建築等行為】

- ① 3戸以上の住宅を新築しようとする場合
- ② 人の居住の用に供する建築物として条例で定めたものを新築しようとする場合（例えば寄宿舍や有料老人ホーム等）
- ③ 建築物を改築し、または建築物の用途を変更して住宅等（①、②）とする場合

なお、本市の都市計画マスタープランは、平成24年の改定から約10年が経過している。次期の改定には北陸新幹線の新駅の詳細な位置が大きく影響するとともに、福井県が策定する都市計画区域マスタープランの改定を踏まえる必要があることから、それらの動向をうかがいつつ、改定に向けた準備・検討が進められているところである。

Ⅱ 農地の面から

日本の農地面積は宅地等への転用などにより減少傾向にあり、食料供給力の低下が懸念されている。そのような中、農業生産の最も基礎的な資源である優良な農地を確保することが重要であり、将来的に農用地等として利用を図るべき土地の区域を指定するための「農業振興地域の整備に関する法律」と農地を効率的に利用する耕作者への権利移動と農地転用を規制する「農地法」を基に土地利用の計画と規制がなされている。

本市では国・県が示す農業振興地域等に関する基本方針を踏まえた上で、昭和47年度に「小浜市農業振興地域整備計画」の認可を受け、その後、三度の全体計画の見直しを実施したほか、小規模な除外・編入を実施しながら現在に至っている。

本市における農業振興地域整備計画では以下のとおり、農用地区域の設定方針を定めている。

【農用地区域の設定方針】

(ア) 現況農用地についての農用地区域の設定方針

農業振興地域内にある現況農用地のうち、次のA～Cに該当する農用地について農用地区域を設定

- A 集団的に存在する農地
- B 土地改良事業またはこれに準ずる事業（防災事業を除く。）の施工区域内にある土地
- C 地域特性に即した農業の振興を図るために農業上確保する必要がある土地

(イ) 土地改良施設等の用に供される土地についての農用地区域の設定方針

(ア) において設定する現況農用地に介在、隣接するもので、一体的に保全が必要、および比較的大規模な土地改良施設用地について設定

(ウ) 農業用施設用地についての農用地区域の設定方針

(ア) において設定する現況農用地に介在、隣接するもので、一体的に保全が必要、および2ha以上の農業用施設用地について設定

(エ) 現況森林、原野等についての農用地区域の設定方針

地域の近代化、農業経営規模の拡大のための必要性に応じて、現況森林、原野等について農用地区域として設定

また農地法に基づく農地転用許可制度によって、農地の優良性や周辺の土地利用状況等により農地を区分し、転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導するとともに、具体的な転用目的を有しない投機目的、資産保有目的での農地の取得は認めないこととなっている。

農地を転用する場合は、農地転用許可申請書に必要書類を添付の上、転用しようとする農地の所在する市町村の農業委員会を經由して都道府県知事等に提出し許可を受ける手続が必要である。

②他市の状況（管外行政視察：福井県越前市）

福井県越前市は平成17年に旧武生市と旧今立町の合併により、誕生した。新たに開発される新幹線駅周辺は、長い歴史の中で水田として耕作され、多くの恩恵をもたらしてきた。こうした中で、この土地を生かした次世代の越前市や丹南地域の特性を生かしたまちづくりを進める取組みがなされている。



平成20年3月、越前市となってから初めてとなる「都市計画マスタープラン」を策定し、南北の県道、西側の国道8号、東側の山に囲まれた100haを「新広域交流創出ゾーン」と位置づけ、さらに平成29年3月の改定の際には「新広域交流創出ゾーン」の北側を「広域高次都市機能誘導地区」と定め、市外・県外から来る方々との幅広い交流の起点としての活用が図られてきた。

平成30年には、福井県による新幹線駅へのアクセス道路設置事業が事業化されることに伴い、周辺地域の開発意欲が高まることが予想されたため、土地利用の方針が定まるまでの2年間、特定用途制限地域に定め、農業振興用の建物、および自宅以外の全ての開発を制限するという厳しい制限を設けた。

その後、土地利用の方針を定める動きが本格化してきたが、方針を定めるために組織する「まちづくり計画策定委員会」での議論に先駆け、まちづくり計画区域内の5つの町内の代表者で組織する「南越駅周辺まちづくり協議会」を結成し、地元住民の意見の取りまとめを行った。さらに、同協議会の

構成員から「まちづくり計画策定委員会」の委員を3名選出し、計画の策定段階から参画してもらえよう考慮されていた。

策定された「南越駅周辺まちづくり計画」は、都市計画マスタープランで定める「新広域交流創出ゾーン」と同範囲である100haを計画区域に設定し、特に「虫食い開発が発生しないようにしてほしい」「残る田んぼの営農に支障がないようにしてほしい」といった計画の内容については専門家の意見ではなく、地元協議会の意見がそのまま反映されるなど、地元住民との綿密な連携の上に策定された計画となっている。また、土地利用のゾーニングとして、需要に応じた段階的な開発を進めていくということで、5つのゾーニングを設定しており、開発の時期のイメージについても、先行整備ゾーンなど需要に応じた段階的な開発を進め、長い目で見ると全線開業をイメージした計画になっている。

次に、まちづくり計画に基づいた開発がなされるように一定の基準を示す必要があることから、令和3年3月には「越前市新幹線駅周辺まちづくりガイドライン」を策定。都市計画法上の地区計画と建築条例を組み合わせることによる強制力を持たせる手法で、開発敷地面積の最低限度を3,000㎡とし、1枚の水田を分筆して小さな開発を行うことに規制を設けるなどの7つの開発方針と開発手順を示されている。

令和3年度からは、これらの計画・ガイドラインに基づき、官民連携を図りながら土地利用計画の具体的な検討を始めている。また、計画区域内の地権者175人に対しては、7月9日から土地利用の意向に係るアンケート調査を郵送で事前に行った上、11月から地権者の方々へ直接、戸別訪問して、事業の説明や一人ひとりの土地所有の所在確認、事前アンケート調査の確認などの作業を進めており、丁寧な取組みや熱意が感じられた。

今回の視察については、オンラインでの初めての視察ということもあり、実際に訪問しての視察のように踏み込んだ質疑をすることができなかったなど、反省点も多くあったが、今後の土地利用の計画と規制についての調査・研究を行う上での参考となった。



5. 協議内容

担当課への現状に関するヒアリング、および先進自治体の管外行政視察を踏まえ、具体的な調査・研究に先立ち、委員間における自由討議を実施。各委員からは以下のような課題が挙げられた。

- ①都市計画の策定に係る手法について
- ②開発方針・開発手順の策定に係る手法について
- ③開発に伴う治水について
- ④新たな開発地域と中心市街地との連携・接続について

これらの課題について自由討議を実施し、委員会としての意見の取りまとめを行った。

①都市計画の策定に係る手法について

越前市の管外行政視察では、特に新幹線新駅周辺の都市計画の策定に係る手法について参考となる部分が多くあった。

越前市では新駅周辺の都市計画の策定に当たり、計画区域の町内の代表者で組織する「まちづくり協議会」を結成して、地元住民に計画策定段階から深く関わってもらえるよう考慮されていた。

委員からは地元住民の意見を計画に反映させることは今後のまちづくりに必要不可欠であるとの意見があった一方で、市と地元住民の意見が一致しなかった場合の計画進行の遅れや計画からの逸脱を懸念する意見もあり、地元住民の意思を尊重する姿勢を基本にしつつ、市が確固たるコンセプトを念頭に置いたまちづくりを目指すべきであるとの意見が多くあった。

②開発方針・開発手順の策定に係る手法について

開発方針・開発手順の策定に係る手法についての自由討議では、虫食い開発、小規模な乱開発の防止についての議論が活発に行われた。

越前市では、まちづくりの方針が決定するまでの期間においては建築基準法に規定される特定用途制限地域に設定することにより、地権者の住居もしくは農業用施設以外の全ての開発を制限し、また、まちづくりの方針が決定してからは都市計画法や建築基準法などに規定される地区計画制度と建築条例を組み合わせ、適正な開発管理が可能となるよう整備されている。

本市においても、新駅の詳細な位置が決定することに伴い、駅周辺の開発

意欲の向上が見込めることから、時機を逸することなく適切な制限を設けるべきではないかとの意見が多くあった。

③開発に伴う治水について

昨今のゲリラ豪雨など、激甚化が進んでいる自然災害への対応が急務となっている中、本市の開発においては水田の埋め立てが多く行われることが予想されることから、これまで有していた遊水機能の低下が懸念される。越前市では、雨水浸透舗装を使用するなどにより、安全・安心なまちづくりに取り組むとされている。

今後、新たな開発が進んだ際にはインフラの整備も並行して進められることとなるが、適切な治水が行われるように調査・研究を進めていくことが望ましいとの意見があった。

④新たな開発地域と中心市街地との連携・接続について

本市の新幹線駅は、現在のJR小浜駅とは別に新設される計画であり、新駅周辺については今後、大規模な開発が行われることが予想される。新幹線開業の効果を最大限に発揮させるためには、本市が有し、磨き上げてきた資源を有効に活用することが必須である。

自由討議では新駅からの二次交通として市民のアクセスにとどまらず、近隣市町からのアクセス道路および駐車場の整備が重要であるといった意見や、新たな資源の発掘も重要だが、既存資源をさらに磨き上げ、本市特有の魅力を発信できるよう連携の深化を図ることができる環境整備の重要性を説く意見があった。

6. 提 案

これまでの協議経過を踏まえ、以下の3点について提案する。

- ① まちづくりの揺るぎないコンセプトを定めるとともに、地元住民の意見を尊重することが出来る体制を整備し、十分な調整を図りながら計画を進行していくこと。
- ② 新幹線駅の詳細な位置の公表をはじめとする、市内の動向を注視し、無秩序な開発が進められることのないよう、時機を逸することなく適切な制限・規制を設けること。
- ③ 開発を行う際には、治水をはじめとする、安全に安心して生活ができる環境についても視野に入れ、計画的な整備を実施すること。また、新たな開発地域のみならず、本市が有する既存の資源を最大限に活用できる手法を模索し、市域全体の発展を視野に入れた計画を行うこと。

7 おわりに

本年度の調査において設定したテーマ「土地利用の計画と規制について」は、市街地の空洞化、住宅の小規模開発に伴う道路や排水施設などの環境整備が課題となる中、今後、新幹線駅周辺の開発に伴う土地活用について本市を取り巻く環境の変化に合わせたまちづくりや土地の有効活用など環境負荷の小さいまちづくりを進める必要がある。

今回視察した先進自治体では、産業集積、都市化をコンセプトにまちづくりのテーマを設定し、地元まちづくり協議会の結成、まちづくりへの意見の取りまとめを行うなど熱意ある行政職員と地元との連携が十分に取れている印象を受けた。

本調査では、管外行政視察で得た知見を踏まえ、課題解決に向けた意見を取りまとめたところであるが、「土地利用の計画と規制」については本市が進めるまちづくりにおいて目指す姿を明確にし、時代に即したルールづくり、土地活用が求められる。今後は、北陸新幹線全線開業に向けた揺るぎないコンセプトの下で、市民・事業者・行政のそれぞれが地域資源を効果的に生かし、まちの将来像を実現するための連携した取り組みが必要である。

最後に、今回の調査は、新型コロナウイルス感染症拡大の中であり、オンラインでの管外行政視察など変則的な調査の進め方となったが、調査にご協力くださった皆様に心より感謝申し上げます。