

第4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5年2月28日(火) 13:30~15:20

場所 兵庫県議場棟1階 視聴覚ルーム

事務局 ・区域区分見直しの考え方(案)に係る都市計画審議会及び市町からの
意見、これらを踏まえて原案を修正した箇所等について説明。

委員 民間事業者はそもそも開発許可が必要な市街化調整区域の土地を事業用地として考えないのが一般的だと思うが、多くの事業者は、市街化調整区域で開発許可制度を弾力的に運用している兵庫県の取り組みを知らないのではないか。県が「需要があれば認める」ではなく、「これを使ってほしい」というスタンスなのであれば、もっと周知を図るとか、成功事例を紹介すると、受け取り方が違ってくるのではないかと

また、人や施設の誘致のために、規制の下げ合いになるのではないかと
という意見があったが、これを補完するために立地適正化計画で居住誘導区域の設定などを行うという説明だったと理解している。

一旦設定したものが必ずしもうまく働かないことや、例えば50年、60年経った後に状況が変わっているという可能性もあるため、一旦設定したものに対してのモニタリングや、それに対する広域調整についてどう考えているか。

事務局 この意見自体は、区域区分を廃止すると規制がなくなるので、移住や企業の進出がしやすくなり、規制が厳しいところから離れていくことにつながり、自治体間競争をひき起こすので、広域調整されたいというものである。

県としては立地適正化計画の作成も必要と考えるが、まずは、市町が特定用途制限地域等の都市計画手法を用いて、無秩序な開発が行われないような土地利用コントロールをすることが重要と考えている。

その前提として、区域区分を廃止する市町において土地利用計画をしっかり作ってもらう必要がある。

そうした条件が調って初めて区域区分を廃止できるので、制約なしに何でも進出できるような状況にはならないようにする。

ただ、区域区分の廃止後に土地利用計画や特定用途制限地域等を変更する可能性もある。その場合でも、都市計画を変更する際には、県が広域的な観点から意見することができるので、広域的な影響を及ぼす場合は、関係市町を集め調整会議を開催する等、県が関与していく。

委員 各市町の個別意見は全部で 111 件あり、広域調整に関する意見が多かった。その辺りをしっかり県で調整するということが、区域区分見直しの考え方にも反映されていると思う。

委員 質問だが、資料 2 の 3 ページにある、「区域区分に係る基本的な考え方」について、廃止が可能だというエリアが明記されているが、これは、マスタープランなどに書かれていることなのか。

事務局 「持続可能な地域連携型都市構造の実現」は、現行の都市計画区域マスタープランにも位置付けており、県の上位計画であるまちづくり基本方針にも記載している。

「区域区分に係る基本的な考え方」については、区域区分の見直しと併せて都市計画区域マスタープランを見直すので、そこに位置付ける。

委員 まだ決定、公表されたものではないということか。

事務局 そうである。

委員 この判断こそが極めて重大な判断である。

市町から県の方針を示してほしいという意見は、まさにこのような全体像であり、これを決めるプロセスは非常に重要だ。

条件は付いているものの、県の方針として、西播地域は全域的に区域区分の廃止が可能だという大きな意見を示しているように見えるが、これでよいのか疑問に思う。

また、「臨海部」と「内陸部」というのも曖昧だ。市町にとっては、自分のところが臨海部に入るのか、内陸部になるのかが非常に関心のあるところだと思う。

都市計画区域ごとに、どうあるべきかという姿を見せるのがマスタープランだと思うので、慎重に検討いただきたい。

それを踏まえ、資料 2 の 5 ページにある「区域区分の要否の判断フロー」は、あくまで、3 ページにある、区域区分の廃止が可能だというエリアから声が上がった場合に、このフローに乗ってくるということか。

事務局 そうである。

委員 県の全体の方針としては「土地利用コントロールを行う場合に限り廃止可」と書かれているので、「区域区分の要否の判断フロー」は、あくまで適切に土地利用コントロールが行われるかどうかということ判断していくフローだということか。

事務局 そうである。

委員 資料2の5ページ②の「廃止した際の影響調査」は、あくまで、区域区分の廃止の可否を議論するのではなく、区域区分を廃止した場合に影響が出るので、それをコントロールできる手段が適切に講じられるかどうかを判断するための影響調査ということか。

事務局 そうである。

委員 分かった。

もう1点、意見だが、一般的に市街化調整区域では、市街化を促進するおそれがなく、市街化区域で行うことが困難な場合に限り、例外的に仕方なくというスタンスで開発を認めてきたと思うが、令和5年度から県が新設する提案基準では、許可基準に「地域創生に資する」ということが挙げられており、こういったものは逆に積極的に認めていくという姿勢は先進的だ。

兵庫県では独自の手段を講じ、地域創生を進めるための制度を作って認めていくという姿勢をアピールすることは素晴らしい。

これらの制度を活用し、県と市町が協働してあるべき土地利用を進めていくのが理想の姿ではないか。

委員 「区域区分に係る基本的な考え方」について、事務局内部ではどんな議論だったか。

事務局 第3回専門委員会で提示したフローは、手挙げ方式的であり、どの市町でも基準にさえ合致すれば廃止できるようなフローだった。

しかし実際には、阪神間や臨海部で土地利用コントロールの手段を講じても、やはり開発需要が高く、市街地も連たんしていることから、ここでの区域区分廃止は難しいと考えた。

一方で、内陸部や西播については、市街化区域の面積が小さいため、地域活力維持の観点から、これまで取り組んできた開発許可制度の弾力化に加えて、区域区分を廃止し、市町が自ら土地利用コントロールを行うという手法も選択し得ると考えている。

ただ、原則としては区域区分維持であり、廃止は市町が適切に土地利用コントロールを行っていく場合に限る。

なお、北播磨や中播磨の内陸部、西播磨地域においては、廃止も含めて区域区分の見直しを検討されたいという思いがある一方で、姫路以東沿岸部の都市計画区域に関しては、依然として開発圧力があり、区域区分を維持した形での都市計画制度の活用を引き続き検討していきたいという意見があった。

今回、そういった市町の意見や、地域創生、地域活力維持の観点も踏まえて考え方を示したということになる。

まちづくり
部長 西播都市計画区域に関しては相生、赤穂、上郡の3市町で構成され、市街地の連たん状況は姫路以東のそれと明らかに違っている。

地域の成り立ちや通勤実態等を分析すれば、地域特性の違いがより明確になると思う。

委員 「区域区分に係る基本的な考え方」について、私の読み方は、西播地域は全域で、東播、中播は内陸部が廃止可と書いているのは、ここで区域区分を廃止しなさいという話ではなく、法的な話なのではないか。つまり、阪神間は法律で区域区分の設定が義務付けられており、政策的な問題ではない一方、東播、中播、西播は、法的には政策次第で市町と県が調整しながら検討することができる。ただし、県としては、臨海部はまだ区域区分の廃止は無理であるという意見を示しているということではないか。

西播全域と東播、中播の内陸部についても、基本的に区域区分を維持するというのが県の基本方針である。県は様々なメニューを用意して開発需要や市町の要望にも応えるような取組を行っているので、基本的に区域区分を維持しましょうというのが県の方針と私は理解している。

ただ、市町が中心になって、まちづくりを考えていきたいという積極的な姿勢があれば、一緒に考えましょうという趣旨であり、それほど大胆に打ち出しているものではないのではないか。

「市町が適切に土地利用コントロールを行う場合に限り廃止可」ということについて、私自身は、区域区分を廃止した場合、乱開発になるおそれがあるので、適切な土地利用コントロールが必要だと考えており、また、その適切さは市町がイニシアチブをもって判断するという点で、地方分権が実現された表現であり、賛成だ。

法律家として気になる点としては前提の違いがある。市街化区域と市街化調整区域の区分があれば、市街化調整区域は原則開発できないという前提から出発し、市町の政策に合う開発は認めるということになるので、土地利用のコントロールがしやすい。原則禁止から、積極的にこういう場合は認めるということなので、これは土地利用の誘導にもなる。

一方で区域区分を廃止した場合は、原則は開発できるという前提から出発するので、今度は適切なコントロールをする場合、市町が積極的に規制の必要性を説明していかなければならない。つまり、市町に重い責任が生じる。

私は、それぐらいの気概を持って市町が土地利用のコントロールをやっていくのであれば、それでよいのではないかと思うが、それは法的に

言えばかなり苦しい道である。その点を、区域区分の廃止を考えたい市町は十分踏まえる必要があるのではないか。

委員 「区域区分に係る基本的な考え方」について、私も法律上の区分として見るのが妥当だと思う。手挙げ方式なので、すべて廃止になるという意味ではないという理解をしている。

特に気になっているのは、広域調整である。当初から広域調整を行うことは非常に良いと思う。ただ、広域調整が不調になる可能性というところが若干気になっている。

広域調整が不調となる可能性についてどのように考えているか。

また、開発許可制度の弾力化について、より利用者が使いやすくなるような広報戦略、広報戦術のスライドがあった方がよい。

どうも行政はホームページに載せたら終わりということが多いが、それは違うと思っている。知らせていく努力はとても重要である。

「制度改正があるからこの相談受けられますよ」ということは、プッシュ型で積極的に働きかけることも、今後の行政としては重要である。

事務局 広域調整の不調の可能性については、区域区分を廃止する市町の土地利用コントロールが不十分であったり、例えば土地利用計画で「特定区域」を過大に設定した場合、隣接市町から見直しを求める意見が出ると思われるが、それに対し、区域区分を廃止する市町の対応が不十分な場合は、都市計画審議会に諮問した上で不調となることが考えられる。

ただ、意見の内容が合理性を欠く場合には対応を要しないことも考えられ、それも含めて県が調整を行った上で、都市計画審議会に諮問して決定する。そのため、意見への対応が適当と県が判断した場合でも、都市計画審議会で、対応が不十分であるため認められないとして不調となることもあり得る。

委員 おそらくある程度の意見の相違は生じると思うので、隣の市町から異論が出た場合も、県と都市計画審議会が合理性によって判断するという県の立場を明確にされたい。

区域区分の廃止を考える市町が、隣接市町のどんな意見にも対応しなければならないことで、諦めてしまう状況は良くない。

委員 「区域区分に係る基本的な考え方」について、「市町が適切に土地利用を行う場合に限り廃止可」という言葉は、別の案を考えてもらってもよいかもしれない。

元々なぜこの「区域区分に係る基本的な考え方」が出てきたかということ、市町から、区域区分の基本的な考え方は県から示されたいという意見が多かったからだ。

そこで、県の基本的な考え方として、区域区分を維持するエリアは臨海部、それから内陸部も基本的には区域区分を維持するというのが原則であって、なおかつ市町が適切に土地利用コントロールを行う場合は別途考えるということだ。さらに、別の都市計画区域にするという手続きもある。

しかし、この書き方だと、そこだけ虫食いで抜けるような意味にも読め、市町が好きにしてもいいような誤解を与える可能性もあるので、表現は見直していただいた方が良くかもしれない。

原則は区域区分を維持するというのが方針だということである。

大きくはずれていないと思っているが、より丁寧に説明するということで、表現を考えられたい。

また、土地利用のゾーニングの既存不適格について、市街化調整区域内に開発許可を得て立地している施設は用途にかなり幅がある。1件ずつ審査するので、工業系もあれば住居系もある。

そこに後から網を掛けようとする、既存の全ての施設が適合するような網の掛け方は、準工業地域に近いような土地利用規制になってしまい、結果的に土地利用が何でもありということになってしまう。

都市計画には、開発許可のように1件ずつ許可する手法と、面で網を掛けて土地利用コントロールするという手法の2種類がある。それらを両立しようとする、整合が取れないところがどうしても生じてしまうので、面的な土地利用コントロールは「既存不適格が生じるとしてもやる」という考え方で実施しないと整合が取れない。そこは準工業地域のような特定用途制限地域がベタッと塗られるようなことがないようにくれぐれもお願いしたい。

それから、税制の公平性は是非とも考えていただきたい。市街化区域と市街化調整区域での税のかけ方は比較的クリアになっているが、非線引きになった場合、下水道や道路といった都市計画によって整備される都市施設の利便を享受している費用を受益者に負担していただくのが都市計画税なので、その税の公平性について整合を取ることも必要だ。

それから、市街化調整区域では特別指定区域（都市計画法第34条第12号）、個別許可（同条第14号）、地区計画（同条第10号）の3つの土地利用の手法がある。

既に市街化調整区域の土地の利活用については3本の矢があったが、今回、4本目として、非線引きにすることで、さらにマイクロな土地利用に対応していくということだと思っている。

広域調整なども含めて制度の構成としては概ねでき上がってきたと思うが、制度の使い方や周知については、地域活性化のために、グッドプラクティスの事例を周知していくような方法があるのではないか。

兵庫県はとりわけ、先行した事例の反省や課題も踏まえて、より良い制度を構築されようとしている。是非ともそれができ上がった際には積極的に使っていただきたいので、周知についても充実されたい。

あとは、臨海部と内陸部の線の引き方というのは、今は決めていないということでしょうか。

事務局 区域区分の可否は市町単位でなく都市計画区域単位で判断するので、明確に線を引いてはいない。

委員 おそらく市町はどんな場合に区域区分が廃止できるのかできないのかを知りたいのではなく、県が区域区分を基本的にどう考えているかと、その方針をまず大前提として知りたいという意見ではないか。

この「区域区分に係る基本的な考え方」は、エリアによっては、市町の土地利用コントロールにお任せすることで、適切な土地利用を維持できる可能性がある。一方で、区域区分を維持すると書いてあるエリアについては、県レベルで土地利用をコントロールしていく必要がある区域だと県が考えていると。

このように書くと伝わり方が全然違うのではないか。

県が積極的に広域的な観点から土地利用をコントロールしていくべきエリアと、市町がコントロールできると県が判断するエリア、そのような書き方にするとよいのではないか。

委員 大きな方針であるし、おそらく都市計画区域マスタープランの最初に出てくる大事な言葉だと思う。当然都市計画審議会の意見もいただかないといけない内容だと思うので、是非吟味していただきたい。

事務局 本日も議論いただいた「区域区分見直しの考え方」については、本日もいただいたご意見等を踏まえて修正を行った上で、3月16日に開催する都市計画審議会に報告した後、3月下旬に決定し公表する予定としている。

修正内容の確認については、座長にご一任いただけるか。

各委員 (異議なし)