公益社団法人日本都市計画学会 都市計画報告集 No.18, 2020 年 2 月
Reports of the City Planning Institute of Japan, No.18, February, 2020

兵庫県の特別指定区域制度に基づく市街化調整区域の規制緩和に関する研究

－小野市を事例に－

Study on Deregulation of Urbanization Control Area based on Special Designated Zoning System in Hyogo Prefecture

: A case study in Ono city

大塚　一穂*・太田　尚孝**
Kaho Otsuka *・Naotaka Ota**

The purpose of this study is to clarify the current achievements and issues, focusing on whether the deregulation of development restrictions in urbanization control areas has led to sustainable town development, taking the case of the special designated area system in Hyogo Prefecture as an example. The study shows that the Specially Designated Zoning System is functioning as a deregulation of development restrictions within the urbanization control area, as new buildings were found in Ono City, the target of the survey. On the other hand, it indicates that the system does not function sufficiently to solve problems in the urbanization control area because it is not said that it has influenced development trends, and there is no particular effect on the unoccupied house problem that is considered to be more serious in the future.

Keywords: Urbanization Control Area, Special Designated Zoning System, Development Permission System, Ono City
市街化調整区域、特別指定区域制度、開発許可制度、小野市

1. はじめに

1-1. 研究の背景

市街化調整区域（以下、「調整区域」）は、市街化の無秩序な拡大を抑制する一定程度の役割を果たしてきたが、厳しい開発制限等により現在では人口減少や空き家の増加等の地域活力の低下が問題となっている[1)]。そのため、今後も調整区域を維持していくことが必要だとしても、調整区域の諸課題を解決する一手段として、一定程度の開発制限の規制緩和を行うことも検討すべき段階にあると思われる。もっとも、過度に規制緩和を行うことは、調整区域の法制度上の位置づけと矛盾し、土地利用秩序を混乱させてしまいかねないため、ミクロ・マクロの視点から慎重な判断が求められる。この中で、兵庫県では2002 年に都市計画法第 34 条 12 号を根拠とした特別指定区域制度を創設し、地元主体での調整区域の持続可能な発展を目指している。制度導入から一定程度の時間が経過した現在、特別指定区域制度が調整区域の課題に適切に対応できているかを分析することは全国的に調整区域の規制緩和の試みがみられる中で注目に値すると考えられる。

1-2. 既往研究のレビュー

兵庫県の特別指定区域制度に関しては、特別指定区域制度の区域指定時の土地利用に関する検討や誘導における課題を明らかにした研究、制度活用の視点から制度の課題を論じた研究がある[2)3)]。また、活用状況を踏まえた特別指定区域制度の拡充背景や拡充内容を扱った研究、特別指定区域制度の活用による開発動向や人口動態といった地域への影響を明らかにした研究もある[4)5)]。しかし、既往研究では、特別指定区域制度活用から 10 年以上経過し、継続的な調整区域における開発制限の規制緩和による影響を明らかにしたものはない。

1-3. 研究の目的

そこで本研究では、兵庫県の特別指定区域制度を具体例に、調整区域での建築行為等の開発制限の規制緩和が当該地域の持続可能なまちづくり[(1)]につながっているかに注目して、現状の成果と課題を明らかにすることを研究の目的とする。

1-4. 研究の構成・手法

第 2 章では、特別指定区域制度の概要や特徴を文献調査から明らかにする。

第 3 章では、具体的な調査対象自治体及び調査対象地区を選定する。初めに兵庫県の調整区域の現状を多角的に整理し、客観的データから調整区域の自治体に与える影響が大きいと考えられる小野市を抽出する。さらに、特別指定区域制度による地区レベルでの建築行為の影響を把握するための類型化を行い、調査対象地区を選定する。この際に 2019 年 3 月及び 12 月に兵庫県、2019 年 6 月に小野市へのヒアリング調査を行った。

第 4 章では、類型化結果から選出された小野市の 2 地区（市場町地区・粟生町地区）におけるケーススタディを行う。この際に、制度導入直後と 10 年以上が経過したゼンリン住宅地図の比較より開発動向の変化を分析し、合わせて現地調査より現況を理解した。また、居住者の代表[(2)]へのヒアリング調査も 2019 年 11 月に実施し、地区の居住者の地区や規制緩和に関する意向を把握した。

これらを踏まえ、第 5 章では本研究の総括を行った上で、今後の特別指定区域制度を展望し、研究課題を示す。

なお、本研究では、当該自治体の人口規模が小さいほどその行財政力も含めて調整区域の存続がより深刻な問題になると考えられるという理由から、自身が開発許可権限を有さず兵庫県が許可権者となる自治体を調査対象とする。

* 非会員・兵庫県立大学環境人間学研究科 大学院生(University of Hyogo)
**正会員・兵庫県立大学環境人間学部 准教授(University of Hyogo)

2. 兵庫県の特別指定区域制度とは

2-1. 特別指定区域制度の背景・仕組み

兵庫県では、調整区域における厳しい開発制限により、調整区域内の人口減少や産業の衰退が問題となり、宅地と農地が混在する等の土地利用の混乱も生じていた。そこで、2000 年の都市計画法改正を受け、2002 年に特別指定区域制度を創設した。

特別指定区域制度の区域指定までの流れは、市町またはまちづくり団体（例：自治会、まちづくり協議会）が 5 つの区域（保全区域・森林区域・農業区域・集落区域・特定区域）を定め、将来の方向性を示す土地利用計画を決定することから始まる。そして、土地利用計画に基づき、市町が知事へ特別指定区域の申し出を行い、知事により特別指定区域が指定される。現在は、目的や立地に応じて図-2 の凡例に示す 9 種類のメニューの特別指定区域が指定されている。本制度の特徴は、地域の住民が主体となって土地利用の将来像を検討し、意見を土地利用計画に反映させることである。また、制度導入以前は農業、林業、漁業を営む者以外の居住は例外（例：分家住宅等）を除き不可能であったが、地域にゆかりのある地縁者の住宅の建築も可能になった。

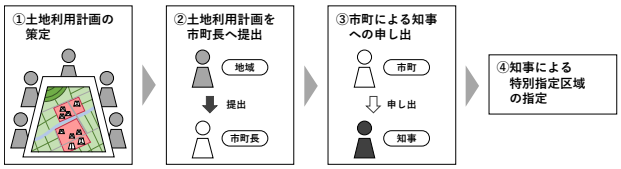

図-1　特別指定区域指定の流れ
（出典：参考文献[6] を参考に作成）

2-2. 特別指定区域制度の活用状況

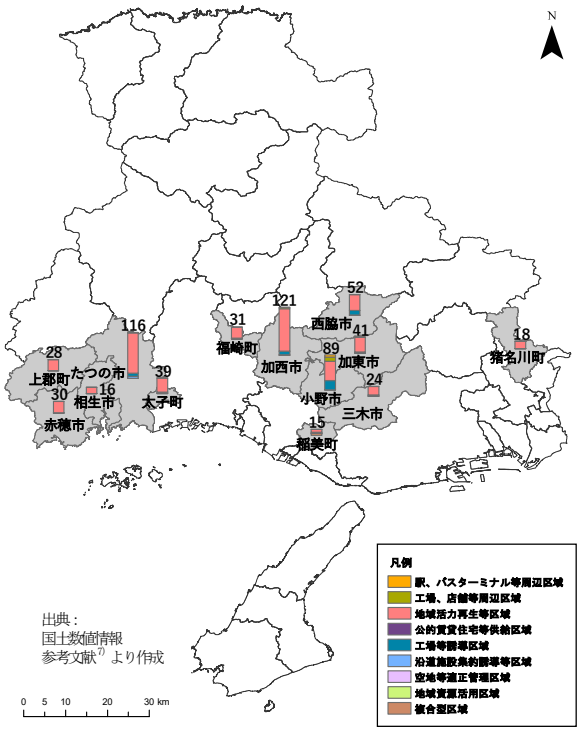

図-2　特別指定区域制度を活用中の市町のメニュー別活用状況

本研究の対象となる、調整区域があり兵庫県が開発許可権限を有する 16 市町のうち、特別指定区域制度は 13 市町で活用されている。図-2 より、市町別に指定された区域数をみると、20～40 区域が指定されている市町が多いが（福崎町、太子町、赤穂市、加東市、上郡町、三木市）、100 区域以上で指定されている市町もある（たつの市、加西市）。また、制度のメニュー別に指定された区域数をみると、地域活力再生等区域の指定が最も多い。つまり、区域指定数の偏りは制度の活用状況の市町間の差を示しており、制度導入の意図は調整区域での居住者の定着または生活の安定化をねらっていることが読み取れる。

3. 調査対象自治体・調査対象地区の選定

3-1. 兵庫県の市街化調整区域の現況

兵庫県では、図-3 のように年々調整区域内の人口は減少傾向である。また、住宅・土地統計調査に基づくと全国的に社会問題となっている住宅総数に占める空き家の割合は、調整区域では 2008 年の 10.2%が 2013 年には 11.1%と上昇している。兵庫県では、2030 年の人口予測では増加する自治体は明石市のみと考えられており、今後調整区域における地域コミュニティの維持も難しくなることが予想される。

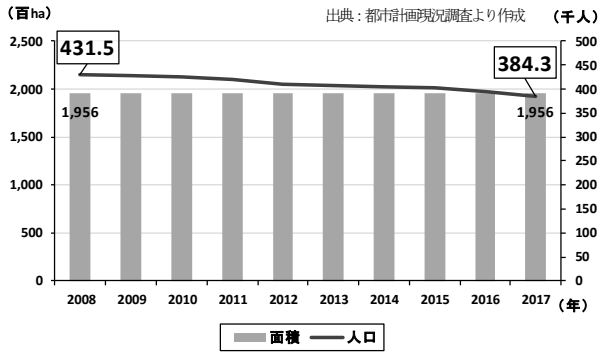

図-3　兵庫県の市街化調整区域の面積・人口の推移

3-2. 調査対象自治体の抽出

前章のとおり、特別指定区域制度の活用は自治体により差があることから、自治体の類型化を行う。調整区域が各市町に占める面積・人口の割合を算出したところ、図-4 のように 50%を超えていたのは小野市、加西市、稲美町であった。さらに特別指定区域制度を考える上では世帯も重要な指標となると考え、算出したところ同様の結果となった。これらの自治体ではいずれも調整区域の抱える問題が当該自治体に与える影響が大きいと想定されるが、①線形直線上にあり比較的典型的な情報を得ることができ他自治体との比較が行いやすい、②既往研究[5] から過去との比較も可能である、ことから小野市を調査対象自治体に選定した。

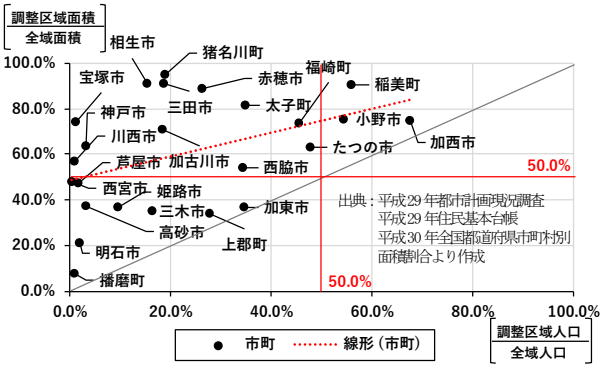

図-4　兵庫県の市町の全域に占める調整区域の面積・人口割合

3-3. 小野市の市街化調整区域及び特別指定区域の現況

小野市は人口 48,565 人、面積 9,294ha[3]の兵庫県の中南部に位置する都市である。交通は北側に中国自動車道、南側に山陽自動車道が整備されており、鉄道は JR 加古川線、神戸電鉄粟生線、北条鉄道が通っている。

調整区域の人口及び面積はそれぞれ小野市全体に対して、54%、76%を占めている。もっとも、図-5 のように調整区域内の人口は 2008 年の 30,000 人から 2017 年は 26,400 人に減少（−12.0%）している。なお、同期間の小野市全体の人口減少率は−2.7%であり、市街化区域の人口増加率は+20.4%である。

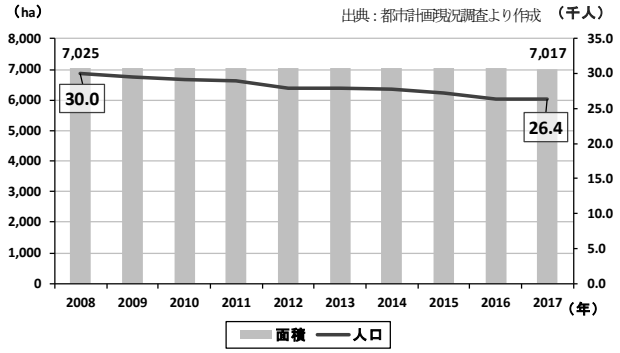

図-5　小野市の市街化調整区域の面積・人口の推移

小野市の特別指定区域制度の活用状況としては、8 種類の特別指定区域制度のメニューを設定し、調整区域が存在する 51 地区のうち 48 地区で区域が指定されている（2019 年 4 月 1 日現在）。また制度の活用における特徴としては、2005 年に特別指定区域制度を導入していることから制度活用に歴史があり、図-2 より他自治体と比べ、「駅、バスターミナル等周辺区域」が 6 区域、「工場、店舗等周辺区域」が 11 区域、「地域活力再生等区域」が 48 区域、「工場等誘導区域」が 24 区域と、制度のメニューをまんべんなく活用していることが挙げられる。

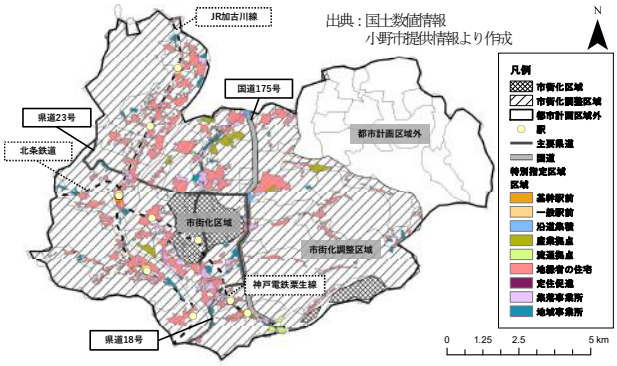

図-6　小野市の特別指定区域制度活用状況

3-4. 調査対象地区の抽出

さらに、地区レベルでの特別指定区域制度による影響を評価するため、人口・世帯動態に変化のある地区を選定する。調整区域のみの地区でみたところ、世帯数が増加した地区もみられるが、人口は 2 地区を除いて減少していることから、特別指定区域制度は建築行為への影響はあったが、人口動態への影響はないと考えられる。また、人口増減数や 1 km²当たりでみた場合も同様の結果であった。ここから、①特別指定区域が指定されている調整区域のみの地区であり、②今後も調整区域として存続していく可能性のある交通利便性の高い地区であること、③図-7 より世帯動態に動きのある地区から、人口・世帯数が増加している市場町地区、減少している粟生町地区を調査対象地区に選定する。

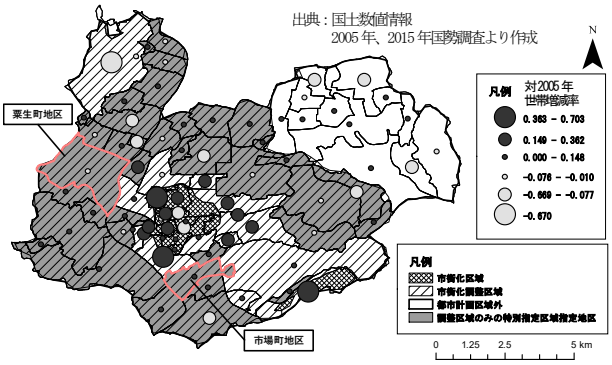

図-7　小野市の地区別世帯増減率

4. 小野市の特別指定区域制度による規制緩和の影響の分析

4-1. 市場町地区のケーススタディ

市の南部に位置する市場町地区では、2005 年から 2015 年にかけて人口・世帯数ともに減少から増加に転じている。人口構造をみると 40 歳から 44 歳の年齢層の人口が最も多く、2015 年の高齢化率は 25.1%と全国の 28.1%より低い地区である。

文献調査からは、地縁者の住宅と事業所の建築が可能になる集落事業所区域での新築が多いことが分かった。さらに、その区域で現地調査を行ったところ、自動車による移動が容易な場所には地縁者かつ子育て世代等の新築の需要があると考えられる。地域へのヒアリング調査からは、区域区分や特別指定区域制度の内容については殆ど知らず、市街化区域との差はあまり感じていないことが明らかとなった。

表-1　特別指定区域制度のメニュー別新築・空き家[4]数（市場町）

（出典：2007 年、2018 年ゼンリン住宅地図、小野市提供情報より作成）

	地縁者の住宅区域	集落事業所区域	地域事業所区域	区域外	計
新築	4 （住宅4）	7 （住宅4 倉庫1 高齢者向け施設2）	1 （製作所1）	6 （病院2、薬局2 保育園1 飲食店1）	18
空き家	12 （住宅10、倉庫1 店舗兼住宅1）	2 （住宅2）	1 （工場1）	0	15

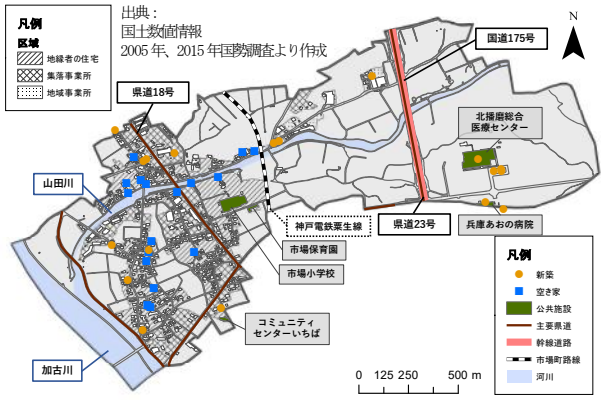

図-8　市場町地区のメニュー別の空き家・新築の位置状況

4-2. 粟生町地区のケーススタディ

市の西部に位置する粟生町地区では、2005 年から 2015 年にかけて人口・世帯数ともに増加から減少に転じている。人口構造をみると 65 歳から 69 歳の人口が最も多く、高齢化率は 32.4%と全国の 28.1%より高い地区である。

文献調査からは、地縁者の住宅が可能な地縁者の住宅区域での新築が多いことが分かった。さらに、市場町地区と比較、検討するため集落事業所区域で調査を行ったところ、新築、空き家ともに交通利便性の高い立地であった。だが、空き家は居住可能な状態ではなかった。また地域へのヒアリング調査から、区域区分や特別指定区域制度の内容については殆ど知らず、地区内の開発ニーズも分からないことから、現状のエリアで生活を営むままで良いと考えている地区の居住者がいることが明らかとなった。

表-2　特別指定区域制度のメニュー別新築・空き家数（粟生町）

（出典：2007 年、2018 年ゼンリン住宅地図、小野市提供情報より作成）

	基幹駅前区域	地縁者の住宅区域	集落事業所区域	地域事業所区域	区域外	計
新築	7 （住宅6 用途不明1）	10 （住宅10）	2 （住宅2）	0	2 （住宅2）	21
空き家	2 （住宅1 店舗兼住宅1）	11 （住宅10 用途不明1）	2 （住宅1 店舗兼住宅1）	0	0	15

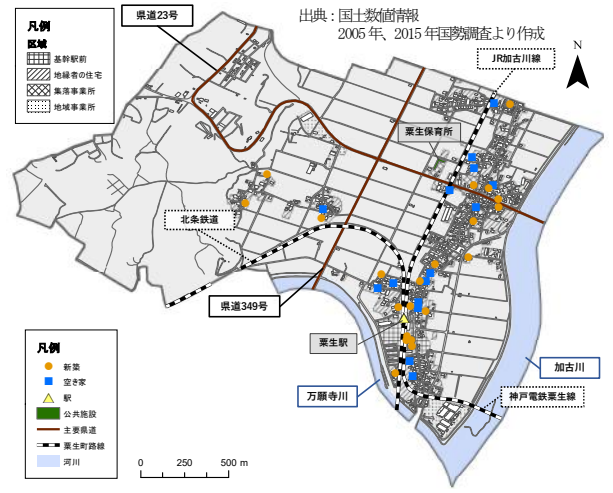

図-9　粟生町地区のメニュー別の新築・空き家の位置状況

5. 研究のまとめ・今後の研究課題

5-1. 特別指定区域制度の成果と課題

兵庫県の特別指定区域制度は地元主体で地域の事情に即した規制緩和が可能であるため、仕組みとしては有効であると考えられる。実際に、小野市の事例からも、特別指定区域内で地縁者の住宅等の新築がみられたことから、特別指定区域制度は調整区域内の開発制限の規制緩和として機能していたと言える。しかし、本研究からは特別指定区域制度のメニュー内容、かけ方と人口・世帯動態の明確な関連は見られず、特別指定区域制度が開発動向に大きな影響を与えたとは言えない。さらに、今後より深刻になると考えられる空き家問題への効果も特段みられないことから、特別指定区域制度は調整区域内の問題を解消する役割としては十分に機能しているとは言い難い。

5-2. 特別指定区域制度の今後のあり方

今後の調整区域の持続的な維持のためには、居住者の生活の安定に重点を置くだけでなく、事業所や企業等の拡大・誘致による雇用機会の創出も不可欠な要素となると予想される。そのため、生活の安定と雇用機会創出のメニューを組み合わせて活用する等の工夫が求められると考えられる。さらに、空き家問題への対応手法として、特別指定区域制度のみでの対応では不十分であることも明らかになった。今後は、まずは特別指定区域制度自体の情報提供を強化するとともに、特別指定区域制度の長短をあらためて認識し、調整区域内での地区計画やその他のコミュニティ活性化手法との役割分担の明確化と連携が重要になるといえる。

5-3. 今後の研究課題

今後は、開発許可権限を有し特別指定区域制度を活用している自治体（例：姫路市）や、法 34 条 12 号に基づく条例を活用している自治体などの他自治体との比較分析を行うことが求められる。さらに、河川沿いの集落などハザードマップの更新等により水害危険性が高いと判断された区域が存在する場合に、これらをどのように扱っていくかも検討課題といえる。

謝辞・付記

本研究を遂行するにあたり、ご協力頂いた兵庫県県土整備部まちづくり局都市計画課、小野市地域振興部まちづくり課ほか皆様に記して御礼申し上げます。なお、本稿は、大塚一穂（2020）「市街化調整区域における開発制限の規制緩和のあり方に関する研究：兵庫県小野市を事例に」兵庫県立大学大学院環境人間学研究科修士論文、の成果に基づくものです。

補注

(1) 本研究では、調整区域の持続可能なまちづくりを、「人口の再生産力を維持することで、地域のコミュニティを維持しながら次世代が安心して暮らせるようにするための活動」と定義する。
(2) 市場町地区は市場町在住の都市計画審議会委員、粟生町地区は粟生町地会長、副自治会長にヒアリング調査を実施した。
(3) 人口は 2019 年 5 月 31 日時点、面積は 2018 年 10 月 1 日時点での情報である。
(4) 空き家については、小野市からの提供情報を基に作成した。

参考文献

1) 中出文平（2018）,「市街化区域・市街化調整区域と都市縮小」,都市問題,第 109 巻（第 11 号）,pp.74-83,公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所
2) 難波健ら（2007a）「市街化調整区域における都市的土地利用の誘導に関する研究 −兵庫県における都市計画法 34 条 8 号の 4 の適用課程を通して」,日本建築学会計画系論文集,第 72 巻（第 620 号）,pp.135-141
3) 難波健ら（2007b）「「特別指定区域制度」の活用実態からみた市街化調整区域における都市的土地利用の諸課題−兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の活用に関する研究」,日本建築学会技術報告集,第 13 巻（第 26 号）,pp.781-784
4) 難波健ら（2007c）,「「特別指定区域制度」の拡充と今後の展開−兵庫県における市街化調整区域の土地利用調整・管理と開発許可制度の活用に関する研究」,日本建築学会技術報告集,第 13 巻（第 25 号）,pp.263-266
5) 垣内俊宏ら（2010）,「市街化調整区域における開発許可条例の活用実態と課題に関する研究−兵庫県小野市における特別指定区域制度の活用を事例として」,都市計画論文集,第 45 巻（第 3 号）,pp.739-744
6) 兵庫県,特別指定区域制度について,
https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks29/tokubetsushiteikuiki.html, 最終閲覧 2020 年 2 月 7 日
7) 兵庫県,住宅政策について、建築指導行政について,
https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks01/jyuutaku_kenchiku.html, 最終閲覧 2020 年 2 月 7 日