

線引き制度を通じた市街化区域編入の運用実態および開発実態に関する研究

神奈川県秦野都市計画区域の市街化区域編入を中心に

Study on the Actual Operation of Urbanization Promotion Area Incorporation and state of Development, through the Area Division System

Focusing on the Urbanization Promotion Area Incorporation of the Hadano Urban Planning Area in Kanagawa Prefecture

中島由貴*・秋田典子**

Yuki Nakashima*, Noriko Akita**

In this paper, at first, we investigated the trend of urbanization promotion. Then we conducted a case study in the Hadano Urban Planning Area in Kanagawa Prefecture to clarify the actual operation of Area Division System in depopulation period. Mainly the followings were clarified. 1) Urbanization Promotion Area Incorporation had been being occurred in industrial zone rather than residential zone in depopulation period. 2) The Urbanization Promotion Area Incorporation of industrial uses was consistent with municipal policies aimed at regional revitalization and industrial development. However, it was not always consistent with the demand for industrial locations.

Keywords: Area Division System, Urbanization Promotion Area Incorporation, Depopulation, Industrial Frame

線引き制度, 市街化区域編入, 人口減少, 産業フレーム

1. はじめに

1-1. 背景と目的

都市計画法第7条に基づく区域区分制度（以下、線引き制度）は、1960年代の高度経済成長期における市街地拡大の課題を踏まえ、1968年の旧都市計画法から新都市計画法への改正時に新たに導入された、新都市計画法の目玉とも言える、現在の都市計画の基幹をなす制度の1つである。

この線引き制度により導入された市街化調整区域では、基本的に開発が抑制される一方で、現在に至るまで開発も行われてきた。その代表的な手段が、市街化調整区域における地区計画制度（以下、調整区域地区計画）と、3411条例と呼ばれる開発許可条例である。浅野¹⁾は、調整区域地区計画について、線引きが都道府県決定であるのに対し、調整区域地区計画が市町村決定であり、市民参加に門戸を開いた制度であることから、運用方法によっては開発許可条例よりも計画的開発誘導を実現できるという利点を挙げている。一方、松川²⁾は、3411条例が市町村合併により市街化調整区域に指定されたエリアの大幅な規制強化を緩和する方策として有効であるとする一方、市街化調整区域の無秩序な市街化を促す大きな要因になっていることを指摘している。

一方、線引き制度の導入から60年近くが経過し、全国レベルで都市の成熟化や人口減少が進行した現在、コンパクトシティ政策の導入を担保するために、市街化区域自体の集約が必要となってきた。これに対する土地利用コントロール手法として導入されたのが、2002年に制定された都市再生特別措置法第81条に位置付けられ、2014年に施行された立地適正化計画（以下、立適）である。立適では、都市機能を集約する都市機能誘導区域と、居住機能を維持誘導する居住誘導区域が、市街化区域の内部に設定される。

このように、市街化区域においても、開発や投資の対象エリアの集約が目指されている中で、本研究では改めて、市街化調整区域の開発手段である開発許可制度や調整区域地区計画を採用せず、市街化調整区域から市街化区域に区域区分を変更する区域区分そのものの運用により新たな市街地の開発を行っている神奈川県に着目する。そして、具体的な編入事例の分析を通じて、市街化調整区域の市街化編入がどのような目的で行われ、どのような開発が行われており、運用にどのような課題があるのかについて考察することを目的とする。

1-2. 用途別の規模や立地に関する誘導方針

線引き制度によって設けられる市街化区域内の用途地域は、大別して住居系、商業系、工業系の3つである。このうち特に住居系は、都市計画運用指針において、市街化区域の規模を設定する際、「既存の住宅用地の配置及び人口密度の構成」や、「良好な居住環境を実現するための各住宅用地の人口密度の再構成の方針及びこれによって発生する収容可能人口の増減」等を検討すること、「世帯あたりの人員の減少」や「平均住宅敷地規模の拡大」を考慮すること等、細かく指針が示されている³⁾。一方、商業系と工業系については市街化区域の規模を設定する際、「当該都市計画区域の工業立地動向を考慮し、将来の適正な工業配置を図るため今後予想される規模の工業生産及びこれに関連する流通業務が円滑に行われるよう配慮することが望ましい。また、必要に応じ、当該都市計画区域における将来の商業その他の業務活動の規模を勘案して、商業用地、流通業務用地その他の業務用地の規模を想定することが望ましい。」³⁾としか記載がなく、市街化区域の規模に関する明確な方針が示されていない。

また、「都市計画運用指針における立地適正化計画に係る

*正会員 国土交通省海事局 (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism)

**正会員 千葉大学大学院園芸学研究院 (Chiba University)

概要」では、住居系と商業系は誘導方針が定められているが、工業系は「居住誘導区域に含めることについて慎重に判断を行うことが望ましい区域⁴⁾」とされており、一般的には立適の対象から外れている。

以上を踏まえると、市街化区域に定められる住居系、商業系、工業系用途のうち、特に工業系用途は、今日における都市づくりの基本的施策として運用されている都市計画指針においても立適においても明確な指針がない状態になっていることが指摘できる。

1-3. 既往研究

市街化区域編入を行う際に用いる保留区域に着目した既往研究に、神奈川県を対象として、保留区域制度導入後の1984年の線引き見直し及び1990年の線引き見直しにおける、保留区域の位置付けと自治体の市街地整備方針との関係を明らかにした和多ら⁵⁾や、人口減少時代における保留区域制度の制度上・運用上の課題を検討した瀬原ら⁶⁾の研究がある。また、人口減少時代における、人口フレーム設定の考え方や定期見直しの内容を明らかにした研究には田之上ら⁷⁾があり、線引き制度と立適との関係性に注目した研究には浅野⁸⁾がある。しかし上記の研究はいずれも、商業系および工業系用途には言及していない。

一方、商業系および工業系用途での区域編入を扱った既往研究に、線引き制度と立適との関係に焦点を当てた浅野ら⁹⁾がある。この研究では、立適が導入された2014年以降の区域編入は面積ベースで住居系より工業系が多いことや、工業系用途の編入は居住誘導区域外で行われており立適が目指す集約型都市構造とは別の論理で編入が進んでいることが明らかにされている。しかしながら、この研究は、線引き策定主体である都道府県がどのような方針によって線引き制度を運用しているか、実際に都市計画を運用する市町がどのような経緯で区域編入による市街地整備を行い、どのような土地利用を図ろうとしているか等の地区レベルでの分析はしておらず、本研究と視点が異なっている。

2. 研究の対象と方法

本研究では、開発圧力が特に強いと考えられる首都圏に位置しながらも、調整区域地区計画を認めず、3411条例も

採用せず¹⁾、区域区分制度を通じて市街化調整区域の開発コントロールを実施している神奈川県を対象とした。神奈川県は調整区域地区計画の適用条件を「市街化区域への編入基準をみたさないこと¹¹⁾」としているため、市町は区域編入をしなければ新規の市街地整備ができない状況に置かれており、線引き制度による区域編入の実態をみるのに適していると判断した。

本研究では、線引き制度の運用の変化をみるために、目標年次が2025年の、2016年に行われた直近の線引き見直し（以下、2016見直し）に着目する。我が国で人口減少が統計的に明らかになったのは2005年であり、2011年以降は連続して減少を続けている¹²⁾。このため2016見直しは、それまでの線引き見直しよりも、将来的な人口増加が見込めないことを見据えた見直しが県によって検討され、それまでと異なる傾向が見られる可能性が考えられる。

本研究は、2024年9月から2025年3月にかけて、文献調査、GISによる分析、現地調査および自治体担当部局へのヒアリング調査によって行なった。

研究フローは以下の通りである。まず3章で、神奈川県が発行している、線引き制度の運用方針等をまとめた「かながわの線引きのあゆみ」¹³⁾と、神奈川県県土整備局都市部都市計画課へ2025年2月に行ったヒアリング調査によって、神奈川県の線引きの方針の内容を調査した。これにより、神奈川県の住居系、商業系、工業系それぞれの線引き制度の運用方法、保留区域指定の要件および立地面での基準を明らかにする。次に4章で、神奈川県の都市計画審議会資料や、1984見直し以降の各都市計画区域の保留区域が図示されている「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の方針図を基に、1984見直し以降の保留区域や、保留区域指定を経て区域編入された地区を抽出し、編入区域の数や面積、編入用途の変遷を分析する。5章では、4章より抽出された地区の中から秦野都市計画区域の事例を取り上げ、都市マスタープラン（以下、都市MP）等の各種文献、資料調査や、2025年2月に行った秦野市都市部まちづくり計画課へのヒアリングを基に、立地面での選定理由や区域編入目的等の、保留区域指定から編入に至るまでの経緯、編入後の土地利用の実態を明らかにする。そして6章で、全体を総括し、今日における区域編入による新たな市街地の開発の実態や課題について考察を行う。

3. 神奈川県の線引きの方針および区域編入の方法

3-1. 神奈川県の線引きの概要

神奈川県には26の線引き都市計画区域と、4つの非線引き都市計画区域がある（図1）。線引き都市計画区域については、市町の行政界と都市計画区域が一致しないのが、茅ヶ崎市と寒川町から成る茅ヶ崎都市計画区域、相模市原市緑区一部、同市中央区および南区から成る相模原

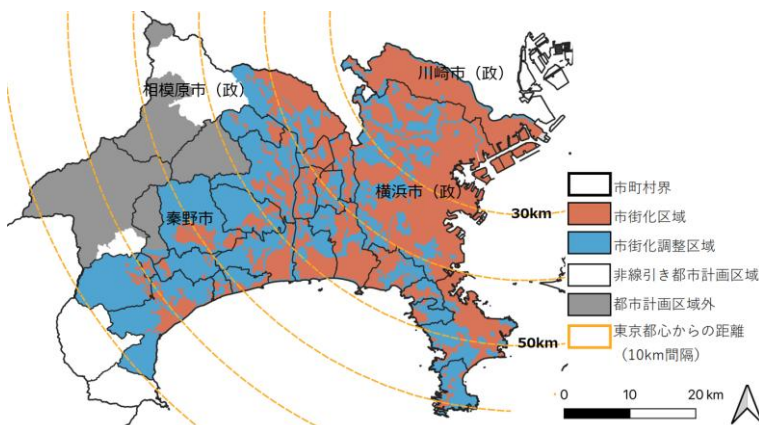


図1 神奈川県の都市計画区域²⁾

都市計画区域、大井町と中井町から成る大井都市計画区域であり、それ以外は自治体と都市計画区域が一致している。

線引きの定期見直しは、神奈川県では新都市計画法の制定後に 1970 年の当初線引きが行われ、それ以降、概ね 5 年ごとに、直近の 2016 見直しまで計 7 回行われている⁽³⁾。線引きの決定は、政令市である横浜市、川崎市、相模市は各基礎自治体が、それ以外は神奈川県が行う。

神奈川県の人口は、当初線引きが行われた 1970 年時点で約 547 万人⁽⁵⁾であり、2021 年 1 月時点で約 922 万人⁽⁶⁾と大幅に増加を続けてきた。その後、微減傾向に入り 2024 年 1 月時点で約 921 万人⁽⁶⁾である。神奈川県の総人口が微減に留まっている要因は、川崎市、藤沢市、大和市、開成町等、一部の市町で現在も人口増加が続いており、神奈川県内で格差が生じているからである(図 2)。そのため、目標年次が 2025 年の 2016 見直しでは、神奈川県が線引きを決定する 23 の線引き都市計画区域のうち、約 3 分の 2 に該当する 15 の都市計画区域にて、市街化区域内人口が減少する前提に基づき見直しがされている⁽⁵⁾。

神奈川県内の線引き都市計画区域内の都市計画区域面積は 2024 年 4 月 1 日時点で 172,856ha、うち市街化区域が 94,618ha、市街化調整区域は 78,240ha、市街化区域率は 54.70%と市街化区域がやや多い状況である⁽⁸⁾。

3-2. 神奈川県の区域編入の方法

3-2-1. 保留フレームの算定方法

区域編入の方法は、即時編入と、編入を保留する方法(保留フレーム方式)の 2 つがある。前者は主に DID 編入や、道路整備、河川改修等の事務的編入の際に用いられる方法であるため、新たな市街地整備は、基本的に後者の保留フレーム方式で行われる。本研究は新たな市街地整備を対象とすることから、保留フレーム方式を分析対象とする。

神奈川県の保留フレーム方式では、まず県が、保留が可能なフレーム(保留フレーム)を、フレームの種別に算定し、確定させる。フレームの種別について、神奈川県は住居系用途に用いる人口フレームと、工業系用途に用いる産業フレームを採用しており、商業フレームは採用していない。これは、神奈川県が中心市街地の活性化や集約型都市構造の推進の観点から、区域編入が必要な大型商業施設を市街化調整区域に誘致する考えを持っていないからである。また、保留区域は市街地の中心部ではなく、市街化区域縁辺部にしか設けられことも、商業フレームに対し否定的な理由となっている。

①人口フレーム(住居系用途)の算定方針

住居系用途の設定根拠となる人口フレームの算定は、都市計画区域ごとに行っている。方法は平成 23 年 6 月国土交通省通知の「市街化区域の規模の設定について(試案)」

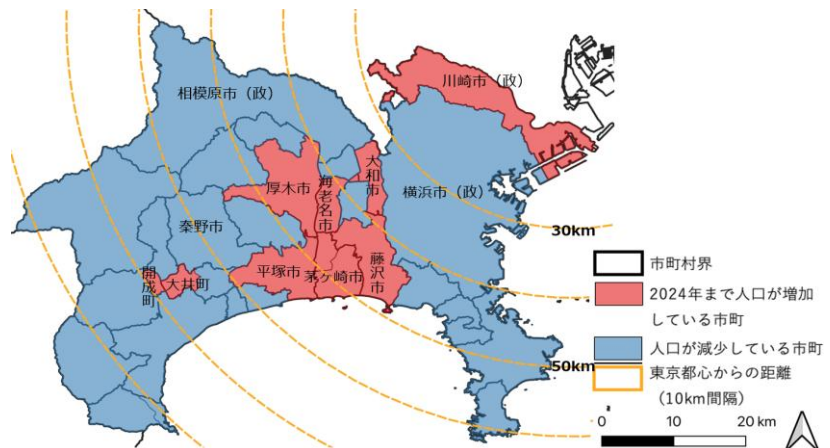


図 2 2024 年まで人口増加、減少している市町⁽⁴⁾

(以下、H23 国試案)⁽⁶⁾に基づき、県の総合計画における推計人口や、国立社会保障・人口問題研究所の推計人口、国勢調査の世帯人員、住宅土地統計調査を使用し、手順に沿って算出している。

②産業フレーム(工業系用途)の算定方針

工業系用途の設定根拠となる産業フレームの算定も、都市計画区域ごとに行っている。産業フレームは今回の線引き見直しにおいては、神奈川県が定める「川崎・横浜都市圏域」、「三浦半島都市圏域」、「湘南都市圏域」、「県央都市圏域」、「県西都市圏域」の 5 つの広域都市圏域ごとに設定することが予定されているが、本研究の対象とする 2016 見直しでは、都市計画区域ごとである。

フレームの算定は、H23 国試案に基づき、製造品出荷額を使用し、県全体の将来の工業出荷額を敷地生産性で除して将来工業用地面積を推計することを基礎として行なっている。また、2016 見直しでは製造品出荷額に加えて、県独自に、都市計画基礎調査に基づく運輸施設用地も採用している。神奈川県はその理由として、2010 年以降順次県内で開通している首都圏中央連絡自動車道や、2018 年以降県内で開通している第二東海自動車道(以下、新東名高速)の整備に伴い、物流施設等の需要に応じる必要がでてきたためであるとヒアリングで述べている。神奈川県は、製造品出荷額を基にフレームを算定すると、製造業が将来必要とする土地の面積を推計できるが、運輸施設用地を産業フレームの算定に加えることで、物流産業に必要な土地も含めることができることから、より適切な産業系の市街化区域の規模を算定できるとしている。

3-2-2. 保留区域の設定方針

保留フレームの配分は、県が保留フレームを確定した後市町に保留区域指定の要望を確認することによって行っている。この際、住居系と工業系用途の保留区域のどちらも、保留フレームがない都市計画区域に該当する市町は、保留区域の指定を要請することができない。前回の線引き見直しで区域編入できなかった保留区域も、新たな線引き見直し後に継続することはできず、いわゆる廃止扱い⁽⁷⁾となる。

表1 市街化区域面積と人口、および保留フレーム方式により区域編入された地区数と面積⁽⁸⁾

告示年次		1970当初線引き	1979見直し	1984見直し	1990見直し	1997見直し	2001見直し	2009見直し	2016見直し
市街化区域面積(ha)		37,915	39,808	39,664	39,993	40,533	40,573	40,769	41,025
都市計画区域内人口(千人)		1512.5	2103.5	2540	2615.1	2908	3014	3059	3151
市街化区域内人口(千人)		-	-	2195.5	2426.9	2601.3	2714.4	2763.2	2823.7
保留フレーム方式により 区域編入された地区数	住	-	-	16	12	1	2	3	3
	工	-	-	4	8	0	2	6	11
保留フレーム方式により 区域編入された地区の 合計面積 (ha)	住	-	-	243.8	280.7	2.5	53.3	67.9	81.9
	工	-	-	110.9	223.2	0	90.3	186.1	160.2
保留フレーム方式により 区域編入された地区の 平均面積 (ha)	住	-	-	15.2	23.4	2.5	26.7	22.6	27.3
	工	-	-	27.7	27.9	0.0	45.2	31.0	14.6

注：・政令市（横浜、川崎、相模原）は含んでいない。
・人口は、1970当初線引きが1965年、1979見直しが1975年、1984見直しが1980年、1990見直しが1985年、1997見直しが1990年、2001見直しが1995年、2009見直しが2000年、2016見直しが2010年の数値である。また、市街化区域内人口の1970当初線引きおよび1979見直しは、データが参照不可能な都市計画区域があるため、算出していない。

保留区域を設定できる場所は、住居系用途については、2016 見直し以降、県が独自に駅から 2km 以内と限定している、集約型都市構造の推進方針を明確にしており、市街化区域周縁部や飛地への市街地拡散を防いでいる。一方、工業系用途については2016 見直し以降、IC から 5km 以内と限定し、IC 周辺に誘導しようとしている。このように、県は保留フレームの運用を通じて、明確に土地利用コントロールを実現しようとしている。

市町から申請された保留区域は、その事業熟度に応じて、県が特定保留区域と一般保留区域に仕分ける。特定保留区域に分類されるケースは、区域編入する地区の規模や形状が確定していて、地権者から 90%程度の合意を得て組合が設立済みであり、農政協議等の関係機関との調整も済んでいる等、直ちに都市計画手続きに入れるものである。それ以外は一般保留となる。そのため、一般保留は、面積や形状、位置等を明確に把握することは困難であることから、本研究では一般保留においては、実際に区域編入された地区のみを分析対象とした。

4. 神奈川県の実態

4-1. 市街化区域の拡大状況

表1に、1970 当初線引き以降の定期見直しの際の、市街化区域面積、都市計画区域内人口、市街化区域内人口、保留区域制度が導入された 1984 見直し以降に保留フレーム方式により区域編入された地区数および面積を示す。政令市である横浜市、川崎市、相模原市は、地方分権一括法により都市計画決定権限が県から政令市に移譲されたことにより、県が関与せずそれぞれ 2016 見直しを行ったため、遡って、全ての線引き見直しにおいて本分析から除いた。

まず、1970 当初線引きでは、1970 年の DID 面積は 21,070ha⁽⁹⁾ であるなか、その面積の約 180%である 37,915ha の市街化区域が設定された。なお、1970 年の市街化区域を設定する際に基準となっている 1965 年の DID 面積は 13,090ha⁽⁹⁾ であるため、1965 年から 1970 年の間の拡大率は 170.0%と、拡大の勢いが著しい。また、1965 年の DID 人口は 846,173 人⁽¹⁰⁾、1970 年の DID 人口は 1217,636 人⁽¹⁰⁾ で、増加率は 143.9%である。DID 面積の拡大率および人口増

加率が著しい状況において、当初線引きでは市街化区域を成長率に合わせてやや大きく設定していることがわかる。一方、保留区域制度が導入された 1984 見直しから 2016 見直しの間に市街化区域内人口が 128.6%増加したのに対し、市街化区域面積は 103.4%の増加に留まった。これらより、神奈川県は、当初線引きでは市街化区域を成長率に合わせて設けたが、その後は市街化区域の拡大を抑制し、市街化区域内部の整備を進めることで、人口増加に対応してきたと判断できる。

4-2. 区域編入された地区の用途の変遷

表1において、区域編入された地区数および面積に着目すると、地区数と面積どちらにおいても、1984 見直しから 1997 見直しまでは、住居系のほうが工業系を上回っているが、2001 見直しを境に、住居系と工業系の関係は逆転していることが読み取れる。合計面積の推移に着目すると、住居系用途は 1997 見直しを境に大きく減少している一方、工業系用途の編入面積は線引き見直し毎に変動は見られるが、推移に傾向はみられない。区域編入された地区の平均面積に着目すると、工業系用途においては 2001 見直し以降、平均面積が減少傾向にあり、工場用地の小規模化が考察される。更に、2001 見直し以降、工業系用途の編入地区数に増加傾向が見られ、現在市内の各所で工業系用途の需要が生じていると推察できる。これらより、工業系用途の編入は、景気や各種産業の社会的需要の増減に左右され、今後も拡大傾向にあると一概には言えないが、人口減少が全体的に進むに従って、住居系用途の保留区域が低調になることを考慮すると、線引き制度の、工業系用途の拡大をコントロールする機能が、首都圏に位置する神奈川県においても、発揮されていると示唆される。

5. ケーススタディ

5-1. 秦野都市計画区域の概況と、ケーススタディ対象地の選定

本研究では具体的な区域編入のケーススタディとして、最新の 2016 見直しで神奈川県が新たに工業系用途の立地条件を IC 周辺に設定したことを踏まえ、市内に 3 つの IC

が位置し、かつ人口が減少しており 2016 見直し時点で人口フレームがない秦野都市計画区域を取り上げる。

秦野市は神奈川県央西部に位置し（図 1）、市中心部は東京都心から約 60km、横浜から約 37km の距離にある。都心や横浜への通勤はやや不便な場所に位置する。面積は 10,376 ha¹⁹⁾ で、都市計画区域と行政区界は一致している。市街化区域率は約 23.7%⁽¹¹⁾であり、市域の北部は丹沢の山々や渋沢丘陵となっており、市街地は南部の盆地に位置している。名水でも知られ、農業も盛んで、かつては葉たばこの栽培もされていた

秦野都市計画区域の人口は、2010 年に減少に転じ、2025 年 2 月 1 日時点で 160,136 人²⁰⁾である。また、市内には東名高速道路（以下、東名高速）と新東名高速が通っており、東名高速の秦野中井 IC、新東名高速の新秦野 IC および秦野丹沢スマート IC の 3 つの IC がある。

秦野都市計画区域の 1984 見直しから 2016 見直しまでの 7 回の線引き見直しにおける、人口フレーム算定の根拠データの 1 つである市街化区域内人口と、産業フレーム算定の根拠データの 1 つである製造品出荷額の定期見直しにおける推計と実績値との乖離を、瀬原ら⁶⁾と同様の方式で算出した結果を図 3 に、計 7 回の線引き見直しによって市街化区域に編入された地区一覧とその時期を表 2 と図 4 に示す。

図 3 の市街化区域内人口のグラフから、

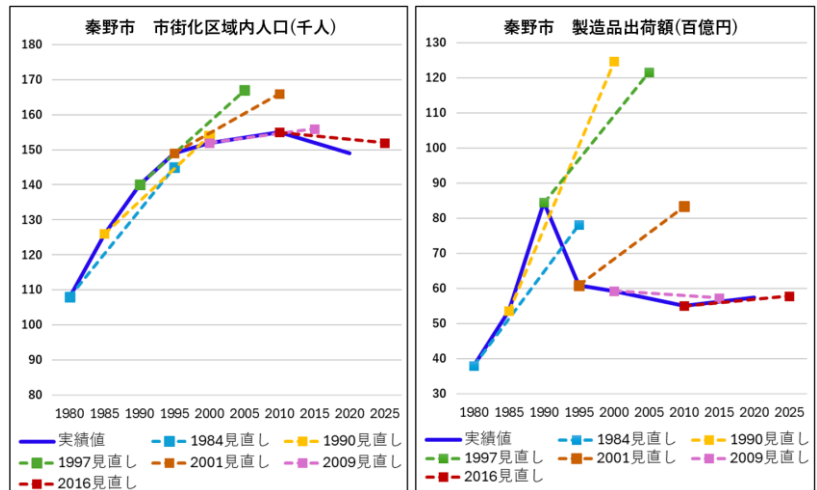


図 3 秦野市の市街化区域内人口と製造品出荷額の推計値と実績値との乖離⁽¹²⁾

表 2 秦野市の特定保留指定状況と、特定および一般保留の区域編入状況⁽¹³⁾

	1984見直し	1990見直し	1997見直し	2001見直し	2009見直し	2016見直し
A-曾屋	特定(14.8ha) →編入					
B-曾屋下大槻	特定(8.4ha) →廃止	特定(7.9ha)				
C-戸川	特定(7.3ha) →廃止					
D-菖蒲	特定(17.4ha) →廃止					
E-今泉尾尻	特定(12.6ha) →廃止					
F-西大竹尾尻(住)		一般 →編入				
F-西大竹尾尻(工)		一般 →編入(5.1ha)				
G-加茂川			特定(29.4ha)	一般	特定(29.4ha) →廃止	
H-戸川						一般 →編入
I-西大竹						一般 →編入(3.4ha)

凡例: 住居系保留区域 産業系保留区域

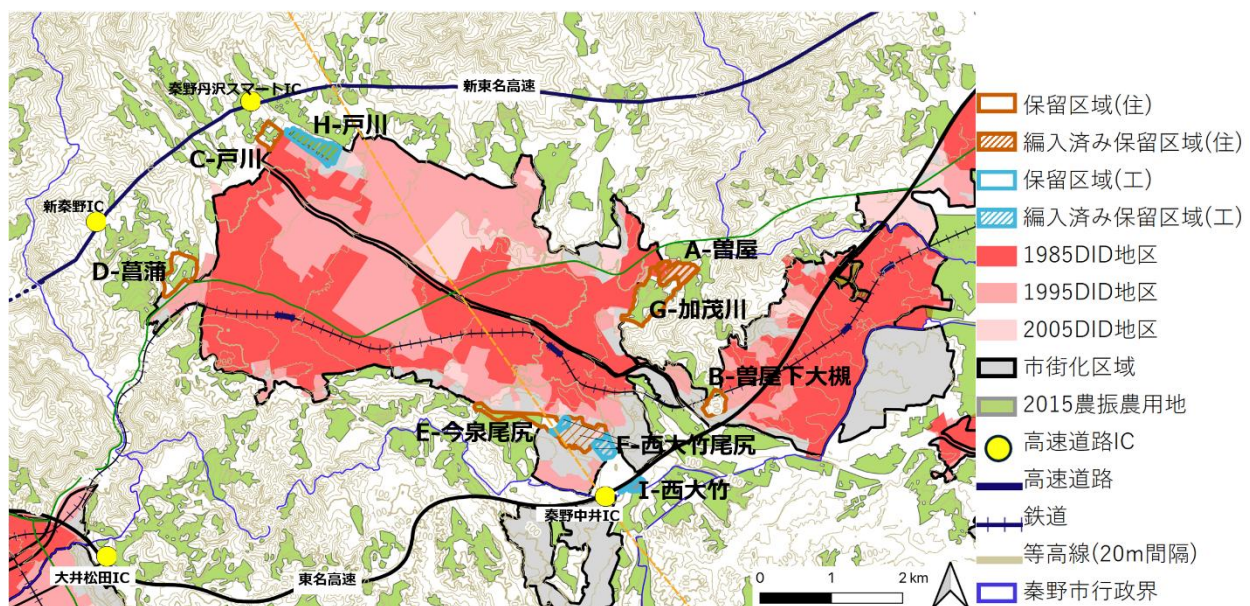


図 4 秦野市の特定保留指定状況と、特定および一般保留の区域編入状況⁽¹⁴⁾

人口予測の増減は、実績値からやや遅れての推移であることが読み取れるものの、2009 見直しまでは秦野市へフレームが配分されているが、2016 見直しでは配分されていないため、秦野市への人口予測に基づくフレーム配分は人口増減の実情から大きな乖離はないといえる。

一方、産業フレームの根拠となる製造品出荷額については、図 3 から、推計と実績に大きな乖離があることがわかる。特に、1997 見直し、2001 見直しでは、製造品出荷額が増加する予測でフレームが配分されているにも関わらず、出荷額の実績は縮小しており、産業フレームが実需と一致するとは限らないことがいえる。人口フレームの乖離に対し、産業フレームの乖離が大きい理由は、人口は変動が激しくなりにくい性質を持つのに対し、当初線引き以降産業フレームの算出に用いてきた製造品出荷額は価格変動の影響が除去されていないことに加え、それらには消費税や内国消費税等を含んでおり²⁹⁾、産業の実需要を示すにあたって安定した指標であるとは言えないことや、かつて、推計を行う県によって、産業が今後も発展する期待を込めた算出が行われていた可能性が考えられる。

次に、実際に保留区域が設定された図 4 を見ると、いずれの地区も市街化区域に隣接する場所であり、立地コントロールの観点からは適切に誘導されていると判断できる。ただし、多くが農振農用地と重なっていることが指摘できる。

表 2 と図 4 を併せて見ると、まず 1984 見直しにおいて、住居系の保留地区が A、B、C、D、E、G の 6 地区指定され、そのうち、A の 1 地区のみ区域編入されたことがわかる。これは、前述のように神奈川県において、そもそも市街化区域がやや大きく設定されており、人口フレームによる区域拡大の必要性が、実需としても十分になかったことが推察される。1990 年に指定された F 地区は編入され、1997 年に指定された G 地区は 2001 見直し、2009 見直しで

も指定されているが、人口フレームが配分されなくなったことに同調する形で最終的に廃止に至っている。その後、2016 見直しでは H、I の工業系 2 地区が区域編入された。H 地区は秦野市主導で区域編入の事業が行われたが、I 地区は秦野市に隣接する中井町の提案により、中井町の土地と一体的に区域編入の事業が行われた地区である。そのため、以下では H 地区に着目し、区域編入の具体的な経緯や編入後の活用について明らかにする。

5-2. H 地区の区域編入のきっかけ

H 地区の市街地整備に関する検討が始まったのは、2011 年の市の総合計画である。H 地区に近接する位置に新東名高速（伊勢原北 IC から御殿場 JCT）の開通に合わせて秦野丹沢スマート IC を誘致する検討を始めたことがきっかけとなっている。2011 年 3 月の秦野市の総合計画では「新東名高速道路建設に伴うインターチェンジ等周辺土地利用の検討³⁰⁾」が主な施策・事業として言及されている。2012 年 3 月に策定された都市 MP では、H 地区周辺が産業系土地利用検討ゾーンとして図示されている。そして、2014 年 3 月には、市の正式な計画として、秦野市政策部新東名周辺整備担当が「新東名高速道路秦野 SA（仮称）スマートインターチェンジの実現を目指して」を、同年 7 月には「秦野 SA（仮称）スマート IC を活かした周辺土地利用構想」を作成し、IC の誘致と H 地区の開発の構想を明らかにしている。秦野市へのヒアリングによると、これら 2 つの計画は、IC の設置によって実現できるまちづくりを示すことで IC の必要性をアピールするという目的と、IC 周辺に工業系用途を新たに整備することで、産業発展や地域活力の活性化を図るという 2 つの目的をもって策定された。

5-3. 立地選定理由

立地選定の主な理由は、H 地区が秦野丹沢スマート IC の南東方向に 1km 離れた場所に位置していて、IC に近接し

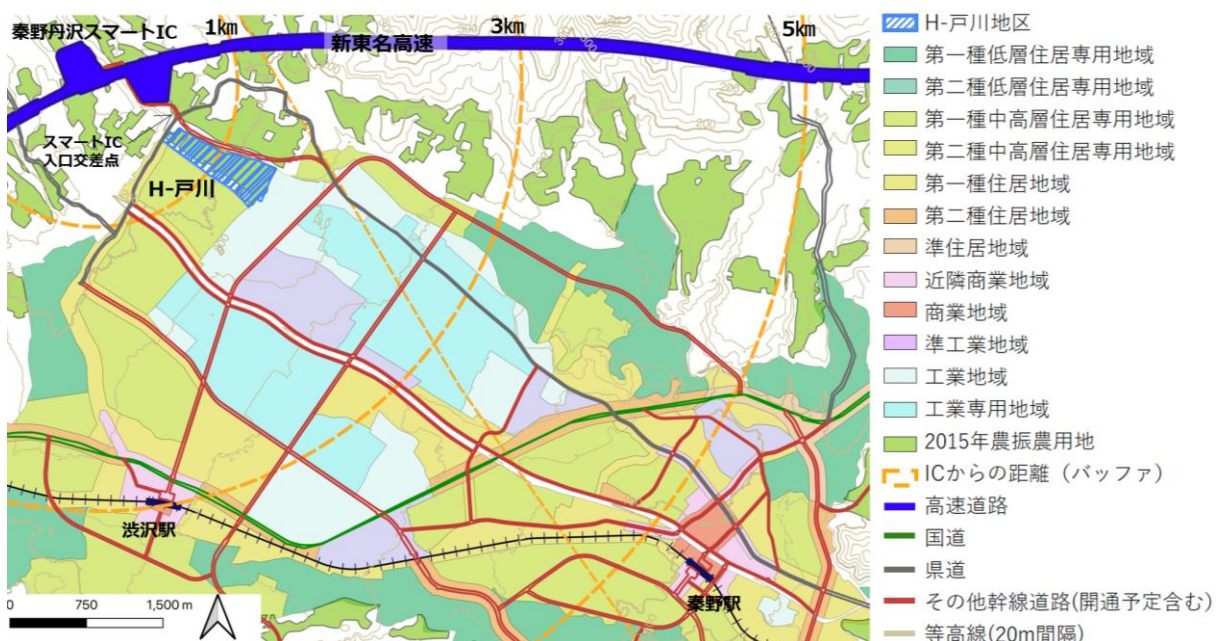


図 5 H-戸川地区の位置図⁽¹⁵⁾

ており（図 5）、また、市街化区域に隣接しているからである。地区の南部は第一種中高層住居地域と隣接し、地区の南東部には工業地域および工業専用地域が広がっている。

IC 周辺は起伏が激しい地形という特徴の中で、H 地区の場所は農振農用地ということもあり、比較的平坦な土地である（図 5）ため、工業用地の整備に必要な造成費を抑えられ採算が見込めるということも立地選定の理由となった。また、H 地区の市街地整備前の土地利用は農振農用地であるが、耕地整理等の事業が入っていなかった。このような特徴を持つ土地は IC 周辺には他になかったと秦野市はヒアリングで述べており、正当な理由により立地選定がされたといえる。

5-4. 保留区域指定から区域編入に至るまで

H 地区は、2016 見直し時点では、神奈川県から事業熟度が低いと判断されたため、一般保留区域として指定を受けている。しかし、一般保留区域位置付け後、H 地区での立地を希望した企業の進出案が、市が事前に説明していた条件と異なっていたことから地権者が反発し、区域編入に至るまでに時間がかかっている³¹⁾。地区の規模や形状が決定したのは、地元勉強会が開催され、2018 年に地権者からなる土地区画整理準備組合が設立されるなど、地域による検討が開始されてからである。2021 年には関係機関協議を経て、計画面積を 19.5ha とすること、工業地域として土地利用を図ること、民間施行の土地区画整理事業を行うことが正式に決定した。こうした経緯から、秦野丹沢スマート IC の供用は 2022 年に開始されたが、H 地区の土地区画整理事業に必要な法定の地権者合意率 3 分の 2 を上回ったのは 2023 年 10 月であり、同意率は権利者ベースで、事業に必要な地権者合意率 3 分の 2、すなわち約 66.7%をわずか 2% 上回る 68.6%であった。3-2-2 で述べた通り、神奈川県は地権者合意率 90%程度を事業熟度が高いとしているため、68.6%の合意率は非常に低い。しかし、法定の地権者合意率が確保されたため 2024 年に土地区画整理組合が設立され区域編入された。

5-5. 区域編入後の活用の方向性

秦野市へのヒアリングによると、新たな工業用途の市街地において誘致を目指す企業は、雇用が期待できる製造系の企業や、秦野名水を全国に発信できる企業、工場見学など周辺の観光施策につながる企業であり、物流産業ではなく、製造業に関係する施設の立地を市は希望している。

秦野市で企業の立地支援を担当しているのは産業振興課である。企業の新規立地に対しては、操業開始年度から 4 年度分の固定資産税および都市計画税の課税免除や、投下資本額の 10%の交付、市民の新規雇用または従業員の転入にあたり、1 企業あたり最大 600 万円を上限に、1 人につき 30 万円の交付等の財政支援を行っている³²⁾。

H 地区で実際に企業誘致を行なっているのは、地権者で構成される土地区画整理組合であり、組合設立後の 2024 年から土地区画整理組合が企業誘致を開始した。そのため 2025 年 2 月のヒアリング時点で、都市計画を運用している

まちづくり計画課は、企業立地の見込みや、進出を希望している企業の事業形態などの企業誘致の状況は把握していないと述べている。つまり、保留区域への指定や区域編入、土地区画整理事業は、土地区画整理事業後の産業立地の見込みが不透明な中で行われていることが指摘できる。

6. まとめ

本研究では以下のことが明らかになった。

神奈川県では、線引き制度の保留フレーム方式によって新たな市街地の整備を行っていた。ただし、商業系用途地域については、中心市街地の活性化や集約型都市構造の推進という観点から、立適における都市機能誘導区域や居住誘導区域内に設定するという前提があるため、市街化調整区域での保留フレームの設定がされていなかった。

住居系用途地域については、まず、県は、市街化区域周縁部や飛地的な状態のフレーム設定を防いでいた。また、神奈川県において区域編入された総面積は、1984 見直しや 1990 見直しに比べ、それ以降の見直しでは非常に小さくなっていることや、人口フレームの算定は人口動態と大きく乖離しにくい性質をもつことから、今後人口減少が進行するにつれて、3411 条例や調整区域地区計画による新たな市街地整備を認めていない神奈川県では住居系市街地の新たな開発はされなくなっていくことが示唆される。

工業系用途地域については、県は、高速道路の整備にに応じ、フレームの設定場所を IC 周辺に限定していた。また神奈川県において、区域編入された工業系用途の総面積の推移に明確な傾向はみられなかったが、住居系用途の編入が低調になっていることを受け、今日の市街化区域編入の多くを工業系用途が占める状況となっていた。しかしながら、工業系用途のフレーム設定の方法には課題があり、秦野市においては製造品出荷額の推計と実態に乖離がみられ、保留区域の設定が必ずしも実需に対応しているとはいえなかった。

次に、ケーススタディとして取り上げた秦野市 H 地区に目を向ける。H 地区は、市街化区域に隣接しており、かつ隣接する市街化区域には工業系用途が指定されていた。また、神奈川県が新たな工業用途の市街地整備の立地条件を IC から 5km とする中で、H 地区は IC から 1km 離れた位置に立地していた。さらに、産業用地への土地利用の転換として適した比較的平坦で耕地整理がされていない地区であった。これらを踏まえると、線引き制度を通じて、立地面での妥当性が高いエリアの選択が適切に誘導されていると考えられる。

一方、H 地区は、産業の発展や地域活性化を目的に、市の総合計画や都市 MP など、市の政策的に重要な計画に位置付けられた上で、産業フレームを用いた区域編入によって市街地整備がされていたが、区域編入は企業立地の見込みが明確でない状況の中行われていた。秦野市の製造品出荷額の実値は横ばいである状況における区域編入であり、開発圧力によって区域編入を行うという従来の考え方

ではなく、むしろ自治体の産業活性化の実現手段として、区域編入が活用されていた。

以上を踏まえると、区域区分を通じた開発については、商業系や住居系用途はコンパクトシティの推進に応じた運用が神奈川県ではできており、工業系用途については、フレームの設定方法の精緻化が必要である一方で、産業誘致を通じて活性化を図りたい自治体や利便性の高い場所で産業系の立地を求める企業の立地を適切にコントロールできる手段として、現在も十分に機能していると評価することもできる。ただし、その背景には、神奈川県が調整区域地区計画を認めておらず、3411 条例も採用していないという前提がある。

本研究を通じて、今日では区域区分を通じた開発の多くが工業系用途の立地であること、また、立地については適切にコントロールされており無秩序な開発を抑制できていることが明らかになり、区域区分により適正な土地利用をコントロールする意義を改めて見直す必要もあることが示唆された。

<謝辞>

本研究にあたり、神奈川県県土整備局都市部都市計画課の皆様、秦野市都市部まちづくり計画課の皆様には多大なご協力を賜りました。深くお礼申し上げます。本研究は23K22927 と 23K22933 の助成を受けました。

【補注】

- (1) 参考文献10)の高野らの論文では神奈川県相模原市の3411 条例が研究されているが、神奈川県は県レベルでは3411 条例を採用していない。
- (2) 参考文献13)のpp.264-318、参考文献14)のp.12を参照し、国土数値情報をもとに筆者が作成。
- (3) 神奈川県は、当初線引きを1970年、第1回線引き見直しを1977年、第2回線引き見直しを1984年、第3回線引き見直しを1990年、第4回線引き見直しを1997年、第5回線引き見直しを2001年、第6回線引き見直しを2009年、第7回線引き見直しを2016年に告示している。
- (4) 参考文献17)の令和3年1月1日現在および令和6年1月1日現在の人口データと国土数値情報より筆者が作成。
- (5) 人口が減少する推計の都市計画区域数については、2016 見直しにおける各都市計画区域の「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」を参照して算出した。
- (6) 「市街化区域の規模の設定について(試案)」には住居系、商業系、工業系それぞれの市街化区域の規模の設定方法の一般的な流れが参考として示されている。
- (7) 神奈川県では、定期見直しの度に保留区域を1から選定することとなっている。保留区域を継続指定するという考えを所有していないため、厳密には廃止ではない。
- (8) 参考文献13)のpp.13, 35, 51, 71, 92, 114, 138, 164, 218, 264-318を参照し、筆者が作成。
- (9) GISを用いて国土数値情報より筆者算出。
- (10) 1965年と1970年の国勢調査より筆者算出。
- (11) 参考文献19)の都市計画区域面積と市街化区域面積のデータを参照して算出した。
- (12) 参考文献21)-26)の、将来の人口及び産業の規模を参照し、筆者が作成。
- (13) 参考文献13)と秦野市へのヒアリングをもとに筆者が作成。
- (14) 参考文献13)のp.286、参考文献26)-28)、秦野市へのヒアリングを参照し、国土数値情報をもとに筆者が作成。
- (15) 参考文献26)を参照し、国土数値情報をもとに筆者が作成。

【参考文献】

- 1) 浅野純一郎(2010年)、「市街化調整区域における地区計画による規制と誘導」、『人口減少時代における土地利用計画』、学芸出版社、pp.101-106
- 2) 松川寿也(2017年)、「都市計画法指定区域の縮小に向けた取り組み」、『都市縮小時代の土地利用計画』、学芸出版社、pp.72-80
- 3) 国土交通省(2024年)、「第13版 都市計画運用指針」

- 4) 国土交通省(2016年)、「都市計画運用指針における立地適正化計画に係る概要」
- 5) 和多治・小林重敬(1990年)、「区域区分制度(線引き制度)の柔軟化に関する研究—神奈川県の特保留制度の運用を中心に—」、都市計画論文集 Vol.25, pp.535-540
- 6) 瀬原稜眞・松川寿也・中出文平・樋口秀(2019年)、「人口減少下での特定保留区域に関する研究」、都市計画論文集 Vol.54 No.3, pp.901-906
- 7) 田之上貴紀・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2015年)、「人口減少下での区域区分定期見直しの実態とあり方に関する研究」、都市計画論文集 Vol.50 No.3, pp.986-991
- 8) 浅野純一郎(2024年)、「人口フレームによる市街化区域編入と立地適正化計画運用に関する研究」、都市計画論文集 Vol.59 No.2, pp.222-232
- 9) 浅野純一郎・渡邊拓実(2023年)、「人口減少期の線引き制度運用の実態と立地適正化計画との関係に関する研究」、建築学会計画系論文集 Vol.88 No.805, pp.1032-1041
- 10) 高野健人・秋田典子(2015年)、「開発許可条例による市街化調整区域の土地利用コントロールに関する研究—神奈川県相模原市における都市計画法第34条第11号の条例を事例として」、都市計画論文集 Vol.50 No.1, pp.136-141
- 11) 神奈川県(2016年)、「市街化調整区域における地区計画制度の活用に関する基本方針」
- 12) 総務省統計局ウェブサイト「統計Today No.9 人口減少社会「元年」は、いつか?」、2012年11月28日更新、<<https://www.stat.go.jp/info/today/009.html>>, 2025年3月26日
- 13) 神奈川県(2022年)、「かながわの線引きのあゆみ 令和4年3月」
- 14) 神奈川県(2024年)、「かながわの都市計画のあらまし」
- 15) 総務省統計局、昭和45年国勢調査「都道府県の人口および人口の割合」
- 16) 神奈川県ウェブサイト「住民基本台帳人口」、2024年7月25日更新、<<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/v2x/cnt/f100643/index.html>>, 2025年3月26日
- 17) 神奈川県、「神奈川県人口統計調査(月報)過去の公表資料」、<<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/x6z/tc30/jinko/kohyosiryu.html>>
- 18) 神奈川県ウェブサイト「都市計画区域、市街化区域及び市街化調整区域面積一覧(2024年4月1日現在)」, 2024年12月7日更新、<<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/10722/mennseki.pdf>>
- 19) 秦野市ウェブサイト「秦野市の都市計画の概要」, 2018年12月27日更新、<<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000000618/index.html>>, 2025年3月
- 20) 秦野市ウェブサイト「人口と世帯数」, 2025年3月6日更新、<<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1632206145393/index.html>>
- 21) 神奈川県(1984)、「秦野都市計画に係る市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」
- 22) 神奈川県(1990)、「秦野都市計画に係る市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」
- 23) 神奈川県(1997)、「秦野都市計画に係る市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」
- 24) 神奈川県(2001)、「秦野都市計画都市計画区域の整備、開発および保全の方針」
- 25) 神奈川県(2009)、「秦野都市計画都市計画区域の整備、開発および保全の方針」
- 26) 神奈川県(2016)、「秦野都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」
- 27) 神奈川県ウェブサイト「第241回神奈川県都市計画審議会審議結果」<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/a7k/cnt/f290/241_003.html>
- 28) 神奈川県ウェブサイト「第243回神奈川県都市計画審議会審議結果」<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/a7k/cnt/f290/243_003.html>
- 29) 経済産業省ウェブサイト「工業統計調査の用語について」, 2007年10月1日更新、<<https://www.meti.go.jp/statistics/tyo/kougyou/result-2/h11/sokuho/h2i5000j.html>>
- 30) 秦野市(2011)、「秦野市総合計画(HADANO2020プラン)」, pp.28, 46-47, 85
- 31) 神奈川県全域・東京多摩地域の地域情報紙, 2020年7月17日公開、<<https://www.townnews.co.jp/0610/2020/07/17/534794.html>>, 2025年3月
- 32) 秦野市(2024年)、「企業立地支援のご案内」