

平成28年度第1回小田原市都市計画審議会議事録

1 日 時 平成28年7月28日(木) 午前10時00分から12時00分まで

2 場 所 小田原市役所 3階 議会全員協議会室

3 案 件

(1) 協議事項

ア 会長及び副会長の選出について

(2) 審議事項

ア 諮問

議第1号 小田原都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の変更
(神奈川県決定)

議第2号 小田原都市計画区域区分の変更(神奈川県決定)

議第3号 小田原都市計画都市再開発の方針の変更(神奈川県決定)

議第4号 小田原都市計画住宅市街地の開発整備の方針の変更(神奈川県決定)

イ 付議

議第5号 小田原都市計画用途地域の変更(小田原市決定)

議第6号 小田原都市計画高度地区の変更(小田原市決定)

議第7号 小田原都市計画防火地域及び準防火地域の変更(小田原市決定)

議第8号 小田原都市計画風致地区の変更(小田原市決定)

議第9号 小田原都市計画地区計画の決定(小田原市決定)

(3) 報告事項

ア 小田原市における市街化調整区域の土地利用のあり方について

イ 立地適正化計画について

4 出席委員 木村秀昭、藤井香大、黒柳昭平、岡村敏之、桑原勇進、中西正彦、吉田慎悟、
安藤孝雄、今村洋一、鈴木紀雄

(委員10人が出席、

欠席委員：田中修、畠山洋子、奥真美、吉田福治、星崎雅司、青木崇、西方昭典)

5 事務局 時田副市長、佐藤都市部長、石塚都市部副部長、片野都市部副部長、鈴木都市政
策課長、狩野都市計画課長、西浦交通政策担当課長、戸倉建築指導課長、吉野開
発審査課長、高橋企業誘致担当課長、佐藤水産海浜課長、青木農政課長、有泉都
市政策課副課長、松本都市計画課副課長、飯澤開発審査課副課長、鈴木商業振興
担当副課長、門松企業誘致担当副課長、尾上海岸漁港担当副課長、奥津都市調整
係長、田辺都市計画係長、菅野調査係長ほか

6 傍聴者 無し

議事の概要

1 協議事項

ア 会長及び副会長の選出について

会長、副会長について事務局より岡村委員、中西委員の推薦があり、委員に諮ったところ、異議なく選出された。

2 審議事項

ア 諮問

議第1号 小田原都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の変更（神奈川県決定）

議第2号 小田原都市計画区域区分の変更（神奈川県決定）

議第3号 小田原都市計画都市再開発の方針の変更（神奈川県決定）

議第4号 小田原都市計画住宅市街地の開発整備の方針の変更（神奈川県決定）

イ 付議

議第5号 小田原都市計画用途地域の変更（小田原市決定）

議第6号 小田原都市計画高度地区の変更（小田原市決定）

議第7号 小田原都市計画防火地域及び準防火地域の変更（小田原市決定）

議第8号 小田原都市計画風致地区の変更（小田原市決定）

議第9号 小田原都市計画地区計画の決定（小田原市決定）

都市計画課長

議第1号、小田原都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の変更から議第9号小田原都市計画地区計画の決定までは、全て第7回線引き見直しに係る都市計画案件であり、相互に関連することから一括して説明する。

第7回線引き見直しについては、平成26年2月14日、昨年6月2日と本年2月10日に開催された本審議会において報告するとともに、市民説明会や都市計画法に基づく案の縦覧等の手続きを進めてきた。

本日は、都市計画区域の整備開発及び保全の方針や、市街化区域と市街化調整区域の区域区分等県が決定する都市計画について諮問するとともに、用途地域等市が決定する都市計画を付議するものである。

それでは、第7回線引き見直しの概要について、改めて主なものを説明する。

これまで説明してきた都市計画決定及び変更の法定図書や図面の写しを資料1、資料2に、また、新旧対照表を参考資料1にまとめているが、概要をまとめた参考資料2をご用意いただき、前方のスクリーンをご覧いただきたいと思う。

線引き見直しは、おおむね10年後の将来人口予測のもと、長期的視点に立った将来都市像及び都市計画の基本的な方向性を示す「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、これは「整開保」と呼ばれる県が定める都市計画区域マスタープランであるが、これらを都市計画に定めるとともに、無秩序な市街化を防止するため、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する区

域区分等を見直すもので、いずれも都市計画の根幹をなすものである。

この線引き見直しは、県と市の協議により都市計画の素案を作成するものであるが、決定権限は県となっている。

なお、本市では、昭和45年の当初線引き以来、これまでに6回の見直しが行われ、今回が7回目の見直しである。

次に、「これまでの主な経過」について、説明する。

平成27年6月に5か所で開催した市民説明会を経て、県に市原案の申出を行った。県は素案として確定後、素案の閲覧を行ったところ、23人の方に閲覧いただいたが、公述の申出は無かったことから、公聴会は開催されなかった。その後、本年5月には都市計画法に基づく案の縦覧を行ったが、縦覧者、意見書の提出ともになかったものである。

次に、見直しの概要について説明する。

初めに、整開保の主な変更点であるが、今後進展が予測される人口減少や超高齢社会に対応するため、小田原駅等の主要な鉄道駅周辺に都市機能や居住機能の集約を図ることとしたものである。

なお、この後、報告事項としている立地適正化計画は、都市の集約化を目指す計画で、本市では既に取組みを始めているところである。

次に、保留区域の設定である。

保留区域は、人口や工場の製造品出荷額等の増加により住宅用地や産業用地が市街化区域内に確保できない場合、将来、計画的な市街地整備の見通しが確実に立った時点で市街化区域に編入する区域をあらかじめ市街化調整区域に設定するもので、住居系の保留区域と工業系の保留区域がある。

このうち、工業系の保留区域については、工業出荷額等、産業の動向に基づき設定されるが、県においても産業用地を確保し、産業の活性化を図る意向が強く、インターチェンジ周辺の幹線道路沿道等における産業系の市街地整備の推進が重点的取り組みに示されたものである。

本市では、引き続き鬼柳・桑原地区を工業系の保留区域として設定するため、地権者を対象とした意向調査等を行った結果、保留区域の設定基準の1つとなる2/3以上の同意を上回る同意があったことから、保留区域に位置付けられるものである。

なお、当該地においては、工業団地整備の意向を示す事業者が現れ、現在、事業化を目指した調整を始めているところである。

続いて、都市再開発の方針の変更である。

この方針は、計画的な再開発が必要な市街地において再開発の目標等を定めるもので、引き続き小田原駅周辺地区や鴨宮駅周辺地区等を位置付けるものである。なお、小田原駅周辺地区については、中心市街地活性化基本計画やその他の計画等との整合を図り、約76haとしたものである。

また、特に早急に再開発を行うことが望ましい地区を要整備地区として定めるが、駐輪場や広場機能の整備等を予定している国府津駅西側地区(約0.4ha)を新たに要整備地区に位置付けるものである。

続いて、住宅市街地の開発整備の方針の変更である。

この方針は、良好な住宅市街地の開発整備の目標等を定めるもので、整開保と同様に、集約型・低炭素型の都市づくりを基本とし、鉄道駅等公共交通の利便性が高い地域においては居住機能の

向上を図り、歴史・自然等良質な環境を備えた地域では景観にも配慮した居住環境の維持・向上を図る等、地域の特性に応じた良好な住宅地の形成を目指すこととしたものである。

続いて、市街化区域と市街化調整区域の区域区分の変更と、関連する市決定案件の、用途地域、高度地区等について説明する。

市街化区域への編入は、通常、ただいま説明した鬼柳・桑原地区のように、保留区域に位置付けた上で事業の実施に合わせて変更されるが、公有水面埋立法による埋立地のうち竣功認可を得た区域等、特例として市街化区域に即時編入できるケースがある。

今回の区域区分の見直しにおいては、図の赤丸の9地区で区域区分の変更を行うものである。

なお、本市の高度地区、防火地域及び準防火地域は用途地域に連動して定めており、用途地域の変更に伴い、それぞれ変更されるが、代表的な地区を説明する。

初めに、区域区分が大きく変更される地区として、現在、整備が進められている早川地区の小田原漁港特定漁港漁場整備事業区域である。

こちらは現地の航空写真である。

赤い丸で囲った区域内で、特定漁港漁場整備事業を進めている。

こちらは現地の写真である。すでに埋立工事は完了し、現在は、道路、広場等の基盤整備が進められており、今後、加工施設や交流促進施設等の整備が行われる予定である。

当該地は公有水面埋立法による竣工認可を受け、小田原漁港を水産物の生産流通加工拠点とするとともに、交流によるにぎわいと活気あふれる、ふれあいの場や水産業の振興、地域活性化を図る交流促進施設の整備を行う等の土地利用を図るため面積約4.6ha が市街化区域に即時編入されるものである。

この変更に伴い、用途地域をこれまでの無指定から準工業地域に、高度地区を第2種高度地区に決定するとともに、事業により海浜地が都市的景観に変わることから風致地区を解除するものである。なお、良好な漁港環境を形成するため、風致地区に代わり、地区計画を決定するが、内容については後ほど説明する。

その他の8地区は、水路の整備や行政界の確定により軽微な変更が行われるものであるが、民有地に係る変更はないものである。中曽根地区の例を説明する。

当該地区は、水路の改修整備が行われ、整備後の水路の中心に区域区分の界を変更するもので、面積約0.02ha が市街化区域に変更されるものである。

また、関連案件として、用途地域を無指定から工業地域及び第一種住居地域に、高度地区を第5種及び第2種高度地区等に指定するものである。

続いて、市街化区域に編入する小田原漁港地区の地区計画の概要について説明する。

今回、市街化区域に編入する区域は、既存の小田原漁港（本港）と一体的な土地利用が図られることから、本港を含む約6.9ha を地区計画の区域としたものである。

地区計画の目標及び土地利用の方針としては、本市の水産業を発展・活性化させるため、良好な水産物の生産・流通・加工拠点及び交流促進の場の形成を目標とし、良好な業務環境の形成と維持・保全を図るものである。

この目標・方針に基づき、建築の具体的な制限となる地区整備計画につきましては、赤い斜線の区域、現在事業が進められている約4.2ha としている。

初めに道路等の地区施設であるが、事業で整備される主要な道路、広場、緑地を地区計画に位

置付け、将来にわたりこれらの機能を維持・保全をするものである。

次に、建築物等に関する事項である。

準工業地域では、住宅、店舗、遊戯施設等の幅広い建築物の立地が可能となることから、建築物等の用途の制限として、漁港に必要となる荷捌き施設、加工施設、漁具を保管する施設のほか、水産物等の販売を主とする店舗や飲食店等に限定するものである。

建築物等の形態又は意匠の制限については、建築物や自動販売機の色彩について、本市の景観計画と同様、マンセル値を用いて現在の風致地区における色彩制限を地区計画で引き継ぐものである。

最後に、線引き見直しの今後のスケジュールについて説明する。

神奈川県では、県の都市計画審議会が、資料では8月末となっているが、8月30日に開催される予定で、審議会の付議を経て、国との法定協議を行い、平成28年10月頃に都市計画の変更告示となる見込みと伺っている。

以上、簡単ではあるが、議第1号から議第9号の第7回線引き見直しに係る都市計画案件についての説明を終える。

会 長 ただいまの説明に関し、ご意見、ご質問をいただきたい。

委 員 小田原漁港について、色彩基準のネガティブチェック型ではなく、もう少し具体的なイメージで誘導しても良いのではないか。のぼり旗にしても工夫して、景観全体で、個性を高めるよう検討してみたいかがか。

都市計画課長 例えば、みなとまつりでは、大漁旗等によりにぎわいを演出している。施設については県や組合も関わるので、色合いや見せ方は調整しながら進めたい。

委 員 建物ができる前に地元と調整してほしい。

委 員 保留区域の決定や工業系の開発はいつか。

都市計画課長 保留区域については、8月30日の県都市計画審議会を経て、10月頃に決定する。開発については、民間事業者に手を挙げていただいて調整しているが、資金計画や事業計画、地権者の同意等を加味しながらこれから調整していくところであり、具体的な期日は申し上げにくい。

委 員 何年までに行わなければならない等の期限はあるか。

都市計画課長 線引き見直しがおよそ5年ごとであるため、今年度決定すると、次回は5年のうちには、市街化区域に編入するということが基本的な考え方である。

委 員 産業の規模の想定値で、卸小売販売額が、平成22年よりも平成37年のほうが増加

している。売上げ数値は、中心市街地等商業地からの売上げが構成要因かと思うが、増加要因としては、中心市街地の発展や早川の漁港が整備されることによるものなのか。また、事業者として日立が撤退する等、現在工業出荷額が減少していると思われるが、平成37年に出荷額が増加しているのは、鬼柳等保留区域の開発があるからなのか。

都市計画課長 販売の売上げは市全体を示している。工業出荷額は、大きな事業者の転出もあるが、県によると、圏央道の開通により、県全体として工業が県外に出ていくことが増えるとのことで、食い止めたいという思いがある。保留区域の話もあったが、市としても、将来の構造として推計を出したところである。

委 員 この数値に向け、立地適正化計画も考慮して進めていくのか。

都市計画課長 今後は、立地適正化計画に基づき進めていくことになると思う。

会 長 それでは、意見も出尽くしたようであるため、最初に、ア 諮問 議第1号から議第4号までについて諮り、次に、イ 付議 議第5号から議第9号までをお諮りする。最初に、審議事項ア 諮問 議第1号から議第4号までについて、原案のとおり可決してよろしいか。

(「異議なし」の声あり)

会 長 異議がないものと認める。
それでは、議第1号から議第4号について、原案のとおり可決する。
続いて、審議事項イ 付議 議第5号から議第9号までについて、原案のとおり可決してよろしいか。

(「異議なし」の声あり)

会 長 異議がないものと認める。
それでは、議第5号から議第9号について、原案のとおり可決する。
ここで、事務局の入替えを行う。

(事務局入替え)

3 報告事項

ア 小田原市における市街化調整区域の土地利用のあり方について

会長

本案件は、中西副会長を委員長とする小委員会により議論を重ねてきた。そこで、中西委員長から報告をしていただく。

委員長

資料3、資料3別添と資料4の3点をご用意いただきたい。

資料3に基づき説明する。

まず、検討の経緯であるが、市街化調整区域は都市計画の土地利用上重要な仕組みで、都市を拡大した時代に、市街化を抑制しつつ都市を健全に保っていたが、時代が変わる中で課題も出てきたため、土地利用のあり方について、市から1年前に審議会に諮問があった。都市計画審議会に小委員会を設け、これまで4回の検討をしてきた。この後もう1回小委員会が予定されている。4回の議論の中で、市街化調整区域のあり方、制度的な課題や解決方法を議論してきた。本日説明する資料4、答申案は、4回の議論をまとめたもので、諮問に対して返したい案である。小委員会として検討してきたが、答申として返すのは審議会としてになるので、皆さんに承認していただく必要がある。次回の都市計画審議会での審議事項になる予定であるが、それに先立ち、皆さんの意見を伺いたい。

小委員会の構成メンバーは、審議会から私のほか、桑原委員、今村委員、黒柳委員に参画いただいている。性質上専門的な知識、実際活動されている方が必要で、外部から3名の委員にも入っていただいている。

この後については、事務局から改めて市街化調整区域をめぐる状況等、前提の部分を説明してもらう。

都市政策課長

本市の現況・将来動向、市街化調整区域における現在の開発許可制度の課題について、事務局から説明する。

では、前方のスクリーンをご覧ください。

最初に、人口の傾向、将来見通しである。

下のグラフのとおり、本市の人口は、平成52年（2040年）には15万8千人となり、約4万人減少すると推計されており、特に階層別では、15歳未満の年少人口が大きく減少し、65歳以上の高齢人口が増加する。

次に、市街化調整区域の人口と65歳以上の高齢者の割合の将来推計になる。

人口については、2万5千人から1万9千人へ減少、高齢化率については、27%から39%へ増加することが推計されている。

次に、市街化調整区域の現況である。

本市の市街化調整区域は、左の図のピンクで示した市街化区域を除いた部分であり、市域の4分の3を占めている。

また、右のグラフのとおり、市街化調整区域の8割は、山林・農地であり、その中でも山林は5割を占めている。

右側の地図は、黄色に塗られた部分が農用地区域であり、その左下の方は、農用地区域に指定

されていないが、集団的な優良農地が広がっている場所である。その集団的な優良農地内においても、住宅立地に伴う開発行為が行われており、写真は、農地から宅地に転用された造成地を示している。このような開発行為は、営農環境の支障をきたすとともに、優良農地の分断や減少を招くおそれがある。

なお、後ほど説明するが、こうした市街化調整区域での住宅開発は、既存の建築物が連たんする地域で可能となるが、集団農地の縁辺部に住宅が立地すると、その住宅立地により新たな連たんが成り立ち、順次住宅立地が拡大する可能性もある。

従前、1敷地だった住宅が小さい区画に分割されることにより、周辺の土地利用と不調和な建築物ができることや、道路等新たな公共投資を要する可能性がある。

また、既存宅地開発許可制度により、市街化調整区域に年間40区画から150区画が供給されている現状がある。

こちらは、平成20年から平成26年までの7年間における開発許可件数と建築確認済件数の関係を示している。

既存宅地開発許可制度により造成された宅地は、776区画で、そのうち425区画が、建築確認が行われていない、いわゆる空地になっている。

その一方、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度により造成された宅地は、160区画で、そのうち134区画が建築確認済となっている。

この統計から、人口減少が進むなかで、住宅供給が過剰となっていることが浮き彫りとなっている。

このように、市街化調整区域における現在の開発許可制度の課題は、既存集落の外延化や無秩序な宅地化が進むおそれがあることである。

ここで、開発許可制度の概要について説明する。

都市計画法では、都市地域を既成市街地及びおおむね10年以内に市街化を促進する区域としての市街化区域と、当面市街化を抑制すべき区域としての市街化調整区域に分けることとして、段階的かつ計画的に市街化を図っていくこととし、それを担保するものとして創設されたものが開発許可制度で、市街化調整区域内にあっては一定のものを除き開発行為を行わせないこととしている。

認められる住居系の開発行為で代表的なものに、農林漁業従事者住宅、分家住宅、既存宅地制度による住宅、連たん区域制度による住宅等がある。

先ほど説明した市街化調整区域における課題が生じる開発許可制度としては、既存宅地開発許可制度及び優良田園住宅型連たん区域開発許可制度であるため、この2つの制度について、説明する。

まずは、既存宅地開発許可制度である。

この制度は、その土地に宅地要件と連たん要件を兼ね備えた土地において、一定の条件を付して開発許可を行う制度であり、昭和49年の都市計画法の改正に基づき創設され、昭和50年4月から運用されている。

宅地要件とは、市街化調整区域に関する都市計画が決定された昭和45年6月10日前から現在まで宅地であることである。

具体的には、土地登記簿や固定資産課税台帳等から判断している。また、航空写真からも判断

はするが、線引きから46年が経過し、既存宅地の確認が困難な状況になっている。

連たん要件とは、50以上の建築物のそれぞれの敷地が50メートル以内の間隔で連続して存することであり、イメージ図のとおりである。

このような宅地要件、連たん要件の土地において住宅の立地を容認する制度であり、都市計画法第34条第12号及び第14号を根拠としている。

次に、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度である。

この制度は、既存宅地開発許可制度の連たん要件を備え、災害のおそれのある区域等の除外区域が含まれていない、原則6メートル以上の道路に接している土地において、条件を付して開発許可を行う制度であり、平成12年の都市計画法の改正に基づき創設され、本市では平成19年11月に運用を開始している。

住宅の要件としては、用途は専用住宅、敷地面積300平方メートル以上、建ぺい率30%、容積率50%等を付し、優良田園住宅法に規定する基準を準用していることから、優良田園住宅型と称している。

このような連たん要件、道路要件の土地、建物制限において、住宅の立地を容認する制度であり、都市計画法第34条第11号を根拠としている。

なお、この制度の創設に伴い、既存宅地開発許可制度を3年間の経過措置期間を設け、廃止することとしたが、平成22年には制度廃止の市民への周知をより徹底すること、平成24年には制度廃止に伴う代替措置を講じること、平成26年には市街化調整区域のあり方を検証し、新たな開発許可基準を策定することを目的に、議員提出の条例改正による経過措置のため、平成29年11月29日まで延長されている状況となっている。

最後に、手元の資料12頁及び13頁において、小田原市地域経済振興戦略ビジョン、小田原市観光戦略ビジョンの概要を示している。

これらのビジョンにおいて、産業観光の推進、6次産業化の推進等、市街化調整区域の土地利用に関連する施策が掲げられているが、市街化調整区域における地域振興策として、農業、産業、観光との連携は、今後重要となってくる。

地域振興に資する土地利用については、それぞれの施策に応じて対応していく必要があると考えている。

本市の現況・将来動向、市街化調整区域における現在の開発許可制度の課題については、以上である。

委員長

今のような前提、課題がある中で、資料3別添をご覧ください。

一番左の意見・課題で、大きくは既存制度に問題があるという指摘があった。連たん制度が営農環境を分断してしまう側面がある。連たんしたものをさらに連たん要件にしてじわじわと広がっていくのは、本来の制度の趣旨からおかしい。それを逆手にとってさらに遠いところにつくってしまうという動向もみられることは問題視している。

一方で、既にお住まいの方々のコミュニティがあり、既存集落については、ある程度の規制によって水準は担保しつつも、コミュニティの維持に資する開発というものは、ある程度必要で、両立すべきである。

また、市街化調整区域は自然環境、地域経済をまわす資源ということもあり、農業、観光、産業振興という観点から、政策的に必要なところは望ましい開発ができるよう考える必要がある。それは土地利用だけでできることではなく、そもそもの経済振興関係の施策やビジョンと連携しながら行うべきであるとまとめている。

昨今、さまざまな災害がクローズアップされているところで、安全性の観点も踏まえる。

また、検討の進め方も、日本全体の動向、都市をめぐる課題をふまえて指摘を受けている。

そして、どういう形で制度を変えていくかという試案が資料の右側になる。答申でどこまで示すかということも議論になったが、なるべく具体的な形で示したほうが、その後動けるかと思いい、試案を事務局と相談しながら考えてきている。

これらを踏まえた上で、答申案について説明する。

資料4をご覧ください。

希望としては、次回の都市計画審議会で審議事項にし、承認をいただきたい。本日説明した上で意見をいただき、意見を反映させて最終案にしたい。

目次をご覧ください。

目次については、5章構成になっている。

第1章ははじめに、第2章は本答申の位置づけ、第3章で現状と課題を説明している。そして、第4章と第5章が答申の肝になるが、第4章で土地利用に関する制度についての見直し、都市計画としての提言を目指している。ただし、市街化調整区域が実現するのは土地利用の制度だけで何とかなるものではなく、土地利用以外の課題も考慮してほしいと提案しているのが第5章になる。

はじめに、であるが、最初の段落は、わが国全体を見直したときに、都市を効率的に再編することがうたわれている。第2段落では、小田原でもそういう状況であると説明し、第3段落では抑制するだけでなく、市街化調整区域は小田原市にとっても重要であると確認している。第4段落、第5段落で経緯を説明した上で、最後の段落で、答申が市の都市計画行政に反映されることを強く要請するとうたっている。

第2章は、もう少し具体的な制度との関連で書いている。端的には、既存宅地開発許可制度は本来廃止する予定であったが、諸事情により続いてしまっており、その見直しがせまっていることがきっかけとしてあったと1. で説明し、答申は諮問を受け返すものであり、答申にしたがってもらいたいと2. で述べている。

第3章は、市街化調整区域をとりまく環境であるが、人口減少、超高齢社会、安全・安心、一方で第一次産業全体が衰退していることを踏まえ、市街化調整区域の土地利用の動向についても経緯が書いてある。市街化調整区域は抑制すべき区域として設定されているものの、一方でかつての高い開発圧力も背景に、市街化調整区域の趣旨から外れる形の宅地供給、市街地の外延化、スプロール化が抑えきれなかったと②で述べている。その結果、様々な優良農地が分断されたり、耕作放棄地が増加する等残念な状況が発生している。そういう状況で、観光というのは地域経済的に重要であり、豊かな自然を上手に活かした観光振興も必要であると書いている。

2. では、どういう土地利用関連制度があるのかということで、今回影響があるのが、(1) (2) (3) である。開発許可制度があり、許可の基準を厳密に審査することにより実際の土地利用を、市街化が望ましくない形で進まないよう審査しているが、開発許可制度の中の仕組みと

して、市では既存宅地開発許可制度、優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を使っているという説明をしている。この制度の運用、基準を何とかしたいので、この答申のメインターゲットである。

一方で、農地転用とセットになると、(2)でも述べている。

(3) 優良田園住宅の建設の促進に関する法律は、小田原市では直接運用していないが、この規定を参考に(1) 優良田園住宅型連たん区域開発許可制度を創設したので、今後の課題としては、(3)をむしろ使う、という方向もあり得るため、説明している。

そういう制度がある中で、どういう課題があるのかを説明しているのが3.になる。開発許可制度は、本来許可を厳しくすることで過剰な住宅供給やにじみ出しを抑制することが本来のねらいであったが、きっちり線を引くのは時代的に難しく、現実に合わせて制度として、既存宅地開発許可制度、連たん制度ができてきた。基準の作り方等デリケートな問題を含んでおり、既存宅地開発許可制度によって宅地供給が進んで分割がされて、また、分割されて活用されているならまだしも、宅地化されただけで空き地になっているのは望ましくない状況である。また、市街化調整区域のように基盤、周辺道路や上下水道が整備されていない中で人が住むのは本来望ましくなく、都市計画上忌避すべきところであるが、そうっていないのは、既存宅地開発許可制度自体が原因になっていると指摘できる。

②優良田園住宅型連たん区域開発許可制度は、連たんの基準、優良な住宅とは何か、という根本的なことから様々な問題が発生してきている。連たんも、新しくできたものが連たん要件になり、さらに次ができるという形で広がっていくのはおかしいという指摘があり、課題として整理している。

③は、本来、入れ替わる形であるところが、入れ替わらず、併存していることも現状の課題として指摘している。

6頁、(2) 農地法による農地転用許可の課題では、農政側にも課題があるという指摘をしている。

(3) は、地域経済をどううまく回していくか、小田原市全体でみたとき、市街化調整区域を良い形で産業で使っていくということも必要で、決して抑制という一本橋ではなく、良い意味での農地の利用を考えていくというものである。

そして、7頁以降が答申の核になる。

第4章の1. は、望ましい方向性についてまとめている。答申でいきなり考えたことではなく、これまでの都市計画マスタープランにも方向性がうたわれていることを確認している。効率的な都市構造にしていくが、市街化調整区域についても優良な環境を維持しながらの活用を図ることが書かれている。

説明としては少ないが、7頁下から8頁冒頭に、国でも立地適正化計画で都市全体をより効率的な形態にしていくべきであると打ち出しており、それを受け、日本の様々な自治体が立地適正化計画を定め、都市構造を良い形にしていく努力がここ2～3年で進められ、小田原市でも検討が進んでいる状況である。主なターゲットは市街化区域内であるが、外側に広がっている市街化調整区域も連動すべきだと書いている。

それを受け、市街化調整区域は抑制すべき区域であるが、段落中ごろ、地域の良き伝統、景観、コミュニティもあるので、上手に守っていききたい、農地の問題にも貢献したいと書いている。

市はこうした市街化調整区域の特性を活かし、自然や営農環境の保全を図り、加えて生活環境の充実や観光や地域に根差した農林漁業といった産業の活性化により、市全体の魅力向上につながる土地利用を図るべきである、と述べている。現代的な意味での市街化調整区域の望ましい使い方があるとご理解いただきたい。

それを概念的に示したのが下の図である。現状としては、市街化区域からじわじわ広がる宅地や、既存集落からにじみ出しがあり、意図しているならまだしも、個別の事情で突然そうなってしまっていることが問題であると指摘している。目指す方向としては、意図しない、望ましくないにじみ出しは抑制しながら、一方で、地域の合意や政策を打って、上手に活用することが確約できれば、開発できるようにしようという両立を目指している。

制度として描いているのが9頁以降である。考え方を示しているのが、2. (1) ①②③である。①としては、これまでの繰り返しであるが、無秩序・無計画な開発の連鎖による市街化外延化は抑制する、ただし、②として、既存コミュニティ・地域産業の維持・活性化に資することも一緒に持つ。そして、①②を両立するために、③になるが、地域の合意・施策計画策定を前提とした開発許可制度と運用という形で再編する、という3点に考え方をまとめている。

10頁で、(2)から具体的な提案を含めうたっている。

なお、9頁(1)は方向性を示した提言、それを受け、具体的な案を示しているため、(2)は提案と使い分けている。

(2) ①については、外延化の抑制として、基本方針として新たな開発許可基準や制度構築をすべきであるが、それに先立ち既存宅地開発許可制度は廃止すべきであるとはっきり書いてある。その上で、2つ(9頁2(1) ①②)を両立するための開発許可制度の見直しをしようということである。ただし、廃止するとはいえ、既存宅地開発許可制度の現実的な意味も一部見られるので、参考にしながら、現行の優良田園住宅型連たん区域開発許可制度の基準も踏まえ見直し、新たな開発許可制度へ再編するイメージをうたっている。コミュニティ型・既存集落維持活用型という名前がつくのもかもしれないが、本来の趣旨がよく分からなくなっているので、それがうたわれるような名前がつけられたらどうかと、内々では話している。

②については、外延化の抑制と、一方で、中では整備ができるということを両立するためには、本来はエリアを明示することが望ましいとうたっている。ただし、線を引くことは、かつての線引きのように、現実には難しい問題があると考えられるが、連たんの基準は見直し、ただらつながら抑えるようにすることが必要である。住宅という用途の限定や、間の基準を見直すということを提案している。

③については、根本的な問題として、危ない場所は開発を控えようということで、議論の余地はあまりないかと思う。

④については、外延化を抑えた上で、中では整備ができるようにするために、敷地分割や、住宅立地をいくつかは認める必要があり、現状、都市計画法第34条第11号や第12号を活用することが考えられるという、考え方の可能性を示している。ただし、この「ただし」が大事だが、それをただ認めるだけではこれまでと変わらないので、しっかりと環境が維持される条件をつけることが書いてある。例えば、既存集落内の立地基準、連たんの判断と連携するが、そういったことをしっかりと考えること、一番下の行の、道路や敷地面積の基準を考えることである。それを踏まえた上で、コミュニティを維持するための開発や建て替えは見ていこうということである。都

市計画の目的は外部性の抑制にあるので、道路基準は欠かせないという考え方ともいえる。

⑤は、基本的には優良田園住宅法の趣旨を参考にしつつ、300平方メートル以上の基準を守ろうとうたっている。ただ、悩ましいが、300平方メートルが良いかどうかというところもあり、検討の余地はある。ここは、小委員会でも議論が分かれている。基本は高い水準で、その下の現実に合わせる部分は、いろいろな考え方で整理していくものである。

これらが、基本的には、開発許可制度に対する提案である。

(3)は、開発許可にとどまらない話で、総合的に考えてほしいものである。

①は、地域の合意や政策施策の担保を見える形で行ってほしいというものである。具体的には、地区計画制度の活用や、地域の合意形成を前提として、というものである。それがそのまま緩和されてきたのが今の問題であるので、前提条件を満たした上での緩和として、整理してほしいということである。

②は、既存集落以外は抑制されるべきであるが、さまざまなニーズがあり、豊かな自然に住みたいということが地域のコミュニティや市の居住に役立つこともあるので、そういった趣旨で作っている国の優良田園住宅の建設の促進に関する法律を上手に使うこともあり得ると、検討の提案をしている。

③は、総合的に基準を見直してほしいもので、地域経済振興施策がある上で、あることが前提となるが、それと連動した立地・技術基準を検討課題としたほうが良いと示している。

以上、第4章が重要な部分である。ただし、第5章として、第4章だけでは足りない整理した。

1. は、土地利用だけに矮小せず、各種計画と整合性を図ってほしいというものである。そういう中で、総合的な都市づくりを位置づけてほしい。

2. は、都市づくりだけではなく、産業振興と密接に関わりがあるので、横つなぎをしてほしいというものである。

3. は、私の意向もあるが、地域の方が自分たちで地域のことを考えるようになるのが今後の都市づくりの重要な課題とっていて、それを明示化することが大切である。具体的には、市街化調整区域の地区計画の制度を使うことが大切であるが、堅苦しい制度になりすぎていて、ハードルが高いのが難点である。地域の方が話し合っ将来のビジョンをまとめるような仕組みを市として設けたらどうか。中心市街地については動いているが、郊外ではあまり考えられていない節があるので、是非検討していただきたい。

そして、仕組みがあっても市民から自発的に出てくるのは難しいので、そういったものに対する支援を考えるということを、4. で述べている。

また、そういった制度ができて、知られない、使われないのでは宝の持ち腐れになるので、周知徹底していくことが必要であると、5. で述べている。

長くなったが、以上の答申案を作っている。審議会としての答申になるため、私の希望としては、大きな方向としてはお認めいただいた上で、もう少し指摘をいただけたらと思うが、本日初めて答申案を出したので、是非意見をいただきたい。

会 長 ただいまの説明に関し、ご意見、ご質問をいただきたい。

委員 何点か整理したい。1点目に、答申案10頁①に、「既存宅地開発許可制度の廃止に関し、経過措置期間はこれ以上延長しない」とあるが、現在、権利を保持している人に対するスイッチはスムーズにいくのか。2点目に、11頁に地区計画の活用とあるが、運用を検討することがあるのか。3点目に、11頁⑤に、敷地面積300平方メートル以上とあるが、相続税に関する小規模宅地の減税制度の面積200～240平方メートルと連動しているのか。整合性がとれば、土地の相続や販売で運用もしやすくなる。最後に、桜井地区や曾我地区、久野地区等、市街化調整区域の中に商店街の加盟店がある等で矛盾しているところがあるが、全体の構成を見直してほしい。

委員長 1点目については、10頁(2)①に2つ箇条書きとして提案しているが、既存宅地開発許可制度の廃止と同時期に、新たな開発許可制度にスイッチすることがポイントである。既存宅地をお持ちの方に対しては、コミュニティの維持に資する観点で開発できる仕組みを作ることにより、移行しなければならない

2点目について、地区計画の活用については都市計画マスタープランでもうたっている。ただし、現実的には、地区計画の活用の意思があっても、土地柄、作成が難しい部分がある。将来的にはできるように支援すべきであり、答申案13頁5章4.にも入れてある。

3点目については議論があったが、意図としては、質の高いものとして300平方メートルとしている。具体的な数字については検討すべきであり、それ以外の数字の面積を排除するものではない。具体的な基準を再編する中で考慮されることがあろうかと思われる。

最後については、リクエストということで、文言を見直す中でチェックしたい。

委員 市街化調整区域の住宅の写真が魅力的ではない。11頁あたりに、建築の形態・様式、集落との連続性を盛り込む等景観的な配慮についても入れる方向で検討し、魅力的な住宅になるよう誘導ができないか。

委員長 私自身もそう思っており、何が小田原の郊外の良い住宅なのかと考えた時に、地域性、良い意味で特徴的な住宅ができるほうが良いと考える。11頁(2)は開発許可なので即物的な言い方であるが、(3)や第5章等、良い意味で景観の保全について入れる方向で考えたい。

会長 いただいた意見を踏まえ、次回審議となるので、よろしく願いしたい。

イ 立地適正化計画について

都市政策課長

それでは、私から、報告事項イ 立地適正化計画について、平成27年度の基礎調査等の概要や、今後の計画策定に向けた方向性について説明する。

まず、「立地適正化計画の概要」である。立地適正化計画は、少子高齢化・人口減少社会を迎える中、平成26年8月の「都市再生特別措置法」の改正によって新設された制度で、国の重要な都市政策であるコンパクトシティ・プラス・ネットワークの考え方にに基づき、居住機能と医療・福祉・商業等の都市機能について、公共交通が充実するエリア等への誘導を図る、市町村が定める計画である。

「計画の区域」は、都市計画区域である市域全域を対象とするもので、医療・福祉・商業施設等の都市機能を誘導する区域と、人口密度を維持していく「居住誘導区域」は、市街化区域内に設定するものである。この計画は、都市計画マスタープランの一部とされ、20、30年後の将来を見据え、各種の施策により、一定の人口密度を保った利便性の高いコンパクトな都市構造を目指して、都市機能や居住の緩やかな誘導を図っていくものである。

次に、「社会資本整備総合交付金との関連」であるが、立地適正化計画に位置付く事業については、国からの重点的な支援や支援の拡充が用意されている。

計画策定によって実施可能になる事業として、一つ目には、都市再構築戦略事業があり、鉄道駅周辺等一定の範囲において、計画に定めた誘導施設を整備する際に、対象事業費の2分の1が支援されることになる。

また、二つ目として、既存の国庫補助事業である都市再生整備計画事業においても、都市の集約に資するものと判断された場合は、補助率のかさ上げの対象となる。

本市では、既に立地適正化計画の策定を前提として、お城通り地区再開発事業等において、社会資本整備総合交付金の対象事業を行っているが、今後、立地適正化計画の策定に当たり、こうした補助メニューを活用して都市機能の集約化に資する事業を推進してまいりたいと考えている。

次に、「これまでの取組と今後の予定」であるが、平成27年度には基礎調査と、それに伴う課題の分析等を行ってきた。それぞれの詳しい説明については、後ほどさせていただきたい。

次に、下段の「今後の予定」全体スケジュールをご覧いただきたい。

計画作成については、都市機能誘導区域と居住誘導区域の大きく2つの区域を設定することとなるが、都市機能誘導区域については、本年度中に策定する予定であり、その2年後の平成30年度に、居住誘導区域を設定する予定である。

次に、「庁内の推進体制」であるが、今年度から、本審議会の副会長の中西先生を顧問に迎え、関係所管で構成された全庁的な協力体制のプロジェクト・チームを設置し、策定に取り組んでいるところである。

それでは、昨年度の調査の概要と課題の整理等について説明する。

「基礎調査の結果概要」として、はじめに、「小田原市を取り巻く状況と今後の見通し」では、人口見通しの結果を受けた課題を示している。

左上の人口推移と将来見通しのグラフのとおり、本市の人口のピークとなった平成12年以降、人口減少は進んでおり、平成27年から平成52年までの間には約3.6万人が減少する見通しとなる。

また、そうした人口減少の傾向は、特に生産年齢人口の減少が平成22年から平成52年で約4.1万人減少することに対して、75歳以上の高齢者が1.1万人増加し、高齢化率は、23%から37%へと上昇する予測となっている。

次に、そのような「人口減少の進展等が及ぼす影響」である。

サービス施設等は一定の利用者数があることからの運営を持続させていることから、人口減少による利用

者の低下がサービス施設の閉店につながることも予測される場所である。

右側の図では、日用品を取り扱うコンビニエンスストアを例として、市内の平成22年から平成52年までの人口密度の増減を500メートルのメッシュで示した図に、その将来の推計上、コンビニエンスストアの商圈人口に相当する人口に満たない可能性のある地域を、赤線で囲んで示したものである。なお、幹線道路沿道等、人口密度の影響が少ない地区もあるので、これは、あくまでも可能性としてご理解いただきたい。

また、公共交通のバス路線の維持についても、利用者となる人口の増減は大きな影響があるところである。小田原市においても、バス事業者の方々のご協力はいただいているものの、表のとおり、人口が減少を始めた平成14年以降、減便、再編成等が行われてきているところであり、高齢化が進み、公共交通の重要性が増していく中、公共交通の周辺への居住や利用がますます大事になってくる場所である。

次に、高齢化の傾向について説明する。

右側の図は、平成22年から平成52年までの高齢者の人口の増減を示したものである。人口減少に伴って高齢者の人数自体は減少する地域もあるが、市内の多くの地域で高齢者が増加する中、駅から、一般に徒歩圏内といわれる800メートル圏内への居住により、歩いて日常生活を送ることが重要になってくる。

右側の、「運動習慣と医療費の関連性」のグラフをご覧くださいと、高齢者で運動する人と運動しない人では、年間の医療費の平均で約10万円もの差がでてくるというデータもあり、また、小田原市では県内平均に比べ自動車への依存度が相当高い傾向にある。高齢化により、お出かけの機会が減少し、歩く習慣もなくなると、市民の健康にも影響を及ぼすことが懸念されるものである。

次に、人口密度の低下によって懸念される「市民一人当たりの財政歳出の増加」についてである。左下の表では、本市のD I D面積は、拡大の傾向を続けているのに対して、D I D地区の人口密度は低下してきている傾向を示している。端的には、小田原市では、人口密度が薄くなりながら、市街地が広がってきているということである。

そうした傾向と、住民1人当たりの行政コストとの関係を示したものが、右側の表である。人口密度が低いほど人口1人当たりの行政コストが増大するという傾向が示されている。人口密度は低下する一方、維持しなければならない公共施設の量は減らないということにより、行政効率とは低くなる懸念される場所である。

次に、「デベロッパーヒアリングの結果概要」である。

市内では、平成20年度以降、マンションの立地が少なくなっている状況の中、街なか居住施策の検討の一環として、小田原駅周辺等における共同住宅の立地の可能性を検証するためデベロッパーヒアリングを実施した。

対象は、全国でマンション販売実績の高い事業者や市内で実績のある事業者等、大手、中堅等11社にヒアリングを行った。その結果、現状の分譲実績が少ない要因としては、まず、人件費、資材費が高騰していること、本市に事業適地が少ないことが挙げられており、市場性に基づいた分譲マンションが成立する規模としては、戸数50戸、容積率400%で敷地は約1,000平方メートルが望まれているところである。特に小田原駅周辺については、先ほどの建設費の高騰が沈静化することが前提条件とはなるが、年間50戸～150戸程度は、販売の見込みがあると考えられること、

また、年間の需要とのバランスも加味する中で、事業性の観点から、採算性の高い規模のマンション建設が可能となることが望ましいと挙げられている。

また、各種制度の活用は、市街地再開発事業や優良建築物等整備事業等、これに関連する助成制度について積極的に活用したい考えがある一方、手続き等に時間を要することで、早期建設による早期販売といった事業性を支える要素に支障をきたす懸念があるという意見もいただいた。

こうした意見を参考にしながら、立地適正化計画の中でも、街なか居住のための施策を検討してまいりたいと考えている。

以上が、平成27年度に実施した基礎調査の概要であるが、参考資料として、基礎調査の資料編を添付したので、参照いただければと思う。

次に、「立地適正化計画策定の基本的な考え方」である。

「計画の位置づけ」であるが、本計画は、本市の総合計画、都市計画マスタープランのほか、公共交通、公共施設の再編や関連する各分野の計画とも連携し、整合を図るものである。

「目指すべき都市構造」は、本市の特徴である多くの鉄道駅や、各地域の多様なライフスタイルを反映し、複数の拠点を交通ネットワークで結ぶ「多極ネットワーク型コンパクトシティ」として、活力ある持続可能なまちづくりの実現を目指すものである。

次に、「都市機能誘導区域の検討」でございますが、「都市構造の検討」としては、「都市計画マスタープラン等の上位関連計画における位置づけ」、「公共交通の利便性」、「都市機能の集積」、「人口集積と生活圏」、「人口・世帯の動向」、「都市の変遷・地域の営み」等の視点を踏まえ、多極ネットワーク型コンパクトシティの形成に向けた都市構造の構築を目指すものである。

そのような検討を踏まえたものとして、立地適正化計画における将来都市構造（イメージ）を示している。

「小田原駅周辺」をはじめ、「鴨宮駅周辺」、「国府津駅周辺」は、JR東海道線を中心とした重要な交通機能を有する拠点であり、中心拠点として、高次で多様な都市機能を備え都市活力をけん引する拠点に、青い丸で示した駅周辺は、地域の生活圏の核として、その圏域に必要とされる多様なサービスが享受できる利便性の高い拠点として、鉄道駅を中心とした地域の生活を支える拠点に、緑色の丸で示した地域は、高齢者をはじめ、歩いて暮らせる地域の範囲を踏まえつつ、地域コミュニティの中心として生活サービス水準の維持を図る拠点、とするイメージで、検討しているところである。

また、実際の都市機能誘導区域は、拠点の核となる鉄道駅等から徒歩圏内のおおむね800メートルの範囲を基本とし、都市機能の集積に適さない、第一種低層住居専用地域や、工業専用地域、工業地域を除く等の考え方をベースとして、実際の土地利用の面的な状況等を加味しつつ、街区や地形地物に応じて設定する。

参考資料4をご覧ください。

このような、都市機能誘導区域の区域や誘導施設の設定の検討にあたっては、ご覧の資料のように、地区ごとにデータを整理し、人口分布、公共交通の状況、都市機能の配置状況等を総合的に検討していく。地区カルテは、拠点ごとに作成しているが、本日は、参考資料として小田原駅周辺のものを添付した。

都市機能誘導区域を検討するにあたっては、居住誘導区域の方向性をある程度検討していく必

要があることから、「居住誘導区域の基本的な考え方」についても、一定の方向性を示している。

居住誘導区域については、一定エリアにおける人口密度の維持を目的とするもので、区域設定の一つ目の視点として、先ほどお話しした都市機能誘導区域等、都市機能の集積する場所への居住の誘導、二つ目の視点として、やはり、歩いて暮らせ、移動できる区域として、公共交通のサービス圏等への誘導、三つ目の視点として災害リスクの高い地域への居住を抑制する。こうした方向性の中で、居住誘導区域については、平成30年度末の設定に向けて、検討を進めていく。

最後に、「今後の進め方」である。平成28年度の予定として、11月頃までに関連所管や関連団体等と調整を行いながら計画の素案を作成し、都市計画審議会の意見をいただく予定である。

その後、パブリックコメント等を行い、年度末までに計画の策定、公表を行っていく予定である。

以上をもって、立地適正化計画についての説明を終える。

会 長 ただいまの説明に関し、ご意見、ご質問をいただきたい。

副 会 長 立地適正化計画という仕組みは、都市計画法ではなく都市再生特別措置法という別の法律で都市計画に連動している、いびつな制度である。現実には、今後の都市政策に影響を及ぼすもので、特に今後の居住誘導区域の設定については難しい。市には都市計画審議会での意見の聴取を続けていただき、委員の皆さんには、国の動向を踏まえ今後も制度の理解をいただきたいことをリクエストしたい。

会 長 都市機能誘導区域の設定の考え方で、徒歩800メートル圏内というのはそのとおりであるが、拠点にも種類があるため、範囲設定の考え方としては、拠点の種類ごとに設定をしていただきたい。

会 長 質問も尽きたようであるため、議事を終了する。
その他、事務局から何かあるか。

都市政策課長 次回、平成28年度第2回審議会については、8月23日（火）午前10時からの開催を予定している。場所は、本日この場所と同じ、小田原市役所3階 議会全員協議会室になる。

なお、次回、本日報告した「小田原市における市街化調整区域の土地利用のあり方」の答申をする予定である。

また、次回の審議会についても、原則公開でお願いしたい。

会 長 それでは、以上をもって、平成28年度第1回小田原市都市計画審議会を閉会する。

以上

署名

会長 _____

副会長 _____