

# 第8編

## 都市計画

# 第1章 総説

## 第1節 栃木県における都市の推移

### 1. はじめに

都市計画法において、都市計画とは「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」と定義されており、適正な制限のもとに土地の合理的な利用を図ることで、農林業との適切な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保することを基本理念としている。

時代の流れとともに社会情勢や経済状況は変化しており、これにあわせて都市計画に求められる役割も変化している。これまでは拡大する市街地の「量的コントロール」が主な目的であったが、近年においてはコンパクトシティの形成を目的とした「質的コントロール」への転換が進められている。

### 2. 昭和から平成にかけて

昭和62年(1987)から平成2年(1990)にかけて、日本経済は個人消費と民間設備投資に主導されて力強い成長を続け、「いざなぎ景気」に並ぶ長期の経済成長を続けた。しかし、平成3年(1991)の「バブル崩壊」により景気は後退局面に入り、約2年半にわたる低迷期が続くことになった。

本県においても、工業出荷額や商品販売額が大幅に減少するとともに、これまで毎年1万人以上増加していた県人口も、平成7年(1995)には1365人の増加に留まる等、大きな影響を受けることとなった。

また、住宅団地や工業団地などの大規模開発事業の件数、開発許可面積、農地転用面積が減少に転じ、地価下落に転じる要因となった。この地価下落の傾向は平成27年(2015)まで続くことになる。

### 3. バブル崩壊から回復まで

平成6年(1994)以降、公共投資や金融緩和等の各種

経済政策により、緩やかな改善が見られたものの、平成9年(1997)の消費税率の引き上げ、アジア通貨危機により再び後退局面に移り、平成13年(2001)頃まで経済の足踏み状態が続いた。

バブル崩壊後に積み重なった不良債権問題による山一証券や北海道拓殖銀行など大手金融機関の破綻、リストラと称する整理解雇による終身雇用制度の崩壊、人件費の抑制によるデフレーションの発生、BRICs諸国の台頭と先進諸国の低迷、円高による製造業の海外(主に中国)移転と国内産業の空洞化が進行したのはこの時期であり、一般的には「平成不況」や「失われた10年」と呼ばれている。

本県では、平成12年(2000)に県人口が初めて前年を下回り転出超過となり、また平成13年(2001)には製造品出荷額が底を打ち、開発許可面積も過去最低を記録した。更に、平成12年(2000)には上野百貨店、平成15年(2003)には足利銀行が経営破綻するなど、県経済への影響も甚大であった。

その後は緩やかな回復基調に向かい、県人口は平成17年(2005)に201万7千人を越え、製造品集荷額や開発許可面積も順調に推移することになった。また、これまで下落の一途であった県内地価において下落率に改善の兆しが見られるようになったのもこの時期である。

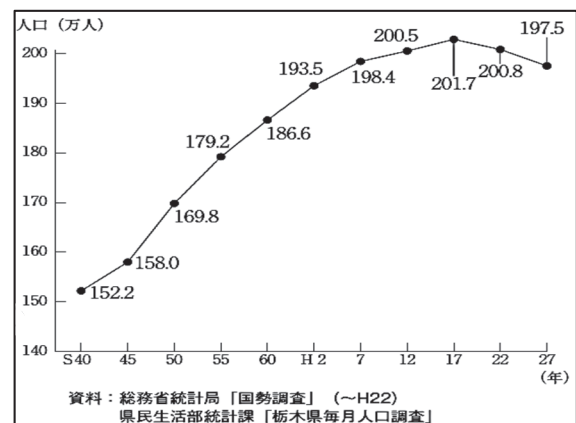


図8—1—1 栃木県の人口

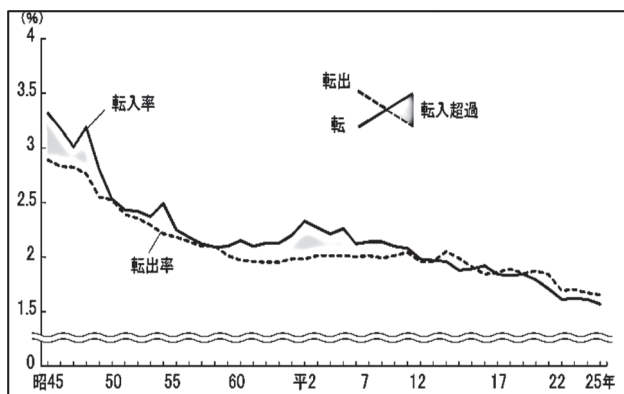


図 8—1—2 栃木県の転入率・転出率

#### 4. 近年の状況

平成 19 年(2007)米国ではサブプライム問題が顕在化し、平成 20 年(2008)には大手証券会社の破綻に至った。この影響は米国内に留まらず、世界的同時不況(リーマンショック)へと発展し、回復の兆しを見せていた国内経済に深刻な影響を与えることとなった。また、中国経済の台頭により、平成 22 年(2010)には日本の GDP が中国に抜かれ 3 位に転落している。

平成 23 年(2011)の東日本大震災により、電力供給の大幅な制約、部品供給網(サプライチェーン)の寸断による全国的な生産活動の低下、エネルギー関連原料の輸入増加により交易損失等が生じ、国内経済は大きな影響を受けた。

平成 24 年(2012)に発足した安倍晋三内閣は「大胆な金融緩和」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」という 3 つの政策を柱とした「アベノミクス」を掲げ、国内経済の復活を試みており、本県においても緩やかな景気回復の動きが広がっている。

#### 5. 新たな成長戦略

地球規模では人口増加という流れの中で、国内においては人口減少や少子高齢化、大都市への過度な集積、地方都市における深刻な人口減少という新たな課題への対応が求められるようになった。

このような状況下において、それぞれの地域で住みよい環境を確保しながら、将来にわたって活力ある日本を維持していくため、平成 26 年(2014)に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、地方における

安定的な雇用の創出、地方移住や企業の地方移転、地域産業の活性化等に取り組むこととなった。

本県においても地方創生に関する施策を総合的かつ計画的に展開するため、平成 27 年(2015)に栃木県版総合戦略である「とちぎ創生 15 戦略」、平成 28 年(2016)には栃木県重点戦略「とちぎ元気発信プラン」を策定し、東京圏との近接性や充実した高速交通ネットワーク、自然災害リスクの少なさを活かした「企業誘致の推進」や人口減少や超高齢社会においても持続可能な都市への転換を図るため「コンパクトな拠点とネットワークの形成」に取り組み、「都市機能や中山間地域における集落機能を維持」することとしている。

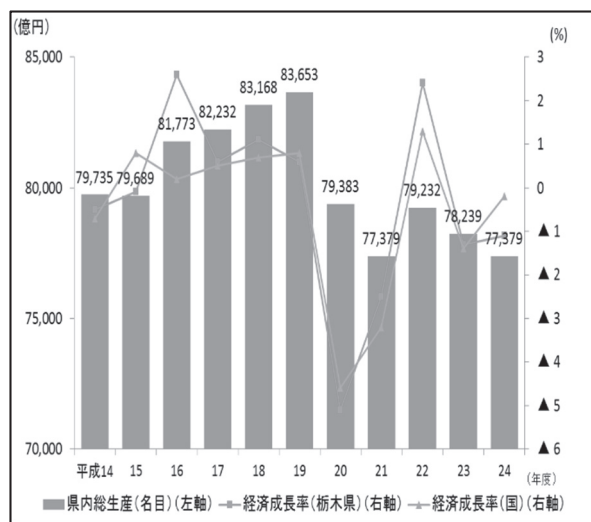


図 8—1—3 栃木県の経済成長率

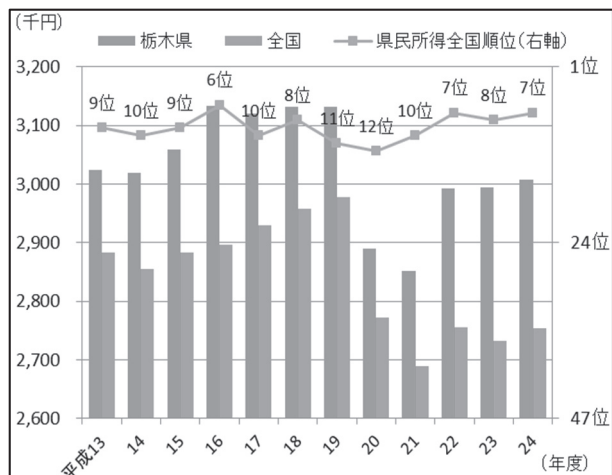


図 8—1—4 栃木県の県民所得

## 第2節 都市計画行政の沿革

### 1. 旧都市計画法

明治維新以降の近代化により、全国的に都市の拡大が急速に進行するなかで、計画的な市街地の形成を図ることを目的とした都市計画法（旧法）が制定されたのは大正8年(1919)のことである。

旧法においては、国が全ての都市計画の事務手続きを一律の基準により行うなど、富国強兵の下で工業化、軍事化に備えた中央集権的な制度となっていた。

### 2. 新都市計画法

太平洋戦争後の復興を経て、昭和30年代に始まる経済成長により、産業構造の変化、農村部から都市部への人口の急激な移動、都市の無秩序な膨張などへの対応が急務とされたが、土地利用規制が弱く、地方自治に対応していない旧法で高度経済成長期の様々な都市問題に対応することは不可能であったことから、昭和43年(1968)に新たな都市計画法（新法）が制定された。

新法では、都市計画の事務の地方への移譲、公聴会等による住民意見の反映、線引き制度の導入、開発許可制度の創設などが主な特徴となっている。

### 3. 都市計画法の改正

社会情勢や経済状況の変化にあわせて、都市計画に求められる役割も変化しており、それに合わせるように都市計画法も改正されてきた。主な改正は次の通りである。

#### (1) 昭和45年(1970)改正

- ・用途地域の細分化（4→8種類）

昭和45年(1970)の建築基準法改正により用途地域が4種類（住居地域、商業地域、工業地域、準工業地域）から8種類（第1種住居専用地域、第2種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、工業地域、工業専用地域、準工業地域）に細分化された。

#### (2) 昭和49年(1974)改正

- ・開発許可制度の改正

開発許可制度の対象区域が市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画が定められていない都市計画区域（いわゆる未線引き都市計画区域）にまで拡大された。

#### (3) 昭和55年(1980)改正

- ・地区計画制度の創設

社会は安定成長の時代に入り、まちづくりの方針も量から質への転換が求められるようになった。

一部の地方自治体では、独自の工夫による地区レベルでのまちづくりに取り組み、一定の成果をあげているものの、法制度に基づかない行政指導として位置付けられるものが大部分であったことから、これら制度を法的に裏付けするため、地区計画制度が創設された。

#### (4) 平成4年(1992)改正

- ・用途地域の細分化（8→12種類）
- ・市町村マスタープランの創設

新法制定から20年以上が経過し、社会情勢の変化に対応した都市計画制度の再構築が課題となる中で、バブル経済期の土地需要の過熱により、住宅地域においても商業的土地利用が発生するなど、住宅街の環境悪化や宅地価格の上昇が問題となった。これを受け住居系の用途地域をこれまでの3種類から7種類に細分化し、より細かな用途規制を実施することとなった。

また、住民に最も身近な自治体である市町村が、住民の合意形成を図りつつ、まちづくりのビジョンを具体的に示すものとして「市町村の都市計画に関する基本的な方針」、いわゆる「市町村マスタープラン」が創設された。

#### (5) 平成11年(1999)改正

- ・機関委任事務制度の廃止に伴う都市計画事務の自治事務化

## 第8編 都市計画

- ・都市計画決定などに対する国又は都道府県の関与及び視点を明確化
- ・市町村都市計画審議会の法定化
- ・都市計画決定権限の地方都市への移譲

平成5年(1993)に衆・参両議員で「地方分権の推進に関する決議」が出され、「国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化など地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、21世紀にふさわしい地方自治を確立する」ことが急務とされた。これを受け平成11年(1999)に地方分権一括法が交付され、都市計画決定に係わる事務の多くを指定都市が決定することとなった。

### (6) 平成12年(2000)改正

- ・線引きの選択制の導入
- ・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)の創設
- ・準都市計画区域、都市計画区域外における開発許可制度の創設
- ・特定用途制限地域の創設

新法制定後30年以上が経過し、少子高齢化の進行という新たな課題に対応した制度への見直しが必要となり、安定・成熟した都市型社会に相応しい制度とするための大幅な見直しが行われた。

また、都市計画における地方分権の理念を踏まえ、地方公共団体、とりわけ市町村が主体となって、地域の自主性を尊重し、地域特性を生かせる仕組みとなるように抜本的な改正が行われた。

### (7) 平成14年(2002)改正

- ・都市計画の提案制度の創設
- ・地区計画制度の見直し

地域住民による都市計画やまちづくりへの関心が高まる中で、まちづくりに対して住民が主体的かつ積極的に関与することを可能とするため都市計画提案制度が創設された。

また、再開発地区計画、住宅地高度利用地区計画が廃止され、再開発促進区が定められた。

### (8) 平成18年(2006)改正

- ・大規模集客施設が立地可能な用途地域の見直し  
(6→3種類)

- ・非線引き白地地域における大規模集客施設の立地規制
- ・新たな地区計画制度(開発促進区)の創設
- ・準都市計画区域制度の指定要件の緩和及び指定権者を都道府県に変更
- ・開発許可制度の見直し

平成12年の法改正以降、都市計画法、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法の、いわゆる「まちづくり三法」の一体的な運用により都市計画が行われてきたが、モータリゼーションの更なる進展を背景に、大規模集客施設の郊外部への立地及び市街地の郊外部への拡散、中心市街地の空洞化という様々な課題が生じてきた。

また、人口減少・超高齢社会の進行に伴い、都市経営コストの増大、交通弱者の増加、環境負荷の増加、公共交通サービスの低下などの課題も生じてきた。

これらの課題に対応するため、これまでの「拡大成長を前提としたまちづくり」から、既存ストックの活用と都市機能の集積による「集約型のまちづくり」への転換を図ることを目的とした法改正が行われた。

これにより、床面積1万㎡を越える大規模集客施設の立地が大幅に制限されるとともに、公共公益施設についても開発許可の対象となった。

### (9) 平成23年(2011)改正

- ・都市計画決定等に対する都道府県知事の関与の変更(市において同意を要しない協議)
- ・政令指定都市、市町村の都市計画決定権限の拡充
- ・用途地域の指定権限を市町村へ移譲

平成23年(2011)に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(地方分権一括法)」の施行により、地方自治体の自主性が強化され、自由度の拡大が図られた。これに合わせて都市計画法も改正され、国土交通大臣への都市計画決定図書の送付が不要とされるなど、事務手続きの簡略化も図られた。

表 8—1—1 栃木県の市町村数

年月日	市	町	村	計
市制町村制施行前			76	1,190
明治22. 4. 1			26	171
大正9. 10. 1	1	33	142	176
昭和5. 10. 1	2	37	138	177
15. 10. 1	3	40	134	177
22. 10. 1	4	37	131	172
25. 10. 1	5	37	130	172
28. 10. 1	5	37	128	170
30. 4. 1	10	34	55	99
35. 4. 1	11	29	15	55
40. 4. 1	11	30	8	49
45. 4. 1	11	31	7	49
47. 4. 1	12	33	4	49
平成6. 7. 1	12	34	3	49
10. 1	12	35	2	49
平成17. 1. 1	12	33	2	47
2. 28	12	31	2	45
3. 28	13	29	2	44
10. 1	14	25	1	40
平成18. 1. 1	14	24	1	39
1. 10	15	21	1	37
4. 1	14	19	0	33
平成19. 3. 31	14	17	0	31
平成21. 3. 23	14	16	0	30
平成22. 3. 29	14	13	0	27
平成23. 10. 1	14	12	0	26
平成26. 4. 5	14	11	0	25
～現在				

(10) 平成 26 年(2014)改正

- ・都市再生特別措置法の改正により、立地適正化計画制度が創設された。

人口減少・少子高齢化が進行する中で、拡大した市街地に高齢者主体の世帯がまばらに点在し、居住が低密度化することで、都市全体が空洞化し、日常生活に必要なサービス機能の低下が懸念されている。

そこで、医療施設・福祉施設・商業施設や住居等が徒歩や自転車で移動できる範囲にまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの施設に容易にアクセスできる、日常生活に必要なサービスを住民が身近に享受できるコンパクトなまちづくりを目指す市町村の取組を推進するため、立地適正化計画制度が創設された。

県内では、宇都宮市、日光市、那須塩原市、下野市が立地適正化計画の策定に着手しており、より多くの市町が策定に向けて動き出すように、積極的な支援を行っている。

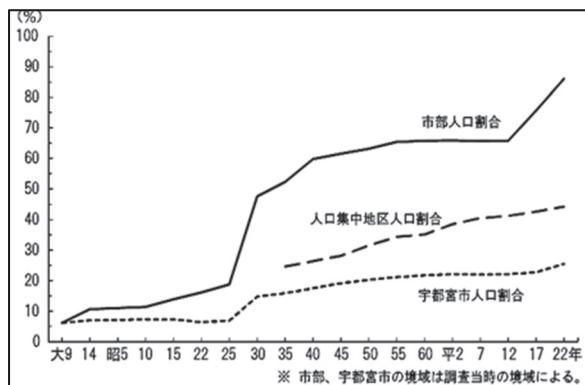


図 8—1—5 栃木県の市部、人口集中地区、宇都宮市の人口の割合

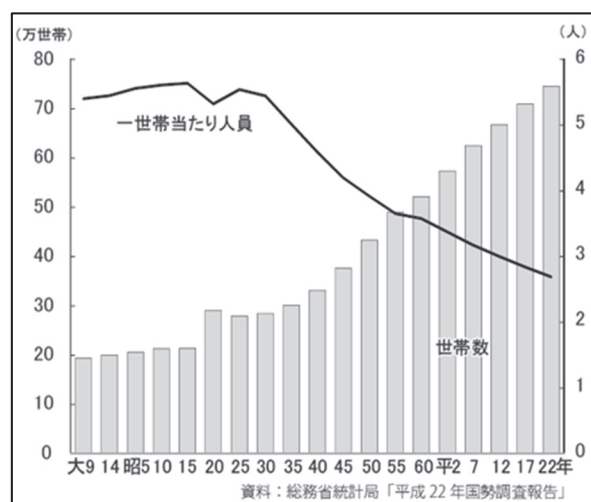


図 8—1—6 栃木県の世帯数と世帯人員

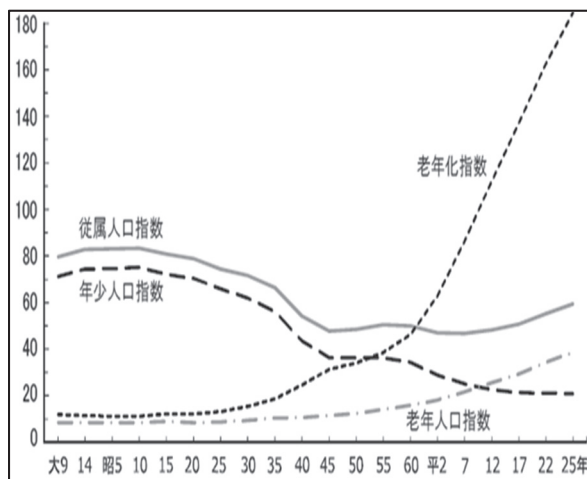


図 8—1—7 栃木県の年齢構成の推移

表 8—1—2 都市計画の主な種類及び決定権者一覧

都市計画の主な種類		市町村決定	県決定		
		知事協議又は同意必要※1,2	大臣同意必要※2	大臣同意不要	
都市計画区域の指定			○		
準都市計画区域の指定				○	
都市計画区域の整備、開発及び保全の方針			○		
区域区分(市街化区域・市街化調整区域)			○		
都市再開発方針等				○	
地域地区	用途地域	○			
	特別用途地区	○			
	特定用途制限地域	○			
	高度地区・高度利用地区	○			
	特定街区	○			
	都市再生特別地区		○		
	防火地域・準防火地域	○			
	景観地区	○			
	風致地区	面積10ha以上で2以上の市町村の区域にわたるもの			○
		その他	○		
	駐車場整備地区	○			
	緑地保全地域	2以上の市町村の区域にわたるもの			○
		その他	○		
	特別緑地保全地区	面積10ha以上で2以上の市町村の区域にわたるもの			○
		その他	○		
	緑化地域	○			
	流通業務地区			○	
生産緑地地区	○				
伝統的建造物群保存地区	○				
航空機騒音障害防止地区・同特別地区			○		
地区計画等		○			
促進区域	市街地再開発促進区域・土地区画整理促進区域・住宅街区整備促進区域・拠点業務市街地整備土地区画整理促進区域	○			
遊休土地転換利用促進地区		○			
被災市街地復興推進地域		○			
市街地開発事業	土地区画整理事業	面積50haを超えて、国の機関又は都道府県が施行すると見込まれるもの		○	
		その他	○		
	市街地再開発事業	面積3haを超えて、国の機関又は都道府県が施行すると見込まれるもの			○
		その他	○		
工業団地造成事業				○	

都市計画の主な種類			市町村決定	県決定	
			知事協議又は同意必要※1,2	大臣同意必要※2	大臣同意不要
道路	一般国道			○	
	都道府県道				○
	自動車専用道路	高速自動車国道		○	
		その他			○
	その他の道路(市町村道など)		○		
都市高速鉄道				○	
駐車場			○		
自動車ターミナル			○		
空港	空港法第4条第1項第1号から第4号の空港			○	
	空港法第4条第1項第5号、第5条第1項の空港				○
公園・緑地	面積10ha以上で、国が設置するもの			○	
	面積10ha以上で、県が設置するもの				○
	その他		○		
広場・墓園	面積10ha以上で、国又は県が設置するもの				○
	その他		○		
水道	水道用水供給事業の用に供する水道				○
	その他		○		
電気・ガス供給施設			○		
下水道	公共下水道	排水区域が2以上の市町村の区域			○
		その他	○		
	流域下水道				○
	その他		○		
汚物処理場・ごみ焼却場・その他の供給施設又は処理施設	産業廃棄物処理施設				○
	その他		○		
河川	一級河川			○	
	準用河川		○		
学校・図書館・研究施設・その他の教育文化施設			○		
病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設			○		
市場・と畜場・火葬場			○		
一団地の住宅施設			○		
一団地の官公庁施設				○	
流通業務団地					○
電気通信事業用施設			○		
防風・防火・防水・防雪・防砂施設			○		

※1 市にあつては県知事に協議し、町にあつては県知事の同意を得る。

※2 簡易な変更を除く。



## 第2章 都市計画

### 第1節 都市計画の策定

#### 1. 国土計画

これまでの日本の国土政策は、昭和25年(1950)に制定された国土総合開発法に基づいて策定された「全国総合開発計画」により、基本的方向が示されてきた。

国土の均衡ある発展という基本的な考えのもと、昭和37年(1962)の「第1次全国総合開発計画」から平成10年(1998)の「第5次全国総合開発計画」まで、およそ10年ごとに策定され、当面する地域課題や新たな時代への対応を図りつつ、望ましい国土形成に向けて、一定の役割を果たしてきた。

しかしながら、人口減少・超高齢社会を迎えるにあたり、開発基調、量的拡大を指向する「全国総合計画」は時代に合わなくなってきたため、平成17年(2005)に国土総合開発法を抜本的に改正し、法律名も国土形成計画法と改め、平成20年(2008)にこれまでの「全国総合開発計画」に代わり、新たに「国土形成計画」が策定されることとなった。

制度改正のポイントの第1は「開発中心主義からの転換」である。成熟型社会の計画とするため、計画の対象事項を見直すとともに、国土形成計画の基本理念の中においても「特性に応じて自立的に発展する地域社会」、「国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会」、「安全が確保された国民生活」、「地球環境の保全にも寄与する豊かな環境」といった言葉が示されている。

第2のポイントは「国と地方の協働によるビジョンづくり」である。全国計画の他に、ブロック(例えば東北、九州など)単位の地方ごとに、国と都府県等が適切な役割分担のもと、相互に連携・協力して作成する広域地方計画を創設し、全国計画と広域地方計画という2層構成の計画としている。これにより、地域の自律性を尊重し国と地方公共団体のパートナー

シップの実現を図る計画制度への転換を目指すこととしている。なお、全国計画は平成20年(2008)、広域地方計画は平成21年(2009)に決定されている。

平成26年(2014)、国土交通省では本格的な人口減少と超高齢社会の到来、巨大災害の切迫やインフラの老朽化等、国土に係わる状況の大きな変化に対応するため「国土のランドデザイン2050」を策定した。これは2050年を見据え、未来を切り開いていくための国土づくりの理念や考え方を示したものである。本計画では、それぞれの地域が個性を磨き、異なる個性を持つ各地域が連携することによりイノベーションの創出を促す「対流促進型国土」の形成を図ることとし、この実現のために「コンパクト+ネットワーク」の形成を進めることとしている。

これを受け、新たな国土形成計画の策定を進め、全国計画は平成27年(2015)、広域地方計画は平成28年(2016)決定し、概ね10年間の国土づくりの方向性を示している。今後は、国、地方公共団体、経済団体等で構成する広域地方計画協議会を中心として、「地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略」や地方ブロックにおける社会資本整備重点計画等との連携を図りながら、各地域独自の個性を活かした取組を進めていくこととなる。

#### 2. 整備、開発及び保全の方針

平成12年(2000)の都市計画法の改正により、従来の「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」に代わって、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(都市計画法第6条の2)が規定され、都道府県が都市計画区域ごとに定めることとなった。

一般的には「都市計画区域マスタープラン」とも呼ばれており、都市計画区域における都市の人口・産業の動向をふまえ、将来の都市像を示し、個々の都市計画を位置付ける役割を持つものである。

本県においては、平成16年(2004)に最初の都市計画区域マスタープランを都市計画決定している。

平成23年(2011)、「人口減少傾向への転換」、「高齢化率の上昇」という課題に対応した「とちぎの集約型都市づくり」をメインテーマに記載内容の変更や見直しを行うとともに、併せて市町村合併に伴う都市計画区域の見直しを行った。

平成28年(2016)、「本格的な人口減少・超高齢社会の到来」、「東日本大震災を契機とした都市防災への対応」という課題に対応した「とちぎのエコ・コンパクトシティ」をメインテーマに記載内容の変更や見直しを行うとともに、併せて旧上河内町及び旧石橋町に係わる都市計画区域の見直しを行った。

なお、従来の「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」の中には、都市再開発法に基づく「都市再開発方針」などが含まれていたが、平成12年(2000)の都市計画法の改正により、これらは独立して定めることになった。

### 3. 都市交通マスタープラン

都市交通マスタープランとは、都市交通実態調査(パーソントリップ調査)に基づき、交通実態の分析や都市圏の将来交通量予測を行い、都市計画道路や公共交通及び交通結節点等の将来計画により都市圏全体の交通施策のあり方を提案するものである。これまで、宇都宮都市圏(昭和54年、平成8年)、足利佐野都市圏(昭和55年、平成4年)、小山栃木都市圏(昭和59年、平成13年)、那須都市圏(昭和63年)、日光都市圏(平成13年)で策定されており、近年(平成10年以降)の策定状況は次のとおりである。

#### (1) 小山栃木都市圏

東北自動車道、東北新幹線をはじめとした交通幹線が通過し、首都圏と宇都宮地域、東北地方を結ぶ南方交通軸と、北関東の都市群を連携する東西交通軸が交差する交通の要衝であるにもかかわらず、都市交通基盤の整備は必ずしも進んでおらず、また交通施設間の連携も十分でないため、慢性的な交通渋滞の発生、それに伴う中心市街地の活力低下や生活環

境の悪化という課題に対応する必要が生じた。

このため、平成11年(1999)にパーソントリップ調査を実施し、平成13年(2001)に都市交通マスタープランを作成した。この中で、自動車のみならず、他の交通手段との分担関係を考慮した総合的な交通体系が提案された。

#### (2) 日光都市圏

数多くの観光資源に恵まれ、我が国を代表する観光拠点地域であるが、道路や公共交通等の交通施設が脆弱なこともあり、行楽期を中心に著しい交通渋滞が生じている。これにより日常生活に多大な支障が生じているばかりでなく、観光客離れや地元観光関連産業の低迷が進み、観光地としての魅力も低下している。

このため、平成11年(1999)秋期、平成12年(2000)夏期に来訪者を対象とした行動実態調査を実施し、平成13年(2001)に都市交通マスタープランを作成した。この中で、日光宇都宮道路への新たなインターチェンジの設置、いろは坂でのパーク&バスライドなどが提案された。

### 4. 市町村マスタープラン

平成4年(1992)の都市計画法の改正により、「市町村の都市計画に関する基本的な方針(市町村マスタープラン)」が創設された。

都道府県が定める「都市計画区域マスタープラン」は都市計画区域の大まかな都市の方向性を示したものであるのに対して、市町村が定める「市町村マスタープラン」は地域の実情を反映させた詳細な計画を記載することとされている。

本県では塩谷町を除く24市町で策定している。

### 5. 栃木県都市計画審議会

新法制定後、昭和44年(1969)に制定された栃木県都市計画地方審議会条例に基づき、昭和45年(1970)に第1回栃木県都市計画地方審議会が開催された。

平成11年(1999)の地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止により、都市計画事務も自治事務化

## 第8編 都市計画

された。これにより「栃木県都市計画審議」に名称を変更した。

本審議会の開催は、これまでに170回（平成28年度末現在）を数えており、本県の都市計画行政を執行する上で重要な役割を果たしている。

### 第2節 都市計画区域

都市計画区域は、土地利用、地形、通勤・通学及び交通施設などの自然的・社会的条件を顧慮して、一体の都市として整備・開発及び保全する必要のある区域を指定したものである。本県では昭和2年(1927)に宇都宮市及び足利市が指定されたのを皮切りに、29都市11市22町において指定された。

新法施行を契機に、昭和45年(1970)に広域の都市計画区域への再編を行い、宇都宮、足利佐野、小山栃木の線引き都市計画区域を指定した。その後、平成17～18年(2005～2006)に実施された平成の大合併により9市町(那須塩原市、佐野市、さくら市、大田原市、那須烏山市、那珂川町、鹿沼市、下野市、日光市)が現在の形となったことから、平成23年(2011)に都市計画区域の大幅な見直しを行い、18都市計画区域(線引き3、非線引き15)14市、12町、413,349haが指定された。

また、平成28年(2016)には上河内都市計画区域を宇都宮都市計画区域に統合、宇都宮都市計画区域にあった下野市の一部(旧石橋町域)を小山栃木都市計画区域に移行し、17都市計画区域(線引き3、非線引き14)14市、11町、413,351haが指定されている。

### 第3節 土地利用

都市において、様々な用途の建築物が無計画、無秩序に建築されることは、非効率な都市整備を招くとともに、限られた土地の有効活用や自然環境の保護といった観点からも望ましくないことから、市街化区域及び市街化調整区域、地域地区などの土地利用計画を定めることにより、開発・建築行為への適切な規制・誘導を図っている。

#### 1. 市街化区域及び市街化調整区域

昭和43年(1968)の新都市計画法の制定を受け、本県においては昭和45年(1970)に宇都宮、足利佐野、小山栃木の都市計画区域について市街化区域約26,023haを設定した。その後、平成28年(2016)までに7度の定期見直しを行い、土地区画整理事業や工業団地の造成などにより約3,617haを市街化区域に編入した。なお、編入面積は平成2年(1990)の第3回見直しをピークに、減少傾向が続いている。

近年では、平成12年(2000)真岡IC周辺(135ha)、平成22年(2010)みぶ羽生田産業団地(87ha)、平成24年(2012)思川西部地区(22ha)、平成26年(2014)獨協医科大学病院地区(38ha)などが編入された。

#### 2. 用途地域

用途地域とは、各地域における住居の環境保護や、商業・工業などの業務の利便の増進を図るために建築物を制限するものであり、大正8年(1919)に3種類(住居、商業、工業)が制度化された。その後の法改正等による区分の見直し等を経て、平成4年(1992)の建築基準法及び都市計画法の改正により12種類に分類され、現在に至っている。

表 8—2 - 1 用途地域の細分化

	改正前	改正後
住	第一種住居専用地域	第一種低層住居専用地域
		第二種低層住居専用地域
		第一種中高層住居専用地域
居	第二種住居専用地域	第二種中高層住居専用地域
		第一種住居地域
系	住居地域	第二種住居地域
		準住居地域
商業系	近隣商業地域	近隣商業地域
	商業地域	商業地域
工業系	準工業地域	準工業地域
	工業地域	工業地域
	工業専用地域	工業専用地域

なお、平成23年(2011)からは、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(第2次一括法)」の施行に伴い、用途地域の指定に関する権限は都道府県から市町村に移譲されている。

表 8—2 - 2 都市計画区域の変遷

市町村名	旧市町村名	都市計画区域	
宇都宮市	宇都宮市	S3	宇都宮郡計
	河内町	S36	
	上河内町		
鹿沼市	鹿沼市	S10	宇都宮都市計画区域
真岡市	真岡市	S10	
	二宮町	S25 二宮郡計	
上三川町		S30	
芳賀町		S49	
壬生町		S27	
高根沢町		S30 高根沢郡計	
下野市	石橋町	S24	
足利市		S4	足利佐野都市計画区域
佐野市	佐野市	S11	
	田沼町	S35	
	葛生町	S11	
栃木市	栃木市	S11	S40 栃木郡計
	大平町	S11	
	都賀町	S11	
	岩舟町		
	藤岡町		
小山市		S18	S45 小山栃木都市計画区域
下野市	南河内町		
	国分寺町	S28	
野木町		S36	S45 小山栃木都市計画区域
宇都宮市	上河内町		H10 上河内都市計画区域
栃木市	西方町		S50 西方都市計画区域
鹿沼市	栗野町		S50 栗野都市計画区域
日光市	日光市	S9	日光都市計画区域
	今市市	S9	今市都市計画区域
	藤原町	S11	藤原都市計画区域
大田原市		S9	大田原都市計画区域
矢板市		S25	矢板都市計画区域
那須塩原市	黒磯市	S9	黒磯都市計画区域
	西那須野町		S31 西那須野都市計画区域
	塩原町	S9	塩原都市計画区域
さくら市	氏家町	S24	氏家都市計画区域
	喜連川町		S50 喜連川都市計画区域
那須烏山市	烏山町	S24	烏山都市計画区域
	南那須町		H10 南那須都市計画区域
益子町		S50	益子都市計画区域
茂木町		S40	茂木都市計画区域
市貝町		S50	市貝都市計画区域
塩谷町		S50	塩谷都市計画区域
那須町		S9	那須都市計画区域
那珂川町	馬頭町	S33	馬頭都市計画区域
			H23 那珂川都市計画区域

H28年9月末現在

第8編 都市計画

表 8—2 - 3 都市計画区域一覧及び市町村マスタープラン策定状況

都市計画区域名	市町村名	旧市町村名	当初指定年月日	最終変更年月日	都市計画区域		行政区域に占める範囲	行政区域		市町村マスタープラン策定状況		
					面積 (ha)	人口 (千人)		面積 (ha)	人口 (千人)	策定年次	目標年次	備考
宇都宮	宇都宮市	旧宇都宮市	S 3. 9. 11	H28. 3. 29	41,685	518.6	全部	41,685	519.9	H22. 4	H34	
		旧上河内町	H10. 6. 1									
		旧河内町	S36. 10. 30									
	鹿沼市	旧鹿沼市	S10. 10. 4		11,196	88.4	一部	49,064	100.4	H22. 3	H27	
	真岡市	旧真岡市	S10. 9. 25		16,734	81.1	全部	16,734	81.1	H26. 3	H45	
		旧二宮町	S25. 2. 21									
	上三川町		S30. 3. 31		5,439	31.3	全部	5,439	31.3	H19. 3	H37	
	芳賀町		S49. 12. 20		7,016	16.0	全部	7,016	16.0	H28. 3	H37	
	壬生町		S27. 2. 21		6,106	39.8	全部	6,106	39.8	H19. 3	H37	
	高根沢町		S30. 3. 31		7,087	29.9	全部	7,087	29.9	H19. 2	H37	
小計			95,263	805.1		133,131	818.4					
足利佐野	足利市		S 4. 6. 12	S45. 8. 4	17,776	152.8	全部	17,776	152.8	H19. 7	H39	
	佐野市	旧佐野市	S11. 4. 13		13,254	110.6	一部	35,604	121.5	H21. 3	H40	
		旧田沼町	S35. 4. 18									
		旧葛生町	S11. 6. 19									
小計			31,030	263.4		53,380	274.3					
小山栃木	栃木市	旧栃木市	S11. 4. 13	H28. 3. 29	29,957	163.8	一部	33,150	163.8	H28. 3	H45	
		旧大平町	S11. 4. 13									
		旧藤岡町	S45. 8. 4									
		旧都賀町	S11. 4. 13									
		旧岩舟町	S40. 8. 11									
	小山市		S18. 5. 26		17,176	166.0	全部	17,176	166.0	H17. 1	H32	
	下野市	旧南河内町	S45. 8. 4		7,459	60.1	全部	7,459	60.1	H21. 3	H37	
		旧石橋町	S24. 11. 4									
	旧国分寺町	S28. 11. 20										
野木町		S36. 6. 6	3,026	25.8	全部	3,026	25.9	H24. 3	H42			
小計			57,618	415.7		60,811	415.8					
線引き計			183,911	1,484.2		247,322	1,508.5					
西方	栃木市	旧西方町	S50. 7. 1	-	3,200	※①	一部	※①	※①	栃木市と同じ		
粟野	鹿沼市	旧粟野町	S50. 7. 1	-	4,691	※②	一部	※②	※②	鹿沼市と同じ		
日光	日光市	旧日光市	S 9. 4. 20	H23. 7. 1	48,243	81.9	一部	144,983	86.8	H21. 3	H40	
		旧今市市	S 9. 4. 20									
		旧藤原町	S11. 6. 29									
大田原	大田原市		S 9. 4. 20	S50. 7. 1	13,380	55.5	一部	35,436	73.0	H22. 3	H37	
矢板	矢板市		S25. 2. 21	S57. 12. 24	16,194	34.0	一部	17,046	34.0	H25. 11	H45	
那須塩原	那須塩原市	旧黒磯市	S 9. 4. 20	H23. 7. 1	39,651	118.1	一部	59,274	118.4	H21. 3	H37	
		旧西那須野町	S31. 4. 27									
		旧塩原町	S 9. 4. 20									
さくら	さくら市	旧氏家町	S24. 11. 4	H23. 7. 1	12,563	44.3	全部	12,563	44.3	H22. 3	H41	
		旧喜連川町	S50. 7. 1									
那須烏山	那須烏山市	旧烏山町	S24. 2. 22	H23. 7. 1	12,792	24.3	一部	17,435	28.3	H20. 3	H39	
		旧南那須町	H10. 6. 1									
益子	益子町		S50. 7. 1	-	8,940	24.3	全部	8,940	24.2	H28. 3	H45	
茂木	茂木町		S40. 11. 9	H 7. 5. 1	17,269	14.1	全部	17,269	14.1	H23. 3	H37	
市貝	市貝町		S50. 7. 1	-	6,425	12.2	全部	6,425	12.1	H 9. 9	H27	
塩谷	塩谷町		S50. 7. 1	S57. 12. 24	16,168	12.2	一部	17,606	12.2	-	-	
那須	那須町		S 9. 4. 20	S50. 7. 1	26,044	21.6	一部	37,234	26.3	H24. 9	H32	
那珂川	那珂川町	旧馬頭町	S33. 10. 28	H23. 7. 1	3,880	6.9	一部	19,278	17.8	H20. 3	H37	
非線引き計					229,440	449.4		393,489	491.5			
合計					413,351	1,933.6		640,809	2,000.0			

※①小山栃木都市計画区域の栃木市に合算

※②宇都宮都市計画区域の鹿沼市に合算

平成28年9月末現在

### 3. 地区計画

地区計画は、昭和55年(1980)に創設された市町村が定める都市計画制度で、その特徴は、地域の特性や実情に応じたきめ細かなまちづくりのルール(計画)を定められるところにある。

これまでの都市計画が、都市全体から見た土地利用や道路・公園・下水道などの都市の骨格づくりを中心としていたのに対し、地区計画は、都市に生活する人々の身近な生活環境を保全・整備するための計画となっている。

また、地区計画は住民一人一人の生活に密接に繋がる計画であるため、計画内容を決める際には、地域住民の意見を十分に反映することができるよう、手続きに関する条例を市町村が定めることとされている。

制度の創設時には、市街化区域等の用途地域を対象範囲としていたが、平成12年(2000)の都市計画法の改正により、線引き、非線引きを問わず、用途地域を定めていない土地の区域についても定めることができるようになった。

平成18年(2006)の都市計画法の改正により大規模開発の許可規定が廃止されたことを受け、市街化区域に隣接するなど、一定の条件のもとで計画的な土地利用を図る上で支障がないと認められる開発行為についても地区計画で対応できることとなったことから、近年では地区計画による産業団地、住宅団地、公共公益施設の整備も進んでいる。

現在、19市町、141地区、3,416haで指定されている。

### 4. その他

#### (1) 特別用途地区

特別用途地区は、基本となる用途地域を補完して、地域の特性を活かし、土地利用の増進、環境保護等を図るため、条例によって建築物の用途制限を定める地区である。

現在、10市町において、大規模集客施設制限地区や特別業務地区など12地区、約572.3haが定められている。

近年では、平成23年(2011)に日光市内の幹線道路沿線の準工業地域、大田原市中田原地区の準工業地域に大規模集客施設制限地区が定められ、平成27年(2015)には県が進めている「総合スポーツゾーン」の整備に合わせて、現在の用途地域でも観覧場を有する運動施設の建築を可能とする、用途制限を緩和する特別用途地区を宇都宮市内に定めている。

#### (2) 高度地区又は高度利用地区

高度地区は、用途地域内において市街地の環境を維持し、又は土地利用の増進を図るために建築物の高さの最高限度又は最低限度を定める地区である。現在、本県における事例はない。

高度利用地区は、用途地域内の市街地における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、容積率の最高限度及び最低限度、建ぺい率の最高限度、建築面積の最低限度並びに壁面の位置の制限を定める地区で、市街地再開発事業等の施行区域に定めることが必要となる。

現在、6市、19地区、11.5haが定められており、近年では、宇都宮市の表参道スクエア(馬場通り中央地区)や小山市の城山・サクラ・コモン(城山三丁目第一地区)、大田原市のトコトコ大田原(中央通り地区)、那須塩原市のそすいスクエア・アクアス(西大和地区)などが整備されている。

#### (3) 防火地域又は準防火地域

防火地域又は準防火地域は、市街地における火災の危険を防除するために定める地域であり、建築物の構造等を制限することにより、都市の不燃化を図ることを目的としている。

現在、13市町において1620.7haが定められている。

#### (4) 風致地区

風致地区は、都市における樹林地などの良好な自然景観と、それと一体となった史跡名勝等を含む区域の環境を保全し、良好な都市環境を維持することを目的として定める地区である。

## 第8編 都市計画

現在、5市、14地区、1623.8haが定められている。

### (5) 伝統的建造物群保存地区

伝統的建造物群保存地区は、昭和50年(1975)に改正された文化財保護法に基づくものであり、伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保全するために定める地区である。

現在、栃木市嘉右衛門町において1地区、9.6haが定められている。

### (6) 流通業務地区

流通業務地区は、流通業務市街地の整備に関する法律に基づくものであり、都市の流通機能の向上及び道路交通の円滑化を図るために定める地区であり、流通業務関連以外の用途は規制の対象となる。

現在、鹿沼市において1地区、46.9haが定められている。

### (7) 特定用途制限地域

非線引き都市計画区域及び準都市計画区域の用途が定められていない地域においては、建築物の規制がないことから、建築物の進出により都市環境の悪化を招く恐れがある。

特定用途制限地域は、そのような地域における特定の用途について建築物の立地を規制し、合理的な土地利用を図るために市町村が定めるものである。

現在、本県では定められていない。

### (8) 景観地区

景観地区は、市街地の良好な景観形成を図るために定める地区で、既に良好な景観が形成されている地区のみならず、今後の良好な景観を形成していこうとする地区について、建築物及び工作物の形態意匠、高さ等の制限を定めるものである。

現在、本県では定められていない。

## 第4節 都市施設

都市施設とは、道路、公園、下水道など、機能的な都

市活動や良好な都市環境を維持するために必要な公共施設であって、都市の骨格をなすものである。

### 1. 交通施設

#### (1) 都市計画道路

都市における道路は、業務、流通等の円滑な交通を確保するための交通機能、都市環境や都市防災等の面で良好な都市空間を形成し、供給処理施設等の収容空間を確保するための空間機能、都市構造を形成し、街区を構成するための市街地形成機能などを有している。

都市計画道路には北関東自動車道のような自動車専用道路から、自転車歩行者道や路面電車のような特殊街路まで、6種類に分類されている。

本県においては、戦後から高度成長期に多くの都市計画道路が決定され、昭和43年(1968)の新都市計画法成立に伴う再編を経て、概ね現在の都市計画道路網の原型が構築された。

平成12年(2000)に都市計画法の改正を受けて決定権者区分、車線数を決定し、平成13年(2001)には3・5・1号上赤羽通り(市貝町)と3・4・123号大月名草線(足利市)、平成24年(2012)には3・4・7号小山野木線(小山市～野木町)を都市計画決定した。平成28年(2016)にはLRT整備事業(宇都宮駅東口～芳賀町)に合わせ、県内初となる特殊街路(路面電车道)宇都宮芳賀ライトレール線を宇都宮市及び芳賀町が都市計画決定している。

これまでに決定された都市計画道路は、人口増加や市街地拡大が続く社会情勢下での土地利用や交通需要を見通した長期的計画であることから、近年の人口減少、超高齢社会、経済の低成長、市街地の拡大収束など、現在の社会情勢の変化に合わせた見直しも必要となってきた。

特に、長期間未着手となっている都市計画道路については、その路線の必要性や効果、求められる機能等も変化していると考えられることから、平成18年(2006)に「栃木県都市計画道路検証の基本方針(案)」を策定公表し、当初決定から30年以上経過し未着工、社会経済情勢の変化等から特に見直しが必要、整備

済み区間との相違という3つの観点から、68路線(県決定41路線、市町決定27路線)、67.6km(県決定46.6km、市町決定21.0km)を見直し対象路線として抽出し、上位計画との整合性や将来交通需要予測等をもとに検証作業を行い、「継続」・「廃止」・「変更」の判断を下すこととしている。これまでに41路線の検証を終えており、引き続き検証作業を進めている。

なお、県内では、平成27年3月末現在、14市9町において、総延長1,610.93km(内1081.14kmが改良済)が都市計画決定されている。

## (2) 駅前広場

駅前広場は、駅前における安全かつ円滑な交通の確保、交通機関相互の乗り継ぎの利便性の増進などを目的として設けられるもので、都市の玄関口にふさわしい景観を備え、歩道、車道、駐車場、バスターミナルなどの各種交通施設が機能的に配置されることとなる。また、今後の高齢化の進展等に配慮し、バリアフリーに対応した施設となるような計画が望ましいとされている。

現在、13市4町、79箇所が決定されている。

## (3) 駐車場

自動車駐車場については、公共及び民間により総合的な対策を行う必要があり、駐車場法第3条の要件を満たす地区については、駐車場整備地区として積極的に都市計画に位置付けることが望ましく、公共的な自動車駐車場は都市計画に定めることが望ましいとされている。

県内では、昭和45年(1970)に宇都宮市の市営駐車場(0.5ha)、昭和46年(1971)に日光市の西参道第1(0.3ha)、第2駐車場(0.7ha)、平成4年に埴田駐車場(0.28ha)が決定されている。

自転車駐車場については、周辺市街地の状況、自転車の動線、公共交通の利用促進等を勘案のうえ位置及び収容台数を定めることとし、駅周辺においては高架橋下の空間等を利用することが望ましいとされている。

県内では駅周辺を中心に8市1町において16箇所

(約14,810台)が決定されている。

## (4) 都市高速鉄道

道路と鉄道の平面交差は、交通渋滞や都市活動の大きな障害となることから、本県においては昭和51年(1976)に足利市の東武伊勢崎線(昭和55年高架化)、平成4年(1992)に栃木のJR両毛線及び東武日光線(平成12年高架化)を都市計画決定し、連続立体交差事業により、鉄道が高架化された。

## 2. 公園・緑地

### (1) 公園・緑地

平成9年(1997)以降、主に街区公園が各市町により都市計画決定された。また、平成26年(2014)には栃木県総合運動公園や同公園に隣接する宇都宮競馬場跡地等を「県民総スポーツの推進拠点」として整備するため、約44haから約71haへと区域を変更した。

現在、793箇所(1665.7ha)の公園及び29箇所(2452.7ha)の緑地が都市計画決定されている。

### (2) 墓園

墓園とは、自然的環境を有する静寂な土地に設置する、主として墓地の設置の用に供することを目的とする公共空地とされている。

高度経済成長による人口の都市集中と核家族化に伴って墓地需要が急速に拡大し、とりわけ大都市圏では墓地不足が深刻な社会問題となったが、経済成長の減速に伴い、墓地の供給よりも先祖を偲ぶ場所としてふさわしい環境が求められるようになった。

平成9年(1997)以降、新たに都市計画決定された墓園は無く、現在は10箇所(166.6ha)が都市計画決定されている。

## 3. 下水道

下水道には、下水道法に定める公共下水道、流域下水道、都市下水路の3種類がある。下水の排除・処理については、これらの下水道と他の法令に基づく類似施設を組み合わせ、計画的かつ効率的に行う必要がある。



## 第8編 都市計画

### (1) 公共下水道

主として市街地における下水を排除し、又は処理するために原則として市町村が建設管理する。

### (2) 流域下水道

2以上の市町村の区域における下水を排除するもので終末処理場を有するもの、或いは2以上の市町村の区域における雨水を排除するもので、雨水の流量を調節するための施設を有するものを言う。本県においては鬼怒川上流流域下水道をはじめとした6箇所が都市計画決定されている。

なお、旧佐野市、旧田沼町及び旧葛生町の3つの市町村を処理区域としていた渡良瀬川上流流域下水道については、市町村合併により処理区域が佐野市のみとなったことから、流域下水道を廃止し、佐野公共下水道へと変更した。

## 4. その他の施設

その他の都市施設には、ごみ焼却場、市場、火葬場などがある。これらの都市施設は都市活動において必要不可欠な施設であることから、将来計画に基づいて都市計画決定し、整備を進めている。

## 第5節 開発許可制度

### 1. 許可制度創設の背景

開発許可制度は、昭和43年に制定された新都市計画法において初めて創設された区域区分の制度を担保するものとして、同法により併せて創設されたものである。

その背景には、昭和30年代に始まる我が国の高度経済成長に伴う大都市周辺でのいわゆるスプロール現象がある。大都市周辺の農地や山林がいわゆる「バラ建ち」のごとき単発的開発により蚕食的に宅地化された結果、無秩序な市街地が拡散し、道路も排水施設もない不良市街地が形成されることとなったのである。

このような不良市街地が一旦形成されると、地方公共団体は後追的に極めて非効率的な公共投資を

余儀なくされることともなるため、このようなスプロールの弊害を除去して、都市住宅における健康的で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するためには、総合的な土地利用計画を確立し、その実現を図ることが必要とされた。

このため、都市計画法では、都市計画区域を、既に市街地を形成している区域及び概ね10年以内に市街化を促進する区域として位置づけられた市街化区域と、当面市街化を抑制する区域として位置づけられた市街化調整区域に分けること（線引）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たのである。

このような市街化区域及び市街化調整区域に区分する制度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ある。すなわち、主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更（＝開発行為）を都道府県知事の許可に係らしめて、開発行為に対して一定水準を保たせるとともに、市街化調整区域内にあっては、原則として開発行為を行わせないこととして、これらの目的を達成しようとしたものである。

## 2. 開発制度創設の概要

### (1) 意義

開発許可制度は、「主として建築物の建築又は特定工作物の建設を目的とした土地の区画形質の変更」＝開発行為をしようとする場合には、あらかじめ都道府県知事等の許可を受けなければならないとする制度である。制度創設当初は市街化区域及び市街化調整区域を対象としていたが、その後、昭和49年の都市計画法の改正により未線引き都市計画区域（現非線引き都市計画区域）にも適用され、さらに平成12年の改正により都市計画区域外にも適用されることとなった。

また、一般に開発許可制度という場合には、一度開発許可を受けた土地における、予定建築物等以外の建築物等の新築、予定建築物以外への用途変更などの許可や市街化調整区域内の開発許可を受けた区域以外の土地で、既に宅地的利用のなされている土地

等における建築の許可も含まれている。すなわち、既に宅地化された土地において行う新たな開発行為を伴わない建築行為等であっても、これを規制の対象に含めなければスプロール化を抑止するという開発許可制度の目的を達することができないことから、これらも含めて広く開発許可制度とされているものである。

(2) 開発許可制度の基準

開発許可の基準は、大別して技術基準と立地基準とに分かれる。

技術基準（法第33条）は、良好な市街地の形成を図るため、宅地に一定の水準を保たせようとすることをねらいとした基準であり、全ての開発行為に対して等しく適用されるものである。

これに対して、立地基準（法第34条）は、原則として市街化を抑制すべき市街化調整区域において、開発行為が認められる場合を限定的に示したものである。

(3) 開発行為に対する許可

① 規制対象となる開発面積

規制対象となる開発面積は、都市計画区域等の区分により異なる。これを区域ごとに示すと次のとおりとなる。

都市計画区域

┌	区域区分が定められた都市計画区域	
├	市街化区域	1,000 m <sup>2</sup> 以上
└	市街化調整区域	全ての開発行為
└	区域区分が定められて	

いない都市計画区域 ..... 3,000 m<sup>2</sup>以上

都市計画区域外 ..... 1ha 以上

② 規制対象となる開発行為

規制対象となる開発行為とは、主として建築物の建築や、工作物の建設を目的として土地の区画形質を変更する行為を指し、それらを目的としない単なる土地の造成は開発行為には該当しない。

規制の対象としては「建築物」の建築以外に、「工作物」に係る開発行為についても含まれる。

この「工作物」は、コンクリートプラント等周辺の地域の環境に悪影響を与えるおそれのある第一種特定工作物とゴルフコース等の大規模な工作物である第二種特定工作物とに区分される。

(4) 建築行為等に対する許可

ここで規制対象となる行為は、第一に市街化調整区域内において開発行為を伴わずに行われる建築行為等である。

第二に開発許可を受けた区域において、許可を受けた予定建築物等以外の建築物等の新築、改築、用途変更などの行為についての規制である。

3. 本県における開発許可制度の沿革

本県における開発許可制度は、昭和44年の新都市計画法の施行を受けて、昭和45年に線引き制度が導入されたときに始まる。すなわち、同年に3都市計画区域22市町が市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定め、その後の都市化の動向等にあわせて、昭和52年、昭和59年、平成2年、平成9年、平成16年、平成23年、平成24年及び平成28年に定期見直しを行い、現在に至っている。

本県における開発許可制度は、上記の線引き制度の導入に併せて、昭和45年に栃木県開発審査会を設置し、開発審査会提案基準を制定し、昭和48年には、道路や排水などの技術基準を総合した栃木県開発許可制度運用基準が制定され、本県における現在までの開発許可制度の骨格が一応そろった。

その後の法改正に併せた重要な制度改正としては、前述した昭和49年法改正による未線引き都市計画区域（現非線引き都市計画区域）における開発許可制度の適用、ゴルフ場等特定工作物への許可対象の拡大、市街化調整区域における既存宅地確認制度の創設、昭和59年の市街化調整区域における大規模開発に関する対象面積を5haまで緩和する施行細則の施行、さらに平成12年の法改正による都市計画区域外の区域における開発許可制度の適用、平成16年の法第34

## 第8編 都市計画

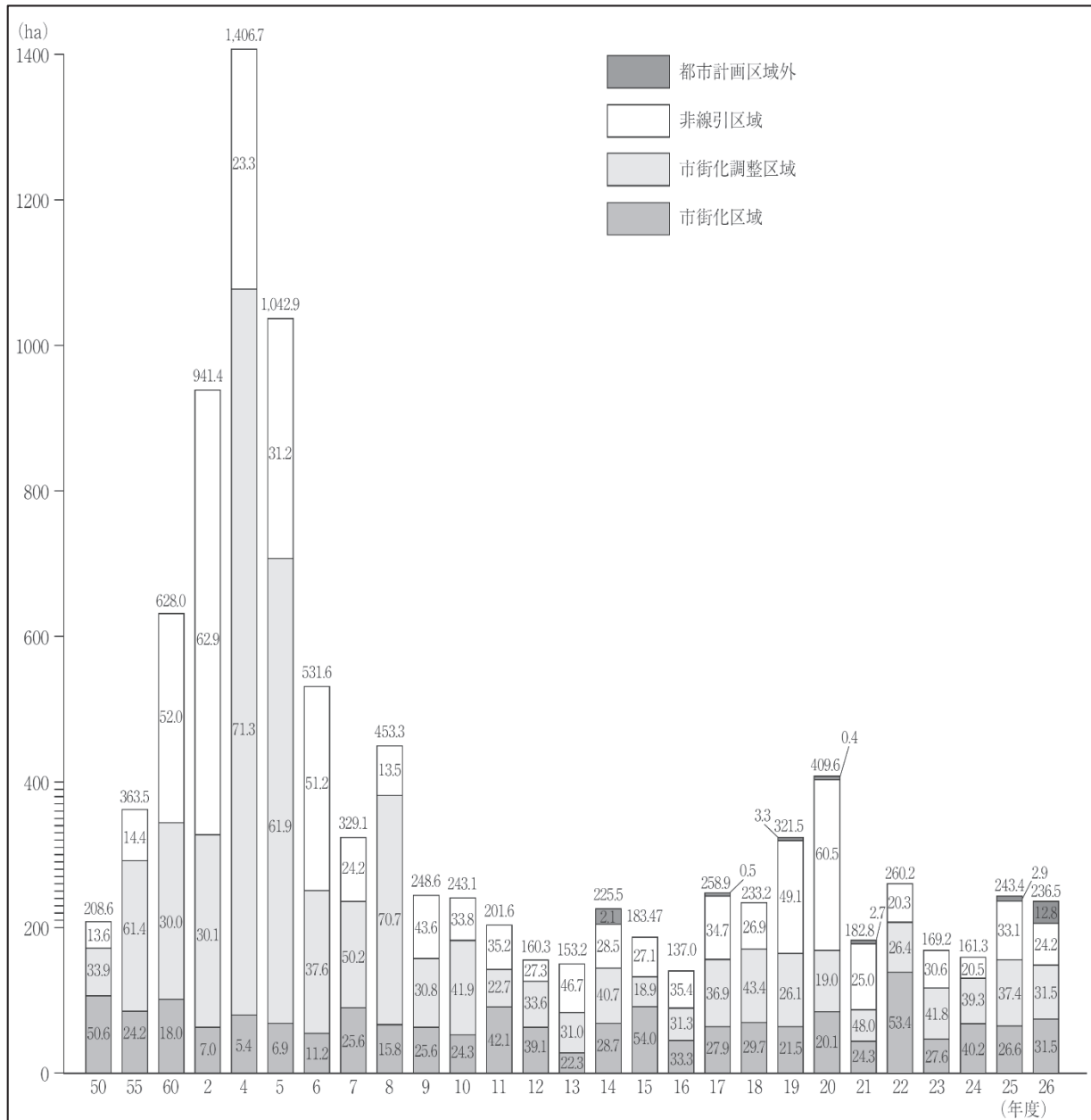
条第8号の3（現法第34条第11号）に基づく条例の施行、平成18年5月の法改正による市街化調整区域内における大規模開発に係る開発許可基準（旧法第34条第10号イ）の廃止などが挙げられる。

### 4. 開発審査会

都市計画法第78条の規定に基づき、栃木県開発審査会条例(昭和44年12月20日栃木県条例第34号)

を制定し、栃木県開発審査会を設置した。委員については、法律、経済、都市計画、建築、公衆衛生及び行政の各専門分野から7名を任命し、法第34条14号に基づく開発行為、令第36条第1項第3号ホに基づく建築行為についての許可並びに法第50条の規定による不服申立ての審査をするにあたり審査会の議を経ることとしている。

表 8—2 - 4 区域別開発許可面積の推移



出典：とちぎのとち (H28. 3)

## 第6節 都市環境の整備と保存

### 1. 景観行政

栃木県では、平成5年(1993)に、本県の都市景観形成の指針となる「栃木県都市景観形成ガイドプラン」を取りまとめ、良好な景観づくりに資する公共事業など各種事業に取り組んできた。

平成15年(2003)には、地域の特性を生かした魅力ある景観づくりを推進するため、栃木県景観懇談会による提言(平成14年7月)を踏まえ、「栃木県景観条例」を制定し、県土の景観形成に関する基本方針である「栃木県景観形成基本方針」を定めるとともに、公共事業景観形成指針の策定による自ら行う公共事業をはじめとする国等に対して同指針に適合した景観形成の要請、大規模行為届出制度の創設による大規模行為景観形成基準に沿った景観誘導、県民や事業者に対する普及啓発活動等を今日まで行っている。

また、この栃木県景観条例に基づき、平成15年から、県土の景観形成に関する重要事項を調査審議するため、栃木県景観審議会を設置している。平成19年(2007)には、栃木県屋外広告物審議会を統合し、屋外広告物に関する事項も調査審議することとなった。

平成16年(2004)には、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図るため、我が国で初めての景観についての総合的な法律である「景観法」が制定され、良好な景観の形成に関する基本理念及び国等の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観整備機構による支援等所要の措置を講ずることとなった。

平成28年4月1日現在、この景観法に基づき、中核市である宇都宮市をはじめ、足利市、栃木市、佐野市、鹿沼市、日光市、小山市、那須塩原市、さくら市、高根沢町及び那須町が景観行政団体に移行済みであり、現在策定中のさくら市を除く10市町が景観計画を施行し、地域の特性に応じた景観形成に取り組んでいる。

また、同じく平成16年からは、景観、都市計画及び色彩等に関し専門的知識を有するアドバイザーを派遣する「栃木県景観アドバイザー制度」を創設し、市町、県民及び事業者による景観形成活動の支援にも取り組んでいる。

### 2. まちづくり協定

まちづくり協定は建築基準法に基づく「建築協定」と都市緑地保全法に基づく「緑化協定」がある。

建築協定は8市4町34地区、緑地協定は4市2町31地区で締結されている。(いずれも平成27年3月末時点)

### 3. 屋外広告物

屋外広告物法及び栃木県屋外広告物条例に基づき、美観風致を維持し、公衆に対する危害を防止するため、屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置並びに屋外広告業について必要な規制を行っている。

昭和39年(1964)10月に制定された現在の条例は、規制区域の追加や法令の改正による所要の改正を行ってきた。

平成11年(1999)10月には、人々の価値観が物から心の豊かさへと大きく変化してきたことに伴い、景観を構成する重要な要素である屋外広告物についても景観形成に積極的な役割を果たしていくという視点のもと、自然景観の保全、観光地の雰囲気の高揚又は商業地の賑わいの演出といった各地域の特性に応じた景観形成が図れるよう、地域区分や許可基準の細分化等を行う栃木県屋外広告物条例の大規模な改正を行った。

平成28年4月1日現在、本県では、県条例のほか、中核市である宇都宮市、景観行政団体のうち日光市、那須塩原市及び那須町の3市1町が独自の屋外広告物条例を施行しており、それぞれの地域の特性に応じた屋外広告物の規制を行っている。

また、県条例についても、平成21年4月1日から、いわゆる「特例条例」により、屋外広告物の許可及び是正指導等の権限を県から市町へ移譲している。

## 第8編 都市計画

なお、車両広告物については、その広域性から平成24年度に県に権限を戻している。

一方、屋外広告業については、屋外広告物法の改正により、届出制から登録制へ移行されたことを受け、本県においても、条例を改正し、平成18年度から屋外広告業の登録制度を導入している。

なお、本県では、県と中核市である宇都宮市が、それぞれの条例により、屋外広告業の必要な規制を行っている。

### 4. 環境影響評価

栃木県では、平成11年3月に栃木県環境影響評価条例を制定し、環境影響評価の手続きを定めている。環境影響評価とは、工業団地や住宅団地の造成などの大規模な開発事業を行う際に、事業の実施により環境に及ぼす影響を事業者があらかじめ調査、予測及び評価し、その結果を事業内容に反映させることにより、環境の保全に適正な配慮を行うことを目的

としている。

平成25年10月には、栃木県環境影響評価条例を一部改正し、県民等が事業の内容をより理解しやすい制度とするために、事業者による丁寧な情報提供を義務付けるとともに、事業者着手後の透明性及び客観性の確保等の観点から、事後調査報告書をインターネット等により公表することとした。

また、都市計画決定する事業や施設の中には、環境影響評価の対象となることがある。その場合、都市計画法に定められている都市計画案や決定図書の縦覧時に環境影響評価の準備書や評価書等を共に縦覧するよう手続きを調整している。

近年、環境影響評価制度と都市計画制度との調整を図りながら行ったものとしては、平成24年9月に都市計画決定された佐野岩崎産業団地区画整理事業、平成26年9月に都市計画決定された千塚町上川原土地地区画整理事業があげられる。

表 8-2-5 環境影響評価条例の対象事業

事業の種類	規模の要件		
	普通地域	配慮地域	特別配慮地域
1. 道路の新設及び改築			
一般国道、県道及び市町村道	4車線以上かつ長さ10km以上	4車線以上かつ長さ7.5km以上	4車線以上かつ長さ5km以上
林道	幅員6.5m以上かつ長さ10km以上	幅員6.5m以上かつ長さ7.5km以上	幅員6.5m以上かつ長さ5km以上
2. ダムの新築	水面面積50ha以上	水面面積37.5ha以上	水面面積25ha以上
3. 飛行場の設置又は変更	すべての飛行場（変更にあつては、着陸帯の等級の変更を伴うものに限る。）		
4. 工場・事業場の設置又は変更	敷地面積20ha以上	敷地面積15ha以上	敷地面積10ha以上
	排水量が1万㎡/日以上又は燃料の燃焼能力が重油換算で10kl/時以上		
5. 廃棄物処理施設の設置又は変更			
焼却施設	処理能力が12t/時以上		
廃棄物最終処分場	埋立面積10ha以上	埋立面積7.5ha以上	埋立面積5ha以上
6. 土地地区画整理事業（※）	施行面積20ha～50ha以上	施行面積15ha～37.5ha以上	施行面積10ha～25ha以上
7. 新住宅市街地開発事業	施行面積50ha以上	施行面積37.5ha以上	施行面積25ha以上
8. 住宅団地の造成	造成面積50ha以上	造成面積37.5ha以上	造成面積25ha以上
9. 工業団地の造成	造成面積20ha以上	造成面積15ha以上	造成面積10ha以上
10. 新都市基盤整備事業	施行面積50ha以上	施行面積37.5ha以上	施行面積25ha以上
11. 流通業務団地の造成	造成面積50ha以上	造成面積37.5ha以上	造成面積25ha以上
12. 試験研究団地の造成	造成面積50ha以上	造成面積37.5ha以上	造成面積25ha以上
13. スポーツレクリエーション施設用地の造成	造成面積50ha以上	造成面積37.5ha以上	造成面積25ha以上
14. 農用地の造成	造成面積50ha以上	造成面積37.5ha以上	造成面積25ha以上
15. 土石の採取	採取面積50ha以上	採取面積37.5ha以上	採取面積25ha以上
16. 鉱物の掘採	掘採面積50ha以上	掘採面積37.5ha以上	掘採面積25ha以上
17. 複合開発事業（※）	施行面積20ha～50ha以上	施行面積15ha～37.5ha以上	施行面積10ha～25ha以上
18. 自動車テストコース用地の造成	造成面積50ha以上	造成面積37.5ha以上	造成面積25ha以上

## 第3章 土地区画整理事業

### 第1節 概要

#### 1. 土地区画整理事業の目的

土地区画整理事業は、都市計画区域内の土地について、道路、公園等の公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、土地区画整理法の規定により、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業であり、健全な市街地の造成を図り、それにより公共の福祉の増進に資することを目的とする。

健全な市街地の造成とは、密集市街地の解消、中心市街地の活性化、商業・業務等の拠点市街地の形成、地震・火災等の災害復興、新たな宅地の開発、流通業務市街地の整備、工業団地の整備、研究学園都市の整備等であり、さらに単一の目的でなく、これら複数の目的を兼ね備えた場合など多様である。

#### 2. 土地区画整理事業の仕組み

土地区画整理事業の仕組みは、減歩及び換地により、道路、公園等の公共施設の整備改善のための公共用地創出と宅地整備をすることが特徴である。

公共用地の創出については、土地区画整理事業施行地区内の地権者から権利に応じて土地を提供してもらい、公共減歩にて創出する。このため基本的に用地買収が生じない。

また減歩には、事業資金に充てるために売却する土地（保留地）を確保する保留地減歩もある。

一方、公共施設の整備や宅地の形状等を改善するため、宅地は再配置（換地）され、土地の価値を高めること事が一般的にできる。

このため、「(区画整理後の土地の価値－区画整理前の土地の価値)＝減歩された土地の価値」が基本となる。

なお、換地を定める場合、換地及び従前の宅地の位置等が照応するよう定めることとなっている（照

応の原則）が、技術的理由により若干の不均衡が生ずることが避けられない場合、清算金により換地間の不均衡を調整する方法がある。

また、施行地区内の公共減歩が高く、区画整理後の土地の価値の上昇が少ない場合は、減価補償金を支払うこともある。

#### 3. 土地区画整理事業の特徴

土地区画整理事業の特徴は以下のとおりである。

- ・面的に総合整備する手法であること
- 一定の地域内において、道路、公園、排水施設等の公共施設の新設又は改善と宅地の整備を同時に行うことができる。

このため、道路や公園を線的又は点的に用地買収により整備する方法と比較すると、利用度の低い残地が生じないこと、各宅地の利用し易さの向上が公平であること、既存の道路との変則的な交差等が生じないこと、道路や下水道等の整備手順が容易で手戻り工事を防止できること等の点で、有効な手法となっている。

- ・多様な事業目的に対応出来ること
- ・民間活力を活用した事業であること

区画整理の施行者は、地方公共団体だけでなく、土地の所有者や借地権を持つ個人、その集まりである組合及び地権者と民間事業者が共同で設立する区画整理会社も事業の施行者となることができる。

また、地区内で行われる建築物整備は基本的に民間投資によるものであり、民間の活力を活用した事業手法となっている。

- ・既存のコミュニティを維持できること
- ・公共施設の整備について、その受益を権利者に公平に配分できること
- ・民主的手続きによって進められること

土地区画整理事業は、事業実施にかかわる重要な内容は、組合施行の場合は総会の議決、公共施行の

## 第8編 都市計画

場合は土地区画整理審議会の審議を経て定められることとなっている。その他事業施行の各段階で事業計画や換地計画等について公告縦覧や意見書等の提出が出来るなど、民主的な手続きが制度として組み込まれている。

- ・他の事業、制度との同時施工や併用が容易であること

### 4. 土地区画整理事業の効果

土地区画整理事業の効果は以下のとおりである。

- ・地区の安全性・快適性・利便性が向上する
- ・都市の骨格が形成される
- ・まちの活性化が図れる
- ・良質な住宅地の供給ができる

### 5. 土地区画整理事業の施行実績

全国の土地区画整理事業の施行面積は、平成25年(2013)度末時点で約37万ha(うち約4万haが整備中)となっている。この約37万haは、全国DID面積の約3割に相当する。

また、土地区画整理事業により生み出された公園面積は約1.5万haであり、山手線内の面積の2倍、全国で開設されている街区公園、近隣公園、地区公園の約5割に相当する。

栃木県内の土地区画整理事業の施行面積は、平成28年(2016)4月1日現在、9,465ha(うち927haが整備中)となっている。

## 第2節 土地区画整理事業の沿革

### 1. 土地区画整理法の沿革

- ・土地区画整理法制定以前

我が国の土地区画整理事業は、明治時代の都市発展期までさかのぼる。当時の明治政府は農業振興のため耕地整理を推進していたが、都市周辺では土地所有者等の意向により、耕地の造成よりも宅地の開発や整備を目的とする耕地整理事業が多数行われた。こうした中から、望ましい街づくりの方法として、都市計画の法体系の中で制度化されていった。

明治21年(1888)制定の「東京市区改正条例」が土地区画整理事業の制度的起源といわれており、インフラ整備を主眼とし実施され、大正7年(1918)には、「市区改正条例」が大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市の5大都市に準用された。

大正3年(1914)から大正7年(1918)の第一次世界大戦による産業発展は、資本と人口が都市集中をもたらし、これに伴う種々の弊害が生じ、総合的な都市整備の法制度が必要となってきた。

このため、大正8年(1919)、「旧都市計画法」が制定され、土地区画整理事業についても法文化された。しかし、事業の施行方法等の実質的内容は「耕地整理法」を準用するよう定められていたため、複雑な市街地の権利関係の調整、処理には不都合なことも多く、これらの点については幾多の判例や行政実例などで補いながら事業の進捗が図られた。

大正12年(1923)には、関東大震災が発生し、甚大な被害を受けた都市を復興するため、土地区画整理事業を実施することとなった。これに際し耕地整理法を補うため、「特別都市計画法」が制定され、被災面積3,000haを超える大規模な震災復興土地区画整理事業を行い、これ以降の土地区画整理事業に大きな影響を及ぼした。なお、この特別都市計画法は昭和19年(1944)に廃止されている。

昭和14年(1939)から昭和20年(1945)の第二次世界大戦では、65,000haを超える土地が戦禍に見舞われ、終戦後、震災復興が急務となった。

昭和20年(1945)には、震災復興を推進するため震災復興院が設置され、「震災地復興計画基本方針」が閣議決定された。

昭和21年(1946)には、関東大震災での震災復興を参考に「特別都市計画法」が再び制定され、特別都市計画法に基づき、震災115都市(県内では、宇都宮市と鹿沼市が指定。)が指定された。

震災115都市のうち、102都市の約28,000haで震災復興土地区画整理事業が実施され、各都市の中心的市街地を整備し、その後の都市発展の大きな礎になっている。

- ・土地区画整理法制定

戦後の経済復興による急速な市街地化に対応するため、土地区画整理事業を活用して都市基盤を整備することが期待される中、法制は耕地整理法の規定を準用することになっているため、市街地整備の観点からは不十分な点が多く、土地区画整理に関する単独法の制定を望む声が強くと求められてきた。

昭和24年(1949)には、土地改良法の施行に伴い、耕地整理法が廃止されたことから、土地区画整理法の制定が喫緊課題となった。なお、耕地整理法は廃止になったが、旧都市計画法では引き続き、耕地整理法が準用された。

昭和29年(1954)に「土地区画整理法」が制定となり、旧都市計画法では耕地整理法の準用が土地区画整理法の規定に改正されている。

#### ・土地区画整理法の変遷

土地区画整理法は、その後、その時々々の社会の要請に応じた改正が適時行われ、事業の円滑化、事業制度の拡充が常に図られてきた。

土地区画整理法の改正のうち比較的大きなものについては、以下のとおりである。

昭和34年(1959) 第一次改正(公共施設管理者負担金の制度の創設等)

昭和38年(1963) 第二次改正(土地区画整理組合への無利子貸出制度の創出等)

昭和43年(1968) 現都市計画法制定に伴う改正

昭和57年(1982) 第三次改正(土地区画整理士の技術検定制度の創設等)

昭和63年(1988) 第四次改正(個人施行や組合施行に対する同意施行や参加組合員の制度創出等)

平成5年(1993) 行政手続法の施行に伴う改正

平成7年(1995) 阪神淡路大震災による被災市街地復興を目的とした被災市街地復興特別措置法の施行に伴う改正

平成11年(1999) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行に伴う改正

平成23年(2011) 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(地方分権一括法)」の施行に伴う改正(市の区域内において個人施行者、組合、区画整理

会社若しくは市が施行する土地区画整理事業にあつては、施行地区内の建築行為等についての許可権者を都道府県知事から当該市の長とした。)

## 2. 土地区画整理法と都市計画法との関係

土地区画整理法が制定された昭和29年(1954)以降、旧都市計画法第12条では、「都市計画区域内に於ける土地ニ付テハ公共ノ用ニ供スベキ施設ノ整備改善及宅地トシテノ地用ノ増進ヲ図ル為土地区画整理法ノ定メル所ニ依リ土地区画整理事業ヲ施行スルコトヲ得」とある。

昭和43年(1968)に現都市計画法(以下、都市計画法)が制定されると、都市計画法第4条に、「都市計画とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」とし、土地区画整理事業は市街地開発事業の一つに位置付けられている。

また、土地区画整理法において、土地区画整理事業は、都市計画区域内の土地で行うものとされている。

さらに土地区画整理事業の施行者が地方公共団体等(国、県、市町村、独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社)である場合、都市計画法に基づき、施行区域の面積や公共施設の配置及び宅地の整備に関する事項を定めた施行区域内でなければならないとされている。言い換えれば、土地区画整理事業の施行者が地方公共団体等の場合、都市計画事業でなければならない。

このように土地区画整理法と都市計画法は密接な関連があり、土地区画整理事業は、健全な市街地の形成と良好な宅地を供給するため、「都市計画の母」と呼ばれてきた。

## 3. 土地区画整理法と各種法令との関係

時代とともに都市は変化を続け、それに伴い課題も変化している状況にある。土地区画整理法についても、先に述べたとおり改正が適宜実施されている状況にある。

しかし、災害により早急に市街地を整備する必要があるなど、特殊な地区については、土地区画整理



## 第8編 都市計画

法を改正すると他の地区に影響を及ぼす恐れがあるため、特別措置法等を制定し、土地区画整理法にプラスする体制で対応を行っている。

以下に代表的な法に基づく土地区画整理事業を記す。

昭和50年(1975)制定「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」による、「特定土地区画整理事業」。

平成元年制定「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」による、「一体型土地区画整理事業」。

平成4年(1992)制定「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」による、「拠点整備土地区画整理事業」。

平成7年(1995)制定「被災市街地復興特別措置法」による、「被災市街地復興土地区画整理事業」。

また、土地区画整理法のもと、事業制度要綱等を規定し、実施される土地区画整理事業もある。例として敷地整序型土地区画整理事業、地籍整備型土地区画整理事業、都市再生土地区画整理事業がある。

### 4. 土地区画整理事業の支援制度の沿革

第二次世界大戦前までの土地区画整理事業に対する事業費は、公的な助成がなく、保留地処分金等によって事業費がまかなわれてきた。

公的な助成は、戦災復興土地区画整理事業に対する助成が始まりである。

昭和29年(1949)制定の土地区画整理法において、地方公共団体が施行する土地区画整理事業に対し国が補助できることが明示された。

昭和33年(1953) 道路整備のために揮発油税を特定財源とする道路整備特別会計(道路整備勘定)が設けられ、公共施行の土地区画整理事業により整備される、一定基準以上の都市計画道路に対して、補助事業の対象となる制度が創設。

昭和34年(1954) 土地区画整理法を改正し、公共施設を整備すべき者から負担金を求めることが出来る、公共施設管理者負担金が法制化。

昭和45年(1970) 土地区画整理組合に対しても、

一定基準以上の都市計画道路に対して、補助事業の対象となる制度が創設。

平成11年(1999) 都市基盤が貧弱で整備の必要な既成市街地や大規模な災害により被災した市街地において、都市基盤の整備と街区の再編を行う事業への補助、都市再生区画整理事業が創設。

平成12年(2000) 都市再生推進事業制度が創設され、都市再生区画整理事業についても本制度に位置づけられ、内容が抜本的に改正。

平成16年(2004) 都市の再生を目的とした、まちづくり交付金制度が創設され、都市再生整備計画に土地区画整理事業を位置付ければ、まちづくり交付金の対象となる。

平成22年(2010) 道路整備特別会計で行ってきた土地区画整理事業の施行地区内での都市計画道路整備に対する補助や交付金及び一般会計で実施されてきた都市再生区画整理事業に対する補助やまちづくり交付金が社会資本整備総合交付金に一本化される。

## 第3節 栃木県内の区画整理事業

### 1. 栃木県の支援制度

栃木県では、土地区画整理事業の進捗を図るために、昭和44年(1969)に県費補助として、「公共団体区画整理補助事業補助金」及び「県単独土地区画整理事業補助金」が制度化され、以下のとおり順次制度の拡充が図られた。

昭和46年(1971) 「組合等区画整理補助事業補助金」の創設(組合等に対する補助)

昭和55年(1976) 「宇都宮東部地区区画整理事業補助金」の創設

昭和60年(1981) 「緊急地方道路整備事業費補助金」の創設(組合等に対する補助)

以上の補助制度は、施行地区内の都市計画道路を整備するための補助金である。

平成5年(1993)には、施行地区内の調整池の整備について、「調整池整備事業補助金」が創設された。

平成21年(2009)には、栃木県財政の健全化を図

るための「とちぎ未来開拓プログラム」が公表され、そのプログラムに基づき、土地区画整理事業に対する県費補助の制度見直しが行われ、「栃木県土地区画整理事業助成費（県単）交付要領」が制定され、「公共団体区画整理補助事業補助金」、「県単土地区画整理事業補助金」、「宇都宮東部地区区画整理事業補助金」及び「調整池整備事業補助金」が「土地区画整理事業助成金（県単）」に集約された。

また、「緊急地方道路整備事業費補助金」については「土地区画整理事業助成金（交付金）」に名称が変更となった。

平成27年（2015）には、「土地区画整理事業助成金（交付金）」については「土地区画整理事業助成金（補助）」に名称が変更となった。

## 2. 栃木県内の施行実績

栃木県内での土地区画整理事業は、東武鉄道宇都宮線の開業に伴い、昭和6年（1931）から宇都宮市で組合施行として実施された陽西地区（38.7ha）及び陽南地区（82.0ha）が最初である。

昭和21年（1946）からは、戦災復興土地区画整理事業として宇都宮市（143.7ha）及び鹿沼市（6.8ha）で施行された。

昭和30～40年代には、首都圏整備法の都市開発区域として、宇都宮地区、佐野・足利地区、栃木地区、小山地区、大田原地区の5地区が指定されたこともあり、内陸型の工業地域をもった都市として発展が期待されることとなった。これに合わせ工業用地あるいは住宅用地の造成を目的にした土地区画整理事業が活発に施行された。

昭和50～60年代においては、県央地区では都市基盤を総合的に整備するため、宇都宮駅東地区、宇都宮駅東第二地区、宇都宮駅東第三地区、鹿沼市の西茂呂地区や真岡市の西真岡地区で施行されている。

県南地域では良好な住宅市街地を図るため小山市の城南第二地区、下野市の自治医科大学周辺地区、密集市街地の環境改善を図っている佐野市の佐野駅南地区や足利市の大日東地区などで土地区画整理事業が施行されている。

平成に入ると、高度情報化や産業構造の変化、生活様式の変化に対応して、地域の新たな核となる市街地の形成が必要とされてきた。

このため、宇都宮市内では宇都宮テクノポリスセンター地区や東谷・中島地区、佐野市では佐野新都心地区や地方拠点都市の中核となる栃木駅周辺地区、那須塩原駅周辺地区など、現在の市街地発展を担う整備を積極的に進めてきた。

近年では、高密度低層市街地において良好な街区形成を図るため、宇都宮市の小幡清住地区において事業が進められている。

栃木県内の土地区画整理事業整備状況は、表8-3-1のとおりである。

## 第4節 栃木県都市復興ガイドライン

### 1. 策定の背景

平成23年（2011）の東日本大震災を教訓に、地震等による市街地の面的被災に対して、迅速かつ円滑に土地区画整理事業等による都市の復興事業を進めるためには、被災状況の把握から復興事業の実施に至る行政等の役割分担や行動手順、留意点について、被災前から定めておくことが重要であることが認識された。

このため栃木県では、都市の復興に携わる県と市町の都市計画担当部局等の実務担当者が行動指針として活用できることを目的とした「栃木県都市復興ガイドライン」を平成24年（2012）4月に策定した。

### 2. ガイドラインの構成

被災後の対応としては、応急・復旧・復興の3段階があり、復興についても生活や経済等、各分野に分類されるが、本ガイドラインでは「都市（市街地）の復興」に重点を置いたものである。

ガイドラインでは被災後概ね6か月の間に都市復興基本計画の策定と市街地開発等の都市計画決定までの行動指針をまとめた。

表 8 - 3 - 1 栃木県内の土地区画整理整備状況

土地区画整理事業整備状況総括表

平成28年4月1日現在

都市計画 区域名	市町名	用途地域 面積(ha) A	整備状況						整備率	
			整備済		整備中		全体(B+C)		整備済 B/A(%)	全体 D/A(%)
			地区数	面積(ha) B	地区数	面積(ha) C	地区数	面積(ha) D		
宇都宮	宇都宮市	9,341.0	64	1,979.2	5	252.3	69	2,231.5	21.2	23.9
	鹿沼市 (旧鹿沼市)	1,968.0	13	280.3	1	28.9	14	309.2	14.2	15.7
	真岡市	1,678.0	17	757.4	3	164.7	20	922.1	45.1	55.0
	上三川町	757.0	4	159.7	0	0.0	4	159.7	21.1	21.1
	芳賀町	442.0	3	403.9	0	0.0	3	403.9	91.4	91.4
	壬生町	718.3	5	60.3	0	0.0	5	60.3	8.4	8.4
	高根沢町	579.3	2	215.3	2	41.8	4	257.1	37.2	44.4
	小計	15,483.6	(108) 106	3,856.1	11	487.7	(119) 117	4,343.8	24.9	28.1
足利佐野	足利市	3,206.0	25	745.9	6	96.3	31	842.2	23.3	26.3
	佐野市	3,012.6	25	758.3	1	8.6	26	766.9	25.2	25.5
	小計	6,218.6	50	1,504.2	7	104.9	57	1,609.1	24.2	25.9
小山栃木	栃木市	3,371.7	26	360.3	3	71.8	29	432.1	10.7	12.8
	小山市	3,297.8	19	1,143.7	2	99.5	21	1,243.2	34.7	37.7
	下野市	982.0	11	486.6	2	96.9	13	583.5	49.6	59.4
	野木町	479.6	5	215.6	0	0.0	5	215.6	45.0	45.0
	小計	8,131.1	61	2,206.2	7	268.2	68	2,474.4	27.1	30.4
線引き計		29,833.3	(219) 217	7,566.5	25	860.8	(244) 242	8,427.3	25.4	28.2
西方	栃木市 (旧西方町)	140.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
粟野	鹿沼市 (旧粟野町)	111.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
日光	日光市	1,508.0	10	154.7	1	0.1	11	154.8	10.3	10.3
大田原	大田原市	1,489.0	5	247.4	0	0.0	5	247.4	16.6	16.6
矢板	矢板市	704.0	5	162.9	0	0.0	5	162.9	23.1	23.1
那須塩原	那須塩原市	2,399.2	7	248.2	0	0.0	7	248.2	10.3	10.3
さくら	さくら市	1,019.4	3	122.8	1	66.1	4	188.9	12.0	18.5
那須烏山	那須烏山市	162.0	1	11.8	0	0.0	1	11.8	7.3	7.3
益子	益子町	285.0	2	17.6	0	0.0	2	17.6	6.2	6.2
茂木	茂木町	179.0	1	5.8	0	0.0	1	5.8	3.2	3.2
市貝	市貝町	124.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
塩谷	塩谷町	211.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
那須	那須町	254.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
那珂川	那珂川町	140.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
非線引き計		8,726.9	34	971.2	2	66.2	36	1,037.4	11.1	11.9
合計		38,560.2	(253) 251	8,537.7	27	927.0	(280) 278	9,464.7	22.1	24.5

※ 整備済の地区数のうち、芳賀高根沢地区(芳賀町、高根沢町)及び、東谷・中島地区(宇都宮市、上三川町)については、施行地区が2市町にまたがっているため、各市町欄に重複して計上しています。

※ 整備済は換地処分が済んだ地区、整備中は換地処分に至っていない地区です。

## 第4章 「中心市街地の活性化」と「都市の再生」

### 第1節 「中心市街地の活性化」と「都市の再生」の沿革

#### 1. 中心市街地の活性化

中心市街地は、多様な都市機能が集積し、長い歴史の中で文化、伝統を育んできた「街の顔」であるが、昭和50年代から平成一桁代にかけての人口増加、経済成長を背景とした、急速なモータリゼーションの進展、郊外開発により、都市の中心となる中心市街地の衰退・空洞化が進み、地域の経済や社会の発展に大きな影響を及ぼす恐れがでてきた。

このような状況下、中心市街地の活性化を図るため、国では平成10年(1998)に「都市計画法」の改正及び「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律(旧中心市街地活性化法)」の制定や平成12年(2000)には「大規模小売店舗立地法」の制定により3つの法律、いわゆる「まちづくり三法」が制定された。

この中の旧中心市街地活性化法では、市町村が自らのイニシアチブのもとで作成する中心市街地活性化基本計画に基づき、市街地の整備改善と商業等の活性化を柱とする総合的かつ一体的な対策を関係府省、地方公共団体、民間事業者等が連携して推進することにより、中心市街地を活性化するものであり、平成18年(2006)7月12日までに690地区において基本計画が作成され、活性化に向けての取組が進められてきた。

栃木県内では、20地区において、旧中心市街地活性化法に基づく中心市街地活性化基本計画が作成されている。

しかし、旧中心市街地活性化法施行後、様々な対策が講じられてきたにも関わらず、中心市街地は居住人口の減少、公共公益施設の移転や郊外大型店の立地といった原因により衰退が進んでいるのが状況であった。

平成16年(2004)総務大臣から経済産業省や国土交通省等に対し、中心市街地活性化基本計画等の改善が必要であると勧告され、平成17年(2005)12月には自民党が「まちづくり三法見直しに関する最終とりまとめ」を公表した。

平成18年(2006)に、都市計画法及び旧中心市街地活性化法が改正となり、旧中心市街地活性化法は、中心市街地における「都市機能増進」や「経済活力の向上」を図る総合的な支援法に改め、法律名も「中心市街地の活性化に関する法律(改正中心市街地活性化法)」に変更された。

この改正中心市街地活性化法では、市町村が作成する中心市街地活性化基本計画について、内閣総理大臣による認定制度を創設し、認定を受けた中心市街地活性化基本計画に位置付けられた事業については、国から様々な支援を受けられるようになった。

栃木県内では、平成20年(2008)に大田原市が平成23年(2013)には日光市がそれぞれ改正中心市街地活性化法に基づく、中心市街地活性化基本計画を作成し、内閣総理大臣認定を受けている。





図 8-4-1 大田原市と日光市の中心市街地活性化基本計画

## 2. 都市の再生

戦後のまちづくりにおいては、急速な経済成長に伴い、都市部では道路、公園、下水道等の都市基盤の整備を進め、大きな成果をあげてきた。

しかし、この急激な都市化は、災害に対して脆弱、宅地の郊外化に伴う長時間通勤や慢性的な交通渋滞といった、「20 世紀の負の遺産」とも言われている課題や国際競争力のある世界都市の形成のための交通基盤や情報基盤の整備、持続発展可能な社会の実現のための循環都市の構築など、21 世紀の新たな経済社会の動きを踏まえた課題も発生した。

このような課題に対応するためには、既存都市の中に目を向け直し、これからの安定し成熟した、都市型社会への再生が必要となってきた。

こうした流れの中、「都市の再生」の重要性が広く認識されるようになり、平成 13 年（2001）に内閣総理大臣を本部長とする「都市再生本部」が設置された。

平成 14 年（2002）には、都市再生特別措置法が制定され、内閣総理大臣を都市再生本部長に国務大臣を都市再生副本部長及び都市再生本部員とする都市再生本部を内閣に設置することが制度化され、環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指す 21 世紀型都市再生プロジェクトや土地の有効利用等、

都市の再生に関する施策を総合的にかつ強力に推進していくこととなった。

平成 16 年（2004）の都市再生特別措置法改正により、市町村が都市の再生に必要な公共公益施設の整備等に関する事業やまちづくりに関するワークショップ等の各種ソフト事業を一体的に盛り込んだ計画である「都市再生整備計画」を定めることができることとし、これに基づく事業の実施の促進を図るため、その経費に充当する「まちづくり交付金」が創設された。

平成 20 年（2008）、総務省統計局の人口推計によると、我が国の人口はピークに達した。地方都市では拡散した市街地で急激な人口減少、大都市では高齢者の急増が見込まれ、健康で快適な生活や持続可能な都市経営の確保が重要な課題となってきた。

この課題に対応するためには、都市全体の構造を見渡しなが、住宅及び医療、福祉、商業その他の居住に関する施設の誘導とそれに連携した公共交通に関する施策を講じることにより、市町村によるコンパクトなまちづくりを支援することが必要であると国として結論付けた。

平成 26 年（2014）に都市再生特別措置法の改正により、市町村は都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るため、立地適正化計画を策定できることとなった。

立地適正化計画には、都市機能誘導区域や居住誘導区域を定め、その区域に対し市町村が講ずべき施策を記載することとなっている。

このように都市の再生については、都市再生特別措置法を中心とし、様々な対策が行われている。

## 第 2 節 主な「中心市街地の活性化」及び「都市の再生」に関する支援事業等

### 1. 国の支援

- ・まちづくり総合支援事業

平成 11 年（1999） 政府は第二次地方分権推進計画を定め、その中で「まちづくりに係る新たな統合補助金」を創設する旨が記載された。

この統合補助金は、中心市街地の活性化等、一定の目的実現のために行われる各種補助事業について、市町村が創意工夫に基づいてまちづくり等を進めることができるよう、複数事業（道路、公園、下水道、河川、土地区画整理、市街地再開発等の複数事業）に係る総合補助金であり、市町村が策定する一定の計画に記載される各種事業を一括採択し、補助金交付も総額で行うこととしている。

平成12年（2000）第二次地方分権推進計画を具現化するため、「まちづくり総合支援事業」が創設された。

栃木県内の市町において、このまちづくり総合支援事業が実施された地区は、宇都宮市4地区、足利市及び小山市で2地区、鹿沼市、旧今市市、真岡市、壬生町、旧葛生町で1地区、合計13地区で実施された。

なお、このまちづくり総合支援事業制度は、「まちづくり交付金交付要領」が定められた平成16年（2004）に廃止された。

#### ・まちづくり交付金

平成16年（2004）の都市再生特別措置法改正により、市町村が「都市再生整備計画」を定めることができ、これに基づく事業の実施促進を図るため、まちづくり交付金が創設された。

このまちづくり交付金は、まちづくり総合支援事業と同様、個別の事業に対する支援制度ではなく、都市再生整備計画に記載された、まちづくりの目標・指標達成するための事業であれば事業執行が可能であり、年度途中で交付対象事業別の事業執行予定額が変更になっても、事業間で国費の流用を行い、国費の総額が変わらない場合、変更交付申請が不要であるとか年度途中で年度内事業執行予定が変更になっても、翌年度の交付額で調整することができるなど、柔軟な事業執行が可能な制度である。

交付対象事業についても道路、公園等の基盤整備事業、土地区画整理や市街地再開発等の面的整備事業、地域の個性を引き出す各種施設整備、さらには市町村の提案に基づく地域の創意工夫を活かした、

事業活用調査、まちづくり活動推進事業、地域創造支援事業も行うことができ、幅広い支援を受けることが可能である。

#### ・都市再生整備計画事業

平成22年（2010）国土交通省所管の地方公共団体向けの補助金は原則「社会資本整備総合交付金」に一本化され、まちづくり交付金も社会資本整備総合交付金に統合され、基幹事業の一つである「都市再生整備計画事業」として位置づけをされた。

これにより社会資本総合整備計画の要素事業として都市再生整備計画事業以外にも、他の基幹事業、関連社会資本整備事業及び効果促進事業と組み合わせが可能となり、より幅広い事業の実施が可能となった。

平成26年（2014）に改正された都市再生特別措置法に立地適正化計画に関する事項が追加されたことに伴い、都市再生整備計画事業に関する要綱等も改正され、コンパクトシティの推進のため、国費率拡充や施行地区の要件の追加などが行われた。

栃木県内でのまちづくり交付金及び都市再生整備事業については、平成28年（2016）3月末までに延べ84地区、県内25市町のうち23市町で実施されている。表8-4-1参照

#### ・暮らしにぎわい再生事業

平成19年（2007）に内閣総理大臣による中心市街地活性化基本計画の認定を受けた地区について、都市機能のまちなか立地、空きビル再生、多目的広場等の整備を総合的に支援する、「暮らし・にぎわい再生事業」が創設された。

栃木県内においては、大田原市及び日光市の2地区で本事業を活用した。

## 2. 栃木県の支援

平成10年（1998）制定の旧中心市街地活性化法に基づき、市町村が作成する中心市街地活性化基本計画に対して、助言や実現化方策の検討を進めるため、県庁内の関係各課から構成する、「中心市街地活性化

第8編 都市計画

推進連絡会議」を設置した。

平成11年(1999)には、副知事を会長とし、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進することに賛同する県内市町村長(発足時12市長が会員(宇都宮市、足利市、栃木市、佐野市、鹿沼市、日光市、今市市、小山市、真岡市、大田原市、矢板市、黒磯市))を会員とする、「中心市街地活性化推進協議会」を設置した。この協議会では、主に中心市街地活性化推進のための調査研究及び普及啓発を行い、その活動費(中心市街地活性化推進事業費)が予算化された。

平成20年(2008)には、「中心市街地活性化推進連絡会議」を「まちなか応援団」に、「中心市街地活性化推進協議会」を「まちなか元気会議」に名称を改めた。

平成28年(2016)4月時点において16市町長(宇都宮市、足利市、栃木市、佐野市、鹿沼市、日光市、小山市、真岡市、大田原市、矢板市、那須塩原市、さくら市、那須塩原市、下野市、芳賀町、高根沢町)がまちなか元気会議の会員となっている。

また、平成22年(2010)には、「栃木県中心市街地活性化先導事業補助金交付要領」を制定し、県内初の内閣総理大臣認定を受けた大田原市の中心市街地活性化計画に基づく事業に対し、県の補助金を交付している。

表8-4-2 栃木県内のまちづくり交付金及び都市再生整備計画の事業地区一覧

市町村名	地区名	計画期間	
		開始	終了
宇都宮市	宇都宮東地区	H16	H19
宇都宮市	下平地区	H16	H19
宇都宮市	鶴田地区	H16	H20
宇都宮市	宇都宮中央地区	H17	H21
宇都宮市	宇都宮山王地区	H17	H19
宇都宮市	宇都宮駅周辺地区	H18	H22
宇都宮市	雀宮駅周辺地区	H19	H23
宇都宮市	宇都宮テクノポリスセンター地区	H19	H23
宇都宮市	中里・金田地区	H19	H23
宇都宮市	宇都宮大学東南部地区	H20	H24
宇都宮市	鶴田地区	H21	H25
宇都宮市	岡本駅周辺地区	H21	H25
宇都宮市	宇都宮都市拠点地区	H22	H25
宇都宮市	雀宮地区	H24	H28
宇都宮市	宇都宮大学周辺地区	H25	H29
宇都宮市	東武宇都宮駅周辺地区	H25	H29
宇都宮市	鶴田地区(第二期)	H26	H30
宇都宮市	岡本駅周辺地区(第二期)	H26	H30
足利市	富田地区	H17	H21
足利市	五十部地区	H18	H22
足利市	山辺西部地区	H24	H28
栃木市	栃木駅周辺地区	H16	H20
栃木市	大平中央地区	H19	H23
栃木市	赤津地区	H22	H26
栃木市	新大平下駅前地区	H26	H30
栃木市	とちぎ歳の街周辺地区	H28	H32
佐野市	佐野駅周辺地区	H19	H23
佐野市	佐野駅周辺地区(第二期)	H24	H28
鹿沼市	鹿沼中央地区	H17	H19
鹿沼市	新鹿沼駅周辺地区	H18	H22
鹿沼市	中心市街地新拠点周辺地区	H19	H23
日光市	藤原町鬼怒川温泉地区	H16	H20
日光市	清瀬地区	H17	H21
日光市	世界遺産「日光の社寺」及び「門前町地区	H18	H22
日光市	川治温泉地区	H19	H21
日光市	湯西川温泉地区	H20	H23
日光市	下野大沢駅周辺地区	H21	H25
日光市	日光市中心市街地地区	H23	H27
小山市	小山駅周辺地区	H17	H21
小山市	間々田駅周辺地区	H18	H22
小山市	思川駅周辺地区	H18	H22
小山市	羽川地区	H18	H22
小山市	粟宮地区	H20	H24
小山市	城南・雨ヶ谷地区	H22	H26
小山市	小山駅周辺地区(第二期)	H23	H27
小山市	羽川地区(第二期)	H23	H27
小山市	間々田駅周辺地区(第二期)	H23	H27
小山市	粟宮・緑の健康づくりの森周辺地区	H25	H29
小山市	渡良瀬遊水地周辺地区	H25	H29
真岡市	長田周辺地区	H20	H24
真岡市	亀山北地区	H24	H28
大田原市	那珂川河畔地区	H16	H20
大田原市	野崎駅周辺地区	H18	H22
大田原市	中央通り金燈籠地区	H21	H25
大田原市	大田原西地区	H26	H30
矢板市	矢板地区	H17	H21
矢板市	矢板北地区	H17	H21
那須塩原市	塩原温泉地区	H16	H20
那須塩原市	駅西地区	H17	H21
那須塩原市	西那須野駅西地区	H22	H26
那須塩原市	黒磯駅周辺地区	H26	H30
さくら市	氏家駅周辺地区	H17	H21
さくら市	氏家駅西南部地区	H22	H26
下野市	仁良川地区	H20	H24
下野市	下長田地区	H21	H25
下野市	仁良川地区(第二期)	H25	H29
下野市	三王山・薬師寺周辺地区	H25	H29
下野市	石橋駅周辺地区	H27	H31
上三川町	上三川町中心拠点地区	H19	H23
益子町	益子・田野地区	H26	H29
茂木町	市街地西部地区	H18	H21
茂木町	市街地西部地区(第二期)	H26	H28
市貝町	市貝中央地区	H20	H25
芳賀町	祖母井南部地区	H16	H20
壬生町	壬生総合公園周辺地区	H16	H20
壬生町	本丸地区	H17	H21
壬生町	六美地区	H19	H23
壬生町	六美地区(第二期)	H24	H28
野木町	野木・野瀬地区	H25	H29
塩谷町	飯岡地区	H16	H20
塩谷町	船生上桜地区	H21	H25
高根沢町	宝積寺駅周辺地区	H16	H20
高根沢町	宝積寺地区	H25	H29
那須町	那須高原地区	H17	H21