

計画圏域の変化と計画内容の変化

市町村合併と土地利用計画

Transformation of Planning Area and Planned Contents : Municipalities' Consolidation and Land Use Planning

川上光彦 金沢大学大学院教授

Mitsuhiko KAWAKAMI Professor, Graduate School of Natural Science and Technology, Kanazawa University

Most of Designated Planning Areas are contained within a municipality although the planning legislation is supposed to designate them according to the actual conurbation area beyond the municipality boundary. Prefectures are planning the first Master Plan for each Designated Planning Area until June 2004 under the new Act. This paper reviews planning problems derived from such inconsistency of boundaries and describes what the Designated Planning Area and its land use plan should be, considering municipalities consolidation. Then, some types of new trials by municipalities are analyzed, which are practiced under the existing institutions or by creating the original bylaws.

はじめに

都市計画区域マスタープランの策定が、都道府県に義務づけられ、本年6月を目途として進められてきた。一方、都市計画の流れとは別に、地方自治の充実などを理由として、全国的に市町村合併が進行しつつある。都市計画は、制度上、その対象地域である都市計画区域を設定することからスタートしており、かつ、その都市計画区域は、原則として一市町村に複数の区域設定を認めないこととしている。その結果、異なる都市計画の内容を持つ都市計画区域が、市町村合併の結果、一つの市町村となった場合は、都市計画区域の再編が必要になる。両者が並行して進行していることから、暫定的には、一つの市町村に複数の都市計画区域を認めることとしているが、制度上は、今後の「見直し」の中などで、都市計画区域を一つにすることを前提に検討しなければならぬことになる。

一方、市町村間における都市計画の内容のばらつきは、一般的に大きい。それらは、線引き都市計画区域、未線引き用途地域設定都市計画区域、用途地域非設定都市計画区域、都市計画区域の無い市町村と四タイプに分けられる。これまでも、これらが、都市計画制度の理念とは異なり、従前の一市町村一都市計画区域であった時代の制度下における形態を保持してきたものが多く、そのことが、モータリゼーションの深化や幹線道路の整備などによる都市圏域の広域化に対応して、都市的開発の可能性を高め、結果的に、都市計画

的規制が緩く、地価も低廉な地域に開発が偏って進められてきた。それらは、非計画的であることから、基盤整備が不十分であったり、自然環境や良好な田畑の非計画的な転用などを進行させたりして、それぞれの都市圏において、市街地のスプロールを惹起させてきた。

本稿では、このような問題意識にもとづいて、市町村合併の進行に対応した、広域的土地利用計画のあり方を示し、いくつかの地域で先行的に取り組まれている試みを整理してそれらの特徴と課題などを論じようとするものである。

市町村合併の進行と都市計画区域の対応の実態

総務省調査によると、2004年4月において、2003年4月1日から合併により41市町が成立し、28市町が告示済みである。また、全国で543の法定合併協議会が設立され、全国の6割を超える1,906市町村が参加している。様々な国等による市町村合併促進策の効果もあり、急速に「平成の大合併」が進行しつつある。

これらの市町村合併の動きに対応し、都市計画区域マスタープランの策定における都道府県担当部局の対応は、金沢大調査⁽¹⁾によると、市町村合併に対して、都市計画区域マスタープランの基本方針については「合併後に検討する」が36/45(80%)と多いが、都市計画区域の変更自体については、「合併後に検討」が36(80%)と多いものの、「区域の変更予定」と明確にしているのは5/45(11%)と、その必要性が

らみるとかなり少ない傾向にある。

問題の所在

わが国の都市計画の仕組みは、都市の成長・発展を前提とし、そのための新市街地等の整備、および、市街地の成長・拡大に対する規制・誘導策を基本としてきた。その中で、1968年都市計画法によって導入された線引き制度は、都市の拡大を計画的に行うこととし、新市街地整備のための指標を常住人口とし、それらの増分を計画的に配分することとしている。そこでの前提は、都市圏に限りなく近似した都市計画区域の存在であったのではないだろうか。そのような理念に沿った広域都市計画区域は一部地域で実現され、奈良県や富山県においては、それぞれの地域特性もあり、かなり広域的な都市計画区域が設定された。しかし、実際には、旧法の一市町村一都市計画区域の仕組みを保持したまま新都市計画法を適用した区域が圧倒的に多かった。結果的に、前述のように、市街地や都市的開発は、都市圏の拡大とともに、都市計画区域を超えて行われるようになり、様々な問題を引き起こしてきている。

表1 「問題がある」開発と都市計画的指定区分⁽²⁾

	全部都市計画区域		一部都市計画区域		都市計画区域外	総計
	線引き	未線引き	線引き	未線引き		
商業施設	5	3	3	9	1	21
アミューズメント施設			1	2		3
住宅開発	4	8	11	22	3	48
別荘地などの開発			4	2	16	22
残土等の埋め立て	8	3	8	10	10	39
資材置き場	15	3	4	7	6	35
墓地	5		2		1	8
その他	7	4	6	9	8	34
総計	44	21	39	61	45	210

表1は、まちづくり条例または要綱を定めている全国の自治体が「開発が問題になっている」とした開発の種類と都市計画的指定のタイプとの関係を示しているものである。様々な都市的開発による問題が、都市計画的指定のタイプを問わず発生していることがわかる。とくに、都市計画の対象外とされる都市計画区域外においても、都市的開発による問題が引き起こされている。これらの要因の一つは、まぎれも無く都市計画区域が適切に指定されていないことである。

また、都市計画区域や線引きの計画上の考え方は、成長・発展を前提に、それらの成長部分を必要な市街地面積に換算して地理的に配分し、土地区画整理事業などの基盤整備事業を連動させて計画的かつ優先的に市街化を促進すると

いうことである。しかし、実際の開発ポテンシャルは、都市計画区域を超えて周辺の緩規制地域に吸収され、計画的な開発が市街化区域などにおいて進まないことになる。さらに、もともと、計画の基礎となっている将来の予測人口が、政治的な思惑を反映するなどして過大になっている傾向の中で、新市街地の規模が設定され、土地区画整理事業などが進められてきた。そのため、より一層、計画的な市街化の進行が遅れることになっている。こうした傾向は、地方中心都市を含み、多くの都市で人口の停滞や減少が確実に見込まれる中で、より一層明白となりつつある。

一方、都市の成長・発展を前提として組み立てられてきている計画制度は、「確立された」手法として、都市周辺の農地などにおいて都市的土地利用価値への転換を要求する政治的圧力のもとで、都市計画道路の整備手法としての性格も持ちながら、土地区画整理事業などが「計画的」に行われており、その趨勢は衰えそうにない。それを成立させるために、新市街地の計画根拠である原単位について、世帯人数の低下などを理由として人口密度を低下させることにより、論理的辻褄を合せつつ行われているのが実態である。

以上のように、都市の成長・発展を前提とした計画的仕組みは、基本的には破綻してきているといつてよい。

また、全国的な土地利用は、国土利用計画法の体系の中で、都市的土地利用や農業的土地利用などと一体的、網羅的に計画されているが、実態は、国の省庁が所管する個別法の縦割的地域区分を表すものであり、土地利用の体系として実質的に総合化されているとは言えない。例えば、農業地域は、農業的土地利用のために設定されているものであり、都市的土地利用への計画的な転換を図るような目的と内容を持っていない。その結果、幹線道路沿道などの都市的土地利用の適地が、農業的土地利用に相対的に不適であったり、土地所有者の思惑などにより、非計画的な土地利用転換が進行したりしていくようになっている。とくに、農業が、産業としての自立性を低下させてきており、こうした傾向を強めているといえよう。

基本的なあり方

前節で述べたような問題があるとしても、その対応として、線引きを廃止するなどを検討するのは不適切である。基本的には、土地利用計画としての構造的な問題を改善することに努めるべきである。そうした点としては、都市圏などに対応した計画範囲の設定と、そこでの整合性のある計画

と規制水準を確保することである。

憲法に規定された財産権にもとづく土地利用権を踏まえながらも、近代的な土地利用計画のあり方としては、公共的生活を支え、美しい地域・都市空間を創出するものとして、それぞれの地域特性に合ったあり方とその実現方策が検討される制度でなければならない。そのことを考慮すると、基本的には、基礎的自治体である市区町村を主体として、都市部門だけでなく、農業を含む他の関連部門を総括した土地利用を扱えるものとする必要がある。近年行われてきた都市計画権限の地方委譲により、機関委任事務から自治事務へと変化するなどしてその度合いを高めてきているが、議会の関与が小さいなど内容が限定されており、まだ不十分である。

以下では、土地利用計画のあり方として、都市計画制度の仕組みの中、または、独自の自治体条例などにより都市計画制度の仕組み以外に分けて検討する。

都市計画制度による対応

都市計画制度の中で、広域的土地利用計画や市町村間での土地利用施策の水準を揃えることが目標になる。その場合、まず、第一に検討する必要があるのは、都市計画区域の都市圏などを踏まえた拡大である。都市計画区域を、実質的な都市圏に近似した区域まで拡大することができれば、その区域内で、都市計画制度のメニューが準備している、線引き、開発許可、建築規制などの組合せにより、市町村間で整合性のとれた土地利用コントロールが可能になる。

都市計画区域マスタープランの策定に際して、広域的な地域を設定しているのは、金沢大調査によると30都道府県(64%)である。マスタープランの対象区域としては、都道府県全体とそれを複数に分けた地域を対象とする「全体と地域別」が11/30(37%)と最も多く、次いで「地域別のみ」10/30(33%)、「全体のみ」9/30(30%)であり、特定のタイプに偏っていない。この広域マスタープランの位置づけとしては、都市計画区域マスタープランの「上位計画」と位置づけるものが14/30(47%)と多く、次いで「関連計画」10/30(33%)となっている。また、広域的地域の区分は、「都道府県総合計画」のものを用いているものが17/21(81%)であり、次いで「広域市町村圏」13/21(62%)である。その他には「地方拠点都市地域」3/21(14%)、「広域事務組合」1/21(5%)である。さらに、広域マスタープランについての「都市計画審議会への上程」は14/30(67%)、「議会報告」

は10/30(33%)、「住民への説明」は16/30(53%)であり、これらをいずれも行わない都道府県は5/30(17%)であった。以上のように、広域マスタープランを策定しているものも多いが、都市計画区域の再編等にまでまだ至っていないのが実態である。

その中で、大阪府は都市計画区域の大幅な再編を行った。同府が設けた、都市計画区域を検討する外部有識者による提言にもとづいて、府下の市町村の都市計画区域について、都市圏などを踏まえて大幅な再編を行っている。従前は、一市町村一都市計画区域として42都市計画区域から構成されていたものを、一気に4都市計画区域へ再編した。その結果、都市計画区域マスタープランは、市町村マスタープランと異なり、本来の都道府県が策定すべき都市計画マスタープランとすることが可能になり、府全域および各都市計画区域において、統一性のある土地利用の計画と規制を整合性のとれたものとするができることになる。

同様に、広域的な都市計画制度の整合性を志向したものとして香川県方式があげられる。同県は、都市計画区域マスタープランの策定に合わせて、線引き制度の適用を全県的に廃止し、都市圏単位に都市計画区域群を再編成するとともに、一部、新たに都市計画区域を設定するなどしている。その上で、それぞれの都市計画区域群の中では、開発許可や白地地域の建築規制などによる開発コントロールを行い、都市計画的な規制・誘導水準を整合させている。なお、こうした政策選択の背景には、郊外地における公共開発の計画を推進させたいという事情も関連していた。このように、線引きを全県的に適用しないように変更し、白地地域の形態規制、開発規制の積極的な運用により、都市計画区域間における土地利用規制の差異を小さくすることにより、広域的な計画としての整合性を図ろうとするものである。

香川県方式の評価は慎重に検討すべきである。現行の都市計画手段を駆使して、整合性のある土地利用コントロールを行うとしているが、前述のように、それらは必ずしも十分に機能してきたとは言えない面がある。また、とくに地方の場合、都市計画区域の範囲が限定されているため、都市計画制度の適用に限られるという問題がある。

なお、金沢大調査によると、区域マスタープランの策定に合わせて、線引きを「新設」は山形県の1区域のみであるが、「廃止」は和歌山県、香川県、愛媛県、徳島県、熊本県の6区域であり、将来的には増加する傾向がみられる。

都市計画制度外による対応

都市計画制度外で対応するものとして、都道府県や市町村が独自条例などを制定することにより対応するものがある。それらは、法定外であることから、法的強制力は脆弱であるが、一方、都市計画の枠組みにあまり捉われないことから、柔軟な対応が可能になる。例えば、市町村全域など都市計画区域外も差異なく対象とすることが可能である。また、強い罰則などを設けず、いわゆる「お願い条例」の範疇であれば、様々なことが盛り込める可能性がある。例えば、自動販売機の色や設置場所、広告看板類などについての独自規制が可能になったりする。以下では、市町村による、こうしたまちづくり条例のうち、土地利用に関わるもので特徴的なものを取り上げる。

まず、「掛川市生涯学習まちづくり土地条例(1991年)」は、こうした土地利用に関する市町村条例の先駆けとなるものである。「特別計画協定促進区域」を指定し、その区域について、住民による「まちづくり計画の策定」を義務づけている。市の歴史に根ざし、生涯学習推進と関連させていることがユニークである。同様のものが、「真鶴町まちづくり条例(1994年)」である。いわゆる「美の条例」として有名であるが、わが国の都市計画制度が、「美」については欧米諸国と異なり、美観地区等を除いて、大きくは原則対象外としてきたことに対して、先駆的に果敢に取り組んでいる事例として高く評価される。さらに、「穂高町まちづくり条例(1999年)」も同様のものとして位置づけられる。

金沢市の場合は、二つの条例、「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例(2000年)」と「金沢市における土地利用の適正化に関する条例(2000年)」で対応している。前者は、市街化区域内を対象とするものであり、都市計画制度で十分カバーできていない部分を対象としているものであり、後者は、市街化調整区域および都市計画区域外を対象としている。いずれも、地区単位で、住民が自主的にまちづくり協定を策定し、市長と協定を結ぶものである。

おわりに

市町村合併の動向を踏まえながら、都市計画区域や広域的な土地利用計画のあり方を考慮すると、都市圏と近似した計画区域の設定と、その中での整合性のとれた計画と規制水準の確保が必要であることがわかる。それらは、大阪府方式のように、都道府県が主導的に都市計画区域を再編す

ることが基本になると思われる。しかし、実態としては、開発優先志向の首長への配慮などから、そうした方向を逡巡していると思われる都道府県がほとんどである。計画制度の主旨を踏まえて、大胆に踏み出すことを期待したい。

その他の方法としては、広域連合の制度を活用して、市町村が共同で都市圏単位の組織を設立し、土地利用の計画や規制水準を自主的、自律的に調整していくことが考えられる。しかし、現実の動向からみると、市町村間の思惑が一致しないことが多い、現段階ではこのような方向性に進むことはかなり困難であろう。

いずれにしても、時代的な状況と責務を的確に把握し、首長や住民が実現すべき社会のあり方について共通の目標やイメージを持つ必要がある。わがまちだけがよいとする考え方は、結果的に地域のアンバランスや広域的な衰退をもたらす可能性があることをぜひ認識しなければならない。

注

- (1) 金沢大学都市計画研究室が、全国47都道府県の担当部局に対して、2003年12月に調査票を用いた郵送調査を行い、100%を回収した。
- (2) まちづくり条例研究センターが、全国のまちづくりに関する条例、要綱を制定していると思われる997自治体を対象に、2000年に郵送調査を行い、とりまとめたものである。

参考文献

- 1) 川上光彦(1999):市区町村による都市計画マスタープランの課題、(社)日本都市計画学会地方分権研究小委員会編「都市計画の地方分権」所収、pp. 135~145、学芸出版社
- 2) 大阪府の都市計画区域再編に関する懇談会(2002)、「大阪府の都市計画区域のあり方に関する提言」
- 3) 香川県(2002)、「香川県都市計画基本構想検討委員会検討結果の要旨」
- 4) 日本都市計画家協会編著(2003):都市・農村の新しい土地利用戦略、学芸出版社
- 5) 大阪府建築都市部総合計画課(2004)、「大阪府都市計画区域マスタープラン」
- 6) 香川県(2004)、「香川県の都市計画の見直し」、「香川県の都市計画が変わります」
- 7) 川上光彦(2004)、「金沢のまちづくり計画・運動の歩み」、地域開発、Vol. 473、pp. 6~12、ぎょうせい