

機関番号：13102

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2010

課題番号：20560569

研究課題名（和文） 地方圏における市町村合併に伴う都市計画区域再編に関する研究

研究課題名（英文） Study on City Planning Area Reorganization in Local City Region with Merger of Municipalities

研究代表者

中出 文平（NAKADE BUNPEI）

長岡技術科学大学・工学部・教授

研究者番号：10172347

研究成果の概要（和文）：本研究は、まず、地方圏全体での市町村合併に関するデータベースを作成した。さらに、都道府県アンケートを実施して、区域区分再編の意向を確認した。次に、線引き都市計画区域として統合する2市と、線引きと非線引きの都市計画区域を並存させる1市を抽出し、都市計画区域再編の課題を明らかにした。引き続き、都市計画区域の拡大を伴う区域再編の実績を有する5市を対象に、都市計画区域拡大の状況について、①指定の理由、②指定までの経緯等を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：First of all, this study makes the data base concerning the merger of municipalities in the local city region. In addition, we execute the administrative divisions questionnaire, and confirm the intention of Area Division reorganization. Next, we extract two cities that integrate City Planning Area as Area Divided, and one city that does not integrate it. We continuously clarify the situation of the City Planning Area expansion such as designation process and the reason of designation for five cities that make the district reorganization with an expansion of the City Planning Area.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,555

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学 都市計画・建築計画

キーワード：行政・制度

1. 研究開始当初の背景

都市計画区域（以下、都計区域）の再編について平成18年に、47都道府県に対してアンケート調査を実施し、再編の必要性に対する認識や実際に生じている問題、再編の検討状況について明らかにした。実際に市町村合併に伴った都計区域の再編が実現しているケースは非常に限定的であった。平成18年3月末で従来の合併特例法が期限を迎えて市町

村合併が一段落し、これを受けた都計区域の再編が本格化するのはいずれかと考えられる。線引きと非線引きの都計区域が混在する、都計区域外が存在するといった自治体の実情によって都計区域再編の方式は異なってくると思われる。

市町村合併を扱った研究は2000年以降散見されるが、合併後に課題となる都計区域の再編に関しては、ほとんどない。

2. 研究の目的

合併した自治体の都計区域の指定状況を把握し、各県の再編の動きを分析しながら、地理的条件や交通体系等を考慮して、地域の実情に合った都計区域の指定のあり方を模索することを目的とする。

地方圏では、市町村合併と都計区域の関係には、課題となる以下の2つのパターンが存在すると想定できる。

I. 合併して政令市になったか(浜松、新潟)、政令市が非線引き都計区域を有する自治体と合併した(静岡、広島)ことから、区域区分を適用することが必要となる場合。

II. 線引き都計区域を有する自治体あるいは非線引き都計区域を有する自治体あるいは都計区域を有しない自治体と合併した場合。同一行政域の中に異なる制度を併存させるか、線引き都計区域とするか、非線引き都計区域とするか、を検討することになる。

この2パターンの実態を明らかにした上で、都計区域の指定のあり方を検討する。

3. 研究の方法

本研究は、1. 地方圏全体の動向把握、2. 研究目的で示したパターンそれぞれに関する具体的な分析の2段階からなる。

①町村合併に関する概要把握の確認のためのデータベース作成

a. 合併による都計区域の状況に関する情報、国勢調査の情報(人口及びDID人口・面積など/1960～2005年)を合併後の自治体ベースで再集計し、データベースを作成する。

b. 各都道府県に対して、合併の状況、都市計画制度の運用状況(都計区域、区域区分、用途地域指定)に関する情報提供を依頼する。

c. 合併前の行政界を基に、都市計画制度運用に関するデータベースを、地理情報システムとリンクさせ空間化し、詳細検討都市の状況を空間的に把握できる基盤を用意する。

②区域区分制度を適用した政令市(静岡市と浜松市)の分析

a. 合併に関する資料の提供を受けて、合併から区域区分に至るまでのプロセスを明らかにする。特に、合併協議や県と市の協議の経過、住民とのやり取りを分析する。

b. 区域区分導入によって規制が著しく強化される市街化調整区域に対する対応措置や、新規設定された市街化区域の範囲を決定した要因を分析する。

③線引き都計区域と非線引き都計区域が混在する都市の分析

a. 対象都市に対して、線引き・非線引きの混在状況に対する対応の方針に関するアンケートを実施する。

b. 区域区分制度適用で統一しようとする都市を対象に、都計区域の範囲、非線引き都計区域(都計区域外も含めて)のうち市街化区

域に予定する部分、市街化調整区域に対する対応措置として想定する内容等を都市計画担当者にヒアリングする。

c. 非線引き都計区域内の土地利用状況を現地調査すると共に開発動向(開発許可、建築確認、農地転用)のデータを収集する。

d. 線引き及び非線引き都計区域を併存させようとする都市を対象に、それぞれの都計区域の範囲、並存で生じる土地利用規制の格差に対する是正策として講じようとする手法に関して分析する。

④研究のまとめ

対象とした各自治体の都計区域再編の動向を評価し、適切な運用と考えられる自治体に対して如何にしてその運用が可能であったかを評価するとともに、不適切な場合にもそれを評価する。

4. 研究成果

(1) 自治体の都計区域構成の変化

対象期間内に合併した地方都市圏の市町村を以下の4つに分類する。なお各自治体の都計区域の指定状況は、合併時点直前の3月31日現在のものを用いている。

1. 線引き都計区域のみを有する

合併後も線引き都計区域のみを有するのは76自治体である。その内、合併前の自治体の全てに都計区域が指定されていたのは36自治体であるが、これらについては、合併前後で都計区域の構成に大きな変化はなく、都計区域の再編に格段の緊急性は認められない。一方、40自治体は1つ以上の都市計画未指定の自治体を含んで合併しているが、合併により同一自治体内に規制の厳しい市街化調整区域と都市計画の規制の無い地域が存在することになり、その格差是正の対応が求められることも考えられる。

2. 線引きと非線引きの都計区域が併存する

合併後に線引と非線引の都計区域が併存する事例は74自治体である。このうち42自治体が同時に1以上の都計区域未指定町村とも合併している。つまり、同一自治体に2ないし3の異なる土地利用規制制度が混在しており、格差是正の必要性が高いと思われる。

3. 非線引き都計区域のみを有する

合併後も非線引き都計区域のみを有するのは316自治体である。この中には都市計画未指定町村を含む合併をした76自治体も含まれるが、土地利用規制の格差を解消する緊急性はさほど高くないと考えられる。

4. 都計区域を有しない

合併した旧自治体の全てに都計区域が指定されていない事例は、62自治体である。これらの自治体は基本的に、合併したからと言って、都市計画的な対応を迫られることはない。ただし、6自治体が新たに市制に移行したため、法の定めるところに従い、新たに都計区

域の指定の必要性が生じる。

本研究では、地方都市圏で、線引き都計区域を有する自治体と都計区域未指定町村が合併した38自治体と、線引きと非線引きの都計区域が併存する71自治体の計 109自治体を、合併によって行政区域内の土地利用規制の格差を解消するために、都計区域再編の必要性が認められる自治体と位置付ける。

(2) 各自治体の都計区域再編意向

再編の必要性が認められる 109自治体に対しアンケート調査を実施し、97自治体から回答があった(回収率88%)。

96自治体の都市計画再編の意向は、全体では再編意向を持っている自治体が51と過半数を上回っているが、都計区域の構成の違いにより、傾向は大きく異なる。線引き自治体では、再編意向を持っているのは9自治体に止まり、多くの自治体が都市計画再編の必要性を認識していないことが明らかとなった。一方、併存自治体では、42自治体が都計区域再編の意向を持っており、再編の意向がない19自治体を上回っている。この51自治体の都計区域再編の手法を見ると、併存自治体で都計区域の統合を予定もしくは検討中なのが42自治体中29自治体、都計区域を都計区域外に拡大したり、新規に指定したりすることを予定もしくは検討中なのが、全体で34自治体である。しかしながら、多くの自治体が検討中であるとしており、まだ明確に都計区域の指定形態が定まっていない自治体が多い。これは合併協議時に、新自治体の都計区域の再編等について議論されている場合が極端に少なく、新自治体の成立以後に検討が始まっているためだと考えられる。

(3) 政令指定都市移行に伴う線引・非線引都計区域の統合と区域区分の新規導入

対象自治体は、静岡市と合併した旧蒲原町と旧由比町、浜松市と合併した旧三ヶ日町と旧天竜市とする。まず、県及び市町の都市計画審議会議案書等の資料を読み込んだ上で、自治体担当者へのヒアリングで詳細を確認することで、各自治体の合併、都計区域統合、区域区分の経緯を示す。

①旧蒲原町(用途無指定・高密市街地)

旧蒲原町では、今後、市街化区域に指定する区域をふさわしい市街地として整備するにあたって、市街地の状況、地形的条件から問題・課題があった。特に、旧町内の西側を通る都市計画道路は、住民説明会や審議会等でその経路や必要性の有無を問われていることや、非常に密集した住宅街を通るため道路整備に住宅移転等の措置も必要になると考えられる等、事業の実現には相当な問題がある。また、新市街地として市街化区域に指定された六千坪地区では、土地区画整理事業が計画されているが、未だ都市計画決定されていない(区域マスでは10年以内の整備事業

として明記されている)。さらには、母都市である旧静岡市内で市街地整備を必要とする地区との優先度も検討されていく中で、合併特例債の存在を考慮しても、旧蒲原町での基盤整備事業等の実現が今後どう進むかは疑問が残る。

②旧由比町(用途無指定・高密市街地)

旧由比町では、調整区域に指定された地域は衰退するという懸念や、調整区域に一度指定されると新たな市街化区域編入は困難である等の理由から「できる限り広い範囲を市街化区域に指定する」という考えであった。

市街化区域を指定するにあたって、母都市(旧静岡市)には、旧由比町よりも市街化区域にふさわしい調整区域があること、特に随時編入の場合、旧由比町で保留フレームを確保することが困難なため、新市街地として市街化区域を指定することは難しかった。一方で、母都市との関係からの問題点として、「指定しても都市計画税をとられるだけで、由比町に予算がつかないのではないか」という意見があった。一方で、市街化区域になると説明していた用途地域を縮小して、指定しているが、用途地域を縮小し調整区域に指定された区域では、市街化区域になれば農地が宅地並みに課税されることや、旧自治体が地権者などへの説明に尽力したことにより、大きな

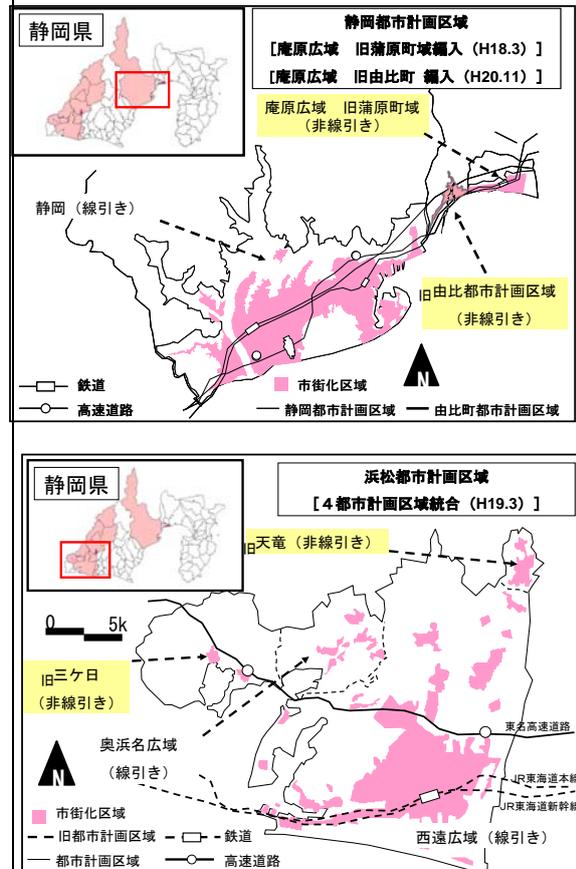


図1 静岡都市計画区域(上)と浜松都市計画区域(下)

反発はなかった。

また、市街化区域と想定された区域は、全て既成市街地であることや旧町の実情に沿わないことで都市計画事業無しで全域、市街化区域の指定が認められた。基盤整備が必要な地区には、都市計画事業ではない基盤整備計画を有してはいるが、同計画は合併特例債が認められないため、道路整備に必要な用地の無償提供等の協力が不可欠だった。

③旧天竜市（用途指定有り・高密市街地）

旧天竜都市計画区域の市街化区域は、中心市街地については、省令八条を満たす既成市街地として位置づけた。その周辺や北部には、従前から十分な都市計画事業が決定されており、新市街地として位置づけて市街化区域に指定されている。しかし、新市街地で決定された都市計画事業や開発計画は、決定して10年以上整備が進まないものが多く、現状では市街化区域内に農地や林地を多く含んでいるという実態が明らかになった。合併に伴う協議期間が限られていたこともあり、人口が増加傾向であった時期に決定された都市計画道路や住宅団地開発の計画のある区域について十分な検討がされずに、そのまま市街化区域に指定していると考えられる。

一方で、区域区分以前の用途地域指定区域を調整区域に指定することは、これまで建築物の用途制限はされていても、調整区域並に開発が困難となる訳ではなかった地区住民への説明が難しいのも事実である。しかし、用途地域の範囲全域を市街化区域に指定するのではなく、人口減少傾向がより強まることが予想される中で、計画の妥当性と実現性を議論する必要があった点を指摘できる。

④旧三ヶ日町（用途無指定・低密市街地）

市街化区域の指定範囲や人口フレーム設定について、国勢調査の基本単位区データによる分析と静岡県でのヒアリング結果から、旧三ヶ日都市計画区域で指定された市街化区域は、ほとんどが新市街地としての位置づけで指定された区域であることが明らかになった。また、市街化区域指定を検討しただけできなかった地区もある。保留人口フレームという仕組みのない非線引き都計区域で、新市街地として市街化区域を指定するには、統合する線引き都計区域の保留人口フレームを使うことになる。随時変更の場合には、全体の人口保留フレームを変更することはできない（静岡県の保留フレームの定期見直しは5年毎）。従って、旧三ヶ日都市計画区域で市街化区域を指定する際には、浜松都市計画区域全体の保留人口フレームを使った可能性が大きいことが明らかになった。

また、調整区域が広い旧三ヶ日町では、開発許可基準や開発許可条例の運用に関する議論があった。開発許可運用基準については、旧西遠広域都市計画区域の基準を都市規模

等の異なる非線引きの旧三ヶ日都市計画区域で同様の基準で運用することは難しいと、都市計画審議会の中で指摘されている。浜松都市計画区域で適用された開発許可条例には“地域住民の話し合いの中で、開発許可条例区域をどこにするか決められる”という大きな特徴がある。しかし、住民間で利害が生じやすく合意形成が難しいという問題点があり、運用実績がないことが明らかになった。これに対して浜松市は、平成21年4月から条例を改正し、3411条例区域の指定に関して、住民側だけではなく、都市計画行政側からも指定できるようになる。しかしながら、調整区域の面積が広い旧三ヶ日都市計画区域内での開発許可に関する課題は多い。

⑤都計区域統合・区域区分の際に生じる問題

①から④で示した協議実態を、5つの視点から分析した。

1. 調整区域に指定される地域の不満とその対応策

旧三ヶ日町以外の3自治体では、地形条件から人口が集積していること、調整区域に開発の余地が少ないことから、問題は少ない。また、旧三ヶ日町では、市街化区域内人口比率が3割を切り、都計区域の大部分が調整区域に指定されるが、元々開発圧力が低いことから対応措置の運用が問題になることは少ない。しかし、開発許可基準や開発許可条例の運用には、指摘されている問題もある。

2. 集積要件・密度要件を満たせない

旧三ヶ日町以外の3自治体では、上述の地形条件もあり人口密度も高く、市街化区域の大部分で要件を満たしていた。旧三ヶ日町は、低密の市街地を形成しているため、密度要件を満たせる区域は少なく、集積要件は満たすことができていない。合併を伴う区域区分であり、母都市との関係等を考慮する必要があるため、市街化区域を既成市街地の位置づけで指定すべき所を人口フレームを必要とする新市街地扱いで指定せざるを得なかった。

3. 人口フレームの設定が困難

旧三ヶ日町以外は、既成市街地として位置づけられたため問題がなかった。一方、旧三ヶ日町は、旧浜松市の持っていた西遠広域都市計画区域の保留人口フレームを使って新市街地を指定している。今回の区域区分が随時編入であったため、新たに保留フレームを決められなかったことも適切な人口フレーム設定ができなかった一因である。また、3自治体で問題なく人口フレームを設定できた理由の一つには、平成12年の国勢調査を使用できたことがある。平成17年のデータでは人口が減少しているため、今回のような区域設定はできなかったという指摘もあった。

4. 指定根拠となる都市計画事業等の不足

旧天竜市以外の3自治体では、市街化区域を整備していくための都市計画事業等が不

足している。旧三ヶ日町では、基盤整備の計画はあるが調整がうまくいかず都市計画決定に至っていないものもある。一方、旧由比町では都市計画事業が一つもないが、全て既成市街地として市街化区域を指定していること、都市計画事業が旧町の実情に合わないことを理由に、都市計画事業を決定することなく市街化区域を指定できた。旧天竜市では、10年以上整備が滞っている妥当性と実現性の無い事業計画が市街化区域の担保となっているという問題を抱えている。

5. 従前用途地域を全都市街化区域に移行できない

旧天竜市以外の3自治体で指定された用途地域は、区域区分直前に市街化区域となることを見越したものであった。その中で旧由比町は「できる限り広い範囲を市街化区域にしたい」という思いから用途地域を指定したが、災害危険区域の存在、都市計画税、国の方針により、県決定の区域区分の際に縮小して決定するに至った。また、旧天竜市は、視点④とも関連するが、市街化区域の範囲について十分な検討がされているか疑問が残る。

(4) 市町村合併を契機とした都計区域再編

線引きと非線引きの都計区域が併存する人口10万人以上の地方都市で、(2)のアンケートで都計区域再編の意向があったとした26市の中から、母都市への依存性があり一体的な都計区域の運用が望ましいと考えられる自治体として、現状で都計区域が接する前橋市と接していない鶴岡市を対象に、都計区域再編の課題を明らかにする。

①鶴岡市

平成17年10月1日に鶴岡市、藤島町、羽黒町、榎引町、朝日村、温海町の6市町村が合併した。人口は旧鶴岡市以外の旧町村で減少しており、特に温海町では減少傾向が顕著である。旧鶴岡市の人口はほぼ横ばいに推移しているものの、新鶴岡市全体では減少傾向にある。平成12年のDID面積は、昭和45年の1.8倍に拡大している。しかしDID内の面積ほど増えてはおらず、市街地拡散が進展している。



図2 鶴岡市の都市計画区域

合併によって現在は線引きの鶴岡都市計画区域と、非線引きで用途地域を持つ藤島都市計画区域、温海都市計画区域、非線引きで用途地域のない榎引都市計画区域の全部で4つの都計区域が併存している。

合併に関する協議は、平成13年8月に庄内地域の14市町村で「庄内地域市町村合併研究会」が設置されたことで始まった。合併関連議案を可決した6市町村は「早急に6市町村で合併協議を進めたい」と意向を示し、平成16年11月に法定協議会「南庄内合併協議会」を設置し合併に至った。

平成15年11月17日に開催された庄内南部地区合併協議会第5回第三小委員会で、建設部会を取りまとめた課題及び施策の方向が示された。施策の方向は基本的に一つの都計区域とし、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全をするものである。第6回第三小委員会では事務事業の調整について協議され、都計区域の調整案は『平坦部全域を都市区域とし秩序ある土地利用を図る必要がある。新市全体を一つの都計区域とするとともに、区域区分の実施及び総合的な土地利用方針を定める。』とされた。この調整案は平成16年2月27日に開催された第15回庄内南部地区合併協議会で報告され、合併協定書に『新市全体を一つの都計区域とするとともに、区域区分の実施及び総合的な土地利用の方針を3年以内に定める』と記載された。その後、庄内南部地区合併協議会は合併に至らず廃止となるが、協議内容はそのまま南庄内合併協議会に引き継がれ、合併協定書の中で都計区域の取り扱いは、庄内南部地区合併協議会の時と同様の内容が記された。

鶴岡都市計画区域では人口が10万人に達したことと、圃場整備から8年が経過することから、平成16年に新たに区域区分が導入された。そのため、合併に伴い都計区域を見直すといった作業や協議はされず、都計区域についてはそのまま新市に引き継がれた。

現在は、合併協定書に記載した協定に基づき、都計区域の統合に向けて検討を進めている。都計区域の統合、再編には多くの作業や課題があり、すべてを一度にやることは困難であるため、具体的な統合は二段階ですとした。第一段階で既存の線引き都計区域と用途地域を持つ非線引き都計区域を統合する。そして第二段階で現在都計区域外となっている平坦部に都計区域を拡大し、都計区域を一本化するとともに区域区分を実施することとしている。山形県でも、鶴岡市の考えを尊重して、二段階での統合を検討している。

②前橋市

平成16年12月5日に、前橋市、大胡町、宮城村、粕川村が合併、平成21年5月5日に富士見村が合併し、現在の前橋市となった。前橋市全体の人口は、平成12年までは増加して

いたが、平成17年には減少している。特に、人口の約9割を占める旧前橋市の人口が減少しており、中心市街地の空洞化が懸念されている。一方、旧富士見村、旧大胡町では特に人口が増加している。平成12年のDID面積は、昭和45年と比べるとかなり拡大している。しかし、DID面積に比べて人口の増加率は低く、スプロールが進展している。

合併により現在の前橋市には、線引き都計区域である前橋都市計画区域と、非線引き都計区域で用途地域を持つ富士見都市計画区域、大胡都市計画区域、非線引き都計区域で用途地域のない宮城都市計画区域、粕川都市計画区域の全部で5つの都計区域が併存している。また、旧宮城村の一部には準都市計画区域が指定されている。

前橋市、富士見村、大胡町、宮城村、粕川村の5市町村は平成13年8月より合併に関する意見交換を始めた。平成14年3月には任意合併協議会が設置されたが、富士見村と粕川村は参加を見送り、粕川村は8月から合併協議に参加した。任意合併協議会は平成14年12月25日までに全8回開催された。平成15年4月には4市町村で法定合併協議会が設置され、11月に合併協定書に調印、12月に4市町村の議会で合併関連議案が可決され、合併に至った。富士見村は任意合併協議会の参加を見送った後、再び合併を目指し平成16年1月に2市町で法定合併協議会が設置された。しかしその後、富士見村が合併関連議案を否決したため、協議会は解散した。その後、富士見村では平成19年に、合併協議を再開し、平成21年5月に前橋市へ編入した。

前橋市、大胡町、宮城村、粕川村の4市町村の合併では、任意協議会の都市計画建設部会で都計区域に関する検討がされた。都市計画建設部会での協議された内容は、主に次の4点である。①合併後は一体の都市として総合的に整備、開発、保全を図るため、4つの都計区域の統合を図る、②都計区域の統合は、線引き制度を継続することとし、現在、線引きを実施していない大胡都市計画区域、宮城都市計画区域、粕川都市計画区域についても線引きを行う、③都計区域の統合及び線引きの実施時期は、土地利用規制の急激な変化を避けるため、合併から10年後とする、④平成15年度を目途に、集落内における住宅等の建設を許容するための条例を制定する。

合併協議の中での土地利用の取り扱いについては、住民生活に影響が大きく、また関心も高いことから、第6回前橋広域任意合併協議会（平成14年11月13日開催）で事前説明し、第7回任意合併協議会で議案として提出、原案どおり承認された。前橋市と富士見村の合併でも、先の4市町村の合併と同様に、区域の統合は合併から10年後とされた。

前橋市の都計区域を統合することに関し

ては、合併協議会の中で協議され、合併協定書にも記述されている。平成21年度から区域統合に向けて準備を始め、現状の把握や先進事例を調査している。特に、非線引き都計区域の用途地域は、都市計画事業を想定してはなく、線引き都計区域となっても整備することは難しいため、このまま用途地域を残すか等を検討することが必要であるとしている。

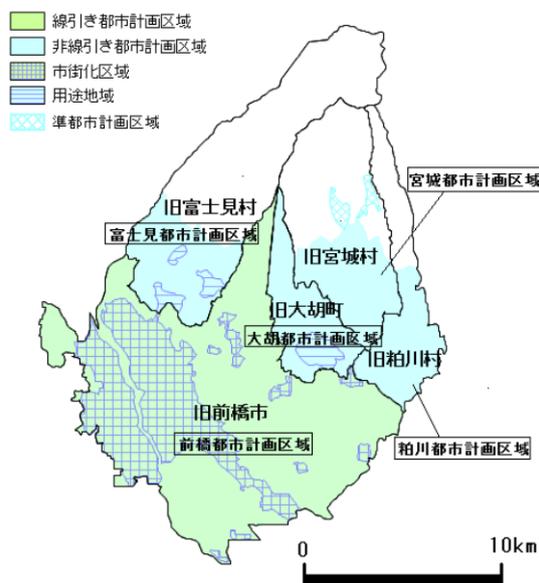


図3 前橋市の都市計画区域

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

① 小山雅弘・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀、政令指定都市移行に伴う線引き・非線引き都市計画区域の統合と区域区分の新規導入-静岡県静岡市と浜松市の事例、都市計画論文集、査読有、Vol. 44. 3、pp. 667-672

② 田中佐和・中出文平・松川寿也・樋口秀、市町村合併を契機とした都市計画区域の再編に関する研究、都市計画論文集、査読有、Vol. 45. 3、2010、pp. 745-750

〔図書〕(計1件)

① 中出文平・松川寿也、他、学芸出版社、人口減少時代における土地利用計画、2010、170

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中出 文平 (NAKADE BUNPEI)
長岡技術科学大学・工学部・教授
研究者番号：10172347

(2) 研究分担者

樋口 秀 (HIGUCHI SHU)
長岡技術科学大学・工学部・准教授
研究者番号：90293258
松川 寿也 (MATSUKAWA TOSHIYA)
長岡技術科学大学・工学部・助教
研究者番号：60444189