

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 3 日現在

機関番号：17104

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25420640

研究課題名(和文) 地方小都市での“都市じまい型まちづくり”に対応する土地利用管理のあり方

研究課題名(英文) A study on an alternative land use management through folding the existing planning system in local small-scale municipalities

研究代表者

吉武 哲信 (Yoshitake, Tetsunobu)

九州工業大学・工学(系)研究科(研究院)・教授

研究者番号：70210672

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、都市計画にもとづくまちづくりのウェイトが低下し、都市じまい的なまちづくりを志向する地方小規模自治体が存在することを、都市計画マスタープラン(都市MP)策定の意義に対する自治体の認識を調査・分析することによって明らかにしたものである。九州、中国、四国地方を対象とした調査の結果、都市MP未策定においてもデメリットがないものの、都市計画事業の実施に都市MPを関連づけて策定することが多いこと、一方で新規の都市計画事業や民間開発が想定できない状況では、都市MPを充実させるインセンティブは働かず、総合計画や区域MPで都市の将来像を緩やかに示すことを望む自治体が存在することが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to analyze the local small-scale municipalities' recognition of the necessity of Municipal Master Plan (MMP) to draw the indications of alternative town planning beyond the existing planning system or through folding its system. A questionnaire and interview survey was conducted for the municipalities in Kyushu, Shikoku and Chugoku regions. The main conclusions are as follows. 1) Although many municipalities do not recognize the demerits accompanied by the absence of MMP, they usually need MMP to execute city planning projects. 2) Not a few municipalities expect to describe un-specific future city image in their comprehensive plans or city area master plan instead of MMP.

研究分野：地域・都市計画

キーワード：都市計画マスタープラン 地方小規模自治体

1. 研究開始当初の背景

我が国の多くの地方小規模自治体では人口減少が著しい。その中で申請者は、白地地域、都市計画区域外での開発が多く観察されること^{1),2)}や、都市計画審議会が長期未開催の地方自治体が多いことを指摘しており³⁾、さらに都市計画税不徴収の自治体が多いことを踏まえると、新規の都市計画事業の可能性が低い自治体が多く存在すると考えられる。このような中では、土地利用整序や都市整備事業は優先課題ではなく、むしろ用途地域の緩規制側用途への変更や解除、都市計画区域の準都市計画区域化や撤廃といった土地利用規制の緩和が必要になる可能性がある。つまり地方小規模自治体では、都市計画のウェイトを緩やかに減じていき、それが誘発する問題への対応策を併せて実施する「都市じまい型まちづくり」が求められる時期に来ていると考えられる。「都市じまい型まちづくり」とは、用途地域の緩和から白地化、都市計画区域の撤廃までの多段階のフェーズを含む概念である。人口減少、事業減少という背景では、中長期的に位置づけられる事業の推進を裏付ける都市計画ではなく、各時点での課題にその都度応える「マネジメント型まちづくり」が要請されていると言え、「都市じまい型まちづくり」はその第一段階に該当しよう。

本研究は、上記の認識に基づき、土地利用規制緩和による「都市じまい型まちづくり」の方向性と課題を検討し、土地利用規制制度の改善の一助とすることを当初目的とした。

2. 研究の目的

本研究は当初、土地利用規制緩和を行った自治体に対して、1)規制緩和の背景、緩和時の検討事項、緩和後の評価、併せて都市計画

事業・都市MP策定状況等を問い、都市じまいの内容とそれを志向する自治体の類型化を行う。そして、2)都市じまい志向と判断された自治体に対して、都市じまい型まちづくりの潜在的需要とその実施可能性、課題についてアンケート調査を行い、これらを整理する。その上で、3)以上を踏まえ、土地利用規制緩和によるまちづくりの方向性と課題を検討し、土地利用規制制度改善の方策を提言することを目的とした。

3. 研究の方法

(1)都市じまい志向自治体の推定と分析

都市じまい志向にあると考えられる自治体を抽出するため、まず平成13、18、23年度の都市計画年報により人口5万人以下の全国の小規模自治体を対象に、都市計画区域面積と用途面積の変化を調査した。その結果、九州地域では小規模な都市計画区域の縮小が1自治体、用途解除が2自治体、用途地域の緩規制側用途への変更が14自治体と土地利用規制緩和措置が顕在化した自治体はまだ少ないことが明らかになった。用途緩和の目的を都市MPから確認すると、多くは現況用途と指定用途の乖離の解消、開発の誘導を意図したもので、都市じまいを明示的に志向したものではない。

そこで研究の方向を修正し、土地利用規制緩和の事例からではなく、都市計画のビジョンを示す都市MPの自治体内における位置づけから都市じまいの潜在的可能性を探ることとした。本研究は以下の2つの課題を設定した。
(2)都市MP未策定自治体の都市MPに対する認識

まず、都市計画現況調査に基づいて自治体の人口、都市計画区域内の人口や面積と都市MP策定の関係性を確認する。次いで、九州内

の全自治体を対象として、平成24年時点で、都市MP未策定の人口5万人以下の自治体を対象に、表-1に示すアンケート調査を実施する。後述するように、人口7万人を境に策定状況が異なり、特に人口3万人以下の自治体で未策定の割合が高い。ここでは対象をより広くとって人口5万人以下の自治体に絞って都市MPに対する考え方の分析を行う。併せて都市計画事業の実施状況、予定を問い、それらとアンケート回答との関係性を考察する。

(3)都市MP既策定自治体の都市MPに対する認識

都市MPの意義を分析するためには、同じ小規模自治体でありながらも都市MPを策定・未策定の判断が分かれた理由を明らかにする必要がある。そこで、近年(H19.4.1～)に都市MPを策定・改定した九州・中国・四国内の人口5万人以下の小規模自治体を対象として、表-2に示すアンケート調査を実施し、その理由や今後の都市MPの方向性など、現在の都市MPや都市計画への考え方を問う。なお、(2)との比較可能性確保のため、九州内の自治体を対象に調査を行うべきであるが、上記の条件に該当する自治体がさほど多くないため、中国・四国地方の自治体も対象とする。

さらにアンケート結果から、都市じまいの潜在的可能性を持つと推測された自治体については追加ヒアリング調査を実施し、今後の都市MP・都市計画の方針を問い、都市計画とまちづくりの関係の方向性等を考察する。

4. 研究の成果

(1)都市MP未策定自治体の基礎的特徴

九州内には都市計画区域を有する自治体が198存在するが、うち48は都市MP未策定である。以下に都市MP未策定自治体の特徴を示す。

表-1 未策定自治体に対するアンケート調査概要

質問項目(都市MPに対する考え方)	回答方式
1)都市MP未策定の理由	選択式(複数回答可)
2)都市MP未策定に伴う追加的代替措置の有無	選択式
追加的代替措置の手段	選択式(複数回答可)
3)都市MP未策定に伴うデメリットの有無	選択式
デメリットの内容	選択式(複数回答可)
4)都市MP策定の予定の有無	選択式
都市MP策定の積極的理由	選択式(複数回答可)
5)都市MP策定が義務でなくなった場合の策定する積極的理由の有無	選択式
積極的理由の内容	選択式(複数回答可)
6)質問項目(都市計画の実施状況)	回答方式
都市計画税の徴収状況・徴収区域	選択式・記述式
ここ3年間の都市計画区域内事業	選択式・記述式
ここ3年間の都市計画区域内での交付金事業	選択式
今後の都市計画区域内事業の方針	選択式・記述式
今後の都市計画区域内交付金事業の予定	選択式
長期未着手都市計画の見直しについて	選択式
ここ3年間の都市計画審議会開催状況(開催日、議題)	記述式

表-2 既策定自治体に対するアンケート調査概要

質問項目	回答方式
Q1 都市MPを策定・改定した理由	選択式(複数回答可)
Q1-1 実務面に都市MPが必須でないのに、あえて策定・改定を必要だと思った理由	選択式、補足記述式
Q1-2 実務面の契機がない時の策定・改定の困難性の是非	選択式、補足記述式
Q1-3 実務面を契機とせず、「将来像の確定」や「住民周知」を重視した理由	選択式、補足記述式
Q1-4 将来像の確定が容易ではない状況での工夫点	選択式、補足記述式
Q2 予算や人員数の確保が困難な状況で執行部や財政部局が都市MP策定・改定に同意した理由	選択式、補足記述式
Q3 各自治体に今後望ましい都市計画・都市MPの方向性	選択式(複数回答可)
Q3-1 他の計画に組み込む方が良くと思われる都市MPの項目	補足記述式
Q4 小規模自治体に今後望ましい都市計画・都市MPの方向性	自由記述式

①人口7万人を超える自治体では、久留米市(現在は策定済み)を除いて全て既策定である。特に人口3万人以下の32自治体(4割程度)が未策定で、都市MP未策定は小規模自治体に多い。
 ②都市計画区域内人口比率については、いずれの人口比率においても未策定自治体は存在するが、人口比率0.4以下の自治体のほとんどが未策定である。一方で、都市計画区域面積については、都市計画区域面積比率と策定・未策定の関係に一定の傾向はみられない。
 (2)都市MP未策定自治体の都市MPに対する認識

人口5万人以下の23自治体に対するアンケートの分析を行い、主要な結果を以下に示す。

①都市MPに対する基本的考え方

図-1に都市MP未策定の理由と今後の策定予定を併せて示す。未策定理由に着目すると、最も多い「a)予算が確保できない」をはじめとし、b)～d)のような人材や手続きといった制約条件を理由とした自治体が14自治体存在する。一方で、「f)もともと策定の必要性が小さい」、「g)都市計画区域MPがあるから」、「k)

策定しなくても各種都市整備事業は可能」などの都市MP自体を不要と考える自治体が18自治体存在する。ちなみに、都市MP未策定に伴う追加的代替措置の有無を問うたところ、8自治体が区域MPや総合計画を代替措置としている。ただしこれらの自治体の区域MPと同一県内で単独都市計画区域を有する都市MP既策定自治体の区域MPを比較しても、都市の将来像や土地利用など特に詳細な記述があるものではない。すなわち、これらの自治体において、区域MP、総合計画以上の記述すべき内容は明確にはないと考えられる。

策定予定については、策定予定有は13、無は9自治体である。a)~d)のような制約条件を未策定理由とした自治体では策定予定有が12自治体と多い。一方で、代替措置の存在や都市MPの必要性の小ささを挙げていた自治体でも、策定予定有の自治体が9自治体存在する。ちなみに、未策定に伴うデメリットがあると回答した自治体は2自治体のみと、デメリットはさほど認識されていない。なお、デメリットがあると回答した2自治体は、いずれも都市MPの策定予定がある。

策定予定有の自治体に対して、その理由を問うた結果を未策定理由と対応させて図-2に示す。代替措置の存在や策定の必要性の小ささを未策定理由とした自治体、策定に関わる制約条件を理由とした自治体ともに、長期未着手の都市計画道路、公園の見直しを理由に挙げる自治体が多い。また、合併を理由とした自治体も予算制約や策定の必要性が小さいことを理由に挙げている。ただし、都市の将来像の明確化は2自治体のみと少ない。つまり、平時では都市MPの必要性は低く、未策定に伴うデメリットもないが、合併や都市計画道路の見直し時などには、策定した方が良くと考

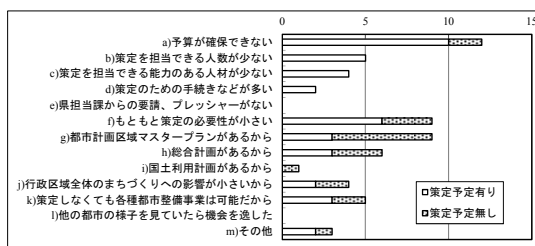


図-1 都市MP未策定理由と策定予定

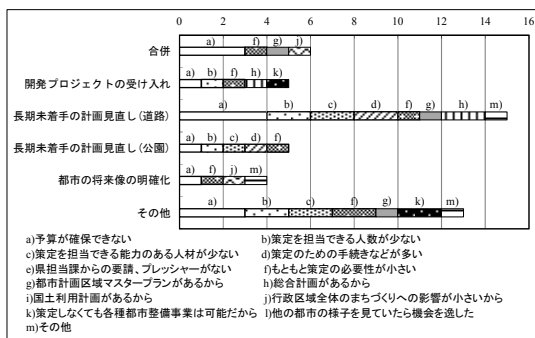


図-2 都市MP未策定理由と策定する理由

表-3 区域内事業と都市MP策定予定の関係

都市MP策定予定	ここ3年間の区域内事業		今後の区域内事業予定	
	有り	無し	有り	無し
有り	有り	無し	有り	無し
	無し	有り	有り	無し
無し	有り	無し	有り	無し
	無し	有り	有り	無し

都市MP策定予定	ここ3年間の区域内事業	今後の区域内事業予定
有り	有り (10市町)	有り (9市町)
	無し (3市町)	有り (3市町)
無し	有り (4市町)	有り (4市町)
	無し (4市町)	有り (2市町)

える自治体が多い。

②都市計画の実施状況と都市MPに対する考え方の関係

表-3に都市計画事業と都市MP策定予定の関係を整理した。表より、策定予定があるすべての自治体では、ここ3年間で事業がある、あるいは予定されていることがわかる。一方で、事業があるにもかかわらず、策定予定がない自治体も少なくない。これらについて事業内容に着目すると、道路事業については、

都市MP策定予定有で、ここ3年間で区域内事業があるものは6/10自治体、今後の予定有は6/9自治体と6割程度が相当するが、都市MP策定予定無では、前者で1/4自治体、後方で1/4自治体と割合が低い。また、区域内事業については、ここ3年間あるいは今後の事業予定があるものはすべて都市MP策定予定があり、事業予定がないものはすべて都市MP策定予定がない。都市MP策定は実務の存在に拠る。

(3) 都市MP既策定自治体の都市MPに対する認識

① 都市MPに対する基本的考え方

主要なアンケート調査分析結果を以下に示す。図-3に都市MPの策定・改定理由とこの理由がなければ策定・改定しなかったものを示す。最多の回答は「G)都市の将来像の確定・修正」の23自治体で、実務面の理由では、「A)市町村合併」が22自治体と多い。一方で「G)都市の将来像の確定・修正」「H)都市計画の住民周知」のような都市MP本来の役割のみを回答した自治体はなく、G)、H)いずれかを回答した24自治体すべてが「A)市町村合併」～「F)都計区域の再編、線引きや用途地域の見直し」のような実務面の契機を併せて回答している。

次いで、人口減少や少子高齢化、財源縮小や事業減少といった背景の中で、将来像の確定が困難であり、それが都市MP策定・改定の動機を減じている可能性を想定し、図-3で「G)都市の将来像の確定・修正」を回答した23自治体に、将来像の確定の困難性を問うたところ、14自治体ができるだけ具体的な将来像の確定に努めている一方で、5自治体はあえて具体的な将来像を記載していないとしている。

今後の都市MPの制度的位置づけを明らかにするため、自治体にとってどのような方向性の都市MPが望ましいかを問うた結果を図

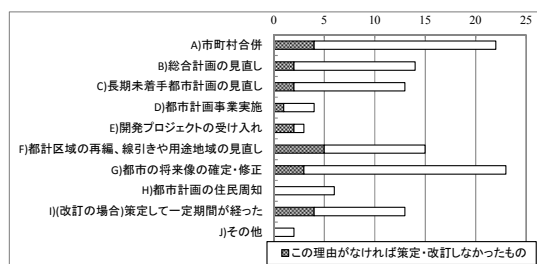


図-3 都市MPの策定・改訂理由

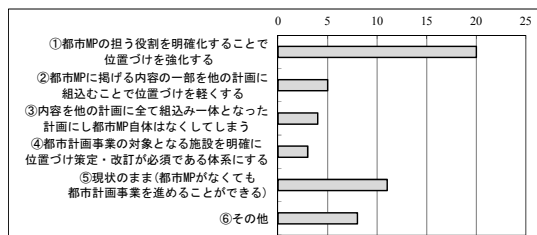


図-4 自治体にとって望ましい都市MPの方向性

-4に示す。最多の回答は、都市MPの位置づけ強化の20自治体であり、次いで現状維持(都市MPがなくても事業を進めることができる)が11自治体と多い。一方で8自治体は都市MPの位置づけを軽くする、都市MP自体をなくしてしまうと回答している。

② 都市じまいの潜在的可能性を持つと推測される自治体の今後の都市MP・都市計画の方針

8自治体に対するヒアリング調査の結果、以下のことが明らかになった。すなわち、1)今後の都市MPの運用方針については、2自治体が財政や人的コストの逼迫、2自治体が都市計画のウェイトの低さ、3自治体が都市MPの記載内容が総合計画と類似していることを理由に、都市MPと総合計画の一体化や記載内容、見直しの簡素化を望んでいる、2)その一部が都市MPとみなされるなど都市MPと密接な関係にある立地適正化計画の策定を検討している2自治体では、立地適正化計画と都市MPの一体化や都市MPの簡素化が望まれている。

(4) 考察

本研究は、土地利用規制緩和が顕在化している自治体はまだ少ないものの、都市MP策

定・未策定によらず、地方小規模自治体では、都市MPの必要性や位置づけに対する認識が多様化・曖昧化し、その意義が揺らいでいる実態を明らかにした。

本研究が示唆するところは、地方小規模自治体における都市MPのあり方の修正・再構築の必要性である。そもそも将来像が描きにくい中でまちづくりの方針を明示することも難しいが、それに多大なコストや労力を費やすのは現実的でない。各種事業と都市MPが連動しないならば、都市MPではなく他の方法でまちづくりの方向性を緩やかに示すことも一法であろう(各種事業と都市MPを連動させ、今後も都市計画事業を推進すべき自治体は現行の都市MPの制度で問題はなかろう)。

緩やかに明示されたまちづくりの方向性は、都市計画制度によるまちづくりを超えたより広い意味での目指すべきまちの姿であり、それをもって、その時々で現れる対応すべき事象を判断する基準となるべきものである。換言すれば、マネジメント型のまちづくりである。その時々で現れる対応すべき事象には、土地利用規制の見直しや緩和とそれが誘発する問題への弾力的な対応が含まれよう。これが都市じまい型まちづくりの方向といえる。地上小規模自治体が、以上のスタンスを取りやすい環境を整えることが必要と考える。

<引用文献>

1)前迫信也、小林大毅、吉武哲信、出口近士、都城市の都市計画区域内における線引き廃止後の開発動向に関する考察、都市計画論文集、No37、2002、697-702

2)T.Yoshitake、C.Deguchi、S.Suga、The Development Trend and the Land-Use Management in a Local Suburban Area -

Based on an Analysis of Kiyotake-Town、JAPAN -、Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies、Vol5、2003、2759-2774

3)吉武哲信、新城龍成、梶原文男、出口近士、九州地方における市町村都市計画審議会の開催状況と委員との事前面談に関する考察、都市計画論文集、No39、2004、457-462

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計1件)

吉武哲信、板谷翔太、出口近士、梶原文男、寺町賢一、小規模自治体の都市計画マスタープランの必要性に対する認識に関する基礎的調査 - 九州地域内の未策定自治体を対象として -、都市計画論文集、査読有、Vol.50、No.2、2015、170-176

6. 研究組織

(1)研究代表者

吉武 哲信 (YOSHITAKE, Tetsunobu)
九州工業大学・大学院工学研究院・教授
研究者番号70210672

(2)研究分担者

- 梶田 佳孝 (KAJITA, Yoshitaka)
東海大学・工学部・教授
研究者番号 30284532
- 出口 近士 (DEGUCHI, Chikashi)
宮崎大学・地域資源創成学部・教授
研究者番号 70117175
- 寺町 賢一 (TERAMACHI Kenichi)
九州工業大学・大学院工学研究院・准教授
研究者番号 70294882

(4) 研究協力者

梶原 文男 (KAJIWARA, Fumio)
大分県