

# 線引き・非線引き都市計画区域の統合に伴う区域区分の新規導入

—静岡県静岡市と浜松市の事例—

都市計画研究室 小山雅弘  
指導教員 中出文平  
樋口秀  
松川寿也

## 1. 序論

### 1-1. 背景と目的

「平成の大合併」により、全国的に市町村合併が進んだ結果、複数の都市計画区域が併存する市町村が数多く発生することとなった。原則的に1自治体に1つの都市計画区域とされていることもあり、都市計画区域の再編は全国的に検討されている。しかし、都市計画区域再編には課題が多いため進んでいない。特に、線引きと非線引き都市計画区域の再編が最も困難とされている。

岩本ら<sup>1)</sup>が行った都道府県対象のアンケート<sup>(1)</sup>では、多くの県が現行の都市計画区域の指定形態に問題があることを認識し、都市計画区域の再編を検討している実態を明らかにしている。さらに、岩本ら<sup>2)</sup>は、線引き・非線引き都市計画区域と都市計画区域外等の土地利用規制が混在する地方都市圏特有の状況を抱える松本市とその周辺市町村で構成する松本都市圏を対象として、土地利用規制の緩い非線引き都市計画区域や都市計画区域外に開発が流れている実態を示し、都市計画区域の指定形態によって発生する問題を明らかにした。また、橋本ら<sup>3)</sup>は、合併後の都市計画区域の地域格差に起因する市街化調整区域の規制緩和が進み、「市街化調整区域への一層の郊外化」が懸念されることを指摘している。山口<sup>4)</sup>、大西ら<sup>5)</sup>も市街化調整区域内の開発圧力への対応に関する問題を指摘している。

その中で、静岡県静岡市と浜松市は市町村合併により複数の都市計画区域が並存することとなったが、政令指定都市に移行したため、都市計画区域を再編し、全域で区域区分を行った<sup>6)</sup>。そこで本研究は、静岡県静岡市と浜松市の市町村合併、都市計画区域再編のプロセスと協議実態を把握することで、都市計画区域再編の課題を明らかにし、その際の知見を得ることを目的とする。

### 1-2. 対象自治体の概要

対象自治体の人口規模は、どの自治体も1万人程度で、最も少ない由比町が約9千人である。都市計画区域面積には大きくばらつきがあり、最も広い三ヶ日町は、7,565ha、最も狭いのは由比町で361haである。地形の点では、三ヶ日町は平地が多く、他3市町は非常に狭隘な平地部しかない。土地利用規制については、天竜市が唯一都市計画区域再編の協議以前から用途地域を指定している<sup>7)</sup>。

#### 1) 静岡市（旧蒲原町、旧由比町）

静岡市は、平成18年3月に旧蒲原町と合併した。庵原郡蒲原町、由比町、富士川町の3町で構成されていた庵原広域都市計画区域（非線引き）を分割し、旧蒲原町域について静岡市の持っていた静清広域都市計画区域（線引き）に編入した。また、由比町も、平成20年11月に静岡市と合併し、静岡都市計画区域に編入した。両町では、それまで用途地域の指定がなかったが、区域区分を見越して用途地域を指定し、区域区分した。両町は、設定した市街化区域内に人口の大半を収容できている（市街化区域内人口比率<sup>4)</sup>：旧蒲原町=0.99、旧由比町=0.83、図-1）。

#### 2) 浜松市（旧三ヶ日町と旧天竜市）

浜松市は、政令市移行を睨み平成17年7月に12市町村で合併した。線引きの西遠広域、奥浜名広域と非線引きの天竜、三ヶ日の4都市計画区域が存在したが、平成19年4月1日に浜松市が政令市に移行すると同時に、4都市計画区域を浜松都市計画区域に統合し、全域に線引きを適用した。非線引きの天竜、三ヶ日の区域では、従来の用途地域の範囲を市街化区域に移行すると共に、既に浜松市で運用されている3483条例及び3484条例が適用された（図-2）。用途地域の指定状況は、三ヶ日都市計画区域では指定は無く、天竜都市計画区域では平成2年に指定している。

### 1-3. 対象自治体の都市計画区域統合・区域区分の考え方

- 1) 市街化区域設定の考え方(県)：非線引き都市計画区域で区域区分を導入する際には、用途地域を指定している区域については基本的に市街化区域に含めるとしていた。
- 2) 市街化区域設定の考え方(市町)：協議を円滑に進めるために、基本的に農業振興地域外の区域を市街化区域の検討範囲とした。また、その範囲内でなるべく広く市街化区域が指定されることを希望していた。
- 3) 飛び地の都市計画区域について：旧蒲原町と旧由比町の持つ都市計画区域と静岡都市計画区域は、地形的に区域が分断されており、飛び地の指定であるが、“1つの行政区域で1つの都市計画区域”というスタンスにより認められている。

## 2. 研究の方法

### 2-1 研究の流れ

本研究で扱う事例は、政令指定都市であることや、市町村合併に伴い協議期間が非常に限られていたこと、さらには、市街化区域内農地の宅地並み課税の問題<sup>6)</sup>等が自治体や住民の意思決定に大きく関わりがある。また、対象自治体ごとに潜在する問題も様々である。そこで、都市計画区域再編の問題に焦点を絞るために、想定される問題を設定し、一律の視点から事例を調査した。4自治体を対象とし、一律の視点である「5つの視点」から調査し、分析することで、都市の特性等による都市計画区域再編の課題・問題の違いを明らかにしている。

### 2-2. 本研究で扱う5つの視点

本研究で用いる5つの視点を以下に示す。

- ①市街化調整区域に指定され地域の不満があったか？どのような対応策をとったか？
- ②既成市街地の集積・密度要件を満たせるのか？
- ③人口フレームの設定が困難ではなかったか？
- ④基盤整備に必要な都市計画事業等があるのか？
- ⑤従前の用途地域を移行できたのか？区域の検討を十分にできているのか？

これらは、地方都市で線引き・非線引き都市計画区域の統合、区域区分を行う際に問題となりうる点について整理したものである。視点①の問題意識は、線引き導入により急激に土地利用規制が厳しくなることへの不満と、調整区域内の開発圧力の対応策である開発許可等（開発許可基準、開発許可条例）の運用が難しいことにある。

視点②～⑤は、市街化区域を指定する際に生じうる問題である。視点⑤は、そもそも非線引き都市計画区域で指定されている用途地域は区域区分を前提としたものではないことから<sup>6)</sup>、区域の十分な検討がされることを前提としている。その上で、人口減少傾向にある現代では、用途地域範囲を市街化区域に含めることが望ましいとは必ずしも言えず、用途地域範囲を縮小して市街化区域を指定するに至る場合に、市街化調整区域に指定され著しく規制強化される地域の住民との合意形成が難しいという問題である。

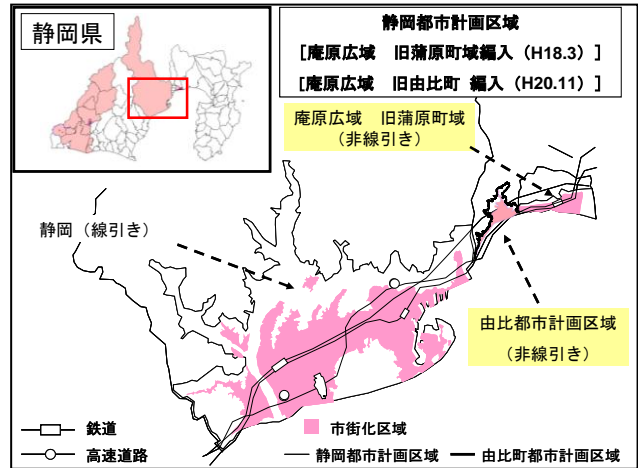


図-1. 静岡都市計画区域

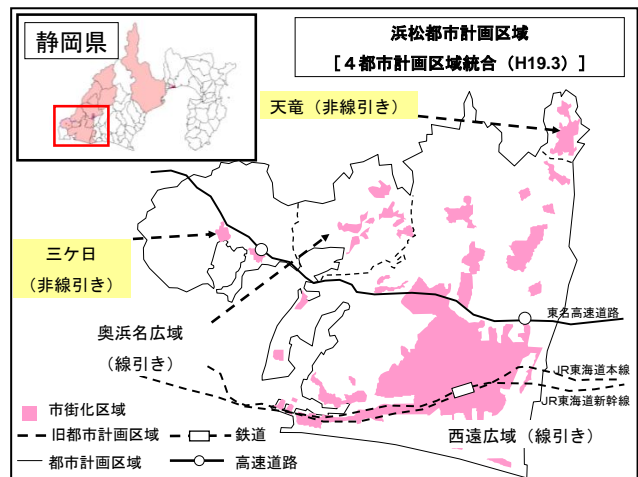


図-2. 浜松都市計画区域

## 3. 5つの視点から見る対象自治体の実態

### 3-1. 天竜市の実態 (用途指定有り・高密度市街地)

旧天竜都市計画区域の市街化区域は、省令8条を満たす既成市街地として中心市街地を位置づけ、そこを中心としたその周辺や北部には、従前から十分な都市計画事業を持つものとして新市街地として指定された。しかし、新市街地で決定されている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しまって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、そのまま市街化区域に指定していると考えられる(図-3)。

一方で、区域区分以前に用途地域を指定していた区域を市街化調整区域に指定することは、これまで用途地域内としての土地利用規制を受けていた住民への説明が難しいのも事実である。しかし、人口減少傾向がより一層強まることが予想される中で、これらの計画の妥当性と実現性を議論する必要があったことを指摘できる。

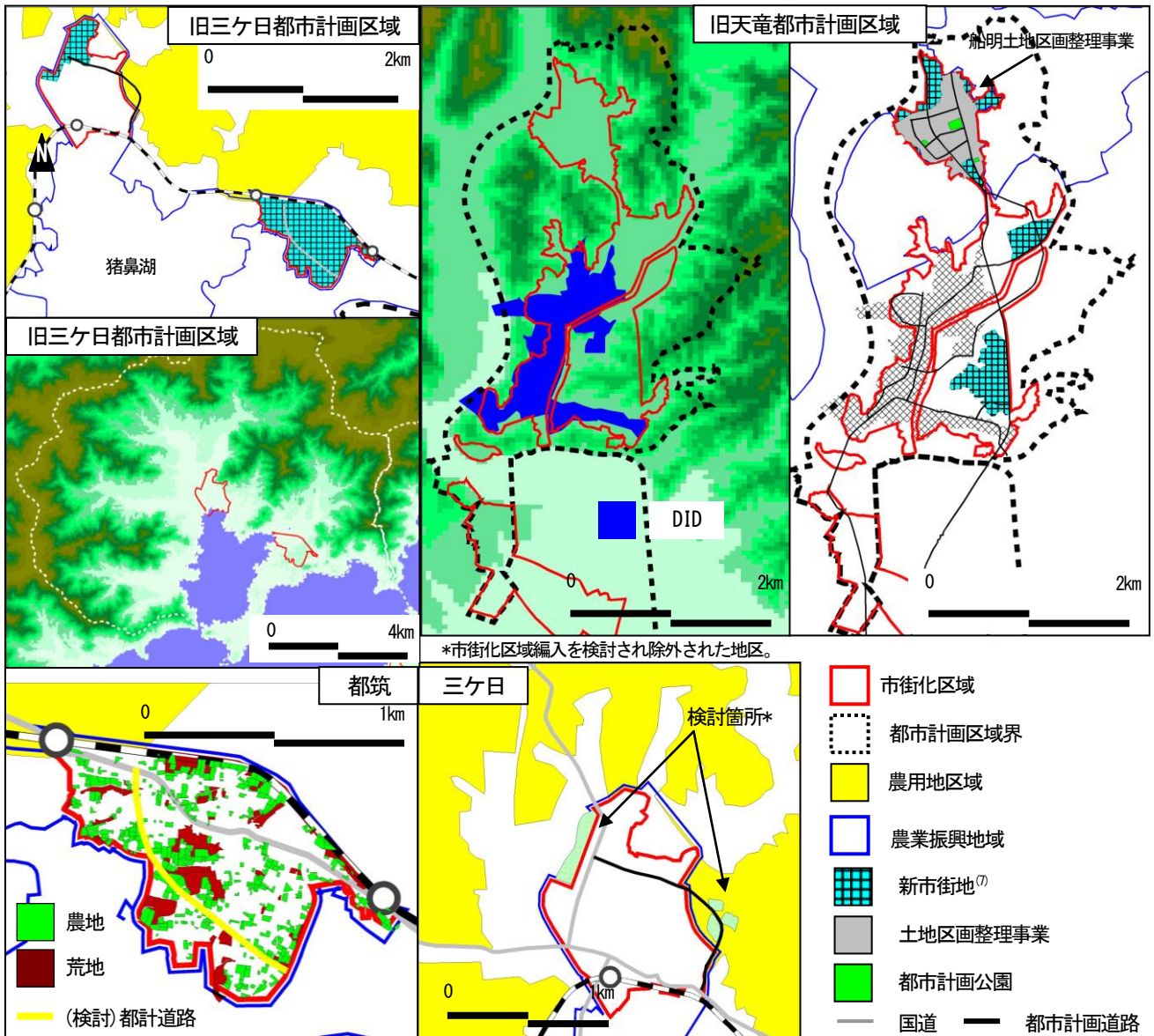


図-3. 浜松都市計画区域（三ヶ日町、天竜市）

### 3-2. 三ヶ日町の実態（用途無指定・低密度市街地）

市街化区域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、新市街地としての位置づけで指定された区域がほとんどであることが明らかになった<sup>(7)(8)</sup>（図-3）。保留人口フレームを持たない非線引き都市計画区域で、新市街地として市街化区域を指定するには、統合する線引き都市計画区域の保留人口フレームを使うことになる。また、随時変更の場合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、浜松都計区域全体の保留人口フレームを使っている可能性が大きいことが明らかになった。

市街化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ついての議論があった。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<sup>(9)</sup>。また、浜松都市計画区域で適用された開発許可条例<sup>(10)</sup>には“地域住民の話し合いの中で開発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、運用実績はゼロである。これに対して、3411条例区域の指定に関しては、住民側ではなく、都市計画行政側からも指定でき、かつ、旧三ヶ日町などの周辺都市で指定要件を緩和する新たな条例を作ることで対応している。しかしながら、市街化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。

### 3-3. 蒲原町の実態（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それ

にふさわしい市街地として整備していくにあたって、市街



地の状況、地形的条件から問題・課題がある。特に、旧町内の西側を通る都市計画道路（図-5）は、住民説明会や審議会等でその経路や必要性の有無について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の問題がある（図-4、図-5）。

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、未だ都市計画決定はされていない（区域マスの中では、10年以内に整備する事業として明記されている）。

さらには、合併後に策定された静岡都市計画区域マスタープランでは、合併前の区域マスで示されていた詳細な拠点表現が簡略化されていることや、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。

### 3-4. 由比町の実態（用途無指定・高密市街地）

旧由比町では、市街化調整区域に指定された地域は衰退してしまうという懸念や、今後、市街化調整区域が市街化区域に編入されることはない等の理由から「できる限り広い範囲を市街化区域にしたい」という考えで市街化区域を指定した。

母都市との関係からの問題点として、「市街化区域を指定しても都市計画税をとられるだけで、合併後は、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。また、市街化区域を指定するにあたっては、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市街化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ことから、新市街地として市街化区域を指定することは難しいという現状がある。

旧由比町では、市街化区域になると説明していた用途地域を縮小して、市街化区域を指定している。用途地域を縮小し市街化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住民側からの大きな反発はなかった。しかし、多くの地方都市の用途地域指

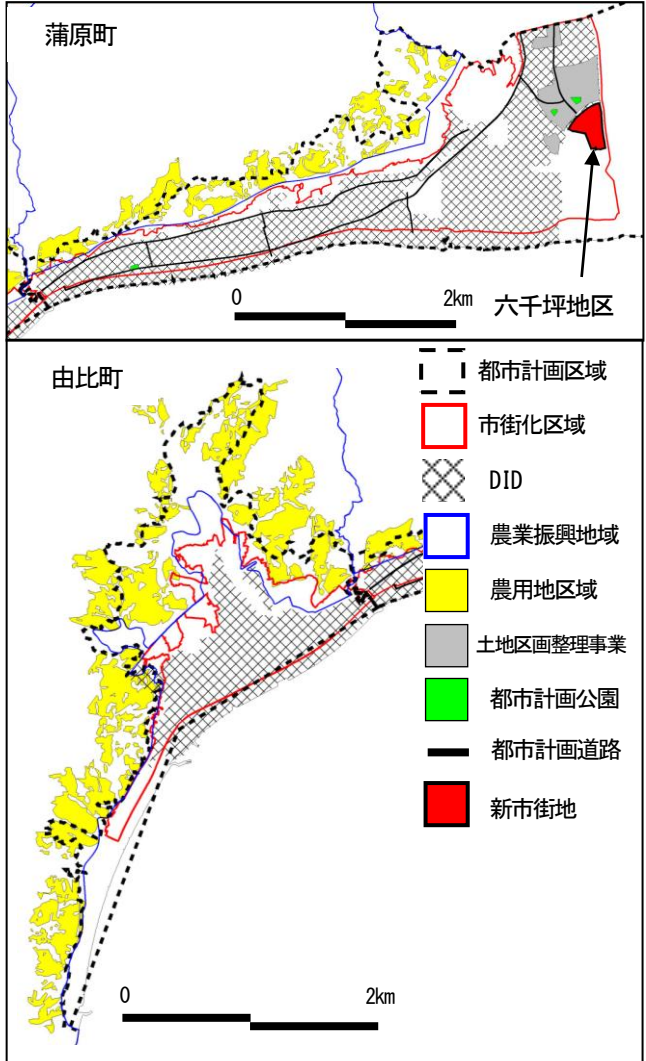


図-5. 土地利用規制と都市計画事業の決定状況

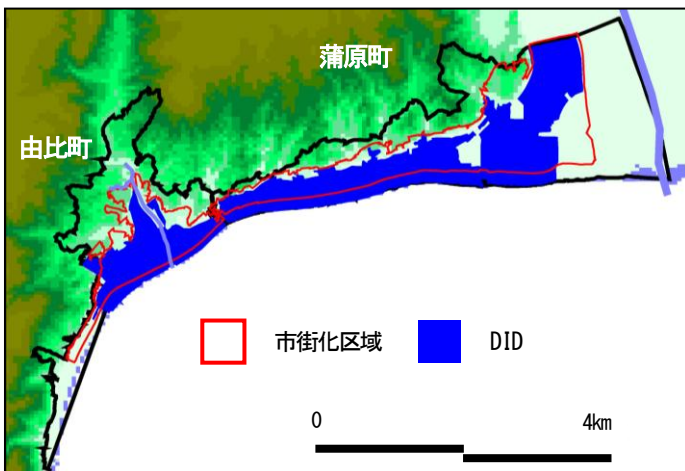


図-4. 旧蒲原町と旧由比町の地形

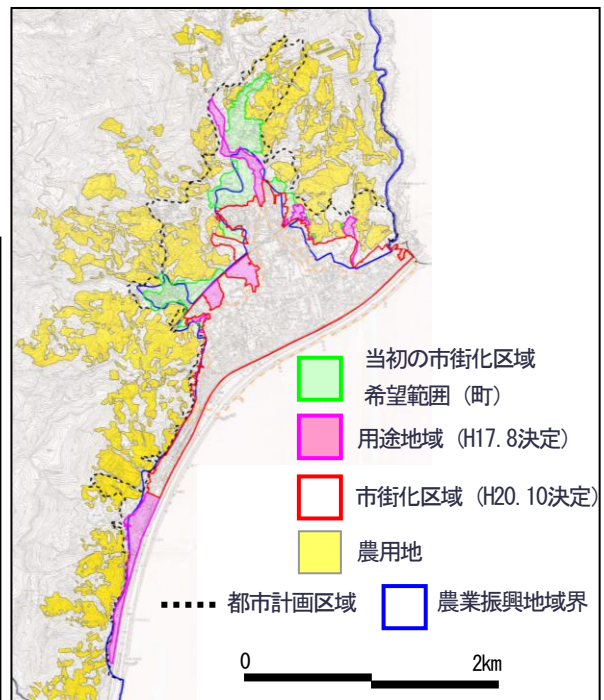


図-6. 旧由比町の市街化区域検討の経緯

表-1. 5つの視点から見た対象自治体の実態

編入先自治体	旧自治体		T Y P E	5つの視点（想定される問題）から見た対象自治体の実態 市街化区域の指定ができるのか？				
	名称	都市的特徴		①調整区域の不満	②既成市街地要件	③人口フレーム設定	④指定根拠不足	⑤用途地域移行
浜松市	天竜市	1) 13,500[人] 2) 1,032[ha] 3) 373.7[ha] 4) [ha]	C	・市街化区域内人口比率=0.97 ・地形的に市街化調整区域の開発余地が少ない	・旧市の中心部のほとんどが要件を満たす。 ・人口がコンパクトに集積しており、市街化区域への人口依存度が高い	・旧市内で、人口の割り振り（新市街地への）ができていると考えられる。	・都市計画道路：17路線 ・土地区画整理事業：1地区 ・都市計画公園：3地区	農地を多く含む形で、従来の用途地域をそのまま市街化区域に指定
	三ヶ日町	1) 16,100[人] 2) 7,565[ha] 3) 指定なし 4) 無し	A	・市街化区域内人口比率=0.27 ・既存権利申請数：86件。 ・浜松市開発許可条例の制度上、条例の適用が難しい。適用実績なし	・三ヶ日地区の中心部で要件を満たす。 ・三ヶ日地区の一部、都筑地区の全域が新市街地扱いで市街化区域を指定	・三ヶ日地区人口密度：36.42人/ha*2、都筑地区28.34人/ha ・新市街地への保留フレームは浜松都市計画区域全体のものを使っている可能性が高い。	・市街化区域内の都市計画道路1本。 ・根拠として十分でないと思われる	従前持っていた用途地域は、区域区分を見越して設定されたものなので、そのまま移行
静岡市	蒲原町	1) 13,132[人] 2) 798[ha] 3) 指定なし 4) [ha]	A	・市街化区域内人口比率=0.99 ・都計区域内で広く市街化区域を指定（調整区域内住居数：26件）	・市街化区域のほぼ全域で既成市街地の要件を満たす。	・旧市内で、人口の割り振り（新市街地への）ができていると考えられる。	・都市計画道路等の都市計画事業があった。 ・しかし、基盤整備の不足が指摘される	従前持っていた用途地域は、区域区分を見越して設定されたものなので、そのまま移行
	由比町	1) 8,921[人] 2) 361[ha] 3) 指定なし 4) [ha]	B	・市街化区域内人口比率=0.83 ・用途地域を縮小された区域がある。*1	・市街化区域の全域で既成市街地の要件を満たす。	・旧市内で、人口の割り振り（新市街地への）ができていると考えられる。	・市街化区域を全て既成市街地としていることを理由に、都市計画事業なしを認められた。 ・今後の市街地整備が進むのか疑問	・災害危険区域の存在。 ・上記等の理由により線引きを前提として指定した用途地域の縮小し市街化区域を指定
問題あり×		課題あり△	問題なし		【都市的特徴】			
【TYPE】区域区分決定の経緯による分類					1) 都市計画区域内人口			
TYPE A 用途地域無し⇒用途地域指定（区域区分を見越して）⇒区域区分決定					2) 都市計画区域面積			
TYPE B 用途地域無し⇒用途地域指定（区域区分を見越して）⇒用途地域縮小⇒区域区分決定					3) 用途地域面積			
TYPE C 用途地域有り⇒区域区分決定					4) DID面積			

定を持つ非線引き都市計画区域で、用途地域を縮小して区域区分をする際には、地権者側に市街化調整区域に指定されることのメリットは少なく、地権者側からは不満が大きいと考えられる（図-6）。

また、旧由比町の都市計画区域では、全て既成市街地であることや旧町の实情に沿わないことから都市計画事業無しで市街化区域の指定が認められた。しかし、基盤整備が必要な地区（図-6、基盤整備地区）では、都市計画決定された事業ではない基盤整備計画を有してはいるが、合併特例債が認められないため、道路整備に必要な用地を地権者が無償提供するなどの協力が不可欠であった。

#### 4. 都市計画区域統合・区域区分の際の問題

本事例を5つの視点から調査・分析した結果を表1に示す。表中で、ハッチのかかる部分は問題があると考えられる項目である。どの自治体も共通しているのは市街化区域の指定根拠となる都市計画事業の不足である。また、低人口密度の旧三ヶ日町では、市街化区域の設定に関しては、全てに問題であった。地形条件から人口が集積していた他の3自治体では大きな問題はなかった。この結果から、都市計画区域統合と区域区分の際の問題点を述べる。

#### 1) 新市街地として、市街化区域を指定することが難しい（視点③）

非線引き都市計画区域では、保留フレームの確保が難しく、統合後の都市計画区域全体の保留フレームを使わなければならない。しかし、母都市である線引き都市計画区域の保留フレームを使ってしまうと、線引き都市計画区域内の市街化区域編入すべき区域の編入ができなくなる等の問題がある。また、財政事情が厳しい中で、新市街地での指定に必要な都市計画事業の決定も難しい。

#### 2) 旧市町が希望する市街化区域指定範囲では、市街化区域の指定が難しい（視点③、④、⑤）

旧由比町では、災害危険区域が存在することから町の顔であるJ R駅が市街化区域から外されそうになった。人口が減少傾向にある地方都市では、今後、市街化区域の拡大は見込めないことから、旧市町では、できる限り広く市街化区域を指定したいと考えている。また、旧市町では、地域がこれ以上衰退することを懸念し、都市計画で理想とする規模の市街地整備を望むのではなく、現状を維持するために市街化区域の指定を望む傾向が強い。県等と旧市町の間には、市街化区域指定の考え方には大きな差異がある。

#### 3) 従前決定されている用途地域、都市計画事業等の廃止や変更等の検討が困難（視点④、⑤）

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。事業計画の検討が難しく、限られた期間の中では検討が十分にできなかったためであると予想される。

また、これまで用途地域によって土地利用規制（用途）を受けていた区域が、区域区分の導入により、市街化調整区域に指定され開発が制限される場合には、住民側にとってメリットがない。本事例では、市街化区域内農地の宅地並み課税の問題があり、市街化調整区域に指定されることで100倍以上にもなる課税から逃れられるというメリットがあったため、問題が大きくならなかった。しかし、多くの地方都市では、住民との合意形成を図る大きな説明材料はないと考えられる。

## 5. 総括

これまで明らかにしてきたことを踏まえ、静岡市と浜松市で行われた都市計画区域の統合、区域区分の協議実態と問題点をまとめ、今後の事例への提言をする。

### 1) 市街化区域の指定は、基本的に既成市街地のみを指定することが有効

従前に非線引き都市計画区域であった区域で新市街地を指定すると、母都市の保留人口フレームを使うことにもなりうる。また、財政事情が厳しい中では、基盤整備事業を進めることや新たに決定することが困難である。従って、基本的に既成市街地として市街化区域を指定すべきである。しかし、多くの地方都市の非線引き都市計画区域では、既成市街地の要件3000人以上の人口集積を満たす区域がないと考えられる。従って、要件を1200人程度<sup>(11)</sup>まで下げて、より小規模な既成市街地も市街化区域に指定できるようにすべきである。それに伴い、市街化調整区域での開発を許容する制度の充実が必須となる。

### 2) 都市計画事業等の事業計画の実現性と妥当性を検討すべき

都市計画事業等の事業担保を十分に持つ場合にも、事業計画自体の妥当性と実現性をよく検討する必要がある。現在、静岡市や浜松市では、都市計画道路の見直し作業をしている。その中で、都市計画道路整備の問題点として、“ネットワークとしての機能を果たしていない道路網”があること、“進まない整備（機能を代替できる現道の存在、財政的理由）”等が挙げられている。また、静岡県の都市計画道路見直しの担当者によれば、都市計画道路の廃止が考えられる路線は、「新設する道路（拡幅等ではないもの）」、「代替できる道路があるもの」等の条件に当てはまるものとしている。従って、事業計画の実現性と妥当性の検討に際しては、前述した条件に当てはまる都市計画道路に注目すべきである。

### 3) 市街化調整区域で、地域の実情に沿う開発を許容する仕組みを充実していくべき

市街化調整区域での開発の許容するものとしては、開発許可条例等の適切な運用が期待される。しかし、鶴岡市のように市街化調整区域の広い範囲で開発許可条例区域が指

定される状況や、本研究で扱った浜松市のように同条例区域の指定に至らない等、自治体の運用方法によるところが大きくその運用は難しい。

浜松市の開発許可条例のように、地区の住民（地権者等）が開発許可条例区域の指定に関わると、住民間に利害が生じ、合意形成が難しい。しかし、地域をよく知る地域の住民が開発する区域の指定に関わることができる仕組みは必要である。合併特例法では、合併前の旧市町村の区域ごとに、地域審議会を設置でき、新市町村長に対して意見し、地域の意向を反映させるための仕組みがある。この地域審議会を有効に活用して、非線引き都市計画区域を持っていた旧市町村内での開発について、地域審議会でも協議していくことで地域の実情に沿った開発の許容をしていくことができると考えられる。

また、都市規模の異なる母自治体と編入自治体の開発を、一律の基準で許容するのは困難である。浜松市では、平成21年4月から、旧三ヶ日町等（非線引き都市計画区域等）の範囲で3411条例区域の指定要件を緩和する条例を施行する。同条例の運用状況も今後、注目していくべきである。

#### 【補注】

- (1) 調査は平成18年9月に、47都道府県の都市計画担当部局にアンケート表を送付する形で行われた。全ての部局が回答している。
- (2) 都市計画法第七条第一項の二で規定され、政令指定都市が持つ都市計画区域は、全域で区域区分を義務づけられている。
- (3) 天章市では、平成2年に用途地域を指定している。他の市町は、都市計画区域再編の協議の際に市街化区域となることを見越して用途地域を指定している。
- (4) 市街化区域内人口比率＝市街化区域内人口／都市計画区域内人口
- (5) 静岡市と浜松市は、三大都市整備圏（首都圏・近畿圏・中部圏のうち静岡県は中部圏に含まれる）にある政令指定都市であることから、市街化区域内農地は「特定市街化区域農地」と呼ばれ、その固定資産税と都市計画税は「宅地並み課税」となる。
- (6) 都市計画運用指針には“非線引き都市計画区域での用途地域指定を線引き都市計画並みに厳格にすると、用途地域外に建築活動が展開されて、スプロール開発を誘導してしまう恐れがある。また、そのような状況は、用途地域の内外で不公平感を招きかねず、計画的な都市整備や健全な都市運営などの基盤を脆弱にしかねない。”とある。
- (7) 自治体へのヒアリングから新市街地の位置づけがされていることは明らかになっている。図の中で示す新市街地は、平成12年国勢調査の基本単位区データより算出した人口密度、また、土地利用状況から推測して新市街地として市街化区域を指定していると考えられる区域である。
- (8) 旧三ヶ日都市計画区域では、三ヶ日地区の一部、都筑地区の全域が新市街地として市街化区域を指定している。
- (9) 平成17年3月18日三ヶ日町都市計画審議会議事録より
- (10) 同条例：「開発区域指定条例」は、「浜松市住民協議による土地利用の推進及び調整に関する条例」（平成16年4月施行）の中で、「まちづくり方針」内容を実現するためのまちづくり手法の選択肢の一つとして位置づけられている。
- (11) 市街化区域の最低指定面積を20haとし、新市街地の密度を60ha/人とした場合を想定した。（20ha\*60ha/人=1200人）

#### 【参考文献】

- 1) 岩本陽介・松川寿也・中出文平(2006)、「都市圏の一体的な土地利用規制の実現に向けての課題とあり方に関する研究-松本都市圏の開発実態と各自治体の取り組みを通じて-」, 都市計画論文集, pp. 595-600
- 2) 岩本陽介・松川寿也・中出文平(2007)、「市町村合併を契機とした都市計画区域の再編と新たな土地利用規制の枠組みに関する研究」, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp. 83-86
- 3) 橋本隆・湯沢昭(2006)、「市町村合併後の都市計画区域の地域格差と自治体意識に関する研究-人口5万人以上の160市を事例として-」, 都市計画論文集, pp. 601-606
- 4) 山口邦雄(2008)、「市町村合併を契機とした都市構造の再構築と都市計画区域の見直しに関する研究-秋田県下の事例調査から-」, 都市計画論文集, pp. 931-936
- 5) 大西章雄・松川寿也・岩本陽介・中出文平・樋口秀(2007)、「線引き導入による関連施策の運用とその影響に関する研究-鶴岡市の開発動向と線引き導入に伴う関連施策の運用に着目して-」, 都市計画論文集, pp. 787-792