

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

都市計画研究室 田中 佐和
 指導教員 中出 文平
 樋口 秀
 松川 寿也

1. 序論

(1) 背景と目的

「平成の大合併」により、平成11年3月末に3,232あった日本の市町村数は平成18年3月末に1,821まで減少した。これに伴い、複数の都市計画区域（以下、都計区域）が併存する市町村が多く存在するようになった。岩本ら¹⁾が行った都道府県対象のアンケート⁽¹⁾によって、多くの県が現行の都計区域の指定形態に問題があることを認識し、都計区域の再編を検討している実態が明らかになっている。具体的な問題として、岩本ら²⁾は土地利用規制の緩い非線引き都計区域や都計区域外に開発が流れている実態から、都計区域の指定形態によって発生する問題を指摘している。また、橋本ら³⁾は、合併後の都計区域の地域格差に起因する市街化調整区域（以下、調整区域）の規制緩和が進み、「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。

このように現行の都計区域の指定形態には問題があり、自治体としても都計区域の再編を検討しているが、都計区域の再編には課題が多いため、実態としては進んでいない。特に、線引き都計区域と非線引き都計区域の再編が最も困難とされている。

現在、都計区域の再編は区域区分が義務付けられている政令指定都市から始まっており、小山ら⁴⁾は、政令市に移行した静岡市と浜松市を対象に、都計区域再編の課題を明らかにした。しかし、多くの地方都市ではこれから都計区域再編の動きが本格化するものと考えられる。

現行の地方都市の非線引き都計区域では、人口密度や人口集積度が低いいため、線引きをした場合に、全域が調整区域に指定され、土地利用規制が急激に強化される可能性が高い。さらに、山口⁵⁾、大西ら⁶⁾が指摘するように、新たに

土地利用規制される地区での対応措置（3411条例等）の運用に関する問題も指摘されている。

そこで本研究は、線引き都計区域と非線引き都計区域が併存する地方都市を対象とし、地域の実状にあった都計区域のあり方を模索する。

(2) 研究の方法と流れ

本研究では、市町村合併によって線引き都計区域と非線引き都計区域が併存することとなった人口10万人以上の地方都市のうち、アンケート⁽²⁾で都計区域再編の動きがあるとした26市を対象とする。その26市を①再編の予定、②都計区域の位置、③市街化区域と非線引き都計区域の位置または交通体系と地形、④母都市への依存、によって類型化し、鶴岡市、前橋市、富山市の3市を詳細調査対象都市として抽出した（表-1）。

この3市にヒアリング調査等を実施し、都計区域再編の課題を明らかにする。

表-1 調査対象都市の類型化

都市計画区域		母都市への依存			
市街化区域と非線引き都計区域	接してる	接してない	接してない		
道路によるつながり	—	—	つながりがある	つながりがない	
母都市への依存	依存している	秋田市	宇都宮市	鶴岡市	
		前橋市	長岡市	酒田市	
		米子市	富山市	鳥取市	
		岩国市	松本市	呉市	
		今治市	下関市	大分市	
		佐賀市			
		伊勢崎市	青森市	北見市	
依存していない	太田市	高岡市			
	甲府市				
	多治見市				
	松阪市				
	久留米市				

拡大
 拡大、統合
 調査対象都市

2. 都計区域を統合しようとする都市

2-1. 鶴岡市の事例

(1) 鶴岡市の概要

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。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」が設置されたことによって始まった。平成14年3月には14市町村での合併は断念するが、三川町、立川町、余目町と現在の鶴岡市である6市町村を含む9市町村で「市町村合併問題調査検討委員会」を設置し、その後、任意合併協議会「庄内南部地合併協議会」が設置された。庄内南部地区合併協議会では平成14年7月から10月までに全6回協議がされたが、立川町と余目町は2町での合併を検討し、協議会から離脱した。平成14年10月には残る7市町村で法定協議会「庄内南部地区合併協議会」を設置し、平成16年10月までに全26回の協議がされ、合併協定調印式が挙行された。しかしその後、三川町議会が合併関連議案を否決し、庄内南部地区合併協議会は廃止された。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。

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で推移しているものの、新鶴岡市全体では減少傾向にある(図-1)。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内の人口は面積ほど増えておらず、スプロールが進展している(図-2)。

(2) 都市計画区域について

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(図-3)。

(3) 合併協議会での協議状況

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、建設部会で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にするとともに、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については、庄内南部地区合併協議会の時と同様の内容が記された。

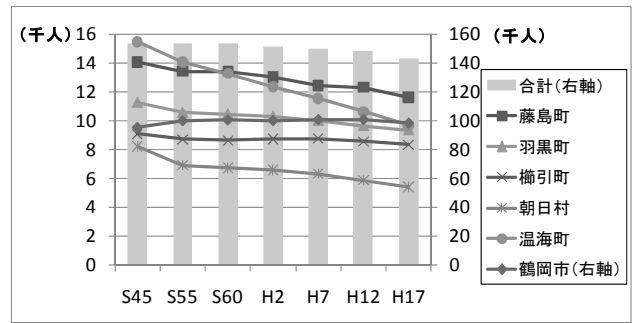


図-1 鶴岡市人口の変遷

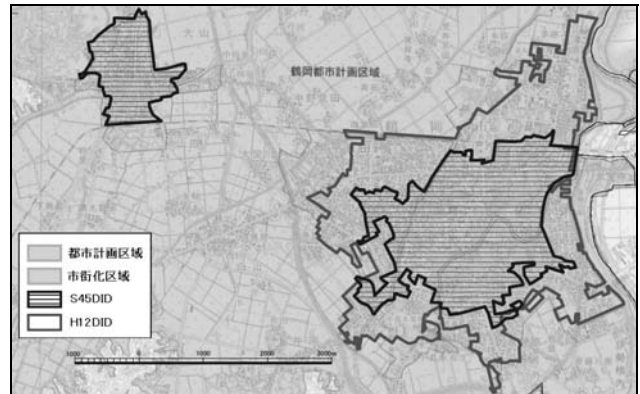


図-2 鶴岡市DIDの変遷

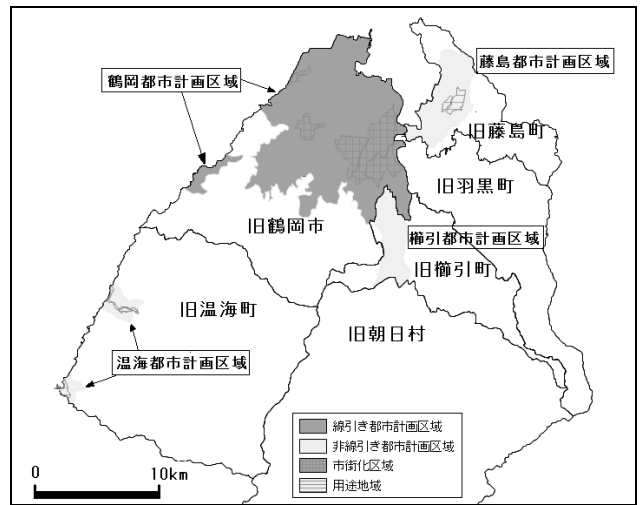


図-3 鶴岡市都市計画区域位置

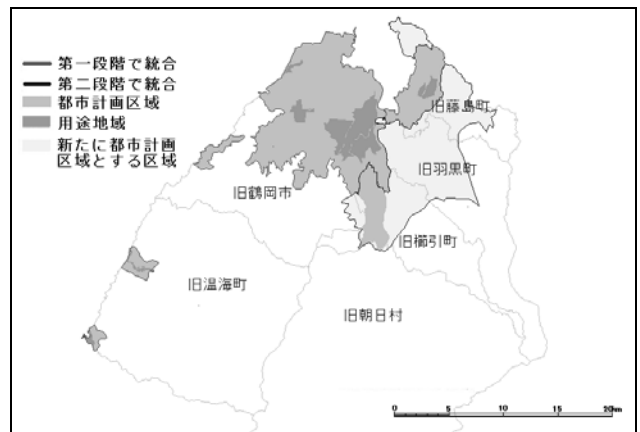


図-4 都計区域統合の予定

鶴岡都市計画区域では人口が10万人に達したこと、ほ場整備から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。

(4) 再編に向けた自治体の動き

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(図-4)。

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。また長期的には、酒田市や三川町を含み庄内地域で一つの都計区域とし整備や開発を進めていくことを理想としている。

2-2. 前橋市の事例

(1) 前橋市の概要

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、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。富士見村では平成19年に、村長選、村議選が実施され、合併推進勢力が拡大したことから合併協議を再開し、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る。一方、旧富士見村、大胡町では特に人口が増加している(図-5)。

平成12年のDID面積は、昭和45年と比べると広く拡大している。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ことが分かる(図-6)。

(2) 都市計画区域について

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(図-7)。

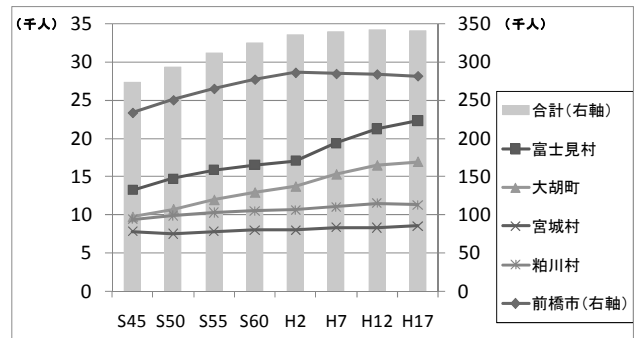


図-5 前橋市人口の変遷

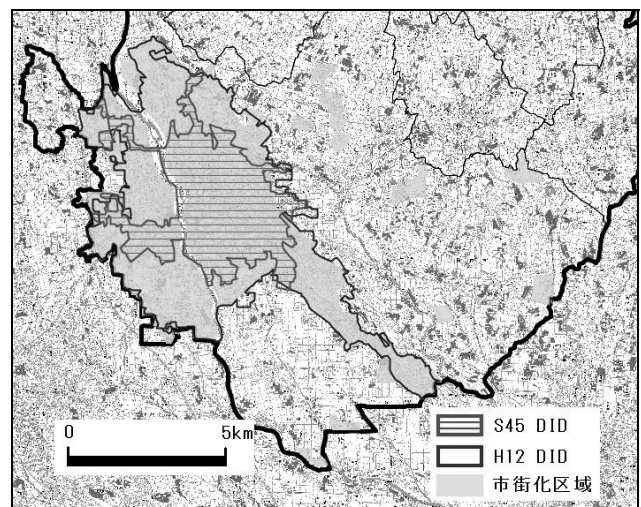


図-6 前橋市DIDの変遷

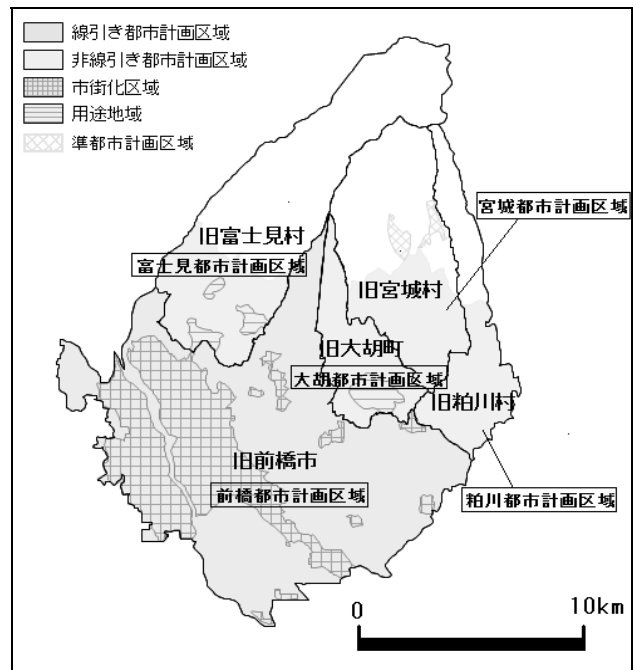


図-7 前橋市の都市計画区域位置

(3) 合併協議会での協議状況

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。

- ・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
- ・都計区域の統合については、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
- ・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⁽³⁾とする
- ・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、都市計画建設部会で協議された。

(4) 再編に向けた自治体の動き

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いなく、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検討することが必要であるとしている。

群馬県では、都計区域の再編に関する指針を作成し、積極的に区域の統合を進めている。平成16年5月の第5回都市計画定期見直し時には県内市町村数が70、都計区域数が43であったが、平成20年2月に線引き都計区域同士の統合を実施し、高崎、新町、群馬都市計画区域を高崎都市計画区域に、伊勢崎、境都市計画区域を伊勢崎都市計画区域に統合した。これにより都計区域数は40となった。さらに平成21年8月に第6回都市計画定期見直しと併せて非線引き都計区域同士の統合を実施し、渋川・伊香保・北橋・子持都市計画区域を渋川都市計画区域、安中・松井田都市計画区域を安中都市計画区域、笠懸・大間々都市計画区域をみ

どり都市計画区域、月夜野・水上都市計画区域をみなかみ都市計画区域に統合した。これにより、都計区域数が34となった。

2-3. 都計区域再編の問題点

地方都市で線引き・非線引き都計区域を統合・再編する際に問題となりうる点について整理した。

(1) 地域の不満

線引き導入により、非線引き都計区域の大部分は市街化調整区域となる。すると土地利用規制が急激に厳しくなるため地域の不満が発生すると予想される。

すでに鶴岡市と前橋市では開発許可条例の適用等によって、市街化調整区域での規制の緩和を図っている。これを活用することで地域の不満はある程度少なくなると考えられる。しかし、両市ともまだ住民に対する説明をしていないため、今後具体的な再編方法が決まり住民へ説明するとあらたに不満が発生することが考えられる。

(2) 既成市街地の集積・密度要件

非線引き都計区域では、省令の八条⁽⁴⁾を満たす既成市街地を位置づけることが難しいのではないかと考えられる。非線引き都計区域内で、比較的人口が集積している用途地域の可住地人口密度を調べた。

①鶴岡市

藤島都市計画区域の用途地域では、一部に人口密度40人/ha以上の区域が存在する（図-8）。集積の観点からも、用途地域内の人口が3,000人以上であることから、用途地域をある程度縮小することで既成市街地として位置付けられると考えられる。

温海都市計画区域は、温海地区（図-9）と鼠ヶ関地区（図-10）の2つに分かれている。そのため人口の集積が少ない。鼠ヶ関地区では用途地域内のほとんどが人口密度40人/ha以上であるが、人口は1,500人程度であり、どちらの地区でも既成市街地としての集積要件は満たせない。

②前橋市

大胡都市計画区域と富士見都市計画区域の用途地域は、どちらも40人/ha以上の密度がない（図-11、12）。また、平成21年8月に作成された都市計画区域マスタープランでは、富士見、大胡、宮城、粕川の4つの都計区域とも、区域区分を定めないとした根拠の中に『既成市街地要件を満たす区域は現在存在せず、将来的にも存在しないと予測さ

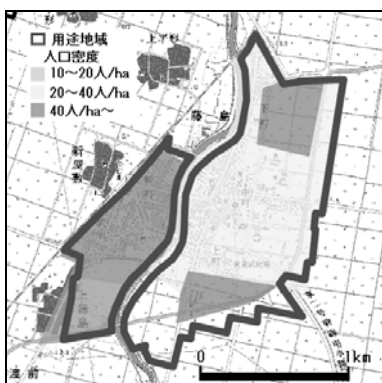


図-8 藤島都市計画区域人口密度

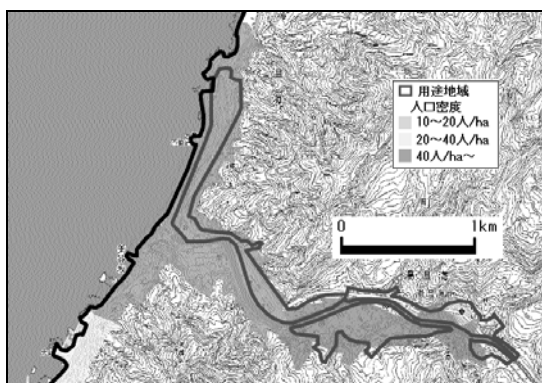


図-9 温海都市計画区域人口密度
(温海地区)

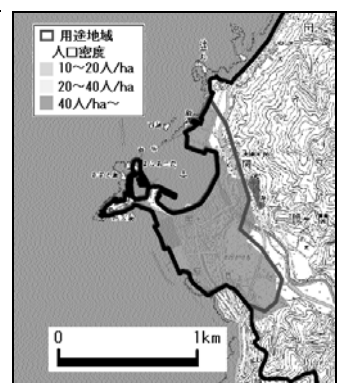


図-10 温海都市計画区域
人口密度（鼠ヶ関地区）

れている。』と記述している。

このように、鶴岡市、前橋市のほとんどの非線引き用途地域では、要件を満たせず、既成市街地として用途地域を指定することは困難である。

しかし、旧町村の中心であった場所が市街化区域に指定できないと、地区の衰退、住民の利便性の低下が懸念される。そのため、要件は無くても市街化区域指定の必要性がある区域があり、今後検討する必要がある。

(3) 用途地域を市街化区域に移行できない

線引きと非線引きの都計区域を統合し区域区分をする際に、非線引き都計区域の用途地域を市街化区域にすることが最も単純な手法である。また非線引き都計区域の用途地域は、合併前自治体の中心であることや、地域住民の生活利便性を維持するため、市街化区域とし都市基盤の計画的な整備やある程度の都市機能の集約をすることが望ましい。

①鶴岡市

温海都市計画区域は、平成21年5月に用途地域を見直し、変更した。これは市街化区域編入を見越して、現在建築物がある程度集積している部分に市街化区域を指定できるよう、新たに用途地域を拡大したものである。

藤島都市計画区域は、現在のまま市街化区域に移行すると鶴岡市は考えている。

②前橋市

富士見都市計画区域の用途地域は、合併協議の中で『前橋、大胡、宮城、粕川都市計画区域の統合時期に合わせて、

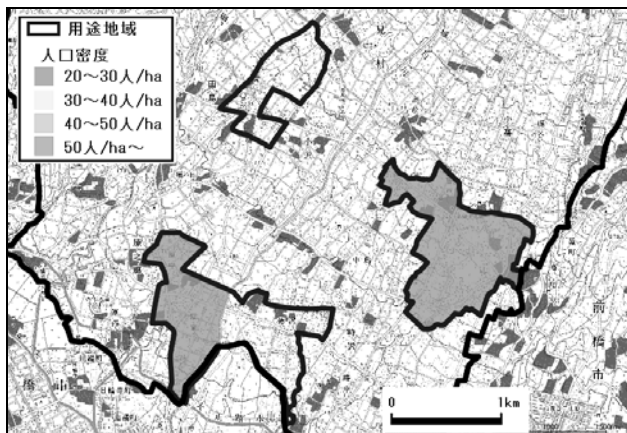


図-11 富士見都市計画区域人口密度

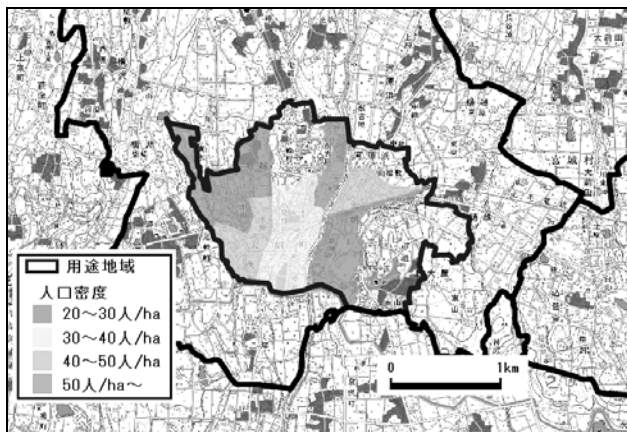


図-12 大胡都市計画区域人口密度

前橋市全体として統合を図るもの』とされ、4つの都計区域が平成26年に統合した場合、同時期に用途地域が見直される予定である。

(4) その他の問題

鶴岡市では、温海都市計画区域が他の都計区域と離れた位置に指定されているため、統合すると温海都市計画区域は飛び都市計画区域となる。本来、都計区域は一体の都市として整備、開発及び保全をする区域であり、飛び都市計画区域となることは望ましくないと考えられるが、鶴岡市ではこのことは特に問題としていない。これは、従来の鶴岡都計区域自身が、連担しない都計区域であった事による。

3. 都計区域を統合しない都市（富山市）の事例

(1) 富山市の概要

平成17年4月1日に富山市、大沢野町、大山町、八尾町、婦中町、細入村、山田村の7市町村が合併し現在の富山市となった。合併の検討は平成13年7月から現在の富山市となる7市町村の他、滑川市、立山市、上市町、舟橋村を含む11市町村で始まった。平成15年4月には、富山市、大沢野町、大山町、八尾町、婦中町、細入村の6市町村で合併協議会が設置され、その後6月より山田村が合併協議に参加し、7市町村での合併に至った。

(2) 都市計画区域について

合併により、線引きの富山高岡広域都市計画区域と、非線引きで用途地域を持つ大沢野、大山、八尾都市計画区域の全部で4つの都計区域が併存している（図-13）。

(3) 合併協議会での協議状況

都計区域について、平成15年6月26日と7月14日に富山地域合併協議会都市整備部会都市計画分科会が開催され、現状の把握や課題抽出がされた。その後平成15年12月25日に開催された第9回富山地域合併協議会で現状の説明と調整方針が提起された。調整方針は全て「現行のまま新市に引き継ぐ」というものである。そして、平成16年1月30日に開催された第10回合併協議会で、内容について特に議論はなく原案のまま承認された。

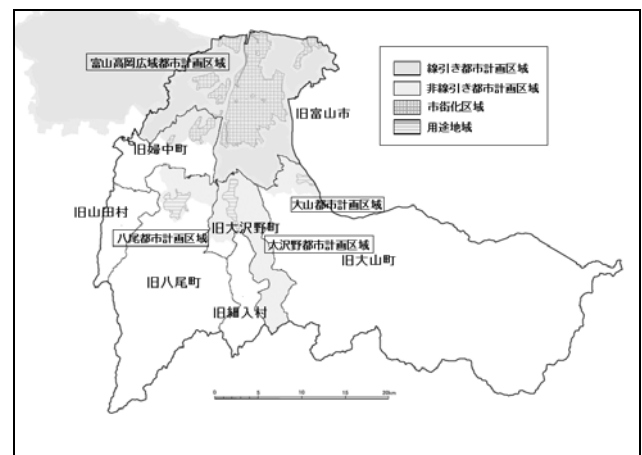


図-13 富山市の都市計画区域位置

(4) 自治体の動き

富山市は再編をする場合に住民の反対が予想されることや、再編の必要性が感じられないことから、線引きと非線引きを併存することになった。ただし、現在市内に3つある非線引き都計区域を1つの非線引き都計区域に統合することと、都計区域外の平坦部に区域拡大を検討している。

(5) 統合をしないことでの問題点

①用途白地での開発

規制の緩い非線引き都計区域の用途白地に開発が流出する可能性がある。特に用途白地が市街化区域と隣接している場合や、合併前の旧市町村が母都市へ依存している場合等はその可能性が高い。富山市では、大沢野都市計画区域の用途白地で開発が進行している。下大久保地区は、富山市中心部へアクセスがしやすく用途地域の周辺で住宅地が開発されている。また、幹線道路の沿道では店舗等の開発が進んでいる。このように用途白地で無秩序な開発が進むと、中心市街地が衰退し、地域の拠点性が失われることが懸念される。

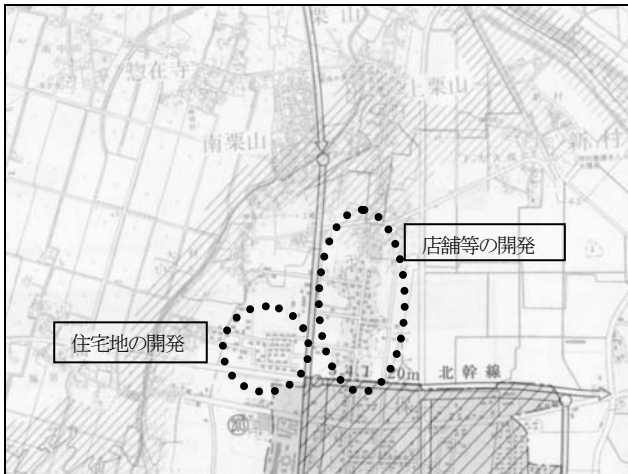


図-14 用途白地での開発

②住民の不公平感

規制の程度が異なることから住民に不公平感が出る可能性がある。富山市では、現段階では特に住民からの不満等はよせられていないが、市街化調整区域では地区計画や開発許可条例の運用により既存集落での一定の開発や住宅団地建設を容認している。

4. 総括

都計区域が接している前橋市のような都市では、住民が土地利用規制の格差を感じやすいため、迅速な区域再編が特に必要である。このような都市では、①非線引き都計区域同士を統合し、その後、線引きと非線引きを統合する②市街化区域への移行を考え、非線引き都計区域の用途地域を見直す、等の段階的な区域の統合が有効だと考える。

鶴岡市のような都計区域の接していない都市で都計区域を統合するには、広く区域を拡大し飛び地となる区域がないように都計区域を再編することが望ましい。

地形的な制約から区域の拡大ができない場合や、都計区域の特徴に差異がある場合には、都計区域を統合せず、線引きと非線引きの都計区域を併存させていくことも考える

べきである。

都計区域を統合しない富山市では、市内に複数の都計区域が併存するのは好ましくないと考えているが、現在の制度下では統合は難しいとし併存することを選択した。富山市と同様に、制度上統合が困難であり区域の併存を選択した都市は他にも存在すると考えられ、都計区域の制度見直しの必要性がある。

合併が一段落し、区域再編に取り組む自治体が今後増えることが予想されるが、現在多くの地方都市では線引きと非線引きの区域再編が問題となり区域再編が進んでいない。そのため、地方都市で線引きと非線引きの再編がスムーズにできる仕組み作りが必要である。

地方都市で都計区域を統合しようとした場合、母都市以外の旧市町村では集落が散在するケースが多く、既成市街地の要件を満たせないため市街化区域を指定することができない。母都市の保留人口フレームによっては新市街地として市街化区域を指定することもできるが、多くの非線引き都計区域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。しかし市街化区域が指定できないと、旧市町村では中心性が失われ、衰退し、住民の不利益となることが考えられる。市街化区域の指定ができない場合、3411条例や地区計画によって整備することが考えられるが、3411条例は自治体の運用方法によってはその指定が難しい。また、都市規模の異なる母都市と旧町村を一律の基準で許容するのは困難である。したがって、既成市街地の集積・密度要件を800人程度^(6),4)まで下げ、多くの旧町村の中心で市街化区域を指定できるようにすべきである。

【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票を送付する形で行われた。全ての部局が回答している。
- (2) 市町村合併により区域再編の必要性が顕在化したと考えられる109自治体を対象に平成20年2月に実施。
- (3) 協議の中で、旧前橋市は5年、旧町村は15年と提案し、最終的に10年となった。
- (4) “既成市街地”とは、省令第八条の中で定められ、①40人/ha以上かつ、その区域に3000人以上集積していること、②①の区域に接続し区域内が三分の一以上宅地化していること、のどちらかを満たす区域である。
- (5) 小山らによると1,200人程度に下げると記されているが、地方都市ではさらに要件を下げる必要がある。

【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、No. 41-3、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、No. 41-3、pp. 601-606
- (4) 小山雅弘・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009)「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、No. 44-3、pp. 667-672
- (5) 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、No. 43-3、pp. 931-936
- (6) 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、No. 42-3、pp. 787-792