

## 人口減少時代における市街化調整区域の土地利用計画のあり方 ～神奈川県小田原市を対象として～

武蔵工業大学 学生会員 長谷川翔生 正会員 中村隆司

### 1.はじめに

我国の人口は 2006 年をピークとして増加から減少へ転じるとされており、人口増加を期待し街の膨張を前提として街づくりを計画する時代は終わったと考えられる。特に市街化調整区域（以下、調整区域）等の都市郊外部においては、人口減少の一方で都市的土地利用の拡散も見られ、農業の相対的な土地生産性の低さから耕作放棄等が広範に発生しており、地域社会の維持が不安視されている。こういった背景の下、従来までの都市の拡大を前提とした土地利用計画から市街地を出来るだけコンパクトなものに再編し、効率的な都市経営を可能とすると共に都市郊外部においても地域社会の維持を含めた地域全体が持続可能なものとなる様な土地利用計画の立案と実現が必要となっている。

そこで本研究では、調整区域における開発を厳しく規制してきた神奈川県において、特に今後の人口減少に強い危機感を持っている小田原市を対象に研究を進める。既に、小田原市では調整区域での開発を弾力化して欲しいと県に要望している点に着目し、神奈川県と小田原市の土地利用に関する考え方を確認したうえで、小田原市における人口動向や土地利用を通じて、人口減少時代における調整区域の土地利用を巡る問題構造を明確し、都道府県と市町村の役割分担について考察すると共に、今後の土地利用計画のあり方を考察する。

### 2.神奈川県と小田原市の土地利用を巡る問題構造

図 1 に、神奈川県と小田原市の土地利用を巡る問題構造について示した。神奈川県では調整区域における開発を厳しく規制してきた経緯がある。一方で、県西部においては人口が減少しており、小田原市は県の土地利用方針が県下画一的であり、これが人口流入を阻害している為、調整区域における開発規制の弾力化を県に要望している。特に、土地利用に関する問題意識として耕作放棄地の増加や土地区画整理事業における特定保留フレームの積み残しが多い事等が挙げられている。

神奈川県の都市計画マスタープラン（以下、MP）については、神奈川県には 3 種類の MP（区域 MP、市町村

MP、かながわ都市 MP）が存在し、広域的視点から都市整備の方針を示している。特に市街化調整区域における開発については、土地利用調整条例等により厳しく規制しており、調整区域における農地転用許可等の権限も県の権限である。

ところで、市が望む調整区域における開発弾力化における方策として、調整区域における地区計画の導入と都市計画法 34 条 8 号の 3（以下、法 34 条 8 号 3）がある。法 34 条 8 号 3 は市街化区域近傍で一定の集積がある地域に条例で区域・用途を定める事により、調整区域における開発を許可するものである。一方、調整区域における地区計画制度は、1992 年の都市計画法の改正に伴い導入された。神奈川県では法 34 条-8-4（市街化を促進する恐れのないものの開発）は採用しているが、法 34 条-8-3 は採用していない。これは線引き制度を無視するもの<sup>1)</sup>として考えられているからである。また、法 34 条-8-3 を制定する事によって、調整区域における開発行為がなし崩しに行われる可能性もある<sup>2)</sup>。これらを通し、調整区域における開発可能地が順次拡大し、問題のある市街地が形成される事例<sup>3)</sup>も出て来ている。

以下では、小田原市内における具体的な地区のケーススタディを通して、調整区域における実態を分析し、それは人口減少とどのように関係するのか考える。

### 3.小田原市におけるケーススタディ

本市における町丁目別人口減少率を図 2 に示す。本研究では調整区域であり且つ人口が減少している地域に着

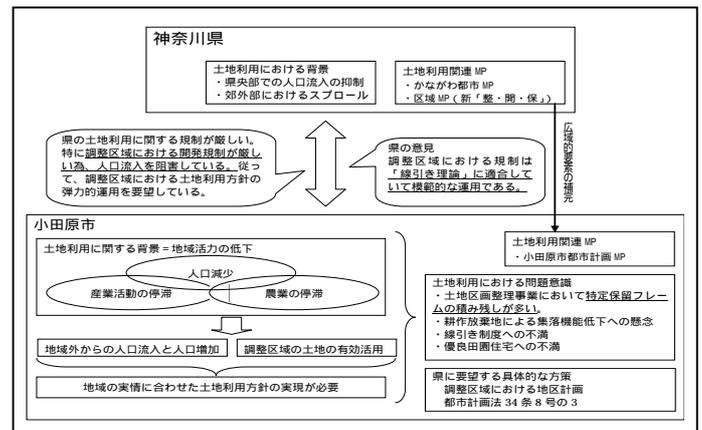


図 1 神奈川県と小田原市における土地利用方針を巡る問題意識

キーワード：人口減少、市街化調整区域、土地利用計画、耕作放棄地、開発許可、地域振興

連絡先：〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 TEL：03-3703-3111（内線:6525） FAX：03-5707-1156

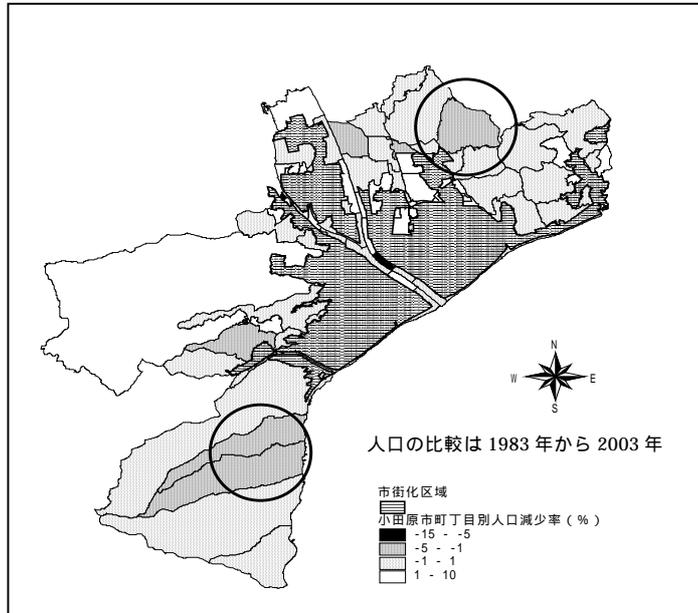


図2 小田原市町丁目別人口減少率

目し、ケーススタディとして 川東北部地域と 片浦地域を挙げる。

### 3-1.調整区域での開発と農地の保全の問題

の川東北部地域は、梅を始めとした優良な果樹園が多数有り、市町村都市計画 MP において田園風景との調和を街づくりに活かすという方針となっており、特に梅の里として地域を活性化させようとしている。しかし、高齢化に伴い耕作放棄地が増加する事が予想される為、農地の保全と良好な住環境の維持が望まれる。人口が減少していく中で地区計画により商業施設や宅地の充実化を図り、地域を活性化させる事も重要だが農地は地区計画によって保全されない事を考えると、農地の保全・振興についても一体的に行われるような制度の確立が重要になってくる。都市計画又は農業振興の部局毎の計画での一元的な調整・対応が困難な場合には、国土利用計画や近年一部で策定されている土地利用調整計画の様な総合的な立場から立案される計画を用いて土地利用方針を確立し、その実現については都市計画、農業振興部局が担当するという事も考えられる。なお、耕作放棄地に関しては、農水省の2005年の「食料・農業・農村基本計画」では、市町村が中心となって耕作の推進を行う事や、耕作者がいない場合、市自ら積極的に管理する事も重要であるとしている。

### 3-2.既存集落の開発条件と問題点

調整区域で開発を行う場合、既存公共施設が十分利用可能な状態にある必要がある 4)その意味では の片浦地域は国道 135 号線に沿って既存集落が点在しており、商

表1 ケーススタディ対象地域の土地の特徴

図2との対応ナンバー	川東北部地域	片浦地域
都市MPによる区域名	鬼柳・上曾我	江之浦・根府川
具体的町名	農地が多い	中山間地帯
土地の特徴	田園風景との調和	都市基盤の整備
都市MPに記される地域の将来像	農業中心の土地利用	自然環境保全
土地利用の方針	商業施設の立地促進	景観の保全
都市施設の整備方針	道路整備	生活廃水処理
備考	梅の里作りによる地域活性化が進められている。	水辺環境の保全とレクリエーション的利用を目指す。
平均人口増加率	20年前比	-0.93%
2003年人口を基準とした	2年前比	-0.94%
		-0.21%
		-0.42%

店街や小学校等があり、既存の公共施設が存在する。しかし、当地域では人口減少とともに、本市の名産品である柑橘系農園における耕作放棄が近年著しい。その意味で、人口定着・流入の為の住宅地開発、交通基盤整備も重要であるが、農用地の高度利用、景観・自然環境の保全も地域振興の視点から重要であり、安易な開発は望ましくないと考えられる。

### 4.まとめ

神奈川県の土地利用方針のように、調整区域で画一的に開発を厳しく規制することは、小田原市のように調整区域面積の大きな市町村の土地利用の実情にあっていない面もある。しかし、調整区域においては農地が多くある為、調整区域における地区計画の導入に関して、農地との共生、コンパクトで効率的な都市形態の維持という点も含めて検討の余地が残る。特に地域の活性化、人口流入と農地の保全、農業の振興が一体的に行えるような制度の確立が重要である。

開発許可条例などの導入に関しては、都市 MP 等により将来構想の充実化を図ったうえで、計画的判断の下で地域の実情に合わせた柔軟な運用が望まれる。縦割り行政の中では、国土利用計画の様な総合的な視点により土地利用方針を確立し、その実現については、都市計画・農業振興部局が担当するという事が考えられる。特に国土総合開発法の国土形成計画法への改正と国土形成計画全国計画の国土利用計画全国計画の一体化が提案予定されている中では、国土利用計画を地域の活性化、人口の維持のための施策と土地利用を一体的に捉える場として位置づけていく事も重要である。

### 【参考文献】

- 1) 神奈川県、土地利用特定課題検討会、2市8町に関する報告書、2002.8
- 2) 村岡慎也・和多治、市街化調整区域における開発許可立地基準に関する研究、都市計画論文集 No.39-3、pp.349、2004
- 3) 大村謙二郎ら、土地利用規制立法に見られる公共性、土地制度に係る基礎的詳細分析に関する調査研究委員会、土地総合研究所、p.279
- 4) 阿部成治、地方都市における土地利用規制と線引き問題、都市問題 第92巻第8号、2001.8