

# 岐阜市の集落連坦地域の形成の要因とその課題\*

City Planning View on Hisitorial Evolution of Irregular Urbanization Area in gifu City \*

宮城俊彦\*\* 鈴木崇児\*\*\* 長谷川俊英\*\*\*\*

By Toshihiko MIYAGI \*\*, Takaji SUZUKI \*\*\* and Toshihide HASEGAWA \*\*\*\*

## 1. はじめに

昭和43年の都市計画改正によって、市街化区域と市街化調整区域に区分する線引き制度が導入された。その結果、大きなスプロール現象は抑制することができたが、その後の土地利用を見ると様々な問題が生じている。

市街地周辺の地域の土地利用の現状は、農地や林地などの緑の多い環境から次第に耕作放棄地の増加や宅地化の進行により、環境が激変しつつある。特に大都市圏においては、宅地化農地の土地利用が定まらない状況で、今後の土地利用が極めて不安定になっている<sup>1)</sup>。また、市街化調整区域のうち幹線道路沿道や市街化区域に近接している区域では、個別開発や耕作放棄地が特に目立っている。

岐阜市にも集落連坦地域と呼ばれる、こうした都市のフリンジ部分における土地利用の問題の典型的な例として位置づけることのできる地域があった。約1700haにも及ぶこの集落連坦地域は、土地利用の状況や市街化の程度などより、今回の岐阜都市計画の見直しにおける市街化区域・市街化調整区域の変更によって新しく市街化区域に編入され都市的整備が進められることになった。

本研究では都市のフリンジ部分について、岐阜の集落連坦地域を例にとってその地域の状況、形成過程と問題点を明らかにし、土地利用制度についての考察を行う。

## 2. 集落連坦地域

岐阜で用いられていた「集落連坦地域」という用語は都市計画法では明確に定義されていない。本研

究では岐阜市において現存する集落と土地利用の状況に則し、「市街化調整区域内において幹線の道路に沿って住居系を中心とした土地利用が連続的に広がっている地域」を集落連坦地域と呼ぶことにする。

集落連坦地域は都市計画法上の観点からは市街化調整区域に含まれ、農地関係の法制度上の観点からは、農振法に基づく農用地区域外に含まれていた。市街化を抑制すべき市街化調整区域には市街地としての都市計画が策定できない地域であり、一方農用地区域外は農地としては低質であるものが多く農業投資計画は予定されない地域であることから、集落連坦地域に対する法制度上の土地利用の位置づけは、原則として計画的な地域開発が行われない地域と言える。

しかし実際、集落連坦地域の土地利用を、用途地域指定地域と比較している図1で見ると、農地、商・工業用地については都市と農村の特徴がはっきり表れているが、住宅用地については集落連坦地域の方が用途地域指定地域より、わずかではあるが上回

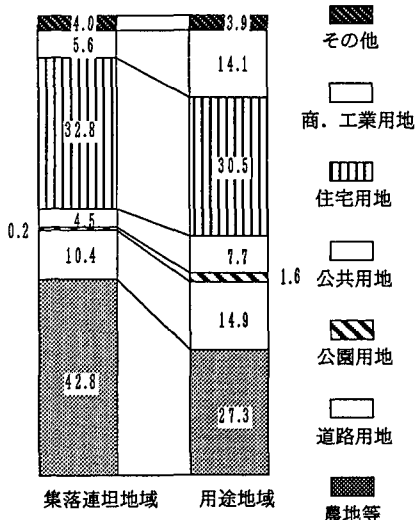


図1 集落連坦地域の土地利用状況

\*キーワード：地域計画，土地利用

\*\* 正員、工博、岐阜大学教授 工学部土木工学科  
(岐阜市柳戸 1-1、TEL 058-293-2442、FAX 058-230-1528)

\*\*\* 正員、工修、岐阜大学助手 工学部土木工学科

\*\*\*\* 学生員、岐阜大学大学院 博士前期課程

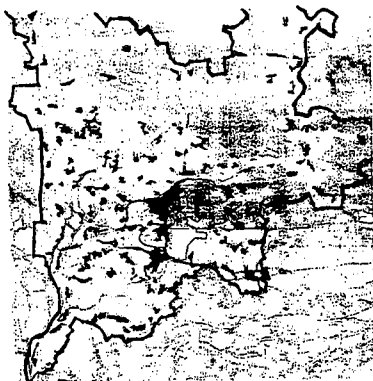


図2 明治24年当時の集落の分布

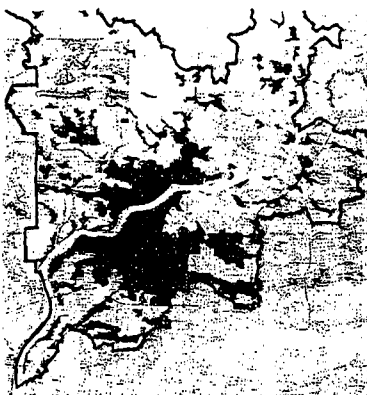


図3 昭和45年当時の集落の分布

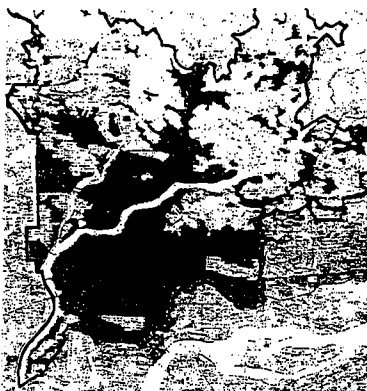


図4 平成2年当時の集落の分布

っている。このように集落連坦地域は市街化区域に近接している区域であることもあり、幹線道路の沿道を中心にかなり宅地化が行われていることがわかる。一方、公共用地率は非常に低く、公園用地もほとんどない状況である。市街化区域の公園用地の標

準的な整備水準が3%であるのに対して集落連坦地域はわずか0.2%しかない。また岐阜市では早くからほぼ全域に対して耕地整理が施され畑でも建物の建築でもできるような基盤になっていたため、幅員4m未満のものではあるが住民にとって生活には困らない程度の街路は既に整備されていた。しかし消防車等の緊急車の進入が困難であり防災上の危険性の高さが問題であった。また下水道の整備についても整備済みの地域はない。このように生活基盤整備がまだまだ遅れているにも関わらず、かなり市街化が進んだのである。

### 3. 岐阜市の集落連坦地域の形成過程

図2は明治24年当時の集落の分布を表している。当時の岐阜市では、広大な平野部とそこを流れる長良川とその支流など、地理的に豊かな条件を生かし、集落が至るところに散在していたことがわかる。明治22年、現在の岐阜市の中心部を旧岐阜市として市制が施行されたが、その他の地域の集落は現在の岐阜市全域に散在していたために、それらの集落が拠点となって約30もの町村に分けられていた。

図3は昭和45年当時の集落の分布を表している。この時期までには30もの町村におよぶ町村合併もほぼ終了し、現在に近い岐阜市が成立した。その成立課程からもうかがえるように現在の岐阜市は旧岐阜市を中心として郊外部に多くの集落が散在するという過去からの集落の分布の特徴を色濃く残していることがわかる。

翌年の昭和46年、このようなプロセスを経てきた岐阜市が昭和43年に施行された新都市計画法による線引き制度を導入した。この線引き制度は当時問題となっていたスプロール現象を抑制する目的で開発許可制度とともに創設された。線引き制度は、西欧の城郭都市をイメージを参考として創られたため、集約的な整備を目指し市街化区域の指定を「既成市街地とそれに接続した地域」に行うといった一つの連坦性を意図するものであった。そのため集落が全域に散在している岐阜市では中心部から離れた多くの集落が市街化調整区域に指定されることになった。

しかし公平性の観点から、当分の間市街化を抑制すべき市街化調整区域であっても既に営まれている農村生活についてはある程度の生活水準を維持していく必要があり、農林業者の住宅はもちろんとし

いくつか基準を設けて開発が許可された。岐阜市の市街化調整区域の多くもその対象となり、住居の建て直しや農業用の建物など宅地化が行われた。また、農用地区域指定されていないので農振法の厳しい農地転用規制を受けないことから、積極的に開発が行われてきた。そうして土地所有権、既得権の主張が顕著となってきた頃、都市計画法に定められた開発基準も次第に例外的開発を認めるようになっていった<sup>2)</sup>。そのような時代の流れの中で、例外的開発許可や、岐阜市の特例を受けながら住宅、農家の二、三男の分家、病院、福祉関係の建物、幹線道路沿いの沿道サービス施設などかなりの開発が行われた。図4は平成2年当時の集落の分布を表しているが、郊外の集落のほとんどが、市街化を抑制する市街化調整区域に指定されたにも関わらず、昭和45年から平成2年までの20年の間にかなり拡大した様子がわかる。

#### 4. 集落連坦地域の成立の要因

岐阜市の集落連坦地域の成立の第一の要因は、一律の線引き基準が岐阜市にの実状に対応できていなかった点にあると考えられる。市街化区域の設定基準が市街地の連坦性を意図しているのに対し、岐阜市は線引き以前から旧岐阜市を中心として散在している集落が集まってできた「合併都市」であるので、都市の構成上うまく線引きすることができない。その結果、中心市街地から離れた飛び地的集落が市街化調整区域に取り残されることになったり、将来の宅地化への種を残すことになった。

第二は地域区分に関する規制の問題である。都市近郊の土地利用の秩序は、都市計画規制と農業側の計画規制によって維持・形成されている。集落連坦地域の場合、市街化調整区域であり、且つ農用地区域外であるので、市街化を誘導する都市計画もないし、農業投資の対象からも除外されている、言うなれば地域区分制度上の空白地となっていた。元々開発が想定されている地域ではないため、良好な開発を進めるための規制というものが存在しなかった。

第三は、社会経済状況の問題である。岐阜市で形成された集落はほとんど農村集落であった。昭和30年代からの経済発展の中、農業と他産業との所得格差の拡大、農産物の需要の伸び悩みなどを背景に農業人口が減少の一途をたどることになった。また、

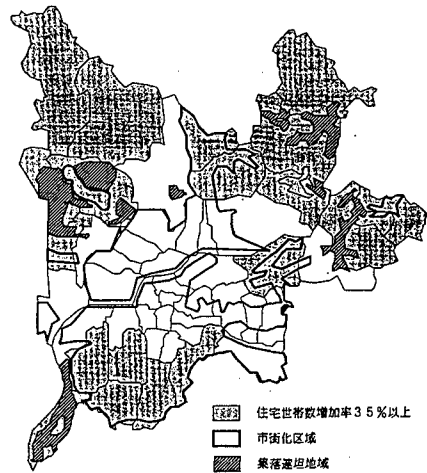


図5 市街化区域と集落連坦地域の位置と  
住居世帯数増加率35%以上地域

表1 世帯数の増加率と耕作地の減少率の比較

|        | 世帯(増加率) | 耕作地(減少率) |
|--------|---------|----------|
| 市街化区域  | 8.39%   | 11.43%   |
| 集落連坦地域 | 41.68%  | 7.45%    |

線引き制度により市街化区域内の地価の上昇が顕著となり、宅地の開発ポテンシャルは市街化調整区域内の農業川の計画規制が働かない地域へと向けられることになった。

以上の要因が錯綜し、無秩序な宅地化が行われ図4のような郊外の集落拡大につながった。図5は岐阜市の市街化区域と集落連坦地域の位置と、居住世帯数の増加率とを照らし合わせた図であり、表1はその両地域の昭和50年から平成2年までの居住世帯数の増加率と耕作地面積の減少率を示したものである。集落連坦地域の耕作地が減少し、世帯数が顕著に増加していることから農地の住宅地への転用が行われていることがわかる。

#### 5. 都市のフリンジ部分の土地利用に関する考察

##### 5.1 土地利用に関する問題点

都市周辺における市街化の典型的な例である集落連坦地域では、市街化調整区域内に含まれることから都市計画が策定されず、基礎整備のための公共投

資も後回しとなり、にも関わらず急速な宅地化だけが一人歩きしたかたちで市街化調整区域全域に乱開発が行われ、劣悪な市街地形成、拡大するという大きな問題が生じている。

しかし問題はそれだけにとどまっていない。都市のフリンジ部分に市街地が形成され、拡大するため、本来宅地化が進めるべき市街化区域内の区画整理済み等の宅地化が進まず、低下密化・空洞化を引き起こし、市街化区域にも土地の非有効利用といった悪い影響を与えている。

そこで土地利用制度に関する問題点を整理すると

- ①市街化調整区域に取り残された既損集落の住民の生活の維持・発展を保障するための計画が存在しなかった。
- ②その代わりに積極的な公共投資が策定されないにも関わらず、例外的に開発・建築行為を許可してしまったことである。

## 5.2 現行の法制度の枠内における整備の問題点

集落連坦地域は都市基盤整備が不十分なまま無計画に相当な勢いで住宅等の立地が進んだため、前述したような様々な問題が顕在化した。岐阜の都市計画の見直しでは、この地域の問題を解決するために市街化区域編入を決定し、それに伴う土地区画整理事業や地区計画を実施することにした。集落連坦地域を整備する場合、次のようなことが問題であった。

市街化区域に編入する場合、土地区画整理事業・地区計画が用いられる。

- ①既に生活に困らない程度の街路がある。
- ②そのため住民は土地利用を減らしてまで実施を望まない。
- ③過小宅地が多く建築できる換地を得ることができない。
- ④罰則規定が無いので目標とした市街地は形成されるまでに時間がかかる。
- ⑤従来の土地所有者が多く建築物に規制がかかる計画には賛成する者が少ない。

市街化調整区域として整備する場合、集落地域整備法によって整備が行われる。

- ①農業地域であることを前提とした整備である。
- ②下水道の整備は行われない。
- ③都市計画税を払っていないにも関わらず都市的な整備を進めるのは市街化区域内の住民に対して不公平である。このようにこれらの手法は無秩序に発展した地域において多くの問題点を抱えることになった。

しかしこれらの問題点は何も岐阜市に限ったことではなく、兵庫県加古川市、長野県松本市、埼玉県などでも見られる、都市のフリンジ部分の一般的な問題として捉えることができる。

## 6. 土地利用制度に関する考察

### ①「市街化調整区域を2つに区分する」

現在重要なのは、市街化調整区域内における開発が行われていない地域での宅地化を抑えることと、すでに開発が行われている地域も将来の市街化を阻害しないような確固とした規制の下で開発が行われることである。そこで、従来の市街化調整区域で対応できなかった既存集落のために開発の可能性を持った区域（開発可能区域）を設ける。現在の市街化調整区域は、大きな市街化の抑制がうまく機能している一方、例外的にかなりの開発が行われているといった、玉虫色の性格を持っており、全体に分散した市街化が起こっている。そこでこのような区域を設けることによって整備される地域が限定し、良好な自然環境を今後とも維持する保全・保存地域とを区別することで、新規開発に対する方向性を与えられる地域がはっきりし短期間で集中的な開発ができることはもちろん、高度な土地利用が実現し、それがまた公共サービスの効率化にもつながる。

- ②「計画における違反建築に対する罰則規定を市街化区域編入時の条件として付加する」

開発可能区域は、計画が策定された時点で唯一公共投資が約束される市街化区域に編入され今後は居住環境の向上が見込まれるわけであるが、その代償としてこの地域の住民には策定された計画には忠実に従うように法的拘束力を持たせることが重要である。この根拠は市街化区域に編入される地域の整備が、その他の市街化区域内の住民から徴収される都市計画税も負担されて行われるならば、開発可能区域の住民がその計画に忠実に従うのが当然であるという、公平性の観点に立つものである。

### 【参考文献】

- 1) アーバンフリンジ研究会（1994）：「『都市近郊』土地利用事典」, p.9, pp.47-48, pp.128-131, pp.142-143, 建築知識
- 2) 佐藤圭二、杉野尚夫（1991）：「都市計画総論」, pp.31-32, pp.54-58, 鹿島出版会