

市町村国土利用計画及び都市計画マスタープランにおける 人口と土地利用の数値目標設定

Numerical Targets Setting of Population and Land Use Scale for the Municipal Land Use Plan and Urban Master Plan

中田 隆行 *, 中村 隆司 **

Takayuki NAKADA, Takashi NAKAMURA

1. 研究の目的

地方分権が 進められ、各市町村の独自性が重視される一方で、市町村の責任が大きくなってきている。策定が進む市町村のマスタープランが、都市計画上の地方分権に大きな役割を果たすことが期待される。また、市町村の総合的、長期的な土地利用の方向を示すものとしては、国土利用計画が策定されてきた。国土利用計画では、人口が増える時代における土地利用転換の量的調整を目的として、宅地、農用地など地目ごとの規模の目標を示すことが重要な内容となってきた。

こうした中で、日本全体の人口は減少に転じようとしている。一方で、高度情報化、交通網整備の進展により開発可能性は田園地域に飛躍的に拡大しており、人口増加と都市延辺部での連担した市街化を前提としたこれまでの計画の枠組みの変更が迫られている。

人口と土地利用のフレームワークは、本来客観的な状況把握を前提に計画の枠組みを確定するものとして重要であるとともに、国土利用計画の計画体系が予定したような市町村を超えた広域調整の道具としての可能性も持っているが、人口目標の設定にあたっては従来の趨勢に比べて大きな値を設定している例も散見される。一方で、人口減少時代にこれまで急激に進んできた宅地化をどのように考えるべきかも課題である。

本研究では、都市計画マスタープラン及び市町村国土利用計画における人口、市町村国土利用計画の宅地、農用地、森林及び「その他」の将来数値目標の実態について、一部の市町村へのヒアリングを行いながら、①人口の目標は過去の趨勢と比べてどのように設定されているか、過大な目標設定がされているとしたらその理由は何か。②宅地の目標はどのようにになっているか。③人口と宅地の目標設定はどのような関係にある

のか。また、実際に人口が減少した市町村では宅地化はどのような状況なのか。④農用地、森林、「その他」の目標設定はどうかについて分析する。

2. 計画の策定状況と分析対象とした計画

2001年3月末現在、市町村国土利用計画の策定数は、1949市町村、策定率60.0%である。また、1999年12月末現在、都市計画区域を持つ2025市町村のうち都市計画マスタープランの策定数は609、策定率は30.1%となっており、策定は急激に進んでいる。

研究の対象として、都市計画マスタープランとともに国土利用計画を策定している市町村に計画の送付を依頼した。計画書を入手できた市町村の中で、将来人口目標値が確認できる都市計画マスタープランが140市町村、人口と土地利用区分別の面積の推移と目標値が確認でき、かつ1993年以降に策定された比較的新しい市町村国土利用計画が60市町村あった。これらの表1に示す149市町村を研究対象とした。

3. 人口に関するフレームワーク

都市計画マスタープランで設定された人口の目標値は、140市町村の平均としては、表2に示したように1990年から1995年の実績が年率0.54%増であるのに対して2倍以上の年率1.18%増となっている。図1を見てわかるように、全体として3割弱の41の市町

表1 分析対象の市町村

青森県 三沢市	茨城県 取手市	静岡県 (静岡市)	鳥取県 倉吉市
(岩木町) (藤崎町)	(下妻市) 大和町	(磐田市) (伊東市)	鳥取県 松江市
(大崎町) (尾上町)	群馬県 高崎市	(沼川市) (沼井市)	茨城県 茨城県
(平栗町) (上野市)	(前橋市) (沼田市)	(三島市) (長良町)	岡山県 (津山市)
(野辺地町)	(月夜野町)	(弓佐町) (浜岡町)	(久世町)
岩手県 (花巻市)	埼玉県 杉戸町	(大東町)	広島県 (尾道市)
(玉山村)	千葉県 (山根町)	愛知県 瀬戸市	(竹原市) (三次市)
宮城県 (塩竈市)	神奈川県 津久井町	大府市 知多市	千代田町
前野町 宮理町	新潟県 (柏崎市)	(三島市) (常津市)	香川県 (高松市)
丸森町 (豊里町)	中之島町 (松島町)	(久居市) (津市)	愛媛県 (今治市)
(七ヶ浜町) (松島町)	(松島町) (大和町)	(久居市) (久野町)	福岡県 (久野町)
(栗駒町)	(栗駒町)	(伊勢市)	福岡県 (太宰府市)
秋田県 能代市	福井県 大野市	(信濃町)	福岡県 志摩町
本荘市 (湯沢市)	山梨県 (山梨市)	滋賀県 草津市	(津度崎町) (穂波町)
飯田川町 (昭和町)	(大月市) 玉穂町	(守山市) 野洲町	佐賀県 (三好市)
山形県 (上山町)	長野県 上田市	(中主町) (石部町)	熊本県 (八代市)
(新庄市) (白鷹町)	伊豆市 中野市	(甲斐町) (高島町)	(山鹿市) (高合町)
福島県 二本松市	茨城県 水戸市	(新加町) (愛知川町)	大分県 (白田町)
原町市 (いわき市)	岐阜県 土岐市	(信濃町)	白出町 双葉町
伊達市 矢吹町	(高山市) (瑞浪市)	大阪府 (泉佐野市)	出光市
新地町 塩町	(妻籠町) (可児市)	(飯田市) 豊前町	鹿児島県 伊佐市
浪江町 (桑折町)	(岐阜市) (松原市)	兵庫県 赤穂市	沖縄県 沖縄市
(梁川町) (河東町)	(柳津町) (北沢町)	(相生市) (綾町)	(那覇市) (東恩平町)
北金津村 西郷村	(糸貫町) (神岡町)	和歌山県 田辺町	
茨城県 笠間市	(根室川町)	(真志川町)	

(注) 無印: 両計画対象 () : 国土利用計画のみ () : 都市計画マスタープランのみ

キーワード: 市町村国土利用計画, 都市計画マスタープラン, 数値目標設定

* 学生員 武蔵工業大学大学院工学研究科土木工学専攻

** 正会員 工博 武蔵工業大学工学部土木工学科助教授

〒168-8557 東京都世田谷区玉堤1-28-1

TEL 03-3703-3111 (内線) 3260 FAX 03-5707-1156

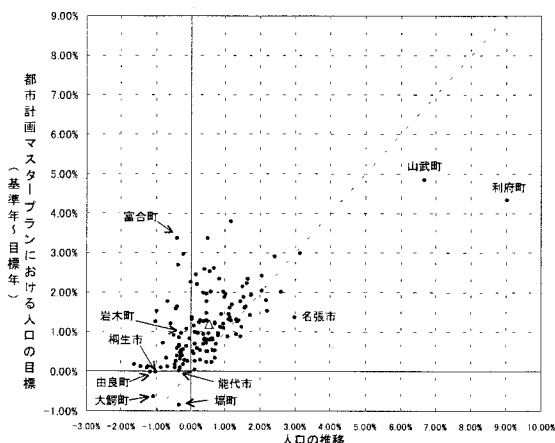


図1 人口の推移と都市計画マスタープランにおける人口の目標(年率)

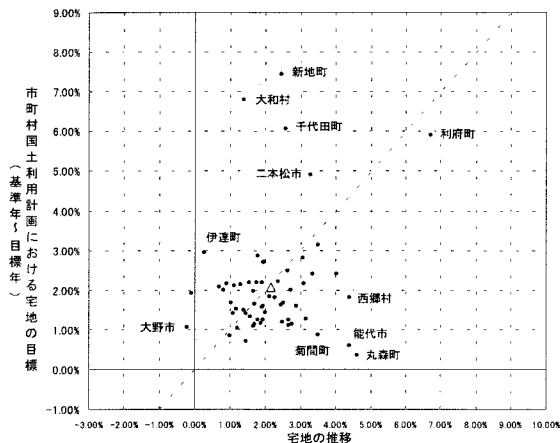


図2 宅地の推移と市町村国土利用計画における宅地の目標(年率)

村が、1995 年までの5年間で人口が減少しているにも拘らず、将来人口の増加を目標としている。また、過去の推移に比べて将来目標の方が大きい値を設定しているのは114市町村であった。非線引きより線引きされた市町村、人口規模が大規模よりも小規模の市町村の方が将来目標を大きく設定している。市街化調整区域が75%以上で3万人以下の郊外の小規模な線引き市町村で過去の趨勢に対して3倍の目標設定を行っており、非線引き市町村では、都市計画区域が50%以上3万人以下の市町村でこれまでの人口増加も大きく目標設定もそれ以上に大きなものとなっている。

これまでの趨勢以上の人口増加を目指す背景には、ヒアリングの中では、「発展」＝「人口増」というイメージがあること、高齢化の中で人口構成の歪みを避けたいこと、事業実施への期待あるいは事業実施を阻害しないことへの配慮が挙げられる。また、人口増加の根拠としては、住宅地開発と近隣市のベッドタウン化、道路整備、大学の立地の効果を挙げる市町村もあるが、人口の増加について必ずしも明確な根拠があるわけでないとする市町村も見られる。

熊本県富合町では、大きな人口増加を目指しているが、「過去の趨勢を延長するトレンド予測では増加する見込みは薄い」としながら、計画的な土地利用の転換、都市基盤整備の的確な実施によって、「相当の人口増加が可能な立地条件を有している」としている。この背景には、町内の97%が市街化調整区域であるという状

表2 都市計画マスタープランにおける人口目標設定

		線引き						非線引き						合計	平均
		市街化調整区域			都市計画区域			市街化調整区域			都市計画区域				
		～75% ^a	75%～	小計	～50% ^b	50%～	小計	～75% ^a	75%～	小計	～50% ^b	50%～	小計		
～3万人	人口の推移	7	25	32	24	17	41	5	10	15	12	8	20	73	0.59
	人口の目標	1.10	0.51	0.64	0.08	0.22	0.15	0.75	0.38	0.57	0.44	0.31	0.38	0.44	0.44
		1.39	1.54	1.51	0.80	1.77	1.22	1.33	1.45	1.39	0.95	0.86	0.86	1.04	1.04
～5万人	人口の推移	5	5	10	12	8	20	12	7	19	7	11	18	37	0.50
	人口の目標	0.75	0.68	0.70	0.23	0.44	0.34	0.62	0.02	0.38	0.14	0.94	0.63	0.50	0.50
		1.33	1.45	1.39	0.80	0.95	0.86	1.37	0.83	1.17	0.58	0.94	0.80	0.99	0.99
5万人～	人口の推移	12	7	19	7	11	18	10	3	13	13	13	29	140	0.54
	人口の目標	0.62	0.7	0.02	0.38	0.14	0.94	0.63	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
		1.37	0.83	1.17	0.58	0.94	0.80	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
合計	人口の推移	24	37	61	43	36	79	79	79	79	79	79	79	140	0.54
	人口の目標	0.78	0.43	0.61	0.13	0.96	0.54	1.36	1.39	1.39	1.33	1.33	1.33	1.02	1.18
		1.36	0.77	1.39	0.77	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.02	1.18

a: 都市計画区域に対する市街化調整区域の面積比 b: 行政区域面積に対する都市計画区域の面積比
c: 1995年国勢調査による人口

表3 市町村国土利用計画における人口と土地利用区分別の目標設定

		市町村数	人口		住宅地		農用地		森林		その他		
			推移	目標	推移	目標	推移	目標	推移	目標	推移	目標	
国勢調査人口(1995)	～3万人	線引き	8(6)	1.09	2.56	2.53	3.10	-0.94	-1.37	(-0.31)	(-0.69)	1.96	1.06
		非線引き	17	0.33	1.38	2.43	2.34	-1.21	-0.72	(-0.27)	(-0.15)	1.46	1.34
		小計	25(23)	0.57	1.76	2.46	2.58	-1.13	(-0.93)	(-0.28)	(-0.29)	1.62	1.46
	～5万人	線引き	5	1.38	2.04	1.96	1.53	-1.47	-1.49	-0.45	(-0.83)	0.56	0.07
		非線引き	12	0.16	1.05	1.90	2.11	-0.80	-1.33	-0.22	(-0.25)	0.41	1.41
		小計	17	0.52	1.34	1.92	1.94	-1.00	-1.38	-0.29	(-0.42)	0.45	1.01
5万人～	線引き	10	0.93	2.5	1.84	1.25	-1.18	-1.52	-1.32	(-1.11)	-0.52	(-0.33)	
	非線引き	8	0.28	2.1	2.18	1.51	-1.01	-1.06	-0.44	(-0.77)	0.79	1.29	
	小計	18	0.64	2.33	1.99	1.54	-1.11	-1.31	-0.83	(-0.81)	0.06	0.76	
都市計画区域の状況	線引き	～75%	11(10)	1.38	1.64	1.54	1.34	-1.32	(-1.21)	(-1.14)	0.49	-0.13	
		調整区域	12(11)	0.80	2.09	2.63	2.52	-1.02	-1.26	(-0.38)	(-0.62)	0.65	1.14
		小計	23(21)	1.08	1.88	2.11	1.95	-1.16	(-1.46)	(-0.82)	(-0.92)	0.57	0.53
	非線引き	～50%	23	0.13	1.00	2.32	2.01	-0.85	-0.99	-0.12	(-0.14)	0.28	1.87
		都市計画区域	14	0.46	1.61	2.01	2.44	-1.35	-1.01	-0.45	(-0.41)	2.11	0.87
		小計	37	0.26	1.23	2.20	2.17	-1.03	-0.99	-0.24	(-0.24)	0.97	1.49
合計		60(58)	0.58	1.48	2.17	2.09	-1.08	(-1.17)	(-0.45)	(-0.49)	0.82	1.12	

* () は行政区域に森林を持たない2町を除いたもの

況のもとで、開発規制の厳しき、施設整備の遅れという面での周辺市町村との不公平感があり、線引きの廃止が前提とされている。

その一方で、近年の人口動向を背景に、より「現実的」な人口目標の設定を行う市町村もある。静岡県伊東市では、2007年までは過去の趨勢に従った伸び、その後は横這いという目標値を設定している。三重県津市では全国的な人口停滞・減少傾向を見込んだ上で、過去の趨勢に従い特に底上げをしないで目標値を設定している。群馬県桐生市では、人口増加という目標設定は非現実的であるとしながらも、「都市計画上の望ましい市街地環境の整備のためにも人口定着施策の展開を積極的に位置づけ、人口の回復を図っていく」として人口の現状維持を目指している。秋田県能代市、和歌山県由良町も同様に現

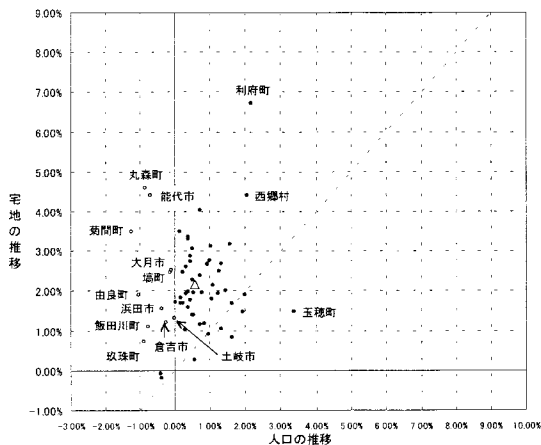


図3 人口と宅地の推移(年率)

状維持を目標としている。この背景には、これまで整備してきた都市基盤施設の維持活用、都市経営という観点とともに「人口減」を「目標」としにくいことがある。結局、140の市町村の中で将来人口が減少することを目標に掲げているのは、青森県大鰐町と福島県塙町の2町だけであった。

市町村国土利用計画においても過去の趨勢よりも大きな人口の伸びを設定している市町村が多く全体の約9割の53市町村にのぼる。将来の人口が減少としているのは、秋田県能代市と愛媛県菊間町だけである。

愛媛県菊間町は、都市計画マスタープラン(1997年)では、2001年までは国土利用計画と同様の人口の減少とし、その後「2005年を目標に30ha規模の農村工業団地を用途区域外に造成し、2015年までにすべての工場の操業ははじまり、主として町外の従業員が定住するものとする」として人口増加を目標としている。

4. 宅地に関するフレームワーク

国土利用計画では、地目別の将来規模の目標を示すこととなっているが、収集した60市町村の宅地についてみると、表3に示したように平均としては、過去の推移が年率2.17%増であったのに対して将来の目標値が年率2.09%増とやや小さな値となっている。全体としては平均の値を中心にしながらも分散しており、いくつかの市町村では大きく外れている(図2)。

大規模な工業団地の立地を見込んでいる福島県新地町や福島県二本松市、茨城県大和村、広島県千代田町が過去の趨勢に比べて大きな宅地規模を設定している。

一方、福島県西郷村、宮城県丸森町、秋田県能代市、愛媛県菊間町は、近年の宅地化のテンポが激しかった

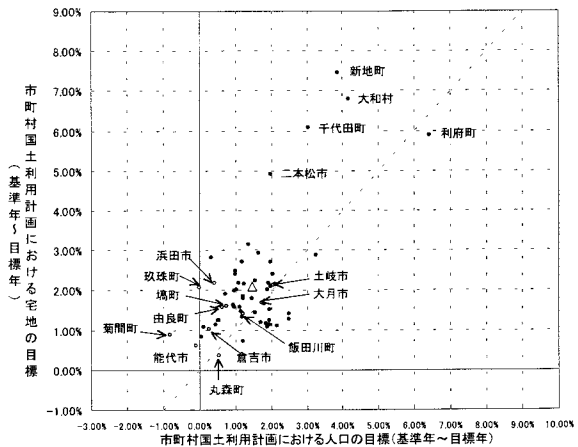


図4 市町村国土利用計画における人口と宅地の目標(年率)

ものの西郷村を除けば人口は減少しており、宅地化の目標値を低く押さええている。

また、表3から人口規模の小さい市町村と非線引きで都市計画区域をあまり含まない市町村で宅地化が進んでいる。市街化調整区域の規制が強いにも拘らず、市街化調整区域が75%以上を占める市町村の宅地化の推移と目標値が大きくなっている。

5. 人口と宅地の関係

表3で人口と宅地の関係を見ると、従来は宅地面積の伸びは年率で人口増加の4倍近くとなっていたが、将来目標値では、約1.5倍程度である。人口目標の設定に比べると、宅地に関するフレームワークはより「現実的」であるといえる。しかし、図5の福島県新地町や茨城県大和村のように目標値を非常に大きく設定している開発指向の強い市町村もある。

また、表4、図3及び図4の白抜ききの11市町は人口が減少しているのにも拘らず宅地の面積が大きく伸びている。住宅地、工業用地、その他の宅地の3つが満遍なく増加したのは宮城県丸森町であり、飯田川町、浜田市、玖珠町は工業用地の増加が大きく、7市町がその他の宅地による増加であった。しかし、目標値では、住宅、工業、その他の宅地ともに同様の増加を目指す山梨県大月市、その他の宅地の増加を見込んでいる飯田川町、由良町、菊間町以外は、7市町が工業用地の増加を最も高くしている。

このような人口が減少しているにも関わらず宅地が増加する要因としては、ヒアリングの結果からは、郊外型商業施設や事務所の立地、人口減少の一方で世帯の増加、住宅団地、工業用地の造成が挙げられる。

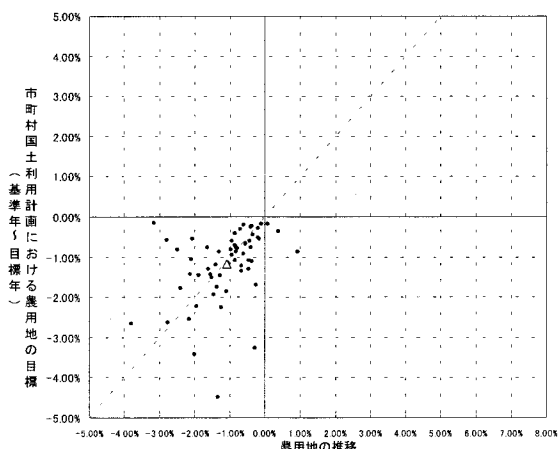


図5 農用地の推移と市町村国土利用計画における農用地の目標(年率)
表4 人口が減少し宅地が増加している市町村の状況

	年率(%)		面積(ha)	
	推移	目標	推移	目標
空城島丸森町	人口	-0.84	0.55	S60 : H7 : H17
	宅地合計	4.60	0.36	384 : 602 : 624
	住宅地	4.65	0.29	276 : 432 : 448
	工業用地	2.55	2.19	31 : 135 : 259
	その他	0.92	0.13	0 : 148 : 150
秋田県能代市	人口	-0.69	-0.09	S59 : H5 : H17
	宅地合計	4.39	0.59	1059 : 1359 : 1674
	住宅地	22	0.33	700 : 814 : 841
	工業用地	3.22	0.84	102 : 186 : 194
	その他	18.74	0.38	114 : 453 : 473
秋田県鷹巣田川町	人口	-0.42	1.22	S50 : H4 : H17
	宅地合計	1.04	1.41	88 : 105 : 128
	住宅地	0.57	1.13	69 : 78 : 98
	工業用地	3.25	0.42	102 : 136 : 149
	その他	1.19	0.29	8 : 116 : 13
福島県塩田町	人口	-0.13	0.77	S55 : H5 : H17
	宅地合計	2.46	1.61	172 : 236 : 286
	住宅地	1.61	1.03	151 : 182 : 207
	工業用地	3.44	0.39	102 : 136 : 149
	その他	10.88	0.14	11 : 38 : 43
山梨県大月市	人口	-0.11	1.73	S60 : H7 : H22
	宅地合計	2.55	1.68	373 : 478 : 615
	住宅地	1.63	1.67	304 : 315 : 404
	工業用地	0.94	0.21	80 : 121 : 132
	その他	4.64	0.75	86 : 138 : 180
岐阜県岐阜市	人口	-0.01	2.05	S55 : H7 : H22
	宅地合計	1.32	2.13	334 : 1065 : 1461
	住宅地	0.94	1.71	301 : 892 : 854
	工業用地	0.38	0.42	121 : 132 : 211
	その他	3.46	1.73	306 : 430 : 526

しかし、①人口を定着させるために住宅地を造成した人口の自然増が減り、他都市への流出も多く、人口が減少し入居者を確保しきれない(山梨県大月市)。②過去に大企業の工場の誘致とそれにもなうその他の宅地を中心に宅地が増加してきた。しかし、企業の撤退と子会社化による規模縮小で人口と世帯が大きく減少している(和歌山県由良町)。③以前から民間や住宅都市整備公団による分譲が行われ、住宅地が増加してきたが、人口が定着していない(岐阜県土岐市)といった事態も生じている。

6. 農用地、森林、その他に関するフレームワーク

農用地は図5のようにすべての市町村で減少を見込んでいる。平均としては過去の推移と同じ目標値となっているが、市町村による考え方の違いも大きい。表3を見て分かるように線引き市町村で農用地の減少をこれまでの趨勢よりも大きくみる傾向にある。森林は、ほとんどの市町村で減少を見込んでいる。全体として過去の趨勢に沿った目標設定となっている。「その他」は、文教施設用地、交通施設、ゴルフ場等のレク

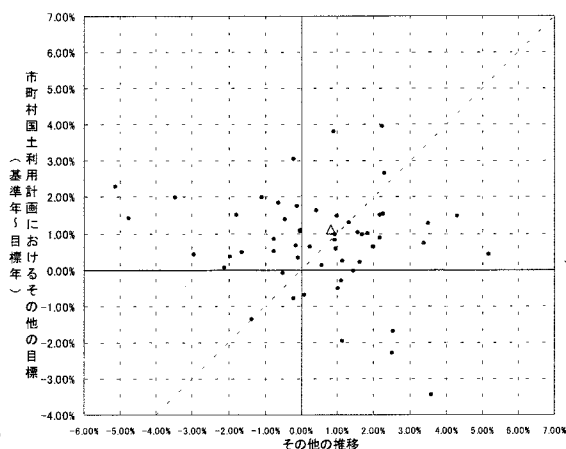


図6 その他の推移と市町村国土利用計画におけるその他の目標(年率)

リエーション用地、耕作放棄地などであり、図6のように市町村によるこれまでの推移と目標値の設定の違いが大きい。全体としては、過去の趨勢に比べ目標が大きくなっている。

7. まとめ

人口については、事前に予測していたように大きな目標値を設定している市町村が多い。この背景には、「発展」＝「人口増」という意識、人口構成の歪みの改善、事業実施への期待あるいは阻害しないことへの配慮、既存都市基盤施設の維持活用、都市経営という点があり、少なくとも人口維持が求められることが挙げられる。日本の総人口が減少していくことが予測される中で、こうした人口増加あるいは維持が前提となることは、客観性、現実性を放棄している面もあり、人口が減る時代の計画の組み立てが問われている。

宅地に関しても過去の趨勢より大きな値を採る市町村も見られるがより現実的な値を採る市町村も多い。人口が減少している中でも宅地は増加しているが、その要因としては郊外型商業施設の増加、核家族化による世帯数の増加、工業用地の増加が挙げられ、今後の工業立地への期待は根強い。しかし、造成された住宅団地、工業用地が埋まらないという課題を抱える市町村もみられる。農用地、森林はほとんどの市町村で減少という目標設定となっているが、農用地では市町村による違いも大きい。「その他」についても市町村による違いは大きい、平均としては増加が見込まれている。宅地とともに今後どのように考えるかが重要な要素になる。