

人口減少下における区域区分制度に関する研究*

A Study on the Zoning of Urban Planning Areas under the Approaching Era Marked by Decrease in Population *

萩原 貴之**・中村 隆司***

By Takayuki HAGIWARA **・Takashi NAKAMURA ***

1. はじめに

今後、わが国の人口は少子化を背景に長期的な人口減少を迎えようとしている。人口増加の過程で無秩序に市街地の開発が行われたために、都市計画区域において区域区分制度(線引き制度)が1968年に設けられた。そのため、スプロール化の防止や計画的な市街化など、一定の役割を果たしてきた。しかし、人口が増加することを前提として設定された線引き制度の下で、市街化区域では人口減少による宅地の低・未利用化の問題、市街化調整区域(以下調整区域)では開発規制に伴う人口減少と地域社会の維持の問題や、一方で開発を抑制すべきである調整区域にもかかわらず無秩序な宅地化等の問題を抱え、今日の多様な都市形成への対応に限界を迎えている。こうした中で2000年の法改正により「安定、成熟した社会に対応し得る柔軟性と透明性を備えた制度」を求めるとして¹⁾1999年の地方分権一括法と併せ、線引きが都道府県の選択制となり、都道府県の適切な判断と運用が求められている。

そこで、本研究では、人口減少下における区域区分制度について考察するために、全国の都市計画区域を対象として、1993年、1998年、2003年の都市計画年報を基に、区域区分と都市計画法34条8号の3(以下34・8・3)および同条8号の4(34・8・4)に関する条例の制定状況の違いから人口動向に関する調査・分析を行うとともに、特徴的な人口動向を示す都市計画区域について示した。

2. 区域区分の問題点

市街化区域では、地価の安い調整区域への開発が進む

表—1 線引き都市計画区域の人口動向 (対象区域数 326)

期間	区域	増加区域数	割合(%)	無変化区域数	割合(%)	減少区域数	割合(%)
1993～1998年	都市計画区域	255	78.22	5	1.53	66	20.25
	市街化区域	264	80.98	5	1.53	57	17.48
	調整区域	114	34.97	54	16.56	158	48.47
1998～2003年	都市計画区域	234(209)	71.78	2(0)	0.61	90(44)	27.61
	市街化区域	237(207)	72.70	2(0)	0.61	87(30)	26.69
	調整区域	105(40)	32.21	60(36)	18.40	161(90)	49.39

* ()内は1993～1998年の人口動向と変化のない区域数

** 無変化区域は人口増減率区域ゼロの区域や人口がない区域(調整区域)のことを指す

* キーワード: 市街化調整区域、人口動向、条例制定状況

** 学生員 武蔵工業大学大学院工学研究科都市基盤工学専攻

*** 正会員 工博 武蔵工業大学工学部都市基盤工学科助教授

〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 Tel 03-3703-3111 (内線) 3260 Fax 03-5707-1156

ことにより中心市街地での低・未利用地の増加といった問題があり、調整区域では、市街化を抑制すべき地域でありながら、無秩序な開発が大きな問題となっている。また、2000年の都市計画法改正により地区計画や開発許可等を用いることにより、調整区域のまま開発できる仕組みができたにも拘わらず、各都道府県が開発行為の規制権限を有しているために、各市町村が思い通りに開発を行うことができないといった不満もある。このような不満がある中で、市町村からは線引きを行っていること自体が、人口減少の原因という問題指摘もなされており、香川県では2004年に線引き制度の廃止がなされた。

一方で、線引きはコンパクトで効率的な都市経営の実現、優良農地の保全を実現するという観点から有力な手段であって、線引きの廃止や事実上の骨抜き措置には批判もある。実際に山形県の鶴岡都市計画区域ではこうした観点から線引き制度の導入がなされた。

3. 人口動向

わが国の人口動向は2006年をピークに減少に転じると予測されているが、1993～1998年と1998～2003年の期間において、全国の各都市計画区域ではどのような人口動向になっているのかを調査した(表-1)。

1993～1998年と1998～2003年の期間の人口動向を比較すると、人口は減少傾向にシフトし、都市計画区域全体では24区域(約7.5%)、市街化区域では30区域(10%)で人口が減少する区域数が増えた。しかし、調整区域ではあまり変化が起こっておらず、両期間ともに約半数の調整区域で人口は減少している。一方で、65の調整区域では、人口の増加に転じている。

4. 34・8・3及び4に関する条例制定状況

調整区域では、表—1 に示した 1993～1998 年、1998～2003 年の期間で約半数の都市計画区域において人口が減少傾向にあるが 2000 年の都市計画法改正により調整区域における開発行為が立地基準を都道府県が条例により定めることにより可能になった。そこで、市街化区域に隣接した調整区域へのにじみだしを容認する 34・8・3 と当該開発区域周辺の市街化を促進するおそれがない一般的な開発を容認する 34・8・4 に関する 2 つの条例の制定状況を確認した。

34・8・3 及び 4 に関する条例を制定している都道府県は 15 府県であり、約 1/3 の都道府県が制定済みである。34・8・3 に関する条例を制定しているのは 8 府県、34・8・4 に関する条例を制定しているのは 2 都県となっている。条例を制定した理由として最も多くあげられているのが、「都市計画法改正による条例への委任事項の拡大を受けて制定」となっており、最も多くあげられていた条例に対する性格付けでは「地方分権推進の取組を契機に制定された条例」とされており³⁾、都市計画法改正にともない地域の実情に合わせた区域区分制度の運用が行えるような法整備が進んでいることがうかがえるが、2000 年の都市計画法改正より 5 年あまりが経過しているが、条例の制定は 25 都府県にとどまっている。

5. 条例の制定別の調整区域の人口動向

条例の制定状況と調整区域の人口動向がどのような傾向にあるのかを調査するために、条例の制定状況別の人口動向を示した。また、中心都市の人口規模により人口動向がどのように変化しているのかを調査するために、各都市計画区域の中心都市の人口規模別に併せて分析を行った。対象とした都市計画区域は表—1 より都市計画区域全域が市街化区域に指定されている区域や調整区域人口がゼロの区域、データに不備があるものを除いた 300 の都市計画区域である。条例の制定状況と都市計画区域の中心都市人口規模別の都市計画区域数を表—2 に示した。

表 - 2 に示したように、34・8・3 及び 4 に関する条例を制定している区域が約半数の 160 区域に上った。この理由は、34・8・3 及び 4 に関する条例を制定しているのが埼玉県・千葉県・大阪府といった線引き都市計画区域数が多い府県で条例を制定しているためである。

また 34・8・4 に関する条例のみを制定しているのは東京都と神奈川県のみであり、30 の都市計画区域であった。その背景としては、東京都では調整区域に指定されている面積が少ないこと、神奈川県では調整区域の開発について抑制してきた経緯がある²⁾ことがあげられる。しかし、神奈川県では 34・8・4 に関する条例の条文にお

表—2 条例の制定状況・中心都市人口規模別
都市計画区域数

	10万人未満	10～50万人	50万人以上	合計
34・8・3及び4	85	67	8	160
34・8・3	9	11	2	22
34・8・4	13	13	4	30
条例未制定	23	59	6	88
合計	130	150	20	300

表—3 条例の制定状況・中心都市人口規模別
調整区域人口増減率平均値

	10万人未満	10～50万人	50万人以上
34・8・3及び4	0.55	-0.74	0.94
	-0.12	-0.05	-1.09
34・8・3	-0.92	-0.05	2.95
	-1.71	-0.81	-0.31
34・8・4	-1.04	0.99	-1.96
	0.46	0.28	-0.38
条例未制定	-0.79	-0.32	-2.19
	0.82	-0.10	-0.55

*上段:1993～1998年 下段:1998～2003年 (%)

いて通常 34・8・3 で示される連たん条件や市街化区域への隣接・近接条件等が明記されており、条例の性格的には 34・8・3 及び 4 の両方を包含する条例となっている。そのため、純粋に 34・8・4 に関する条例のみを制定しているのは東京都だけである。

34・8・3 に関する条例のみを制定しているのは京都府や奈良県といった近畿圏の府県を中心に岡山県や愛媛県といった地方圏に属する県がほとんどである。これらの府県では、都市計画区域自体が少ない。そのため、8 府県が 34・8・4 に関する条例を制定しているにも拘わらず、22 の都市計画区域にとどまっている。

表—2 の分類について 1993～1998 年、1998～2003 年の調整区域の人口動向を表—3 に示した。

全体として、調整区域の人口増減率では、表 - 1 でも示したように約半数の都市計画区域で減少傾向にあり、減少傾向が強い。

条例の制定状況別にみると、34・8・3 及び 4 に関する条例が制定された都市計画区域や 34・8・3 に関する条例が制定された都市計画区域で、開発規制が柔軟になったにも拘わらず人口が減少となっている傾向が目立つ。

34・8・4 に関する条例を制定している都市計画区域では、中心都市の人口 10 万人未満の区域で減少から増加に転じており、10～50 万人の区域では増加傾向が継続している。また、50 万人以上の区域では、減少傾向が鈍化しており、34・8・4 に関する条例を制定している区域全体として増加傾向にある。

条例が制定されていない都市計画区域では、10 万人未満の区域で減少から増加に転じており、10～50 万人の区域や 50 万人以上の区域では減少傾向が鈍化している傾向にある。

人口規模別に注目してみると、上述の条例の制定状況別に注目した時とは違い、明らかな傾向が読み取れなかった。中心都市の人口規模別に減少傾向と増加傾向が混在している結果となっている。

6. 地域別調整区域人口動向

34・8・4に関する条例は首都圏、34・8・3に関する条例は近畿圏というように、地域によって条例の制定状況が違ふことから、地域別に調整区域の人口動向を示すことにした。この分析では、3大都市圏の1つである中部圏については名古屋市以外の性格が地方圏とほぼ同等であると考え地方圏として扱うことにした。また、首都圏や近畿圏に属している都市計画区域のうち、山梨県の甲府都市計画区域や群馬県の玉村都市計画区域、群馬都市計画区域など性格が地方圏と同等であると考えられる北関東等の都市計画区域も地方圏として扱った。

a) 首都圏

首都圏として扱った都市計画区域数は100区域である。対象区域の条例制定状況と中心都市人口規模別に調整区域人口増減率と区域数を表—4に示した。

首都圏では、全体として調整区域人口が減少傾向にあるが、中心都市人口規模が50万人以上の区域での近年の減少傾向が目立つ。

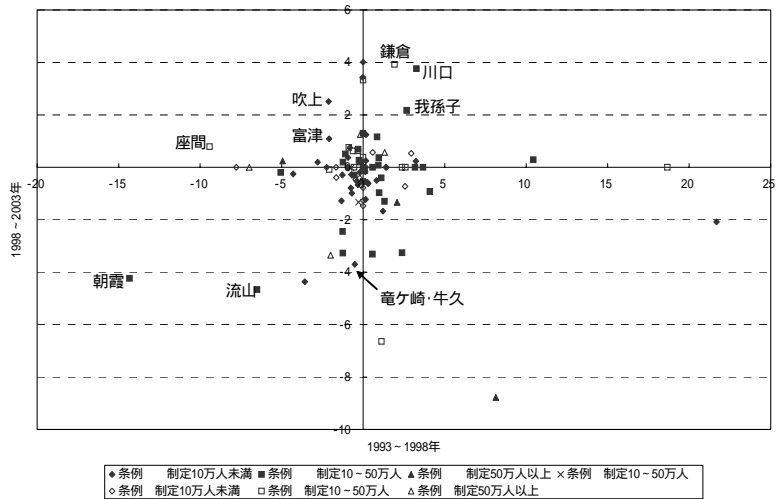
次に条例の制定状況と人口規模別の人口動向を図—1に示した。同じ状況(中心都市人口規模と条例の制定状況)にあっても全く違った調整区域の人口動向を示したいくつかの区域について以下に示す。

34・8・3及び4に関する条例を制定しており、中心都市人口規模が10~50万人である川口都市計画区域(埼玉県)や我孫子都市計画区域(千葉県)では増加傾向が継続している。一方では、朝霞都市計画区域(埼玉県)や流山都市計画区域(千葉県)では、減少傾向が続いている。また、中心都市人口規模が同じで、34・8・4に関する条例を制定している鎌倉都市計画区域(神奈川県)が増加傾向が継続しているのに対し座間都市計画区域(神奈川県)では人口が、減少から増加へと変化している。同程度の中心都市人口規模であり、条例制定も行われながら立地条件もさほど変わらない状況で正反対の人口動向を取っている都市計画区域の存在は興味深い。例えば、川口都市計画区域と流山都市計画区域はともに東京都に隣接しているがまったく正反対の調整区域の人口動向になっている。

表—4 首都圏 調整区域人口動向

	10万人未満	10~50万人	50万人以上
34・8・3及び4	0.11	0.17	1.76
	-0.18	-0.50	-3.29
34・8・3	34	30	3
		-0.41	
34・8・4		-0.55	
		3	
34・8・4	-1.04	0.99	-1.96
	0.46	0.28	-0.38
	13	13	4

*上段:1993~1998年 中段:1998~2003年 下段:区域数



図—1 首都圏 調整区域人口動向

表—5 近畿圏 調整区域人口動向

	10万人未満	10~50万人	50万人以上
34・8・3及び4	-1.73	-2.12	-0.08
	0.49	1.06	-0.50
34・8・3	20	21	2
	-1.22	-0.49	6.24
34・8・4	-1.72	-1.57	-0.24
	7	3	1

*上段:1993~1998年 中段:1998~2003年 下段:区域数

b) 近畿圏

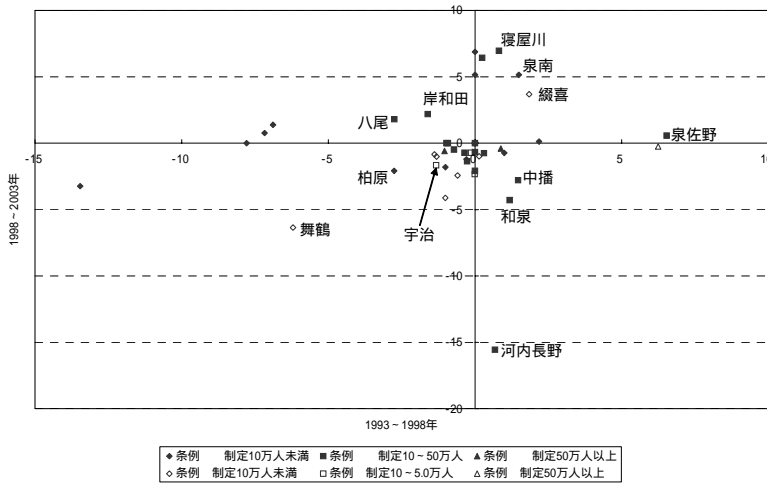
近畿圏として扱った都市計画区域数は54区域である。対象区域の条例制定状況と中心都市人口規模別に調整区域人口増減率と区域数を表—5に示した。

近畿圏では34・8・3及び4に関する条例を制定している区域のうち、中心都市人口が10万人未満である区域と10~50万人である区域において増加傾向に転じている。34・8・3に関する条例を制定している区域では1998~2003年の期間において、全ての区域で減少傾向に転じている。

次に条例の制定状況と人口規模別の人口動向を図—2を示した。首都圏で行った分析と同様に、同じ人口規模と条例制定の状況にあっても違った調整区域の人口動向を示したいくつかの区域について以下に示す。

34・8・3に関する条例を制定している都市計画区域は表—5に示したように減少傾向が強い傾向にある。そんな中で、綴喜都市計画区域(京都府)のみが、1993~1998年、1998~2003年の両期間において増加傾向を示している。同様の人口規模と条例制定の状況にある舞鶴都市計画区域(京都府)では減少傾向が続いている。綴喜、舞鶴都市計画区域の京都市からの位置関係を見ると、綴喜都市計画区域を構成する二つの市のうち八幡市(もう一つは京田辺市)が京都市に接しているのに対し、舞鶴都市計画区域を構成しているのは、舞鶴市のみであり、同市は京都市に面していない。こうした立地条件が調整区域の人口動向の差異につながっていることが推測される。

中心都市人口が10~50万人に注目して図—2について見ると、34・8・3及び4に関する条例を制定している都市計画区域のうち泉佐野(大阪府)、寝屋川(大阪府)都市計画区域では、どちらも増加傾向が継続しているが増加



図—2 近畿圏 調整区域人口動向

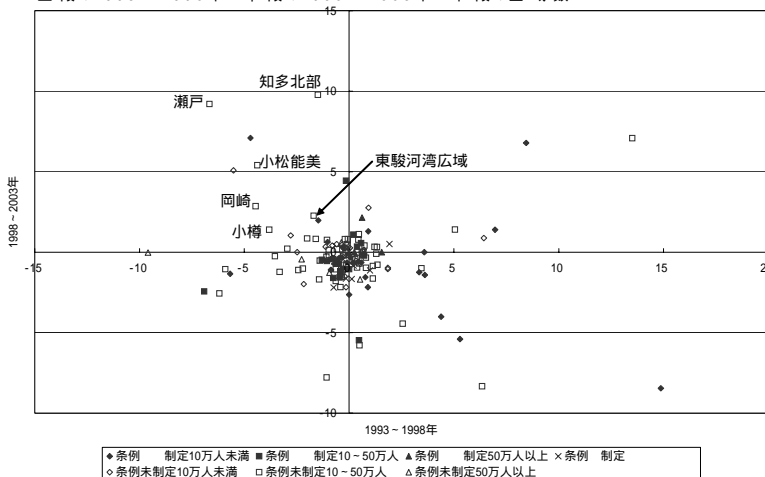
率に明らかな違いが見られた。泉佐野都市計画区域では、1993～1998年において増加率が高かったが、1998～2003年において増加率が低下している。寝屋川都市計画区域では、泉佐野都市計画区域と逆に1993～1998年において増加率が低かったが、1998～2003年において増加率が上昇となっている。泉佐野都市計画区域では、1994年に関西国際空港が開港し、周辺地域の開発効果により開発圧力が強く増加率が高い傾向にあったが、1998～2003年の期間にはその傾向が落ち着いたこと、寝屋川都市計画区域は大阪市に近く立地条件としては人口が増加しやすい環境にあることが要因として推測される。

また、泉佐野都市計画区域と寝屋川都市計画区域のちょうど中間に位置する和泉都市計画区域では、増加から減少に転じている。このように人口規模と条例の制定状況が同じであっても、人口動向に差が現れている。

表—6 地方圏 調整区域人口動向

	10万人未満	10～50万人	50万人以上
34・8・3及び4	2.50	-0.65	0.81
	-0.44	-0.66	0.72
34・8・3	0.13	0.43	-0.34
	-1.66	-0.50	-0.37
条例未制定	-0.79	-0.32	-2.19
	0.82	-0.10	-0.55
	23	59	6

* 上段：1993～1998年 中段：1998～2003年 下段：区域数



図—3 地方圏 調整区域人口動向

c) 地方圏

地方圏として扱った都市計画区域数は146区域である。

対象区域の条例制定状況と中心都市人口規模別に調整区域人口増減率と区域数を表—6に示した。

34・8・3及び4に関する条例を制定している都市計画区域や34・8・3に関する条例を制定している都市計画区域では、減少傾向が継続している区域や増加から減少に転じた分類が多く見受けられる。しかし、条例を制定していない都市計画区域では、開発規制

が柔軟化しているにも拘わらず減少傾向が鈍化するか、減少から増加へと転じている。

地方圏では条例未制定で中心都市人口規模が10～50万人の都市計画区域に着目すると、図—3に挙げたように岡崎、知多北部、瀬戸(愛知県)、東駿河湾広域(静岡県)、小松能美(石川県)、小樽(北海道)都市計画区域などの中部圏を中心とした都市計画区域では、1993～1998年の期間において減少傾向にあったが、1998～2003年の期間において増加に転じている。

これらの都市計画区域では条例を制定しておらず、開発行為の規制緩和がなされていないが、どのような理由により増加傾向へと転じたのか興味深い。

7. まとめと今後の課題

調整区域の人口に焦点を当てた分析を行ってきたが、34・8・3及び4に関する条例の制定状況別の人口動向では、34・8・3のみを制定している都市計画区域で市街化区域からのにじみだし開発が予想されるにも拘わらず人口の減少傾向が強い。地域別に細かく状況を分析すると、都市計画区域の中心都市の人口規模、立地条件、条例の制定状況に差があまり無いにも拘わらず人口の動向に大きな差が見られるケースも存在する。

今後の課題としては、特徴的な人口の動向を示している都市計画区域についてケーススタディを行い、人口減少下における区域区分制度と開発規制のあり方について考察することが挙げられる。

参考文献

- 宮澤美智雄：都市計画区域の由来
都市計画学会論文集 No53 pp5～8
- 村岡慎也：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
都市計画学会論文集 No53 pp349～354
- 地方分権時代の条例研究会：
平成15年度 条例制定状況等調査について