

土地価格から見る線引き制度廃止に伴う現状と課題*

Examining the Impact of Abolition of Urbanization Control Zone with a Focus on Land Price Change*

高橋誠** 土井健司*** 河坂直樹****

By Makoto TAKAHASHI ** Kenji DOI *** Naoki KOHSAKA ****

1. はじめに

香川県内において、高松広域都市計画区域では2004年4月より線引き制度を廃止¹⁾した。これは、2000年5月に都市計画法・建築基準法の一部が改正され、線引き制度が原則として県の選択制となったためである。

線引き廃止に伴う影響に関する研究として、線引き廃止以前に、山本ら²⁾は高松市の影響予想をMA型都市モデルに基づき分析している。この中で、高松市の線引き廃止がなされた場合、高松市郊外部において人口が増加し、同時に市街地縁辺部は時間と共に拡大方向に移動するとしている。また、短期的影響として、平均密度は都心部から高松市南東部にかけて低下し、平均地価については都心部と高松市北西部で低下傾向を予測している。

本研究は、乱開発が懸念される中、全国的にも注目される制度廃止後約1年の状況と今後の課題について土地価格の観点から評価を行うものである。土地価格動向は、ある政策がなされた場合、概ね中期的な影響として表れる。線引き制度廃止を行った高松市域の場合、地価動向を把握することで、今後の都市施策のツールの一つとして利用できる。

2. 線引き制度廃止に至る経緯

県都である高松市では1971年の都市計画法が施

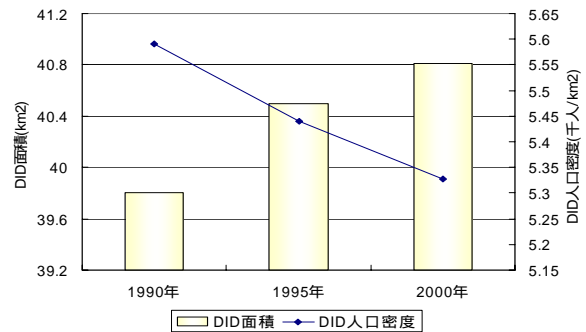


図 - 1 DID 面積と人口密度変化

行されて以来、多くの都市施設の整備が進められた。とりわけ、都市計画道路の整備率は平成16年度末で80%半ばに達している。

高松市の人口は、1976年に30万人を超え、順調に増加を続けてきた。しかし、ここ数年は出生率の低下と都市計画区域外への人口流出により、周辺町への転出が転入を上回る状態が続いていた。都市計画区域外の開発は、市街化調整区域内での開発に比べて容易であることから、高松市内に職場を持つものの、安く住宅を購入できる場所を求めて生活拠点の移動が行われた結果といえる。一方、高松市の人口は他の地方都市と同様に減少方向で、将来においても急激な人口増加は予想されていない。また、過去3回の国勢調査³⁾によると、DID面積は増加しているものの、人口密度は低下傾向にあり、高松市中心部の衰退がうかがえる。(図-1)

このような状況下で、a)市街化調整区域の土地所有者からの不公平感が根強いこと、b)都心への回帰を促し都市の活力を高めること、c)都市施設整備も順調に行われ、社会資本整備による都市構造の急激な変化が考えにくいこと、d)DID区域面積が国勢調査の度に面積は増加しているが、人口密度は低下傾向にあること等の理由により、市街化調整区域の開発規制を緩和しても大きな支障はないとの予想の下、

*キーワード：線引き制度，都市計画区域，土地価格

**正員，高松市役所

(香川県高松市番町一丁目8番15号
TEL087-839-2477, FAX087-839-2484)

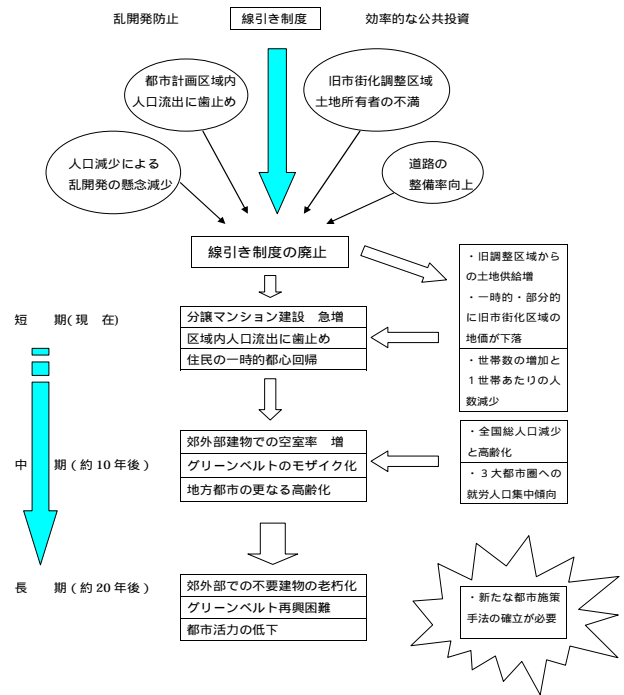
***正員，工博，香川大学工学部安全システム建設工学科

(香川県高松市林町2217番20,
TEL087-864-2165, FAX087-864-2188)

****香川大学工学研究科博士前期課程安全システム
建設工学専攻

表 - 1 近年の高松市都市計画年表

土地利用関係の変遷	
1971	市街化区域、市街化調整区域の決定（香川中央都市計画区域の当初指定）
1973	新用途地域の決定 * 1975年 DID 面積 29.4 (km ²) 人口密度 6,102.9 (人/km ²) * 1980年 DID 面積 35.4 (km ²) 人口密度 5,774.9 (人/km ²)
1982	臨海部埋立地の市街化区域編入（用途地域変更） * 1985年 DID 面積 36.5 (km ²) 人口密度 5,817.9 (人/km ²)
1986	太田第2土地区画整理事業区域の市街化編入（63年施行に伴う用途地域変更） * 1990年 DID 面積 39.8 (km ²) 人口密度 5,591.2 (人/km ²)
1992	臨海部埋立地（高松港頭地区）の市街化区域編入 新高松空港完成（旅客機のジェット化）旧空港跡地利用開始
1995	臨海部埋立地の市街化区域編入（用途地域変更） * 1995年 DID 面積 40.5 (km ²) 人口密度 5,439.6 (人/km ²)
1996	新用途地域の決定 * 2000年 DID 面積 40.8(km ²) 人口密度 5,327.4 (人/km ²)
2001	四国横断自動車道（高松～板野）開通
2002	サンポート高松シンボルタワー完成
2004	** 線引き制度廃止（高松広域都市計画区域に再編） 新たな土地利用コントロール導入
2005	一部地区の用途地域指定



線引き制度の廃止に踏み切った。

図 - 2 線引き制度廃止の影響フローチャート

3. 線引き制度廃止が及ぼす影響

(1) 短期的影響（現在）

a) 地価の状況

線引き廃止後約1年が経過したが、旧市街化区域の開発が容易になったことで郊外部での旧市街化区域住居系用途地域のメリットが薄らいた。このことで、当該地域の地価は一層下落が進んでいる。中心部の地価が下がり、都心部の分譲マンションが増え、購入が容易になってきている。この傾向は短期的には都心への回帰現象と受け取れるが、サンポート高松の整備による中心部の社会移動と全般的な土地下落傾向を考慮すれば、線引き制度廃止との直接の関連は不明である。

b) 都市計画区域内人口の動向

山本ら²⁾の研究では、郊外部の人口増と共に市街地縁辺部の拡大予想がされていた。1年後の経過としては、都市計画区域内への人口流入は確認されなかった。しかし、短・中期的には、線引き廃止後の開発許可件数が増加し、その多くが分譲住宅用であることから、旧市街化調整区域への人口流入と市街地縁辺部の拡大が考えられる。都市の活力向上の観点からすれば都市計画区域内人口の増加は好ましい。

(2) 予想される中期的影響

a) 人口動向と郊外部の住宅状況

今後、我が国の人口は減少の一途を辿ると考えられるが、地方都市の少子・高齢化は益々顕著となる。必要可住面積が減少する中で、郊外部に建てられる住宅件数は減少するものの、グリーンベルトとしての役割を担ってきた旧市街化調整区域は建物と緑地部分のモザイク化が進み、都市部と田園部の境界が不明確になってくる。

b) 市町村合併後の街づくり

高松市においては、2005年後半より周辺町との合併をひかえているが、新市域において飛び地状態の市街地が存在することになる。これらの地域は合併後も郊外部の拠点としての役割を担うが、現在高松市域の線引き制度廃止の影響で人口密度の減少が予想され、境界の不明確さが顕著になる。

(3) 予想される長期的影響

a) 旧市街化調整区域に建てられた建物

郊外部に建てられた住宅は、その目的を失い、空室状態が発生する。維持管理を行うことなく老朽化する建物が増加する恐れがある。同時に、グリーンベルトのモザイク化を解消できなくなり、農業振興地域に利用できない荒廃した地域が現れる可能性が

表 - 2 線引き廃止前後の開発許可状況

	旧市街化区域	用途白地	都市計画		区域内合計
			旧調整区域	新区域編入分	
2003年度	37件	57件	57件	-	94件
4・1～10末	7.9ha	5.3ha	5.3ha	-	13.2ha
2004年度	17件	88件	80件	8件	105件
4・1～10末	5.8ha	22.6ha	20.4ha	2.2ha	28.4ha

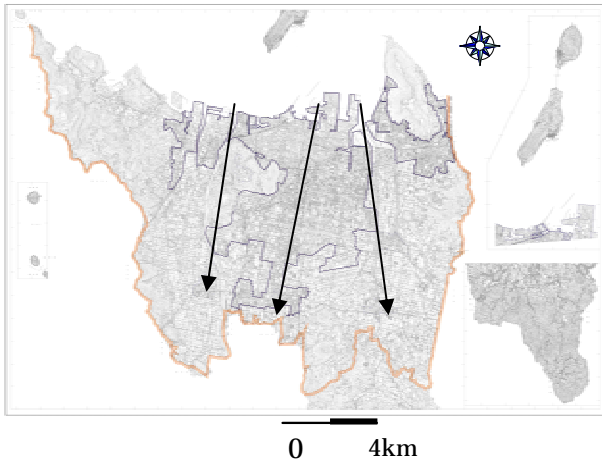


図 - 3 高松市域平面図

ある。

b) 都市活力の低下

人口密度の低下と公共投資の非効率化により、人口に見合わない市街地面積の大きさでは、都市が維持できなくなる恐れがある。

4 . 旧市街化調整区域での立地動向

線引き制度が廃止される以前、住民は比較的安価な物件を求めて、通勤距離・時間を犠牲にしても開発容易な都市計画区域外へ生活拠点の移動が行われてきた。その結果、人口流出が止まらず、高松市の都市活力に影響を与えていた。

高松市の旧市街化調整区域において、2004年4月～10月末までに開発許可を受けた面積は、約204,000㎡で、前年同期比で3.8倍に達する。開発用途は、そのうちの約80%が住居系である。用途白地地域での開発の位置については、幹線道路の沿道以外ではほぼ80%を占め、その多くが住居系の開発であり、自由度が向上したものとみられる。用途白地

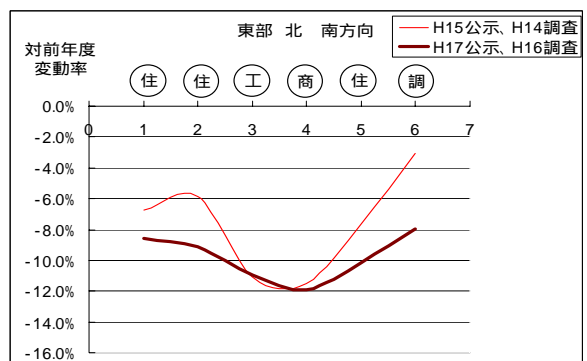
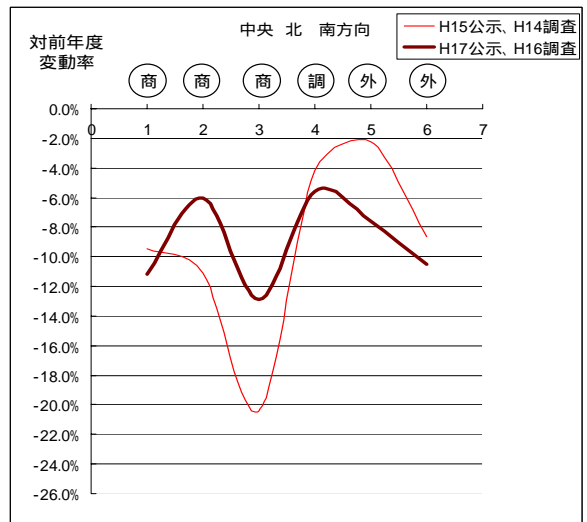
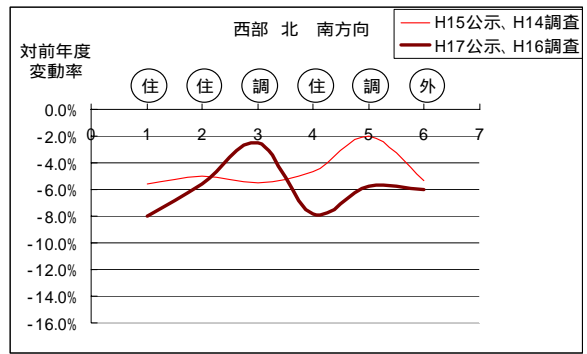


図 - 4 対前年度地価変動率横断面図

地域における住居系の開発許可件数のうち、東部・南東部地域での件数が多く全市域の約65%に達している。これに対し西部・南西部地域は約30%、更に属さない南部地域は約5%程度である。これは、旧市街化区域からの用途白地地域への開発の広がりと考えられ、用途地域面積が東部・南東部において大きく西部・南西部地域で小さい高松市の特徴を表している。

旧市街化調整区域では、土地所有者がいままで持っていた土地利用の不公平感が一気に表面化した形と言える。農地所有者の多くは高齢化しており、農業後継者がいないことも多い。農地所有者は財産活用

の観点から農地転用を行い、資産運用のひとつの方法として分譲住宅を建設するケースが増加していると考えられる。

5. 地価調査地点での地価動向の時間的变化

高松市域において南北方向地価変動率横断面図を西部・中央部・東部と作成し、主に住居系調査地点を対象として、線引き廃止前後の時間的価格変化を分析する。高松市域地図と断面調査位置は概ね(図-3)の矢印線のとおりである。なお、横断面図の縦軸は土地価格⁴⁾・⁵⁾の対前年度変動率、横軸は矢印方向順の調査地点を示す。

土地価格は、主要な駅の他、近接する道路に大きな影響を受ける。地価調査地点の選定にあたっては、同じ幹線道路付近の比較的隣接条件が似ている調査地点をひとつの横断面図作成のデータとした。このため、横断面図作成に用いた調査地点は幹線道路の縦断方向に存しており、直線上に配置されているものではない。また、調査地点の関係で、商業系用途等の調査地点が存在するため、横断面図には地点毎に用途の別を記す。(住居系用途地域、調旧市街化調整区域、外旧都市計画区域外、商業系用途地域、工業系用途地域の属することを示す。)以下、分析結果を示す。

a) 旧市街化区域について

線引き廃止前後の市街化区域の地価変動率は商業系区域については下落の度合いが小さくなっている。これに対し、住居系区域は引き続き下落傾向にある。また、東部地域での下落傾向が西部地域よりも大きい。

b) 旧市街化調整区域について

線引き廃止前後の変動は特に東部地域において下落が著しい。西部地域では線引き廃止後、地価下落幅が小さくなっている調査地点もあるが、市域全体では旧市街化調整区域は下落傾向にあるといえる。

c) 都市計画区域外について

線引き廃止後 中央部地域での土地の下落傾向が大きく、調査地点 5.6 は、旧都市計画区域外で他の行政区域に属する箇所であり、今まで高松市のベッドタウン化が進んでいた地域である。これらの地域は、少しでも都心への利便性が良い旧都市計画区域

内への指向が高まったため、地価の下落傾向に歯止めがかからなかったと考えられる。

6. まとめ

線引き制度の廃止は経過時間によって長所・短所が現れ、廃止時期によってもその都市に及ぼす影響は大きく異なる。今後、線引き制度廃止時期の是非について、中・長期での評価・検証が必要となる。

旧市街化区域での立地動向では、開発が増え、今後都市計画区域外への人口流出に歯止めがかかることが期待される。これに対し、対前年度地価変動率の分析では郊外部の住居系土地価格の下落が大きくなっていることが確認された。土地価格動向は都市の中期的指標のひとつであるが、地価の下落は、今後の都市活力の低下を招く要因となる。線引き制度廃止後の都市の影響予測を捉えるひとつの手法として地価動向を分析することが有効である。

地方都市においては、今後人口減少が著しくなると予想されており、必要可住域面積も減少する。非効率な公共投資を抑え、郊外部での「グリーンベルト」の保全を行い、拠点地域以外の開発行為を抑制する仕組み⁶⁾が望まれる。対策として、地域住民が「自分達のまちづくり」の観点から、QOL向上にむけての認識⁷⁾を高める中で、線引き制度廃止による新たな都市施策を確立する必要がある。

参考文献

- 1) 高松市：高松市の都市計画，2005.
- 2) 山本ほか：MA型都市モデルに基づく線引き廃止の影響に関する研究，第29回土木計画学研究会，2003.
- 3) 総務省：国勢調査結果，1990.1995.2000.
- 4) 国土交通省：地価公示，2003.～2005.
- 5) 香川県：地価調査，2002.～2004.
- 6) 林良嗣・土井健司：人口減少時代における土地利用フレームワークと交通システム，IATSS研究プロジェクト外部報告会資料，2005
- 7) 土井健司ほか：平成15・16年度地域づくりを考慮した社会資本整備評価システム研究，土木学会四国支部成果報告書，2004.2005.