

地方都市圏における土地利用の規制格差と地域変容 —全国的な人口変動の動向と富山都市圏の事例分析—

Land Use Control Gaps between Municipalities of Local Conurbation Area and Regional Transformation
—Trend of population change of Local Conurbation Area and Case Study of Toyama Conurbation Area—

片岸 将広**・川上 光彦***・小柳 琢利****・埴 正浩*****

By Masahiro KATAGISHI**・Mitsuhiko KAWAKAMI***・Takuto OYANAGI****・Masahiro RACHI*****

1. はじめに

わが国は、第二次世界大戦後の復興にあわせて、急激な人口増加と経済成長を遂げた。都市部への人口・都市的土地利用の集積が進む中、無秩序な市街化を抑制するための都市計画的対応として、1968年の新都市計画法制定により区域区分（線引き）制度が導入された。

線引き制度は、計画的な市街化を図るための土地利用コントロール手法として一定の効果を発揮してきた。しかし、線引き都市計画区域では、市街化区域と市街化調整区域との間に土地利用規制格差をもたらしていることに加え、地方部では車社会の進展等に伴う生活圏の広域化やライフスタイルの変化等を背景に、都市的開発が周辺の非線引き白地地域や都市計画区域外といった土地利用規制の緩い地域（当初は都市的開発が生じないと想定していた地域）に及んでおり、線引き都市計画区域内に留まらず、非線引き都市計画区域や都市計画区域外との間にも新たな土地利用規制格差を生じている。さらに、市町村合併により一つの自治体内に線引き・非線引きの都市計画区域が混在する状況が生じており、都市計画区域の再編や土地利用規制格差の是正に関する議論が各地で行われている。なお、線引き・非線引きの土地利用規制格差の問題については、これまでにいくつかの研究等で指摘されており、その是正に向けた都市計画的対応として、開発許可条例¹⁾や特定用途制限地域²⁾³⁾、市街化調整区域における地区計画⁴⁾などの適用事例がみられる。

一方、わが国ではすでに人口減少時代を迎えている。2005年国勢調査結果では、2000年から2005年にかけて、すでに32道県で人口が減少しており、三大都市圏に比べて地方都市圏での人口減少が先行して進んでいる。さらに、国立社会保障・人口問題研究所⁵⁾によると、人口が減少する都道府県は今後も増加を続け、2010年から2015年にかけては42道府県、2020年から2025年にかけては沖

縄県を除く46都道府県、2025年以降はすべての都道府県で人口が減少することが予想されている。

このことから、成長・拡大を前提とした線引き制度をはじめとする都市計画制度は大きな転換期を迎えている。社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会が平成21年6月に発表した「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」では、都市の将来ビジョンに関する共通の指針として「エコ・コンパクトシティの実現」等を掲げ、これまでの拡散型都市構造から集約型・低炭素型の都市構造を目指す方向が示されている。また、都市計画制度見直しの方向性として、「長期安定的な土地利用計画システムの確立」などが示されている。これらを具体化していくためには、これまでの都市計画制度に基づく土地利用規制格差が地域変容に与えてきた影響について、都市圏レベルで分析・考察する必要がある。そこで、本論文では、地方都市圏を対象に、土地利用規制格差と人口変動等の関係を明らかにし、広域的な土地利用コントロールの課題について考察することを目的とする。

2. 既存研究の整理

都市圏レベルの地域変容について、内田ら⁶⁾は、県庁所在地方都市圏（32都市圏）を対象に、人口変動や通勤者数の変化等から、市街地拡大の実態を明らかにするとともに、新潟都市圏における事例分析を通じて、モータリゼーションの進展や未線引き白地（緩規制地域）の存在に対応した区域区分制度の運用の必要性を述べている。この他、都市計画区域やその土地利用規制格差に着目した研究として、線引き廃止後の開発動向等の変化を扱った研究^{7), 8), 9)}や、市町村合併後の異なる複数の都市計画区域の混在による地域格差や都市計画区域再編等を扱った研究^{10), 11), 12)}などがみられる。しかし、全国の地方都市圏を対象として、現行の都市計画制度下における土地利用規制格差と人口変動の関係をマクロ的に分析した研究は少ない。また、地方都市圏における人口減少時代の都市計画制度を検討していくためには、土地利用規制格差と地域変容（人口変動や開発動向、地価との関係等）の関係について事例分析を積み重ね、広域的な視点から土地利用制度のあり方を模索していく必要があると考えられる。

*キーワード：都市圏、土地利用規制格差、人口変動

**正員、(株)日本海コンサルタント計画技術研究室

(〒921-8042 石川県金沢市泉本町2丁目126番地、

TEL:076-243-8291、FAX:076-243-0810)

***正員、工博、金沢大学理工研究域環境デザイン学系

****学生員、金沢大学工学部土木建設工学科

*****正員、博（工）、(株)日本海コンサルタント計画本部

3. 研究の方法

本研究では、地方都市圏を「地方圏⁽¹⁾における2000年時点の県庁所在都市及び中核市（計42市）を中心都市とする都市圏」と定義する。なお、都市圏の設定にあたっては、都市雇用圏⁽³⁾の考え方を適用する⁽²⁾とともに、第1回線引きが概ね完了したと考えられる1975年時点の都市圏を設定し、それらの構成市町村（中心都市を含む468市町村）の人口変動等について分析・考察する。

（1）地方都市圏の人口変動に関する考察

まず、地方都市圏を構成する市町村について、その位置関係を「中心都市（42市）・隣接都市（中心都市に接する市町村：260市町村）・連接都市（中心都市に接さず隣接都市に接する市町村：166市町村）」の3つに区分し、線引きの状況を踏まえつつ、都市圏全体の人口変動について考察する。なお、都市圏を構成する都市計画区域の人口や面積については、都市計画年報（各年3月末現在、監修：国土交通省・発行：財団法人都市計画協会）のデータを用いる。なお、全国的な分析においては、区域区分別の人口規模が把握可能であり、市町村合併の影響を受けない1980年～2000年の20年間のデータを用いることとする。

（2）富山都市圏における事例分析

上記の全国的な分析結果の中でも典型的な区域区分設定タイプ（中心都市：線引き、隣接都市：線引き＋非線引き、連接都市：非線引き）であり、全国に先駆けて公共交通を軸としたコンパクトな都市づくりを進めている富山市を中心とした富山都市圏を事例とし、都市計画基礎調査⁽³⁾のデータなどをもとに、土地利用規制格差と地域変容（人口変動や開発動向、地価との関係等）について分析・考察する。なお、富山都市圏の事例分析においては、市町村合併直前までの動向を把握するため、1985年～2005年の20年間のデータを用いることとする。上記の全国的分析の対象年次と5年間のズレがあるものの、20年間にわたる長期的な変動に大きな差異はない。

4. 地方都市圏の人口変動に関する考察

（1）都市計画区域数と区域区分指定状況の推移

全国の都市計画区域数及び区域区分設定区域数の推移を表-1に示す。2008年都市計画現況調査結果（国土交通省）によると、2008年3月31日現在で1,231の都市計画区域が存在し、そのうち線引き導入区域は282区域（23%）であり、約8割の都市計画区域は非線引きとなっている。また、2000年都市計画年報から1975年～2000年の25年間における区域区分設定状況の推移をあわせてみると、制度創設当初から人口増加が著しかった時期にあたる1960年～1980年代には増加傾向にあったものの、人口増加・経済成長が落ち着いた1990年代以降の設定区域数はほぼ横ばいとなり、2000年～2008年には全国的な

市町村合併や線引き廃止の流れを受け、都市計画区域・区域区分とともに設定区域数が減少している。

表-1 都市計画区域数・区域区分設定区域数の推移

	都市計画区域数	区域区分設定区域数	区域区分非設定区域数	1975年を1.0とした区域区分設定区域増減率	1975年を1.0とした区域区分非設定区域増減率	区域区分設定区域割合	区域区分非設定区域割合
1975年	1,145	298	847	1.000	1.000	26.0%	74.0%
1980年	1,179	315	864	1.057	1.020	26.7%	73.3%
1985年	1,212	325	887	1.091	1.047	26.8%	73.2%
1990年	1,243	329	914	1.104	1.079	26.5%	73.5%
1995年	1,281	336	945	1.128	1.116	26.2%	73.8%
2000年	1,308	337	971	1.131	1.146	25.8%	74.2%
2008年	1,231	282	949	0.946	1.120	22.9%	77.1%

各年3月31日現在

（2）地方都市圏の人口変動

前述の都市圏設定に基づき、42都市圏468市町村を対象に、中心・隣接・連接の都市区分と線引きの有無の関係を踏まえた人口変動を表-2～表-5に示す。

表-2 地方都市圏（全体）の人口変動

上段：人口(千人)、下段：増減率(1980年=1.0)						
地方都市圏合計						
	線引き都市				非線引き都市	
	市街化区域	市街化調整区域	全体	うちDID	全体	うちDID
1980年	16,833.0	3,347.1	20,180.1	13,940.2	1,748.1	324.1
	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
1985年	17,880.7	3,477.3	21,358.0	15,083.9	1,912.2	322.2
	1.062	1.039	1.058	1.082	1.094	0.994
1990年	18,961.7	3,459.7	22,421.4	16,378.2	2,100.7	371.1
	1.126	1.034	1.111	1.175	1.202	1.145
1995年	19,737.7	3,400.7	23,138.4	17,490.4	2,377.5	395.8
	1.173	1.016	1.147	1.255	1.360	1.221
2000年	20,418.3	3,357.5	23,775.8	17,955.4	2,560.9	399.2
	1.213	1.003	1.178	1.288	1.465	1.232

表-3 地方都市圏（中心都市）の人口変動

上段：人口(千人)、下段：増減率(1980年=1.0)						
中心都市						
	線引き都市				非線引き都市	
	市街化区域	市街化調整区域	全体	うちDID	全体	うちDID
1980年	13,658.8	1,930.0	15,588.8	12,016.7	1,17.0	44.2
	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
1985年	14,448.0	1,967.1	16,415.1	12,917.1	1,21.0	44.5
	1.058	1.019	1.053	1.075	1.034	1.007
1990年	15,345.8	1,947.3	17,293.1	13,978.4	1,27.3	65.2
	1.124	1.009	1.109	1.163	1.088	1.476
1995年	15,846.5	1,932.1	17,778.6	14,665.6	1,33.9	68.4
	1.160	1.001	1.140	1.220	1.144	1.548
2000年	16,256.3	1,900.2	18,156.5	15,026.6	1,40.7	74.0
	1.190	0.985	1.165	1.250	1.203	1.676

表-4 地方都市圏（隣接都市）の人口変動

上段：人口(千人)、下段：増減率(1980年=1.0)						
隣接都市						
	線引き都市				非線引き都市	
	市街化区域	市街化調整区域	全体	うちDID	全体	うちDID
1980年	2,693.1	1,176.1	3,869.2	1,646.0	849.7	158.1
	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
1985年	2,901.8	1,263.7	4,165.5	1,844.1	925.6	153.5
	1.077	1.074	1.077	1.120	1.089	0.971
1990年	3,038.8	1,262.7	4,301.5	2,027.4	1,031.2	173.7
	1.128	1.074	1.112	1.232	1.214	1.099
1995年	3,251.7	1,228.7	4,480.4	2,354.6	1,219.6	173.5
	1.207	1.045	1.158	1.431	1.435	1.098
2000年	3,485.7	1,217.0	4,702.7	2,438.0	1,290.6	165.8
	1.294	1.035	1.215	1.481	1.519	1.049

表-5 地方都市圏（連接都市）の人口変動

上段：人口(千人)、下段：増減率(1980年=1.0)						
連接都市						
	線引き都市				非線引き都市	
	市街化区域	市街化調整区域	全体	うちDID	全体	うちDID
1980年	481.1	241.0	722.1	277.5	781.4	121.9
	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
1985年	530.9	246.5	777.4	322.7	865.6	124.3
	1.104	1.023	1.077	1.163	1.108	1.020
1990年	577.1	249.7	826.8	372.4	942.2	132.2
	1.200	1.036	1.145	1.342	1.206	1.085
1995年	639.5	239.9	879.4	470.1	1,024.0	153.9
	1.329	0.995	1.218	1.694	1.310	1.263
2000年	676.3	240.3	916.6	490.7	1,129.6	159.4
	1.406	0.997	1.269	1.768	1.446	1.308

まず、1980年を1.0とした地方都市圏全体の人口変動をみると（表-2）、1980年～2000年の20年間で1.201まで増加している。線引きの有無との関係を見ると、2000年時点で地方都市圏26,336千人のうち20,418千人（78%）が市街化区域に居住しており、そのうちの17,955千人（88%）がD I D内居住者となっている。また、中心・隣接・接続のいずれの都市においても市街化区域やD I Dの人口増加率が高くなっている。これらのことから、線引き制度のもと、計画的に市街化を図るべき区域での人口集積が進んできたことがわかる。

一方、同期間の都市計画ゾーニングと人口増減率の関係をみると、全体では市街化区域で1.213に増加、市街化調整区域では1.003とほぼ変化していないのに対し、非線引き都市では1.465と相対的に大きな増加率を示している。これについて、都市圏内の位置関係をあわせてみると、隣接都市の非線引き区域で1.519、接続都市の非線引き区域で1.446といずれも高い増加率を示しており、規制の緩い周辺市町村での人口増加が進んできている実態がうかがえる。

（3）地方都市圏の区域区分指定状況とタイプ分類

地方都市圏における1980年時点の線引き状況をみると（表-6）、線引き都市のみで都市圏を構成しているもの（Type1）が10都市圏（24%）であるのに対し、中心都市が線引き都市で隣接・接続に非線引き都市含む都市圏（Type2）が31都市圏（74%）を占めており、非線引き都市のみで都市圏を構成しているもの（Type3）は山口都市圏のみとなっている。

上記3タイプのそれぞれの人口変動を表-7に示す。まず、線引き都市のみで都市圏を構成するType1について、

表-6 地方都市圏の線引き状況

タイプ	都市圏	中心		隣接		接続	
		線	非	線	非	線	非
【Type1】 線引きのみ	旭川	●		●			
	青森	●		●			
	山形	●		●			
	大津	●		●			
	静岡	●		●			
	福山	●		●			
	福島	●		●		●	
	いわき	●					
	松山	●		●		●	
	那覇	●		●		●	
【Type2】 線引き＋非線引き	秋田	●		●	●	●	●
	新潟	●		●	●	●	●
	甲府	●		●	●	●	●
	高知	●		●	●	●	●
	福岡	●		●	●	●	●
	熊本	●		●	●	●	●
	岐阜	●		●	●	●	
	徳島	●		●	●	●	
	仙台	●		●		●	●
	広島	●		●		●	●
	浜松	●		●		●	●
	水戸	●		●		●	●
	金沢	●		●	●		●
	福井	●		●	●		●
	長野	●		●	●		●
	和歌山	●		●	●		●
	鳥取	●		●	●		●
	松江	●		●			●
	佐賀	●		●	●		●
	宮崎	●		●	●		●
	前橋	●		●	●		●
	宇都宮	●		●			●
	岡山	●		●			●
	高松	●		●			●
	長崎	●		●			●
	札幌	●		●	●		
	富山	●		●	●		
	盛岡	●		●	●		
	大分	●		●			
	郡山	●			●		
	鹿児島	●			●		●
【Type3】 非線引きのみ	山口		●		●		

※1980年都市計画年報より区域区分指定状況を把握

表-7 地方都市圏における線引きタイプ別の人口変動

タイプ	年代	中心都市				隣接都市				接続都市				総計
		市街化区域	調整区域	非線引き	計	市街化区域	調整区域	非線引き	計	市街化区域	調整区域	非線引き	計	
【Type1】 線引きのみ	1980年	2,599.4	441.9		3,066.2	472.0	266.7		738.4	125.8	80.9		206.7	4,011.3
		1,000	1,000		1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000		1,000	1,000
	1985年	2,782.4	423.4		3,206.0	517.4	278.7	13.5	809.5	143.4	82.3		225.7	4,241.2
		1,070	0.958		1,046	1,096	1,045	1,000	1,096	1,140	1,017		1,092	1,057
	1990年	2,864.8	425.1		3,291.8	551.0	287.2	13.5	856.5	161.6	82.6		244.4	4,392.7
		1,102	0.962		1,074	1,167	1,077	1,000	1,160	1,285	1,021		1,182	1,095
	1995年	2,933.0	421.4		3,366.3	597.5	281.9	26.0	911.1	180.1	82.9		263.8	4,541.2
		1,128	0.954		1,098	1,266	1,057	1,926	1,234	1,432	1,025		1,276	1,132
	2000年	2,988.0	414.5		3,402.5	633.7	287.9	25.9	947.8	188.1	87.3		275.4	4,625.7
		1,149	0.938		1,110	1,343	1,079	1,919	1,284	1,495	1,079		1,332	1,153
【Type2】 線引き＋非線引き	1980年	11,059.4	1,488.1	6.5	12,564.1	2,221.1	909.4	831.5	4,009.8	355.3	160.1	781.4	1,296.9	17,870.8
		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
	1985年	11,665.6	1,543.7	6.4	13,219.5	2,384.4	985.0	892.6	4,255.7	387.5	164.2	865.6	1,422.2	18,897.4
		1,055	1,037	0.985	1,052	1,074	1,083	1,073	1,061	1,091	1,026	1,108	1,097	1,057
	1990年	12,481.0	1,522.2	6.4	14,008.8	2,487.8	975.5	996.7	4,433.4	415.5	167.1	942.2	1,525.3	19,967.5
		1,129	1,023	0.985	1,115	1,120	1,073	1,199	1,106	1,169	1,044	1,206	1,176	1,117
	1995年	12,913.5	1,510.7	7.2	14,423.6	2,654.2	946.8	1,171.5	4,800.4	459.4	157.0	1,024.0	1,640.5	20,864.5
		1,168	1,015	1,108	1,148	1,195	1,041	1,409	1,197	1,293	0.981	1,310	1,265	1,168
	2000年	13,268.3	1,485.7	7.2	14,768.3	2,852.0	929.1	1,242.3	5,047.6	488.2	153.0	1,129.6	1,795.4	21,611.3
		1,200	0.998	1,108	1,175	1,284	1,022	1,494	1,259	1,374	0.956	1,446	1,384	1,209
【Type3】 非線引きのみ	1980年			110.5	110.5			18.2	18.2					128.7
				1,000	1,000			1,000	1,000					1,000
	1985年			114.6	114.6			19.5	19.5					134.1
				1,037	1,037			1,071	1,071					1,042
	1990年			120.9	120.9			21.0	21.0					141.9
				1,094	1,094			1,154	1,154					1,103
	1995年			126.7	126.7			22.1	22.1					148.8
				1,147	1,147			1,214	1,214					1,156
	2000年			133.5	133.5			22.4	22.4					155.9
				1,208	1,208			1,231	1,231					1,211

上段：人口(千人)、下段：増減率(1980年=1.0)

1980年を1.0とした人口増減率をみると、市街化区域での人口増加率が相対的に高く、2000年時点の増加率は隣接都市で1.343、連接都市で1.495となっている。これらはType2の隣接・連接の市街化区域の増加率に比べても高い値となっている一方、市街化調整区域での大きな人口変動はみられないことから、非線引き都市を含む都市圏よりも市街化区域への人口集積が進んでいるといえる。ただし、Type1については、1980年以降に都市計画区域外の一部が非線引き都市計画区域に指定されたエリアにおいて急激な人口増加がみられ、規制の緩い地域への住宅開発等の積み出しが生じているものと考えられる。

次に、隣接都市あるいは連接都市において、線引き都市と非線引き都市が混在しているType2の人口変動をみると、2000年時点の人口増加率は隣接都市の非線引き区域で1.494、連接都市の非線引き区域で1.446となっており、市街化区域（中心：1.200、隣接：1.284、連接：1.374）よりも高い伸び率を示している。線引き制度の一定の効果により市街化区域が受け持つ人口が圧倒的に多いものの、モータリゼーションの進展等にあってスプロール化が進行し、規制の厳しい市街化調整区域を飛び越えて、隣接都市あるいは連接都市の非線引き区域で都市的土地利用が進んでおり、これらは地方都市圏の典型的な変化であると考えられる。

中心都市と隣接都市がいずれも非線引きであるType3について、2000年時点の中心都市の非線引き区域の人口増加率は1.208、隣接都市の非線引き区域で1.231となっており、5年ごとの増加率は隣接都市の方が若干大きくなっている。これらの変化については、より詳細な分析が必要であるが、中心都市が非線引きである都市圏でも、隣接都市を含む広域的な人口変動が進んでいる。

以上のことから、地方都市圏では、中心都市のみ線引きで、隣接・連接に非線引き都市を含む都市圏が多数であり、線引き都市の市街化区域内における人口増加に加えて、土地利用規制の緩い（当初は都市的な開発を想定していなかった）非線引きの周辺都市に開発・人口増加が及んでいる実態が明らかとなった。

5. 富山都市圏における事例分析

（1）富山都市圏の土地利用規制格差と地域変容

富山都市圏（図-1）における都市計画区分と人口変動の関係を見ると（表-8）、1985年を1.0とした場合、2005年時点の市街化区域では1.056、市街化調整区域では1.019、非線引き用途地域では0.946となっている一方、非線引き白地地域では1.260となっており、人口増加率が相対的に高い。なお、都市計画区域外の人口は減少が続いており、2005年時点で0.659まで減少している。

これらの人口変動を踏まえ、2002年～2006年の5年間ににおける用途別農地転用面積の合計値をみると（表-9）、

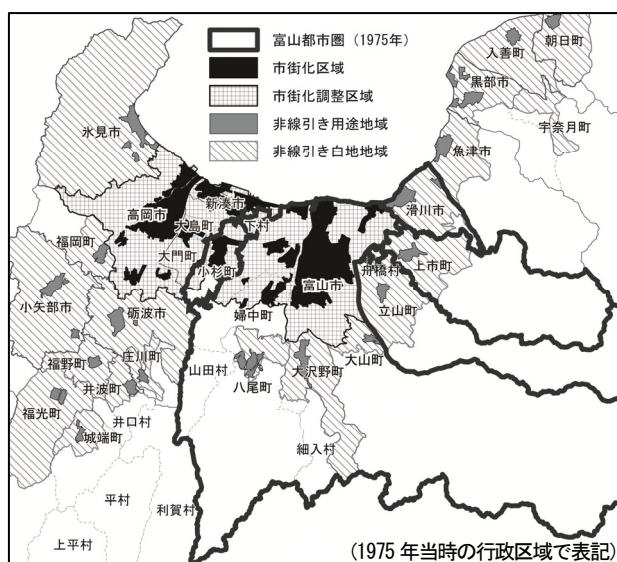


図-1 富山都市圏と県内の都市計画区域

表-8 富山都市圏の人口変動

上段：人口（人）、下段：増減率（1985年=1.0）					
	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
市街化区域	313,841	323,753	331,018	335,609	331,281
	1.000	1.032	1.055	1.069	1.056
市街化調整区域	110,074	106,565	107,466	105,501	112,137
	1.000	0.968	0.976	0.958	1.019
非線引き用途地域	51,108	51,755	50,048	48,652	48,351
	1.000	1.013	0.979	0.952	0.946
非線引き白地地域	70,286	70,612	81,655	87,153	88,543
	1.000	1.005	1.162	1.240	1.260
都市計画区域外	29,164	27,659	20,644	20,305	19,214
	1.000	0.948	0.708	0.696	0.659
合計	574,473	580,344	590,831	597,220	599,526
	1.000	1.010	1.028	1.040	1.044

資料：2007 年都市計画基礎調査（富山県）

表-9 富山都市圏の用途別農地転用面積（2002～2006 年）

		単位：ha			
	住宅	工業	公共	その他	合計
市街化区域	125.87	21.59	0.66	50.48	198.59
市街化調整区域	24.84	7.08	3.58	66.82	102.32
非線引き用途地域	10.58	0.55	0.68	7.82	19.63
非線引き白地地域	40.62	16.69	4.49	55.40	117.21
都市計画区域外	2.76	1.38	0.48	30.86	35.49
合計	204.67	47.31	9.88	211.38	473.24

資料：2007 年都市計画基礎調査（富山県）

表-10 富山都市圏の用途別新築件数（2002～2006 年）

		単位：件			
	住宅	商業	工業	その他	合計
市街化区域	7,468	539	237	119	8,363
市街化調整区域	2,733	160	120	82	3,095
非線引き用途地域	872	40	43	45	1,000
非線引き白地地域	2,182	67	79	201	2,529
都市計画区域外	203	7	18	4	232
合計	13,458	813	497	451	15,219

資料：2007 年都市計画基礎調査（富山県）

市街化区域内農地の転用面積が199haと最も多く、そのうち住宅への転用が126haとなっている。一方、人口増加率が高い非線引き白地地域でも117haの転用がみられ、市街化区域に次ぐ面積規模の農地転用が進んでおり、そのうち住宅への転用が41ha、商業施設を含むその他用途への転用が55haとなっている。

さらに、2002年～2006年の5年間ににおける用途別新築件数の合計値をみると（表-10）、市街化区域内での新築件数が8,363件と突出して多くなっている一方、市街化調整区域や非線引き白地地域での新築件数も多く、中

でも住宅新築件数は市街化調整区域で2,733件、非線引き白地地域で2,182件となっており、依然としてスプロール化が進行しているものと考えられる。

これらの開発の背景には、地価の安さが一つの要因となっているものと推察される。国道41号（旧富山市城址公園前～旧大沢野町笹津間）沿道の地価（路線価）と都市計画区分の関係をみると（図-2）、市街化区域の平均地価が約112,000円/㎡であるのに対し、非線引き白地地域では約30,000円/㎡であり、調整区域（約48,000円/㎡）や非線引き用途地域（約31,000円/㎡）に比べて相対的に安い。

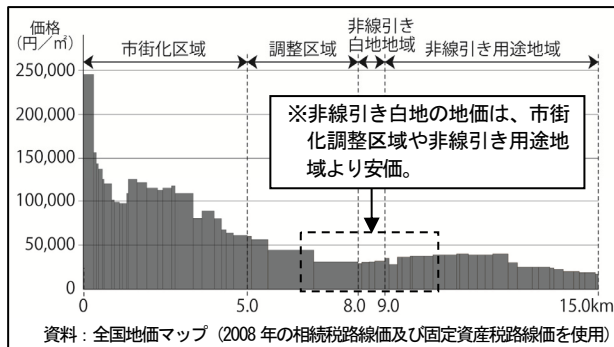


図-2 都市計画区分と地価の関係（国道41号）

富山県では、2005年合併前の富山市・高岡市・新湊市・小杉町・大島町・下村・大門町から構成される「富山高岡広域都市計画区域」を指定して1971年に線引きを導入し、それ以外の都市計画区域では、当初線引きの人口要件（10万人以上）や開発圧力の低さ等から、線引きを導入してきていない。しかし、図-1に示すように、線引きを導入している富山高岡広域都市計画区域の枠組みと、都市間の通勤者数等から設定した実態上の都市圏（富山都市圏）の不整合が生じているとともに、日常生活圏として結びつきの強い旧富山市と周辺市町村の間に土地利用規制格差が生じており、従来の市町村の枠組みを超えて市街化が進行している。特に、土地利用規制が緩いことに加え、地価が安く自動車での交通利便性が高い非線引き白地地域での住宅等の開発が行われている。この傾向は、今後の人口・世帯数の減少下においても、自動車での移動を前提とした郊外部における戸建て住宅でのライフスタイルを志向する人々の需要がある限り継続するものと考えられる。

一方、富山都市圏における市街地内（市街化区域や非線引き用途地域）の土地利用現況をみると（図-3）、市街化区域の15%、非線引き用途地域の25%が「田畑」や「その他の空地」となっており、本来、都市的開発を誘導すべき市街地内において計画的な土地利用が図られていない状況となっている。

以上のことから、富山都市圏では、土地利用規制格差を背景とした地域変容が進んでおり、線引きされた中心都市に隣接する非線引き都市の中でも、土地利用規制の

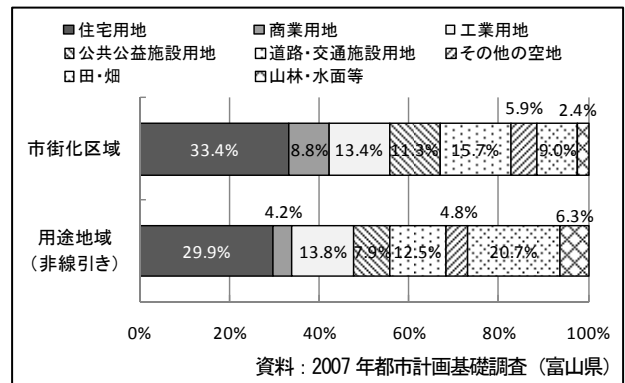


図-3 富山都市圏における市街地内の土地利用現況

緩い白地地域での住宅開発等に伴う人口増加がみられる実態を示した。前章で示したように、全国の多くの地方都市圏が富山都市圏に類似した土地利用ゾーニングとなっていることから、同様の地域変容が進んできているものと推察される。

富山都市圏の中核を成す富山市では、都市マスタープラン（平成20年3月）の中で、公共交通を軸としたコンパクトな都市づくりへの転換を図っていくことが提示されている。バス停や鉄軌道駅周辺での市街地開発や都市的土地利用を促進していくためには、一方で公共交通沿線地域での土地利用等の誘導を図りつつ、もう一方では都市圏レベルでの土地利用計画を機能させることが重要である。特に、これまでの市街地拡散の受け皿となってきた非線引き白地や都市計画区域外などの緩規制地域での土地利用コントロールを強化していく必要がある。

（2）富山高岡広域都市計画区域と周辺市町村の土地利用規制格差と地域変容

富山都市圏を含む広域的な地域変容を捉えるため、線引きされた富山高岡広域都市計画区域と、非線引きの周辺市町村（隣接都市）の人口変動について考察する。

富山高岡広域都市計画区域の内外における人口変動をみると（表-11）、まず富山高岡広域の内側では、旧富山市のベッドタウン的な発展を遂げている旧婦中町で市街化区域・調整区域ともに人口増加傾向にあり、市街地に隣接する都市計画区域外でも一定の人口増がみられる。一方、旧富山市や射水市では、市街化区域・調整区域ともに人口の伸びが停滞しており、高岡市では市街化区域・調整区域ともに減少傾向となっている。

他方、富山高岡広域に隣接する各市町村（すべて非線引き都市）の人口変動をみると、1985年～2005年の20年間における用途地域内の人口増加率が1.100であるのに対し、白地地域では1.301と高く、用途地域の2倍以上の人口を抱えている。隣接市町村の人口変動を個別にみると、1988年に富山高岡広域の線引きを廃止した舟橋村では、20年間で約1.9倍に増加しているほか、滑川市や上市町、旧大山町、旧大沢野町、旧八尾町では用途

表-11 富山高岡広域都市計画区域内外の人口変動

上段：人口(人)、下段：増減率(1985年=1.0)

	旧富山市		旧婦中町			射水市			旧高岡市			富山高岡広域 合計		
	市街化 区域	調整 区域	市街化 区域	調整 区域	都計 区域外	市街化 区域	調整 区域	都計 区域外	市街化 区域	調整 区域	市街化 区域	調整 区域	都計 区域外	
1985年	239,550	74,561	10,137	6,650	11,165	64,154	28,863	725	128,728	47,052	442,569	157,126	11,890	
	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	
1990年	249,887	71,367	10,746	6,567	11,354	63,120	28,631	1,161	126,882	48,584	450,635	155,149	12,515	
	1,043	0,957	1,060	0,988	1,017	0,984	0,992	1,601	0,986	1,033	1,018	0,987	1,053	
1995年	254,093	71,282	13,720	7,127	11,732	63,205	29,057	719	128,015	45,592	459,033	153,058	12,451	
	1,061	0,956	1,353	1,072	1,051	0,985	1,007	0,992	0,994	0,969	1,037	0,974	1,047	
2000年	255,629	70,071	14,935	7,650	11,943	65,045	27,780	678	129,302	42,882	464,911	148,383	12,621	
	1,067	0,940	1,473	1,150	1,070	1,014	0,962	0,935	1,004	0,911	1,050	0,944	1,061	
2005年	250,442	74,905	16,181	8,332	11,935	64,658	28,900	651	125,858	41,827	457,139	153,964	12,586	
	1,045	1,005	1,596	1,253	1,069	1,008	1,001	0,898	0,978	0,889	1,033	0,980	1,059	

	滑川市			上市町			舟橋村	立山町			旧大山町		
	用途 地域	白地 地域	都計 区域外	用途 地域	白地 地域	都計 区域外	白地 地域	用途 地域	白地 地域	都計 区域外	用途 地域	白地 地域	都計 区域外
1985年	16,027	14,577	276	8,969	14,456	675	1,419	5,572	19,610	2,792	4,364	6,926	2,806
	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1990年	16,495	14,243	185	8,771	14,403	497	1,371	5,463	19,458	2,316	4,283	6,781	2,506
	1,029	0,977	0,670	0,978	0,996	0,736	0,966	0,980	0,992	0,830	0,981	0,979	0,893
1995年	13,728	17,883	230	9,527	13,653	497	1,658	5,205	20,464	1,775	3,699	7,448	1,892
	0,857	1,227	0,833	1,062	0,944	0,736	1,168	0,934	1,044	0,636	0,848	1,075	0,674
2000年	13,696	19,478	189	7,829	15,393	140	2,153	5,246	20,677	2,071	3,526	8,126	1,681
	0,855	1,336	0,685	0,873	1,065	0,207	1,517	0,941	1,054	0,742	0,808	1,173	0,599
2005年	13,470	20,341	191	7,468	15,472	99	2,673	5,905	20,347	1,759	3,384	7,971	1,362
	0,840	1,395	0,692	0,833	1,070	0,147	1,884	1,060	1,038	0,630	0,775	1,151	0,485

	旧大沢野町		旧八尾町			旧砺波市		旧福岡町			隣接市町村 合計		
	用途 地域	白地 地域	用途 地域	白地 地域	都計 区域外	用途 地域	白地 地域	用途 地域	白地 地域	都計 区域外	用途 地域	白地 地域	都計 区域外
1985年	9,808	10,372				6,664	29,852	4,172	7,322	732	55,576	104,534	7,281
	1,000	1,000				1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1990年	10,007	10,798				6,676	30,394	4,400	7,557	446	56,095	105,005	5,950
	1,020	1,041				1,002	1,018	1,055	1,032	0,609	1,009	1,005	0,817
1995年	8,146	13,670	9,743	12,570	3,799	7,049	31,482	4,689	8,054	477	61,786	126,882	8,670
	0,831	1,318	1,000	1,000	1,000	1,058	1,055	1,124	1,100	0,652	1,112	1,214	1,191
2000年	9,004	13,638	9,351	12,972	3,603	7,783	32,961	4,788	8,223	487	61,223	133,621	8,171
	0,918	1,315	0,960	1,032	0,948	1,168	1,104	1,148	1,123	0,665	1,102	1,278	1,122
2005年	9,242	13,389	8,882	12,929	3,217	8,358	34,170	4,433	8,685	426	61,142	135,977	7,054
	0,942	1,291	0,912	1,029	0,847	1,254	1,145	1,063	1,186	0,582	1,100	1,301	0,969

地域内の人口が減少し、白地地域の人口が増加している。また、市街地内外で人口減少が進んでいる旧高岡市に隣接する旧砺波市や旧福岡町の非線引き白地では、人口増加傾向となっており、土地利用規制格差を背景に、都市計画の目指すべき方向と実際の人口集積が乖離している状況がうかがえる。

6. 地方都市圏における土地利用ゾーニングの方向

前章までの分析から、地方都市圏では、中心都市の人口割合が非常に高いものの、隣接あるいは接続する周辺都市の非線引き白地地域での人口増加率が高くなっており、土地利用規制格差を背景とした都市圏レベルでの市街地の拡散が全国の地方圏で共通的に進んでいる実態が明らかとなった。また、その典型的な事例として取り上げた富山都市圏の分析から、市街化区域内や非線引き用途地域内の低未利用地を残したまま、規制が緩く地価の安い非線引き白地地域での開発が進み、結果として人口の流出につながっていることを明らかにした。

今後、人口減少・低成長時代に見合った都市づくり及び自然環境の保全等を進めていくためには、市町村個別の都市計画的対応にとどまらず、実態的な都市圏を設定し、広域的な枠組みでの土地利用コントロールを機能させていく必要がある。例えば、都市圏の中で「開発すべきところ」、「場合によって開発を認めるところ」、「開発を抑制すべきところ」といった土地利用区分を設定し、それを実現していくための法的担保を有する土地利用制度が求められる。

現行の法制度下においては、このような課題への都

市計画的対応として、特定用途制限地域の活用などが図られている。しかし、特定用途制限地域では住宅系用途をきめ細かく規制誘導することが困難であることや、用途地域に類似した最低限の規制として活用されていることが多いこと、また、市町村決定の都市計画であることから、広域的な観点で戦略的に土地利用コントロールを図るツールとしては不十分であると考えられる。

人口減少や超高齢社会への対応を迫られる中、集約型都市構造への転換を都市マスタープラン等に位置づける自治体が増加している。しかし、これらの市町村独自の取り組みに対して、都市圏レベルの広域的な観点からその実現を支援する仕組みや制度が不十分である。これらの課題を踏まえつつ、地方都市圏では、土地利用規制格差は正に向けて既存の都市計画制度を活用するだけでなく、都市圏を構成する市町村が各々の目指すコンパクトな都市づくりを円滑に進められるよう、広域的な土地利用のビジョンの共有やゾーニング制度による実現を図っていく必要がある。また、土地利用ゾーニングにあたっては、線引きあるいは非線引きで一律に規制するのではなく、市街化区域や調整区域、非線引き白地地域の中でも、選択と集中を図り、例えば鉄軌道駅周辺の都市的開発については積極的な誘導を図りつつ、それ以外の地域では規制強化できるようなゾーニング制度の運用が必要と考えられる。

7. まとめ・今後の課題

本論文では、都市雇用圏の考え方を踏襲して設定した全国の地方都市圏を対象に、土地利用規制格差と人口

変動等の地域変容について分析・考察した。

全国の地方都市圏を対象とした分析では、まず、都市圏における線引きの設定状況をタイプ分類すると、「中心都市：線引き＋周辺都市：非線引き」のタイプが多く、線引き設定当初に開発圧力の高い都市のみを線引き対象としたものと考えられる都市圏が多いことが明らかとなった。これらの都市圏における人口変動についてみると、中心都市の人口増加に加えて、中心都市に隣接あるいは接続する都市の非線引き都市計画区域における人口増加率が相対的に高く、土地利用規制の緩い地域での人口増加傾向が全国の地方都市圏に共通してみられることを示した。

また、「中心都市：線引き＋周辺都市：非線引き」の典型例である富山都市圏の事例分析では、非線引き都市の中でも規制の緩い白地地域での住宅開発やそれに伴う人口増加が進んでおり、広域都市計画区域の枠組みと実態上の都市圏の乖離を背景に、当初は都市的土地利用を想定していなかった非線引き白地地域でのスプロール的な農地転用や新築行為が行われている実態を明らかにした。さらに、富山高岡広域都市計画区域の内外における人口変動の分析から、都市計画の目指すべき方向と実際の人口集積に乖離が生じていることを示した。以上の分析結果を踏まえつつ、地方都市圏における今後の土地利用ゾーニングの方向について考察・提言した。

昨今、市町村の都市計画に対する都道府県の同意要件の廃止が検討されるなど、都市計画行政に関する地方分権が進んでいる。しかし、市街地の無秩序な拡散への対応は、自治体単独では難しい状況であり、広域的な観点からの都市計画の重要性が高まっている。今後、人口減少が進むとしても、規制が緩く地価が安い郊外部での開発需要は続くものと考えられ、既成市街地や農山漁村の空洞化と相まって、より一層スプロール化が進行することが想定される。このような事態を未然に防止し、都市部の活力と農山漁村の魅力が発揮される集約型都市構造を実現していくためには、広域的な土地利用ゾーニングの仕組みや、それを支える法制度の充実が望まれる。

【補注】

- (1) 国土交通省土地・水資源局土地情報課による「土地所有・利用の概況」で定義された三大都市圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、愛知県、三重県、大阪府、京都府、兵庫県）を除く道県。
- (2) 本研究では、金本・徳岡の都市圏設定基準の考え方を踏まえ、地方圏における2000年時点の県庁所在都市及び中核市（計42市）を中心都市とし、これらの都市への通勤率が10%以上の市町村を抽出して都市圏を設定した。なお、通勤率は、市町村から他市町村への通勤者数÷市町村全体の通勤者数で算出した。
- (3) 富山県では、2007年に県内のすべての都市計画区域を対象として都市計画基礎調査を実施している。

【参考文献】

- 1) 松川寿也・岩本陽介・中出文平（2007）：線引き都市計画区域外縁部での土地利用規制格差とその是正手法の可能性と課題 - 松本都市計画区域とその周辺を対象として -、都市計画論文集、No. 42-3、pp. 793-798.
- 2) 岩本陽介・松川寿也・中出文平（2007）：特定用途制限地域の指定実態と活用可能性に関する研究 - 岐阜県美濃加茂市と富加町の事例を通じて -、都市計画論文集、No. 42-3、pp. 799-804.
- 3) 藤井さやか・小山雄資・大澤義明（2009）：全国の指定実態分析からみた特定用途制限地域の類型化に関する研究、都市計画論文集、No. 44-3、pp. 265-270.
- 4) 木谷弘司・川上光彦（1998）：市街化調整区域における土地利用コントロール方針に関する調査研究 - 地方中心都市を事例として -、都市計画論文集、No. 33、pp. 511-516.
- 5) 国立社会保障・人口問題研究所（2007）：日本の都道府県別将来推計人口（平成19年5月推計）
- 6) 内田一平・中出文平（1997）：県庁所在地方都市圏における市街地拡大の実態と要因に関する研究、都市計画論文集、No. 32、pp. 415-420.
- 7) 石村壽浩・鶴心治・中出文平・小林剛士（2006）：香川県線引き廃止に伴う土地利用動向に関する研究、日本建築学会計画系論文集、No. 607、pp. 103-110.
- 8) 坂内陽子・姥浦道生・赤崎弘平・和多治（2008）：東予広域都市計画区域における線引き廃止前後の開発動向の変化に関する研究、都市計画論文集、No. 43-1、pp. 28-33.
- 9) 前迫信也・小林大毅・吉武哲信・出口近士（2002）：都城市の都市計画区域内における線引き廃止後の開発動向に関する考察、都市計画論文集、No. 37、pp. 697-702.
- 10) 鈴木潔・内海麻利（2008）：市町村合併の土地利用規制への影響とその対応に関する研究、都市計画論文集、No. 43-3、pp. 301-306.
- 11) 山口邦雄（2008）：市町村合併を契機とした都市構造の再構築と都市計画区域の見直しに関する研究、都市計画論文集、No. 43-3、pp. 931-936.
- 12) 橋本隆・湯沢昭（2007）：市町村合併後の都市計画区域の地域格差と財政負担に関する研究、都市計画論文集、No. 42-3、pp. 865-870.
- 13) 金本良嗣・徳岡一幸（2002）：日本の都市圏設定基準、応用地域学研究、No. 7、pp. 1-15.

地方都市圏における土地利用の規制格差と地域変容

一全国的な人口変動の動向と富山都市圏の事例分析一*

片岸 将広**・川上 光彦***・小柳 琢利****・埴 正浩*****

本研究では、地方都市圏を対象とした人口変動等の分析から、これまでの都市計画制度下において、都市圏レベルで市街地の拡散が進行し、当初は都市的開発を想定していなかった非線引き都市の人口増加率が高くなっていることを示した。また、富山都市圏の事例分析を通じて、線引きが設定された中心都市に隣接あるいは接続する非線引き白地地域において開発が進み、一方の市街化区域や用途地域内では低未利用地が多く残存している実態等を明らかにした。さらに、上記の分析結果を踏まえ、地方都市圏の土地利用ゾーニングのあり方について考察した。

Land Use Control Gaps between Municipalities of Local Conurbation Area and Regional Transformation —Trend of population change of Local Conurbation Area and Case Study of Toyama Conurbation Area—*

By Masahiro KATAGISHI** • Mitsuhiro KAWAKAMI*** • Takuto OYANAGI***** • Masahiro RACHI*****

This paper shows that the population increased in non-dividing zoning urban planning area before where urban development was not assumed, by analyzing the population change of local conurbation area. Then we clarified that the non-dividing zoning urban planning area shows increase of population, in contrast unused land of the central city increases, where dividing zoning is introduced, by case study of Toyama conurbation area. In addition, it proposed the ideal way of the land use zoning of local conurbation area.
