

線引き制度改正後の郊外化抑制に関する一考察

A Study of Suburbanization Control after Revision of Demarcation of Zones

室蘭工業大学
室蘭工業大学
室蘭市役所
函館工業高等専門学校
室蘭工業大学

○学生員 今尾 洋平 (Youhei IMAO)
学生員 井田 直人 (Naoto IDA)
正 員 塚田 建人 (Tatehito TSUKADA)
正 員 佐々木 恵一 (Keiichi SASAKI)
正 員 田村 亨 (Tohru TAMURA)

1. はじめに

これまでの我が国における都市計画は、郊外化に対応した市街地の拡大が中心となっていた。しかし、これからの都市社会は、新市街地の形成を中心とする「都市化社会」から、既成市街地の整備を中心に都市のあり方を変えていこうとする「都市型社会」へ移行しようとしている。また、今後は人口減少により都市的土地利用範囲が縮小していくと考えられるため、土地利用動向の現況や都市構造を詳細に把握することが必要である。加えて、人口動態を考慮した都市計画を行っていくことがこれからの大きな課題である。

これらの課題に対応するため、2000年に都市計画法が改正された。主な改正ポイントは、都市計画区域の区域区分（以下、線引きとする）を、要否も含めて都道府県の判断で行えることとなった点である。

線引き制度に関する既存研究では、人口密度構造から線引きの実効性を検証したもの¹⁾や、地方都市においての線引き制度の課題を明らかにしたもの^{2), 3)}がある。しかし、線引き制度改正を踏まえた既存研究は少なく、線引き運用実態の把握を行い、今後の課題を明らかにする必要がある。

そこで本研究の目的は、2000年の都市計画法改正を踏まえて、今後の都市計画のあり方について考察することである。具体的には、都市の郊外化が進展してきた函館市をケーススタディとして、線引き変更により市街化区域へ編入された地区の人口動態と開発実態を分析する。

2. 線引き制度の概要

2.1 線引き制度の導入

線引き制度は、1968年の都市計画法の改正に伴い、都市の無秩序な市街化を防止し、効率的な都市環境の整備を図るため導入された。この制度は、都市計画区域を市街地として積極的に整備する区域（市街化区域）と、当分の間市街化を抑制する区域（市街化調整区域）とに区分する制度であり、人口10万人以上の都市の都市計画区域で線引きが義務付けられた。線引きの基準は人口密度で、市街化区域は1ha当たり40人以上が要件であった。線引きの見直しは、人口動態や社会・経済情勢の変化などに伴い、必要に応じて行うと定められ、スプロールの防止や計画的な市街地開発に一定の役割を果たしてきた。

2.2 線引き制度の改正

社会情勢の変化の中で安定、成熟化した都市型社会に

ふさわしい制度への移行、地方分権の流れの中での地方自治体への権限委譲を背景に、2000年、線引き制度を含めた地区制度が改正された。その主な内容を表-1に示す。

表-1 地区制度改正内容

項目	改正前	改正後
都市計画に関するマスタープラン	市町村が「市町村マスタープラン」を定める	すべての都市計画区域を対象として都道府県が「都市計画マスタープラン」を定める
線引き制度	国が定める	都道府県が定める
開発制度	規制内容が固定	開発許可の技術基準を地域の実情に応じて強化・緩和できる
都市計画区域以外における開発行為	開発許可を必要としない	「準都市計画区域」を指定して用途地域、風致地区などの土地利用整序のための都市計画を定められる

2.3 改正の留意点

2000年の改正によって、国が定める体系であった線引き制度が、3大都市圏など一部の地域を除いて都道府県が線引きするか否かを判断できるようになった。また、線引きを支える開発許可制度についても、市街化調整区域において、市街化の進行しつつある一定の既存集落などの条例を市町村が定め、周辺環境と調和する住宅などを許容できる。さらに、市街化調整区域において、開発審議会の議を経て個別に許可されてきた開発行為を審議会の議を要せずに許可できる。開発許可の技術基準も地域の実情に応じて市町村が条例で強化・緩和できるようになった。

このように、従来の市街化調整区域に関わる変更が多様になされたため、いくつかの混乱も生じている。今後、線引き制度の運用に関して、地域の実情に応じて多様な検討を行う必要がある。

3. 函館市の概要

3.1 人口推移

函館市の人口は、1920年の第1回国勢調査の結果によると約162,000人であった。その後市街地拡大と共に増加を続け、1980年頃に約32万人となりピークを迎えた。その後は減少し続けており、2003年10月現在284,867人となっている。そこで、人口減少に対応した都市計画を行っていかなければ、郊外の開発に弊害が生じると考えられる。

函館市の人口・世帯数の推移を図-1に示す。

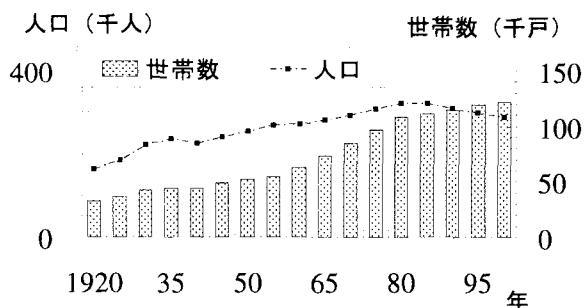


図-1 函館市の人口・世帯数推移

3.2 市街地拡大の変遷

函館市では貿易等を中心とした港湾を基に発展した経緯から江戸期～明治期にかけて函館山麓の海岸部の地区において海運や商業を中心とした市街地が形成された。その後、市の発展とともに市街地も拡大したが、1934年の大火により、当時の市街地の三分の一を焼失した。これを機に市は都市計画を策定し、街づくりを始める。その後の人口の増加に伴い、新しい土地が必要となったが、函館山を背に扇状に広がる固有の地形的制約から北東部以外に選択肢がなかった為、函館駅前から放射状に伸びる道路が作られ始め、それに伴って市街地は北東部へと拡大した。開発が進み商業ゾーンが当初の西部地区から五稜郭地区に移動し、駅前・大門地区は衰退していった。道路は放射状に整備されたが、北西と南東への利用を考え、湯の川と上磯を結ぶ産業道路が作られた。それに伴って産業道路沿いに多くの新興住宅ができ、人口が増加した。さらに美原地区に商業施設が林立した為、既存商店街衰退に拍車がかかり、住民は都心部にアクセスしなくなった。美原地区を通る産業道路は買い物に来る車に加えて通過交通量も多く、交通渋滞が慢性化している。函館市市街地の変遷を図-2に示す。

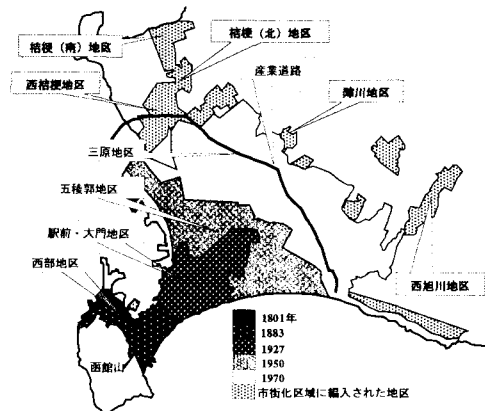


図-2 市街地の変遷

3.3 線引きと郊外における土地利用の経緯

1950年代以降の人口の増加と核家族化の進展による世帯数の増加に伴い、住宅地需要が増大し、郊外部における市街化が急速に進行した。しかし、民間開発行為における住宅地造成、特に農家の所有地ごとに行われたミニ開発においては法体系の未整備もあり、狭小敷地や不整形街区などを生んだ。さらに、当面を重視した開発は、無秩序な市街地形成を助長し、都市計画道路などの基盤整備を追従的に行わなければならなくなった。このよう

な状況において市では、1970年に現在の近隣3町(大野町、上磯町、七飯町)を含めた一部区域に函館圏として都市計画区域を指定し、都市計画区域内についてはそれぞれの市町の既成市街地およびその周辺地域を市街化区域に、それ以外の区域を市街化調整区域とした。その後、市街化区域内の農地などが住宅地として開発され、市街地の拡大を見たが、1980年代前半には、市街化区域内における開発可能地が減少したことや人口増加に伴う住宅地需要が増大したことから、市街化調整区域内での民間住宅地開発の要望が高まり、これに合わせた市街地拡大の必要性が生じ、開発が進んでいった。現在は市街化区域に編入された地区も含めて市街地が形成されている。

4. 線引き運用実態分析

線引き変更によって市街化区域に編入された地区の人口密度の推移をみると、ゆるやかに増加する地区と減少に転じている地区がある。(図-3,地区の位置は図-2に示す)。これは立地状況や開発の経過などの要因で、地区によって線引きの効果に差が生じていると考えられる。線引き変更で市街化区域を拡大させても、人口動態を予測した開発を行わなければ、線引き改正に対応した市街地整備を進めることは難しい。

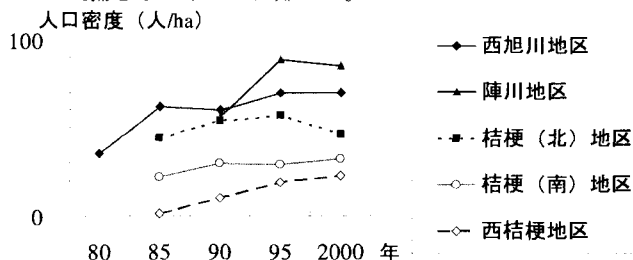


図-3 市街化区域に編入された地区の人口密度推移

5. おわりに

本研究では、線引き制度改正の経緯の把握を行い、今後の都市整備のあり方を考察した。また、函館市役所へのヒアリングを通して、函館市の線引き運用実態の把握と分析を行った。開発実態の分析結果の詳細は発表時に述べる。

今後は、法改正を踏まえて、都道府県と市町村の関係を強化すべきであり、住民に身近な市町村が線引きも含めて都市計画権限を持つことが有効と思われる。

今後の課題は住民の意向を調査し、住民と自治体が一体となった都市整備のあり方を研究することである。

なお、本研究を進めるにあたり、貴重なデータ及び情報の提供をしていただいた函館市役所の方々に、心より感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 高橋篤志・川上光彦：線引き制度の運用と都市計画区域の人口密度構造の変容、都市計画論文集、No.28、pp.709-714、1993。
- 2) 内田一平・中出文平：地方都市計画区域における区域区分制度運用に関する研究、都市計画論文集、No.33、pp.505-510、1998。
- 3) 梶原文男：地方都市における線引き見直しに関する考察、都市計画論文集、No.34、pp.265-270、1999。
- 4) 平成12年国勢調査結果