

# (IV-56) 市街化動向から見た栃木県の線引き制度の効果と課題に関する考察

足利工業大学 正会員 福島二朗  
栃木県 正会員 ○岩下敦之

## 1. はしがき

昭和 43 年に新しい都市計画法が制定されるとともに線引き制度が導入され、栃木県では昭和 45 年に第 1 回線引きが行われ現在に至っている。この間約 30 年が経過し各都市においてこの制度が定着したが、制度導入当初と現在とでは社会情勢は大きく変化しており、その変化に対応した制度の見直しのためには、現時点における制度の評価を行うことが必要である。そこで本研究では制度導入から現在（平成 7 年度）までの人口動態、最近 5 ヶ年（平成 2～6 年度）の市街化動向調査を基に、線引き制度の効果ならびに課題について検討を行った。対象都市は宇都宮都市計画区域にあって区域全体の市街化動向に大きな影響を持つと思われる県都宇都宮市、さらに県南の足利佐野都市計画区域の中核を担う足利市及び佐野市を取り上げた。

## 2. 対象都市の市街化動向

(1) 人口動態 線引き制度が導入された昭和 45 年度から平成 7 年度までの宇都宮市の増加人口は 134,126 人であり、その内市街化区域 125,965 人（+93.9%）、市街化調整区域 8,161 人（+6.1%）である。足利市の増加人口は 9,824 人であり、同様に 9,938 人（+101.2%）、-114 人（-1.2%）、佐野市の増加人口は 12,496 人であり、同様に、14,907 人（+119.3%）、-2,411 人（-19.3%）である（表-1 参照）。

(2) 可住地人口密度 平成 7 年度における宇都宮市の可住地人口密度は 61.4 人/ha、足利市は 52.0 人/ha、佐野市は 43.5 人/ha であるが、平成 2 年度に比べ 3 都市とも低くなっている（表-2 参照）。

表-1 人口動態(昭和45年度～平成7年度)

| 地域   | 区域      | 昭和<br>45年度 | 昭和<br>50年度 | 昭和<br>55年度 | 昭和<br>60年度 | 平成<br>2年度 | 平成<br>7年度 | 平成2年度<br>～平成7年度 |               | 昭和45年度<br>～平成7年度 |               |
|------|---------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------------|---------------|------------------|---------------|
|      |         |            |            |            |            |           |           | 増減数             | 増減率の<br>割合(%) | 増減数              | 増減率の<br>割合(%) |
| 宇都宮市 | 市街化区域   | 244846     | 281014     | 306773     | 337719     | 346796    | 370811    | +22045          | +257.5        | +125965          | +93.9         |
|      | 市街化調整区域 | 56385      | 63406      | 70073      | 67656      | 78029     | 84546     | +13483          | +157.5        | +6161            | +6.1          |
|      | 都市計画区域  | 301231     | 344420     | 377746     | 405375     | 426796    | 455357    | +8562           | 100.0         | +134126          | 100.0         |
| 足利市  | 市街化区域   | 114623     | 119585     | 120755     | 127811     | 130706    | 124566    | -6140           | -330.5        | +9938            | +101.2        |
|      | 市街化調整区域 | 41376      | 42774      | 45001      | 40045      | 36860     | 41262     | +4282           | +230.5        | -114             | -1.2          |
|      | 都市計画区域  | 156004     | 162359     | 165756     | 167856     | 167686    | 165828    | -1858           | 100.0         | +9824            | 100.0         |
| 佐野市  | 市街化区域   | 52126      | 56906      | 56553      | 63391      | 64901     | 67033     | +2132           | +384.4        | +14907           | +119.3        |
|      | 市街化調整区域 | 19447      | 18935      | 18798      | 17382      | 18583     | 17036     | -1547           | -284.4        | -2411            | -19.3         |
|      | 都市計画区域  | 71573      | 75844      | 75351      | 80753      | 83484     | 84069     | +565            | 100.0         | +12496           | 100.0         |

（「栃木県都市計画基礎調査報告書」を基に作成）

表-2 可住地人口密度

| 地域   | 区分             | 平成2年度  | 平成7年度  |
|------|----------------|--------|--------|
| 宇都宮市 | 市街化区域人口        | 348766 | 370811 |
|      | 市街化区域可住地面積(ha) | 4653.6 | 8043.4 |
|      | 可住地人口密度(人/ha)  | 74.9   | 61.4   |
| 足利市  | 市街化区域人口        | 130706 | 124566 |
|      | 市街化区域可住地面積(ha) | 2217.9 | 2395.3 |
|      | 可住地人口密度(人/ha)  | 58.9   | 52.0   |
| 佐野市  | 市街化区域人口        | 64901  | 67033  |
|      | 市街化区域可住地面積(ha) | 1406.7 | 1541.8 |
|      | 可住地人口密度(人/ha)  | 46.1   | 43.5   |

（「栃木県都市計画基礎調査報告書」を基に作成）

(3) 建築動態 最近 5 ヶ年の宇都宮市の建築件数は 19,647 件で、その内市街化区域が 16,281 件、83% であり、足利市、佐野市でも、その割合がそれぞれ 75%、79%と高い比率を示している（表-3 参照）。

(4) 農地転用動態 転用件数・面積とも 3 都市すべて市街化区域が市街化調整区域を上回っている。その中で足利市における市街化調整区域の面積の割合は 42%と高い値を示している（表-4 参照）。

表-3 建築動態

| 地域   | 区域      | 件数(%)         | 面積(ha)(%)      |
|------|---------|---------------|----------------|
| 宇都宮市 | 市街化区域   | 16281 (82.9)  | 4190.7 (81.6)  |
|      | 市街化調整区域 | 3366 (17.1)   | 948.7 (18.4)   |
|      | 都市計画区域  | 19647 (100.0) | 5137.4 (100.0) |
| 足利市  | 市街化区域   | 5798 (74.9)   | 384.0 (83.9)   |
|      | 市街化調整区域 | 1945 (25.1)   | 74.7 (16.1)    |
|      | 都市計画区域  | 7743 (100.0)  | 458.7 (100.0)  |
| 佐野市  | 市街化区域   | 3301 (79.2)   | 454.6 (75.9)   |
|      | 市街化調整区域 | 865 (20.8)    | 144.1 (24.1)   |
|      | 都市計画区域  | 4166 (100.0)  | 598.7 (100.0)  |

(平成2年度～平成6年度)

表-4 農地転用動態

| 地域   | 区域      | 件数(%)        | 面積(ha)(%)     |
|------|---------|--------------|---------------|
| 宇都宮市 | 市街化区域   | 3845 (74.6)  | 222.6 (65.1)  |
|      | 市街化調整区域 | 1309 (25.4)  | 119.2 (34.9)  |
|      | 都市計画区域  | 5154 (100.0) | 341.8 (100.0) |
| 足利市  | 市街化区域   | 2054 (72.2)  | 101.2 (57.6)  |
|      | 市街化調整区域 | 790 (27.8)   | 74.4 (42.4)   |
|      | 都市計画区域  | 2844 (100.0) | 175.6 (100.0) |
| 佐野市  | 市街化区域   | 1406 (79.6)  | 76.1 (79.4)   |
|      | 市街化調整区域 | 380 (20.4)   | 24.1 (23.6)   |
|      | 都市計画区域  | 1786 (100.0) | 100.2 (100.0) |

(平成2年度～平成6年度)

表-5 市街化区域の残留農地

| 地域   | 区分            | 平成2年度  | 平成7年度  |
|------|---------------|--------|--------|
| 宇都宮市 | 市街化区域面積(ha)   | 8317.0 | 8614.0 |
|      | 市街化区域残留農地(ha) | 992.9  | 1055.3 |
|      | 残留農地の占める割合(%) | 11.9   | 12.3   |
| 足利市  | 市街化区域面積(ha)   | 3154.0 | 3154.0 |
|      | 市街化区域残留農地(ha) | 537.2  | 418.7  |
|      | 残留農地の占める割合(%) | 17.0   | 13.3   |
| 佐野市  | 市街化区域面積(ha)   | 2076.0 | 2173.0 |
|      | 市街化区域残留農地(ha) | 621.2  | 461.3  |
|      | 残留農地の占める割合(%) | 29.9   | 21.2   |

(「栃木県都市計画基礎調査報告書」を基に作成)

Key words : 市街化動向、線引き制度

連絡先 : 〒326-8558 栃木県足利市大前町 2 6 8 - 1

Tel : 0284-62-0605

Fax : 0284-64-1061

(5) **市街化区域の残留農地** 市街化区域に占める残留農地の割合は、足利市・佐野市とも減少しており、市街化区域面積が増えた宇都宮市のその割合はやや上昇したが、総じてその値は低くなってきている（表－5 参照）。

(6) **土地区画整理事業** 3 都市の 5 ヶ年における土地区画整理事業は、宇都宮市 12 件、足利市 10 件、佐野市 2 件であり、各々 408.5ha、302.0ha、61.4ha が整備された。

### 3. 線引き制度の効果

(1) **市街化区域** ①平成 2 年度から平成 7 年度における足利市の市街化区域内人口は減少しているが、3 都市とも線引き制度導入時から現在（平成 7 年度）までの増加人口に対する市街化区域への流入の割合が極めて高いことから、市街化区域は増加人口の受け皿として機能している。②平成 2 年度から平成 6 年度に行われた土地区画整理事業をはじめとする整備事業が行われており、宅地の供給も促進されている。

(2) **市街化調整区域** ①市街化調整区域内における農地転用ならびに開発行為は農用地区域外（農振白地）で行われており、優良農地の保全是概ね図られている。②市街化を促進するような開発は行われておらず、スプロールの防止は概ね図られている。

### 4. 線引き制度の課題

(1) **市街化区域** ①線引き制度導入当初の市街化区域における可住地人口密度は、地方都市で 80 人/ha、また栃木県では 60 人/ha を目安としているが、表－2 に示すとおり平成 7 年度現在足利市・佐野市ではその目標値に達していない。また、市街化区域可住地面積が増大したことなどにより 3 都市とも平成 2 年度よりもさらに低くなり、目標値に対して進展していない。②未開発農地は市街化区域に占める割合が低く、かつ徐々に減少してきているが、まだ多量に残留している。制度導入以降宅地化の指導が強く行われてきたが、今後は、営農を希望する農地の取り扱い・指導方針が課題になる。

(2) **市街化調整区域** ①農用地区域（優良農地）は農業委員会の審査・指導により保全されているが、農用地区域外（農振白地）は開発許可基準に適合していればその開発が許可される。さらに開発規制の緩和に伴う建築枠の拡大により、その開発は農振白地地区に集中している。これらの開発の多くは小規模な開発行為であり、計画的な市街地形成は図れない。集落地区計画等による計画的な市街化誘導等の対策が必要である。②市街化調整区域内の集落は計画的な整備が行えないため、市街化区域内集落との間に都市基盤整備上の格差が生じている。そのため「集落地域整備法」や「優良田園住宅の建設の促進に関する法律」の活用等、格差是正のための方策が課題になる。

### 5. まとめ

本研究では、宇都宮市、足利市及び佐野市の市街化動向調査を基に、栃木県の線引き制度の効果ならびに課題について検討を行った。その結果、以下の事項が指摘された。(1)線引き制度の目的は各都市で概ね達成されており、特に市街化区域における計画的な市街化誘導・整備、宅地の供給、さらに市街化調整区域における優良農地の保全やスプロールの防止等、良好な成果が現れている。(2)市街化区域における可住地人口密度の進展の度合い、また市街化調整区域における都市基盤整備上の格差の是正等、社会情勢の変化に伴う課題が顕在化してきている。(3)各都市において調査項目によっては差が出てきている。その理由として地域の特性があると考えられ、その地域の特性に対応した制度の運用が必要であると考えられる。

今後は、今回行えなかった栃木小山都市計画区域の調査・分析を行い補完するとともに、各都市に即した制度運用の具体的検討が必要になる。最後に、本研究に際し貴重な御教示・御指導を賜りました元足利工業大学教授根岸博氏、また各種資料の御提供や御助言を頂戴した栃木県をはじめ関係各機関に対し深甚なる謝意を表します。また、調査・分析に御助力を頂いた本学卒業研究生の関圭尚、長谷川竜也、松平友和の各氏に対し厚く御礼申し上げます。