

集落連坦地域の形成の要因とその市街化の手法

岐阜大学 正員 宮城 俊彦
 岐阜大学 正員 鈴木 崇児
 岐阜大学 学生員 ○長谷川 俊英

1. はじめに

今回の岐阜都市計画の見直しにおいて、市街化区域および市街化調整区域の変更が検討され、集落連坦地域と呼ばれる地域が新しく市街化区域に編入されることになった。本研究では、集落連坦地域の形成の要因を岐阜市の成立過程と法制度の変遷に沿って考え、市街化区域編入への問題点を抽出し、市街化の手法について考える。

2. 集落連坦地域の定義

集落連坦地域は俗称であり法律上の明確な定義はない。本研究では岐阜市に現存する集落と土地利用の状況に則して、市街化調整区域内において、幹線道路に沿って住居系を中心とした土地利用が連続的に広がっている地域を集落連坦地域とする。

集落連坦地域は、都市計画法上の観点からは市街化調整区域に含まれ、農地関係の法制度上の観点からは、農業振興地域の整備に関する法律（農振法）に基づく農振青地（農用地）外に含まれる。集落連坦地域の概念図が図2である。

市街化調整区域は「市街化を抑制すべき」区域であり、市街地としての都市計画は策定できない地域であり、一方、農振青地（農用地）外は農地としては低質であるものが多く、農業投資計画は予定されない地域であることから、集落連坦地域に対する法制度上の土地利用の位置づけは、原則として計画的な地域開発が行われない地域といえる。

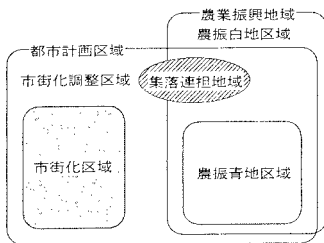


図2 集落連坦地域の概念図

しかし現実には、集落連坦地域ではスポット的な開発行為が許可され、道路の整備、店舗の充実など、

かなりの市街化が進んでいる。

3. 岐阜市の集落の成立過程

(1) 明治時代から大正時代まで

明治24年の集落の分布を表している図3-1から、当時の岐阜では、広域な平野部とそこを流れる長良川とその支流など、地理的に豊かな条件を生かし、集落が至る所に散在していたことが分かる。

(2) 戦後から線引き制度導入前

集落が拠点となった町村が昔からいくつかあり、昭和6年から昭和44年までの間にそれらのうち28の町村と1つの地区が岐阜市に合併した。その間中心部への集積が進み、次第に旧岐阜市は市街地としての様相を呈していった。岐阜市は昭和46年に線引きが行われたが、図3-2はその直前の集落の分布を表している。図3-2から読み取れるように、その郊外の集落は、図3-1からの約80年の間、ほとんど変化がなかった。

(3) 線引き制度導入から現在

線引き制度導入によって、多くの集落が市街化調整区域に指定された。図3-3は平成2年当時の集落分布を表しているが、市街化区域はもとより、市街化調整区域でありながら集落が拡大した様子がわかる。なかには、むしろ中心部より集積が進んだ所も見受けられる。

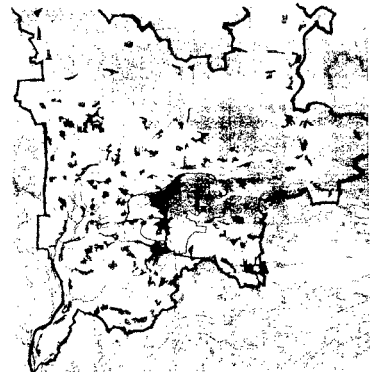


図3-1 明治24年当時の集落の分布

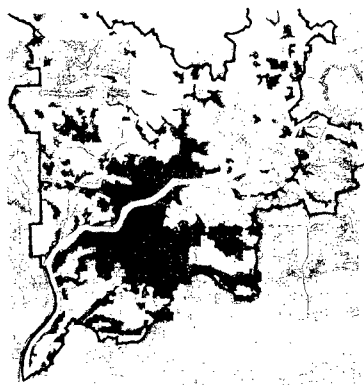


図 3 - 2 昭和45年当時の集落の分布

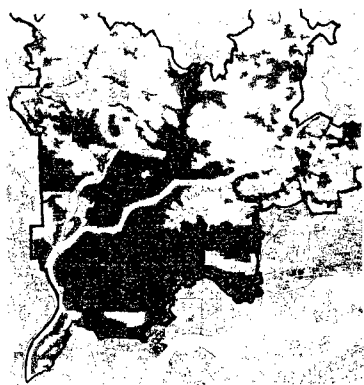


図 3 - 3 平成24年当時の集落の分布

4. 集落連坦地域の成立の要因

集落連坦地域の成立の第一の要因は、全国一律の線引き基準が岐阜市の実状に対応できていなかった点にあると考えられる。

市街化区域の設定基準は市街地の連坦性を意図している。しかし、岐阜市は線引き以前から旧岐阜市を中心として散在している集落が集まってできた「合併都市」であるので、都市の構成上、うまく線引きすることができない。その結果、市街地から少し離れた飛び地的集落が市街化調整区域に残されることになった。

第二は、地域区分に関する規制の問題である。都市近郊の土地利用の秩序は、都市計画規制と農業側の計画規制によって維持・形成されている。集落連坦地域は、市街化調整区域内なので市街化を規制誘導する都市計画もない。また、農振青地以外であるので農業投資の対象から除外され、かつ農振法の厳しい農地の転用規制も受けない。言うなれば、地域区分制度上の空白地域と言える。集落連坦地域の、

規制に対するこのような特徴は、計画性のない住宅開発を生む可能性を残してしまうことになった。

第三は、社会経済状況の変化である。岐阜市で形成された集落はほとんど農村集落であった。昭和30年代からの経済発展の中、農業と他産業との所得格差の拡大、農産物の需要の伸び悩みなどを背景に、農業者の生産意欲の減退や若者の農業離れなどにより農業人口が減少の一途をたどることになった。また、線引き制度により市街化区域内の地価の上昇が顕著となり、宅地の開発ポテンシャルは市街化調整区域内の農業側の計画規制がはたらかない地域へと向けられることになった。

以上の要因が錯綜し、無秩序な宅地化が行われ、図3-3のような郊外の集落拡大につながった。表4は岐阜市の市街化区域と集落連坦地域の昭和50年から平成2年までの住居世帯数の増加率と耕作地面積の減少率を示したものである。集落連坦地域の耕作地が減少し、世帯数も顕著に増加していることから農地の住宅地への転用が行われていることが分かる。皮肉にも、スプロール現象を抑制するための市街化調整区域内にあって、集落連坦地域はその受け皿になってしまったのである。

表 4 世帯数の増加率と耕作地の減少率の比較

	世帯（増加率）	耕作地（減少率）
市街化区域	8.39%	11.43%
集落連坦地域	41.68%	7.45%

5. 集落連坦地域の問題点

岐阜市は今回の都市計画の見直しで、集落連坦地域を市街化区域に編入した。市街化区域への編入の条件として、一定の都市基盤整備が必要である。現在はその整備手法として区画整理事業と地区計画しかない。しかし集落連坦地域の成立過程からも分かるように、無計画的な市街化が進んでいるこの地域に対して、必ずしもこれらの面的整備が効率的であるとは言えない。したがって、このような地域に合った市街化の手法を考えていく必要がある。

【参考文献】

- 1) アーバンフリンジ研究会：「『都市近郊』土地利用事典」
- 2) 岐阜市：「岐阜市統計書」