

第Ⅳ部門 市町村合併による都市計画の現状と課題に関する研究

フジ住宅（株） 正会員 ○鈴木 朗
立命館大学 理工学部 フェロー 村橋正武

1. はじめに

現在わが国では人口減少時代を迎え、拡大型から集約型都市構造への転換に迫られている。また時を同じくして大規模な市町村合併が行われた。この合併により、基礎的な土地利用施策である線引き制度が一つの行政主体の下に複数混在する状況が見られるが、混在の是非や混在に対する今後の方向性について明確な知見は無い。

市町村合併では主体は一つになるが、都市計画の対象である国土は、行政境界線が変化するのみで従前通り存在する。そのため変化のある主体に着目し、合併と線引き変更の事例の整理を行い、合併後の都市計画の再構築の視点を示す。

2. 集約型都市構造に向けた都市整備方針

市町村合併は、ある一時点での行政組織の統合と行政境界の変化である。これに対し集約型都市構造は永遠に存在し続ける都市整備の方針であり、様々な具体的取り組みを含む長期的な概念である。その実現に向けては、概念を現実形に形作ることが可能である土台作りが必要である。そのため、現在よりも広域な範囲での都市計画区域の見直しにより、拠点地域と同じように、抑制地域の位置づけを担保することが今後の都市構造改革の第一段階として必要であると考え。この目指すべき都市像の実現に向けた体制として、計画を推進していく根幹として都市計画区域を計画圏域として位置づけ、市町村をその計画に従う実行主体として位置づける。この両者の関係として、計画に対してその実行主体内では一律平等に今後の集約化に向けた具体的施策の実施が可能となる土地利用の土台作りが必要であると考え。

しかし、昨今行われた市町村合併によって、土台と位置づけた都市計画区域と市町村境界が混乱している。

3. 都市計画変更と市町村合併の事例

県内全域で線引き廃止・都市計画区域再編を行い、その後市町合併が行われた香川県と、合併後に政令市移行と共に新たな線引きを行った静岡県浜松市に着目する。

(1) 香川県の事例

香川県は、調整区域を越えたスプロール、生活圏の変化を背景に、広域線引き区域は解体し、解体したそれぞれと周辺の未線引き区域を結び付けた区域再編が検討された。線引き区域への編入は一般に市街化区域または調整区域の拡大となる。しかし集約型の都市構造に向けては市街化区域の拡大は不適格であり、調整区域の拡大は新たに調整区域となる地域には受け入れ難いものである。このため、線引きの存在が課題となり、その存続についても議論され全区域で廃止することとなった。廃止に向けては、従前の線引きが一区域のみであり、周辺は市町ごとの単独未線引き区域であったため、議論の中でのそれぞれの立場が明確であったことが特徴である。

また、その後に行われた合併に向けての議論は、区域再編の議論と並行して行われていた。しかしそれぞれの議論の場は別であり、合併に向けて線引き等の都市計画に関して特別に議論されることはなかった。

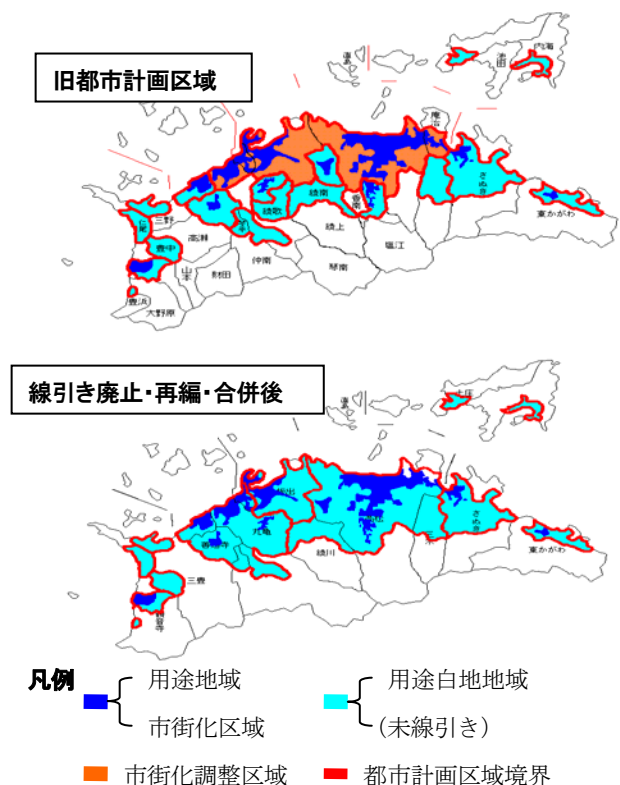


図.1 香川県の都市計画変更と合併

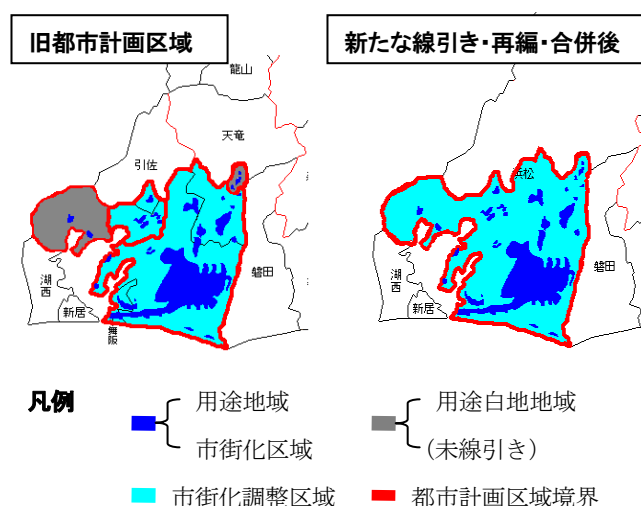


図.2 浜松市の都市計画変更と合併

実際に、再編された区域と合併の組み合わせは異なっており、異なる組み合わせとなっている自治体へのヒアリングによると、現在のところ都市計画行政は滞ること無く運営は可能な実態にある。

(2) 静岡県浜松市の事例

現在の浜松市は平成 17 年に合併によって誕生し、平成 19 年の政令市移行に伴い、図.2 のように市内の都市計画区域は統合され、旧非線引き区域に新たに線引きが施された。政令市移行のための合併であり、法律に定められていることと時間がかかるために、合併時には新たな線引き・区域統合は行われなかった。合併後から政令市移行までの間は、線引き、非線引き、区域外という混在の状態であったが、香川県と同じように行政運営の問題はなかったという。

新たな線引きに関して、行政は市街化区域という施策の実施という観点を持っていた。これは本来の施策の目的とは異なり、政令市としての自立した財政によって既存の市街化区域と同じ水準での今後の開発やインフラ整備などが可能であるかという、施策の平等な持続可能性という観点からの線引きの範囲、場所の検討がなされた。

4. 今後の方向性の考察

香川県において、合併に向けた協議で都市計画についての議論が無いこと、また 2 事例とも混在による都市計画行政運営の課題は無いということから、過去の議論、現状から、混在の今後について考える視点の抽出は困難であると考え。よって未来の視点、つまり将来の都市像の実現に向けてという視点に立つことを、混在する線引き制度の再構築の根本とすべきと考える。

その上で、2 章で示したように今後の目指す将来像の集約型都市構造の実現に向けては、一律な土地利用施策が不可欠である。よって今後の方向性としてはまず、一つの主体の下で混在する線引き制度は一体化すべきであると考え。

浜松市の新たな線引きは、既存市街化区域と同じ水準を担保できるか、という視点で適用範囲を検討し施策が実施された。これは施策によって行政が責務を負う範囲を明確化するともいえる。例えば、非線引き・線引きの混在の場合、非線引き側からすれば、合併により自らの主体は消滅し、かつ一瞬で計画的・優先的な都市整備が担保された地域が同じ新主体の基に誕生することとなる。つまり合併によって新主体からの対象地域の位置づけが変化し、結果として合併による格差となると考える。よって混在が続いた場合には、制度の格差と行政からの非積極的な都市計画行政の運営により集約型都市構造の実現は困難と考える。

つまり制度の一体化をする際には、集約型都市構造の実現に向け、一つの主体の中での格差のない都市計画行政の運営という対象内の横の平等、そして主体からの位置づけの変化による合併前後での格差が生まれないか、ということ視点をすべきである。よって、異なる線引き制度の一体化に向けては、将来の集約型都市構造の実現に向けた土台作りの必要性を前提とし、その上で、主体からの施策が平等に効果的に機能することが可能か、そしてそれらを主体が継続的に担保することができるか、という視点を持つべきである。

このような視点から、今後の土台となる線引き制度の混在を一体化し、合併後の都市計画を再構築すべきである。

5. おわりに

合併に向けた議論、線引きが混在する現状での主体の実態の考察と集約型都市構造に向けた今後の線引きのあり方から、混在は一体化すべきであるという方向性を述べた。さらに、一体化に向けては主体からの平等性、持続性の担保という観点から制度を再構築すべきである考えを述べた。

参考文献

「市街化区域および市街化調整区域に関する都市計画の見直し 香川県の試み」(財)都市計画協会
(2005)