

# 都市縮小時代の土地利用計画と課題

豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授  
浅野 純一郎

都市縮小時代の土地利用計画の課題は、①人口減少やそれに伴う都市縮小による現行土地利用計画制度に関わる課題、②集約型都市構造の実現に向けた課題、③平成の大合併による行政区域の拡大に関わる課題に分けることができる。①には、空き家対策や未利用地活用、線引き制度と開発許可制度運用、人口フレーム運用が具体的課題として見られる。②には、立地適正化計画制度が創設されたものの、多様な「多極ネットワーク型コンパクトシティ」のあり方を容認することや、基幹集落レベルの拠点形成支援策が地方都市には必要であることが課題と考えられる。③には、都市計画区域の再編、都市計画区域外を含めた包括的な土地利用計画の必要、土地の「利用管理」を担う地域自治組織の育成、適切な公益施設統廃合のあり方が具体的課題として見られる。

## はじめに

人口減少・高齢化の進展、経済のグローバル化や環境問題への関心の高まり等、社会経済情勢が大きく変化する中で、都市自治体における土地利用施策の必要性や課題について論じるのが本稿の目的であるが、以下では筆者が関わることの多い地方都市の実状を念頭に、主に土地利用計画の観点から課題や展望をまとめることとする。近年、都市計画において喫緊の課題とされるのは、都市縮小時代に即応した都市計画の確立であるが、特に2014（平成26）年は、5月の安倍首相による「50年後に1億人程度の人口維持」という目標の提示、日本創成会議・人口減少問題検討分科会（増田寛也座長）による消滅可能性896自治体の開示、8月の立地適正化計画制度（改正都市再生特別措置法）の施行、9月の地方創生担当大臣の設置と、矢継ぎ早に続き、いよいよ人口減少問題が国の中心課題になってきたとの印象を強くする。そこで、本稿は、まず都市縮小の実態や現行土地利用計画の課題を論じた上で（1章）、対応策として示されている集約型都市構造の樹立に向けた課題を考察する（2章）。さらに3章では、平成の大合併によって行政区域が広域化する中で、土地利用課題も複雑化している現状を俯瞰し、最後に全体を総括する。

### 1 都市縮小の実態と土地利用問題

実質的な市街地範囲の縮小実態を全国的にほぼ同一条件で把握できるという理由から、DID（人口集中地区）に着目し、直近2回の国勢調査間でのDID減少都市を見ると（表1）、全国でDID人口が減少した都市は413都市（49.9%）、DID面積が減少した都市は183都市（22.1%）である。その傾向は地方都市ほど、さらには小都市がより多く含まれる非線引き都市で一層強いことがわかる。典型的なDID縮小区域を持つ酒田市を例にとると（図1）、DID縮小区域は当初からDIDであった旧市街地の一部であり<sup>1</sup>、新規に市街地拡大が進んだ方向（定期線引き見直し毎の市街化区域編入箇所）からは外れて位置している。また、市内各区域の人口動向では、中心市街地ほど人口減少や世帯数減少の傾向は強く（表2）、こうした傾向は、DID縮小区域をもつ都市において一般的な認識である（表3）。

このように地方都市を中心に全国的に都市縮小が進

表1 DID減少都市数一覧（2005-2010年間）

		DID人口減少都市		DID面積減少都市		DID人口・面積双方減少都市		総計	
		都市数	(%)	都市数	(%)	都市数	(%)	都市数	(%)
大都市圏	線引き都市※	58	21.7	11	4.1	23	8.6	267	100
	小計	58	21.7	11	4.1	23	8.6	267	100
地方都市	線引き都市	72	26.4	6	2.2	34	12.5	273	100
	非線引き都市	120	41.5	3	1.0	106	36.7	289	100
	小計	192	34.2	9	1.6	140	24.9	562	100
総計		250	30.2	20	2.4	163	19.7	829	100

※ 大都市圏には非線引き都市が皆無。

（筆者作成）

図1 酒田市のDID縮小区域と線引き運用経過



（筆者作成）

<sup>1</sup> 浅野純一郎・原なつみ「地方都市におけるDID縮小区域の発生状況とその特性に関する研究」都市計画論文集49-3号（2014年）、651～656頁。

行する中で、直接的な課題とされるのが、空き家や未利用地問題である。特に空き家は、空き家適正管理条例や空き家バンク制度によって、危険家屋の状況把握や撤去指導<sup>2</sup>、中古住宅

としての市場開拓等に先行的に取り組む自治体がある反面、依然として対応がなされていない都市も多い。また先行的に取り組む事例においても、市外土地所有者の場合の持ち主把握の困難さや建物除去への助成財源の不十分さ等の問題があり、対策は十分ではない。国においても空き家への固定資産税優遇措置の廃止が検討される等、施策が準備されているところではあるが、除去後の跡地利用等、その後の市街地のあり方の議論は途に就いたばかりで多くの課題が残る。これら空き家や未利用地の活用方法としては、都市縮小後の「生活の質」を高める方向で考えられる必要がある。

人口減少による経済低成長期への移行は、線引き都市の非線引き化の議論に繋がりがちである。2000（平成12）年の都市計画法改正により線引き制度の選択制が導入されて以降、線引き都市計画区域の非線引き化の事例が相次ぎ、現在も続いている<sup>3</sup>。と同時に、開発許可制度の緩和的運用（開発許可条例締結）事例も多数生まれ、一部はこれが原因となりスプロールを引き起こす事例も散見される。非線引き化や開発許可条例を望む理由として、衰退集落等の活性化があるが、一様に開発規制を緩めた結果生じるのは、結局一部の好条件地への開発集中であり、望む衰退集落に開発が来るわけではない<sup>4</sup>。また、人々の趣向の多様化と並行して進む人口減少下では、数は少なくとも開発の場所や種類は多様化しており、そのため、より柔軟かつ細かな対応ができる開発管理（開発規制）が準備される必要がある。そして、次章で述べる集約型都市構造を実現する上でも、線引き制度や開発許可制度の適切な運用が

表2 都市計画関連区域区分毎にみた酒田市の人口・世帯数変化（2005-2010年間）

	中心市街地内	DID内(中心市街地外)	市街化区域内(DID外)	市街化調整区域	都市計画区域外
人口(人)	-740	-2,708	-105	-828	-2,045
人口増加率(%)	-9.3	-5.0	-0.8	-6.6	-6.8
世帯数	-165	-371	-31	-5	-29
世帯数増加率(%)	-5.2	-1.8	-0.7	-0.2	-0.4

国勢調査の町丁目数値を用い独自集計。(筆者作成)

表3 都市縮小に対して問題意識のある場所（複数回答可）

	件	(%)
DID減少区域	6	18.2
中心市街地	21	63.6
中心市街地縁辺部	9	27.3
郊外住宅地	4	12.1
郊外工業地	0	0.0
郊外ロードサイド(幹線道路沿道の商業地)	0	0.0
平場の農村集落	2	6.1
山間の農村集落	10	30.3
漁村	2	6.1
その他	5	15.2
回答者総数	33	

2005-2010年間にDIDが5ha以上減少した都市へのアンケート調査より（筆者調べ）。

<sup>2</sup> 三信篤志・篠部裕「空き家の解体除去整備に関する研究—呉市危険建物除去促進事業を事例として—」都市計画論文集49-3号（2014年）、357～362頁。

<sup>3</sup> 筆者は最近、滋賀県東北部圏域における、線引き廃止を一部に含む都市計画区域再編のあり方を検討する議論に関わった。

<sup>4</sup> 浅野純一郎・熊野稔「市街化調整区域における土地利用マネジメント手法に関する研究—都市計画法34条11号条例及び同12号条例の運用成果の検証から—」住宅総合研究財団研究論文集第37号（2011年）、64～72頁。

維持される必要がある。同様に、非線引き白地地域や都市計画区域外における開発管理のあり方が重要である。

一方で、線引き制度を維持する上では、人口フレーム方式の見直しが課題であると考えられる。人口減少下において、人口増加を前提とする同方式は限界があり、既に一部自治体ではフレームがない状況にある。しかし現実には、世帯規模を縮小しながらも、依然世帯数増加を示す都市が多いこと、仮に世帯数減少に及んでも新規の宅地開発需要はなくなるということから、自治体は一定の開発地を用意する必要に迫られている。そのため、定期線引き見直しにおけるフレーム計算は曲芸的な事例も見られ、同方式の適用が現実的ではなくなっている<sup>5</sup>。フレームを人口ではなく世帯数によって換算したり、増加する空き家や未利用地の管理と一体化させた開発可能地データベースを構築する等、より精緻な手法の開発が必要であると考えられる。

## 2 集約型都市構造の実現に向けた課題

2014（平成26）年8月に改正都市再生特別措置法が施行され、立地適正化計画制度の運用が始まった。同制度での集約型都市構造は「多極ネットワーク型コンパクトシティ」とされ、計画策定は任意であるものの、都市機能誘導区域には誘導施設に対して補助事業が手厚く、加えて、同計画は都市（市町村）マスタープランの一部として見なされる等、都市縮小に向けた都市計画法制度の中心となるものと解される。本章では、集約型都市構造の多様性を愛知県の田原市を例として考えてみたい<sup>6</sup>。

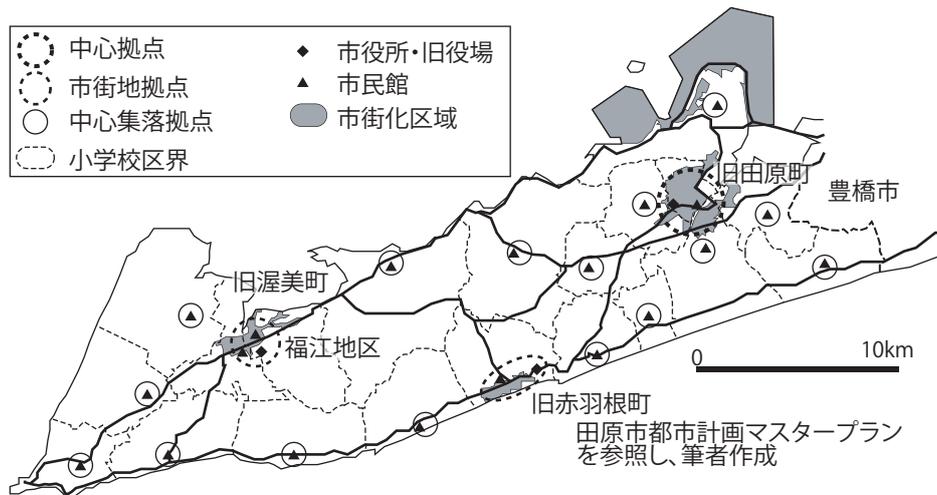
田原市は、渥美半島に位置する人口約65,900人の線引き都市であるが、市街化区域人口は全人口の38.2%にすぎず、市域の90.9%が市街化調整区域という農村居住に特徴のある地方都市である（図2）。また、市町村合併を反映し、市街化区域は旧田原町、旧渥美町（福江地区）、旧赤羽根町の各中心部3か所に分散している<sup>7</sup>。しかし、福江地区には医療施設が、旧赤羽根町地区には医療施設に加え日用品小売り施設が乏しく、両地区は市街地拠点としての独立性は弱い。現行マスタープランでは、3つの市街化区域を根拠に前述3地区が中心拠点（旧田原町）や市街地拠点（他2地区）に指定されているが（図2）、これら拠点設定のあり方がマスタープラン改定の論点のひとつになっている。つまり、東西に長い半島部の地理的特性から都市内に1中心拠点では不都合であり、少なくとも半島の先端に近い福江地区には市街地拠点を存続させるのが適切という考え方が主張されている。立地適正化計画では、こ

<sup>5</sup> 西山達也・松川寿也・中出文平・樋口秀「区域区分制度における開発未着手地区に関する研究」都市計画論文集45-3号（2010年）、265～270頁。

<sup>6</sup> 同市では2015年度の都市マスタープランの改定に向けて、2014年度から専門家による意見交換会（「田原市の都市計画の基本方針等検討委員会」）が始まっているが、筆者はこの議論に参加した。田原市は線引き都市であるものの、居住構成が非線引き都市に近く、多数の農村集落を抱える点で、市町村合併で広域化した昨今の地方中小都市の典型であると考えられる。

<sup>7</sup> 田原港沿岸部にも市街化区域が広がるが、これは大規模工業地（工専地域）であり、ここでは除いて考える。

図2 田原市の拠点配置



こうした拠点部への集約化を進めるため、「誘導施設」の都市機能誘導区域集約を支援しており、同一都市への複数の都市機能誘導区域指定も認めてはいるものの、福江地区や旧赤羽根町地区では旧役場や文化センター等の「誘導施設」候補が既に一式まとめて市街化調整区域に移転立地していることから<sup>8</sup>、立地適正化計画の指定条件に沿った住民合意は難しいと想定される。

また、田原市では市街化調整区域人口が6割超を占め、市街化区域への人口集約（居住誘導区域の指定）はそもそも効果的ではなく、むしろ議論の中心は市街化調整区域内の各集落の位置づけやその生活圏の計画的担保である。現行マスタープランでは、市内全20校区（小学校区）のうち、市街化調整区域に位置する16校区に中心集落拠点（各市民館が拠点とされている）が設定されているが（図2）、人口減少下におけるこうした拠点機能の明確化が問われているのである。加えて、各拠点間のネットワークは、大半が自家用車利用によっており、市街地拠点間の公共交通はバスに、集落拠点との接続はコミュニティバスに頼らざるを得ないのも、多くの地方都市に共通する交通環境だと考えられる。このように、極の種類・大きさやネットワークの実質の多様さを鑑みると、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」モデルの多様性を容認することや、立地適正化計画では想定されていない、基幹集落レベルの拠点形成支援策が必要だと考えられる。

### 3 市町村合併による行政区域の拡大と土地利用計画

平成の大合併によって、自治体数は1995（平成7）年4月の3,234から2014（平成26）年4

<sup>8</sup> 例えば、福江地区に都市機能誘導区域を指定する場合、同区域は市街化区域内に指定されなければならないため、市街化調整区域の誘導施設候補を再度移転する必要がある。しかし、各施設の立地に必要な面積を現在の市街化区域内に確保するのは現実的に難しい。また、立地適正化計画に定める誘導施設群が、既に一式まとめて市街化調整区域に移転され、そこで飛び地的な行政拠点を形成している立地構造を持つ事例は小都市では例外ではないと考えられる。

月には1,718へと大幅に減少した<sup>9</sup>。一般に、土地利用管理は、①民有地の開発・建築規制を主とする開発管理と、②地目に相応しい利用状況に維持管理する利用管理に分けられるとされるが<sup>10</sup>、合併によって各自治体の行政区域が拡大・広域化した結果、都市計画区域外を含めた広域の開発管理のあり方を、土地の利用管理を含めて考える必要が生じることとなった。

まず開発管理範囲の広域化に関わる課題には、複数の都市計画区域や種類の異なる都市計画区域（線引きと非線引き都市計画区域や広域都市計画区域と単独都市計画区域）を同時に併合する自治体が増えたことがある。この場合、新しい行政区域を前提としたまちづくりに向けて都市計画区域の再編が必要であるが、線引きと非線引きの場合には、統合に向けた住民合意が難しく、現状としては「当面の間、それぞれの都市計画区域をそのまま存続させること」が認められている<sup>11</sup>。しかし、一方で都市計画法5条では、都市計画区域を「一体の都市として」総合的に整備、開発、保全する区域としており、都市計画運用指針で「当面の間」とはされるものの、一種の矛盾下に置かれている。一部では、これを基に混乱する事態も起きている<sup>12</sup>。また、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が併存する場合には、両都市計画区域の開発規制差（市街化調整区域と非線引き白地区域の開発許可の規制格差）を緩和する施策が必須である。

次に、合併の結果、都市計画区域外地域を市域に含むことで、都市計画法以外の土地利用計画も含めて包括的に管理体制を再構築する必要に迫られた事例も生まれている。例えば、長野県飯田市の場合（図3）、2005（平成17）年に旧上村、旧南信濃村を合併し、行政区域は658.73km<sup>2</sup>となったが、都市計画区域は8,100haで市域の12.3%を占めるにすぎない。そこで、飯田市では、土地利用基本条例と土地利用調整条例を制定し、国土利用5法による5地域区分をベースにしながら市域全域を独自に開発管理する体制を整えている<sup>13</sup>。人口減少下においては、非都市地域における開発がなくなるわけではなく、建築行為を伴わない土地利用状態の変更や非管理による荒廃が広がる恐れがある。地域の実状に応じた対応が必要であると考えられる。しかし、飯田市のような独自対応が全ての自治体で可能というわけではなく、都道府県との連携も含めた対応が模索される必要がある。他方で、次段で述べる利用管理策を含め、都市マスタープランには都市計画区域内外にわたって施策の記述が可能であり、当該都市のまちづくりの方針を包括的に示すことができる。しかし、現状では、都市計画区域外を含めて記載される事例は少なく、今後の活用に課題がある（表4）<sup>14</sup>。

<sup>9</sup> 総務省ホームページより。http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html、2014年12月。

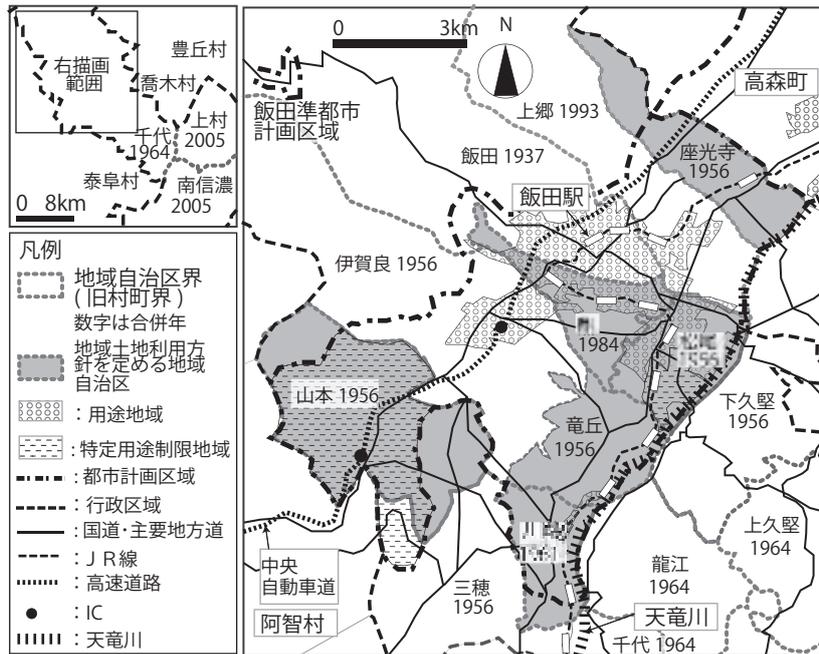
<sup>10</sup> 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦＋土地利用研究会編著『人口減少時代における土地利用計画』学芸出版社、2010年、53～58頁。

<sup>11</sup> 国土交通省『都市計画運用指針 第7版』、2014年、14頁。

<sup>12</sup> 滋賀県東北部圏域における都市計画区域再編の議論は、線引きと非線引きの両都市計画区域が共に存続しながら、都市計画区域界を変更する事例であり、市街化調整区域が非線引き白地区域となる規制緩和のあり方に加え、「一体の都市」の都市計画区域定義と同一自治体に複数の都市計画区域がある意味が議論の焦点となった（本誌48頁、脚注3参照）。

<sup>13</sup> 浅野純一郎「地方都市における地域自治区レベルの土地利用管理とその課題に関する研究—飯田市を対象として—」日本建築学会計画系論文第79巻第704号（2014年）、2219～2229頁。

図3 飯田市都市計画区域と地域自治会区界



(筆者作成)

土地の利用管理を、過疎化に伴う規制手段では対応が難しい課題対応一般へと置き換えれば、過疎化や不耕作地の進展が予想される今後の地方都市の郊外や田園地域には(一部には中山間地域を含めて)、開発管理に加えて利用

管理が必要だと考えられる。自治体財政の縮小化が避けられない中で、住民自治組織の育成強化によって利用管理を支える取り組み事例が生まれている。前述の飯田市では2006(平成8)年の自治基本条例の制定により、合併前の旧町村毎に全15の地域自治組織が組織された(図4)。各自治組織は地域自治区(市の組織)とまちづくり委員会(住民組織)に分けられた上で、まちづくり委員会では、農業再生、子供教育・福祉、地域振興、施設管理、エネルギー開発等、様々な地域活動が展開されている<sup>15</sup>。これらは、市からの一括助成金であるパワーアップ地域交付金や自治振興センターの常駐職員(自治体職員)の密接なサポートによって

表4 市町村マスタープランの対象範囲

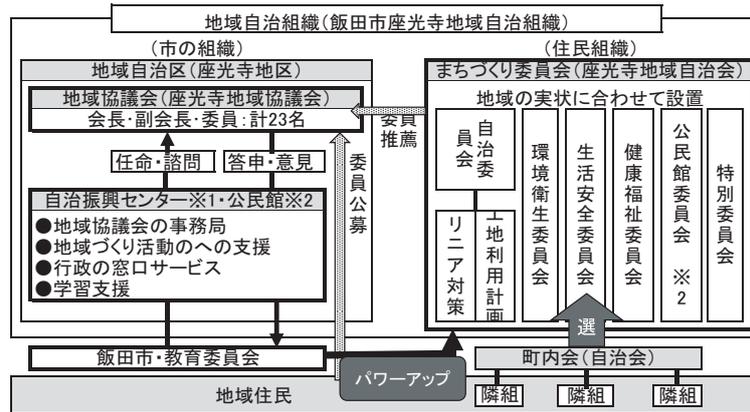
	件	(%)
都市計画区域を対象(行政区域=都市計画区域)	4	7.5
都市計画区域を対象(行政区域の一部が都市計画区域)	18	34.0
行政区域を対象(行政区域の一部が都市計画区域)	30	56.6
その他	1	1.9
計	53	100

非可住地面積200km<sup>2</sup>かつ市域の50%以上が非可住地の都市205へのアンケート調査より(筆者調べ)。

<sup>14</sup> 浅野純一郎・大貝彰「中山間地域における居住の凝集化に向けた土地利用計画のあり方に関する研究」日本建築学会2012年度大会(東海)学術講演梗概集F-1(2012年)、101~104頁。なお、表4では、都市計画区域外を広く含むと考えられる、非可住地面積200km<sup>2</sup>かつ市域の50%以上が非可住地の都市を対象とした調査結果であるが、これ以外の都市を含めると、都市計画区域外を含めて記載する事例はむしろ少数である。また、都市計画区域外を含めている場合でも、都市マスタープランの記載が充実する事例は非常に少ない。

<sup>15</sup> 本誌51頁脚注13参照。

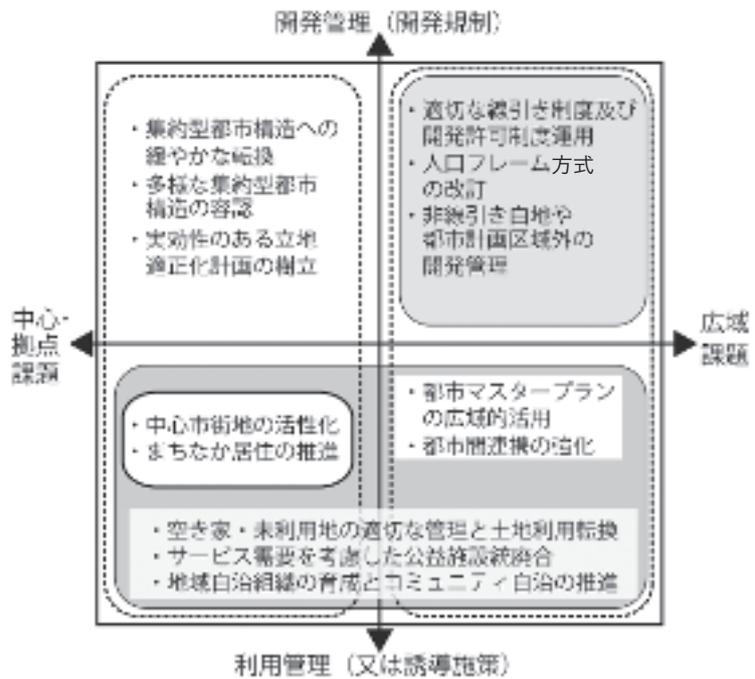
図4 飯田市の地域自治組織概要図（座光寺地区を例にして）



き家や公益施設統廃合、地域自治組織の育成等は同じベクトルとして考えることができる。つまり、土地利用に関わる問題は「開発管理 $\leftrightarrow$ 利用管理」「中心・拠点課題 $\leftrightarrow$ 広域課題」の2軸で理解が可能である。また、本論では触れなかったが、中心市街地活性化は最も強力な中心拠点強化策であり、広域化をさらに広くみれば、一都市内の拠点とネットワーク構造は、都市間連携のネットワーク構造へと置き換えられる。これらは本稿で十分言及できなかった事柄である。

都市縮小時代のまちづくりを考える上では、生活弱者の視点でセーフティネット的な都市計画を維持する観点に加え、「生活の質」の向上をも同時に進める観点が重要ではなからうか。少なくとも、居住場所の狭さや自然環境の不足、移動や施設利用の混雑に根ざした「生活の質」は、都市縮小化において改善される好機だと考えられる。

図5 都市縮小時代の土地利用関連問題



(筆者作成)