

26. 市町村合併による都市計画区域の再編と隣接都市間の土地利用規制の広域調整に関する考察 -石川県白山市・能美市・小松市を事例として-

Study on City Planning Area Reorganization and Adjustment of Land Use Control between Adjacent Cities Caused by Merger of Municipalities - In case of Hakusan City, Nomi City and the Komatsu City in Ishikawa Prefecture -

眞島俊光*・川上光彦**・埜正浩*・片岸将広*

Toshimitsu Mashima, Mitsuhiko Kawakami, Masahiro Rachi, Masahiro Katagishi

This paper studies about the adjustment of the land use control in the suburban area of adjacent cities between adopted different planning tools after city planning area reorganization caused by merger of municipalities. After analyzing the change of population and the development trend, process of the reorganization and policy of the land use control about Hakusan City, Nomi City and Komatsu City in Ishikawa Prefecture are clarified. In conclusion, land use control gaps are adjusted in a certain level by using Specific Usage Limitation Area and Development Ordinances, which is led by Prefecture government, and introduction of a new adjustment system is necessary, which could support wider area coordination by the Prefecture government.

Keywords: Merger of Municipalities, City Planning Area Reorganization, Adjustment of Land Use Control
市町村合併, 都市計画区域の再編, 土地利用規制の調整

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

我が国の市町村数は、平成の大合併により平成 11 年 3 月末の 3,232 から、平成 22 年 3 月末には 1,727 に減少した。これに伴い、複数の都市計画区域（以下、都計区域）が併存した市町村が多数生じており、全国的に都計区域の再編が検討されている。特に線引き都計区域と非線引き都計区域を有する市町村が合併した場合、両者に著しい土地利用規制の格差が生じることから、都計区域の再編が必要となるが、線引きの選択が困難なため区域再編が進みにくい状況がみられる。

都計区域の再編に伴う課題等を扱った既存研究として、岩本ら¹⁾は市町村合併により都計区域再編の必要性が顕在化した 109 自治体へのアンケート調査から、区域再編の意向や土地利用格差の是正に向けた手法の指定動向・活用意向を把握し、区域再編の課題と展望を論じている。田中ら²⁾は岩本らの研究のうち線引きと非線引き都計区域が併存する 10 万人以上の市町村を対象としたヒアリング調査等から、再編の経緯や都計区域の統合・再編時の問題点を整理し、段階的な区域再編や既成市街地の集積・密度要件の緩和等の提案を行っている。また、山口³⁾は合併後の都市構造の変化の実態と課題を明らかにするとともに、開発抑制に向けた都計区域の拡大において非線引き白地地域での制度充実の必要性を論じているほか、橋本ら⁴⁾による 5 万人以上の合併市を対象としたアンケート調査等から、合併後の都計区域の現状把握や問題点・規制誘導の重要度を自治体意識の観点から定量化し、地域格差に合わせた個別の規制誘導の必要性を論じている。

また、線引きと非線引きの都計区域の再編を行う場合、線引きの継続・拡大または廃止を選択する必要がある、新

規線引き導入時の課題や市街化調整区域（以下、調整区域）の土地利用規制のあり方等を論じた研究^{5) 6)}、線引き廃止に至る経緯やその要因の明確化のほか、線引きに依らない土地利用調整手法等を論じた研究⁷⁾等がある。

このように、市町村合併に伴う都計区域再編の経緯や課題、再編後の土地利用調整手法に関する研究は見られるが、土地利用規制に格差が生じる線引きと非線引きの都計区域の再編を取り上げた研究は十分に蓄積されていない。また、既存研究では単独の都計区域を論じたものは多いが、市町村合併により隣接する複数の都計区域再編を扱った研究や、隣接市町村で土地利用規制の方針が異なる事例を扱った研究はほとんどみられない。

そこで本研究は、都計区域再編により隣接市で線引きの方針が異なる事例を対象として、土地利用規制の格差是正に向けた調整や、現行制度の課題及び広域的な土地利用規制の調整における都道府県の役割を考察することにより、今後の都計区域再編における知見を得ることを目的とする。

(2) 研究方法

本研究は、市町村合併により線引きと非線引きの都計区域の再編を検討している石川県白山市、能美市及び能美市の根上・寺井地区と広域都計区域を構成する小松市を対象とする。これら対象市の都計区域の概要を整理した上で、人口や開発動向の変化¹⁾、都計区域再編に至る経緯や再編の方針を整理²⁾し、都計区域再編後の土地利用規制の方針¹⁾を示す。その上で、各市の土地利用規制の内容を比較分析し、都市計画的課題等を考察する。

2. 市町村合併による都計区域の概要

(1) 石川県の都市計画の概要

石川県内の都計区域は、線引き都計区域が 3（金沢、小

* 正会員 株式会社日本海コンサルタント (Nihonkai Consultant Corporation)

** 正会員 金沢大学理工学研究域環境デザイン学系 (Kanazawa University)

松能美、松任)、非線引き用途指定都計区域が5、非線引き白地都計区域が12の計20区域となっている。一方、平成の大合併により市町村数は41から19となり、線引きと非線引きの都計区域を有する市町が2(白山市・能美市)となり、土地利用規制の格差是正に向けた都計区域の再編が検討されている。

対象となる白山市・能美市・小松市は石川県の南西部に位置し、白山市は平成17年2月に1市2町5村の合併により、線引き都計区域(松任地区)、非線引き白地都計区域(美川地区・鶴来地区)、都計区域外(白山麓の5地区)が存在している。能美市は平成17年2月に3町の合併により、線引き都計区域(根上地区、寺井地区)、非線引き白地都計区域(辰口地区)が存在している。小松市は合併を行っていないが、小松能美都計区域を構成する能美市の合併により都計区域の再編が検討されている(図-1)。

(2) 人口・面積及び開発動向の変化

3市の1985~2005年の区分別人口・面積(表-1)と1999~2007年の農地転用面積(図-2)の変化⁽¹⁾を示す。

白山市の人口は、松任都計区域の市街化区域が1.45倍(+12,404人)、調整区域が1.10倍(+2,499人)、非線引き白地地域の美川都計区域は1.05倍(+646人)、鶴来都計区域は1.14倍(+2,613人)となっており、いずれの区域も増加している。特に、松任都計区域ではDIDの人口・面積が顕著に増加しており、市街化区域の人口増加につながっている。また、農地転用面積は、調整区域と市街化区域が同程度(9年間で約50ha)行われており、人口増加の一因となっている。

能美市では小松能美都計区域の市街化区域(根上・寺井地区)が1.24倍(+5,148人)、調整区域が0.83倍(-1,147人)、非線引き白地地域の辰口都計区域は1.43倍(+4,373人)に増加しており、市街化区域及び非線引き白地地域では人口が増加しているが、調整区域では市街化区域への編入等により減少している。市街化区域の農地転用面積は、松任、小松に比べ約1割多いが、調整区域では1/4程度であり、調整区域の人口減少の一因と考えられる。

小松市では市街化区域が1.01倍(+766人)、調整区域が1.10倍(+3,265人)に増加しており、市街化区域に比べ調整区域の人口が増加しているほか、DID面積の拡大に比べ人口の増加は少なく、市街地の拡散がみられる。また、農地転用面積も市街化区域に比べ調整区域が約3割多く、市街化区域への適切な開発の誘導が必要となっている。

(3) 3市の概要の整理

線引き都計区域では、市街化区域の人口は3区域ともに増加しているが、調整区域については松任、小松は増加、根上・寺井は減少となっている。また、調整区域の農地転用面積は松任、小松が市街化区域並みに行われているが、根上・寺井はほとんど転用されておらず、人口減少の一因と考えられる。また、非線引き白地地域は3区域ともに人口が増加しており、特に辰口の増加は顕著であるが、農地転用面積は3区域ともに大きな差は見られない。

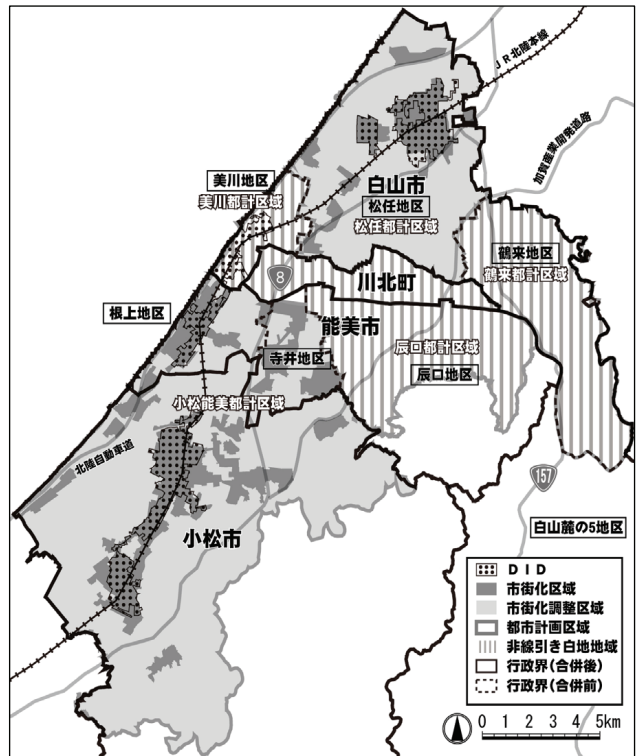
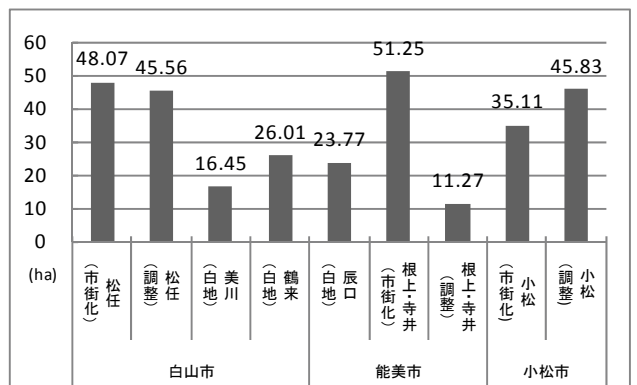


図-1 合併前後の行政区域と都市計画の概要

表-1 3市の人口・面積の変化(1985、2005)

都計区域名	※人口:人、面積:ha、人口密度:人/ha												
	都計区域			市街化区域			調整区域			DID			
	人口	面積	人口密度	人口	面積	人口密度	人口	面積	人口密度	人口	面積	人口密度	
松任	①1985	52,585	5,920	8.9	27,336	902	30.3	25,249	5,018	5.0	12,376	260	47.6
	②2005	67,488	5,993	11.3	39,740	1,067	37.2	27,748	4,926	5.6	31,328	597	52.5
	②/①	1.28	1.01	1.27	1.45	1.18	1.23	1.10	0.98	1.12	2.53	2.30	1.10
美川	①1985	12,321	967	12.7	-	-	-	-	-	-	7,818	230	34.0
	②2005	12,967	912	14.2	-	-	-	-	-	-	6,642	237	28.0
	②/①	1.05	0.94	1.12	-	-	-	-	-	-	0.85	1.03	0.82
鶴来	①1985	19,271	3,543	5.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	②2005	21,884	3,564	6.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	②/①	1.14	1.01	1.13	-	-	-	-	-	-	-	-	-
辰口	①1985	10,084	3,389	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	②2005	14,457	3,389	4.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	②/①	1.43	1.00	1.43	-	-	-	-	-	-	-	-	-
小松能美(根上・寺井)	①1985	28,101	2,662	10.6	21,334	844	25.3	6,767	1,818	3.7	7,162	170	42.1
	②2005	32,102	2,645	12.1	26,482	1,008	26.3	5,620	1,637	3.4	7,431	196	37.9
	②/①	1.14	0.99	1.15	1.24	1.19	1.04	0.83	0.90	0.92	1.04	1.15	0.90
小松能美(小松)	①1985	100,253	12,759	7.9	68,861	1,986	34.7	31,392	10,773	2.9	33,284	660	50.4
	②2005	104,284	12,759	8.2	69,627	2,177	32.0	34,657	10,582	3.3	33,026	832	39.7
	②/①	1.04	1.00	1.04	1.01	1.10	0.92	1.10	0.98	1.12	0.99	1.26	0.79



※市街化:市街化区域、調整:調整区域、白地:非線引き白地地域

図-2 農地転用面積(1999~2007の累計)

3. 都計区域再編に至る経緯と再編方針

(1) 白山市

合併に関する協議は平成15年2月に1市2町5村による「松任・石川広域合併協議会」が設置され、以降平成16年12月まで計19回の協議会が開催された。

都計区域の再編や線引きは、平成15年11月に開催された第9回協議会で『都計区域内の区域区分や用途地域の指定を目指す方向で見直しを行う』との方針が示された。

合併後の平成19年3月に策定された新市総合計画においても同様の考え方が示され、平成22年3月に策定された都市計画マスタープラン（以下、都市MP）では『都計区域の再編・見直しを行うとともに、準都計区域の指定や区域区分・用途地域の指定を検討する』等の線引きや用途地域の継続・拡大の方針を示している。また、平成22年第3回市議会定例会では、市長が『松任、美川、鶴来地域を白山都市計画区域に統一することに合わせ、線引きを導入する』と回答しており、線引き導入の方針が示された。

(2) 能美市

合併に関する協議は平成15年1月に3町による「根上町・寺井町・辰口町合併協議会」が設置され、以降平成16年12月まで計23回の協議会が開催された。

都計区域の再編や線引きは、平成15年10月に開催された第10回協議会で『新市において策定する都市MPに基づき、住民の理解を得ながら速やかに見直しを行う』との方針が示された。また、協議会では非線引き都計区域である辰口町への線引き導入について、散在する集落が多く、それらが飛地の市街化区域の設定要件^⑤を満たさないことから困難であるとの意見が述べられている。

合併後の平成19年3月に策定された新市総合計画では『早急に土地利用規制の一本化を行い、その具体化を都市MPで明示する』との考え方が示され、平成21年12月に策定された都市MPでは『土地利用手法の一元化に向け、辰口地区に新たな用途地域を指定するとともに、線引き制度やその他の制度を十分検討し、1市1制度を確立する』とあり、線引き制度だけでなくその他の制度を含めた土地利用規制の方針が示された。さらに、平成18年第4回市議会定例会では、市長が“あくまでも私見の一端”としながら『能美市都市計画区域として、区域内では線引きは行わないとすることが最善策』と回答しており、線引き廃止に向けた検討が進むこととなった。

(3) 小松市

小松市では市町村合併が行われていないため都計区域再編の議論は見られないが、平成22年2月に策定された都市MPでは、『これまでの拡散型都市構造から、コンパクトで多様な機能を有する市街地に改編する』等の線引き継続と想定される方針が示された。

(4) 石川県による都計区域再編の方針

各市の都市MP策定に合わせ、石川県都市計画審議会（以下、県都計審議会）にて3市の都計区域の再編及び土地利用規制の方針に関する審議が行われた。

平成22年3月に開催された第151回県都計審議会では、白山市、能美市、小松市をそれぞれ1つの都計区域とし、各市で土地利用制度を一本化する方針が了承された。また、線引きの有無については継続審議となったが、線引き廃止を検討する場合、線引き都計区域と土地利用規制の内容に格差が生じないように、当初示された特定用途制限地域のほか、郊外地域の計画的な開発誘導を図る開発条例等の検討を行うこととなった。

平成23年3月に開催された第153回県都計審議会では、区域再編の5つの考え方（図-3）に基づき、白山市は線引き継続・拡大、能美市は線引き廃止、小松市は線引き継続とすることで了承された。また、調整区域における地域の活性化を図る制度や計画的な誘導手法と、線引き廃止後の無秩序な郊外開発の抑制手法は、両者に著しい土地利用規制の格差が生じない制度を検討することとなった。

■石川県の区域再編の考え方

- ①合併市町は、原則として1市町1都計区域に統合する
- ②開発余力の高い都市は、区域区分による規制誘導を図る
- ③区域区分を設定する場合、調整区域における、地域の活性化を図る制度（市街化を促進しない用途）や計画的な誘導手法を検討する
- ④区域区分を廃止する場合、無秩序な郊外開発の防止策（まちづくり条例や特定用途制限地域等の活用）を検討する
- ⑤市町都市計画MPとの整合や広域調整を図る

■各市の区域区分の判断と土地利用規制の調整方針

- ・白山市は区域区分を継続拡大し、調整区域の地域活性化を図る制度を策定
- ・能美市は区域区分を廃止し、郊外や田園部の無秩序な開発を抑制する制度を策定
- ・小松市は区域区分や調整区域における地域活性化を図る制度を継続

図-3 区域再編の考え方

(5) 3市の都計区域再編方針の比較・考察

線引きと非線引きの都計区域を有する白山市、能美市では、合併協議会で土地利用規制の格差は正や都計区域の再編を合併後に行うこととし、線引きの選択は合併後の都市MPで方針を示している。また、線引きの決定権者である石川県は、各市の都市MPの方針を受け、白山市は線引き継続・拡大、能美市は線引き廃止、小松市は線引き継続とし、県都計審議会にて承認された。しかし、審議過程において、1市町1都計区域を前提としたため、小松能美都計区域の拡大や辰口地区への線引き導入はあまり議論されていない。本来であれば、線引き導入後の調整区域における開発許可条例等による既存集落への対応を検討するなど、線引きの有無に応じた土地利用規制のあり方を十分に比較検討する必要があったと考えられる。

また、上記の決定により、3市の土地利用規制には不均衡が生じることとなるが、石川県及び県都計審議会において線引き選択の違いによる著しい土地利用規制の格差が生じないように、市町村が定める特定用途制限地域等の都市計画や市開発条例を策定するよう方針を示している。特に、平成22年時点では線引き廃止後の土地利用規制として特定用途制限地域のみを検討していたが、計画的な開発誘導を図るため開発条例の上乗せを県が指摘した結果、能美市では郊外の集落に開発を限定する開発条例の導入を検討し、線引きの有無による著しい格差の緩和が図られた。このよ

うに、広域的な調整に関する具体的内容が必ずしも明確でないなか、石川県は隣接都計区域間の土地利用規制の格差是正に向けた積極的な役割を果たしており、広域調整のあり方の一つとして高く評価することができる。

一方、1市1制度を目指す能美市では、非線引き白地地域の辰口都計区域への線引き導入の困難さ（飛地の市街化区域の設定要件や集落の人口減少、住民意向等）から線引き廃止の方針を示し、結果として小松能美都計区域から離脱し、能美都計区域に再編する方針となった。しかし、線引き廃止による問題点（郊外地域へのスプロール化、市街地の空洞化等）や線引き導入後の規制緩和（調整区域の開発許可制度）等を協議した経緯がほとんど見られないため、線引きの有無による問題点、線引きを基本とした対策等を十分に協議した後、判断する必要があったと考えられる。

4. 都計区域再編後の土地利用規制案の比較と考察

(1) 白山市の土地利用規制

白山市は、都計区域の再編方針に基づき松任、美川、鶴来の3都計区域を白山都計区域として統合し、線引きを継続・拡大する方針である(図-4)。これに伴い、新たに線引きが導入される美川、鶴来地区の調整区域では、計画的な土地利用の誘導や地域の活性化を図る観点から、松任都計区域で運用されている34条10号(地区計画:3地区)、14号(大規模既存集落:8集落、27町)のほか、新たに34条11号、12号を導入予定⁽⁶⁾である。

同市の34条11号、12号の特徴として、条例指定区域は地元住民で組織する協議会からの申出に基づき、市長が市都計審議会の承諾を得た上で指定する仕組みとなっており、申出がない限りは調整区域での開発は抑制される。また、12号の“市街化を促進するおそれがない”等の条件を満たすため、①市街化区域に隣接しておらず人口が減少している集落、②地元住民による協議会が土地利用計画書を作成して市長に提出、③計画戸数は既存集落の戸数の2割(50戸未満の場合は9戸)を上限とする等の仕組みを検討しており、地元住民等の意見に基づく計画的な開発の誘導により、散在する集落の活力維持が期待できる。

一方、新たに線引きを導入する美川、鶴来地区は大半が

市街化区域に設定されており、特に鶴来地区は幹線道路沿線に分布しているほか、松任地区においても市街化区域の拡大を予定しており、中心部の拡散が懸念される。市街化区域拡大の根拠となる人口フレームは総合計画や都市MPで示されているが、平成22年の推計値(115,500人)と国勢調査の速報値(110,462人)では約5,000人の差が生じており、各種政策を含めた人口フレームと市街地規模に大幅な差が生じないように、見直しが必要と考えられる。

(2) 能美市の土地利用規制

能美市は、根上、寺井地区が小松能美都計区域から分離し、辰口都計区域との統合により、能美都計区域として線引きを廃止する方針である。これに伴い、郊外での無秩序な開発を抑制し、地域に合った土地利用の誘導を図るため、辰口地区に用途地域を導入するとともに、用途地域以外の地域には開発行為を規制する市条例及び建物用途を規制する特定用途制限地域を導入するほか、開発許可面積の引き下げ(1,000㎡以上)を予定⁽⁶⁾している(図-5)。

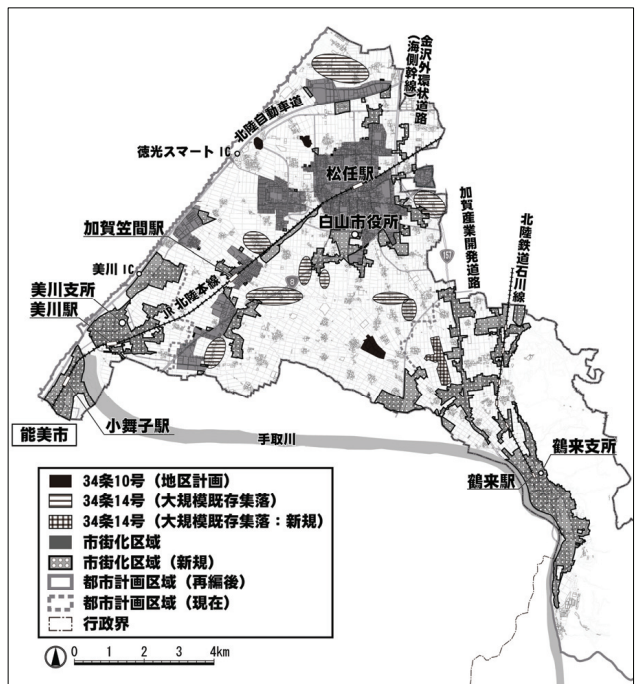


図-4 都計区域再編後の土地利用規制案(白山市)⁽⁴⁾

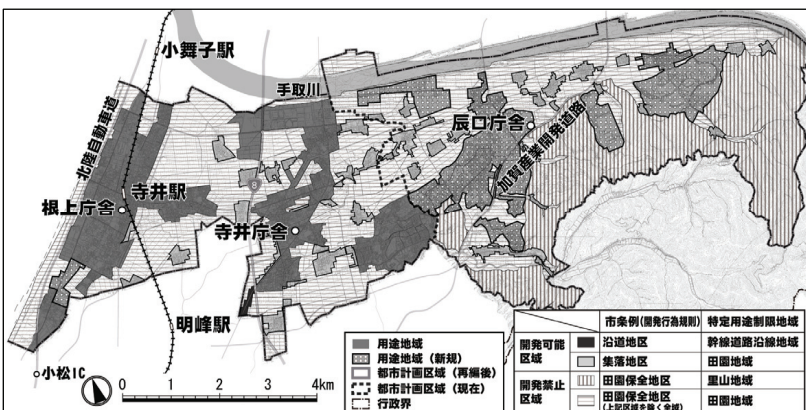


図-5 都計区域再編後の土地利用規制案(能美市)⁽⁴⁾

表-2 能美市の土地利用規制案の概要⁽⁴⁾

用途地域	開発行為規制		建物用途規制
	原則可能	市条例	根上・寺井地区は継続 辰口地区に新規指定 特定用途制限地域
都計区域	沿道地区	原則可能	幹線道路沿線地域 地域生活の向上や交通の利便性を活かしたサービスの提供を図る区域【第1種住居を基本】
	開発可能区域	既存集落のうち「住宅集中地区」及びその周辺部で可能 ■住宅集中地区の要件 住宅等が50m以内で20戸以上連坦する区域 ■その周辺の要件 住宅集中地区から50m以内に1/2以上が含まれる敷地の範囲	良好な田園環境、集落環境、コミュニティ維持形成を図るべき区域【第2種低層住居専ら基本】
	開発禁止区域	田園保全区 原則新規の開発を禁止(市開発審査会(仮称)の議を経たものは可)	里山地域 豊かな緑の活用・保全を図るべき区域【第1種低層住居専ら基本】

用途地域以外の地域の土地利用規制内容(表-2)は、市条例による開発可能区域として幹線道路沿いに“沿道地区”、田園部に“集落地区”、開発禁止区域として前述の地区以外を“田園保全地区”に指定するとともに、特定用途制限地域として“幹線道路沿線地域”“田園地域”“里山地域”の指定を検討⁶⁾している。特に、郊外の大半を占める集落地区は、住宅等が20戸以上連坦する既存集落及びその周辺に限定した範囲の指定を想定しており、田園部の無秩序な開発を規制することになる。また、建物用途は辰口地区の既存集落に立地する店舗や事務所も許容しており、地域特性を考慮した柔軟な土地利用規制となっている。

一方、集落地区は既存集落及びその周辺の農振農用地以外の農地(いわゆる農振白地)を含む範囲が指定され、市条例では開発行為を行う対象者の要件を定めていないことから、建物用途制限の範囲で容易に開発が可能となる。現状では調整区域の開発圧力は低いが、線引き廃止後は開発が進む恐れがあり、各集落で必要な開発区域を設定する等、過大な地区設定とならないように基準の設定(例えば白山市の34条12号の計画戸数)が必要である。

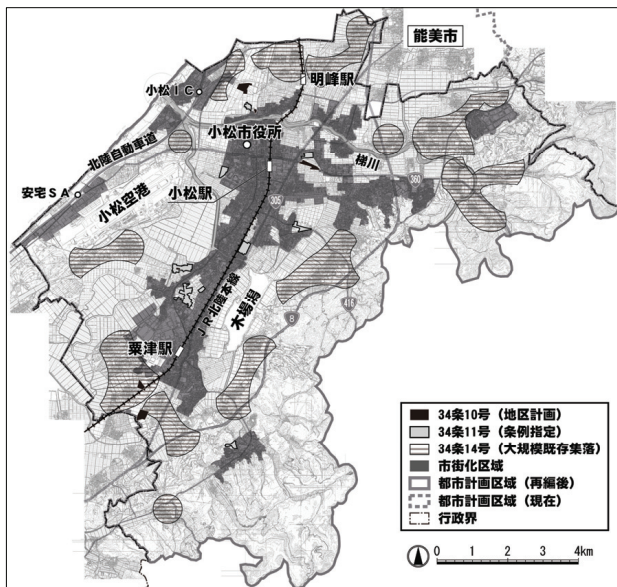


図-6 都計区域再編後の土地利用規制案(小松市)⁽⁴⁾

(3) 小松市の土地利用規制

小松市は、小松能美都計区域を解消し、小松都計区域として線引きを継続する方針である(図-6)。調整区域の開発許可制度は、現状の34条10号(地区計画:6地区)、11号(条例指定:9地区)、14号(大規模既存集落:13集落、51町)を引続き運用する予定⁶⁾だが、大半の集落は14号に指定されており、開発審査会の議決により開発等が許可され、集落の維持は従来通り期待できる。ただし、2章で述べたように、同市は調整区域の農地転用や人口増加が市街化区域より多く、市街地の拡散が懸念されていることから、都市MPで示す“コンパクトで多様な機能を有する市街地への改編”を実現するため、調整区域の無秩序な開発の抑制と市街化区域への開発誘導を図る施策が必要である。

(4) 都計区域再編後の土地利用規制案の比較と考察

都計区域再編後の土地利用規制を比較(表-3)すると、線引き都計区域では調整区域の開発許可制度の継続・導入による規制緩和、非線引き都計区域では用途地域以外の地域への市開発条例及び特定用途制限地域の導入による規制強化が予定されている。これらの調整により、両者で郊外の無秩序な開発の抑制と既存集落の維持に配慮した土地利用規制となっている。また、建ぺい率・容積率や最低敷地面積、接道要件等でも大幅な格差が生じないように調整されており、線引きの有無による著しい土地利用規制の格差の緩和が図られている。

また、白山市の34条12号及び能美市の市条例による開発行為の規制は、散在する集落の維持を図る手法として、線引きの有無に応じて適用できるものと考えられる。しかし、両市の郊外部で許容される建物用途を比較すると、白山市が専用住宅に限定しているが、能美市は第2種低層住居専用地域を基本として、兼用住宅や共同住宅、一部の店舗等の建築も可能としている。また、能美市では集落地区であれば建物用途制限の範囲で開発が可能となり、都計区域再編後は白山市や小松市と近接する能美市の集落地区で開発が進み、近接する集落間で不均衡が生じる可能性がある。そのため、集落地区の区域設定では白山市の12号との調整を図り、計画戸数の設定や地元住民らの発意に基づく

表-3 都計区域再編後の土地利用規制案の比較⁽⁴⁾

行政名	白山市		能美市		小松市
都計区域	松任	美川	鶴来	辰口 小松能美(根上・寺井)	小松能美(小松)
区域再編の方針	都計区域の統合		都計区域の分離・統合		都計区域の分離
土地利用規制	線引き継続		線引き導入		線引き継続
市街地	市街化区域		用途地域		市街化区域
郊外	調整区域		市開発条例、特定用途制限地域		調整区域
郊外の土地利用規制	34条11号、12号の新規指定 34条10号、14号の継続		市開発条例による開発規制 特定用途制限地域による建物用途規制		34条10号、11号、14号の継続
■郊外の土地利用規制の比較					
建物用途	戸建て専用住宅のみ(11号、12号)		【第2種低層住居専用地域を基本】 戸建て住宅、兼用住宅(分譲可)、共同住宅 店舗、事務所等		【第2種低層住居専用地域を基本】 戸建て専用住宅、兼用住宅(自己の居住) 共同住宅、店舗
建ぺい率 容積率	11号:50%/80%許可条件(その他60%/200%) 12号:60%/200%		60%/200% 70%/200%(1地区のみ)		50%/80%許可条件 60%/200%(その他)
最低敷地面積	11号:200㎡以上、12号:250㎡以上		200㎡以上		250㎡以上
接道要件	11号:幅員4m以上の既存道路(新設する開発は認めない) 12号:幅員4m以上の既存道路(開発行為による新設は6m以上)		幅員4m以上の既存道路(開発行為による新設は6m以上)		原則、幅員6m以上の既存道路 (新設する開発は認めない)

区域設定等の仕組みを設け、無秩序な開発を抑制しつつ、柔軟で実効性を伴う規制とする必要がある。ただし、住民発意とした場合、利害関係により合意形成が困難となる恐れがあり、その調整を図る仕組みが必要と考えられる。

一方、白山市、小松市では34条11号の指定により市街化区域に隣接し、50戸以上の建築物が連担する集落では開発が許可されるため、市街化区域周辺での開発拡大が懸念される。特に、小松市では34条11号の指定が調整区域の開発促進の一因となっており、過大な区域設定とならないよう留意すべきである。

5. まとめ

線引きと非線引きの都計区域を有する市町村では、土地利用規制の格差是正に向けた都計区域の再編の必要性が高まっている。しかし、現行の土地利用制度では線引き又は非線引きの二者択一であり、特に地方都市では既成市街地の集積・密度要件を満たさないことや人口フレーム等を確保できない²⁾ほか、散在する集落維持等の理由から非線引き都計区域を選択する可能性が高いと考えられる。

このような中、本研究では、市町村合併に伴う都計区域の再編により、隣接する都計区域で線引きの方針が異なる事例を対象とした比較分析等から、以下の知見が得られた。

①線引きに依らない土地利用規制手法の構築

能美市では、線引き廃止後の土地利用規制として、市開発条例及び特定用途制限地域等を活用し、線引き都計区域と格差が生じない範囲で郊外部の計画的な規制誘導を図り、集落維持と田園部の無秩序な開発を抑制している。一方、市開発条例等は市町村の自主条例となるため、政策的判断で土地利用規制が変更される可能性があり、広域的な格差が生じないよう、変更時に都道府県や隣接市との協議を義務付ける等の運用面での仕組みづくりが必要である。

②線引き継続・拡大における郊外部の集落維持

白山市では、線引き継続・拡大後の調整区域の土地利用規制として、34条11号、12号等を活用し、市街地周辺及び既存集落の計画的な規制緩和による集落の維持を図っている。一方、線引き継続・拡大後の各種規制緩和は、円滑な線引き指定に向けた有効なツールである反面、散漫な市街地の拡大に繋がる⁵⁾等の課題が挙げられており、既存集落の維持等の目的に応じた限定的な運用が必要である。

③広域的な土地利用規制の調整における都道府県の役割

県都計審議会等において、線引きの有無による著しい土地利用規制の格差が生じないよう、市町村が定める特定用途制限地域等の都市計画や市開発条例に言及し、広域的な調整が行われた。特に、都市計画行政の地方分権が進むなか、広域的な視点から土地利用規制を調整する都道府県の役割が一層重要になると考えられ、その役割を法制度の中で明確にする必要があると考えられる。一方、1市町1都計区域を前提としたことから、線引きの方針は各市の意向が大きな影響を与えている。この点に関しては、1市町1都計区域の妥当性について県が主体的に議論・調整する必

要があると考えられる。

本研究で対象とした事例以外にも、線引きに依らない土地利用規制⁷⁾が行われているほか、新たに線引きを導入する場合、旧町村の中心部等を市街化区域に設定するよう既成市街地の設定要件の緩和を提言した研究²⁾等がみられる。本研究及びこれらの取り組みから、都計区域再編に伴う土地利用規制の見直しは、線引きの有無だけでなく、広域的な視点から実質的な土地利用規制の格差を是正する手法が必要と考えられる。特に、人口減少の著しい地方都市では、田園部に散在する集落の維持・活性化を図るため、集落環境を支える都市計画部局と農業経営を支える農政部局が協働し、集落住民らの意見を踏まえた農村集落計画の策定とそれに基づく持続可能なまちづくりが必要と考えられる。

なお、現時点では3市の方向性が示された段階であり、今後、地元住民や農政部局等との協議・調整により内容は変更すると考えられるが、広域的な土地利用規制に格差が生じないよう、引き続き調整が図られることを期待したい。

【補注】

- (1) 石川県都市計画検討専門委員会、石川県都市計画審議会、石川県開発審査会資料及び各市・県へのヒアリング調査に基づき整理した。
- (2) 各市の合併協議会の議事録や建設計画、合併後の総合計画・都市MPのほか、市議会の議事録から都計区域再編等に関する事項を調査した。
- (3) 都市計画運用指針(IV-2-1 B 1 (3) ③ 4)では、既成市街地と連続しない新市街地は、一つの住区を形成する最低限の規模である20ha以上を目途として飛地を市街化区域に設定することができるとしている。
- (4) 第153回県都計審議会資料をもとに筆者が作成した。
- (5) 白山市では、開発許可制度について下記の基準を想定している(平成23年3月25日に開催された第153回県都計審議会資料より)。
34条11号：市街化区域に隣接し、50戸以上の建築物が連担している集落で、地元住民で組織する団体から申出があった場合、市長が指定した区域内で開発を許可
34条12号：市街化区域に隣接せず、人口が減少している集落で、地元が作成した土地利用計画書に基づき、市長が市都市計画審議会の議決を得て指定した区域内で開発を許可
- (6) 平成23年3月25日に開催された第153回県都計審議会資料より。
- (7) 安曇野市の適正な土地利用に関する条例。

【参考文献】

- 1) 岩本陽介・松川寿也・中出文平(2008)、「市町村合併による都市計画区域再編の実態と課題に関する研究」, 都市計画論文集 No. 43-3, pp295-300
- 2) 田中佐和・中出文平・松川寿也・樋口秀(2010)、「市町村合併を契機とした都市計画区域の再編に関する研究」, 都市計画論文集 No. 45-3, pp745-750
- 3) 山口邦雄(2008)、「市町村合併を契機とした都市構造の再構築と都市計画区域の見直しに関する研究—秋田県下の事例調査から—」, 都市計画論文集 No. 43-3, pp931-936
- 4) 橋本隆・湯沢昭(2006)、「市町村合併後の都市計画区域の地域格差と自治体意識に関する研究—人口5万人以上の160市を事例として—」, 都市計画論文集 No. 41-3, pp601-606
- 5) 大西章雄・松川寿也・岩本陽介・中出文平・樋口秀(2007)、「線引き導入による関連施策の運用と影響に関する研究—鶴岡市の開発動向と線引き導入に伴う関連施策の運用に着目して—」, 都市計画論文集 No. 42-3, pp787-792
- 6) 今野宏樹・松川寿也・中出文平・樋口秀(2009)、「線引き導入による開発の実態とその問題点に関する研究—線引きを導入した多治見市の境界部を対象として—」, 都市計画論文集 No. 44-3, pp637-642
- 7) 石村壽浩・鶴心治(2007)、「人口10万人未満都市における線引き制度の運用と廃止に関する研究」, 日本建築学会計画系論文集 No. 621, pp85-92