

市街化調整区域の施策に関する研究

（中間報告書）

第 1 篇 市街化調整区域制度の他都市比較調査

平成 21 年 3 月
財団法人福岡アジア都市研究所

はじめに

福岡市は、140 万人あまりの人口を抱える大都市である。一概に大都市といっても、その性格や構造は、形成過程や歴史的背景から、自ずと異なる。日本の都市では、多くの場合に中核となる都市地域があって、その周辺は伝統的な農村・漁村・山村地域を取り込む形態を取ることが多い。都市地域は、人口の増大とともにスプロール化し、周辺の伝統的な農村・漁村・山村地域を都市化していった。その結果、都市周辺部に残っていた農林漁業は衰退し、就業人口が減少してきた。このような状況を改善し、都市の均衡ある発展を目指して、当該地域は市街化調整区域に指定された。

このように都市周辺部の地域は、自然環境が多いことや農林漁業などを基盤産業とすることから、市街化調整区域に指定され、当面開発を抑制する地域とされた。市街化調整区域に指定された地域は、基本的に新規の開発ができず、生活関連インフラについても都市的施設については、十分な整備がなされない状況にある。それゆえ市街化調整区域では思うような暮らしができず、生活条件の整備も求められている。

本研究では、市街化調整区域の施策について体系的に研究を行った。市街化調整区域に関する研究の本質は、土地利用のあり方を探ることにある。しかし土地利用のあり方を探るためには、土地利用を表面的に捉えるだけでは、十分な政策を検討することができないのではないかと考えている。土地利用は、その利用者である地域住民やその生活によって規定される。そのため、市街化調整区域の土地利用を考えるためには、市街化調整区域の土地利用を大きく支えている農業集落や、集落生活者の比率が高い高齢者にも焦点を当てる必要があると考えた。

そこで本研究では、大きく三つの柱を立てている。一つは、自治体土地政策に関する他都市比較である。自治体は、地方分権の進展に伴い、土地政策を従来の都市計画の枠組みを超えて、条例を用いながら既存の制度を地域特性に応じた運用を行っている。しかしながら、これまで各都市の土地政策の優位性をまとめ、特に市街化調整区域の土地利用に資するような政策研究はほとんどなかった。本報告書の第 1 篇ではこの点について考察した。

二つ目は、市街化調整区域の土地利用を支えている農業集落の問題である。先にも述べたように、これまでの市街化調整区域の産業は、農林漁業であった。ところが農林漁業の衰退によって、サラリーマンへ転進したり、あるいは兼業農家となることで、土地を利用して所得を上げるという農業地域の基本的な経済構造を市街化調整区域は失ってきている。それでは、既存の農業集落は、市街化調整区域の土地利用の維持に寄与していないのであろうか。この点について、本報告書では第 2 篇としてまとめた。

最後に市街化調整区域の高齢化の問題である。市街化調整区域は、若年層が他出するために少子高齢化が著しい。特に市街化調整区域は、元来、地域に根ざした農林漁業に従事してきた住民が多いため、住民が高齢になっても当該地域に留まる傾向が強い。市街化調整区域では生活インフラが都市地域ほど整っていないため、高齢者の生活を維持していくことが困難になることが予想される。現在のところ、福岡市では高齢化が飛びぬけて高い地域はほとんどないが、将来的には集落の生活に問題が生じて

くる可能性が大きい。市街化調整区域の土地利用において集落の役割が大きいことは、第 2 篇で論じたが、第 3 篇では、その中でも中核的居住者である高齢者に焦点を当てて、政策研究を行った。

本報告書は、大都市圏において顕在化しつつある市街化調整区域の施策について体系的に考察したものである。今回の政策研究が、今後の福岡市及び福岡都市圏における都市計画、農業政策、福祉政策の策定において参考になれば幸いである。

最後に本研究を進めるに当たってご協力いただいた研究会委員の皆様、ヒアリングにご協力いただいた自治体各課、集落点検や個別ヒアリングにご参加いただいた住民の皆様に深くお礼申し上げます。

2009 年 3 月

財団法人 福岡アジア都市研究所

目次

目次	1
第1章 研究の目的と流れ	2
<1> 研究の目的	2
<2> 研究の視点	2
<3> 研究の流れ	4
<4> 研究体制	5
第2章 市街化調整区域の制度と土地、人の現況把握	6
<1> 制度から見た市街化調整区域の土地利用	6
(1) 福岡市における市街化調整区域の形成	6
(2) 市街化調整区域の制度制定プロセス	8
(3) 都市計画法改正による市街化調整区域への影響	10
<2> データから見た市街化調整区域の土地と人	11
(1) 市街化調整区域に関するデータの整理	11
(2) 市街化調整区域に関するデータから見えてくること	14
(3) 福岡市の市街化調整区域の特徴とその課題、問題点等	23
第3章 市街化調整区域に関する土地政策の比較研究	30
<1> 政令指定都市における市街化調整区域の運用	30
(1) 政令指定都市の土地利用における市街化調整区域の位置づけ	30
(2) 仙台市の市街化調整区域と土地政策	31
(3) 神戸市の市街化調整区域と土地政策	40
(4) 京都市の市街化調整区域と土地政策	51
(5) 政令指定都市における市街化調整区域の政策的意義と課題	58
<2> 都市計画制度の線引きを廃止した都市の土地政策	59
(1) 線引き廃止の背景	59
(2) 都城市における線引き廃止	60
(3) 香川県における線引き廃止	69
(4) 考察	76
(5) 線引き廃止の土地政策的意義と課題	77
<3> 地区計画の運用	78
第4章 まとめ	86

第1章 研究の目的と流れ

< 1 > 研究の目的

福岡市には建築及び土地利用が規制されている市街化調整区域が東区、早良区、西区を中心として存在している。この市街化調整区域では、置かれている社会・経済状況から発生する空間的な制約条件のために若年層が流出し（他出）、過疎化や少子高齢化が急速に進んでいる。これら地域社会の変容過程は、市街化調整区域の土地利用に大きく影響していると考えられる。そこで本研究では、市街化調整区域のあるべき姿を探求し、望ましい市街化調整区域の施策展開に向けて考察を行うものである。

市街化調整区域は、1968年の都市計画法改正に伴い成立した制度である。それまでは、無秩序な土地利用あるいは都市的土地利用を容認してきたため、都市部ではスプロール的な土地利用が顕著となっていた。当時の郊外部における都市政策は、市場メカニズムによる土地利用あるいは既存の制度内での土地利用によっていたが、スプロール化などの問題に十分な対応ができなくなった。そこで、当時の国が新たな都市計画制度として都市計画区域については、市街化区域と市街化調整区域に区分し、後者については当面開発を抑制する地域として指定したのである。

市街化調整区域の制度は、地域特性に関係なく、全国画一の制度として導入された。そのため導入後まもなく、諸々の課題が顕在化してきた。例えば、自治体の中で合併市町を含む場合、旧市町の中心地を当該自治体の周辺部にあるという理由から、市街化調整区域に指定したために旧中心地が衰退し、市街化区域への人口集中と周辺部の過疎化が進んだ。あるいは大都市圏では開発圧力が強いために、市街化区域が市街化調整区域へ拡大する傾向が強まり、市街化調整区域が虫食い状になっている都市も出てきている。

そこで本研究では、市街化調整区域の健全な発展、土地の有効利用、さらに市街化調整区域を支えている集落の生活維持に向けて、当該地域における現状分析を行い、並行して土地利用の基礎をなしている農業集落の現状と当該地域に居住する高齢者の置かれている状況を都市問題の一つと捉え、現況の把握を行う。その結果を踏まえて、都市計画区域のあり方を検討し、福岡市における都市・土地政策の方向を探ることを目的とする。

< 2 > 研究の視点

都市計画区域は、市街化区域と市街化調整区域から構成される。この区分は、新都市計画法制定以来、一貫して変わらず引かれてきた線である。都市全体が適度な発展を実現するために、都市計画区域を10年以内に開発すべき区域と開発を抑制する区域を都市の中で分けることで、空間的な秩序を維持することが目的であった。高度経済成長期に制定された新都市計画法の理念は、制定後一定の役割があったと考えられる。

近年、市街化調整区域が抱える過疎化や少子高齢化、あるいは産業の停滞といった現象は、その要因をすべて制度的なものということとはできないとしても、その後の社会・経済構造変化の中で、市街化調整区域の役割が変わりつつあることを示している。

そもそも新都市計画法が制定されたときの議論を概観しても、当時の宅地制度審議会における議論としては5区分あるいは6区分にするという考え方もあったようである。その後の審議会の結論として2区分案に落ち着いたという経緯があり、現在の市街化調

整区域には複数の性格の土地利用を 2 つの区域区分に内包するものである。

本研究ではいくつかの視点を複合的に持つことで、市街化調整区域に必要な施策を考察する。

まず、市街化調整区域の制度について第一義的に検討するのではなく、先に現在、市街化調整区域が抱えている構造的要因から発生する土地利用の現状を把握し、市街化調整区域がどのような状況にあるのかを捉える。対象は、主として福岡市とし、比較事例としていくつかの都市を取り上げる。このような比較の視点を入れることで、福岡市の市街化調整区域を検討する視点を豊富化させる。

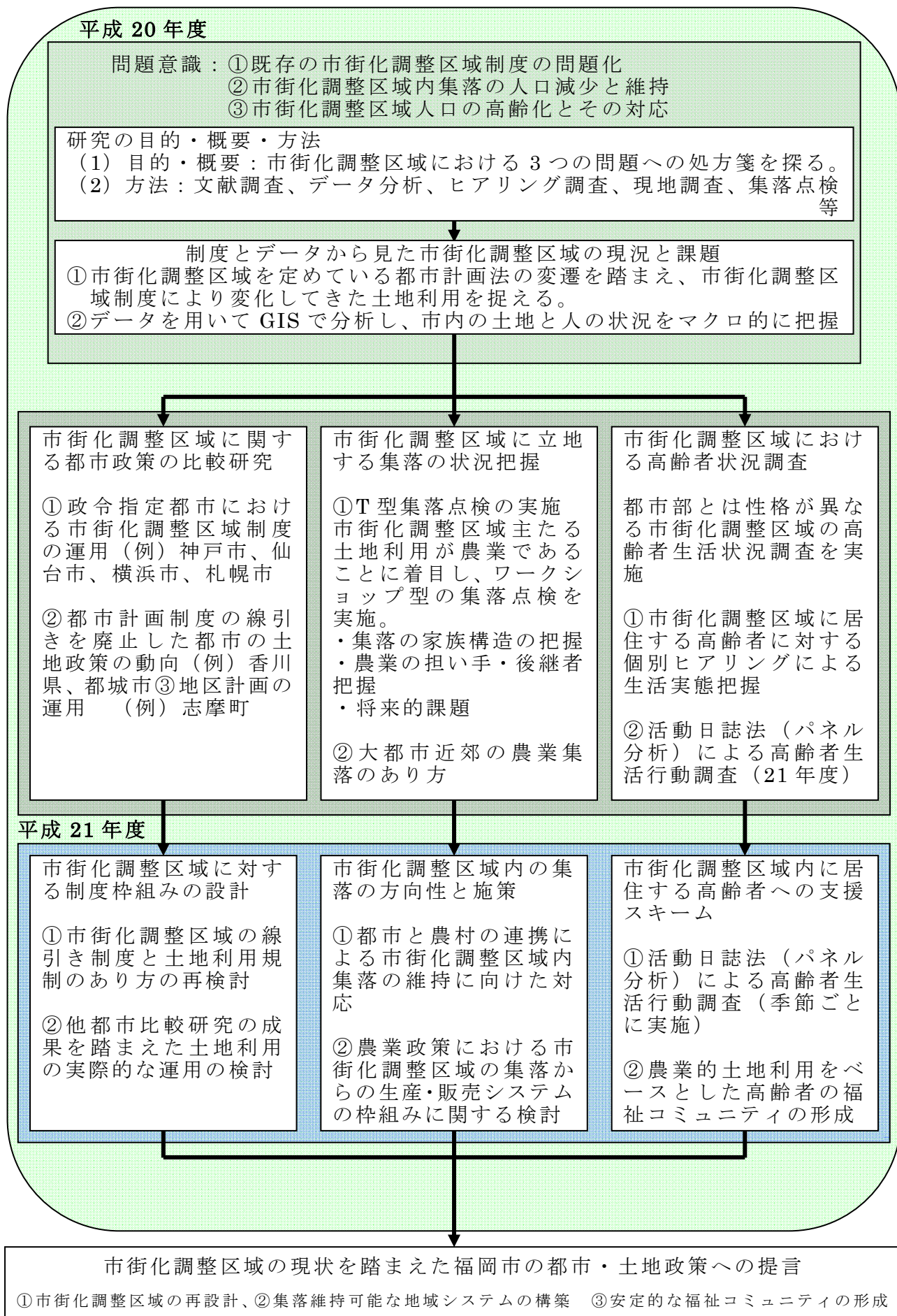
次に市街化調整区域土地活用を支えてきた集落について検討する。市街化調整区域は、土地利用の側面から考えると、多くが農業地域あるいは緑地である。したがって、市街化調整区域の維持において、農業集落が果たす役割が大きい。しかし農業集落は、基盤産業である農業自体の衰退や担い手の他出によって、集落の維持が課題となっている。市街化調整区域の農業集落を維持するためには、どのような施策が必要か、実際に農業集落の現地調査を行い、農業集落の構造を明らかにする。

最後に市街化調整区域の高齢者に関する調査である。市街化調整区域は、基本的に新規の開発をすることができない。もちろん地域住民の子弟は、居住が可能であるが、それも他出が進み、残っている住民の高齢化が顕著となっている。すなわち市街化調整区域においては、高齢者が主体として大きな役割を果たしている。このような高齢者が、市街化調整区域で住みやすい環境を作っていくことで、市街化調整区域の豊かな福祉コミュニティを形成できると考えられる。そこで、市街化調整区域に居住する高齢者の実態調査を行い、高齢者が抱えている課題とニーズを明らかにする。

以上の 3 つの視点を踏まえながら、市街化調整区域の施策を提示していく。今年度は、市街化調整区域の現況把握を中心に行った。これは、次年度の市街化調整区域に対する施策を検討する基礎となるものである。

先の 3 つの視点を複合させることで、市街化調整区域が住みやすく豊かな地域となるためのヒントを得ることが、今年度の研究の目標である。

< 3 > 研究の流れ



< 4 > 研究体制

(委員)

- ・ 樗木武 URC 理事長 (座長)
- ・ 徳野貞雄 熊本大学教授 (農村社会学・有識者)
- ・ 稲葉美由紀 九州大学准教授 (社会福祉学・有識者)
- ・ 富永一郎 JA 福岡市地域振興課長 (農業振興)
- ・ 佐々木了治郎 農林水産局農林部農業政策課長
- ・ 新徳重昭 保健福祉局高齢者・障がい者施策推進部施策推進課長
- ・ 城戸政史 西区総務部企画課長

(オブザーバー)

- ・ 伊藤祐司 総務企画局企画調整部企画課長
- ・ 高木通裕 住宅都市局都市計画部都市計画課地区計画係長
- ・ 村上洋子 住宅都市局都市計画部都市計画課土地利用係長

[研究会事務局]

- ・ URC 研究主査：山本匡毅

梶返恭彦

篠崎慎一

第2章 市街化調整区域の制度と土地、人の現況把握

< 1 > 制度から見た市街化調整区域の土地利用

(1) 福岡市における市街化調整区域の形成

周知の通り、都市政策において、都市計画区域が設定されている場合には、原則として区域区分が指定されている。福岡市の場合、都市計画区域は福岡広域都市計画圏に含まれており、その面積は33,950haに上る。そのうち市街化区域が16,076ha、市街化調整区域が17,874haとなっている。

福岡市の市街化調整区域は、図2.1で示されているように、福岡市の周辺部にあることが分かる。これらの地域は、古くからの福岡市ではなく、昭和30年代以降の市町村合併によって福岡市に編入された地域がほとんどである。例えば図2.2によれば、西区北崎地区（旧北崎村）、元岡地区（元岡村）は1961年、志賀島（旧志賀町）は1971年、早良区南部（入部、脇山などの旧早良町）は1975年の編入である。これらのことを考えると、市街化調整区域の多くの部分は、福岡市域として比較的新しい地域であると考えることができる。

福岡市を含む福岡広域都市計画圏における線引きは、新都市計画法の成立に伴い、1970年に始まった。線引き後は、6年から7年ごとに線引きの見直しを行ってきた。市町村合併や都市化の進展などによって都市計画区域の拡大も進んだ。

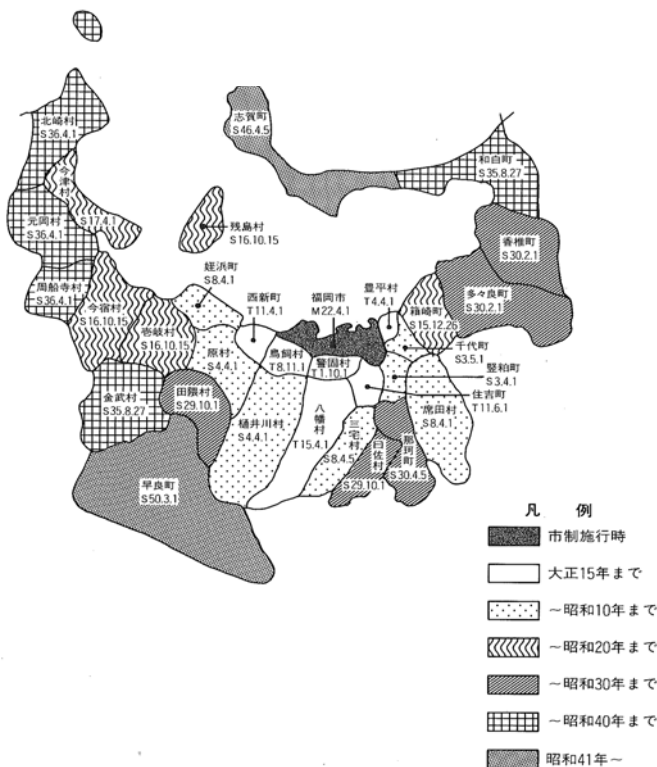
福岡市における都市計画区域の拡大、市街化区域及び市街化調整区域の変化は図2.3から読み取ることができる。特に1975年には市町村合併と都市計画区域の変更により¹⁾、都市計画区域が拡大するとともに、1977年には白地地域の線引きにより、市街化調整区域が急増して

図2.1 福岡広域都市計画圏



出典：福岡市 web ページ

図2.2 福岡市の市域拡大の変遷



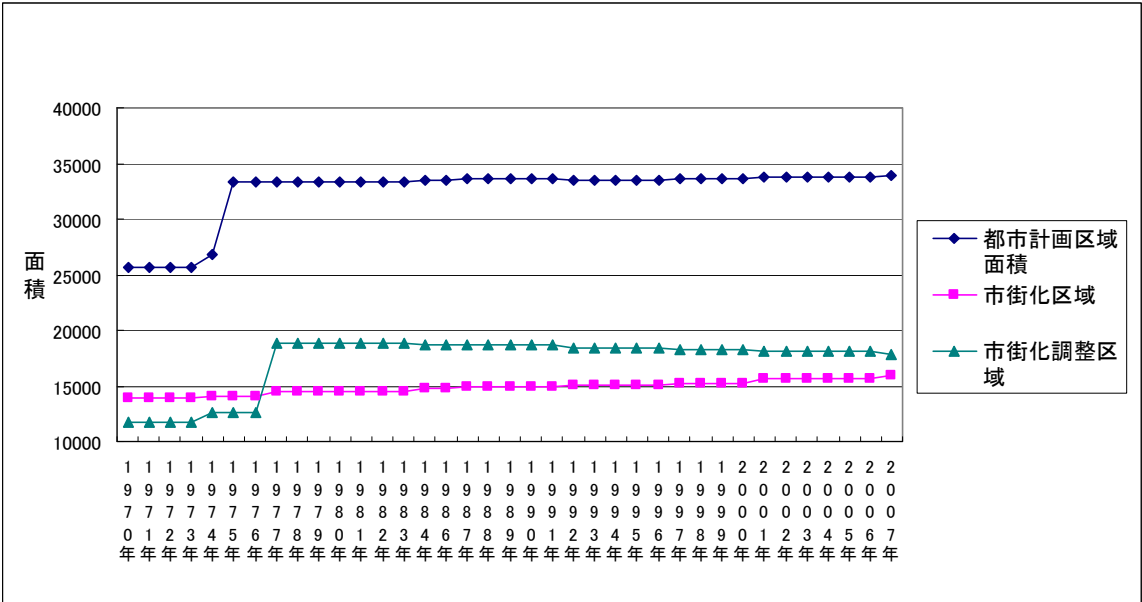
出典：福岡市（1990）『福岡市史』第十巻昭和編続編（二）、p.8.

1) 都市計画区域が拡大するとともに、1977年には白地地域の線引きにより、市街化調整区域が急増して

いる。この２年間は、都市計画区域の指定と線引きの間のタイムラグによって発生したものである。

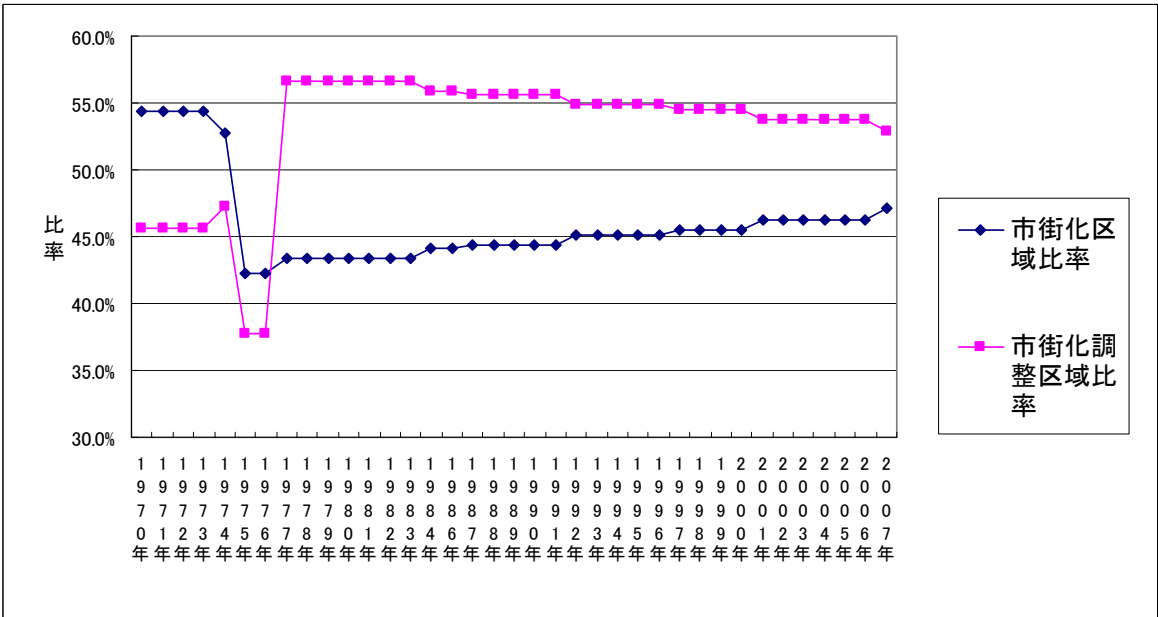
図 2.3 と図 2.4 から明らかなように、福岡市における市街化調整区域の面積割合は減少傾向にある。福岡市の場合、基本的に非開発地域の都市化に向けた都市政策を取ってきたということが読み取れる。

図 2.3 福岡市の都市計画区域面積の変化



出典：『福岡市統計書』各年度版をもとに作成

図 2.4 福岡市の市街化区域と市街化調整区域の構成比



出典：『福岡市統計表』各年度版をもとに作成

（２）市街化調整区域の制度制定プロセス

本節では、市街化調整区域という本報告書の基盤となる都市計画制度の枠組みについて、歴史的プロセスの観点から考察する。

日本の都市計画は、加藤・竹内（2004）によれば、前提として行政区域の内部に都市部と田園・林野部を持っていると考える。例えば福岡市で考えると、中心（都市）部である中央区や博多区を核として、周辺には西区、早良区、東区などの田園地帯を有している。まさに福岡市は、都市計画制度が前提とする形を有しているといえる。

都市計画は、実際には都市計画区域を定めることによって、初めて実効性を持つ。都市計画区域は、1968年都市計画法が施行されてから今日まで、都市政策の有効な手段として用いられてきた。この指定範囲は、現在及び将来の都市活動に必要な土地や施設が相当程度その中を充足できる範囲を、実質上一体の都市として整備、開発及び保全する必要のある区域として指定し、その位置づけられている。（加藤・竹内（2004））実際に現行の都市計画法は、「都道府県は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする」と定めている。（第5条）

福岡市の場合、福岡県が定める福岡広域都市計画圏に含まれており、当該区域には福岡市、古賀市、新宮町、久山町、篠栗町、筑紫野市、大野城市、春日市、志免町、太宰府市、糟屋町、那珂川町、福岡町、宗像市、前原市、志摩町が入っている。したがって、福岡市において市街化調整区域を考える際には、福岡市という自治体の枠組みからみた都市計画の視点と福岡広域都市計画圏という広域行政の観点の二つが必要となる。

さて 1968 年都市計画法の制定によって都市計画区域の指定が必要となった。その結果、市街化区域と市街化調整区域という二つの都市計画区域区分が成立した。市街化区域とは、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」（都市計画法第 7 条第 2 項）、市街化調整区域は「市街化を抑制すべき区域」（都市計画法第 7 条第 3 項）と定められている。市街化調整区域は、市街化区域に比べるとやや大雑把な定義であるが、都市計画区域のうち、開発を抑えるエリアについてはこの区域区分を採用すると解釈すれば理解できる。

現在では、区域区分は市街化区域と市街化調整区域の二つであるが、当初、線引きを検討していた宅地制度審議会での審議では、別の政策枠組みが考えられていた。当初、宅地制度審議会では考えられていた地域区分は、表 2.1 のようなものであった。

小嶋（2007）によれば、宅地制度審議会は区域区分を設定するに当たって、紆余曲折したという。まず宅地制度審議会の 1964 年の第 5 次答申では、市街化区域・市街化調整区域の 2 区分案を提示した。しかし 1966 年には宅地制度審議会の 5 区分案を提示する。さらに 1967 年の第 6 次答申では 4 区分案を提示した。1967 年 6 月に国会へ上程された法案では当初の 2 区分案に戻った。

表 2.1 宅地制度審議会第 6 次答申（1967）と 1968 年都市計画法の比較

宅地審議会第6次答申		1968年都市計画法	
地域名	規制内容	区域名	規制内容
既成市街地	個別開発行為も認める	市街化区域	個別建築行為も認める
市街化地域	計画的かつ一定規模以上の開発のみ認める		
市街化調整地域	当面原則的に開発禁止	市街化調整区域	計画的な一定規模以上の開発は認めることがある
保存地域	開発禁止 土地売買制限		

出典：石田頼房（1990）『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社、p.127.

都市計画サイドは、第 6 次答申において既成市街地では包括的な農地転用の許可を与え、開発許可規制を行わないという考えであった。市街化地域は、一定規模以上のみに開発を認めることにより、計画的に市街化を図るエリアである。市街化区域は、既成市街地と市街化地域を一本化したもので、すでに市街地を形成している区域、及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域として、現行の市街化区域とほぼ同じ定義となった。（小嶋（2007））

他方で「市街化調整区域」が市街化調整区域と保全地域に一本化された。その結果、市街化調整区域は、保全地域として存続させると将来的に保全地域の土地の買い取りや保存地域に対して相応の措置が必要と考えられた。このように統合された背景には、都市基盤整備もままならない状態では、財政的に買い取り請求に応えることは困難であり、一般的な保存地域の制度化を図ることは出来なかったことが挙げられる。（小嶋（2007））

このような二区分になったことで、線引きした際に市街化区域か、市街化調整区域かという選択が重要な問題となった。この点について石田（1990）は、宅地審議会答申で本来ならば「一定の期間内に市街化する可能性のある都市地域」という一つの地域概念であったエリアが、「優先的かつ積極的に市街化すべき地域」と「当面できる限り市街化を抑制すべき地域」に分けられたと指摘している。優先的かつ積極的に市街化すべき地域は、その性格から既成市街地と一体化され、現行の市街化区域に組み込まれた。当面できる限り市街化を抑制すべき地域は、非市街化地域と同等に考えられ、現行の市街化調整区域に組み込まれている。このように本来はほぼ同じような土地利用のエリアが二つに分けられたことによって、市街化区域に指定されるか、あるいは市街化調整区域に指定されるかという線引きに対して地域住民の意識を敏感にされたといえよう。

また市街化調整区域の設定においても問題があった。石田（1990）が指摘しているように、宅地制度審議会第 6 次答申で示された市街化調整区域と保存地域は、現行の都市計画法の規定上の市街化調整区域では区別されなかった。そのため審議の過程で、保存地域とされたエリアでも他の法令による規制がない限り、都市計画における開発許可の可能性が残されている。結果として、市街化調整区域の土地は市街化区域と同様に売買が行われ、区域区分の実効性が低下することになった。

（３）都市計画法改正による市街化調整区域への影響

周知の通り、市街化調整区域は線引きによって設定される。従来、この線引き権限を持っていたのは国であったが、2000年の都市計画法改正により、線引き権限は都道府県に委譲された。この背景には、1990年代から進んでいた地方分権改革の潮流と、都市の個性に合致したまちづくりの高まりがあったといえよう。

都市計画法の改正に伴い、市街化調整区域に関する制度として２点の変更があった。一つは、大規模集客施設に係る立地規制である。市街化調整区域においては、「市街化調整区域における周辺居住者のための施設及び開発区域周辺における市街化区域内において行うことが困難、又は著しく不相当と認められるものに限り（開発が）許可可能となる」（改正法第34条第1号、第14号）（国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課／都市計画課監修（2006））とした。すなわち従来は立地が比較的緩やかであった大型小売店舗の立地について、条例ではなく、法律で規制を行うことになった。

二つ目は、開発許可制度の見直しである。主な変更点は、市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準を廃止し、病院、福祉施設、学校、庁舎等の公共公益施設を開発許可等の対象としたことである。それまでは公共公益施設は市街化調整区域への立地を認めてきたため、公共公益施設のスプロール化が進んだ。その結果、中心市街地にあった中枢機能が空洞化し、それゆえ経済・産業機能も停滞している。

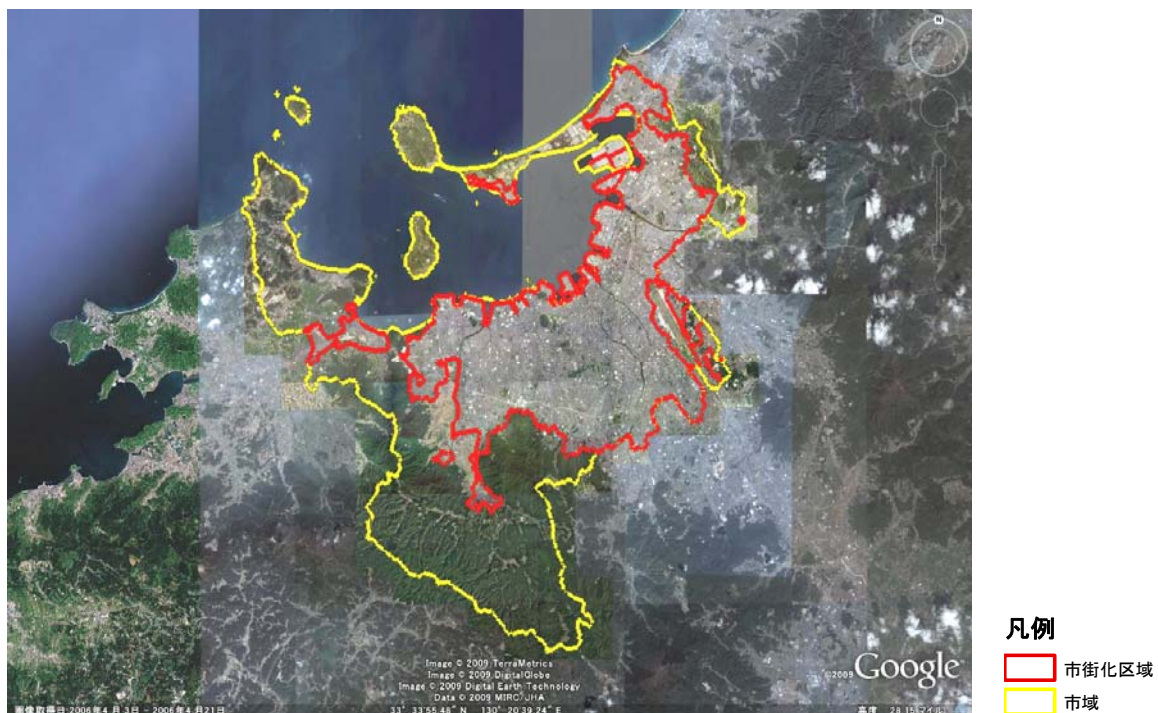
以上のように都市計画法の市街化調整区域は、制度上、規制が強化された。

< 2 > データから見た市街化調整区域の土地と人

(1) 市街化調整区域に関するデータの整理

福岡市全域の航空写真を、写真 2.1 に示す。この写真から、福岡市の周辺部は山地や丘陵地に覆われ、また田畑である農地も周辺部に散在している状況がわかる。まさしく、これらの多くが市街化調整区域に含まれている。また一方、市街化区域に目を向けると、いくつかの小河川が博多湾へ注ぎ込んでおり、公園緑地等の緑が点在する状況を確認できる。

写真 2.1 福岡市域及び市街化区域（航空写真）



1) 福岡市の市街化調整区域の土地利用特性

まずは、既存データを用いて、福岡市の市街化調整区域の土地利用の特徴を整理する。

表 2.2 は、福岡市の「市街化区域」及び「市街化調整区域」の面積割合等をまとめたものである。これによると、福岡市全体でみると市域の 53.1%が、「市街化調整区域」である。また、中央区は唯一全域が市街化区域であるが、他の6区では、多少なりとも市街化調整区域が存在している。特に、早良区（対区面積割合 79.7%）、西区（同 79.0%）、東区（同 33.4%）に市街化調整区域が多いことがわかる。

また、ここでは、GIS（地理情報システム：Geographic Information System）を用いて、福岡市の市街化調整区域の特徴を、町丁目単位でいろいろな視点から分析を行ってみた。GIS とは、位置や空間に関する情報をもったデータ（空間データ）を総合的に管理・加工し、視覚的に表示できる高度な分析や迅速な判断を可能にする技術であり、行政、産業活動、国民生活の幅広い分野において、これまでの諸活動を効率化・迅速化するとともに、従来にはない新しい質の高い様々なサービスを産み出し得る技術とされる。コンピュータ上で地図など位置を持ったデータを見ることができるようなのはもちろん、必要に応じてデ

表 2.2 福岡市の市街化区域、市街化調整区域

	東区	博多区	中央区	南区	城南区	早良区	西区	全市
市街化区域面積(ha)	4,670.5	2,529.5	1,563.9	2,608.9	1,267.6	1,999.4	1,819.0	16,458.8
対区面積割合(%)	66.5	78.2	100.0	82.6	77.1	20.3	21.3	47.0
対市域割合(%)	13.3	7.2	4.5	7.5	3.6	5.7	5.2	47.0
調整区域面積(ha)	2,341.0	706.1	0.0	548.8	376.4	7,832.8	6,843.5	18,648.6
対区面積割合(%)	33.4	21.8	0.0	17.4	22.9	79.7	80.1	53.3
対市域割合(%)	6.7	2.0	0.0	1.6	1.1	22.4	19.6	53.3
計	7,019.2	3,235.6	1,563.9	3,157.7	1,643.9	9,832.2	8,541.6	34,994.1

出典：平成17年国勢調査、(株)パスコ Market Planner

※同一の町丁目内で「市街化区域」と「市街化調整区域」が区分けされている箇所があること、GISによる図形面積であること、の理由で、面積については参考程度にまとめたものである。

一タを定量的に評価することが可能である。

また、町丁目とは、例えば天神 1 丁目、2 丁目、字などの小さな地域単位のことである。

2) 土地利用図

図 2.5 は、福岡市の土地利用図を表示したものである。これによると、写真 2.1 の航空写真でも述べたように、明らかに市街化調整区域に緑地（農地、山林等）が際立って分布している状況が理解できる。これは、市街化調整区域に山地や丘陵地が多いという地形的な要因によるところが大きいが、建築や土地利用に一定の制限を設けている市街化調整区域という線引きにより、緑空間が開発等により壊されずに残されているという状況も事実である。

3) 緑被率

図 2.6 は、2007（平成 19）年に、衛星写真データから解析した福岡市の緑被率²⁾の割合の分布を、町丁目ごとに図示したものである。この図からも市街化調整区域の多くが緑被率の高い地域であることが認められる。ただし、ここで定義された緑被率とは、作物が生育していない状況下での田畑、河川や湖沼、都市公園を、全て緑被率 100%として便宜的に補正を行った値を用いて整理したものである。そのため、土のグラウンドの広場を主体とした公園でも、そこは緑被率が 100%ということになり、必ずしも緑で覆われている箇所のみが緑被箇所としてカウントされているのではないことを断っておく。

とはいえ、航空写真、土地利用図、緑被率の各資料から、福岡市の周辺部に広く緑空間が保持されている状況は、明らかである。特に、赤線あるいは青線で囲まれた区域以外は、大半が「市街化調整区域」であり、その区域の多くに緑空間が残存している。前述したように、このように緑空間が保持されている理由の一つに、「市街化調整区域」の線引きが大きく影響していると考えられ、その意味ではこの線引きを行ったおかげで、福岡市の周囲に緑が残存されている状況が続いているのである。

図 2.5 土地利用図

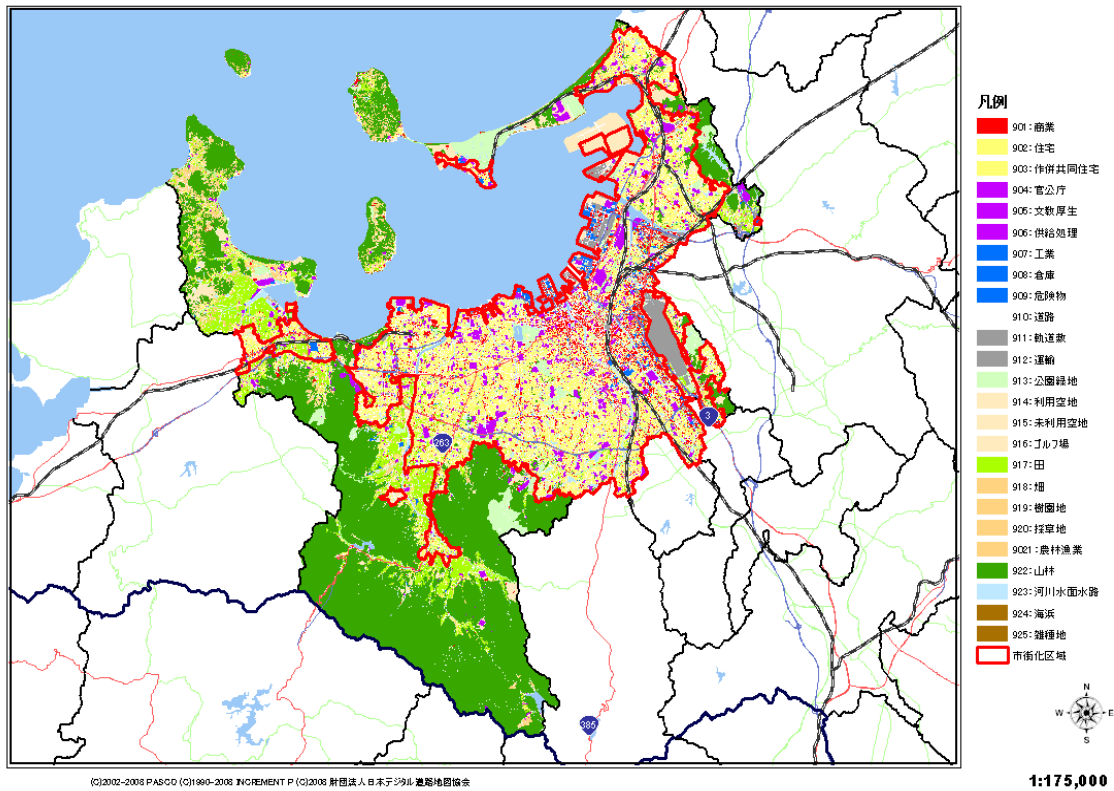
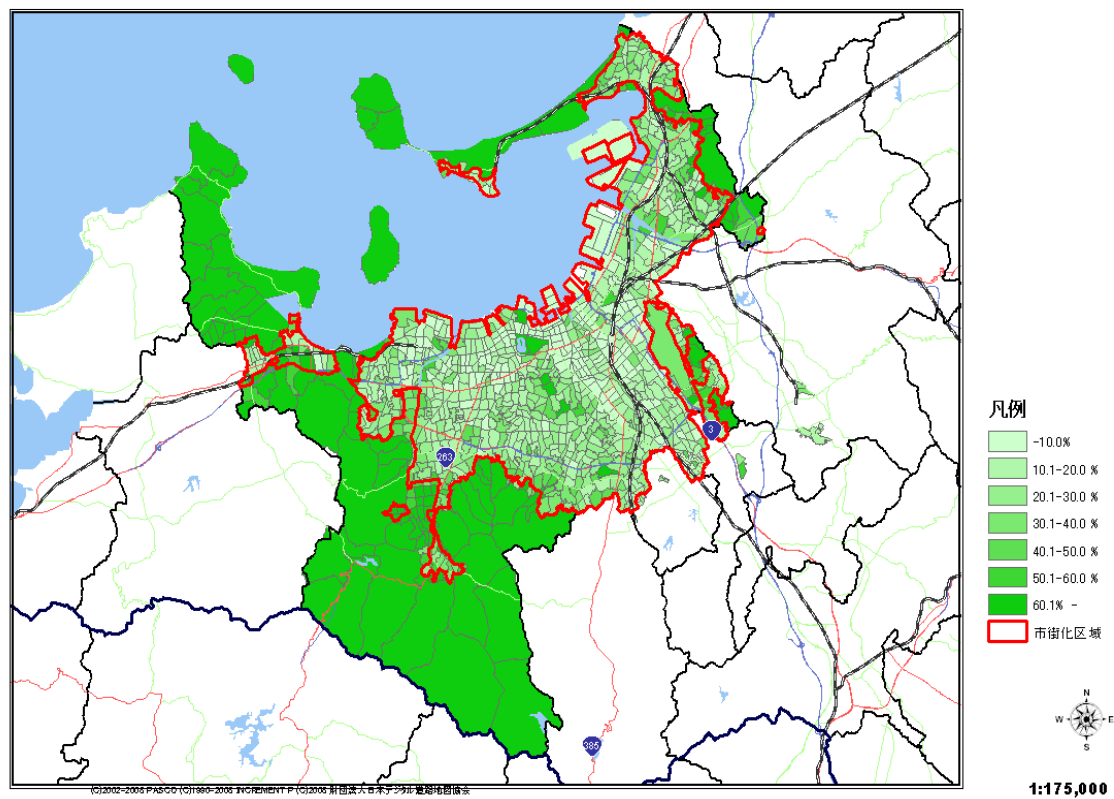


図 2.6 緑被率



出典：IKONOS 衛星画像による緑被率（福岡市住宅都市局緑化推進課提供）

（２）市街化調整区域に関するデータから見てくること

１）市街化調整区域に暮らす人の特性

次に、最新の国勢調査データ（2005（平成 17）年）より、福岡市の市街化調整区域内の各町丁目の人口、高齢化率、世帯数、農業人口率等の人に関する特徴を整理する。この種の統計データでは、通常、7 行政区別、小学校区別等の広い区域区分でまとめられることが多いが、今回は地域で暮らす一つの共同体（自治組織）という、より小地域に踏み込んでそれらの特徴をおさえたいということで、町丁目毎に整理することにした。28 ページに、それらをまとめた表を示した（表 2.6）。2005（平成 17）年時点、福岡市では全域で 1,115 町丁目あるが、そのうち市街化調整区域を含む町丁目は、およそ 170 町丁目ある。また、同一の町丁目内で「市街化区域」と「市街化調整区域」が分けられている箇所もあり、今回は区域の多くが「市街化調整区域」に位置する町丁目（132 地区）を抽出し、分析を行った。

この表によると、老人ホームやケアハウス等の高齢者福祉施設が位置している町丁目も多いことがわかる。また、高齢化率の高い町丁目あるいは低い町丁目、高齢者と一緒に居住している世帯が多い町丁目あるいは少ない町丁目、多世代で居住している世帯が多い町丁目あるいは少ない町丁目等、町丁目間で相違があり、それぞれ特徴のある町丁目（地区）が見受けられる。

次に、特色のある属性ごとに、上位の町丁目の一覧を整理してみる。

①農業人口率

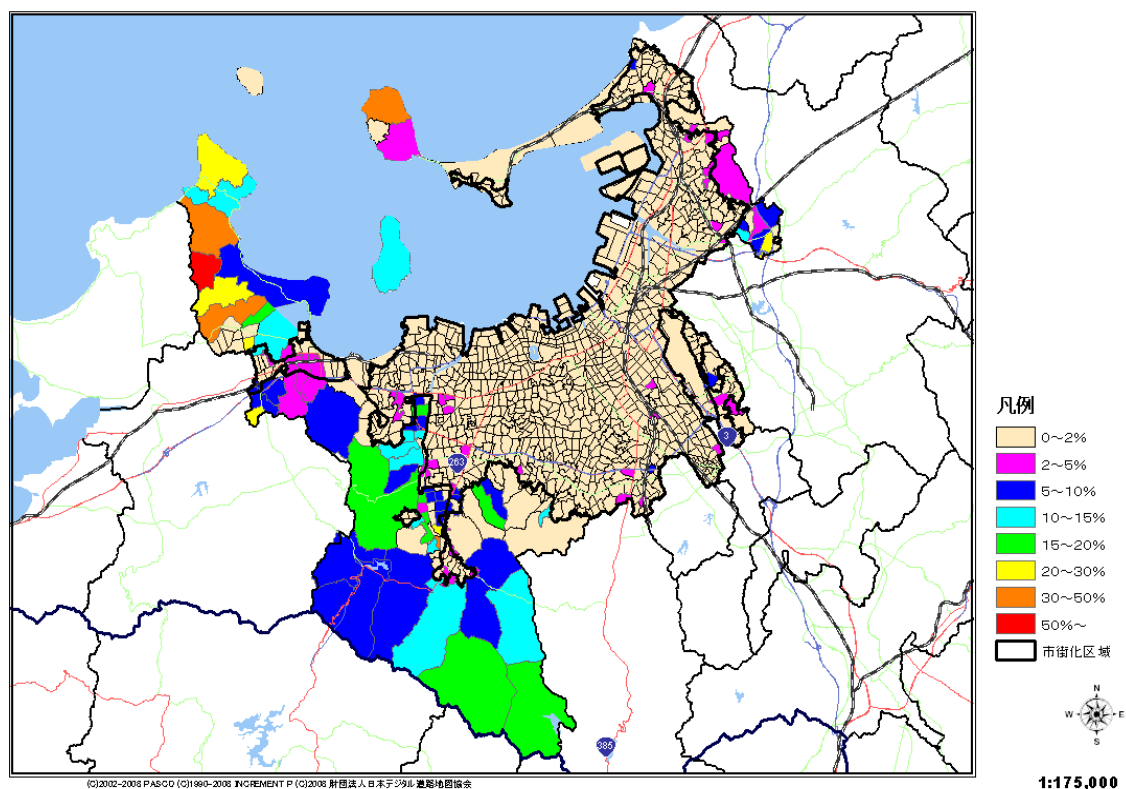
表 2.3 は、農業人口率の高い順に並べたものである。これによると、上位 20 位の全て市街化調整区域の町丁目であり、当然ではあるが農業従事者は市街化調整区域に集中していることがわかる。また、町丁目別の農業人口率の分布をみたものが図 2.7 であるが、土地利用の現状から当然とも言えるが、明らかに市街化調整区域内の町丁目が高いことが認められる。特に農業を営んでいる世帯では、昔から家族で生活を支えている状況が継続されており、後述するように 3 世代世帯の割合も高くなっているものと推測される。

表 2.3 農業人口率

順位	区	町丁目	割合(%)
1	西区	大字草場	58.5
2	西区	大字小田	39.9
3	西区	大字元岡	36.2
4	早良区	早良3丁目	32.0
5	東区	大字勝馬	31.0
6	西区	大字西浦	27.6
7	東区	蒲田3丁目	25.0
8	西区	大字宇田川原	24.1
9	早良区	東入部7丁目	23.8
10	西区	大字桑原	21.6
11	西区	太郎丸2丁目	21.5
12	早良区	西入部2丁目	18.8
13	早良区	大字西油山	17.4
14	早良区	大字板屋	16.7
15	早良区	四箇3丁目	16.7
16	早良区	大字椎原	16.4
17	西区	橋本1丁目	16.0
18	早良区	西入部4丁目	15.9
19	西区	大字金武	15.7
20	西区	大字太郎丸	15.5

 市街化調整区域

図 2.7 農業人口率



② 3 世代世帯率

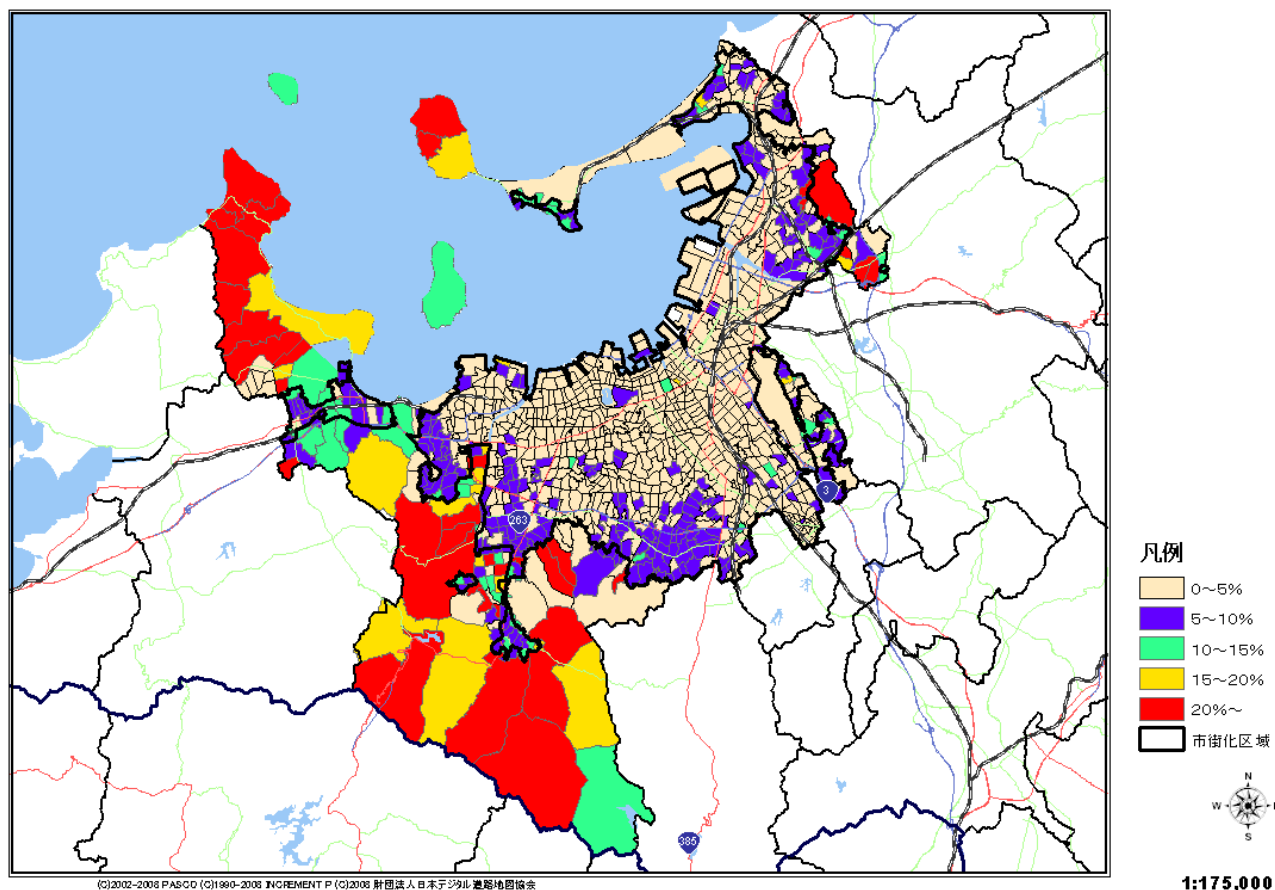
表 2.4 は、同様に、3 世代世帯率の高い順に並べたものである。市街化調整区域では、多世代世帯が多いことが特徴である。また、図 2.8 に町丁目別の 3 世代世帯率を示した。これによると、明らかに市街化調整区域で割合が高いこと、また、市街化区域でも市街化調整区域との境界近辺に多少割合の高い町丁目があることがわかる。

表 2.4 3 世代世帯率

順位	区	町丁目	割合(%)
1	西区	大字草場	67.7
2	西区	大字宇田川原	45.0
3	西区	大字桑原	44.0
4	早良区	早良3丁目	41.7
5	西区	大字元岡	40.4
6	西区	大字小田	40.0
7	早良区	東入部3丁目	38.5
8	西区	大字西浦	38.1
9	早良区	大字曲淵	36.7
10	南区	柏原7丁目	35.0
11	早良区	西入部5丁目	34.3
12	東区	大字香椎	31.3
13	東区	大字弘	30.3
14	東区	蒲田3丁目	28.9
15	西区	太郎丸2丁目	28.8
16	東区	大字勝馬	28.0
17	西区	大字金武	27.6
18	早良区	重留5丁目	27.6
19	早良区	大字西油山	25.9
20	早良区	大字野芥	25.0

市街化調整区域

図 2.8 3 世代世帯率



③高齡化率

同様に、高齡化率の高い順に並べたものが、表 2.5 である。これによると、確かに上位は市街化調整区域の町丁目が集中しているが、上位 20 位のほぼ半数は、市街化区域の町丁目であり、必ずしも高齡化率が高い地区は、市街化調整区域に限ったことではない。また、図 2.9 に、町丁目別の高齡化率を示した。これによると、市街化調整区域では、面積の広大な町丁目が多く、高齡化率も高い町丁目が目に付くが、市街化区域でも、黄色やオレンジ色の地区も、かなりあることがわかり、高齡化率の高い町丁目も多く、一概に市街化調整区域で高齡化が進んでいるとは言いきれない。市街化区域でも高齡化率の高い地区が存在していることがわかる。最近では、都市部の昭和 30~40 年代（1955~1974 年）に造成された規模の大きい団地を中心に、高齡化が進んでいる町丁目も増加している。なお、表 2.5 の高齡化率上位の町丁目の多くは、当該町丁目内に老人ホームやケアハウス等の高齡者福祉施設が立地しており、高齡化率が極めて高い数値を呈している要因ともなっている。

2) 市街化調整区域の住居環境等の特性

①住宅形態（戸建て住宅率・集合住宅率）

住居形態の違いから特徴を見たのが、図 2.10 の戸建て住宅率の分布である。この戸建て住宅率の分布をみると、市街化調整区域では、大規模な集合住宅の建設が制限されているため、多くが戸建て住宅となっている。また、この図からは、市街化区域でも部分的に戸建て住宅率が高い町丁目もあり、特に東区、城南区、早良区において、市街化調整区域と

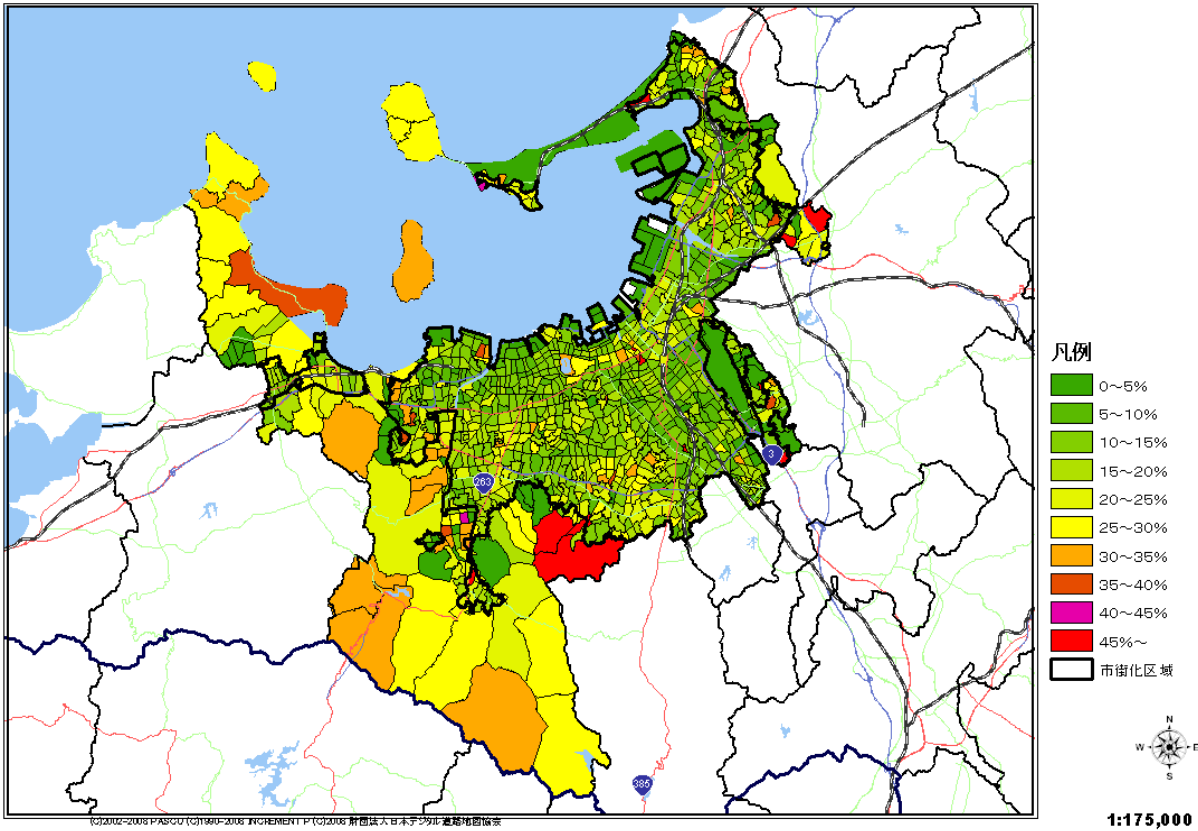
の境界周辺部に戸建て率の非常に高い町丁目がみられる。マクロ的に概観すると、都心部からほぼ放射線状に戸建て住宅率の高い町丁目が広がっていることがわかる。

表 2.5 高齢化率

順位	区	町丁目	割合(%)
1	南区	大字柏原	97.9
2	博多区	大字下月隈	92.5
3	東区	蒲田5丁目	80.6
4	南区	大字檜原	76.8
5	博多区	住吉1丁目	72.1
6	城南区	大字東油山	71.3
7	博多区	中洲3丁目	63.6
8	博多区	金の隈3丁目	57.8
9	東区	名子1丁目	54.0
10	東区	雁の巣1丁目	52.8
11	早良区	早良1丁目	46.8
12	南区	大橋団地	46.5
13	早良区	四箇5丁目	42.6
14	東区	大岳4丁目	41.7
15	東区	青葉6丁目	39.5
16	西区	今津	39.3
17	博多区	中洲1丁目	38.1
18	西区	野方7丁目	38.1
19	博多区	東月隈5丁目	37.5
20	西区	豊浜2丁目	36.3

市街化調整区域

図 2.9 高齢化率



同様に、図 2.11 は、集合住宅率の分布である。前述したように、市街化調整区域では、大規模な集合住宅の建設が制限されているため、市街化調整区域には集合住宅率の低さが際立っている。

図 2.10 戸建て住宅率

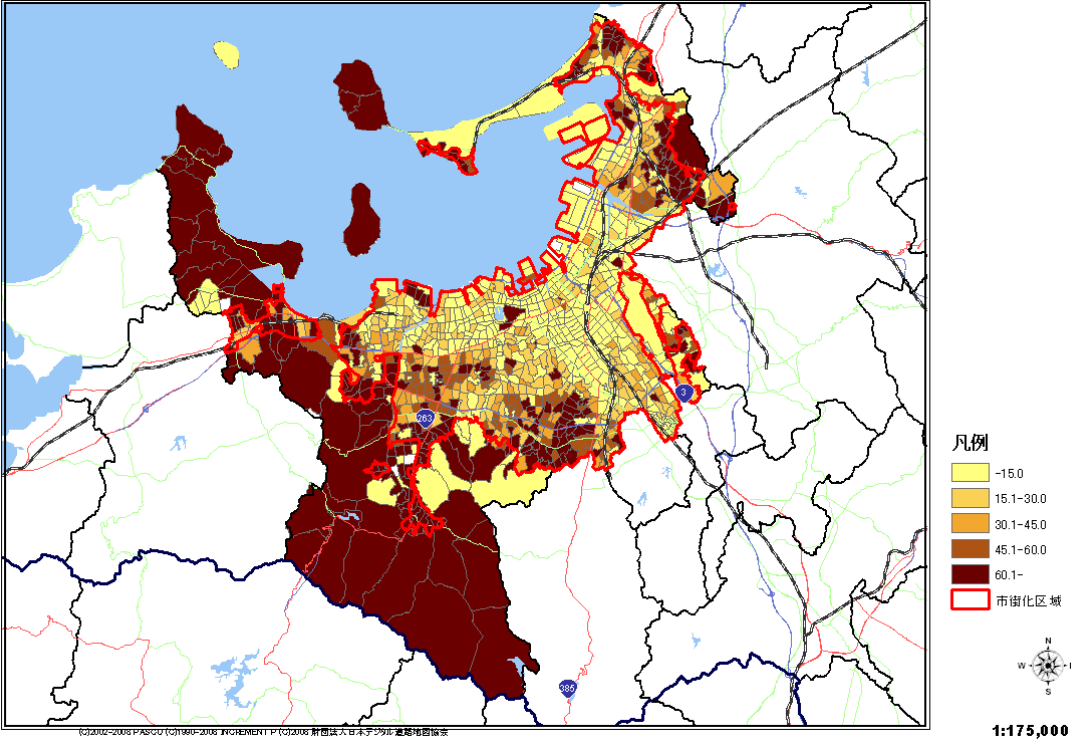
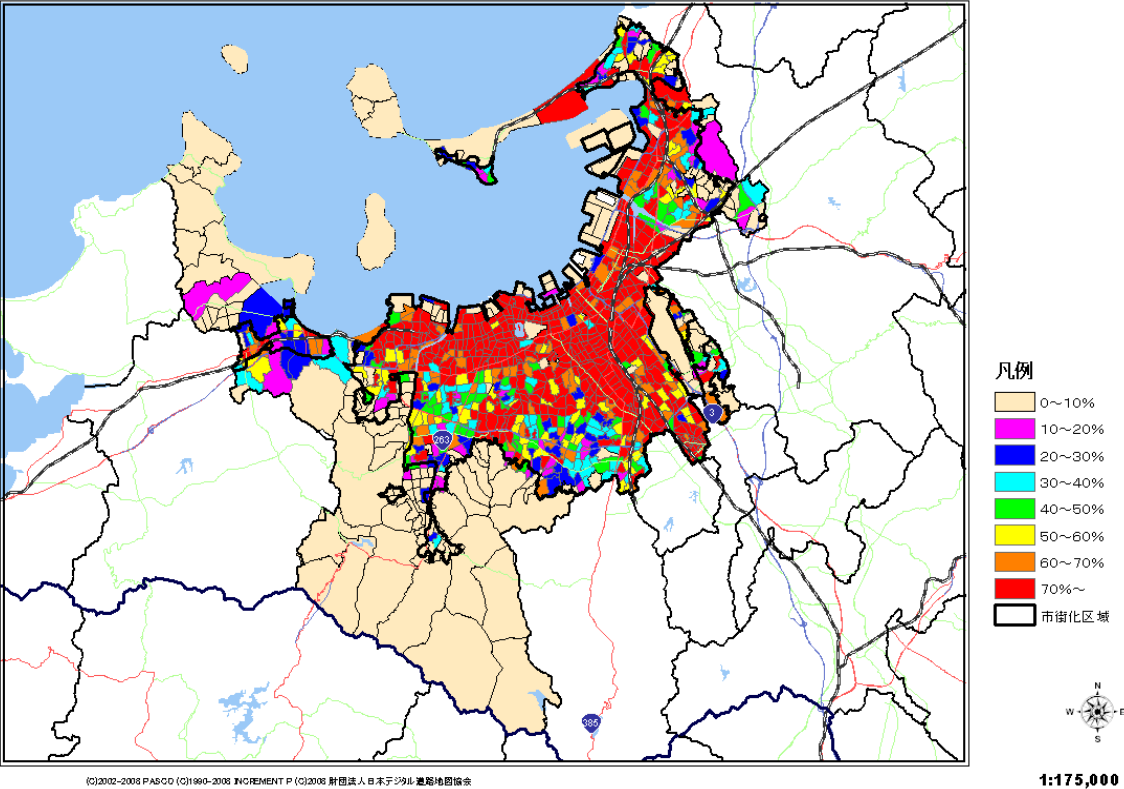


図 2.11 集合住宅率



②標高差

図 2.12 は、町丁目ごとに、町丁目の中で標高の最も高いところと最も低いところの差を、色分けして示したものである。これによると、市の周辺部に地形的にみても山地や丘陵地が広がっているのが、当然ではあるが、市街化調整区域の多くの町丁目で標高差がかなりある状況がわかる。

③高速道路インターチェンジ

図 2.13 は、高速道路のインターチェンジの位置及び、その中心から半径 1 k m 圏を示したものである。これによると、市内の東西、南北及び南部への広がりが確認できるが、ほとんどが市街化区域に集中しており、市街化調整区域が市街化区域と比べて利便性が劣る状況がわかる。

④バス停

図 2.14 は、バス停の位置及び、各バス停を中心に半径 300m 圏を示したものである。これによると、東区から西区まで概ねぎっしりと埋まっていることがわかるが、まさしく市街化調整区域の多くで、バス停がごくわずかの町丁目が見受けられる。

⑤鉄道駅

図 2.15 は、地下鉄、JR 線、民間鉄道の駅の位置及び、各駅を中心に半径 1 k m 圏を示したものである。これによると、市内の東西、南北及び南西部への広がりが確認できるが、やはり市街化調整区域の多くでは、鉄道駅が立地していない。前述した、高速道インターチェンジ、バス停と同様、施設がないし、また近くにもないということで、市街化区域と比べて市街化調整区域が利便性に劣る状況が明らかに認められる。

⑥公共交通機関による到達時間圏

図 2.16 は、福岡都心部天神からバスや鉄道などの公共交通機関を使った時間到達範囲を示したものである。都心部天神からどのくらいの時間で行けるかということを示したものであるが、これによると、福岡市内のほとんどが 60 分圏内に入っており、外環状線内側あたりまでがほぼ 40 分圏内で行けることがわかる。外環状線については、まだ全線開通していないため、明らかな差を確認することは難しいものの、市街化調整区域の地区でも、60 分圏内に入っているところもある。また特に早良区や西区の市街化調整区域の多くは、60 分を越える状況であり、ここでも市街化区域と比べて市街化調整区域が利便性では劣る状況がわかる。

図 2.12 標高差

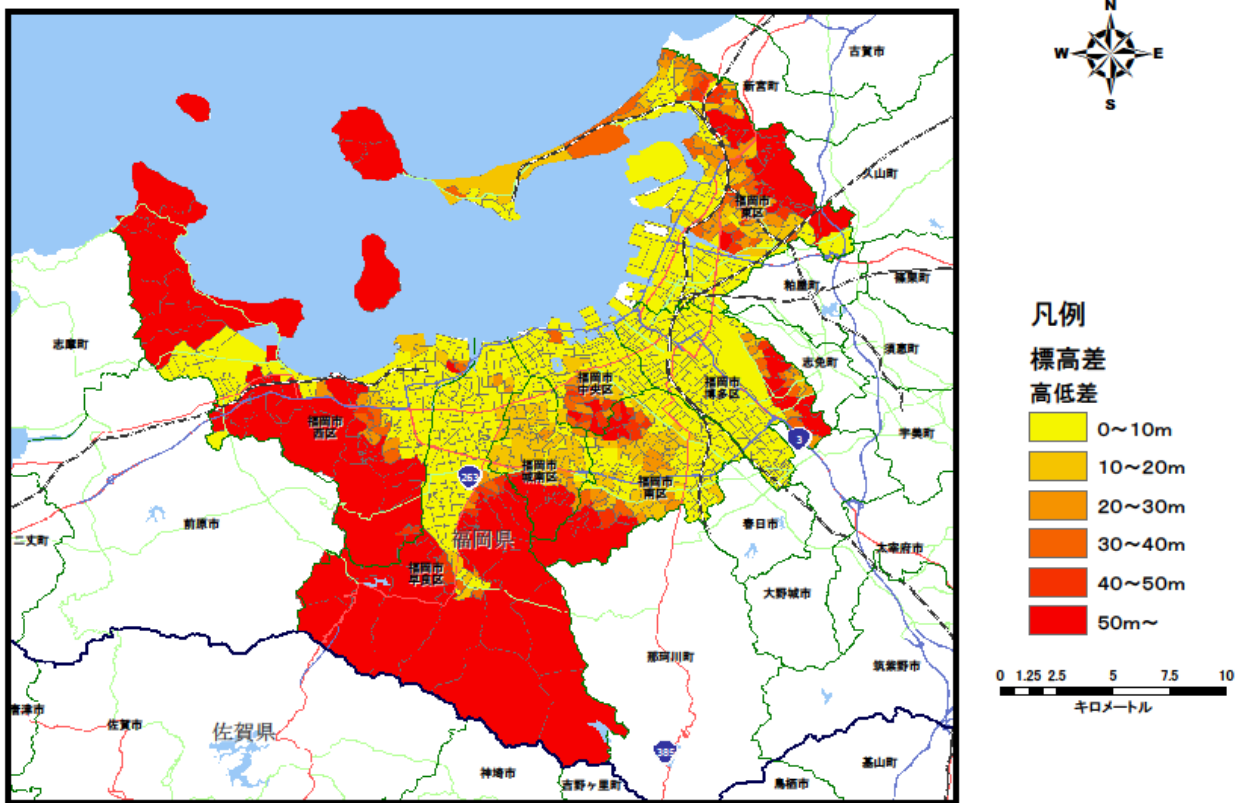


図 2.13 高速道路インターチェンジ

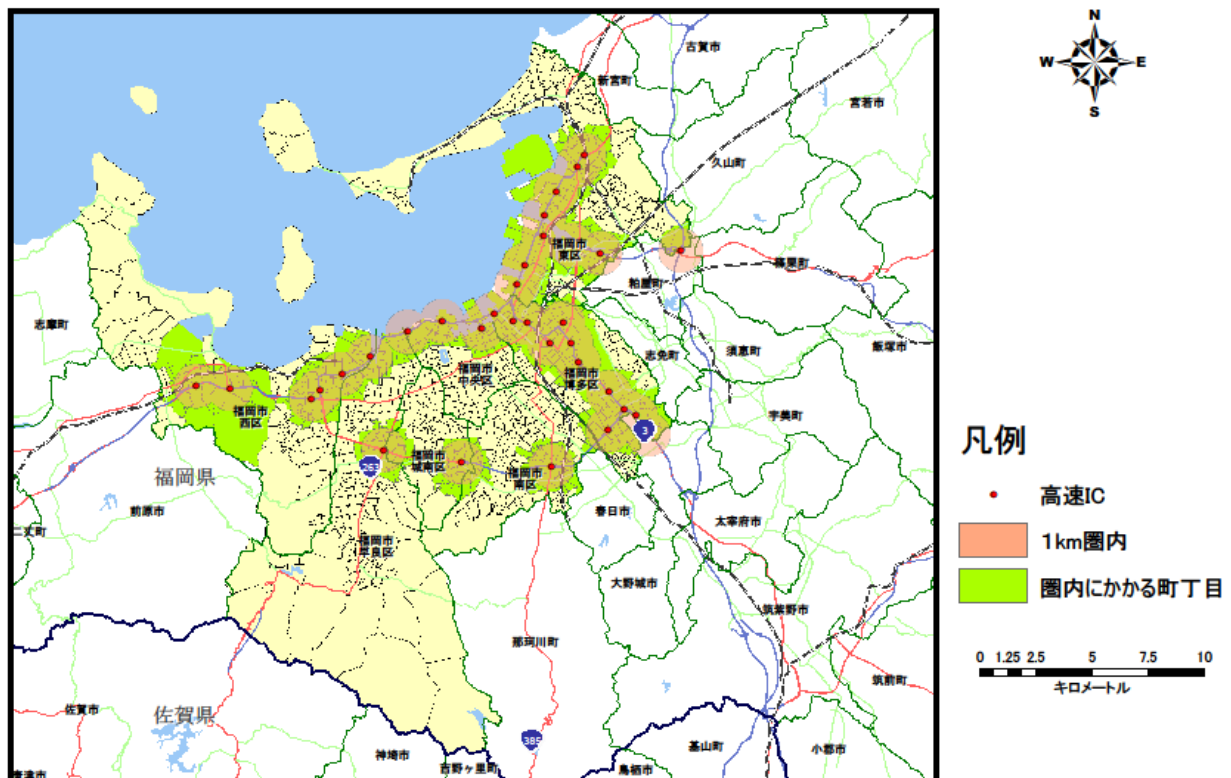


図 2.14 バス停

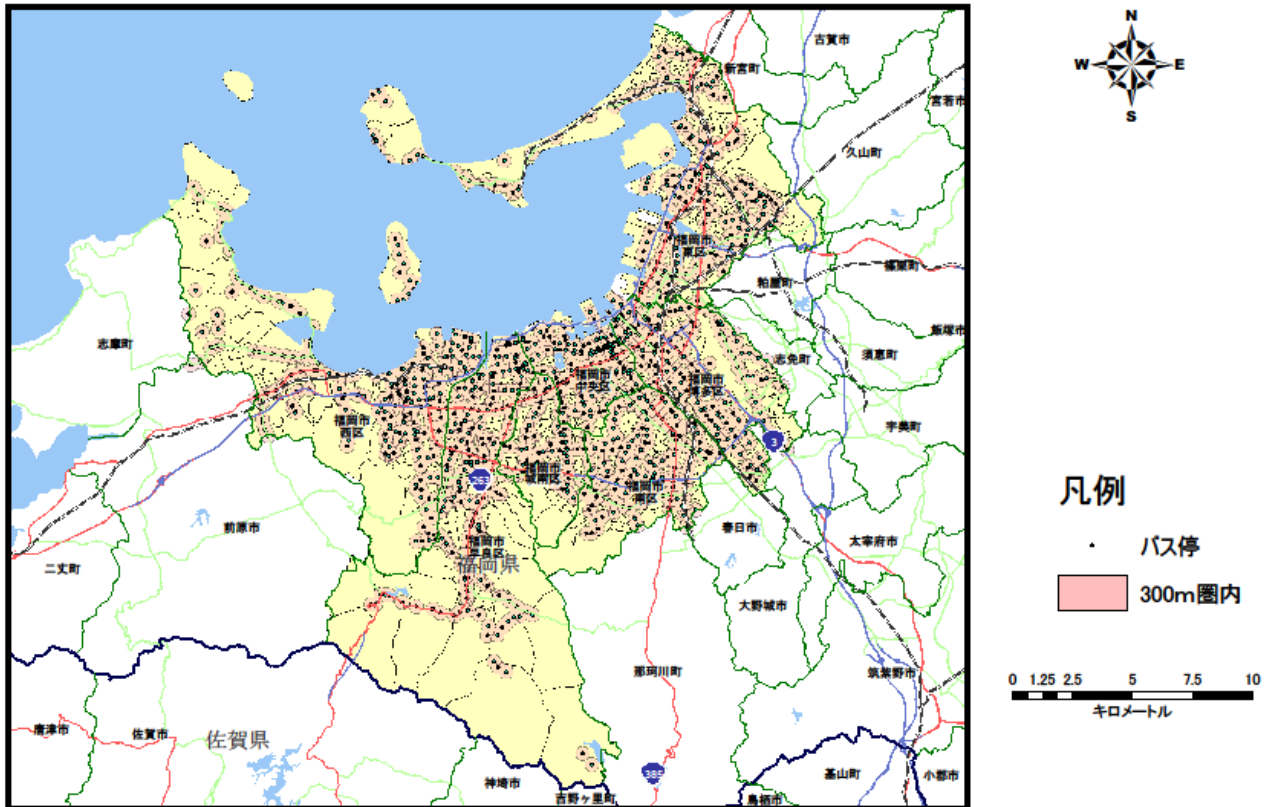


図 2.15 鉄道駅

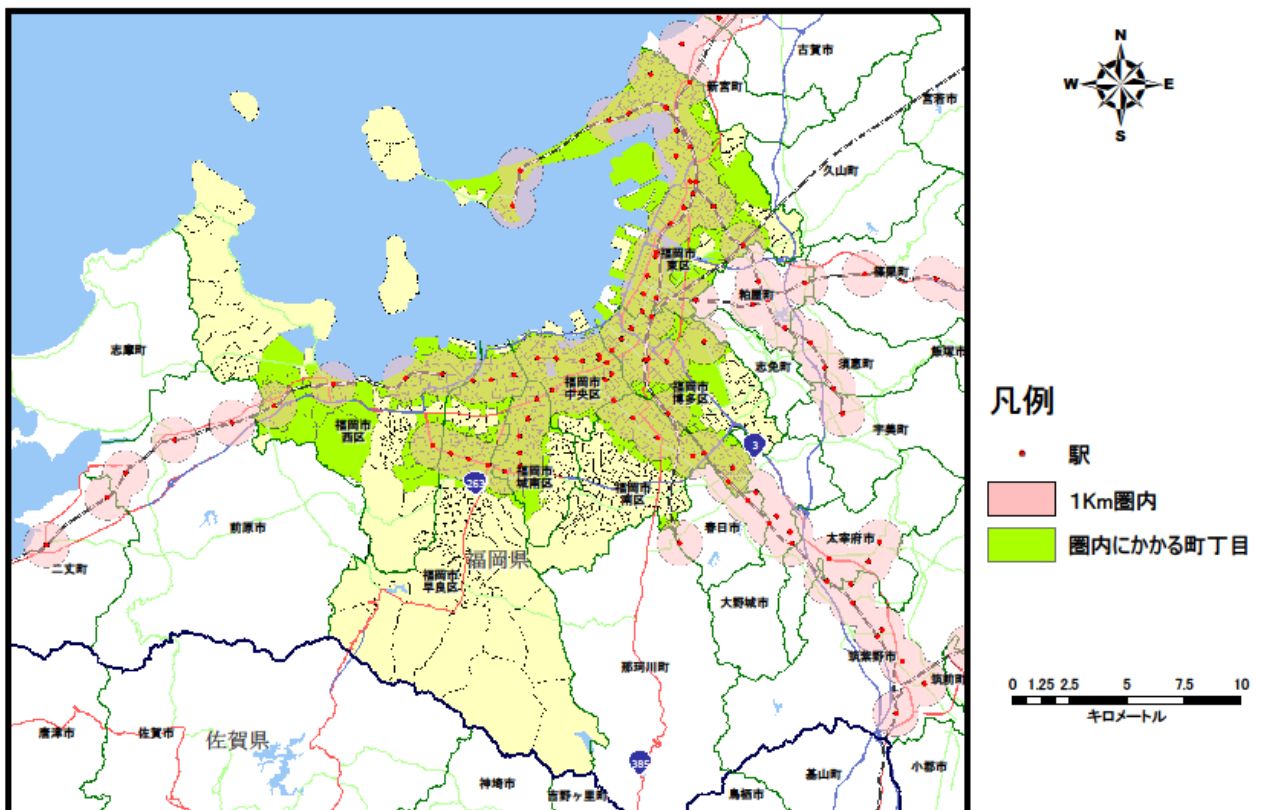
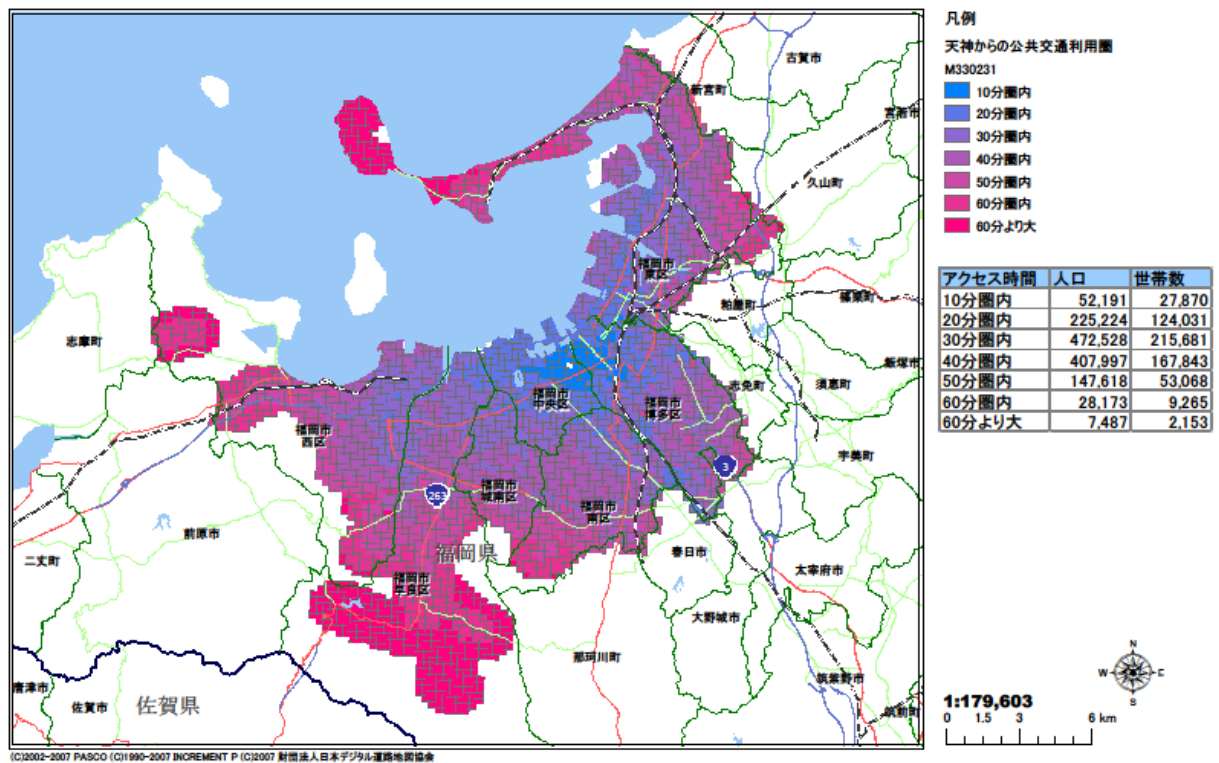


図 2.16 公共交通機関を利用した場合の到達時間圏（天神から）



(3) 福岡市の市街化調整区域の特徴とその課題、問題点等

1) 農地、山林等の緑環境の変容、人の生活状況からの考察

①航空写真の推移からみた緑環境の変容

西区の数地区について、新旧の航空写真から比較した山地や農地等の変容ぶりを紹介する。ちょうど、30年間の時の変化である。撮影された季節が異なるため、多少見にくいだが、それでも山地や農地等の緑環境については、確認できる。

写真 2.2 は、福岡市西区橋本周辺について比較をしたものである。この地区は、市街化区域と市街化調整区域とのちょうど境界近辺であり、周辺農地が際立って減少している状況が鮮明に認められる。道路や大規模団地等の造成・整備により、全く周辺の状況が変容しているのがわかる。また、道路や住環境が整備される中で、都市公園整備による緑環境が増加している状況も確認できる。

写真 2.3 は、福岡市西区大字草場周辺を比較したものである。この地区は、市街化調整区域であり、山地や農地の大きな変容は認められないが、部分的に産業廃棄物処理場の造成・整備等により、地形の変容が確認される。

写真 2.4 は、福岡市西区大字元岡周辺を比較したものである。この地区は、市街化調整区域であるが、最近、九州大学の新キャンパスの造成・整備が進行中であり、部分的に市街化区域に変更されつつあるところであり、以前の山地が大規模に造成されている状況がわかる。一方で、周辺の農地については、それほど大きな変容は認められない。

②人の生活状況からみた市街化調整区域

福岡市の市街化調整区域に居住する人の特徴としては、前述したように農業人口率が高いことが挙げられる。当然、市街化調整区域には農地が多いため、それら農地を維持している農業従事者も多い。また、少子高齢化の大波が市街化調整区域の地区にも押し寄せてきており、後継者問題にも直面している。しかし、これらの地区では、三世代等の多世代の世帯も多い状況である。この多世代世帯が多いということは、まだ後継者が期待できるということでもある。たしかに、最近の農業では、専業農家として多くの収入をあげていくには困難な状況であり、農業従事者の多くは兼業農家として、細々と農地を保持しているケースが多いと考えられる。

ところで、前述したように市街化調整区域の住居環境の特徴をみると、これらの地域は福岡市の周辺部に位置しており、もともと地形的にも山地や丘陵地が多く、標高差も高いところが多い。バス停が少なく、バスの運行回数が減少傾向のところもあり、商業施設、教育施設、医療施設等の施設数も都市部と比較するとかなり少ないため、不便が付きまとうが、前述したように、道路整備も進み、福岡都心部からの公共交通機関による到達時間圏でみると、それほど不便な状況でもないと考えられる。

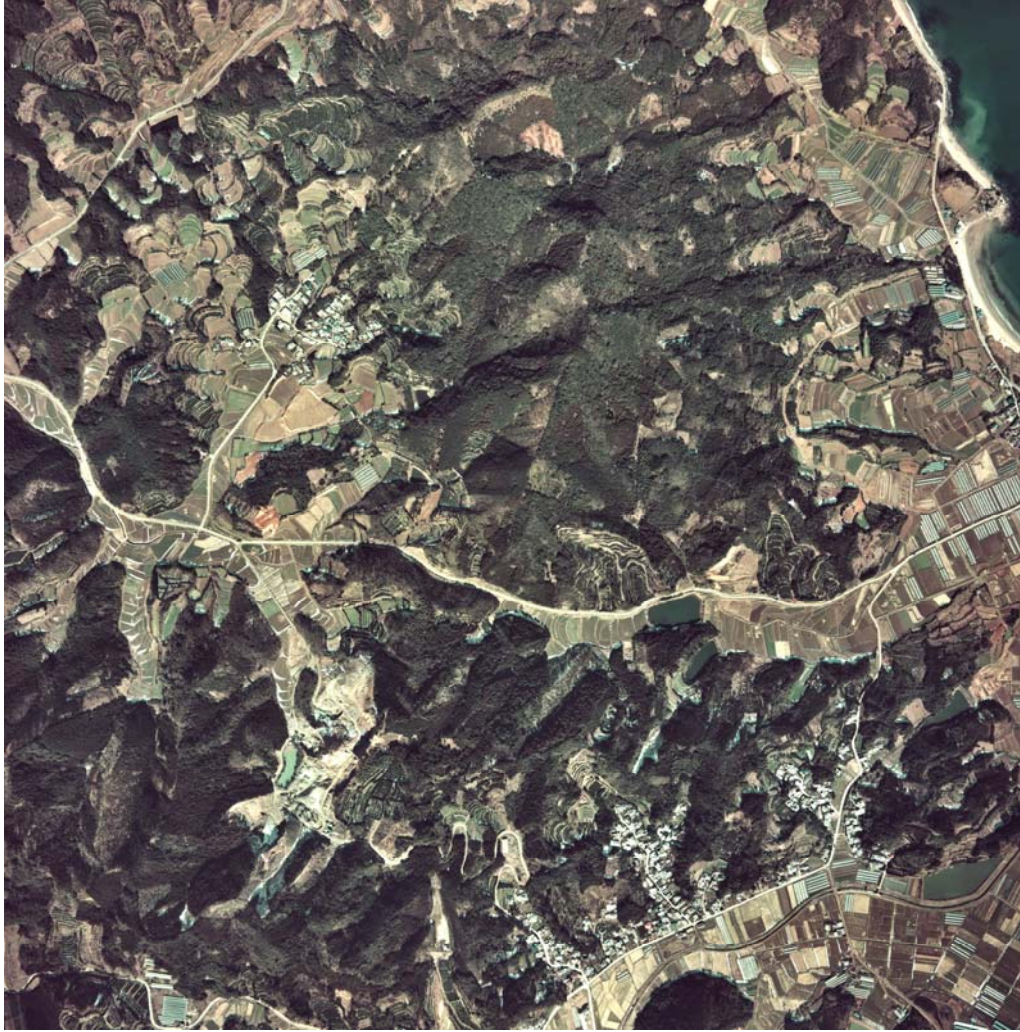
写真 2.2 福岡市西区橋本周辺（上：1975 年、下：2005 年）



出典：国土地理院



写真 2.3 福岡市西区大字草場周辺（上：1975 年、下：2005 年）



出典：国土地理院



写真 2.4 福岡市西区大字元岡周辺（上：1975 年、下：2005 年）



出典：国土地理院



2) 小括

①農地、山林等の緑環境の変容

正確な緑被率を明示した昔のデータがないため、変容ぶりを比較することが難しいが、航空写真の推移からみても、福岡市の市街化調整区域の緑環境については、それほど大きな変容は認められない。また、先の土地利用図でも、市街化調整区域に、田畑を主とする農地が残存している状況である。

前述したように、この大きな変容がない、あるいは正確な言い方をすれば、大きく変容できない仕組みは、まさしく市街化調整区域としての線引きがなされているということであろう。そういう意味では、現在の福岡市の郊外部の山地や丘陵地に緑空間が保持されているのは、一つにはこの都市計画区域の線引きのおかげであるということが言えよう。

②人の生活状況

市街化調整区域という線引きが設けられていることで、住宅を自由に建てるのが難しく、人口の増加も今後期待できない状況ではあるが、3世代世帯等、多世代で生活している世帯が多く、また多くが兼業農家であるが、何とか代々の農地を保持している状況である。

このように、福岡市の市街化調整区域での生活は、確かに福岡市の周辺部ではあるものの、短時間で都市部にも出かけられ、たまには都市生活を楽しむこともでき、また住環境に関しては、周囲の山地や農地による優れた緑環境に恵まれた中での生活が浮かび上がってくる。

表 2.6 福岡市の市街化調整区域の状況（人）

区・町村 名	町丁目名	面積（㎡）	人口総数	男性比 率	人口総数 （男）	女性比 率	人口総数 （女）	15歳未 満率	15-64 歳率	高齢化 率	人口密度（総 数）	85歳以 上率	配偶者 率	未婚率	未婚 （男）率	未婚 （女）率	世帯数	世帯数（住宅 に住む世帯）	一人世 帯率	5人以上 世帯率	6歳未 満有世 帯率	18歳未 満有世 帯率	高齢者 有世帯 率	夫婦の み世帯 率	夫婦＋ 子世帯 率	3世代 世帯率	高齢者 単身世 帯率	高齢者 夫婦世 帯率	持ち家 率	戸建て 世帯率	共同住 宅世帯 率	労働力 人口率	労働力人口 （総数）	1次産 業率	農業人 口率	漁業人 口率	2次産 業率	3次産 業率	
南区	大字柏原	4,960,440.3	195	11.3	22	88.7	173	1.0	1.0	97.9	39.3	55.4	15.9	5.6	0.0	6.4	1	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
博多区	大字下月隈	71,068.7	40	37.5	15	62.5	25	2.5	5.0	92.5	562.8	37.5	25.0	2.5	0.0	4.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
東区	蒲田5丁目	849,307.8	216	29.2	63	70.8	153	2.3	17.1	80.6	254.3	33.3	25.0	13.9	17.5	12.4	26	16	30.8	11.5	0.0	15.4	53.8	46.2	15.4	3.8	7.7	38.5	43.8	50.0	50.0	14.4	31	6.5	6.5	0.0	12.9	71.0	
南区	大字檜原	287,734.3	138	36.2	50	63.8	88	0.0	23.2	76.8	479.6	39.9	30.4	5.1	8.0	3.4	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
城南区	大字東油山	1,950,404.8	160	30.6	49	69.4	111	1.9	26.9	71.3	82.0	28.8	33.1	14.4	14.3	14.4	28	22	10.7	3.6	0.0	10.7	60.7	39.3	21.4	7.1	7.1	21.4	100.0	100.0	0.0	22.5	36	0.0	0.0	0.0	16.7	83.3	
東区	名子1丁目	247,480.2	250	37.2	93	62.8	157	2.4	43.6	54.0	1,010.2	23.2	40.4	21.2	23.7	19.7	52	52	11.5	13.5	1.9	11.5	65.4	23.1	34.6	19.2	9.6	7.7	90.4	96.2	0.0	35.6	89	12.4	12.4	0.0	19.1	51.7	
早良区	四箇5丁目	147,059.9	47	51.1	24	48.9	23	0.0	57.4	42.6	319.6	0.0	57.4	29.8	33.3	26.1	18	18	11.1	11.1	0.0	5.6	72.2	33.3	27.8	11.1	5.6	22.2	88.9	100.0	0.0	53.2	25	8.0	8.0	0.0	40.0	52.0	
東区	大岳4丁目	245,812.2	24	45.8	11	54.2	13	4.2	54.2	41.7	97.6	0.0	58.3	16.7	27.3	7.7	10	10	20.0	10.0	10.0	20.0	70.0	30.0	10.0	10.0	10.0	10.0	90.0	100.0	0.0	50.0	12	0.0	0.0	0.0	0.0	91.7	
西区	今津	6,432,931.8	4,056	46.3	1,878	53.7	2,178	8.6	52.1	39.3	630.5	10.0	41.8	24.4	30.1	19.4	915	879	17.9	19.0	8.1	25.6	50.6	18.8	30.9	18.0	7.3	8.3	91.1	93.5	4.4	36.9	1,498	10.4	9.6	0.7	17.4	62.3	
西区	野方7丁目	198,427.2	394	45.7	180	54.3	214	10.2	51.8	38.1	1,985.6	14.7	43.7	17.3	20.6	14.5	84	74	21.4	11.9	9.5	29.8	26.2	15.5	47.6	4.8	4.8	2.4	93.2	44.6	55.4	34.3	135	0.7	0.7	0.0	23.0	63.7	
早良区	西入部1丁目	204,791.7	92	48.9	45	51.1	47	4.3	59.8	35.9	449.2	10.9	35.9	25.0	31.1	19.1	27	27	22.2	18.5	3.7	18.5	48.1	18.5	29.6	7.4	14.8	7.4	74.1	74.1	0.0	44.6	41	4.9	4.9	0.0	14.6	65.9	
西区	戸切1丁目	197,117.6	114	57.0	65	43.0	49	5.3	57.0	34.2	578.3	3.5	50.9	20.2	26.2	12.2	37	37	16.2	16.2	2.7	10.8	62.2	18.9	16.2	18.9	8.1	10.8	94.6	100.0	0.0	51.8	59	10.2	10.2	0.0	22.0	55.9	
西区	大字吉武	1,059,683.6	716	44.8	321	55.2	395	9.5	56.4	34.1	675.7	9.4	50.0	19.3	24.6	14.9	185	183	8.6	22.2	9.7	28.1	51.9	20.5	36.8	22.7	6.5	9.2	96.2	99.5	0.0	48.2	345	8.7	0.0	0.0	21.4	59.4	
早良区	東入部3丁目	266,123.8	47	48.9	23	51.1	24	12.8	80.9	34.0	176.6	2.1	63.8	27.7	39.1	16.7	13	19	7.7	23.1	7.7	46.2	92.3	15.4	46.2	38.5	0.0	0.0	94.7	100.0	0.0	72.3	34	8.8	8.8	0.0	14.7	64.7	
早良区	大字曲渕	8,284,133.8	104	46.2	48	53.8	56	10.6	55.8	33.7	12.6	2.9	50.0	23.1	33.3	14.3	30	30	20.0	30.0	6.7	23.3	80.0	20.0	13.3	36.7	13.3	13.3	100.0	100.0	0.0	50.0	52	9.6	9.6	0.0	21.2	57.7	
早良区	西入部2丁目	144,709.6	117	47.0	55	53.0	62	7.7	62.4	33.3	808.5	6.8	54.7	22.2	25.5	19.4	36	37	13.9	5.6	0.0	22.2	47.2	22.2	41.7	11.1	0.0	0.0	91.9	100.0	0.0	54.7	64	18.8	18.8	0.0	20.3	51.6	
早良区	大字飯場	4,358,844.5	87	44.8	39	55.2	48	9.2	57.5	33.3	20.0	3.4	52.9	21.8	28.2	16.7	31	31	25.8	12.9	6.5	16.1	64.5	16.1	22.6	19.4	19.4	9.7	90.3	100.0	0.0	44.8	39	7.7	7.7	0.0	25.6	66.7	
西区	戸切3丁目	278,324.4	582	46.2	269	53.8	313	8.1	59.1	32.8	2,091.1	5.0	47.3	22.5	24.2	21.1	185	185	21.1	14.6	5.4	18.9	49.7	21.1	30.3	14.6	11.4	10.3	83.2	85.4	7.0	46.2	269	10.4	10.4	0.0	19.0	55.4	
西区	今宿上ノ原	5,693,272.7	1,125	45.7	514	54.3	611	9.2	58.1	32.6	197.6	6.4	49.6	22.0	25.9	18.8	326	307	14.1	17.2	7.4	24.5	55.8	20.2	27.0	19.6	7.1	9.8	94.1	98.7	0.3	46.9	528	8.5	8.5	0.0	21.8	60.2	
早良区	大字椎原	12,312,684.1	279	46.2	129	53.8	150	9.7	59.1	31.2	22.7	2.9	53.0	20.8	23.3	18.7	98	98	23.5	20.4	4.1	18.4	64.3	23.5	17.3	20.4	11.2	12.2	90.8	92.9	5.1	59.1	165	19.4	16.4	0.0	9.1	64.8	
西区	大字飯盛	967,666.5	551	46.8	258	53.2	293	9.1	59.3	31.0	569.4	5.3	42.8	28.1	32.6	24.2	115	115	7.8	23.5	7.8	25.2	57.4	24.3	32.2	21.7	5.2	11.3	97.4	97.4	0.0	39.2	216	14.8	14.8	0.0	23.6	51.4	
西区	能古	4,002,298.8	767	45.6	350	54.4	417	9.9	59.1	31.0	191.6	3.7	49.8	24.4	28.3	21.1	261	260	23.4	13.0	6.5	21.8	59.4	24.1	22.2	14.2	13.4	13.4	94.2	99.6	0.0	52.0	399	21.1	10.8	10.3	7.5	62.9	
東区	大岳2丁目	168,029.6	274	45.6	125	54.4	149	8.8	60.2	31.0	1,630.7	2.9	56.6	21.2	23.2	19.5	99	98	16.2	13.1	3.0	19.2	57.6	31.3	27.3	14.1	11.1	19.2	98.0	98.0	2.0	49.3	135	2.2	0.7	1.5	25.2	65.9	
西区	大字宮浦	2,821,635.1	840	46.9	394	53.1	446	10.0	59.4	30.6	297.7	2.3	51.3	23.3	27.7	19.5	280	277	21.4	20.7	6.8	20.0	65.0	17.9	21.4	23.2	14.3	10.7	94.2	96.8	0.4	53.8	452	20.4	10.4	10.0	17.3	54.2	
早良区	西入部5丁目	207,430.0	123	49.6	61	50.4	62	12.2	57.7	30.1	593.0	6.5	52.0	18.7	24.6	12.9	35	35	8.6	28.6	11.4	25.7	68.6	14.3	25.7	34.3	5.7	2.9	100.0	100.0	0.0	47.2	58	13.8	13.8	0.0	20.7	51.7	
東区	大字志賀島	2,559,584.0	1,403	47.1	661	52.9	742	7.3	62.7	29.9	548.1	2.6	50.5	26.4	31.0	22.4	487	475	21.8	13.3	4.1	17.0	62.2	19.1	24.0	18.3	12.7	10.9	89.9	96.2	0.4	57.2	802	18.8	4.9	14.0	17.2	55.6	
西区	大字徳永	2,485,073.5	1,488	45.8	682	54.2	806	9.4	60.7	29.9	598.8	7.8	45.1	25.2	30.9	20.3	398	386	16.8	15.1	10.3	26.4	44.5	21.4	33.4	14.1	6.3	6.3	85.5	79.5	18.4	43.9	653	3.7	3.7	0.0	19.1	67.2	
早良区	大字石釜	9,119,952.9	750	49.2	369	50.8	381	9.7	60.5	29.7	82.2	3.3	49.7	24.3	20.9	19.9	239	237	15.5	15.1	7.9	22.2	59.8	22.2	21.8	18.4	9.6	13.0	94.9	97.5	1.7	51.1	383	9.4	9.4	0.0	18.3	65.0	
早良区	大字西油山	1,259,374.5	83	47.0	39	53.0	44	6.0	65.1	28.9	65.9	6.0	48.2	27.7	33.3	22.7	27	27	11.1	22.2	3.7	18.5	70.4	14.8	18.5	25.9	7.4	7.4	92.6	100.0	0.0	55.4	46	17.4	17.4	0.0	19.6	47.8	
西区	大字西浦	3,834,664.6	1,098	46.9	515	53.1	583	12.1	59.2	28.7	286.3	2.6	51.5	23.0	25.6	20.6	302	301	12.3	31.1	10.3	30.8	72.5	14.6	20.2	38.1	8.6	8.9	93.7	95.3	0.0	58.7	644	42.5	27.6	14.9	14.4	38.7	
西区	大字草場	1,841,222.6	143	46.9	67	53.1	76	9.8	61.5	28.7	77.7	2.1	53.1	25.2	28.4	22.4	31	31	9.7	54.8	16.1	35.5	83.9	6.5	3.2	67.7	6.5	6.5	100.0	100.0	0.0	65.7	94	58.5	58.5	0.0	10.6	27.7	
東区	大字弘	780,098.6	411	43.6	179	56.4	232	10.5	61.1	28.5	526.9	3.9	55.5	19.5	22.3	17.2	122	121	13.9	23.8	9.8	27.0	66.4	19.7	20.5	30.3	9.8	9.8	97.5	99.2	0.0	57.2	235	25.5	0.9	24.7	15.3	48.5	
早良区	東入部2丁目	264,293.8	751	46.9	352	53.1	399	14.2	57.4	28.4	2,841.5	6.5	48.3	20.4	23.6	17.5	216	213	13.9	17.6	13.4	30.1	44.9	19.9	38.0	14.8	5.6	9.3	77.0	79.3	17.8	47.9	360	9.7	9.7	0.0	17.8	63.3	
西区	福重1丁目	158,484.1	114	45.6	52	54.4	62	13.2	56.1	28.1	719.3	5.3	49.1	16.7	19.2	14.5	33	33	9.1	15.2	15.2	33.3	48.5	21.2	45.5	15.2	6.1	12.1	97.0	100.0	0.0	45.6	52	1.9	1.9	0.0	13.5	75.0	
早良区	大字板屋	9,150,820.8	86	51.2	44	48.8	42	0.0	72.1	27.9	9.4	3.5	18.6	68.6	77.3	59.5	17</																						

区・町村 名	町丁目名	面積(㎡)	人口総数	男性比 率	人口総数 (男)	女性比 率	人口総数 (女)	15歳未 満率	15-64 歳率	高齢化 率	人口密度(総 数)	85歳以 上率	配偶者 率	未婚率	未婚 (男)率	未婚 (女)率	世帯数	世帯数(住宅 に住む世帯)	一人世 帯率	5人以 上世帯 率	6歳未 満有世 帯率	18歳未 満有世 帯率	高齢者 有世帯 率	夫婦の み世帯 率	夫婦十 子世帯 率	3世代 世帯率	高齢者 単身世 帯率	高齢者 夫婦世 帯率	持ち家 率	戸建て 世帯率	共同住 宅世帯 率	労働力 人口率	労働力人口 (総数)	1次産 業率	農業人 口率	漁業人 口率	2次産 業率	3次産 業率		
西区	太郎丸2丁目	265,597.9	209	50.7	106	49.3	103	9.6	74.2	19.6	786.9	2.9	52.2	30.1	33.0	27.2	59	61	3.4	25.4	8.5	22.0	50.8	13.6	39.0	28.8	0.0	0.0	95.1	100.0	0.0	64.6	135	21.5	21.5	0.0	17.8	53.3		
早良区	早良5丁目	132,523.4	743	48.3	359	51.7	384	13.6	66.9	19.5	5,606.6	1.2	48.3	24.1	27.9	20.6	278	278	20.1	10.1	10.1	27.0	37.8	21.2	36.0	4.7	7.9	8.6	60.1	66.9	0.0	48.7	362	0.3	0.0	0.3	26.0	60.2		
早良区	早良6丁目	252,151.9	911	50.6	461	49.4	450	11.5	69.3	19.2	3,612.9	1.8	52.5	22.9	29.1	16.7	323	322	17.6	11.5	8.0	22.6	40.2	21.1	36.5	9.0	9.0	7.7	92.5	98.1	1.2	54.4	496	2.0	1.8	0.2	26.4	60.1		
早良区	内野8丁目	233,579.3	173	49.1	85	50.9	88	12.7	68.2	19.1	740.7	1.2	55.5	17.9	20.0	15.9	65	65	20.0	9.2	9.2	18.5	38.5	26.2	33.8	9.2	7.7	7.7	92.3	100.0	0.0	51.4	89	2.2	2.2	0.0	28.1	58.4		
西区	大字田	29,518.1	27	40.7	11	59.3	16	29.6	51.9	18.5	914.7	0.0	51.9	14.8	18.2	12.5	7	7	14.3	28.6	14.3	71.4	42.9	14.3	57.1	14.3	14.3	14.3	100.0	100.0	0.0	48.1	13	0.0	0.0	0.0	15.4	84.6		
西区	大字周船寺	237,768.5	413	48.7	201	51.3	212	12.6	68.8	18.2	1,737.0	1.5	48.7	27.6	30.8	24.5	158	158	27.8	8.2	6.3	27.2	32.3	22.8	27.8	7.6	4.4	8.2	51.9	39.9	60.1	45.0	186	0.5	0.5	0.0	19.4	71.0		
西区	大字飯氏	1,045,778.6	2,110	47.0	992	53.0	1,118	19.2	62.4	18.1	2,017.6	3.8	46.4	21.8	24.6	19.3	700	692	25.9	15.1	18.4	37.4	26.3	13.9	37.6	10.6	3.3	5.3	58.5	44.2	54.5	44.4	937	5.0	5.0	0.0	18.5	68.5		
早良区	大字重留	1,753,791.0	100	60.0	60	40.0	40	0.0	82.0	18.0	57.0	0.0	0.0	97.0	98.3	95.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
博多区	月隈1丁目	409,639.3	221	52.0	115	48.0	106	17.6	64.7	17.6	539.5	1.8	52.5	17.2	16.5	17.9	76	76	22.4	14.5	17.1	35.5	32.9	18.4	30.3	14.5	6.6	6.6	50.0	53.9	44.7	46.6	103	6.8	6.8	0.0	16.5	66.0		
西区	福重2丁目	255,221.4	495	47.3	234	52.7	261	12.1	70.5	17.4	1,939.5	1.8	49.5	27.1	28.2	26.1	204	204	33.3	10.8	13.7	22.1	28.4	17.2	27.9	7.4	5.4	4.4	45.1	48.0	49.0	58.2	288	9.7	9.7	0.0	13.9	66.3		
南区	柏原7丁目	239,530.9	87	47.1	41	52.9	46	18.4	64.4	17.2	363.2	1.1	52.9	21.8	24.4	19.6	20	20	0.0	40.0	10.0	45.0	50.0	15.0	40.0	35.0	0.0	0.0	90.0	100.0	0.0	55.2	48	12.5	12.5	0.0	16.7	64.6		
西区	大字太郎丸	690,463.9	90	47.8	43	52.2	47	7.8	75.6	16.7	130.4	2.2	50.0	25.6	34.9	17.0	25	25	4.0	24.0	16.0	28.0	52.0	20.0	32.0	24.0	4.0	4.0	96.0	100.0	0.0	64.4	58	15.5	15.5	0.0	12.1	65.5		
博多区	西月隈5丁目	199,722.8	572	54.5	312	45.5	260	12.8	67.5	15.9	2,864.0	2.1	41.3	25.9	30.8	20.0	245	242	39.2	4.9	11.8	21.2	24.9	15.5	26.1	4.1	4.1	6.5	42.1	36.8	53.7	50.5	289	0.3	0.3	0.0	24.2	66.8		
早良区	大字内野	56,115.4	64	45.3	29	54.7	35	18.8	67.2	14.1	1,140.5	0.0	42.2	25.0	27.6	22.9	21	21	14.3	19.0	9.5	33.3	28.6	9.5	38.1	14.3	4.8	4.8	90.5	100.0	0.0	45.3	29	0.0	0.0	0.0	24.1	58.6		
早良区	東入部5丁目	189,295.9	50	42.0	21	58.0	29	16.0	70.0	14.0	264.1	0.0	52.0	22.0	28.6	17.2	15	15	6.7	13.3	6.7	40.0	40.0	13.3	46.7	13.3	6.7	6.7	93.3	100.0	0.0	54.0	27	0.0	0.0	0.0	25.9	63.0		
西区	大字千里	895,941.6	2,271	48.7	1,105	51.3	1,166	18.5	70.0	10.9	2,534.8	1.3	50.5	22.7	24.5	20.9	742	740	14.8	12.3	20.4	41.4	24.1	15.4	47.7	9.0	3.4	3.6	59.7	60.8	38.2	50.3	1,142	5.9	5.9	0.0	17.9	67.4		
博多区	月隈2丁目	147,310.8	717	50.6	363	49.4	354	20.1	69.0	10.9	4,867.3	1.1	50.9	21.6	22.0	21.2	245	245	15.9	10.6	20.0	41.6	22.9	17.6	49.8	4.9	3.3	4.5	48.2	56.3	35.5	55.8	400	1.5	1.5	0.0	17.5	74.8		
西区	田尻	202,448.2	1,198	49.2	589	50.8	609	19.1	68.9	9.3	5,917.6	1.1	50.8	20.5	22.8	18.4	434	434	22.4	8.3	17.5	36.6	18.0	20.3	39.4	6.0	2.1	5.1	55.8	31.8	65.4	46.9	562	2.5	2.5	0.0	17.8	70.1		
東区	唐原6丁目	178,007.8	243	58.8	143	41.2	100	7.8	77.4	9.1	1,365.1	0.4	32.1	46.5	55.2	34.0	132	127	61.4	9.8	15.2	34.8	49.2	37.1	43.9	12.1	12.9	12.9	14.6	6.7	14.8	58.0	141	0.0	0.0	0.0	15.6	75.2		
博多区	大字立花寺	406,142.8	232	51.3	119	48.7	113	25.9	66.4	7.8	571.2	0.4	48.7	19.0	27.7	9.7	63	63	4.8	12.7	44.4	57.1	22.2	14.3	52.4	9.5	0.0	3.2	98.4	98.4	0.0	39.7	92	2.2	2.2	0.0	15.2	77.2		
東区	大字上和白	1,190,646.6	415	55.9	232	44.1	183	20.2	72.5	6.3	348.6	0.2	42.2	28.4	33.2	22.4	182	180	49.5	6.6	11.0	29.7	13.2	7.7	37.4	1.1	8.8	1.1	50.0	3.9	95.0	46.0	191	0.0	0.0	0.0	12.6	84.3		
西区	小戸5丁目	140,911.1	1,106	52.1	576	47.9	530	23.1	71.3	5.3	7,848.9	0.6	52.3	18.7	20.7	16.6	407	404	25.8	10.6	20.4	41.8	10.6	16.5	46.2	2.7	2.7	2.0	29.0	11.6	86.1	47.9	530	0.9	0.8	0.2	9.8	82.5		
東区	大字奈多	3,117,470.0	111	9.0	10	91.0	101	4.5	95.5	0.0	35.6	0.0	17.1	76.6	10.0	83.2	29	29	65.5	3.4	3.4	13.8	0.0	0.0	20.7	10.3	0.0	0.0	0.0	0.0	3.4	96.6	32.4	36	0.0	0.0	0.0	0.0	5.6	88.9
城南区	大字梅林	432,459.9	6	50.0	3	50.0	3	0.0	0.0	0.0	13.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
西区	元浜1丁目	410,092.6	31	58.1	18	41.9	13	0.0	0.0	0.0	75.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10	0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
西区	元浜3丁目	275,388.0	8	50.0	4	50.0	4	0.0	0.0	0.0	29.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
西区	太郎丸3丁目	350,751.9	7	42.9	3	57.1	4	0.0	0.0	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
西区	大字下山門	294,229.9	2	50.0	1	50.0	1	0.0	0.0	0.0	6.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
西区	大字橋本	81,968.8	3	66.7	2	33.3	1	0.0	0.0	0.0	36.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
西区	大字野方	745,949.3	5	20.0	1	80.0	4	0.0	0.0	0.0	6.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
早良区	重留8丁目	144,574.5	7	28.6	2	71.4	5	0.0	0.0	0.0	48.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
早良区	西入部3丁目	112,343.1	4	50.0	2	50.0	2	0.0	0.0	0.0	35.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
早良区	大字梅林	329,146.6	9	44.4	4	55.6	5	0.0	0.0	0.0	27.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
早良区	東入部4丁目	136,454.1	13	53.8	7	46.2	6	0.0	0.0	0.0	95.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6	0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
東区	塩浜3丁目	198,435.4	2	0.0	0	100.0	2	0.0	0.0	0.0	10.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
東区	大字下原	527,158.9	3	66.7	2	33.3	1	0.0	0.0	0																														

第3章 市街化調整区域に関する土地政策の比較研究

< 1 > 政令指定都市における市街化調整区域の運用

(1) 政令指定都市の土地利用における市街化調整区域の位置づけ

はじめに、本章で取り上げる政令指定都市における市街化調整区域の位置づけを考えてみたい。

仙台市は、都市計画区域のうち、33%を市街化調整区域が占めている。これは他都市に比べて少ないように感じるが、昨今の市町村合併により市域が拡大したため、都市計画区域外が拡大し、市街化区域と市街化調整区域の市域に占める面積が低下した。したがって、市街化調整区域が縮小したわけではない。

後述するように仙台市は、市街化区域の拡大を基本的にやめている。すなわち、市街化調整区域では開発行為を原則として認めず、既存の市街化区域の有効利用を目指している。それゆえ、市街化調整区域は自然を守る空間として維持されつつある。ただし現在建設中の地下鉄東西線の開業に伴い、一部の新駅周辺では市街化調整区域の計画的な市街化区域への編入を行う予定である。

次に神戸市は、臨海部の市街化区域が有名であるが、実は後背地である六甲山周辺に市街化調整区域が多く分布している。神戸市の市街化調整区域は、農地だけではなく、山地を多く含んでおり、市街化調整区域の保全が臨海部の住環境の向上と密接につながっている点が重要である。そのため、神戸市は市街化調整区域を非常に重要視している。神戸市は当初の線引きにおいて市街化区域を多く設定した。市街化区域は、一部で過剰な土地供給を生んでいる。このような市街化区域は、暫定的に市街化調整区域とすることで、無用な開発を防止するとともに、市街化区域を計画的に減らそうとしている。

最後に京都市は、仙台市と同様に積極的な市町村合併によって市域が大幅に拡大した。そのため京都市では都市計画区域外と市街化調整区域の面積が多い。周知の通り、京都市は寺社仏閣が多く、自然景観のみならず文化景観の保護にも力を入れている。文化景観と自然景観をバランスよく守るために、京都市は既存の都市計画制度では不十分と考えている。例えば、寺社にある緑地を守るために、京都市は逆線引きを実施し、当該地域を市街化調整区域へ編入している。寺社を市街化調整区域にすることで、市域に残されている文化景観と自然景観を積極的に守っていく姿勢が示されている。

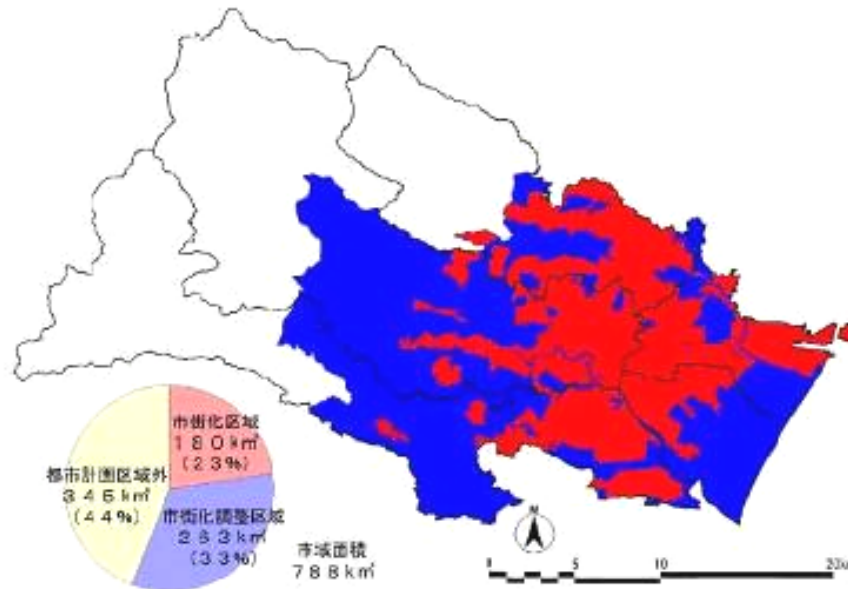
逆線引きとは、土地利用が見込めない市街化区域を市街化調整区域に編入するものである。

福岡市とここまで紹介した3市を比較すると、仙台市は福岡市と類似しており、市街化区域を原則として拡大しない方針を打ち出している。そして地下鉄新駅部分など必要な区域については、必要に応じて市街化調整区域を市街化区域へ編入している。しかし神戸市と京都市は、福岡市や仙台市とやや性格を異にしている。例えば、市街化区域のうち、未利用地や文化景観・自然景観のある地域については、積極的に逆線引きを実施し、市街化調整区域を拡大している。このように政令指定都市の都市政策は、自治体の方針によって大きく異なることが分かる。以下では、各市の都市政策を検討しながら、福岡市の都市政策へのインプリケーションを求めていく。

（２）仙台市の市街化調整区域と土地政策

１．市街化区域と市街化調整区域の線引き

図3.1 仙台市の都市計画区域



出典：仙台市webページ

仙台市は、東部が太平洋に面し、西部は山形県の県境の山間部となっている。図3.1のように都市計画区域は、海側から市域の中央部に渡って指定されている。そのうち市街化区域は、仙台市の中心部（仙台駅周辺）を取り巻くように設定されている。

この図から明らかなように仙台市は、市域全体が都市計画区域に設定されているわけではなく、市域の約25%が市街化区域、約35%が市街化調整区域、残りの約45%が都市計画区域外となっている。この都市計画区域外の大部分は、1989年の政令指定都市昇格を踏まえ、1988年に旧泉市と旧秋保町を編入したことで拡大したことによって増加した。

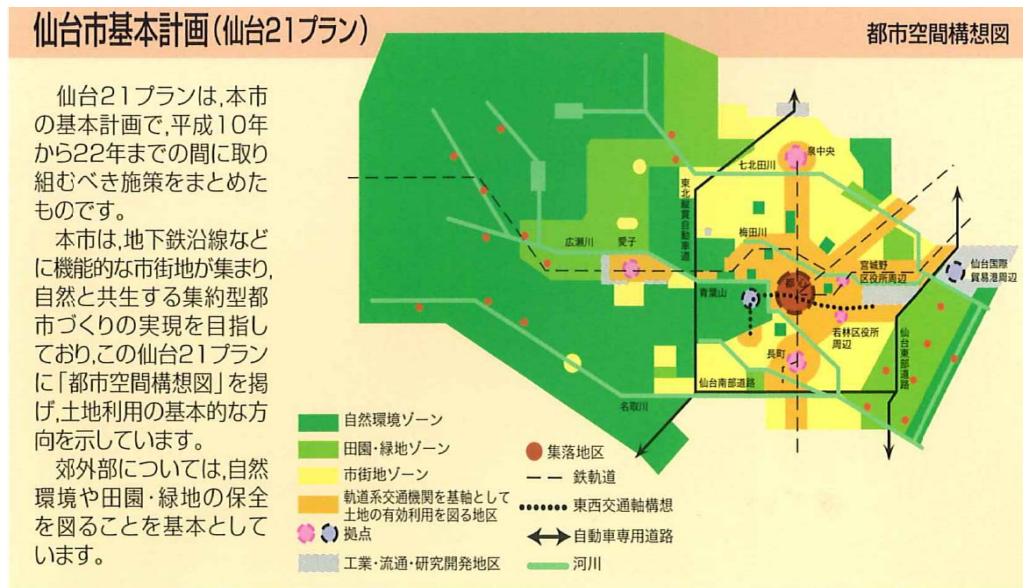
仙台市の市街化区域と市街化調整区域の区分は、新都市計画法に基づき、1975年の第1回線引きによって実現した。近年では、1991年、1997年、2004年に線引きの見直しを行っている。仙台市における線引きの見直しの基本方針は、10年後あるいは20年後の人口予測を行い、可住地の残地を踏まえ見直していくものである。仙台市の都市計画は、市域で完結する広域都市計画区域を持っておらず、仙塩広域都市計画区域に属していることから、都市計画区域を構成する10市町村の意向が反映される形で、見直しを進めてきている。

2004年の線引き見直しでは、人口予測に対して市街化区域の面積の中で2万3千人が収容できないと予測し、保留地区を設定した。しかし実際には、県が示す人口フレームよりも市町村の要望する人口規模は小さいのが通例である。仙台市内の土地利用は、市街化調整区域と都市計画区域外を合わせると77%にも上る。

そこで仙台市は、後述する集約型都市構造と土地利用調整条例を制定した。この背景には、仙台市内の都市計画区域を中心とする開発圧力が存在し、一方で市街化区域縁辺部等での未利用地の増加により集約型都市構造への転換が必要であると認識していたことが考えられる。図3.2に示すように仙台市の基本計画では、集約型都市構造を明確に提示し、市

街化区域の開発と市街化調整区域や都市計画区域外の保全を明確にしている。

図3.2 仙台市の基本計画イメージ



出典：仙台市webページ

2. 市街化調整区域の政策枠組み

仙台市の都市計画における基本理念は、集約型都市構造である。集約型都市構造とは、2つの柱から構成されている。第一に都市機能の強化、第二に都市機能の適切な配置である。すなわち都市機能を鉄軌道沿線に張り付ける形で開発を誘導し、既成市街地へ都市機能を集約することで、都市の拡散を防ぐとともに、都市機能の強化を図るものである。

仙台市は、集約型都市構造を実現するために、公共交通体系の整備を行っている。具体的には、2015年の開業に向けた地下鉄東西線の建設と、既存の鉄道駅と周辺の地域を結ぶ基幹バスの強化による鉄軌道の補完である。

仙台市が考えている集約型都市構造の基本的発想は、4つの軸で成り立っている。第一に市街化区域の拡大は行わないということである。これまで仙台市は、市街化区域を漸次拡大してきた。その結果、飛び地市街化区域などが発生し、都市のインフラ整備などで非効率な状況が生まれる結果となった。第二に今後、都市計画区域内で人口減少が進み、市街化調整区域はもちろんのこと、市街化区域の都心から遠い地区では、過疎化の恐れすら生じる可能性がある。将来的に市街化区域の拡大をしないとしても、既成の市街化区域や市街化調整区域が置かれている条件は厳しく、人口減少が顕著になり得る。第三に市街化区域と市街化調整区域の線引き権限は宮城県にあり、仙台市が独自に設定できるものではない。そこで、線引きの見直しに当たっては、宮城県と仙台市の間で協議して決定することとしている。しかし仙台市で生じている都市問題は、人口減少とあいまって急速に展開しており、7年に一度程度の県の線引きだけでは十分な対応ができない。第四に仙台市の都市構造を公共交通軸に沿った市街地形成へ転換することである。これまでの仙台市は、基本的に幹線道路を中心として都市が拡大してきた。また無秩序な宅地開発によるスプロール化も散見される。これに対して、仙台市は環境制約と人口減少社会のもとで持続可能な都市構造に転換するという強い意思があり、その一つの手段が公共交通軸への市街地の形成である。

仙台市の集約型都市構造は、いくつかの方向性の中で構築されている。一つは、集約型市街地形成への転換を図ることである。そのために都市計画を進めるにあたっては、市街化調整区域の開発を抑制し、市街地の拡大を調整していく。その結果、市街地が拡散するのを防ぐものである。二つ目は、都市機能の強化と適切な配置・誘導を図ることである。今後の都市計画では、地下鉄東西線の整備などにより、都市機能を強化することで、市街化調整区域の市街化区域への編入を防ぎ、市街化区域を必要以上に拡大しないなどの土地利用の適切な誘導を行う。三つ目に多様な面から都市空間の質を高めることである。これは市街化調整区域や都市計画区域外にある自然環境などを活用あるいは保全することで、都市の豊かさを高めるものである。

3. 市街化調整区域の現状と課題

以下では、仙台市の市街化調整区域が抱えている問題を明らかにするために、仙台都市圏における都市計画を定める仙塩広域都市計画区域に視野を広げて、当該地域について検討する。近年、仙台都市圏は大きく拡大した。かつて市域の周辺部であった旧泉市は、仙台市に編入され、泉区となっている。また泉区の北部にある富谷町は、仙台都心部まで1時間程度で通勤できるため、仙台のベッドタウンとして発展している。富谷町の住宅地は、周辺を市街化調整区域に囲まれており、仙台市の市街化調整区域を考える上でヒントを与えてくれる。富谷町の場合、仙塩広域都市計画区域の北部に位置しており、市街化区域と市街化調整区域の差異が明確に分かるエリアを有している。当該地域を地図で示すと、図3.3のようになる。北部は住宅地であるが、隣接地はほとんど開発の手が付けられていないことが分かる。

図3.3 仙台市郊外（富谷町）の区域区分境界

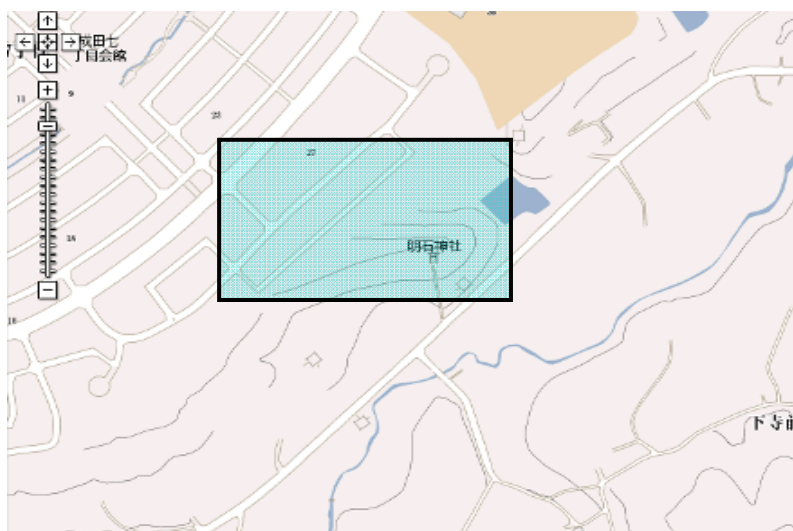


写真 3.1 市街化区域側の土地利用



写真 3.2 市街化調整区域側の土地利用



写真3.1は、富谷町の住宅地の様子である。一見するだけでは、周辺に市街化調整区域があるとは分からない。この住宅地から少し目を転じると、写真3.2のように市街化調整区域が隣接していることが分かる。市街化区域と市街化調整区域が隣接して開発されている事例は、富谷町だけの事例ではない。仙台市の都市計画区域を見ても、これと同様に一種のスプロール的な住宅開発が行われている。

図3.4 仙台市北部の市街化調整区域調査地の位置



これまで仙台都市圏の周辺部における市街化調整区域の状況を簡潔に概観した。次に仙台市内の市街化調整区域について考察する。図3.4は、仙台市北部にある市街化調整区域周辺の地図である。このエリアは、東北自動車道が近くを通り、仙台市から北部へ抜ける広い幹線道路もあるものの、開発が進んでいるわけではない。ただし当該市街化調整区域の北部は、再び市街化区域となる関係で、将来的な開発圧力はあるものとみられる。

写真 3.3 仙台市北部の市街化調整区域



写真 3.4 市街化調整区域外側の市街化区域（ニュータウン）入口



写真3.3は、仙台市北部の市街化調整区域である。このエリアは、仙台市中心部から形成される市街化区域の外延部にある市街化調整区域で、その外側には再び市街化区域が存在するという土地利用構造となっている。当該地域は市街化区域に挟まれた市街化調整区域であり、農業的土地利用が主であるとともに、雑木林も多く残っている。

写真 3.4 は、図 3.4 の北部に広がる市街化区域の入口である。ここは泉パークタウンとして分譲された住宅地で、宮城大学などの学園都市の機能も有している。おそらく当該地域は、「田園都市」というコンセプトで開発されたのであろうが、市内から北部へ進んでいくと、一旦市街化調整区域を通ることになるため、開発されている感覚を強く受けることは否めない。

以上の二つの事例は、新規分譲による住宅地とその周辺の市街化調整区域について紹介した。次に従来から市街化区域であったが、デベロッパーの経営破綻によって、宅地開発が失敗したケースを紹介したい。対象となるエリアは、図 3.5 の通りである。

図 3.5 仙台市における住宅地開発の失敗事例（位置）



今回対象とする場所は、仙台市の外延部に位置し、公共交通の便が悪いエリアである。隣接してみやぎ台と呼ばれる住宅分譲地があり、南部にゴルフ場がある。現在、みやぎ台の人口も減少傾向にあるということであった。その中であるデベロッパーは、市街化区域として一定の広さを持っていた当該用地を買収し、宅地開発を目論んだ。ところが、バブル経済の崩壊などによって、デベロッパーの経営自体が行き詰まり、結局破綻してしまった。そのため、当該用地はほとんど開発されることなく、市街化調整区域と同様の土地利用のまま残存することになった。

写真 3.5 図 3.5 の現状①



写真 3.6 図 3.5 の現状②

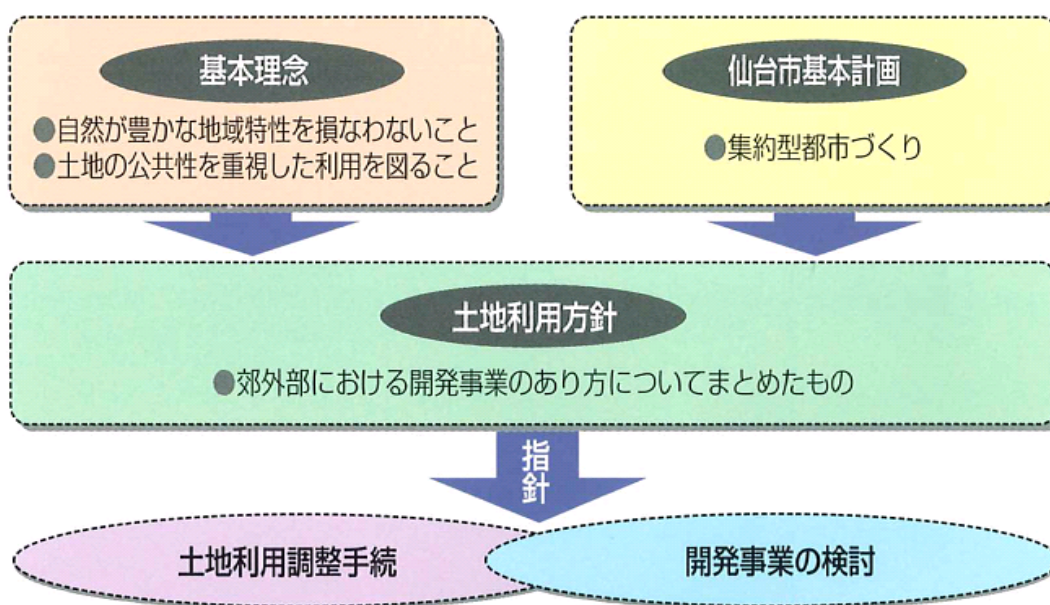


現状を示しているのが写真 3.5 と写真 3.6 である。見ていただければ明らかなように、工事事務所の跡がある以外、開発予定地であったという痕跡を見つけることは難しい。都市計画図を確認すると、当該地域は「虹の森」という分譲地にする予定であったようである。しかし実際には開発されず、市街化区域にも関わらず、市街化調整区域と同様の土地利用が維持されている。

4. 杜の都の風土を守る土地利用調整条例

杜の都の風土を守る土地利用調整条例は、市街化調整区域等の自然環境が豊かな地域において乱開発を防ぎ、秩序ある土地利用を図り、その成果として仙台市の理念像である集約型都市づくりの実現に寄与するものである。本条例は、2005 年 7 月 1 日に施行された。条例の主たる内容は、開発事業の実施に当たって、行政への許認可申請の前に土地利用調整を行うと定めるものである。土地利用調整は、開発を禁止するものではなく、周辺の環境と調和した土地利用を誘導することを目的としたものである。この条例の枠組みを図 3.6 に示した。

図 3.6 仙台市杜の都の風土を守る土地利用調整条例の考え方



出典：仙台市資料

対象となる事項は以下の三つである。

- ① 面積 5000 m²を超える土地の区画形質変更
- ② 築造面積 1000 m²超または高さ 30m 超の工作物設置
- ③ 廃棄物処理場等の設置

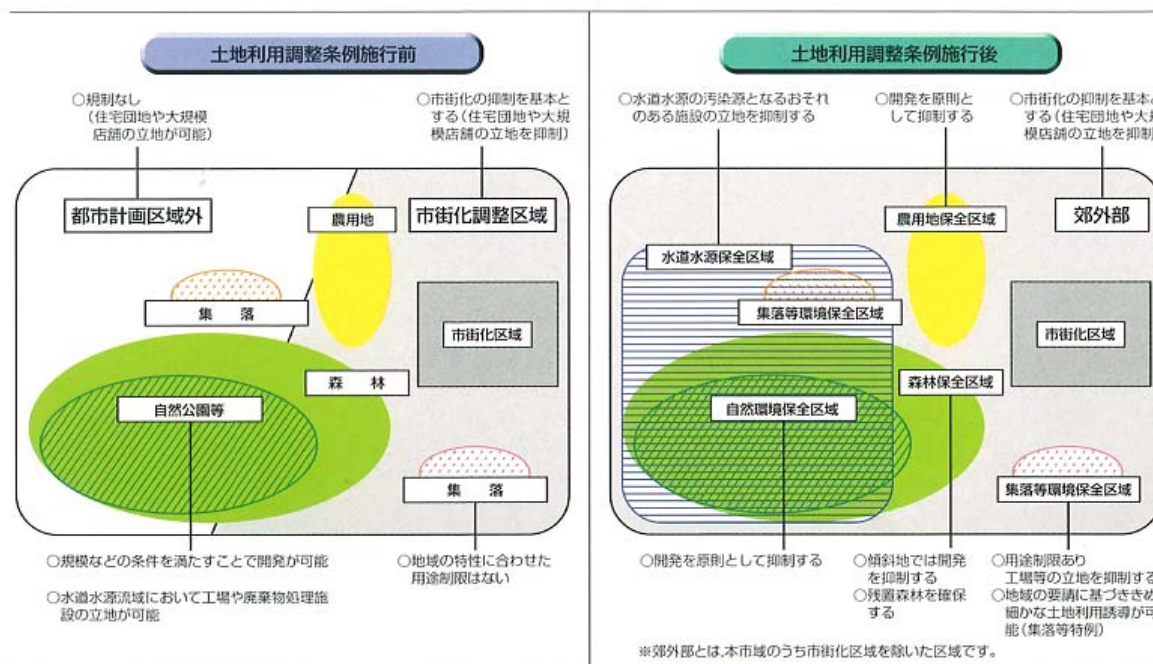
条例の適用に当たっては、市の定める土地利用方針に従って事業を整合させるように調整する。この土地利用方針は、仙台市基本計画等に即したものであり、基本的には集約型都市づくりに方向付けされているといえる。

条例の趣旨は、仙台市と事業者の協定締結を原則としている。一般に利用調整というと、

許認可権に関わると考えがちであるが、この仙台市の条例では許認可ではない点に注意が必要である。すなわち条例の根幹は、協定に基づく土地利用調整によって、郊外部における適正な土地利用を誘導するという点にある。

以上の仕組みを図式化したものが図 3.7 である。右が条例施行前、左が条例施行後である。左右を比べると、土地利用の抑制が強化されたことが明らかである。

図 3.7 杜の都の風土を守る土地利用調整条例施行による土地利用規制の変化



出典：仙台市資料

杜の都の風土を守る土地利用調整条例は、調整過程に当たって、一定の手続きを提示している。手続きの進め方としては、以下の4回のプロセスがある。

- ①事業者：開発事業構想検討書作成する。
- ②事業者：開発事業検討書作成、提出する。
- ③行政：事業者が提出した開発事業検討書を地域住民に縦覧する。それを受けて、事業者は住民に対して説明会を開催する。
- ④行政：事業者、住民の意見を踏まえて、市長が意見書を作成する。

これらの手続きを概ね2ヶ月程度の期間で実施し、迅速な対応を行っている、ただし案件によっては、2ヶ月以上の期間を要する場合もある。

行政は事業者がこの手続きを怠った場合には罰則を適用することができる。しかし現状では、条例と法令の関係で「公表」に限定されている。それでも郊外部の開発に対して、土地利用調整という枠組みを設けたことによって、業者の視点は市街化調整区域から市街化区域へ移動し、仙台市が標榜する集約型都市づくりの実現に向けて寄与していると考えられる。

5. 小括

ここまで考察してきたように、仙台市は都市計画の基本目標として集約型都市構造を志向してきた。市街化区域においても、人口減少への転換に伴い、郊外に立地する飛び地の市街化区域における高齢化などが課題となっている。それゆえ市街化区域は、基本的に拡大はせず、市街化区域で開発見込みがないところは逆線引きを予定することで、集約型都市の形を追及している。特に市街地を鉄軌道系交通沿線へ誘導する施策は、仙台市の特徴であるとともに、政策課題である。

集約型都市づくりは、宮城県と仙台市の共通理念となっており、都市計画方針としての集約型都市構造の形成では同一步調を取っている。広域自治体と基礎自治体の政策共通化は、都市政策としては極めて珍しいケースであり、注目される。

このような集約型都市づくりに向けて、積極的な施策として打ち出されたのが、2005年の土地利用調整条例である。本条例は、許認可申請前に土地利用調整を実施することで、基本的には事前相談レベルで調整する。それによって、行政が提示する土地利用方針へ業者が適合するのを円滑化することを意図している。最終的には市長の意見書が作成される。市長の意見書は、個々の手続きについて意見照会を行っており、全庁的調整の実施によって、仙台市の意思として示されるものである。

土地利用調整条例は、その性質から都市計画法関連の規制運用を補完するものに位置づけられる。当該条例は、郊外部土地利用の合理的誘導と適正化を目標として、郊外部の土地利用のバランスを図っている。

仙台市の都市政策は、福岡市よりも早く到来する人口減少に備え、集約型都市の構築を目指している。一見するとコンパクトシティのようにも考えられるが、担当ベースでコンパクトシティを意図的に意識しているわけではない。具体的には、行政は現在ある市街化区域内の住宅地を逆線引きして、市街化調整区域を拡大するという発想ではなく、既存の市街化区域を基本としながら、如何に都市機能を鉄軌道沿線に誘導し、その成果として集約型都市構造を実現させるかに意識がある。

仙台市の都市政策の位置づけは、後述する神戸市・京都市のような線引き見直しに積極的な都市と福岡市のような線引きを維持する都市との中間に位置づけられると考えられる。仙台市の政策は、福岡市と違う視点を持っているという意味で示唆を与えてくれる。

(3) 神戸市の市街化調整区域と土地政策

1 神戸市の位置と土地利用

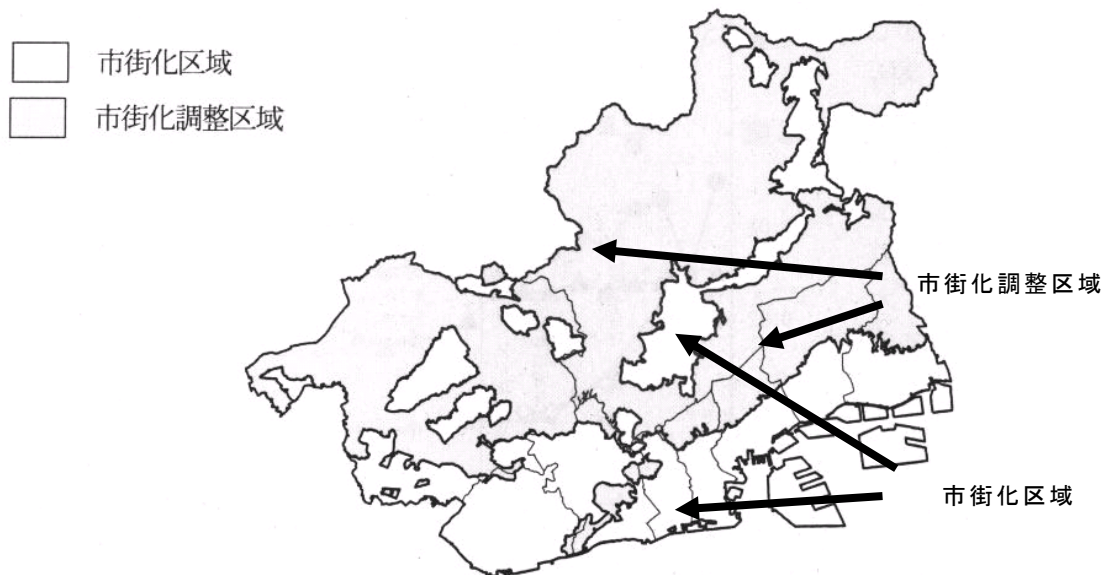
神戸市は、兵庫県の県庁所在地であり、人口 152 万人（2005 年国勢調査）を有している。神戸市は、神戸港と重化学工業を持つ一大工業都市であり、神戸経済は 1995 年阪神・淡路大震災まで日本経済の拠点の一つとして発展してきた。またその立地が大阪市から 30 分という利便性から、古くから大阪のベッドタウンとして発展してきた。

神戸市の市街地は、六甲山より南側の臨海部を中心に形成してきた。図 3.8 でも明らかなように、市街化区域は港沿いに広がっている。近年では神戸市の内陸部が大阪の通勤圏として発展してきた。その結果、西区や北区などの山間部の一部においても市街化区域があり、宅地化が進んでいる。

市街化区域が海側の多くを占める一方で、市街化調整区域は山側の多くの地域を占めている。特に西区と北区は、従来から農村地域であり、現在も農業的土地利用が多い。さらに山側は、六甲山を中心とする山間部を抱えており、都市的土地利用に適した土地ではないことも指摘できる。

神戸市は、地形的に他都市と異なる特性を持っている。すなわち山間部が多いため、平野部が少なく、開発余地が少ないにもかかわらず、多くの人口を抱えている点である。神戸市は、開発余地が少ない中で、秩序ある土地利用を試みてきた。ここでは、神戸市の土地利用政策について検討していく。

図 3.8 神戸市の都市計画区域と土地利用



出典：神戸市 web ページ

2 神戸市の市街化調整区域

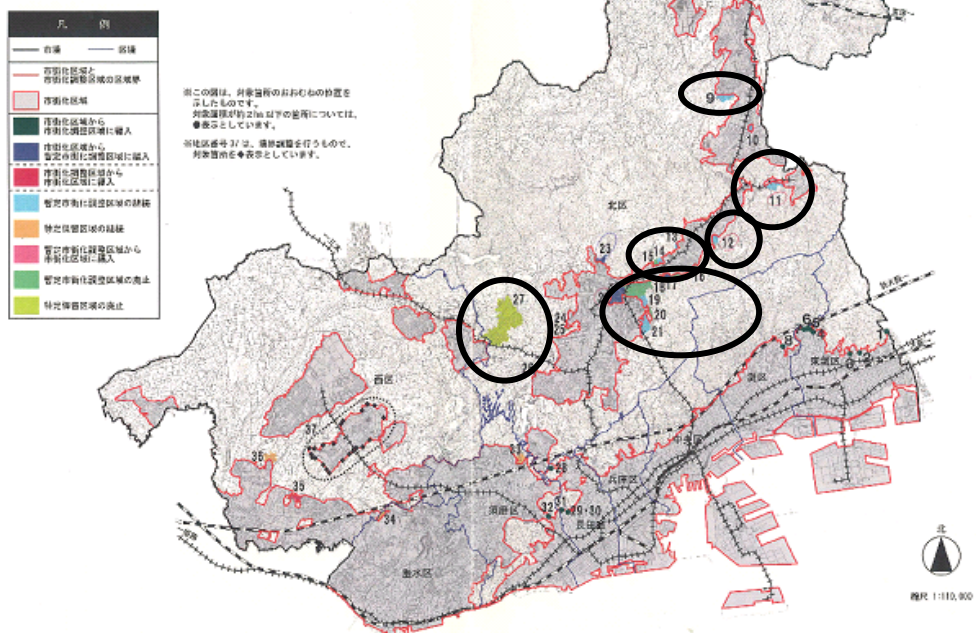
神戸市の線引きは、他都市と同様に 1968 年の都市計画法改正に伴って、1975 年に第 1 回線引きを行った。神戸市は、単独で都市計画区域を設定しており、線引きのあり方については、常に兵庫県と協議している。

第1回線引きの後、5回の線引き見直しを行った。線引き見直しの基本的な考え方は、逆線引きを進めることであった。このように逆線引きが必要になった理由は、当初の線引き時に開発可能性がある土地については、広く市街化区域に含めたためである。換言すれば、近年では開発が進みつつある西区や北区でも、線引き当時は未利用地であり、少なくとも農業的土地利用が中心的であった。この地区も市街化区域に繰り入れたために、市街化区域が大きくなり、後に過大な空間となったわけである。

近年では大阪都市圏が拡大し、三田方面の宅地化が進み、また学園都市の開発に伴う西区の宅地化は、当初から市街化区域に編入していた部分での開発を進めた。しかし実際には開発が進んでも市街化区域が人口フレームに比して大きくなったために、逆線引きを行うことで市街化区域と市街化調整区域の適正化を図ることになった。

神戸市が逆線引きを実施するに当たって採った手法が、暫定市街化調整区域という制度である。この制度は、元々市街化区域であったが、開発計画などが中止になって開発見込みがなくなった土地について、当面の間、一時的に市街化町施区域へ編入（保留）し、開発を抑制させ、さらに一定期間経過後、地主に開発意向がなければ、当該用地を市街化調整区域へ編入するものである。詳しくは後述する。

図 3.9 神戸市の市街化調整区域と暫定市街化調整区域



出典：神戸市都市計画総局計画部提供資料

暫定市街化調整区域は、図 3.9 の黒丸で囲った地区であるが、このように西区や北区に指定地域が多い。西区は西神ニュータウンの開発以外は、主として農地が多かった地域であり、現在でも葡萄などの生産が多いエリアである。また北区は、交通不便な地域であったが、近年、都心部と北区を結ぶトンネルと地下鉄が開通し、利便性が向上したことから、急速に宅地化が進展している。

それでもバブル経済の崩壊などで、開発予定であった土地が開発の見込みが立たなくなり、未利用地のまま残存地区が増えてきていた。神戸市は、このような未利用地を暫定市街化調整区域に組み入れる方向で施策を展開し、過剰な市街化区域を抑制しつつある。

3 神戸市独自の市街化調整区域の制度

暫定市街化調整区域制度は、神戸市が 1985 年に創設した独自の土地利用制度である。この制度は、まとまった農地や山林におけるスプロール開発に対する施策としてできた。具体的には、まず市街化区域内用地で、土地開発の見込みがない区域について、暫定的に市街化調整区域に編入する。編入された土地は、暫定市街化調整区域と呼ばれる。暫定市街化調整区域に編入された土地は、将来的に 5 ヘクタール以上の開発がある場合には、随時市街化区域へ再編入する。反対に暫定市街化調整区域に編入された土地で、開発可能性のない区域は、地権者への意向を確認した上で、市街化調整区域に編入する。

これらの仕組みを踏まえれば、暫定市街化調整区域は市街化区域を市街化調整区域に編入していくシステムにほかならない。暫定市街化調整区域に指定された土地は、当面の宅地開発がないことが前提となっているが、まったく開発可能性がないわけではなく、将来的に市街化区域への再編入もあり得ることから、用途地域は残したまま、市街化調整区域に編入することとしている。暫定市街化調整区域は、既存の都市計画制度では、いわゆる一般保留区域に位置づけられる。

神戸市は市街化調整区域の運用において、次のような手順を踏んでいる。第一に行政は、市内の土地利用について人口フレーム方式による市街化区域の設定を行う。人口フレーム方式によって確定した必要な市街化区域面積は、既存の市街化区域面積と照合し、過不足を調整する。この調整は、近年では市街化区域が過大であるため、市街化区域の暫定市街化調整区域への編入を進めている。ただし、土地利用の動向によって市街化区域を市街化調整区域に編入するかどうかが決まる部分があるため、一旦暫定市街化調整区域に編入した上で、市街化区域へ再編入するか、市街化調整区域へ編入するかは使い分けられている。

ここまで暫定市街化調整区域の仕組みを中心として考察してきた。神戸市では、地区計画などの活用はなかったのだろうか。結論的に述べれば、神戸市は旧都市計画法第 34 条第 10 号のイを適用した開発を原則として認めてこなかった。それゆえ神戸市の土地政策は、線引きを原則とする土地利用が基本であり、線引き以外の政策手段はほとんど用いられてこなかったと考えられる。

4 市街化調整区域の現状と課題

神戸市の市街化調整区域に関する考察で重要なのは、暫定市街化調整区域の活用状況の把握であろう。本節では、2箇所 の暫定市街化調整区域の現状と課題を紹介することで、本制度の有効性と課題を明らかにする。

図 3.10 神戸市の暫定市街化調整区域の位置（事例 1）



図 3.10 に示しているのが一つ目の暫定市街化調整区域である。この地区は、地元企業が分譲地として所有していたが、開発の目途が立たず、現在に至っている。当該用地のすぐ横には神戸電鉄有馬線が走っており、この路線を使えば、神戸都心部（三宮）まで 30 分程度で到達することができる。また阪神高速道路北神戸線の有馬口出口から近接しており、自動車でのアクセスも良い。さらに当該地区に隣接して有馬温泉もあり、もし神戸電鉄が新駅を設置すれば住宅地の立地条件としては、かなり利便性が高い地域になると考えられる。

図 3.11 暫定市街化調整区域（事例 1）周辺の地図



出典：神戸市都市計画総局計画部提供資料

写真 3.7 図 3.11 の現状①



写真 3.8 図 3.11 の現状②



この土地は、現在のところ用途が未確定であり、かつ市街化調整区域に隣接した緑地であったため、神戸市は暫定市街化調整区域に編入することとした。暫定市街化調整区域に編入するエリアは、図 3.11 の範囲である。谷沿いを走る道路に沿って市街化区域となっているが、その周辺は、市街化調整区域となっている。道路沿いの市街化区域も実際には開発されておらず、市街化調整区域と一体となった緑地である。

図 3.11 の現状を示したのが写真 3.7 である。この写真の道路より向こう側が市街化調整区域、手前側（写真 3.8）が市街化区域である。見比べれば分かるように、どちらも開発されていない緑地となっており、土地利用の側面からは違いを見出すことが難しい。道路は旧道から新道へ付け替えられており、そのときに現在の線引きに見直されたものと考えられる。そのため、暫定市街化調整区域の斜面は、一部がコンクリートで覆われている。

ここまで考察したように、当該暫定市街化調整区域は、利便性が高いにもかかわらず、開発されてこなかった。一つの理由は、経済環境の変化が挙げられるであろう。但し、より重要なのは、土地開発が土地の収益性に規定されるという点である。

土地開発は、経済学では収益還元法によって決定すると考える。高柳（2008）によると、土地は同質の財がないため、需要者は土地という単一の単位で売買を選択することはできない。需要者は、当該土地がどの程度の収益を上げられるかということが判断基準になる。すなわち、銀行の利回りが土地からの収益より高ければ、土地の需要は少ない。反対に銀行の利回りが土地からの収益より低ければ、土地の需要は高くなる。

この仕組みは次式で表すことができる。

$$\frac{\text{土地の年間収益}}{\text{地価}} = \text{期待される利回り} = \text{利子率} \quad (1)$$

上記の式を変形すると、以下のようになる。

$$\text{地価} = \frac{\text{土地の年間収益}}{\text{利子率}} \quad (2)$$

（１）式と（２）式から、土地の収益性だけではなく、利子率の動向も地価を左右し、土地利用に影響することが明らかになった。

今回調査を行った暫定市街化調整区域は、元々、住宅分譲地として開発予定であった。しかしバブル経済崩壊後、金利はゼロ金利で推移し、地価の上昇圧力も低下した。その結

果、住宅地として開発し、分譲するインセンティブが低下したことは、十分に推測できる。加えて、大阪都市圏の拡大は、直通で通勤できない有馬地域より JR 線で直通している三田地域の方が顕著である。その結果、当該地域で大阪都市圏の縁辺部に位置づけられ、土地の収益性が低下したと考えるのが妥当であろう。

図 3.12 神戸市の暫定市街化調整区域の位置（事例 2）



図 3.13 暫定市街化調整区域（事例 2）周辺の地図



出典：神戸市都市計画総局計画部提供資料

従って、利子率の低下と土地の年間収益の低下によって、地価が低下し、土地需要の減退も加わって、土地利用が緑地となったわけである。

二つ目の暫定市街化調整区域の事例が、図 3.12 に示されているところである。この場所は六甲山の北麓に当たり、神戸市北区の新興住宅地となっている。先の有馬地域と同様に、神戸市中心部（三宮）への利便性は非常に高く、わずか 20 分あまりで到達することができる。有馬地域と同様に大阪都市圏としての利便性は、三田などに比べて劣るものの、神戸通勤圏としては、立地近接性から極めて有利な場所となっている。その関係から既に周辺地区は市街化区域に指定され、一定程度の開発が行われている。当該地域は、後述する六甲山のみどりの聖域と市街化区域の間に位置しており、緑地を保全する緩衝帯の役割を果たしているとも見ることができる。

いずれにしても、今回、当該区域が暫定市街化調整区域に継続された。その範囲を図 3.13 に示している。

このエリアは、阪神高速道路北神戸線のインターチェンジのすぐ北側に位置し、さらに半径 1 キロ内には、神戸電鉄の神鉄六甲駅がある。その点で通勤の利便性が高く、開発圧力が存在する区域であると考えられる。

当該用地も先述の有馬地域と同じように、開発計画があったようである。しかしこの場合には、計画は具体化せず、景観的にも依然として農村的なままである。実際の状態は、写真 3.9、写真 3.10 に示している。

写真 3.9 図 3.13 の現状①



写真 3.10 図 3.13 の現状②



この写真の真ん中を通る道路を挟んで、右側が市街化区域、左側が暫定市街化調整区域となっている。一見しただけでは区別がつかないが、写真 3.9 の右側が工場跡地であるため、かろうじて開発の痕跡を確認することができる。

5 人と自然との共生ゾーン条例

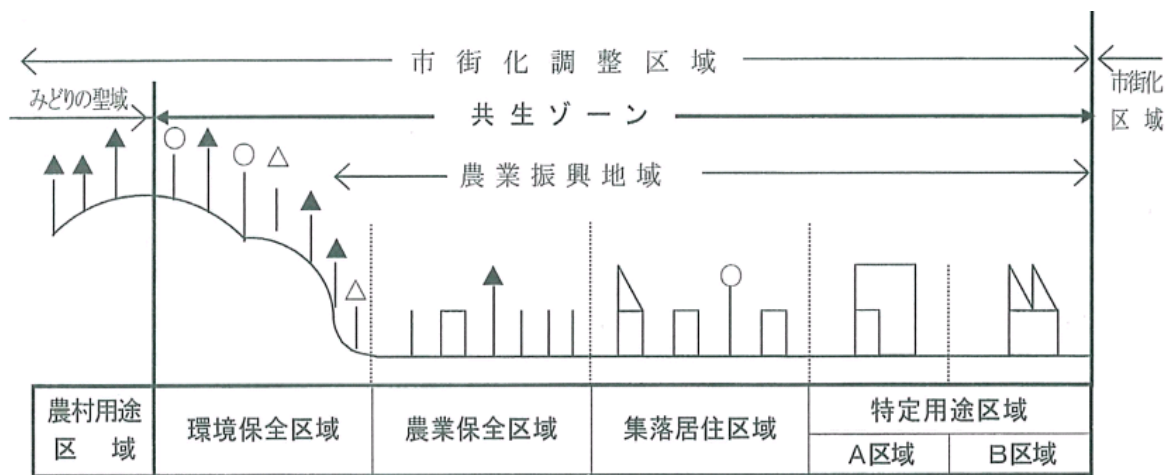
神戸市は、六甲山をはじめとして、多くの山間地を有し、かつ農業が伝統的に盛んな地域である。六甲山観光や有馬温泉は、代表的なものであるが、神戸ワインも地域ブランドとして定着しつつある。神戸市は、人口 150 万人あまりの政令指定都市であるけれども、その地域特性は、すべてが都市型社会ではなく、まだ多くの部分で農村型社会が残っている。そして自然資源が多いということは、行政としてはこの自然をいかに守っていくのかという課題に直結する。神戸市の自然環境の保全は、市民の生活を守り、生活を豊かにするものだけに、施策の対象として重要視している。

神戸市は、市域に多く残る自然環境を計画的に保全するために、1996 年 4 月に『人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例』（以下、人と自然との共生ゾーン条例）を制定した。本条例は、市街化調整区域に位置づけられている農業・農村地域の活性化を目的として制定されたもので、秩序ある土地利用の計画的実施や農村らしい景観の保全・形成などを謳っている。この条例は、都市計画法で定められる規制に加えて、市独自の規制を行う上乗せ条例である。人と自然との共生ゾーン条例が制定された背景には、バブル経済期に市街化調整区域がゴルフ場や廃棄物処理場等の開発が計画され、荒廃したことが挙げられる。当条例の制定を受けて、1998 年 3 月末に市内の農業・農村地域を「人と自然との共生ゾーン」に位置づけた。

人と自然との共生ゾーン条例は、主たる対象地域を市街化調整区域としている。これは、神戸市の自然環境がほとんど市街化調整区域内にあったためである。市街化調整区域の規制強化について、当該地域の住民は当初、反発したものの、現在では一定の理解を得ているという。ちなみに人と自然との共生ゾーンの指定要件は、以下の通りである。

- ① 市街化調整区域であること
- ② 緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例第 4 条第 1 項の緑地の保存区域でないこと
- ③ 農業・農村地域が一定の機能を効果的に発揮させるため一体的に整備、保全及び活用を図るべき区域であること

図 3.14 人と自然との共生ゾーンの土地利用（概念図）



出典：神戸市都市計画総局計画部提供資料

人と自然との共生ゾーンは、全域を4つの農村用途区域に指定し、土地利用を細かく分けることで、自然環境の保全を行っている。また農村用途区域には、重ねて農村景観形成地域を指定することができる。それを示したものが、図 3.14 である。なお山間部はみどりの聖域として、別途指定している。

山側から環境保全区域は、良好な自然環境の整備・保全しており、里山を想定している。農業保全区域は、農振法で定める農用地区域やその周辺のため池、農家住宅を一体的に整備するものである。集落居住区域は、農家住宅や分家住宅などの集落区域として位置づけられ、里づくりの基礎地域となっている。最後に特定用途区域は、二つの区域に区分される。A区域は、主として公共目的の施設立地に用いられる。B区域は、問題施設等の土地利用に用いられることを意図している。

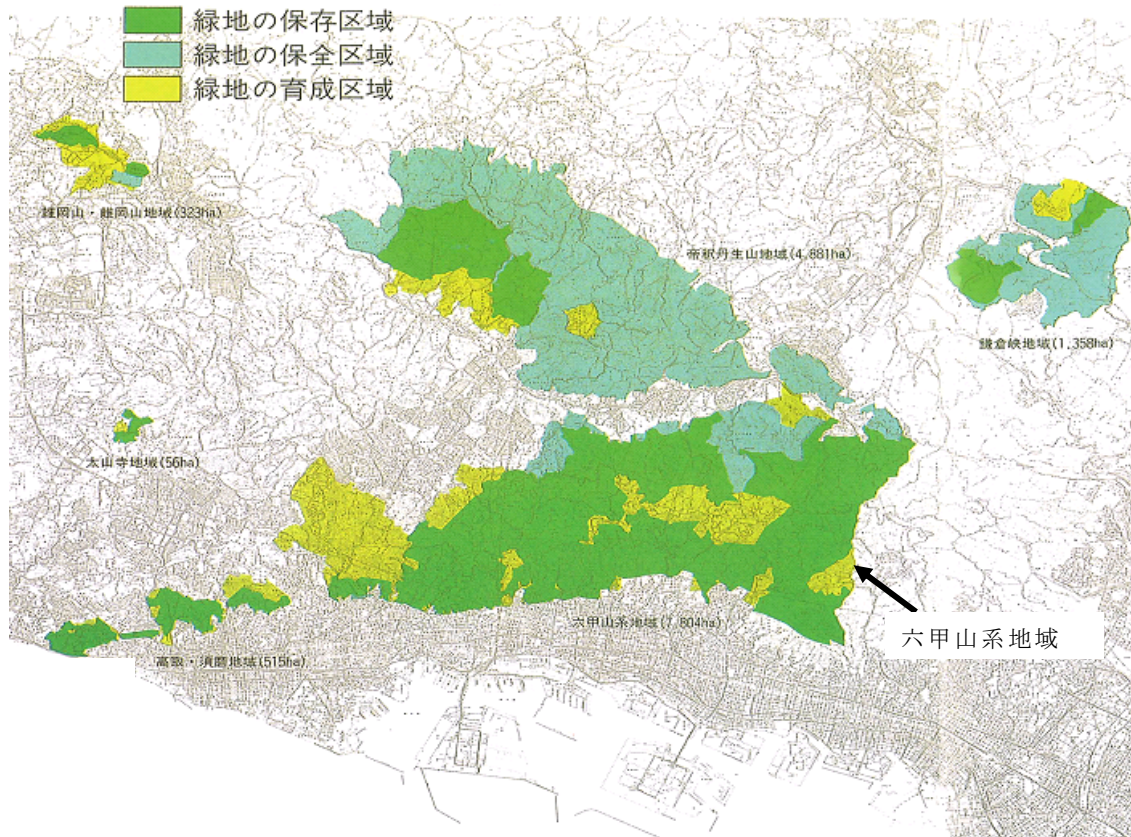
6 みどりの聖域

みどりの聖域は、将来にわたり、緑に恵まれた神戸の自然を守り育てるとともに、秩序ある市民利用を目指して、風致地区条例では対応できない分野を含むことで実現させるべく、設定されたものである。

みどりの聖域は、1990年3月にあった神戸市公園緑地審議会答申に基づいて、設定された。このような仕組みができた背景には、都市計画法の市街化調整区域の制度では、緑を十分に保全できないという意識が、神戸市の中に醸成されていたことがある。それを裏付けるように神戸市は、繰り返し緑地の重要度調査を行ってきた。1987年2月～8月には学識経験者、神戸市関係者、コンサルタントで構成される緑地研究会を設置し、緑地環境の評価・分析と神戸市における緑地環境の整備保全方針を検討した。続いて1987年10月～1988年4月には緑地保全行財政制度検討委員会を学識経験者、国・県関係者、神戸市関係者で組織し、緑地研究会での成果を踏まえて、緑地の資質評価と体系評価を行い、両者を統合した指標化を行った。1988年には、神戸市が緑地保全行財政制度検討委員会の成果をもとに、緑地の保全重要度を評価した。結論として神戸市は、緑地は4つの区域に区分できるとした。

- ① 保存区域：自然環境保全、国土保全、保健休養、景観の評価上、極めて重要な緑地
- ② 保全区域：自然環境保全、国土保全、保健休養、景観の評価上、保全区域に次ぐ重要な緑地
- ③ 育成区域：保存区域・保全区域に接しているが、緑地の保全重要度はあまり高くない緑地
- ④ その他の区域：緑地の保全重要度では評価されない緑地

図 3.15 神戸市みどりの聖域の分布



出典：神戸市都市計画総局計画部提供資料

このような経緯の後、1991年には緑地条例（緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例）を公布・施行した。主たる政策手段は、①区域指定、②規制、③助成制度、④買入制度、⑤基金の造成の5つである。本条例に基づいて、3つの区域が指定されている。

- ① 保存区域：重要度の極めて高い区域であり、原則開発禁止のエリアとなっている。
- ② 保全区域：保存区域に次ぐ緑地の機能を有する区域に位置づけられ、開発には市長の許可が必要である。
- ③ 育成区域：保全区域に次ぐ緑地の機能を有する区域で、かつレクリエーション面の機能が高い区域であり、開発には市長の許可が必要である。

具体的には図 3.15 のエリアが3つの地域に指定されている。ここで特徴的なのは、例えば六甲山を例にとると、この地域はすべてが保存区域にはなっていないことである。六甲山の山頂部は、歴史的に神戸市民のレクリエーションの場であり、古くから観光地として賑わってきた。その関係から、仮に六甲山地域全体を保存区域にした場合、六甲山の観光は開発ができなくなるため、産業として問題化するのみならず、市民の憩いの場がなくなることを意味している。そこで、六甲山地域内部に育成区域を設定することで、レクリエーション機能が喪失することがないような手立てを打っている。つまり、保存と育成のバランスを取ることで、地域発展の均衡を目指していると考えられるのである。

7 小括

ここまで神戸市の市街化調整区域に対する土地政策を概観してきた。神戸市の土地政策において特徴的なのは、市街化調整区域に対する意識が高く、当該区域を保全しようとする意向を持っていることである。神戸市は、暫定市街化調整区域を積極的に活用することで、市街化区域の無秩序な拡大の抑制を図っている。とりわけ元々、市街化区域が過大であった神戸市にとって、未利用の市街化区域の整理は大きな問題である。そこで大きく 2 つの政策枠組みを設定し、神戸市の土地政策を展開している。

一つは、人と自然の共生ゾーン条例の制定である。本条例は、既存の市街化調整区域制度では制限できない資材置き場等の立地規制を行い、農村景観を維持することが目的である。実際に 4 つの区域区分を行い、土地利用規制を厳しくしている。特に本条例が、既存の都市計画法に対する上乗せ条例である点が、他の政令指定都市が展開している市街化調整区域制度と大きく異なる点である。

もう一つは、みどりの聖域である。この制度も人と自然の共生ゾーン条例と同じ発想で、既存の都市計画制度の不十分さを補完している。行政は、神戸市内に多くある山間部の緑を保全するためには、市街化調整区域制度だけでは不十分と判断し、条例を制定したものである。神戸市は、有名な六甲山のみならず、多くの山間部を有している。神戸市では 3 年余りにわたって、緑地のあり方を検討した。その結果を踏まえ、この地域に存在する緑地を保全するためには、既存の制度に加えて、地域独自の枠組みが必要であると判断した。

神戸市の土地政策は、神戸市の地域特性に対応して、国が制定している都市計画制度では不十分な点を条例によって補完することで、市街化調整区域の緑地や農地を保全し、緑ある生活環境を維持している。今後も大阪都市圏として開発圧力がある中で、市域の緑地や農地を保全していく姿勢は、行政のあり方として参考にできる点が多い。市街化調整区域を維持していく方策として、条例のあり方を考えることが重要であることを、神戸市の事例は示唆している。

(4) 京都市の市街化調整区域と土地政策

1 京都市の位置と土地利用

周知の通り、京都市は京都府の県庁所在地であり、京阪神都市圏の一角をなす中核都市である。京都市の市街地は、市域の南部に分布し、市北部では過疎化が進んでいる。これは京都市が市町村合併を繰り返してきた結果、市中心部からバスで2時間以上のエリアも市域に編入されたためである。

京都市の都市計画は、簡単な統計データで説明すると、京都市全域約 828 k m²であり、そのうち都市計画区域に指定されているエリアが約 480 k m²と対市域面積の 58%となっている。市街化区域は、約 150 k m²と対都市計画区域面積の 31.2%である。それに対して、市街化調整区域は、約 330 k m²と対都市計画区域面積 68.8%を占めている。このような土地利用の状況を示したのが、図 3.16 である。

図 3.16 京都市の都市計画区域と線引き

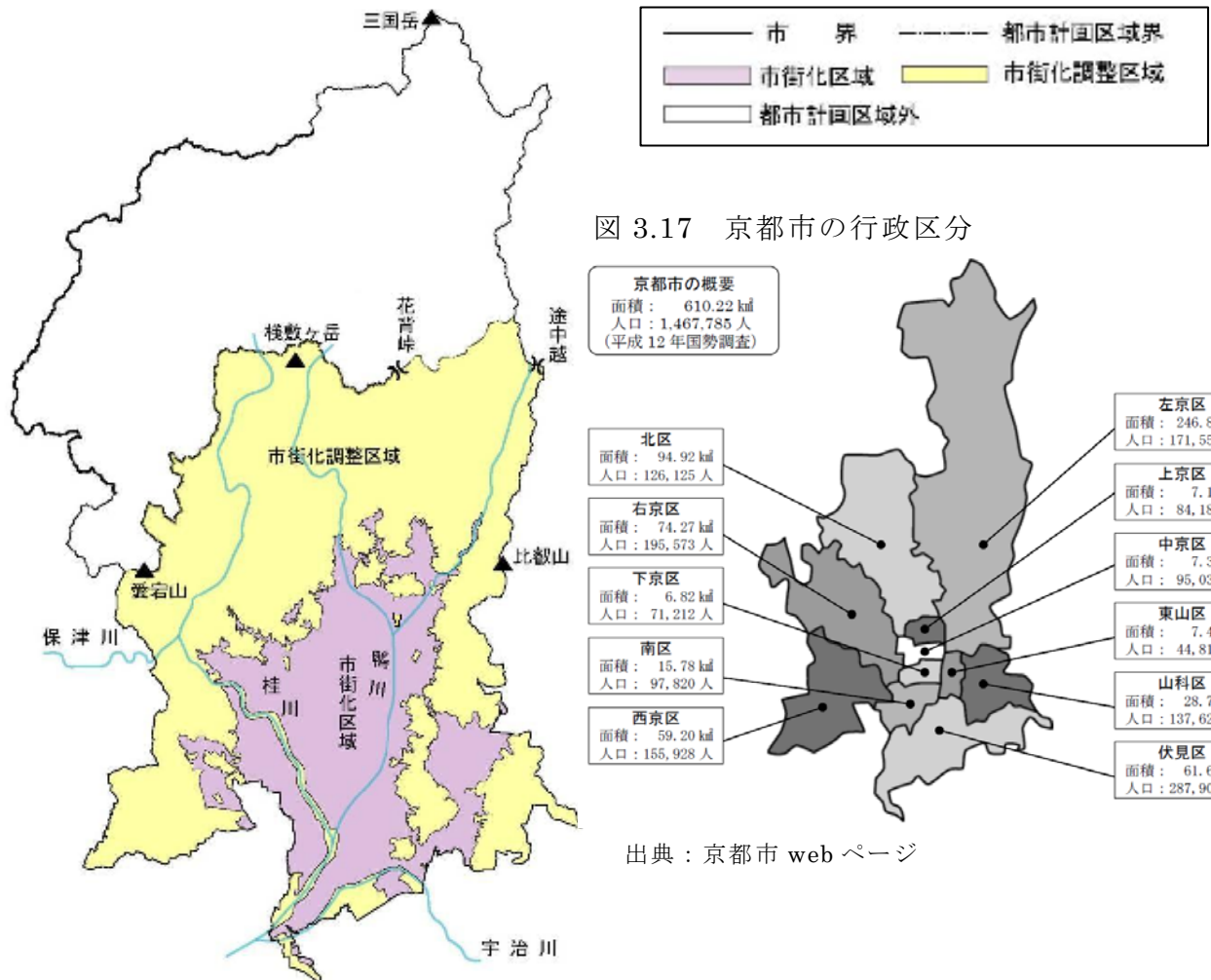


図 3.17 京都市の行政区分

出典：京都市 web ページ

出典：京都市 web ページ

2 京都市の市街化調整区域

最初にこれまで京都市域内で線引きをどのように行ってきたか、基本的な考え方をまとめてみたい。京都市は、基本的に他の都市と同様に人口フレーム方式を用いて都市計画区域を導出している。人口フレーム方式は、目標年次までの人口増加、産業活動の増大を予測し、それらの受け皿として既成市街地以外にどれだけの土地面積が必要かを算出するものである（伊達編集（2008））。人口フレームは、次式によって導出することができる。

$$S_n = (P_t - P_p - P_c) / R_n \quad (1)$$

このとき、

S_n ：新規の市街化区域候補地が住宅市街地である場合の必要面積

P_t ：当該都市計画区域の将来人口

P_p ： P_t のうち規定の市街化区域内に居住すると見込まれる人口

P_c ： P_p のうち市街化調整区域内に居住すると見込まれる人口

R_n ：新規市街化区域における想定人口密度

（1）式を整理すると次式が得られる。

$$S_n = P_o / R_n \quad (2)$$

このとき、

P_o ：都市計画区域内（市街化区域あるいは市街化調整区域）に居住できない将来人口

R_n ：新規市街化区域における想定人口密度

すなわち、新規の市街化区域候補地が住宅市街地である場合の必要面積は、都市計画区域内（市街化区域あるいは市街化調整区域）に居住できない将来人口を新規市街化区域における想定人口密度で除した商となる。

その中で、緑地などの保護を目的とした逆線引きの考え方など京都独自の考え方は最近になって出てきている。逆線引きとは、都道府県が行う区域区分において、従来は市街化区域であったエリアについて、自然環境保全等の理由から市街化調整区域に編入することを意味している。この逆線引きは京都市だけではなく、神戸市でも行われている。しかし京都市と神戸市では、逆線引きの意味合いが異なっている。神戸市では逆線引きをする理由として「土地利用が見込めない」ことを理由にあげているのに対し、京都市では「保全や再生のため」という積極的表現が用いられている。この積極的というのは、逆線引きの面積が多いという意味ではなく、逆線引きを行うに当たって、面積は多くなくても自然的、文化的な意義があるエリアを都心に近い部分でも市街化調整区域に編入しているという意味である。

京都市は、周辺の長岡京市や宇治市、久御山町、八幡市等にまたがる京都都市計画区域の一部を構成している。したがって、都市計画区域区分も含めて、基本的な判断は京都府の考え方による。それでも京都市として京都府へ線引きの要望を出すことは可能である。この仕組みで、逆線引きを進めているものと考えられる。

京都府は、2007 年度に線引きを見直した。今回の線引き見直しの内容は、京都市に關係する分では、市内で3カ所の見直しを行った。これは、市街化調整区域を市街化区域へ編入するエリアではなく、基本的にすべてが逆線引きであった。

具体的にどのようなエリアが逆線引きの対象となったのであろうか。一つ目は、下鴨神社の約 11ha を逆線引きしたものである。下鴨神社は、世界遺産に指定されているとともに、都市部に立地している神社内に緑地を有している。そこで、京都市は世界遺産である神社の区域を逆線引きし、神社が新たに営利目的で土地活用するのを規制することにした。ただし、世界遺産の逆線引きは例外的であると考え必要がある。例えば、その他の世界遺産はほとんど山麓の市街化調整区域内にあり問題がない。また、市街化区域の世界遺産は二条城、本願寺、東寺などあるがすべて建造物であり、広域の緑地を持っているわけではない。それゆえ、下鴨神社の逆線引きは、京都市市街地に残った貴重な緑地を残すために行ったものであり、レアケースであるといえよう。

二つ目に都市構造物として存在する、十条通りのトンネルの出口の空き地の部分を開発できないように逆線引きした。

三つ目は、公園区域と調整区域の範囲の整合を図ったものである。京都市左京区にある宝が池公園について、公園区域と市街化調整区域の範囲が整合していなかったため、公園区域に市街化調整区域を合わせる逆線引きを行った。本来、宝ヶ池公園は市営公園であるため、開発圧力はなく、敢えて市街化調整区域に編入する必要はないようにも感じるが、公園の敷地範囲と市街化調整区域を整合させることで、開発防止に対する一層の強化を図った。

これまで考察してきたように、京都市は積極的に逆線引きを行い、緑地の保全を図っていることが明らかになってきた。それでは、市街化調整区域に対する京都市の基本的スタンスはどのようなものなのであろうか。

京都市は、2007 年の逆線引き以外にも、歴史的に逆線引きを行ってきた。京都市が行った過去の線引きは、ほとんど周辺縁端部の市街化区域への編入であり、他都市の線引き見直しと変わらないものであった。ところが4回目の線引き見直しから、市街化区域内の森・緑を市街化調整区域に積極的に編入するようになった。例えば、2000 年に編入した吉田山という丘陵地は、吉田神社の敷地にマンション計画が生じた土地であった。それを京都市が購入し、公園に編入した経緯がある。雙ヶ丘というエリアも史跡指定があり、市街化調整区域として開発圧力から逃れさせる意図があった。

2007 年に逆線引きを行った下鴨神社のケースは、この流れを引き継いだものである。下鴨神社に対する線引き見直しで、市街化区域内の大きな森の逆線引きはほぼ終了したと京都市側は考えているようである。

3 京都市の市街化区域への開発圧力

京都市は、京阪神都市圏の中核都市であるため、開発圧力が強い。これまでもホテルやマンションによる景観論争が発生し、都市の土地利用がたびたび考えられてきたことは、記憶に新しいところである。これらの問題は、基本的に既存市街地の問題であった。しかし近年では、市域の周辺部で市街化区域への編入の要望・圧力が強くなっている。

しかし京都市は、2007 年度に従来の方針を転換し、地域の個別の要望に応える市街化区域への編入は全部やめることにした。京都府全体で見ても、逆線引きを行ったエリアが 5 カ所であり、市街化区域への編入は 1 カ所に止まっている。今回市街化区域に編入した箇所も駅整備とセットとなっていた区画整理の事業認可申請案件だけであった。

今後、市街化調整区域内に立地する鉄道駅周辺の開発案件などは考えられるが、市街化調整区域から市街化区域への編入は、京都市がイメージするコンパクトシティの考え方から基本的には行わないとしている。ちなみに 2000 年の見直し時に市街化区域の編入の事例があった。これは、大学の事業拡大によるものだが、京都市マスタープランで位置づけているものであったために、例外的に市街化調整区域の市街化区域への編入を認めた。したがって、京都市の都市政策では、今後、市街化調整区域を市街化区域に編入するケースは、場合によって編入する程度と考えられる。

市域に存在する開発圧力への対処は、緑地への対応と農地への対応に分けて考えることができる。

緑地として考えられる森・樹木については、開発圧力に対して、市街化区域内、市街化調整区域内に関わらず保全・再生すべきという市民意識・行政の考え方が元々強いため、京都市としては逆線引きを進めている。先の下鴨神社などはその範囲に含まれると考えられる。

もう一つの農地への対応については、市街化区域内に低利用の都市農地が多く（生産緑地：690ha）、京都市としては市街化調整区域の活用よりも、こちらの利用を優先的に考えている。特に農地の活用を考えると、土地の需給バランスを勘案すれば、京都市は市街化区域の拡大には消極的にならざるを得ない。

後者の市街化区域内の都市農地について京都市はどのような考え方をもっているのだろうか。京都市は、都市農地の利活用について、基本的には行政主導ではないという考え方である。都市農地においては、土地所有者の営農意思の有無によるところが大きく、行政はコントロールできない。そのため、土地所有者の営農意志が強いところが宅地供給への行政からの働きかけには応じていないため残っている状態となっている。しかしながら、都市農地の所有者の高齢化が進み、世代交代の時期が来ている。また生産緑地法の 30 年猶予の期限があと 15 年程度の残存期間となっているので、生産緑地法での猶予が切れた時点で一気に問題が吹き出すと考えられる。特に従来の特例適用による納税猶予が切れた時には宅地転換が一気に進む可能性がある。それゆえ一般的には、市街化調整区域よりも市街化区域内で土地供給が続いていくのではないかと考える方がより自然であるといえる。

4 京都市の市街化調整区域における地区計画制度

これまで考察してきたように、京都市は市街化調整区域への市街化区域の拡大を止め、既存の市街化区域を高密度に利用していく方針に転換した。しかしそのような方針を採ったからといって、市街化調整区域の問題がなくなるわけではない。市街化調整区域には既存集落が残っており、そこに居住する住民生活への対応が必要となった。そこで京都市では 2002 年に市内勉強会を立ちあげた。

当時、国から今後の市街化調整区域の地区計画制度は、保全を前提として検討する方針が示され、また併せて既存宅地建物制度がなくなった。国は、市街化調整区域への大規模小売店舗や公共施設の立地など、なし崩し的なスプロール化が進む中で、市街化調整区域の機能を強化する規制を設定することで、市街化調整区域の維持を図ろうとした。京都市は、国の意向を受けて、都市計画法 34 条の 11（建築物連たん地区の開発行為）を市街化調整区域の活性化等に用いない旨の方針を決めた。その結果、京都市が市街化調整区域の集落維持に使える制度として地区計画制度が残った。地区計画制度のメリットは、既存集落の維持活性化として使えることがあった。

他都市の市街化調整区域と同様に区域内の既存集落で人口が減っていた。それとリンクする形で農林業への就業人口が減っている状況で、何らかの対策が必要となっていた。京都市が地区計画制度を用いたのは、この制度が市街化調整区域内の既存宅地に使えるというのが最大の理由であった。

そもそも京都市は、市街化調整区域に対する保全という意識が強く、開発許可の運用を厳しくしており、例えばガソリンスタンドの新設も認めていなかった。ただこのような開発許可の厳格な運用により、京都市内の市街化調整区域に多くある観光地で、土産物店の新規出店ができないという問題点が生じ、制度の再検討を進めた。そのため、他都市では地区計画制度は、市街化調整区域内の新規開発に活用されているが、京都市では既存集落に限定した適用とすることで、市街化調整区域の無秩序な開発を抑制することを目指した。

京都市は、市街化調整区域において地区計画制度を運用するに当たり、3 つの原則を定めた。第一に市街化抑制の原則である。市街化区域そのものは、線引き権限を持つ上位機関である京都府が定めるが、京都市も市街化区域を原則として現在の規模に抑え、線引きは基本的に動かさない様になっている。また人口フレームに影響する宅地開発も基本的に行わない方向とし、将来的な市街化区域からの土地供給とのバランスを取っている。

第二に住民合意の原則である。市街化調整区域での地区計画策定においては、住民発意を原則とし、住民側と京都市との窓口を一本化することを条件としている。具体的には、地域住民にはまちづくり組織を作ってもらい、関係権利者（地権者）が複数人入る形で検討を進めてもらう。その成果として、地区計画を作ることになる。

第三に地区施設整備の原則である。市街化調整区域において地域住民が行う開発案件については、道路の整備が必要な場合、都市計画税がかからない市街化調整区域では、地元負担が原則となっている。既存集落整備型の地区計画で新しく道路を作る話が出た場合でも、行政が作らない限り幅員が 6 m あった場合も建築基準法上の道路とならないので、建設するメリットがない。市街化調整区域における道路整備が、地元負担だけで良いのかという意見もあり、何らかの支援策も必要と考えているが、現段階では京都市として検討中と答えるにとどまっている。

京都市の地区計画は、既に実際に運用されている。例えば既存集落整備型の地区計画では、三千院などの観光地が有名な大原地区の集落でまちづくり協議会組織が立ち上がっており、地区計画の整備を進めている。また他の地区からも制度説明の要望が行政側にある状況である。

ここで大原を事例にして、既存集落整備型地区計画が持つ政策効果イメージを考えてみたい。一般に市街化調整区域の地区計画では、二つの政策効果が期待される。一つは他出者のＵターンによる定住人口の安定化である。当該地域で生まれた若年層は、雇用がないことや家の新築が制約されていることなどから、域外へ他出し、都市部で家庭を持つことが多い。そこで、市街化調整区域にある既存集落の人口バランスのために、他出した子弟を集落へ呼び戻す施策が考えられる。その場合に用いられるのが地区計画である。

もう一つの政策効果は、新規居住者の流入である。近年、政令指定都市の市街化調整区域といえども、過疎化が進んでいる。京都市も市町村合併の影響などもあって、市街化調整区域が広域になっている。そのため、定住人口の安定という課題が浮き彫りになっている。近年では、安定的な人口を保つために、定年者の流入や帰農希望者を期待して、知育計画を行っているケースもある。

京都市の地区計画では、新しい人を入れたいという地元の意向があるが、制度として想定している訳ではないという。すなわち行政としては、集落の住宅はあくまでも自己居住用であり、誰が住むのかということまでは言っていないというのが現状である。ただ他出者の増加、少子高齢化などの影響により進んでいる児童数の減少の問題に対しては、小中学校の一貫教育を大原地区で検討しているところである。行政は、このような一貫校のメリットで次男三男といった他出者を呼び戻したいと考えている。

5 小括

本節では、京都市の市街化調整区域に対する施策を概観してきた。京都市では市街化調整区域のみならず、都市政策全般において、古都の歴史、観光を意識した環境・景観重視の施策展開を行っている。下鴨神社の逆線引きは、その典型例であろう。このような施策は、市民が環境保全に対して高い支持をしているため、反発は表面化していない。むしろ行政の施策は、都市計画の逆線引きを積極的に活用することなどにより、本来、市街化調整区域が持つ機能を維持するようになっている。具体的には京都市は、緑・文化・景観など自然環境のみならず、文化景観の保全・再生に力を入れていることが明らかになった。

京都市は、市街化調整区域のあり方を考える上で、市街化区域の土地供給を視野に入れて検討していた。例えば行政は、市街化区域内農地の大量宅地化を予見しており、将来的に市街化調整区域への開発圧力は低下することを示している。そして市街化区域内の低利用地を活用することが都市計画上必要であると判断した。それゆえ京都市は、市街化区域の拡大抑制を行うことで、消極的な住宅開発を進めてきたわけである。

市街化区域の拡大を行わないということは、市街化調整区域では開発する余地がなく、衰退する一方であるように考えられる。しかし京都市の事例では、市街化調整区域の既存集落を維持するために、地区計画制度を活用している。ただし地区計画制度は、あくまでも既存集落の維持に目的があるのであって、新規開発には消極的であることに注意が必要である。

これまでの京都市に関する考察から福岡市の施策へのインプリケーションと課題を整理したい。第一に福岡で容易に木を切らせない、あるいは緑地の保全というような市民意識の醸成は、どのようにすれば可能なのか。福岡市では全体的に緑地が減っている。市街化調整区域も第2章で触れたように、傾向としては減少してきている。この状況の中で、京都市のように緑に対する意識向上が求められている。

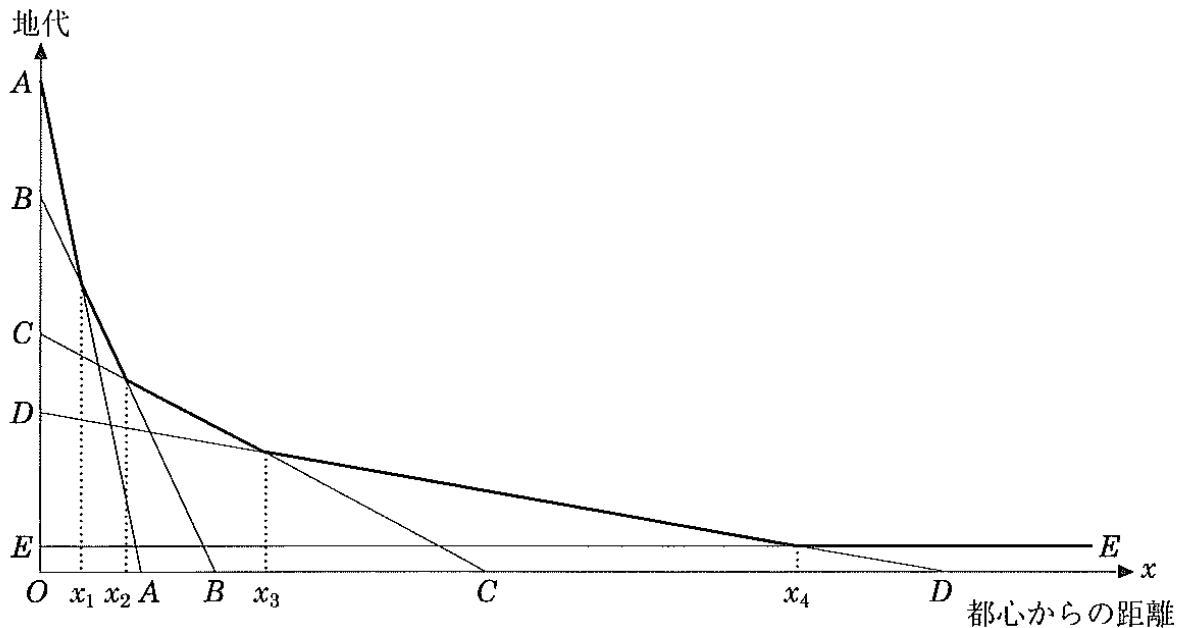
第二に開発圧力の問題である。福岡市の市街化調整区域では、今後一時的とはいえ開発圧力が高まる可能性がある。一部では市街化区域隣接部での市街化区域編入は、住民の希望として根強いものがある。しかし郊外部で住宅地の大量供給が続く可能性が高い中で、市街化区域ではアイランドシティをはじめ、まだ宅地開発が終わっていない土地が残存している。このような低利用の市街化区域を福岡市がどのように考えていくのかということで、都市政策の方向性が変わるのではないだろうか。

第三に福岡市が市街化調整区域で地区計画制度を積極的に活用するのかという問題である。これまでのところ、福岡市は独自の地区計画制度をデザインしてこなかった。福岡市は、基本的に線引きの見直しをすることで、市街化調整区域での開発に対応してきた。したがって、市街化調整区域の集落維持に対する抜本的な仕組みは、まだ存在していないといっても過言ではない。それでは、市街化調整区域の集落を維持させるために、福岡方式はどうあるべきなのだろうか。地区計画を含めて、行政は施策を考えていく必要に迫られている。

（５）政令指定都市における市街化調整区域の政策的意義と課題

仙台市、神戸市、京都市の市街化調整区域に対する施策を検討してきた。これらの都市は福岡市と同様に政令指定都市である。しかしそれぞれの施策は、特徴を持っていることが明らかになった。一つは、人口減少期を見据え、都市計画で集約型都市構造を誘導したり、市街化調整区域を対象とした条例制定によって、市街化調整区域の保全と市街化区域の発展をバランスさせていることである。

図 3.18 都市の付け値地代曲線



出典：中村良平・田淵隆俊（1996）『都市と地域の経済学』有斐閣、p.54.

市街化調整区域の指定地域は、一般的に市街化区域へ近づくほど都市的土地利用の圧力が高い。これは、図 3.18 のような都市経済学の付け値地代曲線で実証されているところである。経済的には開発圧力があっても、都市空間の秩序から開発を抑制することが望ましい地域を市街化調整区域に指定しているわけである。

ところが人口減少は、市街化調整区域への開発圧力を減退させ、市街化区域の縮小すら視野に入るようになってきた。そこで仙台市、神戸市、京都市では線引き運用の厳格化によって、基本的に市街化区域の拡大を抑制してきた。特に神戸市では、暫定市街化調整区域という制度を導入して、未利用になっている市街化区域を市街化調整区域へ順次編入し、市街化される可能性の低い土地の市街化調整区域化を進めている。このように線引きの運用を都市計画法が持っている理念に照らして合致しているように、制度の運用を行うように変化している過程にある。

これまで成長志向であった政令指定都市においても、将来人口を見据えた市街化調整区域のあり方が問われ始めたことが、市街化調整区域に対する施策のあり方から垣間見える。人口成長力の高い福岡市においても、2025 年を境にして、人口が減少転じる。他都市が経験しつつある人口減少期の都市計画は、将来の福岡市における都市政策に示唆を与えるものであり、福岡市は先進事例を積極的に取り入れていく必要がある。

< 2 > 都市計画制度の線引きを廃止した都市の土地政策

(1) 線引き廃止の背景

都市計画制度における線引き廃止は、1968年の新都市計画法によって定められた区域区分が一部の都市で土地利用において非効率な状況を生み出したために、検討され始めたものである。

わが国において、線引きを最初に廃止した都市は、後述する都城市であった。都城市は、複数の市町村が合併した関係から、中心地が分散立地するとともに、そのうちの一部が市街化調整区域へ編入されたために、市街化調整区域の衰退が顕著となり、市街化区域とのバランスが取れなくなった。そこで都城市としては、線引きを廃止することで、事態の打開を図ることとした。その際に活用したのが、建設省通達であった。建設省は、1987年1月に「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用改善について」という通達を出しており、これに基づいて都城市の線引きという都市計画変更がなされた。

なお国が線引き権限を有しているときに線引きを廃止した事例では、都城市が最初であった。

2000年になると都市計画法が新たに改正され、線引き権限は国から都道府県へ移譲された。これは地方分権改革の一環であり、広域自治体の立場から都道府県が都市計画を定めることになっている。

線引き権限の移譲は、各地で線引き見直しへ大きな影響を与えた。その代表例が、香川県の香川中央都市計画区域における線引き廃止である。香川県は、地形が平坦であるために、土地利用が拡散しており、都市計画区域外から市街化区域までの距離が近く、市街化調整区域が十分な機能を果たしていない側面もあった。そこで、都市計画区域の全体的な土地利用コントロールの実現を果たすために、線引き廃止を行った。

この事例は、1990年代以降に行われた地方分権改革以後の最初の大規模な都市計画変更であったため、行政だけではなく、学界からも注目された事例である。

ところで、1999年以降の平成の大合併は、都市構造に大きな影響を与えた。先に指摘した都城市も例外ではないが、多くの自治体において、行政地域内に複数の中心地を抱えるようになっている。そして一部では市街化調整区域内に中心地が立地することとなり、当該中心地の衰退が見られる。その結果、自治体内部の都市構造が大きく変化し、市街化区域と市街化調整区域の整合性を取る必要に迫られてきている。

福岡市では、1970年代までに市町村合併を終えており、端的には中心地の問題は顕在化していない。しかし元々中心部であった市街化調整区域内の旧町村の中心地は、近年、さらに人口減少や産業の衰退に見舞われている。これは、市街化調整区域の土地利用にも少なからず影響を与えと考えられる。

本節では、多様な要因によって線引きを廃止した事例について考察し、今後、市街化調整区域のあり方を考える上での示唆を得ることにしたい。

（２）都城市における線引き廃止

１．都城市の位置と土地利用

都城市は、図 3.19 のように宮崎県の南部に位置し、鹿児島県との県境に接する人口 17 万人の都市である。都城市は、卸売・小売業や工業が強く、農業も根強いポテンシャルを有している。都城市は、その立地特性から常に鹿児島県の自治体と競合関係にあった。

もともとの都城市は、現在の規模よりかなり小さく、1923 年には都城市が誕生していた。その後都城市は、1967 年まで市町村合併を繰り返し、1988 年に線引きを廃止した時点での市域となった。さらに 2006 年には、周辺 4 町と合併し、新「都城市」となっている。したがって、現行の都城市が有する行政地域は、線引きを廃止した当時の行政地域より小さく、顕在化していた問題の質も今とは異なると考える必要がある。

都城市の線引き廃止、及びその後の経過については、いくつかの先行研究がある。例えば、阿部（1999）、前迫・小林・吉武・出口（2002）、吉武（2003）などにより、都城市における線引き廃止を評価してきた。本稿では、詳細な分析はこれらの論考に譲り、概略をまとめ、現時点での考察を行う。



図 3.19 都城市の位置

出典：都城市『都城市勢要覧』web ページ

1960年代以降の工業開発においては、その傾向が顕著となり、鹿児島県側の自治体は積極的に工業団地を造成し、工業誘致を図った。都城市もできる限りの産業政策を展開したが、鹿児島県側の自治体ほど積極的な工場誘致をすることができなかった。その最大の要因が土地利用規制である。

このような状態に都城市が危機感を持ち、行政として市街化調整区域のあり方を考え始めた。



もう一つの側面は、都城市が 1965 年代までに 5 町村と合併し、市域を拡大したことである。合併後の都城市は、複数の中心地構造を持つ行政地域であったが、1970 年の線引き実施に伴い、旧町村の中心地が市街化調整区域に編入された。そのため市域の周辺部に位置する旧町村の中心地は衰退していった。具体的には、沖水地区、祝吉地区、姫城地区が都城市の市街化区域となり、それ以外は概ね市街化調整区域に設定され、地域の衰退が加速していった。

都城市、都城市議会、及び都城市民の多くは、市街化調整区域の衰退は、1970 年に実施した都市計画区域における線引き制度であると考えていた。それを表すように、1970 年の線引

き後、早くも 1971 年 9 月の議会質問で「市街化区域と市街化調整区域の線引きについて」と題する質問が行われている。その後、1988 年に線引きが廃止になるまで、41 もの質問が市議会において出された。このことは、地域住民が持つ線引きへの根強い不信感が、政治の世界へ顕在化した結果、市議会議員に 40 以上の議会質問をさせたと考えることができる。

このような行政、議会、住民の反発の背景にあった 2 つの要因が線引き廃止につながっていった。顕在化した市街化調整区域問題は、1981 年、1982 年、及び 1986 年の区域区分の見直しによって対処療法がなされた。その結果、市街化区域を若干拡大することができたが、その面積は 62ha であり、旧都城市が有していた市街化調整区域面積である 10,800 ha と比べると、僅かに 0.6%に過ぎず、その効果は限定的なものであった。

市街化調整区域の規制に係る問題について、所管省庁である建設省（当時）の方から多くの提案がなされた。飛び地線引きは、その一つであった。国としては都市計画法が定める線引き廃止をしないように検討していた。都城市としては、建設省からの飛び地線引きを一旦提案として受けたが、都城市内で飛び地を設定するための密度要件を満たさなかったために、市内に飛び地市街化区域を設定できなかった。そのため線引きに関する議論は、再びスタート地点に戻った。なおこの問題について、宮崎県は基本的に線引き撤廃をさせたくなかった。しかし宮崎県議会の方で線引き撤廃を進めるべきであるという意向があったといわれている。

都城市役所の市街化調整区域に対する認識は、地域活性化を阻害する大きな要因であるということである。都城市がこのように考える背景には、市街化調整区域における独自の建築規制や企業立地の開発規制が過疎化・高齢化の進展を推し進めているということに尽きる。

都城市の行政・企業・住民にとって市街化調整区域は、負荷以外の何ものでもないというような認識が暗黙裡に共有されていたようである。その結果、表 3.1 のような動きを経験した。そして 1988 年 4 月に線引きが廃止されたのである。

時期	内容
1984年9月	都城広域都市計画区域内市町村長・議長から宮崎県知事に線引き見直しの陳情書提出
1984年11月	土地利用対策協議会設置
1987年1月	建設省通達：「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用改善について」
1987年6月・8月	建設省による都城市へのヒアリング
1988年4月	都市計画変更（線引き廃止）

表 3.1 都城市の線引き廃止プロセス

3. 線引き廃止による土地利用の変化

以下では、データ分析を中心としながら、線引き廃止後における土地利用の変化を検討してみたい。

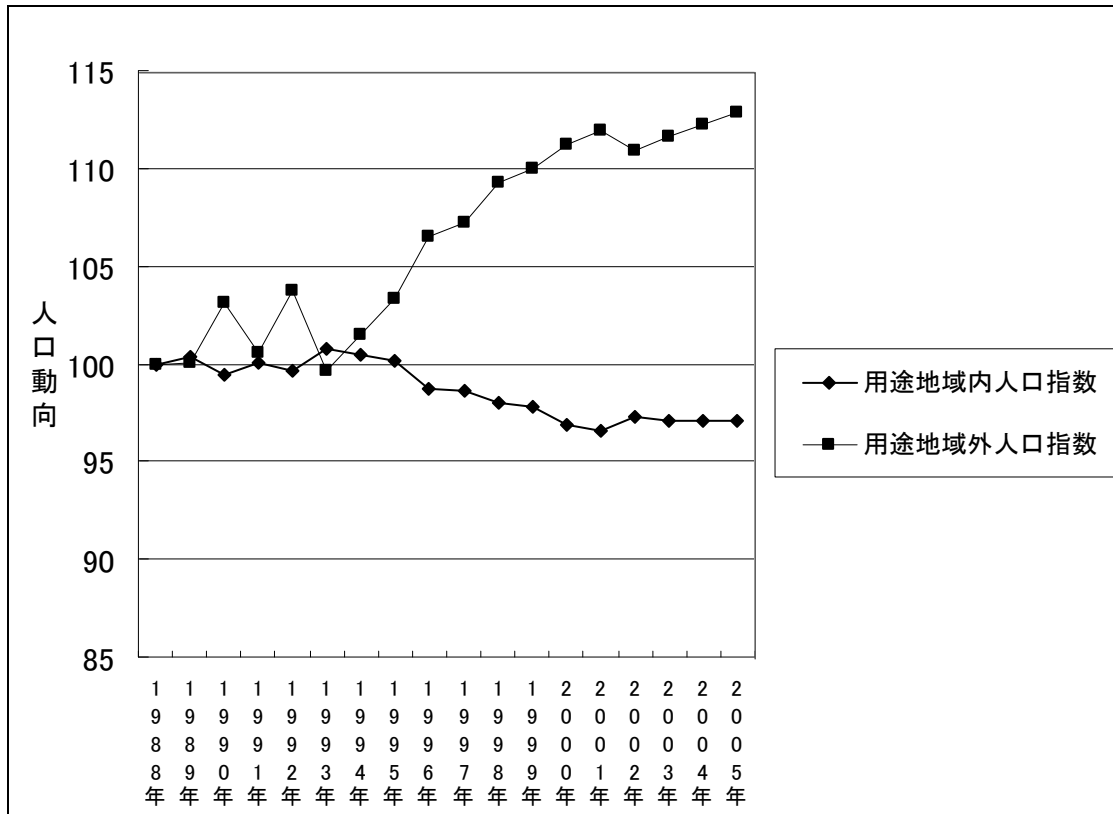


図 3.21 都城市の地域別人口推移（1985 年を 100 とする）

出典：都城市都市計画課提供資料

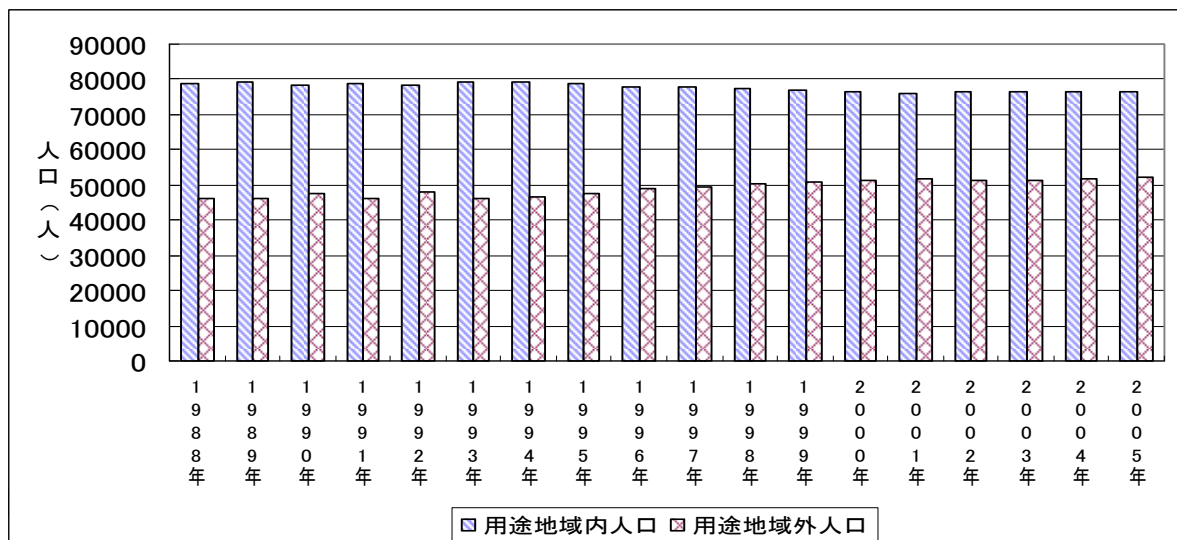


図 3.22 都城市の人口動向

出典：都城市都市計画課提供資料

図 3.21 で示されているのは、旧市街化区域である用途地域の人口と旧市街化調整区域である用途地域外の人口を比べたものである。この図から旧市街化調整区域では人口が増加しているのに対して、旧市街化区域では人口が微減していることが分かる。もちろん地方都市における市街化区域は、モータリゼーション等の都市構造の転換により、市

街地での中心性が低下し、商店街等のシャッター通り化が著しいことは周知の通りである。しかし都城市の場合、市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止したことにより、周辺部の開発余地が大きくなり、当該地域で宅地化が進んだということが考えられる。

このことを裏付けるように図 3.22 は、旧市街化調整区域の人口が大きく伸び、他方で旧市街化区域の人口はやや減少している。すなわち市街地から周辺部への人口移動が生じていることが示されている。この間、都城市の人口は 1,000 人ほど増えていることから、この住民がどこに居住しているかということが旧市街化調整区域と旧市街化区域の人口増減に影響していることは考えられる。それでも旧市街化調整区域の人口増加分が約 6,000 人、旧市街化区域の人口減少分が約 2,000 人であることから、それ以上に人口移動が区域間で生じたことは明らかである³⁾。

それでは、人口が移動している証拠はないのか。人口が移動すれば、住宅建築物のスクラップアンドビルドが生じる。基本的には、旧市街化区域にある住宅から旧市街化調整区域へ新築した住宅へ移転するものである。そのように考えるのであれば、建築確認の大小が人口移動の大小を意味していると考えられる。

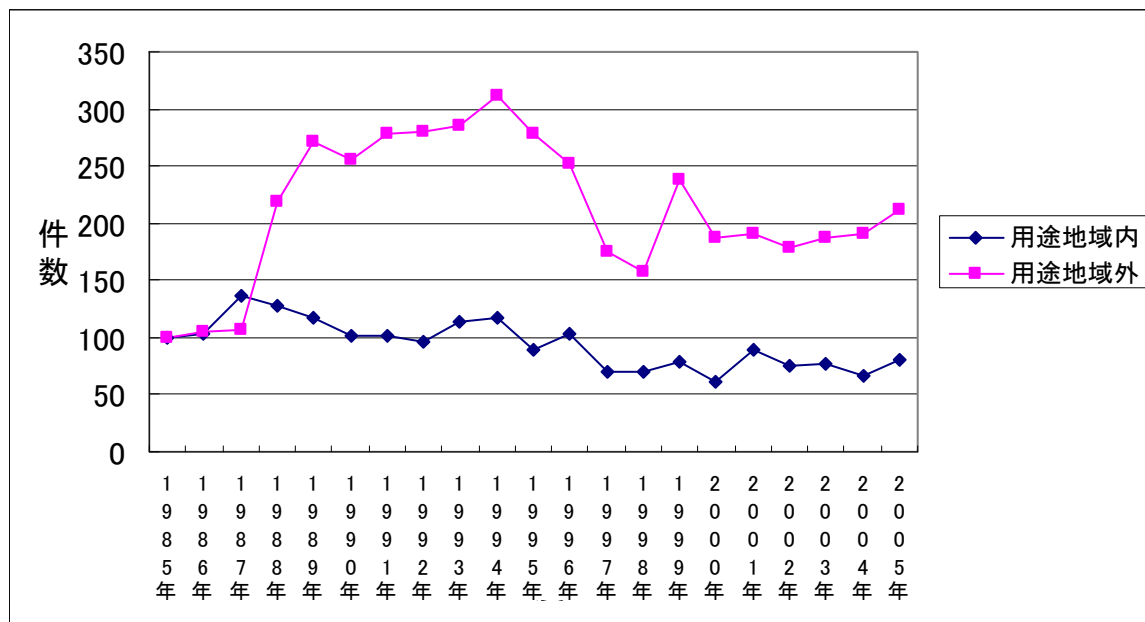


図 3.23 都城市の建築確認件数（1985 年を 100 とする）

出典：都城市都市計画課提供資料

そこで図 3.23 に都城市における建築確認件数を指数化したものの推移を示した。この図を見てみると、線引きを廃止した 1988 年以降建築確認件数が急激に増加していることが分かる。特に旧市街化調整区域である用途地域外では 3 倍程度まで申請が増加した。近年になっても建築確認件数は、以前の 2 倍程度で推移している。他方、旧市街化区域である用途地域でも線引き廃止から 1995 年頃まで建築確認申請が増加した。これは、この時期に都城市の人口が増加したことに符合している。

この点をさらに実証するために人口と建築確認件数の相関分析を試みた。その結果、用途地域内の人口と建築確認件数の相関係数は 0.79 であり、正の相関があった。また用途地域外の人口と建築確認件数の相関係数は -0.79 であり、負の相関があった。従って、いずれも人口の増減と建築確認件数の変化に関係があることが示された（図 3.24、図 3.25）。

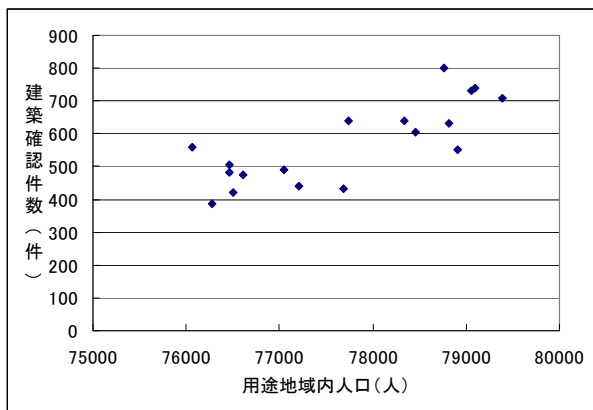


図 3.24 都城市の建築確認と用途地域人口

出典：都城市都市計画課提供資料

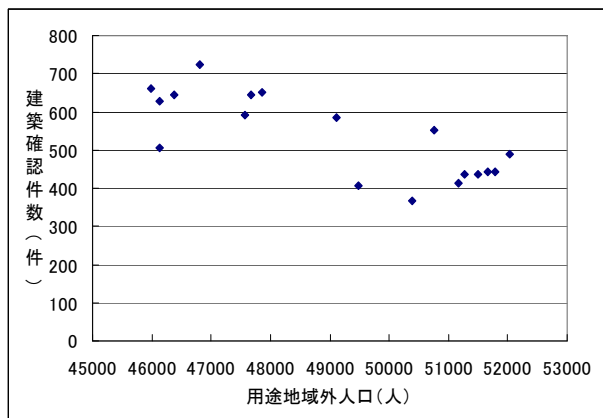


図 3.25 都城市の建築確認と用途地域外人口

出典：都城市都市計画課提供資料

今まで明らかにしたように旧市街化調整区域である用途地域外で人口が増加しているわけであるが、それは一体どのような土地を求めているのかということが問題として顕在化してくる。一般的に考えると、旧市街化調整区域には既に平らにされた農地があり、これを活用して住宅を建てるのが最も容易な選択である。ここでは農地転用数を用いて検討してみた。

農地転用による住宅の建設は、線引き廃止後の 1988 年から増加し、1996 年まで農地転用の多い状態が継続した。しかし 1997 年以降は、住宅向けの農地転用は、1986 年と比べて低下してきている。特に 2000 年以降は、住宅向けの農地転用がかなり低い水準になっていることが示されている。

4. スプロール化と土地利用

1988年に線引きを廃止した都城市では、スプロール化が顕著であるといわれている。スプロール化とは、「人口の都市への集中により市街地が無計画に郊外に拡大し、虫食い状に無秩序な市街地が広がる現象」と定義される⁴⁾。

都城市は、元々、それほど大きな行政地域ではなかったが、その後の市町村合併によって、複数の中心地を取り込んだことで、外延部にかつての都市的土地利用が残存した。さらに都城市自体の人口増大やより高質な生活環境を求めて、郊外居住が増えていった。この傾向に対して、開発を抑制してきた市街化調整区域の線引きが廃止されたことで、スプロール化に拍車をかけた。



写真 3.11 線引き廃止前の旧調整区域
出典：都城市都市計画課提供資料



写真 3.12 線引き廃止後の旧調整区域
出典：都城市都市計画課提供資料

それを示しているのが、写真 3.11 と写真 3.12 である。写真 3.11 は、1986 年当時の都城市における旧市街化調整区域である。写真から見て取れるように、農地や雑木林が多く、住宅の立地はまばらである。このエリアには西小学校と西中学校があり、生活環境が悪いわけではないが、市街化調整区域の規制があったために、新規の住宅建設が少なく、農業的土地利用が主となっていたものと考えられる



写真 3.13 都城市旧調整区域の状況



写真 3.14 都城市旧調整区域の状況③

その後、1988 年に線引きを廃止し、一定の期間を経た 2005 年の都城市旧市街化調整区域における土地利用の空中写真が写真 3.12 である。写真から明らかなように、1988 年の空中写真と比べると、明らかに住宅の数が増え、農地が減少している。新規の住宅は、かつての農地に虫食い上に建てられており、秩序がない。これはいわゆるスプロールの典型事例である。

今回、「市街化調整区域の土地利用の変容構造とその施策に関する研究」において、2008 年 11 月 17 日に都城市の旧市街化調整区域のうち、1988 年以降顕著にスプロール化したエリアに関する現地調査を行った。写真 3.13 は、旧市街化調整区域に立ち並ぶ新しい住宅である。この周辺には若干の田畑が残るが、宅地化が顕著に進んでいた。

しかし写真 3.14 で見られるように、少し離れたところでは茶畑などの田畑が残っている。その結果、写真 3.15 にあるように緑地と住宅地が混在するようになっている。この近所には、酪農などもあり、土地利用が多少混乱している。

以上のスプロール化した地域について、都城市は問題地域と考えており、何らかの対策が必要となっている。



写真 3.15 都城市旧調整区域の状況

5. 小括

これまで考察してきたように、都城市の旧市街化調整区域において問題として顕在化していた過疎問題や中心地衰退の問題に対して、市街化調整区域の廃止は用途地域外での人口増加、開発・建築件数の増加から一定の成果を上げたと考えられる。しかし線引き廃止が課題を抱えていないわけではない。具体的には、人口分散からインフラ整備への投資が非効率になっており、その上、ミニ開発の進行に伴って、農住混在化が進み、水質汚濁等の環境問題が発生した。さらにスプロール化に対して十分な手立てがなく、長期的展望に立ったまちづくりの視点が希薄になっている。

本稿で考察してきたように、スプロール化の要因の一つは、都城市の線引き廃止である。この背景には、都城市が鹿児島県下の市町村と地域間競争にさらされていたことと、都城市が市町村合併を行ったことで、旧中心地が衰退してことが大きく存在している。

現地調査を行った結果、旧市街化調整区域の土地利用は混在化し、人口や開発が増加しつつある。このような問題が積み重なってきている旧市街化調整区域を都市政策にしっかりと位置づけ、再線引きを視野に入れながら、行政は都市計画の策定をすることが必要となっていると考えられる。

(3) 香川県における線引き廃止

1 香川中央都市計画区域の位置と土地利用

香川県は、四国地方の北東部に位置する人口 100 万人あまりの広域自治体である。今回対象とする香川中央都市計画区域は、香川県の県庁所在地である高松市、工業都市である坂出市、丸亀市を含む比較的大きな都市計画区域である。

図 3.27 は、香川中央都市計画区域の線引き廃止前における区域区分を示したものである。高松市、坂出市、丸亀市等の市街地は、市街化区域であったが、周辺部は市街化調整区域に指定されており、開発は抑制されていた。また周辺町村の多くが、市街化区域から近いにもかかわらず未線引き都市計画区域となっていたことが特徴である。



図 3.26 香川中央都市計画区域の位置



図 3.27 香川中央都市計画区域の区域区分

出典：香川県都市計画課提供資料

2 線引き廃止のプロセス

香川県の香川中央都市計画区域における線引き廃止に至る経緯については、桑田・越澤（2004）、都市計画協会（2005）、石村・鵜・中出・小林（2006）などの成果がある。本稿では、詳細な分析はこれらの論考に譲り、概略をまとめておく。

ここで分析対象としている香川中央都市計画区域は、新都市計画法の制定に伴い、1971 年に線引きが行われていたが、市街化調整区域外での人口増加、すなわち都市計画区域外や未線引き都市計画区域での開発が進み、当該地域での人口増加が見られるようになっていた。図 3.28 は、それを顕著に示している。

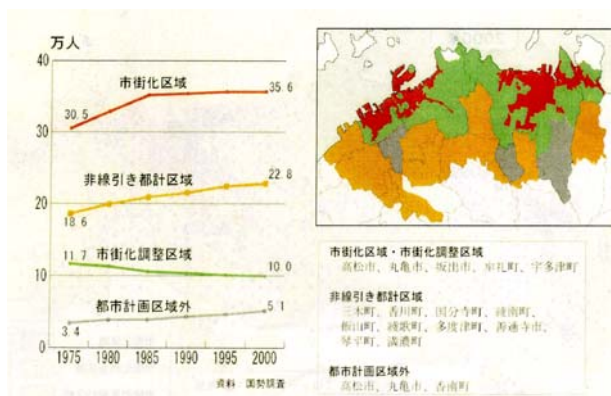


図 3.28 香川中央都市計画区域の人口
出典：香川県都市計画課提供資料



図 3.29 旧調整区域と都計外の境界



写真 3.16 図 3.29 における現状

実際に現地調査を行ってみると土地利用においても、都市計画区域外での宅地開発が進んでいる状況が明らかになった。図 3.29 は、高松市南部の市街化調整区域と都市計画区域外の線引きエリアをクローズアップしたものである。この図を見ると明らかなように旧市街化調整区域には住宅が疎らであるが、開発規制が緩い都市計画区域外ではまとまった宅地開発がなされている。特に都市計画区域外の中で、旧市街化区域に向かって集中的に住宅が立地していることが特徴といえる。

このような人口増加の不均衡は、都市の健全な発展を阻害するものであり、加えて市街化区域の開発を進める根拠であった市街化圧力が地域人口の減少により、縮小してきた。土地利用の側面では、農地と住宅地が混在する状態が生み出され、さらに都市圏での高い道路整備によって時間距離が短縮され、都市計画区域内の移動が容易になった。このような背景の下で線引きが廃止された。

線引き廃止時に行政が認識していた課題として、人口の側面では、市街化区域で人口が増加する中で市街化調整区域では人口が減少してきたこと、さらに都市計画区域外や周辺の未線引き都市計画区域において人口が増加したことがある。また市街化区域外でも高密度な人口集積が存在したという。また土地・都市政策の側面では、都心からの距離による地価分布がいびつであり、内陸部への市街地拡大による都市圏の変容が進んでいたことがあった。

時期	事項
2000年	都市計画法改正 香川県都市計画基本構想検討委員会設置
2001年	上記委員会を5回開催 市町意見聴取、県民アンケート等の実施
2002年	香川県都市計画基本構想検討委員会報告 香川県、各市町で具体案の検討開始
2003年	新たな都市計画の素案を確定 都市計画決定手続き
2004年	新たな土地利用コントロール制度施行

表 3.2 線引き廃止に向けたプロセス

このような課題に対して、高松市、丸亀市、坂出市などは、線引き廃止を要望し、2000年には香川県として都市計画の見直しを始めた。都市計画見直しの経緯は、表 3.2

の通りである。

今回の線引き見直しは、土地利用の特性の変化と地元の要望を受けたものであるといえる。しかしながら、地域住民や地元自治体の意向を受けて都市計画の基本方針を全て取りやめるわけにはいかない。都市計画の定める基本的な秩序は、生活の質を向上することに寄与するものであるから、それゆえ都市計画法に定める線引きを廃止する場合にも、都市の秩序を定める一定の規制は必要であると考えられる。

香川県の場合、都市計画法における線引きを廃止し、市街化調整区域という規制はなくなったが、その代替策として、「新たな土地利用コントロール方策」を導入した。

「新たな土地利用コントロール方策」の展開に当たっては⁵⁾、香川県がマネジメントを担い、実際の運用は各市町の判断によるものとした。これは権限の移譲により、市町が権限を持って条例を制定できるようにしていることが大きい。「新たな土地利用コントロール方策」の骨子は、表 3.3 のようになっている。

香川県は、この「新たな土地利用コントロール方策」の施行を前提として、線引きの廃止を実現した。

①	用途白地地域の容積率・建ぺい率の適正化
②	用途白地地域における特定用途制限地域の指定
③	開発許可基準の見直し (例)開発基準面積の引き下げ、最低敷地規模の設定
④	風致地区の指定、見直しの検討
⑤	用途地域の見直しや新規指定 (例)局所的に市街化圧力が当面の間残る可能性のある地域について検討

表 3.3 香川県の土地利用コントロール方策

出典：香川県都市計画課提供資料

3. 線引き廃止による土地利用の変化

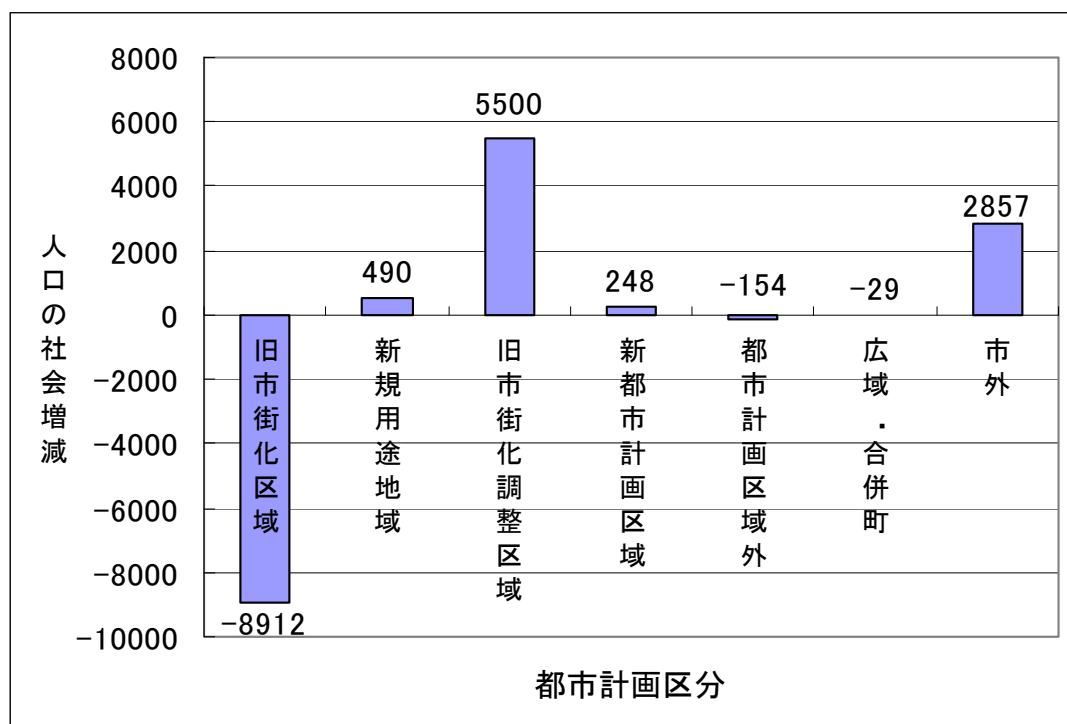


図 3.30 高松市人口増減

出典：高松市都市計画課提供資料

ここでは統計分析を中心として、線引き廃止による土地利用の変化について検討したみたい。

まず人口の変動について検討していく。線引き廃止前の香川県の人口については、既に図 3.28 で触れた。先に示したように、香川県の人口は、市街化区域、未線引き都市計画区域、都市計画区域外で増加する一方、市街化調整区域のみが人口減少となっていた。2004 年 5 月に線引きが廃止された。その後の当該地域における人口動向については、鋭意、香川県がフォローアップ調査を行っているところであるが、差し当たりここでは、当該中心都市である高松市の人口動態を見ることで代替したい。

高松市は、2004 年の線引き廃止に伴い、用途区域を追加するとともに、2005 年 9 月には周辺 6 町（塩江町、牟礼町、庵治町、香川町、香南町、国分寺町）と合併し、行政地域が拡大した。これらの影響を加味しながら、高松市は人口の社会動態を把握している。それを示したのが図 3.30 である。この図を見ると、旧市街化区域では約 9,000 人が域外へ転出しているのに対して、旧市街化調整区域では、5,500 人の人口増加があった。市外への転出を除けば、旧市街化区域から旧市街化調整区域への移動が最も多かったことが分かる。

すなわち高松市を事例とすれば、旧市街化区域の人口は旧市街化調整区域へ移動し、旧市街化区域の人口減少が進むとともに、旧市街化調整区域での人口増加が進んでいる。このことは、旧市街化調整区域での開発許可や農地転用が増加させている可能性が高い。そこで旧香川中央都市計画区域における区域別の土地利用の変化について検討していく。

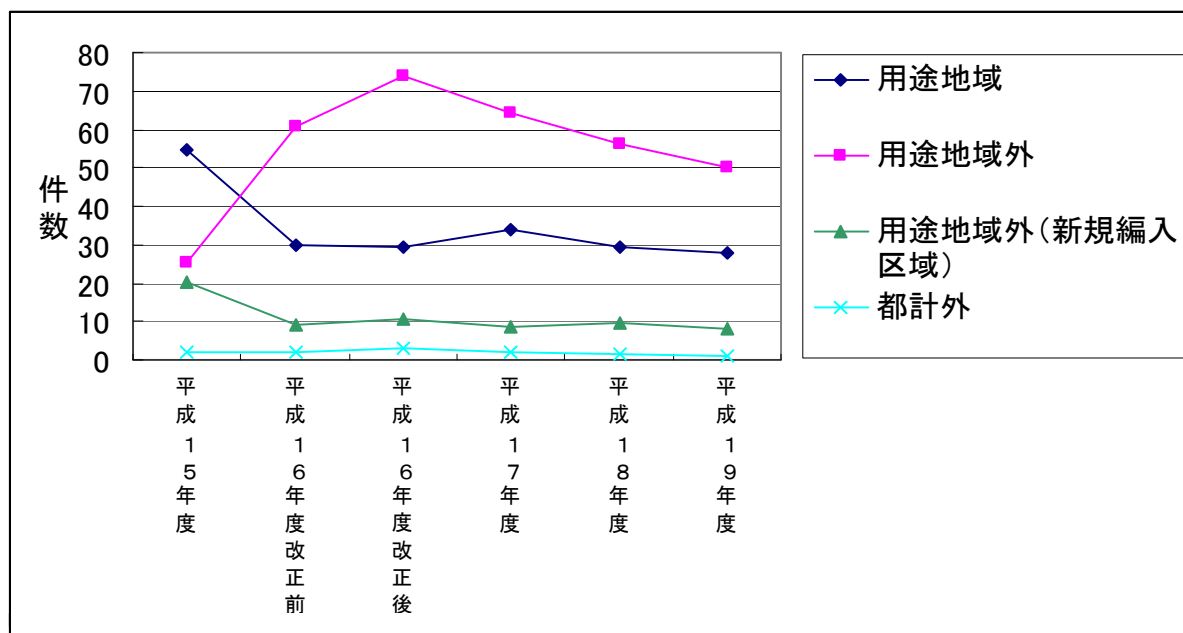


図 3.31 香川中央都市計画区域の農地転用許可の変化（1ヶ月平均件数）

出典：香川県都市計画課ホームページ（2009年2月20日確認）

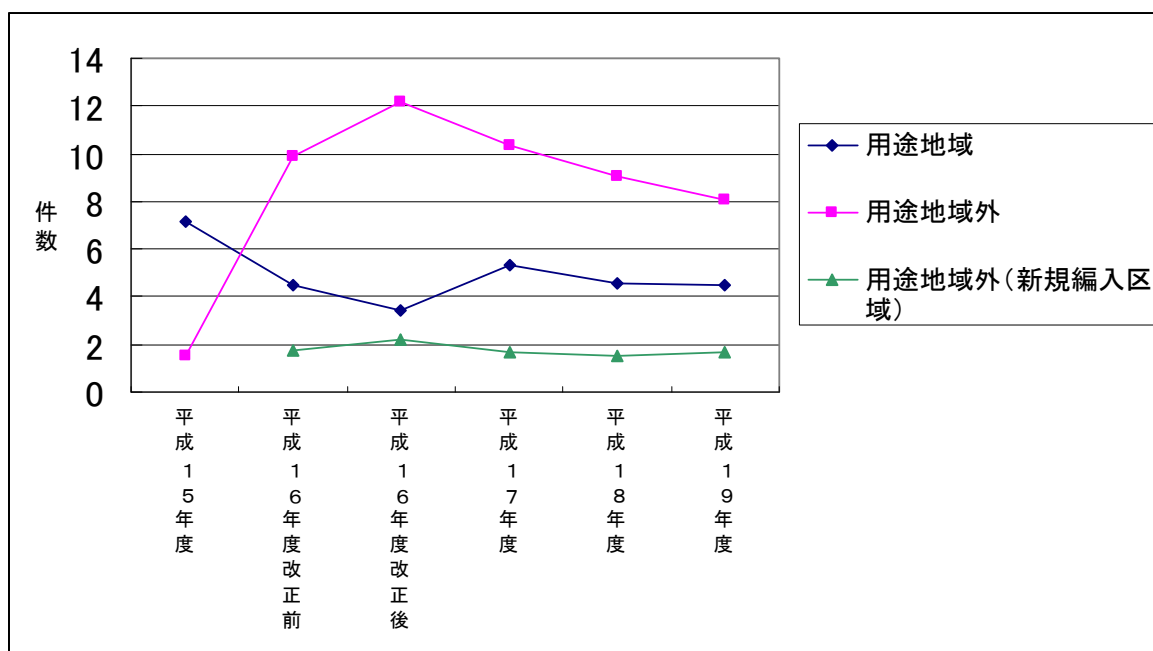


図 3.32 香川中央都市計画区域の開発許可件数（1ヶ月平均）

出典：香川県都市計画課ホームページ（2009年2月20日確認）

旧香川中央都市計画区域における農地転用数は、2004年5月の線引き廃止以前において、旧市街化区域の農地転用数が旧市街化調整区域よりも多かった。それが線引き廃止によって、旧市街化調整区域の農地転用数が急激に増加し、旧市街化区域における農地転用件数を逆転した。この逆転状態は、2007年頃まで続いているが、旧市街化区域と旧市街化調整区域の間における農地転用数の差は減少してきている。

続いて、開発許可件数を見てみると、線引き廃止前には旧市街化区域において開発許可がほとんど行われており、旧市街化調整区域ではあまり開発許可申請がなかった

ものが、線引き廃止によって、旧市街化調整区域における開発許可が急激に増加した。その後も現在に至るまで、開発許可件数は旧市街化区域より旧市街化調整区域において多い傾向が続いている。さらに線引き廃止時に編入した地域でも若干の開発許可があることが示されている。

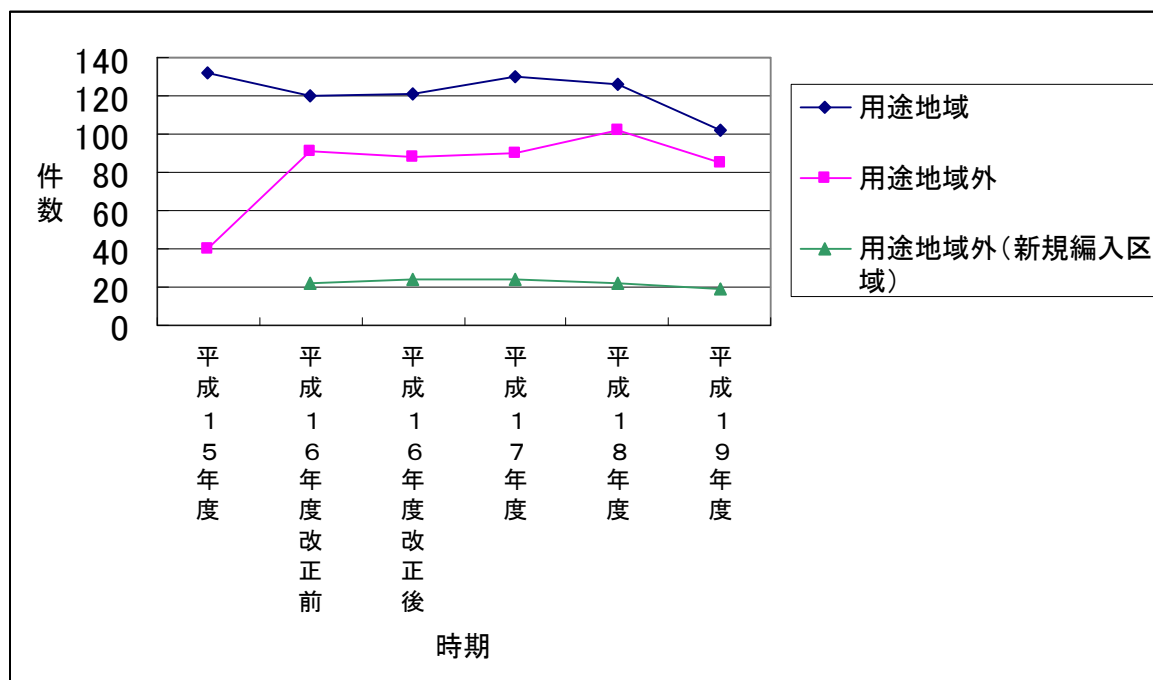


図 3.33 香川中央都市計画の建築確認数（1ヶ月平均）

出典：香川県都市計画課ホームページ（2009年2月20日確認）

最後に建築確認の状況を図 3.33 に示した。これから、線引き廃止前においては、旧市街化区域において圧倒的に建築確認件数が多く、旧市街化調整区域では年間 50 件程度の建築確認数であった。これが線引きの廃止によって、旧市街化区域と旧市街化調整区域の間の建築確認数の差がほとんどなくなり、ほぼ同じ水準で建築確認を行っている。また新たに用途地域外に編入されたエリアで建築確認が増加した一方で、都市計画区域外における建築確認がほとんどなくなった。

ここで確認したように、2004 年の線引き廃止が旧香川中央都市計画区域の土地利用にとってターニングポイントとなったことは、ほぼ間違いないと考えられる。人口の側面では、旧市街化区域から旧市街化調整区域への人口移動が生じている。また土地利用では、旧市街化調整区域において、開発の傾向が顕著である。

これらの動向を総合すれば、線引き廃止は土地利用に大きな影響を与えていると考えることができる。

4. 旧市街化調整区域の現状

今回、「市街化調整区域の土地利用の変容構造とその施策に関する研究」において、2008年7月17日に香川県の旧香川中央都市計画区域の旧市街化調整区域に関する現地調査を行った。



写真 3.17 高松市の農住混合地帯



写真 3.18 旧調整区域の道路沿線

対象とした地域は、旧市街化区域と旧市街化調整区域の境界エリアである。この地区は、香川大学工学部キャンパスの北側に位置し、高松への通勤圏に立地している。

写真 3.17 に見ることができるように、当該地域は住宅と畑が混在した土地利用がなされている。しかしこのエリアでは、ロードサイドショップなどの立地もあり、農業的土地利用が少なくなっているようであった。写真 3.18 に見ることができるように、当該地域から香川大学へ向かう通り沿いには、ロードサイドショップや住宅地の開発が進み、一見するだけでは旧市街化調整区域と判別することが難しい状況となっている。

もちろんこの写真で示されたエリアの開発が線引き廃止後に行われたという保証はない。しかし線引き廃止が 2004 年であることを考えれば、線引き廃止による開発も含めて考慮する必要があると思われる。

5. 小括

これまで考察したように、香川県の線引き廃止は、多かれ少なかれ旧市街化調整区域の土地利用に影響をもたらした。特に線引き廃止による開発規制の緩和は、人口移動にも影響を与えた。その意味で線引き廃止が土地利用の変化に与えた効果は大きいと考えられる。

しかしながらそれは正の効果と負の効果があつたのではないだろうか。正の効果は、一般に人口減少が進み、少子高齢化が顕著な旧市街化調整区域への安定的な居住を可能にしたことである。その結果、高松市では旧市街化区域から旧市街化調整区域への人口移動が生じた。反面で負の効果があつたことも否めない。それは、中心市街地の空洞化を一層進めるとともに、旧市街化調整区域での開発が急速に進んでいることである。旧市街化調整区域の開発が進むことでスプロール化が進行することは、都城市の先行例が既に示している。

香川県は線引き廃止に伴って、土地利用動向調査（フォローアップ調査）を行うことが予定されている。この調査によって、線引き廃止のメリット・デメリットが明らかに

あると思われる。今後は、その結果を踏まえ、新たな都市政策を展開することが求められるだろう。

（４）考察

ここまで都城市と香川県の２つの線引き廃止事例を考察してきた。２つの都市は、都市計画区域の多くを占める市街化調整区域において、人口減少や産業の衰退などが生じたため、その問題解決のために線引きを廃止したといっていよう。換言すれば、線引き廃止という施策は、市街化調整区域の活性化を志向したものであると考えられる。

当然ながら市街化調整区域は開発を抑制すべき地域であるが、それは当該地域の衰退をもたらすことを認めるものではない。都城市や香川県は、市街化調整区域の危機感から線引き廃止を行ったものである。市街化調整区域の活性化は、都城市や香川県だけが抱える問題ではなく、福岡市をはじめとする政令指定都市においても大きな課題となっている。市街化調整区域は、開発が原則としてできないという都市計画法上の規制から、多くが農業的土地利用や緑地等で構成されている。それゆえ、市街化調整区域は都市的土地利用に適していない。むしろ豊かな自然環境を活かした地域活性化が必要となる。

ただしこの考え方は、市街化区域と市街化調整区域を区域区分しているときに有効である。都城市や香川県のように線引きを廃止した場合には、市街化調整区域の規制がなくなるため、旧市街化区域と旧市街化調整区域の機能分担が不明確になり、都市計画区域全体で都市的土地利用が可能になる。従って、先のような豊かな自然環境を活かした地域活性化は、他の制約条件を入れない限りにおいて、難しくなるわけである。

都城市と香川県の両自治体の思い切った判断は、都市計画制度の改定において、いずれも先行的な施策を行っており、一定の評価がなされるべきであろう。ただ今回の考察では、線引き廃止に伴う問題が顕在化している姿も明らかになった。とりわけ現在の用途地域と用途地域外の機能分担が不明確になっており、かつて都市計画制度が意図していた、都市のバランスある発展が実現しにくくなった。実際に現地では、行政が認識するほどのスプロール化現象が生じつつある。その中で、線引き廃止によって市街化調整区域が活性化したかどうかを評価するには、さらに慎重な検討が必要となっている。

（５）線引き廃止の土地政策的意義と課題

考察より、両自治体の都市政策が取った政策目標は、市街化調整区域の活性化であり、その手段として線引き廃止を選択した点で共通性を見出すことができる。

市街化調整区域の活性化という方向性は、当該地域に立地する集落の衰退に要因がある。集落衰退という定義にはいろいろあるが、行政の認識は集落の人口減少問題と高齢化、及び産業の衰退による集落全体の縮小という意味であろう。このような集落を維持し、市街化調整区域を活性化させることが、行政施策として重要であるという認識が自治体には根強くある。その結果として、いくつかの自治体では線引き廃止を行い、土地政策と集落維持を絡めた都市政策を展開した。

しかしこれまで分析してきたように、線引き廃止都市では事実上、スプロール化の追認と人口の分散化が進んできた。従来は、線引きという規制があったために、市街化調整区域には新規開発について、一定の制約があったが、線引きの廃止により基本的には自由な開発が認められるようになった。それゆえ、従前の都市政策ではインフラ整備が十分に行われていなかったエリアにまで開発の波が来るようになった。

旧市街化調整区域における宅地開発等の進展は、既存のインフラでは不足するようになり、生活の質の低下が顕在化する可能性がある。線引きの廃止は、社会資本の効率的な整備と都市のバランスある発展の調和を必要とする。すなわち、線引きの廃止は、財政的に負担を増加させる可能性を持っている。

ここで線引きの廃止への若干の疑問が出てくる。行政が都市空間を構想する上で、市街化区域と市街化調整区域のバランスを考える必要があり、市街化調整区域に対して十分な施策が打ち出せない場合、あるいは市街化調整区域の指定意義が希薄になった場合には、線引きという選択が当然考えられる。しかし市街化調整区域を撤廃することによるデメリットがあることは、これまでの分析で明らかになりつつあるところである。

今後、線引き廃止自治体が都市計画基礎調査などで、政策評価を行うことになるが、その中で今後の市街化調整区域のあり方を考える指針を示すことになる。本調査に加えて、当該自治体が見出す指針を踏まえ、市街化調整区域のあり方をもう一度見直す必要があるだろう。

< 3 > 地区計画の運用

(1) 志摩町の位置と土地利用

志摩町は、福岡市の西側に隣接した人口約 17,000 人（2005 年）の自治体である。主たる産業は、農業や水産業といった第一次産業であり、福岡市への通勤圏に含まれている。1980 年代に JR 筑肥線が電化され、福岡市地下鉄と直通することで、福岡市との利便性が格段に向上するとともに、都市高速が延伸したことによって、福岡中心部と志摩町を結ぶ高速バスが運行され、空間距離だけではなく、時間距離の短縮が進んだ。

現在、高速バスを経由する路線バスを使うと、福岡都心部（天神）と志摩町（役場前）は、およそ 40 分で到着することができる。しかし一般的に考えられるほど、住宅地の開発圧力が強いわけではない。それゆえ、町内の多くに農地や緑地が残されている。

図 3.34 志摩町の位置と周辺市町



志摩町は、1980 年代前後からは、福岡市の郊外にあるリゾート地として注目された。その結果、多くの不動産資本が流入し、別荘地が多数、開発された。後述する地区計画制度は、この別荘地開発と関係して設定されている。別荘地が乱立した背景には、当時の志摩町が線引きを行っていなかったために、ある程度自由な土地利用が可能であったことが挙げられる。

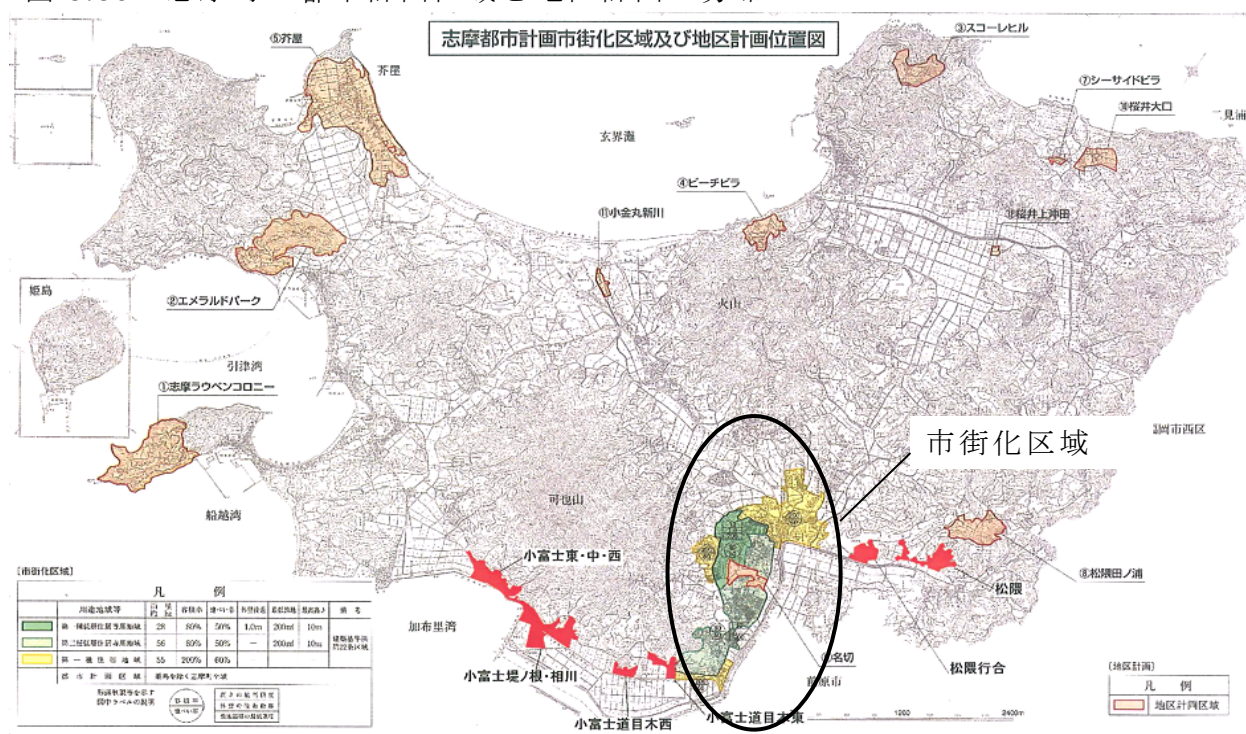
このような無秩序な土地利用を防ぐために、志摩町は 2002 年に線引きを行った。これにより、町域のほぼ全体が都市計画区域の線引き地域になった。そのうち、市街化調整区域は、町域の 97% を占めている。市街化調整区域は、志摩町にとって基本的な土地利用であるといえる。また残りの 3% は市街化区域であり、志摩町役場の付近と新たに立地した九州大学伊都キャンパス周辺にのみ限定的に指定されている。

志摩町は、2002年に線引きをする基本方針として、基本的に開発は認めないという方向を打ち出した。その結果、既存集落を含めて市街化調整区域に指定した。そのために町域の97%が市街化調整区域に設定されたのである。その最大の理由は、九州大学のキャンパス新設以外、開発圧力は強くないということが挙げられる。

従来、線引きがなかった都市計画区域で、線引きを実施するに当たって、まったく問題がなかったわけではない。志摩町は、線引き実施前においては、1987年から線引きの住民啓発や説明会を実施し、線引きの意義等について周知を図ってきた。当初は、不在地主などから反発が出たものの、地域住民からはそれほど不満は出なかったようである。それでも実際に線引きを行った後には、最初、住民の間で混乱が生じた。その後、時間の経過とともに次第に落ち着いてきたというのが実態であった。

線引き前には、住宅地の開発圧力はそれほど強くなく、九州大学伊都キャンパス周辺と前原市隣接地域の集落の2ヶ所程度であった。それ以外では、志摩町の場合、別荘地の開発圧力が強かった。志摩町は歴史的には海岸部の景観の良い地区に別荘地開発が進んできた。その関係で、一定規模の開発が散発的に生じるという現象が志摩町では生じていた。したがって、無秩序な開発の防止が課題となっていた。

図 3.35 志摩町の都市計画区域と地区計画の分布



出典：志摩町都市計画課提供資料

以上の経緯を踏まえて、設定したのが図 3.35 のような線引きである。円で囲んだ比較的広いエリアが市街化区域である。その他に新規に九州大学伊都キャンパス周辺が市街化区域に入っているが、この図には反映されていない。市街化調整区域は、それ以外のすべての町域ということになる。また町内全域に渡って色違いで分布しているのが、地区計画制度を導入したエリアである。

（２）地区計画の制度と導入

志摩町では、2002年に線引きを行ったのと同時に地区計画制度を導入した。志摩町が地区計画を導入した目的は、既存開発区域の保護、既存集落の周辺環境との調和した良好な住環境の形成である。

地区計画を導入するに当たって、志摩町は制度導入の手続きを定めた。導入に際しては、以下のような手順を踏むことになる。

- ① 2002年に志摩町が実施した集落からの申し出を受けて、その時点で申し出た地区で地区計画策定する。
- ② 地区計画は、あくまで地域（集落）で作し、町へ申請する。
- ③ 町内の42集落の中で優先順位をつけて、地区計画を策定する。

地区計画の申出主体は、住民または利害関係人に限定されている。住民や利害関係人が提案できる都市計画は、当然ながら地区計画に限定されており、地域住民が生活する空間に関わる規制に限定される。地区計画の申出の要件は、集落（地区）が単位となる必要がある。地域住民から申出を受けた都市計画決定権者である行政は、何らかの対応をしなければならない。志摩町では基本的に地区計画決定するように県と調整するようにしている。なお地区計画の導入に係る基本的な手続きについて、市町村の条例が定められている。

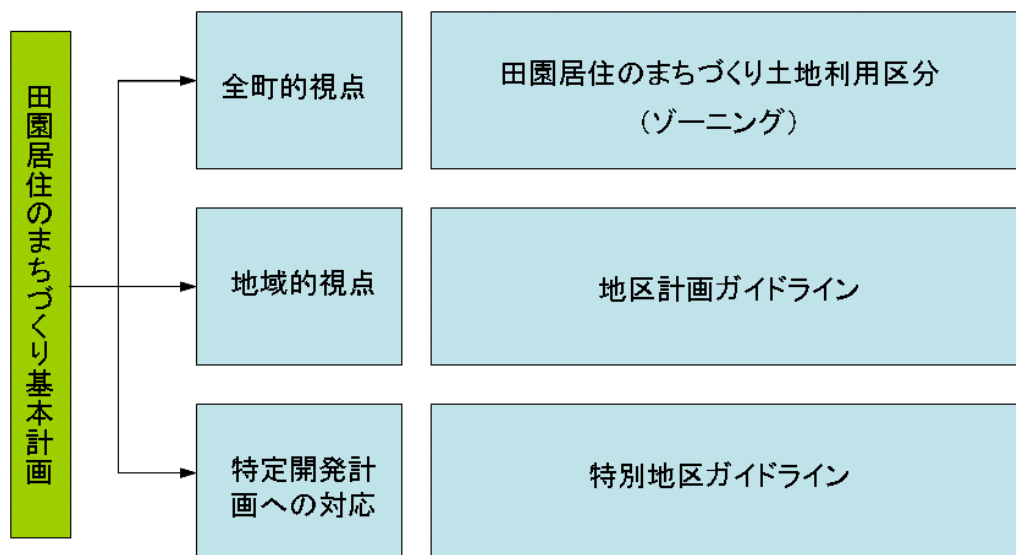
地区計画は、市街化調整区域に地区計画を策定する場合に指定することが可能であると定められている。市街化調整区域には、多くの集落が立地しているが、当該地域に用いられる地区計画は、都市計画法第21条の2に基づく条例による一般的な地区計画制度であり、集落地域整備法第5条第1項に基づく集落地区計画とは異なる点に注意が必要である。志摩町では、2004年に町の条例（田園居住のまちづくり条例）を制定し、地区計画を制度的に導入できるように整備した。

田園居住のまちづくり条例は、田園景観と暮らしやすいまちづくりを町民の創意工夫で進めるという理念の下、志摩町の手続き条例として制定された。本条例は、地区計画を指定できる地域と指定できない地域に区分する全体計画を策定することになっている。その計画を田園居住のまちづくり基本計画という。本条例に基づいて、まちづくり協議会を設置することができる。条例では、まちづくり協議会がまちづくり計画を策定するものと定めている。まちづくり計画は、地区計画の基礎となる。すなわち、地域住民がまちづくり協議会を設立し、まちづくり計画を策定することが、地区計画の前提条件となる。まちづくり計画が策定された場合には、志摩町の審議会及び都市計画審議会の議決を経て、地区計画として正式に認められることになる。

（３）田園居住のまちづくり基本計画

上述のように、志摩町では田園居住のまちづくり条例に基づいて、田園居住のまちづくり基本計画を策定している。この計画は、どのような構造になっているのであろうか。

図 3.36 田園居住のまちづくり基本計画における構造



出典：志摩町（2002）『田園居住のまちづくり』基本計画、p.2.

本計画は、以下のような4つの目標を有している。

- ①身近な田園景観を守り育てること。
- ②町の骨格となる海と山を保全すること。
- ③集落の生活環境とコミュニティを守り育てること。
- ④豊かな自然環境と歴史あるコミュニティに根付いた力強い地域経済の育成すること。

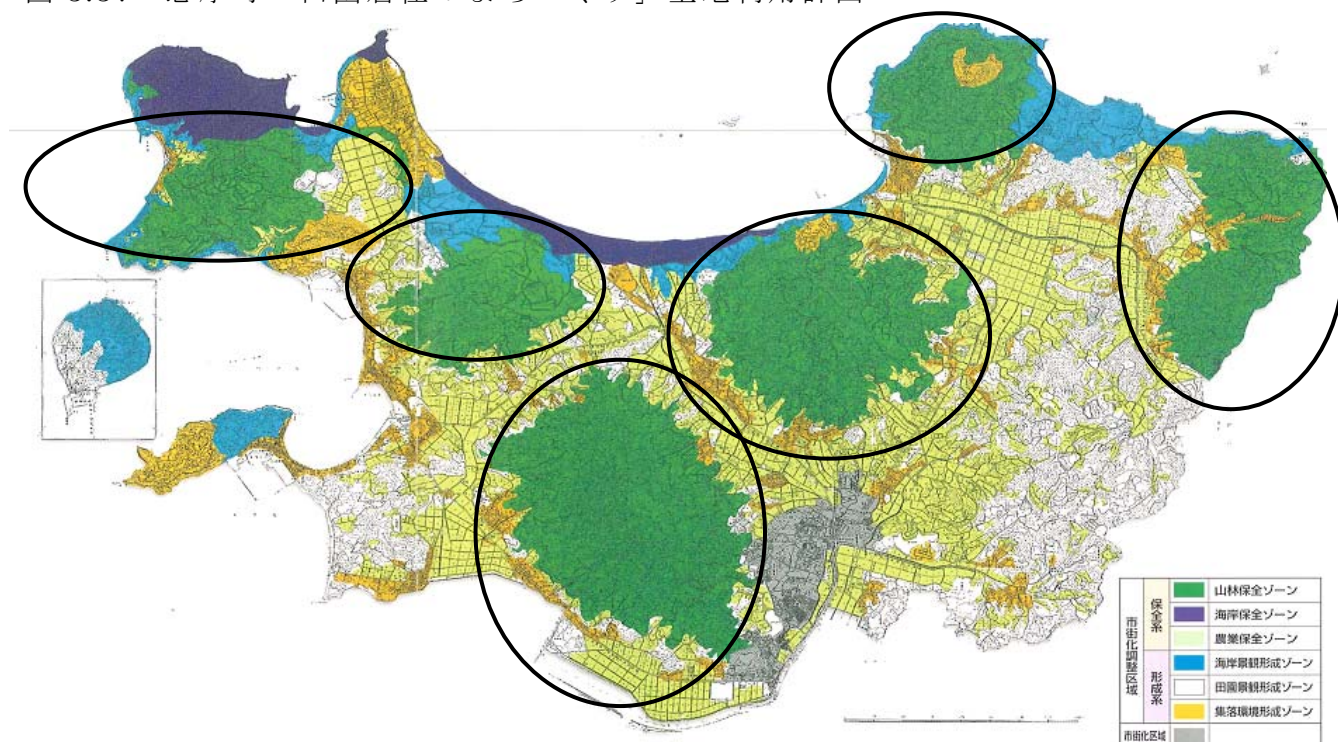
これら4つの目標にしたがって、ゾーニング、特別地区ガイドライン、地区計画ガイドラインの3つの区域を定めている。計画の枠組みは、図3.36のようなものである。すなわち全町の、地域的、部分的の3つに視点を分けて計画を考えている。それらに対応して区域内の地域区分を行っている。

ここで地区計画と関連して最も重要なのは、ゾーニングである。ゾーンには2つの種類がある。それは、保全系と形成系である。保全系とは、大きく守り育てる自然環境として位置づけられ、地区計画を導入できない区域である。それとは異なり、形成系は、住民が住みやすいまちづくりを自ら進めることができる生活環境として位置づけられ、地区計画を導入できる区域とされている。ゾーンの地域区分を示したものが図3.37である。

図3.37から読み取れるように、保全系と形成系には3種類ずつのパターンがある。保全系は、山林保全ゾーン、海岸保全ゾーン、農業保全ゾーンから成り立っている。山林保全ゾーンは、概ね標高200m以上の山を対象に標高30m以上の区域、山林と一体となった山裾のため池と樹林地、及び森林法に基づく保安林に適用され、基本的に

現状の土地利用を維持し、山林の維持管理につながる利用や活動を積極的に実施することで、志摩町に多くある（図の中で丸をかけてある区域）山林を保全する。

図 3.37 志摩町「田園居住のまちづくり」土地利用計画



出典：志摩町（2002）『田園居住のまちづくり』基本計画、pp.3-4.

海岸保全ゾーンは、自然公園法の第1種特別区域に適用するというのが、基本的考え方である。今後の土地利用の方向性としては、景観や環境の保全、及び良好な海岸環境保全のため、環境育成や美化活動に努めるとされている。また農業保全ゾーンは、農業振興地域の整備に関する法律に基づく農用地区域を対象とし、多様な機能を保持するため、農地を保全すると規定している。もともと志摩町は農業が強く、圃場整備も多く進んでいるため、農地の保全は不可欠な課題である。この点を守るために、農業保全ゾーンが設定されていると考えられる。

それとは別に形成系のゾーンが設定されている。形成系とは、海岸景観形成ゾーン、田園景観形成ゾーン、集落環境形成ゾーンの三つのゾーンが設定されている。

海岸景観形成ゾーンは、自然公園法の第2種、3種特別区域で、海岸線に沿って連続してゾーンを形成している区域を対象としている。自然公園法第2種特別区域とは、「第一種特別地域及び第三種特別地域以外の地域であって、特に農林漁業活動についてはつとめて調整を図ることが必要な地域」であり、自然公園法第3種特別区域は、「特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であって、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域」と定められている。当該区域の土地利用の方向性としては、魅力ある観光地を形成するために、景観に配慮した利用を行い、集落の生活環境に十分に配慮した上で、地域の住民による合意に基づく土地利用を重視する。そして海、道路、山林の斜面までを

一体的な海岸景観と捉え、連続性のある景観を守るとしている。

田園景観形成ゾーンは、山林保全、海岸保全、農業保全、海岸景観形成、集落環境形成ゾーン以外の区域を対象としている。土地利用の方向性として、里山、ため池、樹林地等の身近な自然環境の保持、及び集落の生活環境に十分配慮した上で、地域住民による合意に基づいて土地利用を行うものと定められている。最後に集落環境形成ゾーンである。このゾーンは、既存集落を中心に生活利便施設、公共公益施設が概ね50mの範囲で50戸程度連たんしている区域を対象として、既存集落を中心に快適な生活環境の形成、及び集落の生活環境に十分配慮した上で、地域住民による合意に基づいて土地利用を方向付けている。この区域では、既存集落の生活環境に視点を置いている。

このように志摩町は、開発を伴う地区計画の設定においても一定の秩序を持たせている。その理由は、志摩町が開発圧力の高くない自然環境を多く有し、この地域を守るために市街化調整区域を設定しているからである。それでは志摩町の都市政策における方向性は、どのようなものであろうか。

（４）都市政策の方向性

志摩町は2002年に線引きを行い、市街化調整区域を設定した。一般に都市計画区域のうち市街化調整区域に指定されたエリアでは、開発が規制されるために新規居住者が減り、かつ従来からの定住者も高齢化するため、人口減少が進むと考えられている。しかし志摩町では線引きの当初、人口減少はなかったという。その後、集落によって人口減少が生じたところがあった。

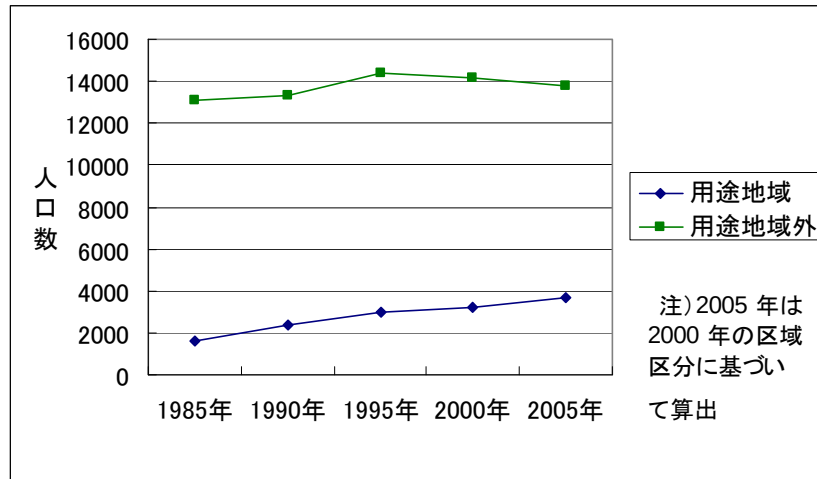
そこで、志摩町の市街化調整区域に立地する集落の人口変化を類型化した。その結果が表3.4である。例えば、船越集落では2000年には人口が718人であったのが、2005年には708人と10人の減少となっている。他の集落でも人口減少は生じているが、それは1995年前後を頂点とする人口増加の反動である。船越集落の場合は、1995年に796人の人口であったのが、その後一貫して減少してきた点が、他の集落とは異なる特徴である。ちなみに志摩町の市街化調整区域の集落21地区のうち、人口が減少し続けたのは、わずかに2集落だけである。

表 3.4 志摩町市街化調整区域内にある集落の人口動向

	人口変化パターン	集落名
1	一貫して増加	松隈
2	一貫して減少	吉田、船越
3	増加→減少	馬場、初、師吉、 桜井、小富士
4	減少→増加	野北、東貝塚、 岐支、芥屋
5	増加→減少→増加	津和崎、富士見が丘NT 御床
6	減少→増加→減少(→増加)	小金丸、井田原、西貝 塚、
7	新規	大石、稲留

出典：志摩町都市計画課提供資料

図 3.38 志摩町の区域区分別土地利用の変化

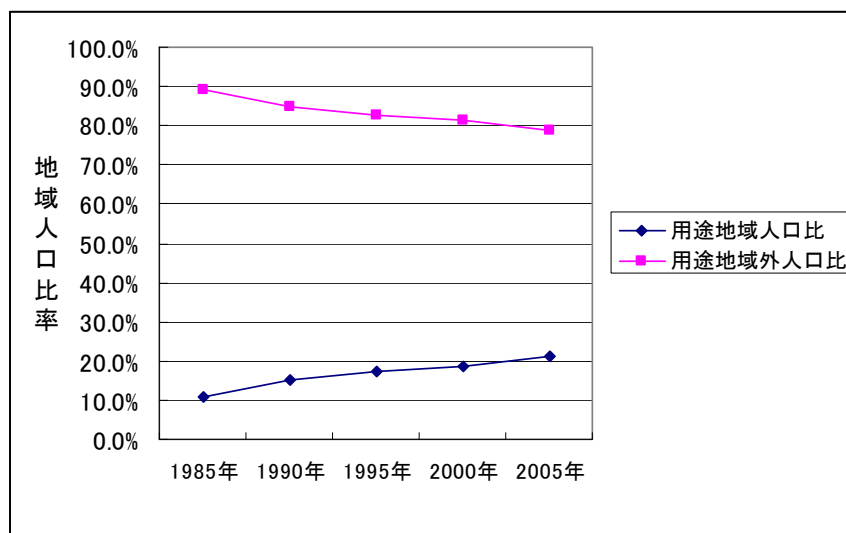


出典：志摩町都市計画課提供資料

このような人口変化を示した理由として、経済開発と行政の規制のあり方が大きく関わっていると考えられる。1985 年から 1990 年代まではバブル経済による経済開発圧力があつた。志摩町においては、別荘地の分譲という形で顕在化し、土地利用の秩序が乱れ、全町的な土地利用の整序が必要となった。その対応策として、志摩町は志摩都市計画区域に線引きを入れたのであつた。

その結果、町域の 97% が市街化調整区域となった。集落の人口については、行政の立場として市街化調整区域の集落人口が増加しては困るが、現状を維持できるようにしたいとしている。また九州大学伊都キャンパスの新設についても、一定の開発は許容し、秩序だった発展にするために、キャンパス周辺に先行的に地区計画を導入することで対処している。

図 3.39 志摩町の市街化区域と市街化調整区域の地域人口比



出典：志摩町都市計画課提供資料

志摩町の都市政策の結果、市街化区域と市街化調整区域の人口数は図 3.38 のようになっている。図から読み取れるように、市街化区域である用途地域の人口は増えているが、加えて 1985 年から 1995 年まで市街化調整区域である用途地域外でも人口が増加していた。これは当時、現在の市街化調整区域が線引きを行っていなかったため、開発は比較的自由に行うことができた。その結果、別荘地開発や福岡市への通勤者の居住により、住宅が増えたことが人口増加をさせたものと考えられる。その後、市街化調整区域の人口は減少に転じるが、1985 年と比べると当時の人口より 2005 年の人口の方が多くなっている。

しかし図 3.39 のように市街化区域（用途地域）と市街化調整区域（用途地域外）との人口比は 1985 年以降、一貫して縮まってきた。志摩町の人口に対する市街化調整区域に居住する住民の割合は、1985 年には 89% あったのが、2005 年には 80% を切っている。町域に占める市街化調整区域の割合が 90% 程度であることを考えると、その減少は大きいと考えられる。すなわち市街化区域の人口増によって、市街化調整区域の人口が低下しつつあるということである。

（５）志摩町の都市政策的意義と課題

志摩町は、福岡都市圏からの開発圧力、人口変化、及び別荘地開発への対処として、市街化調整区域と地区計画の積極的活用を行ってきた。その中で志摩町は、都市計画区域の線引き実施に留まらず、地域住民の意思によって地域づくりを行えるように、地区計画制度の導入に際しての手続きを定めた田園居住のまちづくり条例を制定した。地区計画の積極的活用は、市街化調整区域内集落における生活維持に際して、有効な手段であるといえる。

さらに志摩町は、地区計画を全町的に設定できるというようにはしなかった。具体的には 2 つのゾーンを設定したことで、地区計画を設定できる地域と地区計画を設定できない地域に区分した。それゆえ、景観の優れたエリアや緑地帯などの保護が可能となった。

志摩町の土地利用政策は、自然と利用の調和に目標があるように考えられる。実際にゾーンニングや地区計画制度の手続きの明確化は、地域住民にとっても分かりやすい仕組みとなっている。もちろん土地所有者にとっては、不満がないわけではない。特に線引きに際して市街化調整区域に土地を所有していた住民にとっては、資産価格の下落をもたらすために、制度導入には必ずしも賛成ではなかった。

それでも行政の周到な準備や線引き後に集落については地区計画で生活の維持を担保したため、既存の市街化調整区域のような不満はないようである。この点は、都市政策を考える上で重要なポイントであろう。すなわち都市部の市街化調整区域は、開発ができないために不満が高まるわけであるが、その不満のガス抜きをうまく行うことで、市街化調整区域の機能を十分に果たせるようになるのではないだろうか。従って、志摩町の都市政策から得られる知見は、市街化調整区域の運用に当たって、単なる開発規制ではなく、地域住民の意思によって生活維持に必要な集落整備は認めることで、市街化調整区域の存在は従来のような負荷ではなくなると考えられる。

第4章 まとめ

本研究では、他都市の土地政策について個別に検討しながら、各自治体が展開する土地政策の有効性を探ってきた。本章では、個別具体的に検討した政策から得られた知見を整理した上で、福岡市における都市政策への応用可能性を探っていく。

1 集約型都市構造の方向性

2005年に人口減少に転じた日本では、今後多くの都市で都市の縮小が始まる。都市の縮小は、具体的には人口の減少という形で顕在化する。人口減少は、最初に都市周辺部で始まり、その後中心部へ波及するというように考えられる。そのような人口変化を前提とすると、都市の周辺を構成する市街化調整区域は、早い時期に顕著な人口減少に直面する。したがって、人口減少期の都市計画のあり方を考える必要がある。

仙台市は、福岡市より早く 2010 年から人口減少に入る。その意味で人口減少に対応した都市づくりは喫緊の課題である。そこで考え出されたコンセプトが集約型都市構造である。仙台市は、鉄軌道系交通沿線へ市街地を誘導する施策を展開している。これは、必ずしもコンパクトシティを推進するものではない。適切な都市構造とすることで、市街化区域や市街化調整区域への負荷を最小限にとどめ、既存の市街地をバランスさせることにしたわけである。

仙台市の施策は、福岡市の都市政策へ大きな示唆を与えている。それは、福岡市地下鉄3号線をはじめとする既存交通の活用である。従来の福岡市における都市計画は、市街化区域の充足を中心として行われてきた。また九州大学移転などの外的要因で、旧市街化調整区域が市街化区域へ編入され、市街化区域の部分的な外延化もあった。しかし人口増加が著しい福岡市においても、2025年には人口減少に転じる。そうなれば、市街化調整区域はもとより、市街化区域の縁辺部でも人口減少により、都市の縮小が顕在化する可能性が高い。その際には既存のインフラを活用し、集約型都市構造とすることで、住民の生活水準を維持しつつ、行政コストを効率化する必要がある。

仙台市は、人口減少において、福岡市を先行しており、その動向は、将来的に福岡市の施策に示唆を与える。計画主体としての仙台市と都市計画権限を持つ宮城県とが協力しながら進めている集約型都市構造について、今後の成果に注目する必要がある。福岡市は、仙台市の経験を活かしつつ、集約型都市構造を検討する必要があるだろう。

2 地域特性に応じた土地利用規制

都市計画は、基本的には全国的な計画制度が備わっており、一定の基準が完備されている。自治体は、国の都市計画に準じて政策を運用すれば、都市の秩序はある程度守ることができる。しかし各都市が持つ特有の課題については、全国的な制度では十分な対応ができないことが明らかになりつつある。

そこで有効な施策が条例である。一般に条例といっても、まちづくりの方向性を示す理念的条例とまちづくりの具体的な規定を定め、国の規制より厳しい運用を行う上乗せ条例がある。今回取り上げた神戸市では、後者の上乗せ条例を用いて、地域特性に応じた土地利用規制を行っている点に特徴があった。

その代表的事例が人と共生ゾーン条例である。人と共生ゾーン条例は、市街化調整区域について、地域特性に応じて4つのゾーンに区分している。福岡市ではまだこのような市街化調整区域の土地利用に関する発想はない。福岡市の市街化調整区域は、福岡市の市街化区域を取り囲むように設定されており、一部の山間部については、「森の緑地環」として保全型緑地ゾーンに、そのほかの農林水産業地域については農林水産業・集落ゾーンに指定されている。

ただし福岡市のゾーンは、神戸市とは異なり、『福岡市新・基本計画』に位置づけられたコンセプトであり、法的拘束性はない。福岡市は、都市地域（City-Region）として、都市と農村を包括する空間を有している。このような構造を持つ自治体である福岡市は、市街化調整区域を積極的に維持していくために、市街化調整区域を既存の都市計画制度に依拠するだけではなく、地域特性に応じた利用を模索する必要があるだろう。

神戸市の先進事例に学ぶのであれば、背振のような山々を緑の聖域に指定し、開発を禁止するような施策も考えられる。その意味で福岡市は、規制と許可をバランスよく用いて、市街化調整区域の土地利用施策を検討することも考えられる。

3 文化景観と緑地保全のための逆線引きと地区計画の併用

市街化調整区域は、都市における環境保全効果を持っている。なぜなら、市街化調整区域には農地や緑地などが多く含まれているからである。京都市は、文化景観と緑環境の観点から市街化調整区域を用いて逆線引きを行い、必要な文化景観と緑環境の維持を図った。

翻って福岡市の都市計画を概観すると、福岡市が逆線引きをまったくしてこなかったわけではない。1970年の線引き以降、福岡市は3回の逆線引きを行っている。しかしその面積は、18.5haに過ぎず、京都市のような規模で行ったものではない。

京都市の逆線引きが先進的である理由は、逆線引きを行う根拠として、市街化調整区域の文化景観や緑環境を残すべきという理念を置いてあるからである。都市政策として、緑と都市の調和のある発展というコンセプトは、古いうでなかなか実現されなかったものである。本格的に都市の緑を保全し、文化景観のある都市にするために逆線引きを具体化したところに、京都市による都市政策の先進性がある。

加えて京都市は、市街化調整区域内の集落を維持するために独自の地区計画制度を設定している。本研究で述べてきたように、市街化調整区域内の集落は、土地利用の主体である住民が暮らす本拠である。その集落の衰退は、市街化調整区域の維持そのものにかかわってくる問題となる。この集落を維持するために設定された京都市の地区計画は、市街化調整区域の設定における規制によって生じる生活の不便さから、住民を一定程度解放する効果がある。そして市街化調整区域に住み続ける住民が生まれることで、市街化調整区域の積極的な意味での持続可能性が生まれるのである。

4 線引き廃止による土地政策の可能性

線引きを廃止した自治体は、政策効果によって人口増加という初期の目的を達成し

たことが明らかになった。市街化調整区域の集落では、人口減少が著しいため、それに対する施策として、意義は大きかったといえる。

福岡市の市街化調整区域でも人口が減少傾向にあるのは、他の自治体と同様である。しかし市街化調整区域の人口増加を目的として、線引きを廃止することには抵抗があると考えられる。とりわけ線引きを廃止した自治体が経験したように、福岡市が線引きを廃止した場合には、市街化調整区域へのスプロール化が予想される。福岡市の市街化調整区域を維持するためには、単なる人口増加のための線引き見直しではなく、集落で暮らしていけるような都市計画制度の導入の方が適していると考えられる。

5 地区計画制度による市街化調整区域の維持

志摩町では、市街化調整区域へ地区計画を導入することで、市街化調整区域内に立地する集落の人口減少を食い止め、土地利用の維持を図ろうとしてきた。その結果、市街化調整区域の人口減少に歯止めがかかったことは、先に触れたとおりである。その意味で、人口が増加しないまでも、市街化調整区域の土地利用の担い手である集落に居住する住民が維持できるということは、市街化調整区域に対する施策として効果があったと見てよいであろう。その意味で、志摩町の市街化調整区域と地区計画を組み合わせた都市政策は、ベストミックスであると考えられる。

志摩町の政策効果は、福岡市にも一定の政策的な示唆を与えている。例えば、福岡市西区北崎校区は、志摩町に隣接した市街化調整区域であり、その地域特性は類似している。それゆえ、福岡市における地区計画のパイロット事業として、北崎校区で地区計画を先行的に導入し、地区計画を試験的に実施するということも考えられる。

市街化調整区域の施策は、単に他の都市が行っている施策を真似すればよいわけではない。福岡市には独自に持っている地域特性があり、それに応じた施策が望まれる。本研究で考察した事例は、いずれも先進的な市街化調整区域の施策である。先進事例の中で福岡市に直接的に適用できなくても、何らかの修正を加えたり、組み合わせを行うことで、市街化調整区域の維持や保全が可能になると考えられる。本研究で示した他都市の施策展開も、そのことを示している。

今後、他都市の施策や制度を雛形としながら、福岡市の市街化調整区域モデルを設計していく必要がある。これは次年度以降の課題として残された。今回の研究が施策として活用されるためにもより具体的な制度設計が求められる。

<注>

- 1) 1975年に早良郡早良町（現早良区南部）を編入した。早良町は、従前より都市計画区域に入っていると同時に、線引きを行っている自治体であった。
- 2) 緑被率とは、平面的な緑量を把握する場合に用いる尺度で、特定の地域または地区における緑被地の占める割合
- 3) 旧市街化調整区域における人口増加分のうち、約 3,000 人が純粋に旧市街化区域から移動した人口であると考えられる。彼らが居住したことによって、旧市街化調整区域における土地利用は改変されたと考えてよいと思われる。
- 4) 金森・荒・森口編（1998）『経済辞典（第3版）』有斐閣、p.659
- 5) この部分は、香川県都市計画課ヒアリング（2008年7月17日実施）による。

< 参考文献 >

石田頼房（1990）『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社。

中村良平・田淵隆俊（1996）『都市と地域の経済学』有斐閣。

阿部成治（1999）「都城広域都市圏における線引き廃止への経緯と効果」『都市計画論文集』第 34 号、pp.271－276.

前迫信也・小林大毅・吉武哲信・出口近士（2002）「都城市の都市計画区域内における線引き廃止後の開発動向に関する考察」『都市計画論文集』第 37 号、pp.697－702.

吉武哲信（2003）「線引き廃止後の土地利用と交通環境の変化」『都市計画』第 52 巻第 3 号、pp.21－24.

加藤晃・竹内伝史（2004）『新・都市計画概論』共立出版。

桑田智子・越澤明（2004）「平成 12 年都市計画法改正に基づく香川県の線引き廃止と都市計画区域再編に関する考察」『日本建築学会技術報告集』第 20 号、pp.285－288.

都市計画協会（2005）『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』財団法人都市計画協会。

石村壽浩・鵜心治・中出文平・小林剛士（2006）「香川県線引き廃止に伴う土地利用動向に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』第 607 号、pp.103－110.

国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課／都市計画課監修（2006）『概説 まちづくり三法の見直し』ぎょうせい。

小嶋俊洋（2007）「市街化調整区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整メカニズム」『横浜国際社会科学的研究』第 12 巻第 3 号、pp.73－91.

高柳長直（2008）「都市農業と農地問題」、伊藤喜栄・藤塚吉浩編著『図説 21 世紀日本の地域問題』古今書院。

伊達美徳編集（2008）『初めて学ぶ都市計画』市ヶ谷出版社。

報告書作成担当者

研究主査 山本 匡毅

研究主査 梶返 恭彦

研究主査 篠崎 慎一

「市街化調整区域の施策に関する研究」（中間報告書）

第 1 篇 市街化調整区域制度の他都市比較調査

2009年3月

財団法人福岡アジア都市研究所

〒810-0001 福岡市中央区天神 1 丁目 10-1

Tel 092-733-5686 Fax 092-733-5680

E-mail info@urc.or.jp

URL <http://www.urc.or.jp>
