

121. 人口減少下での今後の都市計画区域のあり方に関する研究

Study on Ideal Way of the Future City Planning Area under Population Decrease

稲越 誠*、松川 寿也**、中出 文平**、樋口 秀**
Makoto Inakoshi*, Toshiya Matsukawa**, Bumpei Nakade** and Shu Higuchi**

This study analyzes the influence on the urban area by the population decrease for the local authorities from which the Densely Inhabited District disappeared after 1990, and surveys the future policy of City Planning Area and city planning.

The local cities need the city planning system for urban improvement and maintenance, and think to maintain the City Planning Area. However, we clarify that the situation of population decrease and city facilities maintenance becomes a factor to start the reduction of City Planning Area.

Moreover, there are local authorities which urban sprawl have caused at the loose regulated area. However, these local authorities are passive to the regulation of land-use corresponding to the sprawl.

In addition, we clarify that local authorities with small population size tend to only maintain the content of present city planning.

Keywords : Densely Inhabited District, City Planning Area, City Planning System

人口集中地区、都市計画区域、都市計画制度

1. 研究の背景と目的

我が国では、近年の人口減少や高齢化を背景に、立地適正化計画などにより都市のコンパクト化を促している。その一方で、地方都市を中心に過去に人口集中地区（以下、D I D）を有しながらも、現在は消滅している自治体が確認されている。これらの自治体では、人口減少による中心部の希薄化に対応した都市計画が求められていくが、自治体が町や村である場合、都市計画区域指定の要件である都市計画法施行令第二条第一項第一号（「当該町村の人口が一万以上であり、かつ、商工業その他の都市的業態に従事する者の数が全就業者数の五十パーセント以上であること」）もしくは第三号（「当該町村の中心の市街地を形成している区域内の人口が三千以上であること」）を満たさなくなる事が予想される。この要件は、都市計画区域の変更や廃止についても準用される⁽¹⁾。このため、計画的な都市整備はおろか、都市計画区域の廃止を検討する都道府県が出てくる事も考えられる。

既往研究を概観すると、都市計画区域に関しては、まず、高橋ら¹⁾や伊藤ら²⁾による区域指定の動機や区域拡大の実態を明らかにしたものがある。高橋らは昭和55～平成11年に165自治体が都市計画区域を新設し、その多くが地方都市圏で未線引き都市計画区域(当時)を単独で指定したものであり、人口が1万人を超え都市施設の整備（バイパス建設など）を狙ったものであることを示している。伊藤らは平成9～21年に33件の新設（全て非線引き）があり、指定理由の最も多いものが土地利用規制であるとしている。

一方、佐藤ら³⁾は都市計画区域を廃止する事例を調査し、平成23年3月末時点で5区域が廃止され、そのうち4区域で区域内人口が3千人を下回っており、廃止理由として開発圧力の衰退や人口減少を挙げていることを示している。

また、市街地の縮小に関してD I Dに着目した浅野・原⁴⁾⁵⁾による研究がある。ここでは非線引き都市計画区域のD I D縮小区域に着目し、平成22年にD I Dを有する地方都市531のうち141でD I D面積が縮小していること、15の非線引き都市でD I Dが消滅していることを示している。

単独の非線引き都市計画区域が多い地方都市では、人口減少が急速に進む中で、前述の都市計画区域の指定要件を満たさなくなる自治体が増えることが予想される。しかしながら、人口1万人以上あるいは中心市街地人口3千人以上という都市計画区域の指定要件と人口減少の関係に着目した研究はない。この点で、上記要件を満たさなくなる指標の一つとして想定し得るD I Dの消滅に焦点を当てる。すなわち、既に人口1万人未満であるか、いずれはそうなる可能性がある自治体は、D I Dが既に消滅しているか早晩この事態に陥るであろうこと、中心市街地人口3千人未満の自治体は、当然D I Dが消滅しているからである。

以上の背景より、本研究では中心市街地の人口減少により、都市計画法施行令第二条第一項第一号及び第三号の要件を満たせなくなるという視点から、平成2年以降にD I Dが消滅した自治体を含む都市計画区域を仔細に調査し、人口減少下での都市計画区域維持の必要性と都市計画のあり方を検討する上での知見の蓄積を目的とする。

2. 研究の方法

まず、国勢調査や都市計画年報を用いて、平成2年以降にD I Dが消滅した自治体及び都市計画区域の状況を調査した。この内「都市計画区域内の自治体が町村」47と「都市計画区域内人口（平成22年国勢調査）が3万人未満の市」22、計69自治体を抽出した。これらを自治体全体の人口推移と消滅したD I D内の人口減少との比で分類し、4

* 八千代エンジニアリング株式会社 (Yachiyo Engineering Co., Ltd.)

**長岡技術科学大学 (Nagaoka University of Technology)

類型から詳細対象自治体6を選んだ。

詳細対象自治体について、昭和45、平成2、22年の3時点の国勢調査調査区及び基本単位区集計を用いて、用途地域内での人口、世帯数を分析して、D I D消滅の要因、更にD I D消滅後に設定される準D I D^②の動向を確認した。また、行政区域内をD I D指定状況などを基に4つのエリア^③に分けて人口や世帯数の変遷を分析し、自治体の人口減少とスプロール化の動向を確認した。

更に、各自治体と県へのヒアリング、資料収集により、土地利用制度、都市施設整備、市街地開発事業の変遷と中心部の土地利用の変化の関係、今後の都市計画区域と都市計画の方針を調査、分析して、人口減少下での都市計画区域と都市計画の内容に関する課題を探った。

その後、詳細対象自治体から得られた知見を基に、詳細対象から外れた自治体を対象にアンケートを行い、全国的な都市計画区域、都市計画の内容に関する知見を得た。

3. D I Dが消滅した自治体および都市計画区域の状況

国勢調査を基に、都市計画区域を持ち、平成2年以降にD I Dが消滅した自治体を整理すると、平成22年の時点で全国に95自治体が確認された(市:48、町:47、村:0)。都市計画区域の指定要件が直接関わるのは、自治体が町や村の場合であるが、D I Dが消滅した市のうち、22市は自治体人口3万人未満である。これらの自治体は、D I Dが消滅した町と同等の人口規模であることから、人口減少下での都市計画の方針や課題に差が無いことが予想される。

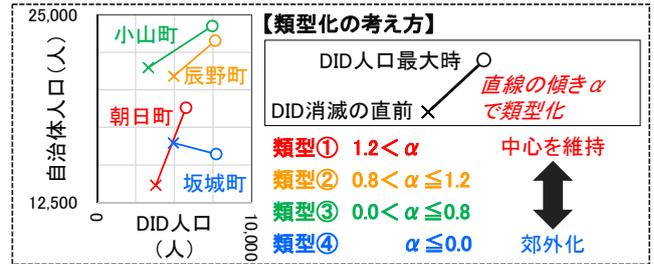


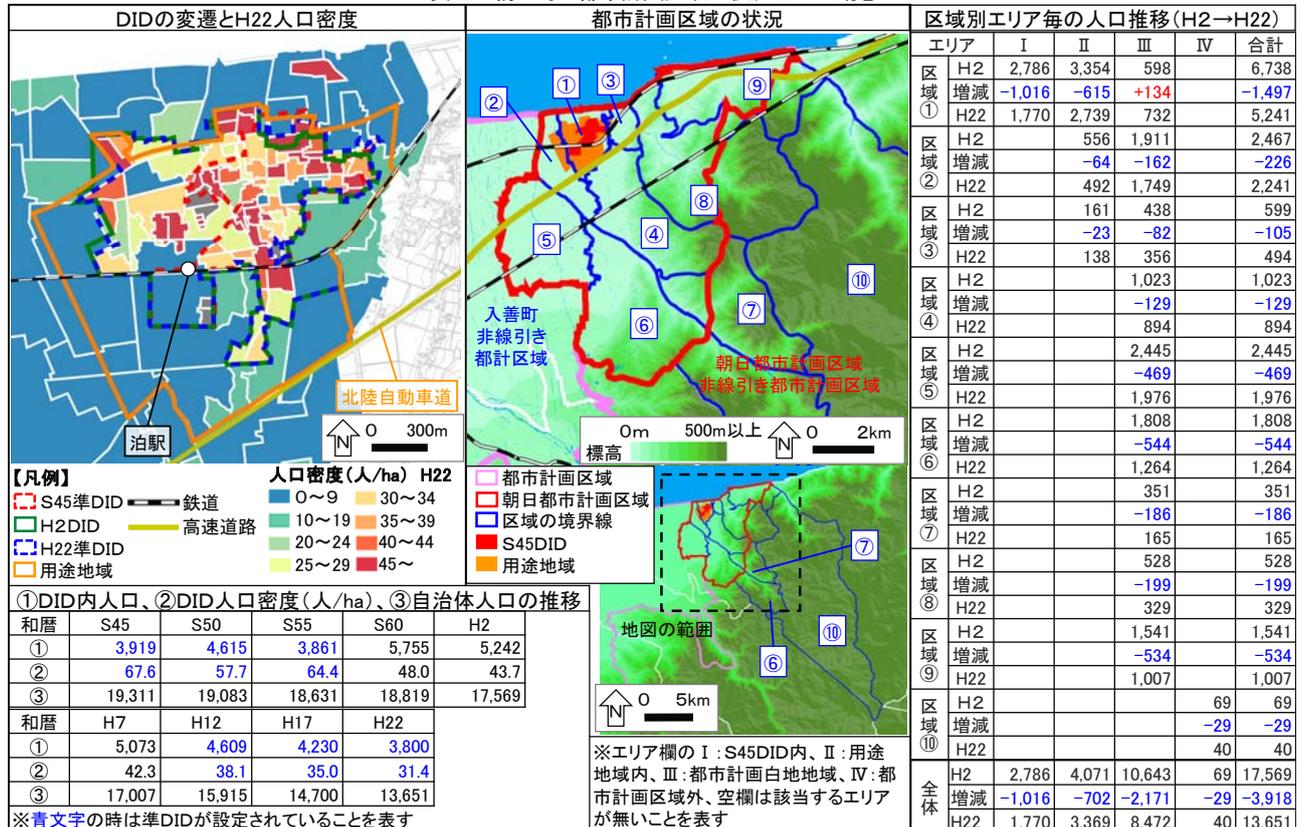
図1 D I D人口と自治体人口による類型化の考え方

表1 対象自治体の類型化

	類型①	類型②	類型③	類型④
3万人以上				寄居町 養老町
3万人未満 ~ 2万人以上	三好市 遠野市 那須烏山市 大月市 福智町 豊後高田市 白浜町 多久市	仙北市 伊佐市 嬉野市 江田島市 さつま町 阿久根市 鳥羽市	辰野町	いの町 宿毛市 上市町 有田町 小山町
2万人未満 ~ 1万人以上	熊野市 尾花沢市 山田町 森町 珠洲市 新温泉町 大槌町 土庄町 朝日町 鰐ヶ沢町 夕張市 三笠市	能登町 紀北町 串本町 西之表市 土佐清水市 川俣町 室戸市 山ノ内町 徳之島町 美瑛町 添田町 女川町	桶屋町 河浦町 東伊豆町 赤平市 厚岸町	川崎町 大淀町 御嵩町 長洲町 坂城町
1万人未満	白糠町 小国町 羽幌町 池田町	枝幸町 本別町 広尾町	清水町 足寄町 草津町	和木町

□ 詳細対象自治体 (アンケート対象外)

表2 朝日町の都市計画区域の状況と人口動態



このため、平成2年以降にD I Dが消滅した自治体のうち、47町と人口3万人未満の22市を本研究の対象とする。

まちなかの人口減少に対して、郊外や農村部へ市街地のスプロールが進んだ場合、開発動向に対応した土地利用制度や拡大した市街地への適切な都市施設の配置が必要になる。逆に、まちなかに対して、より一層郊外や農村部が人口減少している場合、これらの衰退に対応した都市計画の見直しが必要になる。このため研究対象69自治体を、縦軸を自治体人口、横軸をD I D人口とするグラフに、D I D人口最大時の人口とD I D消滅直前の人口の2点を落とし、それを結んだ直線の傾きにより4分類した。傾きが正に大きいほど中心が維持されており、傾きが負の場合は郊外にスプロールした事を意味する(図1)。この結果より、D I D外がより減少した自治体(類型①)から富山県朝日町と石川県珠洲市、D I D内外がほぼ同様に減少した自治体(類型②)から長野県辰野町、D I D内がその外側に比べより大幅に減少した自治体(類型③)から静岡県小山町、D I D内は減少したがD I D外は増加している自治体(類型④)から長野県坂城町と埼玉県寄居町を選定した。本稿では、富山県朝日町と長野県辰野町の人口動態と都市計画の変遷、今後の都市計画の方針を中心にみる(表1)。

4. 対象自治体(都市計画区域)の分析

4-1. D I D外がより減少した自治体(朝日町)

(1) 都市の概要と人口動態

富山県朝日町は、富山県の東端に位置し、平成22年時点の人口約1.4万人、面積226km²の自治体である。昭和45年の時点で、泊駅北東部の市街地を中心に準人口集中地区(以下、準D I D)が設定されていた。その後、昭和45年準D I D周辺部の人口が増加したことにより、密度要件を満たせる調査区が増え、昭和60年にD I Dが設定された。その後、平成12年にD I Dの集積要件を満たせなくなり、D I Dが消滅し、準D I Dに移行し現在に至る。

次に、平成2年と22年の人口を、昭和45年準D I D内、用途地域内、都市計画白地地域、都市計画区域外の4エリアに区分した場合の変化を見る⁽³⁾。全てのエリアで人口が減少しているが、昭和45年準D I D内の減少(1,016人)に比べて、都市計画白地地域がより大幅に減少している(2,171人)。更に、昭和の合併前の旧町村界を基にいくつかの区域に分けてエリア毎の人口推移を見ると、かつて昭和45年準D I Dが設定されており平場の多い区域①では、総人口は減少しているものの、都市計画白地地域では人口が増加している。また、区域②や④は、区域⑤や⑥に比べて人口減少が緩やかであり、生活利便性が高い中心部に近接した地域の方が、人口が維持される傾向がある。山地が多い区域⑦～⑩では人口は大幅に減少している(表2)。

(2) 都市計画の変遷と現況

都市計画区域は、旧都市計画法が適用されていた昭和15年に旧泊町の行政区域(表2の区域①と③の範囲)440haに指定された。その後、昭和34年の町村合併時に9,874ha

に拡大している。そして昭和60年に、保安林などの他地域との重複地域を除外して一部縮小し、北陸自動車道の計画などに伴い、境地区(区域⑨)に区域を拡大し現在に至る(縮小、拡大後の面積5,453ha)。

都市計画の変遷を見る。旧都市計画法適用時の昭和35年に都市計画道路が7路線、10.7km計画決定されている。用途地域が指定されたのは昭和61年であり、その翌年に都市計画道路が追加された(4路線、3.5km)。平成4年には、商業施設の出店計画があった泊駅西部に地区計画を導入している。平成8年には、昭和45年準D I Dに近接して沼保新土地地区画整理事業が施行され、公共下水道整備を開始している。平成8年以降は、新規の都市計画の導入は無く、用途地域の指定範囲や都市計画道路の大枠は、昭和期に指定されて以降、現在まで大きな変化はない(表3)。

都市施設の整備状況を見ると⁽⁴⁾、用途地域内での公共下

表3 朝日町の都市計画の変遷

和暦	事項
S15	◎都市計画区域 旧泊町の行政区域440haに当初指定
S34	◎都市計画区域 町村合併等に伴い440haから9,874haに拡大
S35	▲道路 計画(幹線街路7路線、計10.7km)
S42	■東草野平柳土地地区画整理 施行(都市計画決定せずに施行、3.2ha)
S60	◎都市計画区域 山地部の保安林等との重複区域を一部縮小し、北陸自動車道が計画されていた境地区へ拡大(9,874ha→5,453ha)
S61	●用途地域 当初指定(230ha)
S62	▲道路 計画(幹線街路4路線と特殊街路1路線、計3.5km)
H4	★泊駅西部地区地区計画 計画決定(5ha)
H7	▲ごみ焼却場 計画(1.4ha)
H8	●法改正に伴い用途地域を細分化(全体面積の増減なし) ▲公共下水道 整備開始(現在までに235ha計画) ■沼保新土地地区画整理事業 施行(8.6ha、H8～H15に事業実施)

注)各事柄の記号は、◎:都市計画区域、●:土地利用、▲:都市施設、■:市街地開発事業、★:地区計画に関する事項を表す

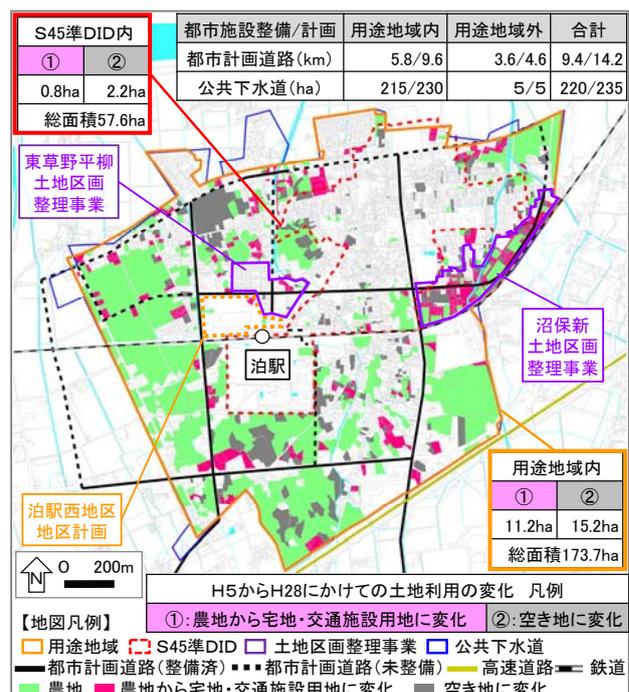
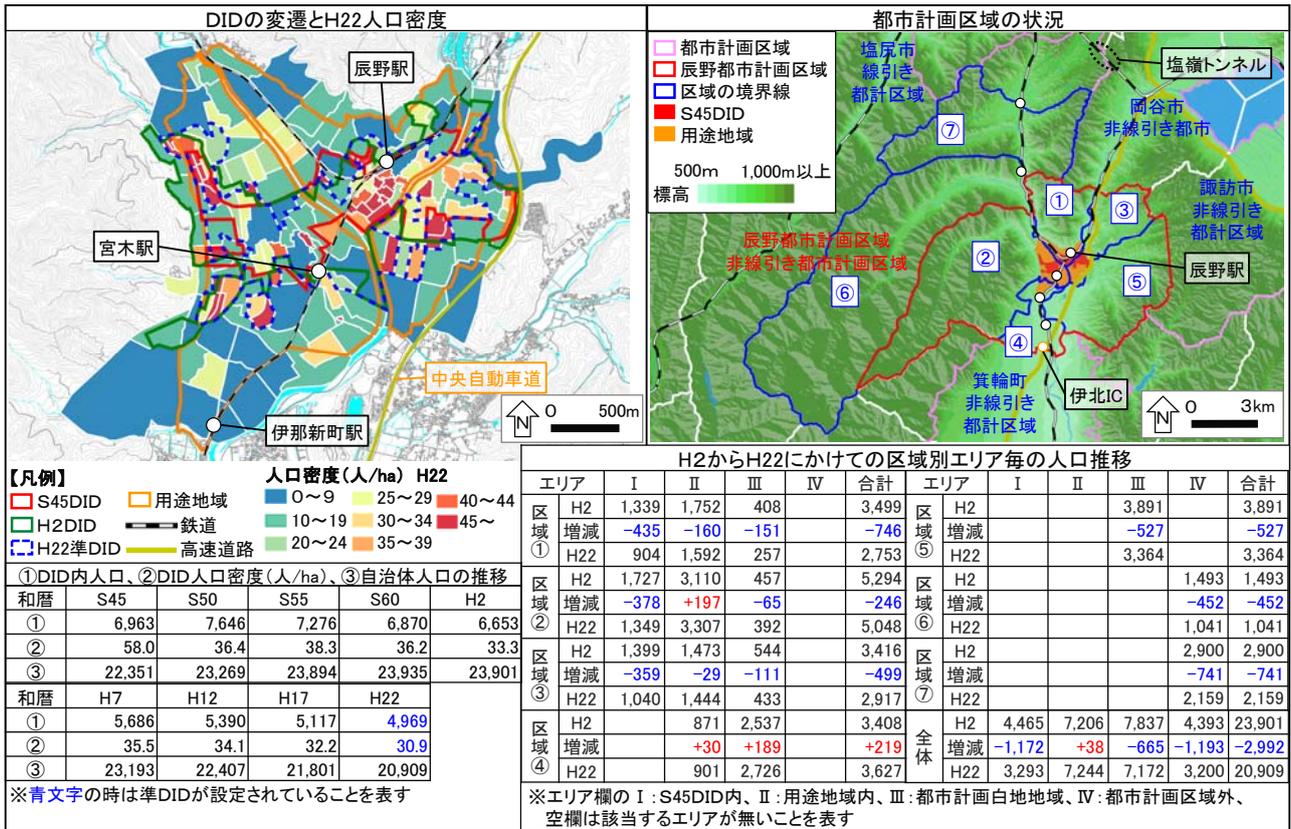


図2 朝日町の都市計画の状況と土地利用の変化

表4 辰野町の都市計画区域の状況と人口動態



水道の整備は進んでいるものの、都市計画道路の整備率は6割程度である(計画:9.6km、整備:5.8km)。一方、用途地域外は、公共下水道の整備面積は5haと少ない。この様に、用途地域内での都市施設の整備が進み、土地区画整理事業が施行され、商業施設の誘導が進められてきた。

(3) 土地利用の変化と今後の都市計画の方針

平成5年から28年の土地利用変化を見る⁵⁾。昭和45年準DID内は、長屋が歯抜け状に滅失した事や耕作放棄により、空き地が2.2ha増加している。用途地域内は、土地区画整理事業や幹線道路沿いへの商業施設進出により宅地や交通施設用地が11.2ha増加し、用途地域北西部では農地転用による住宅地開発が散見される。しかし、住宅の滅失や工場の移転、泊駅南部の圃場整備が進まなかった農地の耕作放棄により、空き地も15.2ha増加している(図2)。

朝日町では、近年、都市計画道路の見直しに着手しており、また、公共下水道の整備予定範囲を拡大し、整備を進めていく方針である⁶⁾。しかし、新規の土地利用制度や都市施設を導入する意向は無い。

4-2. DID内外がほぼ同様に減少した自治体(辰野町)

(1) 都市の概要と人口動態

長野県辰野町は、平成22年の人口約2.1万人、面積169km²の自治体であり、昭和58年の塩嶺トンネル開通までは、鉄道路線の乗換駅として機能してきた。昭和45年からDIDが設定されていたが、平成22年に人口減少により集積要件を満たせなくなりDIDが消滅し、準DIDに移行した。

朝日町と同じく平成2年と22年の人口を4つのエリアに

表5 辰野町の都市計画の変遷

和暦	事項
S25	◎都市計画区域 当初指定(旧辰野町と朝日町の行政区域7,687ha)
S31	▲道路 計画(幹線街路12路線、計17.9km)
S40	■辰野駅前土地区画整理事業 計画(8.7ha、H25まで未着手)
S46	▲公園 計画(運動公園1施設、32.6ha)
S47	▲道路 計画(幹線街路1路線、1.2km) ▲公園 計画(街区公園1施設、0.3ha) ■北部土地区画整理事業 施行(51.1ha、S47~S54に事業実施)
S49	●用途地域 当初指定(418ha)
S53	▲公園 計画(街区公園1施設、0.3ha)
S54	▲公園 計画(街区公園4施設、計1.2ha)
S56	■原土地区画整理事業施行(2.5ha、S56~S58に事業実施)
S61	▲公共下水道 整備開始(現在までに738ha計画)
S62	▲下水処理場 計画決定(3ha)
H1	▲汚物処理場 計画決定(1.4ha)
H5	■新町南原土地区画整理事業 施行(4.0ha、H5~H9に事業実施)
H7	●法改正に伴い用途地域を細分化(全体面積の増減なし)
H15	▲公園 計画(地区公園1施設、9.15ha)
H16	●用途地域 準工業、一中高計5.3haを近商に用途換え
H25	■辰野駅前土地区画整理事業 計画廃止 ★辰野駅前地区地区計画 計画決定(8.7ha)

注)各事柄の記号は、◎:都市計画区域、●:土地利用、▲:都市施設、■:市街地開発事業、★:地区計画に関する事項を示す

区分して変化を見ると、用途地域内では人口がほぼ横ばいである。一方、昭和45年DID内では1,172人減少し、これは都市計画区域外とほぼ同数である(1,193人)。更に、昭和の合併前の旧町村界を基にいくつかの区域に分けると、区域①や③、⑤では人口が減少しているが、区域②や④では、土地区画整理事業が3地区施行された用途地域内で人口が増加し、また平場が多く伊北ICがある区域④では都

市計画白地地域でも人口が増加している(表4)。

(2) 都市計画の変遷と現況

辰野都市計画区域は、昭和25年に旧辰野町、旧朝日村の行政区域7,687haに指定されて現在に至る。現在の用途地域内を中心に計画されている都市計画道路や駅前広場は、旧都市計画法適用時の昭和43年以前に計画決定されている。昭和49年に用途地域が指定され、この前後年で都市計画公園が多数計画決定された。昭和61年から公共下水道の整備が進められ、土地区画整理事業も3箇所、57.6haで施行された。この様に、平成以前から用途地域が指定され、多数の都市施設が計画決定されたが、用途地域の指定範囲や、都市計画道路の大枠は現在まで変更されていない(表5)。

これらの都市施設の整備状況を見る。用途地域内では、都市計画公園や公共下水道の整備が進んでいるが、都市計画道路に関しては、南北を結ぶ道路や辰野駅前の道路、駅前広場が整備されていない。一方、用途地域外にも公共下水道が計画され、比較的整備が進んでいる。

(3) 土地利用の変化と今後の都市計画の方針

平成3年から26年^⑥の土地利用変化を見ると、昭和45年DID内では、住宅が滅失した事により空き地が散見される。一方、用途地域内では、宅地や交通施設用地が増加しているが、土地区画整理事業区域内でも残存農地がモザイク状に分布する。また、人口が増加していた区域④の都市計画白地地域でも、農地転用による小規模宅地開発が発生し、宅地が増加している(図3)。

辰野町は、今後も用途地域を継続するとともに建築確認による良好な住環境の維持や都市施設整備を行うため、都市計画区域の廃止、縮小を考えていない^⑥。しかし、都市計画白地地域の土地利用規制には消極的である。また、都

市計画道路や駅前広場、辰野駅前土地区画整理事業(現在は事業廃止し、辰野駅前地区地区計画で代替)は交通の要

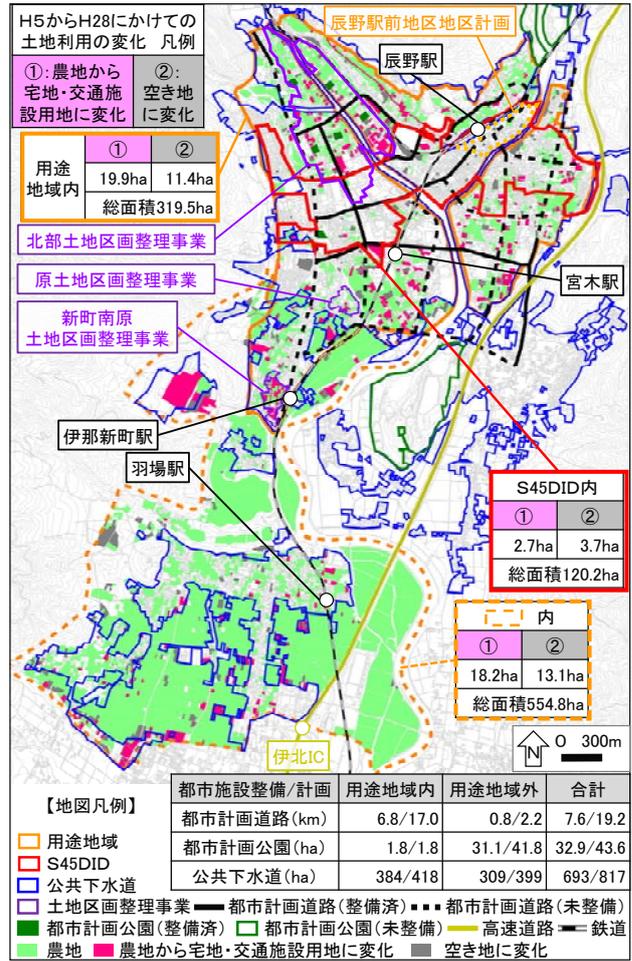


図3 辰野町の都市計画の状況と土地利用の変化

表6 詳細対象自治体(都市計画区域)の総括

①	富山県 朝日町 (非線引き、13,651人)	石川県 珠洲市 (非線引き、16,300人)	長野県 辰野町 (非線引き、20,909人)	静岡県 小山町 (線引き、20,629人)	長野県 坂城町 (非線引き、15,730人)	埼玉県 寄居町 (非線引き、35,774人)
②	類型① 全体減>中心減		類型② 全体減=中心減	類型③ 全体減<中心減	類型④ 全体増、中心減	
③	5.8/9.6	3.6/4.6	3.7/3.9	6.8/17.0	0.8/2.2	2.1/5.3
④	無し		17.7/33.4	1.8/1.8	31.1/41.8	無し
⑤	215/230	5/5	360/524	384/418	309/399	102/108
⑥	・用途地域内の下水道整備率が高く、都市計画道路もある程度整備済み ・DIDに近接して土地区画整理事業が施行	・DID周辺で都市計画道路が整備され、公共下水道も計画の7割程度が整備済み ・平成21年に事業サイドの観点から公共下水道の計画範囲を縮小	・用途地域内で都市施設整備や土地区画整理事業を施行 ・平場が多いIC周辺等の都市計画白地地域では、下水道整備が進む	・昭和期に合併した旧村の中心部に飛び市街化区域を指定 ・飛び市街化区域内は、比較的平場が多く、土地区画整理事業が多数施行され、近年も住宅地開発が進む	・工業団地整備、近隣自治体のベッドタウン、比較的平場が多い ・用途地域内外で、農地が住宅地に開発 ・用途地域外の下水道整備が進み、用途地域内の一部の下水道が未整備	・用途地域内の下水道整備率は約5割 ・北東部の隣接自治体は線引き都市で、寄居町との土地利用規制の差が大きい ・都市計画白地地域で住宅地開発が進む
⑦	・都市計画道路の整備の進捗が悪く、計画内容の見直しに着手 ・近年、用途地域外に下水道範囲を拡大(未整備)	・開発を誘導するため、土地利用規制を極力設けない方針 ・既存の都市施設に対応するため、新規の都市施設の導入には消極的	・白地地域の土地利用規制には消極的 ・人口減少や社会情勢の変化に対応し、地区計画の導入や都市計画道路の見直しが進められる	・産業拠点整備に伴う調整区域地区計画、開発許可制度の導入を目指す	・都市計画の内容を今後も維持 ・都市計画事業の優先度が高くなく、近年は整備の進捗が悪い	・地域活性化、人口減少対策として、駅前通りの整備を進める ・立地適正化計画を策定し市街地集約化を目指す ・白地地域への開発規制手法は、導入しない方針
⑧	・都市計画区域が連担しており、要件を満たさない都市計画区域を維持する方法に、隣接区域との統合が挙げられる	・隣接する都市計画区域との統合は、個々の都市計画区域が連担していない事から困難と指摘	・今後生活圏を考慮した区域の広域化を目指す	・廃止、縮小を検討する条件を設定しているが、広域道路網が整備されつつあり、要件を満たす場所は無いと考えている	・今後生活圏を考慮した区域の広域化を目指す	・都市計画区域の指定要件を満たさなくなる区域の具体的な方針や対応策は、現時点で未検討

①対象自治体名(線引きの有無、平成22年国勢調査人口)、②類型、③都市計画道路 整備済/計画延長(km)、④都市計画公園 整備済/計画面積(ha)、⑤公共下水道 整備済/計画面積(ha)(③、④、⑤は左欄が用途地域内、右欄が用途地域外の整備状況を表す。「無し」は都市計画決定された施設が無い事を表す、珠洲市は用途地域が未指定)、⑥自治体の都市計画の特徴、⑦自治体の今後の都市計画の方針、⑧県の都市計画区域の今後の方針

衝として発展することを意図して計画されており、現在の状況に見合わない事から計画の見直しが進められている。

4-3. 詳細対象自治体や県の比較

他の詳細対象自治体についても朝日町や辰野町と同様に分析を進め、更に県の都市計画区域や都市計画の今後の方針についても調査した(表6)⁶⁾。

(1) 各自治体の比較

朝日町と同じくD I D外がより人口減少している石川県珠洲市では、用途地域は指定されていないものの、D I D周辺で都市計画道路や公共下水道の整備が進んでいる。

線引き都市であり、D I D内がその外側に比べより大幅に人口減少した静岡県小山町では、昭和期に合併した旧村の中心部に飛び市街化区域が指定されている。谷あい位置するD I Dが設定されていた中心市街地に比べて、飛び市街化区域内は平場が多く、土地区画整理事業が多数施行され、近年も住宅地開発が進んでいる。

D I D内は人口減少したがD I D外は増加している長野県坂城町では、工業団地が整備されたことや近隣自治体のベッドタウン、比較的平場が多いという都市の性質により、用途地域内外で農地が住宅地開発され、人口が増加していた。また、用途地域外の下水道整備が進む一方で、用途地域内の一部の下水道が未整備である。埼玉県寄居町では、北東部の隣接自治体は線引き都市であり、非線引きの寄居町と土地利用規制の差が大きい。このため、飛び用途地域だけでなく、用途地域外でも住宅地開発が進んでいる。

このように各自治体とも、用途地域などの土地利用制度や道路や公園、下水道などの都市施設整備、土地区画整理事業などを行うことで、良好な住環境を整備しているが、用途地域内外の住環境整備状況や開発圧力に対応した土地利用規制の有無により、類型ごとの差が生じていた。

(2) 詳細対象自治体の今後の都市計画の方針

全ての詳細対象自治体は、都市計画事業や市街地の保全のために都市計画制度が必要と認識しており、都市計画区域を今後も維持する考えである。しかし、郊外や農村部へ市街地のスプロール化が進んだ自治体でも、これらの開発に対応した土地利用規制の導入には消極的である。

また、県の産業拠点整備に関連した地区計画や開発許可制度を導入した小山町、立地適正化計画による集約化を目指している寄居町など、人口規模が比較的大きい自治体では、新規の都市計画制度導入へ向け具体的に取り組んでいる。しかし、人口規模が比較的小さな朝日町や坂城町のような自治体では、基本的に現状維持する考えが強い。

(3) 県の都市計画区域の今後の方針

詳細対象自治体を持つ全ての県が、今後も都市計画区域を維持する考えである。都市計画区域の指定要件を満たさない区域の対応策として、富山県では都市計画区域が連担していることから、隣接する区域を統合し、人口要件を満たす方法を挙げているが、石川県では個々の都市計画区域が連続しておらず、区域の統合は非現実と指摘している。また、静岡県では、廃止、縮小を検討する定性的な条件を設

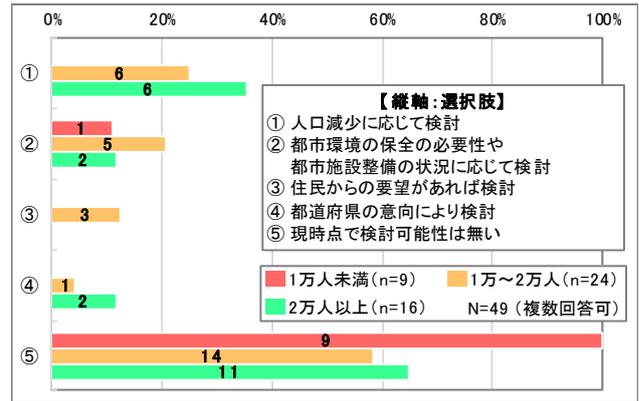


図4 都市計画区域縮小の今後の検討可能性

定しているが⁷⁾、東名高速道路などの広域道路網が整備されつつあり、要件を満たす場所は無いという認識である。

自治体の都市計画の内容に対する指導方針として、石川県や静岡県では、立地適正化計画の推進による集約化への取り組みを推進している。しかし全ての県が、基本的に自治体の都市計画の方針や考え方を尊重し、県はあくまで広域的な調整や助言をする方針である。

(4) 都市計画区域の縮小状況と今後の方針

詳細対象自治体以外の63自治体には、都市計画区域の状況と今後の都市計画の方針に関するアンケート調査を実施した⁸⁾。

回答のあった50自治体のうち、都市計画区域の縮小を検討している自治体が1自治体あるものの、実際に縮小している自治体は確認されなかった。しかし、都市計画区域縮小の今後の検討可能性として、人口規模1万人以上の自治体では、人口減少や都市環境の保全の必要性、都市施設整備の状況に応じて検討するという意見が多い(図4)。

また、今後の都市計画の方針については、詳細対象自治体と同様に、都市計画白地地域への土地利用規制の導入には消極的である(39/45自治体)。特に人口規模の小さな自治体では、土地利用規制だけでなく、都市施設についても現在の計画内容を維持する考えが強い。

5. 総括と提言

(1) 自治体の人口動向と都市計画の状況

類型①(全体の人口減の方が際だつ)の朝日町、珠洲市では、都市計画白地地域(用途地域外)に比べ、用途地域内や消滅したD I D周辺部での都市施設を始めとした住環境整備が進んでおり、消滅したD I D内がその外側よりも人口減少が緩やかになった要因であると考えられる。

類型②(全体の人口減と中心部の動向が同様)の辰野町では、用途地域内に人口誘導するための住環境整備がされているものの、人口誘導を行う上で有効に土地利用制度が活用されず、また下水道整備もされているため、新たな市街地のスプロール化が進んでいる。

類型③(全体よりも中心部の人口減の方が際だつ)の小山町では、地形条件や区域区分の状況、都市施設整備状況がD I D内でより大幅に減少する状況を生み出している。

類型④（全体人口は増加しているが中心部は人口減）の坂城町、寄居町では、開発圧力に対応した都市計画白地地域への土地利用規制や用途地域内での住環境整備が進まず、農村部での開発を用途地域内に誘導できておらず、郊外や農村へ都市のスプロール化が進んでいる。

このように、全体人口が増加している類型④を除くと、いずれ都市計画区域の指定要件を満たさなくなる可能性のある自治体でも、類型①のように都市計画を比較的適切に運用している自治体がある一方で、類型②③のように人口減少に対応した都市計画の運用がうまくなされておらず、市街地拡大が継続している自治体もある。

用途地域に関しては、土地利用の変化に伴う見直しや（朝日町、辰野町）、計画的な基盤整備や工業団地の立地に伴う用途地域の拡大により（坂城町、寄居町）、良好な都市環境を維持しており、人口減少に伴う用途地域の縮小は考えられていない。しかし、現在までに適切な人口フレームに対応した用途地域の指定や見直しを行った都市は無く、また用途地域外の開発圧力の大小に関係なく、都市計画白地地域への土地利用規制には消極的である。

未着手の都市施設については、既に多くの都市施設が整備された珠洲市を除き、県の都市計画道路見直し指針や都市計画運用指針などを基に、現況にあわせた計画見直しを進めている。また、珠洲市や寄居町では、人口減少や事業サイドの観点から公共下水道の見直し、縮小をしている。

(2) 都市計画区域の指定要件

詳細対象自治体や都市計画区域を指定している県では、これまで用途地域などの土地利用制度や都市計画道路や公園、公共下水道などの都市施設整備、土地区画整理事業に代表される市街地開発事業を行うことで、良好な住環境を整備してきた。そして、これらの都市計画は、自治体の人口減少が進みD I Dが消滅しても、都市計画事業や良好な市街地の保全のために必要と認識され、都市計画区域を今後も維持する考えがある（表6）。一方、全国への自治体アンケートの結果からも、今後の都市計画区域の方針として、現段階では縮小の検討可能性は無いという自治体が多いが、人口減少や都市環境保全の必要性の有無、都市施設整備の状況が区域縮小の検討を始める要因になり得る事も明らかとなった。

昭和30年代後半から40年代初頭の人口増加や地価上昇により土地利用計画が必要となった事を背景に施行された都市計画法は、地方都市を中心に人口減少が進み、社会情勢も変化した現代にそぐわない部分もある。人口減少が進む自治体では、法第五条で示される都市計画区域の基本理念である「整備、開発及び保全」の「保全」の観点を重視して都市計画を必要としているが、適用される範囲である都市計画区域の要件も、人口増加の時代に規定された「定量的」な要件のままである。自治体人口1万人以上や中心市街地3千人以上の要件を満たさない都市計画区域の対応策として、隣接する都市計画区域と統合し要件を満たすことも考えられるが、飛び都市計画区域が多い県（例えば石川

県）ではこの手法が困難であり、またアンケートで対象自治体の都市計画区域統合の意欲が低い事もわかった。

人口減少が進んだ自治体の土地利用制度や建築確認による良好な市街地保全のための都市計画区域の維持を考えれば、現在の「定量的」な指定要件を廃止しても問題は無い。ただし、現在の「定量的」な要件を廃止した場合、都市計画区域の「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」という「定性的」な判断基準だけでは、都道府県や自治体の裁量に判断を委ねるため、都市計画区域の廃止や縮小をむしろ加速させる虞もある。山口県では、都市計画区域廃止の判断基準として、都市計画事業の進捗状況や他法令による土地利用規制の適用の検討、周辺自治体への影響の検証などを含めた再編フローを策定している。都市計画区域の現在の「定量的」な指定基準に換えた、廃止や縮小を判断する上での「定量的」な判断基準や他法令や周辺都市との連携も含めた条件フローを導入することが有効であると考えられる。

(3) 人口減少に応じた都市計画の転換への課題

人口減少が進む自治体で都市計画区域を維持しても、土地利用制度や都市施設、市街地開発事業などが人口減少を踏まえて見直されない場合、都市計画の内容が陳腐化し、区域を維持する意義が低下してしまう。対象自治体のアンケートで、都市計画区域縮小の今後の検討可能性として人口減少や都市環境の保全の必要性、都市施設整備の状況が挙げられていることも、都市計画の内容の陳腐化が区域縮小を検討する引き金になる事を裏付ける。

また、詳細対象自治体では、都市計画白地地域への市街地のスプロール化が進んだ類型④の自治体はもとより、他の類型でも、都市計画白地地域で平場が多い地域で住宅地の開発による人口や世帯数の増加が確認された。これらの開発に対して、公共下水道などの都市施設整備には消極的な自治体もあるが（寄居町）、用途地域内での公共下水道整備が不十分にもかかわらず都市計画白地地域に公共下水道整備範囲を指定している自治体や（坂城町）、整備範囲を拡大している自治体も散見された（朝日町や辰野町）。また、今後の都市計画の方針として、全ての都市で現在の都市計画の状態を維持する考えである一方で、都市計画白地地域への土地利用規制手法の導入には消極的である。さらには、人口規模が比較的大きい自治体では、定住促進事業と関連させた人口減少対策だけでなく、土地区画整理事業などの見直しに伴う地区計画の導入（辰野町）や県の産業拠点整備に関連した地区計画や開発許可制度の導入（小山町）、立地適正化計画による集約化への取り組み（寄居町）など、新規の都市計画制度導入へ向けた具体的な取り組みも見られるが、人口規模の小さな自治体では基本的に現状維持する傾向が強い。これは、詳細対象自治体以外の自治体を対象にしたアンケートでも同様な結果が確認された。

人口減少が進みD I Dが消滅した自治体でも、消滅したD I D周辺では比較的人口や世帯数を維持しており、都市

施設整備や用途地域などによる良好な住環境の維持は必要である。また、農村集落を維持する点では都市計画白地地域や市街化調整区域への公共下水道整備範囲の拡大は間違いでは無いが、これらの整備範囲の拡大が呼び水となり、更なる市街地のスプロール化を招くこともあり得る。人口減少が進み、限られたコストで都市施設などの住環境整備が求められている自治体であるからこそ、市街地のスプロール化を防ぎ、住環境整備が担保されている地域への誘導策が必要であろう。例えば、D I Dが消滅した多くの自治体が敬遠している土地利用制度の導入だが、公共下水道などの面的な都市施設整備範囲を境界として、既にあまり人が住んでいないと考えられる整備範囲外で土地利用規制を導入すれば、市街地のスプロール化とそれに伴う都市施設整備の必要性を同時に無くす事ができる。

ただし、この様な土地利用制度と都市施設整備の連携は、規模の比較的大きな自治体では可能であるものの、人口減少が進んだ自治体では、都市計画の運営能力も低下しているため、自治体単独での検討は困難と考えられる。また、県が都市計画の運用方針を策定し、自治体に都市計画の見直しや転換を促しても、小規模自治体では取り組まれ難い。地方分権が進み、都市計画制度の決定権、主導権は自治体を持つが、人口減少に対応した都市計画の見直しを進めるには、県と自治体の実務的な連携を更に強化し、場合によっては都市計画運営の一部を県が担うなど、小規模自治体の都市計画運営を支援する枠組みも必要であろう。

【謝辞】

本研究成果の一部は、科学研究費補助金（基盤研究（B）、平成27～29年度、研究課題/領域番号15H04094）によるものである。

丁寧なヒアリングに応じていただいた富山県朝日町、石川県珠洲市、長野県辰野町、坂城町、埼玉県寄居町、静岡県小山町、及び各県の担当者に謝意を表します。

【補注】

- (1) 都市計画法第五条第六項および、都市計画法施行令第二条（都市計画区域に係る町村の要件）には、都市計画区域に係る町村の要件は、都市計画区域の変更又は廃止について準用すると示されている。
- (2) 準人口集中地区（準D I D）は、40人/ha以上の基本調査区が互いに隣接しているが（密度要件）、その人口規模が3,000人以上5,000人未満の場合（D I Dの集積要件を満たさない場合）に設定される。
- (3) 国勢調査の調査区割図やその人口・世帯数資料を総務省統計局統計図書館より入手し、調査区割図内の建物が各エリア内に半数以上含まれる事を条件に、昭和45年（準）D I D内、用途地域内、都市計画白地地域、都市計画区域外の4つのエリアに区分して集計した。
- (4) 都市計画道路の整備状況は、現地調査や平成25年都市計画年報、最新の航空写真（朝日町：平成28年、珠洲市

と寄居町：平成27年、辰野町と小山町：平成26年）を基に整備の有無を判断し、GISを用いて距離を計測した。都市計画公園、公共下水道の整備状況は平成25年都市計画年報より引用している。

- (5) 2時点の航空写真(参考文献6))を用いて、住宅などが立地している場合を「宅地」、道路や鉄道軌道を「交通施設用地」、田、畑、果樹園を「農地」、空き地や荒地、耕作放棄地を「空き地」と判断した。
- (6) 詳細対象自治体および県へのヒアリングは平成28年6月から12月にかけて、各機関の都市計画担当者に対して行った。
- (7) 静岡県では、都市計画区域の縮小、廃止を検討する条件として、都市としての整備、開発および保全の必要性がないこと、他法令による土地利用規制が実施されることを挙げている。
- (8) 平成28年12月から29年1月にかけて、都市計画担当部にアンケート票を送付した（回収率79.4%、50/63自治体）。

【参考文献】

- 1) 高橋勝・中出文平(2002)「都市計画区域の指定と土地利用制御効果に関する研究」, 都市計画論文集, No. 37, pp. 823-828
- 2) 伊藤浩明・中出文平・松川寿也・樋口秀(2011)「都市計画区域を新規に指定もしくは拡大した自治体の経緯に関する研究」, 都市計画論文集, No. 46-3, pp. 535-540
- 3) 佐藤雄哉・中出文平・松川寿也・樋口秀(2013)「都市計画区域を廃止した区域の経緯と課題に関する研究」, 都市計画論文集, No. 48-3, pp. 759-764
- 4) 浅野純一郎・原なつみ(2014)「地方都市におけるDID縮小区域の発生状況とその特性に関する研究」, 都市計画論文集, No. 49-3, pp. 651-656
- 5) 原なつみ・浅野純一郎(2015)「非線引き地方都市におけるDID縮小区域の発生要因と居住環境に関する研究」, 都市計画論文集, No. 50-3 pp. 886-891
- 6) 国土地理院「地図・航空写真閲覧サービス」<<http://mapps.gsi.go.jp/maplibSearch.do#1>>（平成29年2月9日アクセス）