

## 6) - 2 人口減少社会等の変化に対応した土地利用計画に関する研究 【基盤】

### Study on land use controls appropriate for depopulation ages.

(研究期間 平成 20～22 年度)

住宅・都市研究グループ  
Dept. of Housing and Urban Planning

飯田直彦  
Naohiko Iida

In this paper, concepts in decision makings on selection of three alternatives in Saitama shows us that land use controls are required, in correlation with urban infrastructure improvements and financials with taxation, especially in the depopulation periods. That is, urban plan composed of both land use planning & controls, and urban infrastructure planning & management could be essential, taking into consideration of taxation and fiscal matters from the viewpoint of local government and communities.

#### 【研究目的及び経過】

都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域とに区分し、開発許可制度を通じて人口や都市機能を市街化区域内に集積させることにより、市街化区域内からは市街化調整区域内よりも多額の税収を得た自治体がこれを財源に主として市街化区域内に道路、公園等の都市基盤を整備するという仕組みは、都市化が激しかった高度成長期の昭和 40 年代に導入されたものである。しかしながら、自治体が担う、この 3 つの役割、即ち、i)土地利用の規制、ii)都市基盤の整備、及び iii)税財政の運営、を緊密に連携させることは、旺盛な宅地需要や人口増に伴う税収増を前提に効率的で効果的な都市基盤整備ができない人口減少時代においてこそ有用であろう。

本研究では、埼玉県下 71 の暫定逆線引き地区それぞれが、今後、市街化調整区域を継続するか、都市基盤を整備しつつ市街化区域に再度、戻るか、をどのような事情を検討しつつ、選択・決定していったか、を市議会議事録や陳情請願記録及び市町村等からのヒアリング等を通じて抽出整理し、人口減少時代での、3 者を互いに関連づけて運営する方針としてまとめる。

#### 【研究内容】

埼玉県は人口急増が著しかった 1970 年代に市街化区域及び市街化調整区域の区域区分制が導入された時点では将来は市街地になるとして計画的な市街地整備の見通しのない地区も含まれて市街化区域とされたが、その後、実際には宅地化が進まず、道路や公園、下水道など市街地に必要な都市的基盤を整備する見通しが得られない状況が生じたことから市街化調整区域に逆線引きした。なお、これら地区は土地地区画整理事業が実施される見通しが立つなどこれら基盤の整備がなされる時点で市街化区域に再び戻りうる暫定的な逆線引きとされた(表 1)。

しかしながら、その後の社会経済状況は一変した。将来人口が下方修正されて市街化区域の拡大はそれほど必要ではないとされ、また、市街化区域への編入の前提となる土地地区画整理事業の実施に必要な公費財源の投下に余裕がなくなった。実際に土地地区画整理事業を行うとして市街化区域に戻った地区は数地区にとどまり、多くの地区では市街化調整区域のまま継続していたが、市街化調整区域での開発許可制度の緩和を求める声は強まっていた。そこで埼玉県は 2003 年 6 月にこの運用を廃止し、当時 71 の暫定逆線引き地区を有する市町に各地区について市街化区域(表 2 にいう選択肢①又は②)となるか、市街化調整区域のまま(同じく選択肢③。ただし用途地域は廃止)とするか、の選択を促した。

その結果は 2009 年 12 月現在で図 1 のとおりである。即ち、東京に近いほど市街化を志向するほか、34 地区(面積で 39%)が市街化抑制(選択肢①)を選択し、人口減少を反映しており、31 地区(面積で 43%)が市街化志向(選択肢②と③)とするものの、道路・下水道等を公費で集中的に整備する土地地区画整理事業を行う地区は 6 地区(面積 7%)にとどまり、公共投資への財政逼迫も反映している。なお、およそ 7 年を経過し、依然として検討調整中とする 6 地区(面積で 17%)は、一地区あたり平均面積が 33.3ha(71 地区平均 16.7ha の 2 倍)と大きく意思決定が難しい状況が窺える。

このほか、市民と市町部局双方の選択をめぐる論点は、議会答弁等から、将来土地利用像、将来土地利用とそれを支える基盤整備やそれを実現する施策、及び、これら整備や施策の費用と財源、の 3 点が伺える(表 2 の第二列及び第三列)。

表 1 埼玉県の暫定逆線引き地区の経過

1970	強い地元要望で県は過大な市街化区域を決定
1976	基盤整備が追いつけず市街化区域拡大を凍結
1984~1996	県は暫定逆線引き地区を順次、決定。
2003~	県は、71 の暫定逆線引き地区 1187ha を、表 2 の 3 つの選択肢のいずれかとするよう、市町村に依頼。
2010.3 現在	市町は 6 地区 200ha を除き、選択 (図 1)

表 2 地権者及び自治体からみた、3 つの選択肢

将来土地利用と集団の選択肢	選択における地権者の見解	選択後の自治体の姿勢
① 営農環境を継続～市街化調整区域を継続	営農を継続 税負担は現状	都市農業施策を実施しつつ、乱開発を抑制
② 緩やかに市街化～地区計画で市街化区域に	土地利用自由度を維持 増税を受容	道路等を順次整備し、人口増と市税増を期待
③ 積極的に市街地形成～土地区画整理事業で市街化区域	増税と減歩とを受容	道路下水道等の公共投資を決定し、人口と市税の増を期待

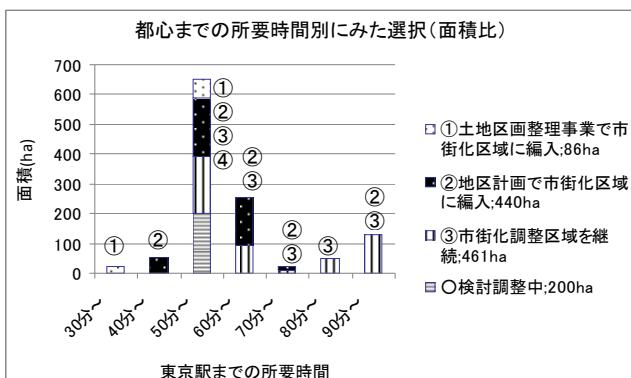


図 1 地区の東京駅までの所要時間別にみた選択結果

【研究結果】

以下、選択肢毎に土地利用規制、都市基盤整備及び税財政に関する姿勢はそれぞれ次のように整理できる。

東京駅から 70 分以遠において大勢を占める選択肢①の地区へは都市型農業を支援し、市街地の居住者も都市型農業を享受する施策を講じる一方、都市的基盤を必要とする開発行為は都市的基盤整備の負担を受益者ではなく地区外や次世代の市民がすることになるから厳に抑制すべきである。なお、選択肢①の地区の一部に地権者の参加がほとんどなく、市街化調整区域の継続を消極的に選択した事例がある。これら地区では、開発行為の動向などモニタリングを都市計画基礎調査等の機会を通じて行い、兆しあれば選択肢②に切り替えるべきであろう。

次に選択肢②とした地区では、地区計画の下で散発的に生じる開発建築行為を制御することから、現道の T 字型やクランクが継承され、公園が十分に確保されない、下水道も面的な道路整備がなされないために効率的な整備ができない、など基盤整備の水準や効果が劣る。他方、農地所有者は、宅地並み評価・宅地並み課税で固定資産税や都市計画税の増税が、生産緑地の都市計画決定をあわせて行わない限りは、生じることから、露天駐車場に転用、あるいは借家を建設し、固定資産税(家屋分)の負担を弱める、という行動が予想され、住宅需要が弱ければ、空き地や空き家の発生を促す恐れがある。このように、市街化が急速に進む場合には道路公園は後追いで整備し、その効率も選択肢③ほどに高くないことから、選択肢①同様にモニタリングが要る。

選択肢③とした地区は、宅地需要が見込め、かつ、当該地区を含む都市全体からみた道路網や下水道網の整備が必要な地区、である。地権者が宅地造成や広域的な都市基盤整備に都市計画税や宅地化農地扱いの固定資産税など受益者負担すると同時に、他の市民や次世代の市民が当該地区に将来、居住するであろう市民とともに、これら整備の費用を負担し、整備した都市基盤の維持管理に要する費用も負担する。このように、人口減少時代における先行的な都市基盤の整備は、その維持管理も含めての地区内外や現役或いは将来世代の費用分担を考えれば選択肢③は慎重にならざるをえない。

これをいいかえれば開発行為は既に都市的基盤が整備された市街地或いは集落に誘導すべきであり、誘導先は第一に市街化区域内を優先し、第二に市街化調整区域内の集落を充てる。したがって、市街化調整区域内を公共下水道などの整備状況を踏まえて区分した土地利用方針を定めるべきであり、そのような区域へは、たとえば下水道事業会計の収支予測等をふまえながら、これら基盤の維持管理や更新に充てる財源となるよう固定資産税の適切な評価と都市計画税の賦課を検討すべきである。

【備考】

市街地周辺部における土地利用規制に関する全国の他の事例も収集編纂し、土地利用規制と都市基盤整備という都市計画を財財政と関連づけることの重要性を説いた出版を予定している。

(平成 20 年度の課題名:自治体財政を考えた土地利用計画・制御に関する研究)

注) 本課題は担当者転出のため、平成 21 年度終了扱いとしているが、平成 22 年度まで継続とする。