

区域指定制度と市町村都市計画への影響

茨城県議会議員 海野 隆

先日ある方から相談を受けた。「市街化調整区域に土地を購入し自己用住宅を建築したいが、茨城県の包括承認基準(既存集落内の自己用住宅の取扱いについて)に当てはまらない。基準が不合理ではないか」というものだった。どこが基準に当てはまらなかったか。包括承認基準では以下のようになっている。

…第三、申請に係る土地(以下「予定地」という。)は、申請人の勤務地に通勤可能な区域内に存し、かつ次の各号のいずれかに該当するものであること…(二)申請者が既存集落を含む大字内又は小字校区を一にする隣接大字内の出身者等…

(二)の「小学校区を一にする隣接大字内…」というところだった。相談をされてきた方によれば、この基準の趣旨は「コミュニティを同一にするということだから小学校区と決めた」のであって、事情があり同じ小学校区内ならば「隣々接の大字でも認めるべきではないか」というものだった。しかし、基準は弾力的に運用されることはなくこの申請は認められなかった。

今定例議会に、「都市計画法改正に伴う市街化調整区域で建築等ができる立地基準の改正」(都市計画法二四条関係)で提案されている区域指定制度は、市街化調整区域において開発許可(建築許可を含む)をする場合の許可基準の一つとして平成一三年五月一八日に施行された改正都市計画法により追加された制度だ。この制度は、市街化調整区域でも県が条例で区域を定めて建築物の用途を制限して開発許可を与えるもので、当該区域に指定されなかった場合でも従来許可されていたものは許可になる。この条例で指定した区域内であれば、集落出身要件などの要件を問うことなく、住宅等一定の建築物を認めるというものである。

今回の茨城県条例は、「市街化区域に隣・近接しているかないかに拘わらずおおむね五〇以上の建築物が連たんしている既存集落を対象にして区域指定を行う」としている。区域指定制度について茨城県では平成一三年一二月一四日～平成一四年一月一一日までの約一ヶ月間、「市街化調整区域における新たな許可制度」に対するパブリックコメントを実施した。内容は県の土木部ホームページに掲載されているが、おおむね六つの意見としてまとめられている。連たん戸数の緩和や住民意向の反映、区画整理事業への影響などである。

この区域指定制度は、今後の市町村における都市計画、住宅地の供給、土地の価額、資産価値、税金などいろいろな面で大きな影響を与えるものと思われる。区域指定制度は「第二の線引き制度ではな

い」と県は説明している。では、「線引き制度」とは何だったのかということをもう一度きちんと押さえておかなければならないと思う。

線引き制度は、昭和四四年に施行された新・都市計画法により創設された。高度成長期における人口や産業の急激な都市への集中によつて都市の過密化や郊外部の無秩序な市街化を招き、生活環境を悪化させるとともに都市の健全な発展を阻害するようになった反省から、このような無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、一体の都市として総合的に整備、開発、保全する必要のある地域を都市計画区域として指定し、これを二分して市街化区域と市街化調整区域を定めることをいう。市街化区域は、既に市街地を形成している区域および指定後概ね一〇年以内に優先的・計画的に市街化を図るべき区域で、この区域内では、法律に定める要件を満たしている開発については、許可をしなければならぬ。一方、市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とされ、開発は限定的に認められる。調整区域での一定の大規模開発については、計画的な市街化を図るうえで支障がないものとして、許可の道が開かれているが、大都市圏を中心に極めて限定的な運用が行われているのが現状である。都市計画区域の指定と線引きは、原則として都道府県知事が行う。地方圏などでは都市計画区域の指定のみが行われ、未だ線引きの行われていないところも多い。

この線引き制度の実施によつて主要な目的である都市の過密化は防がれたのか、郊外部の無秩序な市街化は防止されたのか、生活環境の悪化は防がれたのか。全体としての評価は論議の分かれるところ

だろうが、調整地域における市街化の抑制という面では強力でその効果を発揮し概ねその目的は達せられたとされている。しかし以下のような現実的問題が生じたこともまた確かである。

一・市町村の中で過疎と過密を生み出した。大半の市町村は中心部を市街化区域とし周辺部を調整区域とした。したがって周辺部は人口が減少し小学校も廃校となったところもある。

二・土地を生産手段から資産に変えた。市街化区域に存する土地は宅地として供給することを期待され税制の面でも農業を続けることは困難になった。市街化区域の農家は資産としての農地をどのように管理するか悩むことになる。

三・無秩序なミニ住宅開発が行なわれた。線引きは、ある日突然道路一本で市街化区域と調整区域を分けることになった。道路や水道などの都市施設の整備が追いつく間もなく何らの規制なしに住宅を建てることのできるようになったのだから無秩序な住宅開発が行なわれたのは当然だった。

四・市町村合併のトラウマをつくった。昭和二八〜三〇年にかけて昭和の大合併といわれた市町村合併が盛んに行なわれた。役場が中心地に置かれたことと線引き制度による住宅建築の規制が、合併によつて周辺部となった旧町村の衰退のダメを押し出したといわれる。旧町村の中心地は商店も閉鎖されすっかり寂れてしまった。合併によつて周辺部となった旧町村の住民は、合併が地域を衰退させるとい

うトラウマを負ったのである。

私の住む那珂町では昭和四六年三月に線引き制度が実施された。当時の町は(議会もというべき)、可能なだけ広い範囲の面積を市街化区域とした。当時の都市計画の担当者によつたような成算があつたのかはうかがい知れないが、それに応じた市街化区域の整備計画は確かに作られた。しかし、その計画は全区域を区画整理事業で整備するというほど実現不可能と思われる計画だつた。それでも直ちに整備に着手する決断と実行がとまれば不可能ではなかつたかもしれない。しかし、事実上この計画は長い間放置されて無秩序なミニ宅地開発が進行した。計画を本格的に動かそうとしたのは、土地バブルがはじける頃だつた。このような事情は、程度の差こそあれ茨城県内や全国の市町村どこも同様だつたのではないだろうか。本来、線引きの当初は、できるだけ市街化区域の面積を圧縮し、道路や都市施設の整備と合わせて市街化区域に編入するという形で行なべきだつたと、都市計画の担当者も省みている。また、合併によつて周辺部となつた旧町村の中心部も市街化区域として線引きすれば、周辺部が人口減少に悩むこともなかつたはずであり(人口減少にはその他の要因もあると思うが)、比較的地域バランスの取れたまちづくりができた可能性があつた。

区域指定制度は「第二の線引き制度ではない」と県は一貫して説明しているが、現状の線引き制度も様々な問題を抱えながら、「まちづくり」や住民の生活に大きな影響を与えてきた。そこで区域指定制度の問題点をいくつか指摘しながら、この制度が及ぼすであろう影

響と今後どうすれば「まちづくり」に寄与できるのか考えたい。

一・市町村は区域指定制度を実施したいと思うだろうか。本音としては実施したくないと思つていないのか。茨城県では市街化区域の計画人口を満たしている(まだまだ市街化区域は空いている)市町村はないのではないかと推測される。しかし、調整区域の方々にとつて見れば固定資産税が上がるといふマイナスよりも資産として土地価格の値上がりが予想される区域指定を望む圧力は大きいのではないか。線引き制度が導入された際に行なわれたような綱引きが起らないという保障はない。

二・地価は下がるのではないか。特に住宅地の大量供給につながる可能性がある。各地で行なわれている土地区画整理事業の保留地は現在売り出している分でも全体の半数近くが売れ残つていること、さらに今後事業が進めば売却される保留地は現在の倍以上の面積が予定されていること。県住宅供給公社が全体の三〇%の売り残し分譲宅地を抱えているながら、さらに現在の倍近い団地用の土地を抱えていることなど県内の宅地供給は過剰基調が続くことになる。そこにこの区域指定制度によつてさらなる宅地供給が見込まれることになる。地価下げへの圧力要因となるのは必至なのではないか。

三・パブリックコメントの意見でも述べられていたが、区画整理事業の保留地と住宅供給公社の在庫はさらに売却困難となつて破綻も予想される。

四・区域指定制度の実施にあたっては、この制度を「まちづくり」にどのように生かしていくのか、市町村の都市計画の理念や「まちづくり」に対する考え方、現状認識などが問われることになる。市町村によつては相当期間、政策的に制度を導入しない・凍結するという選択も必要になるはずである。

この制度は、県は否定するがまぎれもなく「第二の線引き制度」になるのではないかと思われる。今県議会での条例制定を受けて、今年から来年にかけて確実に各市町村での論議に移るはずである。まちづくりや都市計画への影響は大きく、まさに「自治」と「自立」が問われることになると思われる。