

地方都市における逆線引き制度の運用実態に関する研究

(株) オリエンタルコンサルタンツ ○山口 歓
国立大学法人豊橋技術科学大学 浅野 純一郎

地方都市 市街化区域 逆線引き制度
都市縮退 市街化調整区域 土地利用

1. 研究背景・目的

逆線引き制度とは、計画的市街地整備の見込みの無い地区を土地利用基本計画に基づく個別規制法五地域の各担当部局間との調整を図り、市街化区域から市街化調整区域へと編入する制度であり、線引き当初から運用されてきた。

逆線引きに関する既往研究に関しては、地方都市を対象とした市街地縮小方策に関する暫定逆線引きの運用状況と課題を調査した研究¹⁾や全国的な逆線引き制度の運用実態を明らかにした研究²⁾、逆線引き後のバラ建ち等の問題が見られる岐阜県を対象としてケーススタディした研究³⁾がある。本研究では、比較的初期の逆線引き事例の中で、逆線引きの境界の不整形さによってその後の土地利用に問題が生じている鹿沼市上殿地区の事例と農地保全を目的として逆線引きされながら、その後の開発需要により土地利用の転換が見られる高崎市中尾高畑地区の事例を取り上げる(表1)。2つの事例のケーススタディから逆線引き制度の問題を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

既報研究²⁾において、地方都市を対象にアンケート調査を2回実施し、15県37市町村142地区(1702.3ha)が抽出され、逆線引き制度の運用時期、従前の用途地域、経緯、現在の開発状況などの運用実態に関する基礎的知見を得た。本研究では、抽出された事例を開発許可制度の見直しが行われた2000年の改正都市計画法を基点として、それ以前に逆線引きされた事例を初期事例、2000年以後の事例を最近事例に区分した。近年、人口減少の進展とともに人口フレームの維持自体が困難になりつつあり、初期事例と最近事例を同時に分析することは、分析観点が異なると考えられる。本研究では、初期事例についての運用実態について明らかにする。その上で2014年では、初期事例を対象として訪問調査¹⁾及び現地調査、ヒアリング調査、アンケート調査を行い、個別事例の詳細な経緯について調査を行った。

表1:対象地区の諸元一覧

No	都市計画区域	自治体	旧市町村(合併年)	地区名	面積[ha]	市街化区域編入決定年月日	市街化区域編入の定期線引き見直し回数	逆線引き決定年月日	逆線引き定期線引き見直し回数	従前の用途地域	逆線引き実施の経緯や理由について	逆線引き後の開発状況
1	宇都宮都市計画区域	鹿沼市	鹿沼市	上殿	21	1970/10/1	当初	1990/9/11	3	旧一住専	営農継続の意思があり、農業的土地利用を担保するため。	開発無し
2	高崎都市計画区域	高崎市	高崎市	中尾高畑	5	1971/3/31	当初	1979/2/6	1	旧住居	当該地区内に営農希望者が多く、土地改良事業の実施することになったため、市街化調整区域に編入。農地部分について、周辺の農地と併せて土地改良事業(団体営土地基盤総合整備事業(高速度関連)54~56年度、53年度調査計画7)を実施するため。	戸建住宅のバラ建ち

3. 鹿沼市紙殿地区の逆線引き事例

3-1. 上殿地区の概況

上殿地区は旧北押原村の北部にあたり、鹿沼市市街地の南側、東武日光線新鹿沼駅の南東約1kmに位置する。地区の西側には国道293号線、東・南・北側の都市計画道路に3方を囲まれた地区である。地区周辺には線引き以前からの農村集落が散在しており、地区内全域には、農振白地地域が指定されている。

3-2. 逆線引きの経緯

1970年10月当初線引き時に、土地区画整理予定地として市街化区域に編入された。しかし、地権者からの合意が得られず、事業実施が断念され、1990年9月第三回定期線引き見直し時に逆線引きされた。当初の栃木県の逆線引きの方針として、全体計画の整合性を図りながら、各地権者の要望に応じていたため、上殿地区は穴抜け的な不整形な形で逆線引きされている。

3-3. 上殿地区の問題点・特徴

上殿地区は、個々の地権者要望に対応して逆線引きを行った結果、逆線引きの境界線が非常に不整形な形となった(図1)。現在の土地利用を見ると逆線引きされたエリアは、農振農用地区域の指定が無く農振白地地域にも関わらず、農地保全されている。これは、現在も地権者の営農意欲が高いこと示していると考えられる。しかしながら、逆線引きの境界線が非常に不整形なために市街化区域として残されたエリアの土地利用に影響が出ており、道路、下水道などの基盤整備が未整備のままで、農業経営も非効率化であり、計画的土地利用も進んでいない。

4. 高崎市中尾高畑地区の逆線引き事例

4-1. 中尾高畑地区の概況

中尾高畑地区は、高崎市市街地の北東側、関越自動車道前橋ICの南東約500mに位置する。地区の東側には、前橋都市計画区域の市街化区域と隣接し、西・北側を高崎都市計画区域接し、三方を市街化区域に囲

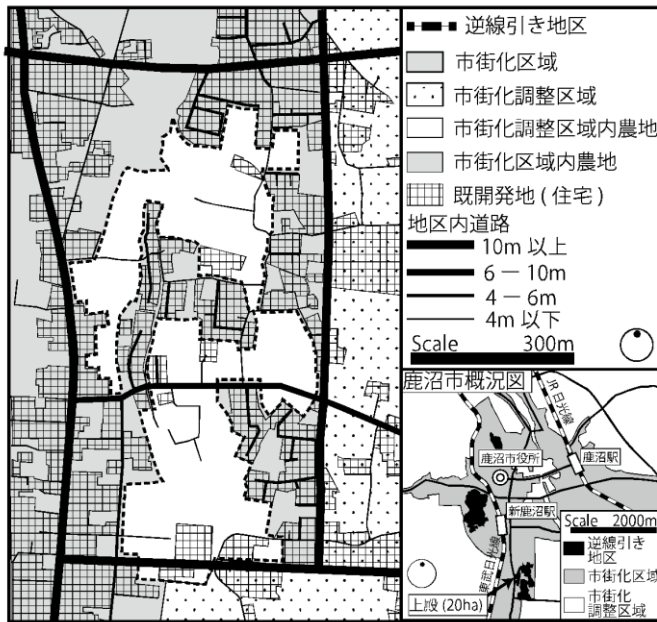


図1：上殿地区概況

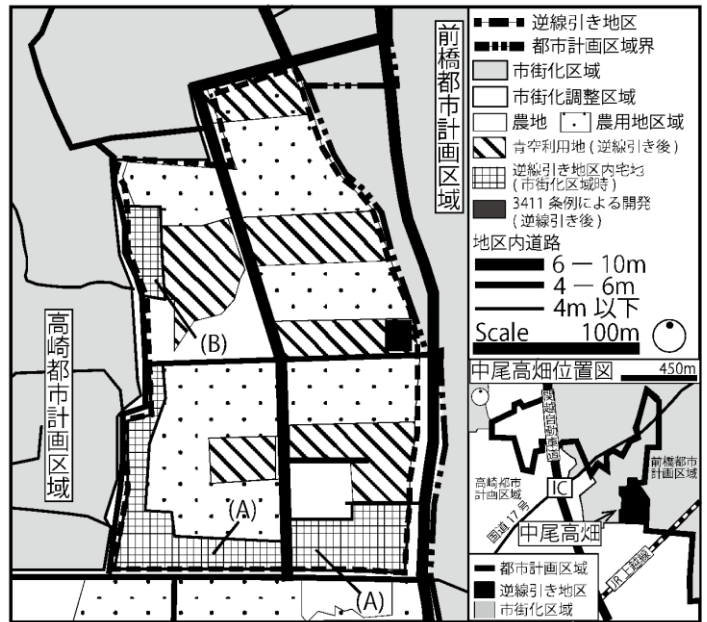


図2：中尾高畑地区概況

まれた地区である。逆線引き地区内では、一部農振農用地区域指定されている。

4-2. 逆線引きの経緯

1971年3月当初線引き時に、用途地域を準工業地域として市街化区域に編入され、1973年に用途変更により、住居地域となった。1977年に関越自動車道整備に伴う土地改良事業が計画され、該地区内には営農希望者が多かったこともあり、1979年2月第一回定期線引き見直し時に逆線引きが行われ、同時期に土地改良事業が実施され、地区内の一部が農振農用地区域に指定された。

4-3. 中尾高畑地区の問題点・特徴

中尾高畑地区の土地利用経過について、1979年2月の逆線引き時までには、地区南側(A)と西側一部(B)の沿道に戸建住宅や分譲住宅が建っていた。1979年3月には、地区内の一部に農振農用地区域指定がされ、団体営土地基盤総合整備事業(関越自動車道関連)により、1981年までに地区周辺の農地と併せて土地改良が実施された。その後1996年頃から、地区の一部の農用地区域外農地での青空利用が始まった。その後2006年の当該地区の位置する旧高崎市と旧群馬町が合併し、高崎市の「市街化調整区域における開発行為の許可の基準に関する条例」(以下、3411条例)が適用された。2009年頃には、3411条例によって戸建住宅が1件開発された(図2)。2014年現在では、農振農用地区域に指定されているエリアでは農地保全がされており、それ以外のエリアでは、青空利用や3411条例による開発が進んでいる。これは当該地区が三方を市街化区域に囲まれており、関越自動車道高崎ICが地区周辺に位置し、流通業務系等の開発需要が高い地区であると考えられる。そのため当初は農地保全で逆線引きがされたものの、農振農用地区域指定されていないエリアは土地的土地利用に転換してしまった事例である。

5. まとめ

本研究では、鹿沼市上殿地区及び高崎市中尾高畑地区を対象に逆線引きの初期の運用事例について実証的な調査・分析を行った。鹿沼市上殿地区は、個々の地権者要望に応じた逆線引きにより、逆線引き境界が不整形になった事例である。そのことにより市街化区域として残されたエリアの土地利用に影響が出ており、道路、下水道などの基盤整備が未整備のままで、農業経営も非効率化であり、計画的土地利用も進んでいない問題がある。高崎市中尾高畑地区は、農地保全を目的として逆線引きを行った事例である。しかしながら、地区周辺の開発需要により、逆線引き地区内の農用地区域外農地で都市的土地利用の転換が進んでいる。

参考文献

- 1) 大平啓太・浅野純一郎(2013)「地方都市における暫定逆線引き制度の運用状況と課題に関する研究」都市計画論文集, Vol. 48No. 3, pp549-554
- 2) 山口歆・浅野純一郎(2014)「地方都市における逆線引き制度の運用実態に関する研究」日本建築学会学術講演会(近畿)
- 3) 山口歆・浅野純一郎(2015)「地方都市における逆線引き制度の運用実態に関する研究-岐阜県を対象として-」日本建築学会東海支部研究集会

【補注】

- (1) 訪問調査はそれぞれ次の日程で行った。2014年7月17日：栃木県庁、鹿沼市都市計画課、2014年7月18日：伊勢崎市都市計画課、高崎市都市計画課、2014年9月16日：瑞穂市都市開発課、各務原市都市計画課、2014年9月22日、上越市都市整備課、2014年9月23日：長岡市都市計画課、2014年11月18日：福山市都市計画課