

香川県における線引き全県廃止の経緯分析 と廃止後の制度設計の課題

松居 俊典¹・土井 健司²・紀伊 雅敦³

¹正会員 香川大学技術職員 工学部 (〒761-0396 香川県高松市林町2217-20)

E-mail: matsui@ao.kagawa-u.ac.jp

²正会員 大阪大学教授 大学院工学研究科地球総合工学専攻 (〒565-0871 大阪府吹田市山田丘2-1)

E-mail: doi@civil.eng.osaka-u.ac.jp

³正会員 香川大学准教授 工学部安全システム建設工学科 (〒761-0396 香川県高松市林町2217-20)

E-mail: kii@eng.kagawa-u.ac.jp.

線引き制度は、急速な都市化による無秩序な市街地拡大の防止を目的として1968年の新都市計画法で導入された。本研究が着目する香川県は、田園都市構想と線引き制度とを同時期にそれぞれ総合計画および都市計画の要として導入している。その後、前者は地域・都市づくりの基本理念として連綿と受け継がれてきているが、後者については2000年以降制度廃止を必然とする意見が卓越し、2004年には全県レベルで線引き廃止が決定された。本稿は、田園都市構想と線引き制度との齟齬に起因してこうした必然論が形成されたと仮定し、制度廃止の経緯やその影響を考察することを目的としている。まず、計画体系における田園都市構想の位置付けを確認し、線引き制度への関係者の意向や利害関係を整理した上で、構想、計画と線引き制度との整合性を検証する。さらに、線引き廃止以降の土地利用規制と開発動向を捉えた上で、衰退の進む地方部の再都市化を促す集約型都市構造の実現に必要なとされる計画制度の課題を示す。

Key Words : *land use control, urbanization control area, Japanese garden city, compact city*

1. はじめに

区域区分制度（以降、線引き制度と記す）は、高度経済成長による急激な都市化が引き起こした大都市圏のスプロール問題への対処などを目的として、1968年の新都市計画法の制定時に導入された。この制度は30年余りの間、都市計画の最も基本的な仕組みとして堅持されてきたが、2000年の都市計画法改正において都道府県が導入・廃止を決定できる選択制とされたことに伴い、2004年に全国に先駆けて香川県において全県レベルでの廃止が実施された。

こうした線引き廃止の経緯やその影響については、幾つかの先行研究で考察がなされているが、地方都市の土地利用規制のあり方や都市構想との関連性を論じた研究は限られており、衰退の進む地方部の再都市化を促す集約型都市構造の実現策等に反映できる知見も乏しい。本稿では、香川県での線引き廃止の経緯を、都市構想、計画、手法の整合性という観点から再考し、今後のヴィジョン主導型の地域・都市づくりを実現する上での制度的な課題を示すことを目的としている。

本研究の対象地域である香川県においては、線引き導入以前の1956年に当時の金子正則県知事によって、地域づくりのスローガンとして「田園都市構想」¹⁾が掲げられ、その後の総合計画等の基本理念とされてきた¹⁾。田園都市構想は、1979年初から全国規模での国家構想²⁾として展開されてゆくが、それを先導したのは、金子知事の構想に影響を受けた大平正芳首相（香川県選出）であった³⁾。本稿では、まず、この田園都市構想と線引き制度との齟齬に注目し、全県レベルでの制度廃止に至った経緯を捉え直す。

わが国における都市計画の展開において田園都市論は大きな影響を与えたことは事実であるが、これまでの計画制度においては、その都市像を実現するための明確な手法は実装されていない。敢えて言うならば、田園的環境の保全に資する線引き制度が、部分的ながらその役割を担っている。しかし、ハワードのガーデンシティの要諦は、自立的な都市経営であり、経営的視点から都市の無秩序な発展と農村の過疎化の同時解消を狙ったものである。この視点から、人口3万2千人、市街地400haというコンパクトな都市像が想定されている。我が国におい

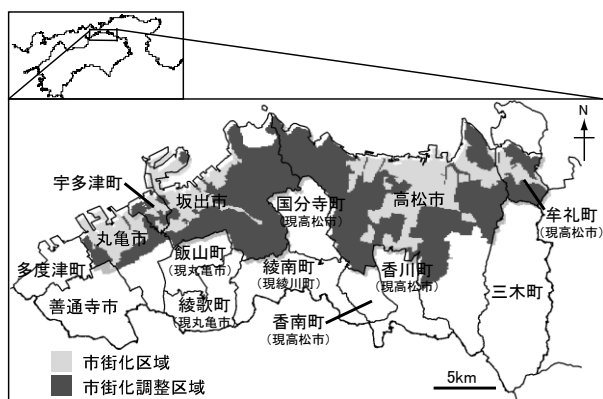


図-1 香川中央都市計画区域および周辺市町の位置図

ては、ガーデンシティの考え方は1907年に当時の内務省地方局によって輸入されたが、都市経営を重視したハウードの構想とは異なり、農村側からの視点による農村再生および地域振興策として解釈された³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾。独自の解釈が生み出した田園都市像は、ガーデンシティ本来の都市像とは異なり、都市とも農村とも言い難い半市街地的な空間を容認するものであった。線引き制度は、これを遠因とし、さらに高度成長期の急速な都市拡大の下で顕在化したスプロールを抑制するための仕組みと言える。

香川県においては、1971年の高松市、丸亀市、坂出市、牟礼町（現高松市）、宇多津町の3市2町で構成される香川中央都市計画区域（図-1）の線引き制度を土地利用コントロールの基本的仕組みと位置付け、これを2004年まで維持してきた。また、線引き導入の翌年の1972年に、香川県総合計画「香川県長期振興計画」によって「田園都市的香川」構想が策定され⁸⁾、その後の総合計画においても田園都市の構想が引き継がれてきている。すなわち香川県においては、田園都市構想と線引き制度とが同時期に、それぞれ都市計画および総合計画の要として導入された経緯がある。

以上の歴史を踏まえて、本稿では香川県が田園都市構想を掲げながらも、スプロールを防止し、都市と田園とのメリハリを保つための線引きを全県で廃止する選択に至った過程を分析する。そして、線引き廃止以降の土地利用規制と開発動向を捉えた上で、高松市が新たに目指すヴィジョン「真の田園都市高松」の実現に必要とされる計画制度の方向性を示す。

2. 既往の研究と本研究の位置づけ

大規模な線引き廃止に関する研究としては、以下に示すものが挙げられる。桑田、越澤⁹⁾は、線引き指定による市街化区域内の地価上昇に起因して、開発規制の厳しい市街化調整区域を越えて土地が安価でかつ規制の緩い都市計画区域外や未線引きの周辺町へ人口が移動したこ

とを挙げ、これを背景に線引き廃止を求める声が高まり、制度の選択制移行に伴い廃止が決定されたとしている。また、文献や議会答弁に基づき、香川中央都市計画区域構成自治体が制度廃止を支持した理由をまとめている。

石村ら¹⁰⁾は、線引き廃止後の香川県の人口と開発許可件数の推移から、利便性の良い旧市街化調整区域への計画的でない住宅・商業開発の分散化による周辺農地の農業振興の阻害と周辺住民の住環境悪化の懸念を示している。また、特定用途制限地域指定、風致地区指定、建築形態規制の見直しについて、その効果と課題を検討すべきと指摘している。

橋本¹¹⁾は、線引き廃止後の地価、土地利用動向、人口への影響を分析し、旧市街化調整区域の地価の下落と局所的な開発の増加傾向を根拠に、制度廃止の引き金となった人口流出を抑制する効果は不明確であると述べている。また、旧市街化調整区域の局所的な宅地開発による行政コスト増加の把握の必要性に言及している。

他県の研究事例には、建設省都市局長通達に基づき1988年に線引き廃止を行った宮崎県都城広域都市計画区域を対象としたものがある。阿部¹²⁾は、その経緯と制度廃止後の人口と産業の動向を分析し、線引き制度に圏域レベルの人口や産業を一定程度制御する効果があることを示した上で、地方における土地利用規制については、都市圏における人口バランスを重視し、既存の集落を維持・発展させる制度に変革すべきと述べている。同じく都城において前迫ら¹³⁾は、比較的長期的な開発動向を調査し、用途地域内の人口減、中心市街地の土地区画整理区域内の開発停滞、特定用途制限が有効に機能しない可能性が大きいことを指摘している。また、坂内ら¹⁴⁾は、2004年に線引き廃止を行った愛媛県東予広域都市計画区域において、短期的な開発動向から石村らの研究と同様の見解を示し、中心市街地の衰退を示唆している。

以上の既往研究の課題を挙げると、桑田、越澤⁹⁾は、線引き導入当初の県広域都市圏開発構想との因果関係については言及しているものの、その後の上位構想・計画と線引き制度との整合性については触れていない。加えて、線引き存廃をめぐる関係主体の意向を探究上で、都計区域構成自治体の制度廃止への賛成意見のみに注目している。また、石村ら¹⁰⁾によって線引き廃止後の短期的な開発動向は示されているが、中長期的な動向と、前迫ら¹⁴⁾の研究にある特定用途制限などの土地利用規制の有効性の検討が不足している。そして、以上の既往研究に共通する課題として、計画体系における構想、計画、事業の全体整合性や線引き存廃をめぐる関係者の利害関係の把握が不足している点が挙げられる。

既往研究の分析においても、また筆者らが事後追跡のために行なった行政担当者へのヒアリングにおいても、多くの関係者は、2004年時点での線引き廃止は「必然

的」であったとの見方を示していた。大規模な規制緩和によって正負の様々な影響が想定されたにも関わらず、制度廃止を必然と見る意見が卓越することになった構図の解明は、今後の制度設計を考える上でも重要な論点となる。

本稿は、わが国に輸入された後に、農村側からの地域振興策、そして「地域の自主性と個性」を生かす地域づくりの理念へと変質していった田園都市構想と線引き制度との齟齬あるいは矛盾に起因して上記の必然論が生み出されたとの仮説に基づき、香川県の線引きが全県廃止に至った経緯を考察するものである。そのために、県の上位計画における田園都市構想の位置付けを確認した上で、構想、計画と線引き制度との整合性を検討する。また、線引き存廃検討時の関係者の意向や利害関係を、香川県都市計画基本構想検討委員会、市町連絡会、県市町議会の議事録、香川県における都市計画制度のあり方に関するアンケート調査（以下、県民アンケートと記す）などの資料調査に基づき整理する。次に、高松市における線引き廃止後から現在までの開発動向を確認する。そして、その結果から現行制度の問題点を示し、線引き廃止後に高松市が推進する多核連携型コンパクト・エコシティ構想（副題「人と環境にやさしい真の田園都市高松を目指して」）の実現に向けた課題にも言及する。

3. 線引き全県廃止に至った経緯の分析

(1) 線引き導入時の香川県の動向

線引き制度は1968年の都市計画法によって、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図ることを目的に導入された。しかし、阿部¹⁵⁾によると、線引き制度が誕生する根拠となった1967年の宅地審議会の第六次答申から、主眼は大都市問題におかれ、当初は地方都市は視野に入っていなかったと指摘し、1968年の都市計画中央審議会の市街化区域及び市街化調整区域の設定並びに市街化区域の整備の方策に関する答申から、都市計画法案作成の段階で地方都市についての検討が不足していたと言及している。

香川県は当初から線引きの難しい県の1つとされていた。人口密度が高く、都市的土地利用が平地全体にわたって拡散的に拡がるとともに、比較的均質に農地の中に展開した。特に、農業補助事業である香川用水事業の受益農地は全県土及んでおり、相当期間の農業上の土地利用が続くと予想されていた。結果として、香川県は線引き指定の最も遅れた県の1つとなった¹⁶⁾。

線引き指定後の高松市の市街化区域では、農地の宅地化や市街地の高層化を促進させて住民の郊外流出を防ぐ必要があったが、市街化区域内の農地にかけられる予定

であった住宅並みの課税は政治的配慮などによって実効をあげられず宅地供給は急減した。民間資本の高層集合住宅は一定の効果を発揮したが、土地つき住宅の需要は多かった。そこで、市街化調整区域内の大規模な土地区画整理事業による計画的な宅地造成の必要性が生まれたが、減歩や換地などの地権者にとって直接利害が生じたため、地域住民との軋轢や反対によって事業は難航した。これらは、その後の調整区域を飛び越えた郊外町へのスプロールの発生につながった¹⁶⁾。

(2) 田園都市構想と線引き制度の整合性

香川県の田園都市構想はもともと1956年に金子知事によって提唱されたものであるが、計画体系の中で明確に位置付けられるのは1970年代に入ってからのことである。1971年の線引き導入直後の1972年に、香川県長期振興計画で田園都市の考え方が示され、その後、1986年の第三次香川県県民福祉総合計画、1990年の香川県21世紀長期構想でも掲げられている。長期振興計画は、1970年代に瀬戸大橋の架橋、坂出市番の洲などの臨海工業地の造成、高速自動車道、香川用水事業などの大規模プロジェクトが進む中で策定された総合計画である。

a) 上位計画における田園都市の位置付け

香川県長期振興計画¹⁷⁾、第三次香川県県民福祉総合計画¹⁷⁾、香川県21世紀長期構想¹⁸⁾において、田園都市は基本構想の目標もしくは将来像と位置づけられた。これらの中で描かれた田園都市の姿は、当初は都市と農村の融合、住環境の改善、自立した生活のための社会サービス提供、職住近接などの本来のガーデンシティ構想に沿ったものであったが、次第に抽象化され、香川県21世紀長期構想においては田園は「ゆとり」や「やすらぎ」のイメージを表わすにとどまっている。

基本計画レベルでは、基本構想で示された田園都市像を基に「田園都市的香川の基礎的条件」、「田園都市香川実現のための三つの創造」といった内容が記されている。しかしこれらは、都市・田園の空間計画を表すものではなく、道路をはじめとする社会基盤整備の推進を骨子とするものである¹⁸⁾。そして、基本計画には、田園都市の規模・範囲やそのモデル地域の指定がなされていない。また、事業計画レベルでは、基本計画に沿って個別の整備目標が具体化されているに過ぎない。

以上のように、骨格としての社会基盤整備の計画しか示されないまま、田園都市を抽象的目標とした地域・都市整備が進められた。図-2は、その間の都市計画道路の整備状況の推移を示したものである。線引き導入直後の1972年は整備率が約40%（計画延長：139.88km）¹⁹⁾であったが、1980年代に入ると、整備率は約56%（計画延長：163.33km）²⁰⁾と上昇し、2004年の線引き廃止前には整備率が約84%（計画延長：202.50km）²¹⁾にまで達し

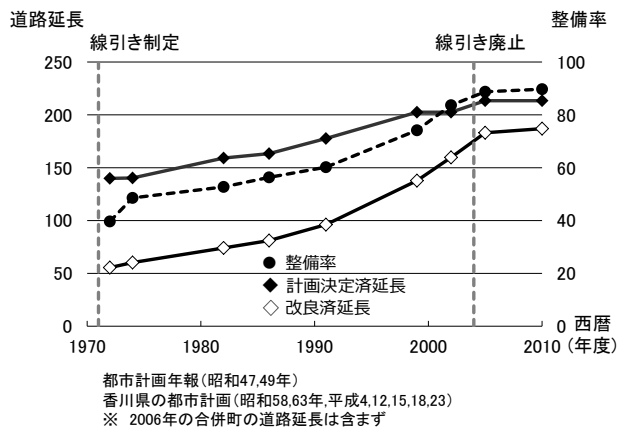


図-2 高松市の都市計画道路延長と整備率の推移

表-1 香川中央都市計画区域の区域編入履歴

編入年	都市計画区域 ha	増加面積 ha (%)	市街化区域 ha	増加面積 ha (%)	備考
1971	28,384	-	8,024	-	線引き当初
1975	28,384	0 (0)	8,202	178 (2.17)	宇多津塩田
1977	28,509	125 (0.44)	8,327	125 (1.50)	丸亀、坂出埋立て
1977	28,513	4 (0.01)	8,331	4 (0.05)	宇多津塩田
1982	28,567	54 (0.19)	8,675	344 (3.97)	第一回線引き見直し
1986	28,567	0 (0)	8,920	245 (2.75)	太田第二地区
1992	28,577	10 (0.03)	8,930	10 (0.11)	高松港地区
1995	28,603	26 (0.09)	8,993	63 (0.70)	第二回線引き見直し
合計	-	219 (0.77)	-	969 (10.77)	-

た。むしろ、この整備率の高まりには、本州四国連絡橋の開通に併せた臨海産業道路の重点整備なども寄与しているが、田園都市というスローガンの基に、郊外田園の隅々にまで都市的サービスを行き渡らせようとする意思が強く働いたものと思われる。

この動向については、線引き廃止に関する市町意見交換会（2001年5月）²⁰での高松市の発言内容「（道路行政と都市計画行政が連携しておらず、）都計区域に関係なく道路整備を進めたことも、都計区域外の人口増加の一因と考える」からも読み取ることができる。なお、道路整備率の推移（図-2）から読み取れる最も重要な知見は、道路整備がほぼ完了した時点で線引きが廃止されたという事実である。これは、道路ネットワークで緊密に結ばれた都市と田園との間に存在する線引きを除去することにより、両者の一体化（＝田園都市づくり）を完遂させようとする詰めの一歩とも解釈されよう。

なお、対象期間中の都市計画区域および市街化区域の面積の推移を示したものが表-1である。線引き制度の運用においては、「市街化区域・市街化調整区域は都市化の進展及び開発動向を考慮して設定を検討すること」および「用途地域は市街化区域未設定の市町にも促進すること」とされているが、香川中央都市計画区域の面積増加すなわち新たな編入は微増に止まり、市町単位での

追加はみられない。また、市街化区域の編入は、太田第二土地区画整理事業を除くと、塩田跡地や埋立てといった沿岸部のみである。用途地域の指定は、国分寺町、香川町（以上、現高松市）、飯山町（現丸亀市）に限られた。以上のことから、線引き廃止に至るまでの過程において、郊外部の土地利用を計画的に誘導するための措置はほとんど取られず、自由放任の状態であったことが伺える。そうした中で、利用・開発を制限された調整区域の住民・地権者が強い不公平感を抱いていたことは容易に想像できよう。

(3) 線引き廃止に対する関係者の意向と利害構造

本節では、線引き廃止時期の行政へのヒアリングやその当時の委員会等資料に基づき、制度廃止を巡る関係者の意向や利害の構造を明らかにすることを試みる。

a) 県の意向と立場

当時の都市計画担当者へのヒアリングに基づき、香川県は廃止の以前から、都市計画制度について全国一律の制度ではなく地方都市の実情にあった柔軟な仕組みを求めていることが把握された。そうした流れの下で、線引きを選択制とした2000年の都市計画法改正を受けて、香川県は同年に県都市計画基本構想検討委員会を設置して、制度廃止の議論を顕在化させることとなった。当時の香川県庁内連絡会の記録には、「線引き廃止による影響は大きい」という漠然とした認識のみが記されている²¹。その後、2002年4月の第5回委員会で香川県における将来都市像と都市計画における今後の対応方針が示され、制度廃止へと向かうことになる。

b) 県内市町の意向と利害構造

県検討委員会が示した線引き廃止案に対して、3市2町で構成された香川県中央都市計画区域のうち、高松市、丸亀市、坂出市の3市は線引き廃止に賛成、残る2町のう

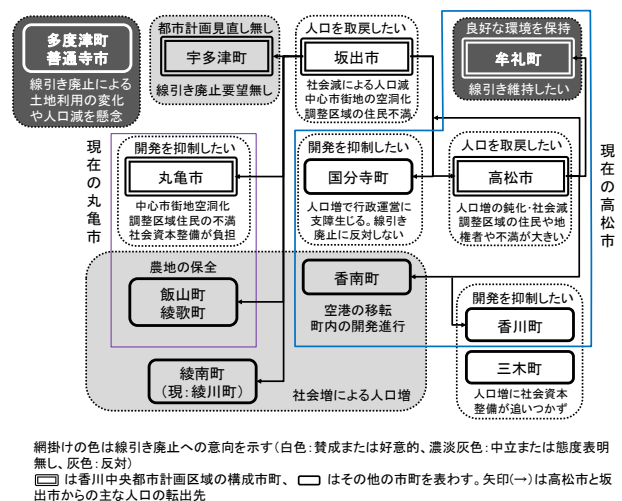


図-3 線引き存廃をめぐる基礎自治体の意向と人口動向

ち宇多津町は中立の立場を取り、牟礼町は反対の姿勢を示した。香川中央都市計画区域周辺市町は、線引き廃止に対して、高松市に隣接する国分寺町、香川町、三木町が肯定的、丸亀市に隣接した飯山町、綾歌町（現丸亀市）は消極的、同様に丸亀市に隣接する善通寺市や多度津町は反対の姿勢を示した²⁹。線引き廃止に関する各自自治体の利害関係と位置関係を図-3に示す。

高松市と坂出市は、線引きによる人口の社会減や市街化調整区域住民の不満を主な理由として制度廃止を求めた。線引き廃止後のまちづくりに際し、コンパクトシティや、まちなかの再開発による住民増加を目指す主張した。丸亀市、国分寺町、香川町、三木町は、人口増加が激しく、それに伴う小規模開発から社会基盤整備の負担が財政を圧迫しており、線引き廃止による開発の抑制を指向した。宇多津町、牟礼町、善通寺市、多度津町、飯山町、綾歌町は、引き制度による人口増加の恩恵から、制度廃止後の人口減や土地利用の変化を懸念した。また、飯山町、綾歌町は農地を活かした田園都市的なまちづくりを目指した²⁹。

なお、関係者へのヒアリングによれば、香川県において田園都市という言葉が用いられる背後には、ガーデンシティ的な都市と農村との融合への期待よりも、1)香川県内においては中心都市である高松市とその周辺の市町との一体感、2)高松市においては都心部と郊外部、特に合併により編入された旧周辺町との一体感を醸し出す政治的な意図が反映されている。そうした思惑からみれば、線引き制度に対しては地域的な一体感を阻害する要因との見方がなされる。

c) その他関係者の線引き廃止に関する意向

香川県都市計画基本構想検討委員会は、線引きの廃止による中心市街地と郊外開発の両立は現実的でないとし、中心市街地活性化の側面からの線引き廃止は問題があるとした。また、線引き廃止に賛成する首長の意見について、人口減や土地所有者の意向が前面に出ており、都市計画という視点が希薄と指摘した。このように、線引き廃止の影響を不安視する意見が示された²⁹。

国土交通省は、線引きの廃止に関して、都道府県の判断を最大限に尊重する姿勢を示しながらも、線引き廃止の検討の前に、今後のまちづくりのあり方を慎重に議論すべきであると助言した。併せて、坂出市や高松市等での人口の社会減は、線引きに起因した問題では無いとの見解を示した。また、都城広域都市計画区域における、線引き廃止後の旧調整区域の開発が進行した例を挙げながら、（仮に線引きを廃止した場合には）高松市の描くコンパクトシティは実現困難となることにも言及した²⁹。県民アンケートは、2001年2月から4月に掛けて実施された。その被験者グループと回収率は表-2に示す通りである。図-4は、このアンケートに設けられた「線引きに対

表-2 県民アンケート調査対象とその回収率

県民アンケート	配布数	回答数	回収率(%)	全回答数からの割合(%)
県政モニター	145	141	97.2	21.9
市民モニター ※1	104	92	88.5	14.3
経済関係団体 ※2	237	172	72.6	26.7
農業関係団体 ※3	184	166	90.2	25.8
その他関係団体 ※4	145	72	49.7	11.2
合計	815	643	78.9	100

※1 市民モニター(高松市・丸亀市・坂出市)

※2 経済関係団体(経済連合会、経済同友会、各市町商工会議所・商工会、県商店街振興組合連合会、日本チェーンストア協会、県経済者協会、県中小企業団体中央会)

※3 農業関係団体(県農業会議、各市町農業委員会、県農業協同組合中央会、県土地改良事業団体連合会、県森林組合連合会、県漁業協同組合連合会)

※4 その他関係団体(県不動産鑑定士協会、県宅地建物取引業協会、県土地家屋調査士会、県建築士会、県測量設計業協会、県行政書士会、県銀行協会、県観光協会、県医師会、県内各大学)

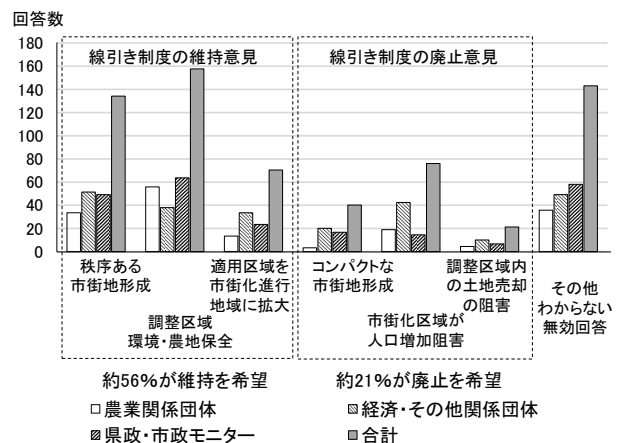


図-4 線引き廃止に関するアンケート結果

する維持または廃止」を問う質問への回答結果を示している。その結果は、意外にも「線引きを維持すべき」との意見が過半数を占め、「廃止すべき」との意見の倍以上を示している。さらに、その内訳をみると、「調整区域内の環境と農地保全の観点から線引きを維持すべき」との意見が約160件と44%（被験者全体の25%）を占めている。こうした意見には、農業関係団体以上に県民・市民の声が強く反映されていることが読み取れる。

これに対して、線引き廃止への賛成意見の内訳をみると、「市街化区域の狭さが人口増加を阻害している」との意見が最も多く、経済・その他関係団体の声を最も反映している。ここには不動産や建築に関連する団体の意向が含まれると推測される。一方、「調整区域内の土地の売却を阻害している」との意見は最も少数であった。

なお、「線引きを維持すべき」との意見が過半数を占めた県民アンケートの結果は、香川県都市計画基本構想検討委員会に報告されたが、その結果に対する委員会の検討記録は見当たらない。他の設問の結果と合せて「郊外開発に対する適切な規制や誘導の導入を望む意向が非常に強く現れている」との記録が残るのみである²⁹。

(4) 線引き廃止に至った経緯の考察

a) 地方都市における線引き制度の課題

線引き制度の導入を盛り込んだ1968年の新都市計画法の特徴として、その制定時に都市計画権限は国から地方公共団体に全面的に委譲され、個別化の方向へ大きく踏み出したことが指摘される。西谷²⁹⁾によれば計画の「個別性」とは、個々人の幸福を直接実現しようとする方向性であり、個々人に着目するよりは抽象化された全体の利益に着目する方向性としての「全体性」に対置される概念である。全体性は広域計画を個別性は狭域計画を指向する、あるいは全体性は公益を指向し個別性は私益を指向するものと対置される。この観点からは、道路計画などの社会基盤計画は全体性を指向し、土地利用計画は個別性を指向するものと位置付けられる。

導入当時の線引き制度は、開発行為を許可にかからしめて公私の行為の整合化を図り、全体性と個性との調和を図ろうとしたものであった。しかし、都市計画法は、その後の法改正によって市民参加手法の強化等を含め、個性への傾斜を一層強めることになる。個性が強化される中、全体性と個性の狭間にあった線引き制度の役割・意義も次第に変化し、遂には選択制が導入される。

全体性と個性とのバランスは、大都市部と地方部とでは異なることから、線引き制度の役割・意義も両者で異なる。大都市では広域的なスプロール対策に線引き制度の主眼が置かれていた。一方、地方都市においてはそうした意義は弱く、運用に対する検討は不足していた。

なお、線引き導入時の香川県の状況を見ると、既に都市的土地利用が農地の中に展開され、平野部に比較的均質に広がっていた。そうしたモザイク的な土地利用にありながらも、十分に整備された農業基盤の下で長期にわたり農業的土地利用が続くと予想しており、モザイク状況を越えた広域スプロールの発生を想定してはいなかった。こうした要因から、香川県においては、線引き制度がそもそも馴染みにくい土地柄であったと言える。

広域的なスプロールは、線引き導入後に調整区域を越えた都市計画区域外の周辺町への人口流出に伴い顕在化することとなった。

b) 田園都市構想と線引き制度の整合性

香川県の田園都市構想は、当初はガーデンシティ構想に沿っていたが、次第に抽象的なものとなった。また、基本計画レベルでも田園都市の規模・範囲やモデル地域の指定が行われなかった。前述のように個性性を強める都市計画に対して、田園都市構想は全体性を指向するものであり県全域を一つの田園都市と見立て、それをカバーするための道路等の社会基盤が調整区域を含めて格差なく整備されていった。その結果、地価が安価、環境良好かつ土地利用規制の緩い田園部に人口が流出し、県内全域へとスプロールが広がることとなった。

人口の広域拡散の原因と見られた線引きの存廃をめぐる、高松市や坂出市は制度廃止による人口の回復を狙った。また、丸亀市は、制度廃止による用途白地地域や都市計画区域外の開発抑制を指向した。人口規模において香川中央都市計画区域の大多数を占めるこの3市の意向によって、線引きの廃止が強く押し進められた。小規模自治体の反対意見、県都市計画基本構想検討委員会や国土交通省の指摘、県民アンケートでの多様な声に対して、具体的な対応策が議論されないまま制度廃止を必然とする世論が形成された。

都市計画担当者を含む関係者へのヒアリングから、田園都市という言葉には、1)香川県内においては中心都市である高松市とその周辺の市町との一体感、2)高松市においては都心部と郊外部との一体感を醸成し、地域格差への不満を軽減しようという意図が含まれる。そうした政治的視点に立てば、線引きは県域や市域の一体感を阻害する要因と見做されたものと推察される。

4. 線引き廃止後の土地利用の実態と問題点

(1) 廃止後の高松市の土地利用実態

線引き廃止後の開発動向について、高松市の開発許可面積と、農地転用面積の推移からその動向を把握する。線引き廃止前年の2003年から2009年まで期間は、香川県の「線引き廃止後の土地利用動向」²⁹⁾にまとめられたデータを使用した。2011年以降の開発許可に関するデータは、高松市より提供を受けた。

図-5に示すように、線引きが廃止されて以降は、用途地域外で開発行為が著しく増加した。その伸びは、線引き廃止前年の2003年に対して、ピーク時の2005年は7倍になった。その後、2010年までは3倍程度で推移した。この開発用途は住宅が約6割で、商業系が約3割程度となっている²⁹⁾。これに対して、用途地域内の開発許可面積は、2006年の大規模小売店舗の出店分を除くと、線引き

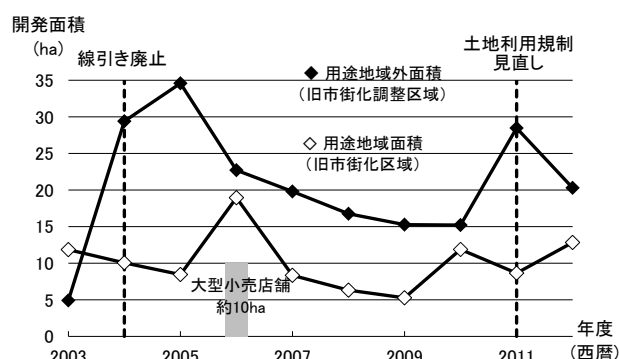


図-5 高松市の開発許可面積の推移

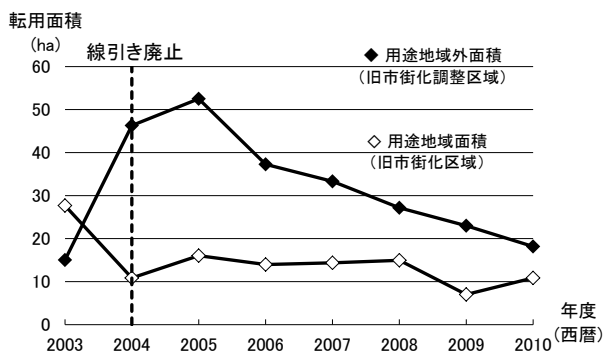


図-6 高松市の農地転用許可面積の推移

廃止前後でほぼ同水準で推移している。また、2011年の土地利用規制見直し後の2012年の開発許可面積は、見直し前の水準を超え増加している。

図-6に示すように、農地転用許可面積は、線引き廃止前年の2003年に対して、ピーク時の2005年には3倍以上になった。しかし、2006年以降は減少傾向がみられ、2010年には線引き廃止前の水準に戻っている。そして、用途地域内の農地転用は、2004年以降は2003年面積ベースで4割程度の低い水準のまま推移している。

線引き廃止後の土地利用規制は、地域活性化などの一定の効果がもたらされた。しかし、都市構造の方向性が明らかでないことなどから、旧市街化調整区域である用途地域外に、低密な市街地の拡散や大規模集客施設を含む各種都市機能の散発的な立地などの新たな形態のスプロールが進行した²⁰⁾。この事実を、香川県都市計画基本構想検討委員会や国土交通省の指摘した、線引き廃止後のまちづくりの懸念通りである。

なお、線引き廃止時期には中心市街地の衰退が深刻化し、高松市においては2006年に中心市街地活性化協議会が設立されている。しかし、都市計画担当者へのヒアリングによれば、制度存廃の議論においては、中心市街地の衰退との因果関係はほとんど意識されていなかったと言う。

(2) 線引き廃止後の土地利用規制の概要

新たな高松広域都市計画区域は、線引きが廃止された2004年の都市計画区域マスタープランによって決定された。用途地域については、高松市の林地区（香川インテリジェントパーク周辺地区）、田村・太田地区、川島地区が新たに指定されが、この指定範囲は、333.2haと比較的小規模なものとなっている。用途白地地域については、都市計画区域外であった高松南部地域と香南町（現高松市）が加えられた²¹⁾。

用途白地地域の土地利用規制は、図-7に示すように特定用途制限地域が高松市、国分寺町、牟礼町に設定された。形態規制は容積率200%と建ぺい率70%を基準として、

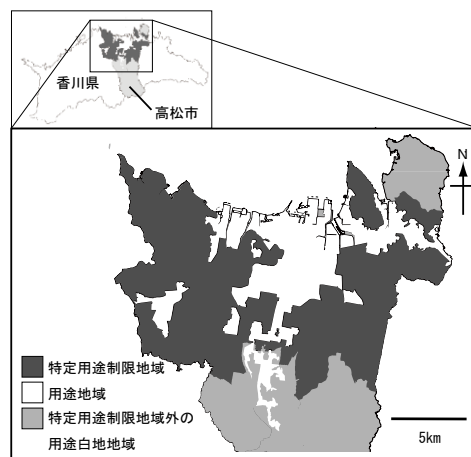


図-7 高松市の特定用途制限地域の分布

1980年から1998年までの不適格建築物の割合によって各地域の値が設定された。結果として、これらの土地利用規制は各市町によって不揃いとなった。また、開発許可基準は、高松広域都市計画区域内で1,000m²に統一され、最低敷地規模は100~200m²に見直された²²⁾。

(3) その後の土地利用規制の見直しとその後の動向

2004年の区域マスを受けて、高松市は2008年に都市計画マスタープランを策定し、多核連携型コンパクト・エコシティの実現に取り組むことにした。2009年には高松市コンパクト・エコシティ推進委員会が設置され、市街地拡散・低密度化の進行に対して、集約拠点への都市機能の集積と市街地の拡大抑制によるコンパクトで持続可能な都市構造を推進するための土地利用規制の見直しが検討された。なお、牟礼町、庵治町、香川町、香南町、国分寺町は2006年に高松市域へ編入された。

a) 線引き廃止以降の土地利用規制の問題点

上記の推進委員会がまとめた資料²³⁾によれば、線引き廃止後の土地利用規制の課題は以下の通りである。

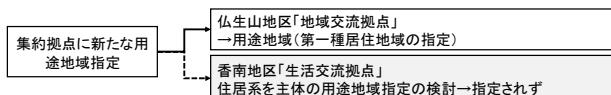
- ①集約拠点において用途地域指定がされていない。
- ②特定用途制限地域の規制内容が旧市町で異なる。
- ③特定用途制限地域の住宅や公共・公益施設に対する立地規制が無い。
- ④特定用途制限地域の幹線道路型の規制には、大規模な商業施設が立地可能である。
- ⑤香川町と香南町に特定用途制限地域の指定が無い。
- ⑥開発許可基準をやや下回る規模の開発が多い。

これらの問題に対処するために、高松市は図-8のように用途地域の指定、特定用途制限地域の見直し、および開発許可基準の見直しを検討した。

b) 集約拠点の用途地域指定の検討

香南町的生活交流拠点は、生活サービス機能と良好な住環境の調和として、住居系の用途地域の指定を目指したが、不適格建築物、農業振興地域の除外の可否、特定

◆ 用途地域の新たな指定 → 香南地区の指定見送り



◆ 特定用途制限地域の見直し → 指定地域は増えず

旧高松市の規制に内容を統一 ・ 立地・地形条件による三種類の特定用途制限地域指定 ・ 旧香川町、香南町に特定用途制限地域指定の検討→指定されず	見直しの基本方針	用途制限見直し案	形態規制見直し案
	幹線沿道型住環境悪化や高い集客性の施設立地抑制 一般環境保全型 ■ 平野部 住・営業環境の調和 大規模施設立地抑制 ■ 森林部 自然環境保全を重視 建築規模の抑制	床面積3,000㎡以上の店舗等の施設規制 旧高松市の規制に統一 大学・高専・専修学校、600㎡以上の老人福祉センター、児童厚生施設、病院(20床以上の規制 公共・公益施設以外は旧高松市規制に統一	容積率・建ぺい率の変更なし 高さ制限導入 12m ■ 平野部 容積率(200→100%) 建ぺい率変更なし 高さ制限導入(10m) ■ 森林部 容積率(200→100%) 建ぺい率(60→50%) 高さ制限一律(10m)

◆ 開発許可基準の見直し

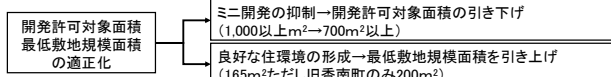


図-8 高松市の土地利用規制見直し(2011年)の論点

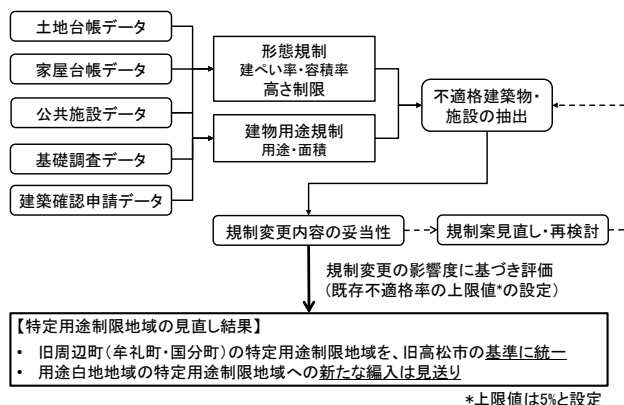


図-9 特定用途制限地域見直しのプロセスと結果

用途制限地域との規制の整合性などの検討により指定は見送られた。また、地域交流拠点である仏生山地区の農業試験場跡地は、高松市市民病院を核とした快適な住環境の推進を目的とし、周辺地域の用途の整合性を検討した結果、第一種住居地域の指定となった(図-8) 29)。

c) 特定用途制限地域の見直し

特定用途制限地域の見直しの手順は、図-9に示す通りである。新たに設定する形態規制や建物用途規制に対する既存不適格建築物等の割合を算出し、不適格が5%以下になるように規制水準が決定されている。また、形態規制においては、図-8に示すように新たに高さ制限を導入した29)。

d) 開発許可基準の見直し

開発許可面積については、局所的な開発を抑制させるために、線引き廃止以降の1,000㎡以下から規制を700㎡に引き下げられた。また、地域によってばらつきのあった最低敷地規模面積は、香南町の区域以外について165㎡(香南町の区域は従来どおりの200㎡)規制の統一が図られた(図-8)。これらの制度設計は線引き廃止以降の1,000㎡以下の新築件数と建築申請件数の履歴から

不適格割合を基に設定された29)。

以上の2011年の土地利用規制の見直しに際しては、形態規制、開発許可面積、最低敷地規模面積などの地域格差の是正に主眼が置かれ、実質的な規制の強化にはなっていない。市民や地権者との合意形成を重視した微修正が行われたに過ぎない。規制変更の前後での開発許可面積の変化を見ると、図-5に示すように用途地域内の開発は増加傾向にあることから、計画的な土地利用誘導が図られているように見えるが、用途地域外の開発許可面積は変更の前後で乱高下しており、2012年の単年度のデータのみからは明確な傾向はつかめない。今後の動向に注視する必要がある。

5. ヴィジョン主導型の地域・都市づくりを実現する上での制度設計の課題

(1) 線引き廃止後の地域・都市づくりのヴィジョン

香川県における線引きの廃止は、全国一律の画一的な規制制度を廃することによって、広域行政時代の自発的な地域・都市づくりの機会を先取りする決断であったと言えよう。

線引き存廃が論じられた当時、香川県内に主導的な立場に立つ都市計画の専門家が存在しなかったと言われる。県の都市計画担当者によれば、地域の実情に精通しない外部の識者を中心とした委員会によって制度廃止が決定され、廃止後の土地利用の混乱を目の当たりにして忸怩たる思いをした者が多いと聞く。しかし、このことは主体的な地域・都市づくりを志向する強い動機にも繋がった。その結果、県・市・大学・経済界による「広域行政時代における拠点地域のあり方に関する調査研究」が2005年から実施され、多核連携型コンパクトシティ構想等が提言された。

この構想は、人口、都市機能および社会基盤の集積状況に基づき、県土に3層の集約拠点(広域拠点、地域拠点、コミュニティ拠点)を設け、拠点間を鉄道を中心とした公共交通体系で結ぶものである。集約拠点は、鉄道駅を核とし、ガーデンシティに倣った人口規模が想定されている29)。本構想は、まず2007年の高松広域都市計画区域マスタープラン29)に導入され、2008年の高松市都市計画マスタープラン29)において市政の柱と位置づけられた。

(2) ヴィジョン主導型の地域・都市づくりの実現に向けた計画制度の課題

前節に挙げたヴィジョンの実現のためには、都市経営の視点が重要である。人口の郊外化や市町村合併を経て拡大した高松市域においては、現在の都心部は面積において市域の6%、人口においては27%という程度の位置

づけに過ぎない。しかし、この都心部は財源確保においては依然として重要な役割を果たしており、固定資産税収を例とすれば市全体の43%を占めている。さらに、一人当たりの社会資本関連の行政コストは郊外部の1/6と安価である(2005年時点)。今後増大する都市の維持更新費用に加え、こうした受益と負担のアンバランスに関する客観的な知見を市民が共有しない限り、再都市化の核となる集約拠点への重点投資と人口誘導を進めることは困難である²⁷⁾。

ヴィジョン主導型の地域・都市づくりの実現のためには、こうした経営的視点を持ちつつ、計画の全体性と個別性との調和を図る仕組みが求められる。西谷²⁸⁾は、両者の調和に関する留意点として、①参加と妥協・負担、②協議団結成とその利害調整資源保有の必要性、③科学的知見の保持、④最終的決定権の留保を挙げている。

多核連携型コンパクト・エコシティの実現には、市民参加は欠かせない。上記の留意点のうち、①は私益を追求しがちな市民に妥協と負担を求める仕組みを意味し、②はそうした諸利益を調整するための協議団(協議会)の結成および利益を捕捉し再配分するためのバリューキャプチャー等の仕組みに相当する。また、③には現状の土地利用下での都市の維持費用や環境費用の定量化や受益・負担関係の明確化などが含まれよう。そして、④は全体性を担保する意思決定の在り方を指すものであり、全体性を指向するヴィジョン主導型意思決定の制度設計は、さいたま市の都市形成戦略の取り組み等にその萌芽が見られる²⁹⁾。

線引き廃止後の2011年の土地利用規制の見直しにおいては、多核連携型コンパクト・エコシティ構想を実現するための実効性のある規制・誘導手法が講じられず、市民や地権者との合意形成を重視した微修正が行われたに過ぎない。過度に個別性に傾斜することなく、むしろ全体性を担保するための包括的な都市形成戦略が必要であることはいうまでもない。

6. おわりに

2000年に導入された線引きの選択制は、コンパクトな都市づくりの計画を、それぞれの自治体の裁量に委ねたことを意味する。そして、基礎自治体の先見性、ヴィジョン、戦略性、経営力などが都市の持続性を左右する環境を生み出した。

本稿では、田園都市構想と線引き制度とが同時期に、それぞれ総合計画および都市計画の要として導入された香川県に着目し、線引き廃止を必然とする意見が卓越した原因を、田園都市構想と線引き制度との齟齬に起因したものと仮定した。そして、計画体系における田園都市

構想の位置付けを確認した上で、構想、計画と線引き制度との整合性と制度存廃検討時の関係者の意向や利害関係から検証を行った。その結果、香川県の田園都市構想は、その位置づけが抽象的であり、田園都市の規模・範囲やモデル地域の指定が行われず、県全域を田園都市と見做すものであった。そのために、道路等の社会基盤が調整地域を含めてほぼ均一に整備され、広域的なスプロールが誘引された。それに対して線引き制度は、その当初は、道路計画などの社会基盤整備が示す全体性と、土地利用計画が示す個別性の調和を図ろうとしたものであった。しかし、その後の都市計画法改正による市民参加の強化により、次第に個別性へ傾斜していった。この田園都市構想と線引き制度との齟齬によって、線引きは田園都市による県域や市域の一体感を阻害する要因と見做され、制度廃止を必然とする意見が卓越するに至ったと考察した。

線引き廃止以降の土地利用は、旧市街化調整区域である用途地域外に、低密な市街地の拡散や大規模集客施設を含む各種都市機能の散発的な立地などの新たな形態のスプロールを引き起こした。この土地利用の混乱に対し、2005年から県・市・大学・経済界による「広域行政時代における拠点地域のあり方に関する調査研究」が実施され、その成果は県の都市計画区域マスタープラン(2007)や市の都市計画マスタープラン(2008)の多核連携型のコンパクトシティ構想によるヴィジョン主導型の地域・都市づくりの方向性としてまとめられた³⁰⁾。しかし、構想の推進を目的とした直近の土地利用規制の見直しにおいては、形態規制、開発許可面積、最低敷地規模面積などの地域格差の是正に主眼が置かれ、上位計画との整合化が図られていない。市民や地権者の合意を重視した、個別対応的なアプローチが取られた。

ヴィジョン主導型の地域・都市づくりの実現には、従来以上に市民の参画が望まれる。しかし、人口減少下での持続可能な都市の実現のために、価値規範の異なるさまざまなアクターが望ましい将来像や戦略のアウトカムを共有する必要がある³¹⁾。都市計画における全体性と個別性、あるいは公益と私益のバランスが問い直されなければならない。そのためには、合意形成を自己目的化しがちな今日的意思決定機構を軌道修正し、市民に対して妥協と負担を求める仕組みが検討されなければならない。

謝辞：本研究の実施にあたり、高松市都市整備局建築指導課より時系列の開発許可に関するデータを提供頂いた。また、線引き廃止当時の県・市の都市計画担当の諸氏ならびに「香川県が目指したコンパクトシティの効果と課題研究会」(代表：香川高等専門学校 宮崎耕輔准教授)の各位から貴重な情報と助言を頂いた。ここに記して謝意を表する。

補注

[1] ガーデンシティや田園都市等の呼称を用いている自治体は国内に多数あり、新富谷ガーデンシティ（宮城県）、美郷ガーデンシティ、ガーデンシティ郡山、ガーデンシティ松南（以上、福島県）、ガーデンシティ湖南、つくば市のスマート・ガーデンシティ（以上、茨城県）、洗足田園都市、田園調布（以上、東京都）、多摩田園都市（神奈川県）、新潟市の田園都市型政令市（新潟県）、大美野田園都市（大阪府）、甲子園花苑都市（兵庫県）、林間田園都市、南海橋本林間田園都市（以上、和歌山県）、筑後田園都市（福岡県）などが挙げられる。

[2]当時の田園都市構想は、基礎自治体を中心とし、定住圏よりも広い空間像として提案されている。国土計画の歴史の中で見れば、田園都市構想の考え方は、1)「国土の均衡ある発展」という理念に「多様性」が加えられたこと、2)「国主導」から「地域主導」への軌道修正がなされたという二つの意義をもつ。しかし、田園都市国家構想はそれを具体化する戦略が描かれなかったため、大平首相の死去と共に急速にその影響力を失っていった。但し、ヴィジョンとしては短命であっても、田園都市構想が謳った「地域の自主性と個性を生かしつつ、均衡のとれた多彩な国土を形成する」という考え方そのものは、その後の我が国の国土・地域づくりに確実に定着したと言われる³⁾。

参考文献

- 金子正則先生顕彰会：高志低居 元香川県知事金子正則の生涯，302P，2001。
- 末吉興一：田園都市構想をめぐって—最近の動きに感ずること—，地方自治，No.377，pp.2-17，地方自治制度研究会編，1979。
- 伊藤 滋ほか：県談田園都市100年を迎えて，今……，地域開発，Vol.415，pp.2-16，1999。
- 西山八重子：イギリス田園都市の思想，地域開発，Vol.415，pp.17-22，1999。
- 村上暁信：明治期の内務省地方局における「ハワード」Garden City”論の受容に関する研究，農村計画論文集，Vol.1，pp.13-18，1999。
- 小野 修三：E・ハワードと西村伊作—田園都市の誕生と日本における受容をめぐって，慶応義塾大学日吉紀要 社会科学，No.20，pp.1-22，2009。
- 大月敏雄：まちなみ図譜・文献逍遙其ノ七『田園都市』内務省地方局有志編纂，家とまちなみ，No.56，pp.66-71，2007。
- 香川県：香川県長期振興計画，189p，香川県，1972。
- 桑田智子，越澤明：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，No.20，pp.285-288，2004。
- 石村壽浩ほか：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，No.607，pp.103-110，2008。
- 橋本和則：区域区分（線引き）廃止が地価に与えた影響と土地利用変化に関する分析～香川中央広域都市計画区域をケーススタディーとして～，政策研究大学院大学，<http://www3.grips.ac.jp/~up/pdf/paper2009/MJU09064hashimoto.pdf>。
- 阿部成治：都城広域都市圏における線引き廃止への経緯と効果，都市計画別冊，都市計画論文集，No.34，pp.271-276，1999。
- 前迫信也ほか：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，都市計画別冊，都市計画論文集，No.37，pp.697-702，2002。
- 坂内陽子ほか：東予広域都市計画区域における線引き廃止前後の開発動向の変化に関する研究，都市計画別冊，都市計画論文集，Vol.43，No.1，pp.28-33，2008。
- 阿部成治：線引きとスプロール，<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/law/com.htm>。
- 高松市：高松百年史 下巻，高松百年史編集室 編，900p，1989。
- 香川県企画部：香川県県民福祉総合計画第3次，香川県企画部 編，400p，1986。
- 香川県企画部企画調整課：香川県21世紀長期構想，香川県企画部企画調整課 編，270p，1990。
- 建設省都市局：都市計画年報（昭和47年），503p，都市計画協会，1973。
- 香川県：香川県の都市計画 昭和63年，香川県編，82p，1988。
- 香川県：香川県の都市計画 平成15年，香川県編，118p，2003。
- 都市計画協会：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—香川県の試み—，330p，都市計画協会，2005。
- 西谷 剛：日本における土地利用計画の理念と実現手法の変遷，「都市のクオリティ・ストック—土地利用・緑地・交通の統合戦略」（林・土井・加藤編著）第2章，pp.53-73，鹿島出版会，2009。
- 香川県：線引き廃止後の土地利用動向（農地転用・開発許可・建築確認データ）
<http://www.pref.kagawa.lg.jp/toshikei/keikaku/minaoshi/noutentou.pdf>。
- 高松市：高松市コンパクト・エコシティ推進委員会第五回委員会資料
http://www.city.takamatsu.kagawa.jp/file/13462_L30_5siryou2-1.pdf。
- 香川大学ほか：広域行政時代における拠点地域のあり方に関する調査研究（本論），101p，広域拠点あり方検討委員会 編，2008。
- 高松市：高松市都市計画マスタープラン～「多核連携型コンパクト・エコシティ」をめざして～

<http://www.city.takamatsu.kagawa.jp/11280.html>.

- 28) 石神孝裕ほか：自持続可能性を踏まえた都市計画道路の見直しと計画枠組みに関する研究～さいたま市を事例に～，都市計画論文集，Vol.46，No.3，pp.235-240，2011.
- 29) 香川県：高松広域都市計画区域の整備，開発及び保全の方針(高松広域都市計画区域マスタープラン)，
http://www.pref.kagawa.lg.jp/toshikei/keikaku/minaoshi/h20mp/01takamatukouiki_mp.pdf.
- 30) 紀伊雅敦ほか：人口減少下での持続可能な都市交通に関

するヴィジョニングモデルの試み，土木学会論文集D，Vol.65，No.3，pp.303-316，2009.

- 31) 橋本 武：歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その2「田園都市国家の構想（1980）」，2008，
<http://www.ued.or.jp/media/34/20080229-DENEN.pdf>.

(?)

REEXAMINATION OF THE PROCESS AND THE IMPACTS OF THE ENTIRE ABOLITION OF URBANIZATION CONTROL AREAS IN KAGAWA PREFECTURE AND CURRENT CHALLENGES IN INSTITUTIONAL DESIGN FOR LAND USE CONTROL AFTER THE ABOLITION

Toshionri MATSUI, Kenji DOI and Masanobu KII

Urbanization Control Areas were introduced in the City Planning Act of 1968 for the purpose of preventing unregulated urban expansion due to rapid urbanization. Garden City and Urbanization Control Areas are almost simultaneously introduced as the comprehensive plan and the urban planning respectively in Kagawa Prefecture. This paper examines the process and impacts of the entire abolition of Urbanization Control Areas in Kagawa Prefecture at 2004, which is unprecedented in Japan. Based on the literature survey and interview survey to the planning experts, it is proved that the abolition was mainly caused by the inconsistency between “Garden City” as a regional planning vision and “Urbanization Control Areas” as a legal planning method. After analyzing the development trends and land use controls after Urbanization Control Areas abolition, the paper indicates the direction of alternative planning systems that are required for the realization of a compact city to encourage the re-urbanization of the provincial cities suffering disurbanization problems.