

土地利用をめぐる 制度の変遷と中部都市圏

静岡県中部未来懇話会研究委員
静岡産業大学情報学部教授

小泉祐一郎氏

構想としての計画と規制としての計画

まちづくりで成功している地域は、土地利用が良くできている地域であると言われている。土地利用を有効に図っていくためには、大まかに言えば、「構想としての計画」と「規制としての計画」という2つの異なる仕組み（制度とその活用）が必要である。構想としての計画は、国や自治体が策定する総合計画などで将来像を描くものであり、規制としての計画は、都市計画の用途地域や農用地利用計画などで土地利用を法的に制限するものである。

総合計画の変容

構想としての計画の代表である総合計画は、時代とともに変容している。昭和20年代後半から、国の全国総合開発計画、都

と、都道府県の総合開発計画も総合計画に名称を改めるようになった。そして、開発への批判的な意見が強くなる中で、都道府県の総合計画は、次第に、面的な将来計画としての色彩を弱めていくことになった。

今日では、国の国土形成計画、都道府県の総合計画、市町村の総合計画のいずれも、地域の将来像を面的なイメージで示すものではなくなっている。港湾周辺の土地については、長期的なビジョンが港湾管理者によって策定されている地域もあるが、それ以外の地域では、土地利用の将来像を具体的にイメージしにくい状況になっているのである。

土地利用規制の変容

規制としての計画は、法制度の改正によって着実に内容を充実してきている。1998年から2000年にかけて整備された「まちづくり三法」、いわゆる中心市街地活性化法、改正都市計画法、大規模小売店舗立地法により、それまで進展してきた市街地の拡大を抑制するよう規制が強化された。そのターゲットは郊外型の大規模小売店舗であったが、大規模小売店舗だけを狙い撃ちにできないの

で、住宅地や工業地を目的とした郊外の開発についても規制が強化された。当時、筆者は建設省の検討会に自治体職員の出席に出席していたが、建設省の中にも様々な意見があった。筆者は自治省や総理府での勤務の際に政界や業界等との関係で生ずる政策形成過程の紆余曲折を経験していたが、同じ省内で人によって意見が大きく異なるというのは新鮮な経験であった。

我が国の政策の中には、一度、理念が標語に単純化されて動き出すと加速していき、必要な限度を超えてしまう場合がある。軌道修正に時間がかかるのである。中心市街地活性化のキーワードとしてコンパクトシティが使われるようになった。2009年の農地転用許可制度の改正では、農地転用を原則として許可しない第一種農地を拡大し、許可対象の第三種農地を縮小するという規制の強化が、農林水産大臣が定める省令の改正で行われた。民主党政権発足直後のことであるが、今日の自民党政権にも引き継がれている。

近年、コンパクトシティの言葉の使われ方も多様化が進み、自然発生的な市街地の拡大は抑

道府県の総合開発計画という2つのレベルの計画が策定された。これらの計画は、長期的なビジョンを示すことと、特定の地域を対象に面的に開発していくことに重点が置かれていた。例えば、昭和47年3月に静岡県が策定した総合開発計画では、東名高速道路が開通したばかりであるにもかかわらず、将来は第二東名が必要であると記載されている。また、東名高速道路を活用して振興を図る地域が具体的に記載されている。さらに、県内を地域別に区分した地域計画には、各地域の開発の計画が記載されていた。

都道府県の総合開発計画は、地方自治法の別表に都道府県の事務として記載されていたが、昭和40年代の後半に市町村の総合計画が策定されるようになる



白山市の新駅と周辺の宅地開発

近年の土地利用をめぐる変化

現在、全国の自治体で中心市街地への都市機能の誘導を図る

制するが、計画的な市街地の拡大は認めるといふ本来のあるべき姿に軌道修正がされつつあるように思われる。これには、国の特区制度によって、自治体が本丸と直接話がでることになったことが影響している。しかし、国の基本方針に昔から従順な静岡県や県内市町、特に中部地域の市町は、コンパクトシティの言葉の多様性を生かすという発想が弱いのではなからうか。

立地適正化計画の策定が行われている。この計画は、規制ではなく誘導を図るためのものであり、居住の促進と都市機能の集積を図るエリアを定めていくことは意義あることである。問題は、立地適正化計画にあるのではなく、前述したように、総合計画と土地利用規制が変容し、立地適正化計画の対象とならない郊外について、将来ビジョンが明確に定まらなまま法的な規制だけが強化され続けていることである。

一方で、郊外の土地利用が積極的に図られている地域も存在する。例えば、石川県の金沢都市圏では、住宅地の郊外への拡大が進行している。金沢市の西側に位置する白山市では、田園地帯の住宅地化が土地区画整理の手法で順次、行われてきている。昨年9月に学生とともに訪問調査した白山市郊外では、西金沢から白山山麓に向かう私鉄に新駅が設置され、新たな住宅地が整備されている。これには、学生たちが疑問に思った静岡県との違い、すなわち、マンションではなく戸建て住宅の需要が強いという金沢周辺の地域特性もあることで単純に比較することはできない。しかし、能登地域

工業用地の確保の課題と対応

全域や加賀地域の中山間地域からの人口流出を金沢都市圏でカバーするという広域的な視点での土地利用政策として考えれば、本県の中部都市圏においても参考にするべき点はあると考えられる。

郊外の土地利用上の最大の課題は、大規模な工業用地の確保である。前述したように、総合計画の変容によって土地利用の将来像がイメージしにくくなって郊外の開発の推進力が低下する一方で、郊外の土地利用規制が強化されたことにより、大規模な工業用地の整備が難しくなっている。さらに深刻なのは、工業用地の整備主体の弱体化である。2000年前後を契機として、県企業局、市の土地開発公社、県内のゼネコンが、工業用地の供給部門をリストラで縮小・解体したのである。そうした中、先般、県企業局が小山町で工業団地の整備を再開したことは注目すべきことである。

企業が新たな製品の製造を行う場合、既存の工場の生産を止めて建て替えるのではなく、新たな用地を求める場合が少なくない。また、技術革新の進



小山湯船原工業団地

展に伴い、産業用ロボットや燃料電池の生産のための工業用地などの需要も発生している。

本県の中部地域には、操業後30年以上経過した従業員数百人規模の事業所が50近くあり、今後、製造する製品の抜本的な更新時期を迎える可能性がある。第二東名自動車道、中部横断自動車道、清水港、富士山静岡空港といった交通基盤の整備の効果を生かしていくためには、中部都市圏の広域的な視点に立った土地利用のビジョンと、これを推進する官民両方の整備体制の充実が必要である。