

平成 21 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

新産業都市や工業整備特別地域における
土地利用整序の再検討に関する研究

筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師

藤井 さやか

目 次

I. 研究目的・意義	1
II. 研究手法	2
III. 成果内容	4
○ 要旨	4
○ キーワード	7
○ 本編	8
1. 新産・工特の指定経緯と都市計画現況からみた土地利用規制上の課題	8
1-1. 新産・工特の指定経緯と成果	8
1-2. 新産・工特の地区・都市類型と土地利用規制上の課題	13
1-3. 詳細調査地の選定と調査方法	17
2. 広域都市計画に取り組んだ新産・工特の現況と課題	19
2-1. 岡山県南新産業都市の概要と分析の視点	19
2-2. 岡山県南新産業都市における広域都市計画区域の再編課題	20
2-3. 広域都市計画型新産・工特の今後の土地利用規制上の課題	24
3. 県境を越えて指定された新産・工特の現況と課題	25
3-1. 県境上拠点地区の概要と分析の視点	25
3-2. 熊本県荒尾市における線引き廃止と地域再生の試み	27
3-3. 岡山県笠岡市における線引き廃止と地域再生の試み	33
3-4. 県境を越えた新産・工特の今後の土地利用規制上の課題	39
4. 当初都市計画の見直しを要する新産・工特の現況と課題	40
4-1. 都市計画見直しを要する地区の概要と分析の視点	40
4-2. 愛媛県新居浜市における線引き廃止と新たな都市計画の試行	41
4-3. 茨城県鹿嶋市における都市計画区域統合の試み	47
4-4. 都市計画の見直しを要する新産・工特の土地利用規制上の課題	53
5. 新産・工特における土地利用整序の方向性と政策的課題	54
5-1. 新産・工特における土地利用整序の方向性	54
5-2. 新産・工特における土地利用整序の再検討に向けた政策的課題	57
6. 主要参考文献・資料等	59

I. 研究目的・意義

1962年の全国総合開発計画に基づく新産業都市（以下、新産）や工業整備特別地域（以下、工特）の指定は、地域間の均衡ある発展を目指し、地方都市に産業と雇用の場をもたらすとともに、地方拠点都市の市街地構造を大きく変化させた。しかし、2001年に新産・工特の制度そのものが廃止されたこと、産業を取り巻く社会経済状況が変化し、国内の工業地帯の位置付けが大きく変貌したこと、2000年の都市計画法・建築基準法改正により土地利用規制、特に区域区分（線引き）の枠組みが大きく変わったこと、平成の市町村合併により自治体境界が広域化したことなどをうけて、新産・工特を抱える自治体で、土地利用整序のあり方を再考する必要性が高まっている。

ひとくくりに新産・工特といっても、指定経緯をみていくと、指定地区 21 ヶ所の中にはかなり特徴の違う地区が含まれている。また指定地区内には拠点都市だけでなく、郊外縁辺部の農村までも含まれており、新産・工特の指定市町村は非常に多様な特徴を持っている。にもかかわらず、国からのトップダウンで早期に線引きすべきとの指定があったことは、将来の成長が約束された上でのことだったが、指定から 40 年が経過した現在、これらの都市の成長の実現程度や現状をみると、当時の土地利用規制が適切であったのか、長期的な視点からの検証が必要と思われる。特に、新産・工特の成功事例といわれる都市で、適切な土地利用の規制・誘導ができていたのかについては検証が必要であろう。

新産・工特の指定対象であった地方都市全般で考えると、新産・工特内外にかかわらず、人口 10 万人以上の規模や成長があった都市については、開発圧力が高かった高度経済成長期や高景気期の成長抑制やスプロール防止に線引きは一定の効果があったと推測される。しかしながら、新産・工特内の人口 10 万人未満の小都市で、当初想定された成長が実現できなかった都市では、線引きにより土地利用規制だけが強かった、すなわちアメとムチが与えられるはずが、アメなしのムチだけになっていなかったかなどの検討が必要であろう。また新産・工特指定直後の性急な線引き自体に問題はなかったかについても検討すべきである。

このような点を踏まえて、本研究では、新産・工特の指定経緯や発展過程などを手がかりに、新たな土地利用整序を特に必要としていると考えられる都市を選定し、それらの都市において、1) どのような経緯で新産・工特の指定を受け、どのような土地利用規制に取り組んできたのか、2) 新産・工特の指定から 40 年以上が経過し、社会経済状況が大きく変化し、土地利用需要も著しく変容してきている中で、土地利用規制に関してどんな課題が生じているのか、3) それを乗り越えるために自治体はどのような規制の見直しを行っているのか、を明らかにする。そして、地方分権の推進と都市計画法の改正が進み、自治体の創意工夫が求められている地方拠点都市における、今後の土地利用整序の方向性と政策的課題を提示することを目的とする。

II. 研究手法

本研究の目的は、新産・工特に指定された自治体が、どのような土地利用規制を設定して市街地の整備・発展に取り組んできたのか、新産・工特に指定から40年以上が経過し、社会経済状況が大きく変化し、土地利用需要も著しく変容してきている中で、土地利用規制に関してどんな課題が生じているのか、それに対してどのような規制の見直しを行っているのかを明らかにすることにある。そこで、次のような構成で研究を進めていく。

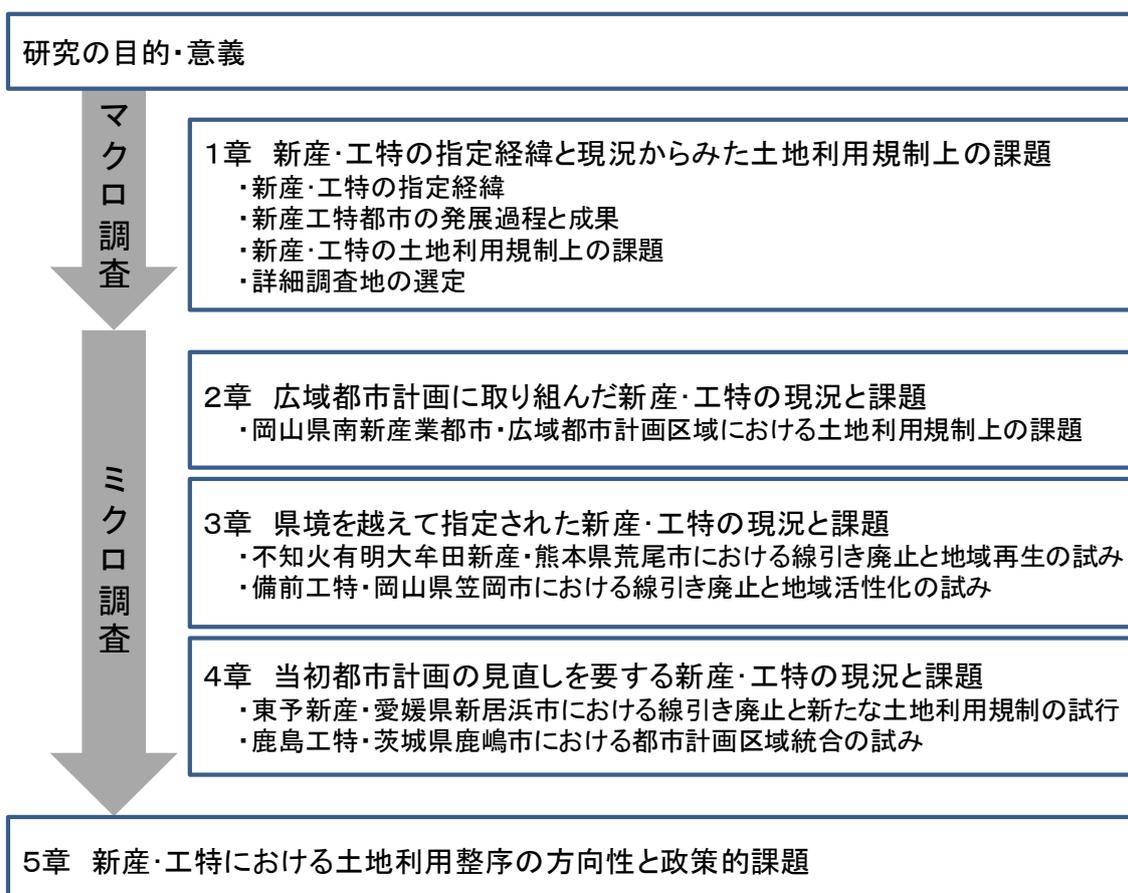


図1 研究のフロー

1章では既往研究や関連資料の分析から、新産・工特に指定経緯と成果を整理し、それを踏まえた地区タイプと都市計画タイプの分類を行って、新産・工特に地区の土地利用規制上の課題の整理を行う。そして特に着目すべき3つの土地利用規制上の課題を抽出した。

- ① 広域都市計画に取り組んだ新産・工特に現況と課題
- ② 県境を越えて指定された新産・工特に現況と課題
- ③ 当初都市計画の見直しを要する新産・工特に現況と課題

続く2章から4章までは、それぞれの課題を代表する調査対象地を設定し、自治体及び県へのヒアリング調査、都市計画図書や関連資料の分析、現地調査等を通して、それぞれの自治体が抱えている土地利用規制上の課題とその解決に向けた新たな取り組みについて整理した。

2章では、「新産業都市の優等生」と呼ばれ、新産・工特の理念を具現化している可能性の高い岡山県南新産業都市を対象に分析を行った。岡山県南地区では、新産業都市のエリアに近い広さの広域的な都市計画区域を設定しており、開発プロジェクトと都市計画が一体となって土地利用規制に取り組んできているが、近年の市町村合併や地方分権の推進を受けた都市計画再編に関わる課題を抱えている状況を整理した。

3章では、実際の都市圏にあわせて県境を越えて地区指定を行った新産・工特地区として、不知火有明大牟田新産地区の熊本県荒尾市と、備後工特地区の岡山県笠岡市を選定して分析を行い、県境を越える側の規模の小さい都市が抱えている土地利用上の課題と新たな土地利用規制の導入で地域再生に取り組んでいる状況を明らかにした。

4章では、国家プロジェクトである新産・工特の地域開発と、新たな制限付与である線引きの設定が同時進行したことで、地元からの強い反発がおき、適切な都市計画の実施ができなかった自治体に着目して分析を行った。事例としては、不整形な線引きを実施せざるを得なかった東予新産地区の愛媛県新居浜市と、市街化調整区域内の代替地開発に対して特例許可項目を設けて用地提供者の優遇を図る措置をとっていた鹿島工特地区の茨城県鹿島市を取り上げ、それぞれにおける問題構造の整理と新たな土地利用整序に向けた取り組みについて分析を行った。

そして、5章で、これらの詳細調査の結果を踏まえて、新産・工特都市における土地利用整序の方向性と、それを実現するための政策的課題を整理した。

Ⅲ. 成果内容

○ 要旨

本研究の目的は、新産・工特に指定された自治体が、当初、どのような土地利用規制を設定して市街地の発展に取り組んできたのか、新産・工特に指定から40年以上が経過し、社会経済状況が大きく変化し、土地利用需要も著しく変容してきている中で、土地利用規制に関してどんな課題が生じているのか、それを乗り越えるために自治体はどのような規制の見直しを行っているのかを明らかにすることである。

新産・工特に指定経緯からは、当初は10ヶ所程度を想定していた地区指定が、関連省庁の意向調整過程、膨大な陳情地区からの選定作業の中で大幅に増加し、新産15ヶ所、工特に6ヶ所の合計21ヶ所が指定されたことがわかった。この増加は単なる数字上の増加にとどまらず、当初の理念や目的が少しずつ変化して対象が拡大・増加したことを意味している。そのため、新産・工特に指定の目的自体にも多様性があり、地区それぞれの発展の方向性は様々であったと思われる。本研究では、既往研究などにもとづき、新産・工特に6つのタイプに整理を行ったが、地方の大拠点に育った都市、大都市や工業地帯と連担している都市、想定されていたほどの成長ができなかった都市などが含まれていることがわかった。

1969年の都市計画法で線引きが導入され、新産・工特に政令により線引きすべき都市に一括指定された。この際、前述したような地区の多様性が十分考慮されたのかについては疑問が残る。そこで、本研究では各地区での都市計画区域の設定方法や線引きの実施状況を4つのタイプに分類し、上記の地区タイプと組み合わせて、本研究で注目すべき課題を整理していった。加えて現時点で土地利用規制見直しの動きがある自治体の動向を鑑みて、特に着目すべき土地利用規制上の課題として、以下の3点を抽出し、それぞれ対象地区を選定して、分析と考察を行った。

(1) 広域都市計画に取り組んだ新産・工特にの現況と課題

「新産業都市の優等生」と呼ばれ、新産・工特にの理念を具現化している可能性の高い岡山県南新産業都市では、新産業都市のエリアに近い広さの広域的な都市計画区域を設定し、開発プロジェクトと都市計画が一体となって、土地利用規制に取り組んできたが、指定から40年が経過した現在、次のような問題があがってきている。まず、広域都市計画区域の設定は、生活圏の一体的な計画整備という観点からは合理性が認められるものの、中心部と縁辺部の自治体では市街化や発展の度合いが異なっており、縁辺部では地域間格差の拡大に不満が高まっている。地方分権化の流れの中で、広域都市計画区域とすることの意味を再考する必要性が生じている。市町村への権限委譲が進む中で、広域都市計画で規定している内容の権限を各自治体が持つようになると、広域指定していることの意味が薄れてしまい、国の流れと地方の実態がミスマッチを起こしている状態となっている。近年の市町村合併により、自治体境界と都市計画区

域境界の混乱や同一市内の規制格差を抱える自治体が誕生しており、それらの自治体で、都市計画の整合をどう図っていくかが課題となっている。特に広域都市計画区域のメリットを実感しにくかった縁辺部の自治体では、区域外の緩規制エリアとの規制強度や税制面での違いに対する不満が高まっており、より制限の緩い土地利用規制への移行が進む可能性がある。

(2) 県境を越えて指定された新産・工特の現況と課題

県境を越えた新産・工特の指定は、実際の都市圏の広がりにあわせた一体的な計画整備という観点からみると、十分に合理性があったと思われる。しかしながら、都市規模に著しい偏りがあり、開発プロジェクトの大半が規模の大きい県側で実施されたため、規模の小さい側の都市では、当初想定されていたような一体的な成長が実現できなかった。その理由としては、日本の行政制度や実務上の限界から、県境を越えた一体的整備の実施主体が事実上不在の状態となってしまったことが考えられる。そのため、上述したような都市重心や成長ポテンシャルに偏りがある中で、都市整備投資にも偏りが生じ、県境を越える規模の小さい側の都市が成長できなかった。さらに規模の小さい都市の周辺は県内の主要都市の影響圏からも外れており、周辺は緩い土地利用規制しか設定されておらず、当該都市のみに厳しい制限が付与されている状態となってしまう、地域での不公平感が高まっていた。このような背景から、荒尾市、笠岡市では線引きを廃止し、旧市街化調整区域に特定用途制限地域を導入し、また開発許可の対象引き下げ、形態制限の強化などを行って、都市の活性化を目指している。しかし土地利用規制の変更後間もないことや、昨今の厳しい経済状況の下で開発総数自体が落ち込んでいるため、都市計画見直しの効果は、現時点ではまだ限定的である。

(3) 当初都市計画の見直しを要する新産・工特の現況と課題

国家プロジェクトである新産・工特の地域開発と、新たな制限付与である線引きが同時進行したことで、地元からの強い反発がおき、適切な都市計画の実施が難しかった自治体に着目し分析を行った。具体的には、十分な協議調整を図る時間的余裕もないまま、プロジェクトの遂行と線引き導入の両立を迫られ、やむを得ずその時点で合意が取れた土地だけを切り取るような不整形な線引きを実施せざるを得なかった愛媛県新居浜市では、新たな土地利用規制の設定に取り組んでいる。まず線引きを廃止し、特定用途制限地域を活用して、市内全域に用途制限を広げた。旧市街化区域と一体性の高い箇所では農用地指定されている箇所については、少しずつ制限を変更していくことで、一体的な市街地整備へと移行しようとしている。一方、市街化調整区域に用地買収協力者の代替地が整備されたため、特例的に開発許可を運用してきた鹿島市では、特例の扱いを廃止し、転得者の建替えは原則不可としているが、今後、これらの開発の更新時期を迎えた時にどのような対応をとるのが課題となっており、隣接の非線

引き区域であった大野村ではスプロール市街地が形成されてきた。市町村合併によりこれまで別々であった2町村の都市計画区域を一体化し、全域に線引きを導入しているが、形成されてしまったスプロール市街地をどう整備し、コンパクトな都市形成をいかに進めていくかが大きな課題となっている。

これらの結果を踏まえて、新産・工特における土地利用整序を再検討する際の政策的課題として、以下の3点を整理した。

(1) 郊外集落や縁辺部における土地利用コントロールと説明手段の拡充

本調査からは、広域型都市計画を実施している都市も、成長し切れなかった中小都市のいずれにおいても、線引き廃止の機運が高まっている様子が見受けられた。規模が小さく人口減少が著しい都市では、周辺の緩規制地域への開発流出を経験してきており、都市の活性化策として線引き廃止が議論されることが多い。また調整区域に編入された郊外集落や縁辺部の衰退が問題となっている都市でも土地利用規制を緩める意図が働きやすい。ところが、先行して線引き廃止を実施した都市では、廃止直後に一時的な開発増加がみられるものの、それらの多くは市街化区域隣接地区や幹線道路沿いの利便性の高い場所での開発であり、郊外集落や縁辺部での開発増加につながっていない傾向がある。一方、縁辺部の生活者の視点に立つと、周囲は規制が緩く税金が安いのに比較すると、自身の土地は税金が高いが、基盤整備などによる環境や利便性の向上をほとんど経験がしたことがないという、断片的だが、生活者にとっては非常に重要でわかりやすい情報にもとづいて、線引きの是非を判断しており、このような住民の声が集まると、規制を緩和する選択に自治体も進み始めしまう。しかしながら、線引きの緩和により開発の分散が進めば、ますます公共整備の投資が分散され、維持管理コストも上昇し、長期的に自治体の財政を圧迫するなどのデメリットが生じる。個人の最適解と自治体としての最適解の違いを十分説明することが求められている。また線引きという二分法だけではなく、生活者の日常にとってもわかりやすいメリットを提供しつつ、開発の規制誘導ができる仕組みの構築が求められている。

(2) 郊外集落や縁辺部の衰退化への直接的な対応と連動した土地利用コントロール

上述したような土地利用規制が可能となったとしても、規制自体は受身の仕組みであるため、開発や建築活動が行われて、初めてその効果が発揮される。しかし、近年の経済状況や人口減少の中で、開発総数自体が減少している状況では、規制を緩めたり強めたりするだけで市街地の活性化は実現しない。特にただでさえ人口が減少している郊外集落や縁辺部では、新しい人口が入ってこない不安感から、規制を緩和する選択を取りやすい。それをとめるためにも、規制以外の郊外集落や縁辺部の活性化策が必要とされている。

(3) 地方分権に対応した広域的な都市計画主体の必要性

新産・工特都市では、建設計画のエリアにあわせて、広域的な都市計画を行ってきた地区が多い。しかし、市町村合併による都市区域の変化や上述したような縁辺部からの離脱希望などもあり、広域都市計画から自治体単位の都市計画へと移行する地区も見受けられた。また近年、地方分権推進による市町村への権限委譲が進み、都道府県レベルでの都市計画権限の縮小が進んでいることも、自治体単独での都市計画を進める動きにつながっている。自治体の創意工夫が発揮できるという点で、自治体単独の都市計画区域にもメリットはあるが、実際の生活圏にあわせた土地利用コントロールの必要性の観点からみると、過剰投資の抑制と効率配分、機能分担、過当競争の防止など広域都市計画区域であることの利点も多い。本研究で分析した県境を越えた都市圏では、広域的計画の担い手が不在だったため、さらに問題が深刻になっている。都市圏の広がりにあわせた一体的な都市計画をどのようにすすめていくか、都道府県から市町村への権限委譲が進む中で、広域的な調整が必要とされる部分について、権限と実行手段を伴う調整主体を誰がどのように担うのかの検討が必要とされている。

○ キーワード

新産業都市、工業整備特別地域、全国総合開発計画、地方都市、工業都市、区域区分制度（線引き）、線引き廃止、市町村合併、広域都市計画、岡山県南、荒尾市、笠岡市、新居浜市、鹿嶋市

○ 本編

1. 新産・工特の指定経緯と都市計画現況からみた土地利用規制上の課題

1-1. 新産・工特の指定経緯と成果

(1) 新産・工特の指定経緯

1962（昭和37）年に策定された全国総合開発計画は、工業集積によって周辺の開発を促進する役割を担う工業開発地区と、外部経済の集積を持たせることによって関連地域の発展を可能にする中枢主導的な役割を果たす地方都市を全国に配置することで、大都市への人口や産業の過度の集中を防ぎ、地域格差を是正することをめざした。この手法は拠点開発方式とよばれ、全国15ヶ所で新産業都市と6ヶ所で工業整備特別地域の指定が行われた。指定を受けた地区では、港湾や道路をはじめとする交通基盤、工業用地や工業用水の確保、労働者のため住宅や公園、福利厚生施設などの生活基盤整備を含む、大規模開発プロジェクトが実施されることとなった。

新産業都市と工業整備特別地域は、はじめから2つの制度が用意されていたわけではない。当初は新産業都市のみを10ヶ所程度に指定する方針であったのが、着想から立法、地区選定へとすすむ過程で、関連省庁間の意向を調整する中で指定方針が変化・拡大し、全国からの陳情と指定箇所の均衡を図る動きの中で、工特の制度が新たに追加され、指定地区数も大幅に増加した。この背景は以下に述べるとおりである。

「国による新産業都市建設」というアイデアは、1960年に読売新聞社が提案した100万都市建設構想に始まるとみられている。これは大都市の過大化抑制と地方の拠点となる大都市の建設を国が行うというもので、富山高岡などがモデルとされていた。全国紙に新都市建設構想が取り上げられたことを受けて、新都市建設が日本の地域開発の主要な課題であると察知した関係省庁は、その後、次々に類似の構想を打ち出していった。例えば、自治省が地方開発基幹都市構想を提示、建設省も国土総合開発の一環として広域都市建設計画を、続いて通産省が工業地帯開発構想を発表した。いずれの構想も開発が遅れている地方での拠点開発、100万都市と50-30万都市の建設、四大工業地帯の補完などの共通点はあるものの、内容には省庁ごとの姿勢の違いがあり、容易に一本化できるものではなかった。これらの構想はそれぞれが具体の都市を指定対象として想定しており、倉敷市水島を中心とする岡山県南地区や大分でのコンビナート建設、富山高岡の100万人都市構想、福島県内の常盤と郡山での開発構想、仙台塩釜の港湾整備、茨城県鹿島でのコンビナート建設などが検討にあがっていた。

このような状況の中、経済企画庁が、所得倍增計画にもとづく工業立地計画として、新産業都市の指定を進めていったが、各省庁が提示していた類似の拠点開発構想の一本化は難航し、国会に新産業都市建設にかかわる法案を提案した後も、政治的な対立もあり、法律制定までに数年を費やして、ようやく1962年に新産法が可決された。これを受けて、経済企画庁が地域指定の準備に入ったが、更なる省庁間の調整や全国からの激しい陳情を受けて、制度の目的や条件が揺れ動くことになる。

既述したように、新産・工特は当初から2つの制度が用意されていたわけではない。1962年に国会に新産業都市建設促進法が提出された段階では、新産業都市の仕組みしなく、「地域格差是正を目的に掲げているが、実は地方の中でも工業化の進行した限られた地域を対象として」、「全国9ブロックに各1ヶ所ずつ、合計10ヶ所程度」（山崎（1999））の新産業都市指定が想定されていた。しかし、与党議員や全国の首長の代表などから、地方とはいっても立地条件のよい地区への指定では地域格差がさらに拡大するとの批判が寄せられたため、法案では「後進地域の開発という性格をいっそう強める形で修正され」（山崎（1999））、幅広い地域に指定の可能性が開かれた。

これを受けて経済企画庁は、用地・用水の確保、輸送の利便性、一定程度の成長見込みがあること、工場誘致実績があり立地条件整備が行われつつあるところなどの指定基準と、①臨海立地型工業開発に重点を置く、②全国総合開発計画でいう開発地域を優先する、③概ね10ヶ所の指定などの指定方針を打ち出した。

全国総合開発計画における地域区分

（1）過密地域：すでに産業や人口が過度に密集し、交通マヒ、用水不足、公害等密集の弊害が発生しているか、発生が予測される地区とその周辺。再開発を図るために産業等に対し、規制あるいは調整を行う地域。京浜及び阪神地区とその周辺部とし、北九州工業地帯はこれに住ずるものとする。名古屋地区及びその周辺部は、過密とならないよう十分配慮しながら、発展の度合いに応じて必要な調整を行う。

（2）整備地域：過密地域以外で東京、大阪、名古屋の集積の利益の享受が濃い地域で、主として計画的に工業分散を誘導するための基盤整備を行う。関東、東海、近畿とし、北陸は当面は開発地域に準ずるものとする。この地域には大規模工業開発地区、中規模地方開発都市等を設定する。

（3）開発地域：東京、大阪、名古屋から遠距離にあつて、それらの外部経済の集積の利益の享受が薄い地域であり、積極的に開発を促進するための基盤整備を行う地域。北海道、東北、四国、九州とする。この地域に大規模地方開発都市、大規模工業開発地区、中規模地方開発都市等を設定する。

この条件に対して、実際には39道県44ヶ所もの地域が指定に名乗りを上げ、国会議員や地元知事、進出予定企業などからの熾烈な陳情合戦が繰り広げられた。選定は困難を極めたが、「1963年7月の時点で、道央、仙台湾、常盤郡山、新潟、富山高岡、松本諏訪、岡山県南、徳島、大分、日向延岡の10ヶ所の指定がほぼ確実」（山崎（1999））とされていた。その後、国会議員の強い働きかけで東予の指定が追加決定された。これを受けて、四国地方から徳島と東予の2ヶ所では他の地方との均衡を欠くという理由で、九州地方の福岡と熊本両県にまたがる不知火有明大牟田を一本化することを条件に追加の指定が決まり、東北でも八戸が浮上、さらに臨海部偏重とのバランスをとるため松本諏訪が追加されたという。（山崎（1999）、（財）日本地域開発センター（1964））。

こうした開発地域優先の指定に対して、通産省からは工業振興の観点や企業の生産拡大のためには、鹿島、東駿河湾、東三河、播磨など、太平洋岸ベルト地帯で既存の工業地帯に隣接又は、それらを補完する整備地域にも地区指定をすべきとの主張があり、経済企画庁との意見調整によって、新産業都市とは別に工業整備特別地域を創設し、6ヶ所を指定することとなった。さらに地方間のバランスなどを考慮して、1965年に秋田湾、1966年に中海が新産業都市に追加指定され、最終的には合計15ヶ所の新産業都市と6ヶ所の合計21ヶ所が指定されることとなった。これらの地区には複数地区をまとめて指定した地区も含まれるため、当初の10ヶ所程度の開発拠点の指定との構想を大きく上回る指定結果となった。

このような新産業都市の指定経緯に関して、当時、国の担当者として選定作業に加わり、その後の国土政策でも大きな役割を果たしてきた下河辺は、著書の中で、当初は太平洋ベルト地帯に工業地帯を整然とつくっていききたいという国の考えのもと、岡山の水島地区（倉敷市）と大分の2ヶ所が新産業都市のモデルとして考えられていたと回想している。しかし、全国総合開発計画の公表から新産法の立法までに時間がかかり、立法から運用までの間にさらに時間がかかり、その間に、重厚長大産業を取り巻く社会情勢や社会のニーズ、法の位置づけが変化し、地方拠点整備から後進地域開発に重点がシフトしていったと述べている（下河辺（1994））。

表1 新産・工特の指定地区の概要

		人口（万人）		面積 km ²	自治体数		都市計画区域				
		1960年	2005年		指定時	2009年	区域数	線引き	非線引き	区域外	
1	道央地区	新産	129.2	286.1	5147	19	17	7	4	3	0
2	八戸地区	新産	32.5	43.6	1088	9	8	8	1	7	0
3	仙台湾地区	新産	80	160.3	1063	16	13	6	3	3	0
4	秋田湾地区	新産	29.8	41	846	7	4	2	1	1	1
5	常磐郡山地区	新産	82.3	94.9	3429	45	14	8	2	6	1
6	新潟地区	新産	69.7	95	1340	21	4	4	1	3	2
7	富山高岡地区	新産	75	86.5	2335	23	8	9	1	8	1
8	松本諏訪地区	新産	52.6	68.2	2754	23	15	16	3	13	4
9	中海地区	新産	54	66.1	1513	25	10	6	2	4	3
10	岡山県南地区	新産	89.6	140.3	1501	33	8	2	1	1	1
11	徳島地区	新産	45.4	56.2	795	15	10	2	1	1	2
12	東予地区	新産	48.6	50.4	1443	17	4	5	1	4	0
13	大分地区	新産	44.6	72.7	1154	10	6	8	2	6	1
14	日向延岡地区	新産	22.3	22	1445	8	4	1	1	0	1
15	不知火有明大牟田地区	新産	147.9	162.8	2043	49	22	17	2	15	8
16	鹿島地区	工特	19	27.9	673	12	5	5	2	3	2
17	東駿河湾地区	工特	67.3	92.7	1582	14	10	7	5	2	0
18	東三河地区	工特	48.9	75.5	779	11	6	3	3	0	0
19	播磨地区	工特	106	172.9	1931	27	17	3	3	0	0
20	備後地区	工特	72	86.1	1556	22	6	7	1	6	2
21	周南地区	工特	38	44.3	1057	11	7	7	2	5	0
新産・工特 合計			1003.5	1446.1	27896	320	147	101	26	75	25

- ・1960年人口・面積は地域統計要覧より引用。2005年人口は2005年国勢調査より算出
- ・指定時自治体数は工業立地ハンドブックから算出
- ・都市計画区域は2009年都市計画データベースより算出。区域外は自治体数。

(2) 新産・工特指定後の動向と評価

こうしてようやく指定にこぎつけた新産・工特では、道県が策定する建設基本計画に沿って、その建設整備が進められた。1964年の地区指定から2001年に制度が廃止されるまで、5-7年毎に6回の建設計画が策定されている。新産・工特指定当時の基幹産業として想定されていたのは、鉄鋼、石油等の重化学工業を中心とした重厚長大産業であった。これらの産業が立地して大規模コンビナートが形成され、その周辺に関連産業が立地した産業都市が形成され、全体を地域開発の拠点とするというのが、新産・工特の指定の狙いであった。この目的を実現するには、大規模な基盤施設整備が必要となるため、指定地区には財政特別措置等の手厚い支援措置が用意された。

具体的には、市町村に対する特定事業に係る国庫補助負担率のかさ上げ、道県に対する起債充当率を引き上げた新産等債の許可とこの償還の際の利子補給、都道府県が行う重要港湾建設事業に係る市町村負担の制限などがあった。さらに、関係地方公共団体に対する地方税の不均一課税に伴う減収補填、事業者に対する税制上の特例及び金融上の措置なども用意された。

30年余りの間で、産業構造の転換、経済の成熟化、グローバル化といった社会経済環境の変化があったのに伴って、基本計画に書かれる整備方針や目的も変化してきている。当初は重化学工業を中心とした重厚長大産業の拡大や誘致や、軽工業を含む既存工業の整備発展のための開発が主目的であったのが、第6次計画では、国際化や情報化がキーワードとなり、第2次産業の拠点から第3次産業の拠点へのシフトがみられる。そして、社会情勢の変化を反映して、国主導の拠点開発によって工業を育成することの必要性が低下したこと、主力産業の転換などを受けて、新産・工特の有効性が減少したことから、2000年度末をもって制度は廃止となった。

新産・工特の実績と成果については、国土審議会地方産業開発特別委員会が2000年12月14日に取りまとめた「新産業都市の建設および工業整備特別地域の整備の今後のあり方について（最終報告）」で、以下のように述べている。

まず基盤施設の整備状況については、1968年と1998年の2時点で、三大都市と新産・工特の港湾貨物取扱量、道路の整備状況として市町村道舗装率、下水道の整備状況として公共下水道普及率を比較すると、いずれも三大都市圏より新産・工特の伸びが大きく、一定の成果があったと評価している。ただし下水道普及率自体はいまだ三大都市部に比べ低い水準である。その他、厚生施設、教育施設及び都市公園をはじめとするその他の基盤施設についても、財特法等による支援によりこれまで着実に基盤施設の整備が進んできたとしている。

次に産業の発展状況でも、工業出荷額、人口一人あたりの工業出荷額、工業集積度の分析から、制度創設後産業が着実に発展し、三大都市部との格差は縮小しているものとしている。ただし、産業が大きく発展したのは第1次石油危機の前後までであり、その後は伸びが鈍化している。また一人あたり県民所得では、1968年の全国平均を1

とすると、三大都市部は 1.23、新産・工特指定道県は 0.89 だったのが、第 1 次石油危機後の 1975 年にはそれぞれ 1.14、0.93 となり、さらに、1997 年には 1.12、0.94 となっており、三大都市部と新産・工特指定道県との格差は、新産・工特指定時に比べて相当程度縮小しているとわかる。

地方産業開発特別委員会（2000）の評価は、三大都市部との比較と当初からの伸び率で行われているが、個別の地区ごとで当初の建設計画や目標の達成状況を鑑みると、下河辺（1994）がいうように、工業の立地政策が企業の市場性になかなか勝つことができず、また産業構造事態の変化もあり、計画時に主流だった重化学コンビナートの必要性が低下したことから、当初想定していた産業立地が実現していない地区も多い。さらに想定外だった点として、所得倍増計画では 10 年で GDP を 2 倍にすると想定し、拠点整備を進めていったが、実際には同じ期間中に GDP が 3 倍にまで伸びており、予定をはるかに上回る工業生産が行われた結果、新産・工特都市の周辺環境に過度の負荷がかかり、全国で公害等の問題が深刻化してしまったとしている（下河辺（1994））。

一方、人口規模について、地方産業開発特別委員会（2000）は三大都市部と地方圏（新産・工特指定道県を含む）、新産・工特指定道県との比較を行い、新産・工特指定道県の伸びが三大都市部の伸びを下回っていることから、三大都市部と地方圏との人口格差の是正には必ずしも十分な成果を上げたとはいえないが、新産・工特指定道県と地方圏を比較した場合、新産・工特指定道県の伸びが地方圏の伸びを上回っており、新産・工特制度は地方圏全体の底上げには寄与したものと評価している。

これに関して下河辺（1994）は、新産・工特の指定に関わる誤算として、指定検討時から工業の産業構造が急変し、地域の雇用があまり必要ない構造にシフトしてしまったため、当初想定していたような人口成長や地域雇用が見込めなかったと述べている。さらに、工業による地域活性化を試みようとしていたにもかかわらず、工業や従業員の生活を間近にみた農民の脱農を促進してしまい、地域の産業が衰退してしまったとも回想している。

地方産業開発特別委員会（2000）は検証結果をもとに、「関係者が一丸となって積極的な建設整備に努めてきた結果、新産・工特制度は日本の経済成長の実現、地域間格差の是正に大きく寄与」してきたと評価しつつも、重厚長大型工業拠点の育成という手法は、地方における生活経済環境や産業振興のあり方が大きく変化した現在においては、新産・工特の意義や有効性が失われつつあるとして、第 6 次建設計画が終了する 2000 年を持って廃止すべきとの答申を出した。これを受けて、2001 年に新産法・工特法廃止され、新産・工特の制度が終了した。

1-2. 新産・工特の地区・都市類型と土地利用規制上の課題

(1) 新産・工特の地区タイプと線引き導入状況からみた地区類型

1967年に新産・工特の指定が完了した翌年の1968年に都市計画法が制定され、区域区分制度（線引き）が導入された。この制度は市街地の無秩序な拡散の防止、計画的な市街地の整備、農地や緑地の保全を図るため、都市計画区域内を市街化区域と市街化調整区域に区分する仕組みである。大都市及びその周辺などで、人口や産業の集中が予想されることから、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図ることが特に必要となる以下の区域が当面の適用区域とされた。

都市計画法政令附則第4条（平成12年法改正以前）

(1) 首都圏の既成市街地若しくは近郊整備地帯・近畿圏の既成都市区域若しくは近郊整備区域又は中部圏の都市整備区域に係る都市計画区域

(2) 新産業都市の区域、工業整備特別地域又は首都圏、近畿圏若しくは中部圏の都市開発区域に係る都市計画区域で、人口の増加が著しいもの及び都市的開発の進展の度合いからみて近い将来に急激な人口の増加が見込まれ、計画的な市街化を図る必要があると認められるもの

(3) 人口10万人以上の市で人口増加が著しいこと等一定の要件に該当するものに係る都市計画区域及びこれに近接する市に係る都市計画区域

(4) 上記の都市計画区域と密接な関連のある都市計画区域

このうち(2)(3)(4)は建設大臣が指定することとなっており、当時の人口規模や成長可能性、開発計画の規模等を勘案して、1969年の建設省告示で線引きが必要な市町村の一覧が示された。これによると、新産業都市のうち128市町村、工業整備特別地域では18市町村が線引きすべき区域に指定されている。指定を受けた道県及び該当市町村では、新産・工特にかかわる建設プロジェクトの推進に加えて、新たな土地利用規制である線引き区域の設定に取り組むこととなった。

前節の指定経緯の変遷でもみてきたように、ひとくくりに新産・工特といっても、指定地区21ヶ所の中にはかなり特徴の違う地区が含まれている。また指定地区内には拠点都市だけでなく、郊外縁辺部の農村までも含まれており、新産・工特の指定市町村は非常に多様な特徴を持っている。にもかかわらず、国からのトップダウンで早期に線引きすべきとの指定があったことは、将来の成長が約束された上でのことだったが、指定から40年が経過した現在、これらの都市の成長の実現程度や現状をみると、当時の土地利用規制が適切であったのか、長期的な視点からの検証が必要と思われる。特に、新産・工特の成功事例といわれる都市で、適切な土地利用の規制・誘導ができていたのかについては検証が必要であろう。

新産・工特の指定対象であった地方都市全般で考えると、新産・工特内外にかかわらず、人口10万人以上の規模や成長があった都市については、開発圧力が高かった高度

経済成長期や高景気期の成長抑制やスプロール防止に対して、線引きは一定の効果があつたと推測される。しかしながら、新産・工特内の人口 10 万人未満の小都市で、当初想定された成長が実現できなかった都市では、土地利用規制だけが強かった、すなわちアメとムチが与えられるはずが、アメなしのムチだけになっていたのではないかなどの検討が必要であろう。また新産・工特指定直後の性急な線引き自体に問題はなかったかについても検討すべきと思われる。

そこで本研究では、既往文献や地区データを手がかりに、新産・工特の地区タイプ分類を行い、さらに各地区内での都市圏の広がりやを考慮して、上記のような課題を抱えている都市を探っていく。新産・工特の市町村は指定時に 417 あり、合併を経た現在 198 となっている。時間的制約もあって、今回の調査では定量的データの分析が困難であった。そのため、ここで示す地区分類や都市分類は、既往研究に記されている言説や定性的な基準にもとづく仮説であつて、今後、指定当時の詳細な記録資料の検討や定量的データを用いた分析を行い、分類を精査する必要があることを述べておく。

まず、新産の典型的な地区タイプとしては、拠点性のある地方都市を 100 万人の大都市に育てていく構想や重化学コンビナートや大規模港湾施設を建設する計画のあつた地区で、早い段階で指定が決まった地区が想定される（100 万人拠点タイプ）。例えば、新産のモデルで成功事例といわれる岡山県南を代表として、道央、仙台湾、常磐郡山、富山高岡、岡山県南、新潟、松本諏訪が該当するだろう。また 50 万人から 30 万人都市と少し規模は小さいが、当時の地方の工業拠点であつた大分、徳島、東予も、これに準じた位置づけであつたと考えられる（50-30 万人準拠点タイプ）。

指定方針の中で、著しく整備が遅れている後進地域にこそ新たに拠点をつくるべきとの議論から指定となつたと思われる地区（拠点育成タイプ）としては、八戸、秋田湾、日向延岡が考えられる。また県境を越えて指定された中海、不知火有明大牟田も、国の思惑が働いたとはいえ、単独での拠点性が高くなかつた地区と推測され、また県境を越える地区ならではの課題があるため、別のタイプとする（県境上拠点タイプ）。

一方、工特の地区タイプについては、既存工業地帯の補完を大きな目的としており、開発地域ではなく、整備地域に指定されていることから、新産とは性格が異なると考えられる。特に播磨、東駿河、東三河は四大工業地帯と関連が強い（四大工業地帯補完タイプ）。備後、周南については、四大工業地帯ではなく、瀬戸内海での工業地帯整備の一部という側面がある（瀬戸内海工業地帯タイプ）が、備後は県境を越えた地区指定となっているため、こちらの性格が強いと考えた。鹿島は関東地方にはあるが、京浜工業地帯からは物理的に離れており、21 ヶ所の中で唯一、既存の工業基盤がない状態での指定であつたため、新産の新規拠点整備地区に近い性格を持つと判断した。

次に線引きを導入した都市計画区域の範囲と地区内拠点都市のカバー度合いをみながら、線引きタイプを整理した。まず地区内に複数の核都市がある地区で、それらの都市を包含する広域的な都市計画区域を設定し線引きしている地区（広域線引き区域

タイプ) と、各都市がばらばらに個別の都市計画区域を設定している地区(個別独立区域タイプ) があげられる。これに対して、地区内の核となる都市が単独で、その都市圏を包含するような都市計画区域が設定されている地区を(単独都市圏区域タイプ) と設定した。上記3タイプ以外に、播磨、東駿河、東三河は拠点というより、大都市から連担した市街地を形成しており、地区内のほぼ全域を複数の線引き都市計画区域でカバーしている特徴があるため別区分とした(線引き連担タイプ)。

このように整理した新産・工特の地区タイプと線引きタイプをもとに、新産・工特地区を分類したのが表2である。

表2 地区特性と土地利用規制特性からみた新産・工特地区の分類

		線引きタイプ			
		単独都市圏区域	広域線引き区域	個別独立区域	線引き連担
新産・工特地区タイプ	100万人拠点		道央 仙台湾 常磐郡山 新潟 富山高岡 岡山県南	松本諏訪	
	50-30万人準拠点	大分	徳島 東予(当時)	東予(現在)	
	拠点育成	八戸 秋田湾	日向延岡	鹿島	
	県境上拠点	中海(鳥取)(米子) 不知火有明大牟田 (大牟田) 備後(笠岡)	不知火有明大牟田 (熊本) 備後(福山)		
	四大工業地帯補完				播磨 東駿河 東三河
	瀬戸内海工業地帯補完			周南	

(2) 指定から40年後の土地利用上の課題

モータリゼーションの進展や社会経済状況の変化で、線引きと実際の市街地の広がりや生活圏が一致しなくなったこと、線引きの前提となっていた産業構造自体が大きく変化したこと、周辺の非線引き白地地域や都市計画区域外などの緩規制地域への開発流出が著しいこと、厳しい土地利用制限を受ける市街化調整区域内の集落の衰退が目立ってきたことなどから、一部の自治体では土地利用規制に対する地域住民の不満が高まっていた。また日本全体の人口が減少していく中で、高度成長期のような開発

圧力がかかる地域は限定されていくことから、線引き制度自体の位置づけを見直す必要性が高まり、2000年の都市計画法改正によって、次にあげる一部の区域を除き、都道府県が線引きの実施を選択できるように制度が改正された。

区域区分制度が義務づけされている都市計画区域

(1) 三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等

(2) 政令指定都市を含む都市計画区域

加えて、2000年の都市計画法改正では、非線引き区域の用途地域が指定されていないエリアへの用途制限を可能とする特定用途制限地域、都市計画区域外で集団規定や用途制限などを適用できるようにする準都市計画区域など、これまで開発を制限する都市計画法上の手段を持たなかった緩規制地域における都市計画が可能となった。また線引き自治体においても、既存宅地や開発許可基準によって滲み出し開発が許容されてきたが、これらの開発をより適切にコントロールすることを目的として、都市計画法34条11項第12項（当時は8項の3及び4）にもとづいて、調整区域での開発許可にかかる基準を自治体の事情に応じて条例によって規定できるようになった。

2001年には、社会経済状況の変化や国の政策転換を受けて、新産・工特の根拠法が廃止され、新産・工特の位置付け自体が廃止された。さらに平成の市町村合併により行政区域内に線引き・非線引き・都市計画区域外など土地利用規制強度の異なる区域を含む広域自治体が誕生し、都市計画の見直しの機運が高まっているところも多い。

このような状況の中で、新産・工特内の都市がこれからの土地利用整序をいかに進めていくべきかを整理することが本研究の目的である。そこで、表2に示した地区タイプごとに抱える土地利用上の課題や目指すべき方向性を検討していくが、本研究では時間の制約から、特に注目すべき3つのタイプについて分析を行う。

一つ目のタイプとしては、新産・工特の典型もしくは理想タイプである100万人拠点地区で、開発計画と連動した都市計画が実施されてきた考えられる広域的な線引きを行っている地区に着目し、新産・工特の代表的な土地利用規制・誘導の課題と方向性を把握する。次に、都市規模や成長過程からみて、特に土地利用規制の再考が必要となっているタイプを抽出するが、時間的な制約により網羅的な調査を踏まえた分析が難しかったため、現時点で土地利用規制の見直しに着手している都市に注目し、分析を行う。はじめに、県境を越えた指定地区で都市規模の差が大きいところでの課題、そして新産・工特の開発プロジェクトの推進と線引き導入という異なる二つの国策を同時に進行する中で、適切な線引きが実施できず、線引きの弊害の解消が喫緊の目標となっている地区での課題である。これら3つのタイプごとに、土地利用上の課題や今後の都市計画の方向性について検討を行うこととする。なお、今回取り上げた課題以外にも、生活行動や土地利用上は一体性が強いが、個別の市町村が独立した都市計画を行っている自治体など、他にも今後検討すべき課題が残っている。

1-3. 詳細調査地の選定と調査方法

前節で整理した3つの課題について、次のように調査対象地を選定し、調査分析を行うこととする。

(1) 広域都市計画に取り組んだ新産・工特の現況と課題

まず、「新産業都市の優等生」と呼ばれ、新産・工特の理念を具現化している可能性の高い岡山県南新産業都市を対象に詳細調査を行う。岡山県南地区では、新産業都市のエリアに近い広さの広域的な都市計画区域を設定しており、開発プロジェクトと都市計画が一体となって、土地利用規制に取り組んできている。具体的には、都市計画、特に土地利用規制の面で、どのような取り組みが行われ、現在、どのような課題があがってきているかを整理する。

岡山県庁都市計画課へのヒアリング調査、岡山県都市計画審議会都市計画区域等検討委員会資料及び議事録、都市計画区域マスタープラン、岡山県の都市計画資料、関連行政資料、既往文献、現地調査をもとに分析を行った。

(2) 県境を越えて指定された新産・工特の現況と課題

新産・工特指定地区の中に、本来は別々の県から指定の要望が上がっていたものの、生活圏として一体であり、また全体の指定数の上限の中でより多くのエリアに指定を行うため、2つの県にまたがった都市をひとつの地区にまとめて指定を受けている新産・工特がある。これらの地区では、都市規模の偏りの違いによる成長ポテンシャルの差や、プロジェクトの計画立案や予算執行などを県境を越えて実施する際の実務上の限界があり、規模の小さい県境を越える都市の側では、新産・工特指定当初に想定されていたような成長が見込めなかった。そのため、土地利用制限のみが厳しいという状況が生まれており、土地利用規制の見直しが強く望まれている。具体事例として不知火有明大牟田新産業都市の熊本県荒尾市と備後工業整備特別地域の岡山県笠岡市を選定して分析する。

荒尾市については、熊本県庁都市計画課・荒尾市土木課へのヒアリング調査、荒尾都市計画区域マスタープラン、荒尾市都市マスタープラン、熊本県の都市計画資料、関連行政資料をもとに分析を行った。笠岡市については、岡山県都市計画課及び笠岡市都市計画課へのヒアリング調査、岡山県都市計画審議会資料及び議事録、岡山県及び笠岡市の都市計画資料、関連行政資料、現地調査をもとに分析を行った。

(3) 当初都市計画の見直しを要する新産・工特の現況と課題

新産・工特内の都市は、線引きを早期に実施する区域に指定されたが、地元住民の激しい反対により、線の設定が難航した市町村も多い。これは国家プロジェクトである工業地帯の整備のために半ば強制的に土地を提供させられた上に、残された土地に

も厳しい土地利用制限が課されることへの抵抗感が強かったためと考えられる。このような市町村では、十分な協議調整を図る時間的余裕もないまま、プロジェクトの遂行と線引き導入の両立を迫られ、適切な区域の設定ができなかったり、用地買収協力者への優遇措置を用意せざるを得なかったりしている。本研究では、地元住民の激しい反対から、やむを得ずその時点で合意が取れた土地だけを切り取るような不整形な線引きを実施せざるを得なかった東予新産業都市の愛媛県新居浜市と、線引きは実施したが、特別な例外開発規定を設けて、用地提供者への優遇措置をとっていた鹿島工業整備特別地域の茨城県鹿島市を取り上げ、それぞれにおける問題構造の整理と新たな土地利用整序に向けた取り組みについて分析を行う。

新居浜市については、愛媛県庁都市計画課（昨年度）・新居浜市都市計画課（昨年度及び今年度）へのヒアリング調査、新居浜都市計画区域マスタープラン、新居浜市都市マスタープラン、愛媛県及び新居浜市の都市計画資料、関連行政資料、新産指定時の市報、現地調査、既往研究をもとに分析を行った。鹿嶋市については、山下（2009）及び新井（2009）の研究成果によるところが大きい。追加で茨城県及び鹿嶋市の都市計画資料、関連行政資料、現地調査をもとに分析を行った。

2. 広域都市計画に取り組んだ新産・工特の現況と課題

2-1. 岡山県南新産業都市の概要と分析の視点

岡山県は四中国の交通の結節点といわれており、交通の利便性もあり、大きく発展してきた。大阪から九州につながる新幹線と高速道路の東西の軸に対して、南は瀬戸大橋で四国につながり、北は総社から米子に向かって高速道路が延びる南北の軸が交差し、四国中国地方の核となっている。本章で扱う岡山県南新産業都市はこの結節点上に広がった地区である。

岡山県南新産業都市は、大分新産業都市とともに、「新産業都市の優等生」と称されてきた。本間(1999)によると、その理由は「いずれもコンビナート内の重化学工業の立地率が高いのが特徴で、重化学工業比率が全国平均より 20%以上高く（他に高いのは備後と鹿島）指定から 1975 年にかけての向上の新增設件数も際立って高い。同県内の新規高校卒の就職比率がぬきんでて高く、人口増加率も高かった」ことから、新産・工特の狙いであった地方の工業拠点都市整備を体現しているためと考えられる。しかし、優等生といわれている両都市であっても、整備に投入された資金の総額と税収を国・県別に詳細に検討していくと、より多くの整備費用を負担したのは県で、逆に税収を多く得ているのは国となっており、実際には「県の持ち出しが多い」と本田(1999)は指摘している。そして、「優等生というのは企業や国にとってであり、地域の自治体にとってはもちろん、住民や環境にとってもそうでない」と述べている。特に、計画の遂行に当たって、反対漁民・農民の封じ込めが行われたことや、開発後、瀬戸内海で深刻な公害が発生したことなどが問題視されている。

このように、新産・工特の成功不成功は、時点や観点によって、評価が大きく変わってくるが、1章でみてきたように、新産・工特の指定時の議論や都市計画の指定状況を鑑みると、新産・工特の理念に最も近い形で都市整備と都市計画が行われてきたと思われるのは、岡山県南新産業都市であると考えられる。そこで本章では、岡山県南新産業都市を対象に、都市計画、特に土地利用規制の面で、どのような取り組みが行われ、現在、どのような課題があがってきているか整理していく。

2-2. 岡山県南新産業都市における広域都市計画区域の再編課題

(1) 岡山県南新産業都市の概要と指定経緯

岡山県では、旧都市計画法下で最初に都市計画区域に指定されたのは、岡山・倉敷・津山の3ヶ所だった。その後、人口の増加にあわせて、笠岡、備前、玉野、総社、高梁にも都市計画区域が指定され、さらに戦災復興でも対象区域が広がっていった。ただし、当時の都市計画区域は市町村単位で指定されており、市町村境界を越えた指定はされていない。

1962年には、当時の県知事が「百万都市構想」を掲げ、県南部は水島臨海工業地帯を中心として大発展を遂げて、そこに100万人の大都市が誕生すると予想し、その準備として、岡山市と倉敷市を核とする周辺市町村での大合併を目指したが、一部で反対運動が強まり、調印ぎりぎりまで行ったものの、大合併は実現しなかった。

その構想は新産業都市の指定に引き継がれ、新産基本計画案では、百万都市構想の要素がかなり取り入れられている。岡山県南地区は新産の本命とされながらも、全国から非常に多くの申請があったことから、指定の調整は難航し、紆余曲折を経て、1964年ようやく岡山県南地区が新産業都市に指定されることになった。また翌1965年には、新たに制度化された工業整備特別地域の仕組みを活用し、地方ごとの指定件数のバランスをとるという意味からも、広島県福山市を中心とした備後工業整備特別地域が指定された。この際、県境は越えるものの、歴史的にも文化的にも一体の都市圏として発展してきた岡山県内の笠岡市とその周辺も備後工特地区の一部として指定されることとなった。備後工特地区については4章で詳述する。

(2) 岡山県南新産業都市における土地利用規制上の課題

岡山県南地域は連続したひとつの市街地ではなく、岡山と倉敷をツインコアとして発展してきた。この市街地形態は、かつての百万都市構想に沿った形態でもある。新産の中心プロジェクトである臨海部の工業地帯は、倉敷市水島で埋め立てによるコンビナートが建設され、一定の成果をあげてきた。岡山市側では岡山港が、玉野市の臨海部では造船業が発達している。内陸部では、総社市北部に調整区域を大規模造成して工業団地が建設されている。企業の進出は順調で、第2期造成の予定もある。このように、岡山県南新産では、世界的な産業構造の変化や不況の影響はあるものの、大規模な撤退や未利用地といった状況は、現在のところ、起きていない。

新産業都市の指定後、1968年の都市計画法制定により線引きが導入されることになったが、岡山県では百万都市構想がベースとなり、従前は市町村単独で設定されていた都市計画区域を編成して、30市町村をまとめた岡山県南広域都市計画区域として、1971年に設定を行った。1969年7月2日建設省告示で、岡山県下の線引きすべき市町村に指定されていたのは、表2にあげた4市20町村と笠岡市であったが、岡山県南では、これらの市町村を包含する広域都市計画区域としての線引きを実施している。



図2 岡山県下の都市計画区域（岡山県都市計画課ウェブサイトより抜粋引用）

表3 岡山県南新産業都市に指定された市町村と都市計画区域の設定

1964(昭和39)年時点の市町村名	1969(昭和44)年政令附則第4条第2号及び第3号により線引きすべき市町村	2009年9月時点の市町村名	2009年3月末日時点の都市計画区域	区域区分の有無
岡山市	岡山市	岡山市	岡山県南広域	線引き
西大寺市				
御津郡一宮町	御津郡一宮町			
御津郡津高町				
吉備郡高松町	吉備郡高松町			
都窪郡妹尾町	都窪郡妹尾町			
都窪郡吉備町	都窪郡吉備町			
都窪郡福田村	都窪郡福田村			
上道郡上道町				
児島郡興除村	児島郡興除村			
吉備郡足守町				
児島郡藤田村	児島郡藤田村			
御津郡御津町	御津郡御津町			
児島郡灘崎町	児島郡灘崎町			
赤磐郡瀬戸町	赤磐郡瀬戸町			
(旧)倉敷市	(旧)倉敷市	倉敷市		
児島市				
玉島市				
都窪郡庄村	都窪郡庄村			
都窪郡茶屋町	都窪郡茶屋町			
浅口郡船穂町	浅口郡船穂町			
吉備郡真備町				
総社市	総社市	総社市		
都窪郡山手村	都窪郡山手村			
都窪郡清音村	都窪郡清音村	玉野市		
玉野市	玉野市			
児島郡東児町	児島郡東児町	都窪郡早島町		
都窪郡早島町	都窪郡早島町			
赤磐郡山陽町	赤磐郡山陽町	赤磐市		
浅口郡金光町	浅口郡金光町			
浅口郡鴨方町		鴨方		非線引き
邑久郡邑久町				
邑久郡牛窓町		瀬戸内市		都市計画区域外
				都市計画区域外

岡山県南都市計画区域では、岡山と倉敷という2つの核を中心に市街化区域が設定され、包含する24市町村のかつての役場所在地などの集落中心部や、新規に造成と行った工業団地や住宅団地を飛び地的に市街化区域に指定している。このように市街化区域が分散しているため、かつての既存宅地制度や開発許可要件の規定を利用した調整区域でのしみ出し開発が発生している。2000年の都市計画法改正後は、条例で広域区域全域を対象に50戸連担認める条例を導入しており、調整区域でも緩やかに開発が進行しているエリアもある。岡山市では条例で調整区域内の幹線道路沿いにも開発を認める規定を持っており、近年、ロードサイドショップが立地している。市街化区域内よりも調整区域の方が早く道路整備が進んだため、沿道に店舗が立地し、奥に中途半端な農地が残る虫食い状の開発が進行してしまっている。一方で、市街化区域内の未利用地も多く残存しており、こちらは道路等の整備が遅れているため、土地利用が進まず、悪循環となってしまっている。線引きに見直しなどの議論も浮上はしているが、現行の人口フレーム方式にのっとると、市街化区域内の低未利用地が多いため、市街化区域の拡大は困難な状況にある。

縁辺部の状況を見ると、玉野市は岡山・倉敷から地形で市街地が断絶していることもあり、人口減少が著しい。県南でも県全体でみても人口減少幅が大きい自治体となっている。最近では香川と結ぶ高速フェリーも廃止され、地元は更なる過疎化への危機感を感じている。後述する都市計画区域外自治体での人口増加の状況や規制に対する不公平感などもあり、人口回復のために広域都市計画区域から外れて、線引きをはずしてほしいとの議論も一部で出始めている。

岡山県南都市計画区域外で南東に位置する瀬戸内市は、市街化の進展と道路整備によって岡山県南生活圏の一部となっているが、指定当時から現在に至るまで、都市計画区域外のままである。バブル期には安価な土地を求めて、無秩序な住宅地開発が進行し、県内でも上位の人口増加を示している。しかし、道路や下水道が整備されておらず、用途も混在した市街地が形成されており、人口増加も落ち着いてきたことから、今後はスプロール市街地の整備をどう進めるのかといった課題が残されている。

(3) 岡山県南新産業都市における広域都市計画区域の再編課題

これまでみてきたように、岡山県南地区は中四国の中核としての位置づけもあり、岡山県としては、今後も一体の市街地として計画していきたいという意向を持っている。特に岡山と倉敷は生活圏としての一体性が強いので、広域都市計画区域としていくことの合理性もあると考えられる。しかし、新産の指定から40年以上が経過し、広域都市計画区域であることの意義が改めて問われている。前述したように、岡山県南地区では、中心となるエリアと縁辺部では開発需要の大きさに落差があり、同一都市計画区域内で、自治体間の市街化や発展の度合いが異なっており、縁辺部では地域間格差の拡大に不満が高まっている。

一方で、地方分権化の流れの中で、広域都市計画区域とすることの意味を再考する必要が生じている。2009年に岡山市が政令指定都市となり、県南広域都市計画区域内の都市計画決定権限の構造が大きく変わった。岡山市は県から権限委譲を受けるが、広域都市計画区域のため、他市町村の決定に関しては、大臣同意を要することとなってしまう、地方分権の推進と逆行する状況となっている。また今後、市町村への権限委譲が進む中で、広域都市計画で規定している内容の権限を各自治体が持つようになると、広域的な観点で実効性を伴う規制誘導を実施する主体が不在となってしまう、都市計画を広域指定していることの意味が薄れてしまう。

加えて、近年の市町村合併により、岡山県南広域都市計画区域においても、自治体境界と都市計画区域境界の不一致や同一市内で異なる土地利用規制が指定されている自治体が誕生しており、それらの自治体で都市計画の整合をどう図っていくかが課題となっている。もしいずれかの自治体が広域都市計画区域を外れ、線引きしない選択をした場合、区域内の縁辺部の自治体で同様の意向が高まる可能性もあり、状況によっては広域都市計画が崩れてしまう可能性もある。

現在、もっとも対応に苦慮しているのは、岡山県南広域区域の西端にある金光町と用途地域指定のない単独の非線引き都市計画区域であった鴨方町、都市計画区域外だった寄島町が合併した浅口市である。旧3町は生活圏としての一体性は強く、市街地も連続していたため、合併自体は自然な流れであったが、土地利用規制の強度が著しく異なっており、一体的な都市計画をどう進めていくのかが大きな課題となっている。金光町は岡山県南広域区域の西の端なので、開発圧力が弱く、線引きのメリットが実感しにくい。一方の鴨方町は用途地域の指定もなく制限が緩く、税金も安い。そのため、旧金光町では、制約が厳しく、税金だけが安いという不公平感が高まっている。

浅口市では2009年5月に新たな都市計画マスタープランを策定し、市内の規制格差をなくし、一体的な都市計画にすることが今後の重要な課題だとしている。県としても市の意向に合わせて対応をしていきたいと考えており、市の調整を見守っている状況にある。現段階では、線引き区域とするか、非線引き区域にするかといった具体的な方向性はでていないが、市民の意向を踏まえて、方針を検討していこうとしている。

これに対して、岡山県南広域都市計画区域の東側にある瀬戸内市は都市計画区域外の3町の合併により誕生している。牛窓町は古くからの漁村だったが、長船町・邑久町は岡山と連続性のある町で、新産区域にも入っている自治体である。都市圏で考えれば、この2町は広域区域に入ってもおかしくないが、当初から都市計画区域を外れている。瀬戸内市では合併後、都市計画区域の設定や編入も検討したが、市内部での検討の結果、市民に都市計画区域編入のメリットが説明できないとして足踏み状態にある。区域外でも道路整備などはできるが、岡山県南広域都市計画区域へ編入されると、線引きされるため、税金が上がり、規制の制約も強化されることから、市民にとってのメリットがわかりにくく、都市計画区域への編入は困難と考えられている。

2-3. 広域都市計画型新産・工特の今後の土地利用規制上の課題

本章では、岡山県南地区を対象に、広域的な都市計画に取り組んだ新産が抱える土地利用規制上の課題を整理した。これによると、以下の4点が課題として提示される。

- ① 広域都市計画区域の設定は、生活圏の一体的な計画整備という観点からは合理性が認められるものの、中心部と縁辺部の自治体では市街化や発展の度合いが異なっており、縁辺部では地域間格差の拡大に不満が高まっている。
- ② 地方分権化の流れの中で、広域都市計画区域とすることの意味を再考する必要性が生じている。政令指定都市の誕生で区域内の都市計画権限構造が変化、煩雑化することは、広域都市計画を継続する場合のデメリットとなる。また将来、市町村への権限委譲がさらに進み、広域都市計画で規定している内容の権限を各自治体を持つようになると、広域的観点から都市計画を実施できる権限や実行手段を持つ主体が不在となり、広域指定していることの意味が薄れてしまう。
- ③ 近年の市町村合併により、自治体境界と都市計画区域境界の不一致や同一市内の規制格差を抱える自治体が誕生しており、それらの自治体で、都市計画の整合をどう図っていくかが課題となっている。特に広域都市計画区域のメリットを実感しにくかった縁辺部の自治体では、区域外の緩規制エリアとの規制強度や税制面での違いに対する不満が高まっており、より制限の緩い土地利用規制への移行が進む可能性があり、これが連鎖すると広域都市計画が崩壊してしまう。
- ④ このような状況に対して、中心とのバランスを取りながら、地域の衰退を防ぎつつ、適切な土地利用コントロールをいかに実施していくかが問われている。またそのようなコントロールの必要性とメリットをどう用意して、その内容をいかに市民にわかりやすく説明していくかが、大きな課題となっている。

3. 県境を越えて指定された新産・工特の現況と課題

3-1. 県境上拠点地区の概要と分析の視点

当初10ヶ所程度を想定していた新産業都市の指定は、全国からの激しい陳情や省庁間の思惑の違いなどから、指定方針や条件が徐々に拡大し、最終的な指定地区は新産15ヶ所、工特6ヶ所と、当初の想定を大幅に上回る地区指定となった。これらの地区の中には、本来は別々の県から指定の要望が上がっていたものの、一体的な市街地が広がっていたり、指定数の上限の中でより多くのエリアに指定を行うため、2県にまたがった地区を一つの地区として指定している新産・工特が3ヶ所ある。

中海新産地区は、鳥取県米子都市圏と島根県松江都市圏と出雲都市圏をあわせて指定したものであるが、中海と宍戸湖を挟んで立地していることから、それぞれが独立して発展してきたと考えられる。また米子都市圏は約15万人、松江都市圏で約20万人並びに出雲都市圏に約15万人と、やや島根県側に重心のある圏域設定となっているが、指定後の成長では大きな地域格差は生じていないと思われる。

これに対し、備後工特地区では、指定エリアの大半が広島県側にあり、県境を挟んだ岡山県側の笠岡市とその周辺とは、圧倒的な都市規模の差が生じている。また不知火有明大牟田新産地区では、熊本市を中心とする都市圏と福岡県大牟田市を中心とし、熊本県荒尾市など県境を越える一部の市町村が含まれる都市圏の2つの都市圏が含まれているが、大牟田都市圏内でも中心の大牟田市と県外の荒尾市の間には都市規模の大きな差がある。

前章で分析した広域な都市計画区域を設定した新産・工特でも、中心部の都市と縁辺部の都市の間の格差が問題となっていることを指摘したが、指定当初は県の権限も大きく、区域全体に目を配って計画整備を進めており、近年、地方分権が進んできたとはいえ、広域的な計画整備の実施主体としての役割を果たしてきたと考えられる。しかしながら、県境を越える区域の場合は、両地域を包括的にみて整備開発を進める主体が不在であり、全体的な調和の取れた発展の実現がより困難であったと考えられる。

この点について下河辺（1994）は、当時の地区指定の状況を回想しながら、県境を越えたプロジェクトの実施の困難さについて言及している。当時は国による直轄型の開発行政が主流であったが、新産・工特は、国の財源に依存し、国の承認を得るという構造ではあるものの、地方が自ら申請して整備を進めるという仕組みを取り入れており、道県に大きな権限を与えるものであった。そのため、すべての地区は自分の県内の地域だけを申請していたが、実際の市街地に一体性があつた不知火有明大牟田新産地区と備後工特地区については、二県知事の共同申請をするよう国から指導したという。しかし、新産法・工特法では二県共同申請という仕組みを用意していなかったため、どちらかの知事が代表して手続きをとることとしたが、代表側の県が隣接県の計画を決済することになるため、政治的立場が異なる知事の間で、調整にかなり苦慮している。また指定後も、会計法上どちらかに絞らなくてはいけないため、予算の管理

などでも煩雑な手続きが生じ、県境を越える地域での協調したプロジェクトの実施は容易ではなかったという。

このように、実際の都市圏の広がりにあわせて県境を越えて地区指定を行った新産・工特地区では、都市規模の偏りによる成長のポテンシャルに格差があったことに加えて、制度の実務的・政治的な制約も加わり、県境を越える規模の小さい都市側では、新産工特の指定当初に想定されていたような都市の成長が実現されなかったと考えられる。にもかかわらず、都市の成長を想定した厳しい土地利用制限が課されてきたため、そのことに対する不公平感が高まり、土地利用規制の見直しが強く望まれるようになった。2000年の都市計画法改正は、これらの都市にとって、長年の不満を解消する契機として迎えられている。本章では、このような状況にある不知火有明大牟田新産地区の熊本県荒尾市と、備後工特地区の岡山県笠岡市に着目して分析を行う。

3-2. 不知火有明大牟田新産・熊本県荒尾市における線引き廃止と地域再生の試み

(1) 荒尾市の概要と新産指定経緯

不知火有明大牟田新産業都市の地域は、三池炭鉱を中心とする福岡県大牟田都市圏と熊本県熊本都市圏の2つの都市圏から構成される。当初は福岡県、熊本県、それぞれから申請が出されていたものを、国からの指導でひとつの地区として申請することになった。大牟田都市圏は県境を越えて一体性の強い市街地が形成されていたことに加え、当時、既に大分新産業都市の指定が固まりつつあり、さらに宮崎の日向延岡新産業都市も有力候補となっていた中で、九州地方からさらに2ヶ所を指定するのは、全国の指定バランスからみて難しかったことが背景にあった。

しかし、下河辺（1994）が述べているように、実際の共同申請は、制度的要因や政治的要因により、容易には進まなかった。当時の福岡県知事は社会党知事、熊本県知事は自民党知事で、政治的思想を異にしていたため、それぞれが一つの地区としての指定を望みながらも、実際にはなかなか共同の申請にこぎつけることができなかった。そこで、国の担当者である下河辺氏が自ら申請書を起案し、両知事の調整を行ったと本人が回想している。ところが、当時の法制度上は地方分権が確立されておらず、ましてや2県の共同申請の際の扱いを想定していなかったため、指定後の実際の運用上でも多くの困難があり、必ずしも2県にまたがった指定の効果が発揮できなかったと推測される。例えば、共同申請といっても、実際にはどちらかの県が代表となり、国から補助金等を受けることになるが、それを執行する場合、他県に予算を支出することは、煩雑な手続きが発生し、容易ではなかった。また県境を越えた市街地の整備を隣接県が計画したり、実施することは、越権行為的な形となり、政治的立場を異にする知事の間では、承認しがたいものであった。

理念としては、実際の市街地を包括した地区を一体のものとして指定し、広域的な観点から整備開発や都市計画をすすめることが望ましくとも、当時の政治的状況や制度的状況では、実行主体や実行手段が伴わず、実現が困難であったと考えられる。

不知火有明大牟田新産地区では、熊本県側が代表とはなっていたが、熊本県内では熊本市が中心的な都市となることから、荒尾市は熊本県内でみても県境にある縁辺の都市となり、さらに大牟田都市圏内でみると県境を越えた都市となることから、荒尾市は両者の狭間となってしまう、当初想定されていたような成長を遂げることができなかったと推測される。

(2) 荒尾市における土地利用規制上の課題

荒尾市は、明治の殖産興業にもとづく石炭生産を契機に急激な市街化が進んだ都市である。日本最大規模の炭鉱である三池炭鉱の一部として、明治30年に万田坑が開削され、一時は最大の石炭採掘量を誇っており、最盛期には市内に大規模な炭住街が形成され、商業地も発展していった。1935年には当時の荒尾町が都市計画区域の指定を受け、1942年には市制施行により荒尾市全域に都市計画区域が設定され、都市計画街路整備や区画整理などが進められている。

戦中から採炭効率は低下してきていたが、軍需関連施設なども立地し、都市として重要性は変わらず、整備が進んできた。採炭自体は戦後まもなく中止されたが、戦後の高度経済成長期には、新産の指定の追い風もあり、住宅団地の造成や工業団地の整備など、大規模な土地造成が進められ、宅地化が進行した。これにあわせて、1968年には4区分の用途地域が指定され、都市計画公園も指定されている。

さらに新都市計画法の施行で、国から線引きすべき都市に指定されたことから、荒尾市では1973年に区域区分を行った。当時の人口は56500人で、現在と同じ程度の規模であった。大牟田都市圏でみると、中心都市である大牟田市とそれに連担する荒尾市が線引きを行い、周辺は非線引きもしくは都市計画区域外にとどまっている。



図3 福岡県下の都市計画区域（福岡県都市計画課ウェブサイトより抜粋）

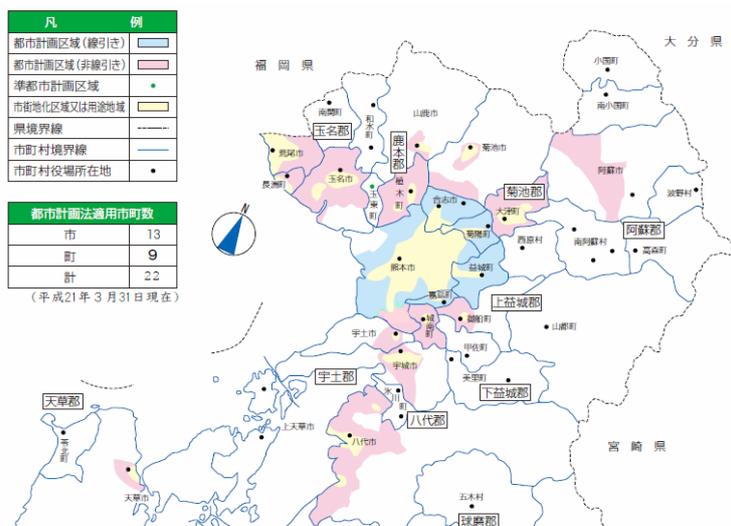


図4 熊本県下の都市計画区域（熊本県都市計画課ウェブサイトより引用）

表4 不知火有明大牟田新産業都市に指定された市町村と都市計画区域の設定

	1964(昭和39)年時点の市町村名	1969(昭和44)年政令附則第4条第2号及び第3号により線引きすべき市町村	2009年9月時点の市町村名	2009年3月末都市計画区域名	
福岡県	大川市		大川市	大川(非線引き)	
	柳川市		柳川市	柳川(非線引き)	
	山門郡三橋町				
	山門郡大和町		八女郡立花町	立花(非線引き)	
	八女郡立花町				
	山門郡山川村				
	山門郡瀬高町		みやま市	瀬高(非線引き)	
	三池郡高田町	○	大牟田市	大牟田(線引き)	
	大牟田市	○			
荒尾市	○	荒尾市	荒尾(線引き→非線引き)		
熊本県	玉名郡長州町		玉名郡長州町	長洲(非線引き)	
	玉名郡岱明村		玉名市	玉名(非線引き)	
	玉名市				
	玉名郡横島村				
	玉名郡天水町		玉名郡和水町	都市計画区域外	
	玉名郡菊水町				
	玉名郡三加和村		玉名郡南関町	都市計画区域外	
	玉名郡南関町		玉名郡玉東町		
	玉名郡玉東村		山鹿市	山鹿(非線引き)	
	山鹿市				
	鹿本郡鹿北町				
	鹿本郡鹿本町				
	鹿本郡鹿央村				
	鹿本郡植木町				鹿本郡植木町
	鹿本郡田底村		合志市	熊本(線引き)	
	菊池郡合志村	○			
	菊池郡西合志村	○			
	菊池郡菊陽村	○			菊池郡菊陽町
	上益城郡嘉島村	○			上益城郡嘉島町
	熊本市	○			熊本市
	飽託郡託麻村	○			
	飽託郡天明村	○			
	飽託郡飽田村	○			
	下益城郡富合村	○			
	飽託郡北部村	○			
	飽託郡河内芳野村		都市計画区域外		
	宇土市		宇土市	宇土(非線引き)	
	宇土郡三角町		宇城市	都市計画区域外	
	宇土郡不知火町			松橋不知火(非線引き)	
	下益城郡松橋町			小川(非線引き)	
	下益城郡小川町			都市計画区域外	
	下益城郡豊野村			城南(非線引き)	
	下益城郡城南町			八代市	八代(非線引き)
	八代市				鏡(非線引き)
	八代郡千丁村		八代郡氷川町		都市計画区域外
	八代郡鏡町				
八代郡宮原町		上天草市	都市計画区域外		
八代郡竜北村					
天草郡大矢野町					

当時は新産の指定を受けて、大牟田市、荒尾市、長州町にかけての臨海コンビナート建設の計画があり、それを前提とした都市計画が指定されている。そのため、臨海部に工業系用途地域が長く指定され、内陸部の幹線道路に沿って住居系用途地域が指定された。また既に整備されていた住宅団地や工業団地とそれらの隣接集落にも用途地域が指定されている。丘陵地や干拓農地が入り組む複雑な地形の中に集落が分散している状況に合わせて、飛び地的な用途地域指定が実施された。高度経済成長期の開発の多くが、市街化区域内の戸建住宅であったため、市としても線引きには一定の効果があったと評価している。しかし、歴史的にみれば、起源の古い集落の多くが調整区域となったため、線引き直後から、これらの地域を中心に線引き廃止の要望が寄せられている。



図5 1974年当時の荒尾市都市計画総括図

住宅建設がいっそう進み、1980年には人口が63098人にまでになったが、その後、急激に減少に転じている。三池炭鉱全盛期には市内各所に、関連用地の整備や幹部職員や行員のための社宅が大規模に整備されていたが、採炭の中止により、これらの多くが遊休地化した。そこで、丘陵地の社宅跡地を造成し、リゾート法の適用を受けた大規模なアジアリゾート開発の構想やレクリエーション施設の建設が計画された。しかし、経済状況の変化などから、計画は廃止・大幅に縮小され、ウルトラマンランドとホテル、運動公園などの小規模なレクリエーション施設整備のみが整備されている。その後、ショッピングセンターの建設（ゆめタウンによるあらおシティモール）や、第3セクターによる大規模な戸建住宅地の造成が行われているが、人口の減少は継続しており、2004年3月末には57461人にまで減少した。

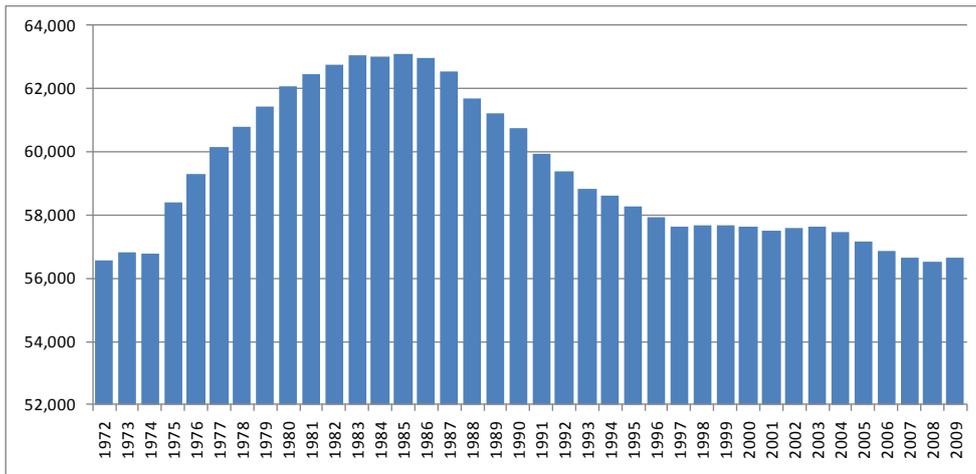


図6 荒尾市の人口推移(住民基本台帳に基づく)

炭鉱住宅跡地の開発によって、市の重心が駅周辺から丘陵部の炭鉱住宅跡地側に移りつつあり、中心市街地の空洞化が深刻となってきている。三井鉱山の残存遊休地はまだかなり残っており、これらの有効活用も課題である。一方、既存集落を含む農村部では、農業後継者不足に加えて、もともと地形の起伏が激しく、耕作条件に恵まれない農地の遊休地化が進んでいる。また調整区域に含まれた既存集落の少子高齢化が進行し、衰退が著しいこと、大牟田市を除く周辺他市町は非線引き区域であることに対する不公平感から、市民からは再三、線引き廃止の要望が寄せられていた。

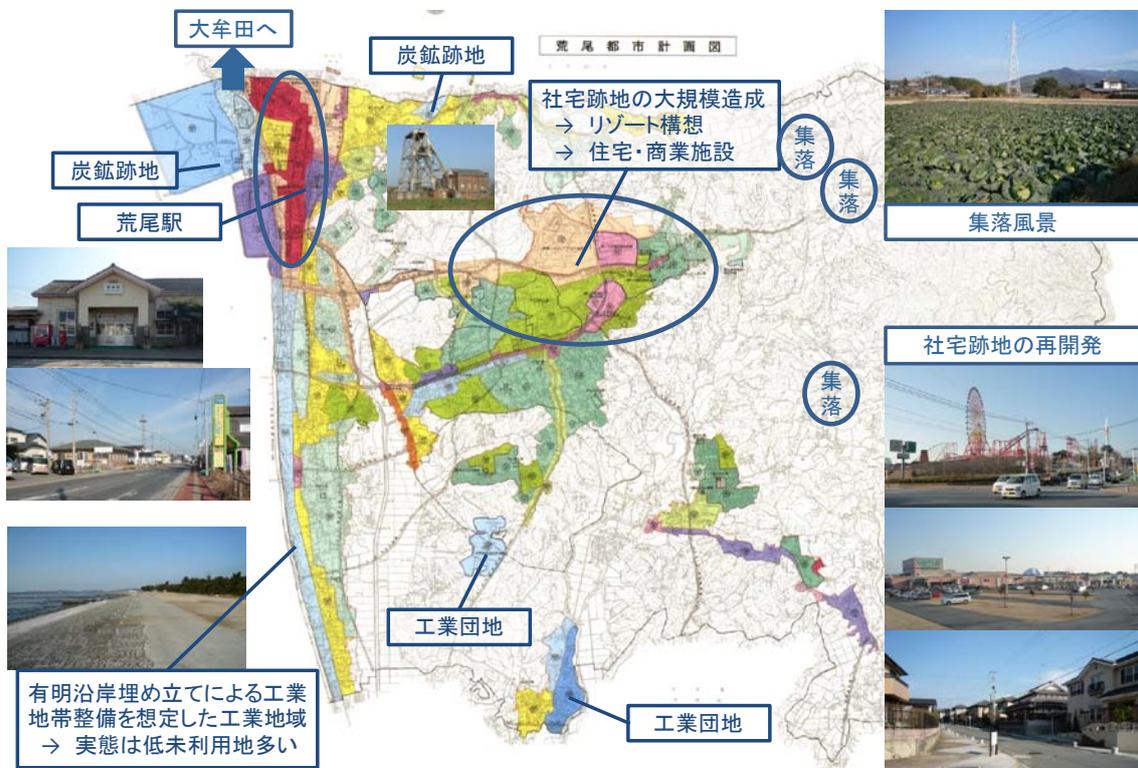


図7 荒尾市の土地利用の状況

(3) 荒尾市における新たな土地利用規制の試行

再三にわたる市民からの線引き廃止の陳情があったことや、2000年の都市計画法改正で線引きの位置づけが変わったことから、荒尾市では2003年より線引き廃止について庁内検討作業部会で検討を行い、3回の検討後、市内7ヶ所での住民説明会を実施した。そこでも線引き廃止の意向が確認されたことから、県との調整を経て、2004年7月1日に線引き廃止に踏み切った。ただし、線引き廃止となると、旧調整区域がすべて白地地域となり、大幅な規制緩和となることから、無秩序な開発の増加が懸念された。そこで、他の線引き廃止都市と同様に、旧調整区域全域に特定用途制限地域を指定し、第二種中高層住居専用地域程度の用途制限を行うこと、開発許可の対象を1000㎡に引き下げること、容積率200%・建蔽率60%に形態制限を強化することの3点をあわせて実施している。

線引き廃止後の開発許可と建築確認の動向をみると、開発許可ではあまり大きな変化はみられなかったが、建築確認では旧調整区域での開発の増加が確認されている。本研究では立地動向までは分析できていないが、市役所へのヒアリングによると、旧市街化区域縁辺部での開発や、旧調整区域内の既存集落内外での開発が多かったようであるが、昨今の厳しい経済状況の下で開発総数自体が落ち込んでいるため、都市計画見直しの効果は、現時点ではまだ限定的であるとのことであった。

表5 荒尾市における線引き廃止前後の開発許可の動向（荒尾市資料をもとに作成）

上段:件数 下段:面積㎡	市街化区域				市街化調整区域				年度合計
	住宅	商業	その他	合計	住宅	商業	その他	合計	
2000年	2 5787.5	3 13800	1 3582.1	6 23169	7 13308			7 13308	13 36477.1
2001年				0	11 8885	1 1226.9		12 10112	12 10111.9
2002年	3 6283.3	4 6734.9	1 2830.8	8 15849	2 941.2			2 941.2	10 16790.2
2003年	3 3164.2			3 3164.2	3 1427.6			3 1427.6	6 4591.8
2004年	3 20552	1 6102		4 26654	1 696.7	1 1694.2		2 2390.9	6 29044.4
2005年	3 26945	3 65293	2 16342	8 108581		2 3674.8		2 3674.8	10 112255.3
2006年	2 11684	1 2761.7		3 14446	1 2583.9	1 2552.6	1 4910.5	3 10047	6 24492.8
2007年	6 36162	1 2685.8	1 1691.9	8 40540	1 35454		2 4442.7	3 39897	11 80436.37

表6 荒尾市における線引き廃止前後の建築確認の動向（荒尾市資料をもとに作成）

	新築	増改築	合計	新築	増改築	合計
2002年	228	51	279	24	20	44
2003年	202	28	230	25	12	37
2004年	172	36	208	49	22	71
2005年	207	48	255	48	7	55
2006年	186	35	221	49	10	59
2007年	189	35	224	33	14	47

3-3. 備前工業整備特別地域・岡山県笠岡市における線引き廃止と地域再生の試み

(1) 笠岡市の工特指定と開発の経緯

備前工業整備特別地域のエリアは、広島県福山市を中心とする都市圏に指定されている。歴史的文化的に福山市と笠岡市はつながりが強く、県境は越えるものの、生活圏の一体性が強い。新産の指定経緯で説明したように、当初は備前地域は指定の有力候補ではなかったが、工特の制度が追加され、瀬戸内海一体の工業地帯整備の一つとして、指定地区となった。申請時点では広島県から福山市周辺のみ申請であったようだが、一体性の強い都市であることから笠岡市も含むことになった。(財)日本地域開発センター(1964年)によると、当時、広島県と岡山県の間では、沿岸の埋立地の境界線の設定をめぐる調整中で、境界線の設定と引き換えに、笠岡市の工特編入が要請されたとの記述がある。また岡山県は本命であった岡山県南新産業都市の建設基本計画の策定で手一杯であったため、笠岡市周辺の申請・計画にまで手が回らなかったとも述べられている。下河辺(1994)でも、2県の共同申請について、不知火有明大牟田新産地区では調整が難航したが、備前工特地区では、岡山県知事から広島県知事に全面的に委任する旨、要請があり、スムーズに指定にいたったとしている。

このように申請自体は円滑に進んだようであるが、実際の計画実施の段階では、もともとの都市規模やポテンシャルの差も大きく、一体的な整備が進めることは難しかった様子が伺える。荒尾市同様、笠岡市も岡山県内では県境の縁辺都市であったため、当初想定されていたような成長を遂げることができなかったと推測される。

(2) 笠岡市における土地利用規制上の課題

笠岡市は岡山県西南部に位置し、かつては小田県の県庁が置かれ、現在も井笠広域市町村圏の中心都市である。歴史的文化的に広島県福山都市圏とのつながりも強い。港町を中心とした旧笠岡町と複数の農山漁村との合併により成立した都市で、平地が少なく、市街地は笠岡駅周辺と干拓地、狭隘な谷状平地で形成され、北部は概ね中山間地域の農村集落、海岸線沿いの地域では漁港を中心とした集落が点在するという都市構造になっている。

笠岡市の説明をするときによく用いられるのが、「水と土地を求めて」という表現である。これは、笠岡市の気候が温暖で雨が少なく、大きな河川もないことから、夏の渇水時には慢性的な水不足に悩まされてきたことや、地形的にも平野も少ないため、農業や開発適地が少なかったことを表現している。1990年に市南部に広大な笠岡湾干拓地が完成し、それに伴って倉敷市内の高梁川から導水管を引いて、ようやく長年の悩みから脱することができた。

1934年には旧都市計画法下で、岡山県内の主たる市として、都市計画区域の指定を受けている。その後、1964年に備後地区工業整備特別地域の指定を受け、地域一体は、従来の軽工業中心の都市形態から鉄鋼業を中心とする重化学工業主体の産業都市へと

転換を図ってきた。笠岡市でも沿岸の埋立地に工業が進出し、備後工特一体は、瀬戸内海沿岸地域における中核的な工業拠点として発達していった。1969年に国から線引きすべき都市に指定されたことを受けて、笠岡市では1972年に線引きを実施し、広島県側では翌1973年に線引きを行っている。



図8 岡山県下の都市計画区域（岡山県都市計画課ウェブサイトより引用・再掲）

表7 備前工業整備特別地域に指定された市町村と都市計画区域の設定

1964(昭和39)年時点の市町村名	1969(昭和44)年政令附則第4条第2号及び第3号により線引きすべき市町村	2009年9月時点の市町村名	2009年3月末日時点の都市計画区域	区域区分の有無
(広島県)				
豊田郡本郷町	豊田郡本郷町	三原市	本郷	非線引き
御調郡久井町	御調郡久井町		都市計画区域外	
三原市	三原市	福山市	備後圏	線引き
福山市	福山市			
松永市	松永市			
芦品郡芦田町	芦品郡芦田町			
深安郡加茂町	深安郡加茂町			
芦品郡駅家町	芦品郡駅家町			
芦品郡新市町	芦品郡新市町			
沼隈郡沼隈町	沼隈郡沼隈町			
深安郡神辺町	深安郡神辺町			
府中市	府中市			
芦品郡協和村	芦品郡協和村	尾道市	御調	非線引き
尾道市	尾道市			
御調郡向東町	御調郡向東町			
御調郡向島町	御調郡向島町			
御調郡御調町	御調郡御調町			
因島市	因島市			
豊田郡瀬戸田町	豊田郡瀬戸田町	瀬戸田	非線引き	
(岡山県)				
笠岡市	笠岡市	笠岡市	笠岡	非線引き
井原市	井原市	井原市	井原	非線引き
後月郡芳井町	後月郡芳井町			都市計画区域外

■ 土地利用方針図

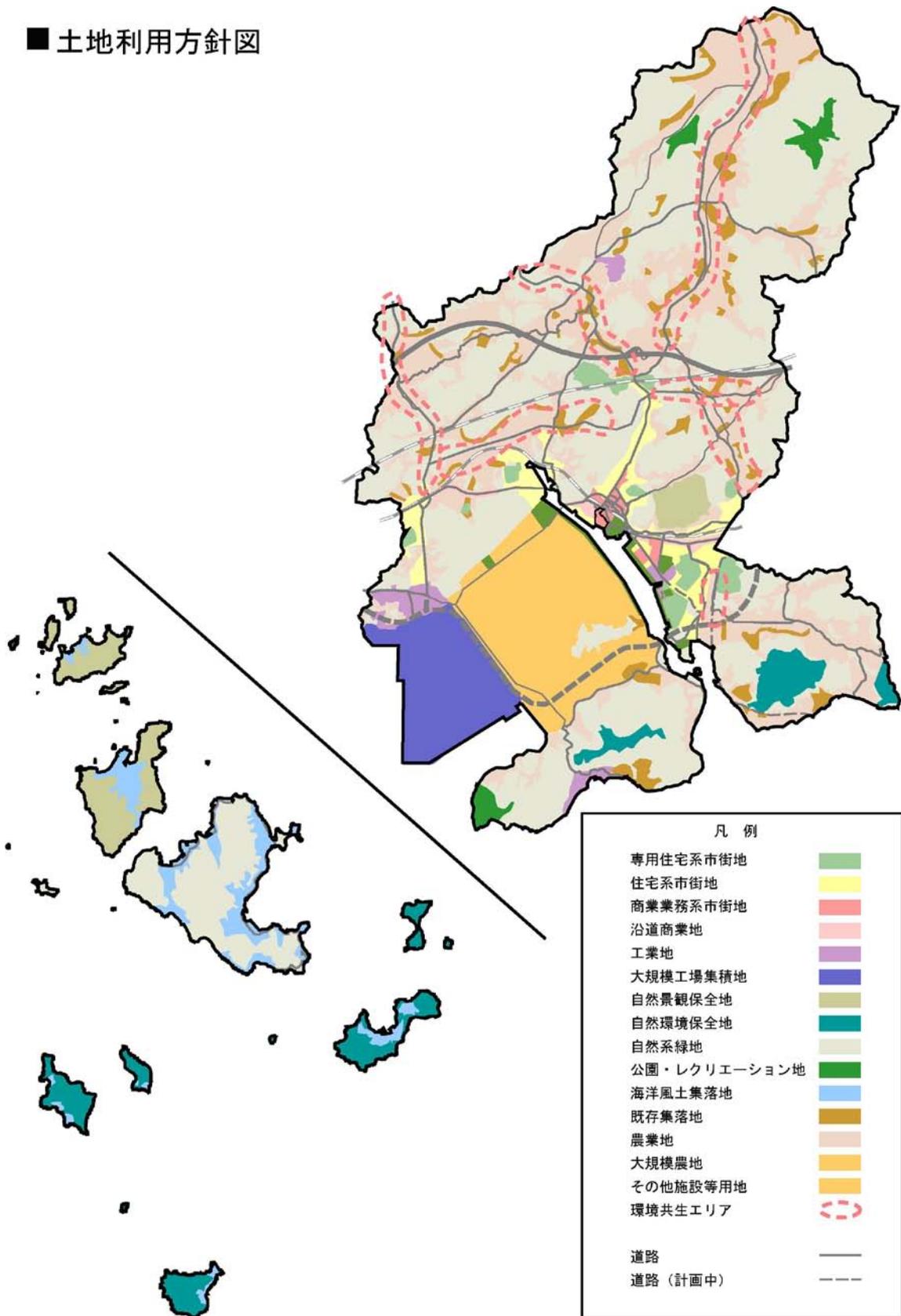


図9 笠岡市の土地利用方針図（笠岡市都市計画マスタープランより引用）

備後工特指定当時は高度経済成長の中にあり、人口増加や核家族化の進展などから大量の宅地需要が発生し、市街地を計画的に整備・誘導と郊外における無秩序な市街化を防止が必要であったため、線引きが不可欠と考えられていた。しかし、工業拠点都市として隣接の福山市等と一体となって発展を遂げるという予想のもとに各種の計画がつけられ、線引きも実施されてきたが、実際の市街地化の状況をみると必ずしも一体的に発展してきたとはいえない状況にあった。これは県境という心理的な境界と地形的な壁が存在していたからと考えられる。

笠岡市は平地が少ないため、線引き区域は都市計画区域面積の1割程度にしか設定されなかった。図9の専用住宅系市街地、住宅系市街地、商業業務系市街地、沿道商業地、工業地、大規模工業地のエリアが市街化区域に概ね該当している。大規模工業用地に隣接する大規模農地はかつては海だった部分を埋め立てて、大規模干拓農業を行っている地区である。

笠岡市の人口は、1995年には6万人を超えていたが、その後減少が続いており、2005年では57000人台までに落ち込んでいる。特に市街化調整区域での人口減少が著しい。備後工特地区内の福山都市圏では50万人超、三原市・尾道市を合わせた三尾都市圏では25万人の人口があり、圧倒的な人口規模の差がある。また少子高齢化の進行が著しく、2005年では市全域で高齢化率28.2%、調整区域では32.0%となっており、岡山県全体の高齢化率22.5%と比べてもかなり高い割合を示していた。

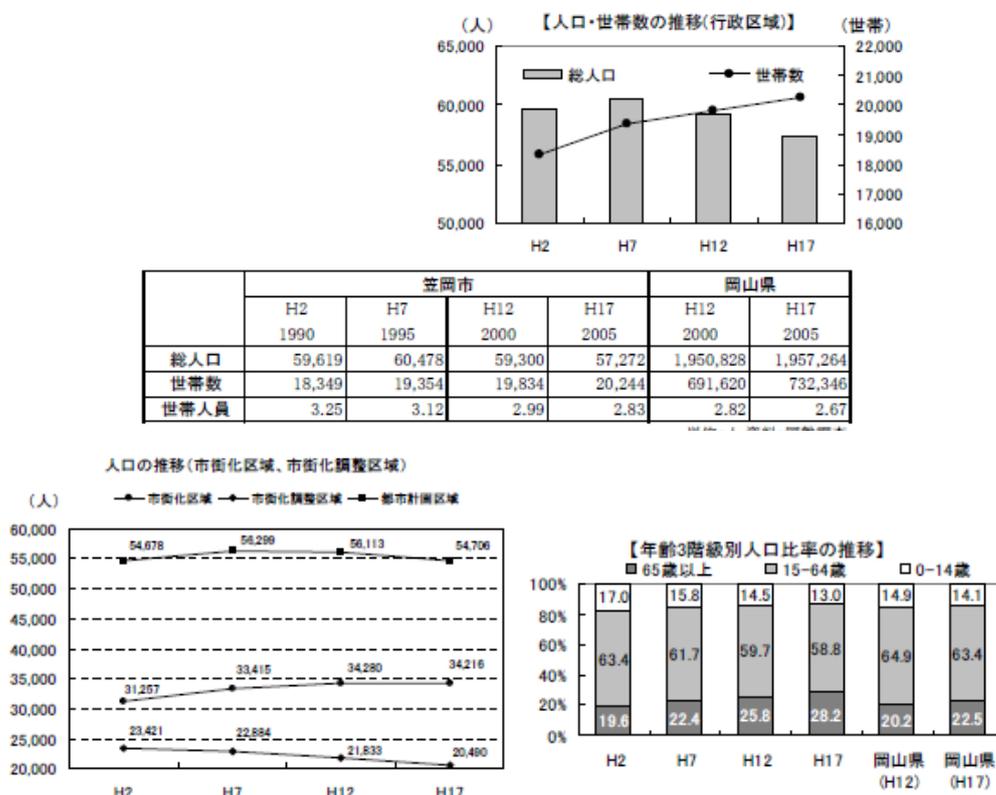


図10 笠岡市の人口動向(笠岡都市計画区域マスタープランより引用)

特に郊外の農村集落を中心とした市街化調整区域内では、人口減少、高齢化、それに伴う耕作放棄地の増加等が深刻となっており、このまま推移すれば、より一層深刻化することが懸念され、若者等の定住促進による後継者の確保、集落の維持が大きな課題となっていた。また笠岡市周辺の岡山県内の自治体は非線引き都市計画区域や都市計画区域外であったことから、人口減少の大きな要因として、線引きが課題とされた。

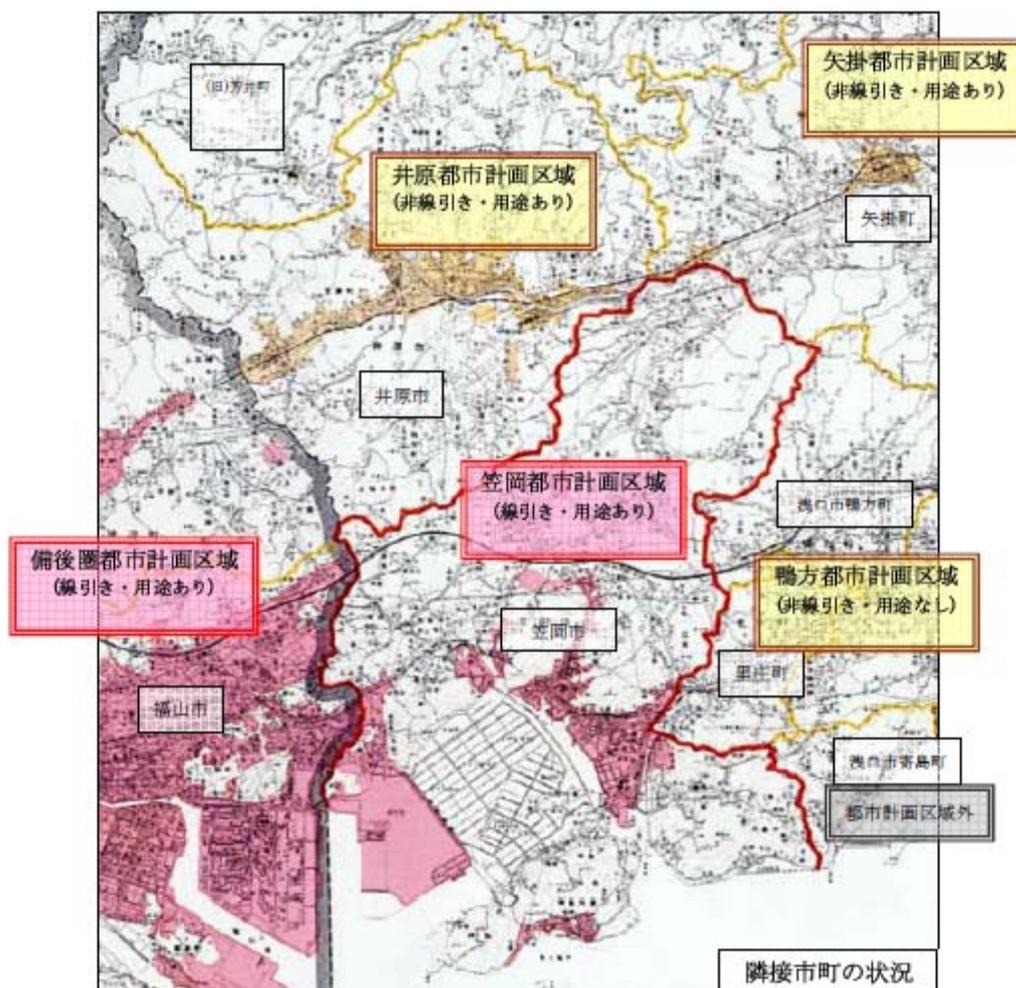


図 11 線引き廃止前の笠岡市と周辺の都市計画（笠岡都市計画区域マスタープランより引用）

（3）笠岡市における新たな土地利用規制の試行

このような状況の中、2000年の都市計画法改正の直後から笠岡市では、区域区分見直しにかかる庁内関係課調整会議を立ち上げて、線引きの必要性にかかる議論を開始した。しかし、早急な線引き廃止は難しかったことから、さらに検討を重ね、2005年から区域区分検討プロジェクトチーム会議を4回にわたって実施し、線引き廃止に関する情報提示や検討経緯資料を作成し、翌年には市内13地区で線引き見直しに関する

市民説明会を実施した。笠岡市の場合は、市民からの線引き廃止の声の高まりがあったというよりは、市側での検討が先行し、市民説明会で市民に線引き廃止の必要性を説明しながら、合意を形成していった。市民説明会には市長も出席し、約 500 人が参加したという。笠岡市は市民説明結果などを踏まえて、線引き廃止の都市計画案を作成し、岡山県は都市計画審議会で検討を行った。審議会では、線引き廃止が必ずしも人口増加につながらず、かえって市街化の分散を招く恐れもあるとの議論も出たが、最終的には会長判断で線引き廃止を答申し、2009 年 4 月 1 日線引きが廃止された。

線引き廃止に変わる土地利用規制としては、特定用途制限地域を導入し、開発許可対象の引き下げや形態制限の強化を行っている。既に線引き廃止自治体の事例が多かったことから、これらの自治体での制限内容を精査し、笠岡市に適した制限内容を精査した結果、現時点で線引き廃止後の特定用途制限地域を指定している自治体の中でもっとも厳しい用途制限を行っている。

景気の悪化もあり、線引き廃止直後しばらくは開発の動きがなかったが、2010 年 1 月の時点で、市街化区域縁辺部に 2 件の開発許可が申請された。それぞれ 30 戸、40 戸程度の分譲住宅地の開発計画である。また建築確認については、郊外集落部でやや増加の傾向がみられるとのことであった。



図 12 河川沿いの開発許可による開発予定地



図 13 採石場跡地を利用した開発許可による開発予定地

3-4. 県境を越えた新産・工特の今後の土地利用規制上の課題

本章では、不知火有明大牟田新産地区の熊本県荒尾市、備前工業整備特別地域の岡山県笠岡市を対象に、県境を越えた新産・工特都市の土地利用規制上の課題を整理した。これによると、以下5点が課題として提示される。

- ① 県境を越えた新産・工特の指定は、全国の指定地区数を抑えるために複数県からの申請を一本化させたという国や政治の思惑による側面もあるが、実際の都市圏の広がりにあわせた一体的な計画整備という観点からみると、十分に合理性があったと思われる。しかしながら、都市規模に著しい偏りがあり、開発プロジェクトの大半が規模の大きい県側で実施されたため、規模の小さい側の都市では、当初想定されていたような一体的な成長が実現できなかった。
- ② その理由としては、新産・工特の制度や、現在の日本の行政制度の執行体制に起因するところが多い。新産・工特にもとづく開発プロジェクトに対して、国からの補助金や支援の仕組みは用意されていたが、県境を越えての執行は想定されていなかった。代表県が計画の申請を行うことは可能としても、予算執行の段階で、県境を超えて計画を立案したり支出したりすることは難しく、現実に一体的な整備を行う主体が不在の状態となってしまったと推測される。そのため、上述したような都市重心や成長ポテンシャルに偏りがある中で、都市整備投資にも偏りが生じ、県境を越える規模の小さい側の都市が成長できなかった。
- ③ さらに、規模の小さい都市の周辺は、その県の中から見ると縁辺部に立地していることから、県内の主要都市の影響圏からも外れており、市周辺は緩い土地利用規制しか設定されていない。そのため、当該都市のみに厳しい制限が付与されている状態となってしまう、地域での不公平感が高まっていた。
- ④ このような背景から、荒尾市、笠岡市では線引きを廃止し、旧市街化調整区域に特定用途制限地域を導入し、また開発許可の対象引き下げ、形態制限の強化などを行って、都市の活性化を目指している。しかし土地利用規制の変更後間もないことや、昨今の厳しい経済状況の下で開発総数自体が落ち込んでいるため、都市計画見直しの効果は、現時点ではまだ限定的である。
- ⑤ 地方分権の推進による市町村への権限委譲が進む一方で、広域都市圏の設定や広域調整の必要性が指摘されている。荒尾市や笠岡市の経験では、県境を越えた都市圏での計画・整備を進める場合の実行主体と実現制度の欠如から、圏域設定と計画だけでは不十分なことがわかっている。現行の地方行政体制や法制度の枠組みでは用意されていない行政境界や自治単位を超えた都市圏域での、実効性を伴う計画決定や予算執行の主体と体制をどうやって用意するかが、重要な課題として指摘される。

4. 当初都市計画の見直しを要する新産・工特の現況と課題

4-1. 都市計画見直しを要する地区の概要と分析の視点

1章でも述べたように、本研究の対象である新産・工特内の都市は、1964年から1967年の間に地区指定が行われた。その直後の1968年に新しい都市計画法が制定され、線引き制度や開発許可制度が創設された。1969年には当時の建設省告示により、線引きを早期に実施する区域が示され、都市計画法政令附則第4条により、新産地区では128市町村、工特地区内では18市町村、合計146市町村が線引きすべき都市に指定された。

当時は新産・工特の指定直後で、多くの道県は工業地帯の建設計画を立案し、用地取得をすすめている最中であった。農業従事者や漁業従事者を中心とする地元住民から開発への激しい反対運動が展開されていた地区も多く、用地取得だけでも難航していた状況に加えて、土地利用制限と税金負担増加が新たに加わり、さらに反対運動が激化したことは想像に難くない。

これらの市町村では、反対住民との十分な協議調整を図る時間的余裕もないまま、プロジェクトの遂行と線引き導入の両立を迫られ、非常に苦しい立場にあった。そのため、実際の市街地の広がりや、旧都市計画法下での用途地域の区域、当時のDID区域などを考慮した適切な線引き設定ではなく、その時点で合意が取れた土地だけを切り取るような線引きを実施せざるを得なかった都市もあったと考えられる。本章では、そのような都市の事例として、東予新産業都市の愛媛県新居浜市を取り上げる。

一方で、激しい反対運動への対応として、線引き自体は実施するが、用地買収協力者が代替取得した調整区域内の土地に対して特例的な開発許可要件を設けることで、プロジェクトへの合意を取り付けた都市もある。このような事例として鹿島工業整備特別地域の旧鹿島町（現、鹿嶋市）、旧波崎町と旧神栖村（現、神栖市）を取り上げる。

これら2地区の対応は、当時としては最適なものであったのかもしれない。しかしながら、いずれの都市も、線引きの見直しや特例措置の廃止ができないまま、20年近くが経過し、多くの問題を抱えるようになった。さらに工業地帯整備後の開発圧力の増加と社会経済状況の変化による開発圧力の低下、線引きの前提となっていた産業構造自体の大きな変化、モータリゼーションの進展と生活圏の拡大による緩規制地域への開発流出など、都市を取り巻く状況が大きく変わる中で、土地利用規制に対する地域住民の不満がますます高まり、新たな土地利用整序が強く望まれるようになった。

2000年の都市計画法改正で都道府県が線引きの実施を選択できるようになったことは、長年の土地利用規制への不満を清算し、新たな土地利用コントロールに取り組む契機として、これらの市町村からは歓迎されている。本章では、新産工特の開発プロジェクト遂行と線引き実施の両立のために、継続してきた不適切な線引き設定を解消しようとしている事例として愛媛県新居浜市を、開発促進のための特例的な開発許可から卒業し、新たな都市計画に取り組む茨城県鹿島市を取り上げ、それぞれにおける問題構造の整理と新たな土地利用整序に向けた取り組みについて分析を行う。

4-2. 愛媛県新居浜市における線引き廃止と新たな都市計画の試行

(1) 新居浜の概要と新産指定経緯

新居浜市はもともと農村と漁村だったが、江戸時代に別子銅山が開山され、急速に成長している。1960年代には臨海部に住友系企業のコンビナート基地が建設され、工業都市となり、1964年に隣接の西条市・今治市などともに、東予新産業都市の指定を受けた。現在では銅山は閉山されているが、臨海部の工業地帯は健在である。

東予地区は新産業都市の指定をめぐり、同じ四国内の徳島地区と激しい陳情合戦を繰り広げた。徳島が先行して指定されたが、1章でも述べたように、国会議員の働きや全体の指定地区数が増加したことから、四国の2番目の新産地区に指定された。

(2) 愛媛県新居浜市における土地利用規制上の課題

別子銅山の開山で都市として成長していた当時の新居浜町は、1925年に周辺5村とともに都市計画区域が指定され、1930年には旧都市計画法に基づく用途地域が指定された。1937年には合併を機に都市が拡大し、市制が施行された。当時の人口は32000人程度であった。その後、周辺の町村を取り込みながら、市域が拡大し、人口も着実に増加を続け、1955年には10万人を超えるまでになっている。1980年代には132000人まで成長したが、その後は人口が減少し始めた。直近では2003年に別子山村と合併し、現在の市域となり、人口も少し持ち直したが、それからさらに減少が続き、2005年の国勢調査では125000人を切っている。

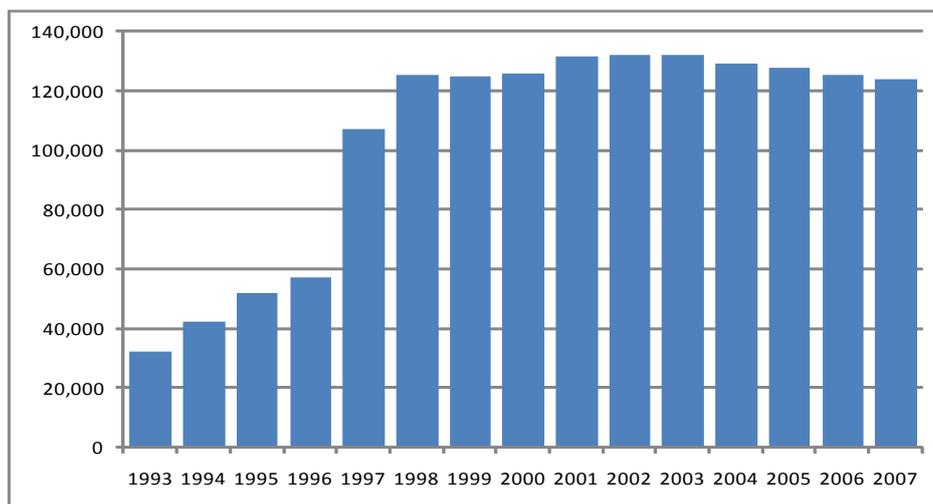


図14 新居浜市の人口推移（国勢調査にもとづく）

新居浜市を含む東予地域一体では、1964年に東予新産業都市の一部となったことと1968年に新都市計画法が施行されたことをうけて、それまでの市ごとになっていた都市計画区域を再編し、1968年には隣接の西条市・東予市などを対象に、東予広域都市計画区域（現在は新居浜と西条に区域を分割）が指定された。そして1969年に国から線引きをすべき都市に指定されことを受け、線引き実施に取り組むこととなった。

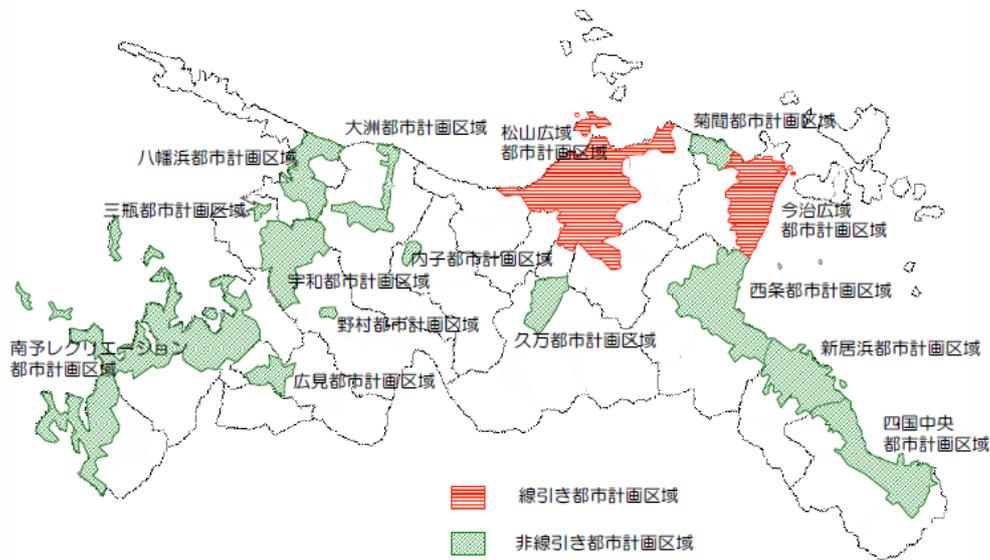


図 15 現在の愛媛県下の都市計画区域（愛媛県都市計画課ウェブサイトより引用）

表 8 東予新産業都市に指定された市町村と都市計画区域の設定状況

1964(昭和39)年時点の市町村名	1969(昭和44)年政令附則第4条第2号及び第3号により線引きすべき市町村	2009年9月時点の市町村名	2009年3月末日時点の都市計画区域
今治市	○	今治市	今治広域(線引き)
越智郡玉川町	○		
越智郡波方町	○		
越智郡大西町	○		
越智郡朝倉村	○		
越智郡菊間町			
新居浜市	○	新居浜市	新居浜(線引き→非線引き)
宇摩郡別予山村		西条市	西条(線引き→非線引き)
西条市	○		
周桑郡壬生川町	○		
周桑郡三芳町	○		
周桑郡小松町	○		
周桑郡丹原町	○		
川之江市		四国中央市	四国中央(非線引き)
伊予三島市			
宇摩郡土居町			
宇摩郡新宮村			

表 8 は東予新産地区に含まれる自治体名と都市計画区域及び線引きの有無を示している。都市計画区域については、2009年3月末日時点のものであるため、新居浜と西条の都市計画区域に分かれており、非線引きとなっているが、以前は新居浜と西条をあわせた東予広域都市計画区域が設定され、線引きが実施されていた。

当初の線引きについて、当時の市報や新聞報道などでは、「線引きは返上だ」「大荒れの新法説明会」などの見出しがあり、特に税金が上がることに対する反発が繰り返し取り上げられている。線引きは国から無理やり導入させられたと地元で受け止められていた様子が伺える。また、新居浜市では、線引き指定から1年後には議会に線引き廃止を求める請願が出されるなど、激しい反対があった。このような状況の中、愛媛県と新居浜市では線引きの検討を進めていったが、地元の激しい反対の中で、指定期限が迫っていたことから、将来の線引き見直しを前提に、特に強い反対のあった地区を区域からはずし、区域区分ができる地区を切り取るような形で指定を行ったため、市街化区域の形状はかなり不整形なものとなった。

図16は新居浜市における都市計画の変遷を示したものである。線引き導入以前の旧都市計画法にもとづく用途地域指定では、当時の中心市街地や工業地帯を中心に、コンパクトな都市計画となっていたことがわかる。1973年の線引き導入時には、都市規模の拡大を反映して指定区域が広がったが、激しい反対運動が展開された結果、中心市街地隣接地区などに穴抜けの市街化調整区域が残っていたり、当時のDID区域で市街化が進行していた地区でも調整区域になっていたり、市街化区域の形状の観点からも市街化状況との対応の観点からも、不整形な線引きとなったことがわかる。この線引きは、将来の見直しを前提としたものであったが、国が定めた線引き廃止の基準が非常に厳しく、基準を満たすことができなかつたため、抜本的な線引き見直しができないまま、2005年に線引きが廃止される直前まで不整形な区域設定が維持された。

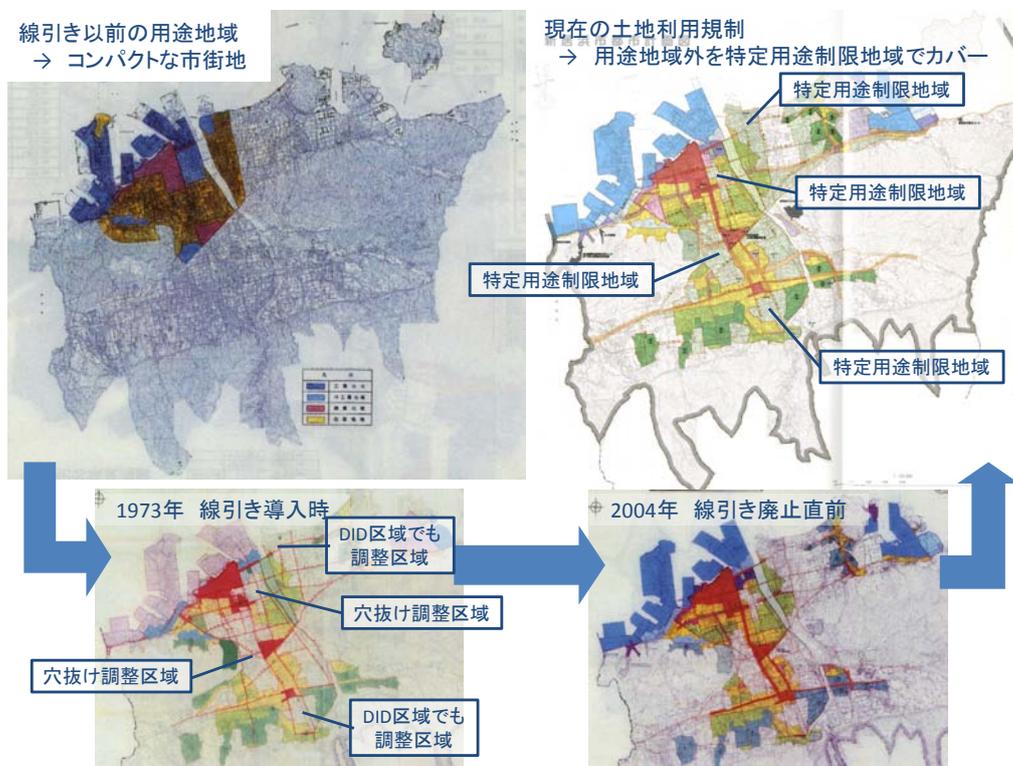


図16 新居浜市における都市計画の変遷

(3) 愛媛県新居浜市における線引き廃止と新たな都市計画の試行

このように新居浜市では、当初期待していた線引き見直しを実現しないまま、市街化区域と調整区域が混在した不整形な線引きが継続し、長年、道路や下水道などの都市基盤整備を一体的に進めにくいことが課題となっていた。一方で、調整区域に編入された DID 区域などでは線引き後も開発許可による開発が続き、人口も高い水準を保っていたが、都市基盤整備が進まないため、市の公共投資が市街化区域に優先的に配分されることに対して、不満が高まっていた。加えて、穴抜け調整区域や市街化区域隣接地区に農振法にもとづく農用地が指定されたため、それらの地区を市街化区域に編入することがさらに困難になり、市としても対応に苦慮している状況だった。

同じ東予都市計画区域内で隣接する西条市でも、新居浜市と同様に編入合併を繰り返して、28 もの旧町村集落が市全域に分散立地している。調整区域全体でみると調整区域と市街化区域の人口割合がほぼ拮抗しており、全国でも特殊な状況にあったが、多くの集落では人口減少と高齢化が進行しており、コミュニティ存続が大きな課題となっていた。東予地域はだんじりや太鼓台などの全国的にも有名なまつりが盛んな地域であるが、年々その担い手も減ってきており、集落の活性化が強く望まれていた。

このような中、2000 年の都市計画法で線引きが選択性になったことを受けて、市民からの線引き廃止の声があがっていたこともあり、新居浜市と西条市は、愛知県に対して線引き廃止を強く要望した。そこで、愛媛県では区域マスタープランの区域区分判断基準を用意し、東予都市計画区域の線引きの有無について検討を行った。その結果、両市では市街地拡大の可能性は低いが、調整区域と市街化区域の人口逆転や不整形な区域形状といった市街地形成上の問題があることや、自然環境保全の視点からみても線引きの必要性は高くないと判断されたため、区域内市町村の意向も踏まえて、総合的な観点から線引きの継続・廃止の判断を行うこととなった。新居浜市・西条市以外の東予都市計画区域内の市町（合併前）すべてが線引き廃止の意向を示したため、2005 年に線引きの廃止を決定した。

線引きを廃止するだけでは著しい規制緩和となってしまうため、線引き廃止の条件として、県から各市町村に対して、特定用途制限地域の導入が提示された。当時、同様に線引き廃止を検討していた隣接の香川県での代替土地利用規制の検討状況を参考にしながら、詳細を決めていったが、香川県と東予地域では状況がかなり異なっていたため、そのまま導入したわけではない。主な違いとしては、調整区域人口割合が非常に高く、既存集落の活性化が大きな目的であることや、香川県ではなだらかな土地が広がっているが、東予地域は四国一の高さの石鎚山などが連なっていて、市街地のすぐそばに急斜面が迫っている地形となっており、市街化可能な土地が限られていることから、土地利用の状況に応じた代替規制の検討をすすめていった。結果として、東予地域でも香川県下の自治体でも、線引き廃止の代替規制としては、特定用途制限地域を広く指定し、同時に開発許可対象規模の引き下げや形態制限の強化という、同

新居浜市では線引き廃止後、まもなく5年を迎えるが、この間の厳しい経済状況もあり、開発許可や建築確認件数は減ってきている。線引き廃止の効果を短期間の動向をもとに評価することは難しいが、これまで動きからは、当初線引き時に市街化区域に編入されるべきであった地区など、利便性の高い旧市街化区域縁辺部での人口はやや増加したが、中心から離れた郊外部の集落では依然として人口減少と高齢化が続いており、線引き廃止が集落の活性化にはつながっていない。郊外集落に人を呼び込むには、規制緩和だけでは効果に乏しく、規制以外の活性化策が必要であろう。

新居浜市では線引き廃止だけで長年の問題を清算できたとは考えておらず、現在も新たな土地利用整序の方法を模索している。例えば、市内の準工業地域は既に開発しつくされており、新たな企業が立地できる余地がなかったため、線引き廃止から3年たった2008年に産業立地を狙った特定用途制限地域の追加指定を行っている。さらに、実態の市街地状況にあった土地利用規制の実現を目指して、一体的な市街地整備のネックになっている旧市街化区域近接の農用地の扱いについて、農政側との調整を続けるなどの取り組みを続けている。

4-3. 茨城県鹿嶋市における都市計画区域統合の試み

(1) 鹿島工業整備特別地域の概要と指定経緯

鹿島工業整備特別地域は茨城県の南東部に位置し、鹿島臨海工業地帯を有する鹿嶋市と神栖市を中心とした地域である。総面積 4000ha に及ぶ工業地帯には、鉄鋼、化学、火力発電所、石油コンビナートなどの重化学産業が立地し、4 万トン級の巨大船舶が入港可能な掘込み港湾の鹿島港を有し、年間出荷額は 2006 年時点で 3 兆 11 億円、地区内の希望の従業員は 2 万 2000 人にのぼっている。

工業地帯整備や工特指定以前の鹿島地域は、交通の便が極めて悪く、社会資本整備が遅れ、貧困にあえぐ地域であった。利根川に沿って戦後開拓団民が移住し、海岸沿いには新田開発による集落が形成されていたが、北浦沿いの干拓地を除くとほとんどが砂丘農地で、生産性の低い水田が広がり、それ以外は未開発の松林という貧しい農村地帯であった。当時の県知事であった岩上二郎は、鹿島地域の貧困対策として、貧困からの解放をスローガンに掲げ、鹿島灘沿開発に着手した。開発計画は、利根川、北浦、鹿島灘の豊富な水資源と広大な土地を活用して、南北 25 キロメートル、東西 4～8 キロメートルの細長いエリアに工業地帯を整備するというもので、岩上は新しい都市のイメージとして、「農工両全」の理念を打ち出し、農業と工業が両立する新都市を建設しようとした。これにあわせるように国からも工特の指定を受け、鹿島一体の工業地帯開発が進められていった。

鹿島開発の中心となったのは鹿島町、神栖町、波崎町の 3 町で、3 町と県が共同で鹿島臨海工業地帯開発組合を設立し、工業用地の取得を行うとともに、県が工業団地、住宅団地、道路等の整備や企業誘致を、鹿島 3 町が学校等の生活環境の整備を分担してすすめていった。工特のエリアは鹿島 3 町を核にそれを取り巻く 9 町村（当時）を対象に指定されている。

表 9 鹿島工業整備特別地域に指定された市町村と都市計画区域の設定

1964(昭和39)年時点の市町村名	1969(昭和44)年政令附則第4条第2号及び第3号により線引きすべき市町村	2009年9月時点の市町村名	2009年3月末日時点の都市計画区域	区域区分の有無
鹿島郡銚田町		銚田市	銚田都市計画区域	非線引き
鹿島郡旭村				都市計画区域外
鹿島郡大洋村				都市計画区域外
鹿島郡大野村	鹿島郡大野村	鹿嶋市	大野都市計画区域	非線引き
鹿島郡鹿島町	鹿島郡鹿島町			
鹿島郡波崎町	鹿島郡波崎町	神栖市	鹿島臨海都市計画区域	線引き
鹿島郡神栖村	鹿島郡神栖村			
行方郡麻生町		行方市	行方都市計画区域	非線引き
行方郡北浦町				都市計画区域外
行方郡玉造町				都市計画区域外
行方郡牛堀町		潮来市		
行方郡潮来町	行方郡潮来町		潮来都市計画区域	線引き

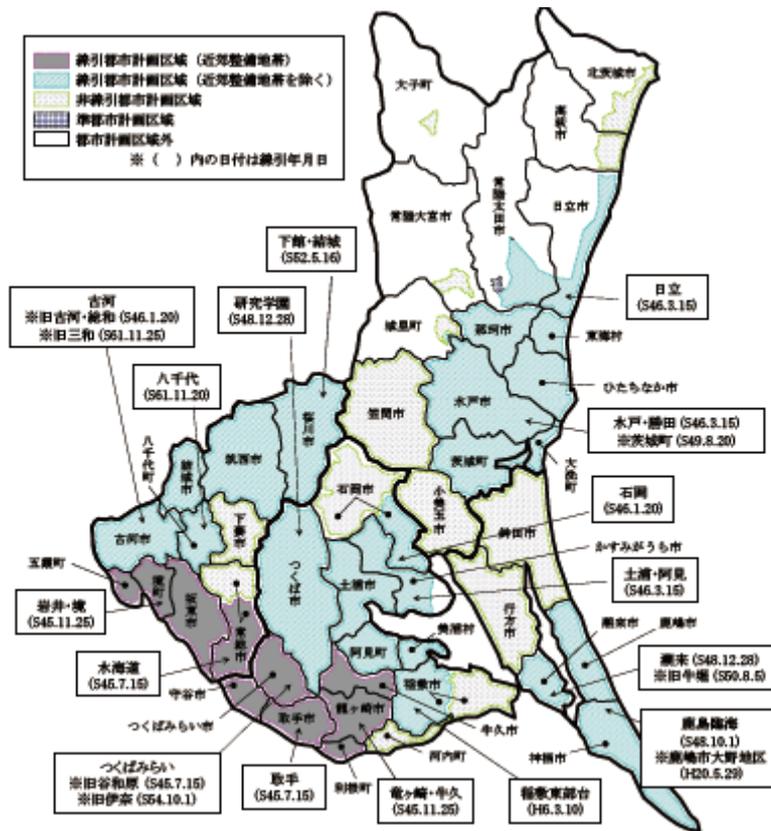


図 18 茨城県下の都市計画区域（茨城県都市計画課ウェブサイトより引用）

（2）鹿島工業整備特別地域における土地利用規制上の課題

茨城県は 1961 年に鹿島臨海工業地帯造成計画を策定し、翌 1962 年に地元 3 町とともに鹿島臨海工業地帯開発組合を設立し、「6・4 方式」とよばれる独自の手法を用いて、用地買収を行い、約 20000 平方メートルの広大な工業都市を建設していった。6.4 方式とは、有償減歩方式による替地を伴う面的整備事業である。工業地帯の開発区域内（鹿島町、神栖町の全域、及び波崎町の若松地区）の土地所有者から所有地の 4 割を買収し、4 割を超えて買収が必要になった所有者については、表 10 に示す基準に基づいて代替地を造成して売り渡すというものであった。

6・4 方式にもとづく用地買収の実績は表 1 1 に示す通りである。用地取得自体は順調に進行したが、鹿島地域への工特の指定を受けて、1973 年に鹿島臨海都市計画区域が決定され、線引きが導入されたことが、想定外の影響を与えることとなった。造成替地として、用地提供者に配分予定だった土地及び、既に配分された土地、あわせて 49 団地のうち 29 団地が市街化調整区域に編入されたのである（図 19）。

岩上の唱えた農工両全の理念に立ち戻れば、代替地が調整区域内になっても、農業継続にはさほどの支障はなかったと思われる。しかし、もともと土壌の質が悪く、農業生産性を確保しにくい上に、それまで貧しい生活を営んできた人々が用地買収で

金を手にし、土地活用志向が高まったことなどから、代替地での開発活用可能性を確保するような対応が強く求められたと考えられる。また、代替地の造成が遅れ、替地取得に対して住民の間に信用不安が広まったことから、茨城県は「念書」とよばれる土地の譲渡証明を発行した。この念書が住民から不動産市場に流通し、高値で売買された影響もあり、代替地での開発志向が高まり、農工両全の理念が崩れていった。

表 10 6・4方式にもとづく土地買収の基準（山下（2009）をもとに作成）

分 類	買 収 内 容	替 地
所有する土地のすべてが 全面買収地域内にある場合	全所有地を買収する	地域外に所有面積 6 割(不在地主 5 割)に相当する替地を渡す
所有する土地の 4 割以上が 全面買収地域内にある場合	地域内の全所有地を買収する	地域外に所有面積の 4 割を超える分に相当する替地を渡す
所有する土地の 4 割未満が 全面買収地域内にある場合	地域内にある土地全部と地域外に所有する土地を加え、所有地の 4 割に達するまで買収する	地域外の土地は一般替地とし、公共施設用地の先行取得に充当する
全面買収地域内の土地を 有しない場合	地域外で 4 割に相当する土地を買収する	地域外の土地は一般替地として、公共施設用地の先行取得地に充当する

表 11 用地取得状況（山下（2009）をもとに作成）

取得計画面積	6,800ha
取得面積	6,700ha
事業用地(工業団地等)	3,400ha
代替地用地(造成替地)	2,300ha
(一般替地)	1,000ha
進捗率(1984 年時点)	99%

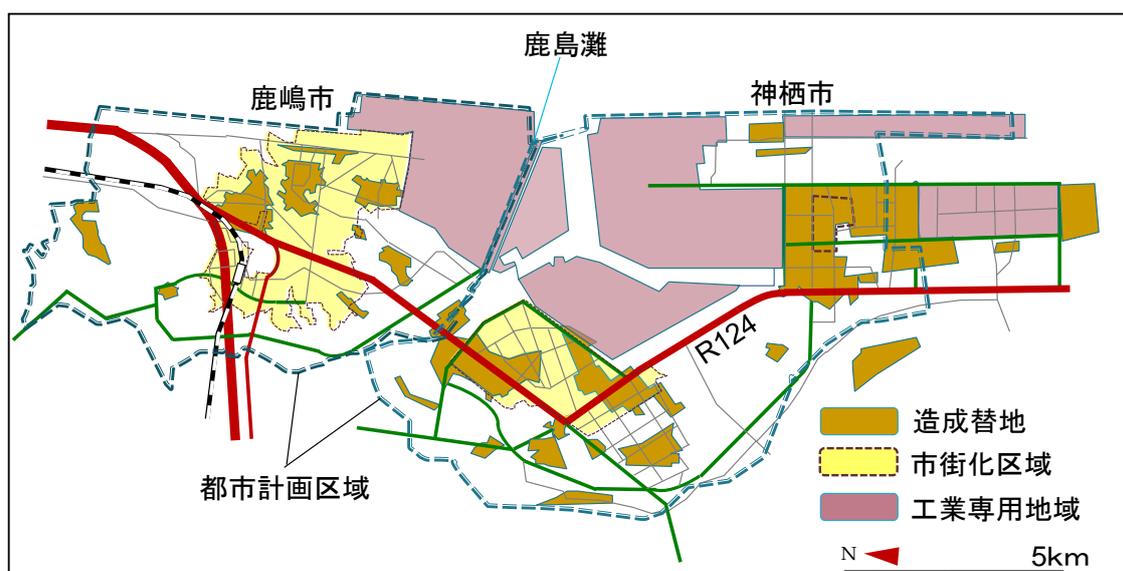


図 19 6・4方式にもとづく造成替地及び線引きの位置（山下（2009）より引用）

この状況に対応するため、茨城県は1977年に「鹿島臨海地域都市計画区域における開発行為等の取扱いに関する特例」（通称、鹿島特例）を制定し、市街化調整区域となった造成替地の救済措置とした。具体的には、市街化調整区域内の代替地における開発行為又は建築行為で、一定の基準に該当するものについては住宅等の建築を可能とするものである。

1) 適用基準
① 4割提供者が1982年9月1日現在所有している土地
② 鹿島開発組合及び県から代替地として配分通知書の交付を受けている土地
③ 4割提供者が開発組合及び県から1985年8月31日までに売り渡しを受けた土地(4割未満提供者は造成替地のみ)
2) 代替地の造成面積及び地区数：49地区、造成面積2,309ha
3) 代替地売渡実績：造成替地1,846ha、一般替地696ha、合計2,542ha
4) 特例適用の仕組み：鹿島開発区域における市街化調整区域内の土地で鹿島臨海工業地帯開発組合の確認を受けようとする者は、届出書を提出し特例適用をうける

この仕組みは当初5年間の期限とする時限特例であったが、まだ代替地の用地取得が終了しておらず、地権者と交渉中の箇所が多くあり、代替地整備が遅れ、特例の期限に造成が間に合わない地区もあった。そこで4割提供者全員に対して鹿島特例を行使できなければ不公平であるということから、その後、3回に渡って鹿島特例は延長されている。鹿島特例は1990年の確認証明事務をもって終了し、1992年によりやく廃止となった。

表12 確認証明の件数（山下（2009）より作成）

		鹿嶋市	旧神栖町	旧波崎町	合計
確認証明数		1,136	4,085	758	5,979
内 訳	専用住宅	1,050	3,315	512	4,886
	共同住宅	7	62	31	100
	業務用建築	79	702	203	984
	集団住宅	0	6	3	9
確認面積		43.1ha	219.8ha	72.0ha	334.9ha

表12のように、1977年から確認証明事務が終了する1992年までに発行された確認証明は5,979件あり、そのうち建築許可を取ったのは約5,000件である。旧神栖町内には造成替地が多くあったが、そのほとんどが市街化調整区域となったため、旧神栖町での確認証明が全体の60%を占めている。確認証明を得て開発された建物は、専用住宅や業務用途が多い。鹿島特例による調整区域内での開発は、工業地帯整備にとも

なう開発圧力の受け皿となり、調整区域でのスプロール市街地形成を助長してしまった。さらに調整区域で安価な開発が可能であったため、市街化区域内のビルトアップが進まない要因ともなっていた。

そこで、茨城県は1997年に鹿島特例は4割提供者属人の特例で、転得者などには適用されず、転得者は増築や建替えはできないとの見解を公表した。しかし、既に多くの転得者がおり、新たな開発の抑止効果があったとしても、短期間の間にわざわざ既存不適格の物件を増したに等しい状況を招いてしまい、転得者にとって利便性の低い土地が生産された結果となった。

この間の当該地域の人口の変遷は図20のとおりである。1960年から1965年までの期間、3町とも人口は減少傾向にあったが、工業地帯の造成や工場建設が全盛期を迎え、企業活動の集中的な稼働が開始された1965年以降から、鹿島町で人口が急増している。その後、鹿島町・神栖町では人口が順調に増加しているが、波崎町の人口増加は緩やかで、近年は横ばいとなっている。

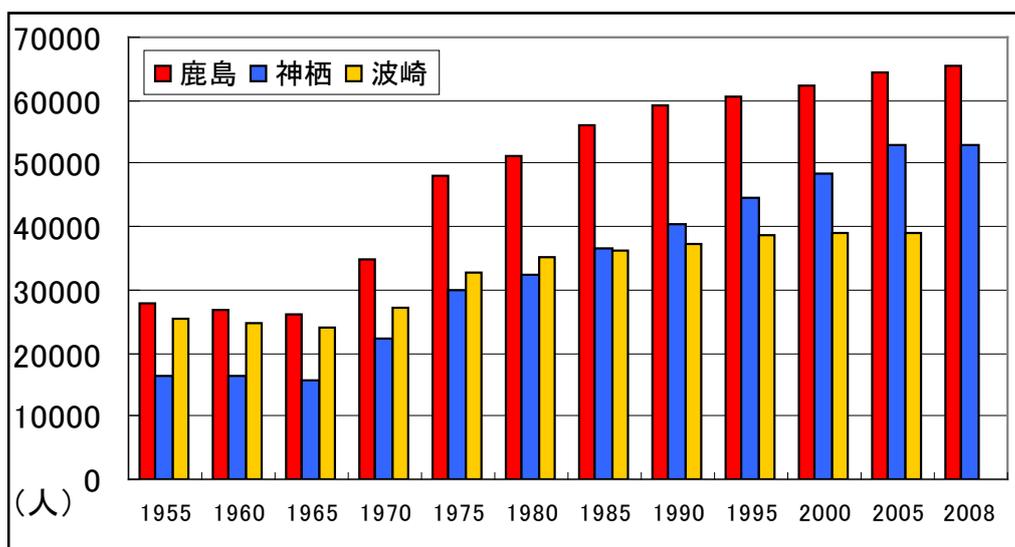


図20 旧鹿島町・旧神栖町・旧波崎町における人口の変化（山下（2009）より引用）

鹿島工特地域の土地利用規制全体に眼を向けると、1969年の建設省告示で、鹿島工特地域の中で線引きすべきと提示されていた市町村の中で、大野村は線引きを実施していなかった。大野村では、1990年頃をピークに、地域内ほぼ全域にわたって、開発許可申請にかからない3,000㎡未満の規模の道路位置指定による宅地開発が進んだ。その結果、未舗装かつ狭隘な公道から枝状に私道が伸ばされた、分譲型の宅地が散発した。鹿嶋市担当者へのヒアリングによれば、定年後の生活場所として鹿嶋市を選択する人々が多いとみられ、現在も鹿嶋市の人口および世帯数は共に増加しており、今後もこのような宅地開発の需要は高いと考えられる。しかし、未舗装の公道に対しては、住民から水はけが悪い等の苦情が寄せられており、スプロール化した市街地での基盤整備が大きな課題となっている。

(3) 鹿島工業整備特別地域における都市計画区域統合の試み

これまでみてきたように、鹿島工特地域では、農業と工業が両立する都市を目指して開発が進められたが、開発事業推進策として導入された開発の特例により調整区域における建替え更新が行いにくい乱開発や、隣接の緩規制地域におけるスプロールの進行を招いてしまい、土地利用規制上は大きな課題が残される結果となった。

1995年9月に鹿島町が大野村を編入合併し、鹿嶋市が誕生した。この合併により、鹿嶋市は線引き区域である鹿島臨海都計区域と非線引き区域の大野都計区域の2つを抱えることになった。鹿嶋市は大野区域では優良な農地や自然環境の保全と住環境の調和を図っていく必要があるとして、現在のように拡散的に宅地化が進行している状況には問題があるとした。また1969年の段階で旧大野村は線引きをすべき区域であったことや乱開発の発生状況などから、鹿嶋市総合計画や茨城県のマスタープランなどでは、当該地域に線引きを導入することが必要と指摘されていた。

これらのことから、市は2008年5月29日に大野都市計画区域を鹿島臨海都市計画区域に編入し、大野村地域全域を市街化調整区域とした。ただし既存住宅地の保護や地域活性化のため、旧大野村地区内の駅周辺地区やその他の既存市街地・集落を準市街化区域と位置づけ、一定の市街化を容認する仕組みを盛り込んだ。

都市計画区域統合に伴う大野地区での指定

- ①□地区計画制度…鹿島大野駅、潮騒はまなす公園前駅、荒野台駅の周辺区域
- ②□区域指定制度…宅地化率30%以上で、建物の連たんしている区域など
(※連たん…敷地間隔が70メートル未満でおおむね50戸以上の建築物が連続している地域)

例えば、元非線引きの大野都市計画区域には相当数の既存集落があったために、調整区域のままであれば既存不適格建築物の続出・新規開発の抑制という問題が出ることから、12号区域指定地域を指定できる全ての集落に指定している。また駅前には市街化区域内地区計画を指定している。この二つの制度に該当すると住宅などの建築や宅地分譲が可能な区域となり、このほか、道路位置指定を受けた区域内の分譲地については、県条例に適合すれば専用住宅の建築が可能とした。

しかし、結果として、今後も12号区域指定地域では、土地利用規制上は非線引き白地地域であった頃と殆ど変化のない規制の緩さが続くということになっており、開発の分散化は予防できない。また既にできてしまったスプロール市街地をいかに再整備していくかについては、大きな課題が残っている。

4-4. 都市計画の見直しを要する新産・工特の今後の土地利用規制上の課題

本章では、地元住民の激しい反対の中で、新産・工特の開発プロジェクトの実施と線引きの導入という二つの異なる国策の両立に苦慮した自治体における問題構造の整理と、土地利用規制上の課題を整理した。適切な線引き区域の設定ができなかった新居浜市、線引きは実施したものの特例開発を認めてきた鹿嶋市ともに、特に問題が深刻な自治体であったと考えられるが、程度の差はあっても、プロジェクト推進と土地利用規制の追加を同時進行させたことによる土地利用や規制の課題を抱えている自治体も少なくないと考えられる。以下、それぞれの都市での課題を整理する。

- ① 住民からの激しい反発により、区域設定が難航した新居浜市では、新産の開発プロジェクトとの両立のため、中心市街地隣接地区や DID 地区の一部をはずした不整形な線引きが実施された。その後の線引き見直しが許されないまま 40 年近くが経過し、一体的な市街地整備に支障をきたしていた。またこれらの地区に農振法にもとづく農用地指定がかかるなど、都市計画の全体的な見直しが難しい中で、既存宅地などを利用したしみ出し開発も発生している状態であった。
- ② 2000 年の都市計画法改正を機に、線引き廃止と特定用途制限地域等を活用した新たな土地利用規制に取り組んでいる。一時的には旧市街化区域隣接部での開発許可や建築確認が増加した。これにより市街地の物理的な集約化は多少進行したと評価できるが、これらの開発は散発的で都市基盤整備を伴っていないため、良好な市街地形成の観点からは憂慮すべき状態である。さらに全市的な人口は依然減少しており、昨今の厳しい経済状況から開発・建築件数も伸び悩んでおり、前章の事例同様、線引き廃止による都市活性化の効果は限定的である。
- ③ 基盤整備を進めるにしても、農用地指定がネックとなり、一体的な整備がしにくい状況であり、現在も一体的な都市計画を目指した取り組みを模索している。
- ④ 開発時の用地買収に関連して、調整区域での特例開発許可を行ってきた鹿嶋市では、代替地造成の遅れや譲渡証明の念書の流通などから、調整区域での開発が進行し、市街化区域での低未利用地が多く残っている。一方で、造成が遅れた代替地では、景気の波に乗り遅れ、開発されないまま放置されている地区もある。
- ⑤ 近年、合併を機に隣接の非線引き都市計画区域を統合して全域に線引きを実施し、旧非線引き区域をすべて調整区域に編入したが、市街化区域内地区計画や広範囲での開発条例の制定をしており、開発規制の面では以前と変わらない緩い規制が継続されることになった。今後の開発動向を注視していく必要がある。
- ⑥ 旧非線引き区域には、全域で無舗装公道が残っており、位置指定道路によるミニ開発も散発しており、形成されたスプロール市街地の再整備が大きな課題として残されている。

5. 新産・工特における土地利用整序の方向性と政策的課題

5-1. 新産・工特における土地利用整序の方向性

本研究の目的は、新産・工特に指定された自治体が、当初、どのような土地利用規制を設定して市街地の発展に取り組んできたのか、新産・工特の指定から40年以上が経過し、社会経済状況が大きく変化し、土地利用需要も著しく変容してきている中で、土地利用規制に関してどんな課題が生じているのか、それを乗り越えるために自治体はどのような規制の見直しを行っているのかを明らかにすることである。

新産・工特の成果について、国土審議会地方産業開発特別委員会は2000年に、新産・工特に対して、地区によって進捗状況に差があるが、総じて日本の経済成長の実現、地域間格差の是正に大きく寄与してきたと評価している。本研究でも全体の評価は同様と考えるが、地区ごとの差や個別の都市の発展状況から、これらの指定地区が今後、どのような都市計画の課題に取り組む必要があるのかを整理した。

新産・工特の指定経緯からは、当初は10ヶ所程度を想定していた地区指定が、関連省庁の意向調整過程、膨大な陳情地区からの選定作業の中で大幅に増加し、新産15ヶ所、工特6ヶ所の合計21ヶ所が指定されたことがわかった。この増加は単なる数字上の増加にとどまらず、当初の理念や目的が少しずつ変化して対象が拡大・増加したことを意味している。そのため、新産・工特は指定の目的自体にも多様性があり、地区それぞれの発展の方向性は多様であったと思われる。本研究では、既往研究などにもとづき、新産・工特を6つのタイプに整理を行ったが、地方の大拠点に育った都市、大都市や工業地帯と連担している都市、想定されていたほどの成長ができなかった都市などが含まれていることがわかった。

1969年の都市計画法で線引きが導入され、新産・工特は政令により線引きすべき都市に一括指定された。この際、前述したような地区の多様性が十分考慮されたのかについては疑問が残る。そこで、本研究では各地区での都市計画区域の設定方法や線引きの実施状況を4つのタイプに分類し、上記の地区タイプと組み合わせて、本研究で注目すべき課題を整理していった。加えて現時点で土地利用規制見直しの動きがある自治体の動向を鑑みて、特に着目すべき土地利用規制上の課題として、以下の3点を抽出し、それぞれ対象地区を選定して、分析と考察を行った。

(1) 広域都市計画に取り組んだ新産・工特の現況と課題

「新産業都市の優等生」と呼ばれ、新産・工特の理念を具現化している可能性の高い岡山県南新産業都市では、新産業都市のエリアに近い広さの広域的な都市計画区域を設定し、開発プロジェクトと都市計画が一体となって、土地利用規制に取り組んできたが、指定から40年が経過した現在、次のような問題があがってきている。まず、広域都市計画区域の設定は、生活圏の一体的な計画整備という観点からは合理性が認められるものの、中心部と縁辺部の自治体では市街化や発展の度合いが異なっており、

縁辺部では地域間格差の拡大に不満が高まっている。地方分権化の流れの中で、広域都市計画区域とすることの意味を再考する必要が生じている。市町村への権限委譲が進む中で、広域都市計画で規定している内容の権限を各自治体が持つようになると、広域指定していることの意味が薄れてしまい、国の流れと地方の実態がミスマッチを起している状態となっている。近年の市町村合併により、自治体境界と都市計画区域境界の混乱や同一市内の規制格差を抱える自治体が誕生しており、それらの自治体で、都市計画の整合をどう図っていくかが課題となっている。特に広域都市計画区域のメリットを実感しにくかった縁辺部の自治体では、区域外の緩規制エリアとの規制強度や税制面での違いに対する不満が高まっており、より制限の緩い土地利用規制への移行が進む可能性がある。

(2) 県境を越えて指定された新産・工特の現況と課題

県境を越えた新産・工特の指定は、実際の都市圏の広がりにあわせた一体的な計画整備という観点からみると、十分に合理性があったと思われる。しかしながら、都市規模に著しい偏りがあり、開発プロジェクトの大半が規模の大きい県側で実施されたため、規模の小さい側の都市では、当初想定されていたような一体的な成長が実現できなかった。その理由としては、日本の行政制度や実務上の限界から、県境を越えた一体的整備の実施主体が事実上不在の状態となってしまったことが考えられる。そのため、上述したような都市重心や成長ポテンシャルに偏りがある中で、都市整備投資にも偏りが生じ、県境を越える規模の小さい側の都市が成長できなかった。さらに規模の小さい都市の周辺は県内の主要都市の影響圏からも外れており、周辺は緩い土地利用規制しか設定されておらず、当該都市のみに厳しい制限が付与されている状態となってしまう、地域での不公平感が高まっていた。このような背景から、荒尾市、笠岡市では線引きを廃止し、旧市街化調整区域に特定用途制限地域を導入し、また開発許可の対象引き下げ、形態制限の強化などを行って、都市の活性化を目指している。しかし土地利用規制の変更後間もないことや、昨今の厳しい経済状況の下で開発総数自体が落ち込んでいるため、都市計画見直しの効果は、現時点ではまだ限定的である。

(3) 当初都市計画の見直しを要する新産・工特の現況と課題

国家プロジェクトである新産・工特の地域開発と、新たな制限付与である線引きが同時進行したことで、地元からの強い反発がおき、適切な都市計画の実施が難しかった自治体に着目し分析を行った。具体的には、十分な協議調整を図る時間的余裕もないまま、プロジェクトの遂行と線引き導入の両立を迫られ、やむを得ずその時点で合意が取れた土地だけを切り取るような不整形な線引きを実施せざるを得なかった愛媛県新居浜市では、新たな土地利用規制の設定に取り組んでいる。まず線引きを廃止し、特定用途制限地域を活用して、市内全域に用途制限を広げた。旧市街化区域と一体性

の高い箇所では農用地指定されている箇所については、少しずつ制限を変更していくことで、一体的な市街地整備へと移行しようとしている。一方、市街化調整区域に用地買収協力者の代替地が整備されたため、特例的に開発許可を運用してきた鹿島市では、特例の扱いを廃止し、転得者の建替えは原則不可としているが、今後、これらの開発の更新時期を迎えた時にどのような対応をとるのが課題となっている。また隣接の非線引き区域であった大野村では、スプロール市街地が形成されてきた。市町村合併によりこれまで別々であった都市計画区域を一体化し、全域に線引きを導入しているが、形成されてしまったスプロール市街地をどう整備し、コンパクトな都市形成をいかに進めていくかが大きな課題となっている。

5-2. 新産・工特における土地利用整序の再検討に向けた政策的課題

最後に本研究での結果を踏まえて、新産・工特における土地利用整序を再検討する際の政策的課題をあげる。

(1) 郊外集落や縁辺部における土地利用コントロールと説明手段の拡充

本調査からは、広域型都市計画を実施している都市も、成長し切れなかった中小都市のいずれにおいても、線引き廃止の機運が高まっている様子が見受けられた。規模が小さく人口減少が著しい都市では、周辺の緩規制地域への開発流出を経験してきており、都市の活性化策として線引き廃止が議論されることが多い。また調整区域に編入された郊外集落や縁辺部の衰退が問題となっている都市でも土地利用規制を緩める意図が働きやすい。ところが、先行して線引き廃止を実施した都市では、廃止直後に一時的な開発増加がみられるものの、それらの多くは市街化区域隣接地区や幹線道路沿いの利便性の高い場所での開発であり、郊外集落や縁辺部での開発増加につながっていない傾向がある。一方、縁辺部の生活者の視点に立つと、周囲は規制が緩く税金が安いのに比較すると、自身の土地は税金が高いが、基盤整備などによる環境や利便性の向上をほとんど経験がしたことがないという、断片的だが、生活者にとっては非常に重要でわかりやすい情報にもとづいて、線引きの是非を判断しており、このような住民の声が集まると、規制を緩和する選択に自治体も進み始めていく。しかしながら、線引きの緩和により開発の分散が進めば、ますます公共整備の投資が分散され、維持管理コストも上昇し、長期的に自治体の財政を圧迫するなどのデメリットが生じる。個人の最適解と自治体としての最適解の違いを十分説明することが求められている。また線引きという二分法だけではなく、生活者の日常にとってもわかりやすいメリットを提供しつつ、開発の規制誘導ができる仕組みの構築が求められている。

(2) 郊外集落や縁辺部の衰退化への直接的な対応と連動した土地利用コントロール

上述したような土地利用規制が可能となったとしても、規制自体は受身の仕組みであるため、開発や建築活動が行われて、初めてその効果が発揮される。しかし、近年の経済状況や人口減少の中で、開発総数自体が減少している状況では、規制を緩めたり強めたりするだけで市街地の活性化は実現しない。特にただでさえ人口が減少している郊外集落や縁辺部では、新しい人口が入ってこない不安感から、規制を緩和する選択を取りやすい。それをとめるためにも、規制以外の郊外集落や縁辺部の活性化策が必要とされている。

(3) 地方分権に対応した広域的な都市計画主体の必要性

新産・工特都市では、建設計画のエリアにあわせて、広域的な都市計画を行ってきた地区が多い。しかし、市町村合併による都市区域の変化や上述したような縁辺部か

らの離脱希望などもあり、広域都市計画から自治体単位の都市計画へと移行する地区も見受けられた。また近年、地方分権推進による市町村への権限委譲が進み、都道府県レベルでの都市計画権限の縮小が進んでいることも、自治体単独での都市計画を進める動きにつながっている。自治体の創意工夫が発揮できるという点で、自治体単独の都市計画区域にもメリットはあるが、実際の生活圏にあわせた土地利用コントロールの必要性の観点からみると、過剰投資の抑制と効率配分、機能分担、過当競争の防止など広域都市計画区域であることの利点も多い。本研究で分析した県境を越えた都市圏では、広域的計画の担い手が不在だったため、さらに問題が深刻になっている。都市圏の広がりにあわせた一体的な都市計画をどのようにすすめていくか、都道府県から市町村への権限委譲が進む中で、広域的な調整が必要とされる部分について、権限と実行手段を伴う調整主体を誰がどのように担うのかの検討が必要とされている。

6. 主要参考文献・資料等

(1) 参考文献・資料

- 財団法人日本地域開発センター（1964年）「新産業都市研究班中間報告書－岡山県南地区実態調査－」
- 財団法人日本地域開発センター（1964年）「新産業都市研究班中間報告書－富山・高岡地区－」
- 下河辺淳（1994）「戦後国土計画への証言」日本経済評論社
- 福武直編（1965）「地域開発の構想と現実Ⅰ 百万都市建設の幻想と実態」東京大学出版会
- 福武直編（1965）「地域開発の構想と現実Ⅱ 新産業都市への期待と現実」東京大学出版会
- 本間義人（1992）「国土計画を考える 開発路線のゆくえ」中公新書
- 本間義人（1992）「国土計画の思想 全国総合開発計画の三十年」日本経済評論社
- 本間義人（2007）「地域再生の条件」岩波新書
- 村田喜代治（1969年）「地域開発における新産業都市－松本諏訪地区の研究」東洋経済新報社
- 山崎朗（1998）「日本の国土計画と地域開発」東洋経済新報社
- 国土審議会地方産業開発特別委員会「新産業都市の建設及び工業整備特別地域の整備の今後の在り方について（最終報告）及び（答申）」平成12年12月14日
- 通産省企業局監修（1972）「工業立地ハンドブック」財団法人日本工業立地センター
- 「都市計画年報」建設省都市局1985年版、都市計画協会2000年版、2006年版
- 国交省ウェブサイト「都市計画データベース」
- 地域振興整備公団編「地域統計要覧」1976年、1985年、1995年、2000年、2001年
- 坂内陽子・姥浦道生・赤崎弘平・和田治（2008）「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」都市計画論文集 No. 43-1 pp. 28-33
- 佐野浩祥他（2007）「岡山・倉敷地域における広域計画「百万都市構想」の淵源とその展開」都市計画論文集 42(1) pp. 69-74
- 佐野浩祥他（2005）「富山・高岡地域における拠点開発計画の変遷およびその意義と限界」都市計画論文集 (40) pp. 949-954
- 山崎澄江（1999）「高度成長期地域開発政策の形成－新産業都市の事例－」土地制度史学第163号 pp. 17-32
- 新井陽子（2009）「市町村合併に伴う都市計画区域及び区域区分の運用方針に関する研究－茨城県を対象に－」筑波大学システム情報工学研究科修士論文
- 山下真司（2009）「大規模工業開発が地域の土地利用秩序に与えた影響：鹿島臨海工業地域における特例方式を中心に」筑波大学生命環境科学研究科修士論文

(2) ヒアリング調査先及び現地調査地

本研究の実施にあたっては、訪問又は電話によるヒアリング調査を行った。本研究の記述の多くは、ヒアリングでのお話と提供された行政資料にもとづいている。また詳細調査地区に関しては、都市計画区域マスタープラン、県・市発行の都市計画概要冊子、市町村マスタープラン、総合計画、都市計画パンフレット、都市計画総括図、都市計画審議会資料及び議事録、自治体ウェブサイト、その他関連行政資料を用い、加えて現地調査を行っている。ご協力いただいた皆様に心より感謝申し上げます。ありがとうございました。

- ・ 岡山県都市計画課
- ・ 熊本県都市計画課
- ・ 荒尾市土木課
- ・ 笠岡市都市計画課
- ・ 愛媛県都市計画課
- ・ 新居浜市都市計画課
- ・ 西条市都市計画課
- ・ 茨城県都市計画課
- ・ 鹿嶋市都市計画課
- ・ 宮城県都市計画課
- ・ いわき市都市計画課
- ・ 松本市都市計画課
- ・ 宮崎県都市計画課