

線引き廃止後の土地利用と交通環境の変化

～宮崎県都城市の事例をもとに～

宮崎大学 吉武 哲信

Changes of land-use and transportation after the abolishment of urbanization control area

— Based on a case of Miyakonojo city, Miyazaki prefecture —

Miyazaki University Tetsunobu YOSHITAKE

This article shows the present situation of land-use and transportation in Miyakonojo city that abolished the urbanization control area in 1988, and then discusses the basic idea towards proper land-use and transportation. The main issues are: 1) Developments including both houses and large-scale retail shops have been spread out over former-urbanization control area. 2) The problems on land-use and transportation are not devastating for living standard. The residents do not recognize these problems seriously and do not prefer stricter land-use regulations. 3) The benefit and cost of suburbanization should be clarified and opened to public so that public can judge real effects of suburbanization.

1. はじめに

宮崎県都城市は昭和44年に設定した線引きを昭和63年に廃した経緯があるため、都城市を題材として交通環境と土地利用の関係を論ぜよ、ということが編集委員会からの依頼である。

皮肉な言い方であるが、都城市には生活環境を深刻に脅かすほどの交通問題は存在しない。すなわち、市民生活や産業は大きく自動車に依存しているが、交通渋滞は朝夕の通勤ラッシュ時に限られている。立地が顕著な郊外型大規模店舗も深刻な渋滞を引き起こしていない。

このような状況下では、交通問題は道路混雑問題ではなく、よりよい生活環境・都市環境を確保するための手段としての交通という観点から論じるべきであろう。無論、この観点は大都市でも重要であるが、地方中小都市においてはそれが交通渋滞対策とリンクしない点で大きな違いがあると考えられる。

他方、都城市の土地利用をみると、線引き廃止の結果、白地での農・住の混在化が進行して幾つかの問題が顕在化している。中心市街地の衰退も深刻である。しかし、これらの問題も「多数の市民がより強い土地利用規制を志向する」に至るほ

ど、市民の日常生活を脅かしているものでもない。

以上のようなジレンマは都城市だけでなく、地方中小都市の多くが抱えていると考えられる。したがって、本稿では、このような「生活環境を脅かすほど問題は深刻・切実でない」地方中小都市において、土地利用と交通の関係、あるいはその将来をいかに考えるべきか、を考察する必要がある。都城市で起きていることは、この考察の基礎を与えるものと考えられる。

2. 都城市の概要

1) 地勢・人口

図-1に示すように、都城市は宮崎県南西部の鹿児島県境に位置する人口13.2万人(平成14年度)の宮崎県第2の都市である(第1位は宮崎市30.8万人,第3位は延岡市12.4万人)。また同市は、鹿児島県内の2町(財部町,末吉町)を含む1市7町の圏域の中心都市である。

交通基盤としては、数本の国道の他、JR日豊線がある。また、宮崎自動車道(昭和56年開通)のインターチェンジが市域北部に存在している。

2) 都市計画の経緯

都城市は、図-1に示すように旧都城市が周辺

町村と順次合併し、現在の市域を形成した経緯がある。昭和44年の線引きでは、旧都城市内のみならず市街化区域を設定し、その他を調整区域とした。その後、調整区域内での過疎化等が深刻化し、昭和63年の線引き廃止に至った。旧町村中心部の衰退を考えれば、線引き時に市街化区域の飛び地指定ができなかったことが、線引き廃止の要因として大きい。以上の経緯については、阿部論文¹⁾が詳細に述べている。

なお、線引き廃止後、白地における1,000㎡以上の開発行為に対し、建坪率50%、容積率100%の規制がかけられている。また、用途地域内、特に中心市街地部では、大規模な区画整理事業が進められ、現在も進行中である。



図-1 都城市位置図および都城市の旧市町村構成

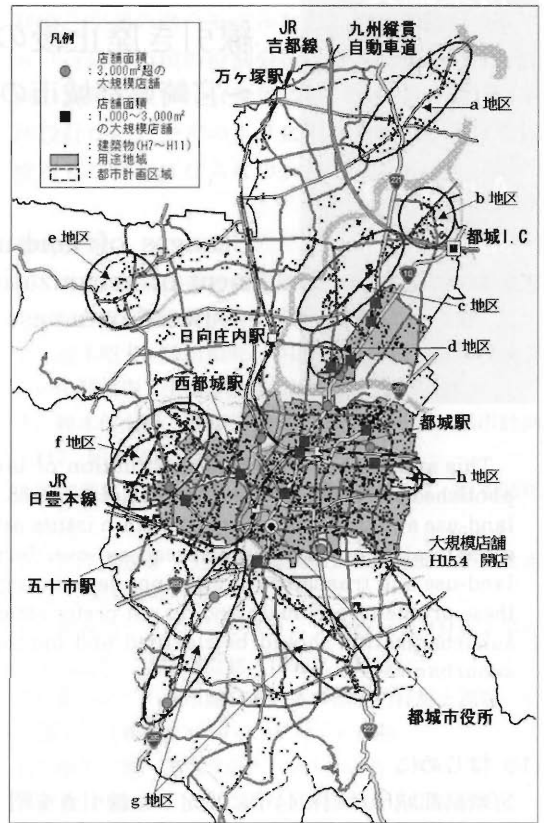


図-2 建築確認申請による開発・建築位置図 (平成7~11年)

合は、廃止前で3割程度、平成11年で5割程度と増加した。

- 人口は、平成7~11年で用途地域界を含む行政区での伸びが大きく、白地地区の行政区では微増、用途地域の行政区では微減傾向である。
- 建築確認申請をみると、用途地域内では、国道や主要幹線沿いの地区、用途地域の縁辺部等に主に住居系の集中が見られる。
- 中心市街地では、区画整理後、テナント系商店の再進出が芳しくない。
- 白地地域では、旧町村の中心地区とその近辺(図中、a、c、e地区)、インターチェンジ近辺(b地区)、住居系用途地域に隣接した地区(d、f地区)、主要幹線道路の交錯地区(g地区)、大学近辺地区(h地区)での住居系建築の集中がある。f地区では中規模店舗の立地も顕著である。

以上の結果、農・住の混在による悪臭、生活雑

3. 線引き廃止後の開発動向

1) 開発の動向

著者らは先に、都城の人口、開発動向に関し分析を行なったところである²⁾。その結果を、以下に簡単に整理しておく。なお、図-2は、平成7~11年の建築確認申請を地図上にプロットしたものである。

- 線引き廃止以降、用途地域での建築数は減少し、白地地域内の建築数が増加している。白地地域での建築数が都市計画区域内建築数に占める割

排水問題が発生し、住民から白地での基盤整備の要望が顕在化している。ただし、白地地域での生活環境悪化が許容限度を超えているわけではない。景観の悪化も存在するが、市民から問題視されるほど深刻でもない。

ここで指摘すべきは、住居系・商業系の用途指定がその用途の立地を促進していないことである。すなわち、用途地域内に集中的に基盤整備を行ない、良好な都市環境を財政効率的に提供するという論理は破綻しつつある。例えば、公共下水道をみると、用途地域の56%（平成14年現在）をカバーするに留まっており、この状況で用途地域外での整備を想定することは困難だろう。

このような状況の上で、生活環境レベルは許容範囲内であり、より強い土地利用規制は志向されないという、土地利用整序化と住民参加推進のジレンマが存在している。

2) 大規模店舗の立地状況

近年、都城市においては大規模店舗の新規立地が顕著である。表-1は、宮崎県内全市において、平成元～15年に立地した大規模店舗数を示したものである。表より、都城市の人口1万人あたりの店舗数（店舗面積3,000㎡以上）は、人口10万人以上の都市では最大の0.755であり、その他の小都市の中でも大きい。これは、都城市が独立的商圏を形成していることも一因であるが、緩やかな土地利用規制との関係を否定できない。

図-2には、平成元～15年に立地した大規模店舗の位置も記している。図より、用途地域内にも大規模店舗は立地しているものの、白地の幹線道路沿いにも多く展開していることは明らかである。平成15年4月に開店した大規模店舗（店舗面積28,834㎡）は白地内にあり、農振解除の上で立地した。議会では様々な議論があったが、地元地権者・農業者の要望、消費者の意向、周辺町村との競争等から、立地規制は実際には困難であった³⁾。

以上のように、白地での土地利用規制、農振法は、商業機能郊外化の有効な抑止力とならない。しかし一方で、この郊外化現象が市民の生活環境を著しく阻害しているわけではなく、大規模商業施設の立地を望んでいる市民が多く存在することも事実である。

4. 交通環境の現状と課題

1) 自動車交通への依存

以上のような住居系・商業系土地利用の郊外化が進展した背景には、都城市の道路網整備水準の高さがあるといわれている。表-2は、宮崎県内全市の規格改良済み（幅員5.5m以上）道路延長と、人口あたりの道路延長を昭和61年、平成14年の2時点について示したものである。表より、人口10万人を越える3市の中では、都城市の人口あたりの道路延長は両時点において大きい（ただし、小都市は人口の少なさから大きな値を示す）。

この道路整備水準の高さにより、渋滞は深刻でなく、また白地の大規模店舗、ロードサイドショップによる渋滞も開店当初は別として大きくない。

表-1 宮崎県内全市の大規模店舗の立地状況

都市名	店舗数(店舗面積別)		人口(H14)	人口1万人当たりの店舗面積3,000㎡超の店舗数
	1,000～3,000㎡	3,000㎡超		
宮崎市	34	13	307,553	0.423
都城市	13	10	132,455	0.755
延岡市	9	6	123,812	0.485
日南市	5	2	45,124	0.443
小林市	6	2	39,990	0.500
日向市	5	4	59,187	0.676
串間市	2	3	22,994	1.305
西都市	2	0	34,902	0.000
えびの市	3	0	24,328	0.000

表-2 宮崎県内の全市の道路整備水準

都市名	年次	道路延長(km)	人口(人)	人口1,000人当りの道路延長(km/1,000人)
宮崎市	S61	287.040	281,526	1.020
	H14	514.570	307,553	1.673
都城市	S61	283.666	131,722	2.154
	H14	390.051	132,455	2.945
延岡市	S61	162.698	135,510	1.201
	H14	249.862	123,812	2.018
日南市	S61	85.330	51,338	1.662
	H14	177.227	45,124	3.928
小林市	S61	92.106	40,797	2.258
	H14	115.570	39,990	2.890
日向市	S61	85.879	59,063	1.454
	H14	156.931	59,187	2.651
串間市	S61	79.885	28,197	2.833
	H14	123.225	22,994	5.359
西都市	S61	113.539	38,203	2.972
	H14	161.267	34,902	4.621
えびの市	S61	72.202	27,780	2.599
	H14	135.156	24,328	5.556

都市機能の郊外化は、道路整備水準の高さに支えられた自動車依存と一体のものであると言えよう。
2) 交通環境としての問題

以上のように、「問題は存在するが深刻ではない」構図は、「交通環境」の側面からも指摘できる。すなわち、公共交通問題と環境問題である。

公共交通のサービス水準低下と経営基盤弱体化の悪循環は、他中小都市と同様に深刻である。しかし、自動車を利用できる多数の市民にとっては、それは生活利便性上の切実な問題ではない。また、環境問題も同様である。基本的に自然が豊かである中小都市においては、自動車依存、都市機能の郊外化による環境負荷は現実のものとして見えにくい。しかし負荷は徐々に進行する。

5. 地方都市の郊外化問題とは

以上、都城市を事例に線引き廃止後の郊外化の現状と問題を論じた。このような問題の構図は多くの地方都市で共通しているのではないだろうか。

現実には、郊外化および自動車依存は、中心市街地問題、公共交通問題、福祉問題、土地利用混在化問題、環境問題と密接にリンクしており、それらへの対処が総体として社会的費用を増大させつつあることは明らかである。すなわち自治体経営の上で深刻である。諸問題は軽微な単体問題として存在するのではなく、郊外化に伴う諸費用が最終的には住民負担となることが住民に自覚されなければ住民参加を進めても問題は解決しない。

ただし、現下の事業別補助金に象徴される税制・財政システムは、その費用を住民自身の負担と結びつけては考えにくい仕組みになっている。同様に、地方自治体もこのシステムの枠組みの中で、あえて「都市機能の拡散に伴う社会的費用」を算出しなくてよい環境にあるかもしれない。

まずは、国と地方の関係においては、住民が負担と受益の自覚の上で責任を伴って選択に参加できる土台として、税制・財政および権限の地方分権がなされるべきであろう。他方、地方自治体は、上の地方分権化と独立して自治体マネジメントを推進する必要がある。すなわち、交通、土地利用、生活基盤整備、福祉、教育等の諸分野を個別に捉えるのではなく、マネジメントとして総合化して対処する必要がある。このためには、先に述べた

郊外化の社会的費用や、郊外部での開発利益の帰属先を厳密に明らかにし、それを住民に公開することがアカウンタビリティとして重要である。住民は、以上の情報を得て、初めて主体的・自己責任的に判断できよう。

6. おわりに

地方中小都市においては、土地利用、交通環境ともに単体としての問題は見えにくく、公共交通、福祉、基盤整備等を包括する自治体マネジメントの上で判断されるべきこと、併せて受益と負担の情報公開が必要であることを述べた。ただし、この議論以前に、用途指定地域と白地の基盤整備上の相違等、住民が正しく理解しているかについては一般的に疑問があるところであり、都市計画法第3条3の一層の推進が望まれる。

なお、平成12年の都市計画法は、線引き選択制の導入とともに、市街化調整区域内での規制緩和を併せて行なった。本稿で指摘した問題は、非線引き都市だけでなく、例えば大規模店舗については明石の研究¹⁾や市街化調整区域内への立地意向に呼応して宮崎市が都市計画マスタープランと総合計画を変更したように、線引き都市でも十分に起きうる。受益・負担の明確化と情報公開は、この文脈でも重要と考えられる。

一方で、柳沢らが指摘するように⁵⁾、規制緩和と地方分権を最大限活用して地方中小都市の新たな土地利用戦略を構築する事例も見られるようになってきた。この場合、市町村のみならず県や地方議会の存在意義やイニシャティブも重要であることをここでも指摘して稿を終わりたい。

参考文献

- 1) 阿部成治(1999)「都城広域都市圏における線引き廃止への経緯と効果」都市計画論文集, No.34, pp.271-276.
- 2) 前迫信也・小林大毅・吉武哲信・出口近士(2002)「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」都市計画論文集, No.37, pp.697-702.
- 3) 都城市議会議事録, 平成12年9月~14年3月.
- 4) 明石達生(2003)、「大型店の立地制御における現行土地利用規制制度の限界に関する実証的研究」都市計画241, Vol.51/No.6, pp.89-98.
- 5) 日本都市計画家協会編(2003)『都市・農村の新しい土地利用戦略』学芸出版社.