

# 行政視察報告書

平成30年7月20日

視察委員会名	産業建設委員会		
報告書作成者	副委員長 新 秀隆		
出席者氏名	委員長 伊藤 彦太郎 副委員長 新 秀隆		
	委員 服部 孝規 宮崎 勝郎 中崎 孝彦		
欠席者氏名	なし		
所管職員氏名	産業建設部次長 亀渕 輝男	随行職員氏名	議会事務局 村主 健太郎

視 察 日	視 察 先	視 察 目 的
7月10日	香川県高松市	都市計画の見直しについて ・ 特定用途制限地域の見直し ・ 開発許可対象規模および最低敷地規模規制の変更
7月11日	香川県坂出市	都市計画制度について（線引きの廃止と新たな土地利用コントロール方策について）
7月12日	岡山県津山市	鉄道遺産を活かしたまちづくりについて

## 香川県高松市

高松市は、香川県讃岐平野の中央部に位置し、人口 41 万 8122 人、面積 375.52k m<sup>2</sup> の商業観光都市である。昭和 63 年の瀬戸大橋開通、平成元年の新高松空港開港及び平成 4 年の四国横断自動車道の高松への延伸などにより、市を取り巻く環境が大きく変化する中、平成 11 年 4 月中核市に移行した。

### 【線引き廃止に至る経緯】

高松市では、瀬戸大橋の整備以降、中心市街地の地価高騰により、商業者の子世代等の郊外への移転が顕著となった。また、都市計画区域外等での開発が盛んであることに対し、土地利用規制が厳しい市街化調整区域の住民の不公平感が増大した。こうした経緯により、市街化調整区域から未線引きの都市計画区域や都市計画区域外に人口が流出したため、郊外の田園景観が損なわれるとともに、市街化調整区域がドーナツ状に取り残されるという土地利用形態が形成されていった。

このため、市街化調整区域内の線引きに対し、住民、各種団体等から廃止が求められるとともに、線引きの決定権者である香川県に対し、高松市、坂出市、丸亀市等から線引きの見直しに係る要望書が提出されたことを受け、線引きの維持・廃止について検討がなされた。

その結果、香川県北部の都市計画における線引きの形骸化が認められ、将来的な人口減少の見通しや、県内の大型プロジェクトの終息等により産業面からの土地需要も拡大しないという予想を踏まえ、平成 12 年の法改正による線引き・非線引きの選択制導入を受け、従来とは異なった制限により都市計画・まちづくりをコントロールしていこうという結論に至り、平成 16 年 5 月 13 日に線引きを廃止した。なお、線引き廃止に際しては、説明会・公聴会・市政出前ふれあいトークなど様々な機会を通じて市民、事業者等に説明を行ってきたとのことであった。

### 【都市計画制度の見直しの概要：特定用途制限地域指定等】

高松市では、それまでの、市街化区域及び市街化調整区域並びに都市計画区域外という線引きを廃止したことと合わせ、従来の線引きに代わる土地利用コントロール方策として、都市基盤の整備状況や土地利用状況から市域を幹線沿道とそれ以外に分けた形での特定用途制限地域の指定を行うこととした。

高松市では、中心市街地から主要な街道が放射状に伸びており、その渋滞解消のためのバイパス整備を行った結果、幹線沿道に店舗が連なることとなった。また、郊外型大型ショッピングセンターがブームになっていた背景もあり、これらの立地を抑制

するため、幹線沿道型の特定用途制限地域においては、建築可能な店舗・事務所等の面積を1万㎡超から3,000㎡超に見直した。現行の規制内容は次の表のとおりであり、幹線沿道型についても、3,000㎡を1,500㎡までさらに引き下げること検討しているとのことであった。

(制限される建物の床面積)

用途 類型	店舗事務所等	遊戯施設・風俗施設等	公共・公益施設・病院・学校等
幹線沿道型	3,000㎡超	3,000㎡以下のホテル・ボーリング場等以外全てを規制	大学・高等専門学校等、病院(20床以上)、老人福祉センター・児童厚生施設等(600㎡超)、自動車教習所等
一般・環境保全型	1,500㎡超	面積を問わずホテル、旅館等の全て	

(形態規制)

種別 類型	建ぺい率	容積率	高さ
幹線沿道型	60% (一部70%)	200%	12m (一部なし)
一般・環境保全型 (平地部)	60% (一部70%)	100% (一部200%)	10m (一部なし)
一般・環境保全型 (森林部)	50% (一部70%)	80% (一部200%)	10m (一部なし)

また、線引きの廃止によって生じる郊外部への住宅の拡散に対しては、平成30年3月に策定した立地適正化計画を中心としてコントロールしようとするものであるが、住宅地開発に関しては、公園や貯水池の配置等技術基準の要件を免れるため面積を小さく分けているものに対しては、これを適切にコントロールするため、連担して行われる開発については1年に満たないものを一体開発とみなすところを、高松市では5年にまで延長しているとのことであった。

### 【高松市立地適正化計画】

高松市では、平成16年の線引き廃止後の特定用途制限地域の導入等によって、都市の集約化を図ったが、それをさらにもう一步中進めたいという状況であり、人口減少・高齢化に対し都市的サービスを維持することを目指し、集約型のまちづくりを進めるため、平成30年3月に立地適正化計画を策定した。立地適正化計画の一部は、都市計画マスタープランの一部として位置づけられるため、居住誘導区域はほぼ用途地域と合致させている。また、都市機能誘導地域については、都市計画マスタープランにおける核となる地域と一致させている。

なお、立地適正化計画を具現化するための誘導施策等として、誘導区域内のマンション建築等に関し、容積率の緩和を図ることで2、3階多く建築できたり、保育所施設を含む場合はさらに容積率を緩和する等の方策を検討しているとのことであった。

### 【多核連携型コンパクト・エコシティ推進計画について】

高松市では、平成16年の線引き廃止、及び平成18年の周辺町との合併に伴い、平成20年に都市計画マスタープランを改定するとともに、平成23年に都市計画制度の見直しを行って新たな規制を開始している。そして、見直し後の都市計画マスタープランが目指す多核連携型コンパクト・エコシティを実現するに当たり、平成25年5月に、誘導施策等に関し、庁内の各部署の連携と個別計画間の整合を図るため、市域全域を対象とした多核連携型コンパクト・エコシティ推進計画を策定するとともに、後発の立地適正化計画との整合を図るため、平成30年4月に計画改定を行った。

### 【所感】

高松市における線引き廃止の経緯の中で、特に印象的であったのは、従来の都市計画における市街化調整区域の設定（線引き）によるデメリットが極めて明確であり、早期から市民との間でも問題意識の共有がなされていたことであった。

また、線引きを廃止するに際し、白地地域への乱開発等の問題が生じることを踏まえ、新たな土地利用の規制として特定用途制限地域の指定を行うと同時に、用途地域の拡大や容積率・建ぺい率等の適正化、開発許可制度の見直し等が行われており、刻々と変遷する土地利用にきめ細やかに対応できていると感じた。また、幹線沿道以外の区域の店舗等の面積要件を、さらに見直そうとしていることも驚きであった。

高松市では、幹線道路沿いの開発に着目し、特定用途制限を幹線沿道と幹線沿道以外に分けていることが興味深い点であるが、特定用途制限地域を指定して開発許可面積を引き下げたことで、一定の効果が上がっているとのことであり、土地利用に対する有効な施策として、本市としても参考にすべきであると思われた。



高松市にて

## 香川県坂出市

坂出市は、香川県の中央北寄りに位置し、古くから塩田の町として栄え、坂出港を中心に港湾・工業都市として発展した。人口5万3,952人、面積92.49k㎡で、岡山まで鉄道で40分、高松空港まで30分の距離にあり、交通至便であるが、周辺市町と比べて人口減少の傾向にある。

### 【線引き廃止に至る経緯】

坂出市では、昭和46年10月に線引き制度を導入したが、行政区域の約75パーセントが市街化調整区域に指定されていたことから、人口流出等の問題が顕在化し、都市活力の低下が懸念されていた。特に、平成11年頃に人口がそれまでの6万人を割り込み始めたことから、転出者へのアンケートを実施したことで、市内の土地の価格が高く、住宅建築に適した土地がないことが主な原因であることが明らかとなった。

線引きにより市街化調整区域での土地の開発行為が規制され、無秩序な市街地の拡大が抑止されていたものの、中心部と周辺部での土地の価格等に格差が生じ、調整区域における人口減少が深刻であった。市では人口減少・流出に歯止めをかけるため、平成12年の法改正を機に線引きの廃止について検討を開始し、関係市長、市議会、連合自治会（市民署名）により線引き廃止を県に要望し、平成16年5月に線引きを廃止した。

### 【都市計画の見直し：新たな土地利用コントロール方策】

坂出市では、市街化区域及び市街化調整区域の線引きを廃止したことと合わせ、新たな土地利用コントロール方策として、用途白地地域等において、特定用途制限地域の指定、建築物の形態規制の見直し、開発許可制度の見直し及び風致地区の見直しを行った。

まず、線引きの廃止に伴い、従来の市街化調整区域を中心とした区域を特定用途制限地域に指定し、良好な住環境の創出のため、地域の実情に応じて一定用途の建築等を制限することとした。特定用途制限は、都市計画法により区域を指定して大まかに規制するとともに、建築基準法に基づき条例で建物の建築の可否を規制するという2段構成である。なお、坂出市では店舗等に対する規制がないが、市内における開発意欲は低調なため、規制する必要がないとのことであった。

種 類	面 積	制限すべき特定の建築物等の用途の概要
特定用途制限地域 (幹線沿道一般型)	約 299ha	危険性や環境を悪化させる恐れが大きい工場、危険物の貯蔵・処理の量が多い施設、風俗営業施設
特定用途制限地域 (一般環境保全型)	約 6,589ha	危険性や環境を悪化させる恐れが大きい工場、危険物の貯蔵・処理の用に供する施設、風俗施設等、ホテル、旅館、パチンコ店

次に、線引き時には用途白地地区において建築物に関し容積率 400 パーセント、建ぺい率 70 パーセントの形態規制が適用されていたが、線引き廃止後の市街化調整区域における無制限の建築行為を抑止するため、容積率を 200 パーセントまで引き下げた。なお、建ぺい率については、調整区域内の既存の納屋等が不適格とならないよう、既存の 70 パーセントを維持したとのことであった。

次に、線引きの廃止により良好な宅地の供給が難しくなること、線引き廃止後の土地利用の動向が把握しにくいこと等から、一定地域で開発許可対象面積を法定の 3,000 m<sup>2</sup>以上から 1,000 m<sup>2</sup>以上に引き下げることとした。また、調整区域内で小さな画地が販売されることで良好な住環境等が損なわれないよう、開発行為における住宅地の 1 区画の最低敷地規模を定めることとした。さらに、線引きの廃止により、乱開発の標的となりやすい旧市街化調整区域内の山を風致地区として指定し、商業ベースの宅地開発を抑制することとした。

### 【坂出市立地適正化計画】

坂出市では、線引き廃止により郊外部での宅地供給が増加したが、低密度な市街地が拡大していることは否めない。また、外部からの人口流入が促進できておらず人口増加には至っていない。合わせて、総合病院、行政施設、高等学校等の都市機能が J R 坂出駅周辺に集積していることから、これら中心市街地の利便性、都市機能の充実を維持していくため、現在、立地適正化計画を策定中である。これにより中心市街地に居住誘導を図ろうとするもので、郊外の各地域については街中と地域を結ぶ公共交通ネットワークの強化を図り、中心部へのアクセス性を向上させることとしている。市は、立地適正化計画を公共投資に関する行政の意思表示と考えており、中心部への都市機能の誘導等を図るとともに、将来、郊外部には優先的な公共投資ができないことを認識してもらった上で、開発等を進めてもらう必要があるとのことであった。

### 【所感】

坂出市における線引き廃止の背景には、周辺市町への人口流出があり、市外転出者の転出理由・傾向を分析し、線引き廃止の根拠の一つとしていることが特長的であった。また、線引き廃止に際しては、市街化区域の市民に土地価格の下落への抵抗感があったという話が印象的であった。

坂出市でも、線引き廃止に合わせ、特定用途制限地域の指定以外の様々な制度変更を行っており、単なる土地利用規制というよりも、新しい土地利用コントロールによって市域の活性化を目指しているように感じられ、とても興味深い事例であった。



坂出市にて

## 岡山県津山市

津山市は、岡山県北東部に位置し、17世紀に津山藩が置かれたことにより城下町として、さらには山陽と山陰を結ぶ交通の要衝として産業・経済・文化が発展した。現在の人口は10万1,667人、面積506.33k㎡である。

### 【鉄道近代化遺産の活用：津山まなびの鉄道館】

津山市では、JR因美線、姫新線、津山線の3路線が合流する鉄道の要衝として、昭和11年に大規模な機関車庫（旧津山扇形機関車庫）が整備された。この機関車庫は、京都鉄道博物館の梅小路機関車庫に次いで現在日本第2位の規模である。また、岡山県北部には木造駅舎、転車台など多くの鉄道遺産が現存しており、扇形機関車庫を含め鉄道近代遺産として保存・活用しようとする気運が市民の中で醸成されていた。

平成19年にJRと共同で展開した「岡山デスティネーションキャンペーン」等を契機として、津山市観光協会、市、JR西日本、県、津山町並保存会など14団体で構成される、みまさかローカル鉄道観光実行委員会が発足した。同年4月には扇形機関車庫等が一般公開され、鉄道ファン等の好リアクションにより、鉄道遺産を活用した施設整備が動き出し、平成28年4月に津山まなびの鉄道館が開館するに至った。

同施設は、鉄道のあゆみ・しくみの学習を通じて、地域社会の発展や産業の成り立ちなどを学ぶことを基本コンセプトとしており、開館から7ヶ月で約6万人が来場した。

運営体制は、JR西日本が施設を所有・整備し、観光協会が施設を賃貸して運営及び維持管理を行い、津山市が補助等（年間約900万円）により運営をサポートしている。

今後は、入館者確保のため、さらなる誘客促進、他の観光施設の回遊性向上等の新たな取り組みと、市民活動の継続等が課題であるとのことであった。

### 【鉄道遺産を活用したまちづくり基金：津山駅北口広場へのSL移設事業】

津山市では、平成28年に津山市鉄道遺産等を活用したまちづくり基金条例を整備し、旧扇形機関車庫や木造駅舎、転車台、静態保存車両など、鉄道に関する資源を活用した官民協働のまちづくりを推進している。この基金を活用した事業の公募を行い、津山市立南小学校にあったSL機関車を、鉄道のまちのシンボルとして、津山駅北口広場に移設する事業が採択され、平成29年8月に広場への設置が完了した。

### 【津山駅周辺整備事業について】

津山駅周辺は、JRや路線バスが乗り入れる交通結節点だが、モータリゼーションの進展や社会経済情勢の変化、ライフスタイルの多様化などによりにぎわいが低下し、市の玄関口としての求心性も低下していた。特に、駅周辺の国道53号は、連続的かつ変則的な交差点となっており、渋滞が発生し、駅とバスセンターが国道で分断され、安全性が低く、利便性にも課題があった。また、空き店舗や老朽化した建物、空き地も見られ、低密度化と回遊性の低下が著しい状況であった。

これらのことから、平成10年以降、土地区画整理手法により駅周辺整備を検討してきたが、市の財政負担、地元住民の負担が多大であることから、平成20年より段階的な整備手法に転換した。平成22年に、既存の2,700㎡の駅北口広場について、市の直接買収により7,400㎡（内5,000㎡は再開発のため国鉄清算事業団から購入済）に拡げることが最終決定し、平成24年に都市再生整備計画を、また平成25年に津山駅周辺整備計画を策定、翌年に駅北口広場整備工事に着手し、平成29年4月より供用開始を行った。整備に当たってはどのような問題があるか住民に意見を求めるとともに、駅整備のコンセプト等についても住民アンケートを実施して決定し、整備計画に反映した。

事業費については、市の都市再生整備計画の基幹事業として、13.5億円（国費6億、起債7.1億、一般財源0.4億円）であり、津山市発注により3年間で工事が行われた。また、北口広場の整備に合わせて、交通観光案内所と、民間運営による物販施設を含む交流施設を整備した。

なお、平成24年の都市再生整備計画における総事業費は5年間で約25億円、また、平成29年からの5年間を合わせると約45億円となる見込みである。また、市では、にぎわい再生に資するため多くのハード事業を設定しているが、これは、既存の町並み保全と合わせて、市単独では実施が難しい事業をパッケージとして計画立案し、国の交付金を活用して事業展開していくものであるとのことであった。

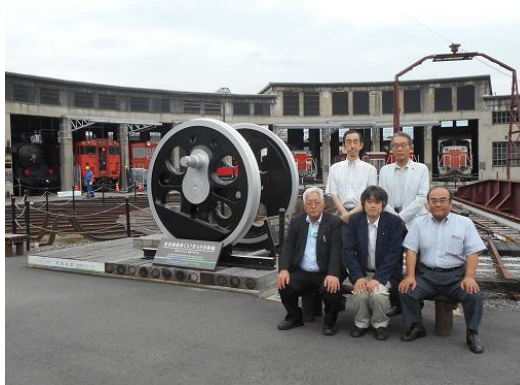


## 【所感】

津山市は、鉄道のまちであることや城下町であることなど、亀山市と重なる部分が多くあり大変興味深かった。

津山市の鉄道遺産を活かしたまちづくりの背景として、鉄道の結節点として発展してきたことを示す転車台等の鉄道遺産の存在や、市内に点在するレトロな駅舎を始めとする鉄道遺産の数々、市民活動に端を発し、市全体で盛り上がっていった機運があり、市がそれらを組み合わせ、事業として結実させたことが素晴らしいと感じた。

また、鉄道遺産だけではなく、基金の積み立てや活用アイデアの公募なども大きく寄与しており、亀山市でも参考にすべきであると思われた。



津山市にて