

産業建設委員会所管事務調査報告書

【はじめに】

近年、地方都市においては、人口減少・少子高齢化、モータリゼーションの進展及び地域産業の衰退が顕著であり、市町村合併等に伴う計画単位の再構築や、都市の持続性を担保する観点から、都市計画が果たすべき役割は、極めて多岐にわたっている。

現在、亀山市では、交通拠点性が高いことや津波等の災害に対する安心度から、市外からの転入者が増加し、宅地化が進行している。しかし、都市計画上非線引きであることから、規制のない用途地域外での小規模住宅開発（ミニ開発）が多く、農用地除外を伴う大型商業施設の立地も計画されるような状況を生んでいる。

こうした用途地域外での開発行為が引き続き行われることで、新たなインフラ整備の必要が生じ、市の財政に影響を及ぼすことが十分に考えられるため、今後、市の土地利用のあり方が問われている。

また、市議会では、平成30年3月定例会において、都市計画に関する基本的な方針である都市マスタープランを議決事件としたことにより、市の都市計画に大きく関わっていくこととなる。

これらのことから、産業建設委員会では、「都市計画」をテーマに設定し、市の土地利用、開発等の現状について把握・検証し、これからの亀山市にふさわしい都市計画のあり方について調査・研究を行い、検討した結果をここに報告する。

【現状把握】

当委員会では、市の都市計画について現状把握するため、土地利用、都市マスタープラン、立地適正化計画及びミニ開発に係る都市施設の整備について、また、土地利用の観点から農用地区域除外の考え方について産業建設部に資料を求め、聞き取りを行った。

1 土地利用・開発の状況について

市の土地利用の方針として、市のエリアを5つにゾーニングするとともに、亀山中心部を中心的市街地、井田川駅周辺及び関駅周辺を副次的市街地として位置づけている。

土地利用状況として、近年、農地が大きく減少し、建物用地、道路・鉄道等の都市的土地利用が増加している。また、住宅供給については、持家の住宅着工数が年間200戸前後で推移しているが、幹線道路沿道や就業地隣接部に集中している。特に、市の北東部である川崎・井田川地区を中心にミニ開発が増加しており、用途地域外の開発比率が高く、市街地が拡散している状況である。

また、国道306号沿道への商業施設の立地が活発であり、農用地除外を伴うものを含め、1万㎡以上の大規模商業施設の立地が計画されている。現行の都市マスタープラ

ンでは、国道306号沿道を既成住宅地等と連携した沿道サービス施設の集積を促進する地区としているが、大規模商業施設は除くこととしている。

2 都市マスタープランについて

平成22年に策定した都市マスタープランでは、市の主な問題として、都市の無秩序な拡散と既存都市機能集積地の衰退を掲げ、これらに対し、都市機能の集約化による拠点形成と、市内及び隣接する市との多様なネットワークが構築された都市づくりを目指してきた。

(都市マスタープランの検証)

市では、平成30年に計画終期を迎える都市マスタープランの総括・検証を行った結果、目標としてきた「拠点機能強化及びまとまりのある居住地形成」及び「都市機能拠点と居住地のつながりの強化」について、次のような課題があるとしている。

- (1) 亀山駅周辺再生の遅れ、関宿観光客の減少、東町商店街の空き店舗増加が顕著であることなどから、拠点（既成市街地）の衰退に歯止めがかかっていない。
- (2) 用途地域外の開発比率が全体の約4割を占め、市街地の拡散に歯止めがかかっていない。また、井田川地区住宅団地が人口集中地域から除外される等、既存住宅地の衰退に歯止めがかかっていない。
- (3) 代表的交通手段が自動車利用に集中するため主要区間で交通渋滞が発生している。
- (4) 鉄道・バスの分担率が非常に低い。

これらの課題から、次期マスタープランでは、中心的都市拠点の強化、適正な土地利用の誘導、コンパクトなまちづくりの推進を掲げている。しかし、市街地の拡散や拠点の衰退など、平成22年当時既に都市マスタープランで掲げた課題が何ら改善されず、市街地の拡散と拠点の衰退に歯止めをかけるための施策として何が足りなかったのかという検証がされていない。

なお、市では、都市マスタープラン改定のための基礎資料として、平成29年11月に市民1,200人を対象にアンケートを実施している。その結果、『住まい地域の生活環境の主な問題点』として、「日常生活のための店舗やサービス施設等の不足」が56.7%、「既存の商店が衰退し、空き店舗・空き地等が目立つ」が32.9%、「農業が衰退し、耕作放棄地や無秩序な宅地化等が目立つ」が32.6%と高い比率であった。また、『住まい地域への要望』として、「公共交通の充実したまち」が47.6%、『必要な施策』として「鉄道、バス等の公共交通機関の利便性向上」が51.7%であり、公共交通の便利さに対する市民満足度が非常に低かった。

3 立地適正化計画について

市では、用途地域外への市街地拡散の抑制と、中心的市街地等における土地利用の促進による都市の拠点性向上を図るため、立地適正化計画を策定した。計画では、都市マスタープランの中心的市街地及び副次的市街地である亀山中央、関、井田川を居住・都市機能の誘導区域に設定し、これらの区域以外で一定規模以上の住宅や誘導施設の開発、建築を行おうとする場合は届出が必要となる。

誘導区域内への居住・都市機能誘導を図るための施策として、現在、居住誘導区域内の空き家をリフォームして居住するためのリフォーム費用や、都市機能誘導区域内で空き店舗・空き家を改装して出店するための改装工事費に対する補助を行っている。

井田川居住誘導区域には、井田川駅周辺の既成市街地を指定しているが、川合町の農地や国道306号沿道までを含んでおり、当該区域における商業施設の開発等が活発な一方、亀山駅周辺の市街地の拠点性が低下していることから、誘導区域間の差が大きい。

4 ミニ開発に係る都市施設の整備について

市では、用途地域外を中心としてミニ開発が活況であることに対し、地域の人口増や少子化対策には有効であるが、上下水道や公園等の都市施設の適正配置に課題を生じる場合があるとともに、全市的に見た場合、集落や人口の偏りを助長する場合があります、都市サービス面で課題を生じる場合があると認識しているとのことであった。

なお、ミニ開発の団地内だけで使う道路の整備に当たっては、都市計画法上の道路幅6.5メートルに対して、最低6メートルを確保するよう指導しており、他市と比較して高レベルの指導をしているとのことであった。

5 農用地区域除外について

市の農業振興地域は7,237ヘクタールであり、整備計画の農用地利用計画で定める農業振興地域内の農用地のうち、農用地区域に指定している農地は、1,844ヘクタールである。

農用地区域内の農地を除外するには、その目的、計画等が明確であり、「農用地以外の土地にすることが必要かつ適当で、農用地区域以外の土地をもって代えることが困難であること」等、5つの要件を全て満たす必要がある。

市では、平成29年に、店舗敷地の造成工事に係る川合町の農用地区域内の農地を除外したが、当該区域が、第2次総合計画の都市空間形成方針における副次的都市拠点であり、立地適正化計画における都市機能誘導区域に含まれることから、農用地以外の土地にすることが必要かつ適当であると判断したとのことであった。

【行政視察】

産業建設委員会では、調査・研究テーマに沿った先進地として、平成30年7月10日及び11日に香川県高松市及び坂出市を視察した。

1 高松市

高松市では、線引きを廃止したことに伴い、新たな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、市域を幹線沿道型とそれ以外に分け、特定用途制限地域の指定を行うこととした。

特に、幹線沿道型の特定用途制限地域において、幹線沿道への大規模店舗の立地を抑制するため、第一種住居地域相当の規制として、店舗・事務所等の建築可能面積を1万㎡から3,000㎡に見直した。市では、面積を引き下げたことで一定の効果が上がっており、現在、さらに3,000㎡を1,500㎡まで引き下げること検討しているとのことであった。また、線引きの廃止による郊外部への住宅拡散の問題に対しては、立地適正化計画によって誘導を行うこととし、現在、誘導区域内のマンション建築等に対する容積率の緩和などを検討しているとのことであった。

2 坂出市

坂出市では、線引きを廃止したことに伴い、旧市街化調整区域等を特定用途制限地域に指定し、一定用途の建築等を制限することとした。また、用途白地地区内の建築については容積率を400%から200%に引き下げるとともに、都市計画区域内の開発許可対象規模を1,000㎡に引き下げ、住宅地の1区画の最低敷地規模を150㎡とした。また、現在策定中の立地適正化計画によって、中心部への都市機能誘導等を図るとともに、この計画を、開発事業者等に対し、郊外部に優先的な公共投資ができないことを認識してもらうための市の意思表示と考えているとのことであった。

【意見交換等】

平成30年4月23日に、三重短期大学准教授の小野寺一成氏を講師として、「都市計画とまちづくり」をテーマとした議員研修会が開催され、都市計画の概論と、線引き・非線引きに係る他市事例について学ぶ機会を得た。

また、平成30年5月21日に、中心市街地活性化推進域外大規模商業施設開発抑制亀山市商業団体期成会と、市の商業の現状・課題や、都市マスタープラン、立地適正化計画等をテーマとした意見交換会を実施した。その結果、「人口5万人の都市に見合った商業施設の適正な規模があるのではないか」「市内どこでも開発ができることで、開発ごとのインフラ整備に行政コストがかかるため、コンパクトシティを基本に市として一定の枠組みを整備できないか」等の意見があった。

【検討結果のまとめ】

産業建設委員会として、調査・研究テーマに掲げた「都市計画」について、8回にわたり協議し、検討した結果の課題・問題点は、次のとおりである。

1. 平成22年策定の都市マスタープランで市街地の拡散の抑制と中心市街地の活性化を目指したにもかかわらず、具体策が講じられていないため、市街地の拡散と中心市街地の衰退に歯止めがかかっていない。
2. ミニ開発等により市街地が拡散することで、道路、上下水道、都市公園等の都市施設や、保育所、放課後児童クラブ、学校等の整備に関わる新たな財政需要が生まれ、これらに対応することにより財政負担の増加につながる。
3. 立地適正化計画で、亀山中央・関・井田川を居住・都市機能の誘導区域に位置づけているが、誘導区域外における開発が活発であるため、亀山駅周辺の既成市街地の都市機能が失われつつある。
4. 立地適正化計画で市街地の拡散を抑制しようとするが、誘導区域外の開発の届出を求めるのみであり、誘導区域外の開発の抑制と、誘導区域内への居住誘導を図るための具体的な施策が乏しい。
5. 農用地区域において、農業の担い手・後継者不足の中、規制等により活用できない農地が耕作放棄地化する状況がある一方、立地適正化計画の誘導区域に当たることを理由に、農地を農用地区域から除外するという実態がある。

よって、産業建設委員会として、市の都市計画について、下記のとおり市長に対し提言を求める。

記

1. 大規模商業施設の開発を抑制し、中心市街地の衰退を防ぐため、特定用途制限地域指定制度を導入し、開発可能な店舗等商業施設の面積を第一種住居地域相当（3,000㎡以下）とする等、一定程度の規制の導入を検討すること。
2. 中心市街地等への居住誘導を促進するため、住宅を取得する費用の補助や税制度の優遇措置等、市独自の誘導施策を研究し、早期に実施すること。
3. 実態に即した土地利用を図るため、市全体の土地利用計画の根本的な見直しを行うこと。