

# 行政視察報告書

令和6年7月10日・11日

西脇市議会  
総務産業常任委員会



## 坂出市における区域区分の廃止の経過と現状

### 坂出市

人口 48,441人 世帯数 21,272世帯 面積 92.49km<sup>2</sup>（令和6年4月1日）

坂出市が区域区分を廃止するに至る前の大きな問題は人口減であった。転出アンケート（平成8年1月1日から平成12年12月31日）によると、転出の理由が「仕事の都合のため」32.0%、「結婚・離婚のため」26.7%に続き「住宅事情のため」が14.8%となっており、住宅における内容は「坂出市での土地、住宅価格が高かった（市外に適当な土地、住宅があった）」や「一戸建てを建てる土地がなかった」が多くを占めた。つまり、土地、価格、質の問題が大きく影響していると分析している。その結果、当時から15年のスパンで言えば近隣市町の中で人口が減少しているのは坂出市だけであるという危惧すべき事態になっていたとのことである。

そして、瀬戸大橋架橋により流通の拠点となるはずであった坂出市が現実には人口減に悩んでおり、地域の活力もどんどん衰退している状況を打破するには線引きの撤廃が是非必要であるとの認識に至っている。

平成13（2001）年6月28日、市議会において「坂出市における線引き廃止に関する意見書」が全会一致で採択され、線引き廃止に向けた動きが活発化した。それに合わせ、12小学校区単位で347自治会の住民対象の説明会を17回、コミュニティ組織対象の説明会を29回開催している。説明会での質問の多くは、固定資産税がどうなるのかといったことや乱開発を危惧する声が出たとのことであった。これらの経過を踏まえ、平成16（2004）年5月に線引き廃止を行った。

線引き廃止後の現状について

- ・地域により土地の価格差が出てきた。
- ・市街化区域の農地の固定資産税が減少した。  
（田・畑 平成16年と平成17年比較では9,800万円の減少）
- ・旧市街化調整区域に家屋建築が進んだ。
- ・全国的な人口減の中でも人口減少のスピードが緩やかになった。  
（今まで家を建てるために市外に転出していた住民が、市内の旧市街化調整区域に建てる人が多くなった。）
- ・小・中学校生は町中の学校よりも校外地域で増えている。
- ・旧市街化調整区域にメイン道路ができたことで、新しい町並みが現れてきた。

## 西条市における区域区分の廃止の経過と現状

### 西条市

人口 103,869人 世帯数 50,858世帯 面積 510.04km<sup>2</sup>（令和6年4月1日）

西条市における線引き制度廃止の主な理由は、市街化区域と市街化調整区域の土地価格の格差が拡大したことや市街化調整区域の土地利用規制が厳しいため、住宅の建設が難しくなり、調整区域内の集落の過疎化と高齢化が一段と進み、「祭り」などの集落コミュニティが存続の危機に直面したことなどによる。

平成14（2002）年10月には西条市連合自治会長会で線引き廃止の要望が出され、平成15（2003）年6月に線引き廃止の素案が作成され、同年10月には市主催の住民説明会を開催している。県の都市計画審議会での審議を踏まえ、平成16年5月14日に都市計画の決定が下された。

### 線引き廃止後の旧市街化調整区域での開発状況

- ・商業系では、平成16年から19（2007）年にかけて開発許可件数が増え、幹線道路沿線地区に飲食系の集合店舗や大型量販店の立地が進んだ。
- ・住居系では、平成17（2005）年から20（2008）年にかけて開発許可件数が増え、市街地に隣接した地域に住居系の開発が進んだ。
- ・工業系では、平成17年と18（2006）年の開発許可件数が増えた。
- ・新築建物確認件数は、平成16年から25（2013）年にかけて著しく増えた。特に用途地域外での増加が目立っている。その後は新築建物件数も一段落して線引き制度廃止による影響も収まってきていると、市としては判断している。
- ・人口移動については、平成16年以降も人口減少の状況となっている。
- ・固定資産税の調定額は、平成16年度は101億 3,774万円であったが平成17年度は98億 6,260万円、18年度は94億 9,908万円と下降傾向になった。
- ・区域区分の廃止によるメリットとしては、旧市街地調整区域での人口増と地域経済の向上が図れたことで、デメリットとしては、固定資産税の減少がある。
- ・自宅が建てやすくなったことによって、市民の他市への転出は一定抑えられたが、市街化区域の空洞化が新たな課題となった。

## 所 感

村井 正信

坂出市・西条市とも区域区分の廃止の理由として、調整区域内での住宅の建設が難しくなったことによる市外への転出の増加と、調整区域内の集落の過疎化が進んだことを挙げている。西条市では区域区分の廃止後の開発許可件数や新築建物確認件数が数年間増加している。両市とも区域区分廃止後の現状を現地で見て回ったが、確かに幹線道路を中心とした地域では大型店舗を含む様々な店舗が軒を並べており、また新築住宅と思われる家屋も多数見受けられた。これらを見るとカンフル的な効果は確かにあったと思われる。

人口については、両市とも減少傾向は止まっていないが、自然減の影響が大きいと思われ、新規住宅を他市で建築する人の社会的減は従来よりも抑えられていると感じた。

両市においての区域区分の廃止の進め方は、市民への理解と行政と議会とが一体になっている。それによって円滑に進んだとのことで、西脇市においても市民の理解が重要と感じた。

課題としては固定資産税の減少があり坂出市で 9,800万円の減少、西条市で 2億 7,514万円の減少となった（平成16年度と17年度比較）。特に坂出市は人口も予算額も西脇市と似通っており、仮に西脇市で区域区分の廃止をした場合、固定資産税減額分の大きな影響をどのように緩和するかを検討が必要である。

区域区分の廃止により市民の他市への転出が減少傾向になった一方、市街化区域の空洞化現象が生まれ、国・市が推進しているコンパクトシティ化と相反することになっている。政策としてどのように位置づけるかが問われる。

今回の視察で、線引き廃止後の現状のメリットとデメリットについてある程度理解できたが、西脇市でどのように対応するかについては、固定資産税の課題についての検討や、「調整区域」内における住居等の建築動向に関わる調査が必要と考える。

藤原 秀樹

今回の視察の第1日目の坂出市は、香川県のほぼ中央部に位置し、以前は、調整区域が75%を占めており、近隣市町より多く、市街化区域は20%で土地の価格も高く、多くの転出の理由は住宅購入が占め、利用できる土地も少なく、人口減少流出が起こっていた。まず広報誌で都市計画における線引き問題の特集を組んで何回も市民の皆様にお知らせし、アンケートなどをしっかりとられていたことが良いと思った。廃止により、日本国中、人口減少の時代なので人口増とはいかな

いが人口流出は緩やかになっており、調整区域では横ばい近くになっており、この区域区分の問題は、人口問題とも直結すると思う。

2日目の西条市は製造品出荷額が四国第2位、水が豊富で海側には臨海部工業地帯があり、市街化区域については産業道路を境に工業系用途と住宅系用途が分離した調和のとれたまちが形成されているが、住宅の建設が難しい状態となっており、調整区域では過疎化・高齢化、集落コミュニティの存続の危機などがあり、線引き制度廃止を平成16年に行った。幹線道路沿線地区に飲食系の集合店舗や大型量販店が立地し、市街地に隣接した地域に住宅系の開発が進み、一定の人口流出を防いでいると思う。中心地も再開発や区画整理などで空洞化対策にも取り組まれていた。

この2日間の視察で改めて区域区分は廃止し、独自の土地コントロールをしていく必要性を感じた。

人口流出を抑える一定の効果は期待できる。しかし、劇的に人口問題が解決できるのではなく、これからの孫・子の住む受け皿作りができるのと、やはりイメージの問題も大きいと思う。前に進んでいく西脇市のためには必要なことだと思う。

西脇市のリーダーがリーダーとして、この問題をどうしたいのかをはっきり示す必要がある。

藤原 哲也

#### 【香川県坂出市】

今回の視察は、都市計画において、線引き（区域区分）を廃止して20年が経過した市の状況を確認するために行った。坂出市は香川県のほぼ中央に位置し、瀬戸大橋で岡山県とも繋がり四国の結節点となっている市である。昭和52(1977)年では人口67,734人を擁する都市であった。様々な施策を講じているが、令和6年4月1日時点で、人口は48,441人まで減少している。その背景には、昔の坂出市の区域区分線引き地域の指定後、高度成長時代のなか、人口や世帯数の恒常的増加に伴い、都市圏が香川中央都市計画区域に入っていた坂出市の土地の高騰もあり、その周辺へと人口が拡大し、都市計画区域外や周辺市町での開発が進み、これら周辺市町への人口流出が起こり、その結果、都市計画区域に隣接する市町に人口が流れ、スプロール現象が起こり、坂出市にとって人口減少に歯止めがかからないような状況であったと感じる。今から24年前には全国的な地方分権の波を受け、国が平成12(2000)年5月に都市計画法を改正、線引き（区域区分）制度は全国一律の基準による運用から、都道府県の選択制へと移行。香川県内でも特に、行政区域の75%が調整区域に指定され家が建てられない。また、市内の土地価格が高額なため家が建てられず、転出等による人口

減少に対する施策に苦しんでいたなかでの坂出市の区域区分廃止の規制の緩和は、坂出市にとってまちづくり再生へのチャンスであったと感じる。

坂出市の取組年表における内容でも確認したが、平成13(2001)年6月には県知事宛に市長会から（線引き見直しの実施）要望。平成13年6月28日には、（坂出市議会における線引き廃止に関する意見書）が全会一致で採択されている。

当時の「広報さかいで」を通じ、区域区分の問題を市民に分かりやすく掲載し、市民の意見も広報誌に掲載するなど、共に「区域区分の問題」について考え、坂出市の人口減少に対する施策を共有している。

また、都市計画において、行政が人口減少に悩んでいる現状をありのまま伝え、区域区分の廃止によるメリットとデメリットを説明し開示されている。

また、12区域単位での説明会で347自治会を対象にした住民説明会の開催やコミュニティ組織も対象にした説明会を経て、平成16年5月17日から坂出市において、線引き（区域区分）廃止された。それに伴い、坂出市単独の都市計画区域マスタープランのもとで、線引きに代わる新たな土地利用規制を導入された坂出市・新都市計画制度が施行。他市同様の区域区分廃止による乱開発の抑制のための制度が施行されている。

また、特定用途制限地域（一般環境保全型）、特定用途制限地域（一般環境保全型）等、独自の規制が行われている。

区域区分廃止後、旧市街化調整区域内に家を建てられる方が間違いなく増加し、市外への転出を食い止め、人口減少を抑制していると感じた。西脇市においても区域区分の廃止に向けた市民説明会をしっかりと開催し、市民に共感していただけるよう施策に努めてもらいたい。

### 【愛媛県西条市】

西条市は、愛媛県の東部、瀬戸内海と山に囲まれた、県内第4位の人口を有する103,972人（令和6年3月末）の都市である。農業と工業の両面で発展したようである。また、株式会社宝島社が発行する「2022年版 住みたい田舎ベストランキング」において、若者世代・単身者部門で全国1位を獲得した実績があり、若者に選ばれているまちである。

西条市における線引き（区域区分）制度廃止への経緯は、愛媛県都市計画区域における、一定の土地利用規制を行う前提に線引き（区域区分）廃止の方向を決定。それにより、西条市都市計画も見直されました。

①市街化区域と市街化調整区域の土地価格の格差拡大

②市街化調整区域の土地利用規制での住宅の建設が難しい。

③調整区域の集落の過疎化・高齢化・祭りなどの集落コミュニティの存続の危機に直面していた。

以上のような課題解決に向けて、線引き（区域区分）廃止に向け、住民（関係団体）への説明会が平成14年5月16日から15回開催。

平成14年10月開催の西条市連合自治会からも「人口減少している」

「線引き（区域区分）は廃止してもらいたい」との要望あり。市民への広報による平成14年6月号から線引き（区域区分）の現状について連載を開始された。その後、平成15年10月から住民説明会も開催されている。

愛媛県の都市計画審議会を経て、西条市の線引き（区域区分）廃止が平成16年5月14日にされ、廃止された土地利用は新たな土地利用の規制がなされている。

線引き（区域区分）廃止後の旧市街化調整区域の現状の説明では、商業系用途では、幹線道路沿いにあった田んぼが、今は集合店舗や大型量販店が立ち並ぶ道路沿いになっていた。平成18年が店舗増のピークであったようだが、開発は進んでいる印象である。

住居系用途では、平成16年から平成24年にかけて市街地に隣接した地域で開発が進み、新築物件が立ち並んでいた。

商業系用途では、平成16年から平成17年にかけて線引き制度廃止後、主に用途地以外において開発許可件数が著しく増加していたが、平成18年度以降は開発許可件数も一段落し、「線引き（区域区分）制度の廃止の影響は落ち着いたと考える」と分析されている。

西条市も人口減少は起こっているが、旧市街化調整区域の世帯数増加が起こっていることは効果があったと考えられる。

西脇市と比べ規模が大きい市であるが、線引き（区域区分）の廃止の取組の流れは、大いに参考にすべきと感じた。また、西条市のように現市街化調整区域の新たな賑わいに繋がる本市の施策をすべきと考える。

#### 藤原 桂造

まず坂出市において瀬戸大橋完成前は観光集客、人口流入に大きな期待はあったものの期待外れに終わってしまったとの報告。どうやらこの瀬戸大橋をそのまま利用して高松市、丸亀市、新居浜市あたりに素通りで人が流れたのではなかろうか。そこで地域の活力と衰退を打破するためにも区域区分線引き廃止を望んだのであろう。西条市においても、区域区分廃止によって転出は抑えられたものの、中心街の空洞化が課題となった。

両市とも区域区分廃止の効果により、人口減少のスピードが緩やか

になり、市外に転出した住民が戻ってきたことなど、一定の効果はあったものの、好影響はさほど見られないのではないか。また、両市ともに固定資産税の減収が少しはあった。なお無秩序な乱開発はともになかったようだ。

これらを参考に我が市においての調整区域線引き廃止後の土地利用において、まず農業振興の観点から優良農地の保全はキープすべきであると思う。そして企業誘致においては、雇用など市全体のメリットがあることから、鹿野町の日清ヨークのような用途を特定した地域を利用することは良いと思う。あとは想定外のインフラ整備の費用負担がないよう、緩やかに様子を見ながら進めて行くのがいいのではないか。（農転、宅地造成）

また、我が市の2拠点の市街化区域（学校、病院、消防、大型集客施設含む商業施設）により良い波及効果が現れるよう配慮をしながら、慎重に進めていくべきものと思う。

両市とも20年間で大きな成果は出ていないように思う。よって成果が出るのが予想し難いので、急がずに検討すべきだ。

#### 吉井 敏恭

坂出市は、高松市・丸亀市・牟礼町(むれちょう)・宇多津町の3市2町で構成される香川中央都市計画区域に指定（昭和46年）されていた。3市2町のなかで昭和60年から平成12年にかけて人口減は坂出市のみであった。昭和52年の67,734人をピークに人口が減少し続け、昭和63年に開通した岡山県倉敷市を結ぶ瀬戸大橋も期待した効果が得られなかった。令和6年4月1日現在の人口は48,441人。

坂出市の区域区分（線引き）制度の状況は、市街化区域が1,879ha（20%）、市街化調整区域6,889ha（75%）、区域外が477ha（5%）であり、市街化調整区域における無秩序な市街化の防止に効果が認められたが、一方では開発・建築の規制により需要と供給のバランスが崩れ、質のよい土地・住宅を求めて市外への転出の要因となった。そこで、転出の防止策は転入の促進策になるとの考えから、平成13年に区域区分（線引き）廃止の方向性を決定した。

特筆すべきは、区域区分（線引き）廃止について市民の理解を得るため「広報さかいで」に《特集：都市計画における線引き問題》を3回にわたり掲載し、坂出市が進むべき方向性を示したことである。賛否の多数の意見や提言、市長と市民との座談会の様子が掲載されたことにより、市民の理解に大いに役立ったと思われる。結果、平成16年5月17日に廃止され、土地利用の自由度が高まり、緩やかな規制による土地活用が進むことで、都市活力の向上とともに人口の増加にも繋がるものと期待しての新たな都市計画制度がスタートし、一定の成果

を得た。

しかし、区域区分の廃止から20年が経過した現在、中心市街地の空洞化が顕著な状況にある。私は昭和41年4月から昭和44年3月の3年間、坂出市に住まいがあり、活気や賑わいのアーケード商店街を承知している者にとっては、アーケードが撤去され店舗もまばら、駅前に立地する大型商業施設も撤退し解体の工事中の状況は想像を絶するものであった。区域区分の廃止により都市活力は郊外に分散し、中心市街地の空洞化が進行したものと思われる。

西条市（旧西条市・旧東予市・旧丹原町・旧小松町）は、新居浜市と東予広域都市計画区域に指定（昭和48年）されていた。

市街化調整区域の土地利用規制により、市街化調整区域の集落の過疎化や高齢化が進んでいること、市街化区域と市街化調整区域間の土地価格差の拡大により市街化調整区域内での土地取得が難しいことを解消するため区域区分（線引き）制度の廃止を決定した。

平成16年5月14日に廃止され、土地利用の自由度が高まり、緩やかな規制による土地活用が進むことで、市街化調整区域の集落の過疎化の歯止めと一定の成果を得た。

しかし、20年が経過して、坂出市と同様に都市活力は郊外に分散し、中心市街地の空洞化が進行している。

西条市では集約的都市構造（市街地の無秩序な拡大を抑制し、公共交通にアクセスしやすい場所に、居住機能、医療・福祉等の生活サービス機能等を集積される）の取組に着手している。

都市計画税は、両市とも区域区分廃止前より課税しておらず、固定資産税については市街化区域農地の宅地並み課税の見直しにより減収となっている。

先進地の両市では、20年を経過した現在、中心市街地の活性化やコンパクトなまちづくりの実現を目指している。

先進地が取り組んだ20年前とは、人口の自然減や少子高齢化への取組や考え方も大きく異なっており、西脇市においては土地・住宅の需要と供給のバランスが「区域区分の廃止」を検討するほど崩れているとは思われない。

西脇市では、平成30年に「西脇市立地適正化計画」を策定しており、この計画に基づき都市全体の構造を見直し、利便性の高いコンパクトなまちづくりを推し進めるべきである。「西脇市立地適正化計画」に反して市街化の拡大に繋がる「区域区分の廃止」は考えるべきではなく、中心市街地にある空き地・空き家の利用促進に向けた居住誘導策を考えるべきである。

## 【香川県坂出市】

坂出市は平成16年に、複数の自治体で構成する香川中央都市計画区域として区域区分を廃止することにより、市街化調整区域において、これまでの建築等の用途に対する立地制限が緩和され、特に住居系の建築が可能となっています。その当時（20年前）の時代背景として、モータリゼーション、いわゆる車社会の進行で、市街地が郊外に拡大しているのにも関わらず、市街化調整区域の面積が近隣の市町と比べ75%と非常に大きく、かつ、中心市街地の土地の価格が高く、市街化調整区域との価格差もとても大きいため、坂出市民が住宅を求めて近隣の市町に転出してしまい、香川中央都市計画区域の中で、当時人口が減少していたのは坂出市のみといった状況であったようです。また、坂出市の近隣市町として、県庁所在地の高松市や、県の中核都市である丸亀市などがあり、住宅を求めて転出しやすい立地条件でもあったのだろうと考察されます。

そういった時代背景の中、近隣市町への人口流出を防ぐために区域区分を廃止し、市街化調整区域において商業施設をロードサイドに誘致しながら、住宅地の開発を進め、市街地を郊外へ郊外へと広げていった施策は、20年前としては正しい施策であり、担当者からも区域区分を廃止したおかげで、近隣市町への転出をかなり抑えることができているとのお話がありました。しかし20年間での成果としてはそれぐらいで、画期的な大きな変化はなかったようで、逆にデメリットとしては市街化区域農地の宅地並み課税の制度がなくなり、固定資産税の税収が大きく減少したことや、市街地を郊外へ分散する施策を展開するなかで人口減現象が顕著になったことで、平成31年には方向を大きく変換し、都市計画に関する基本的な方針を示す坂出市都市計画マスタープランとコンパクトシティ形成を推進するための坂出市立地適正化計画を策定しています。

坂出市と西脇市の違いを考えると、本市の中心市街地の地価は決して高くはなく、周辺に高松市や丸亀市のような大きな自治体もありません。また、20年間での成果が、近隣市町への人口流出がやや抑えられた程度の施策を、固定資産税の減少や立地適正化計画の推進を阻んでまで行うべきものなのか。また、本市において区域区分の廃止を検討しているのは、企業進出の土地を市街化調整区域に求めることであり、決して市街化調整区域における住宅施策でないことが根本的な違いであり、今、歩いて暮らせるまちを目指す時代において、20年前の車社会の市街地拡大施策を、本市単体で行うことには、甚だ疑問を感じるどころである。

## 【愛媛県西条市】

西条市においても、坂出市同様、市街化区域と市街化調整区域の格差拡大、市街化調整区域の土地利用規制、調整区域の集落の過疎化・高齢化、「祭り」などの集落コミュニティの存続の危機などを理由に、平成16年に区域区分が廃止され、市街地やそれに隣接した市街地周辺において開発が続けられ、市街地を拡大する施策が進められました。

視察の後、実際に中心市街地から離れた、かつて市街化調整区域であった郊外を中心に車を走らせましたが、ロードサイドに商業系の施設が立ち並び、その側に比較的新しい住宅が広がるといった風景が目立ち、20年前の拡大路線の成功を感じる事ができました。その反面、駅周辺の中心市街地はあまり活気が無く、かなり寂れた感じもありました。これも市街地を郊外に拡大していった功罪なのだなと感じました。

担当者に線引き廃止後の土地利用の動向の説明を詳しく受けましたが、廃止後数年間は、農地転用や新築建築の需要が著しく高まっており、用度地域外である郊外に人の流れが一気に広がっていったことが推測されます。しかし、現状では、区域区分廃止による影響はほとんどなくなるとともに、逆に近年では人口減少が顕著になり、その対策として坂出市と同様に、平成26年に対策として立地適正化計画を策定し、コンパクトシティ・プラス・ネットワークに方向転換をされています。

視察時における区域区分の廃止と立地適正化計画の整合性を問う質問に対して、担当者が、区域区分の廃止により市街地を郊外に拡大することができ、それにより近隣市町への人口流出を抑えることができたことは成果であり、これからは人口減少対策として立地適正化計画へとシフトしていく旨の回答をされましたが、それはまさにその通りだと思いました。

20年前に区域区分を廃止し、そこそこの成果が出た今、都市計画の主体を立地適正化計画にシフトするのは正解であり、正しい選択だと思いますが、今、まちをコンパクトに賢く縮める立地適正化計画で進んでいる都市計画に、拡大路線としての区域区分の廃止を加えるのは大きなリスクであると感じます。

本市の区域区分廃止の検討は、企業誘致を調整区域内に求めるものであり、確実に減少する人口があちこちに分散して住むまちを、固定資産税を減らしてまでつくることではないということを再認識したうえで、検討を進められたい。

東野 敏弘

香川県坂出市と愛媛県西条市への視察目的は、特定所管事務調査事

件「土地利用計画の見直し（区域区分の廃止）」についてであった。本年1月の京都府綾部市・静岡県伊豆市に続く視察であった。

今回、坂出市・西条市へ事前に「見直し時期での課題」と「見直し20年後の現状」に分けて詳しい質問事項を提出した上で視察に伺ったこともあり、両市とも的を得た説明をしていただき、有意義な意見交換ができたように考える。

坂出市は、昭和63年瀬戸大橋の架橋により市の活性化・人口増の期待をされたようであるが、架橋により人口の流出がさらに大きくなったようである。（平成22年国調 55,621人⇒平成27年国調 53,164人⇒令和2年国調 50,624人⇒令和6年4月1日 48,441人）ただ、港湾工業都市として川崎重工業等の大企業が存在し、財政力指数は0.80である。

坂出市は、市街化調整区域が75%と多く、市外への人口流出が大きくなっていたため、香川県の都市計画の見直し（区域区分をするかしないかを市町の判断で行う）の方向を受け、坂出市でも『独自のまちづくりを目指してー都市計画における線引き問題ー』と題した特集を組み、議論を積み重ねてきた。平成13年、市議会において「坂出市における線引き廃止に関する意見書」が全会一致で採択され、12小学校区単位で347自治会の住民対象の説明会を17回、コミュニティ組織対象の説明会を29回開催し、平成16年5月に区域区分の廃止を行うことに決定された。

区域区分の見直し後、人口減少の流れを止めるまでには至っていないが市街化調整区域内での人口減少が緩やかになってきている。市街地の方が、市外に出るのではなく市街化調整区域に住居を建てるようになったと思われる。また、区域区分の廃止により、乱開発が起こるのではという心配に応え、特定用途制限地域を設けて、ホテル・パチンコ店等に対する制限を設けている。

坂出市は、従前から都市計画税を徴収していなかったため、区域区分の廃止による混乱はなく、市街地内の農地に対する課税が低くなったため、固定資産税の収入が少し減少したとのことであった。

西条市は、平成の大合併で2市2町が合併し、令和6年の人口は10万4,000人弱である。

西条市は、坂出市と同じく平成16年5月に区域区分の廃止を決定。平成14年5月から2年をかけて、各種団体や住民説明会を開催されたとのことでした。線引き廃止の理由として、①市街化区域と市街化調整区域の土地価格の格差拡大②市街化調整区域の土地利用規制があり、調整区域の集落の過疎化・高齢化、祭りなどの集落コミュニティ存続の危機があったためと挙げられている。

区域区分廃止後、特定用途制限地域①産業居住地区（準工業地域並

の用途規制) ②幹線道路沿線地区(準住居地域並の用途規制) ③田園居住地区(第1種住居地域並の用途規制)を設け、無秩序な開発を規制している。区域区分廃止後、市街地やそれに隣接した市街地周辺において宅地開発が進んでおり、人口は減少しているものの愛媛県全体と比較すると緩やかになっており、線引き廃止は一定の成果があったと捉えている。

西条市の線引き廃止は、単独ではなく愛媛県の方向付けのもと、隣接する新居浜市と同時期に行っており、西脇市においても近隣市町と動向を一にすることが望ましいといえる。

西条市の立地適正化計画は、合併前の2市2町の市街地を中心に4つの拠点を居住誘導区域と位置付けています。将来の都市像を「各拠点で歩いて暮らしながら、周辺からも訪れやすいまち」としている。

今回の視察を踏まえ、私自身、今回の兵庫県の意向を受け、近隣市町と連携し、住民説明をしっかりと行った上で、「土地利用計画の見直し(区域区分の廃止)」を行うべきと考える。

#### 林 晴信

坂出市(4.8万人)のジレンマは良くも悪くも瀬戸大橋で岡山市(約70万人・電車で37分)に繋がり、東隣が高松市(約41万人・電車で15分)、西隣に丸亀市(約11万人・電車で7分)に挟まれていることにあるだろう。人口拡大期なら立地が良いともいえるが、人口減少期においては、よりストロー効果が激しくなるともいえる。沿岸部に大きな工業地帯を有するわりに転出入人口一人負け状態が長く続き、その原因を住宅が建てられる市街化区域が少ない、規制が厳しい市街化調整区域が多いことと分析、住民への情報共有を徹底するとともに区域区分廃止(線引き廃止)に舵を切ったというのだが、時すでに遅く、人口減少は止まらなかった。しかし、以前ほど調整区域での人口流出は緩やかになり、一定の効果はあったという事実は、西脇市でも当てはまるだろう。

	総面積 (ha)	市街化区域 (ha)		調整区域 (ha)		区域外 (ha)	
坂出市	9,245	1,879	20%	6,889	75%	6	5%
高松市	19,433	4,754	24%	10,251	53%	4,428	23%
丸亀市	6,459	1,340	21%	1,036	16%	4,083	63%
宇多津町	807	529	66%	278	34%	0	0%
西脇市	13,244	607	4%	7,198	54%	5,439	41%

改めて見ても西脇市は市街化区域が極端に狭く、調整区域が広いことがよくわかる。なお、加東市は西脇市より総面積は多いが、都市計画区域自体が少なく調整区域は少ない。加東市の都市計画マスタープランを読んでみると面白い記述があって、「市街化調整区域でもっともとは田であった箇所や、東条地域（区域区分無し）の天神地区周辺などで建物用地が増加」とあるのである。加東市が区域区分廃止にあまり乗り気に見えないのはここに原因があるのではなかろうか。つまり調整区域でも宅地転用可が多いことにある（農振農用地が少ない？）

西脇市が現段階で区域区分を廃止したところで、全体的な人口減少の流れがストップするはずもないが、現状よりも調整区域の人口流出は緩やかになるというのは予想される。西脇市の人口減少が顕著なのは、調整区域であり、これは都市計画区域外より減少率が大きいことから、住宅規制によるものなのは明らかといえるだろう。坂出市も後述の西条市もともにこの問題をクリアするために区域区分を廃止した。「さて、西脇市はどうする」というのが現在点といえる。

視察の時にも言ったが、西脇市も属する東播都市計画が歯抜けになるということは考えられない。つまり加西市が区域区分廃止を決めた以上、もし加東市が区域区分廃止を決めるとしたら、北部の西脇市と小野市だけで東播都市計画が成立するわけもないし、そもそも、もし三木市が区域区分廃止を決めた段階で北播地域における東播都市計画自体が成立しないのではないかと思われる。そんな意味からも主体性をもって区域区分廃止に向かうべきだと私は考えている（他市に引きずられて廃止はみっともない論＝シティプライドの毀損）。

案外知られていないが、市街化調整区域は制定当初の定義として「市街化調整地域は、一定の期間は市街化を抑制または調整する地域として、その限りにおいて農地転用は許可とならず、課税は当然農地の課税が適用される」ものである。つまり「一定の期間は」市街化を抑制または調整する地域であり、永遠ではないということ。これは制定の議論当初からある私有財産の制限は憲法に反するのではないか、との意見に拠るものである。

※憲法第29条 財産権は、これを侵してはならない。

③私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

現在までも調整区域の土地等は制限されているが、なんら補償はない。（農振農用地は公費で耕地整理等が行われているので別）

もう一つ付け加えておくと、都市計画と立地適正化計画の関係についてである。混同している議員も多いが都市計画とは「規制」、立地

適正化計画とは「誘導」である。どちらが自由で民主的なのかは言うまでもない。「規制」と「誘導」は似ているようで別物である。

坂出市では区域区分廃止にあたり、住民の合意形成を随分丁寧にやってくる感がある。市の広報による全3回の特集ページ（都市計画における線引き問題）は、若干誘導気味な感じは否めないが市民にわかりやすく書かれている。また坂出市議会も早い段階で「線引き廃止の意見書」を決議しており、「鳴くまで待とうホトトギス」と行政が意思決定するまで待とうとする議会議員とは大違いである。議会と語ろう会で住民の意見を聞くことさえ避けようとしている一部の議員には失望しかない。議会は市民の意見を聞かなくていいが、同じ口で行政は市民の意見を聞けという。どういうことだろうと理解に苦しむ。

西条市（約10万人）は、東隣りに今治市（約15万人・電車で22分）、西隣りに新居浜市（約11万人・電車で7分）と人口規模が似た都市が集まっているが、商業施設などは今治市や新居浜市に集中しており、実際に元々調整区域であった新居浜市寄りの地区に住宅街が形成されつつあるのも拝見した。大型商業施設（ショッピングモール）が新居浜市にあるからだとも市の職員からお聞きした。

宿泊先（ルートイン伊予西条）近辺の風景を眺めていると、広い道路の両脇に商業施設が立ち並び、その裏に比較的新しい住居が立ち並んでいて、同時に田畑も点在していたので、「もしやここは調整区域だったのでは」と思い、翌日の視察で尋ねてみると、やはりその通りで、区域区分廃止後に発展したエリアのようだった。観察してみると商業施設に加え、ホテルが数軒あり、公営住宅と思しき建物もあったので、区域区分廃止と沿道サービス地域が上手くかみ合っている感じがした。「区域区分廃止後の市民の評価は」との問いには「特にアンケートを取ったわけではないのでわかりません」と謙遜していたが、少なくとも道が広がり、商業施設が立ち並び、新しい住宅も増えた地域は喜んでのことだろう。旧西条市市街化区域に隣接した旧調整区域に開発が広がったが、旧西条市市街化区域の人口も減っていないので、スプロール現象ということでもない。スプロール現象とは意図せぬ無秩序な開発を指すことであり、西条市は意図した開発になっていると感じた。ただ、市役所周辺の旧市街地は道も狭隘で商店街も活気があるようには見えず、今後、区画整理なり再開発事業でもやらない限りは空洞化の懸念もあるように感じた。これは駅前大手スーパーが撤退するなど衰退化の兆しを感じる坂出市も同じである。もちろん財源論など無視した話にはなるが。

西条市も坂出市も市を横断する鉄道駅を中心として市街地が形成されている。西脇市から見れば羨ましい話だ。しかし縦軸が無いためか、口を揃えて「車社会なんです」という。車社会からの脱却はなかなか

難しいが、駅を中心としたコンパクト&ネットワークなまちづくりを市が目指している（立地適正化計画）ので、今後どうアプローチしていくのかは興味深い。

さて、西脇市の総務産業常任委員会でも都市計画審議会でも、区域区分を廃止すると市の事務作業が膨大になって大変という説明があったので、西条市さんから区域区分廃止後から令和5年度までの事務量（申請や届け出数）のグラフを提供いただいた。資料を見てもらえばわかるが、廃止直後は新築建物確認件数や農地転用許可件数で急増しているものの、事務をしない私がいうのも何だが、1～2年を過ぎれば熱も冷め、大した数であるようには思えない。西条市の当時担当であった職員からは「災害も重なったので大変だった」とは言っていたが、県からの派遣や特別に職員数を増やしたようなことはないとのことだった。今より事務量が増えるのは間違いないが、そう恐れることもないので感じた。これは市の内部組織の問題だろう。

何度も書くが、規制はないのが自然。規制するには明確な理由が必要である。西脇市で自然や景観を破壊するような乱開発は起こり得ない。むしろ、自然や景観を破壊するような開発は都市計画で規制できていない分野ではないかと思える（大規模発電設備等）。

コンパクト&ネットワークなまちづくりは否定しないが、それは規制ではなく誘導、住民の意思で行うものであって、私有財産を制限して強制で行うものではない。形は時代とともに変わることを意識して常にアップデートしてほしいものだと強く思う。ダーウィンの進化論ではないが、アップデートできないものは滅びゆくことを忘れてはならない。