市町村合併と都市計画

鶴岡市建設部都市計画課都市計画主査　有 地 裕 之

■　はじめに

鶴岡市は、日本海に面する山形県の西部に位置し、庄内藩 14 万石の城下町として栄えてきました。平成 17 年 10 月、近隣の４町１村と合併し、人口 142,000 人、面積 1,311 k ㎡（東北最大）の新鶴岡市となって現在に至っています。

鶴岡の市街地は、1,600 年代に城下町として原形が築かれ、以来、戦災や大きな災害に遭わなかったこと、明治以降近年に至るまで漸進的な都市づくりが行われたことにより、城下町の原形を色濃く残した数少ない都市であるといわれています。

時代小説の巨星、藤沢周平（鶴岡市出身）でお馴染みの「海坂藩」は、鶴岡のまちをモデルにしており、「蝉しぐれ」や「たそがれ清兵衛」「秘太刀馬の骨」などの場面となった川や山、建物、橋などがまちの中に散在しています。

近年の鶴岡市のまちづくりは、第３次総合計画（平成８年策定）に掲げた目標「コンパクトな市街地の形成」に基づいて進められてきました。平成 13 年には、徹底した市民参加で策定した都市計画マスタープランに線引き導入を位置づけ、平成 16 年５月に線引きを実施しました。こうして、郊外の開発に歯止めをかける一方で中心市街地へ都市機能を集積し、大学院、研究所といった新しい都市機能を配置するだけでなく、総合病院を中心市街地の中で建替えるなど、都市機能を外に出さない取り組みも併せて行ってきました。

本稿では、鶴岡市のこれまでの取り組みの経過と、合併後の広大な郊外部の土地利用に関する検討について報告します。

■　線引きの導入

１．農村部における開発圧力の高まり

線引き導入の背景には、農業情勢の悪化による開発圧力の高まりと、それに伴うスプロールの増加がありました。

図１は昭和 45 年度から平成 15 年度までの米価の動向です。米価だけを見ると、米価が停滞していることはわかりますが、さほど農業情勢が悪化しているとは読み取れません。しかし、昭和 45 年の製造業賃金に対する米価を 100 とした指数と比較すると、米価は一貫して下落しており、平成２年には製造業賃金の 50%を割り込んだことがわかります。更に同時期に大店法が規制緩和に転じていることも見逃せません。

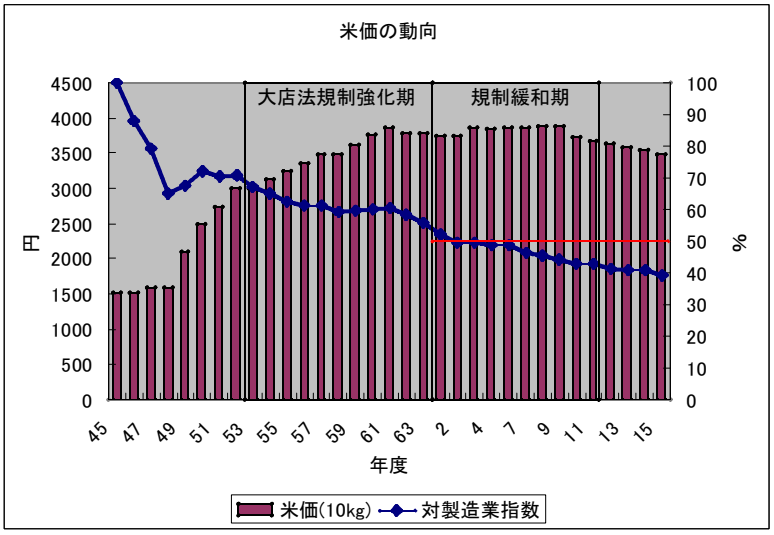


図１：米価の動向（昭和45～平成15）

図２は鶴岡市の耕地面積の動向と全国の大規模小売店舗（店舗面積 500 ㎡を超える）の届出数を重ねたグラフです。やはり平成２年付近を境に農地面積の減少勾配が急落、同時に大規模小売店舗の届出数は飛躍的に増加しています。鶴岡市においても大規模小売店舗数の 88%が、平成２年の大店法規制緩和以降に建設されています。

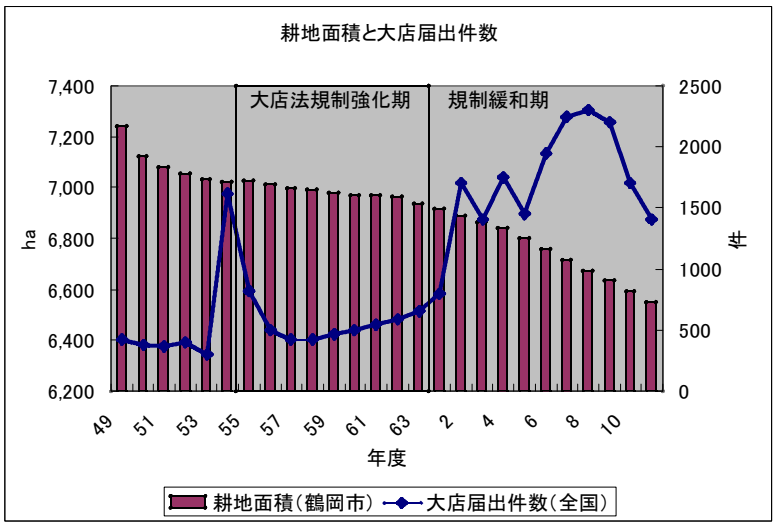


図２：耕地面積と大店舗届出数

２つのグラフから、農業情勢の悪化は徐々に進行してきたものの、昭和の終わりまでは先祖伝来の農地を守ろうという意識が残っていた。しかし平成に入り、米価が対製造業賃金比率で 50%を割り込んだこと、大店法をはじめとする規制緩和の風潮が形成されたことなどにより、農村部での開発圧力が高まっていったものと捉えることができます。

２．土地利用の課題

農業情勢の悪化と、規制緩和を背景とする農村部での開発圧力が高まる中、鶴岡

西部圃場整備事業（面積約 35,000ha）地区が、平成 15 年３月に整備後８年を満了するという土地利用上の大きな課題がありました。

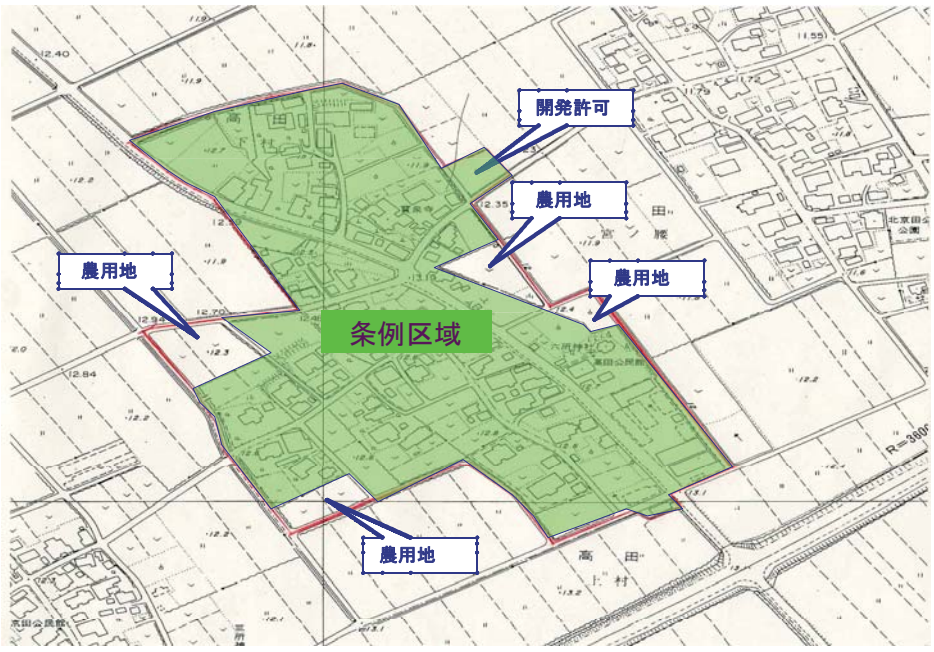
農業は市の基幹産業であり優良農地は守らなければなりませんが、農振除外の４つの要件（①代替用地無し、②農地の集団性に影響を及ぼさない、③土地改良施設の機能に影響を及ぼさない、④圃場整備後８年経過）の内、圃場整備後８年未経過という最も明確な規制要件が解除されてしまうと、他の３要件を楯に保全することは事実上不可能といわざるを得ません。

この課題を克服するために鶴岡市では線引き導入の検討を始めました。目標は、「平成15年までに優良農地に市街化調整区域をかける」です。こうして実際には目標より１年あまり遅れて、平成16年５月、線引きの導入を果たしました。昭和 45 年比でほぼ 2 倍に広がった市街地は、線引きにより拡大に歯止めをかけることができました。

３．市街化調整区域の再線引き

線引き制度は、市街化区域の外を一律に、市街化調整区域として規制してしまうという問題を抱えていました。市街化調整区域の実情は、農地だけでなく、既成市街地や農業集落、工業地などが存在します。優良農地は保全しなければなりませんが、農業集落に新規参入することまで規制する理由はありません。また、これまで既成市街地として利用が図られていた土地を制限すると土地の担保価値が低下し、企業が立ち行かなくなる問題も指摘されていました。

鶴岡市では、「市街化調整区域の整備及び保全の方針」を策定し、市街化調整区域を、①農地、②既成市街地、③農業集落、④工業地、⑤工業団地、の５つに分類し、既成市街地と農業集落には第１種中高層住居専用地域と同等の用途、工業地には工業地域と同等の用途、工業団地には工業専用地域と同等の用途の建築・開発を認める条例を、都市計画法第 34 条第８号の３に基づき制定しました。



条例の区域は図に示すように、地形地物に従って区域を指定し、区域内の農用地を除く土地を図で示しています。農地を除く市街化調整区域では、線引き前とほぼ同様の土地利用が担保されたことから、線引き後３年を経過しますが線引きに関する苦情はほとんどなく経過しています。

■　都市機能の集積

郊外の開発に歯止めをかける一方で、中心市街地には都市機能の集積を進めてきました。

鶴岡の都市構造は、４車線の外環状道路で市街地の通過交通を排除する一方、都市内幹線道路は２車線で整備しています。こうした都市構造は、市街地内の景観に配慮したものですが、都市内幹線を４車線化している都市に比べ、市街地内の旅行速度は遅くなります。旅行速度が速ければ、都市機能は郊外に立地しても使い勝手はそれほど変わりませんが、旅行速度が遅い構造では、多くの市民が効率的に都市機能を利用するために、都市機能を中心部に集める必要があります。このように、鶴岡市は、都市機能集積型の都市構造であったために、中心市街地がそれほど求心力を失わずにすんだと考えられています。

市立荘内病院（520床）

都市機能の集積は、①現存する都市機能を外に出さない、②新しい都市機能を中心市街地に配置する、③高度成長期に拡散した都市機能の再集積を図る、という３つの目標を掲げて実施しています。

１）現存する都市機能を外に出さない

庄内南部の基幹病院である 520 床の市立荘内病院を、中心市街地に建替えたことは、平成 17 年５月１日の朝日新聞社説に取り上げられ、全国に紹介されました。

タウンキャンパス（慶応・大学院）

２）新しい都市機能を中心市街地に配置する

慶應義塾大学先端生命科学研究所、東北公益文科大学大学院、鶴岡アートフォーラムなど、これまでにはなかった新しい都市機能として、中心市街地に配置しました。

３）高度成長期に拡散した都市機能の再集積

シビックコア計画を策定し、旧荘内病院跡地に国の合同庁舎を誘致します。合同庁舎には郊外にあるハローワーク、検察庁、税務署などが入る予定です。

鶴岡アートフォーラム

郊外の開発規制と中心市街地への都市機能の集積は、中心市街地活性化を図る上での基本的な施策であり、今後も継続して推進して行きます。

■　合併後の土地利用

１．都市計画の現況

鶴岡市は平成 17 年 10 月１日に、藤島町、羽黒町、櫛引町、朝日村、温海町と合併しました。各地区の都市計画の概要は次のとおりです。

１）鶴岡地区

線引き都市計画区域。

２）藤島地区

非線引き都市計画区域。用途地域有り。

３）羽黒地区

都市計画区域無し。

４）櫛引地区

非線引き都市計画区域。用途地域無し。

５）朝日地区

都市計画区域無し。

６）温海地区

非線引き都市計画区域。用途地域有り。

これらをまとめると、表のようになります。

表１．地区ごとの都市計画現況

地区名	線引き	都市計画区域	用途地域数	用途地域面積(ha)	用途地域人口(人)
鶴　岡	○	○	3	2,003	73,489
藤　島	－	○	1	202	3,386
羽　黒	－	－	－	－	－
櫛　引	－	○	－	－	－
朝　日	－	－	－	－	－
温　海	－	○	2	95	3,122

２．目標とする都市計画

合併協定では、「早期に１の都市計画区域とし線引きを実施する」ことが取り決められ、現在その作業を進めています。

目標とする都市像は「地域ごとに核となる市街地を有する地区の集合体」であり、鶴岡市街地は市域全体の核として位置づけたいと考えています。そして、地域の核となる区域を地域活動の拠点として位置づけ、地域が持つ伝統と文化を大切に維持発展させ、そこに住む人が誇りを持ってすみ続けられる地域づくりを推進します。一方、優良農地には市街化調整区域をかけ、確実に保全することも重要な目標です。

■　おわりに

地方の中小都市が、人口減少社会を迎えて大切にしなければならないのは、そこに住む人々が、そこに住み続ける意義や誇りを持ち続けることだと思います。そのために不可欠なのが、そのまち固有の文化や風土ではないでしょうか。

祭りや伝統を次世代に繋げることは、世代間の交流を育み、他の地域との交流を生み出します。そこで育つ子どもたちは、自分たちが学んだ地域文化をひとつの尺度とした価値観を共有することでしょう。こうした取り組みは、地域の歴史が浅いからといってできないものではありません。今年行なったことを来年も行なう。3年続いたことを 5 年、10 年と続ける。活動を通じてコミュニティが強まり、固有の文化に育っていくものと思います。そして、そこに住む人々は、そこに住み続ける意義を再確認するに違いありません。これからの地方中小都市にとって、地域固有の伝統や文化を源泉としたコミュニティの活動は、都市を維持する上で非常に重要な意味を持つものと思います。

地方都市では市街地の問題もさることながら、中山間地の空洞化が大きな問題となっています。中山間地においてこそ、そこに住み続けることに意義を感じる人々がいなければならないのですが、過疎化の進行によって里は衰退しています。

水源の涵養、多様な生物の保全、地球環境の保全、景観形成、レクリエーション機能など、私たちに大きな恩恵を与えてくれる森林も、それを守る人がいなければ荒れていきます。多様な機能を持つ森林が荒れることは、都市全体に大きなダメージを及ぼすと思われます。

都市計画法は現在抜本的な見直しを行なっているとのことですが、市街地を中心とした観点だけでなく、是非、中山間地や森林地域も見渡した総合的な観点から計画を行なえるようにしてほしいと思います。そして、人口減少社会であるからこそ、地域固有の伝統や文化を礎に、人と人との結びつきを大切にした都市づくりを行なって行きたいと考えるものです。