

石川県金沢市における「条件付市街化区域」と 土地区画整理事業

田中暁子 [たなかあきこ]

後藤・安田記念東京都市研究所主任研究員

1 はじめに

都市およびその周辺の地域で無秩序に進んでいた市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、1968年に都市計画法が制定され、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する区域区分が新たに導入された。

都市計画法第七条に、市街化区域は「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」、市街化調整区域は「市街化を抑制すべき区域」と定義されている。

区域区分は都道府県知事が決定することとされ、その設定のために、都市計画法施行令や施行規則、建設省の通達などに基準が示された。横浜市企画調整室の内藤惇之氏は「建設省が参考資料として各県市に配布した『雛型』にその市の地形図をあてはめると、まず80点のとれる区域区分ができる」¹⁾、埼玉県で区域区分に従事した奈良井武氏は「初めての作業であったこと等から実施に当つての方針や基準はおおむね法律、通達に示されたものとした」²⁾と記している。建設省都市局都市計画課編『都市計画法令要覧（全訂 昭和45年版）』には、「都市計画計画書標準様式（例）」として大宮市、浦和市、与野市を一つの都市計画区域と想定して建設省が試作したモデルが掲載されている³⁾。

しかし、建設省から都道府県の担当に対して出されたと思われる『市街化区域設定作業方針1』⁴⁾には、「市街化区域の設定にあたっては、当面下記の

方針により作業を進めるものとする。ただし、各都府県独自の方針がある場合には、これによる作業を併行して進めることは差しつかえない。この場合、打合せ会の際、その方針を説明する文書を提出すること」と書かれている。通達等による全国一律の設定基準に従うのではなく、各自治体で区域区分設定方針を定める余地が残されていたと考えられる。

都市計画法施行時の各自治体における区域区分制度運用については、石川県と金沢市、大阪府茨木市の事例に言及した越澤（2001）や、当初線引きとその後の見直し時の市街化区域面積・人口密度を定量的に分析した上で、新潟市、倉敷市、防府市の当初区域区分設定の経緯と実態について明らかにした中出（2004）がある。田中（2015）は、大都市圏の都道府県を対象に、区域区分設定の特徴を主に農地の取り扱いを中心に明らかにした。しかしながら、その全体像を明らかにした研究はない。

石田頼房氏は日本近代都市計画史に関する著書の中で、区域区分制度の問題点として、宅地並み課税との関係が曖昧になってしまったことなどにより市街化区域が地方自治体の市街地整備可能な範囲をこえて水ぶくれ的に広く設定されたことをあげている⁵⁾。

1968年から1970年代初頭にかけて行われた最初の区域区分（いわゆる当初線引）において、自治体が独自の方針を定め、その結果として、市街化区域がコンパクトに設定されたケースはないのだろうか。これが、本研究のリサーチクエスチョンである。

建設省や都道府県、市町村の職員が執筆した雑誌

記事や、都道府県史・市町村史から、第1回目の区域区分の設定作業に関する記述を抽出し、その中でも独自性の強い方法で当初区域区分を設定した事例として、本稿では石川県を研究対象とする。その設定過程と「条件付市街化区域」について、当時の金沢市の担当者による雑誌記事と北國新聞の記事から明らかにする⁶⁾。

2 市街化区域と土地区画整理事業

1969年9月10日の都市局長通達「都市計画法の施行について」では、「新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業、土地区画整理事業および一団地の住宅施設に関する都市計画が定められた区域およびこれらの都市計画を定める見込みが確実な区域並びにおおむね20ヘクタール以上の住宅地等の造成事業が完了した区域または実施中の区域」を優先的に市街化区域の「優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」に含めるとされている。しかし、計画から事業実施の間のどこを「見込みが確実な区域」と捉えるかについてはあいまいさが残っていた。

当時、どのような段階で土地区画整理事業の「都市計画を定める見込みが確実」としていたかは自治体ごとに異なっていた。

三重県は「市街化区域の農村部の区画整理」は「文書はとっておりませんけれども」、「組合施行を大々的にやる」という話で、「市街化区域をふやせ」という要望が強く、「組合施行をやるというようなことでふやして」といると述べている⁷⁾。その一方で、市街化区域に無条件に含めるのではなく、文書による土地区画整理事業の確約・同意を条件として市街化区域に含めることで、計画的に市街化しようとした府県もあった。たとえば、大阪府は「市街化区域に入れてほしい場合には同意書」をとり、「都市計画の区画整理の計画決定をした場合」には市街化区域に入るという「話になって」いた⁸⁾。このような同意を条件とした市街化区域は、千葉県では「確約区域」⁹⁾、石川県では「条件付市街化区域」と呼ばれていた。

3 石川県における区域区分設定作業

(1) 金沢都市計画区域の変更

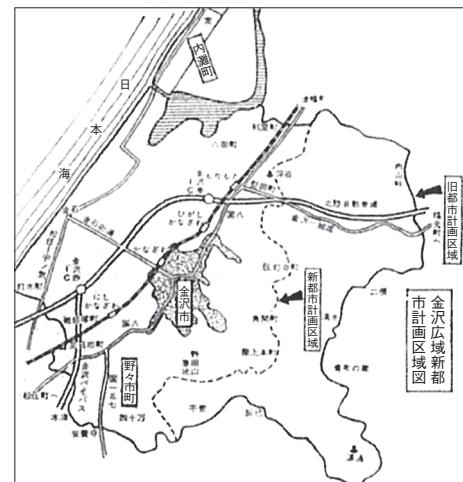


図1 新旧・金沢都市計画区域

出典：『北國新聞』1969年11月5日

区域区分の前提となる金沢都市計画区域の変更についての検討は1969年当初から始まり、1969年11月5日開催の第2回石川県都市計画地方審議会に、金沢都市計画区域の縮小変更が諮問された。原案通り答申され、旧法時代の都市計画区域（金沢市と野々市町、内灘町の全行政区域 28,053ヘクタール）から金沢市の山間部を除いた18,432ヘクタールが都市計画区域となった（図1）。

(2) 市街化区域、市街化調整区域設定の県構想

石川県では、金沢都市計画区域における区域区分の設定作業のために、1969年4月から10月までの間、県庁内連絡協議会が8回、金沢市、内灘町、野々市町との協議が3回、県構想の素案に対する各市町との調整等が3回行われた。

1969年11月5日の第2回石川県都市計画地方審議会では、市街化区域と市街化調整区域の設定についての石川県の構想も説明された。そして、県市は県市町議会、農業団体、報道関係に市街化区域構想を発表した（図2）。

この市街化区域構想は、次のような基準によってまとめられた¹⁰⁾。

- 既成市街地の場合は人口密度が1ヘクタールあたり40人以上で、一区域の人口が5,000人以上であること。またはこのような区域に隣接し、区域面積の3分の1以上が建築物の敷地などになっているところ。

市街化区域構想図

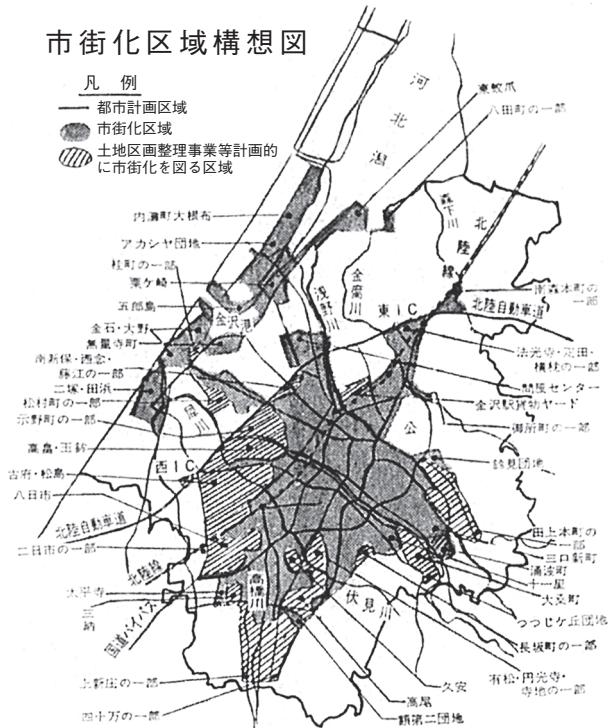


図2 市街化区域構想図

出典：『北國新聞』 1969年11月6日

- ・市街化途上にある地域の場合は既成市街地に隣接して住宅建設や宅地化が進んでおり、10年以内に市街地を形成すると見られるところ。または土地区画整理を完了、実施中の地域で、将来周辺地域とあわせて一体的な市街地を形成すると見込まれるところ。
 - ・現都市計画すでに用途指定を受けているところ。
 - ・広域的、公共的観点から大規模な開発を行う必要のあるところ。

市街化区域は金沢市の旧市街地および金沢市南部（野々市町の大部分を含む）のこれから発展を予想される地域、金沢港周辺地域などをあわせた約7,500ヘクタール、市街化調整区域は残りの約11,000ヘクタールとされた。この市街化区域のうち、既成市街地と市街化しつつある区域（約5,500ヘクタール）は確実に市街化区域であると考えられた。その外側に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域（約2,000ヘクタール）が設定され、土地区画整理事業を行う確約により市街化区域に編入する

という方針が立てられた。「市街化区域構想図」に「土地区画整理事業等計画的に市街化を図る区域」として図示されている。

市街化区域構想と同時に石川県は、条件付きで市街化区域に編入すべき地区の取り扱いに関する方針を発表し、以下のいずれか一つを1970年1月10日までに決めたものについては市街化区域に加えるとした¹¹⁾。

- (1) 当該部落全員による土地区画整理事業を実施する旨の同意書の提出がなされ、これを市、町が保証する。
 - (2) 市、町が市街化区域の決定に合わせて、都市計画として土地区画整理事業の施行区域を都市計画決定する意思があるもの。

この方針は「秩序のある適正な規模の市街地の造成は、面的な整備を図る土地区画整理事業においてあり得ない。区画整理の意欲のない地区はどうか調整区域として農業に専念いただきたい。区画整理によって基盤の整備が行われれば多少その面積が過大となつてもやむを得ない」という考え方にもとづいていた¹²⁾。

金沢市は、11月13日から26日にわたり、市郊外、特に条件付市街化区域編入予定地を含む86町の町会、生産組合に対して説明会を精力的に展開した。

(3) 公聴会の開催

1969年11月27日には金沢市にある県社会教育センターで公聴会が開かれた。公述人は1人が欠席し12人。石川県は300人収容の会場を用意したが傍聴人は60人足らずで、11月28日付の北國新聞は「少ない傍聴人、さびしい会場」と公聴会の様子を報じている¹³⁾。

公述の内容は①市街化区域編入への要望（9氏）、②区域設定の延期を要望（2氏）、③都市計画区域の縮小を要望（1氏）と市街化区域編入への要望が大半を占めた。

(4) 市最終案から県最終案

石川県が1969年11月に発表した構想について、金沢市は地元との話し合いを重ねた。

市は「土地区画整理事業等計画的に市街化を図る

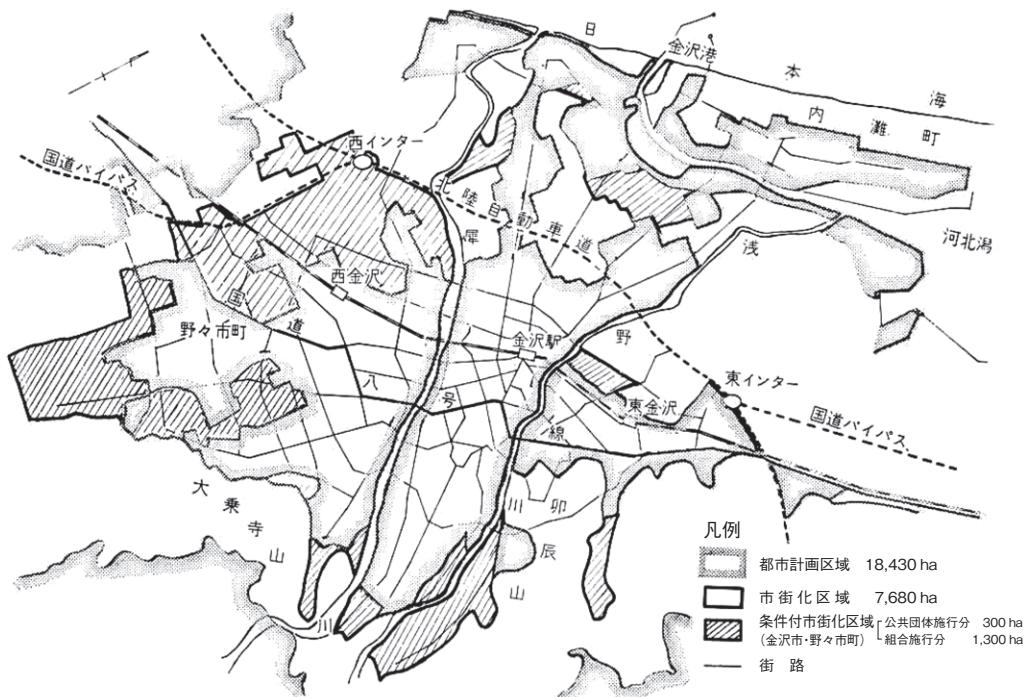


図3 金沢都市計画市街化区域図

出典：「区画整理」1970年10月

区域に含まれている地区的意向を打診した。その結果は、1970年1月20日付の北國新聞によると、「いまのところ戸板地区と有松・久安地区を除いて五分の四までが地元で土地区画整理事業を行う方針を固めている」という状況だった¹⁴⁾。

当時の金沢市建設部長の中村秀一氏によると、1969年11月末から1月下旬にかけて39地区（延1,055ヘクタール、延1,629人）の同意書が市に提出された¹⁵⁾。

これを受けて金沢市が市街化区域の県原案に対する市側の最終案をまとめ、1970年1月27日の金沢市議会全員協議会に諮り、全議員の同意を得て石川県に提出した。

石川県は4月1日施行を目指して作業を進めたが、金沢競馬場の移転先と金沢駅貨物ヤード周辺、河北潟干拓について農林省、運輸省、国鉄との調整に時間がかかり、5月21日に県最終案がまとまった。この県最終案における市街化区域は、1969年11月の県構想で予定されたよりも約180ヘクタール大きくなった。これは、土地区画整理事業を前提とした市街化区域への編入希望のほとんどが認めら

れたほか、金沢市上荒屋、東長江町などの住宅団地と、金沢競馬場の移転先である金沢市八田町（32.3ヘクタール）が市街化区域に含められたことによる。

1970年5月22日から6月4日まで県最終案が縦覧され、6月8日に開かれた第5回石川都市計画地方審議会で承認された。

7月1日に告示された区域区分は、金沢市の一部と内灘町・野々市町の全域にまたがる金沢都市計画区域18,430ヘクタールを市街化区域7,680ヘクタール、市街化調整区域10,750ヘクタールとするものだった。そのうち、金沢市の都市計画区域は15,880ヘクタール、市街化区域は6,710ヘクタールだった（図3）。

4 各案における市街化区域

前章で明らかにしたとおり、石川県の区域区分設定作業では、土地区画整理事業を行う確約により市街化区域に編入する「土地区画整理事業等計画的に市街化を図る区域」が県構想（1969年11月発表）で示され、地元との調整が行われた。本章では、県

構想から金沢市最終案、県最終案における市街化区域の変化をみる。

1970年1月27日付の北國新聞¹⁶⁾によると、「土地区画整理事業等計画的に市街化を図る区域」のうち、市街化区域への編入と引き換えに地元が土地区画整理事業を行う意思を表明した地区は、円光寺、上荒屋、旭、田上本、田上、若松、鈴見、保吉、松島、新保本、八日市、矢木、長坂、西金沢、森戸、野田、大桑、窪、大額、北四十万、中四十万、額谷、額乙丸、三十苅、額新保、馬替、高尾の各町であった。

1月末までに土地区画整理事業を行う方針が固まらなかった地区は、市街化区域への編入が見送られた。具体的には、駅西・戸板地区の一部（50ヘクタール）、久安地区（70ヘクタール）、桂地区（5ヘクタール）、大桑地区の一部（20ヘクタール）の4地区、合計約145ヘクタールであった。これらの地区は市最終案において市街化調整区域とすることとされた。

その他に、県構想と市最終案には以下の2点の相違点があった。

- ① 県構想では市街化調整区域になっていた上荒屋地区（50ヘクタール）、東長江地区（50ヘクタール）、森本方面国道8号線沿い（25ヘクタール）、問屋団地北側（20ヘクタール）の4地区、合計約145ヘクタールを地元の強い要望で市街化区域に入れる。
- ② 金沢港周辺は臨港地区の指定があれば市街化区域へ入れる。

土地区画整理事業を行う方針が固まらず市街化調整区域となった約145ヘクタールと、地元の強い要望で市街化区域に入る約145ヘクタールを差し引きし、金沢市最終案における市街化区域の面積は、1969年11月の県構想時と変わらず約7,500ヘクタールとなった。

中村秀一氏は、金沢市最終案を全議員同意のもと県に提出したが、「条件付市街化区域即ち同意書を出した地区的組合区画整理の実施ははたして完全に保証出来るかということ、10年計画で実施する約束は空手形に終わるのではないか」¹⁷⁾という不安を書き記している。

1970年5月22日に発表された県最終案では、金沢市最終案で示されていた土地区画整理事業を行う

確約による市街化区域への編入希望の大部分が認められた。1970年5月22日付の北國新聞によると、編入を希望したが認められなかつたのは、土地区画整理事業を見合させた北陸自動車道沿線の金沢市桜田町など一部にとどまった¹⁸⁾。

金沢市域内の市街化区域約6,700ヘクタール中、区画整理を要する面積は、公共団体施行分990ヘクタール、組合（個人）施行51地区1,384ヘクタールであり、組合施行の中には条件付市街化区域¹⁹⁾の39地区約1,000ヘクタールが含まれていた²⁰⁾。

5 金沢市における土地区画整理事業

（1）市街化区域の設定以前

金沢市は非戦災都市であり、戦後から昭和30年頃までは急激な人口増加もなかったために、戦災復興や、市街地整備のための土地区画整理は行われてこなかった。郊外の宅地化が進み始めた昭和30年頃から、組合・個人施行の土地区画整理事業による新市街地の整備が行われるようになり、1957（昭和32）年には、金沢市土地区画整理助成金交付規則が制定された。

この助成金には、設立助成金、工事助成金、減歩助成金があった。工事助成金は「施行地区内の街路並びに水路で公共施設として重要と認められるものの整備に支出した経費」に対して助成金を交付するものであった。

1958年、1959年度には、市街地に隣接した農耕地で、都市基盤整備が完了すれば既存市街地と一体化できる地域のうち数地区において、組合による土地区画整理事業が行われた。この事業が成功裏に完成したことにより、市当局の指導に対する信頼や、市の工事助成金による事業への安心感などが近隣の農民にも共有され、区画整理実施の機運が高まった。

また、1965年には、金沢市土地区画整理協会（現 公益財団法人金沢まちづくり財団）が設立され、市による組合区画整理事業の指導体制が強化された。

このように、金沢市の既成市街地の外縁部において、組合・個人施行による土地区画整理事業が、1970年に区域区分が決まる前から行われており、ある程度、住民の理解もあったと考えられる。

(2) 条件付市街化区域における土地区画整理事業

中村秀一氏は、条件付市街化区域については、次のような措置が絶対必要と記している²¹⁾。

- (イ) 速やかに区域を法的規制すること。即ち道路、公園等の都市施設の都市計画決定をなるべく速やかに、又2年以内に該当地区を適正面積にまとめて土地区画整理事業施行区域を定めること。
- (ロ) 事業の執行年次は10ヶ年を待たないで極力短年次の間に実施すること。
- (ハ) 市は速やかに当該全地区的区画整理図を作成して、その地区民にPRを行うとともに計画案の了解を求めること。
- (ニ) 該当地区民は区画整理事業発足までは極力土地売買をさしひかえるよう申し合わせをすること。

近藤長明氏（金沢市都市計画課長）は、上記の措置にあわせて、組合設立の機運の盛り上がりの懃通と、事業実施の指導に金沢市があたることで条件付市街化区域における区画整理事業を実現すると述べている²²⁾。

区域区分の設定過程で提出された区画整理の同意書には法的な縛りがないため、同意書を提出した地区に金沢市が区画整理を強要することはできない。しかしながら、機運が後退する前に金沢市は手続きを進めた。加えて、1970年度から組合土地区画整理事業に対する国の補助金も交付されるようになった。

1970年建築基準法改正によって用途地域がそれまでの4種類から8種類になり、金沢都市計画区域では1973年1月1日に用途地域が改訂された。この時、条件付市街化区域のほとんどは第一種住居専用地域に指定された。建ぺい率、容積率については、その後の区画整理施行を容易にするため、「道路、公園等の公共施設の整備の状況及び必要性を勘案して区画整理事業を実施すべき区域で未だ具体化しない地域は建ぺい率40%、容積率60%とし、現に土地区画整理事業等により開発されているか、又は開発が具体化している区域は建ぺい率50%、容積率80%とする」というふうに、区画整理の進捗状況によって建ぺい率・容積率に差をつけるという方針も定められた²³⁾。

新都市計画法が施行された1970年度から1973年

までに金沢市の全市街化区域中で7地区約754ヘクタールの土地区画整理事業の施行区域が都市計画決定され、条件付市街化区域1,000ヘクタール中600ヘクタールにおいて組合設立・施行認可され事業が施行された²⁴⁾。逆に約1,000ヘクタールの条件付市街化区域中、未着工地区は13部落、400ヘクタールで、区画整理を必要とする地区でありながら、区画整理組合設立が遅れている地区もあった。

しかしながら中村秀一氏は、市街化区域決定から3年余りで条件付市街化区域の60%が事業に移行したこと、「新都市計画法の主旨をふまえての都市整備のあり方に、ますます確信を高め得た」と記し²⁵⁾、条件付市街化区域という石川県独自の手法によって、市街化区域の設定と組合による土地区画整理事業をリンクさせた都市整備の成果に一定の手応えを感じていたようである。

1980年に近藤長明氏は、「金沢市の市街化区域の中で、区画整理を必要とする地区、あるいは組合区画整理を条件とした市街化区域の中で、発足すべき地区でも組合設立の遅れている地区がある」ことを指摘している²⁶⁾。こうした地区では、将来的に円滑な区画整理の実行が妨げられないように、区画整理を都市計画として決定して建築行為を規制する、地元間の申し合わせによって宅地化を自粛する、もしくは区域区分の見直しによって市街化調整区域とする²⁷⁾など、スプロール的な宅地化の抑止が図られた。

6 まとめ

市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域」と「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」という性質が異なる2つの区域からなる。

新都市計画法が施行された当時は人口急増期であり、多くの自治体では、10年先の人口増加を見越して、市街化が進んでいない低・未利用地が、市街化区域に含まれた。その結果、市街化区域内の低・未利用地をいかに計画的に市街化するか、スプロール化をいかに防ぐかが課題となった。

本稿で明らかにしたように、石川県では、土地区画整理を条件として市街化区域に編入された地域を「条件付市街化区域」と呼び、地元の努力による区

画整理の実現を図った。

市街化区域の設定過程で「土地区画整理事業等計画的に市街化を図る区域」として示された約2,000ヘクタールのうち、大部分が当該地区全員の同意書提出をもって市街化区域に編入された。同意が得られず、市街化調整区域になったのはわずかに4地区・145ヘクタールであった。地元住民の希望によって市街化区域が拡大したのであるから、「水ぶくれ的」に広くなったとも言えるかもしれない。

しかしながら、こうした経緯で市街化区域に編入された地区における市街化は、「同意書」で区画整理事業実施の約束を得ていたので、ある程度計画的に進められた。石川県の「条件付市街化区域」は、自治体の創意工夫によって、計画的な市街化を進めた事例であると言えるのではないだろうか。

注

- 1) 内藤博之（1971），p. 273
- 2) 奈良井武（1981），p. 131
- 3) 建設省都市局都市計画課編（1970），『都市計画法令要覧 全訂 昭和45年版』，pp. 1417-1442，帝国地方行政学会
- 4) 「市街化区域設定作業方針1」市政専門図書館OBZ-2847（当時建設省で法案策定に携わった宮沢美智雄氏寄贈資料）。作成日時は不明だが、この資料の第1項に書かれた市街化区域内人口・市街化区域面積の算定方法が、神奈川県土木部計画課が1969年5月に配布した『市街化区域及び市街化調整区域設定の基準』に書かれている「市街化区域面積の算定方法」とほぼ同じ内容なので、1969年5月以前に都道府県に配布された可能性が高い。
- 5) 石田頼房（2004），pp. 257-258
- 6) コロナ禍により現地調査ができておらず、一次資料の発掘・分析については今後の研究課題としたい。
- 7) 桃井稔，高桑保治他（1971），p. 6（三重県技監 森本善夫氏の発言）
- 8) 桃井稔，高桑保治他（1971），p. 4（大阪府都市整備課長前田美穂氏の発言）
- 9) 千葉県 県土整備部 都市整備局 都市計画課ヒアリング（2014年9月19日）
- 10) 「金沢市新都計 市街化区域なお流動的」，北國新聞，1969年11月6日
- 11) 中村秀一（1970），p. 22；近藤長明（1973），p. 65
- 12) 近藤長明（1973），pp. 65-67
- 13) 「大半が「市街化」編入を要望 “都市化で地下水枯渇” 公述人農業経営の不安訴える」，北國新聞，1969年11月28日
- 14) 「一月中に最終意見を金沢市建設部 都計区域原案急ぐ」，北國新聞，1970年1月20日
- 15) 中村秀一（1970），pp. 20-24；近藤長明（1973），pp. 64-70

- 16) 「新都計の区域分け金沢市が最終案」，北國新聞，1970年1月27日
- 17) 中村秀一（1970），p. 23
- 18) 「金沢市 市街化区域最終案きまる」，北國新聞，1970年5月22日
- 19) 以下、土地区画整理事業を行う確約により市街化区域に編入された区域を「条件付市街化区域」とする。
- 20) 中村秀一（1970），p. 23では37地区900ヘクタール、中村秀一（1973），p. 11及び中村秀一（1974），p. 3では約1000ヘクタール、近藤長明（1973），p. 67では39地区約1000ヘクタールとなっている。1969年11月末から1月下旬にかけて39地区（延1,055ヘクタール、延1,629人）の同意書が市に提出されたという記述から「39地区約1,000ヘクタール」という数値を採用した。
- 21) 中村秀一（1970），p. 23
- 22) 近藤長明（1973），p. 67
- 23) 近藤長明（1973），p. 69
- 24) 中村秀一（1974），p. 3
- 25) 中村秀一（1973），p. 11
- 26) 近藤長明（1980），pp. 19-20
- 27) 金沢都市計画区域では1977年12月28日に第1回見直しが行われた際に、区画整理が実施されていない地域の地元の意向が再確認された。近藤長明（1980），pp. 16-17

参考・引用文献

- 石田頼房（2004），『日本近現代都市計画の展開：1868-2003』，自治体研究社
近藤長明（1973），「線引きと区画整理」，新都市，27(10)，pp. 64-70，都市計画協会
近藤長明（1980），「金沢市の組合区画整理事業の育成と課題」，区画整理，23(5)，pp. 15-23，土地区画整理研究会
越澤明（2001），「我が国における都市計画の理論と実践～昭和43年都市計画法と土地利用コントロール」，新都市，55(5)，pp. 54-78，都市計画協会
桃井稔，高桑保治他（1971），「座談会 市街化区域の整備と土地区画整理事業」，区画整理，13(6)，pp. 2-33，土地区画整理研究会
内藤博之（1971），「都市計画法による区域区分の実態と問題」，ジュリスト，通号476
中出文平（2004），『地方都市における区域区分制度創設時の実態とその後の運用に関する研究』
中村秀一（1970），「金沢市における市街化区域設定と今後の組合区画整理事業の方向について」，区画整理，13(10)，pp. 20-24，土地区画整理研究会
中村秀一（1973），「金沢市の土地区画整理事業」，区画整理，16(10)，pp. 9-16，土地区画整理研究会
中村秀一（1974），「当面する組合区画整理の問題点」，区画整理，17(8)，pp. 2-9，土地区画整理研究会
奈良井武（1981），「線引き制度運用の実績と展望」，磯村英一監修，『明日の都市〈4〉都市と土地・住宅』，pp. 125-142，中央法規出版
田中暁子（2015），「都市計画法制定時の区域区分と「都市農地」」，都市問題，106(6)，pp. 71-81，後藤・安田記念東京都市研究所