

パネル展示  
土地利用計画を基盤の整備経営から考える

住宅・都市研究グループ  
上席研究員

飯田 直彦

# 土地利用計画を基盤の整備経営から考える

住宅・都市研究グループ 上席研究員 飯田 直彦

## I はじめに

基盤研究「人口減少社会等の変化に対応した土地利用計画に関する研究」では、都市化と高度成長の時代に構築された土地利用計画技術を、都市型社会と安定成長、資源制約の下で脱炭素など新たな課題に応えたものとするため、基本的な知見を得ることを目標としている。具体的には人口減少社会等が土地利用にどのような影響を与えるのか、そしてそれら影響に対して土地利用計画はどのようなものであるべきか、を検討することであり、本稿では、I 県 T 市でのデータや土地利用計画を参考に、考えてみる。

## II 自治体財政は人口や土地利用状況に依存

自治体内の人口や産業などの土地利用の実況が地方自治体の財政に与える影響は大きい。自治体の総収入の 86.3%が地方税であり、地方税は市民所得や市内事業所収入に賦課される市民税と市内の土地に賦課される固定資産税と都市計画税とで95%を占める(図1)。一方、自治体からの支出は、福祉、塵芥収集、消防救急、学校教育などを通じて市民に提供される他、道路公園下水道等の都市基盤の整備、過去に整備され、現在も使用するこれら都市基盤の整備に要した費用の返済に充てる(図2)。

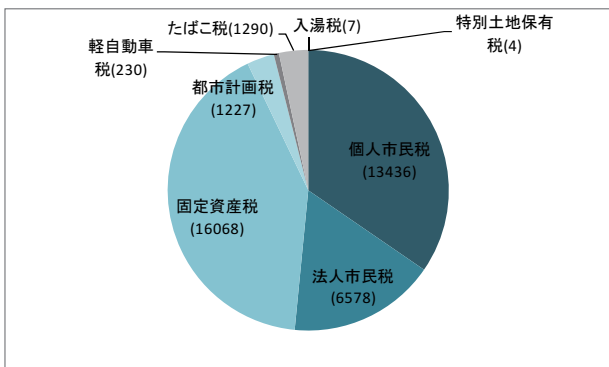


図1 地方税の構成 (19年度決算)

以上、市民に提供するこれら公共サービス財源となる税は土地利用現況に因ることから、土地利用の計画や規制

は市民生活に重要な役割を果たす、といえる。土地利用計画の目的は、財政を豊かにすることではなく市民の福祉向上を高めることであるが、土地利用計画に失敗し、たとえば住宅と工場とが隣接したり、住宅地での生活や商業業務地での業務に必要な道路・下水道或いは学校や公園などが十分に提供されなければ市民の自治体への不満は高まり、転出する、あるいは就業や都市的魅力を欠けば転入が見込まれず、市民税の減少を招き、サービスが提供できなくなるかもしれない。

今後、人口減少や少子高齢化が見込まれるなか、これらの社会経済動向は地方税収を減らす方向に働き、歳出の構成比を変化させ、かつて整備した都市基盤もやがて改修更新が必要な時代が来て歳出は増大する。土地利用計画はこれらの税収減や歳出増に対してできることは何であろうか。

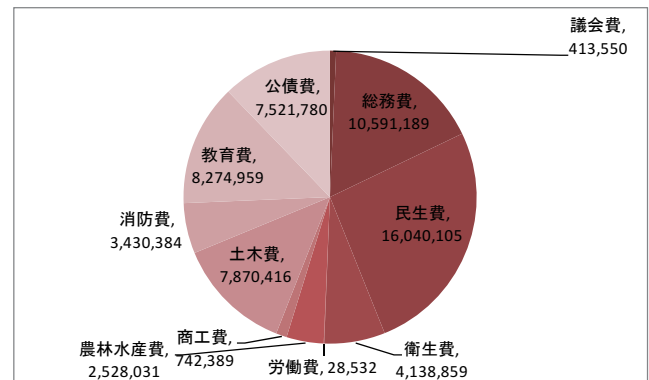


図2 歳出の構成 (19年度決算)

## III 土地利用計画と税収との関連性

市民税は市民や企業の数を増やし、それぞれが豊かになれば税収増が見込める、と簡単にいえるが、固定資産税はどうだろうか？ 固定資産税は土地と家屋とにそれぞれ課される(図3)。その詳細は省くが、家屋分への税額はその建築工費が低く築年次が古ければ税額は低く、土地分への税額は土地利用種類とその評価額とで算出され、宅地よりは農地が、また、市街化区域よりは、土地利用規制が厳しい市街化調整区域が、税額は低くなる。したがって、土地利用規制や住宅政策などを通じて新築活動が盛んになれば、固定資産税のう

ち家屋分は増収となるし、その家屋に新築空き家とならずに市民が居住した場合には個人市民税も見込める。

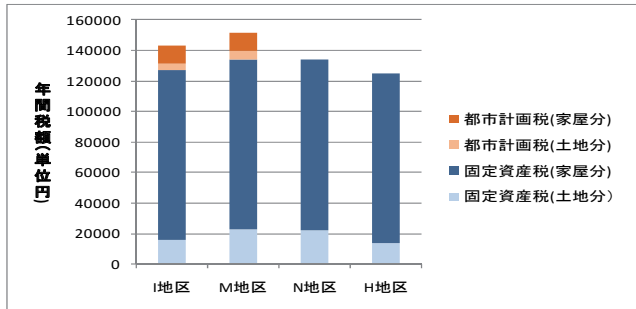


図 3 固定資産税及び都市計画税の一例 (市街化調整区域)

#### IV 土地利用計画と歳出との関連性

前述の税収増の算用は市民や企業が市内のどこに立地しても同じである。しかし、これらの立地を誘導すべき箇所は、無用な歳出増を抑える観点からみれば、交通利便性の高い地域や前述のサービスを受けられる地区、言い換えればサービスの提供あるいは享受に要する費用を小さくしたい。

即ち、道路、污水处理や雨水処理、学校などの都市基盤がすでに整備されているような地区への新たな立地が望ましい。基盤の新たな整備は不要であるし、維持管理する上での財源となる受益者負担を担う者が増え、これら施設の効率や効用も高まるからである。逆に仮にこれら行政サービスを提供する基盤が不十分な地区であれば、新たな基盤を整備する必要に迫られるか、既設の都市基盤ある個所との交通網を整備し、サービスの出前あるいは調達を行うことになる。

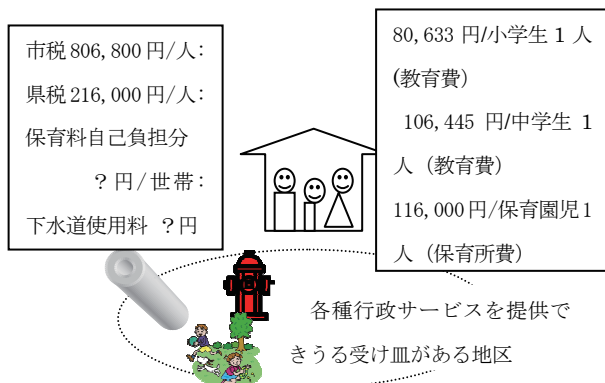


図 4 税負担と行政サービス費用のイメージ

#### V 都市的土地利用を誘導する地域の限定

図5はI県 T市が住宅を建築することをその目的とする開

発行為に対して、都市計画法第 29 条に定める開発許可制度において認める区域の面積比を示している。住宅の建築が許可される箇所は市街化区域(工業団地など工業専用地域を除く)か市街化調整区域内の旧市街地や集落等の指定区域に限定しようとしている。この指定区域とは市街化調整区域内ではあるが都市的基盤がある程度整っており、同法第 34 条第 11 号及び第 12 号に基づく条例で住宅等の開発許可を得やすい区域をいい、住宅や商業業務施設は市街化区域内か指定区域内の市内の約 2 割に集約して立地するよう誘導している。

とはいえ、この集約志向の規制は開発しようとする行為があった場合に発動するものにすぎず、現に立地している住宅の転出を命ずるものではない。その理由は、憲法で保障される財産権の尊重があり、居住地選択の自由であって、都市基盤が不十分であるから、という理由をもって転出を求めることはできないし、転出を求めるには税を財源に補償が伴う。

他方、このような開発圧力を既に失った地域も地方都市にみられる。このような都市こそ、土地利用規制で薄く拡散を禁じる一方で、乱開発に、ではなく、粗放化に対抗する土地利用マネジメントの試みがみられる。

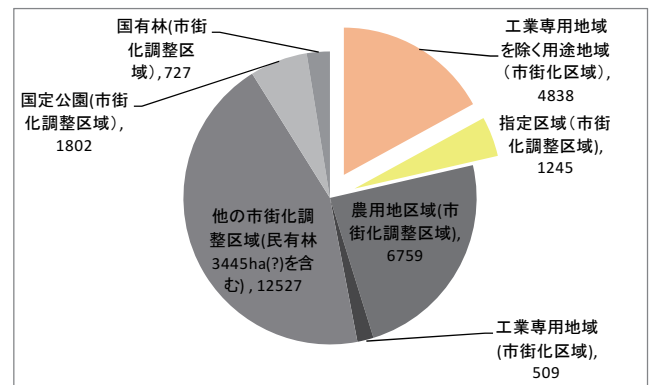


図 5 居住地を集約させる土地利用規制

#### VI 今後の課題

以上、土地利用の計画を基盤の整備運用と財政を通じて関連づけることを定性的に試みた。ならば、個々具体の都市において、市内の何処に集約させていくのか、立地している住宅や企業、整備済み基盤の地理的分布などの実際のデータや土地利用や基盤整備の計画内容を入手分析の上、検討していくべきと考える。