

山形県都市計画基本指針の見直しに関する提言

提言者 氏名 池田 昭

(元 山形警察署長、八幡町助役 行政書士会山形支部長 県宅地建物取引業協会監事)

住所 山形市松山 2 - 12 - 3 023 - 631 - 4500

居所 天童市荒谷 1973 - 230 023 - 651 - 1777

第一 提言を行なうに当たって

都市計画は、産業の最大の基盤である土地の利用を制御し、地域の発展消長に重大な影響を与えている。現在、地方は、人口の減少と経済の衰退が深刻で、その改善に、合理的土地利用対策の実行が求められている。この都市計画基本指針が、人口の確保と地方経済の振興に役立つ内容に見直されることを望み、提言させていただきます。

第二 見直し案の問題点と対策について

1 山形の産業の基盤となる土地資源は豊富であるが、不合理な規制で使われていない。その実態を把握し、その合理的活用に役立つ都市計画基本指針にすること。

県土面積 93 万 ha、そのうち平坦な可住地 35 万 ha、宅地 3 万 ha、農業振興地域 29.5 万 ha である。この農振地域のうち耕作に使われていない不要の農業振興地域が 22.5 万 ha ある。これは人口 1330 万人を集積している首都東京都の全面積 21 万 ha に匹敵する巨大な産業基盤である。これは規制を解除し多様な産業に活用できる資源である。日本銀行がマイナス金利政策を断行し企業に設備投資を求めたが、山形ではいまのところこれを受け入れる土地がない。速やかに政府日銀の対策に呼応して、この広大な地域を都市計画の企業立地用地に組み入れ、企業に開放すれば、若者の歓声あふれる豊かなふるさとをいっきに構築することが出来ます。これに相応しい都市計画基本指針に、大胆に変革することを求めます。

2 これまでの都市計画は、その戦略的視点を欠いていた。企業の立地を厳しく抑制する土地利用規制を広範に行ない、働く場の確保を求める地域の需要に応えられない極めて不合理な計画で、地方の産業を衰退させ、人口減少、少子高齢化を加速させたものである。

その最大の原因は、「過大な農業振興地域指定」である。区域区分採用地域では「農振と連動した過大な市街化調整区域指定」である。その圧力で、都市計画区域に入れても、農振地域と調整区域を除くと、産業施設立地の都市計画区域は僅かとなり、人口集積に必要な多様な産業を立地させる土地が無く、極めて窮屈な、不合理な都市計画にならざるを得なかった。その典型的な事例は山形市の市街化区域が 10% しかなく、県都の発展が抑制された。首都圏の都市の市街化区域は 70% 台である。

その反省のうえに、**産業基盤の土地全体を俯瞰し視野に入れ、どんな産業を何処にどれだけ配置して、どれだけの人口を集積し、どれだけの富を齎すか、の目的意識的優れた構想力をもって、土地活用計画を全面的に再検討することが必要である。**成り行き任せでなく、合理的科学的マクロ的視点で、発想の現実的転換を図り、夫々の地域の、山、水、温泉、地形地物等総合的に活かした多様な産業を広範に配置しなければならない。日銀のマイナス金利政策の断行はヤル気のある企業の地方展開の好機である。広大な土地を成長産業に解放し、いっきに地方を躍進させなければならない。

政府の「地方のことは出来るだけ地方で」、の姿勢に転換したように、都市計画が知事の責任であるにしても、知事が市町村の実情をつぶさに掌握して適切な計画を臨機応変に計画し変更する

ことは困難であるので、「市町村でできることは市町村で」の姿勢に転換し、出来るだけ地域の人々の意欲と創意が機敏に発揮できる指針であることが望ましい。都市計画法では、5年毎に計画の見直しを行い、更に社会情勢の変化に応じて必要があれば遅滞なく変更すべきこと、と定められているのに、15年間も全面的な見直しが出来なかったのはなぜか、政治家の利権が複雑に絡み、まともな議論が出来なかったのが実態ではなかったか。地方がどん底に堕ちた今こそ、勇気を持ってあるべき姿を虚心に求め、地域の人々の幸せ一筋に堂々の歩みを進めるべきであります。

3. その意味で現行の土地利用の実態をみると、その象徴的問題点は、次のとおり、県土の平坦な土地の大部分を農業にしか使えない規制をして、働く仕事を造る土地を無くしていた。都市計画もこの不当な農振地域の温存を支える過ちを犯していた。まずこの現実の確認と反省が必要である。

ア 宅地が県土面積の約3%、3万haしかない。全国平均の二分の一である。首都圏で人口を集積している都市に比して余りにも少ない。これを全国並みの6%にすれば歴大な人口を集積できる。3%、3万haは、使われていない農業振興地域22.5万haの7分の1で、半世紀にわたり米の作付けを禁止してきた「減反農地」にほぼ等しい面積であるので、実行は可能である。農業生産力に影響は無く、土地所有者も働く場が得られ、自主財源30%が60%以上になる。山形市の市街化区域10%が20%になり、県都の人口を10万人増やせる。それだけの波及効果が予想される。

イ 既存宅地のなかで10万人が働き、出荷額2兆6千万円の物造り産業で使っている工業用地が1745ha、県土比で0.2%に過ぎない。これを遊休農振地域の20分の1を活用し、1万haにしたら、計算にとまどうほどの歴大な富をもたらします。

物造り産業の配置について、工場は工業地域でなければ配置できないという思考は誤りである。公害の恐れある大規模の工場は別としても、多くは職住近接の複合施設が望ましく、それが時代の要請である。用途指定が必要の場合は準工業に、その他の場合は産業施設と住宅の併設を勧奨し、許可すること。工業団地が無くとも物造り産業を広範に立地させることができる。

ウ 農業にしか使えない土地利用規制の土地「農業振興地域指定地」が県土の平坦な土地(可住地)35万haの85%、29.5万haを占めていること。

そして実際に農業に使っている土地は、農業振興地域の25%、約7万haに過ぎない。その他の22.5万haの広大な土地の多様な産業への利用を禁止凍結している。

エ この使われていない「農振地域」22.5万haは、人口1330万人を集積している首都東京都の全面積に匹敵する巨大な産業の基盤である。東京ではその33%を宅地にして人口を集積している。物理的には東京の土地も山形の土地も変わらない。山形にこんな豊かな土地が有るとは誰も夢にも思っていなかったのではないか。

規制で人も企業も集められなくしているから集まらないだけで、規制を解除すれば怒涛のようにおしよせることでしょ。そうやってこそその「無秩序な開発の抑制と整序」の出番である。。

人口集積の土地の容量はまだ1300万人分あるが、その10分の1の130万人位を一応の目安に、ゆとりある土地利用計画目標を設定することは、政府の「一億総活躍社会」の要請と県民の働く場の確保の切実な欲求に応えるものである。

4 農業は大切な産業である。現況では、総生産の構成で3.4%の産業で、新規就業若者の就業先として1%にも満たない産業である。売り上げが2352億円、農家の生活費の30%を支えているに過ぎない産業であるが、オランダのように、輸出産業、科学技術産業として進化させなければならない。

5 以上の土地利用の実態と問題点について述べたが、巨大なアンバランスがあり。実態を知ると呆れて言うべき言葉を失うものである。その改善が最大の政策課題であること。ある自動車会

社の社長が「自動車工場を造りたいが、山形には土地が無い」と言っていた。これが山形の土地利用規制と都市計画の現況を端的に指摘した象徴的発言である。広い土地があるのだから規制を変更して伸び伸びと活用していただこうではないか。

6. 人口問題研究所の将来人口推計を、現実と想定し、これに替えて、多くの人々が思考停止状態にあります。しかし、すぐそこにある広大な土地は、自分の豊かな資産である。自分の手に取り戻し、自分の智恵と力で活用すれば、壮大な夢輝く豊かなふるさとを容易につくることができるのです。将来の人口確保発展計画を放棄してはならない。あの衝撃的人口推計は、無策の地方自治行政に対する警告であった。悪徳政治家と悪徳役人の利権と跳梁を許した反省は必要であるが、人口減少の原因と対策を厳しく検証すればその改善は容易である。

政府でも「一億総活躍社会を提唱し、まち、ひと、しごとを創生し、地方の人口減少に歯どめをかけ、地方への人口流入を図る」としているの、まず山形から毎年仕事を求めて流出する若者、約一万人と、首都圏から地方暮らしを求めている24%、数百万人の人々に、焦点を当て、働く場と豊かなゆとりある生活環境を整備することである。これに必要な土地は、使かっても使かっても使い切れないほどあります。ふんだんに使って頂き、大都市から怒涛のように人々が押し寄せる理想郷をつくらうではないか。ヤル気があれば実行できます。

7 以上基本的な事項を総括して、都市計画の対象として使える産業基盤はとても使いきれないほど豊かで、広大であるので、既成観念にとらわれず、大胆な発想で、計画の全面的改革を推進していただきたい。それが政府と県民の期待と信頼に応えることになるものです。

第三 基本指針の各項の見直しについて、

基本指針の各項は、将来の人口減少社会の到来を素直に肯定する姿勢で貫かれており、これまでの「常識」で作成されているようですが、土地利用規制の変更で容易に人口はふやせるので、都市計画も人口増加に役立てる計画に、全面的な再検討が必要です。それが県民の切実に求めているものであり、政府の要請に副うものであります。公表資料の各項目から拾った意見を思いつくままに次にしめましたので参考にさせていただきたいとおもいます。

1. 基本理念を社会情勢に適合した判りやすいものにすること、
「鮮やかな四季と歴史、文化が調和する交流都市の創造」としているがこれを
例えば、「豊かな資源を総合的に活用し躍進する国際新産業都市の創造」
「一億総活躍社会を牽引する豊かな新産業都市の創造」
「若者の歓声溢れ、夢輝き、躍進する産業都市の創造」など
2. 見直しの背景について「予想を上回る人口減少の認識を」と将来にわたる人口減少を肯定した発想であるが、人口増加は容易であるので「人口を減少させた土地利用対策の改善で、人口を増加させる対策に転換する」に変更のこと。
3. 土地利用の方針のなかで、大規模集客施設つまりデパート、スーパーマーケットの立地を制御する姿勢であるが、山形の場合その必要はなく、むしろパイを奪う既存店舗の圧力で大型店舗が中心市街地から締め出され、中心市街地衰退の原因となっているので、大型小型その何れも立地を競わせることが都市の賑わいを喚起することとなる。
県庁付近が商業地域でないのは東北六県で山形だけである。七日町商店街の一部の人々のパイを奪う抵抗で、商業地域指定を抑制されたものであった。スーパーヤマザワが駅前に開店するにも激しい抵抗を受け、山形駅舎の高層化も抑制された。山形駅西口も基盤整備に1300億円もかけたのに全域高層の商業地域化は抑制された。
4. 都市施設の方針の中で、長期未着手施設の計画的見直し、には市街地の再開発が対象で

あるとすれば適切である。多額の投資での再開発は巨大な税金の無駄である。一つの建物の補償に百億円も要し、長い年月待たせる工事はやめて、いっそ旧市街地の多くは歴史的文化保存地区として保存すること。100 億円あれば 500ha から 1000ha の広大な産業用地が買える。人口数千人集積の産業都市が民間資本の誘導で、すぐ構築できます。宮城県知事はそれをやりたいと言っていた。現市街地で再開発を望むなら、容積率を高くして、土地の利用効率を上げ、民間の自立的再開発を促すことも選択肢のひとつではないか。

山形駅から県庁にいたる再開発に、50 年の歳月と数千億円の投資が行われたが、マクロ的に見て、巨大な浪費、損害であった。

5. 自然的環境の整備、保全の方針について。市街地の農地を保全する。は、市街化区域を狭くして農地を低い維持費で温存し、所有者に果てしない富をあたえることである。区画整理に多額の投資をして、何時までも使わず、相続税も猶予している市街地の農地は、都市の社会資本整備に高額な投資をした国民の立場からは異論のあるところである。都市空間として保存したいならば買い上げて、公の都市空間として、維持すること。

6. 山形らしい都市計画の方針では、広域都市計画は、県都山形市を中心とする三市二町の広域都市計画があるが、この線引き制度は、狭い市街化区域が特徴で、土地利用規制に政治家の利権が形成されて悪用され、都市としての発展が大きく抑制されてきた。

広域都市計画そのものと線引き制度を廃止し、当該市町の責任と判断で、土地の有効な活用ができるようにして、都市の発展を相互に競わせることが必要である。

上山市の場合、類似の天童市、寒河江市と比較した場合、面積、その他諸般の立地条件が優れているに拘わらずパイを奪う争いに政治家が関与し、発展を抑制、人口を減らし続けている。その責任が県指定の都市計画にあるかのように、衰退の責任が広域都市計画に転化されていないのか。早々に将来人口 15000 人と、人口を半分に減らす推計を公表するほど、意欲を喪失し、重症である。必要な手当てをいそぐこと。

天童市は安倍金蔵市長が人口 10 万の新産業都市の構築を目指し、人口を上山市の二倍に増やした。更に国道 13 号東側数千 ha の産業都市化を目指して、寒河江ダム用水の幹線水路を広範に配置している。最近芳賀地区の都市形成を実現し 2000 人の雇用を確保した。さらに高速道路付近も産業都市用に視野に入れ、着々発展を加速させようとしている。これを抑制してはならない。

また山形市も佐藤市長就任に伴い、人口の増加政策へ転換した。土地利用規制の全面的見直しを公約している。山形市の市街化区域は 10% しかなく、余りにも少ない。土地改良区その他の農業団体に政治家が群がり、利権を形成、「農地を減らすな」と市街地の拡大を抑制、知事、歴代市長も手を焼き、またその利権を自ら悪用した市長も出たりして、混乱を極めた。それが新市長が何処まで改善できるか、県の都市計画が既成の利権勢力に組み立てて改革の実行を抑制しないよう特段の配慮が必要である。

原案の、「4 市街地化区域、用途白地地域の土地利用」に示されている内容は、宅地の少ない山形では当面无縁のもので、これまで悪徳政治家の利権とその跳梁をゆるした口実となり、また政権の交代が利権の交代として悪用されているので、全面的に削除すべき内容です。勇気ある決断をもとめます。不合理な規制があるほど政治家と役人が不法に儲かる状態は解消しなければならない。

山辺町も人口 15000 人ほどであるが、高速道インターに近く、現市街地の南北西に広大な土地が有る。将来を考慮して寒河江ダムの幹線水路を整備して、既に都市用水が確保されている。農振さえ解除すれば、人口 3 万の産業都市構築がすぐ可能のものである。何処を掘っても温泉が出るので、天童市上山市に並ぶ観光都市としての可能性も大きい。山辺

町長はその意欲を秘め、将来を展望しているのに、広域都市計画で将来人口推計7500人などとの悲観的評価は禁物である。

7. 高速道路の早期完成は首都経済圏との一体化に役立つものである。また高速インター周辺は多くの人口を集積する産業都市形成に適した地域である。政府に影響力のある政治家がいた山形の高速道路の構築がいちばん遅れているのはなぜか、ワザと途切れとぎれにやらせているのではないかと批判されている。平成16年の建設汚職でその実想の一端がうかがえ、テレビドラマ「鉄の骨」となったが、真実反省されたか。もう高速道路建設を政治家に丸投げしないこと。
8. 三川町で、庄内第三の都市構築を目指し、手始めに30haの農地をショッピングセンター構築に当て、15億円の税収と、800人の雇用を創出、三川、鶴岡、酒田の失業者を救済したのに、ある政治家が、あの事業をつぶさなかったのが政治生活最大の失敗であったと発言し鬨聲をかけた。その後のショッピングセンターに隣接する企業の立地や住宅の建設がなぜ進捗しないのか、その背後になにがあるか実態の把握と適切な指導支援が必要ではないか。三川町は庄内総合支庁、庄内空港、高速道、温泉など、庄内平野中核の産業都市を想定して、庄内支庁が置かれたもので、その成長戦略を妨害することは許されないものである。合併は地域を衰退させた。八幡町が合併後人口が急減し衰退を続けている。合併のお土産の、ヨーグルト工場が国道脇の耕作放棄地に造るのを「農振」で拒否され、町外れに追いやられ。あれも、これも、みなつぶされて、鳥海山麓2万haのうち6000haの広大な産業資源（可住地）が手付かずに放置されている。人口減少は人災である。
9. その他各項に交流都市の表現が多いが、人口を増やすのは、「交流」よりも「定住の確保」が優先でなければならない、県内各市町村の総合計画に一樣に「交流」が出てくるが、政府官僚の作文を引用しているとのこと。新潟県の総合戦略は、定住が主で、交流はこれに次ぐものと記載されていた。
10. 市町村で人口確保対策として、住宅団地を優先しているが、まずは働く仕事の確保を優先して、それに付随する住宅の確保であること。本末転倒というより基本を見失っていないか
11. 郊外、市街地何れでも、区画整理事業による都市開発は時間と経費の無駄が多いので、首長の権限を縦横に駆使し、また民間資本による街づくりを実行させると短期間に産業用地も住宅地も容易に確保できます。

みはらしの丘団地開発は30年経過している。寒河江の木下区画整理事業は15年、関係社会資本整備に60億円、300区画であるから一区画2000万円の公費を要していた。多数の非常勤役員の十年間の報酬もバカに成らない額であった。民間資本に任せれば3年で完売できる事業です。

減反農地を幹線道路沿線に配置し、第三種農地に指定しておけば、公費を要せず、首長の権限で企業の立地も住宅の建築も可能となります。これに適した地域が、全県各地に溢れています。その遊休資産の迅速な活用で地域は飛躍いたします。それを妨げているのは誰かその正体を見極め排除すること。（つい過激な表現になりごめんください。）
12. 空き家が増えたのは働く場が無く若者を流出させたこと、さらに農振と調整区域の開発許可審査基準が時代に適合していないこと。その硬直した運用で、空き家利活用を抑制しているからである。その緩和変更で解消できる。また解体に高額な経費を要し産業廃棄物として処理されているが、機械で粉碎すれば、木材と鉄くずなどに瞬時に分別し、いろいろな資源として再利用できるものである。いろいろな補助制度が創意を殺ぎ、経費を不当

に底上げしている。

- 1 3 コンパクト都市とは、高機能高密度の産業都市を意味するもので、狭小な都市と誤って認識されないようにすること。山形市はコンパクト都市のモデル都市として数十年経過しているが、県の外郭団体の事務用地も身体障害者の授産施設用地も無く、悲鳴をあげている。また農村地域では、散居がのぞましい。秋田八郎潟での農家を一団の集落として形成させた手法を、政府が農村のモデルとして推奨しているが、広い農地の中に農家と関連産業施設が併設された農家が点在する飯豊町の散居が望ましい農村形態である。それを維持させること。農家民宿としても活用できる。
- 1 4 生活排水の処理は、下水道より合併浄化槽が、地下水の保全に役立ち、設置維持の経費が少なく、環境にやさしい方法である。産業都市再配置の社会資本負担の軽減に役立つものである。
- 1 5 水資源の活用については、豊富な地下水の計画的活用を考慮すること。何処に街を造るにも地下水を活用すれば困ることは無い。また温泉は再生エネルギーとして活用の価値が大きい、1m一万円で掘削できる。掘削に地域制限無く、土地利用と一体的産業資源として総合的活用を計画させること。
既存の温泉も政治家の利権からみでその利用を凍結されているものが上山、山寺、天童など各地にあり、残酷物語である。その解放が課題である。
- 1 6 農業振興地域のうち山林原野は、農振法関連の通達で「農業振興地域指定に適しない地域」となっている。廃止すべきものである。政府も廃止に抵抗しないと言っていた。利権からみで暴走した農業振興地域指定の構造的破壊解消が、地方経済躍進の決め手である。県の都市計画が利権構造追従から離脱できるか、重要な選択を迫られていることを自覚していただきたい。
- 1 7 県営都市公園の立体的活用を図ること、県の都市公園のうち、西川町の弓張平、その他のかなりの都市公園は多額の経費をかけて整備し、維持費も膨大であるが、利用者は極めて少ない。宝のもち腐れにしないためには、隣接の土地利用規制を緩和し、温泉を活用させてホテル旅館その他の民間投資を誘導し、公園を関連施設として解放すれば、素晴らしい賑わいを確保できる。維持管理はこれらに任せれば膨大な維持経費が節約できる。
- 1 8 県に派遣されてきたある官僚は、着任後間もなく、「若者が山形から出て行かない山形、出て行った人々が喜んで帰れる山形をつくろう。また行政区域に拘らず一体的行政を」と言っていたが、大都市の過密を解消し、同時に地方の活力に換える柔軟な対策がもとめられている。一例をあげれば、東京のお年寄りが山形で楽しく暮らせる介護政策の実行などである。

結びに 都市計画は、地方の盛衰を左右する重要な計画である。関係の各課各部幹部が知恵を結集して作成し、地方経済を躍進させる指標として全国に発信し、地方創生、一億総活躍社会の実現に大きく貢献させるようがんばっていただきたい。

別紙にこれまでの論説等の資料を添付させていただきます。

平成 28 年 2 月 4 日 山形産業資源調査研究所