

未来を考える力を **気仙沼復興レポート④7**

都市計画税見直しと市街化

公約に掲げた気仙沼復興レポートの定期発表は、今回を含めてあと 3 回となった。たくさんのテーマを残したが、今回はあえて都市計画税の課税区域見直しを取り上げたい。地方都市の復興と都市計画の在り方に課題を感じるからだ。人口が減少し、地域経済も伸び悩む気仙沼市において、「市街地」をどのように考えるかは、復興の大きなテーマだったのかもしれない。震災をきっかけとした都市計画税の区域見直しを巡る議論を通して、都市計画とは何か、そして都市計画税は必要なのかを考えた結果、気仙沼市が抱える震災前からの課題が浮かび上がった。

■ 都市計画は「開発と保全」

都市計画とは、「農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念とする」と都市計画法は定義している。高度成長期の人口増を前提にした制度のもと、土地利用、都市施設の整備、市街地開発に関する計画を策定し、保全と開発の必要があるエリアを都市計画区域として自治体が指定している。

都市計画区域は、無秩序な市街化を防ぐため、市街化区域と市街化調整区域に分けることができる。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 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」とし、市街化調整区域は「市街化を抑制すべき区域」とする。この区分によって保全すべき地域と、開発すべき地域を分けているのである。市街化区域では、さらに用途地域を定め、住居、商業、工業などの混在化を防止している。県は現況と見通しをおおむね 5 年ごとに調査し、用途地域などについて見直すことになっている。

都市計画税は、都市計画区域内の土地と家屋に



道路の右側は都市計画税の用途地域、左側は用途地域外（面瀬地区）。気仙沼市では、この線引きで都市計画税の課税が決まる。なお、面瀬小は用途地域内で、面瀬公民館は用途地域外

市町村の条例によって課すことができる。都市計画事業か土地区画整理事業のみに充当できる目的税であり、事業によって所有者の利益が増大することから、受益者負担の観点で原則として市街化区域だけに課税することが地方税法によって定められている。

宮城県内では多賀城市や名取市など仙台市近郊の市町が全域を都市計画区域に指定しているが、多くの市町は一部地域の指定としている。県内の都市計画区域計 2103 km²のうち、市街化区域と市街化調整区域を分けているのは約半分の 1162 km²にとどまっている。

■ 市街化区域の区分できず

気仙沼市は全域 332.44 ㎏のうち、大島や山間部を除いた旧気仙沼市内の 46.82 ㎏を都市計画区域としている。市街化区域と市街化調整区域の区分はなく、都市計画区域内でさらに階上地区などを除いた 15.58 ㎏を用途地域に指定している。旧本吉町、旧唐桑町に都市計画はない。

宮城県が昨年 9 月に策定した「気仙沼都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」では、気仙沼市の都市計画区域内の人口が 20 年間で約 3 割減少すると想定（2015 年：4 万 2600 人→2025 年：

気仙沼市都市計画マスタープラン地域別構想	
区分	将来像の概要
中央	産業、教育、文化、福祉等の都市機能が集積する中心市街地
松岩・面瀬	三陸道 I C 整備による産業拠点を形成し、職と住が近接する地域づくり
階上	国道沿いの路線型商業施設立地や新住宅地整備を踏まえた安全で快適な居住環境
新月	人口増加や事業所立地動向を踏まえた良好な居住環境の形成。森林や農地の保全
鹿折	用途地域での土地利用等による良好な居住環境を形成。三陸道、主要地方道、大島架橋による広域的な幹線道路網の整備
大島	大島架橋に伴う観光地としての魅力向上。環境保全と観光利用の調和に配慮した土地利用
唐桑	沿岸漁業を支える関連基盤の復旧整備。漁業と観光を中心とした地域づくり
本吉	南の玄関口としての拠点性を高める地域づくりのため、漁港や農地の復旧、アクセス道路を整備

2 万 9700 人)。引き継ぎ市街化区域の区分は設けないこととし、その理由を「都市規模が小さく、人口も減少するものと予測され、今後、無秩序に市街化が拡大するおそれの低いと見込まれる」などと説明している。

内陸移転に伴う津波復興における市街化区域と市街化調整区域の課題は、国交省の社会資本整備審議会都市計画制度小委員会でも取り上げられた。東日本大震災の大規模被災地では市街化調整区域を設定している地域が少なく問題にはならなかったが、市街化が伴うような移転先が調整区域だった場合、その規制が復興に及ぼす影響などが心配された。超低頻度で発生する災害に対する土地利用規制も、リスクとの共存が不可避である国土において悩ましいテーマとなった。

■ 20 年先の目標を示す

宮城県の方針と同じく 20 年後の長期的な方針をまとめた気仙沼市都市計画マスタープラン（2014 年策定）では、都市づくりの課題を、①人口減少・少子高齢化の対応②震災による人口配置・都市構造の変化③再生可能エネルギーや環境との共生の重要性④震災の教訓を生かした防災まちづくりの必要性⑤宅地の郊外化や津波被害による自然環境と景観の喪失⑥三陸沿岸道路の整備や震災の影響による産業構造の変化―と分析。都市の将来像を「”海と生きる”人と自然が共生する環境未来都市」と設定した。

用途地域を「市街地ゾーン」、用途地域外の都市計画区域を「環境共生ゾーン」、それ以外の地域を「自然環境保全ゾーン」と位置付けた。都市計画区域の内外に関わらず、全地区の地域別構想（左表）も盛り込んだ。この計画は概ね 10 年後に見直しを予定している。

県の方針にはおおむね 10 年以内の実施を予定している都市施設整備事業も盛り込んだ。その多くが土地区画整理や防災公園整備など復興事業として計画されているものだが、主要地方道気仙沼唐桑線の化粧坂の改良工事が含まれている。

■ 問題のあった課税区域

気仙沼市では市街化区域が設定されていないため、地方税法で特別事情がある場合に認められる手法として、条例によって都市計画区域の一部を課税区域としてきた。この都市計画税条例は1966年（昭和41年）に施行。翌年から階上地区の一部を追加した。

その税率は都市計画税の土地と建物の課税標準額の0.3%が上限となっているが、気仙沼市は0.2%（固定資産税は1.4%）に設定し、震災前は年間3億円程度の税収となっていた。都市計画税は道路や下水道のほか、駐車場、公園、ごみ焼却場、図書館、学校、病院、保育所、市場の整備にも充当できるが、その維持管理費には使えないため、道路事業が少なくなってきた気仙沼市では近年、下水道整備の借金返済に多くを利用している。

任意の目的税のため、その説明責任は大きいのだが、都市計画事業の恩恵を受けられる地域と課税区域の不一致が問題となった。気仙沼市が条例で定めた課税区域は、用途地域に階上地区を含めた32km²。都市計画事業の恩恵を受けているか、将来的に受ける可能性がある地域に課税してきたが、人口減少に象徴される市勢の衰退によって中心市街地の維持すらままならず、郊外部への市街地拡大は困難となったのだ。

この状況に追い打ちをかけたのが震災である。津波被害を受けたうえに災害危険区域として居住が制限され、住民は安全な内陸側へ移転。特に階上地区については、都市計画マスタープラン案を説明した2013年12月の市議会全員協議会で市が「将来的に人口が増えて市街化が進むと見込んでいたが、人口が減少する中、あらためて市街化を図ることは難しい」と説明したことで、課税

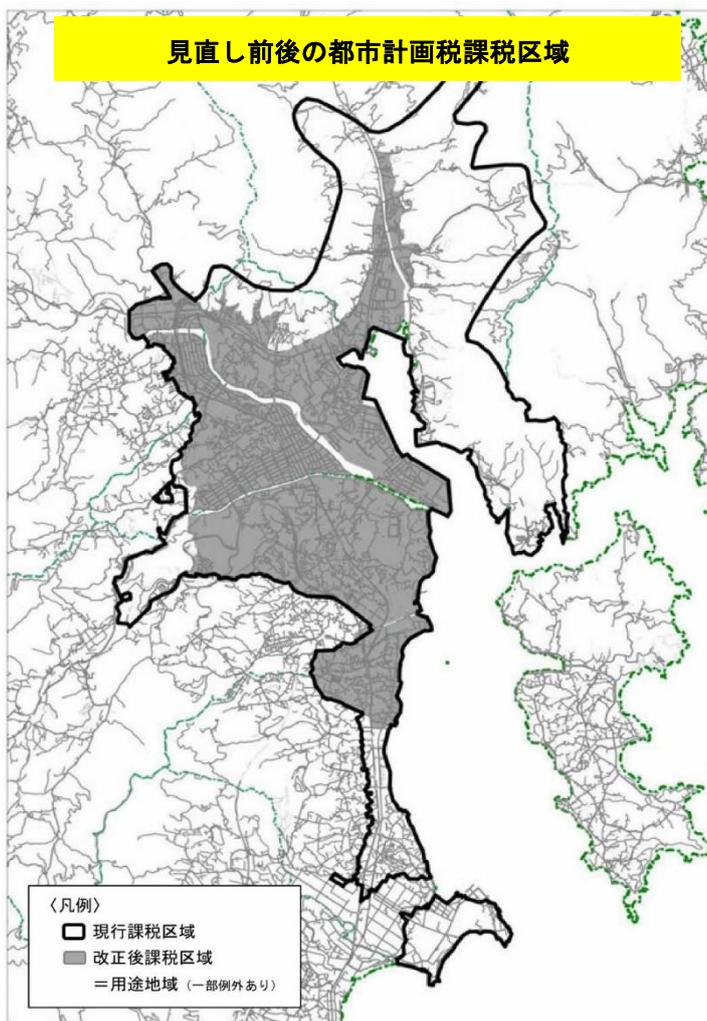
区域とし続けることへの疑問が高まった。

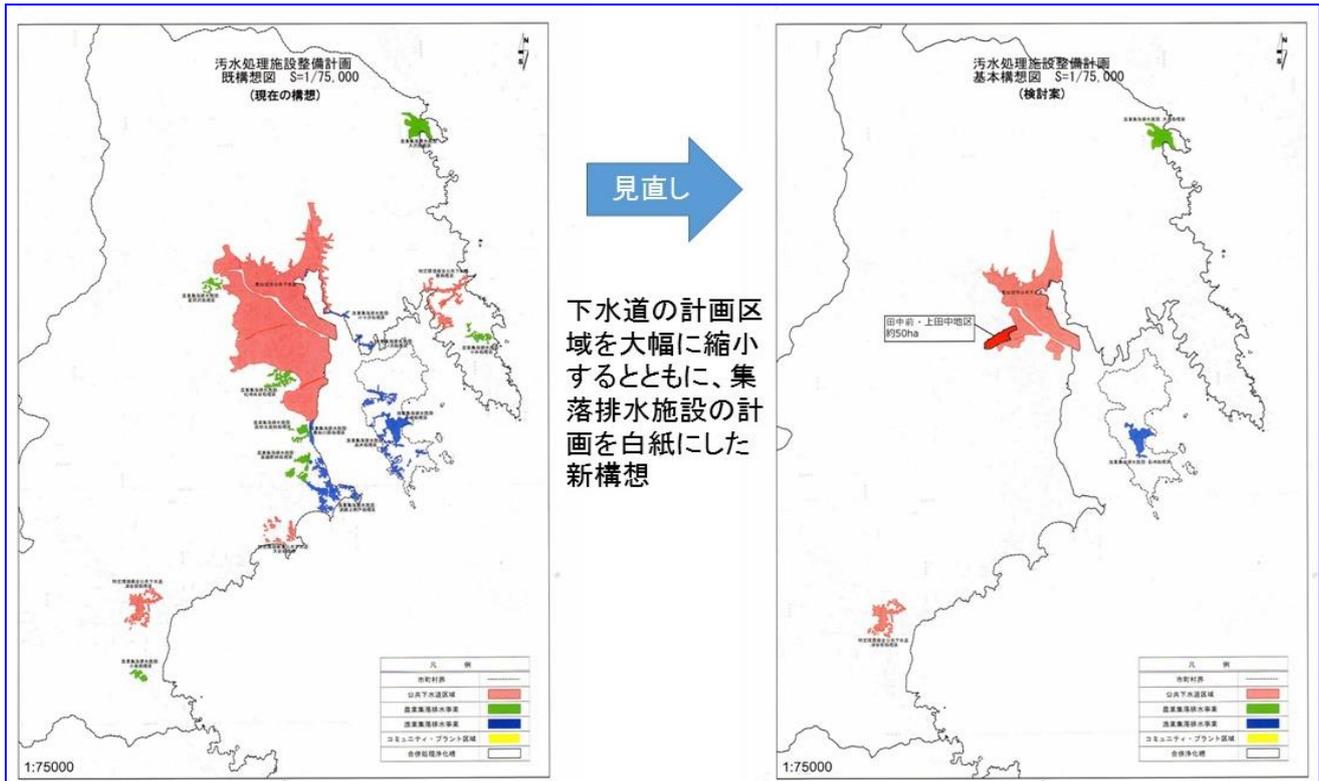
条例で字や番地を指定していたため、用途地域内なのに非課税となっていた宅地や建物もあり、市は復興と合わせて大幅な見直しに着手した。

■ 来年度から区域縮小

都市計画税の課税区域は、来年度から用途地域にすることで昨年12月の市議会定例会で決定した。複数案を庁内で検討した結果、「現時点で現実的な線引き」となる用途地域としたのである。見直しによって課税区域は約32km²から約16km²へ半減。一方、課税額は1億8200万円から1億6700万円への1割減にとどまった。

階上地区沿岸や鹿折地区の市街地以外はなどが課税区域から外れたものの、50年近く払い続けてきたのに恩恵がないことへの不満が漏れている。面瀬地区などのように課税区域として残った地区からは、今後、本当に恩恵を受けられるのかという疑問もある。都市計画税の使い道を公開して議論を深めるとともに、





見直し

下水道の計画区域を大幅に縮小するとともに、集落排水施設の計画を白紙にした新構想

課税範囲や税率の妥当性、必要性について市民とともに考えていく仕組みが求められている。

その議論にはさまざまな視点がある。2016年には国の通知によって下水道整備計画の見直しが必要になり、用途地域全体としていた計画を大幅に縮小。下水道による集合処理から合併浄化槽による個別処理へと大転換を図ったことで、下水道整備の償還に都市計画税を充て続けることへの課題もあるのだ。

都市計画税の廃止に踏み切る市町も現れ始めている。茨城県常総市は「市街化区域内でも都市計画事業の実施や進捗にばらつきがあり、不公平感が指摘されていた」「合併によって都市計画事業を実施している異なる地区で都市計画税を負担している地区としていない地区が出てしまった」と廃止理由を市広報で説明している。新潟県村上市も市町合併を契機とした議論を経て廃止した。一部の市民が負担する都市計画税を廃止し、公平に負担する固定資産税の税率を挙げたり、市民とともに廃止の是非を議論したり、特別会計で透明性を確保している例もある。

宮城県污水処理施設整備構想は、国の指針に合わせて気仙沼市の下水道区域も「概ね10年で整備可能な区域」に見直した=上図=。今年11月までに気仙沼市公共下水道事業計画も見直すことにしている。下水道に限らず、成長期に整備された大量の公共インフラがまとまって更新時期を迎えるため、施設の新設よりも施設の維持管理と更新が今後の大きなテーマとなる。

■ 市街地の議論をしよう

通常の行政計画は5年サイクル、市総合計画や復興計画でさえも10年サイクルである中、都市計画マスタープランは20年先の長期的なまちづくりの方向性を示している。気仙沼市では最も先を見据えた計画であるのに、市民にあまり知られず、策定に当たって市民参加の議論が少なかったことが残念だ。

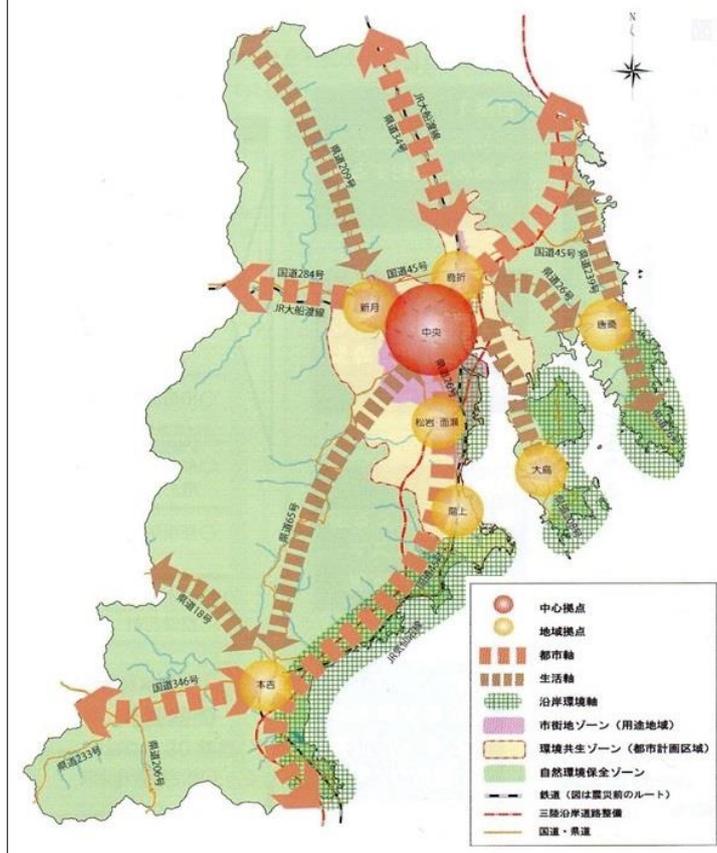
都市計画とは発展のみを追い求めるものと思われがちだが、本質は違う。長期ビジョンを持ち、市街地を充実させる「攻めの姿勢」と、郊外の自然や農林業を維持していく「守りの姿勢」を併せ

持っているのだ。復興において市街地と市街地以外の方針をしっかりと区別できていたら、被災地を悩ませた防潮堤計画ももっとスムーズに議論できたのかもしれない。

震災前の気仙沼では、中心市街地とされてきた地域で空き店舗が目立ち、車社会に合わせて郊外化が進んでいた。復興事業によって中心市街地の活性化に再び挑むことになったが、高台移転によって沿岸部の住民は減少し、復興特需が終わった後の賑わい維持が課題となっている。

市街地とひとくくりにしても、さまざまな成り立ちと環境がある。市民にとっての市街地と、

気仙沼市の将来都市構造（マスタープラン）



観光客にとっての市街地も異なる。旧本吉町の中心であって下水道も整備されている津谷地区、旧唐桑地区の中心部も、都市計画マスタープランでは「自然環境保全ゾーン」となっているが、本当にそれでいいのか。三陸道や大島大橋が開通し、車社会が進展していく中での市街地とは、超高齢

市民税の状況		(単位:百万円)
	2010 年度決算	2017 年度予算
市民税	2,597	2,780
固定資産税	3,077	2,448
軽自動車税	148	170
市たばこ税	448	600
入湯税	13	10
都市計画税	270	178
総額	6,555	6,187

化社会の市街地とは何なのか、都市計画を切り口に市民間で議論し、共通認識を持つべきである。

先進地では、公共施設を活用とした賑わいづくりが注目されている。老朽化した市役所の新築へ向けて、やはり市街地の位置づけや役割について整理することが大切だ。都市計画税の在り方を一つの問題提起とし、気仙沼の市街地の在り方について市民が関心を持つきっかけづくりが求められている。

津波被害からの復興の教訓として、復興交付金の基幹事業となった被災市街地復興土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業は、沿岸部のかさ上げに活用されたが、都市計画決定が必要な事業であった。東南海地震津波が心配される地域では、都市計画に特化した復興計画を作成するための手引きを事前に用意しており、愛知県などでは東日本大震災を踏まえた改訂も行っている。この中では、都市計画マスタープランでの位置づけも踏まえた内容とすることになっている。気仙沼市でも、これから策定する計画が今後の災害時の復興の基礎とすることを想定する必要がある、市民も無関心ではいけないのである。

「この計画は次の災害への備えである」という意識付けが必要である。

気仙沼復興レポートは気仙沼市議・今川悟ホームページで公開中。 <http://imakawa.net>