

線引き都市計画区域外縁部における土地利用規制と開発動向に関する研究

都市計画研究室 河野 誠
指導教官 中出 文平

1. 背景と目的

我が国では、昭和43年の新都市計画法の制定に伴い、市街化の制御を目的として区域区分制度が導入された。しかし、この制度は大都市圏の適用に重点をおいたものであり、区域区分の適用要件⁽¹⁾である「3大都市圏」、「人口10万人以上の都市」、「他の線引き都市との密接関連性」を満たさない地方都市については市街化が急速に進行しないと判断で暫定的措置がとられた。

都市計画法(以下都計法と略す)上の土地利用規制の枠組みは、区域区分を導入した線引き都市計画区域では、市街化を進める市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域(以下調整区域と略す)に2分される。また、未線引き都市は用途地域と未線引き白地地域に分けられる。どちらの都市計画区域(以下都計区域と略す)とも都市全域に指定されていない場合、都市計画区域外(以下都計外と略す)が存在する。

農政側の土地利用上の枠組みは農業振興地域整備法(以下農振法と略す)に定める農業振興地域が市街化区域、用途地域以外に指定され、その地域のうち、一団の農地として保全すべき農地に農用地区域が設定されている。

その結果、都計法、農振法のどちらからも規制の及ばない緩規制地域⁽²⁾が出現する。

近年地方都市では、県庁所在都市や中核都市など一部の線引き都市で生活圏拡大が顕著であり、周辺に位置する自治体の緩規制地域にまでその市街化が及んでいる。その結果、スプロールの発生や農業環境の悪化といった土地利用上の問題が生じた。このことから一部の都市にしか導入されなかった区域区分制度がさらなる市街地拡

大を助長することにつながったとも考えられる。

この緩規制地域について言及した既存の研究には乱開発の進行を指摘したもの⁽¹⁾や、地方中小都市における郊外化の実態を把握したもの⁽²⁾、緩規制地域の形態制限の適用に関して、適用自治体が少なく、その基準が用途地域や市街化区域に比べて緩いことを指摘したもの⁽³⁾や、さらには用途地域内から緩規制地域へ開発が進行する過程と、緩規制地域での開発の進行による用途地域内への影響を指摘したもの⁽⁴⁾がある。しかし、いずれも未線引き都市内だけに限定したものであり、区域区分制度による市街化誘導が周辺の未線引き都計区域や都計外に与える影響を指摘した研究はない。

そこで、本研究では、線引き都計区域の境界部分に着目し、都計法、農振法双方の土地利用規制の状況と、開発の実態を関連させて把握する。その結果より、土地利用上の問題・課題を明らかにし、今後の法規制のあり方を検討することを目的とする。

2. 対象地域の抽出

区域区分制度は一般に、市街地周辺部の田園地帯に調整区域を指定することで、無秩序な市街地の拡大を抑制する体系にある。しかし、実際には市街化区域が都計区域の境界部に存在する 경우가多くある。この場合、市街化区域が及ぼす周辺への開発圧力が都計区域外縁(外側)部に及ぶことが想定される。線引き都計区域外縁部は、未線引き都計区域か都計外かのどちらかであり、前者の場合はさらに用途地域が指定されているかもしくは未線引き白地地域かの2通りがある。そこでまず、都計法に

による規制状況を検討した。

新潟県及びその周辺県の計7県⁽³⁾の県庁所在都市及び中心性の高い都市を含む線引き都計区域とその隣接自治体を一体の都市圏として、計9都市圏⁽⁴⁾を抽出した。そして、各都市圏内の自治体の都計区域指定状況と市街化区域、用途地域指定の有無を把握し、さらに線引き都計区域境界より内外1kmの距離をとり、その範囲に指定されている市街化区域及び用途地域の位置を把握した。

その結果、線引き都計区域境界の内外1km以内に市街化区域が指定されている地域、用途地域が指定されている地域、市街化区域と用途地域双方が指定されている地域といった線引きの影響を外縁部に与える可能性のある地域が97地域確認された(図-1)。

次に、9都市圏それぞれについて線引き都計区域外縁4kmの範囲で用途地域を除く部分で、実質的な開発の指

標となる農地転用許可のうち、1,000㎡以上の宅地系転用を空間化して、開発の集中している地域を特定した⁽⁵⁾(図-2、3)。それらの結果より、対象地域として新潟県新発田市加治地域、石川県津幡町南部地域、鶴来町北部地域、福井県春江町南部地域の4地域⁽⁶⁾を抽出した。

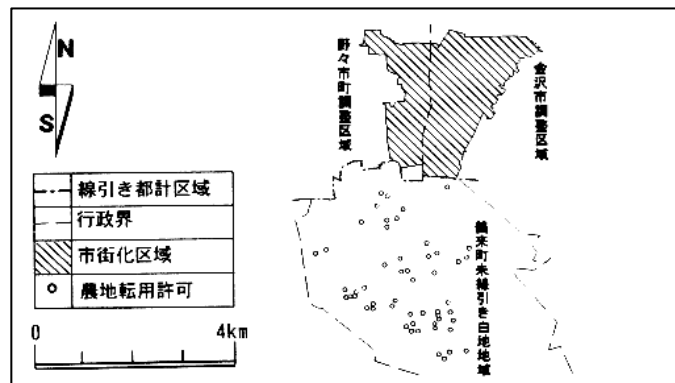


図-2 石川県鶴来町の農地転用許可(S59~H10)の状況

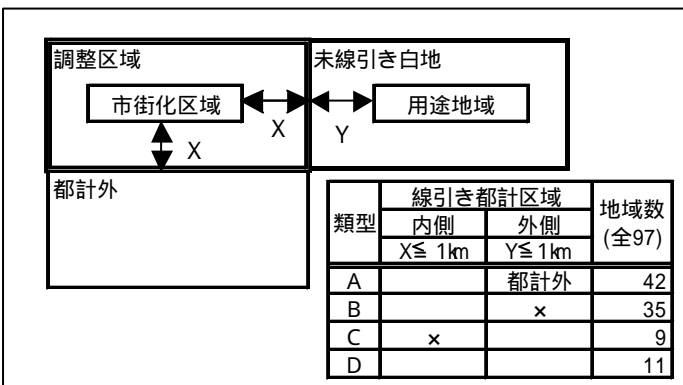


図-1 都市計画法上の規制モデルおよび指定状況

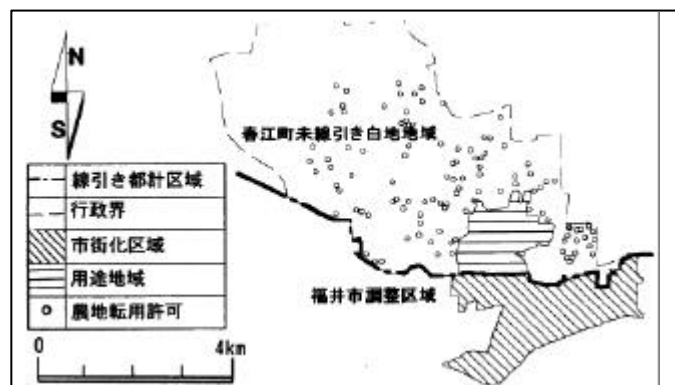


図-3 福井県春江町の農地転用許可(S57~H10)の状況

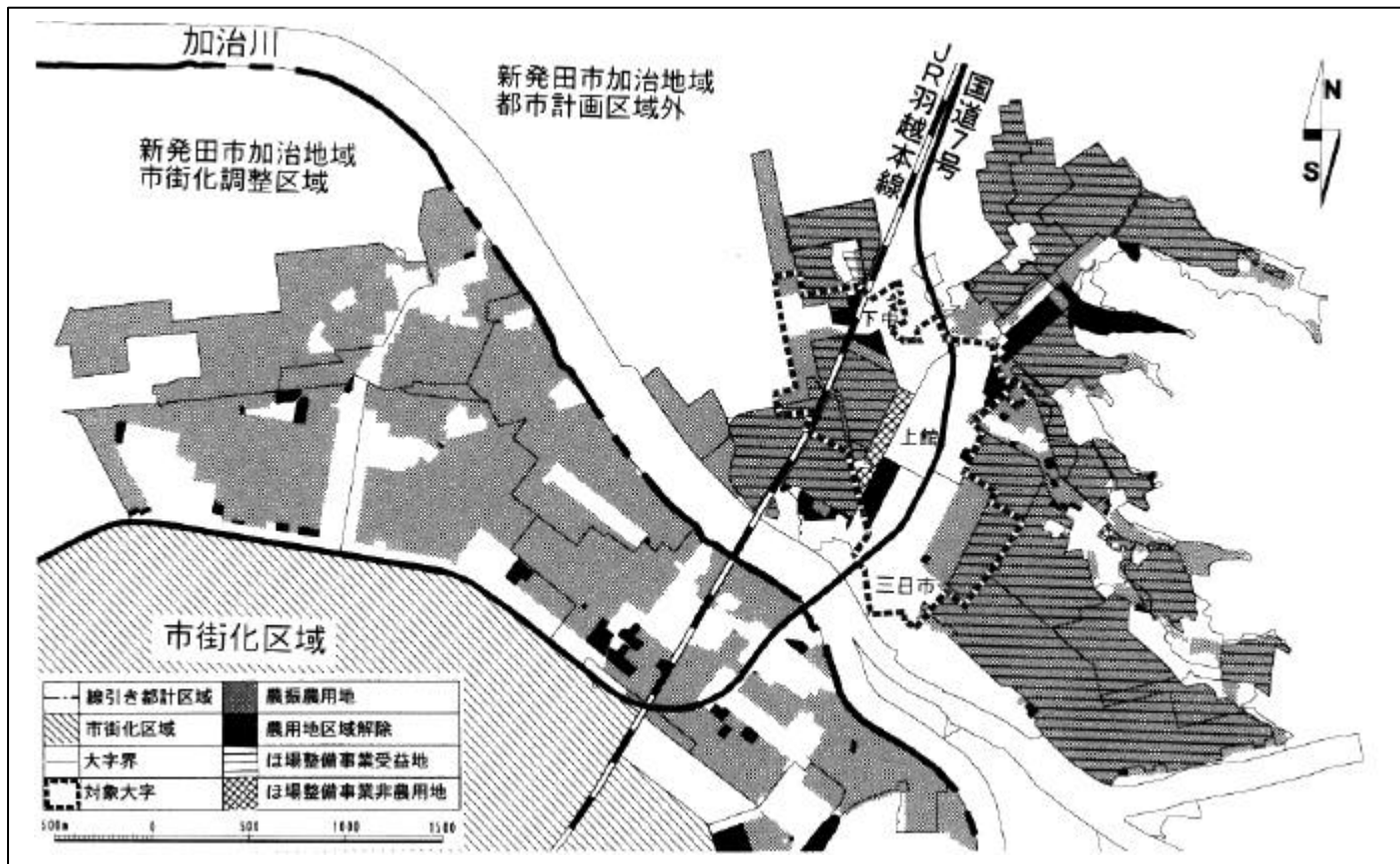


図-4 新発田市加治地域の土地利用動向

3. 対象地域の土地利用動向

新発田市加治地域と鶴来町北部地域は線引き都計区域内側1km以内に市街化区域が指定されている地域、津幡町南部地域は線引き都計区域外側に用途地域が指定されている地域、春江町南部地域は市街化区域と用途地域双方が区域内外に指定されている。この内、新発田市加治地域と津幡町南部地域の2地域について以下にまとめる。

(1) 新発田市加治地域の土地利用動向

新発田市加治地域の調整区域(10大字, 853ha)と都計外(16大字, 580ha)の土地利用状況を比較し、検討する。

法規制状況及びほ場整備事業

都計法と農振法による指定状況とその運用状況、さらにはほ場整備事業について詳細に把握する⁽⁷⁾(図-4)。

新発田市加治地域内に位置する線引き都計区域は昭和10年の指定に際して旧村界を引き継ぐ形で定められ、現在に至っており、加治川以北は都計外とされている。

農振法による指定状況については平成12年現在の農用地区域の拡がり、それまでに除外された農用地区域を空間化した。それらの地域を合わせたものが昭和49年の農振地域整備計画策定当初の農用地区域である。都計外の国道7号沿い一区画分の農地が計画当初から農用地区域から外れていることが、調整区域の国道7号沿いの農地と比較しても明らかである。

農用地区域の一般管理による除外は昭和49年の計画策定以降、平成3年までに44回行われている。そして、平成3年に農業・農村振興総合対策事業による農振地域整備計画策定により一括した見直しが行われた。除外された農用地面積は調整区域と都計外で大きな差はない(図-5、6)。しかし、都計外では特別管理による住宅への除外の占める割合が高い。1haを超える住宅目的の除外が5箇所で行われており、住宅需要の高さが窺える。

さらに、本地域内で平成9年より施行されている県営ほ場整備事業も国道7号沿いの一区画外側の農用地区域が対象外となっている。加えて、ほ場整備事業の非農用地に指定され、住宅団地の構想を受けた地域が存在する。

このように、農振法による規制状況とほ場整備事業ともに市街化を想定した設定がされていることが分かった。

開発動向

市街化の進行状況を用途別・地域別に比較して、法規制状況との関連を分析する。分析に際しては、国勢調査の大字別人口・世帯数推移、新発田市情報公開条例に基づき入手可能な農地転用許可の大字別集計を用いた。

昭和40年から平成12年の人口・世帯数の推移を調整区域と都計外で比較した。昭和40年から昭和50年までの人口推移は都計外で減少、調整区域は増加傾向にあり、昭和50年には都計外で約3,000人、調整区域では約3,300人となった。その後、都計外では増加に転じ平成12年には

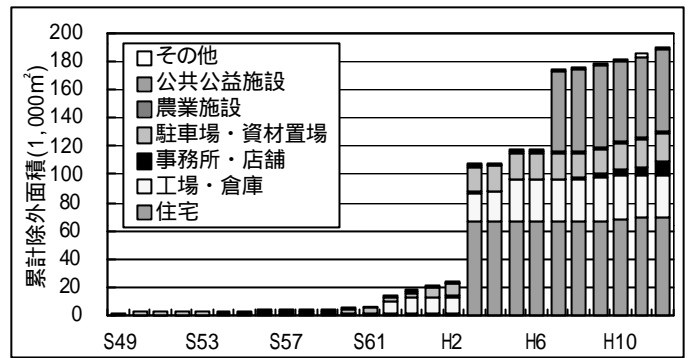


図-5 新発田市加治地域の都計外の累計農振除外面積

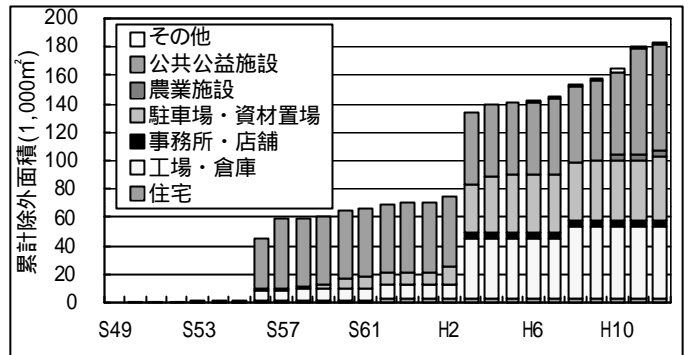


図-6 新発田市加治地域の調整区域の累計農振除外面積

表-2 新発田市加治地域の農地転用許可の目的別内訳

目的	都市計画区域外				市街化調整区域			
	面積 (m ²)	割合 (%)	件数	割合 (%)	面積 (m ²)	割合 (%)	件数	割合 (%)
住宅	153,432.3	53.7	114	48.3	11,412.0	4.2	43	19.1
工場倉庫	25,260.0	8.8	21	8.9	50,536.0	18.4	22	9.8
事務所・店舗	49,740.0	17.4	13	5.5	23,700.6	8.6	16	7.1
駐車場・資材	42,179.8	14.8	60	25.4	147,533.8	53.7	103	45.8
農業施設	9,274.0	3.2	16	6.8	14,213.2	5.2	21	9.3
公共施設	474.0	0.2	1	0.4	6,220.0	2.3	6	2.7
その他	5,548.9	1.9	11	4.7	20,874.0	7.6	14	6.2
計(22年間)	285,909.0	100.0	236	100.0	274,489.6	100.0	225	100.0

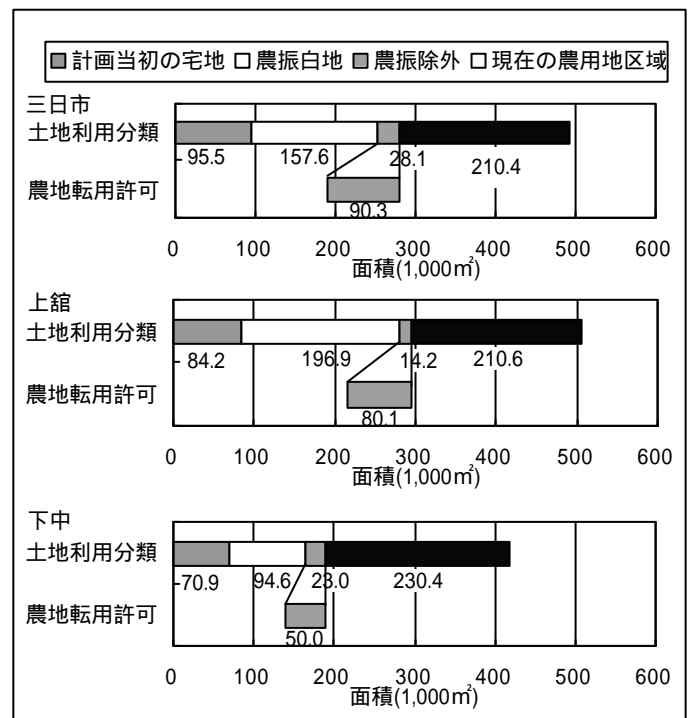


図-7 対象大字の土地利用の分類

約4,000人となったのに対して、調整区域では減少に転じ約2,900人となった。また調整区域では、世帯数も減少傾向にあり、集落内の世代継承の停滞がみられる。

次に、新発田市から資料提供のあった昭和54年から平成12年の22年間分の農地転用許可集計より実質的な開発の指標となり得る4、5条の農地転用許可を集計し、調整区域と都計外で比較した(表 - 2)。件数、面積ともに都計外の方が調整区域に比べて若干多いものの大きな差はない。しかし、目的別にみると都計外では面積・件数ともに住宅転用が過半数を占めるのに対して、調整区域では、駐車場・資材置場が過半数を占める。調整区域では開発許可が不要で容易に開発できる青空施設への転用が多く、都計外では調整区域で開発が困難な住・商・工といった用途へ転用されており、全く傾向が異なる。

次に、昭和54年から平成12年までの農地転用面積の合計を昭和54年当時の農地面積⁽⁶⁾で割った農地転用率を大字毎に算出し、比較した。その結果、都計外の国道7号沿線の大字三日市、下中、上館で10%を超える農地が転用されていた。そこで、この3大字の土地利用の状況をさらに詳細に分類する(図 - 7)。三日市は大字面積約49haの内、80%にあたる39.5haが計画当初の農地であり、60%は農用地区域に指定されていた。そして、その農用地区域の12%にあたる2.8haが現在までに除外され、その内2.7haは特別管理による住宅目的の除外である。全ての農振除外がその後に農地転用許可されているとみなせるならば、2.8haの農振除外に対して農地転用許可が9haなので、30%が農振除外を伴う転用、70%が農振白地地域からの転用となる。同様に上館は農振除外を伴わない転用が約82%、下中は約46%が農振除外を伴わない転用である。これらの大字は農振白地が過大に設定されており、かつ平成3年の特別管理による農用地区域除外に該当する箇所がある大字である。農振除外を伴う転用と、農振白地内での転用ともに多いと考えられる。

新発田市加治地域での知見

都市計画サイドでは加治川右岸を都計区域に指定することなく、都市的な想定をしない地域として位置付けたにも関わらず、農政サイドでは市街化を想定し農振白地を過大に設定するという見解の差異が浮き彫りとなった。実際にそれらに該当する大字では住・商・工の用途に供する開発が多く行われており、調整区域側と比較しても市街化の傾向が顕著にみられる。

(2) 津幡町南部地域の土地利用動向

津幡町南部地域(12大字、1,069ha)の用途地域(413ha)と未線引き白地地域(656ha)、さらに線引き都計区域内側の金沢市北部地域(8大字、721ha)を抽出し、その大半を占める調整区域との土地利用上の比較を行う。

津幡町南部地域の法規制状況

都計法と農振法による指定について津幡町より提供のあった土地利用計画図とヒアリングにより検討する。

津幡町は昭和30年に津幡都計区域の指定を受け、昭和59年に用途地域を指定した。

農振法による指定については、昭和47年に農振地域の指定を受けて昭和48年農振地域整備計画を策定した。その後、昭和49年から平成12年までの農用地区域除外等の経緯は不明であるが、現在の農用地区域を空間化した結果、大字渦端の一部農地が農用地区域から外れていることが分かった(図 - 8)。金沢市側は集落を除きほとんどの農地に農用地区域を指定しているため、この区画だけが緩規制地域として浮き上がっている。また、この大字渦端の一部農地と現在用途地域が指定されている大字太田は、計画当初から農用地区域から外されていたことがヒアリングより明らかになった。

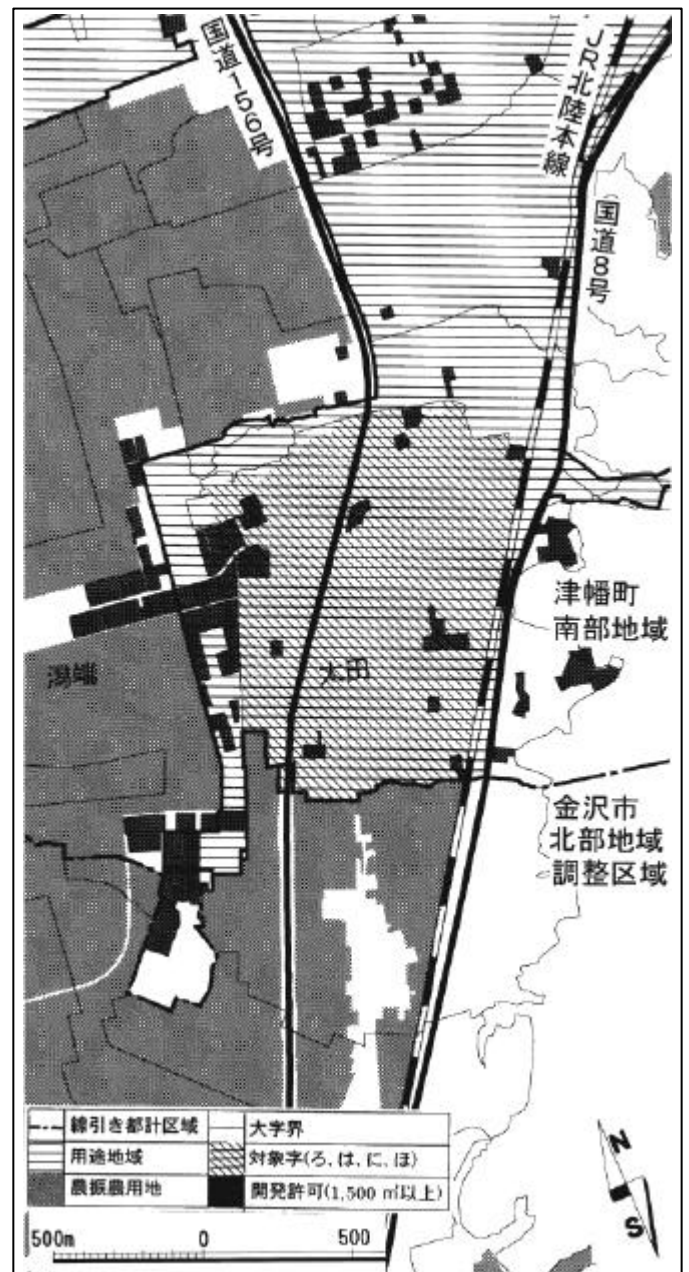


図 - 8 津幡町南部地域の土地利用状況

津幡町南部地域の開発動向

市街化の進行状況を空間的、数量的に法規制状況と関連させて分析する。分析に際しては、津幡町基礎調査の大字別人口・世帯数推移、農地転用許可の字別集計、石川県管理の開発許可登録簿を用いた。

昭和50年から平成12年の人口・世帯数の推移を津幡町南部地域と金沢市北部地域で比較した。津幡町南部地域では昭和50年から用途地域指定直後の昭和60年までに約2,000人増加し、8,700人となった。そして、用途地域指定後は急激に増加し、平成12年には15,600人に達した。それに対して、金沢市北部地域の人口は昭和50年から平成12年までに約600人増加し、3,600人となった。

次に津幡南部地域で農振白地地域から現在は用途地域に指定されている大字太田小字い、ろ、は、に、ほを対象に、農地転用許可を把握した。その結果、小字いは現在、農地がほとんどなく、昭和45年以前より存在する集落であることが明らかとなった。そこで小字い周辺のろ、は、に、ほについて農地転用の実態を分析した(表 - 3)。まず、用途地域指定以前の昭和45年から58年までの権利移転を伴う5条転用を把握した。その結果、268件の転用が存在しており、また全件数の7割にあたる195件が住宅への転用であった。その住宅目的の転用について規模別に集計を行った結果、個人住宅の規模を超えと思われる300㎡以上の転用も多く行われていた。さらに、これらの字について用途地域指定前後の農地転用面積を比較した(表 - 4)。その結果、用途地域指定前の15年間に字面積の19.4%の農地が転用されているが用途地域指定後は10.9%と指定前より転用が少なく市街化速度が落ちていることが分かった。

次に、津幡町南部地域内で昭和45年から平成12年の31年間に行われた1,500㎡以上の開発許可を把握した。その結果、106件、約60haが行われたことが分かった(表 - 5)。その内、用途地域内の開発は68件であり、それを用途地域が指定される前後で比較すると指定後に57件と多くみられる。大字太田字ろ、は、に、ほの農地転用許可とは逆の傾向を示していることから、開発全体は減少したが、大規模開発自体は増加している事が想定できる。

未線引き白地地域内の開発許可は38件、16haであり、用途地域内の件数と比較しても遜色なく行われている。その未線引き白地地域の開発許可の大半は用途地域指定後に行われたものである。よって、用途地域内の農地転用がその指定後に減少し、その分周辺の未線引き白地地域で多く行われたと考えることができる。また、津幡町南部地域と金沢市北部地域で比較すると、津幡町南部地域の白地地域では0.06件/haに対して金沢市北部地域では0.02件/haと少ない。

さらに、開発許可を空間化し、動向を分析した。大字

潟端では未線引き白地地域で25件の開発許可が行われている(図 - 8)。それらを経年的に把握することで、用途地域内の開発が未線引き白地地域へ延びる道路に沿って徐々に未線引き白地地域に進行していることが分かった。また、全開発許可を用途地域内と白地地域内について、年次別に把握した(図 - 9、10)。その結果、用途地域内の開発がその指定直後の昭和60年と平成5～7年で多く、そして未線引き白地地域内では、平成3年、平成7年といった用途地域内の開発が減少に転じる年に多いことが分かった。そのことから用途地域内の開発が、その後未線引き白地地域へ移行するという変化が示された。

表 - 3 大字太田字ろ、は、に、ほの農地転用許可内訳

	面積(㎡) 件数		敷地規模(㎡) 件数	
	面積(㎡)	件数	敷地規模(㎡)	件数
住宅	92,205.7	195	~300	92
工場・倉庫	44,162.3	28	301~500	44
事務所・店舗	0.0	0	501~700	13
駐車場・資材置場	14,522.0	17	701~900	35
農業施設	694.0	5	901~	11
公共公益施設	0.0	0	計	195
その他	2,426.5	23		
計(14年間)	154,010.5	268		

表 - 4 大字太田字ろ、は、に、ほの農地転用許可年次別内訳

	4条	5条	計	字当たり(%)
S45~S59(15年間)	21,580.0	160,679.5	182,259.5	19.20
S60~H12(16年間)	24,848.1	78,921.5	103,769.6	10.93
計(31年間)	46,428.1	239,601.0	286,029.1	30.13

(㎡)

表 - 5 開発許可の地域別内訳

		件数	面積(㎡)	地域当たりの件数(%)
津幡町南部地域		106	596,956.8	0.10
用途地域	S45~S59	11	52,805.0	0.06
	S60~H12	57	379,369.1	0.14
白地地域	S45~S59	2	11,871.9	0.00
	S60~H12	36	152,910.8	0.05
金沢市北部地域調整区域		16	107,946.2	0.02

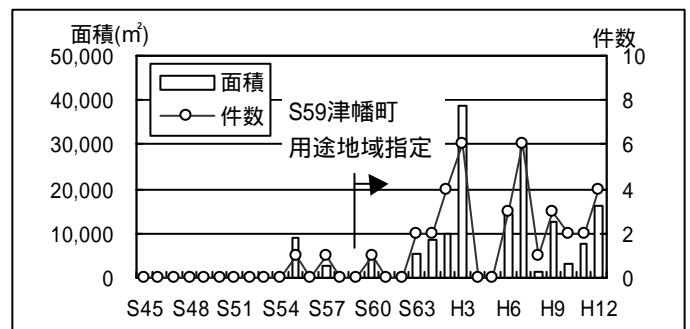


図 - 9 未線引き白地地域内の開発許可

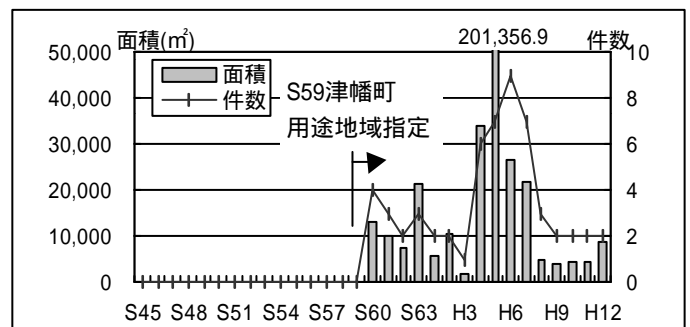


図 - 10 用途地域内の開発許可(昭和60年以降)

津幡町南部地域での知見

都市計画サイドでは区域区分制度の適用要件を満たさないとの判断から、明確な都市的位置付けをしなかったにも関わらず、農政サイドでは市街化を想定し農振白地を過大に設定していた。その結果、緩規制地域となった大字太田小字ろ、は、に、ほで農地が多く転用された。その後昭和59年に、後追いの用途地域を指定したが、用途地域内では農地が多く残っているにも関わらず開発が減少し、周辺の緩規制地域に開発圧力が移行する結果となった。昭和60年以降、開発需要が増したことから用途地域を指定するだけでは対処できず、白地地域ににじみだしたのか、もしくは用途地域指定が開発需要増加の引き金となり周辺に及んだのかどちらなのかは断言できないが、どちらもあてはまると思われる。

5. まとめ

新発田市加治地域と津幡町南部地域での結果と鶴来町北部地域、春江町南部地域での知見を踏まえ、土地利用上の問題点を以下のようにまとめる。

都市計画サイドと農政サイドの見解の差異について

新発田市加治地域と津幡町南部地域で、昭和43年の新都市計画法制定後、農政側の市街化を想定した計画より線引き都計区域外縁部で不整合な農用地区域が形成され、過大な緩規制地域が出現した。このような現状は、鶴来町北部地域や春江町南部地域でも同様にいえる。農振法は、都市計画側から規制の及ばない地域においても農地の壊廃を防止し、優良な農地を保全することを目的の一つとして制定された。しかし、農振白地を過大に設定しているはその目的を果たすことはできない。

また、4自治体の農政担当課へのヒアリングにより農用地区域の除外に際して設定する代替地を同一集落内より挙げていることが分かった。このことから、狭い範囲内でその必要性が問われることになり、線引き都計区域や行政界を超えた広域的な観点から適切な除外に結びつけることが困難である。

市街化区域と緩規制地域の近接について

新発田市加治地域にみられるように線引き都計区域境界と市街化区域との間に存在する調整区域が過小に指定されることにより市街化区域が及ぼす周辺への開発圧力が幹線道路網の確立とも相乗して線引き都計区域外縁に及ぶ。同様に市街化区域の指定が線引き都計区域境界に及んでいる鶴来町北部地域でも計画当初の段階から開発需要が高まり、用途混在等の問題が生じている。そして、述べたように線引き都計区域外縁に緩規制地域が過大に設定されることでさらにその危惧は高まる。

用途地域指定について

津幡町南部地域にみられるように、線引き都計区域外

縁に及ぶ開発圧力に対して用途地域を指定することで市街化誘導を図るにも、その周辺に存在する緩規制地域へ開発が進行する結果となる。同様に用途地域と市街化区域が線引き都計区域境界部に指定されている春江町南部地域でも用途地域周辺の未線引き白地地域に開発が進行し、農業環境の悪化が懸念されている。

これらを踏まえ、本研究では以下のように提言をする。市街化区域が線引き都計区域境界部に指定されることによる開発圧力の移行については、外縁に特定用途制限地域の指定や容積率、建蔽率指定により用途混在の防止と一定規模の開発水準を保つことが可能である。しかし、津幡町で用途地域に開発が誘導されなかったことと同様に指定した地域には誘導されず、その周辺に開発圧力が移行することが想定される。そこで、都計法と農振法との連携が求められる。現在の農振法と都計法による規制上の見解の差異を見直し、整合性をもった体系を構築すべきである。4自治体の農政担当課へのヒアリングより、農地転用許可による転用の大半は農振白地地域で行われたものであるという回答を得た。この事より、農振白地地域の適切な配置、配分により開発を誘導することができると思われる。

また、現在は市町村毎に策定される農振整備計画をより広域的なものとし、都計区域や行政界を超えた計画にする必要がある。

【補注】

- (1) 都市計画法施行令附則第2条2項
- (2) 本論文では都市計画法による未線引き白地地域、都市計画区域外で農業振興地域整備法の農用地区域に指定されていない地域を指す。
- (3) 7県とは新潟県及びその隣接県である山形県、福島県、長野県、富山県と北陸地方の石川県、福井県である。
- (4) 9都市圏は、7県に存在する山形市、福島市、郡山市、新潟市、長野市、松本市、富山市、金沢市、福井市を中心とする各線引き都市計画区域とその周辺の自治体とを一体の都市圏とし、抽出した。
- (5) 農地転用許可の位置を各県発行の土地利用動向調査より把握した。各県によって、提供を受けた年次が異なる。
- (6) 4地域は線引き都市計画区域と国道等の主要幹線との交差点を基点に3kmをとり、法指定や地形(山林・河川)を考慮しつつ、その範囲にかかる大字を抽出した。
- (7) 農振法による規制状況は新発田市より提供のあった農用地利用計画と地籍図、新発田市農政課へのヒアリングより明らかにし、ほ場整備事業については新潟県発行の「新発田農地事務所管内概要と事業内容」より把握した。
- (8) 農地面積とは各大字面積から、昭和54年当時の宅地面積を除いたものとしている。大字面積は河川と山林を除いたものとし、昭和54年当初の宅地は昭和50年代の国土地理院地形図を用いて概算した。

【参考文献】

- 1) 三宅偉久・中出文平(1993)「地方都市周辺部の緩規制地域の開発実態と課題に関する研究」、都市計画学会論文集No28、pp841~846
- 2) 荒木俊輔・大村謙二郎(1997)「地方中小都市における郊外化の実態把握とその土地利用上の問題：未線引き都市出雲市を対象として」、都市住宅学19号 A07、pp169~174
- 3) 和多治(1994)「白地地域及び都市計画区域外における開発動向及び開発コントロールに関する研究-神奈川県をケーススタディとして-」、都市計画学会論文集 No29、pp259~264
- 4) 藤巻重則・中出文平(2000)「未線引き都市の市街化縁部における市街化の進行と土地利用制御に関する研究-柏崎市の用途地域指定区域と農振白地地域の比較から-」、都市計画学会論文集 No35、pp319~324