

1. 背景と目的

近年のモータリゼーションの進展とともに、地方圏の自治体でも昭和50年代以降都市化の進行が見られる。それに伴い、都市計画区域外（以下、都計外）となっている地域でも開発が行われている。

都計外は、他法の特別地域による土地利用規制や地方公共団体の条例で定める形態制限による開発規制しかなく、緩規制地域となっている。そのため、都計外で行われる開発の中にはスプロール的な開発も見られる。

都計外を対象とした既存の研究では、条例や要綱によって土地利用コントロールを行っている自治体についての分析^{1)、2)、3)}しかなく、都市計画区域（以下、都計域）指定による土地利用の変化を調査した研究はない。

そこで本研究では、都市化の影響によるスプロール的な開発を抑制するために都市計画区域を指定したと考え、昭和55年以降に都市計画区域を指定した自治体を対象に以下のように研究を進める。

都市計画区域指定経緯を調査し、都市計画区域指定後の土地利用の変化を調査し、前述の調査から都市計画区域指定の効果と課題を把握することにより、地方都市圏の自治体への都市計画制度導入のあり方を検討することを目的とする。

2. 対象自治体の選定

平成11年で2021自治体が都計域を指定しているが昭和43年法制定までに1454、昭和43年から昭和49年に300、昭和50年から昭和54年に102、が都計域を新規指定し、昭和55年以降に都計域を指定した自治体は165（昭和55

年から昭和59年に42、昭和60年から平成元年に35、平成2年から平成6年に50、平成7年から平成11年に38）にのぼる。

本研究ではこの昭和55年以降に都計域を指定した165自治体をまず扱う。都市化動向の指標として人口増加率と母都市への通勤率を用い⁽²⁾、さらに都市計画規制状況により各自治体を類型化した（表1）。

表1 自治体の類型化とその凡例

類型化		線引き	未線引き用途地域指定	都計域のみ
大都市圏 ⁽¹⁾	A	3	8	0
地方都市圏 ⁽¹⁾		2	16	32
大都市圏	B	2	1	5
地方都市圏		2	0	3
大都市圏	C	0	1	2
地方都市圏		1	9	35
大都市圏	D	0	0	1
地方都市圏		0	18	24

		人口増加率が8.94%	
		以上	未満
母都市への通勤率が10%	以上	A	C
	未満	B	D

ここで、都計域を指定した自治体は未線引き自治体が多いため、対象自治体の選定基準として、未線引き用途地域指定自治体で都市化の進行が見られる自治体とした。

新潟県内に着目すると、都計域を指定した自治体は9町村あるが、西川町が都市化の進行が見られることから、本研究の対象とする（平成7年国調12090人、都計域内人口12090人）。

3. 西川町の都計域指定経緯と指定後の土地利用の変化

(1) 都計域及び用途地域指定経緯

西川町は都市計画法第5条に該当することと、新潟市からの影響によりスプロール進行が懸念されるという理由で平成2年に都計域を指定している(図1)。

都計域指定に関して、新潟県側は西川町と新潟市は一体性のある都市圏と考えられるため、西川町を新潟都市計画区域で線引きを行うという意向を示したが、西川町側は未線引き用途地域指定の単独都計域とするという意向を示し、当初は意見の相違があった。

昭和63年7月の協議で町側が未線引き用途地域指定単独都計域の根拠として 人口増加が緩やか 営農意識の高さ 大規模プロジェクトがないなどの理由を挙げている。一方県は、線引きにより土地利用の担保が行えると考えていたため、線引き制度の選択は保留された。

同年8月の協議で県は町の意見に同調し、単独都計域を認める方向となった。一方、線引き制度の選択は町の判断に任せるが、未線引きだとスプロール化の恐れがあるため選択しない場合は用途地域外での乱開発防止策を検討すべきという意向に変わった。

最終的に平成元年9月の建設省と新潟県の会議で昭和62年1月8日通達に基づく形で西川町は未線引きの了解を得ている。

用途地域は平成6年に環境良好な市街地の形成を図るため土地利用の純化と建築形態の誘導を図るという理由で指定している。主な協議内容は用途地域指定個所の検討や農政サイドとの調整である。

昭和63年に作成した用途地域指定素案や平成2年6月の協議で今後開発する場所を第1種住居地域、比較的新しく開発されている地区を第2種住居地域、JR越後曽根駅を中心とする商店街を近隣商業地域、国道116号沿い

を準工業地域または工業地域に指定する意向を示した。

また、平成2年6月の協議で可住地人口密度を60人/haから70人/haで計算するよう県から指導を受けるとともに、県営農業確立特別事業の受益地と河川区域は用途地域指定できない旨の指導を受けている。

用途地域指定個所の検討は平成5年9月の協議まで行われ、平成5年10月の協議で用途地域について了承を得て、平成6年3月に新規農振除外地域の住民に説明会を行った。

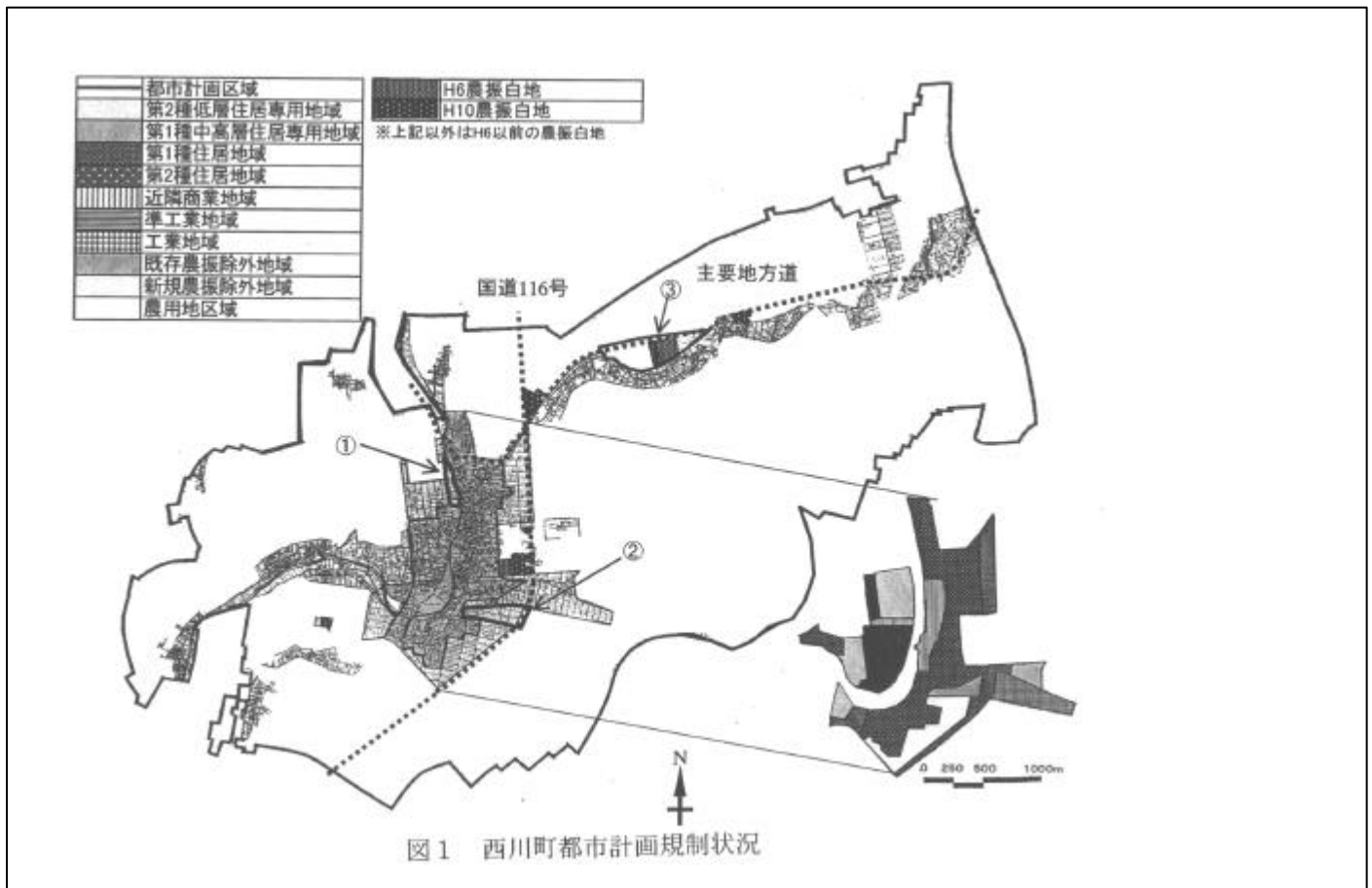
最終的な用途地域決定調書の中で、農振除外をして用途地域にする地区の理由を宅地化の進行により、スプロール化防止等、秩序ある土地利用が求められるとして農振除外を行っている。また、この中で、用途地域内人口密度を協議当時(平成2年)43人/haを目標年(平成12年)に63人/haになると推計している。

(2) 都計域及び用途地域指定後の土地利用の変化

西川町の土地利用変化を追うために、農地法5条の農地転用状況と農振地域の変遷に着目して研究を行う。

土地利用変化の分析をする方法として、平成6年以前の農振除外地域(以下、既存農振除外地域)と用途地域指定の際の農振除外地域(以下、新規農振除外地域)と用途地域外(以下、白地地域)に分けて分析を行う。

西川町では昭和55年時点で2275haが農振地域(農用地区域1872ha)に指定され、それ以降、用途地域指定まであまり大きな変化はないが、用途地域指定の際に118ha(うち農用地区域は31ha)農振除外された。これは、用



用途地域指定範囲216haの54.6%にあたり、かなり大規模な農振除外がされたことが分かる。平成10年時点で農振地域面積は2172ha（内農用地区域面積は1679ha）が指定されており農用地区域設定率は98.3%と市街地や集落直近まで農用地区域を設定しているが、減少傾向にある。また、用途地域指定後も用途地域周辺や主要地方道周辺で農振白地が拡大している（図1）。

西川町全体の農地転用件数は昭和57年から平成4年まで増加傾向にあったが、近年は減少傾向にある（図2）。また、白地地域での農地転用が多い。

既存農振除外地域の農地転用は、既成市街地を含んでいるため農地転用の件数は他の地域に比べて少ない。

この地域の土地利用の変化を詳細に把握するために小字ごとの分析を行い、この地域で特に変化のあった地区の例を以下に示す。

大字鱸小字北川原は河川区域のため用途地域の指定はされていない（図1中の ）。また、河川区域に住宅等を建築することはできないことを県から指導されているため都計域指定前での農地転用が多くなっている。特に、昭和60年と昭和62年では農地転用件数が多くなっている（図3）。

新規農振除外地域の農地転用状況は、用途地域指定年次前後で多くなっている。また、農地転用の位置は国道116号沿いに多く、用途地域指定後では新規農振除外地域の農地転用の81.8%が国道沿いで行われている。

新規農振除外地域の土地利用動向を詳細に把握するために小字ごとの分析を行い、特に変化のあった地区の例として図1に示す 大字押付小字北割を挙げる。なお、この地区は国道116号に接し第2種低層住居専用地域、第2種住居地域及び準工業地域が指定されている。

この地区の農地転用件数は、用途地域指定後に多くなっている。目的別農地転用を見ると住宅地の転用と店舗、工場への転用が多いことが分かる（図4）。これは、国道沿いに準工業地域が指定されているため、国道沿いに店舗、工場への転用が起こっているものと考えられる。

このように、用途地域指定により農地転用目的が用途により変化しつつあり、土地利用の純化が行えていることが分かる。しかし、未だこの地域には残存農地が多い。

最後に白地地域の農地転用を見ると、昭和57年から昭和60年にかけて急激に増加しているが、それ以降昭和62年までは急激な減少に転じている。しかし、再び増加に転じ平成4年まで増加傾向を見せるが、近年は減少傾向にある。また、農地転用の位置は主要地方道沿いに多く用途地域指定後には白地地域の農地転用の76.5%が主要地方道沿いで行われている。また、この地域は用途地域指定前まで多目的な農地転用が行われていたが、用途地域指定後は住宅用地への転用が最も多い。

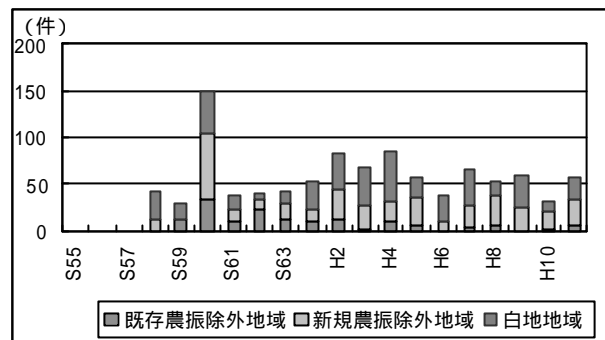


図2 農地転用状況

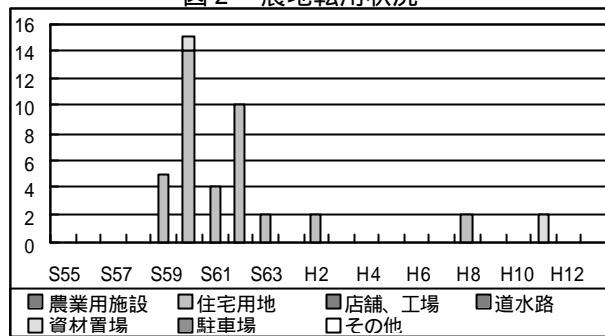


図3 大字鱸小字北川原の農地転用状況

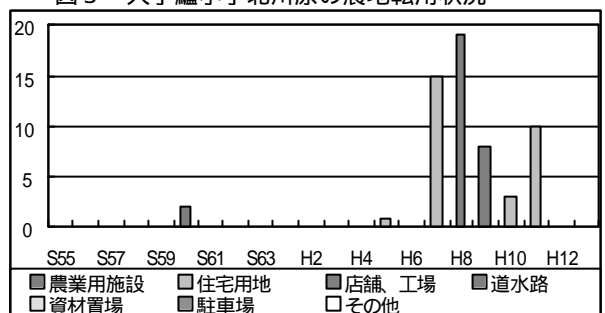


図4 大字押付小字北割の農地転用状況

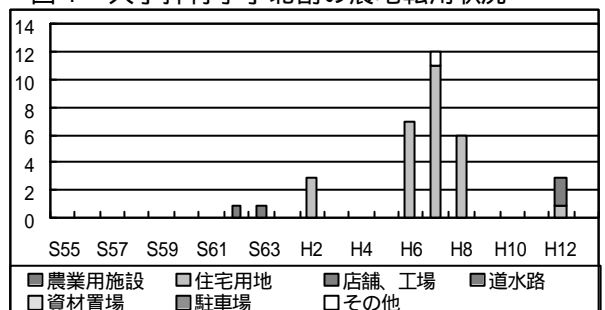


図5 大字升瀧小字道下の農地転用状況

この地域について都計域指定及び用途地域指定の変化を詳細に把握するために小字ごとの分析を行い、特に変化のあった地区の例を以下に挙げる。

図1に示す 大字升瀧小字道下は主要地方道と既存集落に接する地区である。農地転用は用途地域指定後に多く、住宅用地への転用が多い（図5）。また、図1からこの地区の農振白地地域を平成6年の用途地域指定時と平成10年で比較すると拡大している個所があり、それは住宅用地への転用によるものである。これらのことからこの地区はこれからも住宅地の種地として農振白地が拡大していく可能性のある地区である。

4. 全国での都計域指定経緯と指定後の土地利用の変化

(1) 都計域指定経緯と指定後の変化

西川町と比較するために、昭和55年以降に都計域を指定した164町村にその指定経緯と指定後の変化についてアンケート調査を行った（回収数128通、回収率78%）。

都計域指定理由は、モータリゼーションの進展と高速交通体系の整備とが相俟って、周辺都市からの社会的影響で、これまで都計域外であった自治体でも都市化が進展した結果、都計域を指定したと考えられる（図6）。

次に都計域指定後の変化だが、変化があったとした自治体は、99町村(88.4%)あり、その中で最も多かったのは『基盤整備の状況の変化』で31町村(31.3%)、次いで『無秩序な開発の抑制』と『適正な土地利用が行える』でともに24町村(24.2%)、『良好な宅地、建築物の規制誘導を行えた』は18町村(18.2%)回答している（図7）。このように、都計域指定後の変化で良くなったと回答する自治体が多い一方で、『スプロール現象が見られる』と答えた自治体が13町村(13.1%)ある。

また、用途地域を現在指定していない自治体に、今後線引きまたは用途地域の指定を行う予定があるか質問した。その結果、対象自治体78町村のうち、19町村でその予定がある（線引きが2町、用途地域指定が17町村）。その理由として、無秩序な開発やミニ開発等のスプロールへの対応が多い。

このように、都計域指定後の変化は土地利用規制の面で、ある程度の効果が見られる。しかし、自治体によってはスプロール化が発生し、また、用途地域指定などの予定がある自治体の指定理由からも、都計域指定のみではスプロール抑制の限界があることが分かる。

次に用途地域指定自治体に質問を行った（50町村）。

用途地域定理由として、『住環境の確保』と回答しているのが17町村(38.6%)、次いで『無秩序な開発への対応』と回答したのが15町村(34.1%)、『適正な土地利用を図る』と回答しているのは11町村(25.0%)となっている(図8)。また、『農地の保護』と回答したのが8町村(18.2%)あり、土地利用への対応が多いことが分かる。これは、前述した都計域指定理由と重複するところがあり、都計域と用途地域を指定し、より適正な土地利用を図ろうとしているものと考えられる。

用途地域指定により変化があったと回答したのは37町村(88.1%)あり、その中で最も多かった回答はから『適正な土地利用を行えた』で17町村(45.9%)、次いで『良好な市街地形成』が8町村(21.6%)、『用途混在の解消』が7町村(18.9%)となっており(図9)、用途地域指定により土地利用が良い方へと変化したと答える自治体が多い。しかし、緩規制地域でのスプロール現象が発生しているとする自治体も10町村(27.0%)ある。

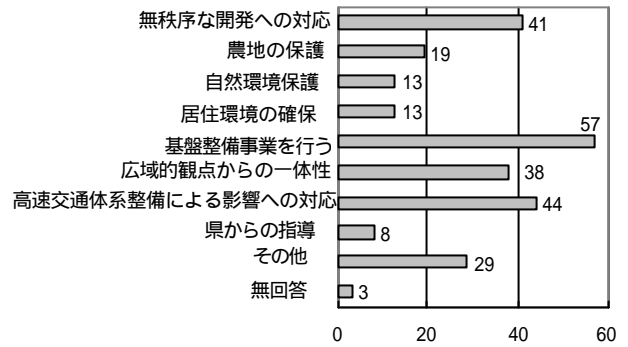


図6 都計域指定理由(有効回答数 125 自治体)

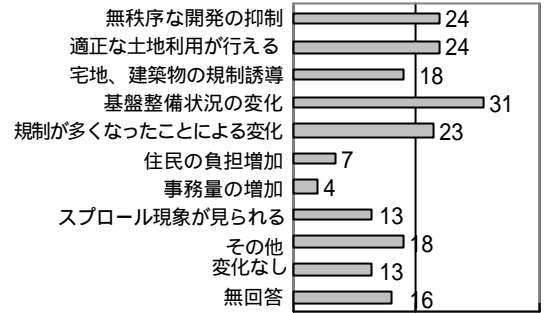


図7 都計域指後の変化(有効回答数 112 自治体)

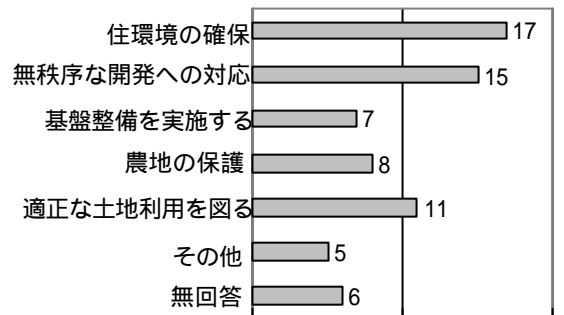


図8 用途地域指定理由(有効回答数 44 自治体)

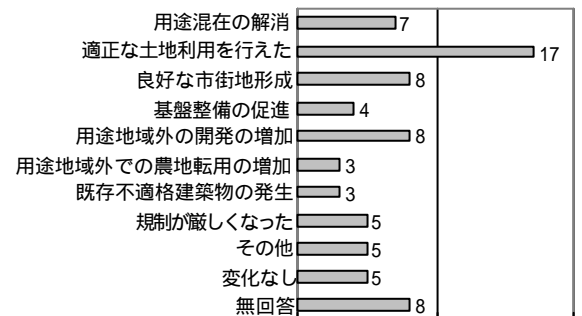


図9 用途地域指定後の変化(有効回答数 42 自治体)

用途地域指定の際に農振白地地域を拡大している自治体は10町村あり、その主な理由は、用途地域指定範囲に農用区域が設定されていたため農振白地としたというもの、用途地域周辺に農振白地を設定し将来的な用途地域拡大の見込み地とするというものの2通りである。前者は土地利用動向から農用区域を用途地域に含め開発規制を行い適正な土地利用を行おうとしていることが分かる。しかし、この面積が過大だと用途地域内の残存農地が発生してしまう可能性がある。後者については用途地域外での開発を誘導してしまうためスプロールの開発が懸念される。

(2) 用途地域指定後の土地利用の変化

ここでは、上記のアンケートに回答した自治体で西川町と同様に未線引き用途地域指定自治体に対して用途地域指定後の詳細な土地利用の変化を把握するため追加アンケート調査を行った（回収数13/24、回収率54.2%）。

アンケート回答内容から青森県上北町（平成5年都計域指定、平成8年用途地域指定）と福岡県桂川町（平成6年都計域及び用途地域指定）を実態事例自治体として取りあげる。

青森県上北町

上北町は、青森県東部の上北郡のほぼ中央部に位置し、東は三沢市、南は十和田市に接している。農振地域（用途地域指定前5526ha、内農用地区域2887ha）は、用途地域指定前には小川原湖を除く町のほぼ全域に指定されていた。用途地域指定後は、176haが農振除外されているが、これは用途地域と同面積で、用途地域範囲は全て農振除外によって創出されたものと分かる。また用途地域の指定は上北町駅前の地区に指定され、この範囲に含まれる農振白地が農振除外されている。なお、現在の農用地区域の面積は、2566haとなっており用途地域指定後から減少している。

農地転用を用途地域指定前5年間と用途地域指定後から平成13年までに分けて分析を行うと、用途地域指定前では、駅周辺の建築物の密集した地区の周りで農地転用が行われている（図10）。一方、用途地域指定後の農地転用は、用途地域指定前と同様に駅周辺で農地転用が多くなっているが、用途地域周辺や県道沿いでも農地転用が行われている。これは、用途地域周辺に農振白地が多いためである。

追加アンケートの回答から用途地域指定後の農地転用の目的として、住宅用地、店舗用地および資材置場、駐車場への転用が多くなっている。さらに、これを用途地域内外に分けると、用途地域内では住宅用地への転用が多く、用途地域外では店舗用地、資材置場への転用が多いという回答を得た。

福岡県桂川町

桂川町は、福岡県の中央位置し、飯塚市に比較的近く筑豊本線と国道200号が飯塚市と桂川町を結んでいる。また、福岡都市圏からもJRで30分と比較的近距离にある。農振地域（用途地域指定前1504ha、内農用地区域404ha）の面積は用途地域指定前後で変化は見られないが、農用地区域は現在303haに減少している。

農地転用を用途地域指定前の5年間と用途地域指定後から平成13年までに分けて分析を行うと、まず用途地域指定前の農地転用状況は幹線道路沿道で農地転用が行われている（図）。一方、用途地域指定後の農地転用は、用途地域指定前と同様に幹線道路沿道で農地転用が多く

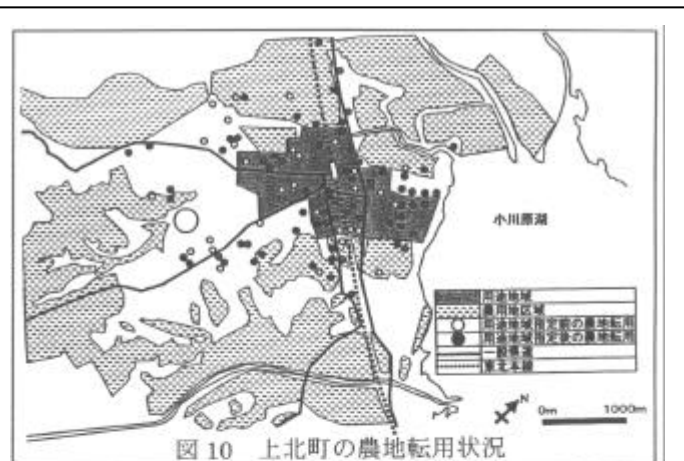


図10 上北町の農地転用状況

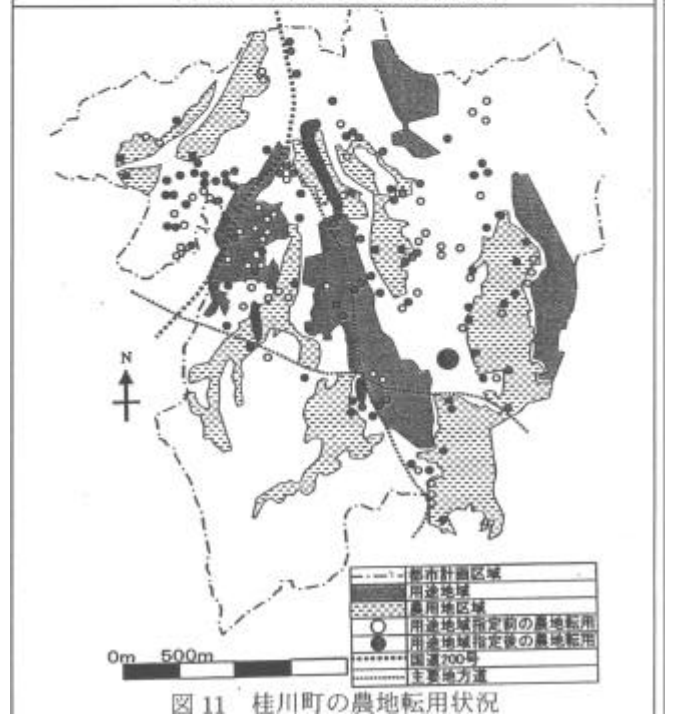


図11 桂川町の農地転用状況

行われているが、用途地域周辺や用途地域外の既存集落周辺での農地転用も多くなっている。これは、農振白地が多いためである。

また、追加アンケートの回答から、農地転用を目的別に見ると、用途地域指定後の農地転用は、住宅用地、店舗用地および資材置場、駐車場への転用が多い。

西川町と実態事例自治体の比較

西川町と実態事例自治体比較すると、3自治体共通にいえることは、農振白地地域と幹線道路沿いで農地転用が多いことである。しかし、西川町と他の2町では農振白地地域の設定されている位置が異なる。

西川町は、用途地域周辺まで農用地区域が設定されており、農振白地は主要地方道沿いなどの既存集落を含む地区に設定されている。そのため、用途地域周辺での農地転用は比較的少なく、主要地方道沿いの既存集落を含む農振白地地域で農地転用が多く行われている。

一方、実態事例自治体では、用途地域周辺に農振白地が大きく設定されており、用途地域周辺での農地転用が多い。さらに、桂川町では飛び地の用途地域指定がされ、その周辺で農振白地が大きく設定されているため、農地

転用が各用途地域の間で行われている。

5. 都計域及び用途地域指定の課題

ここでは、これまで行ってきた分析から都計域及び用途地域指定の評価を行う。

都計域指定の評価

都計域指定後の変化として土地利用規制の面である程度の効果があることが分かった。しかし、スプロール化を問題視する自治体もある。

この問題を都計域指定協議の土地利用基本計画の変更に係る事前調整に着目すると、都計域（都市地域）と他地域と重複する場合の土地利用調整指導方針を昭和53年国土庁土地局長通達で示している。この中で市街化区域及び用途地域以外の都市地域と農振白地での調整方針を「土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整を図りながら、都市的な利用を認めるものとする」とあり、農振白地地域での都市的土地利用を認めている。

自治体によっては農振白地が都計域内に点在する形で設定されていたり、都計域指定前から大きく設定されていたりする。農振白地は比較的開発を行いやすいため都市的土地利用の種地が都計域内に多く点在することにつながっている。そのため、開発が都計域内の各所で行われ、スプロールの開発という形になってしまう。

用途地域指定の評価

用途地域指定の変化としては用途地域内の市街地形成には一定の効果をあげている。その一方で、用途地域内の残存農地発生や用途地域外でのスプロールの開発が問題視されている。

この問題について、用途地域指定協議に着目すると、まず、用途地域内残存農地の発生は、西川町の分析からも分かる通り用途地域指定の際の将来推計を課題に推計していることにある。県の指導により、西川町は目標年の可住地人口密度を63人/haと推計している。この値は地方圏の小規模自治体にとって非常に達成困難な数値であり、その結果、過大に農振除外され、残存農地を発生させてしまう。

用途地域外での開発に関しては、前述の昭和53年国土庁土地局長通達の内容や昭和34年農林事務次官通達「農地転用許可基準の制定について」で「農地の転用は市街化すべき地域に指向させるよう努めるものとする」とあるが、条件付で用途地域外の農地転用を認めており、用途地域外での農地転用を行いやすくしている。また、農振白地地域は都市計画法や農振法による開発規制が緩いこともあり、これらのことが相俟って用途地域外のスプロールの開発が行われていることが分かる。用途地域外のスプロールは優良農地の断片化へとつながる。

6. 提言

都計域及び用途地域指定後の問題点としてスプロールが発生し、その発生原因は都計域指定協議の際の土地利用調整や将来推計によるものと分かった。

都計域指定の際には、農振白地での開発が予想されることから、都市的土地利用のされていない農振白地を積極的に農用地区域に編入し農地の保護を図る必要がある。

用途地域指定に関しては、用途地域意指定に用いる将来推計を近年の社会経済状況や土地利用計画を考慮し自治体の実状に見合った将来推計を行う必要がある。

また、地方圏の小規模自治体では、集落が分散し、また、農振白地が点在、もしくは大きく設定されていることも多いことから、都計域内に分散化した形で開発の種地を発生させてしまう。このため、未線引き自治体については、用途地域外または都計域全域で集落の分布状況、各集落内での建物用途の状況、農振白地などの設定状況、農用地区域の設定状況、農地の種類、農振白地や集落周辺での開発状況、道路網などの項目を考慮して、集落内での建築物用途の混在や農地の断片化防止といった営農環境の維持とスプロールの開発を促す農地転用の点在化を防止するために、緩規制地域での地区ごとの土地利用調整方針などを自治体独自に策定する必要がある。

また、都計域指定理由で周辺都市からの影響による都市化への対応とする自治体が多いにもかかわらず、111自治体が単独都計域である。このため、線引き要件を満たさず、線引き制度の導入ができない。しかし、実際にはスプロールが発生していることから、都計域の指定の際には周辺の都市との一体性を考慮し線引き制度の導入を積極的に行う必要がある。また、地方圏の小規模自治体でも都市化の進行によるスプロールが見られることから線引き条件の見直しが必要であると考えられる。

（補注）

- (1) 本研究では、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、三重県、京都府、大阪府及び奈良県と大都市圏とし、それ以外を地方都市圏と定義する。
- (2) 都市化動向指標として人口増加率と通勤率を用いた。人口増加率は大都市圏を除く昭和50年から平成7年までの人口増加率の平均8.94%を閾値とした。また、通勤率については平成7年の母都市への通勤率10%を閾値とした。なお、母都市とは都計域指定自治体が最も多く通勤している都市と定義する。

参考文献

- 1) 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」, 都市計画論文集No.441, pp. 259~264
- 2) 和多治（1998）、「白地地域・都市計画区域外における小規模開発のコントロールに関する研究 1992年都市計画法・建築基準法改正に伴う形態制限の適用事例を中心に」, 都市計画論文集No.87, pp. 517~522
- 3) 秋田典子・安谷覚・大方潤一郎（2001）、「土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性と評価」, 都市計画論文集No.1, pp. 1~6