

# 都市計画法と農業振興地域整備法の両制度に着目した市街地拡大に関する研究

- 非線引き都市計画区域を対象として -

都市計画研究室  
指導教官

大島 崇  
中出 文平  
樋口 秀

## 1. 研究の背景と目的

我が国では、戦後の高度経済成長により大都市圏への人口の集中が急激に進行し、我が国の経済活動を促進させたが、スプロールといった様々な課題を引き起こした。その様な中で、大都市周辺部での市街地の制御を主な目的とする、区域区分制度を導入した新都市計画法が昭和43年に制定された。また、その翌年昭和44年に農業振興地域整備法（農業振興地域の整備に関する法律）が農地の無秩序な荒廃化を防止し、かつ保全することを目的に制定された。

平成13年の都市計画法の改正施行により、これまで原則として国が線引きを定める仕組みであったものが、原則として都道府県が地域の実情に応じて判断してマスタープラン（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針）で定める仕組みに変更になった。この変更により、未線引き都市が非線引き都市と呼ばれるようになった。制度上の分類より、区域区分を行っている都市（線引き都市計画区域）と区域区分を行っていない都市（非線引き都市計画区域）に分類される。

一方、農業振興地域整備法では、農業振興地域が指定され、その中で農用地として保全すべき区域（農用地区域）とそれ以外の区域に分類される。

非線引き都市計画区域の土地利用規制の枠組みに関しては、大きく3つの地域に区分できる。都市計画法で定める用途地域、農業振興地域整備法（以下「農振法」）による農用地区域、これら2つの地域以外の白地地域<sup>(1)</sup>と呼ばれる地域である。この規制の緩い白地地域での開発が問題視されている。

これまで非線引き都市を扱った論文は、緩規制地域の乱開発を指摘したもの<sup>(1)</sup>や、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<sup>(2)</sup>、地方中小都市の郊外化の実態を把握したもの<sup>(3)</sup>、緩規制地域の幹線道路沿いに発生するロードサイドショップの問題を指摘したもの<sup>(4)</sup>がある。また、用途地域内から白地地域へ開発が進行する過程と、非線引き白地地域へ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<sup>(5)</sup>がある。

しかし、いずれの研究も市街化要因に対する白地地域の土地利用コントロールの必要性や現行制度の不備を、ほぼ白地地域内だけに限定して議論している。

実際に、白地地域の緩規制性が問題であることは当然であるが、本来ならば農地として保全する目的で指定されている農用地区域の縮小によって市街地が拡大するという問題を把握するには至っていない。

そこで本研究では、都市計画法と農業振興地域整備法の両制度に着目し、農用地区域の縮小と用途地域の拡大などの分析から、非線引き都市の市街地拡大を把握し、計画的な土地利用のあり方を検討することを目的とする。

研究の方法は、まず対象都市を抽出し、それらの都市の市街地拡大について、都市計画法と農業振興地域整備法の両制度に着目して、人口・世帯数推移<sup>(2)</sup>、用途地域の変化<sup>(3)</sup>、農用地区域の変化<sup>(4)</sup>、開発許可<sup>(5)</sup>、土地区画整理事業<sup>(6)</sup>、ほ場整備事業<sup>(7)</sup>を分析する。

以上の結果を基に、非線引き都市の市街地拡大パターンの実態を明らかにし、行政へのヒアリング<sup>(8)</sup>で得られた情報を加えて、市街地拡大やそれに関連する制度上、運用上の問題点を考察する。

## 2. 対象都市の選出

本研究では、都市計画法と農業振興地域整備法の両制度に着目することから、大都市圏に含まれず、かつ農業的な

土地利用が多く見られるであろう11県(東北6県及び北信越5県)中の非線引き都市83市から対象都市を選出した。

まず、年次を昭和50年で揃えるために、昭和50年時点で用途地域を指定していない9市<sup>(9)</sup>を除き、次に人口変化の増加もしくは減少に対する農用地区域、用途地域の面積の変化から対象都市を選定するために、昭和50年から平成12年間の人口変化が±1,000人未満の8市<sup>(10)</sup>を除いた。

83市から17都市を除いた66市について昭和50年から平成12年間の用途地域と農用地区域の変化量を把握し(表1)人口増加、減少のグループに分けて、人口の変化1人当たりの用途地域と農用地区域の変化を把握した(表2、3)この分類の中から研究に必要な資料が揃っている山形県鶴岡市、新潟県三条市、新井市の3市を対象都市とした(表4)選定理由は以下の通りである。

鶴岡市は昭和50年の人口規模が大きく、昭和50年と平成12年の間の人口が増加傾向であり、用途地域の拡大がみられること、また人口増加1人あたりの「農用地区域」面積の減少は比較的多いが、平成16年春頃に線引きの導入を検討していることから、他都市に比べて「農用地区域」をなるべく確保しながら開発を行ってきていると考えられるからである。

三条市は昭和50年の人口規模が大きく、昭和50年と平成12年の間の人口が増加傾向であり、用途地域の拡大がみられること、また人口増加1人あたりの「農用地区域」面積の減少が比較的多いという理由である。

新井市は昭和50年の人口規模が小さく、昭和50年と平成12年の間の人口が減少傾向でありながら、「農用地区域」の除外を多く行っており、用途地域の拡大がみられるという理由である。

### 3. 対象都市の土地利用状況

市街化の進行状況を空間的、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、都市計画審議会資料、土地利用計画図、開発許可登録簿を用いた。

#### (1) 鶴岡市の開発動向

用途地域の変更は、平成8年の変更で106ha拡大している。その内訳は、第1種低層住居専用地域が24ha、第1種中高層住居専用地域が33ha、第2種中高層住居専用地域が32ha、第2種住居地域が1ha、準工業地域が10ha、工業地域が6haの増加である。主に住居系の用途地域を拡大していることから、鶴岡市では住宅地としての開発圧力が多いことが分かる(表5)

農用地区域の変更状況を見ると、農業振興地域内の農用地の総面積は、昭和50年時点の7,094haから平成11年の6,348haへと746ha減少しており、農用地区域として指定されている農用地は528ha減少している。このことから、本来ならば保全すべきである農用地区域内の農用地が減少していることがわかる(表6)

開発許可による開発は、約25年間で297件行われている。総面積が大きい年次としては、S57年(12.5ha)H2

表1 66都市の用途地域と農用地区域の変化量

S50年～H12年の 変化量(ha)	用途地域の変化量			
	変化無し	平均未満 (95.6未満)	平均以上 (95.6以上)	
農用地区域 の変化量	増加	伊那 敦賀 三沢 角田	鹿角 東根 加茂 宮古	本荘 白河 飯田 一関 能代 横手
	0～ -246.9	栃尾 駒ヶ根 飯山 更埴 氷見 加賀 大野 勝山 二戸 寒河江 尾花沢	諏訪 滑川 礪波 鯖江 大船渡 釜石 気仙沼 米沢	十日町 村上 五泉 湯沢 長井
	-246.9 ～	柏崎 糸魚川 上田 小諸 中野 大町 むつ 江刺	三条 白根 魚津 花巻 久慈 遠野 大館 原町	鶴岡 新井 小千谷 佐久 七尾 武生 十和田 水沢 北上 古川 男鹿 村上

表2 人口増加1人に対する変化量

農用地区域の 変化量	用途地域の拡大面積		
	変化無し	平均未満(140㎡)	平均以上(140㎡)
1,000㎡以上	角田 伊那		
±1,000㎡未満	三沢 敦賀 花巻 小諸 駒ヶ根 中野 更埴 加賀 上田 白根 鯖江 寒河江	武生 佐久 古川 米沢 滑川 原町 東根 礪波 諏訪	一関 白河 飯田 本荘 北上 水沢 十和田
1,000㎡以下	むつ 柏崎	三条 鶴岡	

表3 人口減少1人に対する変化量

農用地区域の 変化量	用途地域の拡大面積		
	変化無し	平均未満(400㎡)	平均以上(400㎡)
1,000㎡以上		能代	
±1,000㎡未満	栃尾 飯山 氷見 大野 勝山 二戸 気仙沼 尾花沢 釜石	加茂 十日町 宮古 大船渡 大館 男鹿 湯沢 鹿角	長井 村上 横手
1,000㎡以下	大町 糸魚川 魚津 江刺	遠野 久慈 村山	新井 小千谷 七尾 五泉

表4 対象都市データ

	鶴岡市	三条市	新井市	単位
人口規模(S50)	95,986	81,806	28,986	人
人口変化(S50～H12)	4,696	2,641	-1,104	
農用地区域内の農用地(S50)	6,563	2,530	3,552	ha
農用地区域内の農用地変化(S50～H12)	-528	-366	-1,309	
農振白地内農用地(S50)	531	530	393	
農振白地内農用地の変化(S50～H12)	-218	-154	-5	
用途地域(S50)	1,680	1,332	389	
用途地域の変化(S50～H12)	106	52	182	

表5 鶴岡市の用途地域の変遷(単位:ha)

	第1種 住居 専用	第2種住居 専用	住居	近隣 商業	商業	準工業	工業	工業 専用	合計		
S47	261.3	616.4	329.8	42.2	80.8	154.4	96.6	98.1	1679.6		
S55	261.0	615.0	330.0	42.0	81.0	154.0	97.0	98.0	1678.0		
S56	261.0	615.0	333.0	42.0	81.0	154.0	97.0	98.0	1681.0		
S58	261.0	615.0	325.0	42.0	81.0	166.0	106.0	85.0	1681.0		
S61	261.0	615.0	324.0	42.0	81.0	166.0	106.0	85.0	1680.0		
S63	243.0	628.0	326.0	42.0	81.0	169.0	106.0	85.0	1680.0		
H5	234.0	621.0	336.0	42.0	81.0	175.0	106.0	85.0	1680.0		
	第1種 低層 住居 専用	第1種 中高層 住居専 用	第2種 中高層 住居専 用	第1種 住居	準住 居	近隣 商業	商業	準工業	工業	工業 専用	合計
H7	257.0	215.0	366.0	105.0	250.0	44.0	91.0	153.0	144.0	55.0	1680.0
H8	281.0	248.0	398.0	105.0	251.0	44.0	91.0	163.0	150.0	55.0	1786.0
H9	277.0	248.0	398.0	105.0	251.0	44.0	91.0	167.0	150.0	55.0	1786.0
H10	257.0	248.0	404.0	105.0	251.0	44.0	91.0	181.0	150.0	55.0	1786.0

年(25.9ha) H3年(17.1ha) H8年(33.9ha)前後が挙げられ、これらの年次に大規模な開発があったものと考えられる。図面として把握できる開発許可総数286件のうち、平成8年変更を基準とした用途地域内の開発許可が186件であることから、その大部分は用途地域内で行なわれて

いるといえる(表7、8)

(2) 三条市の開発動向

用途地域の変更は、昭和48年の変更で約42ha拡大している。これは、住居系・商業系・工業系の用途の細分化が目的であったと考えられる。平成4年の変更では約51.4ha拡大している。その内訳は、工業地域が22ha、工業専用地域が29.4haであり、全て工業系の拡大である。他は、用途地域内での変更である(表9)

農用地区域の変更状況を見ると、農業振興地域内の農用地の総面積変化は、昭和50年時点の3,060haから平成11年の2,540haと520ha減少しており、農用地区域として指定されている農用地は366ha減少している。鶴岡市と同様に、本来ならば保全すべきである農用地区域内の農用地が減少していることがわかる(表10)

開発許可による開発は、約25年間で154件行われている。総面積が大きい年次としては、昭和62年(14.4ha)、平成元年(15.2ha)、平成9年(18.5ha)が挙げられ、これらの年次に大規模な開発があったものと考えられる。図面上での把握から、開発許可総数154件のうち、平成4年変更を基準とした用途地域内の開発許可が81件であることから、約半数が用途地域内で行なわれていることがわかる。また、用途地域のすぐ外側での開発許可は、用途地域の拡大が行なわれた平成4年以降のものが多く、また、開発許可の総数154件のうち、住宅が68件である(表7、8)

(3) 新井市の開発動向

新井市は、昭和48年に当初の用途地域を指定している。平成5年の変更で33ha拡大している。その内訳は、住居系のみでの拡大である。平成10年の変更で149ha拡大している。その内訳は、商業系27ha、工業系26haの拡大に対して、住居系の増加が96haと大半を占めている(表11)

農用地区域の変更状況を見ると、農業振興地域内の農用地の総面積は、昭和50年時点の3,945haから平成11年の2,631haと1,314ha減少しており、農用地区域として指定されている農用地は1,309ha減少している。他都市と同様に、本来ならば保全すべきである農用地区域内の農用地が減少していることがわかる(表12)

開発許可による開発は、昭和50年から平成14年までに78件行なわれている。開発面積が比較的多い年は、平成4年(25.8ha)である。これは、新井東部工業団地や姫川原地区の住宅地開発が行なわれたためである。その他の総面積が大きい年次としては、昭和59年(17.6ha)、昭和63年(16.6ha)、平成3年(16.9ha)が挙げられる。また、開発許可の内容で多いものは住宅や工場である。また、図面として把握できる開発許可の総数72件のうち、平成10年変更を基準とした用途地域内の開発許可が30件であることから、約半数以上が用途地域外で行なわれていることがわかる(表7、8)

4. 市街地拡大パターン

対象3都市の、用途地域の変遷、農用地区域の変遷、開

表6 鶴岡市の農業振興地域の変遷(単位:ha)

	S50	S56	H11
農業振興地域	11,878	11,875	11,857
農用地	7,094	6,712	6,348
混木林地	0	0	0
農業用施設用地	-	4	23
山林原野	184	155	119
その他	4,600	5,004	5,367
農用地区域	6,632	6,310	6,082
農用地	6,563	6,262	6,035
混木林地	0	0	0
農業用施設用地	-	4	23
山林原野	69	44	24
その他	0	0	0
農振白地地域	531	450	313

表7 対象都市の開発許可の変遷

年次	鶴岡市		三条市		新井市	
	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)
S50	7	4.1	1	0.5	3	0.9
S51	5	2.8	6	10.6	0	0.0
S52	1	1.6	2	1.0	1	1.2
S53	6	8.1	3	2.8	2	6.4
S54	4	2.9	3	3.1	1	0.6
S55	7	3.9	0	0.0	0	0.0
S56	15	8.3	2	1.7	1	0.4
S57	14	12.5	3	3.2	2	1.1
S58	7	3.2	3	3.0	0	0.0
S59	6	4.6	4	2.4	6	17.6
S60	6	7.9	3	2.4	4	3.3
S61	5	2.5	5	1.9	4	10.0
S62	7	3.6	4	14.4	3	2.4
S63	10	6.1	5	3.3	4	16.6
H1	12	8.9	6	15.2	4	4.4
H2	21	25.9	5	2.9	3	3.3
H3	27	17.1	13	7.7	4	16.9
H4	21	11.0	11	9.6	7	25.8
H5	17	9.4	9	9.2	6	10.3
H6	16	13.6	8	3.8	2	3.5
H7	16	17.3	10	6.0	5	4.8
H8	15	33.9	8	3.9	2	1.2
H9	8	12.1	16	18.5	2	1.2
H10	7	10.0	5	4.1	4	5.8
H11	5	3.5	2	1.3	4	5.2
H12	14	8.9	5	2.6	3	2.5
H13	6	3.6	4	3.2	0	0.0
H14	5	3.3	5	3.9	1	0.6
H15	7	6.8	3	7.1	-	-
合計	297	257.3	154	149.4	78	146.0

表8 対象都市の開発許可内容

内容	鶴岡市	三条市	新井市
	件数	件数	件数
住宅	192	68	27
店舗	23	28	9
工場	21	19	14
事務所	15	15	5
遊技場	5	9	3
倉庫	3	8	1
宿泊施設	3	-	2
その他	11	7	10
不明	13	-	1
合計	286	154	72

発許可状況、土地区画整理事業の状況を合わせて分析した結果、非線引き都市の市街地拡大にいくつかのパターンが存在することが明らかになった。市街地拡大パターンを以

下に示す。

パターン

【もともと白地、又は農用地区域縮小 開発許可】

もともと白地だった箇所、もしくは農用地区域の縮小を行なった箇所、開発許可による開発がみられる。用途地域の指定が無いため、計画的に開発が誘導されたとは考え難い。本来ならば用途地域を指定して土地利用上の区分を行ない、建築物の用途・密度・形態等に関する制限を行なうべき箇所である。

パターン

【農用地区域縮小 開発許可 用途地域】

農用地区域の縮小が行なわれ、その後開発許可による開発が行なわれ、用途地域に編入されている。用途地域編入までの期間が短いものと長いものがあり、前者は土地利用上の整合性が図られていると言えるが、後者は後追いで用途地域に編入していることから整合性が図られているとは言い難い。

パターン

【農用地区域縮小 土地区画整理事業 用途地域】

農用地区域の縮小と土地区画整理事業の認可、用途地域の編入がほぼ同時期に行なわれている。このことから、都市計画課側と農政側が連携を図って計画的に開発を誘導したものであり、土地利用上の整合性が図られている箇所であると考えられる。

5. 対象都市の知見

対象3都市の市街地周辺部において、市街地拡大パターンがみられる地区を取り上げ、行政側へのヒアリングを通して明らかになったことを以下に示す。

(1) 鶴岡市での知見

市街地拡大パターンに対する行政側の意向

鶴岡市の市街地拡大パターンを図1に示す。パターンについては、「小真木原運動公園の南部付近」は平成8年以降に住宅地として開発されてきた箇所である。また、「用途地域の北部の国道7号線と112号線の結節点」は、用途の混在が見られたため用途地域の編入は行なわれなかった。パターンは、既に住宅地として市街化が進行していた地区に用途地域を編入させたものである。パターンは、昭和50年代から計画があった高速道路インターチェンジ周辺の整備を主な目的として、区画整理と用途地域編入がほぼ同時期に行なわれた箇所である。

平成16年春頃の線引き制度導入で、パターン の地区は一部を除いて市街化区域(用途地域)に編入することが決まっている。

ほ場整備事業について

鶴岡市は、ほ場整備と農用地区域の設定により、非線引き都市では比較的开发の行われやすい農地を保全してきている。特に、開発圧力が強い用途地域の北部で行なわれた事業は平成6年に完了しており、翌年の平成7年から8年間(平成15年まで)は農用地区域の変更をし難い状況に

表9 三条市の用途地域の変遷(単位:ha)

	第1種住居専用	第2種住居専用	住居	近隣商業	商業	準工業	工業	工業専用	合計		
S42	0.0	0.0	908.4	0.0	76.2	32.8	272.7	0.0	1290.1		
S48	116.0	47.0	717.0	13.0	126.0	84.0	216.0	13.0	1332.0		
H4	116.0	47.0	714.0	21.0	126.0	77.0	222.0	60.0	1383.0		
	第1種低層住居専用	第1種中高層住居専用	第2種中高層住居専用	第1種住居	準住居	近隣商業	商業	準工業	工業	工業専用	合計
H8	116.0	0.0	47.0	699.0	0.0	32.0	131.0	77.0	222.0	60.0	1384.0

表10 三条市の農業振興地域の変遷(単位:ha)

	S50	S55	S60	H2	H7	H11
農業振興地域	6,317	6,317	6,320	6,251	6,200	6,199
農用地	3,060	2,950	2,901	2,812	2,756	2,540
混雑林地	0	0	0	0	0	0
農業用施設用地	-	1	2	3	4	3
山林原野	1,681	1,672	1,693	1,693	1,693	1,693
その他	1,576	1,694	1,724	1,743	1,747	1,963
農用地区域	2,530	2,446	2,442	2,393	2,363	2,167
農用地	2,530	2,445	2,440	2,391	2,360	2,164
混雑林地	0	0	0	0	0	0
農業用施設用地	-	1	2	2	3	3
山林原野	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0
農振白地地域	530	505	461	421	396	376

表11 新井市の用途地域の変遷(単位:ha)

	第1種住居専用	第2種住居専用	住居	近隣商業	商業	準工業	工業	工業専用	合計		
S48	65	55	145	10	29	21	42	22	389		
H5	65	84	149	10	29	21	42	22	422		
	第1種低層住居専用	第1種中高層住居専用	第2種中高層住居専用	第1種住居	準住居	近隣商業	商業	準工業	工業	工業専用	合計
H8	55	51	45	134	13	10	29	21	42	22	422
H10	55	88	45	190	16	37	29	21	68	22	571

表12 新井市の農業振興地域の変遷(単位:ha)

	S50	S55	S60	H2	H7	H11
農業振興地域	9,631	9,631	9,631	9,631	9,598	9,450
農用地	3,945	3,884	3,283	3,248	2,739	2,631
混雑林地	0	0	111	110	74	74
農業用施設用地	-	4	4	5	14	14
山林原野	2,173	1,677	2,136	2,141	2,607	2,601
その他	3,513	4,066	4,097	4,127	4,164	4,130
農用地区域	3,720	3,721	2,918	2,885	2,441	2,362
農用地	3,552	3,526	2,725	2,691	2,321	2,243
混雑林地	0	0	111	111	74	74
農業用施設用地	-	4	4	5	14	14
山林原野	168	191	78	78	32	31
その他	0	0	0	0	0	0
農振白地地域	393	358	558	557	418	388

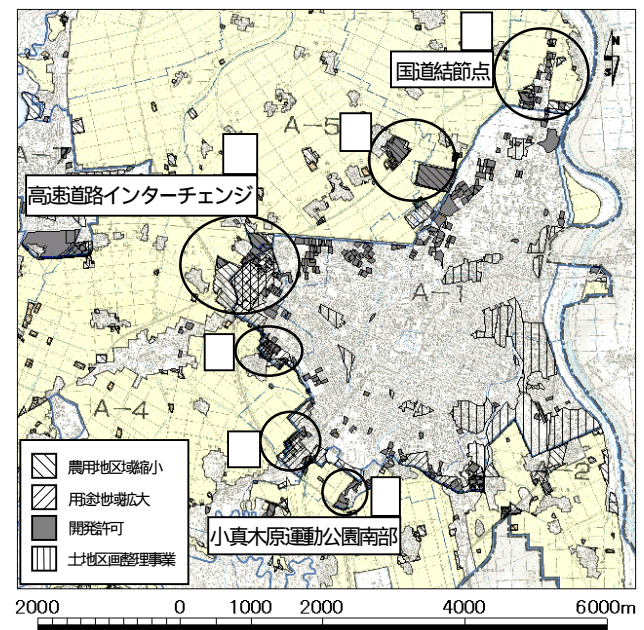


図1 鶴岡市の市街地拡大状況



あった。しかし、農村活性化土地利用構想でショッピングセンターが造られたことから、行政側は農地の保全に関して危機感を持っていた。この地区の8年縛り<sup>(11)</sup>が平成15年で経過してしまうことから、農政側からも線引き導入による規制の要望があった。

#### 用途地域内未利用地について

鶴岡市は、用途地域の北部に規模の大きい未利用地が存在するが、この地区はこれから区画整理を行なう予定の地区である。現在は暫定用途として第1種低層住居専用地域を指定している状況であるので、これからの土地利用に応じて変更することもありうる。

また、その他の比較的規模の小さい農用地については、相続税の申告期限から原則として20年を経過するまで、農業用地として使用してきた場合には、税額を免除する制度があるため、ほとんどの農家が営農をしており、転用可能な農用地は少ない状況である。

### (2) 三条市での知見

#### 市街地拡大パターンに対する行政側の意向

三条市の市街地拡大パターンを図2に示す。パターンについては、これまでに用途地域を指定しようという動きは無く、用途地域内にまとまった未利用地が存在することから、今後も用途地域を指定することは難しい状況である。パターンについては、昭和61年に農村地域工業等導入事業によって、大島工業団地を造成させており、この工業団地に用途地域を指定したものである。下水処理センター周辺の用途地域指定に関しては、下水処理センターに隣接して金属団地が存在しており、ある程度まとまりを持っていたため、後追いの的ではあるが用途地域指定を行なっている。

#### ほ場整備事業について

三条市のほ場整備事業は、隣接する栄町や加茂市と共同で行なっているものが多く、1事業あたりの三条市の面積が小さいものが多い。しかし、三条市が単独で行なった本成寺地区は418haと面積が大きい。この中で、8年縛りに関係する事業としては、事業面積が大きい本成寺地区が挙げられる。この地区は、8年縛りと農用地区域の指定により、非線引き都市では比較的開発の行われやすい農地を保全してきていると思われる。

#### 用途地域内未利用地について

三条市は、用途地域内に比較的まとまった未利用地が存在するため、工業系以外の用途地域の拡大が行なわれていない。しかし、幹線道路沿いなどでは商業施設や事務所が、用途地域外に滲み出してきている。

### (3) 新井市での知見

#### 市街地拡大パターンに対する行政側の意向

新井市の市街地拡大パターンを図3に示す。パターンについては、単独の工場や民間の宅地開発であるため、用途地域に編入することはなかった。国道18号線が近いことや地下水が豊富であること、また近隣に商業や工業施設があることから農用地区域の除外が行なわれやすいと考えて

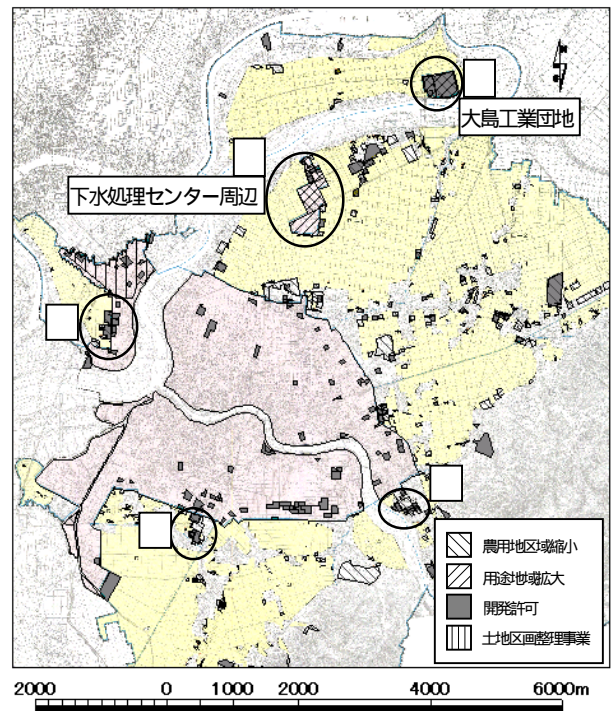


図2 三条市の市街地拡大状況

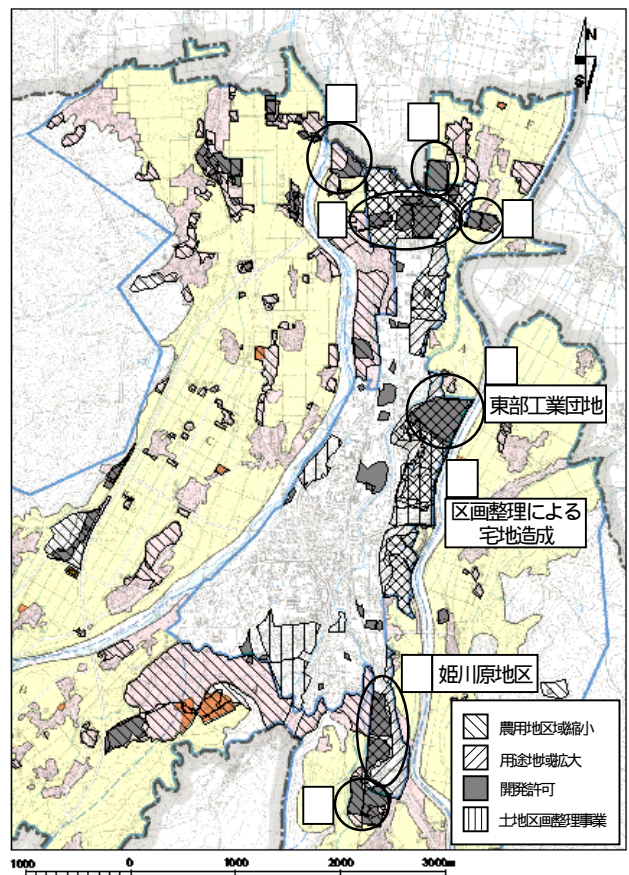


図3 新井市の市街地拡大状況

工場が立地したと思われる。パターンについては東部工業団地（用途地域内の工場地区に空きが無くなったため）や宅地造成、商業施設など市が企業を誘致や宅地を整備し

たいという方向性をもって開発を行なったものである。定住人口や企業を増やし、税収を増やしたいという考えがあったと思われる。パターン については区画整理を行なった宅地造成である。

#### ほ場整備事業について

用途地域周辺部に位置するほ場整備事業は、昭和40年後半に事業完了したものと、昭和60年頃に事業完了したものに分けられ、農用地の減少を照らし合わせてみると、昭和40年後半に事業完了した地区の方が農用地の減少が多いことが分かった。

#### 用途地域内未利用地について

新井市は、用途地域内に比較的まとまった未利用地が存在しないため、用途地域内で開発を行なうことは難しい。このため、用途地域外で開発が行なわれてきた。市施行の開発によるものは用途地域がかけられたが、民間主体のものは現在も用途地域をかけていない。

## 6. まとめ

山形県鶴岡市、新潟県三条市、新井市での結果を踏まえ、非線引き都市計画区域の土地利用上の問題点をまずまとめる。

#### 都市計画側について

線引き都市は、市街化区域を設定してその中で開発を誘導するのに対して、非線引き都市では、用途地域による規制は、開発の滲み出し部分に後追いで指定することが見られる。また、用途地域内に未利用地が存在するため、開発の滲み出しがみられても用途地域の拡大が行なわれ難い。

#### 農政側について

農用地区域とは、本来、農地の保全を目的としているが、昭和60年以降にほ場整備事業が終了した地区以外では農用地区域の除外を伴う開発が存在する。また、都市によっては、農地の地権者から農用地区域の除外を求める声も多い。農用地区域の指定は、市町村によって異なり、集落の軒下まで農用地区域を指定している都市もあれば、そうでない都市もある。

これらを踏まえ、本研究では非線引き都市の市街地拡大に対応するために以下のような提言をする。

#### 線引き制度の導入

現在の地方都市は、人口は減少傾向であるが、世帯分離により世帯数は増加傾向にある。しかし、今後、その世帯数も減少していくことは明確であり、無秩序な市街地の拡大を続けることは、自治体の財政の圧迫や中心市街地の空洞化に拍車をかけるものである。線引き制度を導入し、市街化区域と市街化調整区域に分けることで、無秩序な開発を抑制し、市街化を誘導する。

#### 開発許可基準の引き下げ

開発許可は各都道府県によって規模要件を300~3,000㎡に引き下げることが可能であるが、対象とした新潟県と山形県はその様な規則を定めていないため、開発許可は3,000㎡以上の開発に限られている。しかし、今回対象と

した鶴岡市は、開発許可で把握しきれない開発について、市の条例を定めて技術基準の協議をしている。鶴岡市は土地利用規制に関する意識が高かったことから条例を定めたものと考えられる。

開発許可基準の引き下げ、又は技術基準と立地基準を含む条例を作成し、開発を規制することが望まれる。

#### 柔軟な用途地域拡大と白地地域への対応

本論において、用途地域の拡大は市が施行した開発に対しては行なわれるが、民間の開発により市街地の滲み出しがみられる地区では行なわれ難いことがわかった。用途地域の拡大に関しては、人口フレームや用途地域内未利用地の存在が考慮されるが、用途地域拡大を柔軟に行なうことで、開発の滲み出しや用途混在を防ぐことが必要であると考えられる。

また、用途地域周辺の白地地域に対して、特定用途制限地域を指定することも考えるべきであろう。一方で、農地として使用されている白地地域を農用地区域に編入することによって、都市計画側と農政側の土地利用規制を強化することも同時に進めるべきである。

#### 農用地区域縮小への対応

農用地区域が縮小された土地に対して、都市計画側からの規制を行ない都市計画側と農政側の土地利用規制を強化する。

#### 【補注】

- (1) 本論では、非線引き都市計画区域内で用途地域と農用地区域のどちらも指定されていない区域のことを言う。
- (2) 国勢調査より
- (3) 都市計画年報、都市計画審議会の資料より
- (4) 農業振興地域整備計画総覧より。図面に関しては、土地利用計画図を数時点重ね合わせて農用地区域の縮小を把握した。
- (5) 開発登録簿や開発許可にかかわる調書より
- (6) 都市計画担当課の資料より
- (7) 農政担当課の資料より
- (8) 都市計画担当課と農政担当課にヒアリング調査を行なった。
- (9) 9市とは、長野県岡谷市、茅野市、富山県黒部市、小矢部市、石川県羽咋市、岩手県陸前高田市、福島県喜多方市、相馬市、二本松市である。
- (10) 8市とは、青森県五所川原市、黒石市、秋田県大曲市、宮城県白石市、山形県南陽市、新庄市、新潟県燕市、福井県小浜市である。
- (11) 農振除外の4要件のひとつ。国、県の補助による土地改良事業の実施区で事業が完了した翌年から8年間は農地の転用が禁止されている。

#### 【参考文献】

- 1) 三宅偉久・中出文平(1993)「地方都市周辺部の緩歩地帯の開発実態と課題に関する研究」都市計画学会論文集 No.141, pp.841~846
- 2) 和田治(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 No.44, pp.259~264
- 3) 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の把握とその土地利用上の問題: 非線引き都市出雲市を対象として」都市住宅学19号 A07 pp.63~68
- 4) 浅野純一郎・瀬口哲夫(1995)「幹線道路沿道に集積する商業施設の立地構造に関する研究 - 長野県の非線引き用途無指定地域を対象として」都市計画学会論文集 No.29, pp.169~174
- 5) 藤巻重則・中出文平(2000)「非線引き都市の市街地周辺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地区と農振白地地域の比較から - 」都市計画学会論文集 No.54, pp.319~324