

# 都市計画区域マスタープランにおける計画白地の土地利用方針の提示に関する研究

## - 都道府県と市町村の關係に着目して -

都市計画研究室 岩本 陽介  
指導教官 中出 文平  
樋口 秀

### 1. 研究の背景と目的

近年、我が国は急激な人口増加時代が終焉を迎え、都市は成長の時代から安定・成熟の時代へと変化している。地方都市では、すでに人口の減少が始まっている都市も見られる一方で、スプロールは依然として進行し、無秩序な市街地の拡大が進んでいる。このような状況に対応するため、計画白地<sup>(1)</sup>での適切な土地利用コントロールを図る事は重要な視点であると考え、そのためには前もって明確な土地利用像を提示しておくことが必要である。

こうした中、平成12年の都市計画法及び建築基準法の改正では、計画白地に関する法制度の充実が図られるとともに、都市計画区域マスタープラン(以下、区域マス)が創設され、全ての都市計画区域で策定することが都道府県に対し義務付けられた。区域マスでは、計画白地に関する土地利用方針(以下、白地方針<sup>(2)</sup>)についても記述する事になっており、示し方によっては計画白地の将来の土地利用の方向性を明確にすることが可能となった。しかし、都道府県が策定する区域マスでは、市町村の意向反映の方法や程度が問題になると思われる。都道府県が広域的・客観的な観点から、土地利用の方向性を示そうとしても、市町村ができるだけ多くの開発可能地の確保を指向する場合、両者の間に乖離が生じる事となる。

これまで、まちづくり条例を始めとする市町村独自の土地利用調整に対する取り組みについて取り扱った研究<sup>(3)</sup>は数多い。一方、市町村の枠を超えた広域的な視点からの土地利用計画については、広域連合制度による広域圏計画を扱った研究<sup>(2)</sup>等も見られるが、まだ数は少ない。平成16年に策定されたばかりの区域マスについては、策定過程を通じた都道府県の役割について考察された研究<sup>(3)</sup>がなされているが、白地方針の策定過程での都道府県と市町村との関

わりについて深く議論した研究ではない。また、松川らの研究<sup>(4)</sup>では新潟県の白地方針の市町村案を対象に、市町村土地利用計画のあり方を論じているが、県の関与のあり方の議論が不十分である。

そこで本研究では、まず区域マスの白地方針について、特に将来市街地<sup>(3)</sup>の提示形態と策定過程における市町村との關係に着目したアンケートを全都道府県に対して行い、全国的な傾向を把握する。次にそのアンケートを基に都道府県を5タイプに類型化し、新潟、長野、熊本、宮城、福井各県の策定事例を詳細に調査する。新潟県については63市町村分の白地方針の市町村案<sup>(4)</sup>と県修正案<sup>(5)</sup>を地理情報システム<sup>(6)</sup>に入力し、定量的に分析する。さらに、両案の特定地域<sup>(7)</sup>及び混合地域の指定の変遷に着目し、様々な指定形態の市町村を抽出し、県、市町村双方の担当者へのヒアリング調査を基に、両者の白地方針の意識の乖離について明らかにすることで、当初県が想定した白地方針の提示が実現に至らなかった理由を考察する。またその他4県についても、県の担当者へのヒアリング調査を基に、白地方針の策定経緯や白地方針実現の手法を論じる。最後に、これら事例から白地方針策定に関する問題点や、白地方針の提示のあり方について、提言する事を目的とする。

### 2. 全国的な白地方針の策定実態

ここでは、47都道府県に対して実施したアンケート調査を基に、都道府県の白地方針の策定実態を類型化する(図1<sup>(8)</sup>)。アンケートは策定が完全に完了した平成16年5月17日付で郵送配布・回収する形で、全都道府県から回答を得ている。アンケートでは、白地方針で将来市街地の提示の有無により、提示した場合は将来市街地の選定過程を、提示しなかった場合は記載の検討の有無や不記載の理由を

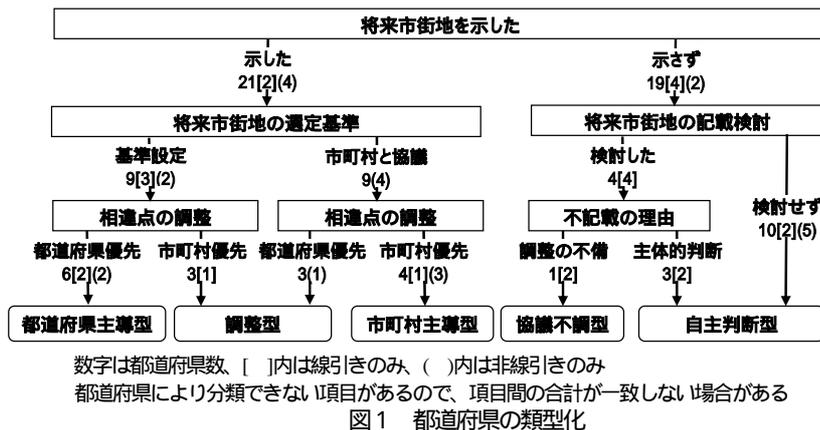


図1 都道府県の類型化

表1 各類型の都道府県

将来市街地記載	都道府県主導型	千葉、長野、愛知 滋賀、鹿児島、沖縄 [山梨、大分] (秋田、和歌山)
	調整型	東京、群馬、兵庫、香川、熊本、宮崎 [宮城] (三重)
	市町村主導型	福島、神奈川、岐阜、愛媛 [三重] (宮城、山口、大分)
将来市街地不記載	協議不調型	新潟 [栃木、石川]
	自主判断型	岩手、山形、富山、福井、静岡、大阪、奈良、岡山、鳥根、広島、徳島、佐賀、長崎 [秋田、埼玉、和歌山、山口] (栃木、埼玉、石川、山梨、京都)

[ ]内は線引きのみ、( )内は非線引きのみ

設問した<sup>(9)</sup>。なお、これらの設問は線引きの有無により対応が異なる場合が想定されるので、線引き・非線引きそれぞれについて回答を求める形式をとった。

まず、白地方針中で将来市街地を示しているのは、27都道府県であり、うち2府県が線引きのみ、4県が非線引きのみの提示となっている(以降、21[2](4)のように表現)。これらについて、将来市街地の選定では、市町村マスの位置付けや当該地域の開発計画の熟度といった客観的事実に基づいて判断した都道府県が9[3](2)、市町村との協議で要望が高かったところを記載した都道府県が9(4)と大別される。また記載する将来市街地の箇所について都道府県と市町村で意見が異なったときの調整方針についても、都道府県の考え方を優先させた場合と市町村の考え方を優先させたケースに大別される<sup>(10)</sup>。

一方、将来市街地を示さなかった都道府県は19[4](2)であり、都道府県数では示している場合に匹敵する。将来市街地を提示しなかったケースには、青森県や高知県のように、計画白地への市街地拡大は行わないとする方針を打ち出しているものもある。同様に福井県も原則的にはこれ以上の市街地拡大を行わない方針を示している。将来市街地を示していないが、策定過程で記載することを検討した都道府県が4[4]ある。このうち、新潟県など1[2]が市町村や農林水産省との協議で記載に至らなかったケースである。その他の記載しなかった都道府県の主な理由としては、具体的な箇所は市町村マスで示すべき、市街化が想定される箇所の計画熟度が低い等となっている。

以上のアンケート結果から、白地方針の提示形態と策定過程によって都道府県を将来市街地を示した場合から都

府県主導型、調整型、市町村主導型の3タイプ、将来市街地を示さなかった場合から協議不調型、自主判断型の2タイプに類型化した(表1)。この類型化より各タイプから長野、熊本、宮城、新潟、福井各県を選定し、策定過程での市町村との関わり方の違いによる白地方針の策定実態について明らかにする。

### 3. 策定過程による白地方針の提示

ここでは、白地方針の記載内容や各県の担当者のヒアリング調査<sup>(11)</sup>を基に、新潟県以外の4県の策定事例について論じる(表2)。

#### (1) 長野県【都道府県主導型】

線引き都市計画区域については、区域マス策定と同時に線引き見直しを行い、市街化区域に編入する地区や特定保留地区を示している。また非線引き都市計画区域については、新潟県のように将来市街地の候補を絞り込むような明確な基準は存在しないが、県の計画として位置付けることが妥当な内容や規模の計画を個別に判断して記載している。将来市街地の記載箇所について市町村と意見が異なった時の協議についても基本的には、県の考え方を優先させて記載がなされている。また実際の制度運用については、白地方針の中で一部、地区名を示して記載しているほか、必ずしも白地方針と完全には対応していないものの建築形態規制の詳細な指定を行い、土地利用の誘導を図っている。

#### (2) 熊本県【調整型】

線引き都市計画区域については、従来の整開保を踏襲して特定保留地区を将来市街地として記載している。また非線引き都市計画区域については、長野県と同様、市町村マ

表2 各県の白地方針の策定事例

	提示形態	将来市街地の選定	白地方針の実現手法
長野県 - 都道府県主導型	・保全系の地域に数区分(区域によって異なる) ・将来市街地は計画的な土地利用を図る区域として図示	・区域マス策定と同時の線引き見直しによる(線引き) ・広域的視点から個別に判断(非線引き) ・市町村の要望に対しても県の判断で記載	・白地方針で規制手法の運用方針に言及 ・建築形態規制の詳細指定 ・市町村マスとの整合は将来的な課題
熊本県 - 調整型	・基本的には農地と集落地 ・将来市街地は秩序ある土地利用を検討する区域として図示	・特定保留地区(線引き) ・重要性や公共性等を個別に判断(非線引き) ・市町村と調整できなかった箇所は記載せず	・白地方針で規制手法の運用方針に言及 ・区域マスと市町村マスの乖離は視点の違いで説明
宮城県 - 市町村主導型	・本文中で概ねの地区を示す ・図面による将来市街地の提示は行わず	・区域マス策定と同時の線引き見直しによる(線引き) ・基準設けず市町村との協議で箇所を選定(非線引き)	・白地方針では具体的な制度運用についての言及なし ・柔軟に区域マス、市町村マス双方の見直しを検討
福井県 - 自主判断型	・文言で各区域ほぼ同一の方針を記載 ・将来市街地は提示せず(1箇所を除く)	(位置付けに値する具体的な計画がなく記載せず)	・制度運用の方針を詳細に提示 ・区域マスに即した市町村マスの見直しを要請 ・建築形態規制の指定は白地方針の地域区分と対応
新潟県 - 協議不調型	・6地域に区分 ・将来市街地は提示できず	(市町村との調整の困難さ、将来市街地の位置付けに対する農林水産省との協議の不調により記載せず)	・白地方針の地域区分と連動した規制の適用を推進

スの位置付けや、県が広域的な観点から位置の重要性や内容の公共性を個別に判断して記載している。市町村と意見が異なる箇所については、将来市街地の記載は行わず、結果として現況の土地利用に即した記載となっている。しかし、これらの地域も含め、将来市街地以外の地域についても、開発を完全に抑制する地域とは位置付けておらず、結果として計画白地の開発については市町村の判断に委ねる形となっている。白地方針では概ねの地区名を示して制度運用による土地利用誘導についても示されているものの、一方で、市町村マスとの整合は特に図られていない。

### (3) 宮城県【市町村主導型】

線引き都市計画区域については、白地方針の本文中で、特定保留地区の地区名、開発目的、地区面積を示しているほか、一般保留地区についても概ねの位置として地区名を示している。一方、非線引き都市計画区域の将来市街地の選定については、市町村が示す総合計画や市町村マスでの計画を尊重し、都市計画的な位置付けについては区域マスに反映する形となっている。提示形態は、図面を用いず、本文中の記載も大枠を示すに留まっており、また具体的な実現手法についての記載されていないことから、白地方針の具体性、実効性には乏しい。

### (4) 福井県【自主判断型】

将来市街地は1箇所の例外の他は記載していない。ただし、計画白地への市街地拡大を全く容認しないというわけではなく、白地方針に記載できるような具体的な将来市街地の計画がなかったためである。区域マスの区域区分の有無の判断に際して、区域区分の必要はないものの、市街地の圧力が高いと判断された4都市計画区域については、白地方針中に特定用途制限地域や地区計画等の活用について言及し、またきめ細やかな建築形態規制の指定についても明記されている。この方針のもと、4区域と線引きの福井都市計画区域については、白地方針で示した地域区分に対応して建築形態規制の指定がなされている。また、これら5区域を構成する市町村に対しては、区域マスに合わせた市町村マスの策定・見直しを公式に要請し、全市町村が県の方針を了している。このように将来市街地こそ示していないが、白地方針が建築形態規制の指定区分の根拠として機能することで、白地方針の地域区分が法的な意味を持つ。また区域マスに即した市町村マスの見直しを行うことにより、白地方針の実効性が高まることとなる。

## 4. 新潟県の白地方針の提示形態

### (1) 白地方針の概要

新潟県では、計画白地を6地域区分した白地方針を提示

し、それに、建築形態規制等を連動させることで一体的な土地利用の運用を想定していた(表3)

白地方針策定の流れ<sup>(12)</sup>はまず各市町村が市町村案を作成し、それを基に県修正案を提示する形で行われた(図2)。しかしながら多くの市町村案が地域区分と連動する形態規制に捉われる形であったため、県は白地地域の6地域区分と形態規制を完全に連動させるのは困難であるとの見解に達した。その結果、建築形態規制の指定数値の適用が困難な場合は、建蔽率70%、容積率200%の指定を可能とする指定基準Bを設定した。これにより形態規制による地域区分の法的担保は形骸化したと言える。これを経て県修正案の提示へ至るが、その後、将来市街地の位置付けについて農林水産省との調整が困難であること、また具体的な箇所を明示することに対して市町村や地元住民の理解を得ることが難しかったこと等の理由で将来市街地としての特定地域の記載をやめることになった。よって、この時点で計画白地の土地利用を示す図面は、もはや将来の方向性を示すものではなくなった。本研究では、当初県が想定していた白地方針が実現に至らなかった要因を明らかにするため、市町村案と県修正案の二案での各地域の面積変化に着目した。

### (2) 特定地域の絞り込み

県修正案の作成で、最も力点が置かれたのは特定地域の取り扱いである。県は市町村案の提出を受け、特定地域に関するアンケートとヒアリング調査を各市町村に行った。ここでは、市町村が設定した特定地域ごとに市町村マスの位置付け、概ねの農振青地の割合、整備手法、市街地形成の誘導手法等について調査がなされている。この結果を基に、選定基準を設け市町村案で設定された特定地域の絞り込みを行っている。選定基準は次に示す通りである。

市街地調整区域の特定保留地区

以下の要件を全て満たすもの

- ・市町村マス等に将来市街地としての位置付けがある
- ・市街地のポテンシャルが高い<sup>(13)</sup>
- ・概ね5年以内の具体的な土地利用の誘導手法の実施<sup>(14)</sup>
- ・概ね5年以内の具体の開発計画

### (3) 市町村案と県修正案の比較

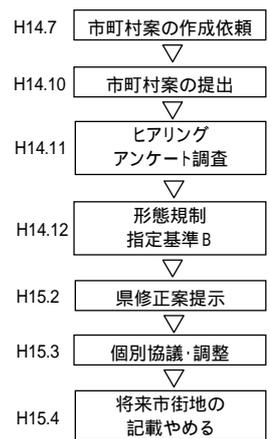


図2 白地方針策定経緯

表3 白地方針の地域区分

地域区分	自然地域	農業地域	集落地域	歴史集落地域	混合地域	特定地域
地域指定の方針	保安林、風致地区やその他、地目が森林となっている地域を含めた一体の地域等	農振農用地区域等の優良農地等	農家住宅、専用住宅を中心に用途混在が少なく将来、積極的に市街地を位置付けない地域	積極的に現状の建築形態を保全するための対策を検討する歴史的な形態を備えた一団の集落	将来的には用途地域の指定等、生活環境改善の対策をとる地域	特定施設及び公園、リゾート施設等地方拠点計画、農業振興地域計画等での位置付けある地域 将来市街地に位置づける地域
土地利用の方向性	森林や河川、海浜、湖沼等の優れた自然環境を将来にわたり保全する	食糧生産環境や保水機能に優れた良好な農地を将来にわたり保全する	農村景観と営農環境を保全し、ふるさとの姿とゆとりある集落居住環境の維持・保全を図る	歴史的な街並みの景観の活用と生活・防災環境の向上を図る	一定程度の土地利用がなされている地域において、土地利用の規制・誘導により、生活環境の改善を図る	周辺環境と調和を図りながら、地域に必要な公共施設や地域活性化を図るため、特定施設(住宅団地、商業施設、工業・物流施設、リゾート施設等)の立地を誘導する
形態規制	30/50	30/50	50/100	60/200	60/200	60/200

新潟県63市町村の市町村案と県修正案の面積変化を表4、図3に示す<sup>(15)</sup>。ここでは、非常に限定的な指定となっている歴史集落地域は集落地域と一括して示すとともに、特定地域については将来市街地とそれ以外を分けて示す。

市町村案、県修正案とも原則開発が抑制される自然地域と農業地域が計画白地のそれぞれ、74.8%、80.2%を占めている。一方、開発想定地<sup>(16)</sup>は市町村案で約2万4500ha、計画白地の8.1%を占めるが、63市町村の用途地域の面積の合計が約3万8950haであることを考慮すると、広大に指定されていると言える。開発想定地は県修正案では、約6930ha、計画白地の2.1%まで絞られており、県と市町村の開発想定地に対する認識の違いが端的に表れている。特に混合地域については、市町村案と県修正案を比べると大幅に減少しており、約1/6になっている。これは混合地域が特定地域と比べ、指定の基準に幅があることから、市町村が建築形態規制の緩い混合地域を過大に指定した実態を表している。県修正案では、この過大に設定されていた混合地域が現況の土地利用に応じて集落地域及び農業地域に変更されたことが窺える。

さらに市町村ごとに指定傾向を詳細に見る。開発想定地指定率<sup>(17)</sup>と開発想定地修正率<sup>(18)</sup>を指標として市町村を類型化する。この2つの指標により各市町村の開発指向の度合いと県との乖離状況を表すことができ、両指標を有機的に捉えることによって、各市町村の指定傾向を類型化できると考えた。両指標に加え、線引きの有無と除外率<sup>(19)</sup>を加味し、各市町村を類型化した(表5)。開発想定地指定率、開発想定地修正率が共に高い市町村は、市町村案で相対的に開発想定地を広く指定しており、なおかつその指定が、保全すべき自然や農地に対してなされていることを意味する。これより、網掛の8市町村を選定し、詳細な調査を行った。

### 5. 策定経緯から見る県と市町村の関係

先に選んだ8市町村についてはいずれも詳細な調査<sup>(20)</sup>を行っているが、ここでは、開発想定地の指定の考え方について、県との考え方に著しい違いが見られた燕市(図4)と糸魚川市(図5)について論じる。

#### (1) 燕市

燕市の市町村案では、将来市街地としての特定地域が8地区指定されている。また市内の全ての集落地とその縁辺の農地を含む形で、混合地域が広く指定されている。開発想定地指定率は53.0%と実質白地面積の半分強を占めている。また、開発想定地修正率は44.0%と、農業地域への修正も多い。

燕市が、市町村案で指定した特定地域は、一部の施設を除いて、すべて農業地域へと変更されている。燕市としても、明確な開発を意図して、特定地域を指定しているのはすでに住宅団地が開発されている長所地区( )と、工場が立地している小池地区( )だけである。また廿六木地区( )は、燕市都市計画マスタープランに位置付けがなされているが、用途地域の指定等の具体的な土地利用誘導手法及び、開発の計画の具体性も乏しいこと、農振農用地が大半

表4 市町村案及び県修正案の各地域面積

	市町村案		県修正案	
	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合
自然地域	127026.9	41.8%	127617.5	41.9%
農業地域	101855.6	33.5%	116630.6	38.3%
集落・歴史集落地域	36182.0	11.9%	41597.5	13.7%
混合地域	16345.6	5.4%	2640.3	0.9%
特定地域(市街地)	8169.3	2.7%	4290.2	1.4%
特定地域(市街地外)	14224.6	4.7%	11942.0	3.9%
計画白地計	303804.0		304718.1	

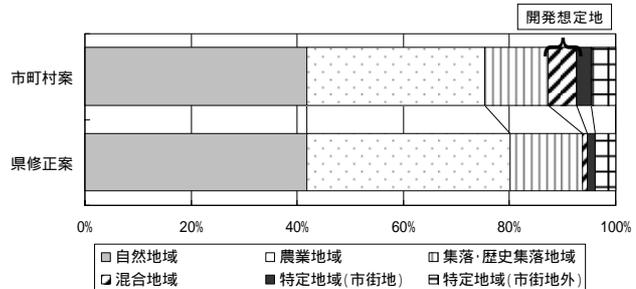


図3 各地域の面積推移

表5 各市町村の類型化

開発 想定地 指定率	線引き市町村							
	開発想定地修正率							
	低(30%未満)				高(30%以上)			
低 (20% 未満)	新潟市 聖籠町 中之島町 頸城村	新潟市 小須戸町 越路町	新潟市 長岡市 三島町	豊栄市 見附市 与板町	豊浦町 上越市	紫雲寺町 大瀧町	横越町	亀田町
開発 想定地 指定率	非線引き市町村(除外率50%以上)				非線引き市町村(除外率50%未満)			
	開発想定地修正率							
	低(30%未満)		高(30%以上)		低(30%未満)		高(30%以上)	
低 (20% 未満)	村上市 川口町 守門村 能生町 妙高高原町	神林村 広神村 塩沢町 妙高村	村松町 堀之内町 新井市	小千谷市 柿崎町	荒川町 水原町 西川町	中条町 京ヶ瀬村 加茂市	安田町 白根市 栄町	五泉市 巻町 川西町
高 (20% 以上)	津川町 湯沢町 糸魚川市	鹿沼町 中郷村 青海町	栃尾市 十日町市	小出町 大和町	吉田町	柏崎市	岩室村 分水町 三条市	燕市 田上町 六日町

を占める事で農業地域へと修正されている。燕市の市町村案では、特定地域が広く指定されているが、これは、現況の土地利用に即して農業地域を指定すると建築形態規制が厳しくなることから、開発の余地を残すことを狙った指定である。また同様に、混合地域も集落地を中心に広く指定されているが、この理由としても、ミニ開発が市内全域の集落内に分散していたことに加え、建築形態規制の影響が大きい。県修正案では混合地域は、基本的には集落地域及び農業地域へと変更されており、混合地域は残らなかった。

このように建築形態規制に捉われるあまり、市町村案で開発想定地を過大に指定した例は、他にも大和町や吉田町を始め非常に多い。県は、本当に基準とした建築形態規制の適用が難しいのであれば、緩和する事も可能とする説明を市町村に対して行ってはいたが、結果的に市町村との意識の差は埋められず、指定基準Bの設定へ至った。

#### (2) 糸魚川市

糸魚川市の市町村案では、将来市街地としての特定地域が2地区、混合地域が2地区指定されている。開発想定地指定率は26.5%と実質白地面積の1/4強を占めるが、これ

は、平地の部分が川筋の一带に限定されていることが要因である。開発想定地修正率は0%であり、また農振農用地区域への開発想定地の指定も少ない。

JR北陸本線北側( )には主に既存住宅地となっている。一方、JR北陸本線南側( )には県営住宅、工場、病院、浄化センター等が住宅と混在しており、また農振農用地区域はあまり含んでいないものの農地も存在している。糸魚川市は、これらの地区に特定用途制限地域を指定することを視野に入れつつ、建築形態規制を考慮して特定地域を指定している。それに対し県修正案では、北側の既存集落や国道8号沿線に店舗等の立地も見られる地区については、混合地域に修正している。また南側の既に病院、工場、事業所などの立地が見られる地区は、集落地域に指定している。しかし、これらの地区については、糸魚川市都市計画マスタープランに位置付けがあること、特定用途制限地域の指定を検討していたことに加え、現に市街化が一定程度進んでおり、また南部では区画整理を実施している箇所もある

等、今後の開発が見込まれる地域であることから、特定地域の判断基準に照らせば、指定要件を相当程度満たしていると考えられる。しかし県としては、特定用途制限地域の指定時期が未確定であること、また特定地域は新市街地という概念から、あまり広範囲な指定は想定されていなかったことから、地区の状況に合わせ、混合地域や集落地域への指定となった。こういった修正に対して、市としては土地利用の方針としては不満が残るものの、この時点ですでに建築形態規制の指定基準B(70/200)の指定が可能であったことから、実際的な問題は起こらないとして、県の修正を了している。

平牛北( )、平牛南( )両地区についても特定用途制限地域の適用を視野に入れて、特定地域を指定しており、また用途地域縁辺部の京ヶ峰( )、蓮台寺( )両地区については、用途地域拡大を視野に入れ特定地域の指定がなされているが、いずれも土地利用規制の指定時期が明確ではないことから、県修正案では集落地域となっている。

糸魚川市は特定地域を比較的、広く指定する一方、混合地域については限定的な指定となっている。これは土地利用の方針として、出来るだけ混合地域の指定は少なくするという糸魚川市の考えがあったためである。早川左岸( )、大野地区( )は共に土地利用が住宅と商業施設や工場が混在しているという現況を加味して、混合地域の指定となっており、建築形態規制に捉われる形での指定とはなっていない。よってこれらの地域については、県修正案でも混合地域として指定されている。

このように糸魚川市の市町村案は、他の市町村と比べ、建築形態規制にあまり捉われず、将来の土地利用の方向性を示す観点が重視されていたが、特定地域の指定に関する県との意見の相違が大きかった。

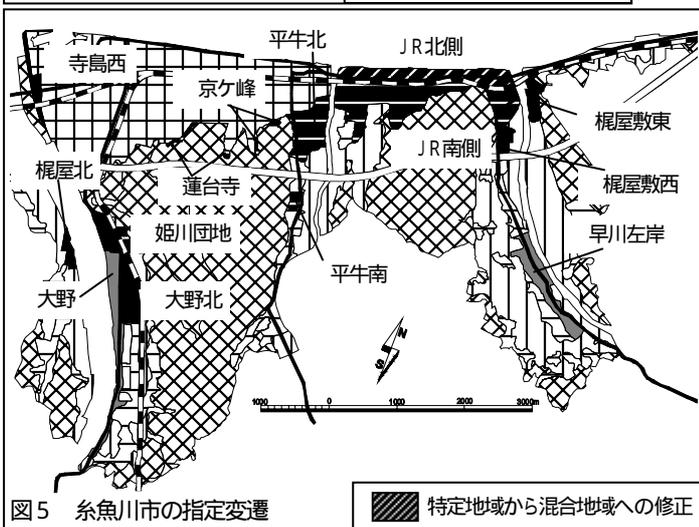
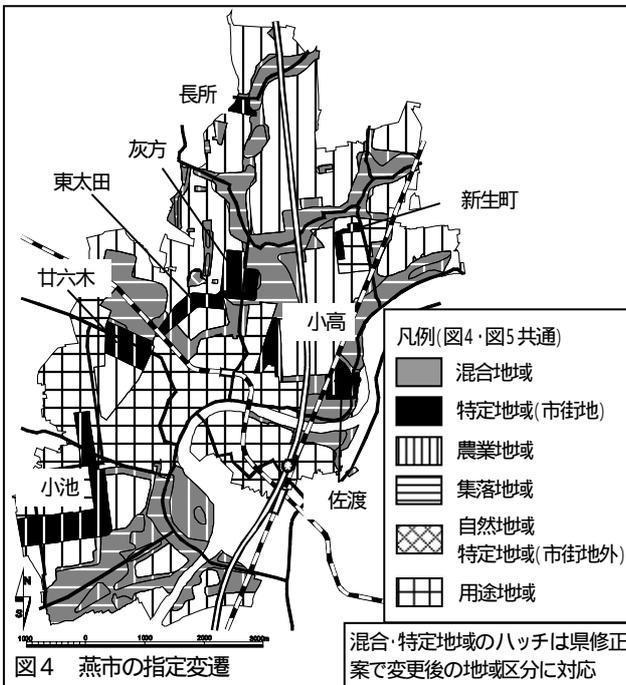
## 6. 総括

これまでの知見を踏まえ、将来市街地の提示に着目した白地方針の策定に関する問題点の指摘及び運用を含めた提示形態のあり方について提言し、本研究を総括する。

### (1) 白地方針の策定に関する問題点

第一に、白地方針に将来市街地の提示したケースは、都道府県アンケートより、全国的に約半数に留まることが明らかになった。将来市街地を明示した事例として取り上げた、長野、熊本、宮城各県についても、策定過程での県と市町村の関わり方によって、将来市街地を持つ意味に違いが見られた。福井、新潟両県は結果的に将来市街地を示し得なかったが、計画白地の将来像を明確に示すという観点から、意味付けを明確にした上で将来市街地を示すことが望ましいと考える。

第二に、今回調査した5県のうち、区域マスに即した市町村マスの見直しを行っているのは福井県のみであった。将来市街地の選定を含め、区域マスに記載する内容は広域的事項、市町村マスには地域に密着した事項を記載するという考え方は、多くの都道府県に共通する認識である<sup>(21)</sup>。だからこそ、福



井県のように区域マスと市町村マスの整合を図らなければ総合的な土地利用整序は実現しないと言える。また、このような議論の前提として、土地利用に関して区域マスで記載することが適当な広域的事項の定義を明確にすることも重要である。

第三に、白地方針に対する都道府県と市町村の認識の相違が挙げられる。新潟県の策定過程から、県が計画白地での開発を抑制しようとする指向しているにもかかわらず、市町村はこれまで開発可能地をできるだけ多く確保したいという意向を持っている場合が多いことが明らかになった。市町村案の作成では、市町村マスで位置付けられている将来市街地以外でも、特定地域を指定するケースが多数見受けられた。このように市町村の開発を指向した意向が根強いことを考えると、今の形での市町村マスとの役割分担は、事実上、区域マスの形骸化に繋がりがかねない。

### (2) 白地方針の提示形態のあり方に関する提言

まず、都道府県の制度運用の指針となる白地方針を提示すべきであると考え。福井県で白地方針の地域区分と建築形態規制の指定区分を対応させていたように、都道府県が行う制度運用の根拠となるような提示がなされるべきである。また区域区分をはじめとした県が定める都市計画は全て区域マスに予め示されているべきである。さらに踏み込んで、市町村が定める都市計画であっても、例えば用途地域を拡大する場合の都道府県の同意の判断基準として、白地方針が機能する形が望ましい。そのためには前もって、都道府県の見地から用途地域の拡大を認める箇所を将来市街地として示し、それ以外の拡大は認めないという運用がなされるべきだと考える。

関連して、白地方針を介して都道府県が市町村の土地利用計画に対して関与できる仕組みを構築することが必要であると考え。区域マスと市町村マスの役割の違いを明確にするためにも、記載内容の書き分けはある程度必要である。しかし、市町村マスは記載内容に自由度があるため、内容は広域的な調整が図られていない場合が多いが、県は広域的な視点から調整機能を果たすべきである。その際に白地方針で、将来的な市街地の総量及び概ねの位置を示し、その範囲内で具体的な開発内容や手法を市町村マスに委ねる仕組みとすることで、区域マスによる広域的な調整を図りつつ、市町村の適正な開発を誘導できると考える。

### (3) 今後の課題

今後は、区域マスで示された白地方針を実現するための都市計画の制度運用について、平成12年の法改正で充実化が図られた計画白地での土地利用誘導手法も含め、より詳細な検討が必要である。また、地方都市で多く見られるような、「1市町村1都市計画区域」という都市計画区域の指定形態が、区域マスと市町村マスの役割の違いを明確化できない大きな要因であると考え。現在、全国的に市町村合併が進んでいる中で、都市計画の範囲を規定する都市計画区域そのものの指定形態について、再考する時期を迎えていると考える。

#### 【補注】

(1) 本研究では、市街化調整区域を含め、都市計画区域内で用途地域が

指定されていない地域と定義する。

- (2) 区域マスで定める主要な土地利用に関する都市計画の決定の方針中（線引き区域では市街化調整区域の土地利用方針、非線引き区域では計画的な都市的土地利用に関する方針）で策定。
- (3) 本研究では白地方針で示された将来的に市街化を想定する箇所を指すが、必ずしも将来的な用途地域の拡大を意味するわけではない。
- (4) 白地方針策定に際し、県は各市町村に白地方針の地域区分の原案の作成を依頼している。本研究で調査対象外とした佐渡地方を除く66市町村（平成15年3月31日現在）のうち3村が案を提示していない。
- (5) 策定過程で県は計3回の修正案を提示しているが、このうち県の考え方が強く示されている1回目の修正案のことを指すものとする。
- (6) (株)インフォマティクス社のSpatial Information System
- (7) リゾート施設や単独で立地する公共施設についても特定地域となるが、本研究では特に断わらない限り、将来市街地としての指定に限定した表現とする。
- (8) 北海道は将来市街地の提示の有無について、区域によって提示方針が異なるという回答であったので分析から除外した。
- (9) アンケートはこの他、広域的なマスタープランの策定状況、区域マス策定体制、白地方針の実現のための制度運用の方針等、全16問から構成されているが、説明については紙面の都合上、割愛する。
- (10) 都道府県の考え方を優先したケースには、相違点がなかったという回答を含む。また市町村の考え方を優先したケースには、相違点を記載しなかったという回答を含む。
- (11) 平成16年10月～平成17年1月にかけて、各県の区域マス策定担当者に対して行った。
- (12) 策定の経緯については参考文献(5)が詳しい。
- (13) 公共交通機関の利便性、既存市街地に隣接、農振農用地を含まないまたは農林調整が可能、新たなインフラ整備の必要性が低い、公的開発等のプロジェクトが予定されている工業団地。
- (14) 用途地域、地区計画、特定用途制限地域、開発指導致要綱
- (15) 市町村案と県修正案で計画白地の合計面積に違いがあるが、これは市町村案の不備（未指定地域、水面の取り扱い等）を県が修正しているためである。
- (16) 6地域区分の中で、比較的开发が許容される混合地域と特定地域(将来市街地)を本研究では開発想定地と定義する。
- (17) 市町村案で指定された開発想定地面積が実質白地面積（自然地域や将来市街地以外の特定地域を除いた計画白地面積）に占める割合
- (18) 市町村案で指定された開発想定地のうち県修正案で自然地域及び農業地域に修正された割合
- (19) 自然地域や将来市街地以外の特定地域については、今後の開発の可能性や市町村の開発意向が極めて低いものとし分析から除外する。この除外する地域の面積が計画白地面積に占める割合
- (20) 平成16年2月～6月にかけて各市町村の区域マス策定担当者に対してヒアリング調査を行い、市町村案作成の背景について調査した。
- (21) 参考文献(6)のアンケート調査によれば、県が根幹的枠組みを定め、市町村が身近な内容を定めるという役割分担の必要性を認識している都道府県は8割近く存在する。

#### 【参考文献】

- 1) 和多治(1999)「市街化調整区域における地区レベルの土地利用計画に関する研究 - 神戸市共生ゾーン条例における里づくり計画を中心に - 」,都市計画論文集 No.34,pp277-282
- 2) 高野寛之他(2001)「広域都市計画手段としての広域連合制度の活用に関する研究」,都市計画論文集 No.36,pp79-84
- 3) 花輪永子他(2004)「都市計画区域マスタープランの策定過程における市町村に対する都道府県の役割に関する研究 - 都道府県アンケートとケーススタディによる分析 - 」,都市計画論文集 No.39(3),pp61-66
- 4) 松川寿也他(2004)「市町村による計画白地での土地利用方針の提示にみられる課題に関する研究 - 新潟県内の都市計画区域マスタープランで定める白地地域等の土地利用方針の市町村案を対象として - 」,都市計画論文集 No.39(3),pp85-90
- 5) 中出文平(2003)「新潟県における都市計画区域マスタープラン策定の状況」,日本建築学会都市計画委員会PD資料 No.38,pp13-16
- 6) 都市計画編集委員会(2004)「都市計画区域に関する調査結果」,都市計画 No.250,pp42-50