

線引き都市計画区域と隣接する緩規制地域における土地利用の現状と課題に関する研究
 ~ 松本都市圏を対象として ~

都市計画研究室 遠藤 祐介
 指導教官 中出 文平
 樋口 秀

1. 研究の背景と目的

わが国では、1968年（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。区域区分制度を導入した都市では、計画的な都市計画を行っている。しかし、その周辺の緩規制地域⁽¹⁾では無秩序な開発が進み、不連続な土地利用規制のため、広域的な視点からみると計画的で、一体的な都市を形成することは困難である。

長野県の中核都市である松本市は線引き都市計画区域であり、計画的な都市を形成しようとしている。しかし、松本都市計画区域に平野で隣接しているが線引きをしていない波田町、都市計画区域をもたない朝日村、山形村では大型店の進出や住宅地開発が行われ、計画的な都市を形成することが難しいという現状がある。

これらの都市計画的な規制をもたない地域では、農振サイドからの土地利用が定められているが、農振除外や農地転用等で優良な農地が開発され保全されていないという問題点もある。

そこで、本研究では松本都市圏を対象として、このよう

な線引き都市計画区域に隣接する緩規制地域の土地利用の現状と課題を明らかにし、今後の土地利用に対して、提言することを目的とする。

2. 対象市町村の概要

(1) 都市計画に関する法制度の概要

対象4市町村の都市計画区域、区域区分、用途地域の指定状況を記した（表1）。

対象4市町村の中で都市計画区域が指定されているのは、松本市と波田町であり、山形村と朝日村では都市計画区域を指定していない。

(2) 人口世帯数推移

昭和45年から平成12年までの国勢調査と、農業センサスデータより、世帯数の密度増減率、密度変化量、農家人口の密度増減率を把握した（図1、2、3）。

表1 都市計画サイドからの法制度

	都市計画区域	区域区分	用途地域
松本市			
波田町		X	
山形村	X	X	X
朝日村	X	X	X

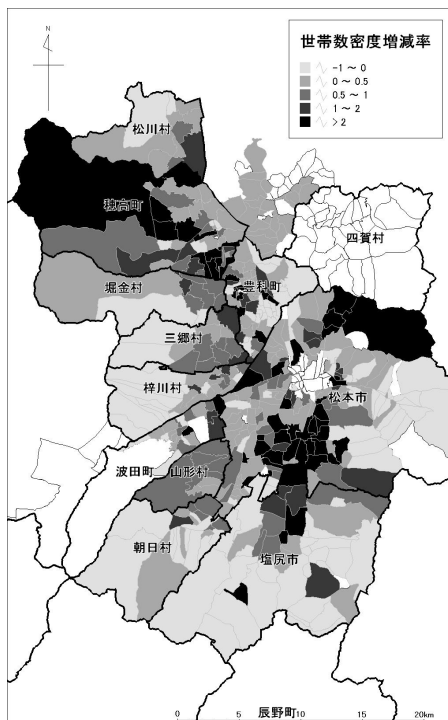


図1 世帯数密度増減率

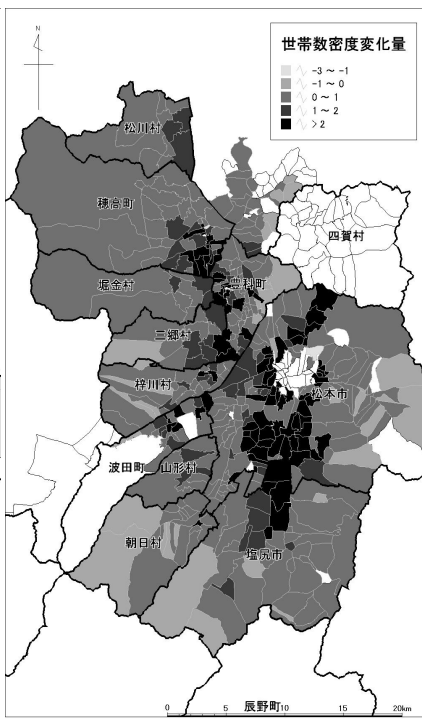


図2 世帯数密度変化量

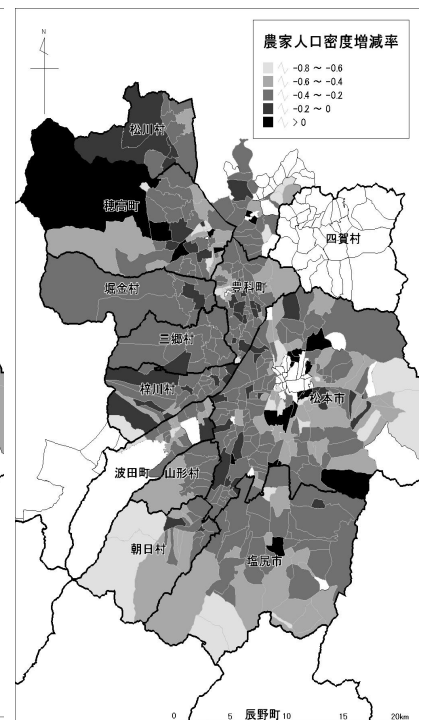


図3 農家人口密度増減率

その結果、人口・世帯数は、国勢調査からわかる市町村単位では、対象4市町村ともに増加傾向にあるが、集落ごとの世帯数に焦点をあてるとはっきりと集落の位置ごとに違いがあるのがわかる。対象としている松本西方部の集落では大きな差がみられないが、周辺の3市町村では、松本市に隣接している集落ほど人口の増加が大きい。また、農家人口については、対象市町村全域で2割から4割の減少が多く見られ、世帯数は増加しているが、農家人口は減少している。

3. 対象市町村の土地利用動向

対象4市町村に対し、開発動向の指標となる交通量、大規模開発動向、商圈動向、農用地区域の変遷を分析した。

(1) 交通量調査

平成2年、6年、9年、11年の4時点の道路交通センサステータを用いて交通量を調査し、平成2年、11年の2時点分の交通量増減率を分析し、空間化した(図4)。

近年交通量が増加している地点として波田・山形・朝日の3市町村を南北につらなる・・・地点を通る道路があげられる。もともとの交通量に差異はあるが、周辺3市町村のその他の道路では、過去の交通量から大きな増減はみられなかった。

(2) 大規模開発動向

昭和58年から平成16年までの土地利用転換動向調査から、市街化区域外の10000 m²以上の開発の推移を表した⁽²⁾

(表2)。

松本市と周辺3市町村の開発総量を比較すると、明らかに松本市が多く、以下、波田町、山形村、朝日村の順で開発が多い。開発の質をみると、松本市では、宅地系とその

他の開発の割合が同程度だが、周辺3市町村では、宅地系の開発の割合が多くなっている。また、開発のピーク年次をみると松本市では、平成元年から5年までが開発件数のピークであり、周辺の3市町村ではいずれも平成6年から10年までがピークである。

(3) 商圈動向

昭和54年、平成3年、14年の3時点の商業統計メッシュデータの基準地域メッシュ、平成17年5月までの長野県内大店立地法台帳データより、売り場面積、大規模店舗面積別に空間化した(図5、6)。

平成3年から平成14年までに、松本市南部の道路沿いで大規模店舗が大幅に増加し、それに伴い商圈が中心部から分散していることが明らかとなった。また、山形村では10000m²以上の大規模店舗が松本市の行政界付近に2店立地している。

(4) 農用地区域の変遷

農用地区域の変遷として、各市町村の農業振興地域土地

表2 大規模開発動向

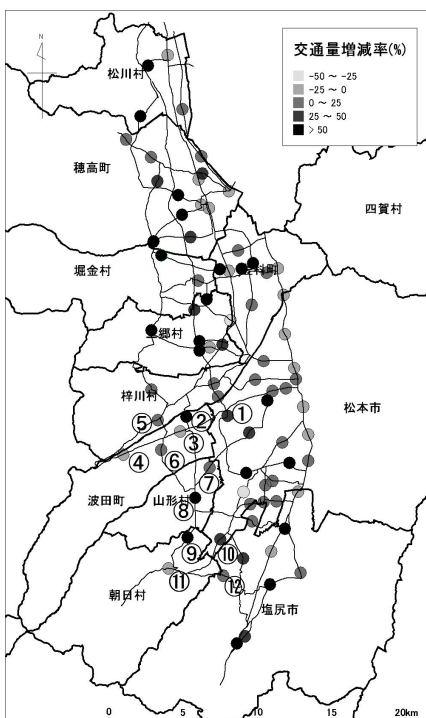
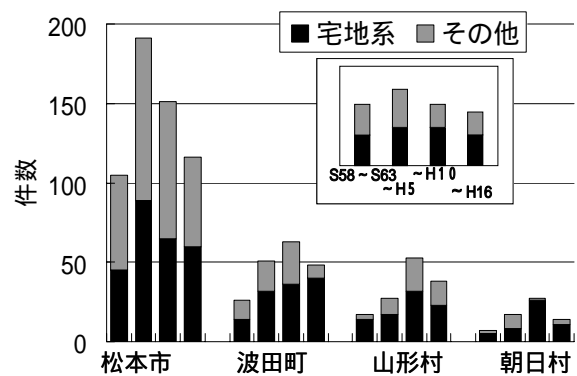


図4 交通量増減率

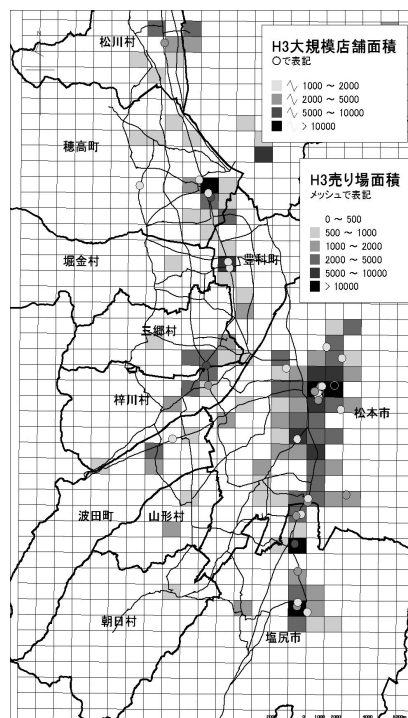


図5 平成3年商圈動向

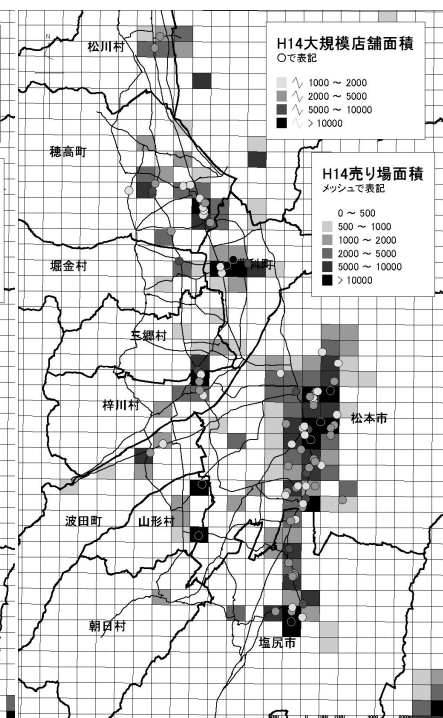


図6 平成14年商圈動向

利用計画図を用いて2時点分の農業振興地域⁽³⁾を比較し、除外箇所を空間化した(図7)。

幹線道路沿いで農振除外が多く行われている傾向にある。波田町では、農用区域に囲まれた箇所での農振除外が目立つ。また、松本市の飛び市街化区域は農振除外後指定され、その飛び市街化区域に隣接して山形村で農振除外を伴った大規模店舗の立地がみられた。また、その付近での農振除外も比較的多い。

(5) 詳細対象分析地区の選定

(1)の結果より、詳細対象地区を選定した(図8)。緩規制地域である周辺3町村の集落と、市街化調整区域側の松本市集落とをペアにし⁽⁴⁾、一つの詳細分析対象地区とし、規制の違いによる開発の実態を分析する。また、比較する集落は同程度の面積に設定している。

4. 詳細分析対象地区の土地利用動向

よりミクロな視点から土地利用動向を追うため農地転用許可を開発の指標として開発の実態を明らかにする。その結果を基に、対象となる市町村の都市計画担当者に対するヒアリングを行い、行政側の意向をまとめ課題、問題点を明らかにする。

(1) 農地転用許可

詳細対象分析地区⁽⁵⁾の農地転用許可を用途別件数、用途別面積に対し定量化した(図9、10、11、12)。

市街化調整区域である松本市の新村地区と波田町集落を比較すると、転用件数、面積ともに波田町集落の方が3倍以上多い。また、用途にも差があり、新村地区ではその他の開発として駐車場等の転用が多いが、波田町では一般住宅が多い。これらから緩規制地域と市街化調整区域の開発の質と量の差が明らかとなった。

同様に松本市の和田地区と山形村集落を比較すると、件数には大きな差はみられないが、面積が2倍以上も差がある。これは、件数は少ないが1件あたりの面積が大きい工業施設・商業施設によるものである。また、波田町と同様に山形村集落では宅地系⁽⁶⁾の割合が高く、件数では半数以上を占める。対して和田地区では農家住宅のための転用が最も多い。

次に、これらの農地転用データを転用年次と転用用途に分け空間化する(図13、14、15、16)。

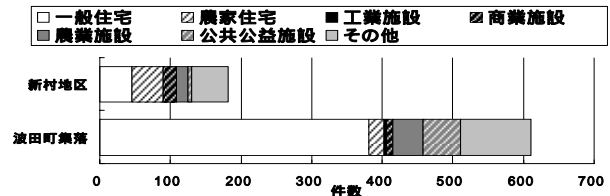


図9 波田・松本隣接地区農地転用用途別件数

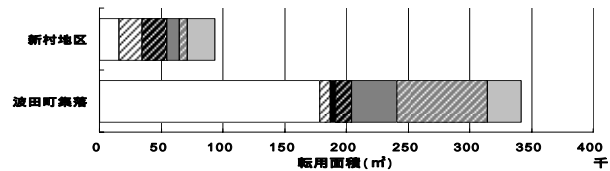


図10 波田・松本隣接地区農地転用用途別件数割

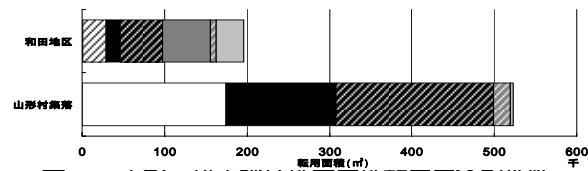


図11 山形・松本隣接地区農地転用用途別件数

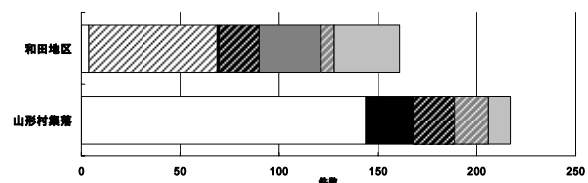


図12 山形・松本隣接地区農地転用用途別件数

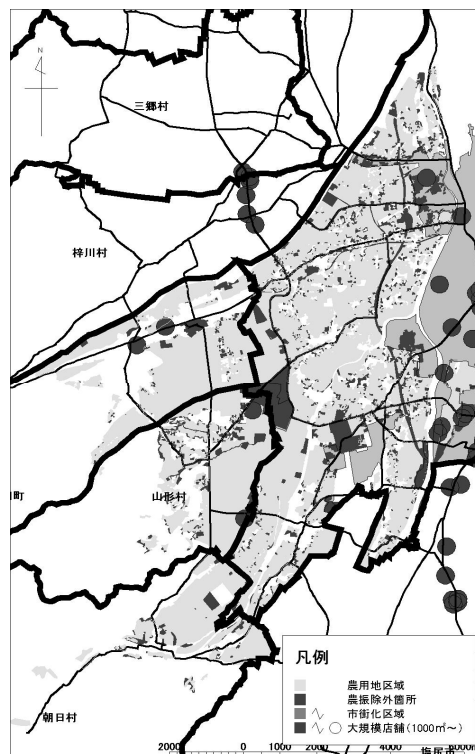


図7 農振除外箇所変遷

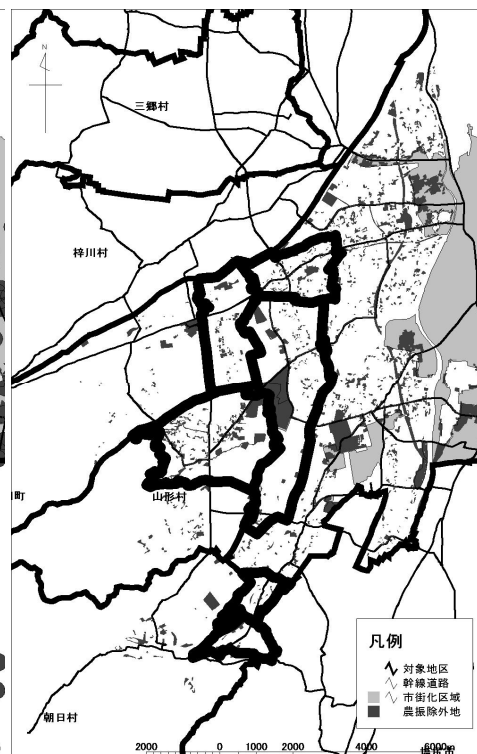


図8 詳細対象分析地区選定

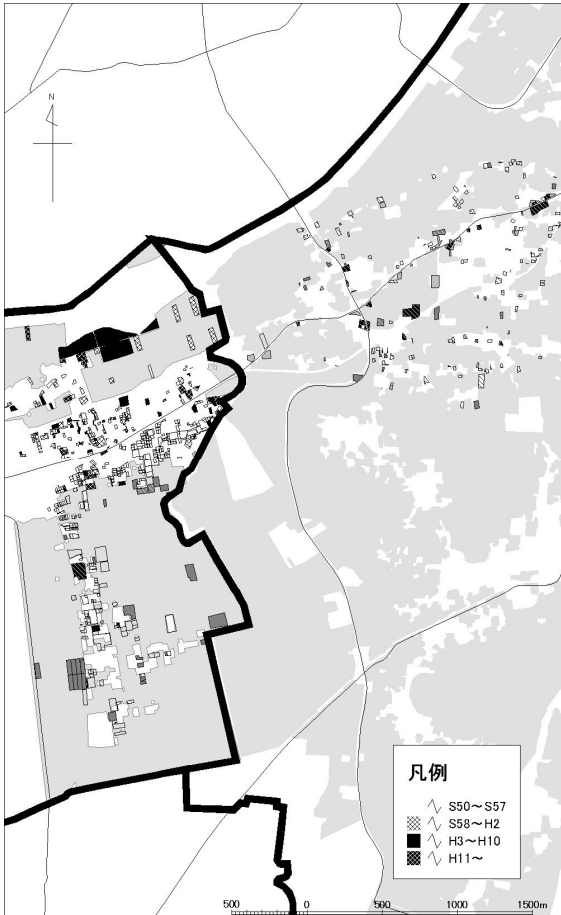


图 13 波田町・松本隣接地区農地転用年次

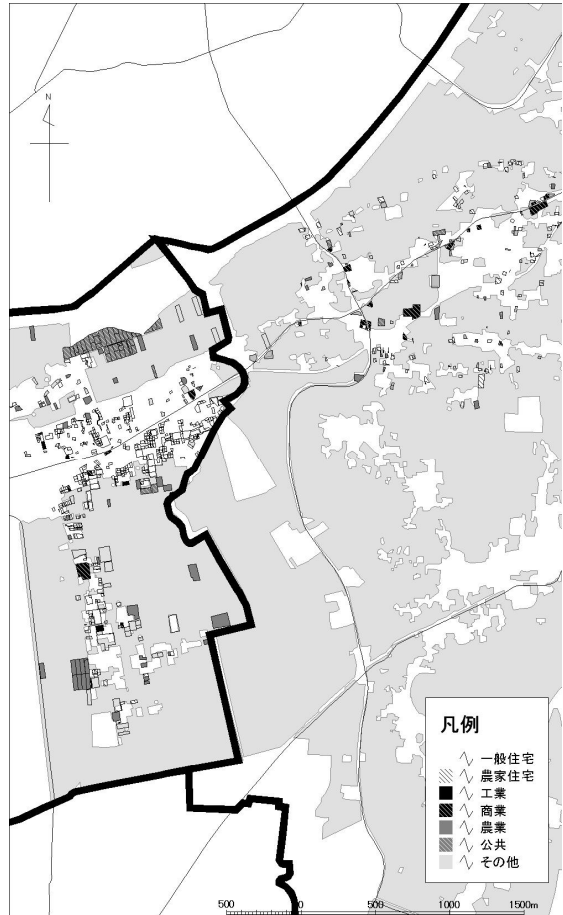


图 14 波田町・松本隣接地区農地転用用途

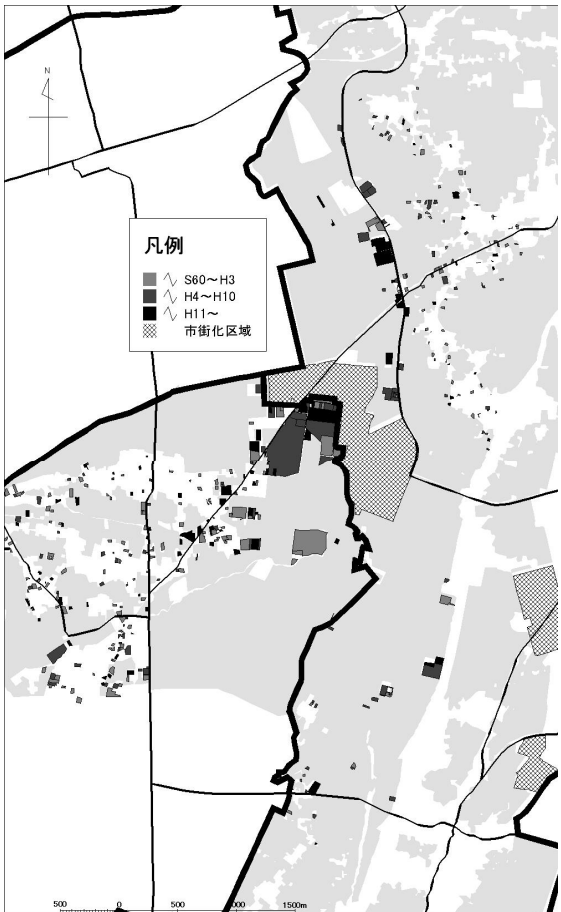


图 15 山形・松本隣接地区農地転用年次

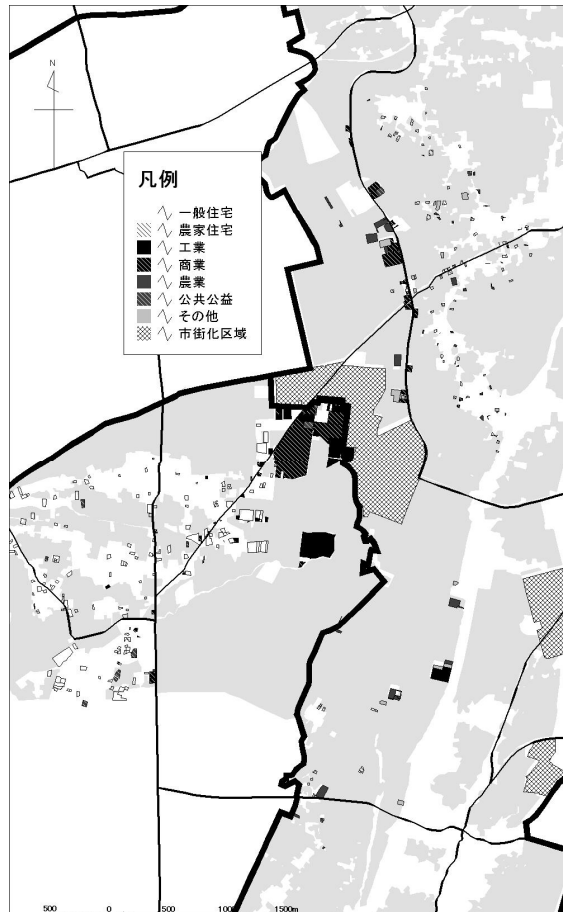


图 16 山形・松本隣接地区農地転用用途

波田・松本隣接地区の転用年次に着目すると、波田町集落では平成2年までは白地部分であるももとの集落の周辺で集中して開発が進んでいるが、平成2年以降の開発では南部の農用地区域に囲まれた部分での農地転用が多くなっている。また、それに伴い平成2年以降は白地部分での開発は少ない。新村地区の集落を見ると、特定の地域に集中的に開発が行われたという動向は見られず、道路沿いで開発がやや見られる。転用用途に着目すると、波田町集落では、白地部分と南部の農用地区域に囲まれた箇所では一般住宅のための開発が集中している。新村地区では、ロードサイド沿いの商業施設が多少みられ、一般住宅・農家住宅は点在している。

山形・松本隣接地区の転用年次に着目すると、山形村集落では、平成3年までは開発は各地区に点在していたが、平成3年以降は、松本市飛び市街化区域周辺に開発が集中してきており、広面積の転用が目立つ。対して、和田地区では、道路沿いの開発が多く、平成3年以降は、飛び市街地から北上する道路沿いの開発が目立つ。転用用途に着目すると、山形村集落では、広範囲に住宅が広がっている。また、工業施設、商業施設は松本市市街化区域の周辺に集中して立地しており、その周辺での宅地のための開発も多く行われている。対して和田地区を見ると白地部分の集落内では農家住宅が多く、飛び市街地から南北に抜ける幹線道路周辺で商業施設が立ち並んでいる。

(2) 行政側の意向

行政側の意向をまとめた(表2)。

波田町が都市計画区域、用途地域を指定した背景には、国道158号線交通混雑解消のための道路整備や中部縦貫自動車道の都市計画決定を行うためというのが、最たる要因としてある。そのために今後の土地利用方針などは、後々まで先送りになってしまった。道路整備やその沿道に対する開発についてはコントロールしていく方針が定まり、用途地域も指定したがその周辺の地域に対しては、ゾーニングで対処するようである。

山形村では、2店の大型店舗の立地により、村としての財政面での効果は大きいと、合併にいたらなかった要因の一つではないと語られた。しかし、合併をしなかった決定的な理由の一つとして、松本市に行かずとも村内での生活が便利なためであると語られたため、少なからず大規模店舗が山形村に与えた影響があるのではないかと考えられる。松本市としては、あのような行政界ぎりぎりの場所に誘致をされると、周辺市町村や隣接した市街化調整区域との整合が取れなくなって

しまうと考えていた。

朝日村としては、基本的には今後も自立していく方針であるが、状況を見て合併することも考えている。また、都市計画区域や法的強制力の強い土地利用規制を指定する考えは持っていない。現在大規模店舗の立地や大規模な農地転用は行われていないが、今後、松本都市圏として一体的な土地利用を行うためにも、法的強制力の強い都市計画的なツールを使用する必要があると考えられる。

5. 総括

4市町村を対象として、土地利用動向を分析した結果、考えられる問題点と課題について示す。

現在の法律では、農転後の開発などについて都市計画法との連携はない。例えば山形村に立地した大規模店舗のように、農転後の開発による中心市街地への影響等も考慮されず、縦割りに運用されている。このように都市計画法と農振法が完全に独立し、連携がなされていないことが計画的な土地利用を行う上での支障となっている。

隣接した地域でありながら、土地利用規制の違いにより開発の圧力が違うため、松本市の市街化調整区域では、厳密な土地利用規制がなされているが、周辺の市町村での開発は進んでしまう。そのため、区域区分による計画的な都市計画を行おうとしている松本市に、交通量の増大による市街化調整区域の都市化や、商圏の拡散等の悪影響を及ぼす。

波田町では、国道158号線の整備、中部縦貫自動車道の整備に伴った都市計画区域ならびに用途地域の指定によって、都市計画的な土地利用規制が行われようとしているものの、山形村、朝日村では、都市計画区域を指定するといった考えをもっていない。広域的な土地利用を行うためには、周辺の自治体が同レベルの土地利用に対する考えをもっていないと難しい。また、線引き都市計画区域をもつ松本市では、開発が抑制されているものの、波田町では都市計画区域を指定した後も農用地区域内での農地転用が進んでいる。このことから都市計画区域を指定しただけでは不足だということがわかる。つまり、計画的な土地利用を行うためには、都市計画区域の指定による法的強制力を行使しなければならないが、都市計画区域を指定しただけでは不十分である。

表2 開発動向の現状と開発の動向

		波田町	山形村	朝日村
現状	開発動向	宅地開発 農振除外を伴う農地転用	大型店の進出 大型店周辺での開発	農振白地部分での開発 開発の総量は少ない
	行政側対応	都市計画区域の指定 用途地域の指定	土地利用計画(協定)	なし
行政側の意向	合併について	松本市との合併を検討中	考えていない	状況を見て判断
	都市計画区域について	指定済	考えていない	考えていない
	新たな土地利用規制について	まちづくり条例の検討	土地利用計画 見直し中	ゾーニング検討中
松本市の見解		緩規制地域だからではなく、開発単価の違いによる開発 松本市のインフラ整備等を利用した開発には不満 周辺市町村での開発による都市化の弊害が市街化調整区域に及んでいる		

これらの問題点と課題から今後の提言を以下に示す。

【1】都市計画法と農振法の連携強化

農振除外や農転制度は、優良農地や計画的な土地利用を図るため並びに農業の健全な発展などの観点から運用されることになっているはずである。しかし、農地転用後の開発について都市計画法との連携はなく、農転後に大規模店舗等の無秩序な開発が行われると、周辺の農地や、計画的な都市計画運用に支障を及ぼす可能性がある。このように都市計画法と農振法が完全に独立し、連携がなされていないことが問題である。特に、都市計画区域外では、都市計画による土地利用規制ができないため、農振法・農地法による農地転用後の目的などから、転用には厳格な判断をしていかなければならない。

【2】都市計画区域の指定

本研究で対象とした、線引き都市計画区域と隣接する緩規制地域は、全国で数多くみられる。緩規制地域、特に都市計画区域外では、都市計画法による規制はなく、いくら総合計画等で町村の方向性を示しても、それを実現するための方針を実現するための法的強制力を持った土地利用規制が行われていない。無論広域的な調整も行えるような状況ではない。現在、都市計画法の改正案の検討がなされているがその中には、市町村による用途変更等の際の県知事による広域調整強化が盛り込まれている。それは、市町村の用途変更等における県知事の同意協議に際して、県知事は関係市町村の意見を求めることが可能になるという見直し案である。また、用途地域外で大規模集客施設の立地が原則できなくなるという案もある。これらの改正案が施行されたとして、山形村の大規模店舗を例にとり考える。

山形村では、農村活性化構想等による大規模店舗の誘致を行った。もし、山形村のように松本市との行政区付近で大規模店舗を立地できるような用途地域の指定を試みたとしても、その前段階に、松本市が意見をすることで予防策になりうる。しかし、これはあくまで都市計画区域の指定を前提とするため、都市計画区域の指定が不可欠である。

都市計画区域を指定しないとすると、準都市計画区域、街づくり条例による土地利用の一定程度の規制が挙げられる。しかし、来る高齢化社会にむけてコンパクトな町づくりやサスティナビリティ（持続可能な）を高める必要性があると叫ばれる中、広域調整の必要性がある。これらのことから広域的で計画的な土地利用を行うためにはやはり、都市計画区域の指定の必要性があると考えられる。

【3】特定用途制限地域による白地地域の強化

都市計画区域をもつ松本市と波田町では、開発の抑制に大きな差がある。それは、区域区分による差であり、波田町が用途地域を指定したが、それでもなお白地地域は残り、今後の土地利用規制について対処していかなければならない。そこで、用途地域外や白地地域に対しての開発の抑制をするために、行政区全域に特定用途制限地域をかけるようにすれば、規制の空白地域を無くし、線引きがしづらい状況にある場合や、用途地域をかけづらい場合にも対処で

きる。これによって、農振サイドでは、農用地区域による農地の保全、都市計画サイドでは特定用途制限地域、用途地域による計画的な土地利用が行える。そして、もし農振除外が行われたとしても、特定用途制限地域がかけられていれば、その後の転用に対する規制も取れることとなり、白地地域を強化することができる。

【補注】

- (1) 本研究では、農用地区域外かつ非線引き都市計画区域用途地域外、都市計画区域外の地域のことを緩規制地域と定義する。
- (2) 昭和62年の土地利用動向調査は、入手できなかったため1年次分欠落している。
- (3) 松本市は昭和55年と平成17年、波田町は昭和59年と平成16年、山形村は昭和62年と平成17年、朝日村は昭和61年と平成16年の図面を用いている。
- (4) 松本市詳細分析対象地区の波田町とペアになる集落のことを、新村地区と称し、同様に山形村とペアになる集落のことを和田地区と称する。
- (5) 朝日村についても同様の分析を行っているが、特筆した開発の実態は得られなかったため割愛。
- (6) 山形村の農地転用用途については、住宅地図で調査したため一般住宅と農家住宅の区別はつかなかった。

【参考文献】

- 1) 河野誠, 松川寿也, 中出文平 (2002) 「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」, 都市計画論文集No. 37, pp691-696
- 2) 大島崇, 松川寿也, 中出文平, 樋口秀 (2004) 「非線引き白地地域に対応した法規制地域の指定に関する研究 都市計画法と農業振興地域整備法で指定する両法規制地域に着目して」, 都市計画論文集No.39, pp355-360
- 3) 内田一平, 中出文平 (1998) 「地方都市計画区域における区域区分制度運用に関する研究 新潟都市計画区域をケーススタディとして」, 都市計画論文集No.33, pp505-510
- 4) 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」, 都市計画論文集No. 28, pp841-846
- 5) 藤巻重則, 中出文平 (2000) 「未線引き都市の市街地外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」, 都市計画論文集No. 35, pp319-324
- 6) 日本都市計画学会編 (2002) 「実務者のための新都市計画マニュアル 第1巻総合編 都市計画の意義と役割マスタープラン」, 丸善
- 7) 日本都市計画学会編 (2002) 「実務者のための新都市計画マニュアル 第2巻土地利用編 都市計画区域・区域区分」, 丸善