

都市計画研究室 平賀 敬治  
指導教員 中出 文平  
樋口 秀  
松川 寿也

## 1. 研究の背景と目的

我が国では戦後の高度成長に伴い、人口や産業が急速に大都市に集中し、住宅問題や交通混在、スプロール等といった都市問題が生じた為、大都市周辺部の計画的な市街化を図る目的で昭和43年に区域区分制度が制定された。

平成12年の都市計画法改正により、区域区分は都道府県による選択制とされた。これにより、線引きを実施しない都市計画区域の存在が法的に位置づけられたことになり、区域区分によらない用途地域による土地利用規制がより重要度を増していると言える。

また、地方部では人口減の傾向が特に強くなっているが、用途地域を維持・拡大する傾向が高いことがわかっている。そのため、用途地域が指定されている地域において適切な市街地形成がなされていない可能性がある。

これまで用途地域を対象としている論文は、首都圏を対象として工業系用途地域から住居、商業地域への指定替を行った際の土地利用の変化を論じた研究<sup>1)</sup>や住居系用途地域への移行による問題点等を論じた研究<sup>2)</sup>人口減少社会にあわせたまちづくりの対応の一つとして用途地域縮小は有効な手段であると論じた研究<sup>3)</sup>等がある。

また、用途地域外の白地地域への先行的な用途指定が重要であると提言されている研究<sup>4)</sup>や地方都市を対象として用途地域外でのスプロールの市街地が進行することによって、スプロールの市街地の居住環境が低下する結果となると述べられている研究<sup>5)</sup>がある。しかしながら、用途地域拡大の視点から市街地形成の経緯を論じたものは無いことから、用途地域拡大の経緯や理由、拡大個所の現状等から今後の用途地域のあり方について提言することは重要であると考えられる。そのため、本研究は、非線引き自治体で用途地域を拡大している自治体を対象として用途地域拡大の動向を検証し、拡大の理由や年次、拡大後の問題点等を明らかにした上で、用途地域外の農振・農用地区域との関

連を調査し、今後の用途地域のありかたについて提言する事を目的とする。

## 2. 用途地域拡大の現状と詳細対象自治体の選出

### (1) 詳細対象自治体の選出

平成12年時点で非線引きかつ用途地域を指定している自治体は760自治体ある。この760自治体から、経年的に用途地域の変遷を調査するために以下の3条件を満たす自治体を選出した。DIDの形成の有無を条件に入れた理由は、ある程度の人口基盤や都市基盤を有している自治体を選出するためである。

2000年以前に合併や線引きを行っていない。

1975年から2000年まで連続して用途地域を指定している。

1975年から2000年まで連続してDIDが形成されている。

この条件により、241自治体を選出された。さらに、人口が2%以上減少している中で、用途地域を5%以上増加している自治体として65自治体を選出した。この65自治体の中には、工業団地建設といった大規模な工業系用途地域拡大が行われている自治体もあると考えられる。住居・商業系用途地域に加え、多様な建築用途が可能である準工業地域の拡大が行われている自治体の市街地の現状や広がり、工業系用途地域面積が全体の30%以下である50自治体を選出した。この50自治体に対して、用途地域用途地域拡大に関する資料提供を依頼した。その結果、上記の資料の提供を受けた47自治体を対象自治体とした。

### (2) 用途地域拡大理由の分析

対象自治体の中で、個別の用途地域拡大理由がわかる306箇所について分析し、用途地域拡大がどのような状況で行われたのか調査した(表-1)。

その結果用途地域の面から見ると、住居系の拡大が205

箇所と最も多くなっていることがわかった。この住居系拡大の理由として最も多いのは市街化の進行による拡大で125箇所あり、多くが後付け的な拡大であったことがわかる。一方で区画整理事業や道路計画等といった計画的に市街地形成を誘導しての拡大も行われている事が見て取れる。

(3) 用途地域とDIDとの関連

用途地域内の市街化の状況を把握し、分析するためにDIDの変遷と用途地域の変遷を照らし合わせた。その際に用途地域とDIDの状況により当初用途地域をA、昭和50年DIDをaとおき、当初用途地域でS50年DIDが形成されている地域をAaし、他も同様にAaを含めて8区分に分類しSISを用いて分析した(図-1)<sup>(1)</sup>。その結果、特に拡大用途地域についてDIDが形成されていない傾向にあり、80%以上DIDが形成されていない自治体は36/47自治体にも上る(図-2)。用途地域拡大は、平成4年の都市計画法改正による用途地域の細分化がきっかけと考えられる平成6年から平成10年付近に集中しているため、平成12年段階でまだDIDが形成されていない事も考えられる。しかしながら、現在の社会情勢等を考慮すると拡大用途地域内では、散漫な市街地が形成されている可能性が高い自治体が多く、用途地域拡大において過大設定がされていたのではないかと考えられる。

また、当初・拡大用途地域とDIDの関係を複合して分析した。また、この分布状況から対象自治体を3分類した。  
 分類1：当初・拡大用途地域ともにDIDが形成されている割合が低い自治体  
 分類2：当初用途地域ではDIDが形成されている割合が高いが、拡大用途地域では低い自治体  
 分類3：当初・拡大用途地域ともにDIDが形成されている割合が高い自治体

対照的と考えられる分類1と分類3からそれぞれ、秋田県横手市、新潟県加茂市の2市を詳細対象自治体として選出した。

用途地域とDIDの関係について、分類1の横手市を例として示す(図-3)。横手市では昭和50年から平成12年までのDID変化はあまり大きくなく、平成12年時点であっても当初用途地域内の中心市街地周辺以外の北部や、西部、南部ではDIDが形成されていない。当初用途地域がこのような状況にあるが、用途地域の拡大が広範囲で行われている。この用途地域拡大地域のほぼ全域でDIDが形成されていない状況である。横手市では当初用途地域内で十分に市街化が進行していない状態で用途地域拡大が行われているため、開発が分散し、DIDが形成されない状況になったと考えられる。

表-1 用途地域拡大状況と理由について

用途地域拡大				
住居系	商業系	準工業	工業系	合計
205	10	59	32	306
住居系用途地域の拡大理由				
市街化の進行	区画整理事業	道路計画・整備	公共施設立地	その他
125	23	28	12	17

用途地域 \ DID	DID	S50年(a)	H12時点増加(b)	H12時点DID無(c)
	当初(A)		Aa	Ab
拡大(B)		Ba	Bb	Bc
指定無(C)		Ca	Cb	

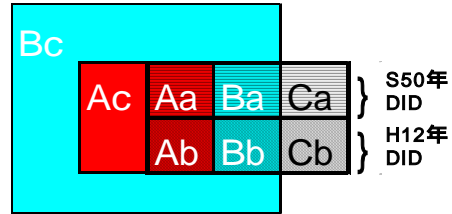


図-1 用途地域とDIDの関係分析の分類

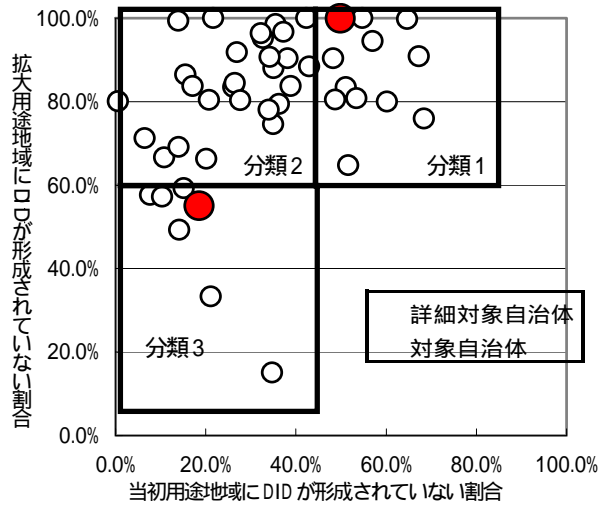


図-2 用途地域とDIDの関係による対象自治体の分布状況

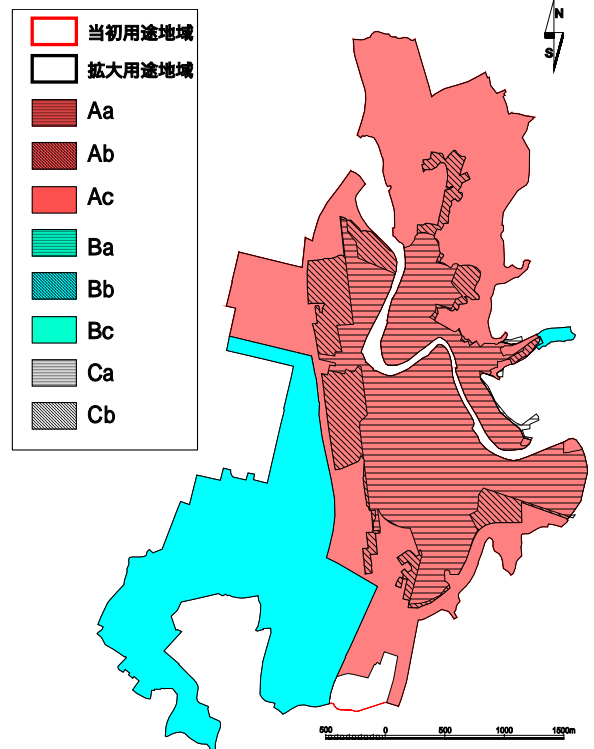


図-3 横手市の用途地域とDIDの関係

### 3. 詳細対象自治体の分析

これらの現状を踏まえ、詳細対象自治体の用途地域の状況や用途地域外での開発状況等を分析した。その結果を基にヒアリング、現地調査を行った(表-2)。

#### (1) 人口フレームについて

用途地域の拡大が人口動向と関連して行われているのかを分析するため、人口フレームを調査し、関係性についてヒアリングを行った。

加茂市の人口フレーム設定では、人口が減少していくものとして設定されている(図-4)。過去のトレンドによる推計値である参考値から、宅地開発を見込み、減少率を抑えた設定値を設定した。結果を見ると、設定値では平成12年の段階で1000人以上も実人口と差がでており、当初見込んでいた宅地開発が遅延または行われなかったのではないかと考えられる

横手市では過去3回行われた用途変更の際の人口フレームではすべて人口が増加するものとして設定されていた。人口減少傾向が見て取れる平成9年の拡大時でも、工業団地開発による人口増加が見込まれていた。しかしながら、人口は減少しつづけている(図-5)。

2自治体共に、人口フレームが過大に設定されていたことがわかる。また、人口フレームと用途地域の関係については、あまり関係がないと認識されていることがわかった。

人口フレームの将来人口から用途地域の需要量を求めているわけではなく、用途地域を拡大する際に「人口が増加するため用途地域を拡大する」や「人口は減少傾向にあるが、核家族化の進行により世帯数が増加するため用途地域を拡大する」といった用途地域の拡大を行うための理由付けとして利用しているとの事だった。

このように用途地域の拡大が人口フレームとリンクして行われていないため、将来必要となる宅地や開発地の総面積と用途地域拡大面積が一致せず、拡大箇所において散漫な市街地が形成されてしまうのではないかと考えられる。

#### (2) 残存農地について

詳細対象自治体の用途地域内の市街化状況を把握するために残存農地の分布状況に着目し、分析した。各自自治体の残存農地の分布状況を図-6に示す。

加茂市の平成4年の基礎調査では、用途地域内の残存農地が46.5ha<sup>(2)</sup>存在することがわかった。拡大用途地域や準工業地域を中心に用途地域の周縁部に残存農地が分布している事がわかる。これは、当初用途地域内で開発が進行し未利用地が少なくなったために、開発が郊外部へ広がっていったと考えられる。しかし、基礎調査が行われた年次が、平成4年と約15年前の調査であることから、現在では残存農地が減少し、市街化が進行していると考えられる。実際に現地調査によって駐車場整備や宅地造成等が行われている事が確認できた。市の今後の対応としては、現在、民間業者による宅地造成が行われており、今後も緩やかではあるが、徐々に残存農地は減少していくと認識されている。

横手市では平成12年基礎調査時点で残存農地は163.4haあり、中心市街地周辺を除き用途地域内全体に分布していることがわかる。これは、当初用途地域内での市街化が十分に進行しない状態で、用途地域が拡大し開発が拡散してしまったためではないかと考えられる。10年ほど前から区画整理事業を行い、市街地の面的整備を行おうと考えていたが、権利者の意見や権利の主張によって、立ち上がらなかった事業もあるとの事である。しかしながら、西部や南部の用途地域拡大箇所では、区画整理事業や市営住宅団地造成等の開発が進行し、残存農地が少ない状況にあり、適正な市街化の誘導が図られている。市では今後は民間開発

表-2 加茂市と横手市の人口等の変遷

	人口(千人)		DID面積(ha)	
	S50	H12	S50	H12
加茂市	37.1	33.1	3.2	4.3
横手市	43.0	40.5	3.3	3.9

用途地域			
	拡大年次	S50年面積	H12年面積
加茂市	H8	501.0	587.8
横手市	S55、H4、H9	799.0	1202.7

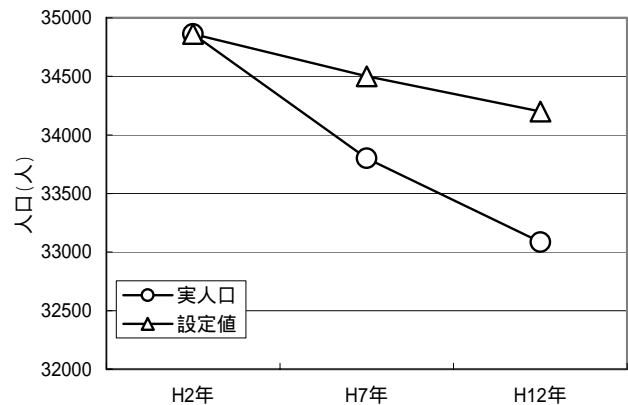


図-4 加茂市の人口フレーム

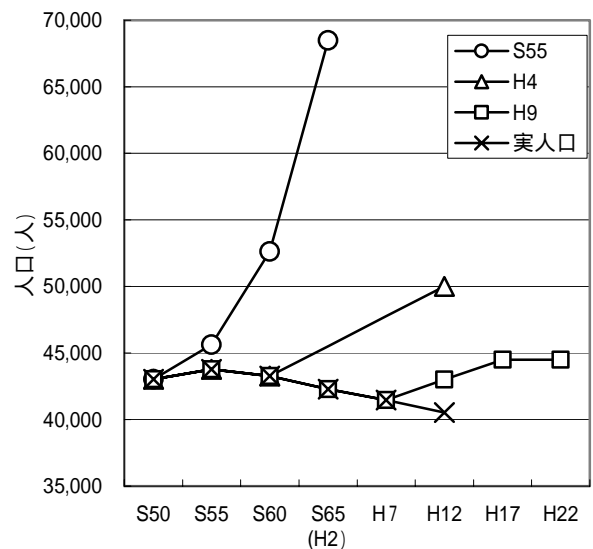


図-5 横手市の人口フレーム

があまり見込めず、用途地域内残存農地はこのままの状態  
で残ってしまうと考えている。

現在は都市計画側と農政側で互いに話し合いを行い、残  
存農地に対し都市的土地利用を促進するための具体的な方  
策を検討中である。

このように、横手市では残存農地に対し、問題であると  
認識しているが、社会情勢や土地所有者の考え等で対応が  
困難であるとして認識されている。拡大用途地域内に多く  
残存農地が集中しているのは、拡大時に想定されていた事  
業や整備、開発が進行なかったため、開発地として想定さ  
れていた農地が残ってしまったためであると考えられる。

### (3) 農振・農用地区域の変遷

用途地域外での開発動向を調査し、市街地の郊外化の状  
況を把握するために、農振・農用地区域の変遷状況を調査  
した。

加茂市では、用途地域拡大個所の大部分が拡大以前から  
農振白地であった(図-7)。これは、農用地区域を指定す  
る際に、多少の開発が見られたため、農用地区域指定をで  
きなかつたためである。また、農村活性化構想に指定され  
た地域周辺では用途地域拡大を前提として除外を伴う開発  
が進行しており、そのため、拡大以前に拡大個所ではほぼ  
農用地区域がない状態であった。

加茂市では、用途地域周辺の宅地造成等を目的とした除  
外はほぼ行われておらず、市街地の郊外化が行われていな  
いことが見て取れる。加茂市の対応として、農振除外の申  
請については分家住宅等の開発であっても白地や用途地域  
内へ誘導していることが、郊外化を防止する一因であると  
考えられる。

横手市では、平成4年に拡大が行われた地域以外では、  
農用地区域が指定されていない状態であった(図-8)。開  
発が容易な地域であったが、開発が進まず、未利用地が多  
く存在している。このような状況で平成4年の拡大や、用  
途地域外での除外を伴う開発が進行している状況である。  
用途地域外での開発は、民間による住宅造成だけでなく、  
学校や総合病院といった公共的な施設が除外を行い、移  
転・建築されている状態である。市は、除外申請について  
関係機関内で協議し適否を判断しているが、開発を白地や  
用途地域内へ誘導するといった指導は行っていないとの事  
である。

### (3) 用途地域の現状

今までの分析を踏まえて、図面調査や現地調査を行い、  
用途地域拡大個所の実態について調査、分析した。

加茂市の用途地域拡大は、既に市街化が行われていたた  
め拡大された地域や、農村活性化構想によって位置付けら  
れた地域で拡大されている。現在、中興野地区では住宅団  
地が造成され、他の地域でも住宅や公共施設が立地して  
おり、用途地域内での市街化が進行している状況である  
(図-9)。

横手市では、用途地域拡大地域の大部分が拡大以前から  
土地利用規制がない地域であった。そのため、用途地域内  
の都市的土地利用を促進するために朝日ヶ丘団地地区のよ  
うに区画整理事業による面的整備が多く行われている。

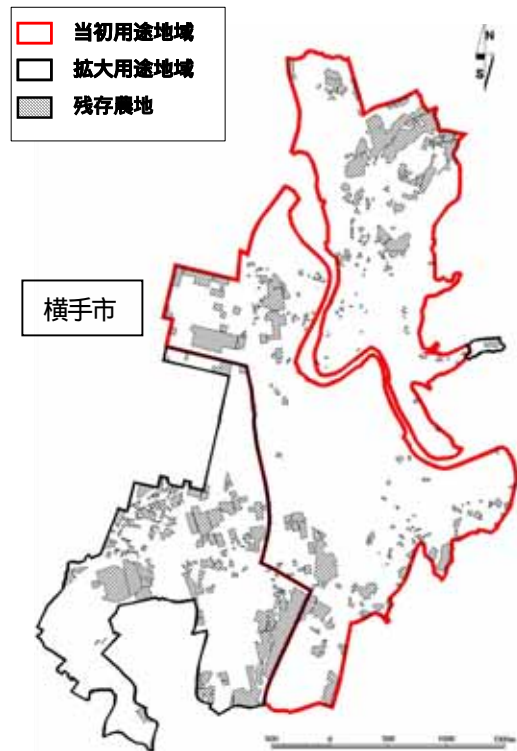


図-6 対象自治体の残存農地分布状況

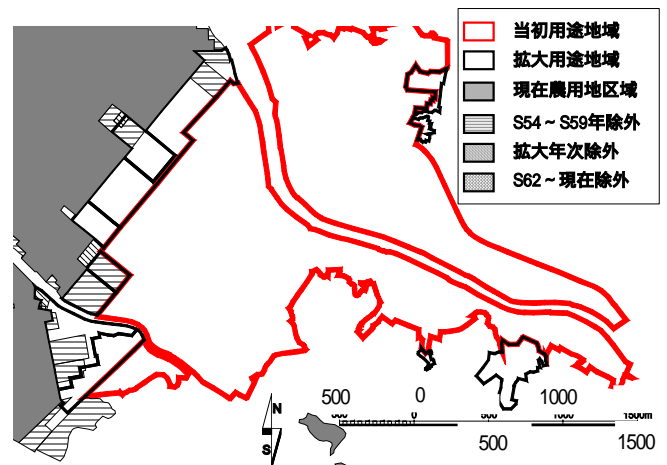


図-7 加茂市用途地域周辺の農用地区域の変遷

この朝日ヶ丘団地地区では区画整理事業によって、住宅団地が整備されており、区画整理事業が行われた地域周辺では市営住宅や個別住宅等が建てられており宅地開発が進み市街地として形成されている。しかしながら、それ以外の地域では、開発が行われていない場合が多く、残存農地が集中して存在している状況である（図-10）。また横手市ではDIDが形成されている地域でも残存農地が多く存在している状況にある。国道13号沿線では沿道型開発が進み、大型店が outlets しているが、沿道の一皮内側の地域では、開発が進んでいない状況にある。

これらのことから、連続した市街地形成のための手段として区画整理事業や市主導による開発は有効な手段であると考えられる。地権者の意向や財政上、事業が行われない可能性もあるものの、用途地域を拡大する際には、区画整理事業を行い開発が行いやすい環境を整えた状態で用途地域を指定することで、連続した市街地が形成されるのではないかと考えられる。

#### （４）今後の用途地域に対する考え

ヒアリングの結果、今後の用途地域に対する考えとしては、縮小を行う事は2自治体共に考えていない事がわかった。用途地域の縮小は、今まで用途地域によって土地利用規制を行ってきた地域から規制を無くすという事であるため、縮小を行う事は難しいと考えられている。

用途地域の拡大については、加茂市では現在のところ考えていないとの事であったが、横手市では、現在構想中である事がわかった。

横手市では、現在用途地域拡大を考えているとの事であった。横手市は、用途地域外に現在駅前にある平鹿総合病院の移転工事が進行しており、今後病院の移転先周辺では開発が行われるものとして認識されている。そのため、無秩序な開発を防ぐために開発が起こる前に先行して用途地域の指定を考えている。しかし、現在の少子高齢、人口減少の社会情勢等を考えると、単純に用途地域面積を拡大し、市街地を広げることはできないとしている。そのため、用途地域北部の開発が起こらず、多くが農地として利用され、将来的にも市街化が進行しないと考えられる地域から用途地域を除外して、総面積の変更がない状態での用途地域拡大を考えているとの事である。

これらのことから、人口が減少傾向にある中での単純な市街地の拡大は好ましくないと考えられている事がわかる。そのため、今後は用途地域を単に拡大し市街地を広げていくのではなく、現在の用途地域内の質を高めていくことが重要である。

### 4. 用途地域拡大自治体の課題と提言

現在までの調査・分析を踏まえて、用途地域拡大自治体の課題をまとめる。

#### （１）拡大用途地域について

DIDが形成されていない割合の高い事例である横手市の分析結果より、拡大用途地域では、残存農地等の未利用地が多く存在し、市街化が進行していない事がわかった。拡

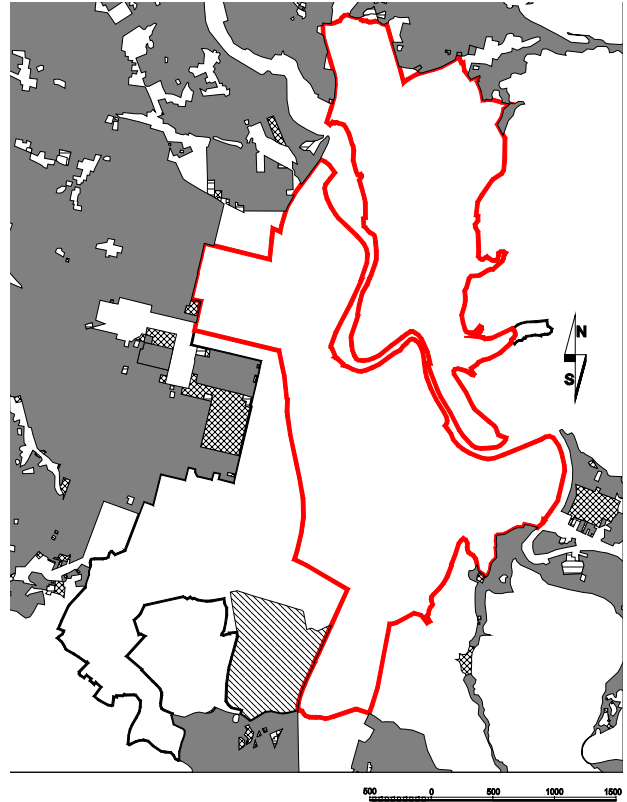


図-8 横手市用途地域周辺の農用地区域の変遷



図-9 中興野地区の現状

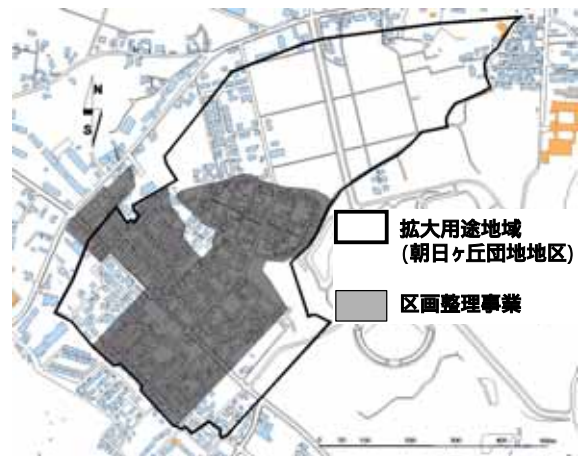


図-10 朝日ヶ丘団地地区の現状

大用途地域に対しDIDが形成されていない割合が80%以上である自治体は横手市を含む36自治体もあることからも言える。横手市以外の34自治体の拡大用途地域内でも2市と同様に未利用地が多く、散漫な市街地が形成されている可能性が高く、拡大用途地域が過大に設定されたと考えられる。人口が減少傾向にある現在の社会情勢を考慮すると、今後も急速な市街化は見込めず現状の土地利用のまま散漫な市街地の状態が保たれてしまうと考えられる。

## (2) 人口フレームについて

横手市では、人口フレームが過大に設定されていた。そのため想定されていた開発が進まず、拡大用途地域内に残存農地が多く残る状態となったのではないかと考えられる。

加茂市では人口が減少していくものとして設定が行われていたが、それでも実人口は人口フレームより下回ってしまっている。両自治体ともに、用途地域拡大と人口フレームはあまり関係していないとの事だった。このことから、人口フレームとのリンクが行われていないため、将来必要となる宅地や開発地の総面積と用途地域拡大面積が一致せず、拡大個所において散漫な市街地が形成されてしまうのではないかと考えられる。

## (3) 用途地域外での開発について

加茂市は、三方を山地に囲まれており、開発が広がっていくと考えられる北西の農地には、農用区域が指定されている。さらに市で除外を伴う開発は農振白地や用途地域に誘導しているため、除外を伴う開発はほぼおこっていない。横手市は用途地域外の幹線道路沿いの地域で除外を伴う開発が行われおり、また、公共施設についてもいくつかは用途地域外で建てられている。市では、現在まで用途地域外であっても大型商業施設の立地をある程度許容していた。また、除外を伴う開発については関係部局等で審議は行われるが、農振白地や用途地域内への誘導は行っていないとの事である。そのため、横手市では、今後も沿道での宅地開発が進行し、市街地の郊外化が進行する可能性がある。

以上の課題から得た知見より非線引き用途地域拡大自治体についての提言を行う。

### 1. 用途地域拡大について

横手市が用途地域拡大を行おうとした際に、県からの指導や社会情勢を考慮し、単純に用途地域面積を拡大するのではなく、一部用途地域の除外を行い、総面積を変化させないような用途変更を行うように考えられている。このことから県等としても、人口が減少している中での市街地の拡大は好ましくないと考えていると推測できる。そのため、今後は用途地域を単に拡大するのではなく、現在の用途地域内の質を高めていくことが重要である。市街化が進行しておらず、残存農地等の未利用地が多く存在する地域から用途地域を除外し、用途地域外で開発が進行している地域の用途混合を防止し、適切な市街地として誘導するための道路整備や下水道整備を行うために用途地域を指定するといった、用途地域の変更は有効な手段であると考えられる。その際に用途除外を行った地域に対して、スプロール的開

発が行われないように、農用区域の指定等の規制を行う事も必要である。

また、用途地域内での市街化を促進する有効な手段として市主導の開発や土地区画整理事業が挙げられる。加茂市や横手市において、市主導の開発や土地区画整理事業が行われた中興野地区や、朝日ヶ丘団地地区で市街化が進行しており、行われなかった地域では未利用地が多く存在していることから有効であると考えられる。

### 2. 人口フレームと用途地域の連動した関係

人口フレームの過大設定は、開発地を過大供給してしまい、散漫な市街地を形成してしまう一因となる。そのため、用途地域変更の際に、拡大を行うための理由付けとして人口フレームを使用するのではなく、将来の市街地を見据えた人口フレームを設定し、人口フレームと連動した用途地域変更を行うべきである。

### 3. 用途地域外での開発について

現在の人口減少社会において、用途地域外での開発が進行し、市街地が拡散することは好ましくない。そのため、市街地の拡散を防止するためには、都市計画側だけでなく、農政側等による土地利用規制の強化が不可欠であるといえる。農地として利用されている農振白地地域や除外が行われ農振白地となったが、開発が行われず農地として利用されている土地を農用区域へ編入する。また、除外を伴う開発に対して、農振白地への誘導だけでなく、用途地域内への開発誘導を行う事も必要である。このような関係機関と協力した土地利用計画の調整が有効だと考えられる。

#### [補注]

- (1)DIDについては、工業系用途地域並びに河川等を削除して行っている。その際に、
- (2)残存農地面積はSISで測定した値である。

#### [参考文献]

- 1)黒澤由昇・岸井隆幸(1998)「用途地域指定と都市活動・土地利用との関連に関する分析」都市計画論文集 No.33, pp.577-582
- 2)相場康朗(1995)「住居系用途地域の見直しに関する研究 - 山形市および県内事例からの計画論・制度論的考察」都市計画論文集No.30, pp55-60
- 3)大島崇・松川寿也・中出文平・樋口秀(2004)「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」都市計画論文集No.39-3, pp.355-360
- 4)西澤知昭・葉袋奈美子・川上洋司(2004)「地方中心都市に隣接する白地地域における住宅供給状況と居住者の生活環境評価」都市計画論文集 No.39, pp643-648
- 5)岩崎幹子・岩本陽介・松川寿也・中出文平・樋口秀(2007)「非線引き用途地域の縮小に関する研究」No42-1