

土地利用基本計画の五地域区分に関する即地的研究

—国土の空白域及び個別規制法指定区域の再編を要する領域に着目して—

都市計画研究室 藤岡 禎
指導教員 中出 文平
松川 寿也
樋口 秀

1. 研究の背景及び目的

土地利用基本計画は、都道府県の区域を都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の五地域に区分し土地利用に関する調整指導方針等を定めているが、五地域区分のどの地域にも属さない領域の存在や各地域が重複することでの問題に加えて、無重複の空白地で土地利用規制が弱い状況は従来から言われている。国土交通省土地・水資源局の研究報告では、これら問題となる領域に対して、土地利用基本計画を活用した総合的な対応策を提示している¹⁾²⁾。

土地利用基本計画に関する研究として、個別規制法との乖離や重複領域の存在等を言及している中村ら³⁾⁴⁾⁵⁾の研究がある。しかし、これらの研究は、問題となる領域に着目して、空間的分布や定量的データを把握・分析し、その内容を即地的に明らかにした研究ではない。

そこで本研究では以下3つの領域、①個別規制法の規制概念がなく望ましくない土地利用が起こる可能性がある領域として「土地利用基本計画の五地域区分のどの地域にも属さない地域（以下、五地域空白域）」、②市街化を想定した区域が他の個別規制法が指定されず、未だに残っている領域として「市街化区域及び用途地域を除く都市地域で他の個別規制法の重複のない地域（以下、農林外都市地域）」、③市街化の見込みのない区域が、現況森林のまま市街化区域及び用途地域と重複している領域として「市街化区域及び用途地域と森林地域が重複している地域（以下、用途森林域）」に着目し、その内容を即地的に明らかにする¹⁾。

その結果を基に対象都市を選定し、ヒアリング調査²⁾や土地利用動向等の現状分析から、発生原因とメカニズムを明らかにする。それに加えて、アンケート調査³⁾を実施することで、土地利用調整上及び土地利用基本計画の課題を

整理し、今後の動向や課題への対応策の可能性について考察することを本研究の目的とする。

2. 分析対象とする領域の実態把握

ここでは、分析対象とする3つの領域の全国の実態を把握するために、定量的データと空間的分布から即地的に明らかにする⁴⁾。その結果を踏まえた上で、研究の対象とする都府県及び対象都市を選定する。

2-1 五地域空白域

まず、都道府県土に占める五地域空白域の変遷⁶⁾から、H7とH19との五地域空白域を比較して増減の状況を把握した(図1)。本分析では、五地域空白域が国土に占める割合(0.7%)を上回り、H7以降新に拡大した五地域空白域に着目して、石川県を選定する。

石川県の五地域空白域は、県土全体に散在して分布している(図2)。その土地利用現況は、農地・森林等の自然域が多く抽出された、その一方で建物用地、荒地、ゴルフ場等と判定された区域も存在する(図2)。新に発生した五地域空白域⁶⁾に着目すると、空港やゴルフ場、工場等のスポット的なもの、農地や荒地等の五地域の隙間にあるもの、ダム湖や河川等の自然域にあるもの、集落とその周辺が五地域空白域になっているものを確認できた。

本分析では、市街地に比較的近い場所でゴルフ場や工場の土地利用が確認できる小松市と、集落やスキー場等がまとまって新に発生した白山市旧白峰村を対象都市とする。小松市では施設の休廃業後、所有権が第三者へと渡ることによって不適切な土地利用をされる恐れがあるため、現在の土地利用規制や今後の方針に着目する。白山市旧白峰村では、集落における五地域空白域の都市基盤整備状況や土地利用方針等に着目する。

2-2 農林外都市地域

まず、GISを用いて全国の分布状況を空間的に把握し、定量データを作成した(図3)。線引き都市計画区域に占める割合は、埼玉県、神奈川県等で高く、非線引き都市計画区域では、長崎県、和歌山県、等で高い。そこで、本分析では線引き都市計画区域内の割合が高い埼玉県と、非線引き都市計画区域内の割合が高い和歌山県を選定する。

埼玉県の農林外都市地域は26,347haで、都市地域の9.52%を占める(図3)。その土地利用現況は、建物用地やゴルフ場等の非農業目的の土地利用が半分以上を占めるが、田やその他の農用地の土地利用も多く、農業振興を図るべき領域であると考えられる(図4)。本来ならば市街化区域周辺部に開発がスプロールしないように、これら農業用地は農業振興地域(以下、農振地域)に指定し保全していくべきである。そこで、埼玉県では農業用地の土地利用が見られる農林外都市地域に着目する。この領域は県北東部の行田市や加須市、羽生市に多いことから、本分析では行田市を対象都市とする。

和歌山県の農林外都市地域は6,395haで、都市地域の6.89%を占める(図3)。その土地利用現況は、森林が最

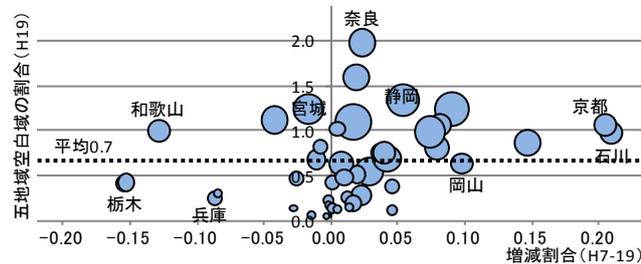


図1 五地域空白域の割合と増減面積

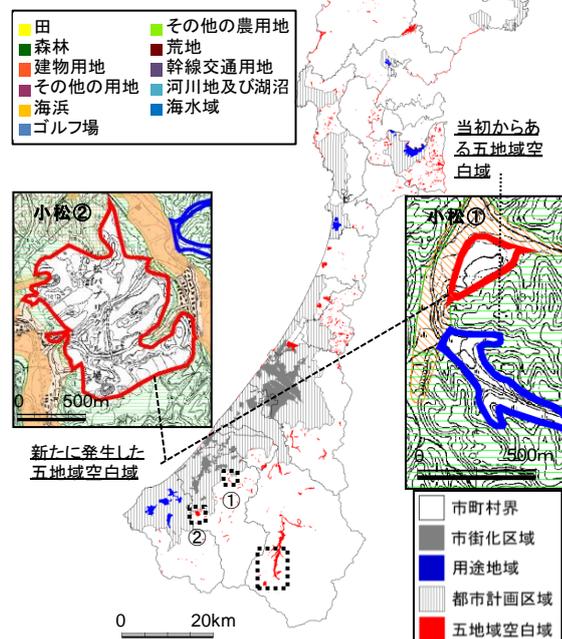
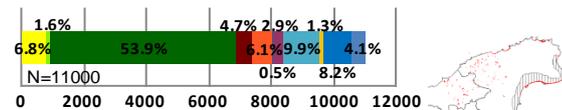


図2 五地域空白域の分布状況及び土地利用現況

も多く、次いで建物用地、その他の用地が多い(図5)。これは、漁村や農山村の集落に用途地域を指定していないためだと考えられる。これら集落に建物用地の集積があるのならば、用途地域を指定して適切な土地利用を誘導するべきである。そこで、和歌山県では建物用地等の集積があり市街地を形成している農林外都市地域に着目する。建物用地等の集積は、橋本市旧高野口町(以下、高野口町)や那智勝浦町等にみられ、漁村や農山村の集落が多く抽出されている。そこで、本分析では用途地域と隣接する高野口町を対象都市とする。

2-3 用途森林域

まず、GISを用いて全国の分布状況を空間的に把握し、定量データを作成した。市街化区域及び用途地域に占める割合は、島根県、和歌山県、長崎県等で高い。そこで、本分析領域でも市街化区域及び用途地域に占める割合が高い和歌山県を選定する(図6)⁽⁷⁾。

和歌山県には、都市計画区域を有する8市町で用途森林域が見られる(図5)。用途森林域の特徴は2つあり、①用途地域のなかに森林地域がスポット的に指定されているものと、②森林地域が用途地域外と一体的なものである。前者は、神社や公園、大規模開発後の残地森林等であると考えられるため、本研究で着目するのは後者とする。用途地域外と一体的な用途森林域は、市街化区域及び用途地域と大きく重複しており、市街地開発の予定地であったが、計画が進行せず依然として市街化区域及び用途地域が指定されている可能性がある。そこで、本分析では用途地域外と一体的な用途森林域が多い橋本市を対象都市とする。

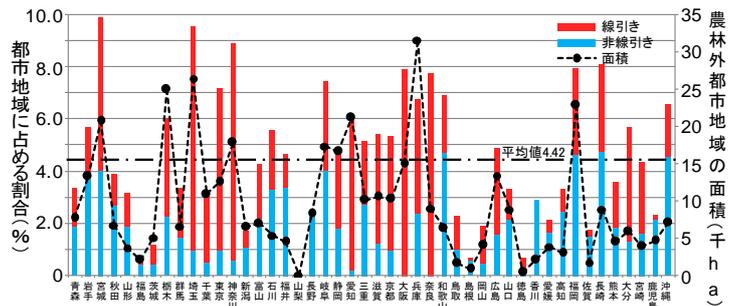


図3 農林外都市地域の状況

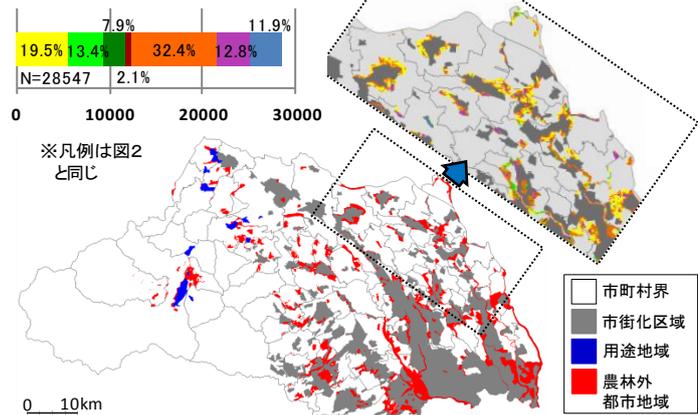


図4 埼玉県農林外都市地域土地利用現況

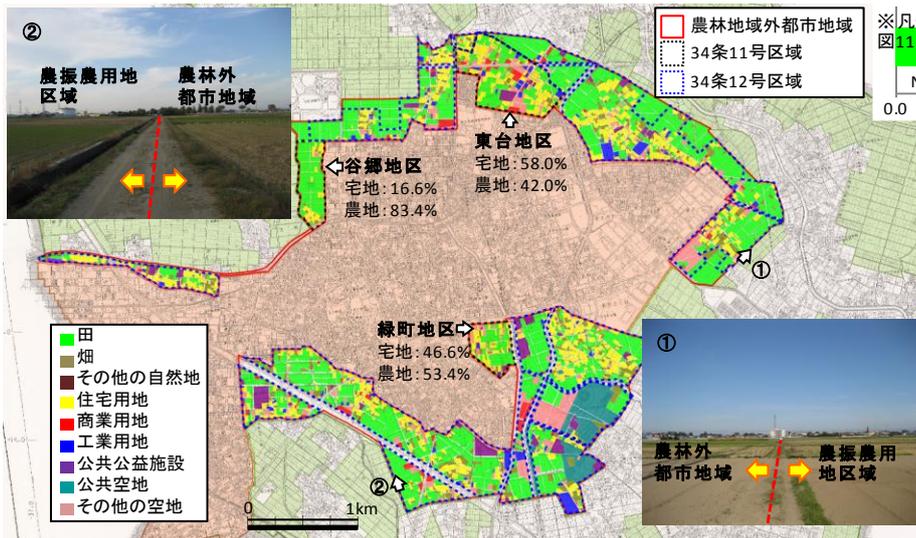


図11 農林外都市地域の土地利用現況

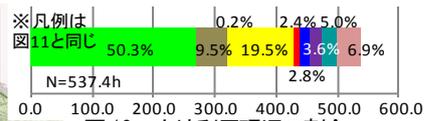


図10 土地利用現況の割合

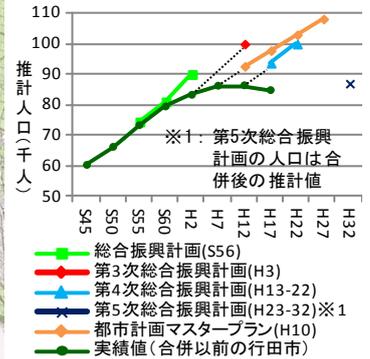


図9 行田市の計画人口

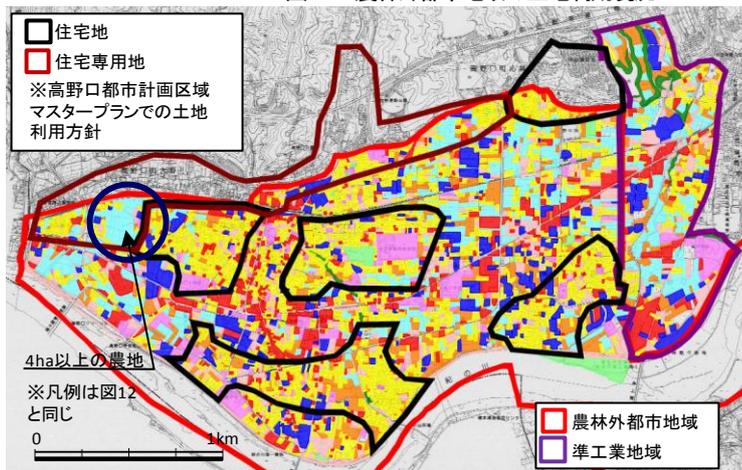


図13 農林外都市地域の土地利用現況

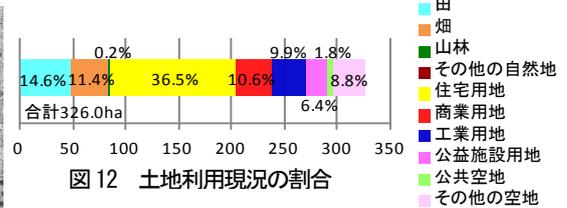


図12 土地利用現況の割合

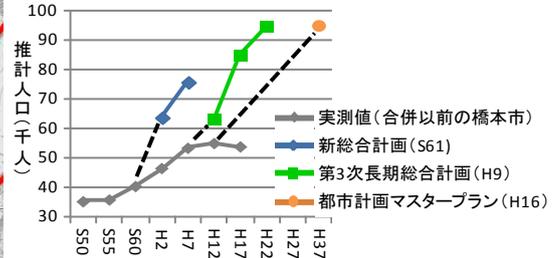


図14 橋本市の計画人口

世界遺産の認定を目的とした取り組みである。今後、観光客の増加が予想され、望ましくない施設の立地も考えられるため、旧白峰村の集落では上位計画である土地利用基本計画において、それぞれの領域にあった具体的な方針を位置付け、計画的な土地利用を促す必要がある。

4. 農林外都市地域

4-1 行田市の事例

行田市の農林外都市地域は、将来の市街化を想定して都市側と農政側の間で政策的な判断が勘案され、農振地域の線引き (S45) を実施したために、市街化区域の周辺部に発生した⁽¹⁴⁾。

都市計画マスタープラン (H10) では、農林外都市地域の一部が文教・住居ゾーンに位置付けられていること、人口フレームでは実人口と比較して過大な設定になっていることから、未だに将来市街地として想定されていたことが窺える (図9)。その一方で、埼玉県の農業振興地域整備基本方針 (H22) で定められている行田市の指定予定地域は、5,577ha (農用地面積3,072ha) となっており、行田

市の市街化調整区域と同じ面積が、農振地域に指定すべき区域になっている。しかし、農振地域の拡大は、農家人口の減少、予算縮小のなかで、行政サイドが一方向的に進めるわけにもいかず、農家からの要望がないと指定は難しく、現在まで議論も検討もされていない⁽¹⁴⁾。

現在、農林外都市地域の土地利用は、農地が半分以上を占めている (図10)。また、農林外都市地域と農振農用地区域とで、明確な差のない領域が多くあり、まとまった農地が形成されている。この地域では一体的な農地整備の実施が可能なので、これら領域を農振地域に指定して、農地を保全していくべきである。その一方で、34条11号区域が指定されている暫定逆線引きの区域では、開発のスプロールが確認でき、今後、農林外都市地域の34条11号区域⁽¹⁵⁾でも同様なことが起こりかねない (図11)⁽¹⁶⁾。

現在の社会情勢を考慮すると、農振地域の拡大は困難かもしれないが、農振地域と農業地域は、必ずしも一致させる必要はないので、まとまった農地が残る農林外都市地域を農政の基本方針に合わせて、土地利用基本計画上の農業地域に指定するといった対応も考えられる。

4-2 高野口町

高野口町の農林外都市地域は、高度経済成長のさなか、JR和歌山線よりも北側は農業、南側は都市化すると想定して、農振地域を指定した結果（S47）、当該領域が発生した⁽¹⁷⁾。高野口町は、この領域について、橋本市と合併する以前から、用途地域指定の方針を示している⁽¹⁸⁾が、未だ用途地域は指定されていない。合併後の橋本市では、用途地域指定に向けて、具体的な行動が進められているが、大きく分けて2つの課題が要因となり、用途地域指定の支障になっている。

1つは、和歌山県や地方農政局との農林調整である。農林外都市地域では、約7割以上が宅地化しているが（図12）⁽¹⁹⁾、用途地域を指定する際に大臣協議の対象となる4ha以上の農地や点在している小規模農地の位置づけを含めた検討が求められている（図13）⁽¹⁷⁾。農政は土地利用基本計画の当初承認計画（S55）から、現在まで農振地域の指定がないにも拘らず、農林外都市地域に用途地域を指定することには抵抗感を持っている。

もう1つの課題は、農林外都市地域内の住居・商業・工業混在の土地利用である。高野口都市計画区域マスタープランでは、土地利用の配置の方針が示されているが、住宅用地の方針が示されている区域では工場の混在を確認でき、用途地域指定の正確な区域を決められない（図13）。また、旧高野口町の地場産業であるパイル織物関連産業の工場は、準工業地域を指定しても既存不適格となる規模である⁽¹⁷⁾。そのため、用途地域を指定するには、特別用途地区などで緩和策を講じる必要があり、現在、この既存不適格となる工場を特定するために正確な立地場所を調査している段階である。

この状況を踏まえると、個別規制法の上位計画である県の国土利用計画または土地利用基本計画で用途地域指定の方針を位置づけ、橋本市で用途地域の区域が決まり次第、指定できるよう個別規制法間の調整を事前にすべきである。

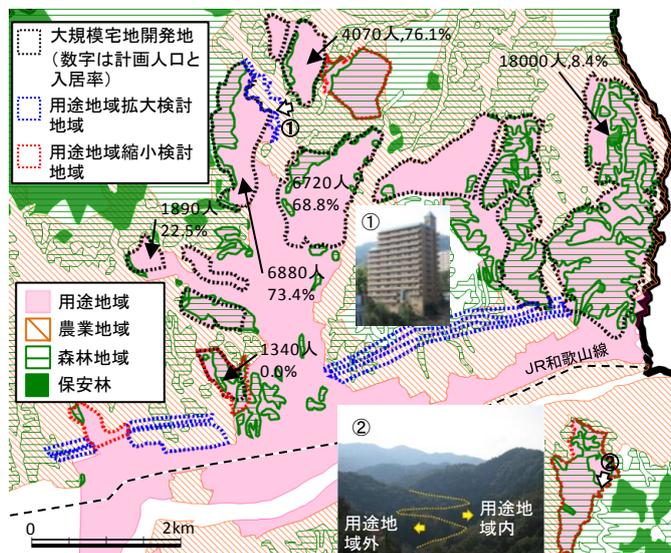


図15 用途森林域の状況

5. 用途森林域（橋本市）

橋本市北部の丘陵地では、S40頃から、阪神大都市圏のベッドタウンとして宅地造成が進められており、大規模宅地開発の予定地であった森林地域を用途地域に指定した結果、用途森林域が発生した⁽¹⁷⁾。当時（S47）、橋本市には、大阪のベッドタウンとした「田園都市構想」があり、住宅地の需要を見込んでいたことが、人口フレームからも窺える（図14）。しかし、大規模宅地開発は計画通り進んでいないが、その一方で、用途地域縁辺部では高層マンション等の開発を確認できる（図15：写真①）。そのため、都市計画マスタープランでは、長期未着手の大規模宅地開発等において、土地利用再検討ゾーンを位置付けており、用途地域拡大縮小を含めた用途地域の再編が検討されていた、それに伴い農振地域の指定が求められている（図15）。

用途地域縮小を検討している用途森林域の土地利用現況は、農地や山林の土地利用が半分以上を占めることを確認でき、用途地域内外で明確な差異はない（図15：写真②）。しかし、用途地域内の農地は荒地や山林との混在が多いこと、山の斜面に農地があること等から、農振地域と隣接しているが一体性はとりにくい（図16）⁽¹⁹⁾。それに加えて、農振地域の指定には、農振地域イコール農用地という農政側の方針があるため、用途地域の再編と合わせた農振地域の指定が難しい。また、用途地域を縮小する面積が大きく、農林調整や国土利用計画の変更に時間を要するといった課題も生じている⁽¹⁷⁾。

しかし、このまま用途地域の縮小が行われず、過大に用途地域を残している場合、新たに用途地域を拡大する際に土地利用調整上の問題になりかねない。

6. 総括

最後に本研究で明らかとなった知見を踏まえて、土地利用基本計画における対応策を考察する。

(1) 主導的に五地域を指定させるための基準の作成

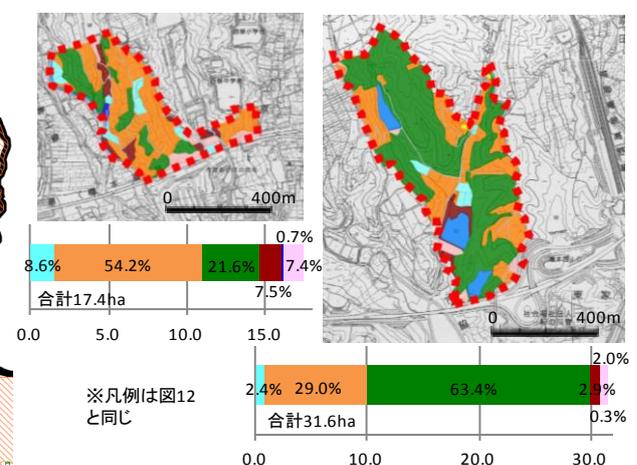


図16 用途地域縮小を検討している用途森林域の状況

本研究で分析対象とした領域は、いずれも個別規制法の指定要件や個別規制法間の調整が課題となっており、解消されないことが明らかになった。

また、現在の社会情勢や地域の実情に沿った地域指定ができていないため、土地利用の矛盾が生じている。現況が農地や森林であれば農業地域や森林地域の指定を、人口減少・宅地化の状況から都市地域の指定を土地利用基本計画で示し、地域の実情にあった土地利用計画の指針を示すべきである。

そのため、これら個別規制法の上位計画である国土利用計画法の枠組みの中で、五地域の指定基準を作成し土地利用基本計画で五地域を先行的に指定する方策を検討すべきである。五地域の指定基準を作成し法令で担保することは、アンケート調査の結果からも賛同が得られており、都道府県も主導的な対応の必要性を感じている⁽²⁰⁾。

また、五地域の指定基準だけでなく、個別規制法での調整が済むまでの間、計画地域の規制内容に従った土地利用調整の枠組みを法的に担保することで、土地利用の規制・誘導の実効性も持たせるべきである。

(2) 新たな地域指定のガイドラインの作成

五地域空白域の事例分析より、ダム敷きや空港等といった非可住地と漁村等の集落が同じ五地域空白域となっていることが明らかになった。また、白峰地区では、まちづくり交付金の採択や重伝建地区指定に向けたまちづくりが行われており、個別規制法の規制概念がない五地域空白域になっている。

地域の実情によって土地利用は違うにも拘らず、個別規制法の五地域区分に縛られ、土地利用基本計画図で一様に表されているのは問題である。

そのため、各土地利用計画や条例等の内容に合わせた地域指定ができるように市町村単位で区分を実施し、地域独自の対応を土地利用基本計画に設けるべきである。

【補注】

- (1) 国土数値情報の土地利用メッシュや土地利用基本計画の空間データから、GISを活用して分析対象とする領域の空間的分布・定量的データを抽出し、全国的な概況を把握・分析した。
- (2) H23.10～11にかけて、対象都市に選定した3市の都市計画担当課及び3県の土地利用基本計画担当課に実施した。
- (3) H23.12に44都道府県（ヒアリング調査を実施した3県を除く）に対して、土地利用基本計画の五地域区分に関するアンケート調査を実施した（34回答、回収率77%）。
- (4) 五地域空白域及び農林外都市地域では、国土数値情報の土地利用メッシュデータを使用し、土地利用現況を把握した。土地利用メッシュは、100mメッシュを使用して抽出している。土地利用メッシュは、問題となる領域に触れたらカウントしている。
- (5) 五地域空白域の変遷を国土統計要覧と参考文献(6)を基に把握した。その結果、S51～H7の間、五地域空白域は減少傾向であるが、H7以降は増加傾向に転じていることから、H7とH19の都道府県土に対する五地域空白域に着目する。
- (6) 土地利用基本計画の当初承認計画（土地利用基本計画はS50から策定されているが、S49施行の後に策定された急造のものであるため暫定計画として、全国で全面的な見直しを実施されたS54年度以降の改訂を当初承認計画とする）と国土数値情報の五地域区分のデータを比較している。
- (7) 土地利用基本計画の土地利用調整指導方針で、市街化区域と用途地域は同じ区分となっているため、線引き・非線引きの分析は行わない。
- (8) H9.2の国土利用審議会での審議では、「他用途転用により現況森林でなくなり、森林としての利用、保全を図る必要がないため」との理由

により、森林地域が変更された。小松市内では、合計7ha（2件を含む）の森林地域が縮小され、そのうち5haが当該領域に当てはまる。

- (9) H8.2国土利用審議会での審議では、森林地域の変更に伴う縮小によって、小松市内で238ha（3件を含む）の森林地域が縮小された。そのうち、約90haが当該領域に当てはまる。
- (10) 石川県土地対策指導要綱はS48.4に制定され、現在までに3度の改正が行われている。3度目の改正（H4.4）では、環境保全協定の義務付け等の内容の改正が行われた。
- (11) アンケート調査では、協定制度の有無とその課題について聞いていた。その結果、34回答のうち25回答が協定制度を活用しており、そのうち5回答が協定制度に対して課題を感じていた。協定制度に課題を感じた自治体は、事業者の変更や倒産後の指導要綱、協定制度の実効性の弱さを指摘している。
- (12) 旧白峰村は、石川県に農振地域指定の解除を申請し、H13に農振地域の指定が解除された。その後、国土利用計画審議会での審議では「現況多くが森林であり、農地面積が小さいことから、総合的な農業の振興を図る必要がないため」との理由により、H14に土地利用基本計画で農業地域の指定が変更された。
- (13) S55策定の過疎地域振興計画書の記述による。
- (14) 埼玉県及び所沢市農政担当者へのヒアリング調査によるもの。
- (15) 34条11号区域は、暫定逆線引きだった区域と旧南河原の一部、34条12号区域のうちH18.9.1より前から土地登記事項証明書における地目が宅地である土地が該当する。
- (16) H17都市計画基礎調査を用いた土地利用現況の把握と現地調査によるもの。
- (17) 橋本市都市計画担当者へのヒアリング調査によるもの。
- (18) 高野口町長期総合基本計画（S62）や高野口都市計画区域マスタープラン（H16）、合併後に策定された橋本市長期総合計画でも用途地域指定の方針が示されている。
- (19) H20都市計画基礎調査を用いた土地利用現況の把握及び現地調査によるもの。
- (20) アンケート調査では、五地域区分の土地利用規制が弱い地域の課題を解決するための対応策を聞いているが、39回答のうち25回答が、土地利用調整指導方針とは別々に国土利用計画法または土地利用基本計画の中で新たな枠組みを作成しての対応に回答があり、土地利用基本計画の主導的な対応の必要性を感じている。

【参考文献】

- 1) 国土交通省土地水資源局（2009）土地利用基本計画を使おう！－活用の手引き－土地利用基本計画の活用に関する研究会報告
- 2) 国土交通省土地水資源局（2010）土地利用基本計画を作ろう！－作成の手引き－土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver.2）
- 3) 中村隆司（1992）「市町村国土利用計画と土地利用基本計画の地域区分に関する研究」都市計画論文集No.27, pp73-78
- 4) 中村隆司（1999）「国土利用計画と土地利用基本計画を通じた農山村保全の現状と課題」日本不動産学会誌pp.42-47
- 5) 中村隆司・吉岡剛（2001）「土地利用基本計画と個別規制法による区域区分の都道府県間の類似性と相異性」都市計画論文集No.36, pp.373-378
- 6) 国土交通省土地水資源局土地利用調整課（2010）「総合的な土地利用調整のための土地利用に関する基礎的データの収集・利活用に関する調査報告書」