

# 白地地域等の土地利用方針に見られる土地利用計画に関する研究

長岡技術科学大学大学院工学研究科 エネルギー・環境工学専攻  
博士課程 松川 寿也

## 1. 背景と目的

近年、計画白地<sup>(1)</sup>での土地利用制度上の諸問題に対応するため、市町村土地利用計画を基本とした先進的かつ独自の取り組みが図られている。しかし、土地利用制御を意図してそれを描くことでの規制強化に対する地元住民の反発もある。一方では、農業・農村を取巻く厳しい情勢によって、地域活力の低下に対応した市町村土地利用計画の策定に取り組む動きも見られ、市町村の計画策定能力、及びその策定動機等に問題点が指摘されていることも事実である。昨今、総合的土地利用管理に向けて、市町村土地利用計画を一般則とする制度の運用が叫ばれているが、その計画の内容によっては、「将来市街地とする区域」、或いは「一定程度の開発を容認する区域」を不用意に確保した不適切な土地利用計画を策定するなどの問題が生じると考えられる。そのため、市町村が計画白地を対象とした土地利用計画を提示するにあたって、こうした懸念される新たな問題の可能性を指摘し、その適正な提示方策を示すことは、地域の実情に即した土地利用制度の運用を展開させる上で、重要な検討事項と考える。

そこで本研究では、多数の市町村土地利用計画を比較分析する観点から、市町村毎に一律の地域区分指定の考え方とされていた「新潟県内の都市計画区域マスタープランで定める市街化調整区域(白地地域)の土地利用方針(以下、白地方針)」を対象として、まず、そこで指定する各地域区分の内容を整理する。次に、本研究で着目する特定地域<sup>(2)</sup>及び混合地域の指定状況に加えて、計画白地を管轄する代表的個別規制法である農業振興地域の整備に関する法律(以下、農振法)で指定される農用地区域との関連も把握するため、市町村側の白地方針の考え方を示した63市町村案<sup>(3)</sup>と農用地区域の両者を地理情報システム<sup>(4)</sup>を用いて定量的空間的に分析する。更に、特定地域或いは混合地域の指定を農用地区域に依存した指定形態の市町村を複数抽出し、市町村案の作成担当者に対するヒアリング調査<sup>(5)</sup>を基

に、不適切な白地方針の提示に至る実態とその背景にある課題を明確にする。最後に、それらと異なる提示形態も踏まえて、市街地拡大を指向しない、計画白地の土地利用制御を意図した、適正な市町村土地利用計画のあり方を提示する。

## 2. 白地方針の特徴とそこで指定される各地域区分

### (1) 白地方針の特徴

白地方針は、計画白地での土地利用の方向性の提示と土地利用制度の一体的運用を図ることを目的としている。具体的には、地元学識経験者を中心とする検討委員会の下で示された「市街地拡大を前提としない都市計画」を基本的考え方とする6種類の地域区分によって、県内の計画白地がゾーニングされる。そして、平成12年の建築基準法の改正を受けた計画白地での建築形態規制の強化と白地方針とを連動<sup>(6)</sup>させた運用に加えて、県決定の都市計画や市町村決定の都市計画の同意への判断基準、更には、農用地利用計画変更業務(農振除外)等の合議・意見照会の判断基準としての運用等、個別規制法への反映を想定していた。これにより、計画白地での土地利用制度の一体的運用によって、計画白地での土地利用制御を図るものである。

### (2) 市町村案とそこで指定される各地域区分

県は、白地方針でゾーニングを行うのに際して、その考え方を事前に説明した上で、市町村案の提示を求めている。この市町村案は、あくまでも白地方針の原案であるが、市町村側の各地域区分の指定意向を聴取するために提出されたものであり、市町村側の計画白地での考え方が即地的に示された市町村土地利用計画といえる。

自然地域及び農業地域は、その特徴や土地利用の方向性、そして非常に厳しい形態規制からみると開発を抑制する保全系の地域区分である。その反面、混合地域は、ミニ開発地を想定し、形態規制が緩いことで開発容認的な位置付けとなっている。同様に形態規制の緩い特定地域は、将来

の用途地域の指定を想定した地域でもあり、市町村側の政策的意向が最も顕著に示される地域区分と言える。集落地域も都市的土地利用を想定した地域区分であるが、形態規制が比較的厳しく土地利用の方向性からして、将来の開発を意図する地域とするには弱い。また、混合地域と同じく緩い形態規制となる歴史集落地域は、その指定が限定される。

以上より、最も形態規制が緩く開発容認的位置付けがなされている混合地域と、将来の市街地としての位置付けとなる特定地域の両地域に着目した分析を行う。

### 3. 特定地域及び混合地域の指定の評価

ここでは、本研究で着目する特定地域及び混合地域について、既存の法規制地域である用途地域、農用区域との関連から、それぞれの比較分析を行う。

#### (1) 県内63市町村案全体の各地域区分の指定状況

自然的土地利用が中心となる自然地域が127.0千ha、農業的土地利用とする農業地域が101.8千haの指定となっており、前者が中山間地を広く抱える上・中越地方南部で、後者が用途地域周辺に広がる下越地方を始めとした農村地帯で広く指定されている。そして、その中に介在する形で、集落地域及び歴史集落地域が合わせて36.2千ha<sup>(7)</sup>指定されている。混合地域と特定地域は、あわせて24.9千haと全体に占める割合はかなり低いものの、用途地域面積の半分を超える指定となっている。

#### (2) 用途地域の存在からみる両地域の指定の評価

次に、都市計画の側で既に開発を一定程度誘導してきた用途地域と特定地域又は混合地域とをそれぞれ足し合わせた広がりの中で、それぞれの地域が占める割合を各市町村の開発想定度<sup>(8)</sup>と定義して、比較分析を行う。

県が定めた統一された各地域区分の種類とその指定の考え方がありながら、その提示が各市町村の判断や意向に大きく左右されたことで、市町村毎に両地域の指定の相違が見られる。大和町、分水町など両地域を広く指定した自治体が見られる反面、加茂市などは、両地域の指定を抑制したコンパクトな指定形態であることが窺える。特に、大和町は、人口規模が小さく用途地域内人口密度が21.2人/ha<sup>(9)</sup>と非常に低密でありながら、両地域を広く指定しており、このような自治体は、明らかに計画白地での開発地を過大に想定したといえる。その他、三条市、五泉市など特定地域の指定を抑制しながらも混合地域を広く指定するといった指定形態も見受けられ、開発想定地として、計画を前提としていない混合地域に指向した提示も見られる。また、上越市、燕市など、特定地域の市街化想定度がそれ程高くなくとも、その指定が大規模となった提示も見られ、

これらが集団的農用地を始めとした広い未開発地を比較的对象とした指定形態の白地方針と考えられる。

#### (3) 農用区域の存在からみる両地域の指定の評価

更に、農振法をどの程度尊重した指定形態であるかについて、全体の農用区域に対する特定地域・混合地域のそれぞれに含まれる農用区域の割合を農用区域依存度<sup>(10)</sup>と定義して比較分析する。

その結果、特定地域については、既開発地や幹線沿道の農振白地で主に指定した糸魚川市、塩沢町等が見られるが、大和町、六日町では、その指定を農用区域に広く依存していることが窺える。特に前節で広い指定と評価された大和町、燕市、上越市等では、特定地域の大半が農用区域を対象としており、明確に位置付けた将来市街地が優良農地でありながらも、それに依存する実情があると考えられる。一方、混合地域については、線引きの19市町村全てが農用区域依存度2%を上回る指定には至っておらず、多様な開発が農用地で認められないという線引きの影響が大きく示された結果と考えられる。その反面、非線引きの大和町、燕市、三条市等では、広く指定した混合地域内に農用区域が広く含まれる。県は、地形地物・筆単位といった農振の線引きの境界線に拘らない各地域区分の指定方式も認めていた<sup>(11)</sup>、それを考慮しても、こういった自治体が農用区域に広く依存して混合地域を指定したことは、農用区域で開発を容認する不適切な提示であると評価できる。

このように、農用区域への配慮が欠如した両地域の指定形態が確認され、こうした白地方針をあえて提示した要因には、その提示過程における市町村側の考え方が深く関係していると考えられる。

### 4. 農用区域に依存した両地域の指定要因

前章での分析評価を踏まえて分類し、農用区域に広く依存して両地域、もしくはいずれかの地域を指定した調査対象自治体6市町<sup>(5)</sup>を抽出し、白地方針の提示過程を通じて、依存指定に至った要因を明らかにする。

#### (1) 市町村マスタープランと現況調査の反映

白地方針を提示するにあたっての公式な手続として、建築物の現況調査<sup>(12)</sup>に加えて、既存の市町村上位計画である市町村マスタープラン（以下、市町村マス）が大きく関係していることが想定される<sup>(13)</sup>。

##### 1) 混合地域

混合地域を広く指定した市町では、市町村マスにおいて集落的な位置付けが即地的に明示された範囲で、混合地域が広く指定されている。その大きな理由として、いずれの市町も、建物現況調査の結果を踏まえて、農業地域及び集

落地域を指定した場合の、既存不適格建築物の発生や現況土地利用への不整合をあげている。しかし、同様に農地としての位置付けがされている集落の周辺部や沿道を中心として、開発地が存在し得ない農用地区域を含めて広く指定しており、将来の土地利用に対する何らかの意図が反映された提示であると推測される。

## 2) 特定地域

市町村マス策定の段階で、農用地区域を対象として将来の市街地と位置付けていた地域は、一部地域<sup>(14)</sup>を除く6市町の全てで特定地域が指定されている。大和町、小出町では、農業地域等の指定による厳しい形態規制の導入に難色を示す「守」の意向に加え、定住人口・産業振興等の市町村マスで位置付けた政策目標の実現という「攻」の意向もその指定理由としている。また、上越市では、計画白地での土地利用制御に理解を示し、実際に混合地域の指定を抑制した上で、市町村マスで位置付けのない特定地域の指定についても農用地区域を含まない小規模な既開発地に限定した。しかし、市町村マスで位置付けた将来市街地の実現を図りたいとの強い意向が示された結果、新幹線新駅構想周辺地等でフレーム設定が困難との認識がありながらも、特定地域を広く指定している。これに対して、同市は、調整区域地区計画といった従来のフレーム方式に拠らない市街化も想定した都市計画決定と農林調整の円滑化を見越した指定であるとの実情を示している。逆に、三条市では、市町村マスと不整合な特定地域の指定は妥当でないとの判断から、市町村マスでの位置付けのない大規模な特定地域は指定しておらず、同市の特定地域に限っては公式な指定手続が遵守されている。

このように、策定自由度の高い市町村マスに農用地区域を対象として位置付けた将来市街地が存在することが、農用地区域に依存した特定地域の指定に影響したことが確認された。この背景には、市町村マスで市内の農政側と既に合意が図られている将来市街地の実現を図るという公式な「攻」の意向がある。しかし、小出町での市町村マスと一部不整合な特定地域や、燕市、吉田町での全くの位置付けのない特定地域（市町村マスでは農地、集落地的位置付けの地域）が農用地区域を広く対象として指定されている。この場合、公式でない何らかの要素が白地方針の提示に関与していたものと考えられる。

### (2) 開発意向と個別開発計画の反映

市町村案の作成に際しては、6市町の何れも第三者からの地域区分に対する直接の指定意向の打診はない。しかし、地元からの開発意向や個別開発計画を反映・考慮させる形で、前節で想定された公式でない要素が関与している。

## 1) 混合地域

相当程度の農用地区域を含めて混合地域を広く指定した背景には、厳しい建築形態規制から逃れることで、そこでの開発自由度を可能な限り確保したいとの市町村側の強い意向がある。これは、地元住民からの反発回避や農振除外・農地転用後の土地利用への配慮といった「守」の要素の表れであるが、それに止まらず、農用地区域での弾力的な土地利用を維持することでの開発に対する期待といった「攻」の要素も特定地域と同様に関係している。

小出町は、用途地域を有する北部との均衡ある発展と南部の地元住民からの根強い開発要望を反映させた形で、用途地域以南の幹線（建設中を含む）沿道等で農用地区域を含めた指定がされている。また、大和町は、計画白地の農地に対する考え方として、農振法による規制で十分であるとの判断で、沿道両側100mを混合地域とする独自の指定基準を用いる等して都市計画の側からの二重規制を避けている。これにより、工場や大型商業施設の進出に対応するとして、実際の白地方針の作成段階でも、地元企業の進出を踏まえた指定としている。

三条市では、指定された混合地域内にある農用地区域は混合地域とは見なさない考えを県とのヒアリングで示したが、混合地域内で過去に多くの農振除外がされた経緯<sup>(15)</sup>から、混合地域内の農用地区域を対象外としたとしても、実態としては意味をなさない。これに対して同市は、極力農振白地のみで指定することも検討したが、今後の施策を展開する上で支障となるとの判断で、ある程度の含みを持たせた指定が必要と考えた上での結果であると回答している。また、吉田町は非線引きでありながら、混合地域に農用地区域を全く含めない提示例である。しかし、大和町等と同様に民間開発を行いやすい状況を確認するために、計画白地の23%（約190ha）<sup>(16)</sup>にあたる白地農用地を、特定地域を除くと全て混合地域に指定している。

燕市はこうした特段の考えを持たず、地形地物に拠らない指定も認めた県の指定要領に従ったところ、結果的に農用地区域を広く含めることとなったと回答し、地域区分指定の技術的課題もある。こうした提示に対して農政側は、

「混合地域で直ちに農振除外・農地転用される訳ではなく、あくまでも法令の基準に従うこと」「都市計画側が示した範囲は将来の農振除外が想定されること」との見解で特段の意義を示していない。また、一部では、農政側からも厳しい形態規制が適用されることへの懸念<sup>(17)</sup>もあり、それが同意を取り付ける材料ともなっている。しかし、大和町、燕市では、圃場整備8年未経過の一部の農用地区域を対象として混合地域が指定されており、その調整過程において大きな問題点を抱えている。

## 2) 特定地域

市町村マスと一部不整合、もしくはその位置付けのない特定地域を指定した背景には、地域活性化という「攻」の要素が混合地域以上に大きい。小出町の南部工業団地では、市町村マスで「産業ゾーン」との位置付けで農用地区域を対象とした「工業団地の拡張」が謳われていながらも、特定地域の用途の想定では「沿道サービス」を工業流通に付け加えている。この理由は、市町村案提示の段階で既に、この特定地域に含まれる農用地区域を狙ったSC出店計画が存在していたことである。これについて町は、市町村マスで位置付けられた「産業」の表記は工業流通に限らない「広義の産業」としての位置付けであり、SC出店も市町村マスで定めた文言である「南部地域の就業機会の確保」等に該当するとして、整合性が図れた指定であると回答している<sup>(18)</sup>。また、燕市では、こうした個別の開発計画・開発意向はなかったものの、用途地域内でのSC開発等に供する一団の開発用地の確保が困難なため、将来の用途地域拡大を検討していた。そのため、この白地方針を「市町村マスの先を見越した計画」と解釈して、住宅・沿道サービス等とする市町村マスと全く整合しない特定地域を広く指定している。同市の農政側としても、混合地域と同様の理由で都市計画側に特別な意見は示しておらず、市町村マスで位置付けがない特定地域についても農振除外を受け入れる方針であると回答し、市町村マスの反映という公式な手続が軽視されている実態にある。

特定地域の指定を比較的抑制したものの農用地区域に広く依存した吉田町は、農用地区域を狙うSC出店計画を受け入れ、市町村マスで農地の位置付けとなっている法花堂地区を商業地とする特定地域に指定している。これは、むしろ農政側からの円滑な農振除外を期待した要請による指定であり、市町村マスと整合しない開発計画であっても、雇用創出等に資するとの判断が優先され、庁内での合意が図られている。同様に、調査対象自治体でないが、特定地域を広く指定しながらも、主に農振白地での指定とした塩沢町でも農用地区域を狙うSC出店計画を受け、その出店の可能性を残しておきたいとの判断から、市町村マスと整合しない6haの特定地域を指定している。

このように、個別の開発計画を反映させる等の市町村個別の事情によって、都市計画側に止まらず、農政側としても市町村マスの内容を一部軽視した結果が窺え、提示過程における公式でない要因の関与が確認できる。

## 5. 農用地区域を尊重した両地域の指定形態

前章で取り上げた不適切な指定形態ではなく、逆に農用地区域へ依存した指定を避ける、或いは両地域の指定自体を抑止した4市町の白地方針について、適正な提示に至っ

た過程について明らかにする。

### (1) 農振白地に広く指定した白地方針

塩沢町は、両地域を広く指定しているが農用地区域への依存が少ない。しかし、同町は、町の発展に道を閉ざす要因を極力排除したいとの意向によって、市町村マスでの位置付けが無いながらも、国道17号沿道両側50mで確保された農振白地で、緩い形態規制を適用させる意味合いをもって特定地域が広く指定されており、吉田町の混合地域の同様の指定動機となっている。

一方、糸魚川市も特定地域が国道8号沿道で広く指定されているものの、塩沢町と異なり、市町村マスで位置付けられた将来市街地で特定用途制限地域の適用を具体的に視野に入れた指定となる。そして、同市都市計画担当課は、農用地区域をあえて尊重した指定でないとしながらも、既存の用途地域内に存在する低未利用地での開発の優先と、農政側のチェックが市レベルで大きく関与したことで、農用地区域での農業地域以外の地域区分の指定が避けられている。

### (2) 両地域の指定自体を抑制した白地方針

長岡市は、都市計画基礎調査とそれに基づくフレームによる市街地拡大の原則、そして検討委員会で示された考え方に賛同し、独自の地域区分指定基準によって、市町村マスで将来市街地が広く位置付けられながらも、特定地域が保留区域等の都市計画法による法的根拠を有する地区での指定に限定されている。

また、非線引きの加茂市では、農地の多面的機能の評価に加えて、既存の用途地域内への配慮を重要視したことで、将来の開発ストックを確保するというような、具体性がなく、目的が不明確な特定地域の指定は不適当と判断している。また、混合地域の指定を抑制したことで、既存不適格が若干存在するものの、それに拘らず、地域区分の現況を重視してあえて集落地域を指定し、かつ農用地区域の存在を尊重した指定形態である。加えて、限定して指定された両地域と集落地域の大部分を対象として特定用途制限地域の指定を具体的に検討することで、糸魚川市と同様に用途地域内低未利用地の存在に配慮<sup>(19)</sup>した土地利用誘導手法を視野に入れた白地方針となっている。

## 6. 総括

本研究では、公式・非公式を含めた様々な要因が関与することで、結果として土地利用制度の一体的運用による土地利用制御を意図した白地方針が、一方で、将来の市街地拡大を提示する方針図に変容したことが確認された。

市町村土地利用計画を一般則とする運用を促すには、その実現に向けた個別規制法への反映が重要となる。しかし、

こうした個別規制法の運用を想定した市町村土地利用計画には、本研究で指摘されたような課題もある。そのため、市街地拡大に変容した市町村土地利用計画の提示を避ける上でも、一定のルールづくりが必要と考える。例えば、長岡市がフレームを大前提とした提示としたこと、加茂市が用途地域と計画白地の土地利用に配慮したことを考慮すれば、土地利用転換を認め得る地域、或いは優良農地として長期的に保全する地域等のフレームを、用途地域内外の土地利用現況を踏まえて客観的に設定し、その枠内で、本研究が指摘するような市町村マスを軽視した地域区分指定を排除する手続が必要と考える。また、加茂市の白地方針の他、神戸市の共生ゾーン条例に見られるように、既存不適格と厳密に対応しない地域区分の指定に加え、農用地区域の存在を尊重した指定基準により、本研究で指摘された「開発想定地での優良農地の存在」という、ある意味での「新たな既存不適格の発生」を防ぐことが求められる。そして最終的には、そのフレームも含め、提示された内容を客観的に判断する都道府県の役割も一定程度必要と考える。

今後は、市町村が示した方針に対する、こうした都道府県の関与のあり方について、白地方針の市町村案に対する県の修正過程を通じて明らかにしたい。

#### 【補注】

- (1) 本研究では、都市計画法で定める市街化調整区域及び農振法で定める農用地区域も含めた用途地域外の地域（但し、本研究の対象とする白地方針を定める都市計画区域内）と定義する。
- (2) リゾート施設や単独で立地する公共公益施設についても特定地域となるため、これらを除いた市街地としての特定地域の分析を行っている。本文中では、市街地としての特定地域に限った表記とする。
- (3) 調査対象外とした佐渡地方を除く当該 66 市町村（線引き 19 市町村）のうち、3 町村が案の提示に至らなかった。
- (4) (株) インフォマティクス社の Spatial Information System
- (5) 本研究で取り上げた 10 市町（表-2 の太字の市町）の白地方針案作成担当者に対して平成 16 年 1～6 月に実施し、必要に応じて農政担当課からも回答いただいた。なお、両地域を農用地区域に依存しなかった、或いは指定自体を抑制した 4 市町については、5 章で取り上げた。
- (6) 建蔽・容積率以外に道路斜線・隣地斜線制限が設けられている。しかし、最終的には、白地方針と連動しない建築形態規制の基準が設けられ、多くの市町村がこの連動しない基準を適用している。
- (7) うち歴史集落地域の指定は県全体で 269ha に止まる。
- (8) 混合地域 or 特定地域／（用途地域+混合地域 or 特定地域）

新潟県の都市計画区域には、湖沼や急傾斜地な山林等、明らかな非可住地を広く含む市町村が多くあるため、単純に両地域を計画白地で除するのではなく、最も実態を反映したこの指標を用いた。なお、特異な形で特定地域を広く指定した新潟市、湯沢町は、その用途が調書に掲載されている特定地域のみを対象として分析を行った。

- (9) 工業地域及び工業専用地域を除いた平成 13 年度の人口密度
- (10) 混合地域 or 特定地域内に含まれる農用地区域／全体の農用地区域
- (11) 形態規制との連動が想定されていたため、最終的には、この白地方針を踏まえた地形地物による指定が開発担当課サイドで明示される。
- (12) 調査内容にバラツキがあるものの、白地方針の提示にあたり、いずれの市町も実施している。
- (13) その根拠の一つとして、区域マス策定段階での市町村マスの反映を定めた都市計画運用指針（平成 12 年 12 月 28 日付け通知）がある。また、特定地域の「計画的なまちづくりを行う地区」という概念に相当するものとして、市町村マスでの位置付けた地区を含む。
- (14) 上越市の市町村マスで一部の将来市街地的位置付けがされた地域が農業地域・集落地域の指定となったが、これは、県営の土地改良事業が計画されたことによる県農政側の個別の事業計画を反映させた公式でない要素の関与によるものであり、市町村マスでの市街化の想定が過大であったことを市側が改めた結果ではない。
- (15) 同市は農振除外申請の 8 割を弾力的に受け入れてきた経緯がある。
- (16) 農業振興地域整備計画総覧より。
- (17) 農業地域に指定された場合、厳しい建築形態規制の適用によって、農家分家住宅、農業関連施設等に供する敷地面積が通常より広く必要となる懸念があった。これについては、都市計画側からも農地を保全するという性格に反するとして、県に対し意見提起されている。
- (18) この SC 出店計画と市町村マスとの整合性の論議については、出店反対派からも同様の指摘がなされ、出店に対抗するまちづくり条例案が町議会へ提出されていた。しかし、平成 15 年 6 月の町議会で、いったんは過半数の賛成で議決されながらも、町長により再議にかけられた上での僅差の否決となった。
- (19) 用途地域拡大の場合、農業振興地域の後退をとまなうことで、開発優先度の高い既存の用途地域内残存農地等の存在が農政側から指摘される。