

科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 6 日現在

機関番号：13102

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2011～2012

課題番号：23760570

研究課題名（和文）

国土の無法地帯と農業的自然的土地利用の再編に着目した包括的国土管理に関する研究

研究課題名（英文）

Study on Comprehensive Land Management—Concerning to the Non-designated Area and Reorganization of Agricultural and Natural Landuse—

研究代表者

松川 寿也（MATSUKAWA TOSHIYA）

長岡技術科学大学・工学部・助教

研究者番号：60444189

研究成果の概要（和文）：

本研究では、土地利用基本計画の五地域区分の空間概念から、3つの領域に着目している。そして、本研究では、土地利用基本計画の空間データを使用して、3つの領域の全容を即地的に明らかにした。また、3つの領域が発生した原因や課題を提示している。本研究では以下の点が明らかになった。

五地域空白域では、個別規制法の指定要件を満たさなくなったことが要因となって発生した。農林外都市地域及び用途森林域では、その要因に加えて個別規制法間の調整によって発生し、それが課題となって、未だにその領域が解消されていないことが明らかになった。以上を踏まえて、土地利用基本計画には新たな枠組みが必要であることを提言した。

研究成果の概要（英文）：

This study focuses on three areas from the spatial concept of the Land Use Master Plan. This study spatially clarifies the whole content of three areas by using the spatial data of the Land Use Master Plan. Moreover, we present the cause and problem where three areas are generated.

I clarify the following points by this study. The blank area not belonging to any five areas is generated when the area has not filled a designated requirement for the individual regulation act. The other two areas are generated by the adjustment between the individual regulation acts. Based on above, we think that a new frame will be necessary for the Land Use Master Plan.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	2,000,000	600,000	2,600,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：無法地帯、個別規制法、五地域区分

1. 研究開始当初の背景

土地利用基本計画上の五地域区分に属さない領域（以下、五地域空白域）や地域の重複・無重複領域の問題は従来から言われている。この状況を踏まえ国土交通省土地・水資源局では、国土利用計画全国計画の見直しを契機に、従来から問題視されているこれらの領域に対して、土地利用基本計画を活用した

総合的な対応策を提示し、その中で、用途地域と農業地域との重複関係等、人口減少を見据えた五地域のあり方も議論されている。土地利用基本計画に関する既往研究として、例えば、中村らによる一連の研究があるが、個別規制法の規制が欠落する領域である五地域空白域も含めて五地域区分を即地的かつ広範囲に把握・分析した研究は少なく、また、

土地利用基本計画上定量的に把握されない領域に着眼した研究はない。

2. 研究の目的

本研究では、Ⅰ五地域空白域に加えて、研究の蓄積が少なく人口減少等により個別規制法指定区域の再編を図るべき2つの領域—個別規制法間の問題が五地域区分の問題としても表れている「Ⅱ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領域（以下、農林外都市地域）」と「Ⅲ用途地域と森林地域が重複する領域（以下、用途森林域）」—に着目する。そこで得られた知見を踏まえて、これら3領域に対する土地利用基本計画上の対応策について考察することを目的とする。

3. 研究の方法

まず、これら3領域を各都府県の五地域空間データを用いて広範囲にわたり即地化、定量化し、土地利用細区分メッシュで土地利用現況の概況を把握・分析する。次に、各3領域を抱えている自治体を対象にヒアリング調査や土地利用規制の動向等の分析、さらには都府県アンケート調査を実施して、各領域の発生要因を具体的に明らかにするとともに、その対応方策も含めて課題を指摘する。

4. 研究成果

(1) 3領域の特性と着目すべき領域

ここでは、各都府県の五地域の空間データを用いて本研究で着目する3領域を即地化する他、定量的分析により研究対象とする都府県を選定した上で、当該領域の土地利用現況や空間特性を把握する。そして、次章以降で着目する自治体の領域を抽出する。

①五地域空白域

都府県に占める五地域空白域の変遷から、H7～19の増減を把握した。これを踏まえて、五地域空白域が国土に占める割合（平均0.7%）を上回り、かつ新たに拡大した五地域空白域を比較的抱える石川県を選定する。同県の五地域空白域は、他の都府県と同じく県土全体に散在していることから特異な県ではなく、前述の分析から五地域空白域の拡大が広く確認されたことから、比較的問題認識が高く対応策が必要と想定される県と考えられる。同県の五地域空白域の土地利用現況は、県土の多くを占める森林が多く抽出される一方で、県土に占める割合が相対的に低い建物用地、荒地、ゴルフ場等と判定された区域も存在する。これら区域は、空港やレジャー施設、工場等の点的施設、農地や荒地等の五地域の隙間、ダム湖や河川等の自然地、集落とその周辺等に該当するものが五地域空白域として抽出されており、その一部は都市計画区域（以下、都計区域）の近くにも分布する。これらを踏まえて、本研究では、都

市地域に比較的近い場所で新規に五地域空白域となったゴルフ場と工場の土地利用が確認できる小松市、都市地域の遠方にある集落やスキー場等がまとまって新規に五地域空白域となった白山市旧白峰村（以下、白峰村）にある領域を抽出する。

②農林外都市地域

即地化した農林外都市地域を定量化して、都府県毎に比較すると、線引き都計区域に占める割合は、線引きが義務付けられている都計区域を広く抱える神奈川県等で高く、非線引き都計区域では、長崎県等で高い。これらの県では、未だに将来の市街化を想定した区域が比較的広く残存すると考えられることから、農林外都市地域の線引き都計区域にある領域として埼玉県を、非線引き都計区域にある領域として和歌山県を選定する。実際に、両県にある農林外都市地域は、市街化区域や非線引き用途地域に隣接する区域で散見されており、ゴルフ場や山林以外にも農地や建物用地といった可住地も一定程度含まれている。

埼玉県の農林外都市地域は約26.3千haで、都市地域全体の9.52%を占める。その土地利用現況は、建物用地やゴルフ場等の非農業的土地利用が半分以上を占めるが、田やその他の農用地も3割程度含まれる。今後、新市街地としての市街化区域指定の可能性が低くなる現状を踏まえると、農地を主体とする農林外都市地域では、農村集落も含めて一体的に農業振興を図るべき領域として農業振興地域（以下、農振地域）に指定すべきであると考えられる。こうした農地を主体とする農林外都市地域は、県北東部の自治体で広く存在することから、本研究では行田市の領域を抽出する。

和歌山県の農林外都市地域は約6.4千haで都市地域全体の6.89%を占め、面積こそ少ないものの非線引き都計区域に存在する割合が高い。その土地利用現況は、森林が最も多いが、次いで建物用地が28.6%を占めており、非線引き都計区域にある漁村等（那智勝浦町等）に存在する。非線引き都計区域にあるこれら領域に市街地としての集積があるのならば、土地利用規制の緩い状態のまま存続させることは適切でなく、用途地域を指定して都市的土地利用のコントロールを図るべきである。こうした建物用地を主体とする農林外都市地域は、漁村等の他、開発圧力が比較的高い橋本市の用途地域周辺に広く存在することから、本研究では橋本市旧高野口町（以下、高野口町）にある領域を抽出する。

③用途森林域

即地化した用途森林域を定量化して、市街化区域及び用途地域に占める割合を都府県毎に比較すると、市街化区域にある領域では茨城県等、非線引き用途地域にある領域では

和歌山県等で高い。ただ、用途森林域は市街化区域もしくは非線引き用途地域にある領域とは関係なく、多くの都道府県が土地利用に関する調整指導方針で「原則として都市的な利用を優先するが、緑地としての森林の保全に努める。」とする策定要領に従った内容を定めており、いずれの領域も土地利用調整上の矛盾を抱えている。これら用途森林域を抱える県では、未だに将来の市街化を想定した現況森林が、比較的広く残存すると考えられることから、農林外都市地域と同様に和歌山県を選定する。同県内では8自治体に用途森林域が存在するが、分布の特徴から、用途地域内に森林地域が点在するものと用途地域外の森林地域と一体的なものに大分される。前者は、神社や公園、大規模開発行為に伴う保全森林等が想定されるため、本研究では開発行為が進捗していない領域として残存すると考えられる後者の領域に着目して、その領域を広く抱えている橋本市の用途森林域を抽出する。

(2) 五地域空白域の発生要因とその対応方策の課題

① 五地域の隙間で発生した点的施設の領域（小松市）

これらの領域は、工場やゴルフ場の開発によって、森林地域と農業地域の隙間で点的に発生したものである。いずれも当初承認計画策定時から森林地域であったが、工場は現況森林の一部が林地開発許可を経て転用されたために、ゴルフ場は林地開発許可を経て開設されたために、森林地域が縮小し発生した領域であることから、個別規制法による許可手続き後の後追い対応が五地域空白域の発生要因であることを具体的に確認できる。これらの領域で問題となるのは、個別規制法概念がない状態で土地利用転換される虞れが考えられ、実際に工場の南側にある既存の五地域空白域の荒地では、都市計画上の立地の支障の有無が判断されないまま、産業廃棄物処理施設への土地利用転換（H15）がされている。これらのように既に土地利用転換がされた領域であっても、施設の休廃業後に所有権が第三者へ渡る等して好ましくない土地利用をされる虞れがあり、そのための五地域空白域での対応策が求められる。

石川県では、五地域空白域も含めたこれら土地利用転換の開発行為に対して「石川県土地対策指導要綱（以下、指導要綱）」で対応しており、林地開発許可であった工場、ゴルフ場もこの指導要綱に基づき開発行為の協議・了承を得ている。しかし、ヒアリング調査では指導要綱で規定した協定制度の限界が指摘されている。指導要綱では五地域空白域での開発行為も含めてその手続きを定めているが、市町村長と事業者間との協定締結

を担保に開発行為を了承したとしても、営業後又は廃業後の譲渡（売買）によって、その協定を引く次ぐことが困難であるとしており、他県でもこの協定制度の限界が指摘されている。

② 五地域自体の消滅により発生した領域（白峰村）

この領域は、ダム湖と国道沿いに点在する集落や自然地、周辺のレジャー施設が一体となって新たに発生した五地域空白域である。当初承認計画策定時は、山間部で農用地区域の指定を確認でき、この農用地区域と集落を囲むように農振地域が指定されていた。当時の白峰村では、西山パイロット事業の導入が検討されており、その事業を目的に個別規制法の区域を指定した。しかし、同事業が廃止されたことや農振除外により農用地区域が減少したことで、農振地域の指定要件を満たせなくなったことを受けて、同村の農振地域は廃止されるに至り、土地利用基本計画の変更（H14）を経て農業地域が消滅し、五地域空白域が発生した。このように、個別規制法で定める要件に囚われる形で五地域空白域が発生することも具体的に確認できる。

一方で、土地利用転換への対応としては、白山市内の既存の五地域空白域の一部で建築基準法の集団規定が適用されているが、白峰村は既存の都計区域から遠方にあることを理由に、市町村合併時も都計区域に含める検討すらされていない。集落等で構成されるこの領域は、従来から規制の緩い農振白地であったために、新たに五地域空白域となったことによる大きな弊害はないが、この領域で問題視されるのは、個別規制法概念の無い領域で様々な補助事業が導入されていることである。この領域では、五地域空白域となる以前から地域振興関連の法律による振興対策と手取川ダム建設の補償によって基盤整備が進められてきたが、五地域空白域となった後も白峰地区でまちづくり交付金の採択を受けた整備事業が行われている。その白峰地区では、重要伝統的建造物群保存地区の指定が検討されているが、建築物に対する制限の強化を図るという意味合い以上に、世界遺産登録や各種事業を導入する際の補助金への期待を主要な動機としている。

(3) 農林外都市地域の発生要因とその対応方策の課題

① 農業的土地利用への再編が望まれる領域（行田市）

この領域は、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たことで、農用地区域はおろか農振地域すらもその指定対象から除外されて発生した。農振地域の当初線引き時（S45）から市街化区域の周辺部で確保されたものの、市街化区域

の拡大が当時の見込みほど進まなかったために、未だにその領域が農地を主体に残存している。過去に策定された総合計画等では、人口フレームが実人口を大きく上回る設定である他、都市計画マスタープランでは、この領域の一部が文教・住居ゾーンに位置付けられていることから、長期にわたり将来市街地として想定されていたことが窺える。農地が半分以上を占めるこの領域は、一団のまとまった農地が存在し、隣接する農用地区域とで明確な差のない農地も確認される。

県は行田市を含めた周辺市町村にあるこの領域を、農振地域指定予定地域とする農業振興地域整備基本方針を当初方針から策定し、個別規制法の側から農業地域の指定を促しているが、農用地区域の指定を促した農振法・農地法の改正（H21）後も未だ具体的な取り組みや検討には至っていない。同市は、農家からの指定要望が無い中で行政側から一方的に農振地域を指定することの限界を指摘している他、この領域で農業基盤整備事業の導入を担保として農振地域の指定を促すにしても、その事業に対する要望は乏しく、一方で営農環境の改善を望む一部の農家が個別に圃場を拡大する等の対応を図る事例も散見されている。

行田市が制定した都市計画法第34条11号の条例では、同条12号条例の区域内にある宅地に限定して開発行為を緩和しているが、同様の領域を広く抱える周辺市町村では、農地も含めて緩和の対象としているため、この領域でのスプロールが問題視される。

②都市的土地利用への再編が望まれる領域（高野口町）

この領域は、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たことから、行田市の領域と同様に農振法の当初線引き時（S47）に発生した。高野口町は、橋本市との合併以前から、この領域での用途地域指定の方針を示しているが、未だ用途地域は指定されていない。高野口町にあるこの領域は、行田市の農林外都市地域とは異なり、非線引き都計区域に存在する領域であるため、行田市以上にスプロール市街地が形成されており、旧橋本市側の既存の準工業地域並みに宅地化している。こうした状況から合併後の橋本市の下で、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。

まず、県や地方農政局との農林調整である。この領域では7割以上が宅地化しているが、用途地域を指定する際に大臣協議の対象となる4ha以上の農地や点在する農地の位置づけを含めた検討が求められている。農振地域すら指定されないこの領域は、長期に渡り農政側の管轄領域から外れていたにも拘わ

らず、用途地域を指定することに対して農政側は抵抗感を示している。次に、スプロールしたことでの都市的土地利用の混在が挙げられる。高野口都計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、用途地域の画定に支障をきたしている。さらに、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ため、用途地域を指定するには特別用途地区等で緩和策を講じる必要がある。

(4)用途森林域の発生要因とその対応方策の課題

橋本市では、大阪のベッドタウンとした「田園都市構想（S47）」を背景に宅地造成が計画され、大規模宅地開発の予定地であった市北部の丘陵地を中心に森林地域も含めて用途地域を広く指定した結果、用途森林域が発生した。その後も実人口の推移を大きく上回る人口フレームを設定していたが、大規模宅地開発は計画通り進まず、用途地域外の森林地域と遜色ない形で未だにその領域が残存している。一方、その大規模宅地開発地での宅地開発・分譲が進まない中で、用途地域外縁辺部では高層マンション等の開発を確認できる。

同市は用途森林域について、現況森林に都市的土地利用の一定の規制が存在することを評価する一方で、同市の都市計画マスタープランでは、これら長期開発未着手地の用途森林域を対象に、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る。あわせて、用途地域の拡大検討地は農振地域である他、縮小検討地も周辺が農振地域となるため、用途地域の再編にともなう農振地域の見直しも求められる。しかし、農振地域の指定が必要となる領域は、山林が主体である他、用途森林域に隣接する農地であっても農業基盤整備がされていない斜面地の樹林地等である。こうした土地利用であるにもかかわらず、農政側は農用地区域の指定と連動した農振地域の指定に拘る姿勢であるため、用途地域の再編と合わせた農振地域の指定が困難となっている。このように、用途地域が縮小されないまま、過大な用途森林域が残存する現状では、新たに用途地域を拡大する際に土地利用調整上の支障になりかねない。

(5)総括

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

①主導的に五地域を指定するための指定基準の整備

五地域空白域及び農林外都市地域では、個別規制法の指定要件により、これら領域が新規に発生、あるいは長期間残存することが具体的に確認された。個別規制法の運用に追随するという土地利用基本計画の主導性の課題は、かねてから指摘されているが、その一要因としては五地域自体に個別規制法の区域のような指定根拠となる独自の基準が存在しないためと考えられる。従って、五地域そのものに対しても具体的な指定基準を定めることで、国土利用計画法の側からも本研究で着目した領域の新規発生、残存の抑制に資する枠組みを確保しておくことが望まれる。例えば、農業地域の場合は、農振地域の指定予定地域としての位置づけが農業地域指定の一要因として想定されよう。

②土地利用規制の「つなぎ・橋渡し」機能の導入

農林外都市地域及び用途森林域では、個別規制法間の調整がこれらの領域が残存する一要因であった他、五地域空白域でも自治体独自の協定制度的に課題が指摘された。前述のように、主導的な五地域の指定が実現したとしても、それに追随して個別規制法の区域指定が実現しなければ、具体の規制誘導手法が講じられない。個別規制法間の調整が課題となり、個別規制法の区域の見直しが滞る場合は、暫定的に準都計区域や特定用途制限地域、地区計画を導入する等、土地利用規制の「つなぎ・橋渡し」機能の導入が望まれ、その機能を導入すべき領域もまた土地利用基本計画図上で明示することが求められる。

③五地域区分自体の再編に向けた議論

五地域空白域では、ダム湖や空港等といった非可住地の他に、レジャー施設や農山漁村集落等が同じ五地域空白域となっている。また、残存する用途森林域の全てが宅地開発の未着手領域となっている訳ではなく、当然保全すべき森林も存在する。そのため、従来の五地域とする区分に固執するのではなく、五地域空白域を含めて地域を細分化する等、五地域区分自体の再編に関する議論も求められよう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

査読有：藤岡禎・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2012)「個別規制法の運用に起因する土地利用基本計画の五地域区分に関する即地的研究」, 都市計画論文集 No. 47-3, pp193-198

[学会発表] (計1件)

藤岡禎, 「個別規制法の運用に起因する土地

利用基本計画の五地域区分に関する即地的研究」, 日本都市計画学会大会, 2012. 11, 弘前大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松川 寿也 (MATSUKAWA TOSHIYA)

長岡技術科学大学工学部 助教

研究者番号：60444189