

オオバクリエイト 正会員 望月 啓史\*  
 武藏工業大学 正会員 中村 隆司\*\*

### 1. 研究の目的

都市郊外部では、従来、都市計画、農業振興等に関する計画、方針が錯綜し、土地利用に関する市町村のマスタープランが欠如していた。都市計画に関しても未線引都市計画区域や都市計画区域外では、整備、開発又は保全の方針はもともと存在しない。その中で、市町村国土利用計画の存在が挙げられる。

そこで、新たに策定されつつある市町村の都市計画マスタープランが都市郊外部をどのように扱っているか、さらに、都市計画マスタープランと市町村国土利用計画の関係の実態を分析する。

### 2. 計画の収集

1997年3月現在、市町村の都市計画マスタープランの策定率は全国で8.2%であり、一方、市町村の国土利用計画の策定率は57.8%となっている。この中で、都市計画マスタープランと共に国土利用計画を策定しているのは64市町となっており、その全ての市町に計画の送付を依頼した。そのうち、都市計画マスタープラン60市町、国土利用計画55市町について計画を入手した。なお、35市町で国土利用計画に土地利用構想図が添付されていた。また、都市計画マスタープランの策定にあたって、都道府県が何らかの手引書を用意し、市町村の取組を促そうとしているところも少なくない。そこで、計画の送付を依頼した市町が多い岐阜県、愛知県と広島県、また、田園地域の土地利用に積極的な施策<sup>1)</sup>を行っている埼玉県、神奈川県と兵庫県の手引書を入手した（表1）。

### 3. 都市計画区域外の扱い

市町村による都市計画マスタープランは、都市計画区域について定めるものとなっている。また、ほぼ同一の内容となっている岐阜県、愛知県と広島県の手引書（以下「手引書」）では「都市計画区域及び将来都市計画区域に編入すべき区域」を対象とすることとしている。しかし、12市町で都市計画区域外

を含めて行政区域全体を計画対象としている（表2）。市町の行政担当者の中には「市全体及び各地区の発展を考えると行政区域全体を計画した方が良い」という意見も聞かれる。このような市町の都市計画区域外での土地利用計画に着目すると、全市町で「農地保全ゾーン」や「観光・レクリエーション拠点」を設定している。また「農地形成重点ゾーン」や「広域生産団地」等の専ら農業振興に関する土地利用区分も見られる。

都市計画区域の拡大を意図した土地利用区分も見られ、藤野町では「集落地区計画の導入検討区域」を設定し、都市計画区域拡大の意向を示している。集落地区計画の導入は、糸貫町でも見られる。

また、新たな都市的開発を都市計画区域外でも行うための「土地利用調整ゾーン」や「複合系開発地」等の開発区域を設定する市町も見られる。

一方、5市町で用途地域とその周辺のみを対象とし、都市郊外部の計画が示されていない（表2）。

### 4. 市街地外の土地利用計画

手引書では、市街地外について「農業地区」、「市街地外住宅地区」、「森林地区」、「レクリエーション地区」の区分を基本としている（表3）。しかし、市街化調整区域や自然公園地域に「広域的複合拠点」や「ニュータウン」等の大規模な開発目的の区域も見られる。また、多くの市町で「学園・研究地区」

表1 都市計画マスタープランと市町村国土利用計画を共に策定している市町村

府県	市町村	府県	市町村	府県	市町村	府県	市町村
宮崎県	(上北町)	岐阜県	柳ヶ瀬町	岡山県	久世町	佐賀県	佐伯町
宮城県	七ヶ浜町	瑞浪市	土岐市	新見市	新見町	長崎県	(東彼杵町)
滋賀県	利根町	糸貫町	(古川町)	佐島郡	三次市	太分県	(大分市)
松阪市	栗駒町	恵那市		竹原市	(江田島町)	日田市	
鳥取県	豊里町	愛知県	常滑市	川之江市		宮崎県	(山田町)
秋田県	大館市	瀬戸市	大府市	菊間町	(伊予三島市)	沖縄県	沖縄市
能代市	天王町	知多市	半田市				
昭和町	飯田川町	三重県	松阪市				
山形県	新庄市	福井県	久居市				
	横野町						
新潟県	人和町	滋賀県	愛知川町				
群馬県	高岡町	草津市	(伊吹町)				
埼玉県	杉戸町	石部町	湖北町				
神奈川県	藤野町	中主町	(安土町)				
山梨県	山北町	笛美町					
	(笛崎市)						
山梨県	北方町	板垣町	松江市				

（1997年3月現在）

（）-都市計画マスタープランのみ入手

（）-国土利用計画のみ入手 ( ) -両方なし

計 64市町村

【計画書の入手】

依頼数/入手数

都市計画マスタープラン 64/60

市町村国土利用計画 64/55

手引書: 埼玉県、神奈川県、愛知県、

岐阜県、兵庫県、広島県

注)入手数には、概要版やパンフレットも含む

キーワード：都市計画マスタープラン、市町村国土利用計画、都市郊外部

\* 〒153-0042 東京都目黒区青葉台4丁目4番12号 TEL 03-3460-5115

FAX 03-3460-5183

\*\* 〒158-8557 東京都世田谷区玉堤1丁目28番1号 TEL 03-3703-3111 (内) 3260

FAX 03-5707-1156

を設定している。

建設省通達では、市街化調整区域及び未線引都市計画区域について「農林漁業との健全な調和を図る観点から、農林水産部局と十分協議調整すること」とし、また、手引書では、「農業振興地域外にあっても、農業地区としての土地利用を図る」としているが、ほぼ全市町で過剰な新市街地を設定し、中には、農振農用地地区指定を解除して、市街地を計画している市町も見られる。農政サイドとの調整や面的整備等が整った段階で都市的土地利用を行うための「新土地需要対応（検討）ゾーン」や「将来の都市的土地利用のための保留地」等の暫定的な区分も見られる。東濃研究学園都市等の大規模な事業が計画書の大きな比重を占め、開発指向の強い市町村もある。

一方、開発地域以外での土地利用について、自然環境や緑地の保全に関する内容の薄い市町が多いが、市街地の外延の拡大防止や環境・景観的な視点から、市街地周辺に「保全緑地」や「農地ゾーン」を設定している市町も見られ、特に三次市では、市街地からの可視領域にある斜面樹林地に風致地区などの地域制緑地の指定を検討している。高島町は、もともと未線引であるが、市街地周辺に「市街地を抑制すべき区域」を設定している。江田島町や大分市では、都市部と郊外部の一体的まちづくりの一貫として、市民農園やクラインガルテンなど農用地の多様な活用を目指している。土岐市では、自然環境マニュアル等の策定を進め、保安林の指定がなされていない地域にシビック・トラスト制度を導入している。

#### 5. 環境負荷低減への取組

建設省通達では「環境負荷の小さな都市形成について積極的に取り組むことが望ましい」としているが、ほとんどの市町で、この点について触れていない。6市町で、「環境共生都市」や「省エネルギー型住宅」等に触れているが、具体的な施策は明記されていない。その中で唯一、松江市では、サステイナ

表2 都市計画マスターplanの対象区域

対象区域	市町数
都市計画区域及び将来都市計画区域に編入する区域	38
都市計画区域外を含めて行政区域全体	12
用途地域とその周辺	5
その他(全体構想は行政区域、地域別構想は都市計画区域等)	5

表3 岐阜県、愛知県と広島県の手引書で示された  
市街地外の土地利用区分と方針

土地利用区分	土地利用方針
農業地区	農業振興地域外にあっても、農業地区としての土地利用を図る農村集落での環境悪化のための土地利用方針を検討する。
市街地外住宅地区	良好な居住環境の維持・形成を図り、地区計画を検討する。
森林地区	自然公園や自然環境保全地域は、自然保全地区とする。
レクリエーション地区	大規模な公園緑地やその他の野外レクリエーションの利用を図る。

ビリティーを実現させるため「生態流域計画」の基本的な考え方を取り入れ「緑地」や「公共施設」の整備方針に活用している。

#### 6. 都市計画マスターplanと国土利用計画の関係

国土利用計画は、基本的には、宅地、農地等の地目の将来数値目標を示すものであり、区分が画一的で、複合的な区分や同じ地目でも開発と保全の地域的な広がりが確認できない。添付された土地利用構想図では、多様な区分も見られるが、都市計画マスターplanに比べ硬直的で、もともと構想図を添付しない市町もあり、構想図自体の位置付けも曖昧である。目標年次を過ぎても計画を改訂しない市町も多い。そのため、国土利用計画が充分に機能しているとは考えにくい。

2つの計画の策定年次に着目すると同時期あるいは国土利用計画が後から策定されたものが存在する。富岡市及び大府市は、2つの計画が同時期に作成されたため、図の提示形態も同じである。このように、2つの計画を同時期、あるいは、国土利用計画を後から作成することは、国土利用計画については、議会の議決が必要になるということが影響していることが考えられる。また、丸森町では、国土利用計画が後から策定されているが、都市計画マスターplanでは、市街地のみを計画し、国土利用計画では、郊外地域の土地利用を示し、役割分担がされている。

#### 7.まとめ

都市計画マスターplanは、都市計画区域について定めるものとされているが、都市計画区域外を計画対象区域に含める市町も多い。都市郊外部については、都市的開発への指向が強く、自然環境や緑地の保全の面は内容が薄いものとなっている。環境負荷低減という観点はほとんどの市町で見られない。こうした中で、本来都市郊外部での総合的指針となるべき国土利用計画については、都市計画マスターplanの後から策定されるものも見られる等充分に機能していない。市町村都市計画マスターplanの創設がなされたものの、都市開発の観点だけではない保全の側面も踏まえ都市郊外部も含めた総合的な土地利用に関するマスターplanが求められる。

#### 参考文献

- 1) 柴田祐、鳴海邦頼（1997年）「田園地域土地利用誘導における県レベル施策の運用形態の特徴と効果に関する研究」第32回日本都市計画学会学術研究論文集、pp109～114