

市町村における土地利用調整基本計画策定の実態と課題

武蔵工業大学 学生会員 ○石塚 壘、正会員 中村 隆司

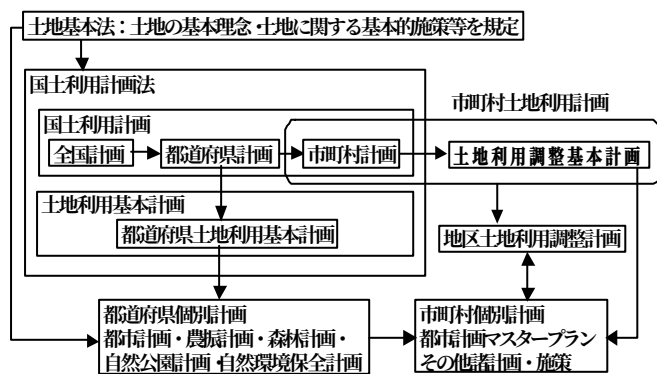
1. はじめに

土地利用上の問題を抱えている、いわゆる白地地域の土地利用を適切に誘導するため、市町村レベルの詳細な土地利用計画が必要となっている。そうした中で、近年土地利用調整基本計画の策定を試みる市町村もみられる。そこで、本研究では、14市町村の土地利用調整基本計画を収集（表－1）し、計画の構成、計画立案過程、土地利用誘導区域について比較し分析を行った。さらに、実際に栃木県塩谷町における計画の策定について、ケーススタディを行った。

2. 土地利用調整基本計画の位置付け

土地利用調整基本計画は、市町村国土利用計画等に表示されるような土地利用の基本方針を踏まえ、白地地域を中心とした市町村全域での土地利用における誘導方向の具体化を目的とする計画であり（図－1）、1997年度に国土庁（現国土交通省）により創設された土地利用調整システム総合推進事業に基づいて策定されている。

また、長野県穂高町に見られるように、既存土地利用制度の補完及び上乗せ等を目的として、独自にまちづくり条例、宅地開発指導要綱を制定し、土地利用調整基本計画と連動して、より詳細な誘導を行っている市町村も存在する。



図－1 土地利用計画の体系と土地利用調整基本計画

表－1 土地利用調整基本計画策定市町村

山形県	飯豊町 (1998, 99)	埼玉県	宮代町 (1998)	滋賀県	野洲町 (1997)
	三川町 (1998, 99)	埼玉県	花園町 (1999)	滋賀県	大津市 (1999)
	横手町 (1998, 99)	新潟県	栄町 (1998)	滋賀県	山本町 (1999)
	天童市 (1998, 99)	長野県	穂高町 (1997)	滋賀県	丹南町 (1997)
	長井市 (1998, 99)	長野県	三方町 (1997, 98)	滋賀県	近坂町 (1998, 99)
福島県	鶴岡町 (1999)	福井県	上中町 (1997)	滋賀県	赤穂市 (1999)
	湯川村 (1999)	福井県	美浜町 (1998)	滋賀県	漆沼町 (1999)
栃木県	壬生町 (1999)	岐阜県	白鳥町 (1997)	福岡県	新宮町 (1999)
	西那須野町 (1999)	三重県	名張市 (1997)	熊本県	宮原町 (1999)
茨城県	伊奈町 (1998)	奈良県	室生村 (1997)	宮崎県	高岡町 (1999)
千葉県	九十九里町 (1998)			計31市町村	

計画書を収集した市町村

3. 計画の構成

市町村により、順序や内容は少なからず異なるが、基本的には、計画の趣旨、土地利用現況、社会状況、住民意向、土地の分析等を踏まえた上で、土地利用の基本方向、土地利用誘導区域区分とその誘導方針、特に土地利用調整上留意すべき事項等を示すといった構成をとっている。

4. 計画立案過程

計画の立案過程においては、計画書の記載を見る限り、土地利用・社会状況把握等の他、表－2に示したように①住民意向の把握②土地分級評価が行われている。

表－2 土地利用調整基本計画立案の根拠

	I	II	I 住民意向の把握	II 土地分級評価
飯豊町	●		伊奈町	○◎
長井市	○		栄町	○◎
湯川村	○◎		穂高町	○◎
西那須野町	○		三方町	○◎
			室生村	○◎
			野洲町	○◎
			大津市	○◎
			山本町	○◎
			新宮町	●◎
			高岡町	○◎

●特に住民意向の把握に工夫が見られる

◎国土庁の指針による評価機能以外にも項目を設けている

①住民意向の把握

住民意向の把握は多くの市町村で取り組まれており、計画書等から読み取れる限りでは、アンケート及び協議会が1市6町、協議会のみが3町、アンケートのみが1市4町、インタビューが1町となっている。なお、野洲町のアンケートでは、対象者が土地所有者・土地耕作者のみである。名張市では、アンケート、協議会に加えパンフレット及びホームページによる計画の周知を行っている。

飯豊町では、住民との協働で積み重ねられた地区別土地利用計画を基本とした計画の策定を行っている。

新宮町では、住民参加により検討された土地利用構想マップをもとにした、土地利用誘導区域の設定を行っている。

②土地分級評価

自然的土地条件等の客観的・科学的なデータによって、土地分級評価を行っている市町村が多く、これは計画に説得力を与えるものとなることが期待されている。対象となる白地地域は、基本的には、森林や農地を継続することが前提となるため、自然環境の維持保全の観点からみた機能評価が目的となっている。国土庁の指針による評価項目は表－3の内容となっている。

キーワード：土地利用計画 緩規制地域 土地利用調整 土地利用誘導区域 土地利用分級評価

連絡先：〒158-8557 世田谷区玉堤 1-28-1 TEL 03-3703-3111 (6525) FAX03-5707-1156

表－3 国土庁（国土交通省）のマニュアルにおける土地利用分級評価

土地保全機能	傾斜角、表層地質、地形分類等から評価
水資源保全機能	森林機能や耕作地の土壌分類等から評価
生態系保全機能	植生自然度や重要な動植物の生息状況等から評価
景観保全機能	自然景観資源、特定植物群落等から評価

滋賀県大津市では、保全機能として表－3の4項目の他、水質保全機能（①窒素浄化機能②リン浄化機能）、大気浄化機能（植物による二酸化窒素吸収量）の評価を行っている。

湯川村では、保全型の評価とは別に、将来的に都市的な土地利用を図る適地の選定のための評価を行っている。

計画立案過程で苦労している点としては、法規制等についての県側の個別規制法担当部局との調整、ゾーニングの公平性、客観性の確保や住民理解等が挙げられる。

5. 土地利用誘導区域の設定

ゾーン区分に関して、表－4に示したような区域が設定されている。穂高町や塩谷町のように、各ゾーン区分に対応した地区イメージ図を示している所もある。区分数は、およそ7から11程度であるが、塩谷町は15と多く、高岡町、野洲町では4と少ない。山東町では、産業振興に資する土地利用の促進および土砂採掘等で損なわれた環境の計画的な修復を目的としたリザーブゾーンが設定されている。

栃木県では、首都機能移転候補地とされたことを契機として、那須地域（塩谷町を含む16市町村）で土地利用調整基本計画の策定を進めている。県の「土地利用調整基本計画策定の手引き」では、各市町村に対し、Ⅰ原則として開発行為等を行わない区域、Ⅱ現状の土地利用の維持を基本とし、地域社会と調和する開発行為等を認めていく区域Ⅲ計画的な地区整備を行っていく区域に大きく区分した上で細区分を行い、この区域ごとに立地可能な施設の基準を設ける（表－5）ように求めている。

穂高町では、宅地開発等指導要綱事務処理要領の中で、用途地域等に加え、一部ゾーンに緑化面積率、最低敷地面積（表－6）や建ぺい率等の基準を設定している。

表－4 土地利用誘導区域の設定例（語尾の名称はすべてゾーン）

系統	長野県穂高町	栃木県塩谷町	滋賀県山東町
自然系	①田園風景保全 ⑨自然保護	自然保護 緑の保全 緑の高原 清流	森林保全
農業系	②農業保全 ③農業観光	農業生産	農業保全
自然活用系	⑧文化保養	複合開発検討 リバーサイド	林業共生森林 自然保護活用
住居系	④集落居住	集落地域調整 生活環境保全	集落居住 集落整備
交流系	⑦公共施設	スポーツ レクリエーション	
沿道系	⑤生活交流	生活交流	
産業系	⑥産業創造	工業関連整備 開発整備検討	産業
その他		史跡自然保護 観光開発検討	リザーブ

本表、穂高町の①～⑨は、表－5のゾーン区分に対応している

表－5 長野県穂高町におけるゾーン別立地基準の例

施設の区分		ゾーン区分								
大区分	小区分	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
宿泊施設	別荘	×	×	×	×	×	×	×	○	×
	ペンション	×	×	△	×	×	×	×	○	×
	旅館・ホテル	×	×	△	×	×	×	×	○	○

○：立地可能施設

△：地区説明会を行い地区及び町の同意が必要

×：施設の立地不可 ◎：中房温泉に限る

表－6 宅地造成における分譲宅地1区画当たりの最低面積の基準

地域区分	最低面積	用途無指定地域	250㎡
用途地域内	住居系	文化保養ゾーン	別荘開発)1000㎡
	商業系	田園風景保全ゾーン	300㎡
	工業系	農業観光 公共施設	300㎡
		のうち安曇野わさび	

6. 栃木県塩谷町のケーススタディから見た課題

塩谷町の土地利用調整基本計画の立案過程を通じて把握された問題点は次の通りである。

①農業の先行き不安もあって、土地売却の期待があり基本的には開発指向が強い。その一方で、景観や自然の保全意識も高く、アンケート調査や協議会では開発と保全の狭間で結論がまとまりにくい。ゾーン区分設定に対応した、実現のための条例の制定等が望まれるが、現行の農用地区域、保安林以外の規制の強化は難しい。少なくとも、敷地規模基準見直し等の開発指導要綱の改正が求められる。

②地区および課題個所ごとに土地利用規制だけでない戦略を総合的に示すことが必要である。例えば、主要道路が開通する農用地区域等において、土地交換等の新たなルール確立・導入が必要である。

③国土庁のマニュアルに沿って土地利用分級評価を行ったが、評価の元となる各種の図面は、管理組織が複数にまたがり、一部で所在部所が不明確である等、収集が困難であった。また、分割図となっているものの中には、調査年度の相違からか、同一であるはずの凡例が図ごとに異なる等、データにも問題があった。評価に関しては、誘導区域の区分設定に説得力を与えるような結論を得ることは難しい。

④町の個性を活かした計画の策定の工夫が求められる。塩谷町でいえば住民の関心が高い尚仁沢湧水の活用・保全、あるいは高原山の優良眺望の保全を目的とした調査、分析、さらには、観光開発、産業振興との関連付けが必要と考えられる。

7. まとめ

土地利用調整基本計画は、市町村によってその役割や活用方法が異なる。また、策定されるようになってからまだ間もないため、計画事例は限られているものの、今後は①住民の合意形成手法の確立②町の個性を活かした計画の策定③自然条件の評価手法の確立④具体的な土地利用調整手法の導入と関連付け⑤地区ごとの土地利用計画の策定及び地区間の調整等が必要と考えられる。