

市町村国土利用計画における土地利用構想図の提示形態

—山形県について—

Land Use Concept Map of Municipal Land Use Plan

—A Case Study of Yamagata Prefecture —

中村 隆司

Takashi NAKAMURA

1. はじめに

国土利用計画は、国、都道府県、市町村がそれぞれ国土の利用に関する基本構想を示し、宅地、農地等地目面積の目標を示すことを内容としている。国、都道府県、市町村の計画項目は同一となっており、広域の立場から下位計画を調整するとともに、市町村の考え方が都道府県、国に汲み上げられる場として期待されている。しかし、こうした国、都道府県、市町村の双方向の関係が十分に機能を果たしているわけではない¹⁾。

市町村国土利用計画では、多くの場合、計画の参考として土地利用構想図が示される。市町村国土利用計画は、他の個別計画との関係が規定されておらず、規制に直接結びつかない計画であるから、土地利用構想図の土地利用区分も独自に行える自由さを持ち合わせており、長期的な土地利用の方向性を、各市町村が独自に表現できるという特性を持つ。一部の計画では、計画本編が議会の議決を経るということを背景に土地利用構想図の立案過程が個別規制法の「線引き」の事前の調整の場となるなど、マスタープランとしての役割を果たしている²⁾が、反面、計画の位置付けは曖昧であり、計画策定が意義のあるものとなっていない市町村も多い。また、市町村国土利用計画の策定率は全国で約5割にすぎず、一旦策定して計画期間が過ぎても、全ての市町村が改訂していないというのが現状である。

国土利用計画が個々の土地に即して、その利用のあり方を規制する計画ではないという性格上、土地利用構想図もその形態、市町村毎に考えている土地

利用計画体系の中での位置付けが多様である。各市町村の構想図の提示形態の状況は、「個別計画の上位計画、基本計画として、将来において実現されるべき望ましい土地利用状況を示す」³⁾タイプの土地利用計画における構想図の提示のあり方の実験の場となっているともいえる。

ただし、市町村が全く自由な立場で構想図を提示できるというわけではない。国土利用計画が開発に直接結びつかないものであるという性格付けが立法時に国会の応答でなされていること⁴⁾、県によっては県内市町村の構想図が一定の表現形式になるよう指導がなされる例もみられること⁵⁾、議会の議決を経るということは計画の「公式化」の過程として重要である一方で行政側の考えるような内容、表現形式の合意が難しい面もあることといった制約がある。

本研究では、市町村国土利用計画の策定率が100%で計画の改訂も予定通り行われている山形県の全市町村の国土利用計画における土地利用構想図について、土地利用の方向性を示すためにどのような提示手法が実際にみられるのかを分析する。これは、制度制定20年を経て多くの課題を抱えた国土利用計画の今後の改善を考える上で必要であるとともに、同制度を離れても、上位性、基本性を有する土地利用計画の構想図の示し方を考察する上で有意義である。

2. 土地利用構想図の添付

山形県全44市町村の国土利用計画における土地利用現況図、土地利用構想図の添付の状況は、①土地利用現況図だけのものが、鶴岡市、長井市等5市町村、②土地利用構想図だけのものが、米沢市、酒田市等10市町村、③現況図、構想図の両方を添付したものが、山形市、南陽市等20市町村、④現況図、構想図のどちらも添付されていないものが、天童市、

キーワード：土地利用、計画手法論

正会員 工博 武蔵工業大学土木工学科

(〒158 東京都世田谷区玉堤1-28-1 03-3703-3111

Fax 03-5707-2188)

東根市等 9市町村となっている。土地利用構想図という形で将来像を地図に示した市町村は44市町村中30市町村、全体の2/3である。

なお、土地利用構想図が添付されていない市町村についても、計画策定の過程では構想図を作成していることも多く、図示して公表するところまで合意を得られなかったというケースもみられる。

3. 土地利用の方向性の提示手法

土地利用の方向性を示すにあたっては、様々な手法が考えられる。山形県内で構想図を添付している30の市町村国土利用計画でみられた手法を整理すると、次の7種類に区分して考えることができる。

(1) 地目別の将来的区分の提示

農地、森林、宅地といった個々の土地の地目別の利用の将来像を示すものである。これは、国土利用計画本編が地目面積の数値による目標を提示していることと合致した表現であり、国土利用計画の構想図では最も一般的にみられる。土地利用の面的な広がり、宅地化等変化の方向性は明確であるが、例えば、同じ宅地区分の中での居住、業務、生産といった機能の違いは明らかでない。また、地目による図示は、個別規制法の地域指定とは直接結びつかない。

実際にみられる地目の区分は、表-1に示したとおりである。農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、「その他」というのが基本的な区分となっており、これは、国土利用計画本編の数値目標設定に用いられている地目区分と同じである。こうした地目別の将来的区分のみを示したものが、米沢市、酒田市等11市町村となっている。スポーツ・レクリエーション用地、公園、緑地といった区分もみられ⁶⁾、農地を田、畑、樹園地、桑畑というように詳細に区分している例もある（村山市）。

また、「その他」には、市町村によって様々な意味が込められており、「その他」の位置付けは、それぞれの構想図をみていく場合の留意点となっている。リゾート開発等の開発予定地の意味が込められている場合もかなりみられ、大きな面積を現状から拡大している市町村もある。

同じ地目による図示でも、1/25000の図等の上で

明確に線を引く即地的なものと概略的な図示とがみられ、それぞれの計画体系の上での役割は違ったものとなる。

表-1 構想図における地目、地域区分
(本文中(1)(2)の提示形態を持つ23市町村)

○：地目区分 ※：地域区分等

区分	記載市町村数	区分	記載市町村数
○農用地	17	○原野	7
○農地	4	○水面・河川・水路	14
※農業振興地域	1	○河川	2
※農振農用地区域	9	○河川・水路	1
※農業投資受益地	6	○水面・河川	2
○田	1	○水面等	3
○畑	1	○道路	19
○樹園地	1		
○桑畑	1	○その他	13
		○その他(公共施設等)	1
○森林	19	○公共用地	1
○森林・原野	2	○開発プロジェクト地	1
※総合施業団地	7	○スポーツ・レクリエーション用地	1
※保安林	7	○公園	1
※国有林	2	○公園・緑地	1
※民有林	1	※自然公園地域	1
○宅地	20		
○宅地等	1		
※都市計画区域	3		
※用途地域	2		

(未線引き都市計画区域における用途地域指定の範囲)

表2 (1)の提示形態の例

市町村名	土地利用構想図における土地利用区分
米沢市	農用地 森林 宅地 道路 原野 水面・河川・水路 その他
寒河江市	農地 森林 宅地 道路 公園 水面・河川・水路
立川町	農用地 森林 道路 水面・河川・水路 市町村界 その他
	スポーツ・レクリエーション用地
藤原町	農地 森林 宅地 道路 公園 緑地 水面・河川
村山市	田 畑 樹園地 桑畑 民有林 国有林 宅地等

(2) 既存制度による地域指定等の利用

農振法の農用地区域、森林法の保安林、都市計画法の用途地域の指定区域といったような法律によって裏付けがありこれらの指定によって実際に開発行為が規制されることとなる地域指定を、そのまま利用して将来像を示す形態である。また、農業投資受益地、総合施業団地を明示したものもみられる。実際の提示形態としては、地目区分に加えて地域指定等を示すというものとなっており、新庄市、大江町等10市町村がこの形態をとっている。

この提示形態は、同じ農地でも農地としての保全の重要度の違い等を示すことができ、地域指定に対するマスタープランとしての性格が明確となる。しかし、実際には、現状の設定状況をそのまま将来に

引き延ばしてしているに過ぎないものもかなりみられる。こうした提示形態は、同じ国土利用計画法による土地利用基本計画との関係が問題となる。また、土地利用基本計画の計画内容が基本的には、5地域（都市、農業、森林、自然公園、自然保全）であることからすると、農用地域等まで設定するということは、より踏み込んだものであるということもいえる⁷⁾。

表3 (2)の提示形態の例

市町村名	土地利用構想図における土地利用区分
新庄市	都市計画区域 用途地域 森林 総合施業地 保安林 農用地 農振農用地区域 農業交受受益地 宅地 道路 原野 水面・河川・水路 その他
大江町	農用地 農振農用地区域 森林・原野 総合施業地 保安林 宅地 道路 水面・河川・水路 その他

(3) 開発エリア、保全エリアの設定

地目とは関係なく市町村内全域を、開発を志向するエリアと保全していくエリアに区分する提示形態である。国土利用計画法が生まれた背景には、列島改造ブームのもとでの乱開発に対処するということがあるが、開発地域と保全地域を明確化することは、そうした問題意識に直接的に応えた形態であるともいえる。川西町と八幡町がこうした形態となっているが、ともに保全地域の提示というよりは、積極的な開発志向がみとれる。

表4 (3)の提示形態の例

市町村名	土地利用構想図における土地利用区分
川西町	生産的緑地 保全地域 利用可能地域 工業適地 都市計画区域
八幡町	開発エリア 業務生活エリア 開発規制エリア 開発規制内農用地・保安林 国定公園 道路

(4) 地区区分による方向性の提示

市町村内を北部地域、西部地域、東部地域、南部地域といったような歴史的、社会的、物理的に同質な地域に区分して、その地区区分毎に土地利用の方向性を示すものである。

国土利用計画では、本編に文章として地区別の土地利用方針を示すことが国から通達されており、この区分を構想図にも示した形態である。山形県内では、南陽市のみが構想図に示しており、26市町村で構想図とは別に地区区分図を添付している。

(5) ゾーン設定による方向性の提示

戦略的に一部の地域について方向付けを行って

るもので、宅地、農地、森林を含めて、例えば、田園緑地ゾーン、リゾートゾーン、工業開発ゾーンといった地域整備の方向性を示している。山形市、上山市、白鷹町がこの形態をとっている。

白鷹町では、「市街地形成地域」、「工業適地」を示すとともに、山地・緑地について単に農林産業の場としてだけでなく「交流空間として開発可能地域」、「スポーツ・レクリエーションの利用」といったゾーン設定を行っている。山形市、上山市は、市内全域をゾーン設定している。

表5 (5)の提示形態の例

市町村名	土地利用構想図における土地利用区分
上山市	都市的土地利用ゾーン 農林業的土地利用ゾーン 複合的土地利用ゾーン 農林業・観光的土地利用ゾーン 農林業・工業的土地利用ゾーン(国道に沿う回廊的ゾーン 平野部ゾーン 山間部ゾーン)
白鷹町	都市計画区域 市街地形成地域 工業適地 平坦地域(生産的緑地) スポーツ・レクリエーションの利用 健康と福祉の利用 保全地域 交流空間として開発可能地域 山間地域(林地的利用 草地 保全) その他の地域 都市的・レクリエーション的利用地域

(6) プロジェクトの提案

ほ場整備事業、道路整備事業、さらに、住宅整備、小学校整備というような面的、線的、点的な具体的プロジェクトの実施地域を示すものである。

鮭川村では、土地利用構想及びプロジェクト図として、ほ場整備事業、農用地開発事業、農道整備事業、小学校整備事業等の事業実施箇所を示すとともに、工場用地、ゴルフ場用地を具体的に示している。積極的な開発の立場に立った構想図となっているが、こうした具体的事業計画のない地域については方向付けがなされていない。

戸沢村では、地目設定に加えて、ゾーン設定とこのゾーンに係わるプロジェクトを提示している。地目区分による土地利用構想図とは別に、開発プロジェクト図として、地場産業振興ゾーン、最上川流域観光開発ゾーンといったゾーン設定とその具体的面積が示され、さらに、例えば地場産業振興ゾーンについては、バイオ農業推進施設、冬期農業振興施設等のプロジェクトが具体的に示されている。

表6 (6)の提示形態の例

市町村名	土地利用構想図における土地利用区分
鮭川村	ほ場整備事業 農用地開発事業 河川整備事業 道路整備事業 農道整備事業 広域農道整備事業 自然遊歩道整備事業 村道整備事業 村営住宅整備事業 小学校整備事業 高齢者福祉施設整備事業 レクリエーション施設整備事業 村道新築路線認定事業 山元・升型停車場線(与蔵ライン) 工場用地 ゴルフ場用地

(7) 独自の視点による土地の評価設定

例えば景観といった観点から土地利用適性を評価して、計画立案の材料というだけでなく、土地利用の目標としても示したものである。

金山町では、構想図が4つに分かれ、それぞれに着目点異なる。例えば、産業と住民環境に関する土地利用構想や景観形成、保全に関する土地利用構想を示している。景観については、独自の条例が背景となっている。

羽黒町では、自然環境保全図と開発構想図が並列して示されている。自然環境保全図として、自然環境保全地域等の地域指定に加えて貴重な植生、町並み保全地域等を示し、開発構想図として、「自然体験ゾーン」「観光交流ゾーン」等のゾーン設定と工場用地、文化記念館、農道等の予定を記載している。

表7 (7)の提示形態の例

市町村名	土地利用構想図における土地利用区分
金山町	①利用区分図 農地(農業振興地域・農用地 農業投資受益地) 森林(総合施業用地 保安林 国有林) 宅地 原野 水面等 その他 ②基本的土地利用地域区分図 直接的土地利用型地域(長期固定型土地利用区域 変動要因内包型土地利用区域 間接的土地利用型地域) ③住民生活型土地利用地域区分図 産業振興型土地利用地域(第1次産業振興型土地利用区域 第2次産業振興型土地利用区域 第3次産業振興型土地利用区域) 住民環境整備型土地利用地域(住民環境基盤整備型土地利用区域 住民環境局立整備保全型土地利用区域 総合的住民環境整備型土地利用区域) 総合的環境整備型土地利用地域 住民生活型環境整備型土地利用地域 ④景観形成型土地利用地域区分図 計画的景観形成型土地利用地域(街並み景観形成型土地利用区域 農村景観形成型土地利用区域 山村景観形成型土地利用区域) 自然景観保全活用型土地利用地域
羽黒町	①自然環境保全図 自然保全地域 国立公園 保安林 貴重な植生 国宝・重要文化財・天然記念物・史跡・名勝 環境保全・町並み保全地域 ②開発構想図 中央地区整備ゾーン 創造の森ゾーン 月山高原自然体験ゾーン 羽黒山観光交流ゾーン 工場用地 住宅地 スキー場 道路 農免道路 過疎基幹農道 バイパス 文化記念館 神社 等

4. まとめ

市町村国土利用計画では、地目面積の目標を示すという計画本編の内容に即して、土地利用構想図においても地目別の将来的見通しを図面に示すという形態をとるものが一般的で、基本的な提示形態になっている。しかし、その提示のあり方(即地的か概略的か、「その他」区分の意味付け、身近な緑地等

の地目設定)が市町村によって独特である。

また、既存制度による地域指定の利用、開発・保全エリアの設定、地区区分による方向性の提示、ゾーン設定による戦略的地域の提示、プロジェクトの提案、独自の視点による土地の適性評価といった手法を用い、これらを組み合わせて様々な提示形態がみられる。

地域の個性を活かした土地利用の見方、考え方が求められる中で、身近な地域の構想を柔軟な発想で示す土地利用構想図には意義があり、国土利用計画法を見直していくにあたっては、計画の参考にすぎない土地利用構想図を公的に位置付ける必要がある。その際、計画の実態を踏まえて、計画の良さを損なわないようにしていくことが求められる。一部で構想図の提示形態にまで行われている県の指導には問題がある。また、国土利用計画は、「開発」と結びつかないとされているが、プロジェクトを記載している例がみられ、「その他」地目は開発予定地としての意味合いを持っており、各種のゾーン設定も「開発」と無縁ではない。そもそも「開発」と「保全」が「利用」の中身でもあって、「開発」と「保全」を含めた計画であることの確認が必要である。一方、実態としては、開発志向の強い構想図が多く、国土利用計画が総合開発計画と並列した現状では、「保全」する地域の明確化ということも重要である。

今後の課題として、土地利用構想図には県の指導の影響も大きく、他県の事例の検討が必要である。また、それぞれの提示手法がどのような意味、効果を持っているのか、何故こうした提示形態を用いることとなったのかといった点での調査と、優良な事例の発掘が必要である。

補注

- 1)中村隆司：国土利用計画にみる国、県、市町村の計画の相互関係に関する研究、第28回日本都市計画学会学術研究論文集、1993年
- 2)中村隆司：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、第27回日本都市計画学会学術研究論文集、1992年
- 3)国土庁土地局監修：土地基本法、ぎょうせい、1990年
- 4)衆議院建設委員会での木村委員長の要望事項及び内田経済企画庁長官答弁によって、国土利用計画は、直接に開発事業の実施を図る性格のものではないという性格付けが済んでしまっている。
- 5)例えば、福島県があげられる。
- 6)大都市周辺部の埼玉県では、この区分がよくみられる。また、(5)～(7)でふれている提示形態では、この観点からの区分がみられる。
- 7)土地利用基本計画でも、市街化区域、市街化調整区域、未編入都市計画区域における用途地域の区域、農用地区域、保安林、国有林、民有林、自然公園特別地域、同特別保護地区、自然保全特別地区の範囲は参考表示されている。