

個別規制法による地域指定の組み合わせに応じた土地利用の変化と土地利用調整計画* —栃木県那須地域を対象として—

Research on the Land Use Change under the Combination of Zoning Land Use Control Laws and Land Use Coordination Planning* -Case Study of Nasu Region in Tochigi Prefecture-

高橋佑介**・中村隆司***

By Yusuke TAKAHASHI**・Takashi NAKAMURA***

1. はじめに

土地利用に関しては、都市計画、農業振興計画等に関する個別規制法によりそれぞれの観点から地域指定を行い、規制を行っている。結果的にどの個別規制法によっても相対的に規制の緩い地域、いわゆる白地地域が存在しており、計画的、総合的な土地利用を図っていく上では個別規制法を超える総合的計画を考える必要性があるとされる¹⁾²⁾。

こうした中で、複雑な個別規制法の地域指定の組み合わせの実態と、この組み合わせに応じた土地利用の変化を把握することが重要であるが、個々の限られた地区でなく一定の広がりを持つ地域の中で実態を把握することは容易ではない。

本研究で分析対象としている栃木県は、県土全域に対して 32.6%が都市計画白地であり、農振白地が 27.8%である。栃木県は全国的に見て白地地域が多く存在し、また首都圏近郊であるため潜在的に開発の可能性がある。さらに、那須地域が首都機能移転候補地となり、実際にさまざまな乱開発も見られることから、那須地域の 16 市町村で土地利用を適切に誘導し、総合的かつ横断的な視点による計画的な土地利用の基本方向を定め、市町村の枠を超える広域的視点を持った土地利用を行うために「市町村土地利用調整基本計画」策定や「個別の土地利用規制法等の総合的運用」を進めている。

本研究では、栃木県が整備した土地利用規制と土地利用現況データを用いて GIS を使用することにより、①那須地域 16 市町村を対象に個別規制法による地域指定の組み合わせと白地地域の実態、②その組

み合わせ別の土地利用変化の違いについて分析した。

③また、栃木県で試みている土地利用調整基本計画の実態について分析する。

2. 使用データの概要

本研究で使用するデータは、栃木県が独自に作成したものである。土地利用基本計画図が 1997 年 3 月よりベクトルデータで 5 時点収録されており、都市地域、農業地域等の 5 地域区分や用途地域、農用地区域、保安林等の指定状況の情報がある。

土地利用現況図は 1993 年と 98 年の 2 時点があり、それぞれ航空写真をもとに作成されたベクトルデータであり、面積を正確に把握することができる。

これらのデータは 2 次メッシュ毎に作成されたデータであり、使用可能フォーマットへ変換を行った。これにより土地利用変化状況の把握、地域指定の組み合わせごとに土地利用変化がどのくらい起こったかの面積の算出も可能である。

3. 個別規制法による地域指定の重複と白地地域

地域指定の組み合わせに応じて実際にどのような指定実態となっているのか、またどの個別規制法からも規制の緩い緩規制地域、いわゆる白地地域がどのように分布しているのかを分析した。

那須地域は都市計画制度から見ると、線引きは 1 町(高根沢町)、非線引きが 12 市町で都市計画区域の指定のない地域が 3 町村となっている。

那須地域における個別規制法による指定の重複関係を表 - 1 に示す。都市計画区域は 147,143ha で那須地域の 66%となっている。個別規制法の地域指定の中で都市計画白地は 134,147ha であり、那須地域の約 60%にあたる。また、各個別規制法の重複のう

*キーワード：緩規制地域、土地利用変化、土地利用調整

**学生員、工修、武蔵工業大学大学院工学研究科土木工学専攻

***正員、工博、武蔵工業大学工学部 助教 授

(東京都世田谷区玉堤 1 丁目 28 番 1 号、
TEL03-3703-3111、FAX03-5707-1156)

(單位:ha, %)

都市地域		農振地域		森林地域		自然公園・自然保全地域		面積(割合)		宅地・面積(割合)	
面積(割合)		面積(割合)		面積(割合)		面積(割合)		面積(割合)		面積(割合)	
市街化区域						554 (0.2)				8.8 (0.8)	
市街化調整区域						6,540 (2.9)				48.3 (4.4)	
農振地域域外		森林地域域外		特別地区		12 (0.0)		0.0 (0.0)			
5,900 (2.6)		5,570 (2.5)		その他		5,558 (2.5)		163.8 (14.9)			
5,904 (2.6)		その他		330 (0.1)				5.4 (0.5)			
		その他		4 (0.0)				0.0 (0.0)			
農用地区域		森林地域域外		特別地区		201 (0.1)		0.8 (0.1)			
36,376 (16.3)		その他		36,175 (16.2)				119.3 (10.8)			
40,433 (18.1)		その他		特別地区		84 (0.0)		0.2 (0.0)			
		4,057 (1.8)		その他		3,973 (1.8)		7.6 (0.7)			
農振白地		保安林		特別地区		4 (0.0)		0.0 (0.0)			
350 (0.2)		その他		346 (0.2)		0.7 (0.1)		0.7 (0.1)			
50,423 (22.6)		森林白地		特別地区		252 (0.1)		2.3 (0.2)			
		25,191 (11.3)		その他		24,939 (11.2)		144.0 (13.1)		a	
		24,882 (11.2)		その他		24,663 (11.1)		339.8 (30.9)		b	
農振地域域外		保安林		特別地区		4,348 (1.9)		1.8 (0.2)			
13,612 (6.1)		その他		9,264 (4.2)		4.2 (0.4)		4.2 (0.4)			
43,291 (19.4)		森林白地		特別地区		2,849 (1.3)		16.9 (1.6)		c	
		24,142 (10.8)		その他		21,293 (9.5)		67.9 (6.2)		d	
		森林地域域外		特別地区		340 (0.2)		2.1 (0.2)			
		5,537 (2.5)		その他		5,197 (2.3)		64.4 (5.9)		e	
農用地区域		森林地域域外		特別地区		177 (0.1)		2.7 (0.2)			
8,019 (3.6)		その他		7,842 (3.5)				21.1 (1.9)			
8,388 (3.8)		その他		特別地区		1 (0.0)		0.0 (0.0)			
		369 (0.2)		その他		368 (0.2)		0.3 (0.0)			
農振白地		保安林		特別地区		15 (0.0)		0.0 (0.0)			
414 (0.2)		その他		399 (0.2)		0.2 (0.0)		0.2 (0.0)			
22,635 (10.1)		森林白地		特別地区		564 (0.3)		0.4 (0.0)			
		12,910 (5.8)		その他		12,346 (5.5)		19.9 (1.8)		e	
		森林地域域外		特別地区		352 (0.2)		2.9 (0.3)			
		9,311 (4.2)		その他		8,959 (4.0)		58.6 (5.3)		f	
農振地域域外		保安林		特別地区		9,515 (4.3)		0.0 (0.0)			
23,769 (10.7)		その他		14,254 (6.4)		0.3 (0.0)		0.3 (0.0)			
44,867 (20.1)		森林白地		特別地区		568 (0.3)		0.0 (0.0)			
		19,544 (8.8)		その他		18,976 (8.5)		2.3 (0.2)		g	
		森林地域域外		特別地区		225 (0.1)		0.0 (0.0)			
		1,554 (0.7)		その他		1,329 (0.6)		4.2 (0.4)		h	
				合計		223,035 (100.0)		1100.2 (100.0)			

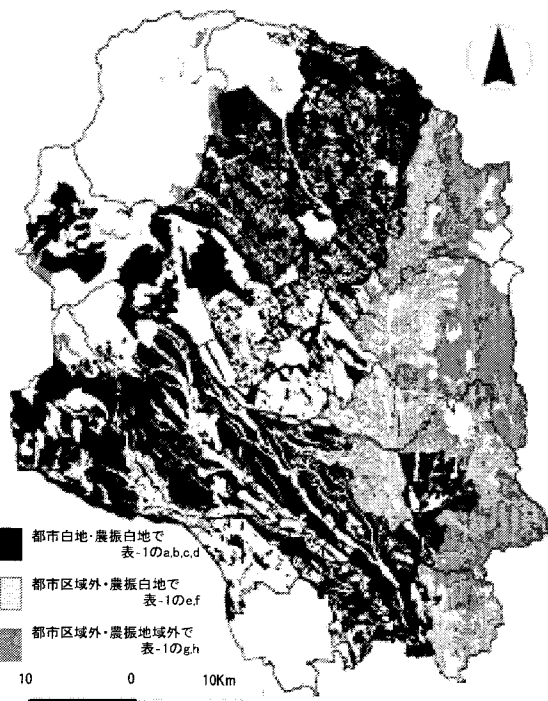


図-1 那須地域の緩規制地域の分布状況

单位: ha

	市街化区域	市街化調整区域	用途地域	農用地区域	その他 規制の強い地域	都市白地・農振白地 で表-1のa,b,c,d	都市区域外・農振 白地で表-1のe,f	都市区域外・農振 地域で表-1のg,h
田・畑等	140.8 (25.4%)	4650.0 (71.1%)	1247.9 (21.1%)	38489.5 (78.8%)	245.7 (0.6%)	11758.9 (15.5%)	3553.7 (16.7%)	260.7 (1.3%)
森林・原野	47.5 (8.6%)	624.0 (9.5%)	605.0 (10.2%)	4866.0 (10.0%)	42035.5 (96.6%)	48019.2 (63.1%)	13962.0 (65.5%)	19339.8 (95.2%)
宅地等*1	305.9 (55.2%)	762.8 (11.7%)	3255.9 (55.1%)	2507.9 (5.1%)	435.3 (1.0%)	9236.6 (12.1%)	2395.9 (11.2%)	385.0 (1.9%)
交通用地等*2	59.8 (10.8%)	503.1 (7.7%)	795.1 (13.5%)	2957.5 (6.1%)	793.4 (1.8%)	7076.5 (9.3%)	1394.2 (6.5%)	319.9 (1.6%)
計	554 (100%)	6540 (100%)	5904 (100%)	48821 (100%)	43509.9 (100%)	76091.2 (100%)	21305.7 (100%)	20305.3 (100%)

*1: 宅地等: 住宅地、工業用地、事務所、公共施設、その他・更地 *2: 交通用地、水面、河川等

の b)が次いで約 13%となっている。

表-2に那須地域全域における1998年の主な地域指定別の地目別面積の状況を示した。緩規制地域では60%以上を森林が占めているが、那須地域では平地林、里山といった開発のしやすい森林が多い。また一方で、市街化区域、用途地域内にも30%以上を田畑・森林が占めている。

4. 土地利用変化の実態

那須地域では 1993 年から 5 年間に田・畑等の農業的土地利用及び森林から 1,100ha が宅地化されてい

る。宅地化は都市計画白地、農振白地、森林地域外などの地域で多く見られ、最も宅地化が多かった地域は都市計画白地 - 農振白地 - 森林白地 - 自然系地域外で 339.8ha(宅地化の 30.9%)である。本来宅地化が予定されている、非線引き用途地域では 163.8ha(同 14.9%)が宅地化されており、那須地域では白地地域での拡散的な開発が進行している。

一方、規制の厳しい保安林に指定されている地域での宅地化は少なく、10ha 以下である。これに対して、規制が厳しいとされる農用地区域内でも那須地域全体で 150ha 以上が宅地化されており、都市計画白地 - 農用地区域 - 森林地域外 - 自然系地域外では 119.3ha(同 10.8%)が宅地化されている。この点に関しては、本来農用地区域の指定は一筆毎の細かな指定であるのに対して、今回使用した地域指定のデータはやや粗いものとなっており、この数字の信頼性には問題もある。むしろ、農用地区域がまとまって指定されている地域内でも開発がかなり行われていると解するべきであると考えられる。

緩規制地域、特に都市計画白地-農振白地-森林白地において、以前は農地もしくは森林であったが、資材置場・耕作放棄地等の「その他」や「更地」への土地利用転換をした地域が多く見られ、その面積は 114.1ha（その他・更地への変化面積の約 20%）であった。農用地区域内でも 76.5ha(同 13.0%)が「その他・更地」へ変化している。

以下に土地利用変化と土地利用規制から見て特色のある事例を挙げる。

① 農用地区域内での開発

農振計画で指定される農用地区域は、農地または農業用施設以外の土地利用を認めていないが、農用地区域内での開発が目立つ地区もある。図 - 2 に示すように、矢板市では市の環状道路沿いに病院等の公共施設が立地し、周辺部には農用地指定を解除し開発を行う例も見られる。

② 隣り合う市町村間の規制と開発の違い

図 - 3 は塩原町と西那須野町、大田原市の境界部付近を示したものであるが、塩原町は農振地域に対して農振白地が少なく(農振地域の 11%)、農用地区域が広範にわたり設定されており、宅地化は 5 年間で 2ha(農用地区域の 0.2%)と少ない。しかし、隣り合う西那須野町は農振白地が多く(農振地域の 33%)、

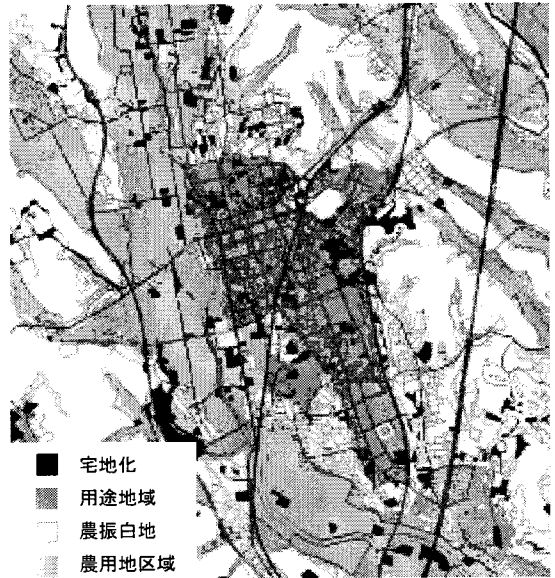


図-2 農用地区域内での開発状況(矢板市)

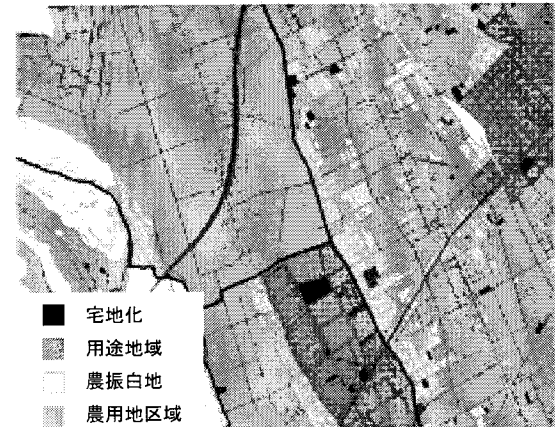


図-3 塩原町・西那須野町・大田原市周辺における開発状況

農用地区域が入り組んでおり、農用地区域内での開発が 23ha(農用地区域の 0.9%)と散在的に住宅開発、商業店舗立地が進行している。

③ 那須高原地域での林地伐採

首都機能が移転することにより規制が厳しくなるという考えがあり、那須高原を中心として林地を伐採し「その他・更地」化し、それを既成事実化する動きが見られ、那須らしい景観が悪化している。

5. 土地利用調整基本計画の策定

栃木県では、那須地域 16 市町村で土地利用調整基本計画の策定を進めている。これは白地地域を中心とした用途地域を除く市町村全域での土地利用の誘

導方向の具体化を目的とする計画である。市町村単独でなく、広域のまとまった地域で、市町村の独自性を活かしながら、個別規制法とは別に土地利用調整に関する計画を一斉に策定する試みは、画期的であるといえる。

栃木県の「土地利用調整基本計画の手引き」では、
Ⅰ:原則として開発行為を行わない現況の土地利用を保全増進する区域

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

の3つに大きく区分した上で、各市町村に対して細区分(土地利用誘導区域)を行い、この区分ごとに立地可能な施設の基準を設けるように求めている。16市町村のうち西那須野町の計画策定が先行しているが、計画の枠組みは長野県穂高町の土地利用調整基本計画³⁾とその運用が参考とされている。

西那須野町と塩谷町、矢板市の土地利用調整基本計画についてみる。計画の対象区域は用途地域の指定がない地域で、対象期間は概ね5年間である。これら3市町の土地利用誘導区域に関して、8つの系統に分類し、表-3にまとめた。また、その際に栃木県が示したⅠⅡⅢ区分のどれであるかも示した。

西那須野町では11にゾーン区分し、塩谷町は、15ゾーンと多めに区分している。矢板市は13にゾーン区分し、交流系、産業系のゾーニングが多くなっている。

3市町ともに農用地区域、保安林をⅠ区分とし、保全するという方向性は共通しているが、白地地域については、市町の特色が現れておりゾーン区分も9～13に及ぶ。このことは、個別規制法上では土地利用の方向性が示されていない白地地域でも各市町村の特性に応じて土地利用の方向性を示すことが必要であること、各個別規制法による個別的対応の積み重ねでは不十分であることを裏付けている。

なお、西那須野町では土地利用調整基本計画の策定に伴いその実現を土地開発指導要綱で対応しているが、条例の策定が検討されている。

6. まとめ

土地利用規制と土地利用現況に関する栃木県デー

表-3 土地利用誘導区域

	西那須野町	塩谷町	矢板市
自然系	田園緑地 (Ⅰ)	自然保護 (Ⅰ) 緑の保全 (Ⅰ) 史跡自然保護 (Ⅰ)	自然保護 (Ⅰ)
	自然環境共生 (Ⅲ)	緑の高原 (Ⅱ) 清流 (Ⅱ) リバーサイド (Ⅲ)	観光型畜産地整備 (Ⅲ)
農業系	農業振興 (Ⅰ)	農業生産 (Ⅰ)	農業生産 (Ⅰ)
住居系	集落 (Ⅱ) 市街地 (Ⅲ) 新市街地形成 (Ⅲ)	集落地域調整 (Ⅱ) 生活環境保全 (Ⅱ)	自然共存型生活環境保全 (Ⅱ) 田園環境調整 (Ⅱ) 居住地整備 (Ⅲ) 自然共存型開発整備 (Ⅲ)
	生活拠点 (Ⅲ)	スポーツ レクリエーション (Ⅱ)	庁舎等周辺整備 (Ⅲ) 北部生活拠点整備 (Ⅲ) 娯楽スポーツ施設整備 (Ⅲ)
沿道系	幹線道路沿道 (Ⅱ)	生活交流 (Ⅲ)	幹線道路周辺整備 (Ⅲ)
産業系	複合業務拠点 (Ⅲ)	工業関連整備 (Ⅲ) 開発整備検討 (Ⅲ) 複合開発検討 (Ⅲ)	産業市街地整備 (Ⅲ) 複合開発整備 (Ⅲ)
	学術研究拠点 (Ⅲ) 重点 (Ⅳ)	観光開発検討 (Ⅲ)	

タを用いて分析することにより、那須地域の半分以上が緩規制地域であり、しかもモザイク状に広範に分布している事が確認できた。個別規制法による地域指定の組み合わせ別の土地利用変化の違いを分析した結果、市街化区域、用途地域内での宅地化が那須地域の20%以下であるのに対して、緩規制地域内での開発が多く見られることが明らかになった。規制の厳しいとされる農用地区域がまとまって存在する地域内での宅地化もかなり見られ、さらに市町村によって地域指定、農用地区域解除の運用の違いも大きいことが分かった。

また、栃木県では那須地域の16市町村すべてについて、土地利用の基本方向を示す土地利用調整基本計画策定を進めており、個別規制法によって白地地域とされる地域でも市町村の特性に応じて10ゾーン区分程度の区分が行われている。これは、白地地域といえども市町村独自のゾーニングが求められていることを裏付けている。また、現在各市町村は要綱による対応を進めようとしているが、条例策定を目指す動きもある。個別規制法に基づかないゾーン区分の設定と方向性の提示をどのように実現していくかが課題であり、また注目される。

参考文献

- 1) 三宅偉久・中出文平:地方都市周辺部の緩規制地域の開発実態と課題に関する研究、第28回日本都市計画学会学術研究論文集、pp841-846、1993
- 2) 大方潤一郎:自治体総合土地利用計画の必要性と課題、日本不動産学会誌、第13巻第4号、pp26-33、1999
- 3) 大方潤一郎:土地利用調整系まちづくり条例、地方分権時代のまちづくり条例、学芸出版社、pp111-149、1999
- 4) 中村隆司:国土利用計画と土地利用基本計画を通じた農山村保全の現状と課題、日本不動産学会誌、第13巻第4号、pp42-48、1999
- 5) 水口俊典:土地利用計画とまちづくり、学芸出版社、1997
- 6) 福与徳文:農振法のゾーニングに関する諸論点の整理と展望、農村計画学会誌 Vol115, No.1、pp9-20