

# 土地利用調整計画におけるゾーニングの実態\*

The Actual Condition of Zoning in Land Use Coordination Plans\*

石塚 壘\*\*・中村 隆司\*\*\*

By Rui ISHIDUKA\*\*・Takashi NAKAMURA\*\*\*

## 1. はじめに

いわゆる白地地域だけでなく、一部の市街化調整区域でみられる無秩序な開発等の問題に対処し、しかも個々の市町村ごとに状況が異なる中では、個別規制法による全国画一的な対応ではなく、市町村独自の総合的な取り組みが必要となっている。そうした中で、近年土地利用調整計画の策定を試みる市町村がみられる(表 - 1、2)。本研究では、これらの計画書の収集分析、計画担当者へのヒアリング、アンケートを実施し、計画の構成、計画策定にあたって実施されている土地利用分級評価について分析を行うとともに、市町村がそれぞれ独自に行ったゾーニングについて類型化を行い、地方都市やその郊外農山村地域のいわゆる白地地域や既に線引きされている地域において、どのような区域区分が求められているのか、さらにそうしたゾーニングを実現していくために個別規制法では欠けている方策は何か検討した。

## 2. 計画の位置付け

土地利用調整計画は、もともとは白地地域を中心とした地域での土地利用の誘導方向の具体化を目的とする計画として、国の補助事業である土地利用調整システム総合推進事業(1997年、国土庁)に基づいて策定され、市町村全域を対象とする土地利用調整基本計画と地区土地利用調整計画がある。実際には、

\* キーワーズ：土地利用、地域計画、地区計画、ゾーニング

\*\* 学生員、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都市基盤工学科

(東京都世田谷区玉堤1丁目28番地1号、

TEL03 - 3703 - 3111、FAX03 - 5707 - 1156)

計画策定は線引き市町村でも行われ、都市計画マスタープラン策定のためにこの事業を利用する市町村も存在する。

表 - 1 土地利用調整基本計画策定事業実施市町村  
(平成14年5月現在)

青森県	三沢市(2001)	馬頭町(2000)	山東町(1999)*
	飯豊町(1998、99)	小川町(2000)	京都府 大宮町(2001)
	三川町(1998、99)	湯津上村(2000)	奈良県 室生村(1997)
	櫛引町(1998、99)	黒羽町(2000)	丹南町(1997)
	天童市(1998、99)	那須町(2000)	浜坂町(1998、99)
山形県	長井市(1998、99)	伊奈町(1998)*	赤穂市(1999、00)
	鶴岡市(1999、00)	茨城県 九十九里町(1998)	兵庫県 淡路町(1999、00)
	山辺町(2000、01)	千葉県 宮代町(1998)	福美町(2000、01)
	白鷹町(2000、01)	埼玉県 花園町(1999)	津名町(2000、01)
	八幡町(2000、01)	新潟県 栄町(1998)	新宮町(2001)
	大石田町(2001)	三方町(1997、98)	広島県 甲田町(2001)
	南陽市(2001)	福井県 上中町(1997)	新宮町(1999)*
福島県	湯川村(1998)*	美浜町(1998)	福岡県 桂川町(2000)
	船引町(2001)	種高町(1997)	若宮町(2001)
	壬生町(1999、00)	長野県 三郷村(2000)	宮原町(1999)
	西那須野町(1999)	松川村(2000)	熊本市 西原村(2001)
栃木県	大田原市(2000)	岐阜県 白鳥町(1997)	高岡町(1999)
	矢板市(2000)	三重県 名張市(1997)	宮崎県 佐土原町(2000)
	塩谷町(2000)	野洲町(1997)	日南市(2001)
	烏山町(2000)	滋賀県 大津市(1999)*	計 59市町村

表 - 2 地区土地利用調整計画策定事業実施市町村

山形県	飯豊町(1997、98)	日高市(2001)	園部町(1998)
	西川町(1997)	千葉県 九十九里町(1999)	八木町(1999)*
	須賀川市(1997、98)*	多古町(2001)	京田辺市(2000)
福島県	只見町(1997)	新潟県 栄町(1999)	丹南町(1997、98)
	鏡石町(1999)	種高町(1997)	浜坂町(2000)
	船引町(2000)	長野県 高森町(1998)	佐賀町(2001)
	原町市(2000)	掛川市(1997、01)	福岡県 新宮町(2001)
栃木県	壬生町(2000)	静岡県 岡部町(1999、00)	与那城町(2000)
群馬県	碓氷村(2001)	三重県 名張市(1998、99、00)	沖縄県 具志川市(2001)
埼玉県	上尾市(1999)*	滋賀県 長浜市(2000)	計 29市町村

■ 計画書を収集した市町村(ただし概要版も含む) \* はアンケート回答市町村

## 3. 土地利用分級評価について

土地利用調整基本計画策定にあたり、国土庁の事業マニュアルでは、計画の資料とするために、土地利用分級評価が実施されることになっており、これは自然的土地条件等の客観的・科学的なデータによって、計画やゾーニングに説得力を与えるものとなることが期待されている。対象として想定される白地地域は、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実施されている(表 - 3)。ただし、全ての市町村で実施されているわけではなく、収集した計画書等から読み取れる限りでは、31市町村

(53%)で実施され、その内ほぼすべての市町村で、国土庁による「総合的な土地利用評価マニュアル(1997年3月)」に準じた評価(4項目評価)がなされている。滋賀県大津市では、県が独自に設けた土地利用分級評価基準に基づき、4項目の他、水質保全機能(窒素浄化機能 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。保全型の土地利用分級評価の他に、将来的に住宅地、工業地、商業地等、都市的土地利用が想定される地域を抽出するための土地利用選好度評価も14市町村(24%)で実施されている。宮崎県佐土原町では、両方の評価結果と自然環境保全区域の指定状況を考慮し、都市化候補地を抽出している。

この作業については、概ね推測できる結果しか得られない、策定期間が短く調査が不足している等、有効性に問題があるとの声が計画担当者には多い。活用面においても、一部で都市計画マスタープラン等に結果を活用している例もあるが、専門的なため住民の理解は得にくいとのことである。

表 - 3 市町村の土地条件評価実施状況

保全型土地利用分級評価のみ実施	18	ともに未実施	9
土地利用選好度評価のみ実施	1	不明(計画書未収集の市町村を含む)	18
ともに実施	13	計	59

#### 4. ゾーニングの実態と類型化

##### (1) 土地利用調整基本計画におけるゾーニング

収集した土地利用調整基本計画の内、土地利用誘導区域が明確に示されている30市町村を対象として、設定基準、誘導方針等に基づいて類型化を行い、どのような区域区分が求められているか分析した。

一般的な、1階層のゾーニングを行っている25市町村では、区分数が4~12となっており、平均区分数は7.48であった。

他の5市町村については2階層のゾーニングを実施している(表-4、5)。まず基本的な枠組みを示すような土地利用区分を行い、各ゾーンを具体的な用途に合わせて細区分する場合と2次的にゾーンを上乗せするものと大別される。後者の一例として、兵庫県淡路町は、まず土地利用現況・構造から、全域を対象に基本ゾーンとなる土地利用区域区分(森林区域、田園丘陵区域、公園区域、市街地区域)を行い、さらに、具体的な取り組み方向を示すべきエ

アとして、部分的に環境整備地区6地区を上乗せして設定している。例えば、同じ森林区域内であっても、森林そのものの保全を目的とするエリア、緑により形成される景観の保全を主眼とするエリア、活用を主眼としたエリア等を区別できる。ゾーン区分の類型化にあたっては、実際にどのようなタイプのゾーン区分が求められているのか兵庫県の「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」における4地域(森を守る区域、森を生かす区域、さとの区域、

表 - 4 ゾーニングにおける区分数の現況

区分方式	1階層区分								2階層区分		計
	4	5	6	7	8	9	11	13	各市町で手法が異なる		
市町村数	1	3	3	7	4	5	1	1	5		30

表 - 5 2段階ゾーニングの実施例

兵庫県 新宮町	9ゾーン	土地利用区域5区域	詳細12区分
	新総合計画の土地利用構想	基本的な土地利用区分	土地利用調整基本計画
兵庫県 淡路町	土地利用区域4区域	環境整備地区6地区	
	町全域に設定	特定のエリアに設定(土地利用区域に上乗せして設定)	
兵庫県 赤穂市	土地利用上の課題、総合計画、国土利用計画、都市計画マスタープラン等の上位関連計画の土地利用方針に基づいて設定	地区レベルでの一体的な区域のまとまりに対して設定。その基本的な考え方を示す。	土地利用誘導区域14区域
	土地利用ゾーニング11ゾーン		
熊本県 宮原町	大別9ゾーン	基本的な土地の特質に基づく3ゾーン	細区分13ゾーン
	まちづくりの政策的な位置付けとしての2ゾーン		
	町の骨格となる幹線道路や水川沿いの4ゾーン		

表 - 6 土地利用誘導区域の類型結果

区分系統	分類基準、必要と考えられる措置等	具体的なゾーン区分	該当数
自然型土地利用	農地保全系	まとまった優良な生産農地の保全を目的とする区分で、農用地区域指定による保全が可能。農振解除(農地転用)、農振法や農地法等、農業者の視点からの十分な措置が期待される。	営農環境 農地保全 等 26 (6)
	農地活用交流系	住民が農業と触れ合う場としての農地利用を目的とする区分。観光農園、農産加工所等の農業施設の整備誘導を進める区分。	都市農村交流 農業交流 等 8 (4)
	森林・自然保全系	森林を中心とした優れた自然環境の保全を目的とする区分。保安林、自然公園、自然環境保全地域に指定することで保全は可能だが、これらに指定されていない地域をどう担保すべきかが課題となる。	自然環境保全 森林保護 等 26 (5)
	里山・自然優先活用系	森林、里山等の自然保全を優先しながらも、林業やレクリエーションへの利用を計画的に行っていく区分。里山は、個別規制法では最も担保しにくい地域といえるため、開発にあたっては十分な協議を行う、あるいは市町村独自の開発ルールの検討、さらには新たな規制の導入の必要性も考えられる。	自然環境活用 自然保護共生 里山森林生産 等 14 (3)
	歴史・史跡系	歴史的な町並みや史跡の保全、観光資源としての活用を目的とする区分。風致地区指定や文化財保護法、景観関連条例等による担保が考えられる。	歴史的環境整備 郷土景観保全 等 6 (3)
	河川系	河川の保全や水辺空間整備等を目的とする区分。	水辺空間共生 水辺環境 等 9 (2)
居住・共生型土地利用	居住地系	まとまった住宅地として土地利用を行っていく区分で、用途地域等と隣接している場合が多い。宅地の敷地規模をどう確保していくかが課題となる。用途地域指定等、都市計画制度を十分に活用するとともに、開発規模をどう考えていくかが課題となる。	住居系市街地 生活居住 等 10 (1)
	農村集落系	農業地帯に見られる伝統的な集落を基盤とする区分。立地基準以外の、やや厳しい最低敷地規模の設定が考えられる。	集落環境整備 田園集落居住 等 25 (3)
産業・拠点型土地利用	自然共生開発系	自然を優先しつつ調和を条件に、保養、レクリエーション、別荘地として土地利用を計画的に行っていくような区分。立地基準以外の最低敷地規模の設定、条例等による緑地の確保、景観保全が必要と考えられる。	里山健康 森林保養 等 11 (2)
	地区拠点系	地区の生活、文教、交通拠点としての区分。	地区拠点型土地利用 地域対応型商業地 等 6 (3)
産業・拠点系	公共・福祉系	公共施設を中心とした区分だが、地区拠点ならびに広域・複合拠点に含まれる場合が多い。	公共施設 公共施設 等 15 (12)
	広域拠点・複合系	市町村の拠点あるいは広域的な複合・開発拠点となる区域。	都市機能整備 市内広域交流 等 22 (8)
産業・工業開発系	幹線道路沿道系	主要、幹線道路沿道の土地利用に関する区分。産業やサービスの中心としての利用を目的とする場合が多いが、住宅としての利用を目的とする場合もある。開発の集約、条例等による沿道景観の保護措置が必要と考えられる。	沿道開発調整 基幹道路整備 等 14 (4)
	観光・レクリエーション系	工場や企業誘致を目的とする区分。市町村によっては、方針の中で、広域的な拠点性を持たせるような表現をしている場合も多い。	産業創造 工業生産 等 18 (4)
保留・検討	観光・レクリエーション系	地域振興や交流等を目的として、観光やスポーツ・レクリエーション施設等の立地を誘導する区分。	スポーツレクリエーション 自然環境活用 等 9 (5)
	その他	当面は開発を保留する、計画的に都市的、多目的な土地利用を行っていく、あるいは今後の土地利用を検討していく区分。	多目的利用検討 都市化想定 等 10 (1)
その他	景観の保全を目的とした区分。 自然の修復を目的とした区分。	田園景観保全 リザーブ 等 2	

※該当数の()内は、用途が一義的でなく複数の方針内容が含まれるゾーン数を表す

まちの区域)、栃木県の3区分(後述)等にみられるような都市計画法や農振法による区分(市街化調整区域、農用地区域等)を総合、補完し、大きな枠組みとなる区分が考えられないか。このような独自のゾーン区分を担保するために、個別規制法で欠けている措置は何か、という3つの観点から、ゾーニングの類型化を行うとともに、大分類として考え得る区分を検討した。実際分類作業では、各区域の設定基準、誘導方針、土地利用誘導区域図を考慮した。

結果としては、農地や森林等の自然型土地利用を6系統、多自然居住地や住宅地等居住・共生型土地利用を3系統、産業・拠点型土地利用として6系統、保留・検討、その他と合計17タイプに、分類することができた(表-6)。

栃木県では、那須地域14市町村で土地利用調整基本計画の策定を進めており、各市町村に対し、原則として開発行為等を行わない区域 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 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、この区分ごとに立地可能な施設の基準を設けるよう求めている。県が大枠を設定し、市町村が各々細区分を行うという手法は、地域特性の反映と市町村間の広域的な調整という点で非常に興味深いといえる。このように栃木県は3区分としているが、ゾーニングの類型化の結果から、大枠として次の7ゾーンを考へることもできる(表-7)。

表-7 土地利用上必要と考えられるゾーン区分

区分	名称	土地利用の方向性
I-1	森林や農地を守る地域	○ 原則開発を認めない
該当系統	農業保全系、森林自然保全系、歴史史跡系、河川系	
I-2	自然を守り利用する地域	○ 自然環境の保全を重視しつつ、地域振興と生活環境の向上に役立つ周辺環境と調和する開発を認める
該当系統	農地活用交流系、里山自然優先活用系、歴史史跡系、河川系	
I-3	自然を甦らせる地域	○ 開発によって破壊された自然環境や景観の修復を行う
該当系統	相当する系統はないが、滋賀県山梨町のリザーブゾーンが適合する	
II-1	自然と共生した暮らしの地域	○ 多自然居住を守り自然と調和した共生空間開発のみ認める
該当系統	農村集落系、自然共生開発系	
II-2	まちの暮らしの地域	○ 地域社会と調和する開発のみ認める ○ 大規模な開発を認めない
該当系統	居住地系、地区拠点系、公共福祉系、幹線道路沿道系	
III	計画的に開発する地域	○ 原則として地域の土地利用計画策定後、開発を認める ○ すでに計画があり計画に従った開発のみ認める
該当系統	地区拠点系、広域拠点複合系、幹線道路沿道系、産業工業開発系、振興レクリエーション系	
IV	当面は開発を保留する地域	○ 当面開発は考えないが将来の開発地域として保留する ○ 開発が想定される地域において計画的な誘導を検討する

【 - 1：農地と森を守る地域】は、自然的土地利用の保全を目的とする地域で、農用地区域や保安林等の指定による担保が可能といえる。【 - 2：自然を守り利用する地域】は、里山や平地林等、個別規制法では担保しにくい地域が多く、開発と保全を両立させる新たな措置の必要性がある。【 - 3：自然を

甦らせる地域】に適合するゾーン区分としては、滋賀県山梨町の「リザーブゾーン」しか存在しないが、自然の保全、維持だけでなく、修復の観点にたったゾーン区分の存在も必要と考えられる。【 - 1：自然と共生した暮らしの地域】は、農村や山間部に見られる集落や別荘地等の地域で、都市計画法の用途地域等の指定はできないため、最低敷地規模の設定や緑地の確保といった田園らしい居住の確保に関する措置が新たに必要と考えられる。【 - 2：まちの暮らしの地域】【 : 計画的に開発する地域】については、都市計画法の活用とともに、後述の地区土地利用調整計画といった地区レベルの計画による、計画的な土地利用の誘導が望ましいといえる。当面保留するという地域設定も求められており、【 : 当面は開発を保留する地域】の区分は、計画的な土地利用が明確になった時点で、 - 2 や の区分へ移行することが考えられる。

ゾーニングに関するアンケート結果によると、近い将来市町村合併が進んだ場合の都市化の予測が困難である、目標年度までに土地利用がなされない地域が想定される、総合計画や他の土地利用計画に先行して策定したため将来的な視点に欠けている等の問題点が挙げられる。

## (2) 線引き市町村におけるゾーニング

本来土地利用の方向性が明確なはずの線引きされている市町村でも土地利用調整基本計画が策定されている。市街化区域に関しては、用途地域が指定され、都市化の方向性が明確であり、土地利用調整基本計画においも、赤穂市で5区域、大津市で農地と工業系用途地域が誘導区域として区分されている以外は、白抜きもしくは誘導区域として区分されていても名称が異なる程度である。しかし、市街化調整区域については、都市計画区域外の地域も含め、非線引きの市町村と同様に、市街化調整区域を総合的にゾーニングしている例が多い(表-8)。埼玉県宮代町は、営農環境保全、集落環境保全ゾーンに区分し、上乘せ的に計画開発検討、調査・検討ゾーンを設けている(表-9)。

市街化区域に囲まれた領域、周辺地域においては、市街化区域への吸収や隣接地域へのしみ出しによる開発を想定し、線引き見直し(市街化区域の拡大)を視

野に入れたゾーニングの必要性が考えられる。しかし、市街化区域隣接地域以外でも開発がみられ開発への期待が高いことから、個別規制法による指定状況、土地利用現況を踏まえて、独自にゾーニングを行い、土地利用の方向性を示す例が多いものと考えられる。

表 - 8 市街化区域、市街化調整区域のゾーニング実態

範囲	市町	市街化区域	市街化調整区域
全域	茨城県 伊奈町	市街地ゾーンとして区分	全域を7区分
	兵庫県 赤穂市	5地域に区分	9地域に区分
		双方に先端技術産業地域の区分が見られる	
一部	滋賀県 大津市	農地を市街化農地整備区域として区分 工業系用途地域を工業環境整備区域として区分	範囲不明記
	兵庫県 新宮町	市街地整備区域として区分	非考慮
	福岡県 新宮町	白抜き	範囲不明記
	宮崎県 高岡町	白抜き(市街化区域として区分)	基本的に生活環境整備地区として区分 一部、新たな市街地形成区域として区分 農用地区域は農業環境整備区域として区分
	宮崎県 佐土原町	白抜き(市街化区域として区分)	範囲不明記

表 - 9 埼玉県宮代町におけるゾーニング

都市計画区域指定	土地利用現況	一次的ゾーン 【誘導区域】	2次的ゾーン(上乗せの) 【検討区域】
市街化調整区域	集团的農地	営業環境保全	計画開発検討 調査・検討
	宅地・農地共存地 住宅系用途地域	集落環境保全 市街地	
市街化区域	用途地域(商業系・住宅系) の内、商店街組織	(一部市街化調整区域内 住宅団地)	商業活性化

### (3) 地区土地利用調整計画のゾーニング

地区土地利用調整計画においてもゾーニングが実施され、土地利用構想図として示されている。実際に構想図を示している11地区についてみると、区分数はおよそ6~10で、福岡県新宮町湊・下府地区は4区分と少なく、多いものでは福島県只見町の坂田・布沢地区では10区分を基本としながら、二次的なゾーン・エリアを含めた13区分となっている。市町村全体を対象範囲とする計画と比較すると、当然ながら、より詳細かつ柔軟なゾーニングを行い、明確な誘導方針を設定することができる。しかし、全体的に土地利用誘導区域の区分と比較しても、それ程の違いは見られない。

また、住民自らが計画策定のイニシアチブをとっていることも特長的で、複数(2~3)のゾーニング案の中から、協議会やワークショップ等を通して検討を重ねた上で、最適なゾーニングを構想案として採用する等の例も見られる。

対象地区については、市街化促進が予想される地域、高速道路 I.C 建設が計画されている地域、空港に隣接している地域等、基本的に早急に対応を図るべき地域が主体となっている。

福島県船引町では、バイパス建設が計画されてい

る地区を対象として計画を策定しており、【A案：新市街地形成型】【B：中心市街地活性化誘導型】を総合的に調整し構想案を決定している。ゾーニングにおいては、住宅利用に係わるゾーンとして住宅・商業ゾーン、住宅ゾーン、住宅・業務ゾーンと区分している。

計画の策定にあたっては市町村全域の土地利用調整基本計画と地区土地利用調整計画を組み合わせる例も見られる。新潟県栄町、福岡県新宮町では、土地利用調整基本計画を策定後、地区土地利用調整計画を策定している。対象地域は、土地利用調整基本計画中の要調整地区で、栄町は、国道8号沿道の農業地域と公共公益施設の集積する役場を中心とする地区、新宮町は、市街化区域及び市街化調整区域と農振地域農用地区域外が重複する地域で構成される地区となっており、ともに都市的土地利用、開発のポテンシャルが高いと想定されている。

また、熊本県宮原町では、町内14地区(支店)ごとに支店長を選出し、「まちづくり支店会議」を開催している。支店長をキーマンとして、庁内担当者と地区住民が互いに調整・反映を繰り返すことにより計画策定を行っている。例えば、庁内担当者と支店長を中心に作成された「土地利用調整基本計画図」について各支店ごとに検討し、検討結果を調整・合体させ、全町を対象に「地区別土地利用計画図」を作成する。この手法により、全町を対象としたゾーニングと地区別の詳細なゾーニングをほぼ同時に実施することを可能にしている。

### 5. 終わりに

土地利用調整基本計画の分析の結果、非線引き線引を問わず、表-7にあるような区分が必要とされている。その内自然を守り利用する地域、自然と共生した暮らしの地域といったゾーンは、個別規制法では十分に担保できないため、条例等の市町村独自のルールによる措置が必要となっている。また、多くの市町村で土地利用分級評価が行われているが、必ずしも評価は高くない。地区土地利用調整計画は、住民意向を取り入れたゾーニングを綿密に実施できる点で意義深いと考えられる。