

市町村における要綱による事前指導と土地利用基本計画策定の試み*

- 那須地域及び南那須町を対象として -

Guidance by Development Guidelines and Land Use Master Plan in municipality*

- Case Study of Nasu Region and Minaminasu-machi -

永井誠一郎**・中村隆司***

By Seiichiro NAGAI**・Takashi NAKAMURA***

1. はじめに

土地利用に関しては、いわゆる白地地域への対応も含め、地方分権が求められる中で、市町村が責任を持った総合的な土地利用計画の確立とその実現が求められる。市町村の土地利用計画の実現手法の1つとして、要綱による事前指導がある。

栃木県は、全国的に見て白地地域が多く存在し、また、首都圏近郊にあるため潜在的に開発の可能性がある。さらに、近年那須地域が首都機能移転候補地となったことにより、投機的な土地取引や無秩序な開発が起こることも考えられる。

そこで、栃木県では、那須地域を対象として、地域の特性や現状を踏まえ、計画的、総合的な土地利用を図っていくために、市町村の「土地利用調整基本計画」の策定と、県、市町村による「土地利用に関する事前指導要綱」等の運用による開発行為等の規制・誘導を行おうとしている。こうした中で、南那須町に関しては、1999年に県主導でこの土地利用調整基本計画の策定を行うこととした以前の、1992年には、1/10,000の図上に用途区分を明確に示した「南那須町土地利用基本計画」を独自に策定し、事前指導要綱によって実現を図っており、これは、市町村段階でも都道府県が策定する「土地利用基本計画」に対応するような計画が必要ではないかという指摘もある中で先駆的試みとして興味深い。

本研究では、那須地域における土地利用調整基本計画の実現方策として位置付けられる開発指導要綱等と、南那須町の土地利用基本計画策定の実態を分析した。

2. 那須地域の開発指導要綱等の実態

那須地域の市町村で制定されている開発指導要綱等について適用範囲と最低敷地規模等の指導基準について整理した(表-1)。南那須町に関しては、独自の土地利用基本計画を従来から持っており、要綱もこの計画への適合を図るものとなっている。西那須野町、塩谷町、湯津上村は、土地利用調整基本計画への適合について明記している。

那須地域では、開発段階の開発指導要綱のみを持つ市町村と取引段階から開発段階を含む事前指導要綱を持つ市町村にわかれる(表-1)。両方存在するのは矢板市及び那須町であり、小川町ではこのような要綱が存在しない。

取引段階の事前指導要綱は、適用される面積が開発指導要綱より広く、南那須町を除いて指導基準が存在しておらず、県の事前指導要綱も含めて画一的である。

開発段階の開発指導要綱は、適用される面積が1000㎡以上となっており、事前指導要綱に比べて適用範囲となる規模は小さい。指導基準は、緑化と最低敷地規模について多くの市町が明確にしているが、高さ、色彩、建ぺい率について明確にしている市町村はほとんど存在しない。また、開発指導要綱のみを持つ市町村では、矢板市や那須町のように事前指導要綱の制定も考えられる。

3. 南那須町土地利用基本計画の実態

南那須町については、栃木県が那須地域の市町村に対して策定を求めた土地利用調整基本計画を策定せずに、図上に用途区分を明確に示している。1992年10月の「南那須町土地利用基本計画」に従い、「今後の土地利用や地域開発事業を進めていく」とことと

*キーワード：土地利用、地域計画、市民参加、事前指導要綱

**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 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)

表 - 1 指導要綱の適用範囲と指導基準

市町村	適用範囲 (㎡)		計画への適合	指導基準	
	開発	土地売買		最低敷地規模 (㎡)	緑化等
栃木県	(1)50000以上 (2)農地：20000以上 (3)自然公園：20000以上	(1)50000以上 (2)農地：20000以上 (3)自然公園：20000以上	国、県、市町村の土地利用計画に適合 3		
大田原市	1000以上		市の土地利用計画に適合	150以上 200以上(用途地域外)	大田原市緑化基本計画達成に協力 樹木等の植栽に努め、緑地を確保
黒磯市	1000以上(都市区域内) 10000以上(都市区域外)		市の土地利用計画に適合	165以上(用途地域内) 200以上	緑地を確保し立竹木等を保護
湯津上村	3000以上	土地売買等の契約をした場合	土地利用調整基本計画 他、国、県、村の土地利用計画に適合 3		
黒羽町 1	3000以上(工場等) 1000以上(住宅等)				
那須町 2	3000以上		町の土地利用計画に適合	200以上 500以上(別荘地造成)	緑地を確保し、立木等を保存 店舗、工場等：境界に5m以上の緑地帯を確保
	1.建築物：高さが13mを超えるもの又は、建築面積が1000㎡以上 2.公園事業にかかる施設には適用しない	土地売買等の契約：20000以上	国、県、町の土地利用計画に適合 3		高さ：13～35m以下 建ぺい率：20～50%以下
西那須野町	1000以上		土地利用調整基本計画に適合	200以上 250以上(立地基準に適合しない) 150以上(用地地域内で必要な場合)	店舗、工場等：緑地を確保 土地利用調整基本計画の立地基準に適合しない開発事業：10%以上の緑地を確保 宅地分譲等開発事業：10%以上の緑地を確保
塩原町	3000～50000	土地売買等の契約：3000以上	国、県、町の土地利用計画に適合 3		
矢板市 2		土地売買等の契約：10000以上	国、県、市の土地利用計画に適合 3		
	1000以上		市の土地利用計画に適合	165以上(用途地域) 200以上(他の地域)	1.宅地開発：生垣の設置など接道部分の緑化に努力 2.店舗・工場等：接道部分に原則1m以上の緑地帯を配置し、接道部分以外もできる限り植栽し、緑化に努力
塩谷町	1000以上		町の土地利用基本計画に適合	150以上(用途地域) 200以上(用途地域外)	植栽等の緑化 境界塀等：樹木による生垣とすることを推進
氏家町	1000以上		町の土地利用計画に適合	200以上	店舗、工場、事務所等：3%以上の緑地を確保 植栽等の緑化 境界塀等：樹木による生垣とすることを推進
高根沢町	1000以上(建築物：高さが10m以上)			250以上 180もしくは200以上 4	緑化、色彩についての指導基準がある 4
喜連川町	1000以上		町の土地利用計画に適合	200以上	境界部：樹木による生垣とするよう推進 工場：20%以上緑地等を確保し、外周部に緑地を配置
南那須町	1000～50000 産業廃棄物処理施設の設置 1000㎡未満の土地に特定建築物の建設	土地売買等の契約：5000以上	独自の土地利用基本計画 他、国、県、町の土地利用計画に適合 3	200以上	1.自然保全地域：30%以上保存 2.現存森林がない場合：積極的に樹木等の植栽を実施 3.自然保全地域：周辺地域の景観と調和
鳥山町	10000～50000	土地売買等の契約 (1)10000以上 (2)農地：10000以上 (3)自然公園：10000以上	国、県、町の土地利用計画に適合 3		
馬頭町	10000～50000	土地売買等の契約：10000以上	国、県、町の土地利用計画に適合 3		
小川町					

1 黒羽町については、「黒羽町開発行為の適正化に関する条例」である。

2 同一市町村で欄を上下に分けているものは、要綱が独立して存在している。

3 「国、県、市町村の土地利用計画」とは、栃木県総合計画、とちぎ新時代創造計画、広域市町村圏計画、振興計画、土地利用基本計画、都市計画、農振計画等である。

4 「高根沢町宝石台及び光陽台地区建築指導基準」による。

している。

表 - 2 土地利用対策に関する経過

年代	南那須町土地利用対策の経過
1973.8	環境保全と自然保護宣言に関する決議
1973.9	生活環境保全に関する要綱の制定
1975.8	土地利用に関する事前指導要綱の制定
1990	南那須町振興計画の策定
1991.5	土地利用計画検討委員会を設置
1991.7	土地利用に関するアンケート調査の実施
1991.10	新土地利用対策の決定
1992.2	新土地利用対策に関する集落座談会の開催(町内34自治会)
1992.10	南那須町土地利用基本計画の策定
	土地利用に関する事前指導要綱の全面改正 (南那須町土地利用基本計画を基本としつつ地域住民の意向を反映させた、きめ細やかな指導を行うため)
1995.3	南那須町平地林保全計画書の策定
1996.10	土地利用に関する事前指導要綱の一部改正 (環境問題及び産業廃棄物処理施設設置をめぐる諸問題等に対応するため)
1998.6	都市計画区域の指定を受ける 土地利用に関する事前指導要綱の一部改正 (都市計画区域の指定を受けるに伴い、都市計画法との整合性を図るため)
2001	みなみす新世紀創造計画(振興計画)の策定

(1) 計画策定の背景

南那須町は、宇都宮市の近郊にあり、交通の面からも立地条件に恵まれているため、無秩序ともいえる開発による問題が生じてきた。また、「宇都宮テクノポリスの外周にあり、田園文化都市としての役割が一層強くなることが予測される」ことから、自然環境の保全に配慮し、総合的かつ計画的に土地利用対策を進めることが必要となった。

南那須町の土地利用対策に関する経過を表 - 2 に示した。1975 年 8 月に制定された指導要綱に基づき事前協議された開発が、山林を中心に行われてきた。また、開発目的は娯楽・スポーツ用地が多くを占めていて、さらにその多くはゴルフ場開発となっている。こうした状況のもとで、1991 年 5 月に土地利用計画検討委員会を設置し、住民へアンケートを実施した上で、新土地利用対策を決定し、その中で土地利用基本計画の策定を進めることとした。

土地利用基本計画では、土地利用の用途区分を住

居地域、商業地域、工業地域、農業用地、林業用地、保養行楽地域、自然保全地域、白地地域(大規模畜産団地を含む)の 8 つとして即地的にゾーニングを行っている(図 - 1)。この計画は、事前指導要綱との連動を図り、都市計画法で補えない部分について、

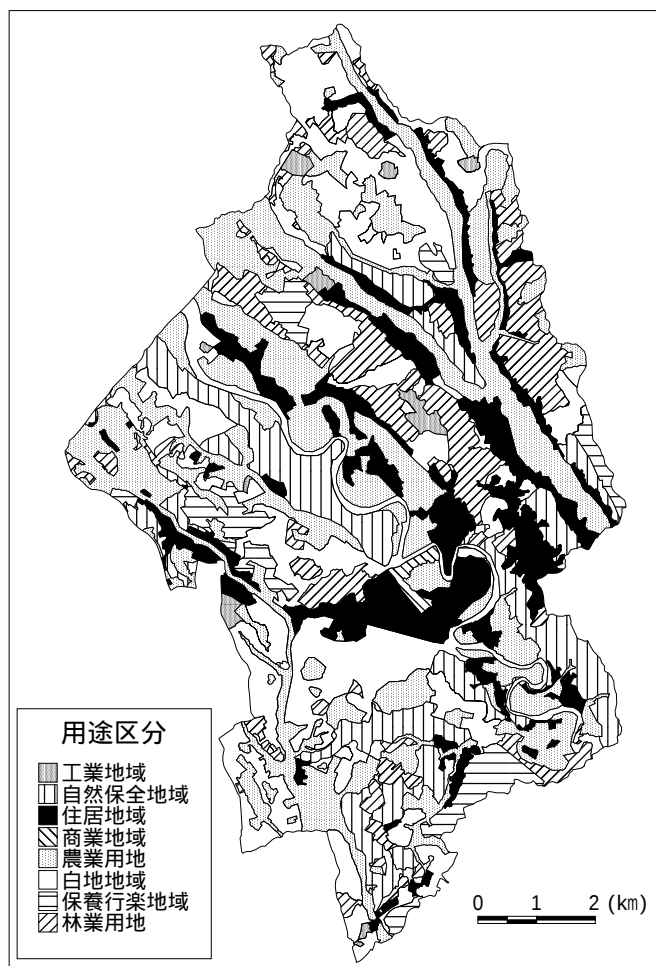


図 - 1 南那須町用途区分図

細部の基準をつくり指導を行っている。指導基準は、自然保護、農業用地内の施設、区画当たりの分譲面積、土地利用区分等 13 の項目について示され、また、開発する場合には、関係集落への説明を行う必要があり、原則として、この計画の用途に適したもの以外は事前協議を受け付けられないこととしている。

(2) 計画の策定

計画の策定にあたっては、行政側が南那須町の 34 の集落に対してそれぞれ用途区分の計画案を提示し、集落座談会の開催により各集落との話し合いの場を持ち、各集落の土地利用に関する意見を反映させながら計画案を修正した後、1992 年 10 月に計画は策定された。この計画は、住民と行政が一体となって作成した計画であり、コンサルタント等の町外の専門家は参加していない。

この計画を策定する上で、注目すべき点として、計画担当者とは別に、町の様々な部局の職員をアドバイザーとして各集落に 1 人から 2 人派遣し、集落への助言や相談を受けることとしていることがあげ

表 - 3 住民の意見・質問等

分類	集落座談会における意見・質問等
規制力	- 法的規制力はあるのか - 計画策定により更に厳しい規制がかかるのか - 事前協議の対象となる面積規模1000㎡の妥当性 - 公共事業等は対象外か
都市計画との関係	都市計画の導入との関係
農地	- 農業後継者がいない農地を農業用地としては困る - 土地改良していない農地も農業用地としたい - 使われない農地は開発誘導区域とできないか - 減反する農地を優先的に開発すべきではないか - 圃場整備事業を実施したため農業をやめることもできない - 現在散在的に耕作しているが、農地をまとめて営農できるような土地利用計画を促進して欲しい
開発と保全	- 白地地域は多い方が有効に土地を利用できる - 豊かな自然環境を是非守って欲しい - 自然環境を保全するためには、開発規制以外に、保全整備・維持管理への補助制度の設置や、開発が予想される土地の買い上げ等の方法も必要ではないか - 住宅や工場の開発によって活性化を図りたい - 工業地域として計画しても企業を誘致できるか
集落の関与	- 集落が計画策定を行うことの妥当性（行政の役割との関係、拘束力） - 地域の意見を吸い上げて計画を進めることは非常に良い - 集落同意の判断は困難
町外者土地所有	- 町外者所有の山林は今後問題が予想される - 町外者が所有する土地が年々増加していることを憂慮する - 土地所有者の意見は確認しているのか
計画システム	- 計画の見直しは何年サイクルで行うのか - 隣接市町村の開発計画等の十分な調査と検討
計画への評価	この計画による対策が遅すぎた感もある（中心地への対応、町外企業の土地買収の進展、住宅開発の進展）

られる。また、計画案の用途区分は、計画案作成時の土地利用現況をもとにしており、「白地地域」を広範に残し、地域住民により自由に用途を決められることとしている。

集落座談会における住民側の意見・質問等について表 - 3 にまとめた。 先ずこの計画の規制力についての意見があり、法的規制力の有無、事前協議の対象面積規模に関して、1000 ㎡以上を厳しいとする意見と、住居連たん地域では 500 ㎡以上が望ましいのではないかという意見がある。 また、計画策定時点では都市計画区域に指定されていないので、都市計画の導入についての意見がある。 農地については、農業後継者がいない農地を農業用地としては困る、圃場整備事業を実施したために農業をやめられない等の農業の先行きと農地としての利用に限定されることに不安を抱いている意見がある。一方で、土地改良していない農地も農業用地としたいという意見もある。また、使われていない農地や減反する農地を優先的に開発すべきだという意見もある。 住民の開発と保全に対する意見には、豊かな自然環境を守って欲しい、開発規制以外に、補助制度や土地の買い上げ等の方法も必要なのではないかというような保全志向の意見と、白地地域を多くした方が有効に土地を利用できる、住宅や工場の開発によって活性化を図りたいというような開発志向の意見も

表 - 4 用途区分面積と変化量（単位：ha）

用途区分	住居地域 案：計画	商業地域 案：計画	工業地域 案：計画	農業用地 案：計画	林業用地 案：計画	保養行楽 案：計画	自然保全 案：計画	白（畜） 案：計画	白（他） 案：計画	合計 案：計画
面積	969: 1122	29: 30	63: 92	2086: 2258	443: 1074	391: 366	1038: 1081	137: 135	3000: 1998	8156: 8156
変化量	153	1	29	172	631	-25	43	-2	-1002	

ある。集落の関与については、地域の意見を吸い上げて計画を進めるのは非常に良いという意見がある。一方で、集落が計画の策定を行うことや、そうした計画が拘束力を持つことへの戸惑いと行政の役割の放棄ではないかという行政との関係についての意見もある。また、町外者所有の山林の開発への危惧、町外者が所有する土地の増加に対して憂慮する意見がみられる。さらに、計画の見直しのサイクルが質問され、隣接市町村の開発計画等への十分な調査と検討の必要性が指摘されている。全体として、この計画による対策が遅すぎた感もあるというような計画策定を積極的にとらえる意見もある。

(3) 用途区分の実態

各集落の土地利用に対する意見を調整した結果、計画面案と計画決定後では用途区分の面積に大きな変化が生じた（表 - 4）。計画面案では 3137ha あった白地地域が 2133ha となり約 1000ha 減少した。さらに、保養行楽地域が 25ha 減少している。逆に用途区分面積が最も増加したのは、林業用地で 631ha である。住居地域、農業用地は 150ha 以上増加している。自然保全地域も 43ha 増加している。

このように白地地域が減少して、林業用地、自然保全地域が増加した要因は、町が示した当初の案では白地地域であっても、住民が里山・平地林の保全を望んだ結果である。

4．計画策定後の動向

南那須町の約 40% が里山・平地林であるが、近年、開発対象地として着目され、平地林は減少してきた。この点は、土地利用基本計画を実現していく上で、特に、個別規制法による対応が充分でない部分である。そこで、町は 1995 年 3 月に「南那須町平地林保全計画書」を策定した。

さらに、南那須町は、1998 年 6 月に都市計画区域の指定を受け、全町非線引き都市計画区域となっている。なお、現在用途地域の指定はなく、今後町の中心地に用途地域の指定を行う計画である。

開発の状況については、1973 年度から 1998 年度にかけて開発規模が 1ha 以上の大規模な開発は、38 ヶ所で実施されてきたが、大規模開発の大半は、土地利用基本計画策定前に行われており、計画策定後の 1993 年度以降の開発は、5ha 以上の開発は 3 ヶ所で、5ha 未満の開発は 8 ヶ所である。

農地転用に関しては、1993 年度から 1998 年度にかけての南那須町における、農地転用件数は、経済情勢の影響もあり減少傾向にある。しかし、用途区分はほぼ守られている。

5．まとめ

那須地域の 16 市町村には、大きく分けて開発段階の開発指導要綱と取引段階の事前指導要綱の 2 種類存在する。事前指導要綱には指導基準が存在せず、開発指導要綱は取引段階には適用されない。また、現時点で土地利用調整基本計画への適合が明記されている要綱は、南那須町を含めて西那須野町と塩谷町と湯津上村のみである。今後は、土地利用調整基本計画への適合の明確化、指導基準の充実が必要であると考えられる。今後、土地利用調整基本計画の実現に関して、既存の要綱による対応で十分なのか等についての分析を行っていく必要がある。

南那須町では、栃木県が那須地域に対して土地利用調整基本計画の策定を進める以前に、独自の土地利用基本計画を策定した。この計画は、即地的に細かく用途を区分し、事前指導要綱との連動を図ることで、計画の実現を図っている。計画策定にあたり、用途区分自体を集落の議論に委ねる部分が大きく、また、開発を行おうとする場合は、関係集落への説明を行うことを必要としており、住民参加によるまちづくりに努めている。さらに、基本計画策定後に、個別規制法で対処しにくい里山・平地林を保全するための平地林保全計画を策定したことも、先進的である。

謝辞：本研究を行うにあたり、南那須町の担当者の方には、ヒアリングや資料の提供に関して協力していただきました。ここに記して感謝します。