

武蔵工業大学 学生員○吉岡 剛

武蔵工業大学 正会員 中村 隆司

1. 研究の目的

日本の土地利用計画制度は、国土利用計画法に基づき策定される土地利用基本計画を上位計画とし、都市計画法等の個別規制法を通して土地利用規制を行っており、土地利用基本計画は広域的観点から総合調整する要の位置にある。しかし、いわゆる白地地域における乱開発問題等が存在しており、土地利用基本計画が個別規制法による計画の追従になってしまい総合調整としての機能を果たしていないという議論があり、国土計画体系の見直しも始まっている。

そこで、本研究では、土地利用基本計画の基本的状況を把握することを目的とし、土地利用基本計画における重複指定と個別規制法の指定とのかい離の推移の実態を都道府県毎に分析した。

2. 調査の方法

土地利用基本計画が策定された 1976 年から現在までの重複指定面積とかい離地域面積の推移を知るため、国土統計要覧、地域統計要覧、都市計画年報、農水省構造改善局資料等によって値を把握するとともに、各都道府県の土地利用基本計画を収集し、計画担当者へのヒアリングを通じ実態を調査した。

3. 重複指定の推移

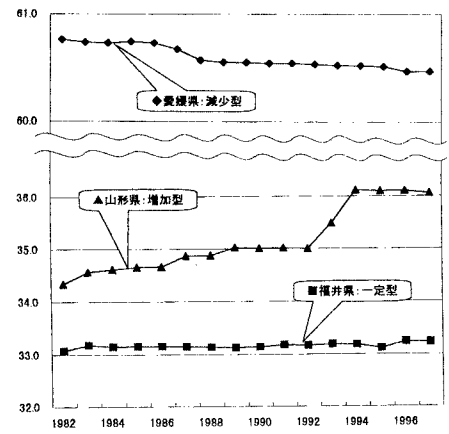
個別規制法による地域指定はそれぞれの法目的に従って行われているため、重複して指定されている地域が多数存在する。表-1 に全国土に占める重複指定面積の推移を示す。1978 年から行われた土地利用基本計画の全国的な見直しでは、5 地域区分に対する個別規制法に基づく地域・区域の指定が適切かつ合理的であるかどうかの観点から再検討され、その中で重複地域についても、2 地域以上が大幅に重複している地域においてその妥当性について確かめることが検討された（1978 年国土庁土地利用調整課長通達）。見直し前の 1977 年と見直し実施後の 1982 年では、重複は全体として減少したが、内訳は都市地域がらみの重複がそれぞれ減少した。その後、1998 年までの推移を見ると、農業地域と森林地域の重複が減少した以外は、ほとんどの組み合わせで増加する傾向にある。特に都市地域と農業地域の重複と森林地域と自然保全地域の重複の増加が顕著である。重複としては、都市地域と農業地域が問題とされるが、市街化調整区域については、積極的に農業振興地域を指定すべきものとされている（1969 年農政局長通達）。

表-1 重複指定面積の推移

(単位: ha, %)

重複組合せ	1977年		1982年		1998年		1977年～1982年		1982年～1998年	
	面積	割合	面積	割合	面積	割合	増減数	増加率	増減数	増加率
重複計	17813830	47.8	17850771	47.4	18212001	48.9	△ 163059	99.1	561230	103.2
都+農	3571156	9.6	3485685	9.4	3998685	10.7	△ 85471	97.6	513000	114.7
都+森	1319946	3.5	1310911	3.5	1350078	3.6	△ 9035	99.3	39167	103.0
都+公	97216	0.3	67467	0.3	73610	0.2	△ 29749	69.4	6143	109.1
都+保	1778	0.0	1313	0.0	1454	0.0	△ 465	73.8	141	110.7
農+森	6508735	17.5	6327292	17.0	6106971	16.4	△ 181443	97.2	△ 220321	96.5
農+公	270899	0.7	238248	0.6	248307	0.7	△ 32651	87.9	10069	104.2
農+保	3533	0.0	1421	0.0	1450	0.0	△ 2112	40.2	29	102.0
森+公	3202586	8.6	3503457	9.4	3524926	9.5	300871	108.4	21469	100.6
森+保	38517	0.1	58724	0.2	73831	0.2	20207	152.5	15107	125.7
都+農+森	1429836	3.8	1463601	3.9	1606991	4.3	33765	102.4	143390	109.8
都+農+公	142255	0.4	134110	0.4	134372	0.4	△ 8145	94.3	262	100.2
都+農+保	1445	0.0	1550	0.0	1140	0.0	105	107.3	△ 410	73.5
都+森+公	452668	1.2	393507	1.1	408343	1.1	△ 59361	86.9	14836	103.8
都+森+保	16952	0.0	12853	0.0	12873	0.0	△ 4099	75.8	20	100.2
農+森+公	585489	1.6	516437	1.4	529417	1.4	△ 69052	88.2	12980	102.5
農+森+保	12973	0.0	6486	0.0	7115	0.0	△ 6487	50.0	629	109.7
都+農+森+公	154247	0.4	125068	0.3	129950	0.3	△ 29179	81.1	4882	103.9
都+農+森+保	3399	0.0	2641	0.0	2478	0.0	△ 758	77.7	△ 163	93.8

重複指定面積の割合(%)



四-1 山形県、愛媛県、福岡県における重複指定面積の推移

キーワード：土地利用基本計画、地域指定、広域調整、重複指定

連絡先：〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 TEL 03-3703-3111 (内) 3260 FAX 03-5707-1156

各都道府県における見直し後からの重複指定面積の推移パターンを比較すると、①増加型、②減少型、③一定型に分類できる。代表的な例として山形県、愛媛県、福井県の推移を図-1に示し、それぞれのパターンに当てはまる都道府県を以下に示すと、

- ①増加型：宮城県、山形県、秋田県、山梨県、長野県、京都府、大阪府、兵庫県、広島県、香川県、福岡県、佐賀県、長崎県、鹿児島県
- ②減少型：群馬県、東京都、静岡県、奈良県、島根県、愛媛県
- ③一定型：北海道、岩手県、埼玉県、新潟県、富山県、石川県、福井県、三重県、和歌山県、岡山県、山口県、徳島県、高知県、宮崎県

に分けられるが、上記のパターンに必ずしも当てはまらない都道府県も存在した。これまでの計画担当者へのヒアリングの中では、従来の重複を計画的に減少あるいは増加させる意志は確認できないが、個別の変更の案件が出てきた際に土地利用の方向性が基本的に異なる重複を避ける調整を行った結果、重複が減少した

のではないかという意見はあった。

4.かい離面積の推移

土地利用基本計画は、個別規制法による諸計画の上位計画としての役割を果たすものであり、個別規制法による地域・区域の指定とそれに対応する5地域の指定がかい離しないよう運用するものとされている（1978年国土庁土地局長通達）。表-2に土地利用基本計画の5地域の面積と個別規制法の指定面積の差の推移を土地利用基本計画策定後から現在に至るまで示したが、都市、農業、森林、自然公園地域で、個別規制法との指定面積が大きくかい離している都道府県がある。土地利用基本計画の地域指定の変更後に個別規制法の地域・区域指定を変更することとされており、時間的な差がかい離の面積として一時的に生じることは当然であるが、長期的にかい離している都道府県が多く見られた。かい離している面積が大きく、それが長期にわたっている都道府県は、

①都市地域：千葉県、兵庫県、広島県、熊本県

②農業地域：北海道、山形県、長野県、京都府

③森林地域：北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、福島県、茨城県、新潟県、京都府、広島県、熊本県、宮崎県

④自然公園地域：宮城県、熊本県

があげられる。かい離が生じる主な原因としては、例えば都市地域を指定したが都市計画区域編入に伴う規制の強化について地元調整が得られず自治体が原案作成を行えないことや、土地利用基本計画担当部局と個別規制法担当部局との調整の不調といった理由があり、特に農業、森林地域に関しては、面積算出の際に生じる技術的な誤差が大きい。

5.おわりに

①見直し後も土地利用基本計画の重複指定が減少する県も見られるが、全国的に重複指定は増加する傾向にある。指定が重複した方が各種の計画の仕組みが活用できる面もあり、「調整」が実態的に図られることが重要である。②かい離の存在は土地利用基本計画が個別規制法に必ずしも追随していないことを示すが、指定の方向性を示すような個別規制法の指定と密着しない柔軟な区域設定、個別規制法に比べて地域住民との接点がない中で広域調整のあり方が課題である。

表-1 土地利用基本計画と個別規制法の指定面積の差の推移（単位：千ha）

	①都市			②農業			③森林			④自然公園			⑤自然保全		
	1976	1985	1996	1976	1985	1996	1976	1985	1996	1976	1985	1996	1976	1985	1996
北海道	0	2	3	15	△43	△36	319	338	140	3	1	3	0	0	0
青森県	0	0	1	3	1	1	30	40	34	△6	△6	△5	0	0	0
岩手県	0	1	1	△3	△15	△9	32	35	10	0	0	0	△1	0	0
宮城県	5	3	6	0	15	16	20	23	16	△22	△22	△12	2	△6	0
秋田県	0	20	6	0	5	11	35	33	16	2	2	2	0	0	0
山形県	0	2	2	0	△44	△26	26	1	△1	△1	△1	0	0	0	0
福島県	0	2	22	0	5	1	52	53	21	3	3	3	1	0	0
茨城県	△1	△6	1	△3	0	0	18	23	20	0	0	0	0	0	0
栃木県	0	△1	0	0	0	0	7	10	3	0	0	0	0	0	0
群馬県	10	0	2	△1	3	0	16	19	4	0	0	0	0	0	0
埼玉県	0	2	△1	0	1	1	0	△1	1	6	6	6	0	0	0
千葉県	47	27	27	0	1	0	△4	△2	△4	0	0	0	5	2	1
東京都	0	2	1	0	1	1	1	△1	1	7	7	7	0	0	0
神奈川県	5	0	0	0	0	0	△4	△4	△5	0	0	0	0	0	0
新潟県	0	2	2	△1	△6	△7	88	85	15	9	9	9	0	0	0
富山県	4	3	1	△1	3	4	48	49	2	0	0	0	0	0	0
石川県	0	1	1	0	6	7	19	19	11	0	0	0	0	0	0
福井県	0	1	1	0	△4	△3	2	4	4	0	0	0	0	0	0
山梨県	0	1	0	0	0	△2	△2	0	△1	△6	△6	0	0	0	0
長野県	0	8	7	0	25	29	50	52	5	△1	△2	△2	0	0	0
岐阜県	△6	3	9	0	1	0	20	25	1	0	0	0	0	0	0
静岡県	△1	2	7	0	△3	△1	18	10	4	3	3	4	0	0	0
愛知県	1	2	△18	0	1	△1	0	1	0	△1	△1	△1	0	0	0
三重県	28	0	1	△1	△4	△6	3	3	3	△6	△2	△2	0	0	0
滋賀県	△4	△4	△4	2	△1	1	△6	△5	△8	△1	△1	△1	0	0	0
京都府	0	△6	△7	0	17	12	△18	△20	△20	1	0	0	0	0	0
大阪府	9	1	0	△1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
兵庫県	32	37	36	0	12	11	△4	△4	△2	△1	0	1	0	0	0
奈良県	2	0	0	0	6	3	△1	1	1	△2	△2	△2	0	0	0
和歌山県	0	1	2	0	△1	△1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
鳥取県	2	3	1	△6	△1	△3	△2	△4	△7	1	1	0	1	0	0
島根県	1	0	0	0	△5	1	△6	△1	△1	△1	△1	△1	0	0	0
岡山県	0	△1	△1	1	△2	△3	3	3	4	1	1	1	0	0	0
広島県	19	34	38	1	1	0	19	19	19	0	0	0	0	0	0
山口県	0	0	0	1	△1	△4	△8	△7	0	1	0	0	0	0	0
徳島県	0	0	0	0	11	11	8	9	8	1	1	1	0	0	0
香川県	1	0	0	0	△1	0	7	8	7	2	2	2	0	0	0
愛媛県	0	31	32	0	5	5	3	6	6	△2	△1	△2	0	0	0
高知県	4	△2	△1	△9	△4	△1	5	2	1	1	△1	0	0	0	0
福岡県	△1	△2	△10	0	1	1	3	5	4	0	1	1	0	0	0
佐賀県	0	0	0	1	4	2	8	7	5	1	2	2	0	0	0
長崎県	0	0	1	0	△5	0	0	△3	16	△1	1	1	1	0	0
熊本県	0	△12	△13	1	10	6	29	28	15	10	9	0	0	0	0
大分県	0	△2	△2	△14	3	0	28	5	△4	0	0	0	0	0	0
宮崎県	0	3	25	0	3	7	20	21	19	2	3	3	0	0	0
鹿児島県	1	5	△8	0	△2	△2	10	10	5	0	0	0	0	0	0
沖縄県	1	△1	△1	9	△2	△1	7	7	7	△1	0	0	0	0	0

①都市：都市計画区域から都市計画区域外に面積をひいたもの

②農業：農業地域から農用地に面積をひいたもの

③森林：森林地域から国有林、公有林、私有林に面積をひいたもの

④自然公園：自然公園地域から国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の面積をひいたもの

⑤自然保全：自然保全地域から国土利用基本計画の指定面積をひいたもの