

四国の都市計画区域外における土地利用コントロールの現状と課題に関する研究

徳島大学大学院 学生会員 ○市川直哉 徳島大学大学院 正会員 渡辺公次郎

1. はじめに

近年、我が国では、都市計画区域外（以下、都計外）の土地利用が問題となっている。都計外では、都市計画的なコントロール手法が少ないため、計画的な土地利用がなされていない状態にある。そこで本研究では、四国を対象に都市計画区域外の土地利用の現状と課題をまとめ、今後の土地利用政策に役立てる知見を得ることを目的とする。

2. 四国の現状

図1に示すように、四国はその大半が都計外である。加えて、人口減少や少子高齢化が著しく進んでおり、近年災害も多く発生している。各種インフラ整備も進んでいるが、都市構造、土地利用の面からも対応が必要である。

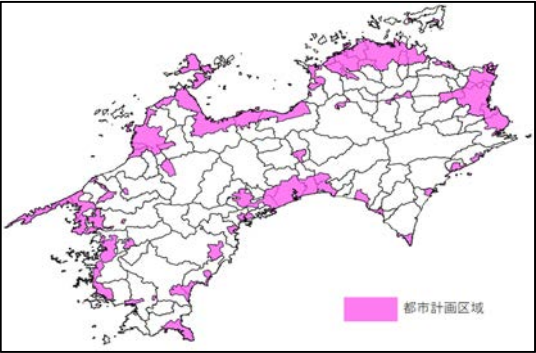


図1 四国の都市計画区域

さて、インフラ以外の防災として、農地や緑地をグリーンインフラ（GI）と捉え、防災に活かす取り組みが注目されている。代表的なものに農地や森林の洪水低減機能や、農地の遊水池としての利用などがある。これらは、農地や森林が本来持つ機能を発揮することを前提としており、放棄地化や別の用途への転用によりその機能が著しく低下する。GIを使った防災には、適切な土地利用コントロールが求められる。

3. 土地利用に関連する制度

我が国の国土利用は、土地利用基本計画により、都市地域は都市計画法、農業地域は農振法、森林地域は森林法、自然公園地域は自然公園法、自然保全地域は自然環境保全法でコントロールされている。

各地域では、各根拠法の目的に応じた規制が行われる。農振法では農地転用の規制、森林法では保安林、林地開発行為の規制等などである。これらにより、土地利用の規制は可能である。しかし、それぞれの土地利用を活用・維持する視点が乏しい。そのため、2020年に土地利用基本法の改正が予定されている。この改正では、土地の適正な利用・管理の確保する施策が実施される。

都計外の土地利用において防災・減災といったGIの性能を発揮させるためには開発等を規制するだけでなく、それぞれの土地利用を活用・維持していかなければならないが、現状の制度では制限が多い。

4. 四国における現状の制度

次に、四国の都計外で制定している条例、要項等の制度を自治体ごとに調査した。

都市計画分野の開発規制といった制度を制定している市町村は徳島県海陽町、香川県直島町、愛媛県松山市の3市町村のみであった。土地利用要綱は、大半が県策定のものを利用していたが、徳島県海陽町では独自の基準で運用していた。

都市計画以外のその他の分野では、開発規制といった制度が少ないことが分かった。また一部の市町村では耕作放棄地を防止する制度、土地改良を行う者に分担金を徴収する条例を制定していた。

5. 都市計画区域外における土地利用の問題

各市町村の土地利用の現状と課題を知るためアンケート調査を行った。アンケートの概要を表1に示す。回答の一部を図2～図6に示す。

表1 アンケートの概要

調査対象	都市計画区域外を含む市町村の都市計画担当部署
調査期間	令和元年11月21日～12月20日
調査票配布	配布80 回収52 (65%)
調査項目	都計外の土地利用の課題・方向性
	土地利用コントロールの必要性とその理由
	土地利用コントロールの必要な場所とその問題
	今後の都計外の取り扱い
	災害に強い土地利用の必要性

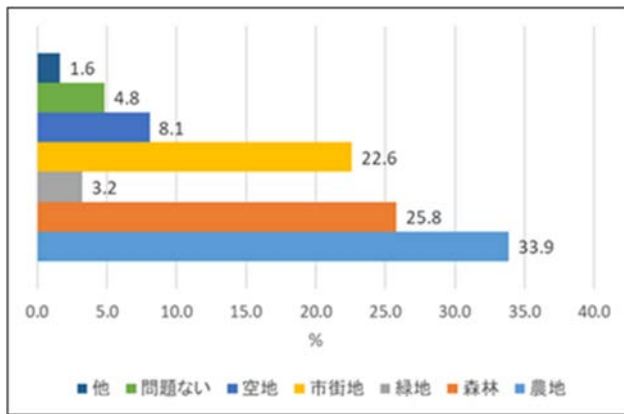


図2 都計外の問題

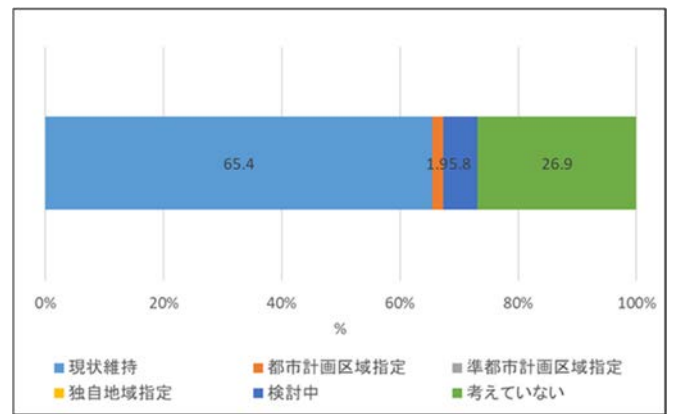


図6 今後の都計外の取り扱い

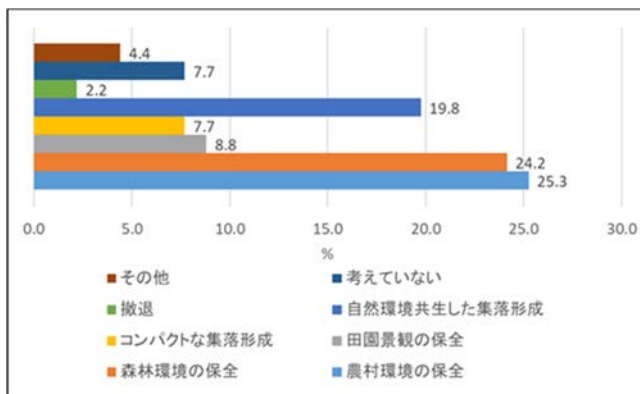


図3 都計外の土地利用の方向性

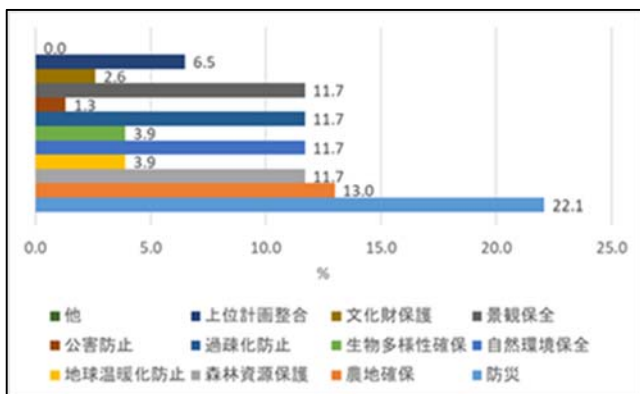


図4 土地利用コントロールが必要な理由

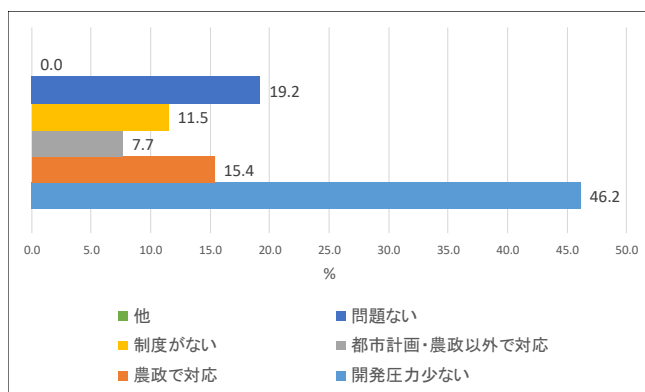


図5 土地利用コントロールが必要ない理由

図2より、四国の都計外における土地利用上の問題は農地が全体の34%、森林が26%、市街地が23%であった。図3より、都計外の土地利用の方向性は「農村環境の保全」が25%、「田園環境の保全」が24%、「自然環境と共生した集落形成」が20%であった。以上より都計外の問題としては農地、森林、市街地が多いものの、都計外の方向性は農村・田園環境の保全、自然と共生した集落形成が指向されている。

図4より、都計外で土地利用コントロールが必要な理由としては「防災」が22%であった。図5より土地利用コントロールが必要ない理由としては「開発圧力が少ない」が46%であった。図6より今後の都計外の取り扱いは「現状維持」が65%であった。以上より、都計外で土地利用コントロールが必要な理由としては防災であるが、今後の都計外の取り扱いは現状維持という自治体が多いことがわかった。

四国の都計外では農地、森林、市街地に問題が多く、土地利用の方向性は農村や田園の環境保全が大半であった。また、土地利用コントロールが必要な理由は防災であったが、今後の都計外の取り扱いは現状維持と考えている市町村がほとんどであるため、GIによる土地利用コントロールは、現状の制度では難しいことが考えられる。

6. まとめ

本研究では、四国における都計外の土地利用の現状と課題をまとめた。GIとしての性能を発揮させるためにも土地利用コントロールをする必要があるが、都計外は土地利用コントロール手段が少ないことが分かった。今後、我が国では土地の適正な利用・管理のための制度が必要であると考えられる。