

『土地利用基本計画図』の利用について

荒木 俊之*

I. はじめに

わが国の土地（国土）には、土地の有効利用と秩序ある開発のために様々な地域指定が行われている。しかし、地理学ではこれまで、土地利用制度に視点をおいた研究が取り上げられることは、それほど多くはなかった。こうしたなかで、土地利用に関する地域指定の状況や運用の実態を把握することは、例えば、市町村が策定する総合計画¹⁾やマスタープラン²⁾などに描かれている将来の土地利用の方針や計画の実現性や有効性などを考察するうえで有用である、との土居の指摘は注目される³⁾。その考察にあたっては、①土地利用に関する地域指定の特徴や問題点を検討する、土地利用制度の検討、②土地利用制度の運用の実態、③土地利用変化を定量的に分析し、それに与えた土地利用制度の影響などを考察する、土地利用制度と土地利用及びその変容の現状に関する実証研究、の3つの視点が必要であるとしている。また、千歳は都市計画分野における土地利用研究の成果の整理を行い、その研究成果を情報として取り入れ、地理学の用語に翻訳してから、利用可能な部分を見出ししていく必要があるとしている⁴⁾。さらに、中村はこれまでの土地利用研究の成果を、地理学と都市計画分野における土地利用制度

研究との関係から整理し、土地利用の空間的な変容に対しては、土地利用制度との関係を考察する視点が必要であることを示唆している⁵⁾。

しかしながら、土居の指摘のように将来の土地利用のあり方を示す土地利用の方針や計画の実現性や有効性に関する考察だけでなく、将来の土地利用の方針や計画を策定するにあたって、現実から乖離した机上の空論に終わらないように、土地利用制度の指定状況や運用の実態を把握したうえで検討しておく必要がある。

そこで本稿では、土地利用制度に関する研究の基礎的な資料となりうる『土地利用基本計画図』について紹介する。以下では、土地利用基本計画図の概要について整理し（第II章）、土地利用基本計画図を利用する際の考え方を述べ（第III章）、最後に、土地利用基本計画が抱える問題点や課題について整理する。

II. 『土地利用基本計画図』とは

土地利用基本計画図は、国土利用計画法第9条に規定された土地利用基本計画に基づいて策定されている（第1表）⁶⁾。土地利用基本計画は、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法及び自然環境保全法の個別規制法に基づく計画の上位計画として、総合調整機能を果たすものであ

* 株式会社ウェスコ都市計画部都市計画課

第1表 国土利用計画法第9条

(土地利用基本計画)

- 第9条 都道府県は、当該都道府県の区域について、土地利用基本計画を定めるものとする。
- 2 土地利用基本計画は、政令で定めるところにより、次の地域を定めるものとする。
 1. 都市地域
 2. 農業地域
 3. 森林地域
 4. 自然公園地域
 5. 自然保全地域
 - 3 土地利用基本計画は、前項各号に掲げる地域のほか、土地利用の調整等に関する事項について定めるものとする。
 - 4 第2項第1号の都市地域は、一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域とする。
 - 5 第2項第2号の農業地域は、農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域とする。
 - 6 第2項第3号の森林地域は、森林の土地として利用すべき土地があり、林業の振興又は森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある地域とする。
 - 7 第2項第4号の自然公園地域は、優れた自然の風景地で、その保護及び利用の増進を図る必要があるものとする。
 - 8 第2項第5号の自然保全地域は、良好な自然環境を形成している地域で、その自然環境の保全を図る必要があるものとする。
 - 9 土地利用基本計画は、全国計画（都道府県計画が定められているときは、全国計画及び都道府県計画）を基本とするものとする。
 - 10 都道府県は、土地利用基本計画を定める場合には、あらかじめ、第38条第1項の審議会その他の合議制の機関及び市町村長の意見を聴くとともに、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。
 - 11 都道府県は、前項の規定により市町村長の意見を聴くほか、市町村長の意向が土地利用基本計画に十分に反映されるよう必要な措置を講ずるものとする。
 - 12 国土交通大臣は、第10項の同意をしようとするときは、関係行政機関の長に協議しなければならない。
 - 13 都道府県は、土地利用基本計画を定めたときは、遅滞なく、その要旨を公表しなければならない。
 - 14 第10項から前項までの規定は、土地利用基本計画の変更（政令で定める軽易な変更を除く。）について準用する。

り、土地取引の規制、開発行爲の規制、遊休土地に関する措置を実施するにあたっての基本となる計画である⁷⁾。

土地利用基本計画の構成は、国土利用法第9条第2項に示された都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域のこれら5地域を1/50,000の地形図に記した計画図と、土地利用の調整等に関する事項について定められた計画書からなっている。計画図には、上記の5地域に、直接的に関連する次の

ような地域・地区等が参考として表示されている（第1図）。例えば、都市地域では(a)市街化区域及び(b)市街化調整区域（都市計画法第7条第1項）、そして(c)市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画が定められていない都市計画区域の用途地域（都市計画法第8条第1項第1号、以下、非線引き用途地域とする）が、農業地域では農用地区域（農業振興地域の整備に関する法律第8条第2項）が表示されている。

凡 例		記号
5地域	参考表示	
都市地域	市街化区域	
	市街化調整区域	
	その他都市計画区域 における用途地域	
農業地域	農用地区域	
森林地域	国有林	
	地域森林計画対象民有林	
	保安林	
自然公園地域	特別地域	
	特別保護地区	
自然保全地域	原生自然環境保全地域	
	特別地区	

第1図 土地利用基本計画図の凡例

注) 記号については省略

(資料:昭和三十二年十二月一日付け五十三国土利第四一四号国土庁土地局長通達「土地利用基本計画の見直しについて(別添)土地利用基本計画作成要領」)

平成十三年三月三十一日現在の五地域の指定状況を見ると、大きくは、五地域がそれぞれ単独で指定されている重複のない地域と、二つ以上の地域が重複して指定されている重複地域に区分される。そして、両者はほぼ半々の割合となっている(第2表)。重複のない地域では、森林地域が約31.4%であり、都市地域はわずか約6.0%に過ぎない。一方、重複地域では、農業地域と森林地域との重複が約16.3%を占めており、都市地域と農業地域との重複は約10.8%程度である。

重複地域の取り扱いについては、「5地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針(以下、土地利用の調整指導方

第2表 5地域の指定状況と地域区分の重複状況

重複のない地域	50.4%
都市地域	6.0%
農業地域	12.1%
森林地域	31.4%
自然公園地域	0.9%
自然保全地域	0.0%
重複地域	48.9%
2地域の重複	41.3%
都市地域と農業地域	10.8%
都市地域と森林地域	3.6%
農業地域と森林地域	16.3%
森林地域と自然公園地域	9.4%
その他	1.2%
3地域の重複	7.3%
4地域の重複	0.4%
白地地域(指定のない地域)	0.7%

(資料:国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修『都市計画ハンドブック2001』、(財)都市計画協会、2002、445頁。)

針とする)」として計画書に示されている⁸⁾。例えば、都市地域と自然公園地域の重複地域を取り上げると、市街化区域及び非線引き用途地域と普通地域⁹⁾の場合では、「自然公園としての機能をできる限り維持するよう調整を図りながら都市的利用を図るとする」とされている。重複地域では、人口や産業、主要施設の整備、開発等土地利用の現況や動向などから総合的に勘案され、実情に即した土地利用の優先順位や土地利用の誘導方向などが示されている(第2図)¹⁰⁾。

このように、土地利用計画図は都市地域や農業地域などの5地域がどのような地域に指定されているか示しているとともに、5地域がどのように重複して指定されているか、重複についてはどの地域の土地利用が優先する

5地域区分		都市			農業		森林		自然公園		自然保全		
		市街化区域・用途地域	市街化調整区域	その他	農用地区域	その他	保安林	その他	特別地域	普通地域	原生自然環境保全地域	特別地区	普通地区
都市地域	市街化区域及び用途地域	-											
	市街化調整区域	×	-										
	その他	×	×	-									
農業地域	農用地区域	×	←	←	-								
	その他	×	①	①	×	-							
森林地域	保安林	×	←	←	×	←	-						
	その他	②	③	③	④	⑤	×	-					
自然公園地域	特別地域	×	←	←	←	←	○	○	-				
	普通地域	⑥	○	○	○	○	○	○	×	-			
自然保全地域	原生自然環境保全地域	×	×	×	×	×	×	←	×	×	-		
	特別地区	×	←	←	←	←	○	○	×	×	×	-	
	普通地区	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	-

- ×：制度上または実態上、一部の例外を除いて重複のないもの
 ←：相互に重複している場合は、矢印方向の土地利用を優先する
 ○：相互に重複している場合は、両地域が両立するよう調整を図る
 ①：土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整を図りながら都市的な利用を認める
 ②：原則として都市的な利用を優先するが、緑地としての森林の保全に努める
 ③：森林としての利用の現況に留意しつつ、森林としての利用との調整を図りながら都市的な利用を認める
 ④：原則として農用地としての利用を優先するものとするが、農業上の利用との調整を図りながら森林としての利用を認める
 ⑤：森林としての利用を優先するものとするが、森林としての利用との調整を図りながら農業上の利用を認める
 ⑥：自然公園としての機能をできる限り維持するよう調整を図りながら都市利用を図る

第2図 5地域区分及び地域区分の重複する地域の土地利用の調整指導方針

(資料：国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修『都市計画ハンドブック 2001』、(財)都市計画協会、2002、445頁。)

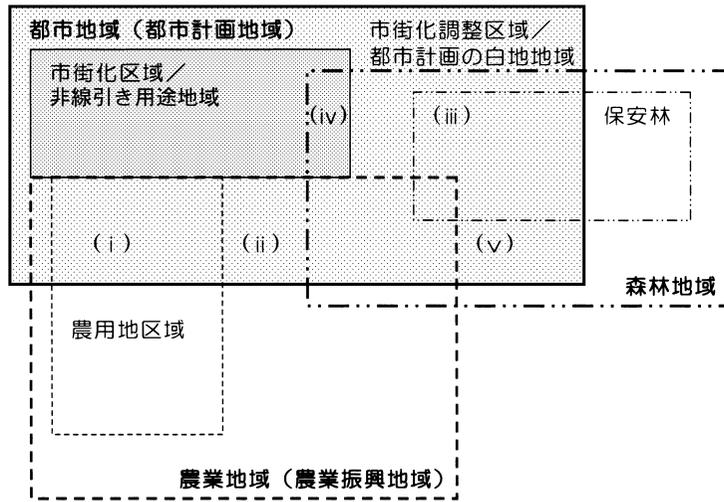
かなどが示されている資料である。

Ⅲ. 『土地利用基本計画図』の利用に関する考え方

ここでは、重複が比較的多い都市地域と農業地域、森林地域を取り上げ、それぞれの土地利用の調整について、第2図に示された土地利用の調整指導方針を参考に考えていく。

まずは、参考表示されている地域・地区の重複関係についてみると、重複しない地域・

地区は、例えば、市街化区域と市街化調整区域、市街化区域と農業地域、市街化区域と保安林などである。一方、重複がみられるのは、(i)市街化区域及び非線引き用途地域以外の都市地域¹¹⁾と農用地区域、(ii)市街化区域及び非線引き用途地域以外の都市地域と農用地区域以外の農業地域¹²⁾、(iii)市街化区域及び非線引き用途地域以外の都市地域と保安林、(iv)市街化区域及び非線引き用途地域と保安林以外の森林地域、(v)市街化区域及び非線引き用途地域以外の都市地域と保安林以



第3図 都市地域、農業地域、森林地域の重複状況（模式図）

外の森林地域などである（第3図）。

これら（i）から（v）の重複について、重複する地域の土地利用の調整指導方針をみると、（i）では、農用地としての利用が優先される。（ii）では、土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整を図りながら、都市的な利用が認められる。（iii）では、保安林としての利用が優先される。（iv）では、原則として、都市的な利用が優先されるが、緑地としての森林の保全に努めるものとされている。（v）では、森林としての利用の現況に留意しつつ、森林としての利用と調整を図りながら都市的な利用が認められる¹³⁾。

例えば、市街化区域及び非線引き用途地域以外の都市地域と、農業地域の農用地区域（i）や森林地域の保安林（iii）との重複地域では、都市的な利用より、農地（農用地）や森林（保安林）としての保全が優先することが示されている。一方で、例えば、市街化区域及び非線引き用途地域以外の都市地域で、かつ、農用地区域以外の農業地域（ii）では、都市としての利用と農地としての利用の混在

が可能であることが示されている。いいかえると、前者は基本的には都市的な開発が困難な地域を示しており、後者は基本的には都市的な開発が比較的容易であり、スプロール化が懸念される地域を示しているといえる¹⁴⁾。

このように、都市地域のなかでも、都市的な利用が優先する地域、都市的な利用も容認される地域、そして他の利用が優先される地域に分けられることがわかる。そのため、都市的な土地利用の方針を検討するマスタープラン¹⁵⁾では、このような土地利用制度の状況に、現在の土地利用の状況や建築物の新築状況、農地の転用状況などを重ね合わせて、土地利用の特性や問題・課題を把握することが、土地利用制度と実際の土地利用の状況や将来の土地利用の方向性の整合性をとっていくうえで必要なことの一つである¹⁶⁾。

IV. 土地利用基本計画が抱える課題—おわりにかえて—

本稿では、土地利用基本計画図の概要とそ

の考え方について概説した。しかし、土地利用基本計画そのものが抱える問題点もある。最後に、この問題点を整理して終わりたい。

一つは、重複地域が非常に多いといった点である。重複地域が非常に多くなった背景として、個別規制法により地域指定が存在していた中で、後になって土地利用基本計画が策定されたことが要因として考えられると指摘されている¹⁷⁾。重複地域については、先述したように、土地利用の調整指導方針によって、重複地域の土地利用の方向性が示されているものの、必ずしも特定の土地利用に限定されておらず、土地利用の混在が広がっており、無秩序な開発によるスプロールが進展する要因の1つにもなっている。

二つは、土地利用基本計画と個別規制法との乖離についてである。基本的には、土地利用基本計画の指定地域と個別規制法の指定地域は一致することとなっている¹⁸⁾。中村・吉岡は、土地利用基本計画と個別規制法の指定面積の乖離の状況について全都道府県で調査を行った。その結果、都市地域については35道府県で乖離がみられるとしている(1998年現在)。乖離が生じる原因については、①地元調整との不調、②計画担当部局の調整の問題、③面積算出上の誤差が考えられると指摘している。例えば、①や②では、土地利用基本計画では都市地域に指定されていても、都市計画では都市計画区域が指定されていない地域が実際にみられる。

このように、土地利用基本計画は個別規制法の上位計画に位置づけられ、総合調整機能を果たすとされているが、その役割を果たしているかどうかは疑問が残る。本稿では、土地利用制度に関する研究の基礎的な資料とな

りうる『土地利用基本計画図』について紹介したが、実証的な研究は行うことができなかった。今後は、重複地域における土地利用の調整方針と実際の土地利用との関係に視点をのこした実証研究を進めていき、土地利用基本計画における総合調整機能の意味を検証する必要があると考える。

〔付記〕本稿をまとめるにあたり、御指導頂いた立命館高校上野 裕先生に深く感謝いたします。

注

- 1) ここでは、地方自治法第2条第4項に基づく基本構想を指す。
- 2) ここでは、都市計画法第6条の2に基づく「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)を指す。
- 3) 土居晴洋「都道府県別に見た土地利用規制地域指定の実施状況の比較分析—都市計画区域を中心として—」、地理科学 41-3、1986、165～177頁。
- 4) 千歳壽一「わが国の都市計画学における土地利用研究」、地理学評論 60A-1、1987、20～39頁。
- 5) 中村 剛「土地利用研究の成果と課題—地理学と都市計画学における土地利用制度研究から—」、駒澤大学大学院地理学研究 27、1999、53～69頁。
- 6) 国土利用計画法第9条によると「都道府県は、当該都道府県の区域について、土地利用基本計画を定めるものとする。」とされている。
- 7) まちづくり研究会編『基本まちづくり事典—まちづくり・都市計画の手引』、ぎょうせい、2000、4093頁。
- 8) 昭和53年12月1日付け53国土利第411号国土庁土地局長通達「土地利用基本計画の見直しについて(別添)土地利用基本計画作成要領」に「別紙2 5 地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針を検討するにあたっての参考事項」が示されている。
- 9) 自然公園地域とは、国立・国定公園と都道府県立自然公園を指す。また、自然公園地域に対しては、公園計画に基づいて特別地域、特別保護地区、海中公園地区、普通地域などの地域・地区が指定され、各種の開発行為等が規制されている。なお、普通地域とは、国立・国定公園

のうち、特別地域及び海中公園地区を除く地域を指す。

アーバンフリンジ研究会・建築知識編『「都市近郊」土地利用辞典（新装増補版）』、建築知識、1995、272頁。

- 10) 昭和53年12月1日付け53国土利第411号国土庁土地局長通達「土地利用基本計画の見直しについて（別添）土地利用基本計画作成要領」の「5 計画書の表示」に示されている。
- 11) 市街化区域及び非線引き用途地域以外の都市地域とは、市街化調整区域及び、俗にいう都市計画の白地地域を指す。
- 12) 農用地区域以外の農業地域とは、俗にいう農振白地地域を指す。
- 13) 前掲8)。ただし、土地利用調整指導方針に関する既存研究では、通達と若干表現の異なる都道府県もあることが指摘されている。
中村隆司・吉岡 剛「土地利用基本計画と個別規制法による区域区分の都道府県間の類似性と相違性」、都市計画別冊（都市計画論文集）36、2001、373～378頁。
- 14) 市街化調整区域については、基本的には市街化を抑制する地域であり、原則として開発は禁止されているが、分家住宅などは例外的に開発が可能である。また、都市計画法及び建築基準法の改正（平成12年）により、地域の実情に応じて柔軟に対応できるようになっている。
- 15) ここでいうマスタープランとは、都市計画法第6条の2に基づく「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）」及び都市計画法第18条の2に基づく「市町村の都市計画の基本方針（市町村マスタープランとする）」を指す。
- 16) 土地利用の状況や建築物の新築状況、農地の転用状況については、都市計画の策定及びその実施において基礎となる『都市計画基礎調査』

という現況調査のなかで行われている。その都市計画基礎調査は、都市計画法第6条第1項に基づき、「都道府県知事は、都市計画区域について、おおむね5年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他建設省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。」とされている。なお、都市計画基礎調査の利用に関しては、拙稿に詳細を記している。

荒木俊之『『都市計画基礎調査』の調査項目及びその利用に関する一考察』、地域と環境 2、1999、1～16頁。

17) 前掲13) 中村・吉岡による。

- 18) 昭和53年12月1日付け53国土利第411号国土庁土地局長通達「土地利用基本計画の見直しについて（別添）土地利用基本計画作成要領」による「3 5地域の基準」では、例えば、都市地域は「一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域であり、都市計画法第5条により都市計画区域として指定されることが相当な地域とする」とある。

参考文献

- 片柳 勉「東京都足立区における土地利用の変化と用途地域の対応」、季刊地理学 46-2、1994、107～125頁。
- 楠見耕介「和歌山市の土地利用変化一用途地域指定の及ぼした影響の評価一」、和歌山地理 16、1996、16～26頁。
- 土居晴洋「市街地周辺地域における土地利用変化の分析一松山市南郊を例として一」、人文地理 36-1、1984、1～21頁。