

都市と農村の土地利用計画に関する研究-宮崎県都城  
広域都市計画における区域区分廃止時の農村側から  
の問題と課題及び方策-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学理工学部 公開日: 2008-12-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川嶋, 雅章 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/604">http://hdl.handle.net/10291/604</a>

# 都市と農村の土地利用計画に関する研究 —宮崎県都城広域都市計画における区域区分廃止時の 農村側からの問題と課題及び方策—

川嶋雅章\*

## Study on Land-use Planning in Cities and Farm Villages Problems and issues as well as countermeasures from farm village side referring to the abolition of area division in the extensive town planning of Miyakonojo, Miyazaki prefecture

by Masaaki KAWASHIMA\*

(2004年12月22日受理)

### Abstract

By the revision of the town planning law in 2000, prefectural governments became responsible for area division except in city planning areas, such as the three Metropolitan areas and other major cities. Area division is anticipated to be abolished. This paper describes an investigation on problems and issues encountered through the extensive town planning of Miyakonojo, Miyazaki prefecture, which was the first plan that abolished area division in Japan. The investigation conducted through field surveys and studies on available references revealed problems and issues of farm villages caused by the abolition of area division, such as 1) sprawl at the periphery of land-use zones, 2) problems in and near the center of villages where population could not be increased, 3) development problems in non-divided areas, 4) spread of urban pressure to outside the city planning areas, and 5) problems of conversion of agricultural land. Countermeasures for those problems and issues were also investigated.

**Key Words and phrases** Survey Area Division, Town Planning Law, Land-use, Urbanization Control Area, Rural Planning

### 1 はじめに

#### (1) 研究の背景と目的

わが国では1960年代から高度経済成長により、3大都市圏を中心に都市部の人口が急激に増加し始めた。人口の増加は新たな住宅の需要を生み出し、都市周辺部を中心に無秩序な市街化(スプロール現象)が進行した。そこで1968年に新都市計画法が制定され、区域区分の導入による土地利用規制の強化が行われた。区域区分とは、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、都市計画区域に市街化区域と市街化調整区域との2つのエリアを区分する(線引き)制度である。市街化区域は、既に市街地を形成している区域(既成市街地及びこれに接続して現に市街化しつつある区域)、及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域(集团的優良農地等は含まない)で、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域である。区域区

分に関する都市計画は、本則においては全ての都市計画区域を対象としつつ、附則の中で、首都圏、近畿圏、中部圏の3大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等及び人口10万以上の市に関わる区域と密接な関連がある都市計画区域については、当分の間、区域区分を行うことが定められた。このため、表-1に示すように1,311の都市計画区域の内で線引きが行われた区域は338(25.8%)だけで、この他の74.2%(973)は、区域区分を指定しない未線引き都市計画区域となっていた。

2000年の都市計画法改正に先立つ都市計画中央審議会の答申は、わが国が急速な「都市化の時代」から、安定成熟した「都市型の時代」への移行したという基本認識を示した。答申では、少子高齢化による都市への人口集中の沈

\* 明治大学理工学部建築学科  
Dept. of School of Science and Technology, Meiji Univ.

表-1 2000年都市計画区域決定と線引き都市計画区域数

都市計画区域数	1,311
線引き都市計画区域数	338 (25.8%)
都市計画決定市町村数	2,016
線引き都市計画区域内市町村数	841 (41.7%)

都市計画年報より

静化の一方で モータリゼーションの進展による都市の拡散現象が加速化していること 地球規模での環境問題に対して都市計画にも対応が求められていること、国民の価値観が多様化し、また地方分権が進む中で 地方自治体と地域住民が一体となった身近なまちづくりの重要性が高まっていること等を 問題意識としてあげている。

こういった問題意識を背景とした2000年の改正都市計画法は、大きくは①市街地縁辺部の土地利用規制の合理化、②既成市街地内の土地利用規制の合理化、③都市計画決定手続の合理化、からなる。

このうち市街地縁辺部の土地利用規制の合理化では、まず準都市計画区域<sup>2)</sup>が創設され、都市計画区域外でも、1ha以上の大規模な開発は、都市計画の開発許可が必要となった。それから市街化区域、市街化調整区域の区域区分制度が選択制に変更された。

この改正都市計画法の施行に伴っても 首都圏、近畿圏、中部圏の3大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等及び政令指定都市を含む都市計画区域については、引き続き区域区分が義務づけられている。しかし、これ以外の都市計画区域では、都市計画区域マスタープランにおいて 都道府県の選択に委ねることとなった。この結果、将来人口の増加が見込まれない都市計画区域等において 今後、区域区分の廃止が予想される。

このため、区域区分の廃止に伴い農林業 農村にどのような影響を及ぼすのか問題点を明らかにし、その対策を検討する必要がある。これらの検討を行うことが、今後の都市計画区域マスタープランにおける農林調整の適正化、迅速化及び健全な農林業発展に資するものである。

本報告では、2000年の都市計画法改正以前に、1987年1月の建設省局長通達(参考資料1)により、1988年4月に我が国において初めて線引き(区域区分を「線引き」とも言う)制度を全域廃止した、宮崎県の都城広域都市計画区域を事例とした。線引き廃止前後の問題もさることながら、線引きを行った1970年時点から1988年の廃止を経て、調査時の2002年までの過程も追うことにより 農業 農村サイドからの視点で、線引き制度の問題 課題を検証し、線引き廃止に対する農村側からの問題と課題及び方策を明らか

にするものである。

既往の研究としては、阿部論文<sup>1)</sup>において、都市計画側から都城広域都市圏における線引き廃止への経緯と効果が明らかにされている。また、前迫、他<sup>2)</sup>による都市圏での線引き廃止後の開発動向の研究がある。しかし、農業 農村側からの線引き廃止の研究はされていない。なお、2000年の都市計画法改正後に、改正法の解説<sup>3)</sup>や県の都市計画区域マスタープラン策定指針<sup>4)</sup>や一般論としての著書<sup>5)</sup>や著述<sup>6)</sup>などが発表されている。

なお、本報告は2002(平成14)年度に農林水産省農村振興局が財団法人農村開発企画委員会に委託して行った「都市計画関連土地利用調整調査」<sup>7)</sup>において 著者が担当した部分をまとめ直したものである。

## (2) 研究の方法

### ①調査対象の市町村

都城広域都市計画区域は、都市圏を中心に隣接の三股町 山之口町 高城町、山田町の1市4町である。本調査の対象市町村は、都市圏に隣接し都市圏の影響範囲である鹿児島県財部町(非線引きで都市計画区域のみ)、末吉町(非線引き都市計画区域で用途地域を指定)の2町を含んだ、1市6町を調査対象範囲としている。

### ②調査の方法

現地調査は2003年1月8日~10日に1市6町の役場において、関係各課担当者より聞き取り調査を行った。

現地調査の視点は、主に用途地域外(旧市街化調整区域内)の農地及び農業集落について 線引き以前の状況、線引きした効果 影響、線引き廃止後の動向から問題や課題を明らかにした。特に、線引き廃止後の土地利用動向を属地的に検討して 線引きで規制されていた場合には、問題にならなかった点について把握した。また、線引きされていた時に、規制の及んでいない財部町と末吉町で どのような都市的土地利用がされていたのか、また、線引き廃止後はどのような動向になったのかを把握した。この他に、宮崎県と関係市町村の既存資料収集を行って分析を行った。なお、福島大学教育学部教授の阿部成治氏から、2002年9月26日に「都城広域都市圏における線引き廃止への経過と効果」「地方都市における土地利用規制と線引き問題」他についての報告があり 意見交換を行った。

## 2 都城広域都市計画区域の概要と経過

都城広域都市計画区域は、図-1に示すように宮崎県の都市圏を中心に、隣接する三股町、山之口町、高城町、山田町の1市4町を範囲とし、18,591haの範囲となってい

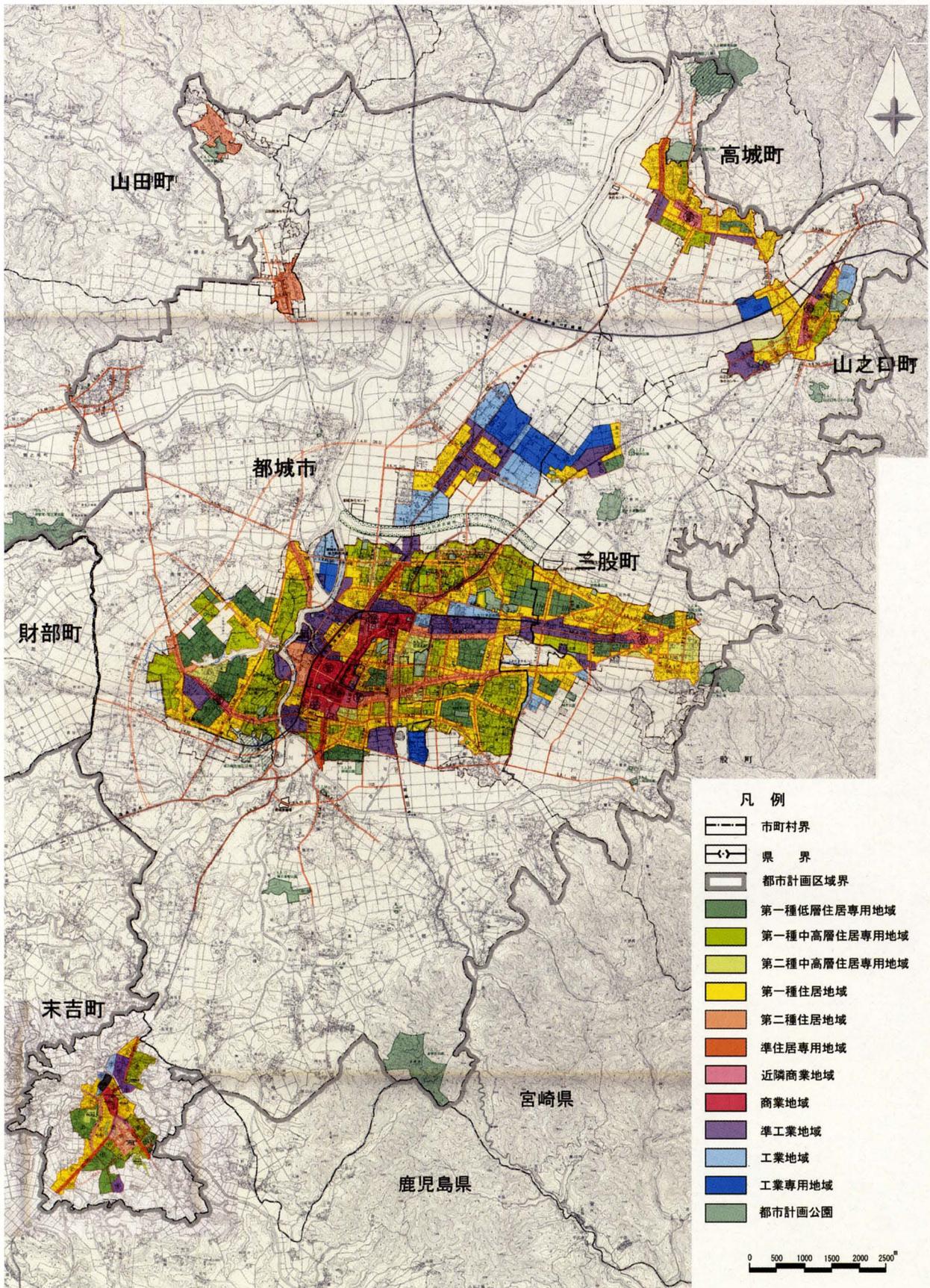


図-1 2000年時点の都城広域都市計画

る。1970年11月27日に線引きが行われ、周辺4町を含め3,110haが市街化区域に設定され、15,481haが市街化調整区域に指定された。

その後、1981年11月2日に第1回の定期見直しが行われ、市街化区域が都城市と山田町で87ha拡大した。さらに、1986年4月8日に第2回の定期見直しで都城市の市街化区域16haが拡大され、3,213haになった。

1988年4月22日に線引きが廃止され、市街化区域の用途地域はそのまま残された。その後、1991年5月1日に、未(非)線引きの第1回変更が行われ、現在に至っている。

鹿児島県の財部町は、1968年12月に役場を中心に町域の13.3%に当たる1,534haが都市計画区域として指定されている。ただし用途地域は指定されずに現在に至っている。

末吉町は、1948年に役場を中心に町の5.5%に当たる713haが都市計画区域に指定され、1969年5月に250.7haが用途地域に指定され、現在に至っている。

表-2 都城広域都市計画区域の線引き見直しの経緯

1970年11月27日	線引き当初決定 (周辺4町を含め計3,110ha 市街化区域設)
1981年11月2日	第1回定期見直し 都城市と山田町87ha拡大
1986年4月8日	第2回定期見直し 都城市 13ha拡大
1988年4月22日	線引き廃止(未線引き当初決定)
1991年5月1日	未(非)線引き第1回変更

表-3は、都城広域都市計画区域と隣接の財部町 末吉町の2000年の人口と行政区面積、および都市計画区域と用途地域 用途地域外の面積を示したものである。

表-3 行政区面積と都市計画区域の状況 単位 ha

		人口 平成12年	行政 区域	都市計 画区域	用途 地域	用途 地域外
宮 崎 県	都城市	131,922人	30,621	13,040	2,235	10,805
	三股町	24,056人	11,001	2,200	510	1,690
	山之口町	7,322人	9,750	1,470	150	1,320
	高城町	12,570人	9,421	1,427	240	1,187
	山田町	8,815人	6,220	454	78	376
	計	184,685人	67,013	18,591	3,213	15,378
鹿 児 島 県	財部町	10,924人	11,572	1,534	-	-
	末吉町	20,406人	12,909	713	250.7	462.3
	計	31,330人	24,481	2,247	250.7	462.3

### 3 区域区分を廃止した要因と経過

都城広域都市計画区域の区域区分の廃止は都城市から出

てきたもので 表-4に示すような都城市の線引き関連の議会質問一覧でその経過を見ることができる。

都城市の市街化調整区域では、市街化を抑制すべき区域であることから、過疎化につながるいろいろな問題が発生していたため、区域区分の廃止に地元から強い働きかけがあった。都城市議会と宮崎県議会での質疑や地元で論じられた問題点を整理して 1986年に都城市が中心となって建設大臣に陳情書が提出された。この点について阿部論文によれば、「市街化調整区域の実態」として以下の6点にまとめている。

- ①人口の減少、特に若者流出、若い夫婦 青年層の減少が目立ち、健全な地域社会の営みが難しくなっている。
- ②市街化調整区域内の小 中学校児童生徒数の減少。
- ③工場、市営住宅の建築ができない。
- ④分家住宅については都市計画法線引き前の土地所有でなくてはならない。
- ⑤兼業農家(従事者)に対しては、他産業のための建築ができない。
- ⑥新規参入者の対応ができない。

従来の区域区分制度は、無秩序な市街化を防止するために効果があったが、区域区分制度を適用することが必ずしも実態にそぐわない面も生じてきたため、1987年1月に「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用改善について」建設省局長通達が出された。(参考資料1)

これを受けて 都城市の資料から都城市を中心とした線引きを廃止した理由をみると、以下のようである。

都城広域都市計画区域は、1970年11月に市街化区域及び市街化調整区域の設定を行い、区域区分設定以降都市施設の整備による都市的生活環境の確保、市街地開発事業等の施行による面的な市街地環境の整備、及び無秩序な市街地拡大の防止に大きな役割を果たしてきた。

都城広域都市計画区域の母都市である都城市は、1889年町村施行により、23町村から1町5村へ、また市制の施行により1924年都城町が都城市へ、さらに1936年五十市村及び沖水村、1957年志和地村、1965年荘内町、1967年に中郷村を編入合併し現在の都城市を形成している。

区域区分にあたり これらの旧町村の集落が広範囲に点在していること、当該県の農業生産の大半を担う地域であること等から、旧町村のほとんど全域を市街化調整区域に位置付けざるを得ない状況にあり、区域区分設定後16年を経過した当時の状況は以下のようであった。

- ①都市計画区域内人口の約4割に当たる4.6万人が市街化調整区域に居住している中で 旧町村集落を中心とする市街

表-4 都都市の線引き関連の議会質問一覧

年	月	質問事項
1971	9月議会	市街化区域と市街化調整区域の線引きについて
1972	6月議会	政令都市指定に対する市長の所信と対策について、外
1974	12月議会	調整区域内の住宅建築について
1975	3月議会	農地転用許可のあり方と行政指導について
	3月議会	農村地区の白地を市街化区域に入れる考えはないか
1976	9月議会	都市計画における市街化区域と調整区域の線引きの調整及び変更
	9月議会	都市計画法の市街化区域と調整区域の線引きの状況について、外
1978	6月議会	農家二 三男の住宅建築について
	9月議会	都市計画の変更について
	12月議会	都市計画法及び開発審査会提案基準の緩和に関する意見書
	12月議会	都市計画の見直しについて
1980	6月議会	調整区域における住宅建設について
	6月議会	都市計画 市街化構造について
	9月議会	市街化調整区域線引き緩和について
	9月議会	市街化区域の線引き見直しの通達について
1981	6月議会	農業政策と都市計画法との関連について
	12月議会	市街化調整区域内の住宅家庭排水の問題について
1982	6月議会	市街化調整区域の住宅建設について
	6月議会	市に合併した旧町村の推移状況とその振興対策について
	9月議会	調整区域の振興発展対策について
1984	3月議会	調整区域の基準緩和の検討について
1985	3月議会	活力を取り戻す諸施策（企業誘致 大学設置 線引きの見直し）
	3月議会	線引きの見直しについて
	3月議会	土地利用区分の見直しについて
	6月議会	過疎地域の活力を取り戻す諸施策について
	9月議会	農用地と市街化の区域について
	9月議会	土地利用の見直しについて
1986	12月議会	農村部における過疎化対策について
	6月議会	過疎地域の線引き見直しについて
	6月議会	過疎対策について
	9月議会	過疎地域対策について
	9月議会	過疎化地域の線引き見直しについて
	9月議会	都市計画法の見直しについて
1987	12月議会	過疎化地域の線引き見直しについて
	3月議会	過疎地域の線引き見直し後の取り組みについて
	6月議会	都市計画見直し（調整区域の住宅建築）について
1988	12月議会	線引き全廃の件について
	3月議会	過疎地域の線引き見直しについて
	3月議会	線引き廃止後の建設行政について
1988	3月議会	都市計画法に基づく線引き廃止による市民への影響について

出典 都都市資料より

化調整区域においては、小中学校の児童数の減少や、全体的に高齢化が進んでいること、住宅の建設が規制を受けていること 工場の建設が規制を受け、就労の場の確保が難しい状況にあること等から地域社会の維持が困難となりつつあり 生活や生産の場として地域の活性化が求められていること。

②都城広域都市計画の母都市である都都市は、五十市村、沖水村、志和地村、荘内町、中郷村を合併し、現在の都市を形成していることから、これらの旧町村のほとんどが市街化調整区域に位置し、都市への人口集中の傾向も小さくなっている。つまり都市の熟度を示す都市計画区域内人口に占める人口集中地区人口の割合も36.7%と低く、市街地形態が特殊である。

③都城広域都市計画区域において 地域の社会 経済に大きな影響を与える産業振興等に関わる計画の策定または大規模プロジェクト等が実施されておらず 今後も予定のないこと。

④都城広域都市計画は、人口20万人以上の都市や、県庁所在都市等、地方において中核的な役割を果たしている都市がないこと。

こうした状況から、市街化区域と市街化調整区域の区域区分が都城地域の実態になじまなくなってきたおり、通達に基づいて1988年4月に市街化区域と市街化調整区域の区域区分の全面的な廃止が行われた。

なお、用途地域はそのまま残され、都市計画税も課税されている。

線引き廃止の検討過程で、特に、旧合併町村中心部の調整区域問題において 阿部論文では、次のように指摘している。

『旧合併町村の問題が本格的に取りあげられたのは、初の線引き改訂作業が行われた1980年である。公聴会で市街化区域を設定してほしいという強い口述が行われ、通達が飛地の市街化区域に触れていたこともあり 1980年9月の市議会で質疑が行われている。事務連絡には「合併前の旧町村役場の所在地等、既存集落の中心市街地で計画的に市街地整備を行う必要がある区域」と示されていた。しかし、都城の場合は分家を中心とする緩やかな世帯数増加しか見込めないため、土地区画整理への同意を得ることが困難だと予想された結果、市議会では市街化区域設定に消極的な答弁が行われている。1984年の陳情書を受けた後、宮崎県は「土地利用対策協議会」を設け この問題を本格的に検討した。その結果が、1985年6月の市議会で報告されている。当初は市街地整備が障害だと考えられていたが、むしろ農村総合整備モデル地区、農業構造改善地区、農業集落地区排水や農業基盤整備地区などの網が幾重にも重なって

いることの方が問題で「それでは飛び市街地は不可能だ」という事に実はなったわけでごさいます」と述べられている。これ以降、市議会で飛び地指定が議論されることはなくなり「残るは線引きの撤廃しかない」「旧役場周辺だけではだめだ」という強い論調に変わっていった。』

1988年当時は、飛び市街化区域の設定ができなかったことから、望ましい市街化区域の設定ができなかったことがわかる。

#### 4 区域区分の廃止に伴う農林業への影響

##### (1) 人口・世帯数の動向

###### 1) 市町村別の人口 世帯

市町村別の人口を 1965年から2000年までの推移を国勢調査で見たものが図-2である。

都城市は1965年の108,220人から増加し、1985年には131,922人(121.9%)まで増加している。その後は横這い傾向となっている。

三股町は1965年の14,803人から現在まで増加傾向にあり 2000年では24,056人(162.5%)まで増加していて 宮崎県内で一番人口増加率が多い市町村となっている。

山之口町は7千人強で、横這い傾向を示している。

その他の4町はいずれも減少傾向を示している。特に、財部町は1965年の15,305万人から2000年には10,924人(71.4%)まで減少している。高城町12,570人(86.9%) 山田町8,165人(85.4%) 末吉町20,406人(82.7%)の減少となっている。

世帯数は図-3に示すように、各市町村ともに増加を示しており 1965年を100として 最も増加したのは三股町で233.7%(8,582世帯)、次いで 都城市の178.4%(51,394世帯) 山之口町135.9%(2,633世帯) 高城町129%(4,566世帯) 山田町128.3%(2,947世帯) 末吉町121.8%(7,833世帯) 財部町は横這いで 102.8%(4,289世帯) となっ

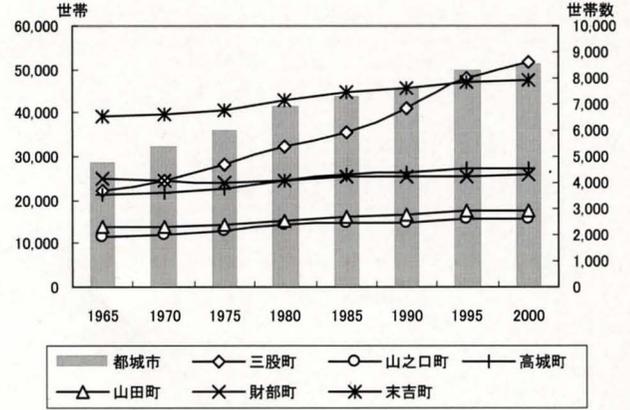


図-3 都城広域都市圏の市町村別世帯数の推移

ている。

以上のように、市町村全体で見た場合には、人口 世帯数ともに線引き廃止の影響は認められない。

###### 2) 区域区分別の人口推移

都城広域都市計画区域の5市町について 1975年から2000年までの区域区分別人口を 市町別にみたものが図-4(1)~(5)である。

なお、区域区分廃止以前は、図の用途地域指定区域が旧市街化区域で 用途地域指定外区域が旧市街化調整区域である。

①都城市は線引き時期の1975年から1985年の間(以下、線引き時期)に人口が13,809人増加しており この内6,969人が市街化区域内で、8,121人が市街化調整区域内で増加している。

1985年から線引き廃止後の2000年の間(以下 非線引き時期)には、人口が176人減少している。用途地域内で2,947人の減少、逆に用途地域外では3,420人の増加となっており 線引き廃止による影響が見られる。

なお、都市計画区域外では、線引き時期に1,281人減少、非線引き時期に649人減少と いずれの時期も減少している。

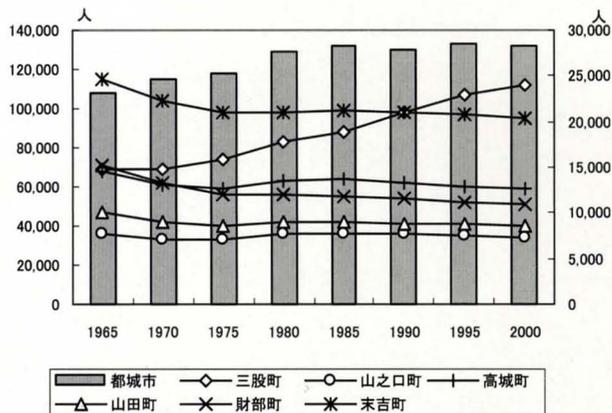


図-2 都城広域都市圏の市町村別人口推移

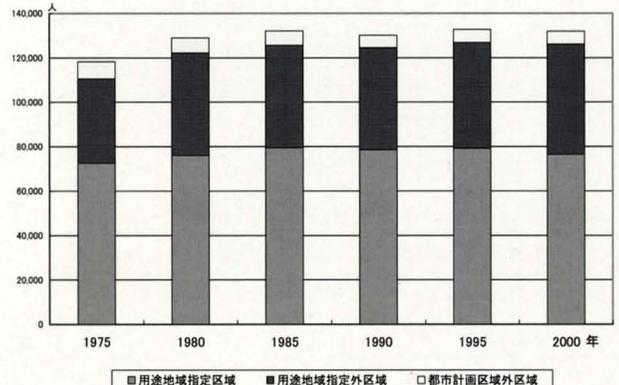


図-4(1) 都城市の区域区分別人口推移

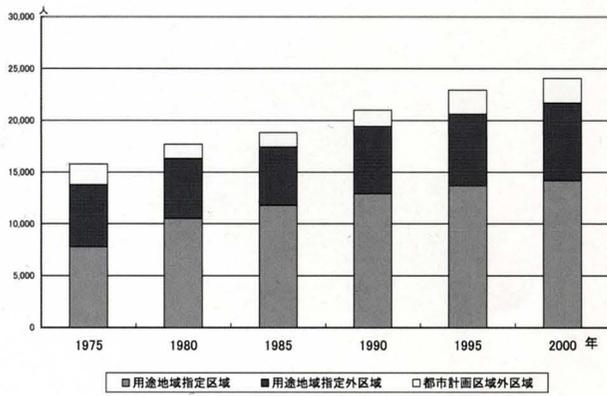


図-4(2) 三股町の区域区分別人口推移

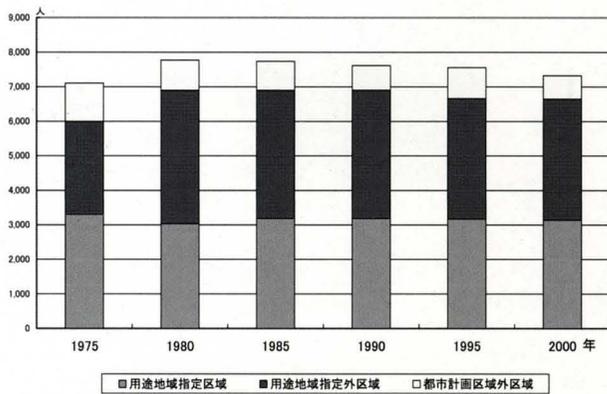


図-4(3) 山之口町の区域区分別人口推移

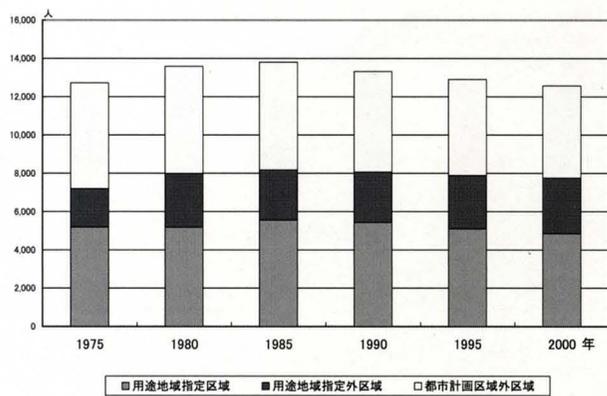


図-4(4) 高城町の区域区分別人口推移

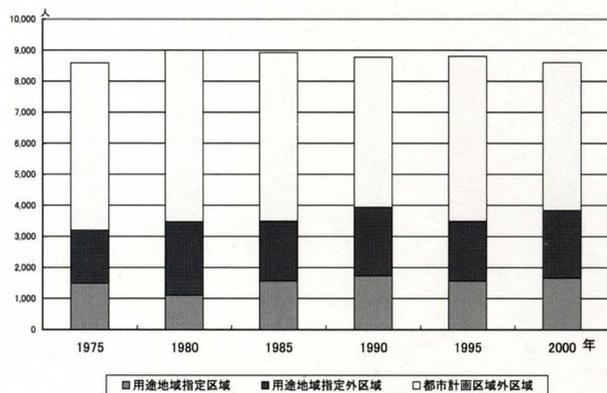


図-4(5) 山田町の区域区分別人口推移

②三股町は線引き時期には3,043人増加しているが市街化区域内で4,019人の増加が見られ、市街化調整区域(380人減)と都市計画区域外(596人減)でいずれも人口減少しており、線引きの効果が見られる。

非線引き時期にも5,224人増加している。用途地域内で2,374人、用途地域外で1,890人、都市計画区域外で960人といずれの区域でも増加しており線引き廃止による影響が特徴的に見られる。

③山之口町は線引き時期には637人増加しており市街化調整区域で1,012人増加、市街化区域内で115人減、都市計画区域外で260人減となっており、線引き効果とは別な状況を示している。

非線引き時期は421人減少で、用途地域で47人減、用途地域外で201人減、都市計画区域外で173人減と、いずれの区域も減少傾向にあり線引き廃止による影響は見られない。

④高城町は、線引き時期には1,077人増加しており、市街化区域で363人増、市街化調整区域で608人増、都市計画区域外で106人増と、いずれの区域も増加している。

非線引き時期には1,234人減少している。用途地域外で288人増加しているが、用途地域内で701人、都市計画区域外で821人と減少しており線引き廃止による影響が見られる。

⑤山田町は線引き時期には335人増加で市街化区域で66人増、市街化調整区域で228人増、都市計画区域外で41人増といずれの区域も増加している。

非線引き時期には317人の減少である。用途地域で100人増、用途地域外で247人増と都市計画区域での人口増加に対して、都市計画区域外で664人の減少となっており線引き廃止による影響が見られる。

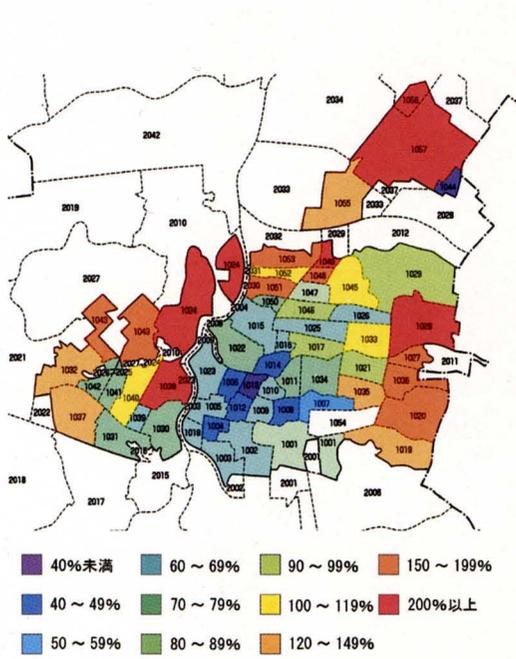
### 3) 地区別人口の推移

さらに詳細に人口増減の状況を見るため、各市町別の地区別人口増減を、都市計画基礎調査資料をもとに1975年から2000年までの25年間について増減割合を見たものが図-5(1)、(2)である。

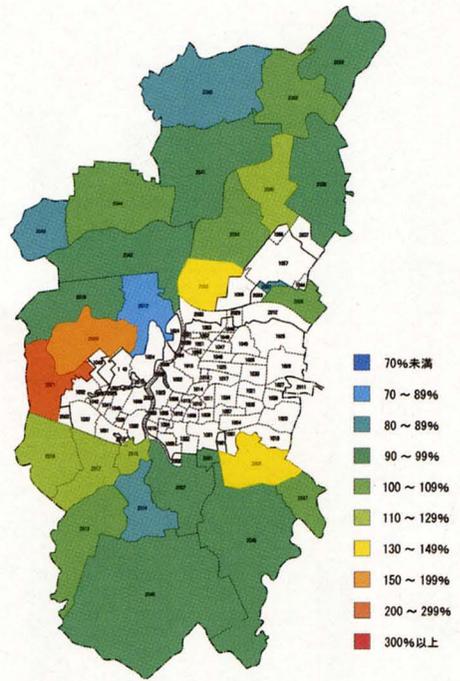
①都城市の用途地域(旧市街化区域)内では、中心市街地部分の人口が減少し、逆に、三股町に隣接する東側の地区と北側の地区、及び西側の用途地域の外縁部で人口増加が著しい。

用途地域外(旧市街化調整区域)では、用途地域に隣接する西側の南横市町と箕原町の人口増加が著しくスプロールの拡大が見られる。この他の地域は、ほとんどが人口減少しており線引き廃止による当初期待していた旧村の中心部への人口増加は見られない。

②三股町では都城市に隣接する用途地域内とその外縁部で



用途地域内 (旧市街化区域)



用途地域外 (旧市街化調整区域)

図-5(1) 都城市の都市計画区域内の地区別人口推移 (1975年から2000年の増減割合)

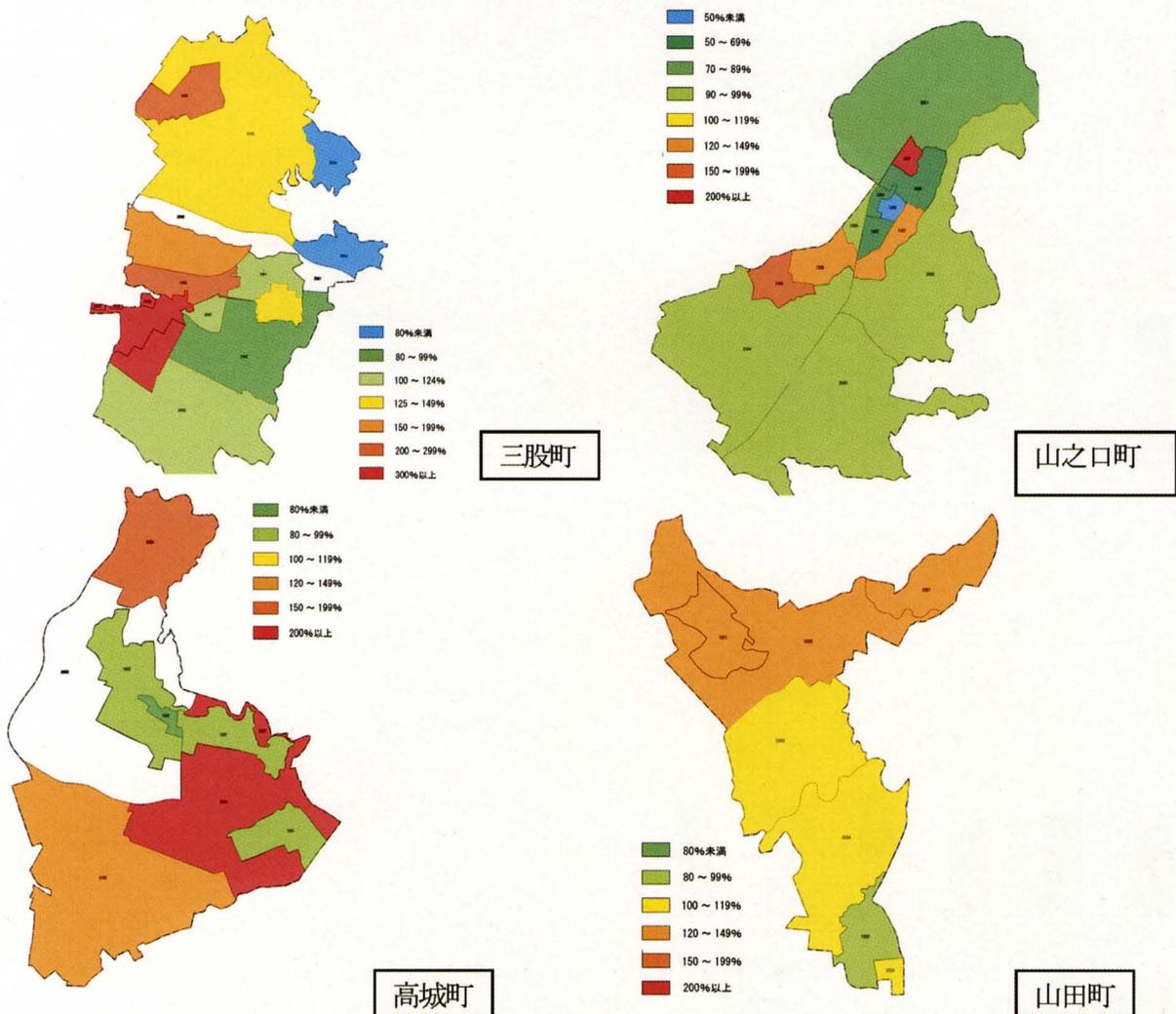


図-5(2) 都城市周辺4町の都市計画区域内地区別人口推移 (1975年から2000年の増減割合)

人口増加が著しい。用途地域外の農村地域では、人口が減少している。

③山之口町は用途地域内でも人口増加地区と人口減少地区が見られる。用途地域外の農村地域は全て、人口減少となっている。

④高城町では用途地域内は全て減少しており 用途地域外で人口増加が見られる。

⑤山田町では役場を中心とした用途地域内とその周辺の用途地域外でわずかな人口増加が見られるが、谷頭駅がある中霧島の用途地域内は減少している。

以上のように、人口増加した地区は用途地域外緑部に限られ、市街化を誘導すべき用途地域内では人口減少の問題が見られる。また、線引き廃止で期待された用途地域外の旧村中心集落などの農村部での人口増加は見られない。

(2) 土地利用の状況

都城広域都市計画区域の各市町における用途地域内と用途地域外の土地利用面積割合を示したものが図-6である。

①用途地域内では、農地は三股町(21.8%)、山之口町(21.3%)、高城町(17.2%)、山田町(13.3%)、都城市(12.2%)といったように20%弱が介在している。山林は地形条件から山田町(6.8%)、山之口町(4.8%)、高城町(3.1%)に含まれている。宅地割合は60%前後であるが、山田町では公共・公益用地が23.7%、それに道路用地が17.9%を占めているために、宅地は36.5%となっている。

②用途地域外では、農地は山田町(70.8%)、三股町(68.1%)、高城町(64.8%)、都城市(56.7%)、山之口町(46.5%)といった割合である。山林割合は山之口町(14.0%)、都城市(11.9%)、三股町(9.9%)、高城町(4.6%)で山田町は山林を含まないで区域設定がされている。宅地割合は15%前後となっている。

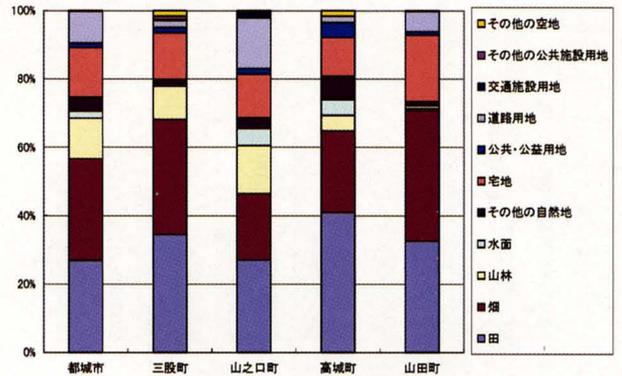


図-6(2) 都城広域都市計画区域の各市町別用途地域外の土地利用面積割合

(3) 農地転用の状況

都城広域都市計画区域内の各市町の用途地域内・外別に、線引きが廃止された1988年から2000年までの農地転用の件数と面積の推移をみたものが図-7である。

1) 都城市

①用途地域内の転用件数は、1988年から1992年までは300件前後で、1993年には516件と多く、その後は減少し、150件前後となっている。用途地域外の転用件数は、用途地域内と同様な傾向を示し、1988年から1992年までは400件前後で、1993年には785件と最大になり、その後3年間は500件強で、1997年以降は減少し、350件前後となっている。

②用途地域内の転用面積は、1988年から1991年まで増加し200,000㎡にもなった。その後は減少して70,000㎡となっている。用途地域外の転用面積は、1990年と1993年に485,400㎡と最も多くなり、1994年以降は減少し、200,000㎡前後となっている。

2) 三股町

①用途地域内の転用件数は、1988年の142件を最大に、その後は減少傾向にあり、1991年に一時113件となるが、50件前後まで減少している。なお、1997年までは用途地域内の方

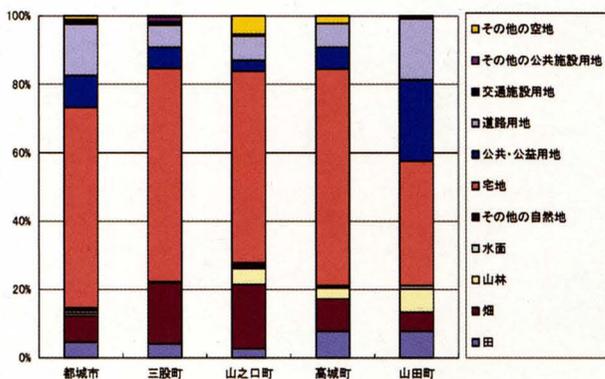


図-6(1) 都城広域都市計画区域の各市町別用途地域内の土地利用面積割合

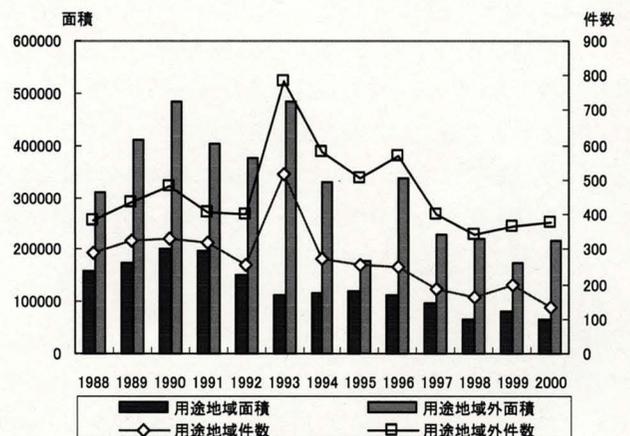


図-7(1) 都城市の用途地域内外の農地転用面積・件数の推移

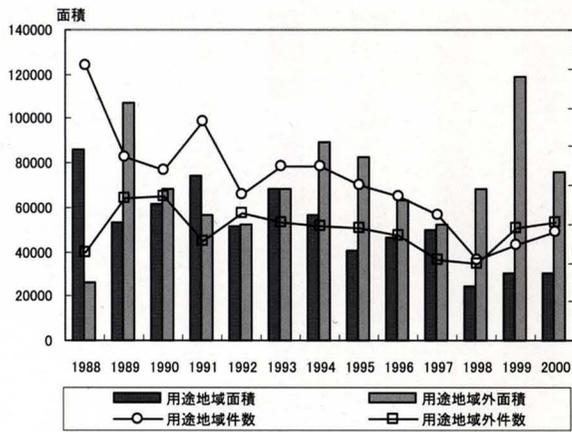


図-7(2) 三股町の用途地域内外の農地転用面積 件数の推移

が転用件数は多かった。1999年からは用途地域外の方が60件前後とやや多くなっている。

②用途地域内の転用面積は、1988年の85,739m<sup>2</sup>を最大に、その後1994年までは60,000m<sup>2</sup>を前後している。1995～1997年は45,000m<sup>2</sup>前後で 1998年からは30,000m<sup>2</sup>弱となっている。用途地域外は、1989年に一時的に106,929m<sup>2</sup>多くなりその後1998年までは50,000m<sup>2</sup>～60,000m<sup>2</sup>で、1994、1995年に80,000m<sup>2</sup>を越えている。1999年には一時的に119,249m<sup>2</sup>と高くなっている。

3) 山之口町

①用途地域内の転用件数は、1990年の27件を最大に減少し、1997年からは8件前後程度になっている。用途地域外は、1988年32件で1989年には14件に減少し、1990年に37件と最も多く その後減少し15件前後となっている。

②用途地域内の転用面積は、1990年と1991年に25,000m<sup>2</sup>と多くなるが その後は減少し4,000m<sup>2</sup>弱と少なくなっている。用途地域外は1990年の51,767m<sup>2</sup>を最大に、1988年、1991、1992年は32,000m<sup>2</sup>前後で その後は減少して2000年には9,000m<sup>2</sup>となっている。

4) 高城町

①用途地域内の件数は、1989年に26件、1991年に22件と多く 用途地域外の件数は、1年ずれて1990年に19件、1992年に18件と多い、1993年以降は、それぞれの年次で用途地域内外で前後するが10件強で推移している。

②用途地域外では、1989年に159,600m<sup>2</sup>、1990年に111,200m<sup>2</sup>と極端な転用が行われている。これを除けば、用途地域内外ともに8,000m<sup>2</sup>前後の転用面積となっている。

5) 山田町

①用途地域内の転用件数は3件前後とわずかである。転用がない年もある。用途地域外では、1992年までは6件前後で、その後1993年、1994年、1997年、1999年に12～13件の転用が見られるが、全般的に転用件数は少ない。

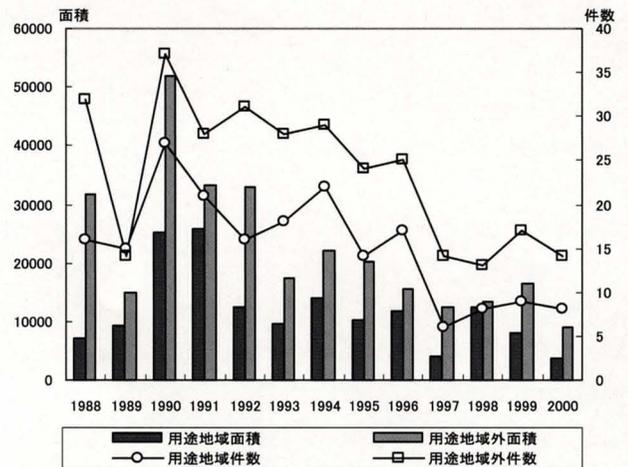


図-7(3) 山之口町の用途地域内外の農地転用面積 件数の推移

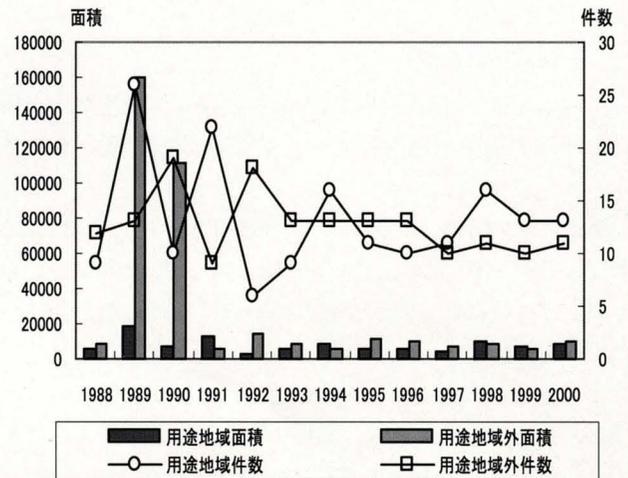


図-7(4) 高城町の用途地域内外の農地転用面積 件数の推移

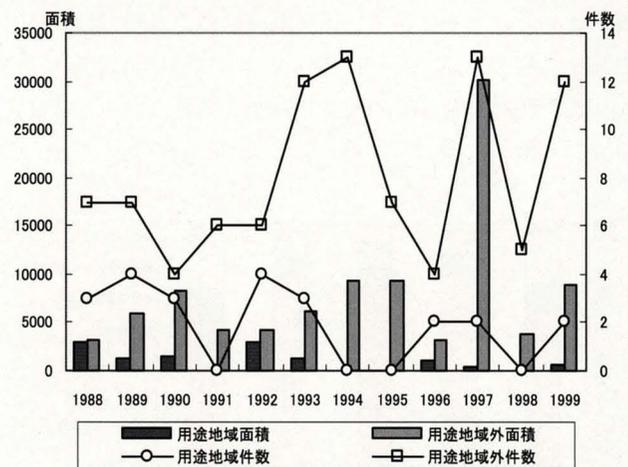


図-7(5) 山田町の用途地域内外の農地転用面積 件数の推移

②用途地域内の転用面積はわずかで、用途地域外では3,000から9,000m<sup>2</sup>を前後し、1997年だけ30,000m<sup>2</sup>と多くなっている。

(4) 大規模・中規模開発の状況

都城広域都市計画区域内の大規模 中規模開発の状況を見たものが表-5である。

1) 都城市

都城市における大規模 中規模開発は、線引き廃止前の開発件数は毎年3件程度で、その多くは用途地域内に存在していた。

一方、線引き廃止直後の1988年は大 中規模開発がなかったものの、1989年は用途地域外での中規模開発が一気に増加(5件)した。また、用途地域内ではあるが9.5haの大規模開発(大学)も1件あった。その後は、毎年2件以上の開発があり、そのほとんどが用途地域外に存在している。しかし、線引き廃止後8年経った1995年以降は、件数が0件~1件に減少し、開発は一応の落ち着きを見せている。

つまり 線引き廃止後は用途地域外で一時増加傾向となったものの、線引き廃止後5年間を経て以降は次第に落ち着きを見せ始めている。

また、1993年に16ha(うち農地15ha)という大規模開発が行われているが、これはインターチェンジに隣接する工業団地で 都城市土地開発公社が事業主体となっているものである。

開発用途は、都城市土地開発公社(5件)の工業団地等と学校法人大淀学園を除けば、民間の事務所、店舗、倉庫、ゴルフ練習場、工場、自動車教習所、住宅である。

2) 三股町

都城市に隣接する三股町においては、線引き廃止前は大 中規模開発は見られなかったが、線引き廃止後に用途地域外で大 中規模開発が11件行われている。開発用途はミニゴルフ場、分譲住宅、公共施設、採石置き場等である。なお、これらに関わる農地はほとんどが白地農地である。

宅地分譲地について見ると4件あり、用途地域に隣接している。1件は養鶏場跡地の開発である。また、1.7haの開発は、民間不動産によるアメリカ村という雰囲気の建売分譲で、塀が設けられていないのびのびとした良好な住宅地となっている。

年次別には、1995年が最後の宅地分譲地となっておりそれ以降の開発はなく落ち着きを見せている。近年は、町立墓地公園と採石置き場が開発されているだけである。

3) 高城町

都城市に隣接する高城町においては、次の3地区の大規模開発があった。

①山間部のゴルフ場(約70ha)においては、ほとんどが山林原野であるものの、山間部の小規模農地が12ha含まれている。位置は1/3が都市計画区域内で、2/3が都市計画区域外である。1987年とその後拡張のため1990年の2回に分けて許

表-5 都城広域都市計画区域内の中 大規模開発の状況

	許可年	区域区分	用途	面積(㎡)	
旧都 市 街 市 用 途 地 域	1985	市街化区域	事務所、倉庫	13,000	
	1985	市街化区域	木材乾燥室、ボイラー室	10,000	
	1986	市街化区域	工業団地	37,000	
	1986	市街化区域	倉庫	12,000	
	1986	市街化区域	事務所、倉庫	13,000	
	1990	用途地域	大学	95,000	
	1991	用途地域	店舗、共同住宅	14,000	
	1991	用途地域	工場	21,000	
	1993	用途地域	店舗	18,000	
	1996	用途地域	専用住宅	17,000	
1997	用途地域	倉庫	32,000		
旧都 市 街 市 化 用 途 調 整 地 域 外	1985	市街化調整区域	原木仕分工場	31,000	
	1987	市街化調整区域	工場	74,000	
	1989	用途地域外	ゴルフ練習場、クラブハウス	17,000	
	1989	用途地域外	ゴルフ練習場、クラブハウス	19,000	
	1989	用途地域外	遊戯、スポーツ、レストラン	21,000	
	1989	用途地域外	管理室、低温倉庫、作業場	11,000	
	1989	用途地域外	工場	12,000	
	1990	用途地域外	事務所、作業場	45,000	
	1991	用途地域外	事務所、倉庫、車庫	99,000	
	1991	用途地域外	専用住宅	12,600	
	1991	用途地域外	工場	21,000	
	1992	用途地域外	ゴルフ練習場	37,000	
	1992	用途地域外	ミニゴルフ場	60,000	
	1993	用途地域外	工業団地	160,000	
三 股 町	1994	用途地域外	自動車教習所	49,000	
	1994	用途地域外	店舗	27,800	
	1989	用途地域内+外	宮崎産業経営大学	95,227	
	1989	用途地域外	宅地分譲住宅	44,634	
	1989	用途地域外	ゴルフ練習場	33,367	
	1990	用途地域外	ミニゴルフ場	58,254	
	1992	用途地域外	ミニゴルフ場	5,719	
	1993	用途地域外	建売分譲住宅40戸	17,873	
	1995	用途地域外	建売分譲住宅66戸	15,060	
	1995	用途地域外	建売分譲住宅58戸	15,558	
高 城 町	1996	用途地域外(許可不要)	コミュニティ施設造成	74,781	
	1999	用途地域外(許可不要)	町民生活課墓地公園	211,524	
	1999	都市計画区域外(許可不要)	採石置き場他	103,209	
	1987	市街化調整区域	ゴルフ場建設(9ホール)	30,366	
	1989	用途地域外	高城工業団地造成	152,307	
	1990	用途地域外、都市計画区域外	ゴルフ場建設(18ホールに拡張)	90,569	
	1998	都市計画区域外	九州電力変電所建設	20,486	
	山 之 口 町	1981	市街化区域	宅地分譲	4,391
		1985	用途地域外	宅地分譲	3,695
		1990	用途地域	建売住宅	2,002
1990		用途地域外	コンクリート製造工場	11,752	
1991		用途地域外	宅地分譲	2,618	
1993		用途地域	住宅用地	1,925	
1994		用途地域	宅地分譲	10,361	
1994		用途地域	建売住宅	1,853	
1994		用途地域	宅地分譲	2,234	
1995		用途地域外	宅地分譲	2,778	
山 之 口 町	1997	用途地域	宅地分譲	1,914	
	1997	用途地域	宅地分譲	1,276	
	1997	用途地域	宅地分譲	2,116	

注 山之口町は開発許可が1,000㎡以上で、小規模開発も含んでいる

可申請が出されている。

②1989年には、既存の準工業地域に隣接する高城工業団地が開発された。都市計画区域内の用途地域外に位置し、面積は全体が約17haで、うち農地は15haとなっている。場所はインターチェンジから伸びている道路沿線にあり、既存の準工業地域と河川に挟まれた水田地域に位置している。

③1998年の開発は、都市計画区域外の山間部に位置してい

る変電所(九州電力)で 面積は約40ha(うち農地2ha)となっているが そのうち10ha だけを開発し、残りはそのまま自然を残すことになっている。

このように、高城町においては開発件数が3件と少ないため、線引き廃止との関係を分析することは困難である。

なお、集团的優良農地が開発されたのは高城工業団地だけで、これは町の公社が事業主体となっているため、線引きが廃止されていなくても開発が可能である。

#### 4) 山之口町

三股町と高城町に接している山之口町は、線引き廃止時に開発許可基準を市街化調整区域時の1,000㎡以上に据え置いており、表-5に示すように小規模な開発も開発許可の対象となっている。

線引き廃止以前には、1981年に市街化区域内で住宅分譲が1件発生しただけである。線引き廃止に伴い、用途地域外では1988年、1991年、1995年に宅地分譲が各1件と、1990年にコンクリート製造工場の開発が1件あっただけで、その他の8件は用途地域内での開発である。

これらのことから、宅地化圧力の高い都市市、三股町においては、線引き廃止後、用途地域外でしばらくの間は大・中規模開発が確実に増加するものの、その後は減少して落ち着きを見せている。

また、人口が微減傾向にある高城町、山之口町では、線引き廃止に伴う極端な用途地域外での継続的な開発は見られず、線引き廃止の有無との関係は薄いようである。

ただし、人口や産業が増加している都市計画区域においては、区域区分廃止に伴い用途地域外で大・中規模開発が確実に増加することが予想される。

### (5) 線引きの時期と線引き廃止に伴う都市的土地利用問題の詳細地区での検討

1) 都城広域都市圏で線引きが行われた時点において規制のおよばなかった都市計画区域外の土地利用問題

線引き期間中に都城広域都市計画区域外で都市的土地利用による問題は、都市市の庄内地区で、シラス山の跡地が宅地開発された。なお、区域区分廃止後の現在は空き家になった所もある。

また、三股町の都市計画区域外で4カ所の住宅団地開発が発生した。

なお、この他には、線引き時期に都城広域都市計画区域外で大きな都市的土地利用の変化は見られなかった。

2) 都城広域都市計画の線引き廃止後に問題となった典型地域の詳細事例について

線引き廃止後に典型的な土地利用動向が見られる用途地域(旧市街化区域)周辺について、土地利用動向を属地的

に検討して、線引き廃止後の問題点を検討する。

特に下記の3つの視点から典型的な地区を調査し考察する。

#### ①用途地域外縁部のスプロール地区—都市市南横市地区の事例(農林省モデル地区調査)

##### ア 地域の概要

横市地区は、都市市の用途地域(旧市街化区域)を一部含む地区で、中心市街地の北東部に位置し、飛行場跡地の開拓地による平坦な畑作台地である。飛行場跡地であったことから、土壌はやせており、優良農地ではなかった。以前は、畑作農業を中心とした農村集落であった。なお、本地区の農地は白地農地である。

当地区の農地を白地とした理由は、都市市農業振興地域整備計画(1972年11月)の土地利用の方向で「将来の都市化、工業化による他用途地域については、本地域の社会的、経済的条件を考慮し、……横市地区の都原町、南横市町、蓑原町の……集落周辺の農用地を重点的に振り向ける。」として、また、現況農用地についての農用地設定方針で「市街化区域の整備に伴って拡張の対象となる都原町周辺の農用地約61ha、蓑原町周辺及び蓑原町から加治屋部落に至る県道都城霧島公園線両側の農用地約35ha……を除く。」となっており、1972年の農振計画当初から白地となっていた。

横市地区は市街化区域の周辺部で、かつ地区南東部に市街化区域が張り出してきている。この市街化区域(用途地域)は、陸上自衛隊演習地に隣接する住宅地で、1981年の都市計画区域の見直しで市街化区域へ編入された。この地区は、都原土地区画整理事業が既に行われている。なお、市街化区域内に一部含まれた地区は1979年頃まで畑であった。

##### イ 農地転用(開発)状況

南横市町の線引きされた翌年の1971年から2001年までの



図-8 南横市町の土地利用規制状況

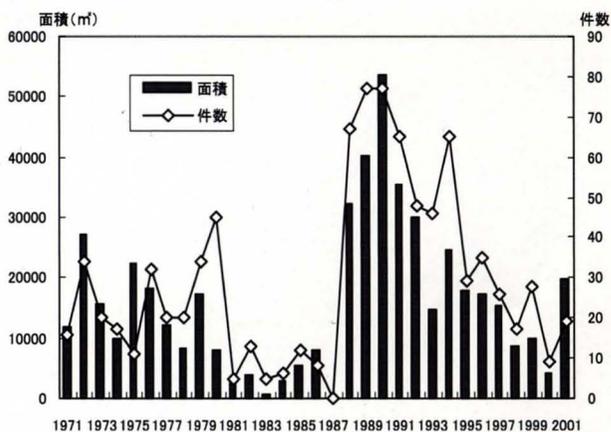


図-9 都城市南横市町の農地転用状況の推移 (1971年～2001年) 資料：都城市資料より作成

農地転用状況を示したものが、図-9である。

これによると1970年の線引き翌年から1980年にかけては、平均25件、1.5haの転用が発生していた。その後1987年までは時点から転用は沈静化していたが、線引き廃止の1988年から1994年までは、年間で平均64件(最大件数77件、面積が3.3ha(最大面積4.4ha)と線引き廃止の影響による農地転用の増加が見られた。その後、2001年までの間はやや落ち着きが見られ、年間平均23件、面積が1.3haになっている。

農地転用は、白地農地なために、一団の転用ではなくバラ建ちしたスプロール状態に宅地化され、農地が介在した状況になっている。

なお、飛行場跡地の開拓地なため、狭いながらも道路が

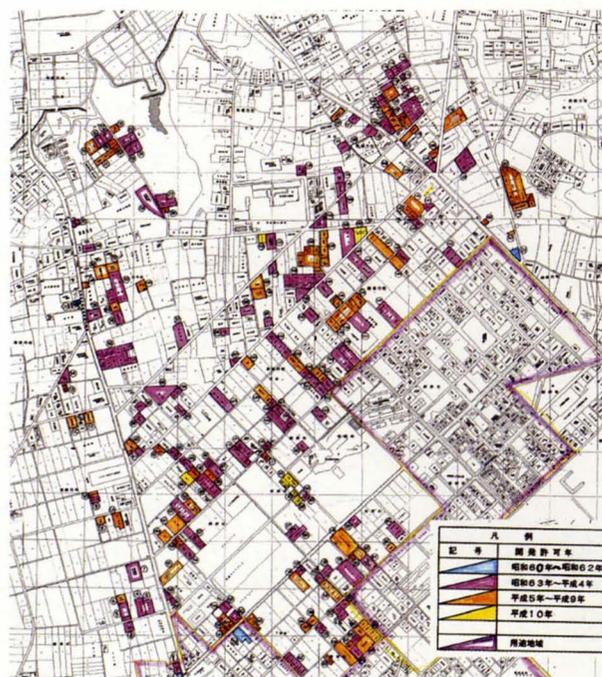


図-10 南横市町の農地転用動向 (農林省調査より)

ある程度整然と配置されているので、道路沿い部分から転用が進んでいる

ただし、道路沿いから奥まった部分までの区画では、数区画に細分化し接道条件を満たすための袋小路状の道路を設けたミニ宅地化した開発も見られる。

しかし、地区内道路は畑としての農道整備であったので住宅としての道路整備としては不十分である。

なお、このようにスプロール化が進んでいるものの、農作業面には特に支障は起きていないとのことであった。これは、兼業農家が大半を占めているため、大型機械等による農作業が行われていないこと、畑地としての道路整備が行われていること等が考えられる。

土地を切り一売りしたことによって、養豚、和牛農家がほとんどいなくなった。(現在養豚農家1戸のみ)

3年以上農地を放置していると雑種地扱いとなり(都城市固定資産評価内規)、固定資産税が高くなるため(1反当たり約1千円が約20万円になる)、無料又は金を払ってでも農地を耕作してもらっている所有者が多い。

#### ウ 南横市町の問題と課題

本地区は、1972年当初から都市的土地利用地域として計画されており、農振農用地区域から除外されていた地域(白地)であり、用途地域に隣接していることと平坦な畑作台地で、都市的土地利用には絶好の土地条件であったことも転用に拍車をかけ、土地利用面から見ると、乱雑なスプロールの土地利用になっており、都市側としても農業側にとっても好ましくない状況となっている。

もし、本地区が農振農用地区域であったならば、これ程の転用は進まなかったと考えられる。従って、農用地が集团的に存在する地域については、農用地区域に含めるべきである。逆に、都市的土地利用と位置づけるならば、用途地域に含め区画整理事業を実施するか地区計画を定め初期段階から計画的土地利用を図るべきである。

また、当地区は、住居系の用途地域に隣接する地域(用途地域外縁部)で、主に住居地として利用されている。現在建ぺい率70%、容積率400%となっているが、今後は隣接する地域並に建ぺい率60%、容積率200%以下の規制としたダウンゾーニングを都城市の都市マスタープラン(1999年)では考えている。

#### ②用途地域外縁部のスプロール地区-三股町の事例

三股町は、都城市が線引き廃止することになり、広域都市計画区域だったので廃止することになった。ただし、町では個別の都市計画として考えている。

線引き廃止に伴い、五本松地区と植木地区の用途地域の縁辺部に農振白地農地があり、ここが宅地化可能な都市的土地利用の受け皿となった。現時点での宅地化は70%程度



図-11 五本松地区の用途地域外の土地利用状況

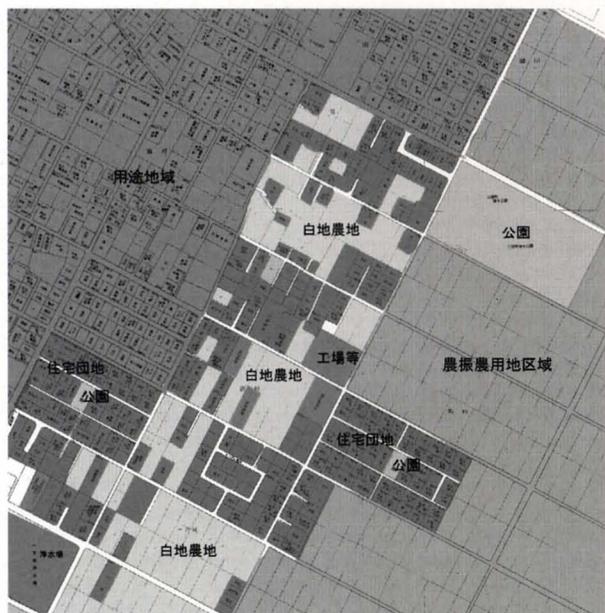


図-12 植木地区の用途地域外の土地利用状況

で 残りの白地農地30%を宅地化するには、宅地化が鈍って時間がかかるため、無秩序な土地利用にはならず、宅地化誘導の受け皿になっている。

五本松地区は、図-11に示すように役場近くに位置し、地区内に文化会館を建設し、今後は温泉施設、広場の計画もあり 町の中核施設の誘導用地となっている。また、民間の住宅開発による輸入住宅を用いた40戸のアメリカ村が造られており 1区画当たりも大きく、個別で塀を設けないデザインになっており良好な住宅地が造られている。

植木地区は、図-12に示すように用途地域内と用途地域外にまたがっており 人口が2,000人から4,000人と倍に増加している。なお、養鶏場跡地を民間開発による宅地化した部分も含んでいる。

両地区共に用途地域に編入する必要があるが、用途地域内と外では価格が違ってくるので、用途地域編入は難しい状況にある。

この他に、図-13に示すような都城市の用途地域と連担して町としては飛び地の用途地域が指定されている三原地区において、運動公園が近くにある畑地部分の道路沿いに

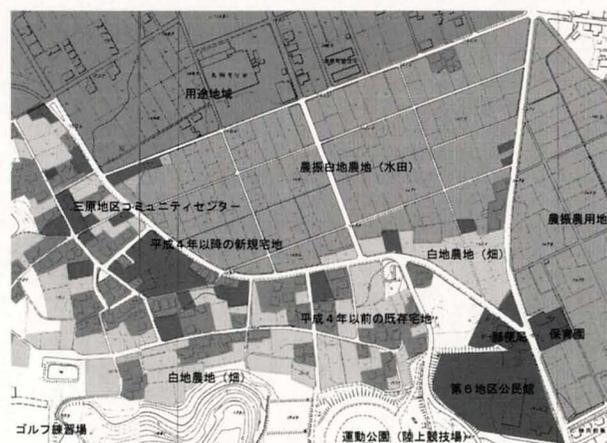


図-13 三原地区の用途地域外の土地利用状況

宅地が増加して、やや無秩序な地域となっている。人口が1,300人程度増加している。

なお、用途地域と宅地化が起こっている間に水田があるが 道路より低くなっているので宅地化しにくいですが、農振白地農地になっているので 今後は、何らかの整備を考える必要であるが、当面、整備は考えられないので何とか保全する事が必要である。

## 2) 都城広域都市圏に接し、未線引き都市計画区域の問題

都城都市計画区域が線引きされていた時に、都城都市圏でありながら未線引き都市計画区域の鹿児島県財部町(用途地域無し)と末吉町(用途地域有り)では、どのような都市的土地利用が発生していたのか、また、線引き廃止後はどのような動向になったのかを現地調査より検討を行った。

### ①末吉町(一部都市計画区域指定、未線引き用途地域指定)

末吉町では、都城広域都市計画の線引き時期に大きな土地利用問題は起こらなかった。

1988年の線引きの廃止に伴っても余り影響がなかった。

ただし、1993-1994年頃から用途地域の縁辺部に位置する緩毛原(ユスケバル)地区では、農用地区域に入っていない山林部分を主とした民間不動産業者による住宅団地開発が行われるようになってきた。線引き廃止後は、都城市や三股町の用途地域縁辺部で民間不動産業者による開発が行われたが、一定程度の開発が済んで 地価が安く、山林を中心として転用がし易く 開発許可も3,000㎡以上の当該地域が開発対象となったものと考えられる。(図-14(1), (2)参照)

緩毛原地区の1985年の人口は300人、97世帯が、2001年には624人、218世帯と倍に増加している。このため、自治会も分かれた。開発に伴い、町では、水道や取り付け道路の整備を余儀なくされている。



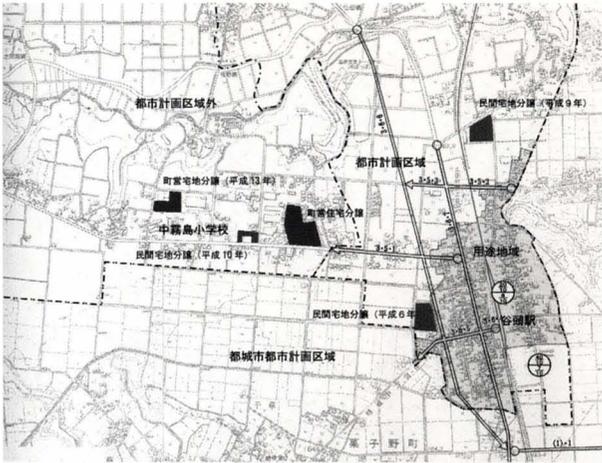


図-16 山田町の谷頭地区周辺の土地利用問題地区

範囲を都市圧が低かったこともあり、都市計画区域に入れずに除外した。

しかし、1988年の線引き廃止に伴い、この都市計画区域外に都市圧が高まり、用途地域外と都市計画外を含む谷頭五地区では、2000年に286世帯であったものが2002年には、365世帯に増加している。なお、用途地域内は横ばいで用途外は微増である。

当該都市計画区域外では、届け出だけで建築され、大都市の民間不動産屋による地域の風土とは合わない2階建ての住宅が造られる問題やスプロールの開発が出てきた。

このため、山田町では1995年3月の都市計画マスタープランで谷頭地区の西に約100haの新規用途地域を「生活レクリエーション拠点」として計画的に整備を進め新たな山田町とし、新しい人口の受け皿とする計画を打ち出している。

いずれにしても都市圧を受ける都市計画区域外が存在することが問題で都市計画区域内及び用途地域内への編入が必要である。

②過疎化対策としての若者定住団地づくり

山田町では人口減少が続いており、地域が過疎化しているため、町で人口増加対策として若者定住宅地分譲条例(参考資料2参照)を積極的に設けている。

この条例では、宅地分譲のみで、山田町に永住を希望する者で18歳以上45歳以下で家族構成が2人以上の家族であることと3年以内に住宅建築を完了することが義務付けられている。

1区画の宅地面積は最低100坪以上としている。

土地は、開発公社が購入して造成し、町が造成でかかった費用等を含めて開発公社から買い取り、平均坪1万円で分譲している。

なお、赤字分は、町の共有林を民間のゴルフ場に売った

表-6 若者定住団地の概要

団地名	瀬 茅	長 谷	浜之段	脇之馬場	谷頭五
募集時期	平成6年	平成7年	平成7年	平成10年	平成14年
区画数	15	5	3	13	12
面 積	81坪~130坪	85坪~127坪	115坪~120坪	94坪~121坪	100坪~131坪
坪 単 価	7,500円~12,000円	10,200円~11,000円	10,000円~10,500円	8,500円~12,000円	40,000円~60,000円
価 格	606千円~1,398千円	947千円~1,304千円	1,150千円~1,250千円	802千円~1,382千円	4,403千円~6,939千円
交通機関	JR万ヶ塚駅まで徒歩5分	バス停(役場前)徒歩10分	バス停(浜ノ段)徒歩3分	バス停(脇之馬場)徒歩8分	バス停(中霧島)徒歩1分
用途地域	無指定	無指定	無指定	第1積低層住居専用地域	都市計画区域外
校 区	木之内小学校	山田小学校	山田小学校	山田小学校	中霧島小学校
備 考	町営住宅8区画併設	町営住宅7区画併設	町営住宅2区画併設		※建築条件なし

資料 役場資料より作成

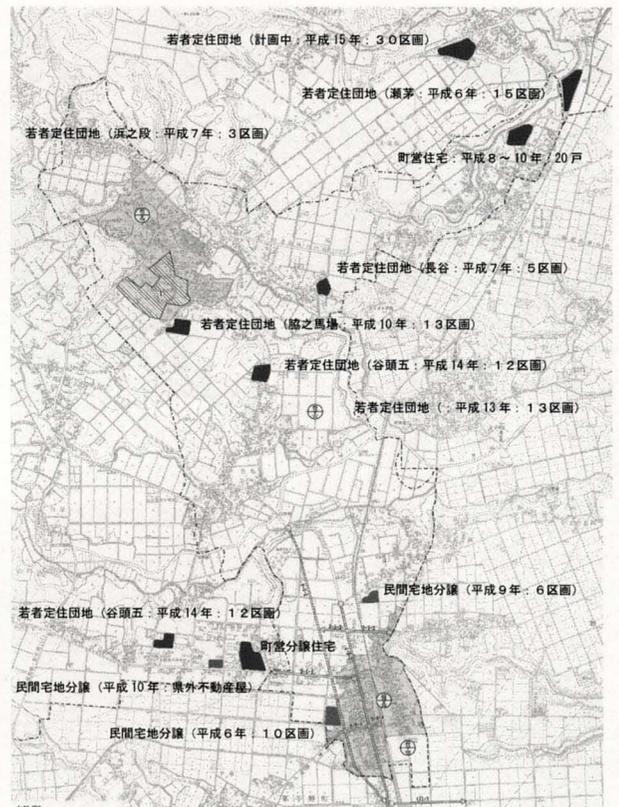


図-17 若者定住団地等の分布

資金で補填している。

表-6は、若者定住団地の概要を示したもので、図-17は、若者定住団地等の分布を示したものである。

(6) 区域区分を廃止した後の問題・課題

現地調査より各市町村における線引き廃止前と線引き廃止後における用途地域(旧市街化区域)、用途地域外(旧市街化調整区域内)及び都市計画区域外の区域別の問題課題をまとめたものが表-7 表-8, 表-9で 以下に

表一 区域区分廃止前の市町村別区域区分の問題

	市街化区域	市街化調整区域の問題	都市計画区域外の問題
都城市	①旧市街地を中心に設定された。 ②大淀川北側にも市街化区域が設定された。	※旧市町村の中心は市街化調整区域になった。 ①一般住宅が建てられない。 ②農家三男対策もできないため集落機能の低下 ③合併町村からはメリットがないとの要求が出された。	シラス山の跡地が宅地開発された。現在は空き家になった所もある。
三股町	①都城市の市街化区域と連担して設定された。 ②また、一部夢池地区が都城市都北町と連担して市街化区域となっている。	白地農地はあったが調整区域で規制されていて宅地化できなかった。	4カ所に民間の宅地造成が行われた。
山之口町	役場と駅を中心に道路沿いに細長く市街化区域が設定された。	①同居していない次三男が帰ってきて家が建てられなかった。 ②若者が残ってくれない。 ③高齢化に伴い、地域活動活力が低下していた。	山間部を除いた既存集落が都市計画区域に含まれ、区域外での問題はなかった。
高城町	①役場と中心商店街を中心に設定された。 ②山之口町と連担して設定された部分がある。	①線引きがいつ廃止されたか意識していなかった。農業振興の方が頭にある。 ②集落内の畜産公害問題は線引きに関わらずある。	大きな変化は見られなかった。
山田町	役場周辺と吉郷線の谷頭駅(タニガシラ)周辺の2カ所が指定された。	※市街化調整区域内で、一般住宅等が建てられない問題で、住民から建てたい要望が出されていた。	谷頭駅近くで小学校もあったが、当時は都市庄がなく、都市計画区域から外した。
財部町	※用途地域なしの都市計画区域指定であったが、あまり影響はなかった。 ①都城市とは、農地で繋がっている。町として優良農地を残す姿勢が堅く、農地の宅地化を厳しく規制した。 ②公営住宅を建設し対応していた。(4階建てをつくったが、当初人気があった、現在は平屋建てを好む地域性がある)。		
末吉町	※用途地域を指定線引き時点から廃止までには大きな問題はなかった。		

その要約をまとめる。

1) 用途地域緑辺部のスプロール問題

区域区分廃止に伴い、特に都城市と三股町では中心都市部(旧市街化区域 用途地域)周辺の緑辺部(旧市街化調整区域 用途地域指定外)では、農振白地農地を対象とした無秩序な都市的土地利用の発生によるスプロール問題が顕著である。

特に、用途地域の緑辺部の農振白地農地が多く存在すると無秩序な土地利用の問題が起こる可能性がある。

このことは、インフラの整備不足による居住環境の悪化や人口増加に伴う小中学校などの公共施設の新たな投資を引き起こしている。

農業集落側からは、混在化による畜産公害問題を起こしている。今後は、周辺の優良農地や農業施設等への影響も出てくる。

ただし、都城市と連担する三股町では、用途地域内でも土地画整理事業による良好な居住環境整備や学校施設の整備が行われている地域では、人口増加が見られる。

2) 人口増加が望まれない中心部周辺と中心集落の問題

区域区分廃止による人口増を期待していた山之口町の中このスプロール問題は、都城市の中心部(旧市街化区域)では地価が高いため、規制緩和された周辺の地価が安い用途地域緑辺部(旧市街化調整区域)に中心部から移転して、住宅規模の拡大または借家から持家にする等の宅地化が起こっており、中心市街地の人口減少による衰退問題を助長している。

表一 区域区分廃止後の市町村別区域区分の問題

	用途地域内	用途地域外	都市計画区域外
都城市	用途地域内は、人口が減少している。(居住面積や環境等の面から、周辺への移転が起きている)	①畜産公害の問題が、新規参入の一般住宅者から出るようになった。 ②用途地域周辺の都原、養原、横市地域に白地農地が多くあり、無秩序な宅地化が増加しており、小中学校を新設した。 ③この地域に関連して、周辺の白地農地部分で開発が行われている。 ④旧町村の中心集落は活性化しなかった。	その後は、問題が出ていない。
三股町	※用途地域内でも受け皿づくりが行われた。 ①区画整理事業を行い、宅地誘導を行っている。小学校も1校建設した。 ②農地転用が届出(1週間)から許可(2ヵ月)に変わり時間がかかるようになった。	①役場周辺と植木地区の白地農地が宅地化の受け皿となっている。(70%宅地化) ②役場周辺には、文化会館や図書館などが整備され、民間開発によるアメリカ村などの良好な住宅地ができてきている。 ③植木地区は、工場等も混在して良好な住宅地とはなっていない。 ④三原地区で、やや無秩序な宅地開発が行われ、一団の水田が白地農地となっている。 ⑤既存集落の宅地化は起こっていない。	その後は、問題が発生していない。
山之口町	①駅周辺(7~8万/坪)などでも、道路が狭く宅地化条件が整っていない。 ②耕地整備(昭和30年頃)されたところで、宅地化(4~5万/坪)が起きている。町営住宅とある。	①一般住宅が建てられるようになった。 ②白地農地に小規模な民間の一般住宅(2万/坪)がつくられ、若者が入居している。 ③ただし、良好な田園住宅とは言えない。	
高城町	①中心商業地域は道路拡張整備に伴い人口が半減している。 ②農家の不動産経営の貸家がつくられた。 ③用途周辺白地農地の2カ所で宅地化が起きている。 ※用途地域内の地価が高いので周辺に出る。	①平成元年に、工場団地造成(15ha)を行った。 ②農家の不動産経営の貸家がつくられた。 ③用途周辺白地農地の2カ所で宅地化が起きている。 ※用途地域内の地価が高いので周辺に出る。	
山田町	①役場周辺は、人口が増加している。 ②谷頭駅(タニガシラ)周辺は人口が減少している。	①廃止時には、集落近傍の白地農地で、5条転用が起ったが、現在は落ち着いている。 ②地元以外の民間業者による建て売り分譲も見られるが、2階建てで地域にそぐわない。(平屋が主)	①小学校もあり、宅地化が見られる。 ②地元以外の民間業者による建て売り分譲も見られるが、2階建てで地域にそぐわない。(平屋が主) ③町の宅地分譲(4~5万/坪)も行われている。 ④建築等の規制がない。 ※都市計画区域への編入が必要
財部町	①町に連担する都城市の養原地区(10万/坪)で一般住宅が建てられるようになり、また、小学校の新設や医療施設も充実しているため、財部町より条件の良い都城市へ家を建てる人が多い。 ②ただし、町内の田平では、宅地化(3~4万/坪)が進んだ。町中心部で7~8万/坪。 ③近年は不動産屋による賃貸住宅が増えている。(持家の需要は一層取戻し、貸家に移行している)		過疎過密が町内にもあり、山村留学を行っている地区がある。(もし、合併で宮崎県側になると僻地ではなくなる)
末吉町	①東地の並松地区で、国道沿いが宅地化されている。 ②水田17ha、畑68haが介在している。 ③用途の中では4~7万/坪で売買	①緩毛原(ユスクバル)地区で、主に山林開発による民間の小規模な宅地分譲団地が平成6年頃(1.5万/坪—現在は4万)から発生し、人口が増加している。	①周辺から中心へ、中心から郡城へと人口移動が起こっており、町内で過疎過密が起きている。 ②光神地区では、小学校維持のために、町による宅地分譲(7,000坪/坪)が行われている。

心部周辺(市街化調整区域)や都城市の旧町村の中心集落(市街化調整区域)では、区域区分廃止による人口増加は必ずしも望めない問題が起こっている。

一般的に都市中心部への生活依存が大きく、周辺の町村から交通の利便性、学校や医療などの生活環境施設等の都市的な条件が整っている都市中心部周辺に転入して宅地化する場合も多く、周辺町村の過疎化を引き起こしている。

このため、都城市の線引き廃止の大きな要因であった旧町村中心集落(旧市街化調整区域)において、線引き廃止による宅地開発の規制緩和に伴う人口増が期待されたが、実際は人口増加につながらず、地域活動も衰退し地域活

性化になっていない。

特に、各町村内でも中心部（都市計画区域内）と周辺部（都市計画区域外）では、過疎過密が顕在化している。

ただし、行政的な誘導施策がなされている山田町や財部町ではやや効果が現れている。

3) 非線引き用途白地地域における開発問題

周辺町村の用途地域周辺や国道等の利便性の良い非線引き白地地域（用途地域指定外）では、民間開発による住宅や小規模住宅団地が開発されており、良好な居住環境整備がなされていない問題がある。

区域区分廃止や用途地域のみ非線引き都市計画区域では、開発許可の3,000㎡未満による小規模団地が分散して開発されている。特に、規制の及ばない山林の開発が起きている。

これらの開発に伴い、道路や水道などの都市基盤整備の公共投資が余儀なくされている。

4) 都市計画区域外に都市圧が進行している問題

都市計画区域外に都市圧が進行している問題がある。

線引き当初に、山田町の谷頭駅周辺の交通条件が良く小学校施設などの公共施設も整った部分が、都市計画区域外に指定された地域がある。

区域区分廃止や町の若者定住住宅の施策等で 都市的土地利用が発生し人口が増加している。ただし、駅を含む用

表-9 市町村別の行政側施策と課題、及び開発許可の状況

	市町村の行政側施策と課題	開発許可/建ぺい率 容積率
都城市	①問題地域は、昭和47年時の農振計画で都市的土地利用に位置づけられており、線引き時は調整区域で都市計画側の対応できず、線引き廃止時に何ら施策を打たなかったために、都市計画として無秩序な状況となっている。 ②中心集落は、一般住宅が建てられるようになったが効果はなかった。 ③持家率が高い、もしも線引きを廃止しなかったら、市街化区域内のアパート経営が増え、持家率（全国でも高い）は高まらなかった。	1,000㎡以上 70%, 400% ※現在都市マスで検討中
三股町	※乱開発が無く宮崎県で一番人口が増加している。：都城市の用途区域と連担している効果がある。 ①受け皿があっただけで、これといった対策は講じていない。植木では養鶏場の跡地を公園に整備している。また、役場周辺では、一連の公共施設整備で広場なども計画されている程度。民間活力がよい影響を与えている。 ②白地農地の用途外と用途内では地価が高くなるため、用途地域への編入は難しい。 ③三原地区は今後検討が必要である。	3,000㎡以上 70%, 400%
山之口町	①人口増を期待したが、三股町まで止まっている。 ②国道沿いを白地に除外したが、宅地化されていない。 ※期待したような効果は現れていない。	1,000㎡以上 70%, 400%
高城町	①線引き廃止に伴う影響は何もなかった地域である。 ②農業サイドでも変化は見られない。 ③ただし、農業委員会の事務量が増えた。	3,000㎡以上 70%, 400%
山田町	※町主導で過疎化の人口増対策を行っている。 ①小規模な住宅団地（公営住宅+宅地分譲・最低100坪）を分散配置している。 ②分譲住宅は、45歳未満、3年以内に建設が条件。 ③開発公社が造成した町が分譲（分譲価格1万円/坪+造成費等を町が負担：共有杯のゴルフ場売却益で運用）。 ④小学校の児童数維持となっている。	3,000㎡以上 70%, 400%
財部町	①町では、人口増対策として、開発公社による宅地整備し、町が宅地分譲を行っている。都城市からも転入している。 ②バツ建ち対策として果樹園地整備（88.7ha）と合わせて、非農用地創設を行い住宅用地（1.8ha・50区画）を都城市場に配置し、来年分譲を計画している。 ③用途地域指定は、大きな問題が出ていないので、考えていない。	3,000ha以上 70%, 400%
末吉町	①用途地域内では、区画整理事業や温泉施設等の公共施設整備が行われ良好な居住環境整備が図られている。 ②用途地域外については、無秩序な住宅開発が行われているが対策は講じられていない。特に、山林の開発の対策がない。	3,000ha以上 70%, 400%

途地域内では人口減少が起きている問題もある。

都市計画区域外で建築条件がなく、地元以外の民間業者による地域性に欠ける住宅建設が行われている。

5) 農地転用についての問題

①線引きをしているときは、市街化調整区域であるということによって開発規制がされていたが、線引き廃止後は農振法が開発規制の矢面に立たされている。

②区域区分廃止に伴い、旧市街化区域の用途地域内農地の転用については、従前の市街化区域時には、届出による1週間程度済んだものが、区域区分の廃止で非線引き都市計画区域の用途地域内では許可が必要となり 手続きに2ヶ月もかかるという問題が起きている。

5 区域区分の廃止に対する対処方針

一般に、区域区分の廃止を行うときには、都城広域都市計画区域の区域区分廃止に伴う以下のような事前対応が発生することが予想されるので、基本方針や判断基準を設ける必要がある。また、計画づくりが行われた地区から段階的に開発を認定するなど 計画なくして開発なしの基本姿勢が必要である。

(1) 無秩序な土地利用にならないための対応

区域区分（線引き）廃止に伴い、中心都市（旧市街化区域）周辺でスプロール現象が発生するので 無秩序な土地利用にならないための事前対応が必要である。

1) 区域区分（線引き）廃止時に市街化区域周辺（市街化調整区域）の農振白地農地の量が問題で 農振計画の見直しが必要である。

①市街化区域周辺に農振白地農地が多すぎると無秩序な宅地化につながっている。

市街化区域に連担する形で農振白地農地が多い場合には、計画的に都市的土地利用計画の誘導を図る地区を設定すべきで、その他の農振白地農地は農用地に編入するか協定農地に位置付ける必要がある。

②ただし、市街化区域に隣接して農振白地農地が一定（おおむね10年）程度の規模であれば、宅地化誘導につながる。また、公共施設などの整備用地の確保などにもつながる。

2) 良好な住宅環境についての計画的な対策が必要である。

①本来は、線引き廃止時に、用途地域内に編入すべきであるが 地価等の上昇が考えられ、宅地化誘導が難しくなる。

②用途地域への編入が難しい場合には、現況の建ぺい率70% 容積率400%だけでは、良好な居住環境ができないの

で一定の用途規制をともなった特定用途制限地域か地区計画等の対応が事前に必要である。

また、開発許可制度の運用等、適切な対応を図る必要がある。

3) 既存集落が混住化集落になる場合には、畑からの飛砂の問題や防除のための農薬問題、農業生産施設等からの臭気等の問題に対して考慮しておく必要がある。

## (2) 周辺町村中心部周辺や旧町村の中心集落への対応

広域都市計画区域の周辺町村中心部周辺(市街化調整区域)や広域合併などによる旧町村の中心集落(市街化調整区域)がある場合には、行政的な誘導施策がないと線引き廃止に伴う人口増加の効果が現れない状況が予想されるので事前対応が必要である。

1) 広域都市計画区域の周辺町村において地形条件や人口規模等でコンパクトな都市計画区域を指定している場合で、区域区分廃止前に市街化区域周辺に既存集落がある場合には、区域区分廃止に伴う用途地域指定をなるべくコンパクトに設定し、小学校単位に既存集落周辺に宅地供給の受け皿を計画的に配置するような町づくりも必要である。

また、広域合併などによる旧町村の中心集落(市街化調整区域)がある場合には、市町村マスタープラン策定において地区単位の計画づくりを明確し、拠点的な中心集落への新規宅地を計画的に誘導するなどの方策が必要である。

2) このためには、農地整備と都市圧を考慮し、既存の事業制度等を活用して基盤整備に併せた非農用地創設による計画的な宅地誘導の受け皿づくりも検討する必要がある。

基盤整備が既に終わっている地区については、一団の白地農地がある場合には、良好な住宅整備が行われるような事業制度の創設も検討する必要がある。特に、集落排水事業が整備済み、または計画中の場合には、優先的な誘導が望まれる。

3) 民間業者と競合しない範囲で自治体による優良な宅地分譲等を行っていく必要もある。

## (3) 非線引き用途白地地域における開発への対応

区域区分廃止に伴い、周辺町村の用途地域周辺や国道等の利便性の良い非線引き用途白地地域(用途地域外)では、民間開発による地域性に欠ける住宅や小規模住宅団地が開発されることが予想されるので事前対応が必要である。

1) 宅地開発等については、市町村の土地利用調整に関するまちづくり条例(神戸市の人と自然との共生ゾーンの指定等)に関する条例、穂高町まちづくり条例などの土地利

用計画)や市町村マスタープランなどで、居住区域を明確にした土地利用計画づくりを行い、許可範囲を明確にするなどの対応が必要である。

2) 非線引き白地地域(用途地域外)の建築規制については、現行の建ぺい率70%・容積率400%を土地利用実態に対応して建ぺい率30, 40, 50% 容積率50, 80%などに選択する必要がある。

3) 開発許可については、3,000㎡以上ではなく、無秩序な小規模団地を避けるためにも1,000㎡以上とする開発許可制度の運用なども必要である。

4) 特に、里山や平地林の民有林に対する規制が弱いので、新たに風致地区や緑地保全地区等の指定などの対策が必要である。

5) ただし、規制だけではなく、民間活力を活かすことも必要であり、優良な宅地開発については、計画的な誘導を図る必要がある。

## (4) 都市計画区域外への対応

都市計画区域外に都市圧が及ぼすと考えられる場合には、区域区分(線引き)廃止時に、都市計画区域内へ編入か準都市計画区域を設定する必要がある。

1) 線引き廃止時に、都市圧の影響が及ぶと予想される連担地域は、都市計画区域内へ編入が必要である。

なお、飛び地の場合には、準都市計画区域を設定する必要がある。

2) また、広域都市計画区域において区域区分を廃止した場合に、広域都市計画区域に隣接する周辺の未(非)線引き(用途指定有 無)町村では、区域区分廃止の影響を受けると考えられる周辺市町村の合意形成が必要である。

## (5) 用途地域内の農地転用への対応

非線引きに伴う用途地域内(旧市街化区域)での農地転用については、区域区分廃止前の届出から許可に変更になり、1週間で済んだものが2ヶ月と長期化している。用途地域内での農地転用を促進するためにも、届出で済むような対応が必要である。

ただし、従前の非線引き都市計画区域の用途地域内の農地転用は、許可が必要であるため、今後法制度の調整が必要である。

## 6 おわりに

本報告では、法改正以前の1988年に我が国で初めて線引き廃止をした宮崎県都城広域都市計画を事例に、線引き時点と廃止後の問題 課題を現地調査や既存資料から検討を

行った。そして(1) 用途地域縁辺部のスプロール問題, (2) 人口増加が望めない中心部周辺や中心集落の問題, (3) 非線引き用途白地地域における開発問題, (4) 都市計画区域外に都市圧が進行している問題, (5) 農地転用の問題等, 線引き廃止に対する農村側からの問題と課題を明らかにし, その方策を検討したものである。基本的には, 線引きを廃止した場合には, 計画づくりが行われた地区から段階的に開発を認定する等, 計画なくして開発なしという基本姿勢が必要である。

2001年5月18日に改正都市計画法が施行され, 区域区分に関する都市計画に加え, 都市計画区域の整備, 開発及び保全の方針が新たに位置付けられた。2004年5月までに全国約1,300の都市計画区域について, 都市計画区域マスタープラン(「区域区分の決定の有無及び当該区域区分を定めるときの方針」)の策定が行われ, 区域区分の見直しも行われた。この結果, 線引き制度を廃止したのは, 香川県の香川中央都市計画区域全域, 熊本県荒尾市都市計画区域の全域, 愛媛県東予広域都市計画区域の全域, 和歌山県和歌山海南都市計画区域の海南市のみ廃止が行われた。逆に, 山形県鶴岡市では区域区分が新たに設定された。

今後は, 2001年以降に線引き制度が廃止された事例を調査することにより 本報告で得た知見を検証する必要がある, 現在高松市で調査を行っている。

#### 参考文献

- 1) 阿部成治 都城広域都市圏における線引き廃止への経緯と効果, 都市計画学会平成11年度都市計画論文集 No.34 (1999) P271-276
- 2) 前迫信也, 小林大毅, 吉武哲信, 出口近士 都城市の都市計画区域内における線引き廃止後の開発動向に関する考察, 都市計画学会平成14年度都市計画論文集 No.37 (2002), P697-702
- 3) 都市計画法制研究会編著 法改正都市計画法の論点 (2001), P379, 大成出版社
- 4) 静岡県都市計画協会 静岡県都市計画区域マスタープラン策定指針(2002), P299, 大成出版社
- 5) NPO 日本都市計画家協会編著 都市 農村の新しい土地利用戦略 (2003), P319, 学芸出版社
- 6) 市川嘉一, 寺井芳隆 全国調査 どこへ行く都市計画・線引き制度(上), (下), 日経地域情報, No.429(2003 12), No.431(2004-1)
- 7) 平成14年度都市計画関連土地利用調整調査報告書, 2003年3月 農林水産省農村振興局 P25-34, P49-83
- 8) 川嶋雅章 飛地市街化区域設定における計画課題—都市 農村の土地利用計画に関する研究 その1—, 日本建築学会大会学術講演梗概集(1999-9) (E-2)P539-540
- 9) 川嶋雅章 地区計画による市街化区域編入の計画課題—都市 農村の土地利用計画に関する研究 その2—, 日本建築学会大会学術講演梗概集(2000-9), (E-2)P523-524
- 10) 川嶋雅章 線引き廃止時の農村側からの問題と課題及び方策—都市 農村の土地利用計画に関する研究 その3—, 日本建築学会大会学術講演梗概集(2004-8) (E-2)P657-658

#### 注

注1) 都市計画区域外の区域で, そのまま土地利用を整理することなく放置すれば, 将来における都市としての整備, 開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる区域について市町村が指定することができる。用途地域や特定用途制限地域等の土地利用規制について都市計画に定めることができる。

#### 参考資料

資料1 「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用改善について」(昭和62年1月18日建設省都計発第1号建設省局長通達)〈平成12年12月28日建設省都計発第92号建設省都市局長通達にて廃止〉

(1) 区域区分制度は, 都市計画法附則第3項により, 当分の間, 無秩序な市街化を防止することが特に必要な都市計画区域に限って適用することとされているが, 今日, 既に区域区分制度が適用されている都市の一部について, 人口変化の現状及び将来の見通し, 市街地形成の状況等に照らして 区域区分制度を適用することが必ずしも実態にそぐわない面が生じてきている。

ついては, 今般, 次のいずれかに該当する都市計画区域又は市町村において, 都道府県知事及び市町村が一致して発意したときは, 区域区分の全面的な変更ができることとする。

① 次に掲げる要件のすべてに該当する都市計画区域(中略) ア 過去10年間において, 当該都市計画区域(中略)の人口が減少していること。イ 当該都市計画区域内において, 地域の社会 経済に大きな影響を与える産業振興等に係る計画の策定又は大規模プロジェクト等の実施が行われておらず 又は行われる予定がないこと。ウ (前略)地方において中核的な役割を果たしている都市を含まないこと。

② 2つ以上の市町村を含む都市計画区域内にあって, 次

に掲げる要件のすべてに該当する市町村、ア 過去10年間に於いて 当該市町村の人口が減少していること。イ 地域の社会 経済に大きな影響を与える産業振興等に係る計画の策定又は大規模プロジェクト等の実施が行われておらず 又は行われる予定がないこと。ウ (前略)地方において中核的な役割を果たしている市町村でないこと。エ、当該市町村のみを対象とする都市計画区域を指定することが適当と認められること。

(2) 市街化区域の設定に係る将来人口密度の想定について  
(略)

資料2 山田町若者定住地分譲条例(平成6年3月25日条例第18号)

(目的) 第1条 町は、山田町いきいき郷土づくり基金の運用による「活力とうるおいにみちた住みよい町」づくりをめざして この条例に定めるところにより、町の人口増を図り、地域の活性化と若者定住化の促進のため、安価で快適な地に宅地を造成し、分譲を行うことを目的とする。

(定義) 第2条 この条例において 次の各号に掲げる意義は、当該各号に定めるところによる。(1)宅地 居住の用に供する専用の家屋及び店舗付き住宅を建築するための土地をいう。(2)分譲 町の所有に属する宅地に関し、分譲宅地譲渡契約(以下「譲渡契約」という。)により町と契約する者(以下「契約者」という。)にその所有権を譲渡することをいう。

(宅地の分譲) 第3条 宅地の分譲は、1世帯につき1区画とする。

(契約者) 第4条 契約者は、山田町に永住を希望する者

を対象とし、かつ、次の各号に該当するものとする。(1)年齢は、18歳以上45歳以下とする。(2)家族構成は、2人以上の家族とする。

(連帯保証人) 第5条 (分譲代金) 第6条 (略)

(分譲代金等の支払方法) 第7条 分譲代金の支払は、譲渡契約の締結の日までに、分譲代金の5分の1の額に相当する額を契約保証金として納付し、分譲代金は譲渡契約締結の日から5年の無利子均等の月払い、又は一括払いとする。

2 前項の契約保証金は、分譲代金を完納しようとするときには、優先して分譲代金に充当することができる。ただし、契約保証金には利子を付さない。

(所有権移転登記) 第8条 宅地の移転登記は、分譲代金の完納後、速やかに町長が行う。

(住宅建築の義務) 第9条 契約者は、譲渡契約後3年以内に住宅建築を完了しなければならない。

(転売の禁止等) 第10条 契約者は、譲渡契約の締結した日から10年間は、次の各号に掲げることをしてはならない。

(1)分譲宅地又はその分譲宅地に建築された住宅等建物(以下「住宅等建物」という。)に関する所有権を第三者に譲渡すること。ただし、特段の事情により町長の許可を得て分譲代金に造成費を加算して完納した場合にはこの限りでない。(2)分譲宅地又は住宅等建物に抵当権、地上権、賃借権、その他使用及び収益を目的とする権利を設定すること。ただし、住宅等建物を住宅等建物の建築資金に充当するための資金確保にかかる担保に供する場合又は特段の事情により町長が許可した場合についてはこの限りでない。

(譲渡契約の解除) 第11条 (以下略)