

超高齢・人口減少時代の地域を担う 自治体の土地利用行政のあり方



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、空き地・空き家、耕作放棄地や荒廃森林が増加する一方、一部において無秩序な開発が散見される。また、所有者不明土地の増加で公共事業の執行に支障が生じたり、近年設置が相次いでいる太陽光発電施設の中には防災や景観上問題のあるものが発生するなど、地域社会では土地利用について様々な課題が浮き彫りとなっている。

このような都市の「縮退」・低密度化や農山漁村における課題を解決するためには、経済成長や人口増加を前提とした従来の土地利用の仕組みから、超高齢・人口減少時代に適合的な土地利用の仕組みへと転換することが必要である。そして、その際には住民の意向や地域の実情を土地利用に適切に反映することが重要であり、そのためには土地利用の現場である都市自治体が主体的に土地利用行政を担っていくことが求められる。

こうした趣旨のもと、日本都市センターでは、「土地利用行政のあり方に関する研究会」（座長 志賀直温・東金市長。以下、「研究会」という。）を全国市長会と共同で設置し、土地利用行政・制度のあり方について調査研究を行ってきた。本報告書は、これらの研究成果を取りまとめるとともに、都市自治体の自主条例を通じた先進的な取り組みや、都市・農村を通じた一元的な土地利用行政に取り組んできた諸外国（イギリス、フランス、ドイツ）の事情についての論考を補完したものである。

まず第Ⅰ部では、研究会が取りまとめた報告書を本論として掲載するとともに、全国市長会が2017年6月7日に決定した「土地利用行政のあり方に関する特別提言」等を収録している。第Ⅱ部においては、一元的・包括的な土地利用行政のあり方について、学識者委員がそれぞれの視点から考察や課題提起等を行っている。続く第Ⅲ部では、都市自治体における先進的な取り組みについて、現地調査及びアンケート調査等を踏まえた考察を掲載している。さらに本報告書では、当センターの「都市分権政策センター」事業の一環として、土地利用・都市計画分野の施策等を考える際の参考に資するため、諸外国における土地利用行政・制度についての論考を第Ⅳ部に掲載している。また、第Ⅴ部には研究会が実施したアンケート調査の集計結果を収録した。

なお、本報告書の第Ⅱ部及び第Ⅲ部第1章の論文は、研究会における調査研究の成果として、学識者委員に執筆いただいたものであり、本報告書に先立って発表された下記の報告書に、同様の論文が掲載されている。

- ・土地利用行政のあり方に関する研究会・全国市長会政策推進委員会・(公財)日本都市センター『土地利用行政のあり方に関する研究会 報告書』2017年5月

さて、土地利用法体系が一元的なものとして再構築され、都市自治体が主体的かつ総合的な土地利用行政を展開することができるようになるまでには、相当の時間を要することが想定される。しかしながら、まずは、地域を担う都市自治体が取組みを行っていくことが肝要である。第Ⅲ部で紹介した事例は、その先駆けとなるものであり、併せて解説している諸外国の仕組みを読んでいただければ、住民参加や地区の意思反映、保全と開発の調整の仕組みなど大きく共通するものがあることがお分かりになると思う。欧州の一元的・包括的な土地利用法体系は、自治体と国が実践と協議・調整を積み重ねていくなかで整備されてきたものである。我が国においても各地で実践的な取組みを積み重ねつつ、全国市長会の特別提言にあるような仕組みの実現をめざしていくことが重要である。本報告書が、都市自治体の関係者各位の今後の取組みの参考になれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆に当たっては、座長である志賀直温・東金市長、座長代理である牧野光朗・飯田市長及び中井検裕・東京工業大学環境・社会理工学院教授、並びに学識者委員である内海麻利・駒澤大学法学部教授、村上暁信・筑波大学システム情報系教授、鈴木潔・専修大学法学部准教授には多大なるご尽力をいただいた。また、飯田市建設部地域計画課土地利用計画係の松平博文係長及び篠山市まちづくり部地域計画課景観室の横山宜致室長には、それぞれの市の取組みについてご寄稿いただいたほか、各都市自治体関係者の皆様にも、アンケート調査及び現地調査にご協力いただくなど、一方ならぬご協力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2017年10月

公益財団法人 日本都市センター

目 次

はしがき	i
------	---

第Ⅰ部 本論・特別提言

本論

公益財団法人 日本都市センター

第1章 一元的・包括的な土地利用行政の背景と意義	5
はじめに	6
1 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景	8
2 一元的・包括的な土地利用行政を、都市自治体が担う意義	19
第2章 土地利用行政・制度の現状と課題	23
1 土地利用行政・制度の現状	24
2 都市自治体における土地利用行政をめぐる問題	31
3 諸外国における土地利用との比較	38
第3章 一元的・包括的な土地利用制度の構築	45
1 一元的・包括的な土地利用行政の枠組みの構築	46
2 都市自治体と国・都道府県との役割分担	56
3 一元的・包括的な土地利用行政に資する当面の対応	64
土地利用行政のあり方に関する研究会 構成員名簿	72
土地利用行政のあり方に関する特別提言	75

第Ⅱ部 論考

第1章 都市・農村の一元的土地利用管理の必要性

東京工業大学環境・社会理工学院教授 中井 検裕

はじめに	86
1 市街地の拡大と土地利用規制の課題	86
2 新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論	92
3 都市・農村の一元的土地利用管理に向けて	96

第2章 自主的かつ総合的な土地利用の実現

—条例にみる自治体の取組みを素材として—

駒澤大学法学部教授 内海 麻利

はじめに	100
1 総合的な土地利用を実現するための論点	100
2 条例による土地利用制度	105
3 条例にみる土地利用計画・規制制度の特徴	109
おわりに	110

第3章 環境保全的視点からの都市農村一体的整備の必要性

筑波大学システム情報系教授 村上 暁信

はじめに	112
1 農村・農地の環境保全機能	112
2 アメニティ	116
3 都市と農村の一体的整備	119
おわりに	120

第Ⅲ部 事例研究

第1章 地方圏における中枢都市と近隣都市の土地利用行政

専修大学法学部准教授 鈴木 潔

1 地方都市における土地利用戦略の多様性	126
2 都市計画区域	129
3 県から市への権限移譲	131
4 広域連携	132
5 結論	134

第2章 現地調査報告

公益財団法人 日本都市センター

現地調査 日程概要	136
1. 長岡市における都市・農地部局の密接な連携による計画的な土地利用行政	137
2. 伊豆市における都市計画区域の見直しに係る垂直的・水平的調整と 条例による代替的な土地利用規制・誘導の取組み	141
3. 岡崎市の独自条例による手続の追加と包括的な計画策定を通じた 土地利用誘導の取組み	147
4. みよし市の独自条例による包括的土地利用行政への取組み	153

第3章 飯田市における地域の実情に応じた土地利用を 実現するための総合的な計画体系構築

飯田市建設部地域計画課土地利用計画係長 松平 博文

はじめに	160
1 合併の歴史と自主自立の精神	160
2 飯田市における土地利用状況	162
3 高速交通網の整備	162
4 取組みの背景及び概要	163
5 具体的な取組み内容	164
6 適正かつ合理的な土地利用を確保するための条例の制定	167
7 国土利用計画第3次飯田市計画（2017年3月変更）	168
8 リニアを生かしたまちづくりの展開	168
9 ホームページの活用による土地利用に関する情報の積極的な発信	169
おわりに	170

第4章 篠山市の景観まちづくりと土地利用基本計画

篠山市まちづくり部地域計画課景観室長 横山 宜致

1 兵庫県篠山市	174
2 都市計画制度と篠山市の現況	174
3 篠山市景観計画の取組み	175
4 土地利用規制へ	177
5 まちづくりとしての土地利用基本計画の運用	178
6 最後に－これからのまちづくりに向けて	181

第5章 太陽光発電設備設置の適正化に向けた独自規制・手続条例の可能性と課題

日本都市センター研究員 釧持 麻衣

1 太陽光発電設備が地域環境に与える影響の社会問題化	186
2 既存法律による法的コントロールの欠如	188
3 太陽光発電設備の設置に係る規制・手続条例の拡がり	190
4 FIT法の改正と今後の課題	196

第IV部 諸外国における土地利用制度と保全の仕組み

第1章 諸外国における土地利用との比較（総論）

公益財団法人 日本都市センター

はじめに	202
1 土地の所有・利用についての意識	203
2 沿革と制度形成の背景	204
3 計画の仕組み	207
4 調整の仕組み	210
5 計画の実効性確保手段	213

第2章 英国の土地利用管理の仕組みと実態

東京工業大学環境・社会理工学院教授 中井 検裕

1 土地利用管理制度の全体像	218
2 デベロップメントプラン	220
3 開発規制	224

第3章 フランスの土地利用制度における計画間の一貫性と即地的詳細計画

駒澤大学法学部教授 内海 麻利

はじめに	230
1 フランスの都市計画と即地的詳細計画の歴史的展開	230
2 フランス都市計画法制の近年の動向	232
3 PLUの適用対象の変化とその主体	239
おわりに	244

第4章 ドイツの土地利用・都市計画—持続可能なまちづくりをめざして—

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

1 歴史的経緯	248
2 法的枠組み	250
3 都市計画の実効性確保の仕組み	264
4 広域計画	267
5 中心市街地活性化への対応	269
6 持続可能なまちづくりのための土地利用計画の実例（フライブルク市）	272

第5章 諸外国の農村・自然環境保全の特徴

筑波大学システム情報系教授 村上 暁信

はじめに	282
1 イギリスの計画制度	283
2 ドイツの計画制度	286
3 日本の課題から見たイギリス、ドイツの保全制度の特徴	289

第V部 土地利用行政に関するアンケート調査結果

土地利用行政に関するアンケート調査結果	294
---------------------	-----

公益財団法人 日本都市センター

執筆者プロフィール	328
-----------	-----

第 I 部 本論・特別提言

本 論

「土地利用行政のあり方に関する研究会」では、5回にわたる会議を通じて、学識者委員や市区長委員から講演をいただくとともに、土地利用行政をめぐる課題やあるべき姿等について精力的に議論を行ってきた。その成果として、「土地利用行政のあり方に関する研究会 報告書」が取りまとめられた。

本論は、研究会における議論を踏まえて、一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景（第1章）や土地利用行政・制度の現状と課題（第2章）を整理するとともに、めざすべき土地利用行政の枠組み及び都市自治体と国・都道府県との役割分担のあり方（第3章）を論じたものである。

なお、本報告書に先立って発表された研究会報告書にも本論は収録されているが、本報告書の取りまとめに当たり、補足説明として加筆した部分については、「補論」として示している。

公益財団法人 日本都市センター

一元的・包括的な土地利用行政の背景と意義

はじめに

- 1 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景
 - (1) 生活圏の広域化と行政区域の拡大
 - (2) 超高齢・人口減少社会の到来
 - (3) 安心・安全、環境や景観・自然への関心の高まり
 - (4) 都市インフラの需要減速と再編・維持
 - (5) 土地利用行政のあり方の改革へ
- 2 一元的・包括的な土地利用行政を、都市自治体が担う意義
 - (1) 魅力ある地域づくり
 - (2) 地域住民によるまちづくり
 - (3) 法的条件整備

はじめに

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じている。まず、市街地においては、空き地・空き家の増加といった都市の「縮退」¹・低密度化が進行している。こうしたなかで公共施設の維持管理・施設の適正配置コスト等が増加している。また、都市における憩いの場であり防災機能としても都市の緑地や農地の果たす役割が注目されるなかで、その一翼を担う都市内の緑地や市街化区域内農地の保全の担い手は減少している。農山漁村においても、農業の担い手不足や耕作放棄地の増加、林業の担い手不足や荒廃森林の増加といった課題が生じている。

都市計画区域外や非線引き区域においては、一部において無秩序な開発が散見され、隣接する都市計画区域内の計画的開発との整合性が取れなくなっている。また、無秩序な開発が進行した地域での都市基盤整備にも困難が生じている。財政状況やインフラ更新を考えても、無秩序な市街地の拡大には限界があろう。

農業振興地域においては、農産物直売所、農家レストラン、工業用地の確保など、農地から産業用地への柔軟な土地利用の変更等が求められているが、農業振興地域の変更、農地転用許可には厳しい条件が付されている。また、農地区分は周辺状況の変化に伴って変わるため、いわゆる農振白地地域の開発により、隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外される「道連れ」が生じてしまう等の問題もある。さらに、農地転用許可と都市計画法上の開発許可が一体的になされないことで、農地転用許可後、適切な利用がなされず、空き地化や資材置き場化する場合も散見される²。

さらに、近年各地で設置が相次いでいる太陽光発電施設等については、防災上・景観上等の問題があっても立地が進んでしまうなど既存法令の規制では不十分であり、市町村が独自の条例で対応しているのが現状である。

これらの様々な問題の解決のために、規制・調整の役割を担うべき土地利用に係る法・計画体系や運用の実態は、都市的土地利用と農業的土地利用で縦割り・多重行政となっている。また、都道府県との調整に時間を要し、必要な土地利用及び土地利用の規制ができなくなる事態も生じている。

¹ 饗庭伸（2015）、『都市をたたく：人口減少時代をデザインする都市計画』、花伝社によると、「縮退」は、市街地がその外縁部から徐々に小さくなっていくのではなく、市街地の大きさはほとんど変化せず、その内部でランダムに未利用地や低利用地が発生する「スポンジ化」が進むことが指摘されている。

² 全国市長会「第1回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」（2016年9月28日）（https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/280928tochiriyou_keikahoukoku.pdf）〔中井検裕座長代理発言〕（2017年3月14日閲覧）

補論：全国市長会等によるこれまでの提言等

◆全国市長会『『これからの都市づくりと都市計画制度』の提言』（2004年）

全国市長会では、「都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する研究会」（委員長：大西隆・東京大学大学院教授（当時）¹⁾のもと、2004年に都市づくり・都市計画制度についての提言を行っている。

その具体的な内容は、市民主導の都市づくりを進めるために、協議型の都市づくりや都市内分権の促進、提案制度の活用等を提言しているほか、都市自治体の自主性を確立するための改革として、都市計画区域の指定や区域区分の設定、地域地区の決定権限といった都市計画法上の権限移譲や、都道府県の関与のあり方として「同意を要する協議」の廃止などを求めている。また、総合的な土地利用の計画と規制のあり方として、土地利用に関する法制度の一元化、地方自治法による都市全体を対象とする「土地利用計画」の制度化などを提言している。

◆日本都市センター『都市自治体における土地利用行政の現状と課題』（2008年）

財団法人日本都市センター（当時）では、「土地利用研究会」（座長：金井利之・東京大学大学院教授²⁾のもと、2008年に市町村合併による環境変化に着目して、合併後の土地利用行政について調査研究を行っている。ここでは、合併に伴う都市計画区域の再編や線引き制度をめぐる諸問題等を取り上げつつ、条例等による自主的手法による土地利用行政のあり方等について考察している。

◆全国市長会「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」（2016年）

2016年6月の全国市長会議では「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」を採択している。ここでは、多世代交流・共生社会の実現に向け、都市部と農山漁村の一体整備と交流を推進するために、都市自治体が総合的な土地利用を行うための法整備を検討すべきであるとしている。

具体的には、人口減少社会においては、都市部と農村部を一体的に捉えてコンパクトな都市構造への転換や農村の活性化等を図ることが求められ、そのためにも、「都市と農村は一元的で包括的な法体系のもとにあるべき」だとし、都市自治体が「一元的な主体として総合的かつ計画的に行うことができるよう」法体系の見直しを求めている。

◆全国市長会によるその他の土地利用・まちづくりに関する提言

さらに、全国市長会では、毎年全国市長会議において、土地利用やまちづくりに関する提言を行っている。2016年には、都市計画法や農地法をはじめとする土地利用関連法制の統一に向けた検討（真の分権型社会の実現による都市自治の確立等に関する重点提言）や、都市計画の実効性確保等における権限の移譲（まちづくり等に関する提言）、都市自治体が主体となった農業・農村の持続的発展と地域の実情に応じた土地利用を実現するための農地制度改革（農業の振興に関する提言）などを行っている。

◆日本弁護士連合会による意見書（2007年、2010年）

日本弁護士連合会では、2007年に「持続可能な都市をめざして都市法制の抜本的な改革を求める決議」を、また、都市計画法の改正に当たり「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」（2010年）を取りまとめている。2007年では「サステナブルシティ」（持続可能な都市）を、2010年では建築基準法（集団規定）の抜本的再編と都市計画法への統合を軸に、市町村の地方自治の重要性や住民参加・コミュニティの活性化の必要性、「計画なければ開発なしの原則」や「建築調和の原則」の実現等を提案している。

◆日本開発構造研究所『土地利用計画制度の再構築にむけて』（2014年）

一般財団法人日本開発構造研究所では、土地利用計画制度の再構築に向け、目標とする制度枠組みとして、基軸となる市町村土地利用計画を国土利用計画法に創設すること、現状の土地利用の維持を基本として開発規制・誘導を行うことなどを挙げている。

◆地方分権改革有識者会議『地方分権改革有識者会議 農地・農村部会報告書』（2013年）

地方分権改革有識者会議の農地・農村部会では、同部会における農地転用に係る事務・権限の移譲等に係る議論等を整理し、国が発表した対応方針に対する考え方等を取りまとめている。その中で、中長期的観点から今後の土地利用行政のあり方について、「総合的かつ計画的な土地利用を行うため、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に係る制度全般を見直していくことが望まれる。」等としている。また、同部会では、有識者から、土地利用規制権限の移譲について「それを断固やりたいと市町村が強く望んでいるか」ということ、なるべくは避けておきたいというのが正直なところではないでしょうか。私は、これを乗り越えない限り、本物の基礎自治体にはならないのではないかと考えていますので、市町村の意向に反してでもやるべきではないかと考えているわけです。」との意見が出されている³⁾。

¹⁾ 日本都市センターが全国市長会からの委託により、2002～2003年度の2か年にわたって「都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究」を実施するに当たって当該研究会を設置した。この調査研究の最終報告書は、日本都市センター編（2004）、『これからの都市づくりと都市計画制度：都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究最終報告書』、日本都市センターを刊行している。

²⁾ 日本都市センターが2007年度に「都市自治体の総合的な土地利用調整に関する調査研究」を実施するに当たって当該研究会を設置した。この調査研究の最終報告書は、日本都市センター編（2008）、『都市自治体における土地利用行政の現状と課題：合併市を素材として』、日本都市センターを刊行している。

³⁾ 内閣府ホームページ・分権クローズアップ【有識者へのインタビュー】第1回 西尾勝氏インタビュー（2013）

1 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景

(1) 生活圏の広域化と行政区域の拡大

ア 将来推計による人口偏在

我が国の人口は、2020年から2023年にかけてすべての都道府県で人口が減少し、

2040年には、すべての都道府県の人口が2010年を下回ることが見込まれている³。このような人口減少に伴い、地域的に人口の偏在が加速することとなる。全国土を1 km四方を1単位（メッシュ）とした人口分布の将来推計では⁴、2010年から2050年の間で人口増加が予想されるのが約2%としている。一方、約6割で人口が半分以下になり、さらに全体の約2割では無居住化するとしている。この推計を市区町村の人口規模別にみると、人口規模が小さい市区町村ほど、人口減少率が高くなる傾向にあり、人口1万人未満の市町村では人口が約半分になる見込みとしている。

イ 人々の生活圏の拡大

住民の教育（通学）、商業（ショッピング）、医療（通院）、就業（雇用）などの日常生活は、一自治体の範囲を超えて広域的な広がりとなっている。

2010年の国勢調査の従業地・通学地人口⁵では、2000年に比べると、自市区町村への従業・通学者数が減少している一方で、他市区町村（自県・他県）への従業・通学者数は増加している。また、産業別就業者数を見ると、情報通信業、金融・保険業、学術研究・専門技術サービスの他市区町村での就業が多くなっている。その際の移動手段として、公共交通機関ではなく、5割以上の人々が車を主な移動手段としているのは37道県となっている。

全国の大規模商業施設の立地状況を見ると、例えば、ショッピングセンター（SC）の場合⁶、人口15万人以上の都市の市街地（中心市街地）でのSCの立地数よりも周辺地域におけるSCの立地数が多く、全立地数の85%となっている。また、SCの規模では、店舗面積が1,000㎡以上のSCの8割以上が郊外立地SCとなっている。

地方圏での主な交通手段が車であることから、人々の行動半径は拡大し、目的とする場所が多少の遠距離地であっても移動が可能となっている。また、商業施設も駐車場を含む広い敷地の確保が必要であることから郊外への出店が進み、それが車での移動という消費者のニーズと相まって、生活圏が拡大することとなった。

また、医療・福祉分野でも、主に人口変動の影響から二次医療圏⁷の再編が進められている。とりわけ、人口20万人以下の二次医療圏では、人口減少により当該圏域の人口密度が低いことため患者を集めにくい、実態として住民の圏域外の病院に入院する比率が高く

³ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」（2013年12月25日）

⁴ 国土交通省国土政策局「メッシュ別将来人口推計を活用した分析の展開：地域における生活関連サービスの利用可能性の分析」（2016年6月）

⁵ 総務省統計局「平成22年国勢調査 従業地・通学地による人口・産業等集計結果」（2012年6月26日）

⁶ 日本ショッピングセンター協会「全国のSC数・概況（2015年末現在）」（http://www.jcsc.or.jp/sc_data/data/overview）（2017年3月14日閲覧）

⁷ 医療法（30条の4第2項12号）では、都道府県は、当該都道府県における医療を提供する体制の確保に関する計画を定めることとされ、その計画のうち、「主として病院の病床…の整備を図るべき地域的単位として区分する区域」。同法施行規則30条の29第1号では、地理的条件等の自然的条件及び日常生活の需要の充足状況、交通事情等の社会的条件を考慮して、一体の区域として病院等における入院に係る医療を提供する体制の確保を図ることが適当であると認められるものを単位として設定する、としている。

なっていることが指摘されている。そのため、二次医療圏の見直しが進められ、その結果、他圏域との併合や圏域拡大が想定される。このようなことから高齢者の多くなる地方では、医療機関への移動が拡大することとなる。

ウ 合併による市域の拡大

市町村合併は、個々の自治体の市域を拡大した。1999年から2008年の間に合併をした市町村の平均面積⁸は100.3km²から354.9km²と3倍以上となった。また、多くの都市自治体の場合、周辺の町村と合併していることから市域面積も広くなり、国土面積に占める都市自治体の面積が1999年の28.3%から2008年には56.5%となっている。この結果、都市自治体は、従来の都市計画区域や農振地域以上に、広大な農地地域、山林地域等を含むこととなった。

このことにより、都市自治体は、広域的な地域の経営主体として、様々な土地空間の管理を担うこととなったが、様々な性質を持つ土地空間を一体的に活用できる可能性が広がったともいえる。その際、土地利用政策を進めるうえで、新設合併や編入合併の合併形態や中心となる旧自治体と周辺自治体との土地利用政策に係る調整などに関して、配慮することが求められる⁹。

また、実際にはこれまでも複数の市町村で事実上一つの広域圏を構成しているが、合併市町村を含め、今後は、市域内での「広域」的な土地利用政策と合わせて周辺自治体との「広域圏」としての土地利用政策を行っていくことが求められる。地方分権による都市自治体の権限の拡充、生活圏の広域化、一市町村を超える大きな影響を有する施設の登場などにより、市域内外での広域調整は大きな課題になる。

従来から都市自治体の外縁部は、農地と森林・里山、集落等が混然としたものとなっている。さらに、多くの地域で人口が減少し、空き家や空き地、さらには耕作放棄地等が増加するという状況のなかで、拡大した都市外縁部の土地利用をいかに管理していくかという問題が一層鮮明となる。いくつかの合併自治体では、開発の見込みのない地域からの縮退や郊外・農村部における開発の抑制を行うため、市街化区域の市街化調整区域への編入や非線引き都市計画区域の線引き導入を行っている（Q15）¹⁰。

このように、従来どおりの縦割りの土地利用法制のもとでは諸課題への対応が十分できないため、権限移譲だけでなく広大な様々な様相を示す土地資源を一元的に有効活用するための仕組みが必要となってくる。

⁸ 第29次地方制度調査会「合併後の市町村の態様」（第2回専門小委員会資料）（2007年10月5日）

⁹ 日本都市センター（2008）、「都市自治体における土地利用行政の現状」、『都市自治体における土地利用行政の現状と課題：合併市を素材として』、pp.6-7、日本都市センター

¹⁰ 本研究会が2016年9月23日～10月14日に実施した「土地利用行政に関するアンケート調査」のQ15の回答による（以下同様）。アンケート調査結果については、本報告書第V部参照。

(2) 超高齢・人口減少社会の到来

我が国の人口は、出生数の減少により、人口減少元年といわれる2005年以降、減少基調となっている。そのなかでも、三大都市圏を中心にしばらくは人口の増加がみられる自治体もあるが、人口推計¹¹では、2020年以降、すべての都道府県で人口が減少するとしている。

超高齢化と若年層の減少を背景とする人口減少は、社会構造の大きな変化につながるものであり、土地利用にも大きく影響するものとなる。

都市計画は、人口フレーム方式を基本とし、これまでは人口の増加を前提として都市の無秩序な開発等を制御し、計画的に市街地を形成することを目的としてきた。また、農地も耕作地があり、担い手がいて、継続的な生産活動が行われることを前提としてきた。しかし、我が国の超高齢化、人口減少は、都市自治体が行うまちづくりや土地利用政策の前提を根底から揺るがし、様々な課題を生じさせている。

郊外化に向けた開発圧力が弱まってはいるが、拡大した市街地のなかを含め、空き地・空き家などが増加し、無秩序な空閑地が発生する状況に陥っている。「平成25年住宅・土地統計調査」¹²では、5年前と比較すると総住宅数では1,000万戸増加、増加率が5.3%となっている。空き家は、5年前に比べ63万戸(8.3%)増加している。また、2013年時点での住宅総数に対する空き家率は、13.5%と過去最高となっている。空き家率の平均(13.5%)を超える主な都道府県は、山梨県(22.0%)、長野県(19.8%)、和歌山県(18.1%)、その他、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、鹿児島県がいずれも17%以上となっている。

また、農地については、農村部での高齢化・人口減少が都市部以上に進み、農村集落の維持・形成が困難となる地域が増加している。それに伴い農業従事者の高齢化による離農などの担い手の減少により、農地が生産基盤としての機能を果たせなくなっている。農林水産省の調査¹³では、耕作放棄地¹⁴が増加傾向にあり、2015年度の耕作放棄地面積(42.3万ha)は、20年前の1995年の耕作放棄地面積(24.4ha)の73.4%の増となっている。また、荒廃農地¹⁵面積も耕地面積が減少するなかで増加している。

このようなことを背景に、アンケートでは5割以上の都市自治体から、都市計画関連法令が人口減少・都市の縮退に対応した制度になっていないとしているほか、現在の都市計画法では都市の整備開発に重点を置いており、人口減少社会における市街地の縮小や、保

¹¹ 国立社会保障・人口問題研究所前掲書

¹² 総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査(確報集計)」(2015年2月26日)では、空き家数は820万戸で、5年前に比べ63万戸(8.3%)増加し、増加率は13.5%となっている。

¹³ 農林水産省「荒廃農地の現状と対策について」(2016年4月)(http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/2804_genjo.pdf) (2017年3月14日閲覧)

¹⁴ 「以前耕作していた土地で、過去1年以上作物を作付けせず、この数年の間に再び作付けする意思のない土地(農家の自己申告)」(農林水産省前掲資料)

¹⁵ 「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」(農林水産省前掲資料)

全の観点弱い法整備が必要であるとの指摘もある（Q16）。

(3) 安心・安全、環境や景観・自然への関心の高まり

人口減少により土地利用に対する需要が減少し、開発圧力が低減している。そのため、従来のような市街地の郊外への拡散・拡張や農地・森林の転用などの土地利用から、安全・安心な住環境の整備や環境の保全、景観の維持・改善、自然環境の維持など質的な向上が求められている。また、防災や減災、災害対策面から、まちづくりに対する住民の意識が大きく変化してきている。

ア グリーンインフラの整備

人口減少を背景として、我が国全体の人口の偏在性も進むこととなる。1990年代には人口が増加傾向にあるなかで中山間部での人口減少が顕在化し、将来、過疎化から更に進んだ“限界集落”となることが指摘された。それに合わせて空き家の増加、耕作放棄地の増加が予想されている。このように管理放棄・不足により国土全体の劣化が進むこととなると、上流域での農地・山林等の荒廃による自然の保水機能の低下による下流域での土砂災害の発生、さらには気候変動への影響が生じることが予想されている。

自然環境の維持・保全是国土の安全を守るための重要な要素となる。しかし、今後、都市・農村の縮退や管理不足等が進んだ結果として表出する自然環境は、そのままでは国土の荒廃を止めることはできない。住民の生命・財産の安全を国土の保全の視点から考える際には、自然環境を成り行きに任せたり、放置したりするのではなく、その自然環境を維持・管理することが極めて重要となる。

国土形成計画（全国計画）では、「自然環境の活用については、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるため、社会資本整備や土地利用において、自然環境の有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用したグリーンインフラなどの取組を推進する」としている。

市域の土地空間を一体として管理するためには、都市の視点からの開発を主眼とするマスタープランと農村等の視点から保全を主眼とするマスタープランをそれぞれ別個に策定するのではなく、グリーンインフラの視点で市域全体でのマスタープランが必要になる¹⁶。

イ 安心・安全な土地利用・管理

近年、地球温暖化等の影響による自然災害が多く発生しつつある。そうしたなかで、今後の土地利用において、空闲地の適正管理、荒廃地の発生抑制、山林等の自然環境の維持・保全是、住民の安全・安心、生命・財産を考えるうえで重要なものとなる。

¹⁶ 全国市長会「第3回土地利用行政のあり方に関する研究会」（2016年12月28日）（https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281228tochiriyousei3rd_keikahoukoku.pdf）〔村上暁信委員講演〕（2017年3月16日閲覧）

土地問題に関する調査¹⁷では、身近に感じる土地問題として、「老朽化した建物の密集等、災害時の不安が大きい」「手入れされていない農地や山林が増えている」「身近な自然が失われている」とする回答が上位を占めている。

これらを都市規模別にみると、「老朽化した建物の密集等、災害時の不安が大きい」は、人口10万人以上の都市で多く、「手入れされていない農地や山林が増えている」は、地方圏の人口10万人の都市で多く、「身近な自然が失われている」は、東京圏を中心とする人口20万人以上の都市で多くなっている。

次に、土地の管理主体については、「将来、利用されない土地の管理」は、地方公共団体が行うとする回答が約25%となっており、人口10万人以上の都市で多い。また、「将来、利用されない土地はどのように活用されるべき」では、「公園や緑地、防災拠点として活用」「公民館等、地域の憩いの場として活用」「集約して再開発」が上位を占めている。このうち「公園や緑地、防災拠点として活用」は政令指定都市を含む人口10万人以上の特に東京圏の都市が多く、「公民館等」「集約して再開発」は、人口10万人以上の都市で多くなっている。なお、「農地として活用すべき」は、地方中核都市で多くなっている。

ウ 都市景観と田園環境への希求

(ア) 都市景観の形成

地域やまちの景観については、自治体がいち早く対応してきた。1968年に金沢市が制定した「金沢市伝統環境保全条例」がその最初といわれており、その後、多くの自治体で景観条例を制定し、景観をまちづくりの重要な課題として位置付けている。

2004年には、自治体の景観に対する先駆的な取組みを後押しする形で景観法が制定され、自治体の行う景観政策の実効性を担保するものとなった。

このようななかで、景観を地域財産として見直し、住民の郷土愛や誇りを育み、交流人口の拡大につなげる動きがでるなど、景観への理解が深まってきた。

景観に関する意識調査¹⁸では、優れた景観として、「緑地や樹林等の緑の景観」「歴史的な景観」「閑静な住宅地・のどかな集落の景観」が上位を占めている。また、景観に対する意識として、「10年前と比べて意識が高まった」とする回答が75%となっている。今後、良好な景観形成に関する活動に参加する意向があるかどうかについては、9割以上が参加の意向を持っている、としている。

さらに、国・地方が行ってきた景観事業では、「緑地保全・緑化推進策」「電線地中化」「水辺、海辺空間の保全・創出」を高く評価している。また、良好な景観形成に最も影響がある主体は、行政であるとし、そのなかでも約4割が市町村としている。そして、景観形成

¹⁷ 国土交通省土地・建設産業局「平成27年度『土地問題に関する国民の意識調査』の概要について」（2016年6月）（<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2013/06/d15b4d6e248477d037f4f6289383e92b.pdf>）（2017年3月14日閲覧）

¹⁸ 国土交通省「『国土交通行政インターネットモニター』アンケート調査（平成23年9月実施）景観に関する意識調査」（<https://www.mlit.go.jp/monitor/H23-kadai/5.pdf>）（2017年3月14日閲覧）

を推進するための有効な手段として、「規制・誘導」「補助金などの助成」を挙げている。

(イ) 田園空間（里山等）による自然環境の形成

日本の多くの都市は、自然と人間の共生のなかから発生してきており、その境界域が緩やかとなっている。そのため、地方の都市部周辺では耕地、果樹園、水田、ため池、水路、集落などの田園空間が広がっている。景観に関する意識調査でも、優れた景観として「緑地や樹林等の緑の景観」が上位に挙げられている。農林水産省では、2002年から農業農村整備事業等については、地域の合意形成のもと市町村が作成する農村地域の環境保全に関する基本計画である田園環境整備マスタープランを踏まえて実施することとし、市町村に策定を促している¹⁹。さらに、都市計画法の改正により、地域地区に田園住居地域が追加された。

また、国は、「21世紀環境立国戦略」²⁰において、「野生生物の生息、生育環境の悪化や種の絶滅のおそれ、里地里山における人間の働きかけの後退による生態系の劣化、外来生物等による在来の生態系の攪乱など、今や深刻な状況にある」としている。

ここで指摘されている里地里山（以下「里山」という。）は、多くの都市自治体にとって最も身近に存在する文化と自然が融合した世界的に稀有な空間資源である。里山の厳密な定義はないが、環境省は、「奥山と都市の中間に位置し、集落とそれを取り巻く二次林、それらと混在する農地、ため池、草原等で構成される地域概念」で、「農林業などに伴う、さまざまな人間の働きかけを通じてその自然環境が形成されてきた」としている。このように、里山は人工的な自然であり、人の手で管理が行われることによって維持できるものである。にもかかわらず、里山には多種多様な生物が生息し、全国の希少種の集中分布地域の5割以上が里山にあたりとされるなど、自然体系の維持に重要な役割を担っている。また、防災や流域保護のための役割も担っている。

しかし、近年、里山は、高度成長期以降、エネルギー政策の転換などによる経済的価値の低下や、里山の維持管理を担ってきた農家や集落の過疎化・高齢化により維持・管理が困難となり、荒廃が進行している。

里山は、環境学習の場や身近な自然と触れ合う場などとして地域に残された貴重な空間資源である。そのため、その保全はその立地に応じた社会的・歴史的条件のなかで、地域ごとの対策が必要であるが、その担い手は都市自治体だけではなく、NPO、企業、学校、ボランティアなどの多様な主体によって行われることが期待されている。

¹⁹ 農林水産省は、地域の自然環境の変化や市町村合併等の社会環境の変化に対応して、田園環境整備マスタープランの内容充実と効率的作成を図ることとして「田園環境整備マスタープラン作成ガイド」（農林水産省 2015年4月）を作成・公表している。

²⁰ 「21世紀環境立国戦略」（2007年6月閣議決定）

補論：地域資源を活かした交流

少子化により国土全体で人口が減少するなかで、各地域では子育て施策の充実による自然増への取組みや定住人口施策を通じた社会増への取組み、そして旅行などの交流人口の増加施策を行っている。都市的な地域や農山村的な地域の違いはあっても、それぞれに共通するのは、その土地空間を舞台にして生まれ、築かれた習俗、機能、産業、文化、歴史、自然、景観などその地域ならではの地域資源があることである。

絶対的な人口の増加が望めないとき、それぞれの地域の魅力を分かち合い、人・モノ・経済・情報の交流を活発化することで、単なる人や経済の動きだけではない質的な価値を生み出すことが重要となる。特に、合併を経験した自治体では、市域内に異なる自然・景観を内包しており、その異なりを住民へ価値として提供することで、市域としての一体感を作り出すことが可能となる。

各地の風光明媚を体感する観光旅行や、伝統・文化・工芸等を体験する旅行、農山漁村での滞在型の余暇活動、二地域居住、さらには教育活動としての交流など、それぞれの地域資源を価値化して、人々を魅了することとなる。そこには、その地域しか持ちえない様々な価値だけでなく、それぞれの地域が補完しながら共存することで人々や経済などが循環することとなる。とりわけ、近年、訪日する外国人観光客の増加が目覚ましいが、訪日に際して期待することとして、「日本食を食べる」に次いで「自然・景勝地観光」が2番目に多くなっている¹⁾。また、自然体験ツアーや農漁村体験は訪日前に期待していたとの回答は低かったが、体験した結果の満足度は、「日本食を食べること」を超えている。これは上記の都市景観や自然環境などが地域の魅力として地域の資産として認められていることを示していることから、今後ともその維持・保全を積極的に行っていくことが重要である。

¹⁾ 観光庁「訪日外国人の消費動向 平成28年10-12月期 報告書」(2017年1月)

(4) 都市インフラの需要減速と再編・維持

空き家、空閑地、耕作放棄地、荒廃森林は、都市部及び農山漁村部の人口減少、縮退の兆候が具体的な形として顕在化したものといえる。さらには、人口減少の土地空間に対する影響は、都市部郊外の虫食い状の市街地、空洞化した地方都市の中心市街地、中山間地域の集落の無人化となって表れている。

さらに、人口減少、少子高齢化は今まで以上の多様な行政サービスの需要を生み出し、都市自治体は厳しい財政状況のなかで有効な対応を求められることとなる。

また、まちづくりの視点からは、住民の生活を支える社会基盤施設や様々な行政サービスを提供する施設の今後のあり方に大きな影響を及ぼすこととなる。既に、各種施設についてはファシリティマネジメント手法による統廃合や老朽化対策の実施や、公的不動産管理手法(PRE)が提示されている。

こうしたなかで、土地利用の重点を量から質へと転換させることが求められている。都市自治体は、市域の住民の生活の質（QOL）を確保するために、日常的に必要な都市機能の集約化や維持、さらには広域的な共同設置・利用を行い、土地空間を資源として有効に活用していかなければならない。その際、単に行政効率、土地空間の効率的利用、財政負担の軽減という視点だけでなく、その地域（土地空間）ごとの歴史や由来、伝統、文化、習俗、アイデンティティなどに配慮する必要がある。また、農地、山林等のグリーンインフラなども都市インフラとして含め、一体として市域全体の土地利用を考える必要がある。

(5) 土地利用行政のあり方の改革へ

ア 拡大の時代から「縮退」の時代へ

都市計画法をはじめとする現行の土地利用諸制度が成立した高度成長の時代は、都市部を中心に急激な人口増加に伴って、市街地が郊外へ拡大していった時代であった。都市計画法に、脆弱な市街地の都市基盤の整備、無秩序な市街地の拡大や乱開発への対応という役割が期待されたように、拡大・成長する時代においては、都市的地域、非都市的地域を問わず、インフラの整備がまさに社会的な要請であり、これらの土地利用諸制度は、その役割を概ね果たしてきたと言ってよいであろう。

そして、拡大・成長が期待できた時代は、経済・財政的にも余力のある時代でもあった。都市計画法による土地利用の規制が不十分でも、民間主導の開発を後追する形で都市基盤を整備することはある程度可能であった。

他方、特に我が国の都市計画法制にとっては、市街地の拡大は所与のものである。区画整理や再開発が「開発利益」（都市開発に伴って生じる利益）が生じることを前提として制度設計されているという指摘もある²¹。

しかし、都市基盤や農業基盤の整備は、今後も引き続き進める必要がある地域が一部にはあるとしても、多くの地域では従来より相当程度進展してきている。今後の人口減少時代においては、全体としては、拡大よりも縮小・低密度化（縮退）が進展することが予想され²²、開発需要の低下は避けがたい。また、人口減少は、土地の利用と維持管理を担ってきた住民の減少にほかならない。土地の利用・管理が不十分な土地が増加し、ひいては土砂災害の発生などの危険を招来することも考えられる。

さらに、都市自治体財政が厳しさを増すなかでは、都市基盤施設の維持管理・更新、場合によっては廃止等が大きな課題となる²³。都市のコンパクト化や行政サービスの集約化が求められる縮退の時代に、無秩序な開発が更に進むこと、さらにそうした地域にまで都市基盤を整備することは、財政上望ましくない。農地についても、これまで整備してきた

²¹ 渡辺俊一・有田智一（2010）、「都市計画の制度改革と『都市法学』への期待」，社会科学研究，61（3・4），p.183，東京大学社会科学研究所

²² 饗庭前掲書など。

²³ 例えば、根本祐二（2011），『朽ちるインフラ：忍び寄るもうひとつの危機』，日本経済新聞出版社など。

農業基盤の維持管理や更新、廃止、さらには農業の担い手の確保といった課題などが深刻な課題となっている。

空き家・空き地のマネジメントについて考えてみても、経済・財政的に余力がある時代であれば、市場メカニズムに任せておけば新たな所有者が見つかったかもしれない。しかし、縮退時代の空き家・空き地問題は、もはや、単に市場の動きに委ねれば解決されるものではない。例えば空き地・空き家化や「オールドタウン化」を回避するために、行政や住民等との協働を進めたり、仮に新たな宅地開発する場合でも、特定の年齢層ばかりが居住するような宅地開発ではなく、多世代が居住し共生・交流できるようなまちとして開発するといったように、行政や住民、所有者、企業等が協働して、まち全体として取り組むべき課題となっている。

にもかかわらず、都市的・非都市的な土地利用に関する諸制度は、部分的な修正はなされてはいるものの、基本的には拡大・成長を前提とした構造のままであり、超高齢・人口減少時代、すなわち縮退の時代に対応した仕組みにはなっていない。今後は、縮退状況に即して計画の見直しが必要なケースが増加すると思われるが、例えば、都市計画決定された道路を廃止しようとしても、代替となる路線の設定を求められるなど、縮退の時代にふさわしい見直しのあり方となっていない。農地においても、例えば、基盤整備を行って農業生産を行う農地だけでなく、粗放的な環境管理を行うための農地という考え方があってもよいが²⁴、実態としては、無秩序に耕作放棄地化が進んでおり、農地の集約といった農業経営上も、あるいは景観上も、適切であるとは言い難い状況にある。

このように、拡大や成長、あるいは開発を前提とした現行の土地利用の仕組みのままでは、これからの時代の要請に応えることは、困難になりつつある。

翻って、我が国より先んじて人口停滞・減少傾向にあった先進諸国の土地利用制度に目を向けると、我が国とは異なり、国土のほぼ全域を計画に位置付けるとともに、拡大や成長、あるいは開発を前提としない制度となっている。

したがって、急激な超高齢・人口減少社会を迎える我が国の土地利用に関する諸制度は、成長を前提とした市街地の拡大を念頭に置いた仕組みから、都市の縮退・低密度化や農山漁村における課題を踏まえた、低成長・人口減少時代に適合的な、総合的な視点による土地利用の仕組みへと転換していくことが強く求められている²⁵といえる。これまでのような開発（新規の需要に対する土地の新規開発など）の重視から、保全・再利用（新規需要の減退・量的な充足に伴い、非都市的な土地利用の保全や、都市的な土地の再利用・再開発、施設の維持・管理・更新など）の重視へ転換²⁶することも含め、真剣に検討すべき段階に至っている。あわせて、土地利用行政についても、これまでのように都市的土地利用

²⁴ 安藤光義（2015）、「農地の存在意義の再考：都市農地の再評価とその存続に向けて」、都市とガバナンス、(23), p.68, 日本都市センター

²⁵ 渡辺・有田前掲書, p.177

²⁶ 大西隆（2004）、「サステイナブルなまちづくり：欧米の思潮」、伊藤滋ほか監修、『欧米のまちづくり・都市計画制度：サステイナブルシティへの途』, pp.353-354, ぎょうせい

行政と非都市的土地利用行政とを別々に展開するのではなく、これらを一体的・一元的に展開する総合的なものとするのが求められよう。

土地利用に関する諸制度の構造と地域の実態との矛盾を踏まえることなく、部分的な対策を講じるだけであれば、これらの齟齬は拡大するばかりである。「都市」が拡大から現状維持・縮退へ転じるこの機を的確に捉え、法体系をはじめとした土地利用に関する諸制度の再編を検討することは、喫緊の重要課題²⁷である。

イ 制度・計画の縦割りを排することによる効果的な土地利用の実現

後述するように、現行の土地利用に関する計画・制度は、都市計画法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）、森林法、自然公園法、自然環境保全法など、各分野の個別規制法令に基づき、目的も方法も異なる計画と規制手段が各法律の所管省庁・部署によって運用されている、「縦割り」、「多重行政」の状況にある。このことにより、これらの土地利用規制や計画が重複する地域が存在する一方、いずれの法令にも位置付けられない「(計画)白地地域」が生じている。とりわけ、白地地域は、法体系の間隙にあるがゆえに規制が緩く、無秩序な土地利用が容認される余地を生み出している²⁸。

また、この縦割りの個別規制法は、それぞれが自己完結的な法体系を形成していることから、各法の部分的な修正によっては、総合的な計画制度を実現することが期待できないとする指摘もある²⁹。前述のとおり、用途地域に「田園住居地域」を追加する今般の都市計画法の改正（2017年）により、都市計画に農地が位置付けられることとなったが、都市的土地利用と非都市的土地利用の一元的なコントロール・マネジメントのために必要な、総合的な計画制度とはなっていない。

なお、これらの個別規制法に基づく諸計画を調整する役割を担うべく、これらの法律の後に制定された国土利用計画法によって、土地利用基本計画（同法9条）が定められている。この計画は、土地利用に関する一定の指針となる点で意義があるものの、その一方で、計画実現手段をこれらの個別規制法令に依存する仕組みとなっていることから、現状追認的な機能しか果たせておらず、計画の上位性が形骸化しているとの指摘もある³⁰。

次章でも述べるように、それぞれの個別規制法による土地利用規制が整合性を欠いていることから、都市自治体はその区域内の土地利用を一元的に管理するうえで様々な支障が生じている。そこで、こうした法体系が重層的で複雑である一方で、地域が必要とする土地利用コントロールやマネジメントが十分に行えないという土地利用規制の一体性、全体

²⁷ 後藤春彦（2016）、「複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く」、日本都市センター編、『人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり』、pp.32-33、日本都市センター

²⁸ 亘理格（2004）、「総合的土地利用計画制度の立法化構想」、地域開発、（477）、p.23、日本地域開発センター、内海麻利（2003）、「まちづくり条例による郊外の総合的土地利用誘導」、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：変貌した線引き制度の可能性を探る』、p.152、学芸出版社

²⁹ 亘理前掲書、p.26

³⁰ 小川剛志（2009）、「国土利用の問題点と土地利用計画制度の課題について：千葉県における県土利用の問題点をケーススタディとして」、都市計画報告集、（8）、p.104、日本都市計画学会

性が欠如した現状を解消し、一元的な土地利用マネジメントが可能になるような仕組みの構築が、強く求められるのである。

2 一元的・包括的な土地利用行政を、都市自治体が担う意義

本研究会では、一元的・包括的な土地利用行政のあり方について検討を行ってきたところである。我が国の土地利用行政を取り巻く状況は、大きな転換点にある。以下では、そのようななかで都市自治体が自主性を尊重した一元的・包括的な土地利用行政を担う意義について概観する。

(1) 魅力ある地域づくり

人々は都市に、生活の利便性、景観の美しさ、経済活動のしやすさ、自然環境の豊かさ、あるいはレクリエーションやアメニティの機能など、多様多様な「魅力」を求めている。また、多様な選択肢のなかから自らが魅力的だと思う暮らしを実現しようとする人々も少なくない。各都市自治体においても、定住人口の増加や外国人を含めた交流人口の拡大などを図るべく、「魅力ある地域」をめざした様々な取組みを行っている。

地域に最も身近な都市自治体が魅力ある地域をめざすための土地利用上の規制・誘導もまた、行われてしかるべきである³¹。

(2) 地域住民によるまちづくり

住民の意向や地域の事情を反映することは、分権型社会における行政のあり方の基本である。その際、住民に最も身近な行政主体として、都市自治体の果たす役割は大きい。まちづくりや土地利用の分野においても、それは例外ではない。地域・住民のニーズを的確に反映した土地利用を実現するためには、都市自治体が土地利用行政の主体となることが重要である。本研究会がめざす、「都市自治体が各々の実情に応じ、主体的な土地利用を計画し、総合的なまちづくりを推進していく」ということは、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」（地方自治法第1条の2）を、土地利用行政の分野においても、都市自治体が担うということにはほかならない。住民発意による地区計画の策定など、地域の創意工夫や住民の参加によるまちづくりの取組みが各都市自治体で盛んに行われている状況を見れば、都市自治体の自主性を尊重した分権型の土地利用行政は、まさに、現代的要請に適ったものであるといえよう。

住民に身近で地域の事情を反映し得るということは、地域の土地利用全体についての責任の主体としても、都市自治体が適しているということでもある。地域空間は、生活や経済活動など住民共通の活動の場であることから、可能な限り住民に身近な都市自治体が権

³¹ 渡辺・有田前掲書, p.196

限と責任を担う³²ことが望ましいといえる。したがって、土地利用行政や制度のあり方についても、各自治体の自主性が発揮されるような分権型の制度枠組を確立する必要がある。

なお、英国、ドイツ、フランスといった先進諸国では、土地利用行政の基盤は基礎自治体が担っている。例えば、ドイツでは、市町村は地域共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権限を有するとされており³³、なかでも土地利用に関する権限は計画高権として高い位置付けを与えられている³⁴。フランスにおいても、地域レベルで総合的な計画を示すことが地域の意思であり、それが法律に位置付けられることが国民の意思であると認識されており、総合的な土地利用計画を法律として更に推し進めようとしている³⁵。

(3) 法的条件整備

ア 地域の規律

地域コミュニティのあり方の変化は、まちづくり・土地利用のあり方に影響を及ぼし得る。例えば、「協議会型」の組織などに、まちづくりに関する何らかの権限を付与したり、「参加」の方法を確保したりするといった「都市内分権」を進めることにより、地域住民による主体的かつ自律的なまちづくりを促そうという都市自治体も見られる。また、地域住民の長年の取組みをもとに「まちづくり協議会」の結成や「積上げ方式」によってまちづくりを実現する事例³⁶、土地利用計画等の策定に際して市民会議や地区懇談会等を設置・開催する事例³⁷、また、地域住民等からなる協議会を設置してコミュニティ道路整備の具体的な検討を行う事例³⁸等、合意形成のために多様な取組みが行われている。

計画策定過程において住民の意見反映や合意形成などの民主的手続を具備することは、地域の実情に即した一定の「社会的合理性」³⁹、とりわけ「手続の合理性」⁴⁰の確保に資する

³² 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる：地方分権改革の総括と展望」（2014年6月24日）p.15

³³ ドイツ連邦基本法（憲法）28条2項「市町村に対しては法律の範囲内において、地域共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利が保障されていなければならない」

³⁴ Deutscher Städtetag (1990), *Für eine starke kommunale Selbstverwaltung! Eine Informationsschrift für die Städte in der DDR*, p.10 ※ドイツ都市会議「力強い地方自治に向けて！東独の都市のための情報資料」

³⁵ 全国市長会「第2回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」（2016年12月8日）（https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281208tochiriyou2rd_keikahoukoku.pdf）（2017年3月13日閲覧）。第2回研究会において、内海委員によるフランスのコンセイユ・デタ（国務院。最高位の行政裁判所であり、中央政府の諮問機関）における聞き取り結果を踏まえた発言。

³⁶ 例えば、内海麻利（2017）、「住民組織の合意形成とまちづくり協議会の意義：真野地区の歴史的展開に着目して」、日本都市センター編、『都市自治体における市民参加と合意形成：道路交通・まちづくり・コミュニティ』, pp.141-176, 日本都市センターなど。

³⁷ 例えば、篠山市「里づくり計画について」（<http://www.city.sasayama.hyogo.jp/pc/group/keikan/city-planning/post-14.html>）（2017年3月13日閲覧）、鎌崎孝善（2008）、「安曇野市土地利用の統一ルールづくりの取組み」、日本都市センター編、『都市自治体における土地利用行政の現状と課題：合併市を素材として』, pp.93-103, 日本都市センターなど。

³⁸ 例えば、佐久間康一（2017）、「生活道路整備の計画策定に対する区民の参加事例：文京区の取組み」、日本都市センター編、『都市自治体における市民参加と合意形成：道路交通・まちづくり・コミュニティ』, pp.245-257, 日本都市センター

³⁹ 中井検裕（2002）、「都市計画の理念と性格」、『実務者のための新・都市計画マニュアルⅠ 総合編：都市計画の意義と役割・マスタープラン』, p.15, 丸善

⁴⁰ 手続（決め方）の合理性等については、饗庭伸・米野史健・真鍋陸太郎・桑田仁（2010）、「都市計画の合理性を再構築するために」、まちづくり, (26), pp.18-21, 学芸出版社

と考えられる。

住民や住民自治組織が施設等の維持管理や地域の諸活動を担っていることから、地域の計画策定過程に住民あるいは住民自治組織が加わることにより、住民の意向を反映したよりよいまちづくりが期待できるといえよう⁴¹。

イ 規律密度の緩和

さらに、各都市自治体が置かれた多様な状況にも考慮が必要である。前述のとおり、我が国全体としては、急激な人口減少基調に突入することが予想されているが、今後も人口規模の拡大・維持が予想される地域から、既に深刻な人口減少に至っている地域まで、状況は様々である。また、例えば、今後も旺盛な開発需要が見込まれる地域など、限られた土地の有効活用が求められる場合もあれば、農地の維持確保や集積が必要とされている場合もある。さらには、優れた自然的・文化的景観の維持・管理が地域の土地利用における重要な課題となっている場合もある。

しかしながら、アンケート調査によると、「全国一律の法令運用方針で多様な土地利用を適切に維持誘導することが難しい」(Q12)といった回答や、都市計画に係る諸制度が「大都市を前提としており地方都市の実情を反映していない」(Q16)との回答が多く寄せられているように、現行の土地利用に関する法令等は必ずしも地域の多様な実態に即していない。

土地利用行政やこれに係る制度のあり方を検討する際には、地域の多様な諸条件に即して、柔軟できめ細かな土地利用コントロール・マネジメントが行えるよう、法律による規律密度をより緩和した「制度自体の分権」⁴²、画一的でない柔軟な仕組みとすることが望まれる。

⁴¹ 釘持麻衣・加藤祐介・内海麻利 (2016), 「自治体における都市内分権の実態と都市計画策定への関与に関する研究: 協議会型住民自治組織を中心に」, 都市計画論文集, 51 (3), pp.253-260, 日本都市計画学会

⁴² 渡辺・有田前掲書, p.190

土地利用行政・制度の現状と課題

- 1 土地利用行政・制度の現状
 - (1) 土地利用に係る法体系と課題
 - (2) 土地利用分野における地方分権改革と課題
- 2 都市自治体における土地利用行政をめぐる問題
 - (1) 郊外等における土地利用の問題
 - (2) 土地利用計画策定者、区域指定権者、開発行為の許可権者の不一致による支障
 - (3) 調整に関する課題
 - (4) 個別の土地利用行政分野ごとの問題
 - (5) 行政の体制の現状と課題
 - (6) 住民参加と合意形成の必要性
 - (7) 所有者不明不動産の増大
- 3 諸外国における土地利用との比較
 - (1) 土地についての意識
 - (2) 諸外国における土地利用の仕組みと実態
 - (3) 土地利用計画・都市計画を実効あるものとする措置

1 土地利用行政・制度の現状

(1) 土地利用に係る法体系と課題

ア 土地利用に係る個別規制法：都市計画法と農振法を例に

我が国における主な土地利用規制は5つの個別法、すなわち都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法の下で行われている。

例えば都市計画法は、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること」を目的とし（1条）、「都市計画区域」、すなわち既存の市街地及び将来市街化する可能性がある地域を主に対象とする。都市計画マスタープラン及び都市計画に従い、開発許可などの土地利用規制及び道路等の整備を行う都市計画事業が実施される。また、都市計画に定められた建築物に係る制限は、建築基準法に基づく建築確認制度によっても担保されている。

一方、農振法の目的は、「農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与すること」であり（1条）、「一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域」（6条）である「農業振興地域」に適用される。都市計画法と同様に、農業振興地域整備基本方針や農業振興地域整備計画などに従って、開発許可等の土地利用規制が行われるほか、農業生産基盤などの整備も行われる。さらに、農地法に基づく農地等の権利移動・転用に係る規制制度等によって、農業生産の基盤である農地の確保が図られている。

補論：都市計画法・農振法と高度経済成長

最初の都市計画法といわれる東京市区改正条例（1888年制定）、及び現行法の前身である旧都市計画法（1919年制定）は、明治維新を経て近代化が進み、道路などの都市インフラの整備が急がれるなかでつくられた法律であったため、都市計画事業がその中心に据えられていた。しかし、1950年代後半からの高度経済成長により、産業構造の変化及び都市への急速な人口流入が起これ、公害に代表される都市問題や都市膨張が深刻化していた。そこで、都市のスプロールを抑制するための施策として、市街化区域と市街化調整区域との区分、及びその実効性を担保するための開発許可制度が盛り込まれるなど、土地利用に係る規制制度を主要な内容とする現行法が1968年に制定された。

都市計画法と同様に、農振法が1969年に制定された要因の一つには、高度経済成長という当時の社会状況が指摘される。農業と他産業との間の労働生産性の格差が拡大し、労働力が農業から他産業へと移りつつあったことから、食料の安定供給及び生産性の高い農業経営の育成の必要性が認識されることとなり、優良農地を中心に農業生産基盤を整備し、農業を新興させることがめざされた。また、高度経済成長のなかで市街地の無秩序な拡大が進んだことに加え、都市計画法による都市部での開発抑制

により、農村地域における乱開発が危惧されたため、土地利用に関する規制制度が盛り込まれた。

イ 5つの個別規制法に基づく縦割り行政と国土利用計画法の形骸化

(ア) 5つの個別規制法間の調整不備

土地利用に係る5つの個別規制法は、異なる目的に基づいて、異なる省庁が所管しており、各制度間の調整が十分に図られていない。そのため、いずれの法律も適用されない地域（いわゆる「計画白地地域」）又は法律の規制が緩い地域⁴³において、土地利用に関する法的規制が及ばない、又は規制が不十分なために、各種の問題が生じている。一方、複数の法律が複雑かつ重疊的に適用された場合に、土地利用を実現する際の手続に時間がかかるといった課題もある。

(イ) 国土利用計画法の形骸化

5つの個別規制法に基づく計画及び施策を総合的に調整するための計画としては、国土利用計画法上の土地利用基本計画がある（図表1-2-1を参照）。同計画は、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域及び自然保全地域の5地域を定め、これに即して土地利用の規制等の措置が講じられるものとする（10条）。すなわち、土地利用基本計画は個別の土地利用行為に係る間接的な規制基準として位置付けられ⁴⁴、その実現は個別規制法に委ねられている。

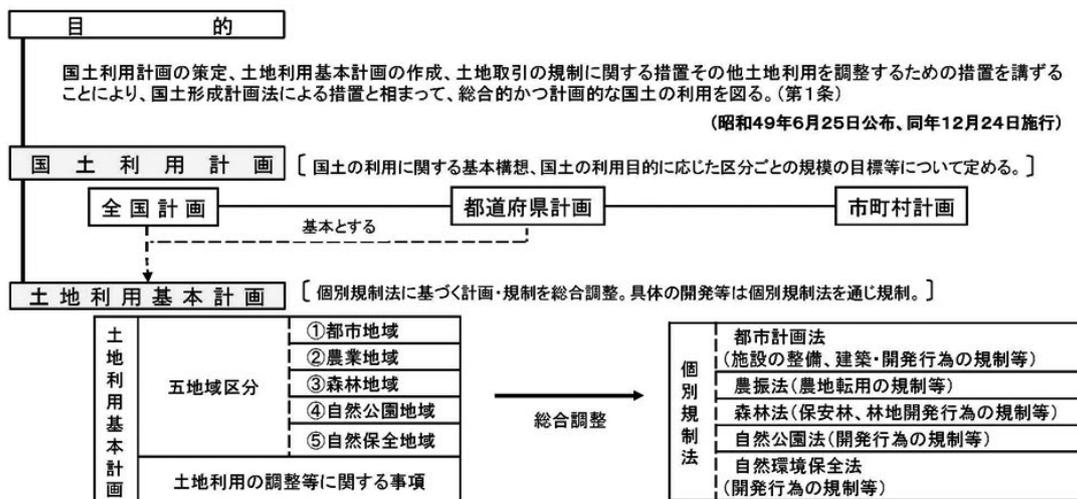
しかし実際には、既存の個別計画を追認する形で、土地利用基本計画の5地域指定及びその内容が定められている。さらに、市町村は当該市町村の区域における国土の利用に関する基本方針などを定めた市町村計画を任意で策定することができるが（8条）、アンケート調査によると同計画を策定している都市自治体の割合は約3割にとどまる（Q6）。このように、国土利用計画法に期待された、個別法に基づく計画及び施策の総合調整機能は形骸化しており⁴⁵、依然として土地利用行政は縦割りの状態が継続している。

⁴³ 例えば、非線引き白地地域（市街化区域と市街化調整区域との区分を設けていない都市計画区域のうち、用途地域等が指定されていない区域）や農振白地地域（農業振興地域のうち、農用地区域に指定されていない区域）が考えられる。

⁴⁴ 「国土利用計画法の施行について」（昭和49年12月24日付国土利第60号国土事務次官通達）

⁴⁵ ただし都道府県の側からは、土地利用基本計画が、都道府県全体の総合的な土地利用に関するマスタープランとしての機能を有すること、及び策定に際して、行政内部における分野横断的調整あるいは主体間調整が図られることを評価する声もある（国土交通省・土地利用基本計画制度に関する研究会「土地利用基本計画制度のあり方について 中間とりまとめ」（2016年10月）pp.8-11）。

図表1-2-1 国土利用計画法と個別規制法



出典：国土交通省（2016），『土地利用基本計画制度について』（<http://www.mlit.go.jp/common/001118983.pdf>） p.6を一部抜粋。

補論：国土利用計画法の立法背景

国土利用計画法の制定が当初検討された背景には、従前の国土総合開発法の下で開発が積極的に推し進められるなか、公害や環境破壊が社会問題となりつつあったことが指摘される¹⁾。そのため、同法の基本理念には、自然環境の保全を図りつつ、国土の利用を行っていくことが明示され、国土利用計画に基づく土地利用規制の仕組みの構築がめざされた。

他方、当時の日本では、いわゆる「日本列島改造ブーム」により、全国各地で土地の投機的取引が進み、地価が急激に上昇していたことから、地価の暴騰を抑え込むために、土地取引に関する規制の整備が急務となっていた。その結果、国土利用計画法には、大規模取引に係る事前の届出制と規制区域における一定の土地取引の許可制が盛り込まれることとなり、その後1990年前後のバブル期に土地取引規制が更に強化された（監視区域制度の導入）。すなわち、国土利用計画法は、一元的・包括的な土地利用計画の策定及びその計画に沿った土地利用規制による開発と環境保全の調和を当初の目的としていたが、実際には日本列島改造ブーム及びバブル期の地価高騰を受け、土地取引に係る規制制度を中心に発展してきたといえる。

¹⁾ 国土利用計画法の立法経緯については、塩谷隆英（2015）、「国土利用計画法事始め」, 土地総合研究, 23（1）, p.3を参照。

ウ 土地利用行政に係る事務の帰属主体の多元化

図表1-2-2は、都市地域及び農業地域の土地利用に関する個別法である、都市計画法、

図表1-2-2 土地利用に関する計画策定、区域指定及び許可事務の帰属主体

根拠法	事務	帰属主体
都市計画法	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）の策定	都道府県
	市町村の都市計画に関する基本的な方針（市町村マスタープラン）の策定	市町村 ^{※1}
	都市計画区域・準都市計画区域の指定	都道府県
	区域区分の指定	都道府県
	地域地区の指定	市町村 ^{※1※2}
	都市計画区域・準都市計画区域内の開発行為に対する許可	都道府県・指定都市・中核市
農振法	農業振興地域整備基本方針の策定	都道府県
	農業振興地域整備計画の策定	市町村
	農業振興地域の指定	都道府県
	農用地区域の指定	市町村
	農用地区域内の開発行為に対する許可	都道府県・指定市町村
	農振白地区域内の開発行為に対する勧告等	都道府県・指定市町村
農地法	農地転用許可	都道府県・指定市町村

※1 特別区の存する区域については、都が同事務権限の帰属主体となる（87条の3）。

※2 ただし、都市再生特別地区や歴史的風土特別保存地区、緑地保全地域など一部の地域地区については、都道府県が定める（15条1項4号及び5号を参照）。

出典：日本都市センター作成

農振法、及び農地法に基づく各種事務の帰属主体を示したものである。

現行法の下では、土地利用に関する計画の策定、規制の前提条件となる区域の指定、及び個別の土地利用行為に対する許可事務を都道府県と市町村が分担して実施している。農振法を例に見ると、農業振興地域整備基本方針の策定や農業振興地域の指定は都道府県が行うのに対し、農業振興地域整備計画の策定及び農用地区域の指定といった住民の生活により身近な土地利用行政は原則として市町村が担っている。また、農業振興地域内の開発行為に対する許可又は勧告等は、指定市町村⁴⁶への権限移譲が行われたものの、その他の市町村における農業振興地域内の開発行為については依然として都道府県が実施主体である。

このように、土地利用行政に係る事務の主体が多数存在するということは、その主体間で土地利用行政に関する方針が異なる場合に、策定された計画が区域の指定や個別の土地利用に対する許可に適切に反映されない、あるいは各施策間の調整に時間がかかるといった支障が生じることが想定される（実際の支障事例については、第2章2(2)を参照）。

⁴⁶ 指定市町村とは、「農用地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に関する施策の実施状況を考慮して農林水産大臣が指定する市町村」（15条の2）を指す。2017年3月24日現在、17市町が指定されている。

エ 法律による全国一律の規制

4 ha を超える農地を農地以外のものに転用する許可等を除いては、都市計画法、農振法及び農地法に基づく都市自治体の権限の大部分は、自治事務に分類される。ただし、都市自治体が実際に区域指定や許可を行う際には、原則として法律が全国一律的に定めた要件・基準を満たす必要がある。すなわち、法律の規律密度が高いために、権限を有する都市自治体に許容されている裁量の幅は限定的である。

例えば、都市計画区域等内の開発行為に対する許可申請については、当該計画が都市計画法33条及び同条に基づく条例に定める基準に適合し、かつ、その申請手続が法令の規定に違反していないと認めるとき、「開発許可をしなければならない」と定められている。そのため、都市自治体が開発行為に係る基準又は手続を独自の条例で設けたとしても、これらに違反していることを理由に不許可処分を行うことはできない⁴⁷。したがって、地域の実情や住民の意向に沿わない、土地利用が行われるおそれがある。

オ 集団規制を担保する建築確認制度

5つの個別規制法に加えて、建築基準法も地域環境の形成・保全において重要な役割を担っている。建築物を建築しようとするときには、その計画が建築基準法などの定める基準等に適合することについて、事前に建築主事又は民間確認検査機関の確認を得る必要があるが(6条)、この建築確認は裁量の余地がない羈束行為と解されている⁴⁸。確認制度が採用された背景には、終戦直後の住宅不足のなかで、住宅の量的確保と質的改善が急がれたため、手続の迅速化が図られたことが指摘される⁴⁹。

建築確認制度では、構造や建築設備に係る規制など、建築物の使用者の生命等を保護するための単体規制と、用途や高さ・容積率に係る規制など、良好な市街地環境の確保を目的とする集団規制の実効性が担保されている。しかしながら、集団規制については、建築物が立地する状況など個別の事案ごとに建築を許容すべきか否かを判断することが望ましい場合もあり、また判断の基準をすべて事前に定量的な形で確定することは困難であるとの指摘もある⁵⁰。その結果、例えば、低層住宅地やその近傍、あるいは工業地での大規模・高層マンションや新たな用途の建築物の立地といった、「相隣調整の観点から見て不適切と見なされる建築物の出現を防ぎきれない」⁵¹おそれがある。

⁴⁷ 第147回国会衆議院建設委員会議録第10号(平成12年4月19日)p.5〔山本正堯政府参考人(建設省都市局長)〕、建設省都市計画課(1999)、「都市計画制度の分権化の動き」、小林重敬編著、『分権社会と都市計画』, pp.31-32, ぎょうせい

⁴⁸ 塩野宏(2015),『行政法I [第6版]』, p.131, 有斐閣、最一小判昭和60年7月16日民集39巻5号989頁

⁴⁹ 第7回国会衆議院会議録第45号(昭和25年5月1日)pp.22-23〔浅利三朗議員〕、安本典夫(2013),『都市法概説 [第2版]』, p.124 脚注60), 法律文化社、野田崇(2015),「土地利用行為のコントロール手段」, 亙理格・生田長人・久保茂樹編集代表,『転換期を迎えた土地法制度』, p.44, 土地総合研究所

⁵⁰ 柳沢厚(2010),「裁量性基準と基準詳細化」, 日本建築学会・都市・建築にかかわる社会システムの戦略検討特別調査委員会「第3回建築・社会システムに関するシンポジウム:裁量性を有する建築規制の可能性」(http://www.aij.or.jp/jpn/databox/sympo_rec/2010/20100713.pdf) (2017年3月17日閲覧)

⁵¹ 柳沢前掲書

カ 建築確認及び開発許可の対象

建築確認制度の対象となるのは、「土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの…」(2条1号)である「建築物」、及び一定の高さを超える鉄柱や広告板等の「工作物」(88条)などに限定されている。そのため、近年各地で設置が相次いでいる太陽光発電施設(ソーラーパネル)については、屋根及び柱又は壁を有しない工作物のため、「建築物」に該当せず、また鉄柱が一定の高さを超えない限り「工作物」にも当たらないことから、建築基準法による規制が及ばないといった問題も生じている。

さらに、都市計画法上の開発許可制度は「開発行為」を対象としており(33条)、開発行為は「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」と定義されている(4条12項)。したがって、資材置き場や土砂の堆積といった、建築物の建築等以外の用に供する目的で行われる土地の区画形質の変更には、開発許可が不要であり、法的規制が及ばない⁵²。

(2) 土地利用分野における地方分権改革と課題

ア 土地利用分野の地方分権改革

我が国の都市計画制度の端緒は、明治政府が近代国家建設のなかで、1888年に制定した東京市区改正条例⁵³であった。以後、五大都市で市区改正条例が準用され、主要な大都市でのまちづくりが、政府の仕事として実施された。

その後、1919年に都市計画法と改められ、累次の改正を見た。1945年の第二次世界大戦後は、政府は都市の復興事業を主眼におき、関連する法律が制定された。1969年に都市計画法の改正が行われ、都市計画決定権限が主務大臣から主に都道府県知事に移譲されたが、機関委任事務制度の下で、知事が国の機関として都市計画を行う仕組みとなっただけであり、その基本は、引き続き国の仕事であった。そのため、都道府県は国の認可、市町村は都道府県の認可が必要とされた。1999年の第一次地方分権改革により機関委任事務制度が廃止され、制度的には、都市計画決定における地方自治体の決定権限は拡大した。また、都道府県決定に対する国の認可が協議・同意、市町村決定に対する都道府県知事の認可が協議・同意となったが、用途地域区分が国の定めた全国共通の基準であるなど、地方自治体の裁量権の拡大はほとんど見られなかった。その後、2012年の第二次地方分権改革を経て、都市自治体の視点からは、都道府県の協議・同意の廃止、用途地域等の都市計画決定権限の都道府県から都市自治体への移譲などが行われた。

農地法の基本は、農地の移転・転用の規制、農地の農業上の利用の確保、食料の安定供給の確保であるとしていることから、人の居住を前提とした都市計画法とは趣を異にする。

現在の我が国の農地制度は、第二次世界大戦後のGHQによる農地解放によって小作農

⁵² なお、諸外国における土地利用規制の対象となる行為については、本論第2章3(3)を参照。

⁵³ 内務省公布

制度がなくなり、それを法定化した農地法制定(1952年)が端緒である。この法律により、耕作者の地位の安定を図ると同時に、農地の権利移動の規制、転用のための権利移動の規制が定められ、政府の管理の下におかれた。その後、機関委任事務制度の下で面積制限付きで大臣から都道府県知事に農地転用許可権限が移譲された。2000年の地方分権一括法により機関委任事務制度が廃止され、農地転用許可事務が自治事務化されたが、一部大臣との協議が残された。そして、2015年の農地法改正により、4haを超える農地転用許可が、大臣の協議を付したうえで指定市町村に移譲された。

イ 土地利用分野の課題

分権の状況は都市・農村・森林で大きく状況が異なっている。都市計画分野では市町村への分権が進展し、多くの権限移譲が行われ、市域の土地利用行政権限の多くが自治体の手に委ねられた。

一方で、しかし、法律による規律密度が高く裁量の余地が少ないことや、計画決定と許認可が一致していないなどの課題もある。また、まちづくり関係法令のなかでも指定都市、中核市や施行時特例市にとどまっている権限もあり、一般市、区の場合、都道府県が許可権限を持っているものもある。

農地分野では、今般の法改正で指定市町村への農地転用許可権限の移譲が行われたが、森林などが都道府県管理となっている等、農地・森林分野の非都市的な分野での分権があまり進んでいない。

さらに、一体的な土地利用政策の視点からは、土地利用関係法令の権限移譲が都市計画関連法令や農地関連法令など個別法令ごとであることから、例えば、土地利用を行う場合の都市計画法関係については県協議、農地法関係については国・県が許可権限を持っており、土地利用を行う場合の調整・協議に多大な費用・時間を要する等の課題が依然として解消されないままである。

ウ 分権後の都道府県と市町村の関係

都市計画分野では、都市計画区域の指定や区域区分の決定等の根幹部分は都道府県が担い、用途地域指定や地区計画の決定など住民の生活や地域の実情が反映できる部分は市町村が担うという役割分担の仕組みとなっている。

そのようななかで、都道府県（知事）の広域自治体としての役割から、市町村の都市計画に関与する仕組みが残されている。

第二次分権改革により、市町村の都市計画が、知事との同意付き協議から知事との協議となった。しかし、都市自治体からは、実態として、都道府県（知事）との協議に不要な時間と手間を要して都市づくりに支障をきたしている、実態は都道府県知事の許可のような取扱いとなっている等の意見がある。

一方で、土地利用に関しては、広域性や一体性も必要であることから広域的な視点によ

る市町村計画間の調整も都道府県の重要な役割である。

エ 分権の成果を活かすための人的資源の必要

地方分権により都市自治体への多くの権限が移譲されたことにより、特にその事務を担う職員について都市自治体では今後大きな課題になると指摘している。これまで都市自治体では、累次にわたる行政改革により人員削減と事務の効率化を進めてきた。しかし、全体の減少した職員数のなかで、都市計画に携わる職員の確保、職員の専門性の向上を図ることが困難になっている。土地利用に関する多くの権限が移譲された都市自治体にとって、効果的かつ円滑な土地利用行政を行うためには、人的な資源の確保・育成が喫緊の課題となっている。そのために、都市自治体の行政を補完する立場から、都道府県による人的支援、専門性の向上のための支援が必要である。

オ 権限移譲による調整の責務

地方分権による権限移譲は、同時に周辺自治体との広域調整機能、能力が求められることとなる。権限移譲により個々の都市自治体は、主体的に市域内の土地利用政策を展開することがある程度可能となった。その一方で、人々の生活圏の拡大や行政界を超えて広がっている土地空間を有効に活用・コントロールするために、隣接する自治体の進める土地利用政策との広域調整を行う必要が生じてくる。

カ 土地利用法令の個別法による分権から一元化へ

市域の土地空間を地域の実情に応じて、住民合意のうえで適切に活用等することが都市自治体の責務である。このような視点からすると、土地利用関連法令ごとの権限移譲は、都市自治体が市域の土地空間の活用・維持・保全を一体的に行う場合、縦割りの法体系が現地での土地利用行政を進めるうえでの桎梏となっている。

例えば、農業の多様な担い手を育成・確保する観点から企業の技術を活用したハウス栽培などが建築基準法上の建築物に該当するとして、構造計算の基準を満たせなかったり、倉庫や工場であるとして、用途地域の制限により建てられなかったりといった事例もある。

土地利用関連法令ごとの権限移譲はもちろん、都市自治体が一体的・一元的に自らの市域の土地利用政策を行えるよう、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、土地利用に係る制度全般を見直していくことが、今後の課題となっているといえる。

2 都市自治体における土地利用行政をめぐる問題

(1) 郊外等における土地利用の問題

都市計画区域のうち市街化調整区域や非線引き（計画白地）地域、農村地域では、土地利用規制が極めて緩やかで、開発圧力により無秩序な開発が行われやすくなっている。例

例えば、市街化調整区域での宅地開発は、住宅需要を満たし、人口の増加という側面もあるが、虫食いの住宅建設は、都市インフラの拡張、単位面積当たりの行政経費の増加などが生じることとなる。

今後、多くの地域で人口が減少し、空き家や空き地、耕作放棄地が増加するという状況のなかで、この郊外等の土地利用をいかに管理していくかは大きな課題となる。

特に、市街化調整区域や白地地域、農振白地などの管理が緩やかな区域は、それぞれの法律の目的からすると合理的であるが、そのような土地は、土地利用規制の「空白地帯」となる。このような「白地地域」の多くは、塊として“みどり”が残っている良好な緑地、丘陵地、里山などである。これらのなかには、人口減少するので開発を食い止めたい地域も少なくないが、現行の法律では保全する手立てが乏しく、都道府県や市町村が条例で保全するしかない状況にある。

また、例えば、農地を開発して宅地化する場合は、農地側からは農地転用許可が、都市側からは開発許可のそれぞれが必要になる。しかし、農地転用許可は優良な農地を守る仕組みなので、許可以前の土地利用には規制がかかっているが、許可後の土地利用には規制があまりかからない。また、開発許可も、開発後の土地利用には規制等があるが、開発以前の土地利用は法の対象としていない。この2つの許可が同時に行われる場合は、問題はない。しかし、2つの許可の間に時間差があると、農地転用許可の後、一時的に資材置き場等となることが多い。このように、農地転用許可は転用後の規制ができず、開発許可も許可前の規制がない⁵⁴ため、無秩序な形でなし崩し的に、農地の宅地化や、資材置き場、さらには近年問題となっている大規模な太陽光発電施設の設置などが行われることとなる。

さらに、開発許可は羈束行為であるとされており、要件が整えば受理することが義務付けられていることから、都市自治体として意図しない建築物に対するコントロールができない状況も生じている。

(2) 土地利用計画策定者、区域指定権者、開発行為の許可権者の不一致による支障

累次の地方分権改革等を経て、都市自治体に対して土地利用関係事務権限の移譲が進められてきた。また、各都道府県では、事務処理特例により市町村への事務移譲が進んでいる。しかし、これらが個別法体系のなかでの事務権限移譲であることから、市域内に目的や方法の異なる複数の土地利用関連法体系による規制の下で土地利用政策を進めなければならない状況がある。

例えば、都市計画区域や区域区分の決定や農振地域の指定は引き続き都道府県権限となっていることから住農混在地が生じ無駄な土地利用が進んでいる、市街化調整区域の土地規制により市が意図する開発が困難である、線引きをしていない近隣自治体の開発が進

⁵⁴ 全国市長会「第1回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」（2016年9月28日）（https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/280928tochiriyou_keikahoukoku.pdf）〔中井 検裕 座長代理 発言〕（2017年3月14日閲覧）

んでしまう、線引きの変更の協議に時間がかかるなどの課題が指摘されている（Q16）。

(3) 調整に関する課題

ア 都道府県による調整

土地は、都市自治体の区域を越えて周辺自治体の区域と連たんしていることから、周辺自治体との調整、さらには都道府県の広域都市計画との調整の必要が生じる。そのため都道府県は、地方自治法による市町村を包括する広域の地方公共団体として市町村に関する連絡調整を行うことはもちろん、都市計画分野でも、都道府県（知事）と市町村が協議をする仕組みが設けられている。

しかし、都市計画区域の設定や線引き（区域区分）の設定などが都道府県の権限であることから、状況の変化や土地利用政策の変更による都市自治体の意向が都道府県の考えや計画に反映されづらい。

都市自治体からは、都道府県と当該都市自治体との協議（調整）にあたっては、問題があるとする都市自治体が多く、県協議に制約が多く、独自の政策立案が困難である、県の基準に沿うものでないと協議が進まない、県による過度な関与がある、県の支援・調整が不十分であるなどの意見がある（Q16）。

イ 周辺自治体との連携と調整

生活圏の拡大や一市町村を超える大きな影響を有する施設の登場などにより、連続した土地空間を共有する隣接する複数の自治体との間で様々な調整が必要になる。とりわけ、土地利用関係法令上の権限が多く都市自治体に移譲され、各自治体が主体的な独自の土地利用政策を展開することとなると、なおさら周辺自治体との調整が必要となる。

また、広域的な調整については都道府県による調整も期待できるが、特に県境にある自治体同士の場合、それぞれの都道府県決定による線引きにより、県境を越えて規制の緩い自治体側に宅地開発や大規模商業施設の設置が行われ、人口や集客に大きな影響が出ることが指摘されている。

今後、人口減少や都市の縮退が想定されるなか、一都市において住民の望むすべての機能を満たすことは困難であることが考えられる。そのために自治体間の機能分担も視野に入れ、広域的な連携と調整で都市機能や生活支援機能を相互に補完することが必要となる。

ウ 個別土地利用関係法令とそれに基づく計画の調整

我が国の土地利用関係法体系は、都市計画法の領域と農振法・農地法の領域に主に二分され、土地利用規制は双方で整合性を欠いた仕組みとなっており、各計画には、都市自治体が一体とした土地利用を進める仕組みが存在していない。

都市計画法は、人口増加を前提とした人口フレームを基礎に、都市の無秩序な開発、拡大に対処することを目的としている。そのため、地方都市では全国一律の都市計画法では

実態として、ふさわしいまちづくりに支障が生じる可能性もある。

一方、農地関連法では、農地としての土地利用が厳格に規制され、保全を主たる目的とするものである。

また、それぞれの法令の隙間となっている郊外や農村地域では、極めて緩やかな土地利用規制となっており、無秩序な開発が行われやすくなっている。

(4) 個別の土地利用行政分野ごとの問題

ア 土地利用法令

我が国の土地利用は、国土形成計画と国土利用計画が上位計画として一体となって、国土の有効利用を図る仕組みとなっており、この計画を受けて、都道府県や市町村でそれぞれの地域の国土利用計画が定められている。アンケートで、都市自治体での国土利用計画の策定状況を聞いたが、策定が任意であることもあり3割未満となっている。また、各種土地利用関係法令の調整等を目的として国土利用計画の下に土地利用基本計画が都道府県ごとに策定されているが、アンケートでは、土地利用基本計画が形骸化しており、上位計画として調整機能を果たしていない、とする回答が半数近くとなっている。例えば、市街化区域と農業振興区域の隣接部が多いため、都市計画行政と農村行政の間に壁があるうえ、それを調整する国土利用計画法の土地利用方針が機能していないとの意見がある（Q11）。

このように、縦割りとなっている土地利用関連法体系を計画によって調整できないために、空間的に一体として存在する土地が法令によって分断され、さらには総合的に当該地域をコントロールする都市自治体の権限範囲もあり、現場に近い都市自治体は多くの課題に直面している。

アンケートでは、白地地域や個別法の規制対象ではない地域があり環境に負荷を与える施設立地の規制が困難である、個別法ごとに適用除外や土地収用など方針や規制が相反するため、対外的な対応に苦慮している、建築物とならない太陽光発電施設、資材置き場、駐車場等の設置が開発許可不要となるため、立地の規制や土地の形状変更に対する指導等ができない、住民トラブルの発生など法令の想定していない建築物等に対する対応ができないなどの意見がある（Q16）。

イ 都市計画関連法令

都市計画法における線引きは、都市部における人口増加を前提に、主に大都市圏における無秩序な市街地の拡大や乱開発に対処するための制度である。しかし、地方の都市自治体のみならず大都市圏のなかでも人口の減少化が進んでいる都市自治体が多く存在する。そのため、都市計画制度が人口減少・都市の縮退に対応した制度になっていない、都市計画は人口フレームとしてDID等を前提としているが、人口減少が進む地方都市では、DIDがなくなる、地方の都市自治体の実情を反映していないとする意見が多い。

また、多くの都市自治体の人口が減るなかで、今現在、人口が増加している都市自治体

もあり、そのような都市自治体からは、都市計画の人口フレームが当該自治体の土地利用政策の桎梏となっているとの指摘もある。

また、都道府県の都市計画と都市自治体の都市計画との関係から、実際には都市自治体がまちづくりを担っているにもかかわらず、都市計画区域の設定や線引き（区域区分）は都道府県権限であることから、都市自治体の状況を考慮した対応がされていない、住農混在する地域が生み出されるなど、無駄な土地利用が進むとの意見などがある(Q16)。一方、線引きを廃止したために、郊外の土地規制も緩く、地価の安い地域に無秩序に住宅や大規模商業施設が立地し、混乱しているとの指摘もある。

ウ 農地関連法令

農振法・農地法は、農業生産の増大を図ることを目的としており、その原則は農用地の保全とし、生活環境としての農村の土地利用の適正化を主たる目的としてない。

そのことから都市自治体の農用地政策は、一つは、農業生産のための優良農地を確保する「保全」と、担い手対策等を中心とした「業」の振興を行っている。農振法等の厳格な規制・運用のため集落に新たな入居者を呼び込みづらい、現状では担い手不在等や農地に関する規制が強いこと等を背景に耕作放棄地や遊休農地が増大している、などの意見がある。

また、農地を生活者のための空間資源として、農用地を地域の必要に応じて活用することが求められている。アンケートでは、県の強い関与があるために住民・議会の合意があるにもかかわらず計画的なまちづくりができない、土地利用規制が全国一律のため地域の実情や都市自治体の政策目的にそぐわない、農用地の区域除外要件の厳格化により農地転用が難しいなどとしている(Q19)。

農地に関しては、今般の法改正で指定市町村への農地転用許可権限の移譲が行われたが、多くの権限は、国・都道府県に留保されたままとなっている。そのため、市町村が必要としている農地を含むまちづくり政策に柔軟に対応できない状況にある。アンケートでも、人口減少・農業従事者の減少に対応した制度になっていない、総合的なまちづくりを展開する視点が欠けている、住民の意思を反映する仕組みがない、などの指摘がされている(Q16)。なお、農地転用に関しては、2014年の規制改革実施計画（閣議決定）を受けて、現在、農地の流動化を促進するとの観点から転用期待・転用利益のあり方等について検討が行われており、2017年1月には「農地流動化促進の観点からの転用規制のあり方について ～中間とりまとめ～」が公表されている⁵⁵。

⁵⁵ 農林水産省 農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会（2015年4月3日～）。この検討会の趣旨は、中間とりまとめによれば、「担い手への農地流動化は毎年着実に進展し、担い手の利用面積は農地全体の約5割となっているが、農業の生産性を高め、競争力を強化していくためには、担い手への農地の集積と集約化を更に加速する必要がある。このため、国は、農地中間管理機構による担い手への農地集積・集約化を更に推進することとしている。一方で、農地の流動化を図る上で、転用期待が阻害要因となっているのではないかとということが、長らく指摘されてきた。すなわち、農地の所有者が農地の転用利益を期待し、農地の転用の機会があったときに円滑に農地を売却できるように、農地の貸付けを敬遠しているのではないかとというものである。平成26年3月に行われた規制改革会議による農業者からのヒアリングにおいても、転用期待が農地を貸してもらえない原因であるという趣旨の発言があったところである。」としている。

(5) 行政の体制の現状と課題

ア 職員数の確保が困難

地方分権改革により都市自治体への事務権限の移譲が徐々に進んでいるが、必要な職員数を確保することが困難であるとの回答が多くなっている。また、団塊の世代の退職による専門職の不足、そしてここ数年の全国での建設工事の需要増加により、民間企業との競争のなかで専門性を持つ人材を確保できない都市自治体もある。

都市自治体の一般行政部門の職員数に対する土木、建築、都市計画部門の職員の割合では、政令指定都市では一般行政部門職員の約17%、その他の市区では約13%となっている⁵⁶。

都市計画業務の専任の職員の実態をアンケートで見ると、人口5万人未満の都市自治体では、専任職員数が1人以下とする都市自治体が約40%と最も多く、次いで人口5万人～10万人の都市自治体では、1～3人とする都市自治体が約40%となっている。人口20万人以上の都市自治体では21人以上とする割合が多くなっている（Q13）。

そのようななかで、職員数の不足を組織的課題として掲げている都市自治体が、70%近くもあることから、都市計画等の制度を運用するためにはまずそれを担う人的資源（マンパワー）を充足することが重要であることがうかがえる。

イ 職員の専門性や能力不足

都市自治体の業務は、人事、税財政などの管理部門から福祉、水道、都市計画などの事業部門と多方面にわたるために、職員採用では一般職が中心であり、専門職としての採用枠が少ない。また、人事異動により職員のもつノウハウや専門的知識が蓄積されづらい環境にある。さらには、都市計画事業の件数が少ないため、事例の積み重ねができず、組織としてのノウハウを蓄積できないとの指摘もある。

アンケートでも、職員の専門性や能力の不足を課題として掲げている都市自治体が70%を超えていて、職員数が不足しているとの回答を上回っている。この理由として、研修等、職員の能力向上手法・機会が不足していると約7割の都市自治体が回答している。

ウ 組織内での縦割り、調整不足

土地利用に関する法律体系は、大きく国土交通省所管の都市計画法と農林水産省の農振法・農地法に分けられる。そのため、多くの都市自治体では市域内の一体の土地であっても、異なる法律体系によって、所管部署が異なり、まったく異なる土地利用行政が展開されている。さらに、これら両者間での土地利用に関する規制は、整合性を欠いたものとなっている。アンケートでは、土地利用担当部署間での縦割り、調整不足があるとする都市自治体が約4割、そして土地利用担当部署以外の部署との縦割り・調整不足があるとす

⁵⁶ 総務省自治行政局「平成28年地方公共団体定員管理調査結果」（2017年3月）による。

る都市自治体が約5割弱となっている（Q9）。

一方、土地利用担当部署間の調整の実態についてみると、運用面で、現場では調整のための様々な工夫が行われている。アンケートでは、複数回答ではあるものの、半数以上の都市自治体が「必要と判断した場合」や「関連する都市利用施策を決定する場合」に、それぞれ関連する部署間での協議や意見陳述／聴取するとしている。さらに「定期的に協議や意見調整をする場を常設」している都市自治体や「すべての土地利用施策決定に際して、土地利用関係部署が協議、意見陳述／聴取する」都市自治体が約1割近くある（Q10）。

次に、担当部署間で調整をする場合、どのような根拠に基づいて行っているかについてみると、特に明文化はしていないとする都市自治体が多く、次いで関係部署間の申合わせや要綱によって行っているとしている。

(6) 住民参加と合意形成の必要性

土地空間は公共性が高いために、そこを利用する人々の意思が十分尊重される必要がある。このため、土地政策をすすめるうえで、住民の参加・合意は不可欠なものである。

都市計画法では、都市計画の案を作成しようとする場合、必要があると認めるときは公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じるとしている（都市計画法16条）。また、同条では、地区計画等の案については、案の区域内の土地の所有者や利害関係者の意見を聞くとしている。

地域における活動等に対して法令や条例が協議会型住民組織として位置付け、その活動を担保する仕組みを取り入れている自治体もある。都市内分権の一環として、地域のことを地域の人々（法人、NPO等も含む）が担うことで、地域の合意の形成、意思決定を行うものであり、まちづくりの分野においても、今後、その機能が期待されている。

一般論としての合意形成を地域ごとの具体的問題解決のための合意形成に展開していくためには、地域の範囲、構成員の範囲、計画案の策定方法、合意の方法、都市自治体の計画への反映の仕組み、市域全体・周辺地域との整合性など、多くの課題がある。

個々の地域ごとに課題のあり方は異なるが、都市自治体が各地域の計画案をどう受け止めていくかが課題となる。

アンケートでは、都市自治体が総合的な政策方針において特に重点をおいて推進している課題として、「市民と行政との協働」が「産業・経済振興」、「子育て支援」に次いで3番目となっている（Q1）。

また、土地利用分野での計画策定等において、「住民参加を促進する」と回答している都市自治体が約4割となっている。さらに、土地利用計画等の実効性を確保するために、「計画や政策の内容について住民の合意形成を図ること」を重視していると回答した都市自治体が7割を超えている（Q2）。

都市計画法のなかでも、各種の都市計画決定に際して、住民の意見を聞く仕組みは整えられているが、都市自治体の現場からは、都市計画関連法令の課題として、「市民参加を

促進する視点が不足している」を2割の都市自治体が課題としている（Q16）。また、5割を超える都市自治体が、農地関連法令でも「住民の意思を反映する仕組みが十分でない」としている（Q19）。

(7) 所有者不明不動産の増大

人口減少や少子高齢化を背景に地方から都市圏への人口の移動や不要となった不動産の増加により土地需要の低下が生じ、空き家や未利用地の増加、相続対象となる不動産件数の増加を招いている。

また、住民の土地に対する価値観も変化してきており、1993年調査では「土地は有利な資産」としている割合が約62%であったが、2014年調査では約30%と半減している⁵⁷。

このようなことから地方都市を中心に空き家が増大し、その対応が立法措置を含め模索されている。一方、土地についても、未利用地の増加問題と並び、近年、その所有者の不明事案が数多く発生し、税金、土地利用、景観などの様々な面で問題を生じさせている。

そのため、国では、不動産のストックのフロー化による投資の促進、地域経済の好循環及び都市開発等の円滑化等のため、土地等の相続登記を促進するとしている⁵⁸。また、所有者把握のためのガイドラインが示されてもいる⁵⁹。

地域空間の一体的有効利用等への阻害要因となっている所有者不明土地について、都市自治体が所有者不明のまま土地利用権を設定し、必要な施設整備を行うことができる仕組みが、法令の整備も含めて必要である。

3 諸外国における土地利用との比較

(1) 土地についての意識

土地利用に関する制度について、諸外国との比較も検討に当たっては有効である。また、その背景にある社会情勢や認識も重要である。

我が国では土地は「利益を生むもの」、西欧では「公的なもの」という意識が強いという見方がある。しかしながら、土地についての意識や土地利用をコントロールする仕組みの違いが生じるのは歴史的経緯と社会環境の差異によるものであると考えられる。

英国や米国ではそもそも土地所有権の絶対性の概念が存在しない。一方、フランス、ドイツといった大陸法諸国では、土地所有権の絶対性を認めつつ、人口が急増からゆるやかな増加へと変化した約150年前から第二次世界大戦前後にかけて、所有権を制約する原理・制度を持つに至っている⁶⁰。かくして、英国、フランス、ドイツにおいては、都市が土地利

⁵⁷ 国土交通省土地・建設産業局前掲資料

⁵⁸ 「経済財政運営と改革の基本方針2016」（2016年6月2日閣議決定）

⁵⁹ 国土交通省「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン（第2版）」（2017年3月）

⁶⁰ 田山輝明（1991）、『ドイツの土地住宅法制』、pp.173-182、成文堂

用計画の策定権限と開発・建築許可の権限の双方を持つことによって、土地利用計画を実効性のあるものになっている。

我が国においては、このような土地利用の維持・保全を前提とする考え方は、これまでの拡大・成長の時代には指向されにくかった。しかし、社会情勢の変化を踏まえ、地域社会の計画がなければ新たな土地利用はできない、計画をつくれれば独自の土地利用を展開できるという仕組みを考えていく時機が到来していると考えられる。

図表1-2-3 土地所有に関する観念と計画との関係

	英米法系		大陸法系	
	英国	米国	フランス	ドイツ
歴史的 前提	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 全国土は国王に属するという前提 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 英国法のコモンロー上の原則を承継 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ フランス革命を契機に確立した近代的土地所有権が絶対的私的所有権として展開 	
土地利用の 観念	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ホールド＝占有・利用権が存在 ▶ 土地利用権の優位が確立 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 絶対的土地所有権の観念は存在しない ▶ ホールド＝土地利用権が前提 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 土地所有権の絶対性を原理的には承認 ▶ 一方で、絶対的土地所有権に対する制限原理・制度が存在（∴土地の有限性） 	
計画との 関係	(土地所有権の絶対性がない)		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 土地所有権を制約する原理を土地利用計画法制の中で具体化⇒「計画なくして開発なし」 ▶ 目標像・方針を定めるマスタープランとそれを実現する具体的プラン・規制手段の二層構造 	
			<ul style="list-style-type: none"> ▶ 都市圏整備に関する総合的な方針である地域総合計画(SCOT)を定める ▶ 各市町村の意思決定により、強制力のある詳細な都市計画ローカルプラン(PLU)を策定する 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 各市町村が、上位計画に基づいて土地利用計画(Fプラン)を作成して目標像を示す ▶ 具体的地区ごとに詳細な計画(Bプラン)を条例形式で作成する(建築行為まで規制)

出典：田山輝明(1991),『ドイツの土地住宅法制』,成文堂、内海麻利(2014),「フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」,土地総合研究,22(2),土地総合研究所をもとに日本都市センター作成

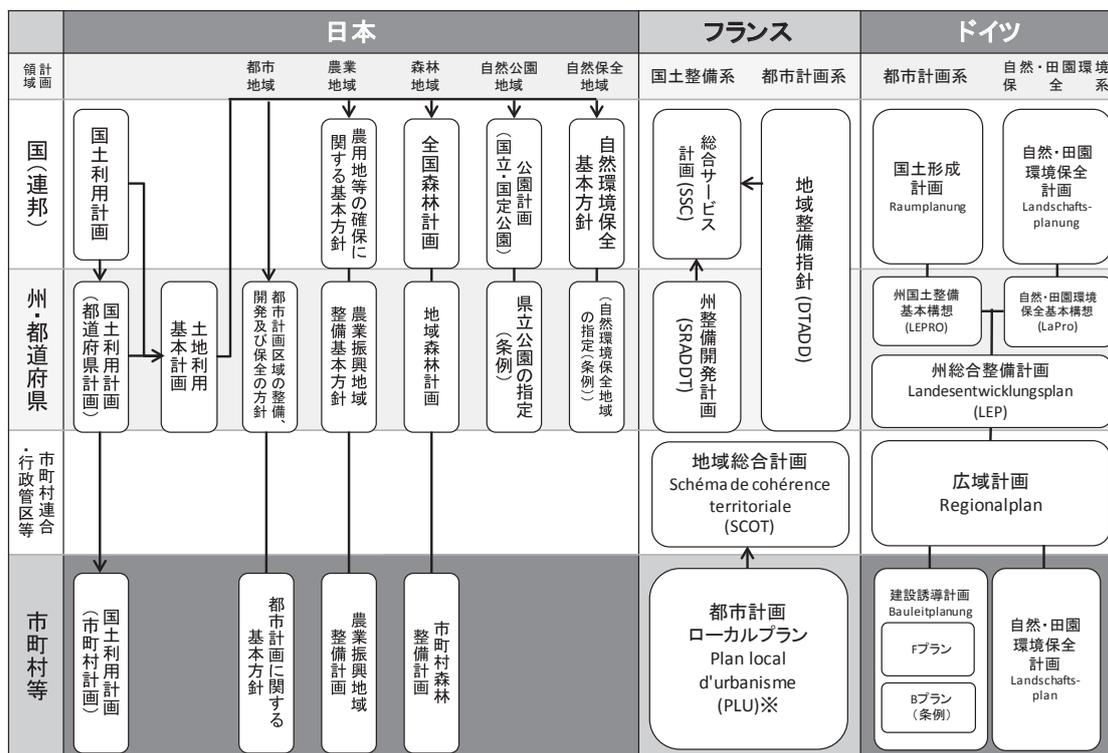
(2) 諸外国における土地利用の仕組みと実態

日本が制度を参考にしている英国、フランス、ドイツの各国の場合、地方自治体が決定した計画がなければ、その区域は土地利用を行うことができない。国や広域行政レベルでは土地利用の保全を前提（開発行為が原則禁止）とし、市町村レベルで個別具体的な地域の計画（開発行為等）を具現化することを法令で規定している。

すなわち市町村レベルの自治体が決定した計画がなければ土地利用を行うことができない（計画なければ開発なし）とすることで、基礎自治体による都市・農村を通じた主体的な地域づくりを可能としている。

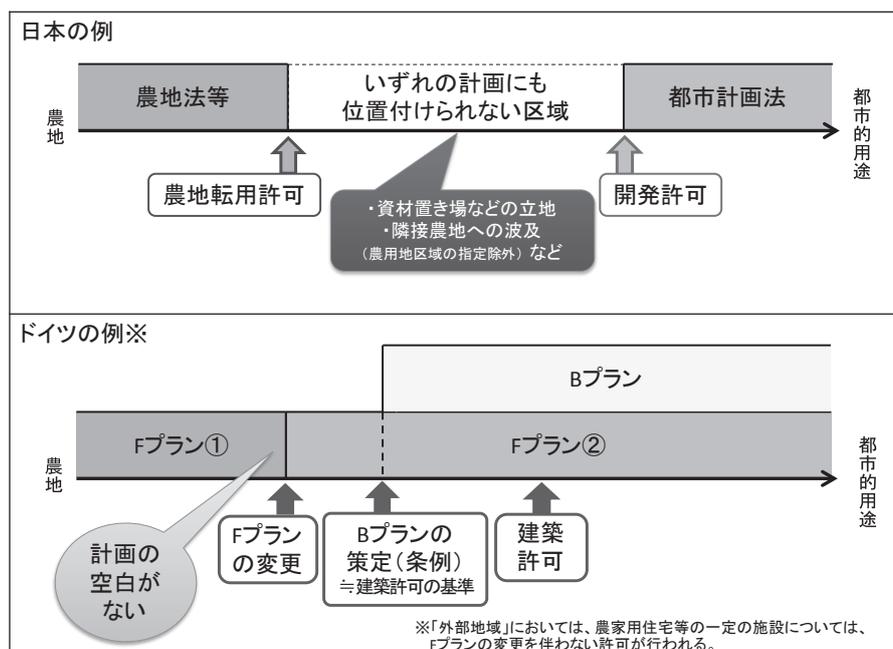
例えば、ドイツでは、農地を宅地に転用し商業施設が立地するといった場合は、まずは土地利用計画の変更手続きを取り、当該区画部分を商工業用途地域などに変更したうえで、

図表1-2-4 各国の土地利用に関する制度の体系（主なもの）



※フランスの都市計画ローカルプラン（PLU）については、EPCI（établissements publics de coopération intercommunale（コミューン間協力公施設法人。本図表の「市町村連合・行政区等」に相当）が策定することが可能になり（グルネルⅡ法2010年）、このEPCIによるPLUi（PLU intercommunal）策定の方向性が強化されている（ALUR法2015年）。
 出典：地方分権改革有識者会議資料、国土交通省資料及びノルトライン・ヴェストファーレン州のホームページをもとに日本都市センター作成

図表1-2-5 日本とドイツにおける農地の転用



出典：第2回土地利用行政のあり方に関する研究会講演資料及び高橋寿一（2010）、『地域資源の管理と都市法制』、日本評論社を参考に日本都市センター作成

Bプランを策定する（同時並行で進めることも可）。土地利用計画の変更については、州の認可が必要であるため、そこで、開発と農地保全との調整が図られるし、その範囲も土地利用計画変更部分に限定され、なし崩し的に開発が進む恐れはない。土地利用計画変更が認められれば、農地転用許可は問題なく認められる。なお、開発に伴う自然への侵害の代償として代替緑地などの確保が求められる場合が多い。

農地については、その生産性に応じて州により4段階に格付けされており、各市町村の田園環境保全計画において地図として公表されている。

ドイツにおいては、市町村が策定するFプラン（土地利用計画）においてすべての土地利用を決めることになっており、その土地利用計画の下で、市町村がBプラン（地区詳細計画）を策定しなければ開発を行うことができない。一方、連邦・州では、連邦建設法典に基づく地域開発と連邦・州自然保護及び田園環境保全法に基づく自然保護・田園環境（Landschaft）⁶¹保全の調整を州レベルで行うことになっている。

市町村が定める土地利用計画では、市町村全域を対象とし、都市計画・地域開発の対象となる区域と自然保護・田園環境保全（農地・林地を含む）のすべてを盛り込んでいる（図表1-2-6参照）。自然保護・田園環境保全地区については、保全しなければならない地域と調整できる地域が明示されている。

(3) 土地利用計画・都市計画を実効あるものとする措置

ア 建築許可

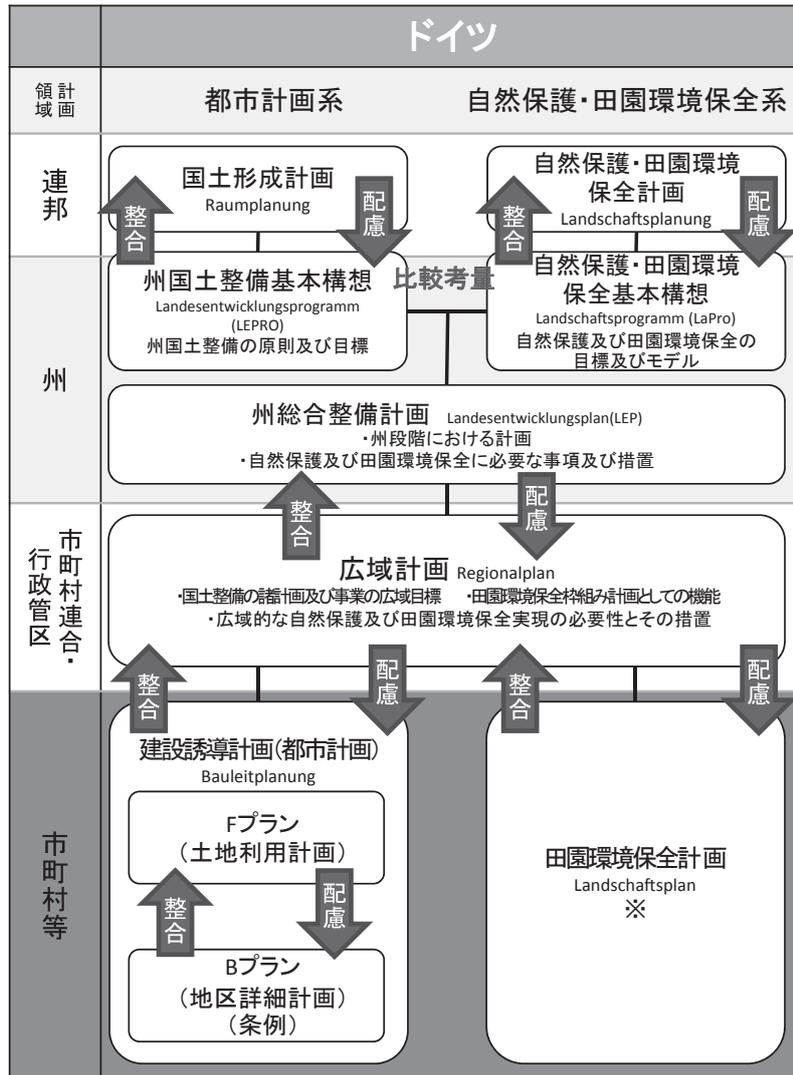
英国の土地利用規制は、ゾーニングのような仕様規制とは異なり、開発行為を個別に審査する許可制度であり、原則としてすべての開発行為は地方計画庁の許可が必要である。

ドイツでは、郡及び特別市が建築許可の事務を担当（連邦建築法典、各州建築基準法）しており、ここで建築事業がBプランに沿ったものであるかのチェックが行われる（羈束裁量行為）⁶²。

⁶¹ Landschaftとは、一般には「景観」と翻訳されており、我が国ではもともと植物学者や地理学においてLandschaftの訳語といえば「景観」とするのが通常であった。しかしながら、Landschaftとは、「地理学上、自然に特徴付けられた特有の地域」（geographisches Gebiet mit bestimmter, von der Natur geprägter Eigenschaft（Wahrig Deutsche Wörterbuch））を指すものであり、ドイツの法律用語としては、視覚的な意味より地域的な意味合いで用いられており、我が国でも「景域」と翻訳する例もある。さらには、ビオトープといった生態系概念や農林水産業が営まれている地域や海岸等も含んでいること、余暇体験を楽しむ地域でもあることから、むしろ、田園とか里山の総合概念に近いと考えられる。また目に見える状態を意味するときはLandschaftsbildという用語（連邦自然保護法29条1項3号ほか）が用いられる。そのうえ、我が国では、景観法の制定で、景観という言葉には都市景観も含めるようになり、むしろ都市景観を中心に理解されるようになってきているため、これまでのように「景観」という訳語を与えることは、一般の理解を妨げるものと判断し、新たに「田園環境」という訳語を与えることとした。なお、建物の正面デザイン規制、屋外広告物規制など都市景観保全については、ドイツでは州建築基準法に基づく都市景観条例（Gestaltungssatzung）で規律している。

⁶² 市町村の事務を自治事務に一元化している7州（BW, HE, NW, SH, SN, ST, TH）では、州下級官庁の事務については、都市が自治事務（指示義務事務）として事務を実施している。それ以外の州では、州からの委任事務として実施されている。ただし、一部の州の場合、州下級官庁としての自然保護官庁は州の機関としての郡長である。また、特別市（NW州など多くの場合人口10万人以上、バイエルン州などでは人口5万人以上）のほか、特別市（NW州は人口2万5千人以上の都市、バイエルン州の場合は人口2万人以上の都市、バーデン・ヴュルテンベルク州では一定の要件を満たす郡所属市町村や市町村行政事務組合で申請が要件）に建築許可官庁が設置される。なお、建築技術者の確保が要件となる。また、建築許可官庁が設置されていない小規模市町村のために、建築許可については、Bプラン策定市町村の同意を必要とする規定が置かれている。

図表1-2-6 ドイツの土地利用に関する計画



※田園環境保全計画（条例の形式）の策定主体は郡及び特別市（郡独立市）（一般的には人口10万人以上）。
 ※連邦建設法典と連邦自然保護・田園環境保全法との関係については、禁止、抑制、調整、代替を基調として、連邦自然保護・田園環境保全法及び連邦建設法典に所要の調整規定が置かれている。
 ※BW州、RP州、BY州などにおいては、Fプランのなかに田園環境保全計画の内容を組み入れている。
 出典：地方分権改革有識者会議資料、国土交通省資料及びノルトライン・ヴェストファーレン州のホームページをもとに日本都市センター作成

フランスでは、都市計画ローカルプラン（PLU）策定コミューン（基礎自治体）が原則として建築許可権限を持つ。

イ 許可制度の対象行為

日本の現行法では、「建築物」が「屋根及び柱若しくは壁を有する〔工作物〕」に限定されているほか、都市計画法にいう「開発行為」が「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」と定義される。しかし、英国、ドイツ、フランスにおける許可制度の対象は、建築物の新築等及びそのための土地の区画

形質の変更にとどまらず、広く土地の形質あるいは用途の変更を捉えている。その点では、都市計画法上の「開発行為」よりも広く定義されている農振法上の「開発行為」が、英国、ドイツ、フランスにおける許可制度の対象範囲に近いと評価することができる。

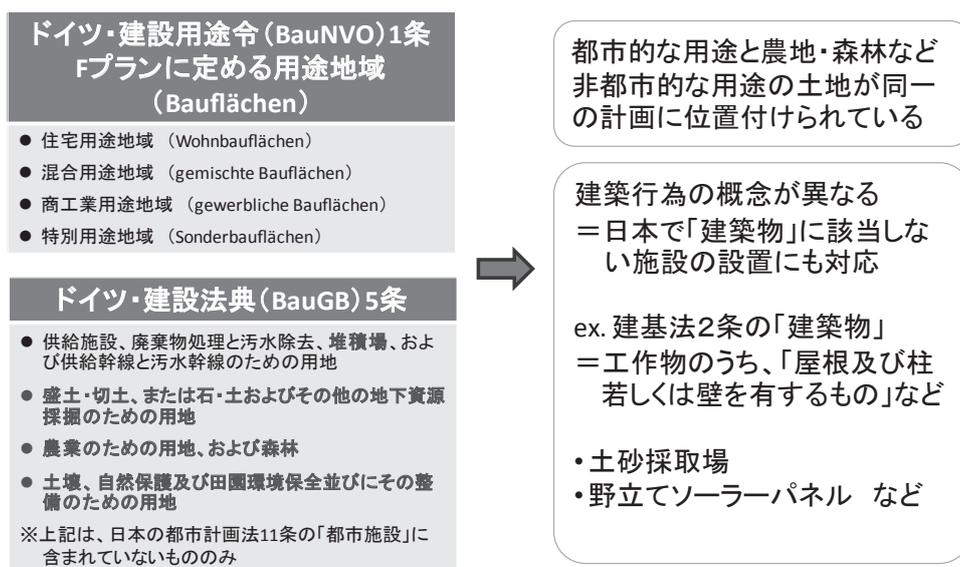
ドイツでは、農地や森林のほか、例えば、土砂の採取場なども同じ計画体系のなかに位置付けられている。また、太陽光発電施設など、日本では「建築物」と見なされないような場合にも対応が図られている。

図表1-2-7 日英独仏における確認・許可の対象となる行為類型

日本	建築確認	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建築物（「土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの…」等）の新築、増改築又は移転 ・ 高さ15mを超える鉄柱や高さ4mを超える広告板などの一部の工作物の築造
	開発許可（都市計画法）	開発行為（「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」）
	開発許可（農振法）	開発行為（「宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更又は建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築」）
英国	計画許可	開発（建築物 [buildings] の新築・増改築・再築・解体、土地・建築物の用途の重大な変更、地下工事、採鉱など）
ドイツ	建築許可	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建築物 [Anlage] の建築、改造又は用途変更 ・ 広範囲にわたる盛土、切土及び掘削 ・ 集積場を含む堆積
フランス	建築許可	建築物 [constructions] の新築・用途変更・増改築・解体
	整備許可	土地の用途又は外観を変化させる工事、設置

出典：日本都市センター作成

図表1-2-8 都市計画に規定される用途地域・都市施設



ウ 建築物に係る集団規制を担保する許可制度

我が国の建築確認制度は、個々の建築物の安全・衛生を確保するための単体規制と建築物が立地する地域環境を保全するための集団規制を担保している。しかし、この両者を担保する仕組みを1つの行政処分に係らしめることは、諸外国の法制度と比較すると特殊であると言える。すなわち、建築物が立地する地域によって、その建築の適否を判断する基準が異なる可能性があり、かつ個別の事案に即した判断が求められる集団規制について、英国、ドイツ、フランスでは許可制度によって担保し、許可権者の裁量を認めている。具体的には、イギリスにおける計画許可 [Planning Permission] (1990年都市農村計画法57条)、ドイツにおける建築許可 [Baugenehmigung] (連邦建設法典36条及び各州建築基準法)、フランスにおける建築許可 [permis de construire] 及び整備許可 [permis d'aménager] (Code de l'urbanisme Article L.421-1, L421-2: 都市計画法典421-1条及び421-2条) が、集団規制を担保している。

一元的・包括的な土地利用制度の構築

- 1 一元的・包括的な土地利用行政の枠組みの構築
 - (1) 地域における最適な土地利用を住民合意の下で計画的に考える仕組み
 - (2) 都市自治体の計画に基づく土地利用行政を担保するために検討すべき課題
 - (3) 個別の土地利用を実現するための仕組み
- 2 都市自治体と国・都道府県との役割分担
 - (1) 役割分担のあり方
 - (2) 権限のあり方
 - (3) 調整の仕組み
 - (4) 規律密度の緩和
 - (5) 行政体制のあり方
- 3 一元的・包括的な土地利用行政に資する当面の対応
 - (1) 現行制度の活用及び運用における工夫
 - (2) 独自の条例や計画の策定等を通じた土地利用誘導

1 一元的・包括的な土地利用行政の枠組みの構築

(1) 地域における最適な土地利用を住民合意の下で計画的に考える仕組み

ア 住民に身近な都市自治体を主体とする土地利用の仕組み

超高齢・人口減少社会に移行するなかで、何よりも住民の意向や地域の実情を反映した土地利用が求められている。それは、土地利用が、住民が自らのまちを守り育てていくための最も重要な手段の一つであり、土地利用に関して住民の意向や地域の実情を反映することは、地方分権改革の方向性とも一致しているからである。

その際、住民に最も身近な行政主体として、都市自治体の果たす役割は大きい。地域空間は、生活や経済活動など住民共通の活動の場であることから、可能な限り住民に身近な都市自治体が権限と責任を担うことが望ましいといえる。つまり、地域・住民のニーズを的確に反映した最適な土地利用を実現するためには、都市自治体が主体となることが重要であり、土地利用に関する新たな制度を検討するうえでも、都市自治体の自主性が発揮されるような分権型の制度枠組を確立することが不可欠であろう。

イ 人口減少時代に適合的な仕組みの構築：「計画なくして開発なし」の原則

人口減少社会を迎えるなかで、豊かな暮らしを送るための生活空間を築くためには、土地の多様な価値を一層高め、最適な土地利用を実現することが強く求められる。そのためには、住民に最も身近な行政である都市自治体が、一元的かつ包括的に、地域における土地利用をコントロール、マネジメントできることが不可欠である。あわせて、それを可能とする制度の構築をめざす必要がある。

本章までで述べたとおり、現行の土地利用法制は、経済的な成長や人口増加に伴って都市的土地利用が拡大することを前提として制度設計されている。しかしながら、急速な人口減少を迎える今後、我が国のほとんどの都市自治体で、現行の土地利用法制が予定しているこの前提が成り立たなくなる。そのような状況のもとでは、地域の実情と土地利用法制との乖離が進んでしまい、適切な土地利用を実現することが期待できない。実際に、全体としては人口減少の趨勢にあるにもかかわらず、「白地地域」でのスプロール的な開発や意図しない施設等の立地などを十分にコントロールできない場面も少なからず存在することから、地域における開発と保全を、都市自治体が適切にコントロール、マネジメントできる仕組みの構築を検討すべきである。

都市自治体が主体的に地域の土地利用をコントロール、マネジメントするためには、「計画」が重要となる。「計画」が「目標を設定し、その目的を達成するための手段を総合することによって示される人の活動基準」である⁶³とすれば、都市自治体の策定する計画は、自らが主体的に目的と手段を定める点で、都市自治体にとって自治の重要なツールであ

⁶³ 西谷剛（2003）、『実定行政計画法：プランニングと法』、p.5、有斐閣

る。土地利用についていえば、計画は、地域の土地利用に関する目標像とプロセスを示す道具、各対象空間を調整・整合する道具、そして、その策定の際に民主的手続を経ること
で正当性を担保する道具、という3つの機能を有するといえる⁶⁴。

こうしたことから、都市自治体が意思決定した計画体系に法的拘束力を付与し、これに
基づかなければ新たな土地利用を行うことができない、計画をつくれれば独自の土地利用を
展開できるということを基本とする、「計画なくして開発なし」の仕組みを新たに構築す
ることが、都市自治体が主体的に一元的な土地利用を実現するうえで必要⁶⁵であろう。ま
た、これは、第2章3で述べた諸外国において、人口が急増からゆるやかな増加へと転換
するのと時を同じくして「計画なくして開発なし」の仕組みが確立されているように、時
代的要請に適うものであるといえる。

ウ 新たな計画体系の構築

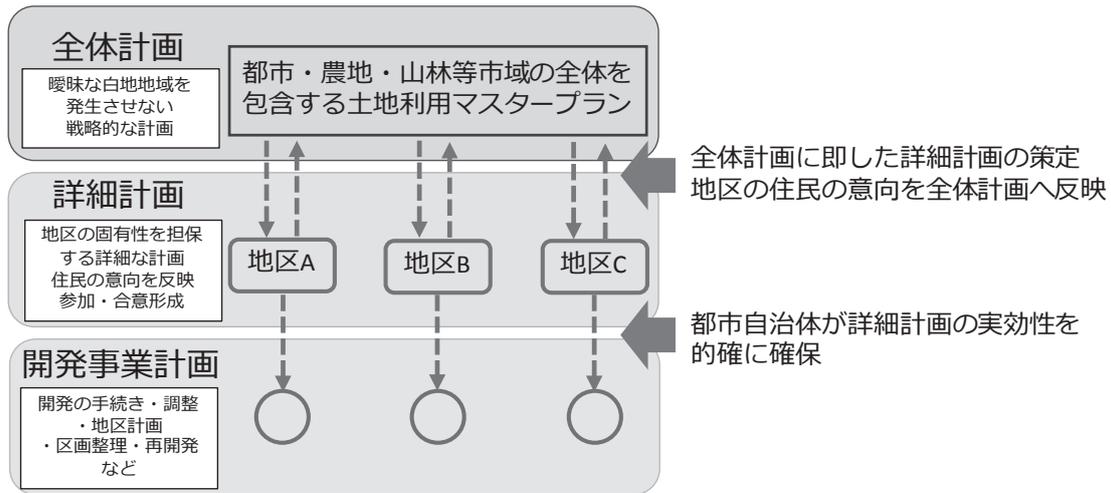
図表1-3-1は、この「計画なくして開発なし」の仕組みのもとでの、計画体系を構成
する「全体計画」・「詳細計画」・「開発事業計画」のイメージ（例）を提案するものである。

「全体計画」は、都市や農地、山林などを包含する市域全体を対象区域としたマスター
プランであり、これによって市域内に規制の状況が曖昧な「白地地域」が生じない状態と
なる。また地区ごとの固有性に応じた「詳細計画」、「開発事業計画」によって、個別の土
地利用について一元的・包括的にコントロール・マネジメントすることが可能となる。「詳
細計画」は「全体計画」に即して検討するとともに、地区ごとの固有性に応じた住民の意
向を反映するために「詳細計画」の内容を「全体計画」にフィードバックするという循環
的な策定・見直しのプロセスが機能することが重要となる。

⁶⁴ 第2回研究会における内海麻利委員発言による。なお、この3つの機能は、それぞれ「時間性」「全体性」「正当性」
の面からの機能として整理している。全国市長会「第2回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報
告）」（2016年12月8日）（[https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281208tochiriyoun2rd_](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281208tochiriyoun2rd_keikahoukoku.pdf)
[keikahoukoku.pdf](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281208tochiriyoun2rd_keikahoukoku.pdf)）（2017年3月15日閲覧）

⁶⁵ 同旨の提言は各界から行われている。団体等による提言として、例えば、日本弁護士連合会「持続可能な都市の
実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」（2010年8月19日）では、「計画
なければ開発なしの原則」等の実現のために、「全国土を規制対象としたうえで、市町村マスタープランに法的拘束
力をもたせ、開発されていない場所では開発が認められないことを原則とし、その例外を認めるためには地区詳細
計画の策定を要するものとする必要がある。」としている。また、日本商工会議所ほかによる、まちづくり推
進連絡協議会「総合的な土地利用規制の確立のための方策に関する要望」（1999年7月15日）では、「『計画なきと
ころ開発なし』とする理念の明示」等を提言している。

図表1-3-1 計画体系の全体イメージ



出典：日本都市センター作成

補論：新たな計画体系における各「計画」の役割・機能

◆「全体計画」における区域区分の再編

図表1-3-2の左側に示すように、現状においては都市計画法・農振法など各法律による規制がかからない領域と重複する領域があり、特に前者はいわゆる「白地」として開発を計画的にマネジメントすることが困難である。また、これらの計画による規制がかかっているところでも、なし崩し的に「農地転用／開発許可」がされたり、逆に市街地内に低未利用地が発生するなどして、土地利用の虫食い化・スポンジ化が進行していることが課題である。

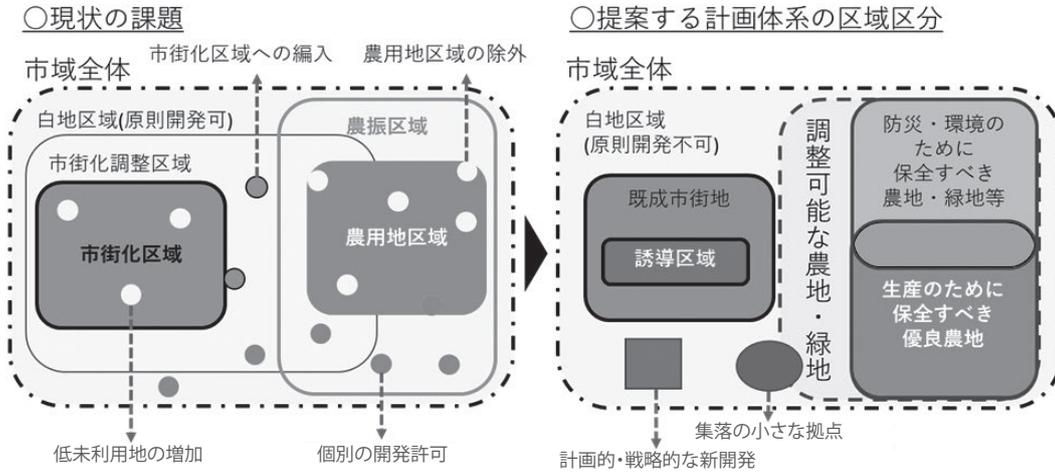
それに対して、図表1-3-2の右側に示すとおり、新たに提案する「全体計画」では、おおまかに以下の4つの原則に基づいて区域区分がなされる。

- ① 市域全体を「計画なくして開発なし」の原則に則って開発不許可とする。
- ② 既成市街地においては既存の都市計画のルールに則った開発・マネジメントが行われ、必要に応じて「立地適正化計画」の枠組みのように都市機能や居住の誘導を図る。
- ③ 農地・緑地等については、従来の食糧生産の観点だけでなく、環境や防災など多様な観点からその土地の特性を等級化し、この等級に応じて厳密に開発が不許可となる農地・緑地と、一定の手續・基準によって開発可能となる農地・緑地（調整可能な土地）を明確化する。
- ④ 原則開発不許可となる区域における新たな建築行為や開発は、後述する「詳細計画」を策定又は変更し、住民の意向を反映して議会の議決を得ることで、可能となる。

すなわち「全体計画」は市街地・農山漁村集落・郊外住宅地・農地・山林等、市全域を包含する土地利用マスタープランとして位置付けられる。都市自治体は、この「全体計画」によって市域全体を計画・規制の対象区域とすることにより、規制の状況が

あいまいな「白地地域」の発生を防げるなど、市域の一体的な土地利用コントロール・マネジメントが可能となる。

図表1-3-2 全体計画における区域区分のイメージ



※単純化のために、都市と農地の区域に関する区分のイメージを示す。
出典：日本都市センター作成

◆「詳細計画」「開発事業計画」の役割

「全体計画」は市域全体に共通するルールを定め、また自治体の計画的・戦略的な視点から土地利用・開発をマネジメントするものであるが、「地区」に固有の特性・課題や個別の開発動向に応じた土地利用のあり方は、当該地区の住民の意向をより反映した形で検討する必要がある。「詳細計画」は主にその役割を担うものである。

図表1-3-3に示すように、「詳細計画」は以下のような多様な目的に応じて、基本的に地区の単位で策定される。

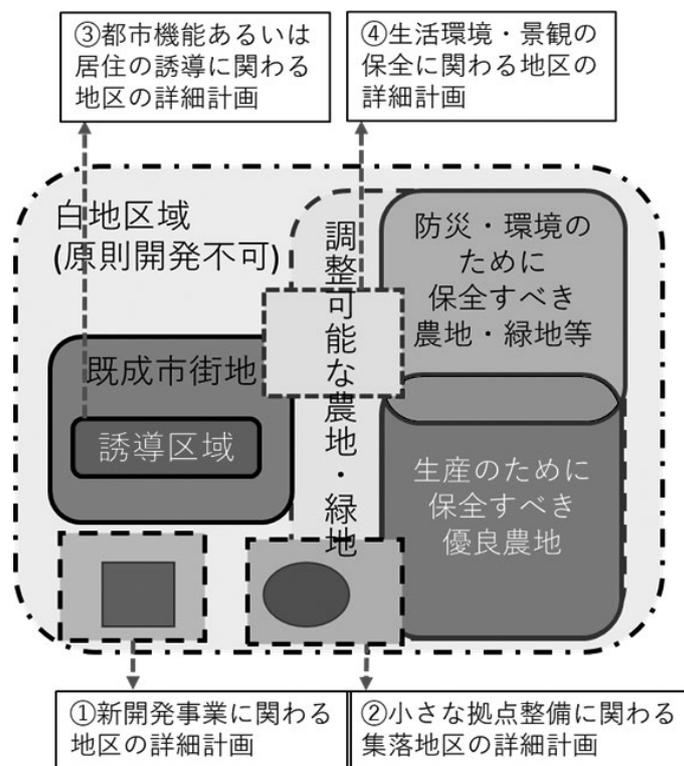
- ① 原則開発不可の領域における新たな建築行為・開発事業
- ② 集落地区の拠点整備等
- ③ 都市機能・居住の誘導（立地適正化）
- ④ 生活環境・景観の保全・地区固有のまちづくり

「詳細計画」が規定する内容（土地利用の方針、建築に関わる規制・手続等）はそれぞれの目的に応じて多様なパターンが想定される。「地区」のスケールは、最も小さい場合は近隣住区程度であり、学区、合併前旧市町村単位、自治体の規模によっては市域全体に至るまで様々なものが考えられる。これら「詳細計画」の策定に関わる事項、及び「開発事業計画」の策定に係る手続等の事項は、自治体ごとの多様な特性と自主性を尊重するため、各自治体が条例によって定めることが望ましい。条例を策定する手続によって議会を含めた市民の合意が図られるものとなる。

原則開発が不可である領域における新たな建築行為・開発は、その規模や用途、周辺への影響の大きさに応じて、行政手続上の「許可」によって可能となるものと、「開発事業計画」の策定が求められるものに分けられる。前者の「許可」の対象となる建築行為の定義及び許可の基準等については、当該建築行為が行われる土地が含まれる

地区の「詳細計画」によって定めることを想定する。後者は、「許可」の対象以外の「開発」が対象となり、当該開発事業地における「開発事業計画」を策定するとともに、その影響が及ぶ範囲（地区）における「詳細計画」を策定（変更）し、議会における議決を得なければならない。具体的な「開発事業計画」の内容は、現行都市計画法における「地区計画」、「土地区画整理事業」、「市街地再開発事業」等の枠組みを準用したものが想定され、利害関係者となる地権者の意向・合意が反映されたものとなるが、「詳細計画」は協議の利害関係者に限定せず、当該地区における広範な住民の参加によってその意向を反映したものとなる（すなわち、地権者の合意は必ずしも求められるものではないし、むしろ、市民たちの意見を踏まえて、最終的に議会が判断することとなる）。

図表1-3-3 詳細計画の目的別パターンイメージ



出典：日本都市センター作成

◆計画体系における近隣との調整と国・都道府県の役割

図表1-3-4ではこの計画体系における国や都道府県の役割、及び近隣の自治体との協議調整のイメージを示している。

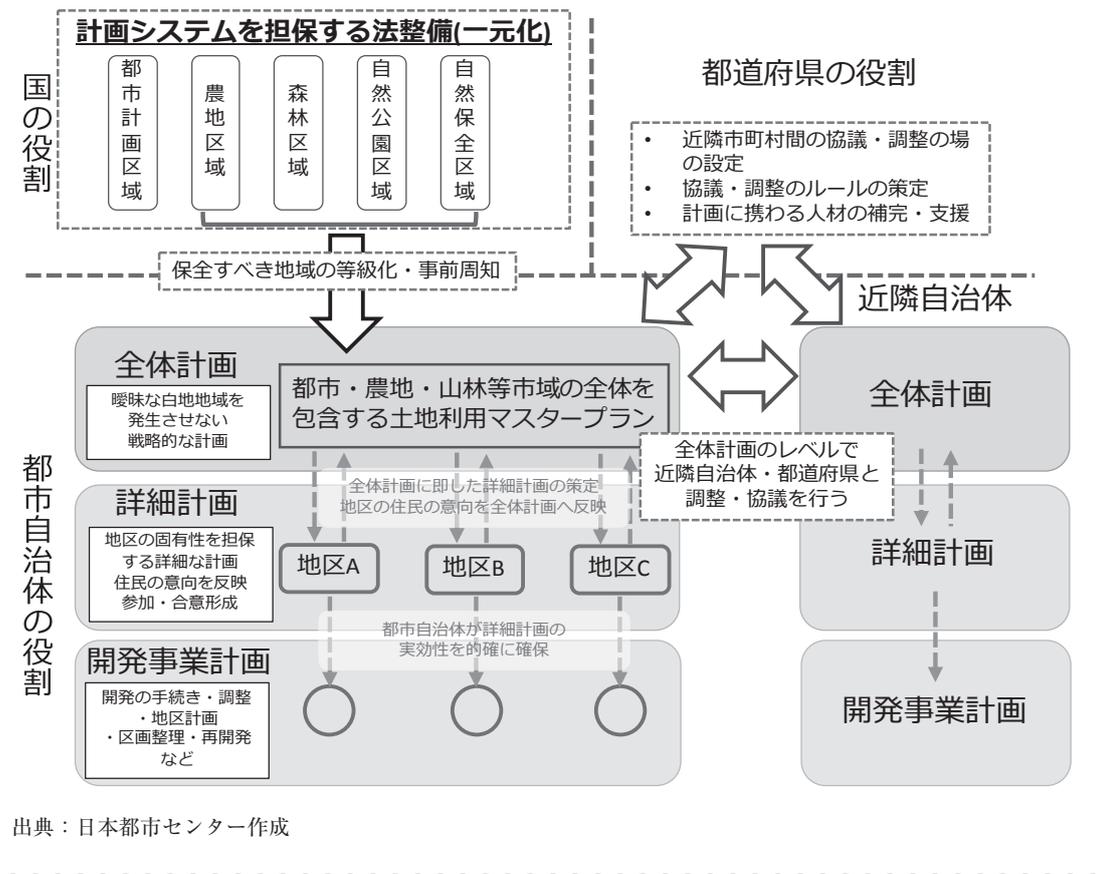
国の役割は、第一にこの計画システムを担保するために既存の5地域区分（都市・農地・森林・自然公園・自然保護）を包括する法制度を整備すること、第二に「全体計画」において厳密に保全することとなる農地・緑地等について、国土全体のマクロな観点、特に環境・防災の機能で重要な土地について科学的な観点から、責任をもって等級付け・指定をし、保全に関わる自治体の取組みを支援することである。

都道府県の役割は、第一に上記の国の役割と同様に当該都道府県内における広域的

な観点からの整備・開発・保全の調整を図ること、第二に市区町村内の土地利用に関わる協議・調整のルールや協議の場を設定すること、第三にこの計画体系に基づく土地利用行政を担う自治体の人材の補完、技術等の支援を図ることである。

大規模な商業施設や企業の事業所等の立地、住宅団地の新規建設など、当該自治体内にとどまらず周辺に大きな影響を与えるような新たな土地利用の発生が見込まれる場合には、関係する自治体の「全体計画」のレベルで相互に協議・調整を図ることを原則とし、その協議の場やルールについては、都道府県がその調整の役割を担うことが望ましい。

図表1-3-4 都市自治体の計画体系と国・都道府県・近隣自治体との関係性



(ア) 都市自治体の自主性担保と住民参加のあり方

この新たな計画体系の具体的な仕組みについては、都市自治体の自主性・自律性や地域の多様性を尊重する観点から、各都市自治体が、計画枠組や計画策定の手続等がある程度自由に選択・決定できる仕組みとすることが望ましい。計画枠組についていえば、「詳細計画」を市域全体を対象として策定してもよいし、地域のニーズに応じて、合併前の旧市町村や校区単位などで策定してもよい。また、策定手続についても、住民等の意向を反映する際の対象者や期間、意向の反映方法等を選択・決定できる仕組み⁶⁶等が考えられる。

⁶⁶ フランスの都市計画に関わる参加制度においても、自治体が制度を選択でき、参加の様態を自由に決定できるも

特に、住民等の意向反映のあり方については、市域全体のビジョンを示す「全体計画」では、通常の見解公募手続や議会の議決等を通じた意向の反映を図る一方、「詳細計画」や「開発事業計画」においては、当該地域においてより丁寧な合意形成に努めるといったように、計画の性格に応じた意向反映の方法が考えられる⁶⁷。

計画への住民の意向反映は、その計画の実効性を確保することにもつながる。計画は、地域の将来像（ビジョン）である。住民の意向反映や合意形成の過程を通じて、地域の将来像を住民と共有することが重要である。

（イ） 現行の各種「マスタープラン」等との関係性

新たな計画体系における「全体計画」に類似した機能を持つ現行の計画制度として、都市計画法の都市計画マスタープランや農林水産省が所管する田園環境保全マスタープラン、その他自治体が独自に策定する分野別のマスタープランなど、法的根拠や目的、対象区域は様々であるが多様な「マスタープラン」等が存在している。土地利用に係る法制度が一元化され、新たな計画体系が確立された場合、これら各種「マスタープラン」等の役割がどのように担われるかについては、以下のような解釈ができる。

第一に、「全体計画」は都市計画マスタープランを従来の都市計画区域から市域全体に拡張したり、各種分野別「マスタープラン」を統合した一元的な計画としての機能を持つものであるという解釈である。

第二に、土地利用に係る計画体系とは別に策定される、各自治体の総合的な政策方針等を定めた「総合計画」の部門別計画にそれぞれの「マスタープラン」等は吸収され、各自治体における各種政策との調整が図られるという解釈である。

第三に、特に「都市計画マスタープラン」の都市施設等の整備に係る計画方針の機能については、農地や山林等も含めた市域全体の土地利用の方針・計画は「全体計画」で定め、たとえば、改めて都市的な区域（既成市街地とその周辺、新たな開発予定地を含む）における「詳細計画」を策定することによってその役割を担うことが可能であるという解釈である。

いずれの解釈にしても、従来のような「マスタープラン」等の機能はなくなるものではなく、「都市自治体マスタープラン」又は「都市農村マスタープラン」として機能することになる。むしろ機能をより明確化し、かつ市域全体を、実効性をもってコントロール・マネジメントできるものになると考えられる。新たな計画体系におけるいずれの階層に位

のがある（内海麻利（2013）、「フランスの再開発における参加制度の実態に関する研究：パリ・リアル地区のコンサルテーションに着目して」、都市計画論文集、48（3）、p.694、日本都市計画学会）。なお、計画策定に当たっては、利害関係人（地権者等）の同意等の調達を合意の要件とはしていないという（内海麻利（2017）、「フランス PLU の策定プロセスにおける地域住民の意思の反映：コンサルテーションにおける住区評議会の役割に着目して」、日本都市センター編、『都市自治体における市民参加と合意形成：道路交通・まちづくり・コミュニティ』、p.196、日本都市センター）。国・都道府県レベルでの厳しい土地利用規制を、都市自治体レベルで「緩和」する仕組みの場合には特に、地権者の合意を要件とする必要性は必ずしも生じないといえる。

⁶⁷ 釘持・加藤・内海前掲書

置付けられるものであるかは、各都市自治体の地域特性に応じて計画に求められる機能が多様であるので、それに応じた位置付けがなされることが重要であろう。

なお、都市自治体においては、防災や福祉、育児、医療・介護など多様なニーズを都市計画のなかで解決することに迫られているものの、難しい課題となっているとの指摘がある（Q19）。こうしたまちづくりや福祉、地域経済、交通政策等を横断的につなぐ政策展開が求められている⁶⁸なかでは、新たな計画体系においても、これらの多様な政策間の連係に資する「マスタープラン」的な役割が期待されているといえよう。

(2) 都市自治体の計画に基づく土地利用行政を担保するために検討すべき課題

上記のような仕組みに基づいて都市自治体が一元的・包括的な土地利用行政を行うに当たっては、都市自治体と国や都道府県との役割のあり方についても、検討が必要である。

後述のとおり、地域の自主性や自律性、多様性を尊重する観点からは、「計画なくして開発なし」の原則に立って都市自治体が主体的に土地利用行政を担う一方、広域的な観点から、国や都道府県が必要な部分を担うということが、土地利用行政における役割分担の基本的な考え方となろう。しかし、都市自治体が土地利用行政の中心を担うとしても、とりわけ、水源管理や防災、自然環境など、広域的な視点からの対応が必要となる場合も少なくない。広域的な保全・管理のあり方については、検討が必要となろう。

また、現行の土地利用制度では、特に郊外において規制が緩く開発や建築が比較的自由にできるが、それを市町村の判断で規制強化することが可能であるという構造である。このような仕組みのもとでは、市町村が規制や誘導を加える方向にインセンティブを働かせることが難しい⁶⁹。つまり、こうした仕組みは、人口減少・縮退の時代に必要性が増す土地利用の適切なコントロールが困難な仕組みであるといえる。

一方、諸外国ではこれとは反対に、開発行為を原則禁止し、市町村の判断（計画）に基づいて規制の緩和、すなわち開発行為等が可能という仕組みになっている。同様の仕組みは、我が国においても、いわゆるまちづくり3法の改正にあわせて既に導入されており⁷⁰、こうした仕組みについても検討を進めることが重要であろう。

さらに、この「計画なくして開発なし」の仕組みを導入する際には、財産権のあり方についても考慮する必要がある。それは、土地利用に規制を加えることは、私有財産の自由な利用に一定の制約をかけることは否定できないためである。

憲法29条1項では、財産権の不可侵を謳いつつ、同2項で社会的公共性の観点から、財産権に一定の制限を加えることを認めている。ただ、実態としては、土地に関する財産

⁶⁸ 広井良典（2017）、「コミュニティとしての都市：家族・地域コミュニティの変容とこれからの都市自治体政策のあり方」、都市とガバナンス、(27), p.11, 日本都市センター

⁶⁹ 地方分権改革有識者会議「第6回地方分権改革有識者会議議事録」、p.9, [中井検裕氏発言] (<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/06gijiroku.pdf>) (2017年3月9日閲覧)

⁷⁰ 建築基準法の改正（2006年）により、床面積1万㎡以上の大規模集客施設の立地を原則禁止とし、特定行政庁の判断によって立地規制を緩和する仕組みとなっている（法48条13項、別表第2）。

権の行使、すなわち土地をいかに利用するかは、原則としてその土地の所有者の自由に委ねられていると、一般的には考えられているといえる⁷¹。

しかしながら、管理不十分な土地のコントロール・マネジメント、またコンパクトな都市構造の実現等が求められている人口減少、縮退の時代においては、むしろ土地利用規制を強化することによって、地域の環境悪化を防止し、そのことによって地域の価値の維持・向上、つまり財産権を守ることに繋がるとも考えられる⁷²。

いずれにしても、これまでの土地所有や財産権への規制に関する議論や制度運用の実態を踏まえつつ、新たな時代に適した規制のあり方について、検討を進めることが望ましい。

(3) 個別の土地利用を実現するための仕組み

都市自治体が土地利用の計画を地域の実情や住民の意向を踏まえて策定した後、その策定された計画が個別の土地利用に確実に反映される仕組みを構築することが重要である。具体的な仕組みとしては、条例による基準・手続の追加・緩和又は設定、建築確認における集団規制の見直し、建築確認（許可）及び開発許可の対象の拡大、が考えられる。

ア 条例による基準・手続の追加・緩和又は設定

都市自治体が地域の特色を打ち出した土地利用計画を策定しても、個別の土地利用に対する許可等の基準や手続が、全国一律的に定められたままならば、その計画に適合しない土地利用が許容される、あるいは計画のなかで推奨される土地利用が許容されないおそれがある。現在は、許可等の基準・手続を法律が全国一律的に定めており、法律が明文的に条例に委任していない項目について、都市自治体が独自の基準・手続を条例で定めたとしても、これらに違反していることを理由に法律に基づく許可等を拒否することは認められないと解されている。しかしながら、都市自治体がより総合的かつ自主的な土地利用行政を展開するためには、条例による基準・手続の追加・緩和あるいは設定が可能な項目を法律が過度に限定することは望ましくない。

そこで、建築物の単体規制のような、法律が全国一律で規制すべき項目を除いては、各地域の独自性を反映して、都市自治体が開発行爲等の基準や手続を条例により追加又は緩和する、あるいは条例により設定することができる領域を拡大すべきである⁷³。都市計画法上の開発許可申請を例にとると、法令があらかじめ水道事業者の同意を得なければならない開発行爲の範囲につき、開発区域が20ha以上のものと定めているのに対し（32条、施行令23条2号）、この規模要件を条例により強化又は緩和することを許容する規定を置

⁷¹ 田山前掲書, p.175

⁷² 渡辺・有田前掲書, p.202

⁷³ 前者は条例による「上書き」の許容であり、後者は規律密度の緩和である。条例による「上書き」について、地方分権改革推進委員会の第2次勧告では、「条例による補正（補充・調整・差し替え）」と定義している（地方分権改革推進委員会「第2次勧告：「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」（2008年12月8日）p.5）。

くことが、前者の具体例として考えられる。他方、後者については、公聴会の開催等住民の意見を反映させるための措置を法律に基づく手続として条例で定めることができるようにすることが挙げられる。

イ 建築確認における集団規制の見直し

建築物の用途及び形態等に関する集団規制については、その適合性を担保する仕組みである建築確認が羈束行為である以上、その適合性の判断に裁量の余地が生じないような基準設定を行うことが求められるが、その判断基準をすべて事前に定量的な形で確定することは難しいという課題がある。また、建築物が立地する地域の状況やめざすべき地域の将来像などを踏まえて、技術的観点のみならず、まちづくりの観点から、都市自治体が個別の事案ごとに建築を許容すべきか否かを判断することが望ましいと考えられる。こうした課題は、上記の新たな計画・規制体系においても共通する。当該地区がめざすべき将来像が具体性をもって地域住民の間で共有され、「詳細計画」又は「開発事業計画」のなかに、建築物の用途や形態等に関する基準を定量的かつ最終的な形で定めることができる場合には、現行の建築確認制度でも十分に実効性を担保することができるが、既成市街地などについては、一定の幅を持たせた基準、あるいは定性的な基準を盛り込む場合には、個別の事案ごとに建築を許容すべきか否かを判断していくことで、的確な土地利用コントロールを行い得る。

したがって、現在は一元的に建築確認制度によって担保されている単体規制と集団規制を分離させ、単体規制については従来どおり建築確認制度によって実効性を担保する一方、集団規制については許認可制度などへと移行することを検討すべきである。また現行法では、自治体職員である建築主事のほかに、民間の指定確認検査機関が建築確認を行うことが認められているが、集団規制に係る判断については、住民の意向や地域の実情を最も把握している都市自治体が行うことが望ましいと考えられる⁷⁴。例えば、建築物の用途等を詳細に事前決定するのではなく、都市機能の向上と自然環境の保全を両立させること

⁷⁴ 具体的には、開発許可制度と集団規制に係る許認可制度を一元化することが考えられる（建築基準法における集団規定と都市計画法を一元化する必要性につき、日本都市計画家協会「都市計画制度改革の提言：土地利用コントロール制度のあり方を中心に」（2013年4月）p.9などがある）。イギリスの計画許可制度では、基礎自治体はその事務権限を担っているが、基礎自治体はその事務権限を担うことが難しい場合には、ドイツのように計画策定市町村の同意を求めるといった仕組みもあり得る（イギリスについて、中井検裕（2010）、「計画許可制度の可能性と課題」、日本建築学会・都市・建築にかかわる社会システムの戦略検討特別調査委員会「第3回建築・社会システムに関するシンポジウム：裁量性を有する建築規制の可能性」を、ドイツについては第2章3（3）脚注63を参照）。

また、現行の仕組みでは単体規制及び集団規制の適合性審査を建築主事又は指定確認検査機関がワンストップで行っているという利便性を考慮すると、建築確認（許認可）の申請は引き続き、建築主事又は指定確認検査機関に対して行うものとし、建築主事が置かれた都市自治体以外に申請がなされた場合には、このうち集団規制に関する判断を都市自治体に委ねるといった仕組みも考えられる。具体的には、建築確認（許認可）の申請を受けた建築主事又は指定確認検査機関が、個別の建築計画が「詳細計画」あるいは「開発事業計画」と整合的であるか否かについて、都市自治体に意見照会を行い、その意見を建築確認（許認可）に反映させるという手法がある（現行法のもとでも大阪府は、事務処理特例制度（大阪府建築基準法施行条例76条）及び指定確認検査機関との協定締結により、建築確認のために必要な現地の状況等の調査を市町村（建築主事が置かれていない市町村を含む）が実施するものとしている（日本都市計画家協会前掲資料、p.22を参照））。

ができるように、個別の建築計画とその立地等に照らして、都市自治体が的確に判断することが可能になるということが考えられる。

ウ 既存の法令の対象とならない行為の規制

英国・ドイツ・フランスに比べて、我が国の建築確認制度及び都市計画法上の開発許可制度の対象となる土地利用行為の範囲は限定されている。そのため、近年全国各地で相次いでいる太陽光発電施設の設置や、工作物の設置を要しない資材置き場などの土地利用行為がその対象に含まれず、建築基準法及び都市計画法に基づく規制が及ばないまま、無秩序な土地利用が行われるといった課題が生じている。

したがって、こうした既存の法令の対象とならない土地利用行為についても、防災や景観上の観点、さらには将来の放置・荒廃を防ぐ観点から、建築確認（許可）及び開発許可の対象に追加することが検討されるべきである。なお、太陽光発電施設の設置段階については、2016年の「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」の改正に伴い、売電するための事業計画の認定基準に、条例を含む関係法令への適合性が盛り込まれたが、将来の放置・荒廃を防ぐなどの観点から、防災、景観及び環境の観点に基づく認定基準を設けることも重要であると考えられる。

2 都市自治体と国・都道府県との役割分担

(1) 役割分担のあり方

ア 原則：都市自治体の自主性・自律性を尊重

分権型社会においては、地域の自主性や自律性を尊重する観点から、住民に最も身近な都市自治体による意思決定に基づいて土地利用行政を展開することが重要である。このことは、多様な地域の実情を土地利用行政に反映させ、地域の価値を一層高め、最適な土地利用を実現することにもつながる。

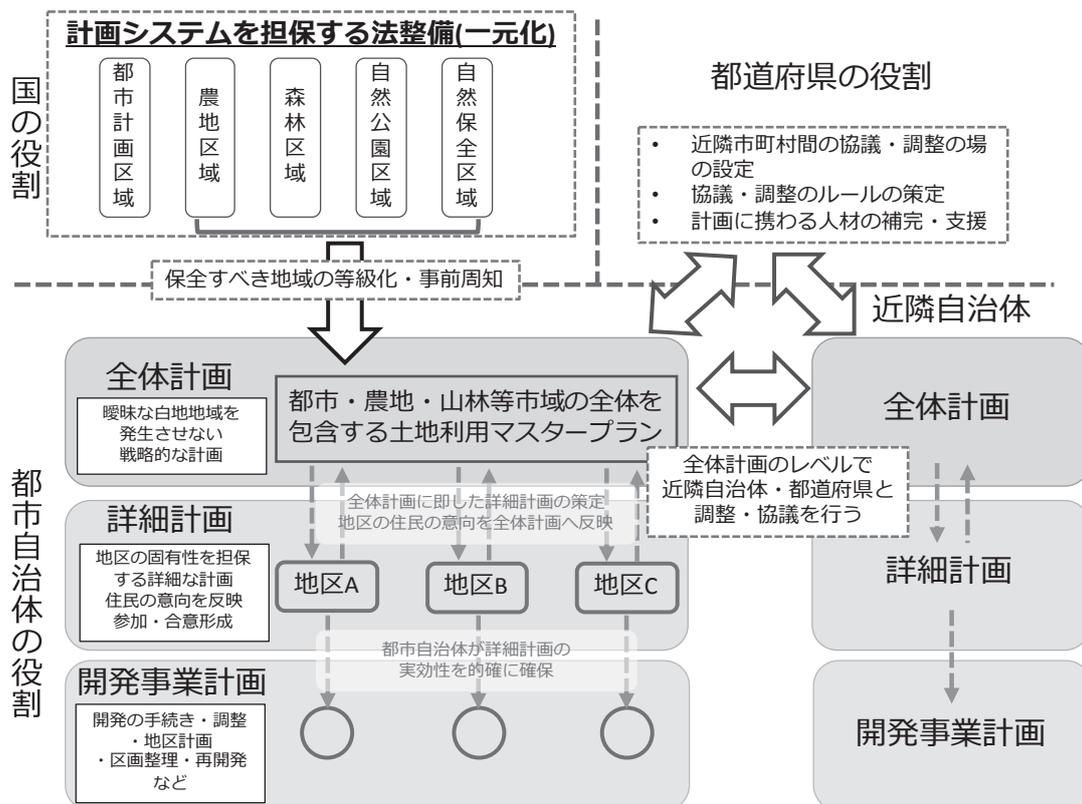
土地利用行政全体における都市自治体と国、都道府県の役割についても、この考え方を基本として分担することが求められる。具体的には、都市自治体の主な役割は、自らの責任によって地域の計画を具現化すること、国や都道府県のそれは、都市自治体による地域の計画の具現化を担保する法整備、都市自治体の補完、そして広域的な課題への対応である。

イ 国・都道府県による広域的課題への対応

(ア) 保全・管理の仕組みの構築

広域的な課題としては、後述する広域的調整のほかに、保全・管理のあり方が挙げられる。非都市的な土地利用がなされている地域は、自然環境上重要であるのみならず、水源涵養や防災、自然景観や生態系保全、レクリエーションといった多面的な機能を有する。また、農業生産上の観点から集約された農地として保全されることが望ましい地域も存在する。

図表1-3-4 都市自治体の計画体系と国・都道府県・近隣自治体との関係性【再掲】



出典：日本都市センター作成

一方、こうした、まとめて存在する非都市的な地域はまた、新たな開発を行いやすい地域でもある。地域経済の活性化の観点等から開発が必要な場合がある半面、人口減少・縮退の時代には、保全・管理と開発とのバランスを十分に考慮、調整する必要がある。とりわけ、山林や、崖線や河川沿いの緑地などのように市町村域を超えて広がっている地域については、一市町村での保全には、様々な機能を維持するうえで限界があるため、国や都道府県による保全や管理を期待する声が多からずある。例えば、山林は、下流域にも水源として多大な恩恵をもたらしている。その一方、適切な治山や治水が行われなければ、上流域のみならず下流域にも土砂災害や水害をもたらす恐れもある。したがって、広域的な観点からの保全・管理の仕組みのあり方については、別途検討が必要であろう。なおその際にも、都市自治体の計画が反映される仕組みとすることが必要不可欠である。

(イ) 規制状況の事前周知

農地や森林等の保全の仕組みに関連して、上記のように都市自治体が計画に基づいた総合的な土地利用行政を展開する場合、地域の規制の状況が事前に明確になっている必要がある⁷⁵。現行の農地転用規制上の農地区分（甲種農地、第一種農地等）の運用においては、

⁷⁵ 農林水産省・農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会「農地流動化の促進の観点からの

当該区分は事前に図面等で示されておらず、実際に転用許可の申請が行われる段階になって初めてその判断が行われている。今後の仕組みにおいても、保全の必要度に応じて等級化することが考えられるが、保全対象となっている地域の転用による開発等を検討する場合、事前に規制の状況、すなわち当該地域の保全上の価値評価の結果が明確になっていなければ、その価値評価の結果を具体的な計画に展開して土地利用を行うことができない。そのため、事前に規制状況を明確化・周知されることが求められる。なお、規制状況の周知方法によっては財政負担が必要となるなどの課題もあるため、制度設計に当たっては十分な検討が必要である。

(ウ) 計画の見直し

人口減少・縮退の時代においては、全体としては、将来の需要増に備えた開発の需要は低下することが予想される。また、例えば歴史的な街並みを道路の拡幅によって更新するのではなく、歩車共存型の街路形成を図るなど、計画の見直しを進めることが地域の魅力を高めることにつながる場合もある⁷⁶。広域的な視点から策定された計画（各種施設を含む）についても、社会状況や地域の事情を踏まえた見直しは不可欠である。

しかしながら、都道府県が決定等の権限を有している整備未着手の施設等で、地域の需要が変化しているにもかかわらず、国が都市計画決定した「拡大の時代」の計画のまま見直されなかったり、道路の見直し（廃止）の際に代替路線の設定を求めたりといった、適切な見直しが進んでいないものも存在する。地域の事情や人口減少・縮退といった社会状況の変化に即した適切な土地利用が行われるよう、後述する新たな広域的調整の仕組み等を活用して市町村の計画や意向を反映しながら、計画を随時見直すことが必要である。あわせて、現行制度下においても、必要な見直しは速やかに行うべきである。

(2) 権限のあり方

土地利用に関する権限のあり方についても、前述の役割分担のあり方を基本として考えるべきである。

ア 土地利用に係る諸権限や事務の移譲と都市自治体への段階的な一元化

先に述べたとおり、土地利用に関する計画の策定、規制の前提条件となる区域の指定、及び個別の土地利用行為に対する許可事務を都道府県と市町村が分担して実施している。土地利用行政に係る事務の主体が多数存在するという事は、その主体間で土地利用行政に関する方針が異なる場合に、策定された計画が区域の指定や個別の土地利用に対する許

転用規制のあり方について：中間とりまとめ」(2017年3月14日)。なお、この報告書では、農地流動化を図るうえで、転用期待が阻害要因であるとの指摘を受けて、具体的な手法として、①転用利益の徴収、②転用規制の強化、③農地の規制状況の周知等による農地流動化への誘導を提案している。

⁷⁶ 例えば、川瀬彦彦(2006)、「岐阜のまちづくりと都市計画道路の見直し」、まちづくり、(11)、pp.76-80、学芸出版社など。

可に適切に反映されない、あるいは各施策間の調整に時間がかかるといった支障が生じることが想定される。したがって、計画策定や区域指定に係る権限と許可事務とが、できるだけ同一の主体に一元的に帰属することが、円滑で効率的な土地利用行政の展開には望ましいと言える。その場合、前述の役割分担に従えば、原則として、地域の土地利用の現場に近い都市自治体にこれらの事務・権限を移譲することが望ましい。

都市計画に係る権限については、そのほとんどが都市自治体へ移譲されてきたが、残る都市計画の線引きの権限についても、政令指定都市以外の都市自治体へも移譲することが必要である。また、農地転用許可権限については、指定市町村への移譲が行われたが、残る農業振興地域の変更の権限についても、都市自治体への移譲を行うことが求められる。

ただし、都市自治体の財政状況や職員数の規模等は極めて多様であり、これらの移譲に伴う事務量の増加への対応が困難な場合も想定される。そのような場合には、都市自治体の規模に応じて事務・権限を移譲したり、移譲を希望する都市自治体の自主性を尊重して、希望する事務・権限を選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入したりするなど、事務・権限の段階的な一元化を進めるべきである⁷⁷。

あわせて、後述するように、これらの移譲に伴う事務を担う人材の確保・育成について、都市自治体の行政を補完する立場から、国や都道府県による支援が必要である。

イ 特別区への用途地域指定権限の移譲

用途地域は、合理的土地利用を図る最も基本的な制度の一つであり、土地利用の実情を踏まえて、都市構造や都市機能の骨格に即して定める、地域に密着した制度である。用途地域の指定権限は、本来、基礎自治体に帰属すべきものであり、都市自治体による一元的な土地利用行政には欠くべからざるものである。

この用途地域の指定権限については、第2次一括法（「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第105号））によって市町村への移譲がなされたところであるが、特別区については、特別区長会の度重なる要請⁷⁸にもかかわらず、現状において東京が一体的な都市として用途地域等の指定がなされていることを理由に、いまだ移譲がなされていない。アンケート調査においても、特別区への用途地域指定権限がないことから、都との調整に時間や手間がかかる等の意見があった（Q8）。

東京地域における大都市としての一体性は、国土形成計画や都市計画区域の整備、開発及び保全の方針などの広域的な計画によって確保されており、用途地域の指定権限を特別区に移譲しても、都市としての一体性を損うことにはならない。また、具体的な都市計画決定においても、知事及び関係自治体との協議によって、広域的観点及び都道府県決定計

⁷⁷ ドイツの場合も、バーデン・ヴュルテンベルク州では、郡所属市町村などへの建築許可権限の移譲に際して、手挙げ方式を採用している。

⁷⁸ 特別区長会「都市計画決定権限の移譲対象から一部特別区を除外する案についての緊急声明」（2010年6月22日）など。

画と整合は確保される。さらに、国土形成計画等との調和や、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針への適合のもと、景観行政団体によって景観計画が定められることから、都市景観上も、当該権限移譲が弊害の要因となるものではない。

また、次で述べる、広域の計画と狭域の計画との相互の整合性を確保する広域的な調整の仕組みを構築することによって、都市としての一体性は十分に確保することができる。したがって、用途地域の指定権限については、他の市町村と同様、特別区へ移譲されるべきである。

(3) 調整の仕組み

ア 一元的な計画体系の必要性

前述のとおり、我が国の現行の土地利用関連法体系は、個別規制法令が割拠する「縦割り」となっている。個別規制法令ごとの計画では総合調整機能が十分発揮できないため、空間的に一体として存在する土地が法令によって分断され、さらには総合的に当該地域をコントロールする都市自治体の権限範囲もあり、現場に近い都市自治体は多くの課題に直面している。人口増加の時代には土地利用調整については、都道府県の役割が大きかったが、人口減少社会において、開発の調整というより、開発と地域社会の調和を図るきめ細かな調整が求められる場合には、まずは、土地利用行政の中心・現場となる都市自治体レベルにおいて、実効性のある土地利用計画を策定し、調整することを法律によって明確に担保することが必要である。

また、全国市長会「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」においては、都市部と農山漁村部を一元的で包括的な法体系のもとに位置付ける「都市農村計画法（仮称）」⁷⁹の制定を提言している。他方、前述のとおり、例えばドイツにおいては、都市計画・開発系と自然・田園環境保全系の2つの法体系のもとで、市町村の土地利用計画で一元的に土地利用規制を行っている。「都市農村計画法」制定のように法律を一本化するか否かはともかく、土地利用の現場である都市自治体レベルにおいて、土地利用行政の一元化を実現するための計画体系・法体系を構築することが望まれる。

イ 広域的調整の必要性

権限移譲や地域の自主性を尊重した土地利用の仕組みによって、個々の自治体による主体的な土地利用政策の展開が可能となる。その一方で、個々の自治体がそれぞれ独自に策定した計画や土地利用政策との間に矛盾が生じる場合も想定され得る。

実態としての都市圏は、市町村の区域を超えて連たんしており、都市圏としての一体性を確保することも重要である。また、モビリティの向上に伴う生活圏の広域化や、大規模

⁷⁹ なお、地方分権改革有識者会議・農地・農村部会「地方分権改革有識者会議 農地・農村部会報告書」（2015年3月19日）では、「総合的かつ計画的な土地利用を行うため、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に係る制度全般を見直していくことが望まれる」としている。

商業施設や医療・福祉施設といった市町村域を超えて大きな影響を及ぼし得る施設の立地などが進むなか、十分な広域的調整を欠いた場合には、地域全体に大きな問題を生じかねない。加えて、例えば、「特に保全すべき地域」等の転用が発生した場合に、その総量を確保するために別の場所を新たに「特に保全すべき地域」等に代替的に指定するといった仕組みが考えられるが、一市町村内に保全指定可能な代替地を確保することが難しいケースも想定される。

そこで、土地空間を有効に活用するためには広域的な調整が必要となるが、個々の市町村の主体性を尊重する観点から、広域的調整は、関係市町村相互の調整や都道府県による非権力的な関与によって行うことが原則となる。また、都市計画決定された基幹的・広域的な道路の廃止等、広域的な視点からの計画の見直しにおいても、縮退の時代にふさわしい仕組みが必要である。都市圏や都道府県全体といった広域的な視点から、開発と保全のバランスを考慮しながら、市町村間の機能分担等も視野に入れつつ、広域的な土地利用計画の策定や、土地利用計画間の相互の調整を行うことが求められる⁸⁰。

(ア) 広域的な土地利用計画の策定

広域的な土地利用計画としては、現行制度でも国土形成計画法の広域地方計画⁸¹や国土利用計画法の土地利用基本計画（都道府県計画）⁸²等が存在するが、十分に機能していないといった指摘がなされている。地域の実情を反映させつつ、都市・農地・森林等、総合的な視点から、都市圏としての実態に即した広域的な地域ごとの土地利用計画を策定することが重要であろう。

広域的な土地利用計画を策定する場合、各市町村の全域を対象とする土地利用計画（市町村の全体計画）を基礎として、関係市町村や都道府県との協議・調整を行い、都市圏や都道府県全域を対象とする広域的な土地利用計画を策定することとすれば、市町村間あるいは都道府県との調整がその策定段階で行われることになる⁸³。このような広域的調整の仕組みを法律によって明確に位置付けることが望まれる。

(イ) 垂直的調整：対流原則の確立

都市圏あるいは都道府県全域を対象とする広域的な土地利用計画と、都市自治体の計画

⁸⁰ 第1回土地利用行政のあり方に関する研究会において、中井検裕座長代理から山梨県での広域都市計画マスタープラン策定の取組みや今後の広域的な土地利用計画策定について紹介があった。全国市長会「第1回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」（2016年9月28日）（https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/280928tochiriyou_keikahoukoku.pdf）（2017年3月14日閲覧）

⁸¹ これについて、中井検裕（2011）、「分権下における広域計画：統・都市計画と公共性」、蓑原敬編著、『都市計画根底から見なおし新たな挑戦へ』、pp.140-141、学芸出版社では、即地性がないことを、大西隆（2008）、「広域地方計画の課題と展望」、日本不動産学会誌、22（1）、pp.68-74、日本不動産学会では、地方主導の計画として機能していないことを指摘している。

⁸² 中井（2011）前掲書では、実務上の調整方針を示すにとどまり、「計画」として将来の土地利用の姿を示すものとなっていないことを指摘している。

⁸³ 日本都市センター（2004）、『これからの都市づくりと都市計画制度：都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究』、pp.35-36、日本都市センターでも同旨の提言がなされている。

との調整を要する場合、あるいは個別具体的な土地利用における方針が衝突した場合の垂直的調整のあり方について、その原則を法律によって確立することも必要であろう。現行制度では、例えば、国土利用計画法では、市町村計画は都道府県計画を（同法8条2項）、都道府県計画は全国計画を基本とする（同7条2項）こととなっている一方、都道府県計画を定める場合に市町村長の意見を聴かなければならない等としており（同7条3項及び4項。全国計画と都道府県計画についても同様の構造（同5条3項及び4項））、市町村（都道府県）の計画が優先される構造にはなっていない。また、前章で述べたとおり、都道府県との協議・調整における運用上の問題を指摘する都市自治体は少なくない。

前述の諸外国の例では、市町村レベルの計画が優先されることを基本としている。特にドイツの例では、狭域の計画（下位計画）が広域の計画（上位計画）に適合すると同時に広域の計画が狭域の計画を考慮し、「上から下、下から上」という「対流」のなかで地域の土地利用計画を形成することを原則としている（対流原則）。垂直的調整においては、もともとの州（広域計画主体）と地方自治体（狭域計画主体）の権限の強弱に対応させ、より狭域の計画を優位に扱う（ハンディを与える）ことが必要であることを示すものといえる⁸⁴。

我が国においても、垂直方向の広域調整のあり方として、地域や都市自治体の自主性の尊重と広域的観点からの効率的な土地利用の両立を図るために、都市自治体の計画を優先することを基本としつつ、計画間の整合性を確保するという、対流原則の仕組みを確立することが求められる。

（ウ） 水平的調整：協議の場の設置等

同じ市町村レベル相互における調整（水平的調整）については、前述の広域的土地利用計画の策定過程における調整、あるいは個別の土地利用における調整の場として、後述のように、広域土地利用計画の対象となる都市圏を構成する市町村が合意形成・計画策定を行うための協議の場を設置し、そこでの協議を通じて、関係市町村が共同して策定する広域的計画に各市町村の計画・意向を反映するという方法が考えられる。

なお、この協議の場の構成については、連携中枢都市圏や定住自立圏といった現行の広域連携に関する枠組を活用することや、関係市町村のほかに調整役として都道府県も加わること、さらには、都道府県域を超えた関係自治体で構成することなど、様々なあり方が考えられる。地域の自主性を重視する観点からは、当該都市圏の事情に応じて、構成主体や制度を選択できる制度とすることが望ましい。各市町村や広域での土地利用計画を法的に位置付ける仕組みにおいては、この水平的調整のあり方についても法的な枠組を与える必要がある。その他、協議の場の設定については、後述（本章3）を参照されたい。

このほか、日頃から各市町村の土地利用部署間で意見交換・情報交換を行うなど、職員

⁸⁴ 中井検裕（2000）、「都市計画と公共性」、襄原敬編著、『都市計画の挑戦：新しい公共性を求めて』、p.175、学芸出版社

相互の人的交流によって、調整しやすい環境づくりに努めることも重要であろう。

(4) 規律密度の緩和

地域の実情や住民合意の下で策定された計画を踏まえて、都市自治体が自主的かつ総合的な土地利用行政を展開するためには、各種権限を都市自治体に移譲するのみならず、その実施に係る裁量を広く認めるべきである。地域のことは住民に身近な存在である都市自治体ができるだけ担うという地方分権改革の趣旨にかんがみても、都市自治体が自治事務として実施する権限行使の方向性を法律が必要以上に規定することは望ましくない。

例えば、市街化区域の指定は、「人口を最も重要な市街地規模の算定根拠としつつ、これに世帯数や産業活動の将来の見通しを加え、市街地として必要と見込まれる面積…をそのまま即地的に割り付ける方式（いわゆる人口フレーム方式）」が基本とされている⁸⁵。しかしながら、超高齢・人口減少社会のなかで、秩序ある土地利用を将来にわたって誘導するという土地利用方針を都市自治体が掲げた場合に、必ずしもその方針が人口フレーム方式の下で実現できるとは限らない。したがって、法律による一定の方向付けがなされたとしても、最終的には都市自治体が自主的かつ自律的に権限を行使することができるよう、法律の規律密度を緩和するべきである。

個別の土地利用に対する許可権限についても、法律に則った適切な運用を図りつつ、地域の実情や住民の意向を反映することができる仕組みが必要である。具体的には、都市自治体が許可の審査に際し、法律が全国画一的に定める最低限満たすべき基準・手続に加え、条例で定めた独自の基準・手続をも考慮し、その適否を判断するという仕組みが考えられる。都市計画区域等内の開発行為に対する許可制度を例にとると、許可基準について条例への包括的な委任規定を置くことにより、都市自治体が条例で定めた独自の基準又は手続も併せて考慮し、開発許可を出すか否かを判断することができるようにするべきである。

また、都市計画・建築行政に比べて都市自治体への分権が進んでいない、農地や森林についても、権限の移譲とともに法律の規律密度を緩和することが望ましい。

(5) 行政体制のあり方

分権の進展に伴い、都市自治体が主体となって移譲された事務や権限を行使し、土地利用行政を円滑に実施するためには、土地利用・まちづくりに関する制度等に対する高度な専門性を有した人材が欠かせない。

かつては、比較的規模の大きな都市自治体を中心に、都市計画や農地の分野においては専門職が多く在籍し、しかも短期間での変動も少なかったため、専門性の高い土地利用行政が展開しやすい環境にあった⁸⁶。

⁸⁵ 国土交通省「都市計画運用指針 第8版（平成28年9月1日一部改正）」p.55

⁸⁶ 日本都市センター（2008）前掲書

他方、都市自治体においては、国の所管府省・個別規制法にあわせ、都市計画・建築と農地・森林（農林振興）といったように、土地利用やまちづくりに関する部署が複数に分かれていることが一般的である。実際の土地利用行政の現場では、総合計画や国土利用計画（市町村計画）、都市計画マスタープランなどの各種計画の策定過程や、事業の実施過程において、関係部署間での調整が行われているものの（Q10）、しばしば「縦割り」の弊害も指摘される⁸⁷。とりわけ、総合的なまちづくりを進めて行くためには、都市計画や農地政策といった分野だけでなく、交通政策や産業政策、防災や環境、さらには福祉政策等といった幅広い政策分野についての知見も必要とされる。土地利用行政を担う都市自治体の職員には、分野横断的な課題を総合的に把握、分析し、判断する能力が求められるのである。

さらに、まちづくりにおいても住民の参加や協働の重要性が増すなか、土地利用やまちづくりに携わる人材には、単に知識・ノウハウを身に付けるのみならず、住民等との合意形成のためのコーディネーター、ファシリテーターとしての役割が期待される場合もある。

したがって、都市計画や農地政策等についての技術的な専門性はもちろん、幅広い分野・制度についての豊富な知識やノウハウを身に付けるとともに、住民等との関係構築にも長けた、非常に多岐にわたる能力を有する人材を確保・育成することが、都市自治体による主体的かつ総合的な土地利用行政の展開に資するといえる。

しかし、都市自治体によって財政規模や確保可能な職員数等には大きな差異があり、前述のアンケートからも、すべての都市自治体においてこのような高度な人材の確保・育成が容易に行える状況にはないことは明らかである。したがって、土地利用行政の中核を担うべき都市自治体が効果的かつ円滑な土地利用行政を行うために、都市自治体の行政を補完する立場から、国・都道府県による人的支援や、研修等、職員の能力向上手法・機会の提供を含めた専門性の向上のための支援が望まれる。

あわせて、近隣市町村が連携して、土地利用担当部署間の定期的な情報交換の場を設けることや、定住自立圏や連携中枢都市圏の活用、事務の共同処理の仕組みの活用等も検討すべきである。

3 一元的・包括的な土地利用行政に資する当面の対応

現在縦割りとなっている土地利用法体系が一元的なものに再構築され、権限の移譲や規律密度の緩和などにより、都市自治体が主体的かつ総合的な土地利用行政を展開することができるようになるには、大幅な法改正を伴うため、その実現には時間を要することが想定される。欧州の一元的・包括的な土地利用法体系は、都市自治体と国が実践と協議・調整を積み重ねていくなかで整備されたものであり、我が国においても、その将来目標を掲げつつ、様々な工夫を試みていく必要がある。

⁸⁷ 日本都市センター（2004）前掲書，p.23

そこで最後に、一元的・包括的な土地利用行政の将来的な構築を展望しつつ、当面の間、都市自治体が現行法の下でとりうる、そしてその礎となっていく土地利用誘導策について検討を行う。

(1) 現行制度の活用及び運用における工夫

まず、現行法上の制度を積極的に活用する、あるいは運用を工夫することによって、一元的・包括的な土地利用行政などを図ることが考えられる。

ア 土地利用行政の一体的運用

都市計画法や農振法といった個別規制法は、それぞれの法目的・方針に沿って、計画策定、区域指定及び個別の土地利用に対する許可等を規定している。これらの事務を担う都市自治体において、各事務を担当する部署が連絡調整を行うことで、土地利用行政の一体的運用を図ることができる。

具体的には、各個別規制法に基づく計画を策定する際、あるいは個別の土地利用に対する許可等を審査する際、担当部署以外の土地利用に関連する部署に対して、協議又は意見照会を実施することが考えられる。アンケート調査によると、多くの都市自治体がこうした連絡調整の機会を設けており、なかには定期的な連絡調整の会議体を常設しているところや、すべての土地利用政策決定の際に、協議又は意見照会を実施しているところもある(Q10)。また、長岡市では農地転用許可と開発許可を一体的に運用することにより、2つの許可手続の間に時間的空白を発生させず、いずれかの土地利用規制法のコントロールが及ぶ状態を保っている(長岡市の取組みについては、第Ⅲ部第2章を参照)。

このように、土地利用法体系は依然として縦割りであったとしても、実際に法律上の事務権限を有する都市自治体が、関係部署間で十分に連絡調整などを行いながら、事務権限を行使することで、一元的・包括的な土地利用行政を展開することが望ましい⁸⁸。一方で、都市自治体は授權法律の規定に反して権限を行使することはできないため、土地利用行政の一体的運用には限界があり、縦割りとなっている法制度間の調整あるいは一元的な土地利用法体系の構築が必要である。

イ 都市計画の見直しや地区計画・委任条例による規制の強化

土地利用行為に対する現在の規制が緩やかなために、望ましくない土地利用が行われている場合には、建築物の用途や形態等に係る制限を定める都市計画を見直したり、地区計画及び委任条例を活用することによって、規制を強化することが考えられる。

都市自治体は、自らが定める都市計画のなかで、建築物の用途等を制限する用途地域の

⁸⁸ さらに、都市計画区域や農業振興地域といった、個別法に基づく規制が及ぶ地域を都道府県が指定する際、都市自治体は、当該自治体の区域内の土地がいずれかの地域に指定される、あるいは過度に重複して指定されないように、都道府県に対して積極的に働きかけることも、一元的・包括的な土地利用行政には必要であると考えられる。

指定、及び建ぺい率や高さといった建築物の形態に関する基準の設定を行うことができる⁸⁹。したがって、社会経済の変化や住民の意向を踏まえて、都市自治体が都市計画を随時見直し、建築物の用途や形態に関する制限を的確に行っていくことにより、周辺環境と調和しない土地利用が行われることを一定程度防ぐことが期待される。

また、都市自治体の都市計画に定めることができる用途地域の種類及び各用途地域の規制内容などの大部分は、都市計画法によって全国一律的に定められているが、地区計画制度を活用する（12条の5）、あるいは委任条例を制定する（例えば、33条3項）ことで、規制を強化することができる。市街化調整区域については、原則として用途地域の指定が行われぬが（13条1項7号）、地区計画は実質的には都市計画区域内のいずれの地域についても定めることが可能なため⁹⁰、活用可能性がより高いと言える。実効性の担保という観点においても、地区計画及び委任条例に定められた基準への適合性は、開発許可あるいは建築確認の段階で審査されることになるため、有用であると考えられる。

しかしながら、建築確認によって実効性が担保される建築物の用途及び形態等に関する制限については、確認が羈束行為である以上、その制限に適合しているか否かを判断する際に裁量の余地が存在しないような基準を設定する必要があり、定性的な基準や一定の幅を持たせた基準設定を行うことはできない。また、地区計画及び委任条例によって規制を強化することができる事項は、法律によってあらかじめ特定されており、建築行為あるいは開発行為に関し、法律で明文的に委任されていない事項について、都市自治体が独自の基準を定めたとしても、その遵守を開発許可及び建築確認によって担保することができないという限界もある。

さらに、従来の土地利用規制においては、一般的に、私有財産権の尊重や既存不適格建築物の発生抑制を理由に、積極的に行うことが難しかった。そのため、既存の都市計画に定められた用途地域の指定及び建築物の形態等に関する規制は緩やかなものにとどまり、また法律よりも厳しい制約を課す地区計画制度等の活用が進まないといった現状がある。特に、地区計画の策定に当たっては、「その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するもの」（16条2項）とされ、一定数以上の地権者の合意を要件とする都市自治体も見受けられる。しかしながら、地域がめざすべき将来像及びその実現のために必要な土地利用誘導措置は、地権者のみならず広く住民の間でも共有されることが望ましい。こうした地区計画の策定に関し、地権者及び住民の合意形成を図るために必要な措置については、法律が全国一律で規定するのではなく、地域特性などを踏まえて、説明会の開催といった仕組みを都市自治体が制度化する方が適切であると考えられる。

⁸⁹ なお、都道府県が事務権限を有する都市計画区域の区域区分（線引き）についても、郊外・農村部における開発の抑制、あるいは開発の見込みのない地域からの縮退などを理由に、市街化区域の市街化調整区域への編入（いわゆる「逆線引き」）が実施された都市自治体が51あった（Q15-SQ2）。このように、都市自治体が権限を有さない、区域区分及び都市計画区域の見直しについても、都道府県に積極的に働きかけることも重要であると考えられる。

⁹⁰ 安本前掲書，p.65

ウ 立地適正化計画の活用

2014年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画制度が導入された。同制度は、市町村が都市計画区域内の区域について、住宅や医療・福祉・商業施設、公共交通等の立地の適正化を図るための計画（立地適正化計画）を作成し、居住機能及び都市機能の誘導を行うことで、コンパクトなまちづくりを実現することをめざす。2017年4月11日現在、101自治体が立地適正化計画を作成、公表している⁹¹。

都市自治体は立地適正化計画において、都市の居住者の居住を誘導すべき区域（居住誘導区域）と商業施設を含む都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（都市機能誘導区域）を設定することが可能であり（81条2項2号、同項3号）、各区域指定の実効性を高める仕組みが設けられている。居住誘導区域外の区域内において、住宅等の建築又はその用に供する目的で行う開発行為を行おうとする者は、事前に市町村長に届け出ることが義務付けられており、当該行為が「居住誘導区域内における住宅等の立地の誘導を図る上で支障があると認めるとき」、市町村長は必要な勧告をすることができる（88条）。同様に、都市機能増進施設を有する建築物の建築又はその用に供する目的で行う開発行為についても、市町村長に対する事前の届出が義務付けられ、市町村長は必要な勧告をすることができる（108条）。このように、立地適正化計画制度は、都市自治体が主体的に住宅や商業施設等の立地を誘導すべき区域を決定し、事前の届出及び勧告を通じて、それらの立地を一定程度コントロールすることができるという利点がある。

しかしながら、都市計画法上の許可制度や措置命令に比べて、届出制度及び勧告は法的強制力が弱く、立地適正化計画に定められた内容を十分に実現しえないおそれがある。また、既存の都市計画法上の区域指定あるいは開発許可の仕組みと立地適正化計画制度の下での立地誘導の仕組みとの関係をどのように整理するかは、更なる検討が必要であると考えられる。

エ 景観法の活用

国土利用計画法にいう5地域の分類にかかわらず、都市自治体の全域を対象に地域空間のコントロールを行い得る法制度として、景観法が挙げられる。

景観行政団体⁹²は景観計画のなかで、1）建築物又は工作物の形態又は色彩その他の意匠の制限、2）建築物又は工作物の高さの最高限度又は最低限度、3）壁面の位置の制限又は建築物の敷地面積の最低限度、及び4）その他良好な景観の形成のための制限を定めることができる（8条4項2号イ～ニ）。これらの制限は、事前の届出・勧告制度によって、

⁹¹ 国土交通省「各都市における立地適正化計画作成の主な取組（平成29年4月11日現在）」（http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html）（2017年4月13日閲覧）を参照。

⁹² 景観行政団体とは、指定都市、中核市、及びその他の区域にあっては都道府県を指すが、その他の市町村も都道府県知事との協議を経て、景観行政団体になることができる（7条1項、98条1項）。2016年3月31日時点で、政令市又は中核市以外に景観行政団体となっている市町村の数は571ある（国土交通省「景観法の施行状況（平成28年3月31日時点）」（<http://www.mlit.go.jp/common/001139943.pdf>）（2017年4月13日閲覧）。

担保される（16条）。さらに、変更命令等を出すことができる「特定届出対象行為」を定める（17条）、景観計画に定められた制限を都市計画法上の開発許可の基準として定める（都市計画法33条5項）、あるいは景観地区として都市計画に定めることで、同制限を建築確認の審査基準に盛り込む（61条等）、といったより強力な実効性担保措置を講じることも可能である。

景観法に基づく届出をすべき行為としては、建築物の建築等、工作物の建設等及び都市計画法にいう「開発行為」が規定されているほか、景観行政団体は条例で、土地の形質の変更や木竹の植栽・伐採、屋外における土石等の堆積を追加することが可能である（16条1項1号～4号、施行令4条）。すなわち、建築基準法に基づく建築確認あるいは都市計画法に基づく開発許可よりも幅広い土地利用行為が対象となっている点に、景観法の利点がある。

このように景観法は、近年全国各地で問題視されている太陽光発電施設の設置や資材置き場の出現に対応することが可能であるとともに、形態意匠の制限を通じて周辺地域と調和した土地利用を誘導しうることが期待される。ただし、景観計画に定められた制限は、原則として届出・勧告制度によって担保されることとなっており、強制力に欠けるところがある⁹³。また、実効性をより高めるために、都市計画法上の開発許可制度及び建築確認制度を活用することができるが、両制度の対象範囲は限定されているため、特に都市計画区域外の建築行為等に対する制限の実効性担保は、依然として届出・勧告制度によらざるをえない。

オ 地方自治法上の事務の共同処理制度を活用した広域的土地利用行政

一般法である地方自治法は、複数の地方公共団体が共同して事務処理を行うための制度を用意しているが、土地利用行政においてもこれらを活用することで、隣接市町村との水平的調整を図り、広域的な土地利用行政を展開することが考えられる。

地方自治法上の共同処理制度を活用し、前述の景観法に基づく土地利用行政を展開している例として、下関市及び北九州市による関門海峡の景観保全が挙げられる。両市は2001年に同一の名称及び条文を持つ関門景観条例を制定し、その後景観法が制定されたことを受けて、同法の規定に基づく景観計画の策定及び景観条例の改正を共同して行っている。景観計画は「関門景観基本構想」に即して定めることとなっており（関門景観条例7条）、同構想を策定するための組織である「関門景観協議会」が地方自治法252条の2の2に基づく協議会として置かれている。また、関門景観基本構想の策定や勧告・公表を行う際の諮問機関である「関門景観審議会」は、地方自治法252条の7の規定により、両市が共同で設置している。

さらに、上田市及び東御市などの2市2町1村から構成される上田地域広域連合は、特別地方公共団体の広域連合（地方自治法284条3項）であり、処理する事務の一つに「関

⁹³ 国土交通省「魅力的な都市空間創出に向けた景観施策のあり方等検討調査 報告書」（2012年3月）

係市町村の土地利用計画の調整に関する事務」が挙げられている（上田地域広域連合規約4条1項3号）。上田地域広域連合では、市町村が土地利用計画等を策定又は変更する際に、関係市町村間で調整を図ることに主眼が置かれているが⁹⁴、広域連合制度は関係市町村に代わって事務を処理すること、国及び都道府県から直接に権限等の移譲を受けることも可能である。

このような事務の共同処理制度は、2014年の地方自治法改正によって、連携協約制度（252条の2）及び事務の代替執行制度（252条の16の2）が新たに創設されるなど、選択肢の幅が広がっている。都市自治体は、関係する地方公共団体の意向や共同で処理する事務の内容などを勘案して、ニーズに合った制度を取捨選択し、水平的調整あるいは垂直的調整を図っていくことが求められる。ただし、事務の共同処理制度を活用した調整は、都市自治体及び関係公共団体がそのような調整を図ることに同意し、かつ調整結果を尊重しなければ、実現することができない。

(2) 独自の条例や計画の策定等を通じた土地利用誘導

現行法上の制度の活用や運用の工夫によっても、土地利用の十分な誘導を行うことができない場合には、都市自治体が独自の計画制度や規制の仕組みを構築し、一元的・包括的な土地利用行政などを図ることも考えられる。

ア 条例による一元的・包括的な土地利用行政の仕組みの構築

条例を制定することにより、土地利用行為に対する一元的・包括的な仕組みを都市自治体が独自に構築することができる。すなわち、都市計画区域や農業振興地域といった既存法の地域指定にかかわらず、当該自治体の区域全体を対象とした包括的な土地利用計画を策定し、その計画に基づいて土地利用を誘導するという独自の仕組みを設けるというものである。

例えば、みよし市まちづくり土地利用条例⁹⁵では、市長が策定する「まちづくり基本計画」のなかで、土地利用及び自然環境保全等の方針に加えて、土地利用の誘導に関する措置を講じるための区域（「土地利用誘導区域」）及び当該区域における土地利用の基準を定めることとなっている（7条）。土地利用誘導区域の種類には、住環境保全区域や農業保全区域、自然保全区域、集落居住区域等がある（7条4項3号）。個別の土地利用行為がまちづくり基本計画に定められた土地利用の基準に適合することを担保するための仕組みとしては、開発計画書の提出及び市長との協議や、当該開発計画がまちづくり基本計画等に適合しないと認められる場合の助言・勧告、中止・変更命令等の規定がある（17条、22条）。命令に違反した者などは、6か月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処せられ

⁹⁴ 上田地域広域連合「上田地域広域連合広域計画 平成25年度～平成29年度」（2013年3月）p.14

⁹⁵ みよし市の取組みの詳細については、第Ⅲ部第2章を参照。

ることとなっており、強力な実効性担保措置が用意されている（53条）。

また、国土利用計画法は、市町村計画に定められた国土の利用に関する基本構想などを実現するための仕組みを備えていないが、都市自治体が独自にその仕組みを構築することは可能である。実際に篠山市⁹⁶では、独自条例に基づいて定められた「篠山市土地利用基本計画」を国土利用計画法上の市町村計画として扱うものと規定し（篠山市土地利用基本条例5条2項）、個別の土地利用行為がその計画に適合することを市長との事前協議や独自の許可制度によって担保している（篠山市まちづくり条例5条、8条）。

イ 独自条例による土地利用規制の上乗せ・横出し

法律による土地利用規制が不十分な場合、都市自治体は独自の規制を条例により設けることを検討すべきである。独自の規制としては、法律の規制対象となっている行為について、法律よりも厳しい行為基準・手続を設ける「上乗せ型」と、法律の規制対象に含まれない行為について行為基準・手続を定める「横出し型」が考えられる。

例えば、「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例」⁹⁷は上乗せ型条例の一つである。同条例は、都市計画区域外において行われる一定規模以上の開発行為につき、市長との事前協議や公共施設の管理者の同意の取得などを義務付けている（4条、8条）。開発行為に係る明確な基準は定められていないものの、文化財の保護及び良好な自然環境の確保・創造のための適切な措置が講じられていることなどが事前協議において協議されることとなっている⁹⁸。

また、現行法上は建築確認及び都市計画法上の開発許可の対象に含まれていない、太陽光発電施設の設置に係る横出し条例として、「笠間市内における太陽光発電設備設置事業と住環境との調和に関する条例」が挙げられる。あらかじめ市長は、自然環境の保全又は防災等の観点から、「事業を行わないよう協力を求める区域」（「抑制区域」）を指定し、太陽光発電設備設置事業を行うものは、市長との事前協議を経る必要がある（6条、8条）。同市では、許可制度を設けるのではなく、事前協議及び指導・助言などによって、太陽光発電施設の立地や設置方法等をコントロールすることを試みている。

こうした独自条例の制定による、一元的・包括的な土地利用行政の仕組みの構築及び法律の上乗せ・横出し規制は、対象となる行為の範囲や実効性を担保するための仕組みといった制度設計を都市自治体が各地域の実情を踏まえて行うことができる。しかしながら、独自条例の規定に適合しないことを理由に、法令上の許可等を拒否することができないなど、限界もある。

⁹⁶ 篠山市の取組みの詳細については、第Ⅲ部第4章を参照。

⁹⁷ 同条例を含む岡崎市の取組みについては、第Ⅲ部第2章を参照。

⁹⁸ 岡崎市「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例第5条の規定に基づく『開発協議事項』」(http://www.city.okazaki.lg.jp/1550/1568/1642/p017195_d/fil/tokeigai_kyougijikou.pdf)（2017年4月13日閲覧）

ウ 都道府県や関係市町村との協議の場の設定

現行法においても、各事務権限を行使する際に都道府県と市町村との間で事前に調整を図る機会は確保されている（例えば、都市計画区域を指定する際の市町村への意見聴取（5条3項）や市町村が地域地区を指定する際の都道府県知事との協議（19条3項））。こうした法律に規定される意見聴取あるいは協議は、各事務権限を行使する際に一对一の関係で行われる。さらに都市自治体は、国や都道府県、近接市町村との協議の場を設け、複数者間で垂直的・水平的調整を図ることにより、土地利用行政の円滑な運用が期待される。

例えば伊豆市⁹⁹では、国及び静岡県の担当職員、さらに都市・農地の有識者を交えた「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」を2014年度に設置し、都市計画区域及び区域区分の見直しについて協議を重ねてきた。その結果、田方広域都市計画に含まれていた伊豆市域を独自の都市計画区域へと分割すること、及び伊豆市都市計画区域の区域区分を廃止することが2017年3月に決定された。なお、都市計画区域が分割された後も、従前から設置されていた田方広域都市計画連絡協議会を継続して開催し、函南町及び伊豆の国市との連絡調整を行っていくことが予定されている。

このように、関係機関が一堂に会する協議の場を設け、さらに中長期的に話し合いを重ねることで、国や都道府県との対等な立場での垂直的調整及び近隣市町村との水平的調整が図っていくことが望ましい。一方、現行法の下で自主的に協議の場を設置するとしても、前述のように協議を行うか、またその結果が実現されるかは、あくまでも各団体の意思に委ねられている。したがって、新たな土地利用法制が法的な裏付けのあるものとなれば、生活圏域に応じた広域的な調整を図るための協議の場の設置や、意見聴取・協議の結果を適切に反映させるための仕組みの構築にも法的な裏付けが必要である。

⁹⁹ 伊豆市の取組みの詳細については、第Ⅲ部第2章を参照。

土地利用行政のあり方に関する研究会 構成員名簿

座長	東金市長	志賀直温
座長代理	飯田市長 東京工業大学環境・社会理工学院教授	牧野光朗 中井檢裕
委員	深川市長 弘前市長 塩竈市長 越前市長 諏訪市長 立川市長 板橋区長 秦野市長 本庄市長 安城市長 高山市長 鈴鹿市長 近江八幡市長 大和郡山市長 海南市長 篠山市長 真庭市長	山下貴史 葛西憲之 佐藤昭 奈良俊幸 金子ゆかり 清水庄平 坂本健 古谷義幸 吉田信解 神谷学 國島芳明 末松則子 富士谷英正 上田清 神出政巳 酒井隆明 太田昇

委 員

鳥 取 市 長

深 澤 義 彦

高 松 市 長

大 西 秀 人

西 条 市 長

青 野 勝

(~ 2016年11月27日)

嬉 野 市 長

谷 口 太 一 郎

諫 早 市 長

宮 本 明 雄

大 分 市 長

佐 藤 樹 一 郎

宮 崎 市 長

戸 敷 正

駒澤大学法学部教授

内 海 麻 利

筑波大学システム情報系教授

村 上 暁 信

専修大学法学部准教授

鈴 木 潔

事 務 局

(公財) 日本都市センター

理事・研究室長

石 川 義 憲

副 室 長

池 田 泰 久

研 究 員

加 藤 祐 介

高 野 裕 作

釧 持 麻 衣

特別提言

「土地利用行政のあり方に関する研究会」は、研究会における議論の結果を基に、超高齢・人口減少時代に適した制度への転換を図るため、都市自治体による一元的な土地利用行政の確立などを内容とする提言を取りまとめ、2017年5月25日に、志賀直温座長（豊田市長）、牧野光朗座長代理（飯田市長）から全国市長会 松浦正人会長代理（防府市長）に提出した。

全国市長会では、当提言を基に2017年6月7日開催の第87回全国市長会議（通常総会）において「土地利用行政のあり方に関する特別提言」を決定し、その実現に向けて政府に対して要請活動を行っている。

土地利用行政のあり方に関する特別提言

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、空き地・空き家、耕作放棄地や荒廃森林が増加する一方、一部において無秩序な開発が散見される。また、所有者不明土地の増加で公共事業の執行に支障が生じたり、近年設置が相次いでいる太陽光発電施設の中には防災や景観上問題のあるものが発生するなど、地域社会では土地利用について様々な課題が浮き彫りとなっている。

こうした都市の『縮退』・低密度化や農山漁村における課題を解決するためには、経済的な成長や人口増加を前提とした従来の土地利用の仕組から、超高齢・人口減少時代に適合的な土地利用の仕組に転換することが必要となっている。

そして、その際に何よりも重要なことは、住民の意向や地域の実情を土地利用に反映することであり、そのためには、土地利用の現場である都市自治体において、一元的な土地利用行政を実現することが求められる。

以上の認識に立って、次のとおり提言を行う。

I 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景

元来、都市的土地空間と農山漁村等の非都市的な土地空間は、連続した空間領域であり、相互に関連し、依存しあう性格を有している。我が国においては、近代化以降、都市と農山漁村、森林は機能的に区分され、それぞれ別個の法制度によって計画・管理されるようになったが、都市化が進展し、都市、農村の区別なく成熟社会を迎えている現代にあっては、これらの土地空間の相互依存性はますます強まっており、一元的・包括的に計画・管理することが望まれる。

1 超高齢・人口減少社会への移行

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じている。

(1) 都市の「縮退」・低密度化に伴う課題

人口減少と日常生活圏の広域化は、従来の人口フレームを基本としたまちづくり（都市計画）が想定していない状況を生み出している。

マクロに見れば、市街地の拡大が依然として続いている一方で、市街地の内

部においては、空き地・空き家の増加といった都市の「縮退」・低密度化が進行している。また、人口減少の中で公共施設の維持管理・施設の適正配置が課題となっている。さらに、都市における憩いの場であり防災機能としても緑地や農地の果たす役割が注目される中、その一翼を担う都市内の緑地や市街化区域内農地の保全の担い手は減少している。

(2) 農山漁村における課題

農山漁村においても、耕作放棄地や荒廃森林の増加といった課題が生じているなど、担い手によって継続的に生産活動・管理が行われることを前提とする従来の土地利用政策が想定していない状況が生じている。

(3) 日常生活圏の広域化に伴う課題

教育、商業、医療、就業面での日常の生活圏は拡大しており、学校の統廃合に伴う通学手段の確保の問題が生じたり、地域によっては、生鮮食料品や日常生活用品の入手に支障が生じたり、医療サービスに支障が生じたりするといった課題が生じている。

2 土地利用における地域の課題

(1) 都市計画区域外や非線引き区域における一部の無秩序な開発

都市計画区域外や非線引き区域においては、一部において無秩序な開発が散見され、隣接する都市計画区域内の計画的開発との整合性が取れなくなっている。また、無秩序な開発が進行した地域での都市基盤整備にも困難が生じている。

(2) 都市計画決定の見直しの必要性

人口増加を前提として決定した都市計画道路など都市施設のうち、人口減少下で不要となってきているものについて、柔軟に都市計画決定の見直しを行うことが必要となっている。

(3) 農業振興地域における開発の抑制

農業振興地域においては、農産物直売所、農家レストラン、工業用地の確保など、農地から産業用地への柔軟な土地利用の変更等が求められているが、農業振興地域の変更、農地転用許可には厳しい条件が付されている。また、農地区分は周辺状況の変化に伴って変わるため、いわゆる農振白地地域の開発によ

り、隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外される「道連れ」が生じてしまう等の問題もある。

(4) 法が想定していない構造物への対応の困難性

太陽光発電施設が防災上問題となる斜面に設置されたり、景観上の支障が生じる等の事例が全国各地で見られるが、既存法令の規制では不十分であり、市町村が独自の条例で対応しているのが現状である。

(5) 市町村合併に伴う課題

市町村合併によって多くの都市自治体の区域が拡大し、都市自治体は都市部・農村部を包含した多様性に富む地域の経営主体として、様々な土地空間の管理を担うこととなった。都市自治体の財政状況や今後のインフラ更新を考えても、市域全体を対象とした計画的なまちづくり・土地利用が課題となっている。

(6) 縦割り・多重行政の弊害

土地利用に係る法・計画体系や運用の実態をみると、都市的土地利用については都市計画法、農業的土地利用については農地法・農振法といったように、縦割り・多重行政となっている。また、農地転用許可と都市計画法上の開発許可が一体的になされないことで、農地転用許可後、適切な利用がなされず、空き地化や資材置き場化する場合も散見される。さらに、都道府県との調整に時間を要し、必要な土地利用及び土地利用の規制ができなくなる事態も生じている。

Ⅱ 提 言

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じており、都市自治体は、これらに対応するため、土地空間を資源として有効に活用することが必要となる。また、土地利用に係る広域的調整や、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等の観点から自然環境の維持・保全を行うことが極めて重要となっている。

1 超高齢・人口減少時代に適した制度への転換

経済的な成長や人口増加を前提とした市街地の拡大を念頭に置いた土地利用の仕組から、都市の「縮退」・低密度化や農山漁村における課題等を踏まえた、超高齢・人口減少時代に適合的な、総合的な視点による土地利用の仕組へと転換すること。

すなわち、防災、水源管理、自然・生態系保全、グリーンインフラ等の観点から、無秩序な開発を防止し、非都市的な土地空間を保全・活用するとともに、コンパクトシティ化やファシリティマネジメントなど都市的な土地の再利用・再開発を行うことが重要となっており、こうした都市自治体の取組を支援すること。

2 都市自治体による都市と農山漁村を包含した一元的な土地利用行政の確立

超高齢・人口減少社会に移行する中で、何よりも住民の意向や地域の実情を反映した土地利用が求められている。土地利用は、住民が自らのまちを守り育てていくための最も重要な手段の一つであり、地方分権改革の方向性とも一致している。

このため、土地利用の現場である都市自治体レベルにおいて、都市的土地利用と非都市的土地利用を含めた一元的な土地利用行政を実現するための計画体系（都市・農地・山林等市域の全体を包含する土地利用マスタープランを軸とした計画の仕組）・法体系を構築すること（後掲「計画体系の全体イメージ図」参照）。

3 「計画なくして開発なし」の仕組の構築

都市自治体が意思決定した市域全体の計画体系に法的拘束力を付与し、これに基づかなければ新たな土地利用を行うことができないことを基本とする、「計画なくして開発なし」の仕組を構築すること。

関連して、農地や森林については、当該地域を保全の必要度に応じて等級化した規制状況を事前に周知する仕組を構築すること。

また、土地利用の計画の実効性を担保するため、建築物の用途や高さ・容積率といった、まちづくりに関係する規制を都市自治体が的確に行うことができる仕組みを検討すること。

4 土地利用行政の展開のために必要な権限・事務の移譲、規律密度の緩和

(1) 権限・事務の移譲、規律密度の緩和の方向性

土地利用法制の多くは全国一律の規制となっているが、地域の実情や住民の意向を踏まえて策定された計画に基づいて、都市自治体が自主的かつ総合的な土地利用行政を展開できるよう、都市自治体へ必要な権限・事務を移譲するとともに、その実施に係る裁量を広く認めること。

また、計画策定や区域指定等に係る権限と許可事務については、都市自治体への一元化を図ること。

(2) 都市自治体への権限の移譲

土地利用に係る以下の権限について、都市自治体への権限の移譲を行うこと。

ア 都市計画の線引き権限の移譲

都市計画に係る権限については、そのほとんどが都市自治体へ移譲されてきたが、残る都市計画の線引きの権限についても、政令指定都市以外の都市自治体へも移譲すること。

イ 農業振興地域の変更権限の移譲

農地転用許可権限については、指定市町村への移譲が行われたが、残る農業振興地域の変更の権限についても、都市自治体への移譲を行うこと。

ウ 特別区への用途地域指定権限の移譲

用途地域は、合理的土地利用を図る最も基本的な制度の一つであり、都市構造や都市機能の骨格に即して定める、地域に密着した制度であることから、他の市町村と同様に、用途地域の指定権限を特別区へも移譲すること。

(3) 「手挙げ方式」の活用などによる段階的な権限・事務の移譲

都市自治体の規模に応じて権限・事務を移譲したり、移譲を希望する都市自治体の自主性を尊重して、希望する権限・事務を選択的に移譲する「手挙げ方

式」を導入したりするなど、段階的に権限・事務の一元化を進めること。

(4) 規律密度の緩和

法律による規律密度について、例えば、条例による用途規制の強化や開発行為の対象の追加、住民周知手続の追加ができるようにするなど、規律密度をより緩和し、画一性を排した柔軟な仕組を構築すること。

5 既存の法令の対象とならない行為の規制

太陽光発電施設や資材置き場など既存の法令の対象とならない土地利用について、より小規模な開発についても開発許可の対象としたり、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」において防災・安全の確保、景観への配慮、周辺環境の保全、施設の適正な撤去・廃棄の観点から基準を策定して許可するなど、法的規制を行うこと。

6 社会状況の変化に即した都市施設等の計画の見直し

人口増加を前提として決定した都市計画道路といった都市施設等の整備について、地域の実情や人口減少・縮退といった社会状況の変化に即した適切な土地利用が行われるよう、市町村の計画や意向を反映しながら、速やかに見直しを進めること。

7 土地利用行政の展開に向けた所有者不明土地への対応

土地空間の一体的有効利用等への阻害要因となっている所有者不明土地について、国は、都市自治体が所有者不明のままで土地利用権を設定し、必要な施設整備を行うことができる仕組を法令整備も含めて構築すること。あわせて、所有者とその所在を明確化するため相続登記等のあり方について検討すること。

8 土地利用に係る広域的調整および自然環境の維持・保全等の仕組の構築

土地利用に係る広域的調整は、関係市町村相互の調整や都道府県による協議等を通じて行うことを原則とすること。また、地域や都市自治体の自主性の尊重と広域的観点からの効率的な土地利用の両立を図るべく、都市自治体の計画を優先することを基本としつつ、都市自治体の計画と広域的な計画との整合性を確保すること。

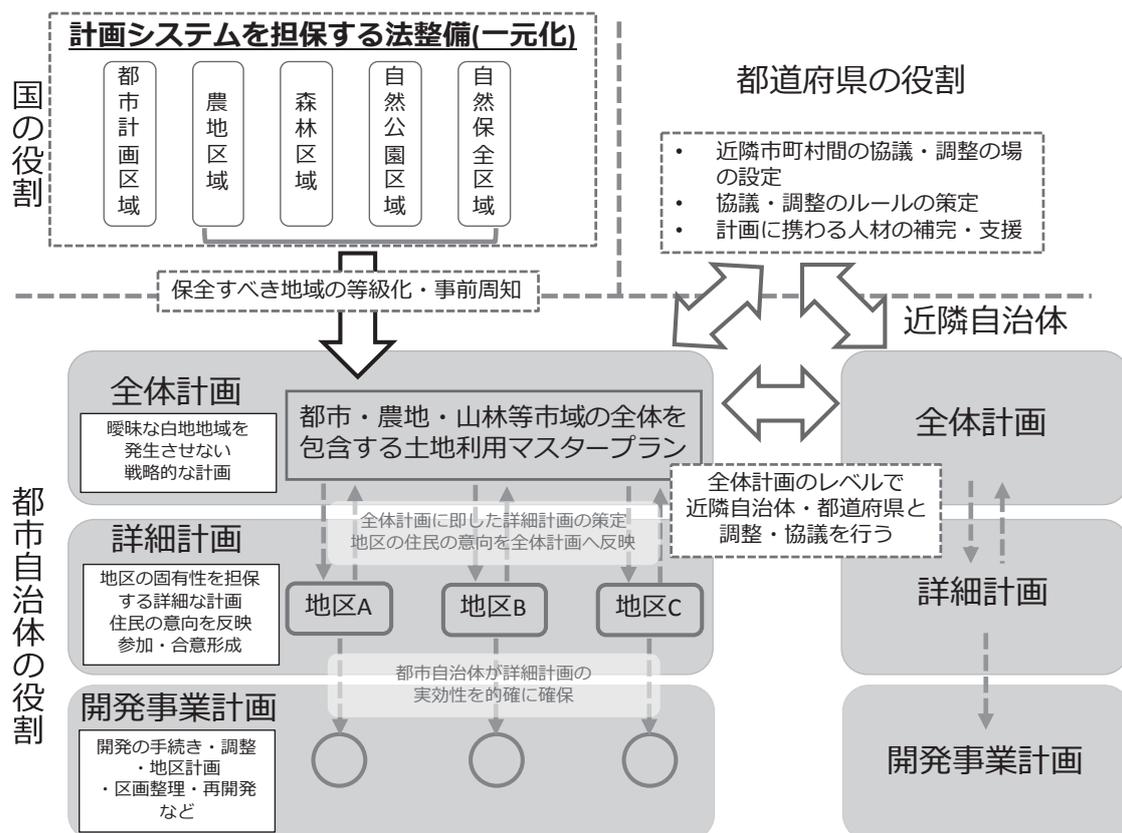
また、広域的視点を踏まえ、非都市的な土地利用がなされている地域では、

防災、水源管理、自然景観・生態系保全等のために必要な保全・管理を行うことができる仕組みを構築すること。

9 土地利用行政の展開のために必要な人材の育成・確保

土地利用行政の中核を担うべき都市自治体が効果的かつ円滑な土地利用行政を行うために、都市自治体の行政を補完する立場から、国・都道府県は、人的支援や、研修等、職員の能力向上手法・機会の提供を含めた専門性の向上のための支援を行うこと。

計画体系の全体イメージ図
(都市自治体の計画体系と国・都道府県・近隣自治体との関係性)



第II部

論考

都市・農村の一元的土地利用管理の必要性

本稿は、人口減少社会にあって持続可能な都市農村空間を実現するには、都市・農村の一元的土地利用管理制度が必要であるとの認識にたち、現行の土地利用規制の課題を整理するとともに、新たな一元的土地利用管理制度の試案を提案するものである。

まず、山梨県の甲府盆地を例に、我が国の市街地拡大の様相を、高度成長期の鉄道主導の都市スプロール、1980年以降の自動車主導の都市・農村スプロールとした上で、現行土地利用管理制度について、5地域区分による用途別土地利用管理と都市計画による土地利用管理の課題としてまとめている。

さらに新たな一元的土地利用管理制度の試案として、①市町村による土地利用に関する一元的マスタープラン、②既成市街地と保全すべき地域については基本的には現行制度としながら、中間的空間領域については市町村の条例による規制、③土地利用の時間的管理の仕組みとしての土地利用管理協定制度の導入、④広域調整の仕組みの導入を提案している。

東京工業大学環境・社会理工学院教授
中井 検裕

はじめに

戦前から戦後にかけての日本の都市計画の思想的にも実務的にもリーダーの1人であった石川栄耀は、1943年に『都市の生態』という著作の中で、「近日の都市計画は、都市でもなく村でもなく、都市と村の融合せるもの、強いて文字を探すなら『郷』であり、郷こそは100年後の都市の相である」¹と述べている。現在の日本に広がっている市街地は、国土全体から見れば東京や横浜のような大都市や、ごく一部の古くからの市街地を除けば、大部分が都市でもあり、また農村でもある、まさしく「都市と村の融合せるもの」といってもよかろう。しかし、石川が「郷」に欧米の計画的田園都市を重ねて見ていたのに対して、現在の日本の市街地は、残念ながら石川の思い描いたものとは異なる無計画の「郷」となっている。

我が国の最初の都市計画法から100年、そして現行都市計画法からまもなく50年を迎えようとしている。これまでの都市計画を一言で言えば、成長する都市を前提に、都市域の内側での必要な基盤施設の整備と、旺盛な開発圧力を背景とした土地利用の整除ということに尽きるように思う。それに対して、これからの都市計画でまず考えるべきことは、都市という限られた空間でなく、都市でもあり、また農村でもある広がってしまった都市圏を「都市農村空間」として捉え、これに一元的な計画を施すことだろう。

本稿では、都市農村計画の中でも主に土地利用に焦点をあて、その一元的管理について論じることとしたい²。

1 市街地の拡大と土地利用規制の課題

本節では我が国の市街地拡大の様相を、山梨県の甲府盆地を実例として紹介し、その後、土地利用規制の課題をまとめることとする。

(1) 甲府盆地の市街地拡大の様相

山梨県は、人口約88万人（2005年国調）の比較的小さな県で、既に国調ベースでは2000年に人口のピークを迎えた人口減少県である。地方県にもれず、モータリゼーションは大変進行しており、2007年3月末のデータによれば、人口1,000人当たりの自動車保有台数は836台と群馬県、長野県に次いで全国第3位となっている。国土交通省の貨物旅客地域流動調査（2007年）によれば、旅客の輸送機関別分担率は自動車が97.6%と、圧倒的に自動車に移動を依存している地域である。

地形的には西は南アルプス、南は富士山、北と東は秩父・奥多摩・丹沢の山々に囲まれ

¹ 石川栄耀（1943），『都市の生態』，春秋社、高崎哲郎（2010），『評伝・石川栄耀』，p.128，鹿島出版会より再引用。

² 本稿は、中井検裕（2016），『現行都市計画制度の課題と改正試論』，吉田克己・角松生史編，『都市空間のガバナンスと法』，第2章，信山社をベースとして、これを編集し、新たに加筆修正を加えたものである。

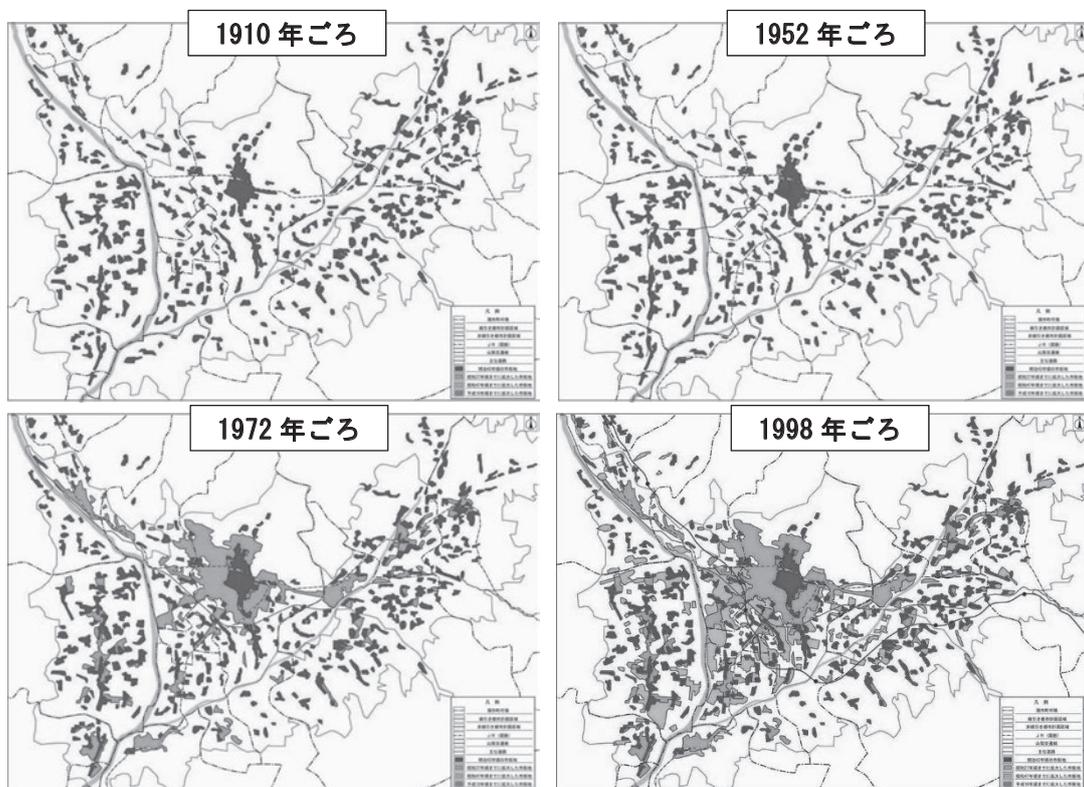
ており、平地は県庁所在地である甲府市（人口20万人：2005年国調）を中心とする甲府盆地に限られている。盆地の総面積は約5万haであり、2003年時点では28の市町村があったが、市町村合併が進んだ結果、2010年4月現在では12の市町となっており、ここに、県の全人口のおよそ3/4にあたる66万人が生活している。

甲府盆地が過去100年間に、どのように市街化されてきたかを見たものが図2-1-1である。もともと盆地には、城下町甲府と周辺に集落が分散して存在しており、このパターンは1952年（昭和27年）ごろまではほとんど変わっていない。言い換えれば、明治から20世紀の前半くらいまでは、ほぼそれ以前の市街地の状況が継続していた。しかし、20世紀の後半に入ると、市街地の拡大が始まる。

1952年から72年はちょうど高度成長期に当たるが、この時期の市街地の拡大は甲府の周辺にほぼ集中しており、同時に二次的な核としてJR中央線に沿って塩山、山梨、石和、韮崎などが成長した。この時期の市街地の拡大を一言で言うならば、鉄道主導の都市スプロールであったと言ってもいいだろう。

これが1972年から1998年の間になると、市街化の様相はそれまでと一変し、駅が中心ではなく、点在する既存集落と既存集落の隙間を舐め尽くすような形態で市街化が進行している。それまでの鉄道主導の市街地の拡大から、自動車主導の市街地の拡大へと変化したことが明らかである。言い換えれば、それまでの鉄道主導の都市スプロールに、自動

図2-1-1 甲府盆地周辺の市街地の発展過程



出典：山梨県提供資料

車主導のいわば農村スプロールが加わったのである。その結果、2005年の国勢調査において、甲府盆地内の DID 地区は合わせて面積約5,000ha で人口25万人である。これは盆地の総面積・総人口と比較すると面積はわずかに1割、人口は半分にも満たない。いかに低密度で盆地全体が市街化されてきているかが見て取れよう。

こうした市街化の状況は、甲府盆地に限られているわけではなく、むしろ甲府盆地は我が国の都市の代表的な事例と考えてもまちがいはない。

(2) 5地域区分による用途別の土地利用管理体系

このような市街地の状況に対する我が国の土地利用管理に関する現行法体系は、まず国土を都市、農業、森林、自然公園、自然保全の5地域に区分し、そのそれぞれに個別法によって土地利用の計画管理の体系を用意する、いわば用途別の土地利用管理体系をとっている。これらの地域指定は都道府県によって行われ、必要に応じて重複して指定されるため、5地域の指定面積の単純合計は国土面積の約1.6倍となっている³。とはいっても、自然保全地域はそもそも国土の0.3%にすぎず、また自然公園地域と都市地域の重複もそう大きくはないことを考慮すると、本稿で問題となる都市農村の地域は、概ね都市地域のすべてと農業地域、森林地域の一部と考えていいだろう。結果として都市農村の地域においては、都市地域に対応する「都市計画法」による土地利用管理、農業地域に対応する「農業振興地域の整備に関する法律」（以下、農振法）による土地利用管理、森林地域に対応する「森林法」による土地利用管理のいずれか1つ、若しくは重複指定されている区域にあっては重複している数だけの土地利用管理が適用されることになっている。

ア 相対的に管理の緩い地域の存在

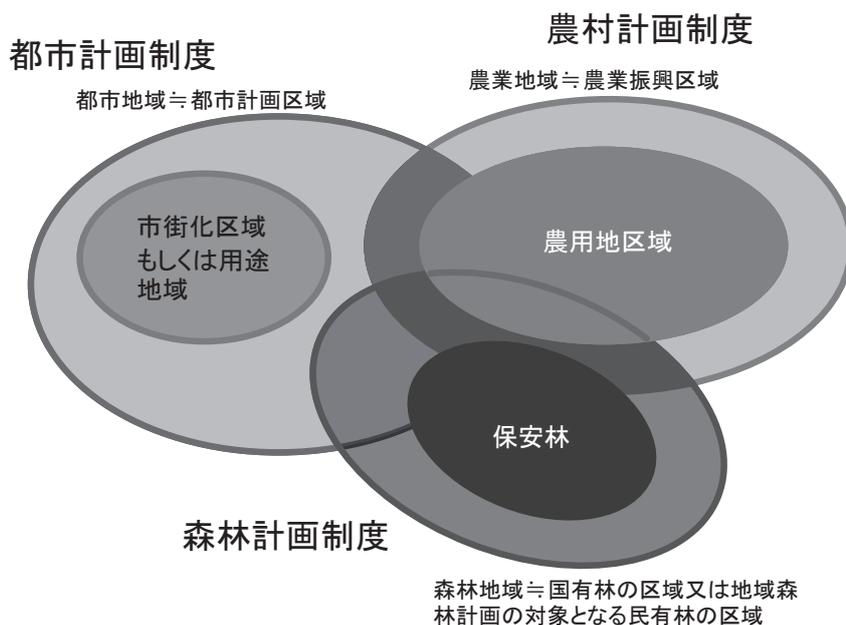
このような複数の用途別土地利用管理体系の適用は、本質的に次のような問題を抱えている。

そもそも我が国の用途別の土地利用管理の基本構造は、当該用途にとって相対的に重要な地域とそうでない地域に分割し、前者の地域においては相対的に厳密な管理を、後者において比較的緩やかな管理を適用する形となっている。例えば、都市地域（≡都市計画区域）にあっては、相対的に厳密な管理が行われる市街化区域（線引きされていない都市計画区域にあっては用途地域の指定区域）と少なくとも都市的（建築的）な観点からは管理の緩い市街化調整区域（線引きされていない都市計画区域にあってはいわゆる非線引き白地区域）、農業地域（≡農業振興区域）にあっては、農用地区域とそれ以外であり、森林地域も同様である。

図2-1-2はこれを模式的に表したものであるが、こうした構造は、それぞれ個別の土地利用管理にとっては合理的である。しかし、そもそも個別の土地利用管理の目的が、都

³ 2014年3月末時点、国土交通省資料より。

図2-1-2 用途別の土地利用管理



市地域であれば「都市的環境」の整備であり、農業地域であれば「農業生産の維持・向上」であり、森林地域であれば「森林保全」と異なる以上、どうしても図に示されるように、いずれの目的からも比較的管理の緩やかな地域、言い換えればいずれの土地利用管理からも手薄な地域が存在することになり、これがいわゆる白地区域である。そして都市でもなく農村でもない無計画の都市農村空間のほとんどはこの白地区域であり、そこには我が国の土地利用の抱える問題の少なからぬ部分が集中していることはよく知られた事実である。

また、こうした白地区域では、用途別の管理が重複していることも少なくない。重複している場合の調整手段として、国土利用計画法による土地利用基本計画があるが、その内容は極めて形骸化しており、調整は全く機能していないといっても過言ではない。

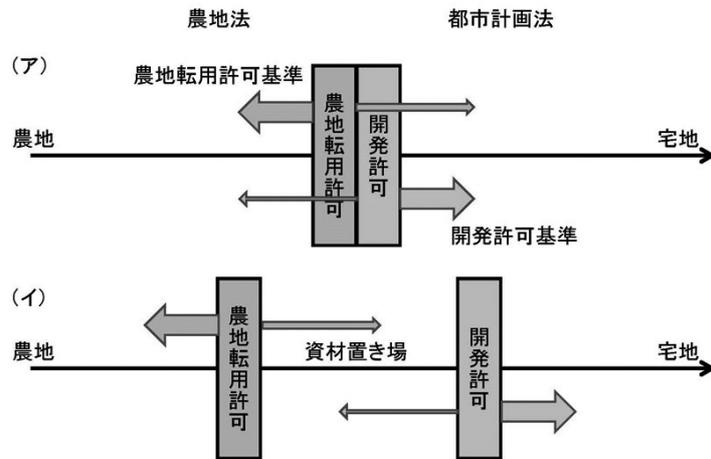
イ 土地利用の変更管理の不連続性

こうした複数の用途別土地利用管理体系のもう1つの問題点は、土地利用の変更管理が連続的に行われない点である。農地が宅地に土地利用転換される場合を考えてみよう。

この場合、一般的には、農地の土地利用管理の側からの農地転用許可と、宅地（都市）の土地利用管理の側からの開発許可の両方が必要である。しかし、農地転用許可は基本的には優良な農地を守る仕組みであるから、優良な農地は転用させないということで従前がどのような農地だったかには大いに関心があるが、転用後にどのような用途になるかについては、それほど関心がない。一方、開発許可は、開発後の土地利用には大いに関心があるが、従前の土地利用についてはそうでもない。

この時、農地から宅地への土地利用変更管理を連続的に行おうとすると、以下のような問題が生ずる。

図2-1-3 農地転用許可と開発許可



1つは、図2-1-3のアに示されるように農地転用許可申請と開発許可申請が多少の時間差はあってもほぼ同時に行われる場合である。この場合は、農地転用許可の担当と開発許可の担当が協議することによって、一元的な土地利用変更管理が達成できそうに見えるが、実は農地転用許可と開発許可の権限が同一地方公共団体にあるとは限らない。農地転用許可の事務主体は都道府県若しくは指定市町村であるのに対して、開発許可は都道府県、指定都市若しくは中核市であり、これらが異なっている場合も少なくない。こうした場合には、日頃からよほど密接な協議体制が築かれていない限り、一元的な土地利用変更の管理は難しいと言わざるを得ない。

いま1つは、同図のイに示されるように、農地転用許可と開発許可の間に時間的なギャップがあり、例えば一時的に資材置き場などで利用される場合である。現実にはこうした場合が決して少なくないが、このような場合には、農地転用では転用後の土地利用管理が行われず、開発許可では開発前の土地利用管理が行われなため、いつの間にか崩壊的に農地が宅地に無計画に転換されてしまうことになる。

(3) 都市計画による土地利用管理の課題

上記では、複数の土地利用管理がもたらす課題を述べたが、都市農村地域で最も大きな役割を果たすべき土地利用管理制度は、やはり都市計画法によるものである。そこで以下では、都市計画による土地利用管理の課題をまとめることとする。

ア 硬直的な都市計画区域

我が国の都市計画法は、基本的に1つの生活圏を1つの都市計画区域に設定し、その中で都市機能を充足できるような基盤施設と、土地利用の配置を決めていくということが主な内容となっている。しかし、郊外化とモータリゼーションの進展によって、日常生活圏は

1つの都市計画区域を超えてはるかに拡大しており、もはや都市計画区域という法の適用領域だけでは、都市農村どころか都市の制御もできなくなっているのは明らかである。

例えば、先に紹介した甲府盆地を取り上げると、現行法による都市計画区域が設定されたのは1970年であり、盆地区域には6つの都市計画区域が指定された。当時は、高度成長期に市街地の拡大が進んだとはいえ、既に述べたように鉄道主導のスプロールであって、まだそれぞれの鉄道駅を中心とした生活圏、及び既存の都市的集積を中心とした生活圏は比較的独立性を保っていたと言える。

その後、盆地内の都市計画区域は7つと増えたのとは逆に、自動車主導の農村スプロールが進行するに伴い、生活圏、商圈ともに広域化と盆地内の一体化が進んできており、実際、今では甲府盆地は一体であり、事実上1つの都市と考えることが適切である。したがって、本来は7つの都市計画区域ではなく、1つの都市計画区域として考えるべきであることは明らかであろう。また、甲府の場合、盆地のほぼすべてが都市計画区域とされているため、地形的に都市計画区域外には開発が進行しにくいということはあるものの、それでも比較的地形が平坦な高原状の地域には、都市計画区域を超えて開発が進行している。

こうした状況を、現行制度の範囲内で修正しようとするれば、複数の都市計画区域を統合して1つとし、それを更に外側に向けて拡大していくしかない。しかし、連担する都市計画区域を1つにまとめるのは、線引き同士、非線引き同士ならまだしも、線引きと非線引きを1つにまとめるには、すべてを線引きにするか、線引きを廃止するかのいずれかの選択となり、極めて困難である。また、都市計画区域を広げることは、一般的には新たな規制と認識されていることから、地域の反発が激しく、なかなか容易でないというのが実態である。

イ 分権と広域調整

第2の課題は、分権が進行している一方で、それに対応した広域調整の仕組みがないという点である⁴。

本来、地域のことは地域で決めるという分権は望ましい考え方であり、都市計画制度もこの考え方にもとづき、この間分権を進めてきた。もともと1968年法制定時には、都市計画権限のおよそ7割から8割ぐらいは都道府県が有しており、市町村には2割程度しか与えられていなかったが、2000年の第一次地方分権一括法、さらには2011年の第二次一括法を経て、今ではこれが完全に逆転し、ほとんどの都市計画は市町村が決定するようになったと言われている。

分権が進めば、意思決定の空間的単位は小さくなっていく。一方で、前節で見たように、モータリゼーションを主因に都市は巨大化し、もともと独立していた都市も一体化して

⁴ 広域都市計画の課題と調整の必要性については、中井検裕（2011）、「分権下における広域計画」、蓑原敬編著、『都市計画：根底から見なおし新たな挑戦へ』、学芸出版社に詳しく論じている。

いっており、このギャップを埋めるための意思決定の広域調整は不可欠である。市町村合併は広域調整問題を解決する1つの方法と期待されたものの、甲府盆地の例を見ても明らかのように、合併は中途半端に終わったと言わざるを得ない。また、合併によってだいたい崩れてしまったとはいえ、もともと市町村というのは、単なる行政サービス供給の単位というだけでなく、文化や歴史、伝統、生活慣習や価値観の一まとまりの単位でもある。したがって、今日的な要請として、いわば後から登場した広域調整の要請に合わせて市町村を合併することは本末転倒とも考えられ、必ずしも好ましいとは思えない。

ウ 開発と建築のコントロール

開発と建築のコントロールに関しては、更に2つの課題がある。1つは、都市計画行政と建築行政の分離という課題、いま1つは、裁量を許さない羈束行為であるという課題である。

そもそも土地利用のコントロールは、土地と建物を一体的に対象とすることが望ましいことは明らかである。しかし、都市計画制度の誕生時に端を発する都市計画行政と建築行政の分離は、土地利用の的確なコントロールを難しくさせている大きな理由の1つとなっている。例えば都市計画法の開発許可は、土地の「区画形質の変更」が対象であるのに対して、建築基準法はあくまでも建築物の新增改築等が対象であるから、区画形質の変更も伴わず、かといって建築物が新築されるわけでもない資材置き場や青空駐車場、あるいは近年ではソーラーパネルの設置などは、明らかに土地利用という観点からはコントロールの対象とすべきであるが、都市計画行政と建築行政の隙間に落ちてしまっている。本格的な人口減少の時代を迎え、以前のような活発な建築活動が前提とされない時代には、建ぺい空間もさることながら、むしろ非建ぺい空間のコントロールが一層重要になると思われるが、ちょうどその部分が土地利用のコントロールの対象から欠落していることになる。

また、既によく知られているように、確認というのは裁量のない羈束行為であって、判断に裁量は許されていない。その背景には、建築規制は財産権をかなりの程度に規制することになるため、規制内容は事前明示・事前確定でなければならないと、あとはそれを粛々と「確認」するだけでなければならないという論理がある。しかし建築確認の中でも集団規定は、まさに建築物の集団の観点から市街地環境を統制する部分であり、集団である以上、当然その最適解は立地や周囲の状況によって異なっていると考えるべきであり、特に我が国のように周辺状況の変化のスピードが欧米諸国と比較すると速い場合にはこのことがあてはまる。

2 新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論

以上のような課題に対応するものとして、本節では新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論を述べてみたい。

(1) マスタープラン

分権が不可逆的な大きな潮流であることを考えると、新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の中心的主体は市町村ということになるだろう。

そこで、まず必要なことは市町村による土地利用管理の目標となる一元的なマスタープランである。

現行制度における土地利用に関するマスタープランとしては、国土利用計画法の土地利用基本計画（都道府県は必須、市町村は任意）、都道府県が都市計画区域ごとに策定する都市計画区域マスタープラン、市町村が策定する都市計画マスタープラン（都市計画区域を有する市町村は必須）などがある。これらを再編し、すべての市町村が、その全域をカバーする土地利用マスタープランを策定することを提案したい。内容的には、現行の市町村による都市計画マスタープラン相当のものが最低限考えられるが、今後の人口減少の進展、及びそれに伴う市街地の縮退を考慮すると、現行の緑の基本計画に含まれるような非建ペイ空間のあり方にも言及したものが望ましい。

なお、都道府県によるマスタープランについては、広域調整の項目で述べることとする。

(2) 土地利用管理

新たな土地利用管理制度については、まず、以下の4点を考慮すべき点として指摘しておきたい。

第1に、新たな土地利用管理制度は、都市や農村の別によらず一元的なものとする。したがって、対象地域は当然、市町村の全域となる。

第2に、分権が進み都市計画、建築行政も基本的には自治事務と整理された現在、土地利用規制は、アメリカのように基礎自治体が条例で内容を定めることとし、国の法律はいわゆる授権法にとどめるという方向が考えられる。しかしながら、憲法で保護された財産権の問題、現行制度との連続性、市町村のマンパワーなどを考えると、全面的な授権法型への移行には法律的にも実務的にもまだまだ議論が必要であり、現実的な提案とは思えない。したがって、ここでは、理想的には全面的な授権法型への転換が望ましいとしつつも、より現実的な制度として、既に市街地として出来上がっている地域（以下、既成市街地）と、森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については現行型の国の仕組みで対応し、残りの中間的な地域は、地域によって相当事情が異なるので基本的には自治体が条例で管理する仕組みを導入することを提案したい。

第3に、現行土地利用規制は用途地域に代表されるゾーニングが基本となっているが、これに加えて、地区計画、さらには新たにイギリス型の計画許可制度を導入し、ゾーニングを徐々にこれらに置き換えていくことが望まれる。その理由としては、ゾーニングは建築行為が活発な時代にそれを効率的に処理するには有効であるが、これからの人口減少を考えると開発や建築行為自体の量や規模が小さくなり、ゾーニングのようないわば網の目の大きな投網型の規制ではコントロールの精度が低く、ターゲットを的確に捕捉できない

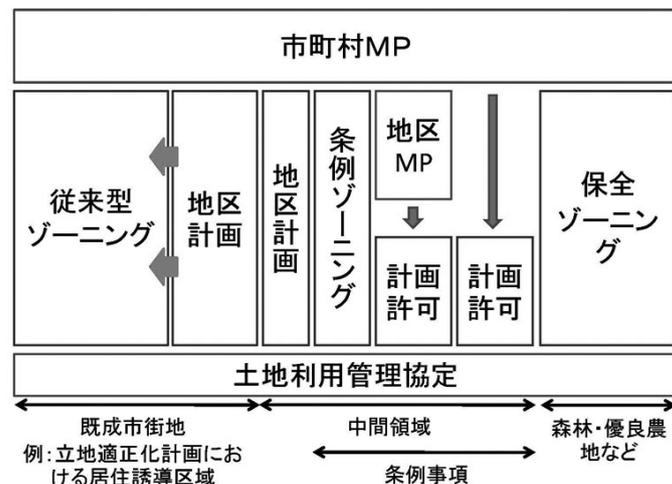
と考えられるからである。このことはとりわけ、もともと建築密度の低い都市と農村の融合する地域であてはまると思われる。

第4は時間軸に沿ったマネジメントとしての土地利用管理協定の導入である。現行の土地利用規制は都市が成長する段階を想定しているので、土地利用転換は非都市的土地利用から都市的土地利用への一方向のみで生じ、都市的土地利用は農地やあるいは雑木林が転換されることによって発生するということが前提となっている。したがって、その発生の瞬間という時間軸上の一断面を捉えて、その断面のみで規制すれば十分であるという考え方をとっている。しかし、人口減少が本格化し、さらには既にその萌芽的兆候は生じているが都市の縮退といったような現象が始まると、典型的には郊外住宅地の空き地、空き家や耕作放棄地の問題のように、時間軸上の一断面の規制では土地利用を適切にコントロールすることはできず、時間軸に沿った土地利用「管理」の仕組みを導入していく必要がある。

以上を図にまとめたものが、図2-1-4である。

まず土地利用の目標として、市町村のマスタープランがあり、国土はこれによって全土がカバーされる。森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については、国の用意した保全型のゾーニングによって規制する。このゾーニングは、森林法、農地法・農振法、自然公園法などのうち、開発規制に係る部分を整理統合した上で強化する形が想定される。一方、既成市街地については、ほぼ従来の市街化区域内若しくは用途地域が指定されている区域内の土地利用規制を踏襲するものとする。したがって、用途地域と地区計画が基本となるが、既に各地で努力されているように、地区計画の範囲を拡大し、徐々に用途地域を置き換えていくことをイメージしている（この意味で矢印がつけられている）。ただし、既成市街地の範囲については、従来の市街化区域や用途地域の指定区域は今後の人口減少を考慮すると多くの地域では指定が広すぎるという問題があるので、例えば2015年に導入された立地適正化計画における居住誘導区域相当が望ましいと

図2-1-4 新たな一元的土地利用管理制度（試案）



思われる。

既成市街地と保全地域の中間的な地域、すなわち都市と農村の融合的な地域については、各自治体が条例で土地利用管理の内容を決定するものとする。したがって、その内容は自治体により様々であるが、大きくは、従来の地区計画を用いる方法、条例でゾーニングを決めて規制する方法、新たに導入する計画許可制を用いる方法などが考えられよう。それぞれ順に、ドイツ型、アメリカ型、イギリス型といってもいいかもしれない。このうち、地区計画については市街化調整区域で適用された例、集落地域整備法による集落地区計画の例などがあるし、条例ゾーニングについては長野県旧穂高町（現安曇野市）の例など参考になる事例が既に各地にある。

イギリス型の計画許可制は、土地と建物を一体的に、しかも事前確定型でなく裁量をもってコントロールするという点からは、都市と農村の融合地域のように必ずしも目標とする土地利用像が固定的ではなく、柔軟な対応が求められる地域では望ましい制度であると思われる。こうしたイギリス型の計画許可制は、もともと1968年都市計画法の原案の段階で導入が検討されたが、「私権制限の基準があいまいに過ぎるという法律論によって削除された」⁵ 歴史がある。もちろんイギリスで計画許可制が成立している背景には、独自の考え方、社会背景、文化があることが承知しているが⁶、時代背景も価値観も当時とは大きく変わっている。例えば、まちづくりの機運が高く、土地利用の将来像の策定に向けて合意の進んだ一部の地域については地区レベルで詳細なマスタープランを作成し、まずはその地域に限って計画許可制を導入するといった限定的な導入から再検討を始める価値は十分にありと考えている。

最後に既に述べたように、都市の縮退の場面においてはマネジメントの仕組みが必要であり、これを担うのが土地利用管理協定⁷である。

土地利用管理協定は土地所有者（若しくは利用者）と自治体の間で土地利用の管理について締結される協定であり、例えば、空き地や空き家の適正な管理、農地の継続的利用など、内容は土地利用の時間的側面に関わるものである。これまでの土地利用管理は what to use を対象とするものであったのに対して、土地利用管理協定は how to use を対象とするものであり、人口減少・都市の縮退時代には不可欠な手段である。当事者双方の同意によって締結される任意の協定であるが、現行の建築協定や景観協定のように承継効を有することが望ましいため、法定協定として法律に位置づけることが望ましいと考える。

⁵ 大塩洋一郎編著（1981）、『日本の都市計画法』、p.134、ぎょうせい。

⁶ イギリスにおける計画許可制の成立の背景については、中井（2016）・前掲論文において詳しく述べている。

⁷ 土地利用管理協定については、イギリスで106条計画義務（s106 planning obligation）と呼ばれている制度のイメージに近い。106条計画義務についてはその前身である計画協定について報告した中井検裕（1994）、「イギリス：計画協定によるネゴシエーション型まちづくり」、小林重敬編、『協議型まちづくり：公共・民間企業・市民のパートナーシップ&ネゴシエーション』、学芸出版社を参照されたい。

(3) 広域調整

既に述べたように、この新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の中心的主体は市町村である。しかし中心的主体を市町村とするならば、一方で、2 (3) イで述べたように、広域調整の仕組みも不可欠となる。

仕組みとしては2つが考えられよう。

1つは、1つの都市圏を構成する複数の市町村の協議体に、調整役としての都道府県、及び第三者的立場の専門家を加えた主体によって、広域のマスタープランを作成することで事前に広域調整を行う方法である。ただし、マスタープランといっても従来の事前確定・青写真的なものというよりは、枠組み（フレームワーク）を設定することで、圏内の個々の市町村が策定する土地利用マスタープランを緩く誘導するようなものが考えられる。

いま1つは、一市町村を超えるような影響を有する土地利用が登場する際には、都市圏を構成する複数の市町村からなる協議体との協議を義務付ける方法である。マスタープラン方式に対して、アセスメント方式と呼ぶこともできよう。

後者は土地利用に問題に限られるので、仕組みとしては比較的簡便と思われるが、広域の土地利用問題は、当然、広域の基盤施設整備とも密接に関係することから、本来的にはマスタープラン方式の方が望ましいように思われる。いずれにせよ、市町村の協議体の組成と、程度の差はあれ都道府県の関与が必須となる。

3 都市・農村の一元的土地利用管理に向けて

本稿では、主に制度的な観点から一元的土地利用管理のあり方を論じてきた。もちろん、一元的土地利用管理制度を実現するにはこうした制度的課題に取り組まねばならないことは言うまでもないが、それはあくまでも手段であって、目的は、これまでのように都市は都市システムの中で捉え、農村は農村システムの中で捉えるというのではなく、都市環境と自然を含む農村環境は相互に依存する大きな1つの環境システムであり、したがって、都市も農村もなく、これらを一元的に捉えることにある。

相互に影響しあう一連の都市群に対してリージョン（広域都市圏）という用語を定義したのは、近代都市計画の祖の1人であるパトリック・ゲデスであるが、もともとゲデスは動植物の生態学者であり、植物相や動物相を分析するには生物生息環境（habitat）に着目することが当然と考えたからと言われている。ゲデスの言うリージョンとは、都市環境と自然環境を一体的に考える単位であり、すなわち都市農村にほかならない。

成長の時代は、都市環境が農村環境を一方的に侵略する対立の時代であったが、少なくとも人口減少が不可避の我が国においては、都市も不規則に多孔質化していき、ますます都市環境と自然環境の融合的環境を実現することの重要性が高まっている。

国土交通省の社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会に設けられた都市計画制度小委員会は、2012年9月に「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」をとり

まとめ、その中で、めざすべき都市像として「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方がともに実現された都市を掲げ、はじめて都市の農業を都市内における重要な土地利用と位置づけた。また、このことに呼応するように、2015年4月には都市農業振興基本法が公布され、都市農業の位置づけが基本法レベルで明確にされることとなった。さらに、2017年2月に閣議決定された都市計画法改正法案においては新たな用途地域として「田園住居地域」が提案されており、これによって用途地域レベルにおいても農地が明確に位置づけられることになる。

1968年都市計画法によって線引き制度が導入された当初は、都市内の農地、特に市街化区域内の農地は「あってはならない」宅地化すべきものとされたが、それが時代の変化とともに、まず「あってもよいもの」に変わり、そして「あるべきもの」へと昇華しつつあるといってもよい。

こうした動きの延長線上には、都市・農村の一元的土地利用管理がある。その意味で都市・農村の一元的土地利用管理は必然であって、これなくして持続可能な都市農村空間の実現はない。

自主的かつ総合的な土地利用の実現 — 条例にみる自治体の取組みを素材として —

本研究会の目的は、市町村が中心となって自主的かつ総合的な土地利用を実現することを明らかにするものである。また、それは同時に、「一元的で包括的な法体系への転換」の方策を探るものでもある。本稿では、これらの目的を達成するための検討素材として、自治体における条例による土地利用行政のあり方を検討し、計画技術の重要性と、これにより実現される「水平的調整」「垂直的調整」における日本の土地利用の課題を提示した上で、条例に見られるこれらの課題への対応策を提起している。

駒澤大学法学部教授
内海 麻利

はじめに

本研究会（「土地利用行政のあり方に関する研究会」）の目的は、都市自治体が各々の実情に応じた主体的な土地利用を計画し、総合的なまちづくりを推進していくことを検討するというものである。これを地方分権改革（1999年）で示された地方公共団体の役割、すなわち「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法1条の2）に照らして考えれば、本研究会の目的は、市町村が中心となって自主的かつ総合的な土地利用を実現することを明らかにするものであるといえる。また、この研究会では、「一元的で包括的な法体系への転換」というものが示されているが、上記の目的を達成するためには、これがいったいどのようなものかを明らかにすることが課題であるといえよう。

本稿では、本研究会の目的を達成するために素材を提供するという観点から、自治体における条例による土地利用行政のあり方を考察してみたい。本稿で条例を取り上げる理由は、条例は、法令で対応できていない地域の問題を顕在化させる性質をもち、また、自主立法権の行使、すなわち自治体の自主性の表れそのものであるといえるからである。

1 総合的な土地利用を実現するための論点

(1) 土地利用と計画技術

まず、総合的な土地利用を実現するための論点を考えてみたい。

本研究会の趣旨にも記されているように、現在の日本の土地利用に関する計画・規制制度の体系は、重層的で複雑なものとなっている。他方、近年、国土政策の役割は開発の促進から総合的な国土管理へと変化し、国土政策には地域性を重視した、総合的な視点による持続可能な土地利用の実現が求められるようになってきている。このような要請に対して、現行の土地利用制度のもとで総合的な視点による土地利用をいかに実現するのか、また、その実現に当たり住民に身近な行政主体である市町村と広域的な行政主体である都道府県のそれぞれの役割を踏まえて、両者の役割と関係をいかに制度化するのかが重要であるといえる。地方分権化を背景に国土政策に求められる役割が変化する今、土地利用制度の構造が問われている。特に、持続可能な都市自治体の発展をめざして、むしろ持続型あるいは縮退型都市計画¹が求められるなかで、国土全体を視野に入れた土地利用計画の重要性は増している。

以下では、土地利用計画・規制制度の役割と計画技術について考えてみたい。まず、計画技術の性質の1つに、「公共性」があげられ、これは、都市空間が経済活動と生活の共

¹ 内海麻利（2012）、「拡大型・持続型・縮退型都市計画の機能と手法—都市計画の意義の視点から」、公法研究、(74)、pp.173-185、日本公法学会。

同の場であり、その利用が広く住民の利益に関わることによる性質である。それゆえ政府の強力な介入を要し、各空間における社会的な合意を得るための民主性が求められる。2つに、「全体性」である。これは、土地利用が、連続した空間全体に影響を及ぼし、さらに各空間を調整及び整合させることにより、都市全体の機能を高め、結果として個々の主体をとりまく環境の向上に寄与するという理論的構造を有しているという性質である。3つに、「時間性」である。これは、土地利用が時間の経過に伴う変化（例えば、老朽化、樹木の生育というような物理的变化等）に影響を受けるため、時間軸を考慮しなければならないという性質である。これらの性質との関係で土地利用計画・規制制度における計画の役割を考えてみると、「計画」は、「公共性」における正当性を民主的手続により担保する道具として、「全体性」を考慮して対象とする空間を示すとともに各対象空間を調整及び整合する道具として、「時間性」において計画は、目標像とそのプロセスを示す道具として機能するために存在してきたといえる。つまり、土地利用には、「空間を有効に活用するため、手段を総合させる「計画技術」が重要になるといえる²。

(2) 水平的調整と垂直的調整

では、地域の求める総合的な土地利用を実現するためには、計画技術を用いて、どのような点に留意すればよいのか。単純に考えれば、総合的な土地利用を実現するためには、総合的な土地利用計画を策定し、それを実現することとなるが、後述する現行の土地利用制度を念頭に置いて考えたとき、総合的な土地利用を実現するためには、少なくとも2つの視点が必要であると考えられる。

その1つは「水平的調整」である。これは、現在、各分野の個別法を根拠とした個別計画が存在し、いわゆる縦割り状況を生み出しているが、各空間を調整及び整合させるため、個別計画間の調整・連携を図り、総合的な土地利用を実現するという視点であり、上述の「全体性」と深く関わる。他の1つは「垂直的調整」である。これは、各空間における社会的な合意を得るために、市町村の土地利用計画のような住民の意向をダイレクトに反映する狭域的なレベルの計画と広域的なレベルの計画によって調整し、適正な土地利用を実現するという視点であり、各公共団体が当該管轄するエリアの「公共性」と深く関わる。

また、その実現については、「時間性」を踏まえて「計画」と「手段」を連携させるという視点も必要となろう。「総合的な視点による適正な土地利用の実現」という観点に立ち、土地利用制度を構造的に捉えるならば、少なくともこれらの視点が必要であると考えられるが、日本の法令による土地利用制度については更に複雑な課題がある。

² 内海麻利 (2015), 「土地利用規制の基本構造と検討課題—公共性・全体性・時間性の視点から」, 論究ジュリスト, (15), pp.7-16, 有斐閣。

(3) 水平的調整に関する課題

まず、水平的調整の視点から見てみたい。日本の土地利用に関する計画・規制制度は、各行政分野の異なる目的からなる個別計画により区分され、異なる趣旨に基づく規制が行われている。このことにより、これらの計画や規制が重複する地域や、どの法令においても位置付けられない地域、いわゆる「計画白地」と呼ばれる地域が存在する。とりわけ、計画白地地域については、農林水産業の生産の場であるとともに、均衡ある生態系や地球環境の基礎となる自然空間を内包している場合が多い一方で、法体系の隙間に位置するがゆえに規制の緩い地域でもある。そのため、農地や山林で無秩序な土地利用が行われている実態があり、土地利用制度の課題となってきた。

確かに、これらの個別法を調整する上位の計画としては、国土利用計画法による国土利用計画が存在するが、その計画内容は、「個別計画の区域の追認にすぎない」、「抽象的な方針に止まり直接的な実現手段を持っていない」といわれている³。

このような制度環境の下、全国調査（表2-2-1）⁴では、市町村条例において独自の総合的土地利用計画を位置付ける（条例に定める）動きが見られた。そして、当該研究会において行われた都市自治体に向けたアンケート調査⁵においても、土地利用の状況は変化をみせつつも、条例の仕組みとしては、類似した傾向があることがわかった。これらの条例には、1つの個別法のみでは対応できない総合的な課題を対象に、地域の実情に対応する独自の土地利用計画を位置付け、その策定方法及び実現方策を定めるものなどが少なくない。

以上のような法令の状況や市町村が制定する条例の実態から、現状の法体系では総合的な土地利用を具体化する計画はなく、法令による土地利用制度は目的や手段を調整し、連携させるといふ水平的調整が充分機能していないことがわかる。つまり、総合的な視点による土地利用を可能にするためには、都道府県や市町村が総合的土地利用計画により独自の制度展開を実施することが不可欠であり、この計画を法令との関係を踏まえ、いかに位置付け運用するかが論点となる。

(4) 垂直的調整における課題

一方、垂直的調整は公共団体間の役割分担や地域住民の意思をいかに反映させるのかという観点を要する。すなわち、既に述べたように各公共団体における「公共性」の調整である。地方自治法の改正により、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（地

³ 大方潤一郎（1999）、「自治体総合土地利用計画の必要性と課題」、日本不動産学会誌、13（4）、pp.26-33、日本不動産学会など。

⁴ 内海麻利（2010）、『まちづくり条例の実態と理論－都市計画法の補完から自治の手だてへ－』、p.232、第一法規。筆者が2002年に行った全国の都道府県並びに市町村の土地利用に関する条例調査。

⁵ 都市自治体813市区を対象（回収573市区（70.5%））に2016年9月23日～10月14日の期間に行われたアンケート。このアンケートでは、表2-2-1の調査段階（2002年）以降に制定された土地利用に関する包括的な市町村条例として、「みよし市まちづくり土地利用条例」（2003年）、「熱海市まちづくり条例」（2005年）、「敦賀市土地利用調整条例」（2011年）、「岡崎市土地利用基本条例」（2015年）などが提示された。

方自治法1条の2)とされ、このうち都道府県は、市町村を包括する広域の自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない事務(同法2条5項)を担うこととされた。そして、地方分権改革後の市町村と都道府県における新たな役割論が議論されてきた。このような分権改革による県の役割を踏まえ、「垂直的調整」の視点から土地利用制度を顧みると3つの論点があげられる。

第1に、都道府県と市町村の計画間調整である。個別法令と国土利用計画法では、都道府県計画への「即する」「基本とする」「適合する」という関係が示されている。例えば、国土利用計画法においては、市町村計画は、都道府県計画を「基本とする」(国土利用計画法8条2項)関係である。しかし、地方分権改革の趣旨に沿えば、各公共団体の公共性に基づく役割を明確にした上で、都道府県レベルの計画が市町村の計画を連絡調整、補完するという考え方にに基づき一元化されるべきであろうと思われる。

第2に、許可等の規制制度の権限に関わる運用である。本報告書第I部本論「第2章2都市自治体における土地利用行政をめぐる問題」に示されているように、地方分権改革などに伴い、計画の策定主体は自治体へと移り、都市計画においても市町村の権限は増え、農地法(2015年)など、各分野の法律の改正や、さらに事務処理特例制度による事務の移譲により独自の土地利用を検討する制度の改正は行われてはいる。しかし、実態は、都市計画においても市町村の裁量が少なく、一般的に農地・森林分野の非都市的規制では分権が進んでおらず、地方公共団体といっても、その権限の多くは知事にある。こうした状況を勘案し、また、権限の事務のいっさいを市町村が執行する負担を考えれば、法律に基づく許可権などは知事にあるとしても、市町村の方がより詳細で即地性に富んだ土地利用計画を策定できるとすれば、それへの適合性を市町村や住民の理解の下に審査して、権限を行使するという役割分担も市町村が自主的に担いうる土地利用制度の1つの考え方ではないかと思われる。

第3に、住民の理解と個別利益との調整である。この調整においては、住民の意思を調整して市町村計画として一元化していく、あるいは市町村の意思として決定していく仕組みが必要である。実際、住民の理解なくしては、国や都道府県の計画であってもその実現は困難である。そして、住民に身近な市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施するべきであるという考えは、後述する市町村の条例において、そのほとんどが、住民の意思を調整・反映させるための仕組み(住民の意思を反映させる手続に基づく計画)を規定していることから明らかだと考えられる。

以上の論点から、垂直的調整においては、各公共団体の「公共性」とそれに基づく役割を明確にした上で、「住民そして市町村の意思の尊重と優先」という考え方にに基づき、一元的で包括的な制度体系が検討されるべきであると考えられる。

(5) 計画と手段の結合の必要性

総合的土地利用を実現するための計画技術を条例にみると、先駆的事例では、「計画適合」という方策が用いられている⁶。これは、個別的土地利用に対し計画への適合を促す、あるいは義務付けるものである。適合される計画が開発事業を規制する根拠となりうるかは、検討すべき点はあるものの、計画と手段を結びつける（結合）方策として、また、地域特性や住民の意思を反映させやすい仕組みとして、さらに、事業者の行為（開発行為等）を計画に近付ける（適合させることを促す）上で、総合的土地利用を実現する1つの（あるいは唯一の方策）であると考えられる。しかし、計画策定において、制限という意味での実効性ある計画、すなわち、財産権を制限するような履行担保措置と結びつく計画の合理性を確保することができるかという課題がある。つまり、計画の合理性を確保するために、自治体では、地域の合意形成を図ることが必要であるとの認識がある。

(6) 計画を実現するための構造

諸外国に目を向けてみると、土地利用制度の先進諸国として、日本の土地利用制度の手本となってきたドイツやフランスでは、個々の制度自体は類似したものが存在するものの、計画を実現するための構造が異なっている。具体的には、これらの国では、自治体が決定した計画がなければ、その区域では土地利用を行うことはできない（いわゆる「計画なくして開発なし」）という構造となっている。本稿では詳しく述べないが、先の日本の課題と照らして、要点をまとめるならば、ドイツやフランスでは、国土全体を法律により土地利用の維持を行い、自治体の計画により、土地利用が図られるという構造になっている。これにより、自治体が策定する計画の重要性と実効性を高めることが可能となる。もっとも、自治体が計画を策定できない場合なども想定されている。例えばフランスでは、計画が策定されていない都市や地域においては、「都市計画全国規制」(RNU)⁷が定められることとなっている。

社会経済情勢の変化、すなわち「時間性」を踏まえ、むしろ土地の価値を地域の実情に応じて高めていくためには、こうした、国の役割や構造そのものを検討する必要があると考えられる。例えば、ドイツやフランスの構造を日本の場合に当てはめれば、計画に位置付けられていない、いわゆる「白地地域」等においては、自治体が定める計画がなければ土地利用ができないなどという方策を導入することも考えられよう。

⁶ 内海麻利（2002）、「市町村の総合的空間計画と条例」、藤田宙靖・磯部力・小林重敬〔編〕、『土地利用規制立法に見られる公共性』、p.254、土地総合研究所、同「条例による土地利用調整の可能性に関する一考察—開発手続における計画適合規定に着目して—」、都市計画論文集、(37)、p.361、日本都市計画学会。

⁷ Règlement national d'urbanisme. 都市計画によってカバーされない地域において建築規制を行うことを目的として1955年に創設された規則（都市計画法典L.111-1条）。

2 条例による土地利用制度

(1) 条例による土地利用制度の特徴

以下では、これまで見てきた日本の土地利用に関する計画・規制制度に対応しうる条例を検討してみたい。表2-2-1は、日本の土地利用に関する計画及び規制制度に関する条例を整理したものである。これらの条例を分析すると、「総合的な視点による土地利用の実現」という観点から注目すべきいくつかの特徴が見て取れる。

第1に、「土地利用計画」を位置付けている点である。第2に、「土地利用計画」と併せてその実現手法を規定している点である。既に述べたように、現在、市町村が策定主体となる総合的な土地利用計画がない、あるいは機能していない実態があり、また、それを実現する手法が法律にはないことから、市町村独自で条例により計画やその実現手法を定める実態がある。第3に、第1、第2のような市町村による計画やそれを定める条例を尊重し、補完する都道府県条例が存在する点である。

表2-2-1 土地利用に関する計画を規定する条例

	自治体名		条例名	制定年	対象地域	土地利用計画			実現手法		
	都道府県	市町村				規定の有無	法定計画との関係	策定手続	市町村との関係	規制誘導手続	地区レベルの誘導
都道府県条例	兵庫県		緑豊かな地域環境の形成に関する条例	1994	丹波地域及び淡路地域 →改正により、都市計画区域外及び非線引き白地地域	○	-	○	○	○	○
	神奈川県		神奈川県土地利用調整条例	1996	市街化調整区域 非線引き白地地域 都市計画区域外	△審査 指針	-	-	○	○	×
	高知県		高知県土地基本条例	2001	全域	○	○	○	○	○	×
市町村条例	大分県	湯布院町	潤いのあるまちづくり条例	1990	全域	○	○	×		○	○
	静岡県	掛川市	掛川市生涯学習まちづくり条例	1991	特別計画協定区域	×※1				○	○
	神奈川県	真鶴市	真鶴町まちづくり条例	1994	全域	○	○	○		○	○
	神奈川県	鎌倉市	鎌倉市まちづくり条例	1995	全域	○	○	○		○	○
	三重県	伊賀町	伊賀町まちづくり環境条例	1995	全域	○	×	×		○	○
	兵庫県	神戸市	人と自然の共生ゾーン等の指定に関する条例	1996	市街化調整区域	○	×	○		○	○
	長野県	穂高町	穂高町まちづくり条例	1999	全域	○	○	○		○	○
	兵庫県	篠山市	篠山市まちづくり条例 篠山市緑豊かな里づくり条例	1999	全域	×※1				○	○
	石川県	金沢市	金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例	2000	市街化調整区域 都市計画区域外	×※1				○	○
	北海道	札幌市	緑の保全と創出に関する条例	2001	全域	○	○			○	○
	京都府	京都市	京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例	2001	市街化区域	○	○	×		○	×
	神奈川県	大磯町	大磯町まちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○
	神奈川県	逗子市	逗子市まちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○
	熊本県	宮原町	宮原町を守り磨き上げるまちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○

凡例) ※1：土地利用計画（行政区域レベルの計画）に関する規定なし。ただし、地区レベルの計画有り（地区まちづくり手法）

出典：内海麻利（2010），『まちづくり条例の実態と理論－都市計画法の補完から自治の手だてへ－』，p.232，第一法規

以下では、上記の課題に対応するべく制定され、運用実績のある条例を概観してみたい⁸。

⁸ 以下詳しくは、内海麻利（2003），「まちづくり条例による郊外の総合的土地利用誘導」，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－変貌した線引き制度の可能性を探る－』，p.151以下，学芸出版社、前掲注4・内海（2010）参照。

(2) 市町村条例の特徴

ア 「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」(2010年)

当該条例(以下、「安曇野市条例」)は、土地利用計画という点については、旧穂高町⁹が1999年に制定した「まちづくり条例」(以下、「穂高町条例」)を踏襲したものであり、ここでは、土地利用計画・規制制度の構造を明確にするため、穂高町条例について概観したい。当時、穂高町では、農業振興計画と重なる非線引き白地地域での農地のミニ開発、広域農道沿道の開発による土地利用の拡散が問題となりこの条例が制定された。

穂高町条例の特徴は、条例に「土地利用調整基本計画」を規定している点と、この計画を実現する手段が定められている点にある。前者の点については、市全域で6種の基本区域(ゾーニング)を定める土地利用基本計画を策定している。また、後者の点については、計画が定めるゾーニングに応じて、建てられる用途や、基準が規定されており、開発事業などの土地利用に際しては、市による事前承認が必要となり、その履行担保措置として、違反者に対する懲役、罰金、過料を規定している。

イ 「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」(2000年)

当該条例(以下、「京都市条例」)が制定された背景は、既存の小売業の低迷による商業集積の空洞化、立地に伴う周辺環境への負の影響、市政策とは合致しない工場跡地等への出店など大型店立地をめぐる問題が表面化してきたことであった。都市計画白地地域、市街化調整区域、市街化区域とで、問題の所在は異なるものの、いずれの地域も、法令制度で対処できない問題が顕在化していた。とりわけ、土地利用誘導にあたり地域及び住民・地権者等の実情や、開発行為等の内容に応じてきめ細かくかつ柔軟に対応することが必要とされた。京都市条例には、地方自治法2条4項に規定する基本構想並びにこれらに基づき定められた計画¹⁰を総称して「まちづくりに関する方針」として位置付け、これらの計画への開発事業等の適合を指導する規定を定めている。特に、運用上は、その背景に関連して土地利用のゾーニングと各地域の基準を定めた「商業集積ガイドプラン」への適合が指導されており、例えば、その基準には、望ましい数値として、店舗面積などが記されている。

ウ 神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」(1996年)

当該条例(以下、「神戸市条例」)は、市街化調整区域の農地を細分化する開発行為に対して制定された条例である。この条例では、神戸市「人と自然との共生ゾーン整備方針」という計画を定め、開発用途の立地規制誘導が意図されている。

なかでも、条例の特徴としては、特定地区を対象に、里づくり協議会を認定し、この協

⁹ 安曇野市は、2005年、南安曇郡豊科町・穂高町・堀金村・三郷村・東筑摩郡明科町が合併して発足した。穂高町まちづくり条例は、合併以前に制定された条例。

¹⁰ 都市計画法7条4項に規定する整備、開発保全の方針、商業集積ガイドプラン、京都市緑の基本計画、京都市住宅マスタープラン、職住共存地区整備ガイドプラン、高度集積地区整備ガイドプラン。

議会が策定する里づくり計画を位置付け、その計画に基づき、立地規制が行われている点
があげられる。この里づくり協議会が、地域の農家の意向をコミュニティ単位で吸い上げ、
調整する組織として機能しており、その機能を保障するための規定を条例に定めている。
また、里づくり計画は、土地利用に関する計画のみならず、農業振興、環境整備、景観保
全や市街地との交流に関する内容が想定され、生活者の意向を反映した総合的な内容に
なっている。

他方、これを実現する手法として、条例では、計画に「方針」「ゾーニング区分」「基準」
を定めることが要件とされ、これらの計画に土地利用が適合するよう、その手続が規定さ
れている。

エ 「篠山市まちづくり条例」「篠山市緑豊かな里づくり条例」(1997年)

篠山市は、後述する兵庫県が定める条例により環境形成地域に指定され、ゾーニング及
び環境基準が定められている。加えて、市町村の意思を反映して緑豊かな地域を形成す
るために、「篠山市まちづくり条例」(以下、「まちづくり条例」)、「篠山市緑豊かな里づくり
条例」(以下、「里づくり条例」)を制定している。

まちづくり条例は、市町村合併(1994年)以前に篠山町、丹南町、西紀町それぞれに
施行されていた開発基準条例と今田町の指導要綱を統合したものである。また、丹南町は、
マンション建設等をめぐる土地利用に関する問題が発生したことを受けて1997年に「丹
南町里づくり条例」(旧丹南町)として施行しており、全国に先駆けて里づくり計画制度
を運用してきた経緯がある。これらの条例は、緑豊かな美しいまちづくりを行うため、篠
山市総合計画に基づきまちづくりの根幹に関わる開発行為のあり方を示すもので、開発許
可(許可制)及び届出・指導又は勧告(届出制)において基準と手続を定めている。特に、
まちづくり条例については、許可制において、法令の許可又は承認を受けて行う開発行為
以外で、500㎡以上の開発行為は、市長の許可を受けなければならず、条例が定める許可
基準に適合することがその要件とされている。

まちづくり条例の特徴は、「里づくり計画」が定められている地区並びに兵庫県条例の
「計画整備地区」における開発行為等については届出制としていることに対して、それ以
外の地区については許可制としている点である。それは、里づくり計画や計画整備地区に
よる地区レベルの即地的で詳細な計画(以下、「即地的詳細計画」)を定めている地区以外
の地域については、強制力ある手続を設定することで、土地利用コントロールの実効性を
高め、同時に里づくり計画の策定を促すためであると考えられる。こうした手続は、上述
フランスやドイツの例に類似する構造を市レベルで試みていると捉えることができる。

一方、里づくり条例は、生活に根ざした多様な内容を定めており、市民等の主体的な参
画と創意に基づき、地域の独自性と創意工夫を発揮した里づくり計画の策定手続等の計画
制度について必要な事項を定めている。具体的には、里づくり計画を策定する主体(「里

づくり協議会」¹¹⁾の認定要件、里づくり計画の内容及び認定の基準、里づくり計画の策定に対する表彰及び支援に関する内容等が規定されている。また、里づくり計画は、①里づくり計画の名称、②整備計画の目標、③土地利用に関する事項、④建築物等に関する事項、⑤森林及び緑地に関する事項、⑥景観の形成に関する事項、⑦里づくり計画を達成するための措置、⑧その他里づくりに関する事項に関して原則を定めることとされており、「里づくり計画を策定しようとするときは、協議会が存する区域内の土地及び建築物について所有権等を有する者の相当数の同意を得なければならない」（条例5条）とされている。

(3) 都道府県条例の特徴

ア 「高知県土地基本条例」（2001年）

当該条例（以下、「高知県条例」）は、当時地域で問題となった採石場の開発と指導行政の課題を契機に、土地基本法にある土地についての「公共の福祉優先」（土地基本法2条）を地域の内実を踏まえて基本理念に掲げ制定された。この条例は、一定規模以上の開発行為に対し強い制限を加えることが意図され、また、市町村や地域住民との関係において、これまで述べてきた総合的土地利用計画と、市町村計画の尊重を規定し、土地利用制度の課題に応えようとするものであった。

特に市町村の土地利用計画の尊重という点については、市町村計画との適合を開発行為等の条件としている。なお、市町村計画が策定されていない場合は、県の基準と県計画が適用される補完の仕組みになっている。

イ 「兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例」（1994年）

当該条例（以下、「兵庫県条例」）は、都市計画区域外及び非線引き白地地域を対象に1,000㎡（一部500㎡）以上の開発行為を対象として、適切な土地利用の推進、森林・緑地保全の観点から区域（ゾーン）、計画と基準と手続に基づき開発行為を適正に誘導するものである¹²⁾。

市町村との関係については、市町村の地区レベルの計画「地区整備計画」が位置付けられている。つまり、法律が定める5地域とは別に、自治体独自のゾーニングにより、総合的な土地利用を独自で展開しようというものである。特に、従来市町村が対象としたような小規模な開発行為を県条例が対象としている。

ウ 「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」（2005年）

当該条例（以下、「福島県条例」）は、コンパクトなまちづくり、環境負荷の低減といった観点から、大規模な小売商業施設（店舗面積6,000㎡又は延べ床面積1万㎡以上）の立地

¹¹⁾ 協議会の認定に際して、大字の区域を活動区域としていることや、活動区域内の自治会、その他の地域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体の支持及び協力が得られるものであることなど（4条）が要件とされている。

が可能な市町村を決定する判断基準を県が示し、小売商業施設立地を誘導するものである。

その判断基準の根拠を示す計画「商業まちづくり基本構想」は、市町村と共同で定めることができ、小売商業施設の誘導及び抑制を図る地区に関する事項については、市町村及び住民等が意見を表明するなどの手続が定められている。

以上のように、いずれの条例も土地利用計画を根拠にそれに伴う実現手法を定め、市町村の計画や条例を尊重するものとなっている。

3 条例にみる土地利用計画・規制制度の特徴

以上をまとめると、先に示した特徴である第1の土地利用計画については、2種類の計画が定められている。1つは、行政区域全域を対象とするもの（以下、総称して「マスタープラン」）であり、他の1つは、一定の特定地区を対象とするものである。前者は、対象範囲において、地域の実情を反映する（地域特性を反映し、あるいは、課題に対応するための内容）ゾーニングが定められ、ゾーンごとに、その方針が定められている。後者は、即地的詳細計画であり、住民等の合意形成等に基づき策定される場合が多い。これらは、施設整備のみならず、むしろ、持続可能な観点から、景観や森林、農地、まちづくり、里づくりというような総合的な要素を含むものとなっている。

第2の特徴である上記の土地利用計画の実現手法については、2つのタイプがあり、1つ目のタイプは、開発事業等の土地利用行為を「マスタープラン」に直接適合させる手続である。2つ目のタイプは、土地利用行為を「即地的詳細計画」に適合させる手続を定めるものである。両者を定める条例も少なくなく、この場合は、即地的詳細計画の運用においてマスタープランを実現できるよう両計画の整合を義務付けている。また、これらの手続は法律や都道府県の手続よりも早い段階、すなわち事前手続として定められ、事業者協議を求めるものがある。さらに、手続の実効性を確保するために履行担保措置を定めている。加えて、少数ではあるが、即地的詳細計画が定められていない地域について、許可制を用いる篠山市のような例もある。いずれも事業者には、ゾーニングや独自の基準を定める計画への適合や遵守を求める工夫がされている。

第3の特徴である都道府県条例のあり方であるが、本稿で示した条例では、法律による縦割りの土地利用ゾーニングを総合的に取り扱うものが多く、市町村の条例やそれに基づく計画、あるいは、地域の意思を反映する仕組みを規定している。また、その一方で、市町村が条例や計画を定めていない場合の計画や基準、それを実現する手続を規定していた。つまり、市町村の条例や計画を尊重しつつ市町村の土地利用を補完する都道府県の役割が見てとれた。

おわりに

以上の条例は、全国的には一般的ではないものの、このような取組みは、市町村を中心に持続可能な土地利用を推進しようとするものであるといえ、「総合的な土地利用の実現」という自治体の自主性を積極的に受け止め、促すための法律としての枠組みが必要であると考えられる。ただし、「一元的で包括的な法体系への転換」に当たっては、国や都道府県の役割は大きく、各公共団体の「公共性」を明確にした上で、自治体の土地利用計画を補完する観点から、全国的な土地利用計画の強化、組織や財政的な対応が求められる。

環境保全的視点からの 都市農村一体的整備の必要性

自然災害被害の軽減や国土保全などの点で、都市住民の安全な生活は農地や農業インフラの恩恵に支えられている。しかし市街化による農地面積の減少に加えて、農家数の減少やそれに伴う耕作放棄の増大、排水機場といった農業水利施設の管理不備など、農村域における量的質的な変化によって、農地・農業インフラの維持継続が難しくなっている。今後も居住地の安全を確保していくためには、既存の関係性を科学的に分析し、維持すべき農地・農業インフラを選択した上で、戦略的に保全活用し、また都市住民がその維持に積極的に関与していく必要がある。そのような環境側面からのランドデザインを今後の都市縮退の議論に併せて展開していくことが現在求められている。

筑波大学システム情報系教授
村上 暁信

はじめに

人口減少・少子高齢化という大きな社会変革を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくりを推進していくためには、主体的・総合的に土地利用をマネジメントしていく必要がある。また現在、多くの都市自治体ではコンパクトな都市構造への転換と同時に、計画的に扱う地域をより広域にして都市と農村を一体的に捉え、両者の課題を相互に補いつつ緩和し、安定的な都市生活の維持と農業を含めた産業の高付加価値化、農村の活性化がめざされている。

このような都市と農村の一体的な計画論が特に強く求められるようになった背景には、都市・農村の境界域における計画制度上の複雑さとそこから生じる諸問題がある。都市と農村が交わる地域では、土地利用に関して「都市計画法」や「農業振興地域の整備に関する法律」、「農地法」など複数の法規制が敷かれ、統一性を欠いた仕組みになっている。制度面では、これまで都市自治体への都市計画に関連する権限移譲が進められ、また、農地転用許可権限の移譲についても指定市町村を対象に始まったところである。しかし、このような重層かつ複雑な体系を前にして、計画手続きなどに注目が集まりがちである。それに対して、都市と農村を融合させることでどのようなメリットが得られるのか、なぜ今融合させなくてはならないのか、あるいは、どのように融合し、どのように地域全体を整備していけばよいのかといった点については、議論が遅れているといえる。このままでは制度上では一体的に扱えるようになったとしても、ランドデザインを欠くこととなり、具体の目標像を描けないままに地域の改変が進むことが懸念される。

本稿ではこのような問題意識から、特に農村の環境上の価値を取り上げて、環境面から見た際の都市農村一体的整備の意義、具体的な都市農村一体化のヴィジョンを検討していく。

1 農村・農地の環境保全機能

農地は単に食料を生産するだけでなく、様々な環境保全機能、国土保全機能を有している。集落と一体となって残る農地や樹林地などで形成される空間は、それが地域環境の骨格となる緑地、オープンスペースとして機能している。これらの空間は、気温、湿度の調節、風の通り道としての役割など、都市のヒートアイランド現象を緩和する機能を持っている。また、農地や農地に隣接する樹林などの二次的自然は、我が国の生物多様性を保全する上で重要な役割を担っている。さらに、住宅地に隣接する農地は、延焼防止や出水の防止にも役立っている。降雨時に水田は遊水機能を発揮し、洪水を防止する。災害時には一時的な避難場所や仮設住宅の建設地として農地を活用することも期待される。平地として均された水田や畑地にはアクセスしやすい農道が既に存在しており、仮設住宅の建設が可能になる。東日本大震災後には、実際に多くの仮設住宅が農地に建設された。

さらに、屋敷林や社寺林と一体となった農地は、人々に安らぎを与える景観を形成する。

こうした景観は、地域独特のもの（原風景）であり、特色ある市街地景観の一要素として重要な役割を果たす。

環境時代の地域整備においては、このような農地の多様な環境保全機能を最大限に活用して地域整備を進めていく必要がある。しかし、農地が様々な機能を有しているが、これらの機能が発揮するためには、農地が適切に管理されなくてはならない。耕作がされなければ、当然のことながら食料は生産されなくなる。それだけでなく、水田をはじめとする農地が水源涵養の機能を発揮するためには、耕作を通じて農地が適切に管理されていなければならない。耕作が放棄されると、温暖湿潤な我が国では、草本が繁茂する。このような農地は貯水機能が損なわれるし、防災時の避難所としても利用しづらくなる。

しかし、現在我が国の農村では農業の持続性が失われつつある。農村では農地の減少や耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化が進行している。農業構造の脆弱化が進むとともに、農村は様々な影響を受けている。

例えば耕作放棄農地はその面積が年々増加してきており、1985年に131,000haだったものが、2015年には423,000haにまで増加してきている。1995年から2015年の20年間だけでも、179,000haが増加している。全国農業会議所の「平成14年地域における担い手・農地利用・遊休農地の実態と農地の利用集積等についての農業委員調査結果」によれば、耕作放棄の原因として第一に高齢化・労働力不足が挙げられ（88.0%）、次に価格の低迷が挙げられている（43.4%）。我が国は人口減少・高齢化の時代に入ったことが報じられているが、中山間地域をはじめとする農村域においては、先行して人口減少と高齢化の影響を受けてきたのである。その結果、耕作放棄地だけでなく農地面積も1961年時点の6,086,000haから、2015年時点では4,496,000haに減少し、全農地面積の1/4が失われている。農業を行うためには、耕作機材の導入やその他様々な先行投資を必要とするため、経営の効率化や拡大などが求められるが、高齢化した農家ではそのような転換が図れない。そのため農産物価格の低迷により、農業をすればするほど財政状況が悪化する悪循環もみられる。

前記のように農業や農村は食料の安定供給はもとより、自然環境の保全、良好な景観の形成、生物多様性の保全といった多面的機能の発揮を通じて国土の保全に重要な役割を果たしている。都市住民もその恩恵を享受してきたにもかかわらず、機能発揮の前提になる農地の管理については農家、農村に任せきりにしてきた。農業による収入が安定していた時期にはそれでも問題はなかったが、現在は「農」の維持については多大な問題を抱えている。農地の国土保全機能を今後も得るためには、農村・農地への都市側からの積極的な関与が必要となっているのである。

一例として、農地・農村の洪水防止機能を取り上げて検討してみたい。

洪水とは豪雨などによって河川の水量が急激に増加し異常な流量になることを指す。洪水によって引き起こされる災害が水害であるが、川の水が堤防の外へとあふれ出る水害の氾濫には、大きく分けて外水氾濫と内水氾濫の2種類がある。外水氾濫とは河川の水位が

上昇して堤防の高さを超えることで起こる水害のことで、大量の水が速い速度で居住地に流れ込み、わずかな時間で住宅などの浸水や人的被害が発生する。一方、内水とは河川堤防の居住地側に降った雨のことで、雨水の量が排水能力を超えると内水氾濫が発生する。通常、内水は下水道の雨水管や水路、及び排水機場（ポンプ施設）によって河川へと排水されるが、施設の能力が雨量に追い付かなかつたり、外水の水位が上昇して排水できなかつたりすると、内水の水はけが悪くなって建物や土地、道路などが水につかってしまう。特に近年はゲリラ豪雨のような局地的な豪雨が頻発し、内水氾濫による被害が増えている。

地表面の状況が人工的に変化すると内水氾濫が起きやすくなる。森林や水田が宅地に変わったり、地表面が建物や舗装によって覆われたりすることによって雨水の地中への浸透がなくなり、降った雨のほとんどが地表面を流れ、排水能力を超えやすくなるためである。水田をはじめとする農地は、豪雨の一部を貯留し、徐々に放流することで洪水緩和の機能を発揮するが、農地における市街化はそのまま洪水リスクの上昇に繋がる。地球温暖化の影響により、今後はゲリラ豪雨の発生が更に増加することが予測されている。そのため農地転用を伴う農村での宅地開発の進行は、地域をより脆弱にしつつあるといえる。

農地面積の減少が洪水被害に直接的な影響を与えることに加えて、前記の耕作放棄の問題も洪水被害に影響を与える。吉田ら（2012）¹らは、土地利用及び管理状況が異なる3試験流域（耕作水田、放棄水田、森林主体の各流域）を設定し、降雨・流出量の観測値から推定した流域保留量、直接流出率、ピーク流出係数を比較した結果として、湿潤時の放棄水田主体流域の直接流出率が耕作水田主体領域の直接流出率を最大31%上回ることを報告している。すなわち、農地としての位置づけは変化がなくても、水田（耕作水田直下や河道周辺の水田）が耕作放棄されることによって、地域の洪水防止能力は損なわれるのである。我が国の農家数は2015年時点で、2,153,000戸であり、5年前に比べて375,000戸減少している（14.8%減少）。今後も減少が予測されており、農家数の減少は耕作放棄の増大に繋がり、その変化が流域内の市街地、居住地の洪水リスク増大に繋がるのである。

さらに、農業・農村の目に見えない変化も洪水リスク増大に繋がっている。増本（2010）²は、2004年に発生した新潟豪雨による水害を分析し、農業農村整備事業により導入・増強された施設、主に農業用の排水機場（ポンプ）が災害軽減に強い効果を発揮したとしている。このように、農業用の排水機場は市街地に設置された都市用の排水ポンプとあわせて水害時には災害軽減の役割を果たしている。地域の大規模な排水機場は国や自治体などの公的管理のもとに置かれているが、小規模なものには土地改良区によって管理されているものがある。土地改良区とは、土地改良事業の実施や事業により造られる土地改良施設

¹ 吉田武郎・増本隆夫・堀川直紀（2012）、「中山間水田の管理状態に着目した小流域からの降雨流出特性」、農業農村工学会論文集、(278)、pp.39-46、農業農村工学会

² 増本隆夫（2010）、「気候変動下の災害軽減に向けた水田の洪水防止機能の利活用」、水土の知、78（9）、pp.755-758、農業農村工学会

の管理主体である。土地改良区の構成員は、土地改良事業地区内の農業者である。土地改良区は、水路や分水堰などの共有の土地改良施設の管理について、農家や地域住民の意見調整を図りつつ、主導的な立場を担っている。農業用排水路や排水機場といったこれらの水利施設は、対象地区内に縦横に張り巡らされた施設であり、水源涵養や緑のネットワーク化等の環境保全機能発揮に重要な意義を持つ。治水は古くから地域環境管理の最重要課題であり、それゆえ土地改良区は、現在の地域環境管理の主要な部分を担っている組織であるといえる。しかし土地改良区の数を見てみると、1998年度末時点で7,297であったものが、2013年度時点で4,795となっている。さらに市町村合併の動きの中で年々土地改良区の合併も進み、その数は減少しつつある。今後ますます農地の洪水防止機能の発揮が望まれる状況にもかかわらず、以前にも増して少数で管理を担わざるを得ない状況となっているのである。耕作放棄に伴って排水機場などの施設の共同管理ができなくなったり、土地改良区が解散して維持管理が粗放化したために、集水域の豪雨が溢水して農地だけでなく市街地にも被害を生じたりする例が各地で報告されている。

このように、農村域の住民だけでなく、都市域の住民も自然災害被害の軽減という点で、農地の恩恵を受けている。それにもかかわらず、農地や土地改良施設の維持管理はこれまで、農家の経済的、労力的負担の上になされてきたといえる。しかし、そのような維持管理は、近年の農村域における市街化の進行や土地改良区の合併、減少で継続が難しくなっている。土地改良区をはじめとする地域の各主体が醸成してきた土地や水利用に関する調整、施設の維持管理に関するノウハウは、これらを直接運営してきた経験のない行政機関や非農家住民には容易には継承できない。環境という側面からの地域整備の優れたノウハウが、人口減少の流れの中で継承される目処が立たないままに失われつつある。その結果として、洪水などの災害が多く生じるようになり、災害発生に伴う都市自治体の経済的支出も増えている。今後、都市域・農村域の双方において人命と財産を持続可能な形で守っていくためには、都市縮退の議論の際に、農地や農家の貢献を検討し、都市域だけでなく農地をどのように配置し、維持活用していくかを考える必要があるといえる。

今後も人口減少が続き、それに伴って農家数も減少していく。その過程で、現在の居住地の安全性を担保している農業インフラをすべて維持管理していくことは不可能である。したがって、都市自治体はどこの農業用のインフラが、(将来の、あるいは縮退後の)都市域の安全性確保にとって重要であるかをあらかじめ評価し、重要な場所において重点的に農業経営の継続を誘導するなど、維持管理を存続させていく必要がある。その際、特に重要な農業インフラについては、積極的に国や自治体の管理に移管していく必要があるだろう。そのためにはまず、現在の環境評価、都市自治体の安全性確保という観点からの農業インフラの価値評価が重要になる。その際、評価の観点は、洪水防止だけでなく生態系保全や、気候緩和など農地が提供する機能がすべて盛り込まれる必要がある。

近年、全国の都市自治体では、人口減少社会への対処として都市の縮退、コンパクトな都市機能の誘導が議論されている。コンパクトな中心市街地の誘導、地域に根ざした小規

模な拠点の分散整備を考える際には、その立地はこのような洪水防止等の観点からの農業インフラの選択、それを踏まえた農業の産業としての位置づけと立地の誘導などと一体的に議論していかざるを得ないだろう。さらに、都市側の住民も居住地の安全性が農村・農地に支えられていることを理解し、これからの一体的な空間整備・維持管理への関与を担っていくように誘導していく必要がある。

2 アメニティ

農地・農村と都市の一体的な整備においてめざすべきもう一つの方向性は、一体的に整備することでより快適な、アメニティ溢れる空間を実現することである。都市と農村の一体的整備を意味あるものにするためには、農地保全自体を目的化するのではなく、農地を活用することによってアメニティ向上、幸福なライフスタイルの実現を目的に位置づける必要がある。そのようなスタンスに立って、ここでは近年の都市近郊農地の取扱いを取り上げて、農地を活用したまちづくりを検討していくときに重要になる視点を述べていく。

(1) 農に対する市民意識の変化とニーズの多様化

「農」に対する都市住民の意識はこの20年で大きく変化してきている。農に関する関心も急速に強まってきている。このような意識、関心の変化は今後の都市のアメニティを考える上で重要な意味を持つといえる。

インターネットによる都政モニターアンケート³では、東京に農業・農地を残したいと「思う」人が85.5%を占めている。年代別にみると50代が90.0%でトップであるが、20代でも84.8%が農業・農地を残したいと答えている。また農作業体験の意向については、体験したいと「思う」と回答したのは57.1%（「思わない」は17.5%）であった。年代別では、20代の63.0%、30代の70.4%、40代の62.2%が農作業体験を望んでおり、若い世代の多くが農作業を体験したいと望んでいることが示されている。

このような農への関心の高まりに呼応して、市街地内外に設置される市民農園の数は現在増加の一途をたどっている。市民農園の貸し出し募集に対しては、大都市では区画数を大きく上回る応募がある。しかし、農に関心を持ち、農的な作業をしてみたいと望む都市住民には、実際に市民農園を借りて耕作をしてみたものの、しだいに農園から遠のいていくというケースが多く見られる。その理由は、思ったよりも作業が大変であるとか、思ったように野菜が育たない、そもそも土いじりが好きではないことが分かった等であることが多い。過去に農作業の経験がない都市住民には、土いじりが格好いいという漠然とした印象から安易に始めてみたもののすぐに管理をしなくなったり、農作業に関わるのを止め

³ 東京都生活文化局（2015）、「平成27年度第2回インターネット都政モニターアンケート」（<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2015/08/60p8a100.htm>、2017年3月5日参照）

てしまう例が多い。

市民農園や体験農園の多くでは、求められる管理頻度がそれぞれ画一的なものになってしまっている。しかし、都市住民の農への関心は移ろいやすく、また実際に各人にフィットする農との関わりや度合いは千差万別である。例えば土いじりや自ら野菜作りをしなくても、農に触れられるような多様なオプションを揃えておくべきである。そうしない限り、農に関心を持った都市住民を取り込むことができないまま、農に対する好意的な見方が本当に一過性のファッションで終わってしまう可能性がある。

そのような問題に対して、現在各所で様々なレベルの都市住民と農との関わり方が模索されている。農家が管理する小区画農地をアダプトだけして、そこでの耕作は農家が行い、契約した都市住民には定期的に収穫された野菜が届けられるというタイプも出てきつつある。そのような契約では、栽培する野菜の選定には都市住民は要望を出せるし、希望すれば収穫作業だけも行える。自分で野菜作りを一から行うのは大変であっても、そのような関わり合いを持ち、新鮮な野菜が得られるのであれば、一度市民農園に挫折した都市住民も参加を望むかも知れない。

そのような様々なタイプの取組みが、幅広いオプションとして常に都市住民に示されるようになる必要があるだろう。一つやってみたが、自分には合わなかったから、別のタイプで農への関わりをまた試してみる、というような選択の幅と変更の容易な体制を作る必要がある。「借りたからには自分で最後まで管理し、耕作せよ」、という基準だけで運用してしまえば、折角「農」に関心を持った人々を失うことになってしまうだろう。

また、農への関心をより強めた都市住民が出てきていることも近年の特徴である。市民農園での野菜作りに飽き足らず、もっと精力的に農作業を行いたいと考える都市住民も増えてきている。市民農業大学のような場で学んだ後に、地元農家の援農作業を精力的に行い、さらに本業のように技術を磨くケースも多い。そのような都市住民に対しても、その意向を生かす場が十分に提供されていない。彼らの多くは、自家消費のための野菜作りには飽き足らず、自分が作った野菜を他の人に食べてもらいたいという要望を持つことも多い。しかし農産物を販売できるようになるまで農業を本格的に始めるには障壁も多く、地元農家の援農か、本格的に農家になるかといった選択肢しかない。セミプロとして地元で活動したり、二地域居住で半農家として生活するようなオプションがないのである。

現状では、自治体も農家も限られた形でのみ都市住民を農に誘おうとしている。農作業を途中であきらめた都市住民も、より本格的な農との関わり合いを求めるようになった都市住民も、それぞれがそれぞれの思いにあわせて農との関わり方を選べるよう、関わり合いの多様なオプションを揃えていくことが必要である。

(2) 農家側の主体的な関与

我が国では都市と農村の境界域に対してきめ細かい制度づくりを実践してきた。きめ細かすぎる程である。市街化区域内の農地でも、農業を継続したい農家には継続する手立て

を生産緑地として用意するとともに、農地の宅地化も誘導してきた。宅地化も一斉に税を引き上げて推し進めるのではなく、税負担の激変緩和措置を講じつつ緩やかに対処してきた。市街化区域の市街地整備、農地保全という目的と共に、農家への配慮・遠慮をしながら制度を展開してきたといえる。しかしこのような「市街化も農地保全も」という、相反する目的を同時に持ち続ける中では、都市近郊地区の土地利用のあるべき姿は常に抽象的にしか語られず、具体的な像は示されようがなかった。加えて、農家への過剰な配慮がなされたため、結果的に農家はどうすべきなのかを自身で決めきれなくなっていた。そのため農家は常に、大きな決断を先送りし、どのように展開しても対応できるようにする、ということが最大の方針になることが多かった。生産緑地を所有する農家が、実際には宅地化農地も同時に所有し続け、さらに自身の土地で不動産経営も行っているという実態は、まさにこのような待ちの意向が現れたものといえるだろう。

このような待ちのスタンスの是非は別にしても、この状況が続けば、農家自身が周辺地区も含めて良好な市街地整備なり、農地保全なりに積極的に乗り出すということにはなり得ない。この状態の積み重ねが現在まで続いているのである。しかし、社会状況が変化し、農家にとって、これまでのような待ちのスタンスを維持するのが難しくなりつつある。

これまで待ちのスタンスが続けられたのは、将来地価が上昇した際に自身の宅地化農地で開発を行う、というオプションを持てたからである。首都圏では今も宅地化農地が減少傾向にあり、宅地化圧力がまだあるといえるが、それ以外の都市圏では開発圧力が減少して宅地化農地での開発余地が少なくなっている。首都圏でも早晚圧力が落ちてくるであろう。そうなれば、農家は自身の資産を維持するためにも行動をしなければならなくなる。自ら魅力的なまちを作っていない限り、資産価値の減少は免れない。農地を活用しながら、まち自体を魅力的にしていくことを進める以外、道が無いのである。

農地保全からまちづくりへの脱却が必要であるが、そのためには農家自身がまちづくりに積極的に関わっていく必要がある。従前の待ちのスタンスに慣れた農家を、これからのまちづくりの議論に取り込めるかどうか、重要になるであろう。そのためには、資産の減少を防ぐためには、自らが積極的に参加して魅力的なまちを作っていくしかないということを理解してもらう必要があるだろう。

農家が都市住民と協働してまちづくりに関わることを難しくしているもう一つの点は、農家の都市住民への不信であろう。農業・農地は食料生産以外にも多様な機能を発揮しているが、これらの機能は、主に都市住民が享受する機能であるといえる。これらの機能は、単に空地として存在すればいいということではなく、農地として適切に保全されることで発揮し得る機能であることが多い。それにもかかわらず、農地としての維持保全は農家の役割であり、都市住民は一方的に各種機能を享受する、という構図になりがちである。このような一方通行的な関係という図式が、農地の多面的機能についての議論においては農家側に不公平感をも生んでいる。都市住民が一方的に多様な農地の機能を享受しているという状況については、都市住民の理解を深める努力を続けて、農地の維持管理への責任

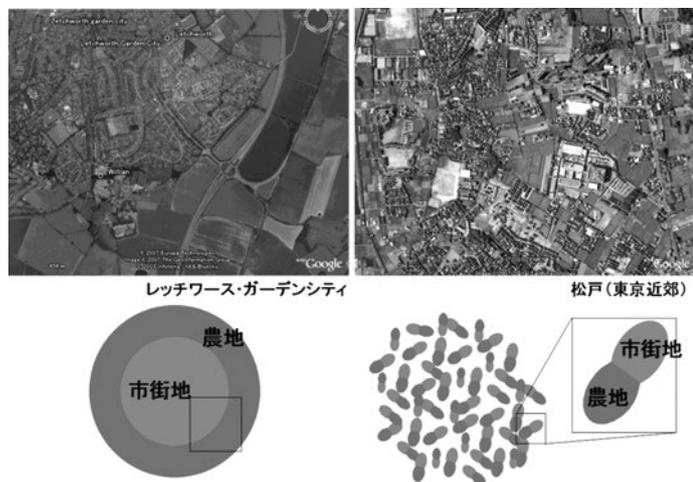
感を育んでいくことが必要である。

しかし、より重要なことは、都市住民の関わりを戦略的に利用することで後継者不足やそれに伴う耕作放棄地の増大といった問題に取り組みつつ、魅力的なまちに必要な農地・農業保全に繋げていくことである。そのためにも、都市住民が農への見方を大きく変えたように、農家側も都市住民の位置づけ方を根本的に変える必要がある。消費者としての位置づけだけでなく、農を支えるプレーヤーとして都市住民を位置づけて、活用していく必要がある。その際に重要なのは、前記のように都市住民の農への関わり方には多様な形が存在するという点であり、関わり方の違うものを適切に農地・農業保全に繋げていく必要がある。耕作に携わらないが生鮮食料品を求める都市住民に対しては高付加価値型の生産物を提供することで堅実な消費者として対処する。援農ボランティアには農作業を手伝ってもらおう。さらに、援農を超えた農作業の場を求める都市住民には、将来的な後継者不足を補わせるよう位置づけ、協働していく必要がある。農家側は、将来生じる農地・農業継続の脅威について、都市住民を活かして対応していくべきである。多様な都市側の要望は、都市農地、都市農業にとっては活用すべき対象であり、そのための戦略こそが今求められているといえる。

3 都市と農村の一体的整備

右の図は、ロンドン近郊のレッチワース・ガーデンシティと東京近郊の Google Earth 画像である。2つの地域における市街地と農地の分布の違いがみてとれる。欧米都市と比較した際の日本の都市近郊の特徴として、この図にあるように市街地と農地の混在という点がよく指摘されている。このような混在は様々な問題を

図2-3-1 ロンドン近郊と東京近郊



を生じさせているといわれているが、都市と農地を相利的に活用していくことを考えると、より適した形であり、より多くの機会が存在することが期待できる。言い換えれば、欧米とは違う形で我が国の状況にあう市街地と農地の関係を構築していくことが可能である。農村・農地がこれまで発揮してきた機能や発揮し得る機能を客観的に評価し、戦略的に計画を作っていくことが、都市域における居住者の安全性維持、農村域における農業の維持だけでなく、両者がともに快適な生活、アメニティ溢れる生活を享受するためには是非とも必要なのであり、また現

実の都市と農地の立地の特徴からはそれが十分に可能なのである。人口減少という問題が共有化される中で、立地適正化など都市の縮退のさせ方については議論が既に始まっている。今後はそこに、農村・農業の戦略的な撤退や再配置、インフラの重点管理などの議論を重ねていく必要がある。

そのために必要となる、これからの農村地域の整備の方針を最後に提案したい。これからの農地は次の4つに分けて、それぞれに対処していくことが適切であろう。

「農地保全地区」：都市自治体の範囲が含まれる流域の環境を分析し、特に居住地の将来の水害リスク低減にとって重要な農地と農業インフラを見極め、該当する地区には集中的に農業保全策を実施していく。その選定には、農業経営に向けた農地（優良農地）の分布も考慮する必要がある。これらを総合的に分析し、人口減少を見据えた将来の農業計画を描き、農地を保全すべき地区については農業生産性の向上や農業インフラ維持への支援体制を整える。

「都市的農業利用地区」：縮退後の市街地や今後整備する拠点（住居・商業等）周辺の農地については、通常の農業だけでなく多様な形態の市民農園などを誘導する。さらに、農産物の域内流通を誘導する策を講ずるなど、都市住民が農地によって得るアメニティを最大化するソフトウェアを展開していく。

「新規産業としての農業地区」：縮退によって生じる空き地等においては、野菜工場や加工場などを設置し、周辺の農地保全地区での農業生産性向上に貢献する施設を誘導する。

「自然回帰のためのリハビリ地区」：人口減少を考えれば、最終的に人が手を引く土地はどうしても発生するだろう。耕作に不向きな農地、居住地の安全性に大きな影響がなく今後の農業インフラ維持が困難な地区では、草地や森林に戻すためのリハビリを積極的に行っていく。生物多様性保全の観点から、これら地区の価値を適切に評価し、植生遷移を誘導するリハビリを実施していく。

これらの4分類には、都市自治体を含む流域の環境を科学的に分析することが必須になる。水循環の観点からの分析には土地被覆の分析が必要であり、またリハビリ地区での計画立案には地域の生態系評価が欠かせない。さらに、いずれも将来の市街地や居住地の分布と一体的に検討されなくては地区の分類ができないものである。都市自治体の人口動向、居住地分布の予測とあわせて、地域環境の評価を進めていく必要がある。

おわりに

現在、人口の減少化、都市の縮退化が現実の問題として顕在化しつつあり、新たな土地の整備・活用の指針が求められている。まさにそのような時代において都市住民の農への意識が大きく変わってきた。一方で環境保全に目を向ければ、水害防止をはじめとて様々な点で既存の市街地は周辺の農地に支えられている。これらの点を意識しつつ、今後は都市と農村のよりよい協働の形を模索することで都市住民の農への関心を満たし、農側の問

題解決にも繋げていき、それによって両者の環境が持続的に保全される必要がある。そのためにはいずれか一方の視点に立つだけでなく、「農をいかしたまちづくり」と「都市住民をいかした農づくり」を一体的に進めていく必要がある。

近年、自然環境が有する防災機能や環境保全機能などを積極的に利用して、施設整備や土地利用を進めるグリーンインフラストラクチャー（Green Infrastructure）と呼ばれる手法が、国土保全の観点から注目されている。例えば、従前の堤防やダムで人為的に洪水をコントロールするだけでなく、森林や農地を積極的に活用して洪水を防いでいくことで、コンクリート構造物の膨大な維持管理費を抑制することができ、地域の生態系を健全化し、生物多様性の保全に繋げることができる。また、自然を活用することで地域をより魅力的にすることができる。グリーンインフラを従来インフラの補足手段や代替手段として用いることで、地域の魅力向上や活性化、低コストのインフラ維持管理、生物多様性の保全、防災・減災効果を得ることが可能となるのである。つまり、グリーンインフラを通じて、自然環境、地域経済、コミュニティにとり有益な新しい社会基盤を形成することができる。今都市と農村の一体的整備において必要なのは、まさに農地を中心にグリーンインフラを整備していくことである。そのような視点を欠けば、将来都市機能を誘導した拠点で、安全性を確保するために更なるグレーインフラの整備が必要になり、将来世代への負の遺産を作りかねない。逆に現在の農地や森林の機能を適切に評価し、それらの維持管理を図りつつ、それらの機能発揮を前提に将来の拠点配置を考えていけば、安全だけでなく魅力ある快適な空間を整備することができるだろう。

都市と農村の一体的整備は、地域の環境条件によっても都市の規模によっても、求められる姿は変わってくるはずである。しかし上記のような視点に立って、まず各都市自治体が都市と農村を内包したランドデザインを描かない限り、「都市と農村の一体的整備」は、将来の山積する課題への解決策とはなり得ないだろう。人口減少への社会的関心の高まりを受けて、立地適正化をはじめとしたコンパクトシティへの議論が先行する中、このランドデザインを描き、都市縮退の議論に乗せていくことは喫緊の課題であるといえる。

第III部

事例研究

地方圏における 中枢都市と近隣都市の土地利用行政

近年、地方圏の都市を中心に、総合計画（長期ビジョン）や都市計画マスタープランに「ネットワーク型コンパクトシティ」構想を導入する自治体が少なくない。国土交通省も都市再生特別措置法の一部改正法や地域公共交通活性化再生法の一部改正法を施行し、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を推進している。

しかし、それぞれの地方都市の基礎条件は、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等が異なっているから、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という単一の解決策に収斂することはあり得ないであろう。

そこで本章では、広域的な都市圏の中核都市と、都市圏の外縁部に位置する近隣都市の土地利用行政を比較し、それぞれの特徴を把握する。具体的には、中核都市の例として長岡市を、近隣都市の例として伊豆市を取り上げ、両市の土地利用行政について、都市計画区域、県から市への権限移譲、広域連携の3つの観点から比較分析を行った。

専修大学法学部准教授
鈴木 潔

1 地方都市における土地利用戦略の多様性

本章では、地方圏（東京圏・名古屋圏・関西圏の三大都市圏を除く地域）の都市自治体における土地利用行政の比較を通じて、その実態の把握を試みる。近年、地方圏の都市において、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」というアイデアが盛んに採用されている。しかし、それぞれの地方都市の基礎条件は、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等が異なっているから、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という単一の解決策に収斂することはあり得ないであろう。

そこで、本章では、広域的な都市圏の中核都市と、都市圏の外縁部に位置する近隣都市の土地利用行政を比較し、それぞれの特徴を把握する。そして、そのような特徴が生じる背景・理由についても検討をしてみたい。これらの検討作業の結果、地方圏における都市の土地利用行政の多様性が明らかになるはずである。

(1) 「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略の波及

国土交通省は2014年8月、「まち・ひと・しごとの創生」に関する基本戦略の1つとして、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の形成を公表した。「国土のグランドデザイン2050」（2016年7月策定）によれば、この基本戦略の目的は、「人口減少下でも生活サービスを効率的に提供するために拠点機能をコンパクト化し、中山間地域等では小さな拠点の形成を推進するとともに、高次都市機能維持に必要な概ね30万人の圏域人口確保のためのネットワーク化を図る」ことにある。

「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略を具体化するため、2014年8月に都市再生特別措置法の一部改正法、11月に地域公共交通活性化再生法の一部改正法がそれぞれ施行された。これらの法改正に基づき、福祉・医療等の施設や住宅を生活拠点に誘導・集約する立地適正化計画制度や、まちづくりと連携して面的な公共交通ネットワークを再構築するための新たな仕組みが設けられることとなった。この施策は「都市全体の構造を見渡しながら、住宅及び医療・福祉・商業その他の居住に関連する施設の誘導と、それと連携した地域公共交通ネットワークの再編を行うことにより、コンパクトシティ＋ネットワークの実現」を図るものとして説明されている。

ただし、「コンパクトシティ」と「ネットワーク」を組み合わせたという着想は、必ずしも目新しいものではない。例えば、有名な事例としては、2002年からコンパクトなまちづくりに向けて検討を始めた富山市の取組みがある。同市は、中心市街地を「広域的な交流拠点」として、旧町村中心部等の既存の中心地区を「地域生活拠点」として位置づけ、これらの拠点を交通ネットワークで連絡し、拠点相互が有機的かつ一体的に連携・交流する都市構造をめざした。

後述するように、富山市以外にも長期ビジョン（総合計画）や都市計画マスタープランに「コンパクトシティ」と「ネットワーク」という2つのキーワードを盛り込んでいる自

自治体は少なくない。その意味では、国土交通省が推進する「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は、自治体における既存の施策を肯定的に評価し、支援する性格を有することができる。

(2) 土地利用行政と「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略

「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略のために動員される手法は、各種施設の誘導や公共交通の再編にとどまらない。土地利用規制も重要な役割を担うこととなる。例えば、富山市の取組みにおいても、「市街地を取り囲む農地、林地等を維持保全し、既成市街地の成熟化と相まって美しい田園地域に囲まれたコンパクトな都市構造を実現」と説明されている。農地・林地の保全という土地利用規制が、公共施設等の再配置及び公共交通の再編成とリンクすることで、理想とする都市が形成されと考えられているのである。人口減少時代を迎えた現在、土地利用・公共交通・施設配置という3つの政策は、一体的・総合的に対処すべき課題として認知されつつある。

それでは、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略を採用した自治体は、どのような土地利用戦略を描いているのだろうか。結論から言えば、その内容は自治体によって相当異なる。とりわけ、地方圏の中核都市と近隣都市においてその差は顕著である。

まず、都市圏における中核都市の代表例として、宇都宮市の土地利用方針を見てみよう。2017年3月現在、同市の人口は約52万人であり、北関東最大の都市である。宇都宮市第5次総合計画改定基本計画（2013年3月策定）には「ネットワーク型コンパクトシティ」が将来の都市構造として掲げられている。同市では、土地利用に当たっては「生産性と公益的機能が確保された農用地、森林の保全」、「市民生活の質の向上に資する住宅地の形成」、「広域的な都市圏の発展をリードする工業地の形成」、「生活圏における個性的な商業、業務地の形成」、「誰もが暮らしやすい住環境を整え、本市の中核性、存在感の向上につながる高度な都市機能の受け皿となる中心市街地の形成」を図るとともに、市街地の無秩序な拡大を抑制し「土地利用の適正化」を図るとしている。広域的な都市圏の中核都市としての立場を反映した土地利用指針と言えるであろう。

次に、近隣都市の一例として、薩摩川内市の土地利用指針を検討する。同市は鹿児島県の北西に位置しており、県内で最大の面積を有する。北薩地区の中心都市であり、人口は10万人弱である。「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の実現が掲げられた薩摩川内市都市マスタープラン（2016年3月策定）では、土地利用の指針として、「沿道商業業務施設の適切な立地誘導、地域の中心を担う市街地の機能更新と活力維持、既存工業地の有効活用、川内港やインターチェンジ等の機能を活かした計画的な土地利用、中心市街地における利便性の高い住宅地の形成、ゆとりある良好な住宅地の形成、既存の住宅地における住環境の改善、無秩序な開発の抑制による低密な市街地の分散防止、良好な緑地や水辺、歴史的資産の保全と活用、優良農用地及び農村集落の維持・保全」が列挙されている。これは、同市における多様な地域特性を反映し、開発と保全の均衡に留意した土地利用指

針といえる。薩摩川内市の土地利用指針が、宇都宮市のように都市機能の中枢性を意識した内容でないことは明らかである。「ネットワーク型コンパクトシティ」という共通の基本戦略を掲げていながら、両市の具体的な土地利用方針は大きく異なると言えよう。

(3) なぜ「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」なのか

ここで注目したいことは、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等の条件が異なるにもかかわらず、なぜ多くの地方都市において「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略が採られているのか、ということである。もちろん国がこの戦略を推進していることは重要な要因ではあるが、他方において地方都市の側がこれを積極的に採用する理由もあるはずである。

差し当たり考えられるのは次の2つの要因である。第1に、「逆都市化」や「縮退都市」と呼ばれる複雑な社会問題が多く地方都市で生じていることである。具体的には、人口減少、高齢化、若年人口の流出、開発圧力の低下、農業の担い手不足と耕作放棄地の発生、空き家問題、限界集落問題、交通弱者問題等が挙げられる。これらの複雑な社会問題を一挙に解決できる政策は存在しないと言ってよい。国と自治体が連携しつつ、複数の政策を組み合わせ、住民の支持を調達しながら、長期的スパンで対処していくほかはないであろう。しかし、問題を解決する手段が見当たらないという状況は国民・住民に不安をもたらすし、国や自治体が無為無策であるという批判につながるおそれもある。そこで、地方都市の置かれた実情が多様であるにもかかわらず、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」が一種のマジック・ワードとして利用されているのではないかと考えられる。

第2に、2000年代以降の地方分権改革と関わる要因である。いわゆる「平成の大合併」の結果、多くの地方都市では、その市域が広域化するとともに、多様な地域特性を有するようになった。市域の周辺部に位置することとなった旧町村の住民から、「市の中心部だけ反映して周辺部が衰退し、地域格差が生じている」という不満が寄せられることは少なくない。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は、周辺部における生活拠点を維持し、それを中心部と交通ネットワークで結ぶというビジョンを提示することにより、地域格差論への反論となりうる。また、地方分権改革によって土地利用に関する権限が地方都市へと移譲されてきたことも重要である。国や都道府県に遠慮することなく、都市自治体の裁量において、土地利用行政を展開する余地が広がっているからである。

大きな方向性として見たとき、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は間違っていないかもしれない。しかし、地方都市の置かれた状況は多様であるから、そこには何通りもの土地利用戦略のパターンが想定できるのではないか。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という概念が安易に用いられると、地方都市が抱える土地利用行政の複雑な実態を、かえって見えにくくするおそれがある。

(4) 長岡市及び伊豆市の概要

本章では、長岡市と伊豆市における土地利用行政の事例を比較する¹。両市は様々な点において対照的である。次に述べるような地勢、人口、産業集積等の相違が両市の土地利用戦略を方向付けている。

ア 長岡市

長岡市は中越地域の中心都市である。市の中央部を信濃川が縦断し、その両岸に肥沃な平野が広がっている。人口は274,575人（2017年3月1日）であり、新潟県第2の人口規模を有する。面積は891.06km²であり、うち可住地面積は約5割である。土地利用では、森林が49.1%、農地が20.9%、河川等が6.6%、道路が5.4%、宅地が6.4%、その他が11.6%を占めている。

長岡市は、2005年4月1日に中之島町・越路町・三島町・山古志村・小国町と、2006年1月1日に和島村・寺泊町・栃尾市・与板町と、2010年3月31日に川口町と合併している。2017年3月時点では施行時特例市である。

イ 伊豆市

伊豆市は伊豆半島の中央部、沼津都市圏の南端部に位置する都市である。人口は31,770人（2017年3月1日）である。市域の約8割が森林で占められており、可住地面積は17.3%に過ぎず、人家の多くは狩野川とその支流の脇のわずかな平地に集中している。東西約25km、南北約20km、面積は363.97km²で、静岡県総面積7,779.46km²の4.7%を占めている。土地利用では、森林が82.7%、農地が4.6%、宅地が2.4%、その他が10%を占めている。

伊豆市は2004年4月1日、田方郡修善寺町・土肥町・天城湯ヶ島町・中伊豆町の4町の合併により成立した。

2 都市計画区域

「平成の大合併」によって多くの地方都市が市町村合併を行った。合併によって市域が拡大した結果、複数の都市計画区域が存在したり、都市計画区域がある地域とない地域が存在したりする事例も出てきた。同じ市であるにもかかわらず土地利用規制の強度が異なることに住民の不満が生まれ、一体的なまちづくりに支障をきたしたりする場合もあった²。

¹ 筆者は、日本都市センターが実施した長岡市へのヒアリング調査（2016年12月21日）及び伊豆市へのヒアリング調査（2017年1月26日）に参加する機会を得た。調査にご協力いただいたご担当の皆様には、ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料を提供していただいた。この場を借りてお礼を申し上げたい。なお、本稿の内容は、両市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、両市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 鈴木潔・内海麻利（2008）、「市町村合併の土地利用規制への影響とその対応に関する研究」, 都市計画論文集, 43 (3), p.301, 日本都市計画学会。

合併後、長岡市と伊豆市はどのように対応したかを検討する。

(1) 長岡市の事例

長岡市には、長岡都市計画区域（線引き）、栃尾都市計画区域（非線引き）、川口都市計画区域（非線引き）の3つの区域が指定されている。長岡市では、市町村合併に伴う都市計画区域の再編は行われず、合併以前からの区域が存続している。なお、長岡都市計画区域は、旧長岡市・旧中之島町・旧越路町・旧三島町・旧与板町の一部及び見附市の一部から構成された広域的な都市計画区域である。

長岡市では、線引き区域内における市街化区域の拡大を図ってきた。住居系区域を増やすために市街化区域を拡大したいという考えがある。市街化区域を拡大するに当たっての要件や基準としては、橋梁等が整備されたことによる交通利便性の向上、区画整理の実現、地区計画に関する合意形成などがある。

市街化区域の拡大や開発許可の発出に当たって農林調整が必要になる場合がある。農林調整を円滑に進めるための条件の一つが「開発熟度」である。開発熟度が高いことが客観的に説明できれば、県や北陸地方農政局の了解を得やすい。例えば、地権者の合意率が高いとか、具体的な事業計画が存在し、遊休地になる可能性がないといったことである。

また、長岡市では、農地転用許可と開発許可を一体的に運用している。このことによって、それぞれの許可の間にタイムラグを作らないことがめざされている。

(2) 伊豆市の事例

ア 現状と課題

2004年、田方広域都市計画区域（線引き）を構成する旧修善寺町と、都市計画区域外の旧中伊豆町、旧天城湯ヶ島町、旧土肥町が合併し、伊豆市が発足した。都市計画区域は現在、伊豆市域の19.1%を占めている。都市計画区域内外における土地利用規制強度の差異に対する住民の不満が強く、市としても一体的なまちづくりに課題があると認識されている。

また、伊豆市の人口は1960年以降減少を続けており、今後も急激な減少が進むことが推計されている。2014年に日本創成会議が公表した「消滅可能性都市」にも挙げられている。これに対し、伊豆市と共に田方広域都市計画区域を構成する伊豆の国市と函南町は1960年以降、2000年代半ば頃まで人口を増加させてきた。高齢化率も伊豆市の31.6%に対して伊豆の国市が25.9%、函南町が24.6%にとどまっている。工業地帯である沼津市、三島市と近接していることが伊豆の国市、函南町に有利に作用しているものと考えられる。

伊豆市では、駅等の拠点周辺の利便性を高め、限られた平地部への人口の誘導が必要と考えられている。しかし、交通利便性が高い伊豆箱根鉄道駿豆線の牧之郷駅の周辺は市街化調整区域に指定されており、都市機能の配置や人口の誘導が困難である。1976年に線

引きが指定された当時は、牧野郷駅周辺の平地部は優良な農地でありそれを守るということに重きが置かれたのかもしれないが、農業が衰退する中、土地利用規制と実態の乖離が生じたものと考えられる。

なお、伊豆市では、長岡市のように区画整理をして市街地を拡大するという発想はなかった。伊豆市における可住区域の少なさが一因であろう。また、都市計画区域外の旧3町で開発可能な平地の土地は農振農用地（農振青地）が大半であり、乱開発ができないようになっている。このことも合併による伊豆市の発足から10年以上、都市計画区域の廃止や拡大につながらなかった理由の一つである。かつては農業に専心する農家も多かったので農地を保全することは実態と適合していた。しかし、人口減少が加速化する今日、農振法がネックとなって規制が解除できず、人口減少が食い止められないという意見も強まっているようである。

イ 対応策

こうした現状と課題を踏まえ、伊豆市では2017年度に線引きを廃止する方針である。線引き都市計画区域である田方広域都市計画区域から伊豆都市計画区域(旧修善寺町地域)を分割し、伊豆都市計画区域のみ線引きを廃止するというものである。

そして、2021年度には、旧修善寺町地域だけに指定されていた伊豆都市計画区域を、旧土肥町、旧天城湯ヶ島町、旧中伊豆町を含む伊豆市全域に拡大することが計画されている。伊豆市全体が非線引き都市計画区域になるわけである。もともと都市計画区域がなかった旧3町の市民からすれば、接続道路等の規制がかかるため、丁寧な説明が必要と考えられている。

都市計画区域の再編計画を策定するに当たっては、2014年度、2015年度の2か年にわたって、都市・農地の有識者、関係機関（国、県）の参画による「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」を設けた。2015年3月に策定された「伊豆市の新しい都市計画中間提言」によれば、「①伊豆市の地域特性を踏まえて、独自の都市計画区域とすることを検討する。また、伊豆市としての一体性に鑑み、その範囲の拡大についても検討する。②これに併せて、区域区分を見直し、これに代わる柔軟できめの細かい土地利用規制制度を導入する」とされた。この委員会の設置が「突破口」となって再編が動き始めたようである。

3 県から市への権限移譲

地方分権改革では、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が、地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにするため、都道府県の事務・権限の市町村への移譲が推進されてきた。しかし、市町村における組織体制、人員配置、専門知識の蓄積の状況は一様ではなく、権限移譲に対する受け止め方も様々である。長岡市と伊豆市の状況を見てみよう。

(1) 長岡市

農振農用地（農振青地）の適用除外については、県知事の同意が必要である。また、小規模な用途地域の変更であっても、県の地域振興局を経由して、県本庁に意見照会をしなければならない。住民への公告縦覧期間が長く設定されている。乱開発が進まないように早く都市計画決定をしたいと考えているのに、これほど時間がかかるのは望ましくない。手続に時間がかかり、スピード感が失われてしまうこともないわけではない。これを解決するためには、県から市への一層の権限移譲の推進が望ましいと考えられる。

(2) 伊豆市

先述した都市計画区域の再編は静岡県内の協力が不可欠であった。静岡県内には8つの土木事務所があるが、伊豆市では、県沼津土木事務所等の都市計画課長を市建設部理事として積極的に受け入れてきた。伊豆市の職員には都市計画に詳しい人材が非常に少なかったからである。市職員と県職員では都市計画に関する情報量が大きく違うという。なお、伊豆の国市も県職員を都市計画部署が受け入れている。県土木事務所等からの出向者を受け入れることは静岡県内の市町村では一般的な慣行となっているようである。

いずれにせよ、伊豆市、県沼津土木事務所、県庁都市計画課の連携により、都市計画区域の再編案が策定されることとなった。都市計画区域の再編は、県にも都市計画マスタープランの改訂等の作業負担がかかるわけであるから、市と県の密なコミュニケーションが必要なのである。

伊豆市のように比較的小規模な都市においては、一人の職員が幅広い事務を兼任していることが普通である。ルーティンワークに加えて国からの調査依頼等の突発的に発生する仕事もあり、腰を落ち着けて一つの事務に習熟することが困難な状況にある。その状況を補うために、県の有する人材、知識の活用が図られているものと考えられる。

そのため、県からの権限移譲を受け入れることは、組織体制、人員配置上、厳しい面もあり得る。

4 広域連携

自治体間の広域連携は、地方自治法上の共同処理や定住自立圏など、様々な分野で実施されている。しかし、土地利用の分野では、中枢都市と近隣都市の水平的連携は必ずしも進展していない。土地が利権の中核をなすものであり、その規制・誘導をめぐって激しい対立が生じることが稀ではないからである³。長岡市と伊豆市における状況を検討する。

³ 瀬田史彦（2015）、「広域連携に関する国際的な研究動向と日本の土地利用政策への応用」, 土地総合研究, 2015年春号, p.25, 土地総合研究所。

(1) 長岡市

中越地域では、県の条例や要綱を通じた土地利用の広域調整が図られている。新潟県は、県内の中心市街地において居住人口の減少、公共施設の郊外移転、郊外型大型店の増加等が発生し、空洞化が進んでいることを踏まえ、2008年から「新潟県にぎわいのあるまちづくりの推進に関する条例」を施行している。この条例の目的は、中心市街地の機能を強化し、人々が集う魅力ある「地域の核」として再生し、この核を中心として、地域の持続的な発展とコミュニティとしての機能の維持を図ることにあるとされている。

条例では、大規模集客施設の新設等を行う場合には、設置者に対し事前に届出を求め、知事が関係市町村等の意見を聴き、にぎわいのあるまちづくりの推進の観点から意見を述べるものとされている。大規模集客施設とは、「床面積が1万㎡を超える集客施設（店舗、飲食店、劇場等）で、小売業の用に供する店舗面積が3,000㎡を超えるものの新設」等を指している。

また、火葬場やごみ焼却処理場の建設をめぐる広域調整については、新潟県の「広域的な影響を与える可能性のある市町村決定の都市計画に関する事前調整要領」に基づいて行われる。手続は事前協議の後、自治体間の文書のやり取りを通じて進められる。その際に、関係自治体から特段の意見が表明されることは少ないようである。長岡市は中越地域の中心都市であるから、近隣市町村との広域的な土地利用調整が必要になる機会はあまりない。

(2) 伊豆市

伊豆市が線引きを廃止するに当たり、田方都市計画区域は広域都市計画域であるから県が調整した。伊豆市の土地利用規制が緩和されることは、近隣市町にどのように受け止められたのだろうか。実は、さほどの脅威とは認識されていないと考えられる。なぜならば、伊豆市は沼津都市圏の南端、工業地帯から離れた場所に位置しており、規制緩和をしたからといって直ちに近隣市町から伊豆市へ人口流入が生じるとは想定しづらいからである。逆に言えば、沼津市や三島市といった工業地帯の都市が規制緩和をした場合、近隣市町に与える影響は深刻なものになる可能性がある。

このように地方都市間の関係は住民や企業の誘致をめぐって競争関係が生じる場合もある。とはいえ、地方都市が連携関係を構築することも少なくない。伊豆市、伊豆の国市、函南町は、同じ都市計画区域を構成してきただけでなく、田方郡の町村としての共通の歴史を有する。伊豆市が都市計画区域から抜けた後も、2市1町で設置する連絡協議会は存続させる予定である。他の市町の情報は有用であり、できる限り足並みをそろえることが県に対して要望を伝えるうえで力を持つからである。

大規模小売店舗の建設といった大きな案件を持ち、近隣市町に「抜け駆け」をするような自治体があるとすれば、それは人口規模の大きい市ではないか。人口規模の小さい市町村にはそもそもそのような案件が申請されることは稀だからである。規模の大きい市と接する近隣市町村は、場合によっては、その市の動向に振り回されることになるかもしれない。

5 結論

本章では、都市圏の中核都市である長岡市と都市圏の外縁部に位置する伊豆市における土地利用行政について、都市計画区域、県から市への権限移譲、広域連携の3つの観点から比較分析を行った。両市の特徴を要約すれば、次のようになる。

第1に、都市計画区域のあり方について、長岡市では真に必要と認められるものに限り市街化区域の拡大が図られているのに対し、伊豆市では線引きの廃止が予定されている。ここには、広大な可住区域を有する長岡市と可住区域が極めて限定された伊豆市の差異が反映されていると考えられる。都市機能や人口を特定の場所に誘導したい意図は両市に共通するが、それを実現するための土地利用戦略は大きく異なるのである。

第2に、県から市への権限移譲について、長岡市と伊豆市の姿勢は対照的である。組織体制、人員配置、専門的知識の蓄積に差異があることが大きな理由である。また、一般的に言って、一定の規模以上の市においては、都道府県からの権限移譲に積極的な姿勢を示しやすいのではないかと。逆に、小規模な市町村は、都道府県の有する人材・情報への依存傾向があり、都道府県との一種の連帯感が醸成されやすいのではないかと。

第3に、自治体間の広域連携についてである。これまで土地利用に関する市町村間の水平的調整についてはその困難性が強調されてきた。しかし、大規模集客施設やごみ焼却処理場等の広域調整については、都道府県の条例・要綱等に基づき、市町村間の調整が図られていることが明らかになった。また、複数の市町村で都市計画に関する連絡協議会が構成される場合があり、市町村が足並みをそろえて都道府県に要望するための場として機能していることがわかった。

現地調査報告

縦割りとなっている土地利用法体系の克服や都市計画法上の規制が緩い地域における開発行為の誘導を行うことなどをめざして、いくつかの都市自治体は、法律上の事務権限を運用する方法を工夫したり、独自の計画・誘導制度を設けたりしている。本章では、こうした例として、長岡市、伊豆市、岡崎市、及びみよし市の4自治体に注目し、ヒアリング調査の結果等を踏まえつつ、それぞれの取組みを紹介する。

長岡市では、農地関係部局と都市計画関係部局の連携により、農地転用許可と開発許可の一体的な運用が図られている点に、伊豆市では、県が事務権限を有する都市計画区域及び区域区分の指定について、垂直的・水平的調整を市が積極的に行い、その見直しを実現した点に特徴がある。両市の試みは、現行の法制度の下で都市自治体が工夫を凝らしているものとして、他自治体の参考になると考えられる。

他方、岡崎市とみよし市は、独自条例の制定により、都市計画法の補完、及び市域全体を対象とする土地利用計画・誘導の仕組みを構築しており、土地利用法体系の包括化・一元化を今後検討していく上で、一つのモデルとなりうる。とりわけ、岡崎市は、開発行為の実施につき、市民等への説明会及び市長との事前協議といった独自の手続を設けている点、みよし市は、条例に基づく手続の対象行為に、すべての土地の区画形質の変更、及び農地の転用を含む土地の利用目的の変更等を盛り込んでいる点に特徴がある。

現地調査 日程概要

1 長岡市

日 時：2016年12月21日

午後1時から午後3時まで

調査者：鈴木委員、事務局

調査先：地方創生推進部 政策企画課、都市整備部 都市計画課、
農林水産部 農林整備課

2 伊豆市

日 時：2017年1月26日

午後2時から午後4時まで

調査者：鈴木委員、事務局

調査先：建設部 都市計画課、産業部 農林水産課

3 岡崎市

日 時：2017年3月17日

午後2時から午後4時まで

調査者：事務局

調査先：都市整備部 都市計画課、建築部 建築指導課

4 みよし市

日 時：2017年3月27日

午後1時から午後3時まで

調査者：内海委員、事務局

調査先：都市建設部 都市計画課

1. 長岡市における都市・農地部局の密接な連携による計画的な土地利用行政

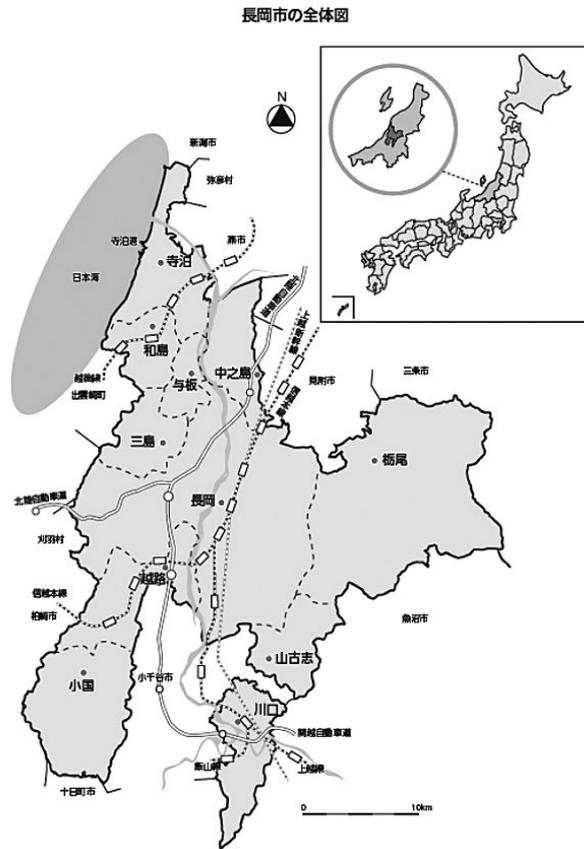
はじめに

新潟県中越地方に位置する長岡市は、人口275,133人、面積891.06 km²を有する施行時特例市である¹。図3-2-1に示すとおり、平成の合併においては、2005年4月に中之島町、越路町、三島町、山古志村、小国町と、2006年1月に和島村、寺泊町、栃尾市、与板町と、2010年3月に川口町と合併し²、旧来の長岡市の市街地だけでなく、海岸部から農村地域、中山間地域まで広大で多様な地域を有する自治体となった。

2004年10月に発生した新潟県中越地震では、山古志地域などを中心に甚大な被害が発生したほか、2004年7月には「7.13水害」、2007年7月には中越沖地震が発生するなど、近年では大きな自然災害が相次いで発生した。市はこれを受けて「日本一災害に強い都市」を標榜してまちづくりに取り組んでいる。

長岡市を含む信濃川流域の越後平野はコシヒカリに代表される米の生産地として全国的に知られ、広大な水田が広がっているほか、工作機械関連、電子・精密機械や液晶・半導体など高度なものづくり産業も集積しており、製造業の従業者数割合は22%と全国平均よりも高い割合となっている。また一方では郊外市街地におけるいわゆるロードサイド型の商業施設等の立地により、中心市街地の衰退も課題となっており、2012年には市役所庁舎とホール・交流施設が一体となった「アオーレ長岡」を長岡駅前に竣工させるなど、市街地の賑わい創出にも取り組んでいる。

図3-2-1 長岡市の地域構成



出典：長岡市（2016）、「長岡市総合計画」、p. 9

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

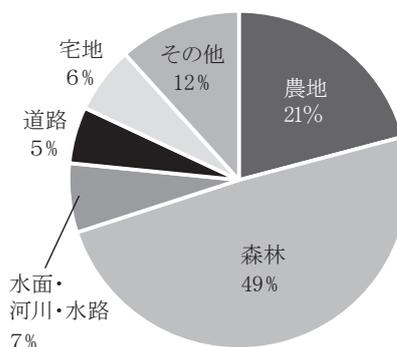
² 市ではこれら合併前の旧市町村の地域ごとに「○○地域」という呼称で計画に位置付けており、以下本稿でもそれを用いて記載する。

1 長岡市の土地利用状況

長岡市の土地利用区分の構成は、図3-2-2に示すとおりである。市域の約半分（49%）を森林が占めており、次いで農地が約21%、河川等が約7%、宅地は約6%である。近年は農地等が減少し宅地・道路が増加する傾向であるが、その一方で人口減少・高齢化が進行しており、特に中山間地域はその傾向が著しいため、集落・農地の維持が課題となっている。都市部の市街地においても空き家が増加しており、空洞化が進行している。空き家については、豪雪地帯であるため管理を怠ると倒壊する危険性があり、長岡市では空き家対策条例を策定し、適切な管理に努めている。

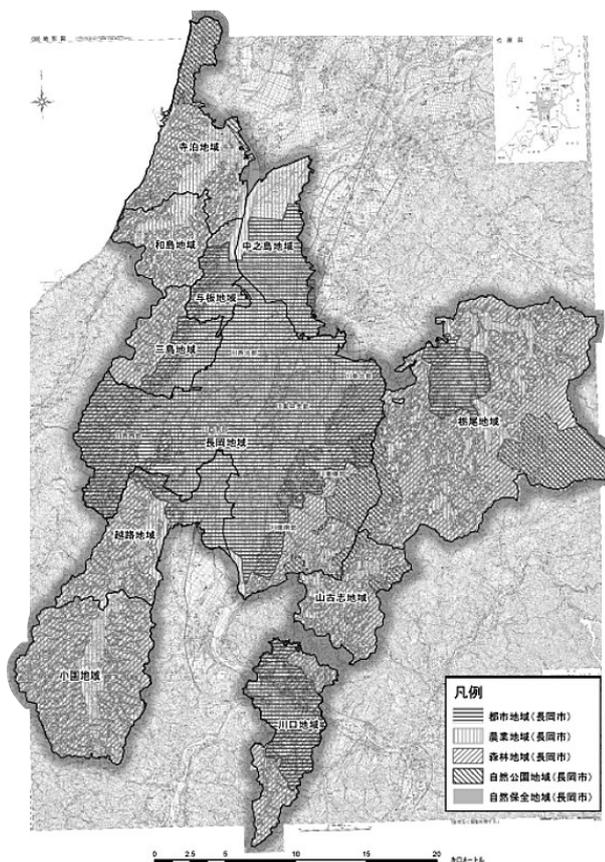
図3-2-3に示すとおり、長岡市においては市域のほとんどが都市計画法、農振法、森林法などに基づく計画区域のいずれかに指定されており、いわゆる「計画白地」地域が少ないことが特徴である。都市計画区域は、長岡都市計画区域（長岡地域、越路地域、三島地域、中之島地域、与板地域と隣接する見附市の一部）と栃尾都市計画区域（栃尾地域の一部）、川口都市計画区域（川口地域の一部）の3区域が存在し、合計351.21km²と市域の39.4%に指定されている。長岡都市計画区域のみ線引きを導入しており、市街化区域は47.8km²（都市計画区域の13.6%）、市街化調整区域は251.2km²（同71.5%）である。栃尾、川口の両都市計画区域は非線引きである。

図3-2-2 地目別土地利用面積割合



出典：長岡市（2016）、「国土利用計画（長岡市計画）」、p.13を基に筆者作成

図3-2-3 地域区分の位置図



出典：長岡市（2016）、「国土利用計画（長岡市計画）」、p.26

2 土地利用に係る支障事例

上述のとおり、いわゆる計画白地における無秩序な開発は発生する可能性が小さい一方で、比較的用途規制の緩やかな都市計画区域内の工業系用途地域において大規模商業施設が立地するなど、事前に想定していなかった土地利用の事例は発生しており、その対処が課題となっている。

具体的には、新潟県においては「新潟県にぎわいのあるまちづくりの推進に関する条例」により床面積10,000㎡超の大規模集客施設の新設に一定の規制が設けられているが、敷地の内部に事業者自らが道路を新設し、敷地を分割することで総床面積約18,000㎡の商業施設が立地した事例があった。大規模商業施設の立地はもともと事例数が少なく、またこの事例は例外的な要素が多いものであったが、長岡市としては今後同様の案件が発生することを予防するために、敷地の境界となる道路の要件の厳格化などについて、県に条例改正の要望を行っている。

3 国土利用計画（市計画）・景観計画

(1) 国土利用計画（長岡市計画）

2016年9月に国土利用計画法に基づく市計画を策定した。これは市の総合計画策定に伴って、総合計画に定める土地利用構想を具現化するものとして策定したものであり、基本方針として以下の5項目を挙げている。

- (1) 地勢上のつながりを踏まえた土地利用
- (2) コンパクトで、広域的な拠点性を高める土地利用
- (3) 各地域の多様性を活かし、長岡の総合的な魅力を発揮する土地利用
- (4) 豊かさや安全・安心を支える土地利用
- (5) みんなで考え実践する土地利用

本計画は、総合計画の検討・策定体制において策定委員会のなかに土地利用部会を作り、専門家等の意見を踏まえるとともに、住民アンケートによって市民の意向を反映して策定されている。

(2) 景観計画

景観計画については、2002年に合併前の旧長岡市が独自条例として「長岡市都市景観条例」を策定し、長岡らしい都市景観の形成をめざして運用されていた。2004年の景観法の施行以後もしばらく独自条例として運用してきたが、2014年に景観行政団体へ移行し、「長岡市景観アクションプラン」の策定を経て、2016年9月に新たに「長岡市景観条例」を制定した（2017年4月施行）。新たな景観計画では、市全域が景観計画区域に指定されている。策定の過程では地域別に景観まちづくりワークショップを開催し、多様な地域特性に応じた景観形成を図っている。

新たな条例では届け出対象となる開発行為として「屋外における土石再生資源その他物

件の堆積」を追加している。旧条例の策定当時から現在に至るまで、景観や環境に悪影響を及ぼし紛争となるような開発等は発生していなかったが、今後これらの土地利用が発生することに対する予防の効果が期待されている。

4 農地転用許可・開発許可の一体的な運用

長岡市は前述のとおり全国有数の稲作の盛んな地域であり、食糧生産の確保だけでなく防災機能の維持や水源の涵養など多面的な機能を維持するためにも優良農地の保全は重要な政策として位置づけられている。一方で中越地方における中心的な都市として高速道路など交通利便性も高いことから、ものづくり産業の立地やそれに伴う住宅地、生活利便施設など、新たな用地の需要も存在するため、一定の農地転用を伴う宅地開発が必要となる。

長岡市では農地関係部局と都市計画関係部局が連携して、原則として農地転用許可と開発許可を一体的に運用し、一定の「開発熟度」に達した案件のみを両許可の対象とする方針を取っている。これによって農地転用がなされた後にスムーズに開発が行われることで空地・荒れ地として放置されることなく、秩序ある土地利用を実現している。具体的な開発熟度の判断基準としては、農地転用後の開発手法として土地区画整理事業や地区計画など地権者の合意が求められる枠組みの準備が整っていること、また人口フレーム等に照らして必要性が認められる開発であることが挙げられる。

近年では、2013年に信濃川に架かる橋梁（長岡東西道路・フェニックス大橋）が新たに開通したことや、北陸自動車道にスマートインターチェンジ（長岡北スマート IC）が新たに設置されたことなどに伴い、交通利便性が向上した地区において土地区画整理事業による開発が行われている。

おわりに

長岡市では、広大な農地（水田）の保全と、地域の人口維持・経済の活性化のための開発という両立が難しい土地利用の調和を図るため、都市計画と農地の担当部局同士が密接に連携し、開発に係る許可を一体的に運用するとともに、開発の可否の判断として住民の合意や事業枠組みの準備といった「開発熟度」を重要視している。

法令に基づき、住民の意見を反映して、計画的に土地利用行政を行うという、一見当たり前のことであるが、それを実現するためには都市計画、農地など土地利用行政に係る部署に専門性を持った職員体制を整備し、密接な連携を図らなければならないことを、逆説的に長岡市の取組みは示唆しているように思われる。

2. 伊豆市における都市計画区域の見直しに係る垂直的・水平的調整と条例による代替的な土地利用規制・誘導の取組み

はじめに

伊豆半島の中央部に位置する伊豆市は、人口が31,317人、面積が363.97km²と、静岡県内で5番目に広い行政区域を持つ都市自治体である¹。2004年4月に、田方郡修善寺町、土肥町、天城湯ヶ島町、及び中伊豆町の4町が合併し、同市が誕生した。市内には、修善寺温泉や天城湯ヶ島温泉郷といった古くからの温泉街があり、首都圏近郊の保養地として観光産業が栄えてきた。また、南部の中山間地域では、特産品のワサビとシイタケを中心として農業も盛んに行われている。

本稿では、現在行われている伊豆市域に関する都市計画区域の見直しに注目し、土地利用行政における垂直的及び水平的な調整と、条例による代替的な土地利用規制・誘導を図ろうとする同市の取組みを紹介する。

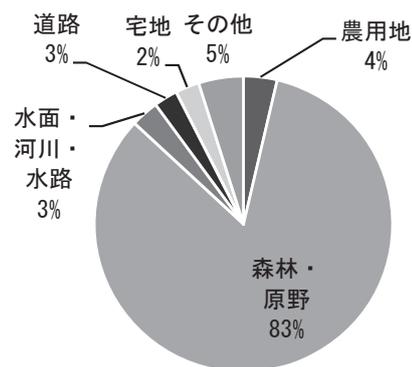
1 伊豆市における土地利用状況

南部に位置する天城山をはじめとした山々に囲まれている伊豆市は、森林が市域の約8割を占めており、可住地面積が2割弱にとどまる。市街地や温泉地の多くは、市内の中央部を流れる狩野川とその支流の流域に広がる狭い平地に集中して立地している。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積363.97km²のうち、旧修善寺町の区域である69.40km²（市域の19.1%）が非線引き都市計画区域である一方、旧土肥町、旧天城湯ヶ島町、及び旧中伊豆町の区域は都市計画区域外となっている。また、農業振興地域には155.48km²（うち農用地区域15.32km²）が、自然公園法に基づく自然公園には48.66km²が指定されている²。

以上のように、広範な市域を有する伊豆市は、宅地としての利用が可能である土地は極めて限定されており、かつ、旧修善寺町とその他の旧3町で都市計画制度が異なるという特徴がある。

図3-2-4 地目別土地利用面積



出典：伊豆市（2016）、『国土利用計画（第2次伊豆市計画）』、p. 6を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 静岡県（2016）、『静岡県の土地利用<平成28年版>』、pp. 9, 11。ただし、都市計画区域の指定状況については、伊豆都市計画区域に係る2017年3月31日の告示を反映している。

2 都市計画区域の見直し

(1) 見直しの背景

従前、旧修善寺町であった伊豆市の区域は、北側に位置する函南町、伊豆の国市とともに、田方広域都市計画区域の一部に包含されていたが、近年、伊豆市に係る都市計画区域の見直しが進んでおり、2017年3月には田方広域都市計画区域と伊豆都市計画区域を分割することが決定された。この見直しが行われた背景には、①田方広域都市計画区域としての一体性の弱まり、②伊豆市内での“1市2制度”状態の発生と広域交通網の発達による都市的一体性の向上、及び③伊豆市における顕著な人口減少傾向、の3点が指摘される³。

①田方広域都市計画区域としての一体性の弱まり

1971年に一体の都市として田方広域都市計画区域に指定された、旧修善寺町と函南町、そして現在の伊豆の国市に当たる、旧韭山町、旧伊豆長岡町及び旧大仁町は、伊豆箱根鉄道の沿線に位置するという共通点を有する。しかしながら、モータリゼーションの進行に伴って自動車の利用が普及し、さらに、伊豆半島中南部における広域道路網が整備されたことから、鉄道沿線の都市としての一体性が弱まっていった。また、伊豆市は観光やスポーツ、農業を主要な産業として振興を図ることを試みており、他2市と土地利用行政を含むまちづくりの方向性に違いが生じつつあった。

②“1市2制度”と広域交通網の発達による都市的一体性の向上

前述のように伊豆市では、合併前の行政区域によって、都市計画制度が異なるという、いわば“1市2制度”の状態が生じていた。同じ市に属しながら、都市計画区域の内外で開発行為等の土地利用行為に対する規制強度に差異があることに対しては、住民の不公平感が強く、また、合併後の一体的なまちづくりを進めるに当たっての障壁にもなっていた。他方で、国道及び県道の整備が進み、2018年度には修善寺地区と天城湯ヶ島地区を結ぶ天城北道路の開通が予定されるなど、旧4町間の道路ネットワークが強化され、伊豆市としての都市的一体性が高まることが期待されている。そこで、“1市2制度”の状態を解消し、伊豆市として統一の土地利用制度を確立することが求められることとなった。

③伊豆市における顕著な人口減少傾向

伊豆市の人口は1960年から既に減少傾向にあり、2015年の国勢調査では全国の人口増減率が-0.8%だったのに対し、同市は-8.4%にも達している。人口減少傾向に加えて、高齢化率も37.7%（全国は26.6%）と極めて高く、2014年に「日本創成会議」が公表した「消滅可能性都市」の一つとして、伊豆市の名前も挙がった。死亡数が出生数を上回る「自然減」のみならず、市外への転出者が市内への転入者を上回る「社会減」、とりわけ、隣接する伊豆の国市への転出が顕著であることが、伊豆市の人口減少傾向の特徴であるといえる。こうした傾向に歯止めをかけるため、市内でまだ開発す

³ 以下、静岡県（2017）、「第175回都市計画審議会 会議録」（[http://www2.pref.shizuoka.jp/all/shingi.nsf/kekka_sosiki/E276A8905F289D16492580E6000034CA/\\$FILE/gijiroku175.pdf](http://www2.pref.shizuoka.jp/all/shingi.nsf/kekka_sosiki/E276A8905F289D16492580E6000034CA/$FILE/gijiroku175.pdf), 2017年3月30日最終閲覧）, pp.2, 8-24。

る余地が残されている平地部、特に市街化調整区域に指定されていた伊豆箱根鉄道 牧之郷駅周辺への都市機能の配置や定住人口の適切な誘導を図ることが模索されていた。

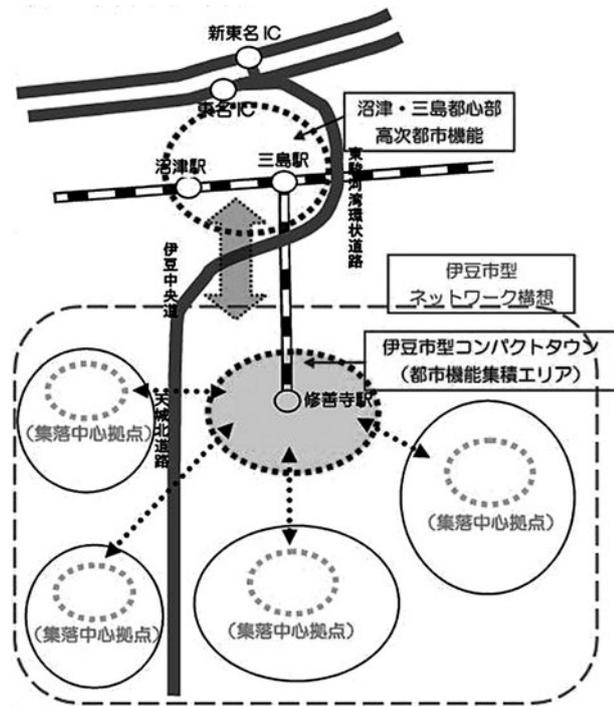
(2) 「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」による検討

以上のような、伊豆市を取り巻く社会経済情勢の変化への対応策として、「伊豆市コンパクトタウン&ネットワーク構想」が掲げられている（図3-2-5）。同構想は、修善寺駅から徒歩圏内に主要な都市機能を集約し、魅力ある中心市街地を形成するとともに、旧3町などの周辺集落部においても、既存の公共施設などを活用しながら、生活拠点機能やコミュニティ機能、交通結節点機能を併せ持った小さな拠点を形成し、これら拠点と中心市街地を結ぶネットワークを構築するというものである。

そして、この構想を実現するため、都市計画上の課題及び対策を検討することを目的とした「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」（以下、「検討委員会」という）が2014年に設置された。同委員会は、都市計画、農業、交通等の分野の有識者から構成されるが、国土交通省や静岡県といった関係行政機関もオブザーバーとして参加している。

検討委員会は2か年にわたって検討を行い、2016年1月に市長に対して、最終提言書を手交した。都市計画制度に関連しては、①伊豆市独自の都市計画区域を設定するとともに、市域全体を都市計画区域に指定すること、及び②区域区分に代わるきめ細かく柔軟な土地利用規制誘導策を実施すること、の2点が提言されている（図3-2-6を参照）。そして、伊豆市はこの最終提言を基に、都市計画区域及び区域区分の指定権限を有する静岡県とともに都市計画の見直しに係る法定手続を進めていった。

図3-2-5 伊豆市コンパクトタウン&ネットワーク構想 イメージ図

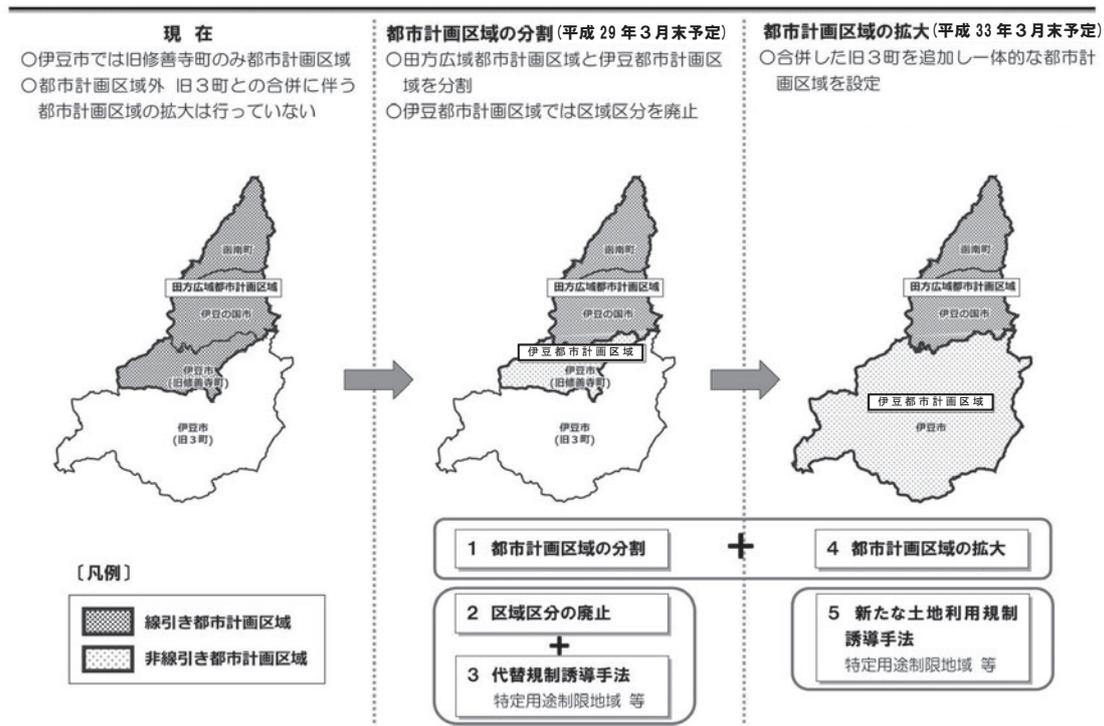


出典：伊豆市ホームページ

(3) 都市計画区域の見直しに係る垂直的・水平的調整

伊豆市から都市計画案の申し出を受けた静岡県は、2017年3月に、田方広域都市計画区域の伊豆市部分を分割した上で、新たに伊豆都市計画区域を指定し、さらに同区域に係る区域区分を廃止するとの都市計画決定を行った。都市計画区域及び区域区分の変更に当

図3-2-6 都市計画の再編の流れ



出典：伊豆市（2017）『伊豆市都市計画マスタープラン（平成29年2月一部改定）』，p.3

たっては、あらかじめ、国土交通大臣の同意及び県都市計画審議会の議を経なければならないが、検討委員会の最終提言から約1年で今回の都市計画の変更に至っている。

このように、円滑な都市計画区域の見直しが可能になった要因としては、検討委員会に国土交通省及び静岡県職員の参画していたことで、伊豆市における都市計画制度の見直し方針につき、国、静岡県、及び伊豆市の間で事前に意見交換・調整がなされていたことが指摘できる。特に区域区分の廃止に関しては、都市計画法上の規制強度が緩やかになり、無秩序な開発が行われるおそれがあるため、国や県がその廃止を問題視することが多い。しかしながら今回の変更では、市街化調整区域のうち開発の対象となりうる平地部の大半が、農振法上の農用地区域に指定され、農地転用に厳しい制約が課されていることに加え、次に述べるような代替的な土地利用規制・誘導を伊豆市が導入し、かつ将来的に伊豆都市計画区域を市域全体へと拡大する方針であることから、国及び県の同意を得ることができた。

併せて、伊豆市に係る都市計画区域の見直しに当たっては、同じく田方広域都市計画区域を形成していた、函南町と伊豆の国市との間でも水平的な調整が行われている。2市1町は従前から田方広域都市計画連絡協議会を開催しており、今回の見直しについても同協議会の議題として取り上げられた⁴。最終的には、伊豆市が代替的な土地利用規制の仕組み

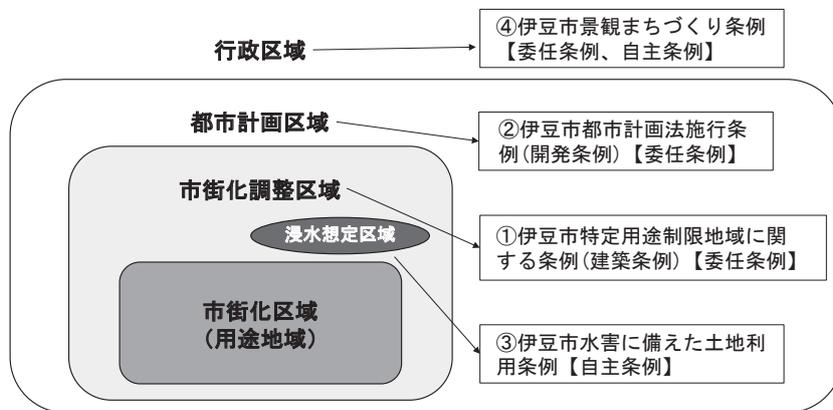
⁴ なお、田方広域都市計画区域と伊豆都市計画区域とに分割された後も、同様の連絡協議会は引き続き設置し、連絡調整を図っていく方針とのことである。

を導入することなどから、国、県、及び隣接市町の理解を得られ、都市計画区域の見直しに至った。

3 条例による代替的な土地利用規制・誘導

伊豆都市計画区域における区域区分の廃止が容認された要因の一つとして、農振法・農地法により農地の転用に対して厳しい制限がかけられている点のほかに、条例による代替的な土地利用規制・誘導策が講じられる点が挙げられる。具体的には、伊豆市特定用途制限地域に関する条例、伊豆市都市計画法施行条例、伊豆市水害に備えた土地利用条例、及び伊豆市景観まちづくり条例の4条例が制定されており、以下では各条例の概要を見ていく（図3-2-7を参照）。

図3-2-7 区域区分廃止に伴う、条例による代替的な土地利用規制・誘導



出典：伊豆市提供資料を一部修正

(1) 伊豆市特定用途制限地域に関する条例（委任条例）

区域区分が廃止される以前は市街化調整区域となっていた地域において、良好な自然・居住環境を保全し、無秩序な開発を抑制するために、伊豆市は特定用途制限地域として、新たに「幹線道路沿道地区」と「里山環境共生地区」を設けた。そして、各地区において建築することができない建築物の用途及び高さを定める「伊豆市特定用途制限地域に関する条例」が制定された（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。

(2) 伊豆市都市計画法施行条例（委任条例）

都市計画法では、その規模が3,000㎡未満の開発行為が非線引き都市計画区域内で行われる場合には、同法に基づく許可は不要とされているが、都道府県等は条例でその規模を別に定めることができる（法29条1項1号、法施行令19条）。伊豆市においても、区域区分が廃止されることに併せて、「伊豆市都市計画法施行条例」を制定し、規模要件を1,000㎡へと引き下げている（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。

(3) 伊豆市水害に備えた土地利用条例（自主条例）

市内において居住可能な平地は、狩野川の流域を中心に広がっており、その一部は水防法に基づいて指定される「浸水想定区域」に含まれている。従前は、当該地域が市街化調整区域に指定されていたことから、開発行為及び建築行為が厳格に規制されていたが、区域区分の廃止によって宅地としての土地利用が容易となった。そこで、浸水深0.5m以上の浸水想定区域内（計画規模）で開発行為等を行う事業者に対し、浸水対策上必要な措置を講ずることや住民等への周知を行うことなどを求める、「伊豆市水害に備えた土地利用条例」を制定した（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。なお、この条例はあくまでも水害の危険性を周知し、安全対策を促すことを目的としており、開発行為等の制限までは行わない。

(4) 伊豆市景観まちづくり条例（委任条例＋自主条例）

約40年間継続してきた区域区分を廃止することで、一部の地区において開発圧力が高まることが懸念される一方、都市計画法及び建築基準法のコントロールが及ばない土地利用行為、具体的には大規模な太陽光発電施設の設置が行われるといった、土地利用行政上の課題が生じていた。こうした懸念・課題に対応するため、2017年3月23日に制定されたのが、「伊豆市景観まちづくり条例」である（2017年3月31日施行）。同条例は、景観法に基づく委任条例として、土地利用行為に係る届出制を導入し、その対象区域を市全域とする。さらに、地域住民が長年にわたって景観保全の取り組みを行ってきた修善寺地区を「重点地区」として位置付け、より厳しい規制を行うという、伊豆市独自の仕組みも併設している。

おわりに

伊豆市は、静岡県が指定権限を有する都市計画区域及び区域区分を含めた都市計画制度の見直しに当たり、国や県といった関係行政機関も参画する検討委員会を設置し、意見交換・調整を図ることにより、市の施策方針に沿った都市計画の変更を実現している。調整を進める際には、特に都市計画制度に関する専門的知見の面で、同市に派遣されていた県職員が大きな役割を果たしたという。このように、事務処理特例制度によって、都市計画法上の開発許可に係る事務権限を既に移譲されている伊豆市においても、県による人的支援が引き続き要請される。

また、伊豆都市計画区域の新設及び区域区分の廃止は比較的円滑に実現されたが、検討委員会での議論も含めると2年以上がかかっている。定住の促進も含めたまちづくりを今後進めるに当たっては、農振法に基づく農用地区域の指定を見直すことも必要であり、県との調整に時間を要することが想定される。したがって、伊豆市の地域特性を踏まえた、土地利用行政を迅速に展開していくためには、現在都道府県が担っている農業振興地域の指定等についても、権限移譲を更に推し進めることが検討されるべきだろう。

3. 岡崎市の独自条例による手続の追加と包括的な計画策定を通じた土地利用誘導の取組み

はじめに

岡崎市は、愛知県のほぼ中央部に位置する中核市であり、人口が381,051人、面積が387.20km²と、人口・面積ともに県内で3位の規模を誇る¹。同市は、明治維新以降、水車を動力とするガラ紡工場が設置されるなど繊維工業を中心に発展を遂げ、近年では自動車をはじめとする輸送用機械や金属製品等の製造業の県内有数の集積地となっている。また、矢作川・乙川流域に広がる平野部では水稻・麦・大豆を中心とした農業が行われる一方、山間地ではぶどうなどの果樹栽培、及び酪農や養鶏等の畜産も展開されている。

本節では、岡崎市が制定している3つの条例に着目し、都市計画法を補完する独自手続の追加及び包括的な土地利用計画の策定を通じて、適切な土地利用を促す同市の取組みを紹介する。

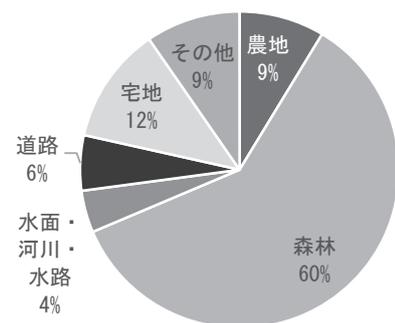
1 岡崎市における土地利用状況

岡崎市の東側は美濃三河高原を構成する丘陵地であり、市域の約6割は森林が占めている。そのため、西側の岡崎平野に住宅地及び工業用地が立地し、人口の約9割が集中している。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積387.20km²のうち、都市計画区域には260.79km²（うち市街化区域57.96km²、市街化調整区域202.83km²）、農業振興地域には85.92km²（うち農用地区域27.26km²）が指定されている。さらに、森林法に基づく地域森林計画の対象面積が228.10km²（市域の58.9%）、自然公園法に基づく自然公園の面積が19.44km²（市域の5.02%）となっている²。

以上のように、名古屋市及び豊田市に近接している岡崎市は、繊維工業・製造業を中心に都市的発展を遂げてきた一方、豊かな自然環境が保全されているという特徴がある。

図3-2-8 地目別土地利用面積



出典：愛知県(2016),『土地に関する統計年報(平成28年版)』, p.4を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 愛知県(2016),『土地に関する統計年報(平成28年版)』, pp.46-52。

2 3つの独自条例の制定背景と概要

(1) 岡崎市周辺環境に影響を及ぼすおそれのある特定事業の手續及び実施に関する条例 (特定事業手續条例)

ア 条例制定の背景

廃棄物処理場の建設計画が持ち上がったことをきっかけに、岡崎市は1974年に公害防止条例を制定しているが、これが同市における独自条例に基づく土地利用施策のはじまりである。そして、同条例のなかの生活環境保全に関する規定と従前の都市景観環境条例を統合する形で、「岡崎市水と緑・歴史と文化のまちづくり条例」(以下、「まちづくり条例」という)が2003年に制定され、2012年の全部改正により、景観保全に関する部分は景観法の委任条例、環境保全に関する部分は独自条例という複合的な性格を有するものとなった。しかしながら、環境保全のための仕組みとして設けられていた、土地利用行為に係る手續等をより分かりやすいものとするため、後者の部分がまちづくり条例から分離され、「岡崎市周辺環境に影響を及ぼすおそれのある特定事業の手續及び実施に関する条例」(以下、「特定事業手續条例」という)として新たな条例が制定された(2017年3月24日制定、同年4月1日施行)。

イ 概要

廃棄物処理施設や大規模小売店舗の設置、あるいは3,000㎡以上の開発行為などの「特定事業」を行おうとする者は、近隣に居住する市民等を対象とする説明会を開催した後に、市長と協議を行わなければならない(6条、7条)。市長は、「法令に定めるもののほか、良好な環境を保全し、及び形成するために特定事業者が特定事業を実施するに当たり遵守すべき条件」として、近隣住民の同意や道路、生活環境の確保などに関する条件を規則で定めることが可能である(8条)。特定事業手續条例では、あくまでも市長との協議のなかで事業者に対して協力を求めていくこととなっており、これらの「遵守すべき条件」に特定事業が適合しているか否かを審査し、許認可等を行うといった仕組みは採用していない。協議を終えたとき、市長は事業者に対して協議結果を通知するものとされるが、事業者が通知を受けずに特定事業に着手した場合には、その者の氏名等を公表することができる(9条、15条1項3号)。

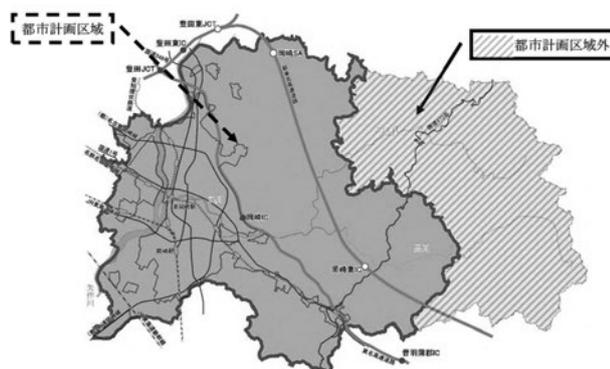
(2) 岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例(都市計画区域外条例)

ア 条例制定の背景

2006年1月に岡崎市と合併した旧額田町の大部分の土地は森林であり、岡崎市が含まれる西三河都市計画区域の対象から外れている(図3-2-9を参照)。中核市である岡崎市は、都市計画法上の開発許可権限を有するが、開発許可が必要な開発行為の規模は、都市計画区域外の区域では1ha以上と定められており(都市計画法29条2項、同法施行令22条の2)、1ha未満の開発行為に対しては法的コントロールが及ばない点が問題視さ

れた。そこで、額田地域の自然環境と共存しうるような住環境の維持保全を目的として、この合併を機に制定されたのが、「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例」（以下、「都市計画区域外条例」という）である（2005年12月制定、2006年1月施行）。

図3-2-9 都市計画法の適用状況



出典：岡崎市（2016）、「岡崎市土地利用基本計画」, p.1

イ 概要

都市計画区域外において、開発区域の面積が100㎡以上の開発行為³を行おうとする者は、近隣に居住する市民等を対象とした説明会の開催、及び当該開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を経て、市長と協議をすることが義務付けられている（4条、6条、8条）。開発協議では、道路や給排水施設等の確保といった技術的細目に加えて、文化財の保護及び良好な自然環境の保全の見地からも、協議が行われる⁴。開発協議が終わると、市長は事業者に対して協議結果を通知するものとされ、事業者が市長との協議を行うことなく開発行為に着手した場合、市長はその者の氏名などを公表することができる（9条、19条）。また、事業者は開発行為に関する工事を完了したとき、市長に届け出て、工事完了の検査を受ける必要があり、検査済証の交付を受けない限り、建築物の建築等が制限される（13条、14条）。このように、市長との協議及び協議結果の遵守は、氏名の公表制度及び建築制限によって担保される。

(3) 岡崎市土地利用基本条例

ア 条例制定の背景

都市計画区域外条例は、都市計画法の規制が及びにくい都市計画区域外における開発行為に係る手続を定めているものの、市長に対して、都市計画マスタープランに相当するような土地利用計画の策定は義務付けていない⁵。また、都市計画区域内についても、都市計画法上の「開発行為」に該当しない土地利用行為が無秩序に実施されるなど、法律のみでは十分に対処しきれない課題が生じていた。そこで、岡崎市は2015年に「岡崎市土地利用基本条例」を制定し、市域全体を対象とする包括的な土地利用計画の策定及びその計画

³ 同条例にいう「開発行為」とは、「住宅用地、事業所用地又は工場用地の造成、建築物の建築、土石又は鉱物の採取、水面の埋立てその他の目的で行う土地の区画形質の変更」を指しており（2条1号）、都市計画法上の「開発行為」よりも広い概念である。

⁴ 「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例第5条の規定に基づく『開発協議事項』」を参照。

⁵ ただし、旧額田町との合併に際して策定された、『新まちづくりプラン—新市建設計画—』のなかで、まちづくりの基本方針や具体的な施策が示されていた。同計画は、合併から10年を数える2015年度までを計画期間としていたことから、同年に岡崎市土地利用基本条例が制定され、市域全体を対象とする土地利用計画を策定することとなった。

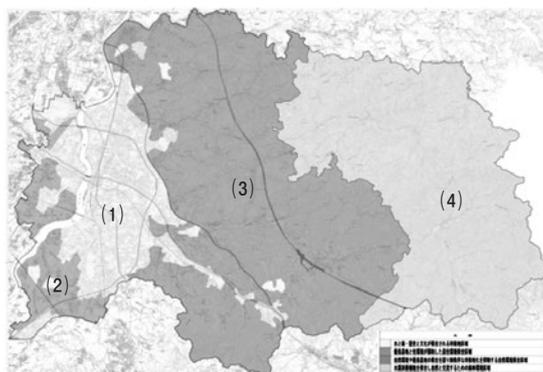
に沿った土地利用行為の誘導に取り組んでいる。

イ 概要

まず市長は、「[[岡崎] 市にふさわしい、水と緑・歴史と文化を保全し、及び自然環境と調和した良好なまちづくりに資するための土地利用に関する基本的な計画」(「土地利用基本計画」)を策定するものとされ(6条)、実際に『岡崎市土地利用基本計画』が2016年7月に策定された。同計画は、岡崎市総合計画における土地利用計画として位置付けられ、国土利用計画法上の市町村計画の策定目的と都市計画法上の都市計画マスタープランを補足する機能を有する⁶。

土地利用基本条例では、土地利用に関する4つの基本原則と各原則が適用される4つの区域が規定されており(3条、4条)、土地利用基本計画によって、市内すべての土地がいずれかの区域に指定される(図3-2-10を参照)。さらに同計画は、基本原則に基づいて行われる土地利用の施策についても定めることとなっている(6条4項2号)。例えば、前述の『岡崎市土地利用基本計画』では、市街化調整区域内で、集落や学校、既存インフラを維持するため、既存集落内に一定程度の住居等の設置を許容すべき地区を、「住環調

図3-2-10 4区域における土地利用の基本原則と指定状況



区域(4条)	土地利用の基本原則(3条)
(1) 水と緑・歴史と文化が保全される市街地区域	住宅地における市民生活への影響を考慮し、及び地域特性を十分に踏まえた土地利用を行い、水辺、都市緑地等の自然環境、歴史及び文化と調和した秩序ある市街地の形成に資する配慮を行うこと。
(2) 優良農地と住環境が調和した農住環境保全区域	優良農地による田園風景を保全するとともに、集落地では田園と調和した良好な景観を形成し、農住一体となった配慮を行うこと。
(3) 自然環境及び優良農地の保全を図り、無秩序な市街地化を抑制する自然環境保全区域	無秩序な開発を抑制し、自然環境の保全と連携した良好な環境への配慮を行うこと。
(4) 水源涵養機能を保全し、自然と交流するための森林環境区域	森林、里山、棚田等の良好な自然環境を保全し、及び市民の命の水である水源を確保するための配慮を行うこと。

出典：岡崎市(2016),『岡崎市土地利用基本計画』, p.11

⁶ 岡崎市(2016),『岡崎市土地利用基本計画』, p. 2。

和地区」に指定し、同地区においては「別に定める住居設置の基準に適合する場合に、新規の住居の設置等を実施し集落等の存続を図る」といった施策を展開していくことが明示されている⁷。

また、同条例は市の土地利用施策に影響を及ぼしうる大規模な土地利用行為⁸について、市長との協議手続も設けている（7条）。協議の申出を受けた市長は、当該土地利用行為と市の施策との整合性について調査を行い、整合性を確保するために必要な変更を協議の申出者に求めていく（同条2項）。ここにいう市の施策には、土地利用基本計画に定められた土地利用の施策も含まれると考えられ、市長との協議のなかで土地利用基本計画の内容の実現が図られている。

前述の2つの条例と異なり、土地利用基本条例には、近隣住民等を対象とした説明会の開催を義務付ける規定や、協議を経なかった場合の氏名の公表制度といった担保措置は設けられていない。しかし、当該土地利用行為が特定事業手続条例又は都市計画区域外条例の対象に該当する場合には、土地利用基本条例に基づく手続のほかに、それぞれの条例に規定された手続を履行する必要がある。

3 岡崎市の取組みの特徴と課題

(1) 特徴

以上のように岡崎市の取組みには、市長との協議や説明会の開催といった事前手続を独自条例で義務付け、事業者と行政・市民が意見交換を行う場を設けているところに特徴がある。すなわち、都市計画法などの法令は、土地利用行為に関する基準を設定し、この基準に適合する場合に、当該土地利用を許容するという行為規制を行うのに対し、岡崎市の3条例はあくまでも手続の履行を求めるのみである。ほとんどの事案において、協議や説明会といった手続を経るなかで、市の施策方針や地域住民の意向について事業者の理解が得られ、適切な土地利用に結びついているなど、手続条例を活用することで法律の規定が存在しない部分が補完されている。また、土地利用基本計画は、開発と保全の双方の観点を踏まえた、市域全体の土地利用方針を明示することにより、岡崎市の地域特性や今後めざすべき姿について、市民及び事業者と認識を共有することに大きく寄与している。

(2) 課題

岡崎市の独自条例による適切な土地利用への誘導は、事業者側の理解と協力を得ることによって、実現可能なものとなっている。すなわち、条例に基づく手続さえ履行すれば、特定事業手続条例が定める「遵守すべき条件」や土地利用基本計画に定められた土地利用

⁷ 岡崎市（2016）、『岡崎市土地利用基本計画』，pp. 7, 10。

⁸ 「大規模土地利用行為」の種類には、「土地の造成、土石の採取、鉱物の採掘その他土地の区画形質の変更」と集客施設（興行場やホテル、大規模小売店舗等）の建築があり、「その他土地の区画形質の変更」には農地や山林を資材置き場あるいは太陽光発電施設など農地や山林以外に転用することも含まれる（7条1項、「岡崎市土地利用基本条例に基づく大規模土地利用行為に係る事前協議について」p. 2）。

の基本原則に適合しない場合でも、開発行為を止めることは極めて困難である。また、条例を運用する行政側の意識も重要な要素である。岡崎市が開発志向であれば、市長との協議は単なる手続にとどまるおそれがある一方、市が保全志向であれば、市の施策方針や地域住民の意向と擦り合わせを行う調整の場として、協議手続が機能することが期待される。この点、岡崎市の土地利用行政の方針を明示する土地利用基本計画は、行政が一時的に開発志向あるいは保全志向に過度に傾くことを抑制するという効果もあるだろう。

これまでは、大部分の事業者が岡崎市の土地利用方針に理解を示すとともに、開発と保全のバランスをとる必要性が市職員のなかで共有されていた。そのため、秩序ある土地利用が図られ、以上のような手続条例の限界は現在のところ顕在化していないようである。

おわりに

中核市である岡崎市は、都市計画法上の開発許可権限を有するなど、他の一般市に比べて、市内の土地利用行為をコントロールする手段を持ち合わせている。一方で、土地利用に関する独自条例を古くから制定し、近年でも更に拡充を進める背景には、開発許可手続において近隣住民等への周知機会が保障されていない、都市計画区域外における開発行為に対して法的規制が及ばない、あるいは都市部と農山村部を包括する土地利用計画とその計画を実現するための手段が備わっていない、といった法律の不備が指摘される。そこで岡崎市は、法律上の権限を行使しつつ、法律で手当てされていない部分は独自の条例によって補完することにより、自然環境や歴史資源と調和した開発行為の誘導を図っている。

4. みよし市の独自条例による包括的土地利用行政への取り組み

はじめに

名古屋市と豊田市の間に位置するみよし市は、昭和の大合併及び平成の大合併の際にも合併を経験せず、2010年1月に市制施行した、人口が61,810人、面積が32.19km²の比較的小規模な都市自治体である¹。市の東部には丘陵地が広がり、戦後に三好池や愛知用水といった農業生産基盤の整備が進められたことから、柿・梨・ぶどうなどの果樹農業を中心に発展してきた。また、隣接する豊田市において自動車産業

が発展するとともに、みよし市にも自動車関連の大規模工場施設が立地し、さらに工場で働く従業員などが居住するベッドタウンとして大規模な住宅地開発が行われるなど、急速な市街化が進んだ。

本節では、同市が2003年に制定した「みよし市まちづくり土地利用条例」に着目し、市域全体を対象とする土地利用計画の策定、及び開発事業に係る独自の手続などによる、包括的な土地利用行政への取り組みを紹介する。

1 みよし市における土地利用状況

図3-2-12のとおり、みよし市は宅地としての土地利用が、市域の約3割を占めている。三好池が位置する中央部から西南部にかけてはやや平坦な地形となっており、農地が広がっていたが、大規模工場の誘致等によって、その面積は減少傾向にある。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積32.19km²の全域が都市計画区域に指定されている（うち市街化区域10.57km²、市街化調整区域21.62km²）。一方、市域の約6割（19.86km²）については、農業振興地域の指定も受けている（うち農用地区域7.41km²）²。

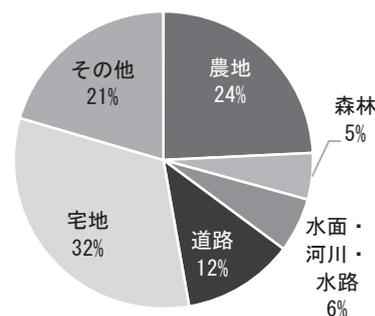
以上のように、農業と自動車関連産業を中心に発展が進み、そして大都市近郊のベッド

図3-2-11 みよし市の位置



出典：みよし市ホームページ

図3-2-12 地目別土地利用面積



出典：愛知県(2016)、『土地に関する統計年報(平成28年版)』, p.4を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 愛知県(2016)、『土地に関する統計年報(平成28年版)』, pp.46-47。

タウンとしての顔も併せ持つみよし市には、都市計画法と農振法が重複して適用される区域を多く有するという土地利用行政上の特徴がある。

2 みよし市まちづくり土地利用条例

(1) 条例制定の背景

2000年の国勢調査では、全国の人口増減率が1.1%だったのに対し、みよし市の人口増減率は19.4%にも達し、特に丘陵地・里山がある北部での住宅建設が相次いだ。前述のように、みよし市の全域は都市計画区域に指定されているが、市街化調整区域を中心に、法律上の許可等の条件は満たすものの、周辺環境と調和しない開発事業が行われるなど、法律のみでは十分に対処することができない事案が生じていた。また、市街化区域内においても、廃タイヤの野積みや資材置き場といった土地利用行為に対し、開発許可等の法的コントロールが及ばないことが土地利用行政上の課題であった。

そこで、①従前の宅地開発指導要綱を条例化し、開発事業を行う場合の事前協議や開発事業に係る基準の遵守について強制力を持った仕組みとすること、②総合計画に定められる土地利用の方針・構想を実現するための土地利用調整に関する計画の策定根拠、及び③開発事業に係る住民周知手続など独自の規定を設けることを目的として、2003年に「みよし市まちづくり土地利用条例」が制定された。

(2) 概要

ア まちづくり基本計画の策定

市長は、みよし市基本構想に基づくまちづくり像を実現するために、「まちづくり基本計画」を策定することとなっており、同計画は都市計画マスタープラン（都市計画法18条の2）として取り扱われる（条例7条1項、同条2項）。その作成に当たっては、「公募による市民の参画、説明会の開催その他の市民が意見を表明し、議論を行う機会」を確保し、また同計画を決定するときは、議会の議決を経る必要がある（9条1項、同条3項）。実際に、現在の『みよし市まちづくり基本計画』が2004年に作成された際には、委員に3名の公募市民を含む「まちづくり基本計画策定委員会」が組織された。

まちづくり基本計画には、「土地利用の方針、都市施設等の整備の方針、自然環境保全の方針その他のまちづくりの方針」が定められるほか、「土地利用の誘導に関する措置を講ずるための区域」（「土地利用誘導区域」）と当該区域における土地利用の基準が設定される（7条4項）。既に条例によって6種類の土地利用誘導区域³が列挙されているが（表3-2-1）、これらに加えて、一定の区域の住民から構成される「地区まちづくり協議会」

³ 各土地利用誘導区域は、「環境保全タイプ」と「土地利用調整タイプ」とに大別することができる。前者は「質の高い都市空間形成のために、特に環境保全が必要と考えられる区域」であり、後者は「秩序ある土地利用形成のために、様々な土地利用が競合することが想定される区域で、特に土地利用の調整を必要とする区域」を指す。みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』、p.IV-1を参照。

表3-2-1 6種の土地利用誘導区域と各区域の目的

土地利用誘導区域	各区域の目的	種類
住環境保全区域	市街地における良好な生活環境の整備又は保全	環境保全タイプ
農業保全区域	優良な農地及び良好な農業環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
自然保全区域	良好な自然環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
集落居住区域	農村集落における良好な生活環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
教育環境保全区域	良好な教育環境の整備又は保全	環境保全タイプ
防災調整区域	水害その他の災害による被害の軽減	環境保全タイプ

が策定した、「地区まちづくり計画」の策定区域⁴も土地利用誘導区域となりうる(11条～13条)。

こうした土地利用誘導区域の設定は、都市計画法及び農振法等の現行法令に基づく土地利用の制限を前提としつつ、みよし市の特性に応じた土地利用の規制・誘導を図るために行われている(図3-2-13を参照)⁵。

イ 特定開発事業の実施に係る手続

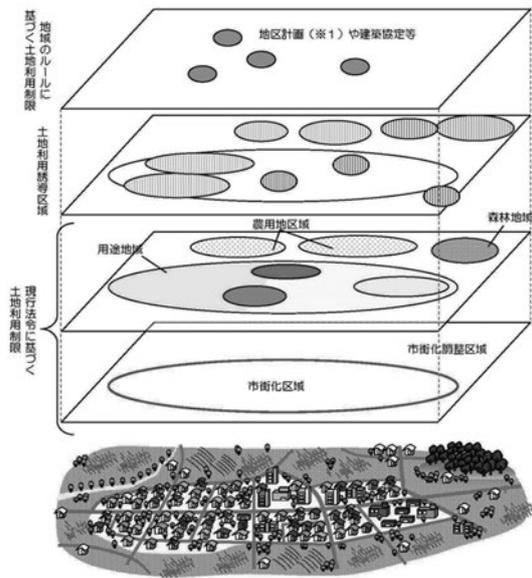
まちづくり土地利用条例に基づく手続の対象となる「開発事業」には、以下の4種類の土地利用行為がある(2条1号)。

- ①土地の区画形質の変更
- ②建築基準法にいう「建築物」の建築
- ③土地の利用目的の変更(土地の利用目的を廃自動車保管場所用地、廃棄物処理施設用地等へと変更する行為及び農地を農地以外のものにする行為)
- ④木竹の伐採

このように、ここでいう開発事業は、都市計画法と異なり、すべての「土地の区画形質の変更」が対象であり、また、農地の転用といった、「土地の利用目的の変更」をも含むことから、極めて広い概念であるといえる。同条例は、開発事業のうち、一定の規模を有する「特定開発事業」とその他の「小規模開発事業」とを区別して、履行すべき手続を規定しているが、以下では特定開発事業に係る手続を見ていく(図3-2-14)。

特定開発事業を行おうとする事業者は、まず「開発計画書」を市長に提出し、当該事業

図3-2-13 みよし市における土地利用コントロールのイメージ



出典：みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』, p.II-9

⁴ 地区まちづくり計画の対象となる地区は、その区域が「道路、鉄道、河川、がけその他土地の範囲を明示するのに適当なものにより区分されており、かつおおむね5,000平方メートル以上の面積があること」という条件はあるものの(11条1項1号)、住民自らが任意で設定することができる。

⁵ みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』, p.II- 8。

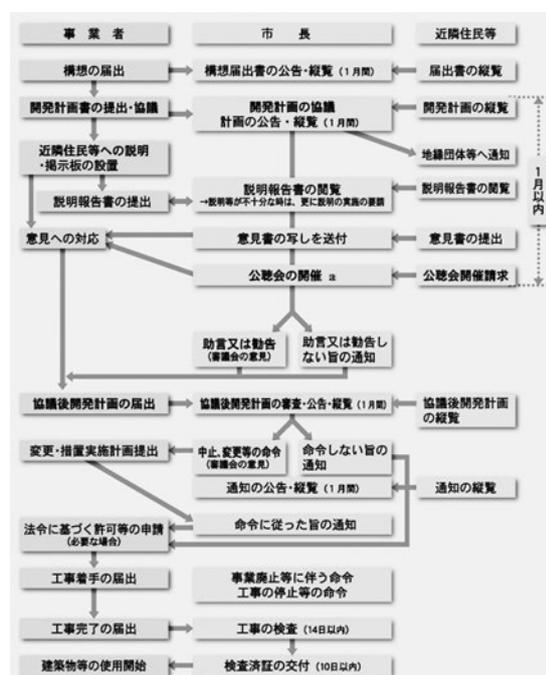
の計画につき、まちづくり基本計画との整合性などを市長と協議することとなっている（17条1項）⁶。併せて、事業者は近隣住民等への説明及び開発計画の概要を記した掲示板の設置を行う必要があり、近隣住民等は当該特定開発事業に関する意見書を市長に提出することが可能である（18条、19条）。市長は協議の結果、必要があると認めるときは、開発計画の中止、変更その他必要な措置をとるよう助言又は勧告をすることができ、また、助言又は勧告をしないときは、その旨を通知する（同条4項、5項）。

助言又は勧告、あるいはそれらを受けない旨の通知を受けた事業者は、「協議後開発計画書」を市長に届け出るが、協議後開発計画がまちづくり基本計画に不適合であるなどと認められる場合には、市長は、当該計画の中止、変更その他必要な措置をとるべきことを命ずることが可能である（21条、22条）。命令を受けた事業者は、「変更開発計画書」あるいは「措置実施計画書」を市長に提出し、その内容が命令に従ったものであると認める旨の通知を受けない限り、当該特定開発事業に着手することが禁じられている（24条、26条1号）。

特定開発事業に関する工事がすべて完了した際には、当該特定開発事業が協議後開発計画の内容に適合していることについて、市長の検査を受ける必要があり、検査済証の交付を受けるまでの間、特定開発事業により建築された建築物等の使用又は特定開発事業により土地の利用目的を変更した土地の利用を開始することができない（29条、30条）。さらに、建築物等の使用開始後も、その特定開発事業がまちづくり土地利用条例に適合した状態を維持することが義務付けられており、適切な維持保全がなされていない場合に、市長が事業者に対して措置命令を行う規定も置かれている（30条の2）。

協議後開発計画に係る命令、あるいは建築物等が使用された後の維持保全に関する命令に違反した者などについては、6か月以下の懲役又は50万円以下の罰金が科されるほか、特定開発事業への着手又は建築物等の使用開始に関する制限に違反した者などは、30万円以下の罰金刑に処される（53条、54条）。一方、他の都市自治体の条例において散見される、氏名等の公表制度は採用されていない。

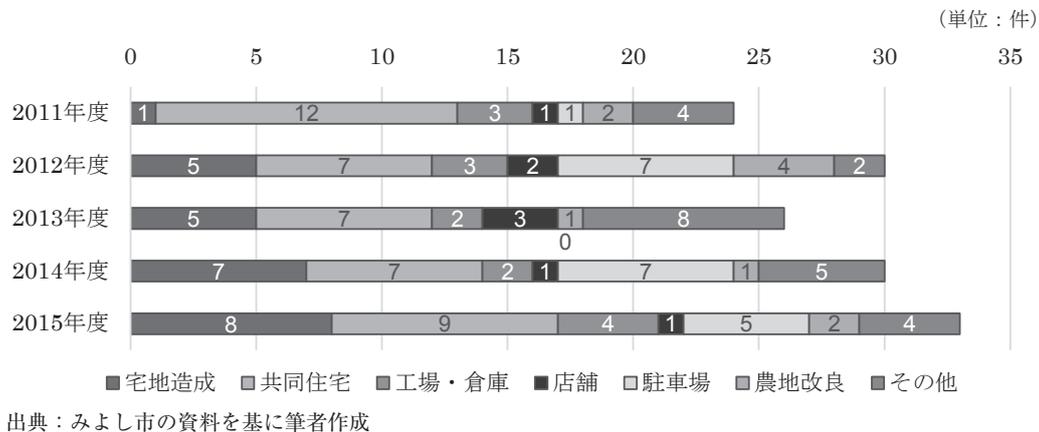
図3-2-14 特定開発事業の手続



出典：みよし市、『みよし市まちづくり土地利用条例の概要』, p.7

⁶ なお、2,000m²以上の一団の土地を開発区域とする特定開発事業を行う場合には、当該土地の所有権等を取得する契約を締結する前に、「構想届出書」を市長に提出しなければならない（16条）。

図3-2-15 開発計画書が提出された特定開発事業の種類



(3) 運用状況

2011年度から2015年度までの5年間のまちづくり土地利用条例に基づく手続の実施件数は、特定開発事業に係る開発計画書の提出が30件前後、小規模開発事業が70～110件程度となっている⁷。このうち、特定開発事業の内訳を見てみると、宅地造成が増加傾向にあるとともに、共同住宅の建築も一定数行われていることが分かる(図3-2-15)。「その他」には、太陽光発電施設の設置や資材置き場としての土地利用、老人福祉施設・社会福祉施設の建築などが挙げられる。なお、まちづくり土地利用条例に基づく命令は、2005年度に1件行われたのみであり、助言・勧告及び刑事罰については、2016年度末まで行われた実績がない。開発計画の段階において、近隣住民等への説明及び市長との協議といった手続が行われるなか、開発事業についての地域の合意形成やまちづくり基本計画との整合が図られるため、助言等に至ることはないとのことである。

開発事業の一つである土地の利用目的の変更には、農地法が主にコントロールしてきた農地の転用が含まれており、庁内の関係部署との連絡調整が必要であると考えられる。そこで、企画政策課や産業課、都市計画課などから構成される「みよし市土地利用調整会議」が設置されており、隔週の定例会において開発事業に係る対応方針が検討されている(みよし市土地利用調整会議設置要綱)。土地利用調整会議の定例会に加えて、日常的に関係部署との連絡調整を行うことで、まちづくり土地利用条例の下での総合的な土地利用行政を展開することが可能になっている。

3 みよし市の取組みの特徴と課題

(1) 特徴

法律レベルでは、5つの個別規制法の下で縦割りの土地利用規制が行われている一方、

⁷ 以下、みよし市ホームページ、「みよし市まちづくり土地利用条例の施行状況について」、<https://www.city.aichi-miyoshi.lg.jp/kenchiku/matizukuritotiriyoujourei.html> (2017年3月24日最終閲覧)。

みよし市においては、まちづくり土地利用条例の下で包括的な土地利用行政の展開が試みられている。すなわち、市街地あるいは緑地・農地のいずれに該当するかにかかわらず、市の全域がまちづくり基本計画及び同条例に基づく手続の対象区域とされ、かつ開発事業には土地の区画形質の変更から農地の転用、木竹の伐採まで幅広い種類の土地利用行為が含まれている。さらに、庁内の関係部署が連絡調整を行う場が定期的に設けられていることが、こうした包括的な内容を規定する条例及び計画を運用していく上で重要な役割を果たしていると考えられる。

(2) 課題

前述のように、まちづくり土地利用条例にいう「開発事業」は、都市計画法上の「開発行為」や建築基準法上の「建築」よりも広範な土地利用行為を包含するものの、近年では同条例が制定された2003年時には想定されていなかった行為類型が新たに登場し、条例の適用範囲に含まれないといった課題がある。具体的な例としては、太陽光発電施設の設置が挙げられる⁸。現行の条文では、土地の区画形質の変更、農地の転用、又は木竹の伐採を伴わない限り、太陽光発電施設の設置に当たって、まちづくり土地利用条例に基づく手続の履行が義務付けられることはない。実際に、住宅地に隣接する区域において太陽光発電施設を設置する計画が持ち上がった際には、当該行為が「開発事業」に該当しなかったため、条例に基づく手続の実施は法的に義務付けられず、あくまでも事業者の任意の協力を得て、住民への説明等が行われたという。

おわりに

みよし市はまちづくり土地利用条例に基づいて、市域全体を対象とする土地利用計画を策定し、開発事業に係る独自の手続の実施等を事業者に義務付けることにより、法律の補完及び包括的な土地利用行政を実現しようとしている。同市の取組みは既に10年以上が経過し、運用のノウハウが行政内部で蓄積されていると思われるが、そのことは必ずしも都市計画法上の開発許可に係る事務権限の移譲を受けることや、建築基準法上の特定行政庁として建築確認の事務を担うことには結びついていない。その要因として、開発許可等の事務を処理するためには、より高度な専門技術的知見が必要であり、まちづくり土地利用条例を運用するなかで得られる専門性や経験とは、質的な差異があることが指摘される。また、人的リソース及び経済的リソースの不足も大きな要因の一つである。したがって、土地利用行政分野において、みよし市のような小規模な都市自治体に対しても更なる分権を進めるに当たっては、都道府県又は国による支援が不可欠だろう。

⁸ その他の例としては、建築物の用途の変更も考えられる。それまで住居として利用されていたものが、店舗など他の用途で利用されることになれば、周辺の生活環境に何らかの影響を及ぼすおそれがあるが、現行のまちづくり土地利用条例では、増改築を伴わない限り、近隣住民等への説明は不要とされている。

飯田市における地域の実情に応じた土地利用を 実現するための総合的な計画体系構築

当市は、市町村合併や人口減少・高齢化など社会経済情勢の変化を踏まえて、国土利用計画第2次飯田市計画（2006年）を策定した。この時に基本理念と重要事項を整理し、土地利用に関する普遍的原則を規定した土地利用基本条例（2007年）を制定した。また総合的な計画体系についても規定し、国土利用計画を具体的に実行させる土地利用基本方針（2007年）を策定した。この基本方針は、各種計画間の調整等のほか、都市計画に関する部分は市都市計画マスタープランの役割を併せ持つとともに、地域別方針を策定できる仕組みとしており、地域の実情に応じた適正かつ合理的な土地利用の推進が可能となった。さらに景観計画と緑の基本計画（2008年）を策定し、基本方針やこれらの計画の実行を担保する仕組みとして、景観法の活用と景観条例・緑の育成条例・屋外広告物条例（2007年）の制定のほか、自主条例である土地利用調整条例（2007年）も制定している。

以上のように法や条例とそれらに基づく届出制度による総合的土地利用計画の仕組みが整い、法令制度の活用や各地区の特性や個性に応じた計画づくりが進んでいる。

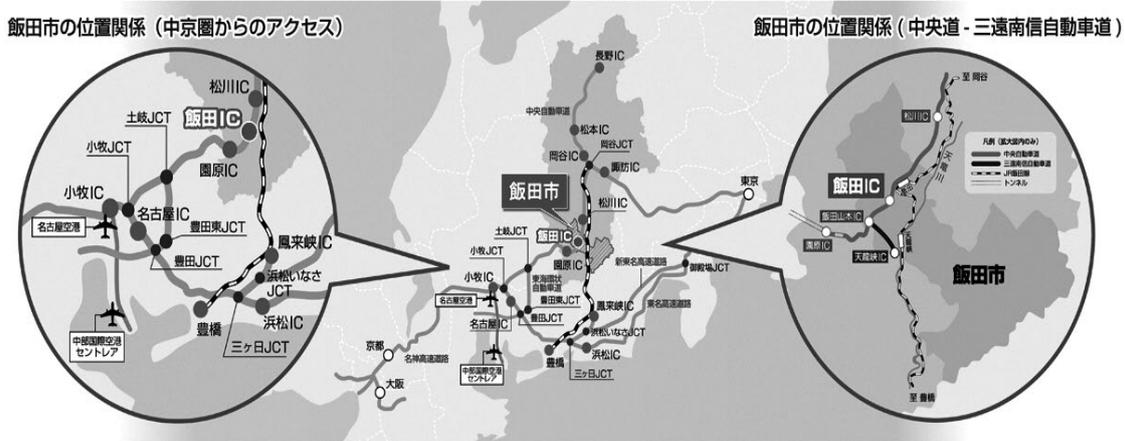
社会経済情勢の変化やリニア開通等を控えた当市を取り巻く課題は山積しているが、市民の皆さんとの「円卓と共創」により、今後もまちづくり・地域づくりを進めていく。

飯田市建設部地域計画課土地利用計画係長
松平 博文

はじめに

飯田市は長野県南部に位置し、東に赤石山脈と伊那山脈、西に木曽山脈がそびえており、市域の多くを山間部が占めている。市街地は、中央に天竜川が流れる伊那谷の複合段丘及び天竜川支流により形成された扇状地に主として広がっており、古くから東西の文化の交流結節点として中核的な役割を果たしてきた。豊かな自然環境、美しい景観が形成された起伏に富む地形の中で、自然条件に適応した多様な暮らしが営まれているが、2005年10月に行われた上村、南信濃村との合併により面積が約2倍となったことで、その多様性は一層増している。

図3-3-1 飯田市の概要



市の面積 658.66km²
北緯 35度30分53秒
東経 137度49分19秒
海拔 499.02m

世帯数 39,851世帯
総人口 102,917人
2017年6月30日現在

出典：飯田市ホームページ

1 合併の歴史と自主自立の精神

当市は、1937年の市制施行以来、これまで6回（2町13村）にわたり合併を繰り返してきた。

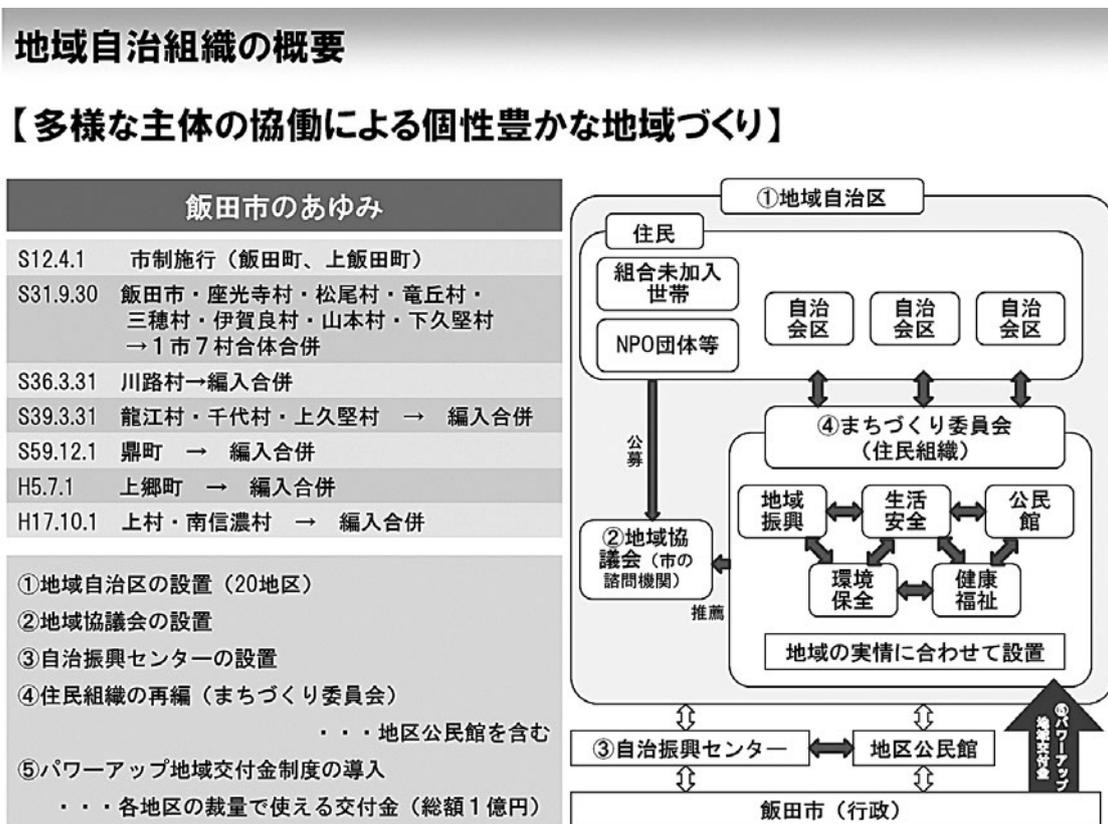
合併後も各地区に市役所の支所機能である自治振興センターと地域住民の身近な学習拠点、交流の場として重要な役割を果たす公民館を配置してきたことから、旧町村を単位とした地域コミュニティを大切にす気持ちや近隣住民との強いつながりなどが今日も維持されている。

住民の手による自主的で特徴ある地域づくりを支援するため、市としても、地域の様々

な取組みを支援し、多様な主体の協働による個性豊かな地域づくりに取り組んでいる。

地域自治組織の概要として飯田市のあゆみ及び組織体制については、図3-3-2のとおりである。

図3-3-2 飯田市のあゆみ及び組織体制



出典：飯田市

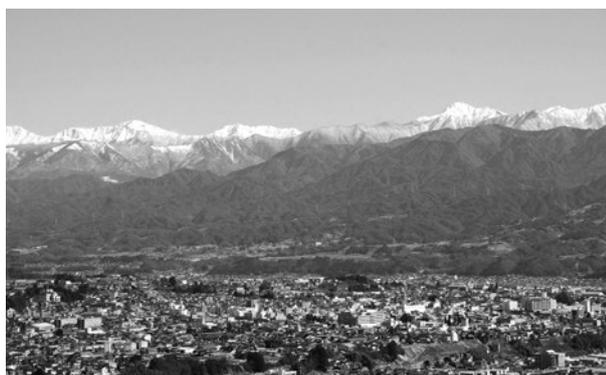
(1) 「ムトス」は地域づくりの合言葉

「ムトス」とは、広辞苑の最末尾の言葉「んとす」を引用したもので「…しようとする」という意味であり、行動への意志や意欲を表す言葉である。

飯田市は、1982年「10万都市構想」において理想とする都市像の実現に向けた行動理念として「ムトス」を使用している。

2007年4月1日施行の飯田市自治基本条例にもムトスの精神について謳われ、「ムトス」を地域づくりの合言葉に、私たち一人ひとりが持つ「愛する地域を想い、自分ができることからやってみよう」という自発的な意志や意欲により、具体的な行動で地域づくりをめざしている。

写真3-3-1 飯田市の風景



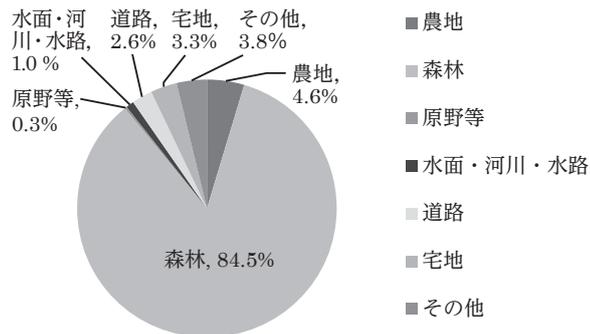
飯田市総合計画である「いいだ未来デザイン（平成29～40年度）」においても、「リニアがもたらす大交流時代に「くらし豊かなまち」をデザインする～合言葉はムトス 誰もが主役 飯田未来舞台～」をキャッチフレーズに掲げている。

2 飯田市における土地利用状況

当市は、市土の約85%を森林が占め、農地を含めるとほぼ90%を自然的土地利用が占めており、豊かな自然に囲まれている。また山々に囲まれ標高差約2,700mの日本一の谷地形にあり、多様で豊かな自然と優れた景観、四季の変化に富んだ暮らしやすい気候に恵まれている。そのような地域特性の中から「山」、「里」、「街」の多様な暮らしが育まれている。この「多様性」は、様々な動植物の南限と北限が連なる多種多様な生態系のほか、先人の知恵と技による様々な品目の農産物が生産されていること、また多種多様なものづくり産業が盛んなことから伺える。

これらの特徴的な多様性を保持していくことが当地域の持続可能性に繋がるものと考えられる。

図3-3-3 飯田市の地目別土地利用面積割合



出典：国土利用計画第3次飯田市計画資料編の平成26年数値から筆者作成

図3-3-4 飯田市における多様性の保持

多様性の保持



出典：飯田市

3 高速交通網の整備

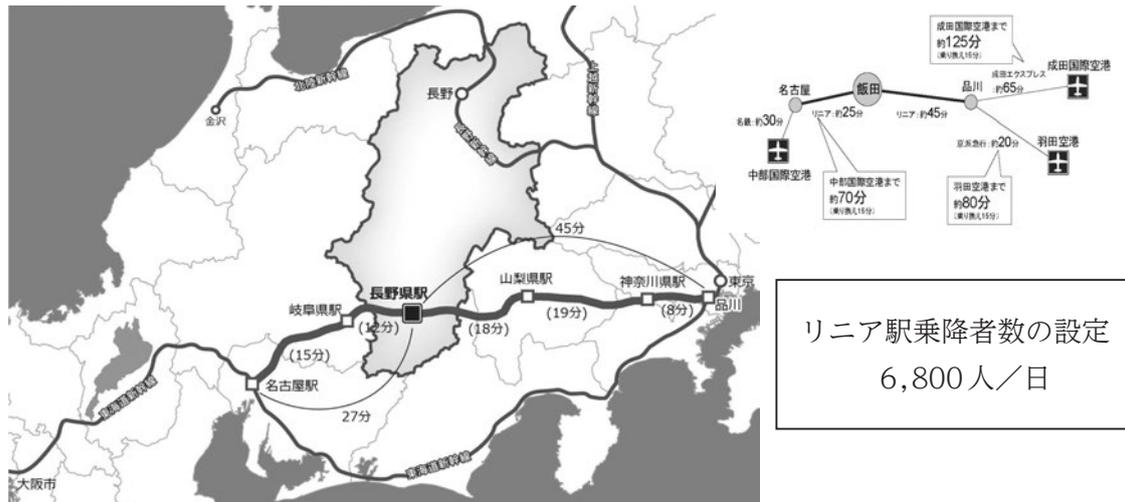
JR 東海によるリニア中央新幹線は、東京～大阪間の約438kmを約1時間で結ぶ高速交通機関であり、2027(平成39)年の東京名古屋間の開業をめざして計画が進められており、長野県では当市には郊外型の中間駅(飯田市上郷飯沼地籍)が設置される計画である。リニア中央新幹線の開業により、長野県駅から東京都心(品川)までの所要時間が約45分(現在の中央高速バスで約4時間)、名古屋まで約25分(同約2時間)となり、時間距離が大幅に短縮される見込みである。また国際空港への所要時間も大幅に短縮され、中部国際空

港まで約70分、羽田空港まで約80分、成田国際空港まで約125分となる見込みである。

さらに国による三遠南信自動車道の整備も進められており、中央自動車道の飯田山本ICから愛知県東部を經由し新東名高速道路の浜松いなさJCTに至る延長約100kmの高規格幹線道路ネットワークが形成される計画である。

これらの高速交通網の整備による当市を取り巻く状況は劇的に変化することが予想される。

図3-3-5 リニア中央新幹線の整備



※所要時間はすべての駅に停車する列車を想定し推計したもの
 出典：飯田市「リニア駅周辺整備基本構想」(2015年6月)

4 取組みの背景及び概要

当市では、全国多くの都市と同様、自動車保有の急激な進展等を背景として、市街地近郊の幹線道路沿線等への商業施設の集積、土地利用規制の緩い地域での虫食的な開発による低密度な住宅地の拡大が進行する一方で、各地区の中心的な役割を担っていた商店街の空洞化、優良な農用地の減少等の課題が顕在化していた。

土地利用に関する基本的な指針として、市においては1994年に国土利用計画第1次飯田市計画を策定していたが、実際にはこれに従って土地利用相互間で調整が図られずに、個別土地利用の観点からそれぞれに規制誘導がなされてきていた。またその結果、いずれの土地利用関係法令の対象にもならない空白地域が多く生じ、上記に示した課題もこの空白地域で顕著となっていた。

そこで、このような土地利用誘導のあり方を抜本的に見直すこととし、総合的・横断的に土地利用施策を講じることが可能な計画体系の構築に取り組むこととなった。

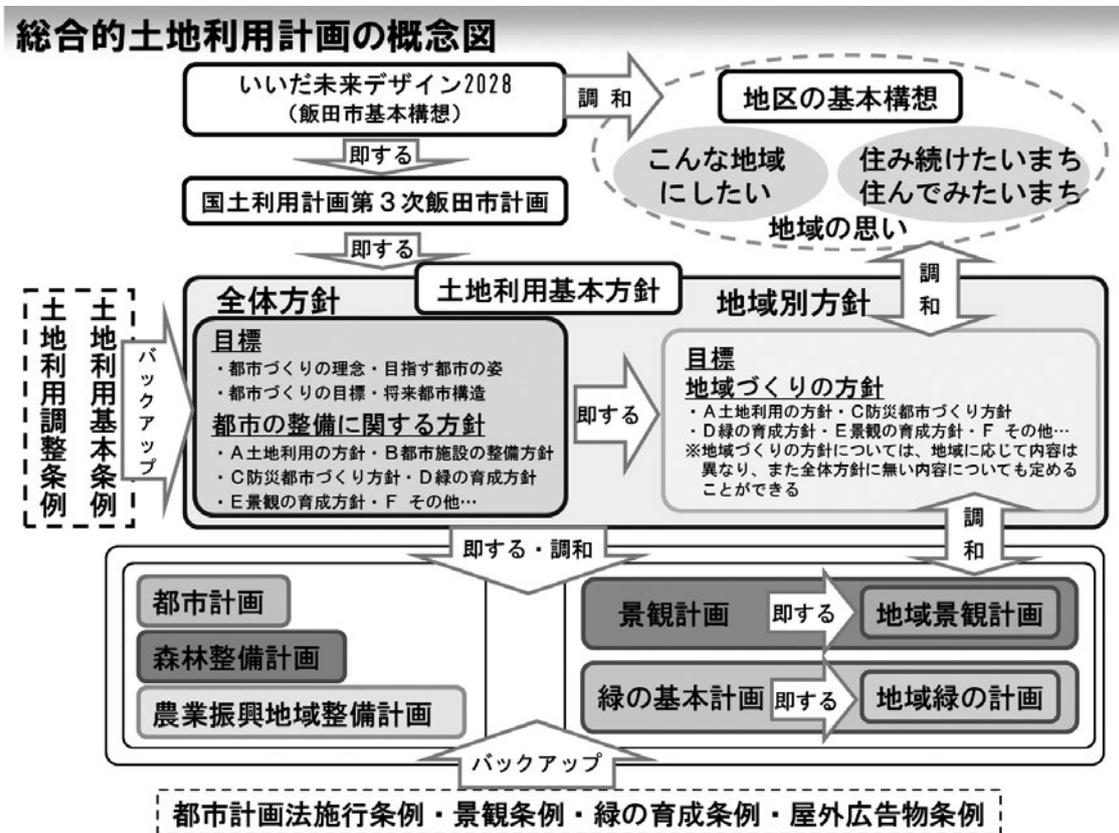
当市の取組みにおける主な特徴を挙げると以下のとおりである。

- ①国土利用計画（飯田市計画）に掲げた基本指針を具体的に実行させるものとして「土地利用基本方針」を策定し、これに基づき個別土地利用に係る諸計画の調整等を行うことにより、地域の実情に応じた適正かつ合理的な土地利用の推進を図っていること。

また、これらの取組みは地域が主体となって行うことを基本とし、各地区での議論の積み重ねをもとに検討が進められており、さらには個性ある地域づくりを促進するため、各地域が「地域土地利用方針」を策定することも可能となっている。

- ②適正な土地利用を実現する上で特に考慮が必要な、土地利用混在のおそれが高いいわゆる「白地地域」や、土地利用基本方針と個別土地利用法令に基づく計画との調和が図られていない地域を土地利用計画のゾーニングに明示しており、これにより地域住民等が積極的に「地域土地利用方針」の策定などに取り組むよう促していること。
- ③土地利用基本方針に適合した土地の利用が図られるよう、開発行為を行う際の必要な手続き等について定めた土地利用調整条例の制定などを、土地利用基本方針の策定と並行して行っていること。

図3-3-6 総合的土地利用計画の概念図



出典：飯田市

5 具体的な取組み内容

当市においては、1994年に国土利用計画第1次飯田市計画を策定して土地利用に係る基本的な方針を示してきたが、実際の土地利用規制・誘導等に当たってこれを有効に機能させられていなかったことから、この反省に立ち、土地利用基本方針をはじめとする独自の計画体系の構築により、国土利用計画に示した目標の実現をめざすこととされた。

また、土地利用に係る施策は住民一人ひとりの生活に密接に結びつくものであることから、市全域の基本的な方針である国土利用計画から地域ごとに定める具体的なルールづくりまでのすべての段階で地域住民が主体的・積極的に取り組むことを、飯田市におけるまちづくりの基本的な考え方としており、計画策定プロセスはもとより、計画体系に関してもこの考え方に従って構成されている。

(1) 国土利用計画第2次飯田市計画の策定（2006年6月策定）

当市では、国土利用計画第1次飯田市計画の策定後に行われた市町村合併や人口減少・高齢化など社会経済情勢の変化を踏まえて、まず国土利用計画の見直しに着手した。なお、土地利用基本方針等に関しては国土利用計画の策定後に検討に入ることとし、同時並行では行っていないが、これは住民の積極的な参画のもとで検討を進めるに当たって、最初から即地的・具体的な課題を含めて議論するよりも、全体的な方向性から合意形成を図ることが重要であるとの考えに基づいたものである。

計画の検討に当たっては、各地区の住民の意見を十分に把握して計画に反映させることができるよう、下表に示す2種類の会議を開催した。全20地区で開催する「土地利用計画策定地区懇談会」は、各地区で生じている課題等のきめ細かな把握を目的とする一方、「土地利用計画策定市民会議」は、各地区の状況も踏まえた上で市全体としての方向性について意見を出し合うことを目的としており、いずれの会議も、参加者同士の活発な議論により多様な意見を得るとともに、議論を重ねることで課題等の明確化も期待できることから、複数回にわたるワークショップ形式により行っている。また、それぞれの会議で出された意見等については、開催の都度ニュースレターを発行するなどにより情報共有を図っている。

これらによる検討と土地利用計画審議会を経て、2006年6月に市議会で議決いただいた。この第2次飯田市計画では土地利用構想図も作成しており、これらはその後土地利用基本方針等の具体的な検討を進めるに当たって、地域づくりに参加するすべての者が共有する議論の土台としての役割を果たすものとなっている。

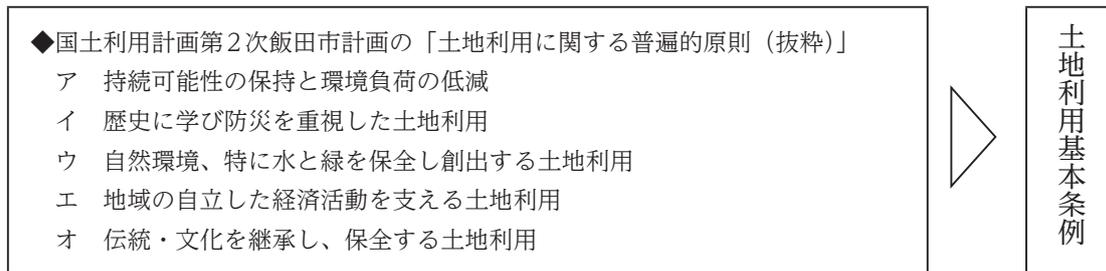
表3-3-1 住民の意見聴取のために設けられた会議

土地利用計画策定 地区懇談会	<ul style="list-style-type: none"> ・地区単位で開催（全20地区）。 ・各地区20～30人程度で構成。 ・国土利用計画の策定までに各地区で3～5回、その後土地利用基本方針の策定までに各3回開催。
土地利用計画策定 市民会議	<ul style="list-style-type: none"> ・各地区からの推薦者、学識経験者、公募委員の43名で構成。 ・国土利用計画の策定までに7回、その後土地利用基本方針の策定までに9回開催。

(2) 飯田市土地利用基本条例（平成19年飯田市条例第15号）の制定

国土利用計画第2次飯田市計画には、基本とする理念と重要事項を定めており、そのうちの土地利用に関する普遍的原則を、今後の変更時など将来にわたって引き継がれていくよう飯田市土地利用基本条例に「基本理念（2条）」・「基本原則（3条）」として規定している。また、同条例は、土地利用基本方針に定めるべき事項や構成について規定しており、土地利用基本方針の位置づけを明確にしている。

図3-3-7 国土利用計画第2次飯田市計画と土地利用基本条例



出典：飯田市

(3) 土地利用基本方針を活用した個別土地利用間の調整の促進

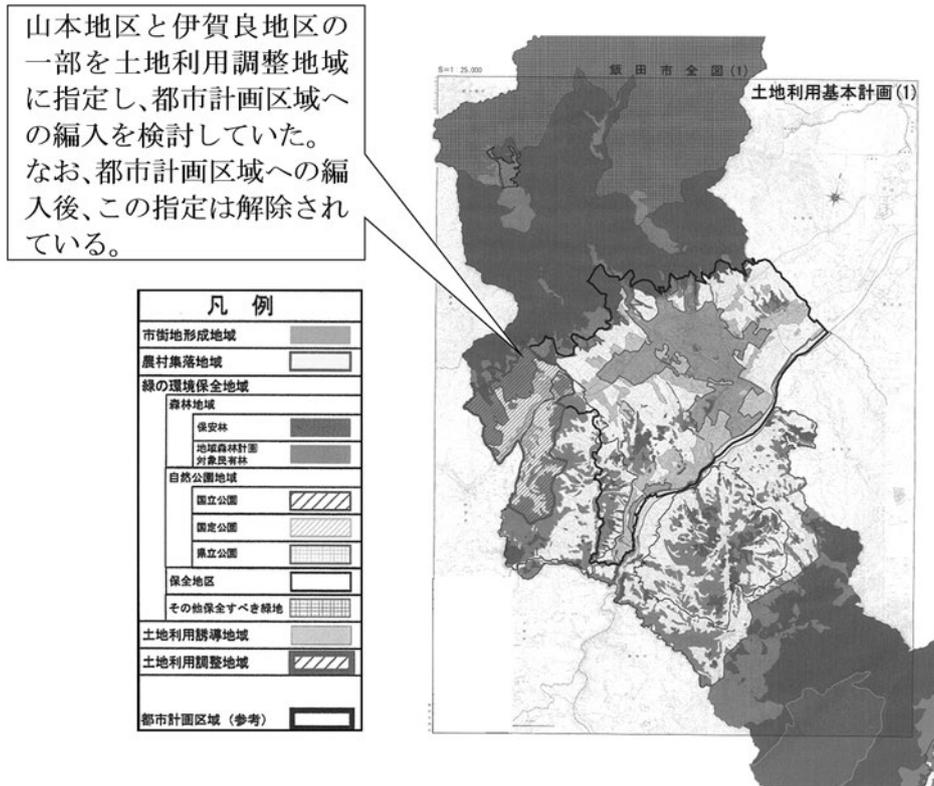
国土利用計画第2次飯田市計画策定後も継続して「土地利用計画策定地区懇談会」「土地利用計画策定市民会議」を開催し、土地利用基本方針の検討が進められた。土地利用基本方針は、個別の土地利用にとらわれずすべての区域を対象とし、ゾーニングを定めて土地利用の方針を示すこと等により個別土地利用に係る計画間の調整を図る機能を果たすものであり、都市計画に関する部分については「飯田市都市計画マスタープラン」の役割も併せ持っている。また、市全域を対象とした方針に加えて、必要な場合には地域別の方針（地域土地利用方針）を定めることで、市全域の方針にはない事項の追加や、新たな土地利用制限の設定による市全域の方針の更なる強化等も可能となっている。

土地利用基本方針で定めるゾーニングは、都市的土地利用を図る「市街地形成地域」、営農環境の整備・保全を図る「農村集落地域」、自然環境の保全を図る「緑の環境保全地域」のほか、以下に示す2つの特徴的な区分が設けられている。

①土地利用誘導地域

- ・主として農用地や宅地などが混在している、若しくは混在のおそれがあるいわゆる「白地地域」で、適正な土地利用のための基準等が求められる地域。
- ・この地域を明示することで地域住民等の意識を高め、主体的なルールづくりの取組みを促進することをねらいとしている。
- ・ルールづくりがなされた場合には、地域土地利用方針に位置づけるほか、個別土地利用に係る計画の見直し等を行うこととなる。

図3-3-8 土地利用基本計画図（南信濃、上村地区を除く）



出典：飯田市土地利用基本方針「土地利用基本計画図（1）」

②土地利用調整地域

- ・国土利用計画及び土地利用基本方針で定める土地利用に係る方針と、既存の個別土地利用法令に基づく計画との調和が保たれておらず、調整が必要な地域。他の区分と重複して指定される。
- ・地域住民等の検討を踏まえて個別土地利用計画に係る区域の見直し等を行おうとする場合に、それらに向けて調整を行うことをあらかじめ明示する役割を果たしている。したがって、調整の結果見直しが行われた場合には指定が解除される。

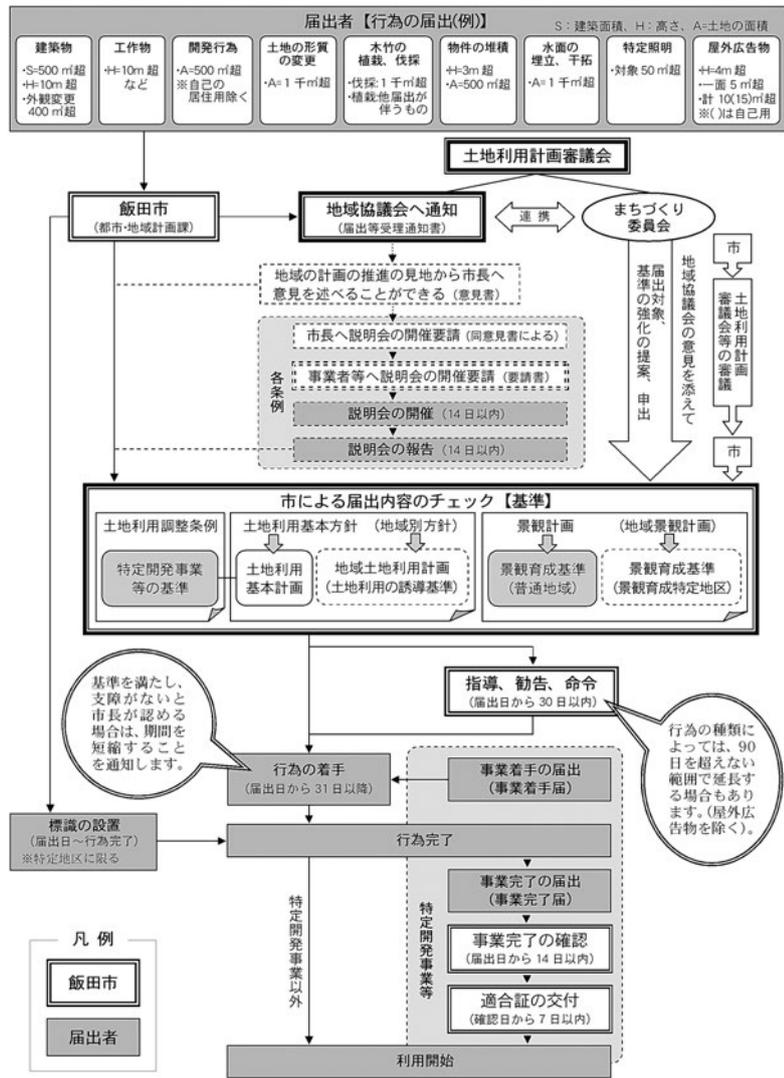
6 適正かつ合理的な土地利用を確保するための条例の制定

土地利用基本方針に調和した地域づくりが進められるよう、個別の土地利用法令に基づく規制に加えて、飯田市土地利用調整条例、飯田市景観条例等が定められており、500㎡を超える開発行為などについては、図3-3-9に示す手続きが必要となっている。

これら条例においては、開発行為等の届出がなされた場合、土地利用基本方針等に沿った内容となっているか確認した上で、適合しないと認める場合には必要な措置を講ずるよう指導・勧告ができることとなっているほか、あらかじめ地域住民が開発行為等の情報を得られるよう、届出がなされるとその旨が地域協議会に通知され、必要な場合には開発事業者等に説明会の開催を求められることができるとされている。このようにすることで、地域

住民が主体的・継続的に地域づくりに関わる体制をととのえらるとともに、実際の開発行為等に係る届出の状況を踏まえて、土地利用基本方針、地域土地利用方針の見直し等を発意するなどの機動的な対応もとりやすくなっている。

図3-3-9 土地利用に関する届出等のながれ



出典：飯田市

7 国土利用計画第3次飯田市計画（2017年3月変更）

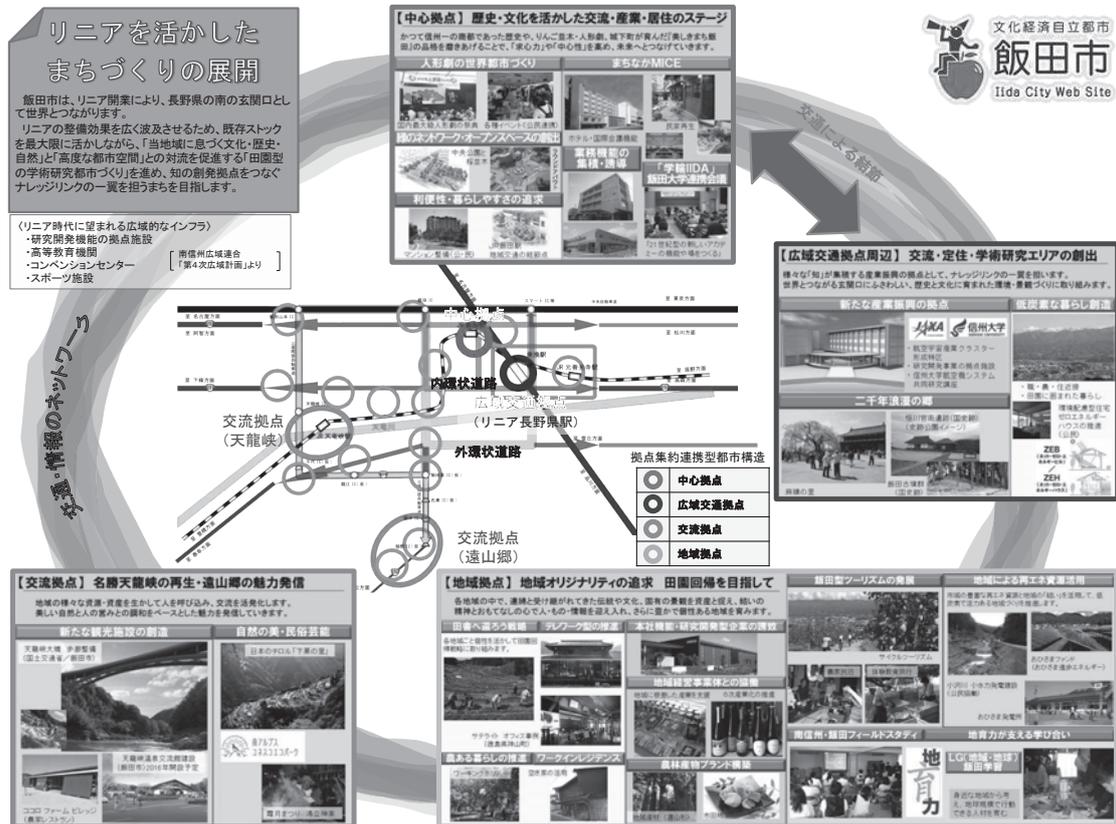
今回の第3次飯田市計画への変更は、長野県計画の変更を基本とし、「本格的な人口減少の到来」「自然環境の悪化」「災害に強い土地の構築」という3つの観点、それに本市が取り組むべき課題である「リニア時代の到来」という、大きく4つの観点で情勢の変化や課題を挙げている。いいだ未来デザイン2028（飯田市総合計画）に即すと共に2028年を目標年次に定めている。

8 リニアを生かしたまちづくりの展開

リニア駅周辺整備基本計画が2017年6月に策定され、今後は基本設計へと具体化する取組みを行っていくところであるが、これまでの総合的な土地利用計画の取組みを、

2028年のリニア開業を見据えながら更に進めていく必要がある。図3-3-10に示した「リニアを生かしたまちづくりの展開」をより市全体や各地域で具体的に組み組んでいくためにもより一層、計画づくりと市民の皆さんとの協議・検討が必要である。

図3-3-10 リニアを生かしたまちづくりの展開



出典：リニア中央新幹線整備を地域振興に生かす伊那谷自治体会議飯田市提出資料（2017年1月）

9 ホームページの活用による土地利用に関する情報の積極的な発信

飯田市では、市のホームページに「飯田市の総合的土地利用計画」というポータルサイトを設け、市民や事業者に向けた情報発信を行っている。

土地利用関連の条例や計画、これまでに開催した市民会議・地区懇談会の結果報告、届出が必要な開発事業等の条件やその手続き等の豊富な情報に加え、各地域で検討が進められている地域土地利用方針等についても随時掲載し、情報を絶えず発信していくことで、土地利用に関する地域住民、事業者等の意識の醸成にも役立つことを期待している。

【参考 URL】・飯田市役所ホームページ <http://www.city.iida.lg.jp/>

・飯田市の総合的土地利用計画 <http://www.city.iida.lg.jp/site/tochi/>

おわりに

飯田市は、総合的土地利用計画の制度がスタートして10年を迎えようとしている。

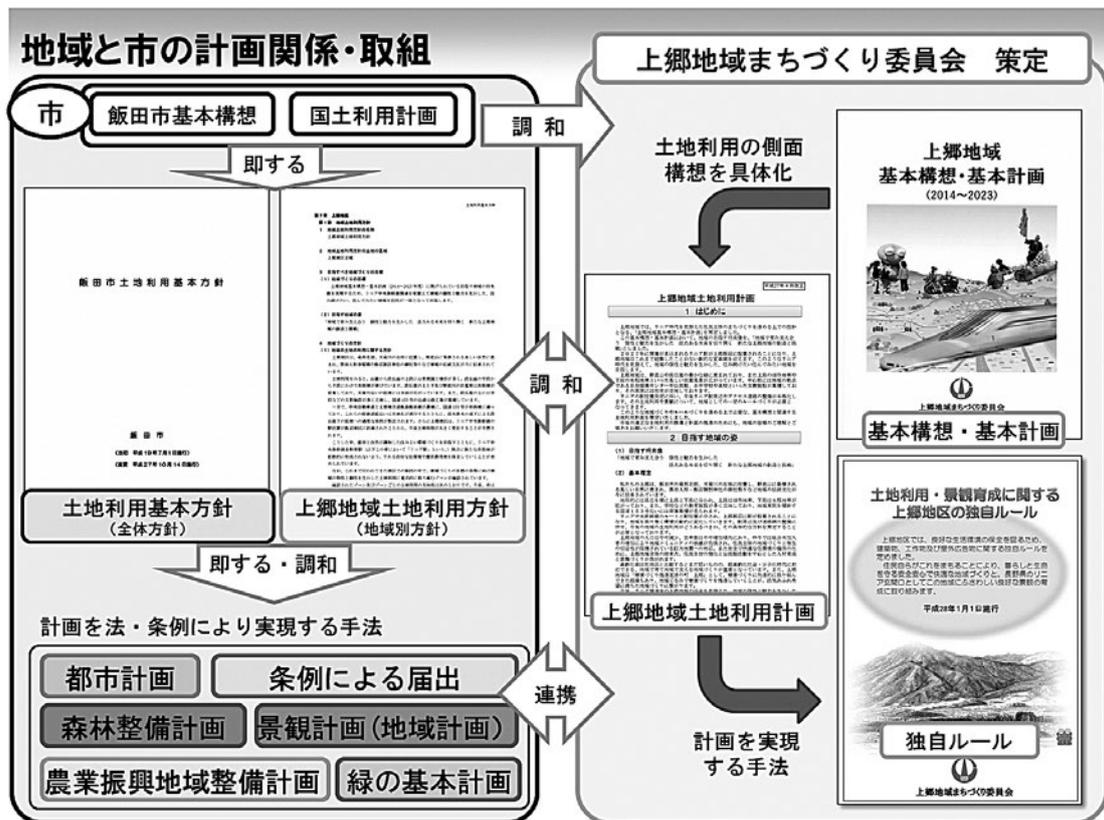
土地利用基本方針は、リニア開通を見据えるなど必要に応じて全体方針の見直しを行うと共に、地域の皆さんとの検討を重ね地域土地利用方針等の策定を進めてきた（表3-3-2）。

表3-3-2 地域土地利用方針等の策定（2017年6月末現在）

地域土地利用方針・・・8地区（山本、川路、座光寺、竜丘、松尾、鼎、上郷、龍江）
 地域景観計画・・・7地区（川路、座光寺、竜丘、松尾、鼎、上郷、龍江）
 地域緑の計画・・・1地区（松尾）

飯田市は、市の基本構想に調和した地域の基本構想の策定を促しており、またその検討にあわせて地域土地利用方針等の市の計画と同時に地域独自で定める土地利用計画の検討も進めている。これは、まちづくり・地域づくりの取組みが車の両輪のように相互に調和しながらお互いの得意分野をそれぞれ実践する事例である。例えば地域の皆さんとの検討の結果、市の法・条例に基づく規制（許可等）や緩やかな制限（届出）だけでは対応しき

図3-3-11 上郷地区との取組み



出典：飯田市

れない内容を地域独自の計画の方に位置づけた上で、地域独自ルールとして住民自らが運営していく仕組みとしたものもある（図3-3-11 上郷地区との取組み）。

こういった取組みを今後も各地区で進めていくことが重要であり、飯田市における地域の将来を切り開く指針として掲げている「競争」から「共創」へ、「トップダウン」から「ボトムアップ」へ、他よりはマシと考える優良可の「良い地域」から真善美の「善い地域」への取組みに繋がるものと考えている。

最後に人口減少や少子化・超高齢社会の到来、またリニア開通等を控えた当市を取り巻く課題は山積しているが、今後も国・県・広域連合などの関係機関や庁内関係部署との連携は勿論のこと、市としても立地適正化計画の活用など新たなフェーズ（段階）へと取り組んでいくこととなる。これからも市民の皆さんと一緒に膝をつき合わせ、様々なアイデアを出し合い共に解決策を考えながら、まちづくり・地域づくりを進めていくこととしたい。

篠山市の景観まちづくりと土地利用基本計画

篠山市は、市の総合計画で提示した「農の都」を実現し、創造するまちづくりを推進するため、都市計画白地区域としての土地利用基本計画を定め、農振農用地とも連動する緩やかな特定用途規制を行い、景観計画に位置づけた特定地区では地区の発意による県緑条例の地区整備計画で土地利用の用途を誘導運用している。その上で景観法の景観計画と市の屋外広告物条例等に基づき建物等の意匠や色彩、緑地配置と確保等を担保する。その手続きの運用を効率的に行うため市まちづくり条例を改正し、事前協議を含めた開発許可等の手続き運用を図っている。

本小論では、中山間域である篠山市が主体的に取り組んでいる景観法の景観計画とまちづくり条例と連携しながら運用している市の土地利用基本条例に基づく土地利用基本計画の誘導規制の取組みを紹介する。

篠山市まちづくり部地域計画課景観室長
((公財)兵庫丹波の森協会丹波の森研究所専門研究員)
横山 宜致

1 兵庫県篠山市

篠山は、豊かな緑の山々に囲まれた篠山盆地に立地している。江戸時代、京に隣接する山陰道の要衝、篠山川のほとりに築いた篠山城を中心に、今も歴史的な風情を残す武家屋敷と商家の町並みが色濃く残っている。城下を中心に市街地が広がり、それを取り巻くように平坦な田園地が里山を背景に広がり、田園に茅葺民家が分布する景観は、しばしば日本の原風景と形容され、日本人の「心のふるさと」とも呼ばれてきた。

広がる農地は、昔からその味と品質の高さで、都人を魅了してきた丹波篠山の農産物を生産する肥沃な大地であり、美しさと同時に丹波黒大豆や丹波栗、松茸、山の芋等の味覚を想起させる豊穰な豊かさを備えている。

この美しい田園景観と歴史的な町並み等の伝統的たたずまいを保全・継承し、農の営みを通して培ってきた生活文化を継承発展させるため、篠山は現在「農の都」（日本一の農の都）をめざしたまちづくりに取り組んでいる。

写真3-4-1 篠山市の歴史的な町並み



篠山城下町の武家屋敷の町並み（御徒歩士町）



福住の重伝建地区の町並み（安口）

2 都市計画制度と篠山市の現況

(1) 中山間地域の都市計画制度

日本の都市計画は、開発ありきを前提としている。特に戦後の高度成長期の市街地が拡大することを前提にスプロール化等を防止し、計画的な市街地形成を図ることをめざしてきた。このため都市計画制度は、都市の市街地ほどきめ細かく厳しい制度が適用運用されており、郊外の農村部に至るほど規制は緩く、開発や建築行為の自由度は上がる仕組みとなっている。

しかも都市計画に基づく土地利用の基本は、用途純化であり、篠山市のように都市計画白地で用途地域が駅前の一部に限られた中山間地域では、市街地拡大を前提とする成長型の都市計画は、人口減少社会の下では、ほとんど有効に機能しない状況となっている。

(2) 篠山の現状と変化

中山間地域である篠山は、1999年広域合併した。総務省から当初は平成大合併のモデルとされた。合併して市域面積は377.61km²となったが、人口は現在約43,000人、人口密度は1.14人/haにすぎず、町のイメージは、一部市街地を有する農村といった方が現実的であり、景観的にも妥当である。

1999年の地方分権一括法の制定を前後して、都市の特徴や個性がより重視され、尊重されることになった。都市計画の関連制度も市町村が主体となって策定運用する傾向が高まり、その後法制化された景観法（2004年）も景観行政団体になれば各地域での景観の特徴や個性を尊重して独自の景観基準等を策定できるようになり、これまでの全国一律型の法制度とは大きく異なっている。

まちづくりにおいても自治体の裁量が大きくなり、阪神淡路大震災以降、参画協働型のまちづくりが標榜され、市民の理解と主体的な協働を前提としたまちづくりや農村部での地域おこしが盛んに行われるようになってきている。

高齢化と人口減が続く郊外の農村部では、限界集落への危機意識もあって地域おこしや地域の活性化に積極的だ。従来の市域を開発すべき領域と保全すべき領域に二分する線引的な考え方から、明治期からの徒歩圏である旧小学校区を母体にまちづくり協議会を立ち上げ、大字を中心に地域が自立し、今の暮らしを維持するために農村部でも必要な小さな開発を積極的に行いながら人口減に対処する自立生活圏としてのまちづくりに取り組むことが重視されるようになってきている。

こうした状況の中で、篠山市は地域の課題解決に向けて百年の大計に基づくまちづくりとして地域の実情に応じた参画と協働のまちづくりに取り組むこととし、景観計画や土地利用もその一環として位置付け推進することとなった。すなわち地域課題解決の総合的なまちづくり戦略として①空き家活用、②景観計画、③土地利用計画を策定し、土地利用としての特定用途規制も内包する三位一体型のまちづくりを推進することとなった。その契機は2009年の築城400年祭が大きな転機の役割を果たし、市民の景観形成や土地利用への関心は、重伝建地区の町並み保全や築城400年祭から始まる空き家活用の成果が視覚されるようになって、まちづくりや地域活性化への期待として高まっていく。いうなれば篠山の土地利用計画は、空き家活用から始まったといえるものである。

本小論では、中山間地域である篠山の個性を生かすため、現在市が主体的に取り組んでいる景観法の景観計画とまちづくり条例と連携しながら運用している市の土地利用基本条例に基づく土地利用基本計画の誘導規制の取組みを紹介する。

3 篠山市景観計画の取組み

(1) 篠山の特徴を活かす

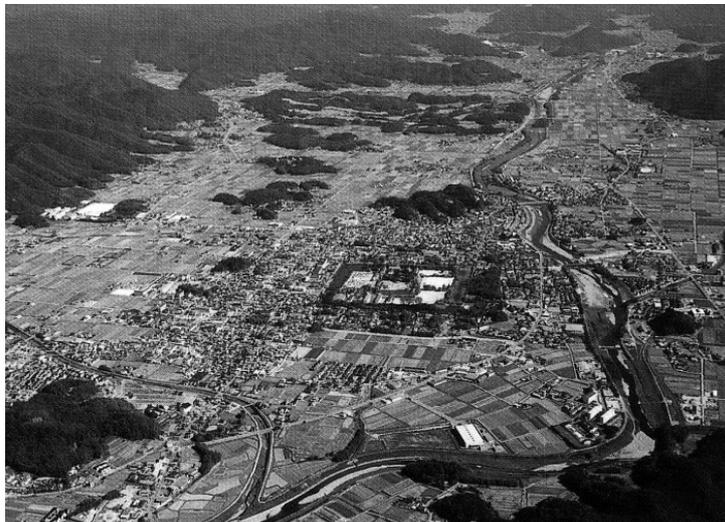
篠山市の景観的な特徴は、町並みよりもまずその視覚的な空間構成の基盤となる農村型

の土地利用が今日もよく保全されていることである。高度成長期からの宅地開発が限定的であったため、中心市街地周辺も含め現在も農村的土地利用が色濃く継承されている。

関西の農村は、塊村集落が大半である。篠山市も現在の小学校区がほぼ中世の荘園を母体として集落形成されており、山間の一部を除き大半が塊のように家屋が密集し形成されている。このため農村の土地利用は、柳田国男氏のいうヤマ-ノラ-ムラによって構成されており、塊村形態を成すムラは今日でも連担していない。すなわち集落間には必ずムラを取り巻く農地（ノラ）が介在し、中心市街地であるかつての城下町も近接する明治期の既存の集落（ムラ）とは家屋は連担せず、農地や小丘が市街地をグリーンベルトのように取り巻く土地利用が今日にもよく継承されている。大阪阪神都市圏から車で1時間圏にあっては、非常に珍しく、篠山で講演していただいた東京大学の西村幸夫先生は、「奇跡である」と言っている。

このため篠山市の景観計画は、町並みや建物の外観等もさることながら、まずこの土地利用と一体となった景観を建物等の外観意匠が主体で土地利用用途が規制できない景観法にどう反映し、篠山市の景観計画とすかが大きな課題となった。

写真3-4-2 篠山城下町



篠山市の中心市街地である篠山城下町。周囲を緑の田園が取り巻く

(2) 篠山市景観計画（2011年）の策定

兵庫県の都市計画白地区域は、県土の旧五国ごとに緑条例（「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」）が適用されている。兵庫県丹波地域は1994年からリゾート開発で湧く淡路島と共に先行的に適用され、緑豊かな地域づくりをめざす「丹波の森構想」に基づき5つの土地利用区分によって基準化が図られていた。当初は条例の目的通り、緑被率等の緑の量的担保を主体としたが、丹波地域は2003年の見直しに伴い歴史的な町並み区域を土地利用区分に加え、最低宅地規模等を定めるなど、より景観性を加えたものとなっている。

このため篠山市の景観計画は、この緑条例の土地利用区分を景観計画区域のゾーンとして継承することを原則（県の緑条例の5区域を市の景観計画では4区域に集約）とし、ゾーンごとの景観基準を市全域の景観計画として新たに定めた。土地利用の区分ごとに景観基準を定めることで土地利用と景観意匠の誘導規制の連動化を図っている。この市全域の基準の上に地区単位の景観地区（緑条例の地区整備計画区域や市里づくり条例の里づくり計画地区等）を位置付け、地区独自の計画基準を優先することで篠山市の個性と取組み意志

を反映した内容としている。

同時に届出対象も開発行為だけでなく、土地の開墾や採取、形質の変更、木竹の伐採、屋外の土石、廃棄物等の堆積なども届出対象とした。

(3) まちづくり条例の改定 (2011年)

景観計画で届出対象と規模を明確化したのに伴い、開発行為等の運用手続きを定めた市のまちづくり条例も大幅に改定した。開発許可の対象規模を景観計画と同等規模に規定すると同時に事前協議を義務付け、景観の届出もまちづくり条例の事前協議後届出を行うように規定し、一定規模以上の開発行為や土地の開墾、形質の変更、木竹の伐採、廃棄物の堆積等は事前協議が必要とした。加えて都市計画の開発申請が必要となる開発面積3,000㎡以上の開発行為にあっては、市主催の市民説明会の開催を業者に義務付け、市は市民説明会で出た意見も付与して業者との事前協議を行う形としている。

4 土地利用規制へ

2014年篠山市は、独自の土地利用基本条例を創設し国土利用計画に基づく土地利用基本計画を策定、10月施行した。同時に市初となる都市計画マスタープランを策定している。いずれも人口減少を見据え、一層進む少子高齢化にも備えたものである。

(1) 土地利用基本計画の策定

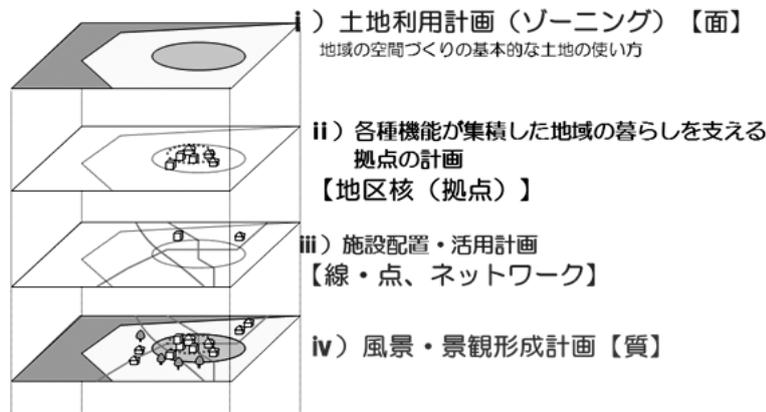
市は、総合計画で提示した「日本一の農の都」をめざしている。人口減少と少子高齢化で、基幹産業である農業自体の経営が大きく変化し、集落営農等への移行が検討されている。今後、将来の農地や土地利用を市はどう考えているかが必ず問われる。

篠山は市域の75%が山地で、残り25%の約半分は農振法の農用地だ。その残りの半分に人が住み生活している。篠山の新しい街は、市域1割にも満たない土地の利用に懸かっているとってよい。その限られた土地が、所有者の思いのまま自由に使われたとしたら…。限られた大切な土地として、公的理念に基づく計画的な土地利用が求められよう。このため市は、不変の決意で土地利用基本条例に土地利用調整計画(2003年)を基に集約した8区分の土地利用を具体的に謳い、基本計画では8つの土地利用区分ごとに立地基準を定めた(表3-4-1参照)。立地基準は、土地利用の特定用途を制限したもので、例えば田園環境保全区域では、「既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地する場合」を開発要件としている。すなわち、農地への無秩序な開発を抑制し、既存建造物の隣接地に限定することで、コンパクトな日常生活圏を土地利用として維持することを意図している。農振法の農用地区域を活かしながら、市街地の郊外への無秩序な拡散や拡張を制限したものである。

(2) 都市計画マスタープラン策定（2014年）

土地利用基本計画を踏まえ、市はこれまでの景観計画等の分野別計画を統合する都市計画マスタープランを策定した。その中の地域別構想では、国の提唱する「小さな拠点」を積極的に位置付けている。市域の旧小学校区を母体とする19地区を地勢と都市機能配置から4種類に分類し、それぞれ、①土地利用（面）、②地区核（拠点）、③ネットワーク（線）、④景観（質）の方針をまちづくりガイドラインとして市域全体と個性を尊重した地区の両面から方針として提示している。私たちは、これを「点・線・面・質」の計画と呼んでいる。

図3-4-1 地区における空間づくりの考え方



出典：篠山市「都市計画マスタープラン」

市は、2005年から旧小学校区を母体とした参画と協働のまちづくりを推進している。2006年には篠山自治基本条例を定め、地域で組織したまちづくり協議会が主体となり、創意と工夫のまちづくりを推進している。要望過多の旧来の自治会から脱皮し、まちづくり協議会が主体となってまちづくりを実践するもので、地域が個性や特徴を活かしてまちづくり計画を策定し、目標に向かって計画的に取り組むものだ。ところが、参画と協働と云いながらも行政が提示する指針や参考となる計画は、総合計画がある程度で、具体的な計画指針はなかった。まちづくり協議会のワークショップで検討した計画は、参加した市民の考えやアイデアが主体で、市の意向や知見の反映は限られていた。協働と云いながら、住民の思いのみで立案される側面が強い。都市マスの地域別構想では、各まちづくり協議会が計画立案の際に参考となる考えをタイプ別にまとめている。ともすれば交流主体のまちづくり協議会の取組みを少しでも今の暮らしを維持していくための小さな拠点等の課題解決へといった意図も含まれている。

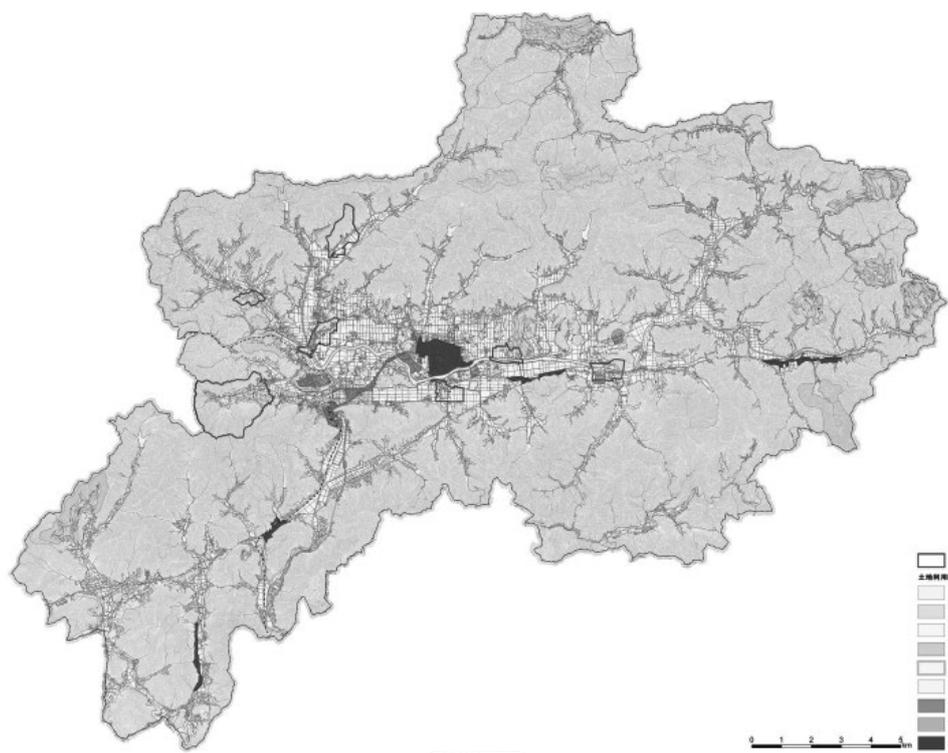
5 まちづくりとしての土地利用基本計画の運用

(1) 景観計画等との連動

篠山市は、景観計画で市域全域12mの高さ制限を設け、土地利用基本計画の立地基準で、

無秩序な市街地や集落拡大を抑え、現在のコンパクトな暮らしのカタチを維持し、人口減少社会に対応しようとしている。空間をコンパクトにし、各まちづくり協議会が主体となって計画的まちづくりを推進する。そのガイドラインを都市マスの地域別構想で示した。その取組みの大きな柱のひとつに空き家対策があり、独自の10年借用の活用助成で空き家を再生し、コミュニティビジネスとして地域や法人が取り組む形で地域活性化に対処したまちづくりを推進している。

図3-4-2 篠山市土地利用構想図



出典：篠山市「篠山市土地利用基本計画〔第2次篠山市国土利用計画〕」(2014年7月)

その中で、土地利用基本計画は、まちづくりの基盤となる土地利用の将来の方向性を提示するものとして位置付けている。緑条例の地区整備計画やまちづくり条例の市民説明会の運用経験から、地域で問題となる土地利用の用途を先取りする形で特定用途として市民合意で基準化したものである。土地利用基本計画の作成を規定した篠山市土地利用基本条例では、まちづくりの基本理念、土地利用の基本原則を定め、同時に関係法令や諸計画と連携を図るため、景観計画の届出規模を市まちづくり条例の許可申請規模として統一し、市主催の市民説明会を位置付けた事前協議として併行運用できるカタチとした。

(2) 開発行為等の手続き運用

市内で開発行為等したい業者は、最初に土地利用基本計画等の①土地利用規制を確認する。篠山では市全域の土地利用計画に基づく基準と県緑条例の特定地区での地区整備計画

及び市里づくり条例に基づく里づくり計画地区の立地基準が該当する（表3-4-1参照）。予定の開発行為や建築物が開発可能かを確認した後、②まちづくり条例の事前協議を行い、次に景観法等の③届出行為に移る。建築物等の意匠や色彩等を規定した i) 景観法の届出と県緑条例の ii) 地区整備計画の開発行為の届出（森を守る区域は許可）を行う。屋外広告物が伴う場合は、市屋外広告物条例（2014年）許可手続きが必要となる。また篠山市は店舗面積が300㎡以上の大型店舗の24時間営業を市全域で禁止しているため、営業店舗の場合は、「篠山市特定商業施設における適正な事業活動の推進に関する指針」（ガイドライン）の手続きも必要となる。なお、土地に設置する太陽光発電設備については、篠山市は工作物として工作物の敷地用に供する土地が300㎡以上の場合は、景観計画の施行に伴い届出が必要であったが、具体の指導基準がなかったため、2015年「太陽光発電設備の設置に関する景観ガイドライン」を独自に定め施行している。ガイドラインであっても基準内容を公開しているため、大規模な太陽光発電施設にあっては、まちづくり条例の市主催の市民説明会の中で、市民からの意見や要望により、ガイドラインの内容が事業者へ徹底される等、事前協議として反映されるようになっていく。こうしたまちづくり関連制度の連携運用を通して、町並みにも配慮した大型ディスカウントショップやコンビニ店舗の意匠誘導等に結び付いている（写真3-4-3参照）。

篠山の景観は、土地利用に負うところが大きい。土地利用用途と同時に農地へのバラ立ちを禁止する立地基準で、コンパクトな生活空間を維持し、その上で景観誘導を図っている。農村部のため伝統的な自治会やまちづくり協議会もしっかり機能している。このため、

表3-4-1 開発行為に関する立地基準

用途	立地基準								
	(1) 自然環境保全区域 森林、自然公園など	(2) 森林レクリエーション区域 公園、ゴルフ場	(3) 田園環境保全区域	(4) 農住調和区域	(5) 産業育成区域 農工団地など	(6) 住環境形成区域	(7) 新市街地形成区域	(8) 産業育成区域 農工団地など	(9) 歴史的景観形成区域 城下町、街村
住宅	農家・分家住宅 森林環境、歴史的景観の維持・保全を図るために必要となる等（例：母屋と子屋を併せて取り壊すもの）	×	△ 既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地するもの	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○
	戸建て住宅（農家・分家住宅以外）	×	△ 既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地するもの	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○
	共同住宅	×	△ 既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地するもの	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○
	その他（物産倉・寮）	×	△ 既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地するもの	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○
農林業施設	△ 森林環境、歴史的景観の維持・保全を図るために必要となるもの	×	△ 既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地するもの	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○
産業・業務施設	小規模：建築面積300㎡未満	×	△ 既存用途に付随もしくは隣接するもの	○	△ 農工団地においては、工業施設または工業施設に付随もしくは隣接するもの	△ ☆ 生活環境の形成を阻害しないもの（例：生活を支える店舗・飲食店等）	○ ☆	△ 農工団地においては、工業施設または工業施設に付随もしくは隣接するもの	○
	中規模：建築面積300㎡以上～1,000㎡未満	×	△ 既存用途に付随もしくは隣接するもの	×	△ 生活環境の形成を阻害しないもの（例：生活を支える店舗・飲食店等）	△ ☆ 農工団地においては、工業施設または工業施設に付随もしくは隣接するもの	○ ☆	△ 農工団地においては、工業施設または工業施設に付随もしくは隣接するもの	△ 歴史的景観を中心とする城下町の区域（各種の歴史景観を形成しているもの）
	大規模：建築面積1,000㎡以上～	×	△ 既存用途に付随もしくは隣接するもの	×	△ 生活環境の形成を阻害しないもの（例：生活を支える店舗・飲食店等）	△ ☆ 農工団地においては、工業施設または工業施設に付随もしくは隣接するもの	○ ☆	△ 農工団地においては、工業施設または工業施設に付随もしくは隣接するもの	×
遊戯施設	×	×	×	×	×	×	○ ☆	×	×
風俗施設	×	×	×	×	×	×	○ ☆	×	×
工業施設	×	×	△ 産業振興に資するもので自動車整備に配慮したものの	×	○	△ ☆ 建築面積が1,000㎡未満で危険性や環境悪化の恐れが少ないもの	○ ☆	○	×
公共公益施設	△ 森林環境、歴史的景観の維持・保全を図るために必要となる等（例：庁舎等）	△ 既存用途に付随もしくは隣接するもの	○	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○

○：当該区分に属して、各土地利用区域の土地利用方針と整合する開発行為等
△：当該区分に属して、それに含まれる条件を原則に遵守し、各土地利用区域の土地利用方針と整合する開発行為等
☆：用途地区が指定されている区域は、建築基準法その他の関係法令の規定による建築制限の適用に適合しているもの
×：原則として本来に示される用途を目的とした開発行為等を認めないもの

出典：篠山市「篠山市土地利用基本計画〔第2次篠山市国土利用計画〕」（2014年7月）

法ではなく市条例として定めることで、市民総意で柔軟に活用できる仕組みとしている。

写真3-4-3 景観指導の実例



篠山市で景観指導したドラッグストア全景



他市の同規模な系列店のドラッグストア全景



景観指導した篠山市のコンビニ



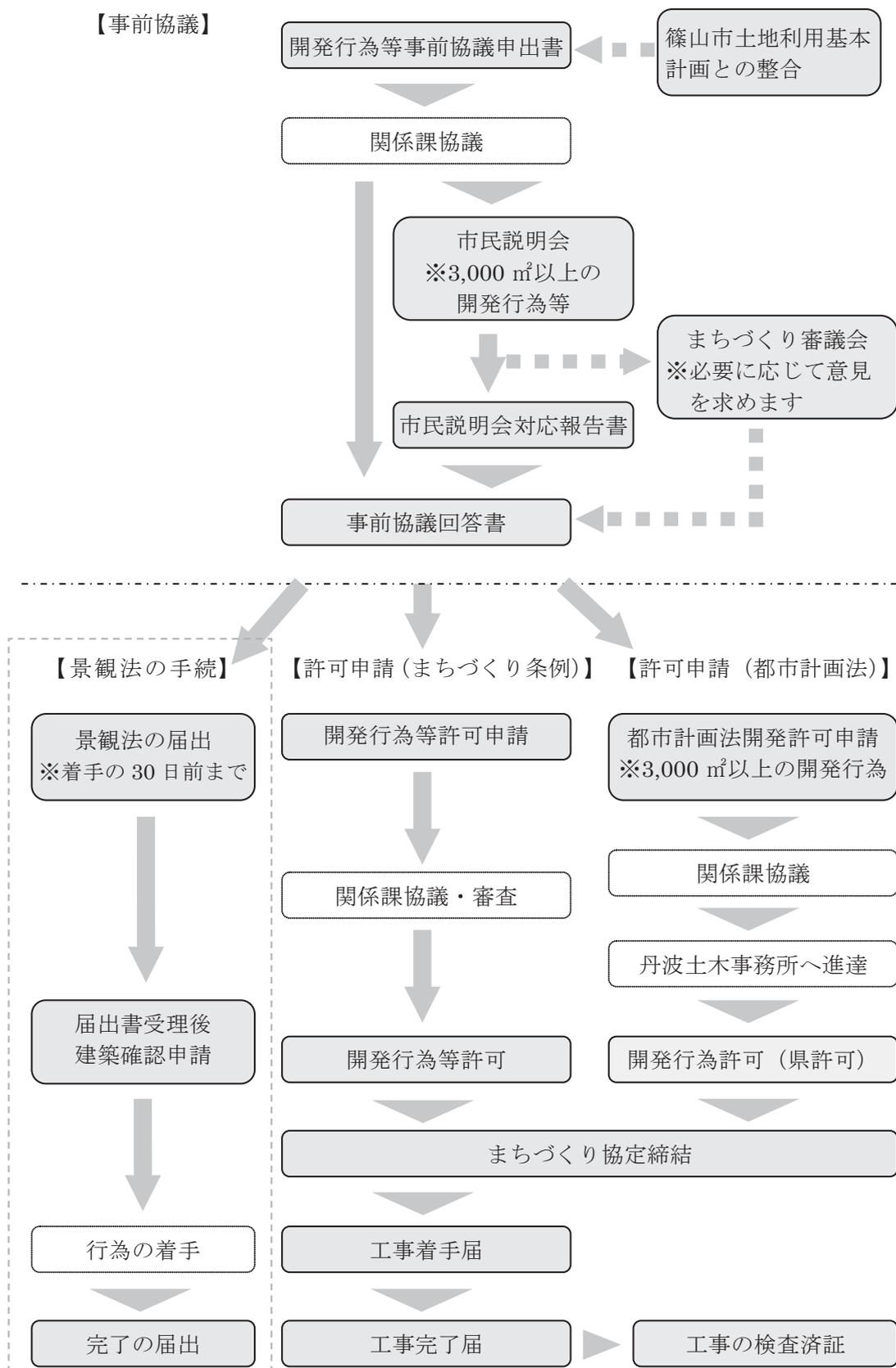
空き家を活用した城下町ホテル NIPPONIA

6 最後に—これからのまちづくりに向けて

景観計画に基づく景観基準や土地利用計画等の基準は、将来像に向かっての手段であって目標ではない。篠山は、中心市街地でも住み続けることが重要であり、城下町等の町並みが資料館のように残る環境は望んではいない。城下町も重伝建地区となり、保全されればよいというのではなく、都市と同様にまちづくりや商業開発が健全に展開されているのが望ましい。都市の魅力は、様々な情報が得られることだが、今日のように価値観が多様化すると、一側面だけでは、まちの魅力や活力の潮流にはならない。まちの元気は、多様な主体が、重層的に様々な活動を展開している姿であり、その町の強みを生かし、各主体が自信と誇りを持って諸活動を展開すれば、そこに情報が生まれ、まちの活力となっていく。私たちは、これをまちづくりビークルと呼んでいる。

篠山市は、伝建地区でも町並み保全だけに特化した取組みを行っていない。同時に空き家活用のみでまちの活力になるとも思っていない。町並みが残っているという地域の強みを生かし、人が住み続け、誇りと魅力に満ちた元気な町をどう実現化するか土地利用や景観基準といった手段を活用しているにすぎない。官・民そして専門家の知恵を活かし総合的にまちづくりに取り組むことが、地域の活力につながる。土地利用等を、めざすまちづくりの手段としてどう活用するかが行政に課せられた使命だと思う。

図3-4-3 事前協議・許可申請の流れ



出典：筆者作成

図3-4-4 篠山市まちづくり条例の手続きの対象行為

篠山市まちづくり条例（以下「条例」という。）の手続きの対象行為（以下「開発行為等」という。）は、次のとおりです。

事前協議	許可申請	種別	内容	対象規模
●	●	建築物	新築、増築、改築、用途の変更、移転、外観の変更（修繕・模様替・色彩変更）	高さ 10m以上又は 建築面積 300 m ² 以上
●	—	工作物	新設、増築、改築、移転、外観の変更（修繕・模様替・色彩変更）	高さ 10m以上又は 敷地の用に供する土地の面積 300 m ² 以上
●	●		土地の利用目的の変更（建築物の建築等若しくは工作物の建設等又はその両方の行為に限る。開発行為を除く。）	次のいずれかに該当する場合 ・敷地面積 500 m ² 以上 ・建築面積 300 m ² 以上 ・工作物の敷地の用に供する土地の面積 300 m ² 以上
●	●		開発行為 （都市計画法第 4 条第 12 項）	500 m ² 以上 （500 m ² 未満でも計画戸数が 3 以上となる宅地分譲（共同住宅を含む）の場合は手続きが必要）
●	●		土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採 その他の土地の形質の変更	500 m ² 以上
●	—		木竹の伐採	500 m ² 以上
●	—		屋外における土石、廃棄物、再生資源 その他の物件の堆積	500 m ² 以上

※自己の住居の用に供する目的で行う場合などは除きます。
土地の利用目的の変更で、市長が特に認める場合を除きます。
開発面積が 3,000 m²以上の開発行為にあっては、都市計画法第 29 条に基づく開発許可申請が必要です。

篠山市土地利用基本計画との整合

建築物の新築又は開発行為にあっては、篠山市土地利用基本計画（篠山市土地利用基本条例（平成 26 年篠山市条例第 14 号）第 5 条第 1 項の規定に基づく計画）に定める各土地利用区域の開発行為等に関する立地の基準と整合する必要があります。

太陽光発電設備設置の適正化に向けた 独自規制・手続条例の可能性と課題

2012年に固定価格買取制度がスタートして以降、地上設置型の大規模太陽光発電施設の建設が全国各地で相次いで行われ、周辺地域の自然環境や生活環境、景観等に及ぼす影響が顕在化し、社会問題となりつつある。こうした太陽光発電設備の設置に対し、いくつかの都市自治体では、開発事業や環境影響評価などに関する既存条例の改正、あるいは条例の新規制定によって、独自の規制又は手続を設けることにより、その適正化を図ろうとする動きがある。

本稿では、主に条例制定の取組みに焦点を当て、由布市、高崎市及び結城市の条例を紹介するとともに、改正 FIT 法の下での条例の可能性と課題を検討する。

日本都市センター研究員
釦持 麻衣

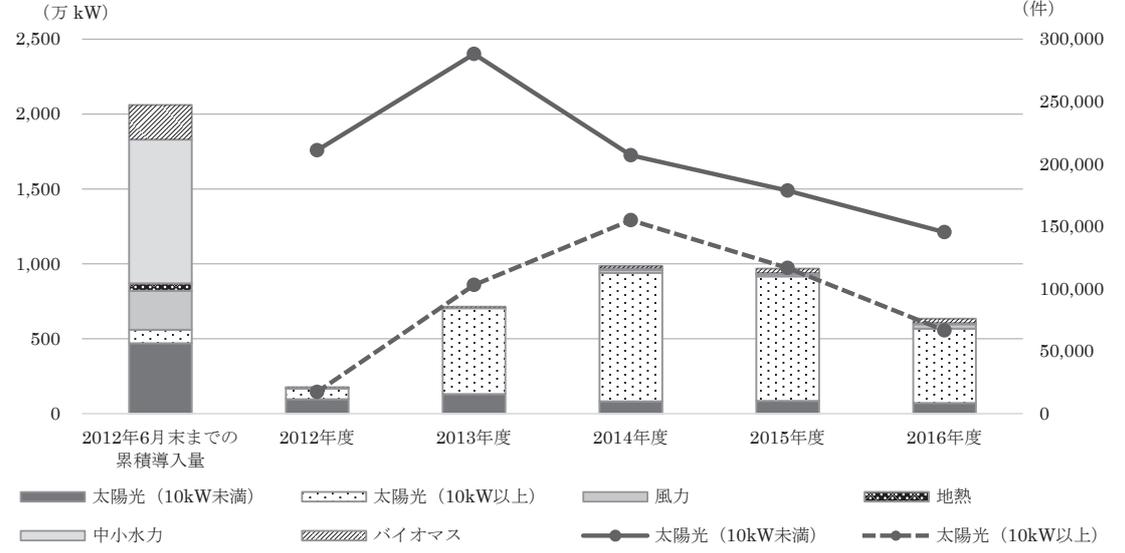
1 太陽光発電設備が地域環境に与える影響の社会問題化

(1) 固定価格買取制度の導入による太陽光発電設備の設置件数の急増

近年、住宅などの屋根や広大な土地への太陽光パネルの設置が、全国各地で数多く散見される。我が国における再生可能エネルギー（以下、「再エネ」と略す）の普及促進策は、エネルギー自給率向上や地球温暖化対策の重要性が高まるなか、2003年にいわゆる RPS 制度¹が導入されて以降、積極的に推し進められてきた。特に、太陽光をエネルギー源として発電を行う太陽光発電は、助成金や補助金、余剰電力買取制度といった促進策の実施によって、出力が10kW未満の住宅用のものを中心に導入がいち早く進んでいる。太陽光発電に特化した再エネの普及という傾向は、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（以下、「FIT 法」という）に基づき、2012年7月から固定価格買取制度が開始されると、更に加速した。

ただし、固定価格買取制度の下での太陽光発電の普及には、出力1MW以上の発電施設、いわゆるメガソーラーに代表されるような、地上設置型かつ大規模な太陽光発電施設の急増という特徴がある(図3-5-1)。固定価格買取制度の開始前後での導入状況を見てみると、開始前に約470万kWが導入されていた住宅用の太陽光発電設備は、2017年2月末までに466.8万kWが新たに導入されたが、2016年度の導入件数は145,441件と初年度の211,005件から3分の2程度に減少している。一方、非住宅用の太陽光発電設備は、開

図3-5-1 発電形態別の再エネ導入状況



出典：資源エネルギー庁の資料を基に筆者作成

* 本稿は、拙稿（2017）、「都市自治体における条例を通じた太陽光発電設備設置の適正化への取組み」、都市とガバナンス、(28)、日本都市センターを基に加筆修正を行ったものである。

¹ RPS 制度 (Renewables Portfolio Standard) とは、電気事業者に対して、毎年、その販売電力量に応じ、再エネから発電される電気を一定割合以上利用することを義務付けるものである。

始前に比べておよそ30倍の2,826.9万kWが導入されており、件数では初年度の17,407件から最大154,986件まで増加し、2016年度も66,716件が導入されている。このうち、メガソーラーは、5,000件以上が導入されてきた²。

(2) 太陽光発電設備が地域環境に及ぼす影響

このように、固定価格買取制度が開始されて以降、地上設置型の大規模な太陽光発電施設が相次いで建設されるにつれ、その周辺の自然環境や生活環境、景観などに及ぼす影響を懸念する声も上がってきている(表3-5-1)³。具体的には、日照条件の良い傾斜地あるいは樹林地などに太陽光発電設備が設置されることで、大規模な森林の伐採に伴う動植物・生態系への影響や土砂災害リスクの増大が問題視される。設置工事が完了し、実際に発電事業が開始された段階では、近隣の住宅に対して、太陽光パネルの反射光が照射するといった光害、及び強風や台風等によって太陽光パネルが飛散するといった被害が実際に発生している。また、観光地・景勝地などでは特に、太陽光パネルが視認されることに伴う景観への悪影響から、地域住民による反対運動が起きるなど各地で社会問題化している。さらに、発電事業が終了した後は、太陽光発電設備が適切に解体・撤去されるかという懸念がある。この問題は、太陽光発電事業者が市場から撤退したり、倒産したりすることによ

表3-5-1 地上設置型の大規模太陽光発電事業において想定される環境影響

事業段階	影響要因	想定される環境影響	環境保全上留意すべき立地条件等
工事中	伐採等による地被の除去	【動植物・生態系、水象 等】 ・樹林地においては、日照を遮る樹木は皆伐され、これに伴う影響が想定される。	・樹林地 ・保全上重要な動植物の分布域 等
	土地の造成	【地形・地質、水象 等】 ・傾斜地や不整地においては、パネルを敷設する平面を確保するために切土・盛土が行われ、これに伴う影響が想定される。	・傾斜地、不整地 ・居住地域上流の斜面 等
供用時	太陽光パネルの存在	【景観】 ・地上に設置された太陽光パネルが視認されることにより、景観への影響が想定される。 【光害】 ・パネルに反射した太陽光による居住環境への影響が想定される。	・観光地、景勝地、文化的景観 等 ・居住地近傍(太陽高度の低い時間帯にほぼ限られる)
	送電施設の存在	【景観】 ・架空式の場合、景観への影響が想定される。	・観光地、景勝地、文化的景観 等
供用後	解体・撤去	【水質、土質、廃棄物 等】 ・解体・撤去に伴い発生する大量の廃棄物が適切に処分されない場合、有害物質の溶出、廃棄物の放置等の問題が想定される。	・立地を問わない

出典：環境省(2016)、「太陽光発電事業の環境保全対策に関する自治体の取組事例集」, p. 4

² 資源エネルギー庁(2017)、「改正FIT法による制度改正について」(http://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/setsumeishiyou.pdf)、資源エネルギー庁「都道府県別認定・導入量(平成29年2月末時点)」(http://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/statistics/index.html) (2017年7月5日最終閲覧)。

³ 再エネ発電施設の建設をめぐるトラブルにつき、山川俊和(2016)、「再生可能エネルギー導入をめぐる事業者と地域社会—『エネルギー自治』を支える制度面の課題の検討を中心に」、都市とガバナンス,(26), p.82, 日本都市センターも参照。

り、既に顕在化しているケースがあるが、電力会社に固定価格での買取りが義務付けられている20年間を徒過する2032年以降により深刻化するだろう⁴。

(3) 本稿の目的と構成

太陽光発電設備の設置につき、国レベルでは再エネの普及促進という観点から、「電気事業法施行規則」の一部改正（2011年）⁵や「工場立地法施行令」の一部改正（2012年）⁶など、主に規制緩和の方向性が打ち出されてきた。しかしながら、太陽光発電設備が周辺地域の自然環境・生活環境に様々な影響を及ぼすことから、その設置に対しては一定の規制あるいは手続を設け、適切なコントロールを行う必要があると考えられる。その場合、地理的条件や気候的条件によって想定される影響の態様・程度が異なる以上、地域により身近な存在である都市自治体が主体的に取り組んでいくことが望ましいだろう。

本稿では、都市自治体による太陽光発電設備の設置に係る規制又は手続を定める条例について広く情報提供を図ることを目的として、既存の条例を活用している事例及び由布市、高崎市、結城市の独自条例を紹介する。さらに今後の展望として、2017年4月に施行された改正FIT法にも触れ、同法の下での条例の可能性と課題を検討する。

2 既存法律による法的コントロールの欠如

都市自治体における条例制定・改正の取組みを紹介する前に、既存の法律による太陽光発電設備の設置に対する法的コントロールの可能性を概観する。ここでは主な関係法令として、建築基準法、都市計画法、森林法、及び景観法について見ていく。

(1) 建築基準法上の「建築物」・「工作物」

建築主は一定の建築物又は工作物を建築しようとする場合、事前にその計画が建築基準関係規定に適合するものであることについて、建築主事又は民間確認検査機関の確認を得ることが義務付けられている（6条）。ここでいう「建築物」とは、「土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの」と定義されている（2条1号）。また、建築確認の対象となる「工作物」は、「煙突、広告塔、高架水槽、擁壁その他これらに類する工作物で政令で指定するもの」を指し、このなかには「高さが4メートルを超える広告塔、広告板、

⁴ なお、住宅用太陽光発電については、買取期間が10年間と設定されており、2009年に開始された余剰電力買取制度の下で普及が進んだことから、「太陽光発電の2019年問題」が現在取り沙汰されている。住宅用の場合には、自身が居住・使用する建物の屋根に設置され、出力も10kW未満であることから、全量を自家消費する方向で引き続き発電を行うという選択肢があり得る。一方、非住宅用で大規模な発電施設の場合には、売電収入が見込めなくなると、発電事業者が撤退又は倒産し、原状回復が適切に行われぬおそれがあるため、より深刻な問題になると考えられる。

⁵ 「一般用電気工作物」として扱われる太陽光発電設備の規模が出力20kW未満から50kW未満へと引き上げられた（48条4項）。

⁶ 工場立地法上の届出が求められる対象施設から、太陽光発電施設が除外された（1条）。

装飾塔、記念塔その他これらに類するもの」が含まれる（88条、施行令138条1項3号）。

地上設置型の太陽光発電設備については、当該設備自体のメンテナンスを除いて架台下の空間に人が立ち入らないものであり、かつ、架台下の空間を居住や作業、物品の保管又は格納その他の屋内的用途に供しない限り、「建築物」に当たらないと解されている⁷。一方、高さが4mを超える場合には、建築確認が必要な「工作物」に該当するため、法的コントロールが及び得ると考えられる。しかしながら、規制改革等の要請への対応として、2011年に建築基準法施行令及び告示が改正され⁸、電気事業法にいう「電気工作物」（2条1項18号）に該当する太陽光発電設備は、建築確認が不要となった。「電気工作物」は「発電…のために設置する機械…その他の工作物」を指し、規模等による限定が付されていないため、実質的にすべての地上設置型の太陽光発電設備が建築確認の対象から除外されることとなった。

(2) 都市計画法上の「開発行為」

都市計画区域等において開発行為をしようとする者は、あらかじめ都市計画法上の開発許可を得る必要がある（29条）。ここでいう「開発行為」とは、「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」を指す（4条12項）。この「建築物」は建築基準法と同義であり（同条10項）、また、「特定工作物」には太陽光発電設備が含まれないことから（同条11項等）、開発許可なくして太陽光発電設備の設置を目的とした土地の区画形質の変更を行うことができると考えられる⁹。

(3) 森林法

前述のとおり、地上設置型の大規模な太陽光発電設備の設置は、傾斜地や樹林地でしばしば行われるため、森林法上の開発許可が必要となる場合がある。同法の下では、開発許可の対象となる「開発行為」は、「土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為」と定義されており、都市計画法のものよりも広い概念である（10条の2）。ただし、開発行為を行う土地の面積が1haを超える場合のみ、都道府県知事の許可を得ることが義務付けられており（施行令2条の3）、その規模要件を満たさない場合には、立木を伐採する際に市町村長への届出が義務付けられているのみである（法10条の8）。したがって、事業者側には太陽光発電設備を設置する区域を1ha以下に抑えるインセンティ

⁷ 「太陽光発電設備等に係る建築基準法の取扱いについて」（平成23年3月25日付国住指第4936号国土交通省住宅局建築指導課長通知）を参照。

⁸ 建築基準法施行令138条1項柱書と「建築基準法及びこれに基づく命令の規定による規制と同等の規制を受けるものとして国土交通大臣が指定する工作物を定める件」（平成23年国土交通省告示第1002号）が改正された。

⁹ なおドイツでは、太陽光発電施設も「建築物（Anlage）」に含まれると解されており、建設法典（Baugesetzbuch）による土地利用・建築規制が及んでいる。さらに、FIT法のモデルである電力供給法（Stromeinspeisungsgesetz）改正法と再生可能エネルギー法（Erneuerbare-Energien-Gesetz）に基づく固定価格買取制度においても、適用要件の設定・改正を通じて、同施設の立地誘導が図られている。英独仏における土地利用規制の対象となる行為類型については、第I部本論第2章第3節（3）イ、ドイツにおける大規模太陽光発電施設に係る土地利用規制については、第IV部第4章第3節（1）イ（ア）及び高橋寿一（2013）、「再生可能エネルギーの利活用と地域—ドイツにおける太陽光発電施設建設の立地規則を素材として—」，横浜国際経済学，21（3），pp.4-12を参照。

が働きやすくなり、森林法上の開発許可制度による法的コントロールが十分に機能していないという実態がある。

(4) 景観法

現行の法律において、太陽光発電設備の設置に対する法的コントロールを最も及ぼしやすいのが、景観法であろう¹⁰。同法の下で景観行政団体は、工作物の形態意匠や高さ等に関する制限を景観計画に定めることができる（8条4項2号）。そして、景観計画区域内において「工作物の新設、増築、改築、若しくは移転、外観を変更することとなる修繕若しくは模様替又は色彩の変更」をしようとする者は、あらかじめ、景観行政団体の長に届け出ることが義務付けられている（16条1項2号）。通常、届出がなされた行為が景観計画に定められた制限に適合しないと認めるとき、当該景観行政団体の長は、設計の変更その他の必要な措置をとることを勧告することができるが、「特定届出対象行為」として条例で定めた場合には、変更命令等も行うことが可能である（16条3項、17条）。

ただし、景観法はあくまでも良好な景観の形成を目的とした仕組みであり、太陽光発電設備の設置によって懸念される、自然環境や生活環境への影響、災害リスクの増大といった他の問題への有効な対処策にはなりえないという限界がある。

3 太陽光発電設備の設置に係る規制・手続条例の拡がり

(1) 条例制定・改正の取組み

太陽光発電設備の設置に対する法律上の規制又は手続が十分に設けられないなか、数少ない数の都市自治体が、独自の規制又は手続を条例あるいは要綱に定めることを試みている。太陽光発電設備を設置しようとする事業者に、都市自治体が定める規制又は手続をより確実に履行させるという点では、行政内部の規範にとどまる要綱よりも、法的拘束力を有する条例の方がより適切な法形式であると考えられることから、本稿は都市自治体による新規条例の制定と既存条例の改正の取組みに焦点を当てることとする¹¹。

(2) 既存条例の改正

まず、都市自治体は既存条例を改正することによって、太陽光発電設備の設置に係る規制又は手続を盛り込むという手法をとることが考えられる。改正の対象となり得るものとしては、自然環境保全、開発事業、及び環境影響評価手続に関する条例が挙げられる。

¹⁰ 実際に活用している山形県の事例として、環境省（2016）、「太陽光発電事業の環境保全対策に関する自治体の取組事例集」, p.12 (<http://www.env.go.jp/press/files/jp/104005.pdf>) を参照。

¹¹ 環境省・前掲（10）資料 p. 5 以下も参照。

ア 自然環境保全に関する条例の活用

日照条件の良さと未利用の広大な土地の確保という2点において、山林や原野は大規模な太陽光発電施設の建設地に選ばれることが多いが、前述のように森林法上の開発許可の対象となる規模に満たないなど、法律上のコントロールが十分に及ばないといった課題がある。そこで、自然環境や緑地の保全に関する条例を有する都市自治体では、当該条例の対象行為に太陽光発電設備の設置を含めたり、設置基準を定めたりする改正が行われている。

例えば、年間の日照時間が全国トップレベルにある佐久市は、2013年に「佐久市自然環境保全条例施行規則」を改正し、「自然保全地区」又は「環境保全地区」内で行う際に許可又は届出が必要な行為の一つに、敷地面積が500㎡を超える太陽光発電設備の設置、改修又は増設を追加した（同規則別表第1、別表第2）。併せて同改正では、許可申請に先立って、地元区等への事前説明会などを行うべきことも盛り込まれている（6条3項）¹²。

イ 開発事業に関する条例の活用

開発事業に関する条例は、1960年代に宅地開発・住宅建設が急速に進んだことを背景に、全国各地で策定された開発指導要綱が、後に条例化されたものである。同条例については、条例制定時に想定されていなかった事業や土地利用にまでその対象を拡大する自治体が見受けられ、太陽光発電設備の設置も拡大の対象となっている。

例えば、2010年に制定された「加西市開発調整条例」は、建築物の建築等に供する土地の区画形質の変更や建築行為などを同条例の対象となる「開発事業」として定めていた。しかし、2014年の条例改正により、「開発事業」に事業区域の面積が1,000㎡以上の太陽光発電施設に供する土地の区画形質の変更を追加している（2条4号イ）。同条例の下では、「開発事業」の実施に際して、市長との事前協議などが義務付けられており（10条）、2017年3月31日までに太陽光発電施設に関する事前協議は40件弱行われている¹³。

ウ 環境影響評価条例の活用

環境影響評価条例とは、事業者、自らが行う事業が周辺地域の自然環境や生活環境等に及ぼす影響について調査、予測及び評価することを義務付け、その結果を踏まえた対応策の実施を促す手続条例の一つである。太陽光発電設備の設置は、環境影響評価法の対象に含まれないことから、条例の対象に盛り込む自治体が増えている。

例えば、仙台市は2015年に「仙台市環境影響評価条例施行規則」を改正し、敷地面積が5～20ha以上の太陽光発電所の新設、変更を対象事業に追加した（同規則別表第1）。評価項目には、土地の安定性や日照障害、動植物・生態系への影響、景観、廃棄物等の発

¹² 詳細については、佐久市環境部環境政策課・建設部公園緑地課（2015）、「再生可能エネルギーの普及と条例等による太陽光発電施設の規制」, 地方自治職員研修, 48（2）, p.29以下, 公職研を参照。

¹³ 加西市「加西市開発調整条例 事前協議 台帳の公開（平成29年3月31日現在）」(http://www.city.kasai.hyogo.jp/03sigo/03toti/files/12kaih_09.pdf)。

生などが挙げられる（4条）。仙台市の環境影響評価手続では、実施計画、実施結果、事後調査のそれぞれの段階において、住民等の意見聴取の機会が設けられていることから、事業者と周辺住民とのリスクコミュニケーションの場の設定にも寄与しているということができらるだろう。

(3) 条例の新規制定

太陽光発電設備設置の適正化に向けた取組みとしては、以上のように既存条例を改正するという動きに加えて、太陽光発電設備の設置事業に係る規制又は手続を定める条例を新たに制定する動きが拡がりを見せている。2017年6月末時点で、18の都市自治体がこうした条例を定めている（表3-5-2）。このうち、太陽光発電のみを対象とするものが9本、

表3-5-2 都市自治体における太陽光発電設備の設置事業に係る条例の制定状況

都道府県名	自治体名	条例名	制定年月
茨城県	土浦市	土浦市太陽光発電設備の適正な設置に関する条例	2016.12
	古河市	古河市内における太陽光発電設備設置に関する条例	2017. 1
	石岡市	石岡市太陽光発電設備設置事業の手続に関する条例	2016. 9
	結城市	結城市生活環境等と太陽光発電設備設置事業との調和及び運営事業の適正管理に関する条例	2017. 3
	龍ヶ崎市	龍ヶ崎市自然環境等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例	2016. 9
	笠間市	笠間市内における太陽光発電設備設置事業と住環境との調和に関する条例	2016. 6
	つくば市	つくば市筑波山及び宝篋山における再生可能エネルギー発電設備の設置を規制する条例	2016. 7
栃木県	足利市	足利市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2017. 3
	栃木市	栃木市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2016. 9
群馬県	前橋市	前橋市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2016. 9
	高崎市	高崎市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2015. 3
	太田市	太田市環境、景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例	2015. 9
千葉県	我孫子市	我孫子市太陽光発電設備の適正な設置を図るための手続に関する条例	2017. 3
岐阜県	中津川市	中津川市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2017. 3
静岡県	富士宮市	富士宮市富士山景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2015. 7
兵庫県	赤穂市	赤穂市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2015.12
岡山県	真庭市	真庭市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2015. 1
大分県	由布市	由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2014. 1

出典：筆者作成

太陽光発電及び風力発電を対象とするものが4本、すべての再エネ発電を対象とするものが5本である。各条例の規定内容は多岐にわたるが、以下では特徴的なものとして、由布市、高崎市及び結城市の条例を見ていく。

ア 条例制定の先駆けー由布市

由布市は、2014年に太陽光発電設備の設置事業に関する条例を全国に先駆けて制定した。「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」は、文字通り、由布市における美しい自然環境、魅力ある景観及び良好な生活環境の保全・形成と再エネ発電設備設置事業との調和を図ることを目的とした条例である。

再エネ発電設備設置事業を行う事業者は、事業の施行等につき、あらかじめ自治会や「近隣関係者」¹⁴に対して説明を行うとともに、市長と協議することが義務付けられている（9条～11条）。協議が終了したとき、市長は事業者を終了した旨の通知をするものとされ、その後事業が完了した旨の届出があったとき、市長は確認を行うこととなっている（15条、18条）。また、必要に応じて、市長は事業者に対し、指導、助言又は勧告を行うことができるが、命令までは予定されていない（14条）。実効性の担保という点では、事業者が通知を受ける前に事業に着手したとき、あるいは指導、助言又は勧告に応じないときなどに、市長がその事実を公表することが可能となっている（18条）。

また、由布市条例は、再エネ発電設備設置事業を行わないよう協力を求める区域である「抑制区域」の設定についても定める。「抑制区域」として想定されているのは、①学術上重要な自然環境を有している区域、②良好な景観が保たれている区域、及び③歴史的又は郷土的な特色を有している区域、である（8条）。再エネ発電設備設置事業の実施が同区域内で計画されたときには、市長は協議や指導等を通じて、事業者に設置を行わないように働きかけていくこととなるだろう。

こうした、周辺住民への説明や市長との事前協議、事業完了後の確認、実効性担保措置としての公表制度、設置を抑制すべき区域の指定といった仕組みは、後に続いて制定された条例の多くでも採用されている（表3-5-3）。

図3-5-2 由布市条例の標準的な手続フロー



出典：筆者作成

¹⁴ 由布市条例にいう「近隣関係者」とは、「事業区域の境界線から16メートル又は事業に係る建築物若しくは工作物の高さの2倍の水平距離の範囲内にある土地又は建築物を所有する者」を指す（3条7号）。

イ 設置事業に係る許可制度の導入－高崎市

2015年に制定された「高崎市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」は、「特別保全地区」内における再エネ発電設備の設置事業計画について、許可制度を設けているところに特徴がある。許可基準としては、事業区域の位置、発電設備の形状・色彩、排水施設等の設置、地盤などに関する基準が定められている（14条1項）。また、許可申請者等が、事業計画を実施するために必要な資力及び信用があると認められない場合や暴力団員又は暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者である場合等には、市長は許可をしないことができるという相対的欠格事由も定められている（14条2項）。

高崎市条例のもう一つの特徴は、市長が事業者に対し、工事その他の行為の停止を命じ、又は相当の期限を定めて、再エネ発電設備の除去、事業区域の原状回復その他違反を是正するため必要な措置をとることを命じ、その旨を公表することが可能となっている点である（22条、24条1項）。さらに、「特別保全地区」内で行われた事業については、「自然環境若しくは景観を損ない、又は災害若しくは生活環境への被害等が発生する事態が生じるおそれがあると認めるとき」、市長は当該土地の所有者等に対し、その防止のために必要な措置をとることを求めることもできる（23条1項）。

ウ 運営事業に対する義務付け－結城市

2017年に制定された「結城市生活環境等と太陽光発電設備設置事業との調和及び運営事業の適正管理に関する条例」の特徴は、太陽光発電設備の設置事業のみならず、設備設置後の発電を行う「運営事業」についても規定を設けている点である。設置事業者と同様に運営事業者も、法令遵守や災害防止及び景観・生活環境の保全等への配慮、周辺住民との調整といった責務を負う（6条）。さらに、運営事業者は、太陽光発電設備の適正な維持管理、及び運営事業廃止後の速やかな撤去、適正な処分が義務付けられている（20条、24条）。これらの義務への違反があったときには、助言、指導及び勧告を行うことが予定され、事業者が正当な理由なく勧告に従わない場合には、氏名を公表することができる（27条2項4号、28条）。

このように、発電を行う事業者や発電設備の管理を行う事業者についても、義務等を定める条例は、結城市条例と同時期に制定されたものに見受けられ、太陽光発電設備に関する条例の新たな傾向といえる。

(4) 小括

由布市が条例を制定したことを皮切りに様々な都市自治体が、太陽光発電設備の設置に係る規制又は手続を盛り込んだ条例を制定している。特に、大部分の条例に共通して規定されている、周辺住民への説明や市長との事前協議といった手続は、事業者と住民及び行政が、発電設備の設置について意見交換を行う機会を保障し、ひいては合意形成を促すと

いう点で、重要な役割を果たしている¹⁵ ¹⁶。

こうした手続規定に加えて、近年では許可制度や設置後の運営事業に関する義務付けが導入されるなど、法的コントロールをより強化する方向で発展しており、今後の動向にも注目が集まる¹⁷。

(5) 補論—県条例との関係

本稿では、太陽光発電設備設置の適正化を図る条例制定・改正の動きとして、都市自治体によるものを中心に上げてきたが、このほかに県がガイドラインを定めている例も少なくない¹⁸。さらに、2017年3月には兵庫県が「兵庫県太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例」を制定している。こうした都道府県によるガイドラインの策定・条例の制定は、太陽光発電設備の設置に係る規制又は手続の整備が必要であると認識しながらも、そのための専門技術的知見あるいは人的リソースを十分に有さない基礎自治体にとって、即座に利用し得るツールを提供するという点で重要な意義があると考えられる。

一方、都道府県内で独自の規制又は手続を設けている自治体が存在する場合には、当該自治体の規制又は手続が優先されるべきである。なぜなら、太陽光発電設備の設置によって生じる影響の態様や程度は、地理的条件及び気候的条件によって左右される部分が大きいからである。前述の兵庫県条例においても、「太陽光発電施設等の設置に係る届出等に関して必要な事項を定め、これにより良好な環境及び安全な住民生活を確保することを目的とする条例を制定している規則で定める市町の区域におけるこの条例の規定の適用については、規則で定める」との適用除外規定が置かれている（17条）¹⁹。

¹⁵ このような事前手続は、本稿が取り上げている太陽光発電設備の設置に係る条例のみならず、大規模な開発行為や嫌悪施設の建設などに関する様々な条例において、従来から用いられている。内海麻利（2010）、『まちづくり条例の実態と理論』、p. 3、第一法規などを参照。

¹⁶ 特に、太陽光発電設備の設置によって影響が及ぶ範囲は、防災や自然環境、生活環境、景観など多岐にわたることから、事前の説明及び協議を実施することが望ましい。

後述のとおり、改正 FIT 法は、関係法令及び条例の規定の遵守を事業者に義務付けているが、これに加えて、事業者向けのガイドラインでは、自治体や地域住民と適切なコミュニケーションを図るべきことが明記されている。資源エネルギー庁（2017）、「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」、p. 8（http://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/legal/guideline_sun.pdf）。熊本県上益城郡山都町水増集落における再エネ発電事業を通じた「地域づくり」の取組みにつき、山川・前掲注（3）論文 p.87以下も参照。

¹⁷ なお、「兵庫県太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例」では、事業計画の届出義務違反に対し、5万円以下の罰金刑が設けられている（19条）。実効性を担保するための措置については、表3-5-2で示した条例のいずれも公表制度にとどまっていることを鑑みると、兵庫県条例における罰金刑の導入は更に法的コントロールを強化する動きとして注目に値する。

¹⁸ 例えば、山梨県の「太陽光発電施設の適正導入ガイドライン」（2015年11月、2017年3月改訂）、高知県の「太陽光発電施設の設置・運営等に関するガイドライン」（2016年3月）、長野県の「太陽光発電を適正に推進するための市町村対応マニュアル～地域と調和した再生可能エネルギー事業の促進～」（2016年6月、2017年2月改訂）、茨城県の「太陽光発電施設の適正な設置・管理に関するガイドライン」（2016年9月）、和歌山県の「太陽光発電施設の設置に関する景観ガイドライン」（2017年4月）、三重県の「三重県太陽光発電施設の適正導入に関するガイドライン」（2017年6月）がある。

¹⁹ なお、兵庫県下では赤穂市が太陽光発電設備の設置に関する条例を制定しているが、条例の規定内容が異なることから、この適用除外規定の対象となっていない。そのため、同市内において太陽光発電設備を設置しようとする者は、県条例と市条例両方の手続を経る必要がある。

4 FIT法の改正と今後の課題

(1) 2016年のFIT法改正

認定を受けたものの未稼働となっている案件の大量発生や買取費用の膨張に伴う国民負担の増大などを背景に、FIT法は2016年6月に改正された。この改正は、2017年4月より施行されている。

本稿で見てきた、条例による太陽光発電設備設置の適正化を図る取組みとの関係で注目すべき改正点は、再エネ発電事業計画の認定基準である。従前の認定基準は、発電設備に係る技術的基準と発電方法の2項目であったのに対し、改正FIT法では、事業内容、事業の円滑かつ確実な実施の見込み、及び発電設備の3項目について基準が設定されている(旧6条1項、新9条3項)。併せて、同法の施行規則も改正され、条例を含む関係法令の規定の遵守が認定基準のなかに盛り込まれた(規則5条1項14号、同条2項1号、5条の2第3号)。ここでいう条例は、法律の委任を受けたものに限定されていないことから、都市自治体が独自に制定している条例についても、その規定の遵守が事業者には求められる。

また、認定を受けた再エネ発電事業計画が認定基準に適合しなくなったとき、経済産業大臣は認定を取り消すことができることとなっている(法15条2号)。そのため、発電設備の設置段階のみならず、供用開始後に関する条例の定めも、その実効性が担保されているといえよう。

(2) 条例制定・改正の今後の展望

以上のように、FIT法の改正によって、事業者は条例に規定された規制又は手続を遵守することなしに、再エネ発電事業の認定を受けることができなくなった。その意味で、再エネ発電事業の適正化をめざす都市自治体にとっては、独自の規制又は手続を定めた条例を制定する意義が極めて大きくなっており、既存条例の改正あるいは条例の新規制定を行う動きは今後も拡がると考えられる。

ただし、条例に定める内容によっては、改正FIT法の効用を十分に活かしきれないだろう。例えば、由布市は周辺住民への説明や市長との協議を通じて、発電設備設置事業の適正化を図っているが、事業者がこれらの手続を履行すれば、実際に適正化がなされなくとも、条例の規定が遵守されているとして、認定を受けられる²⁰。すなわち、こうした手続規定については、改正FIT法の下で事業者による手続の履行は確保されるが、必ずしも発電設備設置の適正化につながるとは限らない。

他方、高崎市のような許可制度や一定の区域内での発電設備の設置禁止といった、実体的規制が条例に定められている場合には、その遵守が改正FIT法によって担保されるこ

²⁰ FIT法上の認定と条例上の手続との前後関係は必ずしも定められていないが、ガイドラインでは、環境影響評価手続が必要な場合、事業計画の認定申請を行う前に環境影響評価方法書又はこれに相当する図書に関する手続を開始すべきものとされている。資源エネルギー庁・前掲注(16)資料p.5を参照。

となる。そのため、このタイプの条例の重要性がより高まると考えられる。

(3) 条例制定・改正における今後の課題

条例の制定に当たっては、法律との適合性が大きな法的論点となることが多いが、太陽光発電設備の設置に関する条例では、この点は原則として問題にならないと考えられる²¹。

FIT法に基づく認定制度は、適切な発電事業の実施を確保することを目的とした仕組みであり、太陽光発電設備の設置の適正化を図る条例の趣旨・目的と重複している部分がある。しかし同法は、土地や地域の状況を踏まえて、防災、環境保全及び景観保全のための対策を義務付ける条例の規定が存在することを念頭に置いている。すなわち、FIT法には、全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨はなく、太陽光発電設備の設置の適正化を図る条例は法律に適合的であるといえるだろう。

その上で都市自治体は、規制的内容を条例に盛り込むとき、あるいは個別の事案において許可制度等を運用するとき、事業者の財産権及び営業の自由に十分留意する必要がある。特に条例制定の段階では、合憲性判定基準である「合理性」の基準²²を満たすに足りるだけの社会的・経済的事実（「立法事実」）があることを確かめなければならない。

伝統的な判例通説によれば²³、景観や自然環境の保全といった積極的・政策的目的による規制については、当該規制措置が著しく不合理であることが明白か否かという、比較的緩やかな「合理性」の審査がなされ（「明白の原則」）、立法者の裁量が広く認められる傾向にある。一方、太陽光発電設備の設置の適正化を図る条例は、災害の防止及び生活環境の保全といった消極的・警察的な側面も持ち合わせている。このような消極的・警察的規制に係る「合理性」の基準には、「同じ目的を達成できる、よりゆるやかな規制手段」の有無も含まれている。そのため、例えば、一定の区域内での太陽光発電設備の設置を禁ずるといった措置を設ける際には、同区域内での設置を禁止するだけの立法事実があるかということに加えて、許可制度等のよりゆるやかな規制手段によって、同じ目的を達成することが不可能かどうかを慎重に検討することが望ましいだろう。

²¹ 条例の法律適合性について、徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）は、法律と条例が同一の趣旨・目的を有する場合、法律が全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨であるか否か、という司法審査枠組みを提示した。

²² 「合理性」の基準では、立法目的及びその目的達成手段の双方について、一般人を基準にして合理性が認められるかどうか審査される。芦部信喜（2015）、『憲法〔第6版〕』、pp.226-230、岩波書店を参照。

²³ ただし、積極的規制・消極的規制の区別は、相対的であり、かつ太陽光発電設備の設置に関する規制のように、両者が併存しうることから、こうした伝統的な判例通説に対しては批判もある（芦部・前掲（22）書p.228）。

図3-5-3 太陽光発電設備の設置事業に係る条例の規定内容

事例名	対象 ※1	事業者		区域指定	規模要件	規格 事項	居住 説明等への 届出のみ	協 議	許 可	届 出着手の 届出	工 事着手の 届出	工 事完了の 届出	確 認完了の 届出	標 準 設 置 中 の 設 置 面 積 の 表 示	調 査 告 白 立 入	勸 告 指 導	命 令	土 地 所 有 者 等 に 対 し て の 指 示	公 表	罰 則	
		設 置	発 電																		
土浦市太陽光発電設備の適正な設置に関する条例	光	○	○	抑制区域	発電出力50kW 以上		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
古河市内における太陽光発電設備設置に関する条例	光	○	○	立地に慎重な検討が必要な地域	発電出力50kW (立地に慎重な検討が必要な地域は規模要件なし)		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
石岡市太陽光発電設備設置事業の手続に関する条例	光	○	○	設置を避けるべき区域	発電出力50kW 以上		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
結城市生活環境等と太陽光発電設備設置事業との調和及び運営事業の適正管理に関する条例	光	○	○	抑制区域	発電出力10kW 以上		△ (※2)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
龍ヶ崎市自然環境等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例	光	○	○	抑制区域	事業区域500㎡超 (抑制区域は規模要件なし)		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
笠間市内における太陽光発電設備設置事業と住環境との調和に関する条例	光	○	○	抑制区域	事業区域10,000㎡超		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
つくば市筑波山及び宝蔵山における再生可能エネルギー発電設備の設置を規制する条例	光・風	○	○	事業禁止区域	—		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
足利市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	全	○	○	保全地区	—		△ (※2)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
栃木市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	全	○	○	保全地区	—		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
前橋市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	全	○	○	特別保全地区	—		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
高崎市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	全	○	○	特別保全地区	—		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
太田市環境、景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例	光	○	○	特別保全地区	—		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
我孫子市太陽光発電設備の適正な設置を図るための手続に関する条例	光	○	○	自粛を要請する区域	発電出力30kW 以上 (自粛を要請する区域は10kW 以上)		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
中津川市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	光	○	○	—	事業区域1,000㎡超		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
富士宮市富士山景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	光・風	○	○	抑制区域	事業区域1,000㎡以上		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
赤穂市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	光・風	○	○	抑制区域	発電出力50kW 以上		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
真庭市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	光・風	○	○	抑制区域	事業区域5,000㎡以上 (抑制区域内は規模要件なし)		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	全	○	○	抑制区域	事業区域5,000㎡超		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
兵庫県太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例	光	○	○	—	—		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

※1 「光」…太陽光発電のみ「光・風」…太陽光発電及び風力発電「全」…すべての再生エネルギー

※2 協議実施対象外の事業につき、届出義務のみが課されている場合

出典：筆者作成

第Ⅳ部 諸外国における 土地利用制度と保全の仕組み

諸外国における土地利用との比較（総論）

本稿では、我が国における土地利用に関する新たな仕組みを検討する上での参考とすべく、英国、フランス及びドイツの土地利用の仕組みを横断的に概観する。

具体的には、①なぜ新たな仕組みが必要か、②計画策定を中心とする諸権限をどの主体が担うべきか、③どのような調整の仕組みが必要か、④計画の実効性を担保するためにどのような仕組みが必要か、などの観点から、制度形成の経緯やその背景となる認識、権限の所在、都市的／非都市的な土地利用の調整、広域的な調整、法制の規律密度、市民参加・合意形成のあり方、許可制度などについて、それぞれ概括した。

はじめに

土地利用に関する制度について、諸外国との比較も検討に当たっては有効である。また、その背景にある社会情勢や認識も重要である。

我が国ではこれまで、都市計画をはじめとする土地利用に関する諸制度を構築する中で、諸外国、とりわけ英国やフランス、ドイツなどの欧州諸国の制度を参考にしてきた。そこで、本稿では、英国、フランス¹及びドイツの土地利用の仕組みを横断的に比較することで、我が国における土地利用に関する新たな仕組みを検討する上での参考としたい。

具体的には、①なぜ新たな仕組みが必要か、②計画策定を中心とする諸権限をどの主体

図表4-1-1 各国の地方自治体系

区分	英国(イングランド*1)		フランス*2)	ドイツ			日本		
	大都市圏	非大都市圏							
州				Land 州 (16)					
広域自治体	Metro-politan District Council メトロポリタン・ディストリクト・カウンシル (36)	County Council カウンティ・カウンシル (27)	Région 地域圏 (14)	Landkreis 郡 (294)		都道府県 (47)			
市町村(小)連合	Cooperative 事務組合	Unitary Council ユニタリー・カウンシル (56)	Département 県 (98)	Gemeinde- verband 市町村 小連合 (1,262)	Verbandsfreie Gemeinde 郡所属市町村のうち 市町村小連合非所属市町村 (3,087)	Kreisfreie Stadt 特別市 (107)	Stadtstaat 都道府県 (3)*4	広域連合/一部 事務組合など	連携中枢 都市圏 /定住自立圏
市町村	District Council ディストリクト・カウンシル (201)		EPCI コミュニティ間 協力公施設法人	Verbands- angehörige Gemeinde 市町村 小連合 所属市町村 (7,859)			市区町村 (1,637)	中核市/ 施行時特別市 (84)	指定都市 (20)
			Commune*3 コミューン (35,885)	Gemeinde 市町村 (11,059)					

出典：以下の資料を参考に日本都市センター作成

自治体国際化協会(2016),「英国の地方自治(概要版):2016年改訂版」,p.10,自治体国際化協会,La direction générale des collectivités locales(2016),*Les collectivités locales en chiffre 2016*,p.19(http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf),Statistisches Bundesamt(<https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>),日本都市センター・都市分権政策センター(2017),「各国の地方政府の体系」(<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2017/05/hikaku01.pdf>)

*1) ロンドンを除く。

*2) 自治体については、表中のもののほか、Collectivités à statut particulier(特別地方公共団体。コルス、リヨン・メトロポール、海外県(グアドループ、マイヨット、レユニオン))がある。

*3) 都市計画ローカルプラン(PLU)の策定主体はコミューン並びにコミューン間協力公施設法人(EPCI)であるが、後述のとおりEPCIが優先される。

*4) 3つの都市州のうち、ブレーメンはブレーメン市とブレーマーハーフェン市によって構成されるため、市町村数としては、都市州全体で4となる。

¹ フランスにおいては、ARUL法の制定後に2015年のオルドナンス(Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme)により都市計画法典の改正が行われたが、改正は条項を入れ替えたものではなく、土地利用規制の仕組みや手法を大きく変更するものではない(Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 20151174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme)。そこで、本章での都市計画法典の条項は、引用の都合上、改正前の2014年段階の条項による表記としている。

が担うべきか、③どのような調整の仕組みが必要か、④計画の実効性を担保するためにどのような仕組みが必要か、などの観点から、制度形成の経緯やその背景となる認識、権限の所在、都市的／非都市的な土地利用の調整、広域的な調整、法制の規律密度、市民参加・合意形成のあり方、許可制度などを中心に、それぞれ横断的に概観する。

なお、以下で各国の土地利用に関する制度の比較を行う前提として、土地利用行政の主たる担い手である地方自治体の体系は図表4-1-1のとおりである。

1 土地の所有・利用についての意識

我が国では土地は「利益を生むもの」、西欧では「公的なもの」という意識が強いという見方がある²。しかしながら、土地についての意識や土地利用をコントロールする仕組みの違いが生じるのは、歴史的経緯と社会環境を踏まえた土地所有権に対する考え方、あるいは公益の考え方の差異によるものであると考えられる。

英国や米国ではそもそも土地所有権の絶対性の概念が存在しない。一方、フランス、ドイツといった大陸法諸国では、土地所有権の絶対性を認めつつ、人口が急増から緩やかな

図表4-1-2 土地所有に関する観念と計画との関係

	英米法系		大陸法系	
	英国	米国	フランス	ドイツ
前提 歴史的	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 全国土は国王に属するという前提 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 英国法のコモロー上の原則を承継 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ フランス革命を契機に確立した近代的土地所有権が絶対的私的所有権として展開 	
利用 土地所有 の観念	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ホールド＝占有・利用権が存在 ▶ 土地利用権の優位が確立 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 絶対的土地所有権の観念は存在しない ▶ ホールド＝土地利用権が前提 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 土地所有権の絶対性を原理的には承認 ▶ 一方で、絶対的土地所有権に対する制限原理・制度が存在（∵土地の有限性） 	
計画 との 関係	<p style="text-align: center;">（土地所有権の絶対性がない）</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 土地所有権を制約する原理を土地利用計画法制の中で具体化⇒「計画なくして開発なし」 ▶ 目標像・方針を定めるマスタープランとそれを実現する具体的プラン・規制手段の二層構造 	
			<ul style="list-style-type: none"> ▶ 都市圏整備に関する総合的な方針である広域一貫スキーム（SCOT）を定める ▶ 各市町村の意思決定により、強制力のある詳細な都市計画ローカルプラン（PLU）を策定する 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 各市町村が、上位計画に基づいて土地利用計画（Fプラン）を作成して目標像を示す ▶ 具体的地区ごとに詳細な計画（Bプラン）を条例形式で作成する（建築行為まで規制）

出典：田山輝明（1991），『ドイツの土地住宅法制』，成文堂、内海麻利（2014），「フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」，土地総合研究，22（2），土地総合研究所をもとに日本都市センター作成

² 司馬遼太郎・石井紫郎ほか（1996），『土地と日本人』，中央公論社

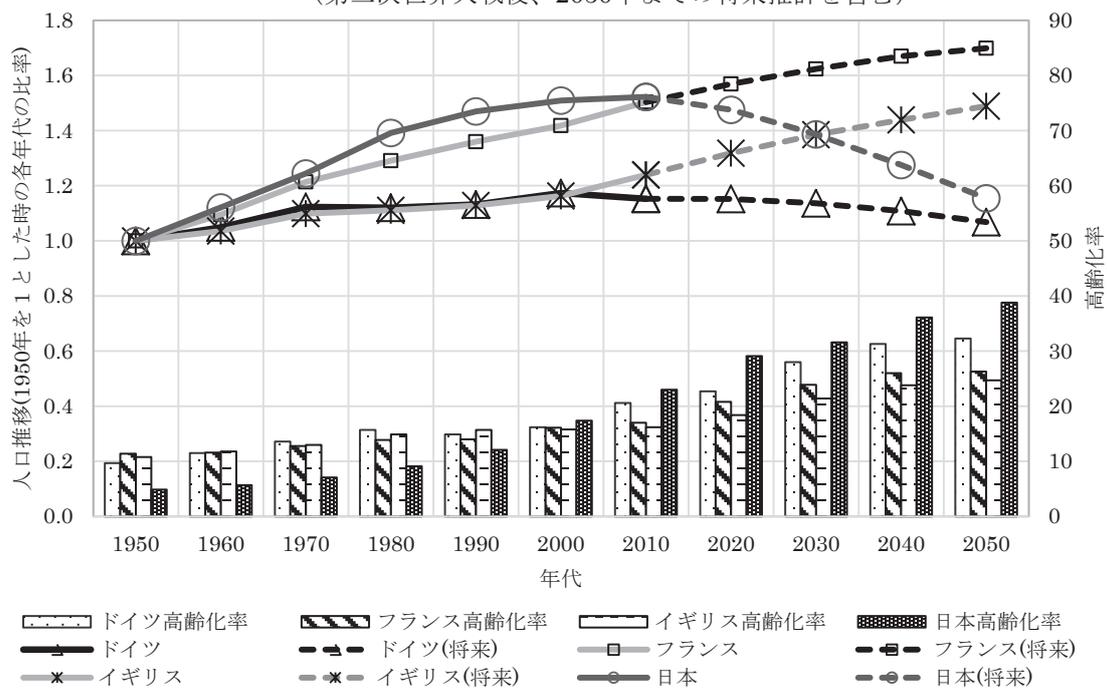
増加へと変化した約150年前から第二次世界大戦前後にかけて、所有権を制約する原理・制度を持つに至っている³ (図表4-1-2)。このことは、本格的な人口減少時代を迎える我が国にとって、少なからぬ示唆を与えるものであるといえる。

2 沿革と制度形成の背景

18世紀末から19世紀末にかけての第二次産業革命時代における急激な人口増加や農村から都市への大量な人口移動は、様々な社会問題をもたらし、土地利用の面でも様々な対応が行われてきた。その後、2つの大戦を経て、高齢化も進み、人口増加は緩やかなものとなっている。こうしたことが都市と農村を一体で考える土地利用計画の仕組みを実現させる背景の一つとなっている。

図表4-1-3 日本と英国・フランス・ドイツの人口推移及び高齢化率

(第二次世界大戦後、2050年までの将来推計を含む)



注) 1950-1990年のドイツの数値は、西ドイツと東ドイツの合算値
 出典：UN, World Population Prospects: The 2015 Revision (<http://www.stat.go.jp/data/sekai/0116.htm#c02>) のデータに基づき日本都市センター作成

地域アイデンティティや余暇活動への関心の高まりの中で、街並み保全や自然保護、田園環境保全の取組みが進んだほか、1970年代以降にはモータリゼーション一辺倒の交通体系の見直しが行われ、地域公共交通の再生整備を基本とした地域づくりが進められてき

³ 田山輝明 (1991), 『ドイツの土地住宅法制』, pp.173-182, 成文堂

た。特に現在では、欧州でも超高齢社会を迎えているほか、とりわけドイツでは、人口減少社会の到来により、その対応が急務となっている。このため、都市や農村の再生があらためて課題とされている。こうした中で、市町村が策定する土地利用計画を基軸として、新たな市民参加や合意形成の手法、民間との連携など都市・農村整備の仕組みも更なる充実が図られている。

(1) 英国：都市農村計画法の成立と田園景観保全の共通理念

「近代都市計画の原点」とされているエベネザー・ハワードの "Garden City" (田園都市) 論の唱える「タウンとカントリーの融合」という理念を生んだ英国においては、都市の無秩序な拡大への対応として、1909年に住宅・都市計画等法 (Housing, Town Planning, Etc. Act) が制定された。これが1925年に都市計画法 (Town Planning Act) へと展開し、32年には都市農村計画法 (Town and Country Planning Act) が制定された。これ以降、計画の対象域には、都市だけでなく農村・農地も含まれ、全国土が一つの土地利用計画に一元化されることとなった。

都市計画を都市農村計画へと展開させることができた要因として、常に農村部を都市部から見るといふ共通理念の存在が指摘されている⁴。すなわち、都市側に「イギリスの田園を守れ」といふ発想で国土を見る見方が存在し、これを支持する社会が存在した⁵ということである。

現在の都市計画の基本法は、1990年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1990) であり、都市及び農村のマスタープランであるデベロップメントプランとそれに基づく個別開発許可による規制 (計画許可) によって、都市・農村を通じた土地利用コントロールを行っている。

(2) フランス：都市の拡大の制御と二層の計画体系の確立

都市の拡大による粗悪な宅地開発への対処と第一次世界大戦後の都市再建を計画的に進めるため、1919年に策定主体を原則コミューン (基礎自治体) とする最初の都市計画に関する法律が制定された。その後、1943年の都市計画法の体系化⁶など様々な改正を経て、1967年には土地利用基本法⁷により空間整備・都市計画指導スキーム (SDAU。のちに指導スキーム (SD)) と土地占用プラン (POS) を柱とする仕組みが構築された。これにより、目標像や方針を示すマスタープランと、それを実現する都市計画制限を有する土地利用計画という二層の都市計画体系が確立された。

1970年代後半には、住宅の量的不足が解消されるとともに、それまでの開発最優先の

⁴ 村上暁信(1999), 『ハワード「田園都市論」における都市農村計画思想とその現代的意義』, 博士論文, 東京大学

⁵ この法改正を強く働き掛けた団体として、英国の農村部の景観・環境を保全しようという団体である Council for Preservation of Rural England (CPRE. Campaign to Protect Rural England の前身) がある。

⁶ La grande loi d'urbanisme (大都市計画法)

⁷ Loi d'orientation foncière (LOF、「土地利用の方向付けの法律」)

政策から環境政策や社会政策の比重が高まった。1983年には権限配分法⁸によって都市計画に関する権限が原則としてコミューンへ移譲され、原則として既成市街地でしか建築が許可されないという「建築可能性の制限の原則」⁹が導入された。これは「計画なければ開発なし」を位置付けるものである¹⁰。なお、後述するように、計画の対象領域は、都市と農村とを分けせず、空間や行政区域の全域としている。

2000年には、都市圏整備に関する総合的な方針である「広域一貫スキーム」(SCOT)¹¹と強制力のある詳細な計画「都市計画ローカルプラン」(PLU)を柱とする仕組みへと移行したが¹²、コミューンが策定する計画に基づかなければ開発できないという仕組みは引き継がれている¹³。さらに、2010年グルネルⅡ法¹⁴により、コミューンの広域連合体であるコミューン間協力公施設法人¹⁵が都市計画ローカルプランを策定することが可能となり、この連合体による都市計画ローカルプラン(PLUi)¹⁶への移行が義務付けられた¹⁷。なお、2014年1月時点で地区詳細計画(PLU、POS)を策定している団体は、全コミューンの半数近くに上り、これは面積で5割強、人口で9割強の地域に相当する¹⁸。

(3) ドイツ：自由な建築の都市計画による制御と田園居住

第二次産業革命の時代には、民間建築や土地利用の仕組みが自由に機能し、都市計画は比較的無力であったとされる。すなわち、大都市及び中規模都市の都市計画は主として道路整備に限定されるなど、公共の役割が縮小した当時の都市計画法令は、民間の土地における建築を効果的に制御するものではなかった。

その後、19世紀末期から第一次世界大戦頃にかけて、衛生上の問題と住宅の刷新に向けた取組みが都市計画法と建築基準法を生み出した。労働者地区への中小企業や住宅の密集が問題となり、この時代の後半には、地方自治体に都市計画部門が設置されるとともに、そのスタッフたる都市計画の専門家が確保されることとなった。

さらに、第一次世界大戦以後、特に1950年代半ば以降には、経済の高度成長に伴って

⁸ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (1983年1月7日のコミューン、県、地域圏、国の間の権限配分に関する法律83-8号)

⁹ Principe de la constructibilité limitée

¹⁰ 内海麻利(2014),「フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」,土地総合研究,22(2),p.99,土地総合研究所

¹¹ schéma de cohérence territoriale. EPCI (注15参照)等が策定主体。

¹² La Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (都市の連帯と再生に関する法律(SRU法))

¹³ ただし、PLUを策定しなくとも、コミューン土地利用図(CC=住民協議と議会議決を要する)をつくれれば開発が可能である。

¹⁴ Loi no 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (2010年7月12日の環境のための全国的取組みに対する法律(環境に対する国内取組み法))

¹⁵ Établissement public de coopération inter-communale (EPCI)

¹⁶ コミューン間協力公施設法人が策定するものをPLU intercommunale (PLUi)という。

¹⁷ 地方分権改革有識者会議「土地利用制度海外調査(概要)」(http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_24_kaigaichousa.pdf) p.7によれば、20%の反対で移行を拒否可能である。また、現在策定されているPLUiは200程度であるという。

¹⁸ 内海麻利(2015),「フランスの都市計画ローカルプラン(PLU)の実態と日本への示唆」,土地総合研究,23(1),p.88,土地総合研究所

急激な都市化が進むが、緑の豊富な郊外の田園に居住する¹⁹ことを好む国民性と相まって、理想的な居住環境を求める郊外化が進展した。その中で、1960年に都市と農村の一元的な土地利用を決定する土地利用計画（Flächennutzungsplan）²⁰、土地利用計画に基づいて開発行為を認める地区詳細計画（Bebauungsplan＝拘束的建設誘導計画）からなる土地利用・都市計画（Bauleitplan＝建設誘導計画）、その計画に沿ってまちづくりを担保する建築基準法等による完結型計画システムが構築された。

3 計画の仕組み

(1) 計画体系の一元化

諸外国の土地利用に係る計画の対象領域は、都市（既存市街地）だけでなく、農地・農村などの非都市的な土地利用が行われている空間も含まれている。都市計画（法制）は、過密などの都市問題への対応の必要等から生まれたものではあるが、本稿で取り上げている欧州諸国においては、現在に至るまでの間に、都市であるか農村であるかを問わず、国土全体をカバーするものとなっている。ドイツにおいては、1960年の連邦建設法で現在の完結型計画システムが構築された以降は、土地利用計画の対象は市町村全域、すなわち、都市計画・地域開発の対象となる区域と自然保護・田園環境保全の対象となる区域（農地・林地を含む）のすべてである。一方フランスでは、英国・ドイツより遅れて1983年の権限配分法により空間整備・都市計画指導スキームから改称された指導スキームによって、農村地域を含む国土全体を対象とする計画体系へと再構築された²¹。これらの国においては、こうした仕組みによって土地空間全域の適切な管理が図られている。

(2) 土地利用に係る権限の主体

我が国が制度を参考に行っている英国、フランス、ドイツの各国の場合、国や広域行政レベルでは土地利用の保全を前提（開発行為を原則禁止）とし、基礎自治体レベルで個別具体的な地域の計画（開発行為等）を具現化することを法令で規定している。すなわち、基礎自治体が決定した計画がなければ土地利用を行うことができない（計画なければ開発なし）とすることで、基礎自治体による都市・農村を通じた主体的な地域づくりを可能にしている。

例えば、英国における都市計画上の重要な権限であるデベロップメントプランの策定権限と開発許可権限は、いずれも地方計画庁としての自治体に基本的に委ねられている。

また、フランスにおいては、法的強制力を有する詳細計画である都市計画ローカルプランは、コミューンの意思決定によって策定されている。なお近年は、前述のとおり、コ

¹⁹ Wohnen im Grünen

²⁰ 土地利用計画の策定・変更については州の認可が必要である。

²¹ 原田純孝（1993）、「フランスの都市計画制度と地方分権化（下）」、社会科学研究、45（2）、p.159、東京大学社会科学研究所によると、「SDAUは「都市の拡大」を予測し方向づけることが念頭におかれていたが、SDは農村地域をも含めた国土の全体を対象とする整備と土地利用の「計画化の手段」であることを明確化した」という。

ミューン間協力公施設法人による策定に軸足を移しつつあるが、これについては、都市計画ローカルプランの策定・運用主体であり適用対象地域でもあるコミューンの大半が、我が国の市町村と比べ極めて小規模かつ多数に及ぶ²²ことに留意する必要がある。

ドイツについては、「準備的なプランの策定は、建設を計画的に進めるという自治体段階の行政任務を満たすために必要な前提となり得る。準備的プランの効力は（中略）土地所有者を拘束する最終のプランと切り離せない」²³ことから、市町村²⁴に土地利用計画の策定権限が付与されている²⁵。この市町村が策定する土地利用計画において、市町村全域の土地利用を決め、さらにその土地利用計画のもとで、市町村が地区詳細計画を策定しなければ具体的な開発を行うことができないという仕組みになっている。

(3) 土地利用法令の規律密度

ア 英国

英国では、地方計画庁²⁶たる地方政府等の審査官に裁量権限が与えられている。計画許可の審査に当たって、最大の基準となるのはデベロップメントプランであるが、唯一の基準ではなく、「その他任意の重大な考慮事項」がデベロップメントプランに優越するような場合は、独自に判断することを許容している。「その他任意の重大な考慮事項」についてのリストはなく、実際には、審査官の自由裁量に任されている。また、その限度を定めているのは、判断の積み重ね・慣習であるが、あえて総合すると、提案された開発の質的水準（密度、容積率、日照、道路、駐車場、オープンスペース、美観等）に関するものと、国・地方自治体の公式・非公式の開発政策や一般社会状況等に大別されるという²⁷。

イ ドイツ

連邦国家であるドイツでは、基本法に基づき、連邦と州の立法権限が配分される。都市計画上の土地取引、土地法（開発分担金の法を除く）、自然保護・田園環境保全、国土整備に関する法律は連邦と州の競合立法²⁸であり、このうち、自然保護・田園環境保全²⁹、国土整備に関する法律に関しては、連邦がその立法管轄権を行使した場合でも、各州は、州

²² コミューン数は35,885（図表4-1-1）。コミューンによるPLUの限界については、巨理格、ジャン・フランソワ・ストゥルイユ（2012）、「講演録 フランスの土地法及び都市計画法に関する研究講演会」, 土地総合研究, 20（2）, p.135, 土地総合研究所など。

²³ 土地利用計画の策定権限に関する連邦憲法裁判所の見解。阿部成治（2004）, 「ドイツ」, 民間都市開発推進機構都市研究センター編, 『欧米のまちづくり・都市計画制度：サステイナブル・シティへの途』, p.179, ぎょうせい

²⁴ 具体的には、ゲマインデ（Gemeinde（市町村））。特別市（郡自由市）（Kreisfreie Stadt）、都市州（Stadtstaat）を含む。ただし、ゲマインデが市町村小連合（Gemeindeverband）に所属する場合は当該小連合が権限を有する）を指す（図表4-1-1参照）。本稿では「市町村」とする。

²⁵ なお、土地利用計画の策定・変更には、州の認可を必要とすることで、広域的な計画との整合性を担保している。

²⁶ Local planning authority。国立公園庁（National Park Authority）など一部の中央政府の行政庁とすべての地方政府がこれに該当し、国土の各地域において具体的な都市計画の権限のすべて若しくは一部を与えられている。

²⁷ 中井検裕（2004）, 「イギリス」, 民間都市開発推進機構都市研究センター編, 『欧米のまちづくり・都市計画制度：サステイナブル・シティへの途』, p.102, ぎょうせい

²⁸ 基本法74条1項18号、29号、31号。

²⁹ ただし、自然保護の一般諸原則、種の保存の法又は海洋自然保護の法を除く。

法でこれと異なる規律をすることができる³⁰。実際、州の自然保護・田園環境保全法、国土整備法では、連邦法とは異なる州の事情を反映した内容の規定も置かれている。

また、土地利用・都市計画に関しては連邦建設法典で統一的に規定される一方で、個々の建物の建築に関しては各州の建築基準法の規定するところであり、各州の事情を反映したものとなっている。ただし、州建築基準法に関しては、州建設大臣会議でモデル建築基準法を作成し、全国的な水準確保を図っている。

(4) 土地利用に係る市民参加・合意形成の仕組み

フランスやドイツでは、建設に制限を加える法的拘束力を持つ都市計画（都市計画ローカルプラン、地区詳細計画）は議会で議決されるが、それに先立って、市民参加や公的機関の参加、都市区・住区協議会の参画などの手続を定めて、合意形成を図っている。

この場合に対象となる市民の範囲は、「誰でも」ということであって、地権者などの利害関係人ではない。フランスでは、計画が議会で議決されることと相まって、利害関係人等の同意調達を合意の要件とすることは、一般意思性を阻害し、個別利益への妥協として、かえって正当性を棄損させると考えられている³¹。またドイツでは、土地所有者が所有する土地を適切に利用する義務を負うことは、ワイマール憲法以来認められているが、積極的利用についても、地元市町村の総意に基づく規制（条例）に服するのであり、そのような前提のもとでのみ「建築の自由」が現実のものとなると考えられている点で、同様であろう³²。

我が国の地区計画においては、法令には明確に規定されていないものの、地区制限等に対する正当性を確保する方法として、利害関係人の合意形成や同意調達が運用上求められている点が、フランスやドイツと比較し、大きな違いであると言える。

ア フランス

都市計画に関わる市民参加は、都市整備の原則の定義及びその実現に関する法律³³等、複数の法律で定められている。また、近隣の民主主義に関する法律³⁴によって住区評議会³⁵の意見聴取が義務付けられている。コミューン間協力公施設法人による都市計画ローカルプラン（PLUi）の改定に当たっては、地域住民の意思表示の機会として、公開意見聴取、コンサルタシオンの2つの手続が用意されている。とりわけ後者においては、各コミューンの住区ごとに設置される住区評議会や地区委員会などの住民等の組織が、多様な主

³⁰ 基本法72条3項。

³¹ 内海麻利（2017）、「フランス PLU の策定プロセスにおける地域住民の意思の反映：コンサルタシオンにおける住区評議会の役割に着目して」、日本都市センター編、『都市自治体における市民参加と合意形成：道路交通・まちづくり・コミュニティ』、p.196、日本都市センター

³² 田山前掲書、p.55

³³ Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement。コンサルタシオン等について定める。

³⁴ Loi relative à la démocratie de proximité

³⁵ Conseils de quartier。地区住民、アソシアシオン、議員等で構成される。

体の個別の意思を共通の意思（合議で得られた総意）として表明する場を与えられている³⁶。

イ ドイツ

連邦建設法典は、土地利用計画・地区詳細計画の策定に当たって、公開（市民）参加、公的機関の参加の規定を置いている。また、市町村については、各州の地方自治法で都市内分権の実施を義務付けており、都市区（小規模市町村の場合は集落区）において土地利用計画の策定・変更、地区詳細計画の策定・変更・廃止等を行う場合は、市町村議会又は議案を準備する委員会の議決の前に当該都市区評議会（又は集落区評議会）の意見を聴かなければならないとされている³⁷。

4 調整の仕組み

前述のような基礎自治体を計画の中心とする仕組みを通じて、地域の実情や住民の意向を反映しながら土地利用に関する意思決定を行うこととなるが、個別的・部分的には合理的な意思決定に基づく計画を、全体的にも適切なものとする必要がある。欧州各国においても、基礎自治体の計画と広域行政レベルの計画との整合性や他分野の政策・計画との一貫性を確保するための仕組みや、開発と保全のバランスを図るための仕組みが設けられている。

(1) 開発と保全の調整

欧州諸国では、都市と農地等の非都市的な土地空間が同一の計画体系に位置付けられている。そのため、農地を転用して新規に都市的な開発を行うなど、土地利用の変更を行う場合には、同じ計画体系の下で、農業生産、あるいは自然的・文化的な環境・景観の保全の必要性等の観点を踏まえて、開発と保全の調整が行われることとなる。なお、転用に当たって必要となる農地等保全対象となる土地空間の規制状況に関する情報は、事前に周知されている。

ア 英国³⁸

英国においては、歴史環境保全と自然環境保全の仕組みがある。このうち土地利用に重要な関わりがある自然環境保全については、国による特別な地域指定として、国立公園、優れた田園風景保全のための特別自然美観地域、特に優れた自然環境を保全するための国立自然保護区域、稀少生物種保護のための特別自然保護地域などがある。地域指定は国の

³⁶ 内海（2017）前掲論文，pp.201-202

³⁷ 例えば、ニーダーザクセン州地方自治法では、94条で地区評議会又は都市区評議会の参画権（Mitwirkungsrecht）を規定し、その中で、土地利用計画の策定・変更、地区詳細計画の策定・変更・廃止等に関する意見聴取を義務付けている（日本都市センター（2015），『ドイツにおける都市経営の実践：市民活動・都市内分権・都市経営の諸相』，pp.110-111，日本都市センター）。他州でも同様の規定がある。

³⁸ 中井（2004）前掲書，pp.104-111

エージェンシー³⁹によって行われ、その指定事実は各自治体のデベロップメントプランに反映されることにより規制が強化される⁴⁰。

農地は、その生産性に応じて国により6段階に格付けされており、上位3段階の農地については、例外的な場合を除き、転用は認められない。地方自治体は、上位各付け農地に対する一定規模以上の開発を許可しようとする場合は、国との協議が義務付けられている。

イ フランス

1913年に歴史的建造物の保全が法制度化されて以降、歴史的建造物周辺の景観や景勝地等の保全の制度が整備されてきた。1976年には自然保護に関する法律の制定とともに都市計画法に、農村、森林及びその他の自然空間の全体が都市計画による環境保護の一体的な対象として把握され、土地利用規制がそのための重要な手段として位置付けられた。

都市計画法典には、広域一貫スキーム・都市計画ローカルプランの目的として、開発と農林業空間の保全、自然空間・景観保護の均衡や、環境保全を確保することが謳われているほか、2010年のグルネルⅡ法では、都市計画ローカルプランに「都市化の推進・都市の再構築と自然地域や農業地域の保護の均衡を遵守させるための条件を定めなくてはならない」ことが規定されている⁴¹。ただし、同法には農業区域内に建築可能な個別の区域に関する規定があり、これが地域の虫食い状の開発を助長し、都市の拡散防止の目標と矛盾するとの指摘もあるなど⁴²、開発と保全の調整・均衡にはなお課題も存在する。このほか、これらの計画の内容は、社会・経済・環境面といった広範かつ多面的な諸要素を包摂するものとなっている⁴³。

ウ ドイツ

市町村が策定する土地利用計画の対象は、市町村全域、すなわち、都市計画・地域開発の対象となる区域と自然保護・田園環境保全の対象となる区域（農地・林地を含む）のすべてである。このうち自然保護・田園環境保全区域については、保全しなければならない区域のほか、開発に伴う調整のための区域（代替緑地など）が事前に明示されている。

農地については、州によってその生産性に応じて4段階（優先農地Ⅰ（Vorrangflur StufeⅠ）、優先農地Ⅱ（Vorrangflur StufeⅡ）、限界農地Ⅱ（Grenzflur）、限界外農地（Untergrenzflur））に格付けされており、各市町村の田園環境保全計画などにおいて地図として公表されている。

³⁹ 政府外公共機関（Non-departmental public body（NDPB））の一つである Natural England。

⁴⁰ 国立公園については、国立公園行政庁により計画が運用される。

⁴¹ 巨理・ストゥルイユ前掲論文，p.135

⁴² 巨理・ストゥルイユ前掲論文，p.142

⁴³ 原田純孝（2004）、「フランス都市法の新展開：連帯と参加のある持続可能な都市再生」，原田純孝・大村謙二郎編，『現代都市法の新展開：持続可能な都市発展と住民参加：ドイツ・フランス』，p.104，東京大学社会科学研究所

(2) 広域的調整

欧州諸国においても、生活圏の広域化などに伴って都市圏の拡大は進んでおり、市町村の境界が都市圏の範囲と対応することは少ない。このため、土地利用においても市町村の区域を超えた広域的な調整が必要となる。そこで、上位（広域）の計画と下位（狭域）の計画とが存在する場合には、両者の整合性を図る仕組みが設けられている。

ア 英国

2004年の都市計画制度改革により、広域空間戦略（Regional Spatial Strategies）がデベロップメントプランの一部とされ、自治体の地域開発フレームワーク等の枠組みを提示している。広域空間戦略の策定では各地方自治体の土地利用方針や都市計画を考慮することとされており、上位・下位の双方向での調整が行われることとされたが、2011年の制度改革によって広域空間戦略は廃止されたため、現在は、広域の計画は存在しない⁴⁴。

イ フランス

広域計画である広域一貫スキームは、一つの都市圏又は多極的市街地の将来的な方向を定めるものである⁴⁵。コミューンが都市計画ローカルプランに新たに都市化を行う区域を設定するには広域一貫スキームの策定が必須である、広域一貫スキーム未策定コミューンの新たな都市化は原則不可能である⁴⁶など、「計画なければ開発なし」の理念がより明確に位置付けられるとともに、都市計画ローカルプランと広域一貫スキームの整合性を確保している。

また、前述のとおり、最新の土地利用計画法では、都市計画ローカルプランをコミューン間協力公施設法人による策定（PLUi）へ移行が促されている。また、都市計画ローカルプランの策定方法や考え方の技術的支援を行うとともに、国、広域自治体、関係団体の利害調整や合意形成の場として「CLUB PLU」という協議会が法律で設けられている⁴⁷。

⁴⁴ 中井検裕（2017）、「英国の土地利用管理の仕組みと実態」、日本都市センター編、『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』、p.220参照。なお、広域の計画廃止に伴い、自治体間の水平的調整システムとして空間計画に関する連携義務（duty to cooperate）が Localism Act 2011で規定されている。姥浦道生・片山健介（2013）、「英独における広域計画の廃止・統合による“弱体化”とその影響に関する研究：日本における広域計画の積極的運用との比較を通じて」（<https://www.mlit.go.jp/common/001039151.pdf>）, p.4（2017年9月13日閲覧）など。

⁴⁵ EPCI が策定主体となるのが基本だが、コミューンからなる混成事務組合（syndicat mixte）が主体となるケースやコミューンと EPCI が混成事務組合を結成して策定するケースなど、地域の実情に応じて様々な形態がある。自治体国際化協会（2004）、『フランスの都市計画：その制度と現状』、p.28、自治体国際化協会

⁴⁶ 「都市化の制限の原則」。1.5万人以上の都市圏（Agglomération）から15km以内に位置しながら SCOT に含まれていないコミューンによる都市化区域の設定が、県地方長官の同意なしにはできなくなった。すなわち、コミューンが都市化を欲する場合には、周辺コミューンと協調するか、新規開発を断念し、既存市街地の中の開発にとどめるかの選択を迫ることとなった（自治体国際化協会前掲書、p.29、内海麻利（2015）、「日仏の地区詳細計画の意義と実態（第4回）：フランスの都市計画ローカルプラン（PLU）の実態と日本への示唆」、土地総合研究、23（1）、p.81、土地総合研究所）。

⁴⁷ 内海麻利（2016）、「地域の实態からみた枠組み法化の考え方と仕組み：インフィル規定を中心に」、亙理格・生田長人編集代表、『都市計画法制の枠組み法化：制度と理論』、pp.114-115、土地総合研究所

ウ ドイツ

土地利用計画については、国土形成計画の目標に適合しなければならないとされている。連邦の国土整備法（Raumordnungsgesetz）を基準としつつ、各州の国土整備法（Raumordnungsgesetz）で具体的な仕組みを決めており、各市町村の直接の上位計画となるのが広域計画（Regionalplan）である。

この計画間調整について、ドイツでは、対流原則（Gegenstromprinzip）が存在する。1920年代に広域計画の仕組みが誕生し、第二次大戦後には多くの州で広域計画の仕組みが構築された。この場合、市町村の広域連合⁴⁸が広域計画の策定主体となるケースが多数あるほか、大都市圏では、関係市町村が広域連合を結成し、共同土地利用計画を策定するケースもある。さらには、1998年の国土形成計画法の改正で、広域計画と共同土地利用計画を合体させた広域土地利用計画（Regionaler Flächennutzungsplan）の策定が認められるようになった。

土地利用計画の変更には、州の認可が必要であるため、この時点で開発と農地保全との広域的観点からの調整が図られる。また、その範囲も土地利用計画変更部分に限定されることから、うやむやのまま徐々に開発が進む恐れはない。なお、開発に伴う自然への侵害の代償として代替緑地などの確保が求められる場合が多い。

5 計画の実効性確保手段

基礎自治体レベルで策定した土地利用に関する計画を、個別の土地利用に確実に反映させるために、様々な手段が講じられている。以下では、建築許可、許可制度の対象行為、建築物に係る集団規制を担保する許可制度について、概観する。

(1) 建築許可

ア 英国

英国の土地利用規制は、ゾーニングによる仕様規制ではなく、開発行為を個別に審査する許可制度（計画許可）によるものであり、原則としてその開発行為のすべてに地方計画庁の許可が必要である。また、この開発許可は、我が国の都市計画法による開発規制と建築基準法による集団規制を合わせたようなものとなっており、これによってデベロップメントプランの実効性を担保している。

計画許可の対象となる開発行為の概念は非常に広く、建築物の用途や形態の変更もその対象に含まれる。また、個別審査に当たっては、デベロップメントプランの内容や「その他任意の重大な考慮事項」を踏まえることとなるが、その考慮事項が最大の基準であるデ

⁴⁸ 複合目的を持つ広域連合としては、広域計画の仕組みの先駆けをつくったルール広域連合（Regionalverband Ruhr）をはじめ16の広域連合組織があるが、いずれも広域計画の策定をその重要な任務の一つとしている。

ベロップメントプランに優越する場合には、自治体の独自判断が認められているなど、自治体には大きな自由裁量が認められている⁴⁹。また、そうであるがゆえに、この計画許可制度は極めて厳しく運用されているとされる⁵⁰。

イ フランス

都市計画ローカルプランを策定しているコミューンは、原則として建築許可権限を持つ。コミューン図を策定しているコミューンの場合は、議会が決定した場合は原則としてコミューンが建築許可権限を持つが、それ以外は県長官が権限を持つこととされている。なお、人口1万人未満のコミューンの場合、建築許可の審査において、国の下級行政機関の技術的協力を無償で得ることができる。

ウ ドイツ

郡及び特別市が建築許可の事務を担当（各州建築基準法）しており、ここで建設事業が地区詳細計画に沿ったものであるかなどのチェックが行われる（羈束裁量行為）。ノルトライン・ヴェストファーレン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州では特別市や市町村小連合も建築許可の事務を担当している。この場合、ノルトライン・ヴェストファーレン州では一定数以上の専門家の確保を要件としている。バーデン・ヴュルテンベルク州では地方自治体の申し出によることとしている。なお、建築許可官庁は当該市町村の同意（羈束裁量行為）を求めることとされており、建築許可の事務を担当していない市町村の区域における建設事業であっても、ここで計画との整合性が担保される。

ノルトライン・ヴェストファーレン州やバーデン・ヴュルテンベルク州などにおける特別市等では、“指示を受ける義務自治事務”として建築許可業務を処理している。

(2) 許可制度の対象行為

日本の現行法では、「建築物」が「屋根及び柱若しくは壁を有する〔工作物〕」に限定されているほか、都市計画法にいう「開発行為」が「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」と定義される。しかし、英国、ドイツ、フランスにおける許可制度の対象は、建築物の新築等及びそのための土地の区画形質の変更にとどまらず、広く土地の形質あるいは用途の変更を捉えている。その点では、都市計画法上の「開発行為」よりも広く定義されている農振法上の「開発行為」が、英国、ドイツ、フランスにおける許可制度の対象範囲に近いと評価することができる。

⁴⁹ ただし、中央政府は地方自治体の都市計画に対する強制介入権、不服申立の審査権、地方自治体の計画権限が及ばない区域の設定権を持っている（中井（2004）前掲論文，p.88）。

⁵⁰ 建設省建築政策研究センター（2000），「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究～欧州（独・英・仏・伊）の国土計画・土地利用規則と風景保全」，pp.49-50

(3) 建築物に係る集団規制を担保する許可制度

我が国の建築確認制度は、個々の建築物の安全・衛生を確保するための単体規制と建築物が立地する地域環境を保全するための集団規制を担保している。しかし、この両者を担保する仕組みを1つの行政処分に係らしめることは、諸外国の法制度と比較すると特殊であると言える。すなわち、建築物が立地する地域によって、その建築の適否を判断する基準が異なる可能性があり、かつ個別の事案に即した判断が求められる集団規制について、英国、ドイツ、フランスでは許可制度によって担保し、許可権者の裁量を認めている。具体的には、イギリスにおける計画許可 [Planning Permission] (1990年都市農村計画法57条)、ドイツにおける建築許可 [Baugenehmigung] (連邦建設法典36条及び各州建築基準法)、フランスにおける建築許可 [permis de construire] 及び整備許可 [permis d'aménager] (Code de l'urbanisme Article L.421-1, L421-2: 都市計画法典421-1条及び421-2条) が、集団規制を担保している。

英国の土地利用管理の仕組みと実態

イギリスの土地利用管理は、都市農村計画制度によって都市と農村が一元的に管理されている。その基本的構造は、一方でデベロップメントプランによって「都市及び農村の将来像」を示し、他方で「具体的実現手段」としての開発規制によってデベロップメントプランに示された将来像を実現する《デベロップメントプラン—計画許可制》となっており、本章ではそれぞれの基本的仕組みを解説している。

デベロップメントプランの体系は時代とともに変わってきているが、現行体系では、広域計画が廃止され、基礎自治体が策定するローカルプランと、自治体内の小地域について近隣組織が策定する近隣プランの2本立てとなっていることが特徴である。

一方、開発規制については、許可審査にあたって自治体の裁量が極めて大きいことが特徴となっている。

東京工業大学環境・社会理工学院教授
中井 検裕

1 土地利用管理制度の全体像

(1) デベロップメントプランと開発規制¹

イギリスの土地利用管理は、都市と農村を一元的に管理する都市農村計画制度によって行われている。イギリスの都市農村計画制度も、他の先進国同様、一方で「都市及び農村の将来像」を示し、他方でその将来像を実現する「具体的実現手段」を用意するという二段階の構造をとっている。このような構造は、戦後まもなく制定された1947年の都市農村計画法によって創りあげられ、現在でもその基本的な構造は変わっていない。

ここで、二段階構造の上位に位置する「将来像」にあたるものが、デベロップメントプラン (development plan) である。つまりデベロップメントプランとは、都市及び農村の土地利用に関する将来の望ましい方向性を描いた、マスタープランに他ならない。

これに対して、下位の具体的実現手段として位置づけられているのは、開発規制 (development control) である。イギリスの開発規制の概念は非常に広く、建築物の用途や形態のコントロールも開発規制に含まれるが、最大の特徴は我が国やアメリカのようなゾーニングによる仕様コントロールではなく、開発行為の個別審査による許可制度を採用している点である。すなわち、原則としてすべての開発行為には地方計画庁の許可が必要であり、この許可は、特に計画許可 (planning permission) と呼ばれている。

言い換えれば、イギリス都市農村計画の基本的な構造とは、《デベロップメントプラン－計画許可制》ということであり、極言すれば、デベロップメントプランに示された望ましい土地利用の将来像を、計画許可によって個別開発をコントロールすることで達成することと理解することができる。

(2) 都市農村計画の法体系

現行制度に繋がる都市農村計画制度は、1947年都市農村計画法によって形作られた。その後、幾多の変更が加えられた結果、現行制度は1990年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1990) 及び以降の改正法によって規定されている。1990年以降の大きな改正法は以下のとおりである。

1991年計画・補償法 (Planning and Compensation Act 1991)

2004年計画・強制収用法 (Planning and Compulsory Purchase Act 2004、以下2004年法)

2008年計画法 (Planning Act 2008、以下2008年法)

2011年ローカリズム法 (Localism Act 2011、以下2011年法)

¹ 本章の記述にあたっては、全般にCullingworth, B. et al(2015) Town and Country Planning in the UK (15/e), Routledge 及び Moore, V. and M. Purdue (2014) A Practical Approach to Planning Law (13/e), Oxford UPを参考にしている。また、一部を中井検裕 (2004), 「イギリス」, 伊藤滋ほか監修・民間都市開発推進機構都市開発センター編, 『欧米のまちづくり・都市計画制度』, ぎょうせい, より転用している。

なお、我々が通常「イギリス」と呼んでいる国は、正式国家名称を「グレート・ブリテン及び北アイルランド連合王国」(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) と言い、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの「国」(nation) からなる連合王国国家である。これら4国は民族、国の成立過程、文化、伝統などが大きく異なっており、このことを反映して、連合王国に一貫した制度というのは極めて少ない。本章で取り上げる都市農村計画制度もその例外ではなく、以下、本稿では「イギリス」を「イングランド」に限定して述べることにする。

(3) 都市農村計画に係る行政主体

ア 中央政府

現在、都市農村計画制度の中央政府における主管は、コミュニティ・地方政府省 (Department for Community and Local Government) である。ただし、他に関係する省として、運輸・交通行政を担当する交通省 (Department for Transport)、自然環境・農村問題を担当する環境・食糧・農村省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs)、歴史環境保全等を担当する文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sports) などがある。

また、中央政府ではないが、国の機関として国の行政や政策の執行の一翼を担う重要な組織に、我が国の独立行政法人にあたるエージェンシー (Agency) と政府系機関 (Non-Departmental Public Body) があり、都市農村計画に関わりの深いエージェンシーとして、計画審査庁 (Planning Inspectorate) がある。計画審査庁とは、都市計画行政の専門家である計画審査官 (planning inspector) を束ねる組織であり、後述する LDF 策定の際の公開審議や計画許可の不服申立を取り扱う。

イ 地方政府と地方計画庁

1972年の地方制度改革 (ロンドン1963年) によって、一旦は全土で、日本のように都道府県があって市町村があるという二層制の地方自治制度が達成された。しかし、1985年以来、都道府県にあたる自治体そのものが部分的に廃止されたことによって、現在のイギリス (イングランド) の地方制度は、「第1章 諸外国における土地利用との比較 (総論)」の図表4-1-1に示すように、一層制と二層制が混在する極めて複雑なものとなっている。

また、地方計画庁 (local planning authority) とは、国土の各地域において具体的な都市農村計画の権限のすべて若しくは一部を与えられた機関のことであり、すべての地方政府が地方計画庁とされている。

注意しておく必要があるのは、すべての地方政府は地方計画庁だが、逆は真でないという点である。例えば、地方政府でない地方計画庁の1つに国立公園行政庁 (National Park authority) がある。この行政庁は、国立公園区域ごとにその管理・運営を目的として大臣が設立することができるもので、このような行政庁が設立された場合には、地方政

府に代わり、その国立公園区域に関する唯一の地方計画庁となることになっており、現在8つの国立公園について国立公園行政庁が設立されている。

2 デベロップメントプラン

(1) 現行法体系におけるデベロップメントプランとこれまでの改正の経緯

2004年改正まで、都市農村計画法が定める法定の空間計画には、①カウンティの定めるストラクチャー・プラン、②ディストリクトの定めるローカル・プラン、③ロンドン・バラ、大都市圏ディストリクト及び非大都市圏単一自治体の定めるユニタリー・デベロップメント・プランの3種類があった²。

またこれに、法定ではないが空間計画の性格を有するものとして、④国が各広域地方ごとに公表する「広域地方計画指針」(Regional Planning Guidance: RPG) が加わり、これら①～④で空間計画体系を構成していた。

2004年改正によって、これらのうち、①のストラクチャー・プランは廃止された。②と③はいずれも基礎自治体が策定する計画であるが、これらは統一化され、すべての基礎自治体はローカル・デベロップメント・フレームワーク (Local Development Framework: LDF) と呼ばれる計画書群を策定することとなった。また、④は法定化され、名称も広域地方空間戦略 (Regional Spatial Strategy: RSS) と改められて、新たな法定広域地方計画として策定されることとなった。

さらに2011年法によって、まず、一旦は法定化された広域地方空間戦略が廃止された。このため、現在イギリスでは基礎自治体の範囲を超える広域の計画は、複数の基礎自治体が協力してLDFを策定していない限り存在しない。また、LDFについてもスリム化が行われ、現時点では再びかつてのローカルプランに近いものが法定のデベロップメントプランとされるようになってきている。また、2011年法によってこれら基礎自治体の策定するローカルプランの他に、近隣単位で策定された近隣プラン (Neighbourhood Plan) も法定のデベロップメントプランと位置づけられることになった。

したがって、現在は法定のデベロップメントプランは、

- ①基礎自治体の策定するローカルプラン
- ②近隣単位で策定される近隣プラン

の2つから構成されており、以下では順にこの2つについて解説することとするが、①については2004年法体系の際のLDFの改訂が進んでいないこともあり、事実上多くの自治体がLDFをもって現在の自治体のローカルプランとしていることから、その内容を説明することとする。

² 2004年以前のデベロップメントプラン体系については、中井検裕・村木美貴 (1998), 『英国都市計画とマスタープラン』, 学芸出版社を参照されたい。

(2) ローカル・デベロップメント・フレームワーク

ア ローカル・デベロップメント・フレームワークの内容

LDFは、基礎自治体の開発方針、開発計画及び開発規制に関する一群の計画書の総称であり、以下のような計画書から構成される。なお各計画書の後ろに「必須」とあるのは、2004年法体制において必ず用意しなければならないとされた計画書であるが、2011年法改正によってこのうちの一部は必須から任意へと変更されている。

①ローカル・デベロップメント・スキーム (Local Development Scheme: LDS) (必須)

LDSはLDF全体を管理するための文書であり、以下のような内容が定められる。

- ・LDF中のどの文書が、後述するローカル・デベロップメント・ドキュメント (Local Development Document: LDD) にあたるか
- ・LDF中のどの文書が、後述するデベロップメント・プラン・ドキュメント (Development Plan Document: DPD) にあたるか
- ・LDF中の各文書が関係する地理的範囲
- ・他の自治体と共同で策定する計画書がある場合にはその計画書名と内容、関係する地理的範囲など
- ・LDFを構成する各計画書の策定スケジュール

②ローカル・デベロップメント・ドキュメント

LDDとは、LDF中、自治体の開発計画と開発規制に関わる直接的方針が記述された複数の計画書の総称であり、以下のような計画書から構成される。

②-1 デベロップメント・プラン・ドキュメント

DPDは、自治体の開発計画と開発規制に関わる主要方針や、特に特別に取り扱うべき区域がある場合に、その区域に関する開発方針を記述したものである。DPDはLDFの中心をなす計画書群であり、以下の計画書から構成される。

②-1-1 コア・ストラテジー (必須)

自治体の長期空間目標像とそれを実現するための戦略的政策方針を記述したものである。自治体の計画枠組みの中核をなすものである。また、計画の進捗状況の確認方針についても記述されている必要がある。

②-1-2 特定用途に供すべき敷地の開発方針 (必須)

自治体区域内に、特定の用途あるいは開発に供すべき一団の土地が存在する場合に、その土地の位置、範囲とともに開発規制の方針を記述したものである。

②-1-3 プロポーザル・マップ (必須)

コア・ストラテジーや特定用途に供すべき敷地の開発方針は、基本的にはすべて文章で表現されるが、これら文章で表現された自治体の方針を地図上に展開したものがプロポーザル・マップである。プロポーザル・マップは下図として地形図を用いなければならない、厳密な即地性が要求されている。

②-1-4 エリア・アクション・プラン (Area Action Plan: AAP) (任意)

自治体の地域内で、特に大きな土地利用変化が予想される区域や、特別な保全の方針が必要な区域について、当該区域を限って特別な開発若しくは保全の方針を定めたもの。

②-2 コミュニティ参加の方針 (Statement of Community Involvement) (必須)

自治体の計画策定プロセスや開発規制のプロセスなど、都市農村計画の運用プロセスにおける市民参加の方針を記述した文書であり、各計画プロセスにおいていつ、どのような方法で、どの程度の市民参加が行われるべきかを方針として記述したものである。

②-3 付帯計画書 (Supplementary Planning Document: SPD)

開発規制を行うにあたって必要な場合用いられる詳細な基準等を記述した文書。デザイン・ガイドやプランニング・ブリーフ (特定の敷地について望ましい開発のパターンや条件を示した開発指導要綱のようなもの) がこれにあたる。

③地域開発令など

地域開発令 (Local Development Order) とは、後述する開発規制において、自治体が独自に定めた、開発ではあるが許可が不要とされる行為のリストをさす。

④年次モニタリング報告 (必須)

計画の進捗状況の年次報告。

イ ローカル・デベロップメント・フレームワークの策定

LDF には多数の計画書が含まれ、その策定の手順はそれぞれ異なっている。ここでは、LDF の中心をなす計画書である DPD の策定手順を説明する。

DPD は以下のような手順を踏んで策定される。

i 素案の策定

素案は基礎自治体によって作成されるが、この段階で、まず①関係諸機関との協議、②素案の縦覧と意見募集の2つが義務付けられている。①の関係諸機関には、政府の各種エージェンシー、カウンティ、電気・ガスなどの公益事業者などが含まれる。②の素案の縦覧においては、市民、企業、NPO 団体など誰でも意見を自治体に提出することができる。意見の提出期間は、募集の開始から6週間以内とされている。

ii 案の提出

関係諸機関との協議、市民からの意見等によって修正された素案は、正式な DPD 案として国に提出される。この時点までに、自治体は DPD 案に対して持続可能性評価を終了していなければならない、その報告書及び素案作成段階の協議・参加による修正経過報告も提出する必要がある。また、正式な DPD 案は再び縦覧に付される。

iii 国による審議

案の提出を受けると、国が指名した計画審査官による審議が開始される。案に対する意見が6週間募集され、審査官は集まった意見を基本的には1つずつ個別に審議する。

審議の方法としては公式の聴聞会のほか、公開円卓会議や非公式の聴聞会、意見提出者との文書のやりとりなど様々な方法が想定されている。審議の結果は審査官によって、修正指示書としてとりまとめられることになる。

iv 決定

国による審議が終わると、自治体は、修正指示書に従って案を修正する。2004年法では修正は義務化されていたが、2011年法により、現在は修正は義務化されていない。修正された案は、最終的には自治体の議会によって承認を受け、正式な DPD となる。

(3) 近隣プラン

ア 近隣プランとは

2010年の総選挙によって政権を奪回した保守党連立政権は「地域主義」(localism)を公約の1つに掲げており、広域計画(RSS)の廃止と近隣プラン(Neighbourhood Plan)の導入はそれに沿ったものといえることができる。

近隣プランは基礎自治体内の一定の範囲の地区(近隣地区)について、パリッシュ・カウンシル³若しくは認定された近隣協議会(Neighbourhood Forum)が後述の手続きを経て策定したプランであり、最終的に当該地区の住民投票を経て自治体の法定デベロップメントプランの一部となる。

その内容については特に定められておらず、地区で自由に定めてよいが、国の都市農村計画基本方針、自治体のローカルプランと整合したものでなければならず、またEUで定めた各種規定と一般的な人権保護規定を順守したものでなければならないとされている。自治体は近隣プランの策定が提案された場合には、それに協力しなければならない義務がある。

2013年3月には全国で初めての近隣プランが策定されたが、同年に近隣プラン策定の推進を目的に国から自治体及び策定団体への財政支援が打ち出されたこともあって、2016年7月時点の資料によれば、全国で2,000弱の近隣地区で取組みが進められており、うち200程度で策定済みとされている⁴。

イ 近隣プランの策定手順

- i パリッシュ・カウンシル若しくは近隣協議会が近隣地区の認定(及び近隣協議会の場合、協議会の認定)を自治体に申請
- ii 最低6週間の審査期間を経て自治体が近隣地区及び策定団体を指定
- iii 策定団体による近隣プランの案の作成

³ パリッシュ・カウンシルとはコミュニティレベルの自治体であり、現在の法制度上は地方政府とは認められていない(つまり公的権限はない)が、一定の行政サービスの業務をこなし、特に農村部においては、実際地方政府的に機能している場合も少なくない。

⁴ 近隣プランの詳細については、<https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2>、及び <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/>などを参照されたい。

- iv 策定団体による近隣プランの自治体への提案
- v 自治体及び自治体が任命する独立審査員（通常、国の機関である計画審査庁に所属する計画審査官）による審査
- vi 当該地区の住民による住民投票
- vii 有効票の過半数をもって、正式に法定デベロップメントプランの一部となる

3 開発規制

(1) 開発の定義

自治体によって策定された法定のデベロップメントプランに描かれた望ましい都市及び農村の土地利用像を実現するための手段が開発規制である。

都市農村計画法では開発規制の対象となる開発を、(1) 地表・地上・空中・地下における各種の工事、若しくは(2) 重大な用途変更、と定義している。したがって、例えば住宅周りの軽微な工事といったものも「開発」であり、そのカバーする範囲は非常に広いことが特徴である。もっともこの例のように軽微な開発行為は、開発にはあたるが許可不要のものとされており、こういった許可不要の開発は「開発令」によってあらかじめ決められている。開発令には、国が定めた「一般許可開発令」(General Permitted Development Order) と、自治体が独自に定める「地方開発令」(Local Development Order) の2種類がある。また、2011年法改正によって、近隣プランと同時に当該近隣地区でのみ許可不要の開発を定められる「近隣開発令」(Neighbourhood Development Order) が創設された。

また、最初から「開発にあたらぬもの」には、建築物の内装の変更や、重大でない用途変更などがあり、後者はおおまかには、やはり国が定めた「用途クラス令」(Use Classes Order) (用途をあらかじめ十数種類に分類したリスト) において同一クラス内の用途間で生じる用途変更と考えてよい。

(2) 計画許可手続き

計画許可を獲得する際の手続きは次のとおりである。まず申請者は地方計画庁に対し、所定の様式にのっとして計画許可申請を行う。申請には「概要申請」(outline application) と「本申請」(full application) の2種類があり、後者が完全な形の計画許可申請であるのに対し、前者は敷地の位置、規模、用途、建物の配置、密度など開発の基本的事項についてのみの申請であり、特に中規模以上の開発などで、はたして開発行為そのものが許可されるかどうか申請者側が確認するためになされることが多い。

申請は地方計画庁の行政官である専門のプランナーによって審査されるが、最終的な決定権は、地方議会議員によって構成される議会の専門委員会の一つである計画委員会が有している。また国は地方計画庁の審査に対する強制介入権 (call in) を有しており、例え

ば国益上の判断が必要な開発の場合など、必要に応じて、地方計画庁に代わり、開発許可の審査を行うことができる。

最終決定は「許可」「条件付き許可」「不許可」のいずれかであり、後二者の場合には申請者は国に対して不服申立（appeal）を行うことができる。また申請が概要申請の場合には、許可されたとしても「保留事項」（reserved matters）が明記されるのが普通であり、これについては3年以内に再度本申請を行う必要がある。

計画許可の実績としては、イングランド全体で例えば2016年度の場合、約486,500件が受け付けられ、そのうち439,600件で判断が下されて、うち386,000件が許可とされている。

(3) 許可審査の基準

都市農村計画法は計画許可の審査にあたって、デベロップメントプランを最大の基準と定めている。ただし唯一の基準とは定めておらず、「その他任意の重大な考慮事項」（any other material consideration）がデベロップメントプランに優越するような場合には、独自に判断されることを認めている。このようにイギリスの開発規制では、自治体に与えられた自由裁量が大きく、このことはイギリス都市農村計画の大きな特徴の一つである。

「その他任意の重大な考慮事項」については、これらがそれに該当するといったリストが存在するわけではなく、実際には自治体プランナーの自由裁量に完全に任されており、その自由裁量の限度を決めているのは判例の積み重ねであり慣習である。しかしあえてそれらを総合すると、提案された開発の質的水準に関するものと、国・地方公共団体の公式・非公式の政策や一般的社会状況などのその開発をとりまく政治・経済・社会的コンテキストの2つにわけることができる。

開発の質的水準には密度、容積率、日照、道路、駐車場、オープンスペース、美観などがあげられる。近年これらについては、デザイン・ガイドなどを、法定のデベロップメントプランを補完する付帯計画書として、自治体が用意していることが少なくない。この背景には、国の方針としての開発における良好なデザインの達成ということがあり、2006年からは、計画許可の申請にあたっては、申請者は「デザインとアクセスの方針文書」（Design and Access Statements）を添付しなければならなくなった。

もう一方の政策、社会的状況に関する部分は更に基準があいまいであり、ほとんどが個別ケースに依存していると言わざるを得ないが、重要な政策方針としては、国が2012年に発行した都市農村計画基本方針（National Planning Policy Framework）がある。これはかつて中央政府が都市農村計画方針（Planning Policy Guidance Note: PPG）として総論（開発規制のあり方）に始まり、住宅、交通、中心市街地、歴史環境保全など、都市農村計画の重要なテーマごとに発行していたものを再編・簡素化したものであり、地方自治体が都市農村計画の方針を立案し、法を運用する際のいわば心構えを記したものとして、重要な審査基準とされている。

なお、農地についてはその生産性から国によって6段階に格付けされており、上位3段階の農地については、例外的な場合を除き、転用は認められない。自治体は、これら上位格付け農地に対する一定規模以上の開発を許可しようとする場合は、国との協議が義務付けられている。

(4) 計画義務

一般に自治体が開発行為を条件付きで認めようとする場合には、条件付の計画許可という方法がとられるが、計画許可に付けられる条件には一定の制約があるため、場合によっては、計画義務 (planning obligation) という方法が採られる。例えば自治体が開発者に対して、敷地内の公共施設で敷地外居住者にもサービスをもたらすようなもの (例えば大規模なコミュニティホール)、敷地外の公共施設 (例えばアクセス道)、アフォーダブル住宅のような社会住宅の附置、学校・道路などの用地の供出などを課せようとする場合などである。

計画義務は、一般的には自治体と計画許可申請者との合意に基づく協定 (計画協定 (planning agreement) と呼ばれる) という形で行われる。協定内容が遵守されなかった場合には、裁判所により開発を差し止めることができる。

計画協定の利用はもともと1970年代初頭の開発ブームの時から盛んになったものであるが、その内容や負担の程度などについては常に論議を呼んでいるといってもよい。計画義務は、政府によって一時期内容がかなり制限される傾向があったが、近年では、社会住宅の供給など、再び広範囲の計画義務を認める方向に動いている。ただし、特定の種類の開発に対して、開発者からの貢献が定常的に要求されるような場合は、その貢献内容がどのような種類のものか、それを正当化する理由とともにデベロップメントプランであらかじめ明示されることが多くなってきている。

(5) コミュニティインフラ負担金

上記の計画義務の中でも特に、地域のインフラの供給・維持管理に対する金銭要求は、許可を金銭で売買することにつながりかねないとの批判があり、大きな論議を呼ぶところであったが、2008年法により、必要に応じて自治体内であらかじめ決めた課金表とその用途を明示する形で制度化された。これがコミュニティインフラ負担金 (Community Infrastructure Levy) である。

一例をあげると、大学で有名なオックスフォード市では、コミュニティインフラ負担金を以下の図表4-2-1のように定めている。

図表4-2-1 コミュニティインフラ負担金の例（オックスフォード市の場合）

開発の種類	m ² あたり単価
店舗	£ 120.97
金融その他の専門的サービス業施設	
レストラン・カフェ	
パブなど	
調理品販売	
事業所	£ 24.19
産業用途	
倉庫	
ホテル	
宿泊所	£ 120.97
住宅	
集合住宅	
寮	£ 24.19
非住宅施設	
レジャー	
その他	

出典： https://www.oxford.gov.uk/downloads/file/3181/cil_rates_-_january_2017

また、負担金の使途としては、交通としてオックスフォード駅の再開発や交差点改良、駐車場案内システム、自転車道や駐輪場の整備など、公共空間として中心市街地の公共空間の改良など、コミュニティの安全として警察署の拡張など、教育として小学校の新設や中学校の拡張など、コミュニティサービスとして図書館の改良など、スポーツとして運動場の改良など、環境として地域冷暖房施設の整備や洪水調整池の整備などがあげられている⁵。

⁵ https://www.oxford.gov.uk/downloads/file/1405/cil_regulation_123_list

フランスの土地利用制度における 計画間の一貫性と即地的詳細計画

フランスでは、「都市計画という一般利益のための土地利用制限という特別な統制の必要性」から都市計画法が創設され、その中の主要な制度として基礎自治体であるコミューンの意思決定により策定した即地的で詳細な計画である「即地的詳細計画」が位置付けられてきた。本稿では、フランスの即地的詳細計画の歴史的展開とこの計画を中心とした土地利用制度の仕組みを検討することで、第1に、計画間の一貫性の強化とその手法の充実、第2に、自治体による土地利用秩序統制の拡大状況並びに即地的詳細計画の普及の実態を明らかにしている。

駒澤大学法学部教授
内海 麻利

はじめに

地域の実情に応じた総合的土地利用秩序を具現化するためには、自治体の意思決定により策定した即地的で詳細な計画を法的強制力によって実現することと、そのような計画を広域的で統合的な計画と整合させるために計画間の一貫性の実現を図る仕組みが重要である¹。本稿では、このような土地利用制度を展開していると考えられるフランスの土地利用制度の歴史的展開、及びその方向性と手法を「計画間の一貫性」と「即地的詳細計画の実現」の観点から検討する。なお、本稿では、「即地的詳細計画」を、「基礎自治体であるコミューンの意思決定により策定した即地的で詳細な計画」と定義する。

1 フランスの都市計画と即地的詳細計画の歴史的展開²

フランスで最初の都市計画に関する法律（以下、「都市計画法」³）は、1919年「都市の整備・美化・拡大に関する法律」⁴とされており、この法律制定の意義は「都市計画という一般利益のための土地利用制限という特別な統制の必要性」にあった⁵。そして、その中の主要な制度として「都市整備・美化・拡大計画」⁶（以下、「整備計画」）が定められた。それ以前の衛生的住環境又は歴史的遺産の保存などという、個別の建造物に対して制限を強いる空間整備の方法とは異なり、都市の外延的拡大における粗悪な宅地開発への対処と第一次世界大戦後の都市再建を計画的に進めるためにこの計画が必要とされた。特に、整備計画は、画地分譲者が行う宅地の分割分譲に伴い、地域の目標像として空間の総合的な調整を可能とするプラン（配置プラン）を示し、基礎自治体であるコミューンが権限を持つ建築許可制度と連動した街区レベルの詳細な「都市計画制限に関する文書」を定めるものであった。つまり、整備計画は、本稿が定義する即地的詳細計画であり、都市計画法創設以降、「土地利用制限という特別な統制」を可能とする主要な制度として位置付けられていた。

¹ 内海麻利（2017）、「自主的かつ総合的な土地利用の実現－条例にみる自治体の取組みを素材として－」，土地利用行政のあり方に関する研究会・全国市長会政策推進委員会・（公財）日本都市センター，『土地利用行政のあり方に関する研究会報告書』，pp.90-101（本書第Ⅱ部第2章）。

² 参照、内海麻利（2014）、「フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」，土地総合研究，22（1），土地総合研究所。

³ ちなみに、フランスにおける現行の都市計画に関連する法律が法典として編纂されたのは、1973年である。1954年に編纂された「都市計画・住居法典（Code de l'urbanisme et de l'habitation）」が関係の法律を集合させていたのに対して、都市計画法典（Code de l'urbanisme）は、すべての関連法令が示されているわけではないが、より包括的で体系的な構成をもって編纂されている。規律する事項は、開発・整備・創造だけでなく都市並びにそれを取り込む空間の維持・保全など、広い意味での都市形成に関わる広範な内容に及んでいる。原田純孝（1993）、「フランスの都市計画制度と地方分権化（上）」，社会科学研究，44（6），p.8，東京大学社会科学研究所。

⁴ Loi sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes.

⁵ Jacquot, Henri et Priet, François, *Droit de l'urbanisme*, 6^e éd., Dalloz, 2008, p. 6.

⁶ Projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. この計画内容は、①道路の新設・修復予定、広場、公園、空地、緑地などの配置を定める計画と、②衛生、美観、史跡保護の観点からの建築制限、建築高度などに関する地役（計画制限）を定めるプログラムからなる。吉田克己（1993）、「総論－都市法の論理と歴史的展開－」，原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戎能通厚・渡辺俊一編著，『現代の都市法－ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ－』，pp.172-173，東京大学出版会。

その後、このような即地的詳細計画は、「都市計画地域計画」⁷（1935年）、「コミューン整備計画」⁸（1943年）、「都市計画指導プラン」⁹と「都市計画詳細プラン」¹⁰（1958年）、「土地占用プラン（POS）」¹¹（1967年）、「都市計画ローカルプラン（PLU）」¹²（2000年）と時代とともに改変される。国が計画決定をする手続が設けられる時期も存在する（1935年から1983年）が、地域の実情に即した即地的で詳細な土地利用を可能にする手続が継続的に設けられてきた。

現代フランスにおける都市計画制度は、1960年代に一応の確立を見たと言われている¹³。その後1980年代初頭までに、都市計画の実体的な理念・目的の面においても、具体的手続の面においても、時代ごとの問題意識を反映して、その枠組みが確立されていった。即地的詳細計画に関しては、1967年の都市計画法によって「整備・都市計画指導スキーム（SDAU）」¹⁴とPOSという二層の計画体系による基本構造が形づくられる。その後、1983年に地方分権と「建築可能性の制限の原則（principe de la constructibilité limitée）」が定められるとともにSDAUは「指導スキーム（SD）」¹⁵に改称され、2000年までSD-POSという計画体系が維持、運用されることになる。

特に、1983年の「コミューン、県、地域圏及び国の権利と自由に関する法律」（以下、「権限配分法」）など¹⁶により、都市計画及び建築許可権限についても変更が加えられる。その主要なものとして、即地的詳細計画（当時はPOS）が策定された場合には、都市計画と建築許可の権限はコミューンに移譲されるが、即地的詳細計画が策定されていないコミューンにおいては、その権限は国に残されるという点があげられる。そして同時に、権限が移譲されない場合には、原則として、市街化されているところでしか建築が許可されないという「建築可能性の制限の原則」（L.111-3）¹⁷が導入された。具体的には、既成市街地以外の地域において例外的に規定されているもの（L.111-4）以外の建築行為は、都市計画文書、すなわち当時の即地的詳細計画であるPOS（2000年以降はPLU、「コミューン図（CC）」¹⁸も対象となる）が定められていない場合、建築行為は原則として禁

⁷ Projet régional d'urbanisme.

⁸ Projet intercommunal. Projet communal.

⁹ Plan d'urbanisme directeur.

¹⁰ Plan d'urbanisme de détail.

¹¹ POS : Plan d'occupation des sols.

¹² PLU : Plan local d'urbanisme.

¹³ Drobenko, Vernard, *Droit de l'urbanisme*, 11^e éd., Gualino, 2016 ; Savarit-Bourgeois, Isabelle, *L'essentiel du droit de l'urbanisme*, 12^e éd., Gualino, 2015 ; Ricard, Michel, *Le permis de construire*, 5^e éd., Le Moniteur, 2007.

¹⁴ SDAU: Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

¹⁵ SD: Schéma directeur.

¹⁶ Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. 都市整備の原則の定義及びその実現に関する法律（Loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement）。

¹⁷ 以下、フランスの都市計画法典（Code de l'urbanisme）については法律名を省略し、条文はL.と表記する。なお、都市計画法典は、その編纂以降、幾度も改正が加えられている。本稿は、2017年8月時点の条文番号を示している。

¹⁸ Carte communale. POSやPLUを策定する程の開発圧力や人口がないコミューンで、既成市街地以外での都市化を許容しようとする場合は、都市計画全国規則適用基準（MARNU : Modalités d'application des règles nationales d'urbanisme）を策定することとされていた。そしてSRU法（2000年）によりCCに置き換えられた。

止された。この原則は、「計画（即地的詳細計画が）なければ開発（土地利用転換）なし」という土地利用制限を可能にする基本枠組みとなっている。

2 フランス都市計画法制の近年の動向

(1) SRU 法後の法制度

2000年に制定された「都市の連帯及び刷新に関する法律（SRU法）」¹⁹は、都市計画制度の全般にわたって大幅に修正が加えられ、都市計画を新たな発展段階に導いたとされている²⁰。SRU法は、「連帯の要求」²¹、「持続可能な開発と生活の質」、そして「民主主義と地方分権」という3つの原理²²（以下、「3原理」）に基づいて、空間整備政策の法的枠組みを更新することを目的として制定される²³。SRU法の主要な変更点は、SDとPOSという二層の都市計画体系を「広域一貫スキーム（SCOT）」²⁴とPLUに置き換えたことにある。

具体的には、①SCOTやPLUの内容は、経済や環境といった従来よりも考慮すべき要素が格段に拡大したことにより、広範かつ多面的な諸要素を包摂するものとなったこと、②都市計画における公共政策の目的を定める都市計画文書として新たに「整備と持続可能な開発計画（PADD）」²⁵が規定されたこと、③POS同様、SCOTについてもそれが策定されない場合には都市化が制限されること、④SCOTを中心として計画間の拘束力が付与されたこと、⑤都市計画文書における策定手続の簡素化が図られる一方で、コミューン等の議会により都市計画文書の策定方法を決定する手続（具体的にはコンサルテーション）²⁶の充実が図られたことなどである²⁷。

なかでも、③に関して、持続可能な発展をめざしてSRU法により導入された「都市化の制限の原則（principe d'urbanisation limitée）」（L.142-4）は、後述する最近の都市計画法の適用対象や策定状況などに大きな影響を与えている。都市化を行うためには、「建築可能性の制限の原則」によって直接土地利用を制限するPLUの中で、新たに都市化する区域を定めることが必要となるが、PLUの中で新たな都市化の区域を定めるには

¹⁹ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

²⁰ GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2001 : La loi SRU et le droit de l'urbanisme*, Litéc, 2002.

²¹ 都市の分裂や居住による社会的差別を解消するための要請であり、これに対してソーシャルミックスという概念に基づく政策が展開されてきている。檜谷美恵子（2008）、「地域空間化するフランスの住宅政策とそのガバナンス」, 政策科学, 15 (3), pp.149-182, 立命館大学政策科学会。

²² Assemblée National, *Projet de loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, n° 2131, février 2000.

²³ Tribillon, J.-F., « Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU », *Études Foncières*, n° 90 (2001), p.14. 原田純孝（2004）, 「フランス都市法の新展開」, 原田純孝・大村謙二郎編, 『現代都市法の新展開ー持続可能な都市発展と住民参加ードイツ・フランス』, p.2, 東京大学社会科学研究所。

²⁴ SCOT: Schéma de cohérence territoriale.

²⁵ *Projet d'aménagement et de développement durables*.

²⁶ Certeneration. 内海麻利（2013）, 「フランスの再開発における参加制度の実態に関する研究ーパリ・リアル地区のコンサルテーションに着目してー」, 都市計画論文集, 48 (3), pp.693-698, 日本都市計画学会。

²⁷ 岡井有佳（2008）, 「フランスの都市圏における広域都市計画（SCOT）制度に関する研究」, 博士論文, 東京大学, p.47参照。

SCOTにおいて都市化する区域を記載することがSRU法により必須となったからである。そして、SCOTが策定されていないコミューンにおいては、原則、新たな都市化を行うことは不可能となった。

なお、フランスの都市計画は、上記の二層の計画制度のみでなく、フランス全土に適用可能な土地利用に関する基準があり、また他方で、広域的な根幹的公共施設の設置や歴史的遺産や自然の保護などを目的に土地利用を制限する規定ないし制度も、各分野の個別法において定められている。なかでも、「都市計画全国基準 (RNU)」²⁸ (R.111-1 ~ R.111-53) は、国が定めた施行令に規定された基準であり、PLU 又はそれに代わる都市計画文書を策定した区域以外で、建築許可、開発許可又は事前届出の対象となる建築、開発、施設及び工事などの土地利用に適用される²⁹。

土地利用に関する政府機関によれば³⁰、以上の2つの制限の原則とRNUは、コミューンや複数のコミューンが連携する「コミューン間協力公施設法人 (EPCI)」³¹が都市計画文書 (SCOT、POS 若しくは、PLU) を自主的に策定する動因となっているという。自治体の自主性を高め、あるいは自治体の自主性や意思決定を重視しながらも、積極的に計画を策定しない地域において、国が一定の土地利用秩序の維持を補完する仕組みであるといえる。

そしてその後、このSCOT-PLUという二層の計画体系と上記の2つの原則を基本枠組みとしながら、SRU法の3原理を実現するために、2009年のグルネルI法、2010年のグルネルII法³²、そして2014年のALUR法によって土地利用制度の方向性や手法が社会情勢に即して更新されることになる。

(2) グルネル法からALUR法へ

サルコジ大統領が選挙公約に掲げていた持続可能な発展を実現する1つの取組みとして、地球の環境保全や温暖化防止に対する具体的措置を討議するため、2007年に「環境グルネル懇談会」³³が開催された。そして、そこでとりまとめられた基本方針を具現化す

²⁸ Règlement national d'urbanisme. 都市計画法典では施行令篇に定められており、土地利用の一般ルールについて行政命令により定めることを委任している。以下、条文を記載するにあたり「R.」と略す。

²⁹ 巨理格 (2015), 「枠組み法モデルとしてのフランス都市計画法」, 巨理格・生田長人・久保茂樹編集代表・転換期を迎えた土地法制度研究会, 『転換期を迎えた土地法制度』, pp.159-180, 土地総合研究所。

³⁰ Ministère du Développement durable, Cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie /Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. 2017年3月15日に行った聞き取り調査に基づく。

³¹ EPCI : Établissement public de coopération intercommunale. 複数のコミューンから構成される公施設法人であり、SCOTを始めとする広域計画の策定主体でもある。意思決定機関である議会を構成し、固有の財源を徴収する権限、義務的権限等を持つ。

³² グルネル法による変更の方向性に関しては、ジャン・フランソワ・ストゥルイユ・巨理格 (2012), 「フランスの土地法及び都市計画法に関する研究講演会」, 土地総合研究, 20 (2), p.136などにも言及されている。

³³ 2007年7月、政府、地方公共団体、雇用者団体、労働者組織、NGOといった多様なステークホルダーの代表が集められ、「環境グルネル懇談会」が開催された。そこでは、①気候変動対策とエネルギー需要の抑制、②生物多様性及び天然資源の保全、③健康に配慮した環境の創設、④持続可能な生産・消費形態の採用、⑤エコロジックな民主主義の構築、⑥雇用と競争力を促進するエコロジックな開発形態の奨励という6つのテーマごとにワーキンググループが設置され、3か月にわたる討議を経て基本方針案が策定された。その後、国民への意見聴取を経て、268の基本方針がとりまとめられた。

るための法律として「2009年8月3日の環境グルネル実施に関するプログラム法」³⁴（以下、「グルネルⅠ法」）が制定される。この法律は、環境グルネル懇談会で議論された環境施策を都市計画分野に位置付ける基本法的な性格を有し、この法律によって都市計画法典の冒頭に位置する都市計画の目標と定義が改正される（L.101-1, L.101-2）（図4-3-1）。

次いで、これらの諸目標を具体的に達成するため、より

技術的で詳細な内容を落とし込んだ「2010年7月12日の環境のための全国的取組みに対する法律」³⁵（以下、「グルネルⅡ法」）が制定される³⁶。この法律では、持続可能な発展という法改正の目的を実現するためには、明確な目標設定とプログラムが必要であるとの認識³⁷により、都市計画文書の内容及び権限が強化される。なかでも PLU の改正は、①持続的な整備のために SCOT の実現手段として強化され、②プロジェクト型都市計画を実現し、③新たな規則書とその法的道具を定め、④整備の方向性を修正し、⑤広域行政の強化を実現するものであったといわれている³⁸。

そして、3原理を具現化するため、都市の拡散と市街化の抑制を図りつつ、住宅問題を解消するために建設を促すことを目的とした「住宅へのアクセスと新たな都市計画のための2014年3月24日法律」³⁹（以下、「ALUR 法」）が制定される。この法律の制定には、上記の2つの制限の原則を前提として、①地域の環境をより考慮する方向で都市計画文書（SCOT・PLU）を充実し、②SCOT と他分野の計画との関係を強化することにより公共政策の一貫性を確保し、③コミュニケーションの連帯が活かされる適切な規模の PLU によって開発計画を促すことなどが意図されている⁴⁰。

図4-3-1 都市計画法典における都市計画の目標

フランスの国土は、国民の共通の財産である。それぞれの公共団体は、その権限の枠内においてその管理者であり、その保障者である。生活環境を整備し、現在及び将来の住民に、その欲求と資力の多様性に応じた居住、雇用、サービス及び交通の諸条件を、差別することなく確保し、土地を無駄なく管理・運営し、温室効果ガスの排出を削減し、エネルギー消費を削減し、化石資源を節約し、自然環境と景観の保護、及び、とりわけ生態的連続性の保存・回復・創造による生物多様性の保全、並びに、公衆の安全と衛生を確保し、かつ、都市区域と農村区域に居住する住民の間の均衡を推進し、交通需要を合理化するために、各公共団体は、相互にその自治を尊重して、空間利用についての予測及び決定を調和させる。都市計画分野における各公共団体の行為は、気候変動対策とこの変動への適合に資する。

³⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³⁵ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³⁶ 全体構成は、Ⅰ編：建物と都市計画、Ⅱ編：交通、Ⅲ編：エネルギー、Ⅳ編：生物多様性、Ⅴ編：リスク・健康・廃棄物、Ⅵ編：ガバナンスからなる。

³⁷ グルネルⅠ法、Ⅱ法の意図や経緯、変更内容については、岡井有佳・内海麻利（2011）、「フランスの低炭素都市の実現に向けた都市計画制度の動向に関する研究：環境グルネルにみる統合性と国の役割」、都市計画論文集、46（3）、日本都市計画学会。

³⁸ Ministère du logement et de l'égalité des territoires, *Plan local d'urbanisme & développement durable, un document pratique pour innover*, 2011, pp.8-11.

³⁹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁴⁰ Ministère du logement et de l'égalité des territoires, *Un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction*, 2014, pp.4-6.

なお、POSあるいはPLUを定めていないコミューンは、上述のRNUにより補完され、あるいは、PLUより簡易なCCを作成することができる(L.160-1)。RNUとCCは、公共的な計画並びに地域の衛生や安全を侵害する恐れのある建築及び開発行為を制限する観点から、県国土局(DDT)等により運用されている⁴¹。

(3) 計画体系の一貫性をめざした変更

ア SRU法による一貫性

SRU法により、SCOTには都市計画法に定められた目的(L.101-1～L.101-3)の尊重が求められるとともに、国や広域自治体が定める「国土整備指針(DTA)」⁴²、「イル・ド・フランス地域圏基本計画(SDRIF)」⁴³、「海の利活用計画等(SMVM)」^{44 45}や「国立公園及び地域自然公園憲章(Charter PNR et PN)」⁴⁶、「水資源の整備・管理基本方針(SDAGE)」⁴⁷などとの「整合(compatibilité)」が求められることになった。さらに、国や自治体、公施設法人による施設プログラムがある場合には、それらの「考慮(considération)」も必要である。

一方でSRU法では、PLUやCC、「保全・活用プラン(PSMV)」⁴⁸などのSCOTよりも下位に位置付けられた都市計画文書や、商業開発許可、土地開発・空間整備事業等に対して、SCOTとの整合を定めた。さらにSCOTは、同じ広域圏(複数のコミューン)のエリアで策定される「都市交通計画(PDU)」⁴⁹、「地域住宅プログラム(PLH)」⁵⁰、「商業開発計画(SDC)」⁵¹などといった他の部門別計画よりも上位に位置付けられることで、これらの計画に参照の枠組みを提供する文書となり、部門別計画にSCOTとの整合を義務付けた⁵²。つまり、かつてのSDと比べると、SCOTは「整合」を義務付ける対象と拘束力を増し、そのことによって幅広い政策領域の一貫性(cohérence)が図られることとなった。

PLUは、SCOT同様に都市計画法典に定められた目的を尊重し、SCOT等と整合していることが義務付けられる⁵³とともに、SCOTの下位に位置付けられたPDU、PLHと整合しなければならないことが定められた。従前のPOSが、PDU、PLHに対して単に「考

⁴¹ DDT : Direction départementale des territoires, DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer. ここではDDTとDDTMを総称して「DDT等」としている。県庁の組織の一部を統合したものである。技術的専門知識と強化された分析能力に長けているDDT等は、国土の均衡と持続可能な発展に決定的な貢献をする (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-DDT-directions-departementales.html>)。

⁴² Directive territoriale d'aménagement.

⁴³ Schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

⁴⁴ Schéma de mise en valeur de la mer.

⁴⁵ その他、海外圏に適用される「地域圏整備計画」、コルシカに適用される「コルシカの整備と持続可能な計画」などが対象。

⁴⁶ Charte des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux.

⁴⁷ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

⁴⁸ Plan de sauvegarde et de mise en valeur.

⁴⁹ Plan de déplacement urbain.

⁵⁰ Programme local de l'habitat.

⁵¹ Schéma de développement commercial.

⁵² DGUHC/CERTU, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, DGUHC, 2001, p.22.

⁵³ SCOTがない場合には、SCOTの上位計画であるDTA若しくはそれと同じ法的効果を持つ計画等に対して整合しなければならない。

慮」する関係であったことと比べると、その関係は密接になったといえる。そして、PLUと建築許可という履行担保手段とが結合することで、計画の実現性の観点においても、SCOTと即地的詳細計画であるPLU、そしてPDU、PLHとPLUの関係は強まった。

さらに、SRU法では、事業区域である「協議整備区域（ZAC）」⁵⁴内で定められる「区域整備プラン（PAZ）」⁵⁵が廃止され、PLUに統合されることになり、PLUは規制的手法のみならず事業的手法の役割を持つこととなった（L.123-1, L.123-3）。

イ グルネル法による一貫性の強化とPLUの適用対象の拡大

その後、グルネル法により計画の一貫性が強化され、そのPLUの適用対象が拡大することとなる。まず、これまで述べたような体系に加え、グルネルI法によって、新たに「気候・エネルギー地域プラン（PCET）」⁵⁶が創設されるとともに、1年以内に考慮しなければならない諸目標が設定された⁵⁷。PCETは、エネルギー消費を制御し、再生可能なエネルギー源の生産を増加させ、温室効果ガスの排出を削減することを目的に、様々な地域レベルの行動を枠付ける計画である⁵⁸。そして、SCOTやPLUはこのPCETを考慮しなければならないと定められた（L.131-2）。

次にグルネルII法では、従来、法律によってSCOTとの関係性を規定していた分野（都市計画、住宅、交通、商業施設、経済・観光開発、文化の発展・景観保護）に、「情報通信」と「生態的連続性の保全及び回復」が加えられた（L.141-4）。

また、SCOTの中にそれぞれの分野に関する具体的内容が定められることとなった。例えば、交通分野においては、交通・輸送に関する政策の方針及び公共交通の整備に関する大プロジェクトを規定し（L.141-13～L.141-15）、居住分野では、住宅政策の諸目標と諸原則を定め、コミュン若しくはEPCIごとの新規住宅供給及び住宅の改築・修繕の目標を明らかにすることとされた（L.141-12）。商業分野では、商業施設等の立地に関する諸目標を定め、「商業整備地区」を確定する文書を含むこととされた（L.141-16, L.141-17）。

他方、グルネルII法により、EPCIがPLUを策定することが可能となった（以下、「PLUi」）⁵⁹。このことは、それまで1コミュンで策定してきたPLUが、いくつかのコミュニ

⁵⁴ ZAC : Zone d'aménagement concerté. ZACとは、土地整備を行う、若しくは行わせるために、公共団体又は所轄の公益法人が開発介入する区域である。特に土地については、当該公共団体又は公益法人が将来的に公私の利用者に売却又は譲渡する目的で収用又は取得する事業制度である。

⁵⁵ PAZ : Plan d'aménagement de zone.

⁵⁶ PCET : Plan climat-énergie territorial. PCETは現在では plan climat-air-énergie territorial (PCAET) になっている。

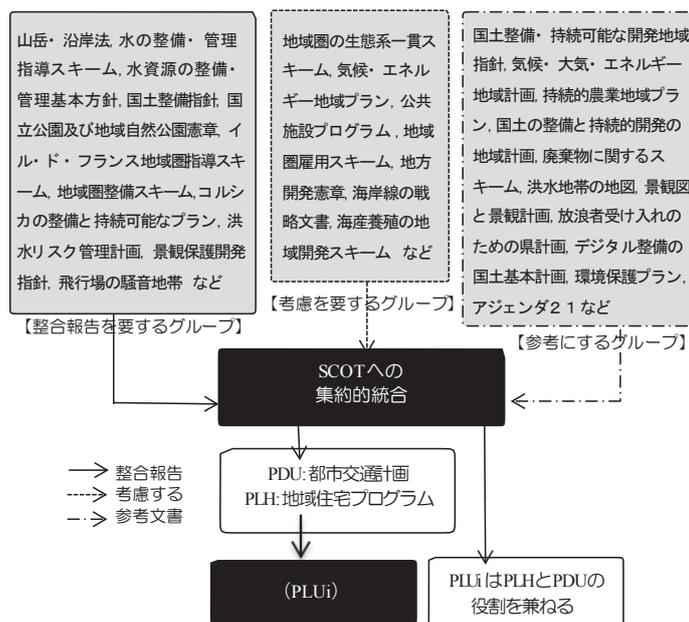
⁵⁷ グルネルI法7条において、①数値目標設定による農地・自然地域の減少対策、②都市の拡散防止、エネルギーの損失防止及び中心市街地の活性化、③方針文書と計画文書の調和によるグローバルな都市計画、④生態的連続性の保存、回復及び創造による生物多様性の保全、⑤資源と空間の節約管理、⑥建物のエネルギー効率向上のための工事の実施、⑦密度と公共交通の便の連携の構築が都市計画で考慮すべき諸目標として定められた。

⁵⁸ PCETには、温室効果ガス排出の削減に関する数値目標が示される。なお、PCETは、地域圏におけるエネルギーの制御、大気質の基準などを定める「気候・大気・エネルギー地域圏計画（SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie）」と整合していることが義務付けられている。

⁵⁹ PLUi: Plan local d'urbanisme intercommunal.

ンによって共有されることを意味し、空間範囲において一貫性が拡大したと捉えることができる。そして、このPLUiの中で、居住、交通に関する措置が含まれるようになった。具体的には、居住に関しては、住宅政策⁶⁰の諸目標及び諸原則を定義することで、PLUiはPLHの代わりとなり、交通に関しては、人及び貨物の交通、通行量、駐車場の計画を定めることで、PLUiはPDUの代わりとなると定められた(L.151-44～L.151-48)⁶¹。また、SDCについては、商業の多様性を保ち発展させる地区等を決定すること等が示された(L.151-16)。

図4-3-2 SCOTを中心とした計画間関係



出典：Ministère du logement et de l'égalité des territoires, *Un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction*, 2014, p.8 を引用、加筆。

ウ ALUR 法による一貫性の補強

そして、ALUR 法では計画体系の複雑さを修正し、計画の実効性を高めるために、上位計画等の内容を SCOT に集約的に統合化し、都市計画文書の他の計画との一貫性を補強した (SCOT intégrateur) (図4-3-2)。その理由は、グルネルⅡ法において、SCOT と多様な上位計画文書との「整合 (compatibilité)」が義務付けられたが、計画を実現する優先的規範の増加は、法的リスクの源となると考えられたためである⁶²。

(4) 計画間の一貫性を確保する方策とその運用実態

ア 一貫性を確保する方策

では、一貫性を確保するための「統合化」ないし「整合」とはどのような方策で具現化されるのか。SCOT との整合や SCOT への統合化が法律上規定されたとしても、それが実際に整合・統合化をしているかどうかは把握できず、その関係について本来、確認が必

⁶⁰ コミュニオン間及び地区間における住宅供給の均衡かつ多様な分布を確保しながら住宅等の要求に応え、都市の再生とソーシャルミックスを促し、身体障害者に対応した建物のアクセシビリティの改善を目的とする (L.123-1-4)。

⁶¹ ただし、EPCI が都市交通の権限を持たない場合は除く。なお、PLH と PDU を統合させた PLUi を策定するのが困難であるとされたため、ALUR 法により PLUi に PLH と PDU を統合することが「義務 (obligatoire)」ではなく、「可能 (possible)」という表現に変更された。

⁶² Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014, *op.cit.*, p.8.

要となる。以下では、フランスの都市計画を中心とする計画間の一貫性を確保する方策を探ってみたい。SCOTの策定主体は、EPCI又は、SCOTの区域に含まれるEPCIとコミューンから構成される「混成事務組合 (syndicat mixte)」⁶³である。SCOTの策定主体であるEPCIの設立自体がそれぞれのコミューンの自主性に基づくものであるため、EPCI議会の議決により策定されるSCOTも第一義的にはコミューンの自主的な意思に基づくものであるといえる。ところが、このSCOTは、地方における国の受任者である「地方長官 (préfet)」⁶⁴が、地域の状況や、既に決定されている他の計画の区域を考慮し、SCOTの区域が都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題などの関係する計画との一貫性を確認したのちに公告する「行政命令 (arrêté)」⁶⁵によって有効となる。

SCOTがないために、各種分野の公共政策の一貫性や、生態的連続性を著しく妨げ、又は空間の過剰な消費を生じさせ、若しくは、現存するSCOTの区域が、都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題などの関係する計画との一貫性がないと地方長官が判断する場合、地方長官はSCOTの権限を持つコミューン等に、SCOTの策定、若しくは既存の対象区域の拡大を要求できる。さらに、コミューン等が、地方長官の要求に従わない場合、地方長官がコミューン等に代わって区域の計画案を決定することができる (L.143-7)。

また、SCOTは、策定主体の議決機関で承認され、地方長官に通知されてから2か月後に施行となるが、この間に、地方長官が上位計画と整合していない等と判断する場合には修正を求めることとされている。その修正の理由として、グルネルⅡ法では、新たに①公共交通や公共施設が整備済みの地区の密度を高めずに、空間の過剰な消費を認めている場合や、②生態的連続性の保全若しくは回復に関する課題を十分に考慮していない場合などが付記された (L.143-25)。

また、PLUについてもSCOTがないコミューンにおいては、コミューン議会でのPLUの承認後、地方長官へ通知してから1か月後に施行となり、その間に地方長官が他の計画との整合などを確認してきた。そして、グルネルⅡ法では、地方長官が修正を要求する際の理由として、上記のSCOTの理由①、②に加え、③PLDやPLHとの明白な不整合がみられる場合についても、修正を要求できる規定が追加された。

以上のように、一貫性を確保する方策として、一貫性の範囲を審査する仕組みが存在し、その実施主体として地方長官を位置付けている。このような地方長官の役割は、政策領域・空間範囲における計画間の一貫性を高めるための統制の1つであるといえよう。

⁶³ あらかじめ定められた事務を、各構成員の分担金によって行う団体であり、コミューンのほかEPCI、県や地域圏といった異なるレベルの自治体、及び商工会議所など、その他の公法人等から構成される。ただし、SCOTの策定主体となれるのは、コミューンとEPCIからのみ構成される閉鎖型混成事務組合のみである。Cf. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Guide Pratique de l'intercommunalité*, 2006.

⁶⁴ 各県には、政府によって任命され、県における国の受任者であり県レベルの国の行政事務の執行機関の長の役割を果たす地方長官が置かれている。コミューンにおいては県の地方長官が国の受任者として役割を果たす。

⁶⁵ 一般的又は個別的効力のある執行的決定 (décision exécutoire) であって、1若しくは複数の大臣、又はその他の行政庁が発する行政行為のこと。

3 PLU の適用対象の変化とその主体

(1) PLU の適用対象の変化

上述のとおり、グルネルⅡ法により、コミューン間の連携組織であるEPCIが即地的詳細計画すなわちPLUiを策定することが可能となった。そして、ALUR法では、2015年12月31日までにPLU又はPLUiの策定手続に取りかかっていない場合には、POSは失効し、RNUが適用されることとなった⁶⁶。

このように、フランスでは即地的詳細計画であったPOSのPLUへの移行を強制し、PLUiの策定が促されている。とりわけ、PLUiの策定を促す理由として、共有された計画を通して地域の連帯を育むことが掲げられ、PLUiによるコミューン間の横のつながりは、包括的で持続可能なビジョンをもって空間の整備政策を実現するのに適しているともいわれている。また、PLUを複数のコミューンで規定することは、その費用、技術、能力を分け合い、相互に助け合うことを可能にすると考えられている⁶⁷。こうしたことから、PLUi策定の促進には、基礎自治体間の協力に基づく土地利用秩序の統制領域の拡大とその実効性確保が意図されているといえよう。

(2) PLU の運用状況

2012年1月1日段階のフランス行政組織とその規模を示したものが、表4-3-1である。これらの自治体において、フランスにおける承認済み及び改定中のPLU及びPOSの文書数、つまりそれらを策定しているコミューンの数は9,585であり、これは全コミューン数の26.1%に当たる。また、その面積は国土の28.5% (180,537km²)、全人口の60.8% (39,079,393人)におよぶ。PLUに移行していないPOSの数は、8,096文書(全コミューンの22.1%)で、面積は国土の22.4% (141,513km²)、全人口の30.1% (19,359,968人)であり、このうち現在PLUへの移行中のものが4,588文書 (全コミューンの12.5%)にのぼる⁶⁸。なお、先に述べたように、POSないしPLUを定めていないコミューンではRNUやCCが策定されている (L.124-1)。このようなPOS、PLU、CC、RNUの策定状況を表で示したものが表4-3-2であり、PLUiの状況を表4-3-3に示す⁶⁹。

以上の状況を考察すると、次のようなことがわかる。第1に、従前の即地的詳細計画から移行する形(改定)で新たな計画が策定される過程にある。第2に、POSとPLU(すなわち、即地的詳細計画の数)は、全コミューン数の半数近くで策定され、面積においては5割強、人口にいたっては9割強の地域で策定されており⁷⁰、高いカバー率である。第3に、PLUiの

⁶⁶ Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014, *op.cit.*, p.15.

⁶⁷ *Ibid.*, p.11.

⁶⁸ Enquête auprès des DDT (M) et DEAL (hors Mayotte) via l'application nationale de Suivi des Documents d'Urbanisme et d'Habitat (Sudocuh) ; populations INSEE.

⁶⁹ Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014, *op.cit.*, p.11.

⁷⁰ POS、PLUが承認及び策定中のコミューンの面積と人口の合計。ただし、制限がされているかという意味では、「建築可能性の制限の原則」が前提であるので、100%がカバーされているといえる。

承認状況を見ると、その数は少ないものの、従前の計画文書承認地域を重ねると、PLUiは、CCやRNUを取り込み策定されている。このような状況から、フランスでは、PLUあるいはPLUiといった即地的詳細計画の策定が推進される傾向が見て取れ、また、法制度の改正を受けて、即地的詳細計画を策定する団体も増加していることがわかる。

(3) 都市計画文書と実効性

ALUR法が運用されている現在、PLUの文書(都市計画文書)は、①「説明報告書」⁷¹、②「整備と持続可能な開発計画(PADD)」⁷²、③「整備・プログラム方針文書(OAP)」⁷²、④「規則書と図面」⁷³(以下、「規則書」)によって構成されている(L.151-2等)。SRU法、その後の法改正を含め、POSとの違いは、②PADDと③OAPが付け加えられた点にある。

①説明報告書には、一般方針文書やゾーニングの根拠、適用される規則などを定めることとなっている。②PADDは、適用地域における都市計画の政策目的を定める一般方針

表4-3-1 フランスの行政組織と規模

数値：団体数	団体数合計	(国内)	(海外領土)
国 (État)			
地域圏 (Région)	27	22	5
県 (Département)	101	96	5
コミューン (Commune)	36,767	36,552	215
※ EPCI	2,145		
※ EPCIの主な形態は以下。[]は法人数 ①大都市共同体 (communauté urbaine) [15]：全域の人口 500,000人以上 ②都市圏共同体 (communauté d'agglomération) [222]：人口 15,000人以上の中心都市を持ち、全域の 50,000人以上 ③基礎自治体共同体 (communauté de communes) [1903]：全域の人口 50,000人以下、それ以上でも人口15,000人以上のコミューンが属さないもの			

注) データは2014年1月1日現在。

出典：DGCL-Insee, Recensement de la populations, LES COLLECTIVITES LOCALÉS ET LEUR POPULATION, 2014.

表4-3-2 PLU・POS・CC・RNUの策定及び改定状況

	策定数	%	面積 (km ²)	%	人口	%
CC	5,674	15.5	84,164	13.3	2,263,489	3.5
PLU	9,587	26.1	180,537	28.5	39,097,393	60.8
POS	8,096	22.1	141,513	22.4	19,359,968	30.1
RNU	13,326	36.3	226,545	35.8	3,583,650	5.6
全国数	36,683		632,759		64,304,500	

注) 2014年1月1日現在。なお、数値は承認済、策定中、改定中の合計である。

出典：François AMIOT Chargé de mission Sous-Direction de la Qualité du cadre de vie, Tableaux récapitulatifs des enquêtes PLU.

表4-3-3 PLUiの策定状況

	2010年	2011年	2012年	2013年	
①大都市共同体	2	4	1	3	10
②都市圏共同体	1	3	3	1	8
③基礎自治体共同体	1	24	30	21	76
合計	4	31	34	25	94

注) このデータは、2013年6月25日現在。Ministère du logement et de l'égalité des territoires が2014年に作成し入手したもの。EPCIの種類については、表4-3-1参照。

⁷¹ Rapport de présentation.

⁷² Orientation d'aménagement et de programmation.

⁷³ Règlement.

文書であり、めざすべき方向性について将来像を市民と共有する文書でもある。また、③ OAP は、整備を行う区域に関して、環境・景観の活用、衛生対策、都市再生などのために実施する整備の内容を定める、後述の④規則書や ZAC と一体的に運用する特定地区のプロジェクト型計画である。ALUR 法でその柔軟性ある推進が図られている⁷⁴。④規則書は、4 種類のゾーニング（都市区域、市街化予定区域、農業区域、自然・森林区域）⁷⁵と各区域に適用される規則を定めることとされている。この規則書の内容は、建築許可の対象となり、これに即さなければ土地利用や建築物を建設することができない。従来から即地的詳細計画として有していた、土地利用制限の具体的な内容や基準を定める文書である。

なお、③ OAP と④規則書は② PADD と一貫していなければならない、特に、④規則書が② PADD に即さない場合、行政裁判官は、その PLU を取り消すことができ、持続可能な都市の発展を踏まえた土地利用制限の強化が図られてきている。また、グルネル等による一連の重要な改正の 1 つとして、空間消費の節約数値目標の設定があげられる。これにより、PLU においても、①説明報告書は、自然・農業・森林空間の消費の分析を示し、② PADD の中に記載された空間消費の諸目標を正当化する役割が与えられ（L.151-4）、② PADD は、空間の消費の軽減と、都市の拡大に対する対策の諸目標を定めることとされた（L.151-5）。

以上の PLU の文書を「計画間の一貫性」「即地的詳細計画の実現」という観点から整理すると、次のような構造がみてとれる。各種上位計画を統合化した SCOT との一貫性を図り、また、空間消費の諸目標など、国の政策を踏まえた①説明報告書を根拠に、市民と共有した② PADD を作成する。そして、これに即して、建築可能性の制限の原則を前提とした建築許可により④規則書が実現される、あるいは、③ OAP に記す方針や事業計画と④規則書ないし ZAC により特定地区のプロジェクトが実現される。

とりわけ、付け加えられた② PADD、③ OAP の文書により、従来の建築可能性の制限の原則と④規則書及び建築許可により執行されてきた土地利用制限の統制に加え、2 つの統制の方向性がうかがえる。② PADD の役割に見る、計画間の整合による国の土地利用制限による統制と、③ OAP の機能に見られる、地域独自の土地利用秩序の統制である。

(4) PLU の履行担保手段

ア 建築許可による統制

PLU の履行担保措置は、建築許可にある。具体的には、④規則書の文書について都市計画法典（第4巻第2編以降）では、建築行為に対する許可制・事前申出制について定め

⁷⁴ Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014, *op.cit.*

⁷⁵ 都市区域 (zone urbaine : U)、市街化予定区域 (zone à urbaniser : AU)、農業区域 (zone agricole : A)、自然・森林区域 (zone naturelle et forestière : N)

ている。現在、許可制には、「建築許可」⁷⁶、「整備許可」⁷⁷、「解体許可」⁷⁸が設けられている（L.421-1、L.421-2、L.421-3）。また、これらの許可の前に「事前申出」⁷⁹が存在する。この事前申出とは、申出から原則として1か月以内に行政庁が異議を表明しなかった場合のみ、申出者は建築計画を実施することができるという手続である。

とりわけ、建築行為は、事前に建築許可の交付を受けなければならない（L.421-1、1）。建築許可は、所定の要件に「反しない場合にしか認められない」こととされている。許可の拒否、すなわち不許可については、次の条文が援用される。「建築許可及び整備許可は、計画されている工事が、土地の利用、建築物の配置、用途、性質、構造、規模、衛生確保（排水）、及び周辺の整備に関する法令の定め適合しており、公益認定（déclaration d'utilité publique）に反しない場合にしか、認められない」（L.421-6、1）。したがって、この条文に示されている許可要件を充足していない計画は、不許可とされる。ただし、行政庁には、不許可にする場合、及び事前申出に対して異議を唱える場合には、理由を説明することが義務付けられている（L.424-3、1）。

イ 建築許可等の運用実態

フランスにおいても建築許可にあたり事業者や地権者（事業者等）が建築許可申請書⁸⁰を提出する。そして、その内容がPLUに適合しているか否かの審査が行われ、適合していれば事業者等は建設に取り掛かることができる。なお、③ OAPが策定されている地区は、③ OAPを踏まえて④規則書への遵守が審査される。ここでは、PLUの履行を担保する実態として、リヨン市を例にあげ、建築許可を中心とした運用を検討したい⁸¹。なお、こうしたリヨン市での経験を踏まえ、リヨン市を中心としたEPCI「リヨン大都市圏共同体（Grand Lyon）」⁸²（以下、「グランリヨン」）では、2014年よりPLUiを先進的に策定している。

まず、リヨン市の建築許可手続の実際の流れを整理する。①事業者が建築許可申請書を提出し、②建築許可担当者に事業計画を説明する。その後、③②の担当者が各部署を回り意見を聞く（申請文書は何枚かの綴になっており、同様のものを11にわたる所管課に提出させる）。そして、④建築許可申請は許可に至ることとなるが、その際、すべての部署の了解が得られないと許可されない。

例えば、ある事業者が50棟のマンションを建設するための申請書を提出する。これに

⁷⁶ Permis de construire.

⁷⁷ Permis d'aménager.

⁷⁸ Permis de démolir.

⁷⁹ Déclaration préalable.

⁸⁰ 土地の状況、建築家の名前、計画内容などを示したもので、日本の建築確認申請書に類する。

⁸¹ 2014年8月29日と2016年9月6日にリヨン市で実施した、PLU及び現建築許可所管部局（Direction de l'aménagement urbain）担当者への聞き取り調査に基づく。

⁸² グランリヨンは、リヨン市とその周辺の59コミューンで構成されるEPCIである。人口は約130万人、面積は538km²（2014年）。2015年にメトロポール・ド・リヨン（Métropole de Lyon）となった。なお、2015年の法改正を踏まえた検討は本稿の対象としていない。

対してリヨン市はグランリヨンの公衆衛生課に意見を聞いたり、もしその土地が景観保護地区の場合には「歴史的モニュメント監視建築家 (ABF)」⁸³の意見を聞いたり、交通渋滞の状況などについて道路課に問い合わせたりなどのプロセスを経る。そして、これらの関連部署への意見聴取や調整を経て、事業者と建築許可のための協議が行われる。具体的には、④規則書に適合していない場合や、地域に問題が生じる場合は、直ちに申請を却下するわけではなく、事業者等に追加の書類を要求するなどして、計画の変更を要請するなどの妥協点が協議される。ただし、この協議手続にはかなりの労力と時間を要するという。

ウ 承認内容の実現

建築許可の内容と実際に建てられるものが違う場合、コミューンが建築許可の内容に即するよう事業者等と調整を行うプロセスが存在する。そして、許可された建築物が④規則書と照らし合わせて合致していない場合は、コミューンが「調書」を作成する。例えば、リヨン市では、1物件に10名ほどの調査員（専属の調査員がチームを結成）が当該案件の現場に出向いて建築許可の承認内容と合致しているかの調査及び審査を実施する。この審査によりPLUに合致していない場合は、このまま工事を続ければ勧告をする（調書を作成する旨を申請者に知らせる）。リヨン市では、以上のようなプロセスを実施するにあたり技術的に対応できる多くの人材を確保し組織を構成している。しかし、小規模なコミューンではリヨン市のような体制を整えることができない場合も少なくないという。

そして、勧告に従わなかった場合、検察官に調書を送り、訴訟ないし行政裁判官が建物の解体か、罰金を言い渡すこととなる。リヨン市の場合、近年、調書を作成するが増えているが、検察官に調書を送るまでに至ることは稀であるという。他方、建築許可申請が行われず工事がなされるケースが増えており、このことから、地域への周知や理解は重要であると考えられている。

以上のように、フランスの建築許可は、PLUの特に④規則書に適合することを基本に運用されているものの、③OAPや④規則書を調整する段階、そして許可の段階、許可内容を実現する段階ともにコミューンの裁量が大きい、いわば「裁量許可制」であるといえる。また、こうした運用に際しては、技術的な正当性や地域の理解が重要であるといえる。

(5) PLU・PLUiの普及を促すための措置

PLUの策定を促すための国のインセンティブや支援には次のようなものがある⁸⁴。

第1に、PLUの策定に関わる財政的支援である。1983年の権限の移譲を補完するものとして「地方分権総合交付金 (DGD)」⁸⁵制度が設けられた。特に、都市計画文書の作成には高い費用がかかることは強く認識されており、全額を賄えるほどではないが、多くは

⁸³ ABF : Architecte bâtiment de France.

⁸⁴ Ministère du logement et de l'égalité des territoires に対して行った2014年9月2日の聞き取り調査に基づく。

⁸⁵ DGD : Dotation générale de décentralisation.

この交付金によって賄われているという。

第2は、建築可能性の制限の原則と都市化の制限の原則及びRNUである。都市計画文書（SCOT、POS、PLUあるいはCC）がなければRNUにより国がその権限を持つことになる。自治体の国からの自立欲求を都市計画文書作成の動機付けとする仕組みになっている。さらに、法律に基づくPOSの失効など、工程によってSCOT及びPLUの策定が促進されている。

第3に、PLUiを策定する場合にのみ与えられる財政的インセンティブがある。2012年から導入された「プロジェクト交付金事業（appel à projet）」と呼ばれるものがある。これは、DGDに加えて、1つの文書につき5万ユーロのボーナス的交付金が交付される。また、「PLUiクラブ（Club PLUi）」という実用的支援がなされている。PLUiクラブは、国、コミューン、共同体、都市計画研究所（Agence Urbanisme）といった都市計画に関連する主体により構成され、PLUiクラブの構成員になると、国レベルでの会議や総会、勉強会、運用に関する意見交換会、法制度の改正についての説明会などに参加でき、PLUi策定に関する様々な情報が入手できるとともに、国に対して陳情ができる。

おわりに

フランスでは、「都市計画という一般利益のための土地利用制限という特別な統制の必要性」から都市計画法が創設され、その法律及びそれ以降の都市計画法の主要な制度として「即地的詳細計画」が位置付けられた。そして、歴史的な展開のなかで、即地的詳細計画におけるコミューンないし複数のコミューンによる土地利用の統制と、広域的かつ統合的な計画による統制を可能にする二層の計画体系を構築するに至っている。本稿では、こうしたフランスの土地利用制度の展開と取組みを「計画間の一貫性」「即地的詳細計画の実現」という観点から考察することで、地域の実情に即した総合的な土地利用秩序の方向性や仕組み、手法を明らかにしてきた。最後に、その要点をまとめておきたい。

(1) 計画間の一貫性の強化と仕組み

フランスの二層の都市計画体系は、1967年法により整えられており、SD-POSという体系を経て、2000年のSRU法により複数のコミューンで構成されたコミューン間協力公施設法人（EPCI）が策定する広域的かつ統合的な計画であるSCOTと、コミューンが策定する実効性の高い即地的詳細計画であるPLUに再構築された。そして、これらを取りまく計画とともに計画間の一貫性を高める仕組みが構築されてきている。具体的には、SCOTを中心に、他の政策領域、異なる空間範囲の計画間の整合、あるいはSCOTの統合的役割を明確にし、義務付けるというものである。とりわけ、PLUはSCOTとの整合が義務付けられた上で、PLUがSCOTに規定される内容を実現する役割を担うという形で改変されてきている。これらの仕組みの構築の目的は、持続可能な発展などの広域的観

点から土地利用制限の統制を可能にすることにある。

また、計画間の一貫性を高めるための整合や統合化の履行を推し進める方策として、地方長官が判断をするという手続が設けられている。SCOT や PLU という自治体が意思決定する計画に対して、国の代表である地方長官が計画相互の拘束力を判断する仕組みに、地方分権下における総合的土地利用のための国の役割を見て取ることができる。

(2) 自治体による土地利用秩序統制の拡大と即地的詳細計画の普及

ア 策定領域の拡大による実効性の確保

フランスの即地的詳細計画が創設されたころは、一定規模以上の自治体のみを対象とする計画であったが、1983年の権限配分法制定以降、当時の即地的詳細計画である POS は、全国のコミュンで自主的に制定することが可能となり、国土全体を対象とする計画となった。そして、即地的詳細計画は、2000年の SRU 法制定により、POS に代わって PLU が導入され、2010年のグルネルⅡ法により EPCI が策定する PLUi の策定が推し進められている。こうした近年の即地的詳細計画の改変には、自治体による土地利用秩序の統制領域の拡大と実効性の確保が意図されていた。

イ 2つの制限の原則と RNU に見る国の役割

フランスでは権限配分法により「建築可能性の制限の原則」が導入され、SRU 法によって「都市化の制限の原則」が法律に規定された。その後、これらの2つの制限の原則を前提に、グルネルⅠ法、グルネルⅡ法、ALUR 法によって土地利用秩序が図られてきている。これらの原則は、「計画（SCOT や PLU が）なければ開発（建築物の建設、土地利用転換）なし」という土地利用の基本枠組みを構築するものである。また、即地的詳細計画を定めない地域には、国がその基準を定め、許可を行う RNU の基準が付加される仕組みになっている。これらは、自治体による計画策定を促す要因となっており、自治体の自主性や意思決定を重視し、国が支援する枠組みであるといえる。

ウ 社会情勢の変化や地域の実情を反映する計画文書

PLU の計画文書は、①説明報告書、② PADD、③ OAP、④規則書である。例えば、グルネルⅡ法においては、SCOT に定められた空間の節約消費を具現化するため、①や②にその目標を記載する規定、ALUR 法では、④に特定地区の高密度化に関する規定が追加された。他方、地域の実情に応じた土地利用を行うため、③を用いて、特定地区のプロジェクトを個別に推進できる仕組みが展開されてきている。以上のような計画文書の内容は、計画文書が社会情勢の変化に伴って国レベルで必要とされる内容を推進するための道具として、また同時に、地域の実情を反映した独自の土地利用秩序を具現化するために機能するものであるといえる。

エ 裁量許可制と技術的正当性

フランスの場合、PLUの内容が建築許可の対象となる。建築許可は、PLUの特に規則書に適合することを基本に運用されているものの、③ OAP や④規則書を作成する段階、そして許可の段階、許可内容を実現する段階ともにコミューンの裁量が大きい、いわば「裁量許可制」である。また、こうした運用に際しては、技術的な正当性も重要であると考えられており、これらに対応できる人材や体制、支援の仕組みが整えられている。また、建築許可等を運用するにあたっては、地域における理解が不可欠であり、その意味では、PLUないしPLUiの策定プロセスや意思決定の実態を検討する必要がある。この点については、今後の課題としたい。

ドイツの土地利用・都市計画 －持続可能なまちづくりをめざして－

ドイツでは、都市と農村の一元的な土地利用を決定する土地利用計画、そこから展開する地区詳細計画により、都市自治体が主体となってまちづくりを進めてきた。特に土地利用計画は、都市自治体が、居住、職場、交通、商工業、農林業、自然環境など様々な角度から調整を図る場であり、自然保護・田園環境保全との調整ルールも整備されてきた。また、建築許可を通じて都市自治体自ら土地利用・都市計画の実効性を確保している。

モータリゼーション見直しの機運、環境意識の高まりを受けて1970年代以降は、市民参加のもとで総合的な都市整備が進められてきたが、近年は、超高齢・人口減少・移民増加などの課題に直面し、持続可能なまちづくりをめざしている。合わせて、中心市街地活性化に向けた法整備が広域調整の仕組みと相まって図られてきている。

なお、事例としてフライブルク市の土地利用計画の策定経過を紹介する。

日本都市センター理事・研究室長
石川 義憲

1 歴史的経緯

(1) 中世から近世へ

ドイツにおける都市計画の伝統は決して古いものではない。用途地域の区分や道路、上下水道の整備、建物の高さ規制などは、ローマ時代に源があるが、多くは中世の都市自治体にさかのぼる。ブルジョア市民層による都市行政のもとで、建築の規制が行われ、都市景観のコントロールも行われていた。その後、三十年戦争（1618～1648年）を経て、絶対主義的な封建領主が都市自治体にとって代わり、土地所有権を考慮することなく、都市の整備を行っていった。

(2) 産業革命の時代

19世紀に入ると、政治的な自由を求める声が強くなり、所有権の絶対が確立し、建築の規制は、危険の除去に限定されるようになった。特に19世紀半ばの第二次産業革命の時代には、工業化の進展に伴い農村部から都市への人口流入が起こり、大量の住宅需要が発生した。こうした中では、民間建築や土地利用の仕組みが自由に機能し、都市計画は比較的無力であったとされる。すなわち、大都市及び中規模都市の都市計画は主として道路整備に限定されるなど、公共の役割が縮小した当時の都市計画法令は、民間の土地における建築を効果的に制御するものではなかった。

(3) 都市と農村の一元的な土地利用の仕組みの構築

その後、19世紀末期から1945年までの間における、衛生上の問題と住宅の刷新に向けた取り組み、戦後復興が1918年から1945年にかけて都市計画法と建築基準法を生み出した。労働者地区への中小企業や住宅の密集が問題となり、この時代の後半には、地方自治体に都市計画部門が設置されるとともに、そのスタッフたる都市計画の専門家が確保されることとなった。

第二次世界大戦後は、1948年・1949年に制定された復興法が戦争で破壊された都市・農村の復興の枠組みとなり、これは都市全体の土地利用に関わるものであったが、整備の調整を可能な限り行うことにとどまっていた。

その後、1960年に連邦建設法が制定され、都市計画と土地利用を統一的に規定する法的枠組みを提供することとなった。すなわち、都市と農村の一元的な土地利用を決定する土地利用計画＝準備的建設基本計画 (Flächennutzungsplan = vorbereitender Bauleitplan)、土地利用計画に基づいて開発行為を認める地区詳細計画＝拘束的建設基本計画 (Bebauungsplan = verbindlicher Bauleitplan) からなる土地利用・都市計画 (Bauleitplan)¹である。

一方、土地利用・都市計画に沿ってまちづくりを担保するのは建築基準法 (Bauord-

¹ 土地利用計画と地区詳細計画を一体的に捉えた法概念である Bauleitplan は、これまで、建築誘導計画、建設管理計画、建設基本計画といった訳語が使用されてきているが、土地利用計画が都市部・農村部を一体的に捉えた計画であることに鑑み、本稿では、都市自治体関係者がイメージしやすいように、土地利用・都市計画という訳語を用いることとする。

nung) であり、建築警察法の流れを受けたものである。第二次世界大戦後は、州の立法管轄とされたが、全国的な水準確保を図るため、連邦憲法裁判所の勧告を受け入れて、州建設担当大臣会議 (Bauministerkonferenz) の合意によるモデル建築基準法 (Musterbauordnung) が策定されることとなった。現在のモデル建築基準法は、2002年に作成されたもので、2008年に改定されている。

このように連邦建設法と州建築基準法が相まって完結型計画システムが構築された。

(4) 総合的な都市整備の推進 (1970年代以降)、連邦建設法典の制定 (1987年)

ドイツでは、第一次世界大戦以後、特に1950年代半ば以降には、経済の高度成長に伴って急激な都市化が進むが、緑の豊富な郊外の田園に居住することを好む国民性と相まって、理想的な居住環境を求める郊外化が進展した。その中で、1970年代以降は、モータリゼーションの進行に対する見直しの機運が起こるとともに、環境意識の高まりや市民活動の隆盛を受けて、総合的な都市整備が進められるようになった。さらに、市民主導による都市再開発が進められ、土地利用・都市計画の仕組みに市民参加が盛り込まれた。

1987年には、それまでの連邦建設法と連邦都市再生法を統合した連邦建設法典 (Bundesbaugesetzbuch) が制定され、現行の土地利用・都市計画の基本法となっている。

(5) ドイツ統一後、旧東独への適用

ドイツ統一後は、旧東独において、旧西独の仕組みを適用して急速な復興が進められた。そのため、民間の活力を使い都市計画の策定を迅速化したり、建築許可の手続を簡素化したりする措置がとられた。

(6) 環境との調和、持続可能な都市に向けて

1998年以降、特に21世紀に入ってからでは、総体としての活性化を図るために、単なる経済効率の追求は避けるべく、中心市街地にも住宅地を設けて職住近接を図ったり、地域公共交通を整備して自動車の中心市街地乗り入れを制限し歩けるまちづくりを進めたり、歴史的景観を保持して都市のアイデンティティを高めるといった取組みが進められている。

また、高齢化が一層進展しているほか、旧東独地域のみならず旧西独地域においても人口減少問題に直面することが明らかとなり、さらに気候変動対策などへの対応も課題となっている。このため、持続可能な都市に向けた取組みを推進すべく、連邦建設法典の見直しもたびたび行われている²。

中心市街地の活性化や、コンパクトシティへの取組みも行われており、2017年には事務所・商店街と住宅の混在を容易にし、中心市街地での居住空間を確保しやすくするための用途地区の追加が行われている³。

² 齋藤純子 (2014), 「人口減少に対応したドイツ都市計画法の動向」, レファレンス, 64 (3), 国立国会図書館調査及び立法考査局 において、近年の都市計画法の改正経緯が紹介されている。

³ 本稿第2節 (3) エ (イ) で紹介する「市街地区 (MU=urbane gebiete)」。

2 法的枠組み

(1) 連邦と州の役割分担

連邦国家であるドイツでは、基本法に基づき、連邦と州の立法権限が配分される。都市計画上の土地取引、土地法（開発分担金の法を除く）、自然保護・田園環境保全、国土整備に関する法律は連邦と州の競合立法⁴であり、このうち、自然保護・田園環境保全⁵、国土整備に関する法律に関しては、連邦がその立法管轄権を行使した場合でも、各州は、州法でこれと異なる規律をすることができる⁶。実際、州の田園環境保全法（Landschaftsgesetz）⁷、国土整備法（Raumordnungsgesetz）では、連邦法とは異なる州の事情を反映した内容の規定も置かれている。

また、土地利用・都市計画に関しては連邦建設法典で統一的に規定される一方で、個々の建物の建築に関しては各州の建築基準法の規定するところであり、各州の事情を反映したものとなっている。ただし、前述のとおり、州建設大臣会議でモデル建築基準法を作成し、全国的な水準確保を図っている。

(2) 基本的な法的枠組み

ア 連邦建設法典

現行の土地利用・都市計画の基本法は1987年にそれまでの連邦建設法と連邦都市再生法を統合した連邦建設法典である。

イ 国土整備法、州国土計画法・州国土整備指針

国土整備については、連邦が連邦国土整備法（Bundesraumordnungsgesetz）⁸を、各州が州国土計画法（Landesplanungsgesetz）・州国土整備指針（Landesentwicklungsprogramm）（法）を制定している。国土整備については、法律上、明確な定義が置かれているわけではないが、法においては、一般的な任務、指針、目標、原則が規定されている。段階別には、国土整備法に基づき、全国的な計画（Raumordnung im Bundesgebiet）が策定され、州国土計画法及び州国土整備指針（法）に基づき、州国土整備計画（Landesplanung）及び広域計画（州内の広域行政単位の計画 Regionalplanung）が策定される。なお、国土整備計画・広域計画段階において、広域自然保護・田園環境保全計

⁴ 基本法74条1項18号、29号、31号。

⁵ ただし、自然保護の一般諸原則、種の保存の法又は海洋自然保護の法を除く。

⁶ 基本法72条3項2号。なお、2007年の基本法改正以前は、連邦の大綱立法（Rahmengesetzgebung）というカテゴリーがあり、連邦自然保護法は大綱法として定められ、その基準をもとに、各州の自然保護・田園環境保全法で具体的な規定を定めることとされていた。

⁷ 各州の自然保護及び田園環境保全に関する法律は、自然保護と田園環境保全の双方の内容を規律しているが、これまで連邦が主に自然保護について規律してきた一方で各州が主に田園環境保全について規律してきたという経緯により、田園環境保全法と略称される場合が多いことから、本稿でも州田園環境保全法と略称することとする。

⁸ 1965年制定。なお、2007年の基本法改正以前は、連邦国土整備法も連邦の大綱立法であった。

画との衡量が図られる。

市町村が策定する土地利用・都市計画は、この連邦及び州の計画目標（Ziele der Raumordnung und Landesplanung）に適合しなければならないとされている（Anpassungspflicht 連邦建設法典1条4項）。一方で、市町村には計画高権が保障されており（基本法28条2項）、全体空間は部分空間を考慮しなければならない（対流原則 Gegenstromprinzip）（連邦国土整備法1条3項、ノルトライン・ヴェストファーレン州国土計画法1条2項など）とされ、市町村の意見が広域計画・国土整備計画に反映される途も確保されている。

ウ 連邦・州の自然保護・田園環境保全法

自然保護・田園環境保全については、連邦及び各州が自然保護・田園環境保全法を制定している。連邦自然保護・田園環境保全法（Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege）（以下、「連邦自然保護法」という）は、2006年の連邦制度改革を受けて、2009年に抜本改正され、州の田園環境保全法の内容を大幅に取り入れ、自然保護・田園環境保全に係る許認可手続の全国的整合性・簡素化を図っている⁹。

連邦自然保護法は、一般原則、田園環境保全計画（Landschaftsplan）の策定、自然・田園環境への侵害に対する補償、自然・田園環境保全地域の設定、野生動植物種の保護・ビオトープの保護、自然・田園環境保全区域におけるレクリエーションなどについて規定している。

このうち、自然・田園環境保全の目的を具体化し実現する手段としての田園環境保全計画については、州は田園環境保全基本計画（Landschaftsprogramm）¹⁰を策定することができ、また州は広域田園環境保全計画（Landschaftsrahmenplan）¹¹（州内の広域行政単位の計画）を策定しなければならない（連邦自然保護法10条1項）。

市町村¹²は、その地域における計画として田園環境保全計画を、一部地域については、緑地整備計画（Grünordnungsplan）を定める。田園環境保全計画・緑地整備計画の内容は、土地利用・都市計画の作成における衡量に当たって考慮しなければならないとされ、土地利用・都市計画に記載できる（11条3項）。バーデン・ヴュルテンベルク州においては、田園環境保全計画¹³は土地利用計画の分野別計画として位置づけることとし、緑地整備計画については、地区詳細計画の形で確定することができるとしている（バーデン・ヴュルテンベルク州田園環境保全法12条1項・2項）。

⁹ 渡辺富久子（2010）、「ドイツの連邦自然保護法改正 - 2006年連邦制改革を受けて -」, 海外の立法, (245), p.58 以下, 国立国会図書館調査及び立法考査局。

¹⁰ 連邦自然保護法の規定では、州田園環境保全基本計画が広域田園環境保全計画と内容や具体化の程度からいって対応しない場合には、州全域の広域田園環境保全を策定しなければならないとされる（連邦自然保護法10条2項）。

¹¹ バーデン・ヴュルテンベルク州では、広域田園環境保全計画は、広域計画の策定主体である12の地域連合（Regionalverband）がそれぞれ策定することとしている（州田園環境保全法11条2項、連邦自然保護法10条からの逸脱規定）。

¹² ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、田園環境保全計画の策定主体は、特別市（Kreisfreiestadt）及び郡（Kreis）とされ、郡所属市町村（Kreisangehörigegemeinde）は策定主体ではない。

¹³ バーデン・ヴュルテンベルク州の場合、田園環境保全計画は、都市計画の策定主体である市町村が下級自然保護庁（郡）の同意を得て定める。

(3) 連邦建設法典における土地利用・都市計画の法的枠組み

ア 基本的な仕組み

(ア) 土地利用・都市計画の基本指針

連邦建設法典は、土地利用・都市計画の基本指針を規定している（連邦建設法典1条5項、6項）。さらには、衡量原則（Abwägungsgebot）を定め、建築面のみならず、様々な要素について衡量しなければならないとしている（1条7項）。（図表4-4-1 市町村の計画高権の法的制約 一覧）

図表4-4-1 市町村の計画高権の法的制約 一覧

事項	制約		連邦建設法典
土地利用・都市計画の前提とその要請	市町村の計画理念との整合性（市町村は土地利用・都市計画による規制及び整備が必要な場合、直ちにその限りにおいて土地利用・都市計画を策定しなければならない。）		1条3項1文
優先あるいは広域計画との調整	国土整備計画の目標への適合義務		1条4項
	展開原則（地区詳細計画は土地利用計画から展開されなければならない）		8条2項
衡量	計画の基本指針	一般計画指針、特別計画指針	1条5項・6項、未確定な法概念の解釈については監督官庁及び裁判所のコントロールに服する
	衡量原則（事前衡量と衡量結果）	衡量過程と衡量結果	1条7項
		衡量要素の整理	2条3項 連邦行政裁判所判決が示した3段階の手続
		衡量要素の評価・重点付け	
	狭義の衡量		
	近隣地方自治体との調整原則		2条2項
その他公法上の法規定による制約			

出典：Pauli (2014), Bau- und Planungsrecht, p.66, Kohlhammer の図表を参考に翻訳作成

i 一般計画指針（Allgemeine Planungsleitsätze）

連邦建設法典では、“土地利用・都市計画は、持続可能な都市整備¹⁴を保障するとともに、公共の福祉のために、住民の住宅需要を考慮しつつ¹⁵社会的に公正な土地利用を実現すべきものである”としている。また、“土地利用・都市計画は、自然環境と快適な生活基盤の確保や、気候変動対策¹⁶への対応に資するものであるほか、都市整備を促進し、美しいまちづくり¹⁷により都市景観、田園景観を保全・向上させることに資すべきものである”としている。加えて、“都市整備に当たっては、既成市街地の整備（Innenentwicklung）が優先されるべきである¹⁸”としている（1条5項）¹⁹。

¹⁴ 持続可能な都市整備は、次世代への責任を果たすため、社会福祉、経済、環境保護といった要請に対してバランス良く対応を図るものである（2007年改正で追加。連邦建設法典1条5項）。

¹⁵ 「住民の住宅需要を考慮しつつ」の文言は2017年改正で追加。

¹⁶ 気候変動の部分は2011年改正で追加。

¹⁷ 法文ではBaukultur、baukulturellという用語が用いられている。建築文化という訳語が用いられることがあるが、田園景観を含むその概念の広がり、用例、我が国の取組みとの比較を勘案して、本稿では“美しいまちづくり”という訳語を充てている。連邦美しいまちづくり財団（Bundesstiftung Baukultur）ホームページ（<https://www.bundesstiftung-baukultur.de/>）を参考。

¹⁸ 2013年改正で追加。

¹⁹ 大村謙二郎（2013）、「ドイツにおけるコンパクト都市論を巡る議論と施策展開」, 土地総合研究, 21（2）, p.45-,

ii 特別計画指針 (Besondere Planungsleitsätze)

さらに、連邦建設法典は、特別計画指針として13の事項を掲げている(1条6項)。これらは、都市計画の策定に当たって考慮しなければならない要素である。

- ① おおむね居住と労働の関係を健全に保ち、住民と勤労者を確保すること²⁰
- ② 住民の居住ニーズ、とりわけ多子世帯のニーズに応えるとともに、居住者の社会構成を安定したものとし、広汎な住民層の持ち家取得、建築費の低減、人口の増減を考慮すること²¹
- ③ 住民の社会福祉や文化ニーズ、特に家庭、若者、高齢者、障がい者のニーズ、男女への異なる影響、教育、文化、スポーツ、余暇、娯楽を考慮すること
- ④ 既存集落の維持や再生・発展を図ること、供給核地域²² (zentraler Versorgungsbereich) を維持・整備すること
- ⑤ 美しいまちづくりや伝統建築物の維持保全に関する事項、歴史・芸術・都市計画上意義があり保全に値する集落・道路・広場、都市・田園景観の形成に関すること
- ⑥ 教会その他の宗教団体による礼拝・司牧の需要
- ⑦ 自然保護及び田園環境保全に関する事項²³
- ⑧ 経済(住民への消費財供給を図るための中小企業を含む)、農林業、雇用の確保・創出、郵便・通信、エネルギー・上水の供給、原材料生産に関する事項
- ⑨ 旅客交通・貨物交通その他人々のモビリティに関する事項、地域公共交通及び自動車によらない交通を含み、特に都市整備において交通量の抑制・減少を考慮すること
- ⑩ 国防・国民保護及び軍用地の民間利用に関する事項
- ⑪ 都市整備指針その他市町村が土地利用・都市計画に関して決定した事項
- ⑫ 高潮・洪水の防止に関すること、さらに、洪水への備え、特に洪水被害を回避し減少させること
- ⑬ 難民及び亡命申請者に関すること及びその宿泊施設に関すること²⁴

土地総合研究所では、コンパクト都市論との関係で、連邦建設法典の改正経緯を紹介している。

²⁰ 都市再開発を意識した規定であり、都市再開発によりジェントリフィケーションが起こることを回避しようという意味合いがある。

²¹ 産業衰退や人口減少に対応するため、ドイツの各都市で連邦・州の助成を受けて推進されている“都市改造(Stadtumbau)”事業を意識した規定である。

²² 供給核地域の維持・整備については、立法意思としては、都市機能の強化と居住地近接の形での生活物資供給機能の確保を図ったものであり、モビリティ確保の困難性と高齢化もその理由の一つである(Pauli (2014), Bau- und Planungsrecht, p.42, Kohlhammer)。いわば中心市街地活性化と買い物弱者対策ということができよう。なお、zentraler Versorgungsbereichは、直訳すれば、中心的供給区域(齋藤前掲書)であるが、中心核地域(Hauptzentrum)、副次核地域(Nebenzentrum)、近隣供給核地域(Nahversorgungszentrum)といった段階区分も行われることを考慮して訳語を充てた(5(4)イ参照)。

²³ 自然保護及び田園環境保全に関する事項については、①動植物・土地・土壌・水・空気・気候への影響、及びその相互関係、田園環境、生物多様性、②連邦自然保護法に規定するNatura 2000地域(EUの自然保護区ネットワーク)の保全目標と保護目的、③再生エネルギーや省エネルギーに関すること、④田園環境保全計画における記載の表示(特に水資源法・廃棄物処理法・公害防止法に基づくもの)など、10項目にわたる細部の事項を記載している。

²⁴ 2015年改正で追加。

iii 環境保護の補足規定（土地節約条項、農地・森林・住宅地保護原則、気候変動条項）

環境保護の補足規定は、土地利用・都市計画の策定に当たっては、環境保護に関する次の規定を適用しなければならない（1a条1項）としている。まず、土地及び土壌は節約し大事に取り扱うべきである。すなわち、建築のために土地を使用する機会を減らすため、市町村が都市整備を行う場合は、土地の再利用、高度利用、その他既存の市街地整備によるものとし、土壌を不浸透面で覆うことは必要不可欠な場合に限られなければならないとする。さらに、農地、森林又は住宅地として利用されている土地を転換することは必要不可欠な程度に限られるものとする。これらの原則は、1条7項に従って衡量の要素に組み入れなければならない。農地の転換又は森林として利用されている土地の転換には根拠が必要である。その場合、既成市街地整備の可能性を探ることとし、とりわけ、耕作放棄地、空き家、空き地、その他の土地活用を検討するものとする（1a条2項）。

さらに、田園景観や自然の営み及び機能を損なうことについては、前述iiの特別計画指針における自然保護及び田園環境保全に関する事項（1条6項7号で列挙）について衡量を行ったうえで回避・調整すべく考慮しなければならないとしている。自然保護と田園環境保全に対して予想される侵害に対する代償は、適切な代償用地の表示（5条）、及び代償用地又は事業の指定（9条）によって行われる。都市の秩序ある発展と地域計画の目標、及び自然保護と田園環境保全と適合する限りにおいては、この表示と指定は侵害の行われる場所と別の位置に行うこともできるとしている。また、表示及び指定に代えて、代償のために都市計画契約（11条）又はその他の適切な事業を、自治体が準備した用地に関して行うことができる。侵害が計画的な決定に先立って行われたか、又は許容されていた場合は、代償を必要としないとしている（1a条3項）。また、気候変動への対応を衡量の要素に加えている（1a条5項）²⁵。

（イ）土地利用・都市計画の環境適合性審査

環境保護に関しては、連邦建設法典1条6項7号及び1a条に規定するところであるが、連邦建設法典は、さらに、土地利用・都市計画の策定に当たって、環境審査（Umweltprüfung）を義務づけている（2条4項）。結果は環境報告書（Umweltbericht）にまとめられる。なお、連邦建設法典13条に基づく地区詳細計画の簡素化手続、13a条に基づく既成市街地整備のための地区詳細計画の促進手続においては、環境審査、環境報告書の作成は行われぬ（13条3項、13a条2項1号）。

（ウ）衡量原則

特別計画指針で掲げた事項に優先事項はなく、土地利用・都市計画の策定に当たっては、公的利益及び私的利益を相互にかつそれぞれの間で公正に衡量しなければならない（1条

²⁵ 気候変動に関する衡量要素は、1条6項7号には含まれておらず、2011年改正で1a条5項として追加されたものである。

7項)。環境保護に関する補足規定も衡量要素に含まれる（1a条）。

衡量については、衡量の過程と衡量の結果の双方に関わってくる。そこで、衡量は、三段階の手続で行われる（連邦行政裁判所判決に基づく）。

- i 衡量要素の整理
- ii 衡量要素の評価・重点付け
- iii 狭義の衡量

イ 環境への侵害規制と調整ルール

1976年に連邦自然保護法が制定され、そこで、開発行為についての侵害規制（Eingriffregelung）として、回避義務、調整義務、衡量義務、代替措置が定められた。これは建築許可に際しての措置であったが、1993年改正で、都市計画との調整規定が置かれるようになり、1997年改正で、連邦建設法典に移し替えられた²⁶。

自然及び田園環境への侵害については、連邦自然保護法は14条から18条で規定しており、このうち、「補償措置の貯蓄制度」（環境貯蓄（Ökokont）、土地プール（Flächenpool））（16条）については、各州における実践をもとに2009年の連邦自然保護法の改正により法的根拠が与えられたものである。

ウ 近隣市町村との自治体間調整原則

土地利用・都市計画は、市町村が固有の責任において行うものであるが、周辺の市町村に影響を与えるものであるため、連邦建設法典は、近隣市町村（benachbarte Gemeinde）²⁷との調整原則を定めている（自治体間調整原則（Das interkommunale Abstimmungsgebot））。調整に際しては、市町村は、国土整備計画の目標として割り当てられた機能や供給核地域への影響を主張することができる（2条2項）²⁸。

エ 土地利用計画、地区詳細計画、連たん市街地、外部区域

（ア）土地利用計画

市町村全域を対象として策定しなければならない。建築地域（Baugebiete）とそれ以外の用地（Freiflächen）を相互に整序し、市町村及び他の計画策定者にとっての計画指針となるものである。

縮尺は1万分の1又は2万分の1である。

土地利用計画は、地区詳細計画とは異なりそれ自体が法的効力を持つものではないが、

²⁶ 高橋寿一（2010）、『地域資源の管理と都市法制：ドイツ建設法典における農地・環境と市民・自治体』、pp.94-130、日本評論社。

²⁷ 近隣市町村とは、境界を接している市町村のみならず、事業計画案（Vorhaben）の土地利用・都市計画上の影響が及ぶ市町村を含むとされている（1995連邦行政裁判所判決）。Battis（2016）、Baugesetzbuch Kommentar, p.109, Beck

²⁸ 市町村の計画高権との関係で言えば、他の市町村の土地利用・都市計画に影響を及ぼす内容は、その市町村の計画高権への侵害の可能性ありと捉えられるからである。

計画指針として計画策定者を拘束する。

土地利用計画では、次のことを定めることができる。

i 建築用途地域 (Bauflächen)

建築が予定されている用地については、建築利用の一般的用途 (用地地域)、建築利用の特別的用途 (用途地区) 及び建築利用の一般的基準によって表示 (5条1号)。

なお、建築用途地域については、連邦建設法典に基づき、4種類の用途地域を定めることとされている (図表4-4-2 地域指定と用途地区)。

ii 市町村域内の施設

公共・民間の物品・サービスの供給施設、特に学校、教会その他の宗教・社会福祉・保健・文化施設の用地、スポーツ・娯楽施設の用地、気候変動対策への対応のための施設、特に分散・集中エネルギー供給・配分施設、電力・冷暖房施設、供給核地域 (小売業を含めて地域に財やサービスを供給するための施設立地の中心となる地域) (2号)

iii 広域交通及び域内幹線交通用地 (3号)

iv 水道・電気・ガス供給施設用地、廃棄物処理施設用地、下水処理施設用地 (4号)

v 緑地 (公園、市民農園、スポーツ公園・遊園・野外宿泊施設・浴場施設、墓地) (5号)

vi 環境への悪影響 (連邦環境汚染防止法に規定) を防止するための利用制限又は予防のための用地 (6号)

vii 水面、港湾、水源管理用地、洪水防止及び浸水防止のための保全用地 (7号)

viii 盛土・切土の用地、採石・採鉱その他の用地 (8号)

ix 農業用地、森林 (9号)

x 土壌・自然・田園環境の保護・保全・整備のための用地 (10号)

※ なお、土地利用計画には、風力発電施設の立地予定地を表示できる (5条2項2号) が、この場合、外部区域における事業計画の立地優遇措置 (35条3項3文) を制御することができる (いわゆる計画の留保 (Planvorbehalt))。土地利用計画には、考え方を納得ゆく形で示す必要があるものの、これにより当該市町村内では、風力発電施設²⁹は、表示された地域以外には立地が認められなくなる。したがって、この場合、土地利用計画は、地区詳細計画と同様の機能を果たすことになる (連邦行政裁判所判決に基づく)。また、市町村は、風力発電施設の立地予定地に限定した部分土地利用計画 (sachliche Teilflächennutzungsplan) を策定することができる³⁰。

²⁹ 風力発電施設の立地を制御するための手法としては、広域圏計画で地域指定を行う方法と、土地利用計画において立地予定地を表示する方法がある。前者は、計画圏域内でふさわしい地区を指定できる利点があり、後者は、個々の市町村の経済的利害を反映させることができる利点があるとされる。

³⁰ 風力発電施設は、その高さがゆえに市町村の境界線を越えて、地域景観を損なうおそれがある。こうした中、複数の地方自治体が共同で部分土地利用計画を策定している事例がある。Gemeinsamer Flächennutzungsplan "Teilplanung Windenergie" Verbandsgemeinde Maifeld und der Verbandsgemeinde Weißenthurm (https://www.kvmyk.de/kv_myk/Themen/Wirtschaft%20&%20Kreientwicklung/Landesplanung/2284_Begr%C3%BCndung_Maifeld-Wei%C3%9Fenthurm.pdf)

図表4-4-2 地域指定と用途地区

根拠法令	連邦建設法典5条2項		建設用途令 (BauNVO) 1条
計画区分	土地利用計画		地区詳細計画 用途地区 (Baugebiete)
建築用途地域 (Bauflächen)	1号	・住宅用途地域 (W=Wohnbauflächen)	<ul style="list-style-type: none"> ・菜園住居地区 (WS=Kleinsiedlungsgebiete) ・純住居地区 (WR= reine Wohngebiete) ・一般住居地区 (WA=allgemeine Wohngebiete) ・特別住居地区 (WB=besondere Wohngebiete)
		・混合用途地域 (M=gemischte Bauflächen)	<ul style="list-style-type: none"> ・村落地区 MD=Dorfgebiete ・混合地区 MI=Mischgebiete ・市街地区 MU=urbane gebiete ※2017 ・中心市街地区 MK=Kerngebiete
		・商工業用途地域 (G=gewerbliche Bauflächen)	<ul style="list-style-type: none"> ・産業地区 GE=Gewerbegebiete ・工業地区 GI=Industriegebiete
		・特別用途地域 (S=Sonderbauflächen)	<ul style="list-style-type: none"> ・特別地区 SO=Sondergebiete ・特別地区 (例: 週末余暇住宅) SO Woch=Sondergebiete, die der Erholung dienen, z.B. Wochenendhausgebiete ・特別地区 (例: 病院) SO Klinik=Sonstige Sondergebiete, z.B. Klinikgebiete
建築用途地域以外	2号	・市町村内において公的・民間分野で財やサービスを提供する施設用地 (特に学校・教会などの公共的な建築物や施設、その他の宗教・社会福祉、保健、文化施設の用地、並びにスポーツ・娯楽施設の用地)	
		・気候変動対策のための施設設備用地、特に新エネルギー又は熱電併給システム (コジェネレーション) による電気・冷暖房の供給配分施設設備用地	
		・気候変動への適応のための施設用地	
		・供給核地域 (小売業を含めて地域に財やサービスを提供するための施設立地の中心となる地域) ※2013	
	3号	・広域交通及び域内主要交通のための用地	
	4号	・水道・電気・ガス供給施設用地、廃棄物処理施設用地、下水処理施設用地、堆積場、供給幹線・下水道幹線用地	
	5号	・緑地 (公園、市民農園、スポーツ施設・遊園地・キャンプ場・水泳場、墓地など)	
	6号	・環境への有害な影響 (連邦公害防止法に規定) から保護するための利用制限又は予防のための用地	
	7号	・水面、港湾用地、水利のための用地、洪水防止及び流水確保のための保全用地	
	8号	・盛土・切土の用地、採石・土砂その他地下資源採掘のための用地	
9号	・農業用地、森林		
10号	・土壌・自然・田園環境の保護・保全・整備のための用地		

図表4-4-2 地域指定と用途地区（つづき）

根拠法令	連邦建設法典5条2項
土地利用計画に記載が必要な用地 (連邦建設法典5条3項)	建築に際しての外的影響に対する特別防止策又は自然の猛威に対して建築上の保全措置のための用地
	鉱山又は鉱物採掘予定地
	土壌が環境汚染物質で汚染されている建築予定地

※2013 2013年に追加 特別計画指針(2004年、2007年改正)で盛り込まれた地域設定を土地利用計画にも表示するというもの
 ※2017 2017年に追加

(イ) 地区詳細計画

地区詳細計画は、法的拘束力を有する都市計画であり、市町村は条例の形式で定めなければならない(10条1項)。都市計画として法的拘束力を持ち、連邦建設法典で定められた措置を実施する法的根拠となる(8条1項)。地区詳細計画は、土地利用計画から展開されなければならない(8条2項)³¹。

地区詳細計画は、その中に①建築的利用の用途と密度(die Art und das Maß der baulichen Nutzung)、②敷地内の建築許容範囲(die überbaubare Grundstücksfläche)、③地区内交通用地(die örtliche Verkehrsflächen)を含まなければならないとされている。

また、地区詳細計画においては、土地利用計画で示された4種類の用途地域について、建築用途令に基づき、11種類の用途区域を定めることとされており、それぞれの用途区域で建築できる建物の種類³²、建ぺい率・容積率・体積率の上限³³が設定されている。なお、地区詳細計画で指定することができる範囲は、建築的利用の用途と密度、敷地内の建築許容範囲、地区内交通用地のほか、連邦建設法典で掲げる事項に限られている(図表4-4-2 地域指定と用途地区)。

用途区域については、たびたび改正が行われているが、2017年4月に建築用途令が改正(施行は秋)され、新たな用途地区が設定されることとなった。「市街地区(MU=urbane gebiete)」で、中心市街地での居住空間を確保しやすくすることを意図したものである。住居地区や混合地区では建ぺい率・容積率が抑制されている一方で、中心市街地区(Kerngebiet)では、住宅としての利用には厳しい制限がかけられている。このため、事務所・商店街と住宅の混在を許容し、建ぺい率・容積率を緩和したものである(図表4-4-3 用途地区別 建ぺい率・容積率・体積率の上限、許容される建築物)。

³¹ 例外的に地区詳細計画のみで都市計画整備ができる場合には、土地利用計画は不要であるが、この場合は州の認可が必要となる。

³² 許容される建築物について、阿部成治氏は、ホームページにおいて、“各用途地区に許容される用途は普通の形容詞と名詞で示されており、建築を許可する行政庁が実状に応じた判断を行うことを可能としている”ことなどを指摘している。「建築用途令について」(<http://abej.sakura.ne.jp/deut/bnv.htm>) (2017年9月1日最終閲覧)

³³ 建ぺい率・容積率・体積率の上限は、それを超過する特別な事情があるか、所要の措置により調整が図られているか、又は一般的に健全な居住・職場関係が侵害されず、環境への悪影響が回避されている場合には、都市計画上の理由があるとして、地区詳細計画で上限を超過して指定することができる。ただし、週末余暇住宅地区及び余暇住宅地区では超過は認められない。(建築用途令17条2項)。なお、2013年改正以前は、都市計画上の“特別な”理由がある場合と限定的であったが、既成市街地整備を優先する立場から緩和された。また、ドイツでは超高層建築は、フランクフルト市の金融街(中心市街地区に指定され、建築用途令の上限を超える高い容積率が指定されている)といった一部の事例を除き例外的である。

i 適格地区詳細計画

前述のとおり、地区詳細計画は、その中に①建築的利用の用途と密度、②敷地内の建築許容範囲、③地区内交通用地を含まなければならず、この3要件を備えた地区詳細計画は適格地区詳細計画 (qualifizierter Bebauungsplan)³⁴と呼ばれ、この地区詳細計画の指定に反せず、かつ地区施設整備が確保されている場合には、建築が許可される(30条)。

ii 簡易地区詳細計画

この3要件のすべてを備えていない地区詳細計画は³⁵、簡易地区詳細計画 (einfacher Bebauungsplan) と呼ばれ、建築許可にあたっては、簡易地区詳細計画の指定がある場合はそれに従い、それ以外については、立地に応じて、連たん市街地又は外部区域に適用される基準に従い判断される。

iii 民間との契約による地区詳細計画

なお、地区詳細計画は市町村が策定するものであるが、民間企業と市町村が都市建設契約を結びそれを計画とする場合(都市建設計画 Städtebaulicher Vertrag 11条)がある。また、1990年代に追加されたものとして、民間企業が事業案及び地区施設整備実施計画 (Vorhaben- und Erschließungsplan) を策定し民間企業が市町村と実施契約を結ぶ事業関連地区詳細計画 (vorhabenbezogener Bebauungsplan) といった形(12条)もある。都市建設契約の場合も事業関連地区詳細計画の場合も条例の形で定める。

経緯から言うと、事業関連地区詳細計画は、1990年のドイツ統一後、都市計画策定に必要な経験や資金が不足していた旧東ドイツの市町村のために創設された仕組みであるが、その後、1993年には全国で活用できることとなり、1997年に連邦建設法典に盛り込まれている。

(ウ) 連たん市街地

現行の地区詳細計画³⁶は1960年の連邦建設法で導入されたものであるが、それ以前に形成された市街地等については、連たん市街地 (im Zusammenhang bebauter Ortsteil) として、地区詳細計画策定地域と同様の取扱いがされている。建物が連たんしていることが要件であり、市町村は条例でその範囲を確定できる。(⇒内部区域条例)

連たん市街地においては、事業計画案 (Vorhaben) が、建物的利用の用途及び程度、建築方式、並びに敷地が、近傍の固有の特徴に適応しており、かつ地区整備が確保されている場合に限り許可される。その場合、健全な居住と労働の状況が保全されなければなら

³⁴ 法文上の用語ではない。

³⁵ 第二次世界大戦前のプロイセン建築線法 (Preußische Fluchtliniengesetz) や戦後の各州建設法 (Aufbaugesetz) に基づいて、19世紀後半から1960年まで多くの都市で設定された計画は、街路線 (Straßenfluchtlinien) 及び建築線 (Baufuchtlinien) のみを含み文書による確定事項や根拠の記載はなかった。1960年の連邦建設法の施行後は、簡易地区詳細計画とされた。フランクフルト市の事例として次のホームページ参照 (http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/arten_von_bebauungsplaenen_5694.html?psid=kkikrmjcmtp5hrtrejoag8n55)。

³⁶ 新規に策定されるものは、特別の事情がない限り、適格地区詳細計画とされる。一方、1960年以前の古い計画のために3要件のいずれかを欠く簡易地区詳細計画も既成市街地では存在する。

ず、地区景観が阻害されてはならない。

近傍の固有の特徴が9a条に基づき公布された政令に示された用途地区の一つに対応している場合には、用途に関する事業計画案の許可は、政令で当該用途地区において一般的に許可されるかのみによって判断し、政令で例外的に許可される事業計画案については、31条1項を、その他については、31条2項を適用することとする。

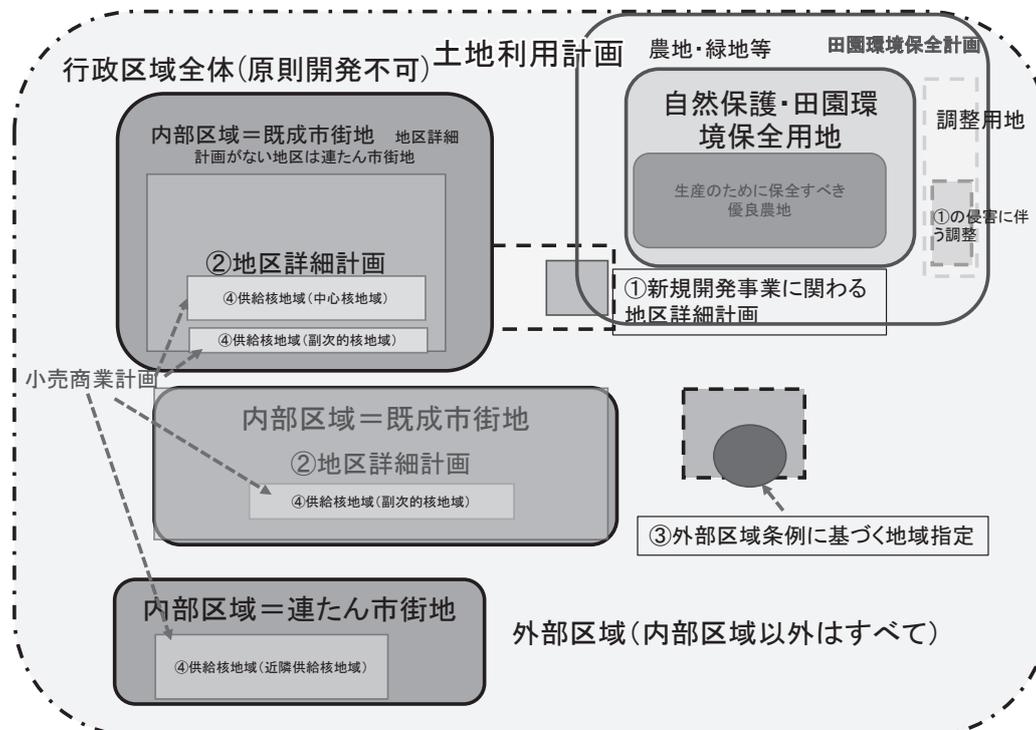
1項又は2項に基づく事業計画案は、当該市町村又は他の市町村の中心市街地区に悪影響を与えるものであってはならない。

(エ) 外部区域

地区詳細計画が策定されておらず、同時に連たん市街地でもない区域は外部区域 (Außenbereich) とされる。外部区域においては、一定の要件に該当する場合のみ新たな建設行為が許可される。連邦建設法典35条は①優遇的開発、②その他の開発の2つの類型を定めている。なお、市町村は一定の要件の下で既に宅地化している地域を指定する外部区域条例 (35条6項) を制定することができ、「その他の開発」では許可されない住宅建設を可能とすることができる。

以上の仕組みをイメージ図で示すと、図表4-4-4のとおりとなる。

図表4-4-4 ドイツの土地利用・都市計画のイメージ



注 ドイツでは内部区域内でのみ開発可(例外③で特例) ①外部区域にあった土地を土地利用計画の変更により宅地開発(一部農地・緑地等を建築用地に転換)し、建築事業を行おうとする場合は、地区詳細計画を策定するとともに、環境侵害に対しては調整用地で調整(農地・緑地の利用拡大など)といった措置が取られる。②内部区域は地区詳細計画策定済み地域及び連たん市街地である、③外部地区については、例外的に個別建築許可が認められるが、外部地区条例に基づく建築許可(35条6項)を行う場合がある、④内部区域においては、小売商業計画に基づき供給核地域設定が行われる。

出典：筆者作成

(4) 市町村の条例（連邦建設法典、州建築基準法、州田園環境保全法に基づくもの）

ドイツでは、土地利用・都市計画に関して、地域の実情に応じた対応が図られるよう、一定の範囲で市町村の条例に委ねている。具体的には、市町村は、次のような条例を定めることができる。

ア 地区詳細計画

ドイツでは地区詳細計画は条例の形で定めることとされている。

なお、ノルトライン・ヴェストファーレン州などいくつかの州では、地域建築規定（後述オ）と合わせて定めることができる。この場合、都市景観に関する規定も合わせて定めることとなる。

イ 内部区域条例（Innenbereichsatzung）

連たん市街地についての条例である。前述のように、現行の地区詳細計画は1960年の連邦建設法で導入されたもので、それ以前に形成された市街地等については、連たん市街地として、今も市街地のかなりの部分を占めていると言われる。

この連たん市街地については、市町村は条例により、

- i 連たんして建物が建つ集落の境界の設定
- ii 外部区域で建物が建つ区域が土地利用計画に宅地と表示されている場合には、連たんして建物が建つ集落と定めること
- iii 外部区域の個別敷地が、隣接する区域の建築的利用によって相応に特徴付けられている場合には、当該用地を連たんして建物が建つ集落に含めることができる（34条4項）。

ウ 外部区域条例（Außenbereichsatzung）

外部区域においては、新たな建設行為は原則として許可されず、連邦建設法典35条で定める例外的場合（①優遇的開発 privilegierte Vorhaben（1項）、②その他の開発 sonstige Vorhaben（2項））のみ許可されるが、②その他の開発の基準を緩和できる場合として、継続的利用のための開発（4項）と外部区域条例で定める場合（6項）がある。市町村は、対象地が既に宅地化され一定量の住宅があり、かつ農業用地としての性格が強くない場合、外部区域条例を定めることによって、その地域においては住宅、小規模な店舗等について、建築許可を行うことができるようになる。

エ 維持管理条例（Erhaltungssatzung）など

市町村は、地区詳細計画又はその他の条例により、①地域の都市景観に基づく都市の固有の特質の保持、②住民の構成の保持、③都市の再構築の場合のために、建物の取り壊し、利用の変更に許可を必要とする旨を定めることができる（172条）。

オ 地域建築規定

また、市町村は地域建築規定 (örtliche Bauvorschrift) を条例の形で定めて、建築許可の要件に加えることができる (各州建築基準法)。都市景観条例 (Gestaltungssatzung) などであり、街並み景観、屋外広告物、自動販売機、眺望確保、ごみ置き場、カーキャンプ場などの規制はこの手続きにより担保される。

なお、都市景観条例はバイエルン州を除き、全市域を対象として策定することはできないとされている。また、前述アのとおり、ノルトライン・ヴェストファーレン州などいくつかの州では、地区詳細計画と都市景観条例を統合した形で制定することができる。

(5) 都市総合整備指針その他市町村が土地利用・都市計画に関して決定した事項

ア 都市総合計画

ドイツでは、法律に基づく土地利用計画と地区詳細計画は現実に追随し受け皿を用意するにすぎないという批判があった。無秩序な開発が続き、この状況打開のために、土地利用は公共に服すべきであるとして、都市自治体関係者が議論し、1971年にドイツ都市会議³⁷が行った総会決議“今こそ我らの都市を救おう (Rettet unsere Städte jetzt)”のスローガン³⁸をもとに、都市総合計画 (Stadtentwicklungsplanung)³⁹が策定されるようになった。英国のデベロップメントプランをモデルとしたものであり、土地利用計画が持つ空間的要素に、時間と財政の要素を結合したものである⁴⁰。計画目標の設定には市民も参加する⁴¹。

イ 大綱計画 (地区整備計画・分野別計画)

また、市町村では、土地利用計画と地区詳細計画の中間として、大綱計画 (Rahmenplan) を策定しているところがある。複数の街区からなるまとまりの地域ごとに土地利用の大枠や方針を定める地区整備計画⁴² (⇒フライブルク市の事例参照)、小売商業分野計画や中心商店街 (供給核) 指針 (Rahmenplan Einzelhandel, Einzelhandels- und Zentrenkonzepte) などである。

³⁷ ドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag) は、ドイツにおける全国的な地方自治体連合組織の一つであり、我が国の全国市長会に相当する。

³⁸ Der Spiegel (1971), "Die Stadt ist eine teure Sache", Der Spiegel No.23, 1971/5/31 (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43243133.html>) (2017年3月13日閲覧)

³⁹ 都市総合計画は、都市発展計画と訳されることが多いが、法定計画ではないこと、また中長期的なまちづくりの方向を示すものであることから、日本の都市自治体関係者にとってイメージしやすい訳語を用いた。

⁴⁰ 1960年代に個々の都市で始まり (ハンブルク、ハノーファー、ミュンヘン)、1960年代半ば以降、1970年代には多くの都市で策定された。体系的な計画策定とプロジェクトに縛られた現状追従を転換しようというものであった。しかし、理念に乏しく、一方で実行にこだわったため、手間がかかり、現実味に欠けるという批判があった (BBSR, Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen Projektabschlussbericht, p.5 BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009、ドイツ都市会議 (2013), Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement -Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, p.5)。

⁴¹ 阿部成治 (2004), 「ドイツ」, (財) 民間都市開発推進機構 都市研究センター編, 『欧米のまちづくり・都市計画制度』, pp.185-186, ぎょうせい。

⁴² 田部井彩 (2008), 「協働による都市計画策定のリスク制御ードイツ事業関連 B プラン制度を素材としてー」, 土地総合研究, 16 (3), p.16, 土地総合研究所。

ウ 統合型都市総合計画

さらに、経済のグローバル化、人口変動、気候変動などを受けて持続可能なまちづくりのため、ドイツ都市会議は、統合型都市総合計画 (Integrierte Stadtentwicklungsplanung) の策定について議論している⁴³。

いくつかの都市では、その策定が進められている⁴⁴。内容としては、土地の節約、空間管理、中心市街地内自動車交通の減少とモビリティ向上、都市内緑化、都市景観の充実、中心商店街の活性化、文化・余暇・スポーツによる生活の質の向上に力点を置くものである⁴⁵。

ア～ウは、土地利用計画、地区詳細計画作成の際には、都市総合整備指針 (städtebauliches Entwicklungskonzept) その他市町村が土地利用・都市計画に関して決定した事項として衡量に取り入れられる (連邦建設法典1条9項11号)。

3 都市計画の実効性確保の仕組み

(1) 基本的な枠組み

土地利用計画・地区詳細計画等の実効性を確保するため、連邦建設法典は、市町村に形質変更の禁止、先買権の行使などを認めている。具体的な建築事業については、建築許可の申請を通じた事業許可の申請を定めている。

ア 法的措置

(ア) 形質変更の禁止 (Veränderungssperre)

市町村が地区詳細計画を策定 (Aufstellung) することを決定した場合には、市町村は、計画区域に関して計画保全のために、事業計画案の実施又は建築物の撤去など形質変更の禁止を決定することができる (14条)。

(イ) 建築申請の保留 (Zurückstellung von Baugesuchen)

要件が存在するにもかかわらず形質変更禁止が決定されない場合又は決定された形質変更禁止がなお効力を生じない場合において、地区詳細計画の実現が事業計画案によって不可能又は著しく困難になるおそれがあるときは、建築許可官庁は、市町村の申請に基づい

⁴³ ドイツ都市会議では、約30都市の都市整備部局責任者が集まり、都市総合計画専門委員会で統合型都市総合計画について議論を進めてきた。ドイツ都市会議 (2003), Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement、同 (2004), Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement、同 (2015), Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement (2015年11月26日ハンブルクで開催された政策推進委員会 (Hauptausschuss) で決議) など。なお、統合型都市総合計画は、都市全体にわたる計画として、広域連携や地区別計画、分野別計画との調整、公民連携も視野に入れたものである。

⁴⁴ 大村前掲論文 pp.50-52においてミュンヘン市における都市総合計画の事例が紹介されている。

⁴⁵ ドイツ都市会議 (2013) 前掲資料 p.13。

て、事業計画案の許可に関わる決定を最長12か月の間、個別に留保しなければならないとされている（15条）。

（ウ）土地の分割（Teilung von Grundstücken）

地区詳細計画の実効性を確保するため、決定された地区詳細計画に相反する土地の分割は、認められない（19条2項）。

（エ）市町村の先買権（Gemeinde Vorkaufsrechte）

都市計画の実効性確保を確保するため、投機を目的とする土地売買などを捕捉した上で、必要に応じて市町村が公共用地や住宅用地等の供給を確保しようとするものであり、一般先買権（allgemeine Vorkaufsrecht）と特別先買権（besondere Vorkaufsrechte）がある（24～28条）。

一般先買権は、地区詳細計画の発効地域において地区詳細計画により公共目的のための利用が指定されている用地の場合や区画整理地区内の場合などで、公共の福祉によって正当化される場合にのみ行使することができ、先買権の行使に際しては、市町村は土地利用目的を提示しなければならない（24条）。

特別先買権は、地区詳細計画の発効地域内において、条例によって未建築地に市町村の先買権を設定すること、又は都市計画上の事業の実施を考慮している地区において、都市計画上の発展を保全するために、市町村が先買権を有する地域を条例によって指定するものである（25条）。なお、この特別先買権については、ブレーマーハーフェン市が、2009年に条例を制定し空き家対策に活用している事例がある⁴⁶。

（オ）観光地の保全（Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen）

観光地を抱える市町村は、地区詳細計画又はその他の条例で規定することにより、特定の地域を観光地として保全するため、住居所有権又は一部所有権の設定又は分割について、許可制とすることができる。（22条）

ドイツの観光保養地では、第二住宅（Zweitwohnung）⁴⁷が増加しており、その場合、既存の宿泊施設や集合住宅の個人住居が第二住宅に転換されるケースが増えている。しかし、このことは一般観光客の宿泊機能を損ない、観光地として整備してきた公民の基盤が活かされなくなってしまうためである。

⁴⁶ 室田昌子（2015）、「ドイツの空き家実態と空き家対策」, 都市とガバナンス, (24), pp.87-88, 日本都市センター。

⁴⁷ ドイツの住民登録法（Melderecht）では、住所地として登録されている住宅（Hauptwohnung）以外の住宅を第二住宅（Zweitwohnung）としており、日本でいう別荘もこれに含まれるが、住所地として登録されている住宅以外の住宅はすべて該当するため、別荘より広い概念である。なお、ドイツの市町村では、地域的消費税・支出税として、この第二住宅を対象に課税を行っている場合がある（第二住宅税 Zweitwohnungsteuer）。

イ 事業計画案の許可

(ア) 建築許可等が必要な対象範囲

事業計画案の土地利用・都市計画の観点からの許可 (Planungsrechtliche Zulässigkeit) に関しては、建築許可官庁 (Baugenehmigungsbehörde) が、建築監督手続 (Bauaufsichtliche Verfahren) を経て決定する (36条) としている。

連邦建設法典では、土地利用・都市計画の観点から事業計画案が許容される対象範囲と手続を定めている。対象範囲については、1998年改正以前は、“建築設備の設置、変更若しくは用途変更を内容とする事業計画案であって建築許可 (同意・届出を含む) を必要とするもの (29条)” とされていた。しかしながら、規制緩和の流れを受けて、各州の建築基準法で建築許可の対象範囲を限定する改正が行われるようになり、建築許可等が不要な事業計画案 (Verfahrensfreie Vorhaben) も増加して、これらについて、土地利用・都市計画の観点からのコントロールが行われない場合には市町村の計画高権を侵害するおそれがあることが指摘されていた。

そこで、1998年の改正で、対象範囲を“建築設備の設置、変更若しくは用途変更を内容とする事業計画案”に改め、建築基準法で建築許可等が不要でも、都市計画の観点からの許可手続は必要となるようにしている⁴⁸。

なお、ドイツでは、大規模な太陽光発電施設については、建築用途地域 (ほとんどの場合、特別区域 (Sondergebiete)) に立地する必要があり、構想時点で外部区域にある土地に立地する場合は、土地利用計画の変更、地区詳細計画の策定、建築許可が必要となる⁴⁹。

(イ) 市町村の参画と同意 (Beteiligung der Gemeinde, Einvernehmen der Gemeinde)

前述のとおり、事業計画案の土地利用・都市計画の観点からの許可に関しては、建築許可官庁が建築監督手続を経た決定する (36条) が、これは市町村の同意の下で (im Einvernehmen der Gemeinde) 行われる。

市町村が州の下級建築監督官庁としての権限を有する場合には、市町村は建築許可手続に関係するので、そこで、土地利用・都市計画の観点からの許可に関わる。一方、市町村が下級建築監督官庁ではない場合には、市町村の同意権が認められている。市町村の同意にかからしめるのは、市町村の計画高権を保障するためである。

⁴⁸ 経緯については、荒木修 (2005), 「ドイツにおける建築許可制度とその変容－建築監督行政庁の審査権限を中心に」, 博士論文, 大阪大学 に詳しく解説されている。

⁴⁹ 高橋寿一 (2013), 「再生可能エネルギーの利活用と地域－ドイツにおける太陽光発電施設建設の立地規則を素材として－」, 横浜国際経済法学, 21 (3)。

図表4-4-5 ドイツにおける許認可等の担当官庁

	都市計画・建築基準系 ＝建築許可官庁 (Baugenehmigungsbehörde)	自然環境保全系 ＝田園環境保全官庁 (Landschaftsbehörde)
許認可	連邦建設法典及び州建築基準法に 基づく建築許可・建築監督	連邦及び州の自然保護・田園環境 保全法に基づく措置
州上級官庁	州担当省	州担当省
州中級官庁	行政管区	行政管区
州下級官庁※	郡又は特別市等	郡又は特別市等

※市町村の事務を自治事務に一元化している7州(BW, HE, NW, SH, SN, ST, TH)では、州下級官庁の事務については、都市が自治事務(指示義務事務)として事務を実施している。それ以外の州では、州からの委任事務として実施されている。ただし、一部の州の場合、州下級官庁としての自然保護官庁は州の機関としての郡長である。
出典：ドイツ各州のホームページを参考に日本都市センター作成

4 広域計画

ドイツでは、土地利用・都市計画については、前述のとおり、国土整備計画の目標に適合しなければならないとされている⁵⁰。連邦の国土整備法を基準としつつ、各州の州国土計画法・州国土整備指針(法)で具体的な仕組みを決めており、各市町村の直接の上位計画となるのが広域計画(Regionalplan)である。

(1) 対流原則

この計画間調整について、ドイツでは、前述のとおり、対流原則が存在する。1920年代に広域計画の仕組みが誕生する。その先駆けとなったのが、1920年のルール炭鉱地域連合(Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)の誕生である。当時、炭鉱を基礎として重工業が発展することにより人々がレクリエーションを行う緑地が消えていくことが危惧されていた中で、市町村及び郡の広域連合であるこの組織の目的の一つは、市街地の拡大を抑制して、緑地と余暇空間を保全するとともに、交通用地を確保することであった⁵¹。そのため、市町村や郡の計画を調査し、それをもとに全域を見通した計画を作成し、望ましくない計画の出現を予防したとされる。このように地方自治体の計画権限に直接介入することなく調整を行ったことは、今日のドイツの地域計画の原則である「対流原則」、つまり部分空間が全体空間に適合すると同時に全体空間はその部分空間を考慮し、「上から下、下から上」という両方の流れの中で地域計画を形成するという考えの源となったとされる⁵²。

⁵⁰ ドイツでは、土地利用計画の策定権限について争いがあったが、連邦憲法裁判所は、「準備的な計画の策定は、建設を計画的に進めるという地方自治体段階の行政課題を満たすために必要な前提となり得る。準備的な計画の効力は(中略)土地所有者を拘束する最終の計画と切り離せない」と判示し、この結果を受けて、土地利用計画の策定権限については、地方自治体に与えられることが確定した(阿部前掲論文 p.179)。

⁵¹ ルール炭鉱地域連合は、法律に基づき計画権限を与えられた初めての広域連合組織であり、人口集中地区の南北の都市間往来ができる緑道を整備したほか、ルール地域を横断する高速道路、地域高速鉄道、レクリエーション公園といったプロジェクトを推進した。

⁵² 阿部前掲論文 pp.179-180。

(2) 広域主体による広域計画

第二次世界大戦後は、ノルトライン・ヴェストファーレン州、バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州をはじめ多くの州で広域計画の仕組みが構築された。

当初は、州の機関が広域計画の策定主体であったが、近年は、地方自治体で構成する広域組織に策定が委ねられている。

ア 地方自治体の協議会が策定主体、事務局は州の機関というケース

ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、州内務省の総合出先機関である5つの行政管区 (Regierungsbezirk) に州国土計画法 (NRW Landesplanungsgesetz) に基づき、それぞれ広域圏協議会 (Regionalrat)⁵³が設置され、広域計画の策定主体となっている (ノルトライン・ヴェストファーレン州国土計画法6条)。広域圏協議会は、議決権を有する委員と議決権は有しないが審議に参画する委員で構成される。議決権を有する委員は、地方自治体議会選挙における政党別得票割合にしたがって、3分の2は郡議会及び特別市議会から選ばれ、3分の1は補充リストから選ばれる。議決権は有しないが審議に参画する委員は、商工会議所、手工業会議所、農業会議、労働組合、雇用主連合組織、スポーツ団体、自然保護団体の代表などである。

広域圏協議会は、毎年、4回以上開催される。事務局は行政管区であり、域内の都市整備、交通網、余暇・観光、田園環境保全、水域管理、廃棄物処理、文化などに関する諸計画、支援プログラムなどについて広域圏協議会と協議することとされている (ノルトライン・ヴェストファーレン州国土計画法6条、9条)。

イ 地方自治体の広域連合が策定主体というケース

市町村の広域連合⁵⁴が広域計画の策定主体となるケースも多数ある。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州では、10の広域圏連合 (Regionalverband) が広域計画の策定主体である。広域圏連合は、公法人であり、広域圏の郡と特別市で構成され、自治事務として計画を策定する。連合の機関は、広域圏議会 (Verbandsversammlung) (議員は、郡・特別市の市長・郡長・議会議員から人口に応じて選出) と広域圏理事長 (Verbandsvorsitzender 広域圏議会が議員の中から選出) であり、そのほか、広域圏議会は専任の事務局長 (Verbandsdirektor) を選任する (バーデン・ヴュルテンベルク州国土計画法 (BW Landesplanungsgesetz) 31条~40条)。

⁵³ 2000年の行政改革以前は、広域圏協議会ではなく、行政管区が策定主体であり、広域圏審議会の意見を聴くというものであった。ルール地域については、ルール広域連合が広域圏協議会の役割を果たすため、3つの行政管区 (アーンスベルク、デュッセルドルフ、ミュンスター) の区域からそれぞれ除外されている。

⁵⁴ 複合目的を持つ広域連合としては、ルール広域連合 (Regionalverband Ruhr) のほか、ハノーファー都市圏 (Region Hannover)、フランクフルト都市圏広域連合 (Regionalverband FrankfurtRheinMain) など16の広域連合組織がある。いずれも、広域計画の策定をその重要な任務の一つとしている。

ウ 広域連合が共同土地利用計画を策定するケース

そのほか、大都市圏では、関係市町村が広域連合を結成し、共同土地利用計画を策定するケースがある⁵⁵。1998年の国土整備計画法の改正で、広域計画と共同土地利用計画を合体させた広域土地利用計画（Regionaler Flächennutzungsplan）の策定が認められるようになり、ルール地域やフランクフルト都市圏で策定されている⁵⁶。なお、ルール地域連合やフランクフルト都市圏広域連合は、それぞれの州国土計画法で広域計画の策定主体としても位置付けられている。

5 中心市街地活性化への対応

(1) 背景

ドイツにおいても、中心市街地活性化は大きな課題である。なお、ドイツと我が国ではいくつか大きな違いがあることに留意する必要がある。一つには、厳しい営業時間規制（閉店法）があり、日曜日や土曜日午後、平日夜遅くの小売店の営業は、観光地を除き、行われていなかったことである。背景としては、日曜日には教会の礼拝に出席する人が多いこと、労働者の権利擁護意識が強く、労働時間の延長に慎重なことである⁵⁷。

また、ほとんどの都市の中心市街地には、市役所、教会、広場があり、商店街はそういった人が集まる場所の魅力の一つとして欠かせないものという意識が高かった。

こうした中、ドイツにおいては、計画なければ開発なしの原則のもとで、中心市街地でなければ大型店舗は立地できないケースが多く、以前から都市計画に基づくコントロールが行われていた。しかし、そのドイツにおいても、想定外の事態が発生した。その原因は、かつての工業地域に大型店舗が立地するケースや、用途制限が明確ではない連たん市街地に立地するケースである。

そういった中で、ドイツでは、連邦建設法典等をしばしば改正し、対応を図ってきている。特に我が国の法的枠組みと大きく異なるのは、広域計画との調整、近隣市町村との調整が行われることである。

(2) 連邦建設法典の規定

連邦建設法典では、都市計画の設定・変更等において考慮すべき事項（1条6項）として、中心市街地の保全・活性化（4号）、住民への消費物資の供給のための経済活動・中

⁵⁵ カッセル広域圏事務組合（Zweckverband Raum Kassel）は、カッセル市を中心とした約32万人の広域圏の市町村の土地利用計画を共同で策定している。

⁵⁶ ルール地域では、2005年にエッセン市など6市が計画共同体を結成し2010年に広域土地利用計画を策定している。フランクフルト都市圏広域連合は2011年に広域土地利用計画を策定している。

⁵⁷ なお、営業時間規制については、2007年の連邦制度改革を機会に各州が連邦法（閉店法 Gesetz über den Ladenschluß）を逸脱できるようになり、平日の営業時間規制をやめたり、土曜日の営業時間延長を認めたり、特定の日や特定の品物に限り日曜日の営業を認める州も多くなっている。ノルトライン・ヴェストファーレン州小売店舗営業時間法（Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten）など。

小企業のこと（8号）、住民の交通・輸送手段及びモビリティの確保、特に公共交通や自動車によらない交通など都市交通量の削減を考慮すること（9号）、都市総合整備指針その他の計画（11号）を掲げている。

さらに、2004年改正、2007年改正で、中心市街地活性化のため、市町村の供給核地域の設定を前提とする改正が行われた。

連たん市街地における事業計画案については、当該市町村又は近接の市町村の供給核地域の機能を阻害するものであってはならないとしている（34条3項）（2004年追加）。さらに、連たん市街地においては、供給核地域の維持・活性化のため、さらには住民への消費物資供給、中心市街地活性化のため、建築を許容するか否か、あるいは例外的に許容する場合があるか、その態様を地区詳細計画で規定できるし、地区詳細計画の中で異なった規定を置くこともできる。その場合、特に市町村の都市総合整備指針における中心市街地の維持・活性化の考え方に配慮しなければならない（9条2a項）（2007年追加）。

（3）建築用途令による規制

ドイツでは、大型小売店舗を「建築物の用途」とし規制を行っており、建築用途令で規定し、たびたびの改正で規制を強化してきた⁵⁸。建築用途令は1962年に制定されているが、現在の規定は1990年に制定されたものである。

建築用途令では、①ショッピングセンター、②大規模小売店舗（態様、位置、規模からいって広域計画の目標実現あるいは土地利用・都市計画上の整備を進める上で少なからぬ影響を及ぼしうる場合）、③その他の大規模商業店舗（消費者への販売や影響から考えて②の大規模小売店舗に匹敵する場合）については、“中心市街地区”以外においては、指定された“特別地区”のみで建築が許容されるとしている。（11条3項）

（4）州の対応

ア 州計画における中心市街地の位置づけ

ドイツでは、土地利用計画は州の広域計画の目標に適合していなければならず、州の認可が必要である。

2007年改正で、中心市街地活性化のため、都市計画上、供給核地域の規定が整備されたことを機会に、ノルトライン・ヴェストファーレン州は、2008年9月22日の州建設交通省及び経済・中小企業・エネルギー省の通達（Einzelhandelserlass NRW）で、2007年改正の趣旨を詳細に明らかにし、市町村や商業者に対して、対応を促している。

⁵⁸ 阿部成治（2001）、『大型店とドイツのまちづくり』、p.17-、学芸出版社。なお、本書では、2001年までのドイツにおける中心市街地活性化をめぐる動きが、都市計画法令の改正経緯と合わせて詳細に解説されている。本書によれば、近年、ドイツにおいても、都市の外延的拡大、工場の撤退などを契機とした郊外への大規模小売店舗立地の動きは根強いものがあり、市町村間の競争もあって、中心市街地活性化との両立を図ろうとする都市計画的手法によるコントロールは困難を極めていた。また、出版後のドイツの事情の一部が、同氏のホームページで紹介されている（『続・大型店とドイツのまちづくり』 http://abej.sakura.ne.jp/deut/nach_b.htm）（2017年9月1日最終閲覧）。

通達は、次のような点において、小売業は意義を有しているとする。

- 住民、特にモビリティ能力が減少している人々のために物資を供給すること
- 都市の形成（中心市街地、副次的中心地、地区の中心地）
- 交通・流通（自動車交通、公共交通、貨物の流通）
- 都市景観形成（伝統建築保全、模範としての役割）
- 共生社会（近隣における買い物、公共空間・コミュニケーションの場としての役割）

地域及び広域の物資供給構造を維持・活性化していくためには、次のことについて調和のとれた条件が必要である。

- 小売店舗の立地（中心市街地と副次中心市街地、住宅地近接地、分散立地）
- 個別の商業機能（分野の複合化、店舗の複合化）
- 都市と郊外間の提供物資の違い

イ 広域計画による規制（ノルトライン・ヴェストファーレンの事例）

2007年に改正されたノルトライン・ヴェストファーレン州国土整備指針（法）では、国土整備計画の観点から制約を加えており（24a条）、その主なものは次のとおりである。

“中心市街地区”及び“特別地区”におけるショッピングセンター、大規模小売店舗、その他の商業施設の事業計画案は、供給核地域の場合にのみ認められるとしている。その場合、その形態及び規模は、供給核地域の機能に従ったものでなければならないし、当該市町村及び近隣市町村の供給核地域、立地予定地域の住宅近隣の商品供給を阻害するものであってはならない。なお、人口10万以上の都市の場合は、生産者直売施設の場合のみ、5,000㎡以上の店舗面積が許容される。

供給核地域については、市町村は、供給核地域として、地理的範囲及び機能を考慮し、中心核地域（Hauptzentrum）、副次核地域（Nebenzentrum）、近隣供給核地域（Nahversorgungszentrum）を定めることとしている。建築用途令11条3項に基づくショッピングセンター、大規模小売店舗、その他の大規模商業店舗は、中心核地域（都市の中心市街地など）及び副次核地域のみで許容され、多様な品揃えやサービスが十分であり、広域計画で位置づけられた市街地で土地利用・都市計画に含まれる位置にあり、地域公共交通至便な地域にある場合に限られる。

建築用途令11条3項に基づく特別地域における事業計画案は、広域計画で一般集落地域（allgemeine Siedlungsbereich）⁵⁹に位置づけられた中にあり、中心・近隣供給関連の周辺品揃えが販売面積の10%以内で販売面積が2,500㎡を超えない場合にのみ認められる。

ウ 各市町村の小売商業分野計画

前述（第2節（5）イ）のとおり、土地利用・都市計画で供給核地域を位置づけるため

⁵⁹ 一般集落地域は、ノルトライン・ヴェストファーレン州の国土整備計画上の概念。

には、各市町村は、小売商業分野計画や中心商店街（供給核）指針（Rahmenplan Einzelhandel, Einzelhandels- und Zentrenkonzepte）を策定する必要がある。

ニーダーザクセン州の場合、2014年時点で、既に152の市町村（35%）が小売商業分野計画を策定済みであり、2007年以前の計画を保有し計画改定が必要な市町村が36（9%）、計画策定中の市町村が19（3%）、未策定市町村が219（53%）となっている。商工会議所も小売商業分野計画の策定に積極的であり、市町村に対して働きかけを行っている⁶⁰。

6 持続可能なまちづくりのための土地利用計画の実例（フライブルク市）

(1) あらまし

バーデン・ヴュルテンベルク州のフライブルク市⁶¹（Freiburg im Breisgau）（人口21万6,393人（2015年12月31日現在））では、2006年に土地利用計画を改定した。新たな土地利用計画は2020年までを計画期間とするものであり、キャッチフレーズは“持続可能な都市整備（Nachhaltige Stadtentwicklung）”である⁶²。

フライブルク市では、市街地・交用地として利用されているのは、全市域15,306haのうち、わずか4分の1ほどで、約4割が森林、4分の1が農地である。

土地利用計画の責務は、市域全体の土地利用をコントロールすることであり、地区詳細計画はこの土地利用計画に基づいていなければならない。

(2) 改定経緯

図表4-4-6 フライブルク市の土地利用計画改定経緯

年月	事項	連邦建設法典の根拠
2003年5月27日	市議会が土地利用計画を改定すべきことを決定	2条1項
2003年6月 ～2004年1月	市民参加で計画目標を議論	
2004年3月30日	土地利用需要見通し公表	
2004年11月30日	土地利用計画素案（代替案含む）の決定	
2004年12月2日 ～2005年5月12日	早期の拡大公開（市民）参加（Frühzeitige Öffentlichkeit）	3条1項 早期の公開（市民）参加計画目標、計画目的、代替案などについて説明・意見聴取
2005年1月26日 ～3月24日	早期の官庁参画（Frühzeitige Behördenbeteiligung）・近接自治体の参画（意見聴取・調整）	2条2項 近隣市町村との調整原則、4条 官庁参画
2005年7月12日	市議会が土地利用計画素案・重点事項を決定	

⁶⁰ ニーダーザクセン州商工会議所（2014）「自治体小売商業分野計画（Kommunale Einzelhandelskonzept）」による。

⁶¹ フライブルク市は1989年に松山市と姉妹都市提携を調印している。https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/kokusaikoryu/freiburg.html

⁶² 以下の解説は、フライブルク市の広報資料「フライブルクの未来 土地利用計画2020（Zukunft Freiburg Flächennutzungsplan 2020）」（2006年12月）の記述をもとにしている。

2005年11月29日	土地利用計画素案の承認、公表の決定	
2005年12月5日 ～2006年1月27日	官庁の参画（意見聴取・調整）	4条 公式官庁参画、2条2項 近隣市町村との調整原則
2005年12月19日 ～2006年1月27日	土地利用計画案（策定理由及び環境報告書添付）の公開（Öffentliche Auslegung； förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit）、公式の公開（市民）参加	2a条 策定理由及び環境報告書の添付、3条2項 公式公開（市民）参加 案の公開期間は1か月以上
2006年3月21日 4月11日	計画変更の承認、新たな公開の決定	
2006年7月18日	市議会が官庁・公開（市民）参加の意見への対応を決定するとともに土地利用計画2020及び田園環境保全計画2020を決定	4a条 参加・参画者への文書回答
2006年11月27日	州行政管区による認可	6条1項 土地利用計画の州認可
2006年12月9日	土地利用計画2020の発効	6条5項 市町村の公告

出典：「フライブルクの未来 土地利用計画2020」（2006年12月）の内容に筆者が一部追加記述

ア 市議会が改定を決定

2001年のはじめに、フライブルク市議会は当時の土地利用計画の計画期間を2010年まで延長することを決めていた。しかし、当時の計画で開発予定とされていた土地はあまりに多く、多くの市民から反対の声があがった。そこで、2003年5月27日、市議会は、土地利用計画を抜本的に改定することを決定した。

イ 自然・田園環境との調整

(ア) 田園環境保全計画の組み込み

バーデン・ヴュルテンベルク州の現在の規定では、田園環境保全計画は土地利用計画の部門別計画として策定される。そのため、2002年には、土地利用計画と田園環境保全計画を同時に策定するため、総合都市整備プロジェクトチームが設置された。チームのトップは市長で様々な部門（都市計画、環境部門を含む）から選ばれた6名の責任者が加わった。フライブルク市の土地利用の現況（2002年）は、図表4-4-7のとおりとなっている。

図表4-4-7 フライブルク市の土地利用の現況（2002年現在）

利用区分	面積 (ha)	構成割合 (%)
居住地	3,184	20.8
道路その他交通施設・事業所用地	1,511	9.9
レクリエーション用地	452	2.9
森林	6,518	42.6
農地その他	3,641	23.8
合計	15,306	100.0

出典：フライブルク市田園環境保全計画 p.71

居住地は3,184haで総面積の約21%を占め、また商工業・混合用途地区は約800haに達している。住宅地や商工業用地は、過去40年間で大きく増加したが、その多くは農地の転用によるものである。

なお、自然保護地域・田園環境保全地域は図表4-4-8のとおりである。

図表4-4-8 フライブルク市の自然保護地域・田園環境保全地域の現況

保護・保全地域	面積 (ha)	割合 (%)
自然保護地域	654	4.3
田園環境保全地域	7,018	45.8
天然記念物	6.7	0.04
合計	7,679	75.6
※保護・保全地域のうち		
生物生息特別保護地域	915.7	6.0
鳥類保護地域	3,512.0	22.9

出典：フライブルク市田園環境保全計画 p.59

(イ) 自然・田園環境との調整方法（調整予備用地の設定）

フライブルク市の田園環境保全計画では、連邦建設法典1a条3項に基づく自然・田園環境との調整について記述している。

フライブルク市では、2004年3月～6月に都市区と自然保護担当が参加する行政内部ワーキンググループが設置され、調整土地プール（Ausgleichsflächenpool）の設定について検討が行われた。ここで、全市域における適切な調整用地と措置についての割り当て案が設定された。田園環境保全計画の前段階として、まずは『生物生息地域概要』が、基礎資料として設定された。ここでは、保全すべき程度に従って地域がランク付けされており、調整用地として利用可能な地区が表示されている。

この結果、調整用地140haが設定され、土地利用計画で調整予備用地として記載された。図表4-4-9は、田園環境保全計画で示された侵害ケース（侵害状況）とそれに対応する調整措置の事例である。

図表4-4-9 侵害状況及び対応する調整措置（事例）

侵害状況（方法及び生物生息環境）	調整措置
緑地・耕地・葡萄畑・市民農園・菜園・人里植物地域・休耕地及びこれらの複合利用地域への侵害	耕地を緑地に転換
緑地・耕地・市民農園・菜園・人里植物地域・休耕地及びこれらの複合利用地域への侵害	土地利用の拡大（緑地の拡大、耕地境界の抹消、休耕地の利用）

出典：フライブルク市田園環境保全計画 p.294より一部抜粋

さらに、田園環境保全計画では、現在の調整状況⁶³を掲載している。その中の主なものは、図表4-4-10のとおりとなっている。例えば、地区詳細計画で都市鉄道の整備や中心市街地の開発整備が計画されているが、その環境侵害に伴う調整措置として、市森林公園や生物生息区域の拡充が予定されている。

図表4-4-10 現在の調整状況（事例）

調整用地	地区詳細計画	状況	面積
空港用地	見本市施設	確定、措置実施済	75 ha
市森林公園 M	家具専門店	確定、措置実施済	不明
(旧) 貨物駅	貨物駅	確定、措置実施済	5 ha
生物生息区域 MN	スポーツ広場跡地開発	確定、2005年に実施	2.0 ha
特定の山地	特定の道路	確定、2006年に実施	1.9 ha
市森林公園 M	都市鉄道	地区詳細計画案公開済、実施時期は都市鉄道の路線延長決定次第	1.4 ha
生物生息区域 MN	中心市街地 E	地区詳細計画公開済、措置実施済	2.8 ha

出典：フライブルク市田園環境保全計画 p.295より一部抜粋

ウ 市民参加⁶⁴で計画目標を議論

将来に向けた計画を策定するためには、まずは、計画の目標を明らかにする必要がある。そこで、2003年6月から2004年1月までの間、約100名の市民が参加し、6つの作業グループに分かれ、土地利用計画の基本目標について討議を行った。この市民参加による統合都市整備プロジェクトチーム（Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung）の成果は、「基本目標解説～土地利用計画2020の策定に向けた市民たちの基本目標（Leitzielbroschüre Leitziele der Bürgerschaft zum Flächennutzungsplan 2020）」⁶⁵に盛り込まれている。そこでは、“基本目標について、中心となるのは、フライブルクの持続可能な発展である。そのためには、経済活動が保障され、社会的公正が確保され、人と動植物の生態系が保全され、将来世代に向けて都市が維持・改善されていかなければならない。土地利用計画の衡量においては、経済、社会福祉、環境、文化、教育といったことはそれぞれ相互に利害対立する場合もあるが、住民の多様な利害や生活設計を考慮していかなければならない。”としている。

エ 3つのシナリオ提示

このプロジェクトチームの検討を踏まえて、2004年11月30日、市当局は、土地利用計画素案に向けた3つのシナリオを決定した。

⁶³ 田園環境保全計画 p.294に掲げた図表。

⁶⁴ 現在の連邦建設法典では、参加できるのは市民に限定されていない（3条）。

⁶⁵ https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E250497321/286574/agenda21_LeitzieleFNP.pdf

市当局が示したシナリオは、外部区域の67区画の開発構想について、いかに取り扱うかというものである。シナリオ1は最小限の開発を行うというものであり、シナリオ2は更にいくつかの住宅地開発を追加、シナリオ3は商工業用地を更に追加するというものである。

図表4-4-11 3つのシナリオの概要

シナリオ1	51区画（41住宅地、3混合用途地、7商工業用地）130.6haを開発し、2020年までの需要を最小限満たす。開発規模としては、プロジェクトチームがすべての目標を衡量した結果によれば最適なものである。中心市街地と近郊市街地を結ぶ公共交通を優先的に整備していく。中心市街地及び周辺市街地において計画されている土地は、現在の居住構造に合わせて整理交換分合（Arrondierung）を行う。 すべての周辺市街地と中心市街地の大部分で新たな住宅用土地が必要となる。今後は世帯が増加（多くは単身世帯）するため、それに応じた居住空間となるためである。同時にそれに応じた医療、買物可能性、公共交通について検討し、生活の質の維持を図る。
シナリオ2	シナリオ1にさらに、12区画33.8haを開発し、住宅地を増やす。これは、旧土地利用計画に盛り込まれていた水準で、環境面、一部開発面から問題が指摘されていた地区も含まれる。
シナリオ3	さらに、4区画（3商工業用地16.1ha、1混合用地3.1ha）を追加する。これにより、将来の商工業用地を確保し、雇用の拡大を図る。

出典：「フライブルクの未来 土地利用計画2020」（2006年12月）

オ 早期の公開（市民）参加による議論

2004年12月には、早期の公開（市民）参加による議論が始まった。地区集会には約500人、全体集会には約400人、総計約900人が参加した。ボランティアのメンターによる専門知識や手法などについての支援も行われた。

早期の公開（市民）参加による議論の中心テーマは、3つのシナリオの選択であった。

カ 公式の公開（市民）参加、官庁参画による議論

2005年12月には、公式の公開（市民）参加による議論が始まり、約500人の市民が意見表明を行った。議論の中心は、新たに予定されている開発に関してであった。

同時に公開の官庁参画も始まった。商工会議所、ドイツ鉄道株式会社、広域エネルギー供給会社、近隣市町村などが参画した。新規開発に伴う洪水リスク増大の懸念や農地減少回避の要望、新規開発に伴う交通騒音増大の懸念、商工業地区への住宅・事務所進出に伴う既存事業所との紛争発生の懸念、生物生息環境重視の要望などがあった。

(3) 検討結果

土地利用計画2020の策定に当たっては、計画主体である行政部局のほかに、総合都市整備プロジェクトチームのほか、経済団体、不動産鑑定士、関係官庁、市民、近隣自治体が関わってきたが、最終的には、市議会が決定し、州行政管区の認可を得た。

ア 土地需要

まず、土地利用計画2020は、3段階(当初から2009年まで、2010年から2014年まで、2015年以降)に分けて実現することとし、需要を絶えず検証しながら柔軟に見直していくこととした。なお、早期の公開参加を通じて、環境的観点から疑問のある開発は取り止めている。

早期の公開参加では、2020年までの土地需要は、まずは、図表4-4-12のとおりとした。

図表4-4-12 2020年までの土地需要

用途	2020年までの土地需要 (ha)
住宅地域	約 98
混合用途地域	約 5
商工業用地	約 27
合計 (外部区域からの編入)	約 130

出典：「フライブルクの未来 土地利用計画2020」(2006年12月)

旧土地利用計画(1980年策定・1990年目標、2005年時点)との関係で言えば、そこでの建築用途地域(Bauflächen)のうちで事業化に至らなかった165haの土地のうち、82haのみを建築用途地域とし、残りの83haは、農地あるいはその他の緑地と表示することとした。しかし、新土地利用計画では、外部区域の49haを新たに建築用途地域に編入できることとしている。とはいえ、外部区域から建築用途地域に編入される予定の面積は、旧計画と比較し、約35ha減少している。

さらに、公式の公開(市民)参加、官庁参画による議論に基づき、3つのシナリオについては、市民、官庁、近隣市町村ともにシナリオ1を少し見直す形を選択した。この結果選択された開発シナリオは、図表4-4-13のとおりである。

図表4-4-13 選択した開発シナリオ

用途	早期の公開参加における土地需要 (ha)	選択した開発シナリオ (ha)
住宅地域	約 98	約103.5 (42区画)
混合用途地域	約 5	約 6.6 (5区画)
商工業用地	約 27	約 30.4 (8区画)
合計 (外部区域からの編入)	約130	約140.5

出典：「フライブルクの未来 土地利用計画2020」(2006年12月)

イ 今回の土地利用計画の目標

今回の土地利用計画では、市民との対話をもとに、次のような観点からの目標設定を行っている。

i 住民の住宅需要

高齢化に伴い単身世帯が増加していることから、高齢者向け住宅用地の需要増に対応すること

ii 健康的な住宅と職場への要請

住宅にとっては騒音が少なく空気がきれいであることが重要であり、また、できるだけ都市内での職住近接を図ること

iii 地区コミュニティの維持・更新整備

公共交通網の整備や買い物利便性の確保をはじめインフラを強化し地区コミュニティの基盤を確保すること

iv 環境保護、とりわけ自然保護と田園環境保全

フライブルクの住民はレクリエーションのために自然をととてもよく楽しんでいる。自然は、フライブルクの文化的要素でもあり、都市の気候に多大な影響を与えている一方で、動植物、生態環境の保全といった面からも保全が不可欠である。

v 商工業と農林業

新たな商工業用地造成は手工業など特定の業種に限定される。小売店舗は生活物資供給のために緑地又は各住区で立地可能である。農業及び林業は、環境にやさしいというのみならず、田園環境の保全という面からも意義がある。

vi 働き場の確保・創出

土地利用計画は、市街地の土地価格が上昇し事業所が製品を生産しようとせず若しくはできない場合を考慮しなければならない。都市は最新技術を活用して企業に用地を提供し、企業が生産できるようにしなければならない。将来、どれだけの雇用の場を確保し、どれだけの用地をそのために確保するかは、土地利用計画の役割の一つである。

vii 住民のモビリティの確保

土地利用計画は、自動車交通の回避や減少にも貢献しうる。土地利用計画で、公共交通基盤を考慮し、都市整備に当たって、子どもや働き手、消費者といった様々な住民のモビリティを確保することは、各地区の質を向上させる。

以上の土地利用計画の様々な目標は、相互に対立する場合がある。策定手続の過程で、現況調査と将来の土地利用見通し、需要予測を行い、土地利用計画の基礎資料としているが、様々な利害は相互に衡量しなければならない。

(4) 土地利用計画から地区詳細計画の策定につなげるための地区整備計画の策定

土地利用計画2020発効後の2007年7月、フライブルク市議会は、地区整備計画を策定していくことを決定した。土地利用計画では、新たな住宅地開発を予定しているが、地区整備計画は、地区としての整備方針を明らかにし、地区詳細計画の策定につなげていこうとするものである。ここでも、公開参加が重要な役割を担っている。様々ないさかいを

事前に解消し、地区詳細計画に向けて合意形成を図っていこうというものである。2007-2008年にツェーリングゲン (Zähringen) 地区で、2008-2009年にハスラッハ (Haslach) 地区で市民参加のもとで策定が行われた。市議会は2008年6月にはツェーリングゲンの計画を、2009年7月にはハスラッハ地区の計画を決定した。

その後、地区整備計画の簡易版として地区整備指針 (Stadtteileitlinien) の策定が進められている。

文中に掲げたもののほか参考文献

- ・ Deutscher Städtetag (ドイツ都市会議) ホームページ <http://www.staedtetag.de/>
- ・ Regionalverband Ruhr (ルール地域連合) ホームページ <http://www.metropol Ruhr.de/>
- ・ Regionalverband FrankfurtRheinMain (フランクフルト都市圏広域連合) ホームページ <http://www.region-frankfurt.de/>
- ・ Wolfgang Haus, Rudolf Schäfer, Gerd Schmidt-Eichstaedt (eds.), (1986) Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden, Meyers Lexikonverlag ※ドイツの都市・郡・市町村の仕組み
- ・ 姥浦道生・森田真弘・馬場美智子 (2008), 「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究：ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として」, 国土交通政策研究, (81), 国土交通省国土交通政策研究所
- ・ 辻保人・森田康夫・山田直也・鈴木学 (2000), 「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究：欧州 (独・英・仏・伊) の国土計画・土地利用規則と風景保全」, 建設省建設政策研究センター
- ・ 小林浩二 (1992), 『激動の統合ドイツ：都市と農村の変化と課題』, 古今書院
- ・ 頼あゆみ・丸茂悠 (2006), 「ドイツ、フランス、オランダの郊外の土地利用コントロールに関する研究：我が国の人口減少社会における土地利用コントロールに向けて」, 国土交通政策研究, (67), 国土交通省国土交通政策研究所
- ・ 高橋寿一 (2001), 『農地転用論：ドイツにおける農地の計画的保全と都市』, 東京大学出版会
- ・ 山田宏 (2006), 「都市・農村における土地利用の計画と規制」, 立法と調査, (254), pp.89-99, 参議院事務局

諸外国の農村・自然環境保全の特徴

日本ではコンパクトな都市構造への転換をめざしているが、それは同時に、計画的に扱う地域を広域にする必要性を顕在化させる。そのような中で、都市と農村の課題を相互に補いつつ緩和していく、一体的な整備手法の必要性が指摘されている。そのための議論の助けとして、「保全」の概念、手法や課題を再検討することを目的に、本稿ではイギリスとドイツの農村・自然環境保全の制度の展開、取組みの特徴を取りまとめ、保全制度構築に向けた課題、我が国独自の取組みの必要性を議論する。

筑波大学システム情報系教授
村上 暁信

はじめに

環境問題の深刻化や人口減少・少子高齢化という大きな社会変革を迎え、都市自治体は各々の実情に応じた土地利用計画を策定し、持続可能なまちづくりを推進していく必要に迫られている。持続可能なまちづくりの議論において、近年特に話題になることが多いのが都市－農村関係の再構築である。多くの都市自治体ではコンパクトな都市構造への転換をめざしているが、それは同時に、計画的に扱う地域を広域にする必要性を顕在化させる。都市と農村を一体的に捉え、両者の課題を相互に補いつつ緩和し、安定的な都市生活と農業を含めた産業の振興、農村の活性化を、コンパクトシティ政策の中で実現させていく必要がある。そのための議論の助けとして、「保全」の概念、手法や課題を再検討することは重要な作業といえるだろう。かつては都市＝開発、農村＝保全という単純化した関係だったが、今日では相互補完的な一体化論が求められている。相互補完的な意味からの「保全」の意味、その対象は、かつての「保全」のそれらとは異なるべきものといえるだろう。

人口の減少が事実として明らかになるまで、特に戦後の我が国では都市の急速な拡大・膨張が進んだ。その過程では、開発と保全は対立軸として位置づけられており、農地や自然環境をいかに都市の拡大から守るかが、農村側の主要な課題であった。同時に、農政においては農業の近代化を進めることで、農家所得の向上をめざしてきた。今日の農業・農村の位置づけとは異なり、農地や自然をめぐる議論は、常に「都市」や「開発」に対抗するものとして位置づけられてきており、社会で醸成されたその空気感は、都市自治体の政策、計画、事業に色濃く反映されてきたといえる。しかし前記のように、今日では都市と農村の一体的な計画論が特に強く求められるようになってきている。この背景には、都市の縮退を進めることで、結果的に置いていかれる農村の扱いを検討する必要性が生じたということがある。しかしそれだけではない。農地は単に食料を生産するだけでなく、様々な環境保全機能、国土保全機能を有している。集落と一体となって残る農地や樹林地などで形成される空間は、それが地域環境の骨格となる緑地、オープン

スペースとして機能している。地球温暖化をはじめとする環境問題への対処が都市自治体に強く求められることで、このような農地や農村に存在する自然環境を地域保全につなげる方法が必要になっているのである。しかし、都市対農村という対立軸の中で展開してきた政策や計画論では、このような新しい一体

表4-5-1 国土の土地利用比率の比較 (%)

	農地	森林	その他
日本	12.5	68.5	19.0
イギリス	71.0	11.9	17.1
ドイツ	48.0	31.8	20.2
フランス	52.7	29.2	18.1
オランダ	55.1	10.8	34.1
アメリカ	44.5	33.3	22.2

出典：The World Factbook (Central Intelligence Agency, USA)
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2097.html#ja>

化の議論に応えることができない。新たな都市農村の一体的な地域整備手法の確立が強く求められているのである。

欧米の先進諸国に目を向けると、日本よりも早い段階で国土保全の観点からの農地・農村の保全に関する議論が進められてきた。表4-5-1は、国土に占める農地面積、森林面積、その他（市街地等）面積の比率を示したものである。日本の農地は国土の12.5%しか占めていない一方で、ドイツ、フランス、イギリス、オランダなどの国々では48.0～71.0%を占めている。面積的にも、国土保全を考える上では農地を扱う土壌があるのである。これらの国々では、いずれも特徴的な土地利用コントロール手法を有しており、農地保全と良好な市街地空間の両立をめざしている。

そこで本稿においては、ドイツとイギリスを取り上げて、それぞれの都市計画制度、郊外における土地利用コントロールの手法、農地保全の歴史を取りまとめる。その上で、今日の我が国の課題からこれらの特性を議論する。

なお、諸外国の土地利用計画制度や農地保全策等については数多くの国内研究、報告書が出されている。本稿でもこれらの文献を参照しつつ議論を進めていく。

1 イギリスの計画制度

(1) 都市計画制度の特徴

イギリスの都市計画に関連する法律は、1990年の統合法が中心となっている。1990年統合法は単一の法律ではなく、「1990 都市・農村計画法」「1990 計画（登録建造物及び保存地区）法」「1990 計画（危険物）法」「1990 計画（改正に伴う規定）法」の4つの法律から成り立っている。イギリスの都市計画では、将来の望ましい都市像、土地利用計画をディベロップメントプランで示し、その実現のために個別開発を計画許可（Planning Permission、開発許可）によってコントロールするという構造となっている。

2004年には計画・強制収用法（the Planning and Compulsory Purchase Act 2004）が成立し、これによって、ディベロップメントプランは地域空間戦略 Regional Space Strategies (RSS) と地方開発フレームワーク Local Development Framework (LDF) の2層構造に再編された。

イギリスの都市計画は、地方自治体に依存するところが大きい。中央政府は、地方計画団体 Regional Planning Body（地方計画団体は中央政府と地方自治体の間に位置する）及び自治体に対して計画政策声明などの各種指針を出す。地方計画団体は、計画政策声明を上位方針として、ディベロップメントプランのうち上位計画である地域空間戦略を策定していく。ディベロップメントプランは2層構造になっており、そのうち下位計画となる地方開発フレームワークは自治体が策定する。ディベロップメントプランは、マスタープランとしての位置づけを持つものである。自治体がディベロップメントプランに基づいて、個別開発行為を許可、規制することが都市計画の基本的な手法となっている。地方開発フ

レームワーク、開発許可など、地域の都市計画についてもすべて自治体に権限があり、土地利用計画は、地方開発フレームワークに示される。

農地や自然環境の保全においては、計画対象にどの範囲が含まれるかが重要になるが、イギリスでは自治体の全域が都市計画の対象区域となっている。したがって、国土全体がいずれかの自治体の計画対象区域に含まれているといえる。

イギリスの都市計画は、原則として「許可」制度をとっており、開発許可は土地利用計画と並んで、イギリス都市計画の最重要事項になっている。地方自治体の計画に基づかなければ、いかなる開発行為も許可されない。開発規制の概念は広く、建築物の用途や形態規制も含まれる。ゾーニングではなく、開発行為の個別審査による許可制度となっている。このようなフレームのもとに、農地や森林などでの開発も抑制され、自然環境の保全が可能となっている。

(2) イギリスにおける農地・自然環境保全

19世紀前半にかけて進展した産業革命は、イギリスの産業構造と産業立地に大きな変化をもたらし、農村から都市への人口流入をもたらした。過度な人口集中が様々な都市問題を深刻化させるようになり、その解決が模索されるようになった。そして都市計画を法制度として整備すべきとの機運が急速に高まり、1909年に都市計画及び住宅法（the Housing, Town Planning, etc. Act）が制定された。しかし1909年法はその対象域が既存の都市域に限定されていた。その後、交通機関の急速な発達によって郊外での開発と郊外の環境破壊が大きな問題となったが、1909年法では対応できなくなっていった。そして増大する郊外開発に対処するため、1932年、都市及び農村計画法（Town and Country Planning Act）が制定された。1932年法はそれまで都市域のみを対象としていた計画を農村地域や自然地域も含めた全国土へと広げた。この法律により都市と農村を一体的に扱う土台が作られたのである。都市だけを対象にした法律から都市と農村を対象にした法律への改正は、CPRE（the Council for the Preservation of Rural England、その後 the Council for the Protection of Rural England に改称）という団体の強力な後押しによって実現された。この団体の創設者はグレーターロンドンプランで知られるパトリック・アーバークロンビーである。CPREは主に都市の知識層で構成され、イギリスの美しい田園景観を守ることを主張した。都市住民の側から農村を美しいものとして捉え、保全すべきとしたのである。このCPREの見方は、イギリスにおいては広く一般的に支持されるものであり、そのようなイギリス人に共通する農村保全の意識、価値観が都市計画を都市農村計画に展開させたのである。このような農村の捉え方はその後も関連計画制度の展開に大きな影響を持った。1941年にはスコット委員会（The Scott Report of the Committee on Land Utilization in Rural Areas）が創設され、大都市成長の制御とグリーン・ベルト、国立公園・自然保護地域の創設、農業の公的支援といった課題が広く検討された。スコット委員会では、農家は田園景観を守る庭師であると位置づけ、また、「イ

ギリス田園部の美しさは人の手によって作られている。・・・その魅力と特徴を保とうとすれば（伝統的な複合）農業をつづけるしかない。・・・農業を維持する経済的、社会的、また戦略的な理由がない場合であっても、農業は、田園部を伝統的な姿のままを守る、もっとも安価で唯一の方法である」との認識を示し、田園部を都市開発から守る姿勢を強めた。

国土利用に関する立法が1909年に始まったのに対し、農業政策、農地政策については基本的な方針が長く定められていなかったが、1947年には農業法が制定された。農業法が目的としたのは国内農業の安定と効率化であった。その中核をなしたのは、農産物の価格安定化政策であり、農業の相対所得を高め国際競争力の向上に寄与し、穀物自給率の向上に役立った。

この時期には土地の農業的利用と都市的利用との調整を図ることがより重要な課題となった。この課題に対処するためには、都市側からの単純化された田園保全の思想ではなく、農村側からの農業保全の発想も必要となる。すなわち、開発計画において農地の転用が求められる際にどの農地なら転用してさしつかえないかを判断できる客観的資料が求められるようになったのである。そこで1966年に土地分級という考え方が導入され、農地は5段階に区分された。この資料は、イギリス農漁業食糧省農地局によって作成され、優良農地である1、2級の農地は開発規制の対象として厳しく保全されることとなった。なお、都市・農村計画法のもと、3、4、5級についても転用には許可が必要とされた。土地分級に当たっての判定基準は、作物生産に影響のある不変的な土地の物理的特質であり、立地、土壌、気象を考慮して判断がなされた。同時に物理的分級を補完するものとして、土地の生産性を経済的に示す尺度も導入された。

1970年代に入るとイギリスの戦後農業政策は環境問題と過剰農産物の問題に直面するようになり、環境政策と産業政策の双方から転換を迫られるようになった。田園地域委員会（Countryside Commission）は『新しい農業景観』（1974年）をはじめ、この時期には田園景観の劣化が各所で指摘されるようになった。高投入・高収益を目的とする合理的農業を押し進めた結果、田園地域の景観が大きく変化したのである。圃場の規模拡大のために、田園景観を特徴づける生け垣が撤去され、また多くの樹木が消失した。さらに生け垣や樹木の消失は、田園景観の破壊にとどまらず、田園地域の生態系の破壊に繋がった。1978年のストラット報告書が「農業が景観と自然保護に悪影響を及ぼしていることは明らかである」としたように、農業の位置づけが田園景観を守るものから破壊するものへと変化したのである。同時に、価格と市場を保障されたイギリス農業は生産過剰となり、農業政策自体も見直しを迫られるようになった。

1980年代に入ると環境問題への意識がより一層強められるようになり、1986年には農業法が改正された。1986年改正により、1947年法以来の食糧増産目的から、①持続可能な安定した農業の確立（高生産性追求の農業から、環境に配慮した環境農業への転換）、②環境・景観保全と野生植物保護、③農村の多様化（農村レクリエーション振興、

地域の活性化) という複合目的への転換をめざすようになった。また1987年には田園地域委員会が、田園地域の将来像に関して『田園地域の新たな可能性 (New Opportunities for the Countryside)』を刊行し、新たな田園地域実現のためにマネジメントの必要性を強く主張した。

こうした動きの中で、環境省により「休耕地追加補助計画」「新森林計画」「コミュニティ林計画」などが出された。農漁業食糧省からは、「環境保全型農業地区」「農場植林計画 (Farm Woodland Scheme)」などの政策が出されている。環境保全型農業地区 (ESAs: Environmentally Sensitive Areas Scheme) 制度では、指定地区内の農業者で、環境に配慮した農業 (伝統農業による景観・野生生物の保全、低投入低生産型農業の推奨、過剰農産物の生産抑制) を行うとき、政府から所得保障を受けられることが規定された。そして景観・野生生物の保全によりグリーン・ツーリズムなどを通じて、広く田園地域が国民の資産として適切に活用されることがめざされた。また、これ以降は土地利用コントロールと所得保障がメニューで示され、農家は協議 (negotiation) に参加して適切な土地管理方法を計画し、実践する役割を担うようになった。

さらにイギリスでは、田園調査委員会、自然協議会、自然保護振興協会、農村開発委員会、共有地・公開地・遊歩道保全協会といった多種多様な公的委員会、私的なボランティア活動が農村地域の運営、管理を支えている。これらの各種組織によって様々なレポートや評価結果、ガイドラインが提示され、多くの資料をもとに関係者間の議論がなされ、農村地域での土地利用、活用、保全が形作られている。

2 ドイツの計画制度

(1) 都市計画制度の特徴

ドイツの都市計画には、市町村全域を対象としたFプラン (Flächennutzungsplan: 土地利用計画) と、市町村域の一部の地区を対象としたBプラン (Bebauungsplan: 地区詳細計画) があり、FプランとBプランによる2段階の建築誘導計画 (Bauleitplan) のシステムを基本としている。FプランとBプランは自治体が策定する計画であり、連担市街地と外部地域は土地利用の状況を示すものである。Fプランには用途を示した範囲が描かれるが、土地利用を直接規制するものではない。Bプランは、範囲を限定した土地利用計画であり、用途や具体の開発内容等の詳細な規定を定めて、土地利用を直接規制する。Bプラン策定区域以外は、土地利用の現況から、連担市街地と外部地域に分けられる。連担市街地は、Bプラン策定区域以外で、建物が連続し、建築物が一定量集合している土地であり、既存市街地がこれに当たる。連担市街地では、敷地の周囲に既に建っている建築物と同レベルの建設が認められる。外部地域は、Bプラン策定区域・連担市街地以外を指し、都市や集落以外の宅地としての利用がなされていない地域であり、連担市街地の周辺に広がるすべての空間が該当する。外部地域における建設は原則禁止となっている。連

担市街地、外部地域ともに、現状の土地利用を大きく変える場合には、Bプランを策定する必要がある。

原則として新たな建設が禁止されている外部地域で建設を行う場合には、Bプランを策定するか、外部地域における建設を行うことができる条件を定めた建設法典34条4項又は35条の規定を適用することになる。34条4項は外部地域を連担市街地とみなすことができるなどの連担市街地化条例に関するもので、35条には外部地域における詳細な建設許可基準が定められている。

(2) ドイツにおける農地・自然環境保全

ドイツの農村整備では、農業生産だけでなく、居住や雇用、さらに重要な点として環境を含め、総合的に農村空間の形成をめざしている。現在の農村整備に関わる計画制度としては、農地には農地整備法（Flurbereinigungsgesetz）による農地整備計画、そして集落部では建築誘導計画がある。農地整備計画は、農地整備区域内のすべての土地を対象としており、区域内の道路や農業施設などに関する計画のほか、集落区域についても換地を行うことができる。建築誘導計画は、FプランとBプランからなるが、農地整備計画と建築誘導計画は連携を図ることがそれぞれの法律に規定されている。これらを基本として、農村集落の環境の質向上をめざすための制度として、村落更新（Dorferneuerung）が実施される。村落更新は、住宅や道路、排水路、公共施設などのインフラ整備に加えて、村落の伝統と個性を尊重した発展を促すことが特徴であり、農地整備とともに行われることが多い。また自然保護法の制定以後は、生態系の保全や創造も村落更新の中で重要な位置づけとなっている。

生態系を考慮した計画としては、市町村の区域を対象としたランドスケープ計画（Landschaftsplan）があり、農地整備計画と建築誘導計画は、ランドスケープ計画を考慮しなければならないと規定されている。このランドスケープ計画は、Fプランと対応するものである。農地整備計画では農地生態系を保全するための計画が併せて立てられる。地区レベルにおいては、Bプランに対応する計画として、ランドスケープ計画の下位計画である緑地整備計画（Grünordnungsplan）が策定される。

ドイツでも農村整備や自然環境保全に関わる計画制度は、時代とともに変化してきており、戦後の変化をまとめると、以下のように特徴づけられる。

1950～1960年代は、農村整備の主要な課題が食糧増産から競争力の強化へと変化した時代である。この時期には農業生産性を高めるための農村の構造改善が行われた。1953年には農地整備法が制定され、それに基づいて耕地整理、圃場の大規模化、農業の機械化が進められた。農村におけるランドスケープ保全という概念は、土壌、水など農業生産に直結した管渠条件の向上を目的としたものであった。また計画制度が未整備であり、財政も不足していたことから、ランドスケープ保全の範囲は限定されていた。1960年前後には、農村集落の生活環境の整備に関心が向けられ、村落更新が始まっている。

1970年代には、農村環境の保全への意識の高まりと、それに関わる法制度の整備によって、農村整備においても生態系保全の視点が含まれるようになった。この時期に高度経済成長から一転して低成長時代に突入し、農業分野では過剰生産により農産物価格の低下が問題となった。農村では雇用や収入の不足とそれによる労働人口の都市への流入が進み、地域活力の低下が深刻化した。都市近郊の農村では、良好な住環境を求めて都市住民が農村に移住するようになり、農村での開発調整の必要性が生じたが、財政的には十分な体制になかった。そのため、農村全体が荒廃の危機にさらされるようになった。一方で、都市においても工業化による環境破壊や公害問題の発生が進行したことから、1971年の環境基本構想の策定を契機として、環境問題が空間整備の重要課題として議論されるようになった。

またランドスケープ計画は1960年代から各州で法制化が進み、1976年には連邦レベルで自然保護とランドスケープ保全に関する法律（連邦自然保護法）が制定された。この立法を契機に全国的なビオトープ調査が開始された。ビオトープとは、空間的に区分することが可能な、ある特定の生態系が認められる地域の範囲を指す。全国調査では、植物社会学などの生態学的な調査を経てビオトープ・マップが作成された。

同じ時期に農地整備法が改正され、環境保全が農地整備の中に明確に位置づけられるようになった。「農林業における生産条件及び労働条件の改善」と「土地改良」と並んで、新たに「農村開発の促進」も加えられ、農地整備の手続きの中で村落更新を行うことが容易となった。さらに「道路及び水利計画」が「ランドスケープ保全に関する付随計画を伴う道路及び水利計画」に変更され、ランドスケープ保全のための用地の確保も農地整備事業の対象となった。これらを通じて、農村整備において生態系保全が必須の要件となった。

1980年代から1990年代には、EU全体の農業生産抑制の計画が強まり、農業の主目的が食糧生産だけでなく、生態系の保護・保全に拡大した。居住・保養空間としての農村の役割が評価されるようになり、多機能空間としての農村を生かし、生態系の保全に重点を置いた計画が推進されるようになった。種とビオトープ保護が盛んになったのもこの時期である。1986年には連邦自然保護法が改正され、すべての公共事業を規制する法となった。自然保護法の侵害規定によって、農地整備の際に、代償ミティゲーションを行う必要も生じた。侵害規定は1993年の連邦自然保護法の改正によって、建設法典に対する適用も強化された。建設基本計画の作成、変更によって自然とランドスケープの改変が予想される場合には、それを代償するための措置を建設基本計画の中で検討しなくてはならなくなった。これらの改正は、農村集落の計画における生態系保全の位置づけを強化した。

農村整備においてランドスケープ保全を実現するためには、制度的な裏付けとともに、確立した手法が必要である。生態学的な観点からランドスケープを保全する手法としては、種とビオトープの保護が挙げられる。ビオトープを保全することで、そこに生息する生物種も保護される。しかし生物の中には、その生息地として異なるタイプのビオトープを必要とするものがあり、単一のビオトープを保護するだけでなく、異なるビオトープを結合

させることが生態系全体の保全に繋がる。そのため、農地整備では個々のビオトープを保全するだけでなく、それらを繋ぐための措置が必要となる。ビオトープの結合においては、重要なビオトープ、孤立したビオトープ、森などの大きな生物生息地などが相互に結び付けられる。具体的には道路や水路沿いの緑化のように線的な構造物を利用する方法や、10m程度の植栽の帯を設けて結合させるといった方法が採用されている。実際の実践では、2つ以上の生態学的、空間的に孤立した分布地域を、土地利用の粗放化、道路沿いや畦などへの植栽によって連続性を確保する方法も用いられている。特に、農地整備においてビオトープを結合させる場合には、換地によって必要な土地が捻出される。その際、休耕地や土地条件の悪い農地がビオトープ結合のための用地に用いられることが多い。

ドイツでは相互に連携した農地、集落、生態系に関する計画体系が整備されていることが総合的な農村整備を可能にしている。特に戦後の計画制度の変遷の中で、農村整備における生態系の保全は、その重要度を高めている。

3 日本の課題から見たイギリス、ドイツの保全制度の特徴

我が国の計画制度、特に農地や自然環境の保全に関連する制度と比較した際に、イギリス・ドイツの計画制度の大きな特徴として、まず、開発行為が基本的に規制されており、計画がない限りは開発行為が発生しないことが制度上担保されていることがある。計画がない限りは開発行為が許可されないという制度は、イギリスやドイツに限ったものではなく多くの国で採用されているものである。むしろ、基本となる計画がなくとも開発行為が認められ得る日本の制度のほうが珍しい。各所で指摘されるように、この違いは今後の日本の制度を考える上でもっとも重要な点となるであろう。

その上で、両国の農業政策の展開を見ると、いずれも戦後の食糧増産、競争力強化を推進した時代を経て、国土保全に資する環境保全型農業の推進、農村に存在する自然生態系の保全を指向するようになり、その姿勢が土地利用計画制度に位置づけられるようになったことは、日本にとって重要な意味を持つ。それを可能にしたのは、常に社会情勢の変化に合わせて計画制度の主題を見直し、変更する柔軟性であるといえるだろう。ヨーロッパという大きな共同体の中にあるという地理的特徴もあるが、基本となるテーマを議論し、制度の見直しに対応する姿勢は日本にとって参照すべき点だといえる。さらにその方針転換を既存の制度の中に適用し、適切な空間計画に繋げている。農村に関与するというモチベーションは、イギリスではアメニティや田園景観保全という発想があり、ドイツでは早くから自然保護に関する問題意識を深めてきたという点で背景の違いがあるが、農村の土地利用だけでなくマネジメントの重要性に軸足を移す中で土地利用と活用のメニューを統合し、多様なステークホルダーを巻き込んで農村環境や自然環境保全に取り組んでいるイギリスや、ランドスケープ計画を既存の計画に入れ込んだドイツなど、それぞれの工夫の中で空間計画を包含する形で保全に取り組んでいるといえる。我が国では農村環境、自然

環境保全の計画が出されても、多くの場合で土地利用計画とは交わらずに独自の政策としてだけ展開している状況にあり、イギリスやドイツとは大きな違いがあるといえる。我が国でも農業政策の方針は、時代の変化を追従しようとしてきている。1961年の農業基本法では日本の農業を近代化、大規模化して効率向上をめざしてきたのに対して、1999年の食料・農業・農村基本法では農地の多面的機能を重視するという考え方を導入している。しかし、実際の農業地域をカバーする「農業振興地域の整備に関する法律」では、農地の多面的機能をどのように評価するかが示されておらず、単に耕作が続く農地では多面的機能が発揮されているはずだという前提で運用がなされており、1999年改正の前後で環境保全という点で大きな違いが見られない。その意味で、農業政策の方針転換を空間計画に繋げている両国の取組みには学ぶ点が多い。

もう一つの重要な点は、具体的な土地環境評価手法の存在である。農村や自然環境保全においては、保全の考え方を議論する上での方針を得る必要があるが、そのためにはまず農村・自然環境を構成する「土地」に対する客観的な環境評価が欠かせない。この点についてもイギリスやドイツでは手法の整備が進んでいる。イギリスでは農地保全において土地分級の考え方を導入している。土地分級はイギリスに限った手法ではなく、世界各地で使われているものであるが、土地利用に関する計画策定に使用されている点で特徴がある。またドイツではビオトープ・マップがランドスケープ計画の策定において参照されているが、ビオトープ・マップの作成は、生態系を基準とした土地の分類方法といえるものである。このように、土地の特性に対する科学的な評価が計画に反映されていることは、環境保全を実現していく上で大変重要なものといえる。日本でも土地分級手法は存在し、都道府県域について土地利用基本計画の策定のための五地域区分に際して、土地分級の考え方が利用されている例がある。しかしそのような事例でも、下位の農業地域における計画では参照されることがない。今後我が国においては、このような土地の科学的分析結果の蓄積と、空間計画への紐付けが環境保全の推進には必須であるといえる。

最後に、イギリス・ドイツと日本の課題の違いについても言及したい。イギリス、ドイツでは日本からみると学ぶ点の多い農村環境保全、自然環境保全の制度を有しているが、そこでめざされている保全は、現況の保全であることに特徴がある。現存する農村環境や自然環境は保全すべき対象であり、現状をいかに残すかに主眼が置かれている。これに対して我が国が現在抱えている問題は少し異なっている。人口減少が進む中で、農村の環境はその担い手を失いつつあり、そのまま維持することは不可能である。特に、自然生態系に目を向ければ、我が国の生物多様性は、農地や、あぜ道・水路・溜池などの農業インフラ、さらに農村に存在する里山など、人の手で管理されることで形成された生物相に特徴がある。これらの二次的自然に形成される生態系の希少性が極めて高く評価されている中で、人口減少と都市縮退により管理維持が不可能な場所が増えていっている。そのため、希少性を認めつつも、二次的自然の再自然化と、残された人的資源を投入すべき保全すべき二次的自然の峻別が必要になる。農家数が減少し、農業インフラの更新や維持に投入で

きる財政的余力が小さくなることを考えても、今後は都市縮退だけでなく、農村の再整理と選択が必要になってくる。さらに、自然災害が頻発する我が国では、水田の洪水防止効果に代表されるように、農地や農村の自然が持つ防災機能は都市の安全性確保において欠くことのできない視点である。したがって、都市における人命と財産の保護のために、農村の選択的配置と適切な維持管理は重要な課題である。人口の減少と都市のコンパクト化という変化の中で、どのような農地や農村の自然環境を保全し、どこは管理を放棄して再自然化していくのかについては、イギリスやドイツ以上に戦略的に取り組んでいかなければいけない。また、イギリスやドイツではもともと都市と農村の境界が明確であるのに対して、我が国では都市と農地が混在しているという分布の特徴もある。農地が混在した地域でいかに土地利用を整えていくことが、都市住民のアメニティ向上にも、自然環境保護の点でも最適なのかを考えていく必要がある。先進国でいち早く人口減少に直面している中で、最適な都市の活性化と農村環境保全のベストミックスを模索していくことが急務である。

第Ⅴ部

土地利用行政に関する アンケート調査結果

土地利用行政に関するアンケート調査結果

公益財団法人 日本都市センター

1. アンケート調査実施概要

本研究会では下記の概要にて「土地利用行政に関するアンケート調査」を実施した。

- (1) 調査対象：全国813市区（※2016年9月時点）
- (2) 調査期間：2016年9月23日～10月14日
- (3) 回収方法：企画政策担当部局を対象に郵送 メール・FAXにて回収
- (4) 回収率：573市区/813市区=70.5%（11月1日時点）
- (5) 質問項目：下表に示すとおり

		設問番号	内容	回答方法	
総合的 政策方針・ 土地利用行政全般	重点政策等	Q1	重点的な政策・課題	複数選択式	
		Q2	土地利用に関する計画策定・政策形成に当たっての重点項目	複数選択式	
		Q3	土地利用に関する計画・政策の実効性確保	複数選択式	
		Q4	土地利用に係る分野横断的な課題	複数選択式	
	制度（現状）	Q5	土地利用に関する独自条例の制定状況	二者択一	
		SQ1	土地利用条例名・類型	事例列挙	
	実態	Q6	法律に基づく市町村計画の策定状況	項目別 Yes/No	
		Q7	計画白地等での課題発生状況	項目別 4段階評価	
	ガバナンス	SQ1	計画白地等での課題事例	事例列挙	
		Q8	土地利用行政における国・都道府県に関する課題	項目別 4段階評価	
		Q9	土地利用担当部署の組織的課題	項目別 4段階評価	
		Q10	土地利用担当部署間の調整	一択	
制度	SQ1	担当部署間調整の根拠	一択		
	Q11	土地利用に係る法制度の課題	項目別 4段階評価		
都市計画分野	実態	Q12	望ましい土地利用に係る一体的な法制度・法体系の内容	自由記述	
		Q13	都市計画担当部署の職員数	数値回答	
	重点	Q14	都市計画分野に係る重点的な政策・課題	項目別 4段階評価	
		Q15	都市計画図の近年の変更・見直しの実績／予定	項目別 Yes/No	
		現状把握	SQ1	都市計画区域・準都市計画区域の変更・見直し	項目別 Yes/No+ 複数選択
			SQ2	区域区分（線引き）等の変更・見直し	項目別 Yes/No+ 複数選択
	SQ3		地域地区（用途地域）／建蔽・容積の変更・見直し	数値回答+事例列挙	
	課題	Q16	都市計画関連法令についての課題	項目別 4段階評価	
農地等分野	重点	Q17	農業・林業等に係る重点的な政策・課題	項目別 4段階評価	
		Q18	農地関連の土地利用規制等の近年の見直し実績／予定	項目別 Yes/No	
	現状把握	SQ1	農業振興地域の変更・見直し	項目別 Yes/No+ 複数選択	
		SQ2	農用地区域の変更・見直し	数値回答+事例列挙	
		課題	Q19	現行の農地関連法令についての課題	項目別 4段階評価

2. 回答概要抜粋

本アンケートの回答のうち、提言に関係が深い設問について、「重要」あるいは「当てはまる」という回答が多かった項目の割合を抜粋して以下の表に示す。

※ Q3・4は重要な順に3つまで回答、Q12は自由回答、その他は「当てはまる」～「当てはまらない」の4段階評価で回答。

※表中の数値は、左は「最も重要」～「3番目に重要」あるいは「当てはまる」・「やや当てはまる」の合計値、右はそのうち「最も重要」あるいは「当てはまる」の割合を示すものである。

(1) 土地利用をめぐる諸課題等		
◇土地利用に関する計画・政策の実効性確保のために重視していること (Q3) ※上位4つ		
・ 計画に定めた目標像を関係部署間で共有し、連携して実現を図ること	77.2%	22.1%
・ 計画や政策の内容について住民の合意形成を図ること	70.9%	44.8%
・ 計画に定めた目標像を住民と共有すること	56.0%	16.4%
・ 計画や政策の内容の実現が土地利用規制に係る許認可制度等によって法的に担保されていること	31.2%	9.6%
◇土地利用に係る分野横断的な課題 (Q4) ※上位4つ		
・ 空き家・空き地・耕作放棄地などの低未利用地の増加への対応	72.4%	29.8%
・ 公共施設の再配置との調整	51.3%	21.2%
・ 公共交通政策との連係	50.1%	15.0%
・ 農林業等、産業政策との連係	43.9%	16.6%
◇都市計画分野に係る重点的な政策・課題 (Q14) ※上位4つ+「当てはまる」上位1つ		
・ 大規模災害に備える／安心・安全のまちづくり	90.7%	50.0%
・ 良好な景観の保全・創造	88.5%	47.8%
・ 都市再生・中心市街地の活性化	88.2%	55.9%
・ 地域公共交通の活性化	86.9%	50.2%
・ コンパクトなまちづくり	83.5%	59.1%
◇農業・林業等に係る重点的な政策・課題 (Q17) ※上位4つ+「当てはまる」上位1つ		
・ 地産地消・直販	91.6%	55.2%
・ 後継者の育成・都市部との人材交流	90.7%	53.7%
・ 優良農地の確保	89.8%	59.9%
・ 農林産品の高付加価値化・ブランド化	88.9%	57.9%
・ 獣害対策	87.0%	63.9%
◇計画白地等での課題発生状況 (Q7)		
①小規模な開発による虫食い化 ②大規模小売店舗などの進出 ③資材置き場の立地 ④廃棄物施設等の立地 ⑤土砂採取場の立地 ⑥残土処理場の立地 いわゆる「計画白地」等で①～⑥のいずれかが該当する都市自治体：54% (314市区) 具体的な課題事例：太陽光発電施設の立地 (農振白地等) 大規模商業施設の立地 (工業地域、準工業地域等) 住宅地の開発 (市街化調整区域、非線引き都市計画区域の用途未指定地域等)		

(2) 土地利用に係る法制度上の諸課題

◇土地利用に係る法制度の課題 (Q11) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位4つ)

・国土利用計画法上の <u>土地利用基本計画は形骸化</u> しており、上位計画として調整機能を果たしていない	45.3%	10.2%
・個別の規制法の基準を満たせば土地利用計画の立場からその <u>立地を規制することが難しい施設が存在する</u>	37.3%	9.7%
・分野別に運用していく過程で規制などの目的が相反する	34.3%	4.9%
・計画策定(ゾーニング)する主体と許認可 <u>権限を行使する主体が一致していない</u>	33.4%	6.9%

◇望ましい土地利用法制度に求められる内容 (Q12) ※自由記述 (概要)

- ・多様な地域特性に応じた弾力的な制度・運用、柔軟な対応が可能な仕組みが求められる
- ・都市自治体が権限・責任を担うことが必要
- ・国や都道府県が担うべき役割も重要

◇都市計画関連法令についての課題 (Q16) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位4つ)

・増加する空き地・空き家等の適切な管理が難しい	77.4%	30.3%
・大都市を前提としており <u>地方都市の実情を反映していない</u>	55.7%	18.7%
・ <u>人口減少・都市の縮退に対応した制度になっていない</u>	53.1%	14.7%
・ <u>土地利用規制の空白地における開発のコントロールができない</u>	36.9%	8.3%

◇農地関連法令についての課題 (Q19) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位4つ)

・増加する遊休農地・耕作放棄農地の適切な管理が難しい	87.2%	53.5%
・ <u>人口減少・農業従事者の減少に対応した制度になっていない</u>	78.6%	34.8%
・農用地の区域除外要件の厳格化により <u>農用地転用が難しくなっている</u>	59.0%	22.2%
・住民の意思を反映する仕組みが十分でない	54.5%	12.6%
※なお、「 <u>優良農地等の確保が事実上困難であること</u> 」とする回答も49.8% (うち「当てはまる」11.9%) あった。		

(3) 土地利用担当部署における諸課題

◇土地利用担当部署の組織的課題 (Q9) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位3つ)

・職員の専門性や能力の不足	71.2%	19.1%
・職員数の不足	67.0%	20.8%
・研修等、職員の能力向上手法・機会の不足	66.5%	13.4%

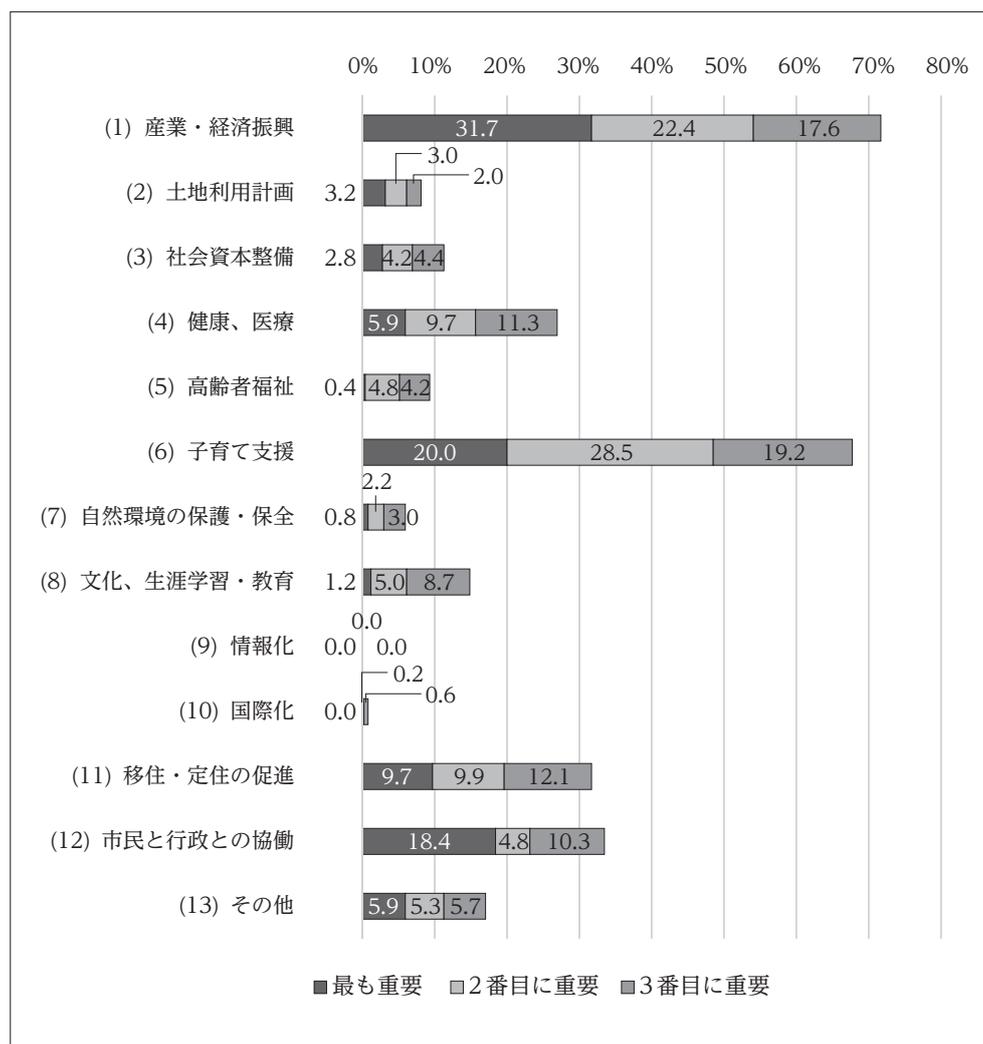
3. 設問別回答概要（単純集計・分析）

Q 1. 市区における重点的な政策・課題【土地利用以外を含めた全般的な政策】

・設問

貴市区の総合的な政策方針（基本構想・基本計画等）において特に重点を置いて推進している、あるいは重要な課題としている政策は何ですか。次のうちから、重要な順に3つまで選択してください。

・集計結果（有効回答数＝505）



・結果概要

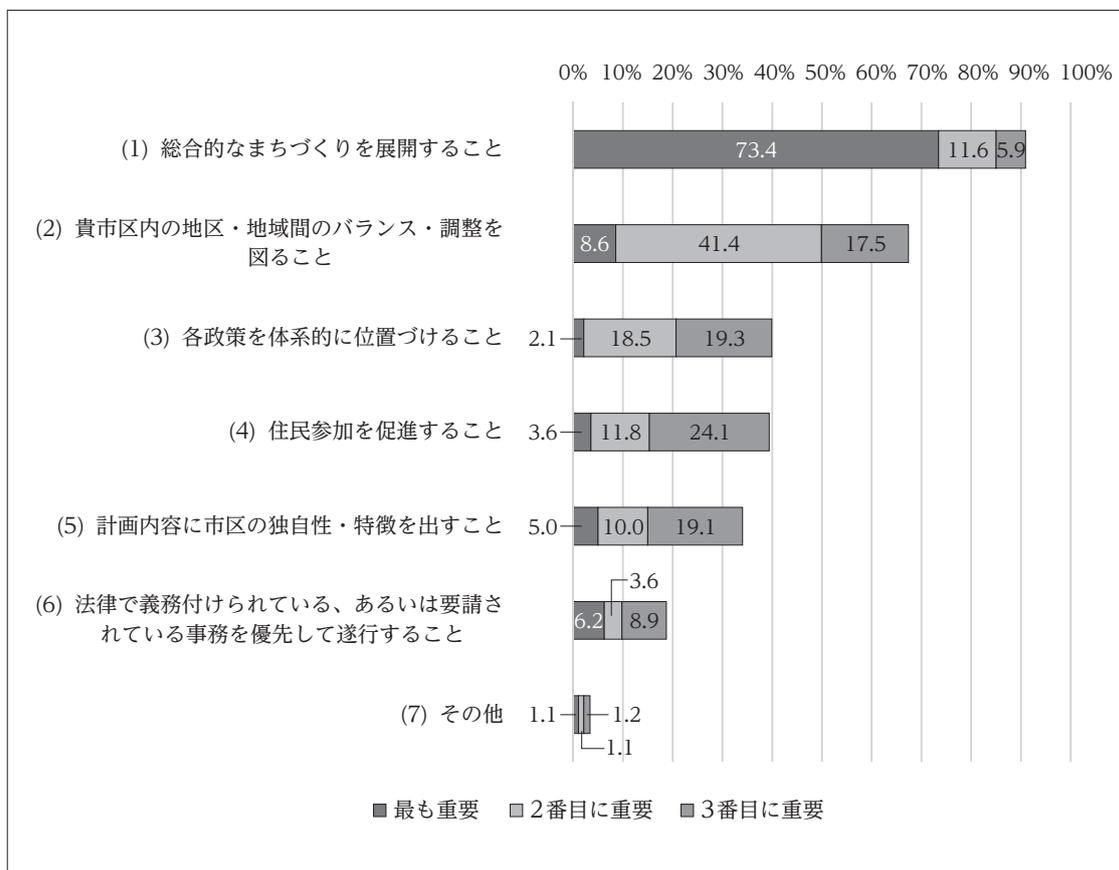
優先順位をつけられないとして回答いただけなかった自治体があり、有効回答数が若干少ない。特に「1. 産業・経済振興」、「6. 子育て支援」を重要な課題として挙げる自治体が多く、最も～3番目に重要な累計で70%程度に達するのに対し、土地利用計画や社会資本整備は相対的に優先度が低く、3番目までの累計でも10%前後となっている。

Q2. 土地利用に関する計画策定・政策形成に当たっての重点項目

・設問

土地利用に関する計画策定や政策形成をする上で、どのようなことを重視していますか。次のうちから、重要な順に3つまで選択してください。

・集計結果（有効回答数＝561）



・結果概要

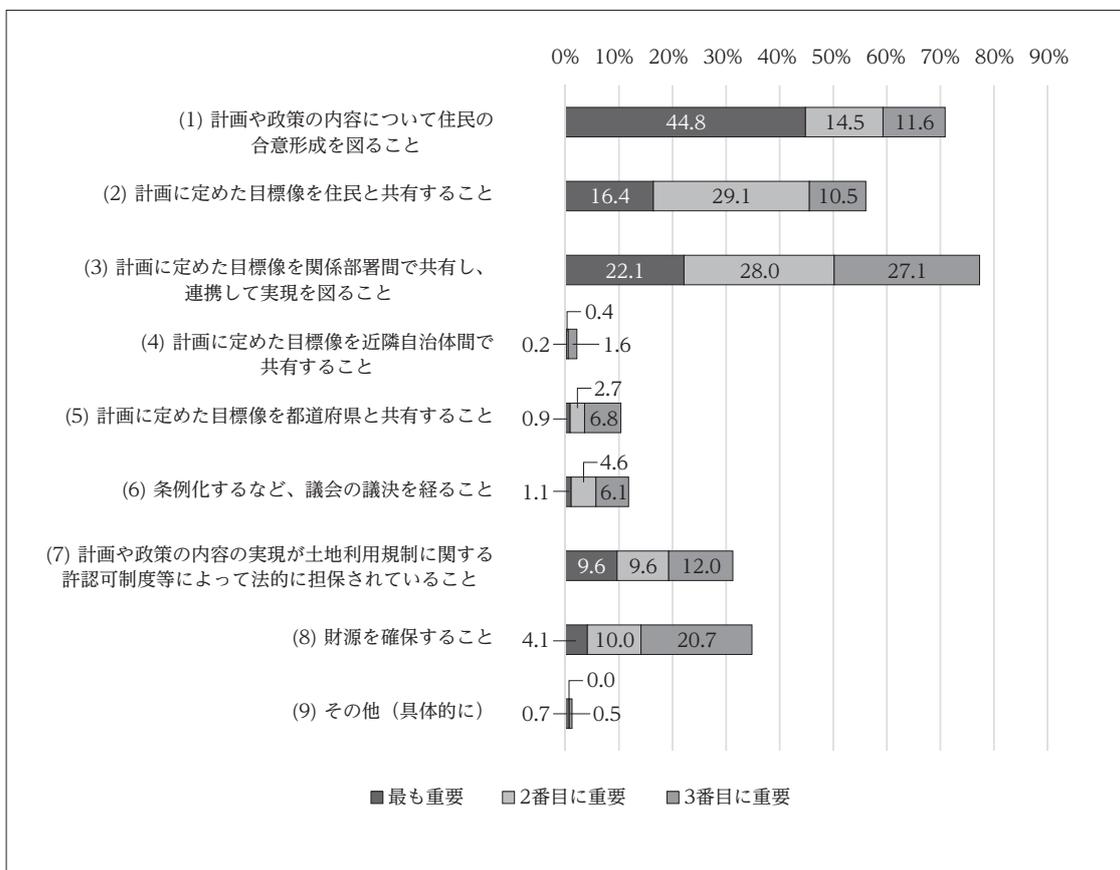
「1. 総合的なまちづくりを展開すること」を最も重視するという回答が全体の70%以上、次いで「2. 地区・地域間のバランス・調整を図ること」を2番目に重要と回答するパターンが大半を占めており、おおむね一様な回答傾向となった。

Q 3. 土地利用に関する計画・政策の実効性確保

・設問

土地利用に関する計画や政策の実効性を確保するために、どのようなことを重視していますか。次のうちから、重要な順に3つまで選択してください。

・集計結果（有効回答数＝560）



・結果概要

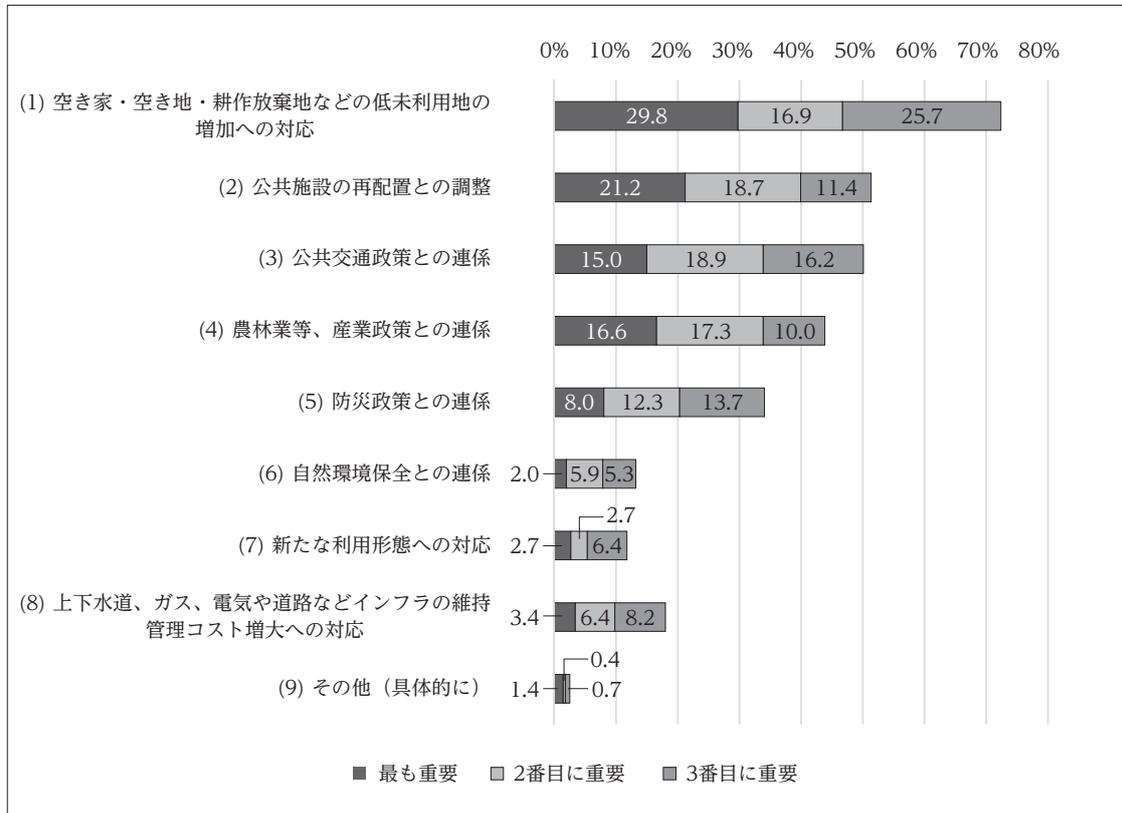
「1. 住民との合意」や「2. 住民との目標像の共有」といった住民とのコミュニケーションと併せて、「3. 関係部署間での目標像の共有・連携」や「8. 財源の確保」といった行政機関内部におけるコミュニケーション、連携も重要視されている。

Q 4. 土地利用に係る分野横断的な課題

・設問

土地利用行政において、今後、どのような分野横断的な課題が重要になるとお考えですか。次のうちから、重要な順に3つまで選択してください。

・集計結果（有効回答数 = 561）



・結果概要

「1. 低未利用地の増加」は3番目までに重要として回答される累積割合が約70%と最も多く、全国的に共通の課題として認識されていることがわかる。「2. 公共施設再配置」、「3. 公共交通」、「4. 産業政策」が15～20%程度とばらつきがあり、自治体の特性によって多様な課題が存在することがうかがえる。

Q5. 土地利用に関する独自条例の制定状況

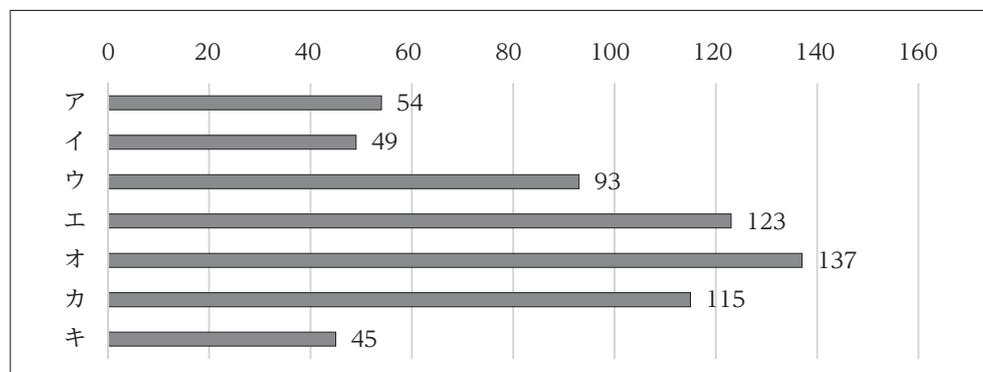
・設問

次のア～キのような土地利用に関する条例（個別の法令に基づかない、市区独自に制定しているもの）を制定していますか。

ア	独自の土地利用に関する方針や計画を定めているもの
イ	独自の土地利用の策定手続きを定めるもの
ウ	個別土地利用（開発行為等）の計画間調整を図る規定が定められているもの、あるいは、当該条例に基づき庁内調整が図られるもの
エ	個別土地利用の規制や誘導のために手続き等（協議手続き等）を定めるもの
オ	個別土地利用の規制や誘導のために基準を定めるもの
カ	個別の土地利用の規制や誘導のために手続きや基準の履行担保措置（許可、勧告、命令、罰則など）を設けているもの
キ	その他、土地利用の規制、誘導、調整に関するもの

・集計結果

573自治体中157自治体が、のべ216の条例を策定していると回答した。一つの条例で上記の類型の複数の項目にわたる内容を含むものもあることから、ア～カの該当数の累計は条例数よりも多くなる。



・結果概要

ウ～カの個別土地利用に関する調整、手続き、基準、履行担保措置を定める条例が多く制定されている一方、ア・イの市域全体の土地利用の方針を独自に定めるものは相対的に少ないことがわかる。

Q5-SQ1. 土地利用条例名・類型（任意回答・自由記述）

アンケートにて回答があった条例について、規定している内容を詳細に分析した結果、以下の5タイプに類型化することができた。

土地利用条例の類型とその具体例

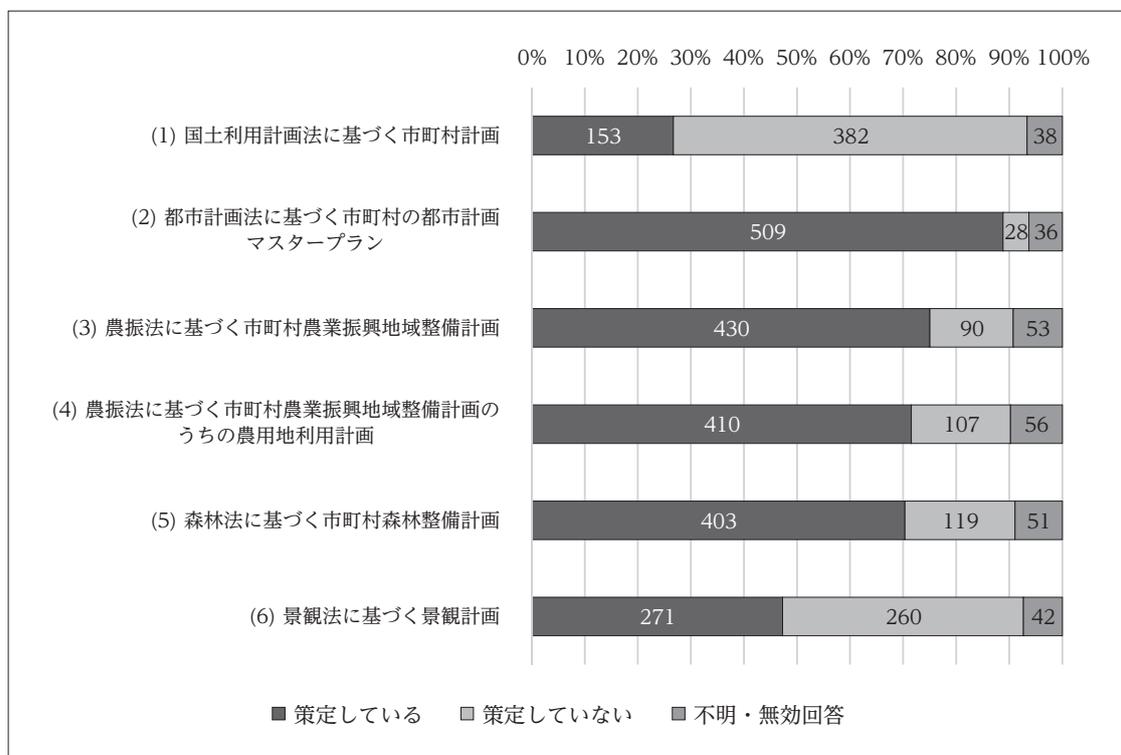
(1) 市域全体について土地利用計画を策定し、その履行担保措置を設けているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・滑川市まちづくり条例（1999年） ・敦賀市土地利用調整条例（2005年） ・北杜市まちづくり条例（2011年） ・飯田市土地利用基本条例（2007年）＋飯田市土地利用調整条例（2007年） ・安曇野市の適正な土地利用に関する条例（2010年） ・熱海市まちづくり条例（2005年） ・岡崎市土地利用基本条例（2015年） ・みよし市まちづくり土地利用条例（2003年） ・篠山市土地利用基本条例（2014年）＋篠山市まちづくり条例（2010年） 	
(2) 都市計画法上の規制が緩い区域（非線引き、白地地域、市街化調整区域、都市計画区域外）を対象に、土地利用規制を強化しているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・むつ市における土地利用の適正化に関する条例（2004年） ・（仙台市）杜の都の風土を守る土地利用調整条例（2004年） ・石岡市開発事業の適正化に関する条例（2005年） ・熊谷市田園地区まちづくり条例（2005年） ・八王子市市街化調整区域の保全に向けた適正な土地利用に関する条例（2011年） ・岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例（2005年） 	
(3) 特定の土地利用行為（太陽光発電設備の設置、土砂等の堆積、資材置き場）に着目し、規制・手続きを設けているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・日立市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（2004年） ・石岡市太陽光発電設備設置事業の手続に関する条例（2016年） ・笠間市内における太陽光発電設備設置事業と住環境との調和に関する条例（2016年） ・ひたちなか市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（2004年） ・鎌倉市特定土地利用における手続及び基準に関する条例（2011年） 	他多数
(4) 農地転用を条例に基づく手続きの対象行為に含めているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・みよし市まちづくり土地利用条例（2003年） 	
(5) 大規模土地取引について手続きを設けるもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・所沢市街づくり条例（2004年） ・八潮市みんなでつくる美しいまちづくり条例（2011年） ・地域力を生かした大田区まちづくり条例（2010年） ・杉並区まちづくり条例（2002年） ・練馬区まちづくり条例（2005年） 	他多数

Q 6. 法律に基づく市町村計画の策定状況

・設問

次のような法律に基づく計画を策定していますか。

・集計結果



・結果概要

都市計画法に基づく都市計画マスタープランなど、当該計画・法律が適用される自治体に策定が義務付けられている計画の策定率は当然ながら高いが、「景観行政団体」となることが任意である景観法に基づく景観計画、策定が任意である国土利用計画法に基づく市町村計画の策定率は相対的に低い。

Q7. 計画白地等での課題発生状況

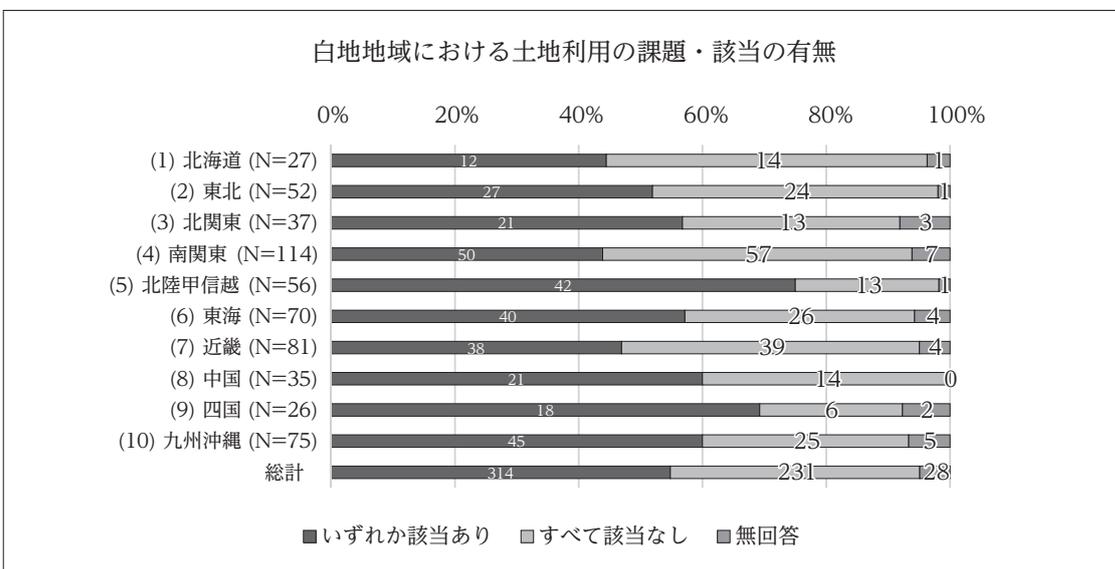
・設問

いわゆる「計画白地」や工場等の跡地など、土地利用規制の関係法令のいずれにもかからない区域や土地利用に関する規制の緩い区域において、次のような問題が生じていますか。

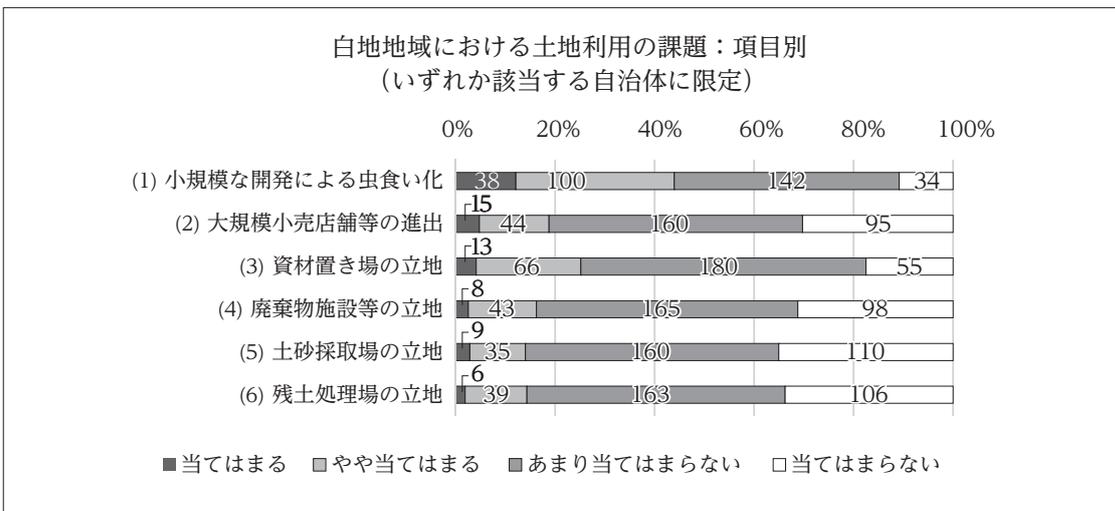
- (1) 小規模な開発による虫食い化 (2) 大規模小売店舗等の進出 (3) 資材置き場の立地
 (4) 廃棄物施設等の立地 (5) 土砂採取場の立地 (6) 残土処理場の立地

・集計結果

上記の計画白地における課題は、そもそも計画白地となる土地が自治体内に存在しなければ発生しえない。まず、いずれかの課題に該当するか全く該当しないかによって場合分けを行った。地域別の該当の有無の割合は以下に示すとおりであり、いずれかに該当する自治体は全国では約54%である。



いずれかに該当する314自治体に限定し、(1)～(6)の課題別の発生の度合いを以下に示す。



Q7-SQ1. 計画白地等での課題事例

下表に示すとおり29市からのべ34事例の回答があった。

太陽光発電施設(ソーラーパネル)の設置を目的とした開発事例が11事例と比較的多く、地方小規模自治体の「農振白地」における開発事例が比較的多い。商業施設を目的とした開発は8事例であり、準工業地域や工業地域など、用途の制限が緩やかな用途地域において、工業以外の用途が立地するパターンが見受けられる。「非線引きであることで宅地開発が進み、人口増加要因の1つとなったと考えられるが、一方では小規模な開発による虫食い化等が起こっている。」との自由記述もあるとおり、市街化調整区域や非線引き都市計画区域の用途未指定地域などで小規模な開発が進む。

計画白地における課題事例回答一覧

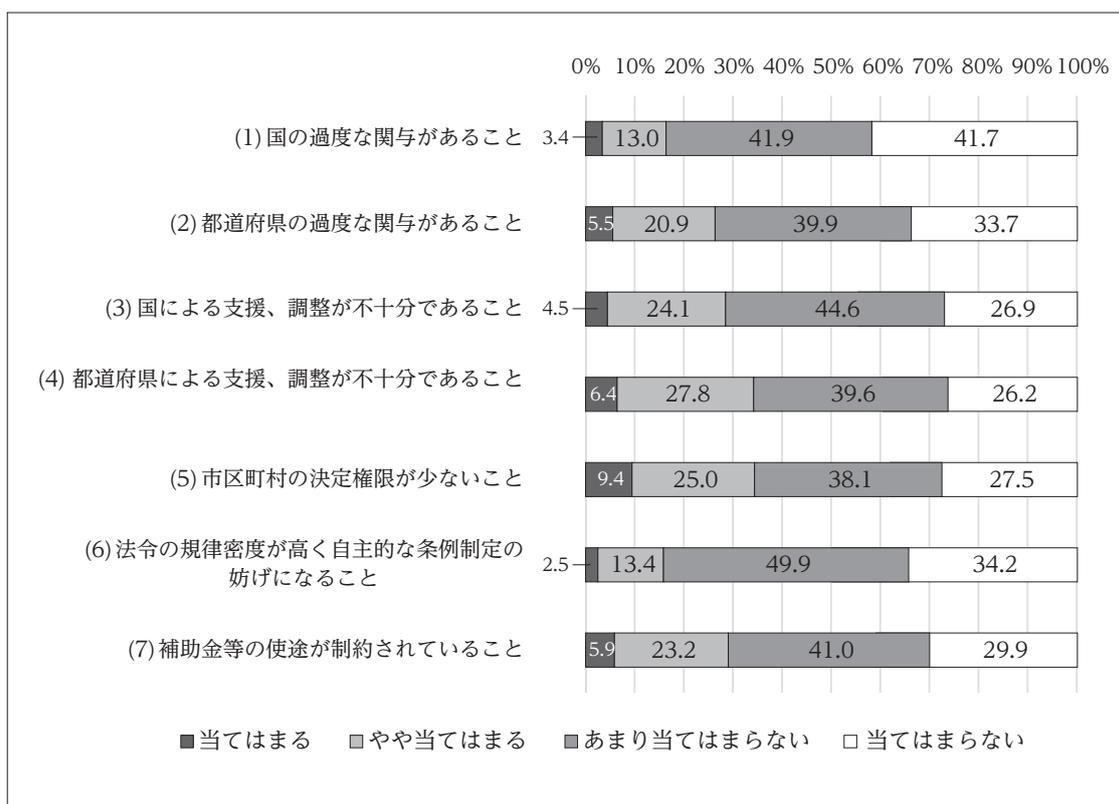
	変更前の規制	開発内容・用途	
北海道	都市計画白地	商業施設	
東北地方	準工業地域	大規模商業施設(予定)	
東北地方	都市計画無指定地域	用途の混在した無秩序な開発	
関東地方		大規模商業施設	
関東地方		産業廃棄物処理施設	
関東地方	都市計画区域外	太陽光発電設備(メガソーラー)	
関東地方		共同住宅	
関東地方	農業振興地域	資材置場や墓地造成など	
北陸地方	工業地域(変更なし)	大規模商業施設	
北陸地方	農振白地	住宅(戸建、団地)等の立地	
北陸地方	農振白地	商業施設	アパートなど
北陸地方	都市計画区域用途地域・無指定	土砂採取	
北陸地方	都市計画白地	宅地造成	
北陸地方	用途地域内	大型商業施設	
中部地方	特に規制なし	太陽光発電施設	
中部地方	山林	太陽光発電施設	
中部地方	農振白地	建売住宅	商業施設等
中部地方	なし	太陽光発電施設	
中部地方	農振白地	大規模な宅地分譲	
中部地方	農振白地	大規模太陽光発電設備(メガソーラー)	
中部地方	農振白地	大規模太陽光発電設備(メガソーラー)	
中部地方	土砂採取跡地	太陽光発電施設	
中部地方	農振白地	太陽光発電施設の設置	
中部地方	農振白地	住宅地	
近畿地方	山林	太陽光発電施設	
近畿地方	農振白地	太陽光発電施設	
近畿地方	市街化調整区域	大規模小売店舗	
近畿地方	※欄外記載		
中国地方	市街化調整区域	小規模な開発による虫食い化	
四国地方	準工業地域	大規模小売店舗	住宅
四国地方	都市計画区域外	資材置き場・土砂採取場等の立地	
九州地方	準都市計画区域	工場、事業所等	
九州地方	市街化調整区域	資材置き場	太陽光パネル

Q 8. 土地利用行政における国・都道府県に関する課題

・設問

土地利用行政において、国や都道府県との関係についてどのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。また、特筆すべき課題やその具体的な事例などについて、自由に記入してください。

・集計結果（有効回答数＝561）



・結果概要

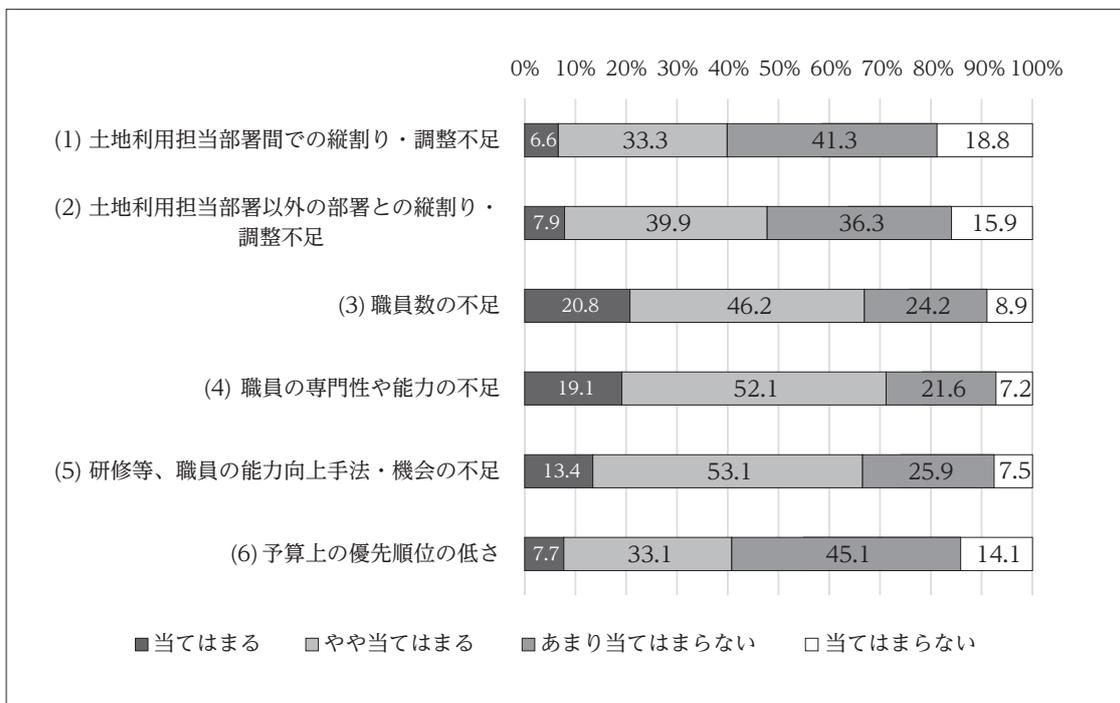
国・都道府県の関与は、過度であるという認識と、支援・調整が不十分であるという認識がほぼ同等の割合でなされており、都市自治体と国・都道府県の関係は多様な実情に応じて検討されるべきことがわかる。

Q 9. 土地利用担当部署の組織的課題

・設問

土地利用行政の担当部署において、どのようなことが組織的な課題となっていますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果（有効回答数＝559）



・結果概要

「職員数の不足」「職員の専門性や能力の不足」を課題として挙げる自治体が多く、今後総合的な土地利用行政を推進するにあたっては都市自治体内部の体制整備も課題であることがわかる。

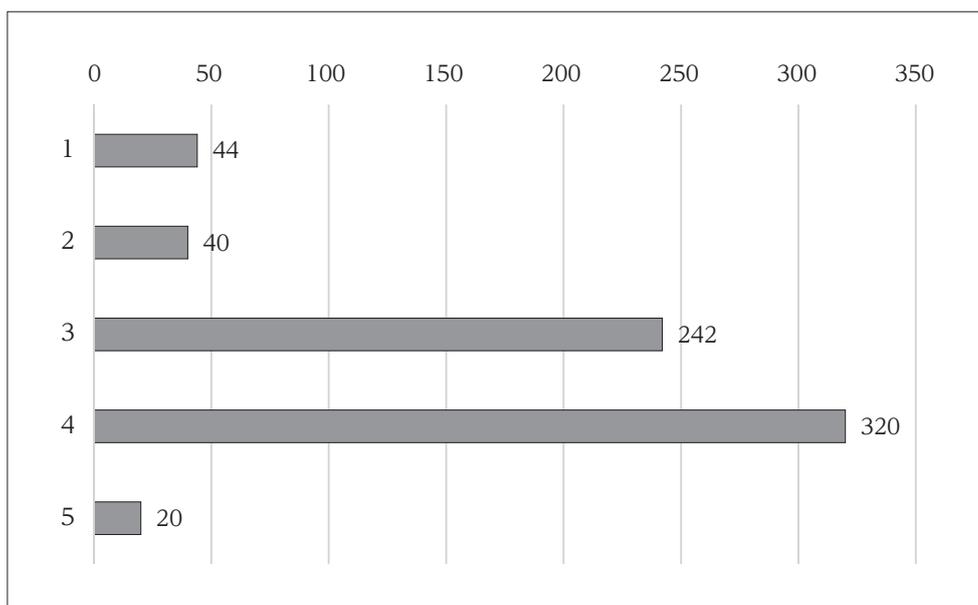
Q 10. 土地利用担当部署間の調整

・設問

土地利用行政を進める上で、貴市区内の土地利用関係部署はどのように関わっていますか。当てはまるものを選択してください。

1	定期的に協議や意見調整を行う <u>場を常設</u> している
2	<u>すべての土地利用施策決定</u> の際に、 <u>すべての土地利用関係部署</u> が協議や意見陳述／聴取をする
3	<u>関連する土地利用施策</u> を決定する場合にのみ、 <u>関連する土地利用関係部署間</u> で協議や意見陳述／聴取をする
4	<u>必要だと判断した場合</u> に、関連する土地利用関係部署間で協議や意見陳述／聴取をする
5	土地利用関係部署相互にほとんど <u>関わらない</u>

・集計結果（複数回答可：累積有効回答数 = 666 / 558 自治体）



・結果概要

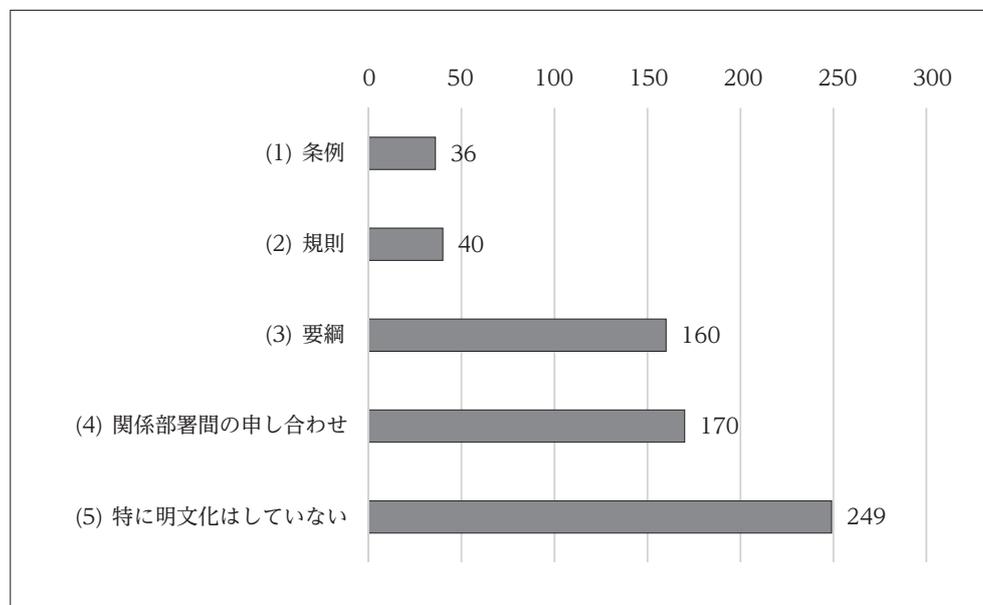
「5. 関係部署間がほとんど関わらない」という自治体は少ない一方、「1. 協議や意見調整の場を常設」と「2. すべての案件ですべての部署が協議する」という自治体も多くはなく、3あるいは4の必要に応じて適宜、協議や調整の場が設けられるという自治体が多いことがわかる。

Q10-SQ 1. 担当部署間調整の根拠

・設問

土地利用関係部署間の協議や意見調整は、何に基づいて行っていますか。当てはまるものを選択してください。

・集計結果（複数回答可：累積有効回答数 = 655 / 553自治体）



・クロス集計

Q10の調整・連携の形態、SQ1の根拠のいずれも複数回答される自治体が多かったが、これら選択肢のうち番号が若いものほど調整・連携の強度や法的な位置づけが高いものと考えて、複数選択された自治体はそれぞれ番号が若い項目に集約してクロス集計を行った。

調整・連携の形態とその根拠のクロス集計

	1. 条例	2. 規則	3. 要綱	4. 申し合わせ	5. 明文化無し
(1) 協議調整の場を常設	7	6	20	5	5
(2) 全案件・全部署	4	2	13	8	5
(3) 関係案件・関係部署	14	3	66	58	82
(4) 必要に応じて	11	12	36	60	117
(5) 連携無し	0	0	0	0	16

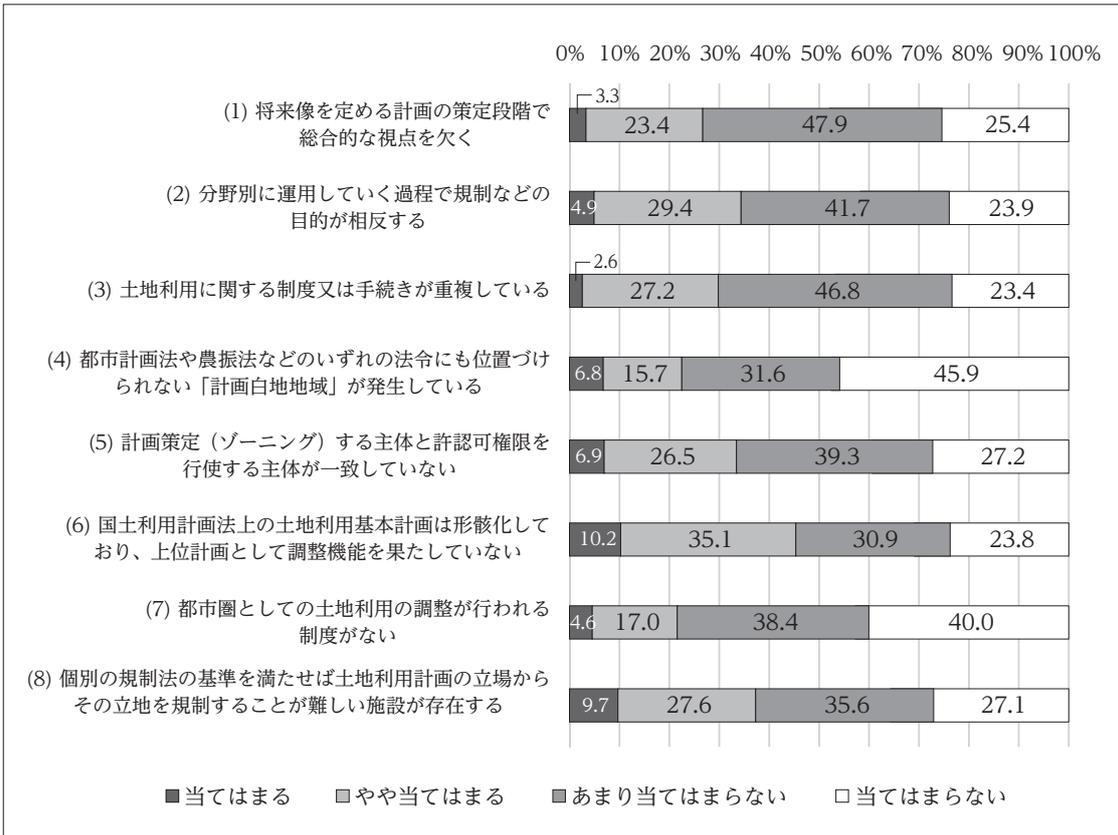
表に示すとおり、「(1) 協議調整の場を常設」するような調整・連携の強度が高い自治体であっても必ずしもそれが条例に基づくものでなく、逆に「(4) 必要に応じて」対応を行う場合も条例に基づくものが少なくないなど、これらの間には連関は見られず、自治体の特性に応じた対応がなされているものと考えられる。

Q 11. 土地利用に係る法制度の課題

・設問

現行の土地利用に係る法制度について、どのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。また、特筆すべき課題やその具体的な事例などについて、自由に記入してください。

・集計結果



・結果概要

「国土利用計画法上の土地利用基本計画は形骸化しており、上位計画として調整機能を果たしていない」という項目が、最も多く課題として認識されている。Q6より、同計画の市町村計画の策定自治体は153/541自治体（28.3%）にとどまり、他の計画に比べて低い割合となっている。「太陽光発電施設」に対して規制する法制度がないことを指摘する意見が多かった。

Q 12. 望ましい土地利用に係る一体的な法制度・法体系の内容

・設問

地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(2014年6月)や、全国市長会「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」(2016年6月)で、土地利用に関する各種法体系の一元化が今後の課題として示されていますが、土地利用に関する法体系が一体化された場合、具体的にどのような内容が求められますか。

・結果概要

149自治体から具体的な意見が回答された。

- ・多様な地域特性に応じた弾力的な制度・運用、柔軟な対応が可能な裁量を求める意見が多い。
- ・市町村が権限・責任を負う一方、国や都道府県が担う役割もある。
- ・都市計画・農振それぞれの現行制度上の技術的な課題を指摘する意見も多い。

具体的な内容については第 I 部本論第 2 章などを参照のこと。

Q 13. 都市計画担当部署の職員数

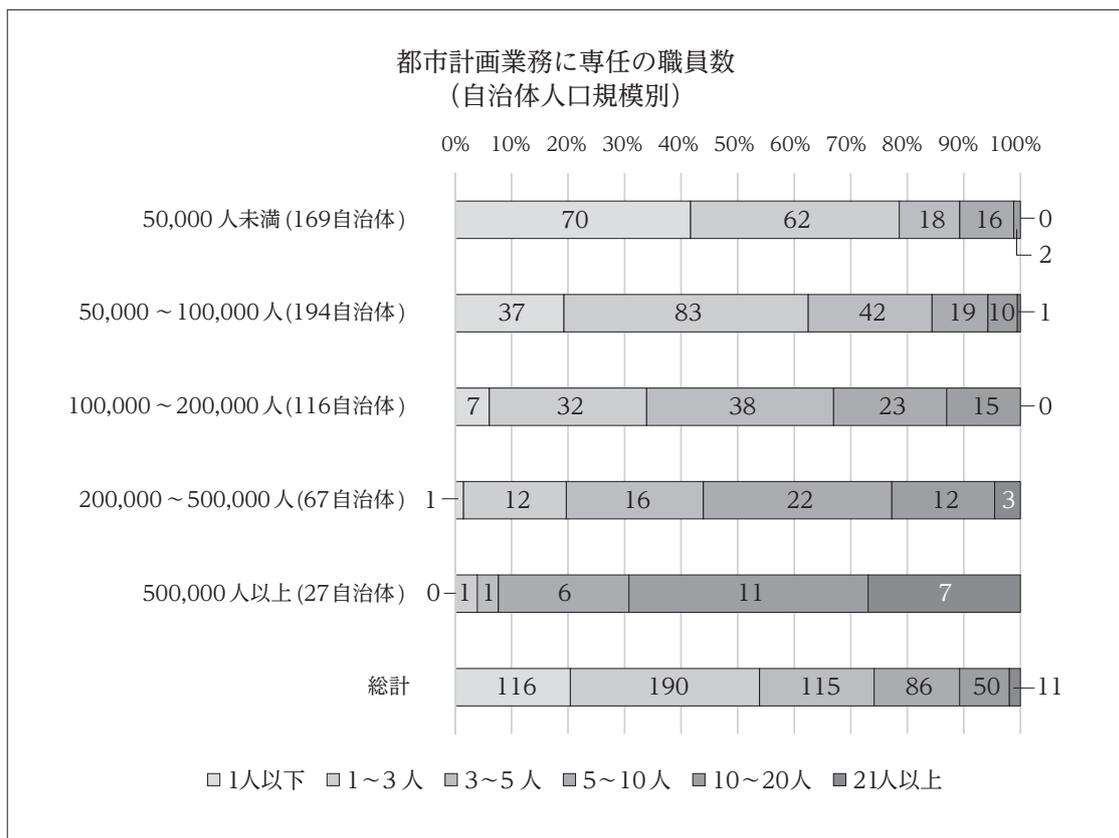
・設問

貴市区の都市計画をご担当される部署について、お尋ねします。

都市計画ご担当部署に所属されている正規職員は何名いらっしゃいますか。

※上記には嘱託・派遣・アルバイトなどの非常勤職員は含めないでください。ただし常勤の再任用職員（フルタイム）は含まれます。

・集計結果



・結果概要

Q9においても土地利用行政に係る職員の数の不足が課題として挙げられているとおり、特に小規模な自治体においては、都市計画業務に専任の職員が1人以下の自治体が一定の割合存在し、比較的規模の大きい自治体であっても体制にはばらつきがある。

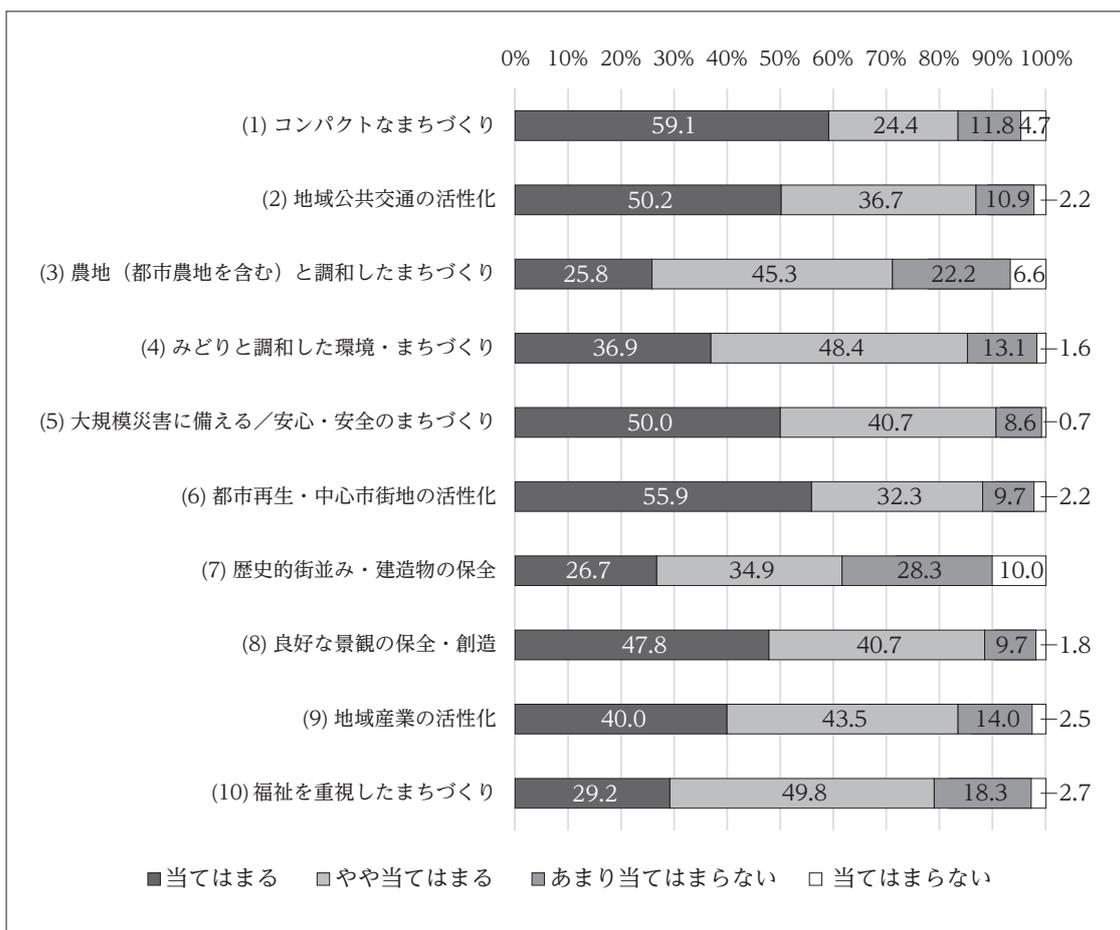
一体的な土地利用行政を行うために権限などの移譲と併せて体制の整備が求められる。

Q 14. 都市計画分野に係る重点的な政策・課題

・設問

次のまちづくりに関する政策について、特に重点を置いて推進している、あるいは重要な課題としているものは何ですか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果（有効回答数＝558）



・結果概要

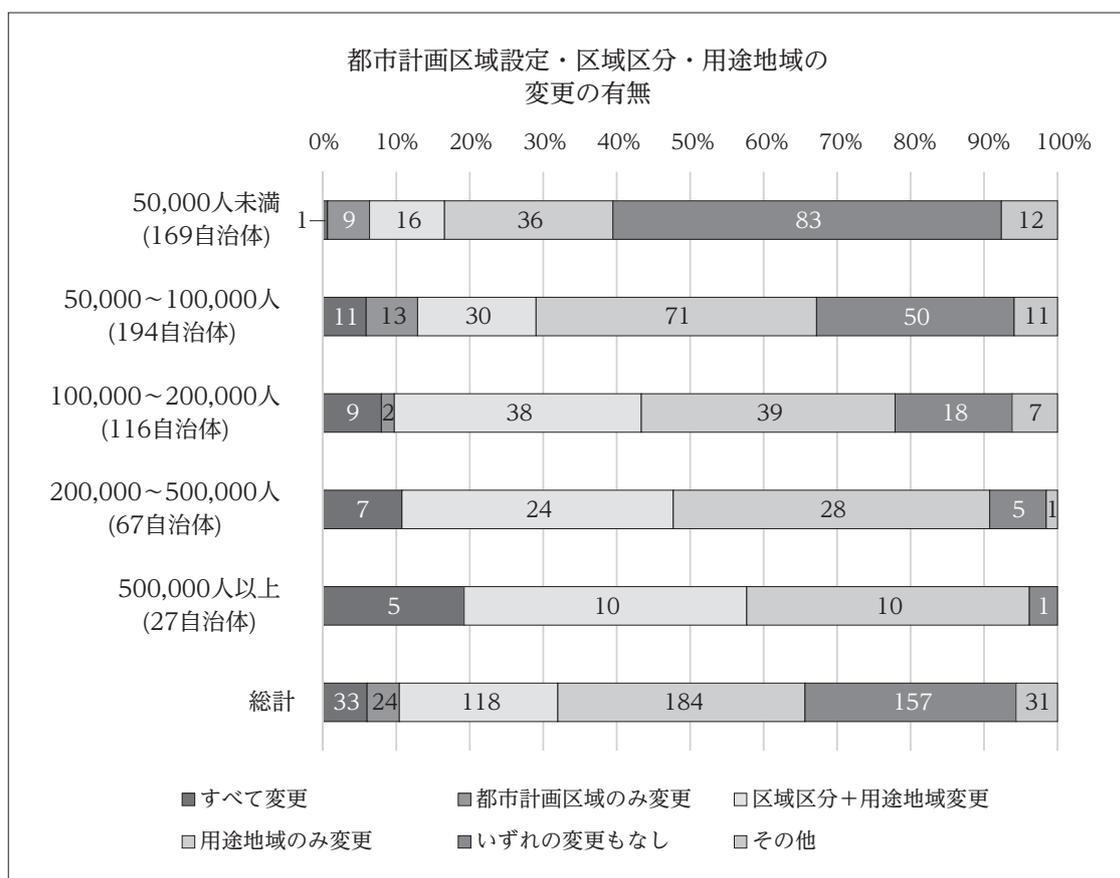
国土交通省がコンパクトシティ政策を推進していることもあり、「(1) コンパクトなまちづくり」、「(6) 中心市街地の活性化」は多くの自治体で重要な政策として取り組まれている。

Q15. 都市計画図の近年の変更・見直しの実績／予定

・設問

貴市区内の都市計画図に記載される区域区分・地域地区について、2011年度以降、これらの内容の変更はありましたか。あるいは今年度内の見直しに向けた検討の見通しはありますか。それぞれの項目について、当てはまるものを選択してください。

・集計結果



・結果概要

基本的に決定権限が市にある用途地域が変更されている自治体が多い。

人口規模が大きい自治体の方が、変更がなされている割合が大きく、用途地域だけにとどまらず区域区分や都市計画区域設定の変更に及ぶものも相対的に多い。

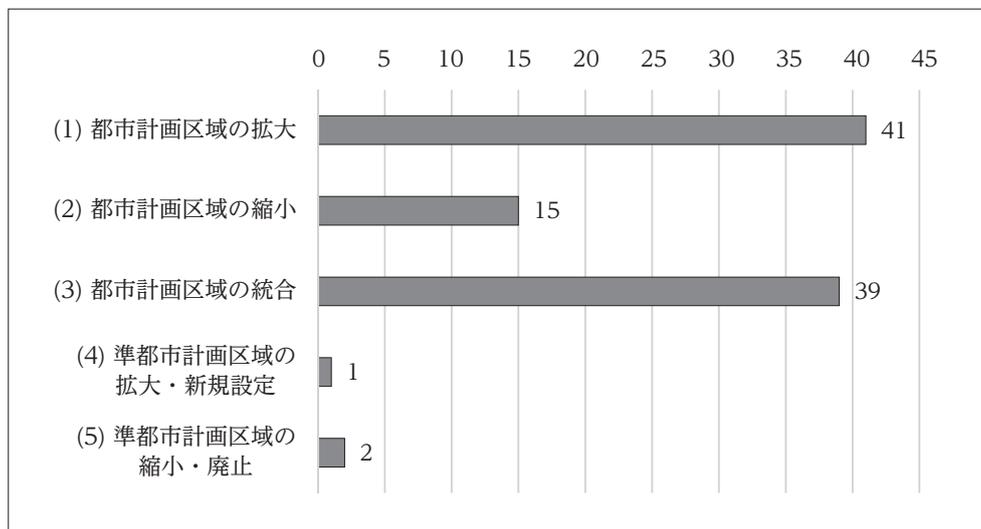
用途の変更を伴わずに区域区分や都市計画区域が変更されている自治体も数は少ないが、一定数存在する。

Q15-SQ 1. 都市計画区域・準都市計画区域の変更・見直し

・設問

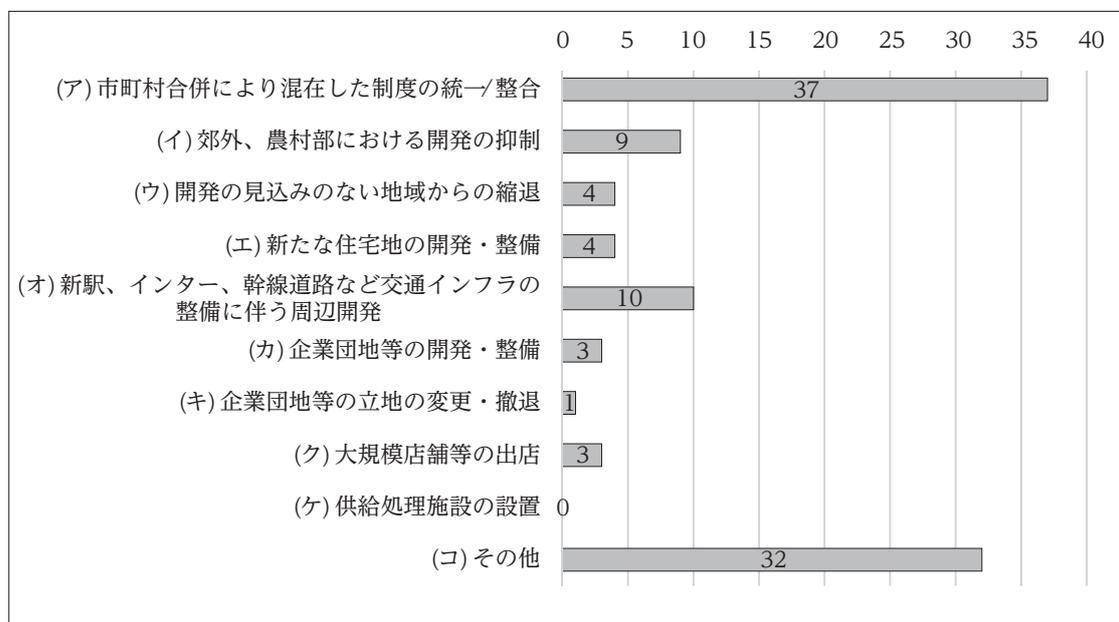
「A 都市計画区域・準都市計画区域」について変更・見直しの実績／予定に関連して、次の①、②について、回答してください。

①変更・見直しの内容（77自治体が回答、複数回答可）



多くで都市計画区域の拡大と統合が行われている。縮小は15自治体と相対的に少ない。

②変更・見直しの要因や目的



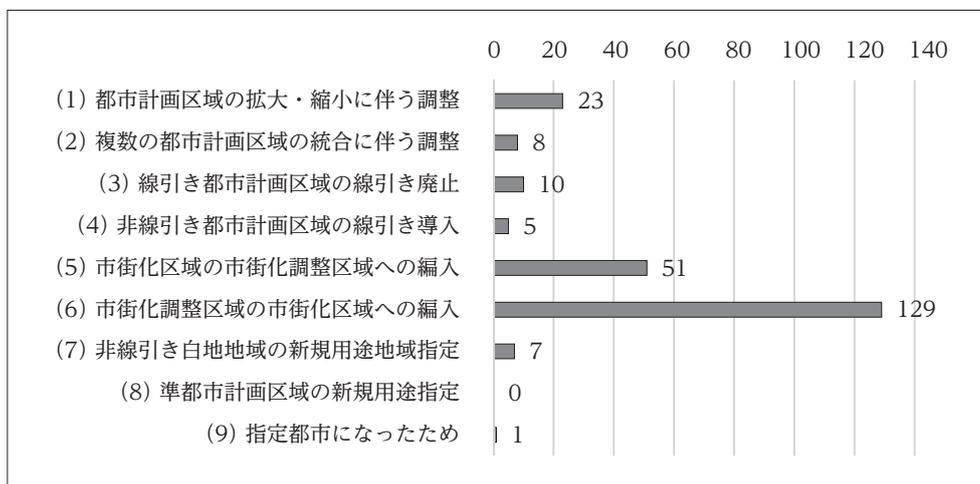
上記の変更の要因・目的は、(ア) 市町村合併に伴う制度の統一が一番多い。(コ) その他の主な内容は、公有水面の埋め立てに伴う区域の拡大によるものが多く挙げられた。

Q15-SQ 2. 区域区分（線引き）等の変更・見直し

・設問

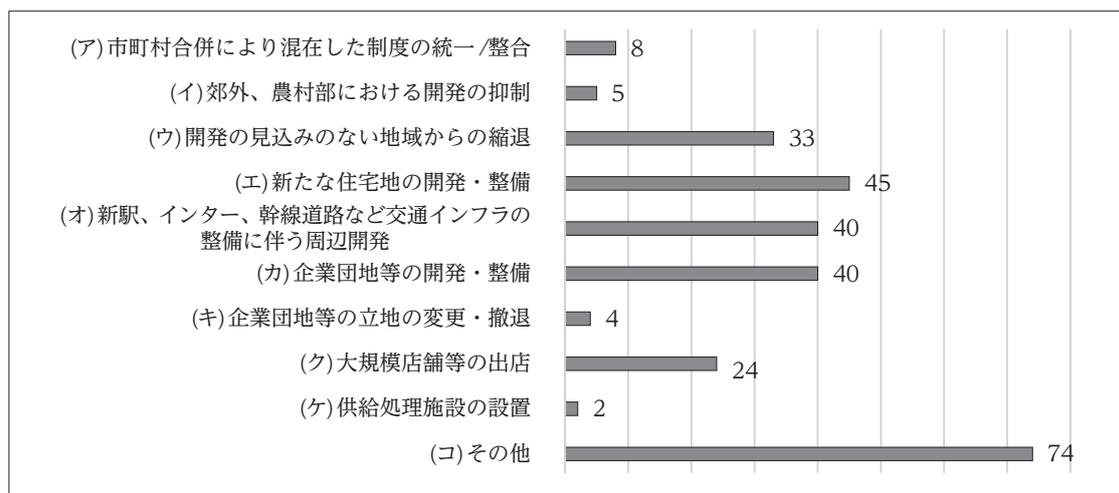
「B 区域区分（線引き）」について変更・見直しの実績／予定に関連して、次の①、②について、回答してください。

①変更・見直しの内容（164自治体が回答、複数回答可）



区域区分の変更がなされた自治体は164である。その多くは(6)市街化調整区域の市街化区域への編入であり、人口減少下にあっても市街化区域の拡大が進んでいることがわかる。その一方で市街化区域を市街化調整区域に変更（いわゆる逆線引き）する事例も50程度あり、開発が見込めない地域や災害の危険性が高い地区などの実態に即した変更も少なからず行われている。

②変更・見直しの要因や目的



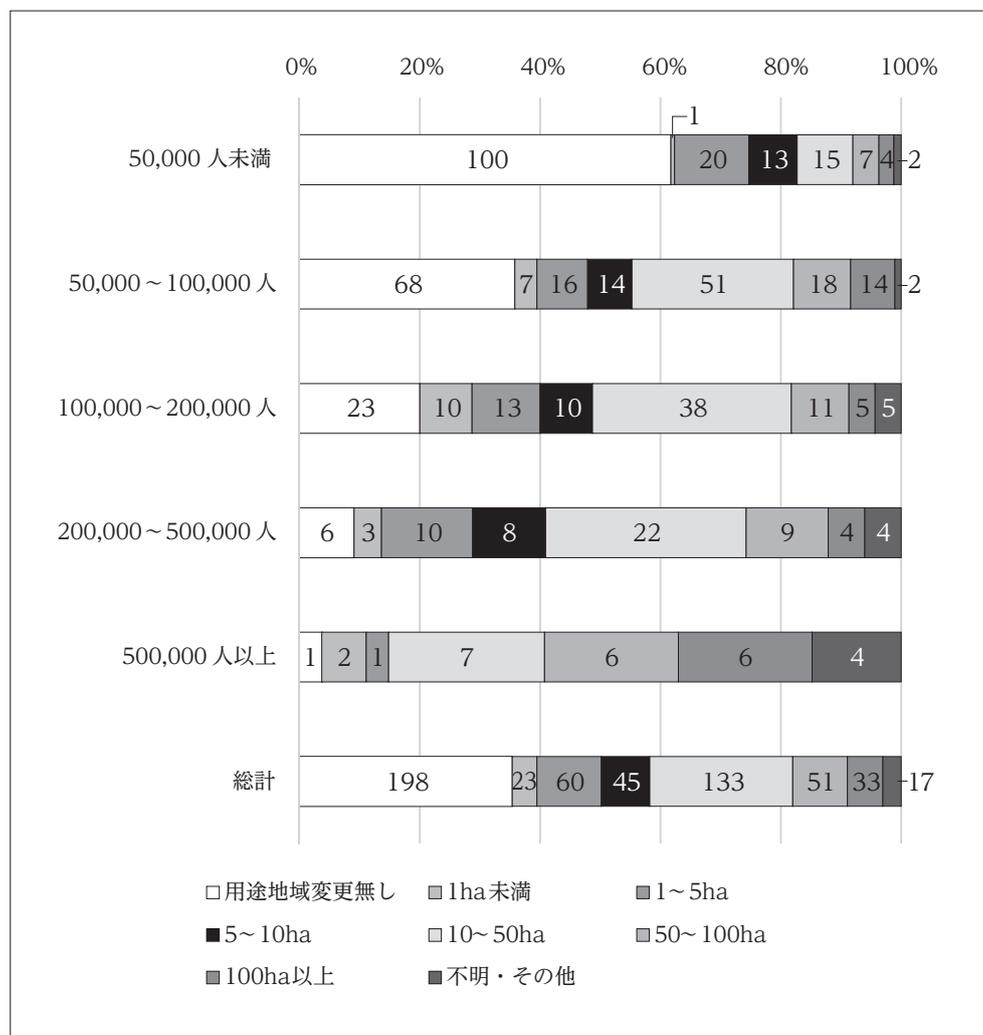
(エ)・(オ)・(カ)・(ク)は主に市街化区域の拡大の要因として、(イ)・(ウ)・(キ)は縮小の要因として挙げられている。(コ)その他の主な内容は、SQ1と同様に公有水面の埋め立てに伴うもの、市境の変更や境界となる地物（河川・道路等）の変更に伴う事務的な変更が多い。

Q15-SQ 3. 地域地区（用途地域）／建蔽・容積の変更・見直し

・設問

「C 地域地区（用途地域）／建蔽・容積」について変更・見直しの実績／予定がある場合、その具体的な内容について、回答してください。

・集計結果



・結果概要

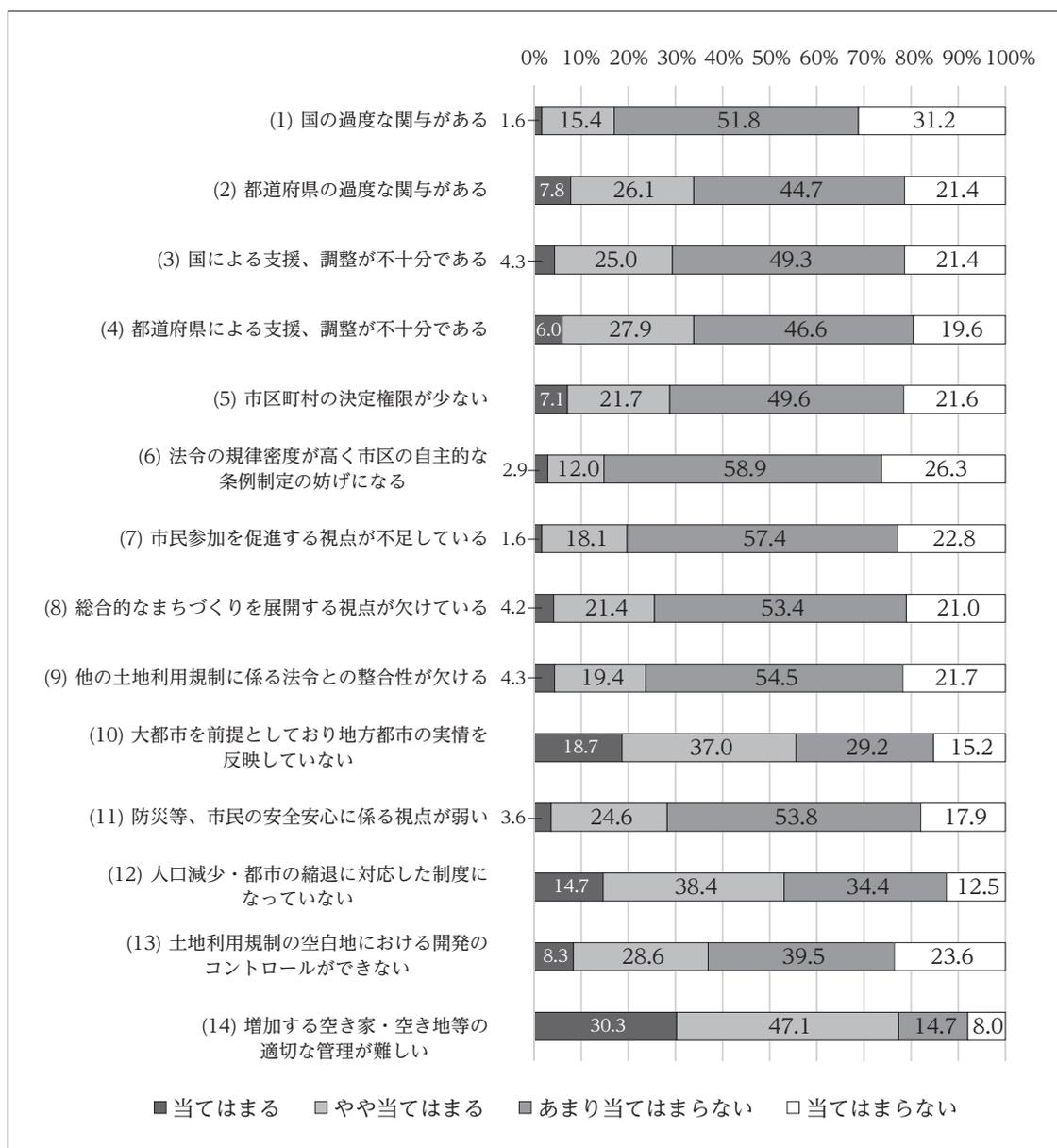
用途地域の変更があった自治体は全体の約65%であった。全体としては10～50haの規模の変更がなされた自治体が多い。変更面積の総計は、規模の大きな自治体ほど大きくなる傾向があるが、全体の見直しや一括での指定などで規模の小さな自治体でも100ha以上の変更を行っているところもある。

Q16. 都市計画関連法令についての課題

・設問

現行の都市計画関連法令に関して、どのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。また、特筆すべき課題やその具体的な事例などについて、自由に記入してください。

・集計結果



・結果概要

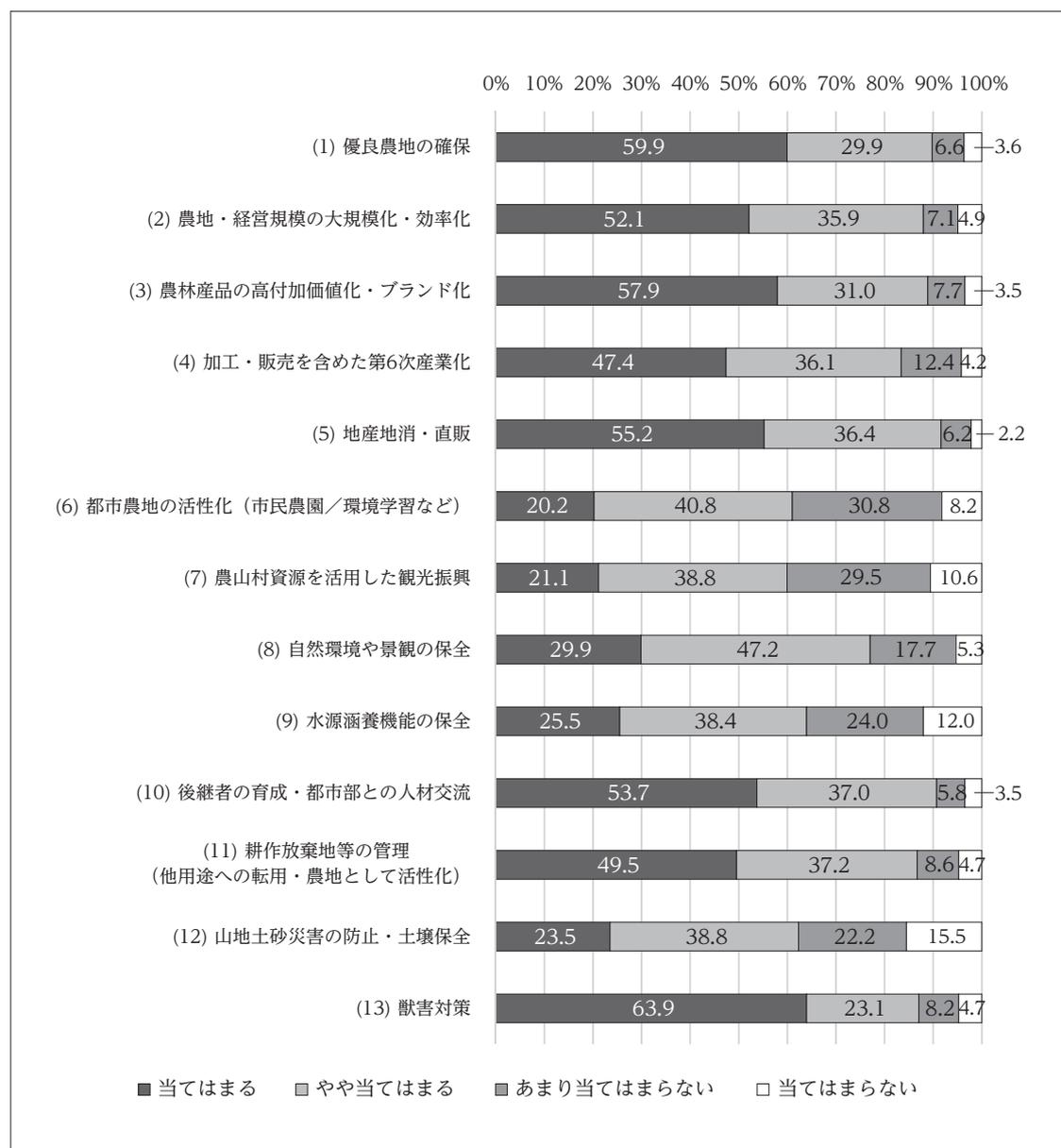
「(14) 増加する空き家・空き地等の適切な管理が難しい」という課題を多くの自治体が指摘している。

Q17. 農業・林業等に係る重点的な政策・課題

・設問

次の農林業等に関する政策について、特に重点を置いて推進している、あるいは重要な課題としているものは何ですか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果



・結果概要

全体的に「該当する」「やや該当する」の割合が多く、多様な政策が取り組まれていることがわかる。

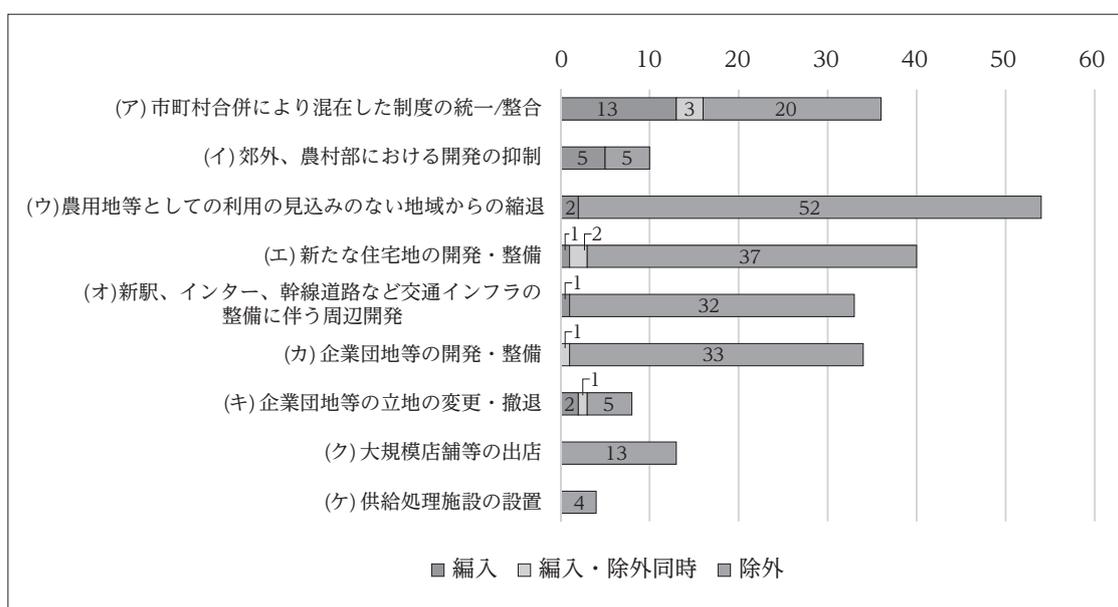
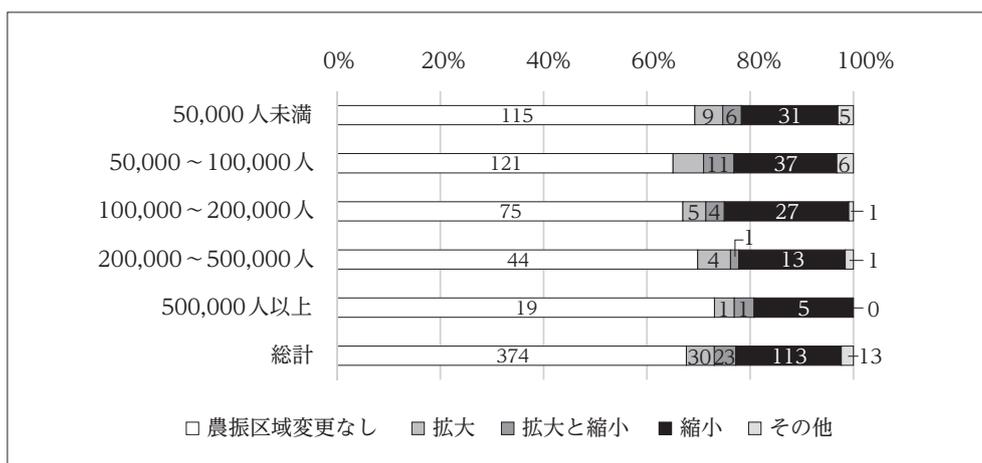
Q18. 農地関連の土地利用規制等の近年の見直し実績／予定

・設問

貴市区内の農地に関連する土地利用規制等について、2011年度以降、これらの内容の変更はありましたか。あるいは今年度内の見直しに向けた検討の見通しはありますか。それぞれの項目について、当てはまるものを選択してください。

Q18-SQ1. 農業振興地域の変更・見直し

・集計結果



・結果概要

農振区域は全体の約30%の自治体で何らかの変更がなされ、その多くは農振区域の縮小であった。人口規模による傾向の違いは見られない。主に除外の要因・目的について尋ねたところ、(ウ) 農用地等としての利用の見込みがないことと、(エ) 宅地などの開発の圧力、(オ) 交通インフラの整備、(カ) 企業団地等の開発・整備などがその主な要因となっている。

Q18-SQ 2. 農用地区域の変更・見直し（事例・自由記述）

280自治体から751件の農用地区域の変更に関する事例が回答された。その編入・除外等の内訳は下表のとおりである。

編入	164件
除外	563件
編入・除外同時	5件
類型不明	19件

自由記述欄に記載された変更・見直しの目的・要因について、単語を抽出したところ、下表のとおりとなり、特に除外の目的として「発電」「施設」（主に太陽光）の設置に伴うものが多く、問題になっていることが読みとれる。

農用地区域の変更・見直しの目的・要因として抽出された単語

	編入	除外	編入除外同時	類型不明	総計
用地	42	92		3	137
市街		23			23
駐車場		32			32
開発	2	18			20
事業	53	52	1	3	109
施設	8	80		3	91
発電		53			53
住宅／宅地	1	46			47
商業／店		26		1	27
工業／工場	1	23			24
農用地	38	37		3	78
優良	14				14
放棄	4	4			8
近代化不可		8			8
振興	12	12		1	25
総合	5	9	1		15
見直	12	36	2	2	52
山林	3	30			33

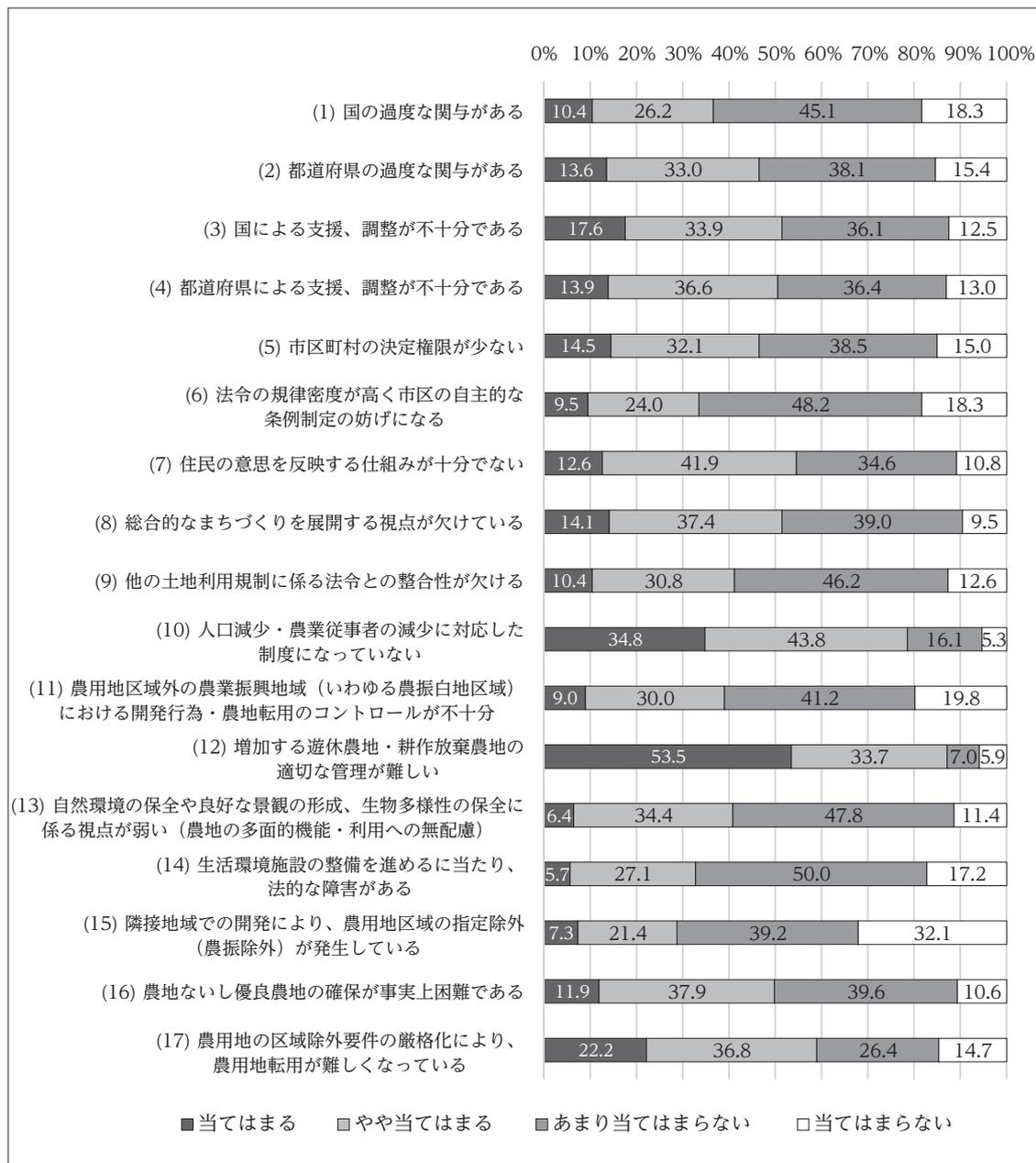
なお、本アンケートで抽出した回答は、数年に一度の「全体総合見直し」と随時行われる個別の除外申請の事例が混在しているため、単純に面積・件数を分析することは難しい。

Q19. 現行の農地関連法令についての課題

・設問

現行の農地関連法令に関して、どのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果



・結果概要

「(12) 遊休農地・耕作放棄農地の適切な管理」、「(10) 人口減少・農業従事者の減少」が大きな課題となっており、それらに現行の法制度が対応できていない。

4. 自由記述項目の概要（第4回研究会配布資料より）

本アンケートでは、以下の設問において、各自治体で生じている課題、土地利用に係る法制度に対する課題の認識等について、自由記述形式にて回答をいただいた。以下、設問ごとに主な回答を列挙する。

Q7-SQ 1：計画白地等での課題

- ・車の流れの変化やスプロール化により、中心市街地から郊外部への店舗出店が多くみられる。
- ・準工業地域等で工場の撤退により生じた土地に想定をしていない大規模商業施設の立地や、共同住宅が建設され、地区特性が損なわれる。
- ・開発許可の不要な資材置き場や太陽光発電施設が急傾斜地や耕作放棄地に立地し、災害の危険性や環境への影響が生じている。
- ・市街化調整区域や非線引き地域での宅地開発が虫食い状に生じている。
- ・農振白地地域内での虫食い状の開発が進んでいる。その一方で、市町村が開発を行う事もできない。

Q9：土地利用行政における国・都道府県に関する課題

- ・都市計画関係では、分権により都道府県の同意から協議になったが、時間・手間のコストが大きい。
- ・都道府県に土地関係権限（砂利採取、線引き（区域区分）、農振地域除外等）があるため、市の意向（地域の事情等）が反映されない。
- ・東京都特別区では、通常、都市に移譲されている用途地域の決定権限がないため、都との調整に時間と手間がかかる。
- ・法が想定していない構造物（太陽光発電施設）に対して、関係する法令間での調整ができず、対応が自治体ごとにまちまちとなっている。
- ・個別法に基づく縛りが強く、市の施策を進める上で柔軟に対応できない。

Q11：土地利用についての法制度の課題

- ・法が想定していない構築物（太陽光発電施設、資材置き場、駐車場等、農業用ハウス）に対して、関係する法令間での調整ができず、対応が自治体ごととなっている。【再掲】
- ・権限のない廃棄物処理施設などについて市では規制できない。
- ・白地地域への環境に負荷を与える施設の規制ができない。
- ・国の通達どおり施行した場合、地域で住民との軋轢が生じる。
- ・区域区分や用途区域の変更に時間と費用がかかる。
- ・森林については農地ほど規制が厳しくなく、無秩序な都市化が進む。
- ・土地関係法令の規制や方針が相反していて、現場で混乱を生じる。
- ・面積基準、営農の有無という生産緑地の指定基準だけでは、節税対策として指定され、市街化の土地利用の桎梏となる。
- ・地域指定（市街化区域・市街化調整区域）の権限が県にあるため、市では土地利用計画による用途指定が柔軟にできない。
- ・農家レストランの許可の例など、県の農政部局と都市計画部局の調整・連携がとれていない。

Q12：望ましい土地利用に係る一体的な法制度・法体系の内容

【期待】

- ・総合的な土地利用に関し、国と地方との役割分担が明確化され、住民に身近な市町村において、決定権限を担う仕組みの構築が必要。
- ・想定していない構築物等（太陽光発電等）に対して、土地利用の方向性が担保される規定が必要。
- ・地域ごとに多様な状況があり、全国一律の法令運用方針で多様な土地利用を適切に維持誘導することは困難であり、自治体の裁量により柔軟に、地域に密着した現実的な対応ができる総合的な制度インフラの整備が必要。
- ・一体的な法は、基本的な規制と、地域の特性や特徴を生かすことができること、シンプルで分かりやすい制度とすること、都市計画と農地・森林を包括的な法体系とすること、総合土地利用基本計画を法的に位置付け策定義務を課すること。
- ・新規開発を容認から制限する手法、都市のコンパクト化に寄与する仕組みが必要。

【法・計画体系】

- ・原則的に法適用区域（計画区域）と行政区域を同一すること。
- ・法体系の一元化に当たっては、運用や規制を勘案した法体系が必要、各法律の義務付け・枠付けの見直しが必要。
- ・個別計画による上位計画の形骸化が生じていることから、個別法の判断基準となり得るような具体的な土地利用方針を示すこと、分野別の上位計画の整合が取れる法体系が必要。
- ・一元化よりも現行制度を時代や地域のニーズに沿った形とする改正を望む。

- ・真に保全すべき農地・森林の明確化、保全と開発のバランスが重要、むやみな開発の歯止めをかけるものであること。
- ・国土利用計画に基づく市町村計画の策定と土地利用に関する行政上の指針の明確化、総合計画と国土利用計画の一体化を図ること。
- ・関係法の一体化に合わせて、国の基本的総合的な方針を設定する必要、国の窓口の一本化。

【権限移譲】

- ・市町村が主体的に諸課題に一体的に取り組めるよう、土地利用に関する権限の拡大（権限移譲）が必要。

【連携・チェック】

- ・政治力に左右されないよう市町村、県、国によるチェック体制が必要。
- ・近隣自治体との広域的連携が必要。
- ・地域格差が生じない内容とすること、財源が必要、税制上の取扱いの整理。
- ・各種法体系の全面改正、省庁間の連携が必要、個別施策間の連携。

【組織】

- ・組織として、土地利用を統括する部署の設置、土地関係部署の横の連携、施策間の連携、手続きの簡素化、事務マニュアル、専門職員が必要となる、窓口の一本化。

【住民】

- ・住民意識が反映される制度、市民の責任の明確、市民側の目線で明確でわかりやすい内容にすること。

Q 16：都市計画関連法令についての課題

- ・都市圏ごとに広域的な観点から区域区分の設定を行うべき。
- ・生産緑地について、地区の解除に係る手続きの手間が原因で好ましくからぬ土地利用が行われたり、自治体に権限がないため資源として活用できない。
- ・区域区分の権限が市にないため、住農混在地域が生じ無駄な土地利用が進んでいたり、自治体の望ましい状況が現実には反映されていない。
- ・県との協議や県の関与による制約が多く、迅速で柔軟な対応が阻害されたり、独自の政策立案が困難となっている。
- ・太陽光発電施設の立地を規制できない。
- ・防災、福祉、少子高齢化、医療・介護などのニーズを都市計画の中で解決しようとする動きが高まっているが対応できていない。
- ・都市計画区域外での人口減少に対応できていない。
- ・市街化調整区域での土地利用制限が厳しいため、市の発展に資する開発が困難であったり、そのリアクションとして線引きをしていない近隣自治体の開発が促進されてしまう、集落地のコミュニティ活動の維持や集団的な農地の保全ができない。
- ・都市計画の変更が手続き等のため迅速に対応できない。
- ・都市計画や立地適正化計画等は DID 等を前提としているが、人口減少が進む地方部ではその前提が成り立たなくなる。
- ・市街化区域と農業振興区域の隣接部が多いため、都市行政と農村行政の壁がある上、それを調整する国土利用計画法の土地利用方針が機能せず、一体管理は困難な状況にある。
- ・都市計画法（34条11号）の市街化調整区域の開発と立地適正化計画の居住誘導区域について判断基準が不明確。
- ・線引き、非線引きが不平等な土地利用状況を生み出している。

Q19：現行の農地関連法案についての課題

【農政の視点から】

- ・農用地の区域除外要件は、法令による規制強化が無く運用面での問題があるので、都道府県の同意だけではなく具体的に法令で定めるべきである。
- ・農用地関係法相互の方針・趣旨が異なるため農地の有効活用ができない。
- ・農振地域の除外等の規制が強いため、耕作放棄地や鳥獣被害を増加させている。
- ・土地データが不十分のため、計画の実効性が疑問。
- ・遊休農地の解消のための指導強化は、市町村の人員不足のため国等の介入制度が必要。
- ・農振地域の除外・編入は一部市町村に権限移譲されているが、県との同意が必要であったり、県の判断に左右され、柔軟に対応できない。
- ・市町村間（特に県境）で農振の除外・編入の考え方や手続きが異なる。
- ・農業政策の不安定や法令改正等による国の支援が足りないため、業務に支障が生じたり、農地の流動化等が進めづらい。
- ・農業振興のための土地利用規制の基準が全国一律であるため、地域の実情や市の政策目的にそぐわない。
- ・担い手不足、担い手対応の不備。
- ・耕作放棄地は、解消するよりもそうならない制度が必要であり、そのためにも担い手のニーズに合った制度設計が必要。
- ・土地改良事業が農振除外を阻んでいる。
- ・農地法の権限が弱く、乱開発を防げない。

【まちづくりの視点から】

- ・県の過度の関与により、住民・議会の合意があるにもかかわらずまちづくりの計画が進まない。
- ・国土利用計画法や流通関係法と農地関連法との整合が不十分のため、自治体の土地利用計画の運用に支障が生じる。
- ・国土軸 IC 周辺を基点とした総合的なまちづくり計画を進めるために、農用地除外が必要。
- ・農用地除外の規制が強く、市町村の主体的まちづくりや工業団地や大型開発のための用地の確保が困難となっている。

執筆者プロフィール

中井 検裕

東京工業大学環境・社会理工学院教授

博士（工学）。1986年東京工業大学大学院理工学研究科博士課程満期退学。ロンドン大学経済政治学院研究助手、東京大学助手、東京工業大学助教授等を経て現職。研究分野は都市計画、都市開発、都市デザインなど。主な著書に、『景観まちづくり』（編著、丸善、2005年）、『都市計画：根底から見なおし新たな挑戦へ』（共著、学芸出版社、2011年）、『最新エリアマネジメント：街を運営する民間組織と活動財源』（共著、学芸出版社、2015年）など。2017年から国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会長。

内海 麻利

駒澤大学法学部教授

博士（工学）。1998年横浜国立大学大学院工学研究科博士課程修了。パリ第Ⅷ大学フランス都市計画研究所客員研究員等を経て現職。研究分野は、都市計画、地方行政、都市政策。著書に、『まちづくり条例の実態と理論』（単著、第一法規、2010年）、『エリアマネジメント』（共著、学芸出版社、2005年）、『政策過程論』（共著、学陽書房、2004年）、「フランスの再開発における参加制度の実態に関する研究ーパリ・リアル地区のコンサルタシオンに着目してー」都市計画論文集48巻3号（単著、2013年）、「フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」土地総合研究22巻1号（単著、2014年）など。

村上 暁信

筑波大学システム情報系教授

博士（農学）。1999年東京大学大学院農学生命科学研究科博士課程修了。東京大学助手、ハーバード大学客員研究員、東京工業大学講師、MIT 客員研究員等を経て現職。研究分野は緑地計画、都市農村計画。著書に、『白熱講義 これからの日本に都市計画は必要ですか？』（共著、学芸出版、2014年）、“Sustainable Landscape Planning in Selected Urban Regions”（編著、Springer Japan、2017年）、『スプロール化するメガシティ』（編著、東京大学出版会、2017年）など。

鈴木 潔

専修大学法学部准教授

博士（政治学）。2008年明治大学大学院政治経済学研究科修了。財団法人日本都市センター主任研究員、聖学院大学准教授などを経て現職。専門は行政学、公共政策、地方自治。著書に、『強制する法務・争う法務』（単著、第一法規、2009年）、『自治体の予算編成改革』（共著、ぎょうせい、2012年）、『広域連携の未来を探る一連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―』（共著、日本都市センター、2016年）、『自治体行財政への参加と統制』（共著、敬文堂、2017年）など。

松平 博文

飯田市建設部地域計画課土地利用計画係長

管理計画課、建築課、企画課、都市・地域計画課、国土交通省道路局国道・防災課（派遣）、地域計画課等を経て、2017年4月から現職。地域計画課は、本報告書で紹介した総合的土地利用計画（国土利用計画、土地利用基本方針、都市計画、景観計画、緑の基本計画等）のほか、届出制度による開発等の審査、建築確認の審査、公共建築物の設計や工事管理、市営住宅の管理等の業務を所掌している。また近年では、低炭素都市づくりとエネルギー対策の推進やラウンドアバウトの展開などに取り組んでいる。

横山 宜致

篠山市まちづくり部地域計画課景観室長

（（公財）兵庫丹波の森協会丹波の森研究所専門研究員）

技術士（都市及び地方計画）。1981年近畿大学工学部建築学科卒業。1981年～2002年民間のまちづくりコンサルタントに勤務。1999年から（公財）丹波の森協会丹波の森研究所専門研究員として住民のまちづくり活動等の支援を行う。2008年篠山市まちづくり部景観形成専門員。2009年から現職。著書に『ランドスケーププランニングの手法』（共著、プロセスアーキテクチャ127号、1995年）、『市民参加時代の美しい緑のまちづくり』（共著、経済調査会、2001年）、『イベント開催から地域マネジメントへ』建築とまちづくり447号（単著、2015年）など。

石川 義憲

日本都市センター理事・研究室長

1977年東京大学法学部卒。鳥取県総務部長、総務省市町村税課長・自治政策課長・自治大学校副校長、ジェットロ・デュッセルドルフセンター駐在員などを経て、2014年から現職。主な論文として、「KGSt（自治体行政経営センター）－都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク－」都市とガバナンス27号（単著、2017年）、『ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』（共著、自治体国際化協会、2007年）、「ドイツ～旧東独地域～における地方自治の確立」地方自治570号（単著、1995年）など。

釘持 麻衣

日本都市センター研究員

上智大学大学院法学研究科博士前期課程修了、Pace Law School/LLM in Environmental Law 取得、上智大学大学院法学研究科博士後期課程在学中。専攻は、環境法、行政法。主な論文として、『第2次分権改革の検証－義務付け・枠付けの見直しを中心に－』（共著、敬文堂、2016年）、「用途規制の性能規定化における行政法学上の課題と展望」都市住宅学95号（単著、2016年）、「アメリカにおける立法権委任法理の変遷と新たな展開（1）（2・完）」自治研究90巻7号・8号（単著、2014年）など。

超高齢・人口減少時代の地域を担う 自治体の土地利用行政のあり方

平成29年10月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

T E L 03 (5911) 8660

ISBN 978-4-904619-70-4 C 3031

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-904619-70-4

C3031 ¥1500E

定価(本体価格1,500円+税)



9784904619704



1923031015005

