

市街地の外側で今後考えていくべき土地利用制度とは？ －3つの視点から我が国の土地利用制度が取るべき方策を考える－

長岡技術科学大学環境・建設系 助教 松川 寿也
まつかわ としや

1. はじめに

我が国の土地利用制度について、それを設計する政府と、それを運用する自治体に求められる視点は、Ⅰ：人口減少、長寿命社会を見据えた土地利用マネジメント、Ⅱ：自然災害に備えた都市づくり、Ⅲ：市街地から農村、自然地に至るまでの美しい国土の保全、の3点に大きく区分される。これらは、土地利用を専門とする研究者誰もが指摘する視点であり、Ⅰは避けて通れない近い将来の課題として、Ⅱは気候変動により近年多発する自然災害を契機として、Ⅲは景観法の制定や世界遺産登録など、これら国民の関心事が高まる度に、行政はその政策的対応に迫られる。

著者は土地利用制度、とりわけ既成市街地の外側の領域の制度を中心に継続的に研究しているが、この研究分野は、開発許可制度といった俗に言う「狭義の都市計画」の範疇に含まれない制度、さらには農地や自然地を司る都市計画法以外の法体系と非常に密接な関係にある。本稿では、著者の専門分野であるこれら制度に関する研究蓄積を、Ⅰ～Ⅲの視点ごとに整理して、現在そして将来にわたり必要とされる土地利用制度のあり方に示唆を与えたい。

2. 少子高齢化に対応した開発許可制度

Ⅰ：「人口減少、長寿命社会を見据えた土地利用マネジメント」を都市計画法の枠組みで取り組むとすれば、区域区分や地域地区などのゾーニング

制を駆使してコンパクトな拠点を形成する手法が想定されるが、現行の区域区分制度は依然フレーム方式を基本とすることから、人口減少下ではその手法に限界を指摘する専門家もいる。そこで、地区計画制度や開発許可制度を緩和する条例（例えば、都市計画法第34条11号条例 いわゆる3411条例など）も駆使し、市街化調整区域でも一定の開発可能性を確保して取り組むのが現実的であろう。しかし、この緩和施策の運用を誤れば、コンパクトな拠点どころか、全く逆のシナリオを歩むことにもなりかねない。

ここでは、この緩和施策を見直した事例から、人口減少を見据えた調整区域での規制誘導方策について考えるとともに、高齢化を見据えた開発許可制度についても検討したい。

(1) いったん緩和した開発許可制度からの転換

区域区分制度を維持する開発許可制度の緩和であるが、この緩和制度は第2線引き的な制度でもあり、その運用を誤れば「コンパクトな拠点の形成」とは全く逆のシナリオを辿る虞もある。そこで、将来を見据えていったん緩和した調整区域での規制を再び強化した2つの取り組みを紹介する。

1) 埼玉県下での開発許可制度緩和区域の縮小

この取り組みの仔細は他を参照されたいが¹、同県が開発許可制度を緩和する3411条例の区域（以下、3411区域）を縮小した背景は、緩和からほぼ

¹奥重裕貴・高野和則(2009)「都市計画法第34条第11号を活用して既存集落を活性化させた事例」都市計画 No. 280, pp. 55-58

5年が経過し、一部で雨水排水の問題や優良農地の保全に支障をきたすといった問題が顕在化したことである。従って、将来の人口減少の到来を直接の動機とする取り組みではないが、開発圧力の高い県南の日高市だけでなく、比較的それが低い県北地域の自治体でも、広範囲に確保された3411区域の縮小を受け入れている(図1)(図2)。区域縮小を受け入れたある自治体では、市街化調整区域での活発な建築活動が市街化区域内の土地利用転換を鈍化させるととどまらず、既成市街地内の空地空家化の一要因としても認識されている。

つまり、市街化調整区域での大幅な規制緩和は、人口減少都市をはじめ既に問題となっているリバースプロール²を助長させかねない。既成市街地化した市街化区域を逆線引きすることは非常に困難であるが、それ以外の領域に存在する開発許容地だけでも、まずは積極的にコンパクト化を図ることが求められよう。開発圧力の乏しい地方都市や大都市圏縁辺の自治体であれば、必要以上の緩和区域を確保しておくこと自体、無意味な行為であり、コンパクトな拠点を形成するため一定の開発を許容するのであれば、集落住民向けの利便性向上施設や新規居住者のための住宅を、広範な面的許容ではなくインフィル的な点としての許容とすることで、集落内未利用地の解消を促すような緩和策を優先すべきであろう。

2) 開発許可制度を緩和する条例の強化

緩和区域を狭めるという手法以外に、緩和条例自体を強化することで、無秩序な市街地の肥大化を抑える試みもある。船橋市は既存宅地制度の廃止を受けて、平成14年4月より3411条例を施行したものの、その直後から都市基盤が乏しい市街化調整区域での開発が増加し(条例施行前後5年間比で7.2倍345件増)、開発が市街化区域の水準に迫るほどに至ったため、条例施行初期の段階からその対応に迫られていた。そこで、農用地区域を含む農業振興地域での開発行為を原則不許可とした他、開発許可地に接続する道路の要件を、従来の4m以上から6.5m以上へと強化するなど、条例自体を平成20年4月に大幅改正した(表1)。

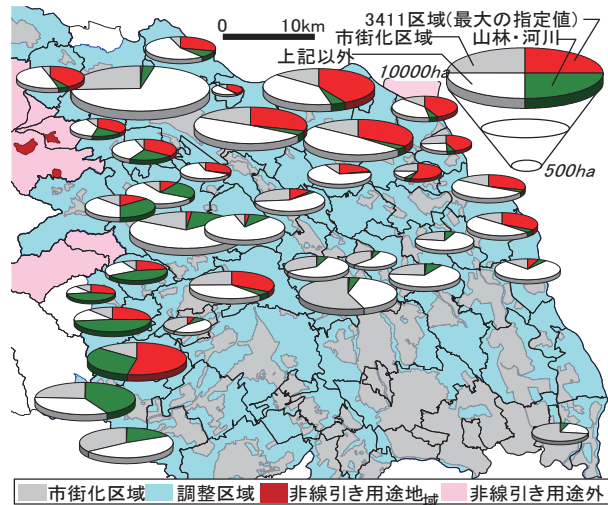


図-1: 埼玉県下の3411区域指定状況(各市町村最大値)

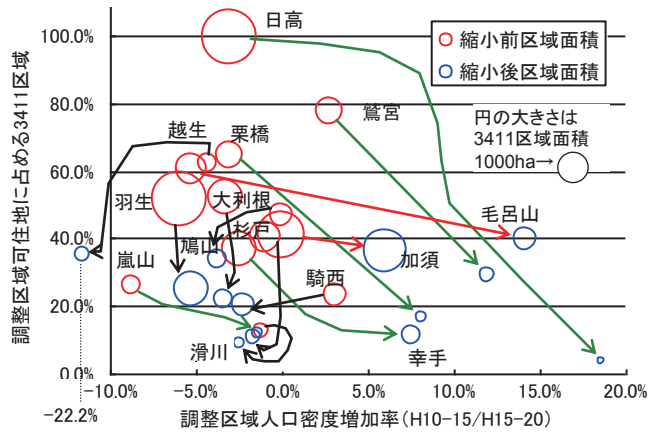


図-2: 3411区域を縮小した市町の動向

表-1: 船橋市3411条例の主な改正概要

改正前(～H19)	改正後(H20～)
・申請地から150m以内に40以上の建築物の存在する区域であること	・申請地から150m以内に40以上の建築物の存在する区域であること
・申請地が農用地区域外であること(農用地区域の場合は事前に農振除外が必要)	・申請地が農用地区域外であること(農用地区域の場合は事前に農振除外が必要)
・予定建築物用途は第一種低層住居専用地域で認められる用途であること	営農環境への配慮 ① 予定建築物用途は専用住宅であること ② 申請地が特定集落等を除いた農業振興地域外であること 新たなインフラ整備負担への対応 ③ 幅員6.5m以上の道路と接続する(未接続の場合は築造すること) ④ 十分な流下能力のある排水施設が適切に配置されていること その他 ⑤ 申請地が自主条例の保存緑地、浸水想定区域等でないこと

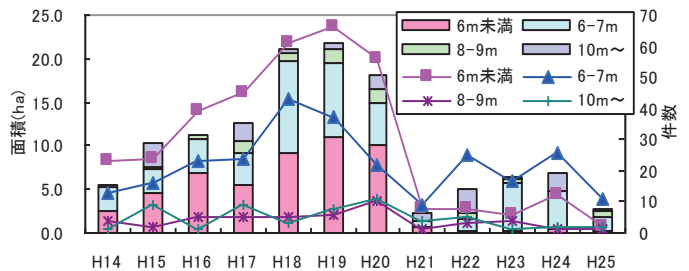


図-3: 道路接続別に見た11号該当開発許可の推移

² その定義は専門家により異なるが、人口減少による既成市街地内の空地・空家化が無秩序に進行して歯抜け的な市街地が形成されるという、一般的に用いるスプロールの逆現象を指す。

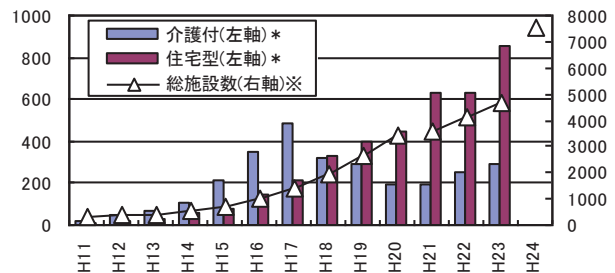
同市は比較的都心に近く、人口も依然増加傾向にあるため、人口減少とは今のところほぼ無縁の都市と思われるが、この取り組みの一背景には、財政余力の低下が見込まれる中での新たなインフラ整備を抑制する狙いもある。特に、道路との接続要件の強化は、市街化調整区域での開発増加に伴う交通対策等に要する経費を軽減する役割が期待でき、実際に条例改正後は狭隘道路のみと接続する開発許可も減少していることから、その効果も窺える(図3)。未だ人口増加にある大都市近郊の都市であっても、高齢化の問題は例外なく訪れる訳であり、数からすれば、むしろ大都市の方が地方よりもその問題が顕在化する。中長期的には、行政サービスを高齢者福祉中心に重きを置かざるを得ず、将来的には財政余力を可能な限りそちらにシフトさせる土地利用マネジメントを考えていかねばならない。

(2) 長寿命社会に求められる開発許可制度

高齢化の話題に触れたので、この点からも開発許可制度が持つべき制度設計について述べたい。

人口減少下での開発圧力の低迷下にあっても、依然需要が増加している施設として、高齢者施設が挙げられる。同施設が増加傾向ある政策的背景には、福祉保険サイドの優遇策だけではなく、市街化調整区域での高齢者施設立地を例外的に許容する開発審査会基準が存在するなど、わが国の土地利用制度の仕組みも含まれる。高齢者施設の市街化調整区域での許容を一時的に否定する訳ではないが、中でも増加傾向にある有料老人ホームは(図4)、比較的健全な高齢者向けの住宅型施設で、かつ事業形態も比較的営利の側面が強いながらも例外的に許容されている。また、都市計画法の規制区分とは直接関係しないが、災害の危険性を十分に考慮せず立地を許容した結果、高齢者施設が土砂災害に至るケースも散見される。実際に、平成21年に発生した防府市での土砂災害の事案を踏まえて、山口県は土砂災害特別警戒区域に該当しない土砂災害危険箇所も含めた立地を抑制する県独自の要綱を翌年に制定している。

次に、開発行為を質の面から考えると、開発許



*社団法人全国有料老人ホーム協会による調査「平成24年度制度改正後の有料老人ホームに関する実態調査および契約等に関する調査研究報告書」にて、単年度毎の開所年次を集計したものを引用

※厚生労働省「社会福祉施設等調査」より(当該年10月1日現在)。平成21年以後は調査方法の変更による影響がある。平成24年は都道府県等が把握している活動中の施設数

図4：全国の有料老人ホームの新設、施設総数の推移

可基準には、高齢者対応に関する規定は殆どない。平成18年から施行された新バリアフリー法や自治体独自の条例で補完することも可能であるが、建築物単体での適用や努力義務の制限にとどまるため、高齢者対応が不十分でも都市計画法第33条(技術基準)の規定により、法律上は許可をしなければならない。歩道や交差点の設置要件や構造、場合によっては盛切土に伴う勾配など、高齢者に配慮した許可基準も考えていく必要がある。

3. 水害リスクに備えた開発許可制度

Ⅱ：「自然災害に備えた都市づくり」を実現させるにあたって、例えば水害への備えに対しては、治水事業によるハード対策と、水害リスク領域での開発規制によるソフト対策とに大きく区分される。前者は従来型の対策であるが、前述の人口減少、長寿命社会を背景とする限られた公共財源、さらには流域環境の保全の面からも、今後は後者の対策を選択した方が賢明である。

ここでは、前述した市街化調整区域での緩和制度を通じて、同制度の課題とその対応策について考えたい。

(1) 規制緩和で発生した新規開発地での浸水被害

都市計画法の政令では、「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」(以下、令八条口区域)を、新市街地として市街化区域に指定することを禁止している。前述した3411区域等の開発許可制度を緩和する区域もまた同様の扱いがされ、令八条口区域で指定すること

を禁止する規定が定められている。しかし、令八条口区域は、都市計画法の省令どころか、近年までは開発許可制度運用指針ですらも、その区域が具体的に明記されていなかった³。

平成に入る以前から人口減少都市であったW市は、3411 条例が制度化した当初から規制緩和措置を適用していたが、平成 17 年の条例改正では文言指定による既存集落区域を新たに 3411 区域とし、さらに市が指定した駅から半径 500mの範囲内であれば、既存集落区域と同じく共同住宅、分譲住宅等の開発を許容する 3412 条例をも制定している。その一方で、W市には浸水被害の常襲性が指摘されているW川流域があり、当該河川の浸水想定区域が市街化調整区域で約 576ha 指定されているが、条例施行当初時及び浸水想定区域の指定時とも、水害対応については開発審査会ですらも入念に議論されることはなく、勿論、令八条口区域の捉え方に浸水想定区域が新たに盛り込まれてはいない。その平成 17 年の条例改正は、市街化調整区域での開発を大きく増加させる要因となり、W川流域もまた一団の農地でありながらも農振白地であったため、浸水想定区域内での条例制定後の開発許可は 123 件 32.9ha（市内調整区域全体の許可に対して面積で 3 割近く、件数で 1/4 以上を占める）に及び、その多くが 3411 条例の既存集落区域要件及び 3412 条例の駅要件による許可である（図 5）。その後、平成 24 年 6 月の台風による集中豪雨により、W川自体の氾濫は免れたが、雨水排水が間に合わずW川に流れ込む排水路から溢水したことで、浸水想定区域とほぼ同程度の範囲が浸水し、条例による新規開発地での被害となった。

このように、W市は水害リスクを考慮しなかった規制緩和に踏み切ったことで、結果的にこのような事態に至った訳だが、浸水想定区域を令八条口区域扱いにするにしても、同区域の指定範囲が既存市街地を含め広範囲に指定、あるいは同区域が持つ災害危険性の妥当性などを理由に、多くの自治体ではその扱いに抵抗感がある。しかし、その抵抗感のまま現状を放置しつづければ、集中豪雨が発生する度に、W市のような事象は他の自治体

でも起こり得ると言え、集中豪雨の発生確率が高まる昨今からすれば、なおのことであろう。

(2) 水害リスクを回避する開発許可制度

こうした中でも、開発許可制度の緩和に際して、水害リスクを回避する試みも散見されていることから、ここではその取り組み紹介したい。

1) 湛水想定区域を緩和区域から除外した加須市

利根川流域の加須市では、前述した埼玉県下での 3411 区域の大幅見直しに際して、県が指定した「湛水想定区域」を令八条口区域に該当するとして、3411 区域から外す運用ベースでの試みがされている。湛水想定区域は、水防法で定める浸水想定区域とは別で、県が定めた「雨水流出抑制施設の設置等に関する条例」により指定される区域であり、その区域内で盛土する開発行為には届出（雨水流出抑制施設の容量など一定の基準を満たすことが前提）を義務付けている。従って、同区域自体は、水害の虞が指摘される領域での市街化を直接抑制するものではないが、同市は潜在的に水害リスクの高い領域として捉えており、縮小地の一

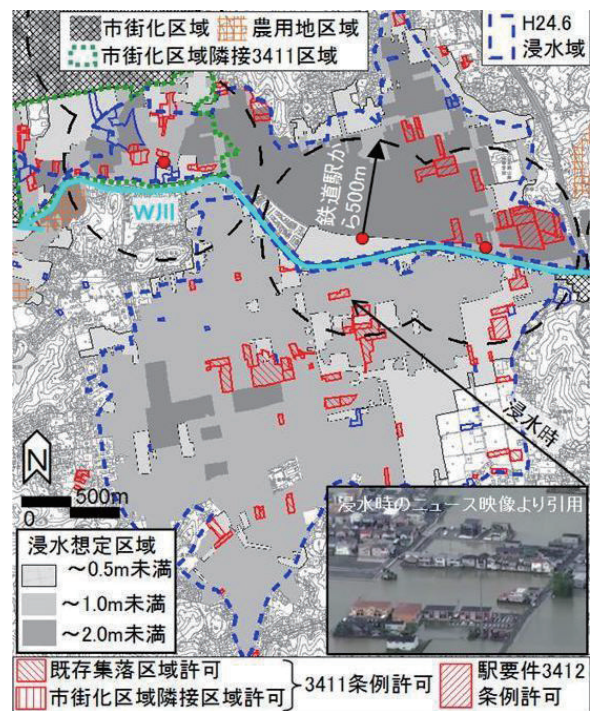


図-5：W市W川流域の浸水想定区域と開発許可

³ 開発許可制度運用指針の改定（H23.9）では、土砂災害特別警戒区域のみが例示的に規定されたにとどまる。

部約 25ha は令八条口区域として 3411 区域から新たに除外されている (図 6)。

1) 浸水想定区域を令八条口区域に規定した船橋市

前章で取り上げた船橋市でも、同様の取り組みがされている。同市は加須市と異なり、3411 区域を文言によって指定しているが、条例の規則上において、水防上上の浸水想定区域を令八条口区域として明確に規定する他、同規則で「これに類するもの」として、小規模普通河川での浸水想定区域も合わせて規定し、市街化調整区域にある水害リスク領域 242ha を、その緩和対象区域から即地的に除外している。この取り組みは、前章で述べた条例改正に合わせて導入され、条例改正の主たる動機とはなっていないものの、市街化調整区域での開発増加が河川整備計画に支障をきたすとの河川担当部局からの懸念を受けて制度化した。同市の浸水想定区域は、谷戸を中心に市街化調整区域全体の 8%程度とその指定範囲が比較的限定されているが、その区域内には農用地区域はおろか農業振興地域すらも指定されず、かつ宅地化予備軍と想定される耕作放棄状態の農地といった、規制が緩く将来の土地利用が不安定な土地が広く含まれる (図 7)。つまり、浸水想定区域を根拠とした制限がなければ、いわゆる連担要件など他の要件をクリアして申請される開発に対しては、従来通り許可をしなければならない。前述のW川流域が農振白地であったことも踏まえると、土地利用規制が緩い災害リスク領域で即地的に規制区域を指定することは、より効果的な減災対応の取り組みと言えよう。

4. 農地・自然地を保全するマネジメント手法

Ⅲ：「都市から農村、自然地に至るまでの美しい国土の保全」を実現するためには、同じく区域区分制度や開発許可制度を駆使する手法が想定されるが、これのみでは限界がある。特に農村や山間部の大半は、非線引き都市計画区域や都市計画区域すらも指定されていない領域が過半を占めるため、都市計画区域・準都市計画区域内では風致地区や特定用途制限地域といった緩規制地域でも適

用できる地域地区制度を⁴、それ以外では土地利用調整系の条例に代表される都市農村の包括的土地利用制御手法⁵の他、近年では景観法など新たな制度を駆使した取り組みも散見される⁶。ただ、忘れてはならないのは、農地や自然地の規制を司る都市計画法以外の法制度の存在である。

ここでは、農地を司る農振・農地法とまちづくり条例とを連携させた事例を紹介する他、自然地を広く司る法制度である自然公園法に着目し、こ

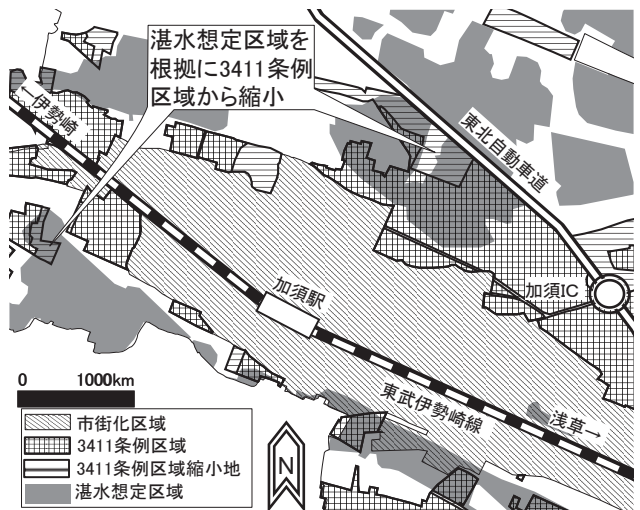


図-6：浸水想定区域の一部を3411区域から除外した加須市

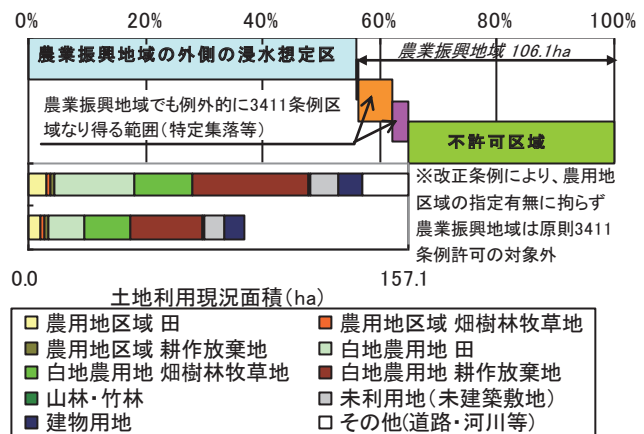


図-7：浸水想定区域内の土地利用規制とその現況 (船橋市)

⁴ 松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀 (2013) 「非線引き用途地域外で指定された白地風致地区の土地利用規制に関する研究」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 747-752

⁵ 秋田典子・安谷覚・大方潤一郎 (2001) 「土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価」都市計画論文集 No. 36, pp. 1-6

⁶ 小浦久子 (2013) 「景観と土地利用の相互性にもとづく景観計画の開発管理型運用の可能性」都市計画論文集 No. 48-3, pp. 585-590

これらの規制手法が抱える課題や可能性を論じたい。

(1) 包括的土地利用制度と農振・農地法との連携

まちづくり条例を駆使して、農村地域での包括的土地利用制度を運用する有名な事例としては、長野県の旧穂高町（現安曇野市）の土地利用調整条例などが挙げられ、合併による土地利用規制の再編後も、新市でこの条例を基本とした新たな土地利用制度が新市全域で運用されている⁷。この土地利用調整系の条例は地域主導の取り組みとして、ある時期には個別規制法の側もこの取り組みを評価し、それを支援していこうとする制度の枠組みも模索された。

1) 条例に法的効果を付与させる制度の創設

景観法で委任する景観条例のように、条例に対して農振・農地法の運用に法的実効性を持たせる制度手法は、景観法施行以前の平成 14 年頃から農林水産省の側で模索されていた。この制度手法は、市町村が制定する土地利用調整系の条例に対して法的効果を付与させようとするものであり、具体的に言うと例えば、「農振白地や農振除外要件に該当する農地でも、条例で定めた計画に適合しない開発を目的とした農地転用許可申請に対しては、法的根拠をもって不許可扱いとする」、あるいは「農用区域であっても条例で定めた計画に適合する施設立地に対しては円滑な農振除外・農地転用を図る」ことが可能となる。これにより、当時の農林水産省は、「農山村固有の魅力の維持・向上」、「農への多様な参入のための条件整備」の実現を図ることを新制度設計の狙いとしていた。この新制度は、新法施行による関係法令の改正⁸を視野に検討されていたが、最終的には農振法の省令改正にとどまる形で制度化し、同省令第 4 条の 4 第 1 項第 26 の 2 が追加されたことで、「農業委員会の意見を聴いて市町村が条例に基づき策定する計画（以下、条例計画）」が土地利用調整系の条例に基づく計画に相当するものとして実現している。

ただ、この条例計画は特例的な農振除外・農地転用を専ら実現する同項第 27 号で定める計画（以下、27 号計画）と省令上は並列的關係にある。27 号計画は、土地改良事業完了後 8 年未経過（いわ

ゆる 8 年縛り）の農地を転用する制度として、旧通達で定められていた「農村活性化土地利用構想⁹」を継承する計画であり、平成 21 年の農振・農地法の改正検討時にも、優良農地を安易に転用しかねない制度として問題視されていた。近年の宅地需要の低迷や平成 21 年の法改正による農地転用許可制度の厳格化などを受けて、27 号計画を活用した農振除外は近年減少傾向にあるものの、農家住宅や公共公益施設に限らず、工場、一般住宅、さらには大規模小売店舗までもが相変わらず同計画に位置づけられて農振除外されている（図 8）。また、仔細な統計を取り始めた平成 20 年以後を見ると、その他に区分される施設のうち、半数以上（件数で 711 件/1,039 件、面積で 84ha/143ha）が駐車場や資材置場といった青空施設を目的とする転用であり、27 号計画の正式名称である「地域の農業の振興に関する」施設として、これらが特例扱いで農振除外されている。

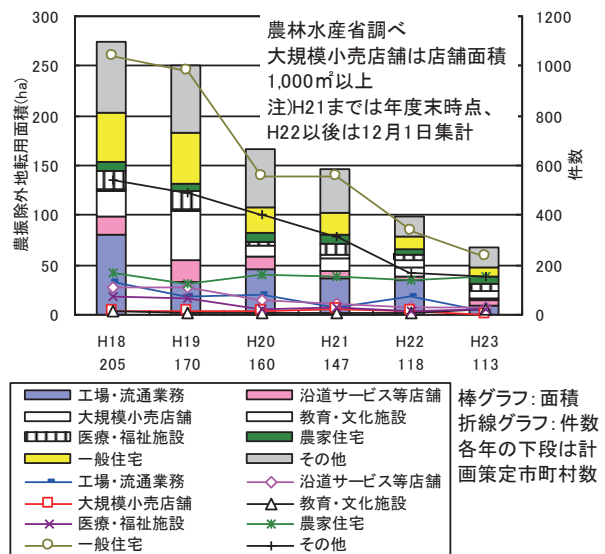


図-8：27号計画による農振除外転用地の推移

⁷ 倉根明徳・川上光彦・眞島俊光(2012)「線引き・非線引き都市計画区域の統合を目的とした自主条例の制定プロセスと内容に関する考察」都市計画報告 No. 10, pp. 217-223

⁸ 「都市と農村の共生及び対流を促進するための農地等の保全及び利用に係る関係法律の整備に関する法律案」として、平成 15 年の通常国会での審議を見込んでいた。

⁹ 松川寿也・中出文平(2001)「土地利用調整を伴う農村地域活性化施策とその運用形態に関する研究」都市計画論文集 No. 36, pp. 721-726

一方で、条例計画は27号計画と異なり、条例に基づく計画である必要があり、さらに「農用地等の保全及び効率的な利用を確保する見地から定められている区域」を対象に策定する必要がある。そのため、条例の制定から計画策定に至るプロセスには、あくまでも「農地の保全と効率的利用」を前提にしなければならないが、その運用次第では27号計画と同じ運命を歩む懸念が想定される。

2) 条例計画の策定事例からみる課題

筆者は、この条例計画を全国に先駆けて策定したある町の取り組みに触れる機会があったので、その策定事例を紹介したい。

基幹産業が林業のA町（5千人程度）は、過疎地域に指定され、平成2年を最後にDIDが消滅するなど、市街化の圧力からはほぼ無縁の地域に位置する。仮に土地利用をコントロールするにしても、都市計画区域を持たない町であるため特定用途制限地域などは指定できず、農地法等の個別規制法で対応するか、あるいは新たに自主条例を駆使するなどして取り組むしか手立てがない。

A町は、平成17年に「農用地保全条例」を制定し、同時に策定した条例計画は、基本計画である「農用地保全基本計画」と、農用地等の保全及び効率的利用を確保する見地から定められている区域（同条例に基づく特別計画協定促進区域）を対象とした「地区土地利用計画」で構成される。後者の地区レベルの計画は、町中心部の北側に隣接する地区約297haを、農業保全ゾーン、生活交流ゾーン、産業創造ゾーンの3地区に区分し(図9)、各ゾーン毎に建築可能施設立地基準(表2)を定めるといった、前述の旧穂高町の取り組みと酷似した内容であることから、一見したところ用途制限を講じることのできない都市計画区域外で土地利用をコントロールする取り組みとして評価することもできる。しかし、条例計画策定の経緯を紐解くと、全くの別の発想から条例計画が策定されていた。

条例計画が策定される以前より、製材業を営む地元企業から、老朽化した木材加工工場（中心市街地の隣接地）の移転先として、自社の製材所の

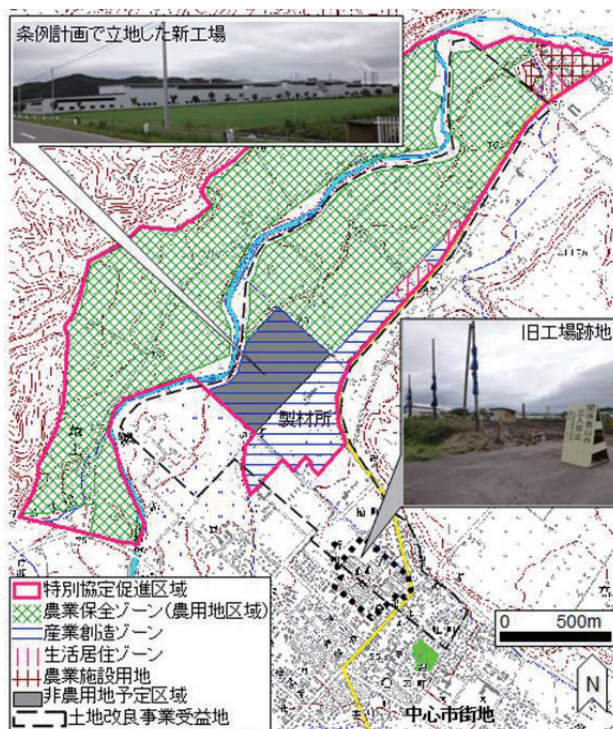


図-9：A町条例計画でのゾーニングと木材加工工場跡地

表-2：A町条例計画ゾーン区分別立地基準

施設区分		ゾーン区分		
大区分	小区分	農業保全	産業創造	生活交流
居住用施設	農家住宅	○	△	○
	一般住宅	△	△	○
	共同住宅	×	△	○
宿泊施設	一般	×	×	×
	農家民宿	○	×	×
農業関連施設	農業用倉庫	○	×	△
	農業出荷施設	○	×	×
	農業生産加工施設	○	×	×
	畜舎	○	×	×
地域交流施設	交流活性化施設	○	△	○
	市民農園	○	×	○
公共施設	集会所	○	△	△
福祉医療施設		○	△	○
商業施設	コンビニ・日用品店舗	×	△	△
	喫茶店・レストラン	△	△	○
	トラクター・ミナル	×	○	○
	事業所・事務所	△	○	△
	自動車販売店舗	×	○	○
	ガソリンスタンド	×	△	○
	風俗営業施設	×	×	×
工場	大規模工場※	×	○	△
	小規模工場*	△	○	△
倉庫等	業務用倉庫	×	○	△
	駐車場	△	○	△
	資材置場	△	○	△
上記以外の施設		自治会及び町長の同意を要する		

隣接地にある農用地区域（後に産業創造ゾーンに指定される畑地）での操業が町側に打診されていた。しかし、当該地での農振除外は非常に困難であり、たとえ農振除外しても第1種農地の扱い、さらにはその規模も4ha以上と大臣協議を要するため、農林水産省からは農地転用が門前払い状

態で、通常の農振除外では対応不可能な案件とされていた。ただ町としては、税収・雇用の確保のため地元企業とタイアップした事業の必要性に迫られており、当初は一般的な手法である 27 号計画による農振除外を検討したものの、農林水産省の対応はやはり厳しく、27 号計画では農振除外の必要性・妥当性（特に位置や規模）が十分に説明できないことが判明した。そこで、関係機関から着想、助言を得る形で農用地保全条例の制定と条例計画を策定し、同計画で産業創造ゾーンに指定された農用地区域の一部約 18ha を非農用地予定区域とすることで、地元企業の要請に応えることができたという。つまり、条例計画策定の契機は、農地保全等の土地利用コントロールではなく個別の開発計画であり、条例化の手続きを要してまで農振除外を試みたいとする基礎自治体の意向が先行していたことが窺える。

条例計画は、条例化と計画対象区域内の関係権利者の合意を経る必要があるため、町がある種のコンセンサスを得る手法を選択したことなどを踏まえれば、27 号計画に取り組むよりはむしろ妥当と評価する見方もあろう。しかし、着想段階から農振除外・農地転用ありきで同計画が策定されたこと自体、制度そのものの趣旨とは異なる活用のされ方であったことを認識しなければならない。幸いにして、木材加工場跡地は町と企業が共同で整備して再活用（認定こども園と私設公園を整備）するに至ったが、跡地利用の方針が具体的に定まらないまま同計画が策定されたことも問題であり、木材加工場が同計画の策定に大きく関与した施設であることも踏まえると、少なくとも跡地も計画対象地に含めるべきであったのかもしれない。

A町から車で約 3 時間半離れた B町（同じく都市計画区域外）でも、A町と同様の農用地保全条例を平成 23 年に制定、条例計画も同年度末に策定している。A町の条例との大きな違いは、都市計画法にかわる制度として位置づけている景観条例に定めた事項への遵守規定がある点にあるが、B町の条例計画の策定動機は、統合移転する小学校用地の確保であり、この取り組みも円滑な農振除

外・農地転用が計画策定のスタートラインにある。

3) 条例計画の可能性

条例計画は制度化して 10 年以上が経過したものの、全国では 3 自治体のみでその取り組みが確認できているに過ぎない¹⁰。開発ありきの条例計画は否定されるべきではあるが、特例的な農振除外・農地転用が可能という基礎自治体にとってのメリットを伴わなければ、その普及には限界があると思われる。こうしたメリットがありながら、条例計画が広く普及しない一背景には、同制度の存在が広く浸透していないという側面もあるが、個別の農振除外要望を実現させるだけであれば、煩雑な手続きを要する条例計画ではなく、従来から運用されてきた 27 号計画で多くの場合事足りてきたためと考えられる。27 号計画は、平成 21 年の農振・農地法の改正により、ある程度厳格化されたといわれているが、こうした制度をさらに見直さない限り、条例計画の普及は見込めないであろう。こうした中で、近江八幡市が農村部での土地利用製序を意図して条例計画を近年策定したのでこの取り組みを最後に紹介したい。

同市は線引きの都市計画区域であり、農業の形態も水田を基本とするなど、都市計画、農業政策とも A町 B町とは大きく異なる。同市も平成 24 年 9 月に農用地保全条例を制定し、条例計画である「農地を守る計画」を集落単位で策定、合わせ

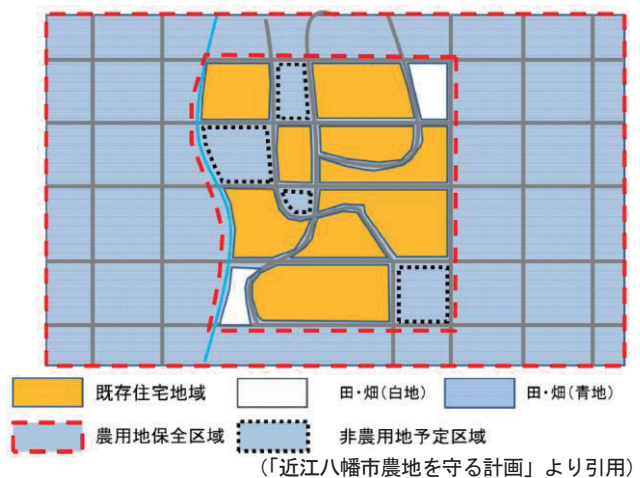


図-10：近江八幡市条例計画によるゾーニングイメージ

¹⁰平成 25 年 10 月現在で農林水産省担当部局が把握している策定実績は、A町 B町+近江八幡市である。

て農用地区域上に非農用地予定区域を指定することで、集落内で生じる土地利用転換の誘導を実現しようとする制度を構築している(図10)。「農地を守る計画」は、策定主体となる集落協議会を設立し、学識経験者、連合自治会などで構成される「農地を守るまちづくり委員会」での審議を経て策定されるなど、例えば、神戸市の共生ゾーン条例や浜松市の住民協議推進条例やといった、他自治体で見られる先駆的な地域主体の規制誘導手法と類似している。また同市は、調整区域地区計画の策定にも積極的に取り組んでいることから(全市で16地区23.3ha¹¹)、条例計画と上手く連携できれば、集落地区計画のような運用も期待できる。

しかし、同市で策定される条例計画にも、農振除外・農地転用の実現を意図した運用の可能性に注意しなければならない。同市では集落の軒下まで農用地区域が指定されていること(農地の95.3%が農用地区域で県平均88.5%を上回る¹²)、さらに市街化調整区域での住宅ニーズがある中で、8年縛りのため農振除外もままならず、I・Uターン住宅の建設が困難という現状も踏まえて、農用地保全条例が制定されているのも事実である。同市は、調整区域地区計画だけでなく、前述の3411条例も活用した一般の分譲住宅地開発を新たに許容するなど、市街化調整区域での規制緩和に取り組んでいることから、都市計画法と農振・農地法が相まって市街化調整区域(=農用地区域)での開発可能性はさらに高まっている。非農用地予定区域の指定により条例計画が具現化していくが、介在する農用地区域での転用よりも、空家や集落内未利用地、介在農地での開発誘導から考えていく必要があるのではなかろうか。

(2) 自然地の土地利用で考えていくべき課題

前節では、都市から農村部の領域で運用される制度について論じてきたが、そのさらに後背地にある自然地の土地利用規制について、筆者が現在取り組んでいる研究¹³から述べておきたい。

1) 再び着目される自然公園法の土地利用規制

都市計画法(建築基準法)は、建築物や工作物

に対し直接的に制限する法令である一方、農振・農地法及び森林法は建築物や工作物の種別や構造に関係なく、その施設の設置に際して行われる行為(転用・造成・伐採)に対して基本制限している。ただ、自然公園法はその行為に加えて、都市計画法と同じく建築物や工作物の種別や構造に基づいても直接的な制限を規定している。

この自然公園法が管轄する自然公園地域での土地利用上の問題を挙げると、バブル期を中心としたリゾート開発との対立話が有名だが、その開発はかつてほどの勢いはない。現在では、①:「同じリゾート開発でも外国資本の台頭」、②:「世界遺産登録を契機とした国民の意識の高まり」、③:「脱原発やCO2削減などを背景とした再生可能エネルギー資源の獲得」といった新たな局面から、自然公園地域での土地利用規制が再び注目されている。

①に関しては、自然公園法の普通地域が指定されるべき特別地域の隣接地において準都市計画区域を指定し、建築基準法や景観地区の制限を導入した北海道ニセコ町の取り組みはあまりに有名である。また、外資による開発といえば、リゾート開発だけでなく、全国各地で水資源地が狙われているという話もよく耳にするが、その資源開発の問題は③とも関連する。自然公園法の規制を緩和して積極的に再生可能エネルギー資源を導入することが今の世論の大勢を占めているが、だからと言って動植物生態系や自然景観を保全する制度が軽んじられてはならない。

2) 自然公園地域の指定に関する課題

自然公園地域のうち、国立公園では7割、国立公園では9割以上が特別地域を占め、その全ての公園には必ず特別保護地区・特別地域が存在する。一方で、都道府県立自然公園は全国で351地区指定されているが、うち特別地域は37%(7,262k

¹¹平成23年度末時点の実績

¹²平成23年6月現在

¹³科学研究費補助金「自然公園地域での売電施設立地を含めた機動的・連携型土地利用制御手法に関する研究」→https://kaken.nii.ac.jp/d/p/25420630_ja.htmlにて、主として風力発電施設の許可制度と自然公園地域の再編に関する研究を行っている。

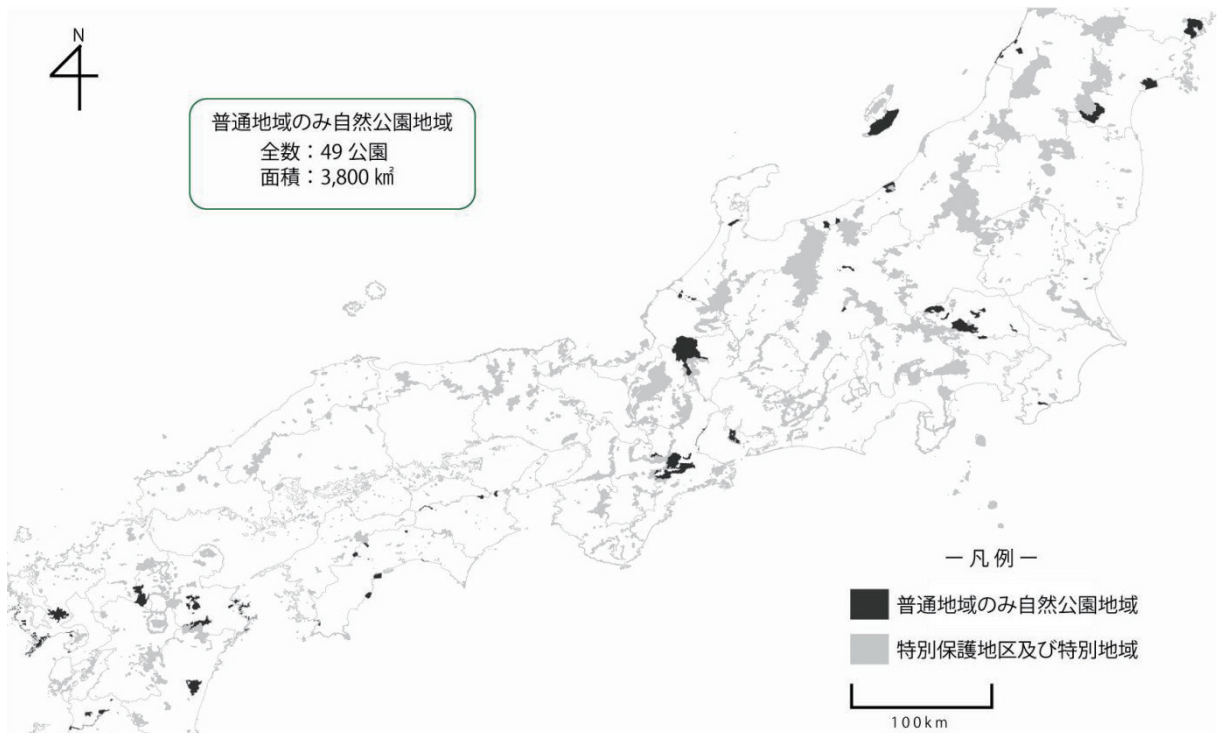


図-11：普通地域をみの自然公園地域の立地分布

m²)と普通地域が多くを占め、なかには普通地域のみで構成される公園も49地区3,800k m²存在する(図11)。この普通地域をみの自然公園地域には、その指定形態から大きくは2つのパターンに区分され、ひとつは国定公園などの特別地域に隣接して指定されるもので、この場合は特別地域のバッファゾーンとしての役割である普通地域の制度趣旨に合致した指定と見ることもできる。ただ、隣接する特別地域と一体的な扱いとするのであれば、同じ自然公園地域へと再編して筋の通った環境行政に取り組むべきという見方もあり、隣接地の管理主体が同じ国定公園の場合は、なおさらのこと都道府県立自然公園との再編を検討する必要がある。もうひとつは、普通地域をみの自然公園地域が単独指定される場合であり、特別地域を持つ自然公園地域であっても、その一部地域が普通地域のみとなるケースも同様である。この自然公園地域では守るべき領域(特別地域)を持たないため、「何のために届出制の区域を指定しているのか」、「届出制の区域を指定することの説得性がない」といった議論が、事業者だけでなく自然公園地域を所管する部局内からも出かねない。これ

ら自然公園地域は、指定後半世紀以上が経過しているものが殆どであるため、区域再編を検討すべき時期かもしれない。だからと言って、安易に自然公園地域の廃止に結びつけるのは適切でなく、むしろ特別地域指定の可能性の他、風致地区、景観法など他制度と連携した規制手法を模索することから考えていく必要がある。また、特別地域も含めた自然公園地域の再編は、都市計画区域など他の個別規制法の所管区域にも影響するため、国土利用計画法の土地利用基本計画の主導性発揮も期待したい。

5. おわりに

本稿では、人口減少と高齢化対策、防災、環境保全といった3つのキーワード毎に、現行の土地利用制度が抱えている課題や各自治体での先駆的事例などを論じてきた。いずれの課題に対しても多くの研究者が取り組み、現場の実務者も様々な事業や制度を駆使して対応しているが、土地利用制度を常に考えずしてこれら課題を克服することはできない。そして、その土地利用制度を考えるにあたっては、線引きや地域地区などの「狭義の

都市計画」の範疇にある制度手法だけでなく、開発許可制度や農地・自然地を司る法制度、さらには自治体独自のまちづくり条例といった、多種多様な規制制度なくしては実現し得ない。また、景観法などの新しい制度も組み込み実現していくことも有用であるが、景観条例を単に制定するのではなく、本稿で取り上げた開発許可制度などと連携¹⁴した実効性のある制度運用も期待したい。

最後に、本稿ではこれら3つの課題を別に論じてきたが、各課題も互いに密接な関係にあることを書き添えておきたい。人口減少を見据えて政策的に縮退した市街地を放置すれば、見るも無残な環境になることは容易に想像できる。また、防災を意識した居住地選択は、人口減少社会下でのコミュニティ崩壊をさらに助長させることにもなりかねない。中長期的には、こうした課題への対応も踏まえた土地利用制度を設計、運用していくことが肝要であり、土地利用を専門とする研究者や実務者が継続して取り組んでいくことが何よりも重要ではないだろうか。

¹⁴ 松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2012)「景観マネジメント手法としての開発許可制度の活用に関する一考察」, 日本建築学会計画系論文集 No. 673, pp629-638