

特集 新しい国土形成計画、国土利用計画をめぐって

人口減少時代の土地利用計画 —将来に向けての課題と展開の方向性—

長岡技術科学大学 副学長 中出 文平
なかで ぶんぺい

1. はじめに

今回、編集担当から国土利用計画に関わるテーマでの寄稿を求められた。筆者は、継続的に地方都市型の都市計画のあり方を研究しており、都市計画区域の範囲、区域区分制度の有無など、土地利用コントロールの要でありながら、大都市圏ではデフォルト値として常に存在し運用されていることから議論の対象にはほとんどならない一方で、地方都市圏では、都市的土地利用の直近に優良な農地や自然地が存在し、都市計画制度の運用も一様ではないことから、その設定や運用が最大の懸案事項とって良い事項を主たる研究対象として扱ってきた¹⁾。

土地総合研究では1年前(2015年冬号)に、国土利用計画法を特集として取り上げられており、国土利用計画に造詣の深い先輩諸氏が、国土利用計画法に関わるこれまでの課題、今後の展開について、大きな枠組に関しては既に論を展開されておられる。そこで本稿では視点を変えて、人口減少時代の土地利用計画と題して、地方都市圏での課題を中心に、都市的土地利用と農業的土地利用・自然的土地利用の望ましい関係を構築するためには、都市計画だけでは対応できず、諸制度に頼る部分が大きく、またそれらとの調整が必要であることから、その調整機能を果たす国土利用計画が果たし得る役割を考えたいと思う。

特に、本稿では、市町村の国土利用計画(国土利用計画法第八条)と土地利用基本計画(同法第

九条)を軸として、最近、筆者が扱っていることを基に論を展開することとする。

2. 土地利用基本計画の展開

国土利用計画法第九条で規定されている土地利用基本計画は、都道府県土の全域に亘る土地利用に関わるプラットフォームとして、土地利用の調整の枠組を示すものとされている。しかし、この計画が個別規制法の上位であるべきものでありながら、実際には、計画で示す五地域区分が、個別規制法の指定区域をただ重ねられているだけであり、各種の土地利用間の調整を果たしてきていないと、指摘されている。さらには各地域が重複指定されていることも問題であると言われてきた。

この点について今日的視点で課題を整理した上で、土地利用基本計画の果たし得る役割・意義と今後の展開の方向性を示そう。

(1) 議論の前提となる今日的課題

まず、第一の課題は、これからの人口減少社会では、都市的土地利用、農地とも増加することは基本的にはなく、逆に管理不全の土地が増加するおそれがあることである。いずれの土地利用に関しても、担い手はそもそも数が全体に少なくなる。実際には農地の耕作放棄地だけではなく、森林も同じようなことが生じている。こういう状況にどう対応していくのかというと、今まではお互いが取り合いという形で重複地域を整理していたが、逆にどちらも使わなくなった土地を誰が面倒見る

のだろうということになる。

第二に、地球環境問題の影響も大きな要因である異常気象などによって災害が頻発する時代になり、災害に対して脆弱な地域について、適切な土地利用規制を施す必要が増していることである。流域圏で考えたときに、川上、上流部の自然公園地域や森林地域でしっかりした土地利用コントロールがされ、災害に強靱な構造を構築しておかないと、中流部の農業地域、都市地域、そして下流部の都市地域といったところに対して、様々な影響が出る。今まで、農業地域にしる都市地域にしる、かなり農地を広げる、あるいは市街地を無理して広げているので、戦後数十年の間に災害に脆弱な地域が増えている。都市的土地利用に関しては、平成26年の都市再生特別措置法の改正によって制度化された立地適正化計画でも災害危険区域を居住誘導区域から除外するように位置付けられ、一歩進んだといえるが、同様のことを、都道府県土全体について各自治体が考えていかなければならないだろう。

第三には、防災、環境、景観等の横断的観点から土地利用を検討する必要がある点が挙げられる。これは、今や五地域区分の個々の規制という縦割りでは考えが十分に及ばないもしくは無理な状況になっているものとして、防災、環境、景観の観点があるということである。景観に関しては、景観法によってようやく土地利用に関する五地域部分を越えた形で計画を策定できるようになったが、環境及び防災に関しては、横断的な配慮はされにくいままである。防災に関しては土砂災害防止法による土砂災害警戒区域、特別警戒区域、津波防災地域づくり法による津波災害警戒区域、特別警戒区域等があり、それぞれの法律での対応はされているが、それに対して都道府県土全体に対してなかなか五地域部分を横断的に配慮するところまでは至っていない。

環境面に関しては、判りやすい事例で言うと、兵庫県のコウノトリや新潟県のトキのように、生息地が都市近郊にあり、餌場、寝る場所、営巣地への配慮に加えて、観光施設の方針が必要であり、

これも横断的な配慮が欠かせない。

これらの点を考えると、都道府県土全体について土地利用の方向性を定め、土地利用が重複する場合の調整方針を示すという、土地利用基本計画の果たす役割がこれからは今まで以上に期待される。もちろん、これまで問題点として指摘されているように実際に調整機能が果たされていないということに対して、改善する必要がある。

(2) 土地利用基本計画の活用のあり方

では、土地利用基本計画の活用のあり方はどうあるべきか、という点に進みたい。第一に、今日的な土地利用の課題に対応した土地利用の指針を定めることが考えられる。既にふれたが、災害に対して脆弱な地域に対して、防災のための土地利用の制限を進めることについては、個別の規制は土砂災害防止法等の個別規制法によるものの、安全を最優先に考える土地利用を実現するために、適切な土地利用の制限や土地利用転換を記載することで、県土全体の指針を土地利用基本計画の中で明確にし、方向性を定めることである。

また、人口減少下での空き地、耕作放棄地、管理不全の森林の増加等の課題に対応し、適切に土地利用を管理するために、低未利用地の有効利用促進等を土地利用基本計画に記載することで、将来に向けて持続可能な都道府県土管理の枠組を示すことも挙げられる。

これに加えて、市町村が作成する土地利用計画である立地適正化計画（都市計画区域の市街化区域もしくは用途地域内が対象）や地域再生土地利用計画（主として市街化調整区域、用途地域外、都市計画区域外が対象）等は、行政圏全体の土地利用の方向性をそれぞれが役割分担してシームレスな全体像として示すことを今後、求められることになるが、それにあたって市町村が作成する土地利用計画について、都道府県として指針を定めることも考えられる。

第二には、土地利用基本計画は、基本的には都道府県土全体の方針を定めるものであるが、複数の地域に区分し、地域ごとの土地利用の問題に対応するため、地域ごとの土地利用の基本方向を記

載するなど柔軟な運用を可能とすることが考えられる。例えば新潟県では、従来から県土を区分して地区別に記載していたものの内容に大差がなかったことを踏まえて、新たに流域圏別の考え方を取り、より地域の実情に即した土地利用管理の方向性を示している。開発への対応という観点からすると、例えば、埼玉県で言えば圏央道の周辺もしくは内側と圏央道の外側では、土地利用への考え方、開発への対応の仕方について、県のレベルで対応方針が異なることが容易に想像でき、その内容を土地利用基本計画で示しておくということである。

また、特に調整を要する地域に対して、土地利用調整のための留意事項を記載する等といった工夫も考えられる。リニア中央新幹線の駅周辺のように一層の発展が見込まれることから、今後の開発可能性に対して、周辺地域を含めた計画的な土地利用を図る方向性を示すこともあろう²⁾。リニア中央新幹線に関しては、山梨駅、長野駅、岐阜駅はそれぞれ中山間地に立地し、なおかつ複数自治体の境界部分に立地が想定されている。そうすると、各自治体は五地域区分のことを考慮しつつ周辺事業を考えるけれども、実は自治体間の調整も必要であり、そういうときには県が定める土地利用基本計画の出番があるのではないか。これは量としては少なくなったものの、高速道路の建設が進捗する地域でのIC周辺でも同じ事がいえる。さらには、近年散見されるスマートICの新設に対して、周辺の計画的土地利用について市街地像、土地利用像を描くことは、総合計画、市町村の国土利用計画あるいは都市計画マスタープランを通じて、市町村が行うことではあるが、都市計画区域外に立地するような場合は、本来都市的土地利用に関するコントロールを担うべき都市計画法の範囲外であることから、都道府県が前もって計画書の中で方針を示すことが要となる可能性も高い。

加えて、従来は想定されていない土地利用で単純に五地域区分での対応では困難なもの、開発コントロールを十分にしにくいものへの対応、ある

いは六次産業化対応施設などの縦割り区分の個別対応では限界のあるものについての対応、を記載しておくこともあり得る。例えば太陽光発電施設に関しては、市街地内であれば工場跡地等の低未利用地や転換用地、市街地外であれば耕作放棄地等の一定面積の土地への立地を指向するが、都市計画法の開発行為の定義に当てはまらないこと、農地転用許可についても不明瞭なこと、などから都道府県が土地利用の方針を示しておくことが、今後より求められる。都市計画法の開発許可にあたって、ファーマーズマーケット、あるいはこれに製造部門を加えたものなどを、これまで開発許可権者である自治体は、例外規定としての扱いで、都市計画法第34条第14号の開発審議会の付議案件として対応してきた事例が多い。これについても同様に方針を示しておくことが求められよう。

また、平成12年の都市計画法改正で創設された準都市計画区域については、都市計画区域とは異なり土地利用基本計画では都市地域とはされないが、その土地利用の原則を都市地域に準じたものとして、良好な都市環境の確保、形成及び機能的な都市基盤整備等へ配慮、などについて記載することも必要となる。特に平成18年の都市計画法改正に伴う運用改善以降、農業振興地域の農用地区域との重複指定が認められ（あるいは積極的な運用が勧められている）、なおかつ都道府県決定となったことから、この必要性は高まっている。

同様に平成12年に創設され平成18年に運用改善された、非線引き都市計画区域の用途地域外に指定される特定用途制限地域についても、現在では、農業振興地域の農用地区域との重複指定が認められ、これにより都市計画区域全体（用途地域部分を除く）に特定用途制限地域を指定する自治体も増えていることから、市町村決定ではあるものの全体の方針を県が示しておく可能性もある。特に、優良な集团的農地内を通る幹線道路の沿道への商業施設の立地（ロードサイドショップや大型店）や良好な田園風景を阻害するような無秩序な開発行為を抑制していくことが必要であり、集团的な優良農地を保全するために、安易に幹線道

路沿道の農用地区域の除外が不適當であることを示して、営農環境の確保を図ることが肝要であろう。

このように、どちらかというと今までは重複地域の解消が土地利用基本計画の方向であり、土地利用基本計画の問題点として、五地域の指定面積を足すと国土の1.5倍になることを問題であるとされてきた。しかしながら、これからは重複地域があることで国土の保全が柔軟かつ効果的に進められるというふうに、もう少し積極的な意味合いを持たせていいという意味で、都市地域と農業地域、森林地域、あるいは農業地域と森林地域といった、それぞれの役割分担ができるような、地域の重複を考えて良いのではないかということである。既に示した管理不全の土地の増加という趨勢に対しても、望ましい方向であると考えられる。

第三には、二番目に示した観点とも大きく関連するが、重複地域の土地利用に関する調整指導方針に関しては、重複地域において優先する土地利用について、地域の実情に応じた優先順位や誘導の方向を記載することで、より柔軟にすることが考えられる。例えば新潟県では、調整指導方針を国が示しているものに追加・修正を施している。例えば、調整方針のマトリックスで一般に①とされている部分（都市地域のうち市街化調整区域、その他と農業地域のその他）について、国は「土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整を図りながら都市的な利用を認める」としているのに対して、新潟県は「原則として、農用地としての利用を優先するものとします。ただし、土地利用の現況に留意し、農業上の利用と調整を図りながら、本基本計画を踏まえた、国土利用計画法による計画等に基づく都市的利用については、認めるものとします。」と、一步踏み込んで記述し、土地利用基本計画の調整機能をより明確に示している。③とされている部分（都市地域のうち市街化調整区域、その他と森林地域のその他）についても、土地利用基本計画の調整機能の下での都市的利用を認める記述として追加されている。さらには、②とされている部分（都市地域のうち市街

化区域及び用途地域と森林地域のその他）については、国が「原則として都市的な利用を優先するが、緑地としての森林の保全に努める。」としているのに対して、新潟県は「都市内に残されている樹木や森林について、緑地としての保全に最大限努めながら、都市的な利用を図るものとします。」として、より都市内緑地への配慮を前面に打ち出している。

3. 市町村の国土利用計画

地方都市圏の多くの自治体が、平成の大合併で行政域を大きく広げている。これに対して、都市計画区域の統合と拡大によって、都市的土地利用のコントロールを図ろうとする自治体は多い。また、行政域全体を対象として都市計画マスタープランを作成する自治体も多い。

しかしながら、富山市のように1市6町村が合併した結果、海岸部から3000m級の立山連峰までを有する広大かつ多様な行政域を持つ自治体も少なくない。このような自治体では、都市計画マスタープラン（以下、都市マスと略）だけで土地利用の方針を全て示すことは不可能であり、総合計画の土地利用構想を受けた市町村の国土利用計画（国土利用計画法第八条、以降、市町村計画と略）の積極的な運用と都市マスとの連携が望まれる。市町村のマスタープランとして存在する市町村計画や都市マスは主に都市全体の土地利用を示すものであるが、市町村計画が行政域全域を対象としているのに対して、都市マスは基本的には都市計画区域内を対象とする。

平成26年時点で、市町村計画を策定している自治体は758存在した⁽¹⁾。このうち429が都市マスを策定している。都市計画区域を有しながら都市マスについては未策定の自治体は110であった。このように市町村計画と都市マスを両方とも策定している自治体は相当数にのぼる。

(1) 松本市の事例

ここでは、行政域に対して都市計画区域の割合が30.8%と低い松本市を例として、市町村計画と都市マスの関係を紹介する。松本市は長野県の中

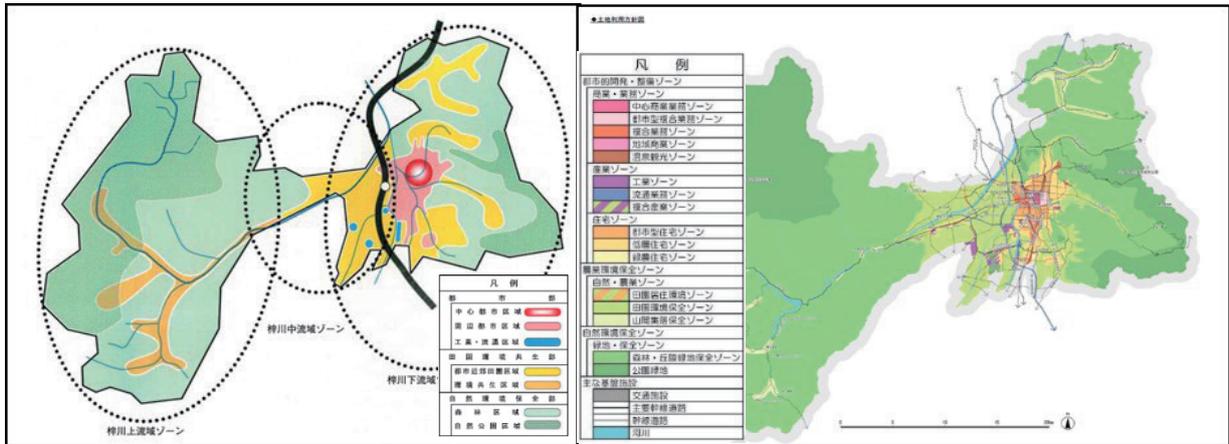


図-1. 松本市将来構想図（左：市町村計画 右：都市マス）

央西部に位置し、面積 978.77km² で長野県最大の市域である。松本市の場合も富山市と同様に、国宝松本城を抱える市街地から、梓川流域に広がる郊外部と農地、西の安曇野や東の美ヶ原の森林地域に加えて、上高地や乗鞍岳周辺の自然公園地域まで、海岸を擁してはいないものの土地利用は多様である。平成 17 年に四賀村、安曇村、奈川村、梓川村と合併し、その後平成 22 年に波田町と合併している。このうち、梓川村と波田町には非線引きの都市計画区域が存在し、合併後、線引き都市計画区域である松本都市計画区域に両都市計画区域は編入されている。

松本市では平成 22 年の波田町地区との合併を契機として平成 23 年に松本市総合計画が策定され、松本市都市計画マスタープランは平成 22 年に策定された。都市マスは平成 17 年の合併時にも策定されており、波田町地区との方針を早急に示すことが必要であったことから平成 22 年 3 月に新たに策定されたという経緯がある。松本市国土利用計画は平成 17 年の合併を契機として平成 19 年に策定され、ひとつ前の総合計画（8 次）からの方針を受け継いでいる。その内容としては今後の人口減少社会を示した総合計画の情報や、それに対応したコンパクトシティ化への転換等があげられる。土地利用に関する面は防災や市民協働の項目についても重要と考え、総合計画だけでなく市町村計画にも文言を記載することで他の計画にも反映させていった。また転換期という時代背景から

市町村計画では、それまでの考え方を考えるため市民との諮問等を行うことで調整していった。さらに線引き制度を活用していくことも市町村計画の役割として重要であるという認識のもとで、協議し調整を進め、都市マスにも反映させていく流れであった（図-1）。

都市マスは都市計画区域内の土地利用コントロール（都市計画区域の設定等）を行うときに用いられており、ゾーン分けした地域の土地利用についての根拠となっている。また、都市マスは対象区域を都市全域としているが、都市計画区域外についての土地利用の担保が薄く、都市マス内に都市計画区域外についての記載は極わずかであり、都市マス自体が行政区域全域を対象としているものの、実際の土地利用の規制誘導の能力は低いと思われる。

一方、市町村計画は都市マスでは対処が難しい農業や森林等の地域についても方針を定めている。そのため、農業地域等の面積推計等は市町村計画で示し、農地の方針についても、同計画が示している。このように、都市計画区域内、特に市街化区域についての土地利用は都市マスが、市街化調整区域及び都市計画区域外についての土地利用は市町村計画が担保している。

市町村計画の策定に当たっては、策定事務局として政策部の政策課、農林部の農政課、建設部の計画課の 3 課が担当していた。この 3 課が関わることで、農業地域などについての土地利用方針を

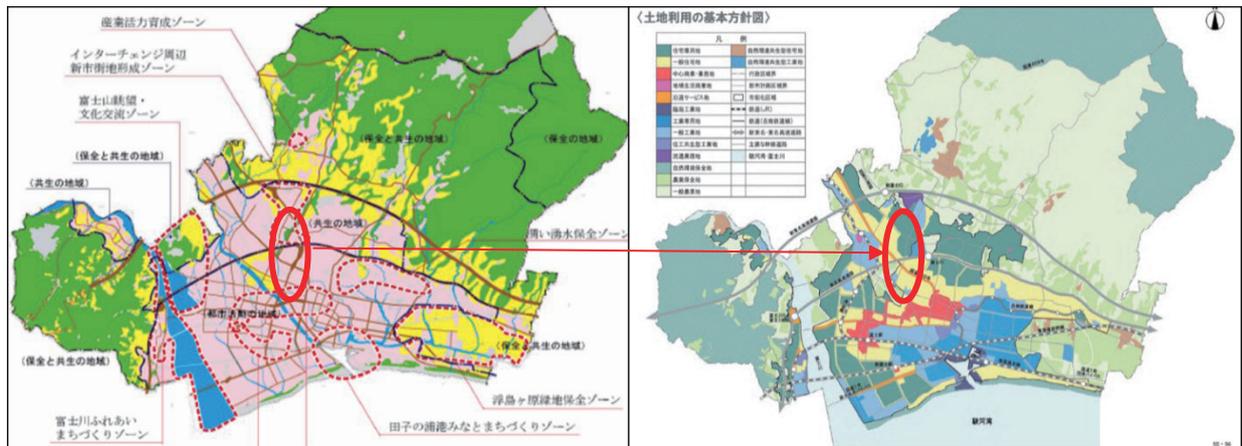


図-2. 富士市将来構想図（左：市町村計画 右：都市マス）

定め、調整を行った。合併した梓川地域は非線引き都市計画区域で用途地域を有しておらず、当時土地利用の規制が緩かったことから、農振地域が外れば自由な開発を認めてしまう事になったため、市町村計画の中でそれを防止する文言を入れることになった。これは合併後の松本市としての一体性を考慮してのことである。またその後策定された都市マスは、それらの部分を踏まえ、策定を始めたという経緯がある。そのためそれぞれの計画の上位性を考慮し、情報を受け継がせていると考えられる。

ただ、市町村計画は平成22年の波田町地区の合併に際しては、新たに見直しなどがされていないことから、波田町地区の土地利用に関しては記載がない。このことから、市町村計画自体で新たに土地利用に関する計画の根拠とすることは考えられておらず、実際に社会情勢の方針の違いを示すことには用いられているが、実質的に土地利用のコントロール手段としては用いられていない。

松本市へのヒアリングによると、

1. 市町村計画の有用性が低い
2. 都市マスの影響範囲が全体として大きくなっているが、基本的に都市計画区域内に留まる
3. 都市計画区域内の土地利用コントロールは主に都市マスが担保している
4. 都市マスで適用範囲を行政行全域としていても、都市計画区域外の土地利用に対して効力は薄い
5. 市町村計画は実際に土地利用コントロールに関

わることはないが、都市マスでは扱うことの難しい農業地域や森林地域等の地域に対する方針を示すことで活用されるということが示された。

このように、残念ながら松本市では市町村計画が策定されていても、活用方法は土地利用の方針等を概念的に示すのみに留まっており、直接的な施策や規制誘導の根拠とはされていないことが明らかとなった。市町村計画の有用性が低いと考えられているのは、近年では、新規開発を位置づけることよりも、維持・管理といったより具体的な施策を示し実行することでまちづくりを行うことが主体であることから、その根拠となる計画である都市マスが強い影響力を持つようになったと考えられる。

(2) 富士市の事例

もう一つの例として、静岡県富士市を取り上げる。富士市は行政区域面積が244.95km²で都市計画区域はその78.1%を占める。最北部の富士山頂から南部は駿河湾に臨む市域を有する。平成20年に西部に位置する富士川町と合併している。

富士市は総合計画が平成23年、市町村計画が平成22年に策定されており、総合計画の策定が市町村計画よりも後であることから、総合計画に示される土地利用の方針や構想図は全て市町村計画からの引用となっている。そのため、市町村計画の内容が総合計画を受け継ぐというよりは、市町村計画が市全体の土地利用の方針を定めているとい

う部分がある。このことから富士市では市町村計画の重要性は高く、市内の土地利用全体を担保していると言える(図-2)。

都市マスは平成26年に策定されており、富士市では都市マスは総合計画の方針、特に市街化区域内の土地利用の施策等について受け継ぐ形となっているが、策定されたのが最近であることもあり、実際に施行されたものは少なく、これからの部分も多い。また、総合計画の土地利用構想が平成22年に策定された市町村計画をそのまま引用しているため、都市マスは、総合計画から受け継いでいるというよりは、間接的に市町村計画から土地利用の方針を受け継いでいる。旧富士川町が合併前には都市マスを作成しておらず、市町村計画を策定していたことから、合併後にそれらを統合して先に市町村計画が策定されたと考えられ、都市マスは合併後に作成されるまで旧富士市都市計画マスタープランが用いられていた。

富士市では、市町村計画と都市マスの役割分担は、都市マスが市街化区域内についての土地利用、市町村計画が市街化調整区域の土地利用を担っているということがヒアリングより明らかとなっている。都市計画区域外の地域については、北東部に地域には富士・愛鷹山麓地域環境管理計画が策定されており、国立公園や富士山周辺の環境保全が既になされていることもあり、特に両計画で定める部分はないという。

都市マスを策定する際も農振地域、農用地についても十分に整合性を図るようにしており、その他土地利用に関する項目についての設定等は市町村計画を参考にしている部分もある。そのため、総合計画と市町村計画の情報を都市マスに受け継いでいることで両計画の上位性に即した内容となっている。

富士市の場合、市街化調整区域ではあるが、今後の高速沿道の開発を行う方針を「インターチェンジ周辺新市街地形成ゾーン」として市町村計画内で示しており、東名高速道路及び新東名自動車道のインターチェンジ周辺の立地優位性を活かした計画的な整備を促進し、流通業務施設等と潤い

ある住宅地の確保を図る、としている。富士市の今後の開発による発展を目指す旨が読み取れる。

富士市は人口減少下にある地方都市の中で人口微増加傾向を示す都市であり、まちづくりの方針として規制中心ではなく、開発地を示すことで発展を遂げていこうとする都市であるといえる。そのため、ハード整備等の方針を示す市町村計画が有効に活用されている事例であると考えられ、市町村計画の方針を実現するため、都市マスが用いられていくという計画の上位性に即して活用されていると考えられる。このことから新たな市街地を形成する、市街化調整区域に対して開発の見込みがある、または開発をするべき地域が新たに発生した場合は、市町村計画の活用が大いに見込まれると思われる。

(3) 安曇野市の事例

長野県安曇野市は、非線引きの都市計画区域が行政域の59.8%を占め、平成17年に3町2村が合併してできた新設市である。総合計画は平成20年3月に策定され、都市マスは平成22年11月に策定されている。また市町村計画は平成23年3月に策定された。安曇野市では全市統一の土地利用制度の構築と本庁舎の建設が市の最重要課題として位置づけられていたため、市町村計画を策定する企画課も合併後すぐに市町村計画を策定するわけではなく、都市計画課で進めていた土地利用制度の検討状況を見守る形となっていた。そのため、合併後5年をめどに土地利用の調整を図ることとして、意図的に市町村計画を策定しなかったという経緯がある。安曇野市の土地利用に関する計画全体として一連の土地利用制度の構築は上位計画からのトップダウン方式という流れではなく、下位計画からのボトムアップ方式で検討し、上位から下位まで計画策定期をほぼ同一にすることで、計画策定のタイムラグを作らないことによって、それぞれの計画に一貫性を持たせている。これらによって、安曇野市の土地利用制度を戦略的に構築した、という流れがある。

安曇野市では、総合計画から受け継いだ情報は都市マス及び市町村計画ともに土地利用の方針で

あり、実質的な土地利用の規制等は平成 22 年 9 月に議会の議決を経て、平成 23 年 4 月に施行された「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」に基づいた「安曇野市土地利用基本計画」が担当している。

この条例は、合併後の土地利用制度の統合を図るために制定された土地利用条例であるが、安曇野市は非線引き都市であることも含めて自主条例そのものだけでは法的拘束力が弱いと考えられた。そのため、安曇野市では市町村計画及び都市マス策定の際に土地利用条例に関する情報を記載している。特に市町村計画は国土利用計画法を根拠法として策定される計画であるため、土地利用条例を担保することを目的としている部分もある。

安曇野市における都市マスは、土地利用のコントロールを行うための機能はないと考えられており、実際の役割は方針や施策を示すことである、という認識から、概念的な活用であるといえる。また、都市マスの構想図や施策等を担保する役割を市町村計画が担っており、安曇野市のボトムアップ方式という計画の一貫性が現れている。市町村計画は土地利用の最上位の計画であるということから、土地利用条例、都市マスを担保しているが、実質的に土地利用のコントロールを行う計画ではないことから、活用方法は概ねの土地利用の方針を示すことと、各土地利用に関する計画・条例の担保が主である。このことから、実効性・有用性の高い計画や条例が存在することで、市町村計画と都市マスはそれらの計画・条例の担保のために策定されている面が強いと考えられる。また、その場合の市町村計画と都市マスの活用は土地利用方針を示すこと等概念的なものが主で、実効性のある計画ではなくなるのではないかとと思われるが、土地利用条例及び土地利用計画の担保は重要であり、開発規制に対しては両計画とも有用性が高いと考えられる。

(4) 市町村計画の果たし得る役割

前述のアンケートの自由記述欄で、用途地域外の区域や市街化調整区域の土地利用の規制誘導や開発の根拠として市町村計画が活用されている点

について聞いている。久留米市では、準都市計画区域から非線引き都市計画域にする等の都市計画制度の見直しの根拠としていることや産業団地構想や道路整備の根拠として用いている。三島市では、当該市町村の土地利用に関する最上位計画の一つに位置付けられていることを根拠に、市町村計画を開発事業者に対する規制の根拠として使用していることもあり、計画の上位性を意識し活用している。焼津市では、市街化調整区域ではあるが、新しくできた高速道路沿道の新規開発地を示すために、土地利用構想図を示すことで、今後の開発地に関する余地を示している。

これらも含めて本稿で紹介した 3 市の事例のように、各自治体は市町村計画の策定及びその運用に工夫を払っている。冒頭に挙げたように、平成の大合併で行政域が広大に広がり、かつ多様性に富むようになった地方都市では、市町村計画を活用する場は大いにあると考える。

【補注】

- (1) 平成26年7月に長岡技術科学大学都市計画研究室が策定状況について、各都道府県に問い合わせ調査したもの

【参考文献】

- 1) 中出文平(2010)「都市周辺部のあるべき土地利用計画とその実現」,川上光彦他編『人口減少時代における土地利用計画』, pp. 29-34, 学芸出版社
- 2) 松川寿也・中出文平・樋口秀(2015)「リニア中央新幹線沿線自治体で試みられている地域間連携型土地利用マネジメントに関する一考察 -都市計画区域マスタープランと自主条例による地域間連携を対象として-」, 都市計画論文集, No. 50-3, pp. 1010-1016