

土地利用調整系自主条例の指定内容に関する研究 —安曇野市の適正な土地利用に関する条例を 事例として—

眞島 俊光¹・川上 光彦²・野村 篤志³

¹正会員 (株)日本海コンサルタント 計画技術研究室 (〒921-8042 金沢市泉本町2-126)

E-mail: t-mashima@nihonkai.co.jp

²正会員 工博 金沢大学教授 環境デザイン学系 (〒920-1192 金沢市角間町)

E-mail: kawakami@t.kanazawa-u.ac.jp

³非会員 金沢大学 理工学域 環境デザイン学類 土木建設コース (〒920-1192 金沢市角間町)

E-mail: nomura@stu.kanazawa-u.ac.jp

本研究は、線引き制度の代替手段として導入された「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」を対象として、土地利用計画の内容や策定プロセス、開発事業の規制・誘導方法、住民参加手法等の特徴を明らかにすることを目的とする。

各種文献調査の結果、本条例により都市計画区域外や開発行為以外の事業も対象とした上で、田園部や山間部等を一律的に規制するのではなく、地域の実情に応じて柔軟な土地利用規制を行っていることが明らかとなった。また、土地利用計画の策定や開発事業の申請・承認に関する協議プロセスにおいて、積極的な住民参加が可能な仕組みなどが特徴としてあげられた。また、用途白地地域や都市計画区域外等の土地利用規制が緩慢な地域への本条例の適用を提案した。

Key Words : *Planning Ordinances , Land Use Management , Planning System*

1. はじめに

2000年の地方分権推進一括化法等の地方分権改革による地方自治法や都市計画法等の改正等により、都市計画における土地利用調整面^①では、開発許可制度の技術基準（法第33条3項、4項）や立地基準（法第34条11号、12号）が委任条例となり、地域の実情に応じた柔軟な運用が行われている。また、委任条例と自主条例を巧みに連携させ、地区レベルの土地利用計画や事前協議、住民参加などを体系的に位置づけて運用する事例^②などの様々な運用が行われており、まちづくり条例は地域の課題を解決する重要なツールの1つとなっている。

こうした背景の中、長野県安曇野市では、平成の大合併により複数の都計区域及び土地利用制度を有することとなり、土地利用規制の格差是正等の観点から、線引き制度の代替手段として「安曇野市の適正な土地利用に関する条例（以下、本条例）」を平成23年4月から施行している。これは、合併により複数の土地利用制度が併存する市町村等において、都計区域の再編に伴う土地利用

制度の検討において、従来は線引きの有無の二者択一であった選択肢に対し、地域の特徴に応じた柔軟な土地利用制度を実現する手法として期待される。

そこで本研究は、線引き制度の代替手段として期待される自主条例の事例として本条例の効果や課題の分析を行う前段として、条例の構成・内容を整理し、土地利用計画の内容や策定プロセス、開発事業の規制・誘導方法、住民参加手法等の特徴を明らかにすることを目的とする。

なお、まちづくり条例に関する既存研究としては、条例の分類や総合化の動向を分析した内海^③や小林^④らの研究や、個別の条例の運用実態等を分析した研究^⑤がある。また、本条例については、条例の制定に至るプロセスや開発基準に着目した倉根ら^⑥の研究がみられる。しかし、線引き制度の代替として土地利用規制を行うまちづくり条例は本条例以外は確認ができないほか、本条例を扱った倉根らの研究も、制定プロセスを中心としており、開発事業に関する協議や住民参加手法等の条例の内容を分析していないため、本研究の意義があると考えられる。

2. 研究方法

本研究では、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」を対象とする。条例の整理・分析に当たっては、条例や施行規則のほか、条例に基づく安曇野市土地利用基本計画、安曇野市土地利用ガイドライン等の関連資料をもとに、構成・内容を整理し、土地利用計画の内容や策定プロセス、開発事業に関する協議方法、住民参加手法等の特徴を把握する。

3. 安曇野市の概要

(1) 安曇野市の概要と条例制定経緯

安曇野市は、平成17年10月1日に5町村（豊科町、穂高町、明科町、堀金村、三郷村）の対等合併により誕生した。長野県のほぼ中央に位置し、周辺には線引き都計区域の松本市、非線引き都計区域の大町市、松川村、池田町、都計区域のない生坂村、筑北村が接している。

合併前の各町村の人口・面積・土地利用制度（表-1）をみると、穂高町・豊科町の人口が他町村に比べ多いも

表-1 安曇野市合併前の各町村の概要

町村名	都計区域名	人口(人) 面積(ha)		土地利用制度
		都計区域	行政区域	
豊科町	豊科	27,079	3,911	線引き
		27,079	3,911	
穂高町	穂高	30,920	6,588	非線引き(用途地域有)+自主条例
		30,966	14,542	
明科町	明科	9,771	4,212	非線引き(用途地域無)
		9,771	4,212	
堀金村	堀金	8,529	2,220	非線引き(用途地域無)
		8,529	6,496	
三郷村	三郷	16,519	2,910	非線引き(用途地域無)
		16,519	4,021	
合計		92,818	19,841	
		92,864	33,182	

※人口及び面積は平成12年国勢調査の結果



図-1 安曇野市合併時の土地利用制度

の明確な中心性はなく、旧町村ごとに中心市街地を有している。また、中心市街地以外は農地が広がっており、その中に小規模な集落が点在している。

都計区域は旧市町ごとに存在し、豊科・明科が行政区域全域、穂高・堀金・三郷が行政区域の一部の指定となっている（図-1）。また、土地利用制度は、豊科が線引き、穂高が用途地域有りの非線引き都計区域と「穂高町まちづくり自主条例」、その他は非線引き用途白地都計区域となっている。なお、「穂高町まちづくり条例」は本条例の施行に伴い廃止されている。

(2) 条例制定経緯

上述の通り、合併後の安曇野市には3タイプの土地利用制度が併存しており、土地利用規制や税制面で大きな格差が生じることや新市の一体性、土地利用のコントロールの統一等の課題を解消するため、土地利用制度の統一に向けた検討が行われた。土地利用制度の検討においては線引き都計区域への統合に向けた検討を行ったものの、線引きや開発許可の権限を持つ長野県との協議が難航したため、自主条例による土地利用制度の統一を選択することとなった。なお、詳細な制定プロセスは倉根らの研究²⁾を参照されたい。

4. 条例の構成と特徴

(1) 条例の構成

本条例は、総則（第1章）、計画策定（第2章）、開発事業の実施（第3章）、安曇野市土地利用審議会（第4章）、雑則（第5章）、罰則（第6章）で構成される全58条の条例である（図-2）。

(2) 条例の特徴

①適用範囲及び対象とする開発事業

条例の適用範囲は、従来の都計区域の範囲を超え、行政区域全域を対象としている。さらに、開発事業は用途

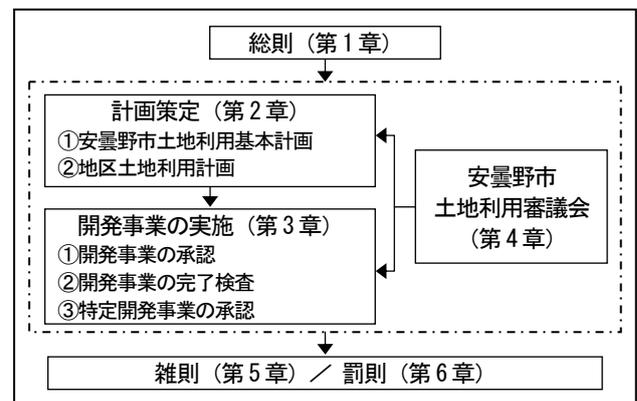


図-2 条例の構成⁴⁾

や規模の大小を問わず、土地利用を変更するあらゆる行為を対象としている。そのため、山間部の開発や駐車場等の建築を伴わない開発等の従来は都市計画の対象外となる開発事業についても規制・誘導が可能となる。

②土地利用計画の内容と策定手続き

本条例の基本となる土地利用計画は、市全体を対象とした「安曇野市土地利用基本計画（以下、基本計画）」及び計画的な利用を図ることがふさわしい特定の区域一団（0.5ha以上）を対象とした「地区土地利用計画」の2つからなる（図-3）。

基本計画は「良好な住環境の形成・育成」「商工業・観光の振興と育成」「農地の保全・農業の育成」を基本方針とし、土地利用状況に応じて6区域（拠点市街区域、準拠点市街区域、田園居住区域、田園環境区域、山麓保養区域、森林環境区域）に区分し、区域ごとに都市計画法上の開発行為や駐車場等の非建築物等についての開発事業の基準を詳細に定めている。拠点市街区域や準拠点市街区域のうち用途地域が指定されている地区では、用途地域と整合を図るとともに、1,000㎡以上の駐車場等を規制している。また、田園地域のスプロールが懸念される田園環境区域では、住宅や一定の業務・商業施設

や工業施設も許容されているが、既存建物等への隣接条件等の立地条件⁹⁾が定められており、田園部の無秩序な開発を抑制している。

また、地区土地利用計画は、地区の範囲、土地利用の方針を定め、基本計画で定めた区域の土地利用等と調和を保ちつつ、地区独自の開発事業の基準を定めることができる。さらに、必要に応じて、道路、公園等の公共施設整備の計画等も定めることができるなど、地区計画と類似した制度となっている。

計画の策定プロセス（図-4）をみると、計画案の策定段階では、両計画ともに説明会等の住民参加機会が確保されているほか、都市計画審議会及び本条例で位置づける土地利用審議会の両審議会から意見聴取を行い、案の作成を行う仕組みとなっている。さらに、作成した案について縦覧及び意見書提出等を再度行える仕組みとなっている。また、地区土地利用計画では、住民等の2/3以上の同意があれば、計画案作成を市長に対し提案することも可能となっている。次に、計画策定段階をみると、両計画とも議会議決を必要としており、土地利用計画自体も条例と同程度の手続きを要することとしている。

このように、案策定段階から見れば、都市計画決定の手続きに加え、議会議決を要する策定プロセスとなっており、透明性、公平性が確保されていると考えられる。また、基本的には市が住民や審議会等の意見を受けて計画案の作成や策定を行う仕組みとなっているが、より具体的な土地利用を行う地区土地利用計画では、住民発意の計画も策定できる仕組みを設けており、住民の土地利用やまちづくりに対する意識向上に繋がると期待される。

③開発事業の申請・承認等の手続き

開発事業の実施に当たっては、基本計画との整合状況に応じて、申請・承認方法が異なる（図-4）。まず、基

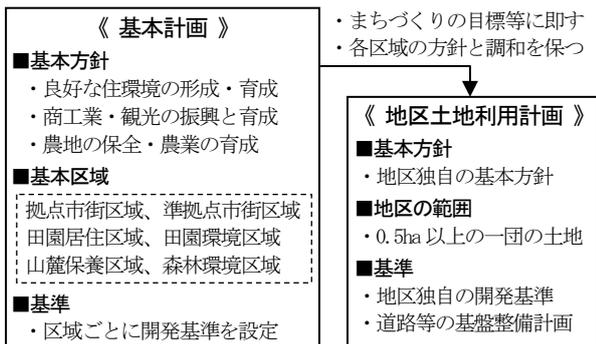


図-3 基本計画及び地区土地利用計画の構成⁹⁾

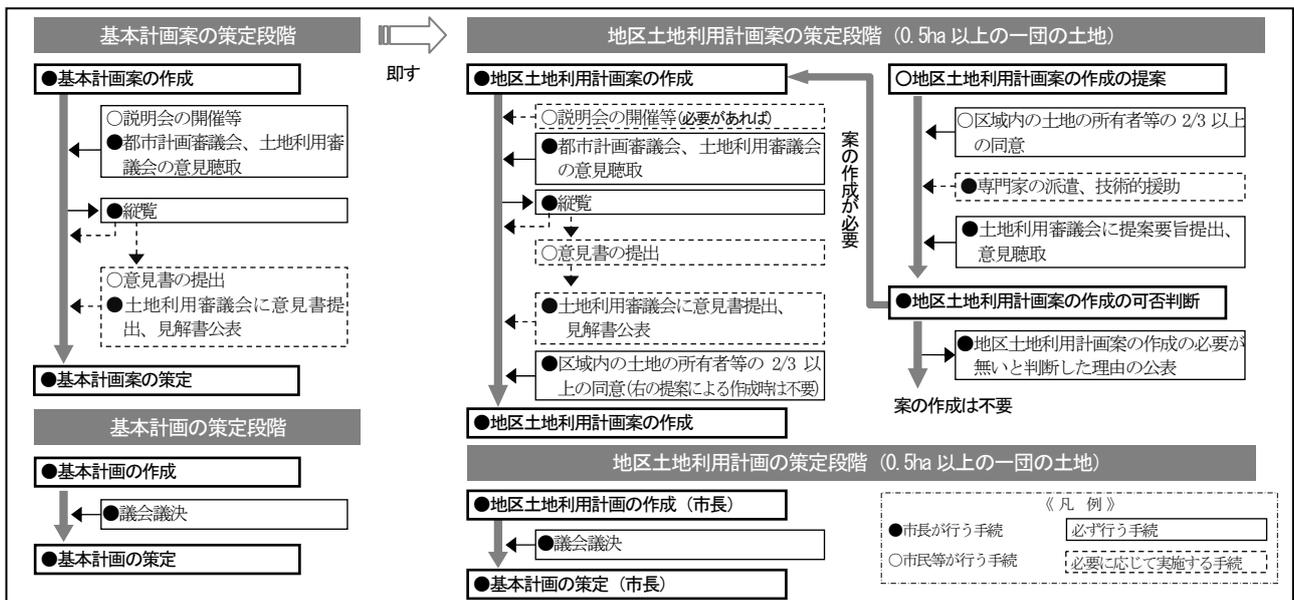


図-4 基本計画及び地区土地利用計画の策定プロセス⁹⁾

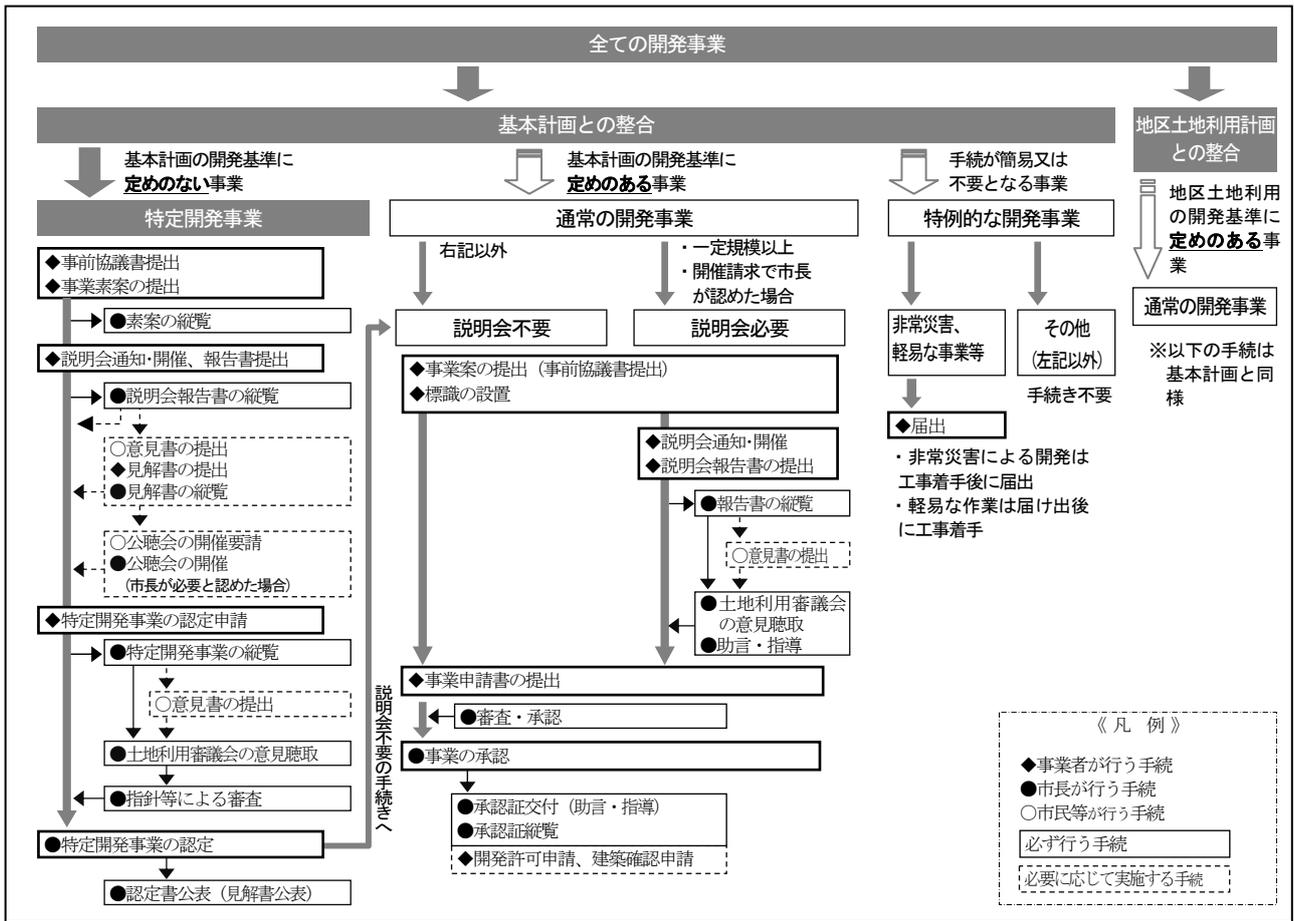


図-5 開発事業の申請・承認フロー⁽⁴⁾

本計画の開発基準に定めがある事業は、区域ごとに設定された規模以内（表-2）であれば、設定された基準に適合すれば事業は承認される。一方、規模を超えた場合、または住民が開催を請求し市長が認めた場合は、開発事業者は説明会の開催及び土地利用審議会の意見聴取を行う必要がある。また、説明会の通知方法を規模に応じて定める等、きめ細かな対応となっており、近隣住民等との紛争を避けるため、事前調整を十分に行う仕組みとなっている。さらに、関連法との整合を図るため、開発事業を行う土地に農地がある場合は、申請前に市長との協議を位置付けている。また、条例の位置づけを明確にするため、開発許可申請や建築確認申請は、本条例の事業承認が行われることが前提と位置付けている。

次に、基本計画の開発基準に定めがない事業（以下、特定開発事業）については、事業案の提出前にまちづくりの目標像や基本方針に反していないか市長の認定を受けるため、様々な調整が必要となっている。特に、住民等が必要に応じて意見を提出する機会が4回確保（事業素案に対する①説明会での意見、②説明会報告書に対する意見書提出、③公聴会開催要請、④事業案への意見書提出）されており、十分な調整が期待できる。

なお、平成24年7月23日時点で市HPに掲載されている15件⁶⁾の特定開発事業を見ると、住宅分譲等（23区画）、

井戸の新設、携帯電話基地局が3件のほか、事務所や工場等が各1件であり、開発事業全体に占める割合は高くないと想定される。

④罰則等

旧穂高町の条例では違反行為に対し、氏名公表や行政指導であったが、本条例では現状回復等の行政処分のほか、命令違反に対しては懲役（内容により6カ月、3カ月）を含む罰則規定が設けられている。これは、本条例が線引き制度の代替としての土地利用規制を行う必要があるためと考えられる。

一方、本条例の目的に寄与した市民や開発事業者等に対する表彰制度を設けており、市民等が積極的に土地利用に取り組む仕組みも盛り込まれている。

表-2 説明会の開催が必要となる開発規模⁽⁴⁾

区域	規模		
	敷地面積	建築面積 築造面積	高さ
拠点市街区域	1,000㎡	200㎡	20m
準拠点市街区域			12m
田園居住区域			15m、20m
田園環境区域(産業集積地内)			10m
田園環境区域(上記を除く) 山麓保養区域・森林環境区域			

5. まとめ

本研究を通じて得られた知見を下記に総括する。

一点目は、本条例の対象範囲及び対象事業である。本市の山間部は都計区域外となっており、開発の規制・誘導ができないほか、対象とする事業も法で定める開発行為に限定される。一方、本条例では、行政区域全域を対象とし、駐車場等の建築等を伴わない開発も合わせて規制・誘導することができ、本市の目指す一体的な土地利用の実現に寄与している。

二点目は、詳細な土地利用計画に基づく、柔軟な規制・誘導である。本市の田園部は線引きを行った場合、広範囲にわたり調整区域に指定されると想定され、画一的な土地利用規制を行うこととなる。一方、本条例では、田園部や山間部において、都市的土地利用が行われる集落等の地域の実情に合わせて区域を細分化し、各区域が目指す基本方針に応じた開発事業を規制・誘導している。これは、地方都市で人口減少や高齢化が進む田園部の集落の維持・活性化等を図る上で、有効な手法と考えられる。ただし、本条例で定める隣接要件等の一定基準を設け、無秩序な開発とならないように留意する必要がある。

三点目は、土地利用計画策定および開発事業の申請・承認にあたり、様々な協議プロセスを経る仕組みである。これは、本条例の制定に当たり、長い年月をかけ住民を巻き込んだ議論を継続的に行った結果、本条例にも積極的に住民参加ができる仕組みを盛り込んだものと考えられる。今後の都市計画の地方分権において住民が果たす役割はさらに大きくなると考えられ、本条例の仕組みは高く評価されるものである。ただし、これらの仕組みが形骸化しないよう、土地利用やまちづくりへの参画機会を継続的に提供する必要があると考える。

なお、本条例は線引きに替わる土地利用規制手法として導入されたが、用途白地地域や都計区域外等の土地利用規制が緩慢な地域への適用可能性も秘めていると考えられる。今後は、条例施行前後の開発動向等の運用実態に関する調査・分析を行い、条例の効果や課題を明らかにしていきたい。

補注

- (1) 土地利用調整系のまちづくり条例は参考文献1), 3)で定義
- (2) 例えば、神戸市まちづくり条例や国分寺市まちづくり条例等
- (3) 参考文献4)~9)等
- (4) 本条例及び参考文献10)を基に筆者が作成
- (5) 立地基準等の詳細は参考文献2), 10)を参照
- (6) 事業実施中（市完了検査実施前）の開発事業に限定して掲載されている。なお、事業認定日は平成23年7月26日～平成24年7月23日となっている。

参考文献

- 1) 内海麻利, 小林重敬 (1998) : まちづくり条例の総合化動向に関する研究-複合タイプとシステムタイプについて-, 都市計画論文集, No.33, pp.541-546
- 2) 倉根明徳, 川上光彦, 眞島俊光 (2012) : 線引き・非線引き都計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-『安曇野市の適正な土地利用に関する条例』を事例として-, 都市計画報告集, No.10, pp.217-222
- 3) 小林重敬 (1999) : 地方分権時代のまちづくり条例, 学芸出版社
- 4) 田所篤, 加藤仁美 (2011) : 条例による地域特性に即した開発事業の計画誘導と審査基準をめぐる課題-鎌倉市及び大磯町まちづくり条例の場合-, 都市計画論文集, No.46-3, pp.553-558
- 5) 秋田典子 (2010) : まちづくり条例に基づく地区レベルのまちづくり制度の運用実態に関する研究-神戸市まちづくり条例に基づくまちづくり協議会を事例として-, 都市計画論文集, No.45-3, pp.7-12
- 6) 野澤千絵, 堀裕典 (2008) : 独自の開発基準を定めたまちづくり条例による宅地開発誘導の効果と課題-国分寺市まちづくり条例を対象に-, 都市計画論文集, No.43-3, pp.373-378
- 7) 山田一希, 村木美貴, 野澤康 (2006) : 自治体レベルの大規模開発コントロールの実態と課題に関する研究-東京都市圏のまちづくり条例の運用に着目して-, 都市計画論文集, No.41-3, pp.307-312
- 8) 秋田典子, 小泉秀樹, 大方潤一郎 (2004) : 地区詳細計画に基づく開発コントロールの実効性の評価-神戸市共生ゾーン条例の里づくり計画を事例として-, 都市計画論文集, No.39-3, pp.463-468
- 9) 秋田典子, 小泉秀樹, 大方潤一郎 (2003) : 個別協議方式による開発コントロールの実態と課題-真鶴町まちづくり条例の美のリクエスト方式を事例として-, 都市計画論文集, No.38-3, pp.199-204
- 10) 安曇野市土地利用ガイドライン

(2012.8.3受付)

STUDY ON DESIGNATION AND ACTUAL CONDITIONS OF PLANNING ORDINANCES FOR LAND USE MANAGEMENT

Toshimitu MASHIMA, Mitsuhiro KAWAKAMI and Atsushi NOMURA