

市街化調整区域および都市計画区域外における土地利用計画に関する研究

A study on Land Use Planning in the urbanization control area and the out of the City Planning Area

北海道大学大学院工学研究科 ○学生員 森田 仁 (Hitoshi Morita)
 北海道大学大学院工学研究科 正員 岸 邦宏 (Kunihiro Kishi)
 北海道大学公共政策大学院 フェロー 佐藤 馨一 (Keiichi Sato)

1. はじめに

我が国では、都市部を中心とする人口増加と、それに伴う市街地拡大を前提として土地利用計画が行われてきた。スプロール化の物理的押さえ込みを目的とする「線引き制度」などがその最たるものである。しかし、人口減少社会への転換や、縦割り構造で土地利用制度が運用されることの弊害、大規模小売店舗の郊外立地など、土地利用は大きな変革期を迎えている。土地利用計画が果たす役割は、市街地の計画的かつ効率的な拡大という従来の役割から、既存市街地の更新や人口規模に応じてコンパクト化するといった、人口減少化社会にあって都市の質をいかに維持、向上させていくかに移行しつつある。

しかし、人口減少化社会や大規模店舗の郊外立地に伴うスプロール化に対し、現行土地利用制度は十分な対処が出来ず、制度疲労とも言える状況にある。そのため、従来の各分野の限定的な土地利用の集合としてではなく、行政区域全域を対象とする総合的かつ広域的な土地利用計画の策定が求められている。

そこで本研究では、総合的土地利用計画の先進事例であり、今日の都市計画の源流であると言われるイギリスの「都市・農村計画法」を取り上げる。さらに、日本の現行土地利用制度との比較により行政区域全域を対象とする総合的土地利用計画、つまり日本版の都市・農村計画法のあり方に関して検証する。

2. 現行土地利用計画が直面する課題

現在の日本が直面する問題のうち特に土地利用計画に関連する問題として 人口減少化社会への転換、土地利用制度の縦割り型構造が招く弊害、大規模小売店舗の郊外立地の3つを取り上げる。

2.1 人口減少化社会への転換

日本の人口はこれまで、大戦期などを除いて一貫して増加傾向にあり、地方から都市部への人口流動による都市化社会にあった。しかし、2006年頃にピークに増加から減少へ転じることが確実視される。都市単位で見れば、地方都市や郊外地域ではすでにその現象が見られ、政令指定都市や中核市といった日本の主要都市でも、2030年

表-1 人口減少都市の数と主要都市に閉める割合

	人口減少都市数					
	1985	1990	1995	2000	2015	2030
政令指定都市	2	3	5	3	5	11
中核市	2	4	4	8	16	33
全主要都市	4	7	9	11	21	44
割合	8.3%	14.6%	18.8%	22.9%	43.8%	91.7%

割合 = 人口減少都市数 / 全主要都市数

までにその9割以上が人口減少に転じると予想される(表1)。そのため、従来のような人口増加を要因とする市街地拡大は減少するといえる。

2.2 縦割り型の現行土地利用制度による弊害

現行土地利用計画は都市計画と農政といった関係分野ごとの法令で別個に計画区域が指定される。これらは、それぞれ別個の立法趣旨に基づいており、総合性の欠如や個別計画相互の調整が必ずしも十分に行われているとはいえない。そのため、どの分野からも指定を受けない計画白地地域や規制が重複してしまう地域が存在する。

計画白地地域では開発に関する規制が緩く、大型ショッピングセンターなどの大規模開発が進んでいる。また、重複地域では、指針の違いから片方の意図する整備が他の法令によって制限されるといった問題がある。グリーンツーリズムの振興などがその良い例である。農政が農業振興地域などでの非農地的土地利用を認め、農業を主体とする農村整備を行おうとする一方で、都市計画サイドは都市計画区域外なので上下水道などの公共インフラの整備は行わないとされることなどが課題である。

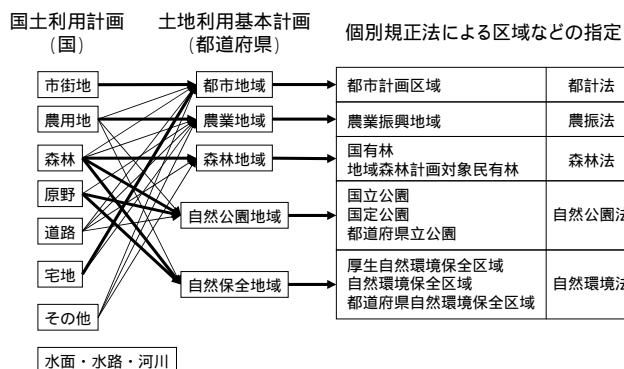


図-1 各土地利用計画の利用区分相互の関係

2.3 大規模小売店舗の郊外立地問題

前節でも述べたように、計画白地地域では開発に関する規制が緩い。また、近年のモータリゼーションの進展に伴い郊外店舗の利用に対する距離的制約の縮小と相まって幹線道路沿線などに大規模小売店舗の出店が相次いでいる。その結果、交通渋滞や騒音問題などの周辺環境の悪化を招くとともに、市街地の郊外拡散化、既存市街地の衰退など多くの問題の引き金となっている。

その対策として、自主条例による立地規制に乗り出している自治体が少なくない。しかし、立地規制における実効力は勧告や助言にとどまり、従わない場合にも行使できる法的強制力を持たないのが現状である。

3. 現行都市計画手法による対処

本研究では、都市と農業地域を一体とした総合土地利用計画の実現を目的とする。そのため、都市部に隣接し開発圧力への対処や都市・農村連携に関して重要な立場にある市街化調整区域や、農村コミュニティを有し大規模店舗の立地問題を抱える都市計画区域外地域の持つ役割は大きい。そこで、これらの地域での都市的土地利用に有効とされる現行制度として「準都市計画区域」「特定用途制限地域」「自治体条例」の3制度を挙げ、分析を行った。

3.1 準都市計画区域

準都市計画区域は、『都市計画区域外でも、相当数の住居などの建築やその敷地の造成が行われ、あるいは行われる恐れがあり、そのまま放置すると将来の都市としての整備、開発及び保全に支障をきたすと判断される』地域と定義される。高速道路のIC付近など、中心市街地からは離れているが大規模店舗の立地などによって市街化が進行する恐れがある地域に指定される。

その効果は、市街化区域内と同様に用途地域の指定が可能であり、無計画な開発の防止が可能な点である。しかし、飛び地的かつ後追いの指定となるため、都市計画区域が目指す将来像からの位置付けが難しく、明確な将来像は存在しない。また、農振農用地区域と重複して指定はできないため、総合的土地利用計画の実現を目的としての策定には課題が残る。

3.2 特定用途制限地域

特定用途制限地域は『非線引き白地地域など、用途地域指定がない地域（市街化調整区域を除く）における大規模店舗などの乱開発につながり良好な住環境の形成・保全のために制限する必要がある建築物を指定する』地域と定義される。

その指定効果は、都市計画区域外でも規制項目を指定可能であること、住民の問題意識等に基づき柔軟に内容が調整可能であること、住民合意が得られやすいことなどが挙げられる。その一方、準都市計画区域と同様に農振農用地区域への指定が困難（原則として指定を避ける）な点に課題を残す。さらに、望ましくない開発行為の規制を目的とし、計画的な土地利用を目的としている訳ではないので、将来像の設定がない点も課題である。

3.3 自治体条例

土地利用に関する条例は近年の大規模店舗の立地による中心市街地の空洞化など、自治体が直面する課題への対策として策定数が増加している。現行法令による土地利用制度では地域の実情・特性を十分に把握した「総合的な視点による適正な土地利用の実現」は困難であるとの考えから、それを補完する役割として策定する自治体が少なくない。（表2）

これらは、指定範囲に制限はなく行政区域全域を対象とすることが可能な点、土地利用用途の区分や規制建築物の項目に関しても独自の策定が可能である点が大きな特徴と言える。そのため、都市計画法や農振法の指定

地域から漏れた計画白地地域での大規模開発や農業地域の公共インフラの未整備問題とを一体的に実現する可能性を秘めているといえる。その一方で、自治体が独自に策定する自主条例であるために法的強制力がなく、規制行為であっても助言や勧告といった指導が限界であり、法的強制力を持たないことが課題である。

表 2 土地利用調整に関する近年の条例

	自治体名	条例名	制定年	対象地域
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	都市計画区域外
	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
	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
	神奈川県 真鶴市	真鶴市まちづくり条例	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 伊賀市	伊賀市まちづくり環境条例	1995	全域
	兵庫県 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	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	1999	全域
	石川県 金沢市	金沢市における土地利用の適正化に関する条例	2000	市街化調整区域 都市計画区域外
	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

表は1989年に降に制定されたもの

3.4 現行制度による課題のまとめ

以上の内容から現行制度によって現行土地利用制度による総合的土地利用計画を策定する際の課題点をまとめる。

農振農用地区域への介入ができず、地域全体としての将来像設定が困難
将来を見越した土地利用像の明確化手法が未整備
計画の法的実効性を担保する規定がない
地域の実情・特性に適応した土地利用用途の設定

もちろん、時代とともに常に変化する社会状況に完全に対処することは不可能である。しかし、縦割り行政による相互の阻害や、地域特性に敏感な自治体の権限が弱く実情に対処できないなど、現行制度の構造的、かつ根本的な課題が目立っている。

これはすなわち、大規模店舗の郊外立地やモータリゼーションの進展による移動圏の拡大など、土地利用の広域化に従来制度の枠組みでは十分に対処できず、制度疲労を起こしていることを意味している。

4. まちづくり3法の改正とその課題

現行制度が社会状況へ対応できず、中心市街地の衰退が進行する現状を受け、日本商工会議所が中心となってまちづくり3法の抜本的見直しを提案している。まちづくり3法とは改正都市計画法、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法の3法を指す。これが契機となり、政府・与党をはじめとする各方面でまちづくり3法の見直しに向けた議論が本格化している。

まちづくり3法改正は、都市計画区域外を含む行政区域全域で開発行為に関する規制を導入し、既存ストックを活かしたコンパクトなまちづくりを目的としている。さらに、段階的に全国土をカバーする統一的な土地利用

法令である「都市農村計画法(仮)」の策定を目指すとしている(図-2)。

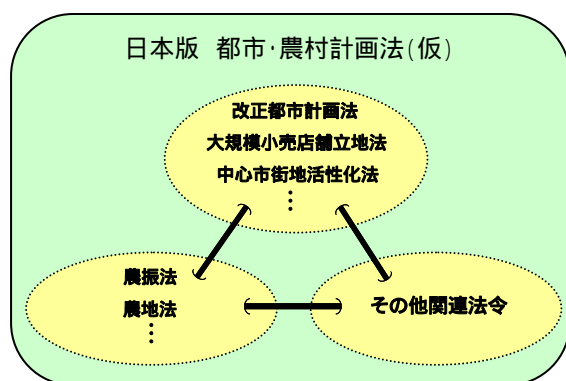


図-2 日本版 都市農村計画法の構造

また、まちづくり3法の見直しをはじめとする一連の過程では、都市と農村との交流による地域内経済循環の形成が中心市街地活性化に不可欠であると主張され、総合的な土地利用計画の必要性が述べられている。しかし見直し内容では、郊外地域の規制強化による開発行為の市街地への誘導に主眼が置かれている。そのため、市街地調整区域及び都市計画区域外地域での公共インフラ整備などには言及されず、この見直しにより将来的に総合的な土地利用計画の実現に至るかは現段階では疑問が残る。

そこで、日本における都市・農村計画の策定を検討するにあたり、全国的な総合土地利用計画の源流となったイギリス都市・農村計画法との比較により今後の土地利用計画の必要性に関して考察を行った。

5. イギリス「都市・農村計画法」

イギリスでは、1947年に制定された都市・農村計画法(Town and Country Planning Act)において、都市地域のみならず郊外・農村・自然地域を含めた国土全体を一体的に管理する計画体系をいち早く作りあげた(図-3)。

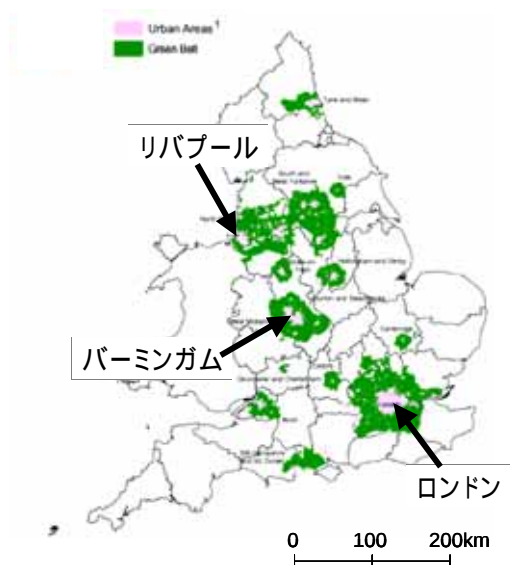


図-3 イングランドの都市域及びグリーンベルト

都市・農村計画法は土地利用のマスタープランである「デベロップメントプラン」と「開発許可制度」の二本の制度を柱としている(図-4)。



図-4 都市・農村計画法の基本構造

5.1 デベロップメントプラン

法定計画であるデベロップメントプランは直接的に土地の開発・取得を制限するものではなく、将来の土地利用を導く政策を表現したマスタープランであり、計画許可制度の裁量的な運用を目的とするものである。カウンティ(州)が策定するストラクチャ・プランとディストリクト(基礎自治体)が策定を行い、ローカルプランによる2層構造からなる。

ストラクチャ・プランは15年程度の将来を見据えた地域全体の土地利用ならびに施設、環境の改善などに関する政策と提案を記述した文書であるとともに、ローカルプラン策定のための枠組みとなる。ローカルプランは、ストラクチャ・プランの示す方針に合致することが要求される。また、全てのディストリクトに策定義務がある。行政区域全体を対象とし、概ね10年程度を計画期間とした土地利用に対する具体的な方針、およびそれを採択する理由が併記される。

5.2 開発許可制度

全ての開発行為(地上及び地下にわたる建設、造成、採掘などの土地利用や、既存建築物の実質的変更は全て含まれる)は、事前に地方計画当局による計画許可を得なければ行うことができない。これはアメリカや日本のゾーニング制度とは異なり、開発行為がデベロップメントプランに合致するかどうかによって、裁量的に「許可」、「不許可」、「条件付許可」で決定される。

この際の判断は、開発の内容(密度、デザイン、公共施設水準、社会的貢献 etc)や周辺への影響(公共施設への負荷、環境影響 etc) 開発を取り巻く政治・社会・経済的状況(国及び議会の方針、経済情勢 etc) など多岐に渡り、総合的で裁量の幅の広いものとなっている。

6. 現行土地利用計画と都市・農村計画法との比較

6.1 背景比較

(1) イギリスの背景

イギリス都市・農村計画法の策定の社会的背景として、都市化の進行に伴う都心部の住環境の悪化や、モータリゼーションの進展に伴う郊外居住の進行、退職後の生活の場を農村部に求める田園居住の動きが挙げられる。

これらに影響を与えた要因として、「田園謳歌主義」や「反都市主義」といった考え方がイギリス国民の間に広く定着したことがあった。これらの思想は、「大都市はあくまで生活の糧を得るための場であり、人生に成功し富を蓄えたら田園部で悠々自適な生活を送る」という考えに基づく。具体的には、都心部へ通勤可能であり、緑に囲まれた低層・低密度住宅地での生活が、引退後の人生設計の理想形として考えられていた。

そのため、ロンドンなど大都市での住環境の悪化に伴い、郊外への人口流出が進み、大都市部では人口が減少し、農村部では人口が増加するという逆都市化が進行していった。その結果、都市周辺の田園部におけるスプロール化が進行し、都市部のみを対象としてきた従来の計画内容では対処できなくなったことが都市・農村計画法策定の背景である。

(2) 日本の都市を取り巻く社会状況

近年の日本でも、都市部への人口流入は減少傾向にあるとともに、都心部の住環境の悪化やモータリゼーションの進展に伴い、郊外居住が進む傾向にある。また、退職後の生活の場を農村部に求める動きや、Uターン、Iターンによる農業地域への移住者数は増加傾向にある。さらに、農業や農村景観の保全に対する意識が高まり、様々な取り組みが行われている。

このように近年の日本においてもイギリスの田園謳歌主義や反都市主義と同様の田園居住を望む現象が見てとれ、都市・農村計画法の策定がなされた当時のイギリスと類似しているといえる。

しかし、日本における農村景観の保全や農業地域の整備計画は、主として農地等の農業基盤の保全を意味し、農業地域における住環境や公共インフラの整備などには向けられないという点で大きく異なっていると言える。

6.2 制度比較

土地利用計画を行う際、その中心的役割を担うものが開発規制制度である。開発規制に関しては、日本とイギリスでは規制を行う主体、開発の許認可の判断、公共公益施設の扱いを含む規制対象などに、大きな相違が見られる(表-3)。

表-3 開発規制における相違

	開発規制の権限	開発の許認可の判断	規制対象
日本	国	都市計画法の規定に従い規制	指定された項目 公共公益施設は除く
イギリス	地方自治体	各自治体がデベロップメントプランに従い規制	全ての開発行為 公共公益施設も審査

そこで、両者を比較する例として、グリーンベルトと市街化調整区域に関して考察した。この2つを比較対照とした理由として、市街地の拡大防止を目的とし、比較的大都市で指定がなされる点などで共通することから、制度の比較に適していると考えたためである。

これらの地域では、原則として新規の開発は規制される。しかし、農林業関係、屋外スポーツ・レクリエーション施設、墓地などの他、既存住宅の限定的な増改築な

どの内容は限定的に認められている点は共通である。

その一方決定的に違うのは、都市・農村計画法では、既存集落内では宅地などの新規建築が認められる点である。既存集落内における開発は、「Infill」という理念のもと、未利用地を補うことを目的としている。つまり、既存集落として指定される範囲において転居などによる空き地が発生した際に、デベロップメントプランによる審査に抵触しない内容の開発行為であれば都市側からの転居も可能であることを意味する。

日本の市街化調整区域における規制内容よりも一見緩い規制内容に見えるが、郊外への移住ニーズが高いという特徴を考慮すると、そのニーズを既存の集落に吸収するとともに、そのコミュニティの活力維持を図るという極めて有効な制度である。

また、それを可能にしているのは、開発許可制度である。既存集落の状況把握などが容易な地方自治体が開発規制の権限を有し、デベロップメントプランに基づいて全ての開発行為のコントロールを行う。さらに、計画にそぐわない開発行為には全面的に規制を行うことができ、策定した開発計画の実現性が重視されている。

市街化調整区域でも、市街地に隣接するために開発圧力が高く、郊外居住志向の矛先となりやすい。そのため現行の、規制内容のみを明示する制度では、規制の隙間を縫った開発行為に対応できず、立地に関する規制もないために無計画な開発からスプロール化を招く結果となっている。その結果、目標とする計画内容にそぐわない方向に開発が進行してしまったケースが少なくない。

そのため、これらの市街地周辺の開発規制区域では、厳格であると同時に目標とする地域像の実現を重視するための柔軟な規制制度が求められる。そのため、日本の市街化調整区域での開発規制はイギリスと同様のマスタープランと裁量的な開発許可制度による構造が適する。

7. おわりに

本研究では、社会状況が大きく変化し、制度疲労を起こしつつある土地利用計画が進むべき方向性として、市街地に隣接するグリーンベルトと市街化調整区域の比較により分析を行った。その結果、市街地近郊の地域では、イギリス型のマスタープランと裁量的開発許可が有効であるという結論に至った。

今後は、都市的土地利用の対象範囲外とされてきた都市計画区域外における土地利用のあり方に関して分析を行う。

参考文献

- 1) 櫻井祐次、中井検裕、村木美貴：都市計画マスタープランにおける白地および都市計画区域外の土地利用方針に関する基礎的研究、第35回日本都市計画学会学術研究論文集、pp205-210、2000
- 2) 渡辺俊一：日本都市計画における海外制度の「輸入」、日本都市計画学会学会誌 242号 Vol52/No1、pp5-8、2003
- 3) 柳沢厚、司波寛ほか：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 -、学芸出版社、2004
- 4) 大塩洋一郎：都市の時代、新潮社、2003
- 5) 櫛木武：都市計画、森北出版、2002