



Title	自治体による田園地域の土地利用コントロールに関する研究
Author(s)	柴田, 祐
Citation	大阪大学, 2001, 博士論文
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.11501/3184462">https://doi.org/10.11501/3184462</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

工甲 8044

自治体による田園地域の土地利用コントロールに関する研究

柴田 祐

# 自治体による田園地域の土地利用コントロールに関する研究

柴田 祐

# 目次

序章 はじめに .....	1
0.1. 研究の背景 .....	3
0.2. 本研究の目的 .....	5
0.3. 論文の構成 .....	7
0.4. 既往研究 .....	9
0.5. 研究の位置づけと意義 .....	13
0.6. 用語の定義 .....	14
第1章 田園地域における土地利用コントロールの展開過程 .....	21
1.0. 本章の視点 .....	23
1.1. 土地利用関連法制度の制定過程の概要 .....	24
1.1.1. 国土復興～高度経済成長期～国土復興・拠点開発法制の段階～ .....	24
1.1.2. 高度経済成長期（昭和30年代）～拠点開発法制段階～ .....	24
1.1.3. 高度経済成長後期（昭和40年代）～土地利用調整・ゾーニング法制導入期～ .....	25
1.1.4. 低成長期（昭和40年代末期～50年代）～国土利用規制法制段階～ .....	26
1.1.5. 規制緩和と土地基本法への展開（昭和60年代～平成） .....	26
1.2. 全国総合開発計画の変遷 .....	28
1.2.1. 国土総合開発法の制定と全国総合開発計画 .....	28
1.2.2. 全総の行き詰まりと新全国総合開発計画（新全総） .....	28
1.2.3. 新全総の総点検と第三次全国総合開発計画（三全総） .....	30
1.2.4. 第四次全国総合開発計画（四全総） .....	31
1.2.5. 四全総から21世紀の国土のグランドデザインへ .....	32
1.2.6. 全国総合開発計画の課題 .....	33
1.3. 国土利用計画法による個別法の総合化 .....	35
1.3.1. 国土利用計画法立法化の背景 .....	35
1.3.2. 国土利用計画法の内容 .....	35
1.3.3. 国土利用計画の経過 .....	37
1.3.4. 国土利用計画法の課題 .....	40
1.4. 都市計画法の制定経緯 .....	42
1.4.1. 都市計画法制定の背景 .....	42

1.4.2. 都市計画法の特徴 .....	43
1.4.3. 区域区分制度の成立過程と特徴 .....	44
1.5. 開発指導要綱の発展と土地利用条例の成立 .....	46
1.5.1. 開発指導要綱の成立 .....	46
1.5.2. 開発指導要綱と行き過ぎ是正の指導通達 .....	47
1.5.3. 条例制定の動き .....	49
1.5.4. 開発指導要綱から条例への展開 .....	51
1.6. 小結 .....	54
1.6.1. 全総計画の変遷 .....	54
1.6.2. 法制度の総合化 .....	55
1.6.3. 自治体の取り組みの高度化 .....	56
<b>第2章 法による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と限界 .....</b>	<b>61</b>
2.0. 本章の視点 .....	63
2.1. 個別法に基づく開発許可制度の枠組み .....	64
2.1.1. 都市計画法による区域区分の運用 .....	65
2.1.2. 都市計画法に基づく開発許可制度の枠組み .....	69
2.1.2. 農地法及び農業振興地域の整備に関する法律による土地利用規制の枠組み .....	73
2.1.3. 森林法に基づく開発許可制度の枠組み .....	76
2.1.4. 個別法に基づく開発許可制度の課題 .....	77
2.2. 個別法による開発許可制度の運用と課題 .....	78
2.2.1. 都道府県による都市計画法の運用 .....	78
2.2.2. 市街化調整区域における開発許可の運用状況：愛知県一宮市を事例に .....	80
2.3. 法に基づく地区レベル土地利用コントロール手法の特徴と課題 .....	90
2.3.1. 集落地区計画の特徴と課題 .....	90
2.3.2. 市街化調整区域における地区計画の特徴と課題 .....	94
2.3.3. 農業集落地域土地利用構想の特徴と課題 .....	96
2.3.4. 法に基づく土地利用コントロール手法と広域土地利用計画との関係 .....	98
2.4. 市町村による土地利用マスタープランの特徴と課題 .....	100
2.4.1. 土地利用調整基本計画の策定状況 .....	100
2.4.2. 非拘束的な土地利用マスタープランの特徴：三重県名張市を事例に .....	101
2.4.3. 拘束的な土地利用マスタープランの特徴：長野県穂高町を事例に .....	105
2.4.4. まとめ .....	108

2.5. 小結	109
2.5.1. 個別法に基づく開発許可の課題	109
2.5.2. 法に基づく地区レベル土地利用コントロール手法の特徴と課題	109
2.5.3. 市町村による土地利用マスタープランの展開	110

### 第3章 自治体条例等による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と課題. 113

3.0. 本章の視点	115
3.1. 自治体による土地利用条例等の制定状況	116
3.1.1. 調査概要	116
3.1.2. 土地利用条例等の制定状況	117
3.1.3. 自治体による条例等の制定の動き	120
3.1.4. まとめ	123
3.2. 都道府県による土地利用コントロールの特徴と課題	125
3.2.1. 自治体による田園地域の土地利用コントロール手法の特徴	125
3.2.2. 各県の土地利用コントロール手法の運用形態の特徴	133
3.3. 市町村による土地利用コントロールの特徴と課題	140
3.3.1. 兵庫県下における土地利用に関する条例等の制定状況	140
3.3.2. 神戸市共生ゾーン条例による土地利用コントロール	142
3.3.3. 篠山市里づくり条例による土地利用コントロール	145
3.3.4. 三田市花と緑と水のまちづくり指導要綱の概要	147
3.3.5. まとめ	148
3.4. 小結	149
3.4.1. 自治体による土地利用条例等の制定	149
3.4.2. 都道府県による土地利用コントロール	149
3.4.3. 市町村による土地利用コントロール	149
3.4.4. まとめ	150

### 第4章 田園地域土地利用コントロールが目指す土地利用目標像の分析..... 153

4.0. 本章の視点	155
4.1. 条文から目標像を明らかにする意義	156
4.2. 目標像の類型化とその特徴	157
4.2.1. 条文に描かれた目標像の抽出	157
4.2.2. 条文に描かれた目標像の類型化	163
4.2.3. ab型の詳細分析	167

4.2.4. cdef 型の詳細分析.....	175
4.2.5. 条文中に描かれた目標像の特徴.....	181
4.2.6. まとめ.....	182
4.3. 土地利用目標像の伝達手法.....	183
4.3.1. 「景観インベントリー」の試み.....	183
4.3.2. 全国的な景観インベントリーの策定状況.....	185
4.3.3. インベントリーの公表形態、活用方法と課題.....	189
4.3.4. 景観施策上の課題.....	192
4.4. 小結.....	193
4.4.1. 条文中に描かれた目標像の特徴.....	193
4.4.2. 景観インベントリーの特徴.....	193
<b>第5章 土地利用目標像から見た土地利用コントロールの効果.....</b>	<b>195</b>
5.0. 本章の視点.....	197
5.1. 各条例が描く土地利用目標像の特徴.....	198
5.1.1. 緑条例が描く目標像.....	198
5.1.2. 共生ゾーン条例が描く目標像.....	201
5.1.3. 里づくり条例が描く目標像.....	201
5.2. 兵庫県における緑条例に基づく土地利用コントロールの状況.....	202
5.2.1. 丹波地域での緑条例の適用を受けた開発の状況.....	202
5.2.2. 開発事例に対する環境形成基準の運用状況.....	203
5.2.3. 開発事例と周辺土地利用との関係.....	205
5.2.4. 緑条例の運用効果と課題.....	214
5.3. 地区レベル土地利用コントロールの特徴.....	215
5.3.1. 各土地利用コントロール手法の概要.....	215
5.3.2. 条例による計画の土地利用目標像の特徴.....	223
5.4. 広域レベルの土地利用目標像との関係.....	226
5.4.1. 条例による土地利用コントロール手法と広域土地利用計画との関係.....	226
5.4.2. 広域レベルの土地利用目標像との関係.....	226
5.4.3. 目標像の実現に向けた手法の特徴と課題.....	229
5.5. 小結.....	230
5.5.1. 緑条例による個々の開発規制.....	230
5.5.2. 地区レベルの土地利用コントロール手法.....	230
5.5.3. 土地利用目標像の共有にむけて.....	230

5.5.4. 今後の展開方向 .....	231
<b>終章 田園地域土地利用コントロールの展望 .....</b>	<b>233</b>
6.0. はじめに .....	235
6.1. 総括 .....	236
6.1.1. 田園地域における土地利用コントロールの展開過程 .....	236
6.1.2. 法による田園地域土地利用手法の特徴と課題 .....	237
6.1.3. 自治体条例等による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と課題 .....	238
6.1.4. 田園地域土地利用コントロールが目指す土地利用目標像の分析 .....	240
6.1.5. 土地利用目標像から見た土地利用コントロールの効果 .....	241
6.2. 今後の展開方向 .....	243
6.2.1. 法に基づく田園地域における土地利用コントロール手法の展開方向 .....	243
6.2.2. 条例等に基づく田園地域における土地利用コントロール手法の展開方向 .....	245
6.2.3. 土地利用を景観的に捉えることの可能性と今後の課題 .....	248

## 序章 はじめに



## 0.1. 研究の背景

### 0.1.1. 田園地域における土地利用の混乱

田園地域の環境は、集落、農地、林地、貴重な自然環境などの土地利用がまとまりを持って存在し、それらの土地利用が密接な関係を持って混在しながら存在していることが特徴である。平坦地に広がる水田は、その背後に連なる山並みからの水流により支えられ、その山裾の扇状地には集落が点在している。このような豊かな田園景観は、日本の原風景ともいわれている<sup>(1)</sup>。さらに、一般的に盆地などの広がりのある地形の中で、視野を遮るような建築物群がないことにより、土地利用間の関係を近景から遠景まで見渡すことができ、土地利用を景観として捉えることができる。

しかし、このような密接な土地利用の間関係を無視した都市的な開発が行われることにより、田園地域における土地利用の混乱が生じ、田園景観の破壊も進んでいる。図0-1に示しているように、新たに開発された住宅地の中では豊かな自然を享受できる一方で、外から見れば景観の破壊を引き起こしている場合も少なくない。

住宅開発などのいわゆるスプロールは高度成長期の頃から問題視され、法制度の面でも、計画技術の面でも様々な取り組みがなされてきているが、有効な手だてがないまま現在にいたっている。また、農家の担い手不足、生業として農業が成り立たなくなりつつあるという根本的な問題から生じている耕作放棄地の拡大や山林の荒廃なども、地域景観の破壊や、国土保全などの環境の面で問題視されている。さらに、自家用車の保有率の増加、情報化の進展など都市以上に都市化しているライフスタイルの浸透などの「見えない都市化<sup>(2)</sup>」の進展もあり、空間的にもライフスタイルの面でも今後、都市的なものとの複合化がさらに進むものと考えられる。

### 0.1.2. 法的手法の限界と土地利用を景観として捉えることの可能性

先にも述べたように、これまでも都市計画的な視点から、個別法による開発許可制度の充実や土地利用計画制度の充実など、基本的な法制度の充実も図られてきている。しかし、

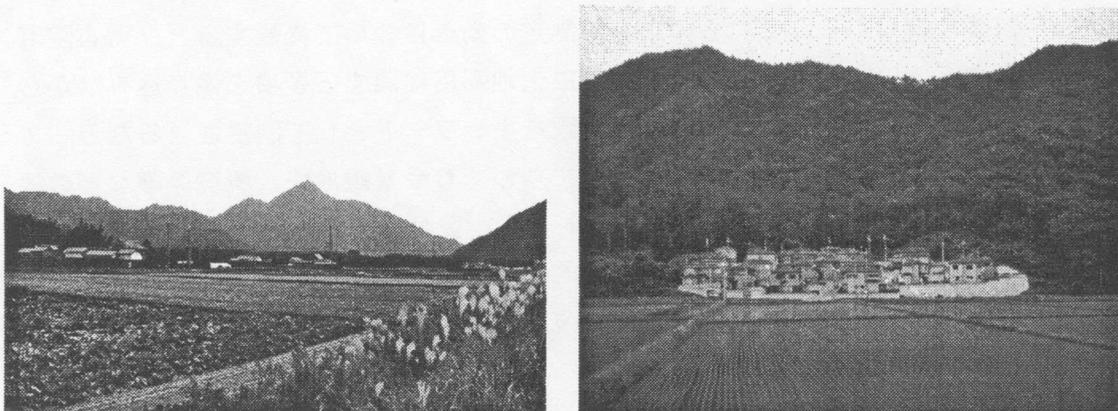


図0-1 兵庫県内における田園景観（左）と住宅地開発（右）

これらの法に基づく田園地域における土地利用コントロールは、開発圧力をいかに抑え込むかといった観点が強いという点は否めず、さらにいうならば、開発圧力のコントロールに対しても有効にはたらいているとはいいがたい状況にある。

田園地域における都市化が必ずしも、景観破壊、環境破壊を引き起こすわけではない。田園地域の密接な土地利用間の関係を見捨てた都市的な開発が、土地利用の混乱、景観の破壊を引き起こしているのであり、適切な場所で周囲の環境に配慮した、節度ある開発をするならば、そうはならないはずである。

田村は、その著書「風景と景観」の中で、「この場所に、この形で、本当に造ってよいのか？」と、建設技術者として自問している<sup>(3)</sup>。この問いは、開発を風景、景観として捉えたものであり、田園地域における土地利用の混乱を考える際に示唆的である。

「線引き」という言葉に象徴されるように、一本の線により区域を区分し、開発区域として設定された区域内に都市的な開発を押し込めることができたとしても、その区域のすぐ外側には農地が広がり、山並みが連なっており、豊かな田園景観が広がっているわけであり、空間的な断絶が生じてしまう場合もある。

しかし、いうまでもなく実際の環境は地図的に、平面的に存在しているのではなく、立体的に、空間的に存在しており、特に、田園地域では土地利用間の関係を近景から遠景まで見渡すことができるという特徴がある。これらの点を考えあわせれば、一本の線の内側に開発を押し込めなくても、土地利用を景観として捉えながら節度ある開発が行われれば、土地利用の混乱、ひいては景観の破壊の解決へと結びつけることができるのではないだろうか。

### 0.1.3. 田園地域における自治体による新たな取り組み

一方で、田園地域における土地利用の混乱に対応する方策として、近年、自治体が従来の開発指導要綱に加えて土地利用に関する独自の条例や指針等を制定する動きがみられるようになってきた。近年に限ってみても、大分県湯布院町の「潤いのある町づくり条例（1990年9月制定）」、沖縄県恩納村の「環境保全条例（1991年2月制定）」、静岡県掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例（1991年4月制定）」、神奈川県真鶴町の「まちづくり条例（1993年6月制定）」、埼玉県の「環境と共生する土地利用指針（1996年3月制定）」など、特徴的な取り組みが数多くみられる。これらの条例の制定の動きについて概観すると、湯布院町や掛川市、真鶴町など、いわゆるまちづくり条例に土地利用に関する事項を盛り込みながら制定されたものや、埼玉県や恩納村など、環境問題をキーワードとして制定されるなどしている。いずれも土地利用を着眼点としながらも、まちづくりや景観形成、環境保護などの課題もあわせて取り組まれ、単なる開発規制にとどまらずに、豊かな地域資源を活かしながら、地域の将来を総合的に描こうとしている点が特徴的である。この点は、今後の田園地域における土地利用コントロールを考える上で、示唆に富む動きであると考えられる。

## 0.2. 研究の目的

新たな法制度が作られるのは、計画の必要性に関する問題意識が広く普及し、その問題に対応するためには既存の制度では不十分なし不適合であるという認識が共有された時である<sup>(4)</sup>。したがって、前述したような自治体による土地利用に関する条例等の制定の動きが見られる地域は、問題の現れ方や問題に対する認識が進んでいる地域であり、これらの動きを把握し評価することにより、今後の田園地域における土地利用コントロールを考える上で有用な知見が得られるものと考えられる。

さらに、これらの動きは、より総合的、複合的な展開をみせつつあり、先に述べたような「土地利用を平面的なものから景観的に捉えた取り組み」の一端の現れとして評価できるものもあるのではないだろうか。

そこで本研究では、以上のような認識の下で、田園地域における土地利用コントロールが、法制度によるものから自治体による条例等による取り組みへと展開している動きを把握した上で、法制度による土地利用コントロールの限界について、具体事例の分析を通じて明らかにする。さらに、自治体による土地利用、まちづくり、景観形成、環境に関する条例等に基づく土地利用コントロールの制定状況を把握し、兵庫県下における運用状況の分析から、その特徴、効果及び課題を明らかにすることを目的とする。あわせて、得られた知見をもとに、今後の田園地域における土地利用コントロールのあり方について展望しながら、田園地域における土地利用を景観的に捉えることの可能性について検討する。

その際に、本研究では、まず、土地利用法制度からみた「社会的な論点の変遷」に着目にする。これまで取り組まれてきた田園地域の環境の変化に対する対応策、その時点で描かれる将来像等の「社会的な論点」は、その時々を社会状況を反映して変遷してきている。これ

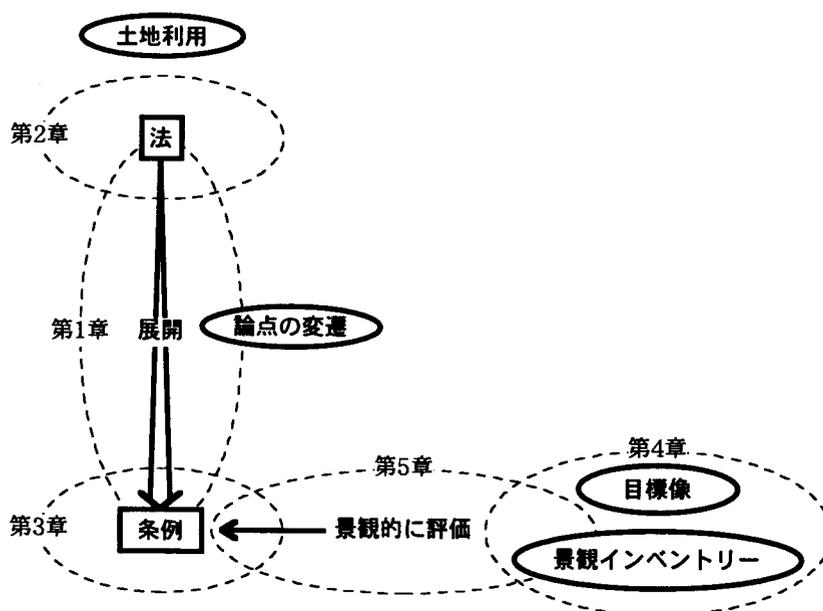


図0-2 本研究の視点

により、田園地域における土地利用コントロールが、法制度によるものから自治体による取り組みへと展開している動きの背景を明らかにする。

次に、「土地利用を景観的に捉えた取り組み」の評価の手がかりとして、条例等に描かれている「目標像」と「景観インベントリー」に着目する。「目標像」は言葉で表現された条例等が目指している地域の将来イメージであり、これを把握することにより、自治体が条例等によりどのような方向へ向かおうとしているのかを明らかにする。また、「目標像」の伝達手段として、景観の統計的な資料ともいえるかたちで収集、整理したものである「景観インベントリー」の可能性について検討する。「目標像」は、言葉で表現されたイメージであり、抽象的なものであるのに対して、「景観インベントリー」は、主に写真で表現された実態であり、より具体的なものである。

本研究では、これらの「目標像」と「景観インベントリー」により、田園地域における土地利用コントロールに描かれている土地利用を「像」として空間的に捉え、「土地利用を平面的なものから景観的に捉えた取り組み」の評価の手がかりとする。

### 0.3. 論文の構成

本研究は、以下のように本編5章と序章及び終章からなる。

#### 序章 はじめに

序章では、田園地域において土地利用上の混乱や景観的な混乱が生じつつあることの実態の概観および本論文の背景および目的と構成について述べている。

#### 第1章 田園地域における土地利用コントロールの展開過程

第1章では、土地利用コントロール手法が法から条例に推移してきた過程について明らかにするために、戦後の土地利用法制度の整備過程について土地問題の顕在化した時期に着目しつつ概観し、それぞれの法制度に関する論点の推移について考察し、さらに、それを踏まえつつ自治体による条例、要綱等による土地利用コントロールの取り組みの展開過程について分析している。

#### 第2章 法による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と課題

第2章では、国の個別法による開発許可制度や集落地区計画等の運用状況について個々の開発と広域計画との関連等から、さらに市町村土地利用マスタープランについて将来計画としての拘束性等から事例分析し、合わせて法による田園地域の土地利用コントロール手法の特徴と限界について考察している。

#### 第3章 自治体条例等による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と課題

第3章では、全国の自治体による土地利用関連条例等の制定動向について調査分析するとともに、都道府県の関連条例等を事例として市町村による実施の義務性・任意性等に着目してその連用の枠組みを分析し、さらに、兵庫県および県下の市条例等を事例として県および市による開発指導と地区レベルの計画策定との関連性等について分析している。

#### 第4章 田園地域土地利用コントロールが目指す土地利用目標像の分析

第4章では、土地利用コントロールが如何なる地域環境に関する目標像をもって連用されているかを明らかにするために、523事例の土地利用関連条例等の条文に記述された目標像を分析し、さらに、目標像の伝達手法としての景観インベントリーの作成状況とその役割について分析・考察している。

#### 第5章 土地利用目標像からみた土地利用コントロールの効果

第5章では、兵庫県下における条例等の運用事例を対象に、土地利用コントロールの効果についてその手法が掲げる目標像に照し分析を行なっている。

#### 終章 おわりに

終章では、以上を総括し、田園地域における土地利用コントロールに関する現行手法の課題を論じるとともに今後の可能性について考察した。

序章 はじめに



第1章 田園地域における土地利用コントロールの展開過程

- 1.1. 土地利用関連法制度の制定過程
- 1.2. 総合開発計画の変遷
- 1.3. 国土利用計画法
- 1.4. 都市計画法の制定経緯
- 1.5. 開発指導要綱の発展と土地利用条例の成立
- 1.6. 小結



第2章 法による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と限界

- 2.1 国土利用計画法に基づく市町村土地利用計画の策定と課題
- 2.2 個別法に基づく開発許可制度の整理
- 2.3 個別法による開発許可制度の運用と課題
- 2.4 法に基づく土地利用コントロール手法の特徴と課題
- 2.5 小結



第3章 自治体条例等に見る田園地域土地利用目標像の特徴

- 3.1 自治体による土地利用条例等の制定状況
- 3.2 都道府県による土地利用コントロールの特徴と課題
- 3.3 市町村による土地利用コントロールの特徴と課題
- 3.4 小結



第4章 田園地域土地利用コントロールが目指す土地利用目標像の分析

- 4.1 条文から目標像を明らかにする意義
- 4.2 目標像の類型化とその特徴
- 4.3 土地利用目標像の伝達手法
- 4.4 小結



第5章 土地利用目標像からみた土地利用コントロールの効果

- 5.1 各条例が描く土地利用目標像の特徴
- 5.2 兵庫県における緑条例に基づく土地利用コントロールの状況
- 5.3 市町村レベル施策の効果
- 5.4 広域レベルの土地利用目標像との関係
- 5.5 小結



終章 おわりに

- 6.1 総括
- 6.2 今後の展開方向

## 0.4. 既往研究

### 0.4.1. 土地利用に関する計画技術論

これまでの田園地域における土地利用関連の研究は、主に土地分級手法など、計画技術論を中心に発展してきた。土地分級の研究を中心とした田園地域における土地利用計画手法の研究は、欧米諸国では1930年前後から国土保全と土地資源の有効利用を目的として始められ、わが国では、戦後になって、1955（昭和30年）年頃から始められるようになった<sup>(6)</sup>。表0-1は、わが国における、田園地域における土地利用計画の策定手法に関わる研究変遷の概要を示しているが、以下のように3つの時期を変遷してきている。

#### 第1段階（1955年頃～1970年頃）

戦後の農業の近代化の必要性から端を発した田園地域における土地利用計画の必要性が高まった時期であり、「土地利用分級の手順と方法」に代表される

#### 第2段階（1970年頃～1985年頃）

表0-1 田園地域における土地利用計画策定手法研究の変遷

	名称	主体	策定年	目的
第1段階	土地利用分級の手順と方法	農林水産省農林水産技術会議	1963	農業の近代化の必要性から、大規模牧草地、大規模造林地、新規開拓用地確保などの効率的開発に資する土地分類の総合的基準の明確化
	経済的土地分級の研究	金沢夏樹・和田照男	1973	農地を経済的評価によって分級することによって、優良農地の判定を行い、土地利用計画の基礎資料を得ること
第2段階	土地利用計画策定標準設定調査 －土地分級マニュアル－	政策科学研究所	1977	自然的、社会的諸条件を客観的かつ空間的に把握し、土地利用現況のポテンシャル等の評価を行い、国土利用計画法に基づく土地利用基本計画策定のマニュアル化
	土地分級 －土地改良と土地利用計画のために－	西口猛監修 長崎明・北村貞太郎編	1981	土地改良技術の側面から土地利用種ごとの土地利用可能性の評価方法を考究し、土地利用計画及び土地改良計画のための土地分級基準の整備を行うことを目的としている
	土地評価分級手法の計画への適用調査	地域開発コンサルタンツ	1982	メッシュデータ分級評価調査の土地評価分級手法をモデル都市の国土利用計画策定作業に適用することにより、国土利用計画策定のための指針等を作成する際の基礎資料を得ること
第3段階	自然立地的土地利用計画	井出久登・武内和彦	1985	景観生態学の概念を適用しながら、環境保全を中心とした自然立地的土地利用計画の概念とその手法の体系化
	農村土地利用計画論	荻原正三編	1993	集落を単位とする地区分級手法を中心とした土地利用計画の全体像を組み立てながら、分級結果と土地利用計画をつないだ形で集落土地利用計画の方法の確立
	都市の土地利用の計画制度と計画技術の展開過程 －規制誘導と計画協議－	水口俊典	1996	土地分級手法、国土利用計画等の分析を通じて、土地利用の実態と現行制度の乖離について明らかにし、今後の制度再編の方向について考察

資料：引用文献(5)の資料に加筆

無秩序に進展しつつある都市的土地利用との競合をどのように調整するのかということに主眼がシフトしていった時期であり、国土庁による「土地利用計画策定標準設定調査－土地分級マニュアル－」に代表される

### 第3段階（1985年頃～現在）

景観形成、環境保全、自然保護などより多様な価値観を満たす必要性から、応用生態学や景観生態学等の視点も新たに加わってきた時期であり、「自然立地的土地利用計画」に代表される

これらの研究の蓄積についてまとめると、

1. 田園地域の土地利用計画について体系的に検討したものが少ない点
2. 土地分級手法の確立の研究に偏っている点
3. 土地分級手法研究についても、その分級結果と土地利用計画を具体的に結びつけたものはほとんどみられない点

等があげられ、田園地域の土地利用計画に関する研究のそのほとんどは、土地分級による現況土地利用の評価に関わるものとなっている。

#### 0.4.2. 土地利用法制度に関する研究蓄積

上記のような基本的な計画技術論の変遷を経ながら、田園地域における土地利用に関する研究は非常に多くの蓄積がみられる。

例えば、水口による一連の研究<sup>(7)</sup>は、田園地域から、都市近郊、既成市街地における土地利用問題とそれに対する計画技術の発展過程について体系的にまとめ、計画協議を中心とした新たな都市の土地利用計画について提案している。

都市計画法に基づく市街化調整区域に関するものとして、現行の土地利用制度における市街化調整区域の位置づけと規制誘導の問題について論じたのものや<sup>(8)</sup>、旧村領域と線引きとの関係とそれによる問題点について論じたもの<sup>(9)</sup>、既存宅地の問題を論じたもの<sup>(10)</sup>、市街化調整区域における開発許可制度と樹林地の保全について論じたもの<sup>(11)</sup>、里山景観の保全からみた地方都市における住宅地開発の特徴について論じたもの<sup>(12)</sup>、全国の地方中心都市の市街化調整区域の土地利用に対する現状認識と基本方針について論じたもの<sup>(13)</sup>、などがあげられる。また、白地地域・都市計画区域外における土地利用コントロールについて論じたもの<sup>(14)</sup>など、未線引都市計画区域や都市計画区域外における土地利用コントロールに関する研究蓄積も、近年多くなってきている。

その他の法による土地利用に関する研究として、集落地域整備法による集落地区計画に関するものとして、その課題について網羅的に論じたもの<sup>(15)</sup>や、集落地域整備地区における新規宅地と換地手法についての検討<sup>(16)</sup>等がある。また、中村による国土利用計画と土地利用基本計画に関する一連の研究<sup>(17)(18)(19)(20)</sup>では、国土利用計画法に基づく土地利用基本計画の現状と課題について明らかにし、市町村土地利用構想図の可能性について言及している。

一方、農業の観点からの土地利用に関する研究蓄積も豊富にある。例えば、福与は農振法によるゾーニングに関する課題について網羅的に整理し、今後のあり方について展望している<sup>(21)</sup>。また、有田による一連の研究では<sup>(22)(23)</sup>、農振白地における土地利用整序を目的とした圃場整備事業について提案している。

これらの蓄積された研究によって指摘されているように、現在の田園地域に関わる都市計画法を中心とした制度には様々な問題点があり、様々な提案がなされているが、一方で、これらの研究蓄積は制度論、計画技術論に偏る傾向があり、それら新たな計画制度によりどのような地域ができあがってきたのかといった新たな計画制度の評価という視点に立った体系的な研究についてはまだ途上にあるといえる。

#### 0.4.3. 自治体条例等に関する研究蓄積

これらの制度的な問題点を補完する形で制定されているものと考えられる自治体による条例などによる土地利用コントロールに関する研究蓄積も近年増えつつある。

例えば、内海による一連の研究<sup>(24)</sup>は、開発指導要綱からまちづくり条例への総合化の動向について詳細な調査を行い、法令、条例、要綱の関係について、新たな枠組みを提案している。また、宅地開発指導要綱の成立と国の施策の関係性について論じたもの<sup>(25)</sup>など、開発指導要綱の制定が全国的に広がった時期には様々な宅地開発指導要綱に関する研究が蓄積された。

その他、まちづくり条例に関する研究は近年盛んであり、景観条例の全国的な制定状況について網羅的に調査したもの<sup>(26)</sup>や、地方分権時代における条例の意義について網羅的に論じたもの<sup>(27)</sup>、市町村による条例と開発指導要綱の関係に関する研究<sup>(28)</sup>、市街化調整区域における土地利用コントロールの取り組みとして神戸市の事例を取り上げたもの<sup>(29)</sup>などがみられる。一方で、都道府県による条例などの土地利用施策の運用形態の特徴やその効果に関する研究は少ない状況にある。

このように数多くの研究蓄積がみられるが、自治体による土地利用コントロールの取り組みに関する研究についても、取り組みの紹介にとどまり、その効果の評価についてまでいたっていないのが現状といえる。

#### 0.4.4. 景観及び風景論

景観論、風景論に関する論考は、志賀重昂の「日本風景論」をはじめとして、柳田国男、今西錦司によるものなど古くから盛んであり、近年では、景観及び風景の定義の違いに関して、非常に詳細な考察が数多くある。例えば、勝原は明治以降の我が国における風景論の系譜について詳細に整理しながら、農村風景を生活する定住者の立場から論じ<sup>(30)</sup>、千田らは、地理学の立場から景観と風景について論じている<sup>(31)</sup>。

また、土地利用を景観として捉える概念として「景域」があり、農村開発企画委員会によりスイス連邦工科大学付属地域計画研究所によって行われた農村景域作業の成果を邦訳し紹

介したもの<sup>(32)</sup>を始めとして、数多くの研究蓄積がある。しかし、ドイツ景観学の影響を強く受けながら発展してきた日本における景域計画は、科学性を追求するあまり実態から乖離してしまっているきらいもある。最近の地理学の分野では、文学的なアプローチをとることによりこの点からの脱却を図ろうという動きも見られる<sup>(33)</sup>。

また、歴史学の分野から木村は、「村を歩くとさまざまなモノが目映る。というよりはむしろ、道、家屋、田畑、水路、山林等々のモノの中を歩いている。こうした多様なモノはそれぞれが深い歴史性を内包している<sup>(34)</sup>」と述べ、それまでの古文書を中心とした歴史研究の手法から、地図、絵図、そして現場のモノを中心に据え、「歴史研究の重要な方法の一つとしての景観研究」を試みている。木村による一連の研究も、歴史学の視点から土地利用を景観として捉えた試みであるといえる。

都市計画学会では1995年に景観特集を組み、都市計画分野におけるそれまでの景観研究を総括している。その中で、近年の景観研究の興隆を評価しつつも、景観研究と実際の景観形成の現場との乖離について指摘し、今後の景観保全・創造の制度や理論への活用について展望している<sup>(35)</sup>。

また、「目標像」という観点では、地域イメージを明らかにする一連の研究蓄積がある。校歌に謳われている地域イメージに関する研究<sup>(36)</sup>や、名所図会、写真コンテスト<sup>(37)</sup>などから地域イメージを読みとることを試みた研究、地域の景観イメージの把握に関する研究<sup>(38)</sup>などの蓄積がある。

また、景観情報の収集という観点から、名所絵図を過去の景観情報の手がかりとした研究などの蓄積は豊富であり<sup>(39)</sup>、景観のリスト化の必要性を論じたものや<sup>(40)</sup>、アメリカマサチューセッツ州における取り組みの紹介<sup>(41)</sup>などはみられる。

また、住民による土地利用目標像の策定過程と共有状態について論じたもの<sup>(42)</sup>等がある。

しかし、田園や山地を主なテリトリーとしている自治体が、どのような地域のイメージを持ち、どのような目標像を設定しているのかということについての研究は少なく、さらにそれによって示された地域イメージの実現に関する研究は少ない。

## 0.5. 研究の位置づけと意義

本研究の位置づけについて図0-3に示している。

本研究は、自治体による田園地域における土地利用コントロールの取り組みについて、事例分析を通じてその特徴、効果及び課題について明らかにするものである。本研究で取り扱う自治体による取り組みの事例は、これまでの法制度の延長上に位置付けられるものであり、したがって、本研究はこれまで蓄積されてきた都市計画分野における土地制度論の延長線上に位置づけられる。

一方で、本研究は、土地利用を景観的に捉えることを一つの視座とすることにより、より効果的な田園地域における土地利用コントロールが実現できるのではないかとという視座のもとに進めており、これまで、個別に取り扱われてきた土地制度論と景観研究の境界領域を対象とする。また、条例等の自治体の取り組みに関する研究の蓄積も近年みられるようになっているが、本研究では、土地制度論と景観論の境界領域として取り扱うという点で、これまでの研究の視点とは異なる。

本研究は、田園地域における土地利用を景観的に捉えることの可能性について、自治体による取り組みから考察することにより、新たな田園地域における土地利用コントロール手法について展望することに意義があると考ええる。

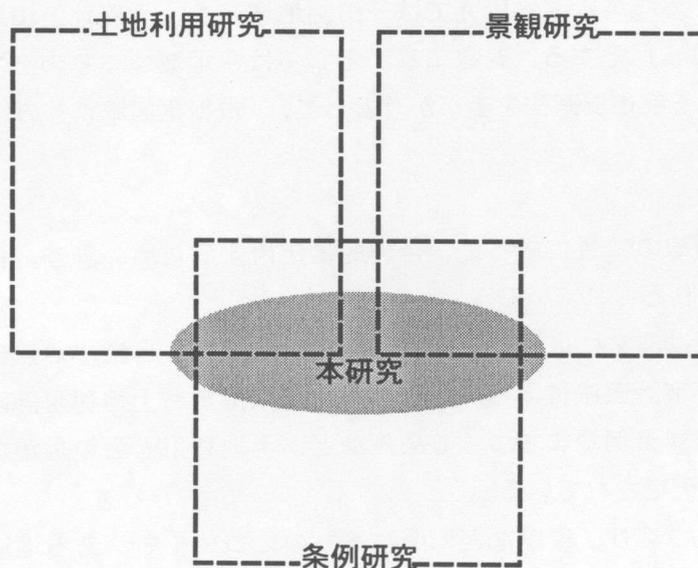


図0-3 本研究の位置づけ

## 0.6. 用語の定義

以下に、本研究で扱う用語について定義する。

### 田園地域

広辞苑第四版では、田園を「田と園。たはた。でんおん。いなか。郊外。」としているが、一般的には、「田園地域」のイメージはあっても、その定義は必ずしも明らかではない。

また、「農村」が最も近い概念としてあげられるが、0.1.で述べたように「見えない都市化」の進展もあり、「都市」の対立概念としての「農村」という言葉だけでは表現しきれない部分も存在する。

一方、田園地域に関わる法制度上も様々な位置づけがなされ、中山間地域、過疎地域、条件不利地域など、法により様々な呼び方がされている。1998（平成10）年に決定された第5次の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザイン」では、「多自然居住地域」の創造が謳われ、「中小都市等の都市と中山間地域等を含む周辺の農山漁村等によって構成され、価値観や生活様式の変化に応じ、都市的サービスとゆとりある居住環境や豊かな自然をあわせて享受できる圏域<sup>(43)</sup>」とされている。都市との連携を謳いながら、上記を総括するような概念となっているが、国土的な視点から定義されており、具体的な区域は示されていない。

以上のような点を踏まえながら、本研究では「田園地域」を、「農地と山地を主な土地利用とした市街地以外の地域」とする。対象エリアとしては、地域づくりの上でもっとも基本となる法制度の一つである都市計画法を手がかりとして、「市街化区域以外の区域」とする。

### 土地利用計画

一般的には、「土地をその特質に応じて、合理的に使用するための計画。様々な計画、事業の最も基本となるもの」とされている。

土地利用に関わる計画は非常に広範にわたり、法定のものから自治体が独自に作っているものまで様々である。都市計画法による線引きや用途地域指定も土地利用計画と位置づけられる。また、近年では景観条例やまちづくり条例など、土地利用と名の付かない制度に基づく土地利用計画も数多く策定されている。

本研究は、景観、まちづくり、環境などに関わるものについても、ある地域について何らかの区域区分が行われているものを土地利用計画として位置づけ、対象として扱っていく。具体的に本研究で事例として取り扱う土地利用計画は、国土利用計画法に基づくもの、都市計画法、農振法の区域区分、自治体による条例等に基づくものである。

### 景観

本研究では、土地利用を景観的に捉えることを一つの視座としており、景観の概念も重要な役割を担う。

景観という用語はそもそも、大正時代に植物学者である三好学がドイツ語の「Landschaft」に学術用語として訳語を与えたものであり、その後、地理学において使われるようになったものである。景観論、風景論に関する論考は、志賀重昂の「日本風景論」をはじめとして、柳田国男、今西錦司によるものなど古くから盛んであり、近年では、景観及び風景の定義の違いに関して、非常に精緻な考察が数多くある。

また、土地利用を景観として捉える概念として「景域」があるが、ドイツ景観学の影響を強く受けながら発展してきた日本における景域計画は、科学性を追求するあまり実態から乖離してしまっているきらいもある。

これらの論考を踏まえながら、本研究では、「主として視覚的な面から捉えた環境総体」と定義する。

## 目標像

本研究では、「目標像」を「言葉で表現された条例等が目指している地域の将来イメージ」とする。

一例として西ドイツの連邦建設法典が描く「目標像」について以下に示す<sup>(44)</sup>。

西ドイツでは、景観や環境に関する関心が新たな局面を迎えつつあった1986年、それまでの連邦建設法、都市建設促進法等の都市建設関係の法律を統合し、抜本的改正をして、市民が親しみをもてる建設法典が新たに制定されている。この建設法典では、市町村は建設基本計画を策定しなければならないとし、その基本的な考え方と役割を示している。それらは、準備的建設基本計画としての土地利用計画及び拘束的建設基本計画としての地区詳細計画であり、前者の建設基本計画の策定に際し、考慮すべき8つの項目が示されている。

- ①健全で安全な居住と労働の必要性
- ②地域的、社会的にバランスのとれた人口構成とその発展
- ③社会的・文化的要求、教育、スポーツ、レクリエーションへの対応
- ④既存集落の保全、更新、発展及び集落・自然景観の形成
- ⑤記念物及び歴史、芸術、都市計画上重要な集落、道路、広場の保存
- ⑥教会及び礼拝、司祭の必要性
- ⑦環境保全、自然保全、自然保護、自然管理及び気候の重要性
- ⑧経済、消費者のニーズに添った中小企業構造、農林業、交通・通信基盤、エネルギー・水の供給、廃棄物・下水理、原料産出の確保、雇用機会の維持、確保及び創出の重要性
- ⑨国防及び民間防衛の重要性

これらの項目は、ドイツの歴史及び現在の状況を踏まえたドイツ建設法典が描く将来像、つまり「目標像」といえる。

このドイツ建設法典が描く「目標像」では、「既存集落の保全、更新、発展及び集落・自然景観の形成」「記念物及び歴史、芸術、都市計画上重要な集落、道路、広場の保存」が謳われているなど具体的であり、空間性を持ち合わせているという特徴がある。この具体的で

空間性を持ち合わせている「目標像」は今後の田園地域における地域づくりを考えた場合に示唆に富む点である。

## 参考文献

- 水口俊典（1996）、都市の土地利用の計画制度と計画技術の展開過程－規制誘導と計画協議－、東京大学学位論文
- 荻原正三編著（1993）、農村土地利用計画、農林統計協会
- 内海麻里（1998）、まちづくり条例の総合化と体系化の動向に関する研究、横浜国立大学学位論文
- 神奈川県自治総合センター（1999）、条例の制定と運用－地方分権時代における条例の意義－
- 勝原文夫（1979）、農の美学、論創社
- トニー・ヒス著・谷村秀彦監訳・樋口明彦共訳（1996）、都市の記憶－「場所」体験による景観デザインの手法－、井上書院

## 引用文献

- (1) 奥野健男（1972）、文学における原風景、集英社、p.45  
この中で、奥野氏は「多くの日本人が抱いている代表的な“原風景”、あるいはより日本的な“原風景”と言えば、やはり農村の風景であろう」と述べている。
- (2) (財)21世紀ひょうご創造協会（1986）、人口低密度地域のアメニティに関する研究、p.2
- (3) 田村麗丘（1999）、風景と景観－景観甦生の論と技－、公害対策技術同友会、p.1
- (4) 水口俊典（1996）、都市の土地利用の計画制度と計画技術の展開過程－規制誘導と計画協議－、東京大学学位論文、p.25
- (5) 荻原正三編著（1993）、農村土地利用計画、農林統計協会、pp.6～11
- (6) 同（5）、p.6
- (7) 水口俊典（1996）、都市の土地利用の計画制度と計画技術の展開過程－規制誘導と計画協議－、東京大学学位論文
- (8) 浦山益郎・佐藤圭二・井沢知旦（1991）、都市近郊を対象とする都市的土地利用と農業的土地利用の総合的な計画の有効性、日本都市計画学会学術研究論文集 No.26、pp.859～864
- (9) 糸長浩司（1987）、旧村領域でみた近郊農村地域の土地利用動態と農家の土地利用意識に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.22、pp.325～330
- (10) 波田野憲男・若山徹・井原滴明（1984）、市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題、日本都市計画学会学術研究論文集 No.19、pp.121～126
- (11) 和多治（1992）、市街化調整区域等における開発許可制度による開発と樹林地の保全に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.27、pp.79～84
- (12) 神吉紀世子・三村浩史・リム ボン（1990）、里山景観保全からみた「地方小都市の局地的住宅地開発」の特質－津山市地域住宅計画にみる都市計画課題－、日本都市計画学会学術研究論文集 No.25、pp.739～744

- (13) 木谷弘司・川上光彦 (1998)、市街化調整区域における土地利用コントロール方針に関する調査研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.33、pp.511～516
- (14) 和多治 (1998)、白地地域・都市計画区域外における小規模開発のコントロールに関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.33、pp.517～522
- (15) 川嶋雅章 (1998)、都市的土地利用と農業的土地利用の調整方法－集落地域整備法の現状と課題、1998年度日本建築学会研究懇談会資料、pp.71～78
- (16) 有田博之・上野裕士・村松洋夫 (1994)、兵庫県 K 集落地域整備地区の新規宅地創出－集落地域整備地区新規宅地の換地手法の検討(I)－、農業土木学会論集第172号、pp.65～73
- (17) 中村隆司 (1992)、市町村国土利用計画と土地利用基本計画の地域区分に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.27、pp.73～78
- (18) 中村隆司 (1993)、国土利用計画にみる国、県、市町村の計画の相互関係に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No28、pp.283～288
- (19) 中村隆司 (1994)、国土利用に関する計画制度のあり方についての考察、日本都市計画学会学術研究論文集 No29、pp.61～66
- (20) 中村隆司 (1995)、市町村国土計画における土地利用構想図の提示形態、日本都市計画学会学術研究論文集 No.30、pp.37～42
- (21) 福与徳文 (1996)、農振法のゾーニングに関する緒論点の整理と展望、農村計画学会誌 vol.15 No.1、pp.9～20
- (22) 有田博之 (1992)、都市化地域の農振白地における圃場整備と土地利用整序－土地利用秩序形成を目的とした圃場整備の提案(I)－、農村土木学会論集第160号、pp.51～57
- (23) 有田博之 (1993)、都市化地域の農振白地における圃場整備の技術検討－土地利用秩序形成を目的とした圃場整備の提案(II)－、農村土木学会論集第163号、pp.11～17
- (24) 内海麻里 (1998)、まちづくり条例の総合化と体系化の動向に関する研究、横浜国立大学学位論文
- (25) 田村明 (1981)、自治体による宅地開発指導要綱の成立までの国の宅地開発施策に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No16、pp.31～36
- (26) 日本経済新聞社、日経産業消費研究所 (1997)、美しいまちづくり－全国自治体の景観形成・保全(97年版)、日経産業消費研究所
- (27) 神奈川県自治総合センター (1999)、条例の制定と運用－地方分権時代における条例の意義－
- (28) 内海麻利・小林重敬 (1996)、都市計画法補完条例と開発指導要綱の関係に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No31、pp.553～558
- (29) 和多治 (1999)、市街化調整区域における地区レベルの土地利用計画に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.34、pp.277～282
- (30) 勝原文夫 (1979)、農の美学、論創社
- (31) 千田稔編 (1998)、風景の文化誌 I 及び II、古今書院

- (32) 農村開発企画委員会 (1973)、農村景域計画
- (33) 千田稔 (1998)、景観と風景、風景の文化誌 I、千田稔編、古今書院
- (34) 木村礎 (1998)、村を歩く 日本史フィールド・ノート、雄山閣、p.1
- (35) 都市計画 (通巻第196号) 特集「景観研究と景観創造」(1995)、(社)日本都市計画学会
- (36) 矢部恒彦・北原理雄 (1995)、小学校校歌に謳われた全国の地域景観イメージに関する研究、日本建築学会計画系論文集 No.472、pp.111~122
- (37) 篠崎伸・志摩邦雄・小柳武和 (1998)、歳時記的要素に配慮した都市空間構成に関する研究—「ひたち都市環境写真コンテスト」応募作品と「江戸名所図会」の分析—、日本都市計画学会学術研究論文集 No.33、pp.727~732
- (38) 田中奈美・土肥博至 (1996)、地域景観イメージの把握とその変容過程に関する考察、日本都市計画学会学術研究論文集 No.31、pp.649~654
- (39) 北原理雄 (1995)、心象風景と景観整備、都市計画 No196、(社)日本都市計画学会、pp.24~27
- (40) 西村幸夫・小林正美・篠原修・進士五十八・鳴海邦碩 (1995)、景観研究と景観創造、都市計画 No196、(社)日本都市計画学会、pp.6~14
- (41) 浅川昭一郎 (1993)、マサチューセッツ州における農地保全とオープンスペース、日本都市計画学会学術研究論文集 No28、pp.559~564
- (42) 室田昌子・原科幸彦 (1997)、住民の土地利用目標像の策定課程と共有状態に関する基礎的研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.32、pp.241~246
- (43) 国土庁計画・調整局監修 (1998)、新しい全国総合開発計画ハンドブック、国土情報センター出版局
- (44) 鳴海邦碩 (1996)、新しい地域づくりの枠組み 景観への関心が向かうところ、日本の都市環境デザイン'85~'95、都市環境デザイン会議編、pp.41~46



## 第1章 田園地域における土地利用コントロールの展開過程



## 1.0. 本章の視点

戦後、土地問題が社会的に大きくクローズアップされた時期として、大きく3つの時期が挙げられる。昭和30年代後半の高度経済成長期の、地価の著しい高騰と市街地のスプロールの拡大が生じた時期、昭和40年代後半の、列島改造ブームが起これ、全国的に土地の投機的な取引が活発化した時期、昭和60年のプラザ合意を受けた金融緩和や、土地神話の存在を背景としたいわゆるバブル期と、大きな都市的開発圧力の高まりとそれに伴う地価暴騰、市街地のスプロール等の土地問題をこれまで経験してきている。

これらの大きな土地問題が生じる度に土地対策に係わる法制度が整備されてきているが、これまで取られてきた土地対策がその場しのぎの場当たりのなものであったという点是否定できず、「列島改造時にそのブームを終息させるために土地対策に係わる法制度がほぼ整備しつくされているが、必ずしも的確に運用されたとはいいがたい状況にある<sup>(1)</sup>」という指摘もある。

そういった状況の中で、開発指導要綱はじめとした自治体独自の取り組みが展開されていた。それらの自治体による独自の取り組みは、法制度を補完する目的を持ちながら、さらに、地域づくりという視点を付加させながら展開していったものと考えられる。

そこで本章では、土地利用コントロール手法が法から条例に推移してきた過程について明らかにするために、戦後の土地利用法制度の整備過程について土地問題の顕在化した時期に着目しつつ概観し、それぞれの法制度に関する論点の推移について考察し、さらに、それを踏まえつつ自治体による条例、要綱等による土地利用コントロールの取り組みの展開過程について分析している。

## 1.1. 土地利用関連法制度の制定過程の概要

戦後の国土・経済政策は、戦争によって荒廃した国土の復興と、国土の全体的な開発整備、地域的な開発整備、所得倍増計画から高度経済成長とそれに伴う土地問題の発生、規制緩和によるバブル経済とそれに伴う土地問題の発生と、社会、経済情勢と連動しながら、その実現のための手段として、また、それに伴う土地問題の解決の向けての手段として変遷してきた。ここでは、以後の議論の最も基本的な事項として、今日までの土地利用関連法制度の制定過程を概観する。

### 1.1.1. 国土復興期～国土復興・拠点開発法制の段階～

この時期の国土・経済政策は、戦争によって荒廃した国土の復興、とりわけ都市の復興に重点が置かれ法制度が整備されていった。

都市の復興対策は、1945（昭和20）年11月に住宅緊急措置令、1946（昭和21）年1月に戦後復興計画基本方針が出され、「過大都市の抑制並びに地方中小都市の振興」を基本目標として進められた。国土復興では、1945（昭和20）年9月の内務省国土局による国土計画基本方針、1946（昭和21）年6月の復興国土計画要綱によって本格的に取り組まれた。また、食糧増産と農村の民主化を促進することを主な目的として、1946（昭和21）年10月に制定された自作農創設特別措置法による農地改革が実施されることにより、自作農が広汎に創出され農地所有構造が大きく転換した。この農地開放を実効性あるものとするために、1952（昭和27）年に農地法が制定され、寄生地主制の復活の防止、耕作者の地位の安定と農業生産の増進が図られた。また、1897（明治30）年に制定されていた森林法は、1951（昭和26）年に抜本改正され、保安林制度が確立された。

昭和20年代の後半からは、国土の全体的な開発整備、地域的な開発整備によって日本経済を再建・発展させることに政策目標が展開し、1950（昭和25）年に国土総合開発法が制定された。同時に、大都市の再建整備の促進のための首都建設法（1950年）や土地区画整理法（1954年）等が相次いで立法され、地域開発法である北海道開発法（1950年）、離島振興法（1953年）等が制定されていった。

### 1.1.2. 高度経済成長期（昭和30年代）～拠点開発法制段階～

日本経済は、昭和20年代後半に戦前水準を回復するという急ピッチでの復興を遂げ、復興段階を経過した後の経済計画は、1955（昭和30）年の「経済自立5ヵ月計画」をはじめとして、経済成長を先導する重化学工業化をめざした国土基盤の開発整備の促進、そのための国土総合開発、大規模拠点開発、地域開発のための立法が中心をなした。

道路整備特別措置法（1956年）等の制定により、交通基盤としての道路の整備が進められ、水・エネルギー資源開発法としての工業用水法（1956年）等が立法された。また、地域開発を促進するために首都圏整備法（1956年）や東北開発促進法（1957年）など地域開発法が制定され、国土の主要地域における開発整備が促進された。

1960（昭和35）年には「国民所得倍増計画」が打ち出されるなど、高度経済成長路線が一層強くなり、国土・計画法制も大規模拠点開発促進法が相次いで立法された。「広域都市建設計画」（1960年）、新産業都市建設促進法（1962年）、工業整備特別地域整備促進法（1964年）等の制定と地区指定による拠点的大規模開発の促進が図られた。また、これらの拠点開発のための用地や用水の確保措置として、工業団地造成法（1962年）、新河川法（1964年）等が制定された。そして、1962（昭和37）年10月に、「全国総合開発計画」によって全国ネットの大規模開発構想が打ち出された。この全国総合開発計画の特徴及び現在までの経緯については、1.2.において論じる。

一方で、急激な高度経済成長の中で、田園地域はそのゆがみを抱え、多くの問題に直面していた。1961（昭和36）年には「農業基本法」が制定され、農業と工業の所得格差の是正が謳われたが、格差はますます拡大し、農業の兼業化が進んでいった。1963（昭和38）年には圃場整備事業が始まり、農地の基盤整備が活発に行われるようになったが、生活環境施設への投資は少なく、田園地域の社会資本整備は遅れるままになっていた。

### 1.1.3. 高度経済成長後期（昭和40年代）～土地利用調整・ゾーニング法制導入期～

昭和40年代に入ると、戦後一貫して推進してきた高度経済成長と国土開発に伴うゆがみが出始める。高度経済成長に伴う都市の膨張・過密と農山村の過疎化の進行、公害問題の発生であり、土地をめぐるのは、日本列島改造ブームのもとで都市開発的土地需要の著しい拡大と農林業的土地利用との競合、スプロール的開発の進行、土地価格の高勝である。1965（昭和40）年の「中期経済計画」において所得倍増計画の見直しが行われ、国民生活の質的な向上、過密・過疎等による地域格差の是正、社会資本の充実、農林漁業部門の近代化等が課題として指摘された。

そのような状況の中、1968（昭和43）年に都市的土地利用の秩序化を考慮した新「都市計画法」が立法された。都市計画区域内を市街化区域と市街化調整区域に区分して土地利用の秩序化を図ろうとするゾーニング手法、開発行爲を許可制とする新しい規制制度を導入された。この都市計画法及び開発許可制度の特徴及び現在までの経緯については、1.4.において論じる。

また、これに対応して、1969（昭和44）年に「農業振興地域の整備に関する法律」が立法された。これは、農業サイドからのゾーニング法的な性格をもつもので、農業振興地域において農用地区域をゾーニングし、そこでは農業振興施策を集中するとともに、農地の転用を規制するという仕組みが導入された。

地域格差是正のための法制度として、「広域市町村圏構想」（1968）、「新全国総合開発計画」（1970年）など広域開発的な政策や、他方では農村地域の活性化をねらった農村地域工業導入促進法（1971年）等が制定された。多発する公害問題への対応としては、公害対策基本法（1967年）、自然環境保全法（1972年）などの公害規制法が制定された。

また、1965（昭和40）年の神奈川県川崎市「団地造成事業施行基準」や1967（昭和42）年の兵庫県川西市「川西市宅地開発指導要綱」等が制定されるなど、地方自治体においても

大規模開発に対する独自の規制措置がとられるようになり、以後、全国的に展開していった。この宅地開発指導要綱の展開の詳細については、1.5.において論じる。

#### 1.1.4. 低成長期（昭和40年代末期～50年代）～国土利用規制法制段階～

この時期に至って高度経済成長は末期段階を迎え、地域経済の不均衡、公害・環境問題の深刻化、地価高騰、土地利用の混乱のみならず、経済運営そのものがドルショック（1971年）、オイルショック（1973年）を契機として破綻をきたし、戦後の国土開発、土地政策は、戦後初めて経験する低成長経済への対応を迫られることとなる。こうした状況への対応として政策体系の中に規制的措置を導入することとなり、国土連営もまた規制の方向へと軌道修正され、この時期には開発促進的な政策や立法は非常に少なくなった。

そのような状況の中、1974（昭和49）年6月に国土利用計画法が立法され、同時に、国土利用の総合的な調整等の土地問題を担当する省庁として国土庁が発足した。1976（昭和51）年にはこの法律に基づいて国土利用計画全国計画が策定された。この国土利用計画法の特徴及び現在までの経緯については、1.3.において論じる。

この時期には、安定成長志向の「昭和50年代前期経済計画」（1976年）、定住構想を打ち出した1977（昭和52）年の「第3次全国総合開発計画」、地域定住を謳った「モデル定住圏計画」（1979年）の樹立など、規制的な制度の展開をみせるようになった。

また、1981（昭和56）年の都市計画法の改正により、良好な市街地を形成するための地区計画制度の都市計画への導入などの制度的対応もみられた。

#### 1.1.5. 規制緩和と土地基本法への展開（昭和60年代～平成）

昭和50年代後半から経済成長の再浮上をめざした政策への変更が積極的に進められ、貿易自由化の促進、金融・資本自由化など、規制緩和の方向で経済運営がなされるという新しい段階を迎える。

こうした政策転換を受けて、1987（昭和62）年に総合保養地域整備法（リゾート法）が制定され、同年、多極分散型国土開発の促進を謳った「第四次全国総合開発計画」が制定され、その促進法としての多極分散型国土形成促進法（1988年）、農村地域工業導入促進法の改正（1988年）など多くの開発法が制定された。また市街化調整区域の開発許可制度の緩和、農地転用許可基準の緩和など、規制緩和措置が講じられた。

こうした中で、昭和60年のプラザ合意を受けた金融緩和や、民活、土地神話の存在を背景として、東京への一極集中が強まるとともに業務用地を中心とする土地需要の増大と周辺部への波及、過剰資本によるリゾート開発などへの旺盛な投資や投機的取引の増大等が主な原因となって、いわゆるバブル期の地価高騰が発生した。その結果、住宅取得の困難化、社会資本整備への支障、持てる者と持たざる者との資産格差の拡大等、我が国の経済・社会に重大な問題をもたらした。

こうした状況の中であって、1987（昭和62）年に「緊急土地対策要綱」が、1988（昭和63）年に「総合土地対策要綱」が閣議決定された。さらに、土地についての国民の共通認

識を確立するため、1989（平成元）年に土地基本法が制定された。この土地基本法は、土地についての権利の制限や義務を課したのではなく、土地についての4つの基本理念を規定した、宣言法的な性格を有したものである。それとともに、1987（昭和62）年の国土利用計画法の改正により、地価監視区域の設定と土地取引の届出等による地価抑制対策がとられ、1991（平成3）年の地価税の創設など新たな土地税制の導入等により土地投機、地価高騰への対策がとられた。1991（平成3）年の「総合土地政策推進要綱」では、土地神話の打破、適正な地価水準の実現、適正かつ合理的な土地利用の確保が、土地政策の目標として掲げられた。

また、1999（平成11）年には、都市計画法が抜本改正され、市町村による準都市計画区域の指定と用途地域の指定が可能になり、また、都市計画区域外における一定規模以上の開発行為についても開発許可の適用が可能になるなど、田園地域における開発規制制度の充実が図られた。

## 1.2. 全国総合開発計画の変遷

ここでは、1.1.で概観してきた土地利用関連法制度の制定過程をふまえながら、1950（昭和25）年に制定された国土総合開発法に基づきこれまでに5次にわたって決定されてきた国土総合計画の特徴とその経過をたどることにより、戦後の国土・経済政策と社会、経済情勢との関係について整理し、土地をめぐる社会的な潮流を把握する。

### 1.2.1. 国土総合開発法の制定と全国総合開発計画

国土総合開発法は、「国土の自然条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土を総合的に利用し開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化」を図ることを目的として1950（昭和25）年に制定された。全国総合開発計画、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画があり、さらに特定地域総合開発計画をあわせた4種の計画から構成されているが、当初、実施されたのは特定地域の開発のみであった。その後、1954（昭和29）年に国土総合開発法の全国総合開発計画として、「総合開発の構想<sup>(2)</sup>」が作成されるが、政府の基礎資料として作成されたもので、実効性のあるものではなかった。「日本の将来の経済の構図が見えてこない段階で、意見が百出してビジョンが安定しなかった<sup>(3)</sup>」ことを根本的な理由に抱えながら、なかなか全国計画が策定されないうでいた。

1950（昭和25）年の朝鮮戦争の勃発を契機として急激な成長路線とそれに伴う大都市への急激な人口の集中が進み、公害、住宅、交通など過密の弊害が顕著になり、特定地域の開発計画にとどまらない全国的な総合開発計画の策定の必要性が認識されるようになってきた。1960（昭和35）年に「所得倍増計画」が打ち出されたことにより、その計画を達成するために全国総合開発計画が本格的に検討されることになり、1962（昭和37）年に国土総合開発法の下によりやく全国総合開発計画（全総）が決定された。

1970（昭和45）年を目標年次とし、〈地域間の均衡ある発展〉を基本目標に掲げ、大都市の過大化の防止と地域格差の是正を目標とし、拠点開発方式が採用された。戦後復興から高度経済成長への転換時期にあたり、東京への一極集中とそれに伴う地域格差の是正が課題とされ、新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法と拠点開発方式によって全国各地に工業の分散・配置が行うための施策がとられた。各地からの誘致の陳情合戦の末、全国に15の新産業都市と6つの工特地域が指定された。一方で、所得倍増計画で打ち出された「太平洋ベルト地帯構想」とも整合をとらなければならず、国土計画というよりも経済計画、産業立地論であり、戦前からの地域開発をそのまま引き継いだものといえる。

### 1.2.2. 全総の行き詰まりと新全国総合開発計画（新全総）

しかし、「地域間の均衡ある発展」を掲げた全総決定後も工業の地方分散はなかなか進まず、農村から都市への1,000万人単位での人口移動により高度経済成長が支えられ、農村における余剰人口が減少したことによって結果的に地域格差が是正された<sup>(4)</sup>という皮肉な結果を生んだ。また、経済成長に伴って所得水準、国民生活が向上し、物的豊かさを求める声か

ら、開発よりは自然保護、国土全体よりは身の回りの環境整備を志向するようになるなど、国民意識の顕著な変化もみられるようになっていた。このような全総の行き詰まりを政府も認識し、1965（昭和40）年より新全総の検討が開始された。この時期には、自治省は広域行政の推進をねらいとした「広域市町村圏計画」を、建設省は一般県道・市町村道の系統的整備をねらいとした「地方生活圏計画」をそれぞれ1969（昭和44）年よりスタートさせており、新全総の「広域生活圏構想」へと引き継がれていくこととなる。

4年間にわたる検討の後、全総計画は7年でうち切れ、1969（昭和44）年に新全国総合開発計画（新全総）がスタートした。1985（昭和60）年を目標年次として、〈豊かな環境の創造〉を基本目標として掲げ、札幌から福岡の7大集積地を交通、通信網で結び、国土の主軸を形成するとともに、これと各地域を縦横に連結する新ネットワークの整備など、大規模開発プロジェクトの計画を示した。全総が拍車をかけた結果となった地域格差、過疎と過密の問題を解決する方策として、新幹線、高速道路、通信網等の整備により大都市と地方を

表1-1 全国総合開発計画の推移（その1）

項目	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画
閣議決定	昭和37年10月5日	昭44年5月30日	昭52年11月4日
計画期間	昭35年～45年	昭40年～60年	おおむね10カ年
目標年次	昭45年	昭60年	基準年次を50年とし、昭75年を展望しつつ昭60年(65年)を目標年次
背景	①戦後復興から高度成長へ ②地域的課題の顕在化 (1)過大都市問題 (2)地域間の所得格差の拡大 ③所得倍増計画の策定 太平洋ベルト地帯構想	①高度成長経済 ②人口・産業の大都市集中 ③地域の所得格差 ④資源の有効利用の促進 ⑤情報化、国際化、技術革新の進展	①高度成長から安定成長へ ②人口の地方定着化、産業の地方分散の兆し ③地域の総合的格差 ④国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化 ⑤国民意識の変化
基本目標	〈地域間の均衡ある発展〉 ①都市の過大化の防止と地域格差の縮小 ②自然資源の有効利用 ③資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	〈豊かな環境の創造〉 ①長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護・保存 ②開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大・均衡 ③地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 ④安全、快速、文化的環境条件の整備保全	〈人間居住の総合的環境の整備〉 ①限られた国土資源を前提とする ②地域特性、歴史的伝統的文化を尊重する ③人間と自然との調和をめざす ④経済社会の新しい変化へ対応する
開発方式	〈拠点開発方式〉 工業の分散を図り、東京等の既成大集積と関連させつつ、開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を活かしながら連鎖反应的に開発を進め、地域間の均衡ある発展を実現する	〈大規模プロジェクト構想〉 新幹線、高速道路等のネットワークと大規模プロジェクト方式により、国土利用の偏在を是正し、過密、過疎、地域格差を解消する	〈定住構想〉 大都市への人口と産業の集中抑制する一方、地方振興型の人口の定住構想に沿い、人口の定住性を確保することにより、過密過疎問題を解消し、均衡ある国土利用を実現する
重要課題	過密地域における工場等の新増設の抑制、移転 中規模地方開発都市の設定	交通・通信ネットワークの先行的整備 ネットワークに関連させながら大規模プロジェクトの実施 広域生活圏の設定	自然環境、歴史的環境の保全 国土の安全性と国民生活の安定性 居住の総合的環境の整備 教育、文化、医療の機会の均衡化 モデル定住圏の整備

資料：引用文献(5)の資料を加筆

結びつけるネットワークの形成が強調され、地方での開発可能性を高めることが図られた。その象徴として、北海道の「苫小牧東大規模工業基地」、青森県「むつ小川原コンビナート」、鹿児島県「志布志湾大規模工業基地」が大規模工業基地構想として指定された。大規模プロジェクト構想を採るのと平行して、「広域生活圏構想」を打ち出し、広域生活圏を地方中核都市と結ぶ圏内の各地域との交通体系の確立により形成させ、その特性に応じた独創性を生かして魅力あるものにすべきであることが謳われた。

一方で、列島改造論が火をつけた全国的な開発ブームと土地投機、著しい地価の上昇など、土地問題も深刻さを増していった。新全総で計画された高速道路網、新幹線などは、その後の国民生活、国民経済にとってなくてはならないものに発展していったが、大規模工業基地については、公害問題をはじめとする地元住民の厳しい批判にさらされ、軌道修正を余儀なくされた。

### 1.2.3. 新全総の総点検と第三次全国総合開発計画（三全総）

70年代にはいると新全総の総点検が行われ、様々な問題点が指摘された<sup>(6)</sup>。1973（昭和48）年8月に発表された「巨大都市問題とその対策」では、人口集中が将来もつづけば1985年には東京は土地、水、電力、交通、公害、ゴミ、生鮮食品などの面で限界をはるかに突破すると指摘され、同年10月に発表された「土地問題」の総点検では、地価の高騰が土地の資産価値を増大させた反面、所得配分の著しい不均衡をもたらしたこと、生活関連の社会資本整備を遅らせていること、大都市でスプロールを進行させ、土地の有効利用を妨げていることなどが指摘された。続いて1975（昭和50）年8月に発表された「地方都市」の総点検では、過去の国土開発が巨大都市－地方産業都市のネットワークづくりに偏ったため、各地方都市が没個性化し、地方都市本来の良さを失っていると指摘し、市町村主導による、若者にも住む意欲を起こさせる都市づくりの方向を打ち出した。さらに、「自然環境の保護」の総点検では、自然環境の保全に万全を期し得なかったことが反省された。そして、1977（昭和52）年8月に発表された「地域開発関係法制度」の総点検では、様々な新法、制度が十分整理されないまま複雑に積み重ねられた結果、特に広域生活圏、住民参加、環境アセスメント等の面で様々な問題を引き起こしていると指摘している。

以上のような批判と反省の上に立ち、1977（昭和52）年に第三次全国総合開発計画（三全総）が決定された。1985（昭和60）年を目標年次として、〈人間居住の総合的環境の整備〉を基本目標として掲げ、人間居住の総合的環境の形成を図る〈定住構想〉が開発方式として採られた。

三全総では、環境問題、国土保全と利用が前面に打ち出されるなど、全総、新全総がナショナル・ミニマムの達成を前面に打ち出していたのに対し、新たに生活環境の重視という側面から国土政策を捉えようとしたことに、大きな変化があった。全総の拠点開発方式、新全総の大規模プロジェクト方式に変わり、三全総では新全総の「広域生活圏構想」を発展させた「定住構想」が打ち出された。定住圏構想で、「定住圏の整備の方向については、既存の広域生活圏の施策等を基礎とし、新たに流域圏等に配慮しつつ、地方公共団体が住民の意向

をしんしゃくして定めるものとする」と謳われているように、市町村に重要な役割が期待されるなど、開発戦略がそれまでのハード中心からソフトに傾斜した内容に軌道修正したともいえる<sup>(7)</sup>。1979（昭和54）年度に全国40圏域がモデル定住圏に指定され、1981（昭和56）年度までに44圏域が選定された。1978（昭和53）年に大平首相による「田園都市国家構想<sup>(8)</sup>」が打ち出されるなど、定住がキーワードとされた時期でもあった。また、三全総から主管が経済企画庁から1974（昭和49）年に発足した国土庁へと移っている。

#### 1.2.4. 第四次全国総合開発計画（四全総）

三全総決定後、大都市圏への人口集中は一時沈静化するが、三全総には定住構想の実現に向けての具体的な手法、手順が示されていなかったため、その理念達成は不十分なままであり、国際化、情報化等の進展の影響を受け、再び、東京への一極集中化、地方での過疎問題が生じた。

1981（昭和56）年より国土庁は5つの専門委員会を設け三全総の洗い直し作業を開始し、様々な計画と現実のずれが報告された。産業専門員会は「製造業の落ち込みがつづき、サービス産業が予想を上回るスピードで伸びている。このため、これまで人口の地方分散のカギを握るとされてきた工業の地方分散はにぶり、新規立地は低調になっている」と指摘し、経済、社会フレーム専門委員会は、農村などの過疎地域では「人口の減少と高齢化がさらに深刻」になると予想し、国土資源専門委員会は「森林の管理水準の低下、農地が放棄されるなどの問題がいつそう深刻化」していると指摘した。また、人口増加率は急激に低下しており、個性や精神的なゆとりを重視するなどの国民の価値観の変化なども明らかになってきていた。

上記のような洗い直し作業の後、本格的に四全総の検討作業が始められ、1986（昭和61）年に第四次全国総合開発計画の国土庁試案が一旦まとめられた。均衡ある国土の発展をはかるため「多極分散型国土」の建設が謳われ、三全総の「定住圏構想」を引き継ぎ、発展させるため「交流ネットワーク」づくりを強調し、「全国一日交通圏」構想を打ち出した。東京圏への一極集中の是正も改めて掲げられ、政府機関の一部の地方移転と遷都問題の検討もあげている。しかし、その一方で、東京湾臨海部などの副都心構想の推進と埼玉、神奈川、千葉、茨城の主要都市を東京の官民の業務を分担する業務核都市として位置付け、育成を図る考えを新しく打ち出している。

その後、民間活力の導入を掲げる中曽根首相の「大都市問題にもっと重点に置くように<sup>(9)</sup>」という、指示を受け、国土庁長官の私的諮問機関である「国土政策懇談会」の場で再検討が行われた。そこでの検討の中心は民間活力の導入による東京の再開発問題であった。三全総は東京など巨大都市の「限界性」を力説していたが、東京を国際金融都市と位置づけた中間報告が行われた。

このような経過を経て、1987（昭和62）年に四全総が決定された。2000（平成12）年を目標年次とし、地方の反発<sup>(10)</sup>もとりいれて基本目標は、〈多極分散型国土の形成〉にもどされ、交流ネットワーク構想を推進することにより多極分散型国土を形成するとされた。地方都市からでも一時間で東名、関越、東北などの国土の背骨にあたる高速道路にアクセスで

きるようにするなど、引きつづき交通基盤整備が重点に置かれた。一方で、首都改造計画はそのまま残され、民活と規制緩和からバブル経済へとつながっていく一連の流れの中で、東京周辺での新たな土地投機と地価高騰を生んでいった。

### 1.2.5. 四全総から21世紀の国土のグランドデザインへ

1987（昭和62）年に、「ふるさと創生」を掲げる竹下首相により、人間と自然、開発と環境に対して一定の理解を示すが、世界的規模で始まる大きく激しい変化の中で、国土計画はこれまで経験したことのないような存立をかけた試練の時代を迎えることとなる。国民全体が高齢化していく中で長期にわたって予想される公共事業から社会保障への資源配分のシフトの過程を、いかに実り豊かに、混乱なく乗り越えるかが求められた<sup>(11)</sup>。

1992（平成4）年、四全総の総合的点検作業が開始され、1994（平成6）年にまとめられた同調査部会報告において「国土政策をめぐる大きな条件変化に対応して、これまでの全総計画の単なる継続ではない新しい理念に基づいた国土計画の策定が必要である」との提言が

表1-2 全国総合開発計画の推移（その2）

項目	第四次全国総合開発計画	21世紀の国土のグランドデザイン
閣議決定	昭62年6月30日	平成10年3月31日
計画期間	昭61年～75年(平成12年)	
目標年次	昭75年(平成12年)	平成22年から27年
背景	①東京圏への高次都市機能・人口の一極集中 ②産業構造の急激な転換等による地方圏での雇用問題の深刻化 ③道県単位の人口再減少 ④技術革新・情報化、高齢化、本格的国際化の進展	①地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） ②人口減少、高齢化時代 ③高度情報化時代
基本目標	<多極分散型国土の形成> ①定住と交流による地域の活性化 ②東京一極集中の是正 ③地方圏の戦略的、重点的整備 ④国際化と世界都市機能の再編成 ⑤安全で質の高い国土環境の整備	<多軸型国土構造形成の基礎づくり> ①自立の促進と誇りの持てる地域の創造 ②国土の安全と暮らしの安心の確保 ③恵み豊かな自然の享受と継承 ④活力ある経済社会の構築 ⑤世界にひらかれた国土の形成
開発方式	<交流ネットワーク構想> 多極分散型国土を構築するため、地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進し、基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進し、多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成する。	<参加と連携> -多様な主体の参加と地域連携による国土づくり-（4つの戦略） ①多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 ②大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） ③地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 ④広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成
重要課題	安全でうるおいのある国土の形成 活力に満ちた快適な地域づくり 新しい豊かさの実現のための産業の展開と生活基盤の整備 定住と交流のための交通、情報、通信の整備	自立と誇りの持てる地域の創造 国土の安全と暮らしの安心の確保 恵み豊かな自然の享受と継承 活力ある経済社会の構築 世界にひらかれた国土の形成

資料：引用文献(5)の資料を加筆

なされた。これを受けて、「新しい全国総合開発計画の基本的考え方」がそれまでの検討をもとに国土審議会に対する報告としてとりまとめられた。

これらの検討を経ながら、「21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造ー」が1998（平成10）年に決定された。2010～2015年までを計画期間とし、〈多軸型国土構造形成の基礎づくり〉を基本目標とし、現在の一極一軸型の国土構造から、4つの国土軸からなる多軸型の国土構造へ転換することにより、多様な地域特性を生かした国土の均衡ある発展が目指されている。地域の選択と責任に基づく主体的な地域づくりを重視し、多様な主体の参加と相互の連携によって国土づくり、地域づくりを進めていくことが謳われている。

また、田園地域に関連して、「中小都市等の都市と中山間地域等を含む周辺農山漁村等によって構成され、価値観や生活様式の変化に応じ、都市的サービスとゆとりある居住環境や豊かな自然をあわせて享受できる圏域<sup>(12)</sup>」として、「多自然居住地域」の創造が謳われ、都市との連携の中で、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして、自立的な地域づくりが目指されている。

#### 1.2.6. 全国総合開発計画の課題

このように国土総合開発法に基づいて、5次にわたって、全国総合開発計画が策定されてきているが、国土総合開発法の制度的特徴を概観してみると、

- ①国土総合開発計画を4種類に分類し、計画論としてのヒエラルキーを作ったこと
- ②それぞれの自治体の自主的かつ積極的な計画立案に期待するといった組織論を持っていること
- ③審議会制度を設けるなど、民主的方法を採っていること

等<sup>(13)</sup>があげられる。

しかし、4つの計画のうち実際に動いているのは全国計画のみであることや、地方からの意見のカタログ集みたいになっている面がある<sup>(14)</sup>等の指摘もあり、これらの制度的特徴が必ずしもうまく機能していない。

また、国土計画よりも地域計画が優先されるべきであって、「国土計画の時代は終わった<sup>(15)</sup>」という指摘や、環境問題についての記述が弱い<sup>(16)</sup>などの指摘もある。しかし、総合開発計画は、人と国土のかかわり合い全体を相手にしているという意味では総花的計画であり、その時代をどのように理解し広い対象分野をどの切り口でまとめてみせるかという点に計画の成否がある<sup>(17)</sup>という指摘もあり、地方との関係や環境問題等に対しては、国土利用計画法を含む国土利用に関わる計画制度全体で考えていく必要がある。

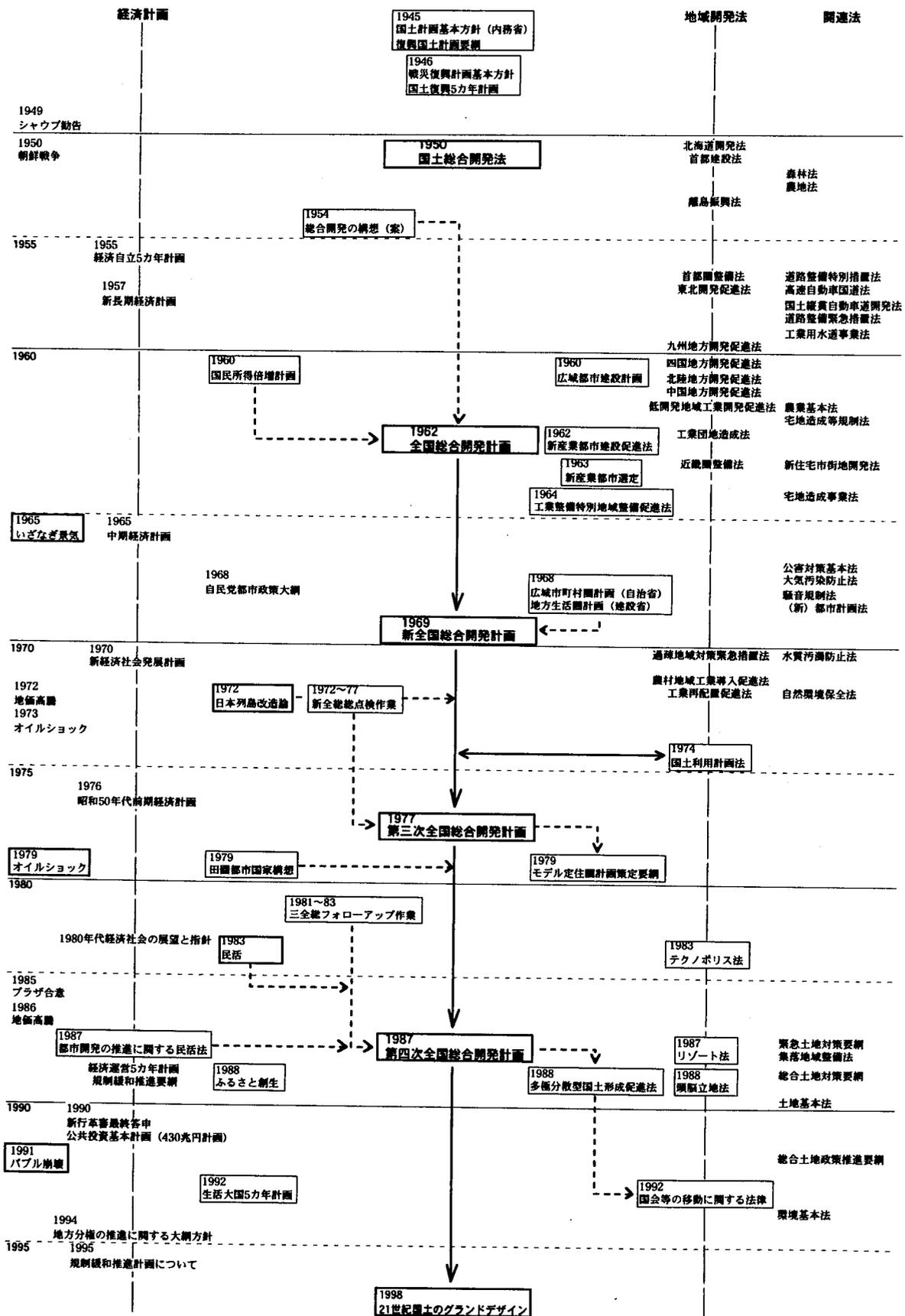


図1-1 国土総合開発計画の変遷

### 1.3. 国土利用計画法による個別法の総合化

1974年6月（昭和49）、総合的な土地対策制度として国土利用計画法が公布され、同時に国土庁が発足した。ここでは、1.1.及び1.2.で概観してきた社会的な潮流を踏まえながら、土地利用法制度の根幹をなす国土利用計画法の制定の背景、その内容の変遷について概観し、その問題点について考察する。

#### 1.3.1. 国土利用計画法立法化の背景

国土利用計画法制定以前の土地利用に係わる法制度として、1.1.において概観しているように国土総合開発法、都市計画法、農地法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法などの法律が制定されていた。しかし、これらの法による土地利用コントロールは、国土利用計画法制定以前は総合的な調整のないまま部分的な調整によって地域指定がされていた。そのため、総合的かつ計画的な国土利用を図るうえで十分その効力を発揮できえない状態であり、総合的な調整が可能な計画手法が求められていた。また、日本列島改造論の発表前後から始まった戦後二回目の土地問題の深刻化に伴い、無秩序に拡大する都市開発と非都市的な土地利用との調整を図り、総合的かつ計画的な国土の土地利用について長期計画を定める必要があるという世論が高まり<sup>(18)</sup>、政府も重要課題として取り組むことになった。

これらの状況を背景にして、基本的な国土の開発、利用に関する制度の確立を目的とした国土総合開発法の全面改正案が1973（昭和48）年に提出された。この全面改正案では、土地対策、環境アセスメント、住民参加という3つのテーマを一つのプロジェクトを実施する場合に十分含めるということが狙われていた<sup>(19)</sup>。しかし、この改正案は列島改造関連法案という野党の反対で廃案となり、土地対策法として新たに議員立法によって国土利用計画法が成立し、1974（昭和49）年6月に公布された。同時に国土庁が設置されて、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とした国土利用計画の策定が進められた。また、全面改正案が廃案となったことから、それまでの国土総合開発法がそのまま残り、国土の総合的な計画として、総合開発計画と国土利用計画が並立することとなった。

#### 1.3.2. 国土利用計画法の内容

国土利用計画法は、その基本理念が、「国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることに鑑み、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮し、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る」と、定められているように、土地対策は物価対策ではなく、「国土あるいは都市、村の土地利用が適正な形で確保されるということ自体が一番基本的な問題である<sup>(20)</sup>」という基本的な認識のもとで制定されている。

国土利用計画は、自然環境の保全を図りつつ、長期にわたって安定した均衡ある国土の利用を確保することを目的として策定される国土の利用に関する最も基本的な計画であり、全

国計画、都道府県計画、市町村計画から構成されている。国土の総合的・計画的な利用の基本構想である「国土の利用に関する基本構想」、農用地、森林、道路、宅地等の地目別・用途別の将来面積を明らかにする「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要」及び「これらを達成するために必要な措置の概要」が定められている。また、プロジェクトの管理に関することは、国土総合開発法によることとされたため、定めることができない。

計画制度上の国、都道府県、市町村の計画の相互関係について図1-2に示しているように、国、都道府県、市町村がそれぞれの計画を持ち、その計画が明確に関係づけられている。この中で、土地利用基本計画は、都道府県知事が、都市、農業、森林、自然公園、自然保全の5つの地域を1/50,000スケールの地図上で示し、都市計画法、農振法、森林法等に基づく諸

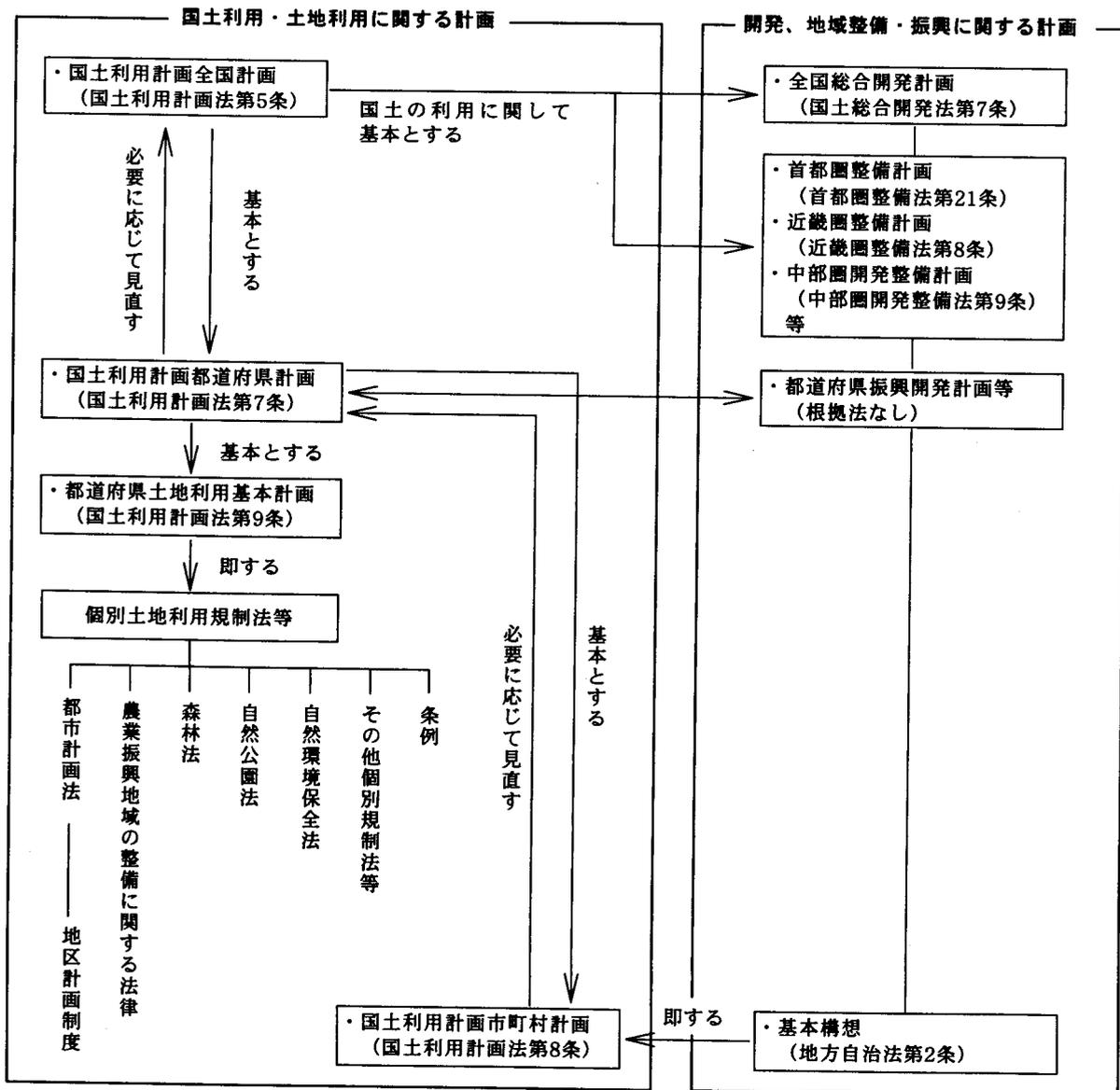


図1-2 国土利用計画法の体系

計画に対する上位計画として行政部内の総合調整機能を果たす計画として定めなければならないものとされている。

国土利用計画法の特徴まとめると以下のようになる。

- ①全国計画、都道府県計画、市町村計画間の上下関係が明確になっていること
- ②都道府県計画は土地利用基本計画を介して個別規制法につながる仕組みを持っていること
- ③市町村計画は都道府県が作成する土地利用基本計画とは関係せず、地方自治法による基本構想に「即する」という下位の位置づけははっきりされていること
- ④都道府県計画、市町村計画は、「策定することができる」という規定であり、策定義務がないこと（地方自治法の基本構想は、策定義務がある）
- ⑤全国計画は閣議の決定、都道府県計画、市町村計画の決定にあつたては、議会の議決を経なければならないこと
- ⑥市町村計画の策定に当たっては、「公聴会の開催等住民の意向を十分に反映させるために必要な措置を講ずるものとする」とされ、住民との関係が示されており国土利用計画法の唯一の住民との接点となっていること
- ⑦市町村計画において土地利用概念図（構想図）を作成することができること

この仕組みでは、国、都道府県、市町村の計画項目は同一となっており、広域の立場から下位計画を調整するとともに、市町村の考え方が都道府県、国に汲み上げられる場として期待されている<sup>(21)</sup>。また、それまで問題とされていた個別法間の関係についても、都道府県が策定する土地利用基本計画を介してつながる仕組みをとり、制度上は解決された形となっている。土地利用間の調整については、土地分級などの手法によって作成された科学的・客観的な資料に基づき土地利用基本計画を策定し、それらの内容を即地的にマップ化していく過程によって、「相互に調整しながら次第にそれぞれの段階の計画内容を確定させていくというきめ細かいフィードバックの手順を踏むことが期待<sup>(22)</sup>」された。

また、土地利用基本計画の策定に際して、1978（昭和53）年に「5地域区分の重複する地域における調整指導方針<sup>(23)</sup>」が、国土庁によって「参考表示」され、それをもとにして各県で土地利用の優先順位及び土地利用の誘導の方向が定められた。その全国的な傾向を表1-3にまとめている。例えば、市街化調整区域とその他の地域とが重複する法的位置づけが弱い指定区域における土地利用転換については、実質的な方針は定められず、個別法を基礎とする別途調整に委ねられている。その意味で法定計画は個別5法の「合成型」ないし「別途調整型」の土地利用計画と名付けることができる<sup>(24)</sup>という指摘もある。

### 1.3.3. 国土利用計画の経過

国土利用計画施行後、全国計画が決定されるまでに、東京都を除く46道府県で土地利用基本計画が策定されている<sup>(25)</sup>。これは、当面、土地利用基本計画が土地取引の規制及び遊休土地制度運用の要としての役割を果たすべきとして、当初から暫定的な性格をもったまま都道府県に対して策定の指導が行われてきたことによる。したがって、都市計画法や農振法

表1-3 土地利用基本計画における重複地域の土地利用方針

5地域区分 細区分		都市地域			農業地域		森林地域		自然公園地域		自然保全地域		
		市街化区域及び用途地域	市街化調整区域	その他	農用地区域	その他	保安林	その他	特別地域	普通地域	原生自然環境保全地域	特別地区	普通地区
都市地域	市街化区域及び用途地域	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	市街化調整区域	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	その他	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
農業地域	農用地区域	×	←	←	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	その他	×	①	①	×	×	×	×	×	×	×	×	×
森林地域	保安林	×	←	←	×	←	×	×	×	×	×	×	×
	その他	②	③	③	④	⑤	×	×	×	×	×	×	×
自然公園地域	特別地域	×	←	←	←	←	○	○	×	×	×	×	×
	普通地域	⑥	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×
自然保全地域	原生自然環境保全地域	×	×	×	×	×	×	←	×	×	×	×	×
	特別地区	×	←	←	←	←	○	○	×	×	×	×	×
	普通地区	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×

- |   |
|---|
| × |
|---|

 制度上又は実態上、一部の例外を除いて重複のないもの
- |   |
|---|
| ← |
|---|

 相互に重複している場合は、矢印方向の土地利用を優先する
- |   |
|---|
| ○ |
|---|

 相互に重複している場合は、両地域が両立するように調整を図る
- |   |
|---|
| ① |
|---|

 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
- |   |
|---|
| ② |
|---|

 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
- |   |
|---|
| ③ |
|---|

 森林としての利用の現況に留意しつつ、森林としての利用との調整を図りながら都市的な利用を認める
- |   |
|---|
| ④ |
|---|

 原則として農用地としての利用を優先するが、農業上の利用との調整を図りながら森林としての利用を認める
- |   |
|---|
| ⑤ |
|---|

 森林としての利用を優先するが、森林としての利用との調整を図りながら農業上の利用を認める
- |   |
|---|
| ⑥ |
|---|

 自然公園としての機能をできる限り維持するよう調整を図りながら都市的な利用を図る

資料：引用文献(27)及び(28)

などの個別規制法による既存の土地利用計画が十分に調整されないまま積み上げられて策定されており、5地域が重複している区域が非常に大きく、各地域を単純に合計した面積は、全体で約5,715万 ha となっており、国土面積の約1.5倍にもなっていた<sup>(26)</sup>。

上記のように策定された都道府県の土地利用基本計画や土地利用現況面積の調査を通じて、全国計画の検討が行われた。1975(昭和50)年には都道府県知事の意見聴取等が行われ、1976(昭和51)年に第一次国土利用計画全国計画が決定された。第一次計画では、環境の保全に十分配慮するとともに、人口の増加等に伴う土地利用の変化に適切に対処することが国土

利用の基本方針とされた。また、国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標については、特に食糧の自給率の向上のための農地の確保と、国民生活の基盤となる住宅地の確保に重点が置かれた。これを受けて都道府県計画の策定が進められ、その結果、昭和52年までに大半の都道府県、昭和58年にはすべての都道府県において計画が策定された。

第一次計画の策定以降、経済社会情勢の変化、特に人口増加の鈍化、経済社会諸活動の安定化等があり、また、第一次計画の目標年である昭和60年が間近にせまったこと、都道府県計画がすべて策定されたのでこれを集成し見直しを行いたいことなどから、昭和58年6月より全国計画の改定作業が着手された。その後、都道府県との意見交換等が行われ、1985（昭和60）年に第二次全国計画が閣議決定された。

第二次計画では、個々の土地需要の量的な調整を行いながら、国土利用の質的向上を図ることが大きな課題として取り上げられた。その内容として、まず、適正な国土利用を通じて安全性を強化することとされた。このため、水系の総合的管理、国土面積の7割を占める森林の国土保全機能の向上、人口や産業が高密度に集積している地域、重要施設の置かれている地域の安全性の向上、沿岸部の防災性の向上に配慮していく必要性が強調された。さらに、地域の自然的及び社会的条件に即しつつ、快適かつ健康的な生活を支える国土の形成を図る

表1-4 国土利用計画の変遷

	国土利用計画	第二次国土利用計画	第三次国土利用計画
閣議決定	昭和51年5月18日	昭和60年12月17日	平成8年2月23日
	目標年次：昭和60年 基準年次：昭和47年	目標年次：昭和70年 基準年次：昭和57年	目標年次：平成17年 基準年次：平成4年
基本理念	地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る		
基本的条件	引き続き人口が増加し、都市化が進展し、経済社会活動が拡大することを考慮	当面の10年間は、都市化の進展、経済諸活動の拡大等が進むと予測	経済諸活動は、構造変化を伴いながら、成熟化に向かうと予測
土地需要	極力土地の有効利用を促進し、可能な限り、その節減を図らねばならない	高度利用を促進することにより効率化を図る 自然的土地利用は、自然循環システムの維持に配慮し、適正な保全を図る	高度利用及び低未利用地の有効利用を促進する 自然的土地利用は、自然循環システムの維持に配慮 耕作放棄地の適切な利用を図る
土地利用の転換	土地利用の可逆性が容易に得られないこと及び利用の転換に限界があることに鑑み、計画的な調整を図りつつ、慎重に行う	土地利用の可逆性が容易に得られないこと等に鑑みから計画的かつ慎重に行う	土地利用の可逆性が容易に得られないことかつ生態系をはじめとする循環系に影響を与えることから計画的かつ慎重に行う
質的向上	-	災害に対して脆弱な構造を持つ国土構造に鑑み、安全性を強化 快適性及び健康性は、地域の自然的及び社会的条件に則す	安全で安心できる、自然と共生する持続可能な、美しくゆとりある国土利用といった観点が重要
課題の実現	-	低未利用地の利用促進 都市的及び自然的土地利用が混在する地域における利用区分ごとの土地の適切な配置と組合せの確保	同左
配慮事項	-	-	首都機能移転及び地方分権の進捗状況を踏まえる必要がある
地域類型	-	都市、農山漁村	都市、農山漁村、自然維持地域
土地利用区分	農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地工業用地、文教施設等、海岸及び沿岸域	その他の宅地の追加	環境衛生施設等、レクリエーション用地、低未利用地の追加

こととされ、このため、公害の防止、自然環境の保全、歴史的風土の保存、文化財の保護を推進するとされた。また、都市における土地利用の高度化、緑地やオープンスペースの創出などによるゆとりある環境の確保、農山漁村における地域の活性化を基礎とした、緑資源の確保及びその積極的活用を進めることとされた。

その後、1995（平成7）年に目標年次を迎える第二次計画の改正作業が進められ、1996（平成8）年に第三次全国計画が閣議決定された。第三次計画では、景気の後退等の社会的状況を反映して、「国土全体としては土地利用転換圧力の低下を、国土利用の質的向上をより一層積極的に推進するための機会としてとらえ<sup>(29)</sup>」、(1)安全で安心できる国土利用、(2)自然と共生する持続可能な国土利用、(3)美しくゆとりある国土利用、といった観点を基本として、平成4年を基準年として平成17年を目標年次として策定されている。

地域類型別の区分として、自然環境の保全を旨として適正に維持すべき地域として「自然維持地域」を新たに設けられ、また、利用区分として、ゴルフ場やスキー場などの「レクリエーション用地」及び工場跡地や耕作放棄地などの「低未利用地」が新たに設けられている。

第三次計画の決定後、都道府県計画は、平成10年度末まで39道府県で計画の改定が行われ、46道府県において土地利用基本計画の変更が行われた。市町村計画は、平成10年3月末現在1,897市町村において計画が策定されている。

#### 1.3.4. 国土利用計画法の課題

既に、国土利用計画法が制定されてから20年以上が経過し、その間に様々な問題点が明らかになってきた。

国土総合開発計画と国土利用計画が並立しており、土地利用規制とリンクしていない総合開発計画は考慮されるべき土地利用規制制度である国土利用計画を踏まえているとはいえない。土地利用基本計画と全国総合開発計画とが体系的にどう関係しあうのか明確でない<sup>(30)</sup>状態のまま運用されてきている。

国土利用計画上の、国、都道府県、市町村のヒエラルキーの存在について、都道府県による土地利用基本計画と市町村による土地利用概念図（構想図）の20年間の実績について分析を行った中村は、国から市町村まで同じ地目の数値目標に関して下位上位の計画でフィードバックの関係を持つという仕組みは破綻し、計画体系として統一的に設定された部分が市町村にとっては形式化していると指摘している<sup>(31)</sup>。一方で、市町村土地利用計画では、土地利用概念図（構想図）は作成することができるとされているにすぎず、法的な位置づけが弱いものの、それによってかえって各市町村の自由な発想により策定することも可能であると指摘している<sup>(32)</sup>。

また、都道府県知事が定める土地利用基本計画は、都市計画法、農振法、森林法等に基づく諸計画に対する上位計画として行政部内の総合調整機能を果たす計画として位置づけられているが、現状追隨的な計画になってしまうのではないかとこの先導性の問題等<sup>(33)</sup>が指摘されている。この問題について中村<sup>(34)</sup>は、千葉県、兵庫県、熊本県等の事例をもとに、都市地域と都市計画区域の指定状況の乖離について言及している。これにより、土地利用基本

計画が必ずしも個別規制法の指定に追随しているわけではないが、一方で上位計画としての指導性が発揮されていないという土地利用基本計画の立場の弱さも示していると指摘し、その両面性について明らかにしている。

上記のような土地利用基本計画の先導性の問題について水口<sup>(35)</sup>は、「各種土地利用・開発規制法運用の基準」となる同計画の役割として、「土地利用をめぐる様々な行政上のアクションをとる場合における関係各省、地方自治体を通ずる共通の了解事項を計画の形式にとりまとめたものに留まるべきであろう」という、土地利用基本計画の策定初期の国の担当者であった佐竹五六氏の言葉を引用しながら説明している。さらにこの理由について、「土地利用基本計画が立法上「土地利用の方向付け機能」に加えて、土地取引規制や遊休土地認定の根拠としての機能という計画的部分と規制部分とを合わせ持つことになり、後者の詳細計画的性格に制約され、前者の上位計画としての性格が弱まった」ことなどが指摘されている。

## 1.4. 都市計画法の制定経緯

昭和40年代に入ると、戦後一貫して推進してきた高度経済成長と国土開発に伴うゆがみが出始める。都市の過密と地方での過疎化、土地利用の錯綜化、地価高騰、環境問題の発生等が顕在化し、土地政策も変更を迫られ、ゾーニング制度の導入など新たな土地法制の段階に入る。このような状況の中で、都市地域での土地利用の秩序化を図るために（新）都市計画法が制定された。ここでは、その制定の経緯とその後の経過について概観する。

### 1.4.1. 都市計画法の制定の背景

戦後、1.1.でみてきたように様々な法制度が整備されていく中で、都市計画制度については、1950（昭和25）年に市街地建築物法が建築基準法に改められたのにとどまり、都市計画法は1919（大正8）年に制定された（旧）都市計画法のままとされた。

一方で、いずれも改正にいたらなかったものの、終戦間もないこの時期に様々な検討が行われていた。1948（昭和23）年には、都市計画決定権を都道府県首長に移譲する案を盛り込んだ「改正都市計画法素案」が検討されていた。さらに、1949（昭和24）年のいわゆるシャープ勧告を受け、都市計画法改正の検討が進められ、1950（昭和25）年には「都市計画法改正基本要綱・中間答申」がまとめられるが、これも結局改正にいたらずに終わっている。しかし、この時の検討では、「都市計画区域内の土地を市街区域と非市街区域の二種に区分」することや「土地の状態の変更は全面的に許可制」にすることなどが検討されており、1968（昭和43）年に制定される（新）都市計画法につながる重要な計画課題が検討されていた。これらがいずれも改正にいたらなかった理由については、明確なことは不明であるが、市町村に権限を移譲すると、市町村と自治省との関係から都市計画の主管庁を自治省に奪われるのではないかという建設省の懸念や、土地利用規制強化を押し進めると、当時の法制度にある規制さえ否定されかねなかった点などが指摘されている<sup>(36)</sup>。

このようにいくつかの検討が繰り返されながらも実現せず、都市計画制度は「基本法不在の時代<sup>(37)</sup>」をむかえ、高度経済成長期に伴う産業の高度化と急速な都市化現象によって引き起こされた種々の都市問題が生じていた。それまで、国や地方自治体などを中心に都市開発、地域開発が進められていたが、しだいに民間による開発事業も活発になり、大都市や地方の拠点都市の周辺における工場用地、住宅用地等の重要は膨大な量にのぼり、公的事業者の事業、地方自治体の施策と矛盾が生じていた。地価の高騰等により工場や住宅が交通手段の改善とも相まって市街地の外へ外へと拡大し、土地利用の混乱が各地で生じていた。特に大都市周辺部においては、この動きが著しく、開発に適しない地域において、いわゆる「バラ建ち」開発が行われ、農地、山林が蚕食的に宅地化されて無秩序に市街地が拡散し、道路も排水施設もない不良市街地が形成されるというスプロール現象を生じることとなり、種々の弊害をもたらすこととなった。

このような市街地が大量かつ急激に形成されたために、地方公共団体による公共施設の整備が追いつかず、排水施設の不備による周辺への溢水の被害、道路の不備による円滑な交通

の阻害、消防活動への支障等の弊害を生じた。また、自治体は、このような市街地に対して後追的に、非効率的な公共投資を余儀なくされることとなった。

このような状況の中で、市街地及び市街地となろうとする区域の傾斜地における宅地造成に伴うがけ崩れ及び土砂の流出を防止することを目的として、1961（昭和36）年に宅地造成等規制法が制定され、さらに、1964（昭和39）年には、大都市又はその周辺の住宅地開発に伴う環境の整備と災害の防止を目的として宅地造成事業法が制定され、民間宅地開発を誘導することが図られたが、応急的対策という意味合いが強いものであった。スプロールの弊害を除去し、都市住民に健康的で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するためには、総合的な土地利用計画を確立し、その実現を図ることが求められた。

これらの課題についての抜本的な対策を検討するため、1962（昭和37）年に宅地制度審議会、宅地審議会等が設けられ、土地利用、宅地開発に関する政策が検討された。これらの検討の結果として、1964（昭和39）年の宅地制度審議会第5次答申、1965（昭和40）年の地価対策閣僚協議会決定、1967（昭和42）年の宅地審議会第6次答申、1968（昭和43）年の地価対策閣僚協議会決定等に都市計画制度の改正の方針として様々な重要な点が打ち出された。それらを列挙すると、

- ①都市地域における土地の合理的利用を図るため、市街化を抑制する制度を含めた区域区分の制度を導入する
- ②民間宅地造成に関しては、規制を的確に行い良質な宅地供給を確保するため、開発許可制度を創設する
- ③市街地の合理的利用を促進するため、詳細な地域地区制度を確立し環境の純化を図り公害を防止する

等の点である<sup>(38)</sup>。

また、都市開発、地域開発をめぐる住民運動も区画整理反対運動、道路公害反対運動、自然や文化財を開発から守る運動など、きわめて多岐にわたり、新法制定への重要な時代背景となった<sup>(39)</sup>。

#### 1.4.2. 都市計画法の特徴

上記のような背景をもちながら、1968（昭和43）年に都市計画法が制定され、旧法は廃止された。また、1970（昭和45）年に建築基準法の集団規定が全面的に改正され、一応の都市計画制度の確立をみる。

（旧）都市計画法と比べて、都市計画法が特徴的な点として、以下の5点が挙げられる。

- ①都市計画決定権限の都道府県知事及び市町村への移譲
- ②都市計画の案の作成及び決定の過程における住民参加手続きの導入
- ③市街化区域、市街化調整区域という区域区分手法の創設
- ④区域区分と関連した開発許可制度の導入
- ⑤用途地域制の細分化と容積率制限の採用

都市計画法では、都市地域を、おおむね10年以内に市街化を促進する区域としての市街

化区域と当面市街化を抑制する区域としての市街化調整区域に分ける、いわゆる線引きを行い、段階的かつ計画的に市街化を図ってゆくこととされた。そして区域区分を担保するものとして開発許可制度が創設された。市街化区域及び市街化調整区域においては、「主として建築物の建築の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更（開発行為）」を都道府県知事の許可が必要とすることにより、開発行為に対して一定の水準をたもたせるとともに、市街化調整区域内では、一定のものを除き開発行為を行わせないこととされた。

### 1.4.3. 区域区分制度の成立過程と特徴

都市計画法により、市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域（法第7条第2項）」、市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域（法第7条第3項）」とそれぞれ定義されている。このうち、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域であり、農林漁業施設、医療施設、学校、都市計画事業など一部の開発行為を除いた全ての開発行為が許可の対象とされ（法第29条）、区域区分制度の主旨を担保するために、市街化調整区域に立地を許すものを限定している（法第34条）。また、実際には、市街化区域、市街化調整区域のどちらにも区分されない未線引地域があるため、都市計画区域は実態上3区分されている。

都市計画法は検討過程に出された宅地審議会第6次答申を基礎にしているが、この答申と都市計画法との区域区分制度の比較について示したのが表1-5である。第6次答申では「既成市街地」「市街化地域」「市街化調整地域」「保存地域」の4地域に区分することによって都市地域の土地利用計画を構成すべきことが提案されたが、都市計画法の立法作業の過程

表1-5 宅地審議会第6次答申と都市計画法区域区分の比較

宅地審議会第6次答申（1967）		地域の概念		1968年都市計画法		
地域名	規制、整備方針			区域名	規制内容	二区域統合の理由
既成市街地	<ul style="list-style-type: none"> <li>個別開発行為も認め、農地転用許可不要</li> <li>農地の宅地並課税、未利用地税の創設</li> </ul>	既成市街地、およびこれと連続し現に市街化しつつあり10年以内に同様になる見込のある地域	市街化区域	個別建築行為も認める	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街化しつつある地域と市街化を図るべき地域とを分ちがたい</li> <li>開発規模の規制よりは事業の積極導入によって計画的開発を達成すべきである</li> <li>農地転用許可の扱いの差を設けるのは、農政上不適当</li> </ul>	
市街化地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共施設の計画的整備と市街地開発の積極的導入</li> <li>一定規模以上の開発行為か、あるいは詳細計画に従う</li> </ul>	将来一定期間に市街化の可能性のある地域				一定期間内に計画的に市街化を図るべき地域
市街化調整地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>将来の計画的市街地開発の候補地として、当面原則的に開発禁止</li> <li>自ら必要な公共施設を整備する計画開発はありうる</li> </ul>		当面市街化を抑えるべき地域	市街化調整区域	<ul style="list-style-type: none"> <li>保存地域の土地買い取り等の財政措置が困難</li> <li>積極的な保存のためには緑地等の都市計画あるいは農地法、河川法、森林法等の運用によって対処する</li> </ul>	
保存地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>開発禁止</li> <li>土地売買制限</li> </ul>	歴史、文化、風致、農林地等の保存のため、市街化すべきでない地域				計画的な一定規模以上の開発は認められることがある

資料：引用文献(40)の資料を加筆

で4つの地域は、2つの区域に統合された。この理由として、当時の国の担当者であった宮沢美智雄氏によると<sup>(41)</sup>、既成市街地と市街化地域をあわせて市街化区域とした点については、現に市街化しつつある区域と計画的に市街化を図るべき区域とは、分かち難く密接に結びついていること、市街化地域の計画的開発は、開発規模によって規制するよりは、むしろ市街地開発事業等の積極的な導入によって達成すべきであるとの意見もあったこと、農地転用許可の取り扱いを、既成市街地と市街化区域とで差異を設けることが、農地行政上不適当であるとされたことが挙げられている。

また、市街化調整地域と保存地域を合わせて市街化調整区域とした点については、都市計画制度上、保存地域の開発を禁止するには、土地の買取りその他相応の措置が裏付けとして必要なことから、財政上極めて困難であることが挙げられ、市街化区域には、溢水等による災害の発生のおそれのある土地の区域、長期にわたり農用地として保存すべき土地の区域、すぐれた自然の風景を維持し、都市の環境を保持し、水源を涵養し、土砂の流出を防備する等のため保存すべき土地の区域を原則として含まないものとする施行令を定めるとともに、積極的な保存のためには、緑地等の都市計画あるいは農地法、河川法、森林法等の関係法令の総合的運用によって対処することとするとされた。

以上のような経緯で制定された都市計画法による区域区分制度であるが、平成8年度現在、全国で1,290の都市計画区域が指定されている。表1-6及び表1-7にその指定状況を示しているように、全国土でみた場合、都市計画区域に含まれているのは面積で26.0%にすぎないが、人口にして92.4%が含まれている。さらに、国土のわずか3.7%の市街化区域内に65.9%の人口が集中している。

表1-6 都市計画区域の指定状況

	市	町	村	計
都計区域内市町村数	671	1219	101	1,991
都計区域面積	ha 5,870,539	ha 3,675,112	ha 273,649	ha 9,819,300
都市計画区域内現在人口	千人 96,581.4	千人 17,538.7	千人 1,647	千人 115,767.1
全国市町村数	671	1,993	569	3,233

※資料：平成9年 都市計画年報

表1-7 市街化区域、市街化調整区域区分の決定状況

都市計画区域			市街化区域及び市街化調整区域				未線引き都市計画区域	
			市街化区域		市街化調整区域			
区域数	面積	現在人口	面積	現在人口	面積	現在人口	面積	現在人口
1,290	ha 9,819,300	千人 115,706.3	ha 1,414,151	千人 82,501.2	ha 3,800,543	千人 11,770.7	ha 4,608,081	千人 20,941.7
全国 (%)	26.0	92.4	3.7	65.9	10.1	9.4	12.2	16.7

※資料：平成9年 都市計画年報

※国土面積377,837k㎡、人口125,257千人で算出

## 1.5. 開発指導要綱の発展と土地利用条例の成立

これまで度々指摘してきているように、高度経済成長期、大都市近郊部においては急激な宅地開発の進展がみられたが、それに伴う道路、下水道等の公共施設整備や学校等の公益施設の整備は地元地方公共団体の負担能力を大きく超え、これら地方公共団体は指導要綱を制定することにより、開発事業者に対し公共公益施設の整備負担を求めるなどの開発事業に対する独自の指導を行う動きが昭和40年代頃からみられるようになった。

そこで、ここでは、宅地開発指導要綱の成立と発展過程と、その後の土地利用条例等の制定過程について整理する。

### 1.5.1. 開発指導要綱の成立

宅地開発指導要綱は、法的な根拠を持っているものでもなく、また、条例のように所定の立法手続きを経たものでもなく、開発許可に際しての指導内容を自治体の内部基準として示されたものであるが、開発者に対して間接的に実質の効力を与えている。ここでは、まずこの宅地会春指導要綱の成立過程についてみる。

宅地開発指導要綱は、大都市周辺の自治体を中心に制定されはじめる。宅地開発の規制文書として明確にしたものの最初のものとしてとされているのは川崎市の1965（昭和40）年に「団地造成事業施行基準」である<sup>(42)</sup>。高度経済成長が続く中、大都市周辺の市町村では民間や住宅公団による大規模な住宅団地開発が盛んに行われていた。これらの団地開発は市街地周辺から、郊外の田園地域、山林にまで広がり、公共投資の非効率化を招き、自治体の財政負担は増えるばかりであった。川崎市の団地造成事業施行基準では、「急激な人口増加とそれに伴う市財政への圧迫に対処し、団地造成事業者のご協力のもとに公共施設等の完備した理想的なまちづくり」を目指すとしており、事業者が自らの費用で団地の公共施設を作るように要請している。

さらに、同様に相次ぐ団地開発により財政負担の増加にあえいでいた川西市が、1967（昭和42）年に「川西市住宅地造成事業に関する指導要綱」を制定した。この要綱では、開発業者に事前協議を求め、公共施設の設置に応じなければ、たとえ都市計画法や建築基準法に適合していても、開発許可や建築確認を保留する可能性を盛り込むことで業者に圧力をかける仕組みをとっていた。川崎市の基準をさらに一歩進め、開発規制を明確に打ち出したもので、その後の開発指導要綱の体裁を整えた最初のものであった。その後、1968（昭和43）年の横浜市の「宅地開発指導要綱」の制定以後、こうした宅地開発指導要綱の制定が全国各地で相次いでいった。1974（昭和49）年時点では、全国で245の自治体で宅地開発指導要綱（基準）が制定され<sup>(43)</sup>、1977（昭和52）年には、885市町村<sup>(44)</sup>、1989（平成元）年には、1,294市区町村<sup>(45)</sup>で制定されるにいたる。これらの数字は、異なる調査主体によるものであるため一概にはいえないが、宅地開発指導要綱が数多くの自治体で制定されていった状況の一端を示している。

このように昭和40年代後半に宅地開発指導要綱が全国各地で次々と制定されていった最

大の要因は開発に伴って必要となる公共施設の建設費の分担問題であった。大都市周辺の自治体を中心に宅地開発指導要綱がここまで普及した理由として、事前に公共施設管理者と協議し同意を得ることが開発許可申請の要件と規定されており（都市計画法第32条）、これに基づいて自治体が開発の内容に指導を行うことが容易であったため<sup>(46)</sup>であると考えられる。

また、ここまで普及したこと自体がその有効性が社会的に認められていたということを表しており、国の施策や法のみでは不十分であったことも意味しているといえる。

### 1.5.2. 開発指導要綱と行き過ぎ是正の指導通達

自治体による指導要綱の制定及びそれに基づく行政指導は、やむにやまれぬ自治体の事情を背景にもちながらも、良好な都市環境を形成する上で一定の役割を果たしてきたと考えら

表1-8 宅地開発指導要綱等の見直しに関する通達

年	通達	内容
昭和57年	宅地開発指導要綱等の運用について	宅地開発指導要綱等の運用に当たっての留意点 1. 開発協議に要する期間の短縮化 2. 関連公共公益施設の整備等の水準の適否の再検討 3. 寄付金等について基金の設置等による収支の内容の明確化
昭和58年	宅地開発等指導要綱に関する措置方針について	「宅地開発等指導要綱に関する措置方針」を決定し、都道府県において、この措置方針を基準として市町村の指導要綱の行き過ぎ是正指導の徹底
	宅地開発等指導要綱による行政指導の積極的な見直しについて	指導要綱及びこれに基づく行政指導の見直しを積極的に推進 1. 指導要綱の適正な行政指導が行えるよう都道府県及び関係市町村担当部局で構成される組織の設置 2. 負担金等について適正化が図られるよう見直しの推進 3. 負担金等は関係事業者等の理解と協力のもとに受け入れるべき性格であることに配慮
昭和60年	宅地開発等指導要綱による行政指導の積極的な見直しの徹底について	臨時行政改革推進審議会の「行政改革の推進方策に関する答申」並びに閣議決定された「当面の行政改革の具体化方策について」及び経済対策閣僚会議決定された「内需拡大に関する対策」の指摘を受けて、より一層の指導要綱の行き過ぎ是正指導の徹底を通達
昭和61年	宅地開発に伴い設置される洪水調節（整）池の多目的利用指針（案）について	洪水調節（整）池の多目的利用を図るため、洪水調節（整）池の敷地と公園、緑地等との多目的利用の指針を設定
	開発と文化財の取扱いについての調整、調査に関する事務処理等の標準について	宅地開発と埋蔵文化財発掘調査との調整の円滑化のために、事業者と教育委員会の事前協議の前倒し等の調整ルールを明確化
平成元年	開発指導行政の円滑な執行のための周辺住民等との調整に関する事務処理マニュアルについて	都市計画法の開発許可手続又は建築基準法の建築確認手続きの円滑化を目的とした周辺住民対応のためのマニュアルを通達
平成5年	宅地開発等指導要綱の適切な見直しの徹底について	宅地開発等指導要綱の適切な見直しが行われるよう指導 1. 公共公益施設用地提供等に係る負担 2. 寄付金、負担金等の適正化 3. 関連公共公益施設の整備の促進等
平成7年	「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針」について	「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針」を定め、都道府県等において、この見直し指針の趣旨に沿って、適切な見直しに努めるよう通達 1. 適正かつ明確なルールの設定 2. 公共施設の設置・管理 3. 公園等に係る事業者に対する要請等
平成8年	宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正の徹底について	指導要綱に関するフォローアップ調査結果に基づき、指導要綱の行き過ぎ是正の徹底
平成10年	宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正の徹底について	指導要綱に関するフォローアップ調査に基づき、指導要綱の行き過ぎ是正の徹底

れる。しかし、一方で、「近年における所得水準向上の鈍化、宅地造成コストの上昇等の経済情勢の変化の下で、良質かつ低廉な住宅・宅地の供給に対する国民の欲求に的確に答えていくためには、宅地開発等指導要綱及びこれに基づく行政指導のあり方について、この際行き過ぎの是正を図るための基本的な見直しの努力が強く要請されている<sup>(47)</sup>」として、建設省、自治省による数々の通達によりその行き過ぎの是正が求められた。

表1- 8は、それらの通達の主なものを示したものである。1982（昭和57）年の「宅地開発指導要綱等の運用について」以後、数多くの通達が出され、自治体に対して行き過ぎの是正が繰り返し求められており、当初問題視されていた法律の規定以上の規制の是正から、経済対策を含む規制緩和へとその内容に変化がみられる。

1983（昭和58）年の事務次官通達では、表1- 9に示しているように、各地方公共団体の開発指導要綱に含まれる技術的指導の内容、自治体による中高層建築物に関する指導や事業者に対する寄付金の要請など、広範囲にわたって当面明らかに行き過ぎと認められる事項等について基本的な考え方を示してその是正が求められた<sup>(48)</sup>。

この中で、技術的指導の内容については、開発指導要綱が求める道路、公園、公益施設などについて、国の定める水準にまで引き下げるよう求め、また、開発指導要綱が各種の罰則

表1- 9 「宅地開発指導要綱に関する措置方針」に示された是正の基本的な考え方

項目	問題点	是正内容
<b>第1 宅地開発に関する技術的指導について</b>		
I 共通事項	・基準が不明確で、個別の事案毎に指導内容が異なる	指導内容の明確化（明文化）
II 道路	・開発の規模等からみて不用応な広幅員の道路の整備	発生交通量その他実態に応じた幅員の指導 道路の構造にかかる基準の適正化 管理引き継ぎの円滑化
III 公園・緑地等	・都市計画法に基づく開発許可基準を大幅に超えて公園、緑地又は広場の確保 ・洪水調節（整）池の公園等への使用を認めていない	公園緑地の規模構造にかかる基準の適正化 洪水調節（整）池との兼用の容認
IV 治水・排水施設	・計画降雨確率等が河川改修計画とかけ離れた計画 ・想定される量を大幅に上回る汚水量を基本とした施設設置	施設的设计基準値（降雨強度等）の適正化 コミュニティプラントの管理の適正化 放流同意の非義務化
V 画地・公益施設	・最低敷地規模として200㎡を超える規模の要求 ・用途を特定しない公共公益施設用地の確保	住宅形式等に応じた画地規模の指導 施設の位置、規模にかかる基準の適正化 開発提供用地の用途の明確化
VI その他の関連事項	・開発協議が長期を要する ・周辺住民の同意を義務づけることにより、開発者が根拠の不明確な負担等を強いられている ・指導に従わない開発者に対する制裁措置 ・宅地開発事業と埋蔵文化財との調整期間、調査費用負担の問題	協議期間の短縮 周辺住民同意の非義務化 制裁措置の適正化 埋蔵文化財発掘調査の円滑化
<b>第2 中高層建築物に関する指導について</b>		
	・日照等に関して周辺住民との調整に時間を要するとともに、根拠の不明確な負担を強いている ・用途制限、住宅容積制限等の建築制限に関する指導	中高層建築物の適正な指導
<b>第3 寄付金等の負担について</b>		
	・寄付金等の金銭負担の可否 ・必要性または使途が不明確 ・額が多額に及ぶものがある ・施設整備等とあわせて寄付金等の納入を求めている	寄付金等の適正化・使途の明確化

資料：「宅地開発指導要綱に関する措置方針」をもとに編集

あるいは制裁措置を定めているが、通達では「指導要綱による指導内容について、意見の不一致が生じた場合であっても、都道府県への進達拒否、水道、電気、ガス等の供給についての協力拒否その他の制裁措置をとることには問題がある」としている。さらに、宅地・住宅開発について事前協議などのシステムについて、「中高層建築物の建築に際して、周辺住民との調整を求めているのは、日照等に関して周辺住民との紛争を未然に防止させる趣旨と考えられるが、この場合にあっても、建築計画の内容の事前公開、問題が生ずるおそれのある場合における話し合い等を求めることは格別、周辺住民の同意書の提出まで求めることは、建築行為を遅延させるなど建築主の権利の行使を制限することとなるおそれもあり、適切でないと考える」としており、事業者側に有利ともいえる内容で指導が行われている。

### 1.5.3. 条例制定の動き

これまでみてきたように、市町村では昭和40年代後半から開発指導要綱等の制定の動きが顕著になっていった。また、同時期には何らかの土地利用に関する条例、要綱等が全都道府県でなされており、いかに法による規制のみでは当時の開発圧力に対して無力であったかがうかがえる。

都道府県によるこれらの要綱等の内容は表1-10に示しているが、宅地開発やゴルフ場開発などの開発行為の規制に関するものと土地取引の規制に関するものに大別できる。このうち、土地取引に関するものの多くは、1974（昭和49）年の国土利用計画法の施行に伴う土地取引規制制度の創設に伴い多くの都道府県で廃止された。一方で、開発行為の規制に関する要綱等は、土地利用法制を規制対象地域、規制基準等に関し補完する必要から、ほとんどの都道府県で国土利用計画法の施行後も存続させている。また、同時期には、岡山県、沖縄県で早くも開発規制に関する条例が制定されていた。

岡山県県土保全条例は、国土利用計画法施行以前の1973（昭和48）年5月に施行されている。岡山県では、昭和40年代に入り、山陽新幹線の開通、水島の新産業都市の開発等により、県南部の都市地域を中心に、人口と産業の集中が進み、特に、県北の中国縦貫自動車道沿線地域でのゴルフ場開発を中心に、住宅団地、レジャー施設、セカンドハウス等の各種開発事業が県内のいたる所で無秩序に行われる情勢となった。昭和40年代半ばには、推定で県土の3%強に及ぶ約23,000haもの土地の買占めが行われていた<sup>(49)</sup>。特に県北地域では、外部から進入する都市開発に対する経験に乏しく、法規制についてもほとんどが白地地域であったことが大きな要因となっていた。これによる地価の高騰と土地利用の混乱は、公共投資効率の低下、地域の計画的な整備及び発展の阻害、自然環境の悪化、災害の発生の危険等の事態を招き、県としても何らかの対応をとることが求められた。

そのような状況の中で、1972（昭和47）年に県土地利用調整会議を設け、ゴルフ場をはじめとする山林開発の規制を主眼とした指導要綱を制定し、20ha以上の規模の開発に対して適正な開発のための規制と誘導を行なった。しかし、この要領の内容上の不備と、行政指導としての制度的な弱さがあるなど実効性に欠ける面が明らかになり、それを克服するために、1973（昭和48）年5月に「岡山県県土保全条例」が施行された。この条例では、無秩序

表1-10 都道府県土地利用、土地取引に関する条例、要綱等の状況<sup>(50)</sup>

	一般			宅地		ゴルフ場等		開発規制を伴う		
	環境条例	一般条例	要綱等	条例	要綱等	条例	要綱等	条例	要綱等	単独要綱
北海道	○				○					○
青森			○						○	
岩手			○						○	
宮城	○									○→廃止
秋田	○									○→廃止
山形	○									○→廃止
福島	○									
茨城			○→追加	○						
栃木			○				○			
群馬			○						○	
埼玉							○			
千葉	○			○			○			
東京	◎									
神奈川	○									
新潟	○		○						○→廃止	
山梨			○	○		○				
長野							○			
富山			○						○→廃止	
石川			○→変更							
岐阜	○		○→変更	○						
静岡	○		○→追加							
愛知	○		○→変更						→制定	
三重	○			○			○→変更			○→廃止
福井	○		○→変更						○→変更	→制定
滋賀	○		○						○→廃止	
京都							○			
大阪	○									
兵庫			○→追加							
奈良			○						→制定	
和歌山			○							
鳥取			○→変更							
島根			○							
岡山	○	◎							○	
広島	○		○→変更							
山口			○→廃止							
徳島	○		○						○→廃止	
香川			○						○→廃止	
愛媛			○→変更							
高知			○						○→廃止	
福岡	◎								○→廃止	
佐賀			○							
長崎	○		○						○→廃止	
熊本			○→廃止						○→廃止	
大分			○→変更						○→廃止	→制定
宮崎	○		→制定						○→変更	
鹿児島	○		○→廃止							○→変更
沖縄		◎							○→廃止	→制定

※昭和50年3月25日現在。国土庁調べによる。

※◎：許可制

※「環境条例」とは、全県的な開発規制を含む自然保護条例等をいう。

※「○→廃止」「○→変更」「○→追加」「→制定」は、昭和49年12月24日以降に廃止、変更、追加、制定されたもの。

な開発を防止し、安全で良好な地域環境の確保と県土の秩序ある発展を図ることを目的とし、1ha 以上の開発行為に対する許可制が導入され、また、10ha 以上の開発行為に多する事前協議制と市町村と開発協定の締結を義務づけた点で全国で先駆的なものであった。

岡山県当局者の見解によれば、条例の理念である「安全で良好な地域環境を確保」の概念には、「安全な地域環境の保全」と「良好な地域環境の創造」という積極、消極の両面が含まれている。消極面である「安全な地域環境の保全」のための法的措置として、権力的手段

たる開発許可制があり、積極面である「良好な地域環境の創造」のための対応策として、開発協定の締結があると説明されている。この岡山県条例は、要綱行政では限界のある実効性を確保するために、権力的手法を取り入れて開発規制を試みた、先進的な条例として評価することができる<sup>(51)</sup>。

条例施行後、ゴルフ場20件、住宅団地26件をはじめ、施行から1985（昭和60）年までの12年間に136件の開発が措置された<sup>(52)</sup>。しかし、都市計画区域、宅地造成規制区域等が適用除外されたことなどにより、県土保全条例及びその他の個別法令に基づいて、個々の開発行為の規制を行っても、それらの許可基準を通過して実現される開発を総体としてみれば、やはり乱開発を防ぎきれないという危惧がもたれた。そこで、山林部を主とする乱開発防止のために、県条例の限界を補強するねらいを持って、土地利用計画が策定された。また、当時既に国土総合開発法改正等が審議され、その土地利用基本計画に関する方針についても表面化していたので、その地域区分を基準として、これとの対応を当初から考慮しつつ、県独自の計画策定が行われた。

この条例の制定は、同様の乱開発に悩まされていた全国の自治体に大きな反響を呼び、その後、同じようなスタイルの条例が沖縄県及び群馬県において制定されている。

また、自然環境の保全を目的にして、開発行為や土地利用等を規制する条例として、自然環境保全条例の制定動向が注目される。1972（昭和47）年の自然環境保全法の制定に先行して、1971（昭和46）年に長野県自然環境保全条例、1972（昭和47）年に神奈川県自然環境保全条例、富山県自然環境保全条例などが制定されはじめた。

その当時、自然保護に関しては、自然公園法、森林法などが存在していたが、それらの法律だけでは無秩序な乱開発・土地利用から自然環境破壊を防止するにたお不十分であったためであり、自治体の独自施策として、「先取り行政」的に、条例制定が試みられた。このような自然環境保全条例は、今日、すべての都道府県で制定されているにまで発展している。

#### 1.5.4. 開発要綱から条例への展開

表1-11に開発指導要綱から条例への展開の経緯について示している。

条例への動きとして、一連の建設省による宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正の通達以後、宅地開発指導要綱の条例化の動きがみられるようになる。この点については、既往の研究<sup>(53)</sup>に詳しいため、詳述はさけるが、「住民の意向を踏まえた積極的なまちづくり」の必要性、「要綱行政の限界」等の理由により、1980年代以降、宅地開発指導要綱の条例化の動きが活発になったと指摘している。これらの動きの代表的なものとして、1991（平成3）年に「開発行為指導要綱」を廃止し制定された神奈川県津久井町「住環境整備条例」、1992（平成4）年に「地域開発事業指導要綱」を廃止し制定された群馬県川場村「美しい村づくり条例」、1994（平成6）年に「真鶴宅地開発指導要綱」を廃止し制定された神奈川県真鶴町「まちづくり条例」等が挙げられる。

また、都市計画区域外では、都市計画法上の開発許可が必要ないことから、そもそも上記したような協議が成立せず、開発に際しての事前届出と協議を義務付けるための条例の制定

の動きもみられるようになる。1969（昭和44）年に、兵庫県猪名川町「土地開発行為の適正な執行に関する条例」が制定されたのをはじめ、1972（昭和47）年に、茨城県内の、大宮町、常北町、御前山村などで相次いで、「土地開発事業の適正化に関する条例」が制定され、1973（昭和48）年に長野県白馬村「開発基本条例」が制定されるなど、全国へと広まっていった。

こうした動きは、いったん1970年代後半に落ち着きをみせるが、1980年代半ば以降、リゾート開発の活発化や、各種開発の拡散、先駆的な「まちづくり条例」の制定などを契機として、近年ふたたび制定数が増加している傾向にある<sup>(54)</sup>。また、1993（平成5）年の行政手続法の制定も大きな要因となっている。

これらの動きは、はじめ都道府県で見られるようになり、例えば、1984（昭和59）年制定の、滋賀県「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」や1989（平成元）年制定の、兵庫県「淡路地域の良好な地域環境の形成に関する条例」、福島県「リゾート地域景観形成条例」等である。これらの動きで特徴的なことは、高まるリゾート開発への対応の必要性から制定されているが、より総合化、複合化する傾向にあり、平成に入ってからさらに市町村へと波及していった。

1990（平成2）年制定の、大分県湯布院町「潤いのあるまちづくり条例」では、独自のゾーニングと地区の計画に基づき、協議を通じて開発をコントロールを行うという手法をとり、単なる開発規制からまちづくりの取り組みの展開がみられる。同種の手法は、様々な市町村でとられていくことになる。代表的なものを取り上げると、1991（平成3）年制定の、静岡県掛川市「生涯学習まちづくり土地条例」、1993（平成5）年制定の、三重県伊賀町「まちづくり環境条例」、1996（平成8）年制定の、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」、1999（平成11）年制定の、長野県穂高町「まちづくり条例」など、全国各地で取り組みがみられるようになってきている。

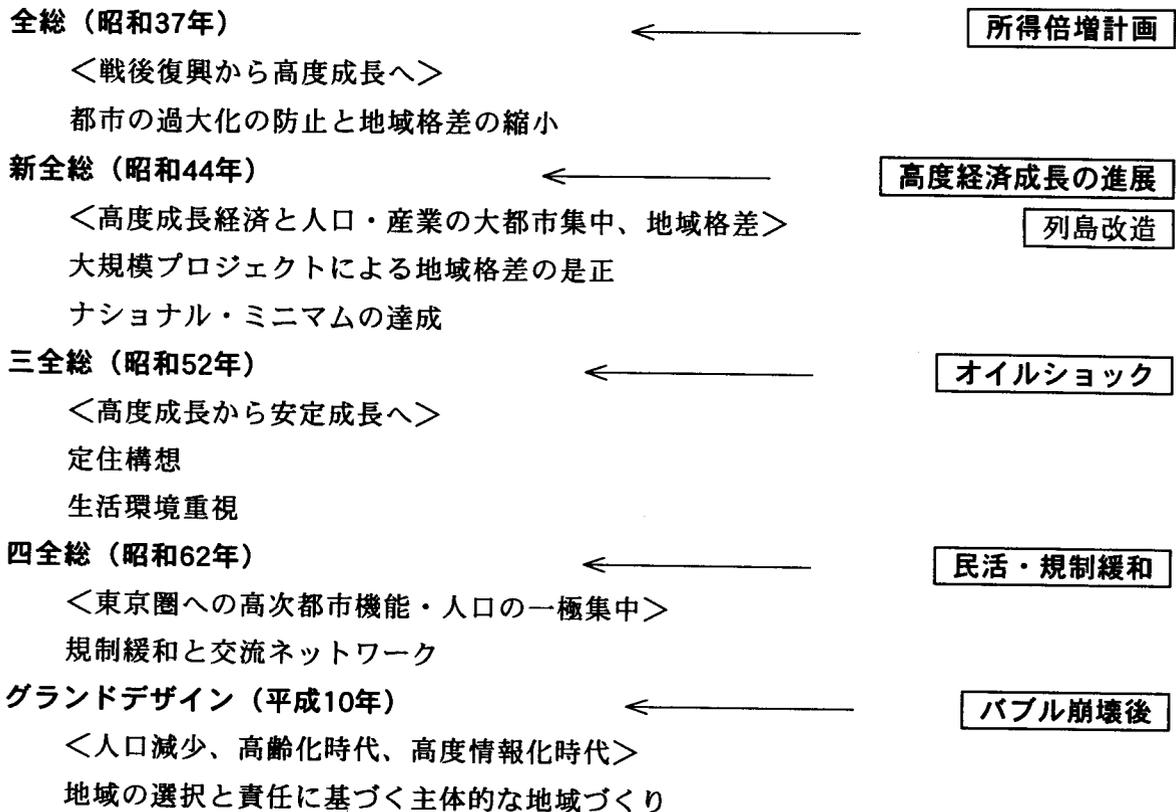
表1-11 開発指導要綱から条例への展開

年	都道府県	市町村	国	社会状況
1965		川崎市「団地造成事業施行基準」		いざなぎ景気
1966			指 導 要 綱 の 成 立	
1967		川西市「住宅地造成事業に関する指導要綱」	公害対策基本法 (新)都市計画法	
1968		横浜市「宅地開発指導要綱」	新全国総合開発計画	
1969		蒲名川町「土地開発行為の適正な執行に関する条例」	農業振興地域の整備に関する法律	
1970	千葉県「宅地開発事業の基準に関する条例」		建設基準法改正(集団規定)	土地利用調整、ゾーニング法制導入期
1971	北海道「自然環境保全条例」	鹿野町「土地開発行為に関する条例」	自然環境保全法	日本列島改造ブーム 地価高騰 四日市判決 オイルショック
1972	茨城県「宅地開発事業の適正化に関する条例」 神奈川県「自然環境保全条例」	大宮町、常北町、御前山村等「土地開発事業の適正化に関する条例」	国土利用計画法 森林法改正(林地開発許可制度)	
1973	富山県「自然環境保全条例」 岡山県「県土保全条例」 沖縄県「県土保全条例」 群馬県「大規模土地開発事業の規制等に関する条例」 山梨県「ゴルフ場造成事業の適正化に関する条例」	赤坂町、矢掛町等「開発事業の調整に関する条例」	第一次国土利用計画全国計画 第三次全国総合開発計画	〔武蔵野市要綱裁判事件〕 田園都市構想 第二次オイルショック
1974		白馬村「開発基本条例」 明科町「開発基本条例」		
1975				
1976				
1977		横須町「土地開発行為の届出に関する条例」		
1978			第二次全国総合開発計画	
1979				
1980				
1981				
1982				
1983				
1984	滋賀県「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」		〔宅地開発指導要綱に関する権限方針〕 第二次国土利用計画全国計画	民活
1985				
1986		横手市「山と川のある景観のまちづくり条例」 日吉津村「土地利用条例」	行 き 通 ぎ 是 正	地価高騰 プラザ合意
1987			第四次全国総合開発計画	
1988		白馬村「開発基本条例」改正(中高層建築物も対象に) 熊本市「環境基本条例」 津市「水道水質保護条例」	リゾーツ法 集落地域整備法 緊急土地対策要綱 総合土地対策要綱	規制緩和と土地基本法への展開 ふるさと創生
1989	兵庫県「浜路地域の良好な地域環境の形成に関する条例」 福島県「リゾート地域景観形成条例」	真鍋町「宅地開発指導要綱」	土地基本法	
1990				
1991	千葉県「建築基準法施行条例」改正 「リゾート開発事業の適性誘導に関する指導要綱」	浦市院町「園いのあるまちづくり条例」 野木町「うるおいのあるまちづくり条例」 旭市、勝浦市、飯岡町、一宮町、白子町、天津小湊町「リゾート地域大型建築物指導要綱」 掛川市「生涯学習まちづくり土地条例」 津久井町「住環境整備条例」 ← 指導要綱の条例化の動き 恩納村「環境保全条例」 白馬村「開発基本条例」改正(マンション・ゴルフ場・ホテル開発凍結) 川場村「美しい村づくり条例」 ← 伊賀町「まちづくり環境条例」 ←	総合土地政策推進要綱	バブル崩壊
1992				
1993	神奈川県「特定地域土地利用計画策定指針」		多 様 化 へ	生活大国5カ年計画
1994	兵庫県「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」 「景観の形成等に関する条例」	真鍋町「まちづくり条例」 ←	行政手続法 環境基本法	
1995				
1996	埼玉県「環境と共生する土地利用指針」 神奈川県「土地利用調整条例」	神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」 丹南町「緑豊かなまちづくり条例」 鎌高町「まちづくり条例」	第三次国土利用計画全国計画	
1997				
1998				
1999				
2000			21世紀国土のグランドデザイン	

## 1.6. 小結

### 1.6.1. 全総計画の変遷

全国総合開発計画は、昭和37年の全総以来、5次にわたって策定されてきたが、その「論点の変遷」について整理すると以下のような経緯をたどってきたことが把握された。



所得倍増計画に象徴される全総（1962年）は戦後復興から高度成長への過程の中で策定され、新全総（1969年）は高度経済成長の進展に伴う高度成長経済と人口・産業の大都市集中、地域格差が謳われ、これらの計画では大規模プロジェクトによりナショナル・ミニマムを達成することが図られた。オイルショック後の三全総（1977年）では、高度成長から安定成長への過程の中で策定され、生活環境重視へ大きく路線変更した。また、四全総（1987年）は民活・規制緩和路線の上に策定され、東京圏への高次都市機能・人口の一極集中是正が再び謳われるなど、再び拡大路線がとられ、さらに、バブル崩壊後のグランドデザイン（1998年）では、「多自然居住地域の創造」が謳われるなど、新世紀に向けて、地域の選択と責任に基づく主体的な地域づくりが謳われ、地域重視に大きく転換した。このように、その時々々の経済状態を反映しながら全総計画が論点としているところは変遷してきており、三全総と、グランドデザインでは、「生活」「地域」が重視される一方で、「地域格差の是正」は一貫して語られてきた論点であった。

## 1.6.2. 法制度の総合化

経済状況を色濃く反映した全総の論点の変遷は、国土の最も基本的な計画という性格から、様々な法制度へと影響していった。土地利用に関連する法制度整備の段階によりその「論点の変遷」をみると以下のようなになる。

### 国土復興・拠点開発法段階（戦後～昭和30年代）

農地法

森林法

全総

自然公園法

### 土地利用調整・ゾーニング導入段階（昭和40年代）

（新）都市計画法

農振法

新全総

自然環境保全法

### 国土利用規制法段階（昭和50年代）

国土利用計画法

三全総

国土利用計画

### 土地基本法への展開段階（昭和60年代～）

土地基本法

四全総

グランドデザイン

国土復興期に農地法、森林法という基本的な法が整備され、食糧増産、国土保全が図られた。その後は、首都圏整備法を始めとした地域整備法が整備されていった。それらの地域整備法は、全総、新全総の実施にあたっての実際的な手段として大きな役割を果たした。一方で、都市計画法は大正期に制定されままとされ、高度経済成長の進展とともに様々な問題が生じていった。高度成長期の末期になってようやく（新）都市計画法、農振法が制定され、本格的なゾーニング法制の時代にはいる。そして、列島改造を契機として、国土利用計画法が制定され、個別法の総合化が図られた。さらに、戦後、三度目の土地問題であるバブル期をへて、土地利用の基本理念の定めた土地基本法へといたる。

このように、土地問題が顕在化するたびに、個別法によるゾーニングから総合的な土地利用計画、基本理念の明確化という、「論点の変遷」を経ながら法制度が充実されてきた。

しかし、その時々々の社会状況、経済状況に大きく左右され、制度本来の目的に逆行する動きもみられた。特に、1980年代に入ってから民活・規制緩和が大きな論点とされた時期に対して、1970年代に充実が図られてきた都市計画制度の単なる「規制緩和」ではなく「反計画」的な時期であったとの指摘もある<sup>(55)</sup>。この時期には、市街化調整区域内における開発許可制度が次々と緩和されるなど、都市部だけでなく田園地域における土地利用コントロールにも大きな影響を与えている。

### 1.6.3. 自治体の取り組みの高度化

土地問題が顕在化するたびに法制度は充実されてきたが、一方で、規制緩和と相まって依然として不十分な法制度を補完する自治体の動きが顕著になった。

高度経済成長期には、大都市近郊部において急激な宅地開発の進展がみられ、1967（昭和42）年に川西市が「住宅地造成事業に関する指導要綱」を制定したのをはじめとして、自治体が宅地開発指導要綱を制定することにより開発事業に対する独自の指導を行う動きが1970年代からみられるようになり、その後、全国各地の1,000を超える自治体で制定されるにいたった。宅地開発指導要綱がここまで普及したことは、その有効性が社会的に認められていたということを表しており、国の施策や法のみでは不十分であったことも意味しているといえる。

こうした動きは、いったん1970年代後半に落ち着きをみせるが、1980年代半ば以降、行き過ぎ是正通達やリゾート開発の活発化、各種開発の拡散などを契機として、近年ふたたび制定数が増加している傾向にある。これらの動きは、大都市近郊部から田園地域にも波及しながら多様化し、土地利用に加えて、景観、環境、まちづくりといった条例が制定されるようになってきている。これらの動きは、はじめ都道府県でみられるようになり、全国各地の市町村で取り組みがみられるようになってきていた。

このように、自治体による土地利用コントロールの取り組みも、社会状況、経済状況を反映しながら制定されてきており、列島改造と新全総及び民活・規制緩和と四全総に象徴される拡大路線がとられた時期に制定数のピークがあることが明らかになった。

以上のように、田園地域における土地利用に関する制度が法制度によるものから、自治体による開発指導要綱、土地利用条例へと展開していった過程について概観した。

次章では、これらの点を踏まえながら、法による土地利用コントロール手法の運用の枠組みについて、具体的な運用状況をみることにより、その特徴と課題について明らかにしていく。

## 参考文献

- 石田頼房（1987）、日本近代都市計画の百年、自治体研究社  
本間義人（1992）、国土計画の思想 全国総合開発計画の30年、日本経済評論社  
下河辺淳、戦後国土計画への証言（1994）、日本経済評論社  
本間義人・五十嵐敬喜・原田純孝編（1990）、土地基本法を読む、日本経済評論社  
内海麻利（1998）、まちづくり条例の総合化と体系化の動向に関する研究、横浜国立大学学位論文

## 引用文献

- (1) 本間義人・五十嵐敬喜・原田純孝編（1990）、土地基本法を読む、日本経済評論社、P.8～9
- (2) 1954（昭和29）年に経済審議庁が作成した政府の基礎資料。基準年度は1952（昭和27）年度で、目標年度は1965（昭和40）年度。「増大する人口の雇用への吸収と生活水準の若干の向上を図るために必要な開発、利用、保全の規模を描いたもの」となっている。その内容は作業当時の悲観的経済情勢を反映して控えめなものであったが、計画方式はその後の経済計画や国土計画に引き継がれた。
- (3) 下河辺淳（1994）、戦後国土計画への証言、日本経済評論社、p.68
- (4) 同(3)、p.92
- (5) 国土庁計画・調整局監修（1998）、新しい全国総合開発計画ハンドブック、国土情報センター、pp.10～11
- (6) 本間義人（1992）、国土計画の思想 全国総合開発計画の30年、日本経済評論社、pp.115～118
- (7) 同(6)、p.121
- (8) 大平首相は田園都市国家構想について、以下のような考え方を示している。
  - ・相当長期にわたって、国づくり、社会づくりの道標になるべき理念であり、人と自然、都市と農村に新しい視点をもたらし、全ての国内政策がこの理念に照らして吟味され配列されるもの
  - ・地域の個性を生かして、みずみずしい住民生活を築いていこうとするものであり、基礎的自治体の自主性が尊重される
  - ・緑と自然に包まれ、やすらぎに満ち、帰属意識の強いみずみずしい人間関係の脈打つ地域生活圏が展開されるもので、大都市もふるさと社会と感じられることを求めている、定住構想よりも、より広い理念であり人間の内面的なものに関心を持つ質的色彩の強いもの同(3)、p.157
- (9) 五十嵐敬喜・小川明雄（1993）、都市計画 利権の構図を越えて、岩波新書、p.88
- (10) 例えば、熊本県の細川護熙知事は、1986年12月9日付け朝日新聞において、中曽根首相による再検討指示について、「「分権」から「集権」、「東京優先」が一層強く打ち出されている」と厳しく批判している。

- (11) 春日尚徳 (1995)、日本の都市化と社会変動、名古屋大学出版会、p.76
- (12) 国土庁計画・調整局監修 (1998)、新しい全国総合開発計画ハンドブック、国土情報センター出版局
- (13) 五十嵐敬喜 (1987)、都市法、現代行政法学全集16、ぎょうせい、p.33
- (14) 同(3)、p.191
- (15) 中村剛治朗 (1987)、国土計画の時代は終わった、エコノミスト
- (16) 中村剛治朗 (1987)、戦後国土政策の変遷と四全総、都市問題
- (17) 中村隆司 (1994)、国土利用に関する計画制度のあり方についての考察、1994年度日本都市計画学会学術研究論文集、pp.61～66
- (18) 水口俊典 (1996)、都市の土地利用の計画制度と計画技術の展開過程－規制誘導と計画協議－、東京大学学位論文、p.61
- (19) 下河辺淳 (1985)、国土利用計画法制定10周年にあたって、人と国土、pp.94～106
- (20) 同 (19)、P.95
- (21) 中村隆司 (1995)、市町村国土計画における土地利用構想図の提示形態、日本都市計画学会学術研究論文集 No.30、pp.37～42
- (22) 中村隆司 (1993)、国土利用計画にみる国、県、市町村の計画の相互関係に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.28、pp.283～288
- (23) 土地利用基本計画の見直しについて、昭和53年12月1日、53国土利第411号 国土庁土地局長通達、別紙2 5地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針を検討するにあたっての参考事項
- (24) 同 (18)、p.84
- (25) 国土庁土地局 (1975)、国土利用計画法の施行状況、人と国土、pp.124～127
- (26) 同 (25)、p.124
- 昭和50年10月現在で、土地利用基本計画についてとりまとめたもの（策定中の東京都については案）。
- (27) 同 (23)
- (28) 国土庁編著 (1976)、国土利用白書 昭和51年版、pp.185
- (29) 国土庁編 (1996)、土地白書 平成8年度版、p.
- (30) 藤田宙靖 (1985)、国土利用計画法制定10周年にあたって、人と国土
- (31) 中村隆司 (1992)、市町村国土利用計画と土地利用基本計画の地域区分に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.27、pp.73～78
- (32) 同 (21)
- (33) 同 (31)
- (34) 同 (31)
- (35) 同 (18)、p.84

- (36) 石田頼房 (1987)、日本近代都市計画の百年、自治体研究社、p.237
- (37) 同 (36)、p.245
- (38) 同 (36)、p.248
- (39) 同 (36)、p.305
- (40) 同 (18)、p.92
- (41) 宮沢美智雄 (1978)、都市計画法の制定と土地利用計画、都市計画 No.104、pp.16~21
- (42) 小林重敬編著 (1999)、地方分権時代のまちづくり条例、学芸出版社、p.22
- (43) 塩見譲監修 (1980)、宅地開発指導要綱 その運用と展望、地域科学研究会、p.232
- (44) 田村明 (1981)、自治体による宅地開発指導要綱の成立までの国の宅地開発施策に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 No.16、pp.31~36
- (45) 総務庁行政監査局編 (1991)、土地対策に関する現状と問題点、p.167
- (46) 同 (42)、p.123
- (47) 「宅地開発指導要綱に関する措置方針」について、昭和58年8月2日、建設省経民発第54号、建設事務次官から都道府県知事あて通達
- (48) 同 (47)
- (49) 石井雄信 (1986)、岡山県の土地利用について、人と国土、pp.39~42
- (50) 国土庁 (1975)、国土利用白書 昭和50年版、pp.72~73
- (51) 三橋良士明 (1992)、まちづくりと条例、条例と地方自治、日本地方自治学会編、pp.49~69
- (52) 同 (49)
- (53) 内海麻利 (1998)、まちづくり条例の総合化と体系化の動向に関する研究、横浜国立大学学位論文
- (54) 同 (42)、p.124
- (55) 同 (36)、pp.326~332



## 第2章 法による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と 限界



## 2.0. 本章の視点

第1章では、「論点の変遷」に着目しながら田園地域における土地利用に関する制度が法制度によるものから、自治体による開発指導要綱、土地利用条例へと展開していった過程についてみてきた。

第1章でみてきたように、自治体による土地利用コントロールに関する手法は、法制度によるものから開発指導要綱、土地利用条例へ軸足を移してきたが、法制度による開発許可制度等は、土地利用コントロール手法の最も基本的な枠組みとして必要不可欠なものであり、さらに、開発指導要綱、土地利用条例の担保としても重要な役割を担っている。

一方、法による土地利用コントロール手法についても、様々な課題の指摘を踏まえながら制度の拡充がなされ、改善が図られてきており、その効果について評価する必要がある。

そこで、本章では、国の個別法による開発許可制度や集落地区計画等の運用状況について個々の開発と広域計画との関連等から、さらに、市町村土地利用マスタープランについて将来計画としての拘束性等から事例分析し、法による田園地域の土地利用コントロール手法の特徴と限界について考察している。

## 2.1. 個別法に基づく開発許可制度の枠組み

土地利用規制に関する法体系は、国土利用計画法（昭和49年制定）を中心として、都市計画法（昭和43年制定）、農地法（昭和27年制定）、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）（昭和44年制定）、森林法（昭和26年制定）、自然公園法（昭和32年制定）、自然環境保全法（昭和47年制定）などの個別法により、図2-1に示すように体系づけられている。

ここでは、この体系を踏まえながら、法による土地利用コントロール手法として、都市計画法、農地法、農振法、森林法を取り上げ、それらの法による開発許可制度の仕組みと課題について明らかにする。

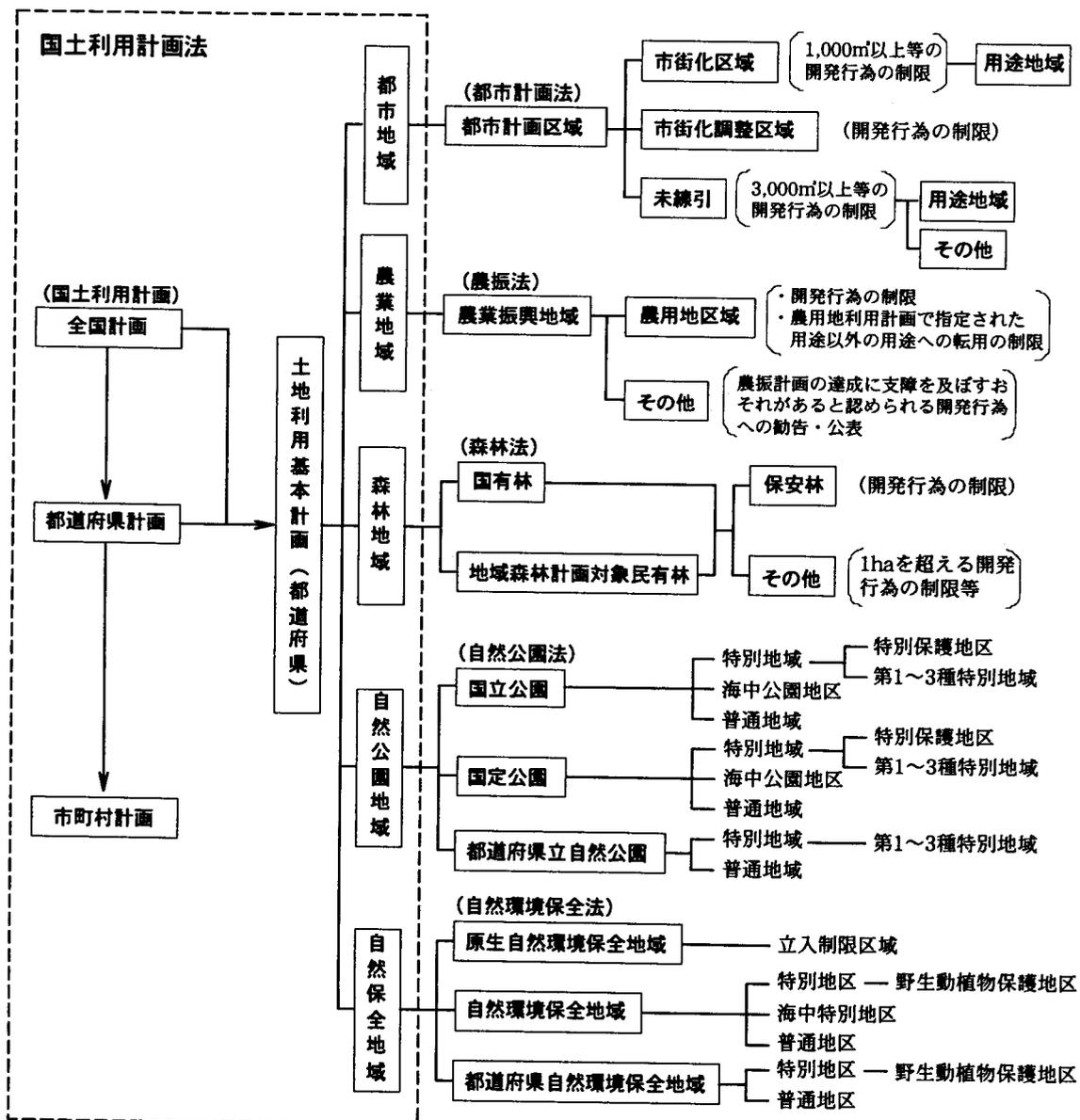


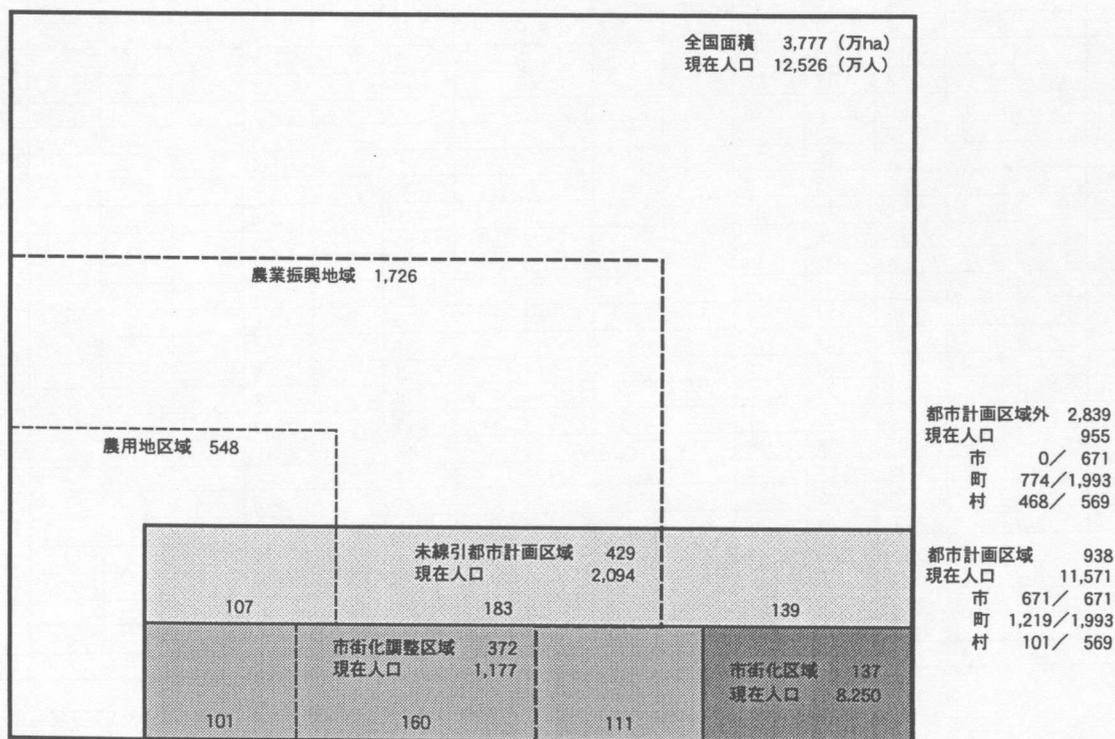
図2-1 土地利用に関する法体系

### 2.1.1. 都市計画法による区域区分の運用

都市計画法に基づく、区域区分の状況についてみる。図2-2に都市計画区域の指定状況について示している。市街化区域は137ha、市街化調整区域は372ha、未線引都市計画区域は429ha がそれぞれ指定されており、これら都市計画区域の合計はあわせて938ha で国土の24.8%を占めているにすぎない。その他の2,839ha、国土の75.2%は都市計画区域外であり、都市計画法は適用されない。これらの地域では、農振法や森林法が主に適用される。また、農業振興地域と都市計画区域の重複も市街化調整区域、未線引都市計画区域あわせて551ha あり、都市計画区域の58.7%を占め、そのうち、208ha が農振農用地区域に指定されている。このように、全国的にみれば、都市計画区域に指定されているのはごく一部の地域にすぎない。

また、市町村ごとの市街化区域と市街化調整区域、未線引都市計画区域の指定のパターンについて、表2-1に示している。市町村ごとでみた場合、市街化区域、市街化調整区域、未線引都市計画区域の指定の組み合わせパターンは全部で15パターンが考えられるが、実態上存在しない組み合わせもあり、11パターンに分類できる。

最も多い組み合わせは、「都市計画区域外のみ」で1,242市町村、ついで、「未線引+都市外」で873市町村となっている。未線引のみの市町村多く、276市町村となっている。一方で、「市街化区域のみ」の指定は、首都圏及び大阪府下の市町村のみとなっている。



※資料：建設省「都市計画年報」、自治省「固定資産の価格等の概要調書」、農林水産庁調べ（推計を含む）  
平成3年3月31日現在（面積比を考慮して作図）

文献(1)の資料に加筆

図2-2 都市計画区域の指定状況

表2-1 都市計画区域指定の状況（市町村ベース）

	市街化 区域 のみ	市街化 調整 区域 のみ	未練引 都市計 画区域 のみ	都市計 画区域 外のみ	市街化 区域 + 調整 区域	市街化 区域 + 未練引	市街化 区域 + 都計外	調整 区域 + 未練引	調整 区域 + 都計外	未練引 + 都計外	市街化 区域 + 調整 区域 + 未練引	市街化 区域 + 調整 区域 + 都計外	市街化 区域 + 未練引 + 都計外	調整 区域 + 未練引 + 都計外	市街化 + 調整 + 未練引 + 都計外	総 計
北海道			2	109	3					72		26				212
青森県			4	31	4					20	1	7				67
岩手県			2	26						27		4				59
宮城県			1	18	10					36		6				71
秋田県				34	2					31		2				69
山形県				10						27		6			1	44
福島県			8	29	3					39		11				90
茨城県			18	9	46					7		4			1	85
栃木県			8	7	20					11		3				49
群馬県			15	22	17					15		1				70
埼玉県	2		6	9	66					6		3				92
千葉県	1		14	30	26					6		2			1	80
東京都	8		1	5	22					5						41
神奈川県			5	1	28					2		1				37
新潟県			6	41	8					45		12				112
富山県		1	4	6	4					17		3				35
石川県			4	15	3					15		4				41
福井県			3	14						15		1			2	35
山梨県			6	25	3					27		3				64
長野県			3	66	1					44		6				120
岐阜県			20	51	14					11		3				99
静岡県			10	15	20					16		13				74
愛知県		3	1	13	67						1	3				88
三重県			7	22	11					20		8	1			69
滋賀県			6	4	25					13		2				50
京都府			3	17	7					4		13				44
大阪府	4				39							1				44
兵庫県			9	33	20					18		9			2	91
奈良県				16	27							4				47
和歌山県			4	22	2					22						50
鳥取県			2	17	2					15		3				39
島根県				28						27		4				59
岡山県			4	41	10					18		5				78
広島県			6	41	6					20		13				86
山口県			15	24	2					9		6				56
徳島県			1	34	8					5		2				50
香川県			7	14	2					17		3				43
愛媛県			4	31	2			2		18		13				70
高知県			2	30	1					16		4				53
福岡県			27	36	9					12	1	11				97
佐賀県			13	24	4					7		1			1	49
長崎県			5	42	3					25		4				79
熊本県			5	65	7					16					1	94
大分県			1	40	1					15		1				58
宮崎県				16						20		7			1	44
鹿児島県				34	1					61						96
沖縄県			14	25	13					1						53
総計	15	4	276	1,242	569				2	873	3	238	1		10	3,233

※資料：平成9年 都市計画年報（平成9年3月31日現在）  
 ※特別区は一つとしてカウント

また、上記のように指定されている区域内の人口分布の特徴をみるために、都市計画区域内及び市街化調整区域内の人口増減について把握した。人口増減については、1992（平成4）

年及び1997（平成9）年の二時点の比較として、平成9年時点で市街化調整区域の指定のある都市計画区域ごとに集計を行った。

平成9年時点で都市計画区域は1,290区域（うち、線引都市計画区域339区域、未線引都市計画区域951区域）が指定されているが、そのうち、両時点において市街化調整区域が指定されているのは322区域であった。これらのうち、都市計画区域及び市街化調整区域の指定面積自体が大幅に変更されているものがあり、全体的な傾向から、都市計画区域面積が10%以上増加又は5%以上減少している、及び、市街化調整区域面積が20%以上増加又は10%以上減少している区域を除いた302区域を分析対象とした。

都市計画区域及び市街化調整区域内の人口増減数の平均は、それぞれ5.84千人、-0.30千人であり、市街化調整区域の人口は全体でみればほぼ横這いとなっている。

一方、土浦・阿見（都市計画区域：7.9千人、市街化調整区域：8.4千人、以下、同様）、玉村（8.1、8.1）、市川（0.8、8.2）、千葉（26.3、14.8）、市原（13.6、9.9）、宝飯（1.8、12.0）、京都（11.5、9.0）、大分（15.3、8.6）、鹿児島（11.4、29.8）では、都市計画区域の人口増加に比べて市街化調整区域内での人口増加が特に多くなっている（都市計画区域の人口増の半数以上が市街化調整区域）。さらに、上記の都市計画区域ではいずれも市街化調整区域の面積が減少若しくは変更なしとなっている。

特に、鹿児島の市街化区域の人口が18.5千人減、宝飯では10.4千人減、土浦・阿見では0.4千人減であり、市街化調整区域がむしろ人口増の受け皿になっているといえる。

図2-3から、市街化調整区域内の人口増減について、概ね以下のような傾向があると読みとれる（文中に示した名称は、グラフに示した都市計画区域名）。

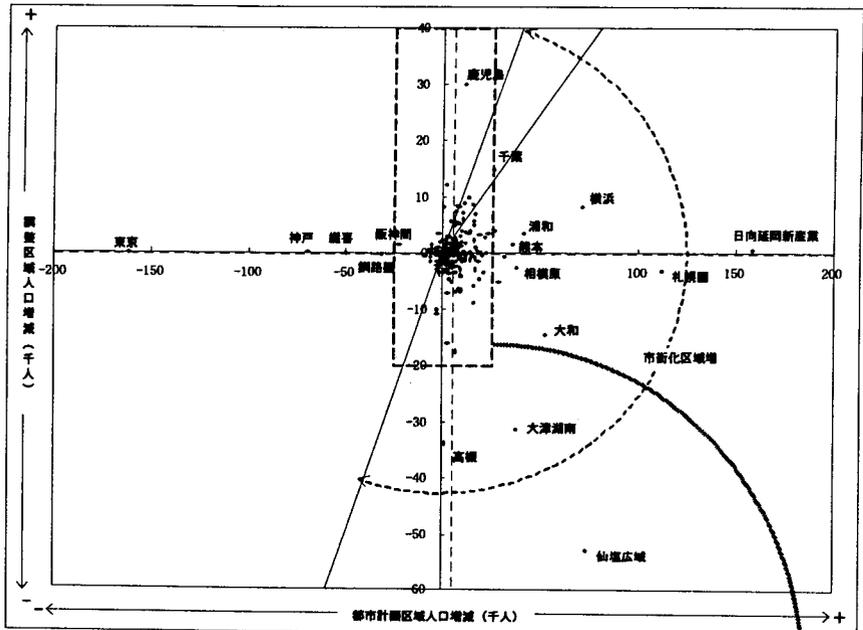
市街化区域で人口増加しているのは、グラフ中で①、②、③で示した部分であり、

- ①調整区域人口減 → 調整区域が市街化区域へ編入された、もしくは市街化区域への人口の集中・集約が生じている（120区域）
- ②調整区域人口増 → 市街化区域が人口増を支えている（調整区域の人口増が市街化区域の人口増未満） → 横浜（102区域）
- ③調整区域人口増 → 調整区域が人口増の中心、受け皿になっている（調整区域の人口増が市街化区域の人口増以上） → 玉村、千葉、市原、京都、大分（20区域）

といった人口動態の傾向があるといえる。また、市街化区域で人口が減少しているのは、グラフ中で④、⑤、⑥で示した部分であり、

- ④調整区域人口増 → ドーナツ化+調整区域が人口増の中心、受け皿になっている（調整区域の人口増が市街化区域の人口減以上） → 土浦・阿見、市川、宝飯、鹿児島（16区域）
- ⑤調整区域人口増 → ドーナツ化+過疎化（調整区域の人口増が市街化区域の人口減未満）（16区域）
- ⑥調整区域人口減 → 人口減少、過疎化（28区域）

といった人口動態の傾向があるといえる。



(图中名称は都市計画区域名)

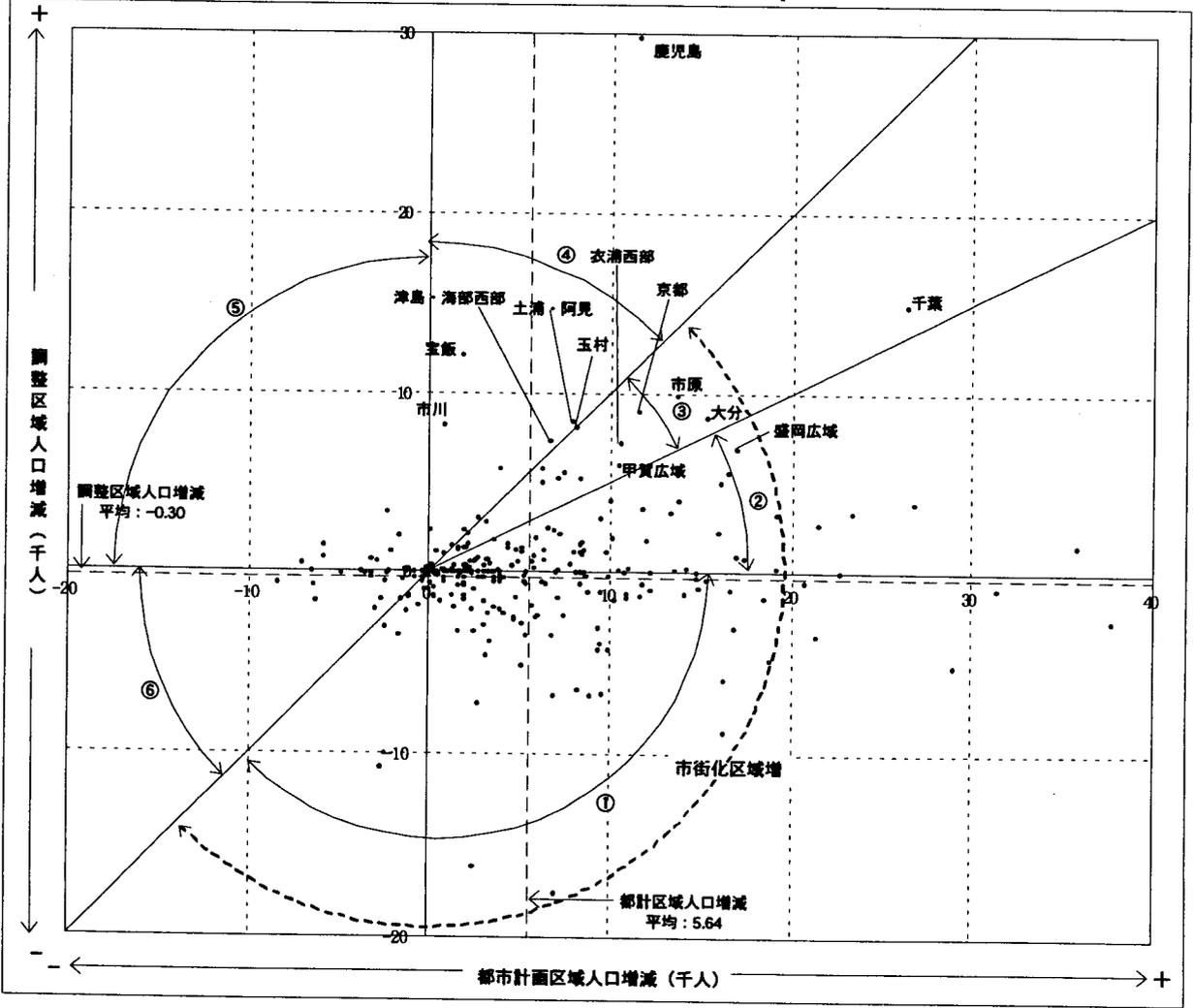


図2-3 都市計画区域及び市街化調整区域内人口増減の分布 (単位: 都市計画区域)

上記のうち、市街化調整区域内の人口が増加しているのは、グラフ中で②、③、④、⑤に示した部分であり、特に、③、④では、市街化調整区域が人口増の受け皿となっている。③、④に含まれる都市計画区域をあわせて36区域で、数は少ないものの市街化調整区域が人口増の受け皿となっている都市計画区域が存在すること自体、市街化を抑制すべき区域とされた市街化調整区域がうまく機能していないことの一端を示しているといえる。

### 2.1.2. 都市計画法に基づく開発許可制度の枠組み

次に、都市計画法に基づく開発許可制度についてみる。都市計画法では、「開発行為」について「主として建築物の建築の用に供する目的行う土地の区画形質の変更（法第4条第12項）」と定義し、都道府県知事の許可を必要とすることにより、開発行為に対して一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域においては一定のものを除き開発行為を行わせないこととしている。

市街化調整区域内及び未線引都市計画区域内の開発許可制度・基準の適用範囲を表2-2に示している。市街化調整区域内における開発許可についてみると、法第29条、法第34条により新たな市街化の拡大の恐れがないものとして、市街化区域内においては立地困難なもの（例えば、火薬庫）や市街化調整区域にあっても最小限必要と認められるもの（例えば、農家住宅、社会福祉施設、病院、学校、公民館等）などが特例的に認められている。

一方、法第33条では開発許可の技術的な基準が定められ、法第34条では、開発行為の立地性を規制する面からの基準が定められている。法第34条で市街化調整区域において例外的に認められる開発行為として立地が可能なものの規定がされ、例えば、日常生活に必要な店舗、農業用倉庫、既存工場の関連施設等の建設に伴う開発行為が挙げられる。

また、法第34条10号イ及びロでは、開発審査会の議を経たものという前提のもとに、イでは20ha（又は5ha）以上の開発行為、また、ロでは、農家分家住宅、ガソリンスタンド、ドライブイン、神社仏閣等、市街化を促進するおそれがないと認められるものについて、市街化調整区域において例外的に認められる開発行為として規定されている。また、駐車場や資材置場等は建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更ではないため、そもそも都市計画法に定める開発行為とはならない。

また、法第43条第1項では「建築許可」について規定されており、法第29条と同様の趣旨から市街化調整区域における開発行為を伴わずして行われる建築行為についても制限を課し、都道府県知事の許可が必要となる。その際、法第29条と同様に、農家住宅、社会福祉施設、病院、学校、公民館、仮設建築物、既存宅地の確認を受けた区域内における建築、延べ面積50㎡以内の日常生活に必要な店舗等の建築にあたっての許可が不要とされている。

さらに、法第43条第1項第6号では「既存宅地確認」について規定されている。既存宅地とは、「市街化調整区域内の土地で、市街化区域に隣接、近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成する一定規模以上の集落内に存在し、しかも市街化調整区域に関する都市計画が決定（変更を含む）された際、既に宅地であった土地で、その旨の県知事の確認を受けた土地」とされている。この既存宅地確認を受けた土地につい

ては、市街化調整区域内の土地として一律に建築行為の制限を行うことが実情にそぐわないとの趣旨から、「建築許可」の制限から除外されている。

都市計画法に基づく開発許可制度は、制定後、これまでに数多くの改正をしながら、拡充が図られてきた。表2-3は、市街化調整区域、未線引都市計画区域における開発許可制度の改正経過についてその主なものをまとめたものであるが、制度創設後、法改正と数多くの通達により、制度の拡充が図られてきている。しかし、これらの拡充により逆に、スプロール開発が助長される結果となったものもみられる。

表2-2 市街化調整区、未線引都市計画区域内における開発許可制度・基準の適用範囲

		基準	
開発行為	法第4条第12項 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う土地の区画形質の変更をいう。 (1)単なる分合筆は、規制の対象とならない (2)農地等宅地以外の土地を宅地とする場合は、原則として規制の対象とする（昭和44年開発許可制度施行通達）		
		市街化調整区域	未線引都市計画区域
許可が不要なもの	法第29条 2.農林漁業用施設・農林漁業者の住宅 <sup>*1</sup> （令20） 3.公益上必要な建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為（令21） 4.国・都道府県・一部事務組合・地方開発事業団が行うもの 5.都市計画事業 6.土地区画整理事業 7.市街地再開発事業 8.住宅街区整備事業 9.公有水面埋立事業 10.非常災害の応急措置 11.通常の管理行為・軽易な行為 <sup>*2</sup> （令22）	法付則第四項 ・開発面積3,000㎡未満のもの ・農林漁業用施設・農林漁業者の住宅 <sup>*1</sup> （令20） ・法第29条第3～7号及び第9～11号	
開発許可の基準	技術基準（法第33条） 1.用途地域等への適合 2.道路・公園等（令25） 3.排水施設（令26） 4.給水施設 5.地区計画等 6.公共・公益施設（令27） 7.防災・安全施設（令23の2、28） 8.災害危険区域等の除外 9.樹木の保存、表土の保全（令23の3、28の2） 10.緑地帯、緩衝帯（令23の4、28の3） 11.輸送施設（令24） 12.申請者の資力・信用（令24の2） 13.工事施行者の能力（令24の3） 14.関係権利者の同意	立地基準（法第34条） 1.日常生活に必要な物品の販売・修理等の店舗等 2.鉱物資源・観光資源等の有効利用上必要な施設 3.温度、湿度、空気等、特別な条件を必要とするもの（政令未制定） 4.農林水産物の貯蔵・加工のためのもの 4の2.農林業等の活性化を図る事業の用に供する施設 5.中小企業振興のための施設 6.市街化調整区域内の既存工場の関連施設 7.危険物の貯蔵・処理施設（令29の2） 8.市街化区域において建築・建設することが困難又は不適当な施設 <sup>*3</sup> （令29の3） 8の2.地区計画又は集落地区計画 9.既存権利の届出に基づく開発行為（令30、則28） 10.次のいずれかに該当する開発行為で、開発審査会の議を経たもの イ 計画的な市街化を図る上で支障のない一定規模以上の開発行為（大規模開発）（令31） ロ 周辺の市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域において行うことが困難又は著しく不適当な開発行為	技術基準（法第33条）
許認可	開発行為の完了前着工（法第37条） 許可条件の適用除外（法第41条） 予定建築物以外の建築（法第42条） 開発許可を受けた土地以外の土地での建築（法第43条）	-	

\*1畜舎、蚕室、温室等、堆肥舎、サイロ、農業用倉庫等、用排水機等、90㎡以内の建築物等（令20）

\*2仮設建築物、第一種特定工作物、車庫、物置、10㎡以内の増築、市街化調整区域内の日常生活に必要な店舗（延べ面積50㎡以内、開発行為100㎡以内）等に伴う開発行為（令22）

\*3ガソリンスタンド、ドライブイン、火薬類製造所（令29の3）

開発許可制度が施行されて以来5年を経過した1974（昭和49）年、都市計画法が建築基準法と共に改正され、開発許可制度にも大幅な改正が加えられた。この改正は、それまでの開発許可制度の運用の経験を踏まえた充実が図られた。

表2-3 開発許可制度の改正経過

年代	法令通達	開発許可に関すること
	新法施行	
昭和44年	通達	開発許可制度の創設 「開発行為」の運用基準 法第34条第10号イの運用基準 法第34条第10号ロで原則として許可して差し支えないものの列挙 農家の二、三男分家住宅、収用移転、社寺仏閣及び納骨堂
昭和49年	法改正	未練引都市計画区域においても開発許可制度の対象 開発行為の範囲の拡大 第一種特定工作物、第二種特定工作物を規定（二特は開発許可基準適用除外） 既存宅地制度の創設 市街化調整区域における開発審査会の議を経ないで許可することができる開発行為の追加 火薬庫、道路管理施設、休憩所、給油所
昭和54年	通達	法第43条第1項第6号イ 「市街化区域に隣接又は近接する区域」について
昭和55年	法改正	地区計画、沿道整備計画制度の創設
	通達	開発行為の定義の「山林現況分譲」等への拡大
昭和57年	通達	法第34条10号ロの運用拡大と運用の明確化 自己用住宅、地区集会施設、既存建築物の建替、レクリエーション施設等 既存宅地制度の運用拡大と基準の明確化
昭和58年	施行令改正	法第34条第10号イの規模要件緩和 市街化調整区域内における計画開発について、最低規模を20haから都道府県の規則により5haに引き下げ可能
昭和61年	通達	法第34条第10号ロの運用拡大 大規模既存集落内における自己用住宅、分家住宅、小規模な工場、公営住宅等、地域振興のための工場、幹線道路沿道及びI.C.周辺の流通業務施設、老人ホーム 法第34条第1号の運用拡大 はり、きゅう、あん摩等の施設、自動車修理工場 法第34条第6号の運用拡大 既存工場の量的拡大
昭和63年	通達	集落地域整備法施行（集落地区計画の創設） 市街化調整区域における老人保健施設の取扱いについて、地域の実情等からやむを得ない場合、法第34条第10号ロ又は令第36条第1項第3号ハにより許可
平成2年	通達	特別積合わせ貨物運送の用に供する施設である建築物が開発許可の適用除外施設と位置づけ、それ以外は開発許可対象（令第21号第6号）
	通達	4車線以上の国道、都道府県道等の沿道およびI.C.から概ね500m以内の運用の弾力化
平成4年	法改正	市街化調整区域における地区計画制度の拡充 技術基準の見直し（法第33条第1項） 自己業務用の開発行為への道路等の基準の適用
平成5年	通達	法第33条 自己の業務の用に供する開発行為、ゴルフコース、第二種特定工作物に関する技術基準の見直し
	通達	開発許可の技術基準の見直し 第一種特定工作物の範囲の拡大
	通達	市街化調整区域における地区計画の創設 住居系の計画開発地、幹線道路の沿道、既存住宅団地等
平成10年	法改正	調整区域における地区計画の拡充 個別小規模な開発行為等を計画的に誘導し適正な土地利用の整序を図っていくべき区域の追加
	通達	法第34条第10号ロの運用拡大 最低限必要な管理施設、既存住宅の増築のための敷地拡大、やむを得ない事情による用途変更調整区域における大規模な流通業務施設立地条件の緩和 有料老人ホームの規制緩和

#### ①未線引都市計画区域への開発許可の適用

都市計画法による開発許可制度は、市街化区域及び市街化調整区域を担保するものとして創設されたが、それまで位置づけが曖昧であった未線引都市計画区域にも、開発許可制度を適用することとされ、原則として線引都市計画区域における開発行為等の規制と同様の規制を行うこととされた。しかし、未線引都市計画区域は、市街化調整区域のような市街化を抑制する区域とは異なることから、法第34条の準用はなされないこととされた。また、未線引都市計画区域において許可を必要とする開発行為は、その規模が原則として3,000㎡以上のもに限られた（法付則第4項）。

#### ②一特、二特の創設

開発許可制度の対象となる開発行為は、「建築物」の建設の用に供する区画形質の変更が対象とされていたが、災害防止、環境保全等の観点から、「工作物」へも拡大された。この工作物は、周辺の地域の環境の悪化をもたらすコンクリートプラント、危険物の貯蔵又は処理施設等の第一種特定工作物（一特）と、大規模なゴルフコース、運動・レジャー施設等の第二種特定工作物（二特）に分けられる。第二種特定工作物は、直接市街化の要因となるものでもなく、また、スプロール現象を引き起こすおそれがないことから、市街化調整区域内の許可基準（法第34条）は適用されないこととされた。その後、これらの工作物の内容が順次追加されていった。

#### ③開発許可基準の改正

都市計画法の施行後も宅地開発等の勢いは収まらず、さらに平坦部から丘陵地へと進んでいく傾向もみられ、また、土木機械の発達から大規模な宅地造成が行われ、開発地の地形をほとんど残さないような開発事例が随所でみられるようになった。そこで、良好な自然環境を形成している樹木及び表土の保全等を図るため、開発行為において既存の植生を可能な限り保存させるため許可の基準を改正して、これらの事項が追加された。

#### ④既存宅地制度の創設

都市計画法による区域区分実施後も、田園地域における集落の成り立ちの特徴から、市街化調整区域となった土地であっても、当然かなりの集落が存在し、一律に市街化を抑制することのみでは対応できない状況が生じていた。そこで、集落が市街化区域に近く、かつ市街化区域と日常生活圏を一にする場合等については、その集落内の既存宅地についてまで一律に市街化調整区域に関する制限を適用することは必ずしも現実的とはいえず、そのような既存宅地で都道府県知事の確認を受けたものにおいては、都道府県知事による建築許可を必要としないこととされた。しかし、この既存宅地制度の創設は、その後の市街化調整区域内におけるスプロールを助長していく大きな要因となっていった。

#### ⑤市街化調整区域における開発許可の適用除外

また、1983（昭和58）年には、都市計画法施行令の一部が改正され、法第34条10号イに規定されている、市街化調整区域内における計画的な開発の面積の要件が緩和され、地域の実情にあわせて、都道府県の規則により5haまで引き下げることができるようになった。

また、開発審査会の議を経たものという前提のもとに市街化調整区域における開発許可の

適用除外を示している法第34条10号口の運用については、通達により、その拡充が図られてきている。1969（昭和44）年の施行通達で、「農家の二、三男分家住宅」、「収用移転」、「社寺仏閣及び納骨堂」が例示という形で示された後、1982（昭和57）年に、「自己用住宅」、「地区集会施設」、「既存建築物の建替」、「レクリエーション施設等」が適用除外として加えられた。

さらに、1986（昭和61）年には、「大規模既存集落内における自己用住宅」、「分家住宅」、「小規模な工場」、「公営住宅等」、「地域振興のための工場」、「幹線道路沿道及びI.C.周辺の流通業務施設」、「老人ホーム」等が適用除外として加えられ、1998（平成10）年にも運用拡大が図られている。しかし、これらの運用については、各都道府県の開発審査会に提案される基準（提案基準）によることとされているために都道府県によってかなりのばらつきがあり、それによって問題が引き起こされている場合もみられる。

#### ⑥地区計画の創設

地区計画制度は、1980（昭和55）年の法改正で創設され、その後、1987（昭和62）年に集落地区計画が創設され、1998（平成10）年の都市計画法の改正では、市街化調整区域において地区計画を定めることができる地域を、それまでの大規模計画開発地域だけでなく、小規模であっても計画的な開発が行われる地域や、いわゆるスプロールの進行が懸念される地域に拡大するとともに、地区計画の内容に適合する開発行為については開発許可を行うことができるようになった。

#### ⑦都市計画の権限

また、当初、都市計画に関する権限のほとんどを都道府県が担っていたが、その権限が委任市、中核市等へ順次移譲された。1992（平成4）年改正では、開発許可権限の全部の委任を受けた市（委任市）が、国、都道府県と同じく、許可不要主体に追加された。1994（平成6）年改正では、中核市制度が創設され、政令指定都市以外の都市で規模能力が比較的大きい都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民に身近で行政を行うことができるようにされた。

### 2.1.3. 農地法及び農業振興地域の整備に関する法律による土地利用規制の枠組み

農地制度は、1952（昭和27）年に制定された農地法と、1969（昭和44）年に施行された農業振興地域の整備に関する法律を中心に構成されている。

農地法は、農地改革によって創出された自作農的土地所有を維持発展させること、農地改革の成果を維持発展させることを基本とし、寄生地主制の復活の防止、小作権の保護等の利用関係の調整を行って、耕作者の地位の安定と農業生産の増進を図ることを目的として、自作農創設特別措置法や農地調整法等を統合して立法された。農地の権利移動や農地の転用といった、本来的に私的契約、私的利用レベルで処理される行為に関して県知事等の許可を必要とする、民法の特別法として立法されたものである。

農地法においては農地を、「農地」とは、耕作の目的に供される土地をいい、「採草放牧地」とは、農地以外の土地で、主として耕作又は養畜の事業のための採草又は家畜の放牧

の目的に供されるものをいう。(第2条)」と定義しており、これに該当する土地は都市計画法や農振法が適用されている区域にかかわらず農地法が適用される。農地法による開発許可にかかわる制度として、農地を農地以外のものにするを一般に農地転用といい、第4条及び第5条において農地等の転用についての制限が設けられている。

農地転用制度では、「自己転用(第4条)」と「転用を目的とする権利移動(第5条)」に対する制限が設けられている。「自己転用」は、農地の転用に際し権利移動の伴わないものについて定めており、農地所有者である農家が自己の住宅、農業用資材庫等を建築するために、農地をこれら建築用地に転用する場合などがこれに該当する。また、「転用を目的とする権利移動」の規定は、住宅用地として転用することを目的に第3者に農地等を売却する場合などがこれにあてはまる。

また、1968(昭和43)年に都市計画法が全面的に改正されたことに対応して、1969(昭和44)年に「農業振興地域の整備に関する法律(以下、農振法)」が立法された。都市計画法改正により、都市的な土地利用サイドから無秩序な都市の拡大を抑制し、計画的な都市づくりが目指されることとなったが、都市計画法による制度だけでは、かえって都市計画区域外の地域で無秩序な開発行為が助長され、農業の振興を図るのには不十分とされ、農業的土地利用サイドからも、農地の無秩序な開発を防止しつつ農業振興地域の保全、形成を図ることを目的としている。

農業近代化のための一定の要件を備えた農業地域を「農業振興地域」として指定し、市町村が「農業振興地域整備計画」を定め、その中で「農用地区域」と区域内の農業上の用途区分を定めることとなっている。これらの地域はその保全を図るとともに、農業公共投資その他の農業施策を集中させ、整備された農業地域を形成し、土地の有効な利用を図ることが目指されている。

農振農用地区域内の土地を農業以外の用途に供する場合はあらかじめ市町村整備計画の変更により農用地区域から除外する必要がある(法第13条)。また、市町村整備計画の変更の際には、昭和47年通達<sup>(2)</sup>に示された「計画変更上留意すべき事項」及び平成4年通達<sup>(3)</sup>(別添)に示された、ア.農用地区域外に代替すべき土地がないこと、イ.土地利用変換後の農用地区域の利用上の支障が軽微であること、ウ.変更後の農用地区域の集団性が保たれること、エ.変更後、土地利用の混在が生じないものであること、オ.土地改良事業等の事業が完了してから8年以上経過していること、といった点に留意するよう指導がなされている。

農地法、農振法についても、制定後、改正を繰り返しながら、拡充が図られてきている。農地法、農振法の改正経過について表2-4に示している。農地法は、戦後すぐに制定されているが、当初、農地法では、農地等の転用の許可に際し、その適否についての判断根拠は定めておらず、1959(昭和34)年になって、ようやく農地転用許可基準(一般基準)が創設され<sup>(4)</sup>、農地を保全すべき優先度に従って第1種農地、第2種農地、第3種農地に区分し、農地転用はできるだけ第3種農地に指向させるものとされた。また、2haを越える大規模の

農地転用については、事業者は用地の選定についてあらかじめ農林水産省と協議をするよう指導がなされる。

その後、1968（昭和43）年の都市計画法の施行により、市街化区域と市街化調整区域との区域区分が行われることとなったことに伴い、新たに1965（昭和44）年に市街化調整区域における農地転用許可基準<sup>(5)</sup>を定め、市街化を抑制すべき区域として性格づけがされた市街化調整区域における農地転用が厳しく規制された。市街化調整区域における農地を保全すべき優先度に従い甲種農地、乙種農地に区分し、さらに乙種農地を一般転用許可基準の農地区分により、乙種農地第1種農地、同第2種農地、同第3種農地に区分することとなった。市街化調整区域に残されることとなった優良農地はこれまで以上に厳しい基準によって保存されることとなり、これを甲種農地とし、農業上確保しておくべき農地として位置づけられ、農地転用はできるだけ乙種農地第3種農地に指向させることとされた。

このように、農地転用許可は、長くこれらの通達による農地転用許可基準によって運用されてきたが、1998（平成10）年に農地法に明文化され、表2- 5に示しているような転用許

表2- 4 農地制度の改正経過

年代	法律	農地法に関すること	農振法に関すること
昭和27年	農地法施行		
昭和34年	通達	農地転用許可基準（一般基準）の創設	
昭和44年	農振法施行		農業振興地域の創設
	通達	農地転用許可基準（調整区域許可基準）の創設 甲種農地、乙種農地の区分	
昭和45年	通達	農地転用許可基準の緩和 公的主体等による宅地造成事業	
昭和46年	通達	農地転用許可手続きの明確化	
昭和47年	通達		農用地区域内の土地の他用途への変更要件
昭和50年	農振法改正		第一次改正 農業用施設用地が「農用地等」の範囲に含まれる 交換分合制度の創設 耕作放棄地への特定利用権の設定 農用地区域内における開発許可制度の創設
昭和59年	農振法改正		第二次改正 農業振興地域整備基本方針の内容の整備拡充 農業振興地域整備計画の内容の整備拡充 交換分合制度の拡充 協定制度の創設
平成元年	通達		農村活性化土地利用構想の創設
	通達	農地転用許可基準の緩和 地方公共団体が行う宅地造成、ゴルフ場、インターチェンジ周辺施設、交流施設等	
平成6年	通達		農業集落地域土地利用構想の創設
平成10年	農地法改正	農地転用の許可基準の法制化 農用地区域内農地、第1種農地、甲種農地、 第2種農地、第3種農地	
平成11年	農振法改正		農振農用地区域除外の基準の明確化

表2-5 農地区区分及び転用許可方針

区分	営農条件、市街地化の状況	許可の方針
農用地区域内農地	市町村が定める農業振興地域整備計画に置いて農用地区域とされた区域内の農地	原則不許可 (農振法第10条第3項の農地利用計画において指定された用途の場合等に許可)
甲種農地	市街化調整区域内の土地改良事業等の対象となった農地(8年以内)等特に良好な営農条件を備えている農地	原則不許可 (土地収用法第26条の告示にかかる事業の場合等に許可)
第1種農地	20ha以上の規模の一団の農地、土地改良事業等の対象となった農地等良好な営農条件を備えている農地	原則不許可 (土地収用法対象事業の用に供する場合等に許可)
第2種農地	鉄道の駅が500m以内にある等市街地化が見込まれる農地又は生産性の低い小集団農地	周辺の他の土地に立地することができない場合等は許可
第3種農地	鉄道の駅が300m以内にある等の市街地の区域又は市街地化の傾向が著しい区域にある農地	原則許可

可の方針が法制度化された。

一方、農振法は、都市計画法の制定に合わせて制定された経緯を持つが、その後、1975(昭和50)年と1984(昭和59)年に改正が行われ、農用地制度の拡充が図られている。実際の農振農用地区域除外の運用は、上記したように1972(昭和47)年の通達等に示された基準により運用されていたが、1999(平成11)年の農振法の改正により明文化された。

#### 2.1.4. 森林法に基づく開発許可制度の枠組み

森林法は、森林の保持培養と森林生産力の増進を図り、もって国土の保全と国民経済の発展とに資することを目的として、1951(昭和26)年に制定されており、地域森林計画と保安林を定めることになっている。

森林法の土地利用規制では、保安林を除く地域森林計画の対象となっている民有林における1haを越える開発行為(林地開発)の許可制、保安林および保安施設の地区の指定、それら区域内での立木の伐採、土地の形質の変更等の開発行為についての許可制、転用に際しての指定解除に関する措置が定められている。地域森林計画対象民有林は、森林地域の大部分を占めることから、自然公園、自然環境保全地域、風致地区、近郊緑地保全区域などの区域と重複するほか、一部は農業振興地域・農用地区域とも重複する。この地域森林計画対象民有林に対する土石、樹根の採掘、開墾その他の土地の形質変更にかかわる行為については、知事の許可が必要であり(法第10条第2項)、地域性緑地や都市計画関連以外の緑地保全制度の適用を受けない森林の保全に大きな役割を果たしている。

もともと、林地については権利の統制をする仕組みがなかったが、高度経済成長期の国土乱開発、地価高騰期に森林法の改正(1974(昭和49)年)によって林地開発許可制度が導入され、開発行為について許可制にされたもので権利移動の制限ではない。

地域森林計画対象民有林における開発行為に対しては、林地開発許可基準<sup>(6)</sup>があり、残置または造成する森林または緑地の面積率が定められている。許可基準は都道府県レベルで若

干違いはあるが、概ね別荘地・スキー場では森林又は緑地が概ね60%以上、ゴルフ場又はレジャー施設では森林が概ね40%以上、工場又は事業所では森林または緑地が概ね25%以上、住宅団地では森林又は緑地が20%以上となっている。

また、保安林は、水源のかん養、土砂の流出の防備、火災の防備、公衆の保健などを目的として指定されるものであり、海岸保全区域及び原生自然環境保全地域を除く区域の森林に対して指定することができる。保安林を宅地や農地に転用する場合は、保安林解除の手続きが必要であり、また、解除のため厳しい要件を満たさなければならないことから、都市計画区域内では地域制緑地とともに都市の緑地の保全に重要な役割を果たしている。

保安林における行為規制については、保安林の指定区域内では、政令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければ立木の伐採、立木の損傷、家畜の放牧、下草・落葉若しくは落枝の採取、土石若しくは樹根の採掘、開墾その他の土地の形質の変更等の行為をしてはならない。

保安林を農地、宅地など森林以外の用途に供すること（転用）を行う場合は、第27条の1の規定により農林水産大臣に対して保安林指定解除申請をし指定を解除する必要がある。保安林の転用にかかわる解除は、転用を目的とする事業の社会性の高いものに限って認められ、解除の要件は、「公益上の理由」による解除か、それ以外の事業の用に供するものは「指定理由の消滅」による解除による。後者は、表1-7の要件が全て満たされ、かつ関係市町村長の同意を得る必要がある。

また、保安林解除の権限は、水源かん養保安林、土砂流出防備保安林、土砂崩壊防備保安林、国有林の保安林は、農林水産大臣にあり、その他の保安林解除は都道府県知事に権限が委譲されている（法第27条第1項、第2項）。

#### 2.1.5. 個別法に基づく開発許可制度の課題

以上、各個別法のに基づく開発許可制度について概観してきた。これら個別法による開発許可制度について、これまでに様々な問題点が指摘されている。例えば、都市計画法による市街化調整区域における規制誘導と農振法との関係について、「調整区域は、都市化を抑制すべき区域として位置づけられているため宅地化を規制誘導する都市計画決定ができないこと、農業振興地域整備計画では非農業的土地利用の計画化が不十分なこと、農振農地では農地保全機能が弱いこと等から、現行の土地利用計画制度では都市近郊の土地利用変化の方向性を十分に示すことができず、実態としてスプロールしている地域が少なくない<sup>(7)</sup>」という指摘がある。都市計画法と農地法、農振法が個別に運用されざるをえないことにより、地域としての方向性が明確に描けず、土地利用の混乱を招いている現状を端的に示している指摘であるが、この点について、都市計画法の制定時から、都市農村計画法の制定の必要性が主張されるなど、早い段階から指摘されてきている点である。

以上の整理を踏まえながら、次に、具体的に各個別法による開発許可制度の運用状況について詳細に分析することにより、開発許可制度の限界についてみていく。

## 2.2. 個別法による開発許可制度の運用と課題

田園地域における土地利用コントロール手法として、個別法による開発許可は重要な役割を担っている。しかし、これまで整理してきたように、制度的な問題点も数多く指摘されている。ここでは、運用事例の分析を通じて、それらの問題点について具体的に明らかにしていく。

### 2.2.1. 都道府県による都市計画法の運用

法第34条及び、法第43条については、法令の規定に抽象的な表現があり通達・例規等を参考として適用されているが、市街化調整区域の実態に即して各都道府県において運用基準等を定めており、都道府県によってその取扱いが異なる。

例えば、法34条10号口に関する開発審査会の提案基準について4県を事例として整理したものが表2-6である。

これらのうち、事例として取り上げた4県で共通して定められていたものは、

- ・農家の二・三男等が分家する場合の住宅
- ・収用対象事業による立退き
- ・旧住造法団地内の住宅
- ・既存集落における自己用住宅
- ・既存建築物の建替え

であるが、これらは開発許可制度の施行通達<sup>(8)</sup>に例示されているものであり、ある程度一般化されているものといえる。この他、3県で共通しているものも6つあり、同じように通達に例示されているものである。これら通達に例示されたものについては、一定の枠の元に運用されているものと解釈され、この基準の設定による直接的な問題はないものと考えられる。

一方、各県独自の基準もみられた。

- ・埼玉県の「世帯員の居住のための建築物」は「農家分家住宅」を拡大解釈したものと考えられ、解釈上の問題がある
- ・兵庫県の「産業廃棄物の中間処理施設」は、地域内の実状を反映して設けられたものと考えられる
- ・愛知県、埼玉県で定められている「相当期間適正に利用された住宅のやむを得ない用途変更」は、運用によっては、土地利用上の問題を引き起こすきっかけともなりうる
- ・埼玉県の「分家住宅の譲渡後の増改築」についても、運用上の問題が考えられる

以上のように、34条10号口の運用に関わる各県開発審査会の提案基準について、概観したが、通達による例示によることで、地域独自の運用が可能であるという利点があるが、それらが市街化調整区域にふさわしいものであるかどうか、必要不可欠なものかどうかといった問題は残る。例えば、広島県開発審査会提案基準の15号の「広島大学及び近畿大学下宿に係る開発又は建築」により、東広島市内の市街化調整区域で一時期に大量の学生アパートが立地した事例も報告されている<sup>(9)</sup>。この提案基準は通達にも例示があるものであり、また、

大学移転に伴う学生の住宅の確保の必要性からもやむを得ない事情もあるが、その運用によっては、市街化調整区域の本来の性格からかけ離れた市街地が形成される端的な例であるといえる。

表2-6 法第34条10号口に関する各県開発審査会提案基準

兵庫県開発審査会提案		愛知県開発審査会提案		埼玉県開発審査会一括議決		広島県開発審査会提案基準	
1	農家の二・三男等が分家する場合の住宅	1	農家の二・三男等が分家する場合の住宅	1	二・三男等が分家する場合の建築物 20 分家住宅の譲渡後の増改築	1	分家住宅に係る開発又は建築
2	1.収用対象事業による立退き 2.市街化区域における収用対象事業	3	土地収用対象事業により移転するもの	6	収用対象事業により移転建築する建築物（調整区域→調整区域） 1	2	公共移転に係る開発又は建築等
3	危険住宅の移転のための住宅			6	収用対象事業により移転建築する建築物（調整区域外→調整区域） 2		
				8	土地区画整理地内の建築物		
5	既存集落における自己用住宅	7	既存集落内のやむを得ない自己用住宅	2	既存集落内の自己の居住のための建築物	5	既存集落内の自己用住宅に係る開発又は建築
		15	既存住宅の増築等のためのやむを得ない敷地拡大	3	既存建築物の建替え	7	既存建築物の建て替え、建て増し等に係る開発又は建築
9	大規模既存集落における住宅	16	相当期間適正に利用された住宅のやむを得ない用途変更	4	世帯員の居住のための建築物	10	既存の権利者に係る開発又は建築
				7	既存権利の見届け者の自己の居住のための建築物	11	線引の経過措置に係る開発又は建築等
16	既存宅地の確認できる土地における開発行為			18	既存権利による建築物の用途変更	9	既存宅地に係る開発又は建築等
4	旧住道法団地内の住宅			13	既存宅地の開発行為		
15	旧住道法未完了団地の都市計画法への切替え			5	既存住宅団地内の建築物	13	既存の住宅団地における自己用住宅の建築
11	調整区域に存する事業所の社宅及び寄宿舎	4	事業所の社宅及び寄宿舎	9	市街化調整区域の事業所に従事する者のための建築物	14	未完成の住宅団地における自己用住宅の建築
12	調整区域に存する事業所の改善	8	市街化調整区域にある既存工場のやむを得ない拡張	17	市街化調整区域に存する既存工場の敷地拡張	4	既存の事務所の従業員寮等に係る開発又は建築
19	地域振興のための工場等	11	地域振興のための工場等			12	中小企業の拡張に係る開発又は建築等
20	大規模既存集落における工場等	12	大規模な既存集落における小規模な工場等				
18	大規模な流通業務施設	9	幹線道路の沿道等における流通業務施設	16	幹線道路の沿道等における大規模な流通業務施設		
		2	沿道サービス施設のドライブイン	15	沿道サービス施設で自動車修理業の用に供する建築物		
8	運動・レジャー施設及び墓園等の管理施設	14	既存の土地利用を適正に行うための管理施設の設置			8	レクリエーション施設等に係る開発又は建築
14	複合的な運動・レジャー施設の宿泊施設	17	第二種特定工作物に該当しない1ha未満の運動・レジャー施設の併設建築物				
7	社寺仏閣及び納骨堂	6	社寺仏閣及び納骨堂			3	宗教施設に係る開発又は建築
17	有料老人ホーム	10	有料老人ホーム				
21	老人保健施設	13	老人保健施設				
		5	大学等の学生下宿等			15	広島大学及び近畿大学下宿に係る開発又は建築（廃止）
10	農林漁業用の研究施設			10	病院の看護婦等のための建築物		
				11	社会福祉施設の職員のための建築物	6	準公益施設に係る開発又は建築
13	市町営公営住宅			12	市街化調整区域に居住する者のための集会所		
				19	訪問看護ステーションを社会福祉施設等に併設する建築物の用途変更等		
22	産業廃棄物の中間処理施設			14	打席が建築物であるゴルフ打放し練習場		

## 2.2.2. 市街化調整区域における開発許可の運用状況：愛知県一宮市を事例に

以下では、市街化調整区域におけるスプロール市街地の典型例として、愛知県一宮市丹羽地区を事例に、農地から住宅への土地利用転換が無秩序に進行している地区の形成と開発許可の運用の関係をみることにより、個別開発に対する開発許可の有効性と課題について明らかにする。



### 2.2.2.1. 地区の概況

調査対象とした一宮市丹羽地区は、市域の東北部に位置し、市の中心市街地を形成している JR、名鉄の駅前を中心としたリング状の幹線道路である県道一宮各務原線に隣接し、一宮市の中心市街地の市街化区域に接している。平地内の比較的大規模な農業集落であるが、地場産業である繊維工場も各戸にあり、現在でも操業しているものが多い。周辺には農地が広がり、水田が主であるが、畑も多くなっている。

当初線引以前の昭和40年頃は、ほとんど宅地化が進んでおらず、既存集落の周辺には一段でまとまった農地が広がっていた。その後、昭和50年頃になると、宅地化が急激に進み、特に、地区の東部での宅地化が目立つ。用途は、ほとんどが住宅となっている。また、丹羽

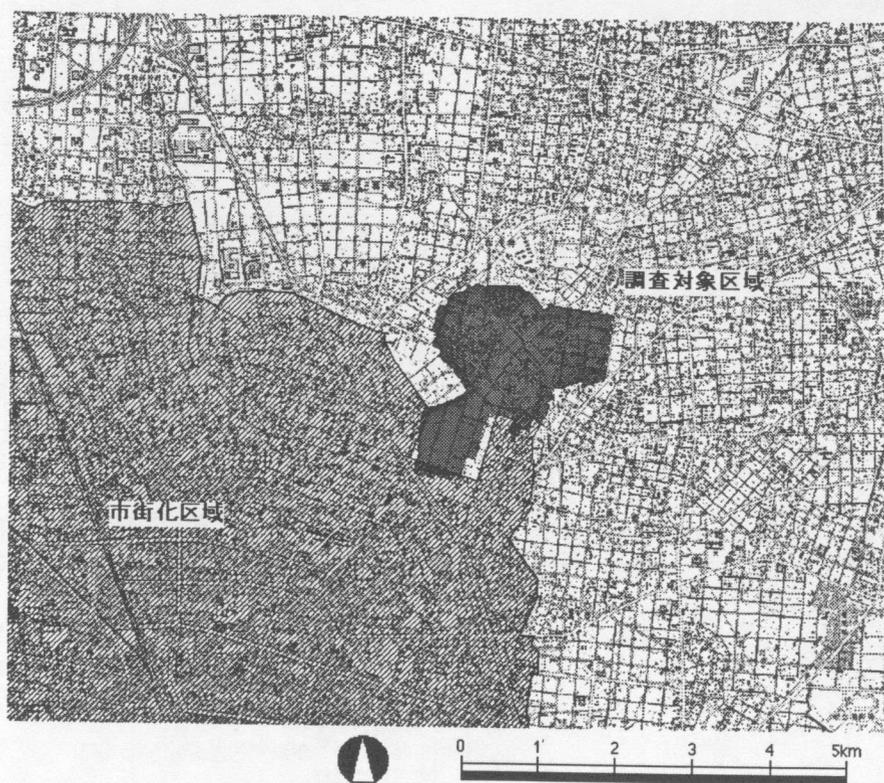


図2-4 調査対象地区

集落の北部では旧宅造法による住宅地（丹羽団地）が開発されている。その後も、宅地化が進行しており、一戸、一戸は小規模であるが、分散的に立地しているため、農地のまとまりが分断される傾向がみられる。また、農振農用地区域も部分的に指定されているが、既存集落が分散して立地していること、指定以前に既に宅地となっている土地が多いことなどにより、小規模で分散して指定されている傾向にあり、上記のような土地利用と混在している状況となっている。

調査対象地区は、既存集落である丹羽集落を中心に、農振農用地区域の指定範囲及び大字界を考慮して設定した（面積は約93ha）。

### 2.2.2.2. 許認可と開発・建築行為等の経緯

対象地区の土地利用規制にかかる各許認可と行為の経緯を把握した。対象とした許認可、期間は次の通りである。データは、市の各許認可台帳によった。

表2-7 調査対象許認可及び期間

許認可等 区分	農振法	農地法	都市計画法		
	農振農用地区域除外	農地転用許可	開発許可	建築許可	既存宅地確認
対象期間	昭和53年度～平成11年度	昭和45年度～平成11年度	昭和48年度～平成11年度	昭和48年度～平成11年度	昭和50年度～平成11年度
備考		昭和57年度以前の転用事由は不明			

#### ①農振農用地区域の除外

愛知県では、1970（昭和45）年12月に農振地域の指定が行われ、一宮市では、市街化区域を除いた全域が農振地域に指定されている。地区のうち約24haが農振農用地区域に指定されている。

農振農用地区域除外は、昭和53年度から平成11年度までに17件、約1haの区域除外が把握された。目的（用途）別には、農家住宅等の住宅系が8件、2,962㎡、資材置き場等の空地系が4件、2,119.23㎡となっている。1件の除外面積は、500㎡前後のものが多く、資材置き場等でも1,000㎡に満たず、除外面積は小規模なものとなっている。除外の位置についてみると、特に位置に特徴はなく、個別に上がってきた申請について除外を行ってきている経緯がうかがえる。農地のまとまりが失われつつある状況にあるといえる。

#### ②農地転用許可

農地転用許可は、昭和45年度から平成11年度までに203件、約8.5haの農地転用が把握された。件数、面積ともに分家住宅などの住宅系が最も多く、駐車場などの空地系も同様に多くなっており、これらのほとんどが、農振白地における転用である。用途をみると、住宅系では、分家住宅、やむを得ない自己用住宅が多く、空地系では、駐車場が多く、17件、約5,000㎡となっている。店舗付住宅の件数、面積も比較的多くなっている。これらのうち農振農用地区域内での農地転用は5件となっている。

表2-8 農振農用地区域除外実績

用途	件数	面積 (㎡)	除外事由	件数	面積 (㎡)
住宅系	8	2962	自己用住宅	2	636
			農家住宅	1	396
			分家住宅	4	1,848
			非農家の分家住宅	1	82
店舗	4	1305	店舗付住宅	1	487
			店舗	3	818
公共公益施設	1	3507	高齢者福祉施設	1	3,507
空地系	4	2119	資材置場	1	603
			駐車場	2	609
			運動場	1	907
	17	9893	計	17	9,893

表2-9 農地転用実績

用途	件数	面積 (㎡)	転用事由	件数	面積 (㎡)
住宅系	48	13,660	農家住宅	2	479
			分家住宅	28	8,823
			やむを得ない自己用住宅	12	3,072
			住宅	4	719
			社宅	1	290
			収用移転住宅	1	277
店舗、工場	30	11,255	店舗付住宅	15	4,483
			店舗	5	1,468
			居宅・工場	5	3,269
			工場	4	1,767
			事務所	1	268
車庫、倉庫	6	1,503	車庫	2	595
			倉庫	3	754
			物置、通路	1	154
空地系	31	13,601	駐車場	17	4,914
			駐車場、資材置場	3	2,642
			資材置場	9	5,102
			運動場	2	943
砂利採取	2	7,182	砂利採取	2	7,182
公共公益施設	2	1,675	プール、園舎	1	768
			仮設園舎	1	907
不明	84	36,455	不明	84	36,455
計	203	85,332	計	203	85,332

※昭和57年度以前の転用事由は把握できていない。表中の不明は、全て昭和57年以前の実績である。



0 50 100 150 200 250m

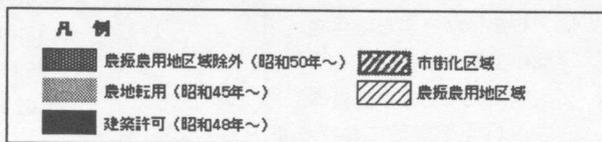


図2-5 一宮市丹羽地区における農振農用地区域除外、農地転用の状況

また、都市計画法による開発許可、建築許可、既存宅地確認の実績について表2- 10に示している。当地区では、建築許可と既存宅地確認による開発が多く、特に、建築許可は件数、面積ともに都市計画法によるものの半数以上を占めており、土地利用への影響が大きいといえる。

③都市計画法による開発許可

都市計画法第34条による開発許可は、昭和48年から10件が把握された。法第34条の該当号及び10号提案基準別にみると、1号の「日常生活に必要な店舗、事業所」と10号口提案基準(1)の「分家住宅」のみとなっている。1号の「日常生活に必要な店舗、事業所」のうち、店舗併用住宅が5件となっている。また、「日常生活に必要な店舗、事業所」のうち、戸建て分譲住宅(8戸、1,791.64㎡)が含まれており、分譲住宅はこの条文が想定しているものではなく、開発許可を得た後に計画を変更した等、何らかの違法行為によるものと考えられる。

表2- 10 都市計画法による開発許可、建築許可、既存宅地確認実績

	内訳				
	区分	件数	面積 (㎡)	備考	
開発許可 ※S48年～	法34条1号～8号の二	7	3,343.64	34条1号のみ	
	法34条10号口	3	535.00	口-1 農家分家 (3)	
小計		10	3,878.64		
建築許可 ※S45年～	令36条1項3号イ	35	9,362.07	法34条1号～8号の二の建築物等 34条1項 (26) 34条6項 (1) 34条9項 (8)	
	令36条1項3号ロ	5	1,025.40	既存権利の5年以内の行使	
	令36条1項3号ハ	85	33,459.60	開会発審議会の議を経るもの (法34条10号口の建築物等)	
	うち	分家住宅	50	17,363.7	提案基準(1)
		収用移転	5	5,710.99	提案基準(3)
		社宅及び寄宿舎	6	2,554.2	提案基準(4)
		やむを得ない自己用住宅	11	2,523.55	提案基準(7)
		既存工場の拡張	1	963.68	提案基準(8)
		地域振興のための工場等	1	617.0	提案基準(11)
		大規模既存集落における小規模な工場等	6	2,374.35	提案基準(12)
不明	4	1,225.54			
小計		129	45,072.61		
既存宅地確認 ※S50年～	-	89	28,559.54	既存集落内 39件 10,611.50㎡ 既存集落外 50件 17,948.04㎡	
総計		228	77,510.79		

#### ④都市計画法による建築許可

当地区では、建築許可による開発許可が最も多く、土地利用に与える影響が大きいものとなっている。

##### ■施行令36-1-2-イによる建築許可

令36-1-2-イによる建築許可は、法34条1号～8号の二の建築物等に該当するもので、当地区では、1号(26)、6号(1)、9号(8)に該当するものがみられた。

1号の「日常生活に必要な店舗、事業所」のうち、店舗併用住宅が21件と非常に多くなっている。

##### ■施行令36-1-2-ロによる建築許可

令36-1-2-ロによる建築許可は、法34条9号の「既存権利の5年以内の行使」による建築物等に該当するもので、当地区では、13件(2,688.31㎡)の住宅がみられた。昭和45年及び昭和51年の住宅地図を詳しくみると、これ以外にも新規に立地している住宅が相当数あり、実態上はこの数字以上あるものと考えられる。

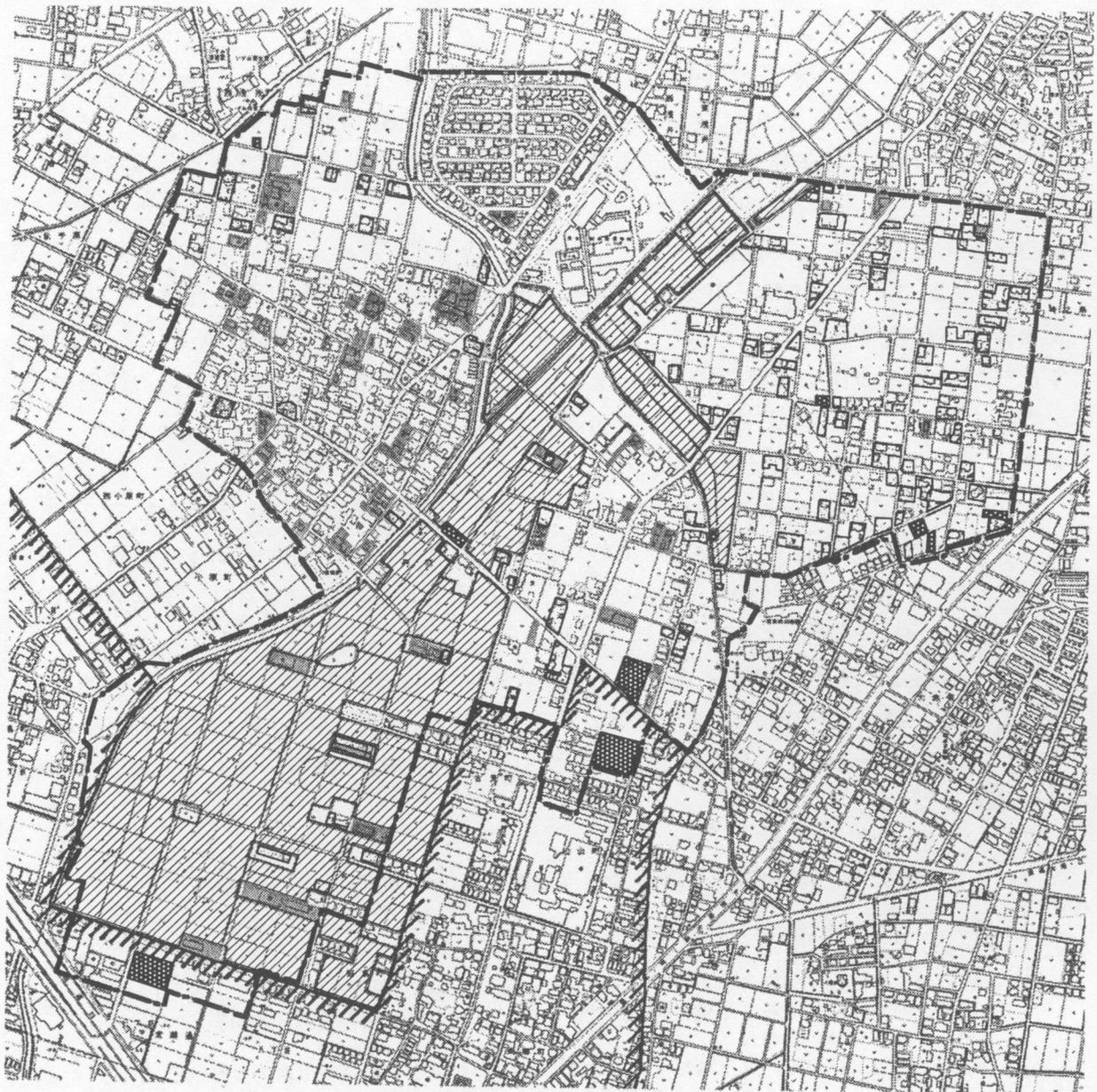
##### ■施行令36-1-2-ハによる建築許可

令36-1-2-ハによる建築許可は、法34条10号ロによる建築物等に該当するもので、85件(3,3459.6㎡)みられ、建築許可全体に占める割合が非常に大きくなっている。提案基準(1)の「分家住宅」が50件(17,363.7㎡)と圧倒的に多くなっており、土地利用へ与える影響が大きい要素となっている。

また、提案基準(7)の「やむを得ない自己用住宅」も11件(2,523.55㎡)と比較的多くなっている。提案基準(8)の「既存工場の拡張」、提案基準(11)の「地域振興のための工場等」、提案基準(12)の「大規模既存集落における小規模な工場等」による工場の立地も合わせて8件となっている。

表2-11 愛知県開発審査会提案基準(34条10号ロ関連の一部)

<p>(1)農家の二・三男等が分家する場合の住宅</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 次の各号に該当するものでやむを得ない事情にある者<ul style="list-style-type: none"><li>以前から継続して農家等の構成員であった者(原則として3親等内の血族)</li><li>結婚その他独立して新たに世帯を構成する者、Uターン等合理的事情にある者</li></ul></li><li>・ 土地は次の各号のいずれかに該当するもの<ul style="list-style-type: none"><li>原則として既存集落内又は隣接する土地で、以前から所有していた土地</li><li>原則として大規模既存集落として知事が指定した集落に以前から有する農家等の分家住宅を当該指定集落内において建築する土地</li></ul></li></ul>
<p>(7)既存集落内のやむを得ない自己用住宅</p> <p>既存集落であって当該都市計画区域の市街化区域における建築物の連たんの状況をほぼ同程度にある集落においてやむを得ないと認められる自己用住宅のための開発行為で、相当数の建築物(概ね50)が連たんし、独立して一体的な日常生活圏を構成している既存集落内にあって、以前から所有(相続含む)していた土地</p> <p>原則として大規模既存集落として知事が指定した集落に以前から継続して生活の本拠を有する者が、当該指定集落内において自己用住宅を建築する土地</p> <p>自己の居住の用に供する原則として一戸の専用住宅</p> <p>現在の住居について、過密、狭小、被災、立ち退き、借家等の事情がある場合等、やむを得ないと認められる</p> <p>他法令による許認可等が受けられる</p>



0 50 100 150 200 250m



凡例	
	開発許可（昭和48年～）
	市街化区域
	建築許可（昭和48年～）
	農振農用地区域
	既存宅地確認（昭和50年～）

図2-6 一宮市丹羽地区における開発許可、建築許可、既存宅地確認の状況

#### ⑤都市計画法による既存宅地確認

既存宅地確認による建築は、その多くが既存集落内における建て替え等であるが、半数以上が集落外となっている。農振農用地内に比較的大規模な既存宅地があって、農振農用地除外後、工場が立地しているものもみられる。当地区では、既存宅地確認は建築許可に続いて、住宅等のバラ建ち、用途混在を招く要因となっている。

#### ⑥都市計画法による開発許可対象外の行為

当地区における法29条ただし書きによる開発許可対象外の行為は、3号該当の「県立養護学校」「私立幼稚園」「高齢者福祉施設」の3件で、それほど多くない。一方で、開発行為を伴わない空地系の開発は多く、資材置場（12）、駐車場（20）、砂利採取（2）、運動場（2）のあわせて36件となっている。これらはいずれも、農振農用地区域除外及び農地転用によるものである。

#### 2.2.2.3. 許認可及び行為の流れ

それぞれの実績データが把握できた昭和45年以降について、各許認可と行為がどのような流れで行われているか、建築行為（建築確認申請）に結びついたものと、非建築行為について整理したものが表2-12である。

当地区では、農振農用地区域の指定面積が小さいため、農振農用地区域除外を経たもので建築行為を伴うものは A、B、F パターンをあわせて12件、伴わないものが G パターンの4件と、全体に占める割合は少ない。

農振農用地区域除外を経ない農振白地における開発行為は合わせて C、D、E パターンをあわせて214件となっている。そのうち、既存宅地確認によるもの（E パターン）が80件（37.3%）、建築許可によるもの（C パターン）が78件（36.4%）が大きな割合を占めている。

このように、一宮市丹羽地区内では、C パターンの農地転用→建築許可、E パターンの既存宅地確認、G パターンの農地転用による空地系の開発といった許認可手続きを経た開発により市街化調整区域内におけるスプロールが進行していることが把握された。

またその他には、昭和50年以前に農地転用許可を得た後そのまま10年以上放置され、昭和60年代若しくは平成に入ってから、既存宅地確認を受けているものや、農地転用を何度もとっているもの、建築許可を何度も取っているもの等、時間経過の中で許認可が錯綜しているものもいくつかみられた。これは、許認可を得た後に計画変更をするなどの違法行為を生む可能性も否定できない。

表2-12 各許認可・行為の流れによるパターン区分

	農振農用地区域除外	農地転用	開発許可	建築許可	既存宅地確認	建築確認申請	概要	件数 (内訳)	
A	●	●	●			●	農振法と農地法の一定の立地制限をクリアし、開発許可又は建築許可を受けた行為。	2	農家分家 (1) 店舗 (1)
	●	●		●		●		7	やむを得ない自己用住宅 (2) 店舗 (1)、店舗付住宅 (1) 農家分家 (3)
B	●	●				●	農振法と農地法による一定の立地制限があったが、都市計画法の制限は受けない開発・建築行為	2	農家住宅 (2)
C		●	●			●	農振法による立地制限を受けていない、一般的な開発許可、建築許可	8	農家分家 (2)、店舗付住宅 (5) 戸建分譲住宅 (1)
		●		●		●		78	農家分家 (34)、非農家分家 (1) やむを得ない自己用住宅 (9) 工場 (5)、事務所 (1) 社宅 (1)、収用移転 (3) 店舗 (3)、店舗付住宅 (21)
D		●				●	農振法と都市計画法の制限を受けない建築行為で、農家住宅、民間公益施設など。	24	農家住宅 (2)、農家分家 (3) プール、園舎 (1)、社宅 (1) やむを得ない自己用住宅 (4) 隠居住宅 (1)、工場 (5) 車庫、倉庫 (5) 店舗 (1)、物置 (1)
E					●	●	既存宅地確認を経た建築行為全般	80	
F	●					●	農振農用地区域であるが、農地法・都市計画法の制限を受けない、地方公共団体などによる開発・建築行為	1	ふれあいセンター (1)
G	●	●					農地の転用による空地系の開発	4	運動場 (1)、駐車場 (2) 資材置場 (1)
		●						32	運動場 (1)、砂利採取 (2) 資材置場 (11)、駐車場 (18)
	16	185	5	42	80	192		230	

※A～F (建築行為あり) は、昭和45年度～平成11年度までの開発許可、建築許可、既存宅地確認をもとに、  
 G (建築行為なし) は、昭和45年度～平成11年度までの農振農用地区域除外、農地転用をもとに整理した。  
 ※A～F (建築行為あり) については、すべて建築確認を受けているものとして集計した。  
 ※用途が不明なものがあるため、把握できた全許認可を対象とした集計ではない。

#### 2.2.2.4. まとめ

##### ①農振農地区域除外の運用

当地区の農振農用地区域は、農地として保全すべき土地としての一団の集団とはならないような、小規模な単位で農振農用地区域の指定がなされている。しかし、地区北部の農用地区域の指定のないエリアと比べれば、開発許可、建築確認等の実績は少なく、農用地区域指定による一定の効果が認められる。一方で、農振農用地区域除外に立地規制の視点が弱いという点も否めず、個別の申請に対する運用により、一団でまとまった農振農用地区域の中心部に工場が立地するという状況もみられた。

##### ②都市計画法の運用

当地区では、開発許可によるものよりも、建築許可、既存宅地確認による開発行為の土地利用への影響が大きかった。都市計画法第34条関連では、特に、10号口によるものが多くなっていった。法34条1号の「日常生活に必要な店舗、事業所」により、店舗併用住宅の立地がみられたが、これは運用上の問題も考えられる。

34条10号口では、提案基準(1)による「農家分家」が圧倒的に多くなっていった。しかし、開発されたものを現地及び住宅地等で確認すると、必ずしも分家したものがそのまま居住しているとは考えにくいものの存在も認められた。許可後の転売等の行為があったものと考えられる。愛知県の運用基準では、許可後及び開発後の転売等に関する規定はなく、当初から転売目的で行われた開発行為もあるものと考えられ、何らかの規定の必要性も考えられる。

開発許可の法第34条1号及び建築許可の令36-1-2-イによる法34条1号該当により、「店舗併用住宅」の運用が合わせて27と相当数みられた。

##### ③個別法の運用の連携

また、昭和50年以前に農地転用許可を得た後そのまま10年以上放置され、昭和60年代、平成に入ってから、既存宅地確認を受けているものや、農地転用を何度もとっているもの、建築許可を何度も取っているもの等、時間経過の中で許認可が錯綜しているものもいくつかみられた。これは、許認可を得た後に計画変更をするなどの違法行為を生む可能性も否定できない。許認可台帳の一元管理などの、管理上の改善の必要性もある。

以上のように、2.2.における個別法に基づく開発許可制度の特徴を踏まえながら、実際の運用状況についてみてきたが、各個別法による開発許可制度のみでは、具体的に申請された個別の開発行為にしか対応できず、さらに、個別法間の連携のなさもあり、土地利用コントロールとしては、開発許可制度のみによる手法の限界が明らかになった。この開発許可制度の限界を補う手法として地区レベルの土地利用計画を策定しながら運用することが考えられる。この点については、2.4において検討する。

## 2.3. 法に基づく地区レベル土地利用コントロール手法の特徴と課題

2.1及び2.2では、個別法による開発許可についてその枠組みと運用について検討してきたが、開発許可制度のみでは個別の開発行為にしか対応できないことから、集落などの地区レベルの土地利用計画を作成することによる土地利用コントロール手法が創設されてきている。

そこで、これまでの検討を踏まえながら、法に基づく地区レベルの土地利用コントロール手法として、都市計画法及び農振法、集落地域整備法に基づく「集落地区計画」、都市計画法に基づく「調整区域地区計画」、農振法に基づく「農業集落地域土地利用構想」をとりあげ、兵庫県下の適用事例の分析を通じて、これらの手法の特徴と課題について検討する。

### 2.3.1. 集落地区計画の特徴と課題

集落地域整備法による集落地区計画は、居住環境と農業の生産条件との調和のとれた計画的な整備を推進することを目的として、1988（昭和63）年3月に施行された。

集落地区計画の体系を図2-7に示している。市街化区域を除く都市計画区域と農業振興地域との重複地域を対象として都道府県が集落地域整備基本方針を策定し、それをふまえて市町村が、集落地区計画及び集落農業振興地域整備計画を策定する。それぞれの計画に基づき、区画整理、圃場整備等の事業を行い、建築物の用途規制、開発許可の特例、農用地保全利用協定、農地の交換分合等の措置が用意されている。

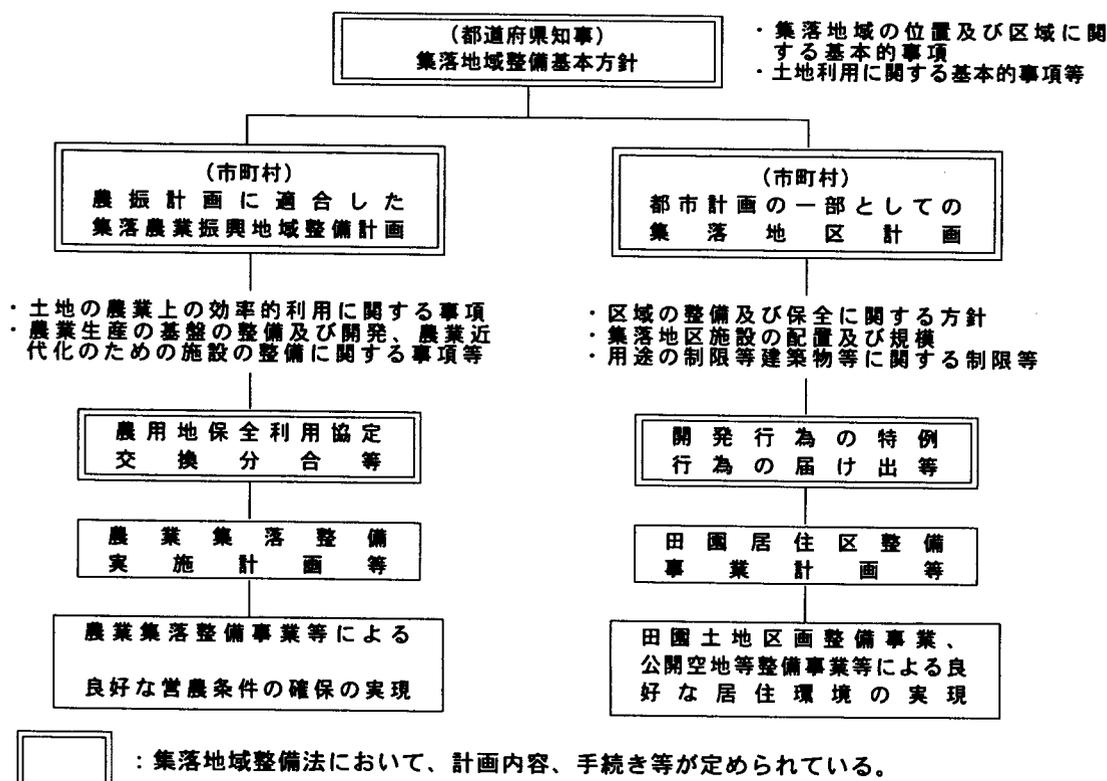


図2-7 集落地区計画の概要

集落地区計画の適用を受けることができる集落の要件は、

- ①地域の土地利用の状況等からみて、営農条件及び居住環境の確保に支障を生じ、又は生ずるおそれがあること（法第3条第1号）
- ②調和のとれた農業の生産条件の整備と都市環境の整備を図り、適正な土地利用を図る必要があると認められること（法第3条第2号）
- ③地域内に相当規模の農用地と相当数の住居等とが存すること（法第3条第3号・第4号）

と定められており、重複区域内であればどの集落に対しても提要することができるというものではない。

このうち、③の規模要件については、運用通達<sup>(10)</sup>により、農用地に係る「相当規模」と住居等に係る「相当数」については、地域の実情に応じて個別的に判断されるべきではあるが、標準的には、それぞれ、10ha以上、150戸以上として運用すべきであるとされていた。

これは、計画を策定し、それに基づいた都市整備を行う以上、拠点性を有し、ある程度のまとまりをもった集落を対象とすべきであるということによるものであり、全国で約5,000～6,000の集落地域がこの要件を満たすと想定された。

しかし、この要件は比較的大規模な集落に限定されており、要件を満たすために計画対象集落だけでなく周辺集落を取り込んで区域を設定する事例等が現れた。この場合、例えば、適用要件を満たす必要から集落地域に編入した部分で、後継者もなく、農業継続の志向が弱く圃場整備が困難になっている等の問題が生じた<sup>(12)</sup>。

これらを受けて、平成9年に行われた運用通達の改正により、「相当規模」の農用地については、都道府県知事が地域の自然的社会的条件を考慮し別途定めることができるとされ、また、「相当数」の住居については、都道府県知事が当該都道府県の市街化調整区域等に係る集落の平均規模を勘案して判断する戸数以上であることと改められた。この運用改善により、集落地区計画の積極的な活用が期待されている。

1998（平成10）年までに、表2-13に示しているように12県、13地区で適用を受け、計画策定、事業が進められている。ここでは、これらのうち早い段階から集落地区計画が取り

表2-13 集落地域整備法に基づく基本方針承認集落地域<sup>(11)</sup>

都道府県	市町村	地域名	承認	総戸数 (戸)	農家数 (戸)	総人口 (人)	面積	農用地	集落振興 面積	集落地区 計画面積
秋田県	昭和町	南きたの	H9.2.28	151	70	549	224ha	90ha	224ha	65ha
宮城県	古川市	鶴ヶ塚	H4.2.17	455	59	1,444	134	88	134	63
福島県	郡山市	片平	H9.3.17	246	186	1,108	129	69	129	50
茨城県	藤代町	浜田	H3.3.30	149	83	639	77	45	50	40
神奈川県	南足柄市	内山	H10.5.15	245	109	1,004	488	125	75	39
静岡県	袋井市	田原	H10.2.16	332	86	1,258	53	49	83	41
愛知県	豊田市	配津	H2.6.26	219	61	908	60	35	60	27
滋賀県	守山市	欲賀	H4.2.17	179	55	716	89	69	53	25
兵庫県	加古川市	神野	H3.3.26	1,385	124	4,811	123	75	123	70
兵庫県	香寺町	香寺	H4.2.14	319	147	1,257	117	80	117	33
鳥取県	日吉津村	今吉	H3.3.26	107	45	481	77	58	77	27
福岡県	久山市	上久原	H2.6.26	656	142	2,430	214	121	214	102
沖縄県	東風平村	富盛	H5.6.16	394	147	1,380	142	84	142	51

組まれている兵庫県加古川市の神野地区を事例として取り上げ、その特徴をみていく。

神野地区は、区域面積122.7haで、加古川市の北東部、JR 東加古川駅から北へ約2.5kmに位置する市街化調整区であり、農振計の位置を画では大半が農振白地である。神野地区の位置について図2-8に示しているように、西部は大規模な住宅団地が隣接し、南部は市街化区域に隣接しており、さらに県道をはじめとした道路沿いの農地を中心に宅地化が進み、農家と非農家の混在が進むなど都市化の圧力が強い地区である。

地区の土地利用は6割を農地が占め、宅地は地区の約1/4である。総戸数715戸のうち農家戸数は199戸と3割に満たず、平均所有農地面積も0.3ha/戸と小さいという特徴がある。事業計画作成に先立って行われたアンケート調査では、ほとんどの農家が第2種兼業農家であるものの、将来も継続して農業的土地利用を希望する農地面積が全体の6割以上ある一方で、1割程度の農家が近い将来に離農することを見込み、半数以上が自給規模にまで農業経営を縮小することを考えていた<sup>(13)</sup>。

神野地区の農地は、農道整備もされておらず、営農環境は決して良いものではなかった。昭和50年代後半に、ほ場整備事業の実施の盛り上がりがあり、地元役員を中心に70%程度の仮同意徴収が可能であった。しかし、農振農用地区域に編入することに住民同意が得られなかったため、ほ場整備事業は断念せざるを得なかったという経過をたどっている。また、市街化区域に隣接していることもあり道路沿いの農地を中心とした宅地や店舗の立地等によるスプロール化により、地域として居住環境の悪化がますます懸念される状態にあった。地区では、1970年以降、人口・世帯数共に増加し、対1970年比率で人口が3.7倍、世帯数は4.5倍となっていた。人口・世帯数の増加率は加古川市全域の平均と比べて高く、神野地区は宅

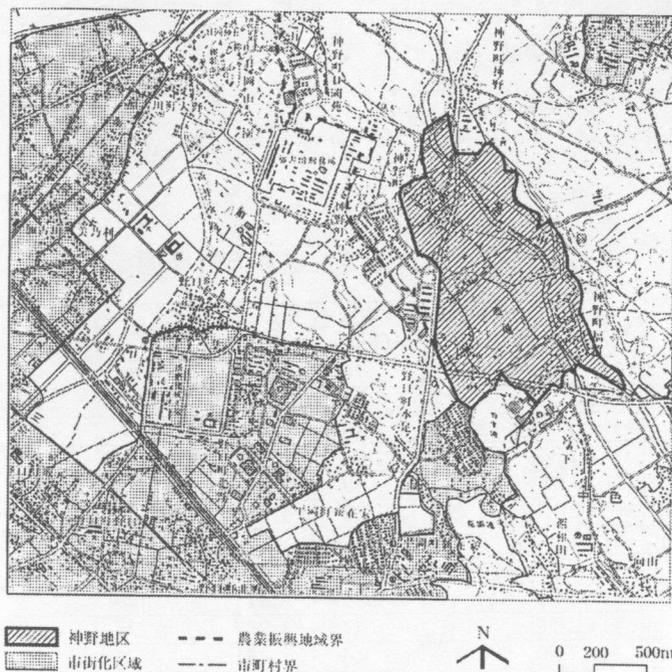


図2-8 加古川市神野地区<sup>(14)</sup>

地開発のフロンティア的な地区となっていた。農地の宅地への転用は増加していたが、集落内は密集しており、集落内における住宅の建設は困難であることも手伝って、分家住宅などは県道沿いに進出していた。

ほ場整備事業の検討時期とスプロール等の問題が生じてきた時期が集落地域整備法が施行された時期にも重なり、早い段階から集落地区計画の適用の検討がなされ、同法が公布された1987（昭和62）年に、計画準備委員会を発足させた。

加古川市神野地区における集落地区計画の経緯については、表2-14に整理しているが、当初、3つの集落の代表者からなる土地改良区設立準備委員会が、行政の支援を得ながら、集落地域整備法の趣旨や土地利用計画についての勉強会を持ち、その後、地域住民に説明会

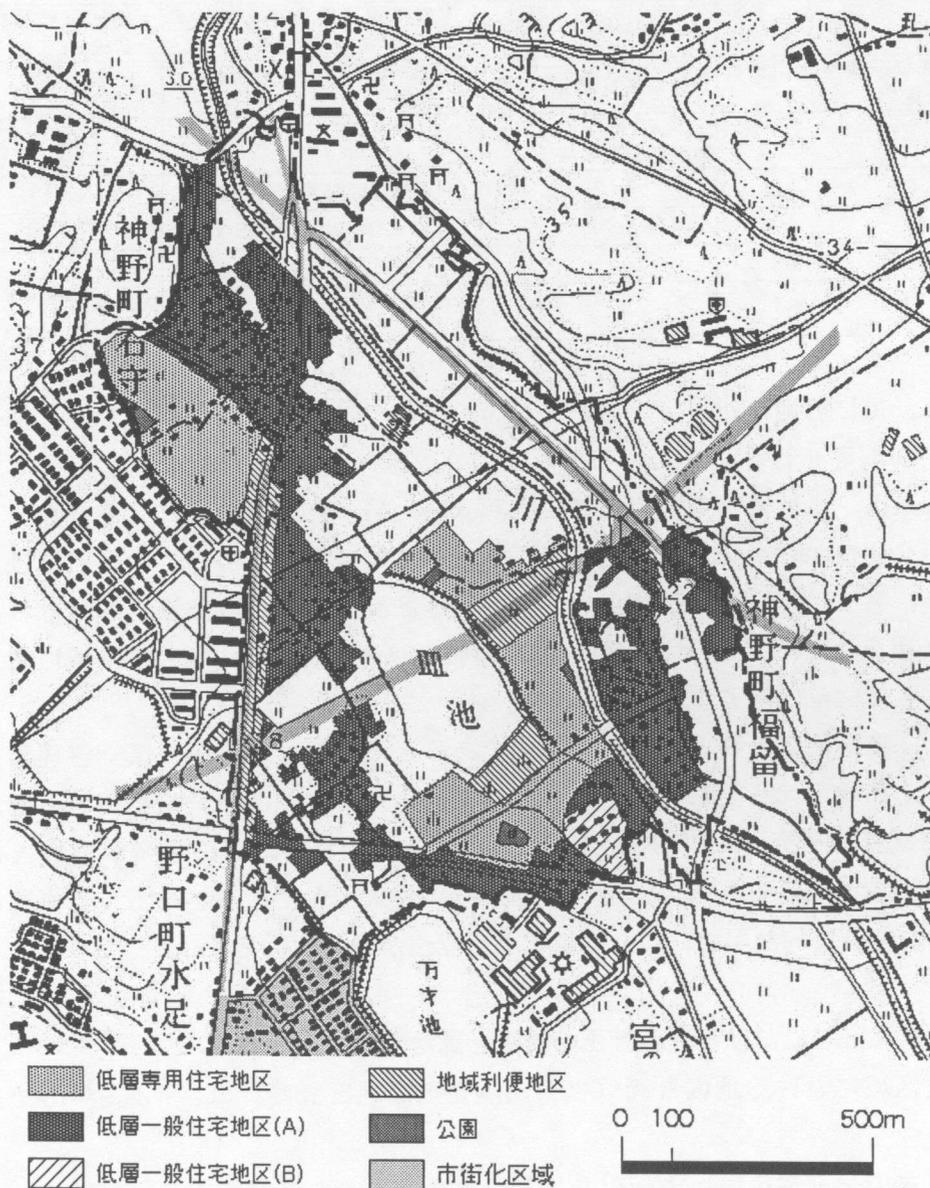


図2-9 神野地区集落地区計画図

表2-14 加古川市神野地区における集落地区計画の経緯

	農林サイド		建設サイド	
	法定計画 (集落農業振興地域整備 計画等)	農村総合整備事業 (集落地域整備事業)	法定計画 (集落地区計画等)	田園居住区整備事業 (土地区画整理事業)
昭和62年		農業集落計画作成		
昭和63年			手続き条例の制定 田園居住区整備基本計画 作成	
平成元年	集落地域整備基本方針 (案)	農業集落整備実施計画策 定	集落地域整備基本方針 (案)	田園居住区整備事業計画
平成2年	集落地域整備基本方針の 大臣承認	農村基盤総合整備事業採 択	集落地域整備基本方針の 大臣承認	田園居住区整備事業計画 (基本計画書)
平成3年	集落地域整備基本方針の 告示	土地改良区設立認可 雲川右岸地区の工事实施	集落李城整備基本方針の 告示	田園居住区整備事業計画 (事業計画書)
平成4年		雲川左岸地区の工事实施	集落地区計画(方針)の 素案	土地区画整理組合発起人 会結成
平成5年	集落農業振興地域整備計 画の決定	農村公園整備(1,530㎡)	集落地区計画(方針)の 決定	
平成6年		工事完了 換地処分公告		
平成7年			集落地区整備計画の決定	
平成8年		工事完了公告	建築条例の公布、施行	組合設立認可
平成9年	農用地保全利用協定			
平成10年				仮換地指定 工事着工(H14完了予定)

が開催された。特に農地、新規宅地の配分についての土地利用計画については、準備委員会の役員が戸別訪問等を行うことにより調整され、1989(平成元)年に合意を得ている。その後、土地改良区、土地区画整理組合設立発起人会といった複数事業による複数の住民組織間の調整がの必要性から、集落地区施設道路の内容や位置づけについての検討には相当期間を要しており、1993(平成5)年によりやく集落地区計画の都市計画決定がなされている。このような経過をたどっていることから、圃場整備事業等が先行して平成8年に完了し、区画整理事業は平成14年に完了予定である。

神野地区は、集落地区計画としては模範的であるとの評価があるが、区画整理事業によるため、郊外の市街地と何ら変わりのないまちができあがりつつある。集落地区計画制度の問題点の詳細は既存の研究<sup>(15)</sup>にゆずるが、区画整理、圃場整備などの事業が前提とされていることから、実現性は高いものの、計画で描かれる将来像とできあがってくるまちは、逆に事業にしばられて硬直的なものになってしまう可能性があるといえる。

### 2.3.2. 市街化調整区域における地区計画の特徴と課題

市街化調整区域における地区計画(以下、調整区域地区計画)は、平成5年の法改正で創設された。

そもそも、市街化調整区域は市街化を抑制すべきとされた区域であり、集落地域整備法の対象区域に限って、詳細な土地利用規制のもとに都市的な開発が認められていた。しかし、

集落地区計画の対象地域以外の市街化調整区域内の地域においても、許容されている開発行為、建築行為を適切に規制、誘導し、良好な都市環境の維持、形成を図っていくため、詳細な土地利用計画を定める必要性が高まってきた。そこで、第12条の5に定められた、

イ 住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われる、又は行われた土地の区域

ハ 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

に限って地区計画を定めることが可能となった。

その後、1998（平成10）年の制度拡充で、

ロ 建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの

の規定が加えられ、調整区域全域での適用が可能になった。

兵庫県下においては、2000（平成12）年3月までに24地区で都市計画決定されているが、そのうち19地区は既に市街化区域に編入されている。その多くが新規の住宅地開発で、数haの住宅団地から120haのニュータウン開発とその規模は様々である。また、調整区域内にある5地区について表2-15に示しているように、既存住宅地への適用と新規の住宅地、工業団地の開発地への適用となっている。これらについても市街化区域への編入が検討され

表2-15 兵庫県における調整区域地区計画の決定状況

地区名	所在地	計画決定	面積 (ha)	地区の概況および地区計画の目標	地区施設		建築物等*2							法12条の5第1項1号地区		
					道路	公園広場*1	用途	容積率	建ぺい率	敷地面積 m <sup>2</sup>	建築面積 m <sup>2</sup>	壁面位置 m	高さ m		形態意匠	垣欄 m
播磨瀧野企業団地	龍野市	H8	23.3	良好な企業団地の形成		○ — 9 —			● 20	● 6	● 3,000	● 2 3 5		○	○	—
鶴見台地区	宝塚市	H9	3.0	申し合わせによる自主的な建築制限、良好な居住環境の保全			● 1 種類	● 10	● 5	● 150		● 1	● 9 北斜	○ 色彩等	○ 生垣等	—
白鷺台	姫路市	H10	8.3	民間の宅地開発事業地、良好な住宅市街地の形成			● 2 種類	● 15	● 6	● 140		● 1	● 10	○ 色彩広告等	○ 生垣等	—
南山田団地	姫路市	H10	1.8	民間宅地開発事業地、良好な住宅地の形成			○ 1 種類	○ 15		○ 140		○ 1	○ 10	○ 色彩広告等	○ 生垣等	—
木津東山住宅地	猪名川町	H12	12.0	民間の別荘開発事業地、健全な土地利用の増進と良好な居住環境の保全を図る			● 1 種類	○ 80	○ 50	● 200		● 1.5 1	● 道路・北斜	○ 色彩広告等	○ 生垣等	ハ

\*1 上段：公園／中段：緑地／下段：その他の公共空地の各箇所数

\*2 建築物等●：建築条例に定められた項目／○：地区整備計画のみ

ている。

1998（平成10）年の制度拡充により「市街化調整区域内で個別の小規模な開発行為等を計画的に誘導し適正な土地利用の整序を図っていくべき区域」という要件が加えられたものの、兵庫県下での適用は現在のところない。その理由として、上位の土地利用計画がないということもあげられている<sup>(16)</sup>。運用実態からみれば、田園地域でのスプロールへの対応手法というよりも、新規の住宅地開発等の担保と市街化区域編入のための手段の一つとなっているといえる。

### 2.3.3. 農業集落地域土地利用構想の特徴と課題

農振法による、地区レベルの土地利用コントロール手法として、表2-16に示しているように「農業集落地域土地利用構想（以下、集落土地利用構想）」と「農村活性化土地利用構想（以下、農村活性化構想）」がある。集落土地利用構想は、優良農地の確保とその効率的

表2-16 農業集落地域土地利用構想と農村活性化土地利用構想の比較

	農業集落地域土地利用構想	農村活性化土地利用構想
制度化	平成6年	平成元年
目的	・効率的、安定的な農業構造の確立を基本とし、集落周辺等で生じる非農業的土地需要を一定の区域へ秩序ある形で誘導する。	・農村地域の活性化を図るため、市町のイニシアティブによりプロジェクト的に生じる非農業的土地需要への適時、適切な対応を図る。
対象地域	・農業集落地域内の1～数集落	・市町の全部又は旧市町村程度
策定主体	・集落の合意を基礎に市町が策定	・市町が策定
区域の設定	・農業的土地利用に供すべき土地（農業的土地利用区域） ・育成すべき経営体の農業生産の基礎となる土地の区域（経営体育成区域） ・その他農業経営の指標、営農類型の別に応じて設定する区域 ・非農業的土地利用に供すべき土地（誘導区域）	・市町の活性化を図るための施設等の区域
区域の特徴（農外土地需要）	・集落の合意に基づき、集落周辺等において個別的に立地する施設等に対応	・市町主導に基づきプロジェクト的に立地する施設等に対応
対象施設等の範囲（農外土地需要）	・農家の分家住宅 ・生活便利施設（居住者の利便に供される店舗、事務所等） ・農産物加工施設 ・公共施設（居住者が利用する集会施設、農村公園等） ・その他設置することが適当と認められる施設	・高速道路等のインターチェンジから至近距離に建設される工場、流通業務施設等 ・一般国道又は都道府県道に接続して建設される流通業務施設等 ・鉄道の乗降場から至近距離に建設される住宅、店舗 ・都市と農村の交流の円滑化に資する施設等
区域の面積（農外土地需要）	・原則として2ha未満（鉄道の駅等周辺の周辺で地域全体の土地利用が著しく変化しつつある地域を除く）	・特に制限なし
区域の位置（農外土地需要）	・原則農用地区域外 ・農地区分の趣旨に配慮	・農振地域外、農振白地を優先
農振計画変更の特例	・施設の用地に設定された農用地区域の土地の農用地区域からの除外は、構想に従って行われる施設等の整備が具体化した段階で適宜実施 ・農業生産基盤整備実施中もしくは完了後8年未満の土地の農用地区域除外が可能	
農地転用許可の特例	・構想に従って行われる施設等の整備に伴う農地等の転用許可については、農業以外の土地利用計画との調整を了した地域として取扱い	・宅地分譲を目的とする宅地造成事業についての許可の扱い
有効期間	・5年間（最長5年間の更新が可能）	・5年間（更新の制度なし）

な利用、集落周辺において生じる非農業土地需要への対応を目的とした集落を単位とした土地利用計画を策定することとされており、また、農村活性化構想は農村地域の活性化を図るためプロジェクト的に生じる非農業的土地需要への適時、適切な対応が目的とされている。両構想とも、これまで通達により運用されてきたが、2000（平成12）年3月20日施行の改正農振法により明文化された。両構想については廃止し「地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画」を定めることにより、これまでとほぼ同様の取扱いができるようになっている。農村活性化構想は、活性化のための施設整備に主眼があり、スプロールなどへの対応のための土地利用コントロールという観点は弱いといえ、ここでは、集落土地利用構想について取り上げる。

集落土地利用構想は、1992（平成4）年の新農政、1993（平成5）年のウルグアイ・ラウンド農業合意など、大きな農業構造の変革を背景にもちながら、田園地域における生活様式の高度化、多様化が進み、非農家世帯の増大等に伴う混住化が進展し、農家の分家住宅、生活利便施設等、集落周辺において個別、随時に生じる非農業的土地需要に対応していく必要性が高まっていた。このような状況の中で、集落地区計画、調整地区計画等、都市サイドの土地利用コントロール手法が既に制度化されていたが、農林サイドとして何らかの土地利用コントロール手法の制度化が求められていたという意味合いもあり、優良農地の確保とその効率的な利用、集落周辺において生じる非農業土地需要への対応を目的として制度化された。

農業振興地域整備計画（以下、農振計画）を上位計画にもち、1～数集落を単位として、

表2-17 集落土地利用構想調査計画事業実施地区一覧

調査実施年度	市町名	地区名	備考	構想の認定
平成6年度	八千代町	下野間		
	出石町	伊豆		平成8年度
	出石町	川原・水上・宮内		平成8年度
平成7年度	香寺町	田野		
	小野市	来往・下来住		
	市川町	東川辺		
平成8年度	神戸市	寺谷		
		野中		
平成9年度	神戸市	寺谷	(2年目)	
		野中	(2年目)	
		上・中大沢		
		南僧尾		
		木津		
		慶明・向井・芝崎		
	三田市	上槻瀬・下槻瀬・木器		
	黒田庄町	前坂		
調査事業未実施	三木市	大二谷		平成9年度
計	9市町	23集落（のべ25集落）		認定済5集落

\* 認定 2市町 3地区 5集落  
策定 9市町 17地区 23集落

住民合意のもとに農振農用地区域、農振白地、森林地域等を含む土地利用計画を策定することにより農林業上の土地利用を担保しながら、集落周辺等で生じる非農業的土地需要を一定の区域へ誘導することが図られている。作成された構想は都道府県知事の認定を受けることができ、認定構想に対しては農振農用地区域除外や農地転用の特例措置を受けることができる。

兵庫県下においては、法改正以前に八千代町下野間地区他17地区で策定が進められ、そのうち出石町川原・水上・宮内地区他3地区が知事の認定を受けている。農地、林地を含むため区域は数10～200ha 前後と調整区域地区計画に比べると大きい面積が設定されている。誘導区域内には農家分家住宅などの立地が予定されているが、建築物等の形態規制についての基準はこれらの構想では明確に位置づけられていない。

集落土地利用構想は、集落周辺に散発的に起こる非農業的土地利用を囲い込むことにより農林地を保全し、農業の振興を図ることが主な目的であるため、集落の将来像を総合的に描いていくという視点は弱いといえる。また、有効期限は延長しても最大で10年であり、有効期限後の担保方策にも課題がある。

#### 2.3.4. 法に基づく土地利用コントロール手法と広域土地利用計画との関係

ここで、以上述べてきた3つの手法と広域土地利用計画との関係について試みる。

集落地区計画の上位となる広域土地利用計画は、都市計画区域の区域区分と農振計画で、集落地区計画の対象となる集落地域の選定は、市町村の自発性に基づいて都道府県の判断によるとされている。集落地域整備基本方針に個別の集落地域の区域等が示されるが、計画決定されたものに限られる。

これらの課題を補うために、平成7年度通達により、都道府県による「集落地域整備法活用指針」及び「田園居住区整備推進指針」の策定を推進することにより、市町村の主体的な取り組みを誘導するとともに、啓発・普及の一層の推進により、集落地域整備法の積極的活用が図られている。この集落地域整備法活用指針を積極的に策定するなど、都道府県が広域的観点から集落地区計画の必要性及び可能性のある地域についてあらかじめ検討しておく必要があると考えられる。

調整区域地区計画の場合、市街化区域と市街化調整区域の区域区分が上位の広域土地利用計画となる。都市計画では、都市の長期的なビジョンを示すとともに、土地利用、都市施設、市街地開発事業等の各種都市計画の相互のきめ細かい調整を図り、都市計画の総合性及び一体性を確保するため、都市計画区域ごとに、市街化区域及び市街化調整区域の「整備、開発又は保全の方針」を定めることとされている。

しかし、市街化調整区域における整備、開発及び保全の方針や市町村都市計画マスタープランに調整区域地区計画を位置づけることができるのは、住宅地開発事業等が実施されたときに限られている。したがって、都市計画決定する以前の調整区域地区計画適用区域を、前もって広域的な観点から地区計画が必要な地域として、法定の広域土地利用計画に明示することは困難であるといえる。

表2-18 法に基づく田園地域における土地利用コントロール手法

名称	集落地区計画	調整区域地区計画	農業集落地域土地利用構想
制定	昭和63年	平成5年（平成10年拡充）	平成元年
根拠法等	集落地域整備法	都市計画法	農振法（通達）
策定主体	市町村（土地所有者、利害関係者の意見）	市町村（土地所有者、利害関係者の意見）	集落の合意を基礎に市町村
目的・概要	集落地区計画（区画整理事業、用途規制等）、集落農業振興地域整備計画（圃場整備事業、農用地保全利用協定、交換分合等）に基づき、良好な営農条件と居住環境の確保を図る	市街化調整区域内で許容されている開発行為、建築行為を適切に規制・誘導し、良好な都市環境の維持・形成を図る	効率的、安定的な農業構造の確立を基本とし、土地利用計画を策定することにより、農林業上の土地利用を担保し、集落内、集落周辺の家分住宅、各種利便施設、公共施設等を計画的に導入
上位計画等	都市計画区域の区域区分、農振計画集落地域整備基本方針	都市計画区域の区域区分（市町村都市計画マスタープラン）	農業振興地域整備計画
適用区域	市街化調整区域又は未線引都市計画区域と農業振興地域の重複地域	市街化調整区域	農業振興地域
適用基準	相当規模の農用地（概ね10ha以上）相当数の住居（概ね150戸以上）	計画的な開発事業が予定又は完了した区域 既に良好な居住・街区環境が形成されている区域 個別小規模開発を計画的に誘導すべき区域	農業振興地域整備計画に適合集落住民の意見の反映等
土地利用区分	各集落地区計画により決定	各地区計画により決定	農業的土地利用区域、経営体育成区域、誘導区域
特例措置	開発許可の特例	—	農用地区域除外、農地転用に特例
兵庫県下での適用事例	加古川市神野地区 香寺町香寺地区（計画策定中）	姫路市白鷺台地区他5地区（市街化調整区域） 三木市三木山地区他19地区（市街化区域編入）	出石町川原・水上・宮内地区他3地区（認定） 八千代町下野間地区他14地区（策定中）

集落土地利用構想の上位となる広域土地利用計画は、農振計画であるが、農業の振興を図ることを目的としている農振計画上は、集落土地利用構想はあくまで便宜的な手法という位置づけとなっており、個別の構想を積極的に位置づけていく性格のものにはなっていない。

## 2.4. 市町村による土地利用マスタープランの特徴と課題

ここでは、法による田園地域の土地利用コントロール手法として、まず、市町村による土地利用調整基本計画の事例分析を行う。この計画は、市町村全域を対象とした土地利用マスタープランであり、市町村による最も基本的な土地利用に関する計画の一つとして位置づけることができる。これらの土地利用マスタープランの開発行為に対する拘束性を一つの着眼点として、事例分析を行う。

### 2.4.1. 土地利用調整基本計画の策定状況

市町村レベルの土地利用計画として、市町村国土利用計画に基づく土地利用構想図がある。国土利用計画法では、市町村国土利用計画は策定することができるとされ、土地利用構想図については、添付することができるとされるにすぎないなど、その位置づけは弱い。全国各地お市町村により特徴的な取り組みがなされている<sup>(17)</sup>。

一方、ここで取り上げる土地利用調整基本計画は、各個別規制法の法目的を総合的に調整する土地利用計画の策定の必要性から、平成9年度より実施されている国土庁の「土地利用調整システム総合推進事業要綱」に基づく「土地利用調整システム総合推進事業」による、任意の計画である。「土地利用調整基本計画」は、市町村域全域を対象として、各個別規制法による指定が重複する地域の土地利用の方向付けを明らかにする市町村レベルの総合的な土地利用計画であるが、制度上は市町村国土利用計画及び土地利用構想図とは別のものとされている。実態としては、土地利用構想図が同一のものとして策定、運用されているといえる。

また、同事業で策定することができる「地区土地利用調整計画」は、土地利用の無秩序な混在や都市近郊地域における低・未利用地の発生等、特に土地利用の調整を要する地域を中心に、地区レベルの今後の土地利用の方向付け及びそれに向けての整備手法等を定めるものである。

表2-19に示しているように、平成9年度から平成11年度のまでに、45市町村でこの事業の利用があり、30市町村で土地利用調整基本計画が、21市町村で地区土地利用調整計画が策定、若しくは現在策定中である。

この事業により策定された土地利用計画を概観すると、土地利用の概ねの方針を示した「非拘束的な土地利用マスタープラン」と用途等の規制を設けている「拘束的な土地利用マスタープラン」に大別できる。そこで以下では、「非拘束的」「拘束的」をキーワードとして特徴的な取り組みである、三重県名張市、長野県穂高町の事例を取り上げ、その特徴について明らかにする。

なお、名張市、穂高町ともに、策定された土地利用調整基本計画は、市町村国土利用計画及び各市町の総合計画の下位の位置づけがなされているものである。

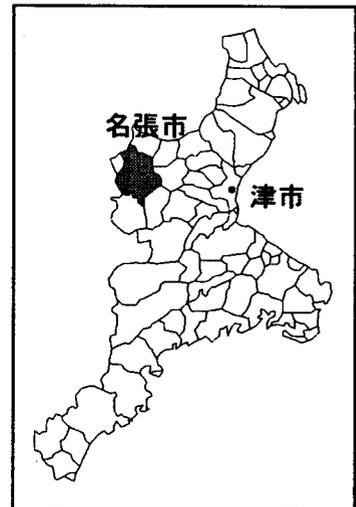
表2-19 土地利用調整基本計画の策定状況

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	策定中	合計
土地利用調整基本計画	福井県上中町 長野県穂高町 岐阜県白鳥町 三重県名張市 滋賀県野洲町 奈良県室生村	福島県湯川村 茨城県伊奈町 埼玉県宮代町 千葉県九十九里町 新潟県栄町 福井県三方町 美浜町	山形県長井市 天童市 飯豊町 櫛引町 三川町 兵庫県浜坂町	山形県鶴岡市 栃木県壬生町 西那須野町 埼玉県花園町 滋賀県大津市 山東町 兵庫県赤穂市 淡路町 福岡県新宮町 熊本県宮原町 宮崎県高岡町	30
地区土地利用調整計画	山形県西川町 飯豊町 福島県只見町 長野県穂高町 静岡県掛川市	福島県須賀川市 長野県高森町 京都府園部町	三重県名張市	福島県鏡石町 栃木県黒磯市 西那須野町 埼玉県上尾市 千葉県九十九里町 新潟県栄町 長野県三郷村 静岡県岡部町 京都府京田辺市 八木町 香川県善通寺市 沖縄県与那城町	21

2.4.2. 非拘束的な土地利用マスタープランの特徴：三重県名張市を事例に

三重県名張市は、三重県北西部に位置し、市域の約40%が国定公園、県立公園に含まれている、自然豊かな人口約7万9千人（平成7年）の市である。一方で、鉄道で大阪市へ約1時間、名古屋市へ約1.5時間の距離にあり、近畿圏、中部圏の両圏域の結節点に位置していることから、昭和40年代以降、大規模住宅地開発が相次ぎ、ベッドタウンとして急激に人口が増加してきた。

市域全域（12,976ha）が未線引都市計画区域で、駅前周辺及び大規模住宅地を中心に867ha（約7%）で用途地域が指定されている。農業振興地域は、市街地や自然公園区域外に7,712ha（市域の約59%）が指定されているものの、山林等の農振白地を非常に多く含み、農用地区域に指定されているのは1,317ha（農振地域の約17%）となっている。



こうした中、昭和40年代に造成された住宅団地等の一部において、居住人口の減少等が懸念されはじめ、また、一部の地域ではスプロール化や土地利用の混在化が進むなどの問題が生じ、まちづくりを行う上での総合的な土地利用計画が必要な状況となってきた。

こうした状況を踏まえて、1994（平成6）年より、

- ①市域全体をにらんだ総合的かつ実質的に機能する土地利用計画がないこと
- ②土地利用に関する個別規制法に基づく計画間の調整システムがないこと

表2- 20 名張市土地利用マスタープランの策定経過<sup>(18)</sup>

平成6～7年度	基礎調査、資料収集 土地分級調査、市民アンケート
平成8年度	名張市土地利用マスタープラン（事務素案）の検討 都市拠点整備推進会議 3回、幹事会 4回、ワーキンググループ 8回
10月	名張市土地利用マスタープラン（事務素案）作成
11月	名張市土地利用マスタープラン（事務素案）議会報告
12月	名張市土地利用等マスタープラン策定委員会（以下「策定委員会」）の設置
12月～3月	第1回～第5回策定委員会
3月	名張市土地利用マスタープランの中間報告書提出（策定委員会）
平成9年度4～6月	名張市土地利用マスタープラン中間報告（素案）の全員協議会 報告、国・県関係機関協議、庁内報告・調整
7～10月	名張市土地利用マスタープラン（以下「素案」）の周知 ○素案・審議経過等の縦覧（7/5～9/30） パンフレットの全戸配布 ○まちづくり懇談会の開催 14地区 935名 ○農林、商工等関係団体説明会の開催 7回 185名 ○ハガキ、ファクス等での意見受付 総合計 443件の意見
11月	名張市土地利用マスタープラン（素案）に対する意見について、庁内調整及び全員協議会報告 都市拠点整備推進会議 幹事会 1回、ワーキンググループ 2回
11月～1月	第6回～第8回策定委員会
2月	名張市土地利用マスタープランの報告書提出（策定委員会） 議会全員協議会報告、部長会報告・承認
3月	名張市土地利用マスタープラン（案）の縦覧（3/10～3/24） 名張市土地利用マスタープラン（全体構想）の決定

③個別規制法による土地利用規制が相対的に緩い、いわゆる白地地域において土地利用計画がないこと

などの点を要因として、「名張市土地利用マスタープラン（名張市土地利用調整基本計画）」（以下、「土地利用マスタープラン」）の策定作業が開始された。策定の経過について表2-20に示しているように、住民の意向を聴取するための延べ21回にわたるまちづくり懇談会の開催等、積極的な住民参加を図りつつ策定された。

この計画では、土地分級などの手法による土地の持つ自然条件の評価を基本にしなが、開発動向、市の将来構想等を踏まえながら、市全域を表2- 21及び図2- 10に示した7つに区分し、それぞれに基本的な土地利用方針を定めている。

この土地利用マスタープランは、市域全体としての土地利用の望ましい方向を明らかにしたものであり、今後各街区や集落など小単位の地区で策定することとされている「地区詳細計画」及び各種土地利用計画の指針として機能する最も基本的な土地利用計画として位置づけられている。したがって、各区域別土地利用の方針として、概ねの方針と土地利用イメージが定められているものの、用途や規模等の規制については定められていない。

今後、この土地利用マスタープランを踏まえながら「地区詳細計画」を策定し、地区の特

表2-21 名張市土地利用マスタープランの土地利用区分<sup>(19)</sup>

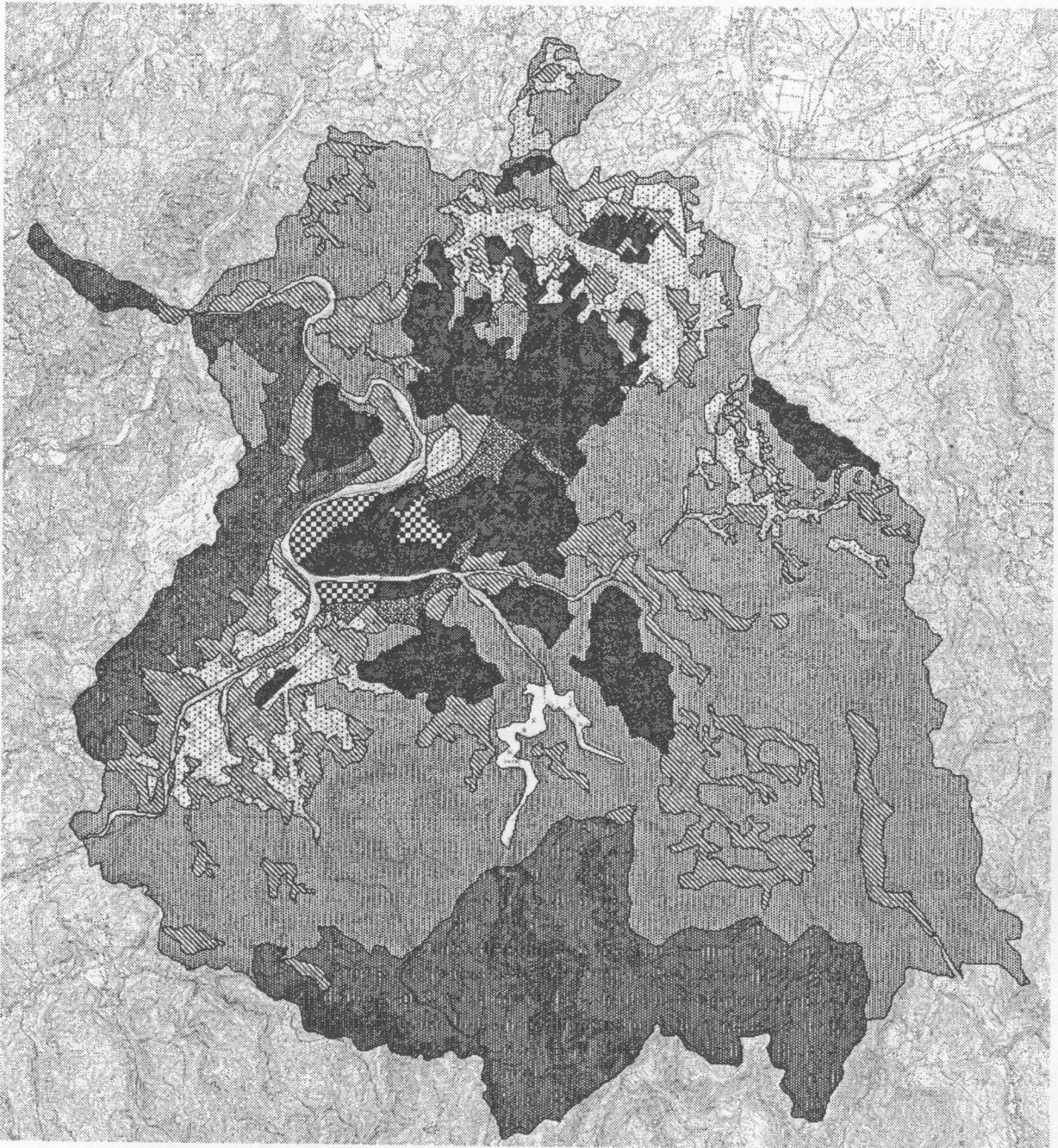
区分		土地利用区分の考え方	
都市系 ↑ ↓ 自然系	市街地ゾーン	既成市街地区域	既に市街化している地域又は都市的土地利用のための開発行為などが完了している地域
		市街地整備促進区域	市街化が進行している又は進行することが予想される地域であって、計画的に市街化することが適当である地域
		市街地保留区域	将来、都市的土地利用を行うことが適当な地域であるが、土地利用計画が明確になり、計画的な市街地整備の見通しが立つまでは無秩序な市街化を防止し、現状の土地利用を維持することが適当な地域
	緑の共生ゾーン	集落整備区域	集落の住環境の向上と農村地域の活性化などを図るために、便利施設や公共施設などを計画的に整備、誘導するとともに、人と自然の交流の場として自然活用型の土地利用を図ることが適当な地域
		田園環境区域	農業を核とし、観光・レクリエーションや商業などの複合化による総合的な産業振興を図り、良好な田園環境の保全、整備をすることが適当な地域
		森林環境区域	良好な自然環境を保全、整備し、林業の振興を図るとともに、自然資源を活用し観光やレクリエーション機能の向上を図ることが適当な地域
自然系	自然保全ゾーン	環境保全区域	良好な自然景観の維持や防災上の観点から自然環境を保全することが適当な地域
		特定整備区域	集落整備区域や田園環境区域及び森林環境区域において、公共的な事業の推進や地区別の土地利用計画により、地域の活性化のために工業地や商業地など都市的土地利用を誘導することが適当であると位置づけられた地域

性や実情に応じたまちづくりを行うに当たっての具体的な土地の利用方法や規則を地域の住民が中心となって定め、これにより住民合意の下でのきめ細やかな規制誘導を行うこととされている。

さらに、地区詳細計画の実際の運用に当たっては、各種のプロジェクトなど動的な要因や今後住民が定める各地区の土地利用計画等に適切に対応し、公共的な視点に基づき自然系の土地利用区分から都市系の土地利用への転換が適当と判断される場合などに、上記の7つの土地利用区分に重ねて指定できる「特定整備区域」制度を土地利用マスタープランに設け、具体的な地域の状況に応じた対応が可能となるような枠組みづくりがなされている。

特定整備区域は、集落整備区域、田園区域及び森林環境区域において、公共的な事業の推進や地区別の土地利用計画により、地域の活性化のために工業地や商業地など都市的土地利用を誘導することが適当であると位置づけられた地域である。

名張市の場合は、市町域全体を対象とした土地利用マスタープランを策定し、その後、地区レベルの土地利用計画を住民参加の下に地区で策定していくこととしており、対象とするエリアのスケールによって二層性の土地利用計画を採っている。また、土地利用マスタープランの段階では、土地利用の概ねの方針を示すのみで、「非拘束的」とであるという特徴がある。



- |   |  |   |
|---|--|---|
|  既成市街区域    |  集落整備区域 |  森林環境区域 |
|  市街地整備促進区域 |  田園環境区域 |  環境保全区域 |
|  市街化保留区域   |  |   |

図2-10 名張市土地利用マスタープラン<sup>(20)</sup>

### 2.4.3. 拘束的な土地利用マスタープランの特徴：長野県穂高町を事例に

長野県穂高町は松本市から JR で約20分のところに位置する人口約3万人の町である。市域（14,542ha）の約45.3%にあたる6,588ha が都市計画区域であるが、一部用途地域の指定があるものの全域未線引都市計画区域である。昭和50年代から平成にかけて、松本市のベッドタウンとして宅地開発が進み、この20年間で人口が2万人から急増している。



こうした人口増は、主に農振白地など土地利用規制の緩やかな地域や、幹線道路沿いでスプロールの農地をミニ開発をしたものにより、また、広域基幹農道には大型店やコンビニエンスストア、自動車ディーラー等の立地が進んだ。

そのため、特に、道路、上下水道等の社会資本整備の非効率化や小中学校不足、田園風景の喪失が懸念されるようになった。昭和40年代後半に大都市周辺都市が経験した人口急増に伴う公共施設整備の財政負担も問題となった。

このような状況の中、何らかの土地利用のマスタープランの必要性が高まり、1995（平成7）年に、町の土地利用実態やその計画的コントロールの必要性について全町民アンケートが行われ、何らかのコントロールの必要性が確認された。

1997（平成9）年には、土地利用調整基本計画の策定に着手し、町職員・県職員・学識経験者・地域住民代表からなる協議会を設置し、全23地区で説明会を実施し、町民の合意形成を進めながら土地利用計画の策定が進められた。

また、この計画を任意計画とはせず、町の公式の計画と位置づけるために、総合計画審議会から諮問・答申の形式を踏み、改訂予定の総合計画の土地利用計画部門の先行的策定と位置づけ、さらに最終答申後、庁議を経て、計画を公示・縦覧して、町の公式の計画として位置づけている。

さらに1998（平成10）年には、上記の土地利用調整基本計画の実現をはかるための「まちづくり条例」案の策定が進められ、1999（平成11）年10月に、「穂高町まちづくり条例」として施行された。

穂高町の土地利用混乱の要因は、未線引都市計画区域について、土地利用方針が不明確で、しかも昭和46年当初の農振計画の策定の時点で多数の農振白地が点在し、さらに、農振農用地除外が極めてルーズな運用となっており、事実上、どこでも宅地化が可能となっていたことにある。これ以上のスプロールの進行を抑制するために、農振農用地除外の際に参照される何らかの土地利用計画を町として明確にしておくことが第一に必要なことであった。

また、穂高町ではそれまでも宅地開発指導要綱を制定していたが、適用対象が1,000㎡以上であり、それ未満のミニ開発をコントロールできなかったということがある。要綱の手続き条例化と適用規模要件を500㎡に引き下げることにより、最低限敷地規模の確保が図られた。

土地利用調整基本計画では、図2-11に示しているように町内を9つのゾーンに分け、表2-22に示しているように各土地利用ゾーン区分ごとに、許容用途、協議合意を経て許容される用途、許容されない用途、許容するか否かを同意等の条件に付する用途を列举することにより、土地利用規制を図っている。各ゾーン区分は明確に1本の線で表現されるものではなく、ゾーンとして曖昧にひかれたものとなっている。これら、中間的な用途規制がとられたのは、未線引都市計画区域であることから、町民の間には宅地化を絶対的に禁止するような規制をかけることには強い反発があったことが理由として挙げられている<sup>(21)</sup>。これらのゾーン内で、協議合意を経て許容される用途の建築に伴う開発行為は、地区説明会を行い農地を宅地化することがやむをえないと地域住民の間で認められた場合、周辺に対する十分な配慮をした開発であれば、これを許容するものとしている。

また、あわせて、町や町民が「まちづくり推進地区」を定め、まちづくり協議会を組織し、地区まちづくり基本計画を策定する、地区レベルの土地利用計画及び開発協議に関する規定も設けられている。

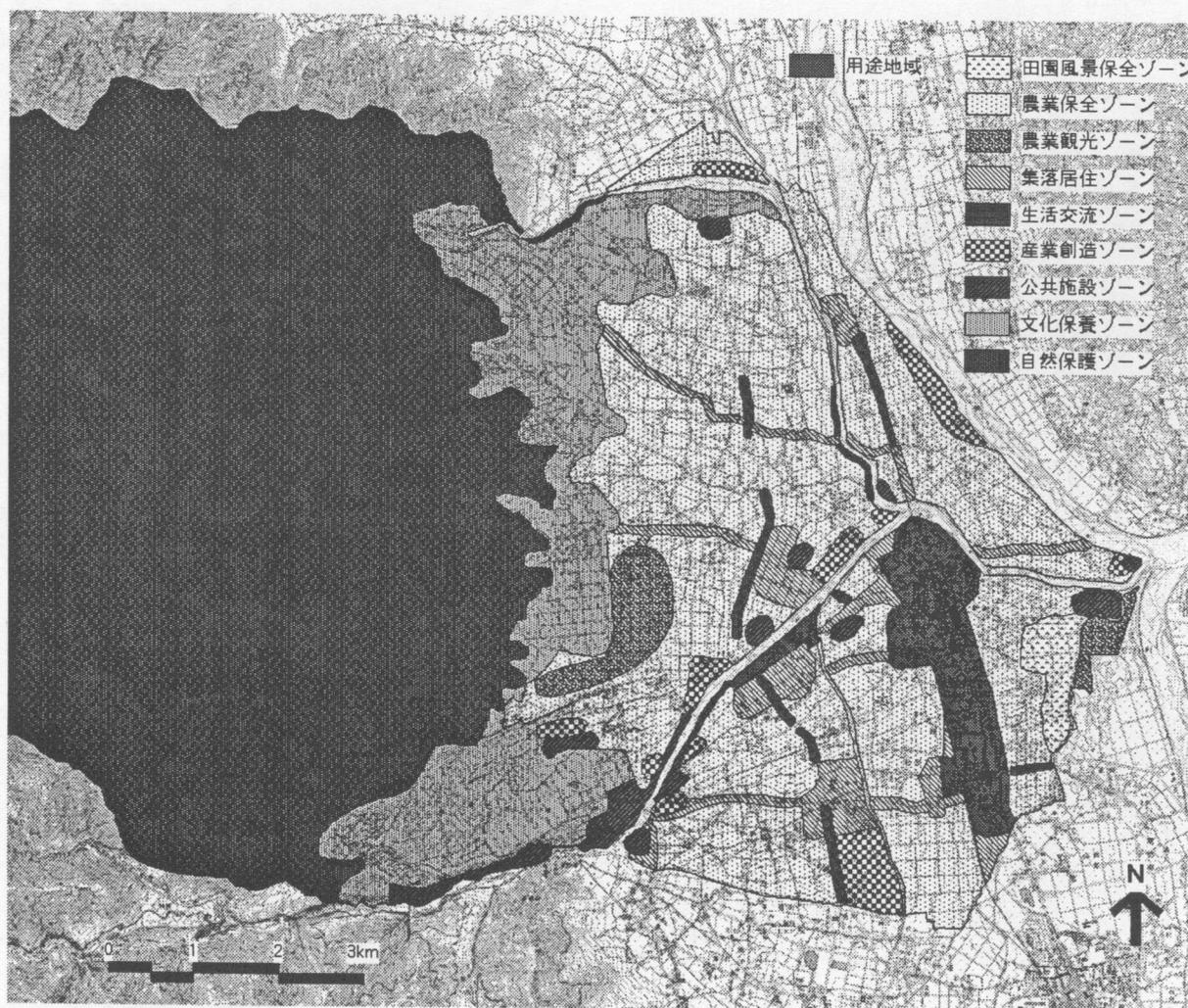


図2-11 穂高町土地利用調整計画<sup>(22)</sup>

表2-22 立地可能な施設用途<sup>(4)</sup>

施設の区分		ゾーン名								
大区分	小区分	田園風景保全	農業保全	農業観光	集落居住	生活交流	産業創造	公共施設	文化保養	自然保護
居住用施設	農家住宅	△	○	○	○	○	△	×	△	×
	分家住宅	△	○	○	○	○	△	×	△	×
	一般住宅（建売）	×	△	×	○	×	×	×	△	×
	一般住宅（一戸建）	×	△	×	○	○	×	×	△	×
	アパート	×	×	×	△	×	×	×	×	×
宿泊施設	別荘	×	×	×	×	×	×	×	○	×
	ペンション	×	×	△	×	×	×	×	○	×
	旅館・ホテル	×	×	△	×	×	×	×	○	△2
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	○	○	○	○	○	×	○	○	×
公益施設	交番	△	○	△	○	○	○	○	○	×
	集会所・公民館	△	○	△	○	△	△	○	○	×
文教施設	学校	×	○	×	○	×	×	○	○	×
	博物館・美術館	×	×	○	△	○	×	○	○	×
医療福祉施設	老人福祉施設	×	×	×	○	○	×	○	○	△
	病院・診療所	×	○	×	○	○	×	○	○	△
商業施設	コンビニエンスストア	×	×	×	△	○	×	×	×	×
	総合日用品店舗	×	×	×	×	○	△	×	×	×
	喫茶店・レストラン	×	△	△	△	○	△	×	△	×
	トラクターミナル	×	×	×	×	○	○	×	×	×
	風俗営業施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	事業所・事務所	×	△	×	△	○	○	×	×	×
	自動車販売店舗	×	×	×	×	○	○	×	×	×
	ガソリンスタンド	×	×	×	×	○	△	×	×	×
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	×	△	△	△	△	○	×	×	×

○：立地可能施設

△：地区説明会を行って地区及び町の同意を得ること

×：施設の立地不可

※△2中房温泉に限る

穂高町による取り組みも、名張市と同様に対象とするエリアのスケールによって二層性の土地利用計画を採っている。一方、穂高町では、土地利用マスタープランの段階で用途等の規制を設け、より「拘束的」な内容という特徴がある。

#### 2.4.4. まとめ

以上、国土利用計画法に基づく市町村土地利用構想の事例として、三重県名張市、長野県穂高町を取り上げ、その特徴について概観してきた。

両手法とも、市町域全体を対象とした土地利用マスタープランを策定し、その後、地区レベルの土地利用計画を住民参加の下に地区で策定していくこととしており、対象とするエリアのスケールによって二層性の土地利用計画を採っている。

名張市の場合は、土地利用マスタープランの段階では、土地利用の概ねの方針を示すのみで「非拘束的」であるが、土地利用区分は、土地分級などの計画技術を使用し、現況の土地利用に即しながら非常に詳細に示されているのに対して、穂高町では、用途等の規制を設け、より「拘束的」な内容となっているが、土地利用区分については概ねのゾーンを示しており、対照的な内容をもっていた。

しかし、「非拘束的」土地利用マスタープランと「拘束的」土地利用マスタープランのいずれの手法によっても、二層性の土地利用計画をとることにより、個別の開発規制を地区レベルの土地利用計画にゆだねている。集落等を単位とする地区レベルの土地利用計画の策定が進まなければ、実効性ある土地利用コントロールとならず、市町村レベルでの計画における問題の先送りともいえる。

一方、両事例とも、運用開始から間もないためその効果については、一概にはいえないが、未線引都市計画区域において、何らかの土地利用に関する総合的なマスタープランの必要性に迫られたという事情を背景としており、法定計画の不足を補う積極的な取り組みとして評価できる。

表2-23 「非拘束的」と「拘束的」土地利用マスタープランの比較

	三重県名張市	長野県穂高町
土地利用区分	現況土地利用を踏まえ、詳細	概ねのゾーン
土地利用区分数	7	10 (細分15)
土地利用区分の内容	概ねの土地利用方針	用途等の規制が明確
タイプ	非拘束的土地利用マスタープラン	拘束的土地利用マスタープラン
特徴	比較的自由に行政の土地利用方針を都市の全体的、総合的な観点から検討し明らかにすることができる	直接的な規制を伴うことから明確に線を引けないが、住民協議、開発協議により決定していく
マスタープランの位置づけ	地区レベル土地利用計画の指針	開発協議の際の参照基準
地区レベル土地利用計画の策定課題	土地利用規制内容の明確化	住民合意の元に線引する必要性

## 2.5.小結

### 2.5.1. 個別法に基づく開発許可制度の課題

土地利用規制に関する法による開発許可制度の仕組み、特徴では、都市計画法に基づく開発許可制度では、国土的な観点から見れば、開発許可制度の適用区域は国土面積の約25%にすぎない点、市街化調整区域における開発許可の適用除外の行為が次々と増やされてきている点が明らかになった。また、農地法、農振法、森林法等による開発許可制度では、農業や林業の振興自体に主眼があり、農地や森林が持っている環境条件と開発行為との調和のための規制誘導という仕組みを持っていない点が明らかになった。

このような特徴のある個別法に基づく開発許可の運用のうち、都市計画法第34条10号ロの開発審査会への提案基準では、都道府県による様々な運用がみられた。通達に示された例示を踏まえた内容もみられたが、都道府県独自の運用を行っているものもみられた。一方で、提案基準は、開発審査会での審議の際の基準となる事項の都道府県からの提案というわかりにくい手続きをとっており、都市計画法に明確に位置づけるなど、手続きの明確性の確保が望まれる。

また、一宮市丹羽集落周辺における開発許可実績の分析から、個別法の運用による弊害も明らかになった。これらの個別法による土地利用コントロールは、都市計画区域などの都道府県レベルで設定された区域区分と、その区域内における個別の開発に対する規制という仕組みをとっている。広域的な区域区分と個別開発規制が直接的に結びついていることにより、集落などの地区レベルでみた場合、個別的な、場当たりの対応しかできず、さらに、個別法間の連携のなさという制約もある。このような条件での個々の開発の規制のみによる土地利用コントロールでは、地域環境の固有性、総合性を勘案すべきであるという観点に立った時、地域環境の形成に資するには限界があるといえる。

### 2.5.2. 法に基づく地区レベル土地利用コントロール手法の特徴と課題

これらの限界を補う地区レベルの土地利用コントロール手法として、集落地区計画や調整区域地区計画などの法に基づく制度も充実されてきている。しかし、集落地区計画を策定できるのは10ha以上の農用地と150戸以上の住居を含む地域とされるなど、適用要件が限られていることなどにより、田園地域における全ての地区にこれらの地区レベルの計画制度を適用することはできず、どちらかといえば特例的な地区における運用にとどまっていた。

また、いずれの場合も、広域的観点からの土地利用計画との関係が弱いことが適用事例の検討から明らかになった。したがって、都道府県、市町村レベルのそれぞれにおいて、土地利用上の課題のある地区の検討とマスタープランなどへに位置づけていく必要がある。その場合、個別法ごとの広域計画上で、それぞれの地区レベルの計画の位置づけを明確にすることも考えられるが、任意の計画である市町村国土利用計画の土地利用構想図中に位置づけるということも、有効な手段であると考えられる。また、まちづくり条例を制定することにより位置づけていくという手法も考えられる。

### 2.5.3. 市町村による土地利用マスタープランの展開

このような各スケール間の連携が弱い個別の開発規制、地区レベルの土地利用コントロールのマスタープランとして、市町村による土地利用マスタープランについての検討を行った。

市町村レベルの土地利用マスタープランは法的に策定義務はないものの、地域の実情にあわせたユニークな取り組みが各地でみられた。三重県名張市、長野県徳高町の事例では、市町村域全体を対象とした土地利用マスタープランを策定し、その後、地区レベルの土地利用計画を集落を基礎的な単位として住民参加の下に策定していくこととしており、対象とするエリアのスケールによって二層性の土地利用計画を採っているという特徴を持っていた。全体的な特徴としては、土地利用マスタープランの段階では、土地利用の概ねの方針を示す「非拘束的」な土地利用マスタープランと、用途等の規制を設け、より「拘束的」な土地利用マスタープランという違いがみられた。

しかし、「非拘束的」土地利用マスタープランと「拘束的」土地利用マスタープランのいずれの手法によっても、二層性の土地利用計画をとることにより、個別の開発規制を地区レベルの土地利用計画にゆだねている。集落等を単位とする地区レベルの土地利用計画の策定が進まなければ、実効性ある土地利用コントロールとならず、市町村レベルでの計画における問題の先送りともいえる課題が明らかになった。

## 参考文献

- 建設省都市局都市計画課監修（1999）、都市計画法令要覧（平成11年度版）、ぎょうせい  
建設省建設経済局民間宅地指導室（1999）、新訂 開発許可制度の解説、（社）日本宅地開発協会  
仁瓶五郎（1997）、農地売買・転用の法律〔第2次改訂版〕、学陽書房  
林野庁編（1996）、保安林 林地開発許可業務必携 平成8年版、（社）日本治山治水協会

## 引用文献

- (1) 大橋欣治（1998）、農業・農村土地利用と計画 ―土地利用秩序の手法とその有効性・限界性―、農村計画学会誌 Vol.17 No.2、pp.162～170
- (2) 「農業振興地域整備計画の変更及び異議申立等の処理について」、昭和47年5月1日、47農政第1849号 農政局長通達
- (3) 「農業振興地域制度の運用等に当たっての留意事項について」、平成4年7月6日4-19、構造改善局計画部地域計画課長通達
- (4) 「農地転用許可基準の制定について」、昭和34年10月27日、34農地第335号(農) 農林事務次官通達
- (5) 「市街化調整区域における農地転用許可基準について」、昭和44年10月22日、44農地 B 第3165号 農林事務次官通達
- (6) 「開発行為の許可基準の運用細則について」、昭和49年10月31日、49林野治第2521号 林野庁長官通達、別紙「開発行為の許可基準の運用細則について」
- (7) 浦山益郎・佐藤圭二・井沢知且（1991）、都市近郊を対象とする都市的土地利用と農業的土地利用の総合的な計画の有効性、日本都市計画学会学術研究論文集 No.26、pp.859～864
- (8) 「都市計画法による開発許可制度の施行について」、昭和44年12月4日、建設省計宅開発第117号・建設省都計発156号 建設省計画局長・建設省都市局長通達  
「都市計画法による開発許可制度の一部改正について」、昭和50年3月18日、建設省計宅開発第16号・建設省都計発13号 建設省計画局長・建設省都市局長通達
- (9) 国土庁土地局土地利用調整課（1999）、都市近郊重複地域における土地利用混在の実態調査に関する調査研究報告書、p.107
- (10) 「集落地域整備法の運用について」、昭和63年12月28日、63構改 C 第719号・建設省都計発第144号 農林水産省構造改善局長・建設省都市局長通達
- (11) 川嶋雅章（1998）、都市的土地利用と農業的土地利用の調整方法―集落地域整備法の現状と課題、1998年度日本建築学会研究懇談会資料、pp.71～78
- (12) 同（11）
- (13) 有田博之他（1998）、集落空間の土地利用形成、日本経済評論社、p.197

- (14) 有田博之・福与徳文（1998）、集落空間の土地利用形成、日本経済評論社、p.198
- (15) 同（11）
- (16) 兵庫県県土整備部まちづくり局都市計画課へのヒアリングによる。
- (17) 中村隆司（1995）、市町村国土計画における土地利用構想図の提示形態、日本都市計画学会学術研究論文集 No.30、pp.37～42
- (18) 名張市企画調整部企画課（1998）、名張市土地利用マスタープラン
- (19) 同（18）、p.76
- (20) 同（18）、p.77
- (21) 小林重敬編著（1999）、地方分権時代のまちづくり条例、学芸出版社、p.143
- (22) 長野県穂高町（1998）、穂高町土地利用調整基本計画策定報告書

### 第3章 自治体条例等による田園地域土地利用コントロール手 法の特徴と課題



### 3.0. 本章の視点

前章まででは、法による土地利用コントロールと特徴とその限界についてみてきた。これらの法による取り組みの限界を補うことを目的とした、条例等の取り組みが全国各地の自治体でみられる。本章では、これらの自治体による田園地域における土地利用コントロールに着目していく。

これまでの研究蓄積により、全国各地で様々な工夫された土地利用に関連する条例等が制定され、運用されていることが報告されているが、一部の先進的な事例を除いてその全体像は明らかにはなっていない。また、全国的にみれば独自の視点を持ち積極的な施策展開を行っている自治体と、そうでない自治体というものの差が存在することも事実である。

そこで、本章では、まず、自治体による土地利用条例等の制定状況の把握を行い、現在、どのくらいの自治体で、どのような土地利用に関する条例等が制定されているのかを明らかにする。

また、市町村レベルで積極的な施策展開を行っていること自体は評価がなされるべきであるが、それらが個別に行われるのではなく、市町村の枠を超えた総合的な見地から田園地域の土地利用に対してどのように規制・誘導を行っていくのかという視点からの評価も必要である。その場合、都市計画法による区域区分や開発許可、農振法による農振農用地区区分などの権限を持つ都道府県の役割が重要になってくると考えられる。

そこで、都道府県の関連条例等を事例として市町村による実施の義務性・任意性等に着目してその運用の枠組みを分析する。

さらに、兵庫県及び県下の市条例等を事例として県及び市による開発指導と地区レベルの計画策定との関連性等について明らかにする。

### 3.1. 自治体による土地利用条例等の制定状況

これまでに土地利用に関する条例等は数多く制定され、一部の先進的な事例は論文等に取り上げられているものの、現在、どのくらいの自治体でどのような土地利用に関する条例等が制定されているのかなかなか全体像がつかめていない。そこで、田園地域における土地利用に関わる条例等の全国的な制定状況について把握することを目的としてアンケート調査を行った。ここでは、アンケート調査の結果を通じて、自治体による土地利用に関する条例等の制定の動きとその特徴について明らかにする。

#### 3.1.1. 調査概要

自治体による土地利用に関する制度は、非常に広範にわたっており、例えば、景観条例やまちづくり条例に伴う土地利用計画も数多く存在している。これらは直接的に土地利用を対象としているものではないが、景観形成に関する区域区分がされ、土地利用規制を伴うものもある。そこでここでは、景観、まちづくり、環境などに関わるものについても、ある地域について何らかの区域区分が行われ、土地利用に関する何らかの記述があるものを土地利用に関する制度として位置づけ、対象として扱っていくこととした。

また、制度のレベルも、議会の議決を経た条例、担当間での取り決めである要綱（要項）や指針、その他具体事業に関連した計画、方針、構想等、様々なものが考えられるが、ある程度の実効性あるものとして、条例、要綱（要項）、指針を調査対象とした。

一方、都市計画区域の指定状況を表3-1に示しているように、全国3,255市区町村のうち、

表3-1 都市計画区域の指定状況

指定区域	市区町村数	兵庫県	
都市計画区域指定なし	1,248	三原、緑、五色、一宮、今田、西紀、市島、山南、青垣、朝来、山東、生野、関宮、大屋、養父、温泉、美方、村岡、但東、千種、波賀、安富、南光、上月、佐用、大河内、市川、神崎、夢前、家島、黒田庄、八千代、加美	34
未線引都市計画区域のみ	1,144	南淡、西淡、東浦、北淡、淡路、津名、丹南、篠山、春日、氷上、柏原、和田山、八鹿、浜坂、出石、日高、香住、竹野、城崎、山崎、三日月、中、東条、吉川、豊岡、洲本	26
市街化調整調整区域のみ	6	-	0
小計	2,398	小計	60
市街化区域10%未満*	283	上郡、御津、揖保川、新宮、香寺、福崎、稲美、社、猪名川、加西、三田、小野、三木、西脇、相生	15
10~20%*	170	太子、滝野、赤穂、龍野	4
20~30%*	128	宝塚、加古川	2
30~40%*	70	姫路	1
40~50%*	46	川西	1
50%以上*	160	播磨、高砂、伊丹、芦屋、西宮、明石、尼崎、神戸	8
小計	857	小計	31
総計	3,255	総計	91

(平成8年3月31日現在)

※市区町村面積に対する割合

市街化区域の指定のない市町村が2,398存在しており<sup>(1)</sup>、これらの市町村を調査対象とした。また、都市的土地利用の田園地域への拡大が大きいところに問題の多くが存在し、それに対する対策も積極的に行われている可能性があるという認識から、市街化区域の指定のない市町村に加えて、市街化区域の指定面積が市町村域面積の20%以下である453市町村を対象に加えた。調査対象とした市町村の、例として、表中に兵庫県の91市町を具体的に示しているが、79市町が調査対象である。

これら2,851市町村および、広域的な観点からの目標像を明らかにするため47都道府県を対象に加え、平成9年度末時点での田園地域に関わる独自の条例、要綱、指針の制定状況についてアンケート調査を実施した。

対象とする制度は上記のように、〈土地利用〉〈まちづくり〉〈景観〉〈環境〉に関する条例、要綱、指針とした。アンケート調査は郵送配布、郵送回収で行い、質問項目は、制定されている制度の名称、制定年月日及びその担当部局である。

### 3.1.2. 土地利用条例等の制定状況

調査結果を表3-2に示す。31都道府県、1,411市町村から回答が得られ（回収率49.8%）、あわせて3,393の制度を把握することができた。このうち、1県435市町村は該当なしという回答であった。

表3-2 回答自治体

	都道府県	市町村	計
配布自治体	47	2,851	2,898
回答自治体	31	1,411	1,442
（制度あり自治体）	30	976	1,006
（うち該当なし）	1	435	436

アンケートにより得られた制度を、その種類によってまとめたものが表3-3である。ここで対象とする条例、要綱、指針は合わせて2,791事例得られ、制定が予定されているものが合わせて79事例得られた。

また、収集された3,397の制度を、その名称から判断して目的別に分類すると、表3-4のように7つの大分類と、88のタイプに分類することができた。この分類は、名称のみから判断しており、その内容については考慮していない。

具体的にこれらの分類にどのような制度が含まれるかについては、表中に示すとおりである。環境に関するものが1,350事例と最も多く、ついで、土地利用に関するものが719事例となっている。そのうち、開発指導要綱が246事例と最も多く、ついで、環境美化・生活環境保全が236事例、廃棄物・ゴミ関連が221事例となっている。

表3-3 制度の種類による分類

	都道府県	市町村	計
条例	94 (3)	1,663 (66)	1,757 (69)
要綱、要項	57 (0)	931 (4)	988 (4)
指針	29 (2)	17 (4)	46 (6)
小計	180 (5)	2,611 (74)	2,791 (79)
計画、マスタープラン	14 (2)	198 (38)	212 (40)
規定、規程、規則、細則	5 (0)	228 (2)	233 (2)
方針	17 (0)	31 (5)	48 (5)
要領	3 (0)	23 (0)	26 (0)
事業	0 (0)	13 (1)	13 (1)
基準	3 (0)	16 (3)	19 (3)
ガイドライン	3 (1)	4 (0)	7 (1)
マニュアル	4 (0)	1 (0)	5 (0)
その他	7 (0)	36 (5)	43 (5)
合計	236 (8)	3,161 (128)	3,397 (136)

( ) は、うち制定予定のものである。

<土地利用><まちづくり><景観><環境>に関する条例、要綱、指針の他にも600以上の様々な制度の回答があり、表3-5にその具体事例を示している。今回の分析では、これらの制度の詳細な分析は行わないが、地域づくりの上で関連があると担当者が判断し、アンケートに回答した制度であると考えられる。総合計画や基本計画、マスタープラン、規則、細則が特に多く収集された。

得られた制度について概観すると、上位に位置づけられている条例等と連携して様々な制度が制定され、一つの施策としてまとまっている場合が多くみうけられた。例えば、犬山市の場合、「犬山市都市景観条例」が制定されており、それに関連して「犬山市都市景観条例施行規則」「都市景観形成助成金交付要綱」「都市景観形成市民団体運営助成要綱」が制定されている。

また、千葉県の「建築基準法施行条例」及び「リゾート開発事業の適正誘導に関する指導要綱」に基づいて、旭市、勝浦市、飯岡町、一宮町、白子町、天津小湊町において、「リゾート地域大型建築物指導要綱」が制定されているなど、県の上位条例に従って市町村でそれに対応する制度が制定されている場合もある。このような事例は、千葉県のほかにも、岩手県の「岩手の景観の保全と創造に関する条例」に基づいた景観形成基本方針が17市町村で制定されている例、島根県の「島根県土地利用対策要綱」に基づいて、伯太町、石見町、金城町などで土地利用対策要綱が制定されている例、「岡山県県土保全条例」に基づいて総社市などで開発行為取扱要綱が制定されている例などが挙げられる。

また、国の制度を上位に持つ条例の制定も各地で行われている。例えば、農林水産省の事業である「ふるさと・水と土ふれあい事業」に関連して、合わせて20の市町村で「ふるさと水と土保全基金条例」が制定されている。

表3-4 制度の目的による分類

	制度名	計		制度名	計	
土地利用	土地利用対策	49	環境	放置自転車、違法駐車	15	
	土取り規制	9		空き地の環境保全	69	
	土砂埋め立て規制	64		公害、騒音	109	
	開発指導条例関連	40		水源保全	33	
	開発指導要綱	246		排水、下水、浄化槽	120	
	大規模、小規模土地利用規制	24		環境関連その他	59	
	大型建築物規制	24		環境審議会	23	
	別荘地	7		環境基本計画	11	
	モーター、特殊建築物規制	50		計	1,350	
	ゴルフ場開発規制	11		法定計画等	総合計画	44
	土地利用その他	54			風致地区	5
	審議会、委員会	43			地区計画	16
	国土利用計画関連	67			土地区画整理、再開発	8
	土地開発基金	14			都市計画マスタープラン	24
	土地利用計画、構想	6			HOPE計画	3
	接道関連	11			都市計画審議会	20
計	719	文化財保護	21			
まちづくり	まちづくり条例	44	伝建地区		10	
	まちづくり要項、指針	3	建築協定		26	
	まちづくり支援事業	25	都市公園		16	
	まちづくり基金、助成金、補助金	39	緑の基本計画		7	
	まちづくり審議会	31	計		200	
	計	142	農業関連		農振地域関連	8
景観	景観条例	74			農業振興	35
	景観まちづくり条例	8			農地関連	9
	都市景観条例、街並み	34		農村総合	11	
	景観形成基本方針	26		林業関連	22	
	景観形成基本計画、プラン	34		土地改良	7	
	景観ガイドライン、マニュアル	17		ふるさと水と土保全基金	20	
	沿道景観	8		計	112	
	景観形成指針、要項	18	活性化関連	活性化基金、補助金	82	
	景観形成補助金	22		地域づくり、活性化	52	
	景観審議会	8		定住促進	38	
	景観関連事業	16		人材育成関連	24	
	屋外広告物	19		観光	10	
	緑化、生垣	53		商工関係	37	
	緑、みどり、保存樹	44	計	243		
森林公園	22	その他	住宅	19		
歴史、歴史景観	23		雪対策関連	10		
計	426		河川関連	27		
環境	環境基本条例		64	防災	19	
	環境保全、環境保護		134	福祉	44	
	環境影響評価		17	生涯学習	4	
	自然環境保全、自然保護		103	コミュニティ	26	
	ホテルその他保護		29	行革推進等	5	
	自然公園関連	10	タイプその他	51		
	環境美化・生活環境保全	236	計	205		
	廃棄物、ごみ	221	総計	3,397		
	ポイ捨て	97				

表3-5 条例、要綱、指針の他に得られた制度の例示

都道府県	市町村	名称	年月日	担当
北海道	富良野市	ふらの景観ガイドプラン	平成6年	建設水道部都市整備課都市整備係
北海道	北檜山町	北檜山町田園都市（フラワーパーク）構想	平成7年3月	企画課企画調整係
青森県	十和田湖町	十和田湖町景観ガイドライン	平成8年3月	観光商工課
岩手県	盛岡市	都市景観形成ガイドライン	昭和60年3月	都市計画部建築指導課住環境係
岩手県	湯田町	湯田町景観形成基本方針	平成8年3月	企画情報課
栃木県		栃木県平地林保全方針	平成5年7月	林務部自然環境課自然保護係
群馬県	鬼石町	住宅建築ガイドライン	平成6年3月	建設課開発係
埼玉県		未線引都市計画区域における大規模開発の取扱い方針	平成3年11月	総合政策部土地政策課環境共生計画開発係
埼玉県	松伏町	松伏町都市計画マスタープラン	平成11年3月予定	都市計画課
千葉県	大多喜町	房総の小江戸大喜多のまちづくり協定	平成10年10月	商工観光課商工労政係
山梨県	御坂町	景観ガイドプラン	平成7年	
長野県	南信濃村	南信濃村第4次総合振興計画	平成9年3月	
岐阜県	上宝村	美しいむらづくり上宝村宣言	平成9年4月	政策企画室
静岡県	函南町	函南町・緑のマスタープラン	平成6年3月	都市計画課
愛知県		愛知県住宅マスタープラン	平成8年9月	建築部住宅企画課企画担当
京都府		集落地域整備法による田園居住区整備ガイドライン	平成8年3月	土木建築部都市計画課計画係
大阪府		農空間整備基本方針	平成9年3月	環境農林水産部農の振興整備室農政企画係
兵庫県	社町	社町の家づくりと景観形成に向けたガイドライン	昭和62年4月	都市整備課
和歌山県	那智勝浦町	国土利用計画那智勝浦町計画	昭和55年3月	企画課
鳥取県	西伯町	全町公園化・景観形成計画	平成12年3月予定	企画政策課
福岡県	古賀市	古賀市農業振興地域整備計画	平成7年9月	建設部農林振興課農地係
長崎県	布津町	土地利用構想	平成4年12月	企画振興課企画振興係
熊本県	苓北町	環境保全協定に関する覚書	平成5年3月	企画課
大分県	武蔵町	ルーラルモデルプラン	未定	

### 3.1.3. 自治体による条例等の制定の動き

図3-1は、アンケート調査で得られた、〈土地利用〉〈まちづくり〉〈景観〉〈環境〉に関する条例、要綱等の年間制定数を示したものである。これをみると、昭和40年代以降、様々な条例等が制定されてきており、昭和48年前後と平成8年前後に大きなピークがあることが分かる。年間制定数は、昭和48年には一旦100事例を越えていたが、その後40前後で推移している。その後また増加に転じ、平成に入ってからには特に多く年間150～200の条例等が制定されている。

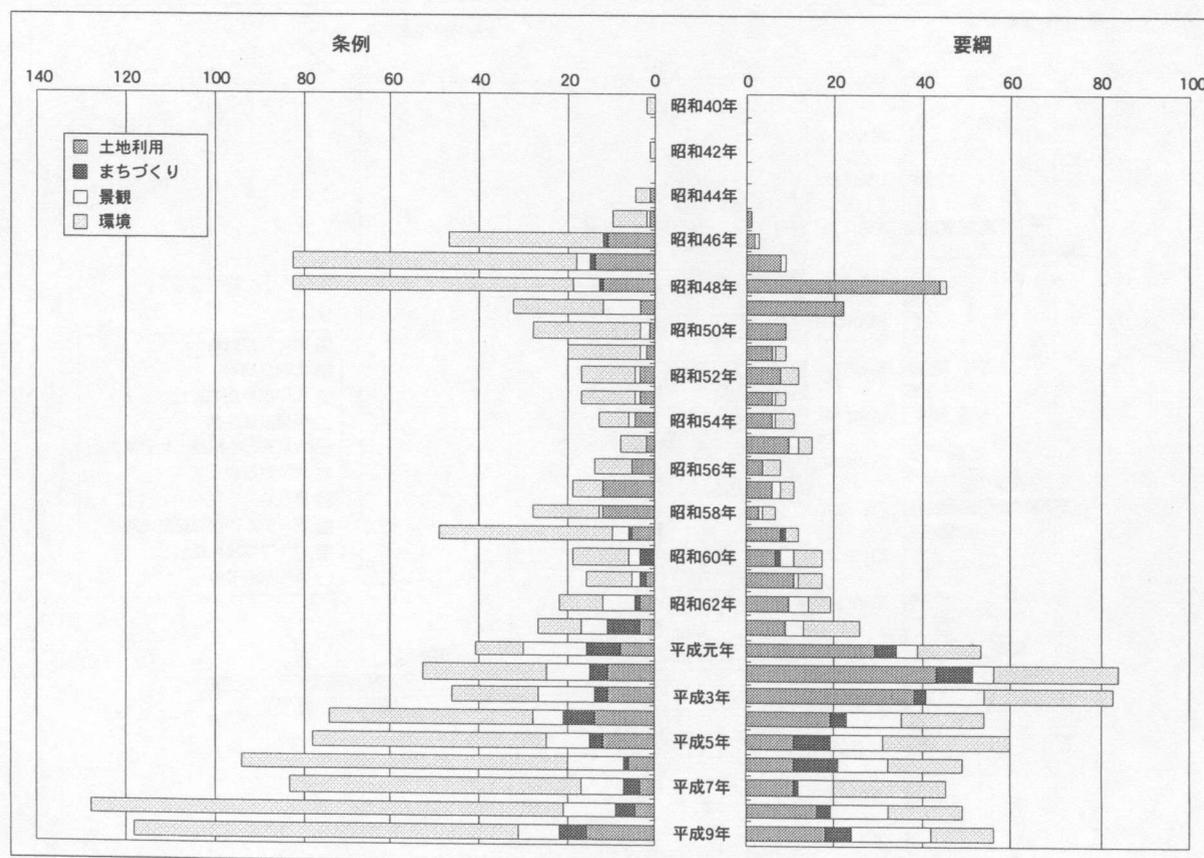
条例では、環境に関するものの制定数がいずれの時期においても他よりも多く、また、要

綱では、土地利用に関するものがいずれの時期においても他よりも多くなっている。

昭和48年前後のピークは、昭和30年代後半からの高度経済成長期から昭和40年代後半の列島改造ブームへと続く、地価の著しい高騰と市街地のスプロールの拡大、また、顕著になりつつあった公害問題への対応のために条例等の制定が全国的に活発化したものと考えられる。図3-2に土地利用関連の条例等の制定動向を、図3-3に環境関連の条例等の制定動向を示している。このうち、昭和48年に制定されている条例等の制度数をみても、土地利用関連が56事例、環境関連が64事例であることをみても、そのような状況がうかがえる。その後、条例等の制定数が年間50前後と少なくなっているが、これは昭和49年の国土利用計画法制定などの法制度の充実と、オイルショック等による経済状況の変化を反映しているものと考えられる。

また、この時期、環境に関する条例等の制定の動きも全国的にみられた。昭和47年に「自然環境保全・自然保護」が16事例、「公害、騒音」17事例、「廃棄物・ごみ」が14事例制定されており、同様に、昭和48年には「自然環境保全・自然保護」が17事例、「公害・騒音」が14事例制定されている。

また、平成8年前後のピークへと続く条例等の制定数の増加は、昭和60年代からのいわゆ



※平成9年度までに制定されているものを示す。制定予定は含まない。  
 ※都道府県、市町村の合計。

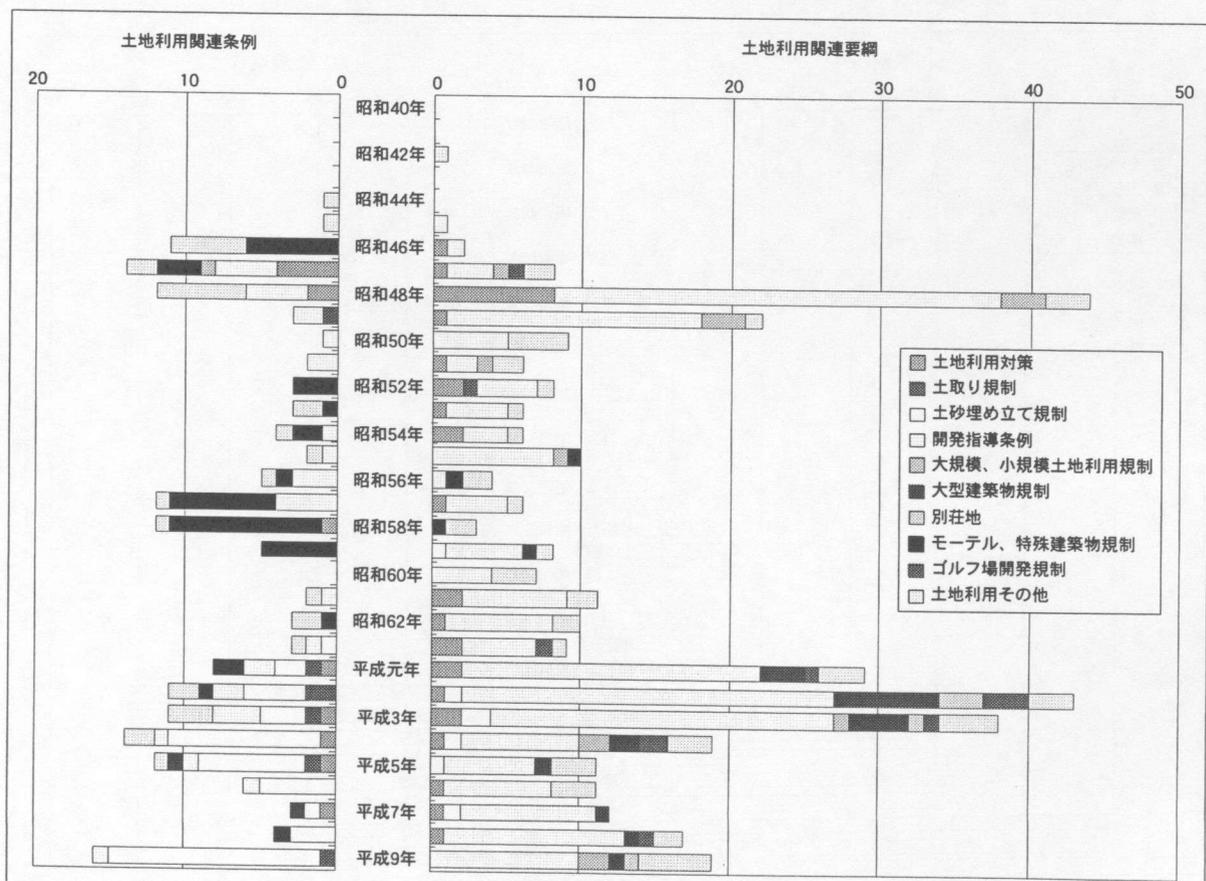
図3-1 条例等の制定動向

るバブル期の開発ブームと地価高騰等を反映しているものと考えられる。制定数も年々多くなっていく傾向があり、年間150以上の条例等が全国で制定されている。

土地利用関連、環境関連の制定数が多いことは昭和48年前後と同様であるが、その内容に変化がみられる。土地利用関連では、「開発指導要綱」の制定数が引き続き多くなっていくが、平成に入ってから、その他に、「土砂埋め立て規制」の条例と、「ゴルフ場開発規制」の要綱等が新たに制定されるようになってきている。これらの動きは、昭和63年のリゾート法の制定など全国的なリゾート開発ブームとそれに伴うリゾートマンション、ゴルフ場などの大規模開発への対応のために条例等の制定が全国的に活発化したものと考えられる。

また、環境関連では、「生活環境保全」「環境美化」「廃棄物、ごみ」「ポイ捨て」「排水、下水、浄化槽」の条例等、身近な生活環境に関わる条例等の制定が目立っており、昭和48年前後の「自然環境保全、自然保護」、「公害、騒音」といったものからの変化がみられる。また、平成5年の環境基本法の制定を受けて、環境基本条例の制定がなされつつある状況もうかがえる。

一方で、平成に入ってから条例等の制定の動きで特徴的な点は、まちづくり関連と景観関連の制度の制定がみられるようになってきていることである。いずれも土地利用関連や環



※平成9年度までに制定されているものを示す。制定予定は含まない。  
※都道府県、市町村の合計。

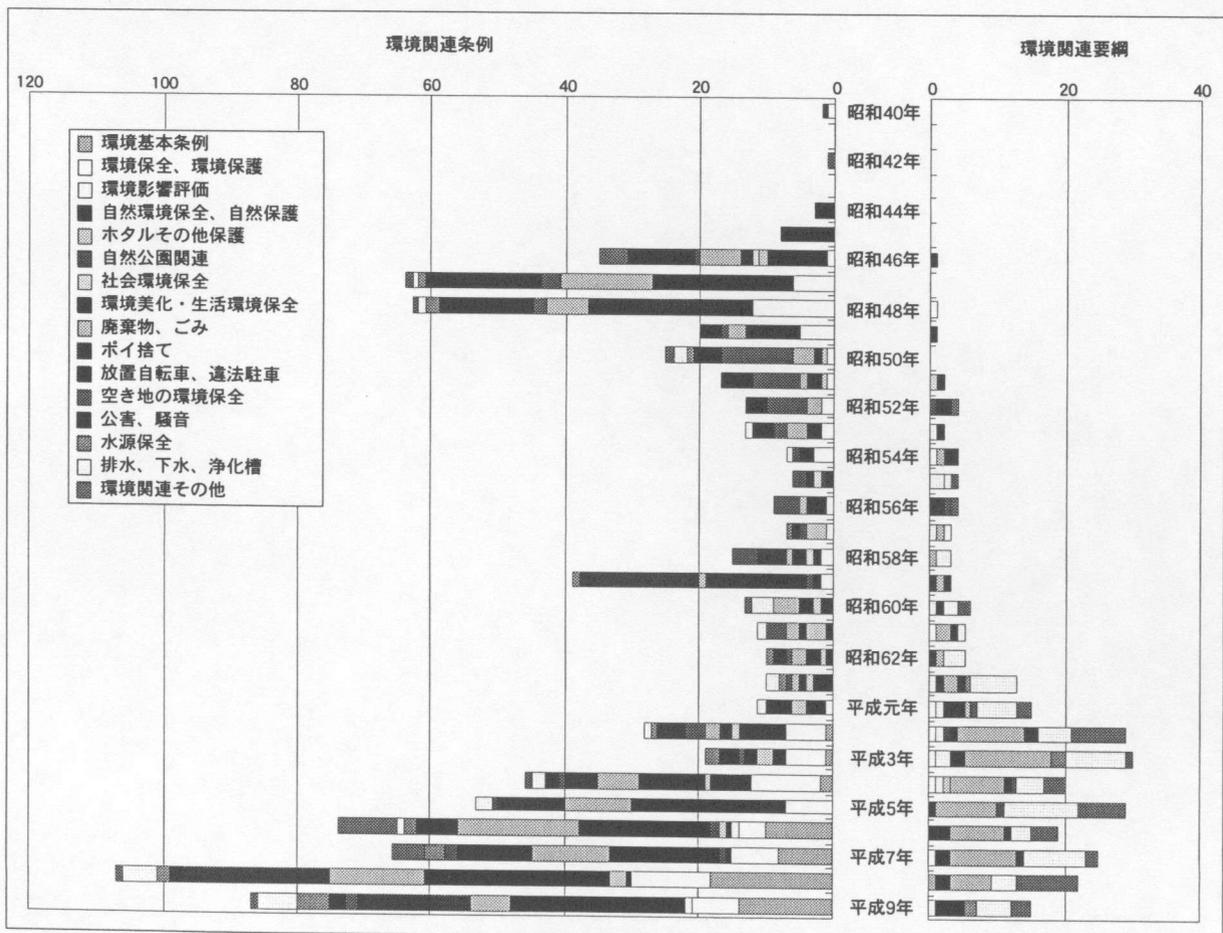
図3-2 土地利用関連条例等の制定動向

境関連の条例等の制定数と比べれば少ないが、土地利用関連や環境関連といった目的が明確なものによる対応から、まちづくりや景観という総合的な条例等によって課題に対応しているという動きの現れと考えることもできる。

### 3.1.4. まとめ

以上のように、アンケート調査によって得られた結果をもとに、全国の条例等の制定の動きを概観してきた。その結果、以下のような特徴が明らかになった。

- ・昭和48年前後と平成に入ってからとの2時期において制定数がのびている
- ・昭和48年前後のピークは、開発指導要綱等と自然保護、公害等に関する条例の制定の動きが大きい
- ・平成に入ってからからのピークは、昭和48年前後と同様に土地利用関連と環境関連の条例等の制定数が多いが、土地利用関連では大規模開発に関する条例等、環境関連では環境基本条例の制定の動きが大きく、内容が変化している
- ・平成に入ってからからは、景観、まちづくり等の条例の制定がみられるようになり、その



※平成9年度までに制定されているものを示す。制定予定は含まない。  
 ※都道府県、市町村の合計。

図3-3 環境関連条例等の制定動向

内容が多様化している状況にある

## 3.2. 都道府県による土地利用コントロール特徴と課題

3.1.において示したように、多くの都道府県、市町村で、様々な取り組みがなされていることが明らかになった。

一方で、積極的な施策展開を行っている市町村については評価がなされるべきであるが、それらが個別に行われるのではなく、市町村の枠を超えた総合的な見地から田園地域の土地利用に対してどのように規制・誘導を行っていくのかという視点についても必要である。その場合、都市計画法による区域区分や農振法による農振農用地区分などの権限を持つ都道府県の役割が重要になってくると考えられる。

そこで、ここでは都道府県レベルの田園地域に関わる土地利用コントロール手法について、先進的な取り組みがなされている埼玉県、神奈川県、千葉県、兵庫県の事例を採り上げ、その運用の特徴について明らかにする。

### 3.2.1. 自治体による田園地域の土地利用コントロール手法の特徴

#### 3.2.1.1. 埼玉県環境と共生する土地利用指針

埼玉県は、1996（平成8）年3月、環境と共生する土地利用指針を策定し、土地利用の基本理念を明らかにし、その理念に基づく施策の基本となる事項を定めている。

指針策定の背景として、依然として根強い都市化の圧力により、武蔵野の緑ムにより支えられてきたことから、今後の県土利用を考える上で、「人と自然の共生」という視点が重要となってきたこととして、「人と自然が共生すること」を視点に据えた土地利用方策というものを念頭に置いている。

表3-6 埼玉県環境と共生する土地利用指針の概要<sup>(2)</sup>

		内 容
指針の目的	人と自然が共生する土地利用の理念を明らかにし、この理念に基づく施策の基本となる事項を定めることにより、環境と共生する土地利用の実現を図ることを目的とする。	
指針の役割	(1) 県における国土利用計画、土地利用基本計画及び土地利用に関係する諸計画の策定等の基本方針を示す。 (2) 市町村における国土利用計画及び土地利用に関する諸計画の策定等に当たり、県が市町村を支援するための基本方針を示す。 (3) 県土の土地利用転換の規制誘導方策と維持管理方策の基本方針を示す。	
環境と共生する土地利用の定義と基本理念	定義	「環境と共生する土地利用」とは、人と環境が支えあい、共存する土地利用をいう。
	基本理念	(1) 人と自然が共生する持続可能な計画的土地利用を進める (2) 地形条件や地域特性に応じた土地利用を進める。
3つの原則と12の方針	環境を保全する	(1) 生態系に配慮する (2) 地形、地質、地盤等の条件に適合させる (3) 物質循環に配慮する (4) 農林地の多面的機能を評価し、適正な維持管理を図る
	環境を創造する	(5) 地域、圏域の自立性を高める (6) 適正な集住と自然を取り入れた都市空間を創造する (7) 自然とのかかわりを重視した里山・田園地域の生活環境と景観を創造する (8) 都市、農山村交流による地域の豊かな環境づくりを進める
	環境を育む	(9) 地区、地域、市町村、広域等各領域における住民の主体的な取組を支援する (10) 行政機関の相互連携と調整体制の整備、充実を図る (11) 自然と共生する新たなライフスタイルを目指す (12) 県民、企業、団体、自治体などの合意と協力体制をつくる

表3- 6にこの指針の概要をまとめている。指針の本文において、目的、役割、基本理念等が示されている。ここでこの指針で特徴的なこととして、環境と共生する土地利用について定義し、これをもとに土地利用上の問題に対処していこうとしている点である。具体的には、

「環境」を人の生存の基盤である「自然環境」と人の生活や生産活動の場としての「生活環境」、自然環境、生活環境の双方に関わる人工林や田畑を「農林環境」と定義している。そして、これらの環境と人の関係について、「人と環境が支えあい、共存する」こととして、これを基本概念として土地利用についての指針を示している。

さらに、上記の基本理念をうけて、環境と共生する土地利用の実現のため、「環境を保全する」、「環境を創造する」及びそのための仕組みづくりを「環境を育む」とした3つの原則と、その原則に基づく12の方針を定めている。

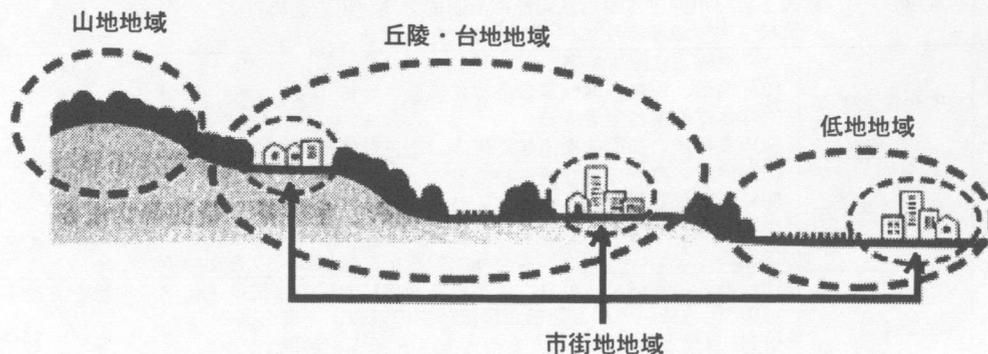
また、地域をその地形によって区分しそれぞれの地域別の指針を示していることも一つの特徴となっている。埼玉県を西部の山地、中央部の丘陵・台地、東部の低地と区分し、さらに人工度の高い市街地を地形条件とは別に区分し、その土地利用目標を上記の3つの原則と12の方針を適用して表3- 7のように定めている。しかし、この指針では地域区分についてそれぞれの区分の定義は行っておらず、概念的な区分の提出にとどまっている。

また今後、この指針に基づく措置として、

- ①県国土利用計画の改定を行い、関連する個別法の県土地利用諸計画や市町村国土利用

表3- 7 地域区分の定義と土地利用目標

地域区分	土地利用目標
山地地域	生態系や自然の物質循環の源として、水源かん養等の環境保全能力の維持と自然環境の保全を図るとともに、都市との連携を強化し、都市住民との交流の場としての山村集落整備や農林地の利活用を進め、地域資源を生かした土地利用を目指す。
丘陵・台地地域	市街地からの眺望としての丘陵の自然や里山、平地林、畑、集落からなる一体的な景観等の歴史ある環境を継承するとともに、既存農地、樹林地の保全を含めた豊かな生活環境を創造する土地利用を目指す。
低地地域	集落コミュニティの再生により地域の環境への管理能力を高め、台地と低地の接点となる斜面林や水田と集落が織り成す一体的な環境を継承するとともに、水と緑豊かな生活環境を創造する土地利用を目指す。
市街地地域	市街地の自然環境を回復・創出するとともに、生態系や物質循環に配慮した環境への負荷の少ない、緑豊かで潤いのある生活環境を創造する土地利用を目指す。



計画等へ反映させていく。

- ②土地利用転換に関わる県の指導要綱等の見直しなどの検討を行う。
- ③環境と共生する土地利用の普及を図るため、「環境と共生する土地利用推進アドバイザー制度（仮称）」の創設や市町村国土利用計画等と連携した土地利用転換事業等についてのモデル事業の実施などの検討を行う。
- ④「国土利用計画策定の手引き」の改定を行い市町村国土利用計画の策定促進を促すとともに市町村マスタープランへの指針の理念の導入を図る
- ⑤土地利用転換の規制、誘導方策に関する県条例制定の検討を行う。

などとされている。なお、「環境と共生する土地利用推進アドバイザー制度」については、既に1996（平成8）年9月に「環境と共生する土地利用推進アドバイザー制度設置要綱」の

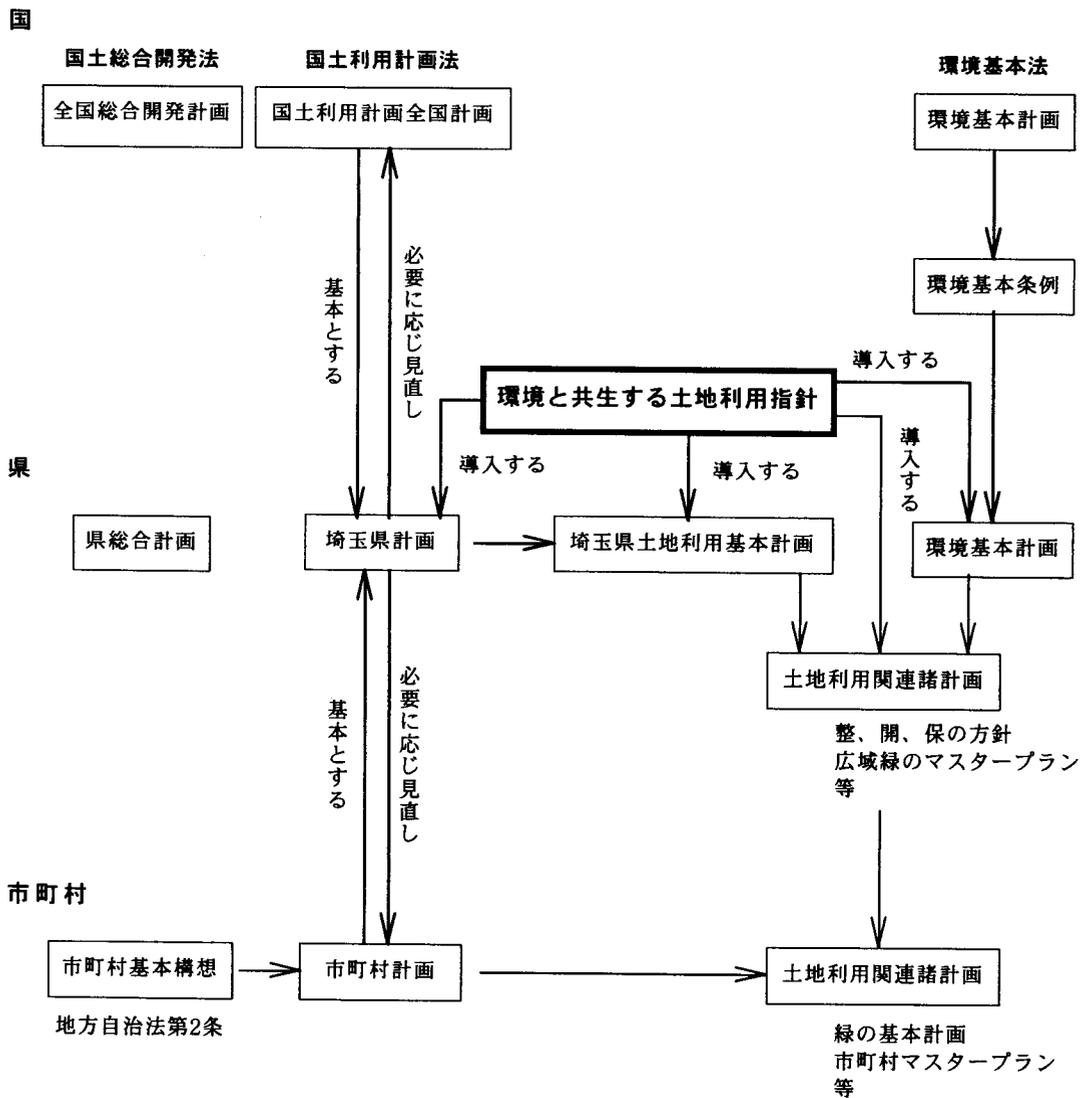


図3-4 環境と共生する土地利用指針と国土利用計画その他の計画等との関連図

制定により制度化されている。

埼玉県環境と共生する土地利用指針の特徴についてみると、まず、条例ではなくあくまで施策上の指針であるということがその特徴としてあげられる。したがって、今後の県、市町村の土地利用に関わる施策の基本的な方向を示しているにすぎない、いわゆる宣言法的なものとなっている。この指針が活かされるかどうかは、今後の県及び市町村による施策の展開次第である。また、土地利用を環境、共生というキーワードで捉えていることも特徴的である。この指針は、策定段階で既に埼玉県環境基本条例に基づく土地利用分野における必要な措置を講じたもの、という位置づけがされていることから明らかなように、環境基本法を踏まえた環境基本計画ともリンクしていくこととなる。この指針が、県レベルでは国土利用計画法に基づく土地利用基本計画と環境基本条例に基づく環境基本計画をつなぎ合わせる役割を担う。さらに、市町村レベルでは市町村土地利用計画、市町村マスタープランや緑の基本計画等の土地利用関連の諸計画に対する方向性を提示するという役割を担うこととなる。これらの諸施策の関係は、縦割りにになりがちな既存の施策を横につなぎ合わせ、施策の総合化を進めるという意味で、一歩踏み込んだものといえる。

今後、この指針に基づき、県関係部局との調整を行いながら県国土利用計画の改定、土地利用転換に関わる県指導要綱等の見直し、土地利用転換の規制、誘導に関する県条例制定の検討、「環境と共生する土地利用推進アドバイザー制度」の創設等を行い、また、市町村国土利用計画、市町村マスタープラン、緑の基本計画等へ指針の理念を導入するよう市町村へ支援、助言を行うこととしている。

### 3.2.1.2. 神奈川県特定地域土地利用計画策定指針

神奈川県では、早い段階から市街化調整区域及び未線引都市計画区域における土地利用規制の取り組みを行ってきた<sup>(3)</sup>。

1957（昭和32）年には、早くも公害企業の立地制限や、宅地開発における緑地率の確保・遊水池の設置などの指導方針を作成し、個別法の許認可に先立って指導を行い、調整を終了しないうちは個別法の許認可手続に入らないという運用を行っていた。その後も、数々の方針等を定めることにより、1ha以上の開発を対象とした統一的な事前協議・指導の仕組が整えられていった。表3-8に神奈川県における土地利用に関する施策展開について示しているように、神奈川県では事前協議を通じた指導により市街化調整区域や未線引都市計画区域の1ha以上の開発のコントロールが行われてきた点に特徴がある。

こうした施策展開がなされる中、1980年代末から未線引都市計画区域におけるリゾートマンション開発や、小規模宅地開発の拡散が問題となり、こうした地域における小規模な開発に対する立地調整が課題となった。

1993（平成5）年4月に「特定地域土地利用計画策定指針」を制定し、市町村国土利用計画として特定地域を保全すべき区域（保全ゾーン）と利用を検討すべき区域（利用検討ゾーン）に2分する土地利用計画の策定を、町村に指導していくこととした。計画は、①町村の土地利用の基本方針、②利用を検討すべきゾーンに関する事項（規模、誘導機能、基盤整備

表3-8 神奈川県における土地利用に関する施策展開

年	名称	概要
昭和32年	土地利用対策委員会	公害企業の立地制限や、宅地開発における緑地率の確保・遊水池の設置などの指導方針
昭和46年	公有水面埋立の抑制方針及び市街化調整区域等における大規模宅地開発の規制方針	市街化調整区域内大規模宅地開発は原則として認めない
昭和48年	ゴルフ場建設の規制方針	ゴルフ場建設の凍結が宣言
昭和50年	神奈川県土地利用基本計画（国土利用計画法）	未線引都市計画区域についても、市街化調整区域に準ずる
	墓地造成指導基準	
昭和51年	みどりの協定実施要綱	
昭和54年	大学建設計画に関する指導基準	
昭和56年	研究機関建設計画に関する指導基準	
昭和58年	規則適用開発行為に関する指導基準	市街化調整区域内の大規模開発許可規模要件（法第34条10号イ）の引き下げに対応
昭和62年	スポーツ・レクリエーション施設建設計画に関する指導基準	
昭和63年	規則適用開発行為に関する指導基準	市街化調整区域内の大規模開発は特定用途の開発についてのみ例外的に認める
平成元年	老人保健施設建設計画に関する指導基準	
	ゴルフ場建設規制の特例措置の基本方針	ゴルフ場建設凍結方針を維持しつつも例外的にゴルフ場開発を認める道を開いている。
平成5年	特定地域土地利用計画策定指針	
平成6年	特定地域における施設立地型の開発行為に関する指導基準	産業系・住居系・スポレク系について、「特定地域土地利用計画」の「利用検討ゾーン」の中に立地するよう指導

手法、地区計画・建築協定・緑化協定等の担保方策等）、③保全すべきゾーンに関する事項（個別法による規制区域の拡大等による担保方策）、④土地利用構想図からなる。土地利用構想図において、特定地域を、「保全ゾーン」と「利用検討ゾーン」に2区分することとされ、利用検討ゾーンの設定にあたっては自然公園区域や農用地区域、保安林区域等は除外することとされた。

特定地域を有する町村では、規制誘導に関する法律が未整備でありスプロール化の恐れが生じていたが、一方では、水源地域や自然環境保全上重要な地域でもあることから、土地利用について様々な保全系の規制がかかっていた。しかし、これら問題を抱える町村には財政力が弱いところが多く、活力あるまちづくりのために一定の開発を進めたいという意向を持っていた。そこで、特定地域土地利用計画を策定し、「利用検討ゾーン」は、施設立地型の開発計画を検討できる区域とし、「保全ゾーン」は利用検討ゾーン以外の区域とされ、自然環境の保全を担保するため、法令等による土地利用規制区域の拡大及び規制強化の施策を講じることとされた。

### 3.2.1.3. 千葉県改正建築基準法施行条例

千葉県では、1991（平成3）年3月に建築基準法施行条例の改正を行い、未線引都市計画区域や都市計画区域外におけるリゾートマンションなどの大規模建築物に対する形態規定が

新たに設けられた。

リゾート法に基づく房総リゾート地域は、九十九里、外房地域を中心に17,800ha（県の約35%）が指定され、バブル景気などの社会情勢の変化により、1990（平成2）年9月の時点で施工済みのリゾートマンション59棟、戸数6,355戸、計画中150棟、20,449戸という、異常なリゾートマンションの建設ブームが起っていた。これらのリゾートマンションは、容積率



図3-5 千葉県内の代表的リゾート地（鴨川）<sup>(4)</sup>

300%前後、高さ15階前後の高層なものが多く、各地で日照被害を中心とした地元住民と開発者側の紛争が起っていた。しかし、これらの問題が生じた地域は、未線引都市計画区域や都市計画区域外がほとんどであり、市町村の開発指導要綱等の手法によってしかこれらの開発に対する規制・誘導を行うことができない状態であり、何らかの法的根拠を持つ手法により、特にリゾートマンションの形態規制を行うことが必要とされた。

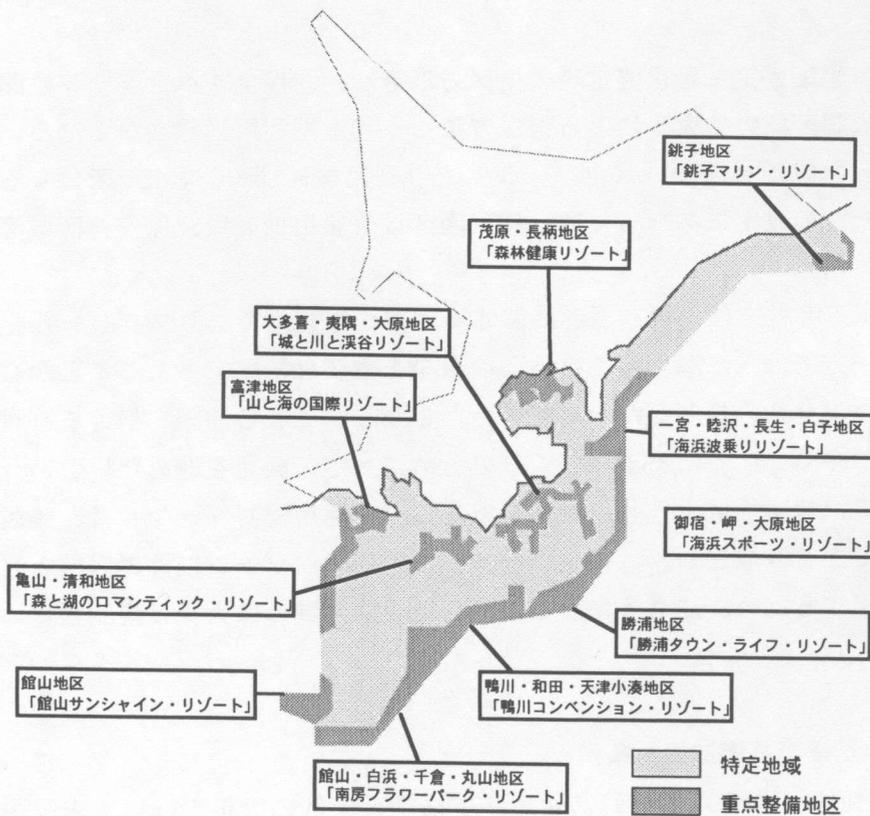


図3-6 房総リゾート地域整備構想における特定地域と重点整備地区<sup>(5)</sup>

表3-9 千葉県建築基準法施行条例による規制

接道義務			
リゾート地域内における延べ床500㎡以上、高さ13㎡以上の建築物を対象			
冬至日真太陽時における午前8時から午後4時までの間で平均地盤面から高さ4mの水平面における日影は、敷地境界線から5m、10mの範囲内においてそれぞれ5時間、3時間以内としなければならない。			
日影規制			
建築物の延べ面積と高さに応じて規定			
延べ面積	高さ	道幅	接する長さ
2,000㎡以下	15m以下	4m以上	8m以上
	15m以上	6m以上	8m以上
2,000㎡以上	15m以下	4m以上	10m以上
	15m以上	6m以上	10m以上

その際、都市計画区域の拡大指定による規制・誘導は、その指定要件の問題、基礎調査、権利者との合意形成等の問題で数年の検討期間が必要であり、早急に対応することが不可能であった。そこで、リゾートマンションが林立する状況を建築基準法第40条による「その地方の風土の特殊性」の現れとみなし、リゾート地域に指定されている区域に限って、大規模建築物に対する接道義務規定と、建築基準法第56条の2の日影による中高層の建築物の高さ制限と同様な基準を設け、未線引都市計画区域や都市計画区域外においてもリゾートマンションの形態規制を行うことが意図された。あわせて、目指すべき建築環境を示すリゾート地域建築環境整備ガイドラインが、1991（平成3）年3月に制定された。

施行条例の改正は、特に、日照の確保に関する規定を設けることによってリゾートマンションの形態規制を行うことが意図され、表3-9のように、接道義務規定と、建築基準法第56条の2の日影による中高層の建築物の高さ制限と同様な基準が設けられた。この基準は、リゾートマンションが林立する状況が第40条がうたっている「その地方の風土の特殊性」の現れとみなしているため、リゾート地域に指定されている区域についてのみ適用されることとなった。

さらに、建築環境整備ガイドラインにより、それぞれの地域にふさわしい建築物の基本的な考え方が示された。市町村は、これを参考に市町村域を市街地形成上重要な区域、景観上重要な区域など4つの区域に区分し、それぞれの区域における建築像を定めるものとされている。この建築像を実現するための担保手法として、上記の条例の規制項目と県が通知した指導要綱準則に基づく指導要綱を制定するものとされている。

#### 3.2.1.4. 緑豊かな地域環境の形成に関する条例

兵庫県は、平成元年にリゾート開発に対応するために制定された「淡路地域の良好な地域環境形成に関する条例」を組み込んだ「緑豊かな地域環境の形成に関する条例（以下、緑条例という）」を1995（平成7）年3月に施行した。未線引都市計画区域、都市計画区域外を

対象として、市町の区域を越えた見地に立って土地利用のあり方を示すことが意図されており、現在、淡路地域、丹波地域が適用を受けている。

兵庫県では1980年代の後半のころから、全国的な状況と同様にリゾート等の開発ブームあり、田園地域まで開発の波が押し寄せるおそれがあった。そのような中で、自然景観に着目し、県レベルから市町レベルにつながる大きな景観の基本的な方向を示さなければならないという認識が高まり、田園地域における景観や環境のあり方が注目された。兵庫県では、1972（昭47）年の中国道開通に伴い策定された「緑の回廊構想の提唱」にはじまり、「緑の回廊構想」、「全県全土公園化構想」、「丹波の森構想」、「兵庫ランドスケープ・プランニング」、「ひょうごランドスケープ100選の選定」などの、“地域のイメージを具体的に設定し施策を進める”という考え方のもとで行われてきた一連の施策の流れがあり、その延長線上として緑条例を位置づけることができる。

こうした中で、1988（昭和63年）年に丹波地域で「丹波の森宣言」が提唱され、1989（平成元）年には「淡路地域の良好な地域環境形成に関する条例」の制定、「兵庫ランドスケープ・プランニング」の策定とあいついで行われた。これらの動きは、単に開発を規制するというものではなく、望ましい環境を形成していこうとするねらいがあり、同時期の全国的な状況をもみても先進的といえる。

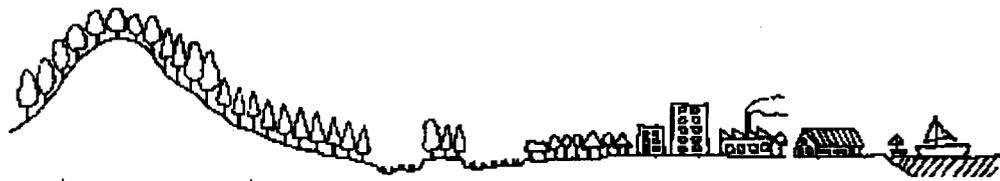
このような状況の中で、1993（平成5）年、丹波地域土地利用基本計画マスタープランが作成され、これに基づき、丹波の森の理念に沿った開発誘導を独自の条例によって行なうことが目論まれた。結果的には先行して制定されていた淡路条例を組み込んだ形の県条例として、緑条例が制定された。具体的な内容については次節にまとめるが、淡路は淡路、丹波は丹波なりの視点で土地利用のあり方を示そうとする視点があり、地域の固有性に対応した新しい土地利用計画の作成、実行の意図があったと考えられる。

第1条において、「この条例は、適正な土地利用の推進、森林及び緑地の保全、緑化の推進並びに優れたれた景観の形成を図ることにより、緑豊かな地域環境を形成し、もって自然的環境と調和した潤いある地域社会の実現に資することを目的とする。」と定められ、

- ・ 適正な土地利用を進めること
- ・ 森林及び緑地を保全すること
- ・ 緑化を推進すること
- ・ 優れたれた景観の形成を図ること

という4つ目的を示し、それらを実行することによって緑豊かな地域環境の形成を図ることが目的とされている。

- (1)自然社会的諸条件からみて、市町の区域を越えた広域の見地に配慮した土地利用のあり方を定めて地域整備を図ることが必要であると認められる地域
- (2)地域の特徴を表す自然的環境が良く保全されており、当該自然的環境を中心として地域整備を図ることが必要であると認められる地域
- (3)公共施設の整備の状況及び見込み並びに県民の利用上必要な立地条件からみて、住宅、工場、レクリエーション施設等の新たな整備が確実と見込まれる地域



区域の名称	1号区域	2号区域	3号区域	4号区域	5号区域
区域の内容	森林環境の保全を図る区域	森林と建築物等が調和した森林環境の形成を図る区域	農地と建築物等が調和した田園環境の形成を図る区域	良好な市街地環境の形成を図る区域	その他、当該地域の特性に応じて、特に必要な区域
開発誘導手法	許可制度	協定制度		届出制度	協定制度
許可基準等	許可基準 ・相当規模の森林の保全 ・市街地等からの展望の確保	地域環境形成規準 ・保全すべき森林等の面積 ・森林等の配置、緑化の方法 ・優れた景観構成要素の保全の方法 ・自然的環境と調和する建築物等の整備の方法等			

図3-7 環境形成区域の内容

の3つの条件を満たす地域を「緑豊かな環境形成地域」として指定され、環境形成基本方針を定めることとされている。環境形成基本方針が定められた緑豊かな環境形成地域は、

- (1)森林としての土地利用を通じて特に緑豊かな地域環境の保全を図るべき区域  
(以下1号区域)
- (2)森林と当該区域において整備される建築物等が調和した緑豊かな地域環境の形成を図るべき区域 (以下2号区域)
- (3)農地と当該区域において整備される建築物等が調和した緑豊かな地域環境の形成を図るべき区域 (以下3号区域)
- (4)市街地又は相当規模の集落として緑豊かな地域環境の形成を図るべき区域  
(以下4号区域)
- (5)上記のの規定に関わらず、スポーツ、レクリエーション、教養文化活動等の多様な活動に資するための機能の整備を図るべき区域、その他当該緑豊かな環境形成地域の特性からみて、上記の規定による区分が適当でない認められる区域がある時は、上記の区域とは別に区分することができる (以下5号区域)

と定義された4つ若しくは5つの環境形成区域に区分される。

また、上記のそれぞれの区域における開発行為に対して、1号区域では開発行為の許可が必要であり、2、3号区域では開発行為に対する協議と協定の締結が必要とされ、また4号区域においては開発行為の届出が必要とされている。

### 3.2.2. 各県の土地利用コントロール手法の運用形態の特徴

埼玉県、神奈川県、千葉県、兵庫県の土地利用コントロール手法について、表3-10に運用主体、運用対象、運用形態、運用内容等について整理している。以下に、これをもとにそ

それぞれの運用形態について整理する。

### 3.2.2.1. 埼玉県環境と共生する土地利用指針の運用形態

埼玉県の指針の運用形態は、指針という行政上の位置づけから、指針を所管している土地政策部局から県の関係部局や市町村への支援や助言などの行政内調整がその役割となる。運用状況としては、県関係部局との調整の後、1997（平成9）年3月に2010年を目標年次とする県国土利用計画の第3次計画が策定された。基本理念に、環境と共生する土地利用を基本とするとうたわれ、土地利用の量的向上から質的向上への転換が目指されている。県土地利用基本計画の策定作業も、現在進められている。

また、埼玉県における土地利用転換に関わる指導要綱として、「市街化調整区域及び未線引都市計画区域における計画開発の取扱方針」、「ゴルフ場等の造成事業に関する指導要綱」等があるが、これらについては、個別に改正作業を行うのではなく、1993（平成5）年に制定された行政手続法に基づく条例等の制定も考慮に入れながら、今後検討が行われる予定とされている。

また、市町村に対しては市町村国土利用計画等の策定の支援、助言を行っている。埼玉県

表3-10 埼玉県、千葉県、神奈川県、兵庫県の土地利用コントロール手法の運用形態

	埼玉県	神奈川県	千葉県	兵庫県
名称	環境と共生する土地利用指針	特定地域土地利用計画策定指針	改正建築基準法施行条例	緑豊かな地域環境の形成に関する条例
制定	平成8年3月制定	平成5年4月制定	平成3年7月施行	平成7年3月施行
目的	環境と共生する土地利用の推進	特定地域における計画的な開発	リゾート建築物の形態規制	地域環境を活かした環境づくり
内容	土地利用に関する施策の基本事項として、3つの原則と12の方針を定め、それをもとに施策を展開していく	特定地域を利用検討ゾーンと保全ゾーンの2区分する土地利用計画の策定を促進し、計画的開発を行う	建築基準法第40条の規定による条例を制定し、リゾートマンションの形態規制を行う	5区域に区分した土地利用計画を策定し、区域ごとに定められた環境形成基準により開発の許可、協議、届出を行う
主体	県（土地政策課）	県（企画総務室土地政策班）	県（建築指導課） 市町村（建築指導担当）	県（建築指導課） 市町（企画課、建築指導課等）
対象	県、市町村など、土地利用に関する施策を策定する主体	特定地域を有する市町	個別の開発事業者	個別の開発事業者
運用形態	県担当部局が、県関係部局及び市町村に対して、土地利用に関する施策の策定の調整及び支援、助言を行う	県担当部局が、特定地域を有する市町へ、特定地域土地利用計画の策定に対して指導、調整を行う	建築主事が基準に基づく建築確認を行う	市町、県の担当部局が協議、指導、助言を行い、知事の許可、協定の締結、届出を行う
運用内容	県国土利用計画、土地利用基本計画の改定、土地利用転換に関わる指導要綱の見直し、市町村国土利用計画、市町村マスタープラン、緑の基本計画等の策定推進	特定地域を「利用検討ゾーン」「保全ゾーン」に区分した土地利用計画の策定	リゾート建築物を対象とした接道義務、大規模建築物を対象とした日影規制に即した開発を行う	1,000㎡（又は500㎡）を超える開発は、各区分ごとの基準に基づいた協議、指導、助言をもとに開発を行う。
支援施策	環境と共生する土地利用推進アドバイザー制度	特定地域の土地利用に関わる指導基準	リゾート地域建築環境整備ガイドライン、リゾート地域大型建築物指導要綱の準則	-
根拠	行政内調整	行政内調整	建築基準法第40条	自治体条例

では、平成8年度現在で92市町村中52市町村で市町村国土利用計画が策定されているが、指針制定後、7市町村で改定が予定され、8市町村で新たに策定中又は策定予定である。指針の制定後、参考資料集等を示しながら、指針の理念を取り入れた市町村国土利用計画の策定を促しているが、直接県側から指導、助言を行わず、支援方策として新たに1996（平成8）年9月に創設した「環境と共生する土地利用推進アドバイザー制度」を活用するよう助言を行っている。しかし、実際にアドバイザー制度を利用して市町村国土利用計画の策定作業を行っている事例は、1町のみである。

「環境と共生する土地利用推進アドバイザー制度」は、市町村が市町村国土利用計画、都市マスタープラン、緑の基本計画等の土地利用に関する計画を策定する際や、大規模宅地開発の事業者などを対象として、専門家をアドバイザーとして派遣するものであり、指針の支援施策として位置付けられる。アドバイザーとして、現在、100人を越える様々な分野の専門家が確保されている。平成8年度の運用状況としては、市町村国土利用計画、住宅マスタープラン、農振地域の見直し作業などの策定段階における10市町村からの希望により、アドバイザーが派遣されているが、民間に対する派遣はない。アドバイザーの派遣を受けた市町村では、環境と共生する土地利用の実現のために積極的に意見を聞いているが、それ以外の市町村では、土地利用に関する計画の策定があっても、それほど関心を示していないのが現状である。

また、このアドバイザー制度は、比較的専門家を確保しやすい首都圏に近接しているという埼玉県の立地特性を活かしたものであり、この制度を一般的に応用するには、様々な分野の専門家を横断的に確保するという点で難しい面もある。

このように、環境と共生する土地利用指針の制定後、様々な動きがあるが、これらの動きは制定されてから日が浅いこともあり、県国土利用計画が指針を受けて策定されるなどにとどまっている。今後、具体的な環境と共生する住宅地開発の手法などの検討が必要であると考えられる。

### 3.2.2.2. 神奈川県特定地域土地利用計画策定指針の運用形態

神奈川県の指針の場合も埼玉県と同様に、土地政策部局と市町村との行政内調整がその役割であるが、運用対象が特定地域を有する市町に限られている。指針の制定後、特定地域を有する9町村のうち7町村で特定地域土地利用計画が策定され、あわせて50地区、723.5haが利用検討ゾーンに指定された。この利用検討ゾーンは、これまでに開発計画があったが法規制の調整等であまり進まなかった地区を中心に町村から仮選定が行われ、その後、県との総合的な調整が完了したものが指定されている。現在、利用検討ゾーン内において18件の個別開発が進められている。一方、保全ゾーンについては、利用検討ゾーンの指定にあわせて、その担保方策の強化が行われ、風致地区や県立自然公園の指定、まちづくり条例の制定などが行われている。また、この指針は市町村国土利用計画をあわせて策定することにより、総合的な見地からの検討を促しているが、実際に市町村計画を策定したのは3町にすぎない。

また、まちづくり条例による土地利用調整を行う真鶴町と、ほぼ全域が国立公園区域である箱根町は、それらの手法によることとして特定地域土地利用計画の策定は予定していない。

このように、神奈川県における特定地域土地利用計画は、町村の開発意向をどう適正に行っていくかという視点のもとに策定され、運用されている。裏を返してみれば、これまで開発計画があるにも関わらず、保全系の法規制のために不可能であったものが、今回の利用検討ゾーンの指定によって可能になったという見方もできる。保全ゾーンの保全担保とあわせられた規制の緩和であるともいえる。

表3-11 特定地域土地利用計画策定状況

	策定年	計画の特徴	計画期間	利用検討ゾーン面積・地区数	利用検討ゾーン用途別地区数	利用検討ゾーンにおける開発計画の具体化の状況	備考
山北町	H6.11.	利用検討ゾーン予定地を設定（25.9ha、5地域、農振農用地の指定解除後、ゾーンへ位置づける）	H6～H16	203.3ha 9地区	産業系4 住居系3 住・産系2	5件 産業系（調整了） 産業系（＃） スポレク系（＃） スポレク系（＃） スポレク系（計画）	町国土利用計画と同時策定
松田町	H7.12.	まちづくり条例の策定によって計画の内容を担保	H7～H17	36.7ha 7地区	研修施設系4 文化施設系1 住居系1 社会福祉系1	1件 文化系（相談）	
湯河原町	H8.12.	町土空間構想で色分けしたゾーンに添って産業系（観光施設）及び住居系の利用検討ゾーンを設定	H8～H18	114.2ha 11地区	産業系3 住居系5 スポレク系1 産・スポ系1 産・文化系1		
真鶴町	予定なし						条例に基づくまちづくり計画で特定地域の利用方法を検討する意向
箱根町	予定なし						
藤野町	H6.9.	ふるさと芸術村の核施設等町の構想に位置づけられたものや老人福祉施設等の公益施設整備を想定	H6～H16	22.9ha 8地区	産業系2 住居系1 住・産系1 スポ・レク系2 その他2	6件 住居系（相談） 産業系（構想） 住・産系（相談） その他（調整了） スポレク系（＃） その他（＃）	町国土利用計画と同時策定
相模湖町	H7.4.	津久井広域道路の整備を想定した利用検討ゾーンも設定	H7～H16	156ha 4地区	産業系2 住・産系1 住・産・公系1	3件 産業系（調整了） 産業系（相談） 住居系（相談）	町国土利用計画をH9策定予定（整合を図る）
清川村	H7.12.	県立自然公園の格上げとセット、H13以降は、次期村国土利用計画との整合を図る	H7～H17	150ha 10地区	産業系4 住居系4 住・産系2	3件 産業系（調整了） 住居系（＃） 住居系（相談）	現行村国土利用計画はH12まで
津久井町	H8.10.	5年間の計画とし、当面はレイクサイドリゾートパークのみを位置づけ	H8～H12	40.4ha 1地区	産・スポ系1		津久井リサーチ・インテリジェントパーク等は利用検討ゾーン候補地に止める

※平成9年3月現在  
※神奈川県資料による

### 3.2.2.3. 千葉県改正建築基準法施行条例の運用形態

千葉県の場合、建築指導部局による開発事業者への指導及び建築確認が主であり、埼玉県や神奈川県の場合とは異なる。しかも、本研究で取り上げた規定はリゾート地域におけるリゾートマンション等の大規模建築物に限られる。しかし、その後、バブル景気の崩壊等の社会情勢の変化に伴い開発圧力が低下し、切迫した状況から回避されたこともあって、改正建築基準法施行条例の適用を受けたリゾートマンションの開発はない。

さらに、支援施策として条例改正と同時に制定された「建築環境整備ガイドライン」に基づき、リゾート地域内の市町は指導要綱を制定し、デザインや色彩、周辺景観への配慮など望ましい建築像を定め、条例による規定を補完するよう市町へ指導している。

これらを踏まえて、平成8年度までに、旭市、勝浦市、飯岡町、一宮町、白子町、天津小湊町において、「リゾート地域大型建築物指導要綱」が制定されている

また、千葉県の改正建築基準法施行条例の制定後、建築基準法及び都市計画法の改正が1992（平成4）年に行われ、用途地域の指定のない都市計画区域や都市計画区域外についても容積率、建ぺい率、日影規制や接道規制、容積率制限、高さ制限などを条例により定めることが可能になった。千葉県における施行条例の改正とガイドラインの策定の検討作業で得られた成果の一部は、この建築基準法の改正にも活かされている。

改正建築基準法施行条例では房総リゾート地域全域を形態規制の対象としていたが、法改正後、県条例で指定された区域に限られることとなり、リゾート地域であっても形態規定の規制対象外となる地域が生じることとなった。

### 3.2.2.4. 兵庫県緑条例の運用形態

緑条例では、淡路や丹波といった地域を市町村の枠を越えた1つのまとまった地域とし、表3-12のように森林環境の保全を図るべき区域（1号区域）、森林と開発される建築物等の調和を図るべき区域（2号区域）、農地と開発される建築物等の調和を図るべき区域（3号区域）、良好な市街地環境の形成を図るべき区域（4号区域）の4つの環境形成区域に区分することを基本とする。さらに地域の実情に合わせて、その他地域特性を活かした整備を図るべき区域（2項区域）についても区分することができる。この2項区域については、現在、淡路地域においてのみ区分されている。これらの区分は、それぞれ、保安林及び県立自然公園、地域森林計画区、農振農用地区域、農振白地区域などの既存制度の区域に概ね該当する。これらの区域区分は、土地利用計画図として図化される。

それぞれの区域における個別の開発行為は、1号区域では500㎡以上の開発行為の許可、2、3号区域では1,000㎡以上の開発行為に対する協議、協定の締結、4号区域においては1,000㎡以上の開発行為の届出がそれぞれ知事に対して必要となる。実際の指導、助言、協議などの開発の事前協議の運用の担当は、3,000㎡未満の開発は各市町が、1ha未満の開発は県の出先である各土木事務所が、1ha以上の開発は県となっている。運用対象は、千葉県の場合のように特定の用途の開発に限ってはならず、一定規模以上の開発を対象としている点が特徴である。

また、上記の環境形成区域の制度とは別に、1号区域以外の区域を対象とした計画整備地区制度があり、ある程度の規模をもって都市的な機能を新たに導入、整備するなどの場合、その地区の特性に応じた整備計画を策定し、その計画を知事が認定することにより、環境形成基準に関わらず、その計画に沿って開発を促進することができることとなっている。

緑条例の所管は、建築指導部局であり、市町では、企画、建築指導など各市町によって担当部局が異なっている。すべての関係市町は原則的に緑条例の主旨に賛同し運用形態に組み込まれており、埼玉県や神奈川県の場合のように、実際の開発へ結びつくには市町村の運用しだいという形態とは異なっている。運用開始時には、関係市町や不動産関係者を集めた勉強会、説明会が開かれ運用体制の強化が行われている。

このように、緑条例の運用形態は県担当部局と市町との間の行政内調整と、県、市町が開発当事者へ直接、指導、助言、協議するという大きく2つの運用形態を合わせ持った内容となっている。

条例の運用としては、主にこの環境形成基準に基づき協議、指導がなされている。環境形成基準は条例第15条第2項により、

- (1) 保全すべき森林又は緑地の面積
- (2) 森林又は緑地の配置の方法及び緑化の方法
- (3) すぐれた景観の構成要素の保存の方法
- (4) 自然的環境と調和する建築物等の整備の方法
- (5) その他緑豊かな地域環境の形成を図るために知事が必要と認める事項

を定めなければならないとされ、これに基づき淡路地域、丹波地域においてそれぞれの環境形成地区における環境形成基準が定められている。また、1号区域、淡路地域においては第1種調整区域、丹波地域においては森を守る区域においての開発行為の許可については、環境形成基準とは別に規則で定められている。

表3-12 緑条例による開発許可

区域	1号区域	2号区域	3号区域	4号区域	5号区域
淡路	第1種調整区域	第2種調整区域	第3種調整区域	第4種調整区域	開発指導区域
丹波	森を守る区域	森を生かす区域	さとの区域	まちの区域	-
	↓	↓	↓	↓	↓
基準	許可基準	環境形成基準			
手法	開発行為の許可申請	開発行為の協議		開発行為の届出	開発行為の協議
	↓	↓	↓	↓	↓
手続き	基準の適用について審議会に諮る	基準と同等以上の内容となるよう、協議する		基準に適合するかどうか審査	基準と同等以上の内容となるよう、協議する
	↓	↓	↓	↓	↓
担保	許可又は不許可の通知	環境形成協定を締結		必要な指導助言を行う	環境形成協定を締結

また、これまでの4種の区分のどれにもあてはまらないような地区については、1号区域を除く区域において計画整備地区の認定が可能とされている。計画整備地区における整備計画に地域環境形成基準に適合しない項目があっても、総合的にみて環境面等から質が高いと認められれば認定されることとなる。

### 3.2.3. 県レベルの田園地域における土地利用コントロールの課題

県レベルの田園地域における土地利用コントロール手法について事例の整理を行いながら検討したが、その運用形態には違いがみられた。埼玉県や神奈川県の場合では、指針という性格から、市町村へ指針に沿った施策展開を促すことは可能であるが、実際の開発に関わる土地利用コントロールについては、市町村が指針に沿った施策を制定し、さらにそれを効果的に運用できるかどうかにかかってくる。また、千葉県の場合は、直接開発行為に対しての運用が可能であるが、建築基準法を根拠としているため、運用対象がごく限られたものになり、土地利用コントロールという点からは限界がある。

兵庫県の場合、市町を運用形態の中に組み込み、さらに開発一般を運用対象としていることから、広域的な視点と実際の開発を結びつけた土地利用コントロールが可能であるが、一方で、それぞれの市町に特有の問題に対応することが難しくなり、市町の運用の自由度を確保しながら、計画整備地区制度の運用の強化や、建築協定、まちづくり条例などとの連動をいかに効果的に行っていくかという点について課題が残る。

### 3.3. 市町村による土地利用コントロールの特徴と課題

3.1.において、アンケート調査をもとに全国的な土地利用条例等の制定状況について把握したが、ここでは、市町村による土地利用コントロール特徴について明らかにすることを目的として、兵庫県を事例に取り上げる。

分析対象とした条例等は、3.1.のアンケート調査で得られた兵庫県内の土地利用コントロールに関する52事例と、県担当部局へのヒアリング<sup>(6)</sup>により把握することができた事例、あわせて128事例である。

#### 3.3.1. 兵庫県下における土地利用に関する条例等の制定状況

3.1.のアンケート調査で得られた兵庫県内の土地利用コントロールに関する52事例と、県担当部局へのヒアリングにより把握することができた128事例の制定状況について表3- 13 に示している。土地利用関連では開発指導要綱の制定が最も多く47市町で制定されている。

3.1.で示した全国的な動きと同様に、昭和40年代後半と平成に入ってから制定数が多くなっている。その他の制定数はあまり多くないが、近年では、まちづくり条例や景観条例を制定する動きもみられるようになってきている。

把握された兵庫県下の田園地域における土地利用条例等のうち主なものの制定状況について表3- 14に示している。兵庫県の土地利用に関する条例等の制定の動きの始めとして、「良好な地域環境を確保するための地域社会建設指導要綱」が昭和47（1972）年に制定されている。これは、列島改造からオイルショックまでの土地投機ブームに対応するため制定されたもので、特に、中国自動車道の建設に伴い開発塾度が高まっていた播磨内陸地域での土地の買い占めは異常なものがあつた<sup>(7)</sup>。この要綱では、都市計画区域外を対象に1ha（淡路地域は0.3ha）以上の開発行為について知事の承認が求められた。また、県土の2%にも及ぶゴルフ場開発ブームに対応するため、1975（昭和50）年には、大規模開発及び取引事前指導要綱を制定し、市街化区域以外の区域における10ha 以上の開発行為に対して、知事

表3- 13 兵庫県における土地利用条例等の制定状況

	開発指導 条例	開発指導 要綱	特殊建築 物規制等	まちづく り条例	環境保全 環境保護	生活環境 環境美化	自然環境 自然保護	公害	景観条例 等	屋外広告 物	国土利用 計画
昭和45～ 49年	4	17	3		4	1	4	2			
50～ 54年	1	8	1		1						
55～ 59年		3	3		3				1		2
60～ 平成元年		1			1	3	1		1		1
2～ 6年	1	11		1	6	3					16
7～ 11年	1	7		1	1	2	1		2	1	2
計	7	47	7	2	16	9	6	2	4	1	21

との協議を求めている。

これらの開発規制行政と平行して、1972（昭47）年の中国道開通に伴い提唱された「緑の回廊構想」にはじまり、「全県全土公園化構想（1985）」、「丹波の森構想（1987）」、「兵庫ランドスケープ・プランニング（1989）」、「ひょうごランドスケープ100選の選定（1994）」などの、“地域のイメージを具体的に設定し施策を進める”という考え方のもとで行われてきた施策の流れをうけて、バブル期のリゾート等の開発ブームに対応するために、1989（平成元）年には「淡路地域の良好な地域環境形成に関する条例」が制定され、さらにそれを発展させた形で「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」が1993（平成5）年に制定されている。

一方、市町では全国に先駆けて川西市が、1967（昭和42）年に「川西市住宅地造成事業に関する指導要綱」を制定した以降、開発指導要綱の制定の動きが全国に波及していったが、兵庫県の田園地域においても同様の動きを示しており、昭和40年代後半から昭和50年代前半にかけて、開発指導要綱の制定数が多くなっている。その後も、など、数多くの市町で指導要綱が制定され、平成11年時点で、91市町のうち2/3を占める60市町で開発指導要綱が制定されている。

表3-14 兵庫県下における条例等の制定の動き

	条例等の制定	開発指導要綱等の制定数						構想等	社会状況等
		阪	丹	但	東	中	西		
1967	川西市「住宅地造成事業に関する指導要綱」								
1968									都市計画法
1969	猪名川町「土地開発行為の適正な執行に関する条例」								新全総
1970									
1971			1	2	1				
1972	県「良好な地域環境を確保するための地域社会建設指導要綱」			3	1	1		中国道開通 緑の回廊構想	日本列島改造論
1973		1	1	2		2			
1974				1		5			国土利用計画法
1975	県「大規模開発及び取引事前指導要綱」			2	1				
1976									
1977			1						三全総
1978					2				
1979		1		1		1			
1980					1				
1981									
1982				1					
1983	佐用町「歴史的環境保全条例」					1			
1984	県「都市景観の形成等に関する条例」							兵庫ランドスケープ・プランニング 全県全土公園化構想	
1985									地価高騰
1986									リゾート法
1987								丹波の森構想	四全総
1988									
1989	県「淡路地域の良好な地域環境形成に関する条例」						1		土地基本法
1990		3	1	1	1				
1991			1				1		
1992									
1993	県「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」	2		1					環境基本法
1994	県「景観の形成等に関する条例」								
1995	西淡町「淡路瓦屋根工事奨励金交付要綱」				1			ひょうごランドスケープ100選	
1996	神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」	2							
1996	三田市「三田市花と緑と水のまちづくり指導要綱」			2		1			
1997	丹南町「緑豊かなまちづくり条例」	1							
1998	日高町「街並み景観条例」				1				ランドデザイン
1999									

その他では、環境保全、自然環境保護等では、1972（昭和47）年に大河内町、上月町、山崎町、千種町でそれぞれ「自然保護条例」が制定され、1971（昭和46）年に氷上町で、1974（昭和49）年に山南町でそれぞれ「環境保全条例」が制定されるなど、早い段階から行われている。

また、1983（昭和58）年に制定された「佐用町歴史的環境保全条例」や、1996（平成8）年制定の「西淡町淡路瓦屋根工事奨励金交付要綱」、1998（平成10）年制定の「日高町街並み景観条例」など、景観に関する条例等の制定数はそれほど多くない。1996（平成8）年に、「神戸市人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」が制定され、1997（平成9）年には、「丹南町緑豊かなまちづくり条例」が制定され、県緑条例との連携が謳われるなど、土地利用コントロールが単なる開発規制からよりよい地域づくりへと取り組みの展開がうかがえる。

以下では、土地利用コントロールを主眼としながらも、より総合的な取り組みがみられる神戸市、篠山市、三田市の事例を取り上げ、それぞれの特徴について明らかにする。

### 3.3.2. 神戸市共生ゾーン条例による土地利用コントロール

#### 3.3.2.1. 神戸市共生ゾーン条例の概要

市街化調整区域における都市計画法の不備から起こるスプロール等の問題については、これまでにも述べてきたが、神戸市においても同様の課題が生じており<sup>(8)</sup>、

- (1) 廃車置場や資材置場等が顕著にみられ、生活環境にかなりの問題が生じている
- (2) 農村地域の住環境の向上が求められている
- (3) 住民参加によって地域の活性化を図る気運が高まってきた

等を背景として、市街化調整区域における土地利用コントロールの手法が必要とされた。

そこで、神戸市では、「活力と魅力にあふれた快適農村空間の形成をめざして」と題して、市内の農業・農村地域を「人と自然との共生ゾーン」と位置づけ、農業の振興や農村の活性化とあわせ、市民相互のふれあいを進めるため、平成8年4月に「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例（以下、共生ゾーン条例）」を制定した。

条例は、秩序ある土地利用の計画的推進、農村らしい景観の保全及び形成、里づくり協議会による里づくり計画の作成などを行うことにより、農村環境の整備等を行い、自然と調和し、快適で魅力にあふれた農村空間の実現を図ることを目的としている。

平成10年1月には、(1)基本計画、(2)農村用途区域の指定基準、(3)農村用途区域の土地利用基準からなる「人と自然との共生ゾーン整備基本方針」を策定し、共生ゾーンにおける基本理念や目指すべき方向を明らかにした。

また、平成10年3月末には、市街化調整区域の中で「緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例」の緑地の保存区域（緑の聖域ゾーン）等を除いた17,698haの地域が「人と自然との共生ゾーン」に指定された。その後、平成11年2月には共生ゾーンの区域を変更（約17,963haへ増加）するとともに、地域の意向を反映させながら、「農村用途区域」の指定が行われた。

農村用途区域の指定は、図3-8に示す基準により、4区分される。これらの区分の指定は、まず、農業保全区域か環境保全区域かのいずれか指定され、集落ごとの里づくり協議会が策定した里づくり計画に沿って、集落居住区域や特定用途区域が指定される。各農村用途区域内で許可される用途や容積率、建ぺい率等を市街化調整区域の本来の規制よりも厳しく設定することにより開発の立地規制を図っている。今後、区域内で新たに土地利用を行おうとする場合には、着手日の30日前までに内容の届け出が必要とされる。

また、「農村景観の保全及び形成の基本目標」が平成12年3月に策定され、「農村景観保全形成地域」の指定地域内では、別途届出等の制限がある。

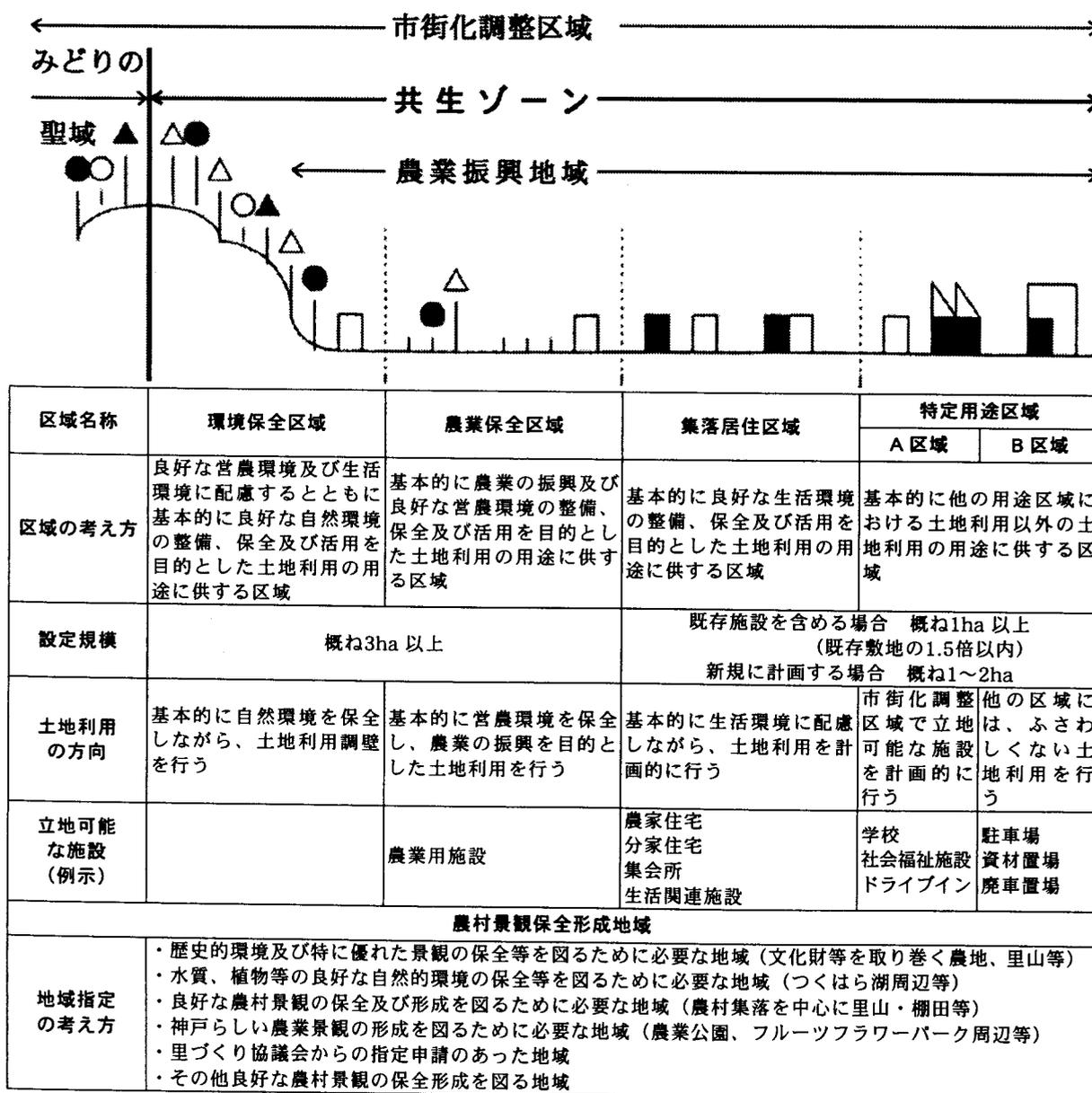


図3-8 農村用途区域概念図<sup>(9)</sup>

### 3.3.2.2. 共生ゾーン条例による土地利用コントロール

また、上記の点の実現に向けて、共生ゾーン内の全ての集落に対して、1～数集落のコミュニティ単位で「里づくり協議会」を設立し、地域の将来計画である「里づくり計画」を策定を促し、快適な農村づくりを進めようとしている。

里づくり計画では、定めなければならない事項として、(1)計画の名称・位置・区域、(2)計画地区の整備の目標及び方針、(3)農業の振興に関する計画、(4)環境の整備に関する計画があり、これ以外に、(5)土地利用に関する計画、(6)里づくり景観保全形成計画、(7)計画地区と市街地との交流に関する計画を定めることができる。

里づくり計画が市長の認定を受ければ、住民との土地利用の調整が図られた地区として、当初指定された農村用途地域が、里づくり協議会によって決定された土地利用に関する計画

表3-15 土地利用基準 施設立地表（抜粋）

施設名称	農村用途区域	農業保全	集落居住	環境保全	特定用途	
					A区域	B区域
温室、育苗施設		○	○	○	○	×
農舎、農産物集出荷施設		△*1	○	○	○	×
農産物貯蔵施設、農業用資材置場、農機具等収納庫		△*1	○	○	○	○
畜舎		○	×	○	×	×
堆肥舎		○	×	○	×	○
農家住宅、☆分家住宅、☆集会所		△*1	○	○	○	×
☆日常生活関連施設（小売りサービス店舗等） "（農機具等修理工場）		△*1、2、4	○	○	○	×
☆農産物加工施設（500㎡未満）		△*1、2	△*2、4	△*2、4	△*2、4	○
"（500㎡以上）		△*1、3、4	×	△*2	○	○
居住者の自己事業用 駐車場・資材置場（1,000㎡未満）		△*1、2、4	×	△*3、4	△*4	△*4
社会福祉施設・医療施設・学校		△*1、2、4	△*2、4	△*2、4	△*4	×
☆ドライブイン・ガソリンスタンド		△*1、2、4	△*2、4	△*2、4	△*4	×
駐車場・資材置場・洗車場		△*1、3、4	×	△*3、4	×	△*4
廃車置場		×	×	△*3、4	×	△*4
土採取場・廃棄物処理場		×	×	△*3、4	×	△*4
☆運動・レジャー施設（3,000㎡未満）		△*1、2、4	△*2、4	△*2、4	△*4	×
☆"（3,000㎡以上）		△*1、3、4	×	△*3、4	△*4	△*4
公共事業に伴う仮設施設 一時的な資材置場・駐車場		△*1、2、4	△*2、4	△*2、4	△*2、4	△*4

（○：立地可能、△\*：条件付きで立地可能、×：一立地不可、☆：開発許可（都計法）が必要な施設（条件）

- \*1 当該土地が農地である場合、当該用途区域内外に農地以外の代替えの土地がないこと。
- \*2 里づくり協議会の承認が得られること。
- \*3 里づくり計画の中に当該土地利用が位置づけられていること。
- \*4 良好な農村環境及び農村景観の保全等の見地から行う市長との協議が行われること。
  - ①土地利用が周辺の区域における良好な営農・生活・自然環境の整備・保全・活用及び農村景観の保全・形成に配慮していること。
  - ②建築物（工作物を含む）の設置を伴う場合には、建築物の位置・規模・形態が周辺の区域における良好な農村景観の保全・形成に配慮していること。
  - ③土地利用を行う区域内に緑地を設けること。  
ア緑地は市開発指導要綱の基準を準用し設ける。ただし、緑地の面積はウの割合による。  
イ植栽により緑地を設ける場合は、特に道路等の公衆の用に供される場所からの景観等に配慮すること。  
ウ緑地の面積は、敷地面積に対し下記に示す割合以上であること。  
◆1ha未満→10/100 ◆1ha以上→20/100
  - ④一時的な土地利用にあつては、利用後の復旧計画が明確であること。

に沿って変更される。地区内の開発行為は農村用途地域の土地利用基準に基づき届出が必要となる。

共生ゾーン条例の、特徴的な点は、共生ゾーン内の163集落の全てに対して里づくり協議会の設立を促し、里づくり計画の策定を求めている点である。平成11年3月現在で、90集落で73協議会が設立されており、平成12年3月現在で、12集落で里づくり計画が決定されている。

表3-16 里づくり協議会の設立状況

	協議会数	集落数
北区	48協議会	52集落/67
西区	25協議会	38集落/96
共生ゾーン全体	73協議会	90集落/163

※平成11年3月現在、神戸市資料による

里づくり計画により決定された土地利用に関する計画では、市が決定した農村用途区域の指定を考慮しながら、学識経験者、地元農政事務所、地域住民が一体となって、農地一筆ごとに土地利用の調整が行われている。

### 3.3.3. 篠山市里づくり条例による土地利用コントロール

#### 3.3.3.1. 里づくり条例の制定過程

丹南町では、近年、JRの複線電化、高速道路の開通等の交通利便性の向上に伴い開発動向が高まり、分譲住宅や共同住宅の建設により、従来からある地域の景観が一変しつつあった。1983(昭和58)年に町全域が都市計画区域に編入されているが、JR篠山口駅周辺に154haで用途地域が指定されているのみで、そのほかは未線引都市計画区域であり、有効な規制、誘導手段がないままスプロールかが進みつつあった。

一方、昭和63(1988年)年の「ホロンピア'88北摂丹波の祭典」が開催され、「丹波の森構想」が発表され、1995(平成7)年には兵庫県条例である「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」が施行されるなど、良好な地域環境の形成に向けた取り組みが進められてきた。

そのような状況の中、まず、1996(平成8)年に、「(仮称)丹南町まちづくり条例」の制定までの一時的な措置として、「丹南町緑豊かなまちづくり指導要綱」を策定し、進みつつあったスプロール対策の第一歩を踏み出した。

指導要綱では、用途地域が指定されていない区域を対象に、

- ・既存宅地内での増築、改築及び移転
- ・分家住宅
- ・自己用住宅
- ・農業用施設、農家用住宅
- ・日常生活に必要な品物の販売店など

- ・公共事業移転
- ・農産物加工施設
- ・神社仏閣及び納骨堂

等の開発事業が適用除外として列挙され、それ以外の開発事業について規制された。この規制は、市街化調整区域並の規制であり、未線引都市計画区域内における開発規制としてはかなり踏み込んだものといえる。また、これに加えて、

- ・開発するための協定を丹南町と結び、その協定内容で行う開発

という規定を設けることによって、上記に当てはまらない開発事業についての対応策が示された。

約1年間の指導要綱による運用を経た後、「丹南町緑豊かなまちづくり条例」を平成9年4月1日に施行した。

施行後、平成11年4月1日に、周辺3町と合併し篠山市となった。それに伴い、名称変更等を行い、「篠山市緑豊かな里づくり条例」として施行されている。

### 3.3.3.2. 篠山市緑豊かな里づくり条例の内容

篠山市緑豊かな里づくり条例では、個別開発に対する許可制の導入と、「里づくり計画制度」を創設して、地区住民の合意形成のうえで、現行の法令上の制限と整合する内容において策定できる地域計画制度が導入された。

個別開発に対する許可制では、500㎡以上の開発行為に対して、市長の許可が必要である。開発行為については、建築物の建築、特定工作物の建設、土地の区画形質の変更、現在の土地利用の著しい変更と定義されており、都市計画法の開発許可適用除外である資材置場や、駐車場等へも対応可能な内容となっている。事前公開、地元説明会等の開発手続きの後、審査基準に基づき審査され、許可されたものについては、市長と「まちづくり協定」を結ぶとされている。

また、「里づくり計画制度」では、概ね大字を単位とする「里づくり協議会」を設立し、土地利用計画、形態制限等を取り決めた「里づくり計画」に基づき、個別の開発行為の誘導が図られている。里づくり計画では、定めなければならない事項として、(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等が定められている。

里づくり協議会の設立は、何らかの土地利用上の問題が発生している集落や、まちづくりの機運が高まっている集落から順次進めていくことになっている。策定された里づくり計画は町長の認定を受け、地区内での開発行為については、届出と里づくり計画によって定められた基準により審査され、まちづくり協定が締結される。共生ゾーン条例と類似した内容となっているが、全集落を対象としていない点が異なっている。

### 3.3.4. 三田市花と緑と水のまちづくり指導要綱の概要

三田市では、“神戸三田”国際公園都市が1987（昭和62）年にまち開きして以来、10年連続で人口増加率全国一位を記録するなど、ニュータウンを中心に発展してきた。ニュータウン開発にあわせて、JRの複線電化、高速道路の開通、道路基盤の整備などが進められてきた。

そのような状況の中で、都市計画区域外において、これらの都市施設を活用して、農村地域において予想をはるかに超えた宅地化が進み、都市からの流入人口の増加により、農村景観の破壊、飲料水、生活雑排水、コミュニティの崩壊等の問題が生じる状況となってきた。さらに、多数の宅地開発計画が進行しつつある中で、何らかの規制措置が必要とされ、都市計画区域の拡大が検討された。しかし、都市計画区域の見直しには、都市計画基礎調査、都市計画審議会等々の手続きを踏む必要があり、相当の時間が必要となる。そこで、都市計画区域の見直しまでの暫定的な措置として、1996（平成8）年5月に、「三田市花と緑と水のまちづくり指導要綱」が施行された。

開発事業は、

- ・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う土地の区画、形状の変更
- ・建築物の建築及びその用途の変更

とされ、都市計画法による開発行為に準じた内容として定義されている。都市計画区域外を対象とし、市街化調整区域に準じた規制が設けられ、開発が規制されている。

適用除外となる開発事業として、

- ・建築物の増築、改築及び移転
- ・農業関連施設、農家住宅

等が示され、さらに、既に市と「開発行為に関する協定」を締結したもので、その協定内容で行う開発事業は適用除外とされる。

一方で、

- ・日常生活に必要な物品の販売店等
- ・既に所有していた土地における分家住宅
- ・収用対象事業による移転
- ・既存権利者等の建築
  - 既に所有していた土地における自己用住宅
  - 既存宅地内における、自己用住宅
- ・農業関連施設
- ・沿道サービス施設
- ・既存権利者等の建築
  - 一定の条件に合致する、既に所有していた土地における自己業務用施設
  - 一定の条件に合致する、既存宅地内における、自己用住宅以外の施設
- ・既に存する事業所の改善及び社宅等の建築

- ・社寺仏閣及び納骨堂に係る開発事業

等については、規制対象とすることが不適当な開発事業としながらも、開発事業の申請が必要である。これら以外の開発事業については、

- ・宅地開発業者等による宅地開発及び宅地分譲
- ・新たな土地（宅地以外）を購入して行う建築物の建築

等が例示され、すべて規制の対象とされる。

この要綱施行後、2年間の運用がされたが、この要綱の適用による開発はない。その後、平成10年に対象地域の都市計画区域編入、市街化調整区域の指定が行われ、それに伴い要綱も廃止された。都市計画区域編入までという暫定的な措置であるという前提の元に運用されたが、目立った効果のないまま廃止されている。要綱廃止後、独自の土地利用計画の策定やまちづくり条例等の制定などの検討も必要である。

### 3.3.5. まとめ

兵庫県を事例としながら、市町による土地利用コントロールの取り組みについてその特徴についてみてきた。兵庫県においても全国的な流れと同様に、昭和40年代の後半と平成に入ってから条例等の制定の動きが顕著であることが明らかになった。開発指導要綱については2/3にあたる60市町で制定されていることが明らかになった。

一方で、特徴的な取り組みはごく一部であり、大半の市町では、一般的な開発指導要綱にとどまっていた。また、兵庫県の事例を通してみると、県の施策が先行し、市町がそれに追随するという特徴もみられた。

また、神戸市、篠山市、三田市における取り組みについて、その制度的な特徴について検討したが、神戸市、篠山市の取り組みは市町域全体を対象とした土地利用計画と、住民参加を前提とした地区レベルの詳細土地利用計画を併設している形態としては、全国的にみても先駆的な取り組みであった。

一方、三田市の場合、都市計画区域編入へ向けた暫定的な措置であった。法規制への期待のもとに行われた措置であるが、市街化調整区域に編入されたとはいえ、前章でみてきたような市街化調整区域自体の制度的な課題もあり、問題が解決されたとは考えにくい。今後、何らかの追加措置が必要であると考えられる。

## 3.4. 小結

### 3.4.1. 自治体による土地利用条例等の制定

47都道府県及び2,851市町村に対するアンケート調査の結果、自治体による土地利用条例等は、昭和40年代後半と平成に入ってからとの2つの時期での制定数が多くなっているが、2つの時期における違いがみられた。昭和48年前後のピークは、開発指導要綱等と自然保護、公害等に関する条例の制定の動きが大きいく、平成に入ってからとのピークは、土地利用関連では大規模開発に関する条例等、環境関連では環境基本条例の制定の動きが大きく、内容が変化していた。また、平成に入ってから、新しい動きとして景観条例やまちづくり条例の制定の動きが顕著になり、より多様化、複合化している状況が明らかになった。

### 3.4.2. 都道府県による土地利用コントロール

次に、これらの結果をふまえながら市町村の枠を超えた総合的な見地からの田園地域の土地利用コントロールという観点から、都道府県による取り組みの事例を採り上げ、その運用の特徴について明らかにした。

埼玉県や神奈川県事例にみられたように、都道府県による指針の場合、市町村へ指針に沿った施策展開を促すことは可能であるが、実際の開発に関わる土地利用コントロールについては、市町村が指針に沿った施策を制定し、さらにそれを効果的に運用できるかどうかにかかってくる。また、千葉県事例にみられたように、法的な根拠のある条例による場合、市町村に対して義務性が生じ、また、個別開発に対しても強制力のある運用が可能であるが、運用対象がごく限られたものになり、土地利用コントロールという点からは限界があるといえる。

一方、県独自の条例を制定し、市町を運用形態の中に組み込み、さらに開発一般を運用対象としている兵庫県緑条例の場合、広域的な視点と個々の開発を結びつけた土地利用コントロールが可能である。しかし、広域的な視点が重視されるため、それぞれの市町に特有の問題に対応することが難しくなり、市町の運用の自由度を確保しながら、地区レベルの土地利用コントロールの運用の強化や、建築協定、まちづくり条例などとの連動を、いかに効果的に行っていくかという課題が明らかになった。

### 3.4.3. 市町村による土地利用コントロール

これら都道府県レベルの取り組みの特徴をふまえながら、兵庫県を事例として、市町による土地利用コントロールの取り組みの特徴についてみてきた。兵庫県においても全国的な流れと同様に、昭和40年代の後半と平成に入ってからとの条例等の制定の動きが顕著であることが明らかになった。開発指導要綱については2/3にあたる60市町で制定されていることが明らかになった。一方で、特徴的な取り組みはごく一部であり、大半の市町では、一般的な開発指導要綱にとどまっていた。また、兵庫県の事例を通してみると、県の施策が先行し、市町がそれに追随するという特徴もみられた。

市町村レベルの土地利用コントロールの特徴について、兵庫県下の神戸市、篠山市の事例を中心に検討した。これらの取り組みは、市町域全体を対象とした土地利用計画と、住民参加を前提とした地区レベルの土地利用計画を併設している運用形態をとっており、全国的にみても先駆的な取り組みであった。神戸市の事例は、市街化調整区域内の全集落における地区レベルの土地利用計画の策定を促していること、前もって用途規制の内容等が明確に決定されていることなどから「拘束的」な土地利用マスタープランの特徴を有している。それに対して、篠山市の事例は、全市レベルの土地利用マスタープランのもとに、地区レベルでの土地利用コントロールの枠組みを示すにとどまり、土地利用規制の内容等については各地区レベルでの検討により決定され、その実際の開発への適用もまちづくり協議会との協議を前提とするなど、「非拘束的」な土地利用マスタープランの特徴を有していることが明らかになった。

また、両条例とも、地区レベルの土地利用計画策定への住民参加を前提としている点、神戸市の共生ゾーン条例では、景観計画をあわせて策定し、篠山市では県条例の緑条例との連携をとりながら、地区レベルでの計画に景観への配慮を促すなど、土地利用とまちづくり、景観との複合的な取り組みがなされている点が明らかになった。

田園地域における土地利用の特徴を考えあわせれば、これらの取り組みは田園地域における土地利用コントロールの展開方向の一つとして考えられる。

#### 3.4.4. まとめ

以上のように、全国的な取り組み及び都道府県、市町村における田園地域における土地利用コントロール手法について検討してきたが、景観などと複合化させた土地利用コントロールの取り組みは、今後の展開方向の一つとして考えられる。

この点は、土地利用を単なる平面として捉えるのではなく、立体的に、ビジュアルとして捉えるということである。

そこで、次章以下では、「目標像」に着目しながら、これらの点の可能性について検討することとする。

## 参考文献

小林重敬編著（1999）、地方分権時代のまちづくり条例、学芸出版社

## 引用文献

- (1) 平成8年3月31日現在の数字。  
建設省都市局監修（1997）、平成9年都市計画年報、(財)都市計画協会、による
- (2) 埼玉県企画財政部土地政策課（1996）、環境と共生する土地利用指針
- (3) 小林重敬編著（1999）、地方分権時代のまちづくり条例、学芸出版社、p.128
- (4) 千葉県都市部都市計画課（1996）、千葉の都市づくり 1996、p.26
- (5) 同（4）、p.26
- (6) 兵庫県都市住宅部都市計画課へのヒアリングによる
- (7) (財)21世紀ひようご創造協会（1984）、地域整備事業の後果に関する事例研究、p.135
- (8) 同（3）、p.160
- (9) ～活力と魅力にあふれた快適農村空間の形成を目指して～、人と自然の共生ゾーン審議会答申書（1997）、人と自然の共生ゾーン審議会、p.19



## 第4章 田園地域土地利用コントロールが目指す土地利用目標 像の分析



#### 4.0. 本章の視点

前章までの分析では、田園地域における土地利用コントロールの手法が、法の不備を補いながら、高まる開発圧力を抑えようとする取り組みが、開発指導要綱から条例へと展開し、さらに、まちづくり、景観、環境など、より複合化してきた過程について明らかにした。また、これらの自治体による土地利用条例等による取り組みの枠組みについて分析してきた。その結果、前章で述べたように、土地利用コントロールと景観形成等を複合させることにより、土地利用を単なる平面として捉えるのではなく、景観的に捉えようとしている取り組みの一端がみられた。

そこで本章では、土地利用を景観的に捉えることの一つの手がかりとして、土地利用コントロールがいかなる地域環境に関する目標像を持って運用されているかを明らかにするために、523事例の土地利用関連条例等の条文に記述された目標像を分析し、さらに、目標像の伝達手法としての景観インベントリーの作成状況とその役割について分析、考察した。

#### 4.1. 条文から目標像を明らかにする意義

前章までの分析により明らかにしてきた、土地利用と景観を結びつけた取り組みは、土地利用を単なる地図上の平面的なものとして捉えるのではなく、立体的に、ビジュアルとして捉えるということである。開発規制だけにとらわれれば、それは土地利用を平面的に捉えていることであるということができ、地域に景観的な混乱をもたらさない「よりよい開発を行うためには」という着眼点での取り組みは、立体的に、景観として土地利用を捉えていくことにより可能になる。

自治体が持つ地域の目標像が表現されているものとして、地方自治法による総合計画や都市計画法による都市計画マスタープラン等が挙げられる。それらは、計画人口や土地利用構想のように数字で示されているものもあれば、基本方針のように文章で表現されているもの、具体的な整備イメージのように写真やイメージパース等で示されているものなど、表現しようとしている目標像の対象や質、スケール等でさまざまな形で表現される。

しかし、これら総合計画や都市計画マスタープラン等は、最も基本的な計画であるが故に総花的になり、長期的な展望を示す必要性から場所性、空間性に欠けざるを得ないという性質がある。また、これらは法律で策定することが求められているものであり、さらには策定にあたってはマニュアル等が存在することも事実であり、ある程度の型が存在することが予想される。

一方、自治体により制定されている条例、要綱、指針は、国による制度のみでは達成できない部分を補うという意図を持ちながら発展してきた経緯がある。これらの条例等は、なかには開発指導要綱のように、開発規制の手法として一般化しているものもあるが、地域の実情に合わせ、各自治体が何らかの意図を持って制定しており、その地域の実情にあわせた目標像がより明確に表れていると考えられる。

さらに、総合計画や都市計画マスタープランは法によりその策定が求められているものの、それ自体に実効性が備わっているわけではなく、施策体系の最も基本的なものとして、様々な取り組みが行われる際に参照されるものである。自治体により策定されている条例等は、これら総合的な計画の具体へ向けての取り組みであり、開発許可や開発協議などの描かれている目標像の実現に向けての方策を持ち合わせている。

以上のような点から、田園地域における市町村が、いかなる地域の空間的な目標像を掲げて土地利用コントロールに取り組んでいるかを、条例、要綱、指針の条文に表現されている地域の目標像を通して明らかにすることは、今後の田園地域における土地利用コントロールを考える上で意義あることと考えられる。

## 4.2. 目標像の類型化とその特徴

ここでは田園地域における土地利用に関する条例等が描く地域の「目標像」を明らかにすることを目的として、第3章の土地利用に関する条例等の制定状況に関するアンケート調査の結果得られた条例、要綱、指針の条文から、名詞、形容詞を抽出し、クラスター分析によって「目標像」を類型化することを試みる。

### 4.2.1. 条文に描かれた目標像の抽出

#### 4.2.1.1. 分析対象制度の選定

3.1.で示したように、アンケート調査により様々な制度が田園地域における自治体で制定されていることが明らかになったが、収集された事例には、本研究で明らかにしようとする田園地域の総合的な目標像が示されているとは考えにくいものも含まれている。また、質問に対する各市町村の回答は、制定されているすべての制度について回答してきた自治体があるなど、一律に扱えない部分もある。そこで、詳細に分析を進める制度を抽出する条件を、

- ・市町村が制定しているもの
- ・条例、要綱（要項）、指針であること
- ・制定予定であるものは除く
- ・建築基準法による条例等法定のものは除く
- ・土取り規制、屋外広告物関連等、名称から運用の対象が限られているものと判断されるものは除く

表4-1 対象領域別にみた分析対象制度

対象領域		条例	要綱、要項	指針	計
土地利用	土地利用対策	9	23		32
	開発指導条例関連	31	2		33
	開発指導要綱関連		195	1	196
	小計	40	220	1	261
まちづくり	まちづくり条例	32			32
	まちづくり要項、指針		2	1	3
	小計	32	2	1	35
環境	環境基本条例	32			32
	環境条例	6			6
	環境保全、環境保護	73	4	1	78
	自然環境保全、自然保護	58	1		59
	小計	169	5	1	175
景観	景観条例	34			34
	景観まちづくり条例	8			8
	景観形成指針、要項		8	2	10
	小計	42	8	2	52
総計		283	235	5	523

- ・各種委員会設置関連の条例等は除く
- ・各種基金、補助金の設置及び取扱関連の条例等は除く
- ・具体事業関連の要綱等は除く

とし、対象制度の抽出を行った。

この条件に基づき、抽出作業を行い、12のタイプ、780の制度を選定した。さらに、名称に「都市」「街並み」等が含まれるなど、田園地域の目標像が含まれているとは考えにくいもの等についても分析の対象から除外した。以上の点を考慮し、条例、要綱、指針を選定し、さらに条文が収集されたものとして523の制度を分析対象として選定した。

表4-1に分析対象制度の概要を示す。条例が283と半分以上を占め、ついで要綱が235と多くなっているが、指針は5事例のみであった。

また、開発指導要綱関連が195と最も多く、次いで、環境保全、環境保護条例が73となっている。

#### 4.2.1.2. 条文に描かれた目標像の抽出方法

制度の条文に描かれている地域の目標像を明らかにするために、各制度の前文、目的、基本理念の条文を対象とし、名詞、形容詞の抽出を行った。目標像を明らかにする目的から空間に関わるものに限定し、条文中のすべての名詞、形容詞についての抽出は行っていない。抽出に際しては、単語単位で抽出し、また、くり返して使用されている単語については、累計して集計した。

以下に、広島県大和町の「まちづくり景観条例」の前文における単語の抽出事例を示す。

#### 広島県大和町まちづくり景観条例（平成10年3月制定）

（前文）

四季を彩るレンゲツツジやモモなどの花々、緑深い 社叢や森の木々、稲穂のそよぐ 田園の集落、ホタルの舞う 芦田川の源流、白竜湖、城址や歴史的 社寺など私たちの住む大和町は、歴史と文化が薫り 美しい 農業生産風景と自然が織りなす豊かな 景観の町である。また臨空田園の まちとして世界と結ばれ、都市と邑が一体になった まちである。

これらの風景は、長年にわたる先人たちの手によって守られてきた貴重な 財産である。個性的で美しい 風景を守り育て、今一度子孫に伝えていくことは今日の私たちの責務である。

ここに私達は、誇りと愛情を持ってまちづくりを推進していくことを決意し、この条例を定める。

\_\_\_\_\_ 名詞  形容詞

この場合、上記に示すように、名詞22、形容詞12が抽出される。同様に、523の制度について単語の抽出を行った。

#### 4.2.1.3. 条文に描かれた目標像の抽出結果

条文から、名詞、形容詞を抽出した結果、表4-2及び、図4-1、図4-2に示すように、523の制度から、あわせて名詞3,065、形容詞2,972が抽出され、名詞82、形容詞59に分類することができた。

これらのうち最も多く出現した名詞は「環境」の316であり、その他には「自然」が232、「生活環境」が227、「自然環境」208となっている。

また、最も多く出現した形容詞は「良好な」の273であり、その他には「健康な」が232、「文化的な」が152、「快適な」が150、「豊かな」150、「美しい」が145となっている。これら抽出された単語について、それぞれの単語の性格を考慮しながら17項目を設定し、分類整理した。

表4-2 条文からえられた目標像を表す名詞と形容詞

	項目	抽出された単語
名詞	具体物	具体川 (37)、具体山 (45)、地名 (99)、具体旧跡 (11)、具体地形 (7)、具体海 (6)
	事物	川 (27)、山 (32)、旧跡 (11)、地形 (14)、特産 (4)、産業 (8)、温泉 (5)、集落 (14)、城下町 (4)、農地 (15)、樹木、林 (33)、緑 (39)、生き物 (8)、花 (15)、四季 (18)、雪 (7)、水 (43)、海 (11)、空 (20)、空気 (8)、風 (3)、眺望 (2)、気候 (3)
	空間	まちなみ (11)、まち (71)、都市 (17)、土地利用 (105)、地域 (12)、空間 (4)、社会 (6)
	風景・景観	田園風景 (9)、イメージ風景 (5)、景観 (61)、風景 (23)、ふるさと景観 (5)、自然景観 (30)、都市景観 (7)
	環境	環境 (316)、自然環境 (208)、生活環境 (227)、住環境 (23)、都市環境 (18)、地域環境 (31)、他環境 (7)
	抽象物	自然 (232)、遺産 (33)、資産 (23)、資源 (17)、財産 (44)、恵み (67)、価値 (8)、歴史 (47)、風土 (16)、文化 (59)、伝統 (17)、雰囲気 (10)
	まちづくり	まちづくり (166)、都市づくり (10)、景観形成 (25)、発展、活性化 (46)、観光 (22)
	公共の福祉	生活 (158)、公共の福祉 (93)、市民 (6)、人間 (6)、福祉 (17)
形容詞	豊かな、潤いのある	豊かな (150)、うるおいのある (58)、美しい (145)、澄んだ (48)、色鮮やかな (15)、明るい (16)、活力ある (21)、魅力ある (31)
	歴史、文化	穏やかで (4)、悠久の (6)、落ち着いた (3)、風格 (4)、風土 (2)、文化 (13)、歴史 (32)
	恵まれた、優れた	すばらしい (12)、すぐれた (72)、恵まれた (85)、貴重な (46)、かけがえのない (24)、偉大な (17)、理想の (10)
	空間イメージ	空間イメージ (50)、緑豊かな (80)、自然的な (39)、調和ある (41)、調和 (13)
	快適性・安全性	快適な (150)、健康な (232)、文化的な (152)、良好な (273)、健全な (99)、安全 (75)、利便 (6)
	秩序ある	有効な (5)、総合的な (25)、社会的 (11)、計画的 (26)、均衡ある (40)、秩序ある (91)、適正な・適切な (38)、合理的 (17)
	気分、心	郷土愛 (11)、住み良い (74)、身近な (8)、誇り (43)、心 (69)、安らぎ (22)、共有 (19)、住民 (26)
	らしさ	郷土 (48)、ふるさと (25)、個性 (8)、～都市 (44)、～らしい (21)、郷土の (23)、～の (123)、地域の (21)、地域特性 (17)、個性ある (36)、私たちの (33)
自然との調和	人類 (3)、地球環境 (24)、自然との共生 (12)、生態系 (10)、共生 (33)、自然との調和 (84)、環境 (35)、持続可能な (21)	

※( )内は出現数を表す  
※太字は、各項目中最も出現数が多いもの

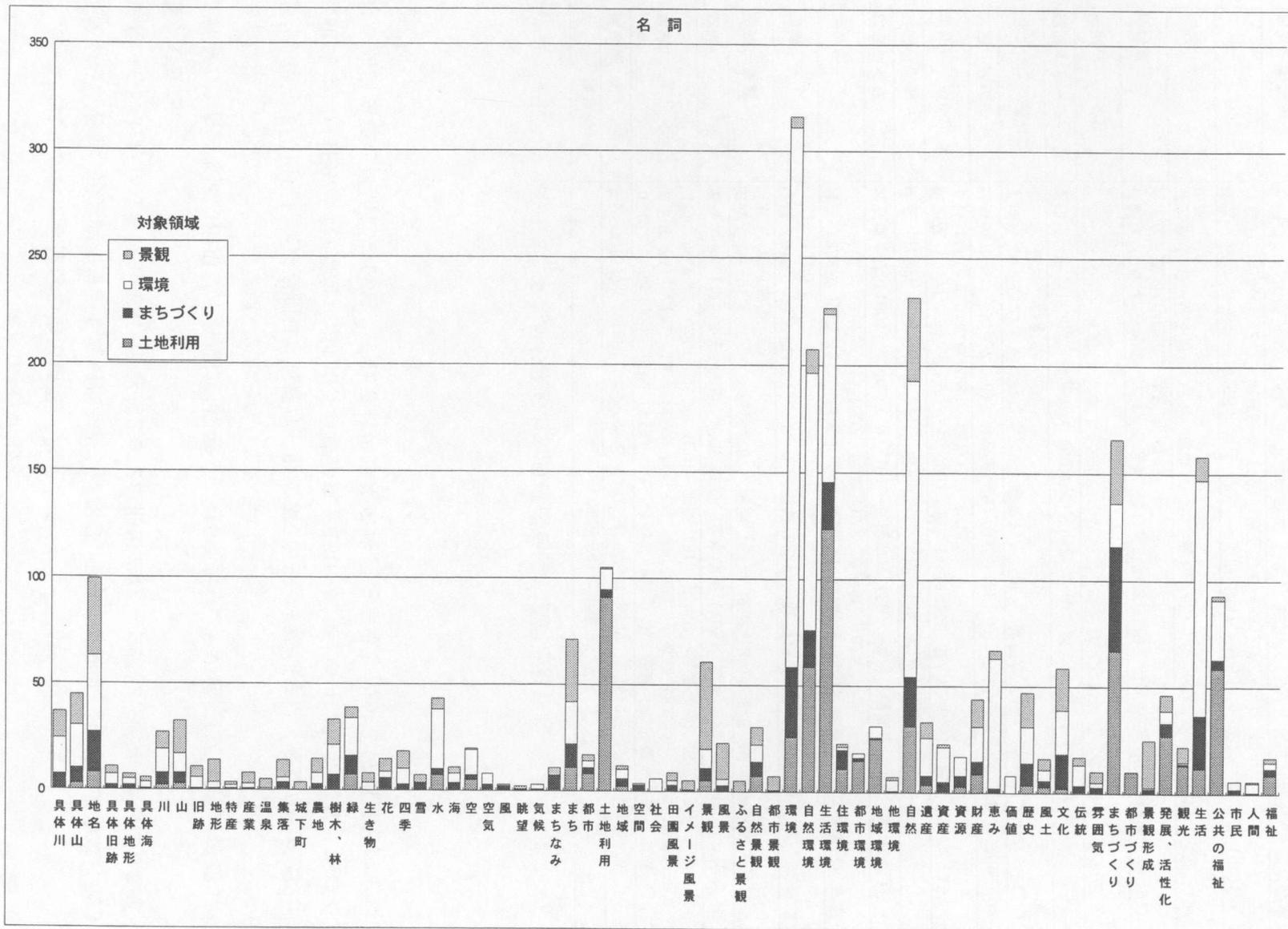


図4-1 目標像として抽出した名詞



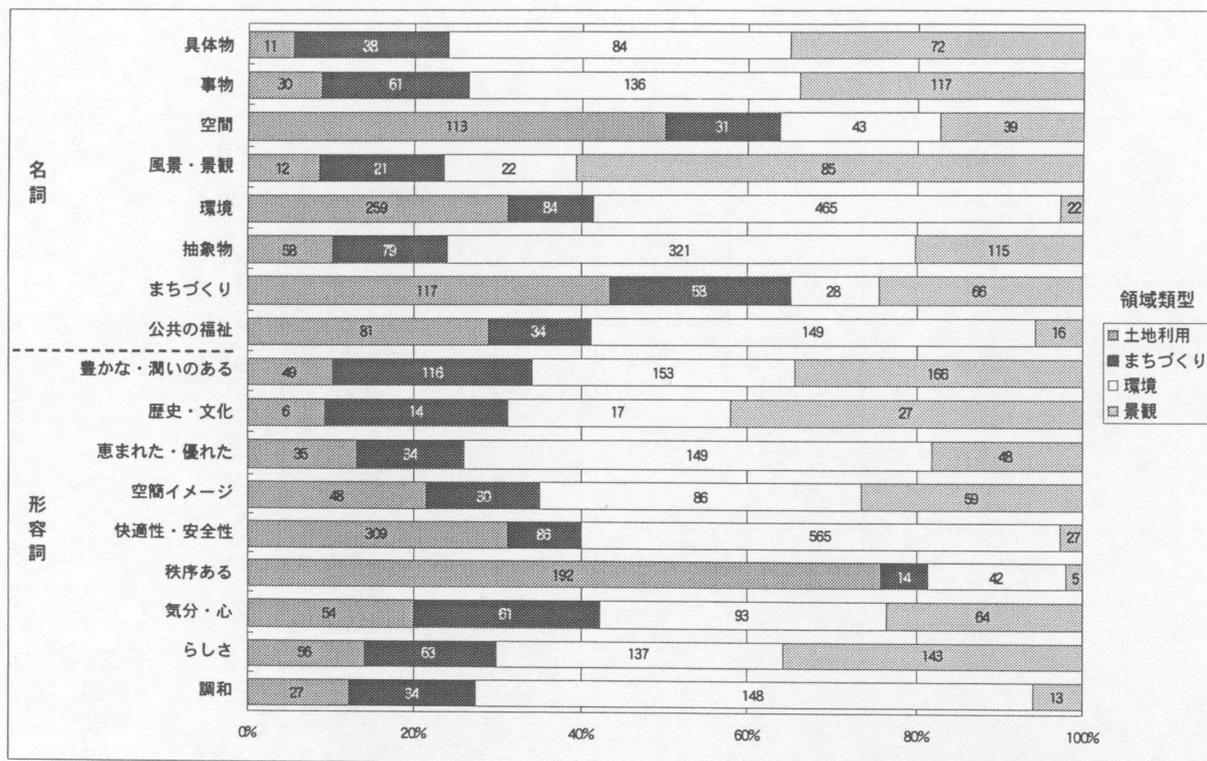


図4-3 制度の性格ごとの出現項目割合

表4-2のように整理した17項目、142単語の出現の割合を、〈土地利用〉〈まちづくり〉〈景観〉〈環境〉という制度の対象領域の4類型（以下、領域類型）ごとに集計したものを図4-3に示す。

〈土地利用〉では、他の領域類型に比べて「秩序ある」「空間」「まちづくり」の割合が高く、「具体物」「歴史・文化」等の割合が低くなっている。〈まちづくり〉では、「環境」「快適性・安全性」「秩序ある」の割合が低いが、「まちづくり」「豊かな・潤いのある」「気分・心」の割合が高くなっている。〈環境〉では、「まちづくり」の割合が低くなっていることが特徴的である。〈景観〉では、「風景・景観」の割合が他に比べて高いが、「快適・安全性」「秩序ある」は極端に低い割合となっている。このように、制度の性格ごとに使用頻度の高い単語が異なっている。

#### 4.2.2. 条文に描かれた目標像の類型化

##### 4.2.2.1. 領域類型別にみた抽出単語の出現数

抽出された単語は、領域類型により上記のような出現の特徴がみられたが、この結果を踏まえ、〈土地利用〉〈まちづくり〉〈景観〉〈環境〉の4つ領域類型によって単語の分類を行った。分類は、表4-2に示す142単語の領域類型ごとの出現数を変数とし、クラスター分析（spss10.0J、ウォード法、平方ユークリッド距離）によった。その結果、図4-4に示すように10に分類することができた。

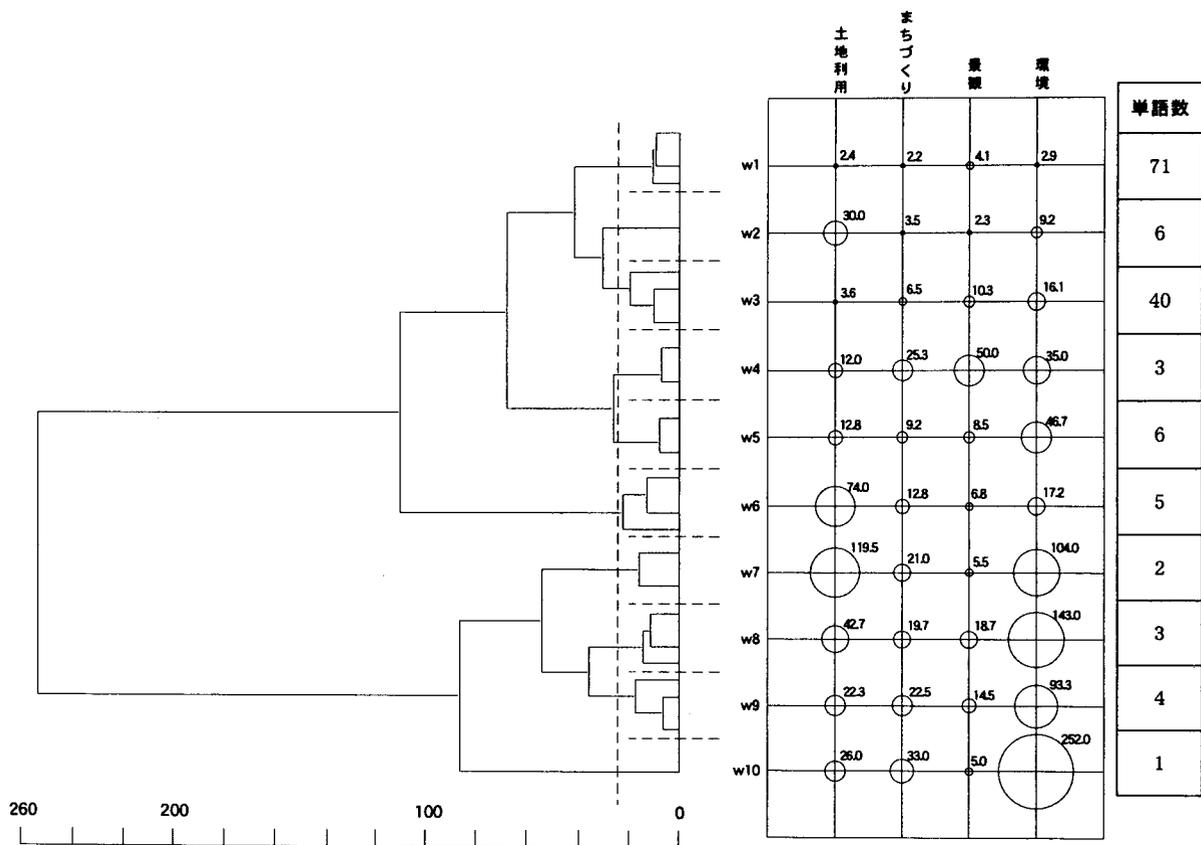


図4-4 領域類型別にみた抽出単語の出現数

領域類型ごとの単語の出現数によるクラスター分析により、w1～w10の10に分類できたが、このうち、w1～w6の6つは比較的単語の出現数の少ないもので、w7～w10は出現数が多くなっている。また、これら10の分類に含まれる単語は表4-3に示している。

単語の出現数の少ないもののうち w1は、出現する制度数の平均も10以下で非常に少ないが単語数が71で最も多く、名詞、形容詞とも全ての項目を網羅している。これらの特徴を考えあわせるとある特定の制度に使われる、特殊な単語という傾向がある単語群といえる。また、w3も同じような特徴がある。

一方単語の出現数の多いものを見てみると、いずれも<環境>に多く出現している特徴がある。これらの単語群は<環境>に特化して使われる傾向がある単語群といえる。

また、w6は<土地利用>により多く出現する傾向があるが、その内容のうち、「土地利用」「公共の福祉」「健全な」「秩序ある」といった単語であり、これらは<土地利用>に特化して使用される傾向があると考えられる。

表4-3 領域類型別にみた抽出単語の分類の内訳

項目	w1	w2	w3	w4	w5	w6	w7	w8	w9	w10	
名詞	具体物	具体旧跡、具体地形、具体海		具体川、具体山	地名						
	事物	旧跡、地形、特産、産業、温泉、集落、城下町、農地、生き物、花、四季、雪、海、空気、風、眺望、気候		川、山、樹木、林、緑、水、空							
	空間	まちなみ、都市、地域、空間、社会		まち			土地利用				
	風景・景観	田園風景、イメージ風景、風景、ふるさと景観、自然景観、都市景観		景観							
	環境	住環境、都市環境、他環境	地域環境					生活環境	自然環境		環境
	抽象物	価値、風土、雰囲気		遺産、資産、資源、財産、歴史、文化、伝統		恵み			自然		
	まちづくり	都市づくり、観光、景観形成	発展、活性化				まちづくり				
	公共の福祉	市民、人間、福祉					公共の福祉			生活	
形容詞	豊かな潤いのある	色鮮やかな、明るい、活力ある、魅力ある		うるおいのある、澄んだ	美しい					豊かな	
	歴史、文化	穏やかで、悠久の、落ち着いた、風格、風土、文化		歴史							
	恵まれた優れた	すばらしい、理想の		貴重な、かけがえのない、偉大な	すぐれた恵まれた						
	空間イメージ	調和	調和ある	空間イメージ、自然的な	緑豊かな						
	快適性・安全性	利便			安全	健全な	良好な	健康な	快適な	文化的な	
	秩序ある	有効な、社会的、計画的、合理的	均衡ある、適正な・適切な	総合的な			秩序ある				
	気分、心	郷土愛、身近な	住み良い	心、誇り、安らぎ、共有、住民							
	らしさ	個性、～らしい、地域の、地域特性、ふるさと		郷土、～都市、郷土の、個性ある、私たちの	～の						
自然との調和	人類、自然との共生、生態系		地球環境、共生、環境、持続可能な		自然との調和						

#### 4.2.2.2. クラスタ分析による目標像の類型化

各制度が描く目標像を明らかにするために図4-4で整理したw1～w10に分類され単語の各制度の条文における出現数によりクラスタ分析を行い、制度の分類を行った。その結果523の制度を6つに類型することができた。

図4-5に各類型ごとの平均項目出現数を示す。a型、b型は、平均出現数が5.9と13.9で、他の4類型の平均出現数30～40に比べて少ない類型となっている。w1～w10の平均出現数も最大で4.1であり、目立って多く使われている単語はない。

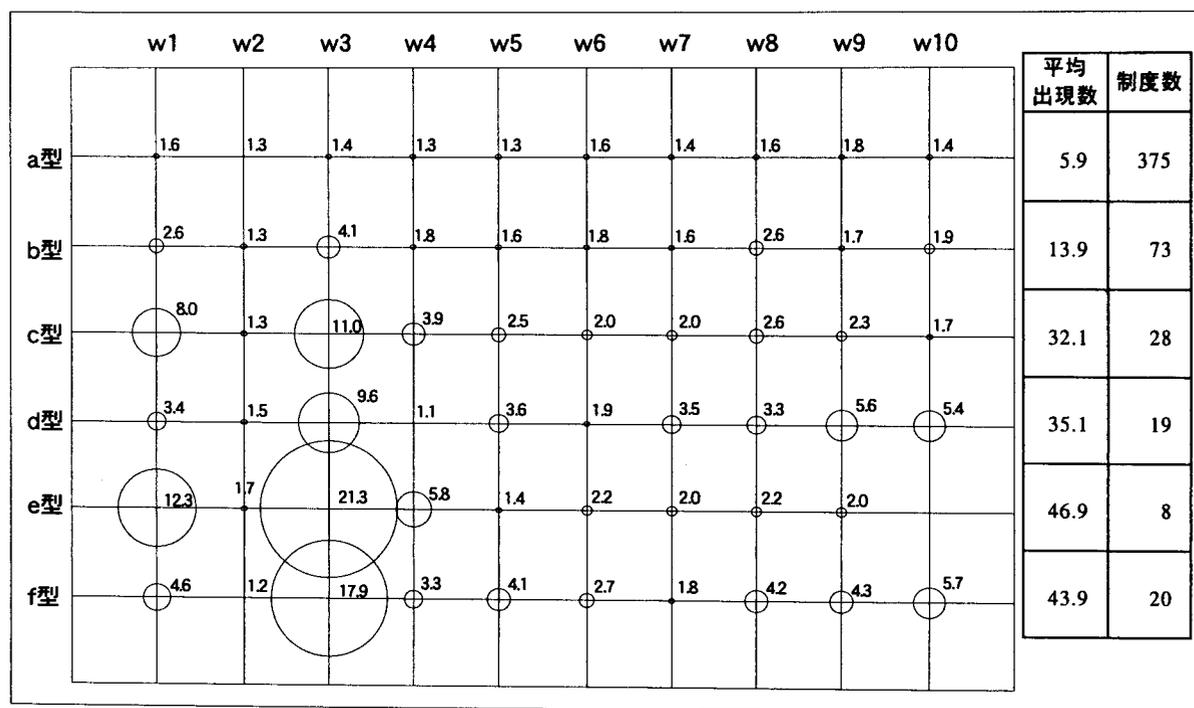
また、分類された制度数では、a型に分類されたものが最も多く375事例となっており、b型も73事例と多くなっている。その他は、20前後となっている。

領域類型ごとに整理したものを表4-4に示している。a型、b型は、他に比べて出現単語が少ないという特徴を持っており、出現単語が多いc型～f型とは表現されている目標像が大きく異なると考えられる。

a型及びb型（以下、ab型）は平均出現単語数の少ない分類で、両分類あわせて448事例の制度が含まれる。特に、「土地利用対策」、「開発指導条例関連」、「開発指導要綱関連」は全てこの二つの分類に含まれる。これらの制度は、非常に少ない単語で目標像が描かれているといえる。

c型～f型（以下、cdef型）は平均出現単語数がab型に比べれば多い分類で、あわせて75の制度が含まれる。

上記のように、出現単語、すなわち使用されている単語の数で大きく2つに分類できたが、使用された単語の数により描かれている目標像は大きく異なるものと考えられる。そこで、



※図中の値は、それぞれの名詞項目における平均出現数

図4-5 出現単語による分類

表4-4 各類型の制度数

領域類型		出現単語数の少ない類型		出現単語数の多い類型				計
		a	b	c	d	e	f	
土地利用	土地利用対策	29	3					32
	開発指導条例関連	32	1					33
	開発指導要綱関連	186	10					196
まちづくり	まちづくり条例	8	10	6	2	1	5	32
	まちづくり要項、指針	2		1				3
環境	環境基本条例	5	3	1	14		9	32
	環境条例	3		3				6
	環境保全、環境保護	65	8	1	3		1	78
	自然環境保全、自然保護	30	24	2			3	59
景観	景観条例	8	10	11		4	1	34
	景観まちづくり条例		4			3	1	8
	景観形成指針、要項	7		3				10
計		375	73	28	19	8	20	523

以下では ab 型と cdef 型に分け、それぞれが描いている目標像について明らかにしていく。

#### 4.2.3. ab 型の詳細分析

上記の整理により、使用単語数の多少により分類することができた ab 型の448制度について、描かれている目標像を明らかにするためにさらに名詞によって類型化を行った。ここで類型化の変数として、空間的に目標像を明らかにすることから名詞のみに限った。名詞は、あわせて82種抽出されたが、それぞれの意味合いを勘案して、表4-5に示しているように13項目に再整理し、それらの項目の各制度における出現数を変数とし、クラスター分析を行った。その結果、図4-6に示しているように448の制度をⅠ～Ⅵ型の6つに類型することができた。最も多いのはⅥ型の155事例で、最も少ないのはⅣ型の20事例となっている。

各分類について、制度の種類について整理したものを表4-6に示している。制度による偏りはあまりなく、各類型とも概ね全ての制度を含んでいる。一方、開発指導要綱関連はあわせて196事例が ab 型に分類されたが、そのほとんどがⅠ型、Ⅱ型、Ⅵ型に含まれる。景観条例はⅠ型にそのほとんどが含まれている。

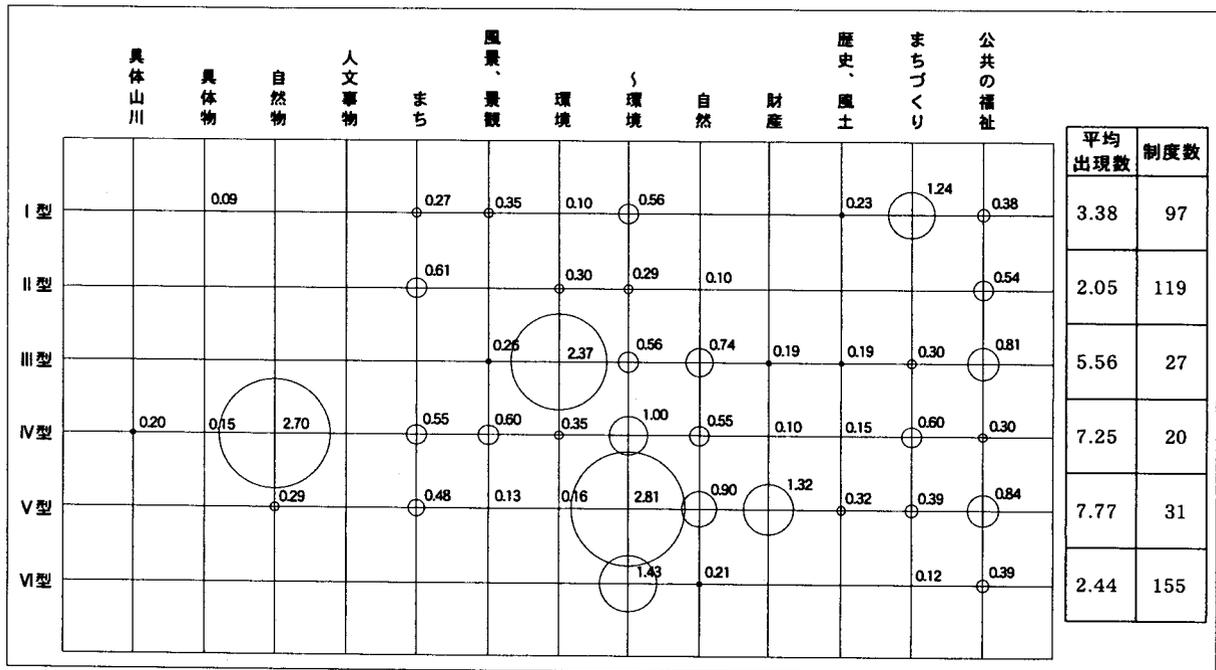
表4-5 名詞の分類

名詞項目	名詞
具体山川	具体川、具体山
具体物	地名、具体旧跡、具体地形、具体海
自然物	川、山、地形、樹木、林、緑、生き物、花、四季、雪、水、海、空、空気、風、眺望、気候
人文事物	旧跡、特産、産業、温泉、集落、城下町、農地
まち	まちなみ、まち、都市、土地利用、地域、空間、社会
景観、風景	田園風景、イメージ風景、景観、風景、ふるさと景観、自然景観、都市景観
環境	環境
～環境	自然環境、生活環境、住環境、都市環境、地域環境、他環境
自然	自然
財産	遺産、資産、資源、財産、恵み、価値
歴史、風土	歴史、風土、文化、伝統、雰囲気
まちづくり	まちづくり、都市づくり、景観形成、発展、活性化、観光
公共の福祉	生活、公共の福祉、市民、人間、福祉

図4-6において、各類型の特徴を概観すると、制度に出現する単語数の平均（平均出現数）はⅣ型、Ⅴ型が若干多いものの、大きなばらつきがみられないが、名詞の項目の平均出現数にはばらつきがみられる。図中で、Ⅲ型の「環境」、Ⅳ型の「自然物」、Ⅴ型の「～環境」の値が大きく、その他は全く使われない名詞項目もある。Ⅱ型はいずれの名詞の出現頻度も低くなっているが、その他では、いずれか一つの名詞の出現頻度が高くなっており、核となる名詞を中心に目標像が描かれている。

表4-6 ab型の制度の種類による整理

	土地利用			まちづくり		環境				景観			計
	土地利用 対策	開発指導 条例関連	開発指導 要綱関連	まちづく り条例	まちづく り要項、 指針	環境基本 条例	環境条例	環境保全 環境保護	自然環境 保全 自然保護	景観条例	景観まち づくり条 例	景観形成 指針、要 項	
I	3	11	45	8	1		1	2	3	14	3	6	97
II	17	7	59	3		3	2	16	11			1	119
III			1	2		2		19	2	1			27
IV	4	2	1	2		3		2	3	1	1		19
V	3		3	3				4	17	1			31
VI	5	13	87		1			30	18	1			155
計	32	33	196	18	2	8	3	73	54	18	4	7	448



※図中の値は、それぞれの名詞項目における平均出現数

図4-6 名詞によるab型の類型化

これらのばらつきは、条文中の名詞の使用頻度を表すものであり、それぞれの類型の目標像の違いが現れてきているものと考えられる。そこで、以下ではこれらのばらつきに着目しながらそれぞれの類型の特徴についてみていく。

4.2.3.1. I型の特徴

I型には97事例が分類された。図4- 6において、「まちづくり」の出現頻度が比較的高いが、その他の出現はごくわずかとなっている。

また、表4- 7はI型に分類された制度に出現した名詞、形容詞22項目により整理したものを事例的に示したものである。これを見ると、「まちづくり」、「発展」等に代表される「まちづくり」進めることにより、「健康で」「快適な」地域を作っていこうということがうかがえる。しかし、それらの質的な面に関する具体性には乏しいといえる。

I型の目標像をモデル化すると、

<健康で><快適な>「まちづくり」

となる。

表4- 7 I型の出現単語

具体 山川	具体物	自然 物	人文 事物	まち	風景 量	環境	～環境	自然	財産	歴史 風土	まちづくり	公共の 福祉	豊かな 潤いある	歴史 文化	恵まれた 優れた	空間 イメージ	快適性 安全性	秩序 ある	気分 心	らしさ	自然との 調和
北海道	北広島市	北広島市	北広島市	北広島市	北広島市	北広島市	北広島市	北広島市	北広島市	北広島市	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
新潟県	茂木町	茂木町	茂木町	茂木町	茂木町	茂木町	茂木町	茂木町	茂木町	茂木町	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
群馬県	月夜野町	月夜野町	月夜野町	月夜野町	月夜野町	月夜野町	月夜野町	月夜野町	月夜野町	月夜野町	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
新潟県	新発田市	新発田市	新発田市	新発田市	新発田市	新発田市	新発田市	新発田市	新発田市	新発田市	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
長野県	白馬村	白馬村	白馬村	白馬村	白馬村	白馬村	白馬村	白馬村	白馬村	白馬村	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
山梨県	山梨市	山梨市	山梨市	山梨市	山梨市	山梨市	山梨市	山梨市	山梨市	山梨市	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
京都府	福知山市	福知山市	福知山市	福知山市	福知山市	福知山市	福知山市	福知山市	福知山市	福知山市	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
岡山県	日生町	日生町	日生町	日生町	日生町	日生町	日生町	日生町	日生町	日生町	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
大分県	湯布院町	湯布院町	湯布院町	湯布院町	湯布院町	湯布院町	湯布院町	湯布院町	湯布院町	湯布院町	まちづくり	人間性	豊かな			健康					
富山県	三畷町	三畷町	三畷町	三畷町	三畷町	三畷町	三畷町	三畷町	三畷町	三畷町	まちづくり	人間性	豊かな			健康					

#### 4.2.3.2. II型の特徴

II型には119事例が分類された。図4- 6において、この類型では、特に目立って出現数の多い名詞はなく、いずれの名詞の出現頻度も低くなっていることが特徴となっており、全体の平均出現数も2.05と最も低くなっており、言葉少なに目標像が描かれているといえる。

また、表4- 8はII型に分類された制度に出現した名詞、形容詞22項目により整理したものを事例的に示したものである。これをみると、使用されている名詞が少ないものの、形容詞の「快適性・安全性」の出現数が他に比べて多くなっている。しかし、それらの質的な面に関する具体性には乏しいといえる。

II型の目標像をモデル化すると、

<健康で><文化的な>地域

となる。

表4- 8 II型の出現単語

具体 山川	具体 物	自然 物	人文 建物	まち	風景 景観	環境	～環境	自然	財産	歴史 風土	まちづ くり	公共の 福祉	豊かな 潤いある	歴史 文化	重まれた 備わった	空間 イメージ	快適性 安全性	秩序 ある	寛分 心	らしさ	自然と の調和
秋田県昭和町				昭和町開発指導要綱		環境						町民福祉	豊かで うるわしい				文化的な 良好な	均衡ある		田園都市	
茨城県三和町				三和町宅地開発指導要綱																	
埼玉県吉川市				吉川市宅地開発指導要綱			生活環境						明るい				良好な		住みよい		環境のよい
埼玉県喜瀬町				喜瀬町環境保全条例		環境											健全な			快適人間都市	人と自然が調和する
山梨県明野村				明野村土地利用条例													快適な 健康で 文化的な 良好な 安全で 安全				
長野県飯田市				飯田市土地利用条例			自然環境					村民の福祉							適正な		明野村の
長野県須坂市				須坂市環境保全条例				自然				生活 市民の福祉					健康で 文化的な				郷土の
静岡県藤山町				藤山町土地利用事業に関する指導要綱		環境					生活 生活 生活				富み豊かな 富み豊かな		健康で 健康で 文化的な 文化的な 文化的な 健全で 健全で				地球環境 環境の
三重県白山市				白山市土地利用に関する指導要綱				生活環境	自然								良好な		均衡ある		
三重県飯高町				飯高町土地利用に関する要綱																総合的 計画的	
福岡県徳波町				徳波町自然環境保護条例		環境						住民福祉					健全な		適正化		
鹿児島県姶良町				姶良町宅地造成等土地利用に関する条例								生活					健全な 健康で 安全				自然と生活との調和

### 4.2.3.3. III型の特徴

III型には27事例が分類された。図4- 6において、「環境」の出現頻度が比較的高いが、その他の出現はごくわずかとなっている。

また、表4- 9はIII型に分類された制度に出現した名詞、形容詞22項目により整理したものを事例的に示したものである。これをみると、使用されている名詞が少ないものの「環境」の出現数が多く、形容詞では「快適性・安全性」の出現数が他に比べて多くなっている。しかし、それらの質的な面に関する具体性には乏しいといえる。

III型の目標像をモデル化すると、

<健康で><文化的な>「環境」

となる。

表4- 9 III型の出現単語

具体 山川	具体 物	自然 物	人文 事物	まち	風景景観	環境	～環境	自然	財産	歴史 風土	まちづくり	公共の 福祉	豊かな 潤いある	歴史 文化	恵まれた 優れた	空間 イメージ	快適性 安全性	秩序 ある	気分 心	らしさ	自然と の調和
北海道富良野市 富良野らしさの自然環境を守る条例																					
					自然景観 自然景観	環境 環境 環境	自然環境	自然 自然		風土	まちづくり		美しい	文化の香り高い	恵まれた	調和	快適な 健康で 文化的な 良好な 健全な			創意的な田園都市 富良野らしさ 富良野市の	
埼玉県毛呂山町 毛呂山町環境保全条例																					
						環境 環境 環境											健康で 文化的な 良好な 良好な				
福井県和泉市 和泉村環境保全条例																					
						環境 環境		自然 自然				生活			恵まれた		健康で 文化的な 良好な			和泉村の	
三重県飯高町 飯高町美しいまちづくり環境条例																					
						環境 環境 環境	自然環境 生活環境 居住	自然		歴史 文化	まちづくり	生活 福祉	うつくしい			多様な	健康で 文化的な 良好な 良好な			飯高町の	
和歌山県本宮町 本宮町環境保全条例																					
						環境 環境	自然環境 生活環境					生活 住民の福祉 住民福祉					快適な 健康で 文化的な 良好な				
長崎県諫山町 諫山町「村」のこし自然景観保護条例																					
					景観 自然景観 自然景観	環境		自然	資産		景観形成		魅力ある	文化的 歴史的	すぐれた 貴重な かけがえのない		快適な		住みよい	郷土	

4.2.3.4. IV型の特徴

IV型には20事例が分類された。図4- 6において、「自然物」の出現頻度が比較的高いが、その他の出現はごくわずかとなっている。「具体山川」、「具体物」の出現がごくわずかであるものの、具体性という点では他の類型にはみられない特徴となっている。

また、表4- 10はIV型に分類された制度に出現した名詞、形容詞22項目により整理したものを事例的に示したものである。これをみると、この類型の特徴である「自然物」には、<緑>、<森>、<川>等の具体的な単語が含まれている。これらの単語により、「環境」や<自然環境>などの「～環境」が具体的に説明されている。形容詞のうち、<緑豊かな>などの「空間イメージ」についても出現数が多くなっている。

IV型の目標像をモデル化すると、

<緑>、<森>、<川>等の「自然物」に代表される<緑豊かな><自然環境>

となる。

表4- 10 IV型の出現単語

具体 山川 山物	自然物	人文 建物	まち	風景 景観	環境	～環境	自然	財産	歴史 風土	まちづ くり	公共の 福祉	豊かな 潤いある	歴史 文化	恵まれた 優れた	空間 イメージ	快適性 安全性	秩序 ある	寛分 心	らしさ	自然と の調和
青森県十和田市 十和田市緑と花のまちづくり推進条例																				
	緑 花				自然環境					市民生活						健康				
岩手県山田町 山田町環境基本条例																				
山田	清き流れ 川 森 海				環境 環境 環境	自然環境	自然 自然	財産				光り輝く	貴重な かけがえのない	緑豊かな 自然の恵み	健康で 文化的な 良好な	総合的 計画的				永く共生できる
群馬県嬬恋村 嬬恋村開発事業等の適正化に関する条例																				
流間山 白根山	活火山		土地利用	景観	自然環境 生活環境					むらづくり むらづくり			風土の		近接する 調和のとれた	健康で 文化的な	秩序ある			特殊性
山梨県八代町 八代町土地利用条例																				
	流れ 水 光				自然環境 自然環境 生活環境					発展		美しい 清い		恵まれた	緑の 緑豊かな	健全な	均衡ある	町民の	八代町の	
山梨県中瀬町 中瀬町土地利用条例																				
	緑 水		土地利用							発展		美しい		恵まれた		健康で 文化的な 健全な	有効な 計画的 均衡ある			
岐阜県伊自良村 伊自良村環境保全条例																				
	緑 水 水		村土		環境 環境	自然				村民の 福祉		豊かな 美しい 清らかな		恵まれた		健康で 文化的な				公苑文化村
沖縄県伊江村 伊江村自然保護に関する条例																				
	防風防潮林 並木 自然植物			景観 風景		自然 自然風物						豊かな								伊江村の

#### 4.2.3.5. V型の特徴

V型には31事例が分類された。図4- 6において、「～環境」「財産」の出現頻度が比較的高いが、その他の出現はごくわずかとなっている。全体の平均出現数が7.77と最も高く、単語の使用数が他に比べて多いという特徴がある。

また、表4- 11はV型に分類された制度に出現した名詞、形容詞22項目により整理したものを事例的に示したものである。これをみると、<自然環境>や<地域環境>などの「～環境」の出現数が多くなってるが、「具体物」や「自然物」の出現はほとんどなく、その質的な具体性は乏しいものとなっている。形容詞では、「快適性・安全性」の出現数が多くなっている。

V型の目標像をモデル化すると、

<自然環境>や<地域環境>を「財産」とした<健康で><文化的な>地域

となる。

表4- 11 V型の出現単語

具体 山川	具体物	自然 物	人文 事物	まち	風景景観	環境	～環境	自然	財産	歴史 風土	まちづ くり	公共の 福祉	豊かな 潤いある	歴史 文化	恵まれた 優れた	空間 イメージ	快適性 安全性	秩序 ある	寛分 心	らしさ	自然と の調和
岩手県沢内村 沢内村自然環境保全条例																					
							自然環境 自然環境 自然環境		恵沢								健康で 健康で 文化的な 文化的な	総合的 適正な 適正			
秋田県田沢町 田沢町景観保存条例																					
					自然景観				遺産 歴史					歴史的 優れた 貴重な					郷土愛 郷土		
新潟県新発田市 新発田市自然環境保全条例																					
					景観		自然環境 自然環境 自然環境	自然							すぐれた		健康で 文化的な				自然と市民 生活の調和
長野県佐久町 佐久町自然環境保全条例																					
							自然環境 生活環境	自然 自然	資産 財産 恵沢			生活			すぐれた すぐれた 貴重な 貴重な		快適な 健康で		住みよい	郷土	
奈良県橿原市 橿原市宅地等開発事業に関する指導要綱																					
	大和高原	緑 大気		村土 村土			生活環境 地域環境	自然	遺産 資源	風土	発展	公共の福祉	豊かな 豊かな 潤いある	歴史的			健康で 文化的な 良好な	均衡ある			
高知県野市町 野市町土地保全条例																					
				町土			地域環境		財産		発展	町民福祉 生命 健康					良好な 安全で	秩序ある			*
沖縄県糸満市 糸満市開発行為に関する指導要綱																					
				市土			地域環境		財産		発展	市民の福祉 生命					健康 良好な	秩序ある			

#### 4.2.3.6. VI型の特徴

VI型には155事例が分類された。図4- 6において、「～環境」の出現頻度が比較的高いが、その他の出現はごくわずかとなっている。

また、表4- 12はV型に分類された制度に出現した名詞、形容詞22項目により整理したものを事例的に示したものである。これをみると、<自然環境>や<地域環境>などの「～環境」の出現数が多くなっているが、「具体物」や「自然物」の出現はほとんどなく、その質的な具体性は乏しいものとなっている。形容詞では、「快適性・安全性」の出現数が多くなっている。V型と非常に似た内容となっているが、V型よりも使用される単語が限定される傾向がある。

VI型の目標像をモデル化すると、

<自然環境>や<地域環境>を活かした<健康で><文化的な>地域

となる。

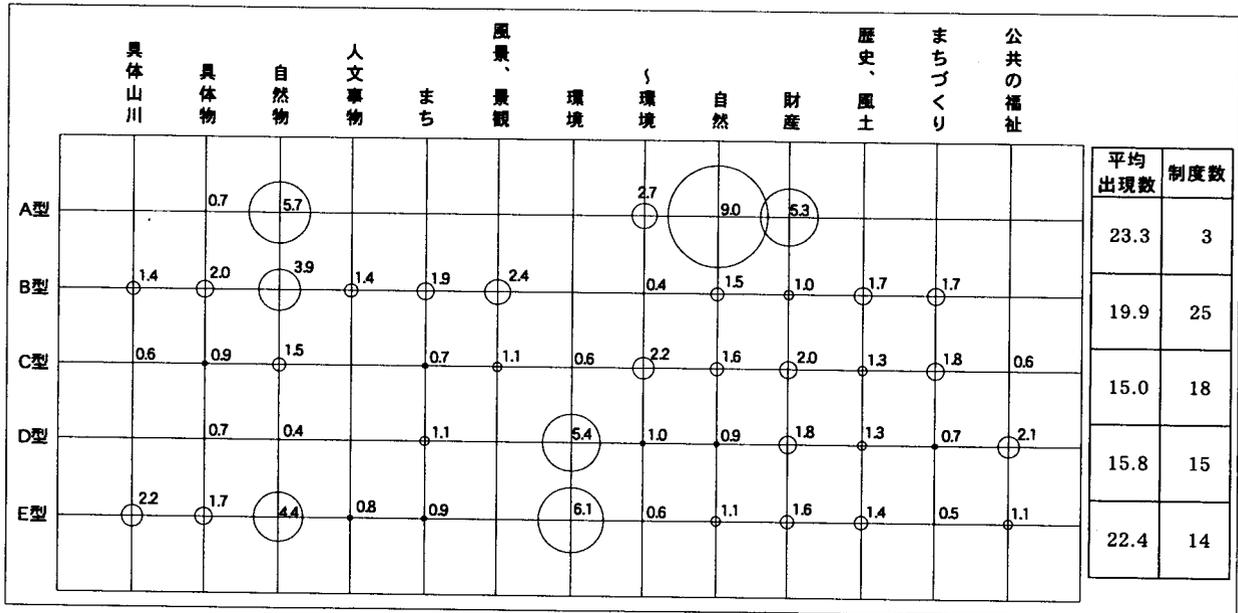
表4- 12 VI型の出現単語

具体 山川	具体物	自然 物	人文 遺物	まち 景観	風景 景観	環境	～環境	自然	財産	歴史 風土	まちづ くり	公共の 福祉	豊かな 趣がある	歴史 文化	生まれた 慣れた	空間 イメージ	快適性 安全性	秩序 ある	寛分 心	らしさ	自然と の調和
岩手県盛岡市 盛岡市開発指導要綱							自然環境 生活環境								慣れた		良好な 安全で	計画的な			
秋田県田沢湖町 田沢湖町環境保全基本条例							生活環境 生活環境				発展						快適な 安全で	良好な 安全で			
福島県川内村 川内村開発事業指導要綱							自然環境 生活環境								すくれた	調和のとれた	良好な 安全で	均衡ある		地域特性と調和	
福井県妻山町 妻山町環境保全条例						環境	生活環境				生活						快適な 安全で	良好な 安全で			
長野県信濃町 信濃町土地利用事業の適正化に関する権限要綱				土地利用			自然環境 生活環境				町づくり						快適 安全な	健康で 安全な			人間と自然との調和 ある
静岡県富士宮市 富士宮市自然環境の保全及び育成に関する条例							自然環境				生活						快適な 安全で				
奈良県十津川村 十津川村環境保全条例							自然環境 生活環境 生活環境										良好な				自然との調和した
山口県小野田市 小野田市環境保全条例							生活環境 生活環境				生活 生活						快適で 安全な	健康で 安全な			
福岡県津屋崎町 津屋崎町まちづくり指導要綱																	快適な 安全で		心の 住民生活優先の	地域の ふるさと	自然、社会、文化 と調和した
	つやざき	海					自然環境 都市環境				生活	豊かな 青い			緑豊かな 自然に包まれた		快適な 安全で				

#### 4.2.4. cdef 型の詳細分析

ab 型と同様に、cdef 型の75制度について、描かれている目標像を明らかにするために名詞によって類型化を行った。その結果、図4-7に示しているように75の制度を A~E 型の5つに類型することができた。最も多いのは B 型の25事例で、最も少ないのは A 型の3事例となっている。

各分類について、制度の種類について整理したものを表4-13に示している。A 型は3つとも「自然環境保全、自然保護」に分類されているが、他の類型は概ね全ての制度を含んでいる。その中で、B 型については<景観>関連の制度がより多く含まれ、D 型及び E 型については<環境>関連の制度がより多く含まれている。C 型は偏りなく全ての制度が含まれている。



※図中の値は、それぞれの名詞項目における平均出現数

図4-7 名詞による cdef 型の類型化

表4-13 cdef 型の制度の種類による整理

	土地利用			まちづくり		環境				景観			計
	土地利用対策	開発指導条例関連	開発指導要綱関連	まちづくり条例	まちづくり要項、指針	環境基本条例	環境条例	環境保全環境保護	自然環境保全自然保護	景観条例	景観まちづくり条例	景観形成指針、要項	
A									3				3
B				5	1			1		12	4	2	25
C				5		3	2	1	2	4		1	18
D				2		10		3					15
E				2		11	1						14
計				14	1	24	3	5	5	16	4	3	75

4.2.4.1. A型の特徴

A型には3事例が分類された。図4-7において、「自然」の出現頻度が非常に高く、「財産」、「自然物」の出現頻度も高くなっている。一方で、「具体山川」、「人文事物」、「まち」、「風景・景観」、「環境」、「歴史・風土」、「まちづくり」、「公共の福祉」は出現していない。また、分類された3制度はいずれも岐阜県内の町村で条文も酷似しており、最も早くに制定された大和町自然環境保護条例を雛形にその他の条例が制定された可能性も考えられる。

また、表4-14はA型に分類された3制度に出現した名詞、形容詞22項目により整理したものである。これをみると、<山並み>、<水>、<青空>等に代表される「自然」を「資産」として保全していこうということがうかがえる。これは、自然環境保護条例であることも関係していると考えられる。しかし、「自然」という単語の出現頻度が高いものの、自然の質や要素については具体性には乏しいといえる。

A型の目標像をモデル化すると、

<山並み><水><青空>等に代表される「自然」を<資産>として保全する

となる。

表4-14 A型の出現単語

具体山川	具休物	自然物	人文事物	まち	風景景観	環境	～環境	自然	財産	歴史風土	まちづくり	公共の福祉	豊かな潤いある	歴史文化	生まれた	空間イメージ	快適性安全性	秩序ある	気分	らしさ	自然との調和
岐阜県大和町「大和町自然環境保護条例」																					
	奥美濃路	山並み 水 水 青空 太陽 空気					自然環境 生活環境	自然 自然 自然 自然 自然 自然 自然	遺産 資産 資産 恵み 価値				澄みきった 清らかな	すぐれた すぐれた すぐれた 貴重な 貴重な 偉大さ	緑の 緑の豊かな	良好な	国民的	共通の 誇り 住みよい	奥美濃の	自然と生活の調和	
岐阜県和良村「和良村自然環境保護条例」																					
	奥美濃路	山並み 水 水 青空 太陽 空気					自然環境 生活環境	自然 自然 自然 自然 自然 自然 自然	遺産 資産 資産 恵み 価値				澄みきった 清らかな	すぐれた すぐれた すぐれた 貴重な 貴重な 偉大さ	緑の 緑の豊かな	良好な	国民的	共通の 誇り 住みよい	奥美濃の	自然と生活の調和	
岐阜県白川町「白川町自然保護条例」																					
		山並み 水 水 青空 太陽					生活環境	自然 自然 自然 自然 自然 自然 自然	資源 資産 恵み 価値				澄みきった 清らかな	すぐれた 恵まれた 貴重な 貴重な	緑の 緑の豊かな	良好な		誇り 住みよい	白川町の 白川町の	自然と調和した	

4.2.4.2. B型の特徴

B型には25事例が分類された。図4-7において、目立って出現数の多い単語はみられないが、「自然物」、「風景、景観」の出現頻度が高くなっている。一方で、「環境」、「公共の福祉」は出現していない。表4-15をみると、具体的な川や山の名称等を織り交ぜながら、<緑>、<山々>等の「自然物」と、<社寺>、<家々>等の「人文事物」と、「景観」、「まちづくり」といった単語の出現頻度が高く、景観が具体的な事物として表現されている。B型の目標像をモデル化すると、

「具体山川」「具体物」「自然物」「人文事物」を通して  
「景観」を表現し、それらを「まちづくり」に活かしていく

となる。

表4-15 B型の出現単語

具体山川	具体物	自然物	人文事物	まち	風景	環境	～環境	自然	財産	歴史	まちづくり	公共の福祉	豊かな潤い	歴史文化	生まれた	空間イメージ	快適性	秩序	気分	らしさ	自然との調和
岩手県松尾村「松尾村ふるさと景観条例」																					
	松尾	緑			景観			自然	財産		ふるさと景観づくり		豊かな潤い		恵まれた	みどりの				松尾にふさわしいとれた松尾村らしい村のわたしたちのむら	自然との調和
新潟県湯沢町「豊かな自然と調和した美しい湯沢町をつくる条例」																					
清神川 魚野川 谷川 活場山	上信越高原国立公園 湯沢町	清流	2,000m級の山々 雷国の風景	街並み 町町町町	景観	自然環境	自然	自然環境	自然	美しさ	まちづくり まちづくり リゾート		豊かな潤い	落ち着いた	すばらしい 洗練された	広大な			誇りの持てる 心のうおい 心とむ	個性ある 私達の	都市型生活機能と自然が調和 自然と調和した 自然と調和した
福井県丸岡町「丸岡町景観まちづくり条例」																					
丸岡川 竹田川 白山遺跡 文蔵山	丸岡 丸岡城 六呂瀬山 古墳群 千古の家 坂井平野	やまなみ	天守閣 神社仏閣	まち	水辺景観			自然	文化 遺産	歴史	まちづくり まちづくり まちづくり 景観まちづくり		豊かな潤い	風情のある 日本最古 由緒ある 歴史の深い	恵まれた	広がる 緑豊かな			幸せで 人と人のふれあい 町民共進の	個性ある わたしたちの	
京都府加悦町「加悦町の美しく豊かな景観を守り育てる条例」																					
野田川 大江山遺跡 江笠山遺跡	山々 山々 平野 平野 山麓 谷あい 起伏 紅葉 緑 花 水	織物	町並み	まち	景観			自然	財産	歴史	まちづくり まちづくり まちづくり		豊かな潤い	落ち着いた 風情ある	愛された かけがえない 新しい 未来を開く	ゆったりとした 雄大な 穏やかな 川に沿って広がる 南北につづく			住みよく	加悦町の 加悦町の 加悦町の 私たちの	
広島県大和町「大和町まちづくり景観条例」																					
芦田川	白竜湖 大和町	社殿 森の木々 ホタル レンゲツツジ モモ 花々 四季	城址 社寺 田圃の集落 稲穂	まち まち まち	農業生産 風景 景観 風景 風景	生活環境			財産	歴史	まちづくり まちづくり		豊かな潤い	歴史文化が薫り 歴史的	貴重な	緑深い 自然が織りなす 都市と邑が一体となった			誇り 愛情	備前田圃 大和町らしい 個性的で 私たちの	

#### 4.2.4.3. C型の特徴

C型には18事例が分類された。図4-7において、この類型では、目立って出現数の多い単語はみられず、同じような頻度でいろいろな単語が使われているという特徴があるが、「～環境」の出現頻度が他に比べて高くなっている。一方で、「人文事物」は出現していない。

表4-16をみると、具体的な川や山の名称等を織り交ぜながら、<山>、<清流>等の「自然物」と、<生活環境>、<自然環境>等の「～環境」と、「財産」、「まちづくり」といった単語の出現頻度が高いが、具体性には欠ける表現となっている。また、最も出現頻度の高かった「～環境」は、<生活環境>と<自然環境>に二分されるが、それらの環境の説明は曖昧となる傾向にある。また、形容詞では、「快適性、安全性」の出現頻度が高くなっている。

C型の目標像をモデル化すると、

「自然環境」を「財産」とした「快適性、安全性」な「自然環境」「生活環境」

となる。

表4-16 C型の出現単語

具体 山川	具体物	自然物	人文 事物	まち	風景 景観	環境	～環境	自然	財産	歴史 風土	まちづくり	公共の 福祉	豊かな 潤いある	歴史 文化	恵まれた 優れた	空間イ メージ	快適性 安全性	秩序 ある	気分心	らしさ	自然との 調和
神楽川・松田町「松田町まちづくり条例」																					
富士 丹沢		清流 緑			自然景観 自然景観	自然環境 自然環境 自然環境 自然環境 生活環境 生活環境 生活環境 生活環境 生活環境		財産 財産						豊かな			快適な 快適な 快適な 快適な 快適な 良好な 良好な 良好な 良好な		愛する心		
長山瀬利賀村「利賀村豊かな自然と調和した美しい村づくり条例」																					
	利賀村				山村風景 景観 自然景観	環境 環境 生活空間	生活環境 生活環境			歴史 文化	村づくり 村づくり 村づくり 村づくり 村づくり			豊かで 豊かな 豊かな 豊かな 潤いのある 美しい 美しい 美しく 美しい		調和した 調和した			住みよい 人情 村民総参加 による 村民の	地域の 特性を活 かした 個性的な 自然と調 和した 水と緑を活かした	環境保全 自然と調 和した 自然と調 和した
長野県長野市「長野市環境基本条例」																					
千曲川 犀川		山並 み		土地 社会 社会環境 社会	環境 環境	自然環境 環境	自然 自然	環境資源 環境資源 恵み 恵み 恵み 価値 価値	文化 伝統		生活 生活		豊かな 美しい		恵み豊か な	肥よくな 自然の	健康で 健康的な 文化的な 良好な 良好な 健全な 健全な		身近な	環境調和 都市	地球環境 生態系 生態系の 自然と人 との共生 環境の 生物の多 用性の確 保 環境への 負荷の少 ない 環境の 持続的発 展が可能 な 持続発展 が可能
京都府和知町「和知町美しいまちづくり条例」																					
	和知町	清流 山並 み 雄峰 空		風景 自然景観	環境	自然環境 生活環境	自然 自然	資産 資産 共有財産			まちづくり 発展	生活	美しい 美しい 澄み切った		よさ すばらし い 恵まれた 貴重な		快適な 健康的な 良好な	秩序 ある	愛着 ゆとりある	和知町の	自然との 調和
香川県土庄町「土庄町自然環境保全条例」																					
		山並 み 海 海岸 空				自然環境 生活環境 生活環境 生活環境	白砂 青松 自然 自然美	遺産 恵み 価値	文化	郷土発展			豊かな 澄みきった		すぐれた 恵まれた かけがえ のない 無い	緑の 自然の	良好な		情緒	島の 郷土の 小豆島の	自然との 調和 自然との 調和 自然との 調和

#### 4.2.4.4. D型の特徴

D型には15事例が分類された。図4-7において、「環境」の出現頻度が非常に高く、「公共の福祉」、「財産」の出現頻度も高くなっている。一方で、「具体山川」、「人文事物」、「風景・景観」は出現していない。

表4-17をみると、具体的な名称に関する名詞の出現はほとんどなく、「環境」という名詞が繰り返し出現し、「生活」「福祉」などの「公共の福祉」と「まちづくり」を織り交ぜながら表現されている。また、形容詞では、「快適な」「健康で」「文化的な」といった「快適性、安全性」の出現頻度が非常に高くなっている。出現する単語からみると非常に抽象的な内容となっている。

D型の目標像をモデル化すると、

<快適な><健康で><文化的な>「環境」

となる。

表4-17 D型の出現単語

具体山川	具体物	自然物	人文事物	まち	風景	環境	～環境	自然	財産	歴史	まちづくり	公共の福祉	豊かな	歴史	恵まれた	空間イ	快適性	秩序ある	気分、心	らしさ	自然との調和
福洋県武生市「武生市環境基本条例」																					
				都市		環境 環境 環境		自然 自然		長い歴史 歴史 文化 生活文化 文化 伝統		生活 生活 生活	豊かな 豊かな 清く 輝かしい	悠久の うらおいのある	恵まれた		健康で 健康で 文化的な 文化的な 良好な 良好な		身近な	地域特性	環境にやさしい 環境への負荷の少ない 持続発展が可能
岐阜県高山市「高山市環境基本条例」																					
						環境 環境 環境 環境			遺産 文化			生活 生活 日常生活	豊かで 豊かで 豊かで		恵み豊かな 恵み豊かな		快適な 快適な 快適な 健康で 健康で 文化的な 文化的な 健康的な 健康的な		誇り		地球環境 自然と共生した
三重県名張市「名張市快適環境基本条例」																					
						環境 環境 環境 環境	快適環境 快適環境 快適環境	自然	遺産 財産 恩恵			暮らし 生活 生活 市民福祉 市民福祉	うらおい うらおい	歴史的	豊かな 豊かな	緑豊かな 緑豊かな	快適な 健康で 文化的な 文化的な 良好な 安全で 安全で		安らぎ 市民共有の		地球規模 自然と人との共生
三重県伊賀町「伊賀町まちづくり環境条例」																					
	伊賀町	森林	農地	町 土地利用 土地		環境 環境 環境 環境 環境	居住 居住	自然	恵沢 歴史	歴史 文化 文化	まちづくり まちづくり まちづくり まちづくり 発展	暮らし 人間 福祉 福祉	豊かな 豊かな 豊かな 活力ある 活力に満ちた	文化の香 り高い	恵み豊かな 理想の 未来への	多面的で 多様な	快適な 健康で よりよい 良好な 健全 安全	総合的 公共性 計画的	住み良い 住み続け たい 誇りに満ちた 人間性豊かな 生き甲斐ある	田園文化 都市 伊賀町の	地球の視野 自然との共存 自然と調和のとれた 環境に配慮した 環境に配慮した
熊本県八代市「八代市環境基本条例」																					
		水		土地 地域社会		環境 環境 環境		自然 自然	恵み 恵沢 恩恵	歴史 文化		生活	豊かな 豊かな		限りない 肥沃な		健康で 文化的な 文化的な 良好な 良好な 良好な				地球規模 微妙な均衡 すべての生き物と一緒 に生活 環境への配慮 持続的に発展すること のできる

#### 4.2.4.5. E型の特徴

E型には14事例が分類された。図4-7において、「環境」の出現頻度が非常に高いことではD型と共通しているが、一方で、「自然物」、「具体山川」、「具体物」の出現頻度も高くなっている。また、「風景・景観」は出現していないことでも共通している。

表4-18をみると、「具体山川」、<地名>などの「具体物」、<山並み>、<森林>などの「自然物」など、具体的な名称に関する名詞の出現が多くなっている。「環境」という名詞が繰り返し出現し、<生活>、<福祉>などの「公共の福祉」と「まちづくり」を織り交ぜながら表現されている。また、形容詞では、<快適な>、<健康で>、<文化的な>といった「快適性、安全性」の出現頻度が非常に高くなっている。

E型の目標像をモデル化すると、

表4-18 E型の出現単語

具体山川	具体物	自然物	人文	まち	風景	環境	～環境	自然	財産	歴史	まちづくり	公共の	豊かな	歴史	恵まれた	空間	快適性	秩序	気分、心	らしさ	自然との調和
秋田県鹿角市「鹿角町環境基本条例」																					
白神山 出羽山地 白神山		大地 ふもと 原生ブナ林 森 四季折々の水 空				環境 環境 環境 環境		大自然	至宝 恵み				豊かな 豊かな 豊かで 潤い 潤いある 清らかな 色彩あふれる		雄大な 自然の恵み	健康で 文化的な 良好な		安らぎ	地域の 調和	自然と共存する 自然と人為の調和	
山形県三川町「美しいまち三川をつくる環境条例」																					
秀峰高海山 霊峰月山 出羽三山	三川 庄内平野 日本海	緑 四季 水		まち	田園 風景	環境 環境 環境		自然 自然	遺産 恵み	歴史 文化	まちづくり	生活	豊かな 優美な 美しく	悠久の		快適な 健康で 良好な 安全		誇り高い 町民共有の	私たちの		
福島県福島市「福島市環境基本条例」																					
荒川 松川 楢上川 阿武隈川 阿武隈山地 吾妻連峰 楯天山	福島 磐梯明日 国立公園 福島盆地 飯坂 土湯 高湯 福島	河川 森林	温泉 農用地	まち 市街地 まち 都市		環境 環境 環境 環境	生活環境 自然	恵み					豊かな		恵み豊かな 緑につつまれた	快適な 健康的な 安全	総合的 計画的		私たちの 私たちの	人と自然が健全に 共生 持続的な発展が可能	
栃木県小山市「小山市環境基本条例」																					
思川		清流 平地林 緑地 みどりの 生き物 水辺 水辺				環境 環境 環境 環境 環境	自然環境 生活環境 都市環境	自然	恵み		市民の福祉 ひと		豊かな 豊かで 美しい		恵まれた 貴重な みどり豊かな	快適な 健康で 健康的な 文化的な 良好な 良好な 良好な 安全 安全 安全		身近な	文化都市	人と自然が共生 できる 共生できる 環境に配慮した 環境負荷の少ない 持続発展可能な 持続可能な	
埼玉県熊谷市「熊谷市環境基本条例」																					
熊谷市	玉敷神社	社叢林 風敷林 緑 水 水 水	寺社 町 農業用水路	まち		環境 環境 環境 環境			財産 恵み 恵み	歴史 文化	まちづくり	生活		古くからの 恵み豊かな 貴重な 緑に恵まれた 緑に恵まれた	健康で 健康で 文化的な 文化的な 健全で		身近な	循環型社会 田園都市づ くり 私たちの	人と自然が共生 できる 持続的に		
高知県東洋町「東洋町環境基本条例」																					
四方十川 四方十川	東洋野 天狗高原 四国カル スト 四国カル スト	清流 源流点 清流 源流点 森林	里 里			環境 環境 環境 環境	地域環境 自然美 自然の 自然美	恵み 恵み 恵み	文化 伝統	村づくり	生活 生活		豊かな 美しい		よりよい 恵み豊かな 恵み豊かな	健康で 健康で 文化的な 文化的な 良好な 健全で		誇る	東洋野らし さあふれる 個性的な 特色ある 私たちの	微妙な均衡 生態系 環境への負荷の少 ない 持続発展が可能	
鹿児島県上屋久町「上屋久町環境基本条例」																					
	屋久島 屋久島 屋久島 屋久島	屋久杉 水 大海	なりわい			環境 環境 環境 環境 環境		大自然 自然	資産 至宝 恵み 恵み	歴史		人間 生活	豊かな 清らかな	はるか かな昔 森羅な 森羅な	抱かれ		総合的 信念 人間の 世界人類共有の	自らの 屋久島の 屋久島の	地球の 自然の摂理 共生、循環 自然と人為の調和		

「具体山川」「具体物」「自然物」などを通して「環境」を表現し、それらを<快適な><健康で><文化的な>「環境」づくりに活かしていく

とまとめられる。

#### 4.2.5. 条文に描かれた目標像の特徴

以上のように、条文から抽出した名詞及び形容詞から、条文が描く地域の目標像を類型化することを試みた。それらをまとめると表4-19のようになる。

あわせて11類型が得られたが、具体性を持ち合わせたものと、非常に抽象的な表現にとどまっているものに大別できる。使用単語数が少ない ab 型は概して抽象的な表現にとどまっているものが多かったが、その中でもIV型は「自然物」等を使って具体性を持っていた。

一方、使用単語が多い cdef 型は概ね具体性を持ったものであったが、その中でも D 型は抽象的な表現にとどまっていた。また、B 型、E 型は、「具体山川」や「具体物」を数多く使用しており、非常に具体的な内容となっていた。

また、非常によく使用される単語とある特定の制度で使用される単語が存在した。例えば、<環境>や <自然>といった名詞や、<良好な>、<健康で>、<文化的な>といった形容詞は非常によく使われる傾向にあった。これらの単語を如何に具体的な名詞などを使って説明しているかでその条文が描く目標像のわかりやすさの差が出ていた。

表4-19 条文が描く「目標像」

使用単語少 (ab型)	I型	<健康で><快適な>「まちづくり」
	II型	<健康で><文化的な>地域
	III型	<健康で><文化的な>「環境」
	IV型	<緑>、<森>、<川>等の「自然物」に代表される<緑豊かな><自然環境>
	V型	<自然環境>や<地域環境>を「財産」とした<健康で><文化的な>地域
	VI型	<自然環境>や<地域環境>を活かした<健康で><文化的な>地域
使用単語多 (cdef型)	A型	<山並み><水><青空>等に代表される「自然」を<資産>として保全する
	B型	「具体山川」「具体物」「自然物」「人文事物」を通して「景観」を表現し、それらを「まちづくり」に活かしていく
	C型	「自然環境」を「財産」とした「快適性、安全性」な「自然環境」「生活環境」
	D型	<快適な><健康で><文化的な>「環境」
	E型	「具体山川」「具体物」「自然物」などを通して「環境」を表現し、それらを<快適な><健康で><文化的な>「環境」づくりに活かしていく

#### 4.2.6. まとめ

以上のように、条文中の名詞、形容詞を抽出することにより、条文に描かれた目標像の特徴についてみてきた。具体性を持ち合わせたものから、非常に抽象的な表現にとどまっているものまで、様々であった。

一方で、これら条文に描かれた目標像というものは、一般市民の目にはふれにくいという点も否めず、条文に描いた目標像をどのように一般市民、事業者等へ知らせるかという点が問題になる。この点については、以下で検討する。

### 4.3. 土地利用目標像の伝達手法

ここでは、描かれた目標像を一般市民に知らせる手段として、景観インベントリーに着目し、その特徴と課題について明らかにする。

#### 4.3.1. 「景観インベントリー」の試み

自治体における景観行政への取り組みは、近年ますます盛んになってきている。歴史的な町並みなど、優れた景観を有している地区における景観の保全や、新しい住宅地における景観誘導などが景観行政の初期の課題であったが、市街地周辺部や農村地域における新たな開発と既存の環境との調和がテーマになるなど、しだいに景観行政の課題も多様化しつつある。

このような自治体の景観計画や景観誘導のためのガイドラインなどを点検してみると、保全するにしろ、望ましい調和を目指すにしろ、また、より優れた景観の形成を目指すにしろ、スタート時点である現在の景観がどのようなものであるかを、記録として明確に示しているものは少ない。景観形成基本計画などの策定のために、景観情報を収集、蓄積し、地域の景観を把握することは重要であると考えられるが、景観変化や景観形成に関する基礎的な景観情報の蓄積は十分ではない状況である。さらに、収集された景観情報が、その後どのような手法で、どう活用されているかについては、明らかにはなっておらず、その収集手法や利用方法に関する研究も進んでいないのが現状である。

また、守るべき景観があるとした場合、それはいつの時点の景観で、その景観をどう記録しておくかといった問題もある。図4-8に示しているのは、入江泰吉氏により1950年代に撮影された大和路の景観の追跡撮影であるが<sup>(1)</sup>、この2枚の写真に端的に現れているように景観は20年も経てば大きく変化する。景観は常に変化し続けるものであり、このような記録がなければ、景観は常に変化の断面しか認識できないことになる。

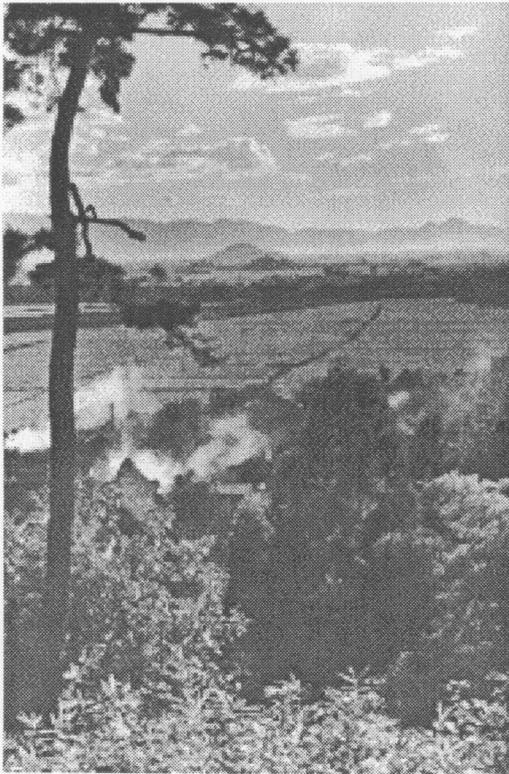
そういった景観の特質を考えあわせれば、景観計画や景観管理に取り組む前に地図情報のように定期的に記録しておくことは重要であると考えられる。また、少なくとも地域の人々に評価されている景観、親しまれている景観については、地域づくりを進めていく上でも記録しておく必要がある。

そこでここでは、自治体による景観情報の収集実態を把握することを目的として、「景観インベントリー」の策定状況に関するアンケートを行い、その実態の把握を行う。それをふまえて、具体事例について、収集の目的、収集対象、収集数、収集手法、公表形態、活用方法について分析を行い、その効果と課題について明らかにすることを目的とする。

##### 4.3.1.1. 景観インベントリーについて

「景観インベントリー」は、貴重な景観、市民に親しまれている景観などの景観情報を収集した結果として、「〇〇何景」のようにリストアップし、写真や絵などを添えてとりまとめたものと、ここでは定義する。この用語は一般化しているものではないが、「景観的な財産」という意味を強めたいことから使用する。

1950年頃



1993年

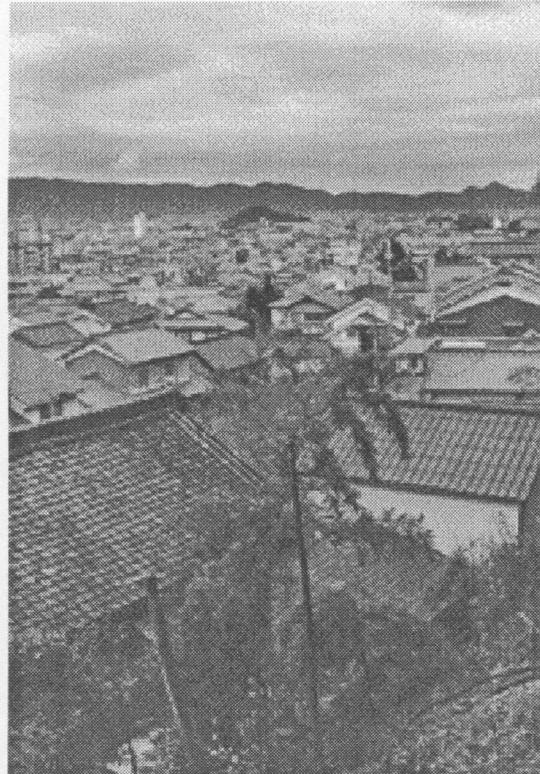


図4-8 耳成山からみた景観の変化

このような取り組みの事例として、アメリカ、マサチューセッツ州では、「マサチューセッツ景観目録 (Massachusetts Landscape Inventory)」として州内の良好な田園景観の登録が行われている<sup>(2)</sup>。あわせて、登録された全ての田園景観を地域全体の資産として管理していくための管理プランとして「デザイン・マニュアル」の作成が行われている。これにより、住民からの働きかけもあって、景観目録に登録された地域内での開発の変更が実際に行われるなどされている。

日本におけるこのような取り組みとして、例えば、三重県伊賀町では「まちづくり環境条例」による「環境財産目録」の収集が行われている<sup>(3)</sup>。景観情報の収集が条例で位置づけられ、積極的にまちづくりの中に活かしていくことが意図されている。

また、建設省や環境庁などにより、日本の道100選、日本の音風景100選などの選定が行われている。また、自然環境保全法に基づき自然環境基礎調査がおこなわれており、環境アセスメントの基礎資料などとして利用されている。

#### 4.3.1.2. 調査方法

既往の研究によると、平成8年現在で、22府県、386市区町村で景観形成に関する条例が制定されている<sup>(4)</sup>。これらの自治体は景観をまちづくりの中心的課題に掲げ、景観形成について積極的に実践しているものと考えられる。そこで本研究では、景観形成に関する条例を制定している408自治体を対象として、景観インベントリーの策定状況に関するアンケート

調査を行った。質問項目は、策定の有無、策定期限、策定目的、策定方法、公表形態、策定の予定等となっている。なお、対象とした自治体の中には、自然環境保全に関する条例やまちづくり条例などを制定し、直接景観条例を制定していない自治体も含まれるが、景観に関する施策は、非常に広範な領域を対象としているため、一律に調査対象とした。

アンケート調査は、郵送配布、郵送回収で行い、景観インベントリーについて上記の定義を示し、景観施策担当者宛に送付した。回答自治体は285自治体、回収率69.9%であった。

#### 4.3.2. 全国的な景観インベントリーの策定状況

アンケートの結果得られた景観インベントリーの策定状況を表4-20に示す。4県51市町村で策定され、熊本市など複数のインベントリーが策定されている自治体があるため、あわせて59事例が策定されている。また、21市町村で策定が予定され、既に策定している兵庫県で別のインベントリーの策定が予定されており、あわせて22事例の策定が予定されている。収集された事例には、景観条例に基づく都市景観賞の受賞作品集や文化財リストなどを作成している自治体が多くあったが、本研究では、これらを景観インベントリーの事例とは扱わないこととする。

表4-20 景観インベントリーの策定状況

	都道府県	市区町村	計
策定済み	4	51(55)	55(59)
策定予定	0(1)	21	21(22)
策定してない	14	195	209
計	18	267	285

※（ ）は複数策定を含めた数字

一方、209自治体（73.3%）で策定されていない。その理由について表4-21に示すように、「有効性の問題」が102自治体（48.8%）と最も多く、ついで「予算上の問題」が78自治体（37.3%）となっている。その他の理由としては、「現在取り組みつつある景観基本計画、総合計画、都市計画マスタープランの策定後に検討する」といった今後の策定に前向きな理由がみられる一方で、「検討したことがない」や「開発がないため緊急の必要性がない」といった理由もみられる。

表4-21 策定されていない理由

	都道府県	市区町村	計
予算上の問題	0	78	78
有効性の問題	4	98	102
技術的な問題	1	28	29
その他	5	53	58
計	10	257	267

※複数回答のため、合計と未策定自治体数は一致しない

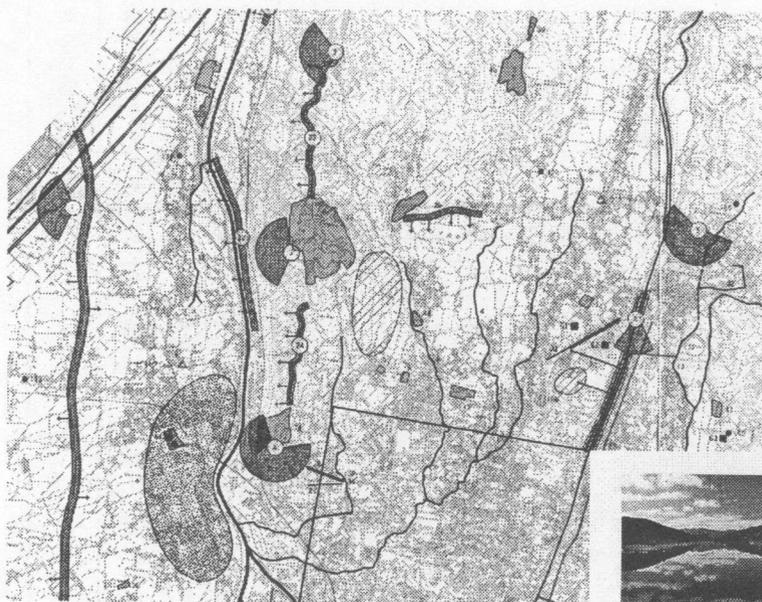
アンケート調査の結果得られた、策定予定を含む81事例の景観インベントリーを表4-22に示す。

表4-22 景観インベントリーの事例

	自治体	名称	主な目的	収集景観				収集数	作成年
				自然	都市	歴史	人文		
観光振興型	生駒市	生駒八景	市内の名所をアピール	●	●	●	●	8	S48
	栗野町	栗野名勝、名瀑、名木30選	観光PR	●	●	●	●	30	S53
	八幡市	八幡八景	ふるさと意識の高揚、観光振興	●	●	●	●	8	S57
	東根市	ひがしね百景	ふるさとの魅力の再発見、観光拠点化	●	●	●	●	78	S57
	上宝村	奥飛騨八景	地域資源の見直し、村の自立と振興	●	●	●	●	8	S60
	与野市	与野新八景	名所として内外へPR	●	●	●	●	8	S60
	栃木県	とちぎの景勝100選	自然の大切さの再認識、県内外へ紹介	●	●	●	●	100	S61
	河南町	近つ飛鳥の郷かなん	まちのPRの一環	●	●	●	●	8	S63
	高松市	高松百景	観光振興	●	●	●	●	91	S63
	太田市	ベストセレクション・インOTA	内外にPRする	●	●	●	●	71	H2
	東浦町	ひがしうら八景	観光振興	●	●	●	●	8	H4
	水戸市	新水戸八景	郷土理解、イメージアップ	●	●	●	●	8	H7
	熱海市	熱海八景	市制60周年を記念	●	●	●	●	8	H10
	予定：大山町								
普及啓発型	京田辺市	田辺町30景	合併30周年を記念、景観施策にも活かす	●	●	●	●	30	S57
	福井市	ふくい百景	景観に対する市民意識の高揚	●	●	●	●	100	H元
	盛岡市	盛岡百景	21世紀に向けて継承、発展	●	●	●	●	100	H元
	小田原市	小田原50選	市制施行50周年を記念	●	●	●	●	50	H2
	高知市	わがまち百景	共有財産として後世に伝える	●	●	●	●	100	H2
	生駒市	生駒光景	再認識、未来について考えるきっかけ	●	●	●	●	108	H3
	深谷市	深谷新八景	ふるさとの自然や文化遺産を見直す	●	●	●	●	8	H3
	水沢市	水沢ふるさと名所50景	保護・保存しながら都市景観の充実を図る	●	●	●	●	50	H3
	川越市	川越景観百景	市民啓発	●	●	●	●	100	H4
	安塚町	安塚八景	意識を高揚	●	●	●	●	8	H4
	福岡市	福岡アメニティ百選	身近にあるアメニティを知ってもらう	●	●	●	●	105	H5
	滝野町	滝野八景	住民のシンボルとして位置づける	●	●	●	●	196	H5
	兵庫県	ようごランドスケープ百景	行政主体の計画から、県民主体の実践行動へ転換	●	●	●	●	106	H5
	小山市	おやま百景	市制40周年を記念、いい風景を後世に伝える	●	●	●	●	100	H6
	勝山市	平成勝山十景	ふるさと再発見	●	●	●	●	10	H6
	岐阜市	岐阜の宝100選	市民参加運動「岐阜の宝探し運動」をまとめる	●	●	●	●	100	H7
	内子町	内子百景	「豊かなまち」を作り出す運動	●	●	●	●	46	H8
	奈良市	奈良百景	芸術作品として絵画に描きとどめ、後世に伝える	●	●	●	●	100	H8
	春日井市	かすがい百景	景観形成に対する意識の高揚	●	●	●	●	100	H8
	姫路市	あなたが選ぶ地域の景観	市民の関心を高める	●	●	●	●	300	H9
様似町	様似八景	恵まれた美しい景観を末長く継承する	●	●	●	●	8	H9	
青森県	おもりの景観67選	美しい景観の紹介、景観形成の大切さを理解	●	●	●	●	67	H9	
福岡市	福岡景観エッセー	魅力的な都市景観の紹介と市民の意識高揚を図る	●	●	●	●	4	H9	
予定：駒ヶ根市、大島村、阿智村、高松町、萩市、高崎市、有明町									
基礎資料収集型	美川村	美川村自然環境保護指定地区	自然環境保護指定地区の現在の姿を記録	●	●	●	●	16	S48
	新潟市	新潟市都市景観基本計画	景観基本計画策定の際の正確な現状把握	●	●	●	●	150	S63
	熊本市	歴史廻廊都市くまもと	歴史的な建物等の現状把握	●	●	●	●	266	H元
	松本市	松本景観マップ	条例制定、基本計画策定の基礎資料	●	●	●	●	318	H元
	函館市	景観形成指定建築物等	都市景観の形成状重要な建築物等の指定	●	●	●	●	48	H元
	名古屋市長	名古屋市長街地景観重要建築物	都市景観上重要な建築物、工作物、樹木等の指定	●	●	●	●	61	H元
	広島県	広島景観マップ	景観構造、景観資源の存在を再認識	●	●	●	●	327	H2
	倉敷市	倉敷市景観資源	景観資源の認識、把握	●	●	●	●	200	H2
	熊本市	景観形成建築物調査	近代建築物を景観形成建築物に指定するための予備調査	●	●	●	●	20	H3
	松江市	松江100景	景観形成、保全のための基礎資料	●	●	●	●	100	H4
	あきる野市	都市計画基礎調査	都市計画法第6条の規定による基礎調査	●	●	●	●	51	H4
	那覇市	那覇の景観資源指定候補集	都市景観資源を位置づけるための基礎調査	●	●	●	●	129	H4
	大宮市	大宮風景百選	地域の特色ある風景を収集	●	●	●	●	88	H4
	和泉村	和泉村景観づくり基本計画	景観基本計画実現のための指針作成の基礎資料	●	●	●	●	4	H5
	芦屋市	芦屋の景観資源	景観まちづくりを進めていく上での基礎調査	●	●	●	●	160	H5
	明石市	明石市都市景観形成基本計画	景観資源を活かしたまちづくりのための基礎資料	●	●	●	●	216	H6
	四日市市	四日市市環境計画	環境管理計画策定のための基礎資料	●	●	●	●	多数	H7
	川崎市	川崎区内名所名物なんでも70傑	景観基本計画策定の基礎資料	●	●	●	●	490	H7
	仙台市	景観情報マップ	景観推進委員による地域景観情報の収集活動の成果	●	●	●	●	97	H8
	沢内村	沢内村景観形成基本方針	景観形成基本方針策定のための基礎資料	●	●	●	●	70	H9
小樽市	小樽八区八景	各地区の特性を活かした良好な景観形成	●	●	●	●	64	H9	
静岡市	しずおか景観（資料編）	景観資料集の作成のため	●	●	●	●	150	H10	
予定：安曇村、箕輪町、木島平村、別府市、美瑛町、伊勢市、戸隠村、池田市、熊本市、金山町、真鶴町、平泉町、中標津町、兵庫県、鎌倉市									

これらのインベントリーを、アンケート結果、パンフレット等により策定の主な目的についてキーワードを抽出し分類すると、「観光振興型」「普及啓発型」「基礎資料収集型」の3つに分類することができる。

観光振興型は、地域の観光資源について内外にPRしていくことを主な目的として策定されたもので、14自治体がこれに分類される。ほとんどの場合、商工観光部局と観光協会などの団体との共同で策定されている。対象とされている景観は、名所、旧跡などを中心に収



松本市景観マップ（基礎資料収集型）



西目屋村  
「山梨水鏡」 岩田 知正  
「山梨水鏡」の美しい人工湖が特徴的だ。



碓氷町  
「青芝谷と白雲」 友田 豊  
碓氷川沿いの自然景観が美しく、白雲が谷間に流れ落ちる姿が美しい。



大御町  
「碓氷峠の歴史と文化」 山口 博志  
「碓氷峠」の歴史と文化を伝えるための観光資源をまとめた。



尾上町  
「碓氷の滝」 碓氷 孝五  
「碓氷の滝」の雄大な自然景観が特徴的だ。



碓氷町  
「碓氷川沿いの自然景観」 石村 正司  
「碓氷川」沿いの美しい自然景観が特徴的だ。



平河町  
「山梨の川」 碓氷 孝五  
「山梨の川」の美しい自然景観が特徴的だ。



碓氷町  
「碓氷の滝」 碓氷 孝五  
「碓氷の滝」の雄大な自然景観が特徴的だ。



田舎村  
「碓氷の滝」 碓氷 孝五  
「碓氷の滝」の雄大な自然景観が特徴的だ。



碓氷町  
「碓氷の滝」 碓氷 孝五  
「碓氷の滝」の雄大な自然景観が特徴的だ。

あおもりの景観67選（普及啓発型）



五所川原市  
「エトワラ川」 碓氷 孝五  
「エトワラ川」の美しい自然景観が特徴的だ。



碓氷町  
「碓氷の滝」 碓氷 孝五  
「碓氷の滝」の雄大な自然景観が特徴的だ。



木道町  
「碓氷の滝」 碓氷 孝五  
「碓氷の滝」の雄大な自然景観が特徴的だ。

図4-9 景観インベントリーの例

集されており、景観施策との関連は特に意図されていない。中国湖南省洞庭湖付近の「瀟湘八景」にならった「近江八景」や「金沢八景」などのように、8つの景観を収集している「八景型」が5市町村ある。埼玉県与野市など、同時に、景観に対する住民意識の高揚を図っているものもあるが、どちらかといえば観光振興に主眼がおかれて策定されている。

普及啓発型は、住民に地域の景観に対する愛着や誇りをもってもらうなど住民意識の高揚を主な目的として策定されているものであり、30自治体がこれに分類される。いずれの自治体においても、パンフレットなどによって公表することにより、景観形成への住民の参画の契機とすることが意図されている。また、市町村政施行の周年記念行事として行われている自治体が5市町ある。

基礎資料収集型は、景観基本計画策定のためや今後の景観施策の検討材料とするためなどの目的で収集されているものであり、37自治体がこれに分類される。これらは、専門家による景観収集を行うなど基礎資料としての位置づけを重視したものと、収集プロセスに積極的な住民の参加を促しているものとに大別できる。

基礎資料としての位置づけを重視したものとしては、松本市など10市町村で景観条例に基づく景観形成基本計画策定のための基礎資料として景観の収集が行われている。あきる野市では、都市計画法第6条に基づく基礎調査として位置づけて調査を行い、都市計画マスタープラン策定の基礎資料とされている。熊本市などでは、歴史的建造物に対象をしばり、その保存、活用の検討材料とするための景観の収集が行われ、美瑛町、中標津町などでは、景観条例の制定や重点区域の指定などの検討材料のために策定が予定されている。

収集プロセスに積極的な住民の参加を促しているものとして、小樽市などでは、収集過程における住民の参加を重視することによって、景観形成への住民の意識高揚が図られている。また、長野県木島平村などでは、住民参加による景観形成基本計画の策定を進めるため、住民による景観資源の発掘が予定されている。

観光振興型で収集の対象とされている景観は、歴史的建造物、川や滝などの自然物単体が収集されることが多く、特に「八景型」のものに顕著である。公園、公共施設などの名所も比較的多い。また、高松市では商店街などの都市景観も対象とされており、東根市ではまつりなどの人文景観が収集されている。

普及啓発型で収集の対象とされている景観は、収集活動に住民の参加を促していることから、日常生活の身近な景観や、誇りを持っている景観などとしているところが多い。福岡市では、魅力的な都市景観について、それに対する思い入れなどを住民からエッセーとして公募しており、特徴的な取り組みとなっている。景観収集数も100前後のものが多く、姫路市では300もの景観が収集されている。

基礎資料収集型で収集の対象とされている景観は、景観形成基本計画などの策定基礎資料として位置づけられているため、地域全体の景観を網羅的に収集したものが、明石市など25事例となっている。また、山、川、巨樹や、歴史的建造物などを景観資源として収集しているものが、松本市など12事例となっている。収集数は100以上のものが多く、300以上のものもみられる。

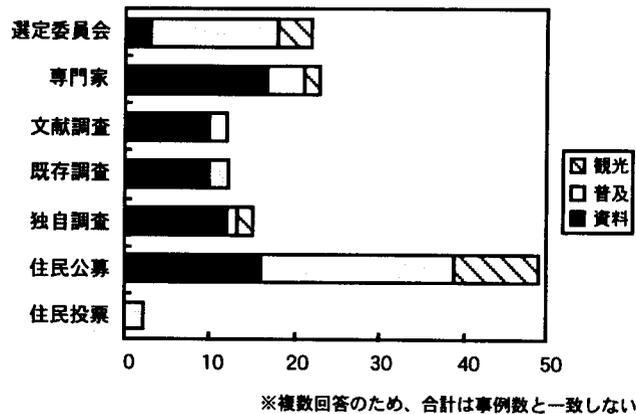


図4-10 「景観インベントリー」の収集手法

図4-10は、81事例について、その収集手法の主なものについて累計したものである。住民公募が最も多く、49自治体（60.5%）で行われている。

観光振興型では、10事例で住民公募が行われ、そのうち5事例で公募の後、選定委員会により決定されている。その他の収集方法としては、栃木県で市町村からの推薦による収集が行われている。

普及啓発型では、23事例で住民公募が行われ、そのうち15事例で公募の後、選定委員会により決定されている。その他には特徴的な収集活動が各地で行われており、岐阜市では、住民参加運動である「岐阜宝さがし運動」を実施し、小学校区を単位としてシンポジウムやイベントなどを実施しながら、収集活動が行われている。春日井市などでは写真コンテストが実施されている。

基礎資料収集型では、16事例で住民公募が行われているが、専門家、文献調査などによる収集を補完する形がとられているものが多くなっている。担当課による独自調査や既存調査の利用も多い。

基礎資料収集型の中で、住民の参加を重視している自治体では、様々な取り組みがみられ、岩手県沢内村の景観基本方針の策定過程において、村内の全中学生による取材調査が行われている。小樽市では、選定にあたって、2年間にわたる「八景からのまちづくりラリー」が行われ、全世帯アンケート、パネル展、街並みウォッチング、地区ごとに開催された「景観八景ゼミ」など、積極的な住民参加システムを取り入れながら、800ヶ所の候補地から64景観が選定され、景観審議会を経て決定されている。仙台市では、景観条例により位置づけられている景観推進員（景観サポーター）による景観情報収集活動の活動結果としてまとめられており、より積極的な住民の参加が実践されている。

#### 4.3.3. インベントリーの公表形態、活用方法と課題

アンケートにより景観インベントリーの全体を収集することができた36事例について、景観情報の公表形態と活用方法について、分析を進める。表4-23にその主なものを示す。36事例の内訳は、観光振興型4、普及啓発型15、資料収集型17となっている。

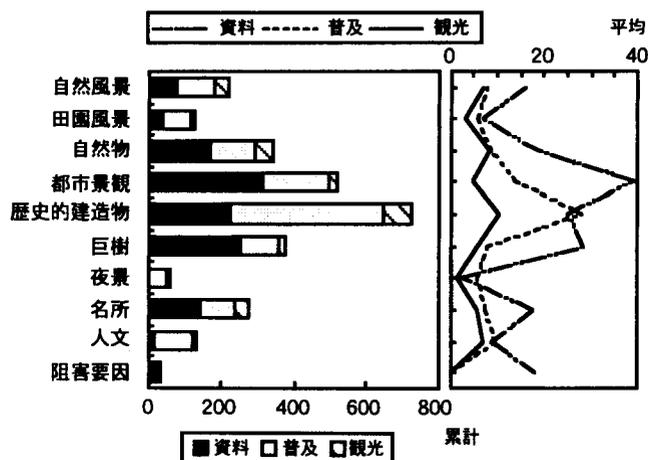


図4-11 収集対象景観、収集数

図4-11は、上記36事例について、分類ごとに収集景観と収集数について累計、平均を示したものである。分類ごとに、事例数、収集数に差があるため、累計を単純に比較できないが、神社仏閣、歴史的街並みなどの歴史的建造物が多く、都市景観、巨樹などの収集数も多い。夜景は、普及啓発型での収集が多い。また、景観阻害要因について収集しているのは基礎資料収集型のみである。

平均でみると、基礎資料収集型が全体的に収集数が多く、街並みなどの都市景観、巨樹が特に多くなっている。ついで、公園や公共施設などの名所の収集が多くなっている。観光振興型、普及啓発型では、基礎資料収集型に比べて収集数が少ないが、歴史的建造物の収集数が比較的多い。観光型では、滝、川などの自然物も選定される傾向がある。

観光振興型の公表形態は、景観写真、説明文、位置図をまとめたパンフレット作成、配布が主である。特徴的な取り組みとしては、八幡市で版画を作成し、市政ガイド、市製封筒裏面などに印刷されている。また、生駒市では、対象となった場所にサインを設置している。

活用方法は、観光PRが主な目的のため、特に景観施策と関連していないが、住民意識の向上にも役立っているとされている。

普及啓発型の公表形態は観光振興型と同様に、景観写真、説明文、位置図をまとめたパンフレットの作成、配布や、広報に掲載し全戸に配布されるものが主であるが、住民に対する普及啓発を主な目的としているため、様々な工夫を凝らしたものもみられる。仙台市では、パンフレット作成とあわせてパネル展が開催されている。兵庫県では、散策コースを設定し、そのコースマップも兼ねた鳥瞰図が説明文とともに示され、新聞連載の後、出版されている。高知市、春日井市などでも、書籍や写真集として一般に出版されている。また、兵庫県滝野町ではカレンダーを作成し、全戸配布が行われている。また、福岡市では、収集されたエッセーを市発行の都市景観情報誌に掲載している。

利用形態は、住民の景観形成に対する意識高揚に役立っているとされているものが多いが、景観情報として景観施策に活用している事例はみられない。また、奈良市では、景観を絵画として記録し、絵画展を開催するなど、文化振興にも役立っている。

基礎資料収集型の公表形態は、調査報告書としてまとめられ、その概要版として、景観写真、説明文、位置図をまとめたパンフレットが作成されていることが多い。しかし、全収集景観が掲載されているパンフレットは少なく、特に公表していないものもみられる。

特徴的な公表形態として、松本市では、写真は提示されていないが、景観資源や眺望点を土地利用的にプロットした地図とその解説書が公表されており、景観を土地利用として捉え

表4-23 主なインベントリーの公表形態と利用形態

	自治体	名称	公表形態	利用形態
観光振興型	栃木県	とちぎの景勝100選	まつり、特産、名木、道と川とともに、市町村ごとに写真、説明文、位置図をまとめ、一般に出版	景観条例の運用において、特にが意識されてはいない。郷土意識の向上という点で役立っている。
	八幡市	八幡八景	版画を作成	市制ガイド、ガイドマップ、市封筒裏面等に掲載し、観光振興に役立っている
	生駒市	生駒八景	市史に掲載	各場所にサインを設置し、市民意識の向上に役立つ
普及啓発型	兵庫県	ひょうごランドスケープ百景	散策コースを設定し、そのコースマップも兼ねた地域の景観の特徴を示す106枚の鳥瞰図、写真、説明文等をまとめて、新聞連載の後、一般に出版	風景の多様性を再認識してもらい、今後の景観づくりに対する理解を図っていく
	春日井市	かすがい百景	全100景の写真、説明文をまとめた写真集の出版、パネル展の実施及びパネルの貸し出し	景観に対する認識を深めるとともに、景観形成に関する協力への理解を得るために役立っている
	奈良市	奈良百景	100景の選定後、画家に作画を依頼し、絵画展を実施	景観施策とは関連しておらず、文化振興に役立っている
	高知市	わがまち百景	全100景の写真、説明文、位置図をまとめ、「わがまち百景」として一般に出版	景観施策とは関連していないが、地域らしさ、都市らしさの風景として、個性あるまちづくりへの活用を図る
	福岡市	福岡アメニティ百選	全100景観の写真、説明文、位置をプロットした地図をまとめたパンフレット作成	単に選定しただけで、守り、育てるという視点に欠けており、景観資源としてリスト化を今後進めていく予定
	滝野町	滝野八景	カレンダーを作成し、全戸に配布	景観施策と特に関係はないが、パンフレット等に引用
	福岡市	福岡景観エッセー	景観情報誌「彩都」に掲載	応募作品集をまちづくり担当部署等に配布し、参考にする
基礎資料収集型	函館市	景観形成指定建築物等	指定建築物等の写真、説明文、プロット地図をまとめたパンフレット作成	指定建築物は、条例により、助成措置、現状変更行為の届出規定などがある。
	仙台市	景観情報マップ	全97景の写真、説明文、位置をプロットした地図をまとめたパンフレット作成、パネル展実施	コンピューターによるデータベース化、景観シミュレーション構築等、基礎的な景観情報収集に役立っている
	松本市	松本景観マップ	全景観資源を土地利用的にプロットした地図及び景観資源の名称、概要をまとめた解説書の作成	都市景観条例の制定、景観形成基本計画策定の基礎資料となった
	芦屋市	芦屋の景観資源	景観資源の写真、説明文、景観資源を土地利用的にプロットした地図をまとめたパンフレット作成	景観まちづくりを進めていく基礎資料として活用。また、震災後、現在の状況の確認作業を予定
	那覇市	那覇の景観資源指定候補集	景観資源候補の写真、説明文、プロット地図をまとめたパンフレット作成	都市景観資源として位置づけ、市民、事業者、行政機関等に周知し、各事業の中で保全、活用を図っている
	小樽市	小樽八区八景	景観フォーラムでスライド発表。全64景の写真、説明文をまとめて新聞連載、報告書、パンフレット作成	景観条例に基づく大規模建築物届出制度に対するマニュアル運用の際に活用予定
	倉敷市	倉敷市景観資源	景観写真パネル展、新聞連載、1景観につき3枚の写真、説明文、位置図をまとめた報告書を作成	今後の景観施策上の基礎資料として活用していく
	四日市市	四日市市環境計画	環境基本計画報告書を作成	環境計画策定の資料として利用し、景観施策を実施する際には、地域資源リストの保全、活用を検討していく

ることが試みられている。また、倉敷市では、226の景観資源それぞれについて、撮影ポイントを変えるなどして3枚の写真を撮影し、解説文、地図とともにまとめられており、景観情報として充実したものとなっている。

利用形態は、松本市など景観基本計画策定の基礎資料として利用されることが多く、四日市市では環境計画策定の資料として利用されている。那覇市では、収集した候補の中から景観条例に基づく景観資源として指定し、指定物を移転等するときは届出が必要とされている。実際に、道路線形を変更し、景観資源に指定されたガジュマルを保全しながら、ポケットパークとして整備した事例があるなど、積極的な利用がなされている。

また、芦屋市では、調査が阪神・淡路大震災の直前の平成5年に行われたものであり、震災後の景観変化の追跡調査が予定されている。

住民の参加によって得られた景観インベントリーについても、積極的な利用が図られているものがみられ、仙台市では、データベース化、景観シミュレーションの構築のための基礎資料としての利用が計画されている。小樽市では、収集された景観が景観審議会を経て決定されており、今後は、デザインマニュアル等の運用での活用が予定されている。

#### 4.3.4. 景観施策上の課題

景観インベントリーを策定している自治体はまだまだ少ない状況であるが、観光振興型、普及啓発型、基礎資料収集型に分類することができた。それぞれの特徴として、観光振興型は景観施策との関連はみられないが、普及啓発型、基礎資料収集型は、その収集プロセスや公表形態に工夫を凝らし、住民の積極的な景観形成への参画を促すことが意図されたものが数多くあった。また、基礎資料収集型では、景観計画への積極的な活用が図られていた。

しかし、景観施策上の課題として、観光振興型は、観光振興が主な目的であるため、景観施策との密接な関連はみられなかった。収集景観数、収集対象ともに限られたものであり、景観情報として景観施策に活用するには別途調査が必要であると考えられる。

普及啓発型は、その収集過程に工夫がみられるものがあつたが、公表形態としてはパンフレットの作成にとどまっていることが多く、より積極的な景観形成への住民の参加を促すような公表形態が望まれる。また、専門家による調査をあわせて行うなど、景観の基礎資料としての内容の充実が望まれる。

基礎資料収集型は、景観条例等により位置づけられたインベントリーの策定が進められており、景観情報の蓄積としても評価できる。しかし、巨樹や歴史的建造物などの景観資源の収集に限られた事例も多くあり、それらについては、景観資源の周辺も含めた広がりを持った景観情報の収集も望まれる。

また、今回の事例では経年的な収集事例はみられず、景観情報の収集を経年的に行い、その景観変化について把握していく必要がある。

## 4.4. 小結

### 4.4.1. 条文に描かれた目標像の特徴

本章では、条文から抽出した名詞及び形容詞から、条文が描く目標像を明らかにすることを試みた。

対象とした523事例の土地利用関連条例等の条文から、あわせて名詞3,065、形容詞2,972が抽出できた。この分析過程で、非常によく使用される単語と、特定の制度で使用される単語が存在することが明らかになった。例えば、<環境>や<自然>といった名詞や、<良好な>、<健康で>、<文化的な>といった形容詞は非常によく使われる傾向にあった。

得られた名詞及び形容詞を用い、条文に描かれている目標像の類型化を行った。その結果、あわせて11種類の目標像が得られたが、具体性を持ち合わせたものと、非常に抽象的な表現にとどまっているものに大別できた。開発指導要綱等の土地利用関連の制度は、使用単語の少ない条文型に全て分類され、抽象的な目標像が描かれていることが明らかになった。一方で、使用単語数の多い条文型は概ね具体性を持ったものであり、「具体的な山川」や「具体物」を数多く使用しており、非常に具体的な内容となっていることが明らかになった。一方で、これら条文に描かれた目標像というものは、一般市民の目にはふれにくいという点も否めず、条文に描いた目標像をどのように一般市民、事業者等へ知らせるかという点が課題として指摘できる。

### 4.4.2. 景観インベントリーの特徴

このような特徴が明らかになった「目標像」の伝達手段として、景観を統計的な資料として収集、整理したものである「景観インベントリー」の作成状況とその可能性について検討した。「目標像」は、言葉で表現されたイメージであり、抽象的なものであるのに対して、「景観インベントリー」は、主に写真で表現された実態であり、より具体的なものである。

景観インベントリーを策定している自治体はまだまだ少ない状況であるが、観光振興型、普及啓発型、基礎資料収集型に分類することができた。それぞれの特徴として、観光振興型は景観施策との関連はみられないが、普及啓発型、基礎資料収集型は、その収集プロセスや公表形態に工夫を凝らし、住民の積極的な景観形成への参画を促すことが意図されたものが数多くあった。また、基礎資料収集型では、景観計画への積極的な活用が図られていた。

また、地域の景観情報という資料的価値の観点からは、観光振興型では、景観情報の収集が別途必要であり、普及啓発型では専門家による調査などによる情報の補完が必要であり、基礎資料収集型では、巨樹などの景観資源単体の収集にとどまるなど、景観情報の蓄積という点では不十分なものもみられた。また、経年的な景観変化を把握したものはみられず、一定期間ごとに景観情報を収集していくことも望まれる。

さらに、収集された景観情報の実際の計画への活用手法の検討や、景観情報として、景観資源などの単体を対象とするのか、360°のパノラマ写真とするのかなど、景観インベントリーとしての表現の仕方についても課題がある。

## 参考文献

トニー・ヒス著・谷村秀彦監訳・樋口明彦共訳（1996）、都市の記憶－「場所」体験による景観デザインの手法－、井上書院

## 引用文献

- (1) 朝日新聞奈良支局編（1994）、うつろいの大和－入江泰吉作品と今－、かもがわ出版、p.36
- (2) トニー・ヒス著・谷村秀彦監訳・樋口明彦共訳（1996）、都市の記憶－「場所」体験による景観デザインの手法－、井上書院、pp.277～289
- (3) 「農地保全へ開発抑制」、1997年10月10日付け全国農業新聞
- (4) 日本経済新聞社・日経産業消費研究所（1997）、美しいまちづくり－全国自治体の景観形成・保全(97年版)、日経産業消費研究所、pp.149～161

## 第5章 土地利用目標像から見た土地利用コントロールの効果



## 5.0. 本章の視点

前章では、条例等の条文に描かれている目標像の特徴について明らかにした。

本章では、兵庫県下における土地利用条例等の運用事例を対象に、土地利用コントロールの効果についてその手法が掲げる「目標像」に照らし分析を行った。

事例としたのは、兵庫県「緑豊かな地域環境の創造に関する条例」、神戸市「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例」、篠山市「緑豊かな里づくり条例」に基づく土地利用コントロールである。

これらの取り組みは、第3章で示したように特徴的な取り組みがなされていたが、目標像からみたその効果と課題について明らかにすることから、まず、それらの条例が描いている目標像について明らかにする。

次に、運用状況について整理し、明らかにした土地利用目標像からその効果と課題について明らかにする。その際、いずれの条例による土地利用コントロール手法も市域全体を対象とした広域の土地利用計画と、集落などの地区レベルを対象とした地区土地利用計画を併せ持っているという特徴を有していることから、広域レベルと地区レベルの土地利用目標像の関係性について着目する。

## 5.1. 各条例が描く土地利用目標像の特徴

本章で取り上げる3事例について、土地利用目標像を評価軸として分析を進めていくことから、まず、第4章で行った目標像の類型と同様の手法により類型化を行った。

その結果、兵庫県「緑豊かな地域環境の創造に関する条例（以下、緑条例）」はIV型、神戸市「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例（以下、共生ゾーン条例）」はC型、篠山市「緑豊かな里づくり条例（以下、里づくり条例）」はI型に分類された。緑条例、里づくり条例が使用単語の少ない類型、共生ゾーン条例は使用単語の多い類型に分類された。

表5-1 各事例の出現単語

具体山川	具体物	自然物	人文事物	まち	風景景観	環境	～環境	自然	財産	歴史風土	まちづくり	公共福祉	豊かな潤いある	歴史文化	恵まれた優れた	空間イメージ	快適性安全性	秩序ある	寛分中心	らしさ	自然との調和
兵庫県 緑豊かな地域環境の創造に関する条例																					
	森林	緑地		土地利用							緑化			潤いのある	優れた	緑豊かな		適正な			自然的環境と調和した
神戸市 人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例																					
				都市	農村らしい景観	自然環境		自然環境	食料		里づくり			魅力にあふれた	貴重な		快適な良質	安定的に秩序ある	思い	安らぎ	人と自然の共生
				都市空間	農村景観	自然環境		生活環境			農業の振興						良好な	秩序ある			健全な調和
				土地利用		農村環境		農村環境									安全	適正な			
				土地利用																	
				農村地域																	
				農村地域																	
丹南町 丹南町緑豊かなまちづくり条例																					
						環境	地域環境	自然	資源	歴史文化	まちづくり	生活	美しい		貴重な新たな	多様な緑豊かな	健康で文化的				丹波の森づくり地域の独自性
																					人と自然と文化が調和した

### 5.1.1. 緑条例が描く目標像

緑条例はIV型に類型された。

第4章で明らかにしたIV型の目標像のモデルは、「<緑>、<森>、<川>等の「自然物」に代表される<緑豊かな><自然環境>」であり、また、緑条例では、特に、<緑豊かな><地域環境>の創造が謳われている。これらを勘案し、緑条例の目標像は、

<緑豊かな><地域環境>の創造

となる。

しかし、条文中では、「具体山川」「具体物」などは使用されておらず、抽象的な内容となっている。これは、県条例であり、県土全域を対象する必要があることから、抽象的にならざるを得ないという点も関係あるものと考えられる。

(目的)  
 第1条 この条例は、適正な土地利用の推進、森林及び緑地の保全、緑化の推進並びに優れた景観の形成を図ることにより、緑豊かな地域環境を形成し、もって自然的環境と調和した潤いのある地域社会の実現に資することを目的とする。

この目標像を踏まえながら、緑条例では、丹波地域、淡路地域を対象として土地利用マスタープランが策定されている。表5-2は、丹波地域における土地利用マスタープランの区域区分ごとの概念を示したものである。また、図5-1にそれに基づき策定された土地利用マスタープランである。

これらに示すように、緑条例に基づく環境形成区域の区分により、「森を守る区域」「森を生かす区域」「さとの区域」「まちの区域」の4つの土地利用区分に区分され、イメージ的な土地利用区分がなされている。また、第2章で指摘した「拘束的土地利用マスタープラン」と「非拘束的土地利用マスタープラン」の2つのタイプでいえば、「非拘束的土地利用マスタープラン」の特徴を有しているといえる。

表5-2 丹波地域土地利用マスタープランの区域区分の概念

	区域の概念	土地利用及び環境形成の方向
森を守る区域	風景形成等の観点から特に重要な土地の区域 森林等としての土地利用を通じて形成される環境の保全を図る区域	森林としての土地利用が継続して適切に行われること 都市的な開発や施設整備は原則として行わない
森を生かす区域	まとまりのある森林の区域 森林としての土地利用を通じて、森林が持つ経済的機能及び公益的機能の発揮を図るとともに、森林としての地域環境の形成を図る区域	森林がもつ木材生産等の機能及び県土保全、水源かん養、自然環境の保全、保健休養等の公益的機能を発揮させるため、森林の適切な保全・整備を図る 森林のなかで自然体験、自然探勝等の場としての利用に適した場所においては、それらの活動を支える森林の整備と管理を進める 十分に利用されていない集落近郊の里山では、より保健・休養機能が発揮できるよう育成天然林施業等を進める 都市的な開発や施設整備は抑制する レクリエーション等の利用のために、適切な箇所において、自然環境の保全に配慮して散策路、小規模な休憩所等の整備を進める
さとの区域	現況の農地を主体とする集落等を含む一体の区域 農業の営みを通じて農地がもつ多面的な機能の発揮を図るとともに、農地、集落等が一体となった田園としての地域環境の形成を図る区域	農地の保全・整備等 集落の生活環境の整備 ふれあい農業の展開 都市的な開発等の抑制 沿道環境の整備
まちの区域	都市的な施設の集積により地域環境が形成されている区域 人々の都市的な活動の中心的な場として、都市的機能の向上と良好な市街地環境の形成を図る区域	都市的機能の拡充等 良好な市街地環境の整備 良好な環境形成に配慮した施設整備等

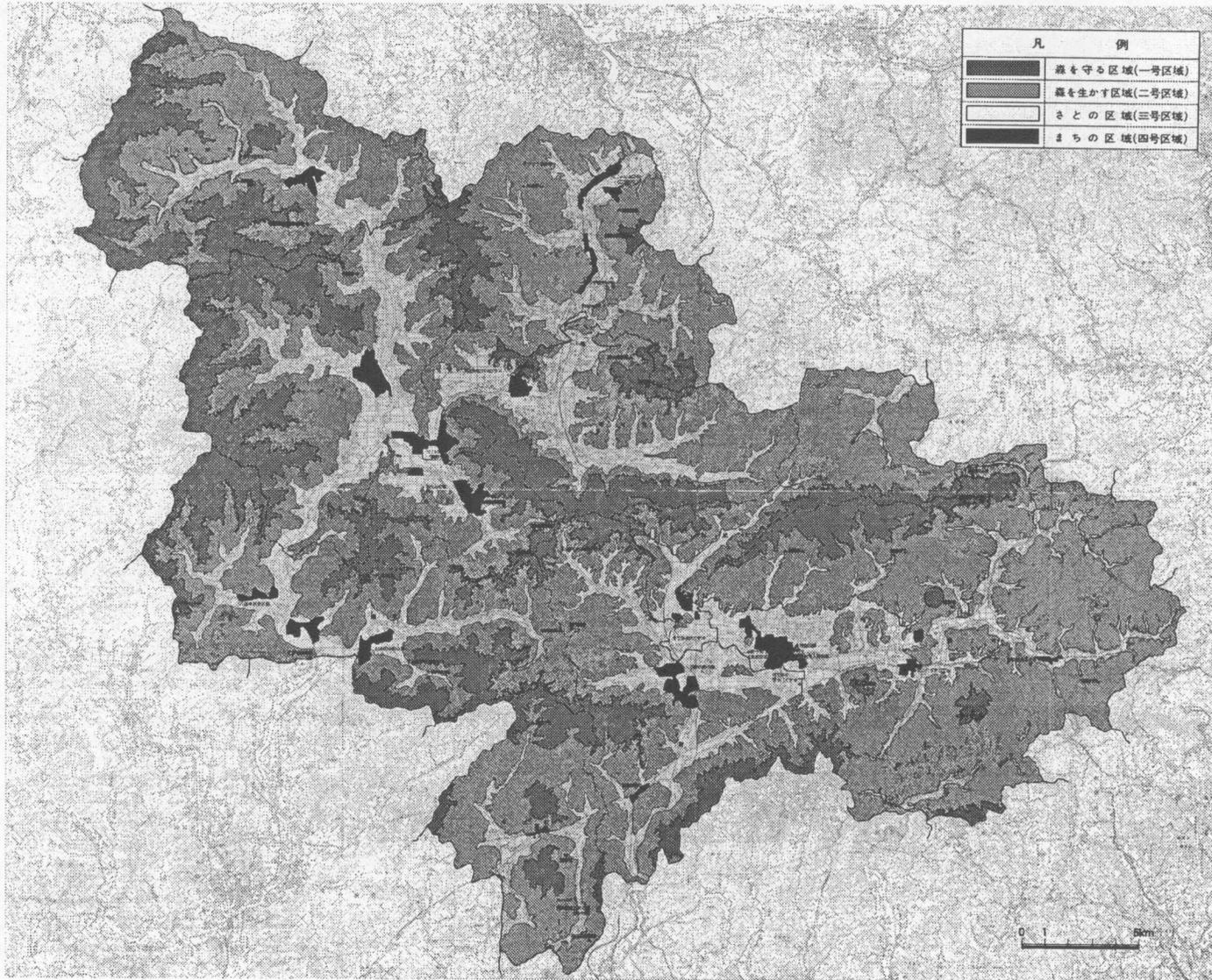


図5-1 丹波地域環境形成区域区分図

### 5.1.2. 共生ゾーン条例が描く目標像

共生ゾーン条例は、C型に類型された。

第4章で明らかにしたC型の目標像のモデルは、「自然環境」を「財産」とした「快適性、安全性」な「自然環境」「生活環境」であった。また、共生ゾーン条例では、特に、<農村地域>における「自然との調和」、<秩序ある><土地利用>が謳われている。これらを勘案し、共生ゾーン条例の目標像は、

<農村地域>における「自然との調和」

となる。

また、<秩序ある><土地利用>と同様に<農村らしい景観>の保全及び形成についても謳われている点が特徴的である。

しかし、条文中では、「具体山川」「具体物」などは使用されておらず、抽象的な内容となっている。

(目的)

第1条 この条例は、市内の農村地域について、秩序ある土地利用の計画的推進、農村らしい景観（以下「農村景観」という。）の保全及び形成、里づくり協議会による里づくり計画の作成及び里づくり協定の締結等を行うことにより、農村環境の整備等を行い、もって自然と調和し、快適で魅力にあふれた都市の実現を図ることを目的とする。

### 5.1.3. 里づくり条例が描く目標像

里づくり条例は、I型に分類された。

第4章で明らかにしたI型の目標像のモデルは、「<健康で><快適な>「まちづくり」」であった。また、里づくり条例では、特に、<地域の><独自性>の発揮と、<緑豊かな><地域環境>の保全及び創造が謳われている。これらを勘案し里づくり条例の目標像は、

<地域の><独自性>に基づく<緑豊かな><地域環境>の創造

となる。

しかし、条文中では、「具体山川」「具体物」などは使用されておらず、抽象的な内容となっている。また、条文中に「市民等の主体的な参画と総意に基づ」くと謳われている点が特徴的である。

(目的)

第1条 この条例は、市民等の主体的な参画と総意に基づき、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について必要な事項を定めることにより、緑豊かな地域環境の保全及び創造並びに適正な土地利用の推進を図ることを目的とする。

## 5.2. 兵庫県における緑条例に基づく土地利用コントロールの状況

緑条例の運用形態は他県の土地利用コントロール手法と比べても特徴的なものであることを第3章で明らかにした。兵庫県の場合、市町を運用形態の中に組み込み、さらに開発一般を運用対象としていることから、広域的な視点と実際の開発を結びつけた土地利用コントロールが可能であるが、それぞれの市町に特有の問題に対応することが難しくなり、市町の運用の自由度を確保しながら、計画整備地区制度の運用の強化や、建築協定、まちづくり条例などとの連動をいかに効果的に行っていくかという点についての課題を指摘した。

したがって、上記のような特徴を有するため他県の場合とは異なった効果と課題が存在するものと考えられる。そこで、緑条例の運用の効果と課題について明らかにするため、丹波地域を事例として、その運用状況について把握した。

### 5.2.1. 丹波地域での緑条例の適用を受けた開発の状況

丹波地域は、篠山市、柏原町を中心に1市6町からなり、人口118,739人、面積870.92k㎡、兵庫県の内陸部の山がちな地域である。高速道路の開通や JR 線の複線電化など、交通条件の改善に伴い、大阪から1時間圏に含まれるようになり、ここ数年住宅開発などが活発化しつつある。また、平成11年4月1日に、多紀郡の篠山町、丹南町、今田町、西紀町が合併し篠山市となっている。

都市計画の決定状況<sup>(1)</sup>は、旧丹南町、柏原町の全域及び旧篠山町、春日町、氷上町の一部が未線引都市計画区域に指定されているが、その他は都市計画区域外となっている。旧丹南町のごく一部（154ha、旧町域の約1.8%）で用途地域指定されている他は未指定である。

運用状況の把握は、県、県の出張事務所である土木事務所、各町の担当部局にヒアリングを行い、緑条例の施行後1年半を経過した、平成8年10月末時点で適用を受けた開発事例の所在地、面積、用途等について把握した。表5-3に示している通り、79件の開発が適用を受けている。

79件中38件が住宅と約半数を占め、工場が10件となっている。その他が19件となっているが、その内訳は倉庫7件、社員寮4件、病院2件、老人ホーム2件等である。

「森を守る区域」においての開発はなく、「森を生かす区域」では5,000㎡以上の開発が1件のみであるのに対して、「さとの区域」における開発が67件と約85%を占めている。開発用途としては住宅が38件と半数を占め、そのうち21件が「さとの区域」における2,000㎡未満の開発である。全体の79件の緑条例の適用を受けた開発のうちで約1/3が1,000㎡から2,000㎡の住宅地開発という状況となっている。

また、まちの区域の1,000㎡から2,000㎡の住宅地開発についても6件あり、まちの区域での開発実績11件のうちの約半数を占めている。

工場、店舗等の開発は全体で数件程度であるが、下水処理施設などの公共施設の開発はそれよりも多くなっている。面積的には、3,000㎡未満の開発があわせて62件と約78%を占め

表5-3 丹波地域における緑条例適用事例

土地利用区分	面積区分	住宅	店舗	工場	公共施設	その他	計
森を守る区域（1号区域）		-	-	-	-	-	0
森を生かす区域（2号区域）		-	-	-	-	1	1
さとの区域 （3号区域）	1,000㎡～	21	3	1	4	7	36
	2,000㎡～	7	1	1	2	6	17
	3,000㎡～	-	-	-	2	2	4
	4,000㎡～	-	-	-	-	-	0
	5,000㎡～	2	1	3	1	3	10
まちの区域 （4号区域）	1,000㎡～	6	1	-	-	-	7
	2,000㎡～	2	-	-	-	-	2
	3,000㎡～	-	-	-	-	-	0
	4,000㎡～	-	1	-	-	-	1
	5,000㎡～	-	-	-	1	-	1
計		38	7	5	10	19	79

ている一方で、5,000㎡以上の大規模な開発も全体で11件となっている。

#### 5.2.2. 開発事例に対する環境形成基準の運用状況

丹波地域における環境形成基準は表5-4に示すようになっており、森林の保全、周辺緑地の確保、建築物と緑地の関係など9項目からなっている。この環境形成基準は、個々の開発が満たすべき開発基準を定めたものであり、条文が描いている、「<緑豊かな><地域環境>の創造」という目標像を、具現化するための基準として位置づけることができる。また、守る森の区域については別途、規則で許可の基準、技術的な細則が定められている。

その内容についてみると、「森林の保全」「緑地の確保」「建築物と緑地」「道路沿いの植栽」など、緑地に関する基準を中心に定められている。また、広域的な視点から定められているため、具体的な数値が示されているのは、森林の保全、周辺緑地の確保、緑地の確保のみであり、その他の項目については総括的な記述となっている。

森を生かす区域については、1.0ha 未満の開発に対しては森林の面積の割合を30%確保することとされ、その他、地形の保全、境界に沿った樹林帯の確保、建築物まわりの緑地、沿道の植栽等について定められている。

また、さとの区域においては、1.0ha 未満の開発については現況森林の面積のうち20%が確保されていなければならないことや、樹林帯の確保、建築物まわりの緑地、沿道の植栽等について定められている。また、5.0ha 未満の開発については、開発区域の20%の森林又は緑地を確保するように定められている。まちの区域については、開発区域の10%以上の面積の森林又は緑地が確保されていることと定められている。

このように、環境形成基準はそれぞれの区域における緑地の確保を主にして、緑地の量、植栽方法等について定めており、この基準から見れば「<緑豊かな><地域環境>の創造」と

表5-4 丹波地域における環境形成基準（概要）

項目	森を生かす区域	さとの区域	まちの区域		
森林の保全	次表の割合以上の面積の森林が保全されること	森林がある場合、次表の割合以上の面積の森林が保全されること	-		
	開発区域の面積	森林面積の割合		現況森林の面積	森林面積の割合
	5.0ha以上	50%		5.0ha以上	40%
	1.0～5.0ha	40%		1.0～5.0ha	30%
	1.0ha未満	30%	1.0ha未満	20%	
地形・植生の保全 貴重な植生の保全 既存樹林の保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>独立峰の頂部、平野部等に突出した尾根筋の突端部等視覚的に明確な地形の保全</li> <li>連続した稜線で山系の輪郭線を構成しているものの保全</li> <li>優れた樹容を有する樹木及び貴重な植生の保全</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>良好な地域環境を形成している樹林地は原則として保全</li> <li>優れた樹容を有する樹木及び貴重な植生は原則として保全</li> </ul>	良好な地域環境を形成している樹林地は、原則として保全		
周辺森林の保全 周辺緑地の確保	原則として、次表の幅員以上で周辺からの景観の形成に有効な樹林帯が保全又は配置されること		-		
	開発区域の面積	樹林帯の幅員			
	1.0ha以上	4m			
	0.3～1.0ha未満	3m			
	0.3ha未満	2m			
緑地の確保	-	次表の割合以上の面積の森林又は緑地の確保	大規模な開発については、開発区域面積に対して10%以上の面積の森林又は緑地が確保されるよう努める		
		開発区域の面積	森林又は緑地の面積の割合		
		5.0ha以上	30%		
		5.0ha未満	20%		
建築物と緑地	<ul style="list-style-type: none"> <li>予定建築物等と樹木が一体となって調和した景観を形成するよう、樹木が適切に植栽されること</li> <li>大規模な予定建築物等は、主要な道路、市街地等からみて相当の緑量を有する樹木がその前面に配置されること</li> <li>宅地分譲に係る開発行為は、建築後、一定の緑地が宅地内に確保されるよう、宅地の規模及び形状が適切に計画されること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予定建築物等と樹木が一体となって調和した景観を形成するよう適切な緑化に努める</li> <li>大規模な予定建築物等は、主要な道路等からみて、その前面に相当の緑量を有する樹木の植栽による緑化に努める</li> </ul>			
道路沿いの植栽	開発区域内の主要道路の沿道には、景観の形成に有効な緑地が配置されること				
擁壁等の緑化修景	<ul style="list-style-type: none"> <li>擁壁、排水施設等の工作物は、周辺の景観と調和した仕上げ、前面植栽等の緑化修景が行われること</li> <li>駐車場、グラウンド等広い平面では、その周囲等適切な箇所に植栽等の緑化修景が行われること</li> </ul>				
法面の緑化	傾斜度15度以上の法面は、原則として、樹木を景観の形成に有効に配した緑化修景が行われること				
建築物の高さ	大規模な予定建築物等は、主要な道路、市街地等からみて開発区域周辺の森林から著しく突出しないよう、森を守る区域への展望を著しく妨げることのないよう、その配置、高さ等が適切に定められること				

いう目標像を緑地の量的な確保で実現させようとしているといえる。

一方で、その割合の数値以外については非常に曖昧な表現となっており、この基準を基に運用する各町の担当者の運用にまかされている部分が多いと考えられる。

上記のような特徴を有する環境形成基準の運用状況について把握するため、丹波地域において緑条例の適用を受けた79件の開発事例のうち、平成8年10月末日現在で工事が完了している22件について現地調査を行い、環境形成基準の運用状況について評価を行った。

緑地に関しては、その成長に合わせて10～20年という長期的な視点で評価していく必要があるが、ここでは、環境形成基準の特徴を考え合わせ現時点で緑地が確保されているか否かで便宜的に評価を行った。

22件の環境形成基準の運用状況について表5-5に示す。いずれも一般の開発に比べれば

表5-5 環境形成基準の適用例

区域	用途	面積	周辺緑地の確保	緑地量の確保	建築物と緑地	沿道の植栽
さと	倉庫	1,044.00㎡	◎	◎	○	◎
	共同住宅	1,071.26㎡	△	△	×	△
	建充分譲住宅	1,154.00㎡	×	×	×	×
	共同住宅	1,259.00㎡	△	△	×	×
	共同住宅	1,315.00㎡	×	△	△	×
	共同住宅	1,446.21㎡	×	×	×	×
	共同住宅	1,471.00㎡	×	×	×	×
	工場	1,537.00㎡	×	×	×	×
	倉庫	1,768.00㎡	×	×	×	-
	集会所	1,927.94㎡	◎	◎	◎	◎
	共同住宅	1,965.93㎡	◎	◎	×	◎
	下水処理施設	2,036.00㎡	△	△	△	△
	店舗	2,464.46㎡	△	◎	×	×
	診療所	2,632.00㎡	◎	◎	◎	◎
	事務所	2,870.25㎡	○	△	×	×
	倉庫	2,900.00㎡	△	○	×	△
	倉庫	5,127.46㎡	×	△	×	×
	工場	8,731.44㎡	◎	◎	△	◎
町営住宅	8,905.51㎡	◎	◎	◎	◎	
まち	店舗	1,823.68㎡	×	×	×	△
	共同住宅	2,008.98㎡	×	△	×	×
	店舗	4,251.34㎡	◎	◎	×	◎

◎：環境形成基準を満たしている

○：環境形成基準には満たないが、環境形成基準が考慮されている

△：環境形成基準には不足

×：環境形成基準が考慮されていない

緑地の量的な確保はされているが、基準の緑地帯幅や、全量に満たないものもみられる。また、比較的小規模な共同住宅で基準に満たない事例が多い傾向がある。一方で、集会施設、町営住宅、診療所などでは、非常によく緑地が確保されているものもみられる。

また、ロードサイド型の店舗の敷地の後ろにまとめてまちの区域の基準である敷地面積の10%以上にあたる緑地が確保されているもの、周辺の水田との境界部を、擁壁等を設けるのではなく土盛りで処理し、さらにそこに芝生等の草本が植栽されているもの等、様々な工夫がみられる開発もみられた。

### 5.2.3. 開発事例と周辺土地利用との関係

周辺土地利用との関係を見るにあたり、丹波地域において緑条例の適用をうけた79件の開発について、立地している地形と既存集落との距離関係からの分類を行った。

立地している地形により「平地」、「山麓」、「谷筋」に3分類し、集落との距離関係について、既存集落から離れて位置しているものを「新集落」、既存集落に隣接しているもの

を「集落縁」、既存集落内での開発を「集落内」とし、既存集落との関係を3分類した。また、上記2点に加え、幹線道路に面して立地しているかいないかという点についても分類を行い、9つの型に分類した。図5-2にこれらの分類の概念図を示している。

表5-6に分類の結果を示している。立地について見てみると、平地に立地し既存の集落との関係を持たない開発である「平地-新集落」の関係を持つ開発が28件と全体の1/3以上を占めている。また、集落縁もあわせて30件と全体の約半数を占めており、既存集落の拡大という状況がうかがえる。また、幹線道路との関係についてみてみると、全体の1/3以上にあたる32件の開発が幹線道路に面して立地しており、その内約半数にあたる14件の開発が「平地-新集落」の関係を持つものとなっている。

また、用途との関係については、住宅は12件が「平地-新集落」の関係を持つものであ

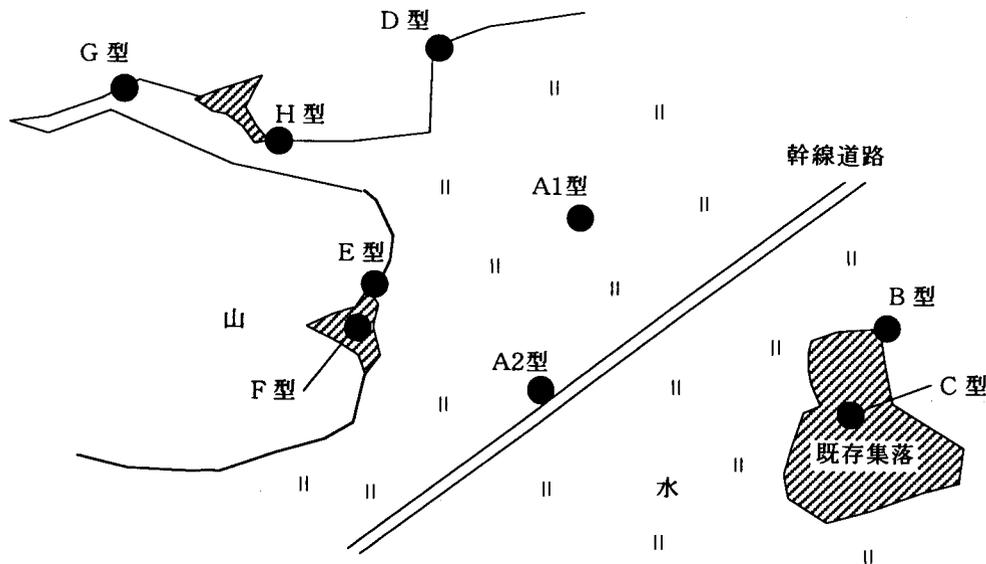


図5-2 緑条例の適用を受けた開発の立地概念図

表5-6 立地と用途との関係

	平地				山麓			谷筋			計
	新集落		集落縁	集落内	新集落	集落縁	集落内	新集落	集落縁	集落内	
	幹線外	幹線沿									
	A1型	A2型	B型	C型	D型	E型	F型	G型	H型	-	
住宅	7	5	7	4	2	6	4	2	1	0	38
店舗	1	6	0	0	0	0	0	0	0	0	7
工場	1		0	0	2	1	0	1	0	0	5
公共施設	3	1	2	0	1	2	0	0	1	0	10
その他	2	2	3	0	1	4	0	3	3	0	19
計	14	14	12	4	7	13	4	6	5	0	79

り、集落縁に立地しているものについても平地で7件、山麓で6件、谷筋で1件と合計14件が住宅となっており、既存集落の拡大が住宅の立地によって進んでいることがうかがえる。

また、店舗については、7件全てが平地-新集落の関係にあり、さらにそのうち6件が幹線道路沿いに立地している。いわゆるロードサイド型で店舗の立地が進んでいることがうかがえる。また、住宅以外の用途では、どの型においても集落内における開発はなく、新集落もしくは集落縁に立地している。

A1型の事例を図5-3に示している。これに分類された開発事例は、14件と最も多く、盆地内や、盆地に面した扇状地の最下流部に位置しており、周辺の土地利用は圃場整備された一団でまとまった水田である場合がほとんどである。既存集落との距離も離れており、空間的な関係は薄い。また、いくつかの開発事例の周辺では、これまでも住宅などの立地が進んでおり、既に新市街地ともいえる状況となっている場合もある。

この類型の開発の場合、既存集落との関係が薄く、水田の真ん中にぽつんと開発地が立地している場合が多い。水田などの一団でまとまった農業的土地利用と、新規に開発された都

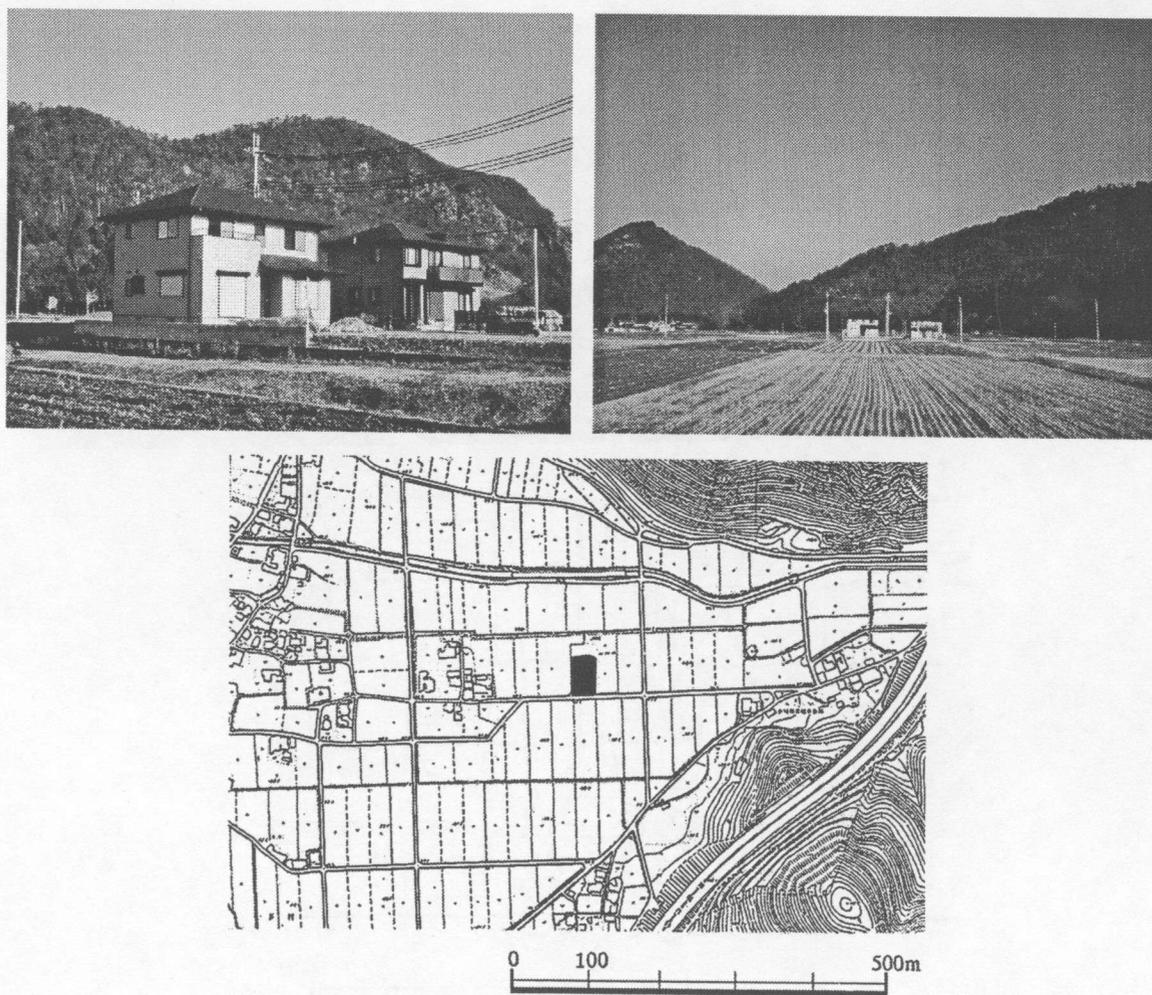


図5-3 A1型の事例（春日町多利）

市的土地利用との混乱が最も顕著に現れている場合といえる。

A2型の事例を図5-4に示している。この類型に分類されたものも14件と最も多くなっている。国道や主要県道のどの幹線道路に面して立地しているが、周辺の土地利用としては圃場整備された一団の農地が広がっている場合がほとんどである。特に、丹波地域の場合、柏原町、氷上町にまたがる、国道176号と国道175号の合流地付近の南北約3kmにわたって、いわゆるロードサイド型の新たな店舗等の立地が進んでいる地区での開発事例が多くなっている。

この場合、幹線道路に沿った部分だけでの都市的土地利用が進んでおり、もともと一団でまとまった農業的土地利用であった地域を、線的に都市的土地利用が分断している状況となっている。

B型に分類された12件のうち半数以上はそれぞれの町の中心市街地の周辺に立地しており、中心市街地の拡大の最前線といった感のある場所となっている。既存の市街地と新たな開発の立地の関係によっては、その間にある程度まとまった農地が取り込まれている場合もある。

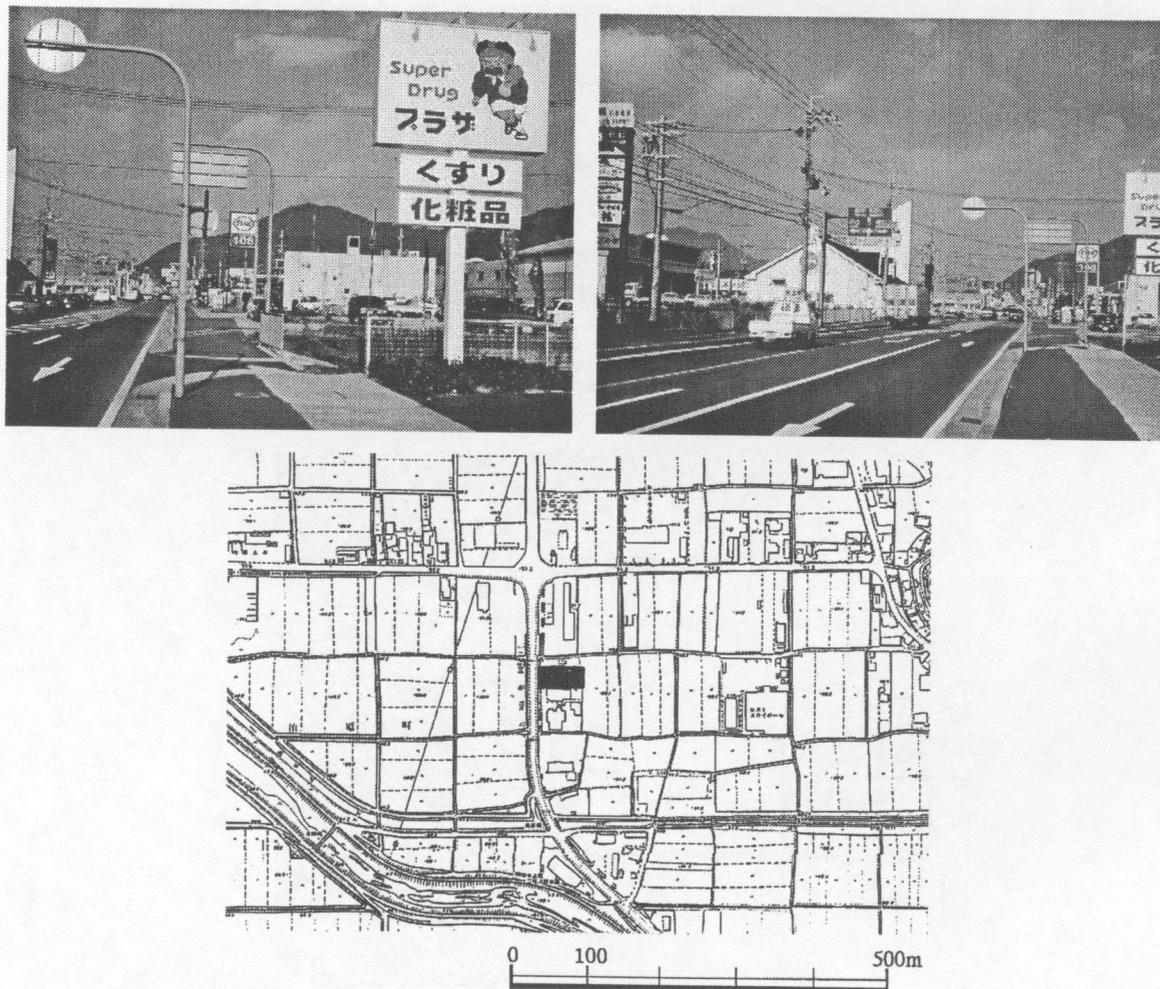


図5-4 A2型の事例（氷上町横田）

中心市街地に接している場合、新規の都市的な土地利用の開発を最も受けやすいところである。現在は、中心市街地がそのままひとまわり大きくなるような状況にあり、農業的土地利用とのかねあいを考え、拡大していく方向を誘導する必要がある。

C型に分類されたものは、マクロな視点では、都市的土地利用として安定しているなかでの更新といえる。しかし、旧市街地であるため古くからの民家が並んでいるなど歴史的な遺産の蓄積もある。したがって、土地利用上の問題というよりも、歴史的な景観などへの配慮の必要性など、よりミクロな問題を考慮すべき場所となっている。

D型に分類されたものでは、農業的土地利用と林業的土地利用の境界部への、新規の都市的土地利用の進展という状況となっている。この分類の場合、既存集落との空間的な関係が薄く、また、交通網や中心市街地等の関係からみても、これ以上これらの開発事例の周辺に開発が進展する可能性は低く、今後も、単体で立地していく可能性が高い場合が多くなっている。丹波地域の一つの特徴的な景観要素である盆地から立ち上がる山裾に立地しており、まとまった都市的土地利用となり得ない場合には、景観的配慮などが必要となってくる。また、盆地側には一団でまとまった水田が広がっており、水源の確保などの農業上の問題も解決する必要がある。

E型に分類されたものは13件と比較的多くなっている。丹波地域の既存集落は盆地内の集落と山裾の扇状地上に立地しているものと大分が可能である。したがって、この分類に入る開発事例は、いずれも扇状地上の集落に接している。扇状地の下流方面には、盆地内の一団でまとまった水田が広がっており、このまとまった農業的土地利用への無秩序な都市的な土地利用の進展とならないような、なんらかの誘導策が必要となってくる。

F型に分類された場合も扇状地上の既存集落内に立地しており、扇状地の下流方面のまとまった農業的土地利用への無秩序な都市的な土地利用の進展とならないような、なんらかの誘導策が必要となってくる。さらに、集落内へ立地しているため、それぞれの集落が独自に持っている歴史性等を生かすなど、景観的な配慮等が必要となってくる。

G型に分類されたものでは、両側から山が迫り、非常に狭い谷間となっている場合が多く、急斜面上を大きな造成を伴って開発が行われている場合もある。さらに、周辺の既存集落との空間的な関係が薄く、また、交通網や中心市街地等の関係からみても、これ以上これらの開発地に開発が進展する可能性は低く、単体で立地していく可能性が高い場合が多くなっている。この場合、今後これらの立地への開発の進展の抑制と、開発する場合には、造成上の工夫や、幹線道路への景観的配慮等が必要となってくる。

H型に分類されたものでは、谷間の小さな平地を利用して立地している既存の集落に接している。小規模な土地利用がモザイク状に密接に関係を持った環境であり、新規の開発による土地利用の混乱を受けやすい要素を持っている。この立地に対して、都市的な土地利用を受け入れる平地は限られており、新規に開発される都市的な土地利用が、山間でありながら安定している土地利用のバランスを崩す要素となっている。この場合、今後これらの立地への開発の進展の抑制と、開発する場合には、造成上の工夫や、幹線道路への景観的配慮等が必要となってくる。

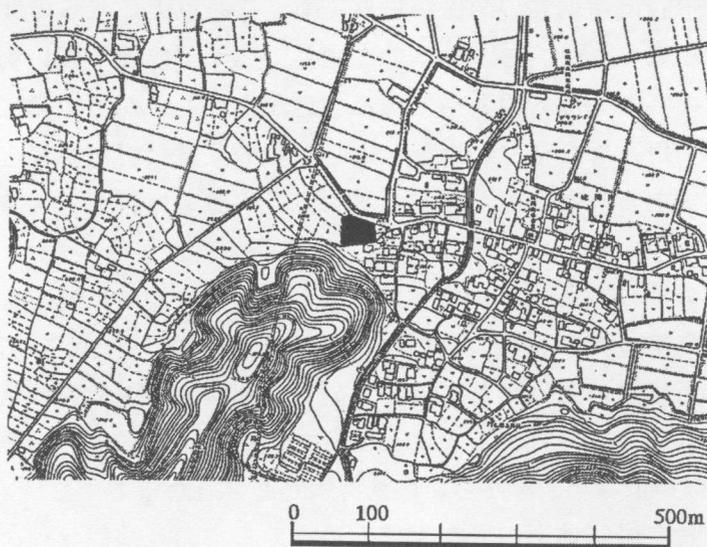
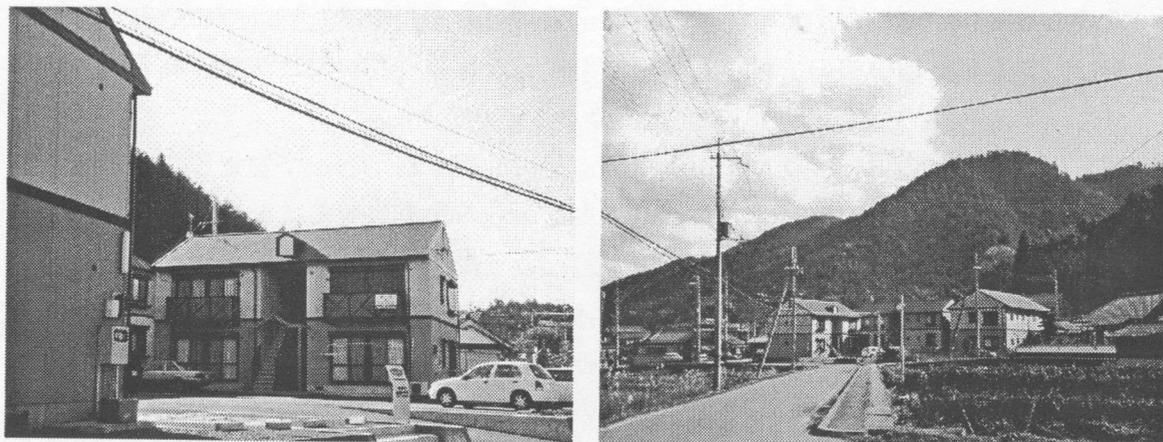


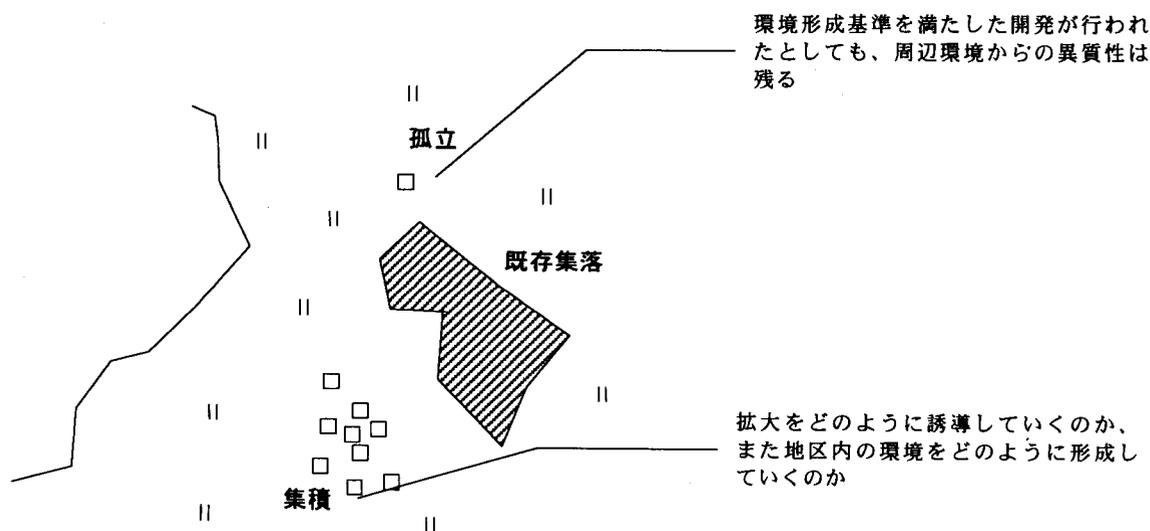
図5-5 F型の事例（丹南町味真南）

以上のように、丹波地域における緑条例の適用を受けた79件の開発事例について、立地地形、既存集落との関係、幹線道路との関係をもとに分類を行い、データシートの作成をもとに開発とその周辺土地利用との関係について整理を行ってきた。以下に、それぞれの分類ごとの問題点と今後必要になってくると考えられる視点についてまとめる。

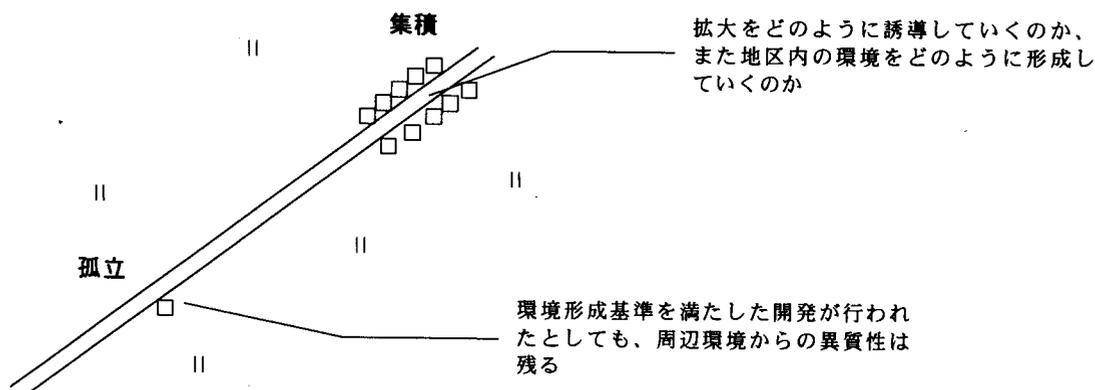
A1型に分類された開発事例は、圃場整備された一団でまとまった水田の中にぽつんと単体で住宅などが立地している場合と、既にこれまでに住宅などの開発が進み、平地の中に新たな市街地が形成されつつある場所での開発と大きく2つのタイプが存在した。これら2つのタイプのうち後者はもともと前者のように孤立して立地していたものと考えられるが、その後駅に近いことや中心市街地に近いなどの理由から都市的開発が集積していったものと考えられる。これらの分類は、過去の事例やほかの地域の状況等からみても、最も一般的な田園地域への都市的開発の進展のパターンとなっていると考えられる。丹波地域は、山間でありながら比較的広い平地をもつ地域であり、丹波地域でもこのパターンが最も多くなっていた。このうち、前者のタイプは現在のところ個々の開発と周辺の土地利用との関係が薄く、住宅などの都市的土地利用が孤立し、景観的にも非常に目立つ存在となっている。このよう

な立地の場合、たとえ環境形成基準として定められている基準を満たすような緑化などが行われたとしても、その周辺土地利用との異質性というものは拭いきれないと考えられる。したがって、地域全体としては、このような立地条件のもとでの開発については抑制していく方策が必要であると考えられ、また、既に開発されている場所については周辺環境との調和をどのようにとっていくかが問題となってくる。

また、後者のタイプについては既にある程度の都市的土地利用としての環境が形成されてきており、場所によってはさらに拡大していく可能性もある。今後は、その拡大をどのように誘導していくのか、また、その地区内での環境をどのように形成していくのかということが問題となってくる。



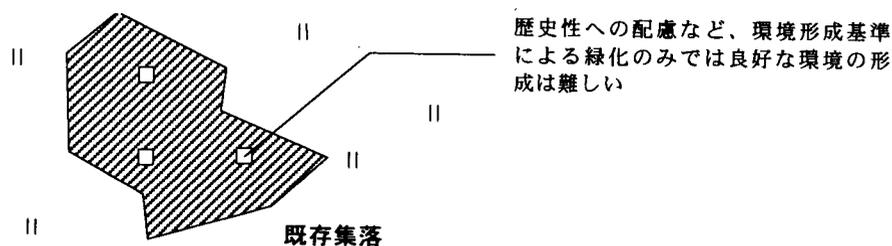
A2型に分類されたものは、いわゆるロードサイド型の開発となっている。氷上町周辺での開発は既にかんがりの店舗などの都市的土地利用の立地が進んでおり、今後は、その拡大をどのように誘導していくのか、また、その地区内での環境をどのように形成していくのかということが問題となってくる。一方、それ以外の地区では、A1型と同様に周辺の土地利用との関係が薄く、都市的土地利用が孤立している状態となっている。景観的にも非常に目立つ存在となっている。幹線道路に立地していることもあり、今後さらに都市的土地利用が進



展する可能性もある。上記と同様にその異質性というものはなかなか解消しにくいと考えられる。丹波地域全体としては、このような開発については抑制していく方策が必要となってくる。

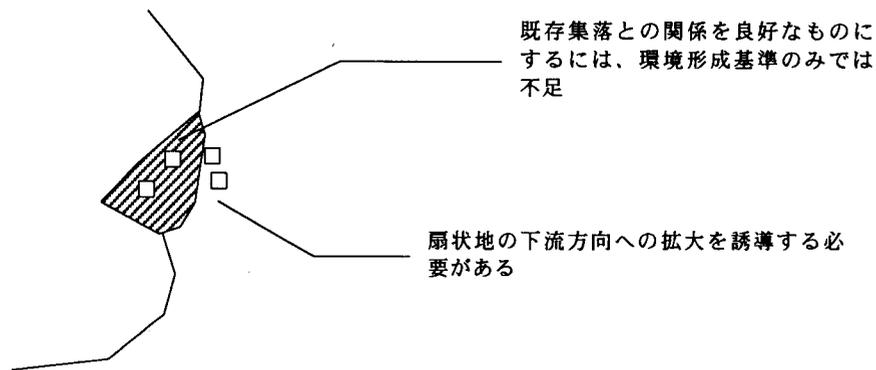
B型に分類されたものは、中心市街地の拡大の最前線となっている。丹波地域においても、過疎化や高齢化などの田園地域特有の問題が存在しており、これらの対策として中心市街地の再編ということも当然必要となってくる。この場合にも、中心市街地がそのままひとまわり大きくなるのではなく、農業的土地利用とのかねあいを考え、拡大していく方向を誘導する必要がある。また、その際にその中心集落の性格を把握し、どのような中心集落を形成していくべきかという点を考慮すべきことはいままでもない。

C型に分類されたものは、都市的土地利用として安定しているなかでの土地利用の更新といえる。この場合、土地利用の混乱ということよりも、歴史的な景観などへの配慮の必要性など、よりミクロな問題を考慮すべき場所となっている。ただ単に基準に定められている緑化基準を守るだけでは良好な環境の成立は困難であると考えられる。



D型に分類されたものは、農業的土地利用と林業的土地利用の境界部への、新規の都市的土地利用の進展という状況となっている。A1型やA2型などの分類に比べて、景観的に目立たないこと、また、丹波の既存の集落の特徴として、山麓の扇状地上に立地していること等を考えあわせれば、丹波地域における新規の開発を受け入れる重要な役割を担える可能性を持っている地区と考えられる。しかし、その際には、丹波の一つの特徴的な景観要素である盆地から立ち上がる山裾に立地しており、景観的配慮などが必要となってくる。また、盆地側には一団でまとまった水田が広がっており、水源の確保などの農業上の問題も解決する必要がある。

E型、F型に分類されたものは扇状地上の既存集落の拡大、更新という状況となっている。しかし、同じ扇状地に立地している集落でも、開発圧力が高い集落とそうでない集落というものが存在する。開発圧力が高い集落においては、扇状地の下流方面に広がっている一団でまとまった農業的土地利用への無秩序な都市的な土地利用の進展とならないような、なんらかの誘導策が必要となってくる。また、扇状地上の集落は丹波地域特有の民家と農地がおりなす集落景観を形成しており、都市的な土地利用を受け入れていく集落と抑制していく集落というものの考慮が必要と考えられる。さらに、それぞれの集落が独自に持っている歴史性等を活かすなど、景観的な配慮等が必要となってくる。



G型、H型に分類されたものは、両側から山が迫り、非常に狭い谷間となっている場合が多く、急斜面上の大きな造成が必要な場合もある。小規模な土地利用が密接に関係を持った谷間に特有の土地利用に対して、新規の開発による土地利用の混乱を受けやすい状況となっている。したがって、この立地に対して、都市的な土地利用を受け入れる平地は限られており、新規に開発される都市的な土地利用が、山間でありながら安定している土地利用のバランスを崩す要素となっている。この場合、今後これらの立地への開発の進展の抑制と、開発する場合には、造成上の工夫や、幹線道路への景観的配慮等が必要となってくる。さらに、交通網や中心市街地等の関係からみても、これ以上これらの開発地に開発が進展する可能性は低く、単体で立地していく可能性が高い場合が多くなっている。今後これらの立地への開発の進展の抑制と、開発する場合には、造成上の工夫や、幹線道路への景観的配慮等が必要となってくる。

以上、それぞれの分類についてその周辺土地利用との関係からみた問題点についてまとめた。それぞれの分類の土地利用上の問題点についてみると、根本的な土地利用上の混乱をもたらしやすい立地環境と、緑化手法や規模の適正化などの手法によりより豊かな環境を形成することが可能な立地という大きく2つに分けて考える必要がある。

表3-26はそれぞれの分類における都市的土地利用の進展のパターンについてまとめたものである。根本的な土地利用上の混乱をもたらしやすいと評価できる、A1型、A2型、B型、D型、E型、G型、H型については、何らかの土地利用誘導策が必要となってくる。当然、開発する場合は周辺環境への配慮というものが必要であることはいうまでもない。これらの土地利用誘導に関しては、現在の緑条例による環境形成基準のみでは対処が困難であり、環境形成基準に対して、何らかの土地利用誘導上の基準の付加というものが必要となってくると考えられる。

また、C型、F型の既存集落の更新というパターンに対しては、開発の誘導というよりも、周辺環境に配慮した開発への誘導というものがメインとなってくるものと考えられる。これらに対しても、現在の環境形成基準のみではかえって景観上の混乱を招きかねず、緑化のみでなく周辺の歴史性などにも配慮するような環境形成基準の高度化というものが必要となってくると考えられる。

表5-7 都市的土地利用の進展のパターン

分類	立地環境	都市的土地利用の進展のパターン	必要な方策
A1型	平地	一団の農業的土地利用の中への小規模な都市的土地利用の進出	土地利用誘導策
A2型	平地-幹線道路	線状の都市的土地利用による一団の農業的土地利用の分断	土地利用誘導策
B型	平地-集落縁	既存集落の周辺の農業的土地利用への拡大	環境形成基準の高度化
C型	平地-集落内	既存の都市的土地利用の更新	環境形成基準の高度化
D型	山麓	農業的土地利用と林業的土地利用の境界部への都市的土地利用の単体の進出	環境形成基準の高度化
E型	山麓-集落縁	既存集落の周辺の農業的土地利用への拡大	環境形成基準の高度化
F型	山麓-集落内	既存の都市的土地利用の更新	環境形成基準の高度化
G型	谷筋	小規模で安定している農林業的土地利用への都市的土地利用の単体の進出	土地利用誘導策
H型	谷筋-集落縁	小規模で安定している農林業的土地利用への都市的土地利用の単体の進出	土地利用誘導策

#### 5.2.4. 緑条例の運用効果と課題

緑条例の運用効果として、まず、市町がその運用形態に組み込まれ、県の指導のもと直接開発当事者に対して指導、助言、協議を行っていくことにより、広域的な視点から個別の開発行為につながる土地利用コントロールが可能であることがあげられる。しかし、個別の開発事業者への運用状況については、開発間にかかなりの差がみられ、特に法的根拠を持たない独自の条例に基づく運用の弱みも存在している。

環境形成基準は緑条例の「<緑豊かな><地域環境>の創造」という目標像を具体化するために緑地の量、植栽方法等を規定した。しかし、緑地ははただ単に緑地と定義されているのみであり、その内容については定義されていない。この点については、県条例であるという運用形態の特徴から、またそれにより「非拘束的土地利用マスタープラン」の特徴を有することとなり、環境形成基準が総括的な内容にならざるを得ないことにも要因があると考えられる。

一方、立地規制を伴わない個別開発に対する運用のみでは限界もある。丹波地域においても、駅に近接しているなどの理由により、分譲住宅等の開発が集中している地区がみられ、このような地区では、緑条例の環境形成基準の運用による緑地の確保など、個別の開発が満たすべき質の規定のみでは、逆に景観的な混乱を招くことも考えられる。このような開発集中地区の問題に対応するために、計画整備地区制度が用意されている。

以下では、これらの点を踏まえながら、計画整備地区制度を始めとする地区レベルの土地利用コントロール手法についてみていくこととする。

### 5.3. 地区レベル土地利用コントロールの特徴

5.2.では、個々の開発が満たすべき開発の質を規定することにより土地利用コントロールを図っている兵庫県緑条例の運用についてみてきたが、以下では、地区レベルの土地利用コントロールに着目し、緑条例、共生ゾーン条例、里づくり条例による土地利用コントロール手法の特徴と課題について検討する。

#### 5.3.1. 各土地利用コントロール手法の概要

各条例による土地利用コントロール手法の概要を表5-8に示している。以下ではこの表に示した内容に即しながら各土地利用コントロール手法の特徴についてみていく。

##### 5.3.1.1. 兵庫県緑条例による土地利用コントロール

兵庫県緑条例では、5.2.で示した個別開発に対する運用に合わせて「計画整備地区制度」が設けられている。これは、住宅地開発やリゾート開発などの大規模プロジェクトに対応することを意図して制定された経緯があるが、既存集落の周辺で起こってくる個別開発にも対応することが可能な内容となっている。

表5-8 条例による土地利用コントロール手法

名称	兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例	神戸市人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例	篠山市緑豊かな里づくり条例
手法	計画整備地区制度	里づくり計画	里づくり計画
施行年月	平成7年3月	平成8年5月	平成9年4月
対象地域	未線引都市計画区域 (一部用途地域指定) 都市計画区域外	市街化調整区域	未線引都市計画区域 (一部用途地域指定) 都市計画区域外
概要	開発や整備を行おうとする区域や、市町や地区住民の取り組みにより開発等を誘導していく場合に、整備指針、の整備基準等を定め、知事が認定。	里づくり協議会により、土地利用、景観、交流等に関する事項を定めた里づくり計画を策定し、市長が認定。	里づくり協議会により、土地利用、緑化、景観等に関する事項を定めた里づくり計画を策定し、市長が認定。計画の担保として里づくり協定を締結。
広域土地利用計画	地域環境形成基本方針 環境形成区域の区分 地域環境形成基準	市街化調整区域の区分(緑の聖域、共生ゾーン等) 人と自然との共生ゾーン整備基本方針 農村用途区域の区分	(緑条例による広域土地利用計画) (土地利用調整基本計画)
	非拘束的	拘束的	非拘束的
定めるべき事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>整備計画の目標</li> <li>土地利用に関する事項</li> <li>森林及び緑地に関する事項</li> <li>緑化に関する事項</li> <li>景観の形成に関する事項</li> <li>整備計画の達成を担保するための措置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>整備の目標及び方針</li> <li>農業の振興に関する計画</li> <li>環境の整備に関する計画</li> <li>土地の利用に関する計画</li> <li>景観の保全及び形成に関する計画</li> <li>市街地との交流に関する計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>将来あるべき集落像</li> <li>土地利用に関する事項</li> <li>森林及び緑地に関する事項</li> <li>緑化に関する事項</li> <li>景観の形成に関する事項</li> <li>計画の達成を担保するための措置</li> </ul>
策定主体	地域住民、事業者、市町	里づくり協議会(複数の集落にまたがることも可)	概ね大字を単位とした里づくり協議会
上位計画との関係	整備計画の内容は、各環境形成区域の土地利用目標像をふまえる	あらかじめ、市全体の農村用途区域を区分し、里づくり計画の認定により、変更が可能	土地利用調整計画に、特に土地利用の調整が必要と認められる地域を明示
計画策定	2地区	11地区	2地区

地区整備計画は市町、事業者、住民等何らかのアクションをおこそうとしている主体であれば誰でもが作成し、知事の認定を求めることができる。整備計画では、整備計画の目標、土地利用に関する事項、森林、緑地に関する事項、緑化に関する事項、景観の形成に関する事項等について定めることとされ、知事の認定を求めることができる。計画が認定されれば、その地区における開発行為に対して、環境形成基準によらず、地区整備計画によって定められた基準により、住民、市町との調整が行われる。

もともと、リゾート開発等の大規模開発に対応し、いわば緑条例に穴をあける措置として制度化された経緯があるが、一方で、「非拘束的土地利用マスタープラン」の特徴である曖昧な土地利用基準を補うための措置としても策定することが可能である。計画整備地区制度により、集落等の地区レベルの土地利用計画を策定することにより、より即地的な土地利用コントロールが可能であると考えられる。

2000（平成12）年3月までに、篠山市野中地区と洲本市新都心地区の整備計画が知事の認定を受けている。野中地区は既存集落周辺でのスプロール的な住宅開発に対応するためのもので、新都心地区は工場跡地の再開発計画である。

また現在、氷上町石生駅西側周辺地区で土地区画整理事業にあわせた計画が、津名町中田地区では I.C.周辺での計画づくりが進められている。その他、10地区程度が検討の候補地としてあがっている。

このうち、ここで取り上げる氷上町石生駅西側周辺地区は、土地区画整理事業に伴い計画策定が現在進められている地区である。

JR 石生駅は氷上町の中心市街地であり、国道175、176号と主要県道が交わる地域の結節点に位置している。駅西側に新しく国道175号バイパスが整備され、また、JR 沿いの県道が整備される等の基盤整備が進み、また、地区周辺は、未線引都市計画区域であることもあり、急激な市街化の進行が危惧された。

このような状況の中、1987（昭和62）年頃より、土地区画整理事業の話が持ち上がり、事業寸前までいたったが、資金援助がないこと、減歩率が非常に高いことなどの理由によりとん挫された経緯がある。その後、1994（平成6）年から新たに石生駅西側の乗降口、駐車場、公園等の建設に伴い地権者の意識も高まり、区画整理事業に取り組むべく、組合設立準備委員会が設立されている。

一方、氷上町石生駅西側周辺地区は、緑条例に基づき、さとの区域に指定されている。区画整理事業であっても、緑条例の適用を受けることになるが、さとの区域における環境形成基準を満たす緑地の確保は事業では減歩率の上昇を伴い困難である。そこで、区画整理事業区域を含む石生駅西側周辺地区において計画整備地区制度による計画づくりに取り組まれることになった。



表5-9 石生駅西側周辺地区土地利用構想図

### 5.3.1.2. 神戸市共生ゾーン条例による土地利用コントロール

神戸市共生ゾーン条例は、市街化調整区域の中で、「緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例」で指定された「緑地の保存区域（緑の聖域ゾーン）」に指定された区域及びゴルフ場等を除いた地域を「人と自然との共生ゾーン」と位置づけ、「人と自然との共生ゾーン整備基本方針」を策定し、「農村用途区域」の区分を行い、用途や容積率、建ぺい率等を本来よりも厳しく設定することにより開発の立地規制を図っている（詳細は3.3.）。

さらに、共生ゾーン内の全ての集落に対して「里づくり協議会」の設立と「里づくり計画」の策定を促している。里づくり計画が市長の認定を受ければ、住民との土地利用の調整が図られた地区として、当初指定された農村用途区域が計画に沿って変更される。地区内の開発行為は農村用途区域の土地利用基準に基づき届出が必要となる。また、農村用途区域に重ねて指定される農村景観保全形成地域の指定作業が現在進められている。

神戸市では、昭和40年代より旧村単位で「まちづくり計画」の策定を進めており、里づくり協議会の設立は、この「まちづくり計画」の実績を踏まえながら設立がすすめられている。この「まちづくり計画」により、ほ場整備事業が進捗するなどの成果がある<sup>(2)</sup>。

これら従来からあったものも含めて、163集落中90集落、あわせて73協議会が設立され、平成12年3月までに、西区寺谷地区他11地区で里づくり計画が策定されている。圃場整備事業の予定、幹線道路の拡幅などの事業をきっかけとして里づくり計画が策定されたり、市街化区域に隣接している地区も多く、何らかの土地利用上の問題が生じている地区から里づくり計画が策定されている傾向がうかがえる。

このうち、ここで取り上げる神戸市西区平野南部地区は、慶明、芝崎、向井の3集落からなる。平野南部地区は神戸市でも数少ないほ場未整備地区であり、1992（平成4）年頃から事業へ向けての取り組みがなされており、合同でほ場整備事業を実施することを前提に「明石川沿岸土地改良組合」を設立し、平成9年1月より、一部事業着手していた。

一方で、市街化区域に隣接し、国道175号が地区内を南北に縦断するなど交通条件が良く、さらに拡幅も検討されている。明石市街、西神ニュータウンにも近接しており、虫食いの農地の転用による開発が進行しつつある地区である。

表5-10 平野南部地区里づくり計画策定経過<sup>(3)</sup>

H10.1	アンケート調査	
H10.3.25	里づくり協議会設立準備会 里づくり協議会の設立	←自治会、農会等
H10.5.22	里づくり協議会設立総会	
H10.8.3~ H10.11.27	現地調査 点検マップ作成 聞き取り調査 地区内道路網調査	
H10.10.23	里づくり協議会	土地利用計画素案
H10.11.27	農業振興の基本方向について	
H10.11.27	里づくり協議会	土地利用計画案について
H11.1~	土地利用計画地区別検討 土地利用計画素案について各集落で検討	
H11.2~	営農状況聞き取り調査 認定農業者等	
H11.4.30	里づくり協議会	里づくり計画素案について
H11.5.25	里づくり協議会	里づくり計画案について
H11.5~	里づくり協議会	地区説明
H11.6	里づくり計画認定	

このような状況の中で、共生ゾーン条例の制定にあわせて、「里づくり計画」の策定が検討された。計画策定に先立って行われたアンケート調査では、「開発よりはむしろ農村的環境の維持、整備に主眼をおいて欲しい」との回答が主流<sup>(4)</sup>あるなどの結果が得られ、「農村の振興、環境の整備、秩序ある土地利用」を主眼に里づくり計画の策定作業が進められた。

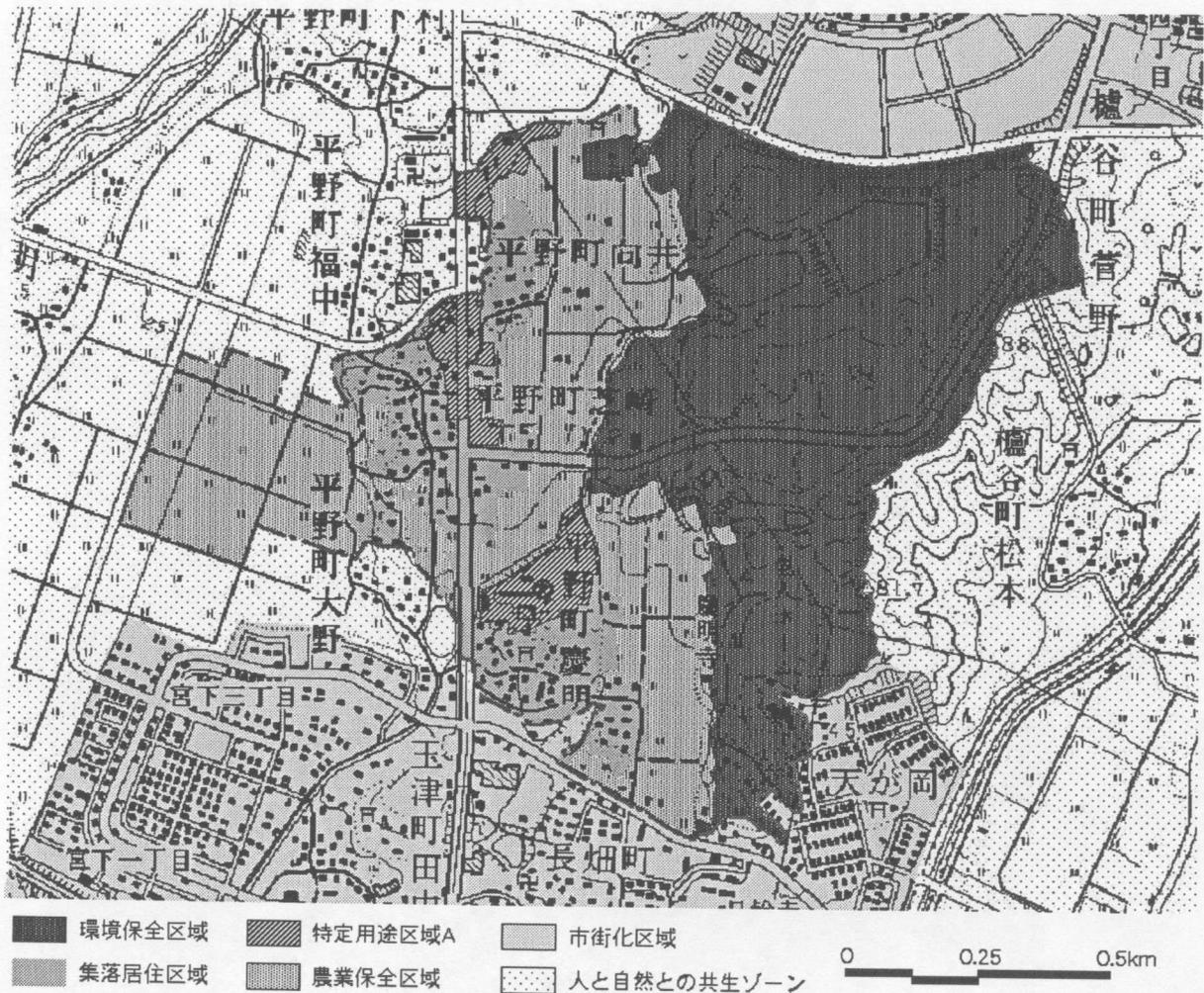


図5-6 神戸市平野南部地区里づくり計画

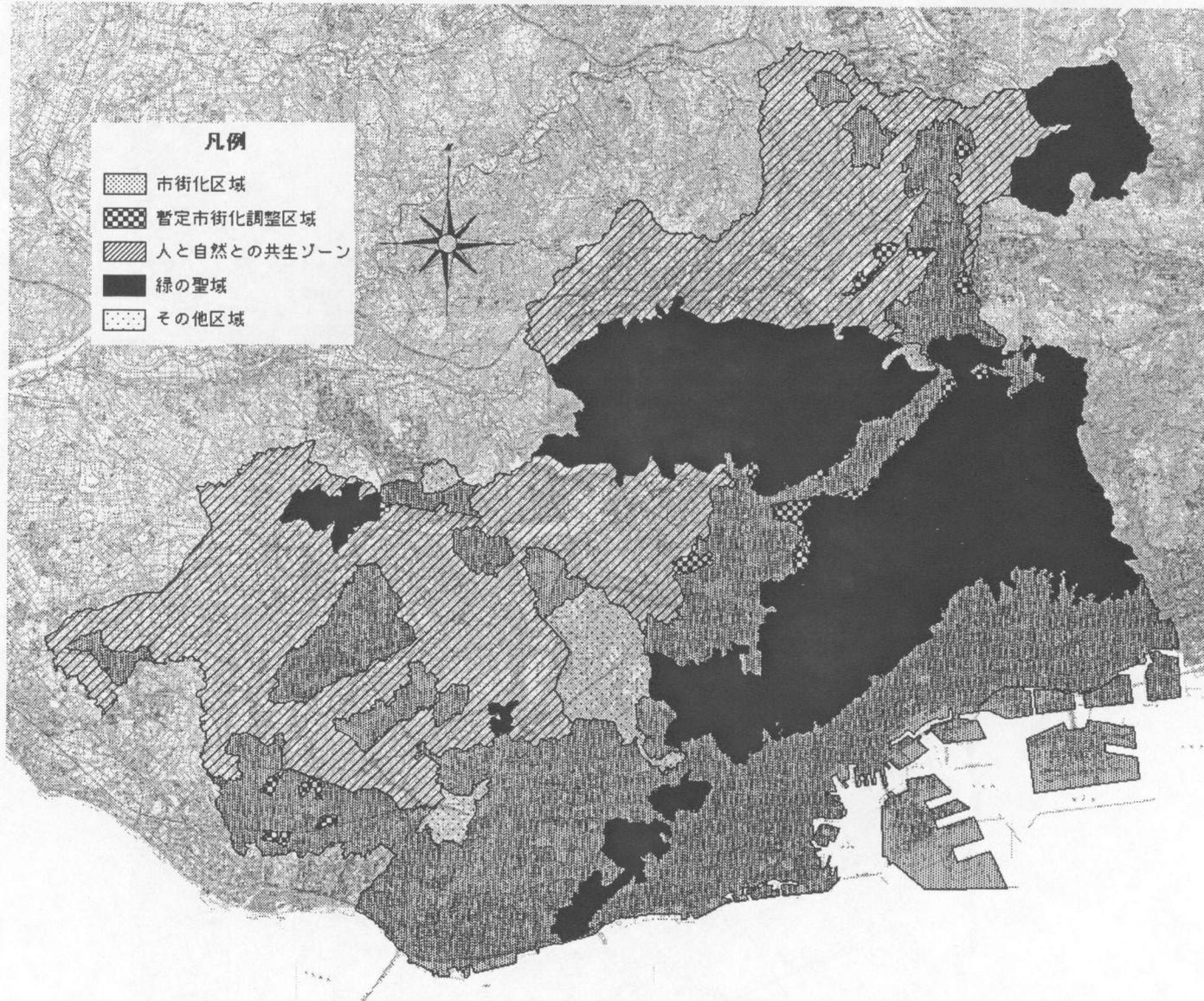


図5-7 人と自然の共生ゾーン指定図

### 5.3.1.3. 篠山市里づくり条例による土地利用コントロール

丹南町が制定した、「緑豊かなまちづくり条例」は、町村合併後、篠山市として新たに、「篠山市緑豊かさづくり条例（以下、里づくり条例）」として、1999（平成11）年4月に施行された。

条例施行後、平成12年3月までに、野中地区、北野新田地区の2地区で里づくり協議会の設立及び里づくり計画が策定されているが、いずれも旧丹南町での適用であり、篠山市になってからの適用は今のところない。

野中地区では、地区内で進行しつつあった住宅地開発に対応するため、北野新田地区は地区内での分譲住宅地の開発計画が持ち上がったことから端を発している。また、篠山市は前述の県緑条例の適用地域でもあるため、里づくり計画を計画整備地区として位置づけることも可能で、野中地区については、計画整備地区として知事の認定を受けている。

平成10年度に、野中地区で里づくり計画が策定、認定された。野中地区は、交通便利性の向上に伴い開発動向が高まり、土地利用上の問題が生じている地域である。平成5年頃から地区内における分譲住宅の開発が頻繁に行われるようになり、阪神間からの転入が増加し、数年で人口が倍増している。一方で、地区の基幹産業であった農業については、農業従事者

表5-11 野中地区における里づくり計画の策定過程

	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">                 ※交通便利性の向上等による開発動向の高まり                  開発計画の地元に対する事前公開の必要性             </div> <p style="text-align: center;">↓ 条例制定の必要性</p>
H8年度	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                 条例制定に向け検討・協議、地元に対し趣旨説明                  ※条例の柱・里づくり計画への住民参加→地域住民                  ・開発行為に関する手続き→開発事業者             </div> <p style="text-align: center;">↓</p>
H9.4.1	「丹南町緑豊かなまちづくり条例」施行
4～8～	町より候補地区選定について各集落に打診 野中地区を候補として地元総代と調整
11.8	地に里づくり計画について説明
12.23	里づくり協議会設立総会（各部会設立） →町広報に掲載
H9.12 ～H10.2	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;">                 計画検討一里づくり協議会、町（アドバイザー）                  ・役員会→アンケート検討、部会運用検討                  ・アンケート作成、実施（H10.1.12～1.20） →結果を各部会で検討                  ・ワークショップ                  （土地利用部会）                  検討事項：土地利用ゾーニング、建築物用途、建築物形態制限                  （景観部会）                  検討事項：景観形成基準、壁面線、緑化             </div>
H10.2.28	計画案まとめ：役員会
3.8～3.10	計画案縦覧 ←意見書なし
3.14	縦覧結果報告：役員会
3.21	里づくり計画地元承認：総会
3.25	丹南町総合計画審議会審議にて審議
4.1	町長による計画の認定及び認定告示 →町広報に掲載 ※緑条例整備計画の認定

の高齢化に加え、機械化による経費の増大と低廉な収益性の農業での自立経営は、ごく少数で、第2兼業農家がほとんどである。それに伴い、農家の土地所有に対する考えは、生産基盤としての位置づけから、資産的保有や先祖伝来の土地を守るだけの位置づけに変化しつつある状況にあった。

上記のような状況の中、緑のまちづくり条例に基づく里づくり協議会第1号として、平成9年12月に野中里づくり協議会が発足し、平成10年4月に里づくり計画が町長に認定された。

表5-12 野中地区用途区域の設定

用途区域	面積	内容	宅地規模	建ぺい率	容積率	高さ制限	壁面後退
集落区域	20.1ha	良好な生活環境の保全と創造を図る区域で、基本的には低層住宅を主とした建築物の誘導を図りながら、居住環境の保全を図るべき区域。	180㎡以上	60%	200%	10m以下	2m
農業区域	25.8ha	将来にわたって農業の振興を図るため、農振計画において農用地に指定している区域で、営農環境の整備と保全及び活用を図るべき区域。				—	
特定区域	4.7ha	農林業の用に供さない区域で、5年以内に良好な地域環境の創造を図りながら、基本的に他の区域で行うことのできない土地利用を周辺地域と一体的に整備を図るべき区域。				13m以下	
保存区域	1.4ha	良好な地域環境及び営農環境、地域防災に配慮するとともに、基本的に良好な自然環境の保全と育成を図るべき区域。				—	

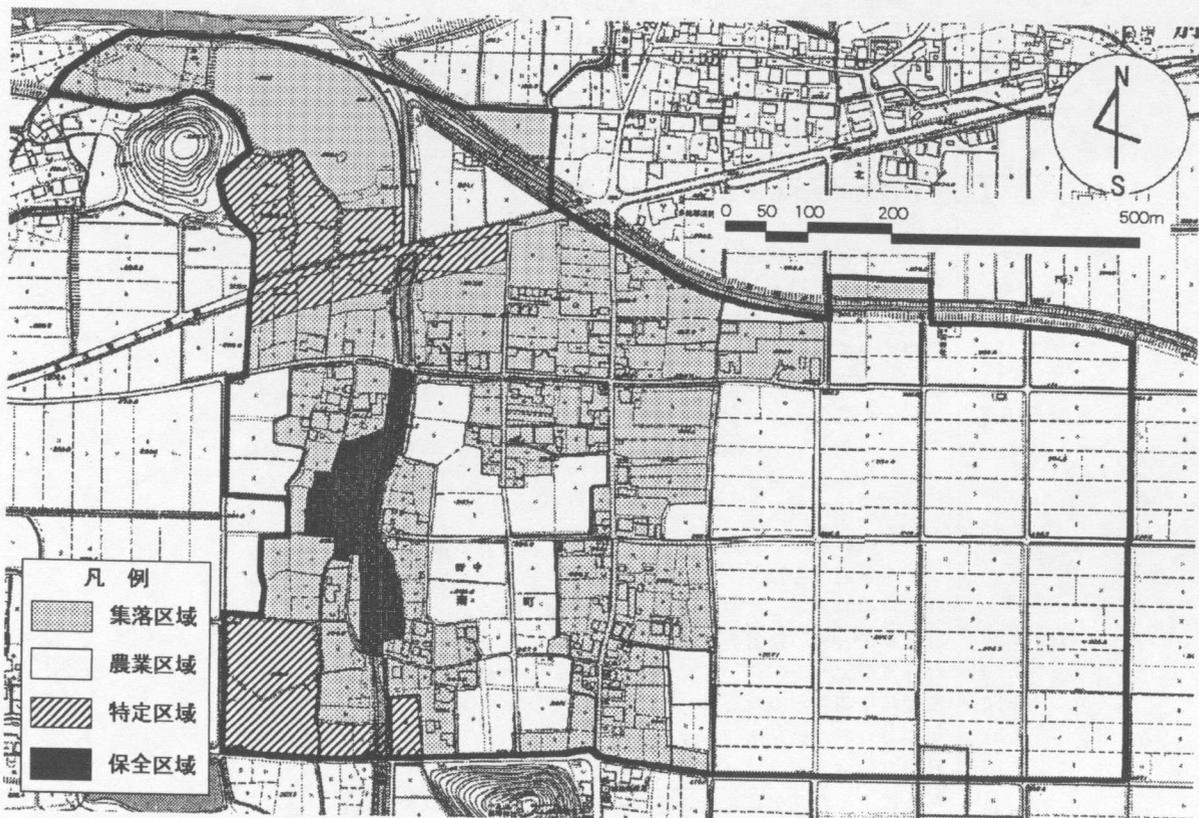


図5-8 野中地区土地利用計画図

### 5.3.2. 条例による計画の土地利用目標像の特徴

次に、上記の各条例による土地利用コントロール手法による計画事例に基づいて、土地利用目標像の特徴と課題を分析する。各手法による典型的な事例として、緑条例による計画整備地区制度の事例として氷上町石生駅西側周辺地区、共生ゾーン条例の事例として平野南部地区、里づくり条例の事例として野中地区を抽出した。その概要については表5-13に示している。

#### 5.3.2.1. 各計画による区域設定

各計画の土地利用目標像は、地区全体の将来像と土地利用区分、各区分の土地利用イメージからなっている。

表5-13 各土地利用コントロール手法にみる土地利用目標像

地区名	氷上町石生駅西側周辺地区 (緑条例)	神戸市平野南部地区 (共生ゾーン条例)	篠山市野中地区 (里づくり条例)
策定年月	策定中(平成12年度中を目的)	平成11年6月	平成10年3月
面積	約20ha (約8haが土地区画整理事業区域)	138.0ha	52.0ha
将来イメージ	「水と杜のさと」のシンボルゾーンの形成 氷上の玄関口の形成 水文化の森の玄関口の形成 夢とうるおいのある生活拠点の形成 (みんながちゃんと暮らせるまちづくり)	基本理念 快適で住みよい田園環境の広がる町	将来あるべき集落像 適正な土地利用の推進、森林及び緑地の保全、緑化の推進並びに優れた景観の形成を図ることにより、緑豊かな地域環境を形成し、もって自然的環境と調和した潤いのある地域社会
土地利用目標像	交流・サービス地区 駅前広場、行政サービス機能などの整備 商業・サービス・住宅複合地区 魅力的な商業施設、サービス施設、併用店舗、中層住宅などの充実・強化 沿道サービス地区 自動車利用に対応した商業・サービス施設の立地 工場等地区 地区内の既存工場 低層住宅地区、中層住宅地区(土地区画整理事業) 良好な宅地供給、自然豊かな質の高い住環境	集落居住区域(19.5ha) 良好な生活環境の整備・保全及び活用 農業保全区域(47.4ha) 農業の振興及び良好な営農環境の整備・保全及び活用 特定用途区域(6.2ha) 他の農村用途区域内における土地利用以外の土地利用の用途に供する区域 環境保全区域(64.8ha) 良好な自然環境の整備、保全及び活用	集落区域(20.1ha) 低層住宅を主とした建築物の誘導を図り、良好な生活環境の保全と創造を図る 農業区域(25.8ha) 将来にわたって農業の振興を図る特定区域(4.7ha) 5年以内に、基本的に他の区域で行うことのできない土地利用を周辺地域と一体的に整備を図る 保全区域(1.4ha) 良好な自然環境の保全と育成を図る
実現方策	・各地区内の建築物用途、建ぺい率、容積率、高さ制限、敷地の最小限度、壁面後退距離の規制 ・開発に伴う緑地の確保基準 ・私的空間の緑化規定 ・建築物の設計指針	・各区域内の土地利用の用途の規制 ・里づくり協議会の承認が必要な土地利用転換の規定 ・市長との協議が必要な土地利用転換の規定 ・土地利用転換に伴う植栽帯の確保基準	・区域内の建築物用途、建ぺい率、容積率、高さ制限、敷地の最小限度、壁面後退距離の規制 ・開発に伴う緑地の確保基準 ・植栽路線の決定と緑化修景 ・建築物の設計指針
手続き	開発行為、建築物の建築の届出、知事の指導、助言	開発行為の届出	事前協議、開発行為の届出、まちづくり協定締結

各計画の区域は、神戸市平野南部地区が農地、林地を多く含んでいるため138.0ha と最も広く、氷上町石生駅西側周辺地区が約20ha と最も小さいが、うち約8ha が土地区画整理事業区域となっている。いずれの計画も集落と周辺農地、林地等を含む区域が設定されている。

いずれの計画でも土地利用計画図が提示され、その中で土地利用区分が設定されている。石生駅西側周辺地区は構想段階であるが、交流・サービス地区などの土地利用区分とその概ねの内容が示されている。土地区画整理事業による地区は、低層住宅地区、中層住宅地区として区分され、良好な宅地の供給と自然豊かな質の高い住環境が目指されている。

平野南部地区と野中地区の土地利用区分は、集落エリア、農業エリアなどほぼ同じ内容となっている。共生ゾーン条例ではあらかじめ区域区分が定義されているため、他地区の計画でも同様の区分がなされている。

里づくり条例によるもう一つの計画である篠山市北野新田地区の土地利用区分についても、野中地区と同様の内容で区分されている。

#### 5.3.2.2. 各計画による土地利用目標像

氷上町石生駅西側周辺地区では、地域の核である駅前という立地条件から地域のシンボル、玄関口づくりが前面に押し出されているが、緑条例の条文が描く「<緑豊かな><地域環境>の創造」という目標像は、直接的には現れていない。土地区画整理事業が緑条例が想定する開発となじまないという点が指摘でき、計画整備地区制度により緑条例の土地利用マスタープランに穴をあけるための計画という感は否めない。

一方で、緑地に関するルールで敷地の20%の緑地の確保が検討され、緑化に関するルールでは生垣等による緑化に努め、緑豊かなまちなみの形成に配慮すること等が検討されており、緑化を中心としたルールを策定することにより「<緑豊かな><地域環境>の創造」が図られている。

神戸市平野南部地区では、基本理念として「快適で住みよい田園環境の広がる町」とされるなど概ねの方向性が示されている。共生ゾーン条例の条文が描く「<農村地域>における「自然との調和」という目標像との関係を見てみると、基本理念の段階では目標像を踏まえた内容といえるが、具体性に乏しい。計画内容については、住民間の調整をとりながら土地利用区分を行うことに主眼がおかれて策定された感がある。

篠山市野中地区では、丹波地域全体の基本理念である「丹波の森づくり」を基本コンセプトとし、将来あるべき集落像が謳われている。里づくり条例の条文が描く「<地域の><独自性>に基づく<緑豊かな><地域環境>の創造」という目標像は、同様に「丹波の森づくり」を踏まえながら策定されており、条文の目標像が反映されているといえるが、理念的なものにとどまっている。また、独自性という観点では、野中地区では地区の木、地区の花が指定され、独自性の発揮を図っている。

目標像の担保方策として、表5-14に示すように各土地利用区分内での建築物の用途の規制及び意匠についての規定が定められている。建築物の用途、意匠については詳細に規定されており、これらの規定により将来イメージである「自然的環境と調和した潤いのある地域

社会」の実現が目指されているといえる。

表5-14 野中地区における建築物の用途一覧表5

用途		区域	集落区域	特定区域	農業区域	保全区域
専用住宅・農家住宅・共同住宅 下宿・店舗等併用住宅・事務所等 兼用住宅			○	○	× 農家住宅のみ△	×
大学・高専・各種学校			×	○	×	×
スケート場・水泳場・ポーリング場			×	○	×	×
ホテル・旅館			×	×	×	×
自動車教習所			×	○	×	×
料理店・キャバレー・ダンスホール			×	×	×	×
劇場・映画館等			×	×	×	×
マーチャン店、パチンコ店			×	×	×	×
カラオケボックス			×	×	×	×
物品販売店、飲 食店等事務所	(床面積 150㎡以下)		○	○	×	×
	(床面積 150㎡超)		×	○	×	×
病院			○	○	×	×
倉庫業倉庫	1Fかつ、300㎡以下		×	○	×	×
	2F以上かつ、300㎡超		×	○	×	×
自動車車庫	1Fかつ、300㎡以下		○	○	×	×
	2F以上かつ、300㎡超		×	○	×	×
工場等	農作業所・農業用倉庫		○	○	△	×
	自動車修理工場(150㎡以下)		×	○	×	×
	小規模工場(150㎡以下)		○	○	×	×
	中規模工場(150㎡超)		×	○	×	×
危険性大、環境悪化のおそれ ある工場			×	×	×	×
建ぺい率			60%	60%	60%	※
容積率			200%	200%	200%	※
高さ制限			10m以下	13m以下	10m以下	※
敷地の最小限度(戸建住宅)			180㎡以上	180㎡以上	180㎡以上	※
前面道路からの壁面後退			路線指定あり2m	路線指定あり2m	路線指定あり2m	路線指定あり2m

注：○は建築可能なもの ×は建築不可能なもの △は一定条件で建築可能なもの  
保全区域では現用途の建替・増築のみ可能とする。(※形態制限は集落区域に準ずる)

## 5.4. 広域レベルの土地利用目標像との関係

5.3.では、各個別の計画が描く目標像の特徴についてみてきた。一方、これら条例による土地利用コントロールは、いずれも概ね集落を単位としており、広域レベルと地区レベルの目標像の共有という観点からは、個々の集落の計画と広域の土地利用計画との関係が重要になってくると考えられる。

そこで、以下では、広域レベルと地区レベルの土地利用計画の関係についてみていくこととする。

### 5.4.1. 条例による土地利用コントロール手法と広域土地利用計画との関係

緑条例では、環境形成区域の指定図（土地利用マスタープラン）が広域の土地利用計画となる。淡路地域、丹波地域を市町の枠を越えた1つのまとまった地域とし、例えば、丹波地域では、森を守る区域、森を生かす区域、さとの区域、まちの区域に区分している。しかし、地区整備計画については地域環境形成基本方針に適合することが求められるものの、対象地区があらかじめ土地利用マスタープラン上に位置づけられているものではない。計画策定に際しては、対象地区が位置する環境形成区域の土地利用目標像をふまえながら進めていくことが求められるが、特例的なエリアであるとの解釈も可能である。

共生ゾーン条例では、当初の農村用途区域の区分は市長が行うが、里づくり計画が策定された段階で順次変更していくこととされており、各地区の土地利用計画を積み上げることにより広域の土地利用計画を作り上げていく形になっている。これは、特にこの条例が住民参加や住民の主体的な活動を重要視しているためであるが、広域的観点からの何らかの土地利用に関するマスタープランが必要であると考えられる。

里づくり条例では、篠山市への合併以前の旧丹南町で任意計画である土地利用調整基本計画が策定されており、その中で、土地利用の調整が必要と認められる地域を明示し、その地域での里づくり計画の策定を積極的に進めていくこととしている。このことにより、町域全体を対象とした土地利用調整基本計画と里づくり計画が明確に関係づけられている。また、土地利用調整基本計画の区域区分（図5-9）及び各区分の土地利用イメージは緑条例の土地利用マスタープランの区域区分を考慮して策定され、それを踏まえながら土地利用の調整の必要性が示されており、町域を超えた広域的な視点も取り入れられている。また、野中地区の里づくり計画は、緑条例による計画整備地区として知事の認定も受けており、県レベルという広域的な観点からも計画が担保されているといえる。

### 5.4.2. 広域レベルの土地利用目標像との関係

氷上町石生駅西側周辺地区は緑条例でさとの区域に区分されており、農地、集落等が一体となった田園としての地域環境の形成を図る区域とされている。地区区分ごとの建築物に関するルールの検討が進められているが、住宅等については、概ねさとの区域に該当する環境形成基準に沿った内容となっており、地区の計画への広域土地利用目標像が反映される形と

なっている。

神戸市平野南部地区では、市全体で定義されている農村用途区域の定義に沿った地区の土地利用目標像が描かれているが、独自の用途区分や区分内の規定等はない。

篠山市野中地区では、旧丹南町域を対象とした土地利用調整計画であらかじめ位置づけられている点が他の計画とは異なる。野中地区の里づくり計画とその他の広域計画のとの関係について図5- 10に示すが、丹波地域を対象とした丹波の森構想という非常に理念的なもののか

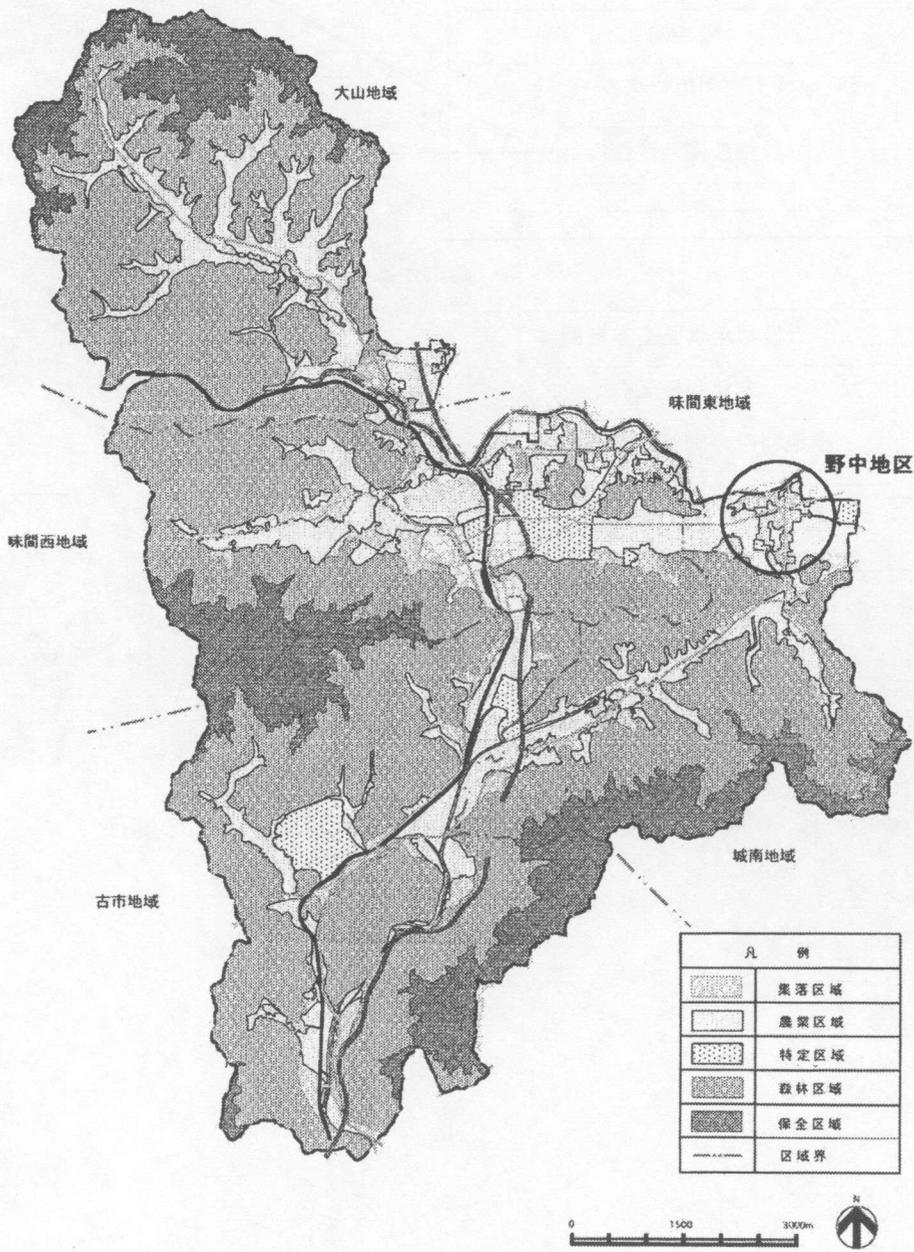


図5- 9 丹南町土地利用調整基本計画<sup>(6)</sup>

ら、緑条例による土地利用マスタープラン、土地利用調整計画による町域全体の計画、地域別の計画という一連の体系の中に里づくり計画が位置づけられている。

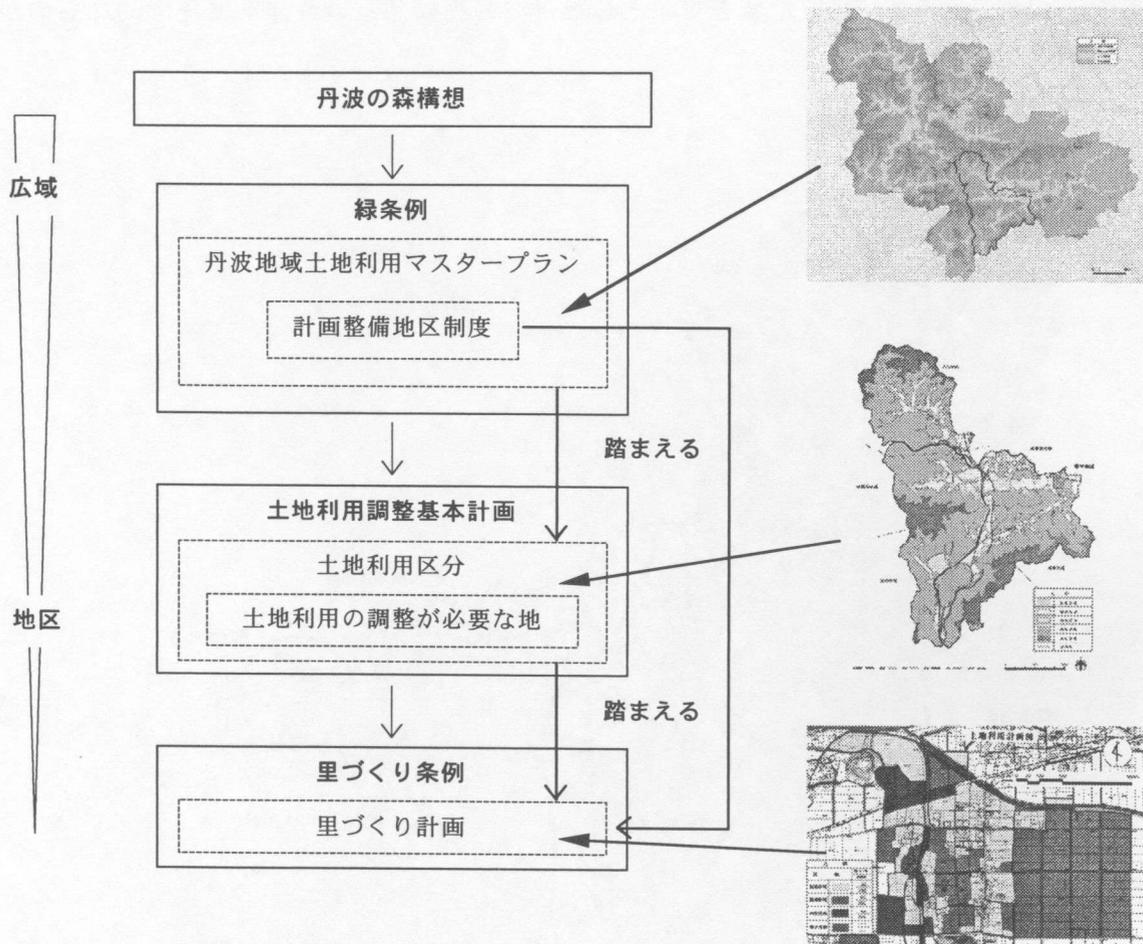


図5-10 篠山市における広域と地区の土地利用目標像の関係

#### 5.4.3. 目標像の実現に向けた手法の特徴と課題

氷上町石生駅西周辺地区では、計画区域の中に土地区画整理事業区域を含んでいる。事業という強力なツールを持っている反面、事業区域内の住民とそれ以外の区域の住民との間では、計画区域全体としての土地利用目標像という総論は共有されていても、権利関係などの各論での調整がこの計画のポイントとなっている。計画区域を事業区域をも含むエリアで設定している点は、田園地域の中に新たに整備される都市的空間を取り囲む緩衝的空間を含むことになり、有効な区域設定であると考えられる。一方で、地区全体の将来像の実現に向けて、住民間の土地利用目標像の共有、すなわち、利害にとらわれない地区の将来像の理解が求められる。そのためには、例えば、事業計画の検討の際に地権者以外の住民も積極的に参加するなどの工夫が必要であると考えられる。

一方、神戸市平野南部地区、篠山市野中地区では事業等の計画は今のところなく、地区内の事業の有無による住民の利害の差がなく、協議会組織も自治会や土地改良区を中心に組織されており、住民間の意志疎通という面では、石生駅西周辺地区に比べて問題が少ないと考えられる。

また、各土地利用区分の規制対象は、石生駅西周辺地区と野中地区では、建築行為を伴う開発で、建築物の色彩や緑化に関する規定が定められているが、一方、平野南部地区では、建築物の形態に関する規制はないものの建築行為を伴わない土地利用についても規制されている。いずれの地区においても開発行為等の届出義務があり、計画に沿った内容であるか審査が行われるが、つくられた計画の担保に課題が残る。緑条例では知事による指導・助言、共生ゾーン条例では住民の自立的な活動に期待し、違反に対する勧告・公表にとどまっているのに対して、里づくり条例では、協議会と行政との協力関係の中で、計画に沿った内容かどうかの審査が行われ、地区内の開発への指導、助言が行われ、開発ごとにまちづくり協定が締結される。こういった届出等に合わせて、土地利用目標像の実現にむけて、集落地区計画、調整区域地区計画、農業集落地域土地利用構想等の法による土地利用コントロール手法の活用を図っていくことも、場合によっては有効な手段となると考えられる。

## 5.5. 小結

### 5.5.1. 緑条例による個々の開発規制

兵庫県条例である緑条例では、各土地利用区分内における開発の質を規定している環境形成基準において、緑条例の「<緑豊かな><地域環境>の創造」という目標像を具体化するための方策として緑地の量、植栽方法等を規定していた。しかし、緑地ははただ単に緑地と定義されているのみであり、その内容や質については規定されていなかった。また、総括的な内容であった環境形成基準の運用は市町の運用に任されており、環境形成基準を満たしている開発はごく一部に限られていることが明らかになった。さらに、それぞれの開発の立地により、根本的な土地利用の混乱をもたらしやすい立地環境と、緑化手法の高度化や規模の適正化などの手法によりより良好な環境を形成することが可能な立地環境があることが明らかになった。

一団でまとまった農地内での開発など、根本的な土地利用上の混乱をもたらしやすい場合には、立地規制の検討も必要であり、また、既存集落内や縁辺部における開発の場合、現在の環境形成基準のみではかえって景観上の混乱を招きかねず、緑化のみでなく周辺の歴史性などにも配慮するような環境形成基準の高度化というものが必要となってくると考えられる。

### 5.5.2. 地区レベルの土地利用コントロール手法

以上の検討に加え、兵庫県及び神戸市、篠山市の条例による取り組みを事例とし、集落などの地区レベルの土地利用コントロール手法の特徴と課題について検討した。地区レベルの計画では、理念的な部分では市町レベルの目標像を踏まえた土地利用目標像が示され、土地利用区分や区分内の規制等の個別の内容によって、その実現に向けた取り組みがなされていた。

これらの地区レベルの計画では、農地保全のエリア等を設けることにより、根本的な土地利用の混乱の回避が図られ、また、各区域内における用途等の規制により、集落内での適正な開発の誘導が図られていた。特に、篠山市の事例では、屋根形状、色彩、意匠等に対する詳細な基準が定められており、指導基準の高度化の一つの方向性といえる。

### 5.5.3. 土地利用目標像の共有にむけて

一方で、地区レベルの計画が策定される場合、計画区域内にのみに関心が払われてしまう危険性もあり、広域レベルの土地利用目標像との整合性の確保も図られる必要がある。これらの地区レベルの計画と広域レベルの土地利用計画との関係性では、神戸市の共生ゾーン条例では個々の集落レベルの土地利用計画を積み上げて広域の土地利用計画としていく場合と、篠山市のように広域から市域レベル、地区レベルへと関係づけられている場合という、2つの対照的な関係がみられた。

どちらの手法によっても、広域と地区の土地利用目標像をお互いにフィードバックさせながら共有していくことが必要である。例えば、神戸市の取り組みのように、市街化調整区域

内の全集落での計画策定が積極的に図られることも必要であるが、策定された地区レベルの計画をふまえながら、広域の計画の変更を行っていくことも考えられる。それにより、各集落の独自性を発揮させながら、地域全体のまとまりを確保し、地域づくりを進めていくことが可能になると考えられる。こういった広域と地区の土地利用目標像の整合性の確保には、共生ゾーン条例で位置づけられている協議会の連絡会等の上部組織の活用も考えられる。

#### 5.5.4. 今後の展開方向

今後の展開として、広域レベルから地区レベルまでを対象とする総括的な条例によって、地域の土地利用目標像を提示し、法制度による土地利用コントロール手法は土地利用目標像の実現のためのツールとして活用していくという展開が考えられる。

この場合、広域レベルと地区レベルの土地利用目標像の間に整合のとれた関係が可能であるが、広範な範囲に適用する必要から、基準や計画内容等の詳細性が欠けてしまうことも考えられる。

一方で、篠山市の事例は、現行法の枠組みの中で、複数の条例、計画を密接に結びつけながら運用することにより、広域と地区の土地利用目標像の整合性の確保を試みているという点で、もう一つの展開方向と考えられる。

## 引用文献

- (1) いずれも、平成10年3月31日現在の値。
- (2) ～活力と魅力にあふれた快適農村空間の形成を目指して～、人と自然の共生ゾーン審議会答申書（1997）、人と自然の共生ゾーン審議会、p.23
- (3) 平野南部地区里づくり協議会（1999）、～快適で住みよい田園環境の広がる町をめざして～ 平野南部地区里づくり計画、pp.77
- (4) 同（3）、p.54
- (5) 多紀郡丹南町（1998）、野中地区整備計画書、p.14
- (6) 兵庫県丹南町（1998）、丹南町土地利用調整基本計画、p.111

## 終章 田園地域土地利用コントロールの展望



## 6.0. はじめに

本論文では、田園地域における土地利用の混乱を如何にコントロールすべきかの方策検討に資することを目的に、国土面積の96%を占める市街化調整区域、未線引都市計画区域、および都市計画区域外地域を対象として運用されている、国の法に基づく制度や、近年増加してきた自治体設置による条例等の運用状況およびその効果の分析を通じて、土地利用コントロール手法のあり方について考察してきたもので、その検討の過程は次のように整理できる。

第1章及び第2章では、田園地域における土地利用コントロールが、法制度によるものから自治体による条例等による取り組みへと展開している動きを把握した上で、法制度による土地利用コントロールの限界について、具体事例の分析を通じて明らかにした。

次いで、第3章では、全国の自治体による土地利用、まちづくり、景観形成、環境に関する条例等に基づく土地利用コントロールの制定状況を把握したうえで、都道府県及び市町村による取り組み事例をもとにその運用の枠組みを分析した。また、第4章では、土地利用コントロールが目指している地域の「目標像」を明らかにした。さらに第5章では、第4章で明らかにした土地利用の「目標像」を一つの手がかりとして、兵庫県下における市町による土地利用コントロールの運用状況の分析を通じて、その特徴、効果及び課題を明らかにしてきた。

本章では、これまで論じてきたことを総括し、田園地域における土地利用コントロールに関する現行手法の課題について考察し、あわせて、得られた知見をもとに、今後の田園地域における土地利用コントロールのあり方について展望しながら、田園地域における土地利用を景観的に捉えることの可能性について検討する。

## 6.1. 総括

ここでは、これまで論じてきたことを総括し、田園地域における土地利用コントロールに関する現行手法の課題について考察している。図6-1に、本研究のまとめを示している。

### 6.1.1. 田園地域における土地利用コントロールの展開過程

第1章では、土地利用コントロールの手法が法から条例へシフトしていった過程について明らかにするために、戦後の土地利用法制度の整備過程について、土地問題の顕在化した時期に着目しながら概観し、それぞれの法制度に関する論点の変遷について明らかにした。さらに、それをふまえながら自治体による条例、要綱等による土地利用コントロールの取り組みの展開過程について明らかにした。

まず、土地利用に関連する法制度の整備過程をふまえながら、全国総合開発計画の変遷についてみてみると、所得倍増計画に象徴される全総（1962年）は戦後復興から高度成長への過程の中で策定され、新全総（1969年）は高度経済成長の進展に伴う高度成長経済と人口・産業の大都市集中、地域格差が謳われ、これらの計画では大規模プロジェクトによりナショナル・ミニマムを達成することが図られた。オイルショック後の三全総（1977年）では、高度成長から安定成長への過程の中で策定され、生活環境重視へ大きく路線変更した。また、四全総（1987年）は民活・規制緩和路線の上に策定され、東京圏への高次都市機能・人口の一極集中是正が再び謳われるなど、再び拡大路線がとられ、さらに、バブル崩壊後のグランドデザイン（1998年）では、「多自然居住地域の創造」が謳われるなど、新世紀に向けて、地域の選択と責任に基づく主体的な地域づくりが謳われ、地域重視に大きく転換した。このように、その時々々の経済状態を反映しながら全総計画が論点としているところは変

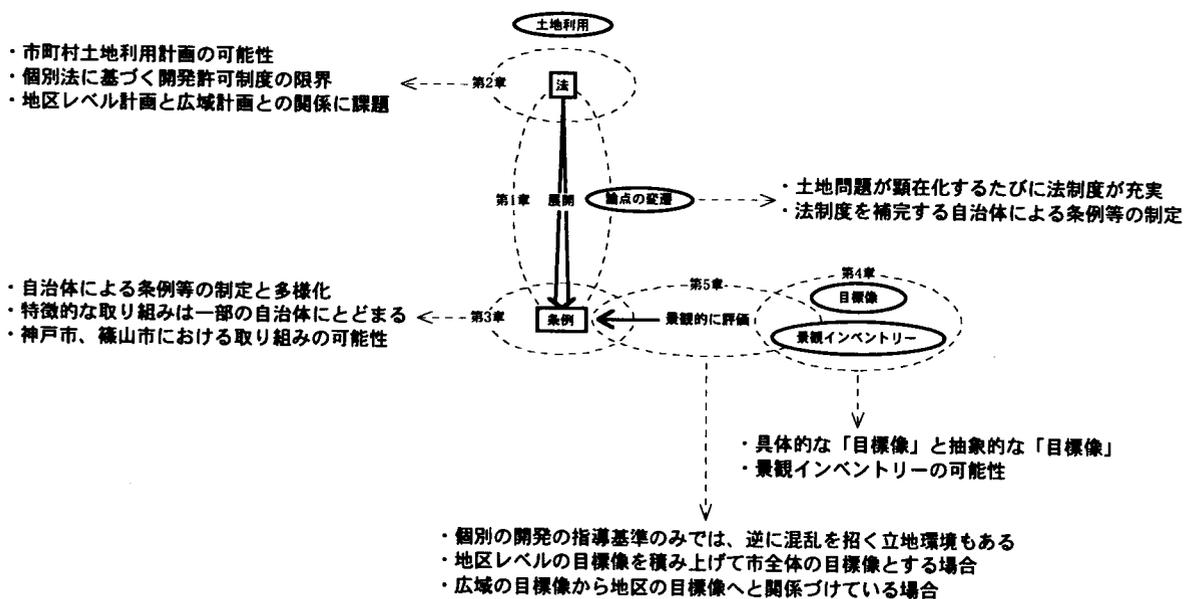


図6-1 本研究のまとめ

遷ってきており、三全総と、ランドデザインでは、「生活」「地域」が重視される一方で、「地域格差の是正」は一貫して語られてきた論点であった。

一方で、高度成長期の末期になってようやく（新）都市計画法、農振法が制定され、本格的なゾーニング法制の時代に入り、列島改造を契機として、国土利用計画法が制定され、個別法の総合化が図られた。さらに、戦後、三度目の土地問題であるバブル期をへて、土地利用の基本理念の定めた土地基本法が制定された。

このように土地利用に関連する法制度が整備され、充実されてきたが、その時々々の社会状況、経済状況に大きく左右され、制度本来の目的に逆行する動きもみられた。特に、1980年代に入ってから民活・規制緩和が大きな論点とされた時期に対して、1970年代に充実が図られてきた都市計画制度の単なる「規制緩和」ではなく「反計画」的な時期であったとの指摘もある<sup>(1)</sup>。この時期には、市街化調整区域内における開発許可制度が次々と緩和されるなど、都市部だけでなく田園地域における土地利用コントロールにも大きな影響を与えている。

一方で、規制緩和と相まって依然として不十分な法制度を補完する自治体の動きが顕著になった。高度経済成長期には、大都市近郊部において急激な宅地開発の進展がみられ、1967（昭和42）年に川西市が「住宅地造成事業に関する指導要綱」を制定したのをはじめとして、自治体が宅地開発指導要綱を制定することにより開発事業に対する独自の指導を行う動きが1970年代からみられるようになり、その後、全国各地の1,000を超える自治体で制定されるにいたった。宅地開発指導要綱がここまで普及したことは、その有効性が社会的に認められていたということを表しており、国の施策や法のみでは不十分であったことも意味しているといえる。

こうした動きは、いったん1970年代後半に落ち着きを見せるが、1980年代半ば以降、行き過ぎ是正通達やリゾート開発の活発化、各種開発の拡散などを契機として、近年ふたたび制定数が増加している傾向にある。これらの動きは、大都市近郊部から田園地域にも波及しながら多様化し、土地利用に加えて、景観、環境、まちづくりといった条例が制定されるようになっている。これらの動きは、はじめ都道府県で見られるようになり、全国各地の市町村で取り組みがみられるようになってきていた。

このように、自治体による土地利用コントロールの取り組みも、社会状況、経済状況を反映しながら制定されてきており、列島改造と新全総及び民活・規制緩和と四全総に象徴される拡大路線がとられた時期に制定数のピークがあることが明らかになった。

#### 6.1.2. 法による田園地域土地利用手法の特徴と課題

第2章では、国の個別法による開発許可制度や集落地区計画等の運用状況について個々の開発と広域計画との関連等から、さらに、市町村土地利用マスタープランについて将来計画としての拘束性等から事例分析し、法による田園地域の土地利用コントロール手法の特徴と限界について考察した。

土地利用規制に関する法による開発許可制度の仕組み、特徴では、都市計画法に基づく開

発許可制度では、国土的な観点から見れば、開発許可制度の適用区域は国土面積の約25%にすぎない点、市街化調整区域における開発許可の適用除外の行為が次々と増やされてきている点について明らかにした。また、農地法、農振法、森林法等による開発許可制度では、農業や林業の振興自体に主眼があり、農地や森林が持っている環境条件と開発行為との調和のための規制誘導という仕組みを持っていない点について明らかにした。

これらの個別法による土地利用コントロールは、都市計画区域などの都道府県レベルで設定された区域区分と、その区域内における個別の開発に対する規制という仕組みをとっている。広域的な区域区分と個別開発規制が直接的に結びついていることにより、集落などの地区レベルでみた場合、個別的な、場当たりの対応しかできず、さらに、個別法間の連携のなさという制約もある。このような条件での個々の開発の規制のみによる土地利用コントロールでは、地域環境の固有性、総合性を勘案すべきであるという観点に立った時、地域環境の形成に資するには限界があるといえる。

これらの限界を補う地区レベルの土地利用コントロール手法として、集落地区計画や調整区域地区計画などの法に基づく制度も充実されてきている。しかし、集落地区計画を策定できるのは10ha以上の農用地と150戸以上の住居を含む地域とされるなど、適用要件が限られていることなどにより、田園地域における全ての地区にこれらの地区レベルの計画制度を適用することはできず、どちらかといえば特例的な地区における運用にとどまっていた。また、いずれの場合も、広域的観点からの土地利用計画との関係が弱いことが適用事例の検討から明らかになった。この考察を踏まえ、都道府県、市町村レベルのそれぞれにおいて、土地利用上の課題のある地区の検討とマスタープランなどへの位置づけの必要性について指摘した。その場合、個別法ごとの広域計画上で、それぞれの地区レベルの計画の位置づけを明確にすることも考えられるが、任意の計画である市町村国土利用計画の土地利用構想図中に位置づけるということも、有効な手段であると考えられる。

このような各スケール間の連携が弱い個別の開発規制、地区レベルの土地利用コントロールのマスタープランとして、市町村による土地利用マスタープランについて以下の検討をした。

市町村レベルの土地利用マスタープランは法的に策定義務はないものの、地域の実情にあわせたユニークな取り組みが各地でみられた。三重県名張市、長野県穂高町の事例では、市町域全体を対象とした土地利用マスタープランを策定し、その後、地区レベルの土地利用計画を集落を基礎的な単位として住民参加の下に策定していくこととしており、対象とするエリアのスケールによって二層性の土地利用計画を採っているという特徴を持っていた。全体的な特徴としては、土地利用マスタープランの段階では、土地利用の概ねの方針を示す「非拘束的」な土地利用マスタープランと、用途等の規制を設け、より「拘束的」な土地利用マスタープランという違いがみられた。

しかし、「非拘束的」土地利用マスタープランと「拘束的」土地利用マスタープランのいずれの手法によっても、二層性の土地利用計画をとることにより、個別の開発規制を地区レベルの土地利用計画にゆだねている。集落等を単位とする地区レベルの土地利用計画の策定

が進まなければ、実効性ある土地利用コントロールとならず、市町村レベルでの計画における問題の先送りともいえる課題が明らかになった。

### 6.1.3. 自治体条例等による田園地域土地利用コントロール手法の特徴と課題

第3章では、全国の自治体による土地利用関連条例等の制定動向について調査分析するとともに、都道府県の関連条例等を事例として市町村による実施の義務性・任意性等に着目してその運用の枠組みを分析した。さらに、兵庫県及び県下の市条例等を事例として県及び市による開発指導と地区レベルの計画策定との関連性等について分析した。

47都道府県及び2,851市町村に対するアンケート調査の結果、自治体による土地利用条例等は、昭和40年代後半と平成に入ってからとの2つの時期での制定数が多くなっているが、2つの時期における違いがみられた。昭和48年前後のピークは、開発指導要綱等と自然保護、公害等に関する条例の制定の動きが大きいく、平成に入ってからからのピークは、土地利用関連では大規模開発に関する条例等、環境関連では環境基本条例の制定の動きが大きく、内容が変化していた。また、平成に入ってからのは、新しい動きとして景観条例やまちづくり条例の制定の動きが顕著になり、より多様化、複合化している状況が明らかになった。一方で、特徴的な取り組みはごく一部であり、大半の市町では、一般的な開発指導要綱にとどまっている点も明らかになった。

次に、これらの結果をふまえながら市町村の枠を超えた総合的な見地からの田園地域の土地利用コントロールという観点から、都道府県による取り組みの事例を採り上げ、その運用の特徴について明らかにした。

都道府県による指針の場合、市町村へ指針に沿った施策展開を促すことは可能であるが、実際の開発に関わる土地利用コントロールについては、市町村が指針に沿った施策を制定し、さらにそれを効果的に運用できるかどうかにかかってくる。また、法的な根拠のある条例による場合、市町村に対して義務性が生じ、また、個別開発に対しても強制力のある運用が可能であるが、運用対象がごく限られたものになり、土地利用コントロールという点からは限界があることが明らかになった。

一方、県独自の条例を制定し、市町を運用形態の中に組み込み、さらに開発一般を運用対象としている兵庫県の緑条例の場合、広域的な視点と個々の開発を結びつけた土地利用コントロールが可能である。しかし、広域的な視点が重視されるため、それぞれの市町に特有の問題に対応することが難しくなり、市町の運用の自由度を確保しながら、地区レベルの土地利用コントロールの運用の強化や、建築協定、まちづくり条例などとの連動を、いかに効果的に行っていくかという課題が明らかになった。

これら都道府県レベルの取り組みの特徴をふまえながら、市町村レベルの土地利用コントロールの特徴について、兵庫県下の2市を事例に検討した。一つは神戸市の共生ゾーン条例に、二つは篠山市の里づくり条例に基づくものである。これらの取り組みは、市町域全体を対象とした土地利用計画と、住民参加を前提とした地区レベルの土地利用計画を併設している運用形態をとっており、全国的にみても先駆的な取り組みであった。神戸市の事例は、市

街化調整区域内の全集落における地区レベルの土地利用計画の策定を促していること、前もって用途規制の内容等が明確に決定されていることなどから「拘束的」な土地利用マスタープランの特徴を有している。それに対して、篠山市の事例は、全市レベルの土地利用マスタープランのもとに、地区レベルでの土地利用コントロールの枠組みを示すにとどまり、土地利用規制の内容等については各地区レベルでの検討により決定され、その実際の開発への適用もまちづくり協議会との協議を前提とするなど、「非拘束的」な土地利用マスタープランの特徴を有していることが明らかになった。

また、両条例とも、地区レベルの土地利用計画策定への住民参加を前提としている点、神戸市の共生ゾーン条例では、景観計画をあわせて策定し、篠山市では県条例の緑条例との連携をとりながら、地区レベルでの計画に景観への配慮を促すなど、土地利用とまちづくり、景観との複合的な取り組みがなされている点が明らかになった。

#### 6.1.4. 田園地域土地利用コントロールが目指す土地利用目標像の分析

第4章では、土地利用コントロールがいかなる地域環境に関する目標像を持って運用されているかを明らかにするために、523事例の土地利用関連条例等の条文に記述された目標像を分析し、さらに、目標像の伝達手法としての景観インベントリーの作成状況とその役割について分析、考察した。

対象とした523事例の土地利用関連条例等の条文から、あわせて名詞3,065、形容詞2,972が抽出できた。この分析過程で、非常によく使用される単語と、特定の制度で使用される単語が存在することが明らかになった。例えば、<環境>や<自然>といった名詞や、<良好な>、<健康で>、<文化的な>といった形容詞は非常によく使われる傾向にあった。

得られた名詞及び形容詞を用い、条文に描かれている目標像の類型化を行った。その結果、あわせて11種類の目標像が得られたが、具体性を持ち合わせたものと、非常に抽象的な表現にとどまっているものに大別できた。開発指導要綱等の土地利用関連の制度は、使用単語の少ない条文型に全て分類され、抽象的な目標像が描かれていることが明らかになった。一方で、使用単語数の多い条文型は概ね具体性を持ったものであり、「具体的な山川」や「具体物」を数多く使用しており、非常に具体的な内容となっていることが明らかになった。一方で、これら条文に描かれた目標像というものは、一般市民の目にはふれにくいという点も否めず、条文に描いた目標像をどのように一般市民、事業者等へ知らせるかという点が課題として指摘できる。

このような特徴が明らかになった「目標像」の伝達手段として、景観を統計的な資料として収集、整理したものである「景観インベントリー」の作成状況とその可能性について検討した。「目標像」は、言葉で表現されたイメージであり、抽象的なものであるのに対して、「景観インベントリー」は、主に写真で表現された実態であり、より具体的なものである。

景観インベントリーを策定している自治体はまだまだ少ない状況であったが、その策定目的から、景観インベントリーを、観光振興型、普及啓発型、基礎資料収集型に分類することができた。目標像の伝達という観点からは、普及啓発型のもので住民参加等の手法を取り入

れるなど様々な取り組みがなされていた。

また、地域の景観情報という資料的価値の観点からは、さらに網羅的な収集が別途必要なものや、住民によるものだけでなく専門家による調査などによる情報の補完が必要なもの、巨樹などの景観資源単体の収集にとどまるなど、景観情報の蓄積という点では不十分なものもみられた。また、経年的な景観変化を把握したものはみられず、一定期間毎に景観情報を収集していく必要性についても明らかになった。

#### 6.1.5. 土地利用目標像からみた土地利用コントロールの効果

第5章では、兵庫県下における条例等の運用事例を対象に、土地利用コントロールの効果についてその手法が掲げる「目標像」に照らし分析を行った。

兵庫県条例である緑条例では、各土地利用区分内における開発の質を規定している環境形成基準において、緑条例の目標像を具体化するための方策として緑地の量、植栽方法等を規定していた。しかし、緑地ははただ単に緑地と定義されているのみであり、その内容や質については規定されていなかった。また、総括的な内容であった環境形成基準の運用は市町の運用に任されており、環境形成基準を満たしている開発はごく一部に限られていることが明らかになった。さらに、それぞれの開発の立地により、根本的な土地利用の混乱をもたらしやすい立地環境と、緑化手法の高度化や規模の適正化などの手法によりより良好な環境を形成することが可能な立地環境があることが明らかになった。

一団でまとまった農地内での開発など、根本的な土地利用上の混乱をもたらしやすい場合には、立地規制の検討も必要であり、また、既存集落内や縁辺部における開発の場合、現在の環境形成基準のみではかえって景観上の混乱を招きかねず、緑化のみでなく周辺の歴史性などにも配慮するような環境形成基準の高度化というものが必要となってくると考えられる。

以上の検討に加え、兵庫県及び神戸市、篠山市の条例による取り組みを事例とし、集落などの地区レベルの土地利用コントロール手法の特徴と課題について検討した。地区レベルの計画では、理念的な部分では市町レベルの目標像を踏まえた土地利用目標像が示され、土地利用区分や区分内の規制等の個別の内容によって、その実現に向けた取り組みがなされていた。

これらの地区レベルの計画では、農地保全のエリア等を設けることにより、根本的な土地利用の混乱の回避が図られ、また、各区域内における用途等の規制により、集落内での適正な開発の誘導が図られていた。特に、篠山市の事例では、屋根形状、色彩、意匠等に対する詳細な基準が定められており、指導基準の高度化の一つの方向性といえる。

一方で、地区レベルの計画が策定される場合、計画区域内にのみに関心が払われてしまう危険性もあり、広域レベルの土地利用目標像との整合性の確保も図られる必要がある。これらの地区レベルの計画と広域レベルの土地利用計画との関係性では、神戸市の共生ゾーン条例では個々の集落レベルの土地利用計画を積み上げて広域の土地利用計画としていく場合と、篠山市のように広域から市域レベル、地区レベルへと関係づけられている場合という、2つの対照的な関係がみられた。

どちらの手法によっても、広域と地区の土地利用目標像をお互いにフィードバックさせながら共有していくことが必要である。例えば、神戸市の取り組みのように、市街化調整区域内の全集落での計画策定が積極的に図られることも必要であるが、策定された地区レベルの計画をふまえながら、広域の計画の変更を行っていくことも考えられる。それにより、各集落の独自性を発揮させながら、地域全体のまとまりを確保し、地域づくりを進めていくことが可能になると考えられる。

## 6.2. 今後の展開方向

以上のように、具体事例をふまえながら、田園地域における土地利用に関わる事項についての分析、考察を行ってきた。以下では、得られた知見をもとに、田園地域における土地利用コントロール手法の展開方向について、法に基づく手法による場合と、法と条例等とを複合させていく場合とについて展望する。

### 6.2.1. 法に基づく田園地域における土地利用コントロール手法の展開方向

これまで得られた知見をもとに、田園地域の土地利用コントロール手法の展開方向について考えてみた場合、従来の手法を発展させながら連携していく方向がまず考えられる。

第2章における検討により、個別法の開発許可制度は、都道府県レベルで設定された広域的な区域区分と個別開発規制が直接的に結びついていることにより、個別的な、場当たりの対応しかできない点、また、集落地区計画などの地区レベルの土地利用コントロール手法は、都道府県、市町村レベルの広域的な観点からの土地利用計画との関係が弱く、土地利用上の課題のある地区の検討とマスタープランなどへの計画の位置づけが必要である点について指摘した。

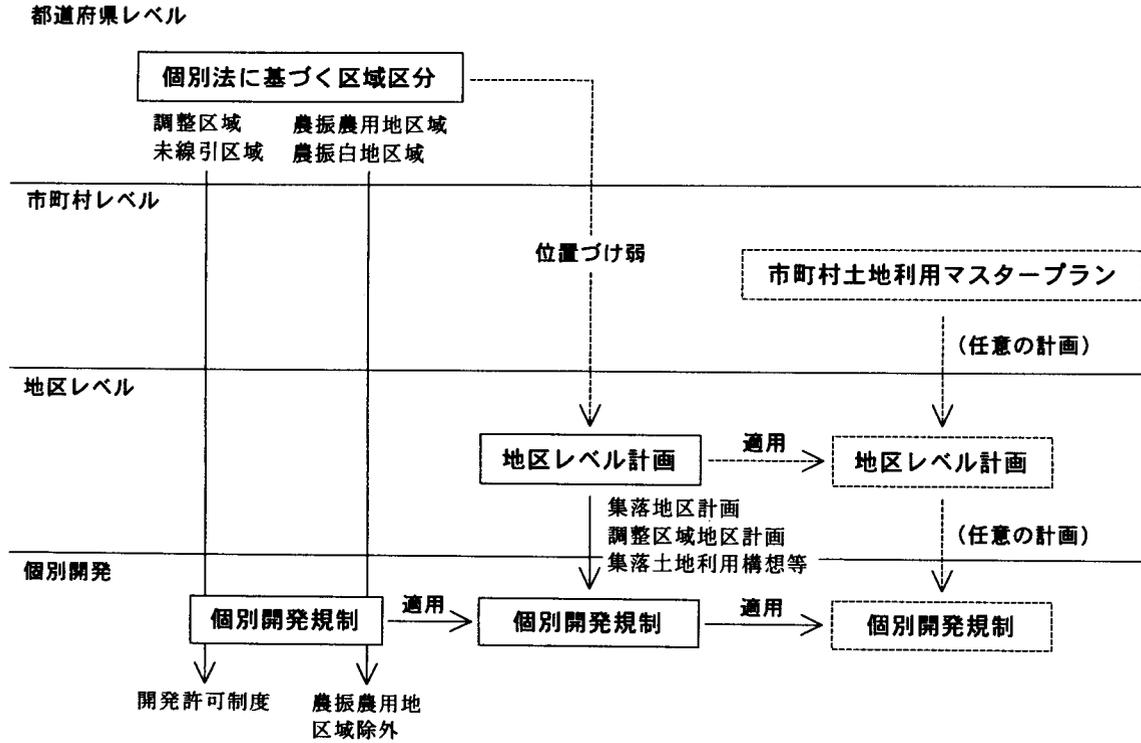
これらの課題に対して、市町村による土地利用マスタープランを策定し、集落地区計画などの集落レベルの土地利用コントロール手法や、個別法による開発許可等を目指すべき土地利用を実現するためのツールとして積極的に活用していくことが一つの方策である。図6-2に示しているように、根拠法の異なる様々な空間スケールの計画制度を密接に連携させて運用する枠組とすることにより、より効果的な土地利用コントロールが可能になるものと考えられる。

この場合、重要な役割を担い得るのが市町村レベルの土地利用マスタープランである。市町村域を対象領域とした土地利用マスタープランによって、地区レベルの計画と広域レベルの計画を結びつけることが可能になる。2.4.で明らかにしたように、地域の実情にあわせて地区レベルの計画に対する拘束性を変えることにより、集落レベルの計画策定の促進が図られ、さらに計画の担保性の確保も可能となる。

また、1999（平成11）年の都市計画法の改正により、準都市計画区域が創設され、さらに、都市計画区域外の一定規模以上の開発行為についても開発許可の適用が可能となった。これらの手法を活用していくことも一つの方策である。

しかし、これら法に基づく手法による区域設定や許可基準等の規定は、いずれの場合も、宅地としての最低水準を確保するために設定された用途、容積率、建ぺい率等の規制を中心とした規定であり、景観的な混乱に対する課題は残る。

# 現行の枠組み



# 新たな枠組み

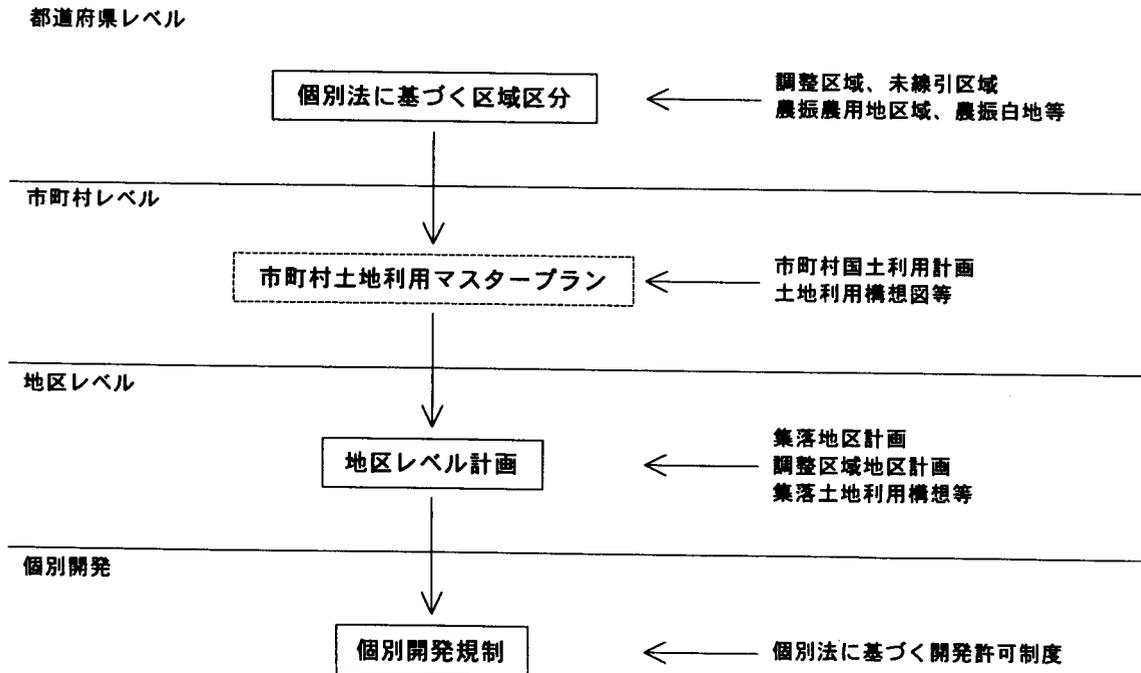


図6-2 法に基づく土地利用コントロール手法の展開方向

## 6.2.2. 条例等に基づく田園地域における土地利用コントロール手法の展開方向

次に、条例等による田園地域の土地利用コントロール手法の展開方向について、個々の開発規制と広域レベルの土地利用計画との関係に着目しながら検討する。

### 6.2.2.1. 個々の開発規制の展開方向

まず、個々の開発規制について、5.2.で兵庫県緑条例の運用状況の考察から、個々の開発の立地により、根本的な土地利用の混乱をもたらしやすい立地環境と、緑化手法の高度化や規模の適正化などの手法によりより良好な環境を形成することが可能な立地環境である場合があることを明らかにした。

緑条例では、各土地利用区分内における開発の質を規定している環境形成基準において、緑条例の目標像を具体化するための方策として緑地の量、植栽方法等を規定していた。しかし、緑地ははただ単に緑地と規定されているのみであり、その内容や質については規定されていなかった。さらに、立地規制に関する規定は設けられていない。

将来、土地利用コントロールの高度化を図るためには、個々の開発の立地環境によって考慮されるべき点が異なることから、以下の諸点等について検討する必要がある。

- ①開発行為そのものの立地を制限すべき区域が存在し、それをどのようにコントロール手法の中に位置付けるべきか
- ②周辺環境の状況に合わせて、目指すべき土地利用の目標を達成するためには、樹種、樹木密度、樹高などにどのように配慮すべきか
- ③上記②と関連して、歴史性など緑化以外の要素の規定を如何に付加すべきか

緑条例による個別の開発規制のような個々の開発が満たすべき環境の質を規定する手法は、開発が単体で立地していく、もしくは集積していくことの可能性が低い場合、非常に有効であると考えられる。田園地域においては、都市的な開発は分散しながら行われることが多く、都市域のように詳細な用途地域を指定することによらなくても、上記した点を考慮しながら個々の開発が持つ質を向上させることによって、土地利用の混乱、景観の破壊が避けられると考えられる。

### 6.2.2.2. 開発集積エリアの規制の展開方向

田園地域においても、ある程度の開発の集積が進んでいる地区若しくは集積が見込まれる地区が存在することもある。この場合、個々の開発規制とあわせて集落などの地区レベルの土地利用計画を策定することによる土地利用コントロールが有効であると考えられる。

この場合、地区レベルの計画の中に農地保全のエリア等を設けることにより、根本的な土地利用の混乱の回避を図ることができ、また、各区域内における用途等の規制により、集落内での適正な開発の誘導を図ることが可能となる。このような地区レベルの計画を策定する際にも、先に検討した個々の開発の立地環境によって異なる考慮されるべき点が異なるよう

に、計画を策定する地区の立地環境を考慮しながら規定を設けていくことにより、より効果的なものとなる。

図6-3にこれらの点についてまとめているように、周辺環境との関わり合いによって規定された個々の開発の質の規定を考慮しながら、既存の市街地、開発集積地及びその可能性地に対しては、その地区全体に関わる環境の質を別途規定する。この場合、計画地区の立地環境をより広域的な観点から考える必要があり、より広域レベルの土地利用目標像との関係性を考慮する必要がある。

第2章での検討では、法制度による土地利用コントロールについて、個別法による開発許可制度、地区レベルの計画制度、都道府県レベルの区域区分制度があり、個々の計画制度とその運用の枠組みを持っているにもかかわらず、それらが結びついていないために効果的な運用がなされていない点について指摘した。それをふまえ、6.2.1.では、市町村レベルの土

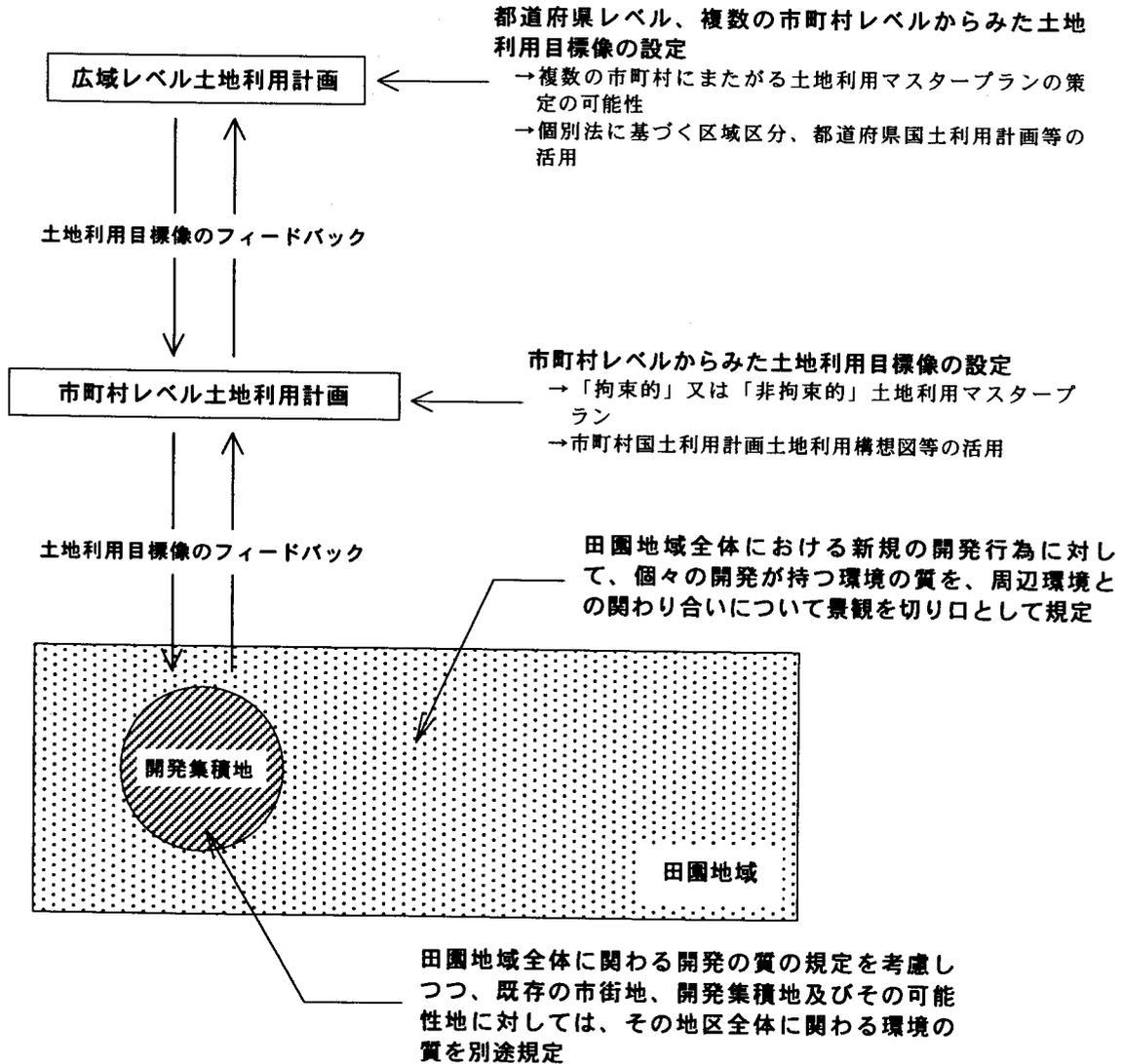


図6-3 田園地域の土地利用コントロール手法の展開方向

土地利用マスタープランを積極的に策定することによりそれらを結びつけることを提案した。条例等による場合についても、地区レベル、市町村レベル、広域レベルの各土地利用計画を結びつけ、広域レベルから地区レベルの土地利用目標像を関係づけていく必要がある。

各レベルの土地利用計画の策定の際に、条例等によるものだけでなく、市町村国土利用計画や集落地区計画等の法定による計画を積極的に活用し、複合させていくことも有効な手段となる。5.3.及び5.4.で分析、考察した事例では、現行法の枠組みの中で、複数の条例、計画を密接に結びつけながら運用することにより、広域レベルから地区レベルの土地利用計画と個々の開発規制を結びつけることが図られており、一つの展開方向と考えられる。

また、5.4.における地区レベルの土地利用目標像と広域の土地利用目標像との関係の検討では、個々の集落レベルの土地利用計画を積み上げて広域の土地利用計画目標像としていく場合と、あらかじめ策定された広域レベルの土地利用目標像をもとに、市町村レベル、地区レベルへと関係づけられている場合という、2つの対照的な関係がみられた。どちらの手法によっても、策定された地区レベルの計画をふまえながら、広域の計画の変更を行っていくなど、広域レベルと地区レベルの土地利用目標像をお互いにフィードバックさせながら共有していくことが重要となる。また、広域レベルの土地利用計画では、緑条例による土地利用マスタープランのように、複数の市町村を対象としたものを策定することにより、より効果的な土地利用目標像の共有が可能になる。

#### 6.2.2.3. 検討すべき現行制度の内容

以上のように、新たな都市的な開発が集積しないようなエリアでは、開発に対する指導基準を高度化することにより、個々の開発が持つ質を向上させ、また、開発が集積しつつあるエリアでは、広域レベルの土地利用目標像との整合性を図りながら、集落などの地区レベルの土地利用計画を策定することにより、土地利用コントロールを図るといふ、2つの手法を併用することにより、田園地域における土地利用の混乱をコントロールすることが可能になると考える。

これらの手法のより効果的な運用という観点から、現行制度の検討すべき課題について整理すると以下ようになる。

- ①高度化された指導基準の担保性をいかに確保するか
  - 法に基づく開発許可制度の運用の高度化による担保
  - 開発協議制度の充実、開発協定の充実
- ②開発に対する立地規制の担保性をいかに確保するか
  - 農地転用規制の強化など、農地保全制度の充実
  - 個別法間の連携の強化
- ③市町村レベルの土地利用マスタープランの担保性をいかに確保するか
  - 市町村レベルの土地利用マスタープランの法定化
  - 都道府県条例による担保

### 6.2.3. 土地利用を景観的に捉えることの可能性と今後の課題

法に基づく手法及び条例等に基づく手法による土地利用コントロールの方向性について検討してきたが、いずれの手法によっても、新規開発の集団規定をいかに決定するかという問題に帰着する。都市域の集団規定は建築物間の関係が中心になっているのに対して、田園地域の集団規定は、周辺環境と建築物の関係を中心に据えるという視点が重要となる。その際には、その地域環境の構造と質を把握することにより、それに基づき、指導基準の高度化、立地規制を図るエリア設定の検討、地区レベルの土地利用計画の区域の設定、市町村レベルの土地利用マスタープランの区域区分及び区域の土地利用目標像の検討などが可能になる。

これまで一般的に語られてきたような、農村らしさ、自然環境の豊かさなどといった抽象的な文言の記述に終わるのではなく、より具体的な田園地域の環境の構造と質の把握が求められる。その際、4.3.で検討した、「景観インベントリー」を活用しながら景観情報を収集することにより開発の質を規定する手がかりとし、あわせて、より具体的な目標像として示しながら、行政担当者、事業者、住民間で共有していくことにより、より効果的な土地利用コントロールが実現できると考えられる。

この点に関連して、二つの示唆される事例について以下に述べておきたい。

第1は、ドイツ、バイエルン州のピオトーププランである。バイエルン州では、農地整備が引き起こした景観変化が1970年代のはじめ頃から問題視され、その原因がどこにあるかの検討が行なわれた。その結果、整備前に地域の景観を特徴付けていた緑地が失われていることに気付いたのである。このような緑地は、農業生産上は役割をもたない緑地として判断された結果失われたのだが、景観的には大きな意味をもっていた。同時にそうした緑地は生物の生育地でもあり、このような緑地を位置付ける方法として、ピオトープという概念が採用されたのである<sup>(2)</sup>。

第2は、アメリカのマサチューセッツ州における「景観目録」に基づく「デザイン・マニュアル」である。同州では、州内の良好な田園景観を正式に登録した「景観目録」を作成し、それによって確認した全ての田園景観を地域全体の資産として管理していくための管理プランとして「デザイン・マニュアル」の作成を行っている<sup>(3)</sup>。デザイン・マニュアルの中の基本的なデザインの考え方は、広い農地の両端によく見られる林や既存の集落などを、高密度の開発を受け入れる収納スペースとして利用しようとするものである。また、同時にそれらの開発を可能にする開発条例の提案を行っている。

これらの事例に共通している点は、景観が土地利用を評価する視点として、景観が重要な役割を果たしているという点である。地域環境の質や構造を把握する場合に、植生や土壌、地形、歴史や文化などの総体としての景観に着目することは、目に見え、わかりやすく、そして、最も総合的な視点と考えられる。本論文には盛り込まなかったが、筆者は、三田市の田園的な地域において、地形と植生に着目した景観特性を記録する資料の作成を行なった。そこに記録された景観は、まさに植生や土壌、地形、歴史や文化などの総体であった。

植生や土壌、地形、歴史や文化などの要素を景観コントロールに反映させるためには、まずそれらの視点から景観を読み解くことができなければならない。植生や土壌、地形、歴史

など、それぞれの研究分野での個別的な研究の蓄積はあるのだが、土地利用コントロールの手法の基礎となるためには、それをその地域において統合し、さらにそれに対する市民的な理解が不可欠となる。このような観点から考えれば、地域研究、地域景観研究、さらには地域環境計画が一体のものであると認識することができる。そうした方向にいかに取り組んで行くべきかについては、残された課題としておきたい。

そのような観点に立った時、都市計画、地域計画の地方分権化の展開方向についても深い考察が必要になる。そのことによって、地域固有の環境特性に根ざした計画を展開する可能性がより高まる場合もあれば、成り行き任せでより無計画になる可能性もある。将来の地域環境のあり方は、専門家の弛まない努力と、市民、住民の関心の向上にかかっていると考える。

## 参考文献

水口俊典（1996）、都市の土地利用の計画制度と計画技術の展開過程－規制誘導と計画協議  
－、東京大学学位論文

横山秀司（1995）、景観生態学、古今書院

トニー・ヒス著、谷村秀彦監訳、樋口明彦共訳（1996）、都市の記憶、井上書院

## 引用文献

(1) 石田頼房（1987）、日本近代都市計画の百年、自治体研究社、pp.326～332

(2) 横山秀司（1995）、景観生態学、古今書院、pp.138～155

(3) トニー・ヒス著、谷村秀彦監訳、樋口明彦共訳（1996）、都市の記憶、井上書院、pp.277～289

