

# UEDレポート

## 地方再生と土地利用計画

—地方再生のための“土地利用計画法”の提言—

2016  
夏号

## 目 次

巻頭言 地方再生と土地利用計画 .....	1
—東日本大震災—復旧・復興の土地利用の課題—	
戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所代表理事)	
1. 地方再生のための“土地利用計画法”の提言 .....	4
土地利用計画制度研究会	
2. 地方分権時代の土地利用計画制度のあり方 .....	6
—地方再生のための“土地利用計画法”の提言(解題)—	
梅田勝也 (土地利用計画制度研究会 (株)アール・アイ・エー顧問)	
3. 市町村による実効的な土地利用審査と詳細な計画による計画実現の促進 .....	20
—自主土地利用計画・同条例の実績を踏まえて	
水口俊典 (土地利用計画制度研究会 芝浦工業大学名誉教授)	
4. 安曇野市の土地利用制度統一までの軌跡とその後 .....	28
—自主条例運用の矜持と苦悩—	
小林真幸 ((株)KRC 長野事務所地域計画室)	
5. 篠山の景観まちづくりと土地利用計画 .....	47
—空き家活用から始まった景観まちづくり—	
横山宜致 (篠山市まちづくり部地域計画課景観室長)	
6. 成熟縮退時代における自治体土地利用計画制度改革の取組 .....	60
—茨城県桜川市の事例—	
関本崇志、飯田直彦、大村謙二郎	
7. 最近の森林・林業、および森林・林業政策の動向 .....	70
土屋俊幸 (東京農工大学教授)	
8. 成熟時代の都市計画・・・都市計画から都市介入の作法へ .....	85
—「蓑原敬氏と土地利用計画を語る会」議事概要—	
蓑原敬氏と土地利用計画制度研究会	
下河辺淳アーカイヴス.....	98
UED レポートからのお知らせ .....	101
研究所の概要 .....	102

# 巻頭言

戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所代表理事)

## 地方再生と土地利用計画

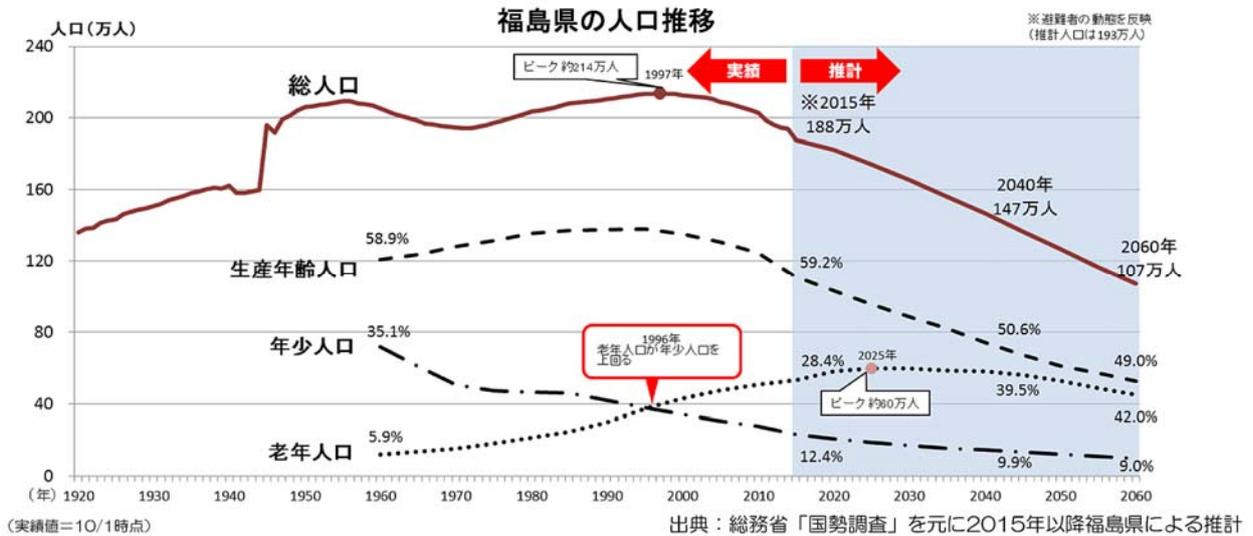
—東日本大震災・復旧復興の土地利用の課題—

### 災害復興の土地利用

海に囲まれた日本列島の土地に営まれてきた長大な日本人の居住環境の歴史は、自然的人為的災害—気象変動、地震、津波、洪水、火山噴火など、そして戦災、原発災害が重なっている。ほんのこの100年間、20世紀以降でも、関東大震災(1923)、国土を焼土と化した太平洋戦争災(1945)があり、これに対して市民・国民は新しい知見を加えて、自らの住み続けるべき地域、国土の再建に立ち向かい、活力のある国土を創り上げてきた。しかし、戦後70年を経て、日本の災害史は、阪神・淡路大震災(1995)、新潟県中越沖地震(2007)、最悪の原発事故を含む東日本大震災(2011)、そして今年(2016)に入って熊本震災と続いている。災害—安心・安全な市民の日常生活の基盤である、整序された土地の根こそぎの破壊という事態に対して、居住環境の再構築のため、災害復興に向けた土地の整序—土地利用をどのように画くかが、災害の多い日本の都市・地域計画、国土計画にはいつも問われている。

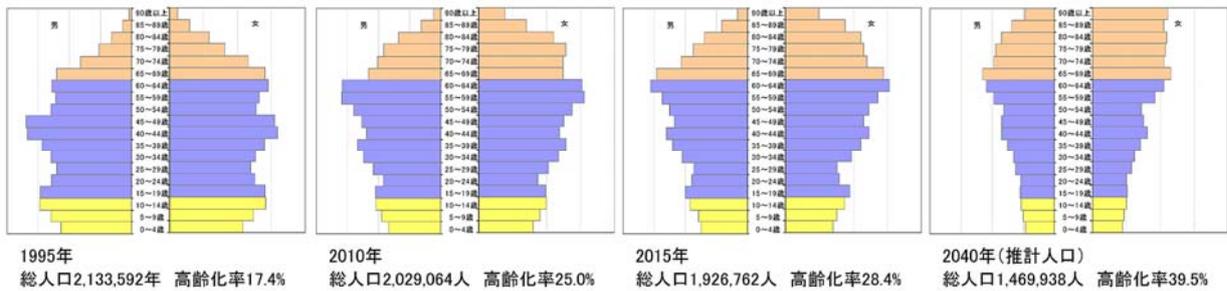
### 人口減少の続く東日本大震災被災3県(岩手、宮城、福島)の土地利用計画のジレンマ

5年前の3.11に東北を襲った大地震津波によって、東北沿岸域に築かれてきた居住環境—農漁村、町、都市は死者・行方不明者2万人以上となり、地域は壊滅的なダメージを受けた。現在も住民、NPO、関係者、市町村、県、国によって、懸命な復旧、復興作業が続けられている。国は大きな予算を注いで、率先して被災地の物的復旧、復興計画を策定し、長大な防潮堤の構築、道路の復旧、住宅地の高台移転、被災市街地の大胆な嵩上げなどに取り組んでいる。ただこれらの土木的復興事業が想定した計画人口(被災時の人口)が戻るかの懸念が大きく付きまとっている。国勢調査(2015.10.1)によると、被災3県—岩手、宮城、福島の沿岸部の人口減少は激しく、沿岸36市町村で5年間(2010~2015)で15.6万人が減少、うち13市町村で減少率が20%超と報告されている。被災地では居住空間とともに働く場所も失われ、若年層、中堅層の流出が大きく、相対的に高齢化の割合が高まっている。現在東北3県の被災地復旧、復興計画は当初の土地利用図の通りには人が戻らないというジレンマに直面している。



資料：「福島県人口ビジョン」福島県 平成27年11月

## 福島県の人口ピラミッド



出典：総務省「国勢調査」及び福島県による推計

資料：「福島県人口ビジョン」福島県 平成27年11月

### 深刻な福島原発事故と跡地計画

3.11東北大震災は福島県において、福島第一原子力発電所の重大事故により、放射線物質が飛散し、森林や農地、海そして、人間の居住地に降り注いだ。これにより、人の住めない地域が生じた。原発災害は、広島、長崎の原爆災害とも比すべき、日本の災害史上でも特異で最悪の事態である。発災以来現在も懸命な除染作業が続いているにもかかわらず、今も、帰還困難区域、(放射線量が非常に高いレベルにあることから、バリエードなど物理的防護措置を実施し、避難を求めている地域)、居住制限区域(将来的に住民の方が帰還し、コミュニティーを再建することを目指して、除染を計画的に実施するとともに、早期の復旧が不可欠な基盤施設の復旧を目指す区域)、避難指示解除準備区域(復旧、復興のための支援策を迅速に実施し、住民の方が帰還できるための環境整備を目指す区域)が指定され、人間が居住することができない、皮肉な土地利用計画(制限)となっている。福島第一原発の廃炉も難航しており、この作業にあと40年が必要と見積もられている。このような状況下、帰還困難地域にある浪江、双葉、大熊、富岡の4町は、住民の100%とほぼ全住民が5年経った今もこの土地から避難したままの状態が続いている。

田村市(都路地区H26.4)、川内村(東部地区H26.10)、楡葉町(H27.9)が避難解除されたのに続いて、今年6月12日、葛尾村では「避難指示解除準備地区」と合わせてはじめて「居住制限区域」が、さらに6月14日、川内村では「避難指示解除準備地区」がそれぞれ解除された。現在もフクシマの大地を人間に取り戻すべく、国や市町村は懸命な除染作業をつづけている。しかし、帰還困難地域などに人が戻るのかの目

処は立っていない。福島県からの被災地からの避難者数はほぼ10万人(県外4万人、県内6万人)を越えており、人の住めない土地を生じさせた原発災害は人の住み働くべき土地と地域社会に深刻な課題を突き付けている。

### 地方再生と土地利用

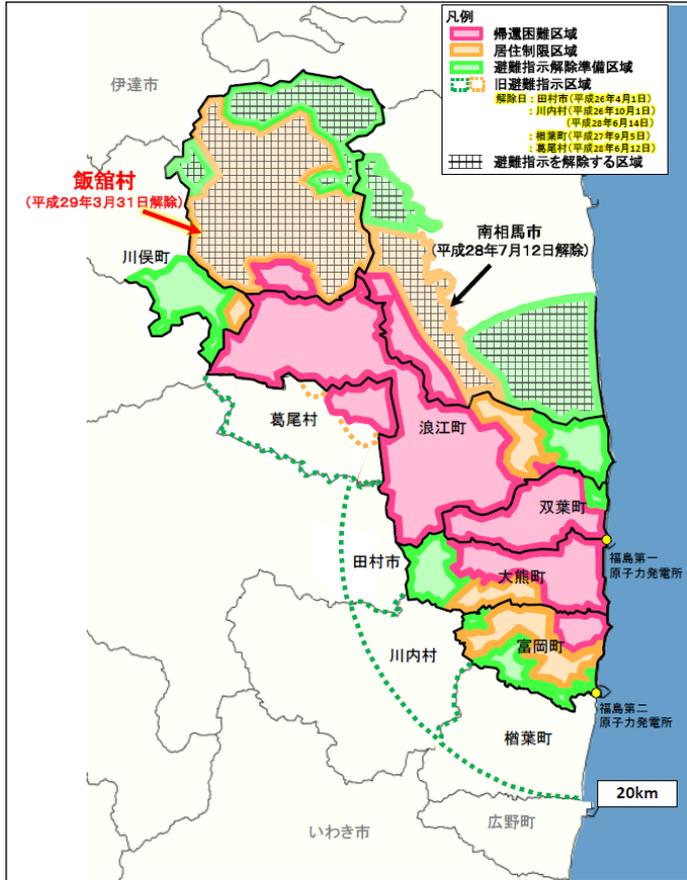
東日本大震災は、21世紀の日本のかたち—災害、急速な人口減少・少子高齢化社会の姿、課題を20年、30年先取りした事態として示しているといえよう。その課題をあげるならば、

- ・地方消滅、地域社会の縮小と地方再生
- ・縮小する既存自治体の広域連携の枠組みの再構築(コンパクト+ネットワーク型社会づくり)
- ・成長型社会から海と森の国の成熟型社会へ
- ・超高齢多死社会の受け入れ、共生論の再構築
- ・原子力発電所は日本に必要なか、現代技術文明の見直し
- ・新しい大規模災害—首都直下地震、東南海トラフ大地震、事前復興の備えの必要例えば首都機能移転、遷都 など

東日本大震災の東北の現在の姿は、未来の日本の姿を写し出しており、21世紀の日本の国土、国家の在り方に多くの課題と教訓を示している。

(2016.6.21)

避難指示区域の概念図（平成28年6月17日現在）



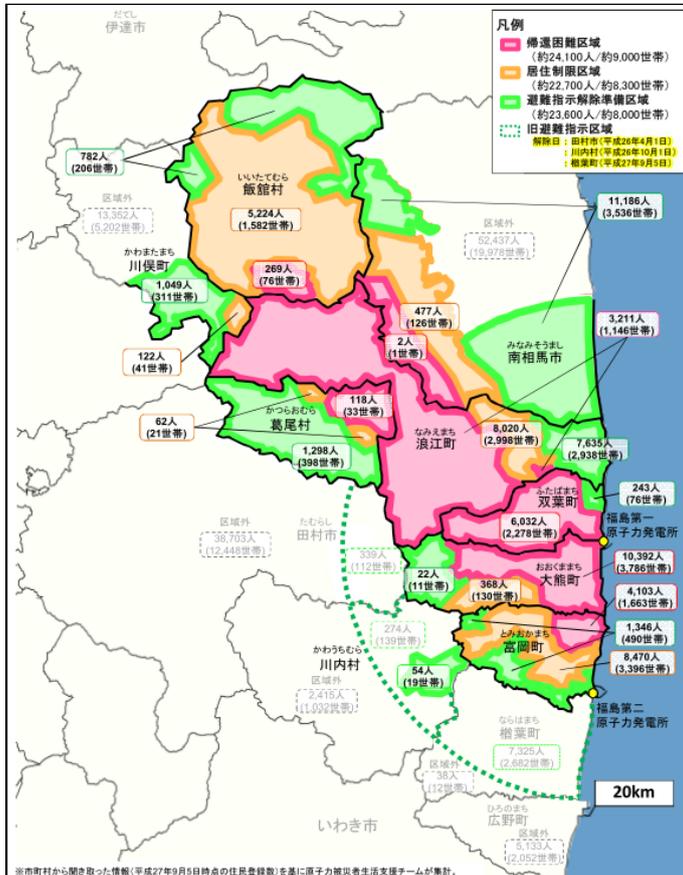
注：避難指示区域解除

葛尾村（平成28年6月12日）

川内村（平成28年6月14日）

資料：「原子力災害対策本部」平成28年6月17日

避難指示区域の概念図と各区域の人口及び世帯数（平成27年9月5日現在）



資料：経済産業省原子力被災者生活支援チーム

# 1. 地方再生のための“土地利用計画法”の提言

土地利用計画制度研究会（文責：梅田勝也）

## 1. 経緯

土地利用計画制度研究会は、UEDレポート2014年夏号「土地利用計画制度の再構築に向けて」において、土地利用計画制度の新たな枠組みを中間的な論点として取りまとめた。その際の提案の柱は、国土利用計画法に「市町村」の土地利用基本計画を創設することであり、開発許可制度の改革等も盛り込んだが、あくまで枠組み止まりであった。今回の提案は、その後の検討成果を取り込んで取りまとめたものである。

今回提言は、「市町村主体の土地利用計画制度の創設」という主旨は変えていないが、「土地利用計画法」の創設という形で行うことを提案している。国土利用計画法が都道府県主体の法制であり、市町村を主体とした法律は別にあった方が適当と考えた。国土利用計画法とは関係することになる。

## 2. 土地利用計画制度についての現状認識

わが国の国土は傷んでいる。担い手不足による森林荒廃に加え、ニホンジカの分布が北上し樹木の食害は全国で深刻化している。イノシシは耕作放棄地に身を潜め田畑の獲物を狙い、農業者は電気柵で対抗するが、里山の風景はだいなしである。

地方都市の縁辺部では、農地の転用による諸機能の拡散と土地需要の縮退の中で街の劣化が少しずつ進んでいる。このような現状認識の下、以下のような要請に応えることのできる土地利用計画制度の構築が求められている。

### (1) 総合性のある土地利用計画制度が必要

狭小・急峻な地形の下、森一里一川一街一海まで一蓮托生ともいえる国土で我々は生活し生産活動を行っており、縦割りの法制度に身を委ねることができない宿命にある。総合的な法制度が必要な所以である。

### (2) 人口減少・土地需要縮退の時代のための土地利用計画制度が必要

人口減少・土地需要縮退の時代には、土地利用規制という「守り」の道具だけでは土地利用の適切な誘導はできない。このため、地域の持続可能性のために土地利用の転換を積極的に行うための「攻め」の道具も同時に必要となる。

### (3) 個別法の計画白地の弱みを補い、地方再生を可能とする土地利用計画制度が必要

わが国の都市計画法は、大都市（圏）法という出自を持ち、非線引き都市計画区域が過半の地方都市では有効な土地利用規制の手段を持たない。地方再生を期すのであれば、農振法・農地法に頼るのではなく、規制の弱みを直截的に補う土地利用計画制度が必要である。

### (4) 市町村の自主条例という取組みを支援できるような土地利用計画制度が必要

自然環境の保全や地域振興のため、自主条例を制定する市町村がある。この場合の課題が、法令と条例の関係である。土地利用計画法を制定し、市町村が法の委任の下に条例を運営できる法環境を整備する必要がある。

### (5) 地方分権時代に相応しい土地利用計画制度が必要

地方分権は思った以上に進んでいる。都市計画法の開発許可や農地転用許可の許可権者は既に3割が市町村である。このような地方分権の時代に相応しい制度設計が必要である。一方、市町村に分権すればするほど、都道府県の広域調整の役割が大きくなる。この対応も欠かせない。

## 3. 地方再生のための「土地利用計画法」の提言

次頁に提言骨子を示す。（詳細は次稿9頁以降）

< 現状認識と提言の関係 >

現状認識 \ 提言	I. 総合的な「土地利用計画法」の創設	II. 土地利用計画法の枠組み	III. 法10条による個別法と条例の連結	IV. 都道府県の広域計画と広域調整
(1)総合性のある計画制度	—	○	○	○
(2)人口減少時代の計画制度	—	○		
(3)地方再生のための計画制度	—	○	○	
(4)計画法による委任条例の制定	—	○	○	
(5)地方分権時代の計画制度	—	○	○	○

## 地方再生のための“土地利用計画法”の提言（骨子）

### I. 総合的な「土地利用計画法」の創設

人口減少・高齢化社会に適切に対応するための総合的な土地利用計画制度が必要である。その目的は国土空間の総合的な環境の質の保全・増進であり、人が住む持続可能な国土の再構築を図ることである。この制度は住民に身近な市町村が主体となることを基本とし、広域的な観点からの計画・調整を都道府県が補完することを柱とする。具体的には、「土地利用計画法」の創設を提案する。それぞれの法目的から制定されている個別法とはその性格を異にし、生活・生業が多目的かつ重層的に営まれているわが国の国土の特性を踏まえ、総合的な土地利用と土地管理、良好な環境空間の創出を意図している。この際、法制度の主旨が相通する国土利用計画法の諸規定と連携することに配慮する。

### II. 土地利用計画法の枠組み

土地利用計画法に基づき、市町村は行政域全域について、生活・生業の総体を対象とした土地利用の規制・誘導を行うものとする。

- (1)市町村は計画の実効性を担保するため計画法に基づく条例を制定することができることとし、条例に委任する事項を計画法に定める。
- (2)これに基づき市町村は土地利用総合計画を策定し、これに基づき土地利用行為の「承認」制を採る。これにより、個別法の計画白地地域における土地利用のコントロールを可能とする。
- (3)市町村は、土地利用行為に対して承認等を行うにあたって、国土利用計画法10条の規定を踏まえ、公害の防止、防災、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存等に配慮が必要。
- (4)市町村は自ら又は市民の提案により「守りと攻めの」詳細な土地利用計画を策定し、土地利用総合計画の一般則を置き替えることができる。
- (5)都道府県等の役割を定める
- (6)国等の支援措置を定める
- (7)市町村が条例を定めるまでの間、都道府県が区域を限って暫定の土地利用総合計画を定め、承認手続きを実施できることとする。

### III. 国土利用計画法10条による個別法と条例の連結

「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて……条例を制定することができる」という憲法の規定がある。この条例制定権が狭く解釈され、市町村が自主条例を制定しようという際の見えない壁になってきたという経緯がある。

計画法に基づく条例による規制は、法と法の関係なので、法と条例の関係という議論は生じないが、自主条例の場合どうかということである。そのための一つの方策として、国土利用計画法10条の規定を踏まえ、都道府県の定める土地利用基本計画の活用を図り、法と法の関係にすることにより、法と条例の関係の壁を越える方法を示す。計画法が制定されるまでの間、市町村と都道府県はこの道を選ぶことができる。

### IV. 都道府県による広域計画と広域調整

計画策定や許認可の権限を市町村に分権すればするほど、市町村間の広域調整が不可欠となる。ここでは、都道府県を主体とした広域計画と広域調整の仕組みを検討し提案する。

#### (1)広域計画

森一里一川一街一海にわたる広域的な防災、自然環境の保全、市町村のまちづくりに影響が大きい郊外の大規模商業施設立地等は、都道府県が広域的な計画・指針を策定し、市町村を越えた公益の実現と市町村間の調整の基礎とすることが適当である。

#### (2)広域調整

市町村の広域調整の基礎は、市町村との十分な調整を経て策定された、都道府県の広域計画である。国土利用計画法の土地利用基本計画の「5地域区分」の変更プロセスと「土地利用の調整等に関する事項」の活用を図ることが考えられる。

#### (3)専門の第三者調停機関の設置

都道府県による市町村間の調整が難航する場合に市町村又は都道府県さらには市民が、専門の第三者機関に調停等を求めることができる措置を、計画法に設ける。

### 〈土地利用計画制度研究会〉

大村謙二郎（筑波大学 名誉教授）

水口 俊典（芝浦工業大学 名誉教授）

交告 尚史（東京大学大学院法学政治学研究所 教授）

柳沢 厚（C-まち計画室 代表）

高鍋 剛（(株)都市環境研究所

NPO 日本都市計画家協会）

梅田 勝也（(株)アール・アイ・エー顧問

（一財）日本開発構想研究所 研究主幹）

阿部 和彦（（一財）日本開発構想研究所 業務執行理事）

## 2. 地方分権時代の土地利用計画制度のあり方

### —地方再生のための“土地利用計画法”の提言（解題）—

梅田勝也（土地利用計画制度研究会（株）アール・アイ・エー顧問）

（はじめに）

英国がEUからの離脱を選択した。その評価は当分定まりそうもないが、国民が変化を求めたことには違いない。

都市計画は英国から始まった。産業革命で都市に人口が流入し、住工混在の劣悪な住環境により伝染病が蔓延した。この衛生問題への対応が英国そして世界の都市計画の始まりである。住環境の改善が喫緊の課題となり、都市計画法ではなく、公衆衛生法から住居法の流れの中で取り組まれた。世界の「再開発」の先駆けでもある。

英国の土地利用計画制度は、「都市農村計画法」であり、全国土を対象としている。国土の1/4しか対象としていないわが国の都市計画とは様相を異にするが、これが国際標準である。開発許可制度は、英国のplanning permissionを手本としたが、その切れ目は格段に劣る。

ハウードの田園都市構想は世界に影響を与え、ニュータウン政策は本家である。わが国が挫折したグリーンベルト構想も結実させ、サッチャーの民活方式やPFIも英国が先駆である。

そして、保守党と労働党が政権交代を行う度に、国と地方の関係が振り子のように揺れるのも英国であり、Region（地域）の位置づけも転変する。

翻ってわが国の土地利用計画制度、そして国と地方の関係はどうだろうか。新都市計画法の制定から50年を目前にし、国土利用計画法制定からも40余年経過した。その間に経済社会環境は大きく変わったが、高度成長期に作られた土地利用計画制度は、人口減少社会の本格到来にも関わらず、基本的な構造は変わっていない。

2000年施行の地方分権一括法は、機関委任事務を廃止するなど国と地方の景色を大きく変えた。しかし、果たして関係者の意識はどの程度変わったのだろうか。都道府県から市町村への権限移譲も進み、市町村が条例を制定しまちづくりを推進するケースも少ないながら増えている。しかし、この市町村の取組みに対して、変わろうとしない法令が障壁となっている場合は少なくない。

時代が変わり直面する課題も変われば、それに応じて法制度も柔軟に変化していかなければいけないが、そうはなっていない。変わり続けてきた英国が、また変化を求めていることと比べると、

彼我の違いはあまりにも大きい。

本稿は、「地方分権時代の土地利用計画制度のあり方」を展望しつつ、土地利用計画制度研究会が前項で示した「地方再生のための“土地利用計画法”の提言」の解題としてみたい。

### 1. 今回提言の主旨

土地利用計画制度研究会は、UEDレポート2014夏号「土地利用計画制度の再構築に向けて」で、「土地利用計画制度の新たな枠組み」を中間的な論点として示した。提案の柱は国土利用計画法に市町村の土地利用基本計画<sup>(注)</sup>を創設することであるが、枠組み程度のものであった。

（注）「都道府県」の土地利用基本計画と別に、「市町村」の土地利用基本計画を創設するという提案。

今回する提言は、「市町村主体の土地利用計画制度の創設」との主旨は変わっていないが、アウトプットは「土地利用計画法」の創設ということになった。研究会の議論の流れ（論点）を振り返ることでその理由に代えたい。

- （1）人口減・土地需要の縮退の時代、わが国の土地利用計画制度に欠けている「総合性」がますます重要となっている。
- （2）このような時代、土地利用規制という「守り」の道具だけでは土地利用の適切な誘導はできないので、土地利用転換を積極的に行うための「攻め」の道具も同時に必要となる。
- （3）森林地域や農業地域の荒廃、地方都市縁辺部の劣化はとて深刻であり、鹿や猪を相手にした土地利用計画さえ必要な時代である。
- （4）林業振興を中心課題とする森林法は、環境資源としてのまなざしが希薄で、林地開発許可制度や森林計画制度にも綻びが見られる。
- （5）わが国の都市計画制度の射程は狭い。地方都市の縁辺部は、農振法・農地法が統治してきたが、もはやそういう時代でもない。
- （6）北欧やニュージーランドのような環境調和型の包括的な土地利用計画法の体系をわが国でも実現できないか。そのためには、基本法と個別法を傘法として構成する必要がある。
- （7）わが国で、親法が個別法に繋げている総合的な法制として、環境影響評価法（アセス法）があり、その「横断条項」はユニークである。

- (8) 国土利用計画法10条の規定（土地利用の規制に関する措置等）はアセス法の横断条項と発想が似ている。一つの切り札とできないか。
- (9) 法10条を活かすためには、個別法に連結するための道具立てが必要。この際、神奈川県土地利用調整条例がとても参考になる。
- (10) 都市計画法や森林法の許可は羈束裁量行為で融通が利かないという通説があるが、法10条や条例との法解釈論の整理が必要である。
- (11) わが国には土地基本法11条1項に定める（総合的な）土地利用計画制度がまだにないということが基本的な問題ではないか。
- (12) 土地基本法を上置き、地方自治法の総合計画（現在は法定ではなくなったが）を横に置く「土地利用計画法」が必要ではないか。
- (13) 土地利用計画法は、市町村の自主条例の取組みを包摂できるものでなくてはならない。
- (14) 法律改正は提案して実現するものでもない。市町村等が現行制度でもできる代替案を示すことも必要。
- (15) 地方分権は想像以上に進んでいる。都市計画法の開発許可、農地法の農地転用許可の許可権者は既に3割が市町村である。許認可権が都道府県と市町村に分属する時代にふさわしい制度設計が必要である。
- (16) 市町村に分権すればするほど、都道府県の広域調整等の役割が大きくなっている。しかし、制度が追いついていない。
- (17) 下河辺淳は、国土利用計画法の制定時、次のように語っている。「市町村の計画法というようものがやがて要ようになっていくのではないか。その市町村計画がしっかりしてくると、国土総合開発法(注)が非常に意義を持つと寧ろ思っている」。

(注) 議員立法で国土利用計画法となる。

- (18) このような議論を経て、市町村を主体とした法律が、国土利用計画法と別にあつた方が適当と考えた。

提言の取りまとめにあたって、法律論に関する議論を整理する必要があつた。われわれ土地利用計画屋はこの辺り不案内なので、研究会の一員である交告尚史氏から多くの示唆を得るとともに、上智大学の北村喜宣氏、神戸大学の角松生史氏から貴重なご助言をいただいている。

文責については、I～IVの提言部分は研究会の全員、その他の部分は梅田とさせていただきます。

## 2. 現状認識と改革の必要性

### <総論>

- (1) わが国は、狭小・急峻な地形の下、森一里一川一街一海まで一蓮托生ともいえる国土で生活し生産活動を行っており、縦割りの法制度に身を委ねることができない宿命にある。総合的な法制度が必要な所以である。
- (2) 一方、土地の上で多目的・重畳的に生活・生業が織りなされており、それぞれの法目的を持つ個別法が必要とされる所以であるが、個別法が時代の変化に合わせて適切な見直しを行っていないと、逆に法の存在自体の弊害の方が大きくなっている場合さえある。
- (3) 人口減少・高齢化の進行の中で各種の土地需要が縮退し、国土の管理水準は大きく低下している。森林や農業の地域ではずっと前からこのような状態にあり、地方都市縁辺部の市街地の劣化も著しい。個別法の従来の規制手段だけではこれにほとんど対応できない。
- (4) 「都市→農業」、「都市→森林」、「農業→森林」といった土地利用の位相の転換さえ必要な時代となってきており、個別法主体の取組みではなく総合的な対応が不可欠である。
- (5) 地方分権の進展で、個別法と国土利用計画法が連携し、都道府県が専ら調整するという予定調和的な前提が崩れてきている。この意味で、土地利用計画体系の制度設計をやり直さなければならない時代に来ている。

### <各論>

#### (1) 都市計画法

##### ア) 都市計画法は、大都市（圏）法

都市計画法は、1888年の東京市区改正と1968年の新都市計画法という二度の出自から、大都市（圏）中心の制度である。今でも、2割の市町村は都市計画法の対象外であり、新都市計画法制定時には大都市を対象とした特別法とするという考えさえあつた。

\*都市計画を施行していない市町村は、21%

		全国	大都市圏	地方圏
a	自治体数	1,719	393	1,326
b	施行自治体数	1,352	353	993
b/a	施行比率	79%	91%	75%

(注1) 国土交通省都市計画現況調査（H26/3/31）から作成。以下、同じ。

(注2) 施行自治体とは、行政区域の全部または一部に、都市計画区域を指定している自治体をいう。東京

23区は、1として計上。

(注3) 埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、奈良県、兵庫県を、「大都市圏」とした。以下の表において同じ。

新都市計画法の柱は、市街化区域と市街化調整区域の区分（線引き）であるが、施行以来今日に至るまで法律で義務付けられているのは三圏法（首都圏整備法、近畿圏整備法、中部圏開発整備法）の政策区域（既成市街地等、近郊整備地帯等、都市整備区域）のみであり、都市計画法の本旨はここにある。政令指定都市も線引きを義務付けられているが、「大都市に係る都市計画区域」として政令で定められており、一段その位置づけは低い。都市計画法が大都市法であり、さらに云えば大都市圏法という所以である。

それにしても、国の定める計画である首都圏整備計画等のための「政策区域」がそのまま都市計画法の線引き義務付け対象区域になるという仕組みは、あまり分権的に見えない。実は、国土形成計画法に国の定める広域地方計画が創設されたので、三圏法の役割はとっくに終わっている。それでも残っている主たる理由は、三圏法の政策区域を都市計画法の線引き義務付け区域（法定）に紐づける必要があるからといえる。この措置なしで都市計画法が自ら線引き義務付け区域を法定することは難しいだろう。

\*都市計画区域における線引き・非線引きの内訳（面積％）

（都市計画区域の別）	全国	大都市圏	地方圏
線引き	52%	77%	44%
非線引き	48%	23%	56%

### イ) 都市計画法は、「都市建設法」

都市計画法の役割の半分は、都市計画区域における事業法であり、「都市建設法」という性格を強く帯びている。下水道事業のためにだけ都市計画区域を指定する場合さえある。都市計画法を都市・農村計画法として全国に適用としようという発想の障碍となる理由の一つはこのことである。農業や森林の地域まで都市計画法の射程としようすれば、法目的まで変えた新法が必要となるだろう。

### ウ) 市町村合併による都市計画区域とのねじれ

市町村合併により、地方を中心に一つの市町村の中に複数の異種（線引き、非線引き、都計外）の区域が併存するという状況が10年ほど前から生じている。すなわち、都市計画法の基軸である広域の都市計画区域という考え自体が、自治体の形とねじれ現象を起こし相容れなくなっており、多くの府県や市町村が困っている。

滋賀県の例を挙げる。線引き都市計画区域である彦根長浜都市計画区域は、彦根市・長浜市・米原市・多賀町の3市1町から成る広域都市計画区域である。一方、長浜市はこの都市計画区域以外に、市町村合併により、浅井湖北都市計画区域と木之本高月都市計画区域を持ち、これは非線引き都市計画区域である。同様に、米原市には、山東伊吹都市計画区域があり、これも非線引きである。両市とも都市計画区域外の区域も持っており、近江八幡八日市都市計画区域にも同じ現象が見られる。何ともややこしい限りである。

	線引き	非線引き	都計外
彦根市	○	—	—
長浜市	○	○	○
米原市	○	○	○
多賀町	○	—	○

↑彦根長浜都市計画区域

### (2) 地方分権が進み、土地利用計画の制度体系の前提が変化

国土利用計画法は、制定当時、個別法の許認可権限のほとんどが都道府県にあるとして知事を総合的な調整者としたが、地方分権によりその前提が少しずつ変わってきている。この場合、個別法ごとの分権の進行度合いは様々で、それにより個別法間、権限主体間（市町村・都道府県・国）の調整がより難しくなっている面がある。

都市計画法の開発許可は、事務処理委任も含め概ね3割で市町村が許可権者となっており、地区計画や特定用途制限地域の計画策定主体も市町村である。農地転用許可も、事務処理特例で同様に3割が市町村許可である。一方、森林の開発許可制度は都道府県主体であり、自然公園法等は国と都道府県が権限主体である。

まだら模様の権限移譲で、法律間・許可権者間の調整はより複雑になっており、このような実状を踏まえた制度・運用の再設計が求められる。

### (3) 市町村間の広域調整

大規模商業施設等の郊外立地を巡って、誘致市町村と中心市街地に与える打撃を懸念する周辺市町村の利害が鋭く対立することが少なくない。このような場合には、都道府県が広域的な観点から市町村の利害を調整する必要のある場合があるが、あまりうまくいっていない。

(注)山梨県、富山県等で、県が調整に苦勞した事例がある。

#### (4) 市町村の自主条例という挑戦と隘路

以上のような状況の中、いわゆる先進的な市町村は自主条例を制定することを選択するが、大きな覚悟とコストが必要であり、これは一般化できる手法ではない。専門家の協力を得て自主条例を制定しているものの、個別法の分掌と許認可権限の国・都道府県・市町村への分属により許認可制度は複雑なマトリクスになっており、矛盾なく市町村の独自規制を構成することは、相当難しい。また、合理的な土地利用を貫徹しようとする、非線引き都市計画区域などでは個別法の運用との整合に苦勞することもある。その法解釈リスクを自治体に負わせるのは酷である。

今回の「土地利用計画法」は、このような市町村の挑戦を支援し、隘路を打開しようという試みでもある。

#### (5) 国際標準からの乖離

わが国の土地利用計画制度は、国際標準の土地利用計画制度からかけ離れ、いわゆる「ガラ計」<sup>(注)</sup>である。欧州の国土（英・独・仏等）はわが国のような一蓮托生の地勢・地形にはないが、それでも土地利用計画制度は国一本の体系である。

(注) ガラパゴス的に進化した計画体系のこと。

しかし、国際標準からの乖離自体が悪というわけではない。わが国の社会・経済が置かれた状況に合わせて個別法が整備され、総合調整するための基本法として土地利用計画法も制定された。国情に合わせた政策担当者の工夫が今の制度を作ったといえる。それ自体、評価すべきことである。

問題は、時代の変化に応じて制度も柔軟に変化する必要があるが、それができていないということである。40年前の法体系が概ねそのままの形で残っているということ自体が驚きである。

### 3. 土地利用計画法の提案

#### 〈提案のポイント〉

- (1) 総合的な環境保全と人が住み続けられる持続可能な国土の保全・維持・増進を目的とし、土地利用計画法を創設することを提案する。
- (2) 国の法令の支援のない中、市町村のやむにやまねの条例等の取組みの蓄積をたいせつにし、それを包摂できるような仕組みとする。
- (3) そのため、地方分権一括法後も説の定まらない、条例と縦割りの個別法の関係について、一定の整理を行う。
- (4) 地方分権の進展の中で、都道府県の土地利

用基本計画（国土利用計画法）による調整という前提が大きく変わってきており、市町村が主体となり都道府県や国が補完するという新たな調整の形を提示。

- (5) そして、そのためには、国土利用計画法10条の活用が重要であるとしている。
- (6) 地方分権が進展すればするほど、市町村間の利害の対立に端を発する土地利用の広域調整が重要となる。決め手を提案することまではできていないが、現行制度の中でどこまでできるかを問いかけている。
- (7) 以上を実現することで、国際標準の土地利用計画制度を市民・国民が持ち、地方再生の一里塚となることを期待。

#### 〈土地利用計画法の骨子と概説〉

##### I. 国土全体にわたる総合的な「土地利用計画法」の創設

人口減少・高齢化社会に適切に対応するための総合的な土地利用計画制度が必要である。その目的は国土空間の総合的な環境の質の保全・増進であり、人が住む持続可能な国土の再構築を図ることである。

この制度は住民に身近な市町村が主体となることを基本とし、広域的な観点からの計画・調整を都道府県が補完することを柱とする。

具体的には、「土地利用計画法」の創設を提案する。それぞれの法目的から制定されている個別法とはその性格を異にし、生活・生業が多目的かつ重層的に営まれているわが国の国土の特性を踏まえ、総合的な土地利用と土地管理そして良好な環境空間の創出を意図している。この際、法制度の主旨が相通ずる国土利用計画法の諸規定と関係することに配慮する。

なお、“土地”利用計画法であるが、想定する空間は資源としての土地の他に水域を含み、また資源としての土地・水域を利用して営まれる生活・生産活動を含めた概念として捉えており、寧ろ「国土」という概念に近いと考えている。

平成元年制定の土地基本法11条1項では、「国及び地方公共団体は、適正かつ合理的な土地利用を図るため……土地利用計画を策定する」とされ、過去に閣議決定された土地政策に関する要綱では、「新しい土地利用計画制度を検討する」ことが繰り返され、政府も国会もその後特段の取組みを行わなかった。

(注) 取組まれなかった2回の閣議決定

土地基本法の成立を踏まえ平成3年1月に閣議決定された総合土地政策推進要綱では、「……新しい土地利用計画制度について、長期的な視点に立って検討する」とされた。

平成9年2月に閣議決定された新総合土地政策推進要綱は、「それぞれの地域が個性を生かし、総合的に土地利用を図ることを可能とするため、地方分権の推進に関する動向も踏まえ、地方公共団体における各種土地利用の調整や規制の基本となる土地利用に関する計画のあり方について、中長期的な視点に立って検討する」とされた。

その後起きた事象は、都市計画法と農地法の間隙を縫って立地した郊外大規模商業施設による中心市街地の空洞化であり、森林荒廃により田畑、市街地にまで滲み出したイノシシやシカによる食害、そして自然公園地域や農業地域では風力発電や太陽光発電パネルの設置等の景観問題である。

このような経緯を踏まえると、今回の提案は、土地基本法第11条第1項の「国及び地方公共団体は、適正かつ合理的な土地利用を図るため、……必要な土地利用に関する計画（土地利用計画）を策定する」の主旨を具体化するものともいえる。

それでは、今の土地利用計画制度の課題は何だろうか、大括りにすると以下のとおりで、土地利用計画法の目標はこれを反転させることになる。

- (i) 対象エリアが行政区の全域でないこと
- (ii) 計画の総合性に欠けること
- (iii) 計画の実効性が低いこと

### (1) 行政区の全体を対象エリアとする

わが国は、全国土を対象とする総合的な土地利用計画制度を持たない。これは、国際的に見て異例といえる。都市計画区域の面積は国土面積の概ね1/4 (27%) でしかない。それでも大都市圏は64%を対象とするが、地方圏では24%となる。2割の市町村は都市計画区域外で国の土地利用計画制度の対象にさえなっていない。

(注) 市町村国土利用計画を作成していれば別だが、その作成率は高くない。

\*都市計画区域面積と行政区面積 (単位は、km<sup>2</sup>)

	全国	大都市圏	地方圏
全国土(a)	377,972	37,105	328,034
都市計画区域(b)	101,884	23,845	78,040
(b)/(a)	27%	64%	24%

- ・国土面積は、総務省資料から (H26/10/1現在)
- ・大都市圏、地方圏の面積は、都道府県にまたがる境界未定地域 (12,833km<sup>2</sup>) を除く数値

一方、国土利用計画 (都道府県計画、市町村計画) はビジョンとしての計画であり、個別法とのリンクもなく計画の実現手段を持ってい

ないので、問題解決にならない。土地利用基本計画は、個別5法等の土地利用を調整するプラットフォームというべき制度であり、広域調整など固有の役割を期待できるものの、ここで提案する土地利用計画とは主旨が異なる。

### (2) 総合的な計画の下に土地利用コントロールを行う

もう一つの課題は、個々の土地利用の適否を土地利用の多目的性を重視して総合的に判断する制度がないことである。わが国の土地利用は、生活・生産を通じた諸活動が土地の上で重畳的に行われており、個別5法も重複して地域指定され、競合する土地利用間の調整を行ってきた。5地域を合計すると国土面積の1.5倍にもなる。

一方、今日要請されている土地利用の命題は、防災性の総合的な向上、自然生態系の維持保全、良好な景観の形成など、総合的な環境・空間価値の維持・向上である。このためには、土地利用の規制・誘導は縦割りではなく横割りが多目的な土地利用計画制度の下に運営される必要がある。この論点については、国土利用計画法10条(注) (以下、「法10条」) の中で、個別法が総合的な環境配慮を以て土地利用規制を行うべき旨が先取的に規定されている。

(注) 国土利用計画法10条 (土地利用の規制に関する措置等) ⇒ 「土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関係地方公共団体は、この法律に定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に留意しつつ、土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする。」

今日、各種土地利用がともに縮退化する時代を迎え、国土空間の劣化・空洞化をいかに防ぎ調整するかという新たな命題を付きつけられている。この事象に個別法的視野で対応することは困難であり、この意味でも総合的な制度が求められる。

### (3) 個別法の弱みを補い計画の実効性を確保

個別法の計画の実効性が低いことが課題として挙げられる。個別法は自らの対象区域においてさえ実効ある規制ができないエリア (計画白地地域) を持っている。都市計画法の非線引き都市計画区域はその典型である。

わが国の都市計画法制は、線引きと非線引きの都市計画区域という一国二制度であり、非線引き都市計画区域は、市町村数で54% (地方圏に限ると67%)、面積ベースで48% (地方圏に限ると56%) を占める。当該区域では用途地域を除き立地基準

の適用がなく、技術基準に適合さえすれば開発が許可されるため、適切な土地利用コントロールを行うことはできない。これまで専ら農振法・農地法の規制に依存してきたが、今日こんな他人任せも難しくなっている。

\*都市計画区域における線引き・非線引きの内訳

(自治体数ベース)

(都市計画区域の別)	全国	大都市圏	地方圏
線引き	46%	84%	33%
非線引き	54%	16%	67%

(面積ベース)

(都市計画区域の別)	全国	大都市圏	地方圏
線引き	52%	77%	44%
非線引き	48%	23%	56%

## II. 土地利用計画法の枠組み

土地利用計画法に基づき、市町村は行政域全域について、生活・生業の総体を対象とした土地利用の規制誘導を行うものとする。

- (1) 市町村は計画の実効性を担保するため計画法に基づく条例を制定することができることとし、条例に委任する事項を計画法に定める。
- (2) これに基づき市町村は土地利用総合計画を策定するものとし、これに基づき土地利用行為の「承認」制を採る。これにより、個別法の計画白地地域における土地利用のコントロールを可能とする。
- (3) 市町村は、土地利用行為に対して承認等を行うにあたって、国土利用計画法10条の規定に基づき、公害の防止、防災、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存等に配慮しなければならない。
- (4) 市町村は、自ら又は市民等の提案により、(守りと攻めの) 詳細な土地利用計画を策定し、土地利用総合計画の一般則を置き替えることができる
- (5) 都道府県等の役割(責務)を定める
- (6) 国等の支援措置(補助等)を定める
- (7) 都道府県は、市町村が条例を定めるまでの間、区域を限って暫定の土地利用総合計画を定め、承認手続きを実施できる。

土地利用計画法(以下、「計画法」という)の目的は、国土空間の総合的な環境の質を保全・増進し、人が住む持続可能な地域の形成を図ること

である。人が住み、人の手が入らないと、国土は痩せてしまう。都市の建設・整備や農林業の振興等の単目的の個別法とは次元の違う総合的な法律であり、縦割りの法律の弊害を克服する市町村の取組みを支援し、都道府県等とも連携しようとする試みである。以下では、土地利用計画法の枠組みを具体的に示すことにする。

## 「基本理念」と「土地利用の基本原則」

### 《基本理念》

- a) 持続可能な国土を形成するため、総合的な防災性の向上、自然環境の保全、良好な景観の形成、歴史・文化的風土の保存等を重視する。
- b) 地球環境の保全、人類が直面する気候変動等のグローバルな環境危機に寄与・貢献できる土地利用秩序形成に努める。
- c) 歴史的に人々が築きあげ維持管理してきた国土環境と土地利用秩序を維持・発展させ、次世代に引き渡す責務がある。
- d) 狭小で山がちな国土のゆえ、都市の諸活動と農業・林業等の生産活動が重畳的に行われており、土地利用の多目的性という特徴を踏まえ、個別法の縦割りでなく総合的な観点から土地利用の規制・誘導に取り組む必要がある。
- e) 狭小で急峻な地形条件の下、森林や農地の荒廃は河川氾濫等により都市に大きな被害をもたらすこと等に鑑み、個別法による地域割りの対応ではなく、森一里一川一街一海にわたる総合的で俯瞰的な視野から対応することが不可欠である。
- f) 農業や森林の区域の空間は、産業のための機能に加え、湛水、保水等の防災的機能や自然生態系を維持するなど多目的な機能を有しており、経済的価値からのみ見てはいけなないこと。
- g) 国土の改変は一度なされると元に戻すのに多大な時間と費用がかかるので、景観的価値や環境的価値を重視して、田園風景や森林環境の保全に努めること。
- h) 国土の空間は人が介在してこそ適切に管理されることに留意して、それぞれの地域に人が住めるということを目標にする必要がある。そのためには、生活と生業を総体として捉え、地域の持続を探っていくべきである。
- i) 法制度の目的は固有であっても、経済社会の変化に合わせて法制度の役割も変わるはずであり、常にそれぞれの法制度を点検し時代の変化に合わせた制度に見直していく必要がある。
- j) 国土全体が何らかの土地利用計画・規制の下

にある必要があり、「規制白地地域」が発生しないよう又は発生する場合に備えた措置を講じておく必要がある。

(注) 例えば、林地開発許可により地域森林計画民有林の区域から除外された場合、都市計画法や自然公園法等の区域と重複していない限り「規制白地地域」となる。即ち、土地利用上の無法状態となり次の土地利用転換を規制する法令上の手段がなくなってしまう。このような場合には、他の法令の区域の指定や条例等による対応が必要となる。

〈参考〉国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を使おう！」38P【事例8】土地利用規制の及ばない地域(白地地域)の発生への対応

## 《土地利用の基本原則》

国一都道府県一市町村の各段階の「土地利用の原則」を、個別の土地利用行為の適否の判断基準となるよう、規範性と具体性を以て規定する必要がある。「計画法」には以下を掲げる。

- a) 現状の土地利用をまずは肯定し、国土の環境保全を図ることを旨とする。
- b) 現状の土地利用に改変を加えようとする場合は、計画者・事業者が説明責任を負うが、周辺環境との調和は必須条件とする。
- c) 一方、各種土地需要の縮退等の社会的・経済的な状況変化を踏まえ、土地利用区分の変更を積極的に行うことが適当な場合もあることから、環境の維持・保全は総合的かつ中長期な見通しを以て行う。
- d) 土地利用行為の適否は、総合的な環境影響と計画・事業の誘引する効果を比較衡量して行い、かつ、新たな土地利用行為によって土地利用の総合的価値が減ることのないようにする。
- e) 計画又は事業の持続性を重視し、将来的に非管理的な土地利用とならないことを確認する。
- f) 周辺市町村に広域的な影響を及ぼす可能性のある土地利用計画については、都道府県等を通じた広域調整に関係市町村は協力する。

## (委任条例の制定)

市町村は、(土地基本法の主旨を踏まえ)土地利用計画に従って行われる良好な環境に配慮した適正な土地利用の確保を図るため、土地利用の適正化に関する条例を計画法に基づき制定することができることとする。

条例に委任する事項は、計画法に定める。少なくとも、土地利用総合計画の策定主体と手続き、土地利用行為を土地利用総合計画に適合させるための承認手続きなどは計画法に定める必要がある。

## (土地利用総合計画)

市町村は、適正かつ合理的な土地利用を図るため、計画図と計画書から成る「土地利用総合計画」を策定する。土地利用総合計画は、地域の特性を考慮するとともに、地域の総合的な環境・空間価値を保全・継承・発展させるための計画である。土地利用総合計画の作成・変更にあたっては都道府県に協議することとするが、この協議は、市町村の土地利用総合計画の実現を市町村と都道府県が協力して行うという主旨で行うものである。

土地利用総合計画の要件としては、例えば以下のような事項が挙げられる。

- (ア) 国土利用計画法第9条の土地利用基本計画に即していること
- (イ) 計画法に定める「土地利用の基本原則」に即していること
- (ウ) 住民の意向を十分に反映したものであること
- (エ) 基礎調査に基づいたものであること

この際、土地利用総合計画について議会同意を得ることが、計画に正統性を付与し調整能力が増すという点で望ましい。ただし、地方自治法96条2項に「普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる」と規定されており、法定事項ではなくなった「市町村の総合計画」もこの手続きに依っている。本法ではこれに倣い法定事項とはしていない。

## (土地利用の規制・誘導のための方法)

- ① 土地利用行為に対する規制の手続きは、「承認」が適当であろう。「許可」とほぼ同じ意義を持ち、事業者は承認を得ないと、工事等に着手できず、これに違反すると刑罰があるという仕組みが想定される。
- ② 計画法により授権された条例に基づく「承認」は、個別法の許認可とは独立した措置であり、個別法の許認可基準に関わらず土地利用行為を規制することができる。
- ③ 「承認」の基準は、「土地利用の原則」と「土地利用総合計画」である。
- ④ 「承認」を有効にするためには、土地利用総合計画は、具体的かつ環境調和型(開発抑制型)であることが求められる。その上で、例外的に個別開発を認める簡易な一件審査のルート<sup>(注1)</sup>を設け、規制の柔軟性を確保する。

(注1) 例外的な許可(一件審査)のルートを条例に設ける場合、その適否の判断方法は、「例外許可の実施による利益」と「総合的な土地利用環境の維持・保

全・増進・回復」のそれぞれの審査結果を併せて判断し、不適当な場合は許可等を拒否するか代替措置等の条件を付すことなどが考えられる。次項Ⅲで説明する、国土利用計画法10条の主旨を踏まえた対応でもあり、アセス法33条の「実施による利益に関する審査」と「環境の保全に関する審査」の結果を併せて判断し、当該判断に基づき当該免許等を拒否する処分を行い又は当該免許等に必要な条件を付することができる」という考え方の援用ともいえる。

- ⑤ 市町村は、自ら又は市民の提案により、特定の計画を総合的に推進する区域（特定計画区域）を土地利用総合計画に定めることができる。この際、市町村は都道府県等に協議し、爾後の計画の実効性を確保する。（注2・3）

（注2）市町村が、特定の計画を総合的に推進しようとする場合、都道府県や国に留保されている許認可権限との調整が必要な場合がある。開発行為等を抑制しようという場合は、計画法に基づく独自の条例規制によりその主旨を達成できるが、農地法や自然公園法等の運用を市町村の計画に合わせるためには、市町村が「特定計画区域」を指定する段階で都道府県等に協議し、次のステップの「特定総合計画」の概略を含め、予め調整を了しておくことが重要となる。ただし、特定総合計画の策定手続等の関係から、予め概略調整が困難な場合には、同計画の概略が明らかになった段階で調整を行う。

（注3）水口俊典氏の別稿を参照。

- ⑥ 市町村は、「特定計画区域」において、「特定総合計画」を定めなければならない。この計画の策定は段階的に行うことができる。当該区域では、特定総合計画の基準が土地利用総合計画の一般則に優先して承認行為が行われる。
- ⑦ 市町村は、特定計画区域の指定、特定総合計画の作成にあたって、基礎調査（注4）を行うことが必要である。

（注4）土地分級、土地適正評価等を想定。

### （都道府県等の役割・責務）

#### a) 広域計画の策定

市町村が主体となる制度を提案しているが、都道府県の役割（責務）も大きい。防災、自然環境、景観形成等の市町村を越えた広域的な計画又は土地利用指針を定めるという役割である。県境をまたぐ課題がある場合は、都道府県が連係してこれを定めることも必要となる。

#### b) 市町村間の広域調整

地方分権が進み市町村間の調整という課題が大きくなってきている。このため、都道府県は、大規模商業施設等、土地利用に関して広域的な影響（インパクト）を及ぼす可能性のある施設の立地について市町村間の土地利用調整を行う際の「土地利用調整の指針」を定めるこ

とが重要となる。指針の内容としては、調整を行う際の判断要素、調整の手続き等が考えられる。これでも調整が難しい場合の措置として、都道府県や国は、市町村の異なる意見を調整するための機関や場の創設などの仕組みを整備するべきであろう。

#### c) 国土利用計画法に基づく措置—土地利用基本計画と土地取引規制—の活用

次項Ⅲで詳述するが、計画法が制定されるまでの間、都道府県は国土利用計画法10条と11条の規定を活用して、市町村の自主条例の正当性を担保することが考えられる。計画法が制定された後も、計画法に基づく条例と個別法の開発許可制度の調和に役立つということもある。

リニア新幹線沿線等における土地投機による環境保全等の問題が生じる可能性も想定される。この場合、国土利用計画法の土地取引規制制度を活用し、都道府県が注視区域（事前届出）を指定するような取組みも必要であろう。地価というよりむしろ利用目的の審査が重視されるべきかもしれない。やはり事務処理特例で権限が市町村に移譲されていることも多いので、都道府県は市町村と連係・調整して取り組む必要がある。

#### d) 市町村のマンパワー等の代替

都市計画、林学、文化財等の技術者がいない又は手薄な市町村は多い。このため、市町村が条例を定め土地利用総合計画を策定するまでの間、都道府県が区域を限って暫定の土地利用総合計画を定めて、承認手続を実施できることとするような対応が不可欠である。

### （国等の支援措置）

各種の土地需要が縮退化する時代を迎え、土地利用規制の手段のみで土地利用・管理の適正化を図ることが難しくなっている。このため、土地利用を適切な方向に誘導するための補助・融資・税制による支援が欠かせない。縦割りの個別法による補助等の制度は各府省で用意されているので、この支援措置は防災・環境・景観といった分野横断的な取組みに対する補助とすることを提案する。

かつて国土庁に調整費（国土総合開発事業調整費）という省庁横断的に使える調査費・事業費が用意されていた。このような仕組みを計画法にぶら下げる形で創設することが考えられる。

\*イメージとしては、国土交通省の社会資本総合整備事業、農林水産省の環境整備系事業、環境省系の事業等から組成した総合的な交付金制度である。

### Ⅲ. 国土利用計画法10条による個別法と条例の連結

「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて……条例を制定することができる」という憲法の規定がある。この条例制定権が狭く解釈され、市町村が自主条例を制定しようという際の見えない壁になってきたという経緯がある。

計画法に基づく条例による規制は、法と法の関係なので、法と条例の関係という議論は生じないが、自主条例の場合どうかということである。

そのための一つの方策として、国土利用計画法10条の規定を踏まえ、都道府県の土地利用基本計画の活用を図り、法と法の関係にすることにより、法と条例の関係の壁を越える方法を以下に示す。計画法が制定されるまでの間、市町村と都道府県はこの道を選ぶことができる。

#### (自主条例と法令の関係)

「Ⅱ」で示した提案は、計画法に基づく条例による規制を提案しているので、法と法の関係であり、法と条例の関係如何という議論は生じない。では自主条例の場合かどうかという論点がある。

市町村が自主条例を制定するのは、土地利用コントロールの利かない非線引き都市計画区域における適当でない土地利用行為を防止し、良好な里の景観や森林環境を守ろうという動機であることが多い。安曇野市や篠山市もそうだと思う。

自主条例では、全域をゾーニングした上で区域ごとに許可基準を定めるケースが多い。この場合、羈束行為（法定の基準に合致すれば許可等の処分をしなければならない行為）である開発許可の基準と条例の許可基準の関係が問われる。しかし、個別法の規制が不十分であるから自主条例を制定するのであって、法令の許可基準の上乗せ・横出しは当然のことと言わざるを得ない。

このような場合、条例の主旨が個別法の目的とは異なるという論法で、法令違反との指摘を切り抜けているケースはいくつか見られる。土地利用調整条例の場合は、当該条例は「総合的な地域の環境を保全する」ためのものであり、都市の建設・整備や林業振興といった個別法の目的とは異なるという整理になるのであろう。

#### (開発許可と国土利用計画法10条の関係)

自主条例と個別法の関係について、目的が異なるので合法という論法でなく、国土利用計画法の10条の主旨を踏まえ個別法の運用を総合的に行うというアプローチがもう一つある。これにより、法と法の関係に格上げし、条例が法律に違反する

という議論の出る余地をなくすという方法である。

国土利用計画法10条（以下、「法10条」）の規定は、逐条解説によれば「開発行為の規制その他の土地利用の規制に関する措置等については、本条を根拠として都市計画法等の別の法律で行う構成を取り、いわば本法が土地利用規制に関する法制の基本法たる性格を有すること明らかにしたものである」とし、「他方、地方公共団体が独自の条例に基づき土地利用を規制することを排除する趣旨ではない」としている。

国土利用計画法制定の際の国土事務次官通達（施行通達）は、「個別規制法には、それぞれ固有の立法目的が存在し、その目的に従って規制内容、その基準も自ら定められるものであるが、法第10条の規定により、個別規制法に明文の規定がない場合においても当然（土地利用基本計画に即して）

“公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ運用する”ことが要請せられる」としている。

個別法は何に配慮するのか。意外に思われるかもしれないが、法律上、都市計画マスタープランは都市計画法の開発許可の基準とならず、地域森林計画は林地開発許可の基準とならない。未（非）線引き都市計画区域の開発許可と林地開発許可は国土利用計画法制定と密接不可分な形で創設された経緯があり、個別法の開発許可制度の根拠法は国土利用計画法10条であり、即すべきは土地利用基本計画ということになる。

[参考] 法10条（土地利用の規制に関する措置等）の主旨  
建設省から経済企画庁に出向し、新国土総合開発法と国土利用計画法の立法を担当した荒田建氏は、土地利用基本計画の主旨について次のように述べている。

一 個別法の計画、例えば農振法の農振計画だと農地の保全を図るという観点からの計画だが、個別目的に終始してしまい全体の土地の乱開発そのものにうまく対応できないという反省に立ち、これらの計画を総合的に調整した形で、総合的な計画として定立しようとした。

一 例えば、自然公園地域でゴルフ場や別荘地が作られる時に、当然自然公園法の許可基準からだと、景観の保護保全というような見方からの許可基準しかないが、そういうことであってはいけない。別荘地から出る下水の処理をどうするか、ごみ処理の問題をどうするかということがある。一 ゴルフ場で云うと当然治山治水上の配慮をどうするかという問題が中心であって必ずしも景観の保護保存というようなことが規制の必要性の根拠にはなり得ない。一 従って、ある一つの開発行為に対して、立地許可権というような形で、総合的な判断を行い得るようなシステムを作ってはどうかということで、土地利用基本計画というものを作った。

（出典）国土利用計画法をめぐって（地域開発1975年通巻128号（財）日本地域開発センター）

### (法10条とアセス法の横断条項)

法10条の規定ぶりは、環境影響評価法（以下、「アセス法」）33条1項の規定とよく似ている。平成9年に制定されたアセス法は、個別法による評価の実施を前提に、アセス法の意図を個別法に流すための手続き法であり、「横断条項」と呼ばれる仕組みを採用している。

アセス法の2条（対象事業）と33条（免許等に係る環境の保全の配慮についての審査等）の規定は、国土利用計画法9条（土地利用基本計画）と10条（土地利用の規制に関する措置等）と相似形のように見える。国土利用計画法制定の動機の一つが四日市公害判決を受けた土地利用の適正化だったのだから、偶然ではないのかもしれない。

### (横断条項と法10条の構造)

アセス法は、2条で対象事業を列挙している。一方、国土法は9条で5地域区分を定め個別5法とリンクさせ、5地域区分と個別法の区域を乖離なきよう運用することで(昭和49年土地局長通達)、対象法令を列挙したと同じ効果を出している。

アセス法は33条2項で「当該免許等に係る当該規定にかかわらず」、「当該免許等を拒否する処分を行い又は当該免許等に必要な条件を付することができる」という横断条項を設け個別事業の免許等に指示をしている。個別法の上書きである。

これに対し、国土利用計画法は他の法律の基準を上書きする明文の規定は置かず、事務次官通達に依って主旨の実現を図ろうとしている。機関委任事務時代はそれなりに有効だったかもしれない。立法時関係者の「国総法と個々の法律をどう関連付けるかを一時ブリッジという言葉で呼んでいた」との発言からは、アセス法の横断条項に相通ずる発想が読み取れる。

アセス法33条は、1項で「対象事業に係る免許等を行う者は、当該免許等の審査に際し…環境の保全についての適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査しなければならない」と原理原則を示し、2項で個別法の免許等の区分に応じた手続きの方法を示している。この2項に該当する条項は国土利用計画法にはない。しかし、アセス法の法的効力は33条1項で十分で、33条2項は創設的でなく確認的な規定と見ると、法10条も取りあえずこの規定のみで立っていられることになる。

### (横断条項と法10条の手続きの違い)

法10条は、5地域区分を個別法の区域と一致させ、国土利用計画法と個別法を連結させているが、

それではどうしてアセス法2条のように対象事業を列挙しなかったのか。下河辺淳経済企画庁局長（当時）は、都道府県への国総法改正の説明会で「手続きを義務付けるかどうかは相当議論したが、それぞれの縦割りの法律の指定手続きが全部違う関係で、手続きを義務付けるとすると、地域・地区ごとに明細に書かなくてはいけないということがあり…法律上は土地利用基本計画に即してそれぞれの行政を運営するという”即して”という3文字に頼っている。各省に対しても国総法上の土地利用基本計画に即して、都市計画区域なり森林区域の運営をするということ、法律の解釈として説明している」と立法時の事情を語っている。

アセス法の横断条項は、機関委任事務の時代に通達でこなし法10条の個別法へのブリッジの発想を、20年後に法律として実現したと見ることもできる。ただ、法律に列挙した結果、対象事業が限定され、多くの事業を地方アセス条例に委ねることになり、痛しかゆしというところもある。5地域区分と個別法区域を乖離なきよう運用し、法10条により二人羽織のように振る舞おうとしたのは、寧ろ現実的だったのかもしれない。

### (法10条を個別法に連結する仕組みが必要)

法10条の規定は、都道府県が策定する土地利用基本計画の指示を都道府県・市町村だけでなく、国の開発規制にまで流そうという野心的な仕組みである。とはいえ、一部の例外を除き長年使われてこなかったこの規定を生かそうとすれば、現在のままでは無理であろう。法10条の「土地利用基本計画に即して」を個別法に連結するための制度的な手当てが必要である。

アプローチとしては、行政手続法5条に基づく審査基準により連結させる方法と、条例により連結させる方法が考えられる。

### (審査基準による連結-神奈川県条例の例)

神奈川県土地利用調整条例（以下、「県条例」）は、一定規模以上の開発行為について事業者への協議を求め、審査基準に基づき行為等の適否を判断し、事前着手には停止・是正命令、違反の場合は罰則を科している。

審査基準は冒頭で「条例に基づく審査にあたっては、国土利用計画及び土地利用基本計画によるほか…」として、審査基準に法定の土地利用基本計画を読み込み、さらに審査基準は「非線引き都市計画区域の計画白地地域は、市街化調整区域における取扱いに準ずる」というように規制の強化

(周辺の線引き都市計画区域との間の規制強度の調整)を図っている。この審査基準の記述は、土地利用基本計画の計画書の記述と全く同じである。

整理すると、個別法が法10条に基づき土地利用基本計画に即して配慮すべきことを、県条例の審査基準と審査手続きを以て実現しているとも見られる。また、県条例が法律の支えとして土地利用基本計画を利用しているともいえる。

県条例のもう一つの仕掛けは、「個別法の知事は、許可にあたってこの審査結果通知に配慮するものとする」との条項であり、個別法の執行だけでなく、総合的な審査基準に基づく審査結果への配慮を個別法の各知事に求めている。機関委任事務時代に個別法ごとに知事がいた時の名残かもしれないが、その時は不可欠な規定であった。今は、知事は一人である。

ただし、個別法は他事考慮できないという古典的な議論は今でもある。他事考慮とは、内閣法3条1項の「各大臣の分担管理原則」が背景にあるが、自治事務の今日、都道府県や市町村が総合的に判断し個々の法律を運営できなくては不相当だろう。地方自治法1条の2は「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」とし、縦割りではなく総合的な行政運営をすべきと定めている。「他事考慮」は、かつて広く捉えられ過ぎ、今は漂流しているように見える。

#### (条例による連結)

行政手続法5条の審査基準ではなく、法10条との連結を条例に直接定める方法もある。都道府県の条例の中で法10条の連結対象となる法令を特定し、許認可にあたっては「法令又は国土利用計画法9条の規定に基づき定められた土地利用基本計画に適合する」との内容にする。

特定する法令は、土地利用基本計画の5地域区分との関係ということから、個別5法+農地法とすることが普通に考えられる。ただし、法10条の対象は土地利用に関するすべての法律なので、土地利用基本計画に定めを置き、他の法令を特定することも考えられる。

#### (土地利用基本計画の切れ味)

具体の私権制限をするのであるから、個別法の開発行為の許可基準となる土地利用基本計画の内容は、個別法の許認可権者が「即する」か否かの判断ができる程度の内容のものである必要がある。

具体・抽象は問わないが、個別法が土地利用基本計画からのメッセージを受け取れる程度の「切れ味」を持ったものであることが不可欠である。

#### (条例の許可基準と個別法許可の調和)

計画法に基づく条例による規制を提案しているので、都市計画法等の個別法の規制と独立して規制を行うことは可能である。しかし、条例の措置と個別法の措置が調和していることが望ましいのは論を待たない。都市計画法33条の「基準に合致すれば許可しなければならない」という規定は市街化区域のそれと同じであるが、市街化区域では用途地域が指定され土地利用はコントロールされている。一方、非線引き都市計画区域(計画白地地域)はほとんど無計画地域なので、これではほとんど適切な土地利用のためのコントロールは行えない。全く実情の相違する2つの地域に同じ許可制度というのが、そもそも不可思議である。

国土利用計画法制定に併せて未線引き都市計画区域の開発許可制度が導入された当時、国会でこのことは既に危惧されていた。当時市町村は自主条例を制定しゴルフ場の乱開発等に対抗していたが、非力な開発許可制度の導入によって却って後退となる懸念について、建設省都市局長は国会答弁で「未線引き都市計画区域で新たに創設される開発許可制度により、法律上最小限担保する。それ以上に市が独自でいろいろな措置を講ぜられるということについては、法律の関連もあるが、工夫のしようによってはなお存続し得ると考える」と苦しい答弁をしている。

質問者の未(非)線引き区域における懸念が現実のものになっても、開発許可制度は見直されていない。仮に今の法解釈として「羈束行為だから法33条での配慮は困難」に拘泥するのであれば、せめて非線引き区域において同等以上の規制効力を持つ土地利用条例を定めた市町村は都市計画法29条の開発許可の適用対象外としてはどうか。これで、都市計画法がまちづくりを阻害するという矛盾は一旦解消されることになる。

#### (森林法の林地開発許可の場合)

森林法の林地開発許可の基準は、森林法10条の2の許可基準に適合すれば許可しなければならないとされている。この場合でも、計画法による措置や法10条に基づく対応で総合的な対応が可能なことは、都市計画法の場合と同じである。

しかし、森林法の枠内でも許可の運用を弾力的に行うことが可能と見られることでもある。林地開発

許可の許可基準を構成する4要件の一つである「当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがある」が環境保全の観点からの基準であるが、これを今の環境重視の時代にふさわしい形で運用できれば相当の対応が可能と考えられる。

環境の保全のためのこの許可基準は、長く林野庁長官通達の「残置森林率」という一律の基準で運用されてきた。しかし、森林地域の環境保全の適否を、開発後の残置森林率だけで判断するというのはかなり粗い基準といえる。

都道府県の現在の許可基準を見ると、自治事務になった今もほとんどが林野庁長官通達の内容をそのまま引き写して運用しているようである。既に自治事務になっており、都道府県や事務処理委任を受けた市町村が自らの森林環境・地域環境を守るために実効ある運用を行おうとすれば、相当のことができるのではないだろうか。

#### (附款を付けるという方法)

許可にあたって附款(条件)を付すという対応もある。森林法10条の2は、「森林の現に有する公益的機能を維持するために必要最小限度のものに限る」とし、「許可を受けたものに不当な義務を課するものであってはならない」としているが、行政の意思さえあれば相当の運用が可能であろう。

〈参考〉国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を使おう!」36P【事例7】貴重な動植物の保護

都市計画法も79条で、「不当な義務を課すものでない限り、都市計画上必要な条件を附することができる」とし、逐条解説は開発許可の運用を例に挙げている。非常に狭い例示となっているが。

羈束裁量行為だから無条件に許可せざるを得ないという運用は、場合によっては行政の不作为を問われるようなおそれもある。行政のリスク管理策としても一考してみるべきではないか。

#### (地方分権時代にふさわしい土地利用規制—調整の仕組み)

国土利用計画法9条2項の5地域区分は、法10条による開発行為の調整のためのエリアであり、法11条の土地取引規制の実施のためのエリアでもある。そして、5地域区分は開発行為の規制につなぐための土俵(プラットフォーム)としての役割を持つ。あえて言えば、手段(9条)と目的(10条、11条)の関係である。法10条の一つ目の機能は「別に法律に定めるところにより」個別法の規

制につなぐことであり、二つ目の機能は、個別法が「土地利用基本計画に即して」、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ土地利用の規制に関する措置を講ずることを要請しているということである。そして、その個別法共通の審査基準となるのが、9条3項の「土地利用の調整等に関する事項」である。これを個別法に法的にしっかりと連結するための方法は先に示した。

国土利用計画法が制定された当時は、許可権限の多くが機関委任された都道府県知事にあり、都道府県が国・県・市の要となる仕組みが創設された。そして、その実務は都道府県の「土地利用調整会議」でされてきた。ただし、その調整は5地域区分の変更であり、「土地利用の調整等に関する事項」を法10条に基づく個別法共通の許可基準として整備するという発想はなかった。結果として、「非線引き都市計画区域の計画白地と農業地域が重複する場合は、農用地としての利用を優先する」という規定が唯一といってよい具体的な許可基準となるが、個別法がこれを許可基準として認識していないので、神奈川県条例のように一元的に事前協議をする仕組みを持たない限り、法10条は共通の許可基準としての力を持ちえない。

一方、都市計画法の開発許可は、地方自治法に基づく事務処理委任も含むと、既に3割が市町村の権限となっている。また、農地転用許可も農水大臣が指定する市町村に権限が移譲されることとなったが、既に地方自治法に基づく事務処理特例市町村は都市計画法同様3割に上っている。林地開発許可も、森林技術者の存否が課題だが、数%は市町村に事務処理委任されているようである。

(注)都市計画法の開発許可は、法で政令市・中核市・施行時特例市(合計104市)を許可権者と定めており、それ以外の422市町村は地方自治法に基づく事務処理特例によるもの(平成28/4/1現在)。農地転用許可は、平成27/4/1時点で507の市町村が許可権者となっているが、これはすべて事務処理特例によるもの。

このような市町村への分権の流れに的確に対応した土地利用規制(調整)の仕組みの構築が求められる。法10条はその切り札になる可能性を持っており、都道府県が、個別法共通の許可基準を条例等で定めれば、法10条によりこの基準の効果は市町村にも法律上は及ぶ。

しかし、市町村においてもこの基準が実効ある形で運用されるためには、何らかの情報共有や連絡調整の仕組みが必要となるだろう。分権の時代、逆に都道府県の都市計画等の担当者の調整の役割が増すともいえる。

自主条例を制定している市町村は、法10条の許可基準が条例の許可基準を支えてくれれば、より適切な土地利用コントロールが可能となる。地方分権の時代にふさわしい土地利用規制・調整の仕組みが今求められている。

#### IV. 都道府県による広域計画と広域調整

計画策定や許認可の権限を市町村に分権すればするほど、市町村間の広域調整が不可欠となる。そのための法的枠組みは整っていないが、都道府県を主体とした広域計画と広域調整の仕組みを検討し提案する。

##### (1) 広域計画

森－里－川－街－海にわたる広域的な防災、自然環境の保全、市町村のまちづくりに影響が大きい郊外の大規模商業施設立地等の分野は、都道府県が広域的な計画・指針を策定し、市町村を越えた公益の実現と市町村間の調整の基礎とすることが適当である。

##### (2) 広域調整

市町村の広域調整の基礎は、市町村との十分な調整を経て策定された、都道府県の広域計画である。現在用意されている法定の調整手段を、国土利用計画法の土地利用基本計画に見出すことができるので、まずはこれを活用する。

「5地域区分」の変更プロセスと「土地利用の調整等に関する事項」により、市町村間の広域調整の目的を達成することが考えられる。

##### (3) 専門の第三者調停機関の設置

都道府県による市町村間の調整が難航する場合に市町村又は都道府県さらには市民が、専門の第三者機関に調停等を求めることができる措置を、計画法に設ける。

##### (1) 広域計画

防災、自然環境など広域的な視点が必要な計画領域がある。現行制度では土地利用基本計画の役割といえるが、十分な取組みがなされているとはいえない。国土利用計画(都道府県)は抽象的で、国土形成計画には都道府県計画そのものがない。

都道府県単位の計画・調整では収まらない分野も存在する。例えば、流域にまたがる土地利用の計画調整というテーマや森林・自然環境等の分野は、都道府県を越えて連係した計画が求められる。

##### (2) 広域調整

###### i) 都道府県の条例による対応

広域調整が必要な典型的なケースは、郊外に

おける大規模商業施設<sup>(注)</sup>の立地であり、立地市町村と周辺市町村の利害が対立するケースが見られる。福島県は商業まちづくり条例を制定し立地の誘導と抑制を行っており、その他いくつかの道県で広域調整のための条例が制定されている。しかし、その手続きは届出勧告であり、事業者が無視された場合、調整の実効がどこまで上がるかという懸念は残る。

(注) 広域調整が必要となるのは、他に、風力発電、太陽光発電パネルの設置等のエネルギー供給施設やいわゆる迷惑施設など、幅広く想定しておく必要がある。

###### ii) 都市計画法による対応

都市計画法19条4項に都市地域における広域調整の規定があり、「都道府県知事は、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は・・・から、市町村の都市計画にあたっての協議を行うものとする」としている。ただし、都市計画法の目的の枠の中での調整であり、経済的な利害の対立する市町村間の総合的な調整は難しいのが実情である。

###### iii) 国土利用計画法による対応(土地利用基本計画を通じた二つの調整手法)

###### (「土地利用の調整等に関する事項」による調整)

一つは、「土地利用の調整等に関する事項」の活用であり、都道府県が大規模商業施設等の立地の調整指導方針を予め定め、これに基づき市町村間の利害を調整するというものである。「i」の都道府県の条例による対応と連係すれば、法と条例でかなりの対応は可能であろう。

###### (「5地域区分の変更」による調整)

もう一つ、5地域区分の変更を通じた対応が考えられる。大規模商業施設の多くは1ha以上の規模であり、農業振興地域を外し又は林地開発許可による森林地域からの除外が必要となる場合が多い。この場合、土地利用基本計画(5地域区分)の変更を行う必要がある。この際の法手続きは、市町村の意見聴取と意向反映に加え、都道府県国土利用計画審議会の場合を通じてその適否が審議されるので、その過程を通じて調整される可能性がある。少ないながら前例もある。

個別法の農業振興地域の廃止や森林地域からの除外は、土地利用基本計画の変更手続きの後にしなければならないことになっている。土地利用基本計画と個別法が総合的な調整を了した上で、個別法の許認可手続きに進むというこの手順が、広域調整の役割を担うという点でもその前提となるということに気を留めておきたい。

### (林地開発許可に伴う森林地域縮小の持つ課題)

しかしながら、土地利用基本計画の諸協議を経て個別法の許認可等の手続きに進むという前提が崩れているケースがある(注1)。林地開発許可に伴う森林地域の縮小の場合がそうである。

(注1) 平成22年、国土交通省と林野庁が協調して、運用改善の通知・事務連絡を行っているが、旧来のやり方を取っている県がまだまだ多いと思われる。

林地開発が行われると、森林法は地域森林計画民有林から開発区域を除外し、土地利用基本計画は森林地域を縮小することになる(注2)。森林法の区域縮小の手続きは、通常、開発完了を現地確認した後に行われている。開発が途中で中止・放置される場合が多かったことへの対応であり、森林法の運用として自然だろう。

(注2) 採石や土砂採取等で、開発後に林地に戻すことを前提としている場合は、区域縮小は行われない。

しかし、土地利用基本計画の協議時期を森林法の運用に合わせると、土地利用調整会議や国土利用計画地方審議会に諮問の段階では既に森林ではなくなっているので、その変更手続き(森林地域からの除外の適否のための協議)は全く中味のないものとなる。都道府県の審議会で長く、「後追い」で審議の意味がないと批判とされてきた問題である。森林地域に他の個別法の区域が重複していない場合、林地開発完了後に土地利用規制上の白地地域が発生するおそれがあるということは先に述べた。協議・審議すべき内容は森林地域の縮小の場合にこそあるということである。

林地開発許可に伴う森林地域の縮小のような事象は、都市地域、農業地域、自然公園地域では起きない。都市計画法、農振法、自然公園法も、農地転用や開発許可がなされても、大括りの区域からは除外しないからである。森林法だけが、現況森林主義ということで、こういう事象が生じる。

5地域区分と個別法の区域・地域の「乖離なき運用」というのは手段である。目的は、法10条を通じて個別法に規制を流し、法11条を通じて土地取引規制に結ぶことである。規制白地地域が生じるということなら、土地利用基本計画の方は森林地域の縮小を行わないという選択肢を用意すべきではないかという議論さえある(注3)。そうすれば、次の開発の際に森林法の規制は利かないものの、少なくとも売買を伴う場合の土地取引規制を利かすことはできる。

(注3) この論点については、「土地利用基本計画を使おう! (国土交通省土地・水資源局)」39Pで、「乖離なき運用」の考え方の整理が必要と指摘されている。

5地域区分の変更は、これまで個別法の区域の変更に合わせて機械的に行われてきた感がある。本稿の主要な論点ではないが、森林地域縮小の際の後追い問題を材料に、その変更手続き(協議)の意味を問い直し、土地利用基本計画制度の持つ役割を再検討してみるべきではないだろうか。

### (3) 専門の第三者調停機関の設置

都道府県による市町村の調整が難航する場合に、市町村又は都道府県さらには市民が、専門の第三者機関に調停を要請できる措置を計画法に設けることが考えられる。地方自治法に自治紛争処理委員の制度があるが、専門性が不十分という指摘がある。国の公害等調整委員会に準じた都道府県の公害審査会には土地利用調整の機能はなく、市町村には仕組み自身がない。

それまでの間は、国土利用計画法9条の「土地利用基本計画の5地域区分の変更」協議のためにかなりの都道府県が設けている「土地利用調整会議」の場の活用も考えられる。

### (さいごに)

今回の提言は、「地方再生」のための処方箋でもある。東京の経済環境・開発事情の活況には目を見張るものがある。大手デベロッパーは、前回五輪の轍を踏まないよう、大規模再開発を五輪の前後に巧みに振り分けている。訪日客需要でホテルの容積率緩和という動きもあるが、この恩恵を最大受けるのも東京である。それでは地方再生のためにはどうすればよいのか。

そのためには、総合的な土地利用計画制度に基づく適切な土地利用の規制誘導を行える制度環境を整えることが不可欠と考える。地方分権の時代にふさわしく、市町村の計画自由度を高め、都道府県が広域的・調整的な見地から軸を通す。“土地利用計画法の創設”を提言したのは、そういう意図からである。

新潟県が日本で最大の人口を有していた時代があった。府県の区域が確定した1888年(明治21年)の頃のことである。この年は、都市計画法の前身の東京市区改正が制定された年でもある。その後、中央集権化が進み、産業構造の変化もあり、東京への諸機能の集中が進んだ。しかし、今の行政・経済の構造は何百年も前から続いてきた形というものでもない。道州制か300の藩かというような、国の形に思いを巡らしながら、地方分権時代にふさわしい土地利用計画制度を私たちは持ちたいと思う。

### 3. 市町村による実効的な土地利用審査と詳細な計画による計画実現の促進

—自主土地利用計画・同条例の実績を踏まえて—

水口俊典（土地利用計画制度研究会 芝浦工業大学名誉教授）

#### 【はじめに】

本稿のテーマは、本誌別稿1の『地方再生のための「土地利用計画法」の提言』（以下「計画法提言」）を受けて、その重要な一部をなす土地利用行為に対する承認の基準となるべき「土地利用総合計画」の内容、および詳細な土地利用計画としての、「特定計画区域」における「特定総合計画」の内容と積極的な役割（計画法提言Ⅱとその梅田解題：別稿2）について、補足して解説することにある。

また、これらの論点を考える材料として、市町村による先進的・典型的な自主土地利用計画と自主土地利用条例の多様な試みが進化蓄積して、その運用実績の効果と問題点について実例が見られるようになってきた。その状況を概括して、新しい法制度の提言の中にこれらの経験を組み入れること、またこの法制度が、これらの多様な取り組みを後方から支援するとともに、新たな市町村の多様な取り組みを促進・普及する枠組を用意する役割を果たすための、論点の考察を加えた。

本稿では、1でまず都市計画の線引き都市の事例から、土地利用計画の規制と事業の両面での実効性について検討する。2で非線引き都市の事例から、土地利用計画の実現手法について検討する。3でこれらの蓄積を組み入れながら、市町村による土地利用審査と詳細な土地利用計画によって、計画の実現力を高める方策について提案する。

#### 1. 「富士宮方式」の土地利用計画の特徴と計画実現手法—都市計画線引き都市での事例

富士宮市の土地利用計画（国土利用計画と総合計画の土地利用部分を一体化）は、1988年の国土利用計画当初策定以来、10年ごとに改定を重ねて、2016年改定の現行計画（第4次国土利用計画、第5次総合計画）に至っている。この30余年の間に、まちづくり・里づくりの政策課題と市民意識の変化とともに、また、土地情報の蓄積に合わせて、計画内容を進化させてきた。<sup>（補注1）</sup>

この計画は「土地に聴き人が拓く均衡ある土地利用」の理念のもとに、「富士宮方式」による計画策定方法を継承して、当初計画から現行計画に至っている。

①「土地に聴く」とは、土地資源特性を捨象した利用目的のもとに、土地を排他的に分割する「地上占用」でなく、各々の土地資源のもつ横断的で多様な機能を評価・重視した、土地利

用保全・管理の計画である。

②「人が拓く」とは、全域的な土地利用保全を基礎にした上で、必要な土地利用の転換・更新を、土地利用保全との競合が少ない土地において、市民の合意のもとに積極的に選択することである。

③「均衡ある土地利用」とは、これら二者を結合して、多様な土地利用の組み合わせのもとに、地域環境の保全と持続可能な地域経営とがバランスする総合的な土地利用管理に向けて、地域社会が選択すること、を意味する。

#### （1）富士宮市国土利用計画の初動期の様相

1980年代に至り、富士山麓（の魔力に引かれた）大規模開発動向が到来。ゴルフ場十数件、その他リゾート系や、富士山の大沢崩れが山麓に堆積した一見は平坦な地形の崩土地盤上での、高齢者村大規模開発構想など。これらの動向は、本市のみならず富士山麓一帯、さらに全国に広がる。

この動向について、市民内部や議会と行政の対立。前述の「土地に聴き人が拓く土地利用」の理念と、土地利用の「社会性」（ある土地を持っても、他の土地と協力しなければ使えない）について、議会全員協議会で話し合い。国土利用計画の議決（当時は必須）に2年かかる。この開発ラッシュのコントロールに対応できていなかったら、その後の富士山世界文化遺産の登録も、実現不可能となっていたと考えられる。

#### （2）「富士宮方式」の計画技術上の特徴＝土地分級と土地利用計画の結合

この方式の「第1の特徴」は技術面にあり、土地分級＝土地利用適性の評価を、計画策定の基本となる技術的根拠としていることである。土地利用の多目的・横断的な公益機能の保全活用の重視は、今や国策上も重視されている。（例えば都市農業振興基本法2015により、都市農業と都市農地の多面的機能を重視した施策の投入が、これから本番を迎えている。）

富士宮の当初計画1988年では、前述した大規模開発動向に対して、客観的・体系的で市民にもその根拠が分かりやすい土地資源の特性評価（＝土地分級）を実施して、これを直接の根拠とする土地利用構想図を作成した。これをもって開発（土地利用事業）の適否を判断する基準として、市民が共有するための計画が策定された。<sup>（補注2）</sup>

### 【土地利用保全計画の経緯】

当初計画での土地分級による土地利用保全計画を基本として、2次計画以後は、土地利用課題の問題意識に応じた土地情報の充実に伴う、部分的な追加と更新が、次のように実施された。

○2次計画96年では、「富士宮方式」による計画的な土地利用が行政、市民、議会に定着。計画案の議決も円滑に。

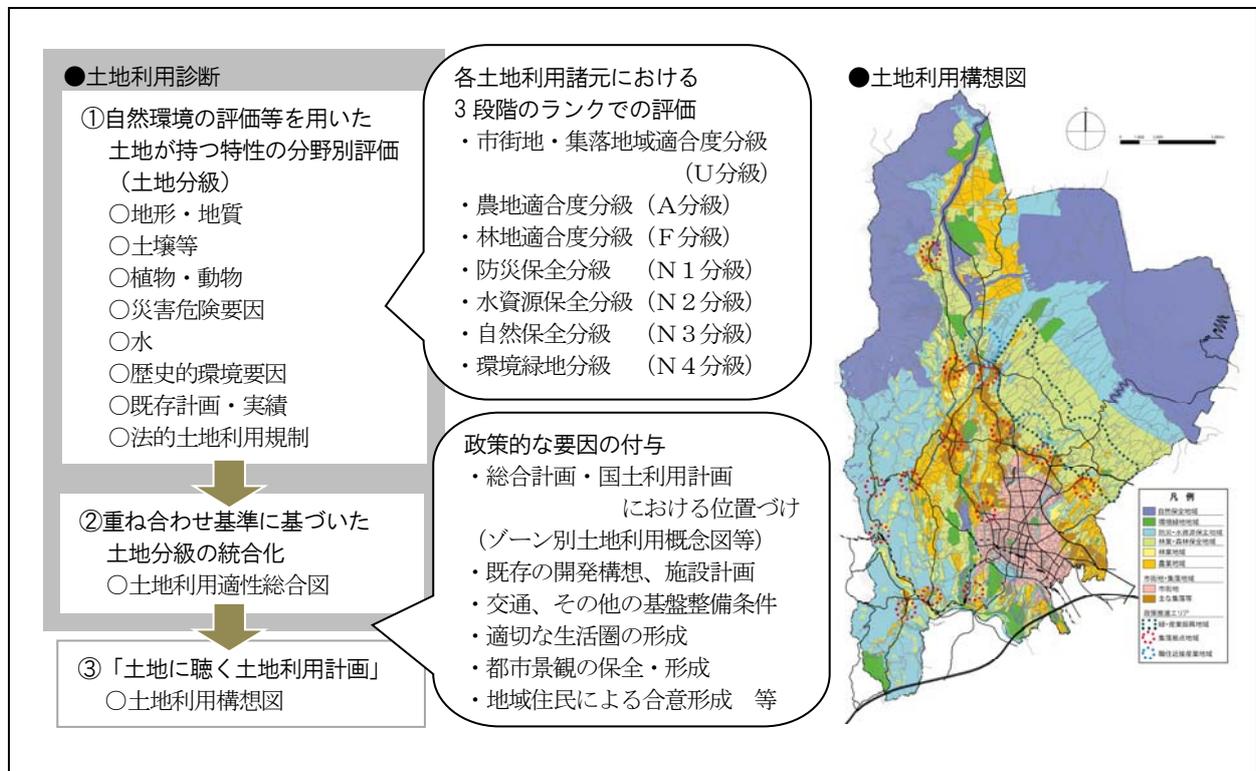
安定したベースとなる土地利用保全計画の更新。データ整備に伴い、「野生生物保護帯」と、ススキ草原の「郷土景観ゾーン」を追加。

○3次計画2006年の保全系では、新データとして富士山噴火災害に関して、ハザードマップを土地利用に翻訳して読込み。

○4次計画16年では、合併した旧芝川町（全域を

市街化調整区域に設定）での、土地利用保全計画と後述する政策推進エリアのワンセット作成。また保全系では、1) 富士山噴火広域避難計画を土地利用に読込み、2) 文化庁「ふるさと文化財の森」設定に伴うススキ草原「郷土景観ゾーン」を更新、3) 鳥獣保護区内樹林地の土地利用実態による更新。

富士宮計画の要所であり、土地利用行為の審査基準の基本ともなる「土地利用構想図」は、下図のとおりである。このうち保全強度の強い「自然保全」、「環境緑地」、「防災・水資源保全」の各地域においては、各保全目的に支障となる土地利用事業は認めないことと定めている。



### (3) 「土地分級」の技術は難しくない

他都市からは、この土地分級の作業の専門技術的なハードルが高いと見られる向きもあるが、土地資源特性に関する地理空間情報が整備されてきた現在では、図面データを活用しやすい。土地資源特性を土地利用適性に読み替える土地分級基準、個別要因ごとの分級図を「土地利用適性総合図」にまとめる重ね合わせ基準の設定についても、植生、地形・地質等自然要因の各分野の専門家とプランナーの協議により十分可能である。しかも植生、地形は人為の干渉がなければ百年、千年単位でしか変わらないものであることから、当初設定後は計画を改定しても継続して使える。変わる

ところは、既述のように土地情報に充実に伴う部分的な更新である。

実際に富士宮方式では、当初計画後30余年を経て4次計画に達し、その間行政も支援プランナーの担当者も更新しているが、作業は支障なく継承されている。現行の4次計画策定時には、合併町域分に新たに土地分級図を一式作成したが、旧富士宮市域と同様の土地資源データと分級基準を適用して計画図に至っている。但しこれを可能とするには、土地分級とその総合に関するデータと方法について、第三者が読んでも分かるように克明に記録しておく必要があり、土地利用計画書の中の解説編に、これを収録している。(補注3)

## 【土地分級の技術的合理性と計画の合意形成との関係】

土地分級の具体的な手法としては、本稿で紹介した「富士宮方式」の「土地分級」のほか、様々なものが蓄積されている。最近では、国土技術政策総合研究所による「土地適性評価」が開発中である。<sup>(補注4)</sup>

かつては、国土法の制定に伴う土地利用基本計画当初策定のための「無力な土地分級」や、集落土地利用計画に一気に近づけようとする「筆地分級」という「過剰な土地分級」も見られた。土地分級の比較論は本稿の主題ではないが、土地分級の合理性の性質が、それに支えられた計画の根拠としてどのように機能するのか、「市町村による総合的な土地利用計画制度」の実現とその定着のためには、重要な論点となる。<sup>(補注5)</sup>

## (4) 「富士宮方式」の計画制度上の特徴＝国土利用計画と都市総合計画の一体化

この方式の「第2の特徴」は制度面にあり、国土利用計画と総合計画（基本構想と基本計画の土地利用部分）を実質的に合体させたことである。（同時に改定し、主要部分の文言を統一し、記載内容を書き分け補い合い、計画書を一体として編集する。）

このような一体的な土地利用計画を策定することにより、保全と開発、規制と事業、守る計画と攻める計画が、別々に対峙してあるのではなく、それらの結合と融合が求められる。人口減少社会での地域経営管理の仕組みとして、集約型集住と緑・農・集落の双方が全域と地区の各スケールで共存すること、計画に伴う規制の見直しと事業の推進方策の統合、総合計画の各分野でのソフト・ハードの施策と国土利用計画（法定土地利用計画）による規制の一体化、が必要である。

### 【「政策推進エリア」設定の経緯】

富士宮では、総合計画と国土利用計画の一体化のもとに、両者の「土地利用構想図」において「政策推進エリア」を設定している。その経緯は、次のとおりである。

- 第1次、2次計画を通じて、保全計画のベースの上に、保全上の土地利用条件に支障の少ない区域内で、緑地環境と都市機能を高度化する拠点開発との「共存地域」を設定。
- 3次計画では、総合計画と連携した「政策推進エリア」による主要プロジェクトの総合的推進として、三種の類型を設定：山麓部（第1次から継承する計画開発）、平地農村部（内発型小規模プロジェクトの誘導）、集落拠点（後者の二種は小規模・分散・連携・連鎖型）
- 4次計画では、「政策推進エリア」の更新：集

落近傍の職住近接型産業を追加

## 【政策推進エリアの計画の実現成果は多くない】

政策推進エリアに関する計画が実現した成果として、いくつかの工業団地のほか、「道の駅・朝霧高原」とこれに隣接する「あさぎりフードパーク」（地場食品企業6社が集合して、製造工程見学、試食、直売などができる工房団地）等がある。しかし、中心市街地での門前町風まちなか都市デザインや、やきそば B 級グルメをはじめ地場飲食品をテーマとするまちづくり、さらに富士山世界文化遺産の保全・再生・活用関連の歴史、景観、文化系のテーマ・プロジェクト群と比べると、成果が多いとは言えない。集落整備に至っては、今年2016年度に一つ目の先行事例が、ようやく動き出そうとしている。

このように動きが鈍い理由として、1) 活性化に対する持続効果のある事業企画が、財源の制約もあって難しいことが基本にあるが、その入り口に、後述する2) 既存の規制の硬直性、3) 資源投入を先導する自主財源の制約等の障壁がある。

## (5) 線引き都市における自主条例制定の困難と土地利用計画の実現性の制約

土地利用先進都市を自負する富士宮にとって、包括的な土地利用条例を持たないのは負い目の課題になっているが、この条例制定を難しくしている以下の要因もある。

第1に、土地利用保全の施策については、当面の緊急策として土地利用計画+同指導要綱によって対応し得てきた。計画+行政指導によって土地利用保全施策を実行できた背景には、線引き都市の現行の開発許可行政が、ベースとしての力をともかくは発揮したことがある。しかし、ゴルフ場開発や自立地上設置ソーラーパネル型の太陽光発電設備などの立地を制限できないという、現行の開発許可制度の対象と、理念そのものの狭さがある。また逆に、集落拠点地域などでの整備開発が県・国により制約されるという、立地規制とその運用に関する硬直性など、その使いにくさの制約も大きい。

第2に、要綱を条例に格上げするためには、上述のような保全・管理系（守り）の規制方策の実効性を高めるだけでなく、利用増進・転換系（攻め）の振興・開発施策の実現力を高める方策を合わせてセットとすることが、市民・議会・首長の間で合意形成のためにも望まれること。

第3に、後者の攻めの振興策の強化のためには、総合計画—実施計画—毎年の予算編成という自治体内部の通常の「内政」的手法に加えて、県の許認可や国の交付金といった自治体外部からの分野横断的な協力・支援を束ねる「外交」的手法

との連携が望まれる。しかし、これを実現する法制度が、現状では全く不十分である。

土地利用計画、とくにその「政策推進エリア」という攻めの計画の実現のために、多分野が連携した地区まちづくり、里づくり（＝地区スケールの「総合計画」）について、基準と手順を定めるまちづくり条例が必要になっている。この呼び水として、3（4）で後述する「分野横断的な総合交付金」を国が創設することも必要である。

## 2. 非線引き都市での典型事例にみる土地利用計画の実現手法

非線引き（旧未線引き）都市においては、開発立地制限の不在など法制度の枠組みが欠落しており、自ら土地利用ルールを定める必要に迫られることから、早くから先進的な土地利用条例への試みが見られた。（旧湯布院町「潤いのある町づくり条例」90、掛川市「生涯学習まちづくり土地利用条例」91、真鶴町「まちづくり条例」93など）

本稿ではこれらのうち、実効力の強い土地利用の制限と推進の体系を自ら創出している安曇野市と篠山市を事例として取り上げて、自主土地利用計画を

実現に結びつけるシステムについて略述する。（本誌特集の別稿で、これら二市の土地利用計画に関する報告がなされており、各々の経緯や現在の課題についてはこの二稿に期したい。）

### （1）土地利用行為の審査基準の構成

下表は、土地利用行為の審査基準の構成について、富士宮、神戸（線引き都市）、上記二市（非線引き都市）の事例、および本誌別稿1の「計画法提言」の各々の内容をまとめたものである。○表側のAタイプは、計画される土地利用の区分別に、対象全域の審査基準を一層で定めるものである。この基準をもとに、「承認」制のような実効性が高い計画の活用を行うためには、それなりの具体性、詳細性のある土地分級的技術の根拠が必要となろう。（現在見られる市町村の土地利用計画、例えば国土利用計画市町村計画の中には、個別の開発について評価するには、粗くて抽象的な内容のものもあると観察される。）

### 典型事例にみる土地利用行為の審査基準の構成

事例都市	富士宮市 (線引き都市)	神戸市 (線引き)	安曇野市 (非線引き都市)	篠山市 (非線引き都市)	計画法提言
A：土地利用区分別の全域一層型 ：保全詳細化	土地分級を根拠とする「土地利用構想図」による地域区分	「農村用途区域」	「土地利用基本計画」による「開発事業の基準」	土地利用基本条例2014のもとに、「土地利用基本計画」による土地利用構想図	「土地利用総合計画」
B：ただし書き一件審査型 ：協議誘導		「特定用途区域」：農村用途区域の一種	「特定開発事業」の認定	まちづくり条例による開発行為等の許可・協定（技術基準のみ）	例外的な個別一件審査
C：全域と詳細計画地区との二層型 ：アクションエリア設定	「政策推進エリア」での調整区域地区計画ほか（「地区土地利用プログラム」を検討）			市：緑豊かな里づくり条例に基づく「里づくり計画」＋（兵庫県＊認定：「計画整備地区」）	「特定計画区域」における「特定総合計画」の策定
D：行政地域区分別との二層型 ：地区協働化		「里づくり計画」、同協定	「地区土地利用計画」		「特定計画区域」における「特定総合計画」の策定
計画・条例等の名称	富士宮市の土地利用2016 ：第4次国土利用計画＋第5次総合計画	神戸市「人と自然との共生ゾーン」の指定等に関する条例96	安曇野市土地利用ガイドライン2011：適正な土地利用に関する条例ほか	＊兵庫県「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」1994	土地利用計画制度研究会「土地利用計画法の提言」2016（本誌所収）

このAタイプの典型は、法制度の不備を自ら補強して、環境悪化を防止する「保全詳細化・規制上乘せ型」と規定できる。

○Bタイプの多くは、Aタイプの例外・ただし書きにより、一件ごとに不承認としたり条件を付けるものである。また、予期しがたい随所随時の土地利用転換動向に対して、そのマイナスの影響とプラスの効果を個別に審査して受けられるという、地域経営上の判断を行うものも多い。

このBタイプでは、より積極的な狙いとして、より良好な地域環境を目指して、事前確定的な基準よりも、事業主体との計画協議により事業のパフォーマンス向上を目指す「協議による誘導型」もありうる。

○Cタイプは、富士宮方式で述べたように、全域計画の上に政策推進エリア（地区の詳細計画を作成する予定地としてのアクションエリア）を設定して、順次この地区の詳細計画を策定して、全域計画の規制・誘導・事業の方針をさしかえるものである。

このCタイプには、詳細計画というよりは、地域社会の共同意思として自主的なビジョンとルールを定めることを目指す「地区住民による協働プログラム型」もありうる。

○Dタイプは、Cの二層目の計画を、大字などの地域社会や行政単位上の地域区分別に作成するものである。

このDタイプには、Cタイプのアクションエリアとは異なり、地区別計画を行政区域全体に埋め込んでいくものもある。これには総合計画、国土利用計画、都市計画マスタープラン等の関連行政計画による地域別計画と同様に、あるいはこれらと連携して、地区毎の特性をより詳細に盛り込んで、地域住民により身近な計画とする性格もある。

以上のタイプ分けは概念的なものであり、事例はこれらの中間的な性格のものや、各タイプが組み合わされたものが多いが、Aタイプが出発点になって、B、C、Dタイプへ進化発達するというのが基本コースであろう。（\*1水口の第3章）

本稿では、現行法制度との対抗上、全域計画においては事前明示性を重視した上記Aタイプを、地区スケールでの計画においてはCタイプを、主として例示している。ただし、「計画法提言」の主旨は、地域特性と地域意向に応じた多様なまちづくり条例の工夫と活用を法制度が支援することにあることから、各々の特性を包括し後押しするものを目指すものである。（後述3（1）参照）

## （2）二事例の特徴

土地利用行為の審査基準の構成について、前表の事例別に比較してみると、規制系についてはいずれも「先進事例」なためもあってAタイプの「全域一層型」となり、事業・誘導系の仕組みは多様となる。

前記二市の典型事例（いずれも非線引き都市）の特徴について、別表をもとに概説する。

### ○安曇野市

全域に計画する「土地利用基本計画」の基本区域指定に対応した「開発事業の基準」の多くは、建築物に関わる「承認」対象を規定したものである。また、事業の規模等により、市民説明会の開催の要否が定められる。野外レクリエーションや太陽光発電等の工作物については、基準に定めない「特定開発事業」として、一件審査による認定に委ねられている。

なお、上記の「市民説明会」の役割については、①現行の「事業を認めるか認めないか」の二者択一の立地基準（都市計画法34条）と、②認める場合に事業が備えるべき最低限の性能に関する技術基準（同33条）の2段構えではなく、③「近隣環境との調和と共存に関する基準」、すなわち地域住民と事業者との協議による「地域協働型の民間プロジェクト」として実現され、管理されるというモデルへの進化も、期待されよう。

「地区土地利用計画」については、旧穂高町条例時代の「地区土地利用調整計画」を引き継いだものであり、市長の提案のほか市民等からの提案もできる。全域基本計画を差し替えるものであるが、地区の詳細計画として実現手法を上乗せする性格は少ないものと思われる。<sup>（補注6）</sup>

### ○篠山市

県条例と連携した市の土地利用政策から出発して、開発許可権限の県からの移行等に伴い、土地利用基本条例2014を制定して、計画と条例の制度体系を確立した。県の4区分を8つに細分した土地利用区域を、構想図で設定している。

これを受けて、まちづくり条例により開発行為等の許可基準等を定めているが、これは技術基準であり立地規制はない。また、全域計画において「里づくり地区」を指定し、里づくり条例により順次「里づくり計画」を策定している。

## 3. 「土地利用総合計画」の実効性を高めるための論点

以上の考察から、「土地利用総合計画」制度の実効性を高めるために、別稿「計画法提言」のⅡ

とその解題において述べられている以下の2点の論点について、解説を補足する。

- ・ 計画の説得力を支える根拠を提示するための「基礎調査」
- ・ 「攻め」の土地利用計画として、重点的政策の推進方策を担う「特定計画区域」の指定と、これを受けた「特定総合計画」の策定

### (1) 土地利用総合計画の策定に必要な基礎調査

「計画法提言」では、土地利用総合計画および特定総合計画の策定にあたって、「基礎調査」の必要を記している。土地利用の計画課題の整理や、新しい課題の発見・確認のための基礎調査はもちろん、土地情報（土地資源特性・土地利用・土地所有に関する地図、数値など）の整備・蓄積・活用・公開が、土地利用計画の果たすべき重要な役割の一つである。

とくに、説得力と実効性を備えた土地利用計画の策定と、これに基づく「事前明示性」を備えた個別土地利用行為の審査のためには、本稿1で述べたような土地分級≒土地適性評価がその技術的根拠を提供することが必要になる。

市町村にとって、土地分級も土地適性評価も当面使うのが難しい場合には、①前表Aタイプの簡便型＝「簡易Aタイプ」として、地形区分、土地利用現況、既存の諸計画や個別法・条例による指定区域等をもとにした「大括りの土地利用基本区分」によって、重要な区域の保全を図るとともに、②「簡易Cタイプ」として、「土地利用上留意すべき地区」を絞り込んで、地区まちづくり・里づくりの先行地区に取り組む、といった進め方も考えられる。

### (2) 総合計画との連携と特定計画区域の計画課題の多様性

総合計画との連携のもとに、重点的な政策課題に対応して積極的な土地利用の計画の実現を図るために、土地利用総合計画の中に「特定計画区域」を指定する。<sup>補注7</sup>

なお、総合計画の策定については、地方自治法の規定に代わって、現在では各自治体の条例により定められているが、「土地利用計画法」に基づき新たに定められる土地利用の委任条例を、この総合計画条例と一体化することも考えられる。

特定計画区域の計画課題には、以下の例示をはじめとして、地域特性に応じた多様なものが想定される。

- ① 地方再生の核となる地域活性化プロジェクト

を誘導・支援・推進する地区

- ②集落縁辺部や幹線道路沿道等の環境整序、土地利用増進、荒地再利用や自然復元を図る地区
- ③土地利用の移行・再編過程での暫定的・段階的な空間利用ルール（災害復興過程や旧集落の移転再編に伴う、宅地から農地・森林への「逆市街化」型を含む）を定める地区

### (3) 特定計画区域から特定総合計画に進む手順

#### ①特定計画区域の発意

同区域の発意者には、行政発意型と市民提案型とが想定される。前者は、全域的に見た課題の重要性と緊急性、先行モデルとしての波及効果等が選定視点となる。後者は、まちづくり・里づくりの地元意欲や合意形成の熟度に応じて、市が認定するタイプが多く、大都市圏の市街地内等を対象とする自主まちづくり条例として、各地で事例が蓄えられている。

これらの発意タイプに応じて、発意・提案から協議、計画づくり、その実行、修正追加に至るサイクルの手順・手続きを定める。

#### ②特定総合計画の段階的策定

特定計画区域については、各地区ごとに「特定総合計画」を順次段階的に策定する。特定総合計画は、後述するように「地元協働型のプログラム」でもあることから、一挙に全地区で作成することは難しい。一方、特定計画区域は重点的な政策を特定の地区に投入する候補地であるから、前述した課題群の状況に応じて全域の視点から定める必要がある。従って、政策推進候補地の指定の段階から、地区別詳細計画の策定の段階へと進む二段階の手順を要する。

このほか、特定計画区域の指定を経ずに、特定計画区域の指定と同等の計画アセスメントの手続を経て、特定総合計画の策定に直接急行する手順の用意が必要な場合もあろう。

### (4) 特定総合計画の役割と内容

#### ①「地元住民による協働型の土地利用プログラム」としての役割

特定総合計画は、地域住民・市民団体・地場民間事業者と同団体・議会などと行政との協働のもとに、対象地区に関する構想、事業と行動、規制を一体として備えた土地利用プログラムである。

従って、従来のように当初のマスタープランによって参加主体と事業が決まり、あとは実施あるのみという訳にはいかない。担い手の異なる大小の事業・行動群の分担と連携、それらの評価、計

画の一部の変更・中止・追加が継続していく多元的な連鎖の束として、プログラム編集のマネジメントが必要になる。（\*3水口の7頁）

## ②「地区スケールの総合計画」という「攻め」道具としての役割

特定総合計画を定めた地区においては、全域を対象として土地利用総合計画に定めた内容の当該地区部分について、差し替えることができる。

土地利用計画に今不足しているのは、「攻め」の道具である。例えば、市街化調整区域での里づくりのための開発手段として、都市計画法の調整区域地区計画、34条11号条例、同12号条例、および大規模既存集落の地域指定制度等があり、いずれも入り口の道具としては使えるが、農地・森林の一部を宅地化するだけでは、荒地化して終わる可能性もある。

また、山形県飯豊町（都市計画区域外）では、町内9地区の全部で地区土地利用計画を策定しており、これには生活環境整備のための公共施設整備が計画内容に盛り込まれて、事業の素案は地区の計画からという原則が立てられた。これらの事業については、町総合計画改定の中で位置づけられる。（\*2水口の225-226頁参照）

宅地、農地（生産・産業農地と生活・環境農地）、森林、自然地のベストミックスを、多様な担い手が互いに連携しながら有効に活用管理して、地方再生につなぐ持続的なプログラムが求められる。この土地資源活用に関わる分野は、居住や農林業はもちろん、地域産業、福祉・教育、環境・防災・景観など多くの部門に拡がり、「地区スケールの総合計画」ともいえる。

## ③特定総合計画の担当部局

市町村の土地利用総合計画全体の担当部局は、国土利用計画・土地政策担当、都市計画・開発許可等担当、総合計画・企画担当などが想定され、「土地利用対策会議」のような調整機関を要すると考えられる。

特定総合計画の段階になると、前述した計画課題の多様性に応じて、さらに関連分野が拡がって、特定総合計画のエリアごとに、農林担当、環境担当、住宅担当、などとの共管や分掌により、土地利用を推進・調整する組織が求められよう。

## ④市町村と都道府県の協議

「土地利用総合計画」の実現について、市町村と都道府県が協力する主旨から、計画の作成・変更にあたって両者が協議する。また、「特定計画区域」を土地利用総合計画に定める場合には、計画の実効性を高めるために、「特定総合計画」の策定

予定について両者が予め調整し、対象地区の配置と規模をはじめ計画の概略が明らかになった段階で、改めて協議する。

## ⑤土地取引情報の把握

国土法土地取引規制制度を活用して、事前届出面積を必要により引き下げて、市町村または都道府県が注視地域を指定する取り組みも必要である。土地取引価格に加えて、土地利用目的の把握・評価が、特定総合計画の実現にとって有効であろう。

## ⑥広域計画からの協力と「横断的な総合交付金」からの支援

特定総合計画の実現力を高めるためには、都道府県による広域計画の実施について、特定総合計画の対象地区に関係する部分での配慮と協力が求められる。

また、市町村の自主財源不足を補うために、分野横断的な総合交付金を国が創設して、特定総合計画に関する都道府県との協議、および国の認定を経て、財政支援を導入することが考えられる。（本誌梅田別稿のⅡを参照）

## 【結びにかえて】

本誌の特集テーマは『地方再生と土地利用計画』であるが、線引き都市、非線引き都市、都市計画区域外に共通して、地方再生のためのプロジェクトの企画と実践にとって、本稿で提言した「土地分級に基づく土地利用総合計画」や、「地区スケールの総合計画」と「分野横断的な総合交付金」といった仕組みがあれば、有効な武器になりうると思う。

筆者は、自分達の世代で解決し残して次の世代につけが回りそうな、まちづくり制度の改革に関する「遺言シリーズ」のテーマの一つとして、「土地利用計画制度研究会」の活動をしてきた。筆者にとっては、「地域による総合的な土地利用管理の仕組み」というテーマは、1974年の国土利用計画法以来の、実に40年越しのテーマである。

この研究会の特徴は、まちづくり現場との付き合い経験の長かったプランナー（OB）と、法制サイドとの付き合いの長かったプランナー（OB）+行政法アドバイザーとの連携プレーにあり、その合力によって、現場の課題と法制の改革をつなぐ水準の高い提言になりえたものと自負している。

とはいえ、法制度目線と現場目線の間には「深く暗い河」があり、私たちの提言でこの間に「船を出す」ことができたのか、どうか。

この提言について、土地利用の課題に取り組んでおられる地域現場から、また国の行政、まちづ

くりの研究、行政法・土地法の研究の視点からのご意見とご支持を頂けるよう、期待しています。

#### 【補注】

1. 富士宮土地利用計画の変遷については、\*3水口の1章(2)「地域現場での土地利用計画の変遷—富士宮市を事例に」で、詳しく述べている。この文献では、現行計画への改定作業の初めに取り組まれた「土地利用計画の新しい課題の発見・確認・共有」と、これらの課題と市民意識との関係、および新しい課題に取り組むのに必要な「土地利用計画の五原則」についても考察しており、本稿の制度提案の背景とも大いに関係するが、紙面の都合上割愛する。
2. 富士宮市土地利用計画の理念の成立と、土地分級を組み込んだ計画の方法と特徴(第2次計画まで)、および土地分級と土地利用計画の関係についての方法論上の考察については、\*1水口の第2章を参照されたい。
3. 富士宮市『富士宮市の土地利用—第4次国土利用計画富士宮市計画—』2016年3月。この計画書の中には、国土利用計画とその概要版のほか、これと一体的に改定された第5次総合計画(基本構想と基本計画の土地利用部分)、参考資料(市民意向調査、土地利用フレームほか)、および土地分級とその総合から土地利用構想図に至る方法とデータに関する解説が収録されている。  
なお、本文で記した地理空間情報の整備のうち、地形・地質の縮尺5万分の1以上の図面データについては情報化されておらず、作業効率を妨げている。
4. 「土地適性評価」については、その計画論と計画制度上の位置づけとして、明石達生「集約化する地区と縮退すべき地区をどうしたら決められるのか—日本版土地適性評価手法について」『地域開発』2014年3月号、日本地域開発センターにより、またその技法の概要として、西沢明、明石達生、大橋征幹「人口減少下における適切な土地利用計画の策定に向けて—土地適性評価プログラムの試み—」UED レポート2014夏号、日本開発構想研究所により、紹介されている。
5. 土地分級⇔土地適性評価に関する諸手法の主な違いは、土地の自然的条件を主とする定性的要因(土地分類の図面情報)と、社会的条件を主とする定量的要因(数値情報)の組み合わせ方にある。すなわち、計画策定プロセスにおいて前者と後者を二段階に分けるのか、両者を統合・合計して土地適性値として算出するのか、

の違いである。

これに付随して、オーバーレイ法(土地分類の境界の重ね合わせ)か、土地単位先決法(メッシュ法と筆地法がその代表で、土地情報がメッシュ等に変換されてその属地性を失い、比率・点数化される)かの違いが生じる。さらには、土地適性評価の目的が「規範の設定」なのか、「趨勢の反映」なのかという、方法論上の基本的な問題が生じる。

これらの違いは必ずしも二者択一ではなく、地形や植生の変化の多い地域では自然立地的土地分級を、それらの少ない地域では定量的適性評価を、という使い分けもありうる。また、土地分級で保全区域を抽出して、その後土地適性評価を適用するという二段階もありうる。これらの論点は、土地利用計画の再生とともに、地域特性に応じてこれから改めて検討すべき課題であろう。(水口\*1の第2章を参照)

6. 安曇野市では、土地利用の多面的な公益性を反映した多様な土地利用区分(森林環境、山麓保養、田園環境、田園居住など)に応じた弾力的な運用に対して、現行の開発許可制度とその運用が硬直的な妨げになっている。その結果、市町村合併後の線引き導入を断念せざるをなかつた条例制定の経緯について、柳沢厚『安曇野市のチャレンジ』季刊まちづくり第30号2011年、学芸出版社で報告されている。
7. 「特定計画区域」とは、別表C欄の富士宮市の「政策推進エリア」、篠山市の「里づくり地区」と同じ趣旨といえる。同様に、同C欄の「特定総合計画」とは、富士宮市の「地区土地利用プログラム」、篠山市の「里づくり計画」と同じ趣旨といえる。

#### 【参考文献】

- \*1 水口1997年:『土地利用計画とまちづくり—規制・誘導から計画協議へ』学芸出版社、第2章「土地利用計画の総合化の試み—国土利用計画法の可能性」(本稿1関連)、第3章「市街化の成熟を迎えた田園地域—線引き制度の改革」の179—187頁(本稿2関連)
- \*2 水口2003年:『地域による総合的な土地利用管理のための新たな枠組みのあり方』日本都市計画家協会編著『都市・農村の新しい土地利用戦略』学芸出版社、第8章所収
- \*3 水口2014:『土地利用計画制度の改革の必要性和計画体系のあり方』土地総合研究2014夏号、土地総合研究所

## 4. 安曇野市の土地利用制度統一までの軌跡とその後

—自主条例運用の矜持と苦悩—

小林 真幸 (株式会社KRC・地域計画室 室長)

### はじめに

平成 23 年 4 月に「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」が施行され、早 5 年が経過した。

この自主条例を主体にした長野県安曇野市の土地利用制度は平成の大合併を契機に構築され、結果的に合併前の旧町の制度の一つだった都市計画法に基づく区域区分（線引き）が廃止に至ったという点で、同時期の全国各地における同種の取り組みの中でも先駆的な事例と言える。

本稿では、安曇野市の土地利用制度統一までの軌跡とその後と題し、私見を交え自主条例ならではの課題や特徴に触れながら、制度制定に至る経緯を振り返り、その概要を示すとともに、運用開始後に実施した検証作業の結果に基づく制度運用の実態や効果、評価をまとめ、改正論議の経緯と今後の制度のあり方について述べる。

### 1 制度制定に至る経緯

安曇野市は平成 17 年 10 月、豊科町、穂高町、三郷村、堀金村、明科町の 3 町 2 村の**対等合併**により誕生した。合併時における 5 つの地域（旧 5 町村）の範囲や人口など市の概況を図 1 に示す。

○市の概況

- ・人口:96,266 人(平成 17 年 10 月時点)
- ・面積:約 332 km<sup>2</sup>(可住地面積:約 141 km<sup>2</sup>)

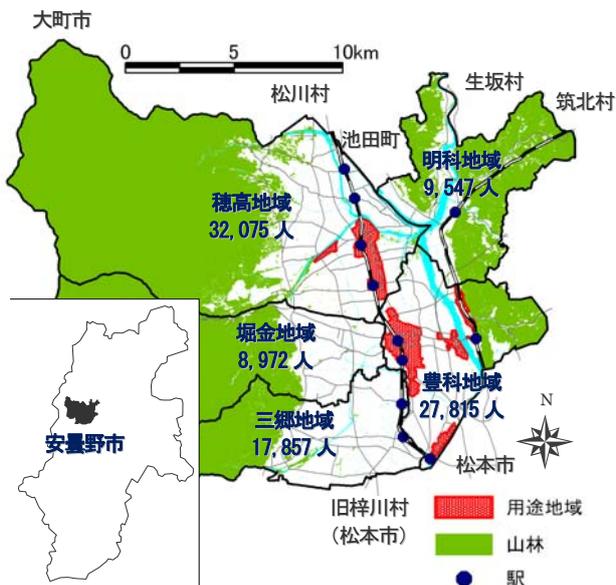


図 1 合併時の安曇野市の概況



写真 上空からみた安曇野市の様子

出典：安曇野市資料

～旧町村の異なる土地利用制度～

県下第 2 位の人口規模を有する松本市に梓川を挟んで隣接する豊科町は、昭和 46 年に線引きされ、豊科駅、豊科 IC（現・安曇野 IC）を中心とした各周辺エリアと松本市に隣接した一部エリアに市街化区域が設定されていた。

合併前の旧町村うち最も人口の多かった穂高町は、平成初期の人口増に伴う開発圧の高まりを受け、平成 9 年に旧国土庁の事業である土地利用調整基本計画を策定し、用途地域外の町内全域を 9 つのゾーンに分けて立地可能な用途を○、×、△（△は地区説明会＋地区及び町の同意が必要）で定めた。これに沿った土地利用コントロールを行うため、平成 11 年に、一定規模以上の開発事業に対し所定の手続きを課すまちづくり条例を制定・施行し、優良農地の保全や虫食い的な住宅開発の抑制を図った。以降、安曇野市の新条例が施行されるまで 10 年以上にわたるこの穂高条例の運用実績は、後の豊科地域における線引き廃止の妥当性を裏付ける大きな論拠となっている。

残りの旧 1 町 2 村（三郷村、堀金村、明科町）には用途地域の指定はなく、都市計画法上は都市計画区域の指定のみで、農地における都市的土地利用の立地コントロールは、主に農振法（農業振興地域の整備に関する法律）や農地法が担っていた。実際、農村地域では青地（農振法に基づく農用地区域）が適切に指定され、農地法が本来の趣旨で機能していれば全体的にそれほどおかしな土地利用になることはない。後でも述べるが、穂高

町では農振法が制定された昭和 40 年代における当初の青地指定が緩慢であったことが、郊外の無秩序な宅地化を招いた要因の一つとなっている。

その点、三郷村や堀金村は穂高町同様に、比較的平坦な場所に農地の広がる条件下にあったが、青地の抑えもあり、穂高町ほど乱れた住宅開発はなかった。とはいえ、松本市に隣接する三郷村は、同市最寄りのベッドタウンの一つとして既存集落周辺の白地農地への住宅の広がりが散見され、村ではあったものの、その人口は明科町をはるかに上回り、合併後も一定の宅地需要があった。

そうした宅地需要は三郷村の北側に隣接する堀金村にも少なからずあり、穂高町から南側に向かって堀金村、三郷村を通り松本市方面に抜ける広域農道沿いには町村ごとに大規模な商業施設もあり、郊外の広範囲のエリアの生活利便性を担保していた。

こうしたことから、合併前より豊科町、穂高町、三郷村、堀金村の旧 2 町 2 村の人口は増加基調にあって、県内の多くの自治体が人口減少に陥っていた当時、安曇野市域は県下でも数少ない人口増を示すエリアだった。

そうした中、旧 5 町村で唯一人口が減少基調にあったのが明科町で、同町はもともとその他 4 町村の属する南安曇郡ではなく、東筑摩郡に属し、歴史性や現代の広域的つながりも他の 4 町村とは異なる面があった。また主な居住地も、犀川右岸に発達した河岸段丘上を通る国道沿いや東山の山間部などに形成され、比較的平坦な複合扇状地上に大小の集落が塊状に散在する他の 4 町村の形態とは異なっていた。こうした人口動態や地形条件に起因する居住形態の違いが、後述する制度の運用実態や効果、評価と少なからず関係してくる。

合併に至る経緯にまで遡れば、安曇野市の枠組みもはじめからこれらの 5 町村ありきだったわけではなく、現市域の北側に隣接する北安曇郡の松川村や池田町、同じ南安曇郡で南側に隣接する梓川村（現・松本市）などを含め、自治体ごとに様々な組み合わせで合併を模索する動きがそれぞれあった。しかしながら、平成 17 年 10 月 1 日、かくしてこれら 5 町村は「安曇野」という同じ傘の下に入ることとなり、人口約 10 万人、県下第 6 位の人口規模を有する新市の誕生に至った。

改めて、合併時における 5 地域の都市計画系の土地利用制度を整理すると、表 1 に示すように大きく 3 つのタイプに分類される。

表 1 合併時の異なる 3 つの制度タイプ

タイプ	都市計画系の主な制度	地域
A	線引き、用途地域	豊科地域
B	まちづくり条例、用途地域	穂高地域
C	都市計画区域のみ	三郷地域、堀金地域、明科地域

#### <制度検討の第 1 段階>

##### ～制度手法の検討～

他の合併事例では、異なる旧市町村の土地利用制度を合併後も併存させるケースはあるが、安曇野市の場合、合併前に設立された地域協議会において、「都市計画の区域区分、地域地区、まちづくり条例については、合併後、5 年を目途として同一歩調で行うことを基本に調整する」ことを確認していたため、土地利用制度の全市統一化は、新市における最重要課題の一つとして、合併後、直ちに検討に着手することとなった。

##### ～豊科町における先行した動き～

旧町村の中で唯一線引きをしていた豊科町は、合併前に遡って平成 17 年 6 月に、柳沢厚氏（㈱C-まち計画室代表、現・長野県都市計画審議会会長）を座長とする検討委員会を立ち上げて、新市移行後速やかにかつ適切な土地利用関連制度を導いていくための豊科町としての案を検討し、その内容を同年 9 月に『安曇野地域の土地利用に関する調査報告書』をまとめていた。

##### ～制度検討の専門委員会の設立～

豊科町の検討を踏まえ、新市における制度検討は、先の柳沢氏、穂高町まちづくり条例の制定に携わった大方潤一郎東京大学教授、隣接する松川村の土地利用調整基本計画や池田町の都市計画マスタープランの策定に携わった亀山章東京農工大学教授（現・同名誉教授）、平林伊三郎市長（初代安曇野市長、前・穂高町長）の計 4 名で構成する専門委員会（会長：亀山教授）を設立し、平成 18 年 7 月から論議を開始した。この議論の初めには、5 年も時間をかけずに 2 年ぐらいで制度内容を決めてしまおうという意見もあったが、結果的には新制度の運用開始まで丸 5 年を要している。

##### ～市民検討委員会からの提言～

平成 18 年 10 月には、専門委員会とは別に、市民検討委員会を立ち上げ、市内の各地域・各分野の代表者、公募市民らによって、新制度に担保させるべき安曇野市の目指す土地利用の方向性の検討が同時並行で進められた。計 23 回に及ぶ会議の末、

平成 20 年 3 月に、安曇野市の土地利用の将来像とそれを実現するため土地利用管理の方針が提言書にまとめられた。その中には、土地利用の統一制度の枠組み設定にあたっての合意事項として、表 2 に示す 4 つの条件が掲げられている。

表 2 統一制度の枠組み設定の条件

条件 1	まちづくりの面から、農地の保全にもつながら全市統一のまちづくりルールを定める必要がある。
条件 2	統一ルールとして、 <b>現行の 3 つのタイプいずれかをそのままの形で統一制度として採用はしない。</b>
条件 3	制度の実現性、実効性を確保するために、現在のルールの至らないところを改める考えをもちながら、全市統一の新ルールを考え、具体的な制度を計画する。
条件 4	統一ルールは目標像、基本方針、11 の原則に沿った枠組みとする。

～制度手法の検討スタンス～

上表の条件 2 にもあるとおり、専門委員会でも、統一制度の手法として初めから豊科地域の線引きや穂高地域のまちづくり条例をそのまま他の地域に拡大するという考えは持っていなかった。市民検討委員会の提言内容を実現するための制度手法をゼロベースで真摯に追求した。そのため、専門委員会における論議も計 16 回に及んでいる。

結果的に膨大な時間と労力を要することにはなったが、はじめに制度ありきでなく、市全体の土地利用の目標像を明確にして基本方針や原則を定め(図 2 参照)、これに基づく計画基準等を担保するために必要なしくみを組み立てるという検討スタンスは、地方分権時代における基礎自治体の制度設計の本来のあるべき姿だと思われる。



図 2 市民検討委員会からの提言概要

ただ実際のところ、安曇野市が 5 町村の対等合併で、とりわけ盟主的な 2 地域(豊科地域・穂高地域)が、線引きとまちづくり条例というそれぞれ異なる都市計画系の制度を有し、相応の運用実績を持っていたため、単にいずれかの制度にもう一方の地域が合わせるという方向性は、行政内部でもコンセンサスを得られるはずがなく、事務局的にその選択肢は端から持ちえなかった。

～線引き導入の適否の判断～

専門委員会における制度手法の検討の大きな論点はやはり線引き導入の適否にあった。

新制度に線引きを用いる場合は、安曇野市が全部事務処理市となって、都市計画法 34 条の 10 号から 12 号の規定を弾力的に運用解釈することが必要不可欠であったが、県と協議を重ねる中で、その考え方に大きな違いがあることがわかった。したがって、開発審査会を持つことのできない安曇野市は、仮に線引きを導入したとしても**市主体の制度運用に限界が生じる可能性がある**ことから、最終的には線引きを用いた制度設計は困難との結論に至った。

特に線引きで制度的に担保することが難しかった内容としては、①：旧町村の 5 つの市街地の平等的な位置付け、②：郊外における住宅開発の許容要件、③：穂高地域の西山山麓に広がる別荘地の観光保養地的な位置付けなどが挙げられる。

①について、用途地域の指定がない三郷、堀金、明科の市街地は、旧町村の中心地とはいえ都市計画法施行規則 8 条 1 号に規定されている既成市街地の区域の人口密度を満たしていないことから市街化区域の設定が難しく、法 34 条 10 号による地区計画で対応しようとしても市街化区域とは税制上の不公平感が生じる可能性が懸念された。

②について、安曇野市は集落の成り立ちや先にも述べた現在の居住形態を踏まえる中で、郊外の住宅開発に対する独自の許容要件を考案したが、これを担保するための法 34 条 11 号の運用解釈において、市街化区域への近隣・隣接要件や建築物の連担する地域の戸数・距離要件などの考え方で県と大きな差異があった。

③については、良好な森林環境を保全しながら、レストランや美術館、宿泊施設などを受け入れ、高質な観光保養地の形成に対応できるような規定が法 34 条の各号には見出せなかった。

他にも、郊外における店舗等の立地基準や産業立地への機動的な対応などでも市と県の間には法制度の運用解釈の考え方に大きな違いがあった。

安曇野市が示した線引き案もかなり大胆なものではあったが、平成12年の法改正で各都市の実情に応じて線引きが弾力的に活用できるようになったとはいえ、依然として法令上の規律密度の高さや運用解釈だけでは対応できない面があることは否めない。専門委員会の提言書における最終のまとめでも、「今後、線引き制度の弾力的運用により、安曇野市により適した線引き制度に移行できる可能性」については触れており、人口減少時代に入ったいま、特に地方の農村部の実態等も踏まえて、線引きをより汎用性のある制度手法として活用できるよう、その根本的な考え方から見直す抜本的な法改正も期待されるところである。

いずれにしても安曇野市における制度検討の手順は、自主条例ありきだったわけではなく、既存の法制度の活用を重視し、約2年間、線引きを用いた制度の枠組みを徹底的に検討している。このときの詳細な検討の内容が、新条例施行後の豊科地域の線引き廃止に向けた国との協議に際し県が作成した資料に大いに反映され、土地利用制度の全市統一化に大きく貢献している。

これは余談になるが、線引きを用いた制度検討の過程では、法制度の弾力的な運用解釈により、たとえ市の考えたとおりの制度設計が可能になったとしても、豊科地域で既存の線引きを継続し、かつ、他の4地域に新たに線引きを導入するという作業は住民説明等で相当な困難が伴うという認識が、少なからず行政サイドの頭の中にあっただけは事実である。

とりわけ線引きをしていた豊科地域では、市街化区域内の農地に対する固定資産税が宅地並み評価・農地課税となっており、市街化区域外農地との税格差が大きいことなどから、関係者からも線引き廃止を望む声は強くあり、制度の手法選択の行方は同地域では特に大きな関心事となっていた。

一方でそうした税格差は、線引き本来の趣旨からすれば誘導のインセンティブとして至極妥当で、あるべくしてある差なのだが、一定の農地を持ちながら暮らすこの地域の市街化区域内の生活スタイルと、インフラ整備等でそれまで市街化区域が相応のメリットを享受できていなかったという意識も線引きに対する不満の背景にあったのではないと思われる。ちなみに、安曇野市では都市計画税は市全域で非課税となっている。

～自主条例主体の制度統一化の方針提示～

専門委員会からの提言を受け、平成20年9月、

市は自主条例を主体とした制度で全市統一化を目指す方針を示し、自主条例主体の制度の特徴を表3のようにまとめ、市民に提示している。

表3 自主条例主体の制度の特徴

<p>① 制度内容の自由度 自主条例で定める範囲については、法令に抵触しない範囲内で、独自の内容を定めることが可能。</p>	<p>② 強制力 自主条例は法律に比べて、強制力が弱い印象を受けるが、法律と同等の厳しい罰則規定を定めることが可能。</p>
<p>③ 弾力性・機動力 自主条例に定める規定等は、弾力的な設定が可能。また、計画の見直しや手続き等のしくみを工夫することで、運用の機動力を高めることも可能になる。</p>	<p>④ 市民の関わり 市民の関わりを重視した制度づくりが可能。しかし、それには、市民の皆さんのまちづくりへの主体的な参加が重要となる。</p>

ここで改めて確認しておきたいのは、先に述べたとおり、安曇野市が線引き導入を困難と判断した大きな理由の一つが、市が開発審査会を持ってないことにあったという点である。このことは逆の意味で、自主条例主体の制度運用上の課題とも密接に関わってくる。後でも述べるが、誤解を恐れずに言えば、開発審査会は規定では読み切れない、あるいは規定からはみ出す案件の是非を審議する役割を担う“最後の砦”であり、“制度の番人”となり得る。当然、自主条例主体の制度にもそうした役割を担う組織は必要不可欠で、これに近い役割を担っているのが、新条例で定めるところの土地利用審議会である。この審議会が上表③に示す「弾力性・機動力」を担保する上で大きな鍵となる。そう考えると、安曇野市は自主条例主体の制度設計を選択した時点で、開発審査会に相当するような組織を自前で整え、その組織を有効に機能させることによって、上位・外部機関に頼ることなく、市自ら定めた土地利用制度の本旨を踏まえ、厳格性と安定性を保持しながら、適正な判断のもとに弾力的かつ機動的な対応をし、その制度を使いこなしていくという“都市計画の自治の覚悟”を背負ったということになる。

結論めいた話にもなるが、自主条例主体の土地利用制度を運用していく場合、行政側がそうした認識を組織内で普遍的かつ継続的に持つておくことは非常に重要なことではないかと思われる。

<制度検討の第2段階>

～制度内容の具体化～

市が自主条例主体の制度設計を目指す方針を示したことにより、制度検討は新たな段階に入ることとなった。専門委員会を改組する形で、市長を除く先の3委員に法学者の北村喜宣上智大学教授

を新たに加えた制度設計委員会を立ち上げて、条例の手続きやその条例に基づき定める計画基準等具体的な制度内容の検討に入った。

市民提言では安曇野市の新たな土地利用制度の基本的な枠組みとして、立地・用途、形態、住民参加の大きく3つのルールとしくみが示されていたが、特に立地・用途のルールについては、市独自の基準設定を考えながらも、豊科地域の線引き廃止を念頭に、線引き並みの規制水準を目指した。その一方で、住民参加のあり方を含め、計画的な面整備や個別判断を要する開発への対応など一定の弾力性を確保するしくみの導入も図った。

形態に関しては、景観法に基づく景観行政団体への移行を前提に、平成20年6月に景観計画策定委員会を立ち上げ、景観条例の制定と景観計画の策定に向けた検討を始めていた。またこれと同時に、別途、都市計画策定委員会を立ち上げ、都市計画マスタープランの検討にも着手していた。これらの計画内容は、いずれも市民提言で示された土地利用の目標像や土地利用管理のための具体的な区域や基準の設定方針との整合を図っている。

また手続き面でも土地利用の新条例のしくみの中に、景観条例や景観計画、都市計画マスタープラン等を含め有機的に連動するような工夫を施すとともに、農振法や農地法など既存の法令に基づく手続きとの前後関係も明確にした。ただこれについては、実際の運用段階で思惑どおりに機能しにくい面も生じている。

#### ～新たな土地利用制度の運用開始～

平成22年度に入ってから土地利用制度全体をオーソライズする形で国土利用計画の策定にも着手している。全体として安曇野市の制度検討の流れは、まず土地利用の条例や計画の具体的な内容を先行して検討した上で、それらと整合を図りながら上位・関連計画や関連条例を策定するという手順で、これによって制度全体の一貫性を担保している。最終的には平成22年度内に、安曇野市国土利用計画、安曇野市都市計画マスタープラン、安曇野市の適正な土地利用に関する条例、同条例に基づく安曇野市土地利用基本計画、安曇野市景観条例、同計画その他関連規定が体系的に整備され、それらが一体となって市の土地利用制度を構成し、当初の予定どおり、平成23年4月1日から新制度の運用が開始された。

ここに至る第2段階の検討でも、制度設計委員会を計21回、都市計画策定委員会を計33回、景観計画策定委員会（途中から景観審議会へ移行）

を計40回それぞれ開催しており、平成18年からの第1段階と合わせると5か年で計154回の会議と計8回（計149会場、延べ2,519人参加）の住民説明等の懇談会が行われた。

そもそも自主条例の制定根拠は憲法94条と地方自治法14条1項、その強制力の担保は地方自治法14条2項及び3項に依拠しているが、それらは包括的な根拠法であり、実質的には制度制定に至るこの5か年の検討内容に安曇野市の土地利用制度の論理や妥当性が詰まっている。

同制度の根幹をなす安曇野市の適正な土地利用に関する条例と安曇野市土地利用基本計画はいずれも変更をかける際には議会議決を要するしくみとなっているが、安曇野市の土地利用制度の本旨を今後も継承していくためには、この制度が制定されるに至った詳細な検討過程を将来に残る形できちんと刻んでおく必要もある。

#### ～制度運用開始後の線引き廃止～

制度運用開始後の経緯について簡単にまとめると、平成23年4月の時点ではまだ土地利用の新条例の適用範囲は穂高、三郷、堀金、明科の4地域に限定され、豊科地域では線引き制度が継続していた。ただ新制度の制定前の時点で、自主条例主体の土地利用制度によって全市統一化を図るといふ市の方針については、県からも一定の理解を得ていたため、制度運用開始後の平成23年度以降は、県が豊科地域の線引き廃止に向けて国との本格的な協議に動くこととなった。

この協議の過程では、当然のことながら、安曇野市が5か年の検討内容をもとに県への各種情報提供を行っており、制度手法については線引きのみならず、特定用途制限地域やこれと自主条例を併用した制度との比較検討を新たに加えたほか、新制度の運用開始後間もない中での運用実態や効果の検証、将来の開発需要、さらには圃場整備事業の実施状況、過去の農振除外を伴う開発案件を新制度の基準に当てはめたときの適合状況等の把握・分析等を追加的に行っている。

国との協議では特に農水省から線引きの廃止は農地の減少につながるなどの懸念が示され、理解を得るのにやや難航したようではあるが、最終的には同意が得られ、平成24年12月20日、豊科地域の線引き廃止が県知事から告示された。と同時に豊科地域が新条例の適用範囲に入り、制度運用開始から約1年10か月後、合併から約7年2か月後、安曇野市は念願の土地利用制度の全市統一化を成し得ることとなった。

## 2 安曇野市の土地利用制度の概要

ここでは安曇野市の土地利用制度の概要として、特にその中核をなす安曇野市都市計画マスタープラン（以下「都市計画マスタープラン」という。）、安曇野市土地利用基本計画（以下「基本計画」という。）及びこれを担保する安曇野市の適正な土地利用に関する条例（以下「土地条例」という。）の要点を述べる。

### ～安曇野市都市計画マスタープラン～

都市計画マスタープランは、土地条例の施行に先立つ形で平成22年11月に策定された。

「山岳と田園が育むよさを大切に、暮らしやすさをみんなで共有できるまち」をまちづくりの目標像に掲げ、将来人口のあり方として、「この地で暮らしたい人を計画的に受け入れ、良好な環境を保ちつつ、できる限り長く人口増を保つ」ことを目標に据えている。それらを踏まえ6つの基本方針を定め、将来目指す基本構造を「**既存市街・集落周辺への集約重視のまちづくり**」としている。

この基本構造を念頭に、土地利用については「農地の保全・農業の育成」、「良好な住環境の形成・育成」、「商工業・観光の振興と育成」の3つを基本方針に掲げて、5つの拠点市街に都市機能の重点的な集約を図り各地域の中心地における都市機能を確保しながら、田園から山麓・山間部まで郊外の各環境に応じた土地利用のあり方を考慮して、住宅系、商業・観光系、工業系の各都市的土地利用の誘導を図ることを基本としている。

それらを実現する施策の柱が土地条例と基本計画という位置付けになっているのだが、上記の目標像や基本方針等は、制度検討段階の市民提言に示された内容（図2参照）そのものであり、結果的に安曇野市の土地利用制度の趣旨や基本的な考え方は、ほぼこの都市計画マスタープランの中にまとめられているとも言える。

安曇野市の最大の魅力は、北アルプスを背景にした美しい田園風景にあるが、より広域的に捉えれば松本盆地の一部をなす南北に開けた比較的平坦な土地で、地形的には都市的土地利用が無秩序に広がりやすい条件下にある。D I Dの指定は豊科地域の中心市街地の一部範囲のみで、他の市街地の人口密度はそれほど高くなく、農地が混在した比較的低密度な大小の集落が集まることで行政単位を徐々に拡大させてきたまちである。

そうした背景を持つ中で合併後間もない新市の状況として、産業面では県内有数の米の産地で

あり、1人当たりの大規模小売店舗の売場面積は県内で最も広く、大手メーカー等の工場が多数立地していたことから製造品出荷額は県内でもトップクラスだった。かつ観光でも年間延利用者数は300万人を超える勢いで右肩上がりに増え、松本市に近いという立地条件もあって、転入による人口増加数も県内で最も多い状況下にあった。

したがって、市の土地利用の目指すべき姿は、「豊かな田園と魅力的な景観をつくり出す環境の保全、ほどよい便利さを持った住みやすい環境の維持、働く場所を確保し豊富な観光資源を活かす産業の立地のバランスを上手に保ちながら、**発展の好循環**を生み出し次世代に継承していくこと」にあり、土地条例や基本計画にはこれを担保するための「**秩序**」が求められた。

この考え方は、土地条例の前文に記されている「豊かな自然環境や景観、歴史・文化を守り、暮らしやすさと産業発展のバランスが取れた田園産業都市づくり」という目標像にも反映されている。ただこの目標像の文言の中で「田園産業都市」という言い回しは当初からあったわけではない。それまでは「田園都市」という言葉が比較的良好によく用いられていたのだが、その間に入る「産業」という言葉は、平成21年10月の任期満了に伴い勇退した平林市長の後を引き継いだ宮澤宗弘現市長の強いこだわりがあって入れられている。

いずれにしても、安曇野市はただ放っておけば、無秩序な土地利用になりやすい条件下にあったため、土地利用制度には厳格かつきめ細かな土地利用コントロールのしくみが必要とされた。

### ～安曇野市土地利用基本計画～

基本計画は土地条例に基づいて平成23年3月に議決された土地利用制度の根幹をなす計画で、基本区域の範囲と区域ごとに立地可能な用途等の開発基準等が定められている。

基本区域は線引きのような2分法ではなく、市内の多様な環境条件を踏まえて6つの区域設定がある。穂高条例に基づく計画の区分範囲は大まかな“ゾーン”で示されそれらの境界があいまいだったのに対して、基本区域は**地形地物で各区域の範囲を括り、境界の明確な“区域”**として定められている。それぞれの区域の土地利用の方針及び目指すべき方向は、表4に示すとおりで、それらは条例上に定められている。

拠点市街区域は、旧5町村の役場等のあった市街地で、豊科地域と穂高地域はこれに該当する既存の用途地域の範囲で、その他3地域は将来的な

用途地域の導入も見据え、極力農地を含めない形で都市的土地利用のまとまった範囲を定めている。

準拠点市街区域は、豊科地域と穂高地域にある拠点市街区域以外の既存の用途地域である。

田園居住区域は、鉄道駅や幹線道路の近くで、隣同士が互いに連続し合う宅地のまとまりが概ね20ha以上になる範囲を括り、同区域内に介在する青地農地は文言で当該区域から除外している。

田園環境区域は、他の5区域を除くすべての範囲で、主に農地や比較的小規模な集落等からなる。

山麓保養区域は、穂高地域の西山山麓に昭和40年代初頭に整備され始めた別荘団地や同年代中頃に開発され始めた穂高温泉郷を含む観光保養的なエリアで、農地は極力含めず、森林や森林に囲まれた空間を対象に範囲を定めて、田園環境区域との環境の違いを明確にしている。

森林環境区域は、山岳・山間部の森林や里山のエリアで、区域としての面積は最も大きい。住宅や農地としての土地利用は少なく、実際に居住のある場所は東山の山間部にほぼ限定される。

表4 6つの基本区域の土地利用の方針等

区域	土地利用の方針及び目指すべき方向
拠点市街区域	住宅、店舗、事務所、工場、公共公益施設等、市街地形成に寄与する用途を優先的かつ計画的に誘導し、市の拠点としての都市機能の増進を図るため定める区域とする。
準拠点市街区域	住宅、店舗、事務所、工場、公共公益施設等、市街地形成に寄与する用途を計画的に誘導し、拠点市街区域に準じて都市機能の増進を図るため定める区域とする。
田園居住区域	駅等を中心とした田園内にある比較的小規模の大きな集落内に、住宅、店舗、公共公益施設等、居住地形成に必要な用途を集約することにより生活機能の増進を図るとともに、区域外の農地への無秩序な宅地の拡散を防止するため定める区域とする。
田園環境区域	田園内の集落における生活機能の維持を目的とした用途に限って立地を認め、田園環境に調和した集落コミュニティの形成及び継承を図るとともに、良好な農地を保全するため定める区域とする。
山麓保養区域	観光や保養機能の維持及び向上を目的とした用途に限って立地を認め、山麓の森林空間に親しめる環境形成を図るとともに、良好な自然環境を保全するため定める区域とする。
森林環境区域	居住を目的とした用途に限って立地を認め、山間地の居住空間の維持を図るとともに、良好な自然環境を保全するため定める区域とする。

※上記は土地条例9条2項に定められた内容

各区域の開発基準は、それぞれの区域の土地利用の方針や目指すべき方向を踏まえて設定されている。制度手法の一つとして検討した特定用途制限地域との違いを述べると、いずれも事前明示型の基準設定ではあるが、特定用途制限地域が×（開発不可）を定める手法であるのに対し、基本計画は○（開発可）を定める手法となる。×を定

める手法は×として定めたもの以外は○ということになり、×を網羅的に定め切れればよいが、予め想定していないものに対しては全くコントロールが利かないことになる。このことが制度検討の過程で特定用途制限地域を制度手法として積極的に取り入れることを考えなかった理由でもある。

逆をいうと、○を定める手法も認めるべき開発は予め網羅的に定め切っておかないと、すべて×になるか、○か×かを判断するしくみで逐一对応することとなり、運用段階での事務処理負担を増やすことにもつながりかねない。かといって、○の内容が曖昧な基準で幅広く捉えられるような設定ではきめ細かな土地利用コントロールができなくなるため、区域ごとに立地、用途、形態等の基準をできる限り詳細に定めておく必要がある。

いずれにしても、この○の内容＝基本計画の開発基準は、まちづくりの目標像の実現とそのために生じ得る事務処理負担に大きく関わるものであり、後述する制度改正の論議でも運用実態を踏まえる中で改めて精査を要したところである。

話を戻すと、拠点市街区域と準拠点市街区域における開発基準は、既存の用途地域の各基準をベースに定め、用途地域の指定がない地区ではこれに準ずる地域を定めて、基準内容も当該各地域に相当する用途地域の基準を準用して設定している。

拠点市街系の区域以外の実開発基準はすべて独自の設定で、その定め方としては、例えば住宅系用途に関しては、拠点市街区域、準拠点市街区域、田園居住区域、田園環境区域の順にグラデーション的に規制レベルが高まるように設定している。線引きの場合、市街化調整区域は原則として一般住宅の開発は抑制される区域となるが、安曇野市の土地利用制度では、適正な場所に適正な開発を誘導するという考え方が基本としてあるので、田園環境区域であっても、田園環境に調和する質の高い住宅開発であれば受け入れることを前提に基準設定がなされている。表5に示すのが田園環境区域における一般住宅の許容要件である。これらのうちの(カ)がいわゆる「3辺接続の基準」などと呼ばれる独特の設定基準となっている。

表5 田園環境区域の一般住宅\*の許容要件

(ア)	1戸当りの敷地面積が概ね300㎡以上であること。
(イ)	開発事業面積が概ね1,000㎡以下であること。
(ロ)	建ぺい率が60%以下で、かつ、容積率が100%以下であること。
(ハ)	建築物の高さが10m以下であること。
(ニ)	基本集落、拠点市街区域、準拠点市街区域又は田園居住区域（以下「基本集落等」という。）及び道路に接続していること。

※農家住宅又は分家住宅以外の戸建住宅  
注）平成28年7月1日の改正基本計画の施行前

3辺接続の基準内容を補足すると、これは宅地化する敷地が矩形である場合、その敷地が基本集落と称する「隣接する宅地が10戸以上まとまった集落の区域等」に2辺以上及び4m以上の道路に1辺以上、計3辺以上接していることを求める基準で、敷地が矩形でない場合は上記の辺数を比率に換算して判断することになっている。

この基準が設定された背景について少し説明を加えておくと、本稿の冒頭で、穂高町では農振法制定時の青地指定が緩慢であったことが郊外の無秩序な宅地化を招いた一要因と述べているが、元々青地に指定されていない白地農地は元番白地と呼ばれ、上記の「緩慢な青地指定」とは、青地農地の広がりの中に元番白地がごま塩状に分布している状態を指している。そして、この地域における農地転用の判断基準（内規）がまた独特で、既存の住宅が50m以内の離隔距離で5戸以上近接し合っていれば1集落として捉え、その集落から50m以内にある白地農地であれば農地転用が認められていたため、青地の中にごま塩状に広がる白地農地に連鎖的に住宅がつくられ、かつ、その住宅の敷地周りが緑化もされず建物の外壁が丸見えになっているケースも多々あって、そうした拡散的な住宅開発が不効率なインフラ整備を助長するとともに、良好な景観を阻害しているという大きな問題認識があったことから、3辺接続の基準が生まれている。要するにこの基準は、一定のまとまりを持つ既存の宅地＝基本集落を核に、その範囲を固定化して（条例施行後は原則として拡張しない）、その内部又はその核にくっつく（＝3辺接続）開発だけを許容することで、無秩序な宅地の拡散化の抑制を図る基準である。

加えて表5の(ア)に示す最低敷地面積の基準は、敷地面積を広くとらせることで住宅の敷地周りに緑化できるスペースを確保し植栽を促すことにより周囲の景観との調和を図ってもらうことを意図して設定している。ちなみに300㎡という数値は、優良田園住宅の建設の促進に関する法律に基づく優良田園住宅の敷地面積の基準を準用したもので、300㎡が安曇野市の田園環境区域において絶対的な妥当性を持つという論拠はないと言えない。

ただし、質の高い住宅開発を求め一定の厳しい要件を課すということは、事業者（施主）側にはそれがコストとして跳ね返っていくので、結果的に田園環境区域における住宅開発の総量の抑止にもつながる。そのさじ加減が、3辺あるいは300㎡という数値によって決まるわけだが、制度の運用段階では、それらの設定数値に対する様々

な意見もしばしば出されている。これについては後でも述べるが、いずれにせよ**田園環境区域における一般住宅の許容要件は質と量の両方をコントロールすること**を意図して定められている。

安曇野市では当初から主に、市街地より郊外部の土地利用に対する強い問題認識があったため、規制という側面では特に郊外における住宅系用途の基準設定に力点が置かれている。

～安曇野市の適正な土地利用に関する条例～

土地条例については、まず開発事業の定義について触れた上で、前述の開発基準への適合を担保する手続き内容を中心に以下に述べる。

開発事業の定義はこの条例の特徴の一つで、条例2条2号では開発事業を「市内で行う建築物等を建築又は建設する事業、建築物等の用途を変更する事業、土地の区画形質を変更する事業その他土地利用を変更する事業」と定義し、建築物の用途変更等も含め、基本的には**あらゆる土地利用改変行為が該当する**ようになっている。

都市計画法では、青空駐車場など開発行為の定義に該当しないものは開発許可制度の対象外（コントロール不可）となるが、耕作放棄地や荒廃化した農地を砂利で埋めて駐車場化したり、その上にコンテナ倉庫等を仮置きしてそれが常態化するなど青空系開発による景観等の問題がまさに線引きしていた豊科地域でも顕在化していた。そのため、仮に線引きが新制度の手法として採用されていたとしても、開発行為の定義から外れる土地利用改変行為に対しては自主条例による担保は必要であったと言える。

その点、自主条例であれば担保する対象は独自に定めることができるため、開発事業の定義をあらゆる土地利用改変行為として定めてしまえば、運用段階で新たに想定外の案件が出てきた場合でも、この条例の範疇で捉まえることができる。

一方で、あらゆる土地利用改変行為に対して条例の網をかけるとなると、この条例の手続きで受け止める対象案件は相当数になるため、行政側としては事務処理負担の問題も懸念される。これに対しては、開発事業内容に応じて定める手続きパターンの区分けで対応を図ることになる。

土地条例に基づく手続きの基本パターンは大きくは3つに分けることができる。1つ目は届出だけで済むもの、2つ目は基本計画の開発基準等に照らして承認を受けるもの、3つ目は基本計画の開発基準にはないもので特定開発事業として認

定を受けた後に承認を受けるものである。これらの手続きパターンは、他の自治体における類似条例をみても比較的一般的な設定である。

例外的に一切手続きを要しないものもあるが、基本的には安曇野市内で開発事業を行う際には、これら3つのいずれかの手続きを通してもらうことになる。それぞれの手続きパターンにより手続きの迅速性や手間が異なるため、このパターンを振り分ける条例の規定や基本計画の開発基準の内容次第で、事業者側の負担やそれを受け止める行政の負担が変わってくることになる。したがって、安曇野市のように条例上あらゆる土地利用改変行為を対象にした場合、開発事業の立地、用途、規模等によってどの手続きに該当するのか予め精緻に定めておかないと、運用段階で大きな混乱を招くことにもなりかねない。実際に、条例等の規定の解釈や細かな部分での基準の過不足等により、該当する手続きパターンの判断やそもそもの妥当性について行政の窓口担当者が思い悩む場面も時折生じている。

ただ一つ言えるのは、開発事業の内容に応じて課される手続きパターンの妥当性は、その開発事業のインパクトや、何の手続きを経ずに行われた場合、あるいはより簡素な手続きで行われた場合のリスクとの兼ね合いになる。したがって、少なくとも行政側からの視点で、単に担当窓口における事務処理負担が大きいためから手続きを簡素化するという論理は基本的に成り立たない。あくまでも、まちづくりの目標像の実現に資するのであれば、事業者に必要な手続きを課し、それにより担当窓口の負担が重たくなるとすれば、人員増強など事務処理体制の強化によってその対応を図らなければならない。とはいえ、実際にはその辺のバランス感覚が非常に悩ましいところである。

またこれらの手続きの結果次第では、事業者が申請する開発事業が認められない場合も生じる。つまり条例に基づく承認や認定は法的には行政処分であり、一定の義務を課し、場合によっては権利制限を伴うものである。自主条例でこれを行える法的根拠は先にも述べたとおりだが、その規定内容は憲法29条2項の精神・趣旨を踏まえたものとなっている。同項の「法律」の解釈はさておき、土地条例による権利制限の妥当性・正当性を一言で言えば、同項に記された「公共の福祉」に行き着く。例えば安曇野市では市民みんなで大事にすべきが「美しい田園風景」で、これを守ることが公共の福祉に通じていることを裏付けるものが、条例の前文なり、都市計画マスタープランなり、

景観計画等に示された内容ということになる。

以上のことから、手続きや開発基準の正当性・妥当性を考える際には、常にそうした原点の内容に立ち返ってみる必要があると思われる。

#### ・承認の手続き

さて話は少し横道にそれたが、土地条例に基づく3つの手続きパターンのうち最も基本となるのは、基本計画の開発基準等に照らして承認を受ける手続きである。基本的にこの承認は、基準への適合性で明確に判断されるため、市の土地利用制度の厳格性を担保するしくみでもある。加えて、開発事業を行う前に周囲に知らしめる標識設置、開発事業の規模や市民等からの要求に応じて開く説明会、開発事業への意見書の提出、それに応じた見解書の提出など市民等の権利や事業者の義務など住民参加のしくみも組み込まれている。

#### ・届出のみの手続き

上記の承認の手続きまで求めなくてもよいとも考えられる開発事業については、届出のみで済ますことができる。これに該当する開発事業はある程度カテゴリー化され土地条例や同施行規則に定められている。ただこの届出があることによって、行政側としては最低限、開発基準に適合しているかどうかの確認が行え、開発動向の実態把握にもつながる。

#### ・認定の手続き（特定開発事業への対応）

上記2つの手続きパターンのいずれにも振り分けられない開発事業は、通常の管理行為や軽易な行為など一部例外的に手続き不要となる開発事業を除き、すべて特定開発事業としての認定が必要となる。この認定手続きでは説明会の開催は必須で、意見書・見解書のやりとりに加え、市民等からの要求によっては公聴会の開催まで義務付けられている。それらの経緯を踏まえ、最終的な認定の是非は、土地利用審議会の意見を聴いた上で、市長が判断するしくみとなっている。

特定開発事業として挙がってくる案件は必然的に基本計画の開発基準には該当しないものになるが、その認定に際しては、まちづくりの目標像に反しないことを前提に、適正な開発事業かどうかを判断するための目安として、別途『特定開発事業の認定に関する指針』がつくられている。ただこの指針内容は基本計画の開発基準ほど細かくはない。そもそも認定の手続きは安曇野市の土地利用制度の弾力性を担保する上で重要なしくみで

あり、指針のみで判断してしまえば、この手続きの意味合い自体が薄れてしまう。そのため、特定開発事業はあくまでも1件ごとの判断で、たとえ過去に同種の開発事業の案件があったとしても、参考にはしても個々の立地条件やまちづくり全体を見渡す大局的な見地から、その都度個別に判断していく必要がある。その際、まちづくり全体の視点では、都市計画マスタープランに示されたまちづくり構想図等が一つの判断材料になり得る。

またこの判断の際に市長が意見を聴く土地利用審議会の役割も重要である。ただこの審議会が意見するためには、当該開発事業に関する詳細な情報が必要であり、実務的にこれを担う行政側の事務局の負担も少なくない。この審議会のあり方については後にも述べるが、少なくともこの認定手続きのプロセス自体は、安曇野市の土地利用制度の本旨の共有、継承あるいは制度の醸成を図っていく上で極めて有益なしくみだと言える。

#### ・地区土地利用計画の策定手続き

もう一つ安曇野市の土地利用制度の弾力性を担保するしくみとしては、地区土地利用計画の策定手続きがある。これは前述の3つの手続きとはまた別次元で、一定規模以上の一団の土地を一体的かつ計画的に整備を図りたいという場合に、その地区独自の土地利用の方針や開発基準等を定めることができるしくみで、基本的には都市計画法に基づく地区計画とほぼ同じである。この計画を定めた区域内の開発事業は、当該計画に定める開発基準によって承認の判断がなされる。ただし、基本計画の開発基準の内容を書き換えることになるため、基本計画と同様に、地区土地利用計画策定の際には議会議決が必要となる。

### 3 制度の運用実態及びその効果と評価

制度運用開始から3年を経過した平成26年度より、安曇野市は制度検証の作業を開始した。市独自の制度であり、土地条例の手続きや基本計画の開発基準等で実態とそぐわない面も少なからず生じていることを想定し、制度内容の適正化を図る観点から、最終的には土地条例や基本計画の一部改正も見据えての取り組みであった。

この検証内容は制度評価委員会にも諮り、意見等をいただいている。なお制度評価委員会とは、条例施行後、制度検討に携わった制度設計委員会の委員をそのままに改組・設立された組織で、安曇野市の土地利用制度の運用を専門的見地から定期

的にチェックする役割を担っている。

～土地条例の運用状況（区域別の把握・分析）～

まず土地条例の運用状況として、平成23年度から25年度までの3か年の手続き別、年度別の開発事案件数を把握し、それぞれ基本計画の区域別に集計・整理して表6にとりまとめた。

表6 手続き別・年度別（H23-H25）の区域ごとの開発事案件数

単位：件、（ ）内の数値は1ha当たりの件数

区域	届出			承認			認定*		
	H23	H24	H25	H23	H24	H25	H23	H24	H25
拠点市街区域	43	36	75	7	17	28	0	2	0
	154 (0.17)			52 (0.06)			2 (0.00)		
準拠点市街区域	0	0	12	0	3	5	0	0	1
	12 (0.06)			8 (0.04)			1 (0.00)		
田園居住区域	15	7	6	9	12	18	0	1	0
	28 (0.12)			39 (0.17)			1 (0.00)		
田園環境区域	139	117	91	80	107	141	13	22	20
	347 (0.03)			328 (0.03)			55 (0.00)		
山麓保養区域	18	16	31	9	10	5	1	0	0
	65 (0.05)			24 (0.02)			1 (0.00)		
森林環境区域	0	1	0	4	4	3	3	6	1
	1 (0.00)			11 (0.00)			10 (0.00)		
合計	215	177	215	109	153	200	17	31	22
	607 (0.02)			462 (0.01)			70 (0.00)		

\*認定後は承認の手続きも要するため、上表に承認の件数に認定の件数が重複して含まれる。

上表を手続き別にみると3か年の合計件数は、届出が607件、承認が462件（うち認定が70件）となっている。なお、承認の合計件数が年度を追って増えているのは、豊科地域の線引き廃止に伴い、平成24年12月以降、同地域の開発事案件数が加わったことによる影響が大きいと考えられる。3か年の合計件数を区域間で比較すると、いずれの手続きでも田園環境区域が最も多い。

しかしながら、各区域の面積を考慮して区域ごとに1ha当たりの件数に換算した数値≒開発圧の指標（表6のカッコ内の太字の数値）で比較してみると、承認については数値の高い方から順に田園居住区域>拠点市街区域>準拠点市街区域>田園環境区域>山麓保養区域>森林環境区域の並びになることがわかる。区域によって可住地面積や人口密度が大きく異なるため当然のことかもしれないが、少なくとも上記のような区域の並びになるということは、**将来目指す基本構造である「既存市街・集落周辺への集約重視のまちづくり」に反する結果にはなっていない**と言える。

～土地条例の運用状況（地域別の把握・分析）～  
前項と同じく把握した開発事業件数を、区域ごとではなく、地域ごとに集計・整理してとりまとめたものが表7になる。

表7 手続き別・年度別（H23-H25）の  
地域ごとの開発事業件数

単位：件、（ ）内の数値は人口100人当たりの件数

地域	届出			承認			認定※		
	H23	H24	H25	H23	H24	H25	H23	H24	H25
豊科地域	—	14	63	—	17	63	—	2	8
	77 (0.28)			80 (0.29)			10 (0.04)		
穂高地域	124	86	108	61	72	76	7	15	11
	318 (0.95)			209 (0.63)			33 (0.10)		
三郷地域	56	45	17	20	30	37	3	5	2
	118 (0.63)			87 (0.47)			10 (0.05)		
堀金地域	23	19	15	16	17	15	2	3	0
	57 (0.61)			48 (0.51)			5 (0.05)		
明科地域	12	13	12	12	17	9	5	6	1
	37 (0.42)			38 (0.43)			12 (0.13)		
合計	215	177	215	109	153	200	17	31	22
	607 (0.62)			462 (0.47)			70 (0.07)		

※認定後は承認の手続きも要するため、上表に承認の件数に認定の件数が重複して含まれる。

注1) 豊科地域は平成24年12月の線引き廃止以降から条例手続きの対象となっている。

注2) ( )内の数値の算定に用いた人口は、平成23年から平成25年の各年10月1日の住民基本台帳人口の3か年平均値を用いている。

上表で3か年の合計件数を地域間で比較すると、いずれの手続きでも穂高地域が最も多い。

しかしながら、これも各地域の人口を考慮して地域ごとに人口100人当たりの件数に換算した数値＝開発圧の指標(表7のカッコ内の太字の数値)で比較してみると、承認については数値の高い方から順に穂高地域>堀金地域>三郷地域>明科地域の並びとなり、少なからず地域間で開発圧に差があることがわかる。なお豊科地域は、先述のとおり平成24年12月以降の件数となるため、上記の並びに入れていないが、平成25年度の数値だけで同様に指標化してみると穂高地域とほぼ同等の水準となっている。

～条例施行前後の開発動向の変化～

このように条例施行後の開発動向については、土地条例の運用状況から、区域別あるいは地域別の動向がある程度把握できたが、今回の制度検証作業で最も必要としたのは、条例施行前後の開発動向の比較であり、無論これについては、土地条例に基づく手続き情報からは把握しようがない。

そこで条例施行前の3か年（平成20年度から22年度）と施行後の3か年（平成23年度から25年度）について、それぞれ建築確認の新築の申請件数を地理的に把握し、これを区域ごとに集計して市全体に対する各区域の件数比率（以下「開発比率」という。）をグラフ化したものが図3である。

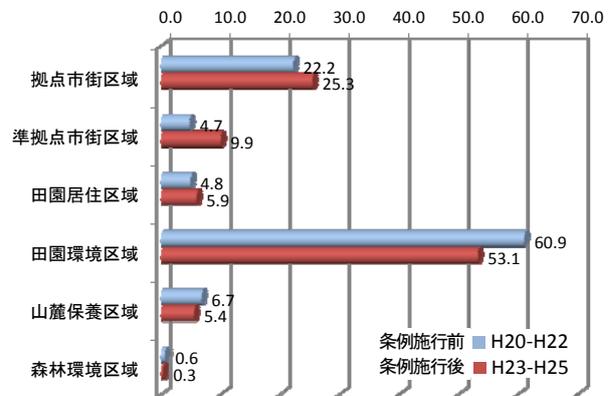


図3 市全体の開発比率の変化

上図のグラフで各区域の上段が条例施行前、下段が条例施行後の開発比率をそれぞれ示しており、区域間のグラフの突出度合いの比較と各区域における上下のグラフ変動から、それぞれ現状の土地利用タイプと条例施行前後の変化に基づく条例の効果のある程度読み取ることができる。

まず市全体(図3参照)では、区域間の比較で、条例施行前後とも可住地面積の大きい田園環境区域の開発比率が高いことから、現状土地利用は郊外立地傾向の強いタイプであることがわかる。

一方、各区域の条例施行前後の変動をみると、無秩序な宅地化の抑制と環境保全を重視する田園環境区域の開発比率が低下し、居住集約を図る拠点市街区域や準拠点市街区域、田園居住区域の開発比率が上昇しており、**土地条例で狙いとする効果が徐々に始まってきている**と捉えることができる。以下これと同様の分析を地域ごとに行った。

豊科地域(図4参照)は、線引きをしていた効果もあり、現状土地利用タイプは市街集約型を示している。このグラフ形状は、市全体として最終的に目指すべき形に最も近いと言える。

条例施行前後で比較すると、豊科地域の場合、条例適用が平成24年12月以降であるため、厳密には施行前後の比較にならないが、条例適用後を含む3か年は、条例施行前の3か年に比べて、田園環境区域の開発比率が若干低下している。拠点市街区域の開発比率も低下しているが、準拠点市街区域や田園居住区域の開発比率は上昇しており、条例による一定の効果が認められる。

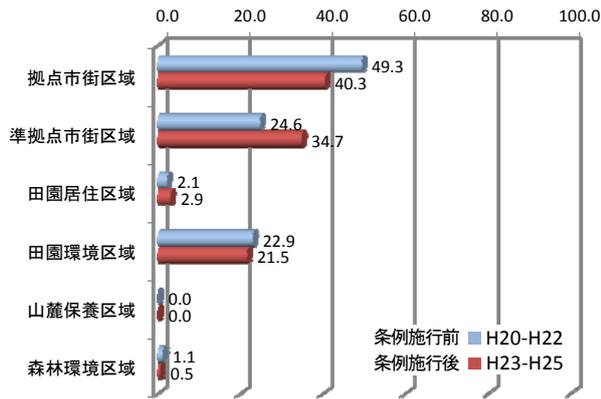


図4 豊科地域の開発比率の変化

穂高地域（図5参照）の現状土地利用タイプは郊外立地型であるが、山麓保養区域に一定の居住があるという点で他地域と異なる特徴がある。

条例施行前後の比較では、拠点市街区域や田園居住区域の開発比率が上昇する一方、田園環境区域や山麓保養区域の開発比率は低下しており、市街集約型に移行しつつある傾向が読み取れる。条例施行前後の変化としては非常に理想的なグラフ変動を示しており、条例の意図する効果が出始めてきていると捉えることができる。

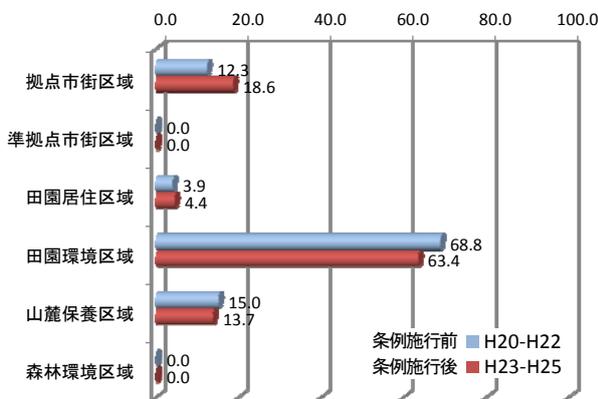


図5 穂高地域の開発比率の変化

三郷地域（図6参照）の現状土地利用タイプも郊外立地型ではあるが、同じタイプの穂高地域や堀金地域ほど顕著ではなく、市街地の集約度が比較的高い。これは、区域設定時に大小の集落をつなぐような形で郊外に連続的に住宅地が形成されていたため、比較的広い範囲に田園居住区域が設定されていることによる影響とも考えられる。

条例施行前後の比較では、拠点市街区域の開発比率が低下しているものの、田園居住区域の開発比率は上昇し、逆に田園環境区域の比率は低下している。したがって、条例による一定の効果は認められる。

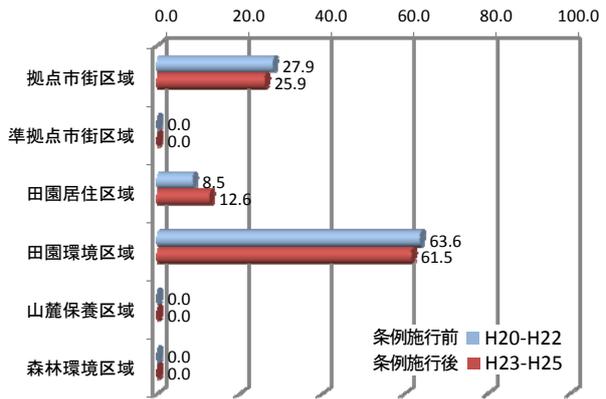


図6 三郷地域の開発比率の変化

堀金地域（図7参照）は拠点市街区域が比較的狭いこともあり、現状土地利用タイプは他地域と比べても顕著な郊外立地型を呈している。

条例施行前後を比較してみると、穂高地域と同様に理想的なグラフ変動を示しており、条例の意図する効果が出始めてきていると認められる。

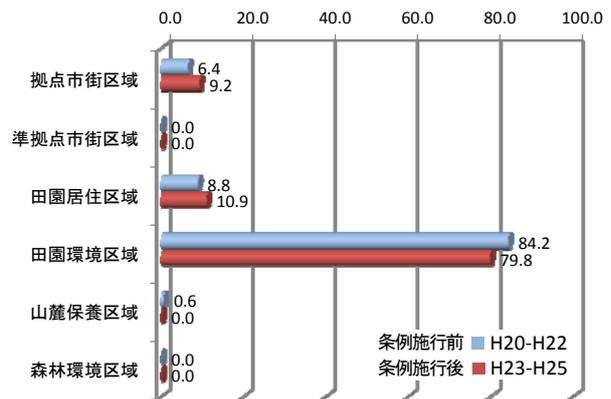


図7 堀金地域の開発比率の変化

明科地域（図8参照）の現状土地利用タイプは郊外立地型ではあるが、山間部に一定の居住があるという点で他地域とやや異なる特徴がある。

条例施行前後の比較では、田園環境区域の開発比率が5地域の中で唯一施行後に上昇している。一方で、拠点市街区域の開発比率は低下しており、全体的に理想的なグラフ形状に向かうような変動がみられない。明科地域は田園居住区域の設定がなく、拠点市街区域の人口密度も三郷地域や堀金地域と比べると相応に高いことも影響しているものと考えられる。それともう一つ注目される変動が、森林環境区域における開発比率の低下で、山間部では今後の集落維持の困難が懸念される。

表7に示したとおり、明科地域における開発事業は5地域の中で最も少なく、他の4地域の人口が大幅に増えた平成の時代も、同地域はほぼ一貫

して減少基調で漸減しており、森林環境区域におけるこの動向は、地域全体の人口減少とも関連性のあるものと考えられる。

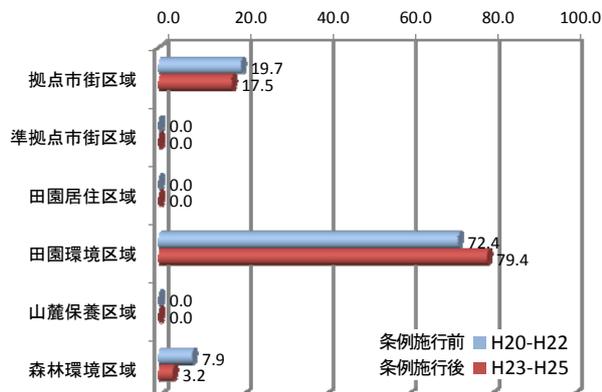


図8 明科地域の開発比率の変化

～条例施行前後の人口動態の変化～

次に、条例の効果을把握するための動向として、人口動態の変化にも着目してみたい。

まず市全体の人口の動きを簡単にまとめると、合併当初は増加基調にあったものの、条例施行前の平成21年には国勢調査ベースの人口が平成の時代に入って初の減少に転じている。平成23年に一旦また増加したが、24年以降は再び減少基調となり、現在に至っている。

次により詳細な人口動態として、地域より細かな85の地区単位で、先の開発比率の変化と同様に、条例施行前後3か年のそれぞれの人口増減数を把握し図化した。図9が条例施行前、図10が条例施行後で、それぞれ地区ごとに人口増減数の度合いを色分け表示している。

各地区の範囲は必ずしも区域の範囲とは整合しておらず、地区面積もまちまちであるため一概に言えない面もあるが、区域との関連性を踏まえ、条例施行前後の比較から読み取れる条例の効果等について以下に述べる。

条例施行前(図9参照)は、穂高、三郷、堀金の3地域の郊外部でやや顕著に増加数の多い地区があったが、条例施行後(図10参照)は郊外部の地区の人口増が低・均質化し、市街化調整区域だった豊科地域の地区や地域全体が減少基調にあった明科の田園環境区域にかかる地区で増加の色合いが強まっている。他方、市街地側は豊科地域の拠点市街区域にかかる1地区が全地区で最も大きな増加を示しており、これは**拠点市街**への集約を示す一つの動向として読み取ることができる。ただ豊科以外の拠点市街では郊外部の地区と比べて顕著に人口増を呈するような地区はみられない。

人口については今後より長期的な動向をみていく必要があるものの、郊外部の地区における局地的な人口増の緩和と、一部ではあるが拠点市街の地区における人口増の高まりは、条例による一定の効果として捉えることもできる。

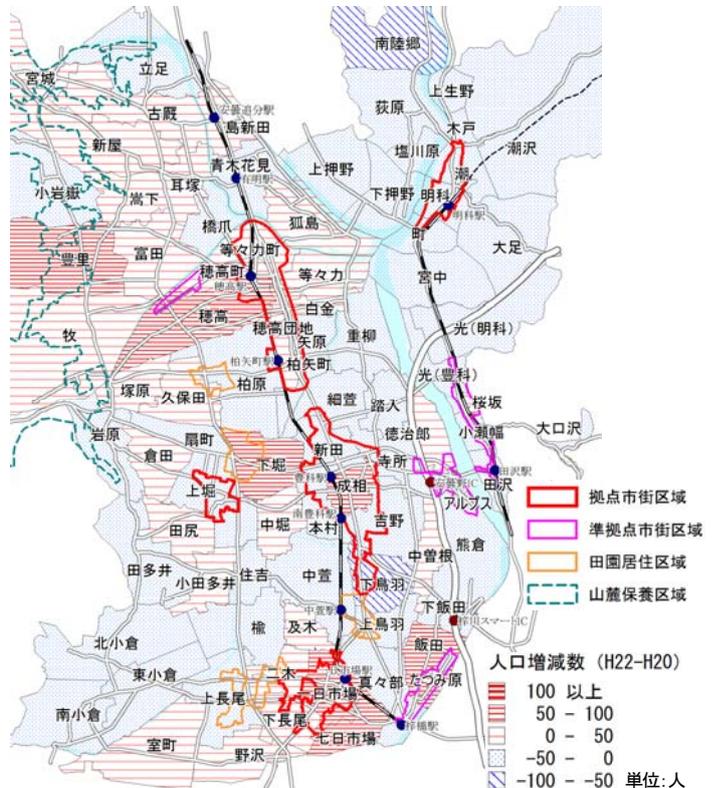


図9 条例施行前3か年の地区別人口増減数

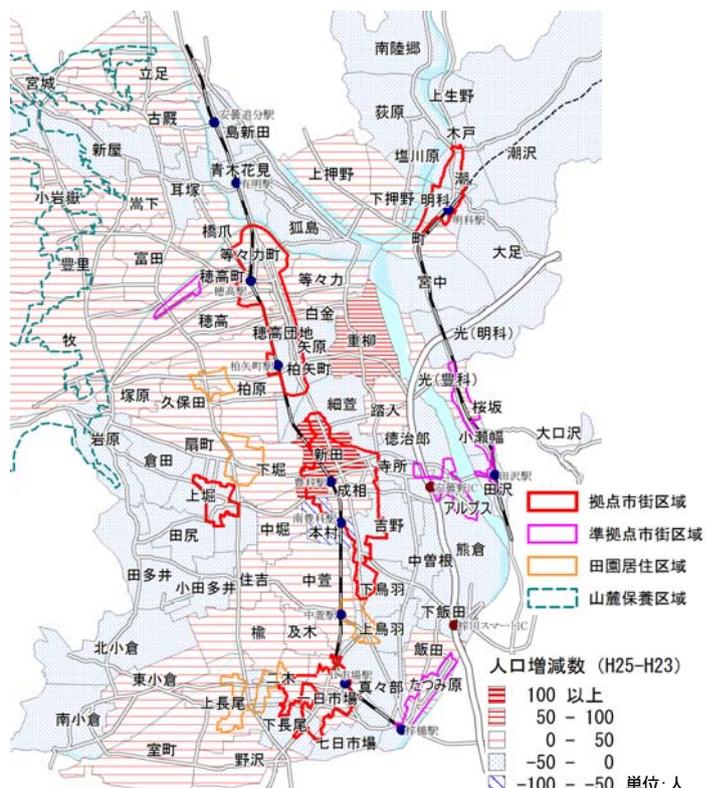


図10 条例施行後3か年の地区別人口増減数

補足として、図 10 で条例施行前と比べて比較的顕著な人口増を示した豊科地域の拠点市街区域にかかる地区（新田）について触れておきたい。

この地区は南側に隣接する地区（成相）と一体で安曇野市の中心業務地区的な役割を果たしているエリアで、平成 27 年には同地区内に市の新本庁舎が建設された。これによりそれまで同地区内の別の場所にあった既存建物を活用した本庁舎と旧町村の役場を総合支所として機能分散を図っていた庁舎機能が 1 か所に集約されることとなった。

新庁舎建設は土地利用制度の統一化と並び新市における最重要課題の一つであったが、制度検討で市の目標とするまちの基本構造がある程度みえた段階から立地場所の検討が始められている。その検討過程では、拠点市街区域の周辺農地等に別の候補地もあったが、結果的には同区域内で駅から徒歩圏内にある場所に建設されている。

新たな土地利用制度で「拠点市街・集落周辺への集約重視のまちづくり」を目指す安曇野市において、行政のシンボリック建物が適正な場所に建てられたということは、当然のこととはいえ、大変意義深いことである。

#### ～広域的な関連指標の動向～

さらにもう一つ、条例効果の検証材料として、開発関連の指標の広域的な動向にも少し目を向けてみたい。

図 11 は、平成 17 年度から 25 年度までの安曇野市とその近隣市及び長野県全体における 1,000 世帯当たりの新規住宅着工戸数の推移をそれぞれ示すグラフである。

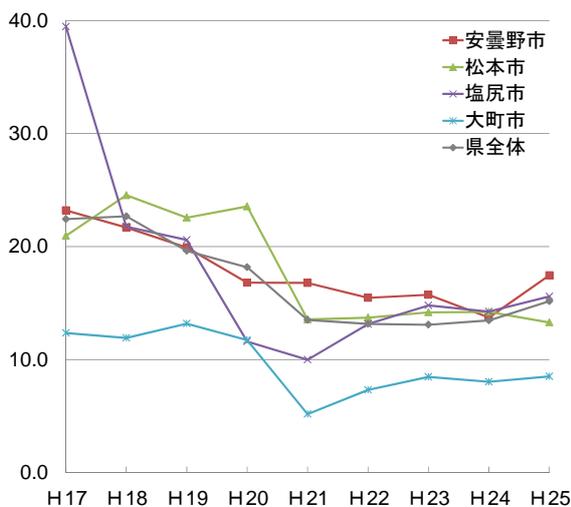


図 11 新設住宅着工戸数比率\*の推移

\*1,000 世帯当たりの新設住宅着工戸数で、世帯数は長野県毎月人口異動調査に基づき、各自治体の各年 10 月 1 日の数値を用いている。

このグラフから大きく 2 つのことが読み取れる。1 つは近隣市や県全体との比較で、安曇野市における単位世帯当たりの新設住宅着工戸数の各年の数値変動は、他とそう大きく変わらないということ、そしてもう 1 つは安曇野市の数値が、平成 23 年の条例施行前後で比較してみても、そう大きく変動していないということである。

条例施行後、安曇野市の人口が減少基調にある中で、その要因は新たな土地利用制度による過度な規制にあるとの批判的な声も一部にある。しかし、人口減少は安曇野市だけではなく少子高齢化等に伴う昨今の全国的事象であり、図 11 のグラフからの上記読み取りによれば、市全体の住宅開発の総量は、近隣市に比べ少ないとは言えない状況にある。これは条例施行後も同様で、平成 25 年度はむしろ前年度より増加し、近隣市や県全体との比較では最も高い数値を示している。

つまり、先に述べた開発比率の変化に基づく分析結果も踏まえると、全体的としては、人口の維持・増加に通じる住宅開発の総量を近隣市と比べ相対的に減らすことなく、「既存市街・集落周辺への集約重視のまちづくり」に即した方向で適正に土地利用をコントロールできており、現段階で安曇野市の土地利用制度は、市の目指すまちづくりに対し有効に機能し、かつ、一定の効果をもたらしていると考えられる。

#### ～条例施行後の市民の声～

ここまで客観的データに基づく分析から制度検証の結果を示してきたが、この他に今回の検証作業では、平成 26 年 10 月に市民を対象にした意向調査も実施している。

冒頭の制度制定に至る経緯では触れなかったが、制度検討に着手し始めた平成 18 年 9 月にも土地利用の実態把握や制度の方向性の検討材料として、全戸を対象に市民アンケートを実施している（配布：34,022 通、回収：9,314 通）。

今回の市民アンケートは全戸が対象ではないものの（配布：2,500 通、回数数：1,143 通）、条例施行前後の市民の意識や意向の変化をみるために前回のアンケートと類似した設問も交えて、条例施行後の暮らしや土地利用に関する現状・課題、各種意向、制度に対する評価等を把握し、その分析を行っている。

その結果の中から、特に安曇野市の土地利用制度のルールに対する評価と今後の方向性に関する設問の回答結果（図 12 参照）を示し、そこから読み取れる内容を以下に述べる。

図 12 に示すとおり市全体では、「現状ルール  
の維持」が約 4 割で最多となっている。一方で、「いま  
以上にルールの厳格化を望む」が約 15%、逆に  
「いまよりもルールの緩和を望む」も 10%程度い  
るが、少なくともこの結果からすれば、安曇野市  
の新たな土地利用制度による現行ルールの規制  
水準は概ね妥当で、市民からも同制度に対する一  
定の評価が得られていると捉えることができる。  
ただこの結果を地域別にみると、地域によっ  
て若干の違いが見て取れる。

特にその違いが顕著に表れている穂高地域と  
明科地域の結果を比較してみると、穂高地域では  
「いま以上にルールの厳格化を望む」が 2 割近く  
いるのに対し、明科地域ではその比率が 5%程度  
となっており、逆に同地域では「いまよりもルー  
ルの緩和を望む」が 5 地域の中で最も高く、約  
16%となっている。こうした違いは、先の開発比  
率や人口動態の変化の分析で捉えた当該各地域の  
特徴と照らし合わせて考えてみれば、十分納得  
の結果ではある。

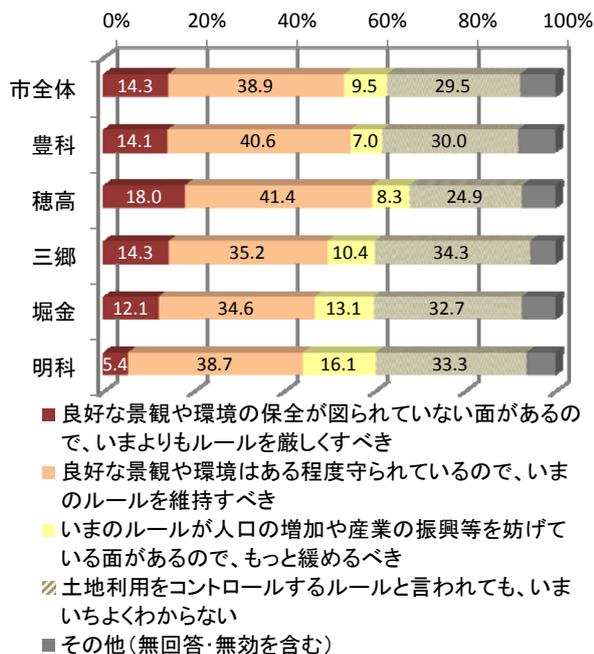


図 12 新たな土地利用制度に対する市民の声

同様の地域差は、前回アンケート（制度検討段階）  
における類似の設問の回答結果（図 13 参照）  
からも読み取ることができる。

そこでは新たにつくる土地利用制度の統一ル  
ールのあり方を尋ねているが、その結果、市全体  
では 5 割以上が「ルールの厳格化」を求め、特に  
穂高地域でその比率が高いのに対して、明科地域  
ではその比率が最も低く、「保全と開発のバランス  
を保つルールづくりを望む」が最も高かった。

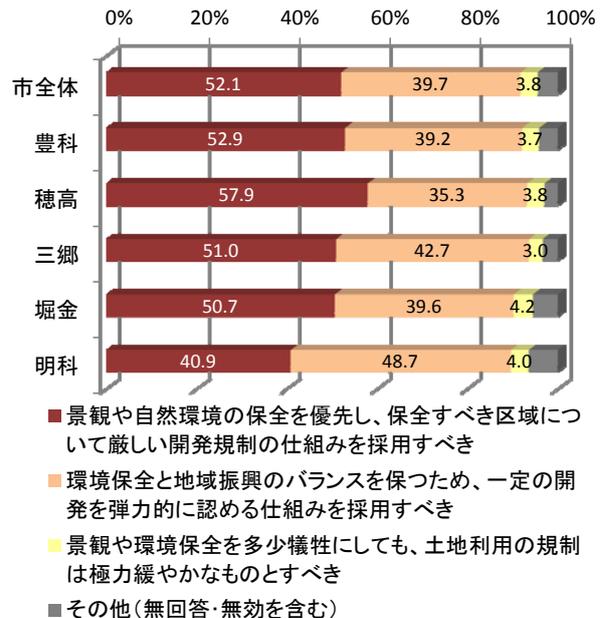


図 13 統一ルールのあり方に対する市民の声

実際、明科地域からは制度運用開始後、具体的  
な基準緩和を求める直接的な声も少なからず聞か  
れる。しかし今回のアンケート結果でも、明科地  
域では「ルールの緩和を望む」が他地域に比べて  
高かったとはいえ、同地域でも最も回答率の高か  
ったのは「現状ルールの維持」で、その結果から  
すれば、現段階で土地利用制度のルールの規制水  
準を見直す必要性は見出すことができない。

また安曇野市の土地利用制度は全市統一を旨  
とし、同じ基準で各区域の範囲や開発基準を設定  
している以上、1 地域に対して特段の対応を図る  
という方向性も考えられないため、そうした検討  
が今回の制度改正の俎上に載ることはなかった。

いずれにしても市民の意向や評価が一定の数  
値として表れるこうしたアンケートの結果は、特  
に自主条例による一定の権利制限に対する市民の  
コンセンサスの担保としては非常に大きい。

ただ土地利用規制は総論賛成・各論反対が常で、  
いざ自身の土地に規制がかかるとなれば、個々  
には緩和に気持ちが傾く面もある。そうしたこと  
も含め、先のアンケート結果（図 12 参照）にお  
いて、「土地利用のルール自体を知らない」が全  
体で約 3 割いるという点にも着目しておく必要  
がある。

一般には日常生活で土地利用のルールに馴染  
みがないのは当たり前で、いざ自身が家を建て  
たりする際に初めて関心が生まれるものである。  
したがって、制度運用開始後も定期的に条例の  
効果等を示しながら、市の目指すまちづくりの  
目標像や土地利用制度の本旨を共有し、市民の  
理解や関心を高める継続的取り組みは必要不可  
欠である。

#### 4 制度の改正論議の経緯と今後の制度のあり方

平成 28 年 3 月、安曇野市議会は、土地条例及び基本計画の両改正案を議決した。その他の関連規定等も一部改められ、土地利用の改正制度が同年 7 月 1 日から施行された。改正といっても、結果からすれば同制度の根幹を揺るがすような大きな内容変更が行われたわけではない。前項に示した制度検証作業の結果を踏まえれば、それは当然のことでもある。

ただ今回の検証作業に着手する段階では、制度内容の細かな部分で実態にそぐわない面が既に生じていることは把握しており、制度内容の見直しを行うことは市も明言していたため、一部でその「見直し」という言葉だけがやや一人歩きし、条例の手続きの簡素化や計画基準の大幅な緩和に過度な期待が寄せられる向きもあった。

本稿の最後にこの制度改正に至った経緯として、市議会、関係団体、行政の担当窓口、制度評価委員会等における様々な動きや論議の概要などを示し、所々に今後の土地利用制度のあり方等に対する私見を交えざつばらんに述べてみたい。

##### ～市議会の動きとそれに対する市の対応～

安曇野市の土地利用制度では、その根幹をなす土地条例のみならず、これに基づく基本計画の変更も議決案件としており、同制度の安定性を保つ上でそれが大きな担保となっている。

ただその市議会では、今回の制度検証作業の過程で、その内容の見直しに対する活発な動きがみられ、平成 27 年 4 月には、人口増加や企業誘致の推進、税収増を図る観点から開発の手続きの簡略化や規制緩和を促す内容を全員協議会で確認し、市長への提言を行っている。その主な具体的内容は以下のようなものであった。

- ・承認手続きの簡素化（説明会開催の義務付ける事業規模の緩和、所定の手続き期間の短縮）
- ・拠点市街系の区域と田園居住区域の範囲の拡大
- ・田園環境区域における一般住宅の許容要件の緩和（接続基準：3 辺接続→2 辺接続、最低敷地面積：300 m<sup>2</sup>→250 m<sup>2</sup>、開発事業面積の上限：1,000 m<sup>2</sup>→3,000 m<sup>2</sup>）等

上記内容と類似した意見は、開発事業に関係する各業界団体からのヒアリングでも出されていた。

これを受けて市は、一つ一つの内容について、制度制定時の背景や制度の趣旨、各内容の設定根拠や理由を改めて詳細に示し、結果的にはこれらの緩和的提言に対してほぼゼロ回答としている。

##### ～今後の土地利用制度に求められるもの～

少し話はそれるが、そもそも議会提言の観点にあった人口増加については、市がこれまでに人口約 10 万人を目指すとしてきたことや、人口がまだ増加基調にあった段階で策定した都市計画マスタープランにおいて、将来人口のあり方が「計画的な居住の受け入れと持続的な人口増の維持」と示されていることも背景として少なからずある。

しかし、平成 27 年 10 月に策定された『安曇野市人口ビジョン』では、10 年後の目標人口を 9 万 1 千人としており、時代は右肩下りの人口変化を前提にその減少度合いの緩和を目指す方向へと大きくパラダイムシフトしている。単純な理屈で考えれば、これ以上農地を宅地化する必要性はないということになる。

また現状において、居住の集約を目指すべき拠点市街区域や準市街化区域、田園居住区域の内部には総量では相当規模の白地農地があるため、そのことを考慮しても、議会提言のような基準緩和はあり得ない。むしろ今後は空き家や空き地あるいは将来そうなることが見込まれる建物や土地に対して、それらの管理や市場における流動性を高め有効に活用していけるしくみづくりの方が求められるのであって、その中で安曇野市の土地利用制度をより効果的に機能させることを考えていく必要がある。

ただ現実的には、市全体の人口が減少しつつも、一定の社会増を保つ安曇野市には、新たな宅地の確保を農地に求めるニーズが今後も継続してあることが見込まれるため、これに対しては、適正な場所に適正な開発を受け入れる現行の土地利用制度のしくみで、十分かつ有効に対応が図れるものと考えられる。

##### ～統一的な土地利用制度の基本単位とは～

他方、人口減少時代の中では、広域的な観点からより厳しい見方をすれば、安曇野市を含む松本圏域の拠点的都市である松本市が線引きをし、郊外の住宅開発を抑えているにも関わらず、その外側に位置する安曇野市が郊外で住宅開発を許容していること自体おかしいという論理も成り立たないわけではない。

ただそうは言っても、郊外という単純な切り捨てではなく、その地域地域の集落の成り立ち等を踏まえ、既存のインフラを活かし、その環境の質を維持しながら受け入れていくしくみを持つことは（安曇野市の土地利用制度のように）、基礎自治体の論理として否定されるべきものではない。

と諸々考える中で、統一的な土地利用制度の適用範囲あるいは計画単位とは本来的にどうあるべきかという疑問は常々ある。都市計画運用指針（第8版）では、Ⅲ-2の運用に当たっての基本的考え方で「総合性・一体性の確保」の必要性を示しているが、実質的な制度の適用範囲として、それをどの単位（範囲）で捉えるのが妥当なのだろうか。基礎自治体単位なのか、都市圏域単位なのか、あるいは地形的なまとまりとして河川上のある起点からの集水域で捉えるべきなのか。また基礎自治体をその単位としない場合には規制的な制度に対してどのように住民のコンセンサスを得るのか。県や県議会がそうした役割を持ち得るのか。

逆に安曇野市の明科地域のように地形的に異なる要素が大きいといった差異のある地域があれば、同一の基礎自治体内でも別々のルールを当てはめるべきなのか。よくよく考えると、個人的には迷走が深まってしまう問題である。

いずれにしても、超長期的には人口減少時代から人口安定化時代に向けて、統一的な土地利用制度を適用する基本単位については、改めて考えていかなければならないと思われる。

～市の土地利用制度に求められる次なる課題～

それともう1点、議会から出された提言内容を見るにつけ、改めて安曇野市の土地利用制度やまちづくりの次のステップとしてより一層考えていかなければならないこととして、まちなかへの居住誘導という課題がみえてくる。

図9、図10にそれぞれ示した条例施行前後の地区別の人口動態の変化では、豊科市街の一部の地区以外では他の4地域の拠点市街を含め、条例施行後の人口増の高まりはほとんどみられず、逆に人口の減少度合いが強まっている地区もみられる状況にある。本来であれば、拠点市街区域にかかる地区はすべて、他の地区に比べ人口増が相対的により強まるか、人口減の度合いがより緩和する方向に進んでいく状況が望ましい。しかしながら、そうした状況に導いていくための制御は、土地利用制度の規制的手段だけでは実現し得ない。

先にも述べたとおり、安曇野市の土地利用制度は基本的には郊外の住宅開発の適正化に力が置かれているため、外（郊外）の開発を抑える効力はある程度示されているが、内（市街地）に開発を誘導していくためのインセンティブとしては有効に機能しにくい面がある。そのインセンティブを一言で言うなれば、「まちなかの魅力」ということになるが、中心市街地の空洞化や衰退は全国各

地の地方都市が抱える共通の問題であり、どの市街地にも居住を呼び込むためには、何よりもまず人々を惹きつけるだけの魅力が求められる。都市的な利便性、快適性、歴史・文化など様々な観点からの魅力が考えられるが、昨今の安曇野市では、豊科、穂高、明科の拠点市街で各地区の特性や課題を踏まえながら、住民らが主体となったまちづくりの取り組みが少しずつ動き始めている。最もそうした取り組みの今後の継続性や発展性は、根源的には地元住民や商店主らのモチベーションと大きく関わってくるが、例えば、その過程で土地利用が絡む面整備や規制・誘導に話が向いたときに、土地利用制度の中に効果的に活用できるしくみが用意されていることは重要である。

先の制度の概要の項でも示したが、安曇野市の土地利用制度の中でこれに該当するしくみの一つが地区土地利用計画になる。しかし、条例施行後、平成25年度末までの段階で、同計画の活用例は2件（予定を含む）に留まり、いずれも郊外部における設定となっている。これが拠点市街でもより積極的に活用され、まちなかの住環境の魅力向上に資する整備や規制・誘導等に導けるしくみにするための新たな工夫も求められる。

安曇野市の場合、何と言っても美しい田園風景が大きな魅力で、生活利便性も含め、比較的郊外に居住需要が向きやすい。そうした中で、全市統一の新たな土地利用制度の制定によって、郊外の景観や環境保全につながるしくみは整い、その効果もある程度出始めてきているとすれば、次なる課題はやはりまちなかの魅力づくりで、これに対してハード・ソフトの両面からより一層目を向けていかなければならないと思われる。

～行政内部における動き～

話をまた今回の制度改正の経緯に戻し、行政内部における動きについても少し触れておきたい。

まず安曇野市の土地利用制度の取り組みについて、行政内部の役割分担を時系列でみると、検討段階の土地条例や基本計画等の策定は主に都市計画部局が担っていたのに対し、運用段階における手続きの事務処理は主に開発調整部局が担っており、後者の役割の大きさは増しつつある。この項の冒頭で述べた「制度内容の細かな部分で実態とそぐわない面」というのは、ほとんどがその開発調整部局における担当窓口から出された課題に基づくものである。

自主条例を主体にした制度の場合、事業者に課す手続きや開発事業に求める基準の内容はすべて

市が主体的に定めた独自の内容であり、市の窓口で担当者が事業者や市民からそれらの規定や基準の根拠を問われれば、場合によっては、先ほどの議会提言への対応ではないが、制度の趣旨・背景にまで遡って説明をしなければならない。つまり、「国の法律であるいは県の条例でそう定められています」という“逃げ道”がない。それゆえ、窓口担当者の精神的負担も想像に難くない。

したがって、先にも述べたとおり、土地利用制度の厳格かつ安定的な、弾力的かつ機動的な運用を担保するためには、想定される案件数に対して十分な人員体制と、土地利用関連の他の法令等の手続きとの調整を図る組織横断的なコミュニケーションの円滑化、窓口担当者個人に過度な負担がかからないようにするための部局内でのケア・バックアップ体制、人事異動があっても判断や解釈がぶれない一貫性の担保など、市には相応の組織体制の構築が求められる。

安曇野市の制度検討の最終局面では、自主条例主体の制度制定に際し、庁内からもその有効性に対する懐疑的な見方も出されていたが、これまでのところ、全般的にはそう大きな混乱を招くことなく概ね順調に運用されてきている。

ただ日々手続きの事務処理を積み重ねていく中では、細かな内容にまでここでは触れないが、担当窓口には様々な運用上の課題等の蓄積が生じていた。そのため、今回の制度検証作業の一貫として、庁内では制度検討に携わった都市計画部局と運用段階で携わっている開発調整部局の両担当者が合同で論議を重ね、それらの課題等の徹底的な洗い出しを行い、土地条例、同施行規則、基本計画の区域の範囲や開発基準等、細部にわたって規定内容を精査し、土地利用制度の本旨を踏まえながら、より実態にそぐうように改めたものが今回の改正制度の主な中身となっている。

#### ～制度評価委員会の存在～

制度検証にも関わった制度評価委員会には、今回の制度改正案を作成する過程でも助言等をいただいている。その際、検証作業の結果も踏まえ、市が示した制度改正の方針は以下のとおりである。

方針1 基本原則の維持・継承

方針2 運用実態を踏まえた改善

方針3 質的向上に資する新手法の導入検討

結果的にこの方針3に基づく改正は今回行われなかったが、安曇野市の土地利用制度をより成熟させていくためには、これについても引き続き検討していく余地がある。

またそうした検討を含め、今後も継続して制度内容の適正化を図っていく中で、制度検討の当初から深く関わっている委員で構成される制度評価委員会の存在は極めて大きい。

#### ～土地利用審議会のあり方～

先にも述べたとおり、土地利用審議会は土地条例の手続きの一つである特定開発事業の認定等に関わる組織で、市長がその認定判断をする際には意見を聴く第3者機関として条例上に位置付けられている。線引き制度で言えば建築審査会に近いような役割を担っているが、現行ではこの審議会の委員や議事録がすべて非公開となっている。基本的には個人情報保護の観点からの理由によるものだが、一方で、それらの情報公開性を高めることを求める声も挙がってきており、これについては、市としての今後の対応が注視されているところである。

また、同審議会の委員は再任ありの2年任期となっているが、この情報公開の問題とも絡み、将来的な面での適任者の確保や人選に対し、市としての懸念も少なからずある。

#### ～開発事業に対する市民等の関わり～

制度検討段階の市民提言において“住民参加”のルールとしくみは新制度に求められる大きな要素であったため、土地条例の各種手続きの中に、市民等が関われるプロセスが複数用意されている。

これについては先にも述べたとおりであるが、実際には、開発事業の内容によって市民等の関心度は大きく異なるため、関係者がそれらのプロセスの必要性や有用性を実感しにくい場面も生じている。特にその住民参加のプロセスが手厚く用意されている特定開発事業の認定手続きについては、今後案件を積み重ねていく中で、ものによっては承認手続きで通せるよう基本計画の開発基準として定型化するしくみや、認定手続きの中でもより簡素な手続きで通せるようなしくみの導入等について、今後検討していく余地はある。

一方で、そうした住民参加のしくみがフル活用された結果、事業者と市民等の間に解決策や妥協点が見出せずこじれる場面もある。最近では土地条例の施行後初めて公聴会の開催にまで至った案件が生じている。

基本的に説明会の開催等のしくみは、開発事業の実施に際して近隣調整的な機能も持っているが、事業内容によっては近隣住民ではない市民等からも意見が出され、事業者と対立的な関係となつて

市が対応を悩ませるといったケースもままある。その一例として太陽光発電施設関連の開発事業が挙げられる。これは条例施行後、にわかが増えてきた開発事業で、景観保全と自然エネルギーの有効利用といった2つの側面があり、公共の福祉の論理からしてもアンビバレントな関係になるため、市としての対応をより難しくさせている。

いずれにしても、一口に住民参加と言っても、市民等から出される意見に対しては事業者が何らかの対応をしたり、市がその応答をみて承認や認定の判断材料にしたりする中で、その内容によっては、意見を出す人と開発事業との利害関係を含め受け止め方の難しいケースが少なからず生じる。近隣住民が直接的な影響を受けるという意見なのか、直接的な影響のない住民からの公共の福祉に基づく意見なのか、あるいは公共の福祉といってもどのような観点に基づく意見なのか、はたまた実質的な影響や主張の論理のあまりない個人的な思いによる意見なのか、関係者には、状況に応じて、その辺の見極めや判断が求められる。

そのためにも、市の上位・関連計画等で、例えば、「安曇野市の田園風景は市民共有の財産である」というような、市として重視すべき全体の利益や公益性を明確に示しておくが重要になる。

そしてそれらの計画策定段階においてこそ、形式的ではない十分な住民参加プロセスを組み込み、その過程でまちづくりの方向性をコミットメントしておくことが何よりも大事になるのではないかと考えられる。

改めて安曇野市の土地利用制度の制定に至った経緯を振り返ってみると、その点には特に力を入れており、自主条例主体の同制度の適法性も、ある意味でこの5か年の検討の積み重ねに担保されているのではなかとと思われる。

#### ～開発事業データの有効活用～

安曇野市では土地条例により、市内で行われるほとんどの開発事業に届出や承認といった手続きが課されているため、いつどこでどのような開発事業が行われたのかといったデータが逐次、市の担当窓口に積み上がっていくことになる。

条例上、あらゆる土地利用改変行為を開発事業として定義したことにより、確かに手続きの事務処理負担は大きくなったが、各手続きで蓄積された開発事業データ、あるいはこれから蓄積されていく開発事業データは、今後の都市計画やまちづくりの計画や方向性などを考える際に非常に有用なデータになり得る。

それらのデータには、開発事業の位置や種類、実施時期などの属性情報があり、1件1件、地理情報システム(GIS)上に位置付けておくことにより、開発動向を把握するためのデータベースが構築され、その他市が保有する各種データとも重ね合わせると、様々な定量的かつ地理的な集計・分析が可能になる。

平成11年に建築確認が民間開放されたこともあり、基礎自治体が、土地条例の開発事業に相当するような開発関連の詳細な情報を常時一元的に把握する手段をほとんど持ち得ない中で、安曇野市がそうした情報を得られるメリットは大きい。

したがって、今後はそれをより有効かつ積極的に活用していく視点を持ち、単に開発事業の件数や面積を定期的に総量把握するだけではなく、今回の制度検証作業で行ったように、区域面積や地区人口を考慮した指標に変換し区域間あるいは地域間・地区間の開発動向を比較・分析するなど一定の加工を施して条例の効果を継続的に捉えていくためのモニタリング手段として、また計画基準の検証や改善、さらには新たな計画の立案等の検討を支援するツールとしてのシステム構築等も見据えて、より有効な活用方を研究・開発していただくことも期待される。

#### おわりに

本稿の執筆にあたっては、安曇野市における全市統一した新たな土地利用制度の検討及び検証の各過程で、同市から筆者の所属する株式会社KRCが受託した業務の内容<sup>1,2,3</sup>や当該業務を通じて得られた情報等を参照している。

またここで述べた内容の中には、筆者の個人的見解によるものも多分に含まれ、検証の不十分な側面や稚拙な表現も多々みられるかと思うが、様々なご批判等を賜れば幸いです。

今回執筆の機会を与えて下さった柳沢厚先生及び紙面をご提供下さった一般財団法人日本開発構想研究所様並びに関連業務の受託コンサルタントとしての執筆をお許し下さった安曇野市の関係者の皆様に心より感謝申し上げます。

#### 参考資料：

- 1 安曇野市土地利用構想調査業務委託報告書(2009)
- 2 安曇野市土地利用等詳細調査業務委託報告書(2011)
- 3 土地利用制度適正化推進業務委託業務報告書(2016)

## 5. 篠山の景観まちづくりと土地利用計画

—空き家活用から始まった景観まちづくり—

横山宜致 ((公財) 兵庫丹波の森協会 丹波の森研究所 専門研究員)  
(篠山市まちづくり部地域計画課 景観室長)

篠山は、豊かな緑の山々に囲まれた篠山盆地に立地しています。江戸時代、京に隣接する山陰道の要衝、篠山川のほとりに築いた篠山城を中心に、今も歴史的な風情を残す武家屋敷と商家の町並みが色濃く残っています。城下を中心に市街地が広がり、それを取り巻くように平坦な田園地が里山を背景に広がり、田園に茅葺民家が分布する景観は、近年では日本の原風景と呼ばれ、昨年には日本遺産第一号に認定されるとともに国内で7番目のユネスコ創造都市ネットワークに登録されています。

この美しい田園景観と歴史的な町並み等の伝統的たたずまいを保全・継承し、農の営みを通して培ってきた生活文化を継承発展させるため、篠山は現在「農の都」(日本一の農の都)を目指したまちづくりに取り組んでいます。

日本の都市計画は、開発ありきを前提としている。特に戦後の高度成長期の市街地が拡大することを前提にスプロール化等を防止し、計画的な市街地形成を図ることを目指してきた。

このため都市計画制度は、都市の市街地ほどきめ細かく厳しい制度が適用運用されており、郊外の農村部に至るほど規制は緩く、開発や建築行為の自由度は上がる仕組みとなっている。

しかも都市計画に基づく土地利用規制の基本は、用途純化であり、人口減少時代の急速な少子高齢化にあっては、市街地拡大を前提とする成長型の内容ではほとんど有効に機能しない状況となっている。

### 1. 中山間地域の現状と変化

中山間地域である篠山は、1999年広域合併した。総務省から当初は平成大合併のモデルとされた。合併して市域面積は377.61km<sup>2</sup>となったが、人口は現在約43000人、5万人にみたない。市制ではあるが、人口密度は1.14人/haにすぎず、町のイメージは、一部市街地を有する農村といった方が現実的であり、景観的にも妥当である。

1999年の地方分権一括法の制定を前後して、都市の特徴や個性がより重視され、尊重されることになった。都市計画の関連制度も市町村が主体に策定運用できることになり、その後法制化された

景観法(2004年)も景観行政団体になれば各地域での景観の特徴や個性を尊重して独自の景観基準を策定できるようになった。

阪神淡路大震災以降、参加協働型のまちづくりが標榜され、市民の理解と主体的な協働を前提としたまちづくりや農村部での地域おこしが各地で盛んに行われるようになったが、都市計画法の用途地域を理解している住民は未だに少ない。

中山間地域では、用途地域の商業地域や近商地域でも近年の開発申請は住宅が主体で、商業施設はほとんどなく、年々店舗が閉鎖し、減少する傾向が続いている。高度成長末期の都市圏郊外の住宅開発によって低層住宅専用地域となった邸宅街では、高齢化が進行し、住み替えや建て替え更新は進まず、住宅よりもデイサービス等の福祉施設や日常小売店舗の立地を望む状況となっている。いふなれば、篠山等の中山間地域では、用途純化よりも用途混在が標榜されている…。

高齢化と人口減が続く郊外の農村部では、限界集落への危機意識もあって地域おこしや地域の活性化に積極的である。従来の市域を開発すべき領域と保全すべき領域に二分する線引き的な考え方から、明治期からの徒歩圏である旧小学校区を母体にまちづくり協議会を立ち上げ、大字を中心に地域が自立し、今の暮らしを維持するために農村部でも必要な小さな開発を積極的に行いながら人口減に対処する自立生活圏としてのまちづくりが重視されるようになってきている。

こうした中で、篠山市は地域の課題解決に向けて百年の大計に基づくまちづくりとして地域の実情に応じた参画と協働のまちづくりに取り組むこととし、景観計画や土地利用もその一環として位置付け推進することとなった。即ち地域課題解決の総合的なまちづくり戦略として①空き家活用、②景観計画、③土地利用計画を策定し、土地利用としての特定用途規制も内包する三位一体型のまちづくりを推進することとなった。その契機は2009年の築城400年祭が大きな転機の役割を果たし、市民の景観形成や土地利用への関心は、重伝建地区の町並み保全や築城400年祭から始まる空き家活用の成果が視覚されるようになって、まちづくりや地域活性化への期待として高まっていく。いふなれば篠山の土地利用計画は、空き家活用か

ら始まったといえるものである。

本小論では、篠山市のまちづくりの大きな転機となった築城400年祭以降の取り組みを概括し、景観法の景観計画とまちづくり条例と連携しながら運用している市の土地利用基本条例に基づく土地利用の誘導規制の取り組みを紹介する。

## 2. 築城400年祭（2009）の取り組み

篠山市は、2008年プレ築城400年祭に取り組み、翌年4月～10月、「丹波篠山築城400年祭」を実施している。ハレの「まつり」と日常の「まちづくり」を両輪とし、市民、事業者そして行政の協働で行うことを旨とした。重視したのは、一過性のイベントではないこと。篠山が「これから百年のまちづくり」を進める出発点と位置付け、「歴史・文化」「暮らしと住まい」「観光」の三つをテーマに企画事業を募集し実施した。市民や事業者から寄せられた企画を審査委員会の改善や提案も付与して80を超える協働事業が市内各地で期間内に築城400年祭として実施された。この経験を踏まえて今後の篠山のまちづくりとして次の点を築城400年の総括として提起している。

○マスタープラン等の計画や事業ごとに協賛組織を立ち上げるのではなく、個人ベースの活動やネットワークや既存の地縁組織、活動の対象スケールに立脚する価値観が異なる様々な市民組織が重層するまちづくりフィールドがまちの活力となる

○市民の多様な小さな試行錯誤の積み重ねが篠山の地域活性化のビジョンを演繹していく

このため

- ・様々な市民事業を基点に複数の考え方や目標像を持つ可能性を統合しながら実践連携し、地域ビジョンを照射する新たなプロセスを確立すること
- ・常に変化する時代と市民意識によって随時柔軟に成長する生きた成長型プログラムとしていくこと

そしてこれからのまちづくりの行政の役割として

- ・既存条件の改善（規制緩和、条例制定等）
- ・公的機関との調整
- ・信用面での支援
- ・情報発信・PR
- ・事業成果の集約と評価を担うこと

等を提起している。

## 3. 空き家活用

### ■市民ボランティア組織の台頭

この築城400年祭において町並み保全と空き家活用を行う市民ボランティア組織が誕生している。このグループは、プレ築城400年祭において、まちの見方をまとめたまち歩きマップを作成し、まち歩きナイトウォーク等の企画を実施している。

この町歩きをきっかけに解体予定の町家を買取り、ボランティアによる修理を2005年から実施し、現NPO法人町並み屋並み研究所（NPO町屋研）の結成に結び付いている。

### ■新たな公「集落丸山」（2008）の取り組み

この民間の取組みと並行して兵庫丹波の森協会は、国の「新たな公」に農家民泊（ふるさと原風景再生モデル事業）として応募した。集落丸山が築城400年祭のフィナーレを飾る形で、農家民泊として2009年10月オープンし、10年間無償提供の空き家を市が借り受け、活用を地域や法人に委託するシステムが構築され、その後NPO町屋研もこの制度の10年間無償提供の空き家を中心にボランティアで再生していく形が出来上がっていく。特にNPO町屋研の取組みは、コストを抑え、小回りが利く改修の実戦部隊として工務店やヘリテージ等の間で貴重がられ、これまでの重伝建地区の古民家再生や町並み保全の取組みの隙間を埋める形で活躍していく。またNPOが提案し、手がけた物件は、まち歩きの実績を物語るように修復後の集客PRやイベントを発案実施する性格も併せ持ち、月2回の作業ベースながら、地域の活性化という点でも大きな役割を担っていく。

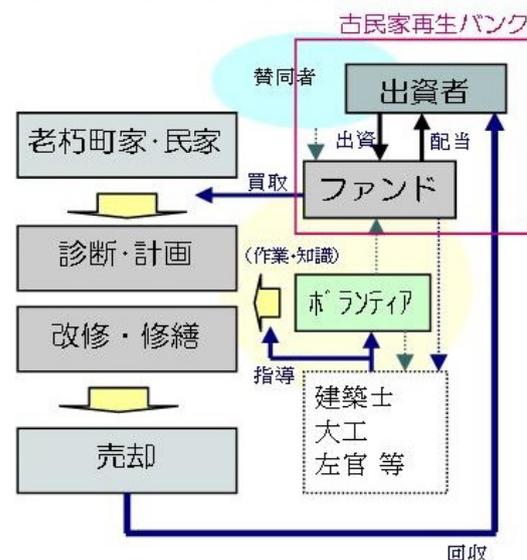


図-1 ボランティアによる空き家活用のスキーム

## ■空き家活用—篠山方式の確立

集落丸山では

- ・空き家所有者は10年間無償で貸与
- ・集落は、運用の事業資金一部、役務等を提供
- ・集落NPOは、各種体験イベント実施
- ・ノオト（NOTE）は、専門家派遣、資金調達等総合的に支援
- ・資金配分、費用負担等をLLPで決定

この経験をもとに篠山市では、不動産市場にのらないすぐに住めないが価値があり保有意識のある空き家を地域で運用活用すれば、助成する「空き家活用助成事業」を事業化した。すなわち

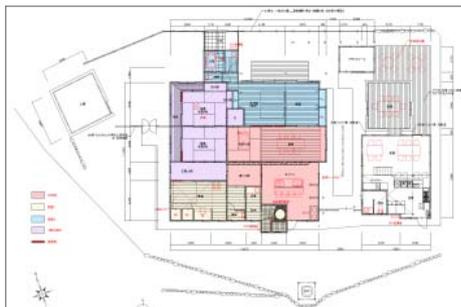
- ・空き家所有者は、10年間無償提供
- ・地域で活用企画書作成、助成申請
- ・市が所有者と借用契約同時に地域やノオトに運用委託（ノオトが賃貸運営する場合もあり）
- ・国1/2（庄屋クラスの大型物件に活用）、県1/3、市1/3、事業者1/3負担のシステム確立



丸山地区の家並み景観



宿泊施設として改修した空き家（集落丸山）



宿泊施設としての改修案



提灯片手にナイトウォーク

この結果、市内で毎年4～5軒前後の空き家の再生・活用が展開されるようになった。茅葺民家をクズ家と呼び、3K（暗い、汚い、寒い）とされた空き家がおしゃれなカフェやギャラリーに変わり、多くの雑誌等に紹介され始め、市民の認識が大きく変わっていく。地域の活性化として町並み保全や空き家活用の取り組みが大きく評価され、市民の期待と関心が年々高まっていくのは、重伝建地区（2004年選定）における10年間にわたる再生修復と集落丸山に代表される空き家等の活用による「目に見える形」の成果が大きい。景観計画策定当初は「景観では飯が食えない」とも言われたが、空き家活用等による成果が、市民のまちづくりマインド形成を促し、計画策定後大きな期待が寄せられるようになった。

## ■NOTE（ノオト）のNIPPONIAの取り組み

集落丸山でLLP（有限責任事業組合）として集落と連携したノオトは、この集落丸山から古民家再生の中間支援事業に取り組みようになり、その後国、県、市の空き家活用助成制度を積極的に活用し、篠山各地で空き家活用を数多く手掛け、関係した物件は30軒近くを有するようになった。わずか6年の出来事だ。兵庫県では空き家活用の騎手として竹田城下の旧酒造家の宿泊施設「en」、豊岡市の旧庁舎をホテルにした「1925」を開業し、ポザーダジャパン推進協議会（現「地域資産活用協議会Opera」）を立ち上げた。国家戦略特区の歴史建造物の活用（関西）の事業者に選ばれるなど、古民家の再生の先頭を走る。集落丸山で構想した集落をホテルで見立てる発想は、但馬の養蚕住宅群の大杉集落や篠山城下町全体で展開する古民家特区のnipponiaの取り組みへと広がっている。



城下町ホテルのnipponiaのONAE棟



蔵を改修した宿泊部屋

（改修した空き家のONAE棟は篠山市景観重要建造物に指定）

### 3. 篠山市景観計画

篠山市の景観的な特徴は、町並みよりもまずその視覚的な空間構成の基盤となる農村型の土地利用が今日もよく保全されていることである。高度成長期からの宅地開発が限定的であったため、現在も農村の土地利用が色濃く継承されている。

関西の農村は、塊村集落が大半である。篠山市も現在の小学校区がほぼ中世の荘園を母体として集落形成されており、山間の一部を除き大半が塊のように家屋が密集し固まっている。このため農村の土地利用は、柳田国男氏のいうヤマ-ノラ-ムラによって構成されており、塊村形態を成すムラは今日でも連担していない。すなわち集落間には必ずムラを取り巻く農地（ノラ）が介在し、中心市街地であるかつての城下町も近接する明治期の既存の集落（ムラ）とは、家屋は連担していない。中心市街地の旧城下町は、戦後外延的に拡大はしたものの、周辺の集落家屋と連担するまでには至らず、農地や小丘が市街地をグリーンベルトのように取り巻く土地利用が今日もよく継承されている。大阪阪神都市圏から車で1時間の圏域にあっては、非常に珍しく、篠山で講演していただいた西村幸夫先生は、「奇跡である」と言っている。

このため篠山市の景観計画は、町並みや建物の外観等もさることながら、まずこの土地利用と一体となった景観を建物等の外観意匠が主体で土地利用用途が規制できない景観法にどう反映し篠山市の景観計画とするかが大きな課題となった。



篠山市の中心市街地：旧城下町周辺を望む。

#### ■篠山市の景観計画（2011年）

兵庫県都市計画白地区域は、県土の旧五国毎に緑条例（緑豊かな地域環境の形成に関する条例）が適用されている。兵庫県の丹波地域は1994年から緑条例がリゾート開発で湧く淡路島と共に先行的に適用され、緑豊かな地域づくりを目指す丹波の森構想に基づき5つの土地利用区分のゾーニングによって基準化が図られていた。当初は条例の

目的通り、緑被率等の緑の量的担保を主体としたが、丹波地域は2003年の見直しに伴い歴史的な町並み区域をゾーンに加え、最低宅地規模等を基準化するなど、より景観性を加えたものになっている。

このため篠山市の景観計画は、この緑条例の土地利用区分を景観計画区域のゾーンとして継承することを原則（県の緑条例の5区域を市の景観計画では4区域に集約）とし、ゾーン毎の景観基準を市全域の景観計画として新たに定めた。土地利用の区分ごとに景観基準を定めることで土地利用と景観意匠の誘導規制の連動化を図っている。この市全域の基準の上に地区単位の景観地区（緑条例の地区整備計画区域や市里づくり条例の里づくり計画地区等）を位置付け、地区の計画基準を優先することで篠山市の個性と取組み意志を反映した内容としている。

同時に届け出対象も開発行為だけでなく、土地の開墾や採取、形質の変更、木竹の伐採、屋外の土石、廃物物件等の堆積なども届出対象とした。

#### 4. まちづくり条例の改定（2011）

景観計画で届出対象と規模を明確化したのに伴い、開発行為等の運用手続きを定めた市のまちづくり条例も大幅に改定した。開発許可の対象規模を景観計画と同等規模に規定すると同時に事前協議を義務付け、景観の届け出もまちづくり条例の事前協議後届出をおこなうように規定し、一定規模以上の開発行為や土地の開墾、形質の変更、木竹の伐採、物件の堆積等は事前協議が必要とした。加えて都市計画の開発申請が必要となる開発面積3000㎡以上の開発行為にあっては、市主催の市民説明会の開催を業者に義務付け、市は市民説明会で出た意見も付与して業者との事前協議を行う形としている。

#### 5. 土地利用規制へ

2014年篠山市は、独自の土地利用基本条例を創設し、国土利用計画に基づく土地利用基本計画を策定、10月施行した。同時に市初となる都市計画マスタープランを策定している。いずれも人口減少を見据え、一層進む少子高齢化にも備えたものである。

#### ■土地利用基本計画の策定

市は、総合計画で提示した「日本一の農の都」を目指している。人口減少と少子高齢化そしてTPP等の関係で、基幹産業である農業自体の経営が大きく変化し、集落営農等への移行が検討され

ている。今後、将来の農地や土地利用を市はどう考えているかが必ず問われる。

篠山は市域の75%が山地で、残り25%の約半分は、農振法の農用地である。その残りの半分に人が住み生活している。篠山の将来は、市域1割にも満たない土地利用に懸かっていると言ってよい。その限られた土地が、所有者の思いのまま自由に使われたとしたら…。限られた大切な土地として、公的理念に基づく計画的な土地利用が求められよう。このため市は、不変の決意で土地利用基本条例に土地利用調整計画（2003年）を基に集約した8区分の土地利用を具体的に謳い、基本計画では八つの土地利用区分毎に立地基準を定めた（表-1参照）。立地基準は、土地利用の特定用途を制限したもので、例えば田園環境保全区域では、「既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地する場合」を開発要件としている。すなわち、農地への無秩序な開発を抑制し、既存建造物の隣接地に限定することで、コンパクトな日常生活圏を土地利用として維持することを意図している。農振法の農用地区域を活かしながら、市街地の郊外への無秩序な拡散や拡張を制限したものである。

## 6. 都市計画マスタープラン策定

土地利用基本計画を踏まえ、市はこれまでの景観計画等の分野別計画を統合する都市計画マスタープランを策定した。その中の地域別構想では、国の提唱する「小さな拠点」を積極的に位置付けている。

### ■地域別構想

市域の旧小学校区を母体とする19地区を地勢と都市機能配置から四種類に分類し、其々、①土地利用（面）、②地区核（拠点）、③ネットワーク（線）、④景観（質）の方針をまちづくりガイドラインとして市域全体と個性を尊重した地区の両面から方針として提示している。私たちは、これを「点・線・面・質」の計画と呼んでいる。

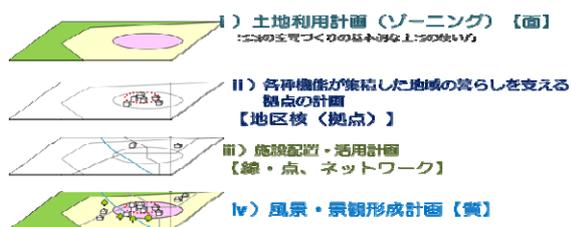


図-2 地区における空間づくりの考え方

市は、2005年から旧小学校区を母体とした参画と協働のまちづくりを推進している。2006年には篠山自治基本条例を定め、地域で組織したまちづ

くり協議会が主体となり、創意と工夫のまちづくりを推進している。要望過多の旧来の自治会から脱皮し、まちづくり協議会が主体となってまちづくりを実践するもので、地域が個性や特徴を活かしてまちづくり計画を策定し、目標に向かって計画的に取り組むものだ。ところが、参画と協働と云いながらも行政が提示する指針や参考となる計画は、総合計画がある程度で、具体の計画指針はなかった。まちづくり協議会のワークショップで検討した計画は、参加した市民の考えやアイデアが主体で、市の意向や知見の反映は限られていた。協働と云いながら、住民の思いのみで立案される側面が強い。都市マスの地域別構想では、各まちづくり協議会が計画立案の際に参考となる考えをまとめている。ともすれば交流主体のまちづくり協議会の取組みを少しでも今の暮らしを維持していくための小さな拠点等の課題解決へといった意図も含まれている。

### ■まちづくりとしての土地利用基本計画の運用

篠山市は、景観計画で市域全域12mの高さ制限を設け、土地利用基本計画の立地基準で、無秩序な市街地や集落拡大を抑え、コンパクトな暮らしのカタチを維持し、人口減少社会に対応しようとしている。空間をコンパクトにし、各まちづくり協議会が主体となって計画的まちづくりを推進する。そのガイドラインを都市マスの地域別構想で示した。その取組の大きな柱のひとつに空き家対策があり、独自の10年借用の活用助成で空家活用に地域や法人がビジネスとして取組む形で地域活性化に対処したまちづくりを推進している。

その中で、土地利用基本計画は、まちづくりの基盤となる土地利用の将来の方向性を提示し、緑条例の地区整備計画やまちづくり条例の市民説明会の運用経験から、地域で問題となる土地利用の用途を先取りする形で特定用途として規制し、市民合意で制定したものである。土地利用基本計画の作成を規定した篠山市土地利用基本条例では、まちづくりの基本理念、土地利用の基本原則を定め、同時に関係法令や諸計画と連携を図るため、景観計画の届け出規模を市まちづくり条例の許可申請規模として統一し、市主催の市民説明会を位置付けた事前協議として併行運用できるカタチとした。

### ■開発行為等の手続き運用

市内で開発行為等したい業者は、最初に土地利用基本計画等の①土地利用規制を確認する。篠山では市全域の土地利用計画に基づく基準と県緑条例の特定地区での地区整備計画及び市里づくり条

例に基づく里づくり計画地区の立地基準が該当する(表-1参照)。予定の開発行為や建築物が開発可能かを確認した後、②まちづくり条例の事前協議を行い、次に景観法等の③届け出行為に移る。建築物等の意匠や色彩等を規定した i) 景観法の届け出、県緑条例の ii) 地区整備計画の開発行為の届け出(森を守る区域は許可)を行う。屋外広告物が伴う場合は、市屋外広告物条例(2014)許可手続きが必要となる。また篠山市は店舗面積が300㎡以上の大型店舗の24時間営業を市全域で禁止しているため、営業店舗の場合は、「篠山市特定商業施設における適正な事業活動の推進に関する指針」(ガイドライン)の手続きも必要となる。なお、土地に設置する太陽光発電設備については、篠山市は工作物として工作物の敷地用に供する土地が300㎡以上の場合、景観計画の施行に伴い届け出が必要であったが、具体的な指導基準がなかったため、2015年「太陽光発電設備の設置に関する景観ガイドライン」を独自に定め施行している。ガイドラインであっても基準内容を公開しているため、大規模な太陽光発電施設にあっては、まちづくり条例の市主催の市民説明会の中で、市民からの意見や要望の中で、ガイドラインの内容が事業者へ徹底される等、事前協議として反映される

ようになっている。こうしたまちづくり関連制度の連携運用を通して、町並みにも配慮した大型ディスカウントショップの意匠誘導等の成果に結び付いている(写真参照)。

篠山市は、市の総合計画で提示した「農の都」を実現し、創造するまちづくりを推進するため、都市計画白地区としての土地利用基本計画を定め、農振農用地とも連動する緩やかな特定用途規制を行い、特定地区では地区の発意で景観計画で位置づけた県緑条例の地区整備計画で土地利用の用途を誘導運用する。その上で景観法の景観計画と市の屋外広告物条例等に基づき建物等の意匠や色彩、緑地配置と確保等を担保する。その手続きの運用を効率的に行うため市まちづくり条例を改正し、事前協議を含めた開発許可等の手続き運用を図っている。篠山の景観は土地利用に負うところが大きい。土地利用用途と同時に農地へのバラ立ちを禁止する立地基準で、コンパクトな生活空間を維持し、その上で景観誘導を図る。農村部のため伝統的な自治会やまちづくり協議会もしっかり機能している。このため、法ではなく市条例として定めることで、市長権限で柔軟に緩和運用もできる。町並み保全、空き家活用等の事業や土地利用計画等の基準は、将来像に向かっての手段で

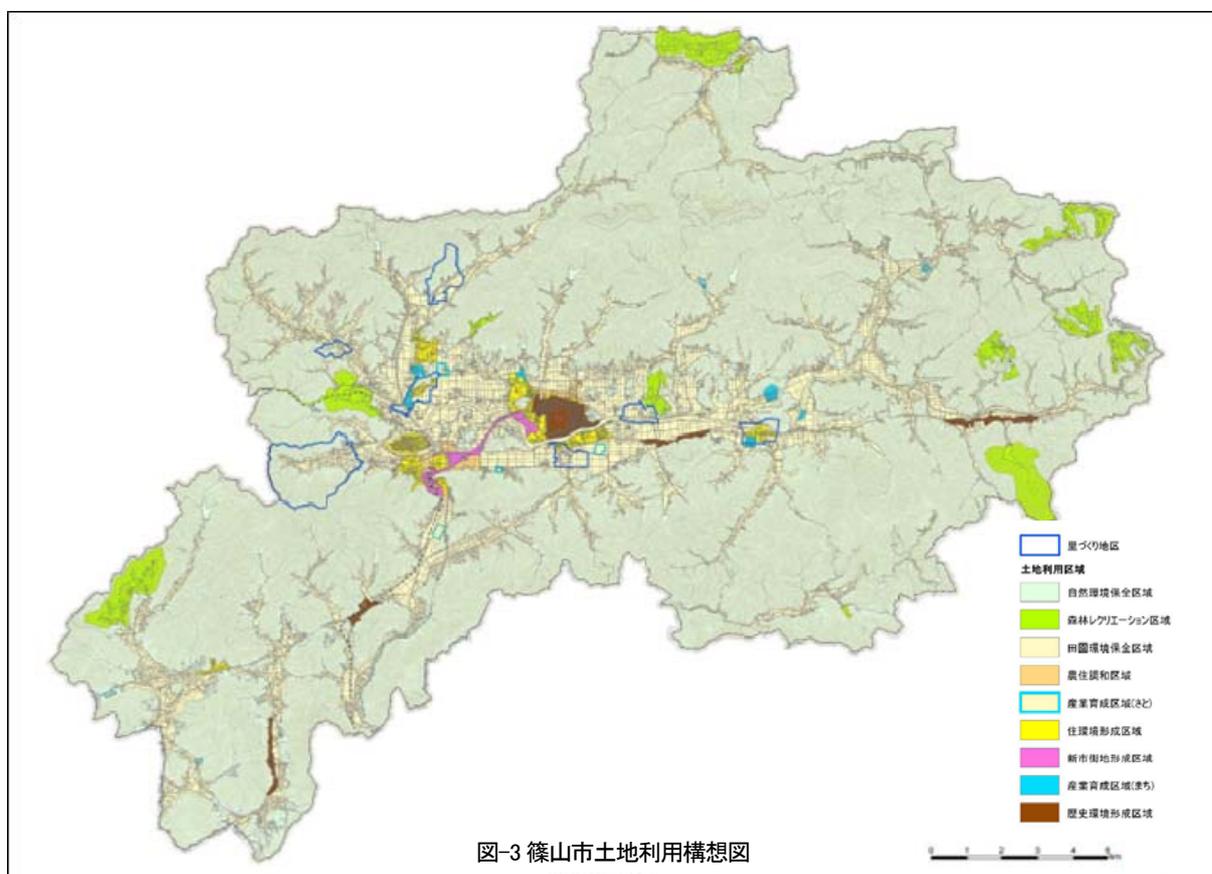


図-3 篠山市土地利用構想図

土地利用区域	森				さと			まち			歴史的な町 (8) 歴史環境形成 区域
	(1) 自然環境保全 区域	(2) 森林レクリエ ーション区域	(3) 田舎環境保全 区域	(4) 農住調和区域	(5) 産業育成区域 (さと)	(6) 住環境形成 区域	(7) 新市街地形成 区域	(5) 産業育成区域 (まち)	(8) 歴史環境形成 区域		
用途	森林、自然公園など	公園、ゴルフ場			農工団地など			農工団地など		城下町、街村	
住宅	農家・分家住宅 (農家・分家住宅 以外)	△ 森林環境、歴史的環境の 維持・保全を図るために の景観規制等(例:種樹 による遮りや復元等) が施されるもの	×	△ 既存宅地又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○	
	戸建て住宅 (農家・分家住宅 以外)	×	×	△ 既存宅地又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○	
	共同住宅	×	×	△ 既存宅地又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○	
	その他 (寄宿舎・寮)	×	×	△ 既存宅地又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○	
農林業施設	△ 森林環境、歴史的環境の 維持・保全を図るために の景観規制等	×	△ 既存宅地又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	×	○ ☆	○ ☆	×	○		
商業・業 務施設	小規模: 建築面積 300㎡未満	×	△ 既存施設に付随し ては関連するもの	○	△ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付随ししくは関連す るもの	△ ☆ 生活環境の形成を阻害 しないもの(例: 生活支 えの店舗、飲食店等)	○ ☆	△ ☆ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付随ししくは関連す るもの	○ ☆	△ ☆ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付随ししくは関連す るもの	○
	中規模: 建築面積 300㎡以上~ 1,000㎡未満	×	△ 既存施設に付随し ては関連するもの	×	△ 生活環境の形成を阻害 しないもの(例: 生活支 えの店舗、飲食店等)	△ ☆ 生活環境の形成を阻害 しないもの(例: 生活支 えの店舗、飲食店等)	○ ☆	△ ☆ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付随ししくは関連す るもの	○ ☆	△ ☆ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付随ししくは関連す るもの	△ 城下町の区域(包括的景 観保存地区は除く) に立地するもの
	大規模: 建築面積 1,000㎡以上~	×	△ 既存施設に付随し ては関連するもの	×	×	△ ☆ 生活環境の形成を阻害 しないもの(例: 生活支 えの店舗、飲食店等)	△ ☆ 生活環境の形成を阻害 しないもの(例: 生活支 えの店舗、飲食店等)	○ ☆	△ ☆ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付随ししくは関連す るもの	○ ☆	△ ☆ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付随ししくは関連す るもの
遊戯施設	×	×	×	×	×	×	○ ☆	○ ☆	×	×	
遊学施設	×	×	×	×	×	×	○ ☆	○ ☆	×	×	
工業施設	×	×	△ 産業環境に資するもの で田舎環境に配慮した もの	×	○	△ ☆ 建築面積が1,000㎡未 満で危険性や環境悪化 の恐れが少ないもの	○ ☆	○	×	×	
公共公益施設	△ 森林環境、歴史的環境の 維持・保全を図るために の景観規制等(例: 作 業の規制等)	△ 既存施設に付随し ては関連するもの	○	○	×	○ ☆	○ ☆	○ ☆	×	○	

○ : 当該各区分に於いて、各土地利用区域の土地利用の方向と整合する開発行為等  
△ : 当該各区分に於いて、図内に示される条件を満たす場合に限り、各土地利用区域の土地利用の方向と整合する開発行為等  
△ ☆ : 用途追加が指定されている区域は、建築基準法その用途地域内の建築物に係る建築制限の規定に適合しているもの  
× : 原則として本表に示される用途を目的とした開発行為等を認めないもの

表-1 開発行為に関する立地基準

あって目標ではない。篠山は、住み続けることが重要であり、町並が資料館のように残る環境は望んではいない。重伝建地区となり、保全されればよいというのではなく、都市と同様にまちづくりや商業開発が健全に展開されているのが望ましい。都市の魅力は、様々な情報が得られることだが、今日のように価値観が多用化すると、一側面だけでは、まちの魅力や活力の潮流にはならない。まちの元気は、多様な主体が、重層的に様々な活動を展開している姿であり、その町の強みを生かし、各主体が自信と誇りを持って諸活動を展開すれば、そこに情報が生まれ、まちの活力となっていく。私たちは、これをまちづくりビークルと呼んでいる。

篠山市は、伝建地区でも町並み保全だけに特化した取り組みを行っていない。同時に空き家活用のみでまちの活力になるとも思っていない。町並みが残っているという地域の強みを生かし、人が住み続け、誇りと魅力に満ちた元気な町をどう実現するかには土地利用や景観形成といった手段を活用しているにすぎない。官・民そして専門家の知恵を活かし総合的にまちづくりに取り組むことが、地域の活力につながる。土地利用等を、目指すまちづくりの手段としてどう活用するかが行政に課せられた使命だと思う。



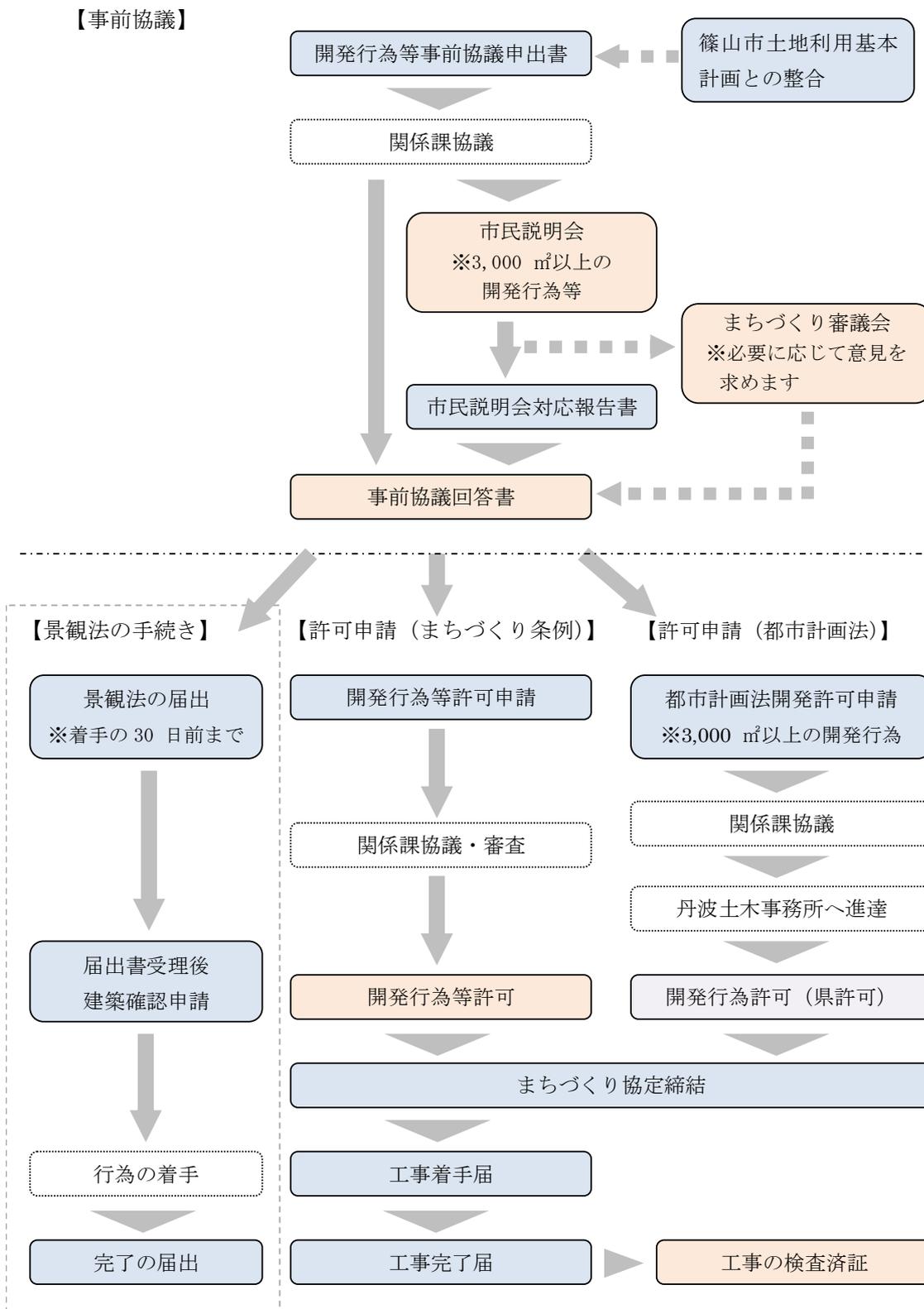
昨年篠山市でOPENしたドラッグストア全景



他市の同規模な系列店のドラッグストア全景

●篠山市まちづくり条例の対象行為（開発行為等）

■事前協議・許可申請の流れ



●篠山市まちづくり条例の対象行為（開発行為等）

■手続きの対象行為

事前協議	許可申請	種別	内容	対象規模
●	●	建築物	新築、増築、改築、用途の変更、移転、外観の変更（修繕・模様替・色彩変更）	高さ10m以上又は 建築面積300㎡以上
●	—	工作物	新設、増築、改築、移転、外観の変更（修繕・模様替・色彩変更）	高さ10m以上又は 敷地の用に供する土地の面積300㎡以上
●	●		土地の利用目的の変更（建築物の建築等若しくは工作物の建設等又はその両方の行為に限る。開発行為を除く。）	次のいずれかに該当する場合 ・敷地面積500㎡以上 ・建築面積300㎡以上 ・工作物の敷地の用に供する土地の面積300㎡以上
●	●	開発行為 （都市計画法第4条第12項）		500㎡以上 （500㎡未満でも計画戸数が3以上となる宅地分譲（共同住宅を含む）の場合は手続きが必要）
●	●		土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採 その他の土地の形質の変更	500㎡以上
●	—	木竹の伐採		500㎡以上
●	—	屋外における土石、廃棄物、再生資源その他の物件の堆積		500㎡以上

※ 自己の住居の用に供する目的で行う場合などは除きます。

土地の利用目的の変更で、市長が特に認める場合を除きます。

開発面積が3,000㎡以上の開発行為にあっては、都市計画法第29条に基づく開発許可申請が必要です。

篠山市土地利用基本計画との整合

建築物の新築又は開発行為にあっては、篠山市土地利用基本計画（篠山市土地利用基本条例（平成26年篠山市条例第14号）第5条第1項の規定に基づく計画）に定める各土地利用区域の開発行為等に関する立地の基準と整合する必要があります。

## ■提出図書

### (1) 事前協議の提出図書【提出部数：3部】

No.	提出図書	備考
1	開発行為等事前協議申出書（様式第1号）	
2	委任状（手続きを第三者に委任する場合に限る）	
3	開発区域位置図	縮尺 1/10,000 以上
4	開発区域区域図	縮尺 1/2,500 分以上
5	土地利用計画図（建築又は開発行為の場合は、前面道路幅員を明示すること）	縮尺 1/1,000 分以上
6	開発行為等事業計画書	
7	開発区域の土地所有者一覧表	
8	開発区域に係る不動産登記法第12条の全部事項証明書	土地登記簿謄本
9	開発区域を含む不動産登記法第14条の地図の写し	字限図
10	開発区域の現況写真	
11	地域住民に対する概要説明時の記録	
12	その他必要な図書	

※ 開発区域は、開発行為等の区域をいいます。

### (2) 許可申請の提出図書【提出部数：3部】 ○…必須 空白…必要に応じて添付

No.	提出図書	備考
1	開発行為等許可申請書（様式第4号）	○
2	委任状（手続きを第三者に委任する場合に限る）	
3	事前協議回答書に対する対応報告書	○ 任意様式
4	開発区域及び開発区域周辺15mの土地所有者一覧表	○
5	No.4の全部事項証明書	○
6	No.4の土地を含む字限図の写し	○ 開発区域及び周辺15mの範囲を明示すること
7	字限図の合成図（字限図が複数枚の場合に限る）	○ 開発区域及び周辺15mの範囲を明示すること
8	設計説明書	○
9	工事概要書	○
10	開発行為等に関する同意書（土地所有者、関係権利者、近隣住民（周囲15m））	○ 建築物又は工作物の外観変更の場合は不要
11	開発行為等に関する同意書（開発区域の自治会長及び水利代表者、周囲100m以内の自治会長） ※3,000㎡以上の開発行為等は200m	○
12	公共公益施設設置協議結果報告書（公共公益施設設置に限る）	○
13	開発区域の現況写真	○ 開発区域を朱線で囲むこと
14	開発区域位置図	○ 縮尺 1/10,000 以上
15	開発区域区域図	○ 縮尺 1/2,500 以上
16	現況図	○ 縮尺 1/2,500 以上
17	土地利用計画図	○ 縮尺 1/1,000 以上、建築又は開発行為の場合は、前面道路幅員を明示すること
18	予定建築物の配置図及び立面図	縮尺 1/200 以上
19	造成面積求積図	縮尺 1/500 以上
20	造成計画平面図	縮尺 1/1,000 以上
21	造成計画縦横断面図	縮尺 1/1,000 以上
22	排水施設計画平面図	縮尺 1/500 以上
23	給水施設計画平面図	縮尺 1/500 以上
24	崖の断面図	縮尺 1/50 以上
25	擁壁の断面図	縮尺 1/50 以上
26	道路計画縦断面図	縮尺 1/1,000 以上
27	排水施設縦断面図	縮尺 1/1,000 以上
28	排水流域図	
29	流量計算書	
30	植栽計画図	縮尺 1/2,500 以上
31	排水施設構造図	縮尺 1/50 以上
32	道路構造図	縮尺 1/50 以上
33	工作物構造図	縮尺 1/50 以上
34	太陽光発電設備に関する自己評価書（太陽光発電設備を設置する場合に限る）	指定様式
35	その他必要な図書	

※ 開発区域は、開発行為等の区域をいいます。

## ●篠山市景観計画の届出対象

### ■届出の対象となる行為（景観法第16条第1項・景観条例第11条関係）

- ・事前協議の対象欄に●印の付いている行為は、届出の前に「事前協議申出書」3部の提出が必要です。
- ・届出書及び添付図書は、2部提出してください。

事前協議の対象	種別	内容	届出対象規模				
			市全域 (右欄の地区を除く)	沿道地区	促進地区	歴史地区	里づくり地区
● ※1	建築物	新築、増築、改築、移転、 外観の変更(修繕・模様替・色彩変更)	高さ10m以上 又は 建築面積300㎡以上		全て		
● ※2	工作物	新設、増築、改築、移転、 外観の変更(修繕・模様替・色彩変更)	高さ10m以上又は 敷地の用に供する 土地の面積300㎡以上		全て		
●	開発行為 (都市計画法第4条第12項)		500㎡以上				
●	土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採その他の土地の形質の変更		500㎡以上				
●	木竹の伐採		500㎡以上				
●	屋外における土石、廃棄物、再生資源、その他の物件の堆積		500㎡以上				
	屋外への自動販売機の設置		—	全て	—	全て	—
	屋外広告物の表示又は屋外広告物を掲出する物件の設置		—	全て	—	—	—

(注)・文化財及び伝統的建造物群保存地区における許可(協議・通知)を要する行為を除きます。

- ・工作物について、建築物と一体で設置する場合は、建築物の高さとの合計が10m以上であれば、届出が必要です。

※1 建築物の事前協議の対象は、高さ10m以上又は建築面積300㎡以上です。

※2 工作物の事前協議の対象は、高さ10m以上又は敷地の用に供する土地の面積300㎡以上です。

【地区の区分】地区の範囲は、地域計画課景観室窓口でご確認ください。

■沿道地区・・・丹南篠山口IC周辺地区、篠山盆地幹線沿道地区

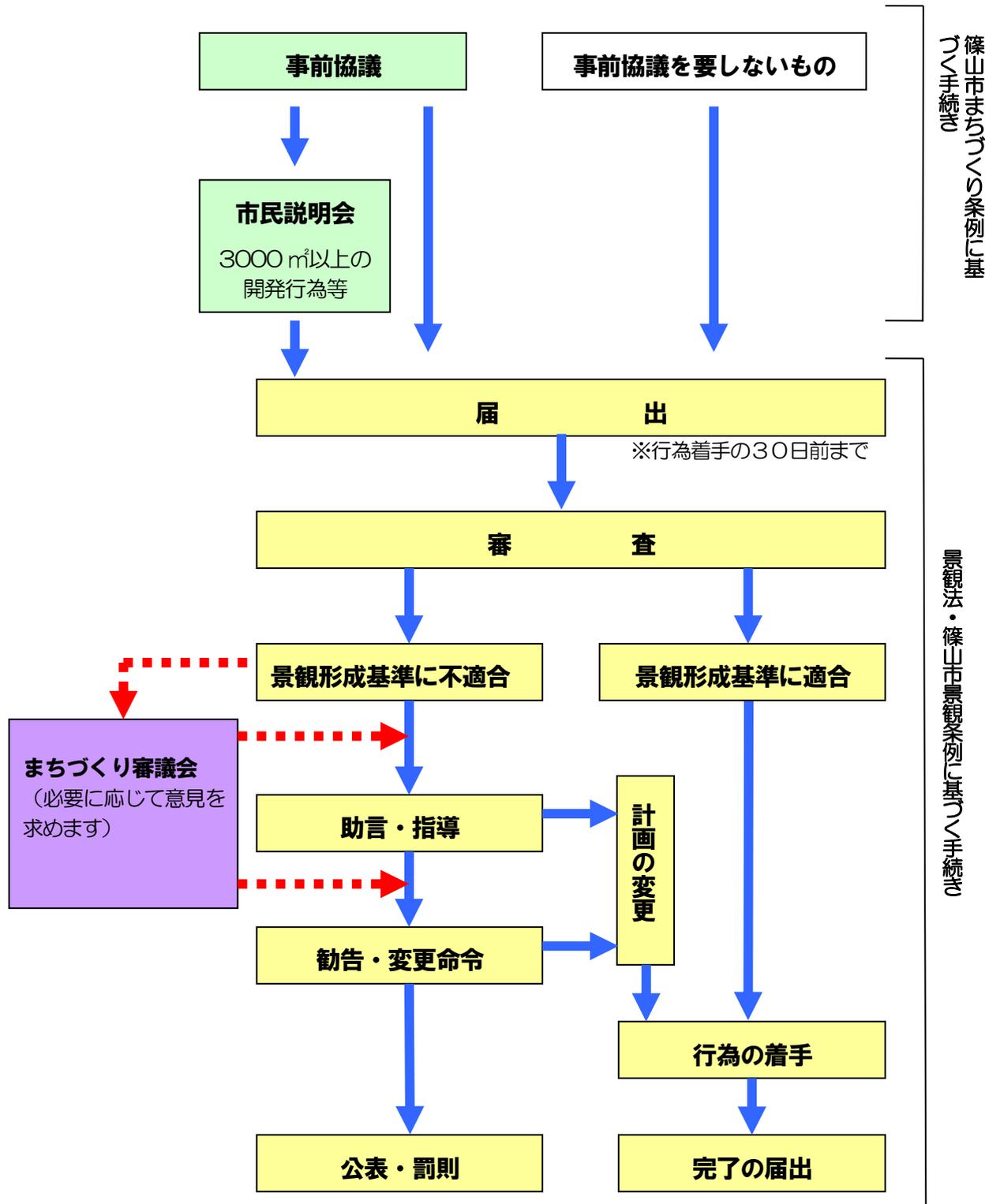
■促進地区・・・現在、指定地区はありません。

■歴史地区・・・篠山城下町地区、上立杭地区

■里づくり地区・・・野中地区、北野新田地区、日置地区、乗竹地区、黒田地区、野間地区、味間奥地区

●篠山市景観計画の届出フロー

■届出手続の流れ



## 第13 太陽光発電設備に関する事項（景観ガイドライン）

### 1. 適用範囲

景観ガイドラインは、土地（農地及び水面を除く。）に設置する太陽光発電設備を対象とする。ただし、農地または水面に設置する場合は、このガイドラインに即するものとする。

### 2. 景観ガイドライン

項目	ガイドライン
<b>太陽光パネル（太陽電池モジュール）</b>	
位置	<ul style="list-style-type: none"> <li>山頂や尾根線、丘陵地稜線、高台等での設置は避ける。</li> <li>現況地盤の土地勾配が30度以上の事業区域内の土地には設置しないこと。</li> <li>眺望が開ける側は、原則、パネル上面となるよう配置する。</li> </ul>
中景※ <sup>1</sup> への配慮	<ul style="list-style-type: none"> <li>背景の山並みに溶け込み、調和するよう配置する。</li> <li>周辺集落や道路などの眺望点からの見え方に配慮し、違和感のない位置・規模とし、修景的配慮（遮蔽柵、修景植栽等）を行う。</li> </ul>
山麓	<ul style="list-style-type: none"> <li>設置位置は、稜線の高さの概ね1/3以下の領域までとする。（参考図-1）</li> </ul>
近景（周辺景観）への配慮	<ul style="list-style-type: none"> <li>周辺の町並みや田園に溶け込む規模、配置とする。</li> </ul>
幹線沿道	<ul style="list-style-type: none"> <li>幹線道路（国道及び県道）沿いの敷地境界線から1.5m以上離す。</li> </ul>
敷地際（幹線沿道除く）	<ul style="list-style-type: none"> <li>敷地境界線から1.0m以上離す。</li> <li>隣接地が住宅の場合は、居住環境に配慮した配置とする。</li> </ul>
設置方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>設置面は、現況の地盤を尊重し、コンクリート舗装等の人工物の設置を避け、自然環境と調和する設置方法とする。</li> <li>設置場所の地形や地質に対応した工法及び設置方法を選定し、耐風性及び耐久性を備えること。設置後は、適切な点検及び維持管理を行うこと。</li> </ul>
規模	<ul style="list-style-type: none"> <li>設置高さは、設置面から2.0m以下とする。</li> </ul>
形態・意匠	<ul style="list-style-type: none"> <li>太陽光パネルは、低反射性のものを使用する。</li> <li>太陽光パネルの傾斜角度は、30度以下とする。</li> <li>太陽光パネルの模様が目立たないものを使用する。</li> </ul>
色彩	<ul style="list-style-type: none"> <li>太陽光パネルは、黒又は濃紺色等の低明度※<sup>2</sup>のものとする。</li> <li>太陽光パネルのフレームの色は、パネルと同様又はこげ茶色（5YR3/2程度）とする。</li> </ul>
<b>パワーコンディショナー・キュービクル</b>	
位置	<ul style="list-style-type: none"> <li>敷地境界線から離し、できる限り敷地中央に設置する。</li> </ul>
意匠	<ul style="list-style-type: none"> <li>パワーコンディショナーは、シンプルな形状のキュービクル等のボックス内に設置する。</li> </ul>
色彩	<ul style="list-style-type: none"> <li>キュービクル等の外観は、こげ茶色（5YR3/2程度）等の低彩度※<sup>2</sup>で統一する。</li> </ul>
<b>付帯施設</b>	
保安柵	<ul style="list-style-type: none"> <li>敷地際では周囲からの見え方に配慮し、遮蔽に努める。</li> </ul>
位置	<ul style="list-style-type: none"> <li>植栽帯に並行して柵やフェンスを設置する場合は、植栽帯の内側に設置する。</li> </ul>
規模	<ul style="list-style-type: none"> <li>高さは、2.0m以下とし、沿道からの景観に配慮したものとする。</li> </ul>
意匠	<ul style="list-style-type: none"> <li>板状のスリット塀（参考図-2）を推奨する。</li> <li>メッシュフェンスは、縦横格子を推奨する。</li> </ul>
色彩	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則、こげ茶色（5YR3/2程度）とする。</li> </ul>
管理・説明板	<ul style="list-style-type: none"> <li>外周の保安柵等を利用し、管理者名、緊急時の連絡先、発電量や施設規模等を記載した1.0～2.0㎡程度の管理・説明板を設置する。</li> <li>保安柵と調和する四角形の形状かつ過度に目立たない色彩とする。</li> </ul>
<b>緑化</b>	
樹林地等の保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>敷地内の水辺、植生、貴重な樹林等をはじめ、自然環境や生態系の保全を図る。</li> </ul>
幹線沿道	<ul style="list-style-type: none"> <li>周辺に住宅や集落がない場合など景観への配慮を特に要しない場合を除き、幹線道路沿いは植栽帯を設け、中・低木を植栽する。接道緑化率※<sup>3</sup>は、70%以上とする。</li> <li>敷地北側が幹線道路に接する場合は、高木の植栽に努める。</li> </ul>
敷地際（幹線沿道除く）	<ul style="list-style-type: none"> <li>周囲からの眺望景観に配慮し、分節緑化※<sup>4</sup>等の遮蔽植栽に努める。</li> </ul>

※1 中景：概ね0.5～2.5km圏をいう。

※2 低明度・低彩度：マンセル色票系の明度4以下・彩度4以下をいう。

※3 接道緑化：太陽光発電設備の敷地と道路が接する部分の植栽帯（原則、連続柵とする。）をいう。

※4 分節緑化：中・高木の並木状の植栽ではなく、敷地際の一部を緑地帯（高木数本組（群植）相当以上）とし、パネルを遮蔽する区間を設け緑化する。

## 6. 成熟縮退時代における自治体土地利用計画制度改革の取組—茨城県桜川市の事例—

関本崇志（桜川市建設部都市整備課）

飯田直彦（日本建築構造技術者協会常務理事）

大村謙二郎（筑波大学名誉教授）



茨城県桜川市の遠望

### 1. はじめに

1968年の新都市計画法の制定は、当時、人口及び産業の成長拡大時代にあったわが国において、都市の無秩序な膨張と土地利用の混乱を抑えし規律ある市街地整備を図るという点で一定の成果を収めてきた。

一方、この半世紀の間、都市・地域をめぐる社会経済情勢は大きく変化し、人口減少・産業縮小を前提とした成熟縮退時代に相応しい都市・地域づくりが求められるようになってきた。もちろんこの間にも社会経済情勢の変化に対応するかたちで随時制度改正が行われてきた。端的な例が2014年の都市再生特別措置法の改正と連携した立地適正化計画制度の創設である。

しかしながら、その一方で、人口増大と市街地拡大を前提とする区域区分制度の根幹は不変で、なおかつ区域区分制度が暗黙裡に前提とした単一中心核に広がる市街地とその周辺の非市街地という都市・地域構造は必ずしも成熟縮退時代における生活空間像の実態には合致せず、このため、人口減少・産業縮小の局面に入った多くの自治体がその対応に苦慮していることと思われる。

本稿では、本格的な成熟縮退時代の到来に備え社会経済情勢の変化に主体的に対応するため、内発的に土地利用制度改革に取り組もうとしている首都圏遠郊外に位置する中小都市・桜川の事例を紹介する。

### 2. 桜川市の概要

#### (1) 地理・地勢特性

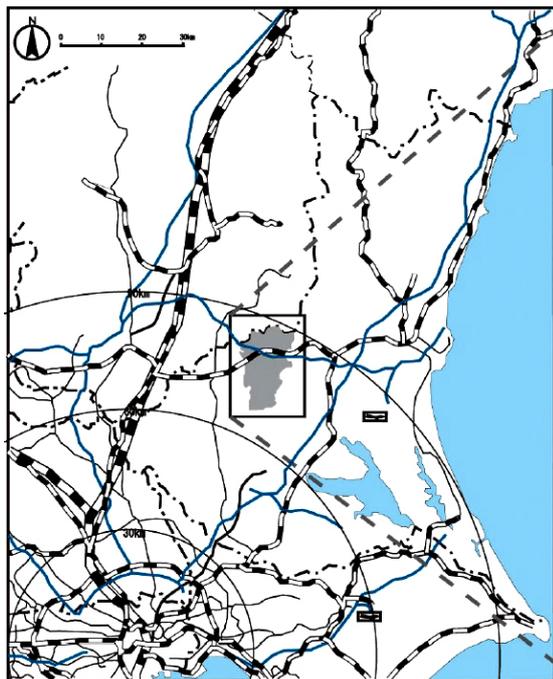
茨城県桜川市は、いわゆる平成の大合併により2005年10月に茨城県西茨城郡岩瀬町、真壁郡真壁町及び大和村が合併して誕生した市である。

市の面積は約180.06km<sup>2</sup>。関東平野の北東端にあり、市域の北部と東部を八溝山系の南端に当たる筑波山塊に面しており、山塊・丘陵に囲まれた平野部を市の名称の由来でもある利根川水系の一級河川桜川が南北に縦断している。行政区画としては、東京都心から80km圏内。茨城県の中西部に位置し、南は研究学園都市をもつ茨城県つくば市に接し、北は栃木県に接している(図1)。

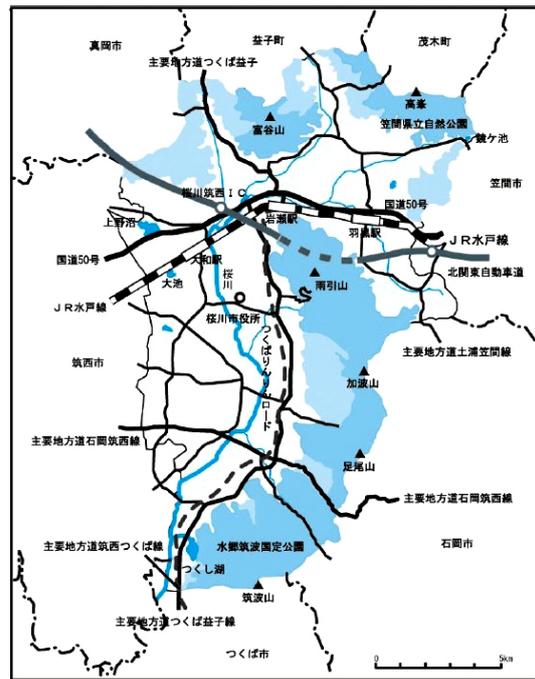
#### (2) 住民の生活行動圏

通勤・通学圏としては西に隣接する茨城県筑西市(2005年3月に茨城県下館市、真壁郡関城町、明野町及び協和町が合併して誕生)に依存しているが、商圏及び医療圏としては、近年急速な都市発展を遂げているつくば市や、茨城県水戸市、栃木県宇都宮市を核とする都市圏の影響が年々拡大してきており、住民の生活行動圏に大きな影響を与えている。端的な例としては、近年周辺都市圏で大型商業施設の開業が相次いだことから、住民がそれらの商業拠点に引き寄せられるかたちで買い物行動圏が分散・広域化する一方、市内の商業拠点形成が進まない現実がある。

図1 茨城県桜川市の位置



資料：桜川市第一次総合計画後期計画(2012年3月)



(3)人口特性

イ 人口動態

桜川市の人口は2016年4月時点で42,232人。区域区分決定直後(1980年)の51,171人からしばらく微増傾向にあったが、1995年の51,972人をピークに減少に転じ、以降、加速度的に減少している(グラフ1)。2020年には約4万人まで人口減少が進む見通しであるが、これは100年前の1920年と同様の水準である。社会動態と自然動態はいずれも減少傾向を示しており、特に20代から30代前半の女性の流出傾向が強い。

ロ 世帯動向

世帯数については、長らく微増傾向にあったが2015年9月をピークに遂に減少に転じた。世帯構成としては単身高齢世帯が増加する一方、世帯人員数は3.13で県内第3位の水準にある。

ハ 年齢構成

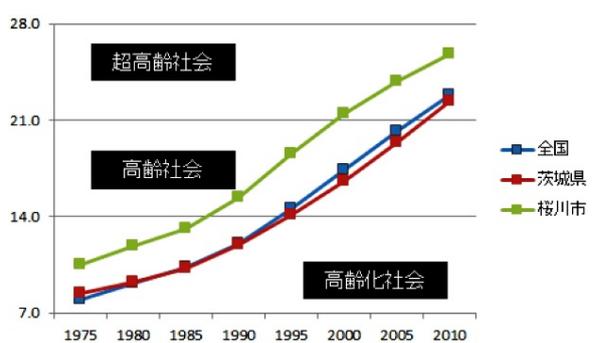
市の高齢化率は2000年時点で21.0%を超えており、この時点で超高齢社会に突入している。これは、全国平均よりも5年早いペースである(グラフ2)。年齢構成は65歳前後のいわゆる団塊の世代が最も多く、2015年時点で人口のほぼ3人に1人が65歳以上となっている。10年後の2025年にはこうした世代が一斉に75歳を迎えることから、超高齢社会の課題が一挙に顕在化するおそれがあり、現在、福祉行政分野において地域包括ケアシステムの構築が急がれている。

グラフ1 桜川市の人口動態



資料：桜川市人口ビジョン(2016年3月)

グラフ2 65歳以上の人口比率(高齢化率)推移



資料：桜川市都市のあり方検討報告書(2010年3月)

#### (4)土地利用特性

##### イ 土地利用の変遷

桜川市では、古くから自然地形を尊重した土地利用が行われてきた。市域を南北に縦断する一級河川桜川の沿岸には肥沃な農耕地帯が形成され、市の基幹産業である農業の経営基盤を成し、市域を囲む筑波山塊からは良質な石材が採掘されることから、石材業が隆盛を誇ってきた。住民の生活空間は、主に街道沿いや山裾、河川沿いの微高地に分布し、街道沿いのうち交通結節点をもつ地域では市街地が発達し、それ以外の地域では農村集落が地形に沿って形成されてきた。市街地は公共公益機能と商業業務機能を担い、農村集落は農業や里山の保全などの多面的機能を発揮する、そうした機能分担の下、両者は有機的に連携し、市の都市・地域構造の基盤を支えてきた(図2)。

##### ロ 市域の土地利用構成

このように、桜川市は古くから多核連携型の都市・地域構造に立脚し、地域資源依存型の産業を基幹として栄えてきた都市・地域であり、このような自然共生型の土地利用が行われてきた結果、市域の土地利用構成は、都市的土地利用が18.1%、自然的土地利用が81.9%で、実質的な可住地は全体の約2割に限られている。

##### ハ 空地、空家等管理不在地の増加

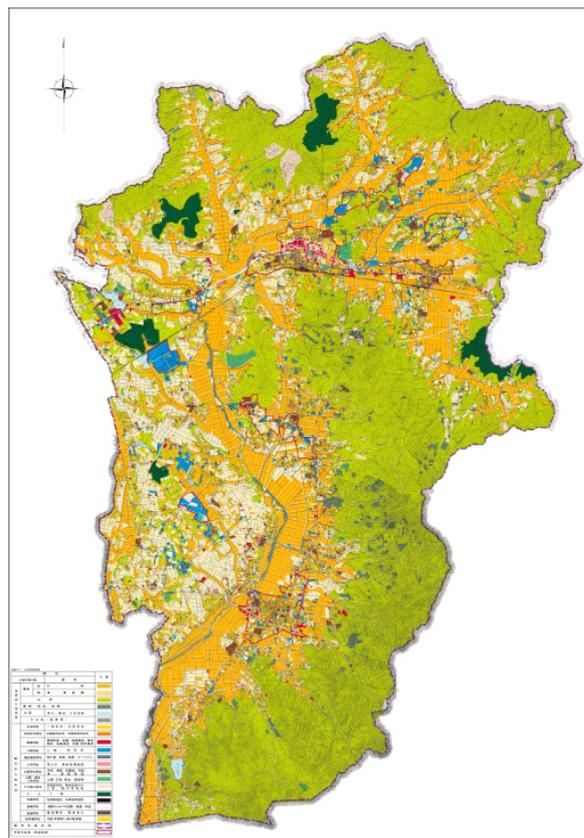
成熟縮退時代を迎え、管理不在地の増加が認識されている。管理不在地は都市的土地利用の領域では空地、空家等として、自然的土地利用の領域では耕作放棄地等として、近年急速に顕在化している。このようななかで、かつて隆盛を誇った石材業の施設跡地が廃棄物処理系の施設に用途転換して周辺住民と摩擦を起こしている事例もあり、成熟縮退時代における土地利用転換が、必ずしも望ましいかたちで実現していないことを示唆している。

#### (5)公共交通網の現況

市内のかつての公共交通網は、JR 水戸線及び筑波鉄道筑波線のほか、複数の路線バスによって一定の密度を保ってきた。しかしながら、モータリゼーションの進展により1987年に筑波鉄道筑波線が廃止。さらに段階的に路線バスが廃止され、2011年3月には遂に路線バスが全線廃止。このため、現在、市内の公共交通網は極めて脆弱な状況にある(図3)。

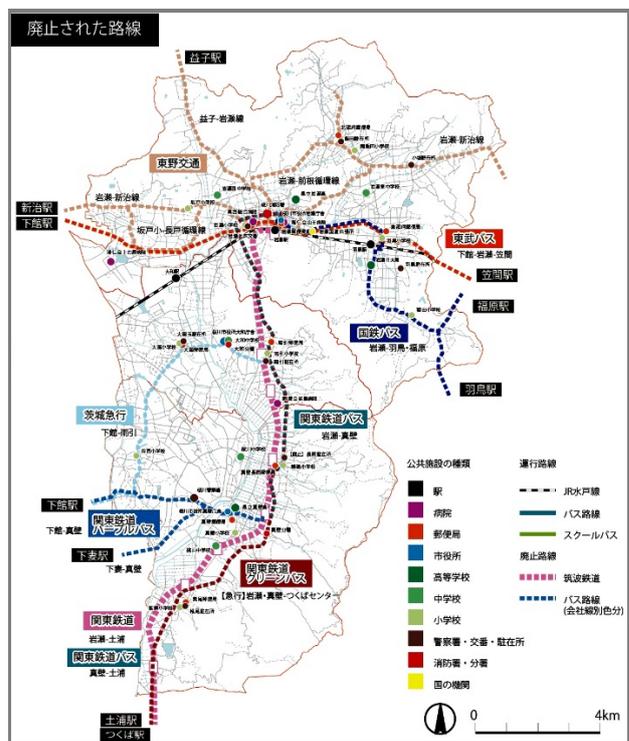
住民の移動特性としては乗用車による移動(家族・知人の送迎を含む。)が過半を占め、若い世代ほど乗用車に依存する傾向が強いが、今後こうし

図2 土地利用現況図



資料：都市計画基礎調査(2011年6月)

図3 廃止された公共交通路線図



資料：桜川市都市のあり方検討報告書

た乗用車依存率の高い世代が高齢化し、乗用車の自律的な利用が困難となった場合、交通弱者をめぐる課題が一挙に深刻化するおそれがある。このような事態に備え、乗用車に代わる公共交通モビリティの確保が大きな課題となっている。

### (6)都市基盤施設の整備水準

桜川市における都市基盤施設の整備状況は総じて低い水準にある(グラフ4)。

道路舗装率及び道路改良率については、市域の約8割を占める自然的土地利用エリアで市街地に準拠した道路の舗装、改良等が必要とされていないことが低迷の要因と考えられる。また、下水道については、公共下水道普及率自体は非常に低いものの、市では高度処理型浄化槽の普及に力を入れており、こうした浄化槽を含む生活排水処理普及率は約7割の水準にある。上水道については、普及率自体は高いものの、有収率が低いことから、今後、管渠の更新等が必要になると考えられる。

いずれも多核連携型の都市・地域構造に起因する構造的課題を抱えるが、各行政分野において対応のための工夫がなされている。

### (7)建築・開発の動向

市内の建築確認件数は、2008年(平成20年)以降年間200件前後で推移しているが、1997年(平成9年)と2012年(平成24年)を比較すると件数はほぼ半減しており、中長期的には減少傾向を示している。また、近隣自治体と比較しても非常に少ない水準にあることがわかる(グラフ5)。集落部では、近年公共施設の帰属を伴うような宅地分譲行為は認識されておらず、開発需要が極めて低いことを示している。

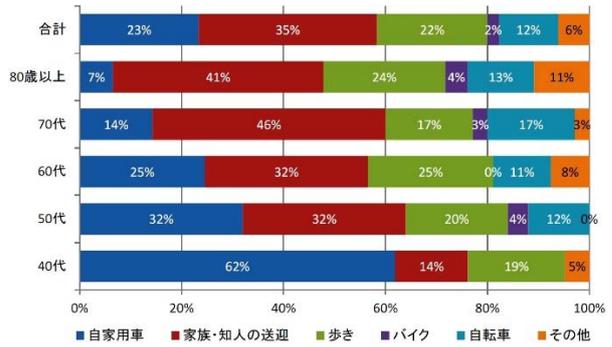
### (8)行財政状況

桜川市の行財政は極めて厳しい状況にある。市の中期財政計画(平成25年2月)では、今後歳出超過が恒常的に続くという見通しが示されている。

また、過去の推移をみると、歳入では地方税収入が横ばいの傾向を示すなかで地方交付税収入に大きく依存していること、その一方で、歳出では社会保障費を構成する扶助費の増大に投資的経費と人件費の圧縮によって対応していることがわかる(グラフ6)。

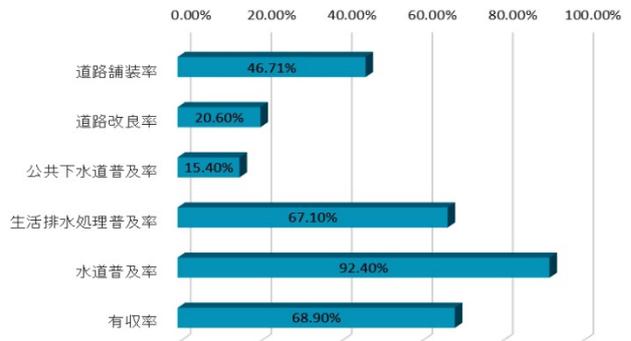
このような縮小均衡策が行われてきた結果、2005年以降の10年間で市職員の数は100人以上削減されており、行政能力の維持・向上との両立が課題となっている。

グラフ3 桜川市民の移動手段の割合



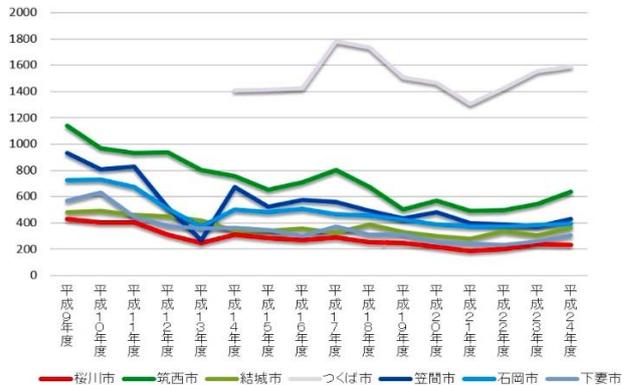
資料：桜川市公共交通に関するアンケート(2015年10月)

グラフ4 桜川市における都市基盤施設の整備水準



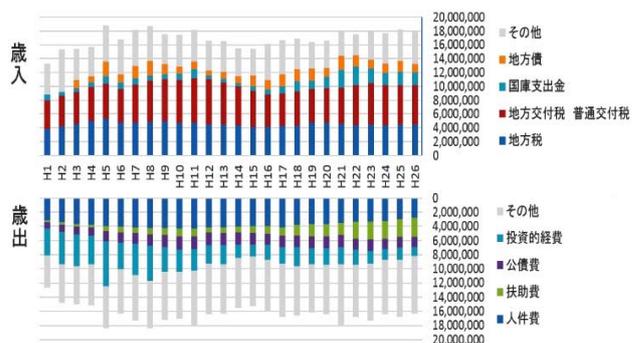
資料：桜川市事務事業評価票(2015年)

グラフ5 桜川市における建築確認件数の推移



資料：茨城の建築と開発

グラフ6 桜川市における歳入・歳出の推移



資料：茨城県HP ※単位：千円

(9)都市計画の現状と課題

イ 都市計画区域の適用経緯

桜川市は、近隣自治体(筑西市及び茨城県結城市)とともに広域都市計画区域(下館・結城都市計画区域)を構成している。下館・結城都市計画区域は筑西市を核とし、桜川市は同都市計画区域の周辺部に属する。また、下館・結城都市計画区域は、ほぼ同様の区域で首都圏整備法上の都市開発区域の指定を受けており、関東地方全体でみれば、桜川市は東京都心から広がる首都圏計画区域の遠郊外部にあることがわかる。計画区域の設定は、筑波山塊という国土レベルの地形地物を区域界としており、一定の合理性を有している(図4)。

ロ 区域区分の適用経緯

桜川市では高度経済成長期終了後の1977年に区域区分が決定された。当時、都市化現象は既に沈静化していたが、区域区分はその後に到来したバブル期の投機的な土地取引を抑制し、土地利用の混乱を未然に防いだと評価することができる。

一方、桜川市のように広域大都市圏の影響範囲として都市計画区域の周辺部に位置付けられたケースでは、法規制の導入に外発的作用が働くことや、都市計画区域の内外で法規制に極端な差が生じることから、住民等の間に制度への疑問や不公平感が生じてしまうことは、宿命的な課題と言える。

ハ 市域の区域区分構成

市街化区域の設定に当たって人口フレーム方式が用いられた結果、市域の区域区分構成は、市街化区域が約5%、市街化調整区域が約95%というかなり極端な構成となっている。

一方、区域区分別の人口構成は、区域区分決定当初から市街化区域内が約25%、市街化調整区域内が約75%という比率を維持しており(表1)、市街化区域への人口集約と市街化区域内未利用地の整理は、思うように進んでいない。

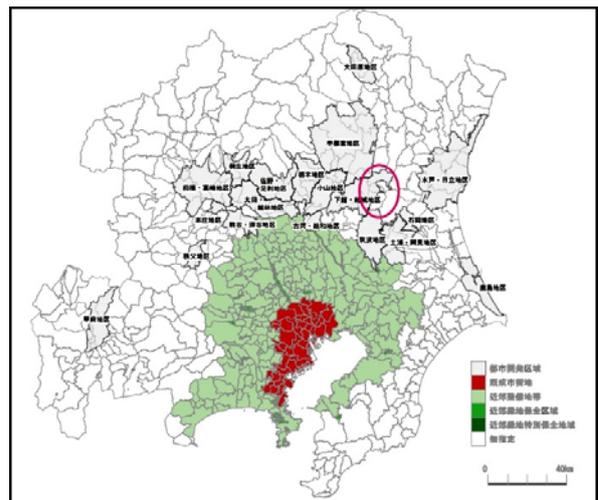
このような事実は、区域区分による2元的な土地利用計画が住民の生活空間像の実態に合致していないことを示していると考えられる。

このようななかで、市街化調整区域内の農村集落では、地域コミュニティの維持や集落環境の保護などの面で課題が生じており、区域区分制度の抜本的な見直しを求める声大きい。

ニ 旧町村単位の分散型市街地構造

市域には合併前の都市計画を引き継ぐかたちで旧町村単位の市街化区域が点在しているが、いずれも自立した都市圏を形成するに足る求心力はなく、桜川市は、都市拠点と呼べる市域レベルの中核的市街地をもたない都市となっている。このため通勤・通学圏はもとより、商圈及び医療圏についても周辺都市圏の影響を色濃く受けており、その結果、住民の生活行動圏は市域外に向けて分散し、広域化の一途を辿っている。

図4 首都圏計画区域



資料：桜川市都市のあり方検討報告書。茨城県では都市開発区域と線引き都市計画区域が概ね合致する。

表1 桜川市における区域区分別の人口構成

区域区分		人口								人口増減(※)	
		昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	増減数	増減率
行政区域		50,333	51,171	51,766	51,880	51,972	50,334	48,400	45,673	-4,661	-9.3%
都市計画区域		50,333	51,171	51,766	51,880	51,972	50,334	48,400	45,673	-4,661	-9.3%
市街化区域	人口	-	13,162	13,780	13,585	13,546	13,074	12,402	11,901	-1,173	-9.0%
	構成比	-	25.7%	26.6%	26.2%	26.1%	26.0%	25.6%	26.1%	-	-
市街化調整区域	人口	-	38,009	37,986	38,295	38,426	37,260	35,998	33,772	-3,488	-9.4%
	構成比	-	74.3%	73.4%	73.8%	73.9%	74.0%	74.4%	73.9%	-	-

資料：都市計画基礎調査。増減数は、2000年(平成12年)と2010年(平成22年)の比較による。

### 3. 桜川市における土地利用計画制度改革の方向性 (1)農村集落ストックの再評価

従来型の都市経営モデルに従えば、市街化区域内未利用地については積極的な公共投資を図り人口集約を目指すべきである。しかしながら、成熟縮退時代を迎えたなかで、限りある行財政資源を投じて拠点性が乏しい市街化区域内未利用地の整備を図ることが、都市政策のあり方として真に合理的なのか、という点については、必ずしもそう言い切れない状況となっている。

一方、区域区分別の人口構成が区域区分決定当初から市街化区域25%：市街化調整区域75%の関係性を維持しているということは、農村集落が今なお住民の生活空間として有効に機能しているということを示している。これらの農村集落群は、都市化現象が発生する以前の時代から、先人達が地形を巧みに理解し水の確保や災害時の安全性等を考慮して築いてきた暮らしの場である。また、多様な世代が居住地域コミュニティを形成する農村集落は、集落自治的な共助機能を強化することで、本格的な成熟縮退時代の到来にも対応し得る可能性を秘めている。

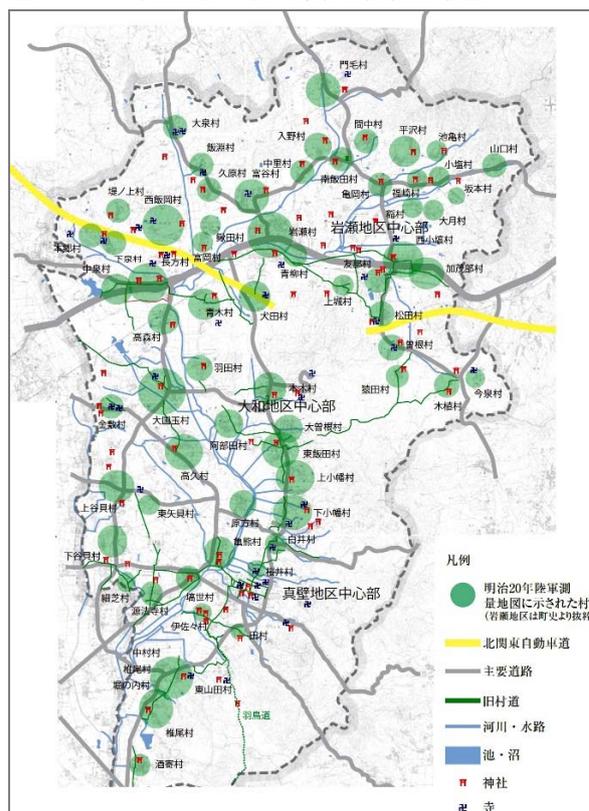
以上から、桜川市における農村集落群は、地域社会が長い時間をかけて築いてきた地域共有の資産として、都市計画上也評価することができると考えられる(図5)。

#### (2)都市政策の視点の転換

成熟縮退時代を迎え、桜川市のような都市・地域構造をもつ自治体が、従来型の都市経営モデルに基づく盲目的な新市街地整備によって市街化区域への人口集約効果を期待することは、都市政策のあり方としてもはや限界がある。

桜川市のようなケースでは、都市・地域構造の実態を踏まえ、農村集落ストックの活用を前提として、中核的市街地に医療、福祉、商業等の都市機能を集約・確保する一方で、農村集落とのネットワーク性を強化し、双方の相互機能補完を求めていくことが、都市政策のあり方として最も合理的な手段の一つであると考えられる。この場合、中核的市街地については市域のネットワーク性を維持するに足る拠点性が求められるが、みだりに量的拡大はせず、主要なネットワークの結節的に必要十分な質と量を整備すべきであると考えられる。なお、拠点性が乏しく整序の見込みがない市街化区域内未利用地については、市街化区域からの除外も含め、総合的に検討していきたいと考えている(図6)。

図5 1887年(明治20年)の農村集落分布図



資料：桜川市景観まちづくりマスタープラン(2010年)

#### (3)地区計画制度の新たな活用可能性

開発許可制度については、2000年の都市計画法改正で開発許可権者の条例による許可基準の緩和が可能となったが、あくまで法令に限定列挙された条項に基づく例外的制限解除の仕組みであるという点は不変で、地域特性に沿ったきめ細かい制度運用には限界がある。このようななかで、桜川市は、区域区分を基礎とする現行制度との連続性に配慮しつつ、これを補完する仕組みとして、許可権者の視点に立った基準の緩和ではなく、住民の視点に寄り添った土地利用計画の策定、という方向性を導き出し、その実現のために地区計画制度の新たな活用可能性を模索するという途を選んだ。即ち、区域区分による2元的土地利用計画を補完し持続可能な都市・地域構造の形成を図っていくためには、地域のコンセンサスに基づく集落自治的な機能を備えた土地利用計画制度の構築が望ましく、その実現手法としては、法的安定性を備え、なおかつ地域の意思をきめ細かく反映し得る汎用性と拡張性に優れた法定制度として、地区計画制度が最も相応しかったのである。

図6

【桜川市における都市政策の視点】

	現 状	政策の方向性	目指すべき将来象
 <b>都市拠点</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・位置付けが曖昧</li> <li>・都市の実態に見合わない</li> <li>・ネットワークを維持できるような拠点性がない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・拠点性のあるエリアを明確に位置付け、集中的に整備</li> <li>・整備の見込みのないエリアは逆線を検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市拠点として中核的都市機能を担う。</li> </ul>
<b>小さな拠点</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不存在又は著しく未成熟</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政横断的な政策展開により、小さな拠点の形成を支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小さな拠点として中核的都市機能以外の都市機能を担う。</li> </ul>
<b>田園集落地域</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域コミュニティの衰退</li> <li>・地域活力の低下</li> <li>・集落環境の悪化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区計画により維持・活性化と環境保全の基盤を整備</li> <li>・地域の特色を活かした田園集落里づくりを支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地、里山、水源等の保全機能を担う。</li> <li>・地区計画をベースとしてあるべき姿に回帰する。</li> </ul>

桜川市の特性に即したコンパクトシティの形

(4)新たな土地利用計画制度の骨格

現在、桜川市が構想する新たな土地利用計画制度の基本構成は、右図のとおりである(図7)。

この土地利用計画制度は、都市計画マスタープランを頂点として、その計画的な統制の下に地区計画をはじめとする個々の都市計画を体系的に構成したものであり、既存の法定制度の組み合わせで成り立っている。

具体的には、はじめにマスタープランの全体構想で市域レベルでの都市構造の骨格と土地利用基本計画を定める。都市構造の骨格では、市域レベルでの中核的市街地《都市拠点地域》と主要なネットワークの形成のあり方を定めるものとする。一方、土地利用基本計画は、国土利用計画上の5区分を基本とする市域レベルでの統一的な土地利用計画とし、他法令との連携に配慮しつつそれぞれの土地に相応しい土地利用方針を定めるものとする。この際、5区分上の空白地については《田園集落地域》と位置付け、最低限のネットワーク性を有するなど一定の基準に適合するエリアに限り、地域のコンセンサスを心得て地区計画を適用し地域特性を活かした魅力ある土地利用を計画的に推進していく旨を土地利用方針とする。

次に、マスタープランの地域別構想レベルでは土地利用調整方針をはじめとする個別具体的な方針を定める。地域別構想レベルの方針は、その実現手法としての地区計画をはじめとする個々の都市計画と的確に連携し、実際の建築行為を規律し調整するための指針となるものである。

以上のような骨格に沿って、桜川市が構想する土地利用計画制度は、マスタープランとその実現手法としての個々の都市計画、とりわけ地区計画

を基軸に、地域の意思をきめ細かく反映し得る土地利用マネジメントのツールとして、実効性と実行性を備えた制度基盤となることを目指すものである。

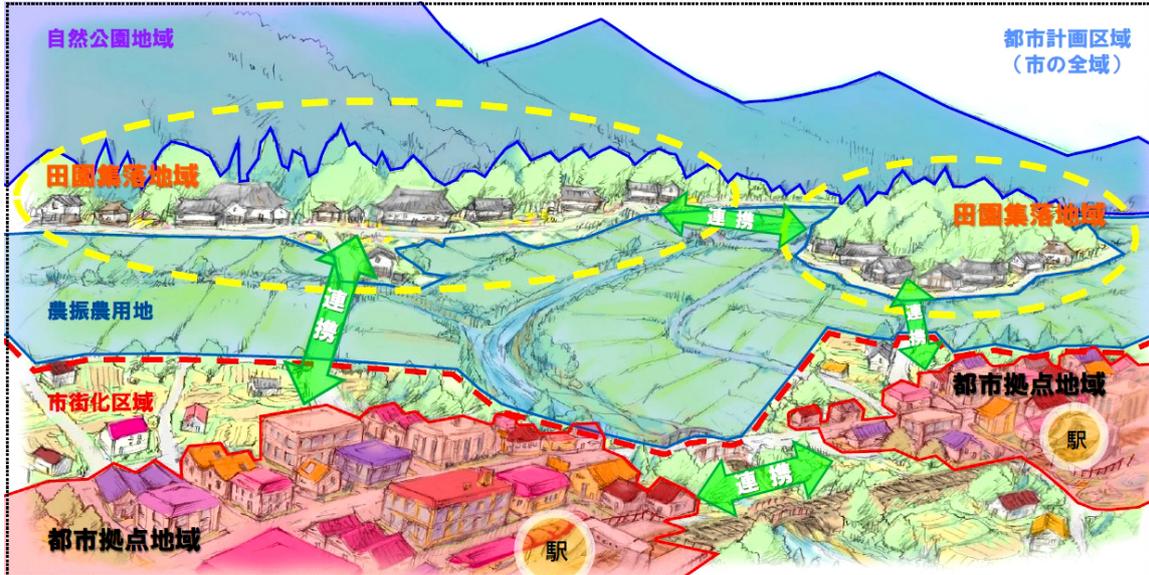
図7 新たな土地利用計画制度の基本構成イメージ



資料：桜川市建設部都市整備課

図8 都市拠点地域と田園集落地域の連携イメージ図

(資料：桜川市)



#### 4. 今後の展望と課題

##### ～ 自治体土地利用計画とこれに対応した土地利用調整の仕組みの創設 ～

桜川市の構想は、本格的な成熟縮退時代の到来に備え、都市・地域構造の実態に即した統一的な土地利用計画によって市域を総合的に維持・管理するためのビジョンとツールを創ろうとするものである。この構想を実現する上で検討すべき課題は多いが、特に重要なのは人口の約75%を占める人々の生活空間を内包する田園集落地域のあり方である。桜川市は、田園集落地域における土地利用マネジメントの実現手法として、地区計画制度の新たな活用の途を模索している。

ここで、第1の課題となってくるのが、マスタープランと連動した土地利用調整の仕組みを地区計画制度に如何に組み込んでいくか、という技術的検証である。土地利用計画制度は、域内の土地利用需要をすべて予測した上で計画事項として事前確定させた場合、時間の経過によって需要が変化するたびに計画と実態とが乖離し、最終的に、制度が拘束的かつ排他的な性質を帯びてしまうという課題がある。この点については、計画の趣旨に合致した質の高い土地利用に限り、事前確定されていなくても条件等を精査した上で許容していく、という計画補完の手法があり得るように思われる。このような考えの下、桜川市が目指す土地利用調整の仕組みは、従来型の羈束的審査の仕組みとは異なる、住民や事業者、地域コミュニティ等と同じ目線に立った、対話型の協議・調整の仕組みである。これは、桜川市のような開発需要が極めて低い都市・地域ならではの仕組みであり、

田園集落地域における住民の主体性を高めつつ、農村集落特有の多様性と寛容性を活かした土地利用マネジメントを図っていく上で、必要不可欠な仕組みであると考えている。

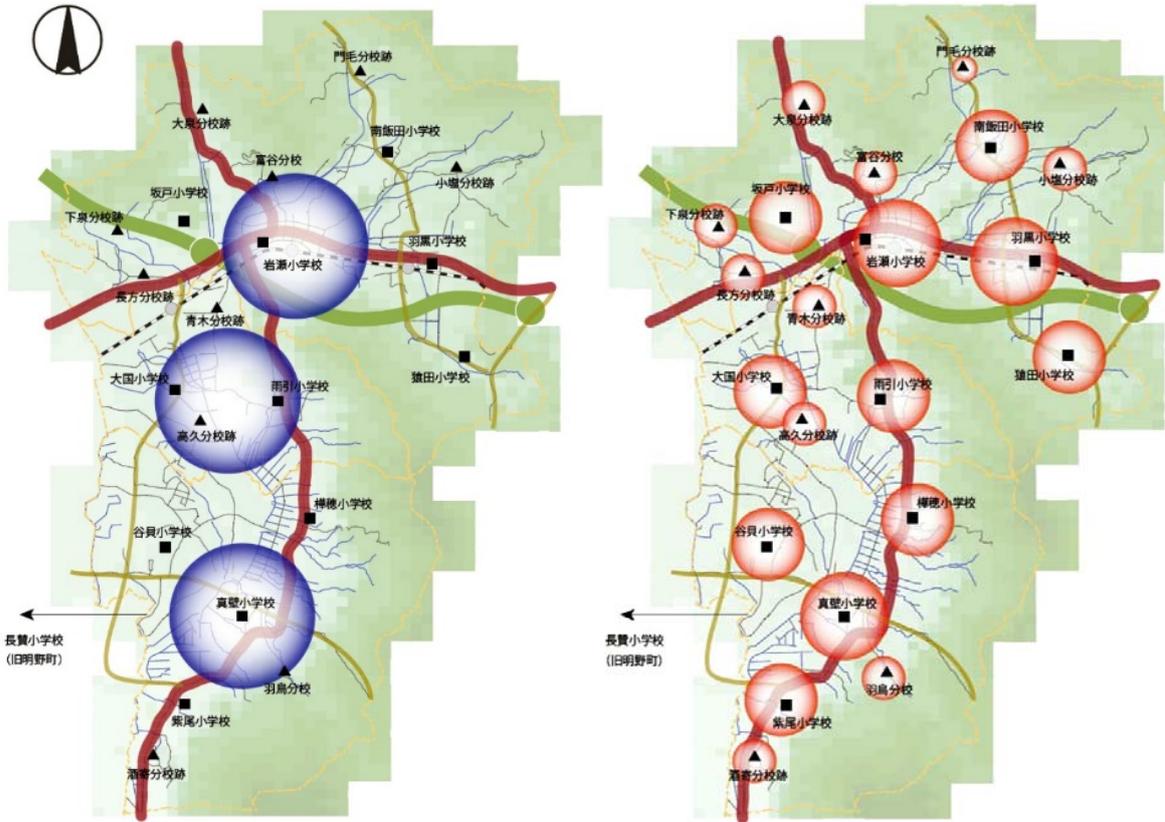
次に、第2の課題となっているのが、制度を如何にオペレーションしていくか、という実務的検証である。この点は、実際に開発許可制度と建築確認検査制度を担う茨城県との連携が欠かせない。また、土地利用調整が不調に終わった場合の救済措置のあり方についてもあわせて検討する必要がある。これらは、制度を確立し、定着させていくために非常に重要な作業である。

最後に、桜川市は、景観行政団体として景観形成施策に取り組んでいるが、このような分野別都市政策と土地利用計画制度との連携についても検討していきたいと考えている。総合的な土地利用マネジメントが、地域社会が長年にわたって育んできた、山並みや田園の風景、里の暮らし、歴史的街並みなどの再生と再評価に繋がり、さらに、桜川市の都市・地域活力の創出と次世代への継承に繋がる、そうした持続可能な道筋を考えたい。あるべき土地利用規制が、都市・地域の独自性を保持し、ブランド価値を高めていく、その理念を住民の総意とすることができるよう計画づくりが、目下最大の課題と言えるだろう。

#### 参考文献

- 桜川市都市のあり方検討報告書(2010年3月)
- 著者：桜川市都市のあり方研究会
- 座長：大西隆東京大学教授(当時)
- 事務局：東京大学

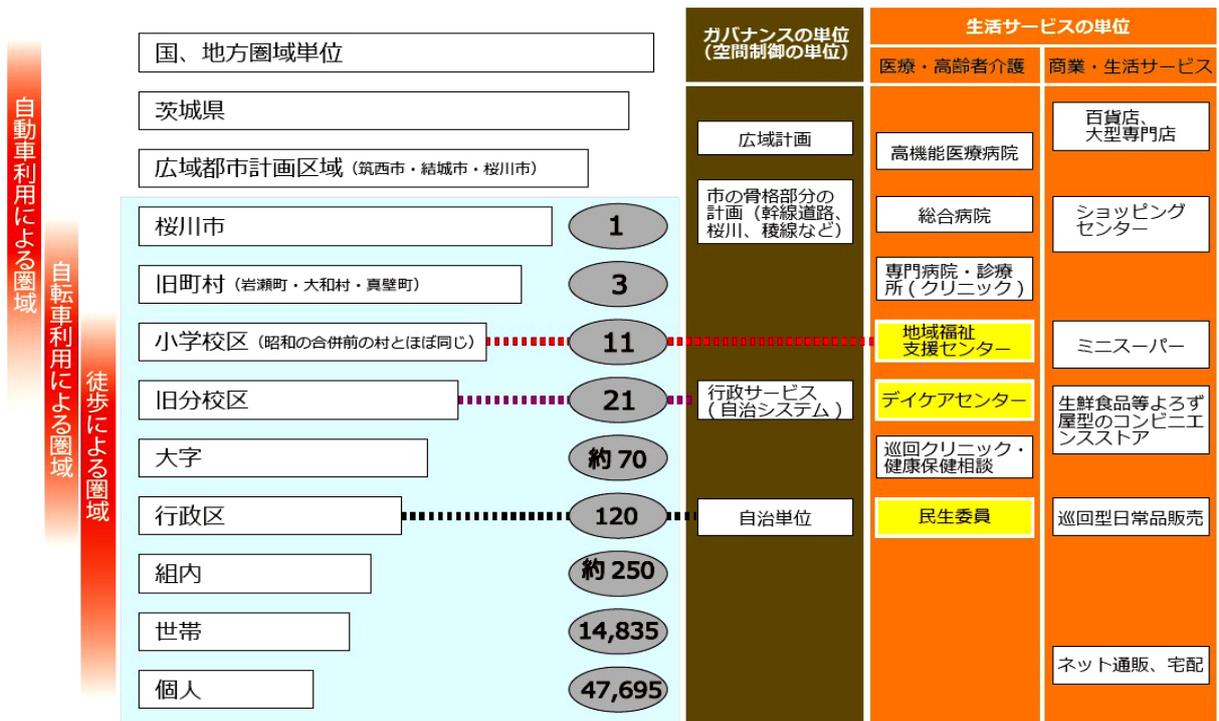
▼桜川市における都市構造の骨格のイメージ



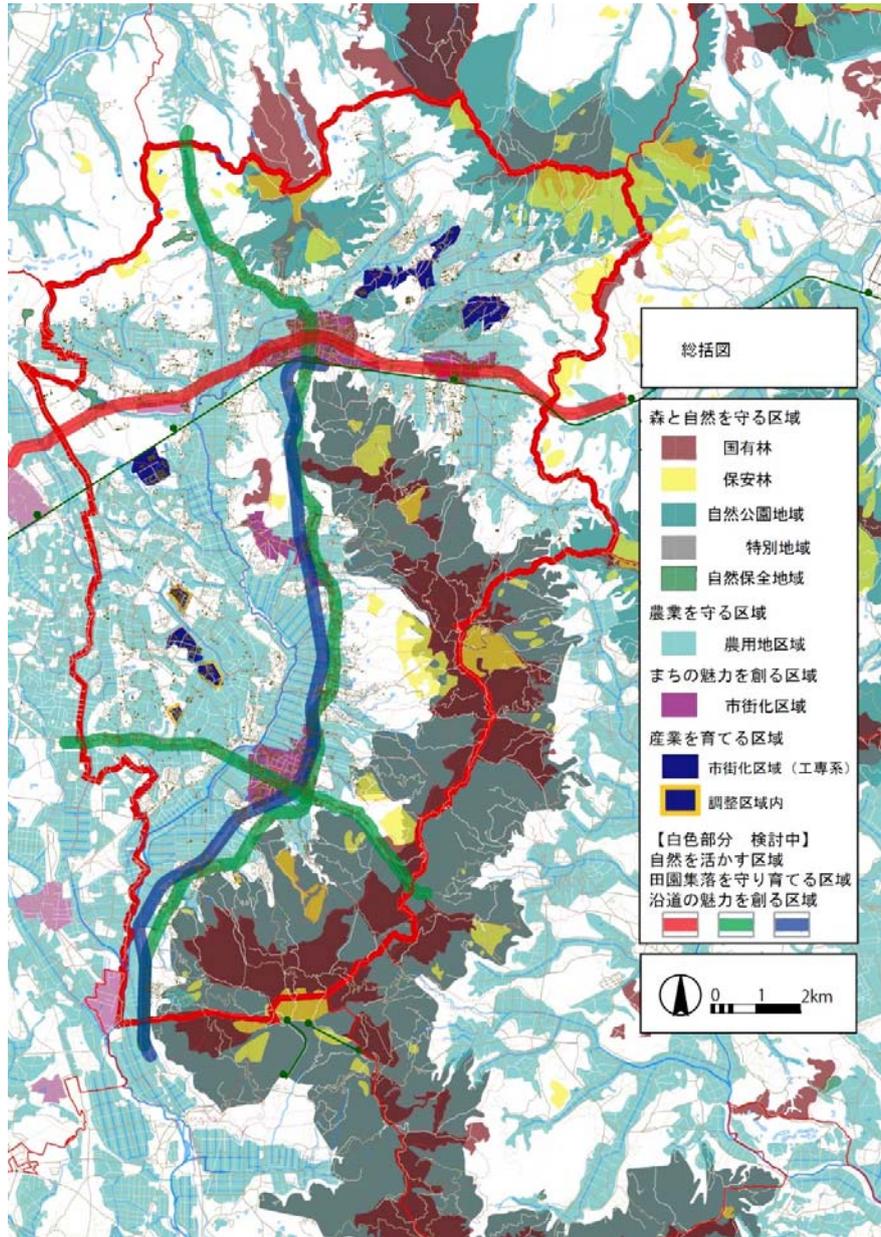
まちなちの魅力を創る地域

田園集落を守り育てる地域 (小学校・分校区単位)

▼桜川市における都市空間構造のイメージ



▼桜川市における土地利用基本計画のイメージ



番号	区分の名称	基本的考え方	都市計画法の区分	国土利用計画
1	森と自然を守る地域	自然環境保全地域や森林法の保安林など、山林や丘陵を適正に保全管理する地域。	市街化調整区域	森林地域 自然公園地域 自然環境地域
2	自然を活かす区域	主に農振白地（農振農用地以外の農振地域）について、自然的・田園的土地利用を図る地域。	市街化調整区域	森林地域 農業振興地域 都市計画区域
3	農業を守る地域	「農振農用地」を中心にした農業を守り育てる地域。	市街化調整区域	農業振興地域 都市計画区域
4	田園集落を守り育てる区域	既存集落エリアの内、①②③を除く集落区域の農業環境、生活環境等を守り育てる地域。	市街化調整区域	農業振興地域 都市計画区域
5	沿道の魅力を創る区域	国道50号線や県道つくば・益子線など、広域な幹線道路の沿道で、魅力的な沿道環境を創る地域。	市街化+調整区域	農業振興地域 都市計画区域
6	まちの魅力を創る区域	市街化区域で、地域性豊かな美しい景観都市を創る地域。	市街化区域	都市計画地域
7	産業を育てる地域	産業を守り、育て、地域の活力を牽引する地域。	市街化+調整区域	都市計画区域

## 7. 最近の森林・林業、および森林・林業政策の動向

土屋俊幸（東京農工大学大学院農学研究院教授）

### I 話題提供

#### 1) 若干の自己紹介

皆様、はじめまして。私は以前から、日本のような縦割りの計画制度ではなくて、それを横断したような制度が考えられないかと思っていました。論文にはきちんとまとめてないのですが、1990年にニュージーランドにResource Management Actという、横にいろいろな制度をつないだ土地利用計画制度ができており、その実態と課題を調べる共同研究をしたこともあります。この研究会のご趣旨を聞きまして、「それはぜひお話を伺いたいな」と思ったもので、自分の報告能力は棚に上げて厚かましく出てきた次第です。

自己紹介を簡単にさせていただきます。

昔からの専門というと、林政学という分野です。これは林学、いまの森林科学という分野の中で、社会科学を扱う分野として非常に大雑把な名前の「林政学」で、農業経済学に農政学があるのと同じような感じです。最近では、例えば「自然資源社会学」という、森林を少し広げたような名前を標榜していたりもします。

実際にやっている研究テーマは、これもまたかなり茫漠としたものですが、自然資源管理論、観光レクリエーション論、比較森林政策論、国立公園などの保護地域管理論をやっております。

もともとは、観光開発が地域にどう影響を与えるかということ、当時は、林政学の分野でそんなことやっている人間はほとんどいなくて、全く異端な感じでやっておりました。その後、就職して、はじめは農水省の森林総合研究所にお世話になって、非常に自由にやらせていただいたのですが、当時、ちょうど知床問題などの環境問題の盛んな頃でした。主に国有林がかなり批判を浴びている中で、森林管理については市民参加制度のようなことを意識して勉強を始めて、いまに至っているということです。私の最初の仕事が北海道だったので、北海道の地域性もあって、自然公園における野外レクリエーションの広域計画等にも手を伸ばしたところです。

その後は、そのときどきでさまざまなことをやらせていただいて、お役所的には主に林野庁とおつき合いが長いのですが、最近10年ほどは環境省の国立公園の協働型管理運営制度の立ち上げ前

あたりからずっとかかわっていました。

学会は、さまざまな学会に入っていますが、土地利用計画制度全般については、国土審議会の特別委員会の下にある小委員会に委員として呼んでいただいたのが、少し横のほうを勉強させていただききっかけではないかと思っています。その後も、何回か関連の委員会・研究会等に呼んでいただいて勉強させていただいたのが、いまに至る非常にいい勉強になっているなと思っています。

最近では、実は、今年（2015年）の初めから林政審議会に、これまでは委員でもなかったのですが、突然、会長代理になってしまいました。それまでは、いまご紹介しましたように、森林・林業政策の中でかなり端っここのほう、もしくは外れたところでいろいろやっていたのですが、急に森林・林業政策全体のことがわかっている学識経験者という立場にならざるを得なくなりまして、かなり慌てふためいているところです。

後ほどまた出てきますが、森林・林業基本計画が来年度改定なもので、いまその審議を始めたところで、毎月1回くらい集まっては、論点の検討や意見交換をやっているところです。

#### 2) 最近の森林政策の動向

これ以下は、最近の森林とか林業、それにかかわる政策の動向を少し述べさせていただいて、もう少し根本的な話や制度のそもそもの話は、その後の質疑で深めていただければと思います。

われわれにとって非常に大きかったのは、「森林・林業再生プラン」です。民主党の菅直人氏は、総理大臣になる前から、成長戦略としての林業といったことに個人的にかなり思い入れがありまして、民主党政権になってから直後の平成21（2009）年12月のクリスマスの頃、「森林・林業再生プラン」が発表されました。

これは非常に骨子的なものだったのですが、それまでの制度から見ると、さまざまなことを大胆に改革する内容を含んでいまして、これを1年以内に全部、骨子を実際の制度に近いところまで持っていけということで、5つの委員会が並行してできました。私に関わった森林・林業基本政策検討委員会、森林組織改革・林業事業体育成検討委員会など5つに委員会が、毎月どころではないく

らの頻度で議論をして、「森林・林業の再生のための改革の姿」をとりまとめました（平成22（2010）年11月）。

これに基づいて、この後、森林・林業基本計画の改定（平成23（2011）年7月）や森林法の改定（平成26（2014）年7月）、その他が始まって、いまに至っているところです。

ご承知のとおり2012年に自民党政権に変わりましたので、諸制度も検討の途中でとまった部分もありまして、それ以降は、その委員会等は全く動いていません。ただし「改革の姿」で一応方向は示されているので、それが自公政権の中で少しモディファイというか、少し元に戻すような緩やかな感じでの改革が進んでいるところです。

制度的にはそうですが、実はその中身は少し違っています。前の森林・林業再生プランのときは、ほぼ長伐期化を標榜していて、例えば、スギは50年伐期くらい、植えてから50年たったら伐採していくような感じが普通だとすると、それを80年とか100年とかという長伐期、つまり太くしてからそこまでずっと、なるべく短期で回さないことである程度、生物多様性とかも配慮できるというか、その中で高付加価値材をつくっていかうと。ですから、間伐を繰り返して、当面、間伐材の生産で林業を回していこう、という方針だった。

しかし、それが2年くらい前から大きく変わって、今度の森林・林業基本計画でオーソライズされますが、「森林資源の平準化」とか「若返り化」という言葉を使っていますけど、基本的にはかなり抑制的になった皆伐、つまり、ある面積をまとめて伐採する。間伐は抜き切りになるわけですが、皆伐は、ある面積について全部伐採して新たに植栽し直す。すると、当然若返りしますし、高齢級化していたのが、また若い年齢級が増えていきますから平準化にもなるだろうと。そういう形で、資源政策上かなり大きな、元に戻すというか、そういうことに進もうとしています。

あと、皆伐によってかなりの木材が供給されることになるので、なぜそういうことになるかは後でご説明しますが、「木材の安定供給体制の確保」が、今度の新しい計画のかなり大きな課題になっているかと思えます。

### 3) 「川下」の動向 （「川下」と「川上」）

これ以下は、基本的には「川下」「川上」という、われわれの業界では普通に使われているけれど、普通はあまり使われてない言葉で区切ってお

話します。川下、川上というのは、川の中の上流と下流という意味です。

伝統的に昔は木材を流送していた。いかだを組んで、上の山のほうで伐採したものを海沿いの港まで流していた。というのが林業の基本だったので、その癖がついているかもしれません。その自然の川の川上・川下という意味から、いまは物流の流れの意味に変わっています。

つまり日本の場合、基本的に平地林がほとんどないので、山のほうに森林があって、そこで50年だったり100年だったり育てたものを素材生産、つまり伐採するわけですね。そして伐採したものを、山もとの市場から順次、下の大消費地の製材工場なり、住宅産業なり、製紙工場なりに流していくわけですが、その物流の流れを川の上流から下流というふうにとらえた。要するに、川下は主に消費のほうです。具体的に木材産業は、さまざまな木材もしくは他の林産物を使っていくわけですが、その辺の動向は川下になって、川上はその上のほう、具体的には山村もしくは山岳部の森林が賦存しているあたりの話になります。

基本的には、1990年代以降くらいは流域管理システムがあって、そのあたりから川上と川下の間をなるべくスムーズに動かしていく。それは物流だけではなくて、商流も含めてできますし、もちろんその中に流域という生態系的なものも入っているのですが、みんなそれを川の流れのように考えるという癖ができていまして、ここでもそれが使われています。

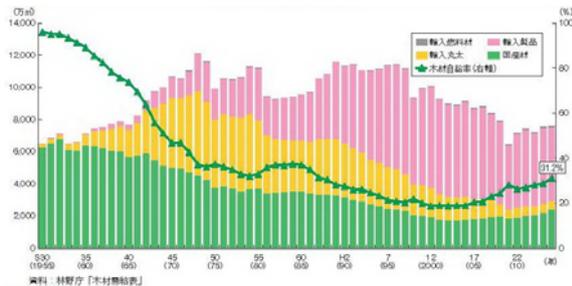
はじめに「川下」を言うのは、川下の変化が非常に大きくて、川上がそれにやっとなつていこうとしているという感じに最近なってきたので、川下を先に述べさせていただきます。

#### （国産材利用の拡大）

具体的に、数字等は資料で見ただけであればいいと思いますが、基本的に日本の場合、第2次世界大戦後、昭和40年代に外国から来る木材が自由化しました。それ以降ずっと輸入材の率、外材率が上がってきて、一時期は国産材の比率は20%を切ったときもあるのですが、それがこの10年ほどの間ずっと上昇に転じて、絶対量は決してそんなに増えているわけではないのですが、割合が増えています。ことしの統計だと30%を超えたところにあります。3割は国産材で、国内の消費を賄っている。

逆に言えば、7割はいまでも外国から来ているのですが、これも外材の内容はかなり変わってい

ます。以前ですと、東南アジアや北米、ロシアから丸太が入ってきて、それを国内で主に港湾部、大規模な製材工場で製材して使うという感じだったので、最近では、まず東南アジア、北米からの輸入はかなり減って、そういうところからは主に製材品、つまり工業製品として入ってくるようになりました。



### 木材自給率の推移

資料：平成27年度森林及び林業の動向

それから、前は全く考えられなかったヨーロッパから、主に北欧材、スウェーデンやフィンランドからの製材品、いわゆる無垢というか、柱をそのまま製材するだけのものではなくて、集成材と言って、もっと細い木を接着剤でかためて柱にするようなもの、板材も含めて工業製品化したものが、この7割のうちのかなりの部分を占めるようになってきています。

そういう意味では、中身が変わっているのと同時に、国産材もかなり増えてきています。その中身を見ると、非常に顕著なのは合板です。例えば、建築の内装材に使ったり、建築のときに型枠材といったコンクリートで構造物の基礎のところをつくる時、何回も大量に使っているのですが、もともとはかなり批判の対象になったように、東南アジアの天然林の広葉樹の大径材を伐採してそれを輸入してきて、日本国内の港湾部にあった合板工場で大量に合板をつくっていました。

しかし、いまはもうこれは半分を超えていると思います。スギを中心とした、それからカラマツとか、針葉樹の国産材の合板が一般的になってきています。

これは2つの要因があって、1つは技術の進歩で、スギ材やカラマツ材での合板が製品として可能になったことと、もう1つのほうが大きいのですが、東南アジアのほうで輸出に対してはかなりブレーキがかかっている。つまり、資源が枯渇しているのと同時に、彼らのほうでも合板に加工してから輸出するようなことが増えてきた。そういう意味では、利鞘が減って国内とあまり変わらな

くなってきたこともあって、この10年くらいの間に、合板の国産材需要化が急激に進んでいきます。

例えば、カラマツ材は、それまで日本国内では北海道や長野でかなり余っていた材だったのですが、いまは国内の大規模な合板工場がカラマツ材の買い付けに走っていて、北海道でも長野でもカラマツ材は非常に品薄になっているという、われわれが大学生の頃には全く考えられないような状況が生まれています。

もう一つは、これまで日本の場合、無垢材と言って、丸太をそのまま使ってそれを製材に加工して柱をつくるという形が主流だった。芯を入れることもあれば、入れないこともあるのですが、それが、いま集成材化、つまりもっと細いのを何本も接着剤でくっつけて、それで柱にする。そういう集成材が一般的になっています。これは、非常に安く、かつ性能のいい接着剤が開発されたことが非常に大きいです。

このことによって、太い木をつくる必要がなくなったのです。細い間伐材ですぐに使えるようになった。

しかも、そこで一つ重要なのは、これまでは生材、もしくはグリーン材といって、水分の含水率がかなり高いものを使っていたのですが、これが集成材化すると、接着剤で貼り合わせなくてはいけないので、極限まで含水率を下げる。つまり乾燥化して、工業製品的に使える形のもを貼り合わせるという形で、最近製品化するようになっていきます。

ですので、この集成材化というのは、実はもう一つ他の要因もあるのですが、木材がそれまでの一次産品的な利用の仕方から、ほとんど工業資材と同じような利用の仕方にシフトしてきているというのが、合板化と同時に言えます。

ちょっと言い忘れましたが、合板も、細い丸太があるとすると、それを大根の皮をむくみたいにむいていって、その長細いのを合板にするので太さは全く関係なくなった。なので、これまでの林業のあり方、ある太さの節のない木材、丸太をつくっていくというのからは、かなり大きな変化だと言えます。

別の言い方をすると、これまでは上質の高級材をつくるのが林業の主流だったのですが、高級材の需要がたっと減り、普通のあまり手かけないで枝打ち等もしない、そのかわりコストが安く出てくる並材の需要が非常に増えたことが、この10年くらいの間の大きな変化です。

### (大規模製材工場の誕生)

いまのことと非常に関係して、これまでは港湾部、いわゆる人口が密集している港があるところに立地していたような大規模な製材工場・合板工場が、内陸部にどんどん立地するようになってきました。これは九州のほうから始まって、いま北関東から東北まで大規模製材工場がどんどん立地するようになってきています。

それを簡単に規模で言いますと、われわれが大学院生の頃は、年間木材利用量が1万立方メートルいくと、かなり大きい工場といわれていたのですが、いまの製材工場は30万とか40万とか、これは国産材ではないのですが、輸入材を含めたところでは年間60万~70万いくようなところできています。これは、ヨーロッパや北米の大規模な製材工場とあまり変わらない、非常にオートメーション化が進んだ、そこに行かれるとかなりびっくりする、要するに昔の山村にあったような、おっさんが引いている田舎の小さな製材工場とは全く違う、極めて近代的な製材工場や合板工場が、国内資本によってかなりいろいろなところで作られるようになってきています。

基本的にそういう国内資本は、他産業から出てきたというよりは、林産業の中で徐々に成長してきたのがこの機にどっと大きくしたところが多いのですが、そういう動きが大規模製材工場で起きています。

これまでは、それこそ山村の中の一つの村の中に小さい工場が幾つもあって、それがそれぞれのお得意さんに合わせて引いていたような形態でしたが、いま申しましたように、年間の生産量がかなり増えて何十万立方も引くとすると、当然それでは間に合わなくて、1自治体とか1つの県ではなく、一番進んでいる九州では宮崎や鹿児島が非常に多いのですが、福岡とかもほぼ九州全域から四国や中国まで集荷して年間を賄う、という感じでの広域化が進んでいまして、それが先ほど来申しているように、北関東から東北まで及んできています。

いまの話からかなりブレイクダウンした細かい話になりますが、昔は原木市売市場というのがありました。つまり素材生産業、山もとの森林所有者から山、つまり森林を買って、そこで丸太を生産して、それを市場（原木市売市場）に供給して、そこに製材工場が丸太を買いに行くと、それで製材品を生産するというのが、いままでの流通構造だったんですね。

ところが、先ほどのようにかなり大規模な工

場が中心になってくると、その市場の規模が間に合わなくなってきて、そこで細々買っていてもしようがないということで、最近、直売もしくは直送という言い方になっていますが、さまざまな森林組合や素材生産業者、かなり大規模な生産業者と大規模製材工場が、市場をスキップして直接契約された価格で毎月引き取るという形で、物流と商流の分離というのが起きているのが最近の状況です。

国有林も、システム販売、まさに直送といった形でかかわるような感じになってきて、これも一昔前にはほとんど考えられなかったような話です。

### (公共建築物、土木資材、木質バイオマスエネルギーとしての利用の拡大)

2年くらい前に、公共建築物は、一定割合で国産材を使って木造建築をつくるように、という法律ができました。

また土木資材、特に基礎の部分のところまである程度土木資材として木材を使うという動きが、さまざまな研究の結果、現実味を帯びてきて、これまではあまり需要が拡大できなかった分野の利用拡大が最近進んでいます。

それよりも一番大きいのは木質バイオマスエネルギー、いわゆるFIT、固定価格買取制度が始まっています。これは太陽光発電等でも非常に大きな話題になっているところです。

これは主に熱供給ではなくて発電なので、効率性の問題や、発電するとかかなり大規模でないだめで、地域ごとに供給するにはちょっと向かないこともあるので、これからいろいろな問題が起きてくるということで、研究者の中では論争が行われているところです。

以上が、「川下」の話です。林野庁も含めて業界は比較的こういう感じで川下のほうが動き出しているのですが、最近「何か言っていることが若干浮ついた感じになってきているのだろうか？」というのが、私どもの見方にもなっているところです。

### 4) 「川上」の動向

いまのが「川下」だとすると、最近、「川中」という言い方もあるのですが、ちょっとそれはやめて、「川上」、つまり素材生産、丸太の生産くらいまでのところ、それより前のそもそも数十年の間、森林で木材を育てていく過程のところ、もしくは森林は当然木材生産だけではありません

ので、さまざまな他の森林利用も含めたところでもありますし、そこは山村といった住民の生活の場でもありますから、その辺の話も入ってくるようです。

「川下」が明るい、いけいけどんどの世界だとすれば、こちらはかなり暗くて影があって、かつ先が見えない、という状況が多くある話ですので、ちょっとトーンを変えさせていただきます。

### (境界の不明化の深刻化)

今回の森林・林業基本計画や、最近の「森林・林業白書」などでもよく取り上げられている話ですが、1つは、いままでの話とかなり違う話で、順番がこれでいいのかどうか問題ですが、山村での過疎高齢化がいろいろなところでいわれていて、限界集落化という話もよく出てくると思います。これが森林・林業のほうでは、かなり専門的な言い方になりますが、所有界、所有の境界の不明確化がかなり深刻になってきていることがいわれています。

具体的に言いますと、森林所有者が、一体どこに自分の森林・土地を持っているのかがわからなくなっている。それは、そもそも国土調査が山村部では進んでいませんで、市町村によってはまだ10%にっていないようなところもあります。これは地域によってかなりバラバラで、進んでいるところは8~9割進んでいるところもあるのですが、いろいろです。

この国土調査が進んでいけば、法務局に行くと、少なくともどこからどこまでかは図面でわかるのですが、進んでいけませんと、法務局にある図面自体が怪しく、それが例えば森林調査簿、森林の行政のほうで持っている森林資源の林班、林小班に基づいた地図と大分合わないことがあって、実際にどこからどこまでが誰の土地なのかはご本人が行ってみないと、つまり「この尾根のところの上のマツのところは境だ」とか、そういった感じでわかっていたようなものが多いわけです。それがお年寄りの方々、山を知っている方々がどんどん他界され、その息子さんや孫の世代、もしくは都会に出られた親族の方々に遺産相続で分割されて所有されることになりまして、ほぼ見えなくなっています。

そうすると、例えば、そこに林道とか道を通して生産林化する、つまり、ちゃんと伐採しようとしたときにも道がつかれないんですね。どこにつくって、どこのところを通すかが確定できなくなっていますので、道もつかれない。

それから集約化とって、さまざまな小さい地積を集めて大きな面積にして、そこで効率的に生産をやっていこうと思っても、どこからどこまでがこの所有者かがわからないので、判子をもらうにももらえない、という状況がいま起きています。

これが恐らく一般化するのではないかとわかっていて、10年後になると手遅れではないか、というのが多くの人間の言っているところです。もちろん行政のほうでも、国交省が進めているのと同時に、林野庁が主に森林組合等、現場を知っている機関に委託して、事実上、国土調査の前に測量やある程度その所有者立会いでの境界の確定を済ませておいて、実際に国土調査が来たらすぐできるようにすることを一部では始めていますが、特に国土調査や森林組合でもそうですけれど、地元にある程度お金がないと、つまり補助金ですので市町村が出さないと全然進まないの、それをどう進めればいいのか。例えば、林野庁が進めようといっても限界がある。

これは実は一番根っこの大きな問題でして、例えば、川下がどんどん需要が増えていっても、供給のほうを追いつかないのではないかと。それから、今後、国土保全とか健全な形で森林を維持していこうと思っても、そもそも所有者がわからなくなってしまうことが大きな問題となっています。

### (森林経営計画樹立率とフォレスター・施業プランナーの質量両面の低迷)

ご存じのとおり、日本の森林計画制度は、世界の中でも制度的には一番整っているというか、全国森林計画、地域森林計画、市町村森林整備計画、個別の森林経営計画という4段階になっています。特に一番大きな改革は、森林施業計画という任意でつくる一番下の段階の計画について、これまで基本的にほぼ内実がなかった森林施業計画を、実質的な経営計画にしていこうということで、森林経営計画に変えました。それをつくれば、補助金やさまざまな助成の政策がくっついてくる、という制度につくり変えました。

他にも市町村の森林整備計画もマスタープラン化するとか、ちょっと上のほうも変えたのですが、大きくは森林経営計画を強化して、それによって全体の計画制度を実質的なものにしていく、というものがひとつの柱です。

そうすると、森林計画制度をつくるのがかなり大変な作業になって、それを市町村現場の職員

の方や森林組合の方、また所有者の方が担うのは大変なので、それをお手伝いする人材が必要だということになりました。

これは「フォレスター」といったら英語になりますが、もともとはドイツやオーストラリアの制度です。準公務員的な性格でずっと一つの地域にとどまり、そこでさまざまな森林計画の策定のお手伝いや、木材産業の振興のお手伝いをする、という立場の専門家・技術者が地域・地域に配置されているのがありまして、それをもとにしたような「フォレスター」という制度が立ち上がりました。

これは比較的大きな、つまり市町村くらい、もしくは数市町村を相手にするくらいの、県でいくと出先機関くらいのところ、昔で言えば郡くらいのところを管轄域にすることを想定したフォレスター、名前は森林総合監理士ですが、それと森林施業プランナーといって、多くは森林組合等に在職していて、このフォレスターの下でもう少し細かい、つまり個別の森林経営計画の策定の支援を行う。

そういう一つの資格や能力を持った人材を育成していこうというフォスター・森林施業プランナー、もうちょっと下にまたフォレストマスターがあるのですが、そういう新たな資格制度をつかって、これが実際に計画制度を回していく、もしくは現実の生産を回していくことを目論みました。これがもう一つの人材育成という大きな柱でした。

あとは資本装備で、作業道整備のための補助金や規格を整えたり、いままでも何回も出てきている森林組合が、農協と比べても官製というか、国のつくった組織的な面が大きくてなかなか動かなかったので、それをもっと活性化させることが含まれていました。

いまご説明しました森林経営計画は、2012年から策定が始まっているのですが、実は2014年末までで全国平均の樹立率、計画をつくっている面積が全国平均で28%といわれています。3割ですね。しかし、われわれの感覚からいくと、これは高過ぎないか、こんなにいってないんじゃないか、という印象が結構あります。県によっては、もっと高いところもあるように聞いているのですが、北関東あたりですと、10~20%くらいがせいぜいのところではないか。多分、西のほうがもう少し高いと思いますけれど。

いまのところ公式では全国平均で28%、ただし、そもそもの目標が2022年までに80%くらい

で持っていくことからすると、これはかなり低率であることは確かです。

もう一つ、それを支える専門的な人材の地域配置のもとになるフォレスター・施業プランナーの育成ですが、これもかなりいろいろなことをやっていますし、研究者もかなり動員されて、現在、森林総合監理士が461人、認定森林施業プランナーが1,025人といわれています。総合監理士の目標はちょっと忘れたのですが、森林施業プランナーは、実は2014年までに2,000人が目標だったので、まだ半分くらいしかいっていないところです。森林総合監理士、フォレスターも似たようなところで、量的にいても、まだ大分差があるのが現状です(2016年3月末現在で認定森林施業プランナー1483名、2015年12月末現在で森林総合監理士717名)。

### (市町村の専門的能力の限界)

実は、こういった形で人材を新たに育成しなければいけないこと背景には、次のことがあります。「市町村の専門的能力の限界」という言い方をしていますが、これは農業もそうですけれど、この間、行政改革の中で地方分権化がかなり進んでいます。森林計画についても、個別の森林経営計画については、市町村が認定をすることになっています。

それから伐採届出というのがあり、伐採したときは許可ではなく届出なのですが、その届出先もいま市町村になっています。

つまり市町村が、現場で森林管理のコントロールをするお役所になっているのですが、現実には、専門的な知識を持った職員は、一部の林業がかなり盛んな市町村を除いては、ほぼ配置されていなくて、基本的には普通の行政職の事務職員の方が転勤で来ては2年くらいで変わっていく、という形で推移しています。

その市町村の専門的な能力の限界ということから、地域資源管理の一番底がかなり危なくなっています。それで、さっき言った個別の資格制度、主に県職員や国有林の職員が総合監理士を取っているのですが、そういう新たな制度で何とか底が抜けてしまうのを防ごうとしているのが、いまのところではないかと思っています。

### (森林保有の不安定化—所有者の高齢化、林業の低迷)

何か不安要因ばかり言って申しわけないのですが、これは最近、新聞等マスコミを賑わした比

較的センセーショナルな事件として、われわれの中ではある程度記憶に残ったものとして幾つかの問題があります。これを両方あえてひっくるめると森林保有——「所有」というのをもう少し大ざっぱにして「保有」という言い方にしていますが——不安定化が言えるかと思います。先ほどの境界の明確化とも同じようなことです。

森林所有者が一気に高齢化していて、かつ過疎化、つまり住んでいる場所が都市に移ったりしていることもある。それから林業自体が非常に低迷して、木材価格の低迷があって収入が得られないことから、基本的に森林を保有することのメリットが非常に薄れています。その中で、最近さまざまな問題が起きていることもあります。

片一方で、先ほど言いましたように、川下のほうでは、この間、需要は増えているので、そこでミスマッチみたいなことが起きている。例えば、これは2000年代の半ばくらいに、九州や四国で一時期非常に問題になったもので、数ヘクタールならいいのですが、数十ヘクタールに及ぶような大規模な皆伐が行われ、山が丸裸になって、その後は植栽されないで、かつ伐採した業者は他県の業者で連絡がつかない、という形で大問題になることが九州や四国で頻発しました。その後、行政がそれを何とかする処置をとったのですが、そういった事件ということ。

それから、これはかなり質が違いますが、2010年代前半頃、水源林の買収問題が一時期いろいろところで問題になり、かなりセンセーショナルな一部の記事や報道がありました。外国人による水源林の買収が行われ、これを防ぐような条例がつくられたりしているのも最近ですから、ご承知のとおりだと思います。

こういった形で、いままではほとんど問題がなかったような保有やそこでの維持管理も、現実にかなりほころびが出始めているのが現在の状況ではないかと思います。

#### **(伐採の進展による資源の減少、劣化の恐れ)**

いまのような話と全く逆の方向の話——ある意味では同じですかね、先ほどの川下のほうで需要がかなり増えて、その中で木材が動いているという話と直結するのですが、伐採がさまざまなところで進行し始めて、別の言い方をすれば、木材がかなり引く手あまたになってきて、これが一番大きいのは木質バイオマスエネルギーです。これはFIT価格でかなり高い価格で設定されていて、場合によっては、木材の製紙用のチップ価格より

も高いようなことが起きていて、そこでさまざまな木材産業の間で引っ張り合いが起きています。

結果として、全体として価格が高くなってるので伐採は進み、これはだれも予測はしていませんのですが、例えば、バイオマスエネルギーの発電所がいまの調子で増えるとなると、このところ全く問題でなかった第2次世界大戦後すぐのような、伐採の進展によって森林が減少してしまうとか、劣化してしまうとか、もしくは国土保全上の問題が起きるなんてことが中期的には起きる可能性があるのではないか、ということ、一部のちょっと心配性の研究者は言い出しているところがあります。

当面これはFIT価格の適正化ということで短期的には変わる可能性はあるのですが、ちょっと前には考えられなかった状況も起きているのが現在の状況です。

ここまでが大体言いたいことというか、少しお話ししたかったことです。

#### **5) 問題・課題**

##### **(「川下」と「川上」のギャップ)**

最後、いまのをまとめると、川上の状況と川下の状況がかなり大きく変わっていて、その間にかなりずれが生じている。そして、ずれが生じている中でも、実際に伐採などが起きていくわけで、そこでどうコントロールしていくのかがなかなか問題です。

ところが、そこで、例えばコントロールするためには、資源管理制度や土地利用制度がしっかりしている必要があるのですが、先ほどからかなり定性的に、かつトピック的に言っているように、そのもとのところが揺らいでいるところがあって、かつ制度的にもそれがうまく担保し切れてないという状況があります。これをどうしていこうか、というのが一番大きい問題です。

##### **(生物多様性保全等の取り組みの遅れ)**

それから、ほとんど触れなかったのですが、実は森林・林業再生プランの過程でも一部議論された部分でありますし、世界的な潮流の中では、森林資源を考えたとき、生物多様性保全とか生態系管理という面からの森林の管理のあり方が大きな課題です。木材生産に対しては、いまどの国も基本的にはかなり増産の方向になっているのですが、それと同時に、いかに生物多様性保全を図っていくかが重要なポイントになっているのですが、日本ではどうもその辺がなかなか見えないと

ころがあります。

この間、国有林の中に17%くらいですか、保護林という名の独自の自然保護法地域制度があります。これが大正年間にできて、いま100年たったところで制度が改正されようとしているところで、林野庁的に言うところ「保護林を変えて生物多様性保全をここで担保します」ということになるかもしれませんが、国有林は森林の3割で、そのうちの10数%ですから、全体から見ると非常に少なく、これで担保できるわけがないのは自明のことです。すると、森林全体の中でどう担保するか、という話があります。

もう一つ、民間主導で森林認証制度というのがあります。これはヨーロッパや北米、それから一部の発展途上国では、森林について持続的な森林管理を行ったところについては認証を付与して、それによってプレミアム価格を木材につけることを行っているのですが、日本の場合、この普及はかなり進んでいません。

ただ、この1~2年の間に林野庁の態度が変わってきて、この制度にかなり介入して、例えばFSCという、もともとあった森林認証制度の世界的な仕組みに対抗して、PEFCというもう一個の制度、これのほうが政府寄り・産業寄りですが、そのPEFCの制度と、日本で独自にできたSGECという制度の相互承認を林野庁が強力にバックアップして推し進めていたりして、この辺で少し対応が変化するのかもしれませんが。

もうひとつ、2001年森林・林業基本法から、後退したのは、生物多様性保全の面です。ご承知のとおり、それまでの林業基本法から、2001年に森林・林業基本法に変わったとき、それまでの林業一辺倒だった基本法が、かなり多面的な森林の機能を重視する、ということに表面的には変わりました。

ただ、その後の森林・林業再生プラン等で、木材生産にかなり傾いた制度が政策化されたこともあって、生物多様性については、その後、進歩したというよりは、さらに後退しているのではないかと、という感じがしています。

### (計画の実質化はまだ)

最後に計画についてです。先ほど申しましたように、森林経営計画を一番下の制度とする森林計画については、前から実質化が非常に大きな課題とされていて、森林・林業再生プランはそれが大きな課題だったわけですが、実際に動いてみると、それが実質化するのかどうかは、まだ課題も

しくは問題があるところで、先ほどの人材側がどのように育成されるのかが当面は問われるところではないかと思われまます。

ただし、いままでと比べると、人材の育成についてはかなり多くの人間と時間とお金が入り込んでいて、それなりに質的にはさまざまな研修、もしくは教育がされたのではないかと思いますので、これからこれがどう効いていくかというのは、中期的には少し見守りたいと思っています。

以上、述べましたような感じで言いますと、最初に少し言いましたような、森林法体系でのさまざまな計画制度を、例えば、他の縦割りの横のところとどうつなげていくかという議論は、森林・林業再生プランの中でも、それ以降でも、ほぼされていません。つまり、縦割りを超えたような地域自然資源管理は、理論的にはこの間、私も含めて何人かの人間が言っているところですが、それが政策化・現実化していくかとなると、「視野外」という言い方をしましたけれど、多分、林野庁の人間に聞くと「何のことですか？」という話になってしまう。そういう状況がいまだに続いているのではないかと、というのが、もしかしたら冷水を浴びせるようなことになるかもしれませんが、ちょっと最後に言わせていただいたところで、大体時間になったと思います。

どうも非常に雑駁なお話で申しわけありませんでした。

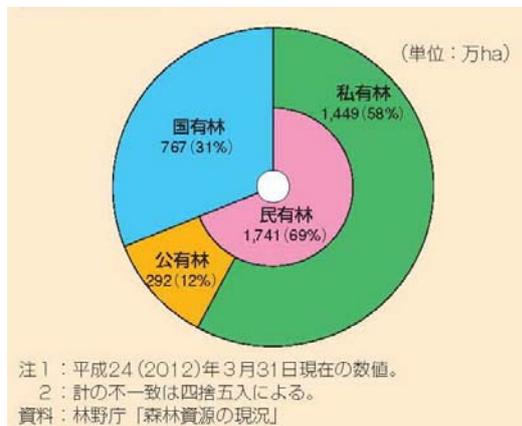
## II 質疑

### (人工林の管理不足)

大村 全く初歩的な話で恐縮ですが、大きくいうと国有林が3割で、私有林が7割くらいあると。私は都市側から見た土地利用計画とかに関心があって、森林のことは全然知らなかったのですが、林業を支える人は後継者難とか高齢化が進んでいるという話の中で、国土管理としての森林として、耕作放棄地ではないけれど、森林放棄地的な問題は全国であるのか、それとも地域的に偏りがあるのかどうか。

一方で、川下の動向では、国産利用材の需要がどんどん高まってきて、それなりに価格競争力を持ってできてきていると。そういう2つの面があって、そこら辺はどういうふうなバランスがとれているのか。まず大きな枠組みとしての現在の日本の森林とか林業が抱えている状況について、ちょっと教えていただければと思います。土屋 ありがとうございます。所有構造からいきますと、大きく言うと、3割が国有林で、あと公

有林、都道府県や市町村、財産区という旧村が持っているのは1割くらいを占めています。ですから、6割くらいが私有林です。もちろん、これには王子製紙のようなかなり大きい何万ヘクタールを持っているところから、1ヘクタール以下のような零細のものも含めてですけれど。



森林面積の内訳

それで、例えば、農地での耕作放棄のような問題が起きているかということ、一つは、われわれの言い方でいうと人工林の管理不足ですね。

全体の森林の中でいうと、4割くらいがもともとあった天然林、自然林を伐採して、木材、製材で使われるスギやヒノキを中心とした人工植栽の森林につくり変えているわけです。4割というのは、他国より非常に高いわけです。全体面積で1,000万ヘクタールが人工林といわれています。

これの手入れ不足もしくは管理不足という言い方は大分前からいわれられていて、つまり、さっき申しましたように、スギなら50年くらいになるまでの間、植えた後は下刈りをしたり、下刈りが済んだら、今度は間伐といって込み入ったところを抜き伐りする。最初は3,000本くらい植えるのを最終的には数百本にしていますので、途中、何回も間伐していくわけです。まず間伐はお金がかかって、そのところで手入れができないというのは、この数十年、常に問題とされたところです。

それはいまも決して解決したわけではないのですが、全体として数十年たっているのですが、手入れ不足ながらに太くなってきているのですね。だから、いまそういう林、特にヒノキの人工林に行くと真っ暗で、下草も全くないような、そういった壮齢林、つまり40年とか50年たったような森林が多くの林業地であります。耕作放棄地というところえ方をすれば、人工林についてはそういう部分があります。

特にヒノキが典型ですが、上の上木には人工

林、針葉林があったとしても、下まで日が入れば、そこに広葉樹の灌木があったり、もっと下には草本があって、その中で土壌がちゃんと保たれていれば、全体として表層が、豪雨のときでも土が流れたり、もっと言うと全体の崩壊が起きることは、深層崩壊は無理ですが、浅いところの崩壊は防ぐことは可能です。そういう意味では、国土保全機能に問題があるような森林がかなり増えている、もしくは、いまたくさんあることは確かです。

ただ、それも問題は問題なのですが、だんだん年がたつことによって、以前より緊急の問題から少し薄れてきているのかな、というのがあります。

いまの話題と外れるのですが、そういった手入れが行き届いていないような、特に奥山のほうにあるような人工林については、最近の施策として、生物多様性との関係で「もう一度戻そう」ということを始めています。

つまり、スギ、ヒノキの人工林だったのを、あるところを帯状に切って光を入れるようにして、例えば、全体の5割くらいを帯状に伐採して、そこに自然にもともとある種や外から飛んでくる種で広葉樹を造成して、いわゆる針広混交林化を図り、さらにそのまた残ったところを伐採して全部広葉樹化しよう、ということも始まっています。

ただし、これは、ご質問があれば答えようと思ったところですが、思ったより技術的にそんなにうまくはできなくて、長い間、人工林化しているところが、すぐもとの林に戻るかというところ甘くはないのが現状ですが、そういう動きも若干は始まっています。

だから、基本的には森林の管理不足で、本来ある森林の機能が劣化しているというのは、どの人工林地帯でもかなり大きな問題としてありますね。

### (自伐林の容認)

水口 まず質問ですが、1点は、自伐林の容認のことをお聞きしたいのと、バイオマスの発電への偏りという文があるのですが、この「偏り」ということは何の偏りですか。

土屋 どちらも説明しなかったことで、かつ、これからの動きとしては非常に重要なところなので、ありがとうございます。

自伐のほうは、2カ所書いてありますかね。自伐林業運動の展開という形、自伐というのは、つまり自分で伐採するということなので、昔から特に小規模な森林所有者は、自分の裏山に植林し

たところを自分で手入れして、そこでも間伐はできますから、間伐をするという自伐、自分で伐採をしていたんですね。

ところが、この間、森林所有者が管理にあまり手をかけなくなる、もしくは放棄するようになって、その部分を森林組合や専門の業者が扱うようになった、というのが現状の大部分なんですね。

そこで、森林・林業再生プラン、もしくはいまの森林・林業基本計画は、特に零細な森林所有者については、所有者であるけれど経営面にはほとんどかかわらないで、その部分については民間事業者や森林組合が全部請け負う。そのもとになるような森林経営計画も、30ヘクタール以上といったかなり大きな単位で、つまりたくさんの森林所有者を全部集めて集約化して、そこで計画をつくらせて、そこについて専門業者が入って行って効率的な伐採をしていこう、という仕組みをつくったんですね。

そうすると、30ヘクタール未満の所有者は、だれかと一緒にやらないと経営計画をつくれなくなってきています。経営計画をつくらないと補助金が出ないわけです。別の言い方をすると、いろいろなところに山を持っている山持ちが、昔は属人計画といって所有者単位で計画をつくれていたのですが、いまはほぼ属地計画、つまりあるところにかたまった範囲内で、いま言ったような30ヘクタール以上で計画をつくれという新しい制度に変わったんですね。これは例外があって、100ヘクタール以上の大規模所有者については属人でつくってもいいと。これはかなり大きな変更点です。これは意欲がない森林所有者にとっては、あまり関係ない話ですが。

そこで自伐林業運動がなぜ起きたかというところ、所有が小さいながらも、いままでのとおり自分の労働力を使って適宜伐採をして、そこで収入は少ないけれど、経営を進めていきたいという林家にとってみると、補助金とか、さまざまな特典が得られなくなってしまったんですね。法改正で「まともならなくてはいけない」となったので。

そこで、特に高知県内に、そういう小さい所有者に対して、施業のお手伝いをしているようなボランティアのようなNPOがあって、そこのリーダーの方が中心になって、「それはおかしいだろう。なぜ小規模な、いってしまえば農家的な林業、森林経営が否定されるんだ？」という異議申立てをした。それが運動ということになるわけです。

それが背景にあって、実績として、いま「木の

駅」という言い方になっていますが、昔はNEDO（国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構）が、新エネルギーの開発に絡んで補助金をばんとつけて、「新しく発電しよう」みたいなのができて、さまざまなバイオマスエネルギーも含めた形で、エネルギーを燃やして発電を行うというのを地域につくっていこう、というのがありました。

それにかかわって初めの試みが行われたのですが、そこに木材を集めるため、「軽トラックいっぱい晩酌を」という運動が始まったのです。つまり、親父さんたちが自分の裏山や隣の山で手入れされていないところに、「ちょっと俺がやってやるわ」と言って、チェーンソーで間伐したのを軽トラに積んで、その工場に持っていくと、大体晩酌できたり、一杯飲み屋で飲めるくらいのお金はもらえると。実は、そこは非常に人気になって軽トラの列ができた、というのが最初であって、それは成功例として語られた。

それには補助金が入っていたり、地域通貨で自治体の一部を補填したりしているのですが、「木の駅」も同じような形で、いろいろなところに「木の駅」をつくって、自治体が半分、地域通貨を含めて実際の価格よりも高く買うことによって、さっき言ったような間伐を細々ながらやっていくような者を支援していく、という動きが結構盛んになっていまして、それが自伐林業運動という話です。

これは、もともとの政策からいくと真っ向から対抗する運動になってしまうので、いまの政策はそれらかなり認めようと。自民党は最近地方を再生しようということで、地方創生大臣もその現場に足を運んで、「自伐林業」という言葉を発言されたりしています。いまのところ量的にはそんなに多くないのですが、一つの政策の流れからいくと、かなり変わった流れが出てきているのがこの自伐林業です。

#### （バイオマスエネルギーの「発電への偏り」）

もうひとつのバイオマスエネルギーの「発電への偏り」というのは、全く説明不足だったのですが、木質バイオマスエネルギーというのは、実はヨーロッパ、特に北欧、スウェーデンやフィンランド、デンマークもそうですが、かなり進んでいます。

特にスウェーデンやフィンランドは林業国なので、利用できる木材資源がたくさんあるわけですね。それは日本とある意味同じなのですが、そ

の使い方でちょっと違いがあるわけです。主にそれは製材工場のある町くらいの単位のところで、それをバイオマスエネルギーとして使うような工場ができていて、そこで発電ではなくて、熱で使うわけです。

暖房以外にもさまざまなところに使う。基本的に使うのは熱湯、お湯、もしくは蒸気ですので、そんな遠くまで持っていけないので、小さい地域の中で完結する形が普通なんです。ですから、かなり小規模・分散的な形での熱利用が可能なのです。

ところが、日本の場合、FITには、熱供給は入ってなくて、みんな発電なんです。発電になると、いまのところの試算だと、数字は忘れましたが、数万～数十万立方くらいを年間つぶすくらいの大規模な発電所にしないとペイしないといわれて、それであるようになってしまっているんですね。

そうすると、もっと地域に根差したような形での利用、もしくは需要の間で何か逼迫するような問題や資源上の問題が起きないように利用可能なモデルが各国にあるのですが、さまざまな研究者や実務家の方もかなりそういうところに行かれたりして、いろいろなレポートを出したりしているのですが、いまのところはなかなか変わらない。熱利用よりは電力利用と言っているのです、その偏りという意味です。

#### （里山は森林計画の対象の範囲に入っている）

柳沢 特に日本の西の地方の里山は竹で覆われていますよね。ああいう里山のようなものも、こういう一連の森林計画の対象の範囲には入っているのですか。

土屋 入っています。実は、東京23区内は、樹林地も全部森林には入っていませんが、多摩地区やほとんどの県で里山は全部、いわゆる森林計画区域内です。

柳沢 そうする、目で見えて林と思われるところは、ほぼ全部押さえていると？

土屋 入っています。ただ、耕作放棄地に農家の方が植林していく場合、事実上、林地化するというのがあるのですが、これはどうも県の方の話を聞いていると、林野サイドは「なるべく林地にしてよ」ということを言うらしいのですが、そこで農地のほうと鞘当てがあって、なかなか林地化できないと。

柳沢 里山で、ある意味で放置されて竹林になっているようなところって、どういう管理方針を持っているのでしょうか。

土屋 一言で言うと、「ほとんど持ってない」と言ったほうがいいのではないかと思います。

柳沢 持ってないけど対象であるのですね。

土屋 はい。ですから、森林計画制度の中で緩くはやっている。それから、その森林経営計画に載ってくれば、森林経営計画は人工林だけではないので、天然林もできます。

柳沢 だけど、管理する費用は、それからは出ませんよね？

土屋 直接は出ないですね。いまは全然違う非公共のほうで、そういう多面的な機能、里山機能みたいなのを住民がグループをつくってやれば、そこに支援しますよ、というのはあります。それは非公共のもので、3年間くらいつけると。それも実はわれわれから見ると画期的で、そういうのはあるのですが、里山に対して保全のための費用を、定常的に補助金・交付金として出すような制度は特にないですね。

#### （森林の誘導の考え方について）

柳沢 林野庁が管理しているというか、林業の施策で管理している対象のうち、お金で何とか動いていく部分と、いまの里山みたいに、そんなに高いお金が生み出されて管理できるという構造にはならないものと、どんなプロポーシオンなのでしょう。

土屋 林政審議会のホームページに資料があって、「森林の誘導の考え方について」という、これはいろいろな基本計画の中で使っているものの寄せ集めですが、現行の森林・林業基本計画はいろいろな側面があって、資源の将来的な「この面積にしていく」という目標を示さなくてはいけないというのがありまして、それでいくと、日本には全部で森林が概算で2,500万ヘクタールあるのですが、そのうち育成単層林という、つまり人工林として維持して木材生産で回していくのは660万ヘクタールにしよう。現行1,030万ヘクタールに相当するようなものが手入れ不足も含めて一応あるといわれているけれど、それを660万ヘクタールまで減らしてしまおうと。そういうところは、これからはもしっかり経営していきましょうよ、ということにしていますね。

そうすると、そこで370万ヘクタールくらいは外れて、それはどこに行くかということ、育成複層林というのがあって、それが100万ヘクタールくらいしかないのを680万ヘクタールくらいまで増やそうと。ただ、それが曲者なんですね。育成複層林って何かちゃんと管理していけそうな、さっ

き申しました針広混交林化の話で、人工林の天然林化を図っていくのもその中に入っているのですが、事実上、生産から外してしまったような、手入れ不足でとか、そこはとでも伐採できないところであるとか、というのもみんなそこにごそごそ入っているんです。

<森林の有する多面的機能の発揮に関する目標>

	H22年 (現状)	目標とする森林の状態			指向 状態 (参考)
		H27年	H32年	H42年	
森林面積(万ha)					
育成単層林	1,030	1,030	1,020	1,000	660
育成複層林	100	120	140	200	680
天然生林	1,380	1,360	1,350	1,310	1,170
合計	2,510	2,510	2,510	2,510	2,510
総蓄積(百万m <sup>3</sup> )	4,690	4,930	5,200	5,380	5,450
ha当たり蓄積(m <sup>3</sup> /ha)	187	196	207	214	217
総成長量(百万m <sup>3</sup> /年)	74	68	61	55	54
ha当たり成長量(m <sup>3</sup> /ha年)	2.9	2.7	2.4	2.2	2.1

(参考)森林の区分別の内訳

育成単層林	(万ha)	660
木材等生産機能の発揮が特に期待されるなど育成単層林として整備される森林		660
公益的機能の一層の発揮のため自然条件等を踏まえて育成複層林に誘導される森林		350
公益的機能の発揮のため伐採が強度に規制されているなど天然生林に誘導される森林		20
天然生林	(万ha)	1,150
主に天然力により健全性が確保され公益的機能の発揮のため天然生林として維持される森林		1,150
各種機能の発揮のため継続的な育成管理により育成複層林に誘導される森林		230

注 1. 森林面積は、10万ha単位で四捨五入している。  
 2. 目標とする森林の状態及び指向する森林の状態は、H22年を基準として算出している。  
 3. H22年の値は、H22年4月1日の数値である。

### 森林の誘導の考え方について

資料：森林・林業基本計画の概要 平成23年7月 林野庁

天然生林といった、もともと人工林ではないものは別に1,170万ヘクタールあるので、これから先の目標としては、「かなりしっかりやっぺいこう」というのは減らして、他の部分のところは増えていくという……。

柳沢 それは「勝手に頑張れ」ということですか。  
 土屋 一部は、針広混交林化するためならそれなりの補助金が出たり、いまも都道府県単位で森林環境税をやっていて、そこに少し突っ込んだりしているのですが、いま林政審でも「そんなこと言っているけど、これはだれがインセンティブを与えるのよ？」という話になっていて、答えはないんですね(笑)。ですので、いまおっしゃったように、事実上「ほうっておけ」ということになる可能性が……。

水口 育成単層林というのは、何か杉から次の一斉造林という感じですか。

土屋 はい。そうですね。もともと複層林というのは、皆伐すると林地が一時期裸になって国土保全上よくないから、二段林・三段林にして、つまり上木の下にもう一回針葉樹、例えば、上がスギだと、下にマツを、品質性の高いヒノキを植えたりして二段林にして、抜き切りをして林地が裸にならないようにして回そうという、針葉樹の中の単層じゃなくて複層林になったんですね。

それがもともと入っていたのですが、いまはそれ以外のも全部入れちゃっているんです。

### (市町村森林整備計画)

梅田 市町村森林整備計画はあまり機能していないという話も聞くのですが、いまどのような現状で、あと市町村の森林行政は何をやっているのか。森林の場合、やはり県の存在のほうが圧倒的に大きいと思いますが、市町村の林務課の方たちはふだん何をやっているのかとか、そのあたりを……。

土屋 制度的には痛いところです。市町村森林整備計画は、昔は必ずつくらなければいけない計画ではなかったんですね。もともとは林業が地域の中心になっているようなところについては、市町村単位である程度しっかりした林業計画をつくって、その下に施業計画を張りつけておくという、補助金の体系とかなりくっついてできたものです。

ところが、それが平成10年から義務化されたのです。必須化されたので、それほど林業が熱心でないところについても、市町村の圏域を一つの区切りとして整備計画をつくることになったわけ。ただ、さっきから何回も言われているように、再生プランの議論のときに一つの焦点になったのは、ほとんど内実がない。単に「何年にこれだけ造林します」とか「林道これだけつくります」という数字が並んでいるだけで——というのは、地域森林計画をそのままブレイクダウンして、「市町村の枠内でこれだけでやります」という感じで、全国森林計画からブレイクダウンして数字が並んでいるだけで、ほとんど実効性とかを持っていないという批判が非常にあった。

それをマスタープラン化しようという話で再生プランが出て、それまでのほとんど数字しか載ってなかったような整備計画が、林業振興計画もしくは生物多様性とかは一応書いていって、市町村の森林の管理計画的な意味合いを持つようになったんですね。なので、それをしっかり整備計画をつくれれば、それなりの地域のマスタープランになるのです。

ところが、現実には、もちろん例外はあるのですが、いまのところ多くのところでは県が大体ひな形をつくってしまいまして、主に造林とか林道とか作業道とかは、それぞれの地域でやるけれど、他の生物多様性保全とかレクリエーションとか、地域との関係みたいなものは、ほとんどひな形を、どこでも同じような感じのものが現実には

多くて、「何だこれ？」というのがいまわれわれの中でも問題になっていて、いろいろところで報告が行われているところなのですね。

そういう意味では、なかなか実効性が持てていない。方向性としては、実効性を持つようにしようということにはなっているけれど、いまのところマスタープラン的な機能は持ててない、ということです。

その一番大きな原因は、いまおっしゃったように、市町村の職員の方が、限られた地域を除けば、専門的な知識を持った人を採用しているわけではないので、税務課にいた方が突然2年間だけ林務係に来て、また次にいなくなってしまうということなので、イーミーミスみたいなこと、届出が報告されなかったりも含めて起きているのが現状です。

実は、やることは結構あって、その届出の処理や、例えば、補助金が入ったところについての検分ですか、実際に行えるかどうかは当然県がやるのですが、それにくっついていかなければいけないし、森林整備計画をつくらなければいけないし、森林経営計画が出てきたらそれを承認しなくてはいけないので、かなり忙しいのですが、いわゆる独自のオリジナルなことは、逆に言うところとんどできない。

平均すると1人いないと思うのです。0点何人とかという感じになってしまって、特定のところは、数人張りつけて林業を頑張っている市町村もありますけど、かなりギャップは大きいですね。

#### (市民参加型森林管理)

大村 あとは、それほど収益はなくてもいいけど、市民が里山とか人工林化に投資して、何らかの形で恩恵を受けるという、市民参加型森林管理とかという考え方はあるのですかね。

土屋 それは90年代くらいからいわれていて、一つの形としてはありますね。

大村 実態として、その成功している事例は出てきているのですか。

土屋 いまのところ市民がかかわっているという活動の多くは、公有林、つまり市町村や都道府県や、場合によっては国有林があるようなところについて、利用を市民が中心になってやるような事例があって、市民が自分で、例えばナショナルトラストのような感じで保有して、その管理を行っていくような例は、地価が高いのが一番きいているのですが、まだないわけではなくてあるけれど、例えば、ナショナルトラスト運動は、それほ

ど成長してないですね。

それが森林のほうでも言えて、森林ボランティアという形で、自分が所有するのではなくてお手伝いするというのは、90年代以降、着実に増えてはいるのです。それが資源管理のほうになかなか持っていけない。つまり資源管理は、ある意味で知識や継続性や専門性や財力が必要なもので、そういうところでなかなかいかないのが、ちょっともどかしいところがあるのですね。

水口 富士宮市の例で、森林ボランティアも一応はあるのですが、ちょっと前に、隣の富士市の第二東名の土地用地買収絡みで、旧財産区が、自分たちの財産区が伐採したその資金で隣の富士宮の富士山麓のところを買って、富士市の旧財産区が自分たちの共有林を買って、これは市も「ちゃんと森林管理してくれる」と期待している。

それに加えて市民団体が、農地も同じで、農家だけではできなくなって、所有と経営を分離して、それで株式会社農業産業なんかでいろいろやっているものもありますが、市民参入も傾向としてはあると思うのですね。

だから、森林もそういう新たな市民入会農地みたいなシステムがうまくいけば、いま市民農園がどんどん広がっていますから、市民山づくりも広がるのではなかろうか、という感覚はあるのですが、どんな感じですか。

土屋 先ほど申したように、森林ボランティアの運動は決して下火にはなっていないで、そういうことをやってもいいと考えるような層は、少しずつ増えてはきているのですね。

ただ、一つ問題なのは、農地でもそれはあるかとは思いますが、所有者側がなかなか経営権を、つまり樹木は財産なので、そこを下手な市民が行っていきいたら困るみたいなことが……。

水口 市民分収林にすればいいでしょ。

土屋 やり方は幾らでもあると思いますが、思ったより進んでないのですね。例えば、CSRみたいな企業がかかわったのが最近かなり増えてはきているので、そういうのでやり方がわかると、もっと民間市民団体が、ということになるとと思いますけど。

#### (森林・林業基本計画と全国森林計画の一本化)

梅田 あと制度的な話ですが、森林・林業基本法ができて、森林・林業基本計画をつくるようになって、一方で全国森林計画があって、国がつくる計画が2種類あって、サイクルがまたちょっと違ってずれていたりして、ネットで見たら「一本化

すべきだ」という話も載っていたのですが、そのあたりの議論がどうなっているのかが一つ。

もう一つ、保安林制度ですが、保安林と林地開発許可にギャップがあり過ぎるような気がするのです。特に一たん保安林に指定されると、自分で解除したくてもできないので、指定したときの要件がなくなるとか、別の手当がないと、保安林の指定を外すことはできないのですよね。そういう意味で言うと、すごく厳しいので、当然指定されるのも嫌がるし……。

そういう意味で言うと、その間の制度という、もっと中くらいの制度、もうちょっとやわらかい保安林とか、厳しい林地開発許可とか、何かそういう議論はないのでしょうか。

土屋 どちらもすごく説得力のあるご質問ですが、どちらも簡単に答えると、「できない」という話になってしまいます。

一つの全国森林計画と森林・林業基本計画ですが、もともとの林業基本法時代だと、いまの基本計画に当たるものとして、木材需要の長期見通しと森林資源基本計画があって、その内容が合体したような形で、いまの基本計画プラスαで出てきたわけです。

それと全国森林計画がなぜ別にあるかというのは、先ほどから出ている森林・林業再生プランのときにかなり議論されて、その中の基本政策検討委員会では、一回合意で林野庁の人たちも委員に加わった席で「一緒にしよう」となったのです。

「改革案として一本化しよう」、「いわゆるホチキスでとめてもいいから何しろ一本化しよう」となったわけです。

その後、これは自民党政権ということではなくて、林野庁内部でもう一回原局というか、もともとの計画課とかで議論したところ、「全国森林計画は、あくまでも森林資源の計画なので、それとソフトの部分も含んでいる基本計画とは相入れないので、それはやはり別にしてほしい」というのが強く出て、消えました。

具体的には、全国森林計画は計画課の所管で、基本計画は企画課の所管なので、要するに、計画課は技官、片一方は事務官なんです。非常につまらないことですが、多分その辺が考えられます。

### （保安林と林地開発許可制度の間のギャップ）

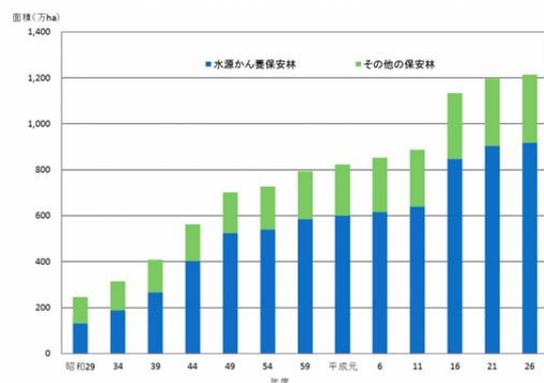
土屋 もう一つはより本質的で、保安林と林地開発許可制度の間のギャップは、いまご説明があったとおりで、歴史的にも明治時代から最初の森林法からある制度と、70年代にやっとできた制度で

全く違いますし、その間の段階がないわけで、そういう議論がないのかということですが、現実的にあまりないのです。

というのは、これはわれわれの力不足なのですが、保安林制度については、林野庁にとって絶対を守るべき制度なのです。そこについては、われわれの研究者仲間の古井戸さんは保安林をやっていますが、研究者も非常に限られていますし、さっき言った森林・林業基本計画のときも、委員の間から「保安林が全体の4割を占めているわけだし、非常に重要な、開発に対しては抑制的なので、それを議論しないとイケない。計画制度との間に、ある意味でいうと齟齬が生じているので、もしくはギャップが生じているので、絶対に考えるべきだ」と言ったのですが、これをかたくなに拒否しました。

どうも歴史もあるのと同時に、保安林制度のようなものをいまから新しくつくろうとすると、恐らくあれだけ厳しい制度はつくれないのですね。なので、検討という過程が入ってしまうと、いまの情勢だと私有財産の制限、かなり強い制限なので、逆に、いまの保安林制度が弱まる方向に行ってしまうので、できなかったのではないかと。

保安林は森林の4割で、国土面積の5割か、たしか48%だったと思います。保安林をかなり増やしているんです。地球温暖化対策で、保安林に指定されたところについては、3.8%参入ができたので。



### 保安林面積の推移（実面積）

注：実面積とは、複数の保安林種が同一の森林に重複して指定されている場合に、重複関係を排除して算出したものである

資料：林野庁ホームページ

柳沢 林地開発許可のほうを強化する、という話はないのですか。

交告 それが自治事務になったので、県の業務に

なっている。ところが、自治事務であるのに、昔の林野庁長官通達に従った旧態依然たる運用がなされている。もっと自治事務的に解釈して、強硬な運用をしたらどうか、ということは考えられますよね。

要するに、要件を満たしたら許可しなければいけないというのですが、それは要件を満たさなければ当然そんな許可なんかやれないよ、所有権制限なので、ということですけど、その要件は抽象的に4つのおそれ、すなわち災害を発生させるおそれ、水害を発生させるおそれ、水の確保に著しい支障を及ぼすおそれ、および環境を著しく悪化させるおそれのいずれも存しないことと書いてあるだけです。それを昔の林野庁長官通達ではなくて、県が自分たちで考えて作った基準で判断したらよいのではないかと、思うのですけどね。

梅田 実際には残置森林率で決まっています。

交告 昔の林野庁長官通達ですね。だけど、それで難しいのは、森林法1条の「保続」という概念ですね。これはドイツ語の「nachhaltig」に対応していると思いますが、ドイツではこれに生態学的な意味を持たせたのです。この「保続」は、明治期からの概念で、他の法律にはないですね。みんな「持続」で……。

土屋 いまのは、ドイツ語だとサステイナブルになっているのですかね。

交告 「保続」の前についている形容句が増えている。「生態学的」というのと何だったかな？ 要するに、いまの日本の森林法だと、結局、林業生産の場としての持続だけなんです。

土屋 ご承知のとおり、英語で「sustained yield」という言い方をされていて、「収穫の継続」なんですよね。ただ、いまおっしゃったように、かなり生態的な継続が入っているんですね。いわゆる持続的な、ドイツ人は「俺たちは、ずっと前から持続性をやっているんだ」と言っていますね。

交告 ドイツ人はそう言っていますね。

だから、日本も森林法で……、あれは課によって全体は違うのではないかな。森林法でも保安林をやっている人は、多分かなり生態的なことも考えていると思うんですよ。だけど、そうでない人たちはどうか、という問題はありますよね。

水口 林地開発許可の事務連絡の中で、最後の「第6 その他」の1番、「開発行為の施行に係る事業による土地利用が、地域の公的な土地利用計画に即したものになって、地域の健全発展に支障を及ぼすことのないように十分配慮することが望

ましい」、これは国土法10条を受けたような「配慮」になっているけれど、さっきの自治事務から言えば、こういうのをもうちょっと積極的に地域現場の林政が受けとめてくれれば、横断的土地利用がうまくいくけれど、いまは全く意味がないですからね。

交告 この「配慮」がどういう形でできるかは問題ですね。不許可にまで持っていけるかどうか。梅田 ただ、森林でも実際の都道府県の運用が、1ヘクタール以上は許可なのですが、森林審議会にかけないケースが結構あるわけです。県の運用で、法律上は1ヘクタール以上は森林審議会にかけて諮問しなければいけないのですが、実態的には、ほとんどの県が5ヘクタール以上とか10ヘクタール以上のものだけ審議会にかけて、行政当局だけで手続をやってしまうケースがあって、その意味で、ちょっとそこは法律上の空白地域になっているんですね。

審議会にかければ、「ちょっとこれはどうか」とか意見が出て、条件がついたりとかはあり得ると思いますが、行政だけでやってしまったら、ほとんど機械的に照らし合わせて、残置森林率だけ見てOKを出してしまいますから、対応が全然違うと思うのですね。そこは運用のやり方次第の部分です。

いま5ヘクタール・10ヘクタール以上の開発はほとんどないですから、そういう意味で言うと、森林審議会はほとんど開店休業になってしまいますね。

交告 逆に言うと、県の条例で「1ヘクタールより小さいものも許可対象にする」という上乗せ条例がつかれないか、という議論がありますね。採石法とか砂利採取法に関して、そういう主張をしている人たちがいます。

水口 都市計画の開発許可は、それを法律で条例にしていますからね。いまそれで法律に書いてなくても、やってもいいんだろうけど、やる機運にならないということでしょうね。

大村 本日は、どうもありがとうございました。

(了)

(本稿は、2015年10月16日に開催された第15回土地利用計画制度研究会の議事録を編集したものです。)

## 8. 成熟時代の都市計画…都市計画から都市介入の作法へ

### －「蓑原敬氏と土地利用計画を語る会」議事概要－

#### 蓑原敬氏と土地利用計画制度研究会

阿部 本日は、「蓑原敬氏と土地利用計画を語る会」にお集まりいただきましてありがとうございます。

出席メンバーは蓑原敬氏と環境設計研究所の金丸宜弘氏、大田朋子氏、土地利用計画制度研究会からは、大村謙二郎氏、水口俊典氏、柳沢厚氏、高鍋剛氏、梅田勝也氏に参加戴いております。

#### I 蓑原敬氏からのプレゼンテーション

##### 本日のプレゼンテーションの概要

蓑原 ありがとうございます。こんな話ができる場が、この世の中にまだ存在していること自体が奇跡みたいなものです。要するに、いま都市計画とか国土計画は、社会的に全く見捨てられています。しかも、ジャーナリストの連中とかで勉強している人はだれもないから、ちゃんとした新聞とかでまともに議論されていることもないし、僕としてはこういう問題はちょっと棚上げしていました。

今日はしゃべりたいことをしゃべらせてもらった後、恐らく土地利用計画制度研究会の提案の中身について議論することはできないと思いますが、私がしゃべったことや研究会がやってきたことを含めてフリーにディスカッションできたら非常に幸せだと思っています。

まず20分くらい僕からイントロをやった後、金丸さんから十津川の話をしてもらいます。実は十津川の話は、十津川の特例という意味でしゃべるわけではなく、私が前段で言うような全体のプランニングの構造、あるいはプランニングの背景となっている都市圏とか人間のハビタットの構造が根本的に変わってきていることについて、どういうアプローチで組み替えていったらいいかと。これはいま世界的に問題になっているけれど、そのケーススタディとして、いま僕がやっているのは銀座と十津川です。

そういう意味で言うと、まさにいままでのモダンシステムのプランニングは破綻していると思っていて、その破綻しているプランに対して、これからどうやって組み立て直すかという議論をする一つの材料として十津川はいいモデルですから、単なる十津川という寒村の特例だとはお考えにならないで聞いていただきたいと思えます。

#### (1) 都市というフィールドの構造が変わってきている

##### 私と都市計画のかかわり

まず私は、ともかく50年間こういう仕事をやってきた。25年間、建設省にいて、建築基準法、都市計画法、住宅行政をやってきた。特に1968年法の都市計画改正のときには住宅局にいてずっと見ているし、その都市計画法でまずいと思ったことを住宅局サイドでカバーしようとして、農住の話とか生産緑地の話とかいろいろ議論していて、そのうち都市計画課にやられて都市計画の中で議論してきている。

1970年の建築基準法改正のとき、用途地域の改正をやりかけて、ある種構造改革に向かっていこうと思ったけれど、変な政変があって、リーダーシップをとっていた三宅さんという人が追い出された結果、70年代に方向転換しなければいけないことが、全く方向転換できないままここに至っている。

私としては、そういう問題について「おかしいな」と言い続けてきたわけです。

その間、実は90年代くらいから世界的な都市の動きが変わってきています。私も85年に役所を辞めまして、その後の具体的なフィールドとしては、例えば、新潟県と新潟市に7年間かかわり、富山もそのくらいかかわっていますが、そういう現場をいろいろ見ながら、都市計画制度をどう考えたらいいかを考えていました。

ただ、特に都市計画制度を独立して、国土利用計画法とか建築基準法の集団規定の一部とかと無関係に議論してもほとんど意味がないわけで、トータルな問題として、日本のそのハビタットのつくり方のトータルシステムをどう考えたらいいか、ということを考えながらやってきたつもりでいるわけです。

例えば、竹歳誠というのが都市計画局長になった2005年ですか、竹歳が「都市計画法改正をやるう」となって、長野とか新潟とかの実態をかなり丁寧に見ながら、当時、大店法の問題があって、どうやって大型店を抑えるかということがあったので、竹歳さんのところでそういう改正の手伝いを陰でやったとか、そういうことがあります。

そのときは、いわば非常に大きな土地利用の転

換であるとか、公共投資のあり方とか、国家財政のあり方とか大きな曲がり角に来ていて、まだ「その屈曲点をどううまくスムーズに越せるか」という感じでいたわけです。

### 都市の構造変化・・・Zwischenstadt (間にある都市)

ところが、その後、世界的に見てどういうことが起こってきたか少し勉強してみると、都市というフィールド、われわれが扱っているハビタットのフィールドの構造が変わってきている。それを一番ジャーナリストティックに取り上げたのが『エッジシティ』という概念であるし、『Fragmented Metropolis』という概念で議論した人もいるのですが、一番理論的にある種おもしろく書いたのがトマス・ジーバーツの「Zwischenstadt (間にある都市)」という概念です。要するに、都市が解体していると。その都市の構造が、いままでわれわれが都市計画とか地域計画で考えていたような構造で動いていないことがはっきりしてきて、ジーバーツはその具体的な現場として、エムシャーパークという工業地域の再編成をやったわけです。

そのとき、われわれも気がついていて、そこがうまく理論化できない。いままではどういうふうに考えていたかということ、人間のハビタットが3つの圏くらいになっている。1つは森林地域とか自然地域みたいなもの、2つ目はそれに手が入った田園地域みたいなもの、3つ目に市街地がある。そういうある程度安定した平衡系な層が3つあって、その層を森林系から田園系に変える、田園系から市街地系に変えるみたいな、相違点みたいなことを人間が主体的に計画的にやって「うまくいけるんだ」という確信のもとに、われわれは都市計画制度をつくってきたし、そういうことをやってきた。

でも、どうもそうはなっていないのではないかな、もうちょっとメカニズム全体を考え直さなければいけないのではないかな、というので言っているのが、ジーバーツの「Zwischenstadt」という概念である。

そのことをつらつらと考えていくと、森林から畑へ、畑から市街地へという構造は、ディベロップメント、開発という概念なわけです。ところが、実際に世界じゅうの先進国の中で起こっていることは、開発と逆のベクターでどんどん動いている。工業地域がつぶれて、逆に公園にしたり記念碑にしたりする。またアメリカは全くそうです

が、中心市街地がつぶれて、地方都市は壊滅的になくなっちゃっている。そういう形で、逆のベクターに動き出している。

その開発とは全くの逆のベクターに動き出していることについて、われわれは計画のフィールドとしてどういうふうと考えてきたか。実は、それは無理なんです。なぜ無理かということ、言葉すらないわけです。「逆開発」という言葉が、英語にもフランス語にもない。唯一ドイツ語は「bau」に対して「zurückbau」という概念があって、そういう意味では、ドイツ人はそういうことも含めて考えているけれど、英語もフランス語もない。

ところが、実際にいろいろなところで起こっていることは、まさにその逆のベクターをどうやってコントロールするかということで、そのベクターについての概念すらないわけだから、私は2003年に、それを間引いて戻すという概念で「間戻」という言葉を使って、開発だけではなくて、間戻を含めてトータルにどうコントロールしなければいけないか、ということを書き出したわけです。

そのときに気がついたのは、ジーバーツが言っていることをある種科学的に議論しようとする、さっきの相転移みたいな話は、ノーベル賞をもらったイリア・プリゴジンがいま「散逸構造論」というのをやっている。要するに、いままで平衡系の相転移のことばかり考えていたけれど、そうではなく、宇宙全体がもうちょっと非平衡系の構造があって、それは散逸構造という形、要するに逆回りが起こるだけではなくて、突如として森林地域とか畑の地域にぼこっと市街地みたいなのができてしまうみたいな構造、固体が液体とか気体の中から出てきたしまうみたいな、非常にランダムな形で動き出していることが物理学の基本的な概念としてあるけれど、まさにその散逸構造的なパターンこそが、ジーバーツが言っているような話だなど。

われわれは、こういうのをどうやって計画という概念の中におさめることができるか。だから、「間戻」という概念を入れた上で、「計画」という概念の中で、どうやって開発だけではない構造に動かせるのか。

### 「地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり」を書いた時

もちろん人口減があり、経済のある種の合理化による雇用縮小とか、いろんな形での経済の転

換が起こってくるわけで、そういうことを含めて、逆方向の全く違う舞台の中での都市のあり方をどう考えるかを、われわれは考えなければいけないと思っていたわけです。

ただし、そういうことを幾ら言っても、現実の話とはうまく折り合わないわけです。私としては、少なくともこの「地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり」を書いた時点くらいまでは、「何とかそういう制度論をきちっとやっていけば、世の中は動いてくれるかもしれないな」という淡い期待がありました。特にオバマが出てきた。日本では民主党が勝った。その中で、一つの契機があるのではないかと思って、慌ててこういう本を書いたわけです。

この本の中で私が主張していることは、ダイナミックに開発とか間戻とかというさまざまな状況が多発的に発生している中で、それにどう介入したらいいかということ、都市計画法とか国土利用計画法とか建築基準法とかと言っていたのではもうだめだ、もう一度きちっと全体の場の構造を具体的に、いまどういう構造の中であって、それをどういうイメージに変えていこうとして、そのためにはどういう組織形態とか財政形態とか法制度はこうすべきだということを提案すべきだと、私なりにまとめて慌てて書いたのです。

なぜ慌てて書いたかということ、民主党政権が成立したとき、マニフェストとして「都市計画法の改正をやる」ということを約束事としてはっきり出していたし、実際に、五十嵐敬喜さんは政府の中枢に食い込んでそういうことをやろうとしていたから、少しでも役に立たないかなと思ってこれを慌てて出したわけです。

この本（「地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり」）を書いた時、書き残した幾つかの問題がありました。1つは、国土利用計画法はどのような法律であったのかということです。これについては、『土地総合研究』2015年冬号に書いたのですが、田中角栄が国土利用計画法、都市計画法を大改正することを考えたとき、野呂田芳成さんという国会議員に呼び出されて、若手の官僚10人くらいでその話を聞いたことがあるわけです。

そのとき、田中角栄は「俺は下河辺淳にだまされた。国土利用計画法で都市計画をカバーできると彼が言ったにもかかわらず、全然動かない。だから、俺は都市計画法を改正しようと思うから、おまえら知恵を出せ」と演説をしたわけです。そのときの話をここに書いています。

もう1つは、いま言ったようなことで新しいことを考え出さなければいけないとき、何が問題かということ、『土地総合研究』で「大都市郊外はどうなるか？」という特集があったとき、その「郊外」という概念はもう成り立ってないと。だから、都市を市街地と郊外、遠郊なんて形で考えること自体意味がない。もうちょっと違う新しい人間の生活を求めて、組み立て直さなければだめで、正にZwischenstadtの概念に近いようなものです。ただし、ジーバーツはそのとき、人間が住むべき場所は「アゴラ」と規定しているけれど、その「アゴラ」というのを具体的にどう構成するかは書いてない。

だから、われわれとしては、日本型のアゴラをどう考えるかを考えなければいけない。ということで、これはぜひ参考としてフォローアップしてもらいたいわけです。

### 場の構造が全く変わっている

なぜそういうことを問題にしたいかということ、場の構造が全く変わっている。われわれは、かつて都市というものがあって、郊外があって、その外側に田園地帯がある、森林地帯があるというイメージだったけれど、いまの日本とかアメリカ——ヨーロッパでも大なり小なりそういう構造になっているから、Zwischenstadtみたいな概念が出てくるわけだけど、最もひどいのは日本とアメリカで、特に日本は本店法の規制が緩かったこともあるかもしれないけど、都市計画で抑えられなかったために、中心市街地は壊滅的につぶれている。

例えば、いま岐阜は、6つくらいのショッピングセンターでほとんど都市サービスをカバーしているような構造になっているし、岐阜県庁も調整区域に移したりしている。そういう意味で言うと、その都市的な構造論が、われわれが習ってきたような構造論とは全く違う構造になっちゃっているんですね。

例えば、われわれがリージョナルサイエンスとかプランニングとかやったときに議論してきたのは、チューネンモデルとかクリスタラーモデルというもので、都市のネットワークが、大きな都市から中小都市へ向かって全体の田園地域を支えながら動かしていくみたいなのが、いろんなケースモデルのベースになっているけれど、もはや実態は全くそういうものではないことがはっきりしている。特に日本とアメリカはそういう方向になってしまっているから、われわれがいままで頼りに

していたような都市構造論をベースとして議論することは、意味がなくなっている。そういうことを考えた上で、では、一体どうしたらいいのだと。

実際に起こっていることは、少なくとも地方の商店街はほとんど壊滅している。中心市街地の空洞化から始まって、郊外でもいまや部分的に、特に団地ではものすごい空き家が発生していて、それをどうコントロールしようかと。

きょうも新聞に出ていましたが、「空き家対策」というのを、単純に空き家の情報を強化すれば何とかなるみたいな、いい加減な感じで取り組んでいるけれど、全くそういうふうにならないことははっきりしているわけです。

なぜかという、空き家問題は、それこそ基準法における耐震問題をどう考えるかとか、耐用年限をどう考えると、基本的な都市建築ストックとか住宅ストックの全体のサイクルの問題を考え直さないと対応できないんですよ。そういうことを何もやらなくて、彌縫的に情報だけで空き家問題を対処しようとしている。

それがあらゆるところで起こっているわけです。森林問題ばかり、田園問題ばかり。田園問題で言えば、いま耕作放棄地が50万ヘクタールを超えていますよね。もう強烈な勢いであって、しかもそれへの対応も、実際に農業政策はきちっとフォローできていない。

また森林というのは、十津川でちょっと勉強してみてわかったけれど、これはもっとひどくて、森林行政はもう70年か80年くらい遅れている感じですよ。だから、いまの森林は、恐らく日本の有史以来、森林飽和というくらい森林が盛んに成長しているけれど、資源としてはほとんど使えないような素材になりつつあるし、かつ斜面地まで単層林で埋め尽くしているから、ものすごく危険度が増しているような構造になっている。十津川のお話をした後、十津川問題についての具体的な事例として少しお話ししますが、森林行政も全然フォローできていない。

森林も田園も市街地もそういう形で散逸構造型になっていて、どこからどう手をつけていいかもものすごく難しい構造になっている。そういう実態認識を踏まえて、それを動かしている力がどこにあって、それをどういうふうにコントロールしたらいいか、プランニングの議論をしないともう追いつかないと考えていて、いま悩んでいる。

もちろん、世界的にそんな答えを持っている人はいません。少なくとも僕が読んだ範囲で言え

ば、そういうことを包括的に考えているのは、『Fragmented Metropolis』とか『エッジシティ』は非常にジャーナリスティックな本で、ある種アカデミックに議論しているのはジーバーツで、またフランスのフランソワ・アシェというのが「メタポリス論」をやっている。これは非常におもしろいので、大方さんがアシェとジーバーツを東大に呼んで議論したことがあるのですが、その議論は、世界的に見てもちゃんとできていない。

特にいまアメリカは、ニューアーバニズムの議論が圧倒的にプレゼンスが強いのですが、ニューアーバニズムでフォローできている領域は、観念的にはすごく広いけれど、実態的には全くフォローできてないところがある。今度9月に、僕はニューヨークのゾーニングの100周年記念事業に呼ばれて、ニューヨークで日本との関係性の話をしなければいけないのですが、アメリカはそういう面ではひどいもので、ゾーニングでやっている限り、全くコントロールできていないところがたくさんある。

それにもかかわらず、ニューヨークは、ブルームバーグが出てきて、この12年くらいの間にもものすごく変わってきたから、そういう仕組みの中で何ができるか・できないかはあるのですが、都市計画ということで言うと、ちゃんとコントロールしているとは全く思えない構造になっているわけです。

そういうのをわれわれはこれからどう考えたらいいかは実はわからない。わからないから、これからその原点から組み立てなければいけないにもかかわらず、いわば古典近代に形成されたようなある種の都市像をイメージして、古典近代的な政府構造、財政構造、経済構造をベースにして、それで何か小手先で直していこうみたいなことでやっていると、いま日本全体が袋小路に入っている中で、都市問題、地域問題も完全に袋小路に入ってしまった。それを何とか変えるために、具体の現場から一つ一つ変えていかなければいけないなと思っているわけです。

### 3.11 東日本大震災後の復興において、地域からのまちづくりは頓挫した

この間、具体的な現場として僕はどういうことをやっていたかということ、真如苑が武蔵村山に持っていた100ヘクタールくらいの土地、かつての日産の武蔵村山工場ですが、それを森にしようというプロジェクトをやろうとしていて、これに10年間くらいかかわっていました。

また幸い十津川にも入れてもらったし、銀座も大きな流れの中で同じような問題としてあるし、またベイタウンという幾つかのフィールドを見ながら、いまのようなことをどういうふうにおさめていったらいいかと考えていったのですが、例の3.11以降、「あっ、これはだめだ」ということであきらめてしまった。

なぜあきらめてしまったかという、1つは、民主党政権は全く対応能力がないことがわかった。自民党政権に戻ったとき、官僚機構は少しはまともに対応できるだろうと思ったら、それもだめだった。3.11が起こったときに官僚機構は全くまともに対応できていない。どういうことかという、中央省庁の縦割りの行政がずっと下までいって、下で束ねることができない構造になっている。

したがって、当時、地方分権ということが非常に問題になって、地方分権一括法が出てきて、だから地域主権で始まる都市計画を問題にして、基礎自治体で束ねられるという構造をつくるべきだと思っていたけれど、残念ながら、民主党政権は政権担当能力がないことがわかったし、自民党に戻った途端に今度は全く逆流現象が起こっていて、3.11の対応は5省庁40事業がばらばらに入ってくるから、地方自治体としてはどうにもならないという構造になってしまった。

私は、残念ながら東北には一つもかかわりがないけれど、例えば、十津川で何が起きているかという、深層崩壊が起こって、ものすごくたくさんの方が流されてしまった。しょうがないから仮設住宅を全部で30戸つくろうというとき、奈良県庁に金丸さんの同級生で非常にすぐれた人がいて、十津川の大工さんを使って、十津川の材料を使って木造でやってしまった。そのコスト解析をしてみると、プレハブを買ってくると、木造でやった非常にすぐれた仮設よりも3割も高いんですね。だから、プレハブの7掛けくらいで木造のいいのができるわけです。

そういうことがわかって、いまの災害対策も、現地ですらどうやってトータルに考えるかをしなければいけないにもかかわらず、5省庁40事業みたいな構造が全く変わってないから、「あっ、これはだめだ。当分の間、これはうまく動かないな」と思った。しかも、都市計画学会をはじめ学会でも、そういう議論はほとんどなくなっている。私は、かなり注意してそれがどういうふう議論されているか見ているので、学術会議で土地利用計画の基本的な何か考えるなんて会議があると、出かけ

て行って聞いたりしているけれど、残念ながらまともにはうまく動いていかない。

そこで、しょうがないから現場でできることをやっていこうということで、幾つかの試行をやっていて、1つは銀座、1つは十津川であるわけです。でも、それはさっき言ったように、あくまで散逸構造化した基本的な都市のパターンについて、間戻とか開発とかいろんなことを取り混ぜた全体のコントロールをどういう形でやったら人間のハビタットとしてまともに動くか、ということ根底から考え直すことから議論し始めている一つのケースであるわけです。そういう意味で言うと、いままでのシステムの中のある部分を突いているとは全く思っていない、ということです。

そういうことで、「偉そうなことを言っているけれど、十津川で一体何をやっているのか」という話を金丸さんにしてもらった上で、それを材料にして次の議論を引き出したいと思います。

## (2) 十津川村の試みについて

金丸 私は、曾根幸一の事務所ですらとやっております金丸と申します。うちはもともと設計事務所、基本は都市計画というところからもうちょっと具体の都市デザインとか、曾根がずっとやっていたことを引き継いでやっています。最近、地方の村づくりとかまちづくり、島根県の海士町とか三重県の多気町とか、幾つかのまちづくりとか村づくりにかかわらせていただいています。

十津川村への関わりは、奈良県庁に変わった人がいて住宅課で国交省とかにも出向しているいろやって、その筋は非常に詳しいわけです。

彼が市町村指導をやっている関係で、ずっと村にかかわって村長とも懇意にしていた。背景として、十津川村は生業が林業ですので、とにかく林業を中心として村を再生したいということがあって、市町村指導でいろいろ話をしていたわけです。

東日本大震災があった2011年9月、実はあまりみんなに認知されていないのですが、紀伊半島にずっと前線が停滞して、土砂ダムが崩壊するとかしないとかという騒ぎをテレビでやっていたのが紀伊半島大水害で、そこをきっかけとして、今回の十津川村の復興の話が出てきています。

その大水害の後、奈良県庁の彼は村と足並みをそろえて、まさに災いを転じて福にするということで、木を使った木造の仮設住宅・復興住宅をつくりました。

その後、村は復興計画を策定するのですが、実際に策定しても、村の職員はなかなか慣れてない。このため、計画を実行するにしても「どうやってやればいいだろうか？」と。県から何人か入って復興の議論はしているのですが、しゃべっているのはほとんど県の職員で、村の人は一言もしゃべらない。そんな会議をやっていて、「これじゃあ、まずいのではないか」という話で、彼はそれ以前に面識のあった蓑原先生と私に参加を要請し、2012年の秋に村に入りました。

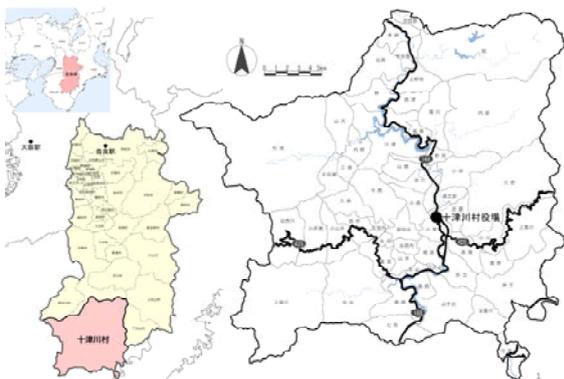
その後、村長も入った村づくり委員会が立ち上がり、計画というよりは、プロジェクトをどうやって進めマネジメントしていくかという、プロセスマネジメント業務を奈良県庁の彼が村に進言してくれて3年半かかわらせていただいています。

## 十津川村の概要

十津川村の概要の話、大水害から復興住宅の建設までの話、村の今後の将来を担っていくプロジェクトということで、「村の芯づくり事業」の福祉プロジェクトをご説明して、最後に、去年村が、総合戦略を策定しましたので、その考え方についてご説明したいと思います。

十津川村の概要です。紀伊半島がありまして、十津川村は奈良県の南の端にあります。

### 1. 十津川村の概要



とにかく日本一広い村ということで、十津川村の面積は6万7,000ヘクタール、感覚としては東京23区とほぼ同じ面積です。集落が55ありまして、区は7つに分かれています。人口は3,500人くらいです。

ここからは写真ですが、ダム湖、熊野古道の小辺路、果無集落は世界遺産に認定されたところで、昔ながらの十津川住宅があります。

ここは武蔵集落です。昔の小学校で、明治天皇の額が黒板の上にあったりします。

これは谷瀬集落です。復興住宅の対象になっ

た集落ですが、本当に山が迫っているところに住宅があります。その他、収穫物、里道、高齢者の送迎の写真です。これは蓑原先生ですけど、手を出すと鳥が自分で乗ってきます。

## 大水害から復興住宅の建設まで

とにかく何もなければ桃源郷のような雰囲気ですが、そんなところに2011年9月に水害があった。実は、十津川は明治22年にも水害があって、それで北海道の新十津川村に移住したという歴史的な出来事があります。山地崩壊75カ所261ヘクタール、死者7名、行方不明6名、全部で48棟が壊れたり半壊したりしました。東日本に比べたら規模は全然違うのですが、十津川の全体の人口に比べたら大変なことです。

写真のように、ここからごっそり崩れたり、道路が削れたり大きな被害がありました。

河道閉塞と山腹崩壊



木造の応急仮設は、4地区に分けて30戸くらいつくられたのですが、地元工務店への材料手配も含め、県のほうで頑張ってくれました。

これが木造の仮設住宅です。木造の仮設住宅をつくりながら、復興住宅をつくる前に、村は今後どんな住宅をつくるのかということで、モデル住宅を建設しました。奈良県庁の彼が村長と話をし、コンペをしてモデル住宅をつくったのが三井所さんを代表とするアルセッド建築研究所です。そのときの審査員も蓑原先生にやっていただいて、この頃から蓑原先生を中心に動きだすわけです。

モデル住宅は、平屋と2階建てです。モデルということで、地元の木材を使って、地元の工務店の人と設計者が一緒にやる。そういうプロセスでやっています。

そのモデル住宅をつくって、どうやってつくるかを経験した後、高森集落・谷瀬集落で2014年に復興住宅を13戸つくっています。モデル住宅は平地につくりましたが、現実には斜面地ばかりの

ところに復興住宅をつくるわけで、なるべく現存の集落に合わせて美しい集落風景をつくっていくことをめざしました。このため、蓑原先生を中心としてアルセッド建築研究所と調整しました。

高森集落では比較的里道に沿って、復興住宅を建設しています。また平地を中心として今回、福祉のプロジェクトを展開しています。ここに村唯一の特別養護老人ホーム「高森の郷」があります。後ほど改めて説明します。

復興住宅は2つのモデル集落、十津川は広いので、高森集落と谷瀬集落に復興住宅をつくっています。

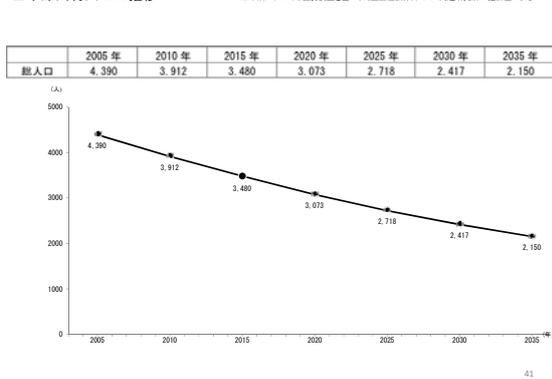
ここまでの話は、2年くらい前に書いた『まちづくり』という雑誌に、プロセスを整理していますので、ご興味のある方は読んでください。

### 「村の芯づくり」事業・・・福祉プロジェクト

ここからは、いま進行中の福祉のプロジェクトについてご説明します。このプロジェクトは「村の芯づくり」事業と言います。復興住宅だけでは村は再生していかないわけで、実際に村の状況を考えながら、どういうふうに村の復興をやっていくかということで、福祉プロジェクトを立ち上げたわけです。

十津川の人口は、2005年から2035年の30年間で年々かなり減っています。

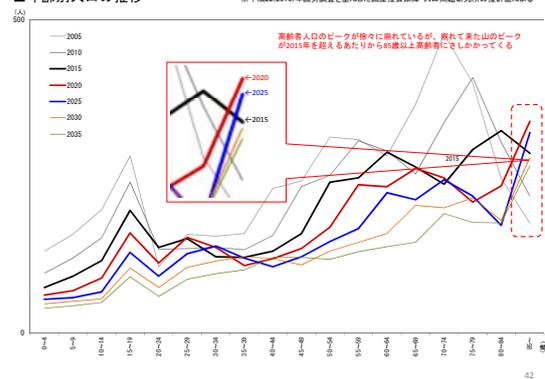
■十津川村人口の推移



また年齢別の人口推移は、横軸が年齢です。2005年から年ごとに表を書いているのですが、実際に高齢者のピークがだんだん崩れ始めていることがわかるかと思います。

このところ高齢者の人口は減ってきているのですが、まだしばらく85歳以上の人数は多いです。とにかく十津川の高齢者は皆さん元気で、頑張られている方が多く、75歳以上といっても皆さんまだ元気でやっています。

■年齢別人口の推移



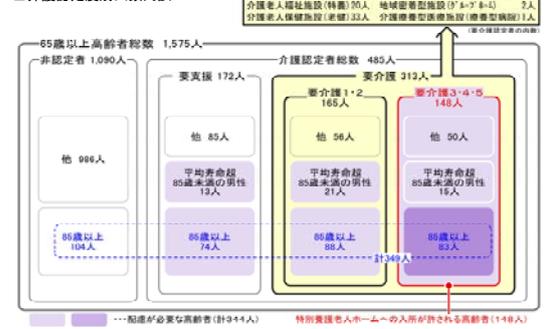
平均寿命は男性が大体80歳、女性が80歳後半という感じです。十津川の問題は、頑張っておられる方が多いのですが、どうしても体が動かなくなってきたりして困ってしまうと、先ほどの特養ホームの定員がいま36人で、もう満杯な状態のため、結局、皆さんは村外へ行くということで、去年末で56名が村外に出ています。

村外へ出ていった人は、介護保険の関係で出ていったら、その費用は村が負担します。このため村の財政は結構逼迫している状態です。

■十津川村の平均寿命

男性79.5歳 女性86.6歳

■介護認定別人数内訳



2015年時点で介護保険の費用は6億円、村外へ出ていっている人たちの費用負担は1.7億円です。去年、介護保険の改正があって、要支援という軽い介護の人たちに対しては市町村で面倒を見るという形になって、それが年間5,000万円くらい出ていっています。

そういう意味では、とにかく頑張っている高齢者は多いのですが、高齢者福祉の費用もものすごくかかっている、ということです。

十津川村は村を縦断する国道168号線と横に通っている十字の道だけで支えられている村です。

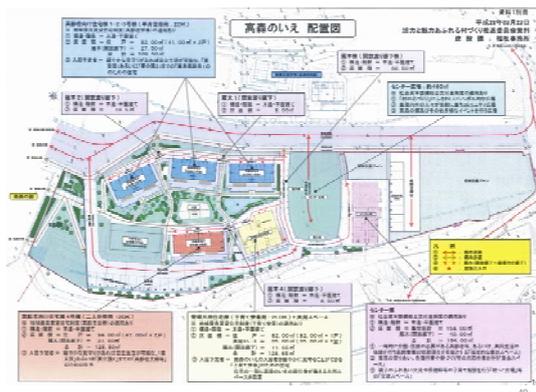
過疎集落みたいなどころは本当に人口減少の状態で、1戸・2戸というところも実際にある。まずここにおいて、そもそも何も考えてないわけで

はなくて、村としては水害の前から、村長は「中間施設」を設けて、こういうところに住んでいる高齢者の人たちを、メインのストリートになるべく近い形で寄せていこうとしていました。

ところが、「中間施設って一体何ぞや？ 抽象的に言われても全くわからない」という状況の中でプロジェクトとして進んでなかった、というのが現実です。

これは高森集落、これが特養ホーム、ものすごく大きな建物です。この建物は面積のわりに収容人数が非常に少なく、現実いま満杯なのに赤字の状態になっています。

こういう実態があって、明治大学の園田先生いわく、「国は介護保険費用をどんどん切っていく。そういう意味では、施設型のものから在宅サービスにどんどん転換させて、“自分たちの地域で見る”という状況になってきていることは確かだ」ということで、かなり待ったなしの困った状況です。



そんな中で、特養ホーム「高森の郷」のわきに、今度「高森のいえ」を計画しました。先ほど何もないと言ったところです。

ところで特養ホーム「高森の郷」は、これだけの大きさに対して36床です。



特養ホーム「高森の郷」の問題に手をつける前に、中間施設として、「高森のいえ」という、高齢者向けの住宅と、それを支えるものをつくることになりました。「高森のいえ」の構想をつくって設計にとりかかると同時に、「高森の郷」の運営をどうよくしていくか、ということをやりました。

「高森のいえ」は高齢者向け住宅です。青いのが単身用で2戸1です。合計6戸。ここが夫婦向けの住宅で2棟、ここに管理人さんの住宅、センター棟は地域の集会場、あるいは臨時的に他の集落から来た高齢者が泊まったりできるような建物を設けています。

「高森の郷」はこの奥に見える特養で、これが復興公営住宅です。もう一度平面図を見てみると、比較的村の中心のほうからずっと上って行って、復興公営住宅があって、その奥の平地みたいなところに「高森のいえ」があり、その奥に特養がある、という感じです。



こういうプロジェクトを進めながら、村役場の人たちとその都度状況をいろいろお話ししながら、どんな課題があるか、いまの現況とあわせながら整理をしています。「高森のいえ」プロジェクトという、集まって暮らせるような生活モデルをつくりましょうとか、在宅サービスを強化していくシステムを構築しましょうとか、特養ホーム「高森の郷」再生とか、そういう課題に適宜対応しながら、村づくり委員会とかで役場の人たちと何回も何回もお話をしています。

今年度は先ほどの「高森のいえ」、特養ホーム「高森の郷」の再生、さらには在宅サービスの福祉ネットワークが問題だと考えています。福祉ネットワークはいろんな拠点をつくって、その拠点同士連携させていく。こういったハードの話と人の話をもう少し検討していかなければいけないのです。

### 十津川総合戦略の策定

最後に、「十津川総合戦略の策定」の話です。十津川の総合戦略については、基本は「プロジェクト」から「取り組み方針」をまとめて、「理念」につなげるということで委員長を蓑原先生にお願いしてまとめられました。実際の取りまとめ作業は市浦事務所がやっていますが、僕らも介入しています。

これはA3にまとめたものですが、取り組み方針が具体的に書いてあるのですが、かなりの部分はプロジェクトとして動いています。そういう意味では、これは全く絵に描いた餅ではなく、かなり実際に進んでいることをもう一度ここで整理を



し直しています。

最後ですが、当初は村長の公約もあったし、復興計画という理念・方針があって、そこから村づくりの委員会を立ち上げ、一方で、プロジェクトとしてモデル住宅をやったり、復興住宅をつくらしたりして、委員会で議論しながら進めてきました。

現在、村づくりの委員会はずっと続いていて、基本的に村の幾つかのプロジェクトを起こしながら、総合戦略と相互にやりとりしながらやっています。

3,500人の村でも、彼らが抱えている事業はものすごく膨大にあるのです。村では手に負えないほどの計画と事業を抱えていて担当者は何もできなくて麻痺している。だけど、まだ計画を考えなければいけないと思っている人たちが議会などにもいっぱいいて、なかなか先に動けなかったただ、ようやくこの3年半で、大分動ける人たちが増えてきました。

### (3) プランニングのシステムの変化…「計画」から「介入」へ

蓑原 ありがとうございます。

まず基本的に人口構造がすっかり変わっているわけです。建築基準法ができた1950年は、50歳以上の人は30%しかいなかった。ところが、全く人口構造が変わって、2030年くらいから、全体の人口の割合の中で50歳以上が6割くらいになるわけです。

50歳を超えるということは、将来の夢よりは、人生をどうやって着地するかということを一生涯懸命考えるような歳に入るわけだけど、それが多数派になるような人口構造の社会にわれわれは突入しつつあるわけです。

そのとき、いままでと同じような形で「土地を…」とか公共投資とかと議論してもだめではないか、基本的な考え方を変えなければいけないのではないかということが、これから皆さんと一緒に議論したいことの一つです。

その基本は、3.11のときに盛んにそれを行ったけれど、全然だれも相手にしてくれなかった。それは土地本位制とか施設本位制から、人本位制に切り替えて、人に着目をして、その人たちがこれからどういう幸せな老後を送っていくのか。50歳以上を老後だと考えれば、60歳以上の人生をどういうふうに通ごしていくかということを中心に、全体のことを考えざるを得ない構造になってしまうということが一つです。

その中で、一体われわれは何ができるのかというと、いま盛んに議論しているように、地場産業的な形で動かせるものは動かさなければいけないとか、エネルギー転換をして、ドイツやオーストリアのように、完全にエネルギーも自家消費型で木材からつくってしまうみたいな構造にしなければいけないとか、新しいものをつくるのではなく、いまある人たちのケアをどういう形で強化するか。

例えば、十津川でやっているのは、集会場を使って、そこに巡回医療して、巡回店舗を回して、そこにデマンドタクシーを配してとかということです。そういう類の話は、非常にミクロスコピックに見えるけれど、実は、いま大都市圏であろうとどこであろうと抱えている基本問題なわけです。それを十津川ではミクロスコピックに議論していて、われわれが整理している一つは、計画というか介入することは限られてしまうけれど、その限られている介入の中で、仕舞う作法というか、年をとってきただけでこれから生活を楽しみなが

ら死んでいくという人たちが、どうやって幸せに仕舞っていただけるか。土地利用はどんどん間戻型に変わってくるわけですから、その間戻型のコントロールをどうしていくか、ということをちゃんと考えなければいけない。

同時に、それだともうにも経済としてはだめだから、いま日本は完全に移民政策を放棄していますが、移民問題をどうするか考えるのと同じようなレベルで、今度は地域の中において、よそから人をどう入れるかとなると、これは地域民のイニシアチブでできることではなくて、それこそ国とか県がイニシアチブをとって主体的にならせる構造をつくらなければいけない。そのときは、グローバルな視点で、グローバルな経済戦略からやらない限り、ものは動かないわけで、その二重構造でやらなければいけない。

その成らせるほうの作法は、十津川の場合、森林を中心として6次産業化を村長は一生懸命言っていて、いま林野庁から若くて優秀な人がたまたま来てくれていて、その森林を活性化しようとやっているのだから、成らせる作法の一部は動き出しています。

また例えば、観光についても、いままでとは全然違うアプローチで取り組めないかとか、そんな議論をこれから始めなければいけないと思っています。

要は、そういうものを動かしていく、現場の空間を動かしていく構造の扱い方を根本的に変えなければいけない。まず人に着目して、その人のあり方をどう描くかということ。またそのとき人のあり方は、ずっと定着型ではなくて、最終的に特養ホーム、最期はホスピスみたいな形で死んでいってしまうその全プロセスを、これからどういうふうにかバーしていくかを考えながら、全体としての都市計画なり住宅政策なりをやっていかなければいけない。

それだけでは済まないのは、さっきのグローバルな経済の中で、どうやって移民を引っ張り込むか、若い人を引っ張り込むかということをやらなければいけない。

具体的に十津川でやっているのは、一たん山を下りちゃった高齢者をもう一度十津川に戻し、十津川で幸せに死んでもらうようなやり方がどうやってできるか、ということから始めて、空き家対策とか就労対策とかいろいろなことをやっているわけです。そういうことをやろうとしているのが十津川モデルです。

同じような議論は、銀座あるいは幕張の場合

も、いままでとは違うアプローチで取り組まなければいけない問題がある。そのアプローチの中では、いままでと同じように、開発とか高度化という形ではカバーできないということ、われわれとしては議論しなければいけない。

そういう根本的にプランニングのシステム、僕は「計画」という言葉を使わないで、「介入」という言葉を使おうと思っているのですが、そのシステム自体が変わっていることを前提として、議論しなければいけない時代に入ってきていると思っています。

実際、それは夢でも何でもないと思うのは、ご存じのとおり、「GDP という概念はだめだ。GDH、国民総幸福だ」という議論をブータンだけでやっていると思うのは大間違いで、実はフランスだろうとどこだろうと、いまやそのGDH型のことを考え出している。

例えば、スティグリッツとかアマルティア・センとかというノーベル賞級の人たちが、フランス政府の要請に応じて、新しい成熟経済に向けてどういうふうな戦隊を立て直すかという議論をするとき、いまわれわれが非常にきめ細かに顕微鏡的に議論しているような、教育の話とか、健康の話とか、環境の話とかを国家体制として一つ一つ全部紡ぎ直していかなければいけない、という方向に動いているわけです。

きょうは、たまたま十津川の議論をしましたが、具体的な例を媒介として議論しなければいけないのではないかと改めて十津川を取り上げたということです。

## II 土地利用計画制度を巡る意見交換

阿部 十津川村を題材に、蓑原さんの都市介入の手法についてお話をいただきました。十津川村は東京23区位の大きさがある、人口は3,500人位ですか、産業としては、林業と観光業、それに、建設業がある。それと、国の地方へのいろいろな投入、補助金等が結構大きいのかもしれません。それで、3,500人の人口が、2030年・2050年となるとどんどん減って行って高齢化していく。それが一つの日本の将来の姿をあらわしている、というお話だったと思います。

そういうところで、土地利用をどう考えていく必要があるのか。その辺も含めて、皆さんのご意見などがありましたらどうぞ。

## 市町村の総合的な土地利用計画制度はどのように実現できるか

水口 先ほどの話とこれから議論したい市町村の総合的な土地利用計画制度の提案をつなぐために、簡単に問題を提起したいと思います。

合併した市町村等では、現在多様な活性化プロジェクトが求められています。その具体的な政策推進のためには、土地利用保全計画のベースの上で、地区のまちづくりとか、中心集落の地区の里づくりとかが必要です。そこでは、地区レベルの総合計画と土地利用計画とが一体化していかないといけない。そのためには、里づくり計画の基準をつくれるようなまちづくり条例が必要です。そういう独自の条例を市町村が立てて、それを国が委任条例として支援できるような仕組みが必要だと思います。

蓑原 独自の条例というのは、何法による委任条例なのですか。

水口 われわれの提案しようとしている土地利用計画法は土地基本法の実効法としてぶら下げることを考えていますが、その所轄官庁は、土地政策担当でもいいし、内閣府でもいい。国土利用計画法抜本改正ではなく、新土地利用計画法、主として市町村土地利用計画を位置づけ、それを支援する広域的な役割としての都道府県とか国の役割も少し書き込んだ、そういう法律に基づく計画ということです。

蓑原 それは、国土利用計画法と都市計画法と建築基準法との関係性はどうなるのですか。

水口 それこそこの研究会のメインの議論で、2年前は国土利用計画法の抜本改正という形にしていたのですが、国土利用計画には土地取引制度とかがついているので、提案の形としては、単独法で土地基本法を実効化する・具体化するという形で考えています。

蓑原 その提案は、少なくとも行政的にはナンセンスだよ。そんな行政官庁ないもの。

下河辺さんは、その辺の戦略を考えていたから、計画調整費と事業調整費という形で膨大なカネを用意して、それが国土利用計画法のいろんな計画に結びつくような、事業からそういうことができるような、しかもそれが各省横断的にできるような行動をしかけたのです。だから、それがうまくいけば、あのとき、そういう形で国土利用計画法はうまくいけたはずなのです。

ところが、残念ながら寄り合い所帯の国土計法官庁は、その横断的な論理を組み立てることができなかった。

さっき紹介した「土地利用コントロールと国土利用計画法」を読んでもらうとわかるけれど、下河辺さんが何で国土利用計画法を考えていたかという、やはり都市計画は広域計画法になれないから、県を中心として県の総合計画を土地利用計画として意識してやれば、いまの都市計画を広域計画法としてきちんとカバーできるだろうと恐らく思っていて、そういうふう田中角栄を説得していたのです。

しかも、本来、都市計画というのは、土地測量とか土地取引とかを後ろに控えていなければだめなのです。そういう意味で言うと、国土利用計画法はそういうのを備えていたわけです。だから、もしあのときの5地域区分を含めて、総合計画として国土利用計画法がうまく機能できたら、そういう可能性があったわけです。

だけど、残念ながらだめだった。それは、田中角栄が言っているように下河辺さんがだましたわけではなくて、日本の官庁機構が縦割り型だから、そういうことを許さなかったのです。

それは何が問題かという、僕は都市田園計画法とか、まちづくり計画法とかと言っているけれど、一体どれをどこで所管してどうするか、という議論をちゃんとしなければいけないのです。それは財政制度の問題とも絡んで、ものすごく難しいわけです。昔は、内閣が都市計画を持っていたのですが。

僕はそれを自治法でやれと言っているのです。当然、自治法の問題だと。統括的に総合的にやろうと思ったら、自治体が責任を持ってやらなければならない。現行の制度の元では、各省から入ってくる縦割りの補助金を自治体で束ねることはできない。

例えば、僕らが新潟で議論したとき、総合計画と都市計画の関係をどうするかが問題になるわけです。われわれは都市計画をできるだけ総合的に扱おうとして、いろんな他の各省所管の施設なども都市計画のマスタープランの中に書きこもうとすると、当然「ノー」ですよ。すると、しようがないから、本文ではなくて参考として、「こういう事業があります」「こういう事業があります」と書いて済まざるを得ないわけです。だけど、本質的には、市の総合計画の空間版が都市計画でなければおかしいわけで、そういう構造にすべきなのです。

この問題を解こうとしたから、下河辺さんは、自治体を300くらい、旧幕藩体制くらいの数に統合して、そこに全権を委任する。そうすれば、あ

とはその300くらいの自治体間の国家的調整になるわけだから、それは道州制か何かにして、国がそこを調整すればいい。この考え方は、小沢一郎の「日本改造計画」にも入っているし、例の分権一括法がねらっていたことなのです。だから、市町村合併も幾つかで留まるのではなく、300くらいまでやるべきだった。それをやろうと思ったら、実は市町村合併ではなく、県の分割だという判断をしなければいけないところまで来ているのです。そういう議論をしなければだめですよ。梅田 下河辺さんは、それを三全総でやろうとしたのです。あの定住圏に地方自治体としての機能を持たせようとした。ただ、自治省のすごい反発に遭って、三全総が閣議決定できないところまで行って、それで断念した、という経緯があるようです。

蓑原 まさにそうです。そのとき、下河辺さんが権力を握ろうと思ったからだめだったけど、それを自治法で解いちゃえば解けたわけです。そのかわり、旧内務省みたいになっちゃって、またとんでもない化け物になる可能性があるから、ここをまたどうコントロールするかという問題はあるけれど、でも、どちらかという、そのほうがすっきりするよね。内務省みたいなものがあってもね。そこの行政体質を政治が変えれば良いのだから、争点が凝縮され、政治的にはハンドルしやすい。

### 安曇野市のような自主条例制定の取組を支援する

柳沢 私の理解でわかりやすく言うと、いまここでやろうとしているのは、安曇野は自主条例で相当細かい土地利用コントロールを、都市計画法を返上してやっているわけですが、あれは何の支援もなく自分だけでやっているんですね。それをちゃんと制度的な後ろ盾をつくってやって、動きやすいようにしてやる。

蓑原 安曇野の条例は自治法条例でしょ。

柳沢 そうです。だから、「自治法に基づいて」と言っているけれど、何の支援もないわけです。それに対して、制度的な枠組みを後ろから与えてあげると。

但し、この条例では、他の法律にはほとんど影響を及ぼせないわけです。自主条例は、森林法の許可はとめられないし、農振法は動かせないとか、プラスもマイナスもそれはそれで動いていて、自分で上からちょっと被せているわけです。それを他の法律にもものが言えるようにしようとすると、

やはり国の法律がないと動かないわけです。

という意味で、簡単に言うと、安曇野のような積極的に頑張っているところを、他の自治体も真似できるようにサポートすると同時に、自治体の考えを他の法律にも影響を及ぼせるようにする。

蓑原 それは、明らかにそういう形で他の法律の権限をオーバールールするような法律で枠組みをつくらなければいけない。ということは、自治法条例で統括できなければだめだと。

問題は、それをやるときに、国土全体をどういうふうコントロールするかとか、例えば、森林法とか農振法とかとの関係性。今度は、さっき言ったみたいに構造的に平衡状態の相違点ではなくなくなってしまっているから、いろんなプロジェクトがぼぼこっと起こったとき、たちどころに具体的な都市計画のまちづくりのアーバンデザインとかに関係するような話と、広域的な許可の話とリンクしちゃうようなダイナミックな構造になっているわけだから、トータルなコントロールの仕組みとアーバンデザイン的なコントロールの仕組みとが一体として提案されてないと関係しないのではないのか、というのが僕の議論で、そういう議論がどういうふうに入っているか、ということです。

それをやると、いまの都市計画法とか基準法とかを全部ひっくり返さなければいけない。その上で、いまの土地利用法でも何でもいいけれど、それを一つの大きな法律として組み直さないとだめですね。

例えば1968年法ができたとき、あの時代によくあんな法律をつくったと思うんですよ。あの当時の行政能力からいって、あんな法律が実際に施行できるとは本当に僕らも思わなかった。でも、やり抜いたよね。だから、あれは非常に大きな変革ができたんです。だから、やろうと思えばできるんだよね。ただ、残念ながらやれない。

梅田 当時、竹内都市局長は「本当に線引きができるのかどうか自信がなかった」と言っていて、「ただ、石川県か何かは最初にやってくれて、それでホッとした」と書いていましたね。

蓑原 あれは本当にものすごい大冒険だったよね。本当にあれはよく踏み切ったと思う。しかも、あのとき、住宅局が反対しないで計画許可にしておいたら、いま頃随分楽だったよね。結局、確認をあの時点で残しちゃったものがいまだに尾を引いて、全くおかしくなっている。



## 下河辺 淳 アーカイヴス

本アーカイヴスは下河辺淳氏の業績を顕彰し、その著作物ならびに資料、関連情報等について収集・保存・管理を行うとともに、その書誌情報を公開するものです。(2008年1月から、総合研究開発機構(NIRA)の特殊コレクションを引き継ぎ、財団法人日本開発構想研究所(現・一般財団法人日本開発構想研究所)において開設)2013年から、下河辺淳氏の主要な業績である戦後の国土計画に関連する資料について、その一部を、「戦後国土計画関連資料アーカイヴス」として公開しています。

### 1. 著作物・関連資料の展示

著作物、資料、関連情報等を収集・保存・管理するとともに、広く公開しております。

公開時間：平日(月曜日～金曜日) 10:00～17:00

※書誌をご覧になりたい方は、事前に電話(03-3504-1760)でご連絡下さい。有料になりますが、出来るだけコピーの便宜はお計りいたします(コピー不可の書誌があります)。

### 2. ホームページ上での文献データの公開

< 下河辺淳アーカイヴスアドレス(URL) ><http://www.ued.or.jp/shimokobe/>

### 3. 下河辺 淳アーカイヴス・レポートの発行

2009年春から本レポートを発行しております。(Vol.9から「アーカイヴス・レポート」に名称変更)

Vol.12	2016・06	下河辺淳の地方へのまなざし	榛村純一、辻一幸、戸沼幸市	A4版47頁
Vol.11	2015・06	震災復興～阪神・淡路大震災 20年の教訓～	五百頭真、御厨貴	A4版44頁
Vol.10	2014・06	下河辺淳所蔵資料にみる「沖縄」	御厨貴、江上能義他	A4版41頁
Vol.9	2013・06	戦後国土計画関連資料アーカイヴスの開設		A4版41頁
Vol.8	2011・12	「頭脳なき国家」を超えて	小川和久氏との対談	A4版29頁
Vol.7	2011・06	38億年の生命誌	中村桂子氏との対談	A4版35頁
Vol.6	2010・12	日本経済	香西泰氏・小島明氏との鼎談	A4版27頁
Vol.5	2010・06	日本列島の未来	御厨貴氏との対談	A4版35頁
Vol.4	2010・03	水と人のかかわり	青山俊樹・定道成美氏との鼎談	A4版27頁
Vol.3	2009・11	クルマ社会の未来	志田慎太郎氏との対談	A4版21頁
Vol.2	2009・07	日本の食と農を考える	石毛直道氏との対談	A4版21頁
Vol.1	2009・03	21世紀の日本とアメリカ	山本正氏との対談	A4版21頁

### 4. 文献データの内容

#### (1) 下河辺 淳アーカイヴス

下河辺 淳氏の著作物、ならびに資料、関連情報等の登録総数は、2013(平成25)年6月現在で8,245件です。「下河辺 淳 アーカイヴス」では、これらを発行年別、役職別(所属先・肩書き)、資料別(単行書、新聞、雑誌など)、発表方法別(論文、講演会、座談会、インタビューなど)、分野別に分類し、書誌情報として文献検索システムを構築しています。

#### (2) 戦後国土計画関連資料アーカイヴス

戦後国土計画関連資料アーカイヴスは、下河辺淳氏が国土庁時代に整理・保管されていた資料群を再整理し、その書誌情報を公開するとともに閲覧に供するものです。

同資料群は、下河辺氏より財団法人国土技術研究センターに移管されていましたが、下河辺氏ならびに関係者の同意を得て、2009年に当研究所に再移管されました。その後は当研究所にて再整理と目録データの構築等を進めており、2013年7月より、その一部を公開しています。

「下河辺 淳 アーカイヴス」分類内訳 [分野別]

\*1 件につき 2 分野まで付与してあります。したがって件数については延べ数としてあります。

国土論、国土開発・計画	1,116 件	価値観、ライフスタイル	142 件
都市、首都、東京	711 件	ジェネレーション、ジェンダー、家族	369 件
地方・地方都市、地域開発	2,181 件	情報、メディア、ネットワーク	241 件
土地、建築、住宅	161 件	科学、技術	361 件
災害、防災	752 件	文化、デザイン	173 件
経済	195 件	生活全般	192 件
企業、経営	193 件	シンクタンク	648 件
産業	178 件	政策、政治・行政	1,048 件
交通	203 件	人物、人物評	252 件
自然、環境、エネルギー	550 件	その他	81 件
国際関係、世界、民族、宗教	1,347 件		
社会論、未来論、歴史・伝統	606 件	述べ件数	11,700 件

\*登録件数 8,245 件、うち公開件数 7,994 件

「戦後国土計画関連資料 アーカイヴス」書誌データ項目一覧

<分野別分類>

61	国土総合開発法	79	新産業都市
62	国土利用計画法	80	工業基地
63	戦後諸構想	81	行政改革／行政改革平成3年
64	人口関係／人口推計	82	川崎臨海将来像 尼崎臨海将来像
65	定住圏センター	83	国土計画研究会
66	土地問題	84	首都移転
67	地価対策次官会議	85	各種資料グループ① (国土利用計画 [第一次]、大規模開発プロジェクト、公共投資ほか)
68	土地信託		
69	国土構造	86	各種資料グループ② (書籍等、東南アジア、大プロ等)
70	列島改造	87	各種資料グループ③ (空港、港湾)
71	地域開発制度	88	各種資料グループ④ (社会資本)
72	国土開発制度	89	各種資料グループ⑤ (四日市ほか)
73	国土行政改革	90	各種資料グループ⑥ (むつ小川原ほか)
74	新全総	91	各種資料グループ⑦ (河川審議会)
75	三全総	92	各種資料グループ⑧ (食の祭典)
76	四全総／四全総総点検	93	各種資料グループ⑩ (文化首都)
77	五全総	94	古地図
78	国土審調査部会		

<発行年別分類>

11	1960～69年
12	1960～69年
13	1970～79年
14	1980～89年
15	1990～99年
16	2000年～
19	その他

<資料形態別分類>

B1	図書	Y1	自筆メモ／構想メモ (下河辺淳氏ほか)
S1	逐次刊行物 (一般雑誌)	Y2	原稿 (下河辺淳氏ほか)
S2	逐次刊行物 (機関紙／誌)	Y3	書簡
S3	逐次刊行物 (新聞)	Y4	シンポジウム・会議の記録・資料／企画書
S4	逐次刊行物 (行政資料等)	Y5	行政資料等
S5	逐次刊行物 (研究報告書／記録集等)	Y6	写真／ビデオ／カセットテープ／CD・DVD
S6	逐次刊行物 (小冊子／パンフレット等)	Y7	Web 掲載記事
S0	逐次刊行物 (その他)	Y0	その他

## 下河辺淳 —その歴史、その仕事—



1923（大正12）年東京に生まれる。東京大学在学中に終戦となり、戦災を受けた東京の都市社会調査を行う。1947（昭和22）年同大学第一工学部建築学科卒業。同年戦災復興院技術研究所に勤務し、住宅問題、都市計画の調査・研究を手がける。

1952（昭和27）年より経済審議庁に出向し経済計画の策定に参画。1957（昭和32）年からは建設省で、特定地域の総合開発、特に河川総合開発計画に着手。東京湾、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海、有明海等の内海の総合調査に取り組んだ。

1962（昭和37）年に工学博士。経済企画庁総合開発局へ。同年策定の全国総合開発計画（一全総）から1998（平成10）年の第5次全国総合開発計画（五全総）まで、一貫して国土政策・国土行政に深くかかわる。1977（昭和52）年国土事務次官、1979（昭和54）年退官。

1979（昭和54）年、認可法人の政策研究機関である総合研究開発機構（NIRA）の第2代理事長に就任。12年間の在職中に、世界のシンクタンクとの研究交流の輪を広げ、また国内シンクタンクの協力を得て、約450余の研究プロジェクトを手がけた。総合的なプロジェクトとして取りまとめたものに『事典 1990年代日本の課題』『事典 アジア太平洋—新しい地域像と日本の役割』がある。また大都市問題（東京論、土地・住宅問題、首都機能、世界都市）も力を注いだ研究のひとつである。1991（平成3）年退任、翌年まで顧問を務める。



1992（平成4）年、株式会社東京海上研究所会長・理事長に着任。企業の未来についてさまざまな視点から研究を進め、近年深い関心を寄せたテーマ「ボランタリー経済」については三部作（『ボランタリー経済の誕生』『ボランタリー経済学への招待』『ボランタリー経済と企業—日本企業の再生はなるか？』）をとりまとめた。2001（平成13）年より研究顧問、サロン会長を務め、2003（平成15）年6月退任。

1994（平成6）年には、これまでの国土政策を集大成し、国土計画の歴史から21世紀の国土に至る長期的視点を盛り込んだ『戦後国土計画への証言』を出版。また、1995（平成7年）から1年間にわたって、阪神・淡路復興委員会委員長を務め、同地域の復興施策をまとめ上げた。このほか、日中経済知識交流会顧問、日英2000年委員会委員、日米欧委員会日本委員会委員、社団法人日本プロサッカーリーグ（Jリーグ）裁定委員会委員など、各種団体の要職を務める。



2003（平成15）年7月より、下河辺研究室会長、有限会社青い海会長に就任。2013年9月に90歳を迎えられた。2014年6月、下河辺淳氏の個人事務所「下河辺研究室」「有限会社青い海」を閉じられた。

\* 「下河辺淳アーカイブス」では、下河辺氏に関する関連資料や情報等について、随時収集を行っております。本件についての情報提供、資料のご寄贈等ございましたら、下記までご連絡いただきますようお願い申し上げます。

一般財団法人日本開発構想研究所 「下河辺淳アーカイブス」 TEL : 03-3504-1760 FAX : 03-3504-0752  
E-Mail: shimokobe-arck@ued.or.jp

## UEDレポートからのお知らせ

UEDレポートは、2013年5月、国立国会図書館の国際標準逐次刊行物番号（ISSN）を取得し、過去のバックナンバーを含め国立国会図書館で閲覧・公開できるようにいたしました。

ISSN 2187-8536

### 復刊UEDレポート バックナンバー

(敬称略)

2015・06	戦後70年の国土・地域計画の変遷と今後の課題	A4版 86頁	1 鼎談 7 論文収録 [今野修平・薦田隆成・川上征雄鼎談、北本政行、梅田勝也、浜利彦、阿部和彦、小畑晴治、橋本武]
2014・06	土地利用計画制度の再構築に向けてー人口減少社会に対応した持続可能な土地利用を考えるー	A4版 72頁	巻頭言・7 論文収録 (土地利用計画制度研究会、大村謙二郎、交告尚史、高鍋剛、梅田勝也、阿部和彦、西澤明・明石達生・大橋征幹)
2013・06	大学の国際化とグローバル人材の育成	A4版 54頁	巻頭言・6 論文収録 (戸沼幸市、潮木守一、吉崎誠、森田典正、南一誠、藤井敏信、角方正幸)
2012・06	大震災後の国づくり、地域づくり	A4版 78頁	巻頭言・7 論文収録 (戸沼幸市、国土交通省国土政策局、大和田哲生、橋本拓哉、中山高樹、阿部和彦、小畑晴治、今野修平)
2011・06	みちを切り拓くコミュニティの力ー超高齢化・人口減少の中で、未曾有の大震災と遭遇ー	A4版 68頁	巻頭言・7 論文収録 (戸沼幸市、広井良典、森反章、檜谷恵美子、浜利彦、長島有公子、村井忠政、巽和夫)
2010・07	地域経営	A4版 94頁	巻頭言・8 論文収録 (戸沼幸市、平松守彦、望月照彦、西尾正範、鈴木豊、三輪真之、大和田哲生、橋本拓哉、西澤明)
2009・11	大都市遠郊外住宅地のエリアマネジメント	A4版 94頁	巻頭言・1 会議録 7 論文収録 (戸沼幸市、小林重敬、中城康彦、西澤明、小畑晴治、吉田拓生、梅田勝也、佐竹五六)
2009・03	ネットワーク社会の将来	A4版 96頁	巻頭言・1 対談 8 論文収録 (石井威望×戸沼幸市、斉藤諱淳、吉田拓生、西澤明、小畑晴治、澤登信子、藤井敏信、杉田正明、橋本武)
2008・07	グローバル時代の地域戦略	A4版 88頁	巻頭言・1 対談 8 論文収録 (下河辺淳×戸沼幸市、吉田拓生、大村虔一、石井喜三郎、京極高宣、今野修平、壘昭吉、橋本武、小畑晴治)
2008・01	諸外国の国土政策・都市政策	A4版 86頁	巻頭言・9 論文収録 (戸沼幸市、城所哲夫、片山健介、小畑晴治、橋本拓哉、村上顕人、大場悟、阿部和彦、橋本武、大木健一)
2007・07	大学改革と都市・地域の再構築	A4版 88頁	巻頭言・10 論文収録 (戸沼幸市、天野郁夫、福井有、鈴木正、牧野暢男、鎌田積、加藤平和、阿部和彦、橋本武、小畑晴治、長島有公子)
2007・01	人口減少社会の研究ー人口減少社会の将来像、国のかたち、地域のかたち	A4版 74頁	巻頭言・10 論文収録 (戸沼幸市、阿部和彦、正岡寛司、京極高宣、坂田期雄、天野郁夫、今野修平、篠崎敏明、橋本武、吉田拓生)

※2008・01号「諸外国の国土政策・都市政策」、2011・06号「みちを切り拓くコミュニティの力」を除き、若干の余部がございます。ご希望の方は、(一財)日本開発構想研究所総務室までご連絡下さい。





●銀座線虎ノ門駅から徒歩3分

●JR 新橋駅から徒歩10分

UEDレポート

[発行所] 一般財団法人 日本開発構想研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-16-4 アーバン虎ノ門ビル7階

TEL. 03-3504-1766(代)

FAX. 03-3504-0752

2016年6月発行

E-mail : office@ued.or.jp

URL : <http://www.ued.or.jp>

