

UEDレポート

土地利用計画制度の再構築に向けて

—人口減少社会に対応した持続可能な土地利用を考える—

2014
夏号

一般財団法人 日本開発構想研究所

目 次

巻頭言 少子高齢化、人口減少社会の未来図	1
戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所代表理事)	
1. 土地利用計画制度の再構築に向けて	3
土地利用計画制度研究会 (文責: 梅田勝也)	
2. 縮退から成熟にむけた土地利用制度を考える	8
—ドイツの事例を参考に—	
大村謙二郎 (筑波大学名誉教授)	
3. 土地利用計画と環境管理計画	23
交告尚史 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)	
4. 市町村の都市計画・土地利用政策と都市計画制度改正	30
高鍋 剛 ((株)都市環境研究所、NPO 日本都市計画家協会)	
5. 都市計画法と国土利用計画法	38
—再構築の視点—	
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)	
6. ニュージーランドの資源管理法に基づく土地利用	50
阿部和彦 ((一財)日本開発構想研究所業務執行理事)	
7. 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	61
—土地適正評価プログラムの試み—	
西澤 明 (国土交通省国土政策局総合計画課国土管理企画室長)	
明石達生 (東京都市大学都市生活学部教授)	
大橋征幹 (国土交通省国土技術政策総合研究所都市研究部都市計画研究室主任研究官)	
UED レポートからのお知らせ	69
下河辺淳アーカイヴス	70
研究所の概要	72

巻 頭 言

戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所代表理事)

少子高齢化、人口減少社会の未来図

日本の国土空間に広がる高齢化の波動

21世紀の初頭、日本社会は劇的な人口減少、少子高齢化に向かっている。

人口総数は2010年 127,276千人、2020年 124,100千人、2040年 107,276千人、そして2050年 9,700万人と1億人を割り込むと予想されている。

これを地域別にみると、2020年にはすべての都道府県で人口減少、かつ100万人以下となる県が、2020年 10県、2040年 17県と推計されている。

人口減少の直接の原因は日本人の低い出生率が続くことであり、今後もすべての都道府県で0～14歳人口が減少すると見積もられている。これと連動して15～64歳人口も一貫して減少し、その最も大きいのが東京都であり、人口構成で68.3% (2010年) が57.9% (2040年) となる。

このいわゆる生産年齢人口-少青壮年層の劇的減少傾向に対して、長寿命を獲得した日本の老人層は増え続け、65歳以上人口は今後すべての都道府県で増加、その比率は全国で2010年 23.0%、2040年 36.1%、そして注目されるのは65歳以上人口規模の大きいのが2040年、東京都、神奈川県、大阪府、愛知県、埼玉県などの大人口集積地ということである。今後の日本列島には老人化の波が全面的に広がり、かつ、東京などの大都会にも高齢層が吹き溜るといのが統計が示す日本社会の近未来図である。

20世紀の後半、第2次世界戦争、戦災から立ち直った日本が旺盛な人口の再生産によって、1950年 83,898千人、1967年 1億人を超え、1975年 111,940千人、1995年 125,570千人と人口増を続け、経済のグローバル化の波に乗って、世界第2位のGDPをほこる経済大国を築いた。

この間日本列島に人口と経済が集中する東京一極集中の太平洋メガロポリスをつくり出した。

逆に言えば、地方からの若者を東京などの大都市圏に集め、地方を過疎化させた。現在も日本列島における人間居住のこの構図は変わっていない。

3.11のフクシマ原発事故を含む東日本大震災の

波は東京圏にも波及し、地震災は、東北に限ったものではないことを人々に実感させた。

現在様々なかたちで東北の復旧、復興が続いているが、同時に、すくなくならずの水、食糧、エネルギー、そして人が東北から供給されてきたことに気付かされる。

巨大都市居住の未来図

もし、30年以内に発生確率70%の首都直下型地震が、人口も、政治、経済中枢も一極集中している東京に起きたらどうなるか。莫大な人的、政治・経済的被災によって、東京はもとより、日本という国家自体も再起不能になってしまいかねない。東京圏においても、65歳以上人口が近々4割に達すると見込まれ、東京は不断に、防災、減災対策を講じるほかかないことである。

さらに、一つの想像をいえば、被災都市の避難地は東北地方などなのかもしれない。

首都直下地震問題はおくとして、近未来の巨大都市居住にはいくつもの不安が見え隠れしている。

医療も介護も日常も全て金銭で廻っている巨大都市の生活に足る貯蓄はあるか、20年後、30年後年金は大丈夫か、の問題がある。

高齢化社会は多死社会でもある。一人暮らしで、大都会の孤独死でよいか。

宗教性(精神性)の消えた人工都市の道具立ての中で安らかな死を望むことが出来るのか。

自然に向かう21世紀の居住地選択

21世紀の生活の有り様にとって、現在起こっている交通情報革命による動度(モビリティ)をどう評価するかは大きな問題である。情報領域とともに人々の行動領域が格段に広がっている。都市と田舎に関係なく、今や人々はスマホ片手にグローバルな情報を手に入れることが出来、経済的余裕さえあれば、日帰り圏となった日本列島の旅を楽しむことが出来る。大都市居住者も、日本の自然や地方都市に出掛け、居住地に縛られない多様

な生活スタイルを実現しつつある。近年では3.11の東北大地震災もあり、大都市圏と地方都市、自然地域との人的交流も盛んである。

また、里海、里山で文化、芸術のイベントが開かれ都会からの大勢の参加で盛り上がっている。

発達した情報網はパーソナルにも都会と田舎を交流、交叉させている。

大都会から農業地帯への若者の移住もめずらしくない。

久しく、人口減少、高齢化の続いている地方生活圏においてはこれまでも様々にむらおこし、まちづくりの努力が続けられてきた。

農業や漁業、林業を6次産業化としてとらえるエリアマネージメントとしての取り組みもある。

あるいは里山一人里近くにあつて、人々の生活と結びついていた山・森林が電気やエネルギー革命になって見捨てられていたものを自然と共生するエコスタイルを持ち込んで再生できないか。

人間は自然の一部であるという自明の理を中心に森林文化都市構想（掛川市、鶴岡市など）

を進めている事例もある。

万事、金々で廻っているマネー資本主義に対し、シンプルライフの里山資本主義で立ち向かおうとする試みも共感を呼んでいる。

日本は21世紀半ば、2050年頃に向つて、エネルギー、災害、グローバル化、人口問題などが一気に浮上し、文明的転換期を迎えていることが実感される。

日本人が生と死の一生の劇を演ずる居住地の選択においても、大都市居住から宗教性（精神性）を感じさせる自然地域への反転があるのかもしれない。

参考資料

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計（平成25年3月）

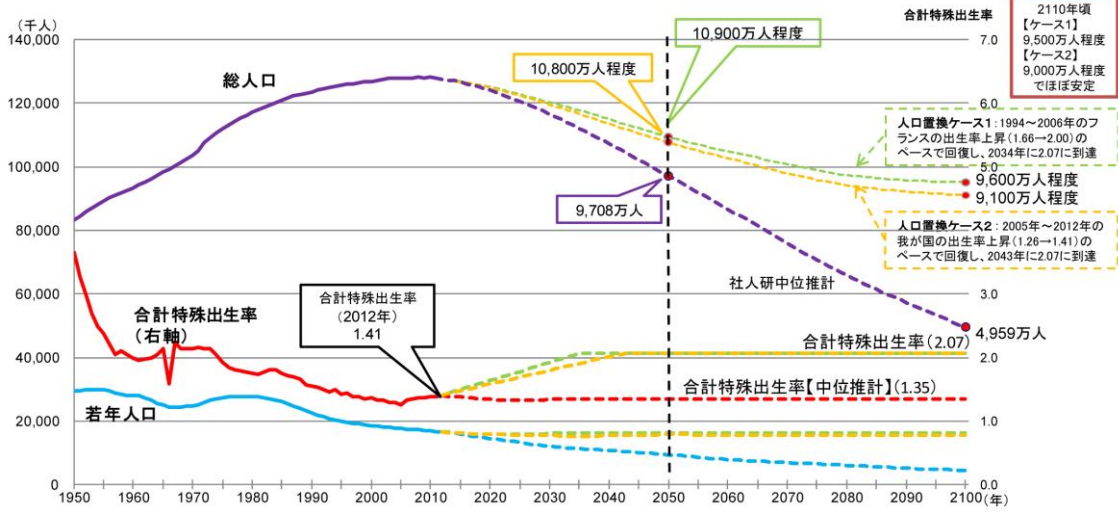
新たな「国土グランドデザイン」骨子参考資料

鶴岡致道大学 平成25年度 講義録

自然の一部としての人間を考える H26.6月 鶴岡総合研究所

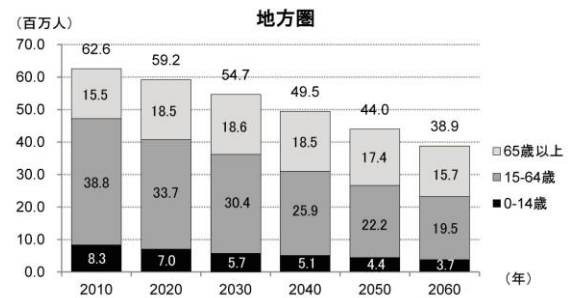
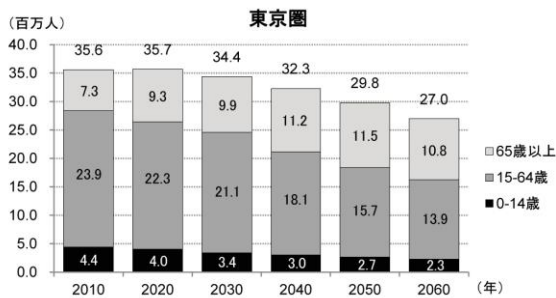
里山資本主義 藻谷浩介 NHK広島取材班 角川oneテーマ21

将来推計人口の動向（出生率回復の場合の試算）



出典：新たな「国土のグランドデザイン」骨子参考資料 平成26年3月 国土交通省国土政策局

地域毎の将来推計人口の動向



出典：新たな「国土のグランドデザイン」骨子参考資料 平成26年3月 国土交通省国土政策局

1. 土地利用計画制度の再構築に向けて

1. 主旨

新都市計画法の制定以来 40 数年、国土利用計画法の制定からも 40 年が経過し、経済社会環境も大きく変わった。人口が大都市に奔流のように流れ込んだ高度成長期から、今は本格的な人口減少局面の入り口に立ち、拡散した都市構造の再編や国土全体の土地管理水準の低下など新たな課題に直面している。行財政制度も、地方分権が進み土地利用規制の主体は市町村に移ってきているが、逆に市町村間の広域調整など都道府県の役割が問われる側面もある。

時代が変わり直面する課題も変われば、それに応じて制度も柔軟に変化していかなければならない。しかし、土地利用計画制度の体系・骨格は 40 年前から変わっていない。それぞれ別稿で書かれるような様々な問題や課題が噴出し、新たな土地利用計画制度の必要性を多くの専門家が指摘し具体的な提案をしているにもかかわらずである。国でも、都市計画法の抜本改正を検討したが成案を得ず、国土利用計画法は土地利用基本計画の運用改善を試みたが後が続かない。

見直しが進まない背景としては、市民にとっての優先順位が高くないこと、地方自体の土地利用関係者にも危機感を持つ人が少ないことなどが挙げられる。市街化調整区域の規制緩和措置を使えば、制度的な矛盾も目先の対応で何とか凌いでしまえるという状況もある。その結果は、当面誰も困っていないということになる。

制度論から見た困難さとしては、都市計画法の線引き制度に代わる実効性のある制度設計が難しいこと、開発・建築自由の日本で郊外部の滲み出し的开发を規制・誘導する手法が見えないこと、都市計画を実質的に裏で支えてきた農振法・農地法も漂流化してきていること等を挙げておく。

翻って見ると、現下の状況は新都市計画法の夜明け前の状況に似ている。戦前の「国家の都市計画」を民主的な枠組みに改めることは戦後喫緊の課題であったはずだが、首都圏整備や新産業都市などの成長施策が優先され、東京オリンピック関連の都市整備事業への高揚も相俟って、ほとんど手つかずだった。その結果、ようやく動いた時には、大都市への猛烈な人口集中への対応と一周遅

土地利用計画制度研究会（文責：梅田勝也）

れの抜本改正という両面作戦を強いられた。新都市計画法は、線引き制度と開発許可制度という大きな足跡を残したが、押っ取り刀で作ったこの両制度が今日の土地利用計画制度の頸木ともなっている。歴史は繰り返されるという感を持つ。

昨年末から現在の土地利用計画制度についてこのような問題意識を持つ数名が集まり、意見交換を行ってきた。専門は都市計画、国土利用計画、行政法・環境法などである。都市計画法だけでは解けないので、国土利用計画法や場合によっては他の個別法まで踏み込む必要があった。現場の実態や実情を踏まえることを心がけ、また（NPO）都市計画法協会の提言や蓑原敬氏・生田長人氏の著書・論文も参考とした。意見交換はまだ収斂する気配がないが、本紙面を借りて現時点における個々の思いを報告することにした。本稿の末尾に中間的な論点（目標とする制度の枠組み）を載せたが、総意とまでは行かず叩き台の一合目という性格である。みなさまから肥やしとなるようなご意見をいただければありがたい。

2. 論点

意見交換の場でも出された主要な論点を紹介する。

（現場の実状）

- われわれの問題意識と現場の感覚の乖離は大きい。例えば、滲み出し的な開発が依然あって線引きに意味のある市町村（の首長）が、地域活性化のために線引きをやめたいと言う。必要性・合理性を説明してもなかなか理解してくれない。
- 市町村自らが意思決定して自由に運用することをバックアップしたいが、一方、現場では関心が薄れていたり無力感があるという実態があり、議論がかみ合わない。
- 行政と意見交換すると、どうして今都市計画なんですか土地利用計画なんですかと問い返される。誰も何も困っていませんということにさえなる。
- 主要な市の都市計画の権限が都道府県から市に移った。県はそれ以外の町村での経験のみとなり、都市計画の最前線に接することは

少なくなった。県と主要市との縦割り行政になっており、現場の状況は複雑である。

(人口減少社会と土地利用管理)

- 人口減少時代、各種の土地需要が縮退する時代の土地利用のあり方（コントロール）をどう考えるかという新たな課題がある。耕作放棄や荒廃森林、空地・空家という不作為の是正を強制する仕組みは難しく、これまでの土地利用規制の延長上では、解がなかなか見出せない。
- 担い手がなくなった時代の自然環境管理のあり方、手厚く管理していた時代とは違う環境管理のあり方が問われている。
- すべてにわたって管理しようとしても、緑や環境の保全・管理にはコストがかかる。利害の対立も出てくる。重点的な管理と粗放的な管理を組み合わせる選択的管理という考え方があるが、最低限の生態系への配慮など管理水準を下げるのが困難な事柄もある。
- 縮退化・人口減少の時代は、既存の土地利用の保全活用と逆市街化（宅地から農地・森林・その他の非都市的土地利用への転換・再編）という組み合わせでなければ、到底対応できない。

(都市計画法の役割)

- 現行の都市計画区域の中だけでは解けない課題が増えてきていることは確かだが、それで都市計画の範囲がどんどん広がるということは、（これまでの意見交換では）あまりあり得そうもない。
- 都市計画法は目的からして都市的土地利用をどうするかということ。しかし、都市計画区域外でも都市的土地利用があり、集落的都市空間もある。農業、集落、森林の土地利用にとっても都市的土地利用のコントロールが必要で、その手段は都市計画法に近似しているならば、都市計画法を広げるという考え方もある。
- わが国都市計画が土地利用規制法というよりも事業法という要素が強かったという出自から、農林業部局等では、都市計画法の適用区域の拡大は、全国を開発可能な状況に置く試みと理解される向きがある。（原田純孝 高橋寿一）
- 都市計画法による土地利用規制の適用範囲を全国に広げるべきという議論は、本来「計

画なきところ開発なし」の実現という主旨の
はず。実効性のある規制・誘導の手段が伴わないと、観念論にとどまり空砲に終わる。

- 都市政策の目的が変わってきているはず。今の体系で組み立てなおすとどうなるか、全く新しく作り直すとするとうどうなるかという両面のアプローチが必要ではないか。

(土地利用計画制度の体系)

- 土地利用計画制度の体系としては、総合的で広域的な都道府県計画と行政区域全体にわたる市町村土地利用計画の二層制となるのではないか。

<参考>

- i) 基礎自治体の再編成が中途半端な現状では、広域的な計画の役割を果たせるのは、都道府県しかない。その時、都市と田園を包括する農地や山林を取り込んだ総合的な都市田園計画の広域法制が欠かせない。（蓑原敬一地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり）
- ii) 都市計画の研究者等から、都市的土地利用規制の適用範囲を拡大すべきではないかという意見もみられるが・・・土地利用や土地利用転換のコントロールを全国土に及ぼす場合、その根拠法は現行法体系で見ると、都市計画法ではなく国土利用計画法がふさわしい。（生田長人—縮減の時代における都市計画制度に関する研究（国土交通政策研究第102号））

- 基軸となる市町村の土地利用計画はどこに紐づくのか

- a) 総合計画—市町村の基本構想（地方自治法）
- b) 市町村国土利用計画（国土利用計画法）
- c) 都市計画マスタープラン（都市計画法）
- d) 市町村のまちづくり条例に基づく土地利用計画（市町村条例）
- e) 土地利用基本計画の市町村版（旧国土庁の補助事業による土地利用調整基本計画が雛形となる）

(国土利用計画法の課題)

- 国土利用計画法の制定当時は、市町村の意欲的な国土利用計画が作成された。しかし、どんどん形骸化していった経緯がある。今の国土利用計画法では、誰も使わない。
- 土地利用計画制度の抱える大きな課題は、国

土利用計画法の助けを借りないと、都市計画法だけでは変わり得ないのではないか。

- 都市計画の上位計画として、総合性を持った土地利用計画がどこまで役割を果たせるのかという疑問がある。日本は広域性を持った制度や上位の計画という概念とそれを受けられる個別法との受け渡し関係はうまくいっていない。
- 国土利用計画は、土地フレームが地目単位で自然環境の項目もないなど、計画自体の存在に疑問符がついている。計画期間を過ぎた国土利用計画を更新せず、土地利用基本計画で代用する府県も出てきている。
- 土地利用基本計画に上位計画性がなく後追的という指摘は古くからある。その根っ子は、林地開発完了後（既に森林でなくなっている）に森林地域縮小を県の審議会に諮問するという後追的運用にある。しかし、平成22年に既に運用改善されており、この頸木は外れているはず。
- 土地取引規制（利用目的審査）は、貴重なツールだが空洞化しており、制度・運用両面の改善が必要。

（線引き制度）

—線引き区域 vs.非線引き区域、市街化区域 vs.市街化調整区域—

- 郊外で都市計画をどうするのかを議論するためには、都市的土地利用だけではなくて、あらゆる土地利用をどう組み合わせるのかという議論をするよりしようがない。
- 非市街地区域が実態として農地、森林その他の土地利用に依存せざるを得ないのは、都市計画法で土地利用の姿を示すこと自体が無理だったから。それを都市計画法として実現しようとする、デンマークの「計画法」のような大きな構えが必要。
（注）デンマークの計画法(plan act)；わが国の都市計画法と国土利用計画法を合体したような制度で、環境省が所管する。国土全体を、都市地域、農村地域、海岸地域というように区分し、都市計画もこの枠組みの中で行う。
- 線引き制度を持ち込むこと自体が到底無理だった地域がある。散居村の砺波平野一帯や条里制の歴史を有する地域（例えば讃岐平野）など、散在的な形態の市街地である。その矛盾が線引き廃止という形で表出している。

- 平成12年改正で、「当分の間、大都市等以外の区域には適用しない」という線引き義務付けの枠組みを一気にご破算にして都道府県の選択制としたが、果たして妥当だったのか。大都市圏と政令市ではいまだに義務付けであり、現状は一国三制度。

（開発許可制度）

- 開発許可は、都市計画的チェックは受けない。技術基準と立地基準はあるが、都市計画的に判断しておかしいと言えない仕組みになっている。
- わが国の都市計画法の中で、開発許可制度は其中で閉じた体系になっており、都市計画配慮の条項は全くない。用途地域や市町村マスタープランなどと関係のない世界で完結しており、都市計画的に望ましいのかどうかという判断が入らない体系になっている。
- 市街化調整区域の立地基準や近年の地区計画（都市計画法34条10号）との関係の仕組みにわずかながら都市計画との関係性を見い出せるという意見もあるが。
- 開発許可と本来は密接な関係のある建築基準法の集団規定が、建築確認という羈束行為の枠組みの中にあり、十分な規制・誘導ができない。民間確認検査機関が主体の仕組みとなってきたり、単体規定と切り離して市町村の許可制度とすることが適当。
- 開発許可制度の主目的を、都市施設整備から地域環境管理へと転換すべきではないか。

（近傍類似の許可か、マスタープラン準拠か）

- ドイツの都市計画制度では、B-プランのない既成市街地では、周辺の街並みと調和していれば開発・建築は許可される。このような柔らかい手法でないと実際的でないという論と、日本の街並みは既にスプロールした街並みであり、その方法は日本の市街地の実態に合わず使えないという論がある。
- 地区計画のような詳細な計画がなく、準拠するような街並みがない場合は、都市全体の土地利用計画（マスタープラン）を計画適合の基準になるよう丁寧に書いて、大きく外れたらだめとするしか方法はないのではないか。
- 上位計画と個別法のリンク、個別法の許可基準の実効性という論点があるが、制度に力を与えるのは正当性を持った計画（マスタープラン）ではないか。それを担保するのは、①

市民にとって分かりやすい体系と内容で、参加の敷居が低いこと、②土地分級など科学的な裏付けを持つこと、③関係者が十分に調整した結果のものであることではないか。

○非都市的な土地利用の健全性を担保するためには、他の法律の助けが必要。農地として耕作放棄地が出現しないようにすることは、この条例ではできない。

(市町村のまちづくり条例)

- まちづくり条例は、非線引き都市計画区域等の土地利用規制が法制度として不十分なために、市町村が自己防衛的に取り組んでいるという側面が強い。
- 法律に基づかないまちづくり条例の弱さは従来から指摘されてきたが、安曇野市のように罰則付きの条例も出てきた。しかし、このような取組みを一般化しようとすることは現実的ではない。
- このような市町村条例が、都市的圧力がまだ強い大都市部でも有効かということも、議論としてある。

(広域的な調整のあり方)

- 地方分権で、逆に、市町村にわたる広域的な土地利用の調整の必要度が増したのではないか。
- 個別案件について広域調整を行う仕組みと、予め広域計画に許可基準となる規範を書き込むことの二つの切り口がある。
- 神奈川県、兵庫県、高知県にそれぞれ存在感のある土地利用調整に関する条例がある。土地利用基本計画との連動や市町村計画との関係も視野に入っており、広域調整にとどまらず様々な可能性を持っているのではないか。

3. 目標とする制度の枠組み（中間的な論点）

(基軸となる市町村土地利用計画を、国土利用計画法に創設)

- 土地利用規制の基軸となる市町村の土地利用計画には、以下の機能が求められる。
 - i) 市町村域全体にわたる計画であること。
 - ii) 都市地域の土地利用だけでなく、農業・森林・環境に関する事項も扱える総合的な計画であること。
 - iii) 即地的な計画であり、規制基準としての役割を果たせること。
- 以上からすると、都市から農業・森林地域にわたる即地的な計画である市町村土地利用基本計画（土地利用基本計画の市町村版だが、5地域区分のような重複はない）が必要となる。
 - ・都市計画で農地・森林を規制・誘導することは法目的から限界があり、国土利用計画は即地的でなく趣旨も異なる。また、地方自治法の「市町村の基本構想」は、地方分権の一環として平成23年に法律の条文から削除されている。
 - ・活用されていない国土利用計画（市町村計画）を組み替えることが一法。
 - * 計画は、議会の同意を得た上で、都道府県と協議。
 - * 3割程度の市町村は、現行の国土利用計画（非法定の土地利用構想図が主）を基に、市町村土地利用基本計画を作成することが可能ではないか。（フィージビリティという観点）
- 市町村土地利用基本計画は、土地利用のマスタープランであるとともに、都道府県の土地利用基本計画（現状土地利用を肯定し安定的な土地利用のベースとなるが、重複地域の土地利用の目標が弱い）に対して、土地利用の将来の変化の方向を与えることに意義。

(土地利用の規制・誘導の考え方)

- 現状の土地利用の維持を基本として開発規制を行う。現状の土地利用を転換しようとする場合は、計画許可又は市町村土地利用基本計画の変更により行う。
 - ・開発規制の方法は、開発計画の許可・承認、届出・協議・勧告など、規制の程度を勘案し適当な方法を取る。この際、計画図と許可基準による事前明示性を旨としつつ、その運用が難しい場合もあるので、近傍類似や例外許可（計画適合）の仕組みなど弾力的な運営に配慮する。

(規制・誘導の判断基準)

- 市街地・集落（都市的空間）以外の外部地域では、現状の土地利用を肯定する5地域区分を基本とし、将来方向を示す市町村土地利用基本計画により判断する。
 - ・土地利用基本計画（都道府県計画）は、現状の土地利用（5地域区分）を肯定し、土地利用に変更を加えようとする時はその区分を踏まえ現状の規制権者が是非を判断する仕組み。
- 市街地・集落では、都市計画マスタープラン等に定める計画許可基準により、個別に許可を行う。

(土地利用調整に関する措置)

- i) 土地取引規制（利用目的審査）の見直し
 - 開発以前の土地取引時における利用目的審査（土地取引規制）は、海外でもドイツに農林地取引法の類例がある程度で、土地利用調整の貴重なツール。
 - しかし、制度の内容と運用が現状に合わないものとなっており、大きな見直しが必要。
- ii) 土地利用基本計画に紐づく新たな措置
 - 条例で、土地利用行為に対する届出・協議・勧告制度を設け、個別法の運用を支援。
 - 特定の政策を規制・誘導する計画・事業（エコロジカル・ネットワークの形成等）として、地区計画的な手法（計画によって従前規制を解除し、事業インセンティブも付与）を全域に用意する。

(開発許可制度の抜本見直し)

- 国土利用計画法第10条の規定を踏まえ、国土全体の総合的な開発許可体系に再構築する。法10条の規定に紐づく開発許可法を作ることも一策。
- 都市計画法の開発許可制度は一旦廃止し、再構成する。市街地・集落では、これまでの閉鎖的基準ではなく都市計画の内容を許可基準とした仕組みに見直す。建築基準法の集団規定とは一体化する。
 - ・線引き都市計画区域の開発許可（立地基準+技術基準）と、技術基準のみで林地開発許可等と並びの非線引き都市計画区域の開発許可は、本来異質で組替えが不可欠。
- 市街地・集落以外の開発コントロールは、国土利用計画法の体系の中で、土地利用基本計画と個別法が連携して行う。
- ただし、現行、全国が都市計画法の開発許可（技術基準のみ）の対象区域であること、市街地・集落と外部地域の運用を空間連続的に行うことが実務的であることから、都市計画法の中に実施の規定を置く。技術基準だけでなく、立地・用途・規模まで規制できることとしたい。

(都市計画法の役割)

- 都市計画法は、都市的な空間（市街地・集落）の土地利用コントロールを通じて次代の良好な街並みの形成と生活環境の向上を図ることに注力する。（外部地域は、各法の関係による）
- 一国二制度の線引き制度は廃止する。
- 都市計画区域も廃止するが、5地域区分上の都市地域との関係、開発許可の全国適用との関係、農山村の生活環境改善における役割等を検討する必要がある。

(市町村間の広域調整)

- 市町村の計画行為については、都道府県と市町村の土地利用基本計画の整合性の観点から調整を行い、適当と判断されれば、市町村土地利用基本計画の変更を行う。

参加メンバー

- ・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科 教授）
- ・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. 縮退から成熟にむけた土地利用制度を考える

ードイツの事例を参考にー

大村謙二郎（筑波大学名誉教授）

1. はじめに

先日、民間組織「日本創成会議」が独自の人口予測を発表し、2040年には全国の半数の自治体が存続の危機に陥るとの、センセーショナルな発表を行い、各種メディアにも大きく取り上げられることになった。

創成会議の発表資料によれば¹、このままの人口減少傾向、地方からの人口流失傾向が持続すると、2040年には、現在の自治体の約半数にあたる896自治体で若年女性（20-39歳）が50%以上減少し、将来的には消滅の恐れが高いとのことである。創成会議では出産に適した若年女性（20-39歳）の人口動態に着目し、独自集計を行った結果、社会保障・人口問題研究所が推計したよりも速いペースで、若年女性の減少が地方で顕著になるとのことである。

地方都市では高齢化比率は高いが、高齢者人口の減少が始まっており、その傾向が加速する中で、高齢者介護に必要な職場、雇用機会が減少するなど、若い人材をひきつける雇用の場が減少している。一方で、東京を中心とする大都市圏では今後一層の高齢化、高齢者人口の増大で介護、福祉に関わる若い人材が必要となり、加えて、大都市には地方都市に比べて多様な雇用の機会が存在することから、若年男女の大都市への集中傾向が加速するとの考えである。

自治体消滅などのいささかセンセーショナルな見出しでメディアが報じたので、あらためて人口減少時代、縮退の時代にわが国が入っていることが市民レベルでも認識が高まったと思われるが、それに対応する施策がどこまで、リアリティを持って認識されているかは疑問の点が多い。

一方で都市・地域計画の分野では、21世紀にはいつから人口減少、少子高齢化の動向に着目して、計画制度をどう組み立てるべきかについて多くの著作、論文、提言が公表されており、専門家集団においては一定の共通の理解が進んでいるが、それでも、どのような形で今後起こると想定される縮退の時代に対処するかについて、検討すべき論点も多い。

2. 本稿のねらいと組み立て

今後のあるべき制度については既に優れた、精

緻な議論が出されており、新たに筆者が付け加えることは困難である。そこでこの小論では現行の土地利用関連制度が出来た時代状況と異なる時代に入り、新たな土地利用課題が生じていることを確認した上で、現行のわが国の土地利用計画制度についてのプランナーの共有感覚と実態のずれを確認したい。

次いで、空間計画の体系の中で自治体レベルの土地利用規制の制度が確立しているといわれるドイツについて、空間計画制度の体系の中でどのように土地利用制度が組み立てられているかを整理したい。いずれの国でも制度上の体系が整っていても運用の面や実態の面ではいくつかの綻びや問題が生じるのも常である。そこで、最近のドイツの縮退時代に対応する考え、制度運用の方向性についての議論も紹介したい。

最後に、これらを踏まえて、今後の日本の土地利用制度を考える論点を提示したい。

本稿の表題について一言。

縮退という言葉から土地利用面でイメージされるのは、土地利用の需要が減少し、市街地部分では従来の住宅地、産業用地で空き家、遊休施設、空き地が発生する、一方で都市郊外の風景を特色づけていた田園景観も農業の担い手が高齢化し、後継営農者がいなくなり、耕作放棄地が各所に点在する、あるいはこれらの耕作放棄地が廃棄物の捨て場になるといった形で荒廃した風景が各所に広がっていくといったネガティブな状況である。

人口減少、少子化・高齢化は均一に全国で起こるわけでもないが縮退の負の影響を減少させ、計画的な撤退をいかに進めるかはきわめて重要な課題である。しかし、縮退はある意味では人口減少、社会経済変化のプロセスで起こる現象であり、計画目標とすることは適当ではない²。

そこで本稿では縮退の時代にわが国が入っていることを認識しつつも、縮退の状況に対処する中から、成長時代のような活力は少なくなるかも知れないが安定した心豊かな生活をイメージできる成熟時代に向けた土地利用を実現するために制度を構想する、といったイメージで本稿のタイトルを選定したものである。なおここでいう制度とは法律、条例などの明示的なルールだけでなく、「ある社会の中で人々の多くが従っている認識や

行動のための共通のルール」³といったイメージであり、社会的慣習や伝統的規範などもあり得ると考えている。

3. 今後の日本の土地利用を考える上での問題意識

今後の日本の土地利用を考える上での筆者なりの問題意識を確認、整理しておこう。

縮退の時代には土地利用コントロールの必要性は低下するかという論点である。

現行の土地利用計画制度の根幹をなす線引き、開発許可の制度ができたのは高度成長期の都市化が猛烈な勢いで進行していた時期であり、線引きは大都市圏及び一定の人口規模を有するところ限定して線引きを必須のものとする構えであった。基底にあった考え方は、都市化圧力が強い地域では適切なコントロール手段を持たないと土地利用の混乱、基盤未整備の無秩序なスプロール市街地の発生が懸念されるから、都市化を基盤整備が可能な市街化区域内に誘導し、調整区域では原則的に都市化を引き起こす開発、建築活動を抑制しようというものであった。

逆に言えば、都市化圧力、開発圧力の少ない地域では、土地利用問題が生じる恐れが少なく、厳しい土地利用規制を課す必要もなく、線引きは不要であるとの考えであった。さらに、線引き制度が構想された市町村、都道府県の都市計画行政の人材も不足、経験も少ないところもあり、線引き行政を担う市町村を限定しようとの考えもあったといえる。

現行線引き制度の基本は日本が成長、都市化時代にできたものであり、人口減少、縮退が予測される現代では、都市化圧力も少なくなり、開発もそれほどいきおいで起こらないので、線引き制度を維持する必要性は少なくなってきたという主張が強まってきた。

その象徴が、2000年の都市計画法改正である。68年計画システムの根幹をなしていた線引き制度に大きな変化がもたらされた。すなわち、都市計画区域を市街化区域、市街化調整区域に区域区分するいわゆる線引き制度については、三大都市圏の一定区域や特定市等の地域においては引き続き線引き制度は保持することが義務づけられたが、それ以外の地域においては、線引き制度を維持するかは都道府県の選択にゆだねられることになった。この結果、未線引き地域という呼称がなくなることになり、代わって、非線引き地域という概念が成立することとなった。

つまり、都市化の圧力が依然として存在し、スプロール市街地発生への恐れがある地域では、線引きを引き続き義務づけるが、都市化圧力が少なく、土地利用の混乱、スプロールの発生が考えられない地域では、線引きが不必要である。さらには、線引きの存在そのものが、開発を抑制し地域の活性化を阻害しているから、線引きをなくす必要がある、との論理の下に線引き自由化論が導き出されたというわけだ。

しかし、この状況認識については多くのプランナーが指摘し、また危惧するように、誤りや論理的混乱があるように思われる。

2000年の都市計画法改正の背景として都市型社会の到来が言われ、都市拡張の時代が終焉し、既成市街地の再整備に都市計画の重点が移るとの認識が示された⁴。確かに、人口・世帯の伸びがなくなり、減少に転換する時代には、マクロ的に見ると大幅な宅地需要は存在しないように思える。しかし、地域によって人口・世帯の減少の傾向は異なっているし、宅地需要が一律、均質に減少するわけではない、という点が見落とされている。

また、地方の都市周辺地域では地域経済の衰退減少が見られ、その活性化のために、規制を緩和し、何とか建築活動、開発活動を誘発、誘導したいという考えは、都市型社会では、都市計画の重点は既成市街地の再整備に向かい、コンパクトな市街地形成が進められるべきとの方向性とは明らかに矛盾した考え方だ。

この間の全国的な道路網整備、モータリゼーション、IT技術の発展によって、距離、空間の制約を超えて、自由に開発、施設立地できる状況が従前よりも増大してきているといえよう。また、農村集落、田園地域に住む人も農林業専業者が少なくなり、その多くは兼業で、他の職業に就く人が多く、成人であれば通勤のために乗用車を各人が保有するなど世帯あたりの自動車保有台数は増大し、自動車依存型の都市的ライフスタイルが地方都市のほうこそ、より広がっている。

制度想定当時とは違い、生活スタイル、就業スタイルも都市と農村で殆どかわらなくなっている。都市の大拡張の時代は収束したかもしれないが、都市的土地利用の全国的拡散の状況はむしろ広がってきている。

また、経済のグローバル化、消費スタイルの変化などで、産業施設の立地パターンも大きくかわってきている。ネット通販や生鮮食品などの物流量の増大に対応する形で、大都市圏の消費地に近いところでスケールメリットを追求する大規模物

流施設の需要が高まってきている。

たとえば、首都圏では環状方向に整備されつつある高速道路、広域幹線道路を活用する形でまとまった空間で相対的に地価の安いところにこれら物流施設が立地している。その場合の格好のターゲットになるのが、調整区域内に存在していた工場等の跡地や、あるいは、農地として維持が困難となり、耕作放棄地となっているところである。

したがって、よほどの強い計画意志と地域社会の合意がない限りにおいては、都市周辺部への拡散的土地利用の進行を抑制し、都市計画の重点を既成市街地の再整備に集約して集約型都市・地域構造を形成していくことは多大な困難を伴うであろう。

多くのプランナーは、開発需要が縮小し、総体的には都市化圧力は減衰しているからといって、土地利用コントロールの必要性が少なくなるわけではなく、むしろきめ細かな地域の特性、実情に対応した土地利用ルール、マネジメント方策が必要であるとの感覚を共有しているといえよう。

たとえば、市街化調整区域についても、制度創設以来の制度改定、規制緩和で一律的な開発コントロールを柔軟化した面があるとしても、総じて、調整区域の開発可能性が広がり、ところによっては市街化区域内と変わらない形で市街地が連担し、用途、形態の混在した場所が調整区域に広がっており、調整区域の土地利用コントロールの実効性に問題を感じるプランナーが多い。

しかし、一方で調整区域に居住し、土地を所有する地権者にとっては、調整区域の規制は厳しく、自分の土地を自由に利活用する権利、財産権の自由が不当に侵害されているとの感覚を持つ人が多い。事実、調整区域の外側に存在する、いわゆる緩規制地域のほうで開発が活発ということも起こりがちであり、これが、調整区域地権者の線引き制度に対する不信感、不満感を高めている。また、調整区域の土地利用規制が地域活性化の阻害要因となっており、線引きを不要として市場に委ねる形で土地利用の最適化を図るべきとの主張を共有する人、企業もあり、影響力を有している。

時代状況が変わったからといって、単純に規制緩和、撤廃をすれば問題が解決するものではないし、縮退がイメージされる時代にあった、土地利用のあり方が求められていることは確かだ。調整区域やあるいはその外側の都市計画白地地域へ流れる可能性のある開発の量、質を適切にコントロールすると共に、次の世代に継承していくのにふさわしい質の高い国土空間として維持、再編、整

備していく方策が問われていると言えよう。

4. ドイツの空間計画の体系と自治体土地利用計画制度の位置

ドイツは体系だった空間計画の段階的体系が確立されており、また、基礎自治体である市町村が強い計画権限 *Planungshoheit* を持って、土地利用コントロール、都市計画を行っている。これらの点は周知であるが、小論でドイツの事例を取り上げながら考えることの意図をまず断っておこう。

ドイツでは全国土が土地利用整序の対象となっているといえるが、そもそも、こういった考え方はいつ頃から出てきたのか。また、その背景は何か。ドイツでは無秩序開発という観念、概念は存在しているか。また、いずれの国でもそうであるが、制度体系と実態のずれが存在しており、ドイツでもさまざまな形で土地利用問題・都市問題が現出しており、それへの対応策、制度改定が進んでいる。そういった意味で、ドイツを一つのモデル、理想と捉えるのではなく、日本との比較対照的にドイツを見ることによって、わが国の土地利用計画制度の特質や課題を探れるのではないかというのが小論の意図である。

ドイツの全国土面積は日本よりはやや小さい35.7万平方キロメートルであるが、全体に平坦な地形であり、可住地面積は日本に比べて圧倒的に大きい。その意味では、国土全体にわたって開発可能な土地は多く、適切なコントロールがなければ開発が至るところに拡散、拡張する可能性は高い。

人口は2013年9月時点で8072万人とEU諸国の中では最大の人口規模を抱える国である。日本と同様に少子化、高齢化が進んでおり、連邦統計局の人口予測では2060年には、7012万人から6465万人におよそ、2008年比で14.5～21.2%の減少が見込まれている。人口減少が国土全体に均等、一様に起こるわけではなく、ドイツでは、旧東独地域や旧西独の重厚長大型産業を抱えていた地域での人口減少が著しく、限られた大都市圏への人口集中傾向が顕著なことであり、この傾向は今後も加速するのではと予測されている。なお、この人口予測は、ドイツに流入する外国人人口を加えた予測である。

予測では生産年齢人口(20-65歳)も大幅に減少する。2008年の5000万人(100%)から、2060年には3600万人(72%)～3900万人(78%)の間にと大幅に減少することが予測されている。その意味ではドイツも国土全体の均衡ある適正な土地

利用を考えるとときに縮退から成熟を目指すことが求められているといえよう。

図1はEUとドイツ連邦共和国をカバーする空間計画の体系を模式的に示したものである。

多段階の空間体系がピラミッド状のボックスの形で示され、これとは別に部門別計画（各種インフラ、大規模施設の個別法による計画）が縦の箱で示され、空間計画との関わりを示している。

ドイツでは空間計画に関わるキーワードとしてRaumordnungという言葉がつかわれている。直訳すると空間（Raum）の秩序（Ordnung）となるが、わが国では「国土整備」という訳語が定着しており、筆者も適切な言葉と思うので以下はこの言葉をつかう。なお、連邦の研究機関の刊行する英語の文書ではspacialplanningの言葉を当てており、EUレベルでもspacialplanning空間計画が多用されるようになってきている。

図1のピラミッド状の模式図が示すように、ドイツでは国土の空間整備に関わる最上位の計画としてEUの空間整備コンセプトを位置づけている。事実、ドイツでは90年代後半頃から、国土整備、都市計画に関わる法制度について、EUの環境指針と整合をとるような形で制度改定が行われてきている。

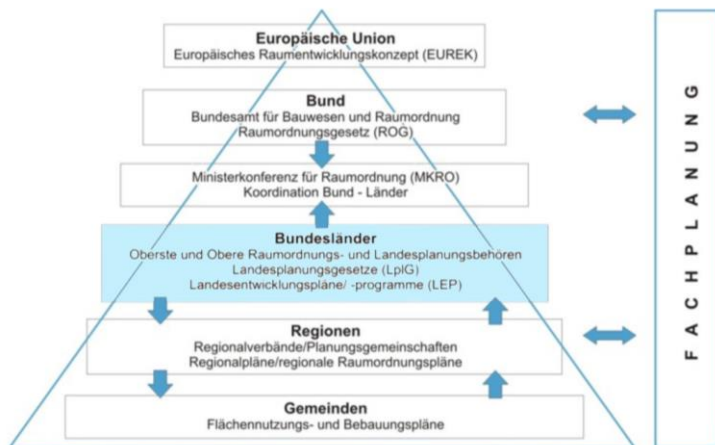


図1ドイツの空間計画の体⁵

<連邦レベルの国土整備法の理念・原則>⁶

連邦レベルでは、国土整備法が基本法となっており、連邦政府が国土整備に理念や概念を提示するが、わが国の国土利用計画や国土形成計画のような形で定期的な改訂、見直しなどは行われていない。一方で、連邦は国土全体の土地利用の状況について国土整備白書を刊行しており、全ドイツレベルでの土地利用の現状と動向、国土整備の動向、空間計画に関わる施策展開などが報告されている⁷。

国土整備の基本法となっている国土整備法は国土整備に影響のある計画、事業を行う公的機関に対して国土整備の基本原則を遵守することを掲げており、その意味で、国土整備法で掲げる理念、目標は公的機関に対する拘束力を持っている。ここで注目されるのは、国土整備法が社会経済環境の変化に対応するためにその基本理念、原則などが、適宜改訂されてきている点である。

2008年に改訂されている現行国土整備法は、目標とする国土空間構造、国土利用についての言明を行っている。その第1条2項では、国土整備の目指すべき目標として「国土空間に対する社会的、経済的要求を生態学的な機能と調和する持続可能な国土形成を目指し、国土各地域における均等な生活条件を持った形で持続的な広域的にバランスとれた利用状況をもたらす」ことをあげており、国土の均衡ある利用は1965年の法制定以来の基本理念といえる。

この第1条の目標を受ける形で、第2条第2項に国土整備の基本原則が掲げられている。この基本原則は何度も見直しが行われ、追加、補充がなされてきている。今後のドイツの国土整備にとって重要な、土地節約型（自然的土地利用から市街地への転換を出来るだけ節減し、コンパクトな都市・地域構造を目指すという含意）の国土利用の観点から見ると、次の点が注目される。

- ・市街地整備の空間的集約化と十分なインフラが整った既成市街地及び中心地での市街地整備を優先すること（第2条第2項2号）
- ・緑地・オープンスペースの効果的な保全と一体の風致景観や森林地域への侵害（開発）を出来る限り回避すること、さらに、緑地・オープンスペースへの開発の原則的制限（同2号）
- ・社会的インフラを中心地に優先的に集約すること（同3号）
- ・中心的な生活サービス提供地域としての中心市街地及び地区中心保全のための空間的前提条件の創出（同3号）
- ・交通負荷を軽減し、追加的交通を回避するような空間構造の形成（同3号）
- ・文化的（田園耕作）風景 Kulturlandschaft の保全と整備（同5号）
- ・土壌、水系、動植物及び気候とその相互作用も含めて、それぞれの機能が果たせるという意味での空間の整備、保全と再生（同6号）

- ・空間の生態系的機能と自然資源の節約的、慎重な消費を考慮した上での空間の経済的、社会的利用の形成（同6号）
- ・土地の利用可能性を再生すること、密度を高めること（高度利用）、その他、中心市街地の整備と既存交通用地を整備するなどの形で土地のポテンシャルを十分活用することによって、緑地・オープンスペースを市街地開発・交通用地利用のために利用・転換することを避けること（同6号）
- ・ビオトープの必要な形成を考慮に入れた形で自然に対する侵害を調整すること（ミチゲーション）（同6号）
- ・河川の氾濫・洪水防止の観点からのオープンスペース・緑地の保全と再生（同6号）
- ・気候変動に対応するための空間的に必要な事項の配慮（再生可能エネルギーの整備、低炭素化、エネルギー節約に資する空間的配慮など）（同6号）

以上のように、連邦国土整備法においてはその第2条の基本原則に相当詳細、具体的に国土整備の方向性が明示されている。これは2000年代に入って強化された、EUの環境保全強化の指針や地球環境問題への的確な対応を受けたものであり、土地の節約的利用、自然環境の保全、気候変動への対応がより強調されてかき込まれてきている。

日本の国土利用計画法や都市計画法などにおいても理念や原則的な規定があるが社会経済環境の変化に対応して、改訂されることは少ないし、そもそも、これらの理念規定に配慮して、具体の計画策定、行政の運用がなされているかといえ、疑問である。

なお、国土整備法における、土地節約、生物多様性、気候変動対応等の原則規定は重要な考慮・配慮事項であるが絶対的、優先的考慮・配慮事項ではない。一方での経済的発展、インフラ整備、居住地確保等の重要事項と比較考量の上で、州レベルの広域計画や自治体の都市計画が進められることになる。そうはいっても、近年の州レベル、広域レベル、自治体レベルの計画文書においては、土地節約、自然環境保全、気候変動対応を無視したような政策を打ち出すことはありえないといえる。

<国土整備担当大臣会議 MKRO>

図1の3段目の箱に示されているのが、連邦と各州の国土整備政策、制度の摺り合わせを行う機

関としての国土整備担当大臣会議 MKRO である。この機関は連邦参議院に事務局を置き、連邦及び各州の国土整備担当大臣が集まって、国土整備に関わる目標像、国土整備に意味のある計画、施策についての協議などを行い、必要な方向性、原則、施策勧告についての決議、提言を行うものである。ボックスの矢印が示すように、これらの決議、勧告は拘束力を持たないが、連邦や州、広域計画団体への指針として重要な役割を果たしている。

また、この会議の下に国土整備、広域空間整備に関わる計画、施策の見直しのための専門家会議が設けられており、専門的な検討が行われている。たとえば、ドイツの国土整備の基本原則である、均衡ある国土利用や中心地の段階構成による国土整備の有効性などについて見なおし議論がなされている。

たとえば、2013年6月にMKROが決議した、「ドイツにおける空間的發展のための目標理念像と行動戦略（案）」⁸によれば、次のような国土整備の考え方が示されている。

第1の目標理念像として競争力を強化することをあげ、そのための行動戦略として a) 大都市圏地域をさらに発展させていくこと、b) 国土空間相互の協働とネットワークを強化すること、c) 特別な構造的施策が必要な国土空間（基本的に過疎地域、人口希薄地域等）を支援していくこと、d) 沿岸域、海洋空間を持続可能な形で利用していくこと、e) インフラネットワークとモビリティを確保すること、をあげている。

第2の目標理念像としては、生活基盤への配慮を確実にすることをあげ、そのための行動戦略として、a) 中心地システムを引き続き適用していくこと、b) 協働関係を構築していくこと、c) 低密度居住の農村地域での生存基盤配慮を行うこと、d) 各種生活施設への到達可能性を確保すること、をあげている。

第3の目標理念像としては、国土空間利用の誘導をあげ、そのための行動戦略として、a) 国土空間利用のコンフリクトを最小化すること、b) 大規模なオープンスペース（緑地空間）の連携、結合を生み出すこと、c) 文化風景（田園耕作空間の風景）を形成すること、d) 都市的土地利用による自然環境侵害を減少すること、e) 再生可能得なるギーの創出とネットワークを形成すること、f) 気候変動に適合するような空間的構造の構築、g) 地下資源の利用及びその他の地下利用を持続可能な形で誘導すること、をあげている。

<州レベルの空間計画>

第4段目、第5段目の箱が州レベルでの広域上位の2種類の計画の仕組みを示している。

ドイツは連邦制で16の州から構成されているが、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンは都市であり州の権能をもつ都市州と位置づけられており、州計画といっても性格が異なっている。都市州は州の計画と自治体の都市計画（Fプラン、Bプランで構成される都市建設管理計画）が同一のもので、ベルリン、ハンブルクの都市州では隣接する州と協定などを締結して共同の州計画、広域計画を策定している。他の13の一般州は州毎に名称が異なるが州計画法に基づき州国土整備計画を策定している。

州計画は州の発展のための戦略的計画を策定し、対象領域は州全域である。連邦制をとるドイツでは州が国の機関としての役割を持っていると考えられる。

州国土整備計画（州発展計画の名称が多い）の計画内容は都市の中心機能付け（上級、中級センター）や高速道路、電力、鉄道などの広域インフラの計画（これは部門別計画を空間的に統合するという役割）、市街地構造、自然的土地利用の保全、保護などの計画内容が主体で、計画は、公的機関・自治体に対する拘束的機能を持つ。しかし、間接的には一般私人の計画や施策にも影響を与える。

州計画はダイヤグラムのな図面と計画文書より成っている。計画図は州全体を対象としており、大まかな土地利用構造などは理解できるが、市街地の範囲や開発・保全エリアの境界が明確に読み取れるわけではない。むしろ重要なのは中心地機能の配置と開発軸、保全ゾーンなどの空間構造の提示といえる。

<広域地域計画>

広域地域計画 Regionalplan（以下Rプラン）は州全体の計画と自治体（市町村）の計画の橋渡し機能を担う広域的総合的計画といえる。法的にはRプランは、国土整備法（第8条）及び各州の州計画法に位置づけられており州毎に名称や策定主体、計画機能などについての若干の違いはあるが、一般には次のような役割を持っている。

- ・州計画の計画原則、規定を受け、広域地域計画の形で具体化すること。
- ・広域的に影響のある計画・プロジェクトを国土整備の観点から検討・調整する（国土整備手続き Raumordnungsverfahren の手法が用いられることもある）。

- ・広域地域計画策定主体の立場から、専門分野別計画（高速道路、空港、インフラ等）や州の部門計画に参加、協働する。
- ・自治体の計画（都市計画）や民間主体の計画への勧告、助言機能を果たす。
- ・広域地域マネジメントなどの総合調整的機能を果たす。

<広域地域計画の策定組織・主体>

広域地域計画の策定組織、主体については、各種の組織モデルはあるが、国家機関としての州政府がRプランの策定主体となる組織モデルは、例外的（例：シュレースビヒ・ホルシュタイン州）であり、多くの州では地方分権型組織にRプランの策定を位置づけている。

自治体の代表が参加して構成される計画協議会モデル Planungsgemeinschaftsmodell は現在ではバーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ラインラント・プファルツ州、チューリンゲン州、ブランデンブルク州、ザクセン州、ザクセン・アンハルト州、メッケンブルク・フォポンメルン州で採用されている。

ニーダーザクセン州では、広域ハノーバー圏、広域連合地域ブラウンシュバイクや郡レベルでは構成自治体による分権型Rプランが策定されている。郡に属さない特別市はFプランがRプランの役割を代替している。

ヘッセン州及びノルトライン・ヴェストファーレン州では州政府管区レベルでRプランが策定されており、ここでは国（州）と構成自治体の共同的計画策定であり、国の関与の度合いが強いのではと思われる。

98年のRO法の改正によって導入されたRFプラン（Regionaler Flächennutzungsplan）は2000年に設立された広域フランクフルト・ライン-マイン計画連合体、及び、2005年に設立された都市連合広域圏 Ruhr が策定にあっている。

このほか州をまたぐ広域地域計画の策定組織もいくつか存在している。2010年時点で、連邦全体で、105の広域地域計画策定主体により、Rプランが策定されている。

<広域地域計画の機能・性格>

基本的にRプランは拘束力を持った法定プランであり、上位の州計画の策定部局の認可を得て法的効力を持つことになる。

自治体都市計画（Fプラン、Bプラン）の上位の総合的広域計画として相対的に長期の有効期間

を持つ計画の性格を持っている。計画策定後、長期間が経過し、その計画の実効性、有効性が問題となることを避けるためにニーダーザクセン州では、Rプランの有効期間を最大 10 年として、10 年の期間失効の前に新たなRプランの策定を義務づけている。

旧西ドイツの諸州のRプランには 10 年以上前に策定されたものが多く存在している。旧東ドイツの諸州のRプランは、90 年代の末に認可を受けて法的効力をもった第 1 世代に属するものが大半であるが、すでに次のバージョンの改訂に取りかかっているRプランも多い。旧西ドイツでは州、地域によって異なっており、すでに第 4 世代のRプランとなっているものもある一方で、相変わらず、80 年代のRプランのままのところもある。

Rプランは州発展計画とFプランの中間に位置する計画で、Fプランに対する拘束力を持った計画としての機能がある。

具体的には計画図と計画書よりなっている。例えば、1999 年策定のデュッセルドルフの広域地域計画では計画書（全 172 頁）としては次のような項目が挙げられている。

- ①市街地空間：広域的市街地空間、一般的市街地空間、産業・工業的土地利用エリアといった区分で、都市的土地利用についての分析、計画原則を示している。
- ②自由空間（緑地・農地、森林等オープンスペースの総称）：a) 広域的自由空間システム、b) 一般的自由空間エリア・農業エリア、c) 森林、d) 自然の保全、e) 風景空間（風致景観）の保全と風景空間活用型レクリエーション、f) 自由時間・レクリエーション施設、g) 気象、といった項目について分析、計画提言を行っている。
- ③インフラストラクチャ：a) 広域的交通インフラ、b) 貨物交通結節・連携立地点、c) 軌道系インフラ、d) 公共交通機関、e) 水路・港湾、f) 道路、g) 航空交通、h) 輸送導管、i) エネルギー供給処理、j) 水利経済、k) 廃棄物・循環系、l) 資源管理・採掘、m) 盛り土・堆積といった形で主要なインフラ施設について分析、計画原則を示している。

これらの多くは、部門別計画で策定されたものを広域地域計画の中で空間的に調整、統合するといった形で扱われている。

付図として基本的に縮尺 20 万分の 1 で次のテーマ計画図が示されている。

1. 将来の市街地開発特定地区

2. 風景計画
3. 自由時間・レクリエーション
4. 気候変動への対処
5. 交通ネットワーク
6. 貨物交通
7. 道路
8. 水利経済／8a 洪水対策
9. 廃棄物処理／9a 資源管理
10. 石炭・岩塩

広域空間での大略的な土地利用、構造は示されるが具体的な展開は自治体レベルの都市計画、特にFプランで扱われることになる。

この他に、広域地域計画の枠組みで大規模集客施設の立地コントロールに関するマスタープランが策定されている事例がノルトライン・ヴェストファーレン州では進んでいる。

<自治体レベルの国土整備＝都市計画>

空間計画体系の基底に位置するのが自治体レベルの国土整備であり、自治体の都市管理計画 Bauleitplan という形でFプラン、Bプランの 2 層の都市計画より成り立っていることは周知の通りである。ここでは、土地利用調整という観点からこのFプラン、Bプランの特質を確認しておこう。

Fプランの対象とするエリアは基礎自治体である市町村の行政区域全域である。基本的には将来の都市の発展、成長を見こした上での都市的土地利用をどのように計画的に制御、誘導するか、都市の視点からのマスタープランであるが、Fプランの計画図では都市的な土地利用だけでなく、農地、森林、水系等の自然、緑地系土地利用も一体の形で書き込まれている。

また、1980 年代半ば頃から、旧西独の自治体では連邦自然保護法及び各州の自然保護法を根拠に持つ形で風景系計画 Landschaftsplan (Lプラン) が策定されるようになり、都市的土地利用を主とするFプランと相補的な関係を持つ形で、自治体レベルの土地利用計画のマスタープランの策定が進んできている。いくつかの都市ではFプランの中にLプランを組み込み、統合する形で計画策定する事例も出てきている。

Fプランで自然系土地利用として描かれているところでの開発は認められない。また、将来の都市の成長に伴って、市街地系の土地利用とされているところ（住宅地、産業用地、都市施設用地等）であっても、そこで開発が可能というわけではない。

新規開発地や既成市街地内で大きな土地利用

変化、市街地構造の変化を伴う再開発地にあつては、Bプランの策定が成されない限り、開発が認められない。Fプランの将来開発、再開発用地として想定されているところに土地を所有していても、地権者は開発権、建築権を持っているわけではない。市町村が策定の権限を持っているBプランを通じてその土地の開発権、建築権が創出、付与されるというのが、ドイツでの都市計画の原則といえる。

もちろん、ドイツでも近年はPPPの動きが強まる中で、民間事業者が自治体と都市計画契約を交わす形で、民間がBプランの計画内容を提案することができるプロジェクト型Bプランという形式も出てきているが、依然としてBプランの策定のイニシアティブや策定権限は自治体が有している点が変わりがないので、民間事業者にとって、都市開発を進めるためにBプランによって開発権、建築権を取得することの意義は変わっていない。

これらのことを称して、わが国ではドイツでは計画なきところ開発なしの原則が貫徹していると観念されているが、次に述べるように、計画が存在していないところでも開発行為や、建築活動は許容されるようになっており、「建築不自由の原則」というのはやや誇張した言い方であろう。条件が備わっていないところで建築、開発が土地所有者の自由で認められる事はないというのが正確な理解と思われる。一般の市民、企業もいくつかの条件をクリアすることによって、開発権、建築権が認めら得るということが基本的前提となっており、彼らにとってはこれが開発自由、建築自由の観念となっているので、ドイツは建築自由がないのではと質問すると怪訝な表情をされる所以だ。

<計画許可の三類型と外部地域でのコントロール (建設法典 35 条の概要) >

ドイツは建築許可制度を取っており、建築許可と連動して都市計画的観点からの計画チェック、計画許可が行われることになっている。

都市計画の基本法である建設法典の第 29 条から 38 条では、建築・開発企画に対する計画許可可能性 (Zulässigkeit von Vorhaben) の一連の規定が設けられている⁹。

29 条が建築・開発企画について定義を行っている。それによれば、建築・開発企画とは「建築物の構築、変更、用途変更を内容とする企画及び広範囲にわたる盛り土や切り土、掘削、資材置き場を含む貯蔵、滞積場を作る行為」とされており、この規定に該当する行為は計画許可の対象として

第 30 条から 37 条の規定が適用されている。イギリスのディベロップメントコントロールの対象となる、ディベロップメントの概念ほどは広くないが (垣柵の変更などはドイツでは Vorhaben の対象とならない)、日本の開発許可制度の開発行為の概念のよりも広くコントロールの対象となっている。

市町村のどの地域であっても、建築・開発企画について計画許可可能かどうかのチェックがかかることになっており、その意味で国土全域が開発コントロールの対象となっているといえる。

建設法典では計画許可に関連して次の 3 つの地域類型を想定している。

第 1 の類型が、適格性をもつ B プラン策定地区内での許可である (法 30 条)。地区基盤施設が確保された上で、建築・開発企画が策定されている B プランに適合していることが許可の条件となる。

第 2 の類型が、連担している市街地内での許可である (法 34 条)。適格 B プランが存在していない既存市街地での許可である。近年、いろいろな形で緩和条項が設けられるようになっており、詳細は省略するが、基本的には、申請された企画が周辺の土地建物利用環境と適合していること及び地区基盤施設が確保されていることが計画許可の条件である。

第 3 の類型が外部地域 Aussenbereich における許可である。

第 1 と第 2 に類型の地域をあわせて内部地域 Innenbereich と呼ばれている。内部地域は積極的な地域類型の位置づけがなされているのに対して外部地域は第 1、第 2 類型の内部地域に該当しない消極的な地域概念であるといわれている。第 2 類型の連担市街地と第 3 類型の外部地域の境界がどこに存在するかを決めるのが不明瞭なときに、自治体は条例で連担市街地の境界を、また、外部地域内にあるひとまとまりの市街地を F プランで建築用地として示されているときは、連担市街地として確定すること等を都市計画的な秩序ある発展と適合することを条件として、決めることができる (法 34 条第 4 項、5 項)。

一般的な空間イメージとしては市街地の外側に広がる田園、森林、草原地域が外部地域に該当するがそれだけでなく、連担市街地にあつてもひとまとまりの空地、未利用地、遊休地等が存在している場合、周辺の市街地建築環境とは一体化していないので外部地域として扱われる。たとえば、東西ベルリン分割時代に長い間放置されたままの空地であったポツダム広場一帯は、計画制度的には外部地域の扱いであり、B プランが策定され、

基盤整備がなされない限り、ポツダム広場の再生はできなかった。

また、Fプラン上は市街地としての用途地域(住宅地、産業用地)と計画され、そのような表示がなされていても現況のベースの土地利用が農林業的土地利用であり、Bプランが策定されていない場合は、この土地は外部地域に相当する。

日本でいえば、市街化調整区域¹⁰、白地地域等の緩規制地域はドイツではすべて外部地域に該当するといえよう。

ドイツでも人口減少時代に入ることを強く認識し、環境意識の高まりの中で自然環境、生態系の保全、保護、土地の節約的利用、コンパクトな都市づくり各政府レベルでの政策目標として認識されており、その意味では外部地域の土地利用規制がますます重要となると思われる。そこで、以下ではやや詳しく、この制度について説明する。

外部地域での計画許可を扱っている建設法典35条の構成を確認しておこう。35条は全体で次の6項よりなっている。基本的に確認しておくことは外部地域では原則的に、現存する土地利用秩序を尊重し、新たな開発、用途転換、建築は許容されないことがこの制度の根底にあるといえる。

第1項では、外部地域で許容される建築・開発企画8種類を列挙している。これは、外部地域で優先権が与えられる企画との位置づけである。ただし、その前提として、公益に反しないこと、基盤整備条件が確保されていることが必要な条件となっている。

第2項では、個別に許可される建築・開発行為があり得ることを規定している。ただし、その前提として、公益に反しないこと、基盤整備条件が確保されていることが必要条件であるのは同様である。

第3項では、どのような場合が公益に反するかの事項を列挙している。たとえば公益に反する事項として、Fプラン、Lプランの表示と矛盾すること、その他、水保全、廃棄物防止、公害防止のための保護地域のプランと矛盾すること、各種インフラ施設の土地利用が不経済、不効率になること、自然保護、生態系保護の規定と矛盾すること、農業構造改善のための施策を侵害すること、散開的な市街地(Splittersiedlung)の発生、定着、拡大の恐れがあること等があげられている。

第4項では、第2項であげた事項及び第3項にあげた公益についての逸脱を認め、例外的に個別に許可される場合について規定している。

第5項では第1項から4項までにあげた条項

を満たす形で許容される建築・開発企画が自然環境保全、生態系保全に十分に配慮することの義務規定を設けている。

第6項では外部地域にあって住宅等が存在している集落地区に対して、ここでの住宅、小作業所建設目的の開発を許容する旨の条例を市町村が策定することができる旨の規定を設けている。その際の前提条件として、1)都市計画的秩序ある発展に適合していること、2)環境アセスメントに適合していること、3)自然環境保全に対して侵害を及ぼさないこと、が必要とされている。

解説書¹¹によれば、外部地域に関する35条の規定は次の2つのタイプの企画に対してのコントロールが実務上重要な意味を持っている。以下、この解説書によりながら説明しよう。

第1のタイプが第1項に規定する、外部地域の特性に相応しい企画、いわゆる優先的権利を持つ企画で、8種類の企画が示されている。これについても、限定列挙なのであるが、それでも、果たして、法が規定する優先的企画に該当するかで争いが起きることになる。この第1項の規定でも特に、実務上いろいろ争点となり、判例が蓄積されているのが、第1号、第2号に掲げる「農業あるいは林業に役立つ施設の企画」及び「園芸、造園に役立つ施設の企画」である。争点、判例が多い理由として、2つの理由がある。

ドイツでも、自然の魅力ゆたかな田園景観の眺望を楽しめるところに居所をもち、可能ならば、外部地域で建てたいとの希望を出す人が多いというのが第1の理由である。第2の理由は、市街地内の土地よりも農業用地内の土地の方がはるかに安く、ここに敷地のゆったりした居所を持ちたいというものである。

そこで多くの地権者は自分が農業等を営むものであり、そのために外部地域で優先的権利を持つ企画との主張を行い、許可を得ようとしている。

解説書が事例としてあげているのは次のようなものである。

ある療養所の主任医師は、非常に熱心で成功を収めている馬の飼育者でもある。彼が市街地内に持つ厩舎が手狭になったので、その地区から少し離れた彼が所有する農地のなかに、新しい厩舎と立派な住宅を建てたい。果たしてこの主任医師の企画は許可を得ることができるか、というものである。

解説書では過去の判例に依拠しながら、事例の場合は、第35条第1項が規定している、優先的企画に該当せず、主任医師は許可を得ることができ

ないとの結論を導き出している。

論点は次のようなものである。まず、馬の飼育は、農業に該当するかというものである。これについては、立法者はこの間、建設法典 201 条で明示的に、馬の飼育は農地を使って餌が恒常的に確保される場合、建設法典がいう意味での農業に該当するとの規定を設けており、この点は問題ない。

そこで、次の論点は、事例にあげる申請企画は、農業的経営に該当するかというものである。これについては、判決はより厳しく解釈する傾向にあるとのことだ。というのも、ある人が緑の草原を賃貸して、農業を営むためにという口実で、戸建て住宅を建てるような現象を禁止すべきとの考えからである。判例によれば、建設法典 35 条 1 項 1 号の規定する農業的経営とは持続可能な経営であり、長期にわたって経営を営むものである。ただし、その場合、副業的な農業経営を排除するものではないが、安定的な利益確保があることが持続的な農業経営の一つの証になる。こういった観点から見ると事例にあげるような主任医師の馬の飼育は健全な農業経営に該当せず、しかも飼育場と並んで建設が予定される規模の大きな立派な住宅は、外部地域での特色に適合する優先的な企画としては認められないというものである。

1 項第 3 号では外部地域に許容される企画として、電力、ガス、通信、熱供給等の公的供給処理施設のための企画や外部地域に結びついた事業・産業のための企画をあげている。

解説書が事例としてあげているのは、砂利採取場に関連した企画である。確かに砂利採取場は都市の周辺部に広がる外部地域に特有の事業形態であり、それが許容されることになるが、これに関連して、砂利輸送のための大きなコンクリートの輸送施設は果たして外部地域に許容されるかというものである。判例の積み重ねで、砂利採取場と関連を持つ施設であったとしても、このようなコンクリート施設は外部地域に結びついた (ortsgebunden) 施設とはいえず、市街地内の工業地域に建設されるべきで、外部地域での企画は許容されないと結論づけている。基本的に、外部地域に結びついた産業とそのための施設についても狭く限定し、厳しく解釈、運用しているといえる。

1 項第 4 号は 1 号では列挙していないが、外部地域の特別な目的規定から外部地域に依拠する形で「許容されるべき」施設の企画については許容されるとしている。これについて興味深いのはスポーツ施設についての扱いである。外部地域の特

性に依存するスポーツ施設であるスキーリフト、山小屋、狩猟小屋などの企画は許容されることになるが、判例ではこの第 4 号の文言である「その特別な目的規定より外部地域に限って認められるべき (sollen)」を厳格に解釈しており、たとえばゴルフ場は、4 号が許容する施設には該当しないとしている。確かに、ゴルフ場は外部地域で建設されることになるが、その場合は、開発業者は提案型 B プランであるプロジェクト型 B プランの形で自治体と協議、契約を交わして開発を進めることになることになると、解説書では論じている。これが実現するためには、提案型 B プランの策定と並行して F プランの部分改定が必要となる。というのも、B プランは F プランを受けて策定されるものであり、F プランの表示と矛盾する B プランは認められない。実務的には新たな状況に対応した B プランの話が出てきて、並行して F プランの策定が行われることは多いようだ。

実務上重要な意味を持つ第 2 のタイプが第 4 項の規定する例外的に許容される企画案件である。4 項では 6 つの例外的企画が示されている。大きな意味を持つのが第 1 号にあげる、既存の建物を活かした形で用途を変更する企画である。たとえば、農家住宅を住宅及び作業場に転換しようとする場合である。この場合許容されるための条件として、a) 企画が保存価値のある建物の合目的利用に適合していること、b) 建物の外観、デザインが基本的に保持されていること、c) 従前の建物が利用されなくなってから 7 年以上経過していないこと、d) 既存建物は 7 年以上前に適法な形で建設されていること、e) 企画建物は農林業のための屋敷地と空間的、機能的に一体化していること等の厳しい条件が課せられている。

この他に、第 4 項では、厳しい制約条件で、既存の建物があったところでの住宅の新築や一定の範囲での事業所の増築などが認められている。ただし、基本的に外部地域での景観や風景を損なうような形の建築、開発企画は認められないように運用されている。

<小括>

以上、ドイツの空間計画に関する制度体系を見てきた。国土整備というキーワードの下に、広域上位の計画から基礎自治体の土地利用計画、地区の詳細計画までの計画体系が確立され、自治体を中心となって、国土全域での土地利用秩序のためのコントロールが可能となっている。

このような体系が一朝一夕にできあがったわ

けではない。歴史系譜的には19世紀末の産業化、都市化の進展のなかで、都市への人口集中現象が激しく、都市周辺部で無秩序な市街化、産業開発が起こることに、いかに計画的に都市を拡張するかといった課題が都市自治体の大きな課題となり、基礎自治体に計画権限をあたえ都市拡張計画を進めることがドイツの近代都市計画の嚆矢となった。まずは、都市の周辺の地区レベルの都市拡張プランの実践が進み、徐々に都市全体の土地利用を計画的に制御、誘導する観念が20世紀初頭に広がってきたのが空間計画制度の開始である。

その後、1920年代に都市の範囲を超える交通、産業立地を制御するために、複数の自治体を束ねる広域地域計画の考えが、当時の先進工業地帯であったルール地域や大都市問題が顕著となってきたベルリンで起こり、20年代から30年代にかけて、広域地方計画や国土計画の考え方が広がり、そのための制度整備が進んだ。

第2次大戦後は東西ドイツに分断され、特に旧西独ではナチス時代の強権的な統制型都市計画、中央集権的国土計画に対する反撥から、広域上位の計画に対する制度整備は遅れた。

連邦全体の統一的な都市計画の基本法である連邦建設法が制定されたのが1960年で基礎自治体のFプラン、Bプランの2層型都市計画システムが先行し、遅れて1965年に国土整備法が整備されるようになって、空間計画の制度体系が整うことになった。

以上見るように、ドイツの空間整備、土地利用はよりミクロな地区レベルから始まり、徐々に都市全体、広域圏、州・連邦の国土空間レベルへと進んでいったと理解できる。

国土の隅々まで土地利用秩序のコントロールが及ぶ形のドイツの制度体系のなかで土地利用の混乱問題、無秩序な市街化問題は生じていないかといえれば必ずしもそうではない。

ドイツでも無秩序な市街化、拡散的市街化を表す言葉としてZersiedlung, Splittersiedlungと言った言葉があり、建設法典、国土整備法の法文規定にもこれらの用語がネガティブな現象として使われ、これらの現象を避けることが必要であるとしている。日本のような形のスプロール市街地とは同一とはいえないが、問題市街地が存在することは確かである。

事実、60年代、70年代のドイツの高度成長期においては、都市化圧力に対応する形で、都市周辺で猛烈な勢いで住宅地開発が進められ、たとえBプランを介していたとはいえ、必ずしも水準の

高くない、画一的な住宅地開発、産業地開発が進められた。当時は環境意識も低く、住民参加も不十分であり、自然環境、歴史的な環境に配慮しない形で道路整備、市街地開発が進んでいった。また、当時は計画規制密度が緩やかで、都市周辺部で産業的土地利用が認められ、時間の経過とともに元の土地利用が維持できなくなったとしても、既存の土地利用権利が保護される形で、都市計画的に望ましくない形のディスカウントショップ、ゲームセンター的な異質な土地利用が出現し問題となり、そのために後追いの建築利用令や建設法典を改定することも行われている。

旧西独では80年代後半頃からは産業構造の転換による重厚長大産業の衰退、歴史的環境、自然環境の保全意識、生態系への関心の高まりと一方で少子化、高齢化の現象が顕在化するようになり、既成市街地の整備が、新規開発よりも優先すべきとの議論が高まり、自治体レベルの都市計画の重点も既成市街地にシフトするようになってきた。こういったトレンドの中で、90年代のドイツ都市計画のキーワードとして持続可能性、コンパクト都市、ヨーロッパ都市などが目指すべき都市像として議論されるようになってきた。

このヨーロッパ都市論に一石を投じ、議論を引き起こしたのがT.ジーバーツが提起したZwischenstadt(間にある都市)である¹²。彼はヨーロッパ都市の形で歴史的都市の原型を持っているところは限定的であり、そこで居住、社会経済活動を行う事業所等の数は限定されており、これが今後の都市像の目標たり得ない。ドイツでは戦後の高度成長期の過程で都市の外側に広がっていった、都市とも田園とも区別がつかない「間にある都市」が膨大に存在し、多くの人々の居住、生活行動、就業の場となっているのであり、これを踏まえた現実的な都市政策が必要と提起した。彼の提起に対してはこれが計画目標像たり得るのか、現実を誇張しすぎているなどの批判、論争が起きたが、少なくともドイツでも経済成長の過程で問題市街地が生まれ、それへの対処の過程で計画制度が組み立て、改訂され、都市・地域政策が行われてきている。

たとえば、縮小都市時代に対応した都市政策として、連邦・州政府が助成して進めている東の都市改造プログラムがある¹³。旧東独時代に都市の郊外につくられた大型の住宅団地が、統一後、住宅としての欠陥露呈、居住地としての魅力喪失もあり、大量の空き家が発生し、団地を経営する企業体の存立が危うくなった。これに対応するため

に、政府は東の都市改造プログラムを2002年から開始した。その眼目は空き家が大量発生している郊外団地を減築、住棟撤去の形で住戸減のダウンサイジングを行い、その一方で既成市街地の古い住宅ストック（19世紀末から20世紀初頭に建設されたグリュンダーツァイト市街地が中心）を再生して魅力的なインナーシティ居住地を構築し、コンパクトな都市構造をつくらうというものである。このプログラムは第1期（2002-2009）はおわり、第2期（2010-2016）が展開されている。その事業成果については連邦から報告書が出されているがここでは省略するが、この都市改造プログラムは郊外の魅力が少なく、利用需要がなくなった団地をダウンサイジングするといった縮退のプログラムとインナーシティの再生プログラムを連携させて問題解決を図ろうという点が注目される点である。

土地の節約的利用も縮退時代の大きなテーマである。国土整備法、建設法典に規定する、土地の節約的利用、自然環境・生物多様性の保全という理念に対応する形で、連邦・州政府は土地節約のための政策プログラムを展開している。その一つが2020年までに、市街地、交通インフラ用地として、自然的土地利用を消費する量を一日あたり30haにまで、削減しようという、いわゆる「30ha目標」といわれるものだ。2001年頃にはこの市街地・交通用地土地消費量は1日あたり129.1haであったが、その後、漸減し、2011年地では一日あたり74haとなっているが、まだ、計画目標には到達していない。市街地用地、道路用地等の交通インフラ用地の節減の具体的な計画は広域計画、自治体都市計画に委ねられるところが大きいが連邦レベルでも支援のプロジェクトを展開している。

連邦教育科学省 Bundesministerium für Bildung und Forschung は土地消費の節減と持続可能な土地マネジメントのための研究（REFINA¹⁴）助成プログラムを立ち上げて、2006年から2012年にかけて効率的な土地利用マネジメントのために110件以上の研究プロジェクト助成を行っており、その成果はネット上で公開されている。研究助成の背景として、単なる、規制では土地消費を押さえ込むことは出来ないし、成長地域と衰退地域では対応も異なるので、多くの自治体の創意工夫を支援しようというものである。またこれらの研究プロジェクトを活用して、制度改定に役立てようとしている。

以上、ドイツでも制度通りに土地利用が計画的、秩序正しくコントロールされているわけではない、

新たな課題も生じている。しかし、国土整備の理念、原則などが広域レベルの計画の中で示され、それを受ける形で基礎自治体の都市計画、土地利用コントロールに反映される仕組みは基本的に作動していることは確認できる。また、連邦、州、自治体の連携の中で、さまざまな実験的、革新的試みが行われていること、また、土地利用上の紛争、問題に関して裁判所が関与し判例が積み重なっている点などは示唆に富む点がある。

5. 縮退から成熟への土地利用に向けて

今後の縮退時代を見据えて、多くのプランナーが共有するイメージは次のようなものであろう。

分権の時代に相応しく、基礎自治体である市町村が土地利用計画、土地利用調整の主体となること、行政区域全域にわたった総合的な土地利用マネジメントする体制を構築することなどがあげられる。これに加えて、基礎自治体だけでは処理できない問題、あるいは基礎自治体の決定が周辺自治体へ影響を与える外部性を持つ場合には、広域的な調整が必要であり、次の上位の政府である都道府県が関与し、さらに都道府県間で調整がつかない問題等には中央政府が関わるといった補完性の原則が土地利用問題においても適用されるべき、といった考えである。

ただし、そのためにどのような制度的対応があるのか、いろいろな論が出ている。現行の国土利用計画を改定、充実して市町村土地利用基本計画をベースに土地利用コントロールを行うのか、都市計画法を抜本改正して、現在の国土の25.7%程度しかカバーしていない都市計画区域を全国土を対象を広げ、いわゆる都市計画白地などをなくし、開発コントロールの密度を高めること、あるいは、国土・広域インフラの形成に関わる制度と土地利用コントロールの制度の一体化をすすめて、総合的土地利用制度を確立すること、市町村がそれぞれの特性に応じた土地利用、まちづくりの条例をつくり、総合的土地利用調整を行う等々数多くの提案、提言、制度検討などが行われおり、現時点で筆者が制度的な論点では新たに付け加えることはない。そこで、本稿のまとめとして、筆者が重要と思われる論点を提示したい。

<縮退の時代に対応した地域特性に応じたきめ細かな土地利用ルールの必要性>

既に述べたように、人口減少、生産年齢人口の減少、産業活動の成熟化が象徴するように、一般には開発量は縮小すると想定されており事実その

傾向は見られるが¹⁵、一方で、的確な土地利用の規制、誘導策がない場合には、インフラ整備、情報通信技術の進展により、全国土空間が開発可能な土地となり、拡散的に開発が進行する可能性も大である。また、人口・世帯の減少や構造の変化、需要縮小等は全国一様に起こるわけではなく、全体的な縮退プロセスのなかにあっても地域、地区にあってはまた成長、開発が見られるところがあるなど、まだら模様の形で縮退と成長が存在すると思われる。

それぞれの地域の土地利用管理に責任を持つ、基礎自治体としての市町村や広域政府である都道府県が地域の特性に応じた土地利用ルールを創設し運用していくことが基本となる。そのためには、自地域の土地利用の状況を的確に把握し、その変動の実態を継続的にモニタリングするシステムを作り上げていくことが必要である。近年のGIS技術等の発展により相当精確に各地域、地区の土地利用実態の把握が可能となってきた。困難な面もあるが、それぞれの空間の維持、管理を担う主体、組織の状況も的確に把握することがきめ細かな土地利用ルールを構築していく上での前提条件となろう。

基本的な原則はこれ以上の拡散的な開発の進行を抑止し、土地利用の秩序を取り戻すことであると思われる。開発の総量、件数が少なくなり、技術的処理の可能性が高まるのであるから、きめ細かで丁寧な土地利用管理、調整の可能性が広がることを期待したい、それが成熟した土地利用調整につながると思う。

<形成された市街地、土地利用の適切な評価とプロセスマネジメントの必要性>

20 世後半の日本は継続的な経済成長、人口・世帯の増大に支えられて、爆発的に市街地を拡大させてきた。東京などの大都市圏では防災上危険性の高い地域として木造密集市街地が問題市街地として焦点が当てられている。曰く、計画規制が不十分な時代に基盤未整備のままに密集してつくられた木造市街地は 20 世紀の都市計画の負の遺産であるとの判断で時間を限って改善プログラムを実施しようとしている。

しかし、これに劣らず高度成長期以降に作られた郊外住宅地や開発地の点検、評価の必要性が高いと考えている。というのも、今後の人口・世帯減少局面を考えると、いろいろな形で問題が噴出する市街地が増大することが予測されるからであり、市街地を計画的に撤退するための計画、プ

グラムを立案するためにも、状況把握が不可欠である。

たとえば、1960 年代以降のモータリゼーションと軌を一にする形で拡大してきた郊外住宅地を一挙に計画的に縮小することは困難である。まずは、この間形成されてきた郊外住宅地がどのような質、形態を持ったもので、現状の使われ方はどのようなになっているかの包括的なサーベイが必要である。これら郊外住宅に入居した世代も高齢化を迎え、一部では次の世代への居住継続が行われているが、立地条件が悪いところ、生活利便施設が不足しているところでは、相当の空き家化や空き地の発生進んでいると推察される。今後の一層の高齢化の進行、人口・世帯の減少状況の下では住宅地としての生活の維持が困難なところが生じるおそれがあり、低密度化、空き家化した住宅地では、社会サービスの維持が割高になり、維持困難になることが予測される。住宅地としての物的環境特性に合わせて、居住者属性、維持管理の状態、社会的、経済的条件など、それぞれの地区の総合的環境情報カルテのようなものを作成し、マネジメントすること、あるいは、他の福祉、医療分野との連携でカルテを活用することも考えられる。

こういった地区情報カルテをベースに、縮退を受容する地域・地区の選別とダウンサイジングの具体的な方向性を自治体が主体となって、地域住民、企業と協働で見いだすことが重要であろう。縮退を受容する地域・地区の選別が今後の実効性ある政策を立案していく上でまず必要で、そのためには、縮退によってどの程度の影響受けるのか、地域の回復力、潜在的資源、マンパワーなどを含めて、現状把握の方法の確立が急務である。例えば、産業系土地利用、商業系土地利用、居住系土地利用それぞれにおける空き床（空きスペース）の実態と、そのメカニズムを把握し、縮退プログラムを作ること、あるいは、たんなる縮退にとどまらず、再生可能地区・成長可能地区のプロジェクトとの連携を図ることも重要である。

他の例を挙げよう。今後、人口・世帯の減少で維持困難な郊外住宅地、ニュータウンの発生が懸念される一方で、現在も、日本の各地では郊外、遠郊外部での大型店、専門店、集客施設の立地が活発に進行している。疲弊する地域経済の中で、各市町村は雇用確保、賑わいの創出を求めて大型店等の立地を認め、場合によっては誘致する状況で、大型店等の立地を求めて、市町村間での競争が起こっているところもある。

工場誘致を期待して開発されたインダストリ

アル・パーク等では、見込んだ工場の立地は進まず、膨大な空き地を埋めるために、大規模商業施設、流通施設を誘致する市町村もみられる。しかしながら、すでに顕在化しているように、これらの郊外での無秩序な大型商業施設の立地は、当該市町村の中心市街地の衰退を加速させるだけでなく、周辺の市町村の中心商業地にもおおきな影響をあたえている。また、先に立地した郊外大型店も、後発のより巨大な、競争力のある大型店の出店により、売り上げを激減し、撤退に追い込まれる事態も生じている。その結果、郊外に放棄された大型店跡地が出現するといった事態が生じてきている。流通産業放棄地の出現である。中心部での衰退と同時に、郊外部でも新たな疲弊減少が同時に進行しているのである。

いまだに進行する郊外化、とりわけ、大型店の無秩序な立地を抑え、健全で持続可能な土地利用を実現するためには、実効性ある広域的な計画調整の主体、仕組みの確立が不可欠である。基礎自治体としての市町村の計画権限、計画力を向上していくという、地方分権の内容の充実という課題と同時に、市町村が連携、共同するかあるいは、広域行政体としての都道府県が主体となるか、判断は分かれるが、いずれにせよ、広域計画主体の構築という課題が、今後の日本の土地利用調整にとって重要な課題である。これに加えて重要なのは既に、虫喰いの、散発的に進出している大型施設が撤退した跡地のアフターケア問題である。再び農地、森林にもどすとしても多額の費用がかさむ。立地原因者負担の仕組みや、立地時に契約を交わして、保証金を徴収して、撤退後の整理に使用するという事も考えられる。これらは、一つの自治体だけで締結するのは困難である。というのも、市町村間で負担金の徴収を巡って差が出た場合には、立地誘導を行いたい市町村がこの負担金を免除することも等が考えられ、結果的に厳しい立地規制を市町村が割を食うことになる。広域的調整が必要な所以だ。

<制度の持つ慣性力・長期的影響力を踏まえた制度設計・構築の必要性>

あらためて、制度が持つ効果、意味について考えてみたい。現行の開発許可制度が制定され、運用されるようになってから 40 年以上の年月が経っている。この間、社会経済状況の変化などに対応するという形で幾度かの制度見直し、改訂、緩和措置がとられてきており、その実績、効果については評価の分かれるところである。

筆者が痛感するのは、プランナーや行政の現場にあたる人が、調整区域では基本的に都市の開発を抑制すべきという立場で、一定の枠をはめることの必要性については大方の共通感覚があるのだが（といても受け止め方には幅がある）、調整区域に土地等に権利を持つ人の多くや開発を志向する企業にとっては、調整区域は制限が厳しく、開発の自由、建築が大きく制約されており、自分たちの権利が侵害されているとの意識が強い。

土地所有権、利用権の絶対性がわが国の土地問題、土地利用に関わる混乱が生み出されたとのバブル期の反省に立って、土地基本法が制定されたが、この理念を一般の国民や企業が共有しているとはいえない。ましてや、調整区域が持っていた理念がどこまで一般に浸透しているかは疑問である。

制度の個々の規定に対する理解を一般の人々に得ることも大切なことであるが、そもそもの制度の理念、原則に対する共感、共有感覚を得る取り組みが今後ますます重要となろう。

現行都市計画制度は日本の成長期に作られた制度であり、縮退の時代に不都合との主張が強いが、何が時代と合わなくなり問題となっているのか検証されないまま制度を廃棄すると逆に多くの混乱を招くことが懸念される。事実、2000 年都市計画法改正で線引き廃止の自由が導入され、廃止に踏み切った自治体が出てきているが、果たして制度改訂が想定した効果を上げたのか、混乱は発生していないのか、十分な検証が行われていないまま、事態が進展している。

財政制約、資源制約のなかで国や、広域政府の支援に期待することは困難な時代に入りつつある現代においては、基礎自治体の市町村が主体となり、地域の創意、工夫を活かした適正な土地利用秩序の維持、管理が求められており、その意味では地域のまちづくりや土地利用調整に関わる自主的なルール構築と運用の実績を積み重ねていくことは異論のないところだ。ただし、自治体の都市計画権限、土地利用調整権限が恣意的乱用に陥ったり、次世代につながる持続可能な空間利用が阻害されたりする恐れがある場合に、どのような歯止めが可能かの検討が必要であろう。

また、社会環境の変化、時代環境の変化に対応して制度、ルールの改定が必要な事は一般的に否定することではないが、重要なのは制度改定の影響の慣性力、長期的影響力を十分認識した上で改定を行うことである。短期的な効果、活性化を狙ってルールの改変や規制の緩和を行い、その結果

混乱が生じることはおこりがちである。

混乱した状況を解決し土地利用の秩序を回復するのは、混乱が生じた期間以上の長期の時間と労力を必要とするのは、経験済みのはずである。事前確定的に今後の起こりうる問題を予測して、制度設計を行うのは困難なことは確かであるが、事後救済のシステムで対応することは土地利用問題についてはより困難である。

縮退から成熟の時代に向けて国土、都市、地域の土地利用状況が大きく変わっていくことは十分予想できる。全国共通、標準的な土地利用ルールではこれからの変化に対応するのは困難であり、地域毎の変化の特性を踏まえたルールを作っていくことが原則となろう。必要なのはルールを作っ、さまざまな調整手続きを積み重ね、地域社会のなかでルールの持つ意味を共有し、育て行くことではないだろうか。その意味では、ルールの束として土地利用調整制度を作り上げていく視点が重要と考えている。長期的視点、持続的視点を持った制度構築と運用が求められている。

<主要参考文献>

生田長人・周藤利一(2012)：縮減の時代における都市計画制度に関する研究、国土交通政策研究第102号
大村謙二郎(2013a)：ドイツにおける縮小対応型都市計画：団地再生を中心に、『土地総合研究』第21巻第1号、pp.1-20

大村謙二郎(2013b)：ドイツにおけるコンパクト都市論を巡る議論と施策展開、『土地総合研究』第21巻第2号、pp.39-54
川上光彦・浦山益郎・飯田直彦＋土地利用研究会編著(2010)：人口減少時代における土地利用計画、学芸出版社
西部忠(2014)：貨幣という謎、NHK出版
水口俊典(2001)：都市計画法改正の限界と環境土地利用計画の課題、『住宅問題研究』2001年2月所収
水口俊典(2003)：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、この書にはいろいろ示唆に富む論考が収められている。
蓑原敬編著(2011)：都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ、学芸出版社
柳沢厚(2011)：安曇野市のチャレンジ、『季刊まちづくり』第30号所収
Gerd Albers/ Julian Wekel(2008)：Stadtplanung, WBG
Michael Hauth(2014)：Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung, Deutscher Taschenbuch Verlag
Hans-Joachim Koppitz(1999)：Bauvorhaben imAußenberich, Erich Schmidt Verlag
Gerd Schmid-Eichstaed(2005)：Städtebaurecht, 4.Auflage, Kohlhammer
Thomas Sieverts(1997)，“Zwischenstadt”，Bauwelt Fundamente 118, (トマス・ジーバーツ著、蓑原敬監訳、『都市計画の展望「間にある都市」の思想』、学芸出版社、2006)

¹ 日本創成会議・人口減少問題検討分科会：成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」
<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>

² ドイツでも縮退 Schrumpfung や縮退都市 schrumpfende Stadt といった用語を使ったタイトルの論文や、著書が数多く刊行されているが、筆者のドイツ自治体でのヒヤリング調査などによれば、自治体の首長が計画目標として縮退の言葉をつかうのは忌避する傾向が大である。やはり、人口減少、世帯減少を一つの要件として受け止めつつも、それいかに計画的に対処し、克服するかが多くの自治体の都市計画の課題といえる。

³ 西部忠(2014)：p.12

⁴ これについて、的確で鋭い批判を水口(2001)が行っている。

⁵ 出典：<http://www.m-r-n.com/start/regionalplanung-und-entwicklung/regionalplanung/planungsebenen/landesplanung.html>

⁶ この部分は大村(2013b)、p.45の記述を引用している。

⁷ 最新の報告は2012年に刊行されたRaumordnungsbericht 2011である。

⁸ Entwurf-Leitbilder und Handlungsstrategie für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (MKRO-Beschluss vom 03.06.2013)

⁹ Vorhabenは直訳すると企画とか案といった、ある行為を行う際の事前の企画や案であるが、ここでは意識して建築・開発企画としておく。

¹⁰ ただしドイツでは、建設法典を根拠におく建築利用令 Baunutzungsverordnung の中に村落地区 Dorfgebiet という用途地区カテゴリーがあり、Fプランでは一定の規模を持つ村落地区は、現存する建築市街地として用途表示されるので、これは連担市街地に該当することになり、建設法典の34条が適用されることになる。外部地域にあって、集落が存在している場合もあるが、そこでの建築、開発規制は厳格であり、日本の市街化調整区域に規模の大きな既存集落、既存住宅地も含まれているのとは、その点では異なっている。

¹¹ Michael Hauth(2014)：Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung, Deutscher Taschenbuch Verlag

¹² Thomas Sieverts(1997)，“Zwischenstadt”，Bauwelt Fundamente 118, (トマス・ジーバーツ著、蓑原敬監訳、『都市計画の展望「間にある都市」の思想』、学芸出版社、2006)

¹³ 大村(2013a)参照

¹⁴ Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement <http://www.refina-info.de/>

¹⁵ 国土交通省住宅局が発表している全国の宅地供給量の推移によれば、平成6年の10,800haが平成11年には8,400ha、平成16年には6,200haとなり、直近の平成22年には4,600haと大きく減少しており、宅地需要が傾向的に減少していることは確かである。
http://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html

3. 土地利用計画と環境管理計画

交告尚史（東京大学大学院法学政治学研究科教授）

はじめに

本稿で筆者に与えられた課題は、土地利用計画と環境管理計画の関係を考えることである。筆者は環境法を研究している関係で、とくに環境管理計画に関心を寄せているが、筆者の考える環境管理計画とは、他の生物種との共生という観点から自然空間を適切に管理するための計画である。それは当然土地利用計画の側面をもつ。というよりも、他の生物との棲み分けという視点で人間の土地利用を考えなければならぬのである。この考え方はイアン・マクハーグの DESIGN WITH NATURE の基本思想だと理解しているので、横浜市の環境管理計画を足掛かりとして、彼の思想を概括してみたい。

わが国でも生物多様性という概念が法律の中に取り込まれるようになったけれども、全体としてみれば、マクハーグの思想とは程遠い。とくに注目したいのは森林法である。森林は諸種の動植物の生息・生育の場所として期待される空間であるが、肝心の森林法の制度とその運用はそれに応えるものにはなっていない。本稿の後半では、そのことの説明に力を注ごうと思う。

1. 土地利用計画の概念

土地利用計画という語は、とくにその根拠となる法令を示すことなく、広く個人の土地使用の自由を制限する計画を意味するものとして使用されることもある¹。しかし、一般には、議論の展開の中で、国土利用計画法上の制度である土地利用計画が想定されていることが多い。念のため、最初に計画法研究に実績のある西谷剛の解説²を要約しておく。

西谷によれば、計画の分類には、計画内容による分類と計画の効力に着目した分類とがある。そのうち計画内容による分類は、さらに計画の対象事項に着目した分類と計画の階層性に着目した分類とに分かたれる。そして、前者つまり計画の対象事項に着目した分類においては、物的計画と非物的計画とが観念される。物的計画は土地に対して直接の影響を与える計画であり、非物的計画はそれ以外の計画である。物的計画には、開発計画

と土地利用計画が含まれる。開発計画は公共事業を手段とする内部効計画であり、土地利用計画は私人の行為を規制する外部効計画である。国土利用計画法は、土地利用計画として、国土利用計画と土地利用基本計画という2系列の土地利用計画を用意した。国土利用計画に全国計画、都道府県計画および市町村計画の3種があるのに対し、土地利用基本計画は都道府県が当該都道府県の区域について定めることとされている（9条1項）。都道府県は、国土利用計画の全国計画を基本として土地利用基本計画を定める。都道府県計画が定められているときは、それをも基本とすることになる（9条9項）。土地利用基本計画には、都市地域（都市計画法）、農業地域（農業振興地域の整備に関する法律）、森林地域（森林法）、自然公園地域（自然公園法）および自然保全地域（自然環境保全法）の5地域が定められる（9条2項）。実際に策定される土地利用基本計画はそれほど具体的なものではないので、開発制限、建築制限、樹木伐採制限などの規制を受ける地域住民や土地の権利者に直に関係してくるのは、括弧内に示した個別法の計画ないし措置の方である。その際、次のような国土利用計画法10条の定めがいかなる意味をもつかが重要であり、本稿の関心事でもある。

「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、別に法律に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、治水等に配意しつつ、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。」

筆者の専門である行政法学の見地からは、この条文の「配意しつつ」の部分が個別法に基づく措置の実施の局面にどれほど効いてくるかが大きな論点となる。

2. 環境管理計画について

(1) 概説

以上、土地利用計画について説明する必要上、物的計画と非物的計画のうち、物的計画の方に着目した。では、非物的計画にはどのようなものが

あるか。西谷は、その例として、経済計画、産業計画、雇用計画、福祉計画などと共に、環境計画を挙げている。西谷の用語法では単に「環境計画」であるが、環境基本法の環境基本計画が最も総合的かつ基本的なものとして位置づけられていることから分かるように、実際にそれに包摂されるのは、今日一般的に「環境基本計画」と称される計画群である。西谷はこれを非物的計画の項で取り上げているけれども、自然環境保全関係の「環境計画」は物的計画の性格を帯びるとの指摘を忘れてはいない。これを逆に捉えて、物的計画に分類される土地利用基本計画は環境計画の性質を併せ持つと説明することも可能であろう。

さて、筆者に与えられたテーマは土地利用計画と環境管理計画の関係であるから、土地利用計画についての説明を終えたところで、「環境管理計画」についても一言しておく。一般的には、環境管理計画という語は、西谷のいう環境計画ないし後述の環境基本計画と同じものを指す。ただし、そこには歴史の流れがある。環境管理とは環境を人為的に管理し計画的に利用すること³であるが、そのための計画が策定されるようになったのは1970年代である。この分野では地方公共団体が先行した。北村喜宣によれば、どの地方公共団体が最初に環境管理計画を定めたかははっきりしないが、1973年9月に策定された大阪府環境管理計画が最初期の一例であることは間違いない。その後、『昭和52年版 環境白書』で、地域環境管理の総合的・計画的推進の必要性が指摘された。そして、1987年に至って環境庁が『地域環境管理計画策定の手引き』をまとめると、環境管理計画を策定する地方公共団体がにわかに増加したという⁴。もっとも、1993年の環境基本法制定を受けて環境基本条例を設けるに至った地方公共団体においては、それまでの「環境管理計画」に代えて「環境基本計画」の名称を与えることが多くなった。しかし、横浜市のように引き続き環境管理計画の名称を用いている地方公共団体もある。

(2) 横浜市の環境プラン21

横浜市は、1986年に「横浜市環境管理計画—環境プラン21—」（以下「環境プラン21」と略称）を策定した。筆者はそこに今日一般に環境管理計画と称されるものと違った何かを感じるので、ここで取り上げることにしたい。ちなみに、横浜市の現在の環境管理計画は、環境の保全及び創造に関する基本条例（1995年制定）の第18条に基づくもので、順次改訂を重ねている。

環境プラン21は、「環境の保全と創造」と題された第1部と「地域ごとの環境特性と環境への配慮指針」を盛った第2部とから成る。第1部の最初（12頁）に、次のような目的の定めがある。「本計画は、よこはま21世紀プランが目指し、横浜市環境基本憲章が標榜する「安全で快適な市民生活がおくれる良好な環境の都市よこはま」を具現化することを目的とする。」続けて、計画の対象となる環境の範囲が明らかにされる（13頁）。それは、生存環境、生活・生産環境および快適環境という3つの環境要素によって画される。生存環境には自然、公害、安全および保健・福祉が、生活・生産環境には都市基盤、経済、教育および地域社会が、快適環境にはみどり、水辺、景観、歴史・文化およびスポーツ・レクリエーションが含まれる。

その後、土地利用の理念と基本方針が示される（52～54頁）。理念も基本方針もともに次の4項目に分かたれる。①自然的土地利用（郊外地域における山林と農地。基本的に保全するが、時に計画的開発を行う）と都市的土地利用（住宅、工業、商業等。計画的な市街地整備を図る）の調和、②土地利用の効率性の確保、③地域特性に応じた土地利用、④市民的・社会的土地利用の推進。

筆者は、これら4項目のうちでとくに環境プラン21を特色付けるのは③の地域特性に応じた土地利用だと考える。この理念を実現しようとしたのが第2部の配慮指針（73頁以下）である。それは、横浜市全16区（当時）を83地区に区分し、それぞれについて環境特性を明らかにし、どのような環境をどのような点に配慮して保全するかの方針を示したものである。筆者に馴染みの「12-1 青葉台・あざみ野地区[洪積台地]」（237頁）について言えば、まずそれが鶴見川流域の空間であること、そして東急田園都市線沿いに市街地が発展していること、その背後の市街化調整区域内にまとまった緑地が見られること、これが環境特性である。そして、配慮事項として、谷戸の農地の保全、周辺部や市街地に残存する良好な斜面緑地の保全が明記され、自然災害抑制機能の維持や景観の保全に努めるものとされている。このような地域環境特性重視の思想は、環境プラン21策定の準備に当たった検討委員会の報告書⁵によく現れている。以下に最も重要と思われる部分を書き写しておく。

「環境管理計画が、地域環境特性を踏まえて、環境資源の適正利用の面から土地利用計画等の諸施策を誘導していくには、行政として説得力ある環境情報を市民や事業者等に提供していかなけれ

ばならない。このためには、環境に関する各種情報を幅広く収集し、これを体系的に管理していく必要がある。さらには、これらを基に必要な解析等を行い、地域環境特性や総合的な環境の把握に努めなければならない。」

ここで、地域環境特性を環境管理計画の基礎に据えるために、環境に関する情報の収集とその体系的な管理が必要であるとされていることに注意されたい。

(3) マクハーグの訓え

以上のとおり環境管理計画に関しては地方公共団体の取組みが先行したのであるが、1980年代に策定された計画のなかには、イアン・マクハーグ(Ian L. McHarg)の思想の影響を受けて策定されたものが幾つかあるという⁶。横浜市の環境プラン21もその1つとされている。周知のごとく、マクハーグは、DESIGN WITH NATURE という書物⁷を著して、植物生態学、動物生態学、陸水学、海洋生物学等の学問の統合によって得られた環境データを地域計画の立案に組み込む手法を提示した人物である。

そのマクハーグの思想が日本の環境管理計画に跡を遺すに至ったのは、磯辺行久の働きによるところが大きいようである。磯辺は、最近の書き物の中で、マクハーグの訓えを次のように要約した⁸。すなわち、アセスメントの目的は人と地球環境資源の建設的な調和を図ることにあり、そのためには環境情報の整備と公開⁹が必須であること、これこそが彼の思想の根幹だということである。

3. マクハーグの思想

(1) マクハーグと下河辺

マクハーグの著書 DESIGN WITH NATURE の邦訳の巻尾に記された翻訳関係者の文章を読むと、この訳書が世に出た経緯がよく理解できる。時代は、いわゆる三全総の構想が検討されていた1975年頃。国土庁計画・調整局の面々は、下河辺局長の指導の下、流域圏の研究に余念がなかった。そして、まさにその時に、下河辺と川瀬篤美との出遭いがあった。川瀬は、1961年に東京農大造園学科を卒業すると直ちにペンシルバニア大学に留学してマクハーグに師事した人物である。この2人がマクハーグ著の総括監訳者となった。

下河辺によれば、三全総の第4. 1. (3)「水系の総合管理」の根底にマクハーグ著の思想がある

という。そのことを最もよく示すのは、おそらく次の一文¹⁰であろう。

「このような現状に対処して、安定した安全な国土の確保を図ることが課題であり、国土を生態系が創出・維持され、人間の諸活動が営まれている生命ある微妙な自然系としてとらえ、流域の規模、流域内平地の割合と分布形、流域内山地の起伏の程度と分布形、流域内都市の規模と立地形等自然的、社会的特性に応じて、それぞれの水系の持つ流域ごとの水系管理の基本的方向を明らかにする必要がある。」

(2) マクハーグの環境倫理

マクハーグの思想を語るのに、「人と地球環境資源の建設的な調和を図ること」の重要性を説くだけでは不十分である。そのような調和を非人間中心主義の次元で確保すべしとしていることを見落としてはならない。非人間中心主義とは、他の生物との関係で人間に特別の価値を置かない考え方である。マクハーグによれば、「ecology」(生態学)の語源はギリシア語の「oikos」(住まい)であるから、生態学のことを「住まいの科学」と呼ぶことも可能である(訳書39頁)。その時、地球は人間だけの住まいではないということに我々は気づくべきなのである。

マクハーグは、自分の思想を具現してくれるような人々を自著に登場させ、その人たちをナチュラルリスト(The Naturalists)と呼ぶ。ナチュラルリストは、自分たちを自然全体から切り離して考えることをしない。自分たちは自然に対峙するのではなく、自然に内在するのである。したがって、自分たちが周りの環境や自分たち以外の生物とどのように関わりあっているのかを深く知ろうとする。原始的な生物であっても価値が劣るわけではない。元々人間の歴史もそこから始まっているのであるし、今日の地球においても、それらの原始的生物がしかるべき役割を果たしている。それを我々は知らなければならない。

そう考えたときに懸念されるのが、専門的な研究者の近視眼的な姿勢である。地質学者は植物学を知らない。植物学者は動物学を知らない。それぞれの知を統合するにはどうすればよいか。マクハーグは生態学の思考法に期待を寄せているように見える。実践的には、統合の場を設計することが肝要であろう。

筆者の眼から見ると、法律学およびその研究者も扱い難い存在である。法律学では、やはり人間の利益が思考の基底を成す。ある森に貴重な動物

が生息している場合、仮にその動物に薬効が認められれば、人間にとっての価値を明瞭に認識することができる。しかし、ただその動物が希少な存在になってきたというだけであり、それを何故に護らなければならないのかという疑問が生じる。マクハーグとて、絶対にその動物を毀損してはならないとは言わないであろう。しかし、マクハーグによれば、その動物もそこに生育していることで、地球を住まいとしているのである。したがって、我々人間との棲み分けにおいて、彼らの住まいは最大限尊重されるべきである。法律学の研究者は、たいていそこに思い至らない。

(3) 地図の重ね合わせ

—道路建設とルート選定—

マクハーグ著に高速道路の建設に関する章があり、それを讀むと、彼の「住まいの科学」すなわち棲み分けの思想がよく理解できる。マクハーグによれば、高速道路の建設に目を向けると、集成的視点を持たず物事を断片的にしか見られない人々、また自然のプロセスに目を向けず、生態系を破壊する視点しか持てない人々の活動ぶりを観察することができる。高速道路の設計に際しては、交通の流れ、交通量、設計スピード、容積、舗装、構造、平面設計、縦横断設計などの要素が検討され、その上で「何ら当てにもならない建て前上の費用便益評価」がなされている。しかし、それだけでは十分ではない。人間の運転する車が道路を走るから、五感をもった生命体である人間の視点から見て走りやすい構造設計を心がける必要がある¹¹。そして、それよりもさらに大切なのは、人為的な工作物である道路が長距離に亘って場所を塞ぐことになるのであるから、その事実が自然空間に及ぼす影響をしっかりと評価することである¹²。そのためにマクハーグは以下のような方法を推奨する。自然空間の持つ様々な価値を抽出し、それぞれの価値を要素ごとに3段階に等級づけ、等級ごとに色の濃さを変えて表した一体の分析用地図を作成する。地図を写真に撮り、透明フィルムに焼き付ける。第1グループの要素全てのフィルムが完成したところで、1枚ずつフィルムを重ね合わせ、高速道路のルート選定にかかわる地形要因全体の状況を1枚の地図にまとめる。この後、地形要因全体に残りの要因全てについての地図を順次重ね合わせていく。こうした地図の重ね合わせによって、様々な社会的価値が重ね合わせられることになる。何枚も地図を重ねれば、次第に色が濃くなっていくが、それでもなお

明るい部分が残る、浮かび上がって見えることであろう。それこそが選択されるべきルートなのである(訳書45頁)。

ここで、わが国の哀しい実例である北見道路事件(札幌地方裁判所平成25年9月19日判決)を思い浮かべてみよう。これは、国道である北見道路の新設に際し、国から12億1000万円の費用負担を求められた北海道(道の負担分は全体の10分の2)が同額を支払ったところ、北海道住民が住民訴訟を提起したという事件である。原告らは、本件道路の建設により、ニホンザリガニなどの水生生物が生息場所を失って絶滅するおそれがあるなど、生物多様性が劣化ないし破壊されていると主張した。それに対して、被告及び参加人は、水生生物が生息場所を失って絶滅しているという事実はなく、また植物重要種については移植の有効性が確認されており、生物多様性の破壊を基礎付ける事実はないと反論した。裁判所は、一般論として、生物多様性条約が生物多様性基本法、環境基本法、環境影響評価法、絶滅のおそれのある野生動植物種の保存に関する法律等の解釈指針として機能すること、および希少生物の生息地について何の保全措置をも執らないで破壊するなど、国が条約8条(生物多様性の保全のために保護区の設定を求めている)の趣旨を没却するような行為をしたときには、そのような行為は裁量権の範囲を逸脱するものとして違法と評価される可能性があるとしつつも、本件では、生物多様性の保全にそれなりの配慮をしながら本件道路の建設事業を実施しているので、裁量権の逸脱があったということではできないと結論した。しかし、本来は、マクハーグの著書で説かれているような地図の重ね合わせによるルート選択を実施し、生物の移植のような作業をしなくても済むように配慮すべきではなかったか。

4. 土地利用計画と個別法の関係

—林地開発許可の場合—

(1) 生態系としての森林の価値と法制度

古来、人は森林との関わりの中で暮らしてきた。人手が入った森林は、樹木がしっかりと根を張り、林床に草本植物が展がり、様々な鳥や動物が暮らす空間である。ところが、現代の森林は、人手不足により管理が行き届かないという問題と、シカ等の個体数増加による食害の問題を抱えている。シカ問題はことのほか重要であり、シカの生息状況を考慮した土地管理計画を立てるべきだという

声が生物学者の中から出てきているほどである¹³。もっとも、これらの問題は、生態系の保全のみならず、保水力などの公益的機能の維持に関わる問題でもある。

このように森林管理の体制をどう整えるかという問題があるものの、ともかく森林は一旦破壊されると気の遠くなるような時間を経なければ元の状態には戻らないのであるから、まずは不必要に破壊しないよう努めることが肝要である。マクハーグ的に言えば、森林は無数の動植物の「住まい」であり、人間も含めて棲み分けを考えるべきなのである。

しかし、土地利用計画の方で森林の生態系としての価値を重視し、それを維持する方針を記述したとしても、森林法10条の2に基づく林地開発許可制度を運用する際に、その方針を踏まえて判断することができるのでなければ、計画に反する森林開発を抑えることはできない。そこで、条文を見ると、10条の2第2項に4つの事由が挙がっていて、そのいずれにも該当しないときは許可を与えなければならないと規定されている。その4つの事由のうち、本稿で取り上げるべきは、「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地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること」という4つ目の事由（以下「環境条項」という）である。

単純に読むと、この環境条項があることで、開発計画の生態系への影響を考慮して許可するかしないかの判断ができるように見える。しかし、実際には、環境条項に係る該当・非該当の判断は、昔から残置森林率の基準、つまり自然林をたとえば30パーセント以上残しているかどうかという基準に従って行われてきた。この残置森林率の基準の法的性格は行政の内部基準であり、国民に対して法的拘束力をもつ法令ではない。しかし、行政の担当者はこの基準がある以上これに従って判断するので、事業者が基準に適合するように企画して申請書を出してきていけば、環境条項にいう「おそれ」はないことになり、許可を出す方向に一步進むのである。

環境条項を残置森林率の基準で運用したのでは、その「環境」概念は単なる「緑の塊」と捉えられることになり、そこに生物多様性に富んだ生態系を観念することは難しい。たしかに、農水省から発せられた技術的助言（地方自治法245条の4）である「開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて」（24林管第164号）と題された文書

の別記事項のなかに、「周辺の植生の保全」の必要がある場合は、必要な森林の残置または造成が行われることが明らかであるかどうか審査するよう求めた運用基準があり、さらにその細則である「開発行為の許可基準の運用細則について」（24林整第2658号）において当該運用基準の「周辺の植生の保全」には「貴重な動植物の保護を含むものとする」と指示している¹⁴。したがって、都道府県の森林部局の担当者としては、この記述に基づいて貴重な動植物の保護を考慮に入れることはできるわけであるが、動植物の保全を重視する生物学者らが要求するほどの措置を開発事業者に義務付けるところまで決断することはできないであろう。

（2）渋沢丘陵問題 — 具体例の検討 —

神奈川県内の秦野市内に渋沢丘陵と呼ばれる里山地域がある。「神奈川県西部地域（秦野市）」として、京都北部・福井地域（宮津市、越前市等）、兵庫南部地域（三田市等）および熊本南部地域（氷川町）とともに、環境省の里地里山保全再生モデル事業の事業実施地区に指定されている。秦野市生物多様性地域連携保全活動計画（案）¹⁵によれば、この地区の雑木林や各地区の谷戸田には、ムササビやホトケドジョウ、ホタルなどの多種多様な生き物が生息しているという。

ところが、その渋沢丘陵に霊園を建設しようと計画している事業者（公益財団法人）がいて、森林法10条の2第1項に基づき林地開発許可の申請をしたところ、神奈川県知事は、平成26年3月27日付けで許可を付与した¹⁶。当該許可には16項目の条件が付いているが、ここではその最後のものが重要である。それは以下のような文面である。

「環境保全対策の履行を確認するため、環境保全対策を実施したとき及び事後調査を行ったときは、その内容について報告して下さい。

なお、報告内容と申請内容を精査し、必要に応じて申請内容の範囲において環境保全対策の強化をお願いします。」

神奈川県知事は、この許可を行うに先立ち、森林法10条の2第6項に基づいて同県森林審議会の意見を求めていたのであるが、平成25年度第1回の審議会において、かなり活発な議論がなされたようである。その席上における某委員の下記の発言は注目に値する。

「そして、今は森林の多目的機能の見地から、（森林法10条の2第3号の—筆者付記—）環境と

というのは、生物多様性も当然含めて考えられるというべきなので、それを判断するというのは、森林審議会の対象としておかしくはないと私は思います。」

こうした発言もあったことから、結局、審議会として答申に付帯条項を付けることになった。その内容は下記のとおりである。

- 「1. 当該開発に当たり、貴重な動植物の生息地への影響を必要最小限にとどめるよう配慮すること。
2. 開発後において、貴重な動植物の生育環境を保全するなど、生物多様性の復元に最大限配慮すること。」

先に記した 16 番目の許可条件は、付帯条項が付されたという事実に対応したものと解せないことはないが、それは形だけのことで、付帯条項の意図を全く伝えていない。筆者はけっしてこれによいとは考えてはいないが¹⁷、現在の実務ではこの程度が限界なのかもしれない。

ちなみに神奈川県計画文書類を眺めると、国土利用計画（第三次）に「土地利用の転換の適正化」と題された箇所があり、「森林の利用転換を行う場合には、周辺の土地利用との調整を図りつつ、森林法による林地開発許可制度等の適切な運用により、森林の有している経済的機能及び公益的機能が十分維持されるよう配慮する」と書かれている。また、土地利用基本計画の「県土利用の基本方向」の箇所には、「また、農用地、森林等の土地利用の転換については、再び元の状態に戻すことが困難であることや生態系への影響などにも配慮し、計画的な調整を図りつつ慎重に行う」との記述が見られる。そこでは、原状回復の困難性も指摘されており、生態系への影響という表現も見られる。さらに、神奈川県環境基本計画（平成 17 年 10 月）を見ると、「第 2 章 施策の基本的な方向」の政策分野を示した箇所で、施策の方向として、「生物多様性に配慮した自然環境の保全・再生と活用」が謳われており、重点的に取り組むべき事項として「都市と里山のみどりの保全」が挙げられている。

しかし、残念ながら、そうした生物多様性配慮の認識と林地開発許可制度の運用との結び付きが不十分である。

おわりに

本稿では、森林法と土地利用基本計画等との関係に言及したにすぎないが、一般に、開発行為が認められるかどうかは個別法の解釈によって決まる。たしかに、個別法の許可制度について行政機関の裁量が認められれば、そこに土地利用基本計画の記載事項を盛り込んでいくことはある程度は可能であろう。しかし、行政機関は、その法律の目的に沿って権限を行使しなければならないので、そこに盛り込める事項には法目的による絞りがかかってくる。もっとも、「法律の目的に沿って権限を行使する」ということがどういうことなのか、分野ごとに具体的かつ精密に考えてみる必要はある。筆者自身は、森林法の権限行使において、生物多様性の保全を真正面から考慮してよいと考えているが、当然異論があろう。なお検討を重ねたいと思う。

結局、土地利用基本計画と個別法の許可制度の不具合を回避するには、はじめから許可制度を計画に沿って動かす仕組みに設計しておく必要がある。もちろん、森林法以外の関係法律についても同様のことを検討しなければならないが、その際、土地利用基本計画を総合的かつ具体的な計画にして、それぞれの個別法の制度が全体としてうまく機能するように、工夫すべきであろう¹⁸。

【付記】本稿は（独）日本学術振興会科学研究費基盤(B)「森林の持続的管理と現場監視の制度的工夫—法の執行の観点より見た日欧比較研究」(研究代表者・交告尚史)の成果の一部である。

- 1 たとえば、華山謙『環境政策を考える』（岩波書店、1978年）109頁。
- 2 西谷剛『実定行政計画法—プランニングと法』（有斐閣、2003年）53～72頁。
- 3 原田尚彦『環境法』（弘文堂、1981年）91頁。同書補正版（弘文堂、1994年）でも91頁。原田が1981年の段階で「環境法」と題する書物を著し、環境法は規制法を脱皮して環境管理法に発展するのではなければならないと説いていたことは注目に値する。
- 4 北村喜宣『自治体環境行政法 第6版』（第一法規、2012年）第8章「自治体環境管理計画」135～150頁を参照。
- 5 横浜市環境管理計画基本構想検討会「横浜市環境管理計画の基本構想について（報告）」昭和58年3月。報告書の名宛人は、横浜市公害対策局長・猿田勝美（後に神奈川大学教授）。差出人は、検討会座長・入澤恒。入澤以外の検討会メンバーは、磯辺行久、木村宏、清水嘉治、田中勝、華山謙、原田尚彦、宮脇昭、武藤暢夫、森口実、山賀岑朗。とくに本稿との関係では、そこに磯辺行久、華山謙、そして原田尚彦の名が見えることに注意したい。
- 6 川瀬博『人間と自然のエコロジー』（第一法規、1995年）31頁。このことについては、すでに交告尚史「環境倫理と環境法」大塚直・北村喜宣編『淡路剛久教授・阿部泰隆教授 還暦記念 環境法学の挑戦』（日本評論社、2002年）357頁でも言及した。
- 7 筆者が参照したのは、次の訳書である。イアン・L・マクハーグ著／下河辺淳、川瀬篤美総括監訳『デザイン・ウィズ・ネチャー』（集文社、1994年）。
- 8 磯辺行久「環境アセスメントとエコロジカル・プランニングの不幸なすれ違い」都市計画 293号（2011）189頁。
- 9 筆者は、この観点から、スウェーデンのウップランド財団の活動に見るべきものがあると考えている。交告尚史「スウェーデンにおける総合的環境法制の形成—歴史と現状—」畠山武道・柿澤宏昭編著『生物多様性保全と環境政策—先進国の政策と事例に学ぶ』（北海道大学出版会、2006年）187～191頁を参照。
- 10 国土庁計画・調整局編『「人と国土」別冊 第三次全国総合開発計画 第1巻』（国土計画協会、1978年）49頁。
- 11 中村良夫『風景学入門』（中央公論新社、1982年）102頁以下参照。
- 12 スウェーデンでは、1970年頃までには、道路の計画に際して景観や自然物に対する配慮を求める規定が道路法に取り込まれた。金沢良雄「外国における公害立法について—スウェーデンの自然保全・環境保護法制—」商事法務研究 543号（1970年）3～4頁を参照。
- 13 高槻成紀『野生生物と共存できるか 保全生態学入門』（岩波書店、2006年）140～144頁。
- 14 日本治山治水協会編『平成26年版 保安林林地開発許可業務必携（基本法令通知編）』（森林科学研究所、2014年）779頁および789頁を参照。
- 15 <https://www.city.hadano.kanagawa.jp/sodan/shise/.../p.../260116plan.pdf>
- 16 17 渋沢丘陵問題に関しては、高桑正敏氏（農学博士、神奈川県立生命の星・地球博物館元学芸部長）からいろいろとご教示頂いた。
- 18 磯崎初仁「土地利用計画と環境配慮」大塚・北村編『環境法学の挑戦』（前注6）305頁で、土地利用計画制度の見直しの方向が2つ示されているが、筆者の主張はそのうちの2つ目に当たるのではないかと思われる。なお、筆者は、総合的な計画という観点から、デンマークの法制度に注目している。交告尚史「デンマークの計画法の構造」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』（勁草書房、2007年）347頁以下を参照。

4. 市町村の都市計画・土地利用政策と都市計画制度改正

高鍋 剛（(株)都市環境研究所、NPO日本都市計画家協会）

はじめに

都市計画及び土地利用政策の課題は、時代により大きく異なる。我が国の都市計画制度は、1968年（昭和43年）に制定された現行の都市計画法の下に運用されているが、この頃は人口が都市に集中し急増する時期であったことから、土地利用政策の側面では市街地拡大を適正にコントロールすることに重点が置かれている。しかしながら近年では、一部を除き大半の自治体が人口減少期を迎えており、現行の都市計画制度では現在の政策課題に答えられないであろうことが指摘されている。

一方、法定の土地利用計画は、国土利用計画法に基づく土地利用基本計画と国土利用計画が該当する。都道府県が策定する土地利用基本計画は、いわゆる5地域の指定を示すものであり、国土利用計画は、森林、農地、宅地など、国土の利用区分別の方針及び将来フレームを示すものである。これらの計画は、個別法規制の総括をする意味はあるが、相対的に土地利用規制の弱い地域に対する対応手段を欠いていることから、個別の土地利用行為をきめ細かく調整しようとする市町村の政策課題には十分に答えられないことが以前から指摘されてきた。

都市計画・土地利用政策は、自治体運営上は政策の根幹ともいえる重要な政策分野である。このような制度環境の中、また時代が大きく変化する中で、自治体は様々な取り組みを行ってきただが、いよいよ都市計画も土地利用政策も、基本的な仕組みを変えるべき時期に差し掛かかってきていると考えられる。

本稿は、このような問題認識から、いくつかの市町村の都市計画及び土地利用計画の取組みを振り返り、本格的な地方分権の時代を迎えようとしている現代に、どのような都市計画制度が必要となるかについて論考する。なお、本稿の最後に示す「新しい都市計画制度のイメージ」はNPO日本都市計画家協会・法改正提言チーム（筆者も参加）が平成24年に公表した「都市計画制度改革の提言」に基づき、その要旨を記載するものである。

1. 自治体の様々な取り組みの背景となった都市計画制度と土地利用計画制度

ここではまず、市町村の都市計画及び土地利用

政策に関し、前提となる主要な制度について概観し、主に市街化区域（非線引き都市計画区域の場合は用途地域）の外側の問題について整理することにより、3で記載する市町村独自の取り組みが実践されてきた背景を整理する。

①線引き制度

現行の都市計画法による土地利用コントロールは、線引き制度及び地域地区制度がその根幹である。線引き制度は、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分することにより、市街地として計画的に整備すべき区域を明確に図示し、周辺の市街化調整区域に無秩序な開発・建築行為が抑制することを意図している。

当初都市計画法は、原則として全ての都市計画区域において線引き制度を適用し、3大都市圏を除く一部の地域では、人口集積（人口10万人以下）と市街化の動向から当面は線引きを適用することを保留する区域を「未線引き都市計画」とした。しかしながら、当初線引きをしなかったこれらの区域では、線引き制度の強い土地利用規制に対する自治体や市民の抵抗も多く、実態としてその後線引きに移行した区域はごく限られたものとなった。その後の2000年（平成12年）の都市計画法の改正により、線引きは「選択制」となり、「未線引き」都市計画区域は「非線引き」都市計画区域として、都市計画を継続的に運用することが可能となった。当然ながら、非線引き都市計画区域では、用途地域指定区域以外のいわゆる「白地地域」ではほぼ自由に開発・建築行為が可能となり、市街化の圧力のある地域では、白地地域における住宅、商業等のスプロール開発や分散開発が進行することとなる。これまでの市町村独自の取組み事例も、この「非線引き」が背景となって取り込まれたものが多い。

②都市計画マスタープランと都市計画区域

もう1つの流れとして1992年（平成4年）の都市計画法の改正により位置づけられた、都市計画マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）がある。全国の都市計画区域を有する市町村は一斉に計画策定を進め、都市計画区域（市町村の多くは都市計画区域外も含めた自治体

の行政区域の範囲) 全体の土地利用の方針を図面として示すこととなった。

さて、法定の都市計画では、市街地部分は線引きの場合市街化区域に、非線引きの場合は用途地域に指定される。それ以外の区域は市街化調整区域か、白地地域として1色の色づけとなり同様の規制内容となる。しかしながら、これらの地域にも各種の経済活動が展開しており、様々な土地利用形態がある。当初の都市計画マスタープランでは、これら地域は「田園居住地域」などの名称で1色にゾーニングされることが多かった印象があるが、近年の計画策定事例では、農地、集落地、幹線道路沿道、ICの周辺、森林、既成市街地などの土地利用形態の違いを踏まえてゾーニングし、これらの区分毎に方針を示すものが多くなってきている。

要するに、都市計画としては1色になる地域にも実態として土地利用の多様性があり、それぞれの秩序を守り、関係性を調整する必要があることを各種の計画事例が示していると言える。

また、都市計画マスタープランの検討過程において、そもそもの都市計画区域のあり方が議論になることも多い。例えば、近年のある事例では当該自治体に含まれる都市計画区域外の拠点集落地を区域に編入すべきかどうか1つの焦点になった。しかしこの自治体は線引き都市計画であるため、都市計画区域を拡大するという事はすなわち、新たに市街化調整区域をも拡大することを意味し、その点が大きな議論を呼んでしまう。この背景には、平成の大合併があり、合併した結果都市計画区域と区域外を行政区域に含むことになったのである。最も複雑なパターンは、線引き都市計画、非線引き都市計画と都市計画区域外を有する自治体であり、このような背景の中で都市計画を見直し、市町村の独自の手法を開発した安曇野市の事例があるが、それについては後述する。

さらに、広域都市計画の問題も近年焦点になりつつある。都市計画法では、都市計画区域は「都市として一体的に整備開発、保全すべき区域」を1の都市計画区域として指定することになっている。都市拡大の時代、経済が順調に成長する時代にあっては、この「都市」の区域は一定の広域性を有し、計画的な基盤整備と土地利用コントロール、人口や産業フレーム等の的確な割当てが必要であった。しかしながら人口減少、経済低迷の時代にあっては、その都市圏の産業構造は大きく変化し、人の動きや宅地開発の動向も地域によって大きく変わってくる。分かりやすく言えば、広域

都市計画に含まれるある自治体では産業拡大に成功し人口が順調に増加しているにも関わらず、その隣の自治体では経済活動が低迷し人口流出が続くといったアンバランスが生じる。このような場合には、広域都市計画の意味が問われ、特に人口減少が厳しい状況にある市町村の中には、活性化を図るための独自の方策を考えようとする自治体も出てきた。この事例についても後述する。

③国土利用計画と土地利用調整基本計画

市町村の土地利用計画として法定化されているのは、国土利用計画法（法第8条）に基づく国土利用計画である。国土利用計画は、都道府県の計画と市町村の計画の2段階構成となっている。国土利用計画は、国土全体（策定する自治体の行政区域全体）を対象として、国土に関する基本構想、利用区分別の基本方向、利用区分ごとの目標フレーム、必要な措置などによって構成される。基本的には、文章により記載された計画であり、「基本構想図」が策定される場合もあるが、これあくまで参考図としての扱いであり、その図を根拠とした土地利用規制が必ずしも準備されているわけではない。

都市計画区域を有する自治体の殆どで都市計画マスタープランが策定されていることに対して、国土利用計画の策定状況は都道府県によって大きく異なる。都道府県計画は策定しているも、市町村計画はほとんど策定していないという自治体も多い。この背景には、この計画と連動した規制誘導手段を持たず、あくまで方針を整理しているに過ぎないという点がある。

しかし、国土利用計画の策定を都道府県が積極的に誘導した事例として、神奈川県がある。神奈川県は、人口急増期に川崎、横浜をはじめとした県東部地域の市街地の拡大圧力が極めて高く、県土の保全に関する強い問題認識を持っていた。また、県東部は基本的には行政区域のほぼ全域が線引き都市計画区域に指定されているが、西部の市町村では、非線引き都市計画区域や都市計画区域外が多く、これら地域における森林や農地などの自然的土地利用を適切に保全すべきとの政策意図が明確になっていた。これについても後述する。

土地利用計画制度も、非線引き都市計画と同様に具体の規制手段を持たないため、相対的に土地利用規制の弱いいわゆる「白地地域」と呼ばれる地域において、個別分散的な開発行為が散発し、豊かな田園地域の風景が失われ、農業利用にも支障をきたすという状況が各地で発生していた。こ

のような状況を踏まえて、国土庁（当時）が1997年（平成9年）から、「土地利用調整システム総合推進事業」を創設し、白地地域を有する市町村が、これら地域を細かくゾーニングし、規制誘導の根拠とする計画（土地利用調整基本計画）を策定する仕組みを構築した。この事業では計画策定費の補助金もあったことから、全国数多くの自治体で策定された。中でも、栃木県では、県北部地域が国会等の移転候補地になったことを踏まえて、平成10年ごろから、投機的な土地取引や無秩序な住宅地開発等を未然に抑制するため、北部の市町村に土地利用調整計画を策定するよう強力に指導し、結果的に北部のほぼ全ての自治体が計画を策定した。

2. 自治体独自の土地利用政策の取り組み

このような制度環境の中で、土地利用政策に関しては、平成時代に入ってから、多くの自治体が主に条例などの手法により独自の土地利用政策を展開しはじめる。政策立案の動機や背景はそれぞれに異なるが、いずれの場合も、現状の法制度では政策目的が十分に達成できないと認識し、独自の制度設計を行っている。そしてこの時期から全国で「まちづくり条例」の制定が活発化してくる。では、土地利用コントロール制度として注目を浴びた自治体の取り組みを制定順にいくつか紹介する。これらの事例はそれぞれに背景や手法は異なるが、基本的には、①土地利用計画を策定すること、②土地利用行為に関する定義を設け、行為を行う際に届け出や事前協議を行うことにより、計画との適合を図ること、③これを運用するための独自の基準を有していること、④規制の根拠は自主条例であること、の4点が共通しており、いずれも以後の自治体独自の土地利用政策立案の際に参照される事例となったものである。

①掛川市生涯学習まちづくり土地条例（1991年／平成3年）

静岡県掛川市は、東海道沿線にある自治体で、非線引き都市計画区域となっている。1988年（昭和63年）の新幹線掛川駅の開業をきっかけに地価の高騰と土地の投機、乱開発が進行したことを背景に条例を制定した。この条例では、住民の参加をもとに地区レベルの土地利用計画を策定し、住民と地権者、行政が「協定」（特別計画協定促進区域）を結び、以後その地区の土地利用は当該計画の通りに誘導するという仕組みである。

徹底した市民参加＋ボトムアップ型の土地利

用計画であること、まちづくりは土地利用コントロールが基本との理念の下に、「生涯学習」という概念を加えたことが特徴となっている事例である。

②真鶴町まちづくり条例（1993年／平成5年）

神奈川県西部、伊豆半島の付け根に位置する真鶴町は、海に面し背後に山を有する美しい町である。真鶴町まちづくり条例は、このような町の自然環境は生活環境、歴史的文化的環境を守ることを目的として制定されたもので、最大の特徴は「美の原則」（第10条）を条例に取り入れたことにある。「美」というと、一般的には個人的な見解に左右されると思われがちであり、そのため法律文書で使われることはあまりない。第10条では、場所、格づけ、尺度、調和、材料、装飾と芸術、コミュニティ、眺めなどの文言に基づき、美の原則を示し、規則ではさらに具体的に「美の基準」を定めた。「美」を明確に定義した条例は以後まだ制定されておらず、真鶴町の個性が際立っている。

③神戸市人と自然の共生ゾーンの指定に関する条例（1996年／平成8年）

神戸市のこの条例は、農村地域（市街化調整区域）対象にした条例である。この条例は、後述する穂高町まちづくり条例にも継承され、市街地以外のゾーニングと基準設定による土地利用コントロールの仕組みの流れを作ったと言える。その特徴は、「農村用途区域」（第8条）と、「里づくり計画」（第18条）である。農村用途区域は、農村集落を①環境保全区域、②農業保全区域、③集落居住区域、④特定用途区域（A・B）の4つに区分し、その区域ごとの土地利用基準（立地基準）を詳細に表形式で定めたものである。都市計画における用途地域を農村地域に独自にあてはめたと考えるとわかりやすいだろう。ゾーニングを行って、個々の用途の基準をここまで明確化したのは神戸市が初めてであった。

里づくり計画は、この農村用途区域を個別の集落単位で定めるもので、策定は集落の発意によって協議会を設置し、定めることとなっており、強制ではない。しかしながら、全167集落の半数以上がすでに里づくり計画を策定し、9割以上で協議会が設置されている。その意味ではボトムアップ型の土地利用政策の先進事例とも言える。

④神奈川県土地利用調整条例（1996年／平成8年）

これらの事例紹介の中で唯一の都道府県の事例であり、少し特殊な事例である。この条例自体

は、大規模な開発行為及び埋め立て行為を行う際の開発計画の調整を行う手続きだけが示されているものである。対象となる主な区域は、非線引き都市計画区域の白地地域（用途地域外）と都市計画区域外であり、この区域で1ha以上の大規模な開発行為を行う際には、別に定める審査指針に基づき協議を行うこととなる。これまで紹介した事例は市町村や地域が「土地利用計画」を定め、それに基づき開発行為をコントロールすることとなっていたが、神奈川県の場合は、県が独自に即地的な計画は策定せず、条例の対象区域を含む市町村が、「特定地域土地利用計画」（特定地域とは条例の対象区域を指す）を策定し、その計画と県が作成する審査指針で審査する仕組みである。特定地域土地利用計画は、大規模開発を行う区域をあらかじめ計画の中に「利用検討ゾーン」として記載し、その用途を「住居系」「産業系」などとして定める。要するに大規模開発を計画的に誘導する仕組みである。先に述べた国土利用計画では、宅地の将来フレームを定めていたが、神奈川県では人口や産業フレームを、県全体のフレームとして調整し、市町村の配分を定める方式をとっており、開発計画を量と質の両面からコントロールする方法とった。これも神奈川県が直面した強力な開発圧力に対応する手段だったと言える。別の言い方をすれば、都市計画的なフレームコントロールを条例で実現した事例と言える。

⑤穂高町まちづくり条例（1999年／平成11年）

長野県第2の都市松本市の北部に位置する穂高町（2005年に合併して現在は安曇野市）では、松本都市圏の開発圧力の影響を受ける、非線引き都市計画の町であった。用途地域の外側は、北アルプスを背景とした安曇野の美しい田園風景が広がる土地であるが、主に住宅地の小規模開発が分散的に相当数立地したことから、これをコントロールするために条例を制定することとなった。穂高町の仕組みは、先に述べた国土庁が創設した土地利用調整基本計画を策定することにより、町全域を細かくゾーニングし、神戸市が採用した農村用途区域とそれに連動する土地利用基準を念頭におき、ゾーンごとの立地基準を詳細に定め、それを条例で運用する仕組みとなっている。

神戸市が開発し、穂高町に受け継がれた「ゾーンと詳細な立地基準」の流れはその後の自治体の事例にも受け継がれ、1つの流れになっていくが、非線引き都市計画区域で詳細な立地基準を条例で運用したのは穂高町が最初である（神戸市の場合

は市街化調整区域）。もう1つの特徴は、計画と条例制定に至る住民参加である。非線引き都市計画区域でこのような政策展開をする場合には、必ず規制強化に対する反対意見が多く発生することになる。その必要性を認識してもらうための住民参加を十分に行ったことが重要な点である。そして、この穂高町の取り組みは、合併後の安曇野市の新しい土地利用政策に受け継がれていくことになる。

3. これからの都市計画・土地利用制度を考える前提

以上のような流れで自治体独自の土地利用政策が展開してきたのであるが、その大きな背景は、市街化の圧力に対して現状の都市計画制度、土地利用計画制度では十分に対応できないことがあり、その結果が様々な自治体の工夫となった。これまで紹介した事例は1991年から1999年と、現在からみると少し古い事例である。そこでその後の状況も踏まえて、これからの都市計画・土地利用制度を考える上で前提とすべきことを以下に3点整理してみる。

①地方分権時代

1999年（平成11年）の地方分権一括法制定以後から、本格的な地方分権の時代が始まった。機関委任事務が廃止され、都市計画法をはじめ、各種の法令の事務の大半は自治体の自治事務となり、決定権限も都道府県から市町村に委譲されることとなった。都市計画法で言えば、都市計画区域の整備・開発及び保全の方針（通称都市計画区域マスタープラン）と都市計画区域及び広域的な都市計画の決定、線引きの決定は都道府県となったが、用途地域の指定をはじめとする個別都市計画の決定は基本的に市町村が行うこととなった。つまり、広域的課題に対応する都市計画は都道府県が責任を持つが、市町村単位の個別都市計画は全て市町村が責任をとる、という制度環境になったということである。

地方分権時代の到来は、いよいよ市町村が地域の特性や課題に対応して、きめ細かく、かつ独創的な都市計画、土地利用政策、まちづくりを展開できる時代となったことを意味するが、一方で、市町村の実力が試されることも意味する。

先に上げたいいくつかの事例は、都市計画・土地利用政策としては先進事例にあたるが、このような事例をモデルとして、全国的に市町村独自の政策が多数展開されたかということ、そうはなっていない。行政担当者の問題認識、首長のリーダーシ

ップ、市民の理解など様々な条件が揃わないと独自の手法で政策展開を図ることは難しい。ある意味では分権時代は、先進自治体のように頑張る自治体と、頑張りが足りない自治体の差がさらに拡大する時代となる可能性がある。

②平成の大合併による制度と実態のギャップ

地方分権一括法の施行と同時に、自治体の経営及び政策運営の力を高めるために、政府が主導して大規模な市町村の合併が進められた。いわゆる平成の大合併である。都道府県によって合併の状況は異なるが、相当程度広域の大規模な合併も進められ、その結果都市計画として矛盾を抱えることとなった自治体も多い。

長野県安曇野市は、先に紹介した穂高町を含み2005年（平成17年）に合併によって誕生した自治体である。合併後安曇野市は、線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外を行政区域内に含むこととなり、この事が新しい土地利用政策を検討するきっかけとなった。当時の市長は、「土地利用に関する統一ルールをつくる」ことを市民に約束し、検討をスタートした。制度設計は、徹底した市民参加と専門家による入念な検討により行われた。安曇野市は、線引き制度が土地利用コントロールの仕組みとして非常に有効であることを認識し、基本的には①全体を線引き都市計画区域にして、市街化調整区域の開発許可を地域特性に対応して柔軟に運用するか、②全体を非線引き都市計画区域にして、市の自主条例により白地地域について独自のコントロール手法を開発するか、という2つの選択肢を比較検討した。そして結果的に、非線引き都市計画区域全体を再編し、新たに「安曇野市の適正な土地利用に関する条例（平成23年）」を制定し、白地地域のコントロールを行う仕組みとなった。

安曇野市に限らず、合併によりこのような都市計画的な矛盾を抱えている自治体も多く、制度改正にあたってはこのような状況が存在することを念頭に置く必要がある。

③人口減少時代

2005年（平成17年）に我が国の総人口は減少に転じた。本格的な人口減少時代の到来である。市町村単位で考えれば平成の早い時期から減少に転じている自治体も多く、市町村にとっては今に始まったことではない。先に述べた様に、現行都市計画法は人口急増期に市街地の拡大を適切にコントロールすることに力点があるので、人口減少

に対応したツールを持ち合わせていないし、都市計画に関わる専門家も、人口減少対策として必要な政策展開について明確な答えを持ち合わせているわけではない。

そのような状況の中で、2014年（平成26年）に静岡県伊豆市は、急激な人口減少傾向に対応すべく、新しい都市計画を検討することとした。伊豆市は、伊豆半島の中心に位置し、田方広域都市計画区域（線引き都市計画区域）の南端に位置する。都市計画区域には3つの自治体が含まれるが、伊豆市の人口減少傾向が最も厳しい状況となっている。また、安曇野市と同様に、合併により広大な都市計画区域外を行政区域に有することとなり、規制の強度のギャップの解消も大きな課題となっている。検討はこれから進められることになっているが、この事例の背景には、①人口減少時代における広域都市計画の意味、②人口減少時代における線引き、非線引きの選択のあり方、③合併による都市計画の矛盾の解消のあり方、という3つの問題が含まれていると考えられる。

4. 新しい都市計画制度のイメージ（NPO 日本都市計画家協会提言）

さて、このような時代の流れと現代の社会状況を踏まえると、これから考えるべき新しい都市計画制度はどのようなものであるべきであろうか。ここでは、2012年（平成24年）にNPO 日本都市計画家協会が公表した「都市計画制度改革の提言―土地利用コントロール制度のあり方を中心に―」の趣旨を紹介する。

①趣旨

我が国が到達した豊かな市民社会を今後も維持継続し、人口減少時代に入った社会に最も適切にフィットする制度に転換することが必要であるとして、基本的な考え方を「市町村が主体となって市民と協働して地域の整備・維持・管理を行う都市計画制度」とした。

そして、制度改正の柱を以下の5つとした。

このうち、土地利用政策の根幹となる①市町村主体の都市計画、②計画に基づく開発コントロールについて以下説明する。

(1) 市町村主体の都市計画の徹底

- ・全国統一仕様型の制度から「地域の判断を重視する制度」へ

(2) 計画に基づく開発コントロール制度の確立

- ・マスタープランを基軸にした「土地利用のコントロールの仕組み」の確立へ

- (2) 計画に基づく開発コントロール制度の確立
 - ・マスタープランを基軸とした「土地利用のコントロールの仕組み」の確立へ
- (3) アカウンタビリティのある都市計画手続へ
 - ・市民の意見を適切に反映できる手続き、合意形成プロセスの透明性の確保
- (4) 質の高い環境の維持向上を目指す団体への分権
 - ・「公」がほぼ全ての都市計画を担う制度から「市民と協働で進める制度」へ
- (5) 市町村等に対する支援措置
 - ・どのような都市でも一定の計画コントロール水準を維持できる仕組みへ

②市町村主体の都市計画の徹底

- (1) 都市計画の決定権限
 - 都市計画の決定権限は市町村に属する。ただし、一の市町村の区域を超えた広域的視点からの要請を受止める必要のある都市計画(「広域都市計画」)については、(3)による。
- (2) 市町村マスタープラン
 - ①市町村都市計画マスタープランは、議会の議決を経て決定する。
 - ②市町村都市計画マスタープランでは、行政区域を客観的な基準で区分し、それらの区分ごとの土地利用方針(次項の開発・建築規制の許可基

土地利用方針(次項の開発・建築規制の許可基準)を定める。また、必要に応じて、まちづくり上の課題解決のために特別の規制誘導基準を適用する地区(政策課題地区)を定めることができる。

(3) 広域都市計画の取り扱い

- ①都道府県が定める都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)は廃止する。都道府県は、市町村の区域を超えた広域的視点から定めるべき事項について、都道府県区域を対象とした「都市計画方針」を定めることができる。
- ②都道府県は、「都市計画方針」の策定に際して、都道府県内の市町村の意見を聴くほか十分な協議手続きを踏むこととする。
- ③市町村の都市計画は、「都市計画方針」に即するものとする。

ここでのポイントは、都市計画は原則市町村の決定とし、都道府県の役割を広域的見地から定めるべき事項について「都市計画方針」を定めるということに留めたことにある。要するに、現行制度では線引きの決定、都市計画区域の決定等が都道府県にあるが、このような権限の分散をやめ、徹底した地方分権(市町村主体)にするということである。

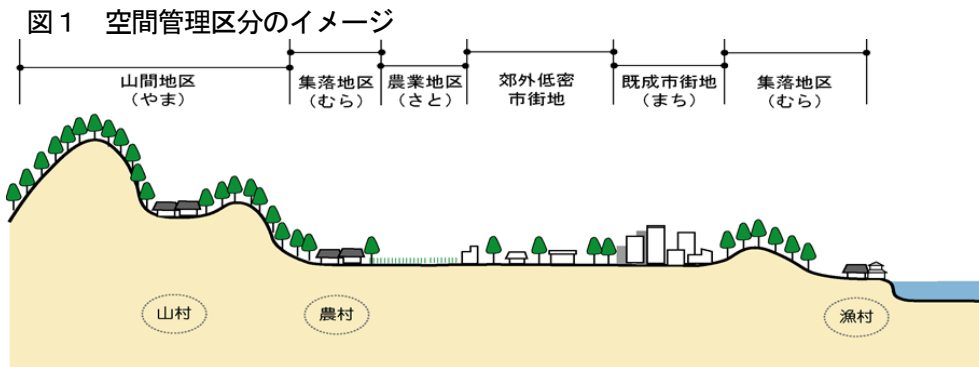


表1 空間管理区分の土地利用規制の考え方

区分	特性(定義)	標準的制限内容	備考
① 中高密度市街地(まち)	・市街地として一定の密度の集積のある地域(DIDを想定)	・用途地域類似的明示的基準による	・制限内容は「自治体が条例」で定める ・状況により地域を「細分化して設定」することも可能。 ・特別な目的で既成誘導を図る場合は「政策課題地区」を決定できる。
② 郊外低密度市街地(まち)	・①の外側にスプロール的に分散して形成された低密度市街地		
③ 集落地域(むら)	・農山村集落で一定の距離・戸数の集積する区域	・住宅及び日常生活に必要な用途、既存建築物等の更新を許容する	
④ 農村地域(さと)	・一体的な農地の区域及び、集落区域に指定されない小規模集落等の区域で主に生産活動を主とする区域	・優良な農地一体的なまとまりのある農地では土地利用転換を抑制する。	
⑤ 山間地域(やま)	・一体的な森林等貴重な自然的環境を有する区域及びその他現状の環境を保全すべき区域	・現状の土地利用を維持することを基本とする	

※5つの空間管理区分は、地域の「実態」に即して定めるものとする

もう1つは、ゾーニングである。市町村が定めるマスタープランでは、行政区域を客観的な基準で区分（要するに実態の土地利用形態に即して区分）し、その区分毎に開発・建築規制の許可基準を定めるという点である（空間管理区分）。現行のマスタープランではビジョン性は強いが、ゾーニングが実際の規制に直接はリンクしていない。その点を変えようという意図である。

③計画に基づく開発コントロール

- (1) 都市計画区域制度を廃止し、原則として、全国土に都市計画的な視点からの開発規制及び建築規制を適用する。
- (2) 開発規制及び建築規制の方法は、従来の線引き制度及び建築確認制度を廃止し、市町村長の一元的な許可制とする。許可権限を有する市町村は、その行政区域内の各地区の特性に応じた許可基準を前項の都市マスタープランで定める。ただし、町村の区域については、町村がその権限の執行を都道府県に申出るまでの間は、都道府県知事による一元的許可制とする。都道府県は、関係町村の意見を聴き、条例により許可基準を定める。
- (3) 従来開発規制、建築規制いずれの対象ともされてこなかった非建築系土地利用（資材置場、残土置場等）も上記許可制の対象とする。

ここでのポイントは、都市計画区域及び線引き制度の廃止と、建築行為及び開発行為の一元的な市町村の許可制への移行である。

都市計画区域の廃止と国土全体への都市計画の適用は、近年土地利用の規制誘導の問題が必ずしも都市計画区域内のみで発生していないことに起因する。また、線引き制度に関しては、①極端な2分による規制のギャップが大きすぎること、②全国一律の基準では地域性を反映できないこと、③そもそも開発か抑制かという判断のみでありビジョン性がないこと、の3点が限界であることが廃止の意図である。さらに、建築・開発行為の一元的許可と非建築系土地利用の対象化については、土地利用コントロールの対象とすべきものが、従来の開発許可対象では限定的すぎることが制度設計の意図となっている。特に、非建築系の土地利用行為（残土処分場や資材置き場など）については開発許可の対象になっていないが、実態として環境や景観に与える影響も少なくない。

④この制度改革は現状の課題を解決するか

さて、ではこのような制度改革が本当に実現するかということはさておき、仮にこのような制度になった場合、先に前提として上げた3つに答えるであろうか。

まず、合併による現行都市計画の矛盾は、都市計画区域の廃止と線引き制度の廃止により解消される。そもそも市町村の行政区域は、市町村が都市計画を一体的に定める対象として一元化されるからである。

次に地方分権の問題に関しては、従来の都市計画区域や線引き制度など、都市計画の根幹となる部分の決定も都道府県の事務ではなくなるという意味では解消される。しかし、様々な都市計画の決定と開発・建築行為の許可まで全て市町村ができるかどうかという不安が残る。現時点で、特定行政庁として建築確認を、開発許可権者として開発許可を経験したことのない市町村も多いからである。

最後に人口減少問題であるが、そもそも人口減少対策については、都市計画・土地利用政策のみで対応すべきものではない。しかし、都市計画・土地利用政策の観点に限って見ると、住宅・住宅地の配置に関して、市町村のマスタープランで柔軟に決定でき、その基準も含めて市町村が決定できる仕組みであることを考えれば、どのようなターゲットに対して、どのような住宅をどこに供給するか、ということを経営特性に応じて考えられる点では、政策展開の幅は広がることになるだろう。但し、都市基盤の整備・維持管理のコストの問題や、コミュニティの形成、既成市街地の空洞化の問題等、様々な問題を勘案して決定しなければならないことはこれまでと同様であり、自由に決定できる事が、無謀な計画になってはならないことは言うまでもない。

5. 終わりに

これまで、都市計画・土地利用政策の流れを概観し、現行の制度環境の中での自治体の取り組み事例を踏まえて、これからの制度のあり方について述べてきたが、最後に今後の検討課題を3点整理してみたい。

①市町村の政策立案及び運用に関する力量の問題について

この提言を作成する過程で議論になったことの1つがこの問題である。提言を公表するまえに、現場で都市計画を運用する全国20自治体あまり

(都道府県、市町村、政令市や中核市など)の職員との意見交換もさせて頂いた。都道府県や政令市の担当者の多くからは、この仕組みは一見理想的だが多くの自治体では決定と運用は困難だろうし、仮に都道府県等から人材派遣をして運用を手伝ったとしても、その自治体で本当に人材育成がなされるのかは怪しい、という厳しい指摘を数多く頂いた。

確かに、これまで自主条例の制定により先進的な取り組みを展開してきた自治体には、首長の強いリーダーシップと、強い問題意識を持った職員、過去の様々な都市計画行政としての経験などがあってに違いない。そういう意味では、これらの取り組みはどこでも実現可能なわけではない。しかし、これらの先進自治体の苦労は、現実の課題と現行制度環境のギャップのかなりの部分を独自の仕組みで埋める、という点にあり、仮に、現実の課題と制度がある程度マッチし、手法もあらかじめ用意されているとしたらどうであろうか。要するに、その自治体の課題は、法律に定められたツールで8割程度は解決し、残りの2割の自治体の工夫で解消することができるのであれば、ややハードルは低くなるだろう。安曇野市の様に、非線引きの白地地域のコントロールを完全に自主条例で制度設計し、それを運用するのは並大抵の苦労ではない。そのような大きな労力を下げるべく、現実の課題に対応する制度設計を行う事が重要だと考える。

しかしながら、市町村主導による都市計画・土地利用政策を完全に展開していくにはこれから多くのハードルがあることも事実である。当面の運用については関係者、専門家も含めて知恵を絞る必要がある。

②広域的な課題への対応

先に述べた都市計画制度改革の提案では、基本的には市町村が都市計画のほぼ全てを決定し、都道府県は広域的視点から定めるべき事項について「都市計画方針」を定めることとした。

分権時代にあっては、市町村が主体であるべきであるが、一方で、人口は減りつつも生活は増々広域化している実態もあり、広域的な調整課題は今後も存在する。これまでは、人口増加に対応するための市街地のフレームの設定と、広域的な都市計画道路、公共下水道をはじめとする広域インフラの整備が主たる政策課題であった。

これからの時代は、このような「作る、抑制する」を軸とした政策課題から、「機能の再編、適正

配置、環境保全」などの課題へシフトしていくことが考えられる。都市計画以外にも広域行政により対応する政策分野は、医療福祉、防災、廃棄物処理、環境保全など多岐にわたり、都市計画と連携して施設や仕組みを再構築すべき分野は多く、これらの広域の仕組みが市町村のきめ細かいまちづくりや市民の生活を支える重要な前提条件、都市インフラになるだろう。また、住宅地の再生や再配置についても、現在では市町村間の「人口の奪い合い」の様相を呈している状況も見られるが、本来は広域的なポテンシャルと課題を踏まえて、各地域の人口が極端な減少をすることなく、地域社会を維持存続するための手段を考えて行くことも必要と考えられる。

このようなことを踏まえると、現在都道府県が定める「整備、開発及び保全の方針」には、都市計画に係る事項のみ記載されているが、これから定める「都市計画方針」には、都市計画分野に関わらず、広域の生活圏を支える各種のインフラやサービスの再配置のあり方について言及し、かつ関係団体の調整機能を都道府県が担う構図にしていく必要があると考える。

③人口減少時代の都市計画、土地利用政策の具体的なイメージとは

本格的に人口減少社会となり、近年では「消滅可能性都市」などという表現がされるなど、人口対策が自治体の根幹的な政策課題となってきた。先に述べた様に、現在の都市計画制度は人口減少時代に対応するツールもなく、そもそも都市計画・土地利用政策としてこの課題にどのように対応すべきかという意味では、プランニングの理論も構築されてない。コンパクトなまちづくりが基本的な潮流になり、主要な都市機能を拠点に集約し、住宅も利便性の高いところに集約的に再配置するという概念があるものの、それを実際にどのような事業で、あるいはどのような規制誘導手法で実現するかは模索中である。さらに言えば、このような考え方は、一定規模以上の中核都市や大都市を想定したものと考えられ、例えば人口1～2万人程度の都市で何をすべきかという事については殆どアイデアがない。

我々は制度改革のあり方を検討する一方で、このような本格的な人口減少社会に対応する具体的な政策メニューやプランニングの理論については改めて議論を深めていかなければならない。そのような非常に難しい時代にさしかかっているということである。

5. 都市計画法と国土利用計画法—再構築の視点—

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

(はじめに)

都市計画法をはじめとするわが国の土地利用計画制度は、高度成長期の枠組みをほぼ踏襲して今日に至っており、諸所で制度疲労を起している。特に、非線引き都市計画区域が過半を占める地方圏の都市では、有効な土地利用コントロールがほとんど効かない。その遠因として指摘されるのが、わが国の開発・建築自由の制度体系である。都市計画区域外ならともかく、都市計画の区域である非線引き都市計画区域においても技術基準の適用しかなく、原則開発自由である。諸外国では「計画なきところ開発なし」や「建築不自由の原則」が普遍的な法体系であり、外部地域における開発は原則禁止とした上で、計画が許可されて初めて開発・建築が可能となる。もちろんわが国とは都市の形成されてきた歴史が異なり、地勢も大きく違うので単純な比較はできないが、結果として土地利用コントロールの前提は正反対なものとなっている。

一方、国土利用計画法という法律がある。日本列島改造論を背景にした農地・山林を含めた全国的な土地投機に対応するため制定された。全国土を個別法と連係して土地利用規制の下に置くことを目的としており、「計画なきところ開発なし」を主旨とした枠組みにも見える。本稿は、この辺りの経緯や事情を確認しつつ、わが国の土地利用は本当に開発・建築自由なのか、そうだとするとそれは制度の失敗なのか運用の失敗なのか、現状を克服するためには何をすべきかについて論考する。

本稿の構成は、まず序章を受け、今全国にどうという土地利用上の課題があるのか、なぜ土地利用計画制度を問題にするのかを具体事例を背景で紹介する。第二に、国際標準の「建築不自由の原則」、「計画なきところ開発なし」がどうしてわが国には存在しないのか考察するとともに、実は3度の試みがあったことを示す。第三に、3度目の試みである国土利用計画法の主旨・経緯・現在地について述べる。第四に、土地利用基本計画制度の問題点を取り上げ、最後に新たな枠組みの論点を提示したい。

1. どういう土地利用上の課題があるのか、なぜ土地利用計画を問題にするのか

(1)土地利用計画制度の制度疲労

1) 一国二制度の線引き制度

(i) 線引き区域と非線引き区域の隣接

地方都市の場合、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域の市町村が隣接することは普通にある。この場合、両地域の規制強度の違いから、非線引き区域やさらに外側の都市計画区域外に開発が流れ、線引き区域の中心市街地が空洞化するという指摘がある。讃岐平野に立地する高松市を中心とする広域都市計画区域がこの典型とされ、選択制になったことを機に線引きを廃止している。

ただし、このケースはやや特殊な要素を持っている。讃岐平野の場合は、条里制の歴史という地理的な条件により、元々市街地と農地が混在した散居的な都市形成がなされている。平野部には明快な境界がなく、市街化区域と市街化調整区域を二分法的に区分して土地利用コントロールを行うことはなかなか難しい。安易な線引き廃止に警鐘を鳴らす向きもあるが、現地で市街地の有り様を見ると、このケースに限ってはその選択は寧ろ合理的に映る。

このような地勢的な条件から来る動機を捨象し追随する地域が頻発することも予想されたが、新産業都市などを理由として指定されていた地域は別として、他の県庁所在都市等で線引きを外す例は今のところない。県や市の当局としては、市街化調整区域の廃止要求に閉口して本音は緩和したくても、それに踏み切るのも議会や市民との関係で難しいというところであろう。市街化調整区域における規制緩和手法である3411条例^(注)というのがあり、両地域の規制ギャップを埋めるための便法としてこれを使って凌いでいる面もある。そして、両区域の市街地の姿はより混然とした状況に至り、都市空間の劣化が緩慢に進んでいる。

(注) 都市計画法第34条第11号の規定に基づく、市街化調整区域における緩和規定。市街化区域に近隣接して50戸以上の建築物が連担している場合、条例で区域と用途を定め開発を認める制度。

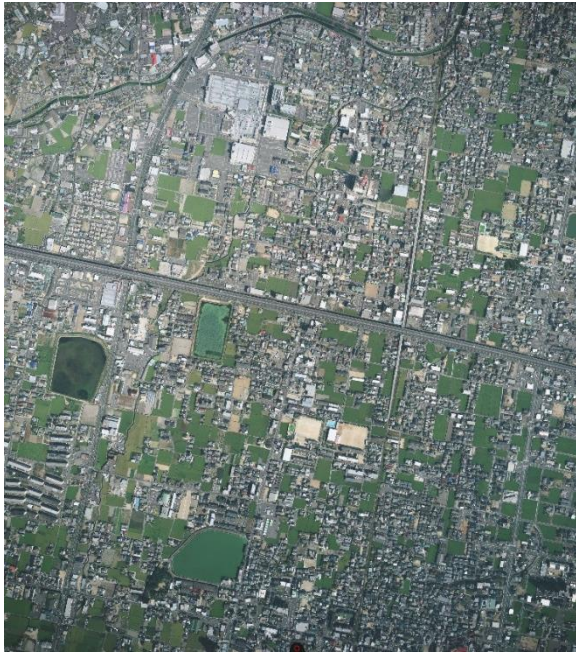


図1 高松市内(讃岐平野)の市街地の状況

(国土地理院 HP より)

(ii) 一つの市に線引き区域と非線引き区域が同居

もう一点、市町村合併に伴い一つの市に線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が併存する場合が生じている。都市活動の広域化ゆえに一体の都市として一つの都市計画区域の中に複数の市町村をも包摂するという概念の都市計画区域制度であったはずだが、一つの市に複数の都市計画区域が併存するというパラドックスがある。

二つの区域は規制強度が異なるので、規制の強い線引き都市計画区域の住民からは、同じ市なのに不公平だという不満が出る。市当局は、議会などでその合理性の説明に窮することになる。先述のとおり、線引きを外すことも外さないことも難しいのである。そしてやはり緩和型の便法を用い街は劣化する。

長野県安曇野市のように、土地利用調整条例という独自の土地利用規制・誘導の仕組みを作り、第三の道を選択する先駆的な自治体もあるが、合併前の穂高町での条例制定の経験と専門家のバックアップがあったからできた仕組みであり、一般化できるものではない。

(iii) 選択制といいつつ線引き義務付け都市は残る

一国二制度と言われるが、線引き義務付けの地域・都市があることを考えると、一国三制度と言った方がよいかもしい。2000年(平成12年)に線引き制度は選択制になったが、首都圏整備法の既成市街地と近郊整備地帯などの三大都市圏と政令指定都市は義務付けが残っ

た。新潟市は平成の市町村合併で政令市となり線引きが義務付けとなり、旧町村部の多くは市街化調整区域となった。一方、富山市は同様に町村合併を行ったが、線引き義務付け都市ではないということで、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が市の中に併存するという対照的な姿となる。2000年の両市の人口は50万人と32万人であり、線引き制度の適用を大きく異にするような合理性はあるのだろうか。

2) 非線引き都市計画区域における空間劣化と農村風景の喪失

地方都市の半分が非線引き都市計画区域であり、用途地域指定の地域以外では、実効的な土地利用規制はほとんど不可能な地域である。2000年改正で、それまで線引き都市でのみ策定することになっていた整備・開発・保全の方針(区域マスタープラン)を作ることになったが、目指すべき市街地像を持たない区域であるので、形だけ整えてもあまり意味がない。

さらに、用途地域の指定されている地域の境界線を一步越えると、そこは建築自由で地価も安い地域なので、用途地域の指定自体が中心部からその外側に開発を拡散させるポンプのような装置となり、中心市街地の空洞化を招くという皮肉な結果となる。

これらの区域は農振法の農用地区域が重複して指定されていることがほとんどなので、良心的な市町村では、農振法に基づく規制と農地法に基づく農地転用許可によって、無秩序な開発を抑制してきた。しかし、耕作放棄地が増加し農業の将来も不透明な今日、転用期待の零細兼業農家が大半の中で、農地規制に期待することは酷である。都市計画法に特定用途制限地域という仕組みが用意されているが、規制強化になるので市町村は住民説明に苦勞し規制の水準を落とさざるを得ない。

現場で行政担当者を困らせている問題点をも一つ挙げておく。非線引き都市計画区域では、開発許可制度が優良な集団的農地を維持する上での妨げとなる場合があるということである。3,000㎡以上の開発行為は都市計画法の開発許可の対象となるが、技術基準さえ満足すれば許可しなければならない仕組み(羈束行為)になっている。別途、農振農用地区域からの除外と農地転用許可が必要となるが、開発業者は「知事(県)から都市計画法の開発許可は降りることになっている。だから同じ知事の農地転用許可や農振農用地区域除外も早く認めてほしい」と農業部局に迫る。農用地区域除外や農地転用許可も運用上のグレーゾー

ンがあり、黒が白になる場合がある。この場合、非線引き都市計画区域の開発許可制度が優良農地毀損の口実とさえなっている。中途半端な非線引き都市計画区域の網がかかっているなければ、良心的な市町村が農業地域として毅然と運用できるかもしれないのである。昔、市街化調整区域における開発許可と厳しい農地転用許可の組合せは、農地を守るために二重のかんぬきをかけると言われたこともあったが、非線引き都市計画区域の開発許可は逆に合鍵を与えるようなものである。

3) 地方分権の進展と広域調整の困難

地方分権が進み市町村が計画主体となればなるほど、市町村間の広域調整への対応が大きな課題となってくる。例えば、インターチェンジ周辺における大規模商業施設の開発を市町村が後押しして地域の活性化を図ろうとするケースである。中心市街地の空洞化に拍車がかかるという理由で周辺市が反対し、トラブルとなるケースは今も少なくない。開発手法は、市街化調整区域における地区計画制度の活用や、農振地域を外して区画整理事業を実施し商業系用途地域を指定するなどいくつかある。それ自体は一見合法なのだが、もめるということは制度的な課題があるということであろう。

どちらかの言い分に無理があれば県の調整の余地もあるが、市町村は各々の歴史や目標の下にまちづくりを行うので、そうとも言い切れない場合もある。例えば、反対する周辺市はコンパクトシティを標榜している立場から郊外開発に反対するが、誘致市は小さい自治体が合併してできた市で、守るべき統一の中心市街地を持たないかもしれない。この場合、必ずしも誘致市の行動が人口減少時代のまちづくりに不適格との烙印を押さないで、県はどちらにも軍配を上げることができず立ち往生することになる。

しかし、「全国的に集約型土地利用を進めようという時代なのだから、流通業務市街地ならともかく大規模商業施設はIC周辺にふさわしくない」との認識が予め共有され、それが諸計画に位置づけられていれば、県はこの見解に基づき広域調整に取り組むことができる。裏を返せば、このような市町村間の摩擦は、広域調整の指針となる広域的な土地利用マスタープランがないということから来るのだと思う。

地方分権が進めば、広域調整や広域計画の重要性も増す。都市計画法第19条（市町村の都市計画にあたっての都道府県による広域調整）の規定はあるが、広域的で総合的な土地利用の方針を上位

の計画で予め位置づけておかないと、価値観の異なる市町村間の調整を個々のケース毎にこなすことは難しい。

(2) 人口減少下での土地利用計画とは！

1) 人口減少社会で土地利用計画は何をなすべきか

人口減少社会では、外部に薄く拡散した都市機能を拠点市街地に集約して、維持管理コストを最小化し利便性を備えた生活空間に再構成していく必要がある。このプロセスは集団移転のように一気に行えるものではなく、かなり長期にわたる取り組みが必要で、その過程では空地・空家が不規則に発生し、地域の自律的な管理が困難な半市街地のような状況も想定される。欧州でも同様な課題があるが、わが国のように市街地の拡散を放置する制度体系になっていない（外部地域における原則開発禁止）ので、その深刻度には大きな違いがある。

農業地域や森林地域では、人口減少社会の下で、これまでのような維持・管理を継続していくことは難しく、管理の水準を多様化する選択的な管理という視点が必要となる。このためには、農地・森林の有する自然条件、生産条件、環境条件等を科学的なアプローチで分級し、農業・林業として維持・増進する区域、防災・環境・景観的価値に着目して維持・保全する区域、その他の区域など適切なゾーニングを行い、これを実現するために必要な規制と事業の組み合わせを戦略的に行う必要がある。

2) 既成市街地の再構築と土地利用

今後、戦後建設された市街地が順次更新の時期を迎える。公共建築物、民間建築物、都市施設等のインフラもである。戦後のストックは街並みという概念がないままに整備されたものが多く、平成の市区改正（街直し）が必要ということになる。良好なストック形成の手法である市街地再開発事業も、これまで不燃化と公共施設整備に重点を置いて実施されてきた地区が多く、今日的尺度では周辺景観との調和を欠くような例も見られる。再再開発を含め、これからの都市・市街地の機能と空間をどのように再構築するのか、市街地全体を俯瞰し、街を作り直す最後の機会と捉え戦略的なアプローチを取る必要がある。

特に、地方都市では、この10数年、郊外開発の勢いはすさまじく、中心市街地は疲弊しきっている。最初は郊外型の大規模商業施設の立地が中心商店街を苦しめるという構図だったが、土地区画整理事業と線引きの見直しで住宅地や病院を含む

街を作ってしまう例も出ている。そのような県庁所在都市がコンパクトシティを唱えていたりもするが、いかにも言行不一致である。

一度遠心力がついた都市構造の外延化を揺り戻すことは簡単でないが、中心市街地を放棄して都市を使い捨てしていく体力もこれからの日本にはない。郊外にできた街に未来を託す選択を市民がするならともかく、そうでなければ中心市街地など既存市街地の再整備に重点を置くことになる。

その場合に重要なのは実効性のある広域の土地利用計画と的確な土地利用規制である。中心市街地の再開発を推進する場合の最大のネックは、地権者でも保留床処分先でもなく、郊外開発への抵抗力の低さということさえある。市街化調整区域で市が骨抜き運用を行ったり、隣接する非線引き都市計画区域に開発が流れ無秩序な市街地が増幅するという広域的な矛盾に県が無策であれば、水が高きから低きに流れるように中心部のポテンシャルは低下する。そのような実態が外から透けて見えるような都市には民間事業者も資本投下しないものである。

青森市は言行一致でコンパクトシティを目指した例で、市街化調整区域の開発許可を厳格に運用しつつ、再開発や都心居住施策を進めた。程なくして中心市街地で民間事業者のマンション開発が増加したが、行政の姿勢を民間が信用して中心部に開発投資をシフトした結果といえる。

(3) 防災、環境・景観と土地利用

わが国の地勢は、森林から農業地帯や都市を経て海に至るまでの道程が急峻かつとても短い。この狭い国土の中で、森林の荒廃や農地の管理水準の低下が急速に進むと、土壌の保水能力の低下を通じて土砂の崩壊や表土の流出を招き、都市型水害を頻発させることとなる。特に、戦後大量に植林された人工林の管理が、価格競争力の低下や山林所有者の高齢化等により難しくなっており、防災面のみならず、猪や鹿が餌を探して農村に降りてきて農作物を食い荒らすという被害が多発している。また、耕作放棄地は野生鳥獣の格好の隠れ家となり農作物に被害を与えるという事例も報告されており、昨今の農村では農地全体を電気柵で囲み被害の防止に努めるということが日常の光景となっている。

このため、従来のように農地や森林を産業資源として捉えるだけでなく、両地域が有する防災、環境・景観等の多面的機能を評価し、この外部経済性に対する反対給付を政策的に用意する必要が

ある。以下に、土地利用に関する視点を二つほど挙げてみる。

1) 選択的管理のための土地適正評価(土地分級)と土地利用計画

前述したように、農業資源・林業資源としての適性、農地・森林の持つ防災性、水源地域の保全、希少動植物など自然生態系の保全、散居村等の景観価値などを、自然条件、生産条件、環境条件等を科学的なアプローチで分級し、これを尺度に土地利用計画(ゾーニング)を作成する。

農地転用許可基準では、個々の農地を営農条件と市街地化の状況という二つの観点から、第1種農地、第2種農地、第3種農地に区分しているが、これからは生産農地、環境農地といった区分も必要だろう。

2) 空間横断的な土地利用計画(エコロジカル・ネットワーク、ランドスケープ・ネットワーク)

エコロジーやランドスケープのネットワークは、森林・農地・都市・自然公園という空間を超えて実現するものであり、個別法の連係や調整が不可欠な分野である。県境を越える場合さえあり、広域的で総合的な土地利用計画を定め、実効ある規制措置を共有化する必要がある。

例えば、環境省が自然公園法の区域における風力発電施設の景観ガイドラインを作成しているが、一般の森林地域や農業地域における計画もあるので、国土利用計画法の土地利用基本計画のような国土・県土全域にわたる計画の中で立地規制・誘導方針を位置付けることが望ましい。

2. 「建築の不自由」ないし「計画なきところ開発なし」についての彼我の違い

都市計画の分野は、明治以降、欧米の都市計画技術の潮流を同時代的に把握し、国際標準を意識しながら都市計画制度の改変を行ってきた。第一次大戦後の1919年(大正8年)は先進諸国の都市計画制度におけるエポックメイキングな年であるが、日本も乗り遅れず同年に東京市区改正条例に代えて都市計画法と市街地建築物法を公布している。

しかし、今日のわが国都市計画制度の大きな課題である非線引き都市計画区域において土地利用規制がほとんど働かないというのは、国際標準の「建築不自由の原則」、「計画なくして開発なし」という常識からは程遠い。諸外国の制度を意識し熟知していながら、どうして戦後これほど土地利用規制の基本的な部分で彼我の差異ができてしまったのか。欧州一つとっても国によって事情は一

様ではないが、わが国の土地利用計画制度あり方を検討するため、仮説的な論点を示すことにする。

(1) 欧州における都市計画の出自

—領域性のある歴史・文化

欧州では民族間の戦争の歴史があり、街を城壁で囲い外敵の侵入に備えた。異民族間の戦いでは、財産だけでなく皆殺しのおそれさえあった。敵が来ると、生活の糧である家畜も城壁の中に囲い込み難を避けた。居住の範囲が城壁内に限定されるので、人口が増えると否が応でも建物は上層に積み上がり、集合住宅が普遍の形態になる。その中で住まい方のルールや相隣関係も決まっていた。

城壁は人口の増加に伴い、キャベツの皮を剥くのと逆のような形で、城壁を外側に築き直し、旧城壁の跡地はあぶり出しのように環状道路となっていた。欧州は馬車の文化だったので、この環状道路網は好都合であった。

17世紀終わり頃にはそういう戦の時代も終焉し城壁の外側にも街ができてきた。しかしながら、欧州では広場と教会を中心に城壁を外周とするコンパクトな街の構造を持っており、内部と外部の使い分けという領域性を市民は遺伝子として持っている。もちろん人口増加で市街地は拡張していったが、外部地域にスプロールしていくというようなことはなく、法制度上も外部地域は原則開発禁止となった。

欧州でも農地所有者の転用意向はある。ただ、法律の縛りがなくても日本のような開発スプロールは起きなかったかもしれない。イギリスのように田園生活に憧れイタリアのようにカンパニニズモ(郷土主義)を旨とする国々の人々の発想は、参勤交代の歴史の故か東京を頂点とするヒエラルキー社会のそれとは大きく異なり、無秩序なスプロールとは無縁なのではないかとも思う。



図2 イギリス郊外部の都市・集落と農業地域の関係



図3 フランス郊外部の農地・森林の風景

(2) わが国の土地利用の沿革

—領域性のない地理的・風土的特徴

一方、わが国の主要都市は沖積平野に立地し、田畑を耕しながら集落を形成し町を作るという風で、都市の地域と農業の地域が重疊的に存在し、普通に混然とした土地利用形態となった。

また、わが国には城壁の歴史がなかったという特殊な事情がある。四周を海に囲まれた島国で、民族的にも同一、極東に位置し欧州の民族大移動や蒙古の長征という場面もなかった。ただ一度の脅威は蒙古襲来の元寇だったが、神風が吹いた。もちろん戦国時代など戦はあり城も築かれ堀もめぐらされたが、戦で町民や農民が巻き込まれることはなく、武士も含め大半は城の外に住んだ。コンパクトな街づくりが自然に実現する城壁は都市の装置として全く必要なかったのである。城壁は欧州でもアジアでも普遍で、社会学者のマックス・ウェーバーは「城壁のない国はない、日本などの例外を除いては」^(註)と述べている。このような歴史を持つわが国で、欧州のような「外部地域の開発禁止」という概念を持ち込むことは簡単ではない。

(注) 都市は、ヨーロッパの内外を問わず、特殊の要塞であった。

都市のこの標識は現在では全くなくなっていくが、過去においても必ずしも常にこの標識があったわけではない。例えば、日本においては、それは原則存在しなかった。従って、行政的な見地からすれば、日本にそもそも「都市」があったかどうかを疑問視することもできる。逆に、中国ではすべての都市が巨大な城壁で囲まれていた。

(マックス・ウェーバー／世良晃志郎訳；都市の類型学)

(3) しかし、わが国でも国際標準の試みはあった

わが国でも、都市構造をコンパクトにするという都市計画的な発想や試みはあった。第一は、戦後の首都圏におけるグリーンベルト構想である。イギリスのグレーターロンドンプランに範を取っ

たものであり、首都圏整備法で東京100km圏を、既成市街地（母都市）、近郊地帯（グリーンベルト）、その外側の都市開発地域（衛星都市）に区分し、都市の膨張を抑制しようとした。既成市街地と都市開発区域では裏付けとなる関連法も制定されたが、近郊地帯は土地所有者と地元自治体の反対で地域指定されることも実施法が制定されることもなく、断念することになる。しかし、この時の発想は、新都市計画法の市街化調整区域の制度に引き継がれる^(注)。

(注) 首都圏整備計画は特別都市計画法が支えた。建蔽率10%の緑地地域を指定したが、地主の反対運動にあい、妥協策として、解除するためには土地利用計画を作りそれに従って開発することを条件とすることとした。これが市街化調整区域のヒントとなった。

(まちづくり行政を語る一竹内藤男、大塩洋一郎)

二度目の試みが新都市計画法の市街化調整区域の制度である。法附則で「当分の間は大都市等以外の区域には適用しない」とされたため、大都市（三大都市圏、政令市、人口10万人以上の都市）と新産都市や三圏法の政策区域のみが対象で、人口10万人未満の地方都市は未線引きということとなった。元々大都市圏対策としての対応であり、当時の立法関係者にとって焦眉の急は大都市圏で、一般の地方都市にまで線引きを行う考え方はなかったようだ。しかし、1973年（昭和48年）の乱開発と地価高騰は寧ろ地方圏の方が激しかったので、この時に法附則を廃止し線引きを全国適用とすれば、都市計画区域については、「計画なきところ開発なし」を実現できていたのではないか。この時実際には、都市計画法は未線引き都市計画区域に開発許可（技術基準）を適用するという法改正にとどまった。この仕組みの問題点は先に述べたとおりである。この頃、都市計画法は線引き制度の定着に苦勞していたことは想像に難くないが（新産都市や3圏政策区域ではずっと未線引きの都市さえあった）、次項で述べるように他の個別法が規制に穴が開かないように様々な法改正を行ったことと比較すると、いかにも中途半端な対応だった。

三度目は国土利用計画法の制定であるが、これは次項に譲る。

3. 国土利用計画法（土地利用基本計画）の試み

国土総合開発法の改正案が、地域立法の抜本見直しと当時の全国的な土地投機による地価高騰に対する土地対策として、1973年（昭和48年）に国会に提案された。しかし、日本列島改造論を推進す

るための実施法と受け止められた結果、土地対策を中心とした国土利用計画法に組み替えられ翌1974年に議員立法として成立した。

その過程で、改正案の目玉であった都道府県総合開発計画に関する部分が落ち、当初の意図とはかけ離れた国土利用計画（全国、都道府県、市町村）という仕組みが導入された。

土地利用基本計画は、土地取引規制と開発行為の規制を実施するための基本計画として、ほぼ原案に近い形で施行されたが、都道府県総合開発計画の欠落は、その後の運用に大きな影響を与えることになる。

(1) 国土利用計画法制定前の土地利用規制の状況

- (i) 当時の土地投機は、山林、田畑にまで及んでいたが、縦割りの法制度の下、土地利用に関する個別法による規制がどの程度全国土をカバーしているのかということも把握されていなかった。このため、個別5法の白地地域（土地利用規制上の無法地帯）が生じないかという点が大きな課題とされ、開発規制の及ばない白地地域が生じることのないよう個別5法を選択し5地域の重複も許容するということとなった。
- (ii) 各個別法の土地利用に関する規制は、個々の法律の主目的のエリア（計画青地地域）は強く規制するが、それ以外のエリア（計画白地地域）では規制が緩く、規制のない場合さえあった。このため、規制の弱い地域についてこれを補強する法改正を行う必要があった。

(2) 土地利用基本計画の制度設計

土地利用基本計画の直接の条文は2条しかなくきわめてシンプルな制度だが、その分、行間や紙背にある制度の意図を読み取る必要がある。逐条解説はかなりその助けになる。一方、政府提案の国総法改正案が議員立法の国土利用計画法になった経緯が、制度の理解をさらに複雑にしている。以下では、土地利用基本計画の制度設計とその意図を筆者なりに説明し、次項「4」で法案が変質した結果どのような問題点が生じたか触れたい。

(i) 現状の土地利用を前提として開発規制を行う

土地利用基本計画に5地域区分を定め、現状に近い土地利用を肯定して（前提として）開発行為に対する規制と土地取引規制を行う。

(注) 下河辺淳とともに立法作業に携わった当時経済企画庁総合開発局の荒田建は「この土地利用基本計画はあくまで現在の土地利用を前提として…現状凍結型のもので書いていく。現状に即すということで、都市地

域があって都市があるのではなくて、都市という人間の集団があって都市地域があると考えていて」と述べている。(地域開発(1975年5月 通巻128号))

(ii) 個別法にリンクして開発規制を行う(国土利用計画法第10条)

5地域の内容と開発行為の規制は、国土利用計画法に一元化するのではなく、個別法にリンクする形で実施することとし、国土利用計画法第10条に「土地利用の規制に関する措置等」の規定を置く。この法10条の規定は、すべての個別法の開発規制に係る基本法のような位置にある。例えば、都市計画法の開発許可は、新都市計画法制定時のねじれもあり、都市計画の内容と法律上は直接リンクしない体系になっているが、土地利用基本計画には「即する」必要があるということである。

①国及び地方公共団体は、(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、土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずる。

(注)別に定める法律とは、都市計画法、農振法、農地法、森林法、自然公園法、自然環境保全法など。

②土地利用基本計画に即して(土地利用に関する規制を)行う。

③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(土地利用に関する規制を)行う。

国土庁事務次官基本通達は、「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やその基準も自ずから定められるものであるが、一方、法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、『公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保全、治山、治水等に配慮しつつ』運用することが要請されるもの」としており、土地利用基本計画と個別法の開発行為に対する規制の関係を説明している。

(注)荒田建は、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。少し長いが引用する。

「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。例えば、自然公園地域でゴルフ場あるいは別荘地が作られるという時に、当然自然公園法の許可基準からだ、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。例えば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。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全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。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。この総合的な立地許可権のごく粗い形での表現が、国土利用計画法上の土地利用の土地取引の許可基準、届出・勧告基準の中に、計画への適合性の問題、公共施設への適合性の問題、あるいは環境保全の問題ということで一応法律上表現されている。」

(iii) 土地利用基本計画と個別法を繋ぐ措置

土地利用基本計画を個別法に的確にリンクさせるため、5地域区分と個別法の地域・区域を一致させることにより、土地利用基本計画と個別法に繋ぎを付けることとする。これにより、個別法が開発行為の規制を土地利用基本計画に即して行うことを法的に担保した。

(注)同時に、土地取引規制の制度を設け、取引段階で土地利用基本計画を基準に勧告できることとし、個別法による開発規制と相俟って対応することとした。

(iv) 個別法の開発許可制度の整備

土地利用基本計画から繋ぎを受けた個別5法も、当時開発行為に対する規制措置が整っていなかったため、法整備を行い規制に穴が開かないようにした。

- a) 都市計画法の未線引き都市計画区域に開発許可制度を新設(法附則で、線引き未了の線引き義務付け都市に適用していた技術基準を、そのまま未線引き都市計画区域に流用した)
- b) 森林(民有林)における開発規制は保安林制度しかなかったため、林地開発許可制度を新設
- c) 農振法は、農振農用地域における開発許可制度を設けるとともに、農振白地地域における開発行為に関する勧告制度を導入
- d) 自然公園法の普通地域における届出行為として、鉱物採取・土石採取と土地の形状変更を追加するとともに、届出後30日後までは開発に着手できないこととした(着手制限制度の創設)

以上を整理すると、「外部地域では土地利用という観点からの有効な計画・規制はほとんどなかった。それを、土地利用基本計画という土地利用調整のプラットフォームを通じて、現状の土地利用を肯定することを出発点に、個別法の開発規制に繋ぎ、農業や森林の地域(外部地域)の諸環境を維持することとした」と云えるのではないかと。

(3) 外部地域における開発規制の評価

－「開発・建築不自由の原則」との関係において－
都市計画法以外の法律は、元々は開発・施設の立地コントロールを目的とする制度ではないが、それぞれの法律がそれぞれの法目的に照らして土地利用の現状を守ることを通じて、無秩序な開発を抑制することは理屈としては可能であろう。この意味で、土地利用基本計画は、5地域区分という最低限の許可基準を通して、外部地域をコントロールしようとした制度と見ることができる。

また、(2) (i) の「現状に近い土地利用を肯定(前提)とする」ということは、重複指定されている森林や農地の現状を維持するよう開発規制を行うことであり、すなわち外部地域の開発の不自由を意味するものとなる。

(4) 諸外国の外部地域における開発規制の運用

「計画なきところ開発なし」が土地利用の原則の諸外国だが、ドイツやフランスでも現実に合わせるための調整の規定はあり、農林業用の施設や既存建築物の用途変更などは認められる。^(注1)

イギリスは地方計画庁の策定するLDF(地方計画フレーム)を踏まえすべての開発行為を一件審査で許可する仕組みだが、LDFを作る際にはGRADEの高い農地の開発を避ける必要がある。どこまで考慮するかは自治体の裁量とされている。また、田園地域における開発許可も農地分級の結果を考慮するなど、農地・環境側から許可の判断目安が展開されている。^(注2)

(注1) ドイツの外部地域でも、わが国の市街化調整区域の緩和措置に類似した内容が法律に用意されている。フランスでも「建築可能性の制限の原則」が都市計画法典に明記されているが例外規定はある。2002年都市再生連帯法では、稠密市街地の境界から15km以上離れている市町村には適用しないなど現実との調整が行われている。(人口減少社会における郊外の土地利用コントロールのあり方に関する研究(中間報告)国土交通政策研究第57号 2004年、原田純孝文庫)

(注2) 農地分級の方法は、多様な作物を作れるかという観点から土壌、降雨、生産性を計測し、詳細には6段階(GRADE 1～5、3は3a,3b)に区分している。農地分級の図面はLDFで考慮され、開発許可にあたっては考慮される。イギリスでも農業施設は通常開発が許可されるが、ブラウンフィールドに開発を誘導している。農地分級図は全国で地図情報化されており、DEFRA(環境食糧農林省)のホームページで公開されている。(2010年3月調査)

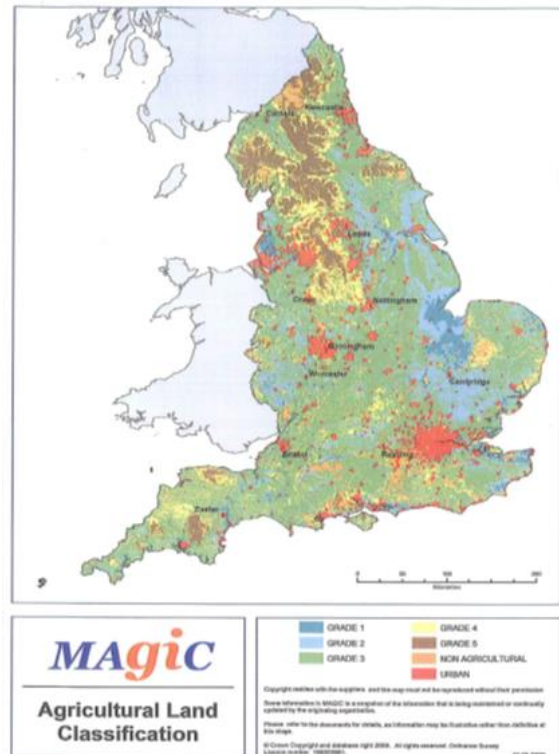


図4 イギリスの農地分級図(環境食糧農林省)

4. 土地利用基本計画制度についての誤算と障壁

(1) 5地域区分の重複の功罪

先述のとおり、国土のかなりの部分が5地域の重複となった。白地が生じにくいという意味では制度の安定性があり、個別法が連係してダブル・トリプルで開発をコントロールできるというメリットもある。市街化調整区域と農振地域の重複などその典型といえるし、森林地域に他の個別法が重複指定されているのも、林地開発許可後のことを考えるとそれなりに意義がある。

しかし、逆に土地利用の方向性が不明確になるという問題もある。地方圏で過半を占める非線引き都市計画区域では広範囲に農振地域が重複指定されていることが通常だが、この区域が都市としての方向性の定まっていない地域であるので、農地を維持すべきか農地転用を認めて開発を許容すべきか判断に迷うことになる。

土地利用基本計画には重複地域の土地利用の優先順位が記載されており、非線引き都市計画区域(用途地域を除く)と農振農用地区域との重複については、各県とも「原則、農用地区域を優先する」と適切に位置づけている。これを見る限り、現状の農地という利用状況を維持することが個別法の運用方針ともなる筈だが、現場での運用はそう画一的にはいかない。

課題の一は、都道府県単位で優先順位を決めることに無理があるということである。市町村や地域によって、市街地・集落と農地の関係は様々である。米どころで青々とした稲作地帯が続く地域もあれば、散居的な形態で農地と集落が混在する地域もある。都道府県一本で定めた理念・原則どおりの運用が可能な所もそうでない所もあるということである。実効性のある運用とするためには、市町村やその連合体が都道府県と協議しながら、地域の実情に合った優先順位と誘導方針を決め、自らの責任で個別法を土地利用基本計画制度の主旨に則って運用することが必要である。

課題の二は、都市地域の考え方である。都市計画区域を都市地域としているが、方向性が不明の非線引き都市計画区域を都市地域として農業地域等と重複させることから様々な問題が起きる。都市計画法が都市（市街地・集落）としてコントロールする地域を見直すことがまずは必要ではないか。それができないならば、非線引き都市計画区域の一部は都市地域から除くとする国土利用計画法からの対応も必要かもしれない。その方が、個別法の土地利用調整は円滑に行くと考えられる。何れにしても、都市の地域とは何かということが大きな課題となる。

(2) 都道府県総合開発計画（県土の土地利用計画マスタープラン）が落ちる

都道府県総合開発計画は、国総法に規定はあってもそれまで作成されたことがなかった。改正案はこれを拡充し、土地利用との関係でいえばこれを都道府県土の土地利用計画マスタープランとしようとした。当時、国総法改正に関する都道府県への説明会で、経済企画庁の法案責任者の下河辺淳は、「土地利用基本計画を将来に向かってよい計画にするために、都道府県総合開発計画による土地利用計画で目標を得たい。その10年後の目標としての土地利用計画も、開発行為の規制の目安としたい」とし、都道府県総合開発計画と土地利用基本計画や開発規制の関係を説明している。

未来に向かっての都道府県総合開発計画は、現状の土地利用を前提として現下の開発規制を行う土地利用基本計画と、一対となるものであった。内容が変質して国土利用計画（国、都道府県、市町村）となったが、この計画の性格はいかにも曖昧である。当時、改正されずにそのまま残った国土総合開発計画の体系と国土利用計画の体系については、攻めの計画と守りの計画と整理しようとした向きもあるが、本来一体のものが分離しては、

いかにも分かりにくい。2005年に両計画の一本化が企図されたが、結果は「相俟って」という文言を入れただけのものとなり、国土形成計画が全国計画とブロック計画の二本立てとなった結果、さらに相容れない仕組みとなった。

都道府県総合開発計画が実現していれば、県土の現状を守る土地利用基本計画と県土の未来を示す総合開発計画（名称に問題はあがあるが）の二本立てで、ビジョンとコントロールの両立ができたのではないかと思うが、現実にはそうならず将来の方向性を欠く仕組みとなった。これでは個別法に方向性を与える力も弱くならざるを得ない。

(3) 森林地域縮小の後追い問題（30年の憂鬱）

土地利用基本計画には上位計画性がなく個別法の後追いであると長く批判されてきた。最大の原因は、林地開発許可に伴う森林地域の縮小を、都道府県の国土利用計画審議会が後追的に審議させられてきたことにある。このことが土地利用基本計画に対する都道府県や専門家の批判や酷評の底流にある。今その頸木は解けているが、30年間のつけは重い。その経緯と現状を報告する。

林地開発が許可されると、森林法では開発完了後に地域森林計画民有林の区域から外す。土地利用基本計画もそれに合わせて、開発完了後に5地域区分の森林地域から除外するという運用を行ってきた。委員からすると、既に森林でない地域を後追的に土地利用基本計画の森林地域から外すことについて諮問を受けても、今更何を審議し何を了承するのかということになる。もっともなことであり、県の担当者（国土利用計画法と森林法）は毎回この件の対応に苦勞し、必然的に後ろ向きな行政になる。この問題は昭和50年代後半には既に顕在化していたが、以降30年改められることはなかった。国が座視し続けた理由は、「5地域区分と個別法の区域は一致していなければならない」という原則的な考え方を墨守し、法の主旨にさかのぼって考えるという発想がなかったからである。

2010年ようやく運用改善を図ることになり、後追いではなく林地開発許可の段階で実質審議をできるように舵を切った。森林法の運用が絡むので林野庁の了解が必要となったが、実際に起こり得るケースを想定し協議した。そのポイントは、白地地域の発生への備えが必要ということである^(註)。林地開発許可で造成されたゴルフ場や別荘地は、他に個別法の土地利用規制がかかっていないと、用途変更でどんな施設でも建築可能となり、とんでもない施設ができる可能性がある。いづどこで

起きてても不思議でないような事象であるが、それまで盲点のように抜け落ちていた。白地地域の発生を防ぐことはまさしく土地利用基本計画の目的・機能であり、森林地域から除外することの適否というよりも寧ろ非森林になった後に措置すべき土地利用規制等の必要性について審議し判断することが適当であると整理した。この運用は森林地域の保全に寄与することであり、林野庁も理解し決着を得た。

近年、長野県や新潟県が特色ある内容の計画改定を行うなど、少しずつではあるが都道府県の取組みに動きがみられる。長年に亘る頸木が外れ、土地利用基本計画制度の眼前に広がる風景が少しは変わってきているのかもしれない。

(注) 土地利用基本計画を使おう！(国土交通省 土地利用基本計画の活用に関する研究会報告 2009年)の38Pに「土地利用規制の及ばない地域(白地地域)の発生への対応」として詳細な内容が示されている。

5. 国土利用計画法と都市計画法の新たな枠組み(論点)

以上を踏まえ、土地利用基本計画についての新たな枠組みを補足的な論点として提示する。

(1) 都道府県の土地利用基本計画

ー土地利用の総合調整のためのプラットフォームー

農業地域、森林地域、自然環境地域などの外部地域の土地利用コントロールは、国土利用計画法と個別法の総合調整システムによることが基本となる。仮に、諸外国のように都市計画法で全域の土地利用コントロールを行おうとすると、都市の発展・整備という法目的を環境や景観など別の価値に着目した目的に大きく変える必要があるだろう。その場合、都市計画事業をどうするか、所管省庁はどうかというような課題も出てくる。現行の総合調整の仕組みは、農業、林業、自然環境・景観を維持増進することを主目的とする個別法をそれぞれの目的に沿った形で運営し、総合力で持続可能な国土の形成を図ろうというものであり、その意味では無理がない。

都道府県の役割として、計画や開発についての市町村間の広域調整がある。地方分権が進むほどこの役割は大きくなる。このためには、県土経営の基本的な方針や広域的な土地利用方針を予め定めるとともに、県土で現に生じている問題事象を元に調整方針を定める必要がある。参考図を作ることも有効であろう。考えられる計画事項を以下

に例示する。

- a) 持続可能な国土管理(自然環境保全のネットワークの形成等)に関する事項
- b) 広域的な都市基盤施設(大規模商業施設を含む)の立地・規模等に関する事項
- c) 開発行為に対する個別法の許可に関する共通の基準
- d) 人口減少時代の土地利用再編に関する方針(都市→農地、農地→森林等)
- e) 市町村間の広域調整に関する事項
- f) 市町村の土地利用基本計画に対する同意協議の基準
 - i) 広域の観点からの調整
 - ii) 県土利用の持続可能性の観点からの調整

(2) 市町村の土地利用基本計画(地域全体の土地利用の将来像を即地的に示す)

S48国総法改正案では、都道府県の総合開発計画が将来の方向性を示し、それを踏まえて土地利用基本計画を運用することとしていた。

現状の土地利用を維持することを基本とする土地利用基本計画だけでは、個別法は将来の土地利用の方向性(例えば、重複地域では何れの法律の現状維持か)の判断を下せない。片肺飛行から脱し軌道に乗せるためには、この都道府県総合開発計画のような発展と保全の方向性を示す中長期計画が必要である。この未来を示す計画と軌を一にして、土地利用基本計画とそれに連なる個別法が連係して、初めて人口減少下の持続可能な土地利用調整も可能となる。

当時は都道府県の計画として企画されたが、実効性のある発展・保全の計画とするためには、市町村の計画とすることが適当であろう。ドイツのF-プランのような位置づけの計画である。折しも、地方自治法の「市町村の基本構想」の規定が、地方分権の一環として削除された。市町村土地利用基本計画は、土地利用についてはこの市町村の総合計画の役割を担う(参考)と考えることもできる。

(参考) 都道府県総合開発計画は、国総法改正案では、都道府県の行政運営の指針である総合計画(任意制度)から土地利用に関する部分を抽出したような性格の計画を予定していた。

(3) 市町村土地利用基本計画のイメージ

国土利用計画法に位置づける市町村土地利用基本計画の要点は序章の「目標とする制度の枠組み(中間的な論点)」に示しているとおりであるが、計画

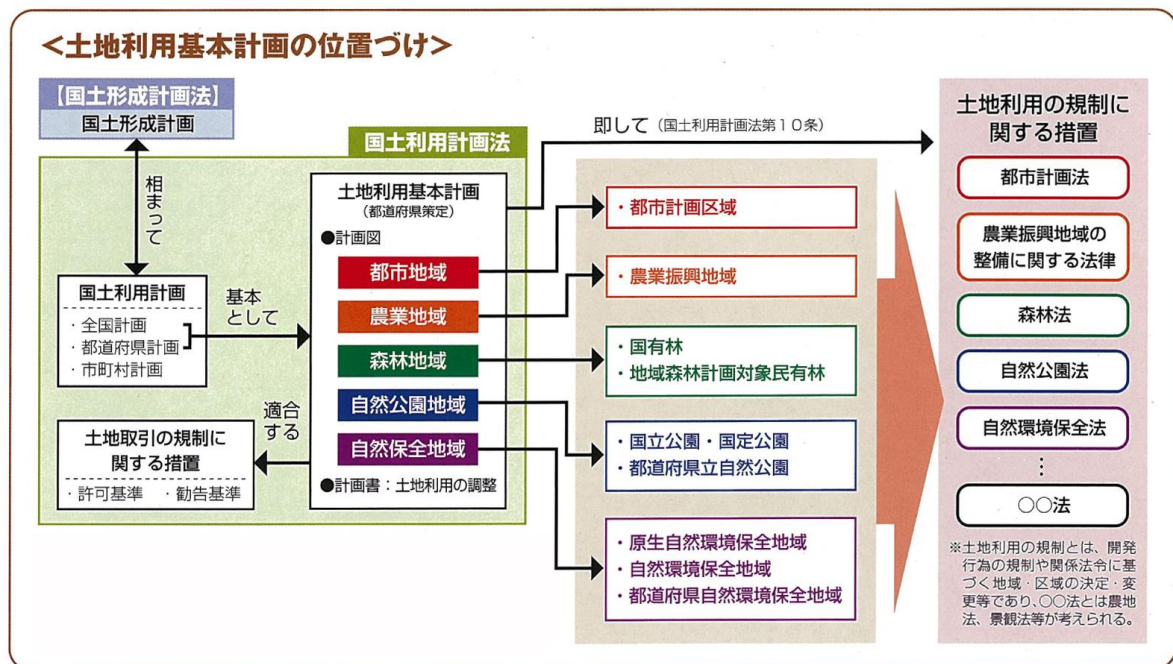
(さいごに)

土地利用計画制度に関する議論・検討は、これまで専ら都市計画法を中心として行われてきた。国土利用計画法や土地利用基本計画にまで論じたものはあまり見かけない。わが国の土地利用計画制度は本稿で示したように、地勢、歴史そして政治的にも諸外国とは違う軌跡をたどり、現在の位置にある。そのような事情から、わが国の土地利用計画制度の再構築のためには、都市計画法と国土利用計画法の両方の視点からアプローチし、個別法まで射程に置くことが必要である。問題の多い開発許可制度の見直しも避けて通れない。

土地利用計画制度を巡る課題には制度上のものと運用上のものがある。土地利用基本計画の個別法に対する拘束力について、当時の法案責任者である下河辺淳は、「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三文字に頼っており各省にも法律の解釈として示している」と説明しているが、一方「プランナーの立場からは土地利用基本計画がどこまでよく調整されたものであるかという内容によって勝負がついてくると思っている」とも述べている。その意味ではこの40年は計画の内容において負け続けてきたということになるが、そろそろ次代のページをめくってプランナーが力を振るえる制度環境を再構築すべき時ではないだろうか。

(主要参考文献)

- ・都市計画制度改革の提言(案) - (NPO) 都市計画家協会 (2012年12月)
- ・生田長人―縮減の時代における都市計画制度に関する研究 (2012年 国土交通政策研究第102号)
- ・水口俊典―都市・農村の新しい土地利用戦略<第8章> (2003年 学芸出版社)
- ・蓑原敬―地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり (2009年 学芸出版社)
- ・竹内藤男、大塩洋一郎(談)―まちづくり行政を語る ((財)都市計画家協会)
- ・高橋寿一―農地転用論(ドイツにおける農地の計画的保全と都市) (2001年 東京大学出版会)
- ・荒田建―国土利用計画法をめぐる (地域開発1975年 通巻128号 (財)日本地域開発センター)
- ・石田頼房―日本近代都市計画の百年 (自治体研究社 1987年)
- ・「国土総合開発法案事務打合せ」速記録 (経済企画庁総合開発局 昭和48年5月)
- ・新国土総合開発法と地方自治 (自治研究第49巻第7号)
- ・土地利用基本計画の活用に関する研究会報告<土地利用基本計画を使おう！>―国土交通省土地・水資源局 (2009年3月)
- ・土地利用基本計画の活用に関する研究会報告 ver.2<土地利用基本計画を作ろう！>国土交通省土地・水資源局 (2010年6月)



6. ニュージーランドの資源管理法に基づく土地利用

阿部和彦 ((一財)日本開発構想研究所業務執行理事)

1. ニュージーランドという国

ニュージーランドの国土は日本とよく似ている。南北に細長い形状の島で、中央部に山脈がはしり、海沿いに平野が広がる。南半球の南緯 35 度から 48 度に位置しており（日本は北半球の北緯 30 度から 45 度に位置している）、気候条件も似ている。また、プレート境界の変動帯に位置し、火山が多く、地震が多発するところも似ている。

但し、27 万 k m²（日本の 4 分の 3）の国土に、440 万人（横浜市程度）の人口しか居住していない。人口密度は 16.5 人/k m²（日本は 335.1 人/k m²）と著しく低い。土地利用としては、森林が 31.4%（日本は 68.5%）、牧場・牧草地が 41.6%（日本は 1.2%）、耕地が 2.1%（日本は 12.6%）である。¹

この国では、1991 年に「資源管理法 (Resource Management Act)」が成立しており、この法律の下で、「環境管理」と「土地利用管理」が一体的に行われている。

筆者は、本年 1 月末にニュージーランド現地調査²の機会を得た。ニュージーランドの国土・地域政策の概要を調査するのが主目的であったが、併せてニュージーランドの土地利用計画制度についても調査してきたので、本稿でその概要を報告する。

2. 「資源管理法」の概要

沿革

ニュージーランドにおいては、1926 年都市計画法からはじまって、1941 年土壤保全及び河川統制法、1953 年野生生物法、1967 年水及び土壤保全法、1971 年海洋保全法、1972 年大気清浄法、1974 年海洋公害法、1977 年保存地法、1977 年都市田園計画法、1978 年海洋哺乳動物保護法、1980 年国立公園法、1982 年騒音制御法、1983 年漁業法、1986 年環境法、1987 年保全法など、60 余りの自然保護と環境に関する法制度が展開した。

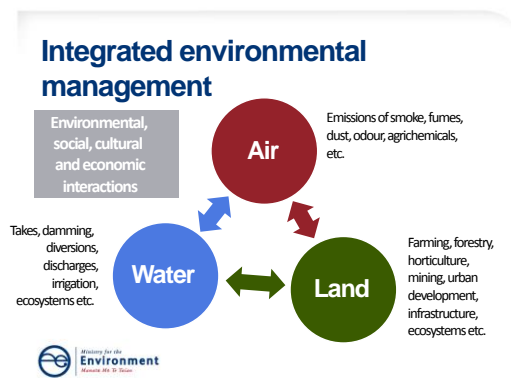
資源管理法は、これら 60 余の環境関係法律を廃棄・修正し、その他 150 の法律修正をともなった一大立法事業である（行政改革から生まれた統合的環境法、1991 年成立）。³

概要

1991 年「資源管理法 (RMA)」の中心的な目的は、自然及び物理的資源の持続可能な管理を推進することである。

「資源管理法」は、大気、水、土地に関するあらゆる環境要素を対象に、環境、社会、文化、経済間の相互関係を意識した統合的な環境マネジメントを実施している。⁴

そのため、「資源管理法」はニュージーランドの土地利用計画制度の根幹を形成している。



「資源管理法」は、16 部 434 条及び 12 細則からなる膨大な法律で、国と地方の役割、国家政策と自治体政策を形成する手続き、それら政策・計画の策定及び開発許認可の手続き、環境裁判所や強制執行などを規定している。

ニュージーランドにおける資源管理は主として以下の 3 つの機関によって担われている。

1. 環境省
2. 自然環境保護省
3. 1 次産業省

環境省は、水、大気、土地の管理を中心に行っているが、気候変動、資源管理（自然、鉱物等）、塵芥処理、海洋利用、エネルギー等も担当している。自然の保護管理に関する規程は、自然環境保護省が担当している。

リソース・コンセント(Resource Consent)

「資源管理法」の元で、土地を使用しようとする場合、リソース・コンセントが必要である。

「リソース・コンセント (Resource Consent) とは、土地を使用しようとする者に対して事前に

TA(地域自治体)や RC(広域自治体)の許可(Consent または permission)を義務づけ、許可を受けた行為のみ実施を可能とする制度である。」⁵

土地使用許可(Land-use consent)は、広域自治体と(and/or)地域自治体が、宅地開発許可(Subdivision consent)は地域自治体が許認可権限を有しており、沿岸利用許可(Coastal permit)、水利用許可(Water permit)、排出許可(Discharge permit)は広域自治体が許認可権限を有している。⁶

Consent types and the consent authorities responsible for issuing them		
Consent type	Consent authority responsible	Examples
Land-use consent	Regional councils and/or district and city councils	To erect a building. To convert a garage in a residential neighbourhood into a shop. To establish papakainga housing.
Subdivision consent	District and city councils	To divide a property into two or more new titles, using fee simple or unit title mechanisms.
Coastal permit	Regional councils	To build a wharf on the coast below the mean high water springs mark. To discharge stormwater into coastal waters.
Water permit	Regional councils	To take water from a stream for an irrigation scheme. To build a dam in the bed of a river.
Discharge permit	Regional councils	To discharge stormwater from a service station through a pipe directly into a lake. To discharge exhaust fumes from a wood curing kiln into the air.

「土地使用に関わるリソース・コンセントの運用基準は、主として地域自治体のディスクリクト・プランのルール編で定められる。運用基準は各自治体が住民参加を取り入れながら独自に策定する。

コンセントの条件は、ディスクリクト・プランで定めるゾーン区分ごとに異なる。たとえば、rural zone では宅地開発に一定の歯止めをかけるために、分筆の最低基準を設けるなどである。

RMA では、原則としてどのような土地利用も可能ということになっているが、実際にはコンセントに条件をつけることによって、ゾーンごとに許容される土地利用の範囲がかなり限定されるのである。」⁷

「コンセントを取得しようとするものは、自己負担で環境への影響評価を行い重大な影響のないことを説明するとともに、もし影響が予想される場合にはそれを回避(avoid)、救済(remedy)、軽減(mitigate)する対策を講じなければならない。」⁸

リソース・コンセントという「開発許可」と「都市計画」、「環境管理計画」がひとつの法律の下で一体的に運用されるということになる。

本年1月に行った環境省へのヒアリングに際しては、開発許可について、以下のような説明を受けた。⁹

都市郊外でのスーパーマーケット等の立地については、地域全域にゾーニング制が引かれており、それによって規制や開発が行われる。規制や開発にかかわるゾーニングの変更は、地域自治体の役割である。このゾーニングの変更方法としては以下の3つがあげられる。

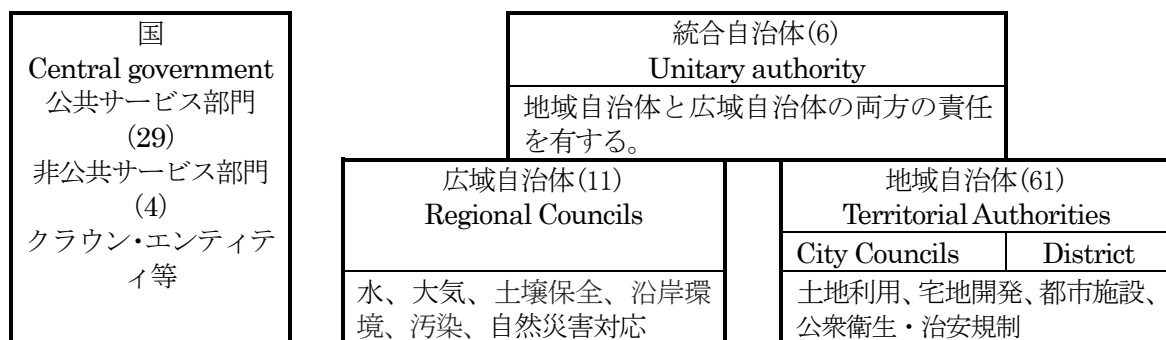
1. 地域自治体レベルでゾーニングを変更する。
都市地域とルーラルで変更の方法に差がある。
2. 資源管理法(RMA)の規定を使って変更する。
この場合は、環境アセスメント(EIA)が必要。
3. 国にとって重要である事業として行う。
資源管理法(RMA)に基づき、環境保護機関に直接許可を求める。この場合も、環境アセスメント(EIA)が必要。

3. 3層のヒエラルキーからなる計画体系

ニュージーランドの地方制度¹⁰

国の政治制度は、イギリス女王を国家元首とする立憲君主制であり、議院内閣制を採用している。地方制度は、11の広域自治体(regional council)と61の地域自治体(territorial authority)、6つの統合自治体(unitary authority)から構成される。

ニュージーランドの地方制度・政府組織



イギリスを「母国」とするアングロ・サクソン系の国の1つとしていわゆる「分権・分離型」の地方自治制度に分類され、地域自治体の事務権限の範囲は狭いが、授権された範囲内では事務権限の裁量の余地が広い地方自治制度である。

広域自治体の権限は必ずしも大きくない。規制機能的性格が強く、水、大気、土壌保全、沿岸環境、汚染、自然災害対応などの役割が主である。広域自治体議員 (Regional Councilor) は公選され、互選で議長が選ばれる。一方、地域自治体の権限は広く、土地利用、宅地開発、都市施設、公衆衛生・治安規制などが含まれる。地域自治体の首長 (Mayor) と自治体議会の議員は、直接選挙で選ばれる。

但し、資源管理の領域では、広域自治体で決めた決定に地域自治体は従わざるを得ないことが資源管理法で定められている。

プラン・ヒエラルキー¹¹

ニュージーランドには、計画体系に3層のヒエラルキーがある。

- ①中央政府・・・全国的に重要な資源管理の問題に対処するための枠組みを定めている。RMA の管理者として、国家環境基準 (National environmental standards)、国家方針文書 (National policy statements)、ニュージーランド沿岸政策方針文書 (NZ Coastal policy statements) を作成する。
- ②広域自治体 Regional Councils (水、大気、土壌保全、沿岸環境、汚染、自然災害対応に責任を有している) は、地域方針文書 (Regional policy statements : 資源管理の観点から作成)、地域計画 (Regional plans : 環境管理の観点から作成)、地域沿岸計画 (Regional Coastal plans) を作成する。
- ③地域自治体 Territorial Authorities (District and City Councils) (土地利用、宅地開発、騒音に責任を有している) は、地区計画 (District plans) を作成する。

中央政府の役割は、枠組みを造ることである。それぞれの自治体が、コミュニティが求める計画を策定する。当然それぞれの計画の内容は異なってくる。

中央政府の方針と著しく異なる計画が策定されるような場合には、一定の権限を有する人を自治体に送って話し合いをする場合もある。

しかし、あくまでも地域が決定することであるので、話し合いにとどまり、地域が決定することが原則である。

オークランドが8つの自治体を統合してスーパー自治体を造った時は、新しいルールを造らなければいけなかったため、中央政府がイニシアティブをとった。

一般的に、新しい都市開発を行う場合、道路、公園を始めとするインフラの整備や、学校等の整備が不可欠である。インフラ等の整備には巨額の資金が必要で、中央政府の資金を当てにせざるを得ない。この点で、中央政府と自治体が話し合う必要がある。

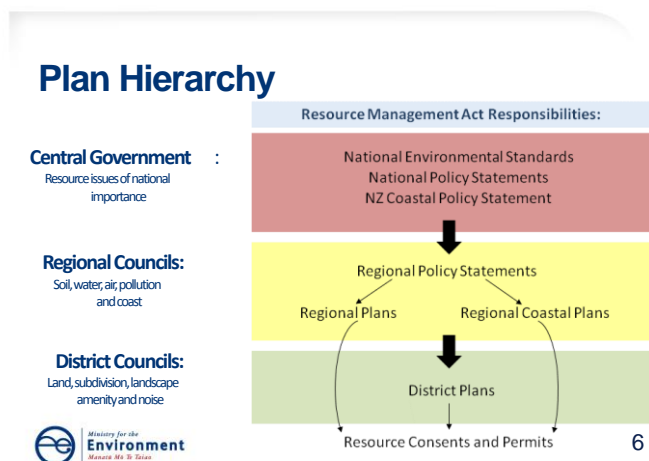
地域自治体の地区計画 (District plans) は、公聴会を開いて住民の意見を聞いて策定する。都市開発計画の決定権は、あくまでも地域自治体にある。

住民やディベロッパーが、この決定に承服出来ない時には、環境裁判所に提訴することが出来る。最終的には最高裁判所まで上訴することが出来る。(3年前までは、英国の枢密院に持って行く必要があった。)

ただ、この環境裁判所への提訴には時間と費用がかかるので、自治体も住民やディベロッパーも、出来るだけ話し合いを行い、決定するようになっている。

資源管理法 (RMA) が力を持っており、地域自治体の地区計画や広域自治体の地域計画にコメントし、チェックしている。地域自治体と広域自治体では、扱っている項目が違っているので、それぞれの計画ごとにコメントする必要があり、環境省の力が問われるところである。

このコメントは結構難しく、専門的な経験、知識が必要である。また、担当者の個性が反映されることもあるところから、地域の条件に合わせた基準 (テンプレート) を作ったらということ、



検討を始めている。（現在の政権はこの基準策定に熱心である。）

地方自治体が活動し易いような基準、幾つかの地域の条件（例えば気候や密度）に合わせた基準を策定することになるが、その中で、国として一貫性のある基準（例えば住民の福利厚生にかかわるもの）を守り、打ち出していく必要がある。

このテンプレートを作る以外には、いろいろなフォーラム（土地、水に関するもの）を開催して、ひたすら話し合いを行っている。話の仕方や話の相手を変えて話し合っているが、出来るだけ住民の生の声を直接聞きたいと思っている。

総論賛成、各論反対はよくあることである。よりよい効果的な話し合いは、コンセプトづくりの段階から住民に参加してもらうことだと考えている。

国土・地域の整備に係る計画・政策¹²

空間計画 (physical/spatial planning)	ニュージーランドの都市計画制度は、1991年資源管理法、2002年地方自治法、2003年陸上交通管理法に規定された、以下の様々な計画文書で構成されている。			
	文書作成主体 規定する法令	国	広域自治体	地域自治体
	1991年資源管理法 (Resource Management Act: RMA)	<ul style="list-style-type: none"> 国家環境基準 (National environmental standards) 国家方針文書 (National policy statements) 	<ul style="list-style-type: none"> 地域方針文書 (Regional policy statements : 資源管理の関連から作成) 地域計画 (Regional plans : 環境管理 (海岸、自然災害、大気・水・土壌の質等) の観点から作成) 	<ul style="list-style-type: none"> 地区計画 (District plans : 土地利用、宅地開発、騒音の管理の観点から作成) RMA (資源管理法) 複合文書 (Combined RMA documents)
	2002年地方自治法 (Local Government Act: LGA)		<ul style="list-style-type: none"> 長期自治体コミュニティ計画 (Long-term council community plans) 年次計画 (Annual plans) 	
2013年陸上交通管理法 (Land Transport Management Amendment Act, 2013: LTMA)	<ul style="list-style-type: none"> 国家陸上交通戦略 (National Land Transport Strategy) 政府方針文書* (Government policy statement) 国家陸上交通プログラム (National Land Transport Programme) 	<ul style="list-style-type: none"> 地域陸上交通戦略 (Regional land transport strategies) 地域陸上交通プログラム (Regional land transport programme) 		
* 公表済の送電、再生可能な資源による発電、沿岸域政策、陸水管理に係る各文書のほか、都市デザイン、土着の生物多様性に係るものを作成中				
地域政策	各広域自治体には、「地域経済開発戦略」 (Regional Economic Development Strategy) を作成することが奨励されている。			

4. 資源管理法に基づく土地利用管理の仕組み

リソース・コンセントは広域自治体の Regional Plan と地域自治体の District Plan を通じて実現される。

この具体的な仕組みを、広域自治体であるカンタベリー・リージョン（エンバイロメント・カンタベリー Environment Canterbury）とグレータークライストチャーチ及び地域自治体であるクライストチャーチ市の事例で見ることとする。

エンバイロメント・カンタベリー「広域自治体」 （地域戦略（Regional Strategies）¹³）

広域自治体の地域方針文書（Regional policy statements）に基づき、地域戦略（Regional Strategies）が立てられ、それに基づき地域計画（Regional plans）が立てられる。

カンタベリー広域自治体の地域戦略は、生物多様性、有害廃棄物、陸上交通、害虫管理、水研究（貯水等）、水質管理、汚染された土地情報・管理、氾濫原管理、大都市開発戦略（Greater Urban Development Strategy）等から構成されている。

大都市開発戦略の項においては、以下のような記述が見られる。

カンタベリー広域自治体は、都市開発の場所、形状、開発の進め方が環境に対して与える重大な悪影響（特に運輸、エネルギー関連の開発や、アメニティ、自然災害を受けやすい地域に関連して）を最小限にするための法定の役割（statutory role）を有している。多くの場合、詳細な意思決定は、関連する地域自治体の地区計画を介して行われる。

効率的なインフラネットワークと統合された、よく計画・デザインされた都市部は、経済的、社会的、文化的な利点を有しており、近代的に形成された人間居住地は、必然的に環境や資源の消費に与える影響を最小限に抑えることができる。

（地域計画（Regional plans）¹⁴）

カンタベリー広域自治体の地域計画は、自然資源地域計画（Canterbury Natural Resources Regional Plan : NRRP）、いくつかの河川の流域計画、土地及び植生管理計画、沿岸地域計画、特定地域計画等から構成されている。

そして、それぞれの地域計画に、資源管理法に基づく計画実施の手順が示されている。例えば、環境に影響を与える可能性のある行為に関する詳細なチェックリストや必要とされる法的な手続き等を定めている。

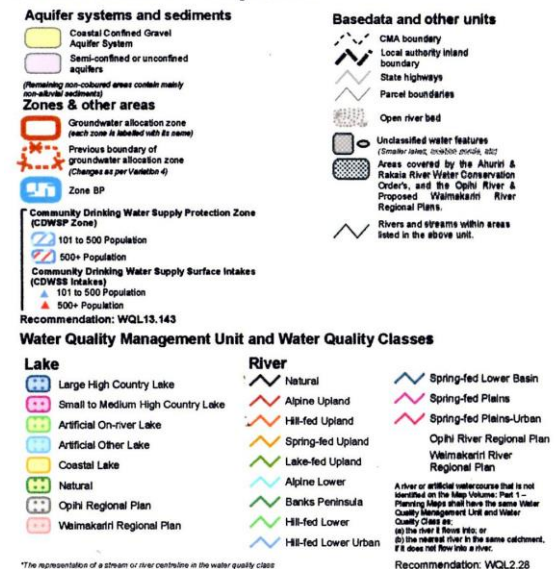
地域計画の根幹をなす NRRP の項においては、以下のような記述が見られる。¹⁵

「NRRP はカンタベリーの自然資源の持続可能な管理を規定している。これは、流域及び位置を定める計画や水の保全への要請を満たすものである。NRRP はカンタベリーの人々の熱心な参画により、数年かけて開発され、偉大な成果を挙げた。計画中の政策は、カンタベリー水管理戦略のもとゾーン委員会によって開発されているコミュニティ主導の優先順位を反映するために更新する必要がある。提案される土地・水地域計画を通じて、構築し改善し、場合によっては NRRP の 4 章から 8 章が置き換えられる。この新しい計画には、NRRP の第 2 章の規定を組み込む。」

この NRRP には、カンタベリー地域全域の計画図が添付されており、即地的に方針がしめされている。非都市地域を対象にしたシート A と都市地域を対象にしたシート B に分かれて図が作られている。シート A は自然条件の表示が、シート B はゾーン区分の表示が詳しい。

PROPOSED CANTERBURY NATURAL RESOURCES REGIONAL PLAN (NRRP) MAP VOLUME PART 1 - PLANNING MAPS CANTERBURY SERIES

Series Sheet A - Map Units



Series Sheet B - Map Units



グレータークライストチャーチ

(グレータークライストチャーチ都市開発戦略 Greater Christchurch Urban Development Strategy (UDS))¹⁶

広域自治体であるカンタベリー・リージョンと地域自治体(シティ・カウンスル)であるクライストチャーチ市は、隣接するディストリクトであるセルウィン(Selwyn)とワイマカリリ(Waimakariri)、それにニュージーランド交通庁(NZ Transport Agency)とマオリの自治組織Te Rūnanga o Ngāi Tahuを加えて、2007年にUDSのアクションプランを策定した。

2010~2011年の地震後、この開発戦略を策定したフォーラムを母体に、カンタベリー地震復興庁(CERA)が復興計画を策定した。

2007年のアクションプランは、総合的、包括的な計画であるが、土地利用に関連したものでは、緑のネットワークの提案や都市活動拠点とその回廊を図示したものを掲載している。

その他、このアクションプランには、図が添付



されており、グリーンフィールド内のビジネス、居住等のゾーン、グリーンフィールド外の都市地域の範囲、主要都市活動拠点、航空騒音地域、戦略的な道路ネットワーク、鉄道等が表示されている。

クライストチャーチ市「地域自治体」

(都市計画(City Plan)¹⁷)

クライストチャーチ市の都市計画(City Plan)は、土地利用や宅地開発管理のためのフレームワークを提供している。都市計画だけでなく、都市計画の変更手続き、都市計画の作業プログラム、未解決のアピールのリスト、および都市計画の変更に要する費用が記されている。

この都市計画(City Plan)は、地域自治体の地区計画(District Plan)である。

そして、2011年カンタベリー地震復興法セクション27により、カンタベリー地震復興庁(CERA)によって変更を承認された。

(ゾーン区分)

ここでは、詳細なゾーンの設定がなされており、それぞれにゾーンの説明、想定される環境への影響、リソース・コンセントのための評価事項、ゾーン変更のルール、ルール設定の理由等が記されている。

ゾーンはその地域の性格、地域条件等によって区分されており、Active Zone List¹⁸によれば84に区分される。

名称	数	略	英文(居住ゾーン・解説)
居住	27	L	Living
	1, H, 2		郊外部、低密度居住
	3, 4A, 4B, 4C		都心部、中心都市周辺
	LRS, LRV		田園居住
	1A, 1B, 1D, 1E		新規居住、建築制限あり
	5		旅行者向け居住
	1F		高齢者向け居住
	LG		地域別
	LH, LHA, LHB,		丘陵地帯の居住地
セントラル・シティ	2	CC	Central City
ビジネス	13	B	Business
ルーラル	10	Ru	Rural
保全	8	C	Conservation
オープンスペース	10	O	Open Space
文化	4	Cu	Cultural
特別目的	10	SP	Special Purpose

セントラル・シティ(CC)には、混合居住(Mixed Use)を含む。

ビジネス(B)やルーラル(Ru)それにオープンスペース(O)は、主として地域やその地域の性格によって区分されている。

特別目的(SP)は、交通施設、病院、埋立地等の施設別と地域別に区分されている。

(Rural Zone について)

「市の境界内の農地約 31,000 ha の中には、直接、農村部の資源を利用するもの、住宅、レクリエーション、産業、あるいは研究活動としての利用を主としているものに至るまで様々な活動が存在している。主に都市部の活動は、ゾーン設定とそのゾーンにおけるルールの規定により規制されている。他方、ルーラルゾーンの範囲は農村資源を活用することを前提に設定されており、それらの活動に対応することを主たる役割にしている。各ルーラルゾーンの区分は、物理的な場所およびこれらのエリアで想定される環境の影響を反映している。」

クライストチャーチ市では、以下の 10 のルーラルゾーンを設定している。

- Rural 1 (Coastal) Zone
- Rural 2 (Templeton-Halswell) Zone
- Rural 3 (Styx/Marshland) Zone
- Rural 4 (Waimakariri) Zone
- Rural 5 (Airport influences) Zone
- Rural 6 (Grasslands) Zone
- Rural 7 (Port Hills Intensive Farming) Zone
- Rural Hills Zone
- Rural Q (Quarry) Zone
- Templeton Special Rural Zone

都市化の程度によって都市/ルーラルの境界の位置が変わることが想定されるが、一次産業の生産とルーラルのアメニティを維持する上で、一般的にルーラルゾーン設定は大きな効果をあげていると言える。

景観と生態環境上重要な地域は、ルーラルHゾーン (Rural Hills Zone)、ルーラル6ゾーンに大部分含まれている。

(居住ゾーンにおける建築規制)

Living 1 (Outer Suburban) Zone の例

リビング1ゾーンは、丘陵地帯を除いて、市内で最も多くの郊外生活環境をカバーし、低密度の恒久的な居住施設を主に提供しているゾーンである。リビング1ゾーンは、更に、以下の5つのゾーンに区分される。

- Living 1A (Outer Suburban Boundary)
- Living 1B (Rural - Living)
- Living 1D (Outer Suburban - Sparks Road)
- Living 1E (Rural Hamlet - Gardiners Road)
- Living 1F (Retirement Village - Prestons Road)

すべてのゾーンで、ゾーンについての説明と目

的、想定される環境への影響が述べられ、項を改めて、ルール編で開発の手続きが説明される。

このゾーンについての説明と目的、想定される環境への影響が、開発標準になっている。そして、ルール編で、ステップを追って開発行為の手順の確認を行っている。例えば、どのゾーンに位置しているか、住宅建設かそれ以外の開発か、ゾーンの開発標準に準拠しているか否か、コミュニティの標準に準拠しているか否か、関連する都市のルールに準拠しているか否か等である。ゾーンについての説明等による開発標準とルール編を合わせて、ゾーンによる規制が行われる。

この他、より具体的な数値を上げて、住宅作る場合のルールについてまとめた文書もある。¹⁹

これは、開発標準 (Development standards)、コミュニティ標準 (Community Standards)、重要な標準 (Critical Standards)、輸送に関連して駐車場・積載標準、敷地へのアクセス標準、一般的な都市の規則 (ルールの明確化) から構成されている。

開発標準では、敷地の密度 (最低 450 m²)、オープンスペース (35%、18 m²以上)、建物の高さ (8m 以下)、日照・外観、道路からのセットバック (4.5m 以上)、隣地からのセットバック (1.8m 以上)、建物の長さ (稜線や胸壁、外壁)、戸外での居住スペース、ファミリーフラットの大きさなどを規定している。

コミュニティ標準では、建物の大きさ (床面積 550 m²以下)、2棟以上建てる場合には 3.6 m 以上離すことなどを規定している。

重要な標準では、開発標準と同様に、敷地の密度 (最低 420 m²)、オープンスペース (40%、18 m²以上)、建物の高さ (9m 以下)、セットバック、それに航空機騒音の遮断 (55 デシベル dBA LDn 以内) を義務付けている。

輸送に関連しては、駐車スペース (2 つ以上)、奥行きと幅、面積とデザイン、侵入路の長さ、屋根、車両の交差に関する開発標準などを規定している。

この他の標準も参考にしながら、一般的な都市のルール (侵入路やセットバック、オープンスペース) を確認することを求めている。

こうしたルールの要約が、リビング2ゾーン、リビング3ゾーン、リビングHゾーンの居住ユニットについて作成されており、住宅建設の際の規制が明確にされている。

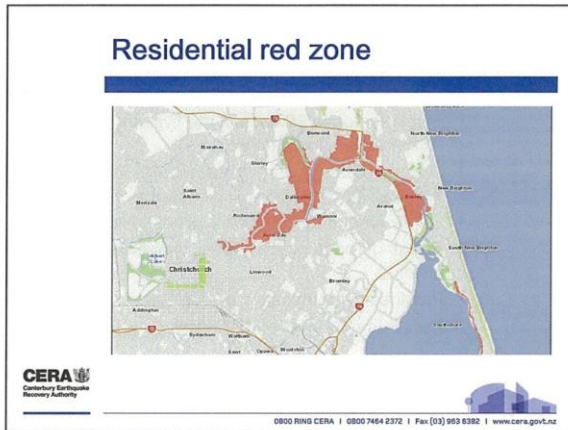
都市計画におけるゾーニングが、建築物の規制 (集団規定) と一体化している。

5. クライストチャーチ地震復旧・復興時の土地利用上の課題²⁰

居住レッドゾーンの指定と国による土地買い上げ

市東部のエイボン川流域の低地等で大規模な液状化が生じ、将来的に居住に適さない土地になったため、国（CERA）は居住レッドゾーンを指定し、その土地を買収することとした。対象戸数7,860戸、面積約900haに及ぶ地域である（予算20億NZ\$（1NZ\$=約85円））。

ほとんどの住民は、今まで住んでいた土地に残りたいと考えていたが、専門家の手を借りて復旧が無理であることを納得させた。逆に、線引きされると、それに隣接したところに土地・家屋を持っている人が、居住レッドゾーンに入りたがった。



政治的な圧力もあって、なかなか仕事がしづらかかったが、専門家による科学的な論拠によって、政治的圧力を排除し、線引きを行った。こうした線引きに当たっては、政治家との距離を置きたい。

買い上げ価格は、地震前の価格とした。ニュージーランドでは99%の人が地震保険に入っており、その補償の関係も考慮してこの価格にした。住宅の復旧に当たっては、全壊半壊といった被害の程度の問題もあり、損害保険会社の査定、補償が遅れがちである。この居住レッドゾーンの指定は、こうした保険関係の煩雑さから逃れることも可能にしている。

この居住レッドゾーンの指定は、立ち退きに対する強制力を有した制度であるが、今のところ98%の住民が受け入れてくれており、強制力を使わずに済みそうである。

何事も、スピード感を持って実施することが肝要である。

ゾーニングの変更

居住レッドゾーン内の居住者の代替地等も考

慮した新規の住宅地の確保は大きな課題で、市の西部地域等でリゾーニングを検討している。

市直下に断層が走っていることなどの新たに判明した情報を加えた市全域のハザードマップをもとに、住宅開発に適した土地を探した。

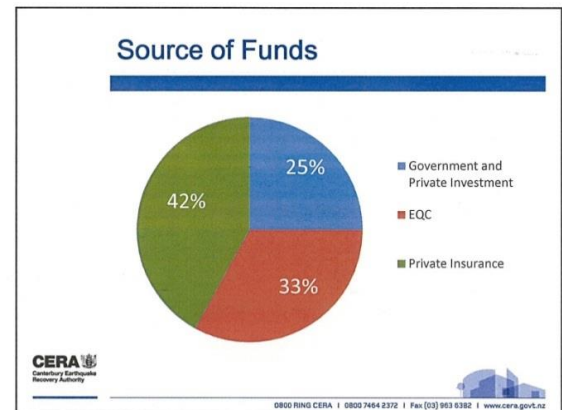
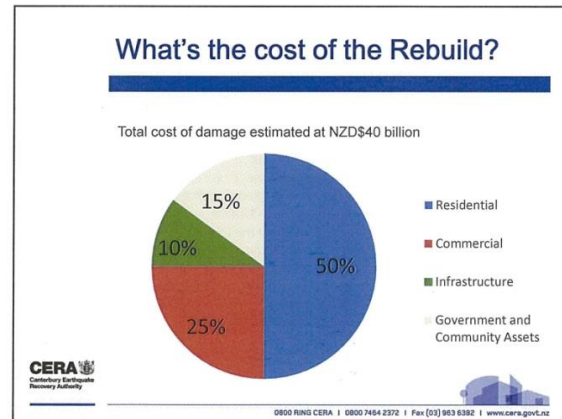
クライストチャーチの将来像については、カンタベリー地震復興法の元で作られ、大臣が決定することとされている。

しかし、その実施に当たっては、資源管理法の下で要求される既存の法定書類における方針とルールの影響を受けることになる。

新しい線引きは、政治的な関心も強いが、シンプルに、あっさりと決めるべきである。また、土地利用に関しては、将来的には市が管理しなければいけないことなので、中央政府が全部決めていくことはよくない。バランスが大事である。

復旧・復興に要する費用とその費用負担

震災によるダメージは、約400億NZ\$と見積もられている。住居（Residential）関係がその50%、商業・業務（Commercial）関係が25%、インフラ関係が10%、政府やコミュニティの資産が15%である。これらを再建していかなければならない。



再建に要する費用の財源構成としては、政府と民間の投資が25%、民間の保険会社が33%、国が

作った居住用不動産のための自然災害保険会社であるEQC (Earthquake Commission)が42%である。一般住宅の99%は、民間の損害保険に加入している。その際自動的にこのEQCに加入する。このEQCは自然災害基金 (the Natural Disaster Fund) を管理し、民間の保険会社の自然災害に際しての危険負担を軽減している。それでも、今回の地震では、民間の保険会社の負担が巨大になり、破綻するところも出てきている。政府はその面倒も見る必要がある。

民間の保険会社やEQCが、地震からの復旧・復興の財源面で大きな役割を果たしており、それが土地利用のあり方や復旧・復興のスピードに影響を与えている。

6. オークランド市における土地利用²¹

統合自治体形成の経緯とその成果

オークランド市は、2010年11月1日、一つの広域自治体と七つの地域自治体の合併により、統合自治体となった。

歳入総額31億NZドル、資本的支出18億NZドル(2013/2014)、8,500人のスタッフを擁するニュージーランド最大の自治体である。

ニュージーランドの人口の34%、150万人、GDPの38.3%、813億NZドルの国際都市であり、ニュージーランドの経済成長に欠かすことの出来ない重要な都市である。

統合前のオークランド市は、一つの広域自治体と七つの地域自治体の間で裁判が多発する(311の裁判があった)等の問題があり、中央政府が制度を変える必要性を感じていた。例えば、まちづくりの方向、住宅地開発について、推進したい地域自治体と環境面から反対する広域自治体との間で係争が起こっていた。

中央政府が王立委員会を設置して、関係者の意見を聴取し、18ヶ月かけて統合自治体にすることを決定した。

オークランド・トランジット・オーソリティを設け、移行の準備を行うこととし、最初の首席行政官の選任、最初の選挙の管理を行い、統合に漕ぎ着けた。2010年10月31日まで、これも18ヶ月の期間を要した。

統合自治体に移行してから、オークランド計画の策定に着手した。このオークランド計画により、重複投資等を削減することが出来、17億NZドルの節約が出来た。

大きな自治体になったことで、市に就職する職

員のスキルが上がり、金融市場での格付けがAAにまで上がって(ニュージーランド政府の格付けはAAA)信用が増した。

また、中央政府への発言権が増し、交通網整備や住宅整備に関わる予算も獲得できた。

問題点としては、情報システムの統合をはじめ、8つの自治体を一つにまとめることの課題が多々残されている。

オークランドの戦略的なフレームワーク (計画体系)

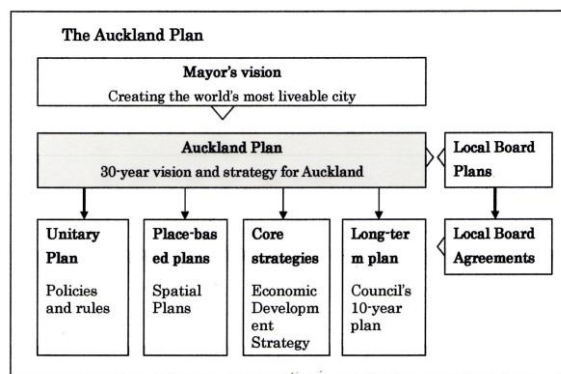
空間計画であるオークランド計画は、2009年地方自治(オークランド市)法(Local Government(Auckland Council)Act 2009)第79条、80条の統治改革の一部としてその策定が求められた。

オークランド計画は、2009年地方自治(オークランド市)法において、包括的、効率的なオークランドの成長と発展に寄与する長期戦略(20~30年計画)を通じて、オークランドの社会的、経済的、環境的、文化的福利に貢献することとされている。

2010年11月の統合自治体形成後、市長のビジョンの元に、統一的な計画の策定が行われた。

統合前は、それぞれの自治体でばらばらに計画されていたが、話し合いを続け一つの計画にまとめあげた。最近に策定された地区計画等については、出来るだけ尊重してオークランド計画に取り込んだ。

オークランド計画に平行して、地区委員会計画(Local Board Plans)がある。



オークランド計画は、計画を実施するための政策やルールを定めたユニタリー・プラン(Unitary Plan)、空間計画(Place-based Plans)、核(コア)戦略(Core strategies)、長期計画(Long Term Plan)から構成されている。

オークランド計画は市議会で承認される。長期

計画は市議会と地区委員会の承認が必要である。

最初のワークショップ、自由議論結果文書、オークランド計画（草案）（Draft Auckland Plan）、最終オークランド計画（Final Auckland Plan）の4段階を経て、2012年3月の最終計画公表に漕ぎ着けた（策定に17ヶ月を要している）。

このオークランド計画は、ニュージーランドにおける最初の空間計画であり、財政計画と連動した計画であるため、他の自治体も大いに注目しているが、現在のところ順調に推進されている。

空間計画としてのオークランド計画

現市長の「オークランドを世界でもっとも住みやすい都市にする」というビジョンを元に、オークランド計画を組み立てている。

30年間に100万人の増加を見込み、40万戸の住宅を建設する。

100万人の増加の内訳は、60%が自然増と国内各地からの移入であり、40%が海外からの流入を見込んでいる。統計上は、クライストチャーチでの地震災害等不安定要素が見られるが、策定されてから現在まで、大凡この傾向を続けている。

開発は、2010年の大都市境界内（Metropolitan Urban Limit）で70、大都市境界外で40（新開発）の考え方にに基づき、質の高いコンパクトな開発を目指す。

今後の発展のための余地を残し、長期的な視点から農村都市境界（Rural Urban Boundary）を定める。

28万戸を2010年の大都市境界内に作る。既存の緑を有効に活かし、緑の回廊を形成する。空地の活用や再開発、中心部に高密度居住ゾーンや複合用途ゾーンを設定することなどを通じ、実現する。

16万戸を大都市境界外に作る。グリーンフィールドでは緑の回廊を形成すると共に、9万戸分の新しい緑陰空間を生み出す。農村や海浜の町や生



活サービスが整った村を整備する。農村地帯は農村そのものを活かす。

広域開発戦略としては、2つの衛星都市と10の都市センターを育てる。今後の調査エリアに柔軟性を持たせる。都市核を維持する。都市核の変化、高度化のレベルを多様にする。農村戦略を維持する。70:40のグリーンフィールド精神を強化しつつ、40の上限に柔軟性を持たせる。

都市核の開発戦略としては、シティ・センター、メトロポリタン・センター、タウン・センターの強化。南部地域の開発（The Southern Initiative (TSI)）。シティ・センター、メトロ・センターでは9階以上の高層に、町や村、新開発地では1~8階の中低層にするなど、変化のレベルを上げる。

オークランド計画の実現に向けて（規制の設定）

- ・資源管理法を活かす。
- ・ユニタリー・プランを3年毎に見直す。
- ・アーバン・デザイン・ガイドを介してまちの質を上げる。

（財政戦略とのリンク）

- ・長期計画を通じて地方自治法を活かす。
- ・30年のインフラ戦略を策定する。
- ・財政と土地利用計画の決定をリンクする場合の課題に対処する。
- ・最初の戦略は、2015長期計画として公表予定。



7. ニュージーランドの土地利用計画制度から何を学ぶか

「資源管理法」の統合性・一体性

ニュージーランドでは、「資源管理法」の下で、「環境管理」と「土地利用管理」を同時に行うことにより、良質な国土の形成に寄与している。土地利用が都市的な土地需要によってのみ決められることは、持続可能な国土の形成にとって望ましくない。特に、人口が減少し、縮退していく社会、国土にとって、「環境管理」の視点はより重要になる。

また、国際標準からすれば当たり前のことではあるが、リソース・コンセント（開発許可）と「都市計画」が一体となって運用されている。都市計画の詳細なゾーニングとその規制が、リソース・コンセントを実施する手段になっている。

そして、「都市計画（ゾーニング）」と一体となって、「建築規制（集団規定）」が実施されている。これは、アーバンデザイン等にとって極めて有効に機能する。

反面、「資源管理法」による土地利用規制が地域の成長戦略とバッティングすることも生じている。例えば、オークランド市が統合自治体を目指した一つの契機は、環境管理を主たる業務とする広域自治体と地域の経済成長、都市の拡大を期待する地域自治体との間の環境問題を巡る訴訟が多発したことである。統合自治体となることにより、「環境管理」と「土地利用管理」をスムーズに行うことが可能になり、空間計画であるオークランド計画を策定することが出来た。

統合自治体を形成した訳ではないが、広域自治体を交えたグレータークライストチャーチ都市開発戦略（UDS）の策定も同様の脈絡で理解することが出来る。

こうした要請に対応して、国（環境省）においても、基準（テンプレート）を明確化する動きが生じている。管理担当者の負担を軽減しつつ、開発をスムーズに行えるようにする体制の整備である。

国・広域自治体・地域自治体の役割分担

統合自治体としてのオークランド市やグレータークライストチャーチの例が見られるものの、ニュージーランドにおいては、土地利用管理に関する国・広域自治体・地域自治体の役割分担が明確である。

地域自治体が、土地利用管理の主体である。地域自治体が徹底して住民の意見を聴取し、それを

反映させて、ゾーニング等を決めていく。

広域自治体は環境の視点から土地利用のあり方をチェックし、管理する。環境に関する問題や河川・海岸に関する問題は、地域自治体の範囲を超えて広域的に考える必要性が大きい。

国は、制度の整備、規範の提示、わかりやすい説明・広報、望ましい方向への誘導等を行う。

それでも、問題が残る場合には、多少費用がかさむが、環境裁判所で裁定を求めることができる。

こうした「土地利用管理」を巡る国・広域自治体・地域自治体の役割分担は我が国の土地利用制度を考えるにあたり参考になる。

- 1 データブック オブ・ザ・ワールド 2013 Vol25
- 2 「諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興等分析調査」国土交通省国土政策局
- 3 「ニュージーランドの環境保護 「楽園」と「行革」を問う」平松紘 1999年 信山社
- 4 環境省 Ministry for the Environment (MfE) ヒアリング (2014年1月31日)
- 5 「ニュージーランドの資源管理法における開発・土地利用コントロールの方法」 広田純一 農村計画論文集 1999年11月
- 6 An Everyday Guide to the RMA series1・1 Getting in on the Act Ministry for the Environment
- 7 前掲広田論文
- 8 前掲広田論文
- 9 「諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興等分析調査」国別報告書〔ニュージーランド〕平成26年3月 国土交通省国土政策局
- 10 国別報告書〔ニュージーランド〕
- 11 環境省 ヒアリング (2014年1月31日)
- 12 国別報告書〔ニュージーランド〕
- 13 <http://ecan.govt.nz/our-responsibilities/Pages/regional-strategies.aspx>
- 14 <http://ecan.govt.nz/our-responsibilities/regional-plans/pages/rps-regional-plans.aspx>
- 15 PROPOSED CANTERBURY NATURAL RESOURCES REGIONAL PLAN (NRRP)
- 16 <http://ecan.govt.nz/publications/Plans/UDS>ActionPlan2007.pdf>
- 17 <http://www.ccc.govt.nz/thecouncil/policiesreports/strategies/districtplanning/cityplan/index.aspx>
- 18 <http://www.cityplan.ccc.govt.nz/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
- 19 City Plan:Summary of Rules for Residential Units in Living 1 Zone
- 20 カンタベリー地震復興庁（CERA）ヒアリング（2014年2月3日）
- 21 オークランド・カウンシル（統合自治体）ヒアリング（2014年2月4日）

7. 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 ー土地適正評価プログラムの試みー

西澤 明 (国土交通省国土政策局総合計画課国土管理企画室長)

明石達生 (東京都市大学都市生活学部教授)

大橋征幹 (国土交通省国土技術政策総合研究所都市研究部都市計画研究室主任研究官)

1. 我が国の将来人口推計

日本の人口は既に減少局面に入っている。2008年の1億2808万人のピークを越え、2012年には1億2751万人となっている¹。国立社会保障・人口問題研究所による2010年国勢調査に基づく将来人口推計(平成24年1月推計)によると、2050年には9707.6万人、2100年には4959.1万人と推計されている²。さらに、同研究所では市区町村別の人口推計も行っているが³、国土交通省国土政策局ではその推計をベースとして、1kmメッシュごとの人口推計を行っている⁴。これによると、2010年に人口があった約18万メッシュのうち19.3%のメッシュでは2050年に人口が0(すなわち無居住化)となると推計され、41.5%のメッシュは人口が半数以下になると推計されている(図1)。地域によっては、今後、大きな人口減少が予想されている。

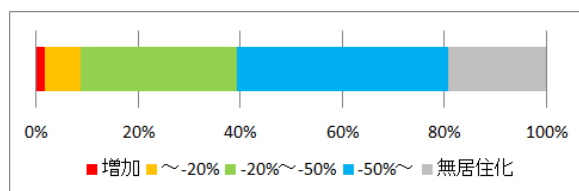


図1 2010年から2050年の人口増減率別1kmメッシュ数(資料)国土交通省国土政策局

さらに、1kmメッシュ推計人口から、都市規模別に人口がどのように変化するかを見込みであるのかを見てみる。図2は、地方圏の市について、人口規模別に市役所からの距離別の可住地人口密度を、2010年人口と2050年推計人口から算出したものである。地方圏とは、首都圏の既成市街地と近郊整備地帯、近畿圏の既成都市区域と近郊整備区域、中部圏の都市整備区域のある市町村(2013年4月1日現在)を除いた地域の市である。

政令市では、人口密度が最も高い市役所から1km~2kmで2010年の人口密度8423人/k㎡が2050年には7097人/k㎡となり、15.7%減少すると推計される。他の人口規模の市では市役所から

1km以内のメッシュの人口密度が最も高いが、人口40万~70万人の市では2010年の6436人/k㎡が2050年には4744人/k㎡と26.3%減少、人口20~40万人の市では5099人/k㎡が3563人/k㎡と30.1%減少、人口10~20万人の市では4003人/k㎡から2866人/k㎡と28.4%減少、人口5~10万人の市では2757人/k㎡から1993人/k㎡と27.7%減少、人口3万~5万人の市では2976人/k㎡から1718人/k㎡と42.3%減少する。政令市を除き、市役所に近いほうが人口密度の減少率が大きく、市役所から4km前後の距離で底を打ち、そこから遠くなるとまた減少率が大きくなる傾向にある。この人口推計では、性年齢別の社会移動は同一市区町村内では同一の数値を用いていることから、推計人口を左右する要因は現在(2010年)の年齢別人口である。すなわち、高齢化率が高いメッシュでは死亡数が大きくなり、また、出生数も少なくなることから、人口の減少率が高い結果となる。市役所に近い都市の中心部では古くから居住する人口が多く高齢者率が高くなっていると想定され、また、中心部から少し離れた地域では、マンション等の住宅供給により人口の入れ替わりが大きく、比較的若いファミリー層の流入があり高齢化率が比較的低いものと考えられる。都市内の人口密度が低下することにより、空地や空家が増加することが予想され、それらの活用等を含めて適切な土地利用を誘導していくことが必要である。

政令市では15%からおおむね20%未満の人口減少率であるが、それ以外の市ではほとんどの距離帯で減少率が20%を超えており、政令市とその他の市では差が見られる。政令市を除く人口5万人以上の市では人口減少率に大きな差はないが、人口3万~5万人の市では減少率が大きくなっている。特に市の中心部で4割以上の減少が見込まれ、市街地の様相が大きく変化することが避けられない状況である。一方、人口40万~70万人の地方の中核都市では、市役所から2km~8kmの範囲で人口減少率がおおむね2割以下であり、引き続き、良好な住宅地として維持していくことが重要となると考えられる。

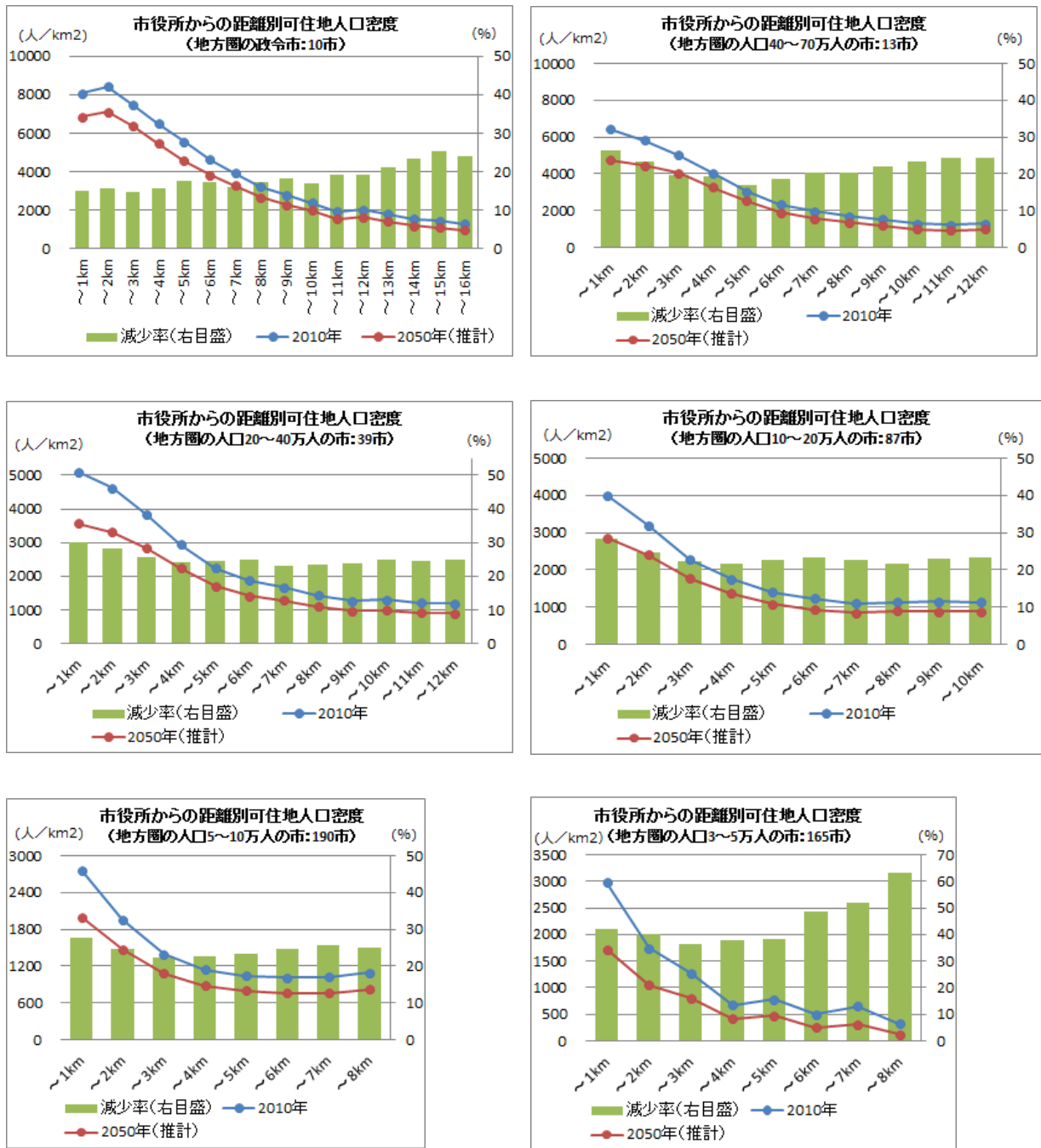


図2 地方圏の市の都市規模別、市役所からの距離別の2010年及び2050年可住地人口密度

- 注1) 1kmメッシュ(標準地域メッシュ)の人口及び可住地面積を市役所のある1kmメッシュからの距離別に集計した。メッシュ間の距離は1kmメッシュを一辺1kmの正方形とみなして算出したものである。距離帯内のメッシュは他市町村に含まれるものも含めてすべて集計した。
- 注2) 2010年人口は2010年国勢調査、2050年人口は国土交通省国土政策局のメッシュ推計人口による。
- 注3) 可住地面積は国土交通省国土政策局「国土数値情報 土地利用細分メッシュ」から、海水域、河川地及び湖沼、荒地、海浜以外の土地利用の面積を合計した面積である。
- 注4) 距離別の人口密度は、各市の距離別人口及び可住地面積を集計して算出したもので、複数の市からグラフで示した距離内にあるメッシュについては重複して計上されている。

2. 土地適正評価とは

人口減少下では、宅地を中心に土地の需要が減少し土地利用にゆとりが生じることから、より適切な土地利用への誘導がしやすくなる。都市はいわゆるニュータウンや団地のように計画的に開発された部分をのぞき、個々の開発行為の積み重ねにより非計画的作られてきたものであり、様々な観点からみて必ずしも最適な土地利用となっているとはいえない。ニュータウンや団地にしても、都市全体からみて最適な立地場所に作られているわけではない。

今後、人口減少の局面下において、より効率的な都市経営と生活や生産の場としての十分な機能発揮を実現するためには、より適切な土地利用としていくことが必要である。ここでは、住宅地、商業地、工業地などの土地利用の配置や相互関係だけでなく、教育、医療等の施設の配置、交通、特に鉄道・バス等の公共交通のあり方が重要な要素となる。さらに、適切な土地利用を考える際には、防災が大きなポイントであり、同時に自然環境の保全、都市近郊農業の維持などにも配慮しなければならない。

このように様々な観点からの評価を加えて土地利用のあり方を検討するためには、何らかの評価ツールが必要である。本稿で紹介する「土地適正評価」はこのような評価を行うためのツールとして国土交通省国土技術政策総合研究所（国総研）が開発した技術である。なお、土地適正評価のオリジナルアイデアは韓国であるが、韓国の土地適正評価と日本のそれとの関係や違いについては、参考文献の明石（2014）を参照されたい。

3. 「土地適正評価」と「土地適正評価プログラム」

国総研が開発したものは、方法論としての「土地適正評価」と、それを具体的に実行するための計算システムである「土地適正評価プログラム」である。まず、両者の概略を紹介する。

（1）土地適正評価

方法論としての土地適正評価は次のように整理できる。

①即地的かつ定量的な評価

方法論の第一は、即地的かつ定量的に評価をすることである。具体的には、評価の対象となる地域（都市計画区域の範囲、市域などが想定

される）を 10m メッシュ⁵ に区切り、さまざまな地理データを用いて各メッシュに点数を付与して評価を行う。評価の最終段階では、各メッシュの評価点を地図化して都市の土地利用のあり方を検討する。

②周辺の状況を反映した評価

各 10m メッシュの地点の諸条件（例えば、現況土地利用、土地の傾斜、災害危険性）だけでなく、近傍の土地利用、道路との距離、市の中心部へのアクセシビリティなど地域の中での立地条件も評価の対象とする。むしろ、周囲との関係のほうが評価のウェイトが高い。

③5つの土地利用類型に対する評価

土地適正評価の最終段階では、居住系、集客系、産業・物流系、農業系、自然系の5つの基礎的な土地利用類型に対する適性値を算出する。すなわち、どのような土地利用に適しているのか、逆にどの土地利用には適していないのか（避けるべきか）を評価できる評価値を出力する。分かり易く評価できるよう、各土地利用類型に対する評価値は 100 点満点で出力する。

④土地利用類型に対応した評価値を算出するまでのステップ

具体的に評価値を算出するまでのステップを次のように構築している。

- 1) 10m メッシュごとに、各種の空間データ等から特定の観点からみた指標項目（土地の傾斜度、隣接するメッシュの土地利用、国道・県道までの距離、公共交通を利用した病院までの所要時間など）の値を算出する。
- 2) 各指標項目の値を 100 点満点の点数に換算する。換算式は、各指標項目の意味付けに合わせた式とする。
- 3) 各指標の点数を組み合わせ、5つの土地利用類型ごとに適性評価値を算出する。その際、各土地利用類型に対してどの指標項目がどれほど重要かを検討して、重要度に応じた重みを付けた加重平均計算を行う。さらに、ある指標項目の点数が高ければある土地利用目的には向いていないということ（例えば、洪水のリスクが高い土地には住宅立地は適当でない）を反映させるため、最後に減点率を乗じて適性評価値が低くなるようにしている。

⑤利用する空間データの種類や入手先の提示

土地適正評価で利用する空間データには何のデータを使えばよいかを具体的に提示している。データのほとんどは、国土交通省国土政策局の国土数値情報、国土地理院の基盤地図情

報、総務省統計局の国勢調査メッシュ人口などの全国共通のデータで、かつ、無償でダウンロードできるデータを提示している。

(2) 土地適正評価プログラム

(1)で示した土地適正評価の計算を実際に行うには、多数の空間データを収集し、数多くの計算を行う必要がある。また、土地適正評価では、公共交通(鉄道・バス)によるアクセシビリティ(各メッシュ⁶からまちの中心や病院などの公共施設までの所要時間)を指標として利用しているが、その計算に必要な交通ネットワークデータを作成する必要がある。さらに、実際に土地利用についての検討を行う市町村等においてこれらの計算やデータ処理が容易に行えるようにしなければならない。そこで、作業手順を標準化するとともに、各計算に必要なプログラムを一括して提供できるように一つのパッケージとして開発したものが「土地適正評価プログラム」である。このプログラムをPCにインストールして、実際の一連の計算処理を実行することとなる。

土地適正評価プログラムは次の機能を有している。

①土地適正評価の作業手順の案内

プログラムのメイン画面はエクセルのシート(シート名「ワークフロー」)である。ここに作業手順に沿ってボタンが並んでおり、これを順にクリックすることで作業が進められるようになっている。各作業の多くは、計算の条件や使用するデータのファイル名などの指定を編集するステップと実際に計算を実行するステップの2つのステップからなる。デフォルト値で計算してよいステップについては、編集ステップを省略して、計算実行ボタンをクリックするだけで作業を進めることができる。

②データのデータベースへの取り込み

あらかじめパソコンにダウンロードした国土数値情報や基盤地図情報等の空間データをPC内のデータベースに取り込む機能である。道路のデータは(一財)日本デジタル道路地図協会の「デジタル道路地図データベース」を利用できるようになっている。また、背景地図としては国土地理院の基盤地図情報を加工したものを取り込む⁷。

③指標項目の値と点数化、適性評価値の算出

空間データから指標項目の値と点数化、適性評価値の計算を行う。点数化の換算式、適性評

価値を計算する際の重み付けはデフォルトの式や値がプログラムに組み込まれているが、これらを編集する機能もついており、上級の使い方としては、地域の状況に合わせてこれらの式や値を変更することも可能である。

④公共交通ネットワークデータの作成・編集

公共交通によるアクセシビリティを計算するためには、公共交通ネットワークデータを作成する必要がある。しかし、既存のデータとして整備・公開されているものがないため、市町村等において作成する必要がある。土地適正評価プログラムにはネットワークデータ作成・編集作業のツールが組み込まれており、国土数値情報のバス停データを利用して、Google Mapsの上でバス路線や日中の運行頻度等のデータを入力できるようになっている。

⑤公共交通ネットワークによるアクセシビリティ計算

④で作成したネットワークを利用して、100mメッシュから市の中心駅や病院等の公共施設までの公共交通機関を利用した場合の所要時間を計算する機能である。各路線の運行頻度が入力されているため、鉄道・バスの待ち時間を加味した計算ができる。

⑥適性評価値等のマップ作成

③で算出した、指標項目の値や点数、各土地利用分類の適性評価値をマップ化する機能である。特にGISの操作技術を必要とせずマップを作成することができる。作成したマップはPDFファイルで出力されるため、GISがインストールされていないPCでも見る事ができる。また、基盤地図情報から作成した背景地図を重ね合わせることができる。

⑦評価値が一定の条件である地域の人口集計

たとえば、「居住系適性評価値が20点未満の地域の人口」のように、一定の条件にある地域の人口を集計する機能である。集計値は土地利用の評価指標の一つとなる。

なお、プログラムを実行する際の費用をできるだけ軽減させるため、土地適正評価プログラムでは無償で利用できるソフトウェアを活用することとし、データベースシステムはMicrosoftが提供する「SQL Server 2008 R2 Express Edition」、GIS(地理情報システム)はオープンソースで開発・提供されている「QGIS」を利用している。

4. 指標項目

土地利用の適性を即地的かつ定量的に評価するためには、どのような空間データからどのような指標項目の値を算出し点数化していくかが重要なポイントである。表1に指標項目とその意義を示

す。なお、土地適正評価では、土地利用を居住系、集客系、産業・物流系、農業系、自然系、公益系、未利用地の7分類に集約して扱っている。表1の現況土地利用データもこの7分類に集約したデータである。ここで公益的とは河川、道路、鉄道等の土地利用の転換を想定しない分類である。

表1 土地適正評価の評価項目

評価項目	元となる空間データ	値	意義
地形勾配	基盤地図情報（標高）	8方向の勾配の最大値 ^{*1}	・農業系に対する平坦地の適合性 ・自然系に対する斜面地の適合性 ・都市的利用系（居住系、集客系、産業・物流系）に対する斜面地の不適合性
同種土地利用の集積度	現況土地利用 ^{*2}	半径 50m 範囲内の自メッシュと同じ土地利用のメッシュの割合	・各機能の集積度
同種土地利用の集団性	現況土地利用	自メッシュと同じ土地利用のメッシュが連たんする数（ha 換算）	・農業系と自然系土地利用における集団性の評価 ・産業系で現況が大規模敷地である場合の評価値補正
隣接土地利用の親和度	現況土地利用	隣接する8メッシュの5つの土地利用類型ごとのメッシュ数	・隣接土地利用と親和する用途 ・隣接土地利用と不適合な用途
国・県道との距離	デジタル道路地図データベース ^{*3} （DRM）	国・県道までの距離	・広域道路の存否、大型貨物車利用の適・不適 ・静穏な環境への影響
2車線以上道路との距離	デジタル道路地図データベース	2車線以上道路までの距離	・車両利用に適した道路接続性の有無
幅員約6m以上道路との距離	デジタル道路地図データベース	幅員約6m以上の道路までの距離	・基礎的な道路接続性の有無
何らかの道路との距離	デジタル道路地図データベース	DRMに含まれる何らかの道路までの距離	・最低限の道路接続性の有無
街区ポリゴンメッシュ	デジタル道路地図データベース	当該メッシュが含まれる幅員約6m以上の道路で囲まれた領域（街区）の面積が10ha以下のとき、10ha以下の街区が連たんした面積	・基礎的な都市基盤の存在状況
病院までの所要時間	公共交通ネットワークデータ ^{*4} 公共施設 ^{*5}	公共交通サービスを利用した病院までの所要時間	・公共交通による基礎的な生活サービスへの近接性
まちの中心までの所要時間	公共交通ネットワークデータ	公共交通サービスを利用したまちの中心 ^{*6} までの所要時間	
小学校までの距離	公共施設	最も近い小学校までの直線距離	・住宅地に通常必要な子育て環境 ・産業物流系の不適合性
消防署までの距離	公共施設	最も近い消防署までの直線距離	・緊急時のレスキュー
鉄道駅までの距離	公共交通ネットワークデータ	最も近い鉄道駅までの直線距離	・鉄道駅の利便性
鉄道駅利便性	公共交通ネットワークデータ	駅までの直線距離と乗降客数でウェイトをつけた利便性	・鉄道駅の利便性
公共交通に乗車までの所要時間	公共交通ネットワークデータ	駅・バス停までの徒歩時間に駅・バス停での待ち時間を加えたもの	・公共交通までのアクセスの利便性
公園に該当	現況土地利用（公園、緑地）	公園に該当するかのフラグ	・政策的な緑地・自然地の保護
農用区域に該当	農業地域 ^{*7}	農振農用地に該当するかのフラグ	・耕作適地の保護
保安林に該当	森林地域 ^{*8}	保安林に該当するかのフラグ	・政策的な緑地・自然地の保護
自然公園に該当	自然公園地域 ^{*9}	自然公園の特別地域に該当するかのフラグ	・政策的な緑地・自然地の保護
浸水想定区域に該当	浸水想定区域 ^{*10}	洪水による浸水想定深	・豪雨浸水の回避
土砂災害危険区域に該当	土砂災害危険箇所 ^{*11}	土砂災害危険箇所に該当するかのフラグ	・土砂災害の回避

*1 基盤地図情報の標高データは「10mメッシュ」ごとの標高であるが、10mメッシュの取り方が土地適正評価のものとは異なるため、土地適正評価で設定した10mメッシュでの隣接するメッシュとの傾斜度ではない。

*2 都市計画基礎調査の現況土地利用

*3 (一財)日本デジタル道路地図協会「デジタル道路地図データベース」

*4 土地適正評価プログラムの公共交通ネットワークデータ編集ツールで作成する。

*5,7,8,9,10,11 国土交通省国土政策局「国土数値情報」の当該項目のデータ。

*6 「まちの中心」は中心駅、中心商業地などを適宜指定する。

いくつかの評価項目について補足説明する。「同種土地利用の集団性」は土地利用が塊となって存在することの価値を評価するものである。例えば、効率的な営農や良好な農業環境を維持するためには農地は一定の規模以上であることが望ましい。農業振興地域では10ha以上の農地を農用地区域として指定し農地として維持することとしている。「国・県道までの距離」は広域の道路網に容易にアクセスできるかの指標であり産業・物流系の土地利用には重要な要素である。一方、交通量が多い道路は静穏な住環境からみると近くにあることは避けたいものであり、この二つの観点からの評価に用いられる。

駅やバス停が近くにあることは公共交通の利便性が高い必要条件であるが、そこに停車する電車やバス便が少なければ利便性が高いとは言えない。そこで「公共交通に乗車までの所要時間」では駅・バス停までの徒歩所要時間に運行頻度から求めた待ち時間の期待値を加えた指標としている。

5. 指標項目の点数化

4で示した指標項目の値は、単位も数値の意味も異なることから、これらを総合して評価するためには横並びで比較し合算できる点数に換算する必要がある。土地適正評価では各指標項目の値を100点満点の点数に換算している。また、3(1)④3)の減点率で使用する指標については、0～1の点数に換算している。

値の点数への換算式には、いくつかのタイプの式を利用している。図3に各タイプの事例を示した。

「まちの中心までの所要時間」では、15分であれば利便性は十分に高くこれ以上近くても利便性は変わらないとみて15分以内は一律に100点満点とした。一方、45分以上は0点とし、その間は直線式で換算している。なお、45分以上は一律0点としているが、最終的な適性評価は複数の指標項目を合算して求めるので、この指標が0点だからといって総合評価が0点になるということではない。あくまでも、この指標については点数が低いという意味である。

国・県道からの距離の左図は工場・物流系に対する利便性を考えたもので、距離が増えるにつれ2次関数で点数は下がるものとした。また、国・県道からの距離の右図は居住系土地利用に対する静穏の確保の観点からの減点率である。道路の直近では減点率が0（これを適性評価値に乗じるので最終的に適性評価値も0になる）とするが、35m以上であれば影響はないとみて35mを1.0に換算し、途中は2次関数で換算している。一番右の小学校からの距離は正規分布の累積曲線の近似曲線としている。すなわち、小学校からの距離の許容範囲は人によって異なるが、ここでは許容範囲とする距離が平均1500m、標準偏差500mの正規分布をするものと仮定し、その累積曲線を点数としようとした。しかし、正規分布の累積曲線は簡易な数式で表すことができないため、Williamsの近似式⁸と呼ばれる式で換算している。500m以下は100点、2500m以上は0点としている。500mと2500mの点ではWilliamsの近似式とは不連続になっているが、その差（グラフ上の段差）は約2点である。

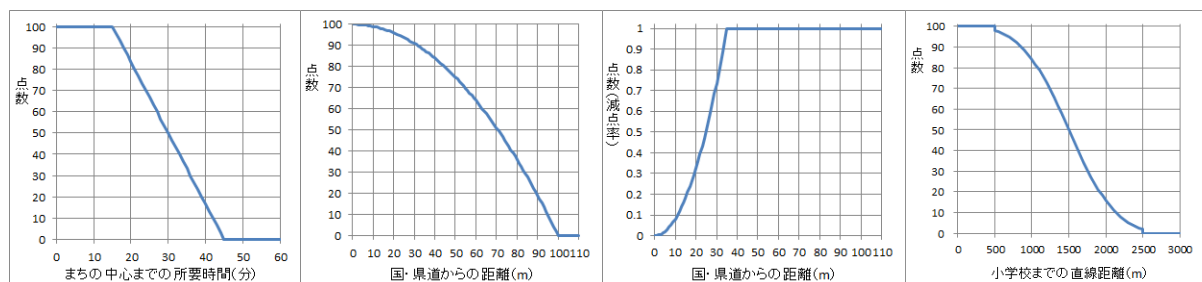


図3 指標項目を点数化する換算方法

6. 指標項目の組み合わせ（加重平均及び減点率の掛け合わせ）による適性評価値の算出

指標項目の点数から居住系など5つの土地利用類型に対する適性評価値を算出するステップは2つの段階に分かれている。第一段階では、各土地利用類型に応じて指標項目のウェイトを定め、指標項目の点数を加重平均する。次に第一段階で得られた評価値に減点率を掛けて最終的な適性評価値を算出する。減点率は、例えば居住系土地利用に対して、隣接地が産業・物流系の土地利用である、洪水時に浸水のおそれがあるなど、他の指標項目の点数がいかに高くてもその土地利用には適していないと判断すべき場合に、適性評価値を減じるために掛ける点数である。

この各指標項目のウェイトと、適用する減点率の項目を表2に示す。

7. 指標項目、適性評価値のマップ化

算出された指標値や適性評価値は図4、図5のようにマップ化される。指標値や評価値が即地的に表現でき、視覚的に地域の特徴を捉えることができるようになる。

土地適正評価では、10mメッシュという非常に

細かい単位で計算をしているが、使用している元の地理データの位置精度は様々であり10mメッシュレベルでみると誤算が生じるものもある。したがって、個々の10mメッシュの値が正確に計算されているものではないため、ピンポイントの地点の評価に利用するのではなく、都市内の各地域の傾向をつかむものとして解釈する必要がある。

8. おわりに

土地適正評価は開発されたばかりの段階であり、今後、いくつかの自治体で試行的に実践された後、普及していくものと考えられる。その過程で、指標項目の点数化の換算式や各土地利用分類に対する適性評価値を算出する際の指標項目の選択やウェイト付けについては、さらに検討を重ねていくことも必要である。都道府県や市町村の土地利用計画を策定する現場において、このようなツールが縦横に活用される日が来ることが期待される。

参考文献

明石達生(2014)「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ー日本版土地適正評価手法について」、(財)日本地域開発センター、地域開発2014年3月号

表2 適性評価値を算出する際の土地利用類型別のウェイト及び減点率の適用（不適正の補正）

	指標項目	基礎適性値の算定(重み付け加点法)					不適正の補正				
		居住系	集客系	産業・物流系	農業系	自然系	居住系	集客系	産業・物流系	農業系	自然系
道路条件	国・県道との距離	—	—	◎	—	—	該当				
	2車線以上との距離	—	○	◎	—	—					
	幅員約6m以上との距離	○	○	◎	—	—		該当			
	何らかの道路との距離	○	—	—	—	—	該当				
街区基盤	街区インフラの充足度	◎	◎	○	◎	—	—				
公共交通	鉄道駅(乗降客数)までの距離	○	◎	—	—	—					
	公共交通に乘車するまでの所要時間	◎	◎	○	—	—					
	中心までの所要時間	△	—	—	—	—					
生活基盤	病院までの所要時間	○	—	—	—	—					
	小学校までの距離	○	—	—	—	—			該当		
	消防署からの距離	○	—	—	—	—	該当	該当			
土地利用	現況が同種用途	—	—	—	—	○	◎				
	同種用途の集積度	○	◎	—	—	—	—				
	同種用途の集団性	—	—	○	—	◎	○				
	隣接用途の親和度	○	○	◎	△	—	—	該当		該当	
	農用地区域内 保安林・公園等	—	—	—	—	◎	◎	該当	該当	該当	該当
地形状況	地形勾配	—	—	—	—	○	○	該当	該当	該当	
	浸水想定地域	—	—	—	—	—	—	該当	該当	該当	
	土砂災害危険区域	—	—	—	—	△	△	該当	該当	該当	該当
	転用不可能地	—	—	—	—	—	—	該当	該当	該当	

注) ◎、○、△は4：2：1の比率でウェイトをかける。
不適正の補正に「該当」とある場合、その指標項目の減点率を掛ける。

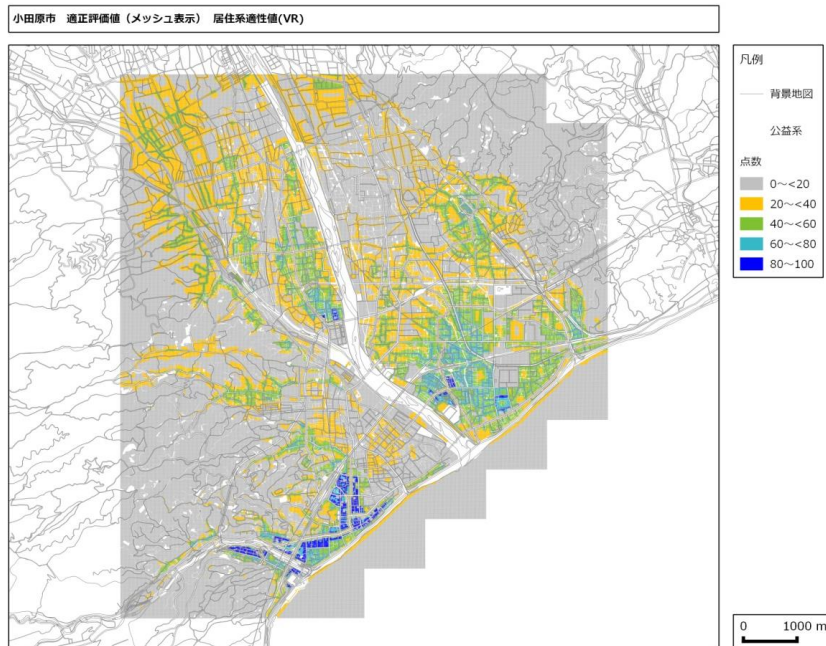


図4 居住系適性評価値 (10m メッシュ単位)

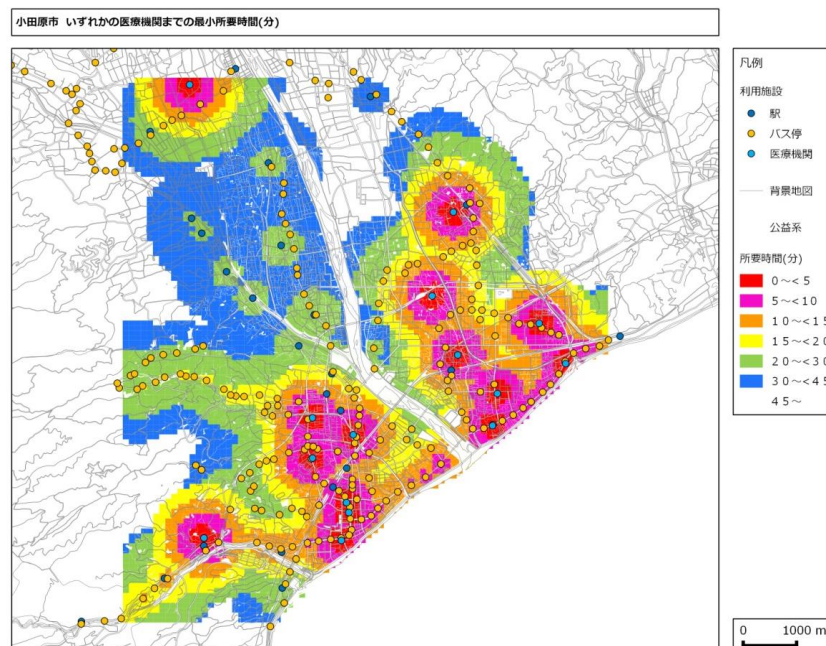


図5 公共交通を利用した病院までの所要時間 (100m メッシュ)

- 10月1日現在人口。総務省統計局「日本統計年鑑」による。
- 中位推計
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口 (平成25年3月推計)」
- 1kmメッシュの人口推計データは、国土交通省ウェブサイトの「新たな国土のグランドデザイン」のページで公開されている。
- 土地適正評価で用いている10mメッシュは標準地域メッシュ (東西45秒、南北30秒のいわゆる1kmメッシュ) を縦横にそれぞれ100等分したものである。
- アクセシビリティの計算は10mメッシュではなく、100mメッシュごとに行う。
- 基盤地図情報は行政界、道路、鉄道等のデータ項目ごとのxmlファイルで提供されている。このため、ダウンロードした基盤地図情報データを国土地理院が提供する「基盤地図情報ビューワー・コンバーター」でshapeファイルに変換した上で、QGISを利用してファイルを統合する作業が必要である。
- Williamsの近似式は、「統計数値表 JSA-1972」、(財)日本規格協会、1972、解説編5pによる。

$$F(x) = 1/2 + 1/2 \times [1 - \exp(-2x^2/\pi)]^{1/2} (x \geq 0) \quad F(x) = 1/2 - 1/2 \times [1 - \exp(-2x^2/\pi)]^{1/2} (x < 0)$$
 である。

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)

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—超高齢化・人口減少の中で、未曾有の大震災と遭遇—	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（戸沼幸市、石井威望×戸沼幸市、斉藤諦淳、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	グローカル時代の地域戦略	A4版 88頁	巻頭言・1 対談 8 論文収録（戸沼幸市、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—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。

下河辺 淳 アーカイブス

本アーカイブ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ブス」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

< 下河辺淳アーカイブスアドレス(URL) ><http://www.ued.or.jp/shimokobe/>

3. 下河辺 淳アーカイブス・レポートの発行

2009年春から「クォータリー・レポート」を発行しております。Vol.9から「アーカイブス・レポート」に名称変更いたしました。

Vol.10	2014・06	下河辺淳所蔵資料にみる「沖縄」	A4版41頁
Vol.9	2013・06	戦後国土計画関連資料アーカイブスの開設	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	青山俊樹氏、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 淳アーカイブス

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 アーカイブス」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ブス

戦後国土計画関連資料アーカイブスは、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 —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

一般財団法人日本開発構想研究所

当研究所は、昭和47年7月からの40年の歴史を踏まえ、平成24年7月に、財団法人日本開発構想研究所（特例民法法人）から、国の「公益法人制度改革」に伴い「一般財団法人日本開発構想研究所」に名称を変更いたしました。

設立年月日	昭和47（1972）年7月5日
移行登記年月日	平成24（2012）年7月2日
基本財産	100,000千円

評議員及び役員等一覧

（平成26年6月）

【評議員】

天野 郁夫	東京大学名誉教授
稲本洋之助	東京大学名誉教授
潮木 守一	名古屋大学名誉教授 桜美林大学名誉教授
黒川 洸	一般財団法人計量計画研究所 代表理事
黒羽 亮一	大学評価・学位授与機構 名誉教授
今野 修平	元大阪産業大学大学院教授
正賀 晃	新日鉄興和不動産株式会社相 談役
村山 邦彦	元独立行政法人都市再生機構 理事長代理
若林 資典	株式会社みずほ銀行 産業調査部長

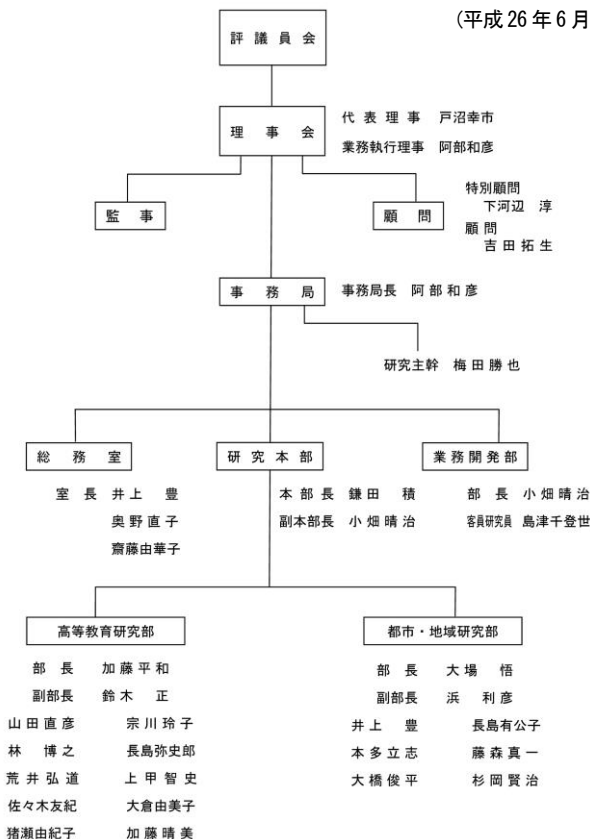
基本理念

一般財団法人日本開発構想研究所は、くにつくりから、まちづくり、ひとつづくりまで、活力に満ちた明日の社会の形成に役立つ学際的な研究調査を、人と人とのふれ合いを大切に、地道に進めるために設立された研究機関です。

そのため、多彩な研究者からなる内部スタッフを擁し、必要に応じて外部専門家の協力を得つつ総合的かつ実践的な研究を行うシンクタンクとしての歩みを進めています。

組織及び調査研究スタッフ

（平成26年6月）



【役員】

代表理事	戸沼 幸市	早稲田大学名誉教授
業務執行理事	阿部 和彦	
理事	田畑 貞壽	千葉大学名誉教授
	小林 重敬	東京都市大学教授
	鎌田 積	
	小畑 晴治	
	加藤 平和	
	鈴木 正	
	大場 悟	
監事	松本 久長	新日鉄興和不動産株式会社 常務執行役員
	牛窪 恭彦	株式会社みずほ銀行 産業調査部次長

【顧問】

特別顧問	下河辺 淳	下河辺研究会会長
顧問	吉田 拓生	元財団法人日本開発構想研究所 副理事長



●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

2014年6月発行

E-mail : office@ued.or.jp

URL : http://www.ued.or.jp

