

第Ⅱ部 報告

第1章 都市・農村の一元的土地利用管理の必要性

第2章 自主的かつ総合的な土地利用の実現
—条例にみる自治体の取組みを素材として—

第3章 環境保全的視点からの都市農村一体的整備の必要性

都市・農村の一元的土地利用管理の必要性

本稿は、人口減少社会にあって持続可能な都市農村空間を実現するには、都市・農村の一元的土地利用管理制度が必要であるとの認識にたち、現行の土地利用規制の課題を整理するとともに、新たな一元的土地利用管理制度の試案を提案するものである。

まず、山梨県の甲府盆地を例に、我が国の市街地拡大の様相を、高度成長期の鉄道主導の都市スプロール、1980年以降の自動車主導の都市・農村スプロールとした上で、現行土地利用管理制度について、5地域区分による用途別土地利用管理と都市計画による土地利用管理の課題としてまとめている。

さらに新たな一元的土地利用管理制度の試案として、①市町村による土地利用に関する一元的マスタープラン、②既成市街地と保全すべき地域については基本的には現行制度としながら、中間的空間領域については市町村の条例による規制、③土地利用の時間的管理の仕組みとしての土地利用管理協定制度の導入、④広域調整の仕組みの導入を提案している。

東京工業大学環境・社会理工学院教授
中井 検裕

はじめに

戦前から戦後にかけての日本の都市計画の思想的にも実務的にもリーダーの1人であった石川栄耀は、1943年に『都市の生態』という著作の中で、「近日の都市計画は、都市でもなく村でもなく、都市と村の融合せるもの、強いて文字を探すなら『郷』であり、郷こそは100年後の都市の相である」¹と述べている。現在の日本に広がっている市街地は、国土全体から見れば東京や横浜のような大都市や、ごく一部の古くからの市街地を除けば、大部分が都市でもあり、また農村でもある、まさしく「都市と村の融合せるもの」といってもよかろう。しかし、石川が「郷」に欧米の計画的田園都市を重ねて見ていたのに対して、現在の日本の市街地は、残念ながら石川の思い描いたものとは異なる無計画の「郷」となっている。

我が国の最初の都市計画法から100年、そして現行都市計画法からまもなく50年を迎えようとしている。これまでの都市計画を一言で言えば、成長する都市を前提に、都市域の内側での必要な基盤施設の整備と、旺盛な開発圧力を背景とした土地利用の整除ということに尽きるように思う。それに対して、これからの都市計画でまず考えるべきことは、都市という限られた空間でなく、都市でもあり、また農村でもある広がってしまった都市圏を「都市農村空間」として捉え、これに一元的な計画を施すことだろう。

本稿では、都市農村計画の中でも主に土地利用に焦点をあて、その一元的管理について論じることとしたい²。

1 市街地の拡大と土地利用規制の課題

本節では我が国の市街地拡大の様相を、山梨県の甲府盆地を実例として紹介し、その後、土地利用規制の課題をまとめることとする。

(1) 甲府盆地の市街地拡大の様相

山梨県は、人口約88万人（2005年国調）の比較的小さな県で、既に国調ベースでは2000年に人口のピークを迎えた人口減少県である。地方県にもれず、モータリゼーションは大変進行しており、2007年3月末のデータによれば、人口1,000人当たりの自動車保有台数は836台と群馬県、長野県に次いで全国第3位となっている。国土交通省の貨物旅客地域流動調査（2007年）によれば、旅客の輸送機関別分担率は自動車が97.6%と、圧倒的に自動車に移動を依存している地域である。

地形的には西は南アルプス、南は富士山、北と東は秩父・奥多摩・丹沢の山々に囲まれ

¹ 石川栄耀（1943）、『都市の生態』、春秋社、高崎哲郎（2010）、『評伝・石川栄耀』、p.128、鹿島出版会より再引用。

² 本稿は、中井検裕（2016）、「現行都市計画制度の課題と改正試論」、吉田克己・角松生史編、『都市空間のガバナンスと法』、第2章、信山社をベースとして、これを編集し、新たに加筆修正を加えたものである。

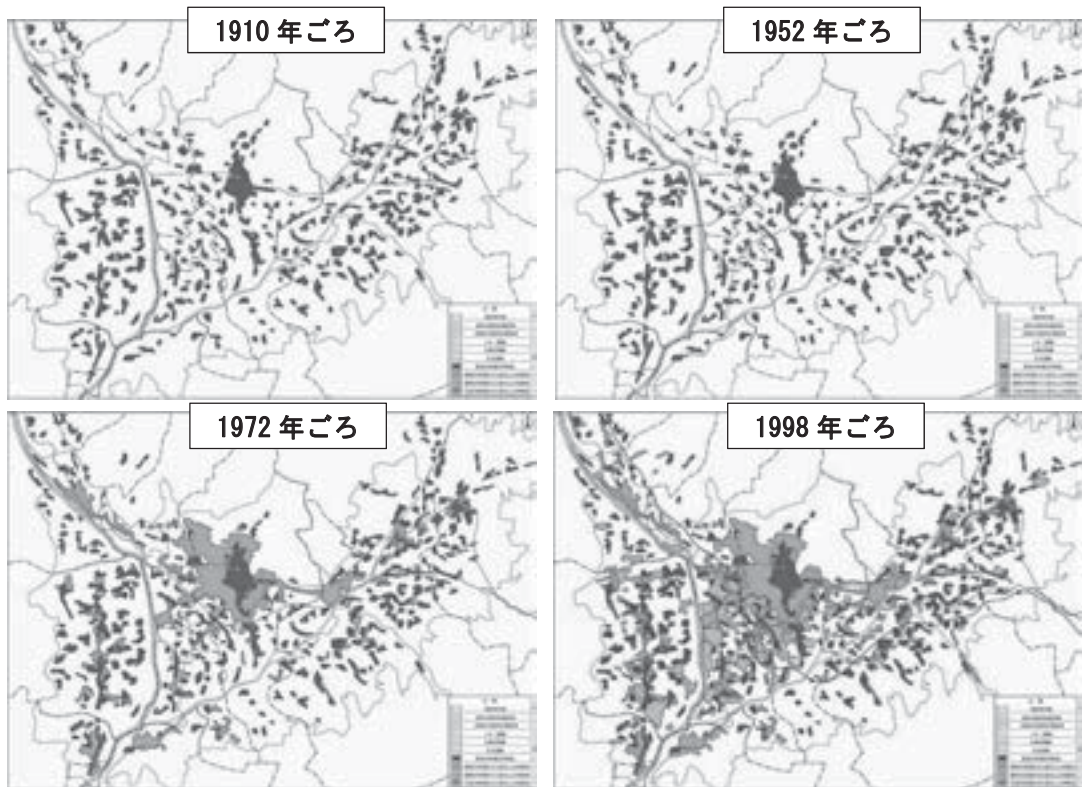
ており、平地は県庁所在地である甲府市（人口20万人：2005年国調）を中心とする甲府盆地に限られている。盆地の総面積は約5万haであり、2003年時点では28の市町村があったが、市町村合併が進んだ結果、2010年4月現在では12の市町となっており、ここに、県の全人口のおよそ3/4にあたる66万人が生活している。

甲府盆地が過去100年間に、どのように市街化されてきたかを見たものが図2-1-1である。もともと盆地には、城下町甲府と周辺に集落が分散して存在しており、このパターンは1952年（昭和27年）ごろまではほとんど変わっていない。言い換えれば、明治から20世紀の前半くらいまでは、ほぼそれ以前の市街地の状況が継続していた。しかし、20世紀の後半に入ると、市街地の拡大が始まる。

1952年から72年はちょうど高度成長期に当たるが、この時期の市街地の拡大は甲府の周辺にほぼ集中しており、同時に二次的な核としてJR中央線に沿って塩山、山梨、石和、韮崎などが成長した。この時期の市街地の拡大を一言で言うならば、鉄道主導の都市スプロールであったと言ってもいいだろう。

これが1972年から1998年の間になると、市街化の様相はそれまでと一変し、駅が中心ではなく、点在する既存集落と既存集落の隙間を舐め尽くすような形態で進行している。それまでの鉄道主導の市街地の拡大から、自動車主導の市街地の拡大へと変化したことが明らかである。言い換えれば、それまでの鉄道主導の都市スプロールに、自動車主導のい

図2-1-1 甲府盆地周辺の市街地の発展過程



出典：山梨県提供資料

わば農村スプロールが加わったのである。その結果、2005年の国勢調査において、甲府盆地内のDID地区は合わせて面積約5,000haで人口25万人である。これは盆地の総面積・総人口と比較すると面積はわずかに1割、人口は半分にも満たない。いかに低密度で盆地全体が市街化されてきているかが見て取れよう。

こうした市街化の状況は、甲府盆地に限られているわけではなく、むしろ甲府盆地は我が国の都市の代表的な事例と考えてもまちがいはない。

(2) 5地域区分による用途別の土地利用管理体系

このような市街地の状況に対する我が国の土地利用管理に関する現行法体系は、まず国土を都市、農業、森林、自然公園、自然保全の5地域に区分し、そのそれぞれに個別法によって土地利用の計画管理の体系を用意する、いわば用途別の土地利用管理体系をとっている。これらの地域指定は都道府県によって行われ、必要に応じて重複して指定されるため、5地域の指定面積の単純合計は国土面積の約1.6倍となっている³。とはいっても、自然保全地域はそもそも国土の0.3%にすぎず、また自然公園地域と都市地域の重複もそう大きくはないことを考慮すると、本稿で問題となる都市農村の地域は、概ね都市地域のすべてと農業地域、森林地域の一部と考えていいだろう。結果として都市農村の地域においては、都市地域に対応する都市計画法による土地利用管理、農業地域に対応する農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）による土地利用管理、森林地域に対応する森林法による土地利用管理のいずれか1つ、若しくは重複指定されている区域にあっては重複している数だけの土地利用管理が適用されることになっている。

ア 相対的に管理の緩い地域の存在

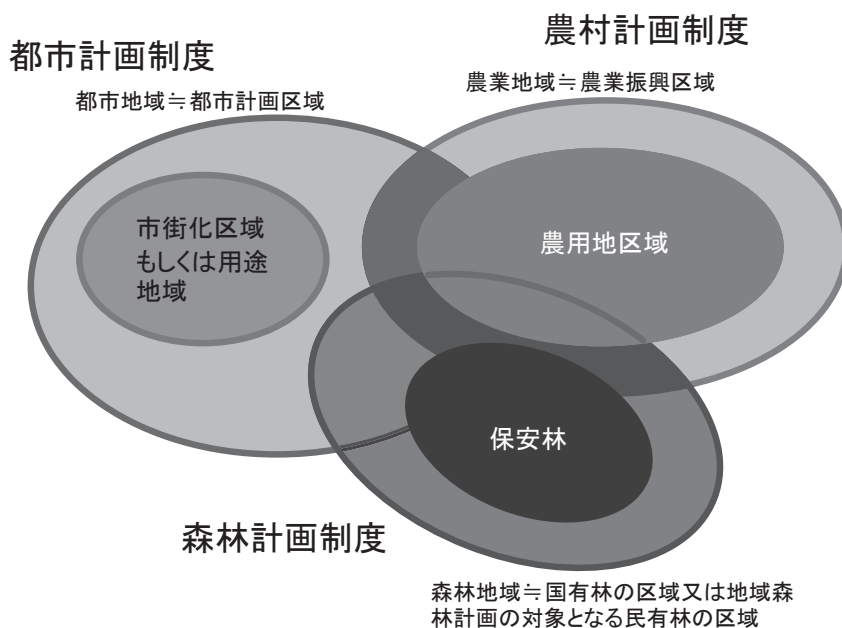
このような複数の用途別土地利用管理体系の適用は、本質的に次のような問題を抱えている。

そもそも我が国の用途別の土地利用管理の基本構造は、当該用途にとって相対的に重要な地域とそうでない地域に分割し、前者の地域においては相対的に厳密な管理を、後者において比較的緩やかな管理を適用する形となっている。例えば、都市地域（≡都市計画区域）にあっては、相対的に厳密な管理が行われる市街化区域（線引きされていない都市計画区域にあっては用途地域の指定区域）と少なくとも都市的（建築的）な観点からは管理の緩い市街化調整区域（線引きされていない都市計画区域にあってはいわゆる非線引き白地区域）、農業地域（≡農業振興区域）にあっては、農用地区域とそれ以外であり、森林地域も同様である。

図2-1-2はこれを模式的に表したものであるが、こうした構造は、それぞれ個別の土地利用管理にとっては合理的である。しかし、そもそも個別の土地利用管理の目的が、都

³ 2014年3月末時点、国土交通省資料より。

図2-1-2 用途別の土地利用管理



市地域であれば「都市的環境」の整備であり、農業地域であれば「農業生産の維持・向上」であり、森林地域であれば「森林保全」と異なる以上、どうしても図に示されるように、いずれの目的からも比較的管理の緩やかな地域、言い換えればいずれの土地利用管理からも手薄な地域が存在することになり、これがいわゆる白地域である。そして都市でもなく農村でもない無計画の都市農村空間のほとんどはこの白地域であり、そこには我が国の土地利用の抱える問題の少なからぬ部分が集中していることはよく知られた事実である。

また、こうした白地域では、用途別の管理が重複していることも少なくない。重複している場合の調整手段として、国土利用計画法による土地利用基本計画があるが、その内容は極めて形骸化しており、調整は全く機能していないといっても過言ではない。

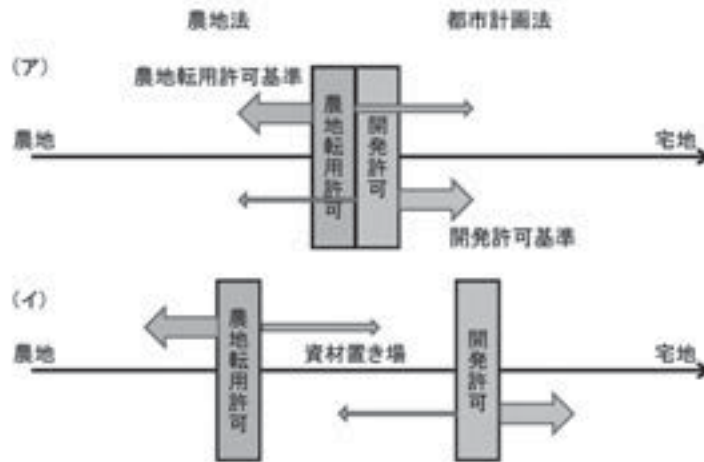
イ 土地利用の変更管理の不連続性

こうした複数の用途別土地利用管理体系のもう1つの問題点は、土地利用の変更管理が連続的に行われない点である。農地が宅地に土地利用転換される場合を考えてみよう。

この場合、一般的には、農地の土地利用管理の側からの農地転用許可と、宅地（都市）の土地利用管理の側からの開発許可の両方が必要である。しかし、農地転用許可は基本的には優良な農地を守る仕組みであるから、優良な農地は転用させないということで従前がどのような農地だったかには大いに関心があるが、転用後にどのような用途になるかについては、それほど関心がない。一方、開発許可は、開発後の土地利用には大いに関心があるが、従前の土地利用についてはそうでもない。

この時、農地から宅地への土地利用変更管理を連続的に行おうとすると、以下のような問題が生ずる。

図2-1-3 農地転用許可と開発許可



1つは、図2-1-3のアに示されるように農地転用許可申請と開発許可申請が多少の時間差はあってもほぼ同時に行われる場合である。この場合は、農地転用許可の担当と開発許可の担当が協議することによって、一元的な土地利用変更管理が達成できそうに見えるが、実は農地転用許可と開発許可の権限が同一地方公共団体にあるとは限らない。農地転用許可の事務主体は都道府県若しくは指定市町村であるのに対して、開発許可は都道府県、指定都市若しくは中核市であり、これらが異なっている場合も少なくない。こうした場合には、日頃からよほど密接な協議体制が築かれていない限り、一元的な土地利用変更の管理は難しいと言わざるを得ない。

いま1つは、同図のイに示されるように、農地転用許可と開発許可の間に時間的なギャップがあり、例えば一時的に資材置き場などで利用される場合である。現実にはこうした場合が決して少なくないが、このような場合には、農地転用では転用後の土地利用管理が行われず、開発許可では開発前の土地利用管理が行われなため、いつの間にか崩壊的に農地が宅地に無計画に転換されてしまうことになる。

(3) 都市計画による土地利用管理の課題

上記では、複数の土地利用管理がもたらす課題を述べたが、都市農村地域で最も大きな役割を果たすべき土地利用管理制度は、やはり都市計画法によるものである。そこで以下では、都市計画による土地利用管理の課題をまとめることとする。

ア 硬直的な都市計画区域

我が国の都市計画法は、基本的に1つの生活圏を1つの都市計画区域に設定し、その中で都市機能を充足できるような基盤施設と、土地利用の配置を決めていくということが主な内容となっている。しかし、郊外化とモータリゼーションの進展によって、日常生活圏は

1つの都市計画区域を超えてはるかに拡大しており、もはや都市計画区域という法の適用領域だけでは、都市農村どころか都市の制御もできなくなっているのは明らかである。

例えば、先に紹介した甲府盆地を取り上げると、現行法による都市計画区域が設定されたのは1970年であり、盆地区域には6つの都市計画区域が指定された。当時は、高度成長期に市街地の拡大が進んだとはいえ、既に述べたように鉄道主導のスプロールであって、まだそれぞれの鉄道駅を中心とした生活圏、及び既存の都市的集積を中心とした生活圏は比較的独立性を保っていたと言える。

その後、盆地内の都市計画区域は7つと増えたのとは逆に、自動車主導の農村スプロールが進行するに伴い、生活圏、商圈ともに広域化と盆地内の一体化が進んできており、実際、今では甲府盆地は一体であり、事実上1つの都市と考えることが適切である。したがって、本来は7つの都市計画区域ではなく、1つの都市計画区域として考えるべきであることは明らかであろう。また、甲府の場合、盆地のほぼすべてが都市計画区域とされているため、地形的に都市計画区域外には開発が進行しにくいということはあるものの、それでも比較的地形が平坦な高原状の地域には、都市計画区域を超えて開発が進行している。

こうした状況を、現行制度の範囲内で修正しようとするれば、複数の都市計画区域を統合して1つとし、それをさらに外側に向けて拡大していくしかない。しかし、連担する都市計画区域を1つにまとめるのは、線引き同士、非線引き同士ならまだしも、線引きと非線引きを1つにまとめるには、すべてを線引きにするか、線引きを廃止するかのいずれかの選択となり、極めて困難である。また、都市計画区域を広げることは、一般的には新たな規制と認識されていることから、地域の反発が激しく、なかなか容易でないというのが実態である。

イ 分権と広域調整

第2の課題は、分権が進行している一方で、それに対応した広域調整の仕組みがないという点である⁴。

本来、地域のことは地域で決めるという分権は望ましい考え方であり、都市計画制度もこの考え方にもとづき、この間分権を進めてきた。もともと1968年法制定時には、都市計画権限のおよそ7割から8割ぐらいは都道府県が有しており、市町村には2割程度しか与えられていなかったが、2000年の第一次地方分権一括法、さらには2011年の第二次一括法を経て、今ではこれが完全に逆転し、ほとんどの都市計画は市町村が決定するようになったと言われている。

分権が進めば、意思決定の空間的単位は小さくなっていく。一方で、前節で見たように、モータリゼーションを主因に都市は巨大化し、もともと独立していた都市も一体化して

⁴ 広域都市計画の課題と調整の必要性については、中井検裕（2011）、「分権下における広域計画」、蓑原敬編著、『都市計画：根底から見なおし新たな挑戦へ』、学芸出版社に詳しく論じている。

いっており、このギャップを埋めるための意思決定の広域調整は不可欠である。市町村合併は広域調整問題を解決する1つの方法と期待されたものの、甲府盆地の例を見ても明らかのように、合併は中途半端に終わったと言わざるを得ない。また、合併によってだいが崩れてしまったとはいえ、もともと市町村というのは、単なる行政サービス供給の単位というだけでなく、文化や歴史、伝統、生活慣習や価値観の一まとまりの単位でもある。したがって、今日的な要請として、いわば後から登場した広域調整の要請に合わせて市町村を合併することは本末転倒とも考えられ、必ずしも好ましいとは思えない。

ウ 開発と建築のコントロール

開発と建築のコントロールに関しては、さらに2つの課題がある。1つは、都市計画行政と建築行政の分離という課題、いま1つは、裁量を許さない羈束行為であるという課題である。

そもそも土地利用のコントロールは、土地と建物を一体的に対象とすることが望ましいことは明らかである。しかし、都市計画制度の誕生時に端を発する都市計画行政と建築行政の分離は、土地利用の的確なコントロールを難しくさせている大きな理由の1つとなっている。例えば都市計画法の開発許可は、土地の「区画形質の変更」が対象であるのに対して、建築基準法はあくまでも建築物の新增改築等が対象であるから、区画形質の変更も伴わず、かといって建築物が新築されるわけでもない資材置き場や青空駐車場、あるいは近年ではソーラーパネルの設置などは、明らかに土地利用という観点からはコントロールの対象とすべきであるが、都市計画行政と建築行政の隙間に落ちてしまっている。本格的な人口減少の時代を迎え、以前のような活発な建築活動が前提とされない時代には、建ぺい空間もさることながら、むしろ非建ぺい空間のコントロールが一層重要になると思われるが、ちょうどその部分が土地利用のコントロールの対象から欠落していることになる。

また、既によく知られているように、確認というのは裁量のない羈束行為であって、判断に裁量は許されていない。その背景には、建築規制は財産権をかなりの程度に規制することになるため、規制内容は事前明示・事前確定でなければならない、あとはそれを粛々と「確認」するだけでなければならないという論理がある。しかし建築確認の中でも集団規定は、まさに建築物の集団の観点から市街地環境を統制する部分であり、集団である以上、当然その最適解は立地や周囲の状況によって異なっていると考えるべきであり、特に我が国のように周辺状況の変化のスピードが欧米諸国と比較すると速い場合にはこのことがあてはまる。

2 新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論

以上のような課題に対応するものとして、本節では新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論を述べてみたい。

(1) マスタープラン

分権が不可逆的な大きな潮流であることを考えると、新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の中心的主体は市町村ということになる。

そこで、まず必要なことは市町村による土地利用管理の目標となる一元的なマスタープランである。

現行制度における土地利用に関するマスタープランとしては、国土利用計画法の土地利用基本計画（都道府県は必須、市町村は任意）、都道府県が都市計画区域ごとに策定する都市計画区域マスタープラン、市町村が策定する都市計画マスタープラン（都市計画区域を有する市町村は必須）などがある。これらを再編し、すべての市町村が、その全域をカバーする土地利用マスタープランを策定することを提案したい。内容的には、現行の市町村による都市計画マスタープラン相当のものが最低限考えられるが、今後の人口減少の進展、及びそれに伴う市街地の縮退を考慮すると、現行の緑の基本計画に含まれるような非建ペイ空間のあり方にも言及したものが望ましい。

なお、都道府県によるマスタープランについては、広域調整の項目で述べることとする。

(2) 土地利用管理

新たな土地利用管理制度については、まず、以下の4点を考慮すべき点として指摘しておきたい。

第1に、新たな土地利用管理制度は、都市や農村の別によらず一元的なものとする。したがって、対象地域は当然、市町村の全域となる。

第2に、分権が進み都市計画、建築行政も基本的には自治事務と整理された現在、土地利用規制は、アメリカのように基礎自治体が条例で内容を定めることとし、国の法律はいわゆる授権法にとどめるという方向が考えられる。しかしながら、憲法で保護された財産権の問題、現行制度との連続性、市町村のマンパワーなどを考えると、全面的な授権法型への移行には法律的にも実務的にもまだまだ議論が必要であり、現実的な提案とは思えない。したがって、ここでは、理想的には全面的な授権法型への転換が望ましいとしつつも、より現実的な制度として、既に市街地として出来上がっている地域（以下、既成市街地）と、森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については現行型の国の仕組みで対応し、残りの中間的な地域は、地域によって相当事情が異なるので基本的には自治体が条例で管理する仕組みを導入することを提案したい。

第3に、現行土地利用規制は用途地域に代表されるゾーニングが基本となっているが、これに加えて、地区計画、さらには新たにイギリス型の計画許可制度を導入し、ゾーニングを徐々にこれらに置き換えていくことが望まれる。その理由としては、ゾーニングは建築行為が活発な時代にそれを効率的に処理するには有効であるが、これからの人口減少を考えると開発や建築行為自体の量や規模が小さくなり、ゾーニングのようないわば網の目の大きな投網型の規制ではコントロールの精度が低く、ターゲットを的確に捕捉できない

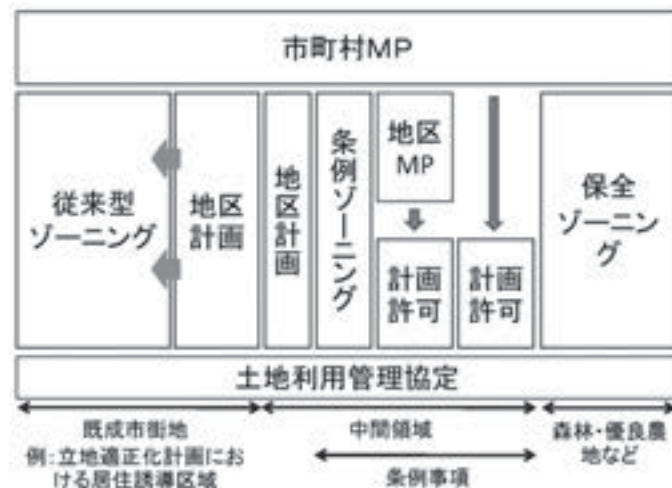
と考えられるからである。このことはとりわけ、もともと建築密度の低い都市と農村の融合する地域であてはまると思われる。

第4は時間軸に沿ったマネジメントとしての土地利用管理協定の導入である。現行の土地利用規制は都市が成長する段階を想定しているので、土地利用転換は非都市的土地利用から都市的土地利用への一方向のみで生じ、都市的土地利用は農地やあるいは雑木林が転換されることによって発生するということが前提となっている。したがって、その発生の瞬間という時間軸上の一断面を捉えて、その断面のみで規制すれば十分であるという考え方をとっている。しかし、人口減少が本格化し、さらには既にその萌芽的兆候は生じているが都市の縮退といったような現象が始まると、典型的には郊外住宅地の空き地、空き家や耕作放棄地の問題のように、時間軸上の一断面の規制では土地利用を適切にコントロールすることはできず、時間軸に沿った土地利用「管理」の仕組みを導入していく必要がある。

以上を図にまとめたものが、図2-1-4である。

まず土地利用の目標として、市町村のマスタープランがあり、国土はこれによって全土がカバーされる。森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については、国の用意した保全型のゾーニングによって規制する。このゾーニングは、森林法、農地法・農振法、自然公園法などのうち、開発規制に係る部分を整理統合した上で強化する形が想定される。一方、既成市街地については、ほぼ従来の市街化区域内若しくは用途地域が指定されている区域内の土地利用規制を踏襲するものとする。したがって、用途地域と地区計画が基本となるが、既に各地で努力されているように、地区計画の範囲を拡大し、徐々に用途地域を置き換えていくことをイメージしている（この意味で矢印がつけられている）。ただし、既成市街地の範囲については、従来の市街化区域や用途地域の指定区域は今後の人口減少を考慮すると多くの地域では指定が広すぎるという問題があるので、例えば2015年に導入された立地適正化計画における居住誘導区域相当が望ましいと

図2-1-4 新たな一元的土地利用管理制度（試案）



思われる。

既成市街地と保全地域の中間的な地域、すなわち都市と農村の融合的な地域については、各自治体が条例で土地利用管理の内容を決定するものとする。したがって、その内容は自治体により様々であるが、大きくは、従来の地区計画を用いる方法、条例でゾーニングを決めて規制する方法、新たに導入する計画許可制を用いる方法などが考えられよう。それぞれ順に、ドイツ型、アメリカ型、イギリス型といってもいいかもしれない。このうち、地区計画については市街化調整区域で適用された例、集落地域整備法による集落地区計画の例などがあるし、条例ゾーニングについては長野県旧穂高町（現安曇野市）の例など参考になる事例が既に各地にある。

イギリス型の計画許可制は、土地と建物を一体的に、しかも事前確定型でなく裁量をもってコントロールするという点からは、都市と農村の融合地域のように必ずしも目標とする土地利用像が固定的ではなく、柔軟な対応が求められる地域では望ましい制度であると思われる。こうしたイギリス型の計画許可制は、もともと1968年都市計画法の原案の段階で導入が検討されたが、「私権制限の基準があいまいに過ぎるという法律論によって削除された」⁵歴史がある。もちろんイギリスで計画許可制が成立している背景には、独自の考え方、社会背景、文化があることが承知しているが⁶、時代背景も価値観も当時とは大きく変わっている。例えば、まちづくりの機運が高く、土地利用の将来像の策定に向けて合意の進んだ一部の地域については地区レベルで詳細なマスタープランを作成し、まずはその地域に限って計画許可制を導入するといった限定的な導入から再検討を始める価値は十分にあると考えている。

最後に既に述べたように、都市の縮退の場面においてはマネジメントの仕組みが必要であり、これを担うのが土地利用管理協定⁷である。

土地利用管理協定は土地所有者（若しくは利用者）と自治体の間で土地利用の管理について締結される協定であり、例えば、空き地や空き家の適正な管理、農地の継続的利用など、内容は土地利用の時間的側面に関わるものである。これまでの土地利用管理は what to use を対象とするものであったのに対して、土地利用管理協定は how to use を対象とするものであり、人口減少・都市の縮退時代には不可欠な手段である。当事者双方の同意によって締結される任意の協定であるが、現行の建築協定や景観協定のように承継効を有することが望ましいため、法定協定として法律に位置づけることが望ましいと考える。

⁵ 大塩洋一郎編著（1981）、『日本の都市計画法』、p.134、ぎょうせい。

⁶ イギリスにおける計画許可制の成立の背景については、中井（2016）・前掲論文において詳しく述べている。

⁷ 土地利用管理協定については、イギリスで106条計画義務（s106 planning obligation）と呼ばれている制度のイメージに近い。106条計画義務についてはその前身である計画協定について報告した中井検裕（1994）、「イギリス：計画協定によるネゴシエーション型まちづくり」、小林重敬編、『協議型まちづくり：公共・民間企業・市民のパートナーシップ&ネゴシエーション』、学芸出版社を参照されたい。

(3) 広域調整

既に述べたように、この新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の中心的主体は市町村である。しかし中心的主体を市町村とするならば、一方で、2 (3) イで述べたように、広域調整の仕組みも不可欠となる。

仕組みとしては2つが考えられよう。

1つは、1つの都市圏を構成する複数の市町村の協議体に、調整役としての都道府県、及び第三者的立場の専門家を加えた主体によって、広域のマスタープランを作成することで事前に広域調整を行う方法である。ただし、マスタープランといっても従来の事前確定・青写真的なものというよりは、枠組み（フレームワーク）を設定することで、圏内の個々の市町村が策定する土地利用マスタープランを緩く誘導するようなものが考えられる。

いま1つは、一市町村を超えるような影響を有する土地利用が登場する際には、都市圏を構成する複数の市町村からなる協議体との協議を義務付ける方法である。マスタープラン方式に対して、アセスメント方式と呼ぶこともできよう。

後者は土地利用に問題に限られるので、仕組みとしては比較的簡便と思われるが、広域の土地利用問題は、当然、広域の基盤施設整備とも密接に関係することから、本来的にはマスタープラン方式の方が望ましいように思われる。いずれにせよ、市町村の協議体の組成と、程度の差はあれ都道府県の関与が必須となる。

3 都市・農村の一元的土地利用管理に向けて

本稿では、主に制度的な観点から一元的土地利用管理のあり方を論じてきた。もちろん、一元的土地利用管理制度を実現するにはこうした制度的課題に取り組みねばならないことは言うまでもないが、それはあくまでも手段であって、目的は、これまでのように都市は都市システムの中で捉え、農村は農村システムの中で捉えるというのではなく、都市環境と自然を含む農村環境は相互に依存する大きな1つの環境システムであり、したがって、都市も農村もなく、これらを一元的に捉えることにある。

相互に影響しあう一連の都市群に対してリージョン（広域都市圏）という用語を定義したのは、近代都市計画の祖の1人であるパトリック・ゲデスであるが、もともとゲデスは動植物の生態学者であり、植物相や動物相を分析するには生物生息環境（habitat）に着目することが当然と考えたからと言われている。ゲデスの言うリージョンとは、都市環境と自然環境を一体的に考える単位であり、すなわち都市農村にほかならない。

成長の時代は、都市環境が農村環境を一方的に侵略する対立の時代であったが、少なくとも人口減少が不可避の我が国においては、都市も不規則に多孔質化していき、ますます都市環境と自然環境の融合的環境を実現することの重要性が高まっている。

国土交通省の社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会に設けられた都市計画制度小委員会は、2012年9月に「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」をとり

まとめ、その中で、めざすべき都市像として「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方がともに実現された都市を掲げ、はじめて都市の農業を都市内における重要な土地利用と位置づけた。また、このことに呼応するように、2015年4月には都市農業振興基本法が公布され、都市農業の位置づけが基本法レベルで明確にされることとなった。さらに、2017年2月に閣議決定された都市計画法改正法案においては新たな用途地域として「田園住居地域」が提案されており、これによって用途地域レベルにおいても農地が明確に位置づけられることになる。

1968年都市計画法によって線引き制度が導入された当初は、都市内の農地、特に市街化区域内の農地は「あってはならない」宅地化すべきものとされたが、それが時代の変化とともに、まず「あってもよいもの」に変わり、そして「あるべきもの」へと昇華しつつあるといってもよい。

こうした動きの延長線上には、都市・農村の一元的土地利用管理がある。その意味で都市・農村の一元的土地利用管理は必然であって、これなくして持続可能な都市農村空間の実現はない。

自主的かつ総合的な土地利用の実現 —条例にみる自治体の取組みを素材として—

本研究会の目的は、市町村が中心となって自主的かつ総合的な土地利用を実現することを明らかにするものである。また、それは同時に、「一元的で包括的な法体系への転換」の方策を探るものでもある。本稿では、これらの目的を達成するための検討素材として、自治体における条例による土地利用行政のあり方を検討し、計画技術の重要性と、これにより実現される「水平的調整」「垂直的調整」における日本の土地利用の課題を提示した上で、条例に見られるこれらの課題への対応策を提起している。

駒澤大学法学部教授
内海 麻利

はじめに

本研究会（「土地利用行政のあり方に関する研究会」）の目的は、都市自治体が各々の実情に応じた主体的な土地利用を計画し、総合的なまちづくりを推進していくことを検討するというものである。これを地方分権改革（1999年）で示された地方公共団体の役割、すなわち「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法1条の2）に照らして考えれば、本研究会の目的は、市町村が中心となって自主的かつ総合的な土地利用を実現することを明らかにするものであるといえる。また、この研究会では、「一元的で包括的な法体系への転換」というものが示されているが、上記の目的を達成するためには、これがいったいどのようなものかを明らかにすることが課題であるといえよう。

本稿では、本研究会の目的を達成するために素材を提供するという観点から、自治体における条例による土地利用行政のあり方を考察してみたい。本稿で条例を取り上げる理由は、条例は、法令で対応できていない地域の問題を顕在化させる性質をもち、また、自主立法権の行使、すなわち自治体の自主性の表れそのものであるといえるからである。

1 総合的な土地利用を実現するための論点

(1) 土地利用と計画技術

まず、総合的な土地利用を実現するための論点を考えてみたい。

本研究会の趣旨にも記されているように、現在の日本の土地利用に関する計画・規制制度の体系は、重層的で複雑なものとなっている。他方、近年、国土政策の役割は開発の促進から総合的な国土管理へと変化し、国土政策には地域性を重視した、総合的な視点による持続可能な土地利用の実現が求められるようになってきている。このような要請に対して、現行の土地利用制度のもとで総合的な視点による土地利用をいかに実現するのか、また、その実現に当たり住民に身近な行政主体である市町村と広域的な行政主体である都道府県のそれぞれの役割を踏まえて、両者の役割と関係をいかに制度化するのかが重要であるといえる。地方分権化を背景に国土政策に求められる役割が変化する今、土地利用制度の構造が問われている。特に、持続可能な都市自治体の発展をめざして、むしろ持続型あるいは縮退型都市計画¹が求められるなかで、国土全体を視野に入れた土地利用計画の重要性は増している。

以下では、土地利用計画・規制制度の役割と計画技術について考えてみたい。まず、計画技術の性質の1つに、「公共性」があげられ、これは、都市空間が経済活動と生活の共

¹ 内海麻利（2012）、「拡大型・持続型・縮退型都市計画の機能と手法—都市計画の意義の視点から」、公法研究、(74)、pp.173-185、日本公法学会。

同の場であり、その利用が広く住民の利益に関わることによる性質である。それゆえ政府の強力な介入を要し、各空間における社会的な合意を得るための民主性が求められる。2つに、「全体性」である。これは、土地利用が、連続した空間全体に影響を及ぼし、さらに各空間を調整及び整合させることにより、都市全体の機能を高め、結果として個々の主体をとりまく環境の向上に寄与するという理論的構造を有しているという性質である。3つに、「時間性」である。これは、土地利用が時間の経過に伴う変化（例えば、老朽化、樹木の生育というような物理的变化等）に影響を受けるため、時間軸を考慮しなければならないという性質である。これらの性質との関係で土地利用計画・規制制度における計画の役割を考えてみると、「計画」は、「公共性」における正当性を民主的手続により担保する道具として、「全体性」を考慮して対象とする空間を示すとともに各対象空間を調整及び整合する道具として、「時間性」において計画は、目標像とそのプロセスを示す道具として機能するために存在してきたといえる。つまり、土地利用には、「空間を有効に活用するため、手段を総合させる「計画技術」が重要になるといえる²。

(2) 水平的調整と垂直的調整

では、地域の求める総合的な土地利用を実現するためには、計画技術を用いて、どのような点に留意すればよいのか。単純に考えれば、総合的な土地利用を実現するためには、総合的な土地利用計画を策定し、それを実現することとなるが、後述する現行の土地利用制度を念頭に置いて考えたとき、総合的な土地利用を実現するためには、少なくとも2つの視点が必要であると考えられる。

その1つは「水平的調整」である。これは、現在、各分野の個別法を根拠とした個別計画が存在し、いわゆる縦割り状況を生み出しているが、各空間を調整及び整合させるため、個別計画間の調整・連携を図り、総合的な土地利用を実現するという視点であり、上述の「全体性」と深く関わる。他の1つは「垂直的調整」である。これは、各空間における社会的な合意を得るために、市町村の土地利用計画のような住民の意向をダイレクトに反映する狭域的なレベルの計画と広域的なレベルの計画によって調整し、適正な土地利用を実現するという視点であり、各公共団体が当該管轄するエリアの「公共性」と深く関わる。

また、その実現については、「時間性」を踏まえて「計画」と「手段」を連携させるという視点も必要となろう。「総合的な視点による適正な土地利用の実現」という観点に立ち、土地利用制度を構造的に捉えるならば、少なくともこれらの視点が必要であると考えられるが、日本の法令による土地利用制度については更に複雑な課題がある。

² 内海麻利 (2015), 「土地利用規制の基本構造と検討課題—公共性・全体性・時間性の視点から」, 論究ジュリスト, (15), pp.7-16, 有斐閣。

(3) 水平的調整に関する課題

まず、水平的調整の視点から見てみたい。日本の土地利用に関する計画・規制制度は、各行政分野の異なる目的からなる個別計画により区分され、異なる趣旨に基づく規制が行われている。このことにより、これらの計画や規制が重複する地域や、どの法令においても位置付けられない地域、いわゆる「計画白地」と呼ばれる地域が存在する。とりわけ、計画白地地域については、農林水産業の生産の場であるとともに、均衡ある生態系や地球環境の基礎となる自然空間を内包している場合が多い一方で、法体系の隙間に位置するがゆえに規制の緩い地域でもある。そのため、農地や山林で無秩序な土地利用が行われている実態があり、土地利用制度の課題となってきた。

確かに、これらの個別法を調整する上位の計画としては、国土利用計画法による国土利用計画が存在するが、その計画内容は、「個別計画の区域の追認にすぎない」、「抽象的な方針に止まり直接的な実現手段を持っていない」といわれている³。

このような制度環境の下、全国調査（表2-2-1）⁴では、市町村条例において独自の総合的土地利用計画を位置付ける（条例に定める）動きが見られた。そして、当該研究会において行われた都市自治体に向けたアンケート調査⁵においても、土地利用の状況は変化をみせつつも、条例の仕組みとしては、類似した傾向があることがわかった。これらの条例には、1つの個別法のみでは対応できない総合的な課題を対象に、地域の実情に対応する独自の土地利用計画を位置付け、その策定方法及び実現方策を定めるものなどが少なくない。

以上のような法令の状況や市町村が制定する条例の実態から、現状の法体系では総合的な土地利用を具体化する計画はなく、法令による土地利用制度は目的や手段を調整し、連携させるといふ水平的調整が充分機能していないことがわかる。つまり、総合的な視点による土地利用を可能にするためには、都道府県や市町村が総合的土地利用計画により独自の制度展開を実施することが不可欠であり、この計画を法令との関係を踏まえ、いかに位置付け運用するかが論点となる。

(4) 垂直的調整における課題

一方、垂直的調整は公共団体間の役割分担や地域住民の意思をいかに反映させるのかという観点を要する。すなわち、既に述べたように各公共団体における「公共性」の調整である。地方自治法の改正により、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（地

³ 大方潤一郎（1999）、「自治体総合土地利用計画の必要性と課題」、日本不動産学会誌、13（4）、pp.26-33、日本不動産学会など。

⁴ 内海麻利（2010）、『まちづくり条例の実態と理論—都市計画法の補完から自治の手だてへ—』、p.232、第一法規。筆者が2002年に行った全国の都道府県並びに市町村の土地利用に関する条例調査。

⁵ 都市自治体813市区を対象（回収573市区（70.5%））に2016年9月23日～10月14日の期間に行われたアンケート。このアンケートでは、表2-2-1の調査段階（2002年）以降に制定された土地利用に関する包括的な市町村条例として、「みよし市まちづくり土地利用条例」（2003年）、「熱海市まちづくり条例」（2005年）、「敦賀市土地利用調整条例」（2011年）、「岡崎市土地利用基本条例」（2015年）などが提示された。

方自治法1条の2)とされ、このうち都道府県は、市町村を包括する広域の自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない事務(同法2条5項)を担うこととされた。そして、地方分権改革後の市町村と都道府県における新たな役割論が議論されてきた。このような分権改革による県の役割を踏まえ、「垂直的調整」の視点から土地利用制度を顧みると3つの論点があげられる。

第1に、都道府県と市町村の計画間調整である。個別法令と国土利用計画法では、都道府県計画への「即する」「基本とする」「適合する」という関係が示されている。例えば、国土利用計画法においては、市町村計画は、都道府県計画を「基本とする」(国土利用計画法8条2項)関係である。しかし、地方分権改革の趣旨に沿えば、各公共団体の公共性に基づく役割を明確にした上で、都道府県レベルの計画が市町村の計画を連絡調整、補完するという考え方にに基づき一元化されるべきであろうと思われる。

第2に、許可等の規制制度の権限に関わる運用である。本報告書第I部本論「第2章2都市自治体における土地利用行政をめぐる問題」に示されているように、地方分権改革などに伴い、計画の策定主体は自治体へと移り、都市計画においても市町村の権限は増え、農地法(2015年)など、各分野の法律の改正や、さらに事務処理特例制度による事務の移譲により独自の土地利用を検討する制度の改正は行われてはいる。しかし、実態は、都市計画においても市町村の裁量が少なく、一般的に農地・森林分野の非都市的規制では分権が進んでおらず、地方公共団体といっても、その権限の多くは知事にある。こうした状況を勘案し、また、権限の事務のいっさいを市町村が執行する負担を考えれば、法律に基づく許可権などは知事にあるとしても、市町村の方がより詳細で即地性に富んだ土地利用計画を策定できるとすれば、それへの適合性を市町村や住民の理解の下に審査して、権限を行使するという役割分担も市町村が自主的に担いうる土地利用制度の1つの考え方ではないかと思われる。

第3に、住民の理解と個別利益との調整である。この調整においては、住民の意思を調整して市町村計画として一元化していく、あるいは市町村の意思として決定していく仕組みが必要である。実際、住民の理解なくしては、国や都道府県の計画であってもその実現は困難である。そして、住民に身近な市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施するべきであるという考えは、後述する市町村の条例において、そのほとんどが、住民の意思を調整・反映させるための仕組み(住民の意思を反映させる手続に基づく計画)を規定していることから明らかだと考えられる。

以上の論点から、垂直的調整においては、各公共団体の「公共性」とそれに基づく役割を明確にした上で、「住民そして市町村の意思の尊重と優先」という考え方にに基づき、一元的で包括的な制度体系が検討されるべきであると考えられる。

(5) 計画と手段の結合の必要性

総合的土地利用を実現するための計画技術を条例にみると、先駆的事例では、「計画適合」という方策が用いられている⁶。これは、個別の土地利用に対し計画への適合を促す、あるいは義務付けるものである。適合される計画が開発事業を規制する根拠となりうるかは、検討すべき点はあるものの、計画と手段を結びつける（結合）方策として、また、地域特性や住民の意思を反映させやすい仕組みとして、さらに、事業者の行為（開発行為等）を計画に近付ける（適合させることを促す）上で、総合的土地利用を実現する1つの（あるいは唯一の方策）であると考えられる。しかし、計画策定において、制限という意味での実効性ある計画、すなわち、財産権を制限するような履行担保措置と結びつく計画の合理性を確保することができるかという課題がある。つまり、計画の合理性を確保するために、自治体では、地域の合意形成を図ることが必要であるとの認識がある。

(6) 計画を実現するための構造

諸外国に目を向けてみると、土地利用制度の先進諸国として、日本の土地利用制度の手本となってきたドイツやフランスでは、個々の制度自体は類似したものが存在するものの、計画を実現するための構造が異なっている。具体的には、これらの国では、自治体が決定した計画がなければ、その区域では土地利用を行うことはできない（いわゆる「計画なくして開発なし」）という構造となっている。本稿では詳しく述べないが、先の日本の課題と照らして、要点をまとめるならば、ドイツやフランスでは、国土全体を法律により土地利用の維持を行い、自治体の計画により、土地利用が図られるという構造になっている。これにより、自治体が策定する計画の重要性と実効性を高めることが可能となる。もっとも、自治体が計画を策定できない場合なども想定されている。例えばフランスでは、計画が策定されていない都市や地域においては、「都市計画全国規制」(RNU)⁷が定められることとなっている。

社会経済情勢の変化、すなわち「時間性」を踏まえ、むしろ土地の価値を地域の実情に応じて高めていくためには、こうした、国の役割や構造そのものを検討する必要があると考えられる。例えば、ドイツやフランスの構造を日本の場合に当てはめれば、計画に位置付けられていない、いわゆる「白地地域」等においては、自治体が定める計画がなければ土地利用ができないなどという方策を導入することも考えられよう。

⁶ 内海麻利（2002）、「市町村の総合的空間計画と条例」、藤田宙靖・磯部力・小林重敬〔編〕、『土地利用規制立法に見られる公共性』、p.254、土地総合研究所、同「条例による土地利用調整の可能性に関する一考察—開発手続における計画適合規定に着目して—」、都市計画論文集、(37)、p.361、日本都市計画学会。

⁷ Règlement national d'urbanisme. 都市計画によってカバーされない地域において建築規制を行うことを目的として1955年に創設された規則（都市計画法典L.111-1条）。

2 条例による土地利用制度

(1) 条例による土地利用制度の特徴

以下では、これまで見てきた日本の土地利用に関する計画・規制制度に対応しうる条例を検討してみたい。表2-2-1は、日本の土地利用に関する計画及び規制制度に関する条例を整理したものである。これらの条例を分析すると、「総合的な視点による土地利用の実現」という観点から注目すべきいくつかの特徴が見て取れる。

第1に、「土地利用計画」を位置付けている点である。第2に、「土地利用計画」と併せてその実現手法を規定している点である。既に述べたように、現在、市町村が策定主体となる総合的な土地利用計画がない、あるいは機能していない実態があり、また、それを実現する手法が法律にはないことから、市町村独自で条例により計画やその実現手法を定める実態がある。第3に、第1、第2のような市町村による計画やそれを定める条例を尊重し、補完する都道府県条例が存在する点である。

表2-2-1 土地利用に関する計画を規定する条例

	自治体名		条例名	制定年	対象地域	土地利用計画			実現手法		
	都道府県	市町村				規定の有無	法定計画との関係	策定手続	市町村との関係	規制誘導手続	地区レベルの誘導
都道府県条例	兵庫県		緑豊かな地域環境の形成に関する条例	1994	丹波地域及び淡路地域 →改正により、都市計画区域外及び非線引き白地地域	○	-	○	○	○	○
	神奈川県		神奈川県土地利用調整条例	1996	市街化調整区域 非線引き白地地域 都市計画区域外	△審査 指針	-	-	○	○	×
	高知県		高知県土地基本条例	2001	全域	○	○	○	○	○	×
市町村条例	大分県	湯布院町	潤いのあるまちづくり条例	1990	全域	○	○	×		○	○
	静岡県	掛川市	掛川市生涯学習まちづくり条例	1991	特別計画協定区域	×※1				○	○
	神奈川県	真鶴市	真鶴町まちづくり条例	1994	全域	○	○	○		○	○
	神奈川県	鎌倉市	鎌倉市まちづくり条例	1995	全域	○	○	○		○	○
	三重県	伊賀町	伊賀町まちづくり環境条例	1995	全域	○	×	×		○	○
	兵庫県	神戸市	人と自然の共生ゾーン等の指定に関する条例	1996	市街化調整区域	○	×	○		○	○
	長野県	穂高町	穂高町まちづくり条例	1999	全域	○	○	○		○	○
	兵庫県	篠山市	篠山市まちづくり条例 篠山市緑豊かな里づくり条例	1999	全域	×※1				○	○
	石川県	金沢市	金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例	2000	市街化調整区域 都市計画区域外	×※1				○	○
	北海道	札幌市	緑の保全と創出に関する条例	2001	全域	○	○			○	○
	京都府	京都市	京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例	2001	市街化区域	○	○	×		○	×
	神奈川県	大磯町	大磯町まちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○
	神奈川県	逗子市	逗子市まちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○
	熊本県	宮原町	宮原町を守り磨き上げるまちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○

凡例) ※1：土地利用計画（行政区域レベルの計画）に関する規定なし。ただし、地区レベルの計画有り（地区まちづくり手法）

出典：内海麻利（2010），『まちづくり条例の実態と理論－都市計画法制の補完から自治の手だてへ－』，p.232，第一法規

以下では、上記の課題に対応するべく制定され、運用実績のある条例を概観してみたい⁸。

⁸ 以下詳しくは、内海麻利（2003），「まちづくり条例による郊外の総合的土地利用誘導」，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－変貌した線引き制度の可能性を探る－』，p.151以下，学芸出版社、前掲注4・内海（2010）参照。

(2) 市町村条例の特徴

ア 「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」(2010年)

当該条例(以下、「安曇野市条例」)は、土地利用計画という点については、旧穂高町⁹が1999年に制定した「まちづくり条例」(以下、「穂高町条例」)を踏襲したものであり、ここでは、土地利用計画・規制制度の構造を明確にするため、穂高町条例について概観したい。当時、穂高町では、農業振興計画と重なる非線引き白地地域での農地のミニ開発、広域農道沿道の開発による土地利用の拡散が問題となりこの条例が制定された。

穂高町条例の特徴は、条例に「土地利用調整基本計画」を規定している点と、この計画を実現する手段が定められている点にある。前者の点については、市全域で6種の基本区域(ゾーニング)を定める土地利用基本計画を策定している。また、後者の点については、計画が定めるゾーニングに応じて、建てられる用途や、基準が規定されており、開発事業などの土地利用に際しては、市による事前承認が必要となり、その履行担保措置として、違反者に対する懲役、罰金、過料を規定している。

イ 「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」(2000年)

当該条例(以下、「京都市条例」)が制定された背景は、既存の小売業の低迷による商業集積の空洞化、立地に伴う周辺環境への負の影響、市政策とは合致しない工場跡地等への出店など大型店立地をめぐる問題が表面化してきたことであった。都市計画白地地域、市街化調整区域、市街化区域とで、問題の所在は異なるものの、いずれの地域も、法令制度で対処できない問題が顕在化していた。とりわけ、土地利用誘導にあたり地域及び住民・地権者等の実情や、開発行為等の内容に応じてきめ細かくかつ柔軟に対応することが必要とされた。京都市条例には、地方自治法2条4項に規定する基本構想並びにこれらに基づき定められた計画¹⁰を総称して「まちづくりに関する方針」として位置付け、これらの計画への開発事業等の適合を指導する規定を定めている。特に、運用上は、その背景に関連して土地利用のゾーニングと各地域の基準を定めた「商業集積ガイドプラン」への適合が指導されており、例えば、その基準には、望ましい数値として、店舗面積などが記されている。

ウ 神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」(1996年)

当該条例(以下、「神戸市条例」)は、市街化調整区域の農地を細分化する開発行為に対して制定された条例である。この条例では、神戸市「人と自然との共生ゾーン整備方針」という計画を定め、開発用途の立地規制誘導が意図されている。

なかでも、条例の特徴としては、特定地区を対象に、里づくり協議会を認定し、この協

⁹ 安曇野市は、2005年、南安曇郡豊科町・穂高町・堀金村・三郷村・東筑摩郡明科町が合併して発足した。穂高町まちづくり条例は、合併以前に制定された条例。

¹⁰ 都市計画法7条4項に規定する整備、開発保全の方針、商業集積ガイドプラン、京都市緑の基本計画、京都市住宅マスタープラン、職住共存地区整備ガイドプラン、高度集積地区整備ガイドプラン。

議会が策定する里づくり計画を位置付け、その計画に基づき、立地規制が行われている点
があげられる。この里づくり協議会が、地域の農家の意向をコミュニティ単位で吸い上げ、
調整する組織として機能しており、その機能を保障するための規定を条例に定めている。
また、里づくり計画は、土地利用に関する計画のみならず、農業振興、環境整備、景観保
全や市街地との交流に関する内容が想定され、生活者の意向を反映した総合的な内容に
なっている。

他方、これを実現する手法として、条例では、計画に「方針」「ゾーニング区分」「基準」
を定めることが要件とされ、これらの計画に土地利用が適合するよう、その手続が規定さ
れている。

エ 「篠山市まちづくり条例」「篠山市緑豊かな里づくり条例」(1997年)

篠山市は、後述する兵庫県が定める条例により環境形成地域に指定され、ゾーニング及
び環境基準が定められている。加えて、市町村の意思を反映して緑豊かな地域を形成す
るために、「篠山市まちづくり条例」(以下、「まちづくり条例」)、「篠山市緑豊かな里づくり
条例」(以下、「里づくり条例」)を制定している。

まちづくり条例は、市町村合併(1994年)以前に篠山町、丹南町、西紀町それぞれに
施行されていた開発基準条例と今田町の指導要綱を統合したものである。また、丹南町は、
マンション建設等をめぐる土地利用に関する問題が発生したことを受けて1997年に「丹
南町里づくり条例」(旧丹南町)として施行しており、全国に先駆けて里づくり計画制度
を運用してきた経緯がある。これらの条例は、緑豊かな美しいまちづくりを行うため、篠
山市総合計画に基づきまちづくりの根幹に関わる開発行為のあり方を示すもので、開発許
可(許可制)及び届出・指導又は勧告(届出制)において基準と手続を定めている。特に、
まちづくり条例については、許可制において、法令の許可又は承認を受けて行う開発行為
以外で、500㎡以上の開発行為は、市長の許可を受けなければならず、条例が定める許可
基準に適合することがその要件とされている。

まちづくり条例の特徴は、「里づくり計画」が定められている地区並びに兵庫県条例の
「計画整備地区」における開発行為等については届出制としていることに対して、それ以
外の地区については許可制としている点である。それは、里づくり計画や計画整備地区に
よる地区レベルの即地的で詳細な計画(以下、「即地的詳細計画」)を定めている地区以外
の地域については、強制力ある手続を設定することで、土地利用コントロールの実効性を
高め、同時に里づくり計画の策定を促すためであると考えられる。こうした手続は、上述
フランスやドイツの例に類似する構造を市レベルで試みていると捉えることができる。

一方、里づくり条例は、生活に根ざした多様な内容を定めており、市民等の主体的な参
画と創意に基づき、地域の独自性と創意工夫を発揮した里づくり計画の策定手続等の計画
制度について必要な事項を定めている。具体的には、里づくり計画を策定する主体(「里

づくり協議会」¹¹⁾の認定要件、里づくり計画の内容及び認定の基準、里づくり計画の策定に対する表彰及び支援に関する内容等が規定されている。また、里づくり計画は、①里づくり計画の名称、②整備計画の目標、③土地利用に関する事項、④建築物等に関する事項、⑤森林及び緑地に関する事項、⑥景観の形成に関する事項、⑦里づくり計画を達成するための措置、⑧その他里づくりに関する事項に関して原則を定めることとされており、「里づくり計画を策定しようとするときは、協議会が存する区域内の土地及び建築物について所有権等を有する者の相当数の同意を得なければならない」（条例5条）とされている。

(3) 都道府県条例の特徴

ア 「高知県土地基本条例」(2001年)

当該条例(以下、「高知県条例」)は、当時地域で問題となった採石場の開発と指導行政の課題を契機に、土地基本法にある土地についての「公共の福祉優先」(土地基本法2条)を地域の内実を踏まえて基本理念に掲げ制定された。この条例は、一定規模以上の開発行為に対し強い制限を加えることが意図され、また、市町村や地域住民との関係において、これまで述べてきた総合的土地利用計画と、市町村計画の尊重を規定し、土地利用制度の課題に応えようとするものであった。

特に市町村の土地利用計画の尊重という点については、市町村計画との適合を開発行為等の条件としている。なお、市町村計画が策定されていない場合は、県の基準と県計画が適用される補完の仕組みになっている。

イ 「兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例」(1994年)

当該条例(以下、「兵庫県条例」)は、都市計画区域外及び非線引き白地地域を対象に1,000㎡(一部500㎡)以上の開発行為を対象として、適切な土地利用の推進、森林・緑地保全の観点から区域(ゾーン)、計画と基準と手続に基づき開発行為を適正に誘導するものである¹²⁾。

市町村との関係については、市町村の地区レベルの計画「地区整備計画」が位置付けられている。つまり、法律が定める5地域とは別に、自治体独自のゾーニングにより、総合的な土地利用を独自で展開しようというものである。特に、従来市町村が対象としたような小規模な開発行為を県条例が対象としている。

ウ 「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」(2005年)

当該条例(以下、「福島県条例」)は、コンパクトなまちづくり、環境負荷の低減といった観点から、大規模な小売商業施設(店舗面積6,000㎡又は延べ床面積1万㎡以上)の立地

¹¹⁾ 協議会の認定に際して、大字の区域を活動区域としていることや、活動区域内の自治会、その他の地域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体の支持及び協力が得られるものであることなど(4条)が要件とされている。

が可能な市町村を決定する判断基準を県が示し、小売商業施設立地を誘導するものである。

その判断基準の根拠を示す計画「商業まちづくり基本構想」は、市町村と共同で定めることができ、小売商業施設の誘導及び抑制を図る地区に関する事項については、市町村及び住民等が意見を表明するなどの手続が定められている。

以上のように、いずれの条例も土地利用計画を根拠にそれに伴う実現手法を定め、市町村の計画や条例を尊重するものとなっている。

3 条例にみる土地利用計画・規制制度の特徴

以上をまとめると、先に示した特徴である第1の土地利用計画については、2種類の計画が定められている。1つは、行政区域全域を対象とするもの（以下、総称して「マスタープラン」）であり、他の1つは、一定の特定地区を対象とするものである。前者は、対象範囲において、地域の実情を反映する（地域特性を反映し、あるいは、課題に対応するための内容）ゾーニングが定められ、ゾーンごとに、その方針が定められている。後者は、即地的詳細計画であり、住民等の合意形成等に基づき策定される場合が多い。これらは、施設整備のみならず、むしろ、持続可能な観点から、景観や森林、農地、まちづくり、里づくりというような総合的な要素を含むものとなっている。

第2の特徴である上記の土地利用計画の実現手法については、2つのタイプがあり、1つ目のタイプは、開発事業等の土地利用行為を「マスタープラン」に直接適合させる手続である。2つ目のタイプは、土地利用行為を「即地的詳細計画」に適合させる手続を定めるものである。両者を定める条例も少なくなく、この場合は、即地的詳細計画の運用においてマスタープランを実現できるよう両計画の整合を義務付けている。また、これらの手続は法律や都道府県の手続よりも早い段階、すなわち事前手続として定められ、事業者協議を求めるものがある。さらに、手続の実効性を確保するために履行担保措置を定めている。加えて、少数ではあるが、即地的詳細計画が定められていない地域について、許可制を用いる篠山市のような例もある。いずれも事業者は、ゾーニングや独自の基準を定める計画への適合や遵守を求める工夫がされている。

第3の特徴である都道府県条例のあり方であるが、本稿で示した条例では、法律による縦割りの土地利用ゾーニングを総合的に取り扱うものが多く、市町村の条例やそれに基づく計画、あるいは、地域の意思を反映する仕組みを規定している。また、その一方で、市町村が条例や計画を定めていない場合の計画や基準、それを実現する手続を規定していた。つまり、市町村の条例や計画を尊重しつつ市町村の土地利用を補完する都道府県の役割が見てとれた。

おわりに

以上の条例は、全国的には一般的ではないものの、このような取組みは、市町村を中心に持続可能な土地利用を推進しようとするものであるといえ、「総合的な土地利用の実現」という自治体の自主性を積極的に受け止め、促すための法律としての枠組みが必要であると考えられる。ただし、「一元的で包括的な法体系への転換」に当たっては、国や都道府県の役割は大きく、各公共団体の「公共性」を明確にした上で、自治体の土地利用計画を補完する観点から、全国的な土地利用計画の強化、組織や財政的な対応が求められる。

環境保全的視点からの 都市農村一体的整備の必要性

自然災害被害の軽減や国土保全などの点で、都市住民の安全な生活は農地や農業インフラの恩恵に支えられている。しかし市街化による農地面積の減少に加えて、農家数の減少やそれに伴う耕作放棄の増大、排水機場といった農業水利施設の管理不備など、農村域における量的質的な変化によって、農地・農業インフラの維持継続が難しくなっている。今後も居住地の安全を確保していくためには、既存の関係性を科学的に分析し、維持すべき農地・農業インフラを選択した上で、戦略的に保全活用し、また都市住民がその維持に積極的に関与していく必要がある。そのような環境側面からのランドデザインを今後の都市縮退の議論に併せて展開していくことが現在求められている。

筑波大学システム情報系教授
村上 暁信

はじめに

人口減少・少子高齢化という大きな社会変革を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくりを推進していくためには、主体的・総合的に土地利用をマネジメントしていく必要がある。また現在、多くの都市自治体ではコンパクトな都市構造への転換と同時に、計画的に扱う地域をより広域にして都市と農村を一体的に捉え、両者の課題を相互に補いつつ緩和し、安定的な都市生活の維持と農業を含めた産業の高付加価値化、農村の活性化がめざされている。

このような都市と農村の一体的な計画論が特に強く求められるようになった背景には、都市・農村の境界域における計画制度上の複雑さとそこから生じる諸問題がある。都市と農村が交わる地域では、土地利用に関して「都市計画法」や「農業振興地域の整備に関する法律」、「農地法」など複数の法規制が敷かれ、統一性を欠いた仕組みになっている。制度面では、これまで都市自治体への都市計画に関連する権限移譲が進められ、また、農地転用許可権限の移譲についても指定市町村を対象に始まったところである。しかし、このような重層かつ複雑な体系を前にして、計画手続きなどに注目が集まりがちである。それに対して、都市と農村を融合させることでどのようなメリットが得られるのか、なぜ今融合させなくてはならないのか、あるいは、どのように融合し、どのように地域全体を整備していけばよいのかといった点については、議論が遅れているといえる。このままでは制度上では一体的に扱えるようになったとしても、ランドデザインを欠くこととなり、具体の目標像を描けないままに地域の改変が進むことが懸念される。

本稿ではこのような問題意識から、特に農村の環境上の価値を取り上げて、環境面から見た際の都市農村一体的整備の意義、具体的な都市農村一体化のヴィジョンを検討していく。

1 農村・農地の環境保全機能

農地は単に食料を生産するだけでなく、様々な環境保全機能、国土保全機能を有している。集落と一体となって残る農地や樹林地などで形成される空間は、それが地域環境の骨格となる緑地、オープンスペースとして機能している。これらの空間は、気温、湿度の調節、風の通り道としての役割など、都市のヒートアイランド現象を緩和する機能を持っている。また、農地や農地に隣接する樹林などの二次的自然は、我が国の生物多様性を保全する上で重要な役割を担っている。さらに、住宅地に隣接する農地は、延焼防止や出水の防止にも役立っている。降雨時に水田は遊水機能を発揮し、洪水を防止する。災害時には一時的な避難場所や仮設住宅の建設地として農地を活用することも期待される。平地として均された水田や畑地にはアクセスしやすい農道が既に存在しており、仮設住宅の建設が可能になる。東日本大震災後には、実際に多くの仮設住宅が農地に建設された。

さらに、屋敷林や社寺林と一体となった農地は、人々に安らぎを与える景観を形成する。

こうした景観は、地域独特のもの（原風景）であり、特色ある市街地景観の一要素として重要な役割を果たす。

環境時代の地域整備においては、このような農地の多様な環境保全機能を最大限に活用して地域整備を進めていく必要がある。しかし、農地が様々な機能を有しているが、これらの機能が発揮するためには、農地が適切に管理されなくてはならない。耕作がされなければ、当然のことながら食料は生産されなくなる。それだけでなく、水田をはじめとする農地が水源涵養の機能を発揮するためには、耕作を通じて農地が適切に管理されていなければならない。耕作が放棄されると、温暖湿潤な我が国では、草本が繁茂する。このような農地は貯水機能が損なわれるし、防災時の避難所としても利用しづらくなる。

しかし、現在我が国の農村では農業の持続性が失われつつある。農村では農地の減少や耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化が進行している。農業構造の脆弱化が進むとともに、農村は様々な影響を受けている。

例えば耕作放棄農地はその面積が年々増加してきており、1985年に131,000haだったものが、2015年には423,000haにまで増加してきている。1995年から2015年の20年間だけでも、179,000haが増加している。全国農業会議所の「平成14年地域における担い手・農地利用・遊休農地の実態と農地の利用集積等についての農業委員調査結果」によれば、耕作放棄の原因として第一に高齢化・労働力不足が挙げられ（88.0%）、次に価格の低迷が挙げられている（43.4%）。我が国は人口減少・高齢化の時代に入ったことが報じられているが、中山間地域をはじめとする農村域においては、先行して人口減少と高齢化の影響を受けてきたのである。その結果、耕作放棄地だけでなく農地面積も1961年時点の6,086,000haから、2015年時点では4,496,000haに減少し、全農地面積の1/4が失われている。農業を行うためには、耕作機材の導入やその他様々な先行投資を必要とするため、経営の効率化や拡大などが求められるが、高齢化した農家ではそのような転換が図れない。そのため農産物価格の低迷により、農業をすればするほど財政状況が悪化する悪循環もみられる。

前記のように農業や農村は食料の安定供給はもとより、自然環境の保全、良好な景観の形成、生物多様性の保全といった多面的機能の発揮を通じて国土の保全に重要な役割を果たしている。都市住民もその恩恵を享受してきたにもかかわらず、機能発揮の前提になる農地の管理については農家、農村に任せきりにしてきた。農業による収入が安定していた時期にはそれでも問題はなかったが、現在は「農」の維持については多大な問題を抱えている。農地の国土保全機能を今後も得るためには、農村・農地への都市側からの積極的な関与が必要となっているのである。

一例として、農地・農村の洪水防止機能を取り上げて検討してみたい。

洪水とは豪雨などによって河川の水量が急激に増加し異常な流量になることを指す。洪水によって引き起こされる災害が水害であるが、川の水が堤防の外へとあふれ出る水害の氾濫には、大きく分けて外水氾濫と内水氾濫の2種類がある。外水氾濫とは河川の水位が

上昇して堤防の高さを超えることで起こる水害のことで、大量の水が早い速度で居住地に流れ込み、わずかな時間で住宅などの浸水や人的被害が発生する。一方、内水とは河川堤防の居住地側に降った雨のことで、雨水の量が排水能力を超えると内水氾濫が発生する。通常、内水は下水道の雨水管や水路、及び排水機場（ポンプ施設）によって河川へと排水されるが、施設の能力が雨量に追い付かなかつたり、外水の水位が上昇して排水できなかつたりすると、内水の水はけが悪くなって建物や土地、道路などが水につかってしまう。特に近年はゲリラ豪雨のような局地的な豪雨が頻発し、内水氾濫による被害が増えている。

地表面の状況が人工的に変化すると内水氾濫が起きやすくなる。森林や水田が宅地に変わったり、地表面が建物や舗装によって覆われたりすることによって雨水の地中への浸透がなくなり、降った雨のほとんどが地表面を流れ、排水能力を超えやすくなるためである。水田をはじめとする農地は、豪雨の一部を貯留し、徐々に放流することで洪水緩和の機能を発揮するが、農地における市街化はそのまま洪水リスクの上昇に繋がる。地球温暖化の影響により、今後はゲリラ豪雨の発生が更に増加することが予測されている。そのため農地転用を伴う農村での宅地開発の進行は、地域をより脆弱にしつつあるといえる。

農地面積の減少が洪水被害に直接的な影響を与えることに加えて、前記の耕作放棄の問題も洪水被害に影響を与える。吉田ら（2012）¹らは、土地利用及び管理状況が異なる3試験流域（耕作水田、放棄水田、森林主体の各流域）を設定し、降雨・流出量の観測値から推定した流域保留量、直接流出率、ピーク流出係数を比較した結果として、湿潤時の放棄水田主体流域の直接流出率が耕作水田主体領域の直接流出率を最大31%上回ることを報告している。すなわち、農地としての位置づけは変化がなくても、水田（耕作水田直下や河道周辺の水田）が耕作放棄されることによって、地域の洪水防止能力は損なわれるのである。我が国の農家数は2015年時点で、2,153,000戸であり、5年前に比べて375,000戸減少している（14.8%減少）。今後も減少が予測されており、農家数の減少は耕作放棄の増大に繋がり、その変化が流域内の市街地、居住地の洪水リスク増大に繋がるのである。

さらに、農業・農村の目に見えない変化も洪水リスク増大に繋がっている。増本（2010）²は、2004年に発生した新潟豪雨による水害を分析し、農業農村整備事業により導入・増強された施設、主に農業用の排水機場（ポンプ）が災害軽減に強い効果を発揮したとしている。このように、農業用の排水機場は市街地に設置された都市用の排水ポンプとあわせて水害時には災害軽減の役割を果たしている。地域の大規模な排水機場は国や自治体などの公的管理のもとに置かれているが、小規模なものには土地改良区によって管理されているものがある。土地改良区とは、土地改良事業の実施や事業により造られる土地改良施設

¹ 吉田武郎・増本隆夫・堀川直紀（2012）、「中山間水田の管理状態に着目した小流域からの降雨流出特性」、農業農村工学会論文集、(278)、pp.39-46、農業農村工学会

² 増本隆夫（2010）、「気候変動下の災害軽減に向けた水田の洪水防止機能の利活用」、水土の知、78（9）、pp.755-758、農業農村工学会

の管理主体である。土地改良区の構成員は、土地改良事業地区内の農業者である。土地改良区は、水路や分水堰などの共有の土地改良施設の管理について、農家や地域住民の意見調整を図りつつ、主導的な立場を担っている。農業用排水路や排水機場といったこれらの水利施設は、対象地区内に縦横に張り巡らされた施設であり、水源涵養や緑のネットワーク化等の環境保全機能発揮に重要な意義を持つ。治水は古くから地域環境管理の最重要課題であり、それゆえ土地改良区は、現在の地域環境管理の主要な部分を担っている組織であるといえる。しかし土地改良区の数を見てみると、1998年度末時点で7,297であったものが、2013年度時点で4,795となっている。さらに市町村合併の動きの中で年々土地改良区の合併も進み、その数は減少しつつある。今後ますます農地の洪水防止機能の発揮が望まれる状況にもかかわらず、以前にも増して少数で管理を担わざるを得ない状況となっているのである。耕作放棄に伴って排水機場などの施設の共同管理ができなくなったり、土地改良区が解散して維持管理が粗放化したために、集水域の豪雨が溢水して農地だけでなく市街地にも被害を生じたりする例が各地で報告されている。

このように、農村域の住民だけでなく、都市域の住民も自然災害被害の軽減という点で、農地の恩恵を受けている。それにもかかわらず、農地や土地改良施設の維持管理はこれまで、農家の経済的、労力的負担の上になされてきたといえる。しかし、そのような維持管理は、近年の農村域における市街化の進行や土地改良区の合併、減少で継続が難しくなっている。土地改良区をはじめとする地域の各主体が醸成してきた土地や水利用に関する調整、施設の維持管理に関するノウハウは、これらを直接運営してきた経験のない行政機関や非農家住民には容易には継承できない。環境という側面からの地域整備の優れたノウハウが、人口減少の流れの中で継承される目処が立たないままに失われつつある。その結果として、洪水などの災害が多く生じるようになり、災害発生に伴う都市自治体の経済的支出も増えている。今後、都市域・農村域の双方において人命と財産を持続可能な形で守っていくためには、都市縮退の議論の際に、農地や農家の貢献を検討し、都市域だけでなく農地をどのように配置し、維持活用していくかを考える必要があるといえる。

今後も人口減少が続き、それに伴って農家数も減少していく。その過程で、現在の居住地の安全性を担保している農業インフラをすべて維持管理していくことは不可能である。したがって、都市自治体はどこの農業用のインフラが、(将来の、あるいは縮退後の)都市域の安全性確保にとって重要であるかをあらかじめ評価し、重要な場所において重点的に農業経営の継続を誘導するなど、維持管理を存続させていく必要がある。その際、特に重要な農業インフラについては、積極的に国や自治体の管理に移管していく必要があるだろう。そのためにはまず、現在の環境評価、都市自治体の安全性確保という観点からの農業インフラの価値評価が重要になる。その際、評価の観点は、洪水防止だけでなく生態系保全や、気候緩和など農地が提供する機能がすべて盛り込まれる必要がある。

近年、全国の都市自治体では、人口減少社会への対処として都市の縮退、コンパクトな都市機能の誘導が議論されている。コンパクトな中心市街地の誘導、地域に根ざした小規

模な拠点の分散整備を考える際には、その立地はこのような洪水防止等の観点からの農業インフラの選択、それを踏まえた農業の産業としての位置づけと立地の誘導などと一体的に議論していかざるを得ないだろう。さらに、都市側の住民も居住地の安全性が農村・農地に支えられていることを理解し、これからの一体的な空間整備・維持管理への関与を担っていくように誘導していく必要がある。

2 アメニティ

農地・農村と都市の一体的な整備においてめざすべきもう一つの方向性は、一体的に整備することでより快適な、アメニティ溢れる空間を実現することである。都市と農村の一体的整備を意味あるものにするためには、農地保全自体を目的化するのではなく、農地を活用することによってアメニティ向上、幸福なライフスタイルの実現を目的に位置づける必要がある。そのようなスタンスに立って、ここでは近年の都市近郊農地の取扱いを取り上げて、農地を活用したまちづくりを検討していくときに重要になる視点を述べていく。

(1) 農に対する市民意識の変化とニーズの多様化

「農」に対する都市住民の意識はこの20年で大きく変化してきている。農に関する関心も急速に強まってきている。このような意識、関心の変化は今後の都市のアメニティを考える上で重要な意味を持つといえる。

インターネットによる都政モニターアンケート³では、東京に農業・農地を残したいと「思う」人が85.5%を占めている。年代別にみると50代が90.0%でトップであるが、20代でも84.8%が農業・農地を残したいと答えている。また農作業体験の意向については、体験したいと「思う」と回答したのは57.1%（「思わない」は17.5%）であった。年代別では、20代の63.0%、30代の70.4%、40代の62.2%が農作業体験を望んでおり、若い世代の多くが農作業を体験したいと望んでいることが示されている。

このような農への関心の高まりに呼応して、市街地内外に設置される市民農園の数は現在増加の一途をたどっている。市民農園の貸し出し募集に対しては、大都市では区画数を大きく上回る応募がある。しかし、農に関心を持ち、農的な作業をしてみたいと望む都市住民には、実際に市民農園を借りて耕作をしてみたものの、しだいに農園から遠のいていくというケースが多く見られる。その理由は、思ったよりも作業が大変であるとか、思ったように野菜が育たない、そもそも土いじりが好きではないことが分かった等であることが多い。過去に農作業の経験がない都市住民には、土いじりが格好いいという漠然とした印象から安易に始めてみたもののすぐに管理をしなくなったり、農作業に関わるのを止め

³ 東京都生活文化局（2015）、「平成27年度第2回インターネット都政モニターアンケート」（<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2015/08/60p8a100.htm>, 2017年3月5日参照）

てしまう例が多い。

市民農園や体験農園の多くでは、求められる管理頻度がそれぞれ画一的なものになってしまっている。しかし、都市住民の農への関心は移ろいやすく、また実際に各人にフィットする農との関わり具合は千差万別である。例えば土いじりや自ら野菜作りをしなくても、農に触れられるような多様なオプションを揃えておくべきである。そうしない限り、農に関心を持った都市住民を取り込むことができないまま、農に対する好意的な見方が本当に一過性のファッションで終わってしまう可能性がある。

そのような問題に対して、現在各所で様々なレベルの都市住民と農との関わり方が模索されている。農家が管理する小区画農地をアダプトだけして、そこでの耕作は農家が行い、契約した都市住民には定期的に収穫された野菜が届けられるというタイプも出てきつつある。そのような契約では、栽培する野菜の選定には都市住民は要望を出せるし、希望すれば収穫作業だけも行える。自分で野菜作りを一から行うのは大変であっても、そのような関わり合いを持ち、新鮮な野菜が得られるのであれば、一度市民農園に挫折した都市住民も参加を望むかも知れない。

そのような様々なタイプの取組みが、幅広いオプションとして常に都市住民に示されるようになる必要があるだろう。一つやってみたが、自分には合わなかったから、別のタイプで農への関わりをまた試してみる、というような選択の幅と変更の容易な体制を作る必要がある。「借りたからには自分で最後まで管理し、耕作せよ」、という基準だけで運用してしまえば、折角「農」に関心を持った人々を失うことになってしまうだろう。

また、農への関心をより強めた都市住民が出てきていることも近年の特徴である。市民農園での野菜作りに飽き足らず、もっと精力的に農作業を行いたいと考える都市住民も増えてきている。市民農業大学のような場で学んだ後に、地元農家の援農作業を精力的に行い、さらに本業のように技術を磨くケースも多い。そのような都市住民に対しても、その意向を生かす場が十分に提供されていない。彼らの多くは、自家消費のための野菜作りには飽き足らず、自分が作った野菜を他の人に食べてもらいたいという要望を持つことも多い。しかし農産物を販売できるようになるまで農業を本格的に始めるには障壁も多く、地元農家の援農か、本格的に農家になるかといった選択肢しかない。セミプロとして地元で活動したり、二地域居住で半農家として生活するようなオプションがないのである。

現状では、自治体も農家も限られた形でのみ都市住民を農に誘おうとしている。農作業を途中であきらめた都市住民も、より本格的な農との関わり合いを求めるようになった都市住民も、それぞれがそれぞれの思いにあわせて農との関わり方を選べるよう、関わり合いの多様なオプションを揃えていくことが必要である。

(2) 農家側の主体的な関与

我が国では都市と農村の境界域に対してきめ細かい制度づくりを実践してきた。きめ細かすぎる程である。市街化区域内の農地でも、農業を継続したい農家には継続する手立て

を生産緑地として用意するとともに、農地の宅地化も誘導してきた。宅地化も一斉に税を引き上げて推し進めるのではなく、税負担の激変緩和措置を講じつつ緩やかに対処してきた。市街化区域の市街地整備、農地保全という目的と共に、農家への配慮・遠慮をしながら制度を展開してきたといえる。しかしこのような「市街化も農地保全も」という、相反する目的を同時に持ち続ける中では、都市近郊地区の土地利用のあるべき姿は常に抽象的にしか語られず、具体的な像は示されようがなかった。加えて、農家への過剰な配慮がなされたため、結果的に農家はどうすべきなのかを自身で決めきれなくなっていた。そのため農家は常に、大きな決断を先送りし、どのように展開しても対応できるようにする、ということが最大の方針になることが多かった。生産緑地を所有する農家が、実際には宅地化農地も同時に所有し続け、さらに自身の土地で不動産経営も行っているという実態は、まさにこのような待ちの意向が現れたものといえるだろう。

このような待ちのスタンスの是非は別にしても、この状況が続けば、農家自身が周辺地区も含めて良好な市街地整備なり、農地保全なりに積極的に乗り出すということにはなり得ない。この状態の積み重ねが現在まで続いているのである。しかし、社会状況が変化し、農家にとって、これまでのような待ちのスタンスを維持するのが難しくなりつつある。

これまで待ちのスタンスが続けられたのは、将来地価が上昇した際に自身の宅地化農地で開発を行う、というオプションを持っていたからである。首都圏では今も宅地化農地が減少傾向にあり、宅地化圧力がまだあるといえるが、それ以外の都市圏では開発圧力が減少して宅地化農地での開発余地が少なくなっている。首都圏でも早晚圧力が落ちてくるであろう。そうなれば、農家は自身の資産を維持するためにも行動をしなければならなくなる。自ら魅力的なまちを作っていない限り、資産価値の減少は免れない。農地を活用しながら、まち自体を魅力的にしていくことを進める以外、道が無いのである。

農地保全からまちづくりへの脱却が必要であるが、そのためには農家自身がまちづくりに積極的に関わっていく必要がある。従前の待ちのスタンスに慣れた農家を、これからのまちづくりの議論に取り込めるかどうか、重要になるであろう。そのためには、資産の減少を防ぐためには、自らが積極的に参加して魅力的なまちを作っていくしかないということを理解してもらう必要があるだろう。

農家が都市住民と協働してまちづくりに関わることを難しくしているもう一つの点は、農家の都市住民への不信であろう。農業・農地は食料生産以外にも多様な機能を発揮しているが、これらの機能は、主に都市住民が享受する機能であるといえる。これらの機能は、単に空地として存在すればいいということではなく、農地として適切に保全されることで発揮し得る機能であることが多い。それにもかかわらず、農地としての維持保全は農家の役割であり、都市住民は一方的に各種機能を享受する、という構図になりがちである。このような一方通行的な関係という図式が、農地の多面的機能についての議論においては農家側に不公平感をも生んでいる。都市住民が一方的に多様な農地の機能を享受しているという状況については、都市住民の理解を深める努力を続けて、農地の維持管理への責任

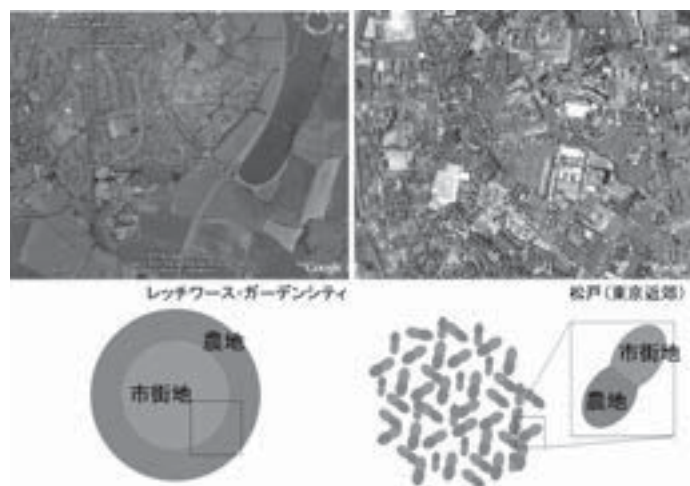
感を育んでいくことが必要である。

しかし、より重要なことは、都市住民の関わりを戦略的に利用することで後継者不足やそれに伴う耕作放棄地の増大といった問題に取り組みつつ、魅力的なまちに必要な農地・農業保全に繋げていくことである。そのためにも、都市住民が農への見方を大きく変えたように、農家側も都市住民の位置づけ方を根本的に変える必要がある。消費者としての位置づけだけでなく、農を支えるプレーヤーとして都市住民を位置づけて、活用していく必要がある。その際に重要なのは、前記のように都市住民の農への関わり方には多様な形が存在するという点であり、関わり方の違うものを適切に農地・農業保全に繋げていく必要がある。耕作に携わらないが生鮮食料品を求める都市住民に対しては高付加価値型の生産物を提供することで堅実な消費者として対処する。援農ボランティアには農作業を手伝ってもらおう。さらに、援農を超えた農作業の場を求める都市住民には、将来的な後継者不足を補わせるよう位置づけ、協働していく必要がある。農家側は、将来生じる農地・農業継続の脅威について、都市住民を活かして対応していくべきである。多様な都市側の要望は、都市農地、都市農業にとっては活用すべき対象であり、そのための戦略こそが今求められているといえる。

3 都市と農村の一体的整備

右の図は、ロンドン近郊のレッチワース・ガーデンシティと東京近郊の Google Earth 画像である。2つの地域における市街地と農地の分布の違いがみてとれる。欧米都市と比較した際の日本の都市近郊の特徴として、この図にあるように市街地と農地の混在という点がよく指摘されている。このような混在は様々な問題を

図2-3-1 ロンドン近郊と東京近郊



を生じさせているといわれているが、都市と農地を相利的に活用していくことを考えると、より適した形であり、より多くの機会が存在することが期待できる。言い換えれば、欧米とは違う形で我が国の状況にあう市街地と農地の関係を構築していくことが可能である。農村・農地がこれまで発揮してきた機能や発揮し得る機能を客観的に評価し、戦略的に計画を作っていくことが、都市域における居住者の安全性維持、農村域における農業の維持だけでなく、両者がともに快適な生活、アメニティ溢れる生活を享受するためには是非とも必要なのであり、また現

実の都市と農地の立地の特徴からはそれが十分に可能なのである。人口減少という問題が共有化される中で、立地適正化など都市の縮退のさせ方については議論が既に始まっている。今後はそこに、農村・農業の戦略的な撤退や再配置、インフラの重点管理などの議論を重ねていく必要がある。

そのために必要となる、これからの農村地域の整備の方針を最後に提案したい。これからの農地は次の4つに分けて、それぞれに対処していくことが適切であろう。

「農地保全地区」：都市自治体の範囲が含まれる流域の環境を分析し、特に居住地の将来の水害リスク低減にとって重要な農地と農業インフラを見極め、該当する地区には集中的に農業保全策を実施していく。その選定には、農業経営に向けた農地（優良農地）の分布も考慮する必要がある。これらを総合的に分析し、人口減少を見据えた将来の農業計画を描き、農地を保全すべき地区については農業生産性の向上や農業インフラ維持への支援体制を整える。

「都市的農業利用地区」：縮退後の市街地や今後整備する拠点（住居・商業等）周辺の農地については、通常の農業だけでなく多様な形態の市民農園などを誘導する。さらに、農産物の域内流通を誘導する策を講ずるなど、都市住民が農地によって得るアメニティを最大化するソフトウェアを展開していく。

「新規産業としての農業地区」：縮退によって生じる空き地等においては、野菜工場や加工場などを設置し、周辺の農地保全地区での農業生産性向上に貢献する施設を誘導する。

「自然回帰のためのリハビリ地区」：人口減少を考えれば、最終的に人が手を引く土地はどうしても発生するだろう。耕作に不向きな農地、居住地の安全性に大きな影響がなく今後の農業インフラ維持が困難な地区では、草地や森林に戻すためのリハビリを積極的に行っていく。生物多様性保全の観点から、これら地区の価値を適切に評価し、植生遷移を誘導するリハビリを実施していく。

これらの4分類には、都市自治体を含む流域の環境を科学的に分析することが必須になる。水循環の観点からの分析には土地被覆の分析が必要であり、またリハビリ地区での計画立案には地域の生態系評価が欠かせない。さらに、いずれも将来の市街地や居住地の分布と一体的に検討されなくては地区の分類ができないものである。都市自治体の人口動向、居住地分布の予測とあわせて、地域環境の評価を進めていく必要がある。

おわりに

現在、人口の減少化、都市の縮退化が現実の問題として顕在化しつつあり、新たな土地の整備・活用の指針が求められている。まさにそのような時代において都市住民の農への意識が大きく変わってきた。一方で環境保全に目を向ければ、水害防止をはじめとて様々な点で既存の市街地は周辺の農地に支えられている。これらの点を意識しつつ、今後は都市と農村のよりよい協働の形を模索することで都市住民の農への関心を満たし、農側の問

題解決にも繋げていき、それによって両者の環境が持続的に保全される必要がある。そのためにはいずれか一方の視点に立つだけでなく、「農をいかしたまちづくり」と「都市住民をいかした農づくり」を一体的に進めていく必要がある。

近年、自然環境が有する防災機能や環境保全機能などを積極的に利用して、施設整備や土地利用を進めるグリーンインフラストラクチャー（Green Infrastructure）と呼ばれる手法が、国土保全の観点から注目されている。例えば、従前の堤防やダムで人為的に洪水をコントロールするだけでなく、森林や農地を積極的に活用して洪水を防いでいくことで、コンクリート構造物の膨大な維持管理費を抑制することができ、地域の生態系を健全化し、生物多様性の保全に繋げることができる。また、自然を活用することで地域をより魅力的にすることができる。グリーンインフラを従来インフラの補足手段や代替手段として用いることで、地域の魅力向上や活性化、低コストのインフラ維持管理、生物多様性の保全、防災・減災効果を得ることが可能となるのである。つまり、グリーンインフラを通じて、自然環境、地域経済、コミュニティにとり有益な新しい社会基盤を形成することができる。今都市と農村の一体的整備において必要なのは、まさに農地を中心にグリーンインフラを整備していくことである。そのような視点を欠けば、将来都市機能を誘導した拠点で、安全性を確保するために更なるグレーインフラの整備が必要になり、将来世代への負の遺産を作りかねない。逆に現在の農地や森林の機能を適切に評価し、それらの維持管理を図りつつ、それらの機能発揮を前提に将来の拠点配置を考えていけば、安全だけでなく魅力ある快適な空間を整備することができるだろう。

都市と農村の一体的整備は、地域の環境条件によっても都市の規模によっても、求められる姿は変わってくるはずである。しかし上記のような視点に立って、まず各都市自治体が都市と農村を内包したランドデザインを描かない限り、「都市と農村の一体的整備」は、将来の山積する課題への解決策とはなり得ないだろう。人口減少への社会的関心の高まりを受けて、立地適正化をはじめとしたコンパクトシティへの議論が先行する中、このランドデザインを描き、都市縮退の議論に乗せていくことは喫緊の課題であるといえる。