

第Ⅲ部 事例研究

第1章 地方圏における中枢都市と近隣都市の土地利用行政

第2章 現地調査報告

地方圏における 中枢都市と近隣都市の土地利用行政

近年、地方圏の都市を中心に、総合計画（長期ビジョン）や都市計画マスタープランに「ネットワーク型コンパクトシティ」構想を導入する自治体が少なくない。国土交通省も都市再生特別措置法の一部改正法や地域公共交通活性化再生法の一部改正法を施行し、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を推進している。

しかし、それぞれの地方都市の基礎条件は、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等が異なっているから、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という単一の解決策に収斂することはあり得ないであろう。

そこで本章では、広域的な都市圏の中核都市と、都市圏の外縁部に位置する近隣都市の土地利用行政を比較し、それぞれの特徴を把握する。具体的には、中核都市の例として長岡市を、近隣都市の例として伊豆市を取り上げ、両市の土地利用行政について、都市計画区域、県から市への権限移譲、広域連携の3つの観点から比較分析を行った。

専修大学法学部准教授
鈴木 潔

1 地方都市における土地利用戦略の多様性

本章では、地方圏（東京圏・名古屋圏・関西圏の三大都市圏を除く地域）の都市自治体における土地利用行政の比較を通じて、その実態の把握を試みる。近年、地方圏の都市において、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」というアイデアが盛んに採用されている。しかし、それぞれの地方都市の基礎条件は、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等が異なっているから、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という単一の解決策に収斂することはあり得ないであろう。

そこで、本章では、広域的な都市圏の中核都市と、都市圏の外縁部に位置する近隣都市の土地利用行政を比較し、それぞれの特徴を把握する。そして、そのような特徴が生じる背景・理由についても検討をしてみたい。これらの検討作業の結果、地方圏における都市の土地利用行政の多様性が明らかになるはずである。

(1) 「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略の波及

国土交通省は2014年8月、「まち・ひと・しごとの創生」に関する基本戦略の1つとして、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の形成を公表した。「国土のグランドデザイン2050」（2016年7月策定）によれば、この基本戦略の目的は、「人口減少下でも生活サービスを効率的に提供するために拠点機能をコンパクト化し、中山間地域等では小さな拠点の形成を推進するとともに、高次都市機能維持に必要な概ね30万人の圏域人口確保のためのネットワーク化を図る」ことにある。

「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略を具体化するため、2014年8月に都市再生特別措置法の一部改正法、11月に地域公共交通活性化再生法の一部改正法がそれぞれ施行された。これらの法改正に基づき、福祉・医療等の施設や住宅を生活拠点に誘導・集約する立地適正化計画制度や、まちづくりと連携して面的な公共交通ネットワークを再構築するための新たな仕組みが設けられることとなった。この施策は「都市全体の構造を見渡しながらか、住宅及び医療・福祉・商業その他の居住に関連する施設の誘導と、それと連携した地域公共交通ネットワークの再編を行うことにより、コンパクトシティ＋ネットワークの実現」を図るものとして説明されている。

ただし、「コンパクトシティ」と「ネットワーク」を組み合わせるという着想は、必ずしも目新しいものではない。例えば、有名な事例としては、2002年からコンパクトなまちづくりに向けて検討を始めた富山市の取組みがある。同市は、中心市街地を「広域的な交流拠点」として、旧町村中心部等の既存の中心地区を「地域生活拠点」として位置づけ、これらの拠点を交通ネットワークで連絡し、拠点相互が有機的かつ一体的に連携・交流する都市構造をめざした。

後述するように、富山市以外にも長期ビジョン（総合計画）や都市計画マスタープランに「コンパクトシティ」と「ネットワーク」という2つのキーワードを盛り込んでいる自

自治体は少なくない。その意味では、国土交通省が推進する「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は、自治体における既存の施策を肯定的に評価し、支援する性格を有することができる。

(2) 土地利用行政と「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略

「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略のために動員される手法は、各種施設の誘導や公共交通の再編にとどまらない。土地利用規制も重要な役割を担うこととなる。例えば、富山市の取組みにおいても、「市街地を取り囲む農地、林地等を維持保全し、既成市街地の成熟化と相まって美しい田園地域に囲まれたコンパクトな都市構造を実現」と説明されている。農地・林地の保全という土地利用規制が、公共施設等の再配置及び公共交通の再編成とリンクすることで、理想とする都市が形成されと考えられているのである。人口減少時代を迎えた現在、土地利用・公共交通・施設配置という3つの政策は、一体的・総合的に対処すべき課題として認知されつつある。

それでは、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略を採用した自治体は、どのような土地利用戦略を描いているのだろうか。結論から言えば、その内容は自治体によって相当異なる。とりわけ、地方圏の中核都市と近隣都市においてその差は顕著である。

まず、都市圏における中核都市の代表例として、宇都宮市の土地利用方針を見てみよう。2017年3月現在、同市の人口は約52万人であり、北関東最大の都市である。宇都宮市第5次総合計画改定基本計画（2013年3月策定）には「ネットワーク型コンパクトシティ」が将来の都市構造として掲げられている。同市では、土地利用に当たっては「生産性と公益的機能が確保された農用地、森林の保全」、「市民生活の質の向上に資する住宅地の形成」、「広域的な都市圏の発展をリードする工業地の形成」、「生活圏における個性的な商業、業務地の形成」、「誰もが暮らしやすい住環境を整え、本市の中核性、存在感の向上につながる高度な都市機能の受け皿となる中心市街地の形成」を図るとともに、市街地の無秩序な拡大を抑制し「土地利用の適正化」を図るとしている。広域的な都市圏の中核都市としての立場を反映した土地利用指針と言えるであろう。

次に、近隣都市の一例として、薩摩川内市の土地利用指針を検討する。同市は鹿児島県の北西に位置しており、県内で最大の面積を有する。北薩地区の中心都市であり、人口は10万人弱である。「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の実現が掲げられた薩摩川内市都市マスタープラン（2016年3月策定）では、土地利用の指針として、「沿道商業業務施設の適切な立地誘導、地域の中心を担う市街地の機能更新と活力維持、既存工業地の有効活用、川内港やインターチェンジ等の機能を活かした計画的な土地利用、中心市街地における利便性の高い住宅地の形成、ゆとりある良好な住宅地の形成、既存の住宅地における住環境の改善、無秩序な開発の抑制による低密な市街地の分散防止、良好な緑地や水辺、歴史的資産の保全と活用、優良農用地及び農村集落の維持・保全」が列挙されている。これは、同市における多様な地域特性を反映し、開発と保全の均衡に留意した土地利用指

針といえる。薩摩川内市の土地利用指針が、宇都宮市のように都市機能の中枢性を意識した内容でないことは明らかである。「ネットワーク型コンパクトシティ」という共通の基本戦略を掲げていながら、両市の具体的な土地利用方針は大きく異なると言えよう。

(3) なぜ「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」なのか

ここで注目したいことは、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等の条件が異なるにもかかわらず、なぜ多くの地方都市において「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略が採られているのか、ということである。もちろん国がこの戦略を推進していることは重要な要因ではあるが、他方において地方都市の側がこれを積極的に採用する理由もあるはずである。

差し当たり考えられるのは次の2つの要因である。第1に、「逆都市化」や「縮退都市」と呼ばれる複雑な社会問題が多く地方都市で生じていることである。具体的には、人口減少、高齢化、若年人口の流出、開発圧力の低下、農業の担い手不足と耕作放棄地の発生、空き家問題、限界集落問題、交通弱者問題等が挙げられる。これらの複雑な社会問題を一挙に解決できる政策は存在しないと言ってよい。国と自治体が連携しつつ、複数の政策を組み合わせ、住民の支持を調達しながら、長期的スパンで対処していくほかはないであろう。しかし、問題を解決する手段が見当たらないという状況は国民・住民に不安をもたらすし、国や自治体が無為無策であるという批判につながるおそれもある。そこで、地方都市の置かれた実情が多様であるにもかかわらず、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」が一種のマジック・ワードとして利用されているのではないかと考えられる。

第2に、2000年代以降の地方分権改革と関わる要因である。いわゆる「平成の大合併」の結果、多くの地方都市では、その市域が広域化するとともに、多様な地域特性を有するようになった。市域の周辺部に位置することとなった旧町村の住民から、「市の中心部だけ反映して周辺部が衰退し、地域格差が生じている」という不満が寄せられることは少なくない。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は、周辺部における生活拠点を維持し、それを中心部と交通ネットワークで結ぶというビジョンを提示することにより、地域格差論への反論となりうる。また、地方分権改革によって土地利用に関する権限が地方都市へと移譲されてきたことも重要である。国や都道府県に遠慮することなく、都市自治体の裁量において、土地利用行政を展開する余地が広がっているからである。

大きな方向性として見たとき、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は間違っていないかもしれない。しかし、地方都市の置かれた状況は多様であるから、そこには何通りもの土地利用戦略のパターンが想定できるのではないか。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という概念が安易に用いられると、地方都市が抱える土地利用行政の複雑な実態を、かえって見えにくくするおそれがある。

(4) 長岡市及び伊豆市の概要

本章では、長岡市と伊豆市における土地利用行政の事例を比較する¹。両市は様々な点において対照的である。次に述べるような地勢、人口、産業集積等の相違が両市の土地利用戦略を方向付けている。

ア 長岡市

長岡市は中越地域の中心都市である。市の中央部を信濃川が縦断し、その両岸に肥沃な平野が広がっている。人口は274,575人（2017年3月1日）であり、新潟県第2の人口規模を有する。面積は891.06km²であり、うち可住地面積は約5割である。土地利用では、森林が49.1%、農地が20.9%、河川等が6.6%、道路が5.4%、宅地が6.4%、その他が11.6%を占めている。

長岡市は、2005年4月1日に中之島町・越路町・三島町・山古志村・小国町と、2006年1月1日に和島村・寺泊町・栃尾市・与板町と、2010年3月31日に川口町と合併している。2017年3月時点では施行時特例市である。

イ 伊豆市

伊豆市は伊豆半島の中央部、沼津都市圏の南端部に位置する都市である。人口は31,770人（2017年3月1日）である。市域の約8割が森林で占められており、可住地面積は17.3%に過ぎず、人家の多くは狩野川とその支流の脇のわずかな平地に集中している。東西約25km、南北約20km、面積は363.97km²で、静岡県総面積7,779.46km²の4.7%を占めている。土地利用では、森林が82.7%、農地が4.6%、宅地が2.4%、その他が10%を占めている。

伊豆市は2004年4月1日、田方郡修善寺町・土肥町・天城湯ヶ島町・中伊豆町の4町の合併により成立した。

2 都市計画区域

「平成の大合併」によって多くの地方都市が市町村合併を行った。合併によって市域が拡大した結果、複数の都市計画区域が存在したり、都市計画区域がある地域とない地域が存在したりする事例も出てきた。同じ市であるにもかかわらず土地利用規制の強度が異なることに住民の不満が生まれ、一体的なまちづくりに支障をきたしたりする場合もあった²。

¹ 筆者は、日本都市センターが実施した長岡市へのヒアリング調査（2016年12月21日）及び伊豆市へのヒアリング調査（2017年1月26日）に参加する機会を得た。調査にご協力いただいたご担当者の皆様には、ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料を提供していただいた。この場を借りてお礼を申し上げたい。なお、本稿の内容は、両市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、両市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 鈴木潔・内海麻利（2008）、「市町村合併の土地利用規制への影響とその対応に関する研究」, 都市計画論文集, 43 (3), p.301, 日本都市計画学会。

合併後、長岡市と伊豆市はどのように対応したかを検討する。

(1) 長岡市の事例

長岡市には、長岡都市計画区域（線引き）、栃尾都市計画区域（非線引き）、川口都市計画区域（非線引き）の3つの区域が指定されている。長岡市では、市町村合併に伴う都市計画区域の再編は行われず、合併以前からの区域が存続している。なお、長岡都市計画区域は、旧長岡市・旧中之島町・旧越路町・旧三島町・旧与板町の一部及び見附市の一部から構成された広域的な都市計画区域である。

長岡市では、線引き区域内における市街化区域の拡大を図ってきた。住居系区域を増やすために市街化区域を拡大したいという考えがある。市街化区域を拡大するに当たっての要件や基準としては、橋梁等が整備されたことによる交通利便性の向上、区画整理の実現、地区計画に関する合意形成などがある。

市街化区域の拡大や開発許可の発出に当たって農林調整が必要になる場合がある。農林調整を円滑に進めるための条件の一つが「開発熟度」である。開発熟度が高いことが客観的に説明できれば、県や北陸地方農政局の了解を得やすい。例えば、地権者の合意率が高いとか、具体的な事業計画が存在し、遊休地になる可能性がないといったことである。

また、長岡市では、農地転用許可と開発許可を一体的に運用している。このことによって、それぞれの許可の間にタイムラグを作らないことがめざされている。

(2) 伊豆市の事例

ア 現状と課題

2004年、田方広域都市計画区域（線引き）を構成する旧修善寺町と、都市計画区域外の旧中伊豆町、旧天城湯ヶ島町、旧土肥町が合併し、伊豆市が発足した。都市計画区域は現在、伊豆市域の19.1%を占めている。都市計画区域内外における土地利用規制強度の差異に対する住民の不満が強く、市としても一体的なまちづくりに課題があると認識されている。

また、伊豆市の人口は1960年以降減少を続けており、今後も急激な減少が進むことが推計されている。2014年に日本創成会議が公表した「消滅可能性都市」にも挙げられている。これに対し、伊豆市と共に田方広域都市計画区域を構成する伊豆の国市と函南町は1960年以降、2000年代半ば頃まで人口を増加させてきた。高齢化率も伊豆市の31.6%に対して伊豆の国市が25.9%、函南町が24.6%にとどまっている。工業地帯である沼津市、三島市と近接していることが伊豆の国市、函南町に有利に作用しているものと考えられる。

伊豆市では、駅等の拠点周辺の利便性を高め、限られた平地部への人口の誘導が必要と考えられている。しかし、交通利便性が高い伊豆箱根鉄道駿豆線の牧之郷駅の周辺は市街化調整区域に指定されており、都市機能の配置や人口の誘導が困難である。1976年に線

引きが指定された当時は、牧野郷駅周辺の平地部は優良な農地でありそれを守るということに重きが置かれたのかもしれないが、農業が衰退する中、土地利用規制と実態の乖離が生じたものと考えられる。

なお、伊豆市では、長岡市のように区画整理をして市街地を拡大するという発想はなかった。伊豆市における可住区域の少なさが一因であろう。また、都市計画区域外の旧3町で開発可能な平地の土地は農振農用地（農振青地）が大半であり、乱開発ができないようになっている。このことも合併による伊豆市の発足から10年以上、都市計画区域の廃止や拡大につながらなかった理由の一つである。かつては農業に専心する農家も多かったので農地を保全することは実態と適合していた。しかし、人口減少が加速化する今日、農振法がネックとなって規制が解除できず、人口減少が食い止められないという意見も強まっているようである。

イ 対応策

こうした現状と課題を踏まえ、伊豆市では2017年度に線引きを廃止する方針である。線引き都市計画区域である田方広域都市計画区域から伊豆都市計画区域(旧修善寺町地域)を分割し、伊豆都市計画区域のみ線引きを廃止するというものである。

そして、2021年度には、旧修善寺町地域だけに指定されていた伊豆都市計画区域を、旧土肥町、旧天城湯ヶ島町、旧中伊豆町を含む伊豆市全域に拡大することが計画されている。伊豆市全体が非線引き都市計画区域になるわけである。もともと都市計画区域がなかった旧3町の市民からすれば、接続道路等の規制がかかるため、丁寧な説明が必要と考えられている。

都市計画区域の再編計画を策定するに当たっては、2014年度、2015年度の2か年にわたって、都市・農地の有識者、関係機関（国、県）の参画による「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」を設けた。2015年3月に策定された「伊豆市の新しい都市計画中間提言」によれば、「①伊豆市の地域特性を踏まえて、独自の都市計画区域とすることを検討する。また、伊豆市としての一体性に鑑み、その範囲の拡大についても検討する。②これに併せて、区域区分を見直し、これに代わる柔軟できめの細かい土地利用規制制度を導入する」とされた。この委員会の設置が「突破口」となって再編が動き始めたようである。

3 県から市への権限移譲

地方分権改革では、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が、地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにするため、都道府県の事務・権限の市町村への移譲が推進されてきた。しかし、市町村における組織体制、人員配置、専門知識の蓄積の状況は一様ではなく、権限移譲に対する受け止め方も様々である。長岡市と伊豆市の状況を見てみよう。

(1) 長岡市

農振農用地（農振青地）の適用除外については、県知事の同意が必要である。また、小規模な用途地域の変更であっても、県の地域振興局を経由して、県本庁に意見照会をしなければならない。住民への公告縦覧期間が長く設定されている。乱開発が進まないように早く都市計画決定をしたいと考えているのに、これほど時間がかかるのは望ましくない。手続に時間がかかり、スピード感が失われてしまうこともないわけではない。これを解決するためには、県から市への一層の権限移譲の推進が望ましいと考えられる。

(2) 伊豆市

先述した都市計画区域の再編は静岡県内の協力が不可欠であった。静岡県内には8つの土木事務所があるが、伊豆市では、県沼津土木事務所等の都市計画課長を市建設部理事として積極的に受け入れてきた。伊豆市の職員には都市計画に詳しい人材が非常に少なかったからである。市職員と県職員では都市計画に関する情報量が大きく違うという。なお、伊豆の国市も県職員を都市計画部署が受け入れている。県土木事務所等からの出向者を受け入れることは静岡県内の市町村では一般的な慣行となっているようである。

いずれにせよ、伊豆市、県沼津土木事務所、県庁都市計画課の連携により、都市計画区域の再編案が策定されることとなった。都市計画区域の再編は、県にも都市計画マスタープランの改訂等の作業負担がかかるわけであるから、市と県の密なコミュニケーションが必要なのである。

伊豆市のように比較的小規模な都市においては、一人の職員が幅広い事務を兼任していることが普通である。ルーティンワークに加えて国からの調査依頼等の突発的に発生する仕事もあり、腰を落ち着けて一つの事務に習熟することが困難な状況にある。その状況を補うために、県の有する人材、知識の活用が図られているものと考えられる。

そのため、県からの権限移譲を受け入れることは、組織体制、人員配置上、厳しい面もあり得る。

4 広域連携

自治体間の広域連携は、地方自治法上の共同処理や定住自立圏など、様々な分野で実施されている。しかし、土地利用の分野では、中枢都市と近隣都市の水平的連携は必ずしも進展していない。土地が利権の中核をなすものであり、その規制・誘導をめぐって激しい対立が生じることが稀ではないからである³。長岡市と伊豆市における状況を検討する。

³ 瀬田史彦（2015）、「広域連携に関する国際的な研究動向と日本の土地利用政策への応用」，土地総合研究，2015年春号，p.25，土地総合研究所。

(1) 長岡市

中越地域では、県の条例や要綱を通じた土地利用の広域調整が図られている。新潟県は、県内の中心市街地において居住人口の減少、公共施設の郊外移転、郊外型大型店の増加等が発生し、空洞化が進んでいることを踏まえ、2008年から「新潟県にぎわいのあるまちづくりの推進に関する条例」を施行している。この条例の目的は、中心市街地の機能を強化し、人々が集う魅力ある「地域の核」として再生し、この核を中心として、地域の持続的な発展とコミュニティとしての機能の維持を図ることにあるとされている。

条例では、大規模集客施設の新設等を行う場合には、設置者に対し事前に届出を求め、知事が関係市町村等の意見を聴き、にぎわいのあるまちづくりの推進の観点から意見を述べるものとされている。大規模集客施設とは、「床面積が1万㎡を超える集客施設（店舗、飲食店、劇場等）で、小売業の用に供する店舗面積が3,000㎡を超えるものの新設」等を指している。

また、火葬場やごみ焼却処理場の建設をめぐる広域調整については、新潟県の「広域的な影響を与える可能性のある市町村決定の都市計画に関する事前調整要領」に基づいて行われる。手続は事前協議の後、自治体間の文書のやり取りを通じて進められる。その際に、関係自治体から特段の意見が表明されることは少ないようである。長岡市は中越地域の中心都市であるから、近隣市町村との広域的な土地利用調整が必要になる機会はあまりない。

(2) 伊豆市

伊豆市が線引きを廃止するに当たり、田方都市計画区域は広域都市計画域であるから県が調整した。伊豆市の土地利用規制が緩和されることは、近隣市町にどのように受け止められたのだろうか。実は、さほどの脅威とは認識されていないと考えられる。なぜならば、伊豆市は沼津都市圏の南端、工業地帯から離れた場所に位置しており、規制緩和をしたからといって直ちに近隣市町から伊豆市へ人口流入が生じるとは想定しづらいからである。逆に言えば、沼津市や三島市といった工業地帯の都市が規制緩和をした場合、近隣市町に与える影響は深刻なものになる可能性がある。

このように地方都市間の関係は住民や企業の誘致をめぐって競争関係が生じる場合もある。とはいえ、地方都市が連携関係を構築することも少なくない。伊豆市、伊豆の国市、函南町は、同じ都市計画区域を構成してきただけでなく、田方郡の町村としての共通の歴史を有する。伊豆市が都市計画区域から抜けた後も、2市1町で設置する連絡協議会は存続させる予定である。他の市町の情報は有用であり、できる限り足並みをそろえることが県に対して要望を伝えるうえで力を持つからである。

大規模小売店舗の建設といった大きな案件を持ち、近隣市町に「抜け駆け」をするような自治体があるとすれば、それは人口規模の大きい市ではないか。人口規模の小さい市町村にはそもそもそのような案件が申請されることは稀だからである。規模の大きい市と接する近隣市町村は、場合によっては、その市の動向に振り回されることになるかもしれない。

5 結論

本章では、都市圏の中核都市である長岡市と都市圏の外縁部に位置する伊豆市における土地利用行政について、都市計画区域、県から市への権限移譲、広域連携の3つの観点から比較分析を行った。両市の特徴を要約すれば、次のようになる。

第1に、都市計画区域のあり方について、長岡市では真に必要と認められるものだけに限り市街化区域の拡大が図られているのに対し、伊豆市では線引きの廃止が予定されている。ここには、広大な可住区域を有する長岡市と可住区域が極めて限定された伊豆市の差異が反映されていると考えられる。都市機能や人口を特定の場所に誘導したい意図は両市に共通するが、それを実現するための土地利用戦略は大きく異なるのである。

第2に、県から市への権限移譲について、長岡市と伊豆市の姿勢は対照的である。組織体制、人員配置、専門的知識の蓄積に差異があることが大きな理由である。また、一般的に言って、一定の規模以上の市においては、都道府県からの権限移譲に積極的な姿勢を示しやすいのではないかと。逆に、小規模な市町村は、都道府県の有する人材・情報への依存傾向があり、都道府県との一種の連帯感が醸成されやすいのではないかと。

第3に、自治体間の広域連携についてである。これまで土地利用に関する市町村間の水平的調整についてはその困難性が強調されてきた。しかし、大規模集客施設やごみ焼却処理場等の広域調整については、都道府県の条例・要綱等に基づき、市町村間の調整が図られていることが明らかになった。また、複数の市町村で都市計画に関する連絡協議会が構成される場合があり、市町村が足並みをそろえて都道府県に要望するための場として機能していることがわかった。

現地調査報告

縦割りとなっている土地利用法体系の克服や都市計画法上の規制が緩い地域における開発行為の誘導を行うことなどをめざして、いくつかの都市自治体は、法律上の事務権限を運用する方法を工夫したり、独自の計画・誘導制度を設けたりしている。本章では、こうした例として、長岡市、伊豆市、岡崎市、及びみよし市の4自治体に注目し、ヒアリング調査の結果等を踏まえつつ、それぞれの取組みを紹介する。

長岡市では、農地関係部局と都市計画関係部局の連携により、農地転用許可と開発許可の一体的な運用が図られている点に、伊豆市では、県が事務権限を有する都市計画区域及び区域区分の指定について、垂直的・水平的調整を市が積極的に行い、その見直しを実現した点に特徴がある。両市の試みは、現行の法制度の下で都市自治体が工夫を凝らしているものとして、他自治体の参考になると考えられる。

他方、岡崎市とみよし市は、独自条例の制定により、都市計画法の補完、及び市域全体を対象とする土地利用計画・誘導の仕組みを構築しており、土地利用法体系の包括化・一元化を今後検討していく上で、一つのモデルとなりうる。とりわけ、岡崎市は、開発行為の実施につき、市民等への説明会及び市長との事前協議といった独自の手続を設けている点、みよし市は、条例に基づく手続の対象行為に、すべての土地の区画形質の変更、及び農地の転用を含む土地の利用目的の変更等を盛り込んでいる点に特徴がある。

現地調査 日程概要

1 長岡市

日 時：2016年12月21日

午後1時から午後3時まで

調査者：鈴木委員、事務局

調査先：地方創生推進部 政策企画課、都市整備部 都市計画課、
農林水産部 農林整備課

2 伊豆市

日 時：2017年1月26日

午後2時から午後4時まで

調査者：鈴木委員、事務局

調査先：建設部 都市計画課、産業部 農林水産課

3 岡崎市

日 時：2017年3月17日

午後2時から午後4時まで

調査者：事務局

調査先：都市整備部 都市計画課、建築部 建築指導課

4 みよし市

日 時：2017年3月27日

午後1時から午後3時まで

調査者：内海委員、事務局

調査先：都市建設部 都市計画課

1. 長岡市における都市・農地部局の密接な連携による計画的な土地利用行政

はじめに

新潟県中越地方に位置する長岡市は、人口275,133人、面積891.06 km²を有する施行時特例市である¹。図3-2-1に示すとおり、平成の合併においては、2005年4月に中之島町、越路町、三島町、山古志村、小国町と、2006年1月に和島村、寺泊町、栃尾市、与板町と、2010年3月に川口町と合併し²、旧来の長岡市の市街地だけでなく、海岸部から農村地域、中山間地域まで広大で多様な地域を有する自治体となった。

2004年10月に発生した新潟県中越地震では、山古志地域などを中心に甚大な被害が発生したほか、2004年7月には「7.13水害」、2007年7月には中越沖地震が発生するなど、近年では大きな自然災害が相次いで発生した。市はこれを受けて「日本一災害に強い都市」を標榜してまちづくりに取り組んでいる。

長岡市を含む信濃川流域の越後平野はコシヒカリに代表される米の生産地として全国的に知られ、広大な水田が広がっているほか、工作機械関連、電子・精密機械や液晶・半導体など高度なものづくり産業も集積しており、製造業の従業者数割合は22%と全国平均よりも高い割合となっている。また一方では郊外市街地におけるいわゆるロードサイド型の商業施設等の立地により、中心市街地の衰退も課題となっており、2012年には市役所庁舎とホール・交流施設が一体となった「アオーレ長岡」を長岡駅前に竣工させるなど、市街地の賑わい創出にも取り組んでいる。

図3-2-1 長岡市の地域構成



出典：長岡市（2016）、「長岡市総合計画」、p. 9

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

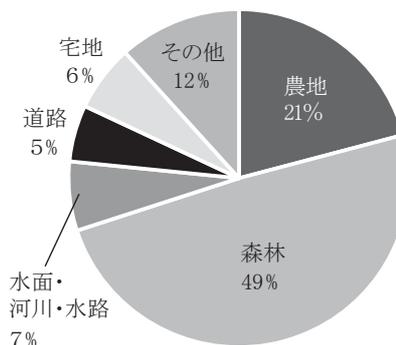
² 市ではこれら合併前の旧市町村の地域ごとに「○○地域」という呼称で計画に位置付けており、以下本稿でもそれを用いて記載する。

1 長岡市の土地利用状況

長岡市の土地利用区分の構成は、図3-2-2に示すとおりである。市域の約半分（49%）を森林が占めており、次いで農地が約21%、河川等が約7%、宅地は約6%である。近年は農地等が減少し宅地・道路が増加する傾向であるが、その一方で人口減少・高齢化が進行しており、特に中山間地域はその傾向が著しいため、集落・農地の維持が課題となっている。都市部の市街地においても空き家が増加しており、空洞化が進行している。空き家については、豪雪地帯であるため管理を怠ると倒壊する危険性があり、長岡市では空き家対策条例を策定し、適切な管理に努めている。

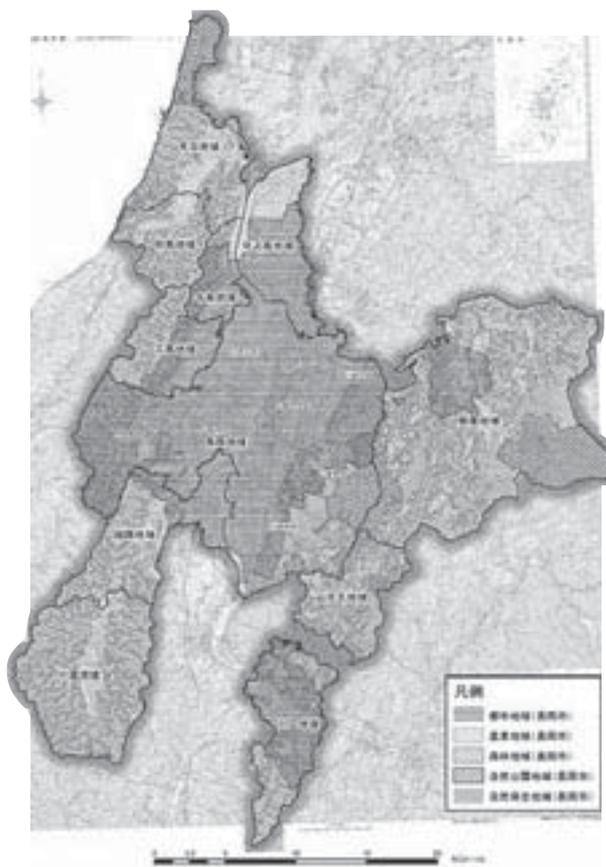
図3-2-3に示すとおり、長岡市においては市域のほとんどが都市計画法、農振法、森林法などに基づく計画区域のいずれかに指定されており、いわゆる「計画白地」地域が少ないことが特徴である。都市計画区域は、長岡都市計画区域（長岡地域、越路地域、三島地域、中之島地域、与板地域と隣接する見附市の一部）と栃尾都市計画区域（栃尾地域の一部）、川口都市計画区域（川口地域の一部）の3区域が存在し、合計351.21km²と市域の39.4%に指定されている。長岡都市計画区域のみ線引きを導入しており、市街化区域は47.8km²（都市計画区域の13.6%）、市街化調整区域は251.2km²（同71.5%）である。栃尾、川口の両都市計画区域は非線引きである。

図3-2-2 地目別土地利用面積割合



出典：長岡市（2016）、「国土利用計画（長岡市計画）」、p.13を基に筆者作成

図3-2-3 地域区分の位置図



出典：長岡市（2016）、「国土利用計画（長岡市計画）」、p.26

2 土地利用に係る支障事例

上述のとおり、いわゆる計画白地における無秩序な開発は発生する可能性が小さい一方で、比較的用途規制の緩やかな都市計画区域内の工業系用途地域において大規模商業施設が立地するなど、事前に想定していなかった土地利用の事例は発生しており、その対処が課題となっている。

具体的には、新潟県においては「新潟県にぎわいのあるまちづくりの推進に関する条例」により床面積10,000㎡超の大規模集客施設の新設に一定の規制が設けられているが、敷地の内部に事業者自らが道路を新設し、敷地を分割することで総床面積約18,000㎡の商業施設が立地した事例があった。大規模商業施設の立地はもともと事例数が少なく、またこの事例は例外的な要素が多いものであったが、長岡市としては今後同様の案件が発生することを予防するために、敷地の境界となる道路の要件の厳格化などについて、県に条例改正の要望を行っている。

3 国土利用計画（市計画）・景観計画

(1) 国土利用計画（長岡市計画）

2016年9月に国土利用計画法に基づく市計画を策定した。これは市の総合計画策定に伴って、総合計画に定める土地利用構想を具現化するものとして策定したものであり、基本方針として以下の5項目を挙げている。

- (1) 地勢上のつながりを踏まえた土地利用
- (2) コンパクトで、広域的な拠点性を高める土地利用
- (3) 各地域の多様性を活かし、長岡の総合的な魅力を発揮する土地利用
- (4) 豊かさや安全・安心を支える土地利用
- (5) みんなで考え実践する土地利用

本計画は、総合計画の検討・策定体制において策定委員会のなかに土地利用部会を作り、専門家等の意見を踏まえるとともに、住民アンケートによって市民の意向を反映して策定されている。

(2) 景観計画

景観計画については、2002年に合併前の旧長岡市が独自条例として「長岡市都市景観条例」を策定し、長岡らしい都市景観の形成をめざして運用されていた。2004年の景観法の施行以後もしばらく独自条例として運用してきたが、2014年に景観行政団体へ移行し、「長岡市景観アクションプラン」の策定を経て、2016年9月に新たに「長岡市景観条例」を制定した（2017年4月施行）。新たな景観計画では、市全域が景観計画区域に指定されている。策定の過程では地域別に景観まちづくりワークショップを開催し、多様な地域特性に応じた景観形成を図っている。

新たな条例では届け出対象となる開発行為として「屋外における土石再生資源その他物

件の堆積」を追加している。旧条例の策定当時から現在に至るまで、景観や環境に悪影響を及ぼし紛争となるような開発等は発生していなかったが、今後これらの土地利用が発生することに対する予防の効果が期待されている。

4 農地転用許可・開発許可の一体的な運用

長岡市は前述のとおり全国有数の稲作の盛んな地域であり、食糧生産の確保だけでなく防災機能の維持や水源の涵養など多面的な機能を維持するためにも優良農地の保全是重要な政策として位置づけられている。一方で中越地方における中心的な都市として高速道路など交通利便性も高いことから、ものづくり産業の立地やそれに伴う住宅地、生活利便施設など、新たな用地の需要も存在するため、一定の農地転用を伴う宅地開発が必要となる。

長岡市では農地関係部局と都市計画関係部局が連携して、原則として農地転用許可と開発許可を一体的に運用し、一定の「開発熟度」に達した案件のみを両許可の対象とする方針を取っている。これによって農地転用がなされた後にスムーズに開発が行われることで空地・荒れ地として放置されることなく、秩序ある土地利用を実現している。具体的な開発熟度の判断基準としては、農地転用後の開発手法として土地区画整理事業や地区計画など地権者の合意が求められる枠組みの準備が整っていること、また人口フレーム等に照らして必要性が認められる開発であることが挙げられる。

近年では、2013年に信濃川に架かる橋梁（長岡東西道路・フェニックス大橋）が新たに開通したことや、北陸自動車道にスマートインターチェンジ（長岡北スマートIC）が新たに設置されたことなどに伴い、交通利便性が向上した地区において土地区画整理事業による開発が行われている。

おわりに

長岡市では、広大な農地（水田）の保全と、地域の人口維持・経済の活性化のための開発という両立が難しい土地利用の調和を図るため、都市計画と農地の担当部局同士が密接に連携し、開発に係る許可を一体的に運用するとともに、開発の可否の判断として住民の合意や事業枠組みの準備といった「開発熟度」を重要視している。

法令に基づき、住民の意見を反映して、計画的に土地利用行政を行うという、一見当たり前のことであるが、それを実現するためには都市計画、農地など土地利用行政に係る部署に専門性を持った職員体制を整備し、密接な連携を図らなければならないことを、逆説的に長岡市の取組みは示唆しているように思われる。

2. 伊豆市における都市計画区域の見直しに係る垂直的・水平的調整と条例による代替的な土地利用規制・誘導の取組み

はじめに

伊豆半島の中央部に位置する伊豆市は、人口が31,317人、面積が363.97km²と、静岡県内で5番目に広い行政区域を持つ都市自治体である¹。2004年4月に、田方郡修善寺町、土肥町、天城湯ヶ島町、及び中伊豆町の4町が合併し、同市が誕生した。市内には、修善寺温泉や天城湯ヶ島温泉郷といった古くからの温泉街があり、首都圏近郊の保養地として観光産業が栄えてきた。また、南部の中山間地域では、特産品のワサビとシイタケを中心として農業も盛んに行われている。

本稿では、現在行われている伊豆市域に関する都市計画区域の見直しに注目し、土地利用行政における垂直的及び水平的な調整と、条例による代替的な土地利用規制・誘導を図ろうとする同市の取組みを紹介する。

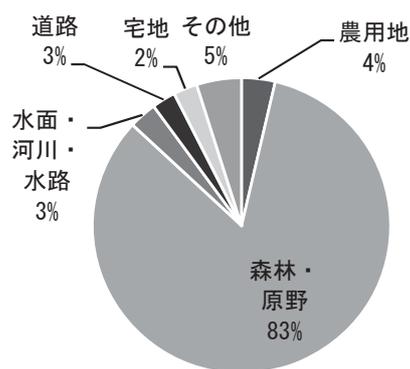
1 伊豆市における土地利用状況

南部に位置する天城山をはじめとした山々に囲まれている伊豆市は、森林が市域の約8割を占めており、可住地面積が2割弱にとどまる。市街地や温泉地の多くは、市内の中央部を流れる狩野川とその支流の流域に広がる狭い平地に集中して立地している。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積363.97km²のうち、旧修善寺町の区域である69.40km²（市域の19.1%）が非線引き都市計画区域である一方、旧土肥町、旧天城湯ヶ島町、及び旧中伊豆町の区域は都市計画区域外となっている。また、農業振興地域には155.48km²（うち農用地区域15.32km²）が、自然公園法に基づく自然公園には48.66km²が指定されている²。

以上のように、広範な市域を有する伊豆市は、宅地としての利用が可能である土地は極めて限定されており、かつ、旧修善寺町とその他の旧3町で都市計画制度が異なるという特徴がある。

図3-2-4 地目別土地利用面積



出典：伊豆市（2016）、『国土利用計画（第2次伊豆市計画）』、p. 6を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 静岡県（2016）、『静岡県の土地利用<平成28年版>』、pp. 9, 11。ただし、都市計画区域の指定状況については、伊豆都市計画区域に係る2017年3月31日の告示を反映している。

2 都市計画区域の見直し

(1) 見直しの背景

従前、旧修善寺町であった伊豆市の区域は、北側に位置する函南町、伊豆の国市とともに、田方広域都市計画区域の一部に包含されていたが、近年、伊豆市に係る都市計画区域の見直しが進んでおり、2017年3月には田方広域都市計画区域と伊豆都市計画区域を分割することが決定された。この見直しが行われた背景には、①田方広域都市計画区域としての一体性の弱まり、②伊豆市内での“1市2制度”状態の発生と広域交通網の発達による都市的一体性の向上、及び③伊豆市における顕著な人口減少傾向、の3点が指摘される³。

①田方広域都市計画区域としての一体性の弱まり

1971年に一体の都市として田方広域都市計画区域に指定された、旧修善寺町と函南町、そして現在の伊豆の国市に当たる、旧韭山町、旧伊豆長岡町及び旧大仁町は、伊豆箱根鉄道の沿線に位置するという共通点を有する。しかしながら、モータリゼーションの進行に伴って自動車の利用が普及し、さらに、伊豆半島中南部における広域道路網が整備されたことから、鉄道沿線の都市としての一体性が弱まっていった。また、伊豆市は観光やスポーツ、農業を主要な産業として振興を図ることを試みており、他2市と土地利用行政を含むまちづくりの方向性に違いが生じつつあった。

②“1市2制度”と広域交通網の発達による都市的一体性の向上

前述のように伊豆市では、合併前の行政区域によって、都市計画制度が異なるという、いわば“1市2制度”の状態が生じていた。同じ市に属しながら、都市計画区域の内外で開発行為等の土地利用行為に対する規制強度に差異があることに対しては、住民の不公平感が強く、また、合併後の一体的なまちづくりを進めるに当たっての障壁にもなっていた。他方で、国道及び県道の整備が進み、2018年度には修善寺地区と天城湯ヶ島地区を結ぶ天城北道路の開通が予定されるなど、旧4町間の道路ネットワークが強化され、伊豆市としての都市的一体性が高まることが期待されている。そこで、“1市2制度”の状態を解消し、伊豆市として統一の土地利用制度を確立することが求められることとなった。

③伊豆市における顕著な人口減少傾向

伊豆市の人口は1960年から既に減少傾向にあり、2015年の国勢調査では全国の人口増減率が-0.8%だったのに対し、同市は-8.4%にも達している。人口減少傾向に加えて、高齢化率も37.7%（全国は26.6%）と極めて高く、2014年に「日本創成会議」が公表した「消滅可能性都市」の一つとして、伊豆市の名前も挙がった。死亡数が出生数を上回る「自然減」のみならず、市外への転出者が市内への転入者を上回る「社会減」、とりわけ、隣接する伊豆の国市への転出が顕著であることが、伊豆市の人口減少傾向の特徴であるといえる。こうした傾向に歯止めをかけるため、市内でまだ開発す

³ 以下、静岡県(2017)、「第175回都市計画審議会 会議録」([http://www2.pref.shizuoka.jp/all/shingi.nsf/kekka_sosiki/E276A8905F289D16492580E6000034CA/\\$FILE/gijiroku175.pdf](http://www2.pref.shizuoka.jp/all/shingi.nsf/kekka_sosiki/E276A8905F289D16492580E6000034CA/$FILE/gijiroku175.pdf), 2017年3月30日最終閲覧), pp.2, 8-24。

る余地が残されている平地部、特に市街化調整区域に指定されていた伊豆箱根鉄道 牧之郷駅周辺への都市機能の配置や定住人口の適切な誘導を図ることが模索されていた。

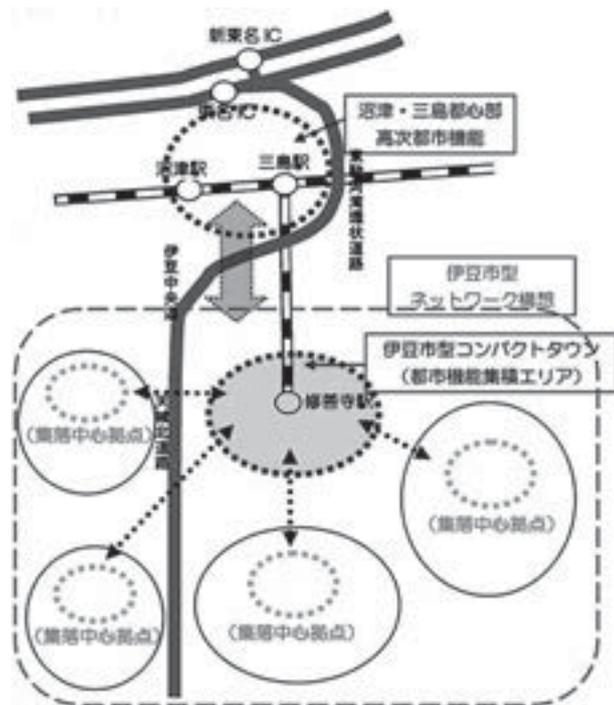
(2) 「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」による検討

以上のような、伊豆市を取り巻く社会経済情勢の変化への対応策として、「伊豆市コンパクトタウン&ネットワーク構想」が掲げられている（図3-2-5）。同構想は、修善寺駅から徒歩圏内に主要な都市機能を集約し、魅力ある中心市街地を形成するとともに、旧3町などの周辺集落部においても、既存の公共施設などを活用しながら、生活拠点機能やコミュニティ機能、交通結節点機能を併せ持った小さな拠点を形成し、これら拠点と中心市街地を結ぶネットワークを構築するというものである。

そして、この構想を実現するため、都市計画上の課題及び対策を検討することを目的とした「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」（以下、「検討委員会」という）が2014年に設置された。同委員会は、都市計画、農業、交通等の分野の有識者から構成されるが、国土交通省や静岡県といった関係行政機関もオブザーバーとして参加している。

検討委員会は2か年にわたって検討を行い、2016年1月に市長に対して、最終提言書を手交した。都市計画制度に関連しては、①伊豆市独自の都市計画区域を設定するとともに、市域全体を都市計画区域に指定すること、及び②区域区分に代わるきめ細かく柔軟な土地利用規制誘導策を実施すること、の2点が提言されている（図3-2-6を参照）。そして、伊豆市はこの最終提言を基に、都市計画区域及び区域区分の指定権限を有する静岡県とともに都市計画の見直しに係る法定手続を進めていった。

図3-2-5 伊豆市コンパクトタウン&ネットワーク構想 イメージ図

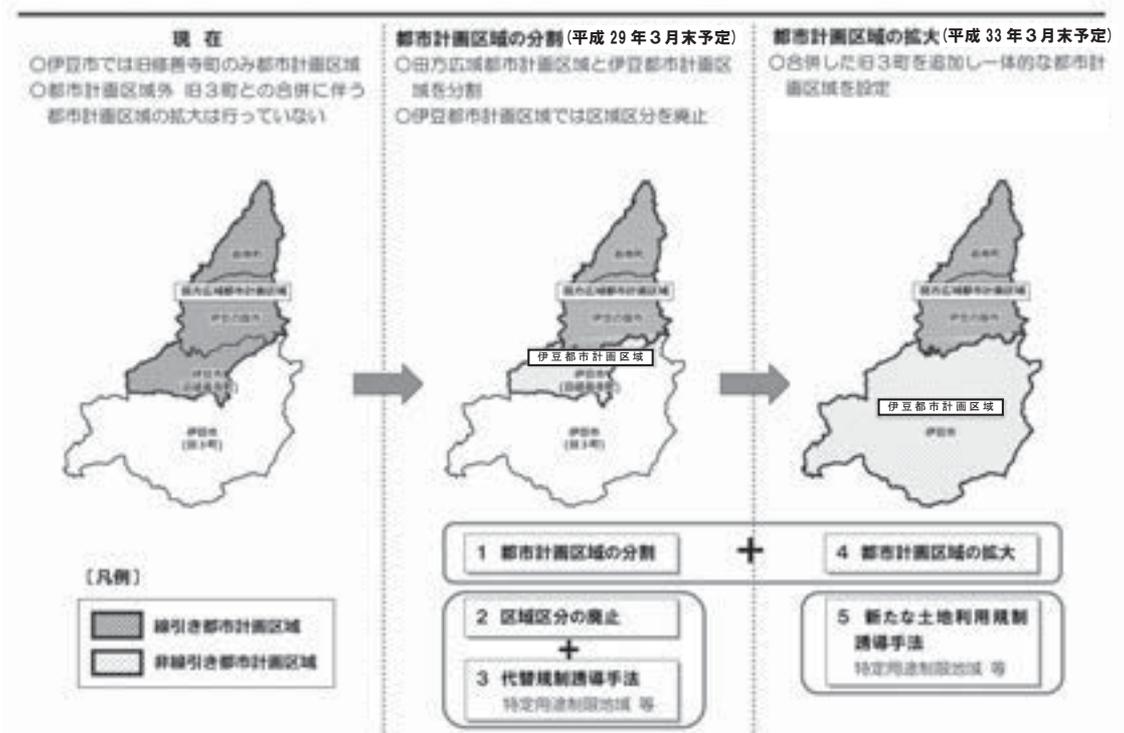


出典：伊豆市ホームページ

(3) 都市計画区域の見直しに係る垂直的・水平的調整

伊豆市から都市計画案の申し出を受けた静岡県は、2017年3月に、田方広域都市計画区域の伊豆市部分を分割した上で、新たに伊豆都市計画区域を指定し、さらに同区域に係る区域区分を廃止するとの都市計画決定を行った。都市計画区域及び区域区分の変更に当

図3-2-6 都市計画の再編の流れ



出典：伊豆市（2017）、「伊豆市都市計画マスタープラン（平成29年2月一部改定）」、p.3

たっては、あらかじめ、国土交通大臣の同意及び県都市計画審議会の議を経なければならないが、検討委員会の最終提言から約1年で今回の都市計画の変更に至っている。

このように、円滑な都市計画区域の見直しが可能になった要因としては、検討委員会に国土交通省及び静岡県職員の参画していたことで、伊豆市における都市計画制度の見直し方針につき、国、静岡県、及び伊豆市の間で事前に意見交換・調整がなされていたことが指摘できる。特に区域区分の廃止に関しては、都市計画法上の規制強度が緩やかになり、無秩序な開発が行われるおそれがあるため、国や県がその廃止を問題視することが多い。しかしながら今回の変更では、市街化調整区域のうち開発の対象となりうる平地部の大半が、農振法上の農用地区域に指定され、農地転用に厳しい制約が課されていることに加え、次に述べるような代替的な土地利用規制・誘導を伊豆市が導入し、かつ将来的に伊豆都市計画区域を市域全体へと拡大する方針であることから、国及び県の同意を得ることができた。

併せて、伊豆市に係る都市計画区域の見直しに当たっては、同じく田方広域都市計画区域を形成していた、函南町と伊豆の国市との間でも水平的な調整が行われている。2市1町は従前から田方広域都市計画連絡協議会を開催しており、今回の見直しについても同協議会の議題として取り上げられた⁴。最終的には、伊豆市が代替的な土地利用規制の仕組み

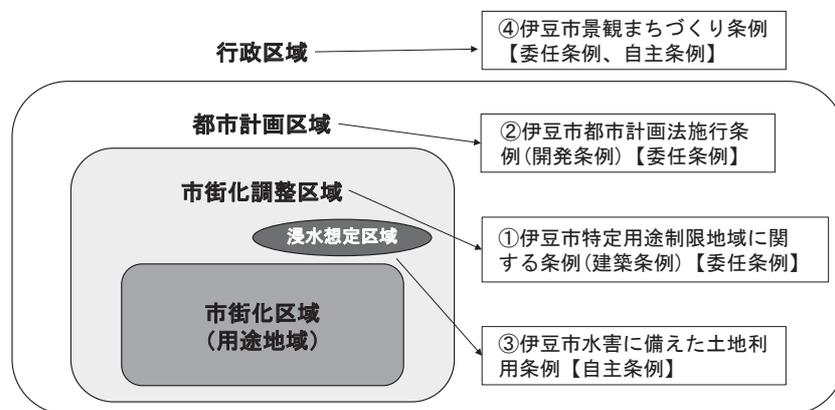
⁴ なお、田方広域都市計画区域と伊豆都市計画区域とに分割された後も、同様の連絡協議会は引き続き設置し、連絡調整を図っていく方針とのことである。

を導入することなどから、国、県、及び隣接市町の理解を得られ、都市計画区域の見直しに至った。

3 条例による代替的な土地利用規制・誘導

伊豆都市計画区域における区域区分の廃止が容認された要因の一つとして、農振法・農地法により農地の転用に対して厳しい制限がかけられている点のほかに、条例による代替的な土地利用規制・誘導策が講じられる点が挙げられる。具体的には、伊豆市特定用途制限地域に関する条例、伊豆市都市計画法施行条例、伊豆市水害に備えた土地利用条例、及び伊豆市景観まちづくり条例の4条例が制定されており、以下では各条例の概要を見ていく（図3-2-7を参照）。

図3-2-7 区域区分廃止に伴う、条例による代替的な土地利用規制・誘導



出典：伊豆市提供資料を一部修正

(1) 伊豆市特定用途制限地域に関する条例（委任条例）

区域区分が廃止される以前は市街化調整区域となっていた地域において、良好な自然・居住環境を保全し、無秩序な開発を抑制するために、伊豆市は特定用途制限地域として、新たに「幹線道路沿道地区」と「里山環境共生地区」を設けた。そして、各地区において建築することができない建築物の用途及び高さを定める「伊豆市特定用途制限地域に関する条例」が制定された（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。

(2) 伊豆市都市計画法施行条例（委任条例）

都市計画法では、その規模が3,000㎡未満の開発行為が非線引き都市計画区域内で行われる場合には、同法に基づく許可は不要とされているが、都道府県等は条例でその規模を別に定めることができる（法29条1項1号、法施行令19条）。伊豆市においても、区域区分が廃止されることに併せて、「伊豆市都市計画法施行条例」を制定し、規模要件を1,000㎡へと引き下げている（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。

(3) 伊豆市水害に備えた土地利用条例（自主条例）

市内において居住可能な平地は、狩野川の流域を中心に広がっており、その一部は水防法に基づいて指定される「浸水想定区域」に含まれている。従前は、当該地域が市街化調整区域に指定されていたことから、開発行為及び建築行為が厳格に規制されていたが、区域区分の廃止によって宅地としての土地利用が容易となった。そこで、浸水深0.5m以上の浸水想定区域内（計画規模）で開発行為等を行う事業者に対し、浸水対策上必要な措置を講ずることや住民等への周知を行うことなどを求める、「伊豆市水害に備えた土地利用条例」を制定した（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。なお、この条例はあくまでも水害の危険性を周知し、安全対策を促すことを目的としており、開発行為等の制限までは行わない。

(4) 伊豆市景観まちづくり条例（委任条例＋自主条例）

約40年間継続してきた区域区分を廃止することで、一部の地区において開発圧力が高まることが懸念される一方、都市計画法及び建築基準法のコントロールが及ばない土地利用行為、具体的には大規模な太陽光発電施設の設置が行われるといった、土地利用行政上の課題が生じていた。こうした懸念・課題に対応するため、2017年3月23日に制定されたのが、「伊豆市景観まちづくり条例」である（2017年3月31日施行）。同条例は、景観法に基づく委任条例として、土地利用行為に係る届出制を導入し、その対象区域を市全域とする。さらに、地域住民が長年にわたって景観保全の取り組みを行ってきた修善寺地区を「重点地区」として位置付け、より厳しい規制を行うという、伊豆市独自の仕組みも併設している。

おわりに

伊豆市は、静岡県が指定権限を有する都市計画区域及び区域区分を含めた都市計画制度の見直しに当たり、国や県といった関係行政機関も参画する検討委員会を設置し、意見交換・調整を図ることにより、市の施策方針に沿った都市計画の変更を実現している。調整を進める際には、特に都市計画制度に関する専門的知見の面で、同市に派遣されていた県職員が大きな役割を果たしたという。このように、事務処理特例制度によって、都市計画法上の開発許可に係る事務権限を既に移譲されている伊豆市においても、県による人的支援が引き続き要請される。

また、伊豆都市計画区域の新設及び区域区分の廃止は比較的円滑に実現されたが、検討委員会での議論も含めると2年以上がかかっている。定住の促進も含めたまちづくりを今後進めるに当たっては、農振法に基づく農用地区域の指定を見直すことも必要であり、県との調整に時間を要することが想定される。したがって、伊豆市の地域特性を踏まえた、土地利用行政を迅速に展開していくためには、現在都道府県が担っている農業振興地域の指定等についても、権限移譲を更に推し進めることが検討されるべきだろう。

3. 岡崎市の独自条例による手続の追加と包括的な計画策定を通じた土地利用誘導の取組み

はじめに

岡崎市は、愛知県のほぼ中央部に位置する中核市であり、人口が381,051人、面積が387.20km²と、人口・面積ともに県内で3位の規模を誇る¹。同市は、明治維新以降、水車を動力とするガラ紡工場が設置されるなど繊維工業を中心に発展を遂げ、近年では自動車をはじめとする輸送用機械や金属製品等の製造業の県内有数の集積地となっている。また、矢作川・乙川流域に広がる平野部では水稻・麦・大豆を中心とした農業が行われる一方、山間地ではぶどうなどの果樹栽培、及び酪農や養鶏等の畜産も展開されている。

本節では、岡崎市が制定している3つの条例に着目し、都市計画法を補完する独自手続の追加及び包括的な土地利用計画の策定を通じて、適切な土地利用を促す同市の取組みを紹介する。

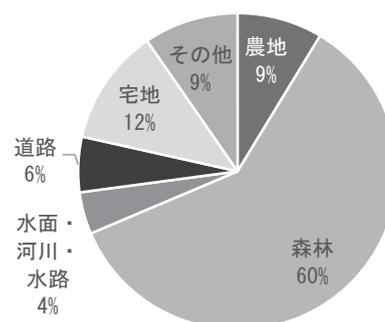
1 岡崎市における土地利用状況

岡崎市の東側は美濃三河高原を構成する丘陵地であり、市域の約6割は森林が占めている。そのため、西側の岡崎平野に住宅地及び工業用地が立地し、人口の約9割が集中している。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積387.20km²のうち、都市計画区域には260.79km²（うち市街化区域57.96km²、市街化調整区域202.83km²）、農業振興地域には85.92km²（うち農用地区域27.26km²）が指定されている。さらに、森林法に基づく地域森林計画の対象面積が228.10km²（市域の58.9%）、自然公園法に基づく自然公園の面積が19.44km²（市域の5.02%）となっている²。

以上のように、名古屋市及び豊田市に近接している岡崎市は、繊維工業・製造業を中心に都市的発展を遂げてきた一方、豊かな自然環境が保全されているという特徴がある。

図3-2-8 地目別土地利用面積



出典：愛知県(2016),『土地に関する統計年報(平成28年版)』, p.4を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 愛知県(2016),『土地に関する統計年報(平成28年版)』, pp.46-52。

2 3つの独自条例の制定背景と概要

(1) 岡崎市周辺環境に影響を及ぼすおそれのある特定事業の手續及び実施に関する条例 (特定事業手續条例)

ア 条例制定の背景

廃棄物処理場の建設計画が持ち上がったことをきっかけに、岡崎市は1974年に公害防止条例を制定しているが、これが同市における独自条例に基づく土地利用施策のはじまりである。そして、同条例のなかの生活環境保全に関する規定と従前の都市景観環境条例を統合する形で、「岡崎市水と緑・歴史と文化のまちづくり条例」(以下、「まちづくり条例」という)が2003年に制定され、2012年の全部改正により、景観保全に関する部分は景観法の委任条例、環境保全に関する部分は独自条例という複合的な性格を有するものとなった。しかしながら、環境保全のための仕組みとして設けられていた、土地利用行為に係る手續等をより分かりやすいものとするため、後者の部分がまちづくり条例から分離され、「岡崎市周辺環境に影響を及ぼすおそれのある特定事業の手續及び実施に関する条例」(以下、「特定事業手續条例」という)として新たな条例が制定された(2017年3月24日制定、同年4月1日施行)。

イ 概要

廃棄物処理施設や大規模小売店舗の設置、あるいは3,000㎡以上の開発行為などの「特定事業」を行おうとする者は、近隣に居住する市民等を対象とする説明会を開催した後に、市長と協議を行わなければならない(6条、7条)。市長は、「法令に定めるもののほか、良好な環境を保全し、及び形成するために特定事業者が特定事業を実施するに当たり遵守すべき条件」として、近隣住民の同意や道路、生活環境の確保などに関する条件を規則で定めることが可能である(8条)。特定事業手續条例では、あくまでも市長との協議のなかで事業者に対して協力を求めていくこととなっており、これらの「遵守すべき条件」に特定事業が適合しているか否かを審査し、許認可等を行うといった仕組みは採用していない。協議を終えたとき、市長は事業者に対して協議結果を通知するものとされるが、事業者が通知を受けずに特定事業に着手した場合には、その者の氏名等を公表することができる(9条、15条1項3号)。

(2) 岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例(都市計画区域外条例)

ア 条例制定の背景

2006年1月に岡崎市と合併した旧額田町の大部分の土地は森林であり、岡崎市が含まれる西三河都市計画区域の対象から外れている(図3-2-9を参照)。中核市である岡崎市は、都市計画法上の開発許可権限を有するが、開発許可が必要な開発行為の規模は、都市計画区域外の区域では1ha以上と定められており(都市計画法29条2項、同法施行令22条の2)、1ha未満の開発行為に対しては法的コントロールが及ばない点が問題視さ

れた。そこで、額田地域の自然環境と共存しうるような住環境の維持保全を目的として、この合併を機に制定されたのが、「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例」（以下、「都市計画区域外条例」という）である（2005年12月制定、2006年1月施行）。

図3-2-9 都市計画法の適用状況



出典：岡崎市（2016）、「岡崎市土地利用基本計画」, p.1

イ 概要

都市計画区域外において、開発区域の面積が100㎡以上の開発行為³を行おうとする者は、近隣に居住する市民等を対象とした説明会の開催、及び当該開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を経て、市長と協議をすることが義務付けられている（4条、6条、8条）。開発協議では、道路や給排水施設等の確保といった技術的細目に加えて、文化財の保護及び良好な自然環境の保全の見地からも、協議が行われる⁴。開発協議が終わると、市長は事業者に対して協議結果を通知するものとされ、事業者が市長との協議を行うことなく開発行為に着手した場合、市長はその者の氏名などを公表することができる（9条、19条）。また、事業者は開発行為に関する工事を完了したとき、市長に届け出て、工事完了の検査を受ける必要があり、検査済証の交付を受けない限り、建築物の建築等が制限される（13条、14条）。このように、市長との協議及び協議結果の遵守は、氏名の公表制度及び建築制限によって担保される。

(3) 岡崎市土地利用基本条例

ア 条例制定の背景

都市計画区域外条例は、都市計画法の規制が及びにくい都市計画区域外における開発行為に係る手続を定めているものの、市長に対して、都市計画マスタープランに相当するような土地利用計画の策定は義務付けていない⁵。また、都市計画区域内についても、都市計画法上の「開発行為」に該当しない土地利用行為が無秩序に実施されるなど、法律のみでは十分に対処しきれない課題が生じていた。そこで、岡崎市は2015年に「岡崎市土地利用基本条例」を制定し、市域全体を対象とする包括的な土地利用計画の策定及びその計画

³ 同条例にいう「開発行為」とは、「住宅用地、事業所用地又は工場用地の造成、建築物の建築、土石又は鉱物の採取、水面の埋立てその他の目的で行う土地の区画形質の変更」を指しており（2条1号）、都市計画法上の「開発行為」よりも広い概念である。

⁴ 「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例第5条の規定に基づく『開発協議事項』」を参照。

⁵ ただし、旧額田町との合併に際して策定された、『新まちづくりプラン—新市建設計画—』のなかで、まちづくりの基本方針や具体的な施策が示されていた。同計画は、合併から10年を数える2015年度までを計画期間としていたことから、同年に岡崎市土地利用基本条例が制定され、市域全体を対象とする土地利用計画を策定することとなった。

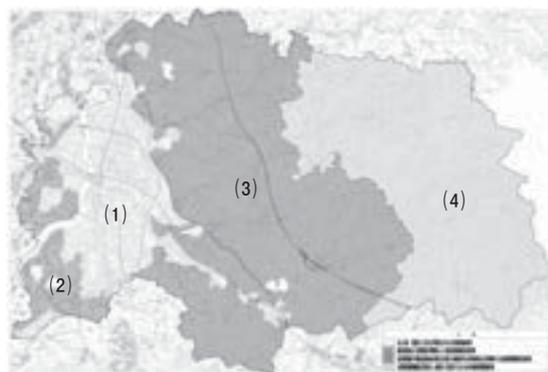
に沿った土地利用行為の誘導に取り組んでいる。

イ 概要

まず市長は、「[[岡崎] 市にふさわしい、水と緑・歴史と文化を保全し、及び自然環境と調和した良好なまちづくりに資するための土地利用に関する基本的な計画」(「土地利用基本計画」)を策定するものとされ(6条)、実際に『岡崎市土地利用基本計画』が2016年7月に策定された。同計画は、岡崎市総合計画における土地利用計画として位置付けられ、国土利用計画法上の市町村計画の策定目的と都市計画法上の都市計画マスタープランを補足する機能を有する⁶。

土地利用基本条例では、土地利用に関する4つの基本原則と各原則が適用される4つの区域が規定されており(3条、4条)、土地利用基本計画によって、市内すべての土地がいずれかの区域に指定される(図3-2-10を参照)。さらに同計画は、基本原則に基づいて行われる土地利用の施策についても定めることとなっている(6条4項2号)。例えば、前述の『岡崎市土地利用基本計画』では、市街化調整区域内で、集落や学校、既存インフラを維持するため、既存集落内に一定程度の住居等の設置を許容すべき地区を、「住環調

図3-2-10 4区域における土地利用の基本原則と指定状況



区域(4条)	土地利用の基本原則(3条)
(1) 水と緑・歴史と文化が保全される市街地区域	住宅地における市民生活への影響を考慮し、及び地域特性を十分に踏まえた土地利用を行い、水辺、都市緑地等の自然環境、歴史及び文化と調和した秩序ある市街地の形成に資する配慮を行うこと。
(2) 優良農地と住環境が調和した農住環境保全区域	優良農地による田園風景を保全するとともに、集落地では田園と調和した良好な景観を形成し、農住一体となった配慮を行うこと。
(3) 自然環境及び優良農地の保全を図り、無秩序な市街地化を抑制する自然環境保全区域	無秩序な開発を抑制し、自然環境の保全と連携した良好な環境への配慮を行うこと。
(4) 水源涵養機能を保全し、自然と交流するための森林環境区域	森林、里山、棚田等の良好な自然環境を保全し、及び市民の命の水である水源を確保するための配慮を行うこと。

出典：岡崎市(2016),『岡崎市土地利用基本計画』, p.11

⁶ 岡崎市(2016),『岡崎市土地利用基本計画』, p. 2。

和地区」に指定し、同地区においては「別に定める住居設置の基準に適合する場合に、新規の住居の設置等を実施し集落等の存続を図る」といった施策を展開していくことが明示されている⁷。

また、同条例は市の土地利用施策に影響を及ぼしうる大規模な土地利用行為⁸について、市長との協議手続も設けている（7条）。協議の申出を受けた市長は、当該土地利用行為と市の施策との整合性について調査を行い、整合性を確保するために必要な変更を協議の申出者に求めていく（同条2項）。ここにいう市の施策には、土地利用基本計画に定められた土地利用の施策も含まれると考えられ、市長との協議のなかで土地利用基本計画の内容の実現が図られている。

前述の2つの条例と異なり、土地利用基本条例には、近隣住民等を対象とした説明会の開催を義務付ける規定や、協議を経なかった場合の氏名の公表制度といった担保措置は設けられていない。しかし、当該土地利用行為が特定事業手続条例又は都市計画区域外条例の対象に該当する場合には、土地利用基本条例に基づく手続のほかに、それぞれの条例に規定された手続を履行する必要がある。

3 岡崎市の取組みの特徴と課題

(1) 特徴

以上のように岡崎市の取組みには、市長との協議や説明会の開催といった事前手続を独自条例で義務付け、事業者と行政・市民が意見交換を行う場を設けているところに特徴がある。すなわち、都市計画法などの法令は、土地利用行為に関する基準を設定し、この基準に適合する場合に、当該土地利用を許容するという行為規制を行うのに対し、岡崎市の3条例はあくまでも手続の履行を求めるのみである。ほとんどの事案において、協議や説明会といった手続を経るなかで、市の施策方針や地域住民の意向について事業者の理解が得られ、適切な土地利用に結びついているなど、手続条例を活用することで法律の規定が存在しない部分が補完されている。また、土地利用基本計画は、開発と保全の双方の観点を踏まえた、市域全体の土地利用方針を明示することにより、岡崎市の地域特性や今後めざすべき姿について、市民及び事業者と認識を共有することに大きく寄与している。

(2) 課題

岡崎市の独自条例による適切な土地利用への誘導は、事業者側の理解と協力を得ることによって、実現可能なものとなっている。すなわち、条例に基づく手続さえ履行すれば、特定事業手続条例が定める「遵守すべき条件」や土地利用基本計画に定められた土地利用

⁷ 岡崎市（2016）、『岡崎市土地利用基本計画』、pp. 7, 10。

⁸ 「大規模土地利用行為」の種類には、「土地の造成、土石の採取、鉱物の採掘その他土地の区画形質の変更」と集客施設（興行場やホテル、大規模小売店舗等）の建築があり、「その他土地の区画形質の変更」には農地や山林を資材置き場あるいは太陽光発電施設など農地や山林以外に転用することも含まれる（7条1項、「岡崎市土地利用基本条例に基づく大規模土地利用行為に係る事前協議について」p. 2）。

の基本原則に適合しない場合でも、開発行為を止めることは極めて困難である。また、条例を運用する行政側の意識も重要な要素である。岡崎市が開発志向であれば、市長との協議は単なる手続にとどまるおそれがある一方、市が保全志向であれば、市の施策方針や地域住民の意向と擦り合わせを行う調整の場として、協議手続が機能することが期待される。この点、岡崎市の土地利用行政の方針を明示する土地利用基本計画は、行政が一時的に開発志向あるいは保全志向に過度に傾くことを抑制するという効果もあるだろう。

これまでは、大部分の事業者が岡崎市の土地利用方針に理解を示すとともに、開発と保全のバランスをとる必要性が市職員のなかで共有されていた。そのため、秩序ある土地利用が図られ、以上のような手続条例の限界は現在のところ顕在化していないようである。

おわりに

中核市である岡崎市は、都市計画法上の開発許可権限を有するなど、他の一般市に比べて、市内の土地利用行為をコントロールする手段を持ち合わせている。一方で、土地利用に関する独自条例を古くから制定し、近年でも更に拡充を進める背景には、開発許可手続において近隣住民等への周知機会が保障されていない、都市計画区域外における開発行為に対して法的規制が及ばない、あるいは都市部と農山村部を包括する土地利用計画とその計画を実現するための手段が備わっていない、といった法律の不備が指摘される。そこで岡崎市は、法律上の権限を行使しつつ、法律で手当てされていない部分は独自の条例によって補完することにより、自然環境や歴史資源と調和した開発行為の誘導を図っている。

4. みよし市の独自条例による包括的土地利用行政への取り組み

はじめに

名古屋市と豊田市の間に位置するみよし市は、昭和の大合併及び平成の大合併の際にも合併を経験せず、2010年1月に市制施行した、人口が61,810人、面積が32.19km²の比較的小規模な都市自治体である¹。市の東部には丘陵地が広がり、戦後に三好池や愛知用水といった農業生産基盤の整備が進められたことから、柿・梨・ぶどうなどの果樹農業を中心に発展してきた。また、隣接する豊田市において自動車産業

が発展するとともに、みよし市にも自動車関連の大規模工場施設が立地し、さらに工場で働く従業員などが居住するベッドタウンとして大規模な住宅地開発が行われるなど、急速な市街化が進んだ。

本節では、同市が2003年に制定した「みよし市まちづくり土地利用条例」に着目し、市域全体を対象とする土地利用計画の策定、及び開発事業に係る独自の手続などによる、包括的な土地利用行政への取り組みを紹介する。

1 みよし市における土地利用状況

図3-2-12のとおり、みよし市は宅地としての土地利用が、市域の約3割を占めている。三好池が位置する中央部から西南部にかけてはやや平坦な地形となっており、農地が広がっていたが、大規模工場の誘致等によって、その面積は減少傾向にある。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積32.19km²の全域が都市計画区域に指定されている（うち市街化区域10.57km²、市街化調整区域21.62km²）。一方、市域の約6割（19.86km²）については、農業振興地域の指定も受けている（うち農用地区域7.41km²）²。

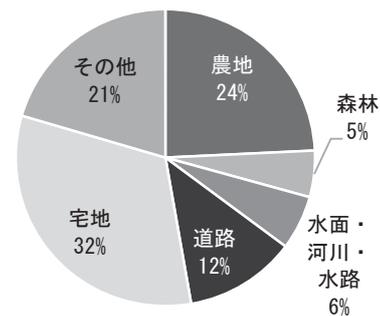
以上のように、農業と自動車関連産業を中心に発展が進み、そして大都市近郊のベッド

図3-2-11 みよし市の位置



出典：みよし市ホームページ

図3-2-12 地目別土地利用面積



出典：愛知県(2016)、『土地に関する統計年報(平成28年版)』, p.4を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 愛知県(2016)、『土地に関する統計年報(平成28年版)』, pp.46-47。

タウンとしての顔も併せ持つみよし市には、都市計画法と農振法が重複して適用される区域を多く有するという土地利用行政上の特徴がある。

2 みよし市まちづくり土地利用条例

(1) 条例制定の背景

2000年の国勢調査では、全国の人口増減率が1.1%だったのに対し、みよし市の人口増減率は19.4%にも達し、特に丘陵地・里山がある北部での住宅建設が相次いだ。前述のように、みよし市の全域は都市計画区域に指定されているが、市街化調整区域を中心に、法律上の許可等の条件は満たすものの、周辺環境と調和しない開発事業が行われるなど、法律のみでは十分に対処することができない事案が生じていた。また、市街化区域内においても、廃タイヤの野積みや資材置き場といった土地利用行為に対し、開発許可等の法的コントロールが及ばないことが土地利用行政上の課題であった。

そこで、①従前の宅地開発指導要綱を条例化し、開発事業を行う場合の事前協議や開発事業に係る基準の遵守について強制力を持った仕組みとすること、②総合計画に定められる土地利用の方針・構想を実現するための土地利用調整に関する計画の策定根拠、及び③開発事業に係る住民周知手続など独自の規定を設けることを目的として、2003年に「みよし市まちづくり土地利用条例」が制定された。

(2) 概要

ア まちづくり基本計画の策定

市長は、みよし市基本構想に基づくまちづくり像を実現するために、「まちづくり基本計画」を策定することとなっており、同計画は都市計画マスタープラン（都市計画法18条の2）として取り扱われる（条例7条1項、同条2項）。その作成に当たっては、「公募による市民の参画、説明会の開催その他の市民が意見を表明し、議論を行う機会」を確保し、また同計画を決定するときは、議会の議決を経る必要がある（9条1項、同条3項）。実際に、現在の『みよし市まちづくり基本計画』が2004年に作成された際には、委員に3名の公募市民を含む「まちづくり基本計画策定委員会」が組織された。

まちづくり基本計画には、「土地利用の方針、都市施設等の整備の方針、自然環境保全の方針その他のまちづくりの方針」が定められるほか、「土地利用の誘導に関する措置を講ずるための区域」（「土地利用誘導区域」）と当該区域における土地利用の基準が設定される（7条4項）。既に条例によって6種類の土地利用誘導区域³が列挙されているが（表3-2-1）、これらに加えて、一定の区域の住民から構成される「地区まちづくり協議会」

³ 各土地利用誘導区域は、「環境保全タイプ」と「土地利用調整タイプ」とに大別することができる。前者は「質の高い都市空間形成のために、特に環境保全が必要と考えられる区域」であり、後者は「秩序ある土地利用形成のために、様々な土地利用が競合することが想定される区域で、特に土地利用の調整を必要とする区域」を指す。みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』、p.IV-1を参照。

表3-2-1 6種の土地利用誘導区域と各区域の目的

土地利用誘導区域	各区域の目的	種類
住環境保全区域	市街地における良好な生活環境の整備又は保全	環境保全タイプ
農業保全区域	優良な農地及び良好な農業環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
自然保全区域	良好な自然環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
集落居住区域	農村集落における良好な生活環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
教育環境保全区域	良好な教育環境の整備又は保全	環境保全タイプ
防災調整区域	水害その他の災害による被害の軽減	環境保全タイプ

が策定した、「地区まちづくり計画」の策定区域⁴も土地利用誘導区域となりうる(11条～13条)。

こうした土地利用誘導区域の設定は、都市計画法及び農振法等の現行法令に基づく土地利用の制限を前提としつつ、みよし市の特性に応じた土地利用の規制・誘導を図るために行われている(図3-2-13を参照)⁵。

イ 特定開発事業の実施に係る手続

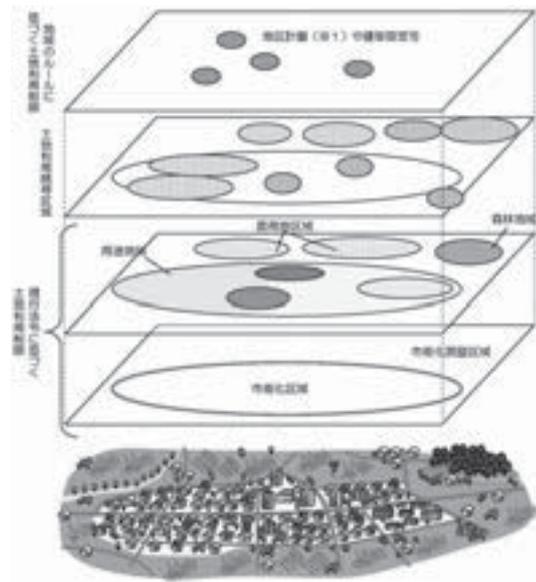
まちづくり土地利用条例に基づく手続の対象となる「開発事業」には、以下の4種類の土地利用行為がある(2条1号)。

- ①土地の区画形質の変更
- ②建築基準法にいう「建築物」の建築
- ③土地の利用目的の変更(土地の利用目的を廃自動車保管場所用地、廃棄物処理施設用地等へと変更する行為及び農地を農地以外のものにする行為)
- ④木竹の伐採

このように、ここでいう開発事業は、都市計画法と異なり、すべての「土地の区画形質の変更」が対象であり、また、農地の転用といった、「土地の利用目的の変更」をも含むことから、極めて広い概念であるといえる。同条例は、開発事業のうち、一定の規模を有する「特定開発事業」とその他の「小規模開発事業」とを区別して、履行すべき手続を規定しているが、以下では特定開発事業に係る手続を見ていく(図3-2-14)。

特定開発事業を行おうとする事業者は、まず「開発計画書」を市長に提出し、当該事業

図3-2-13 みよし市における土地利用コントロールのイメージ



出典：みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』, p.II-9

⁴ 地区まちづくり計画の対象となる地区は、その区域が「道路、鉄道、河川、がけその他土地の範囲を明示するのに適当なものにより区分されており、かつおおむね5,000平方メートル以上の面積があること」という条件はあるものの(11条1項1号)、住民自らが任意で設定することができる。

⁵ みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』, p.II- 8。

の計画につき、まちづくり基本計画との整合性などを市長と協議することとなっている（17条1項）⁶。併せて、事業者は近隣住民等への説明及び開発計画の概要を記した掲示板の設置を行う必要があり、近隣住民等は当該特定開発事業に関する意見書を市長に提出することが可能である（18条、19条）。市長は協議の結果、必要があると認めるときは、開発計画の中止、変更その他必要な措置をとるよう助言又は勧告をすることができ、また、助言又は勧告をしないときは、その旨を通知する（同条4項、5項）。

助言又は勧告、あるいはそれらをしていない旨の通知を受けた事業者は、「協議後開発計画書」を市長に届け出るが、協議後開発計画がまちづくり基本計画に不適合であるなどと認められる場合には、市長は、当該計画の中止、変更その他必要な措置をとるべきことを命ずることが可能である（21条、22条）。命令を受けた事業者は、「変更開発計画書」あるいは「措置実施計画書」を市長に提出し、その内容が命令に従ったものであると認める旨の通知を受けない限り、当該特定開発事業に着手することが禁じられている（24条、26条1号）。

特定開発事業に関する工事がすべて完了した際には、当該特定開発事業が協議後開発計画の内容に適合していることについて、市長の検査を受ける必要があり、検査済証の交付を受けるまでの間、特定開発事業により建築された建築物等の使用又は特定開発事業により土地の利用目的を変更した土地の利用を開始することができない（29条、30条）。さらに、建築物等の使用開始後も、その特定開発事業がまちづくり土地利用条例に適合した状態を維持することが義務付けられており、適切な維持保全がなされていない場合に、市長が事業者に対して措置命令を行う規定も置かれている（30条の2）。

協議後開発計画に係る命令、あるいは建築物等が使用された後の維持保全に関する命令に違反した者などについては、6か月以下の懲役又は50万円以下の罰金が科されるほか、特定開発事業への着手又は建築物等の使用開始に関する制限に違反した者などは、30万円以下の罰金刑に処される（53条、54条）。一方、他の都市自治体の条例において散見される、氏名等の公表制度は採用されていない。

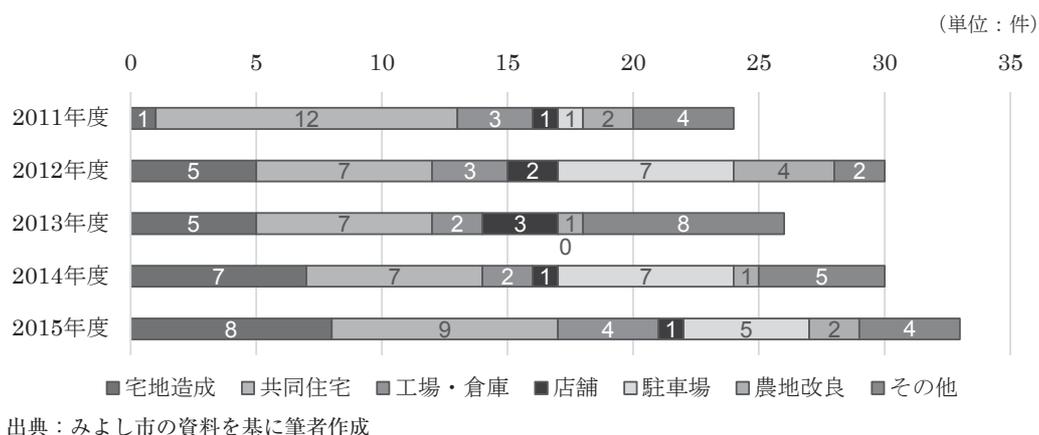
図3-2-14 特定開発事業の手続



出典：みよし市、『みよし市まちづくり土地利用条例の概要』, p.7

⁶ なお、2,000m以上の一団の土地を開発区域とする特定開発事業を行う場合には、当該土地の所有権等を取得する契約を締結する前に、「構想届出書」を市長に提出しなければならない（16条）。

図3-2-15 開発計画書が提出された特定開発事業の種類



(3) 運用状況

2011年度から2015年度までの5年間のまちづくり土地利用条例に基づく手続の実施件数は、特定開発事業に係る開発計画書の提出が30件前後、小規模開発事業が70～110件程度となっている⁷。このうち、特定開発事業の内訳をしてみると、宅地造成が増加傾向にあるとともに、共同住宅の建築も一定数行われていることが分かる（図3-2-15）。「その他」には、太陽光発電施設の設置や資材置き場としての土地利用、老人福祉施設・社会福祉施設の建築などが挙げられる。なお、まちづくり土地利用条例に基づく命令は、2005年度に1件行われたのみであり、助言・勧告及び刑事罰については、2016年度末まで行われた実績がない。開発計画の段階において、近隣住民等への説明及び市長との協議といった手続が行われるなか、開発事業についての地域の合意形成やまちづくり基本計画との整合が図られるため、助言等に至ることはないとのことである。

開発事業の一つである土地の利用目的の変更には、農地法が主にコントロールしてきた農地の転用が含まれており、庁内の関係部署との連絡調整が必要であると考えられる。そこで、企画政策課や産業課、都市計画課などから構成される「みよし市土地利用調整会議」が設置されており、隔週の定例会において開発事業に係る対応方針が検討されている（みよし市土地利用調整会議設置要綱）。土地利用調整会議の定例会に加えて、日常的に関係部署との連絡調整を行うことで、まちづくり土地利用条例の下での総合的な土地利用行政を展開することが可能になっている。

3 みよし市の取組みの特徴と課題

(1) 特徴

法律レベルでは、5つの個別規制法の下で縦割りの土地利用規制が行われている一方、

⁷ 以下、みよし市ホームページ、「みよし市まちづくり土地利用条例の施行状況について」、<https://www.city.aichi-miyoshi.lg.jp/kenchiku/matizukuritotiriyoujourei.html>（2017年3月24日最終閲覧）。

みよし市においては、まちづくり土地利用条例の下で包括的な土地利用行政の展開が試みられている。すなわち、市街地あるいは緑地・農地のいずれに該当するかにかかわらず、市の全域がまちづくり基本計画及び同条例に基づく手続の対象区域とされ、かつ開発事業には土地の区画形質の変更から農地の転用、木竹の伐採まで幅広い種類の土地利用行為が含まれている。さらに、庁内の関係部署が連絡調整を行う場が定期的に設けられていることが、こうした包括的な内容を規定する条例及び計画を運用していく上で重要な役割を果たしていると考えられる。

(2) 課題

前述のように、まちづくり土地利用条例にいう「開発事業」は、都市計画法上の「開発行為」や建築基準法上の「建築」よりも広範な土地利用行為を包含するものの、近年では同条例が制定された2003年時には想定されていなかった行為類型が新たに登場し、条例の適用範囲に含まれないといった課題がある。具体的な例としては、太陽光発電施設の設置が挙げられる⁸。現行の条文では、土地の区画形質の変更、農地の転用、又は木竹の伐採を伴わない限り、太陽光発電施設の設置に当たって、まちづくり土地利用条例に基づく手続の履行が義務付けられることはない。実際に、住宅地に隣接する区域において太陽光発電施設を設置する計画が持ち上がった際には、当該行為が「開発事業」に該当しなかったため、条例に基づく手続の実施は法的に義務付けられず、あくまでも事業者の任意の協力を得て、住民への説明等が行われたという。

おわりに

みよし市はまちづくり土地利用条例に基づいて、市域全体を対象とする土地利用計画を策定し、開発事業に係る独自の手続の実施等を事業者に義務付けることにより、法律の補完及び包括的な土地利用行政を実現しようとしている。同市の取組みは既に10年以上が経過し、運用のノウハウが行政内部で蓄積されていると思われるが、そのことは必ずしも都市計画法上の開発許可に係る事務権限の移譲を受けることや、建築基準法上の特定行政庁として建築確認の事務を担うことには結びついていない。その要因として、開発許可等の事務を処理するためには、より高度な専門技術的知見が必要であり、まちづくり土地利用条例を運用するなかで得られる専門性や経験とは、質的な差異があることが指摘される。また、人的リソース及び経済的リソースの不足も大きな要因の一つである。したがって、土地利用行政分野において、みよし市のような小規模な都市自治体に対しても更なる分権を進めるに当たっては、都道府県又は国による支援が不可欠だろう。

⁸ その他の例としては、建築物の用途の変更も考えられる。それまで住居として利用されていたものが、店舗など他の用途で利用されることになれば、周辺の生活環境に何らかの影響を及ぼすおそれがあるが、現行のまちづくり土地利用条例では、増改築を伴わない限り、近隣住民等への説明は不要とされている。