Ⅳ　市町村総合計画と土地利用規制

１，市町村総合計画

（１）市町村土地利用計画を持つ市町村レベルの各種計画の策定状況

基本構想や基本計画レベルの市町村土地利用計画（図 6-1-1 の市町村土地利用計画）は，一般には「市町村の基本構想」「市町村マスタープラン」「田園環境整備マスタープラン」「農振計画」「緑のマスタープラン」「国土利用計画」等の市町村レベルの計画の中に組込まれている。これらの計画の策定状況をみると「市町村の基本構想」「農振計画」は府下のほとんどの市町村で作られていて[(1)]（1983 年時点）（表 4-1-1），現在すでに何回かの見直しが行われて第３次から第４次の計画が策定され，計画内容も充実している。

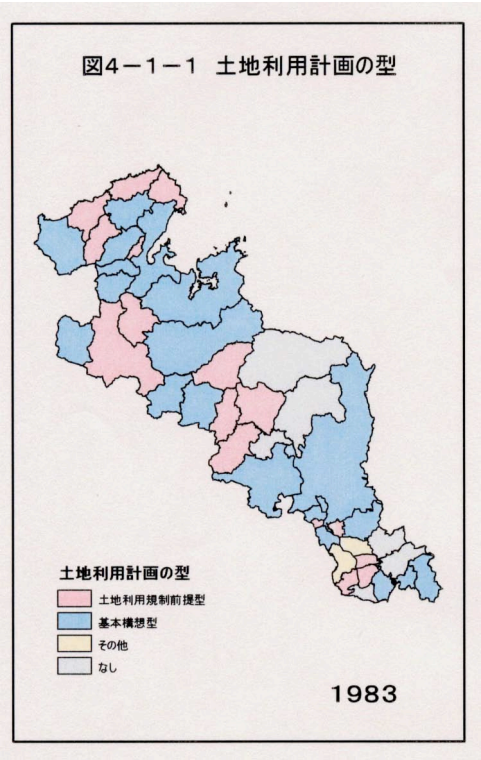
表 4-1-1　各種計画の策定状況

土地利用計画の種類	策定済み	策定予定	未定
市町村の基本構想	40(91%)	0(0%)	4(9%)
農振計画	44(100%)	0(0%)	0(0%)
新農振計画	15(34%)	9(21%)	20(46%)
緑のマスタープラン	11(25%)	5(11%)	28(64%)
国土利用計画	4(9%)	7(16%)	33(75%)

注1: 策定済みには策定中も含めている

（２）市町村土地利用計画の性格

市街化区域や市街化調整区域，農振地域，農用地区域等のゾーニング（図 6-1-1 の実施計画・管理計画レベルの土地利用計画）は，元来これらの基本構想や基本計画レベルの市町村土地利用計画（図 6-1-1 の市町村土地利用計画）に基づいて実施されるべきである。しかるに，わが国の場合，①緊急にゾーニングを実施する必要性があったこと，②ゾーニングの前提となるような基本計画レベルの市町村土地利用計画が策定されていなかったこと，③現実の土地利用の実態を軽視しにくい状況があったこと等により，ゾーニングが先行して実施されている。



この結果，現実のゾーニングと市町村土地利用計画の関係についてみると，市町村土地利用計画の方がむしろゾー

ニングを前提にして作られていたり（「土地利用規制前提型」で 36%），あるいは基本構想レベルの，ゾーニングに対して直接的な影響力を持てない市町村土地利用計画であったりする（「基本構想型」で 45%）。従って，土地利用規制見直しのガイドラインとしての役割を果たすことの出来る（図 6-1-1 の→の①）基本計画レベルの市町村土地利用計画は作られていないというのが実情である[(1)]（図 4-1-1）。

２，土地利用規制（ゾーニング）

（１）都市計画法・農振法などの個別法による土地利用規制

1）土地利用規制（ゾーニング）の実施状況　　表 4-2-1　土地利用規制の実施状況

土地利用規制の種類	市町村数	割合(%)
農振法	44	100%
森林法	40	91%
砂防法	31	70%
文化財保護法	28	64%
急傾斜地法	25	57%
都市計画法	24	55%
古都保存法	1	2%
自然環境保存法	1	2%

都市化・工業化の進展に伴うスプロール現象や自然環境の変化，さらには種々の地域問題に対処するために，京都府下の 44 市町村はそれぞれの開発・保全志向を反映させながら，表 4-2-1 のような各種ゾーニングを実施している(1983 年時点)。

これらのうち都市計画法・農振法・文化財保護法・古都保存法・自然環境保全法に関係するゾーニングの実施状況を見ると，農振法による農振地域の指定は府下の全市町村で実施（大山崎町は農用地区域の指定なし）しているのに対し，都市計画法による都市計画区域の指定は 24 市町村[*1](55%)，文化財保護法による史跡指定は 28 市町村(64%)で，府下の半数の市町村に限られている。さらに，古都保存法による歴史的風土（特別）保存地域，自然環境保全法による自然環境保全地域に至っては，それぞれ京都市・大江町と１市町村しか指定されていない。

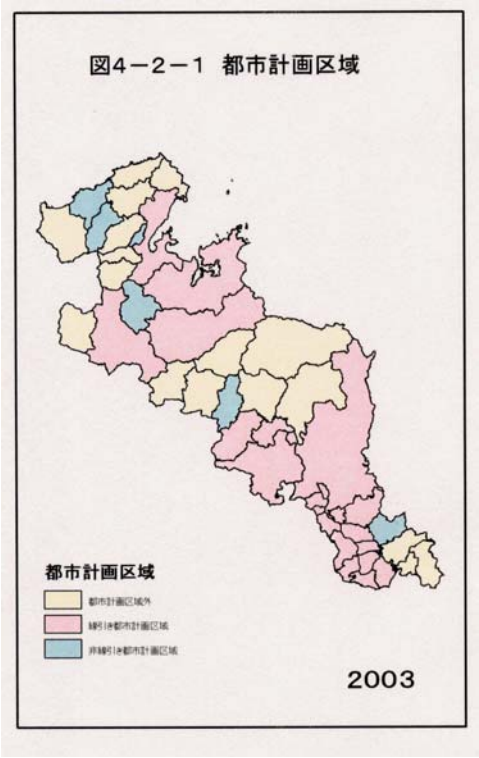
これらのゾーニングは，前述のように一定の意義を有しながらも，以下のような問題点を併せ持っている。すなわち，①市町村総合計画（市町村土地利用計画）との関連が不十分なままに，各種ゾーニングがそれぞれ独自になされ，相互の関連性が必ずしも十分に図られていない。②全国的に画一的に，しかも「強制型」のものとしてなされていて，ゾーニングに地域住民（農民）の主体的な参加が得られていない。③ゾーニングの見直しが画一的に 5～10 年と定められているために，市町村総合計画（市町村土地利用計画）が，しっかりしていないままの安易なゾーニングの変更が行なわれやすい。④法律では余り細かい具体的な規定は出来ないので，ゾーニングの範囲が限定されている。⑤単に土地利用の変更を規制しているだけで，適正土地利用への達成が見られない。⑥土地利用変化が激しい場合には，状況に応じた弾力的な対応が出来ない[(2)]等である。

次にゾーニングのタイプを，①農振地域単独型，②農振地域と都市計画区域併用型，③

農振地域・都市計画区域・自然環境・歴史的環境保全地域併用型の３類型に区分し，それぞれの問題点について述べる。

2)農振地域単独型のゾーニングの問題点

農振地域の指定のみがされ，都市計画区域の指定がされていない市町村が該当し，20 市町村[*2] ある(図 4-2-1 の都市計画区域外)。



農振地域における問題点としては，①農用地区域の設定が不十分で，農振白地が多く（京都府全体で 95,828ha)，農用地のみの農振白地だけで，6,600 ha(18%)になっている。②農用地区域内（図 4-2-2 の A-1 地域）では圃場整備等の土地基盤整備が必要であるが進展していない市町村が多い（2000 年時点で 56.3％の整備率）ことが指摘され，農振地域単独型では，さらに，③農地を対象とする農振白地（図 4-2-2 の A-2 地域）には農地法による土地利用規制が機能しているが，これだけでは農地転用が容易になりやすいこと。④農地以外の農振白地（図 4-2-2 の A-3 地域）および農振地域外の土地（図 4-2-2 の A-4 地域）に対しては，土地の開発や買収・スプロール化を抑制する有効な土地利用規制がないので，土地利用上種々の問題を起こしやすいこと。⑤図 4-2-2 の A-2,A-3,A-4 の地域では,都市的開発に対する規制措置がないために,転用問題が絡んで,今後の利用方向が特に問題となること等が指摘される。

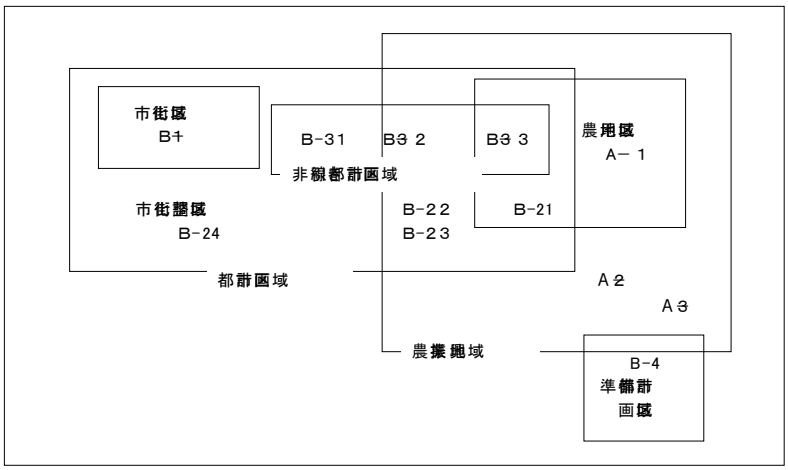


図 4-2-2　都市計画法および農振法による地域区分

3)農振地域と都市計画区域併用型のゾーニングの問題点

農振地域と都市計画区域の両者を併用して指定している地域（24 市町村[*1]）で，線引き都市計画区域の市町村は 20 市町村[*3]（図 4-2-1 の線引き都市計画区域），未線引き都市計画区域(図 4-2-1 の非線引き都市計画区域)の市町村は 4 市町村[*4]で，主として府下の南部に多く見られる。①これらの市町村の多くは今後の宅地需要等からみて既に過大な市街化区域を設定しているにもかかわらず，市街化区域の拡大を望んでおり（15 市町村），多過ぎる市街化区域内の農地を農振地域へ逆線引きしようとする市町村は 1 市町村に過ぎない（表 4-2-2・図 4-2-3）。②市街化区域内（図 4-2-2 の B-1）においては土地区画整理事業や有効な宅地建設等が望まれるが，地価や住民意識等との関連で進んでいない。また優良農用地がかなり取込まれている。③図 4-2-2 の A-1～A-4 に市街化調整区域の網のかかったところ(図 4-2-2 の B-21～B-24)では，2)で指摘した問題点は基本的に残るものの，転用問題が回避され，小規模開発が規制される。しかしながら，土地利用規制の理念が異なるため，このことに対する検討が必要であるとされてきて，2000 年の都市計画法及び建築基準法の一部改正[(3)]で，市街化の進行しつつある一定の既存集落等の区域を条例で定め，周辺環境と調和する住宅等の許容や既存宅地における建築行為についての許容等の開発許可制度の見直しが行

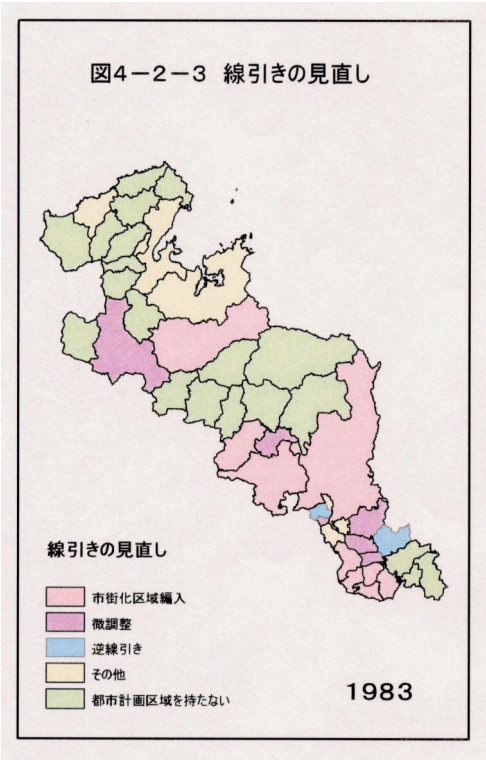


表 4-2-2　線引きの見直しと開発志向

線引きの見直し ＼ 土地利用計画の型		土地利用制前規提型	基本構想型	その他	なし	計
都市計画区域を持つ(B地域)	市街化区域拡大				木津	1
	市街化区域編入	園部,山城,精華	綾部,亀岡,京都,加茂	田辺		8
	微調整	福知山,大山崎,井手	宇治	城陽	八木	6
	逆線引き		長岡京		宇治田原	1
	その他	岩滝,網野,久御山	宮津,舞鶴,八幡,向日			8
	小計	9(38%)	10(42%)	2(8%)	3(13%)	24
都市計画区域を持たない(A地域)		丹後,伊根,山峰,大江,丹波,日吉,和知	久美浜,弥栄,加悦,野田川,大宮,夜久野,瑞穂,三和,笠置,南山城		美山,和束,京北	20
小計		7(35%)	10(50%)	0	3(15%)	20
合計		16(36%)	20(45%)	2(5%)	6(14%)	44

注 1:土地利用規制前提型とは各種土地利用規制を参考にして土地利用計画を作ったもの
注 2:基本構想型とは基本構想程度の土地利用計画を意味する

われた[*5]。④さらに準都市計画区域を指定できるようになり，これにより，準都市計画区域内に用途地域を定めたり，⑤都市計画区域および準都市計画区域において，美観地区・風致地区・伝統的建造物群保存地区を定めることが出きるようになり(図 4-2-2 の B-4)，それぞれの地区において規制内容を定める条例の制定及び許可を要する行為の許可権限を市町村が有することになった。

4)農振地域と都市計画区域併用型に，自然環境・歴史的環境保全地域のゾーニングを加えたタイプの問題点

農振地域と都市計画区域と自然環境（歴史的環境）保全地域の 3 つの地域指定をしている市町村で，京都市と大江町の 2 市町村が該当する。このタイプでは特殊な自然環境や歴史的環境の保全が考えられているが，身近かな自然環境や歴史的環境の保全・整備までは考えられておらず，今後の課題としてはむしろこのような身近かな環境保全が出来るような内容を新たに盛り込むことが必要になってくるものと考える。現在は，農用地区域や市街化調整区域の指定により，身近かな自然環境・歴史的環境の保全が結果的に行なわれているが，これだけでは不十分であると言えよう。

（２）土地利用調整条例

①神戸市の市街化調整区域は，都市計画法･農業振興地域の整備に関する法律･農地法･森林法等により，土地利用の保全や規制が行われている。しかしながら，近年，これらの法令だけでは十分に対応しきれない農業外の土地利用(例えば廃車置場や資材置場や産業廃棄物の不法投棄等)が多発するようになり,営農面や居住環境･景観等が悪化しつつある。

そこで，神戸市では個別規制法に，人と自然との共生ゾーン条例および里づくり計画をセットすることによって農村用途区域を定め，スプロールの発生を未然に防止する手立てをとっている[(4)]（Ⅵ章 3 参照)。

②またいくつかの自治体では，地域の枢要な景観を保全・形成するために条例を制定している。しかしながらこれらの条例は，憲法 31 条が保証している「財産権」の制限に当らないようにするために,届け出にとどまっている場合がほとんどで,届け出制であるため,拘束力が弱い。

③そこで，法律が条例に委任している事項を取り込むことによって，条例の実効性を向上させることが期待されている。

３，協定による土地利用規制

自治体は，公法による規制だけはでなく，土地所有者の合意をベースとした農地等の保全に関する協定や地域づくり協定，住民協定，建築協定を促しながら，良好な景観の育成や保全等の観点から街並みや農地等の保全の強化に努めることが肝要である。

４，まとめ

1) ゾーニングは既に見てきたように，一定の意義を有しながらも問題点を併せ持っており，①ゾーニングされた土地の最適土地利用達成施策の遂行や，②現行のゾーニングの見直しが大きな課題となっている。

2)これらの課題を成就していくためには，このゾーニングに対してガイドラインド的な役割を果たせるような基本計画レベルの土地利用計画(図 6-1-1 の市町村土地利用計画や地区土地利用計画)の策定が必要である。しかるに，市町村土地利用計画の土地利用計画のタイプは「基本構想型」と「土地利用規制前提型」の２タイプが主で，基本計画段階の土地利用計画を作成することは現状においては非常に難しい。

3)他方で個別規制法の限界をカバーするために土地利用調整条例や景観条例等をセットにして対応させ，さらに土地利用協定や住民協定等の締結も考えられているが，この際には，地区総合計画づくり(図 6-1-1)が必要になってこよう。

注

*1　2002 年時点では 27 市町村になっている。

*2　2002 年時点では 17 市町村になっている。

*3　2002 年時点も 20 市町村になっている。

*4　2002 年時点では 7 市町村になっている。

*5　神戸市では，都市計画法の規制緩和で既存宅地の隣接地，近接地も宅地として開発が可能となったことで，「圃場整備地区も開発可能地区となってしまうので困っている」とし，条例や地域の合意で土地利用のコントロールをしている。

参考・引用文献

(1)牛野　正：ゾーニングと土地利用計画，京都府下市町村総合計画における自然環境・管理・改善施策の理念・手法・実施結果に関する比較調査研究，日本生命財団助成研究報告書（1984）

(2)和田照男：現代農業と土地利用計画―土地利用転換と計画手法―，東京大学出版会（1980）

(3)(社)日本都市計画学会：第 25 回都市計画セミナー―　「新時代における都市計画運用指針の実践」―マスタープラン・土地利用計画―（2001）

(4)神戸市産業振興局：人と自然との共生ゾーン整備基本方針（2000）