

都市・農村における土地利用の計画と規制

国土交通委員会調査室 やまだ ひろし
山田 宏

建築物の用途規制や土地の開発規制が緩い都市郊外や近郊農村への大規模商業施設や公共公益施設の立地が中心市街地衰退の一因になっているとして、「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案」が国会に提出されている。同法案の内容については、本号の法令紹介を参照されたいが、ここでは、その背景にある都市と農村における土地利用に関する計画と規制の現状と問題点¹ について整理するとともに、都市と農村における土地利用の適正化に向けた課題について検討する。

1. 都市における土地利用の計画と規制

都市計画区域とその線引き

都市計画法(昭和 43 年法律第 100 号)では、「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」等を都市計画区域として都道府県が指定する(5 条)。平成 16 年 3 月 31 日現在(以下、特に断らない限り同じ)、国土面積 3,779 万 ha の 26.3%に当たる 995 万 ha が同区域として指定されている。さらに都市計画区域は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域である」市街化区域(145 万 ha、同 3.8%)と「市街化を抑制すべき」市街化調整区域(377 万 ha、同 10.0%)とに区分することができる(7 条)。

都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域にきちんと区分(線引き)するというのが、都市計画法の考え方であった。しかし、スプロールの激しくない地域では強い私権の制限を伴う開発行為の規制を行う必要も実益もないとして、同法の附則で当分の間、市街化の激しい地域以外は線引きを適用しないとされ、地方都市において多くの区域が線引きされないままとなった(「未」線引区域と呼ばれた。)。また、市街化調整区域とされると農業等の目的以外での土地利用が困難となり、地価上昇も期待できないことから、線引き自体の廃止の議論が出され続け、12 年の都市計画法改正において、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等及び政令指定都市を除き、区域区分するかどうかは都道府県の判断によるとされた。これを受けて香川県が全県で線引きを廃止するなどの例も出ている。香川県では、後述の特別用途制限地域の指定、容積率の引下げ、開発許可の対象規模の引下げ等の措置を併せて導入したが、こうした措置が十分に実効を挙げないと、線引き廃止が無秩序な土地利用を促進することになりかねない[問題点 1]。

このように区域区分が定められていない都市計画区域は非線引区域と呼ばれ、473 万 ha(同 12.5%)を占める。そしてこれらの区域区分のもとに土地利用に関する計画と規制が課されるが、その中心となる手法が用途地域の指定と開発許可制度である。

用途地域による土地利用の計画と規制

用途地域には第一種及び第二種低層住居専用地域、第一種及び第二種中高層住居専用地域、第一種及び第二種住居地域並びに準住居地域からなる住居系 7 区分、近隣商業地域及び商業地域からなる商業系 2 区分、準工業地域、工業地域及び工業専用地域からなる工業系 3 区分の計 12 区分がある(8 条 1 項 1 号)。用途地域が指定されると、区分毎に**建築基準法**(昭和 25 年法律第 201 号)に基づき住宅、店舗、飲食店、学校、病院、劇場、工場など建築物の用途により立地が制限される(48 条)。また、容積率、建ぺい率など建築物の形態についての規制も受ける(52・53 条等)。

用途地域は市街化区域には定めるが、市街化調整区域には原則として定めない(都市計画法 13 条 1 項 7 号)。非線引区域に用途地域を定めるかどうかは任意であり(ただし、後述の農用地区域や優良農地には指定できない。)、指定は非線引区域の 8.2%に当たる 39 万 ha でしかない。

用途地域による立地の制限については、第一種低層住居専用地域及び工業専用地域を除けばかなり緩やかなものとなっている。例えば大規模商業施設(床面積 3,000m² 超)が立地できるのは、商業系の 2 区分のみならず、第二種住居地域、準住居地域、準工業地域及び工業地域の 6 区分に及び、工場跡地等への立地が増加している[問題点 2]。

このように用途地域による建築物の制限は画一的であるため、用途地域内の一定の地区においてその特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るために必要な建築物の制限等を条例で追加できる**特別用途地区**(9 条 13 項)を定めることができる。569 地区、4.8 万 ha で同地区が指定されているが、大規模店舗の規制を行うものは、うち 10 地区、128ha に過ぎない[問題点 3]。

開発許可による土地利用の規制

都市計画区域での**開発行為**(建築物の建築等の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更)には、原則として都道府県知事等の許可を要する(29 条)。市街化調整区域以外では、用途地域、特別用途地区等が定められているときは予定建築物等の用途がこれに適合しているとともに、道路、公園、排水施設、給水施設等の設計が適切になされているなどの要件(**技術基準**)に合致していれば許可しなければならない(33 条)。

そこで問題となるのが、都市計画区域の 34.0%に当たる 338 万 ha にも及ぶ用途指定のない非線引区域(**非線引白地地域**と呼ばれる。)である。これら地域では用途以外の技術基準に合致していれば開発行為を許可せざるを得ず、大規模商業施設等の立地を規制することは難しい[問題点 4]。

このため、平成 12 年改正により、非線引白地地域において特定の用途の建築物を条例で制限できる**特定用途制限地域**を定められるようになった(9 条 14 項)が、17 年 4 月 1 日現在、指定は 12 地区、5.3 万 ha でしかない(うち 10 地区で大規模店舗を規制)[問題点 5]。

市街化調整区域における開発許可

市街化調整区域は、将来的には市街化の可能性はあるが、当面は市街化を抑制すべき地域及び緑地等として保存すべき地域からなる。同区域には他の区域と比べて厳しい規制が課されており、用途地域の指定がないことはもちろん、開発行為についても前述の技術基準に加えて、以下に示すような**立地基準**を充たすことが許可の要件となっている(34条)。開発行為を伴わない建築物の建築等についても、国、地方公共団体等によるものなどを除き、知事等の許可が必要である(43条)。

しかしながら市街化調整区域においても、大規模商業施設や公共公益施設の立地が見られ、市街化が進展している例もある。これは、後述のとおり公共公益施設の立地には開発許可等を要しないことに加えて、例えば以下のような立地基準は解釈の余地が広く、許可権者である地方公共団体²の姿勢次第では、たとえ周辺の団体に反対があったとしても、こうした施設の立地を許可できることにある[問題点6]。大規模商業施設等については、住民にとっての利便性以外にも、地元市町村には税金、雇用等の面からメリットがあり、その立地を許可する誘因となっている。

- 1)当該開発区域の周辺住民の日常生活のため必要な物品の販売、加工、修理等の業務を営む店舗、事業場その他これらに類する建築物の用に供するもの(34条1号)
- 2)道路の円滑な交通を確保するために適切な位置に設けられる道路管理施設、休憩所又は給油所等の建築の用に供するもの(同条8号、施行令29条の6)
- 3)市街化区域に隣接又は近接し、市街化区域と一体的な日常生活圏を構成し、おおむね50以上の建築物が連たんしている地域であって、建築物の用途が開発区域及びその周辺地域における環境の保全上支障がないもの(同条8号の3)
- 4)開発区域の面積が20ha(条例により5haまで引下げ可)以上であり、都市計画区域における計画的な市街化を図る上に支障がないもの(同条10号イ、施行令31条)
- 5)開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内で行うことが困難又は著しく不適當なもの(同条8号の4及び10号ロ)

許可を要しない開発行為

市街化区域では1,000m²未満、非線引区域では3,000m²未満の小規模開発(いずれも条例により300m²未満まで引下げ可)については、開発許可を要しない(29条1項1号、施行令19条)。市街化調整区域及び非線引区域における農林漁業用の建築物や農林漁業者の住宅の建築を目的とする開発についても同様である(同項2号)。

しかし、次の二つの場合には問題がある。すなわち、社会福祉施設、医療施設、学校(大学等を除く)等の公益施設の建築のための開発行為については、許可が不要である(同項3号)。国、地方公共団体等が行う庁舎等の建築等のための開発行為(同項4号)や開発行為を伴わない建築等についても同様である(43条1項1号)。このため、こうした施設の立地については都市計画法上のチェックが入らず、市街化調整区域や非線引区域への市街化区域からの移転や新規立地の例が多く見られる[問題点7]。

地区計画によるきめ細かな計画と規制

昭和 55 年改正により、都市計画区域において、市町村は、建築物の建築形態等からみて一体としてその区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の街区を整備すべき区域について既存の都市計画よりきめ細かな**地区計画**及びその中に建築物の用途制限等を含む**地区整備計画**を定めることができるようになった(12 条の 5)。後者が定められた区域内での土地の区画形質の変更、建築物の建築等については、市町村長に届け出なければならない(58 条の 2)。さらに条例により建築物の用途等についての制限を設けることができる(建築基準法 68 条の 2)。

地区計画は、市街化区域等の用途指定のある区域だけでなく、建築物の建築が無秩序に行われるなど一定の場合には、市街化調整区域や非線引白地地域にも定めることができる。同計画は、4,202 地区、10.9 万 ha(都市計画区域の 1.1%)で決定され、うち 197 地区、2,550ha は市街化調整区域におけるものである(大規模店舗等の立地を規制している例もある。)

条例による土地利用の規制

地方公共団体は、条例により土地利用や建築物について独自の規制を設けることができる。このうち前述の特別用途地区や地区整備計画区域における建築物の制限等に関する条例は、都市計画法等の個別法に根拠規定があり、**委任条例**と呼ばれる。

一方、個別法ではなく地方自治法 14 条を根拠としていわゆる**自主条例**による**まちづくり条例**等も制定されている。例えば、「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」(平成 18 年 10 月施行)では、店舗面積 6,000m²以上の小売商業施設の新設について、立地市町村のみならず隣接あるいは周辺市町村の土地利用に係る計画との適合性や計画の実現に与える影響の観点から、県は意見を述べ、必要な措置を勧告できる。

条例については、法令が定める以上の厳しい規制基準を定めること(**上乘せ**)、法令で定める以外のものを規制の対象とすること(**横出し**)あるいは規制の実効性確保のため**罰則**を定めることについての議論がある。いずれも判例上も認められているが、まちづくり条例等における大幅な上乘せ、横出しや罰則については事業者等の合意が得られにくいこともあり、規制ではなく誘導的措置とし、実効性確保の手段も勧告や公表にとどめるものが多い。その意味で自主条例の実効性には限界がある³ [問題点 8]。

2 . 農村における土地利用の計画と規制

農振法による土地利用の計画と規制

都市計画法の翌年に制定された**農業振興地域の整備に関する法律(農振法)**(昭和 44 年法律第 58 号)により、都道府県知事は**農業振興地域**を指定する(6 条)。その要件は、

土地の自然的条件と利用動向からみて、農用地等として利用すべき相当規模の土地があり(おおむね 200ha 以上、過疎地域等では 100ha 以上)、農業就業人口その他の農業経営に関する基本的条件の現状と将来見通しに照らし、農業の生産性の向上その他農業経営の近代化が図られる見込みが確実であり、国土資源の合理的な利用の見

地からみて、土地の農業上の利用の高度化を図ることが相当であると認められることである。国土面積の 45.5%に当たる 1,719 万 ha が同地域として指定されている。なお、規模の大きな森林の区域で林業又は国土の保全のために利用すべきものは同地域に含めないとされているにもかかわらず、山林原野が半分近くを占める[問題点 9]。

市町村は、農業振興地域について**農業振興地域整備計画**を定めねばならず、その中に**農用地利用計画**として農用地等として利用すべき土地の区域(**農用地区域**)及びその区域内にある土地の農業上の用途区分(農地、採草放牧地、混牧林地、農業用施設用地等)を定める(8条)。農用地区域の面積は 493 万 ha(農業振興地域の 28.7%)、うち農地は 426 万 ha である。

農用地区域内での開発行為(宅地造成等の土地の形質の変更のみならず建築物等の建築も含む。)については、当初は規定がなかったが、昭和 50 年改正により、都道府県知事の許可が必要とされた(15 条の 2)。農用地区域以外の農業振興地域(**農振白地**と呼ばれる)での開発行為については、土砂流出等の災害を発生させたり、用排水施設の機能に著しい支障を及ぼす場合には、知事はそれを除去する措置を勧告できる(15 条の 4)が、開発行為自体を規制するものではない[問題点 10]。

農地法による農地転用の規制

農地法(昭和 27 年法律第 229 号)によれば、農地を農地以外のものにするには原則として都道府県知事又は農林水産大臣の許可を要する(4・5 条)。農地は営農条件と市街地化の状況から見て 5 種類に区分され、**農用地区域内農地**、**甲種農地**(市街化調整区域内で土地改良済の農地等)及び**第一種農地**(20ha 以上の一団の農地、土地改良済の農地等)については、転用は原則として不許可とされ、**第二種農地**(市街地化が見込まれるか、生産性の低い小集団の農地)については、周辺の他の土地に立地できない場合等は許可され、**第三種農地**(市街地又は市街地化の傾向が著しい区域の農地)については原則許可される。市街化区域内の農地の転用については、農業委員会への届出で済む。その他、建築物の建築を伴わず土地の造成のみを目的とするものについては、市町村等が行うものを除き認めないなどの基準もある。

しかしながら原則許可されないはずの農用地区域の農地を転用するために、申請により農用地区域から除外する農用地利用計画の変更(農振法 13 条 2 項)(**農振除外**と呼ばれる)手続が予め行われている。また、地方公共団体等が設置する公共施設等の敷地に転用する場合は、許可が不要である(施行規則 7 条 6 号)。このため農地への大規模商業施設や公共公益施設の立地は、現実には容易となっている[問題点 11]。

農地転用面積は、昭和 48 年の 6.8 万 ha をピークに減少傾向にあるが、平成 16 年には全国で 1.8 万 ha が転用され、転用先は住宅地 29.2%、公的施設用地 13.3%、工鉦業用地 1.9%、商業・サービス等用地 9.0%、その他の業務用地 33.3%等であった。

3 . 都市計画と農村計画の調整

都市計画区域と農業振興地域の重複と調整

都市計画区域のうち市街化区域は、農業振興地域に指定しないとされ(農振法 6 条 3 項)、用途指定がある非線引区域も同様である。一方、市街化調整区域や用途指定のない非線引区域では農業的利用が主となることから、平成 15 年現在、591 万 ha で都市計画区域と農業振興地域が重複している(都市計画区域の 59%、農業振興地域の 34%)。

これら重複地域のうち都市近郊の農業集落では、虫食いの農地転用が進み、農業以外の産業や農家以外の居住者が混在してきていることから、こうした集落において良好な営農条件と居住環境の双方が確保されるよう**集落地域整備法**(昭和 62 年法律第 63 号)が制定された。

同法では、都道府県知事が**集落地域整備基本方針**で**集落地域**の位置、区域等を定める(4 条)。市町村は、集落地域のうち営農条件と調和のとれた良好な居住環境の確保と適正な土地利用のため必要な区域について**集落地区計画**及びその中に建築物の用途制限や土地利用の制限を含む**集落地区整備計画**を都市計画として定めることができる(5 条)。集落地区整備計画の区域内における土地の区画形質の変更、建築物の建築等については、市町村長に届け出なければならない(6 条)。地区計画と同様、条例による建築物の用途等の制限もできる。しかし、集落地域を定めた後、都市計画法及び農振法の手続きを経て集落地区計画を決定するまでに平均 4 ~ 5 年を要するとされ、同計画は 13 地区、502ha でしか策定されていない[問題点 12]。

都市計画の都市計画区域外への拡張

都市計画法による規制はそもそも都市計画区域内を対象とするものであるが、近年、同区域外の既存集落の周辺、幹線道路の沿道、高速道路のインターチェンジ周辺等においてスポット的な大規模開発行為が進展している。そこでより効果的な土地利用規制を行うため、平成 12 年の都市計画法改正により**準都市計画区域**制度が導入された。また、都市計画区域外における 1 ha 以上の規模の開発行為についても都道府県知事等の許可が必要となった(29 条 2 項)。

市町村は、都市計画区域外の区域のうち、相当数の住居その他の建築物の建築やその敷地の造成が現に行われ、又は行われると見込まれる一定の区域で、その自然的・社会的条件や農振法等による土地利用の規制の状況を勘案して、土地利用を整序することなくそのまま放置すれば将来における都市としての整備・開発・保全に支障が生じるおそれがある区域を準都市計画区域として指定できる(5 条の 2)。

ただし、農振法の農用地区域に指定された区域及び優良農地については、原則として準都市計画区域を指定しない運用がとられている。このため、もしこれらの区域で農地転用が認められてしまうと、準都市計画区域の指定による大規模商業施設等の立地の規制はできないことになってしまう[問題点 13]。

準都市計画区域には用途地域及び特別用途地区を、用途指定がない場合は特定用途制限地域を指定できる(8 条 2 項)。開発行為には許可が必要とされ(29 条)、許可を要しない規模は、非線引区域と同様、原則 3,000m²未満である(施行令 19 条)。ただし、準都市計画区域の指定は、17 年 7 月現在でまだ 3 地区、180ha でしかない[問題点 14]。

総合的な土地利用計画

都市の土地については都市計画法による都市計画、農村の土地については農振法による農用地利用計画があり、この他に**森林法**(昭和 26 年法律第 249 号)、**自然公園法**(昭和 32 年法律第 161 号)、**自然環境保全法**(昭和 47 年法律第 85 号)等による土地利用の計画がある。そして、これら計画の上位計画として位置づけられるのが、**国土利用計画法**(昭和 49 年法律第 92 号)による**土地利用基本計画**である(9 条)。同計画は都道府県知事が、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の 5 地域について、縮尺 5 万分の 1 の地形図により定めるとされる。しかし現実には、個別法に基づく計画間の調整が優先され、上位計画としての調整はなされていない[問題点 15]。

(表) 都市計画区域と農業振興地域の指定の関係

(単位：万ha)

都市計画区域	市街化区域	非線引区域(用途指定あり)	市街化調整区域	非線引区域(用途指定なし)	都市計画区域外	合計
農業振興地域						
農用地区域	-	-	97(85)	103(90)	293(257)	493(432)
その他の農業振興地域	-	-	200(26)	191(17)	835(31)	1,226(74)
農業振興地域外	145(11)	39(4)	80(4)	141(3)	1,655(-)	2,060(22)
合計	145(11)	39(4)	377(115)	435(110)	2,784(288)	3,779(528)

(備考) カッコ内は農地面積。イタリック体の計数は、国土交通省及び農林水産省資料をもとに、一定の仮定により算出したものであり、あくまで参考として見られたい。

なお、表は、都市計画区域と農業振興地域の指定の関係を推定したものである⁴。市街化区域、用途指定のある非線引区域及び農用地区域(計 677 万 ha、国土面積の 17.9%)においては、これまで見てきたように、土地利用計画があり、建築物の用途や土地の開発についての規制が一応なされている。一方、これら以外の地域は、都市計画区域でも農業振興地域でもない地域を除いても約 1,400 万 ha(同約 37%、表の太枠内)に及ぶが、基本的に土地利用計画を欠き、建築物や土地開発の規制も極めて緩やかである。

4. 都市と農村における土地利用の適正化のための手法

政府は、中心市街地活性化の観点から、これまで見てきた土地利用に関する計画や規制の問題点のうち、[問題点 2]用途地域、[問題点 3]特別用途地区、[問題点 4]非線引白地地域、[問題点 6]市街化調整区域、[問題点 7]公共公益施設及び[問題点 13]準都市計画区域等について、都市計画法等を改正し、主として規制の強化によって対応しようとしている。これに対して経済財政諮問会議(平成 17 年 12 月 26 日)において、民間委員から規制の強化は構造改革に逆行するとの懸念が表明された。その論拠は必ずしも明確でないが、土地利用の問題点には計画や規制の強化をもって対応すべきとの見解に対しては、これまでも財産権の保護や市場メカニズムの観点から否定的な見解が示されてきた。

都市と農村を通じた厳格な土地利用の計画と規制⁵

都市計画の研究者等には、ドイツやイギリスの制度を範とした都市と農村を通じた厳格な土地利用の計画と規制の導入を主張する者が少なくない。

ドイツでは、**建設法典**に基づく土地利用の規制が行われている。まず、市町村はその区域全体についておおむね 10 から 15 年程度の将来におけるあるべき土地利用の基本的方向を定めるマスタープランである**土地利用計画(Fプラン)**を作成する。Fプランでは住居区域、混合区域、産業区域及び特別区域からなる建築の地域区分や公共公益施設用地、緑地、農業用地等の土地利用区分が 1 万分の 1 程度の図面に示される。次いで、おおむね 5 年程度の近い将来に建築・開発活動が起こる地域(街区)を対象として、Fプランに適合する**地区詳細計画(Bプラン)**が作成される。Bプランでは建築の地区区分や容積率等の制限、建築指定線等により示される建築可能な敷地部分、道路等の交通施設用地等が 500 分の 1 ないし 1,000 分の 1 程度の図面に詳細に示される。

建築・開発行為については、既に事実上建築物が連坦して立地している**連坦市街地**では周辺状況との適合を条件に原則として許可され、Bプランが定められている区域については、同プランに基づき許可の判断がなされる。一方、これら以外の地域(**外部地域**)については、農林業用建築物、公益的施設等を除き原則として許可されない。

Fプラン、Bプラン及びこれに基づく規制は、都市部だけでなく農村部も含めた一元的な土地利用制度であるが、この他に農林業の生産条件の改善、農村開発の促進等を目的とした**農地整備法**がある。同法に基づき Fプラン等との調整を図りつつ、農地整備区域の設定、農地整備計画の策定等が行われる。

イギリスでは都市と農村の区別なく国土全域を対象とする**都市農村計画法**があり、土地利用のマスタープランである**開発計画(デベロップメントプラン)**が作成される。全ての開発・建築行為には原則として計画許可が必要とされ、その判断基準は周辺状況との適合又は開発計画との整合である。

日本の都市計画法及び農振法に基づく土地利用の計画と規制は、ドイツの制度に類似しており、地区計画も Bプランをモデルとしている。しかし、日本の都市計画は、農村部の全てを対象とはしていない。地区計画も Bプランほどには詳細かつ厳格でなく、その策定区域も都市計画区域の 1.1%に過ぎない。開発行為に対する規制も総じて緩やかである。

財産権の制限と補償に係る問題⁶

都市計画区域での線引きを全面適用できなかったことにも表われているように、土地利用に関する計画や規制の強化に対して、地権者等から財産権を制限するものであるとの批判がなされることがある。

憲法 29 条は、「**財産権**は、これを侵してはならない」(1項)としているが、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」(2項)として、公共の福祉の観点から財産権には一定の制約のあることを認めている。**土地基本法**(平成元年法律第 84 号)も、「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」(2条)、

「土地は、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用されるものとする」(3条2項)として、適切かつ合理的な計画に基づく土地利用の制約を認めている。

旧都市計画法に関してではあるが、都市計画区域内の建築物の制限は「財産権に対する制限であっても、それが都市計画上必要なものである限りは公共の福祉のための制限」であって、憲法29条違反ではないとの最高裁判例(昭和33年4月9日)がある。

また、規制が厳格化すれば、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」(憲法29条3項)ことから、土地収用でなくとも補償の問題が生じ得る。土地利用の制限に対する補償規定の例として、高速自動車国道の特別沿道区域内の建築制限(高速自動車国道法(昭和32年法律第79号)14条3項)や自然公園の特別地域内等での工作物の新設等の禁止(自然公園法52条等)がある。

市場メカニズムから見た土地利用のコントロール方法⁷

経済学の立場からすれば、ある土地の利用が他の土地の利用に対して害悪(外部不経済)をもたらすのでなければ、その自由な利用こそが最適な資源配分をもたらす。しかし現実にはある土地利用が周辺の土地に日照、騒音等の公害やアメニティの低下をもたらすことが少なくなく、こうした土地利用をコントロールすることが正当化される。その方法としては、直接規制(土地利用規制)だけでなく、外部不経済の原因者の私的限界費用が社会的限界費用に一致するようになるまで税を課す方法(ピグー税)や住民(企業等を含む)の自主的な土地利用に関する契約(建築協定等)がある。

直接規制については、運用が比較的容易で行政費用が安い。しかし、開発業者や農家等の政治的圧力により規制に歪みが生ずるおそれがあり、利害関係者の範囲と規制の決定が行われる行政区域は必ずしも一致せず、利害関係者の意向が規制に適切に反映しないおそれがある。また、規制の決定は現在の住民のみによって行われるので将来の住民の利害は考慮されないおそれがある。さらに、規制の変更は柔軟に行われ難く、環境変化への対応が遅れがちである。

税の活用については、土地の用途を直接指定するものではないので、土地利用の変更が柔軟に行えるが、用途の混在を防ぐというような役割は果たしえない。

自主的な契約については、自由度が高く、ケース・バイ・ケースで内容を決めることができ、契約が取り交わされる地域が比較的狭いので住民の意向を反映しやすく、環境の変化にも対応しやすいが、紛争の解決は最終的には裁判によることになる。

そして、それぞれの方法のメリット、デメリットを考慮した上で、複数の方法を組み合わせることにより効率的なコントロールを行うべきということになる。

日本における土地利用のコントロールも、直接規制のみによるわけではない。固定資産税、都市計画税等の土地課税は、必ずしもピグー税であることを目的として導入されてはいないが、そうした性格を持たせることは可能である。建築協定には法的効力を与えることができ(建築基準法69~77条)、それ自体は規制的方法であるが、住民等による都市計画や地区計画の提案も可能である(都市計画法21条の2、16条3項)。

5．都市と農村における土地利用の計画と規制の課題

前述の都市計画法等の改正案が成立し、施行されれば、都市郊外や近郊農村への大規模商業施設や公共公益施設の新規立地は、抑制されることになろう。もっとも、大規模商業施設や公共公益施設の中心市街地への回帰や新規立地が促進され、中心市街地の衰退が止まり、復興に向かうためには、自家用車や大規模商業施設等の利便性に抗して消費者の行動を中心市街地に向けさせる必要があり、併せて提出されている中心市街地の活性化に関する法律案の実効性に期待するところである。

都市計画法の領域と農振法・農地法の領域

むしろここでは、依然として都市と農村における土地利用に関する計画と規制が都市計画法の領域と農振法・農地法の領域に二分されたままであることを指摘しておきたい。そもそも農振法や農地法は、農用地の保全を主目的とする法律であり、生活空間、余暇空間、保全すべき自然空間等としての「農村」における土地利用の適正化のための法律としての性格は弱かった。一方、都市計画法も、市街化調整区域や非線引白地地域の土地利用は規制されるべきものではあっても、計画的に利用するという仕組みにはなっていなかった。

しかしながら都市郊外や近郊農村の土地の都市的利用は、実態として進み、都市計画法による市街化調整区域や非線引白地地域における規制やその運用は緩和を余儀なくされ、農振法と農地法による規制やその運用もこれに追随してきた。その行き過ぎが明らかになる近年に至ってやっと都市計画法の側から準都市計画区域制度や都市計画区域外での開発許可制度の導入、そして今回の市街化調整区域、非線引白地地域及び準都市計画区域における計画と規制の強化といった対応がとられることになった。

一方、農振法・農地法の側からは、例えば**食料・農業・農村基本計画**(平成 17 年 3 月)の策定過程において、幹線道路沿いや集落周辺部で個別・分散的な農地転用が発生したり、公共施設の建設に伴い周辺農地で転用が誘発されていることが問題とされ、農地転用の許可制度やゾーニングである農用地区域の制度の運用がこれまで厳格に行われてこなかったことが農地の転用期待を高めているとの認識も示されていた。しかし、主たる関心は優良農地の確保と有効利用に向けられ、また、ゾーニングの厳格化など規制の強化には農業者間の合意形成が困難なこともあってか、最終的な計画では「農業振興地域整備計画の策定・変更に当たって地権者だけでなく地域住民の意見を反映させる仕組みを導入するほか、農地転用基準を一層明確化する」とするのみで、農用地以外も含む農村の土地全体の利用適正化に向けた具体的な方針は示されなかった(地域住民の意見の反映については、17 年 6 月に法改正済)。

都市と農村を通じた土地利用の計画と規制

総人口の減少からすれば都市郊外や近郊農村における市街地化が今後とも大きく進展するとは考え難く、農業従事者の高齢化や農業生産・経営の効率化の進展から保全すべき農用地の面積はなお減少していくと考えられる⁸。そしてこうした状況は、都市

計画法の領域と農振法・農地法の領域との調整を容易にしていくものと考えられる。

したがって今後の検討課題ではあるが、計画や規制の漏れが生じないよう都市と農村を通じた土地利用の計画とそこに共通する開発や建築に関する規制をベースに置き、そこに都市部における詳細な地区計画及び農用地・保全緑地等における厳格な土地利用・転用の規制を上乗せする形の土地利用の計画と規制の制度を構築すべきではないか。その際、上乗せ規制については、法律による画一的な規制のみならず、条例や住民等による計画案の提案も活用して地域の意向を反映させていくことが望ましい。また、直接規制のみならず、固定資産税、都市計画税等の土地課税や建築協定等の住民の自主的な協定の活用も考慮されるべきである。

今回改正が提案されている市街化調整区域や非線引白地地域での規制強化、特に準都市計画区域の拡大と規制強化は、あくまで都市計画法側からの動きではあるが、都市と農村を通じた土地利用の計画と規制という方向に事実上歩み出したものと言えるのではないだろうか。

【参考文献】

- 1) NP0 法人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』(学芸出版社 平 15.5)
- 2) 稲本洋之助ほか『日本の土地法 歴史と現状』(成文堂 平 16.7)
- 3) 石田頼房『日本近現代の都市計画の展開 1868 - 2003』(自治体研究社 平 16.4)
- 4) 成田頼明『土地政策と法』(弘文堂 平元.6) 第3章
- 5) 金本良嗣『都市経済学』(東洋経済新報社 平 9.4) 第8章

¹ 中心市街地活性化の観点から見た都市計画等の問題点については、主として社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会中心市街地再生小委員会報告(平成 17 年 11 月)及び同審議会建築分科会市街地の再編に対応した建築物整備部会報告(同 12 月)による。また、これら審議会等の資料や都市計画法等の施行状況については、国土交通省、農林水産省、香川県、福島県等のホームページ及び『平成 16 年(2004 年)都市計画年報』(都市計画協会 平 17.4)による。

² 許可権者は、都道府県知事又は指定都市、中核市若しくは特例市の長であるが、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)252 条の 17 の 2 に基づき都道府県が条例により市町村に処理させている例も多い。

³ 宝塚市パチンコ店等建築規制条例に基づく建築工事中止命令に従わない業者に対して、罰則の規定がなく刑事告発ができないため、市は民事訴訟として建築工事続行禁止請求訴訟を提起したが、最高裁(平成 14 年 7 月 9 日判決)は法律上の争訟に当たらないとして却下した。

⁴ 表の備考にある一定の仮定とは、農用地区域内の区域区分毎の構成比は、農地面積についての構成比に同じ、その他の農業振興地域のうち市街化調整区域と非線引区域(用途指定なし)の構成比は、両区域の農地面積の合計についての構成比に同じ、都市計画区域外かつ農業振興地域外である地域には農地がない。

⁵ 独英における制度については、辻保人ほか「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究～欧州(独・英・仏・伊)の国土計画・土地利用規則と風景保全～」『PRCNOTE』第 25 号(建設省建設政策研究センター 平 12.6) 第 1・2 章及び頼あゆみほか「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) 平成 16 年度調査 ドイツ・フランスの土地利用コントロールを中心として」『国土交通政策研究』第 57 号(国土交通省国土交通政策研究所 平 17.10) 第 1 部第 1 章による。

⁶ 以下の議論は、主として成田頼明(参考文献 4)による。

⁷ 以下の議論は、主として金本良嗣(参考文献 5)による。

⁸ 食料・農業・農村基本計画によれば、農地面積は平成 16 年の 471 万 ha から、このままでは 27 年には 431 万 ha にまで減少するので、耕作放棄地の発生抑制や再活用等により 450 万 ha を確保するとしている。