

市政

平成29年8月号

特集

まちづくりの基盤 「土地利用行政」の新たな形

人口減少・超高齢社会を迎える中、都市自治体が実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくり推進の上で、土地利用のマネジメントが重要性を増しています。全国市長会では「土地利用行政のあり方に関する研究会」を設置して、これまで5回の研究会の開催のほか、土地利用行政に関するアンケート調査・現地調査を実施しています。

今回の特集では、同研究会の提言内容をご紹介しますとともに、座長の東金市長に研究会での議論を振り返っていただきました。さらに、土地利用行政の現状と課題などについて有識者のご意見と、関連の取り組みを行う都市自治体の事例をご紹介します。

特別提言

土地利用行政のあり方に関する特別提言
全国市長会

研究会座長
報告

『土地利用行政のあり方に関する研究会』を
振り返って

全国市長会土地利用行政のあり方に関する研究会 座長 東金市長 志賀直温

寄稿 1

都市計画行政の課題とこれから

東京工業大学環境・社会理工学院教授 中井検裕

寄稿 2

伊豆市の成功と挫折

伊豆市長 菊地 豊

寄稿 3

丹波篠山から

篠山市長 酒井隆明



土地利用行政のあり方に関する特別提言

平成29年6月7日

全国市長会

我が国は、超高齢人口減少社会に移行し、空き地・空き家、耕作放棄地や荒廃森林が増加する一方、一部において無秩序な開発が見られる。また、所有者不明土地の増加で公共事業の執行に支障が生じたり、近年設置が相次いでいる太陽光発電施設の中には防災や景観上問題のあるものが発生するなど、地域社会では土地利用について様々な課題が浮き彫りとなっている。

こうした都市の『縮退』・低密度化や農山漁村における課題を解決するためには、経済的な成長や人口増加を前提とした従来の土地利用の仕組から、超高齢・人口減少時代に適的な土地利用の仕組に転換することが必要となっている。

そして、その際に何よりも重要なことは、住民の意向や地域の実情を土地利用に反映することであり、そのためには、土地利用の現場である都市自治体において、一元的な土地利用行政を実現することが求められる。

以上の認識に立って、次のとおり提言を行う。

I 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景

元来、都市的土地空間と農山漁村等の非都市的土地空間は、連続した空間領域であり、相互に関連し、依存しあう性格を有している。我が国においては、近代化以降、都市と農山漁村、森林は機能的に区分され、それぞれ別個の法制度によって計画・管理されるようになったが、都市化が進展し、都市、農村の区別なく成熟社会を迎えている現代にあつては、これらの土地空間の相互依存性はますます強まっており、一元的・包括的に計画・管理することが望まれる。

1 超高齢・人口減少社会への移行

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じている。

(1) 都市の「縮退」・低密度化に伴う課題

人口減少と日常生活圏の広域化は、従来の人口フレームを基本としたまちづくり(都市計画)が想定していない状況を生み出している。

マクロに見れば、市街地の拡大が依然として続いている一方で、市街地の内部において

は、空き地・空き家の増加といった都市の「縮退」・低密度化が進行している。また、人口減少の中で公共施設の維持管理・施設の適正配置が課題となっている。さらに、都市における憩いの場であり防災機能としても緑地や農地の果たす役割が注目される中、その一翼を担う都市内の緑地や市街化区域内農地の保全の担い手は減少している。

(2) 農山漁村における課題

農山漁村においても、耕作放棄地や荒廃森林の増加といった課題が生じているなど、担い手によって継続的に生産活動・管理が行われることを前提とする従来の土地利用政策が想定していない状況が生じている。

(3) 日常生活圏の広域化に伴う課題

教育、商業、医療、就業面での日常生活圏は拡大しており、学校の統廃合に伴う通学手段の確保の問題が生じたり、地域によっては、生鮮食品や日常生活用品の入手に支障が生じたり、医療サービスに支障が生じたりするといった課題が生じている。

2 土地利用における地域の課題

(1) 都市計画区域外や非線引き区域における

一部の無秩序な開発

都市計画区域外や非線引き区域において、一部において無秩序な開発が散見され、隣接する都市計画区域内の計画的開発との整合性が取れなくなっている。また、無秩序な開発が進行した地域での都市基盤整備にも困難が生じている。

(2) 都市計画決定の見直しの必要性

人口増加を前提として決定した都市計画道路など都市施設のうち、人口減少下で不要となってきているものについて、柔軟に都市計画決定の見直しを行うことが必要となっている。

(3) 農業振興地域における開発の抑制

農業振興地域においては、農産物直売所、農家レストラン、工業用地の確保など、農地から産業用地への柔軟な土地利用の変更等が求められているが、農業振興地域の変更、農地転用許可には厳しい条件が付されている。また、農地区分は周辺状況の変化に伴って変わるため、いわゆる農振白地地域の開発により、隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外される「道連れ」が生じてしまう等の問題もある。

(4) 法が想定していない構造物への対応の困難

太陽光発電施設が防災上問題となる斜面に設置されたり、景観上の支障が生じる等の事例が全国各地で見られるが、既存法令の規制では不十分であり、市町村が独自の条例で対

応しているのが現状である。

(5) 市町村合併に伴う課題

市町村合併によって多くの都市自治体の区域が拡大し、都市自治体は都市部・農村部を包含した多様性に富む地域の経営主体として、様々な土地空間の管理を担うこととなった。都市自治体の財政状況や今後のインフラ更新を考慮しても、市域全体を対象とした計画的なまちづくり・土地利用が課題となっている。

(6) 縦割り・多重行政の弊害

土地利用に係る法・計画体系や運用の実態をみると、都市的土地利用については都市計画法、農業的土地利用については農地法・農振法といったように、縦割り・多重行政となっている。また、農地転用許可と都市計画法上の開発許可が一体的になされないことで、農地転用許可後、適切な利用がなされず、空き地化や資材置き場化する場合も散見される。さらに、都道府県との調整に時間を要し、必要な土地利用及び土地利用の規制ができなくなる事態も生じている。

II 提言

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じており、都市自治体は、これらに対応するため、土地空間を資源として有効に活用することが必要となる。また、土地利用に係る広域的調整や、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等の観

点から自然環境の維持・保全を行うことが極めて重要となっている。

1 超高齢・人口減少時代に適した制度への転換

経済的な成長や人口増加を前提とした市街地の拡大を念頭に置いた土地利用の仕組から、都市の「縮退」・低密度化や農山漁村における課題等を踏まえた、超高齢・人口減少時代に適的な、総合的な視点による土地利用の仕組へと転換すること。

すなわち、防災、水源管理、自然・生態系保全、グリーンインフラ等の観点から、無秩序な開発を防止し、非都市的土地空間を保全・活用するとともに、コンパクトシティ化やファシリテイマネジメントなど都市的な土地の再利用・再開発を行うことが重要となっている。こうした都市自治体の取組を支援すること。

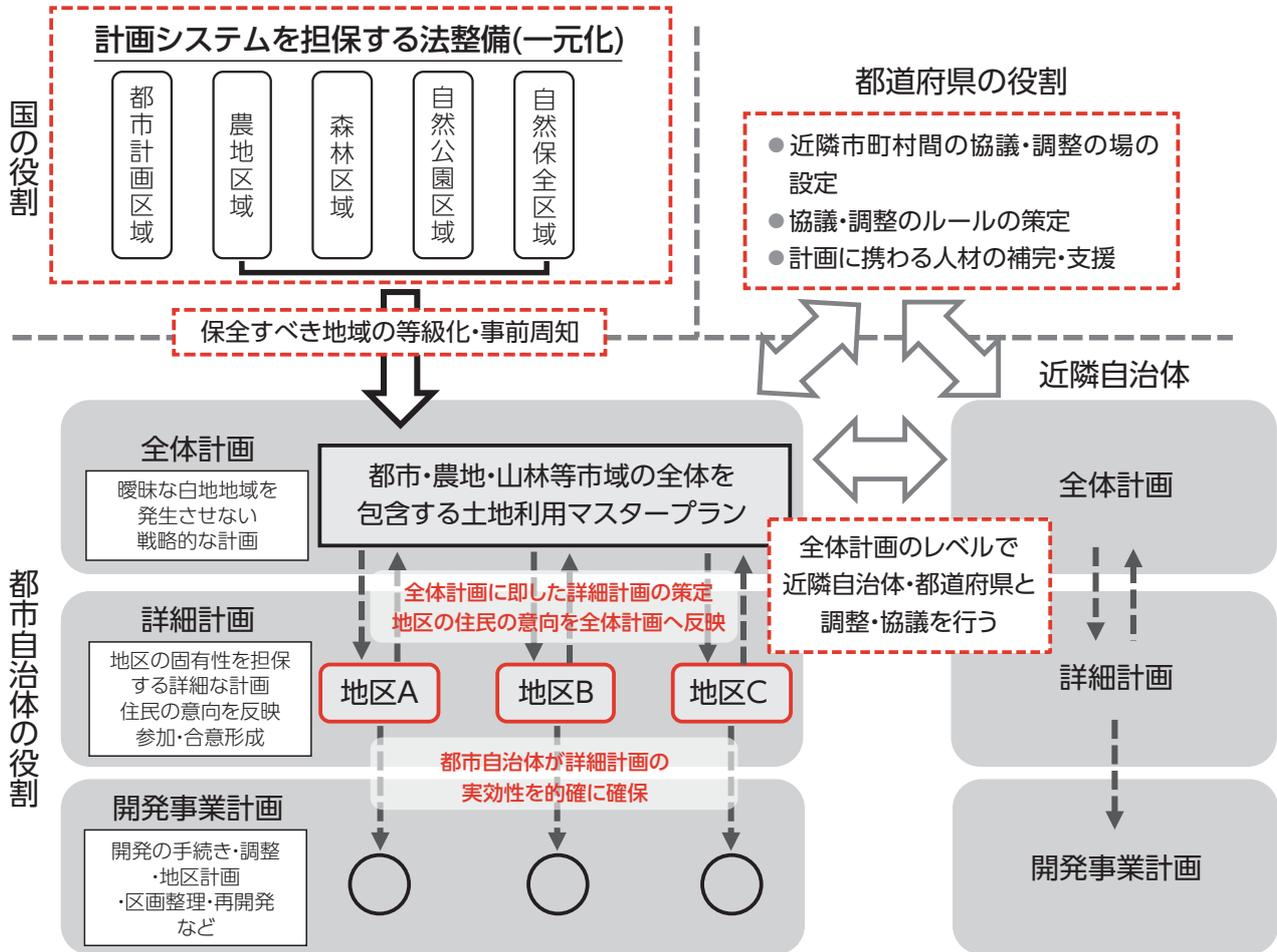
2 都市自治体による都市と農山漁村を包摂した一元的な土地利用行政の確立

超高齢・人口減少社会に移行する中で、何よりも住民の意向や地域の実情を反映した土地利用が求められている。土地利用は、住民が自らのまちを守り育てていくための最も重要な手段の一つであり、地方分権改革の方向性とも一致している。

このため、土地利用の現場である都市自治体レベルにおいて、都市的土地利用と非都市的土地利用を含めた一元的な土地利用行政を実現するための計画体系（都市・農地・山林

計画体系の全体イメージ図

(都市自治体の計画体系と国・都道府県・近隣自治体との関係性)



等市域の全体を包含する土地利用マスタープランを軸とした計画の仕組)・法体系を構築すること(計画体系の全体イメージ図[参照])。

3 「計画なくして開発なし」の仕組の構築

都市自治体が意思決定した市域全体の計画体系に法的拘束力を付与し、これに基づかなければ新たな土地利用を行うことができないことを基本とする、「計画なくして開発なし」の仕組を構築すること。

関連して、農地や森林については、当該地域を保全の必要度に応じて等級化した規制状況を事前に周知する仕組を構築すること。

また、土地利用の計画の実効性を担保するため、建築物の用途や高さ・容積率といった、まちづくりに関係する規制を都市自治体が行うことができる仕組を検討すること。

4 土地利用行政の展開のために必要な権限・事務の移譲、規律密度の緩和

(1) 権限・事務の移譲、規律密度の緩和の方向性

土地利用法制の多くは全国一律の規制となっているが、地域の実情や住民の意向を踏まえて策定された計画に基づいて、都市自治体が自主的かつ総合的な土地利用行政を展開できるよう、都市自治体へ必要な権限・事務を移譲するとともに、その実施に係る裁量を広く認めること。

また、計画策定や区域指定等に係る権限と許可事務については、都市自治体への一元化を図ること。

(2) 都市自治体への権限の移譲

土地利用に係る以下の権限について、都市自治体への権限の移譲を行うこと。

ア 都市計画の線引き権限の移譲

都市計画に係る権限については、そのほとんどが都市自治体へ移譲されてきたが、残る都市計画の線引きの権限についても、政令指定都市以外の都市自治体へも移譲すること。

イ 農業振興地域の変更権限の移譲

農地転用許可権限については、指定市町村への移譲が行われたが、残る農業振興地域の変更の権限についても、都市自治体への移譲を行うこと。

ウ 特別区への用途地域指定権限の移譲

用途地域は、合理的土地利用を図る最も基本的な制度の一つであり、都市構造や都市機能の骨格に即して定める、地域に密着した制度であることから、他の市町村と同様に、用途地域の指定権限を特別区へも移譲すること。

(3) 「手挙げ方式」の活用などによる段階的な権限・事務の移譲

都市自治体の規模に応じて権限・事務を移譲したり、移譲を希望する都市自治体の自主性を尊重して、希望する権限・事務を選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入したりするなど、段階的に権限・事務の一元化を進めること。

(4) 規律密度の緩和

法律による規律密度について、例えば、条例による用途規制の強化や開発行為の対象の追加、住民周知手続の追加ができるようになるなど、規律密度をより緩和し、画一性を排した柔軟な仕組を構築すること。

5 既存の法令の対象とならない行為の規制

太陽光発電施設や資材置き場など既存の法令の対象とならない土地利用について、より小規模な開発についても開発許可の対象として、「電気事業者による再生可能エネルギーの調達のに関する特別措置法」において防災・安全の確保、景観への配慮、周辺環境の保全、施設の適正な撤去・廃棄の観点から基準を策定して許可するなど、法的規制を行うこと。

6 社会状況の変化に即した都市施設等の計画の見直し

人口増加を前提として決定した都市計画道路といった都市施設等の整備について、地域の実情や人口減少・縮退といった社会状況の変化に即した適切な土地利用が行われるよう、市町村の計画や意向を反映しながら、速やかに見直しを進めること。

7 土地利用行政の展開に向けた所有者不明土地への対応

土地空間の一体的有効利用等への阻害要因となっている所有者不明土地について、国は、都市自治体が所有者不明のまま土地利用

用権を設定し、必要な施設整備を行うことができる仕組を法令整備も含めて構築すること。あわせて、所有者とその所在を明確化するため相続登記等のあり方について検討すること。

8 土地利用に係る広域的調整及び自然環境の維持・保全等の仕組の構築

土地利用に係る広域的調整は、関係市町村相互の調整や都道府県による協議等を通じて行うことを原則とすること。また、地域や都市自治体の自主性の尊重と広域的観点からの効率的な土地利用の両立を図るべく、都市自治体の計画を優先することを基本としつつ、都市自治体の計画と広域的な計画との整合性を確保すること。

また、広域的視点を踏まえ、非都市的な土地利用がなされている地域では、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等のために必要な保全・管理を行うことができる仕組を構築すること。

9 土地利用行政の展開のために必要な人材の育成・確保

土地利用行政の中核を担うべき都市自治体が効果的かつ円滑な土地利用行政を行うために、都市自治体の行政を補完する立場から、国・都道府県は、人的支援や、研修等、職員的能力向上手法・機会の提供を含めた専門性の向上のための支援を行うこと。

『土地利用行政のあり方に関する研究会』を 振り返って

全国市長会土地利用行政のあり方に関する研究会 座長 東金市長（千葉県）

志賀直温



はじめに

「土地利用行政のあり方に関する研究会」は、昨年7月に（公財）日本都市センターの協力を得て設置され、約1年をかけて、市長委員と学識者委員との協議を行い、提言・報告書を取りまとめ、5月25日、私と座長代理の牧野・飯田市長から松浦会長代理（当時）に提言・報告書を提出した。また、6月7日開催の第87回全国市長会議（総会）では、私から「土地利用行政のあり方に関する特別提言」を提案し、原案のとおり決定された。

研究会の委員市区長、学識者各位のご協力に感謝申し上げますとともに、以下では、研究会での取り組みや経緯等についてご紹介したい。

研究会設置の経緯

昨年度の「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」で、都市自治体が総合的な土地利用を行うための法整備の検討の必

要性が指摘されたように、市街地や農地・森林等は連続した空間領域であり、これらの土地空間の相互依存性は強まっている。超高齢・人口減少社会に移行したわが国では、空き地・空き家、耕作放棄地や所有者不明土地の増加、太陽光発電施設等の立地に伴う防災・景観上の問題の発生等、従来の土地利用制度が想定しなかつたさまざまな課題が生じている。また、現在の法・計画体系は重層的で複雑であり、土地利用行政の現場にさまざまな支障をもたらしている。

そこで、われわれ都市自治体が各々の実情に応じながら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ができるよう、土地利用行政のあり方について調査研究を行うべく、政策推進委員会の下に研究会が設置された。

研究会の設置に当たり、会長から座長として私、座長代理には牧野・飯田市長が指名され、地域性等を考慮しながら市区長委

員が指名された。また、専門的な意見を求めるために、中井・東京工業大学教授（座長代理）をはじめ計4名の学識者を加え、総勢30名の参画を得て議論が始まった。

都市部と農村部の一元的管理のあり方 — 研究会での議論から —

昨年8月31日、第1回研究会が開催された。会議では、中井座長代理から、都市部・農村部の一元的な土地利用管理が必要との本研究会の観点から、現行規制の課題整理とともに、新たな一元的土地利用管理制度の試案が示された。

第2回研究会では、酒井・篠山市長から、田園環境と都市機能の調和を図るための市でのさまざまな取り組みの紹介と、国や都道府県の責任による保全等についての問題提起が、内海・駒澤大学教授から、総合的土地利用を考える上で重要となる論点や、「自治体の自主性の表れ」である条例を用いた事例の紹介がなされた。



研究会報告書を会長代理に提出(左から東金市長、飯田市長、松浦会長代理(当時))

第3回研究会では、村上・筑波大学教授から、都市部と農村部の一体的整備、保全と開発のあり方について、英国の田園都市論からの示唆とともに、環境・国土保全の側面から「グリーンインフラ」の手法や、景観法・景観計画の活用の有効性について指摘があった。

第4回、第5回研究会では、アンケート調査と現地調査(後述)の結果報告、提言と報告書の取りまとめについて意見交換を

行った(各回の講演・議論の概要については、報告書を参照)。

各回とも、市長委員による土地利用行政の現場の視点と、学識者の専門的な視点により、まさに理論と現場の実態の両方を踏まえた、より有意義な議論を展開することができたと思っている。

現場の課題と取り組み — アンケート調査・現地調査結果から —

研究会では、土地利用に関する課題や実態、特徴的・先進的な取り組み等を把握するため、全都市自治体(9月時点)を対象としたアンケート調査と、こうした取り組みを行っている都市自治体を対象とする現地調査を実施した。

アンケート調査では、7割を超える都市自治体から回答が寄せられ、土地利用行政をめぐる各都市自治体の関心や課題認識の高さが窺えた。

回答結果によると、空き家・耕作放棄地等の増加への対応や、公共施設の再配置といった人口減少等を背景とする課題に多くの都市自治体が直面していることが確認された。法制度上の課題としては、土地利用基本計画の形骸化^{けいが}のほか、人口減少等の社会情勢や地方都市の実情に対応していないこと、空き家や耕作放棄地等への対応が困難であること等が挙げられ、人口減少社会



研究会の開催風景

に適した制度の必要性が浮き彫りになった。また、半数以上の都市自治体において、「計画白地」等で何らかの課題が生じており、特に小規模な開発や太陽光発電施設の立地を適切に規制・管理することが難しいといった声が寄せられた。さらに、国・都道府県の関与のあり方や土地利用行政を担う体制の課題についても多くの回答があった。

現地調査では、関係部署間や県との連携の取り組み、市域全体の土地利用計画等の

仕組みの構築、独自条例によるすべての土地の区画・形質、利用目的の変更手続のルー化等、現行制度にさまざまな支障がある中で、都市自治体が主体性を発揮しながらさまざまな取り組みを行っていることが明らかになった。

研究会の成果

研究会での議論や調査結果をもとに、研



記者発表の様子

究会の成果として、「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」を取りまとめた。報告書では、提言(本誌32〜35頁参照)のほか、提言の背景となる現状分析や新たな土地利用制度の構築に向けた提案等を示すとともに、学識者委員による考察や課題提起等を収録した。また、アンケート調査や現地調査の結果等も掲載している。

この提言を含む報告書は、各委員の積極的な研究会運営への参画と協力、そして、調査への各都市自治体の協力が大きな成果として反映されたものであり、心から感謝している。

超高齢・人口減少時代に適した土地利用の仕組みの構築に向けて

今回の提言では、超高齢・人口減少時代に適合的な新たな土地利用の仕組みに転換し、地域における開発や保全を都市自治体が一元的・包括的に計画・管理するために、都市、農地、森林など市域全体をカバーする土地利用計画を策定し、計画に基づかなければ開発を行うことができないとする「計画なくして開発なし」の仕組み等を提案した。

研究会では、人口動態や地勢、地域性等、各都市の置かれた多様な実情を反映してさまざまな意見が出された。そうした中で、都市自治体が計画を定めて土地利用を進め

るといふこの仕組みについて一定の共通理解が得られたことは、地域の土地利用上のさまざまな課題を解決するために、各市長が真剣に議論を積み重ねた結果であると思っている。

こうした超高齢・人口減少時代、そして分権型社会に適した仕組みのもと、「手挙げ方式」等を活用し、都市自治体が主体的かつ総合的に土地利用行政を展開するために必要な権限の移譲等も行われる必要がある。またその際には、都道府県や周辺自治体との広域的調整や、自然環境の保全等の仕組みの構築も望まれる。

このほか、所有者不明土地の増加や社会状況の変化に即した計画の見直し、太陽光発電施設の立地等規制の困難な土地利用のあり方等についても提言している。これらの課題には、国の早急な対応を求めたい。

土地利用行政を展開する際に何よりも重要なことは、住民の意向や地域の実情を土地利用に反映することである。そのためには、土地利用の現場である都市自治体において一元的な土地利用行政が実現できるよう、国において必要な仕組みの構築に向けた検討を期待したい。そして、我々都市自治体としても、住民の意向や地域の実情を踏まえた主体的な土地利用行政にいつそう取り組んでまいりたいと思っている。

都市計画行政の課題とこれから

東京工業大学環境・社会理工学院教授

なかいのりひろ
中井 検裕



はじめに

欧米で近代の都市計画が誕生しておおむね150年、わ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が間もなく50年を迎えようとしている。これまでのわが国の都市計画を一言で言えば、成長する都市を前提に、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、人口減少・超高齢化社会を迎えた今、目指すべき都市像は「コンパクト＋ネットワーク」ということでおおむね共有されてきているように思われるが、一方、それを実現する制度については、2014年の都市再生特別措置法の改正で創設された立地適正化計画制度など、一部先行的に導入が進められているものもあるが、土地利用と都市施設のあり方を決める大元の都市計画制度がこれからどうあるべきかは、本格的な検討が始まったばかりである。

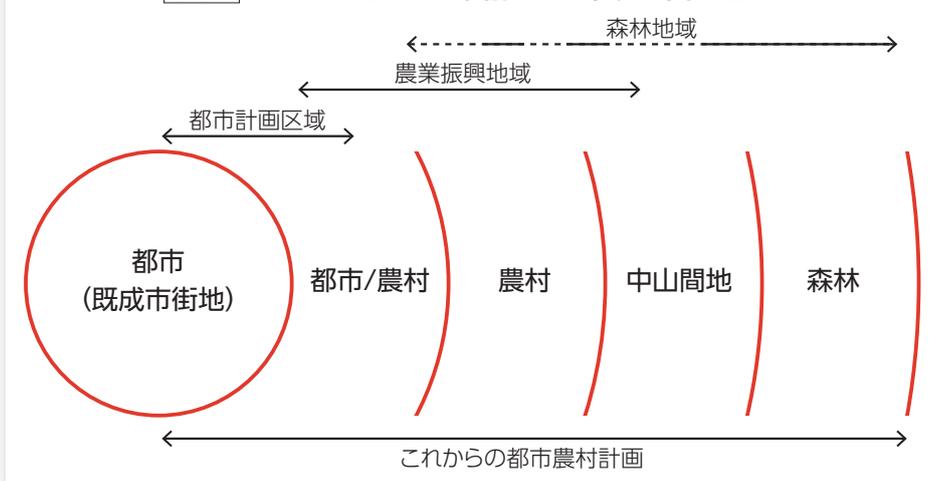
筆者は、これからの都市計画制度の大きな方向性は、対象とする①空間を拡大し、②時間軸を延長する、の2点であると考えている。以下ではこの2点について、もう少し詳しく述べてみたい。

第1の方向…対象空間の拡大

第1に、これからの都市計画は、都市という限られた空間でなく、究極的には欧米のように、国土全体を対象とし、それを一元的に計画・管理する都市農村計画とすることである(図1)。

20世紀後半にわが国の市街地は、周辺市街地を飲み込みながら外側に向かって大きく拡大し、今や生活圏は1つの都市を超えて大きく広がっている。このような市街地の状況に対するわ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

図1 これからの都市計画：対象空間の拡大



途別の土地利用管理体系をとっている。しかも、こうした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ため、後者が重なるいわゆる「白地区域」において、わ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。

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」と述べている。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わが国においては、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。これからの都市農村計画は、これまでのように都市は都市システムの中でとらえ、農村は農村システムの中でとら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、従って、都市も農村もなく、これらを一元的にとらえるもの

である必要がある。

第2の方向…時間軸の拡張

第2に、これからの都市計画は、対象とする時間軸を延長して考える必要がある。

これまでの都市計画は、土地利用にしろ都市施設にしろ、まず計画を策定し、前者であれば規制・誘導という手段で、後者であれば事業という手段で望ましい市街地を整備、実現してきた。都市が成長する時代には、何しろ基盤施設を整備することが重要だったし、また、好ましくない開発や建築行為が登場しないようにすることが第一であり、とりあえずそういったものの登場の機会である整備に着目し、コントロールすることに集中してきたのである。さらに

言えば、成長の時代は、整備まで行っておけば、後は土地利用であれば望ましい土地利用が継続し、都市施設であれば必要な施設として市民の利用が継続するとの前提がおおむね成立しており、従って、望ましい市街地像の実現は望ましい都市活動の実現とほぼ同義と考えられていたといえよう。

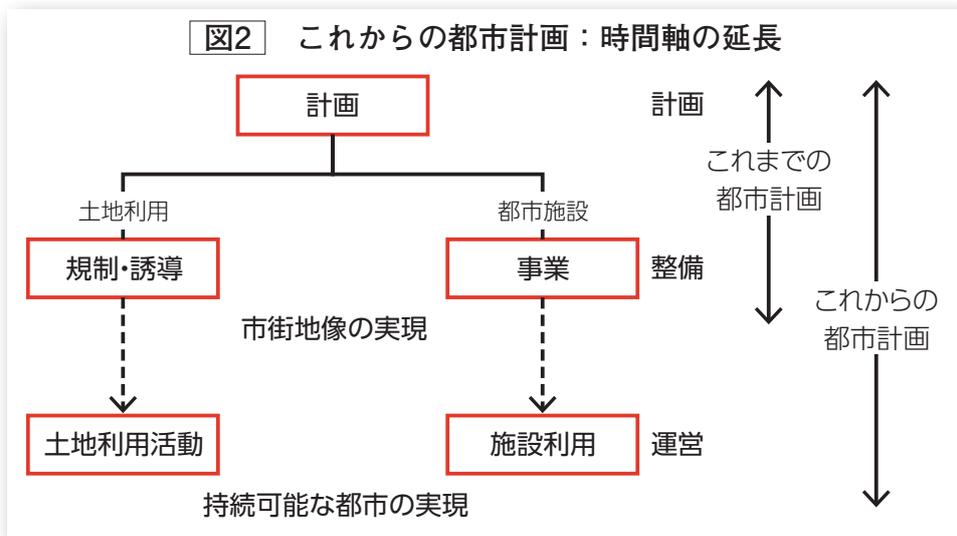
しかし、本格的な人口減少時代を迎えた今日では、こうした前提が成り立たなくなってきた。都市施設にしろ土地利用にしろ、重要なのは整備よりも、むしろその後の管理運営の局面と言っても過言ではない。例えば、近年大きな問題となっている空き家は、整備や開発にあたらぬことはもち

ろん、用途変更ですらなく、単に利用主体がいなくなる現象にはかならない。すなわち、土地利用の形態と土地利用の活動が一致しないことから生じている問題であり、整備後の管理運営の段階に着目しなければ、とらえることができない現象である。言い換えれば、都市づくり、まちづくりの関心は、何に利用されるべきか (what to use) から、どのように利用されているか (how to use) へ拡大しているということである。

近年、都市において有意義な活動として注目を集めるようになってきているエリアマネジメントは、こうした管理運営を対象としたものであり、現在のところ都市計画制度の不備を補完するものと理解することができるが、都市計画制度もその対象を、「計画」「整備」から、「計画」「整備」「運営」と時間軸を拡張していき、エリアマネジメントのような行為を積極的に取り込んでいく必要がある(図2)。

市町村の役割

こうしたこれからの都市計画制度においては、やはり市町村が中心的な主体となることが期待される。分権が進んでいくとはいえ、都市計画制度においても農村計画制度においても、行政権限は市町村と都道府県で混在しており、究極的には権限はすべて市町村に一元化することが望ましい。ただし、以下の2点には、



留意する必要がある。
第1は、広域調整である。分権が進めば、必然的に意思決定の空間的単位は小さくなっていく。一方で、既に述べたように、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。一時期大きな問題となった大規模集客施設の立地調整はその典型であるが、生活圏が拡大している状況で「コンパクト+ネットワーク」を目指すのであれば、これまで以上に広域調整が重要となる。これには、例えば都市圏域を構成する市町村に、都道府県を加えた協議体を組成し、広域でマスタープランを策定したり、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、協議体での協議を義務付けるなどの仕組みが考えられよう。

第2は、市町村行政を担う職員のマンパワ-の問題である。今般、日本都市センターが自治体に対して行った調査¹⁾においても、都市計画業務に専任の職員は、人口が5万人以下の自治体では1人以下が41%、1~3人が37%となっており、人口が5~10万人規模となっても、それぞれ19%、43%とかなりの程度に脆弱^{ぜいじやく}と言わざるを得ない。そもそも、都市計画の対象空間を都市農村計画へと拡大し、さらに、限定された「整備」という一断面から時間軸を拡張して地域の細やかな空間管理を常態的に行うことは、行政の資源の限界をはるかに超えている。従って、中心的主体は市町村であるとの原則の下、一方では、例えば必要であれば都

道府県への逆委任を認めるような仕組みによって事務負担の適正化を図るとともに、他方では、特にマネジメントの領域においてこれまで以上に民間や市民との連携を進め、さらには単なる関与を超えて、民間や市民が主体となった都市マネジメントを積極的に考えていかねばならないだろう。

おわりに

今般、全国市長会では、政策推進委員会のもとに「土地利用行政のあり方に関する研究会」を設置し、本年5月25日に提言をとりまとめたが、これは主に本稿で述べた第1の方向性、対象空間の拡大に対応するものである。

一方、国の社会資本整備審議会都市計画部会に設置された都市計画基本問題小委員会は、本年2月から主に第2の方向性、時間軸の拡張への対応を議論してきており、7月12日に中間とりまとめを行った。基本問題小委員会の議論は今後も続くものと理解しているが、いずれ第1の方向性が議論の俎上^{そうじょう}にのぼる際には、市長会の提言が参考とされることを期待している。

注1) 土地利用行政のあり方に関する研究会「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」全国市長会政策推進委員会・(公財)日本都市センター、2017年5月

伊豆市の成功と挫折

伊豆市長（静岡県）

菊地 豊



序

伊豆市は平成16年に修善寺、中伊豆、天城湯ヶ島、土肥の4町合併により発足した。人口が40000〜1万50000人のそれぞれの町の形を存続させたのでは未来は拓けない。人口3万人としての新たなまちの形を作ることが新市（未来）の建設であり、今なおその途上にあるが、これまでの成功と挫折をここに紹介したい。

都市計画の見直し

平成19年、私は翌年の市長選挙を視野に入れて市内を歩き回り、1万3000世帯を3回りした。その際多くの市民から耳に入ったのは「修善寺地区の線引きを廃止して欲しい」という強い要望であった。自衛隊を退職したばかりで地方行政に疎い私は「県の都市計画は廃止して、市が独自の条例で決めればよい」と安易に考えていたが、それが

いかに困難な山であったことか、すぐに知るところとなる。

市長に就任してあらためて痛感したことは、人口減少の激しさであった。20年前、伊豆市を構成する旧4町で生まれていた子供は300人以上、従って最近の成人式は、にじやま 葎山・伊豆長岡・大仁の3町が合併した伊豆の国市や田方郡たがたくんに残った函南町並みにとでもにぎやかである。だが、この20年間で伊豆市だけが出生数が激減し、今や当時の半分以下にまで落ちていく。伊豆の国市、函南町の出生数は現在も300人レベルを維持しているにもかかわらず、である。進学のために18歳でこの地を離れ、48歳で戻った私はちょうど30年の間故郷を不在にした。「若い人たちが少しずつ減っていった」という状況を知らず、一気に人口減少の現実に直面した。しかし、ずっと故郷を守ってくれた人たちは、逆にこの実感が弱い。20年前と言えば、65歳の方は45歳、感覚的には

「ちょっと前」なのである。「ちょっと前」までは元気だったこの地が、自分だけ弱っている感じはしない。私とシニア市民の間に存する認識のギャップが、自分にとつての原動力でもあり、時に政策推進において思わぬ反対や困難を生ぜしめることにもなる。

若者世代の人口流出を緩和するためには、都市計画の見直し、とりわけ線引きにも関連があることは直感できた。昭和46年、修善寺町は田方広域都市計画区域に入った。伝え聞くところによると、狩野川流域下水道事業に参加することが主目的だったそうである。昭和51年に線引きされたが、当時の修善寺温泉は飛ぶ鳥を落とす勢い、また温泉場以外の地区でも高度経済成長の恩恵に浴しており、人口が減る、職場を失うなど想像になく、雇用先の給与で生活費を得るようになった人たちが、伝統でもあり、主食確保でもある稲作を続けることは自然なことであった。むしろ「余所者よそに移り住ん

で欲しくない」という感情が強かったのである。さらに、「都市計画は未来永劫変えられないものではなく、5年ごとに見直し直すから」という説明も安心材料であったらしい。

しかしその後、状況は大きく変わる。伊豆半島の主要産業である観光をみると、観光交流客数は約7300万人（昭和63年）、宿泊客数は約2000万人（平成3年）をピークに、今ではそれぞれ約4000万人、約1000万人と半減である。経済が縮小して人口が増えることは考えにくく、都市計画を導入した旧修善寺町でも昭和50年以降人口が増えていない。一方、市街化区域は旧修善寺町域の3%のみで、これまで拡大したことはない。そして交通利便性が高い伊豆箱根鉄道牧之郷駅の周辺、県立高校や2つの小学校の周辺などを市街化調整区域として40年間維持した結果、通勤や子供の高校通学などで利便性の高い地区での居住を求めた若者世代の市外流出を防止することができなかつた。

首都圏に奪われるのなら諦めもつくが、社会的流出先はお隣の伊豆の国市が最も多く、次に三島・沼津エリアである。伊豆市内に住むことができるのにあえて若者が出ていく現実に対して、戦わないという選択肢は市長にはない。

人口減少が進む中山間地で線引き廃止を

含む都市計画の見直しが実現した背景は、全国市長会政策推進委員会が取りまとめた「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」（平成29年5月）131〜136ページをご覧いただきたい。国、県、有識者を巻き込んだ垂直的調整、近隣市町との水平的調整が功を奏したが、田方広域の伊豆の国市、函南町にご理解いただいたのは幸運であった。広域からの独立に反対されてもおかしくなかったのだが、わが市の特性と現状をよく理解され、むしろ支援していただいた。

都市計画見直しはシンボリックに即効力を発揮した。伊豆の国市との市境（狩野川）を越えた伊豆市の玄関口には、長年典型的な廃墟があつた。市街化調整区域にあり、解体撤去すると開発の制度上新たな土地利用は制約を受ける。と言って、内部改修で事業を行える状況をとうに過ぎていた。どうにも対処のしようがなかつた廃墟の解体に着手したのは都市計画見直し後の5月である。川向こうの工業地域を見ながら、解体作業は進んでいる。

文教ガーデンシティ事業の挫折

都市計画の見直しだけでは伊豆市の未来は拓けない。これをもって民間開発の圧力が生じるだけの活力がないのである。そこで、伊豆市に住むところとしてブランド化する事業を構想した。修善寺温泉は日本人なら知らな

い人はない。なのに、伊豆市から流出する若者世代は修善寺で止まらず、伊豆の国市などの近隣市町に出て行ってしまふ。伊豆箱根鉄道は4本/h（朝夕は5本）の電車が走る都市交通であるが、その駅から1km圏内に伊豆市役所本庁、図書館、伊豆赤十字病院、県立伊豆総合高校などの都市機能が存在している。一方で、駅から500m離れると青地の田が広がる市街化調整区域もある。そこで、「駅からおおむね1km圏内に、新中学校を核として新ことも園、公園、住宅地を整備する」文教ガーデンシティ構想を策定した。新中学校は伊豆市教育委員会が計画していた修善寺中学校、中伊豆中学校、天城中学校の統合を前倒しするものであり、新ことも園は既存ことも園の移転、公園は現在伊豆市に欠落している拠点の都市公園を整備するものである。これらに囲まれるエリアは、当初公益事业としての住宅地整備を計画したが、その後、J A静岡厚生連中伊豆温泉病院の移転先候補地として浮上した。

農地約12ha（青地8ha、白地4ha）を段階的に転用し、市街化調整区域（当時）に新たな拠点を形成するこの構想は、市長就任3期目にして初めて市民に歓迎される事業になるものと確信していた。ところが、昨年10月に行われた市議会議員選挙によって議員構成が大きく変わり、昨年9月の定例市議会まで承認され、既に事業化していた本事業は最終的に否

決された。伊豆市の未来にとって、大きな大きな挫折である。

この間、老人会主体145名の署名による「3中学校の再編計画を白紙に戻す」旨の請願は採択され、PTA約400名の「魅力ある新中学校を延滞することなく新設して欲しい」旨の請願は不採択となった。議員の要求に応じて実施した中学校統合に関する保護者アンケートでも、回答率52%、賛成が6割に達したにも関わらず否決されてしまった。いくつかの教訓があるが、総合的政策、複合的事業を市民に理解してもらうことの必要性を痛感した。中学校統合、病院移転それぞれ大きな課題であり、議論がかなり発散した。人口3万人余の伊豆市の財政事情から何としても合併特例債を充てたいために、進め方を急ぎ過ぎたのかもしれない。合併特例債、将来負担比率などのふだん市民が目に見えない行政用語が並んだことが、一層市民の理解を難しくしたところもある。少子高齢化、人口減少が加速度的に進む社会において、投資事業を単独で行うよりも、政策を総合し、複数事業を連携せしめることは必須であり、公営施設の廃止をお願いするところもある。このような現実を正確に情報発信し、負担と受益の関係を明確化し、正確な選択肢を市民の前に明らかにする努力をあらためて痛感して

いる。

中山間地における土地利用のあり方

伊豆市は人口3万1000人、市域364km²、森林が83%を占める典型的な中山間地である。しかし、伊豆縦貫自動車道の整備がまさに市内で進んでおり、日本有数の観光地である伊豆半島のと真ん中を通る自動車専用道路は地域のありさまを大きく変えつつある。これに土地利用が関係しないはずがない。このチャンスはどう生かすか、まさにここに住む私達自身が選択と決定を求められるし、開発について常に付きまとう「乱開発の防止」や「農地の確保」を重視しているのである。農地が不要なのではなく、産業として成立する農業を維持したいだけなのだ。その上で駅周辺やインター周辺の農地は、やはり適切に転用させていただきたい。流域面積852km²の狩野川の源流は天城山中、その一滴が生まれる源流からわずか10m下で、既に山葵生産が行われている。北海道や東北の水田とはまったく異なる農業形態なのである。原木椎茸も伊豆市の特産で、原木栽培乾し椎茸の生産量では静岡県は大分県の10分の1以下で全国5位、しかし農林大臣賞受賞数は全国の4分の1を占める。この榎木^{はたぎ}を並べるのも山中であり、農地としてはカウント^{カウント}されない。山葵も椎茸もカロリー計算では日本の食料自給率に

ほとんど寄与しないが、伊豆市の重要な産業である。なお、伊豆を主生産地とする「静岡水わさび」は今年3月に日本農業遺産に認定され、世界農業遺産の候補となっている。

農地を活用して野菜工場を作り、地元産木材を利用したログハウス風の社員宿舎を整備し、観光農園・体験農園・教育農園を併設する事業は、工業なのか、農業なのか、林業なのか、はたまた教育施設なのかを定義づけることにほとんど意味はないように思う。そのような総合的政策、複合的事業を実現するための行政手続きを迅速化して欲しいと要望するだけのことである。

結

土地利用にかかわらず、いろいろな許認可手続きで時間がかかり過ぎることを時に感ずる。野球の規則は日本野球規則委員会が制定するが、どの試合にも必ず現場の審判がいる。その場でアウト、セーフの判定を下し、持ち帰って審議することはない。全国共通が望ましい土地利用のルールがあるのであれば、国が制定することは一向に構わない。しかし、アウト、セーフの判定を現場で行う審判は必要であろう。チャンスに乏しい中山間地においても、「幸運の女神には後ろ髪がない」のである。

丹波篠山から

あなたのまち、大丈夫ですか

新聞で、「あなたのまち、将来本当に大丈夫ですか？」という見出しで『老いる家、崩れる街、住宅過剰社会の末路（野澤千絵著、講談社現代新書）』という書籍を見つけた。以下一部抜粋する。

『地方都市を車で走ると、農地の中に、住宅、工場、店舗などが混在して建っている様子をよく見かけます。さまざまな用途の建物が混在しながら虫食いの開発されていくと、それぞれの環境や活動に、悪い影響を及ぼしてしまいます。ではなぜ、地方都市で住宅のバラ立ちが進むことを止められないのでしょうか？』

多くの市町村では、自分のまちの人口を増加させることが、目標となっています。農地等を転用して土地利用を行いたい土地所有者や不動産・建設業界、人口増加や産業誘致を進めたい開発志向の首長や議員等、さまざまな思惑が絡んでいるため、長期的な視点に

たつて、都市計画が実行性ある形で見直されています。

日本は、空き家も老いた住宅も年々増加し続けています。にもかかわらず、超高層マンションの林立や郊外・地方都市での新築住宅のバラ成ちは止まらず、住宅総量だけでなく、居住地総量が拡大し続けています。住宅過剰社会の助長に歯止めをかけなければ、将来世代の開発需要を先食いしているようなものです。人口や経済にまだ若干の余裕のあるうちに、都市計画や住宅政策の抜本的な見直しに着手しなければ、手遅れになってしまいます。』

私たち、全国の市長は、この警鐘にどのように向き合えるでしょうか。

篠山市の特徴と丹波篠山ブランド

篠山市は、丹波篠山と呼ばれ、人口は約4万3000人。兵庫県の中東部に位置し、緑豊かな山々に囲まれた篠山盆地に位置している。江戸時代、京に隣接する山陰道の要衝、

篠山市長（兵庫県）

酒井隆明



篠山川のほとりに築いた篠山城を中心に、今も歴史的な風情を残す武家屋敷と商家の町並みが色濃く残っている。城下を中心に市街地が広がり、それを取り巻くように美しい緑の



篠山市の中心市街地：篠山城下町地区



波々伯部神社の例祭「おやま行事」

田園地が里山を背景に広がっている。

中心市街地である城下町と郊外の京街道沿いに茅葺農家の残る宿場町は、どちらも重要な伝統的建造物群保存地区に指定されている。また日本六古窯の一つ「丹波焼」の産地もあり、このほど六古窯の地域は、日本遺産にも指定された。黒豆、丹波栗や松茸等の特産品にも恵まれ、とりわけ農作物は、「おいしい、本物、質が高い」と高い評価を得ている。また、文化が香る綺麗なまちとして「知的で美的な風土」「都市圏から1時間で、これほど原風景が残っているのは奇跡的」などと都市計画や景観の専門家からも高い評価を得てお

り、こうした「丹波篠山ブランド」を大変誇りにしている。

魅力を生かす篠山のまちづくり

篠山のまちの魅力を保ち、生かしていくためにさまざまな取り組みを進めている。例えば、「農」に関しては、「農都宣言(日本一の農のみやこ)」「農都創造条例」「ふるさとの森づくり条例」美しい篠山を維持し生かす関係は、「景観計画」「まちづくり条例の改正」「屋外広告物条例」「土地利用基本条例」などがある。また、地域文化を大切にしたり、生物多様性等の自然環境の保全継承に関する取り組みも積極的に行っている。

このような取り組み成果もあって、平成26年には、「都市景観大賞」受賞、平成27年のデカンシヨ節の「日本遺産」第一号認定、また国内7番目、人口5万人以下の小規模都市では初めてとなる「ユネスコ創造都市ネットワーク」への加盟も果たしている。

なぜ、町並み、農地は残されてきたか

日本の原風景といわれる町並みや田園風景が色濃く残ってきた理由は、第1に城下町の町並み、佇まいをずっと守ってきた。市内には今もお城より高い建物は、建っていない。第2に、農業に非常に熱心な土地柄であり、先人が農地と農業を大切にしてきた。さらに大阪都市圏から1時間圏にありながら山の介在もあって開発の波が遅れた。このため田園

や町並みの景観が残され、それが今では町の大きな魅力となっている。

平成9年JＲの複線化に伴い、農地への宅地化の進行が進み始めた。兵庫県では、平成元年に「丹波の森構想」を策定し、自然環境や文化、人のつながりを大切にする森構想の下に、県は「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」(緑条例)を制定し、緑豊かな環境を保持し、開発が予想された市内9カ所については、住民と共に緑条例の地区整備計画を策定するなど、市は県とともに先導的なまちづくりを行ってきた。

平成の合併第1号の4町合併を経て、平成12年ごろからは開発の波が治まり、地区の個性を重視しながら市民と協働でまちづくりを進め、地域と共に魅力を高める取り組みを行っている。平成21年には、農業が基幹である都市として「農都宣言」を行い、住民は農の都であるという思いを強くしている。また、景観室を設置し「景観条例」の公布や「まちづくり条例」の改正を行っている。まちづくり条例は、開発に際して事前協議を明記し、規模が3000㎡を超えるものについては市民主催の市民説明会を行い、市民合意を得て開発を進めることを制度化したもので、通常の宅地開発はもちろん、産廃施設や太陽光発電施設の立地等も条例で規制している。併せて河川整備では、生物多様性に配慮し、できるだけ自然素材を用いる取り組みを推進している。屋外広告物も県下市町(政令市、中核市

を除く)初の条例を制定し、町並みを美しく保つ取り組みを推進している。

近年の人口減少と少子高齢化等に伴い、篠山でも基幹産業である農業経営が大きく変化している。今後、将来の農地や土地利用を、市はどのように考えているかが必ず問われる。

篠山は、地域の75%が山地で、残り約半分は農振法の農用地である。その残りの半分は人が住み生活している。篠山の将来は、地域1割にも満たない土地利用に懸かっていると云ってよい。その限られた土地が、所有者の思いのまま使われたとしたら…。限られた大切な土地として、公的理念に基づく計画的土地利用が求められよう。このため市は、土地利用基本条例に、土地利用調整計画(平成15年)を基に集約した8区分の土地利用を謳い、その区分毎に立地基準を定めた。立地基準は、土地利用の特定用途を制限したもので、例えば田園環境保全区域では、「既存宅地又は、既存宅地に隣接して立地する場合」を開発要件としている。すなわち、農地への無秩序な開発を抑制し、既存建造物の隣接地に限定することで、現在の日常生活圏を土地利用として維持することを意図している。農振法の農用地区域を生かしながら、市街地の郊外への無秩序な拡散や拡張を制限したものである。

土地利用基本計画を踏まえ、市は景観計画等のこれまでの分野別計画を統合する都市計画マスタープランを策定した。その中の地域

別構想では、国の提唱する「小さな拠点」を積極的に位置付けている。

美しいまちをつくるために

昨年私は、ユネスコの創造都市の総会のため、スウェーデンのエステルスンドを訪れた。西欧のまちは大変美しい。古い建物が大事にされ、形も色も高さも均整がとれている。こういったまちは果たして日本にできるだろうか。

土地への意識が、日本と西欧では異なる。司馬遼太郎氏は「土地と日本人」の中で、「日



空き家を活用した「篠山城下町ホテルNIPPONIA」

本人にとって土地は利益を生むもの」で、所有者は「何でもできるという意識がある」と言っている。しかし西欧では、所有権はあっても土地利用は「みんなのために」という意識が非常に強い。日本人の今の意識で西欧のような美しい街が創れるかは、おおいに疑問である。市民意識は、首長や議員などその町を創る人たちにも反映する。「開発は善・発展」となり、保全よりも開発を優先しがちになる。自治体だけでは農地は守れない。私は、農地等の保全については、国や都道府県レベルでの規制が背景になれば、今のわれわれの市民感覚では難しいと考えている。

平成に入り、都市の個性が益々重要となり、乱開発や住環境を守るため、多くの自治体が法律に違反しない範囲で条例を工夫し制定した。こうした地域の個性を生かす、建物の高さや色彩、景観などの行為の規制はもつと権限を市町村に移すべきだが、地元自治体だけで、国土の基幹となる農地等を保全することは難しい。やはり保全すべき農地は、国の責任で守る。同時に自分の土地は、自由に何でもできるといった意識を変える仕組みを将来的に作っていかねばならない。各地域の自治体が個性と魅力を競い・発揮しながら、良い街を創るためにさまざまな工夫を行う、一方で国策として国が守るべきものは守るといふ方針を示さなければ、西欧のようなまちは困難と考えている。