

市民自治を基礎とする 「都市・地域空間計画」の展望

早稲田大学・理事／教授
後藤春彦

00 はじめに

「地方分権改革有識者会議」（神野直彦座長）は、
『個性を活かした自立した地方をつくる』と題した「地方分権改革の総括
と展望」（2014年6月）を発表し、「土地利用」を重要な政策分野の一つ
として位置付けた。

また、同会議の「農地農村部会」の報告書（2015年3月）は以下の文言で
締めくくられている。

『総合的かつ計画的な土地利用を行うため都市と農村の土地利用に係る法
体系の統合など国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に
係る制度全般を見直していくことが望まれる』

まさに、今、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合の議論が緒につい
たところにある。都市が拡大から縮減へ転じるタイミングを好機と捉え、
広域圏計画を基礎に都市と農村の一元的な土地利用をめざす計画理論、計
画制度、計画技術の確立の必要に迫られている。

01 「土地利用」とは何か

土地利用計画

都市計画の根幹、土地の利用の仕方に関する計画。これを実現する手段が土地利用規制。

(土地利用基本計画)

土地利用計画に関する法制度の中で最上位に位置するのは、国土利用計画法に基づき都道府県ごとに策定される「土地利用基本計画」で、知事は「**自然公園地域**」「**自然保全地域**」「**森林地域**」「**農業地域**」「**都市地域**」の5地域に区分した具体的な土地利用と土地利用の調整等に関する事項を定める。

土地利用基本計画に沿って5地域の土地利用を誘導・規制するために**自然公園法**、**自然環境保全体法**、**森林法**、**農振法**、**都市計画法**が制定されている。

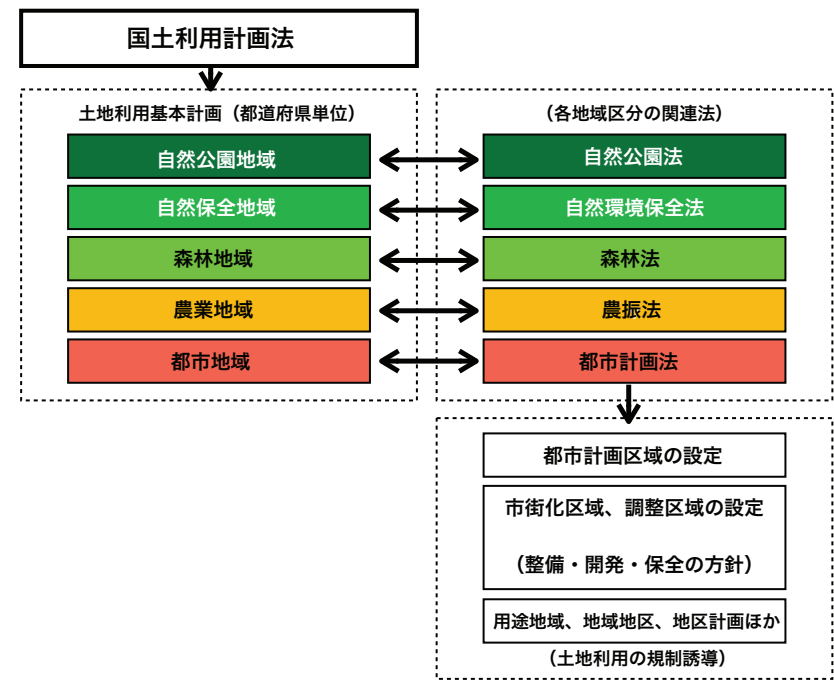


図 土地利用に関する法制度の概要

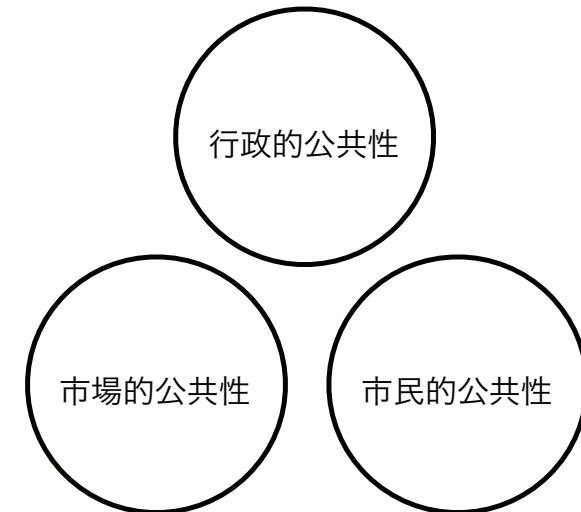
(都市計画法)

都市計画法は、法的拘束力を持った土地利用計画・規制の制度等を定めている。土地利用の規制と誘導は、①**区域区分制度**（都市計画区域、市街化区域、市街化調整区域）、②**地域地区制度**（13の用途地域（2018.4.に田園住居地域が加わった）、高度地区、景観地区、防火地域、風致地区、高度利用地区、特定街区、都市再生特別地区ほか）、③**地区計画制度**によって行われる。

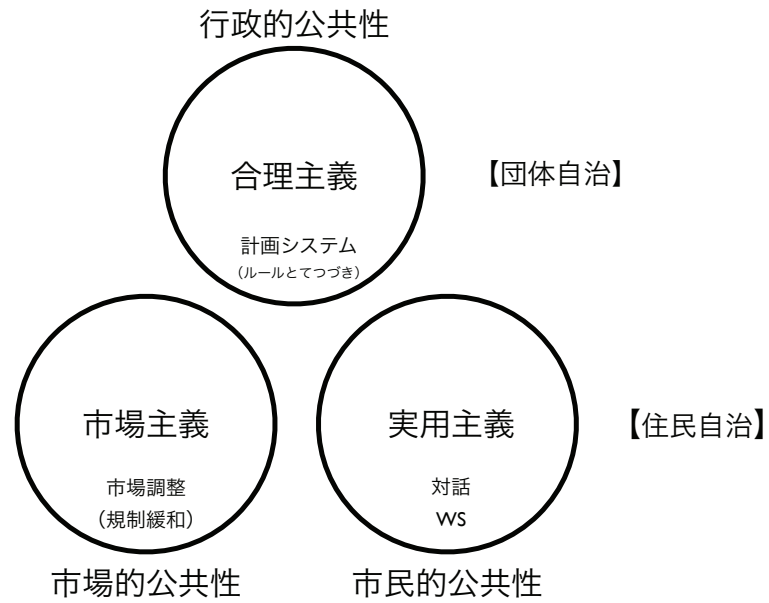
わが国の土地利用計画・規制は、「計画なくして開発なし」の原則の下で、詳細かつ厳格な土地利用計画・規制を実施している欧米諸国に比べて、きわめて緩いものとなっている。

このため、用途混在や公共施設整備による開発利益の多くが土地所有者に帰属するなどの問題が生じており、土地政策の観点から土地利用計画と税制が連動して望ましい都市の整備を図っていくことが求められている。

都市計画を担保する3つの公共性

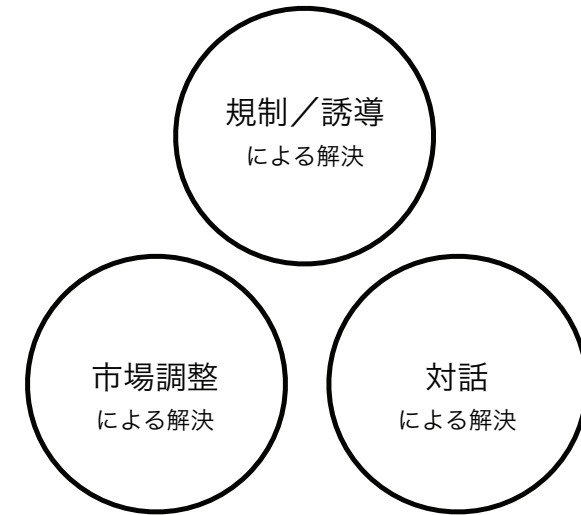


都市計画を担保する3つの公共性



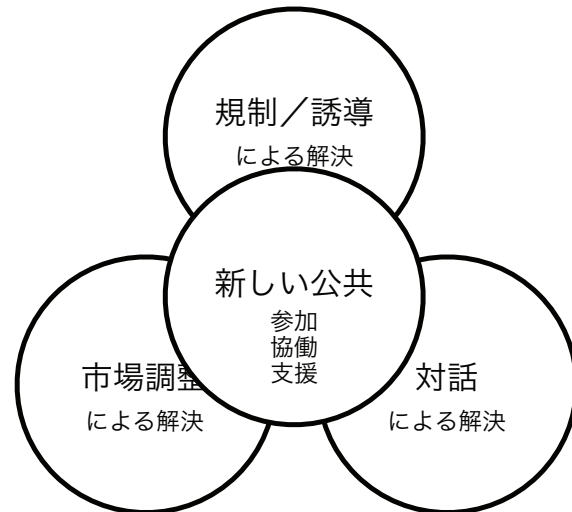
9

都市計画を担保する3つの公共性



10

都市計画を担保する3つの公共性



11

02 「土地利用」の歴史

12

土地の利用を誰が何を目的として決定してきたか？

先史時代：**自然的要因**（地形、地盤、土地の量と質、水、緑、景観ほか）が土地利用を決定。
 農耕、牧畜にとって有利な土地を経験則的に知り代々伝える。

古代中世：**権力的要因**（王侯、貴族、領主などの支配者）が土地利用を決定。

中世封建：**共同体的要因**（領主・教会・ギルド（商業資本）の力のバランスのもとでの市民自治権）が土地利用を決定。

近世：**近代国家の成立とともに権力的要因**（専制君主制のもと軍隊と官僚機構）が土地利用を決定。

現代：**資本主義による経済的要因**（土地の私有権のもと、自由競争による資本力）が**土地利用を決定→過密、スプロール、乱開発**

社会主義による共同体的要因（土地の所有権は国家に帰属、計画経済）が**土地利用を決定→官僚的独善主義**

（日笠 端「都市計画」共立出版1977 抜粋 加筆）

03 わが国の「土地利用」の課題

わが国の都市計画は土地利用計画という制度が不明確で、区域区分制度、地域地区制度、地区計画制度による規制によって実現される**間接的な土地利用規制**にとどまっている。

法定都市計画に、土地利用計画の制度を明確に位置づけ、**具体的な地区ごとの環境を実現する手段を強化する必要がある。**

さらに、都市の多元性、多様性に基づいて、**それぞれの土地にふさわしい個性をもった自律性のある都市像を描くことが求められている。**

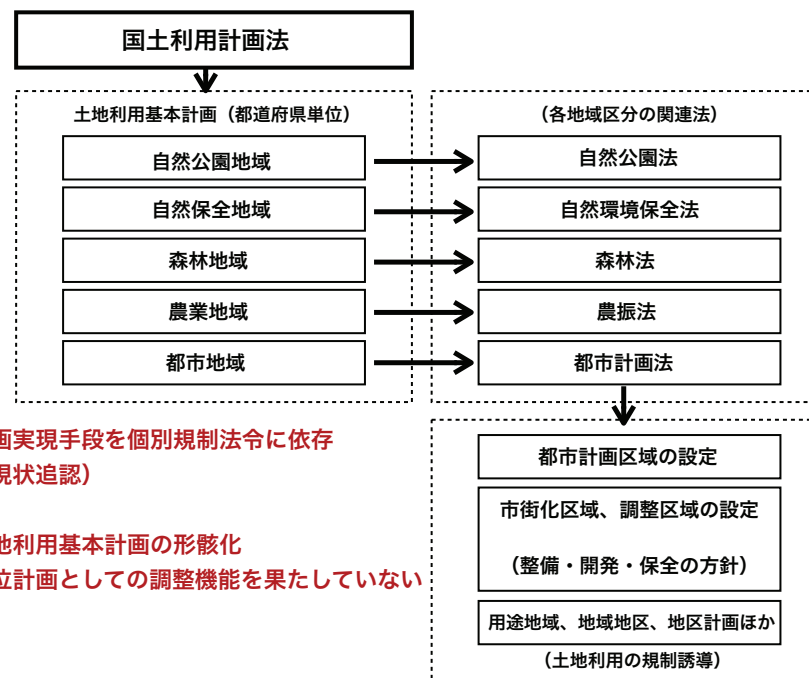
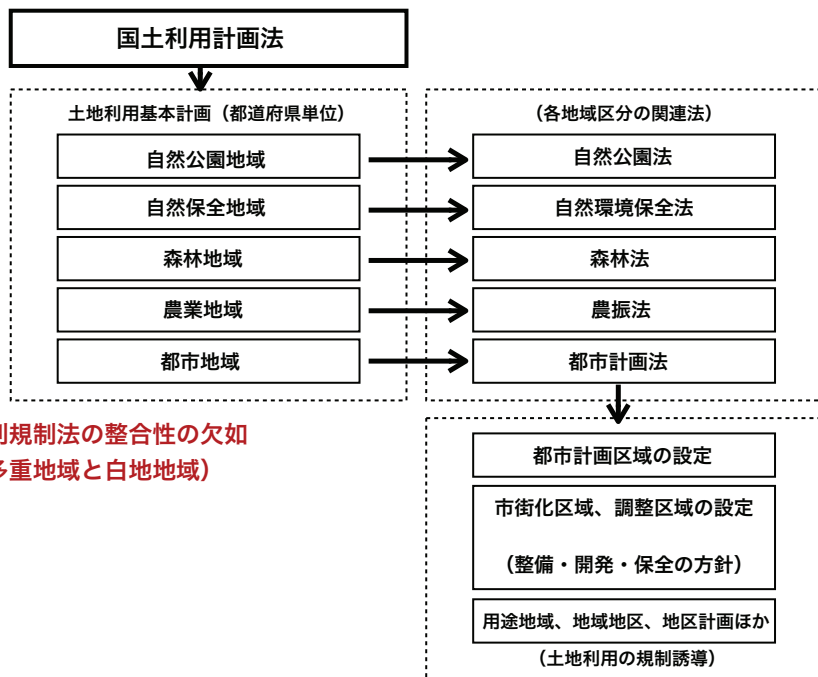
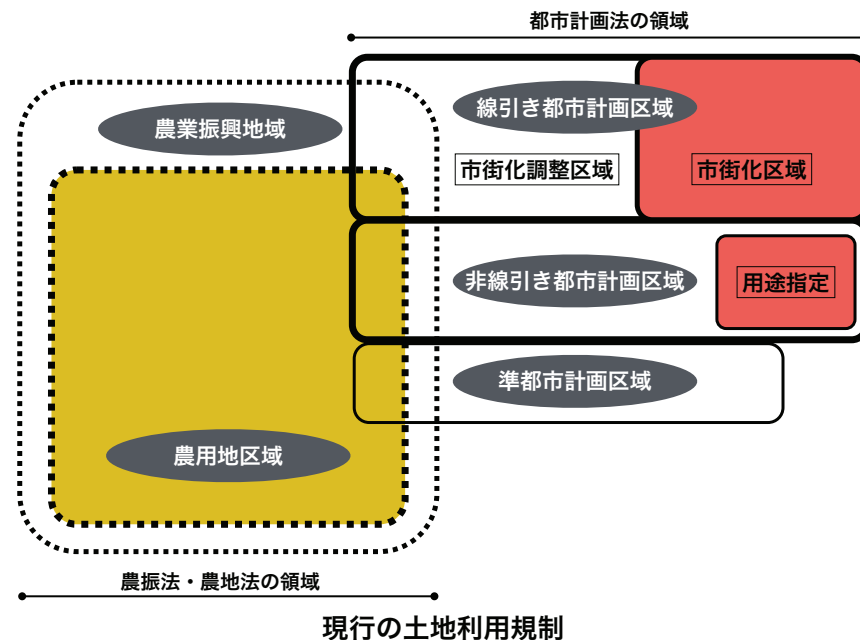


図 土地利用に関する法制度の概要

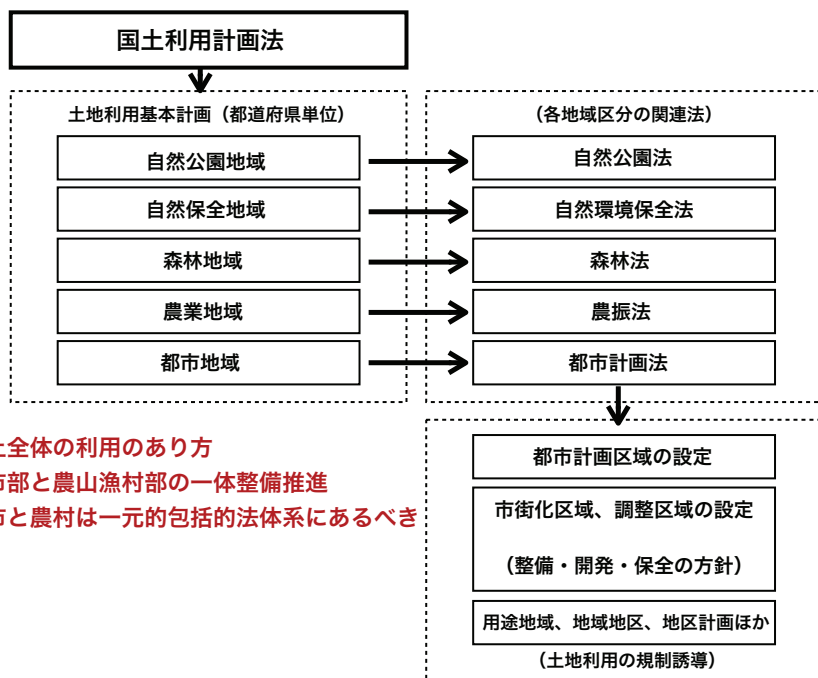


個別規制法の整合性の欠如
(多重地域と白地地域)

図 土地利用に関する法制度の概要



現行の土地利用規制



国土全体の利用のあり方
都市部と農山漁村部の一体整備推進
都市と農村は一元的包括的法体系にあるべき

図 土地利用に関する法制度の概要

一元的な土地利用行政への転換

1 生活圏の広域化、行政区域の拡大

市域内での広域的土地利用政策（都市基盤と農業基盤）
周辺自治体との適切な広域調整／連携中枢都市圏（圏域の再編）
自然災害の広域化

2 超高齢・人口減少社会の到来、逆都市化

地域包括ケアの基盤形成
空き家・空き地、耕作放棄地の増大
都市外縁部の二重の蚕食（リバース・スプロール）
インフラの再編

3 安心・安全、QOLの向上

量から質へ、QOLの追求
グリーンインフラ（自然生態環境の多面的機能）／獣害
田園住居（都市内農地）
生活環境としての農村
国境／国境離島

人口減少社会において、都市計画分野では「コンパクトシティ」に注目が集まっているが、その多くは都市経営コストの削減という対症療法的な発想に留まっている。しかし、地方都市の多くが抱える構造的問題の深刻さに鑑みると、物理的空間における機能配置の適正化だけで対応できるものではない。社会的空間の質的向上をめざし、**空間計画システムそのものについて抜本的な変更が求められている。**

わが国では土地利用に係る法体系は**都市計画の領域と農振法・農地法の領域に二分されており、両者は整合性を欠いた仕組みとして存在してきた。**

都市と農村の一元的土地利用が求められる背景に、①都市の縮減による空地の増加などの低密度化、②農山村の耕作放棄地や荒廃森林の増加、③日常生活圏の広域化などの課題がある。また、④都市計画区域外・非線引き区域の無秩序な開発や、農振白地地域の開発の道連れにされる優良農地の農用地除外などの混乱が後を絶たないという問題も抱えている。

欧州では、**都市と農村を一元的に扱い、広域連携（City Region）制度を計画ツールとして空間計画を推進している。**

21

04 欧州の空間計画

近代都市計画において、**計画的にコントロールできる制度体系（計画に基づいて規制するという概念）が整ったのは第二次大戦後。**

土地利用計画を都市計画の根幹に据え、総合化・体系化した。

国ではなく地方が都市計画の決定主体であり、都市計画決定の手続きに住民参加などが組み込まれた。

(都市と農村を一体的に)

仏国 1943 都市計画法典 開発計画 (州整備開発計画、市町村SCOT/PLU)

英国 1947 都市農村計画法 開発計画 (県Structure Plan、市町村Local Plan)

独国 1960 連邦建設法 建設管理計画 (Fプラン：土地利用計画、Bプラン地区詳細計画)

(都市部のみ)

日本 1968 都市計画法 都市計画 (県の定める都市計画、市町村の定める都市計画)

23

英国では、土地利用の実態面において、都市と農村がグリーンベルトによって明確に区分されたが、法制度上は**都市農村計画法（Town & Country Planning Act）（1947）によって、都市と農村を一元的に扱う空間計画の枠組みが示されてきた。**

一方、わが国の計画制度においては、都市計画と農村計画、都市的土地利用と非都市的土地利用は明確に区分されて扱われてきた。

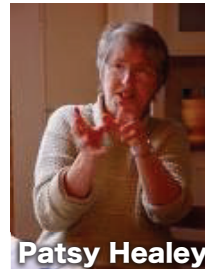
このことは都市の拡大する圧力の抑制に一定程度の効果があったが、人口減少社会において、都市が縮減し周縁部の非都市化がすすむことで、都市と農村の間に低未利用地の無秩序な増加を助長する恐れがあることが指摘される。またそれに伴って、景観の混乱や生活機能の低下など都市基盤の連鎖崩壊的な弱体化が引き起こされかねない状況にある。

24

Town and Country Planning Act (1947) の背景について

都市と農村を一体的に計画することをはじめた背景には、

- 鉄道システムの発展によってスプロールが始まっていたこと。
- その一方で田園都市（1898）の思想が浸透していたこと。
- 帰還兵士のための住宅を大量に供給する必要があったこと。
- 農業生産を確保し、食糧自給を守る必要があったこと。
- 不況により40年代はじめ土地への投資が一時低下していたこと
- 1945年の総選挙で労働党が大勝したこと。など



これによって、開発とは何かが問われ、開発には許可が必要であること。

開発権を国が管理したこと（なお、開発許可は国の方針の下、地方自治体が行う）。

「計画無くして開発なし」が徹底されたことが重要。

それを今日まで維持し続けてきたことは、ポジティブなレガシー（遺産）と言える。

25

英国の開発規制の考え方

都市、農村部を含む空間計画

- 開発計画（地域開発計画（Local Plan）、近隣地区開発計画（Neighbourhood development plan））が開発規制の基準
- 農地：6段階の格付けシステム
⇒原則、良質な農地は保護。ただし、代替地がない場合等に開発が認められるケースあり。
- グリーンベルトは原則として開発行為不可。
- 大部分の開発で許可申請が必要

開発許可の権限

地方自治体（ディストリクト等）

※地方自治体が不許可とした場合、不服申立てが可能。（この場合は国が関与）
この他、地方自治体の判断に国が介入する仕組み（Call-in制度）あり。年数件～10数件程度。

26

英国の農地の格付けシステム（6段階）

グレード1：優良(excellent)

グレード2：非常に良好 (very good)

グレード3a：良好 (good)

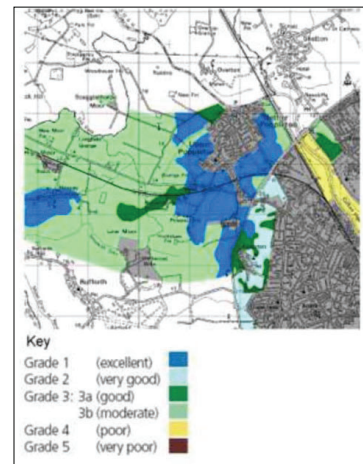
これらの農地は食糧用途、非食糧用途の作物の生産にあたり、柔軟性、生産性、効率性が高い農地とされ、国家計画政策方針において最良かつ最も多用途な農地と位置づけられ、

開発計画の策定にあたり地方自治体は十分配慮すべきとされている。

イングランドの農地において、

グレード1とグレード2の農地が併せて21%

グレード3aの農地が約21%



農地の格付け例 (National England 資料)

27

05 わが国の「土地利用」のめざすべき方向

28

一元的・包括的な土地利用行政の背景

分権／補完性原理

地域住民にもっとも身近な都市自治体の役割と責任

都市内分権と住民参加のまちづくり

(住民自治組織、まちづくり協議会ほか)

人口フレーム方式の限界

(拡大、成長、開発を前提とする諸制度が人口減少、都市と農村の縮減・衰退に対応していない)

人口は減る／人は流動する (移動の自由)

土地はどのように使われたがっているのか／地政学的アプローチ

「縦割り行政」「多重行政」

土地利用規制の重複する地域と白地地域 (無秩序な土地利用の容認)

都市計画区域外・非線引き区域の無秩序な開発や、農振白地地域の開発の道連れにされる優良農地の農用地除外などの混乱

29

一元的・包括的な土地利用行政の背景

制度自体の分権 (規律密度の緩和)

法令を大綱化し、必要最小限の事項を規定し、細則の制定は自治体の条例などのローカルルールによる自由裁量に委ねる
例) 景観法

ゾーニング権限と許可権限の不一致

用途地域：市町村 (特別区をのぞく)、建築確認：特定行政庁

線引き：都道府県・政令市、 開発許可権：中核市、特例市

都市的規制と非都市的規制における分権の進捗の差異

「計画なくして開発なし」の仕組みの確立

(都市自治体が意思決定した計画体系に法的拘束力を付与)

30

わが国の土地利用のめざすべき方向

(1) 計画概念の見直し

「土地利用」 (land use) から

「土地利用マネジメント」 (land use and management) へ

(拡大、成長、開発を前提としない土地利用マネジメント)

(2) 計画範囲の拡大：<包括的>

「都市計画」 (City Planning) から

「都市農村計画」 (Town and Country Planning) / 「空間計画」

(Spatial Planning) へ

(都市と農村の包含、物理的空間と社会的空間の包摂)

(3) 計画権限の分権／多主体の参加

「計画なくして開発なし」の理念のもと、さらなる地方分権の推進へ

基礎自治体 (あるいは基礎自治体連合) は、土地利用に関する計画を策定し、

それに基づいて土地の開発行為・建築行為等を許可する権限を一括して担う

「計画なくして開発なし」の体系に法的拘束力を付与する。

都市内分権による住民参加のまちづくりと規律密度の緩和による制度自体

の分権を進める。

31

06 まとめ 一元的・包括的な「土地利用」に向けて

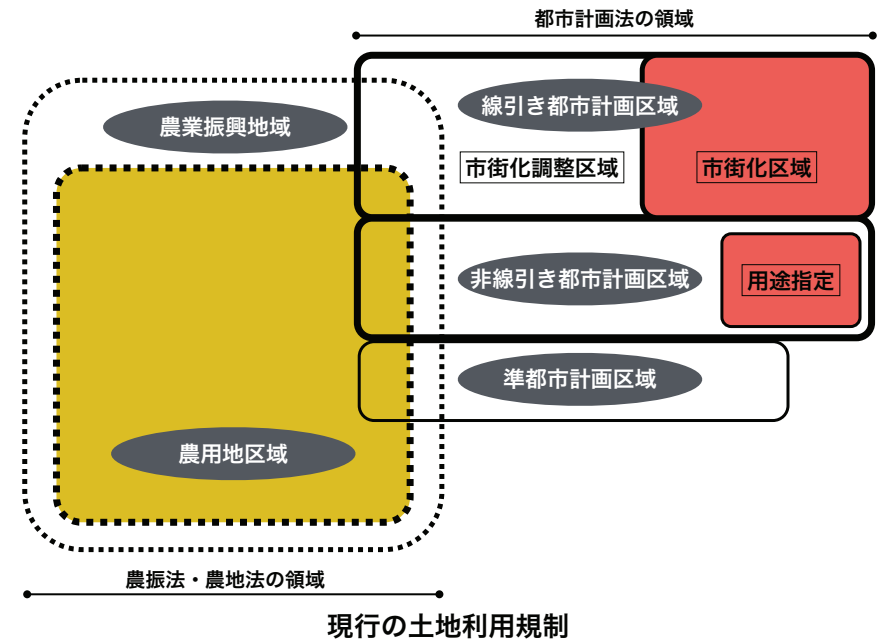
一元的・包括的な土地利用への転換は、地方分権の進捗、地方創生の推進、地方自治（団体自治・住民自治）の強化と連動してすすめることが望ましい。

一元的・包括的な土地利用とは、一元的な主体として基礎自治体（あるいは基礎自治体連合）が包括的に都市と農村を管理する。

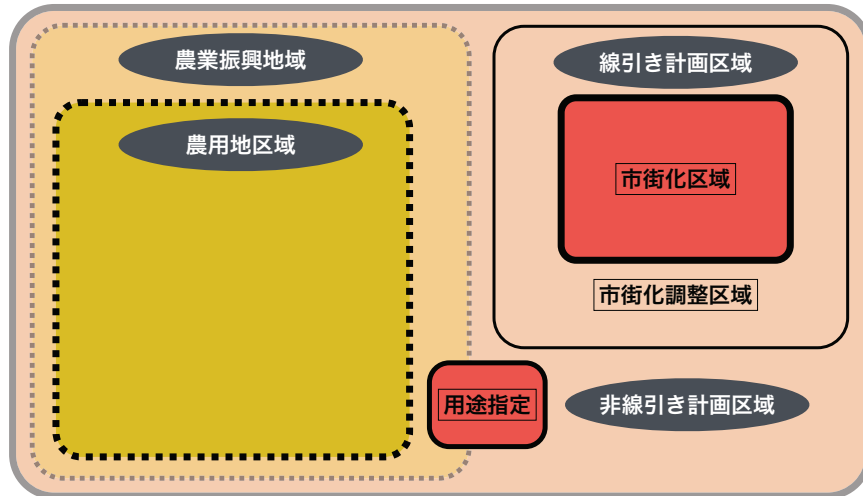
そのために、都市と農村の土地利用に係る法体系を統合し、「計画なくして開発なし」の理念のもと、基礎自治体（あるいは基礎自治体連合）は土地利用に関する計画を策定し、それに基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して担うべき。

また、土地利用規制のない、いわゆる白地に対する規制も含めたゾーニング規制のあり方を見直し、土地利用規制のデフォルトをつよめることと、適切な広域調整の仕組みの構築などもあわせて検討すべき。

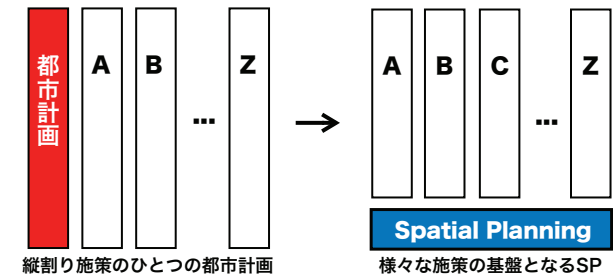
そのため、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等の全面改正と、あらたな統一的な都市農村計画法（仮称）の制定が望まれる。



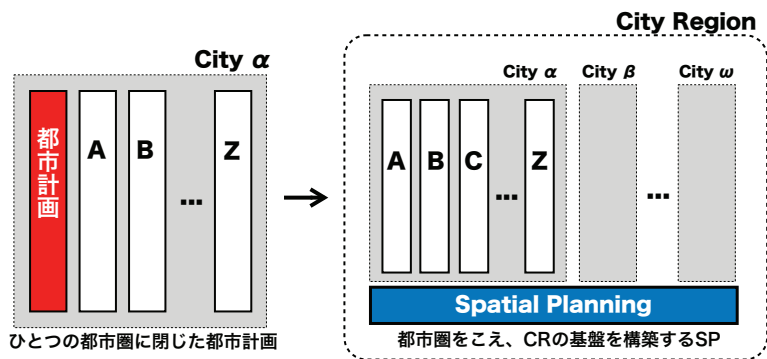
都市農村計画区域（都市計画区域+準都市計画区域+農業振興地域）



将来の土地利用規制（案）



都市計画からスペーシャル・プランニングへ



都市圏をこえたシティ・リージョンへ

1 「計画なくして開発なし」

<計画の復権>

総合計画（基本構想+基本計画）を 総合空間計画へ

2 果たして、機能混在の適正化は、計画できるのか

<計画を超えて>

市民自治（市民によるまちのマネジメント）力の強化

ゾーニング から シェアリング へ



「分ける」土地利用 から

「分かち合う」土地利用マネジメント へ

（ご参考）都市・農村計画に関する文献

●全国市長会『土地利用行政のあり方に関する研究会 報告書』（日本都市センター、2017.5）
第II部「都市・農村の一元的土地利用管理の必要性」中井検裕（東工大）
http://www.mayors.or.jp/p_action/documents/290525tochiriyou_houkokusho.pdf

●国土交通省 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 都市計画制度小委員会中間とりまとめ（2012年9月3日）
「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」
<http://www.mlit.go.jp/common/000222986.pdf>

●山田宏（国土交通委員会調査室）
『都市・農村における土地利用の計画と規制』（参議院『立法と調査254号』、2006）
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006042189.pdf

●石田頼房「都市農村計画における計画の概念と計画論的研究」（『総合都市研究第50号』、1993）
http://www.ues.tmu.ac.jp/cus/ishida_archive/6syuyou-ronbun/6_2.pdf

都市計画の基本構造

市民自治を基礎とする
「都市・地域空間計画」の展望

ご清聴ありがとうございました

早稲田大学・理事／教授
後藤春彦