市町村条例に基づいた土地利用の規制・誘導手法の 類型化に関する考察

A Study on the Types of Land Use Control by Ordinance

池 邊 このみ*

Konomi IKEBE

I 研究の背景と目的

本研究が主体とする土地利用を対象とする規制・誘導については、国レベルの制度として、国土利用計画法に基づく国土利用計画、各都道府県で作成する土地利用基本計画、市町村が地方自治法に基づいて作成する基本構想の土地利用計画部分などがある。しかしながら、これらの計画においては、土地利用構想図などの目標像を示すに留まるものが多く、規制・誘導の具体的方策として不十分であった。そこで、市町村の多くは、開発行為などの規制を目的として、宅地開発指導要綱やまちづくり条例などを独自に制定し、規制・誘導を行ってきた。さらに、近年になっては自然環境や景観の保全等を取り入れた市町村条例を制定する市町村が増加しており、その内容も多様化している。しかしながら、土地利用や自然環境を主体とした条例では、規制・誘導の対象が、生物などを含む自然環境から建築物まで広範囲に及ぶことや、私的財産権の問題もあり、その規制・誘導の方針や根拠などを明確にしにくい状況にある。

平成9年に閣議決定された新総合土地政策推進要綱では、「それぞれの地域が個性を生かし、総合的に土地利用を図ることを可能とするため、地方分権の推進に関する動向を踏まえ、地方公共団体における各種土地利用の調整や規制の基本となる土地利用に関する計画のあり方について、中長期的な視点にたって検討する」とある。また、今

後一層、市町村独自の条例制定が増加すると見られることから、これらの条例の規制・誘導力やその根拠をどこに求めるかなどについての研究が必要とされている。従来、この種の研究対象においては、個別の事例研究¹⁾や制度的な研究²⁾が主であり、総体としての条例の種別や特性分析などの研究は行われていない。これらのことから、本研究は市町村条例を規制・誘導の観点から類型化し、その特性と課題を明らかにすることを目的に実施したものである。

II 調査の方法と内容

旧国土庁（現国土交通省）では、土地利用の市町村における総合的な土地利用計画の整備・充実の観点から、市町村に対するアンケート及びヒアリング調査などを経年的に行なってきた。平成9年には、全国の市町村に対して「市町村における条例・要綱の制定の実態把握についての調査」がなされており、平成10年には「市町村における条例に基づいた土地利用規制・誘導に関する詳細調査」平成11年には「景観・自然環境に関する観点を取り入れた土地利用調整の実態調査」がそれぞれ行われている。

本論では、それらの調査研究により収集された市町村レベルにおける土地利用等の規制・誘導を目的とする条例のうち、条例による規制・誘導の方向性あるいはその根拠、また、環境の担保性が明確なものを選択し、研究対象としている。

* 株式会社基礎研究所 STB Research Institute

Key Words : 1) 土地利用, 2) 市町村条例, 3) 規制・誘導, 4) 地域評価, 5) 開発規制

土地利用の規制・誘導を目的とする市町村条例については、その対象とする分野や内容は多様であり、条例の対象地域、規制・誘導の対象、また、その誘導の根拠となる地域評価の方法、規制・誘導方策の担保性などについては、それぞれいくつかのタイプに分類が可能である。本論では、規制・誘導の観点から類型化を図り、類型毎の特徴とその課題の抽出を試みた。

Ⅲ 調査分析の結果

1 規制・誘導の方法とその担保性との関係

規制・誘導の方法については、①目標方針提示型、②規制指針提示型、③目標基準設定型④制限基準設定型に分けられる。

①目標方針提示型

各ゾーンの土地利用の目標とその方針のみを定め、その方針に基づいて建築行為や開発行為をコントロールしようとする目標方針提示型は、その基準が明確でなく、規制力が弱いといえる。また、方針は定性的な表現が中心であることから、住民の土地利用に対する意向を反映しやすく、合意が得られやすいという特徴をもつ。そのため、条例レベルでは、方針のみを規定し、その後、時間をかけて施行細則や運用規定などのかたちで詳細な内容を規定していく形態も見られる。

②規制指針設定型

この型式では、十津川村の環境条例のように、『天然林等の伐採は極力控えるよう配慮する』、『周辺の景観と調和した構造とするよう配慮する』、『良好な自然環境を有する地域及び貴重な生物が生息する地域では、土地造成を極力行わないなど』の地域の土地利用方針などに応じた配慮指針や規制指針を示し、建築行為や開発行為を指針によって規制・誘導するものである。しかしながら、このタイプは定性的な指針にとどまり数値的な基準等がないため、拘束力が弱い傾向にある。また、住民や事業者のモラルにまかせられる傾向もあることから、住民参加による計画づくりや協定などで、担保性の強化を図っている事例がみられる。掛川市や伊賀市などでは、協定区域における協定を結ぶ際に、住民と行政だけでなく、土地所有者

の8割の同意を定めており、担保性の強化を図っている。

③目標基準設定型

この型式は、敷地に占める保全緑地の量（割合）や緑地の質などの確保水準、建設あるいは開発する際の条件を示すなど、各種建築行為や開発行為に明確な基準を設定することで、規制・誘導をおこなうものである。これらについては、開発そのものを規制しているものではないが、自然環境の豊かな地域では、保全目標が高く設定されており、結果として事業者が意図するままの開発ができず、結果として開発抑制として機能している。たとえば、逗子市では、自然環境を4つのランクに評価しており、自然環境のランクの高いAランクの場合には80%保全となり、事業者にとって開発そのものが難しい水準となっている。また、池田市の「五月山条例」では「眺望権」の確保を目的とした環境保全緑地の設定がされており、緑や自然環境の保全という限られた範囲での条例に多く見られるタイプである。

④制限基準設定型

この型式は、建築物の立地や用途・規模を特定し、制限するものである。用途を規制している例として、神戸市、穂高町の条例がある。規制のレベルとしては、【立地可能】、【条件付き立地可能】、【立地不可等】等となっている。一方、規模の制限としては、多くの条例において、開発の土地の規模によって、形質を変更する【行為の届出を必要とするもの】、【許可の手続きを要求するもの】にわたる形態をとっている。真鶴町では、「土地利用規制規準」を定め、町全域を11の地区にゾーニングし、地区別の土地利用方針の他、建坪率、容積率、建築物の用途制限、高さの最高限度、敷地面積の最小限度、外観や色彩によって基準を設定している。地区によっては、壁面境界や道路境界などについても定めており、届け出を要しない一定限度以下の建物についてもこれらの規定に従うことになっている。

特に、土地利用やまちづくりの誘導を目的にしている条例では、施設や土地利用の種類により規制するタイプ、景観やまちづくりの場合には、建築形態などについて規定するものタイプが多い傾

向にある。これらの基準設定型は、厳密な運用が可能であり、目指すべき土地利用やまちの姿を実現化することが容易である。しかし、基準の設定に関して、客観性の確保、地域の独自性の反映などに基づく、住民合意の形成など、条例制定までの課題が多く、この形式での条例制定をしている事例はまだ少ない。

条例制定地域において開発を行うにあたっては、以下のような段階別の手続きが必要である。

【行政担当部署との事前相談・協議】

- 【届出・申請の対象となるものについての届出・申請】
- 【行政や住民、関係者との調整・協議・審査】
- 【指導・勧告や許認可】
- 【事後報告や立ち入り調査、守られていない場合の罰則の適用】

また、届出や申請の対象となる行為は以下の2つに大別される。

- ・開発の規模や質を規制・誘導して土地利用を整序するもの
- ・土地利用の改変そのものを規制・誘導して土地利用を整序するもの

この他に、建物用途の変更に際しても届出が必要な条例や土地に関する権利の移転等も対象としている条例の例などもある。これらの手続きの相違による環境の担保性（拘束力）の強弱に着目すると、以下のように分類が可能である。

①許認可型

一定の開発行為、建築行為に対して許可または承認が必要な形式。この形式は、担保性が最も高いといえ、望ましい土地利用の実現に向けた効果は高い。山梨県の景観条例では、地区の性格によって、許可と届出の区分をしており、特別地区では許可、その他の地区は届出と、規制に強弱をつけている。この他にも「重点地区」「誘導促進地区」などの名称で許可の必要な地区を定める事例が多くみられる。

②協定締結型

一定規模以上の開発行為に関しては、届出を必要とし、届出後、事業者と行政、または、事業者と住民（近隣関係者）間で協定を結ぶ形式である。許認可型よりは担保性は弱いですが、協定の締結により、一定の拘束力の確保が可能のため届出指導型

より担保性が高いといえる。

③届出指導型

事前に届出を行い、行政の指導・助言等の内容に沿って、計画を修正した上で住民及び関係者の同意を得て、開発行為や建築行為を行う形式である。望ましい土地利用の実現に向けては、住民や事業者の良識に追うところが大きく、担保性は最も弱いと考えられる。しかし、届出制度の中には、事前協議、説明会、あるいは公聴会を義務づけられているものもあり、一概に担保性が弱いとはいえない。逗子市の条例のように届出に必要な書類として、環境影響評価書もしくはそれに近い精度の調査資料の提出をもとめられるところも見受けられ拘束力の強いものも含まれる。一方、規制力の低い条例では、着手や完了等に関する報告、届出、立ち入り検査を義務づけたり、守られない場合の罰則として、懲役及び罰金、氏名（会社名）や勧告内容等の公表などを位置づけている。また、それらの罰則規定は適用事例が少ないことから、

【開発に必要な町の協力の拒否】（真鶴町、篠山市）や【まちづくり資金等の納付】（伊賀町、掛川市）など他の間接的な開発抑制策により対応している事例もみられる。

2 規制・誘導を目的とした地域評価手法についての考察

国土利用計画法に基づく土地利用計画では、一定基準以上の景観・自然環境に関しては、個別規制法により担保されているが、条例の対象地域を客観的に評価し、そのレベルに応じた規制・誘導を行っていかうとする意向のある市町村においては、その規制・誘導の目的にそった独自の地域評価が行われている。地方自治体においては、住民にとって重要性が高い景観や自然環境の価値や機能を保全することが、条例制定の動機や目的となっている場合が多い。そのため、各個別規制法単独の対応ではなじみにくい複合的な環境保全の視点から、地域評価をおこなっている事例がみられる。ここでは、これらの評価の指標及びその客観性から、2つに分類した。

様々な指標を総合的に解析・評価してゾーンを区分する①環境機能解析型と、解析的な評価は行

わず、水資源、景観など特定の環境要素の分布や地域の広がりを定性的にとらえてゾーンを区分する②地域アイデンティティ尊重型である。

①環境機能解析型

地形・傾斜、地質・土壌、土地利用、防災、水資源、植生、生態系、法規制などの複数の指標を土地の有する各種の複合的な機能として捕らえ、点数化やランク化あるいは、オーバーレイ等の手法により、総合的に解析・評価する方法である。この手法では、土地の持つ多面的な機能に基づいた客観的な評価結果に基づきゾーン区分を行い、それぞれの特性に合った土地利用の方向性を定める方法をとっている。ここでは、これらの環境機能解析型をさらに機能評価結果を数値化、点数化する「点数型」と、それぞれの機能毎にランク分けを行い、オーバーレイなどの手法により総合化して評価する「分級型」に分類した。点数型については、景観・自然環境そのものを定量的に把握する手法が確立されていないことや、評価にあたって多くの定量的な環境情報が必要なことから、採用している自治体は少ない。

点数型の代表的な事例として、逗子市の「良好な都市環境をつくる条例」がある。環境管理計画を策定するにあたり、植生、地質、土地利用などの情報を市内全域について10mメッシュで整備データベース化し、開発などの土地利用に際し適切に緑地を保全するためのアセスメント条例として制定したものである。ここでは、各指標を機能別に環境影響評価法により点数化し、その合計点数により自然環境を4ランクに評価し、その評価ランクにより環境保全目標を定める手法を採用している。

分級型は、従来の地形、土壌、傾斜、植生などの各種の環境指標について、それぞれ土地利用を評価する複数の観点から、ランク付けをおこなうという従来の「土地分級」の手法により、評価するものである。

これらの数値型手法による評価結果を条例による規制・誘導方針策定に使用する場合には、指標の収集やデータの解析に手間と時間を要することから、既存の土地分級作業の結果や景観や自然環境などについての調査結果を使用する場合もみら

れる。また、早急に規制・誘導の必要とするところ、既存調査を鑑み自然環境の豊かで保全などの必要などなどを先行的に評価し、【誘導促進地域】などを設定する場合もある。

②地域アイデンティティ尊重型

地域の環境資源などを地域の持つ財産として取り扱い、その分布などの調査結果や、地域資源に対する住民アンケートなどによる評価結果を反映する方法を本論では地域アイデンティティ尊重型とした。この評価法においては、学術性、客観性はかけるものの、住民が地域環境に対してもつ愛着や誇りなどが反映され、地域の独自性（地域にとって、重要な場所、植物、動物、景観など）や地域住民が共有する価値観（屋敷林やみんで川遊びをした川、代々守ってきた山林など）など、希少性や学術的価値をもたなくても住民にとって重要で保全意向のある環境などが高い評価を受けるという特徴をもつ。しかしながら、環境機能解析型に比べ客観性が確保できないため、多くの市町村では、審議会などを設置し、住民・行政の他、学識経験者などを入れた委員組織で審議を行うことで、客観性を持たせている。

図1は、規制・誘導の強弱で分類した基準設定による分類と担保性の強弱を示す手続きによる分類の関係をみたものである。ここに評価手法による条例の分類をいれてみると、環境機能解析型の条例は、総じて客観性の高い評価手法を用いており、特に規制・誘導力の強い制限基準設定型では点数型を採用していること。一方、地域アイデンティティ尊重型の条例は、方針や指針の規定に留まっている傾向にあること。地域アイデンティティ尊重型の採用は方針提示型から目標基準設定型で多いことなどがわかる。また、担保性による分類においては、規制の比較的緩やかな届出指導型から協定締結型までは、地域アイデンティティ尊重型が多く採用され、許認可型では点数型が採用される傾向にあることがわかった。

3 規制・誘導の目的とその対象についての考察

規制・誘導の目的は、地域の問題点の状況や条例制定のねらいにより異なってくる。ここでは、規制誘導の観点から、大きく2つに分類した。第

図1 条例にみる規制・誘導の方法とその担保性の関係

1は、現状の環境を維持するための開発抑制及び保全を目的とするものであり、第2は地域の土地利用などの目標像に従った方針や整備水準などを定め、誘導しようとするものである。前者は従来の開発要綱の流れを踏む条例に、後者は市町村独自の土地利用計画を策定している条例に多くみられる形態である。

条例により規制・誘導される対象については、土地利用、構築物、開発行為など多岐にわたる。条例により保全される対象は、里山や森林また、その複合体としての景観等であるが、実際の規制・誘導の対象となるのは、土地利用そのものや土地の形質の改変や建築物の建設をとまう一団の開発行為、建築物、水源涵養林やため池、林野などに生息する生物を含めた複合的な土地利用形態となる。

規制・誘導にあたって問題となるのは、第一に基本的な土地利用（都市的利用、農業的利用など）に変化が生じるのかどうか、次に土地利用としては、変化しない場合でも、例えば、人工林と自然林、戸建住宅と集合住宅、工業用途と商業用途などでは、自然環境などに与える影響が異なることから、どのような土地利用形態や環境であるのか

等が問題となる。さらに、開発行為などで、構築物が設置される場合などには、これらの建築形態や色彩などが景観などに影響を与える。これらのことから、規制・誘導の対象は、開発行為などを想定した環境改変という観点から以下の4つとした。

- ①土地利用……都市地域、森林地域、農業地域など土地利用基本計画に準ずる基礎的な土地利用
- ②土地利用形態とその環境……植生・土壌等を含む土地利用形態とその形態によって形成される生物生態系や水資源、鉱物資源等
- ③建築物の用途……建築物の利用目的
- ④建築形態……建築物の立地形態と色彩、素材などを含む建築形態

これらの規制・誘導対象の分類は、前述した規制・誘導の目的と各市町村のもつ土地利用上の課題、どの程度の規制・誘導を行う必要があるかなどの状況によって異なり、複合したかたちで規制・誘導の対象となっている。土地利用方針など地域の将来的な方向性を定めることを目的とした条例では①土地利用③建築物の用途、景観の観点では②土地利用形態と環境④建築形態、自然環境

保全等では②土地利用形態と環境③建築物の用途などが規制・誘導対象となっている場合が多い。

4 規制誘導と対象地域についての考察

市町村条例であることから、原則、市町村全域を対象としたものが主流であるが、実際の規制・誘導はそのうちの計画白地地域（土地利用計画上の5地域で、個別規制法の拘束力の強い地域を除く地域）、あるいは、市街化調整区域のみなどの場合がみられる。また、行政区域をいくつかゾーン分けし、そのうちの特定区域のみを誘導対象としている条例も見受けられる。さらに、行政区域の中から、あらかじめ規制・誘導対象となる地域を設定し、その地域だけが対象地域となっているものもあり、以下のように分類される。

- ①行政区域全域……区域全体についてなんらかの規制誘導方針のあるもの
- ②特定地域……条例制定目的にあった地域エリアのみが誘導区域であるもの
 - i) 市街化調整区域
 - ii) 計画白地地域
 - iii) 条例の目的上、誘導の必要な地域
 - iv) 保全対象となる特定の対象が生息あるいは存在する地域など

行政区域の全域については、コントロールすべき問題が行政区域の全域で同じように発生している、または、発生する可能性がある場合に有効である。また、市町村の全域が都市計画区域外あるいは未線引きなど、土地利用規制の必要なレベルが同程度の場合や地域全域を同一の考え方に基づいて規制・誘導する場合にも有効である。

特定地域型は、神戸市の「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」や八幡町の「郡上八幡景観条例」のように、市街化調整区域の土地利用コントロール、都市計画区域内の景観形成、里山の環境保全など、特定の課題を対象としている場合に多く見られる。この型式ではあらかじめ関連する地域を絞り込んだ場合は、一部地域だけの評価・検討を行うこととなり、計画に地域性を反映しやすいといった利点がある。しかし大半は、行政区域全域を評価し地区の絞り込みは行わない場合が多い。また、対象範囲の指定の根拠やその区

域境界についても客観性が欠ける傾向にある。

地域エリアを対象としたものの以外では、熊本県七城町の「七城町里山条例」「福岡県春日町の「溜池条例」などがある。これらの条例は、その対象を『里山：町内すべてに散在する林、池沼』あるいは、『溜池及び溜池の滴水面表面から水平距離10メートル範囲内の自然環境』としている。また、大阪府池田市の「五月山条例」のように、五月山の眺望権を守ることを目的としているため、特定地域の山麓部分だけを対象としている条例もある。また、ここでは対象としなかったが、ホタルやトンボなどの昆虫類やサンショウウオ、鳥類の生息環境の保全を目的とした条例策定もみられ、これらの条例では生息域を対象としているものもみられる。

IV まとめ

以上、市町村条例について、規制・誘導の観点から類型化を試みた。規制・誘導の方法とその担保性について、地域の評価手法との関係をみてみると、数値による評価など客観的な地域評価結果にもとづく条例においては、規制・誘導の規定、罰則などともに厳しく運用されていること。一方、地域アイデンティティ尊重型とした地域独自の環境評価を行った場合には、定性的な方針提示に留まり、担保力も低い傾向にあることがわかった。

しかしながら、市町村条例は、開発計画の目白押しであった時代には、開発抑制型のものが主流であり、開発指導要綱の域をでないものが多かった。しかし、近年においては地域独自の視点による環境保全の観点へと移行しつつあり、その多くは、住民自らが地域環境の評価を行い、その保全のあり方を模索するものとなっている。また、住民意向を反映した地域の土地利用の将来像を描く計画策定事業なども推進されている。これらのことから、今後は、いわゆる行政の指導としての規制・誘導に頼るのではなく、住民の手で地域の将来像を描き、環境を担保していく時代となることが予想される。今後、一層、これらの条例や条例策定のための地域評価手法についての研究が必要とされると同時に、制定過程や運用にあたっての

住民の義務や責任についても大きな研究課題となると思われる。

補注

- 1) 和多治 (1999) 「地方分権時代のまちづくり条例」
- 2) 和多治 (2000) 市街化区域内緑地における開発協議と緑地保全に関する研究 第35回日本都市計画学会学術論文集
- 3) 柴田祐也 (2000) 田園地域における土地利用目標像の設定とその実現のための課題に関する研究 第35回日本都市計画学会学術論文集

- 4) 内海麻利 (2000) 地方分権に対応した委任条例と自主条例との一体的な運用に関する研究 第35回日本都市計画学会学術論文集

参考文献

- 1) 国土庁 (1997) 市町村における総合的な土地利用計画の整備充実に関する調査研究
- 2) 国土庁 (1999) 市町村における条例に基づいた土地利用規制・誘導に関する詳細調査
- 3) 国土庁 (2000) 景観・自然環境に関する観点を取り入れた土地利用調整の実態調査

With regard to control and guidance for land use that are regulated by municipal ordinances, in keeping with the current age of decentralization, a change can be seen from those ordinances strongly characterized by development guidelines, as was observed in the past, to those uniquely formed by evaluating the current status of the region, establishing a future concept and enforcing control and guidelines based on guiding principles and standards to be applied to such ordinances. In this study, an attempt was made to typify municipal ordinances from the above aspect. As a result, it was possible to observe a correlation between the type of ordinances applying the regional valuation method and the type of ordinances taking the enforcement approach from the perspective of type of land use control

Key Word : 1) Land Use, 2) ordinance, 3) control, 4) regional valuation method, 5) development guidelines

(2001年5月18日 受理)