

「都市農村計画法（仮称）」について

早稲田大学大学院教授 後藤春彦

はじめに

地方分権改革有識者会議 農地農村部会の報告書（2015年3月19日）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」

この報告を受けて、農地転用許可に係る事務・権限の地方への移譲を含む第5次地方分権一括法案が閣議決定された（2015年3月20日）。まさに今、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合が緒についたところにある。

産業革命以降に登場した近代都市計画は、個別の都市や地域の成長と産業化を前提とするものであり、そこには集積のメリットという「規模の経済」による論理がつよく働いていた。計画システムは福祉国家としての重要な政策のひとつに位置づけられ、国家レベルでの法的根拠を有するゾーニングと呼ばれる区画された土地に均質な機能を貼り付ける手法が採用された。

英国、フランス、ドイツをはじめ、欧州各国の都市郊外・農村地域には「田園」と呼ぶにふさわしい質の高い空間が広がっている。これは、都市と農村の両方を含む総合的な計画によって創造され、育くまれ、守られてきた空間である。これらの国々では、都市においても農村においても『計画なくして開発なし』とされ、その前提として計画的な土地利用のための法制が存在している（注）。

一方、我が国の都市郊外は個性や魅力に乏しく、計画性の低い雑然とした空間がひろがっていることが多い。しかも、都市が縮減をはじめることによって、そうした都市郊外はますます未利用地がまだら状に散在する空間になる恐れがある。

都市が拡大から縮減へ転じるこのタイミングを好機と捉え、土地利用に係る法体系を再編することが喫緊の重要課題に位置付けられる。

日本の都市計画と農村計画の現行制度の課題

我が国の土地利用に係る法体系は、都市計画法の領域と農振法・農地法の領域に二分されており、両者の間で土地利用規制は整合性を欠いた仕組みとなっている。

都市計画法における線引き（市街化区域と市街化調整区域の区分）は主に大都市圏のスプロール問題に対処するための制度であった。そのため、地方都市では線引きを行わない都市計画区域も存在している。

また、郊外・農村地域における土地利用規制はきわめて緩やか（非線引き区域、都市計画区域外では開発許可制度の対象や土地利用の用途指定が限定的）で、無秩序な開発が行われやすく、開発許可制度だけでは計画的な土地利用が形成されないことが課題としてあげられる。

一方、農業振興地域の農用区域や農地転用許可制度の対象となる農地では、土地を農地としての利用に供するように厳格に規制されているが、農振法や農地法は農用地の保全を主たる目的とするもので、生活環境としての農村における土地利用の適正化を目的とはしていない。

さらに、農業振興地域の農用区域の農地であっても、一旦農用区域から除外され、いわゆる農振法の白区域になるとゾーニングができなくなる。また、ある農地が農振除外されると、隣接する農地が（周辺の開発がすすめば、優良農地の指定要件に適合しなくなるという構造的な課題から）除外されやすくなり、次々と除外されるドミノ現象が起き、無計画な蚕食的開発を誘発するとともに拡大させる恐れがある。

以上から、都市郊外や近郊農村の土地利用は、都市計画法上も規制が緩く、農振法・農地法上は農用地の保全が主で、両者には計画的な土地利用をすすめる仕組みが存在していない。

課題の例示

Ex1) 郊外の規制強化度が異なること

都市計画区域外や非線引き区域が、線引き区域の市街化調整区域と接している場合、それぞれの規制強化度が異なるため、相対的に規制の緩い都市計画区域外や非線引き都市計画区域において開発が起りやすい。

Ex2) 郊外でゾーニングが欠落したまま開発が起りえること

市街化区域や農用区域の外では、基本的には土地利用の用途の指定がなされない（地区計画制度による用途指定は可能）。これらの地域における開発は開発許可制度に基づくが、立地基準については許可権者の裁量の余地がひろく、また非線引き区域や都市計画区域外では一定規模以下の開発は許可不要である。この結果、バイパス道路などの新設整備に伴って、今後の開発が想定されていても、ゾーニングによる計画的土地利用が欠落したまま開発が個別に進行する恐れがある。

Ex3) 農地転用にあわせたゾーニングができないこと

一旦、農地転用許可がなされると、その後は土地利用の用途はなんら指定されない。農家住宅や農家レストランほか六次産業化施設等への農地転用にあわせたゾーニングによる計画的な土地利用が必要である。

社会背景の変化

人口減少・超高齢化社会を迎え、各地域の実情に応じた主体的な土地利用を行い、総合的なまちづくりを推進することが望まれる。

特に、都市化の圧力が弱まり、かつて、都市が郊外にむけてスプロールしていた地域では、現在、逆都市化がはじまり、空地・空き家などが増加し、市街地内に無秩序にオ

オープンスペースが発生する状況に陥っている。今後の都市計画には計画的に縮減をすすめながら、その空隙にエコロジカルな提案をインフィルすることが求められている。そして、郊外や農村地域の土地利用全体について基礎自治体（あるいは基礎自治体連合）が責任を負う観点から、人口フレーム方式から経済的需要に基づいたフレームへ計画の枠組みを転換する必要がある、あらたな土地利用に関する制度のあり方が問われている。

さらに、転換期にあたって、企業の農業参入、農業の六次産業化、グリーンツーリズムの展開など、農業をとりまく産業競争力の強化が求められている。

そして、これらは地方分権の進捗、地方創生の推進、地方自治の強化と連動してすすむことが望ましい。

いかにすれば「都市農村計画法（仮称）」が可能か

我が国の土地利用に係る法体系は重層的で複雑である。総合的かつ計画的な土地利用を行うためには、本来、都市と農村は一元的で包括的な法体系であるべき。

都市と農村の土地利用に係る法体系を統合し、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）が総合的に管理するべきであり、そのために基礎自治体（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が望まれる。さらに、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。

都市農村計画法（仮称）は都市と農村を分けることなく一体の空間として土地利用計画の対象とするもので、共通の開発や建築に関する規制を基礎とした、コンピュータソフトに例えれば基本ソフト（OS）の性格をもつ。

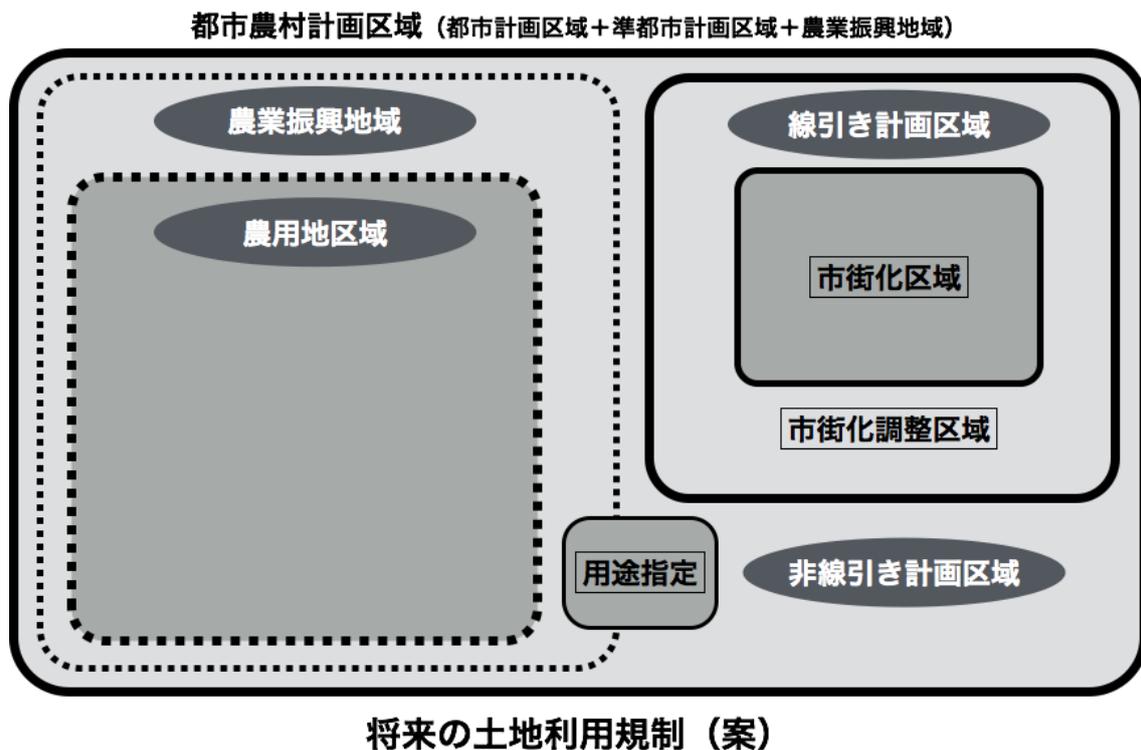
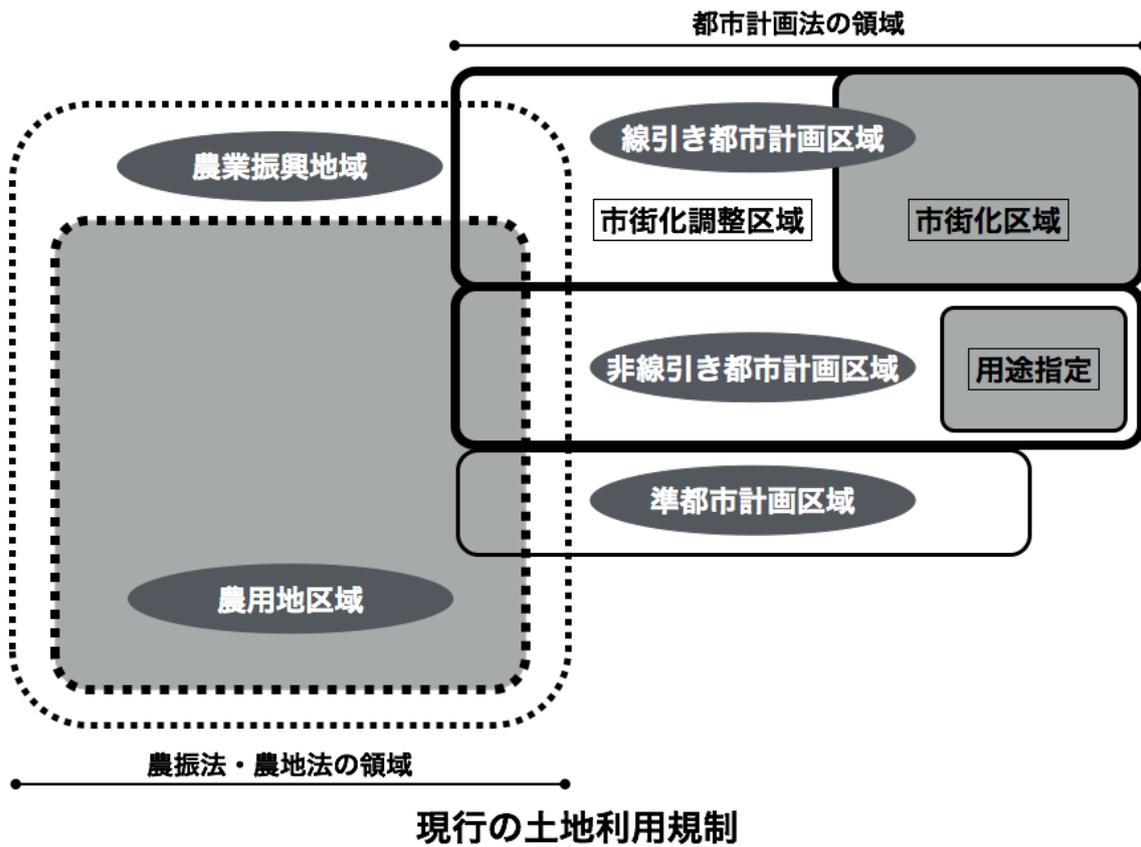
一方、詳細な地区計画や、農地の厳格な保全および転用・開発規制、土地利用調整などは地方の実情に応じて条例で対応するなど、基本ソフト（OS）上にアプリケーション・ソフトを走らせるような制度設計が望ましい。

期待される（経済好循環）効果

郊外拡大を抑制することにより都市中心に機能を集約したコンパクトな都市構造への転換の契機となることが期待される。これにより、行財政の生産性向上やコスト削減が可能となる。

また、企業の農業参入、農業の六次産業化、グリーンツーリズムの展開などが期待される。これにより、農業をとりまく産業競争力の強化が可能となる。また、農村の生活環境がより良好なものとなり、ふるさとの景色が蘇り、田園と呼ぶにふさわしい価値ある郊外が育まれることが可能となる。

さらに、広域連携制度を活用した基礎自治体連合による圏域の再編がすすむことが期待される。これにより、圏域外への所得の流出防止、地産地消の推進、再生可能エネルギーの圏域内循環など、圏域内の所得循環が可能となる。



(参考)

西尾勝「地方分権改革の総括と今後の展望」地方分権改革有識者会議（2013年9月30日）

地方分権改革有識者会議 農地・農村部会報告書（2015年3月19日）

(注)

イギリス：都市農村計画法（1947）都市農村部の一元的空間計画の枠組み

フランス：都市計画法典（1943）農地を含む土地利用計画、開発規制等の枠組み

ドイツ：連邦建設法（1960）、建築法典（1986）に基づくFプラン（農地も含む土地利用大綱）

(用語)

都市計画区域：都市計画法その他の関係法令の適用を受けるべき土地の区域。一定規模以上の市街地を既に形成しているかその見込みがあり、土地利用、都市施設、市街地開発事業などを有機的に組み合わせて都市計画を行い、一体の都市としての計画的な発展を目標としている区域。

区域区分（線引き）：都市計画法では、無秩序な市街化を防止し、計画的に市街化を進めるため、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分すること。「線引き」とよぶこともある。

市街化区域：都市計画区域のうち、市街化として積極的に開発・整備する区域で、既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域。

市街化調整区域：都市計画区域のうち、市街化を抑制すべき区域。農林漁業用の建物や一定規模以上の計画的開発などを除き開発行為は許可されない。

非線引き都市計画区域：区域区分が定められていない都市計画区域。市街化の圧力が弱い地域で、土地利用に関する規制や開発許可の規制が緩やか。用途地域を定めることができる。

準都市計画区域：都市計画域外で、積極的な整備や開発を行う必要はないものの、土地利用の規制を行わなかったら何らかの支障をきたす恐れがある場合に、土地利用の整序のみを行う目的で定める区域。例えば、高速道路のインターチェンジ周辺、バイパスの沿道など。

農業振興地域：優良農地を確保するために農業振興地域整備法に基づいて、今後、相当期間（概ね10年以上）にわたり、総合的に農業振興を図るべき地域。

農用地区域：農振法に基づき、農業進行地域内において今後、相当長期にわたり農業上の利用を確保すべき土地として用途（農地、採草放牧地、農業用施設用地等）を定めて設定する区域。