

農村地域の土地利用規制

—— 現状と問題点及び今後のあり方 ——

片 桐 久 雄

農村地域は、森林及び農地が大部分の面積を占め、農林業の生産の場であると共に、農林家を含む地域住民の生活の場でもある。また、近年、農村地域の豊かな自然に恵まれた環境が、国民の余暇活動の場としても重要な役割を果たしている。このように、農村地域は、国民の生産、生活及び余暇活動の場としての役割を果たすと共に、農村地域の森林及び農地は、水資源のかん養、洪水や土砂崩壊等の災害の防止の面でも、大きな役割を果たしている。農村地域が今後とも長期にわたり多面的な役割を果たしていくためには、①まず、農村地域に一定の住民が定住できるような条件を整備していくこと、②それと同時に、森林・農地等の農村の地域資源を適切に管理していくことが必要である。

定住条件の整備を行うためには、農林業を含む各種産業や生活に関連するインフラ及び各種施設の整備が必要であり、その整備が、地域資源の適切な管理と両立するように調整が行われる必要がある。その調整の手法として、公的な立場からの土地利用計画の策定と、その計画に基づく土地利用の規制の仕組みが必要となってくる。

本報告では、このような観点から、農村地域の土地利用規制について、まず、現状と問題点を明らかにし、次に一部の地方自治体の独自の取組みや西欧諸国の制度を紹介し、最後に、今後のあり方について考察を加えた。

（1）現状と問題点

農村地域において現在実施されている土地利用規制措置としては、①農業振興地域の整備に関する法律に基づく農用地区域の設定とその区域内における開発行為の許可制及び農地法に基づく農地の転用許可制、②都市計画

法に基づく市街化調整区域内の開発行為の許可制及び未線引き都市計画区域内における 3,000 m²を超える開発行為の許可制、③森林法に基づく保安林の指定とその区域内における立木の伐採、土地の形質の変更等についての許可制及び保安林以外の民有林における 1 ha を超える開発行為の許可制、④自然公園法に基づく特別地域における開発行為の許可制及び普通地域における規模の大きい建築行為の届出制などがある。このような現行の規制措置の問題点を整理すると次のとおり。

①土地利用規制の空白地域（かなりの規模の開発行為、建築行為等を行う場合に何等の規制も受けない地域）が、国土面積の約 4 割に及んでおり、種々の問題を生じている。

②規制が適用されている地域における開発行為等であっても、それぞれの個別の規制法の観点からみて問題がなければ許可されることとなっているので、地域の土地利用に関する総合的な観点からみれば適切でないようなものも許可されている。

③近年、国土の全域にわたって、居住環境や自然環境の保全、更には、景観や緑地の保全・整備の要請が高まっているが、これらの観点からの土地利用規制は、極めて限られた地域でしか行われておらず、種々の問題が発生している。

④同一の開発行為に二重の規制措置が適用される場合があり、複雑な手続を要する。

なお、国土利用計画法に基づいて、全国土を対象とした総合的な土地利用に関する計画として国土利用計画と土地利用基本計画が作成されている。国土利用計画は、全国、都道府県、市町村の 3 段階で定め、それぞれの区域について農用地、森林、宅地等の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標等を定めるものであり、国土の利用に関する行政上の指針とされている。また、土地利用基本計画は、都道府県の区域について、都市地域、農業地域、森林地域等の 5 地域を定め、個別規制法

に基づく区域設定の上位計画として行部局内の総合調整機能を果たしている。しかし、両者とも、私人の土地利用に関する行為を直接的に規制する機能を有していない。

(2) 地方自治体の条例による規制

国の法律に基づく現行の土地利用規制には、前述のような種々の問題点があるが、近年、このような問題点を補うべく、地方自治体が条例によって土地利用の規制に関する措置を実施している事例が多くなっている。特に、リゾート施設のための開発行為が多く予想される地域や交通施設の新設によって開発ラッシュが予想される地域などにおいて、居住環境や自然環境の保全、更には、景観や緑地の保全といった観点からの規制を実施しているものが多い。

本報告では、①兵庫県の淡路地域の良好な地域環境の形成に関する条例、②福島県のリゾート地域景観形成条例、③静岡県掛川市の生涯まちづくり土地条例、④北海道富良野市の富良野らしさの自然環境を守る条例の4つの事例について紹介した。

(3) 西欧諸国における土地利用規制

日本の将来の土地利用規制のあり方を考える場合に、学ぶべき点の多いと思われるドイツ、フランス及びイギリスの制度について紹介した。

①ドイツでは、連邦建設法典に基づき、全ての開発・建築行為は、地区詳細計画（Bプラン―街区程度の狭い地区を対象として、土地利用区分、公共施設の位置、個々の敷地毎の建築規制等が詳細に定められ、直接私人を拘束する計画）に合致しなければ許可されない。Bプランの作成されていない地区では、既成の連担市街地については近隣の土地利用、建物の状況等に適合している場合に限りて許可されるが、それ以外の場合は、原則として開発・建築行為は禁止されている。

②フランスでは、都市計画法典によって、土地占用プラン（POS―区域区分図と区域毎

の詳細な土地利用の規制の内容が定められ、直接私人を拘束する計画）が定められていない地域については、限定的に列挙された一定の例外を除いて一切の建築・開発行為が許されない。

③イギリスでは、都市農村計画法によって、市町村の計画許可（Planning Permission）なくしては、開発（建物の新增築、土地・建物の用途の重大な変更を含む。）は出来ないこととされている。

以上のように、上記3ヶ国においては、国土の全域にわたって、土地についての開発行為と建築行為を一体として、総合的・一元的な土地利用規制が実施されている。

(4) 今後の土地利用規制立法のあり方

現行制度の問題点、地方自治体の条例による規制の動向、西欧諸国の制度等を総合的に勘案して考察すると、我が国において今後目指すべき土地利用規制立法の方向としては、

①国土の全域にわたって土地利用の規制措置を実施すること。

②特定の目的毎の規制ではなく、総合的・一元的な土地利用の規制にすること。

③土地についての開発行為と建物や工作物の建築行為とを一体として規制することが挙げられる。

しかし、このような内容の立法を行う場合に、①土地についても出来る限り自由な利用を認めるべきであり、公共の福祉のための制約は、必要最少限にとどめるべきだという考え方との調整 ②既存の多数の個別規制立法との調整等極めて困難な問題がある。

したがって、当面の立法としては、現実に発生している諸問題に対応して、個別規制法の改善や地方自治体の条例の制定を推進し、土地利用の規制に関する諸々の措置が総体としてうまく機能すべく努めることとし、前述した総合的・一元的な土地利用の規制に関する立法は、中長期的な課題として真剣に検討を進めるべきであろう。