

110. 土地利用規制を目的とした都市計画区域拡大と特定用途制限地域指定のプロセスと課題

—飯田市におけるインターチェンジ建設を契機とした事例について—

Process and problem of City Planning Area expansion and designation of Specific Usage Limitation Area to aim land use control

—Referring a case of Iida City introduced according to a new interchange construction—

倉根明徳*・川上光彦**

Akinori Kurane*, Mitsuhiro Kawakami**

This paper reviews planning process and its problems of City Planning Area (CPA) expansion and designation of the Specific Usage Limitation Area (SULA) to prevent overexploitation around a new interchange referring a case of Iida City in Nagano Prefecture. Although many inhabitants are anxious about deterioration of farmland by introduction of CPA, availability of SULA in order to prevent negative development is recognized in general, which is effective to build consensus. In addition, it is clarified that the time-lag between introduction of CPA and designation of SULA might cause problems such as application of unexpected development.

Keywords: Interchange, outside of City Planning Area, land use control, Specific Usage Limitation Area
インターチェンジ、都市計画区域外、土地利用規制、特定用途制限地域

1. はじめに

昭和 62 年に決定された高規格幹線道路網計画に基づき全国で高規格幹線道路の整備が進められている。現在、計画延長の約 7 割が供用され、約 3 割が未供用となっているが、未供用区間の多くは地方都市に計画されているものである¹⁾。一般的に高規格道路（高速自動車国道及び一般国道自動車専用道路）のインターチェンジ（以下、IC）周辺では、IC 建設を契機とした開発行為や建築活動が進行することが多いが、特に地方都市ではそれが顕著であり、また急激な開発が周辺地域に及ぼす影響も大きいといえる。これは IC が規制の緩い非線引き都市計画区域の用途地域外（以下、白地地域）や都市計画区域外に建設されることが多く、土地利用規制や開発行為のコントロールが難しいことが要因といえる。このような課題に対応するため、平成 12 年、都市計画制度の抜本改正により、準都市計画区域制度の創設や開発許可制度の見直しが行われ、都市計画区域外についても一定の土地利用規制が可能となった。また、白地地域における土地利用規制手法のひとつとして特定用途制限地域制度も創設され、ここ数年全国各地で指定が行われている。しかし、都市計画区域外の土地利用規制手法については、都市計画法による手法以外にも、まちづくり条例の活用や土地利用方針を定め農地法や森林法で規制を行っていく手法など、その手法は多岐に渡り、地域に適した規制手法を選択することは容易ではない。さらに、まちづくりの主体である住民にとっては各制度の内容について理解することだけでも困難であり、それが合意形成の障害になることも考えられる。

都市計画区域外の土地利用規制に関する研究としては、建築基準法による形態制限を適用したもの¹⁾や都市計画マスタープランによる規制誘導を検証したもの²⁾、まちづく

り条例の実効性を検証したもの³⁾があり、特定用途制限地域については、岩本らが岐阜県美濃加茂市と富加町を事例に指定までのプロセスや用途地域との比較を論じたもの⁴⁾があるが、都市計画区域外の土地利用規制について、都市計画区域の指定と特定用途制限地域の指定を関連付けて論じたものはみられない。

そこで本稿では、IC 建設を契機とした乱開発を防ぐため、地元地区と協議を重ねながら地区に適した規制手法を模索し、最終的に都市計画区域の拡大と特定用途制限地域の指定をほぼ同時に行った長野県飯田市を事例とし、都市計画区域外の開発圧力に対する土地利用規制の手法を考察するとともに、現行制度のもとで生じる課題について明らかにすることを目的としている。

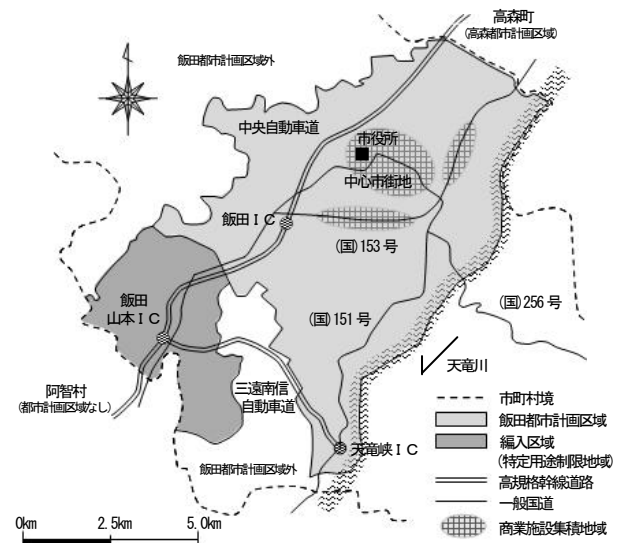


図1 対象地域位置図

* 正会員 長野県建設部 (Nagano Prefecture)

** 正会員 金沢大学理工研究域環境デザイン学系 (Kanazawa University)

2. 対象地域の概要

飯田市は、長野県南部に位置する人口約10万人の地方都市である。本稿の対象地域である飯田山本IC周辺地区(以下、山本地区)は、人口5,242人の内、農家人口が1,279人⁽²⁾の農村地区であるが、平成20年4月に飯田市と静岡県浜松市を結ぶ三遠南信自動車道の飯田山本ICが建設されたことや、付随するアクセス道路が整備されたことで交通の要衝になりつつある。また、アクセス道路の延伸等が計画されており、今後も土地需要の多様化が予想されている地区である。そこで飯田市では、良好な自然環境に合った適正な土地利用の規制・誘導により、開発による弊害を未然に防ぎ、あるいはできるだけ軽減し、計画的な居住環境の保全・誘導、農業との調和、景観の保全を図りながら、良好な生活環境、生産環境を確保することを目的とし、平成20年8月に山本地区を飯田都市計画区域に編入し、同年10月に同地区を特定用途制限地域に指定した。編入面積は約1,540haで山本地区編入後の飯田都市計画区域面積は約8,100haである。

3. 土地利用規制手法の比較

飯田山本ICのように、規制の緩い都市計画区域外に建設されるICを契機とした乱開発を防ぐため、各自治体は様々な手法を用いて土地利用規制を行っている。都市計画区域外の土地利用規制手法としては大きく分けて、都市計画区域の指定、準都市計画区域の指定、まちづくり条例の活用、農地法や森林法による規制、開発許可制度による規制の5つが考えられるが、このうち農地法や森林法による規制については農地転用された土地や小規模開発に対応できないこと、開発許可制度による規制についても都市計画区域外では小規模開発に対応できないことなどがあり、都市計画区域外の土地利用規制手法としては十分とはいえない。

飯田市においても、山本地区の役員や住民からIC建設後の土地利用規制をどうすべきか相談を受けた後、市役所内において、都市計画区域の指定、準都市計画区域の指定、まちづくり条例の活用について検討が行われた。表1は3つの規制手法を比較したものであるが、まず、まちづくり条例による規制については、地域の実情に対応した規制内容を定められる点や住民の合意形成が得られやすいといったメリットがある一方、法的な強制力が弱いと、山本地区のような開発圧力の高い地域では適当でない判断され、都市計画区域の指定と準都市計画区域の指定を中心に検討が行われた。

準都市計画区域については、土地利用の整序又は環境の保全を行う制度であるため、都市施設等の都市計画決定ができない。したがって、当面は都市施設整備の予定がなく、散発的な都市的土地利用の発生を抑制したいと考える地域に適した規制手法といえ、都市計画区域については、将来にわたって整備、開発及び保全を一体的に進めていく必要がある地域に適した手法といえる。市では、準都市計画区域の指定を行った他地域の事例地区と山本地区の地域特性について比較を行ったり、特定用途制限地域指定の事例等を調査したりしながら検討を進めた。

その結果、山本地区が豊かな自然環境の残る地区であることやICの建設に伴うアクセス道路の整備構想がある地区であること、また、既決定の飯田都市計画区域に隣接している地区であることなどから、将来の土地利用を総合的に考えるうえでは、保全だけではなく、整備や開発についても考える必要があるとされ、飯田都市計画区域への編入が適当であると判断された。また、山本地区に残る自然環境や農地を守るため、当面は用途地域を指定せず、特定用途制限地域の指定を行うことで土地利用規制を行う考えをまとめ山本地区へ提案した。

表1 指定地域別にみた土地利用規制手法の比較⁽³⁾

		都市計画区域	準都市計画区域	まちづくり条例
指定の対象		一体の都市として総合的に整備、開発及び保全する必要がある区域	土地利用の整序又は環境の保全を行う必要がある区域	区域の指定基準はなく、地域の実情に合わせた区域設定が可能
都市計画の内容		都市施設、市街地開発事業に関する都市計画を決定	都市施設や市街地開発事業に関する都市計画などの決定は行わない	都市計画の決定はできない
都市計画税		原則として市街化区域内の土地・家屋に対して課税	課税できない	課税できない
主な土地利用規制手法	用途地域	・用途地区を定めることにより、土地利用の方針を明確にし、積極的に目指すべき市街地象及び都市景観の形成のために必要な規制・誘導が講じられる	・用途地区を定めることができるが、あくまで土地利用の整序を目的としているため、環境の悪化を招かないように許容される用途を予め示すものである	・地域の実情に対応したきめ細かな内容を定めることができる ・都市計画法等では該当とならない小規模な開発行為や土地利用を適用の対象とすることができる
	特定用途制限地域	・建築基準法に基づく条例により規制内容を定められる ・白地地域のみ指定可能であり、農用地区域及び保安林等は含めるべきでないといわれている ・遊戯施設や風俗施設等、具体的な施設の建設を規制できるという点が住民にとっては理解し易い		・法的強制力のない協議・勧告等の仕組みであっても一定の土地利用規制が可能
	開発許可 開発許可条例	・市街化区域では1,000m ² 以上、非線引き都市計画区域及び準都市計画区域では3,000m ² 以上の開発行為が規制対象。また、それぞれの区域において開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可能 ・市街化調整区域では原則として全ての開発行為が規制対象。また、市街化調整区域のみ開発許可基準の立地基準が適用される		・IC周辺やリゾート地など開発圧力の高い地域では規制手法として不十分
本稿対象地区での適用性		飯田都市計画区域に隣接しており一体の都市として総合的に整備、開発及び保全する必要があること、またアクセス道路の整備構想があることなどから適用性が高い	ICの建設に伴う乱開発を抑制させることが可能であることから適用性が比較的高い。ただし、都市施設等の都市計画決定ができないことに対する住民の理解が必要	法的な強制力が弱いと、対象地区のような開発圧力の高い地域では適用性が低い

4. 都市計画区域変更までの経緯

飯田都市計画区域変更及び特定用途制限地域指定の経緯をまとめたものが表2である。飯田市では、平成16年から平成18年にかけて各地区で地区懇談会等を開催し、市民からの意見を集約させ、平成18年6月に国土利用計画第2次飯田市計画を策定した。山本地区においては、この地区懇談会等でIC建設後の乱開発を心配する意見が出されたこともあり、IC建設後の土地利用規制をどうするべきかという相談が市に対して寄せられるようになった。市は役所内で検討を行った後、平成18年11月から山本地区との協議を開始した。

山本地区との協議を開始するにあたっては、まず市内20地区に組織されているまちづくり委員会⁴⁾のひとつである、山本まちづくり委員会の役員と地元の農業委員会を対象とした都市計画勉強会を開催した。この勉強会では、都市計画区域と準都市計画区域の違いや、用途地域と特定用途制限地域の違いなど、都市計画制度全般についての説明を行ったうえで、市としては、山本地区を飯田都市計画区域に編入させ、特定用途制限地域に指定すること、また、地区の景観や農地を守るため当面は用途地域を指定しないことなどを土地利用規制手法として提案した。出席者からは、まずは、住民に対して都市計画制度について十分説明をすること、説明会では都市計画税について具体的な試算等を提示できるようにすることなどの意見が出された。そこで、住民を対象とした都市計画に関する説明会を実施した。

・都市計画に関する説明会

平成19年3月6日～13日にかけて山本地区内の6会場で都市計画に関する説明会を実施した。表3は説明会の参

加者数と質問内容をまとめたものだが、質問の半数以上が制度全般に関わるもので「どの程度土地利用規制が可能なのか」「農地はどうなるか」といった趣旨の内容であった。これは、国道153号のバイパスとして飯田都市計画区域内に整備された飯田バイパス周辺の乱開発により農地が激減してしまった状況を問題視しているものと考えられる。図2は平成13年から平成17年の飯田都市計画区域内における農地転用状況をまとめたもの⁵⁾であるが、用途地域内での転用件数及び転用面積が減少傾向にあるのに対して、用途地域外ではそれぞれ増加傾向にある。飯田バイパスの整備が始まった昭和60年当時は白地地域に対する土地利用規制の手法がなかったことから、市ではバイパス周辺の乱開発を防ぐため用途地域の指定を検討したが、農地が広く分布していたバイパス周辺地域を用途地域に指定することができなかった。結果、バイパス整備が進むにつれ周辺の農地は次々に転用され、平成14年11月の全線供用開始以降も商業施設等の建築が続いている。このような状況を目の当たりにしている住民は都市計画区域の指定が農業の衰退に繋がるといった認識を持っているようであり、これが農村地区での合意形成が難しい⁶⁾原因のひとつといえる。市としては、平成12年の法改正により特定用途制限地域制度が創設されたことで、農地を守りつつ一定の土地利用規制が可能になったことを説明し理解を得た。

都市計画に関する説明会后、山本まちづくり委員会の定例会議が開催され、山本地区の土地利用規制手法について検討を行う専門部会として検討委員会を立ち上げることが決定した。検討委員会では、説明会で出された意見や地区の状況などから、市の提案する飯田都市計画区域への編入が妥当であるとし判断し、編入区域の素案を作成した。

表2 都市計画区域変更と特定用途制限地域指定の経緯

	長野県	飯田市	山本地区
H15～H18	<ul style="list-style-type: none"> 飯伊圏域都市計画MP策定 飯田市都市計画区域MP策定 <p>上位計画・方針</p>	<ul style="list-style-type: none"> 土地利用に関する地区懇談会 国土利用計画第2次飯田市計画策定 飯田市土地利用基本方針(案)策定 	
H19		<ul style="list-style-type: none"> 都市計画に関する説明会 区域編入に関する説明会 区域編入に関する組合単位説明会 飯田市土地利用基本方針策定 パブリックコメント募集(区域変更) 山本地区協議会へ諮問(区域変更) 	<p>住民意見集約</p> <ul style="list-style-type: none"> 山本まちづくり委員会 第1,2回検討委員会 第3回検討委員会 第4,5回検討委員会 山本まちづくり委員会 飯田市長への提言 市へ答申(山本地区協議会)
H19.11.15～12.7	<ul style="list-style-type: none"> 区域変更案の閲覧 <p>法手続</p>		
H20.2.13 H20.5.12	<ul style="list-style-type: none"> 長野県総計審(区域変更) 	<ul style="list-style-type: none"> 飯田市都計審(区域変更) 	
H20.5.14/5.22 H20.5.20 H20.6.10 H20.6.24	<ul style="list-style-type: none"> 長野県都計審(区域変更) 	<ul style="list-style-type: none"> 特定用途について協議(建築指導課) 特定用途について協議(長野県警) 特定用途について協議(農業政策課) <p>事前調整</p>	
H20.7.1～7.31		<ul style="list-style-type: none"> パブリックコメント募集(特定用途) 山本地区協議会へ諮問(特定用途) 	<p>住民意見集約</p> <ul style="list-style-type: none"> 市へ答申(山本地区協議会)
H20.8.11 H20.8.18～9.1 H20.9.4 H20.9.17 H20.10.1	<ul style="list-style-type: none"> 区域変更の告示 特定用途について同意 <p>法手続</p>	<ul style="list-style-type: none"> 県知事への事前協議申請 特定用途案の縦覧 飯田市都計審(特定用途) 特定用途制限地域指定の告示 	

表3 都市計画及び区域編入説明会での質問内容

		(質問数)				
	参加者	区域範囲	合意形成	制度全般	税金	合計
都市計画説明会	6会場 72名	4	10	24	9	47
区域編入説明会	6会場 135名	7	39	29	10	85
		9%	21%	51%	19%	100%
		8%	46%	34%	12%	100%

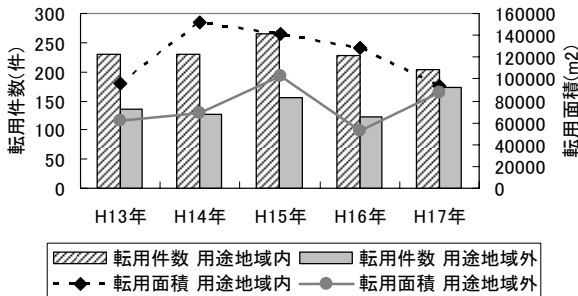


図2 飯田都市計画区域内における農地転用状況

・飯田都市計画区域編入に関する説明会

検討委員会が主体となり、飯田都市計画区域編入についての住民意見を聞くため平成19年6月5日～12日にかけて、編入区域の素案を用いた説明会が開催された。説明会の参加者数と質問内容をまとめたものが表3であるが、予想されていた区域範囲や都市計画税についての質問や編入に対する反対意見などは少なく、合意形成や制度全般に関する質問が多数を占めた。区域範囲の質問が少ないのは山本地区の山間部を除き、平地部及び開発が可能な里山部すべてを囲んでいること、また南北の境が飯田都市計画区域と市村境であるためと考えられる。区域編入に対する反対意見としては、「都市計画税が目的ではないか」といった質問があったが、あくまでIC建設後の乱開発から山本地区の自然環境や農地を守りながら、既決定の飯田都市計画区域と一体の都市として総合的に土地利用規制を行うことが目的であることを説明し理解を得た。制度全般についての質問としては、「都市計画区域に編入することでどのような規制手法が使えるようになるのか」「特定用途制限ほどの程度の強制力があるか」などが多く、IC建設後の乱開発に対して山本地区の住民が不安を抱いている様子が伺える。なお、最も多かった合意形成に関する質問で、「最終的な決定は誰が行うのか」「組合単位で説明して欲しい」といった質問が多数を占めたことから、説明会後に開催された検討委員会でも組合単位での説明会を実施することを決定した。

・飯田都市計画区域編入に関する説明会 (組合単位)

平成19年6月23日～7月28日にかけて、地区内の19組合を対象とした飯田都市計画区域編入に関する説明会が開催された。この説明会には延べ383名が出席し、152件の質問が出された。質問の内容を「IC周辺地区」「田園地区」「久米地区」に分類したものが表4であり、素案で提示した編入区域に各地区の位置関係を記したものが図3である。なお、久米地区とは最終的に飯田都市計画区域への編

入を見送った地区である。

全体的には区域についての質問が少ないことがわかる。この理由は前述したように開発が懸念される範囲をすべて囲んでいるためと考えられるが、最終的に区域編入を見送った久米地区においても区域についての質問は多くない。ただし、久米地区の質問内容を詳しくみていくと「開発の心遣いはない」「新たな都市施設は期待できない」「税金を余計に払ってまで区域編入するメリットがみあたらない」といった内容の質問が多く、区域範囲について直接的に反対するような質問はないものの、区域編入への躊躇が伺える。市は、ICの建設により交通の便が良くなることで、周辺の山林などに産廃施設等が建設される恐れがあるが、都市計画区域に指定されることで建築基準法(第51条)が適用となり、市の都市計画審議会でも許可が得られないと建設できなくなるなどを説明し理解を求めた。

一方、IC周辺地区では税金に関する質問が多い。主な内容としては、「農地に対する都市計画税の課税」「周辺の開発による地価の高騰で固定資産税が上昇するか」といった不安を訴えるものが多い。また、用途地域や特定用途制限地域についての質問も多いことからICの建設で最も影響を受ける地区であることを認識していることが伺える。

久米地区及びIC周辺地区を除く田園地区では合意形成

表4 区域編入説明会(組合単位)での質問内容

		(質問数)				
	区域範囲	合意形成	制度全般	税金	合計	
IC周辺地区	8	11	13	24	56	
	14%	20%	23%	43%	100%	
田園地区	4	26	12	15	57	
	7%	46%	21%	26%	100%	
久米地区	5	7	20	7	39	
	13%	18%	51%	18%	100%	
合計	17	44	45	46	152	
	11%	29%	30%	30%	100%	

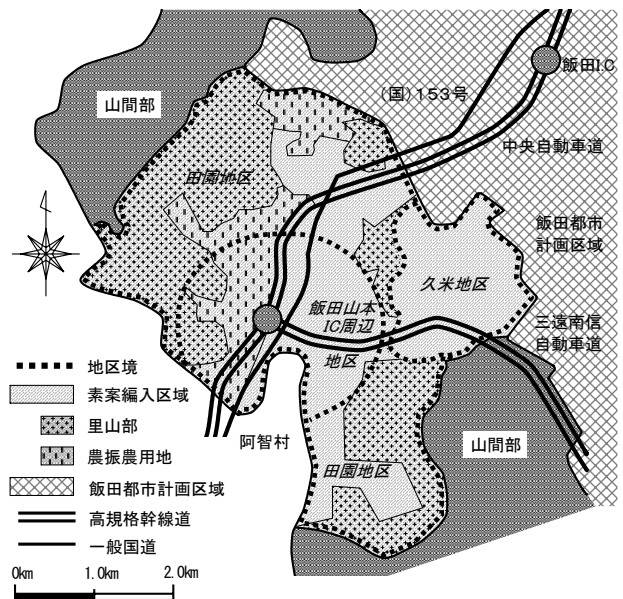


図3 素案で提示した編入区域

に関する質問が多いことがわかる。特に多いのが「もっと時間をかけて議論するべきではないか」「IC 建設後の様子をみながらでも遅くない」といった内容のものであり、IC 周辺地区の住民に比べ IC 建設直後の乱開発に対する不安は感じられない。なお「IC 周辺部だけの指定でいい」「里山まで指定する意味はあるのか」といった質問が多少あったものの、区域編入に反対するような質問は少なく、その内容も久米地区で出された質問と同様のものだった。市は、山本地区を飯田都市計画区域と一体の都市として考えていく必要があることや田園地区には産廃施設等の建設が懸念されることなどを説明し理解を得た。

また、制度全般に関する質問の約4割が特定用途制限地域についての質問であったことも特筆すべき点である。これは市が区域編入後の土地利用規制手法として積極的に特定用途制限地域の説明をしたことも要因であるが、遊戯施設や風俗施設等、具体的な施設の建設を規制できるという点が住民にとっては理解し易く、都市計画区域へ編入するメリットとして受け入れられ、合意形成を図るうえで重要な要素となったといえる。

久米地区では説明会後に区会を開催し区域編入については見送ることとした。区域編入を見送った理由としては、乱開発が懸念されているIC周辺や国道153号から離れており、当面は開発の心配はないという意見が大勢を占めたことが挙げられる。

検討委員会では5回の定例会議と3回の住民説明会の結果、素案から久米地区を除いた区域を編入区域として決定し、山本まちづくり委員会へ報告した。

なお、同時期に飯田市において策定が進められていた飯田市土地利用基本方針⁷⁾では、飯田都市計画区域編入に関する説明会及び組合単位の説明会（以下まとめて、区域編入に関する説明会）で出された意見も参考にされ、山本地区については「近い将来には都市的土地利用が拡大する可能性があるため、今後の土地利用の動向を注視しつつ、必要に応じて何らかの関係法令に基づく制度・計画等の導入を図り、計画的で持続可能性の高い土地利用が推進できるように配慮します」と定め、平成19年7月に策定した。

山本まちづくり委員会では、平成19年8月31日に臨時総会を開催し、検討委員会から報告を受けた区域案を山本まちづくり委員会の案として決議し、平成19年9月3日、市長へ提言を行った。市は山本まちづくり委員会の提言を受け、広報及び市のホームページへ編入区域案についてのパブリックコメント募集記事を掲載。そして、募集期間に意見が出されなかったこと⁸⁾や、山本地区自治体に置かれた地域協議会への諮問についても異議なしの答申を得たことから、住民意見の集約結果として山本まちづくり委員会から提案された区域を飯田市の案として正式に決定した。その後、法手続きに従い計画案の縦覧を行い（公聴会については公述申出書が出されなかったため中止となった）、平成20年2月の長野県総合計画審議会、平成20年4月の飯田市都市計画審議会、平成20年6月の長野県都市計画審議

会の承認を経て、平成20年8月11日飯田都市計画区域の変更が告示された。

5. 特定用途制限地域指定までの経緯

特定用途制限地域の指定については、区域編入に関する説明会の中でも議論され異議が出されなかったこと、パブリックコメントや公聴会等で意見を述べる場があることから、あらためて説明会は行わず、市と山本まちづくり委員会で制限する用途を検討することとなった。

区域編入に関する説明会では特定用途制限地域の指定について28件の質問が出されている。主な質問としては「どの程度の強制力があるのか」「抜け道はないのか」「決定した用途を変更できるのか」といった制度に関するものと、具体的な用途を挙げて規制を訴える主旨のものがあった。規制要望があった用途としては、大規模工場、遊戯施設、店舗型性風俗特殊営業施設であるが、特に店舗型性風俗特殊営業施設については「ビジネスホテルを建てるため調査を行いたいと話があったが、場所的にビジネスホテルとは思えない」といった意見も出された。長野県では、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行条例により長野市と松本市の一部を除き性風俗関連特殊営業店の営業を規制しているが、条例で規制しているのは営業内容であり、ビジネスホテルとして建築した後で営業形態を変えるなどの抜け道もある。また、飯田市ではモーテル類似施設建築規制条例により建築を規制しているが自主条例であるため強制力がない。なお、大規模工場については規制するのではなく、積極的に誘致すべきという意見も出された。市と山本まちづくり委員会では、将来的には住民の意見を聞きながら制限する用途を増やしていくこととし、まずは、住民からの要望が一番強く、また緊急性もある店舗型性風俗特殊営業施設に用途を限定し、手続きを開始した。

特定用途制限地域の指定については市町村が定める都市計画であるが農政部局や建築部局との調整及び都道府県知事の同意が必要となる。都道府県知事との事前協議については、飯田都市計画区域の変更告示後でなければ正式な申請ができないが、告示前に県の建築指導課や農業政策課と事前調整を行って内容の確認を済ませた。また、制限する用途が店舗型性風俗特殊営業施設であることから内容について長野県警とも調整を行い、風営法の抜け道を塞ぐ効果が期待できるとして同意を得ている。その後、住民意見の集約を図るため平成20年7月1日～31日までパブリックコメントの募集を実施したが意見が出されず、地域協議会への諮問についても異議なしの答申を得たことから、平成20年8月11日飯田都市計画区域の変更告示と同日付けで長野県知事との事前協議を申請した。長野県知事への事前協議申請後、法手続きに従い2週間の縦覧を行うが、ここでも意見が出されなかったため、平成20年9月4日に市の都市計画審議会に案を諮問、平成20年9月17日長野県知事の同意を経て、平成20年10月1日に飯田市特定用途制限地域建築条例を制定した。

特定用途制限地域の指定について、平成21年4月現在で把握できた20地区⁹⁾の規制内容をみると、大型店舗、遊戯・風俗施設、工場等をセットで規制している事例が多い。また、特定用途制限地域内をいくつかのエリアに分け規制内容を変えている地区もある。今回、飯田市では制限用途を店舗型性風俗特殊営業施設に限定し、短期間で住民の意見集約を図ったが、規制内容については協議を続けることとしている。また、今回の指定により市内の他地区でも検討を始める動きがあり、市としては白地地域での土地利用規制手法として積極的に活用していく方針である。

6. まとめ

本稿では、都市計画区域外の開発圧力に対する土地利用規制の一手法として、飯田市が行った都市計画区域の拡大と特定用途制限地域の指定の経緯についてまとめた。

区域編入に関する説明会で出された質問からは、対象地域のような農村地区において、都市計画区域の指定が農業の衰退に繋がるといった認識を持っている住民が多いことが明らかになった。これは、平成12年の法改正以前まで、白地地域に対する土地利用規制手法が不十分であったことにより、白地地域に多い農地で乱開発が進んでしまったことが原因のひとつと考えられる。今回の説明会においてもバイパス沿いの乱開発に対する不満の声が多かった。ただし、法改正により創設された特定用途制限地域制度によってある程度規制が可能であることを説明することにより理解が得られることも明らかとなった。今回は地元地区からの相談に対して、市が土地利用規制手法を提案しているものの、まちづくり委員会や検討委員会における市の立場は、あくまでアドバイザーであり、編入区域の範囲や規制手法、意見集約の方法などについては地元地区の意見を尊重した。このように、住民主体で進められたため短期間での合意形成が可能になったといえるが、住民にとって理解し易い特定用途制限地域制度が合意形成を図っていくうえで有効であったことも明らかである。

また、IC周辺地区と田園地区の地区別にみた質問内容からは意識の違いも確認できた。IC周辺地区では税金や制度に関する質問が多くIC建設後の乱開発に対する懸念が伺えるが、田園地区では、IC建設後の開発動向をみてからでも遅くないといった質問が多く、IC建設直後の乱開発に対する不安は感じられなかった。しかし、実際にはIC周辺だけではなくアクセス道路沿いや里山部等でも開発が予想されるため田園地区住民への十分な説明が必要であるが、IC周辺地区に比べ合意形成に期間を費やすことが考えられる。今回の説明会はIC供用開始の1年前から始めたが、住民への説明期間が十分だったとはいえない。これは、久米地区において最後まで「都市計画区域に編入するメリットは何か」といった質問が出されていたことから明らかであり、久米地区が編入を見送った原因のひとつといえる。

また、現行制度では、都市計画区域と特定用途制限地域の決定主体が異なることにより、その決定時期に時差が生

じてしまうが、この時差の期間に申請される建築行為については規制することができない。飯田市では、この対応として、平成20年8月11日飯田都市計画区域の変更告示と同日付けで、平成19年7月に策定した飯田市土地利用基本方針を一部変更し、山本地区の基本方針に「この地域内については特定用途制限地域建築条例によって、良好な環境を害するおそれのある店舗型性風俗特殊営業施設の建築を制限します」の一文を追加した。このように、法的な規制はかけられないものの、山本地区の土地利用方針を明確に示すことで店舗型性風俗特殊営業施設の建設を抑制した。しかし、強制力がないため、この期間の建築行為をどう抑制していくかは今後の課題といえる。また、特定用途制限地域の指定をしなかった白地地域や都市計画区域外縁部での開発行為や建築活動にも注視していく必要もある。

本稿は飯田市が実施した住民説明会の記録を活用したものであり、関係各位に深甚の謝意を表します。

【補注】

- (1)全国高速道路建設協議会データによる
- (2)飯田市が発行する「市勢の概要—平成19年版—」平成20年3月発行のデータによる。なお、このデータには最終的に区域編入を見送った久米地区のデータも含んでいる
- (3)表1の作成にあたっては、都市計画運用指針(平成20年12月25日改正)、国土交通省ホームページ及び参考文献5)を参考とした
- (4)飯田市では、飯田市自治基本条例により、地域のまちづくりに取り組むための組織として各地区に「まちづくり委員会」を置いている
- (5)平成18年度に行われた都市計画基礎調査報告書のデータによる
- (6)参考文献6)の中で、農村集落の合意形成が困難であると述べられている
- (7)飯田市土地利用基本方針には地域別の方針が記載されており、市ではこの土地利用基本方針の一部を都市計画マスタープランに位置付けている
- (8)募集期間中に1件、所有する土地の種別確認に関する問い合わせがあったが、担当者による現地確認及び説明により、本人からパブリックコメントの取り下げ請求があり受理した
- (9)北海道1市1町、群馬県2市、千葉県1市、長野県1市、岐阜県1市1町、岡山県1市、山口県1市、香川県4市1町、愛媛県2市、長崎県1市、熊本県2市の合計20地区

【参考文献】

- 1)和多治(1998)「白地地域・都市計画区域外における小規模開発のコントロールに関する研究—1992年都市計画法・建築基準法改正に伴う形態制限の適用事例を中心に—」, 都市計画論文集 No33, pp517-522
- 2)櫻井祐次・中井検裕・村木美貴(2000)「都市計画マスタープランにおける白地及び都市計画区域外の土地利用方針に関する基礎的研究」, 都市計画論文集 No35, pp205-210
- 3)秋田典子・安谷寛・大方潤一郎(2001)「土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価—長野県穂高町のまちづくり条例を事例として—」, 都市計画論文集 No36, pp1-6
- 4)岩本陽介・松川寿也・中出文平(2007)「特定用途制限地域の指定実態と活用可能性に関する研究—岐阜県美濃加茂市と富加町の事例を通じて—」, 都市計画論文集 No42-3, pp799-804
- 5)(社)日本都市計画学会編(2002)「実務者のための新・都市計画マニュアル1【土地利用編】都市計画区域・区域区分」, 丸善株式会社
- 6)梶原文男(2004)「都市計画区域外の土地利用コントロールに関する考察—土地利用コントロールの手続きの課題を中心に—」, 都市計画 Vol.250, pp35-38