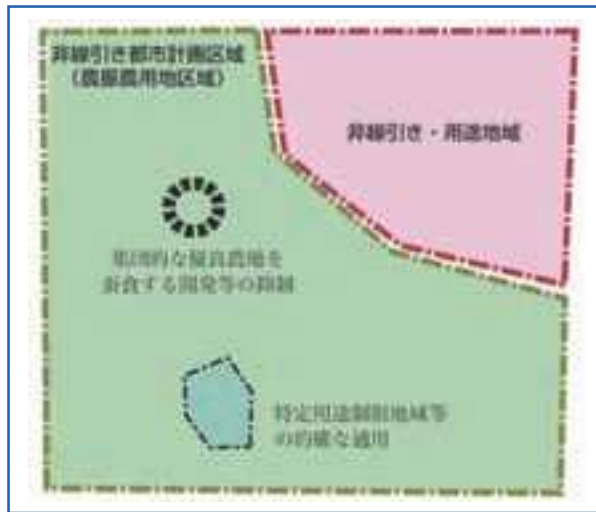


【事例 9】

非線引き都市計画区域における無秩序な開発の抑制と優良農地の保全

1. 背景・課題

- ・非線引き都市計画区域（用途地域を除く）においては、都市計画法による開発行為の規制については、技術基準のみが適用され、立地基準は適用されない。また、当該地域の相当部分は農用地区域に指定されている。
- ・このような地域で無秩序な開発が行われると、優良農地が蚕食され、農地・都市両面から土地利用上の諸問題が発生する。（集团的農地としての保全の困難、担い手への農地集約の支障、耕作放棄地の増加、良好な田園景観の喪失、都市基盤整備への負荷など）
- ・このため、集团的な優良農地の保全（農地から外れる地域を限定的に制御）と無秩序な開発抑制（利用目的等を制御）、既存集落における生活利便性の維持・向上を共に図るための、秩序ある土地利用調整の方策が課題である。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 9】

2. 対応の考え方

- ・非線引き都市計画区域（用途地域を除く）においても秩序ある土地利用を確保するため、都市地域と農業地域の双方の視点を以って、土地利用を規制・誘導する調整方針を立てる。
- ・この調整方針を、土地利用基本計画の計画書に位置づけて（「3. 土地利用基本計画の計画書の記載例」を参照）、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。

【関係諸法における対応の例】

（農業地域）

- ・地域農業の発展を図る観点から、また、農業集落における生活等環境の維持・向上にも配慮して、農業地域における土地利用（農用地区域の除外）の適否を検討する。
- ・具体的な判断の際には、集团的な優良農地であることが阻害されないよう、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等からみて過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。
- ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、当該地区は農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、必要に応じ、特定用途制限地域等の都市計画手法の適用を都市地域側に要請する。

（都市地域）

- ・地域の実情に応じて、既存集落の環境の維持・向上に配慮しつつ、既存インフラに影響を及ぼす施設等の立地や、騒音・振動等の発生により既存集落の環境の悪化や居住環境の低下を招くおそれのある施設の立地を避けるため、特定用途制限地域の指定等で的確に対応する。
- ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。

[注]国土法第23条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。この制度を積極的に活用。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】重複地域の調整指導方針…都市地域（非線引き都市計画区域（用途地域を除く））と
農業地域（農用地区域）

【記載内容（調整方針）】

「コンパクトな都市構造を実現していくことが望ましく、市街地外縁部における都市機能の無秩序な拡散を抑制していくとともに、都市基盤に影響を及ぼす施設や集落・居住環境の低下を招く施設の立地を抑制することが必要である。また、集団的な優良な農地を保全しつつ、農業の担い手への農地の集約化等へ支障を生じさせる農用地区域の除外は抑制する。この場合、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないよう十分配慮する。さらに、その後の土地利用の適切性を担保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。」

《参 考》

■農用地保全の方針により非線引き都市計画区域における土地利用を調整（岐阜県可児市）

土地利用方針図



色	種別	用途
赤	農用地A地域	農用地
黄	農用地B地域	農用地
緑	農用地C地域	農用地
青	農用地D地域	農用地
紫	農用地E地域	農用地

- 可児市は、豊かな自然環境の下、名古屋への通勤圏に入る位置にあるが、東海環状自動車道のインターチェンジ建設により、用途地域周辺部や幹線沿道で、農振農用地の虫食いと市街地の拡大が進行。
- そこで農業部局が中心となって関係部局と連携し、土地利用に関する選択と集中が農地保全に欠かせないとして、農振農用地を「集団的優良農地として保全すべき地域（農用地A地域）」と「保全を前提に都市的土地利用をある程度受け入れる地域（農用地B地域）」とにエリア分け。土地利用転換を効率的に集約化しつつ、保全すべき地域では農地の荒廃・遊休農地の解消等きめ細かな農地保全型農業振興を展開することとした。
- また、農用地及び周辺環境の開発ポテンシャルの実態を把握するため、開発要因の強さと農地保全意向の強さの観点から評価項目を抽出し点数制による客観評価。地区ごとの農地転用対策や優良農地の存続対策の指標としている。
- 都市的土地利用をある程度受け入れる区域では、農振法に代わる都市側の土地利用規制が必要として地域のまちづくりルールづくりを定め、またこれを担保するため平成21年4月に都市計画法に基づく特定用途制限地域を指定。

（可児市「農地保全と農地活用ビジョン（農業振興地域整備計画）」より）

■区域区分制度（線引き）の導入により優良な集団農地の保全と市街地拡散の防除を選択（鶴岡市）



- 鶴岡市は豊かな稲作地帯の庄内平野に位置する城下町都市。「コンパクトな市街地の形成」をまちづくりの目標に掲げ、平成16年5月、市街化区域と市街化調整区域の線引きを実施。これにより優良農地を守り市街地の拡散を防ぎ、中心市街地に都市機能を集積。
- 線引き導入の背景は、農業情勢の悪化による開発圧力の高まりとそれに伴うスプロールの増加。また、農用地区域除外要件の一つ（ほ場整備後8年経過）が外れる時期を控え、農振法の運用だけでなく優良農地に市街化調整区域をかけ保全に取組むこととした。
- なお、新たに線引きを導入するにあたっては、既存集落等における土地利用の実情に配慮して行う必要があった。鶴岡市においては都市計画法第34条第11号の規定を活用し、一定の住宅等の建築が可能となるよう措置。
- 平成12年の都市計画法改正で線引きが選択性になって以降、都市の維持・発展の観点から新たに線引き制度を導入した唯一の例。

（市町村合併プロセスは「事例16」参照）

（鶴岡市提供資料より）

【事例 10】

優良農地をバイパスする幹線道路の沿道開発への対応

1. 背景・課題

- ・非線引き都市計画区域（用地地域を除く）においては、都市計画法による開発行為の規制については、技術基準のみが適用され、立地基準は適用されない。また、当該地域の相当部分は農用地区域に指定されている。
- ・このような地域に幹線道路が整備されると、沿道部分の農地を他用途に転用しようとする圧力が増し、無秩序な沿道土地利用を招来することが懸念され、開発に伴い優良農地が蚕食されると、都市地域だけでなく農業地域の視点からも土地利用上の課題が発生する。
- ・このため、優良農地としての一体性の確保（日照や水質管理等、背後地にある優良農地の営農環境への配慮）や良好な都市・田園景観の確保等のための土地利用調整の方策が課題となる。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 10】

2. 対応の考え方

- ・幹線道路の沿道における土地利用調整を適切に行うため、都市地域と農業地域の双方の視点を以って、沿道の土地利用を規制・誘導する調整方針を立てる。
- ・この調整方針を、土地利用基本計画の計画書に位置づけて（「3. 土地利用基本計画の計画書の記載例」を参照）、国土法第10条を介し、関係諸法を運用していく。

【関係諸法における対応の例】

（都市地域）

- ・地域の実情に応じて、幹線道路沿道における環境や沿道景観の維持・向上に配慮しつつ、既存インフラに影響を及ぼす施設等の立地や、騒音・振動等の発生により既存集落の環境の悪化や居住環境の低下を招くおそれのある施設の立地を避けるため、特定用途制限地域の指定等での確に対応する。
- ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。

（農業地域）

- ・地域農業の発展を図る観点から、また、農業集落における生活等環境の維持・向上にも配慮して、幹線道路沿道の農業地域における土地利用（農用地区域の除外）の適否を検討する。
- ・具体的な判断の際には、集団的な優良農地であることが阻害されないよう、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等から見て過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。
- ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、当該地区は農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、必要に応じ、特定用途制限地域等の都市計画手法の適用を都市地域側に要請する。

[注]国土法第23条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 11】

市街化調整区域の計画的な土地利用誘導による土地利用整序

1. 背景・課題

- 市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とされている。一方、地域の実情によっては、この基本的性格を踏まえた上で、諸条件を総合的に勘案して一定の開発は認めることもあり得る地域である、
- また、当該地域の大部分は農用地区域に指定され、優良で集団的な農業地域という性格を持った地域であるが、その機能に支障を生じさせない範囲での一定の土地利用はできることとなっている。
- 一方、農業地域維持のための雇用創出や地域産業の振興といった地域経済・都市経営等の要請から、先端企業等の立地需要をこの市街化調整区域に求めることがある。
- このような場合、許認可の権限が国・県・市町に所属していることもあり、都市と農業の土地利用調整に見通しがつかず、様々な機会損失が生じるという事例が少なくない。
- このため、都市政策と農業政策双方の意図を総合的に勘案して、昨今又今後の経済社会状況に適切に対応していくための土地利用調整方針を、予め都市と農業双方が調整して明示されていくことが求められる。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 11】

2. 対応の考え方

- 市街化調整区域における開発と保全のバランスある土地利用を確保するため、都市地域と農業地域の双方の視点を以て、土地利用を規制・誘導する調整方針をたてる。
- この方針を、土地利用基本計画に位置づけて（「3. 土地利用基本計画の計画書の記載例」を参照）、国土法第10条の規定を介し、関係諸法を運用していく。

【関係諸法における対応の例】

（農業地域）

- 優良な営農環境等の保全を図っていくこと基本とするが、ただし、地域の農業振興に寄与する施設（例えば地域農産物の加工・販売施設等、農業維持のための雇用の創出に寄与する施設等）や地域産業の振興といった地域経済等の要請から必要と認められる施設については、その土地利用の変更（農用地区域の除外）を検討することができるものとする。
- なお、当該地域の農用地区域の相当部分を転用するなど、施設の規模が大きく、当該開発により地域の農業経営や都市基盤に大きな支障を及ぼすようなものについては、適当ではないものとする。

（都市地域）

- 市街化を抑制することを原則とするが、ただし、市街化区域内では立地困難かつ更なる市街化を促進するおそれのない場合には、地域の実情を踏まえつつ、都市・地域経営に寄与する計画的で良好な開発については、土地利用の転換を検討することができるものとする。

[注]国土法第 23 条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】土地利用の原則又は重複地域の調整指導方針


【記載内容（調整方針）】

「市街化調整区域であり農振地域でもある地域においては、良好な農業・都市環境を保持するため、保全的土地利用を図り市街化を抑制することを原則とする。ただし、市街化区域では立地困難かつ市街化を促進するおそれがなく、また、農用地区域の除外を伴う場合は、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないようなケースについて、土地利用の変更を検討することができるものとする。

地域の実情により検討可能な施設としては、例えば、就業機会の創出等地域の農業・農村振興に寄与するようなものや地場産業振興施設等地域経済に寄与するような開発が考えられる。なお、具体の許可又は計画の変更にあたっては、当然に、都市計画法第34条及び農振法第13条の規定を踏まえて行われるものである。」

《参 考》

■市街化調整区域における景観まちづくり（長野県小布施町）



- ・小布施町は、平成18年に、農村集落のコミュニティの維持を図るため、また、田園風景と調和した美しい農村集落の形成を図るため、「都市計画法（第34条第11号に基づく県条例（平成16年長野県条例第23号））による地域指定」と「景観法による景観行政団体」の制度を同時に導入した。
- ・区域指定の効果として、一般住宅や小規模店舗の建設が原則可能となっているが、区域指定に当たっては、住民のまちづくりに関する合意形成が図られた集落であることを要件としている。
- ・また、指定地区を景観重点地区に位置づけ、市街化区域の外周に田園環境と調和し緑豊かな潤いのある集落環境を創っている。

（小布施町提供資料より）

■市街化調整区域における里づくり（神戸市）

- ・神戸市は、平成8年、「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」を制定。市街化調整区域における秩序ある土地利用の推進、農村らしい景観の形成と保全、住民主体の里づくりを通じて、農業の振興や農村の活性化を図っている。
- ・共生ゾーンは、4種の農村用途区域（環境保全区域、農業保全区域、集落居住区域、特定用途区域）に区分され、区域毎の土地利用基準が定められている。
- ・区域内で土地利用を行うには届出が必要となり、資材置場等都市計画法の開発許可対象外の行為も含まれる。
- ・対象区域の9割以上の集落で里づくり協議会が設立され、また、過半の集落で地域の将来計画である里づくり計画が策定されている。これが共生ゾーン内の規制・誘導に実効性を与えているといえる。
- ・農政部局が、市街化調整区域における土地利用調整のインシヤティブを、開発許可部局と連携しつつ取っているのが特徴である。

■農村用途区域の区分（農村用途区域概念図）

区分	環境保全区域	農業保全区域	集落居住区域	特定用途区域 （原工業区域）
目的	自然や宮庭環境及び生活環境に配慮するとともに基本的に自然や自然環境の整備、保全及び活用を目的とした土地利用の増進を図る区域	基本的に農業の振興及び自然や自然環境の整備、保全及び活用を目的とした土地利用の増進を図る区域	基本的に自然や生活環境の整備、保全及び活用を目的とした土地利用の増進を図る区域	基本的に地の農耕用途区域における土地利用の増進を図る区域

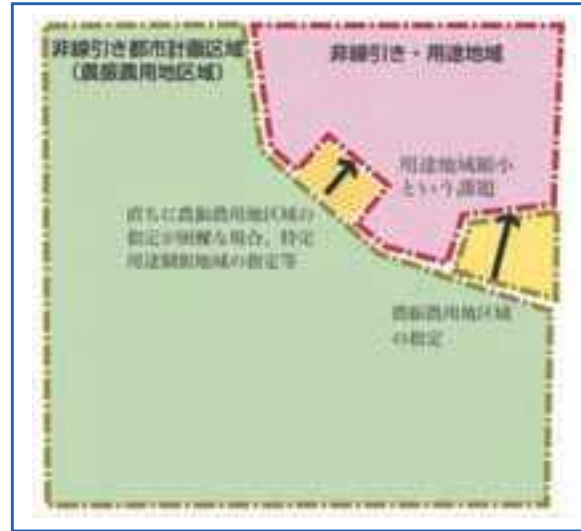
（神戸市ホームページより）

【事例 12】

用途地域の縮小に伴う計画白地地域への対応

1. 背景・課題

- ・非線引き都市計画区域の用途地域の中には、現に市街化されておらず優良な農地が地域に多く残っており、また当分の間は営農が継続される見込みであるような地区がある。このような地区では、用途地域の一部を縮小し、将来的に優良な農用地の区域として再編していくことも考えられる。(用途地域に指定されたままでは、農地転用が原則認められるため、農地としての集団性が損なわれていくおそれがある。)
- ・この際、用途地域の縮小に伴って土地利用規制の空白地域が生じないように、農用地区域を定めていくとともに、直ちには指定が困難な場合の措置も合わせて検討する必要がある。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 12】

2. 対応の考え方

- ・非線引き都市計画区域の用途地域が縮小した地域において、秩序ある土地利用を確保するため、都市地域と農業地域の双方の視点を以って、土地利用を規制・誘導する調整方針を立て、これを土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し関係諸法を運用する。
- ・すなわち、「今後、人口減少による市街地の縮退により、用途地域の一部を縮小し優良な農用地の区域として再編していく場合、これに伴い土地利用規制の空白地域が生じないように、また、優良な農用地の区域として整備していくため、農業振興地域に指定の上で農用地区域を定めていく。直ちには指定が困難な場合は、それまでの間、特定用途制限地域等のつなぎの措置も検討する。」

【関係諸法における対応の例】

(都市地域)

- ・非線引き都市計画区域の用途地域の中で、現に市街化されておらず優良な農地が地域に多く残っており、また当分の間は営農が継続される見込みであるような地区では、用途地域の一部を縮小し、将来的に優良な農業地域として再編していくことも検討する。
- ・用途地域の縮小後直ちには農用地の指定が困難な場合は、それまでの間、農業地域側と調整の上で、特定用途制限地域を指定していく等のつなぎの手法も検討する。

(農業地域)

- ・用途地域の縮小に伴って、土地利用規制の空白地域が生じないように、また優良な農用地の区域として整備していくため、農業振興地域に指定の上で農用地区域を定める。
- ・一方、農用地区域の設定にあたっては、農業生産の動向や担い手の賦存状況等を考慮して行っていく必要がある。
- ・また、直ちには、農用地の指定を行うことが困難な場合には、特定用途制限地域の指定等について、都市地域側と適切に調整する。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】土地利用の基本方向

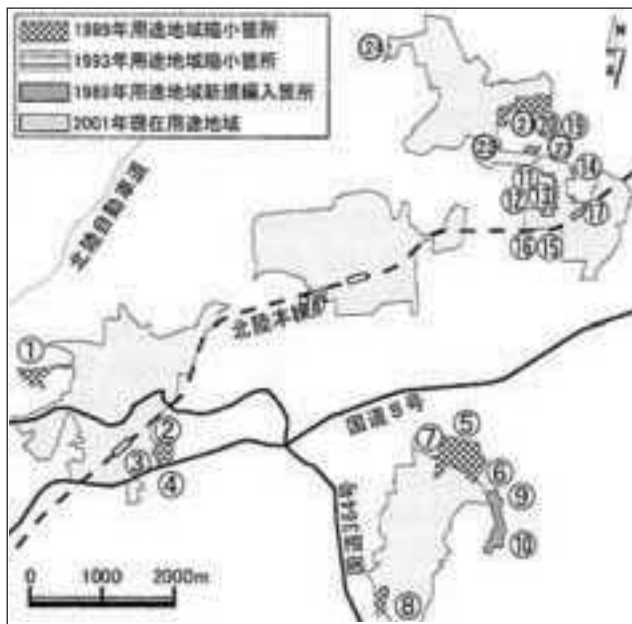
【記載内容（調整方針）】

「今後、人口減少による市街地の縮退も視野に入れて、土地利用の調整を行っていく。例えば、非線引き都市計画区域の用途地域の中で、市街化されておらず優良な農地が地域に多く残っているような場合、用途地域の一部を縮小し優良な農用地の区域として再編していくことも検討する。この際、用途地域の縮小に伴い土地利用規制の空白地域が生じないように、また、優良な農用地の区域として整備していくため、農業振興地域に指定の上で農用地区域を定めていく。また、直ちには農用地の指定が困難な場合は、それまでの間、特定用途制限地域を指定していく等のつなぎの手法も検討する。」

《参 考》

■用途地域を縮小した例

用途地域変更箇所（石川県加賀市）



- ・加賀市では、1989、1993年に用途地域を縮小し、1989年に用途地域の新規編入を実施している。
- ・用途地域の縮小は、優良農地の確保を理由としており、実際、縮小箇所の土地利用現況はほとんどが農地となっている。
- ・用途地域の縮小が行われた地区はすべて農業振興地域へ新規編入し、その農地の大半を農用地区域に指定している。
- ・このような対応が行われた背景としては、用途地域縮小に先立って、一部の農地で圃場整備事業が計画された経緯があり、これが用途地域縮小の直接の動機となっている。

用途地域変更箇所（岐阜県恵那市）



- ・恵那市では、1990年に用途地域の一部拡大と併せて、用途地域を縮小している。
- ・用途地域の縮小は、緑地保全及び緑地活用を理由としており、保安林指定や河川保全区域の指定を行っている。
- ・このような対応が行われた背景としては、新規の用途地域拡大（区画整理事業地区、工業団地開発地区）を実現するために、他の用途地域を縮小させたものと考えられる。

（「非線引き用途地域の縮小に関する研究」岩崎幹子ほか、日本都市計画学会都市計画論文集No.42、H19.4より）

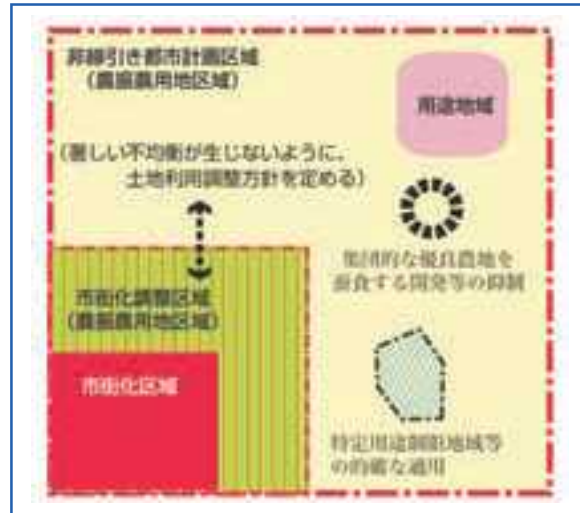
【事例 13】

市街化調整区域とその外側に位置する

非線引き都市計画区域との間にわたる広域的な土地利用調整

1. 背景・課題

- ・線引き都市計画区域における市街化調整区域の外側に、非線引き都市計画区域が連続して広がっている場合、相対的に規制の緩い非線引き都市計画に開発が滲み出すことになる。
- ・これにより、区域区分制度の趣旨実現の阻害、市街化調整区域と非線引き都市計画区域間の不公平感の助長、集団的な優良農地の無秩序な転用等が発生する。
- ・このような場合、都道府県による市町村をまたいだ土地利用上の広域調整が必要となる。具体的には、市街化調整区域における土地利用規制とその外側の地域における土地利用規制の強弱の程度が大きく乖離しないような、都市計画と農振制度の協調配慮が不可欠となる。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 13】

2. 対応の考え方

- ・土地利用計画の広域調整を行うため、都市地域と農業地域の双方の視点からの土地利用調整方針を立てる。
- ・この調整方針を土地利用基本計画に位置づけて（「3. 土地利用基本計画の計画書の記載例」を参照）、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。

【関係諸法における対応の例】

(都市地域)

- ・隣接する市街化調整区域との間で著しく施設立地の許容度に不均衡が生じないよう配慮するため、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）において、地域の実情に応じて、既存インフラに影響を及ぼす施設等の立地や、騒音・振動等の発生により既存集落の環境の悪化や居住環境の低下を招くおそれのある施設の立地を避けるため、特定用途制限地域の指定等を的確に行い、農振法による規制と相まった効果的な規制・誘導を行う。
- ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。

(農業地域)

- ・都市的な開発については、非線引き都市計画区域の相当部分を占める集団的な優良農地を保全するべく、農業地域における土地利用（農用地区域の除外）の適否を検討する。
- ・具体的な判断の際には、集団的な優良農地であることが阻害されないよう、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等から見て過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。
- ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、当該地区は農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、必要に応じ、特定用途制限地域等の都市計画手法の適用を都市地域側に要請する。

[注]国土法第 23 条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】土地利用の原則…都市地域

【記載内容（調整方針）】

「線引き都市計画区域の市街化調整区域の外側に非線引き都市計画区域が連続して広がっている場合、両区域間の土地利用規制の均衡化にも配慮した良好な都市環境の創出や集団的な優良農地の保全等を図る。このため、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）における都市的な開発については、農振法による規制と相まった効果的な規制・誘導を図るよう、特定用途制限地域の指定等を的確に行う。この場合、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないよう十分配慮する。さらに、その後の土地利用の適切性を担保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。」

《参 考》

■線引き・非線引き都市計画区域それぞれにおける土地利用の調整（富山県）



- 富山県の都市計画は、富山市・高岡市・射水市を含む（広域）線引き都市計画区域とその外側に広がる非線引き都市計画区域に二分されている。
- この地域は砺波平野に位置し、散居村形態の集落が広がっている。この貴重な風景を守るためには、線引き・非線引き都市計画区域それぞれにおいて、適切な土地利用の規制・誘導が重要となる。
- その中で、高岡市は、線引き都市計画区域であり、農振法と都市計画法を適切に運用し、散居村の風景（旧戸出町の区域）を阻害するような開発を防いでいる。
- 一方、高岡市と隣り合う砺波市は非線引き都市計画区域であり、その都市計画マスタープラン（平成 21 年 3 月）において「特色ある「散居村」が都市計画としてもその維持・保全に努め、周辺都市とも連携し「散居村」の維持・保全策を講じます」とするなどその環境保全に取り組むこととしている。

（富山県土地利用基本計画図より）

■非線引き都市計画区域におけるまちづくり条例による自律的な土地利用調整（大分県由布市（旧湯布院町））



- 由布市は、旧挾間町、旧庄内町、旧湯布院町が新設合併し、平成 17 年に発足。
- 旧湯布院町（非線引き都市計画区域）は、日本を代表する温泉地である別府市（線引き都市計画区域）の近くに立地し、バブル期にリゾートマンション等の開発事業者が押し寄せたため、平成 2 年、成長の管理を理念とする「潤いのある町づくり条例」を制定。形態制限（空地率、緑地率、高さ制限等）を設けるなど、開発基準を明確化・詳細化。
- 平成 12 年には「建築・環境デザインガイドブック（「ムラ」の風景をつくる）」が協議会形式で作成され、ゆふいんの風景イメージを形として示し、街並み形成のガイドブックとなっている。
- このように、非線引き都市計画区域でありながら、線引き都市計画と遜色のないきめ細かな規制・誘導が行われている。

（大分県土地利用基本計画図より）

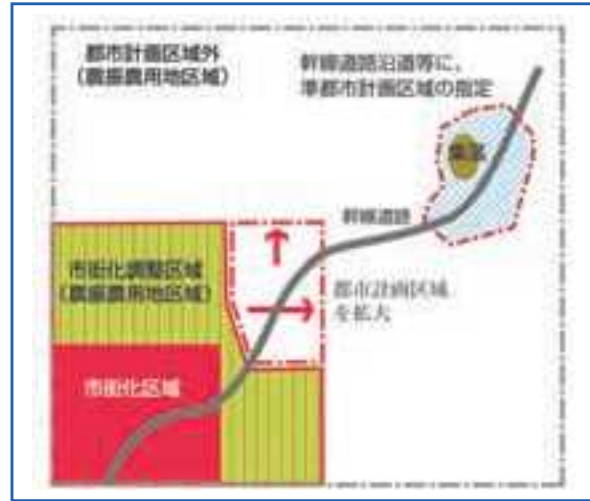
【事例 14】

線引き都市計画区域（の市街化調整区域）の外側が

都市計画区域外となっている場合の、土地利用の非連続性の調整

1. 背景・課題

- 線引き都市計画区域の市街化調整区域の外側に、都市計画区域外が平坦な地勢の下に連なっている場合、市街化調整区域と都市計画区域外の区域相互の土地利用の規制強度が不連続となるため、都市計画区域外の幹線道路沿道部分（市街化調整区域を過ぎて都市計画区域外に入った場所）をはじめとして開発圧力が大きく高まる場合がある。
- これにより市街化調整区域と都市計画区域外の間における都市環境水準の不連続、集団的な優良農地の無秩序な転用等が発生するおそれがある。
- また、当該地域の相当部分は、農業地域と重複していると考えられることから、このような視点も考慮して、総合的な土地利用の調整を図っていくことが必要である。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 14】

2. 対応の考え方

- 都市地域の内外にわたる課題であり、都市的土地利用の適正な誘導の視点と農業地域の視点の双方の視点からの土地利用調整方針を立てる。
- この調整方針を土地利用基本計画に位置づけて（「3. 土地利用基本計画の計画書の記載例」を参照）、国土法第10条を介し、関連諸法を運用する。

【関係諸法における対応の例】

（都市地域外）

- 都市計画区域外の区域のうち、都市地域に隣接した地域では、都市計画区域の拡大を行うことが適当な場合がある。それ以外の場合は、幹線道路沿道など開発圧力の高い区域を準都市計画区域に指定して対応する。
- また、当該準都市計画区域において、他の法令の土地利用規制がなされていない地域においては、特定用途制限地域の指定を検討する。

（農業地域）

- 集団的な優良農地を保全する必要がある地域では、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等から見て過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。

[注]国土法第23条の規定に基づく事後届出（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】土地利用の基本方向

【記載内容（調整方針）】

「市街化調整区域と都市計画区域外の区域が隣接する場合、区域相互間の土地利用の規制強度に不連続が生じ、例えば、幹線道路沿道では相対的に開発の圧力が高くなり、都市計画区域外への無秩序な都市機能の拡散や幹線道路沿道における無秩序な開発の進行等が課題となる。

このような土地利用規制が不均衡な地域において、良好な環境形成を図るために、都市計画手法による開発の規制・誘導を行う。

また、農業地域においては、集団的な優良農地を保全するとともに、既存の集落の住環境の維持を目指す。この場合、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないよう十分配慮する。」

[注] 線引き都市計画区域の外側の都市計画区域外における開発

- ・ 国道のバイパスが市街化調整区域から出たところのロードサイドで施設が建ち並んでいる。



(新潟県土地利用基本計画図より)

中心都市（線引き）周辺の土地利用規制の弱い地域（都市計画区域外）に広大な駐車場を有する大規模商業施設が立地。



(長野県都市計画制度活用指針の関連資料、長野県土地利用基本計画図より)

《参 考》

■ 準都市計画区域の指定及び特定用途制限地域の指定（北海道七飯町）

- ・ 七飯町は函館市に隣接し、函館市側が線引き都市計画区域であるが、その他の区域は都市計画区域外となっている。



- ・ 都市計画区域外のほとんどは農業振興地域に指定されているが、函館市に連なる幹線道路の北側は農振白地地域のため、適正な土地利用が十分確保されていない状況にある。
- ・ また、北海道縦貫自動車道の開通や北海道新幹線の開業が今後予定されており、高速交通網の要所となることにより、開発圧力の高まりと乱開発が懸念されている。（事例2にも該当）
- ・ このため、道は平成19年に準都市計画区域を指定し、市は平成20年には特定用途制限地域を指定し対応。



(七飯町ホームページより)

【事例 15】 都市型水害への総合的対応

1. 背景・課題

- ・近年、都市部では、地球温暖化現象やヒートアイランド現象、異常気象によっても考えられる局地的な集中豪雨が頻繁に発生し、都市型水害が深刻化している。
- ・これらの遠因として、急峻な地形条件、河川沿川流域における都市化の進行に伴う雨水の流出速度の増加、農地や森林の開発に伴う土壌の保水能力の低下が少なからず影響と慮される。
- ・都市型水害が想定される河川流域は、都市地域、農業地域、森林地域が縦断的かつ重複して設定されていることが多いため、都市型水害を抑制する土地利用調整方針を定め、都市化の一定の抑制、農地・森林の保全を総合的に取り組むことが課題となる。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 15】

2. 対応の考え方

- ・都市側水害が想定される河川流域において、都市側水害を抑制するために、都市地域、農業地域、森林地域のそれぞれの視点から総合的な治水対策についての土地利用調整方針を立てる。
- ・この調整方針を土地利用基本計画に位置づけて（「3. 土地利用基本計画の計画書の記載例」を参照）、国土法第10条を介し、関連諸法を運用する。

【関係諸法における対応の例】

(都市地域)

- ・洪水、湛水等の災害リスクの高い土地の区域については市街地には含めないようにするとともに、都市地域における良好な農地や樹林地等の保全を図る。

(農業地域)

- ・農地保全などの湛水力の確保を図るため、不要不急の農用地区域除外や農地転用はできる限り抑制し、優良な集团的農地の保全を図る。

(森林地域)

- ・水源かん養保安林等の指定を積極的に行うとともに、林地開発許可に際しては、洪水調整池を一定規模以上確保するなどし、流域における保水力を確保するよう努める。

[注]国土法第23条の規定に基づく事後届出（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】土地利用の基本方向

【記載内容（調整方針）】

「近年、都市部では、地球温暖化現象やヒートアイランド現象、異常気象によるとも考えられる局地的な集中豪雨が頻繁に発生し、都市型水害が深刻化している。これら喫緊の課題に対し、国土全体の保全に的確に対応していくために、国、都道府県、市町村および市民、NPO、企業等が総合してこれらの諸問題に早急に対応していくことが肝要である。都市型水害が想定される河川流域においては、都市地域、農業地域、森林地域が総合力を発揮し、都市等への被害を極小化していくための土地利用調整方針を定め、これに取り組んでいく。具体的には、流域における各種開発のコントロール方針を検討するとともに、流域全体での保水力の確保等、関係諸法を運用する。」

《参 考》

■特定都市河川浸水被害対策法



(国土交通省河川局ホームページより)

■森林の保水機能



(静岡県ホームページより)

■農業の洪水防止機能



(静岡県ホームページより)

① 洪水防止機能

水田は周囲を畦畔で囲まれ、大雨の時に雨水を一時貯留し下流及び周辺に徐々に流すことにより、洪水を防止・軽減する機能がある。また、畑は土壌中の空隙に雨水を一時貯留する。

② 土砂崩壊防止機能

耕作されている水田は、灌漑水を定常的に地下水位を安定的に維持させる機能がある。水田が耕作放棄されると、地下水の安定的維持機能が損なわれ、大雨時の急激な地下水の上昇が起こり、地すべり等の土砂崩壊が発生しやすくなる。

(農林水産省ホームページより)

【事例 16】

市町村合併に伴う地域間の規制・誘導の態様の調整

1. 背景・課題

- ・市町村合併により、都市部から農山村地域にまで広がる行政エリアが発生し、新市町の中に、土地利用の規制・誘導の態様が異なる地域（都市計画では、線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外）が混在する状況がある。
- ・このような新市町では、原則として、土地利用制度の相違を調整し、規制・誘導の態様の不均衡を解消していく必要がある。
- ・この調整は、地域構造の捉え方の違いや関係者の利害の対立等から、多大な時間を要することが少なくなく、都市計画等の方向が示され計画決定が行われるまでの間に、土地利用上の混乱を招くおそれが想定されることから、その間の土地利用調整上の対応が必要となる。



2. 対応の考え方

- ・市町村合併に伴い、都市計画、農業振興、森林整備等における地域間の土地利用上の規制・誘導の態様（規制強度、誘導措置等）の相違を調整していく必要がある場合がある。この場合、例えば、以下のような土地利用の調整方針を土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し、関連諸法を運用する。
- ・この調整方針の作成にあたっては、新市町の基本構想、市町村合併の建設計画や市町村国土利用計画等に位置づけられた、合併後の土地利用の方向性を踏まえ、都市・農業・自然・森林等の総合的な視点をもって行う。
- ・都市地域においては、規制・誘導の態様の相違を解消するための方針、激変緩和の措置のための方策等について検討する。また、方針案を作成し実施に至るまでの間に無秩序な開発が生じることが懸念される場合は、そのつなぎとしての措置についても定め運用することが考えられる。
- ・農業地域については、集団的な優良農地の確保の方針等について、旧市町村間でそれまでの運用に差異がある場合には、その解消の必要性を検討した上で所要の措置を講じる。
- ・森林地域については、例えば、旧市町村ごとに水源地域の保全を図るための条例の有無が異なる場合、合併後にこれを全市域に適用するかどうか等についての検討を行う。
- ・これらの個別五地域ごとの検討と合わせ、関連する諸制度を総合的に組み合わせて土地利用調整の方向を予め検討しておく。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】土地利用の基本方向

【記載内容（調整方針）】

「市町村合併に伴い、都市計画制度をはじめとする土地利用関係法の規制強度の混合が地域内で発生している場合、地域の実情に即した新たな制度運用を円滑に適用するため、地域の調整方針の下に、関係諸法の適切な調整を図る。必要に応じ、指定地域の拡大等の変更を行う。また、本格実施までの間に無秩序な開発が懸念される場合には、つなぎとしての調整措置を定め運用することが考えられる。」

《参 考》

■市域全域に自主条例を適用することにより制度統一化を図る試み（長野県安曇野市）



用途の ルールの 適用	地味中心区域 (A区域)	集積中心区域 (B区域)	集積圏外・田舎 集積中心区域 (C区域)
住宅用途 戸建住宅	可	集積付可 最低敷地面積 250㎡以上	原則不可 最低敷地面積 300㎡以上
集積住宅(高層 建・共同住宅)	可	集積付可	
商業系用途 小売店舗等 [1]店舗付 飲食店舗	可	集積付可	
一般商業施設 [2]店舗付	可		

- ・安曇野市は、平成 17 年、5 町村の新設合併により誕生。
- ・旧町村それぞれに都市計画区域が設定されていたが、旧豊科町は線引き都市計画区域、その他の町村は非線引き都市計画区域。
- ・非線引き都市計画区域のうち旧穂高町は自主条例（まちづくり条例）を町内全域に適用し立地・用途・形態等の土地利用規制を行っていた。
- ・このような異なる 3 タイプの土地利用規制を、新しいルールに統一するにあたって、市は「自主条例方式」による方針とすることを決定し、平成 23 年の全市適用を目指している。



（安曇野市「土地利用管理制度に関する市の方針」H20.9より）

■市域全域に区域区分（線引き）制度を適用することにより制度統一化を図る試み（山形県鶴岡市）



- ・旧鶴岡市は平成 16 年に都市計画の線引き制度を導入した上で、平成 17 年に近隣の 4 町 1 村と合併。
- ・旧町村は非線引き区域や都市計画区域外が混在で、合併協定で「新市全体を一つの都市計画区域とするとともに区域区分（線引き）すること」が決められている。
- ・合併後の都市像は、コンパクトなまちづくりを基本に、市域全体の核としての旧鶴岡市街地と旧町村中心との集合体。また、線引き導入に見るように市街地周辺の優良な集団農用地の保全を重視している。
- ・実務上の工夫として、旧町村の市街地が都市計画法で想定する市街化区域の基準に合致しないため、地区計画等の手法を援用し市街化区域に準じた区域とするなど、段階的な手法で都市計画の再編を進めている。
（旧市の線引きのプロセスは、「事例 9」参照）

（鶴岡市提供資料より）

【事例 17】

市町村の土地利用計画・条例との連携

1. 背景・課題

- 市町村が、土地利用調整基本計画等の独自の土地利用計画を策定し、合わせてその手続き条例も制定するなど、地域レベルの土地利用調整手法を導入している例が増えてきている。
- 一方、市町村のこうした計画・条例による対応には、実効性の点でいくつかの課題があると考えられる。
- 具体的には、計画事項に係る許認可の権限が市町村にない場合や、許認可の権限は市町村にあっても都道府県との同意協議が必要な場合などであり、市町村の土地利用計画の実効性が条例だけでは必ずしも担保されないという事情である。
- この事情には、多くの土地利用規制に関する法律が関わってくることから、これに対応し課題を克服していくためには、土地利用基本計画による個別規制法間及び市町村と都道府県間の調整が不可欠と考えられる。



土地利用基本計画の活用イメージ概念図【事例 17】

2. 対応の考え方

- 市町村の計画に実効性を持たせるためには、都道府県等の許認可（林地開発許可等）や同意の方針（農用地区域の除外等）について、市町村と都道府県の間で予め調整し、対処方針を摺り合わせておくことが重要となる。
- このような各種多様な調整を行う場としては、個別規制法（五地域）の調整の場でもある土地利用基本計画の変更を機とした調整の機会が適切と考えられる。
- 手続きとしては、例えば、市町村が調整すべき内容を都道府県に提案し、これを受けた都道府県の国土法担当部局が、基本計画の変更案について関係部局と調整するという形を採ることも一つの方法である。

※国土法第9条11項で、「都道府県は市町村長の意向が土地利用基本計画に十分に反映されるよう必要な措置を講ずるものとする」とあり、都道府県と市町村間の水平的な調整を予定している。

3. 土地利用基本計画の計画書の記載例

【記載場所】土地利用の基本方向

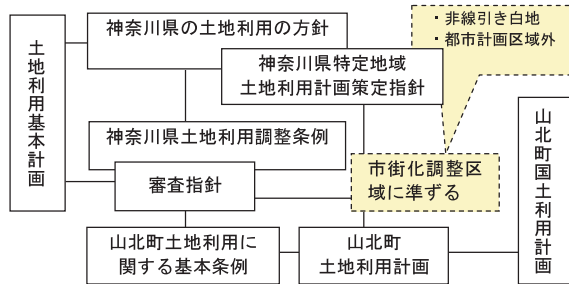
【記載内容（調整方針）】

「市町村が独自の土地利用調整基本計画を作成し、この裏付けとなる市町村条例を制定している場合又は今後しようとする場合、市町村の提案又は都道府県の薦めにより、その実効性を確保するため、計画実現の際に関連してくる都道府県等の許認可や同意の方針について、土地利用基本計画の記載事項の中で双方の方針を予め協議して調整しておくことが適当である。」

《参 考》

■独自の土地利用調整方針の策定と条例制定の例 (神奈川県山北町)

- ・神奈川県では、土地利用基本計画と連動した「神奈川県の土地利用の方針」を定め、市街化調整区域等において土地利用の総合調整を行うため「神奈川県土地利用調整条例」を制定した(H8.10 施行)。
- ・一方で、県土の一部に存在する非線引き都市計画区域(用途地域を除く)及び都市計画区域外の土地利用整序を図るため、「神奈川県特定地域土地利用計画策定指針」を平成5年に定めている。
- ・山北町では、当該指針及び山北町国土利用計画に基づいて土地利用の方針を策定する一方で、「山北町土地利用に関する基本条例」を制定した(H16.10 施行)。



(神奈川県、山北町ホームページより)

(高知県中土佐町)



- ・旧中土佐町では、平成9年に大規模開発事業(採石事業問題)が発生し、町議会の反対表明を受けた高知県は許認可判断を留保したが、これを不当とする事業者との裁判の結果、高知県が敗訴した。
- ・これを受けて、高知県は、法的根拠を持った条例の必要性から、平成14年に土地基本条例を制定した。
- ・この高知県土地基本条例の特徴としては、開発計画が市町村の土地利用計画に適合していることや、事業者の関係区域住民に対する説明責任等が挙げられる。
- ・一方で、中土佐町では市町村合併を念頭に置きながら、平成18年度に土地利用調整基本計画を策定し、中土佐町土地基本条例を制定した(H18.1 施行)。

(国土交通省「土地利用上の課題解決に向けた対応手法・計画策定の手引き」H18年度調査より)

■土地利用調整に係る独自の条例制定の例

自治体	条例	施行	自治体	条例	施行		
北海道	札幌市	緑の保全と創出に関する条例	H13.10	静岡県	掛川市(旧掛川市)	掛川市生涯学習まちづくり土地条例	H17.4 (H3.6)
宮城県	仙台市	杜の都の風土を守る土地利用調整条例	H16.4	愛知県	三好町	三好町まちづくり土地利用条例	H12.6
山形県	飯豊町	いいでみどりのまちづくり条例	H6.3	京都府	京都市	京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例	H16.4
福島県		商業まちづくりの推進に関する条例	H18.10	兵庫県		まちづくり基本条例	H11.9
群馬県		大規模土地開発事業の規制等に関する条例	S48.9			緑豊かな地域環境の形成に関する条例	H7.3
神奈川県		土地利用調整条例	H8.10	神戸市		人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例	H8.5
	横須賀市	横須賀市土地利用基本条例	H17.7	篠山市		篠山市まちづくり条例	H11.4
		適正な土地利用の調整に関する条例	H17.7			篠山市緑豊かな里づくり条例	H11.4
	山北町	山北町土地利用に関する基本条例	H16.10	岡山県		県土保全条例	S48.5
	真鶴町	真鶴町まちづくり条例	H6.1	高知県		土地基本条例	H14.4
石川県	金沢市	金沢市における土地利用の適正化に関する条例	H12.7	中土佐町		中土佐町土地基本条例	H18.1
長野県	飯田市	飯田市土地利用基本条例	H19.4	熊本県	氷川町(旧宮原町)	氷川町を守り磨き上げるまちづくり条例	H17.10
	安曇野市(旧穂高町)	穂高町まちづくり条例	H11.4	大分県	由布市(旧湯布院町)	湯布院町潤いのある町づくり条例	H2.9
	松川村	松川村むらづくり条例	H13.4	沖縄県		県土保全条例	S48.10

(国土交通省土地・水資源局「土地利用調整計画の運用実態及び見直しに関するアンケート」H20.11をもとに抽出)