

# 安曇野市における土地利用管理制度 構築に向けての提言



平成 20 年 9 月

安曇野市都市計画に関する土地利用構想調査専門委員会

## 目 次

<b>第1章</b>	<b>はじめに</b>	1
1.1	検討の経緯	1
1.2	提言の目的	2
<b>第2章</b>	<b>前提条件の整理</b>	3
2.1	検討の方針	3
2.2	土地利用の将来目標・土地利用管理方針	5
2.3	制度選択の判断にあたっての基本的方針	10
<b>第3章</b>	<b>土地利用管理の基本的な基準・方法の検討</b>	12
3.1	土地利用管理方針の基本的な考え	12
3.2	土地利用管理基準・方法の基本案	13
<b>第4章</b>	<b>線引き制度<sup>※</sup>導入の適否の検討</b>	14
4.1	適否検討の方法	14
4.2	制度内容案の具体化の検討	15
4.3	線引き制度導入の適否に関する結論	16
<b>第5章</b>	<b>今後の検討に向けて</b>	17
5.1	制度制定を進めるうえでの検討課題	17
5.2	制度統一までの進め方	18

※ここでいう「線引き制度」とは、都市計画法第7条に基づく「区域区分」のことを示す。以下、本提言書で用いる「線引き制度」及び「線引き」の意味は同様。

# 第1章 はじめに

## 1.1 検討の経緯

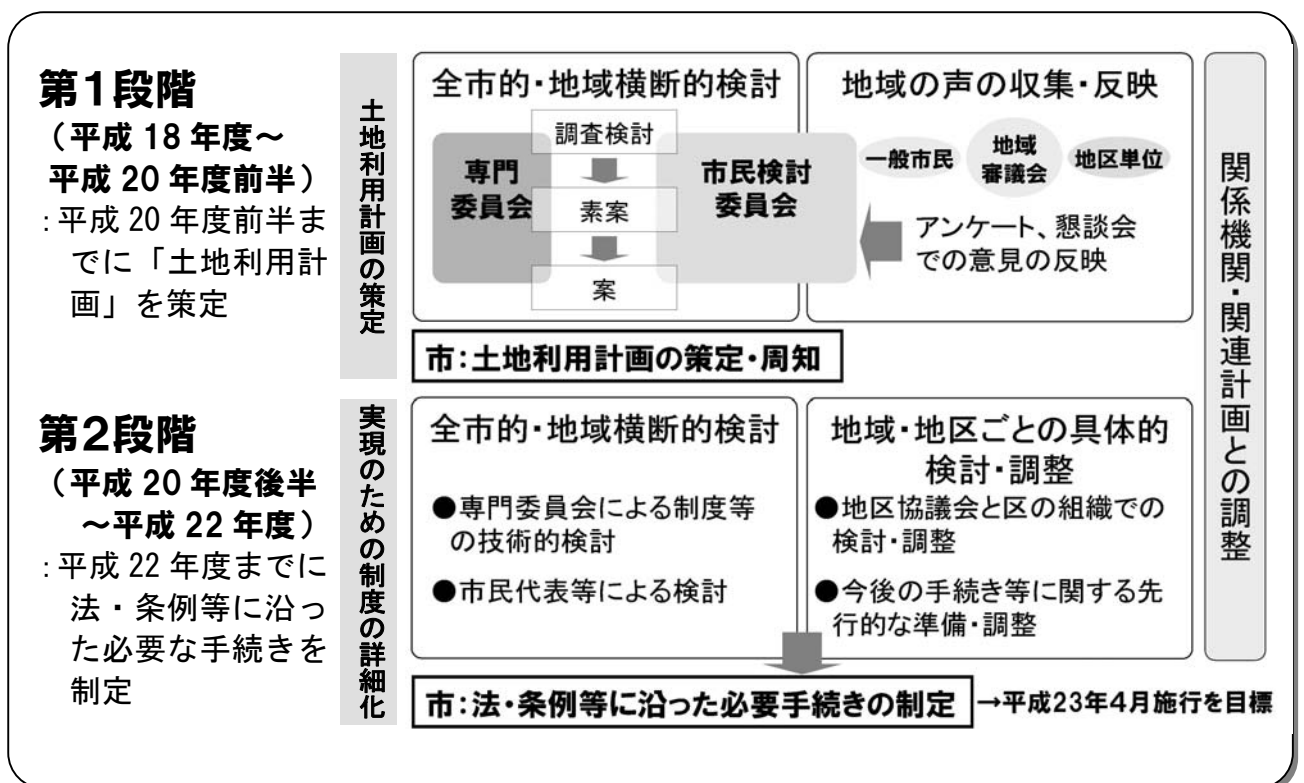
安曇野市（以下、「市」または「本市」とする）は、平成23年4月の施行を目標に、全市統一した土地利用管理制度の検討を進めている。平成18年7月に立ち上げられた「安曇野市都市計画に関する土地利用構想調査専門委員会（以下、「本委員会」とする）」における検討は、下図に示す進め方のなかで第1段階に位置付けられる。

本委員会では、市の土地利用を取り巻く様々な実態と動向を整理・分析しながら、望ましい土地利用管理制度のあり方について検討を重ねてきた。

また、並行して検討が進められていた「安曇野市都市計画に関する土地利用市民検討委員会（以下、「市民検討委員会」とする）」に対しては、専門的立場から様々な助言や提案等を行ってきた。その成果として、平成20年3月に「安曇野市の統一した土地利用管理に向けての提言（以下、「市民提言」とする）」がまとめられた。

これらをふまえ、第2段階である計画の具体化と制度の詳細化を進めていくにあたり、制度の方向性をより明確にしておく必要がある。

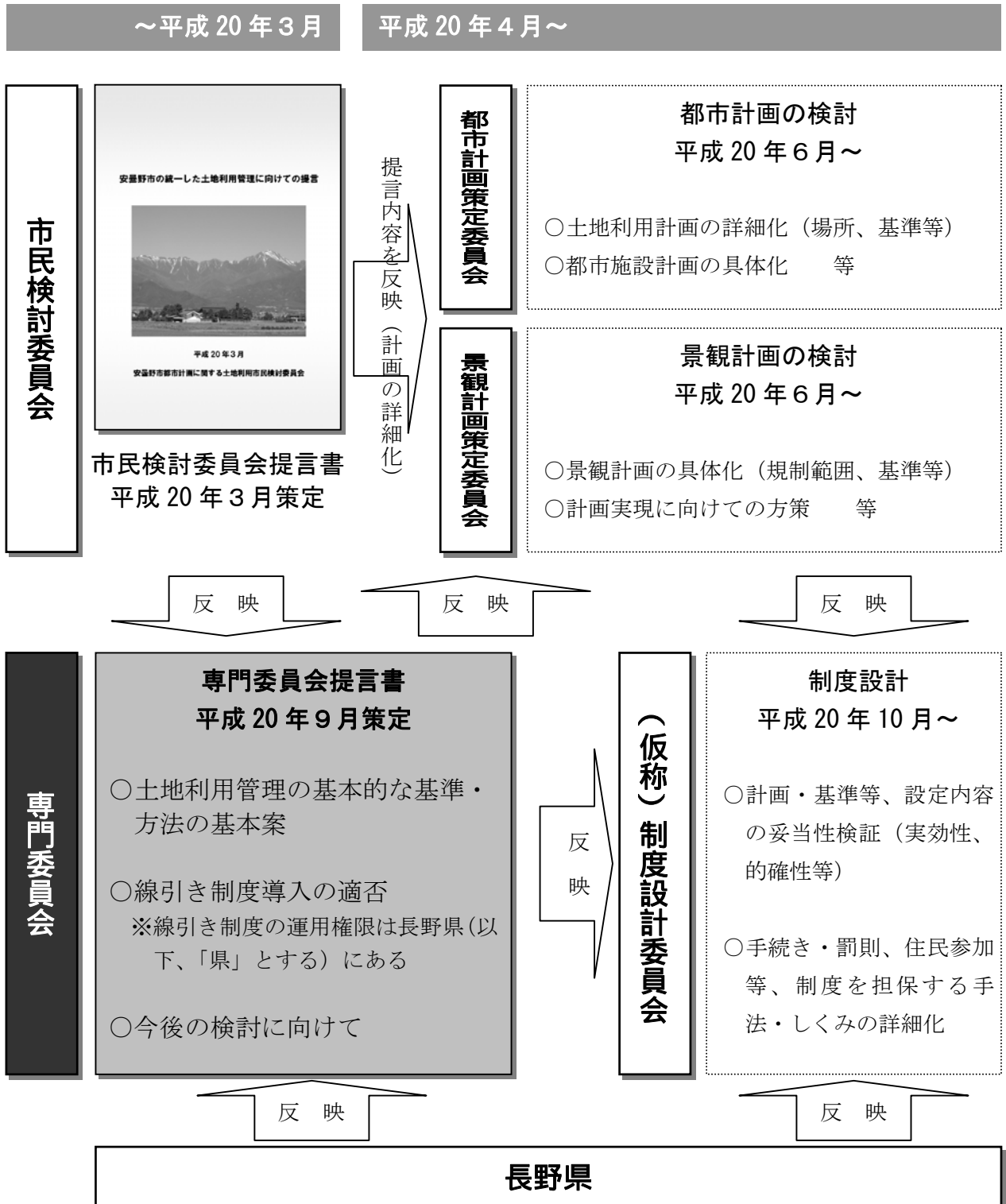
全市統一した土地利用制度制定に向けての進め方



## 1.2 提言の目的

本提言は、市民提言に示された土地利用の将来像および土地利用管理方針をもとにして、平成23年4月に施行する全市統一の制度の方向性を示すことを目的とする。

### 本提言書の位置付け



## 第2章 前提条件の整理

検討を進めるにあたって、前提条件を整理した。

### 2.1 検討の方針

本委員会は、以下の考え方を基本にして、検討を進めた。

#### その1. 全市統一した制度が必要である※

地理的条件、社会的・経済的条件等を考慮すると、5地域（合併前の5町村）は一体的な都市計画が図られるべきであり、全市の統一制度導入は不可欠である。

#### その2. 市民検討委員会の提言内容を尊重する

新たな統一制度は、市民検討委員会から示された提言内容を実現するものであることを前提とする。

#### その3. 線引き制度か自主条例主体の非線引き制度かの選択を行う

現在、市内にある2つのまちづくりに関する制度を足がかりとして、制度の枠組みと骨格を検討する。

①都市計画法の線引き制度を用いた制度＝タイプⅠ

②線引き制度を用いず独自の条例を主体とした制度＝タイプⅡ

双方の特徴を比較して（次ページ参照）、新たな統一制度の導入を検討する。

#### その4. 制度の段階的な移行措置を検討する

平成23年4月の制度統一を目指し、新たな制度の導入に際しては、段階的に移行できる措置を講じる必要があることを念頭において、検討を進める。

※全市統一の制度の必要性に関する補足

都市計画運用指針によると、線引きを行っている市町村と行っていない市町村の合併の場合、当面の間、それぞれの都市計画区域をそのまま継続させることも考えられるとしながらも、合併前の各市町村をめぐる社会的、経済的状況等地域的特性に相当な差異がある場合、地理的条件等により一体の都市として整備することが困難である場合以外は同一の都市計画区域に指定し、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全を行うことが望ましいとされている。

## タイプⅠとタイプⅡの特徴の比較

前ページの検討の方針その3に示したタイプⅠ（線引き制度）とタイプⅡ（非線引き制度）の特徴を5項目で対比して、下表に整理した。

タイプⅠとタイプⅡの特徴

項目	タイプⅠ （線引き制度）	タイプⅡ （非線引き制度）
制度内容の 自由度	全部事務処理市 となって独自の許可基準や手続き等を定める場合、県との事前協議が必要となり、その内容に一定の制約がかかる可能性がある。	法令に抵触しない範囲内において、比較的自由に独自の制度内容を定めることが可能である。
制度の弾力性 ・機動力	都市計画法で求められる範囲において許可基準を事前に定めておく必要があるため、地域の実状に即した見直し等の対応を迅速に進めにくい。	許可基準の具体化の程度は比較的自由である。また、制度内容の見直し時期やそのしくみを工夫することによって、運用の機動力を高めることができる。
強制力 （罰則等）	違反行為に対して、都市計画法の規定に基づいた罰則等の処分が可能である。また、過去の判例や他の自治体の事例も豊富にあるため、処分に当たっての判断が比較的容易である。	自主条例でも、地方自治法や各種行政法に基づいて罰則等の処分を定めることは可能である。 ただし、その場合に不服審査や不正防止対策等、周到なしくみを独自に構築する必要がある。
住民の関わり	許可基準を事前に定めておく必要があるため、運用段階で開発許可等の判断に市民が関われる余地が限定される。 その反面、事前の規定に基づいた運用によって、住民関与の負担が軽減される。	事前に定める許可基準よりも住民の判断を重視した制度運用を図ることが可能である。 しかし、こうした運用を担保するためには、住民のまちづくりへの主体的な参加意欲が不可欠で、過大な負担になる可能性もある。
行政事務の 対応力	制度内容が都市計画法に裏付けられていることによって、制度運用における行政側の事務処理負担は比較的小さい。	自主条例の場合、とくに運用の初期段階において、制度内容が現実にそぐわないことも多く想定され、行政側に相当の事務処理体制が求められる。

※ここでいう「全部事務処理市」とは、地方自治法第252条の17の2の規定に基づき、条例によって県知事から都市計画法上の開発許可に関する事務の全部を処理する権限を受けた市を示す。全部事務処理市は原則として、法令の範囲内で独自の開発許可関連規定を市の条例として定めることができる。以下、本提言書で用いる際の意味は同様。

## 2.2 土地利用の将来目標・土地利用管理方針

検討の方針に基づいて、市民提言の骨子を整理し、土地利用の将来目標及び基本方針を位置付けた。

### (1) 将来像と土地利用基本区域の設定

#### 安曇野地域任意合併協議会の合意項目

合併後、5年を目途として同一歩調で行うことを基本に調整する。

#### 市民提言の骨子

目標年次：平成23年～33年までの10年間

目標像・基本方針

・11の原則・目指すまちの

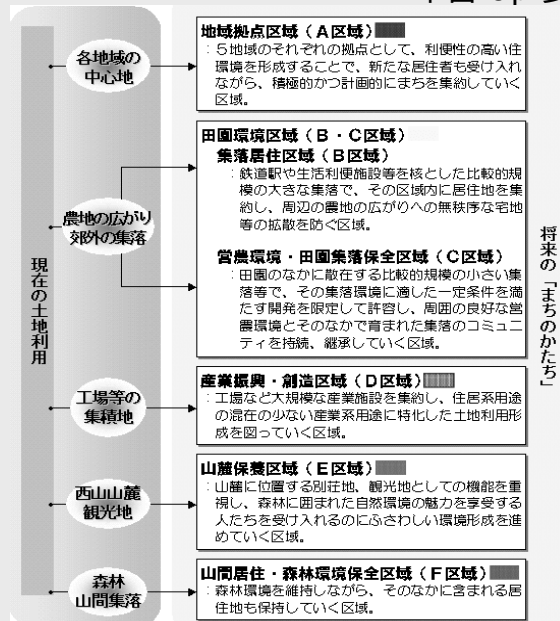
市民検討委員会提言書一部抜粋

土地利用基本区域（まちのかたち）

本書6p参照

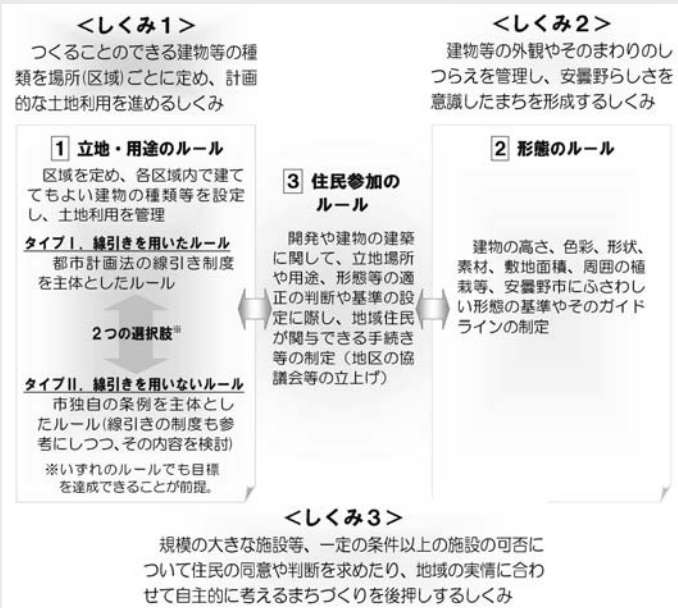
①目標像・基本方針		②11の原則の趣旨	
「農地の保全・農業の育成」	農地の扱い	原則1	多様な機能を有する農地、優良農地の保全
		原則2	生産性に課題のある農地への開発の集約
		原則3	農業・農地の保全支援の確保
「山岳と田園が育むよさを大切に、暮らしやすさをみんなで共有できるまち」	建物の立地・用途	原則4	既存市街・集落付近への新たな宅地の集約
		原則5	計画的な宅地整備
		原則6	大規模な開発の際の住民判断の余地
		原則7	大規模な工業地の既存施設周辺への集約または団地化
		原則8	生活に身近な商業施設立地の自由度の確保
		原則9	高い建物、派手な色彩等、建物形態に対する制限
全般	建物の形態	原則10	周辺環境との調和と緑化の推進
		原則11	まちづくりへの住民の主体的な参加

既存市街・集落周辺への集約重視のまち



ルールの基本的な枠組み

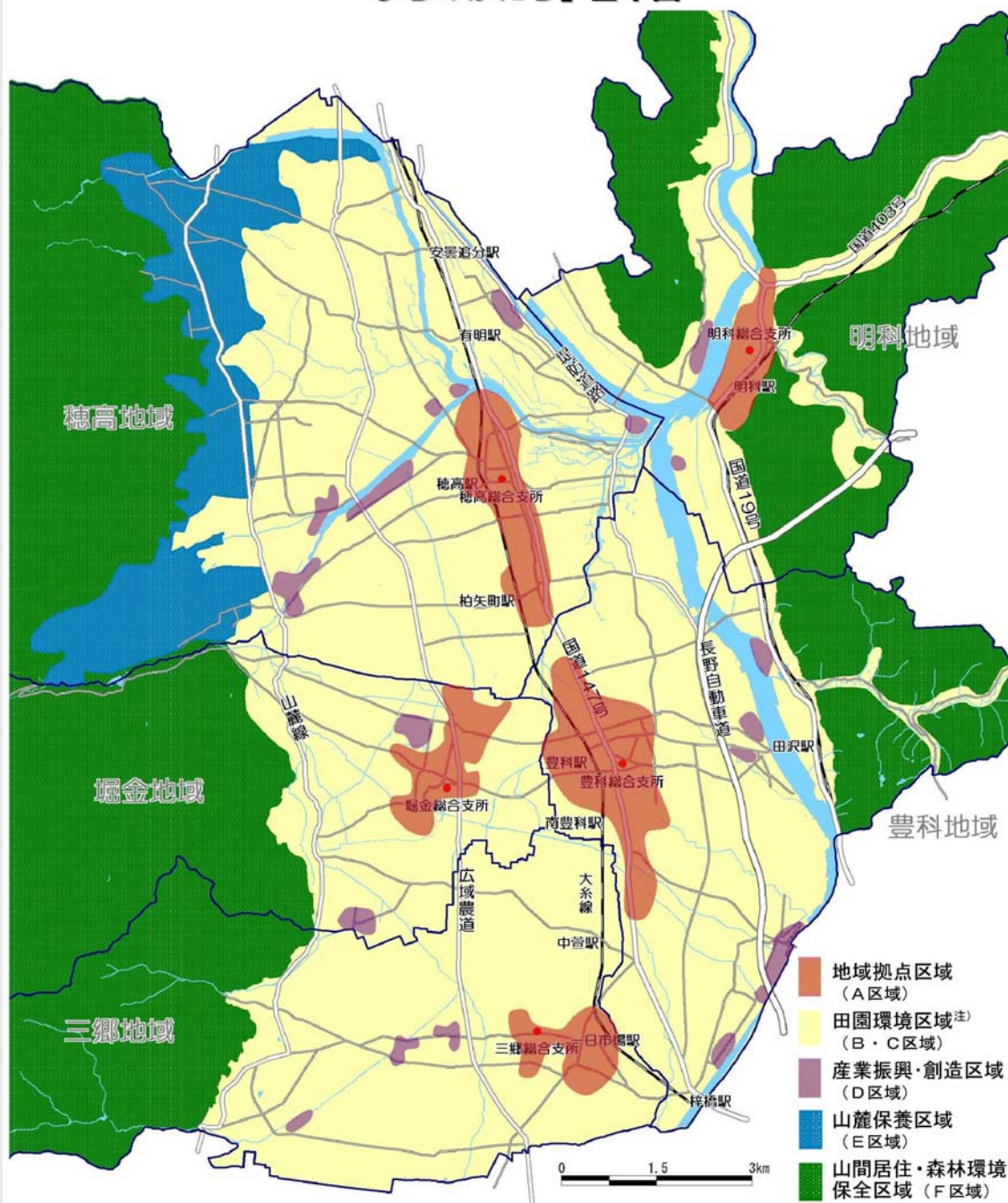
本書9p参照



## 土地利用基本区域設定図（まちのかたち）

市民検討委員会提言書 13p 抜粋

### 土地利用基本区域の設定 「まちのかたち」基本図



注) 田園環境区域 (B・C区域) は、集落居住区域 (B区域) と営農環境・田園集落保全区域 (C区域) を総称している。集落居住区域 (B区域) は、今後の制度詳細化のなかで、区域設定の目安を定めて、区分していく。

旧町村で合併前に具体的に検討していた開発計画等、今後の新たな開発構想は計画性を担保しながら別途位置付けていく。



## 土地利用基本区域設定の方針

市民検討委員会提言書 11p 抜粋

### ①地域の中心となる場所の必要性

旧5町村の拠点として機能していた5つの中心地を「地域拠点区域」として位置付け、計画的にまちづくりを進める。

### ②郊外部の集落における暮らしの維持・継承

#### ○田園環境の持続

5地域の拠点以外の郊外部で農地の広がりの中の散居集落では、今後も安曇野市の発展を支える礎となる田園環境を持続させていく。このため、一定の条件を満たす開発に限定するなどの措置を講じる。

#### ○集落の役割と位置付け

安曇野市の集落の成り立ち等をふまえ、郊外部の集落は住宅や日常的な買い物施設が立地する「居住の場所（人が住む場所）」として位置付ける。

#### ○集落の特徴に応じた区分け

集落の立地条件や集落規模等、その特徴に応じて立地可能な用途に違いをつけることにより、郊外部を大きく2つの区域に分類する。

- ・交通などの利便性に優れた規模の大きな集落は郊外部のなかでも居住の集約を図っていく「集落居住区域」として位置付ける。
- ・農地の広がりの中に散在する比較的小規模な集落は、周辺農地と一体的にその居住環境を保持していく「田園集落・営農環境保全区域」として位置付ける。

#### ○沿道開発の抑制

幹線沿道で新たに連なる軸上の開発は、景観保全、環境保全の面からの課題が大きい。一定の需要が見込まれる条件下にある地域は、開発可能な範囲を定めて、適切に対応する必要がある。

### ③地域産業の振興への対応

#### ○工場等の産業施設の立地集約

地域の産業振興に不可欠な工場等の産業施設の立地に際しては（とくに郊外部）、周辺環境との調和に配慮した誘導を図れるように、一定のまとまりがみられる既存の工場等の集積地を今後の新たな産業誘致の核となる「産業振興・創造区域」として位置付ける。

#### ○西山山麓における別荘・観光地的な特質の強化

西山山麓一帯に広がる森林地帯で、とくに別荘や観光地的な利用がなされている区域は、田園環境との質的な違いを明確にして、森林等の自然環境を活かした土地利用を図っていくために「山麓保養区域」として位置付ける。

## ●土地利用基本区域の設定方針

- ・地域拠点区域（A区域）：5つの中心の機能保持
- ・田園環境区域（B・C区域）：集約を図りつつ、一定の住宅の受け入れ
- ・産業振興・創造区域（D区域）：迅速かつ柔軟な工場用地の確保
- ・山麓保養区域（E区域）：別荘・観光地としての現状機能の維持
- ・山間居住・森林環境保全区域（F区域）：森林環境を保全し、山間居住を維持

これからの土地利用11の原則をふまえた土地利用基本区域の設定イメージ図



③農地に対する方針(農地の開発優先度)

散発的な開発を防ぎ、秩序ある土地利用を進めるために、農地の開発優先度に差をつける必要がある。

農振白地 (インフラ整備計画区域内)

農振白地 (インフラ整備計画区域外)

農振青地 (やむを得ない場合、特段の理由がある場合)

→農振農用地区域 (青地農地)

## (2) 目標実現に必要なルールとしくみの基本的な枠組み

市民提言で整理された目標実現のために必要なルールとしくみの基本的な枠組みは、以下のとおりである。

市民検討委員会提言書 10p 抜粋

### (2) 統一ルールの枠組み

- 土地利用の基本方針、11の原則の内容をふまえ、「立地・用途のルール」と、「形態のルール」とに分けて全市統一の新ルールを定める。
- 上記のいずれのルールも住民参加の視点を大切にしたいルールとしていくことに配慮する。
- 以上のことから、3つのしくみを担保したルールを構築していく。(下図参照)
- なお、これらのルールのうち、「立地・用途のルール」は、以下の2つのタイプのルールのうち、目標達成上よりふさわしいいずれかのルールを選択する。
  - タイプⅠ＝都市計画法の線引き制度(区域区分)を用いたルール
  - タイプⅡ＝線引き制度を用いず独自のまちづくりの条例によるルール

#### <しくみ1>

つくることのできる建物等の種類を場所(区域)ごとに定め、計画的な土地利用を進めるしくみ

##### 1 立地・用途のルール

区域を定め、各区域内で建ててもよい建物の種類等を設定し、土地利用を管理

##### タイプⅠ. 線引きを用いたルール

都市計画法の線引き制度を主体としたルール

2つの選択肢\*

##### タイプⅡ. 線引きを用いないルール

市独自の条例を主体としたルール(線引きの制度も参考にしつつ、その内容を検討)

※いずれのルールでも目標を達成できることが前提。

#### <しくみ2>

建物等の外観やそのまわりのしつらえを管理し、安曇野らしさを意識したまちを形成するしくみ

##### 2 形態のルール

建物の高さ、色彩、形状、素材、敷地面積、周囲の植栽等、安曇野市にふさわしい形態の基準やそのガイドラインの制定

##### 3 住民参加のルール

開発や建物の建築に関して、立地場所や用途、形態等の適正の判断や基準の設定に際し、地域住民が関与できる手続き等の制定(地区の協議会等の立上げ)

#### <しくみ3>

規模の大きな施設等、一定の条件以上の施設の可否について住民の同意や判断を求めたり、地域の実情に合わせて自主的に考えるまちづくりを後押しするしくみ

## 2.3 制度選択の判断にあたっての基本的方針

市民提言のなかで2手法を併記した立地・用途に関するルール（タイプⅠとタイプⅡ）の制度選択が必要となる。その判断にあたっての基本的方針とその判断までの流れを整理する。

### 1. 市民提言を実現する土地利用管理の基本的な基準・方法の検討

市民提言の内容に基づいて、区域設定や用途、建物等の形態制限に関する基準及び立地誘導等を具体化し、土地利用管理の基本的な基準及び方法の基本案を設定する。

### 2. 線引き制度導入の適否の検討

線引き制度については、「長野県都市計画ビジョン」や「長野県都市計画制度活用指針」において、今後も推進していくことが明記されている。線引き区域を抱える本市では、制度選択に際して、これらの上位計画の方針に沿った検討のプロセスが必要である。

このため、上述の検討で設定した土地利用管理の基準や方法の基本案をふまえて、線引きを用いた場合の制度内容案を具体化し、法的適合性の観点からその内容の実現性を検証することによって、線引き制度導入の適否を検討する。

#### <線引き制度を導入する場合の必須条件※>

市民提言の内容と、現在、線引き制度の具体的な内容を定めている県条例（正式名：都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例）との間には大きな隔りがある。したがって、現行の県条例をそのまま受け入れた線引き制度は統一制度としてなじまない。

したがって、線引き制度を導入する場合には、市が全部事務処理市（4ページ参照）になったうえで、市民提言の内容に基づいた基準や方法を市の条例として定めることが必須条件となる。

### 3. 線引き制度導入の判断

平成23年4月の制度統一を前提として、上述の検討の結果、線引き制度のなかで市民提言の内容が担保されない場合には、線引き制度の導入は困難であると判断する。この場合、線引き以外の都市計画制度と自主条例を用いた方法を選択する。

#### ※についての補足

これまでの県との協議では、本市が全部事務処理市になること自体に法的な制約のないことは確認しているが、全部事務処理市として定める条例に市が独自の基準や方法を設ける場合には、県の開発審査会の同意を得る必要があるとの指摘を受けている。

土地利用の将来像・土地利用管理方針（市民提言）

●土地利用基本区域の設定方針

- ・地域拠点区域（A区域）  
：5つの中心の機能保持
- ・田園環境区域（B・C区域）  
：集約を図りつつ、一定の住宅の受け入れ
- ・産業振興・創造区域（D区域）  
：迅速かつ柔軟な工場用地の確保
- ・山麓保養区域（E区域）  
：別荘・観光地としての現状機能の維持
- ・山間居住・森林環境保全区域（F区域）  
：森林環境を保全し、山間居住を維持



●統一制度の枠組み



立地・用途のルールに関する制度に2つの選択肢  
 タイプ：線引き制度  
 タイプ：非線引きの制度

第3章

●市民提言を実現する土地利用管理の

基本的な基準・方法の検討

- ・市民提言に基づき、区域設定や用途、形態制限の基準、立地誘導の方法等を具体化した基本案を設定
- ・具体化した土地利用管理基準・方法の基本案の妥当性については事例研究等により別途検証

タイプ（線引き制度）の場合

現行の県条例の基準で市民提言の内容を実現することは困難

第4章

●線引き制度導入の適否の検討

※全部事務処理市となることが必須要件

・線引きを用いた場合の制度内容案の具体化  
 土地利用管理基準・方法の基本案を担保し得る線引き制度案の内容の設定

・制度内容案の実現性の検証  
 線引き制度の基準や趣旨に適合する内容かどうか法的適合性の観点から検証

適合

不適合

線引き制度導入の適否の結論

線引き制度を用いる

線引き制度は用いない

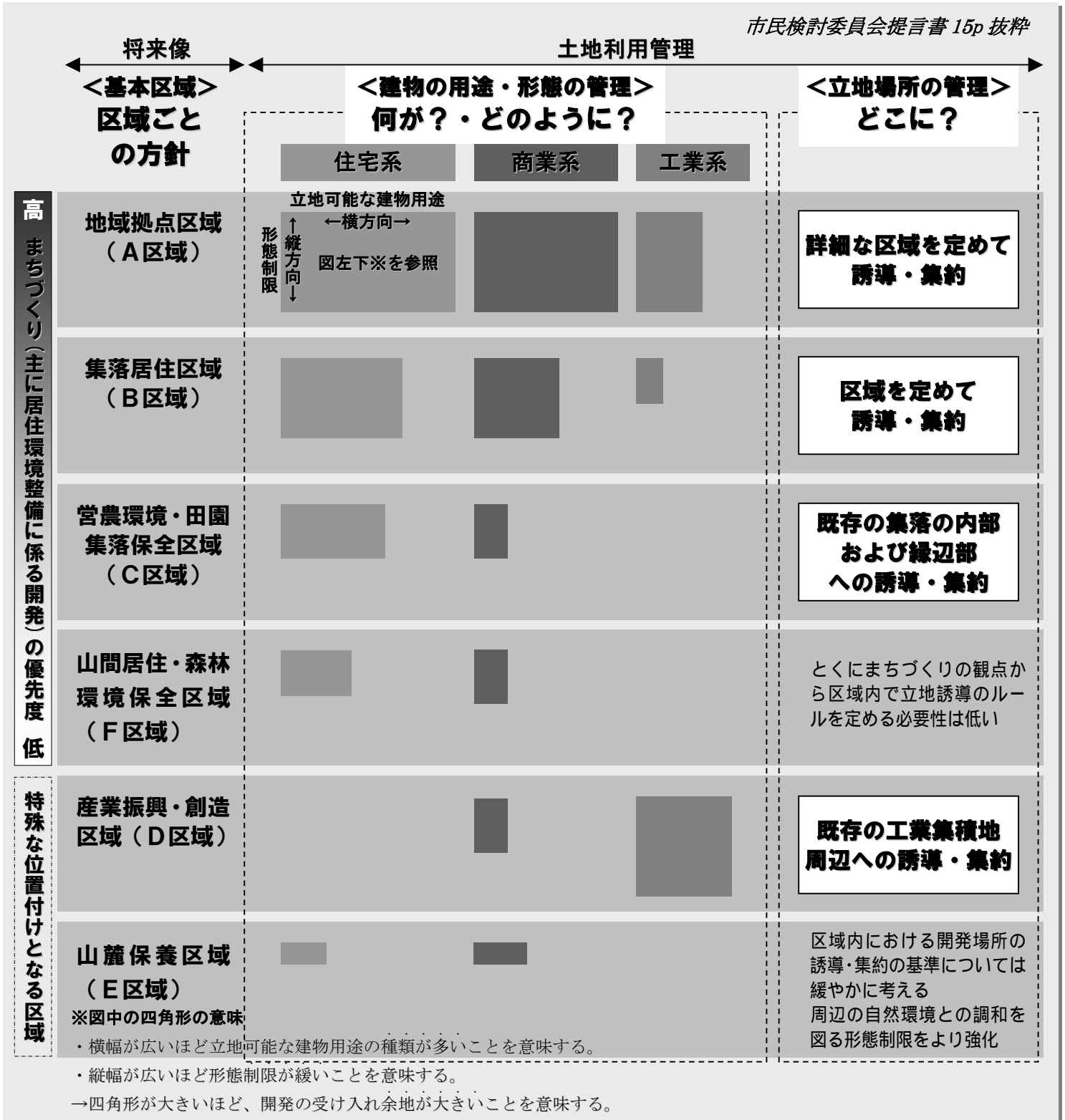
### 第3章 土地利用管理の基本的な基準・方法の検討

市民提言で示された土地利用管理方針をふまえ、土地利用管理の基本となる基準や方法を検討し、その基本案を設定した。

#### 3.1 土地利用管理方針の基本的な考え

各区域の設定方針に即して、建物の用途・形態、立地場所に関する適切な管理基準および方法を設定し、目標とする土地利用の実現を図る。

土地利用管理方針の考え方の概念



### 3.2 土地利用管理基準・方法の基本案

前項に示す土地利用管理の考え方に基づき、建物の用途・形態および立地場所の観点から、区域間の違いを明確にして、土地利用管理基準及び方法の基本案を設定した。

※1. 色の濃淡：用途・形態制限の強弱のイメージ

※2. [ ] 内は区域と関連してとくに必要な形態等の基準

※3. 既存の建物の建替えについては、可能な範囲で形態的な改善事項を満たすことを要件に許容

土地利用基本区域の設定方針		新たな開発に伴う建物の用途・形態の管理							新たな立地場所の管理	
		住宅系用途		商業系用途			工業系用途	その他用途		
		1戸建住宅 (分譲住宅を含む)	集合住宅 (長屋・共同住宅)	日用品店舗 (コンビニ等)	飲食店等	一般商業施設 (販売・業務等)	工場、事業所等	医療・福祉施設等		
まちづくり(主に居住環境整備に係る開発)の優先度	高	現況土地利用に応じて区域内をさらに細かな区域に区分、それらの区域ごとに立地可能な用途を適切に規定							詳細な区域を定めて誘導・集約 (多様な用途の計画的管理)	
		可	可	可	可	可	可	可	区域を定めて誘導・集約 (主として住宅系用途の集約)	
		条件付き可	条件付き可	条件付き可	条件付き可	原則不可	原則不可	条件付き可	<区域設定方法> 1案：人口、面積、密度による条件設定 2案：集落基本区域の集積度等で判断	
		最低敷地 250㎡以上	高さ、階数、 色彩等の制限が必要	店舗面積の制限が必要 集落縁辺部および沿道部への立地に関しては、 景観保全・形成の観点からの制限が必要					既存の集落の内部及び 縁辺部への誘導・集約 (飛地的な白地開発の抑制)	
		原則不可	不可	原則不可	原則不可	不可	不可	原則不可	<開発を許容する要件> 10戸以上が接続する敷地(集落基本区域)へ2辺以上、4m以上の道路へ1辺以上、計3辺以上接続することが原則	
		最低敷地 300㎡以上		店舗面積の制限はB区域より厳しく設定 集落縁辺部および沿道部への立地に関しては、景観保全・形成の観点からの制限が必要					とくにまちづくりの観点から 区域内で立地誘導のルールを 定める必要性は低い	
低	山間居住・森林環境保全区域 (F区域)	原則不可	不可	原則不可	原則不可	不可	不可	原則不可	市 の 各 種 計 画 等 に 位 置 付 け ら れ た も の に 限 定	
		区画分譲する住宅は不可		C区域と同様の基準を設定					既存の工業集積地 周辺への誘導・集約 (飛地的白地開発の抑制)	
	産業振興・創造区域(D区域)	不可	不可	原則不可	原則不可	原則不可	可	不可	区域内における立地場所の誘導・集約の基準については緩やかに考える 周辺の自然環境との調和を図る形態制限をより強化	
	山麓保養区域(E区域)	原則不可	不可	不可	条件付き可	不可	不可	原則不可		
		C区域を上回る厳格な形態基準を設定		店舗面積の制限が必要			レストラン、美術館、宿泊施設等の観光用施設に限定			
+										
市全体および区域ごとの形態基準、住民関与の手続き										

## 第4章 線引き制度導入の適否の検討

第3章で設定した土地利用管理基準・方法の基本案を受け止めることのできる具体的な制度内容案を設定し、その実現性を検証することによって、線引き制度導入の適否を検討した。

なお本章は、線引きの権限者である県と必要な協議を実施し、その結果をふまえてとりまとめた。

### 4.1 適否検討の方法

線引き制度の導入が目標とする土地利用の実現に通じる手法であるかどうかを検討するにあたっては、まず市民提言の土地利用管理基準・方法の基本案に基づいて、制度内容案を具体化する必要がある。

そのうえで、その制度内容案の以下に示す2つの条件に対する充足の程度を評価することによって、その実現性を検証する。

条件1：法令基準への適合

法令（都市計画法等）に直接規定されている基準（以下、「法令基準」とする）に適合していること。

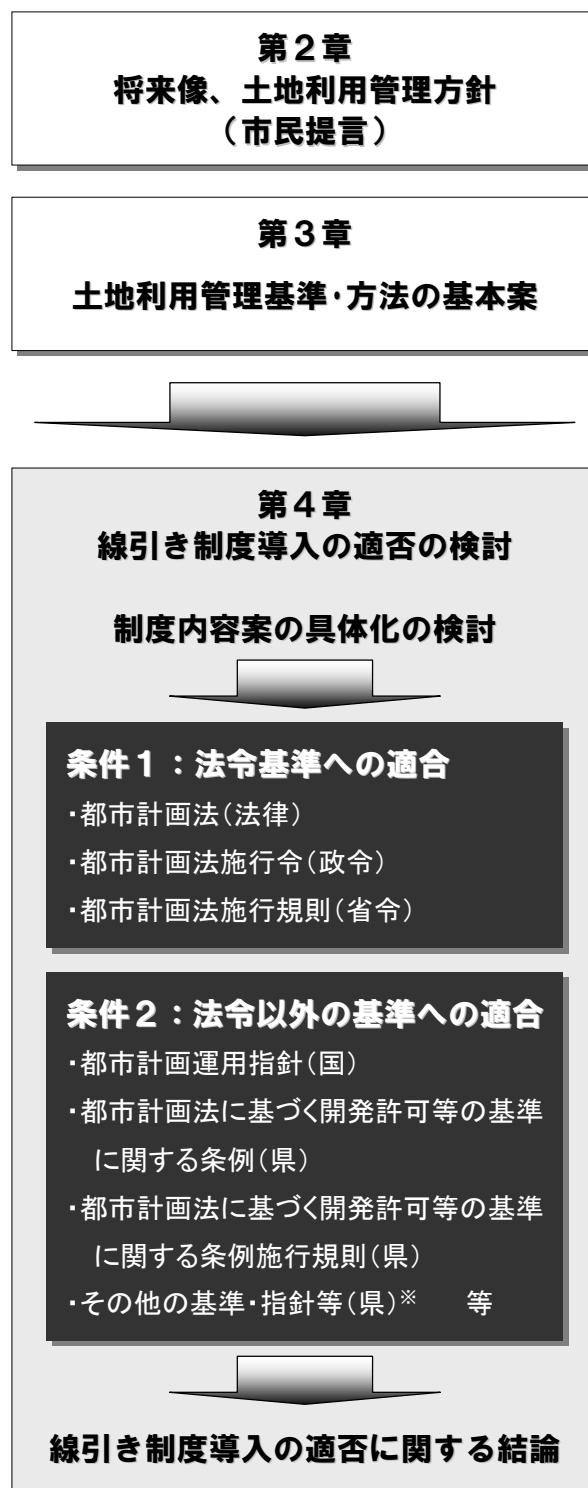
条件2：法令以外の基準への適合

法令基準以外で定められた指針や基準等（以下、「法令以外の基準」とする）の解釈に適合していること。

この検証の結果をふまえて線引き制度導入の適否の検討を行う。

※県の定めるその他の基準・指針等

- ・市街化調整区域の開発許可基準
- ・長野県開発審査会運用基準
- ・開発許可審査指針
- ・都市計画法に基づく公共施設管理者の同意等の取り扱いに関する指針
- ・都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例に基づき知事が指定する土地に関する運用指針





## 4.2 制度内容案の具体化の検討

前項に示す線引き制度導入に際して必要な条件1・2に照し合せて検討した結果、市民提言に沿って設定した制度内容案の実現を図るうえで大きく2つの課題が見出された。

### 課題1：全部事務処理市としての市主体の制度運用の限界

市街化調整区域内の開発許可基準を設定するうえで、都市計画法第34条第10号から第12号の弾力的な運用解釈は不可欠であるが、全部事務処理市になっても開発審査会をもつことができない本市は、その設定に際して、県の開発審査会の同意が必要とされている。しかしながら、現段階までの県との協議では、その運用解釈の考え方に違いがあり、市主体の制度運用に限界が生じる可能性がある。

### 課題2：土地利用の目標実現や課題解決が困難になる懸念

課題1の解決が図られない場合、市民提言で示された土地利用の目標実現と課題解決が困難になり、区域別に以下のような懸念が生じる。

区 域	懸念事項
地域拠点区域（A区域）	<p>市民提言で示されたA区域の設定方針に応えるためには、A区域へ優先的に開発を誘導するための方策が不可欠であることから、5つのA区域をすべて市街化区域にすることが望ましい。</p> <p>しかしながら、現在想定しているA区域のなかには、既存市街地としての市街化区域の指定要件を満たさない地域があり、5地域すべてに市街化区域を設定することは困難である。</p> <p>そこで、市街化区域に設定できないA区域に地区計画を導入して開発の可能性を市街化区域と同程度に設定する手法も考えられるが、手続きに差が生じるほか、A区域間の税制の面での不公平感が解消されない可能性もある。</p>
集落居住区域（B区域）・営農環境・田園集落保全区域（C区域）	<p>本市のように散居的な集落の成り立ちをもつ都市では、都市化の程度に応じて、きめ細かく立地や用途の基準やその運用方法を定める必要がある。</p> <p>基準やその運用方法の設定に際しては、法律に示された市街化調整区域における開発許可関連規定の弾力的な解釈が不可欠である。また、そのことが必ずしも都市整備の合理性や農地保全との整合性といった都市計画本来の趣旨に反することにはならない。</p> <p>しかしながら、県が示している現段階の線引き制度の解釈では、市民提言で示された土地利用管理のしくみの実現に影響を及ぼす可能性がある。</p>
産業振興・創造区域（D区域）	<p>一定の都市基盤が確保されている工場周辺に、新たな産業立地の誘導を図る市民提言の方針は極めて合理的な考え方である。</p> <p>この考えを骨格としてもちながら、社会動向に応じた機動的対応のできるしくみをつくることは、本市の発展の好循環を保つうえで最も重要なことである。</p> <p>しかしながら、産業構造が急激に変化し、企業の意向も多様化しているなかにおいて、現在の市街化調整区域における工場等の位置、面積等の立地基準は固定化されており、新たな産業立地場所の確保に機動性を担保させることが困難な状況にある。このため、市民提言の実現に限界が生じる懸念が残る。</p>
山麓保養区域（E区域）	<p>西山山麓の別荘・観光地は、森林に囲まれた良好な自然環境の維持が求められる一方で、市街化区域とは異なる独自の賑わいを確保する必要がある。</p> <p>それゆえ、その実現のためには市街化調整区域の開発許可関連規定を弾力的に解釈した基準設定が必要であり、それが具体化しなければ市民提言で求められているE区域の魅力を保持することは難しい。</p>

### 4.3 線引き制度導入の適否に関する結論

前項までの検討結果をふまえ、本市における線引き制度導入の適否に関して、本委員会では、現段階として以下の結論を導き出した。

#### <結 論>

本委員会では、これまで複数の制度の混在による市民の不公平感を解消し、全市における土地利用に秩序をもたせるため、早期に全市統一の制度制定に着手することを目指して検討を進めてきた。

検討では、市民検討委員会の提言内容を確認し、市民提言書にまとめられた土地利用管理方針を受けて、土地利用管理の基準(案)を設定し、これに対応できる制度を県との協議を重ねながら検討した。

その結果、市民提言に沿って設定した土地利用管理制度を線引き制度により実現させることは、土地利用の目標実現と課題解決が困難になる可能性があることを確認した。

以上のことから、線引き制度に基礎を置いた土地利用管理制度の導入は、これまでの検討では困難であると判断した。したがって、直面する課題の早期解決を図るため、自主条例主体の制度制定に早急に取り組むことをここに提言する。

なお、今後、線引き制度の弾力的運用によって、本市により適した線引き制度に移行できる可能性については、引き続き県と協議を重ねていく必要がある。

## 第5章 今後の検討に向けて

前章の結論をふまえ、今後、制度制定を進めるにあたっての検討課題と制度統一までの進め方を以下に示す。

### 5.1 制度制定を進めるうえでの検討課題

今後、制度制定を進めるにあたり、制度設計に関する検討課題と、その制度に位置付けられる土地利用計画および景観計画に関する検討課題を以下に列挙する。これらの課題についてより重点的な検討が求められる。

#### (1) 制度設計に関する検討課題

---

##### ①対象範囲と対象行為

- ・ 区域、立地場所、用途、規模等に応じた公平・公正な設定
- ・ 実行力の確保と行政の事務処理における効率性の両立
- ・ 住民や開発事業者に対する適切な負担、わかりやすさの確保、等

##### ②審査基準

- ・ 数値等の具体化の程度、条例等への位置付け方
- ・ 基準の妥当性（実効性、正当性、統一性、的確性、明確性、弾力性等）、等

##### ③住民参加

- ・ 住民等、関係者の意見を取り入れるためのしくみ
- ・ 地区単位の計画策定や開発手続き等、段階に応じた住民参加の手法設定、等

##### ④罰則、救済措置等のしくみ

- ・ 違反行為に対する迅速かつ的確な対応力の担保（公表、勧告、変更命令等）
- ・ 基準や行政処分への不服に対して適切に対応できるしくみ（審査会の設置等）、等

##### ⑤他法令との連携・関連付け

- ・ 農振法の農振除外、農地法の農地転用、都市計画法の開発許可、建築基準法の建築確認等の各種手続きとの関連整理
- ・ 各種手続きの合理化、一元化、簡素化、等

#### (2) 土地利用計画に関する検討課題

---

##### ①地域拠点区域（A区域）

- ・ 地域拠点としての機能・役割を発揮するための土地利用管理手法の具体化
- ・ 商業施設の集積する郊外沿道部との関係整理、等

##### ②集落居住区域（B区域）

- ・ 郊外部で一定の居住を集約させるB区域の設定位置や範囲の明確化、等

##### ③営農環境・田園集落保全区域（C区域）

- ・ C区域の土地利用管理手法の全市的な検証
- ・ 計画的開発、例外的な事例等、市民参加のあり方を含めた運用の弾力性に関する検討、等

##### ④産業振興・創造区域（D区域）

- ・ 場所の特性に応じて新たな産業集積を図るための立地誘導手法の具体化
- ・ 既存のD区域の拡大時における対応基準等の具体化、等

##### ⑤山麓保養区域（E区域）

- ・ 区域設定方針に整合した別荘・観光地の範囲や機能の明確化
- ・ 区域特有の魅力を保持するうえでの必要な基準等の詳細化、等

### (3) 景観計画に関する検討課題

#### ① 目指すべき方向性の共有と方針設定

- ・土地利用計画の目標像や11の原則等をふまえた方向性の共有
- ・一貫性のある計画策定に向けての方針設定、等

#### ② 計画策定

- ・景観計画区域の設定
- ・規制対象行為（高さ、最低敷地面積、規模等）の設定及び規制水準の具体化
- ・土地利用計画や現行ルールとの関連、整合、等

#### ③ 計画実現方策

- ・良好な景観づくりを進める市民意識の醸成
- ・デザイン審査等、市民参加のしくみの具体化
- ・行政による支援措置の具体化、等

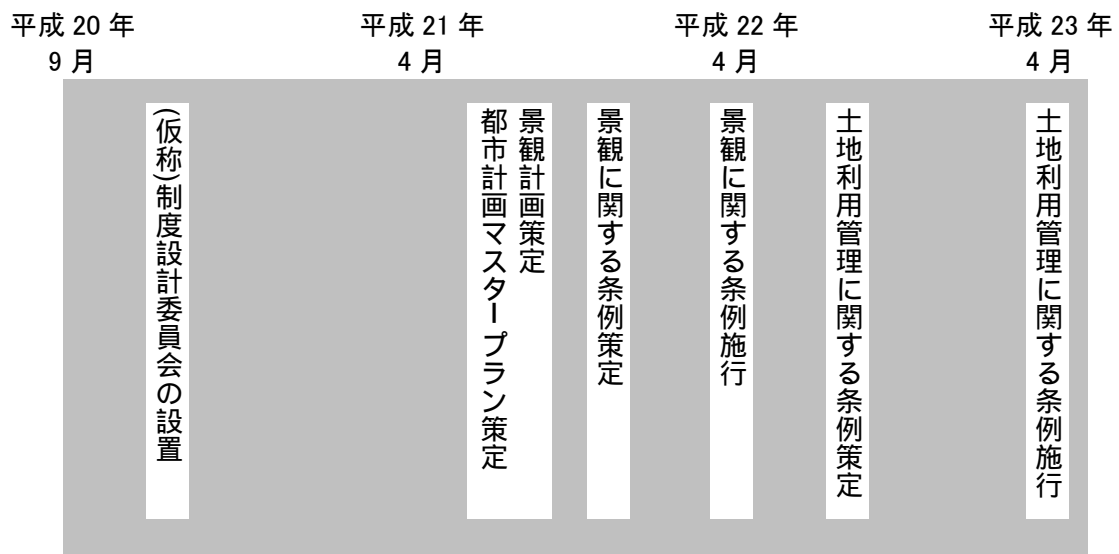
## 5.2 制度統一までの進め方

今後の検討においては、平成23年4月に全市統一した土地利用管理制度を施行することを念頭においた日程が前提となる。

まず、条例を策定するために(仮称)制度設計委員会を設置して検討を行う。また、条例を施行するためには策定後に一定の準備期間等が必要になるため、条例に関連する計画もその日程に応じた策定が求められる。

なお、詳細な進め方については、今後検討していく必要はあるが、関連する主な計画をふまえた日程の目安を下図に示しておく。

制度統一までの日程の目安



## 委員名簿

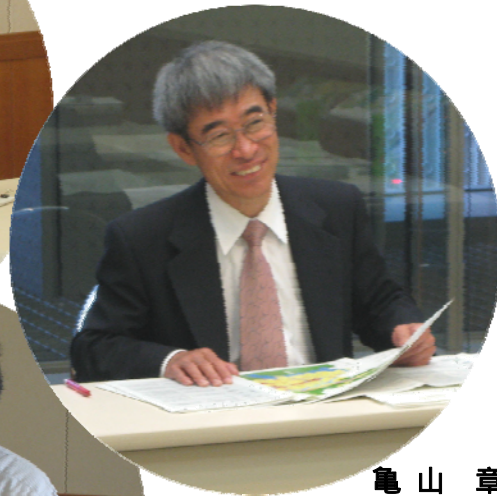
(順不同)

大方 潤一郎	東京大学大学院教授
亀山 章	東京農工大学大学院教授
柳沢 厚	(株)C - まち計画室代表

本委員会の会長



大方 潤一郎



亀山 章



柳沢 厚



