

長野県都市計画制度活用指針 (概要版)

当指針の趣旨

長野県においては、本格的な人口減少、少子高齢社会の到来とともに、市町村合併の進展、住民の生活圏の広域化、大型商業施設や住宅の郊外立地など土地利用や都市構造を巡る状況が大きく変化しており、都市計画の各種制度について、その活用方法を見直し、新たな時代に対応していく必要が生じています。

このため、長野県では平成 17 年度に長野県土地利用検討委員会を設置し、都市計画区域指定の方向性、都市計画区域再編の方向性及び線引き制度活用の方向性の 3 つをテーマについて検討を進めてきました。そして、平成 19 年 9 月にその方向性について、委員会から県へ提言をいただきました。

県民誰もが安心して快適に暮らしていくためには、無秩序な都市の拡散を抑制し、都市機能をコンパクトに集約させた都市構造の実現を目指し、また、本県特有の自然環境、田園環境を保全し、優れた景観や歴史的な資産を守っていくことが必要です。

当指針は、長野県土地利用検討委員会からの提言書を基に、このようなまちづくりを実現していく上で長野県や県内市町村が都市計画制度をどう活用していくべきかの方針を示したものです。

1 長野県における都市計画区域の現状分析

(1) 都市計画区域の課題

市町村合併における課題	合併により、1つの市の中に複数の都市計画区域が存在する場合、一体の都市としての事業計画の立案や土地利用コントロールなどに支障が生ずることや、都市計画税の課税・非課税などの課題が考えられる。
人口における課題	今後も一部の地域では宅地開発需要は継続し、無秩序な宅地開発を防止していくことが必要。
郊外における宅地化及び大型商業施設立地の課題	非線引き都市計画区域の用途白地地域、都市計画区域外、農振白地等の土地利用規制の緩い地域における規制の強化を早急に行うことが必要。
歴史的な街並み・原風景の保存に関する課題	歴史的な街並みや農村集落などの原風景は長野県の持つ貴重な財産であり、優れた環境を求めてその周辺地域をも含めて今後開発される可能性が高い。
生活圏の広域化における課題	市町村の行政区域を超える広域的な見地から、実態の生活圏に見合った整合性・統一性のある制度活用ができるようにする必要がある。

2 都市計画制度活用の方向性

(1) 基本的な考え方

長野県は、峻険な山々、豊かな森林、数多くの溪流、河川、湖沼等、我が国でも有数の恵まれた自然環境を有しており、これらは世代を超えて保全されるべき貴重な資産である。これを次代に良好な形で引き継ぐことが必要であり、社会的・公共的な基準に従い安定的かつ持続的に管理していく義務がある。

人口減少・高齢社会を迎え、誰もが安心して快適に暮らしていくためには、無秩序な都市の拡散

を抑制し、都市機能をコンパクトに集約させた都市構造の実現を目指し、また、本県特有の自然環境、田園環境を保全し、優れた景観や歴史的な資産を守っていかなければならない。

長野県においては、以上のような基本的な考え方を基に都市計画制度を活用していくものとする。

(2) 都市計画区域指定の方向性

1) 都市計画区域を指定すべき土地

今後は、都市計画制度の活用とともに、環境の保全を目的とする区域指定が主になるものと考えられる。



指定により目指すべきもの

自然地域及び農村地域も含めた都市計画区域の新規指定・拡大により、自然風景や田園・林間居住地を良質な状態に「保全」し、都市と自然・農山村が共生する都市づくりを目指すべきである。

区域指定の観点

観点1 一体的なまちづくり

市町村合併により、同一市町村において都市計画区域の内外で、地域住民の不公平感が生じないようにし、新市町として一体的なまちづくりが行える土俵を整えることが必要である。

観点1により検討を行うことが望ましい地域

長野市、松本市、上田市、飯田市、伊那市、中野市、大田市、塩尻市、佐久市、東御市、木曾町、飯綱町

観点2 郊外開発の抑制

全体的には人口減少の時代となっても、地域によっては今後も人口増加が予測され、良好な田園・自然環境を有する地域、交通の利便性が高い地域などにおいては、それらの地域環境を享受しようとする宅地開発需要が今後も確実に継続すると考えられる。

また、土地利用規制の緩い市街化調整区域の周辺地域や幹線道路沿いの地域においては、大規模集客施設などの開発圧力がかかりやすい。

都市のスプロール化を抑制し、集約型の都市構造を実現するため、無秩序な開発から地域固有の自然環境や生活環境を保全する手段を持つ必要がある。

観点2により検討を行うことが望ましい地域

長野市、松本市、上田市、須坂市、中野市、飯山市、塩尻市、佐久市、東御市、立科町、長和町、下條村、原村、山形村、朝日村、麻績村、中条村、飯綱町、高山村

観点3 地域景観・文化の 保全

地域の住民から愛着を持たれている文化財や史跡、伝統的な建造物群、歴史的民家・街並、農村集落などの原風景などについては、その周辺地域も含めて開発の圧力からの保全を考えていくことが必要である。

また、都市計画区域が未指定の町村で、景観法に基づく景観行政団体となる意向がある町村においては、都市計画区域または準都市計画区域を指定した上で、景観地区等の活用を検討することが望ましい。

観点4 開発が予想される 地域における予防

新幹線や高規格幹線道路、生活道路等の交通網の整備が進められている地域においては、将来的に交通の利便性向上により開発圧力が高まることが予想される。

このような地域のうち、現在都市計画区域が未指定の地域においては、まちづくりや地域環境の保全を図るために、予防的措置としてあらかじめ土地利用コントロールを可能とする土俵を整えておくことが必要である。

観点4により検討を行うことが望ましい地域

飯田市、伊那市、飯山市、佐久市、佐久穂町、木曾町

2) 区域指定にあたっての課題

都市計画区域の指定基準

- ・町村によっては、都市計画区域指定基準に該当しない可能性がある。単独区域指定が困難な場合、周辺市町との広域都市計画区域に含めることも考えられる。(隣接市町が線引き都市計画区域の場合には慎重に検討する必要がある。)
- ・準都市計画区域指定も考えられる。
- ・広域都市計画再編方針を踏まえた検討が必要。

地域(住民、市町村)への対応

- ・区域指定により、住民には「都市計画税」(市町村の任意)「開発許可・建築確認」、「集団規定」の義務が生ずる。これらについて住民に対して十分説明を行うことが必要。
- ・行政職員や地域住民に対し、都市計画区域を指定し制度を活用することで、「保全する手段を持つ」という考え方を啓発することが必要。
- ・市町村が地域住民と協働し、自律的に土地利用計画の策定・実践を行っていくことが望ましい。

3) 都市計画制度の効果的活用

- ・都市計画区域の指定のみでは目指すべき土地利用の実現に向けては不十分。
- ・都市計画区域または準都市計画区域の指定は、都市計画の「土俵」を設定するものであり、その「土俵」において各種の都市計画制度を効果的に導入・活用することが重要。

具体的な都市計画制度の運用

- ・線引き(区域区分)制度
- ・市街化調整区域における開発許可制度の地域特性に応じた活用(都市計画法第34条第10～12号)
- ・用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域、地区計画、風致地区、景観地区

都市計画法の改正とその対応

本県で郊外への開発抑制や集約型都市構造を目指すためには、法改正の内容だけでは十分であるとは言えない。
法改正で対処しきれない部分に対応するための措置として、特定用途制限地域制度などの既存制度の活用や県あるいは市町村独自の対策を検討していく必要がある。

(3) 都市計画区域再編(都市計画区域の統合・広域化)の方向性

1) 都市計画区域再編の必要性

都市計画区域再編の必要性

従来、県内では一市町村に一都市計画区域の単独都市計画区域指定が多く、行政区域である市町村単位の視点から都市計画の決定・運用がなされてきた。

課題

- ・市町村合併により、一市町村に複数都市計画区域が存在する市もあり、同じ市内で区域によって土地利用制度に差異が生じている。
- ・交通網の整備や日常生活圏の拡大などにより、現在の都市計画区域の範囲と実質的な都市活動との範囲に格差が生じている。



市町村の区域を超える広域的な見地から、現実の市街地の広がりや住民の生活圏を考慮し、都市計画制度活用における整合性・一体性を確保する必要がある。

広域都市計画区域の効果と問題点

効果	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実質的な生活圏の範囲において、市町村間で整合のとれた一体的な整備・開発及び保全が図られる。 ・ 開発許可や用途白地地域の建築規制などの水準を広域的な視点から判断できる。 ・ 同一区域内の市町村間で土地利用規制の差異を少なくできる。
問題点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区域内の方針に沿った都市計画を行う必要があるため、独自のまちづくりを考える市町村にとっては、やりにくい面がある。 ・ 各種都市計画手続き等を、区域内の市町村と調整しながら進める必要がある。

2)都市計画区域の再編における考え方

基本的な方向性

長野県における都市計画区域の現状や区域再編の必要性、広域化の効果、問題点等を踏まえ、県内全域において、区域の再編（統合・広域化）を進めていくものとする。

再編（統合・広域化）の観点

<p>観点1 一体的なまちづくり</p>	<p>市町村合併により、複数の都市計画区域が存在している市においては、一体的なまちづくりを進めていくために、少なくとも複数の区域が存在しないよう区域の統合を検討する。</p>
<p>観点2 実質的な一体の都市としての制度活用</p>	<p>住民生活や社会基盤整備状況等を踏まえ、実質的な一体の都市として整合性・一体性のある都市計画制度の活用を可能とするため、市町村の範囲を超えて区域を統合し、広域化を進めていくものとする。 長野県では、10の広域市町村圏毎に「圏域都市計画マスタープラン」を策定している。これは、広域市町村圏という実質的な生活圏の範囲で、広域的な見地から、圏域全体の都市づくりの理念、将来像、土地利用の方針等を示したものであり、圏域内の都市計画区域または市町村間の調整を図る役割も果たすものである。</p>
<p>観点3 広域的行政の取り組み</p>	<p>統合・広域化の検討にあたっては、より効率的に都市施設の配置等を行うためにも、広域連合を構成している市町村の範囲を踏まえて行う必要がある。</p>
<p>観点4 著しい差異のない土地利用コントロール</p>	<p>線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域及び都市計画区域外が存在している地域では、広域市町村圏において、著しい差異の生じない土地利用コントロールを行う必要がある。</p>

再編に向けて特に慎重な検討が必要な地域固有の課題

<p>線引き・非線引きが併存する場合</p>	<p>線引き区域と非線引き区域の統合においては、新たに市街化調整区域となる地域住民の理解を得るための対応が必要。 市街化調整区域における法第34条第10～12号、非線引き用途白地地域における特定用途制限地域、独自のまちづくり条例などの活用も検討し、広域市町村圏として著しい差異のない土地利用コントロールを図る必要がある。</p>
<p>独立している都市計画区域の場合</p>	<p>独立・単独の都市計画区域の場合には、一体的な都市づくりの観点から、周辺の都市計画区域未指定の区域を含めた区域の拡大・再編を検討する必要がある。</p>
<p>地域特性や区域指定の目的を考慮する場合</p>	<p>地域的特性や地理的条件、区域指定の目的等に差異があり、一つの区域として指定することが相応しくない場合は、同一市町村内においても、複数区域を存続させることも選択肢の一つ。</p>

区域再編の目標

広域的な見地から実態の生活圏に見合ったまちづくりや土地利用コントロールを行う範囲としての都市計画区域は、広域市町村圏や広域連合が設定されている 10 圏域毎の区域としていくことが、長期的には望ましい姿であるが、急激な再編を進めることは現実的ではないため、この 10 圏域の中で隣接している区域との再編をまず検討し、圏域内での都市計画区域の再編を進め、一圏域で 2 から 3 の都市計画区域としていくことを目標に検討を進める。

3)都市計画区域再編にあたっての課題

市町村の主体的な取り組みと県の支援

都市計画区域の再編を行うにあたっては、市町村の自律的な動きを促すため、指定権限を持つ県として、市町村と積極的に協議を進め、区域再編を検討していくことが必要。

仮に、単独の都市計画区域を継続させる場合においても、広域的な見地から近隣市町村と積極的に協議を行い、調整を図る必要がある。

市町村都市計画審議会の運営方法見直し

広域都市計画区域を指定した場合でも、市町村都市計画審議会は各市町村において運営されるため、一体的な視点から議論をする場がなく、広域都市計画区域としての効果が発揮されにくい面がある。審議会のあり方や運営方法についても見直していくことが必要。

(4)線引き制度活用の方角性

1)線引き制度の必要性

- 人口減少・高齢社会を迎え、高齢者も含めたあらゆる人々が快適に暮らしていくためには、様々な都市機能がコンパクトに集約した都市構造を実現することが必要であり、そのための方策として、線引き制度を活用することは有効。
- 美しい自然環境と多くの水源を有する県として、これらの自然環境を無秩序な開発から保全し、さらには、温室効果ガス削減による地球温暖化防止などの対策を考える上でも、都市の郊外拡散抑制、集約型都市構造の実現が求められており、その点でも線引き制度の活用は効果的。

2)線引き制度の効果と問題点

観点	効果	問題点
市街地形成	・無秩序な市街地の拡大が抑制され、集約された市街地を計画的に形成できる。	・市街化調整区域の集落では、高齢化、人口減少等により、集落の活力維持に課題がある。
基盤整備	・計画的かつ集中した投資により、効果的な社会基盤整備が可能になる。 ・公共交通の利便性、効率性を確保しやすい。	
環境・景観	・市街化調整区域においては、厳しい開発規制により、自然環境、田園景観が保全される他、その背景にある山岳と一体となった風景や眺望が保全される。 ・都市機能を集約し過度に自動車に依存しない市街地を形成することにより、温室効果ガスの排出量抑制に寄与できる。	

観点	効果	問題点
公共サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 下水道料金等公共料金を比較的安く設定できる。 ・ 道路除雪や福祉などの行政サービスが行き届きやすい。 	
産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 商業施設等は、原則市街化区域内に立地がコントロールされる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市街化調整区域と非線引き都市計画区域や都市計画区域外の区域が隣接している場合、規制の強弱が強調され、規制の緩い後者二つの区域での開発が際立って見られる。
機動性柔軟性		<ul style="list-style-type: none"> ・ 急な新規工場立地の要請への対応など、迅速な対応が困難。
実効性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法規制であり、強制力が条例等に比べ強く、実効性が担保できる。 	
税制		<ul style="list-style-type: none"> ・ 市街化区域内の農地も宅地並みに課税され、市街化調整区域内農地との差が著しい。
住民感情		<ul style="list-style-type: none"> ・ 線引きと非線引きの境界付近で規制の格差により不公平感が出やすい。
周辺地域への影響		<ul style="list-style-type: none"> ・ 線引き都市計画区域の外側の規制の緩い地域での開発が誘発されやすい。

3)線引き制度活用の考え方

基本的な方向性

集約型のまちづくりを進め、郊外部での無秩序な開発を抑制し、長野県に相応しい美しい自然環境や田園環境を保全するため、現在、線引き制度が導入されている5つの都市計画区域においては、引き続き線引き制度を継続するものとする。

また、現在、線引き制度が導入されていない都市計画区域や線引き都市計画区域周辺の都市計画区域外の区域においては、人口、土地利用及び開発の動向、または、自然・田園環境等の観点から必要に応じ、線引き制度導入の検討を行うものとする。

線引き制度活用にあたっての留意点

)市街化調整区域における開発許可制度の地域特性に応じた活用

法第34条第11号に基づく区域指定

法または県条例の区域指定要件に適合すれば、地域の実情を考慮して比較的弾力的かつ迅速な対応が可能であることから、線引き制度の活用と並行して活用を検討していく必要がある。

法第34条第12号に基づく例外許可の定型化

法第34条第11号に比べ限定的に運用されるものと考えられるが、市街化区域からの距離要件や連たん要件がないため、市街化区域から離れた相当程度の規模の集落でも適用可能である。

市街化調整区域の地区計画

人口密度、規模、位置などの要件がなく、市街化区域編入と比べ弾力的な運用が可能であり、一定の都市基盤整備手法も担保することができるため、地域住民の意向を踏まえ、地域の将来像に沿った土地利用を行う上で効果的である。

)新たに市街化調整区域となる地域住民への対応

線引き導入にあたっては、強い意志と十分な情報提供の下で住民参加による議論を行い、地域の将来像について共通の認識を醸成し、各種の緩和制度の活用についても十分協議・検

討を行いながら、住民の理解を深めることが望ましい。

）税金問題（市街化区域内農地）

市街化区域内農地は、宅地化を促すため宅地並み課税がなされることから、住民の負担感
は大きいものと考えられる。市街化区域内で農業を継続する場合は、生産緑地地区制度の活
用も検討することが望ましい。

4)線引き都市計画区域以外の区域での制度活用

- ・ 線引き都市計画区域に隣接する非線引き都市計画区域または都市計画区域外の区域におい
ても、可能な限り都市計画制度を活用して、土地利用規制の格差の是正を図ることが必要。
- ・ ロードサイドにおける非都市的土地利用地への拡散的な開発を防止する必要がある。
- ・ このため、線引き都市計画区域以外の区域においても、特定用途制限地域等の制度活用を
積極的に図っていくことが重要。
- ・ 都市計画区域外の区域においては、制度の活用を可能にするため、都市計画区域または準
都市計画区域を指定することが前提として必要。

特定用途制限地域

・ 地域の実情に応じて弾力的な規制内容とすることが可能であり、住
民発意の規制誘導策としての活用も考えられる。農振農用地区域との
重複指定も可能。（線引き都市計画区域周辺の用途白地、郊外の幹線
道路沿い、高速道路インターチェンジ周辺など）
・ 制度の活用は、予防的措置として対応することが効果的である。
・ 市町村が独自の土地利用計画を実現するにあたり、法的根拠を持た
せる上からも、制度の活用は有効であり、積極的な活用を図っていく
ことが望ましい。

都市計画区域又は準都市
計画区域の指定

各種都市計画制度の適用を可能とするため、都市計画区域又は準都
市計画区域の指定・拡大を検討することが必要。

参考

(長野県土地利用検討委員会について)

土地利用検討委員会委員名簿

(五十音順、敬称略)

氏 名	所 属 等
あさ の じゅんいちろう 浅 野 純 一 郎	国立長野工業高等専門学校環境都市工学科准教授
かん の しょういち 菅 野 庄 一	弁護士(東京弁護士会)
と さき はじめ 戸 崎 肇	明治大学商学部教授
なか で ぶん べい 中 出 文 平	長岡技術科学大学環境・建設系教授
ふじ もり てる のぶ 藤 森 照 信 (座長)	東京大学生産技術研究所教授

長野県土地利用検討委員会開催経過

回	開催日	場所	内容
第1回	平成17年7月25日	東京都	資料提示、フリートーキング
第2回	平成17年9月17日	松本市他	松本、塩尻、安曇野地域現地視察
第3回	平成17年11月14日	東京都	都市計画区域に指定すべき土地の区域について
第4回	平成18年2月8日	長野市	〃
第5回	平成18年5月26日	東京都	〃
第6回	平成18年7月24日	長野市	都市計画区域再編及び線引き制度活用のあり方について
第7回	平成18年11月30日	〃	〃
第8回	平成19年2月1日	〃	〃
第9回	平成19年6月7日	〃	〃
第10回	平成19年9月4日	〃	全体のまとめについて(提言書の提出)

都市計画制度活用指針策定経過

月 日	場 所	内 容
平成19年12月5日	長野県庁	市町村説明会(東北信地区)
平成19年12月6日	松本合庁	〃 (中南信地区)
平成19年12月10~25日		パブリックコメント
平成20年2月7日	長野県庁	長野県都市計画審議会
平成20年2月21日		市町村あて送付