

# 四日市市の土地利用に関する提言

人口減少、地方分権等、時代の潮流に対応した  
市街化調整区域の土地利用制度とその運用はいかにあるべきか

平成19年3月

四日市市都市計画審議会

## 目 次

はじめに	..... 1
四日市市都市計画審議会 委員等名簿	..... 2
四日市市都市計画審議会 「四日市市の土地利用に関する検討委員会」委員等名簿	..... 3
四日市市の土地利用に関する提言の審議経過	..... 4
I 土地利用の基本方針	..... 5
1. 都市計画マスタープラン全体構想	..... 5
2. 四日市市の概況	..... 6
3. 市街化調整区域の土地利用の現状と課題	..... 6
4. 提言に際しての基本的考え方	..... 9
II 土地利用に関する制度運用のあり方	..... 10
1. 市街化調整区域における開発許可制度の現状	..... 10
2. 土地利用に関する制度運用のあり方について	..... 11
III 里山の保全と活用のあり方	..... 19
1. 緑の基本計画	..... 19
2. 四日市市における里山の現状	..... 19
3. 提言に際しての基本的考え方	..... 20
4. 里山の保全と活用のあり方について	..... 21
IV 土地利用調整のあり方	..... 24
1. 基本的な認識	..... 24
2. 市街化調整区域の土地利用調整に係る用途別の状況と課題	..... 25
3. 土地利用調整の運用方向	..... 28
4. 具体的な運用に際しての課題	..... 30



## はじめに

21世紀のわが国は「人口減少」という体験したことがない事態を迎えることが確実となってきたおり、すでに都市計画の基調は、拡大の時代を前提とした新開発から、縮小・安定・均衡型社会での再開発・再整備・保全へと大きく転換しつつある。

また、「個性豊かで活力に満ちた地域社会の形成」という地方分権推進の基本理念のもとで、「まちづくりの中心的役割は住民にもっとも近い市町村が担うべき」とされ、都市計画には、今後の地方分権の推進における中心的な役割が期待されている。

四日市市でも、既存ストックを有効活用したコンパクトな都市づくりと、市民主体のまちづくりを目標とする「都市計画マスタープラン全体構想」を平成14年7月に策定し、持続可能な都市の実現に向けた取り組みが進みつつある。

こうした中で、四日市市では、既成市街地における定住人口の減少や商業の郊外化などによる中心市街地の空洞化とともに、良好な自然環境及び優良な農地が広がる市街化調整区域での無秩序な都市的土地利用の発生や耕作放棄農地の拡大など、保全と開発をめぐる土地利用の混乱が大きな課題となってきた。

四日市市都市計画審議会では、これらの課題に対応するため、四日市市の土地利用に関する検討委員会を設置し、市街化調整区域における土地利用制度のあり方について検討を進めてきた。

そして、その間の検討経過をできるだけ市民に分かりやすく示すという観点から、平成18年3月に中間取りまとめを公表した。

中間とりまとめ公表後、国における新たな都市計画制度の動向や本市の特性を踏まえ、更に審議を深め、今回、提言を取りまとめた。

この提言を機に、今後、四日市市における農的・自然的な環境の保全とこれを活用したまちづくりに関する市民の関心が高まることを期待する。

四日市市においては、市民の理解を深めるための取り組みを更に推進しつつ、本提言を基に、公平で透明な土地利用制度の構築と運用を進めていただきたい。

四日市市都市計画審議会 委員等名簿

区 分	氏 名	所属、役職等
市議会委員	ますだ つとむ 益田 力	四日市市議会 都市・環境委員会委員
	いしかわ かつひこ 石川 勝彦	四日市市議会 都市・環境委員会委員
	やまなか しげき 山中 茂樹	四日市市議会 都市・環境委員会委員
	かわむら ゆきやす 川村 幸康	四日市市議会 都市・環境委員会委員(H18年5月16日から)
	むらかみ えつお 村上 悦夫	四日市市議会 都市・環境委員会委員
	なかむら たかし 中村 敬	四日市市議会 都市・環境委員会委員(H18年5月16日から)
	かのう やすき 加納 康樹	四日市市議会 都市・環境委員会委員(H18年5月15日まで)
たけの ひろし 竹野 博	四日市市議会 都市・環境委員会委員(H18年5月15日まで)	
学識経験者 委員	まるやま やすひと 丸山 康人	四日市大学地域政策研究所副所長 総合政策学部教授
	ありが たかし 有賀 隆	早稲田大学理工学術院・大学院理工学研究科建築学専攻 教授
	うらやま ますろう 浦山 益郎	三重大学大学院工学研究科教授(H18年9月1日から)
	さいとう すけつぐ 齋藤 祐次	四日市市農業委員会 会長
	もりたに はるみ 森谷 春美	四日市商工会議所 議員(H18年9月1日から)
	すずき たかし 鈴木 考	近畿日本鉄道(株) 鉄道事業本部名古屋輸送統括部施設部長
	はしもと あきお 橋本 明雄	三重交通(株)四日市営業所長(H18年8月31日まで)
みずたに やすこ 水谷 康子	四日市商工会議所 前女性会会長(H18年8月31日まで)	
市民委員	さか ひろし 坂 弘	四日市市自治会連合(H18年5月17日から)
	ふじた みちこ 藤田 倫子	元四日市市まちづくり市民円卓会議委員
	かわき た たえこ 川喜田 妙子	市政モニター経験者 元四日市市景観審議会委員
	みずたに あきら 水谷 明	四日市市自治会連合会(H18年5月16日まで)

四日市市都市計画審議会

「四日市市の土地利用に関する検討委員会」委員等名簿

区分	氏名	所属、役職等	
委員長	まるやま やすひと 丸山 康人	四日市大学地域政策研究所副所長 四日市大学総合政策学部教授	
専門家会議	[議長] 専門委員	ありが たかし 有賀 隆	早稲田大学理工学術院・大学院理工学研究科建築学専攻 教授 名古屋市都市景観施策研究会委員他
	専門委員	うらやま ますろう 浦山 益郎	三重大学大学院工学研究科教授 三重県建築審査会会長他
	専門委員	なかい のりひろ 中井 検裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学教授 「中心市街地再生」政府委員（国交省）他
	専門委員	やなぎさわ あつし 柳沢 厚	㈱C-まち研究室代表 東京都景観審議会委員他
	専門委員	にし けんご 西 建吾	(財)都市計画協会専務理事
市議会委員	いしかわ かつひこ 石川 勝彦	都市計画審議会委員	
	むらかみ えつお 村上 悦夫	都市計画審議会委員	
	みずたに まさし 水谷 優志	四日市市議会 産業生活委員会委員長 (H18年5月16日から)	
	ひおき としひこ 日置 敏彦	四日市市議会 産業生活委員会委員長 (H18年5月15日まで)	
市民委員	いとう ふみよ 伊藤 ふみ代	中心市街地貸ビル業	
	おおくぼ ともこ 大久保 智子	元新聞記者、市民活動アドバイザー	
	さか ひろし 坂 弘	四日市市自治会連合会 (H18年5月17日から)	
	みずたに あきら 水谷 明	四日市市自治会連合会 (H18年5月16日まで)	

## 四日市市の土地利用に関する提言の審議経過

### 第13回 四日市市都市計画審議会【平成17年7月20日】

- ・「四日市市の土地利用に関する検討委員会」の設置

### 第1回 四日市市の土地利用に関する検討委員会【平成17年9月5日】

- ・市街化調整区域の土地利用の課題について
- ・今後の進め方について

### 市域視察会【平成17年9月5日及び12日】

#### 第1回専門家会議【平成17年9月12日】

#### 第2回専門家会議【平成17年9月28日】

### 第2回 四日市市の土地利用に関する検討委員会【平成17年10月12日】

- ・専門家会議報告
- ・エリアごとの土地利用の現状と課題

### 第14回 四日市市都市計画審議会【平成17年10月12日】

- ・四日市市の土地利用に関する検討委員会の経過報告

#### 第3回専門家会議【平成17年11月8日】

#### 第4回専門家会議【平成17年12月7日】

#### 第5回専門家会議【平成17年12月19日】

### 第3回 四日市市の土地利用に関する検討委員会【平成18年2月14日】

- ・中間とりまとめ（案）について

### 第15回 四日市市都市計画審議会【平成18年3月8日】

- ・「四日市市の土地利用に関する提言」中間とりまとめ

### 第4回 四日市市の土地利用に関する検討委員会【平成18年5月12日】

- ・最終とりまとめに向けた今後の検討事項について

#### 第6回専門家会議【平成18年7月14日】

#### 第7回専門家会議【平成18年8月3日】

### 第5回 四日市市の土地利用に関する検討委員会【平成18年8月29日】

- ・最終とりまとめ（案）について

### 第19回 四日市市都市計画審議会【平成19年1月30日】

- ・「四日市市の土地利用に関する提言」とりまとめ

## I 土地利用の基本方針

### 1. 都市計画マスタープラン全体構想

四日市市は、平成14年の7月に今後の四日市のまちづくりの目標となる「四日市市都市計画マスタープラン」の全体構想を策定した。素案段階から懇談会、公聴会、そして市民により構成される円卓会議からの提案を受けるなど市民の合意を形成するための手続きを経た上で、市議会の議決を得て策定されたものである。

少子高齢社会、人口減少社会の到来の中で、今後とも四日市が活力を持続していくためのまちづくりの方向を示すものになっており、基本的な考え方として、「生活者の視点に立つまちづくり」、「既成市街地の再整備と有効活用」、「自然環境の保全と創出」、「市民と市の協働によるまちづくり」の4点が掲げられた。

具体的には、市の発展の歴史の中で出来上がってきた臨海部から丘陵地にかけての市街地部分を「都市活用ゾーン」、丘陵地から西側の樹林地や農地などの自然豊かな環境が広がる部分を「自然共生ゾーン」と位置付け、「都市活用ゾーン」では既存の市街地を活用し、その再編により都市機能を充実させる方向、「自然共生ゾーン」では、現存する農的・自然的環境の保全を主体とする方向を打ち出し、これまでの拡大型の都市計画から、大きく舵をきり直したものとなっている。

また、一方で活力ある地域社会の実現を市民との協働によるまちづくりに求め、都市計画マスタープランの地域地区別構想は市民主体で策定するという道筋を示しており、すでに、いくつかの地区で、住民が主体となった地域地区別構想への取り組みが進みつつある。



## 2. 四日市市の概況

四日市市の人口の動向をみると、人口はかろうじて増加を保っているが、その伸びは著しく鈍化してきており、本格化する少子高齢社会とあいまって、世帯構成やライフスタイルも変わりつつある。

中心市街地では、これまで商業の郊外化の影響や人口の空洞化などから相次ぐ商業施設の撤退など都市機能の低下が深刻化していたが、ここにきて新たな商業施設の進出や人口の回帰が見られるなど、都市再生・都心居住に向けた動きが見られる。

その一方で、古くからの市街地では、木造密集区域のリニューアルが立ち遅れ、近い将来に予測されている南海・東南海地震等に対して安全面が懸念されているほか、市街化区域内には300haを超える宅地化農地が残されている。

現段階では世帯分離を中心とする宅地需要により宅地化が進んでいるものの、人口の停滞に伴い宅地需要も鈍化してきており、こうした都市内の農地の今後のあり方も課題となってきた。

## 3. 市街化調整区域の土地利用の現状と課題

こうした状況の中、市街化調整区域では、農業従事者の高齢化や後継者不足を背景に耕作放棄農地が増加しており、一部では良好な自然環境及び優良な農用地等にふさわしくない土地利用も見られるなど、保全と開発をめぐる土地利用の混乱も生じている。

これらの状況を土地利用の面からみると、以下のような課題があげられる。

### ① 土地の供給圧力の高まり

四日市市では、移動手段として自動車依存度が圧倒的に高く、道路が整備されれば移動の制約がほとんど無いことから、幹線道路沿いへの開発圧力が高い。

さらに、農業従事者の高齢化や後継者不足から耕作放棄農地も増加しており、市街地の周辺や外側において、大規模な土地の供給圧力が高まっている。

② 都市計画制度の外での土地利用転換

都市計画法に基づく開発許可制度は建築目的のものを対象としており、建築行為を伴わない資材置き場等への土地利用の転換は都市計画法による規制誘導の対象外となっている。

このため、都市計画行政の手が届かない所で、市街化調整区域の良好な自然環境及び優良な農用地等にふさわしくない土地利用が発生している。

③ 例外的に許可されてきた建築行為

開発許可制度では、道路等公共施設の建設に際して移転が必要になった建築物については、補償措置として市街化調整区域への立地を許容する例外措置があり、これに伴い市街化区域周辺部の一部には、まばらな都市化が見られる。

また同様に、開発許可制度の例外措置となる公共公益施設については、市街化区域を主たる利用者とする公共施設や公益施設までが市街化調整区域に立地している事例も散見される。

④ 開発計画が実現しなかった土地や大規模な工場跡地

四日市市には、社会経済情勢の変化に伴い過去の開発計画が実現しなかった土地や内陸の工場跡等で跡地利用が定まらないまま現在に至る土地がある。

こうした大規模な土地には、公共、民間を問わず開発を前提とした土地の権利取得等が進んだまま凍結化している土地が多く、自然的あるいは農的利用への復元も困難な状況の中で、遊休化や土地の荒廃、さらには良好な自然環境及び優良な農用地等にふさわしくない土地利用への転換も懸念されている。

⑤ 市街地外延部の丘陵地

四日市市の市街地外延部の丘陵地は、都市景観上も貴重な斜面緑地となっているが、一部では土取り等により乱雑な景観を呈しているところがある。

また、里山の風致を保全するために指定された風致地区においても、区域内

への幹線道路の整備に伴い、沿道からの開発圧力が高まっている。

一方で、土地所有者の高齢化や時代の変遷とともに里山自体に経済価値が失われてきたことなどから、各地で里山の荒廃も生じてきている。

#### ⑥ 広域的な土地利用

四日市市は、隣接する菰野町、朝日町、川越町とともに都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、一体の都市として整備、開発、保全する必要がある地域として四日市都市計画区域を構成しており、桑名都市計画区域や鈴鹿都市計画区域などと接している。

こうした中、近年、道路網の発達、モータリゼーションの進展等を背景に、人々の日常的な生活圏がかつてに比べて格段に広域化したことや広範囲に商圈を抱える巨大な商業施設の出現などから、土地利用については都市計画区域を越えて大きな影響を及ぼす場合もあることから、都市計画には広域的な視点も要求されている。

また、四日市都市計画区域に隣接する都市計画区域外にも、大規模商業施設や住宅の供給が進んでいる区域があり、都市計画区域における計画的な土地利用に対する影響が懸念されている。

#### 4. 提言に際しての基本的考え方

四日市市の市街化調整区域は、それぞれに個性ある地域性を持っている。

市街化区域にくさび状に入り込んだ地域では、水田を中心とする土地利用が広がり、都市近傍の貴重な緑として都市生活に潤いを与えるとともに下流の市街地を水害から守る遊水機能を発揮している。

また、市街地背後の里山は、都市の風景を形づくる斜面緑地として景観上にも重要な役割を果たしている。

そして、その背後の田や畑などの優良な農地が広がる区域は、県内有数の農業生産地となっており、その中に農業生産を支えてきた既存集落も点在している。

これら市街化調整区域の個性ある地域性や前述の土地利用の課題を踏まえて、以下の「基本的考え方」を前提に市街化調整区域における土地利用に関する制度運用のあり方をとりまとめた。

#### 【基本的考え方】

- ア. 緑や水、農地や自然的環境を積極的に維持していく観点から、現行の線引きを維持し市街化調整区域では原則として開発を抑制する。
- イ. 市街化調整区域の農地や自然的環境を維持・活用しつつ、それに見合った良好な居住環境を実現するために、地方分権に伴い都市計画法に盛り込まれた制度を積極的に活用する。
- ウ. まちづくり三法の見直しに伴う都市計画法の改正内容を踏まえた制度検討を行なう

## II 土地利用に関する制度運用のあり方

### 1. 市街化調整区域における開発許可制度の現状

現行の都市計画制度の枠組みは、都市への人口集中が急速に進んだ高度経済成長期に築かれ、郊外に向けて無秩序に拡大しようとする都市化に対応するために、市街化区域と市街化調整区域とを区分する線引き制度が設けられた。

市街化区域では、都市化・工業化等の進展による市街地環境の悪化を防ぐために、用途地域等を内容とする地域地区制度により全体の土地利用計画を定め、たうえで、緩やかに土地利用をコントロールする仕組みが整備された。

一方、市街化調整区域は市街化を抑制する区域と位置づけられ、開発・建築行為が許可制の下におかれ、農林水産業のため必要な場合、既存集落居住者や公共のため必要またはやむを得ない場合、計画的な市街地の形成を目的とする場合等に限って開発・建築行為を許容する仕組みとされた。

しかし、市街化調整区域では、土地利用規制の制度上の限界、市街化圧力の高まり、農林業の衰退等社会経済環境の変化等により、全体計画が無い中で個別の開発・建築行為が行われ、良好な自然環境及び優良な農用地等にふさわしくない土地利用が発生するなど、個別の地域の実情に対応したきめ細かな開発許可制度の運用が求められる状況が生じてきた。

このような状況の下、平成 12 年に地方分権一括法が施行され、開発許可制度については全て自治事務とされたことから、法に基づく一定の範囲において、地方自治体の独自の判断による運用が可能となった。

また、平成 13 年には都市再生本部が内閣に設置され、都市再生に向けたまちづくり三法（大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法、都市計画法）の見直しが進められ、平成 18 年の国会で都市計画法が改正された。

この改正により市街化調整区域では、大規模な計画開発を許可できる制度が廃止され、大規模集客施設の立地は原則認められないことになるなど、都市計画法は、これまでの人口増を前提とした枠組みから人口減少社会に対応するも

のへと大きく転換され、市街化調整区域における土地利用制度も新たな局面を迎えている。

## 2. 土地利用に関する制度運用のあり方について

### ① 大規模開発の扱い

市街化調整区域は、保全すべき区域として無秩序な開発を厳しく抑制する一方、将来的に必要となる市街地の拡大に備え、当分の間市街化を抑制するという性格を併せ持つことから、改正前の都市計画法では、計画的な開発であれば容認するという考え方にに基づき、大規模な開発（原則 20ha 以上）であって計画的な市街化を図る上で支障がないと認められるものを許可できる制度（都市計画法第 34 条第 10 号イ）が設けられていた。

この制度は、人口増加等により必要な市街地面積が将来確実に増大するという前提のもとで、原則として事業者自身の負担によって一定の都市基盤整備水準を確保する計画的な開発行為については、良好な宅地供給の観点から、これを積極的に認めていこうという考え方に基づいている。

しかし、近年の新規住宅地の需要の鈍化や、この制度の様々な用途への活用が広域的都市機能の立地拡散を後押ししている面も見受けられることなどから、まちづくり三法の見直しに伴い制度が廃止された。

四日市市においても、近年では人口の伸びが微増に留まっていることから、当面、市街地拡大につながるような大規模な宅地供給の必要性は小さく、住居系の大規模開発は、将来にわたっての良好な市街地形成を担保することを前提とし、都市全体として必要となる宅地供給量の中で是非が判断される現行の人口フレームの考え方に基づいて制度運用すべきである。

このため、都市計画区域のマスタープランや四日市市都市計画マスタープランなど、将来的な人口動向を勘案のうえ定められた将来的な都市の全体像への位置づけに基づくものに限定することが望ましい。

また、人口の伸びが鈍化する中で、消費動向や商品販売額も頭打ち状況とな

っており、改正都市計画法の主旨に沿って、大量の集客により道路などの都市基盤に負荷のかかる広域的都市機能である大規模小売店舗等の大規模集客施設の郊外立地は抑制すべきである。

大規模集客施設については、市域全体の将来的な都市像にもとづき、公共交通の確保や道路網の整備・計画などと合わせて適切に配置されるべきであることから、その立地は、内容、位置、規模等が総合計画・市マスタープラン全体構想などの地域の振興又は発展を図るための計画にある程度具体的に定められているものに限定することが望ましい。

一方で、現状の住まい方に見合った市街化調整区域の既存集落を対象とする商業等の利便施設立地については、市街化調整区域における市民の暮らしを維持していく観点から、別途、適正な規模の利便施設が立地可能となる仕組みを用意すべきである。

また、市街地の居住区に隣接した市街化調整区域では、良好な住環境を保全していく観点から、住環境に影響を与えるような工業・物流系の大規模開発は抑制する必要がある。

しかし、農地としての継続が困難化している遊休農地や既存の計画開発が頓挫している区域では、良好な土地利用を誘導し地域の活力につなげていく視点も必要である。

このため、内陸部の工業適地における周辺の農的・自然的環境との調和が図られた工業・物流系の大規模開発の計画立地については、立地の条件を明確にしつつ柔軟に土地利用制度を運用すべきと考えられる。

その際には、内容、位置、規模等が総合計画・市マスタープラン全体構想などの地域の振興又は発展を図るための計画にある程度具体的に定められているものを対象とすることが望ましいが、近年では、企業の進出にスピードが求められていることから、市の農業部局と産業部局との調整を了し、周辺の自然・農業環境との調和が図られ、実現が確実であると判断されるものについては、これら計画への位置付けを前提として柔軟に土地利用制度を運用することも考

えられる。

## ② 沿道への施設立地の扱い

四日市市では、移動手段として自動車依存度が圧倒的に高く、市街化調整区域で開発許可制度の対象となる市街化調整区域の住民を対象とする地域サービス施設（法34条1号）やドライブイン、ガソリンスタンド等の沿道サービス施設（法34条8号の1）の立地が幹線道路沿道に集中しやすい。

道路が整備されれば移動の制約がほとんど無い中で、幹線道路沿いへの開発圧力は高く、開発許可制度の運用上いったん許可条件を緩和するとそれ以降は規制を強化しがたいことなどから、徐々に許可条件が拡大されながら、沿道だけが都市的土地利用で埋まっていくという状況も見られる。

また、四日市市では、広域幹線道路を中心として沿道サービス施設の立地を認める路線を指定しているが、農業振興地域の農用地区域などにも路線指定が重なり、都市的土地利用を目的に農用地区域除外の圧力がかかりやすいなど、ある意味、開発の導火線になるような仕組みになっている。

このため、沿道サービス施設の扱いを、現在の路線指定の方式から区域指定に改め、農用地・風致地区等、現行の土地利用を保全すべき区域は立地を認めないものとし、農業振興地域の農用地区域など他法令による土地利用の規制や誘導と連携して、適切な沿道の土地利用を図ることが望ましい。

また、沿道の土地利用は、周辺を含むまちの印象を決めてしまうというところがあるため、農用地区域外においても、農地を蚕食する沿道への都市的土地利用の抑制を基本とし、地域のまちづくりの観点から必要な利便施設等を、地域の合意に基づき適正に配置するような制度を用意すべきである。

そのためには、沿道サービス施設等の拡大解釈を撤廃するとともに四日市市都市計画マスタープランの地域地区別構想などの地域のまちづくり計画に基づき、農的・自然的環境を保全する区域を指定したり、むやみな沿道立地を抑制することを前提として必要な利便施設等の立地可能区域を指定することが考えら



れる。

なお、地域のまちづくり計画により立地可能となる利便施設等については、制度運用の根拠となる用途、規模等の基準を定めておくことが望ましい。

一方、既に都市的土地利用が張り付いている沿道では、周囲の農業環境等に悪影響を及ぼす土地利用への改変を規制していく必要がある。

しかし、時計の針を元に戻すことは現実的でないため、一定の制限の下での土地利用転換を認めることとし、周辺の環境を保全しつつ沿道の良好な景観形成を図るべきである。

そのためには、立地施設の用途・規模の制限に加え、周辺の農業環境への配慮や沿道景観の改善を目的とする技術基準を設けることで適正な土地利用を誘導していくことが考えられる。

また、沿道に一旦立地した地域サービス施設や沿道サービス施設が撤退し、資材置き場等の非都市的土地利用が目立つ区域がある。

こうした区域では乱雑な土地利用を抑制し、周辺の農業環境と調和した土地利用を誘導する必要がある。

そのために、開発の導火線となりやすい沿道サービス施設の立地等を暫定的に抑制し、景観法における土地利用転換の届出制度などを活用して、非都市的土地利用の景観改善などに取り組むことが考えられる。

その際には、前述の地域のまちづくりの観点から必要な利便施設等を、地域の合意に基づき適正に配置するような制度を併せて導入することが望ましい。

### ③ 市街化区域からの滲み出しの扱い

市街化区域に隣近接する区域では、市街化区域内の都市基盤に依存した開発が可能であるため、都市的土地利用への転換の要請が高い状況にある。

しかし、道路等の都市施設が計画的に整備されない個別の開発がばらばらに進むことになれば、全体として粗で効率性の悪い市街地形成を助長するだけでなく、市街地背後の良好な自然環境や農業環境をも脅かすなど将来の計画的な

土地利用に大きな阻害要因をもたらす懸念がある。

このため、良好な農地を保全するために指定されている農業振興地域の農用地区域については、農地法による土地利用の規制や誘導と整合を図り、都市的土地利用を抑制する必要がある。

また、市街化調整区域における市街化区域と接する部分では、市街化区域の基盤施設におんぶする（フリーライドする）かたちの開発は認めるべきでなく、市街地に隣接する区域で一定の条件を附し、地域住民の合意の下で、計画的な土地利用を可能とする制度を用意すべきである。

そのために、地域での合意に基づくまちづくり計画の選択肢を用意し、都市計画マスタープラン地域・地区別構想に位置づけた上で、地区計画や区画整理などの実現化を担保する制度と組み合わせて運用を図ることが考えられる。

#### ④ 市街化調整区域の既存集落

市街化調整区域では、農林水産業のため必要な場合、既存集落居住者のため必要またはやむを得ない場合に開発・建築行為が許容される仕組みとなっている。しかし、市街化調整区域の既存集落では、農業従事者の高齢化や後継者不足を背景として、地域活力の低下が懸念されている。

このため、既存集落では、地域住民の合意の下で、農業施策と連携したまちづくり計画により、良好な農地の維持を図りながら一定の土地利用が可能となる仕組みを用意することが望ましい。

その際には、農業部局と都市部局が連携し、四日市市都市計画マスタープランの地域・地区別構想を上位計画として、農業を保全する区域と一定の土地利用を可能とする区域を指定し、その各々に対して農用地区域編入や市街化調整区域における地区計画などの手法を導入することが考えられる。

#### ⑤ 田園景観の維持・保全を支える農住共存の新たな居住スタイル

市街化調整区域の田園景観は、個別農地の連担と農家が共同で管理する水路

や里山などで形成されているが、農家の減少や高齢化、後継者不足による農地利用の衰退、水路や里山の共同管理の困難化が懸念されている。

既に、農的・自然的でない土地利用の侵食や耕作放棄農地などにより田園景観が損なわれつつある地域もあり、農業政策のみでこれらを解決することは困難と思われる。

こうした中で、田園景観を維持していくためには、農的・自然的空間に価値を見出す都市住民が、その中にゆとりある住居を構え、既存の農家と共に田園空間の維持・管理を担っていくといった都市と田園の中間に位置する農住共存の新たな居住スタイルを視野に入れる必要がある。

一方で、成熟した長寿社会への移行、ライフスタイルの多様化及び交通利便性の向上等を背景として、生活様式や価値観も多様化してきており、自然的環境の豊かな地域でゆとりある生活を営むことを求める田園居住に対するニーズの高まりも期待される。

このため、田園居住へのニーズに応じて、遊休農地等を活用しつつ、小規模で農地と共存し環境に溶け込む居住形態を提供することを検討すべきである。

制度としては、農業部局と連携し、市民菜園などと一体となった居住区を地区計画で位置づけるなどの手法が考えられるが、現段階では、社会ニーズが不明な点もあることから、四日市市に適する制度づくりに向けて農的・自然的環境保全の担い手としての条件や田園居住らしい開発基準の確立を目的とするモデル事業等を実施していくことも検討すべきである。

#### ⑥ 公共公益施設についての扱い

病院、社会福祉施設等の公益上必要な建築物や、市等公的な主体が行う開発行為については、開発許可制度の対象から除外されてきた。

市街化調整区域内においても、これら公共公益施設は、一般に住民等の利便に配慮して建設されることが前提であり、市街化の促進や無秩序な土地利用（スプロール）を引き起こすような事態は想定されていなかった。

しかし、モータリゼーションの進展等により、生活圏の広域化が進む一方で、郊外部の地価が圧倒的に安いことなどから、住民等の利便性にかかわらず公共公益施設が市街化調整区域へ建築される事例も多数出現している。

四日市市においても、市街化区域を主な対象とする公共施設や広域を対象とする病院等の市街化調整区域への立地が現実に見られる。

本来は、利用者の利便性に配慮し、周辺の道路の整備状況や整備の見通し、さらには公共交通機関による移動の確保など、総合的な見地から立地場所が選定されなくてはならないものであるが、四日市市における公共施設の立地については市街化調整区域でのスプロールを助長しかねないケースも見うけられる。

今後、公共公益施設については、市街化調整区域の住民を対象とするものなどの例外的な施設を除いて、市街化調整区域への立地を抑制し、市街化区域への立地を原則とするべきである。

なお、これらの施設については、まちづくり三法の見直しに伴う都市計画法の改正により、開発許可制度に照らして立地の是非が判断されることとなり、新たに開発許可の基準等を定めることが必要である。

#### ⑦ 産業廃棄物処理場、中間処理場、資材置き場等

都市計画法にもとづく開発許可制度は、建築を目的とする土地の区画形質の変更を対象としており、建築行為を伴わない資材置き場等への土地利用の転換や土取り等は、都市計画法による規制誘導の対象外となっている。

このため都市計画行政の手が届かない所で、市街化調整区域の良好な自然環境及び優良な農用地等にふさわしくない土地利用の侵食が発生している。

また、近年では、資源循環型社会の構築に向けたリサイクル関連法の整備を受けて、産業廃棄物処理場、中間処理場等の立地要請が高まっているが、土取り跡地や資材置き場等への立地も想定されることから、周辺環境との調和を前提とし、適正な土地利用を実現するための手立てを講じる必要がある。

これらの施設は社会的に必要な施設である一方で、住環境や農業環境の良好

な維持と相容れない一面もあることから、住環境、自然環境・農業環境の保全の観点から立地を規制する区域を設定しておくことが望ましい。

一方で、適正な立地を誘導していくために、立地にあたっての周辺環境および景観等への配慮を予め規定しておくことも必要である。

その際には、関連する環境法令や景観法などの枠組みと連携した制度設計により、立地上のコントロールだけでなく、適正な管理の維持にも配慮すべきである。

### Ⅲ 里山の保全と活用のあり方

#### 1. 緑の基本計画

四日市市は、平成15年2月に緑の基本計画を定めている。四日市市都市計画マスタープラン全体構想の緑に関する部分の詳細な計画と位置づけられたこの計画では、市街地外縁部の丘陵地は都市環境や都市景観のうえからも重要な樹林地であるとして、四郷風致地区や南部丘陵公園、垂坂公園以外の丘陵樹林地についても積極的な保全を目標に掲げた。

この計画に基づき、これまでに2地区の市民緑地が開設されるなど、市民と行政が協働して緑を守る取り組みも徐々に進められつつある。

#### 2. 四日市市における里山の現状

四日市市では、高度経済成長期に丘陵部への大規模な住宅開発が行われてきたことから、市街地背後の里山は大きく面積を減少させてきた。

その結果、現存する里山は都市の景観上も貴重な斜面緑地となっている。

このため、市街化区域では、身近に自然とふれあうレクリエーションの場として南部丘陵公園や垂坂公園の整備が進められており、市街化調整区域にも、四郷風致地区の指定が行われている。

しかし、一般的に市街化調整区域の丘陵地は土地利用規制が比較的緩く、土取りや開発などで自然環境が侵食されやすい地域であり、幹線道路の沿道などで緑が失われ乱雑な景観を呈しているところもある。

また、四日市東インターチェンジ周辺や富田山城線沿道、さらには今後整備されていく北勢バイパスがこれらの丘陵部に位置していることから、こうした地域では都市的な利用と保全のバランスも課題となっている。

さらに、もともと薪や炭、あるいは落ち葉から作った堆肥などの生産の場であった里山も、現代では人間の生活とのかかわりがうすれ、その多くは手入れがなされずに放置されている状況となっている。

そのため、竹林の侵食などにより各地で里山が荒廃し、地域の特色ある景観が失われるといった影響もでてきている。

一方、近年の環境意識の高まりや、ライフスタイルの多様化などから、緑に対する要求やかかわり方が変化しており、特に身近な里山については、自然とふれあうレクリエーションの場や環境教育の場としての価値、緑の森が人々の心にうるおいをもたらす景観的な価値、さらには生物の多様性を守る空間としての価値が注目されており、NPOや地元のボランティアによる維持・管理も行われている。

### 3. 提言に際しての基本的考え方

自然環境に対するニーズの変化の中で、これからの都市計画には、都市と自然の調和を図る役割が期待されており、都市として必要な里山を保全し適正な維持や活用を図っていくことが求められている。

このため、四日市市における里山の現状を踏まえて、以下の「基本的考え方」を前提に里山の保全と活用のあり方をとりまとめた。

#### 【基本的考え方】

ア. 里山の保全については、環境上や景観上など様々な側面があるが、ここでは、土地利用の観点から里山を保全するための制度を検討する。

イ. 規制だけでなく保全のための仕組みを併せて検討する。

ウ. 開発許可制度とともに、景観緑三法等の積極的な活用を検討する。

#### 4. 里山の保全と活用のあり方について

##### ① 里山の重要度に応じた保全の必要性

市街地背後の里山には、景観上や環境面さらには治水上の重要性など様々な役割が期待されており、目的や重要度に応じた保全策により、貴重な緑の保全を図るべきである。

そのためには、市域全域の景観計画を策定し、土地の区画形質の変更を届出制とするなど緩やかな規制・誘導を行なったうえで、緑の基本計画に市民と協働で守るべき里山と位置づけられている「7ヒルズ」\*の特徴を活かしながら、景観上のまとまりとしての保全や荒れた里山等の再生など、個別の里山ごとに将来構想等を策定し、段階的な保全策を検討していくことが考えられる。

また、将来構想の策定等にあたっては、市民と協働で保全・管理していく仕組みづくりを併せて進めるべきである。

\*7ヒルズ・・・市街地を取り囲む朝日、垂坂、生桑、川島・桜、八王子、泊、河原田丘陵の里山

##### ② 開発許可制度上の扱い

現存する里山が、都市の景観上も貴重な斜面緑地となっていること、一度失われた自然環境は元に戻らないことなどから、里山の保全を基本とし、無秩序な里山の蚕食や大規模な土地の形質変更は抑制するべきである。

このため、風致地区が指定されているなど重要な保全すべき里山では、沿道サービス施設などの開発許可を現在の指定路線の方式から区域指定に改め指定区域から除外するなど、沿道開発による蚕食を防止することが必要である。

また、一度に多くの緑が失われるような行為の可否は、市民全体の合意に基づき判断されるべきであり、大規模な土地利用の改変については、事前に市の施策として位置づけられたものに限定することが望ましい。

その場合にあっても、周辺環境との調和が確実に図られるように、予め技術基準等を整備しておく必要がある。



### ③ 市街地外縁部・既存集落に隣接する里山の扱い

市街地外縁部・既存集落に隣接する里山は、周辺の住民にとって身近な自然環境であることから、都市的土地利用を抑制することを基本とし、地域の良好な景観形成等に重要な斜面緑地の保全を図る必要がある。

このため、斜面緑地保全に向けた技術基準を強化する一方で、地域における自然に触れるレクリエーションの場や環境教育の場として里山の価値が発揮されるように、里山保全を含むまちづくり活動に寄与する施設については立地を緩和する制度を用意することが考えられる。

### ④ 里山を保全・管理する仕組みづくり

近年では、環境意識の高まりや、ライフスタイルの多様化などから、NPOや地元ボランティアによる里山の維持・管理あるいは自然環境を活用した活動が進みつつあり、こうした自然環境の保全に対する意識の高まりにあわせ、市民と協働で里山を守る仕組みをつくる必要がある。

また、守るべき緑を保全するだけでなく、次の世代の子ども達や今まであまり緑に触れたことがなかったような市民が、そこで体験をし、学んでいけるような環境学習の場として、里山を活用していくという方向性が望まれる。

すでに、四日市市では市民緑地制度により、市民と協働した取り組みが進められており、今後一層の推進が期待される場所であるが、市街地背後には広大な丘陵地が存在することから、こうした市民活動がネットワークとしてつながっていくような構造を将来ビジョンとして捉え、さらに、里山オーナー制度や森林ボランティア育成など市民組織やNPOと連携し、世代を超えて受け継がれる仕組みづくりを行なっていくことが必要である。

こうした、里山を市民の保全活動や環境学習等のフィールドとして活用する仕組みづくりのために、行政は里山の所有者と利用者の間に入り、都市緑地法における管理協定や市民緑地制度等の管理者負担が軽減される制度を活用しながら、土地の所有者にもインセンティブのある制度づくりを進めることが考

えられる。

#### ⑤ 土取り等の扱い

市街化調整区域の丘陵地は土地利用規制が比較的緩く、土取り等により里山が侵食されやすい状況にあるが、これらの行為により都市の風景として重要な斜面緑地が失われる恐れもあることから、里山の風致を蚕食する土取り等は、基本的に抑制する必要がある。

しかし、これら行為は建築目的の土地区画形質の変更でないために、都市計画法の規制誘導の対象外となっている。

このため、景観緑三法なども活用しつつ、重要な里山における、土地の形質の変更を規制するとともに、土取りや跡地の造成に、周辺環境との調和を図るための一定のルールを設けることが望ましい。

#### IV 土地利用調整のあり方

##### 1. 基本的な認識

人口減少時代における市街化調整区域では、現行の主たる土地利用である農地・緑地の保全に加え、都市近郊に存在する恵まれた自然環境の中における現行の居住環境を維持・向上していく視点が重要である。

本提言では、農的・自然的な環境の大規模な改変や沿道への無秩序な土地利用を抑制する方向を示す一方で、既存集落における農業施策と連携したまちづくり計画により農地を維持しながら一定の土地利用を可能とする仕組み、さらに、田園景観の維持に向けて農的・自然的空間に価値を見出す都市住民が、その中に住居を構え、既存の農家と共に田園空間の維持・管理を担っていく農住共存の新たな居住スタイルなど、農地や里山と共存する居住に着目した土地利用の可能性を示した。

一方、まちづくり三法の見直しにより、市街化調整区域における大規模な計画開発を許可できる制度が廃止され、計画的な土地利用は地区計画の策定を通しての都市計画手法へと一本化される中で、同時に拡充された都市計画提案制度が、今後の土地利用調整の主たる手法として期待されている。

都市計画提案制度では、提案を行う市民や民間事業者、都市計画決定の可否を判断する自治体がまちづくりの担い手として、都市計画決定のプロセスの中で各々の責任を果たしていくことが求められることになる。

このため、四日市市の市街化調整区域における、農地・緑地の保全及び都市近郊に存在する恵まれた自然環境の中でのゆとりある暮らしの実現には、この都市計画提案制度の円滑な運用が必要と考えられる。

このため、以下の「基本的考え方」を前提に土地利用調整のあり方をとりまとめた。

## 【基本的な考え方】

ア. 地域維持の観点から、都市近郊に存在する恵まれた自然環境を活用したまちづくりにより、持続可能な居住環境を確保する。

[土地利用調整における視点]

- ・既存インフラの許容範囲内での土地利用
- ・農村集落等のコミュニティー維持の観点から土地利用転換の是非を判断する

イ. 農住共存の新たな居住スタイルを導入し、既存の農家と共に田園空間の維持・管理、田園景観の維持・保全を支える。

[土地利用調整における視点]

- ・農的・自然的環境を維持する担い手づくり
- ・市街化調整区域でなくては出来ない質が高くゆとりある居住空間の確保と田園景観の維持・保全への貢献を農住共存の居住スタイルの要件とする

ウ. 土地利用調整は、従来の開発許可から都市計画手法へと移行

[土地利用調整における視点]

- ・都市計画マスタープラン地域・地区別構想を都市計画提案制度として活用
- ・都市計画手続きに乗せる要件が整うまで、開発許可制度は慎重に運用する

## 2. 市街化調整区域の土地利用調整に係る用途別の状況と課題

### ① 住居系の土地利用

市街化調整区域における住居系への土地利用については、都市計画上、保留人口フレーム（将来人口などを踏まえて見積もられた市街化調整区域で供給が必要な住居系土地）により可否が判断される。現在、四日市市の市街化区域内には300haを超える未利用地（宅地化が前提となっている農地）が残っており、新たに大規模な住居系の土地利用を市街化調整区域に配置する必要性は小さい。人口フレームを定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（四日市都市計画区域の都市マスタープラン）：三重県決定」にも保留

人口フレームは設定されていない。

都市計画提案制度では、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」など、都市計画に関する基準に適合するものであること等が条件となるため、新たな大規模な住居系の土地利用は提案要件を満たさず、都市計画提案制度では提案出来ない状況にあり、これら現状を明確に示し、土地利用上の混乱を予め回避する必要がある。

一方、農村集落の高齢化や人口の減少等による地域活力の低下への対応に加え、集落内に存在する既存工場等の用途転換、過去の計画開発地で市街化区域編入の規模要件（50ha）を満たさないため市街化調整区域の集落扱いとなっている開発団地、市街化区域のエッジ部分からの滲み出しの扱いなどについては、本提言で整理された土地利用制度の運用方向に併せて良好な土地利用を誘導するための計画的な土地利用調整が必要となる。

## ② 商業・サービス施設系の土地利用

まちづくり三法の見直しに伴う都市計画法の改正により、1万㎡超の大規模集客施設の立地は近隣商業・商業・準工業の3用途地域に限定され、市街化調整区域では原則立地が認められない。また、立地させる場合には用途地域の変更や地区計画の都市計画決定に加え、隣接市町との広域調整が必要とされる。

一方で、今回の都市計画法の改正は、人口減少の時代に見合った都市構造やインフラの維持管理の観点から広域から大量の客を集める施設（床面積1万㎡超の大規模集客施設）を規制の主な対象としたものであり、一般的な小売店舗、中小スーパーマーケット、コンビニなどの中小ロードサイドショップなど日常生活を支える利便施設などは規制の対象には含まれない。

現状で、四日市都市計画区域の都市マスタープランや四日市市都市計画マスタープランなど、都市計画に関する基準に位置付けられている大規模な集客施設は無いが、都市計画法の改正の主旨を鑑みて、大規模な集客施設等に

関する都市計画の運用方針を示すなど透明性のある対応が必要と考えられる。

また、市街化調整区域では、従来から既存集落の地域住民をサービスの対象とする小規模な店舗の立地は、都市計画法第34条の開発許可の対象とされてきた。しかし、既存集落の人口規模が小さいことから、許容される規模はごく小さなものとなっており、徒歩圏内における利便施設としての維持が望まれるものの、現実には幹線道路沿いへの立地が主体となっており、交通弱者等にとっては必ずしも既存集落の利便性向上につながっていない。したがって、地域維持の視点から、自然や農業環境の保全と地域の人口規模に見合った継続性の高い地域サービスを両立させる計画的な土地利用が必要となる。

このため、本提言で整理された土地利用制度の運用方向に併せて、沿道における開発許可制度の運用の見直しと良好な土地利用を誘導するための計画的な土地利用調整が必要となる。

### ③ 工業・物流系の土地利用

四日市市では、内陸部の工業団地に東芝の立地などが進んでおり、新たに大規模な工場等の立地が可能な造成済工業団地は存在していない。

しかし、市の都市計画マスタープラン全体構想は、策定時に内陸部の工業用地に余剰があるとともに、臨海部産業へのでこ入れを重視していたために、内陸部工業は抑制基調の記載となっており、現状では都市計画に関する基準に適合するものであること等を条件とする都市計画提案制度による提案を受けることが出来ない状況にある。

このため、本提言で整理された土地利用制度の運用方向である「住環境や周辺の自然・農業環境との調和が図られたものは許可対象とすること」を実現させるためには策定時からの状況変化を踏まえた運用の方針を示すなど透明性のある対応が必要と考えられる。

ただし、本来は都市計画マスタープランの全体構想がそれらを計画的に行うための判断材料になっていなければならないものであり、地域経営の選択

肢として位置づける場合には、都市計画マスタープラン全体構想の見直しやそれに匹敵する手続きを経ることで十分な透明性を確保することが望ましい。

### 3. 土地利用調整の運用方向

#### ① 都市計画提案制度の活用

市街化調整区域における計画開発は、従来の開発許可制度による許認可から地区計画の策定を通しての都市計画手法へと移行するが、これにより、都市的土地利用を目的とする個別開発の可否を判断するという土地利用の調整から、地域の将来像を実現するためにより広い範囲での合意を前提とした土地利用調整が可能となるものと期待される。

こうした中で、本提言で提案する土地利用制度を運用していくためには都市計画提案制度の円滑な運用による土地利用の調整が必要と考えられる。

都市計画提案は、これまで行政が担ってきた都市計画を民間にも開放するものであり、地域住民や民間事業者等には、自らが望む土地利用を実現するために都市計画規制の見直しを要求するというだけでなく、地域の課題解決や将来のまちづくりの方針の実現に向けて、都市計画を自らが積極的に考え、提案していく姿勢が必要とされる。

特に、四日市市の恵まれた自然環境の骨格をなす市街化調整区域における都市計画としては、農的・自然的な環境の整備・保全も含めた提案が望まれる。

#### ② 都市計画提案制度のための条件整備

また、行政には、都市計画の基本方針や用途地域等の都市計画決定に係る情報をはじめ、そもそも都市計画で何をどのように決めているか、またその理由や根拠は何なのか等について、広く市民等に情報提供を行い、都市計画に関する十分な知識と情報のもとで都市計画が発意される環境を整えること

が望まれており、まずは、都市計画提案の条件である都市計画区域のマスタープランや四日市市都市計画マスタープラン全体構想の内容を明確に示していく必要がある。

なお、今後は、まちづくりの方向を定める計画のメンテナンスが極めて重要であると考えられることから、四日市市都市計画マスタープランに目標とする空間像を明確に記載するなど、都市計画提案制度の基準として機能するように継続的なフォローアップに取り組んでいくことも望まれる。

一方、近年の都市計画の専門性の広がりやメニューの多様化、建築基準法や景観法などの関連法との関係の複雑さ等を考えると、都市計画提案に際しての専門的な知識は欠かせない。

しかし、一般的に、ほとんどの市民は都市計画になじみが薄く、住民が主体となって進めるまちづくり活動や地域における合意形成へ専門家を派遣するなど、都市計画の発意を専門的な見地から支援する仕組みを用意し、円滑な都市計画提案を誘導していく必要があると考えられる。

すでに、四日市市では、市民の主体的な参画による都市計画マスタープラン地域・地区別構想の策定に際しての専門家派遣などの支援を行ってきており、この取り組みが徐々に浸透しつつある状況となっている。

このため、都市計画マスタープラン地域・地区別構想により、地域の将来像に関する合意形成を図り、これに基づく都市計画提案が円滑に進められるように継続的に支援していく制度上の枠組みを確立することが望ましいと考えられる。

その際には、予め、可能な対応の方針を明確にするため、市街化調整区域における地区計画のガイドラインを策定し公表するなど、提案者が、安心して提案できるような環境を整備すべきである。

### ③ 開発許可制度の運用

都市計画マスタープラン地域・地区別構想により、地域の将来像に関する合



意形成を図り、これに基づく土地利用を目指していく上では、都市計画提案制度がなくても立地が可能となる都市計画法34条各号についての扱いが重要となる。

四日市市では、幹線道路沿道へのサービス施設の立地などが市街化調整区域へのスプロールを助長してきた状況も見受けられることから、これら法34条各号の扱いをもう少し厳格に運用することで、都市計画提案制度を活用した計画的な土地利用へと誘導していく必要があると考えられる。

一方で、都市計画が面的、計画的な土地利用コントロール手法であることに鑑み、単体の土地利用の転換等を開発許可制度により、やみくもに規制するというだけでなく、現行の市街化調整区域の農的・自然的環境を変えない範囲であれば土地利用の継続性を踏まえて弾力的に運用することで遊休地や未利用地の発生を未然に防止するといった積極的な姿勢も望まれる。

#### 4. 具体的な運用に際しての課題

##### ① 公平性・透明性の確保

都市計画提案制度は、計画決定する場合は都市計画審議会の議、決定する必要がないと判断した場合でも都市計画審議会への報告が義務付けられているが、都市計画提案の要件を備えているかの事前審査時点での公平性・透明性をどう確保するかが課題である。

このため、都市計画提案の内容及び事前審査結果を公開するなど透明性を確保する手続きを設けると共に事前審査の時点で、公平な第三者の意見を聴取する仕組みを導入することが望ましいと考えられる。

なお、これらの仕組みについては予め都市計画提案制度の手続き条例などにより手続きの根拠を明確に示しておく必要がある。

##### ② 専門的なスタッフの確保

都市計画提案が一般化するに伴い、提案内容を実現性も含めて都市計画に

誘導し、良好な都市環境を実現するための専門的なスタッフが必要とされる。

特に、市民の提案を都市計画のレベルまで高め実現させていくためには都市計画、都市整備の専門的な知識が必要になることから、行政における担当者への専門的な研修や人員の確保に加えて、専門家の参画など専門的なスタッフを定常的に確保する仕組みが必要となる。

### ③ 先取り提案の扱い

都市計画提案制度は「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」など、都市計画に関する基準への適合を前提としているが、これらの基準を時代の変化に対応し随時見直しを行い続けることは現実的でなく、マスタープランのしかるべき変更を先取りするような内容の提案については、貴重な問題提起と受けとめ、マスタープランの改訂やフォローアップに反映させていくことを前提とした先取り提案を可能とする枠組みが必要と考えられる。

### ④ 産業政策との連携

都市計画制度は、都市の将来像を実現するためのツールであることから、全体の合意に基づく明確な将来像が描かれていない場合、その効果は期待されない。

特に、市街化調整区域は都市的土地利用を抑制する区域としての位置付けから、個々の状況に応じて個別に判断を行う状況となっており、農業や工業といった産業と連携した土地利用誘導・制御が困難となる状況が懸念される。

これらの解決には、農業空間が主体となる区域における農業振興策への支援メニューとしての都市計画、工業適地においては工業誘致施策への支援メニューとしての都市計画をあらかじめ用意するなど、産業施策と連携した規制緩和の取り組みを進めることも必要と考えられる。

なお、その際には産業部局と十分に協議し、連携して土地利用の誘導・制御を行う体制の整備が必要である。

