

1. 研究の背景と目的

非線引き都市計画区域では、土地利用規制の枠組み上、大きく2つの地域に区分される。都市計画法で定める用途地域、それ以外の白地地域である。現行の土地利用に対する管理・規制は、基本的に国土利用計画に定める個別規制法によって行われている。この指定に伴い各制度による土地利用規制が行われ、秩序ある土地利用の形成を誘導している。しかし、非線引き白地地域に関しては、規制が緩いことから無秩序な乱開発が生じる危険性がある。白地地域に関する研究として、緩規制地域の乱開発の進行を指摘したもの¹⁾や、白地地域の開発コントロールについて分析をしたもの²⁾、緩規制地域の幹線道路沿いに発生するロードサイドショップの問題を指摘したもの³⁾がある。したがって、今後は、まとまりのある市街地を形成するために非線引き白地地域の開発行為を規制していく必要がある。また、白地地域での地域地区の指定に関する研究として、用途地域指定に対する制度状の課題を明らかにしたもの⁴⁾⁵⁾、特定用途制限地域の指定実態を明らかにしたもの⁶⁾、白地地区計画の指定実態を明らかにしたもの⁸⁾がある。そこで、非線引き白地地域であっても、建築物形態制限や色彩、土地造成、木材伐採、土砂採掘など多岐にわたる制限を適用することが可能な風致地区制度に着目した。風致地区とは、都市における風致を維持するために定められる地域地区である。都市計画運用指針では非線引き白地地域は、風致地区の指定により、保全すべき土地を明確に位置付けることが望ましいとしている。風致地区及び緑地制度に関連した研究では、旧法の風致地区と新法の風致地区の違いを示したもの⁹⁾、緑地制度を研究したもの¹⁰⁾がある。そこで本研究では、非線引き都市計画区域で指定された風致地区を対象に、指定経緯及び開発動向、規制状況を明

らかにし、非線引き白地地域での風致地区の土地利用規制の実態を明らかにすることを目的とする。

2. 風致地区の全国的実態把握及び類型化

平成23年度の「都市計画年報」を用いて全国の非線引き都市計画区域の全182地区の風致地区を抽出した。非線引き都市計画区域の風致地区（182地区）の中で、合計31地区を対象外¹⁾とし、151地区を選別対象とする。GISを用いて、対象の白地風致地区の区域面積を算出した。また、白地風致地区に占める緩規制地域²⁾の割合を調査するために国土利用計画法に定める地域区分と風致地区との重複状況を確認した。全体の傾向をみるために、非線引き白地地域の全151の対象風致地区に占める強規制地域の面積を確認した（図1）。その結果、白地風致地区では、約半分が緩規制地域であることが判明した。

GIS 作業データを基に全国の白地風致地区の指定実態を分析し類型化を行う。50ha 未満の地区は除外する³⁾。まず、1000ha 以上の地区（12地区）を大規模指定型としてパターン⑤とする。50ha 以上1000ha 未満の一定規模を満たす地区は、用途地域との関係性から用途隣接型（31地区）と用途地域と物理的に接していない単独型（26地区）に分類する。次に、一定規模の地区を強規制地区と緩規制地区⁴⁾に選別する。用途地域隣接型では、強規制地区（4地区）をパターン①、緩規制地区（27地区）をパターン②とする。単独型では、強規制地区（5地区）をパターン③、緩規制地区（21地区）をパターン④とする。上記のように対象の白地風致地区を5つのパターンに類型化した。さらに、各パターンから詳細対象地区を抽出する。個別規制法の効力が強く、開発されるおそれが低いので、風致地区の指定効果を得られないと判断したため、パターン①、③の

強規制地区を選定から除外した。パターン別の詳細対象地区と選定理由及び選定地区の風致地区規制内容を示す(表1)。以上を踏えて、白地風致地区の活用可能性や課題を明らかにする。

3. 用途地域隣接型の事例

3-1 一里塚風致地区の概要とその指定経緯

風致地区は昭和47年に指定され、強い法規制地域は、18.6ha(17.8%)となっており、用途地域に隣接する緩規制地域に指定されている(図3)。本町は上信越国立公園の一部浅間山や日本アルプスと八ヶ岳等の眺望絶頂の地として、又、別荘を有する観光都市として発展しつつあるが本町の自然風致を保全するため、久保沢、一里塚、雪窓及び十二の森周辺を風致地区に決定した。その中で、一里塚風致地区は、国道18号より浅間山の優れた自然的景観を現出しており、レクリエーション地、観光地、避暑地、別荘地としての好適地でもあるので乱開発を抑え、浅間山の前景となるような自然的景観の保全を図りつつ、別荘等の開発の誘導を行うため指定された。風致地区決定に伴う地元調整までの経緯を示す(表2)。

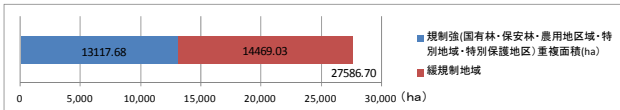


図1 全国の風致地区に占める強規制地域

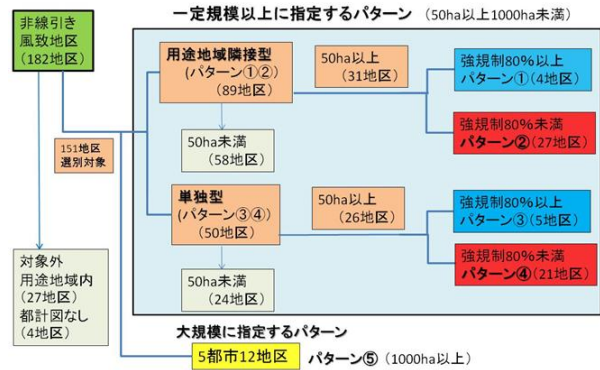


図2 風致地区の類型化

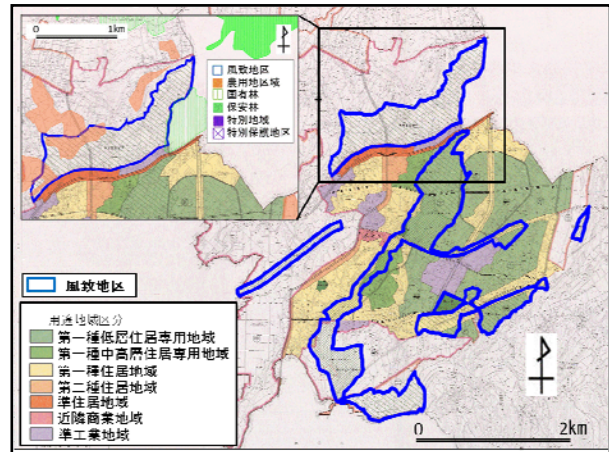


図3 風致地区と個別規制法の強規制

表1 詳細対象地区と選定理由及び選定地区の規制内容

対象風致地区	一里塚(長野県御代田町)	五桂池・柳ヶ池周辺(三重県多気町)	名香山(新潟県妙高市)	朝倉山・倉田山(三重県伊勢市)
面積	104.7ha(強規制地域18.6ha)	169.8ha(強規制地域43.1ha)	1755ha(強規制地域833.5ha)	1907.1(1184.7ha)
類型化	用途地域隣接型(パターン②)	単独型(パターン④)	大規模型(パターン⑤)	大規模型(パターン⑤)
選定理由	・用途地域に隣接しているパターンで、市街地のスロー化が顕著に見られるため。 ・個別規制法の弱い地域での風致地区の指定メリットの把握。	・近年、指定されたことから、住民と行政のやりとりの状況を把握出来るため。 ・特定用途制限地域と重複して指定している根拠を知るため。	風致地区を大規模にリゾート地に指定したことによる効果を知るため。	都市の周辺一体を大規模に指定している根拠を知るため。
許可を要する行為	①建築物その他の工作物を新築、改築、増築、又は移転 ②宅地の造成、土地の開墾、その他の土地の形質の変更 ③木材の伐採 ④土石の類の採取 ⑤水面の埋め立て、又は干拓 ⑥建築物の色彩の変更	①建築物その他の工作物の新築、改築、増築又は移転 ②建築物その他の工作物の色彩の変更 ③宅地の造成、土地の開墾、その他の土地の形質の変更 ④水面の埋め立て又は干拓 ⑤木材の伐採 ⑥土石の類の採取 ⑦屋外における土石、廃棄物又は再生資源の堆積 ⑧屋外広告物の設置	①建築物その他の工作物を新築、改築、増築、又は移転 ②宅地の造成、土地の開墾、その他の土地の形質の変更 ③木材の伐採 ④土石の類の採取 ⑤水面の埋め立て、又は干拓 ⑥建築物の色彩の変更	①建築物その他の工作物の新築、改築、増築又は移転 ②建築物その他の工作物の色彩の変更 ③宅地の造成、土地の開墾、その他の土地の形質の変更 ④水面の埋め立て又は干拓 ⑤木材の伐採 ⑥土石の類の採取 ⑦屋外における土石、廃棄物又は再生資源の堆積
建築物の	①高さが第1種風致地区は8m、第2種風致地区は15m以下 ②高さ率 第1種風致地区は高さ率20%、第2種風致地区は40%以下 ③壁面後退距離 道路に接する部分が第1種風致地区は3m、第2種風致地区は2mその他に接する部分が、第1種風致地区は1.5m、第2種風致地区は1mの限度以上 (※一里塚風致地区は第2種指定)	建築物の ①高さが地上から15m以下であること ②高さ率40% ③壁面後退距離 道路の部分から2m以上、その他の部分から1m以上 ④建築物の位置、形態、規模及び意匠がその土地の風致と不調和でないこと	建築物の ①高さが第2種風致地区は12m、第3種風致地区は15m以下 ②高さ率 第2種風致地区は30%、第3種風致地区は40%以下 ③壁面後退距離 道路の部分から2m以上、道路に接する部分 第2種風致地区は3m、第3種風致地区は2mその他に接する部分が、第2種風致地区は1.5m以上、第3種風致地区は1mの限度以上	建築物の ①高さが地上から15m以下であること ②高さ率40% ③壁面後退距離 道路の部分から2m以上、その他の部分から1m以上 ④建築物の位置、形態、規模及び意匠がその土地の風致と不調和でないこと
高さ	高さが3mを超えるのを生ずる切土又は盛土を伴わない	変更後の色彩がその土地の風致と著しく不調和でないこと	高さが5mを超えるのを生ずる切土又は盛土を伴わない	変更後の色彩がその土地の風致と著しく不調和でないこと
伐採後の成林が確実にであると認められる森林の皆伐	イ.木材が保全され、残存率が20%以上 ロ.土地の面積が1haを超える場合は、高さが5mを超えるのを生ずる切土及び盛土を伴わないこと。また、あらかじめ指定した樹木を伐採しないこと。	イ.木材が保全され、残存率が10%以上 ロ.土地の面積が1haを超える場合は、高さが5mを超えるのを生ずる切土及び盛土を伴わないこと。また、あらかじめ指定した樹木を伐採しないこと。	伐採後の成林が確実にであると認められる森林の皆伐	イ.木材が保全され、残存率が10%以上 ロ.土地の面積が1haを超える場合は、高さが5mを超えるのを生ずる切土及び盛土を伴わないこと。また、あらかじめ指定した樹木を伐採しないこと。
採取の方法が露天掘りではない、採取を行う土地及びその周辺の土地の区域における風致の維持に支障を及ぼす恐れが少ないこと	行爲後の地盤がその土地の風致と著しく不調和でないこと。	採取の方法が露天掘りではない、採取を行う土地及びその周辺の土地の区域における風致の維持に支障を及ぼす恐れが少ないこと	採取の方法が露天掘りではない、採取を行う土地及びその周辺の土地の区域における風致の維持に支障を及ぼす恐れが少ないこと	行爲後の地盤がその土地の風致と著しく不調和でないこと。
水面の埋め立て又は干拓の地盤が埋立又は干拓を行う土地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和とならないこと	イ.木材の伐採は必要最小限に留めること。 ロ.森林の皆伐。 ハ.伐採の成林が確実に1ha以下の皆伐	水面の埋め立て又は干拓の地盤が埋立又は干拓を行う土地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和とならないこと	水面の埋め立て又は干拓の地盤が埋立又は干拓を行う土地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和とならないこと	イ.木材の伐採は必要最小限に留めること。 ロ.森林の皆伐。 ハ.伐採の成林が確実に1ha以下の皆伐
変更後の色彩が、変更の行われる土地及びその周辺の土地の区域における風致と調和すること(原色の色:緑色、黒色 壁の色:茶色、灰色)	採取の方法が露天掘りでないこと。	変更後の色彩が、変更の行われる土地及びその周辺の土地の区域における風致と調和すること	採取の方法が露天掘りでないこと。	採取の方法が露天掘りでないこと。
	植栽等による必要な修景措置が行われること。	増築を行う土地及びその周辺の土地の区域における風致の維持に支障を及ぼすおそれがないこと。	植栽等による必要な修景措置が行われること。	植栽等による必要な修景措置が行われること。
	・自家用広告物等は基準面積以下であること。 ・一般広告物については、提出不可。 ・既許可物件については、残存許可期間の期間満了の日まで。			

3-2 御代田町の風致地区に関する課題

(1) 風致地区指定当初からの用途混在

風致地区決定当初の昭和45年の土地利用図と現在の土地利用図を比較した(図4)。その結果、風致地区指定当時はさら地であった用途地域縁辺部に風致地区を指定することで、風致の形態制限の基準を満たした建築物を多く誘導できたことが明らかとなった。しかし、現地調査の結果、派手な景観のホテルや工場の立地が多々見受けられた。このことから、形態制限を主とする風致地区制度のみの指定では、土地利用の管理・規制が充分に行えず、その土地の風致と調和しない用途の建築物が乱立する危険性が高く、規制効力に限界がある。

(2) 風致地区内の違反行為への対応

風致地区内で無許可による色彩変更、工作物の設置等の違反行為が生じている。しかし、違反行為に対して踏み込んだ取締りができていない。著しい違反行為に対しては、指導を行うだけでなく、罰則規定もある。しかし、風致地区にそぐわない感のモーテル看板などが乱立してはいるものの、風致地区に看板の条例等の規則はない。また、派手な色彩のホテル等もみられるが、塗り替えるとは言えず、塗り替え時に変更を頼む程度の消極的な対応しか出来ないのが実情である。また、土地所有者(特に土地だけ所有している人)は風致地区区域であることを知らないこともあり、木の伐採を無断で行ってしまうこともある。次に、風致地区内での違反行為のパトロールだが、御代田町からのヒアリング調査によると、特に定期的を実施しているわけではない。職員が少人数でやりきれないのが実情である。著しい違反行為に対しては、住民などから指摘をいただき、対応することもある。

(3) 用途地域、特定用途制限地域の検討

用途地域指定は、別荘地等となっている雪窓風致地区では指定されているが、一里塚風致地区は用途地域外となっている。隣接する軽井沢町の風致地区も用途地域に指定されている。一里塚風致地区でも過去の資料から指定当時の考え方として別荘地開発を想定しており、現在も別荘が散見されている。一里塚風致地区が用途地域に指定されなかった理由としては、レジャー施設などの建設のために特に用途を定めなかったものと考えられる。厳しい規制をかけないで、開発の可能性がある時にその都度、主導する方針であった。また、一里塚風致地区は、都市マスで農業的土地利用調整ゾーン(優良農地を除く地域)として、将来的に都市的土地利用を受け入れるゾーンとして位置付けられている。風致地区としての規制効果を高めるためには、農業的土地利用との調整を経た後に、第一種低層住居専用地域等の制限の厳しい用途地域を指定することも想定される。一里塚風致地区での用途地域指定の可能性や課題だが、現時点で今後も指定をする考えはないことが明らかとなった。この理由として、地元住民や土地所有者からの反発が大きいことが挙げられる。また、土地だけ所有している人は、風致地区単独の指定の方が転売しやすいので、用途指定に反対することが挙げられる。特定用途制限地域だが、都市マス中に特定用途制限地域指定の検討に関する記述がある

が、一里塚風致地区では、特に特定用途制限地域の指定を検討した実績はない。

4. 単独型の事例

4-1 五桂池及び栃ヶ池周辺風致地区の概要と指定経緯

風致地区は平成22年に指定され、強い法規制地域は43.1ha(25.4%)となっており、用途地域に隣接しない緩規制地域に指定されている(図5)。五桂池及び栃ヶ池周辺地区は、公園的な要素を備えた自然休養村「多気町五桂池ふるさと村」が整備されているとともに、栃ヶ池にはクチシナをはじめ湿地植物の群落が多く自生しており、これらを取り囲む山林も良好な自然的景観を呈している。また、天啓公園周辺地区は福祉機能と公園機能を併せ持つ施設

表2 風致地区決定までの経緯

年	月	日	事項
昭和47年	6	26	議会建設委員会において風致地区決定について内容説明し了解を得る。
昭和47年	8	1	一里塚、清万、三ツ谷地区合同説明会 募集人員約50人 賛成を表明
昭和47年	8	8	栄町、西軽井沢合同説明会 募集人員約100人、趣旨に賛成
昭和47年	8	24	荒町、上宿合同説明会 募集人員約80人、趣旨を逆明賛成を得る。
昭和47年	8	31	向原合同説明会 募集人員約50人、逆明し賛成を得る。
昭和47年	9	8	馬瀬口説明会 募集人員約110人 都市計画事案の内容等についてもあわせて説明し賛成を得る。
昭和47年	9	13	都市計画審議会に説明。地元説明会の経過を活かし内申することについて了解を得る。

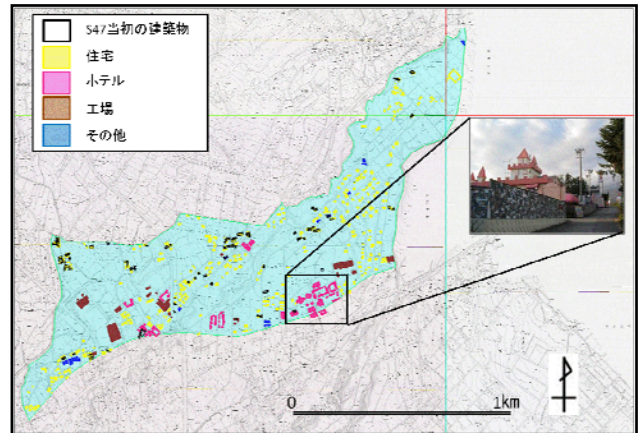


図4 風致地区内の建築物の用途混在

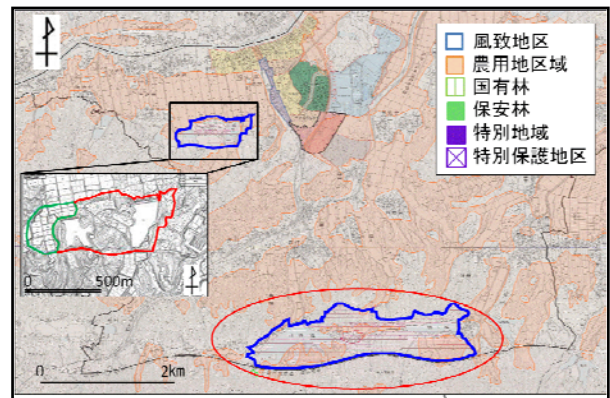


図5 風致地区と個別規制法の強規制の重複

「のびのびパーク天啓」が整備されている。周辺は山林等となっており、良好な自然的景観を呈している。

このことにより、五桂池及び栃ヶ池周辺地区と天啓公園周辺地区の両地区において、良好な自然的景観を保持するため、風致地区指定をしたものである。

また、両地区において、風俗施設や環境への影響の大きい工場の立地等を制限し、良好な都市環境を保全するため、特定用途制限地域の指定を行うものとする。

4-2 風致地区指定に伴う住民への対応

風致地区指定に伴い住民説明会を実施した。その際、住民から「不動産価値が下がるのではないのか、土地を買い取ってくれるのか、補助金はでるのか」等の意見が出た。行政の対応は、「地権者にとって金銭的なメリットは無いが、町の環境を守るという大きな視点で考えてほしい」というものだった。地権者個人の意向は全く考慮していない。しかし、区長が住民をとりまとめ、指定を誘導してくれることが明らかとなった。たとえ、地権者からの同意が100%得られなかったとしても最終的には都市計画審議会の了承を得て決定するものなので、反対意見の者に個別に了承は取らない。住民説明会は、指定するかしないか住民と行政で共に考えていくものではなく、指定することは前提で制度についての説明をしているだけの形式的なものである。このことから、風致地区、特定用途制限地域の指定は、住民からの全員同意を得る必要がなく比較的容易に指定できると言える。また、詳細対象地区ではないが、多気町では、天啓公園周辺風致地区指定の際に西部の一部区域（図5の緑線の区域）の指定を土地保有者の反対により断念した。基本的に地区一体で指定するものであり、中抜きは難しいが、縁辺部では、反対意見により地区指定からの区域除外も可能である。

5. 大規模型の事例

5-1-1 名香山風致地区の概要とその指定経緯

風致地区は昭和17年に指定され、強い法規制地域は833.5ha（47.5%）となっており、大規模に指定されている（図6）。指定理由は2点挙げられる。まず、妙高山を中心とした均整のとれた山容と雄大さのある眺望地であったことである。また、赤倉温泉を中心に新赤倉温泉、池の平温泉等が開発されて温泉郷を形成するとともに、財界・文化人等の別荘も所在しており四季を通した観光地としての発展が予測されたため、建築物等のスプロール化に対処する必要があったことが挙げられる。

次に、指定区域の根拠について述べる。風致地区決定当初、風致地区北部に関山演習場（防衛施設）が所在していた。そのため、風致地区に指定されている新赤倉温泉に隣接し、同地域とほぼ同等の自然環境を有している二俣地域の大部分が風致地区の指定から除外されたと推察できる。また、既に市街地を形成していた赤倉温泉の大半も地区指定から除外された。これらのことから、風致地区区域決定の際、国の施設があり開発の恐れのない場合や自然環境が充分でも風致地区にそぐわない建物が立地している場合は風致地区指定区域から除外されると言える。国道18号東部

の風致地区区域外の地域だが、集落が点在し農地と宅地が大半を占めた生活・生産の場であり、特記すべき社寺苑や史的または郷土的意義のある土地等が所在していなかったため風致地区区域から除外された。同様に国道18号沿いの風致地区区域内の二俣、田切、毛岩坂、関川の各地域も、宅地と農地が大半を占めた生活・生産活動の場であり、特記すべき社寺苑や史的又は郷土的意義のある土地等は所在していなかった。眺望、景観等の面からみても風致地区の指定が必要であったか疑問視される地区であった。しかし、国道沿いのため、建築物のスプロール化を懸念して風致地区に指定された（図7）。

5-1-2 バブル期からの風致地区内外の開発動向

バブル期の昭和51年からの風致地区内外（旧妙高高原地域）の開発を開発登録簿で確認した。開発総数は31件である。正確に開発の位置が特定できたものは開発地、地域のみで正確な位置が不特定なものは地域の開発件数で表記している（図7）。風致地区内の開発は17件、風致地区外の開発は14件である。予定建築物の用途でみると、風致地区内外共に宿泊施設、別荘の開発が多い（図8）。風致地区周囲一体が避暑地として開発されてきたことが分かる⁽⁵⁾。

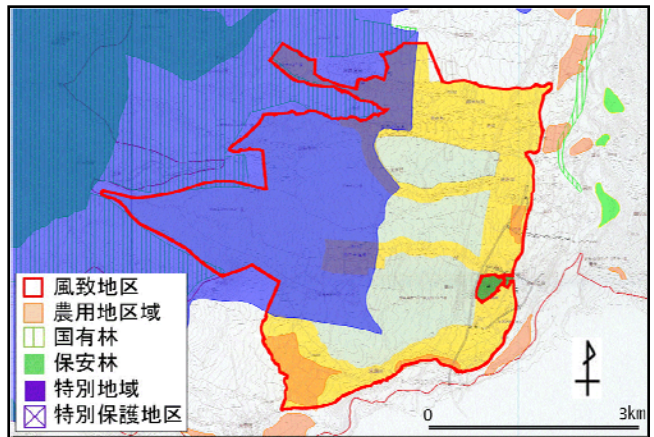


図6 風致地区と個別規制法の強規制の重複

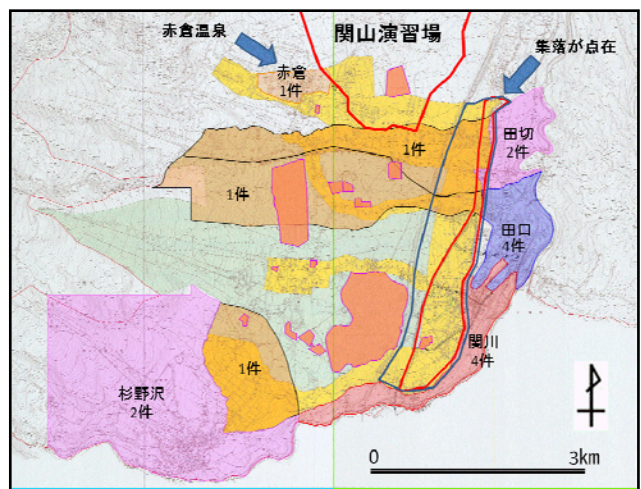


図7 風致地区区域根拠及び開発動向

5-1-3 風致地区指定区域変更

妙高市からのヒアリング調査の結果、現在国道18号線沿いの東側の地域一体（図7の赤の区域）、又は上信越自動車道（高速道路）の東側の地域一体（図7の青の区域）の区域縮小が検討されていることが明らかとなった。住民から雪対策に高さのある家を建てたいという要望が多く、風致地区の高さ規制が厳しいという問題が生じている。

5-2-1 朝倉山・倉田山風致地区の概要とその指定経緯

風致地区は昭和11年に指定され、強い法規制地域は1184.7ha（62.1%）となっており、大規模に指定されている（図9）。伊勢市にはS11.2.15に当初決定されたものの理由書の写しと思われるものが残っており、「宇治山田市は長くも皇大神宮鎮座の聖地として全国民崇敬的なり然るに近時市街地の膨張発展は動もすれば自然風致を破壊せむとする虞あるのみならず本市の神都たるの特性を發揮せしむるには風致地区を指定し以て其の風趣を保育するの要あり以て茲に九ヶ所の景勝地地積約4173.05haを撰ひて風致地区として指定し以て之か風致を維持せむとす」とある。

5-2-2 風致地区区域の変更

伊勢市では、S45とH3年に2度の風致地区の区域変更が行われている。S45年には、時代の変遷とともに都市機能が増大し、近年市街地が急速に進展し指定当時に予期しなかった地域の開発が行われ早急に風致地区の再検討を加える時期となった。そこで、昭和45年に現在の風致地区内の既存市街地および市街地の増加が見込める地域を除く区域に風致地区区域を縮小し、実情に沿う区域の変更を行った。

H3年の変更は、S45年に一部変更を行ったが、社会的条件、土地利用の状況、市街地の整備に関する事業計画及び景観を勘案のうえ、自然的環境の維持と合理的な土地利用を図るため、風致地区を変更したことが明らかとなった。主な変更理由としては、2点挙げられる。用途の混在化や緑被率の低い宅地が見受けられ、条例制定以前からある既存集落は制定後も適用除外となっていることと、指定当時に建設されていなかった道路が建設されていることである。

5-2-3 風致地区区域変更とDIDの変化

昭和45年のDIDと現在のDIDを比較して市街地の拡大状況を調査した。DIDの変遷をみたのは、風致地区指定範囲の縮小との関係性を見るためである。また、昭和45年のDIDを用いた理由は、風致地区指定範囲の変更をしたのが昭和45年であり、それ以前からのDIDの変化を見るためである。市は、風致地区を縮小させた地域に市街地を拡大させることを想定していた。しかし、市が思い描いたシナリオ通りに市街地は広がらず、風致地区区域の縮小とDID拡大の齟齬が生じた。DIDは風致地区内や市街地を拡大させることを想定した風致地区縮小区域以外に広がっていることが判明した（図10）。また、風致地区内での大規模開発が生じている事実もある。伊勢市のヒアリングにより、風致規制の基準を満たした「良好な住宅地」をセールスポイントに不動産会社が開発したことが判明した。風致地区制度の許可基準を満たした宅地造成の開発とはいえ、大規模な森林伐採は風致をそこなう恐れがあるので許可基準の見直しを図る必要があると考える。

5-2-4 風致地区の規制実効力の問題

伊勢IC付近の風致地区内に大型商業施設が立地している（図10中の☆の位置）。風致地区条例の建築物の許可基準には、「建築物の位置、形態、規模及び意匠がその土地の風致と不調和でないこと」と定められている。しかし、この文言が抽象的であり許可の判断基準が曖昧であるために風致地区の規制実行力は低い。風致地区制度は、建築物に対して高さや建蔽率などの形態制限は出来るが、規模・意匠等はその土地の風致と不調和でないことと抽象的な基準である。そのため、風致地区内でありながら、形態制限は満たしているものの、派手な大型商業施設でありその土地の風致と不調和な建築物が生じた。大規模集客施設がその周囲へ及ぼす影響は大きく、白地地域での無秩序な市街化に繋がる恐れがある。また、商業施設や工場と住宅が隣接して立地することにより、風致地区内の住環境を悪化させるなどの問題が生じることも考えられる。それに対して、風致地区規制は、効果を発揮していないのが実情である。平成24年からは、白地地域一体に特定用途制限地域を指定しており、建築物の用途に対するコントロールが行われている。よって、住環境や自然環境に影響を及ぼす建築物の立地をコントロールでき、無秩序な市街化の進行を抑制している。このことから、開発規制の緩い白地地域において、風致地区の形態制限だけでは不十分であり、用途制限が可能な特定用途制限地域の重複指定をすることで無秩序な市街地のスプロール化を防止できると言える。

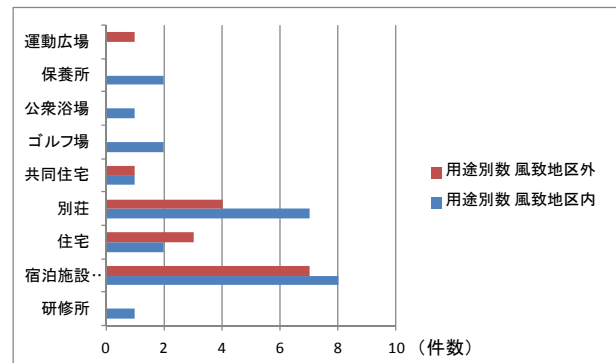


図8 風致地区内外の開発動向

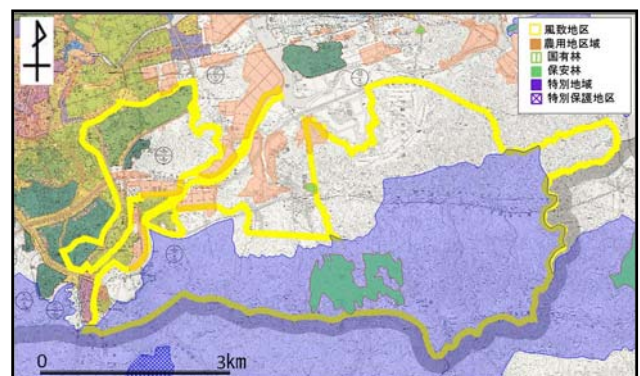


図9 風致地区と個別規制法の強規制の重複

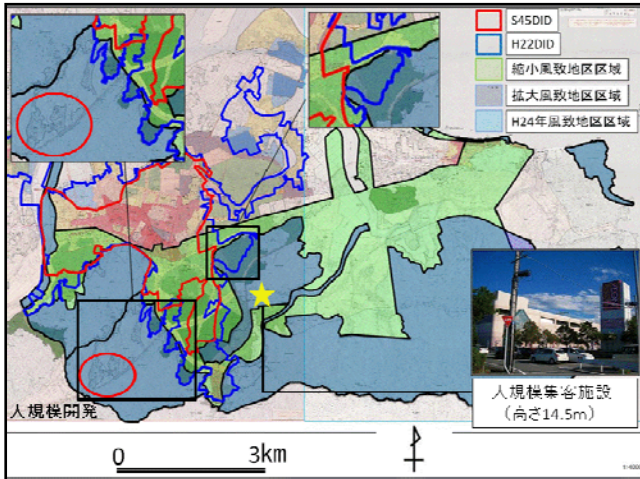


図10 風致区域変更と市街化の齟齬及び風致規制の限界

6. 課題及び提言

パターン②の用途地域隣接型の御代田町の事例から、用途地域縁辺部の風致地区において派手な景観のホテルや工場などの用途混在が生じていることが判明した。しかし、風致地区では、これらの施設へ強く取り締まりが出来ない。風致地区規制は、建築物の高さや建蔽率への規制はあるが、用途への規制はない。また、風致地区規制の文言は、建築物の位置、規模及び意匠に関しては、その土地の風致と不調和でないことと抽象的な表現である。このように、風致地区の規制には限界がある。その対策として、白地地域において建築物の用途規制が可能な特定用途制限地域の重複指定を提案する。用途地域縁辺部の風致地区において、風致地区単独の指定では無秩序な乱開発により風致とそぐわない建築物が生じる危険性が高い。用途地域拡大という手段もあるが、特定用途制限地域に対して指定の難易度が高い。また、建築物の形態制限が可能な風致地区が指定されていることから、重複指定として用途制限のみで充分である。風致地区の形態制限と特定用途制限地域の用途制限により、市街地の無秩序なスプロール化を防止する役割を果たせると考える。

パターン④の単独型の多気町の事例から、単独型の風致地区は、市街地から離れており住宅地を形成しておらず自然がそのまま残されている地域であることが判明した。開発ポテンシャルも低く、乱開発も生じていない。しかし、多気町では、現在の良好な環境に不似合いな建築物の立地を未然に防ぐため、特定用途制限地域を指定している。用途地域から離れた開発ポテンシャルの低い単独型の風致地区でも、現在の良好な環境に不似合いな建築物が生じる危険性がないとは言えない。今後もその良好な自然環境を守り続けるためにもパターン②の用途地域隣接型と同様に特定用途制限地域の指定が必要だと考える。

パターン⑤の大規模型の妙高市・伊勢市の事例から、大規模型の風致地区は、風致地区区域の変更を行ったことがあると判明した。大規模に指定されていることから、社会的条件、土地利用の状況、自然的環境の維持と合理的な土地利用を図るため、都市の変化に順応して風致地区区域も変更する必要がある。また、伊勢市では、風致地区内に大

型商業施設が立地している。パターン②でも述べたが、風致地区規制の文言は、建築物の位置、規模及び意匠に関しては、その土地の風致と不調和でないことと抽象的な表現であることから、このような現象が生じている。今後も大規模指定型は、合理的な土地利用を図るため区域変更を柔軟に行う必要がある。この時、区域変更と併せて他の地域地区の見直しも図るべきと考える。大規模に指定されている風致地区の場合、風致地区内外において交通等の都市環境の変化が生じ、地区での開発行為や建築行為の需要が増加することも予想される。その対策として、風致地区以外の地域地区の見直しも併せて行うことを提言する。

全体に共通して言えることは、形態制限のみの風致地区単独の指定では、白地地域の土地利用コントロールに限界がある。そのため、白地地域において用途制限が可能な特定用途制限地域の重複指定が望ましいと考える。

【補注】

- (1) 用途地域内 (27地区)・都市計画図入手不可 (4地区) を対象外とする。
- (2) 非線引き都市計画区域の白地地域と国土利用計画法に定める地域区分の森林地域、農業地域、自然公園地域の強規制地域 (国有林・保安林・農用地区域・特別地域・特別保護地区) が指定されていない森林白地、農振白地、自然公園白地の重複する地域。この地域は、土地利用制度が非常に緩く、管理・規制のない無秩序な開発が多発する可能性が高い。
- (3) 規模が50ha未満の地区を除外するのは、対象とする地区として一定規模以上ないと指定の効果が捉えづらいことによる。
- (4) 国土利用計画法に定める地域区分の強規制地域が白地風致地区面積に対して占める割合が80%以上の地区を強規制地区、80%未満の地区を緩規制地区とする。
- (5) 予定建築物の用途別数は、一つの開発区域に複数の予定建築物の用途がある場合は重複カウントしている。

【参考文献】

- 1) 三宅偉久・中出文平 (1993) 「地方都市周辺部の緩規制地域の開発実態と課題に関する研究」都市計画学会学術論文集 pp. 841-846
- 2) 和多治 (1994) 「白地地域及び都市計画区域外における開発動向及び開発コントロールに関する研究」都市計画学会論文集No.29, pp. 259-264
- 3) 浅野純一郎・瀬口哲夫 (1995) 「幹線道路沿道に集積する商業施設の立地構造に関する基礎的研究—長野県の未線引き用途無指定地域を対象として—」No.30, pp. 169-174
- 4) 藤巻重則・中出文平 (2000) 「未線引き地方都市の市街地周辺部における市街地化の進行と土地利用制御に関する研究」都市計画学会学術論文集 pp. 319-324
- 5) 大島崇・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2004) 「非線引き白地地域に対応した法規制地域の指定に関する研究—都市計画法と農振地域整備法で指定する両方規制地域に着目して—」都市計画論文集No.39-3 pp. 355-360
- 6) 藤井さやか・小山雄資・大澤義明 (2009) 「全国の指定実態分析から特定用途制限地域の類型化に関する研究」都市計画学会論文集No.44-3, pp. 265-270
- 7) 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 No.42-3, pp. 799-804
- 8) 内木場正樹・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2011) 「非線引き都市計画区域の用途地域外で適用された白地地区計画に関する研究」都市計画論文集No.3, pp. 547-552
- 9) 船引徹明 (1993) 「風致地区制度の問題点と今後の方策についての検討」日本都市計画学会論文集 pp. 1-6
- 10) 田代眞孝 (1984) 「緑地計画分野における計画論の展開」都市計画156 pp. 28-33