

# 大都市化・分都市化時代における 孺恋村の土地利用制度導入政策

戸 所 隆

Introducing A New Land Use Policy in Tsumagoi Village

Takashi TODOKORO

1. はじめに
2. 孺恋村の地域性と地域構造
  - 1) 居住・観光・農業・自然の共生
  - 2) 分都市型モザイク構造の地域構造
3. 新たな地域づくりと土地利用制度導入の必要性
  - 1) 貴重な資源を破壊する土地利用の乱れ
  - 2) 産業を活性化させ生活を豊かにする土地利用制度
4. 現行の土地利用制度とその問題点
  - 1) 土地利用に関する現行法制度
  - 2) 孺恋村の土地利用規制と問題点
  - 3) 時代の変化による都市計画法の改正
5. 官民協働の土地利用のあり方に関する検討会
  - 1) 明日の孺恋村を考える・村づくりと土地利用検討会
  - 2) 土地利用検討会第一年目の成果と課題
  - 3) 都市の論理と農村の論理の対立と協調
6. 地域性を生かした土地利用制度導入のあり方（政策）
  - 1) 委員会方式からワークショップ方式へと展開
  - 2) ワorkshop方式による二年間の土地利用検討会
  - 3) 孺恋村における土地利用制度導入の方向性
7. おわりに

< 要旨 >

上信越高原国立公園に囲まれた嬭恋村には、居住人口 11,000 人に対し、別荘地が約 9,000 戸あり、万座や鹿沢の温泉地やバラギ高原などのスキー場へ年間 300 万人の観光客が訪れる。また、全国一のキャベツ生産地であり、そのなだらかな高原に広がる農村風景とそれを取りまく自然環境も一級の観光資源である。こうした環境を維持保全するための土地利用条例が、超高層マンションの建設阻止運動を機会に導入された。しかし、既存の条例では良好な居住環境を将来にわたり維持することは難しい。そこで過去 3 年間にわたり、行政と地域住民・別荘所有者が一体となって、あるべき地域像とそれを実現する土地利用制度の検討を開始した。その政策立案論議に参画した結果として、土地利用制度の導入政策には地域の人々の意識改革と行政の将来への備えが最も重要であることが判明した。そのためには、時間を要しても行政と市民が協力して地域の将来像を造ることが有効である。

Tsumagoi Village, the biggest cabbage-growing district in Japan, with 11,000 local residents, has 9,000 villas with 3,000,000 annual visitors to hot-spring resorts at Manza and Kazawa and to skiing resorts at Baragi Heights and so on. Its gently-sloping agricultural highlands and the surrounding nature have been the first-rate tourists' attractions as well.

Tsumagoi Village issued its first land use ordinance to maintain and preserve its beautiful environment through local campaigns against the construction of high-rise condominiums in the area. The existing land use ordinance, however, is not sufficient to keep the good residential environment in the years ahead. These three years the village administrative office, local residents and owners of the villas have worked together to investigate and discuss the ideal community image and the land use systems to be introduced to realize the ideal.

Discussions have made it clear that it is most important for people in the community to develop common awareness of the future ideal image of their community and for the village administration to be prepared for the future with foresight. In order to develop the common awareness and be ready for the future, it is effective for people and the administration to work together to draw up future image of the community, even if it could be time-consuming.

1. はじめに

嬭恋村は群馬県の北西端に位置し、東は草津温泉で有名な草津町や長野原町に隣接する。また、北・西・南は長野県との県境であり、南・北の県境には浅間山と白根山の活火山が聳え、一帯は上信越高原国立公園になっている。そのため、村域内には鬼押出岩や浅間溶岩樹型など火山によって造られた景勝地や高原が多く、万座や鹿沢・新鹿沢など全国有数の温泉地もある。さらに、村の南端は避暑地として有名な軽井沢町に接し、「北軽井沢」の別名をもつ長野原町の別荘地とともに、上信越高原国立公園に囲まれ自然環境に優れた嬭恋村にも浅間高原を中心に約 9,000 戸の別荘が

ある。

嬭恋村には、2000年現在、約3,300世帯11,000人の常住人口がいる。しかし、夏の最盛期には常住人口の他に別荘地に2万人以上の準村民が生活する。また、万座や鹿沢の温泉地やバラギ高原・表万座・万座温泉・鹿沢ハイランド・高峰高原アサマなどのスキー場、多くのゴルフコースやテニスコートなどのスポーツ施設が整う。また、日本の総出荷額の30%を占めるキャベツの大生産地であり、そのなだらかな高原に広がる農村風景とそれを取りまく自然環境も一級の観光資源となっている。そのため、嬭恋村には年間300万人の観光客が訪れ、多いときには常住人口以外のいわゆる交流人口が4～5万人も滞在する時がある<sup>1)</sup>。

嬭恋村への交通はJR吾妻線がJR上越線渋川駅から役場のある大前まで通じ、特急で東京から嬭恋村の玄関口としての万座鹿沢口駅まで2時間40分で結ぶ。また、渋川方面からは国道144号が嬭恋村を横断して長野県上田市に通じる。他方で、南の軽井沢には上信越自動車道や国道18号が通じ、1997年10月には長野新幹線も開通した。そのため、浅間高原の別荘地には上信越自動車道経由で東京から自家用車でも約2時間、新幹線とタクシーを乗継げば約1時間30分の時間距離になった。

以上のように、嬭恋村は一見隔絶された農山村のように見えるが、大都市からの接近性も良く自然環境にも優れ、多くの人々の交流空間となっている。また、嬭恋村の農業は高原キャベツ栽培に代表されるように、工業化社会を代表する規格大量生産型の大規模資本主義農業である。景観的には農山村であっても、生活様式や生産方式は都市型であり、その最先端にあるともいえよう。こうした社会環境のなかで、貴重な自然環境を維持・保全するためには、かなり強力な土地利用制度が必要となる。それなくしては、資本の論理・経済の論理に基づく環境破壊が、突如生じかねない。また、それらが起こった場合、手の打ちようが無く、先人が長い間かかって築いてきた貴重な自然環境や自然景観、居住環境にダメージを与えることになる。

そうした事態が、高さ103mの超高層マンション建設計画として1991年に良好な別荘地域で現実となった。その際には、住民の広汎な建設阻止運動が村当局を動かし、県や国などの協力で条例が制定され、かろうじて環境保全が図れた。しかし、既存の条例で良好な居住環境を将来にわたり維持することは難しい。そのため、より強力な土地利用制度の確立を求める運動が主として別荘居住者から発議され、今日まで間断なく議論されてきた。

しかし、土地利用制度のあり方によっては私権が制限されることとなる。また、常住者（村民）と別荘居住者（準村民）との間にも、農業者と商工業者との間にも利害の対立が生まれる。そこで1999年度から2001年度まで3年間にわたり、行政と地域住民・別荘所有者および有識者が一体となって、「明日の嬭恋村を考える・村づくりと土地利用検討協議会」を設置し、あるべき地域像とそれを実現する土地利用制度の検討を開始した<sup>2)</sup>。この間の議論は、一見進展がないようにも見えるが、協議委員長および検討部会長として参画してきた筆者には着実にあるべき姿に向かって進んでいると感じられる。本稿は、過去3年間における討議を通じて得られた土地利用制度のあり

方に関する知見や地方分権時代における討議の進め方等について、地域政策学上の観点からまとめたものである。

## 2. 孺恋村の地域性と地域構造

### 1) 共生をキーワードに雄大な自然と美しい農村風景を活かした地域づくり

孺恋村の魅力は自然の美しさであり、広大なキャベツ畑をはじめとする美しい農村風景は、自然の営みに適応させた形でこれまで人間活動の結果である。すなわち、人々が自然と共生して生きてきた暮らしのあり様が創ってきたものといえる。こうした先祖が嘗々と築いてきた自然と景観を如何に次の世代に引き継ぐとともに、それに磨きをかけ村のより一層の発展に結びつけるかが課題となる。その意味で、「自然と人々の共生」が第一の目指すべき地域づくりの方向性である。

第二の目指すべき地域づくりの方向性は、孺恋村の特徴ある3つの性格としての「居住・観光・農業の共生」である。孺恋村は全国一の生産量を誇る高原キャベツの村として、全国的な知名度が高い。浅間山や白根山という標高2,000m級の山々を背景になだらかな斜面に広がる広大な農地が孺恋村の景観の特徴である。この広大で美しい農村景観と自然とを共生させつつ維持発展して行くには、今後とも農業を基幹産業として位置づけ、地域経済の牽引役にしなければならない。また、観光入込み客300万人、宿泊収容力12,000人がもたらす観光要素・観光空間を無視することはできない。さらに、常住人口1.1万人、別荘9,000戸の人々からなる居住空間が重要となる。これらが互いに補完連携し、相乗効果を生み出すべく共利共棲関係の構築に努める必要がある。

目指すべき地域づくりの第三の方向性は、「新旧住民の共生」および「村民と準村民との共生」である。孺恋村には古くからこの地で生活してきている旧住民と別荘居住者の定住化などによる新住民がいる。また、定住する村民以外に、別荘地に期間限定で居住する準村民の存在を無視できない。それは一時的には数万人に達する準村民の数の多さとともに、準村民の納める固定資産税額が村民の4倍に達していることから重要である。知恵が価値を生み出す情報化時代であって、工業化時代の落とし子的な孺恋の大規模資本主義的農業を時代に対応したものに転換させるためにも、多様な価値観を持つ人々が孺恋という地域で交流することには意義がある。

以上のように、孺恋村は「自然と人々の共生」、「居住・観光・農業の共生」、「新旧住民の共生」および「村民と準村民との共生」という共生をキーワードにした地域づくりの方向性を定め、雄大な自然と美しい農村風景を活かした地域の将来像を策定している<sup>3)</sup>。

### 2) 分都市型モザイク構造の地域構造

孺恋村は1888(明治21)年の市町村制公布により、それまでの田代村・干俣村・大笹村・大前村・西窪村・門貝村・三原村・鎌原村・芦生田村・袋倉村・今井村の11ヵ村を大字として1889(明治22)年に発足している。その後合併することなく今日に至るが、この間に、古くからの集

落組織は三原を中心に一般的な居住地域として再編成された。また、田代や大笹を中心に開拓地や国営農地の開発などにより大規模農業地域が出来上がった。さらに、それまで火山地形ゆえに不毛の大地であった嬭恋村南端（鎌原を中心に大前・大笹の南部地区）の通称「浅間高原」は、隣接する軽井沢が別荘地として発展するのに伴い、次々に別荘が開発され、一大別荘地に変化した。他方で、田代・干俣の西側山間地は温泉やスキー場、キャンプ場等の観光開発によって、一つのまとまりある地域構造を形成してきた。

嬭恋村の総面積は 336 km<sup>2</sup>である。村全体の 68.0%は林野で、その 6 割を国有林、2 割を原野が占める。農地は全体の 11.6%で、キャベツ栽培などの畑地が 11.2%と大部分を占め、田は 0.4%と少ない。また、住宅地 5.8%のうち宅地は 0.6%にすぎず、別荘用地が 5.2%とその大半を占める。道路・河川等や池・沼、雑種地からなる「その他の土地利用」は 14.4%となる（表 1）。

表 1 土地利用の状況（1999年）

面積単位：ha

地 目	面 積	割 合
農 地	3,971	11.8%
田	159	0.5%
畑	3,812	11.3%
林 野	22,864	68.0%
山林	19,053	56.7%
(国有林)	(13,753)	(40.9%)
原野	3,811	11.3%
住 宅	1,942	5.8%
住宅	184	0.5%
別荘用地	1,758	5.2%
そ の 他	4,828	14.4%
雑種他	435	1.3%
道路・河川等	4,345	12.9%
池・沼	48	0.1%
総 面 積	33,605	100.0%

資料：嬭恋村税務課

常住人口の多い集落は国道 144 号や J R 吾妻線沿いに分布する。また農地は、村の中央部から南西部にかけての緩斜面に広がる（図 1）。その北から西・南にかけての背後には、急峻な火山性の山地が並び、国有林・保安林地域となっている（図 2）。

ところで、地理学における中心地理論の応用から、地形その他によって変わるものの、一般に徒歩交通時代にあっては約 10 km ごとに宿駅が設けられた。そのことから分かるように、概ね 10 km ごとに中心性の高い集落が現れる。それらの勢力圏は半径 5 km 圏であり、隣接する両中心地の接点にも小中心地が発生する可能性をもつ。こうした視点

から、嬭恋村およびその周辺地域を見てみよう。

現在の嬭恋村の第一の中心地は J R 万座鹿沢口駅のある三原地区である。役場は大前地区にあるが、三原には高等学校や中心商店街その他の中心機能が集積している。試みに J R 万座鹿沢口駅を中心とする半径 5 km の円を描くと、円内には常住人口の約 70% が生活しており、三原が嬭恋村の居住の中心であることが知られる（図 3）。

三原から国道 144 号に沿って約 10 km 西南方向には田代地区がある。そして田代小学校を中心とする半径 5 km の円内には、約 70% の農地が存在する。このことは田代を中心とする地域が嬭恋村の農業中心地であるといえる。また、田代から南東約 10 km、三原から南約 10 km の地点が浅間山の鬼押し園で、この一帯が浅間高原の別荘地域である。鬼押し園を中心に半径 5 km の円内には、嬭恋村のほぼ 100% に近い別荘が立地している。そのみならず、5 km 圏内東部には

図1 農振農用地区域

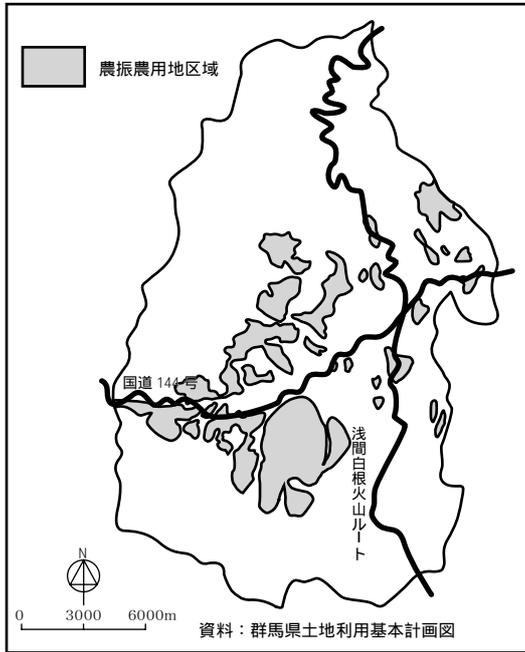


図3 嬭恋村およびその周辺の地域構造

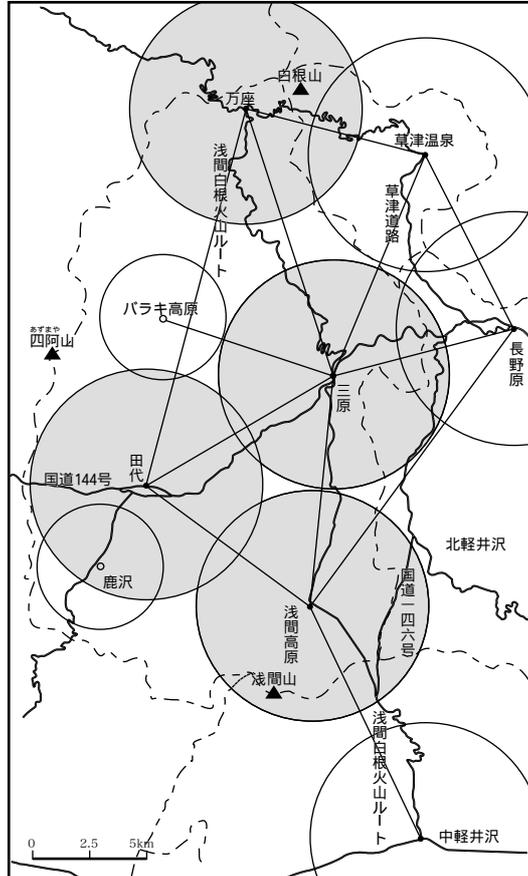
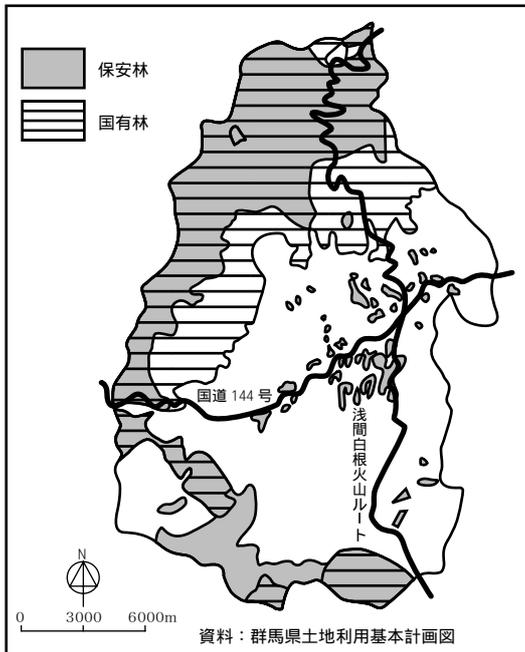


図2 国有林及び保安林の分布



(戸所 隆 作成)

北軽井沢（長野原町）の別荘地域も入ってくる。すなわちこの地域は1万戸を超える国内有数の別荘地域である（図3参照）。

さらに、三原から東北東約10kmには長野原町の中心集落があり、三原から北北東約10kmには草津温泉の中心地がある。また、浅間高原から南南東10km強の地点は、しなの鉄道（旧JR信越本線）中軽井沢駅であり、その半径5kmの圏内には軽井沢町の大半の別荘が立地する。

草津温泉から西へ約10kmには万座温泉がある。また、鬼押し出し園の西約10kmに鹿沢がある。そして鹿沢と万座を直線で結んだほぼ中央がバラギ高原になる。すなわち、嬭恋を代表する観光地

は西部山間地にほぼ等距離に並んで立地している。

このように見てくると、嬭恋村の地域的特徴である居住・農業・観光が地域的なまとまりと規則性をもった土地利用構造になっていることが理解できる。すなわち、居住は村民の中心としての三原圏、準村民の居住地としての浅間高原、農業中心地としての田代圏、そして観光ラインとしての万座・鹿沢ラインがある。この万座・鹿沢ラインは万座・バラギ高原・鹿沢が、それぞれ半径 2.5 km 圏ほどの独自の観光圏を有している（図 3 参照）。こうした土地利用の地域的なまとまりと規則性を十分に理解した上で、地域の性格を活かした土地利用制度の策定が必要となる。

以上のように、嬭恋村は村とはいえ、その実態は都市的性格を色濃く持っており、環境の良い高原農業リゾート都市といえる。また、それぞれの特色ある地域が分都市として独自の活動をしている。同時に、それら個性ある地域が相互に連携しつつ、嬭恋村として一体的な発展を遂げてきたことを示す。筆者は情報化時代・新しい知恵の社会における地域構造は分都市化・大都市化による連携型地域構造にする必要があると考えている<sup>4)</sup>。その視点からみて、嬭恋村は構造的に情報化時代にも対応しやすい分都市化・大都市化構造と生活様式をすでに持っているといえよう。

### 3. 新たな地域づくりと土地利用制度導入の必要性

#### 1) 貴重な資源を破壊する土地利用の乱れ

別荘居住者が嬭恋村に土地利用制度、とりわけ都市計画法を基本にした規制を導入したいと考える理由・目的には大きく見て三つある。第一の理由・目的は、嬭恋の美しい樹林や田園風景、山並みなどの景観保全を図りたいためである。第二に、土地の有効活用が挙げられる。また第三には、将来に渡る居住環境の保持が求められている。

東京に活動拠点を置く多くの別荘居住者は、日常生活からの解放を求めており、東京と同じ様な建造環境を欲していない。そのことが景観・環境保全と高層建築物規制を求める第一の理由・目的となる。たとえば、嬭恋が超高層マンションや超高層リゾートホテルが林立する新潟県湯沢町のようなものでは、何のために嬭恋に別荘を設けたか分からなくなってしまう。樹林に沈む戸建ての別荘地、遮るものがなく見通しの良い高原の田園風景、その背後に連なる浅間山や四阿山・草津白根山など 2000m 級の山並み景観の素晴らしさに惹かれ、嬭恋に別荘を持った人が多い。漸く見つけ出した嬭恋に憧れ、第二の故郷として将来定住しようとする人も数多くおり、それらの人々にとっては漸く掴んだ自慢の景観が破壊されるのは耐え難いこととなる。同時にそれは嬭恋村の地域アイデンティティを喪失することにも繋がる。そして結果として別荘地の価値低下とともに、300 万人の観光客の減少へと波及し、嬭恋全体の問題へと発展する。

嬭恋でもすでに小区画分譲別荘地の一部では、公共道路が造れないまま既存建物が放置され、将来に渡って利用不可能となった広大な別荘地が発生している。そうした土地を生み出さないことが第二の理由・目的である。それは次の様な過程を経て発生する。すなわち、規制も公道もない少数

地主の広大な土地が開発業者によって200㎡程度に区画され、区画境界部分に道幅4m程の未舗装私道をつけて別荘地として分譲されることがある。しかし、1000㎡程度なければ良好な別荘地は形成できず、200㎡程度の別荘地では家が建て込み、都市内住宅地と変わらなくなってしまう。そのため、そうした別荘地には次第に放棄家屋が発生してくる。また、区画境界部分の私道は排水施設がないため雨水等でえぐられ、道路機能も低下し、環境悪化から益々既存建物の放棄が増加する。

こうした事態から発生する環境破壊を防ぎ、その別荘地の先にある優良な開発可能地の有効利用を図るために、村は公共道路の建設を計画する。しかし、既設道路にしても私道のままでは村当局による改修はできない。そこで地権者に道路改修や道路用地の提供を求めようとしても余りに地権者が多く、地権者からの了解が得られず、計画を断念せざるを得ないことになる。それは新たな道路をその地域に建設する場合も同じである。すなわち、別荘地の購入は共有名義が多く、元々地権者の数が多い。その上相続の発生で、地権者の数が急増し、権利関係も複雑化する。そのため、関係地権者が数千から数万人になることも珍しくなく、現実問題として連絡先不明の地権者も多く、その数は日々増加することとなる。その結果、土地はあっても利用できず、放置森林になっていく。

第三の土地利用制度導入理由・目的は、山間地域といえども無秩序に建物を建設しては、別荘地・旧集落地を問わず生活環境の悪化と土地利用の混在によるトラブルが多発してくるためである。たとえば、木造戸建て住宅の場合、前述のように放置されても次第に朽ち果てコンクリートの土台部分を除いて土に戻り、次第に木々に覆われてくる。その意味では土地の権利関係の複雑さからその土地は利用は出来なくなったものの、環境破壊の点からはまだ問題が少ない。しかし、それが超高層マンションであったらどうであろうか。老朽化したマンションを建て替える場合、区分所有法でいう区分所有者の4/5の賛成を得られねば、建て替えることも出来ない。しかし、数百戸もあるマンションの区分所有者は、建て替えを必要とする30～50年後には相続その他の名義人変更などで数万人に達していよう。日常的に生活していないそれらの人々をすべて集め、4/5の賛成を得ることは現実問題として不可能である。そのため、別荘地における大規模な超高層マンションは、老朽化に伴い手の着けようのない巨大な廃棄物に変化し、周辺の集落を巻き込んだ集落崩壊を発生させる恐れすらある。

以上の他にも、産業廃棄物の不法投棄や土壌汚染が懸念される。また、上下水道や道路その他の都市基盤整備が十分でないにも係わらず、限度を超えての人口増加や自動車通行量の増加は地域に様々な環境悪化をもたらし、本来必要ない財政負担が強いられる。そのため、土地利用制度の導入で、将来に渡る居住環境の保全を求めているのである。

## 2) 産業を活性化させ生活を豊かにする土地利用制度

土地利用制度を導入することに対し、村民の中には反発の意見もある。これまで何の不自由もなく自由に生活して来られたのに、なぜ自分の首を絞めるような土地利用規制を入れる必要があるの

か。まして、都市計画区域になれば都市計画税を払わねばならず、建築確認を受けるためにも従来なかった費用と時間を必要とする。余分なことをする必要はないというのが主旨である。

しかし、現実の嬭恋村を取りまく環境は大きく変化し、これまでの様には行かなくなっていることを認識しなければならない。たとえば、顔見知りの人ばかりの時代は、敢えてお互いに意思の確認をしなくとも、長い付き合いの結果として相互に気持ち理解しあえた。そのため、自己規制によって日常生活においても、土地利用の面でもトラブルを起こすことなく生活をして来られたと言えよう。しかし、交流の時代になり、別荘地・旧集落地を問わず様々な価値観の人々が居住・滞留するようになった。それは嬭恋村に観光による賑わいや雇用・税収をもたらし、村を豊かにしてきた。だが他方で、生活圏や交流圏の拡大とともに、次第に嬭恋村に関係する人々が必ずしも相互に顔の見えない社会・人間関係へと変化した。その結果、無秩序な土地利用による生活環境の悪化や人間関係のトラブルが惹起するようになってきている。

こうした地域社会の変化に対応し、暮らしやすい村にするには、居住人口・交流人口を問わず、誰にも共通の規範をもつ必要がある。それが土地利用制度である。たとえば、観光客や別荘居住者の多くは、なだらかな傾斜地に広がるキャベツ畑や雄大な山並みを楽しみに嬭恋へ来る。しかしある種の業者は、そうした観光客を宿泊させるべく高層ホテルを安価で眺望の良いキャベツ畑に建設することも考えられる。その結果、そのホテル以外からの嬭恋の景観には大きなダメージを与え、観光価値を低下させることになる。また、ホテル周辺では異臭に対する苦情その他で農業の継続が困難になり、全く性格の異なる地域へと展開していくことも考えられる。

以上のような事態を避け、誰もが比較的自由に開発しながら、求める方向の土地利用を将来ともに実現するには、共通の認識に基づく土地利用制度の導入が必要である。土地利用制度の導入は、一見自由を奪われるかに見えるが、一定の規範さえ守れば他に脅かされることなく、自分の事業や生活の安全を保障されることになる。現在の観光事業や農業を振興し、生活しやすい村を将来に渡って創造していくには避けて通れないものである。

時代に対応した土地利用制度は、これまで長い間に築いてきた魅力ある村を持続的に発展させるための基盤で、住民の生活を不自由にするものでない。それは共通の規範のもとに新しい時代におけるこれまでとは違った自由を得るために必要不可欠のものである。

#### 4. 現行の土地利用制度とその問題点

##### 1) 土地利用に関する現行法制度

土地利用に関する法制度の中で最も上位に位置するものは、1974年に制定された国土利用計画法である。この法律の目的(第1条)は、「国土の利用計画の策定に関し必要な事項について定めるとともに、土地利用基本計画の作成、土地取引の規制に関する措置その他土地利用を調整するための措置を講ずることにより、総合的かつ計画的な国土の利用を図ること」である。また、国土利用

の基本理念（第2条）は、「国土が現在および将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活および生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」としている。

この法律に基づき国土の利用に関して国は国土利用に関する基本として「全国計画」（第5条・6条）を策定し、都道府県知事は「土地利用基本計画」（第9条）を定めねばならず、都道府県・市町村ごとに「都道府県計画」（第7条）、「市町村計画」（第8条）を定めることができるとしている。この都道府県単位の土地利用基本計画では、都市地域・農業地域・森林地域・自然保全地域・自然公園地域の5地区に区分した具体的な土地利用と土地利用の調整に関する事項を定める必要がある。そして、この5地域の土地利用を制御するために、それぞれの地域に対応する「都市計画法」「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」「森林法」「自然環境保護法」「自然公園法」が制定されている。こうした法制度は土地利用の規制・誘導を具体的に決めるもので、望ましい土地利用を実現する手段として重要なもので、いかに有効に活用すべきかが問われている。

なお、嬭恋村でも1982年に群馬県国土利用計画を基本に嬭恋村国土利用計画が策定された。国土利用計画による村土地利用の基本方針として、標高1800m以上は「自然保護地域」、標高1800～1450mは「自然利用地域」、標高1450m以下は「林業等調整地域・観光地域・農業地域・企業誘致地域・住宅地域・主要道路」となっている。

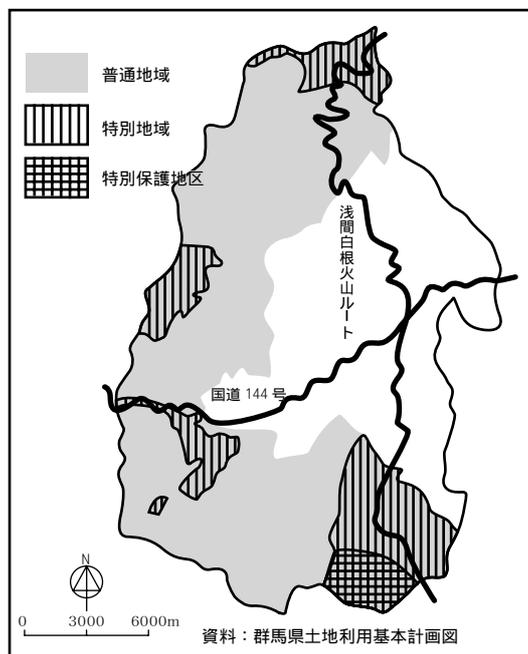
## 2) 嬭恋村の土地利用規制と問題点

嬭恋村は前述の図1に見るように、農業振興地域の整備に関する法律に基づき開発され保護される農業振興地域（農用地区域）が1973年に指定され、村の中央部に広く分布する。また、上信越高原国立公園地域は自然公園法に基づき、特別保護地区・特別地域・普通地域に区分され、開発規制されている（図4）。また、森林法関係では嬭恋村は「吾妻森林計画区」に属し、計画対象民有地林の面積は約11.4haである。また、文化財保護法関連でも、浅間山溶岩樹型群落など国指定文化財2件、県指定文化財3件、村指定文化財19件がある。しかし、嬭恋村には都市計画区域指定がないため、都市計画法に関する開発規制はない<sup>5)</sup>。

こうした土地利用関係の法規制では、現実問題として別荘地開発や観光開発その他都市的な土地利用の圧力に対し、嬭恋村のあるべき土地利用の方向へ誘導・規制することはほとんど不可能であると言えよう。そうした中で、1991年に良好な別荘地（プリンスランド）の正面入口前に100m超の超高層リゾート・マンション2棟の建設が計画された。これに対し、嬭恋村議会は浅間高原の自然と景観を守るため、全会一致で建設反対決議やプリンスランド住民の反対署名などを含め官民共同で超高層リゾート・マンション建設反対運動を展開し、県・国に陳情した<sup>6)</sup>。

この運動の過程に、嬭恋村では1991年4月に「嬭恋村開発事業等の適正化に関する条例」を施行した。また、1993年8月には建築基準法第68条の9に基づき、適正かつ合理的な土地利用

図4 国立公園の地域区分



を図るため、建築物の敷地または構造に関する制限を定めた「嬭恋村の建築制限に関する条例」を施行している。そして結果として高さ103mの超高層リゾートマンション2棟の建設は一応阻止することができた。

「嬭恋村開発事業等の適正化に関する条例」の制定で、条例で規定する開発事業等を実施する際には、村との事前協議が必要となった。事前協議が必要な案件は、①開発区域面積1000㎡以上、②3階以上の建築物、③リゾートマンション等の建築、④延床面積250㎡以上の特殊建築物、⑤高さ13m以上の工作物であり、開発区域面積5万㎡以上の場合は県の大規模開発協議となる。またこの条例の主な審査基準は、①建築物の敷地は原則として450㎡以上、②進入道路等は原則として5.5m以上、③周

辺の土地と異なる場合やし尿・雑排水等を河川放流する場合は近隣の同意が必要、④新規なペンション・ホテル・リゾートマンション等の土地利用は、原則として建築面積・道路及び駐車場面積はそれぞれ敷地面積の2割以下とする。

「嬭恋村の建築制限に関する条例（1995年嬭恋村条例第16号）」の制定によって、指定地域内での建築行為に際し、建築確認申請が必要となった。その主な規制基準は、①建ぺい率は50%以内、②容積率は100%以内、③高さは20m以下、④敷地は道路に2m以上接する、⑤別荘の壁面後退は概ね3m以上、⑥ペンション等の壁面後退は高さの5割以上、⑦屋根の形状は原則的に勾配屋根、⑧し尿雑排水等の末端処理は原則的に地下浸透である。

この「建築制限に関する条例」で、高さ103mの超高層リゾートマンション建設を阻止できたものの、別荘所有者は更なる規制の強化を求め、都市計画法の導入を村に再三に渡って働きかけてきた。その理由<sup>7)</sup>として、⑦「建築制限に関する条例」の建ぺい率50%、容積率100%、高さ20mでは敷地が1000㎡（約300坪）ある場合、建築面積160㎡（約50坪）で6階建ての建物が建てられ、別荘地内としては大きすぎる、②用途規制がないため、別荘地に営業用ホテル、マンション、ペンション等の混在を認めることになる、としている。そこで具体的には都市計画制度の導入によって、少なくとも浅間高原の別荘地域だけでも第一種低層住居専用地域（建ぺい率30%、容積率50%、高さ10m）指定して欲しい旨の陳情書を再三に渡って村議会に提出してきた。これに対し、村議会は「継続審議」としてその都度処理されてきた経緯がある。

村議会としてはすでに条例でかなりの規制を行っており、村民の中には条例の緩和を訴える人も

いることを考えると村民の代表として簡単にはこれ以上の規制を導入できないとの立場である。他方、別荘地の人々にすれば、またいつ景観問題や環境破壊が生じるか分からず、そのための準備をしておきたいとの意向がある。このギャップをいかに埋めるかが現在の孺恋村の土地利用に関する問題点であり、課題といえる。

前述の超高層リゾートマンション問題に関しては、建設阻止をした群馬県当局の行為は違法であるとマンション業者が群馬県を裁判所に訴えた。下級審においては、群馬県が勝訴したものの、2002年1月の最高裁判所判決では群馬県が敗訴し、利息を含め約1.2億円の損害賠償金をマンション業者に支払わねばならなくなった。このことは、強制力をもつ制度がない限り、多くの人々が望む景観や環境の保全是難しいことを示している。

なお、都市計画法の規制の対象は、建築等を伴う土地の区画形質の変更であるため、建築等を含まない資材置き場や廃車置き場などの土地利用に関しては有効に対処できない。また、農振法の規制対象は農用地区域を中心とするがため、農業振興地域内にあっても農用地区以外は規制がかからない。農地法による転用許可も農業生産条件の保持を一筆ごとに審査するため、地域全体の秩序ある土地利用の推進には効果が期待できない。さらに、森林法の規制対象は一定規模以上の開発であり、一定の森林を残せば開発可能であり、計画的かつきめの細かな土地利用規制にはならない<sup>8)</sup>。従って、それぞれの土地利用関連法をいかに孺恋村に合うように適応させるとともに、都市計画法を導入するにしても、条例でそれを補完する必要が生じるであろう。

### 3) 時代の変化による都市計画法の改正

孺恋村における土地利用論議と時期を同じくして、国では「経済社会の変化を踏まえた新たな都市計画制度のあり方について」中央都市計画審議会都市計画制度の見直しが行われた<sup>9)</sup>。そこでは「世界的に環境保全の意識が高まる中、(中略)都市計画上も積極的な対応が求められる」とし、「新市街地の形成を中心とする都市づくりを目標としてきたこれまでの『都市化社会』から、既成市街地の整備を中心に都市のあり方を変えていこうとする『都市型社会』のまちづくりに移行する時期であるとの認識」で論議が進められている。また、地方分権一括法の完全実施を踏まえ、都市計画における市町村の役割を重視する方向が打ち出された。

以上の主旨のもと、「開発許可の技術基準への地域性の反映」が示された。すなわち、「(国の)開発許可の技術基準について、地方公共団体が条例によって強化し、また緩和することを許容する必要がある。また、地方公共団体が、条例によって最低敷地規模に係わる基準を追加することも許容する必要がある。なお、これらの条例で定め得る内容については、あらかじめ法令上明確にしておく必要がある。」とし、従来に比べかなり柔軟な条例の運用が可能になった。一連の分権改革の流れの中で、そうした主旨に基づき2000年5月に都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律が公布され、2001年5月18日に施行された。

しかし、分権改革の流れといえども、法令と条例の関係は留意しておく必要がある。条例は法律・

法令の範囲内であることと全国的な公平性と平等性の確保のもとで制定でしか制定できない。そのため、「①財産の制約を伴うものについては、基本的に法令に基づく委任条例において行われるべき」である。一方、②「都市計画手続きのように、法令の手続きをより具体化させたり、加重することは、条例でも可能」になった。また、③自主条例は「まちづくりの基本方針や住民組織の位置づけなどに絞るべき」との考え<sup>10)</sup>がある。

都市計画制度を全面的に導入するか否かに係わらず、改正都市計画法・建築基準法において孺恋の土地利用制度を考える際に大きく関係する事項が制定された。それは、「都市計画区域外における開発行為及び建築行為に対する規制の導入」と「良好な環境の確保のための制度の充実」である。それらを群馬県都市計画課の資料<sup>11)</sup>を引用しつつ見てみよう。

「都市計画区域外における開発行為及び建築行為に対する規制の導入」は、都市計画区域外に拡大している都市的土地利用に対応し、用途の混在や無秩序な農地の潰廃を防止し、景観の維持等を図るとともに、宅地としての最低水準を確保するために、開発・建築行為に対して必要な規制を実施することを目的としている。そのためには、相当数の居住等の建築が現に行われている等の地域について、農林漁業との調和を図りつつ、市町村が「準都市計画区域」を指定し、用途地域等の土地利用に関する都市計画を決定（改正都市計画法第5条の2第1項）できることとなった。

すなわち、都市計画区域外においても、高速道路のインターチェンジ周辺や幹線道路の沿道等を中心に大規模な開発や建築など、都市的土地利用が拡大し、用途の無秩序な混在や良好な景観の喪失が進行している。これに対応するため、市町村が都市計画区域外の区域で「準都市計画区域」を指定し、用途地域等の土地利用に関する都市計画（用途地域・特別用途地区・風致地区等の土地利用の整序のため必要なものに限定し、都市施設・市街地開発事業は定めない）を決定できることとなった。

また、準都市計画区域内の3000㎡以上の開発行為について、開発許可制度を適用するとともに、建築物の建築については建築確認の対象となり、建築基準法第3章の集団規定（用途地域・建ぺい率・容積率・斜線制限・日影規制・接道義務など建築物や敷地の取り決めを定めたもの）を適用することとなった。

さらに、都市計画区域外で行われている大規模開発の中には、アクセス等の公共施設が不十分なため交通渋滞を起こしたり、防災工事が不適切で問題が発生している例があるため、1ha以上の開発行為について、開発許可制度を適用することとなった（改正都市計画法第29条第2項）。

ところで、都市計画区域でも非線引き・白地地域は、これまで原則容積率400%、建ぺい率70%まで可能であった。その結果、農山村地域であっても大都市都心部に匹敵する建物が建てられた。そのため、「良好な環境の確保のための制度の充実」は、市街地や郊外部に残された緑地等の保全を図るとともに、用途地域の指定のない地域における建築物の用途・形態を土地利用の状況に応じて規制することにより、無秩序な農地の潰廃を防止し、良好な環境を確保することを目的としている。

以上の目的を実現するため、具体的には用途地域を定めていない区域において、土地利用の状況に応じ、特定行政庁<sup>12)</sup>が容積率は400~50%、建ぺい率は70~30%の範囲で選択できるように

なった（改正建築基準法第 52 条第 1 項第 6 号及び第 53 条第 1 項第 4 号）。

また、小規模な風致地区の決定権限及びその規制内容を定める条例の制定権限が都道府県から市町村に委譲（改正都市計画法第 58 条第 1 項）された。風致地区は都市計画の地域地区のひとつで、建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採その他の行為について、条例で都市の風致を維持するため必要な規制をすることができる地区である。今回の改正で、10ha 未満の風致地区は市町村で定められるようになった。

さらに、非線引き白地地域（非線引き都市計画区域のうち用途地域が定められていない区域）及び準都市計画区域では、市町村が「特定用途制限地域」を定め、当該地域の良好な環境の形成又は保持の観点から、望ましくない用途の建築物等の建築が制限できることになった（改正都市計画法第 8 条第 1 項第 2 号の 2 及び第 3 項第 2 号並びに第 9 条第 14 項）。

## 5. 官民協働の土地利用のあり方に関する検討会

### 1) 明日の孺恋村を考える・村づくりと土地利用検討会

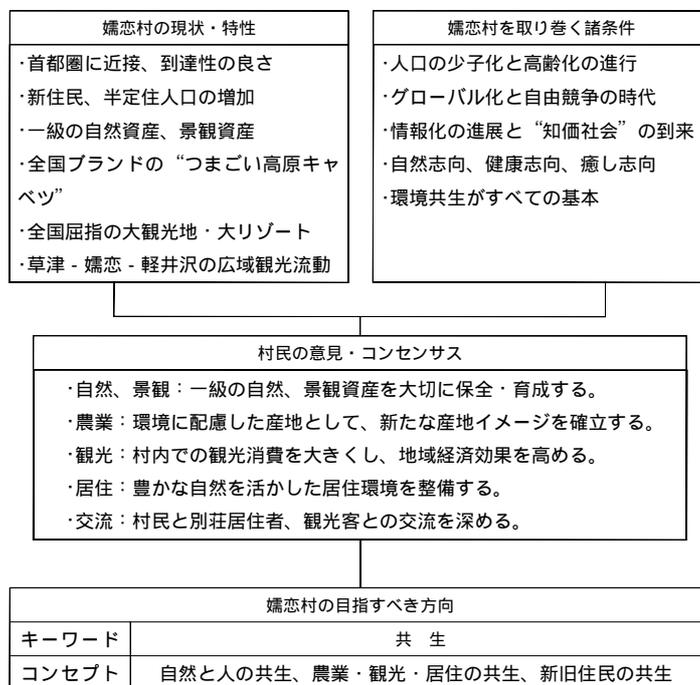
孺恋村ではこれまで見てきたように、土地利用・地域構造が大きく変化してきた。その過程において様々な問題が発生したが、いわば対症的に土地利用計画や条例を制定し処理してきた。そうした努力によって、幸いにして今日まで大きな混乱なしに農業・観光業等の産業の活性化や美しい田園風景を活かした地域づくりが実現できた。

しかし、今日の土地利用変化には、貴重な自然環境や景観の破壊が見られ、必ずしも望ましい方向へは進んでいない。他方で、時代の変化に対応した村全体の土地利用のあり方も不明確になってきていた。換言すれば、価値観の多様化の中で、地域を構成する人々に共通の確固とした土地利用の将来像が描けないまま、惰性で土地利用が変化する事態にある。それは、別荘居住者から出された「孺恋村に都市計画制度の導入を求める」陳情書が 1994 年以降、議会で継続審議になっていることにも現れている。

「適正な土地利用・計画的な土地利用」がすべての政策の根幹になればならない。村の将来像を考えた時、望ましい土地利用に向けていかにコントロールするかが問われることになる。そこで、孺恋村の土地利用が必ずしも望ましい方向へ進んでいない現状を踏まえ、明日の孺恋村を考えるべく、村の総力を挙げて土地利用制度の導入を検討することとなった。その結果、「明日の孺恋村を考える・村づくりと土地利用検討協議会」が 1999 年度に立ち上げられた。

土地利用検討協議会は村長を会長・村議会議長を副会長に、村会議員・全区長・住民代表・別荘居住者代表・孺恋村職員に学識経験者・群馬県・(財)広域関東圏産業活性化センター・コンサルタントが加わり構成された。また、住民代表・別荘居住者代表・各種団体代表を中心に起案のための検討部会が協議会のもとに設けられた。この構成は、まさに孺恋という地域の中で村民とその支援システムたる学識経験者・群馬県・(財)広域関東圏産業活性化センター・コンサルタントを三位一

図5 将来方向の設定とその背景



『明日の孺恋村を考える村づくりと土地利用基本方策策定調査報告書』2000年 P50

体化させたものである。検討会の主体は住民や別荘居住者、孺恋村当局であり、事務局職員の熱意が会を支えている。同時に、当事者同士で膠着状態にあった土地利用制度の検討の推進は、第三者としての支援システムの技術的・財政的支援などが大いに役立っていると言えよう。そのことから、実質的にも、三位一体となつての検討会である。

## 2) 土地利用検討会第一年目の成果と課題（ゾーニングと施設・建築規制、法と条例）

土地利用を規定する村の将来の方向性は、検討の結果、図5のようにまとめられた。また、土地利用の方向性として、村域を自然ゾーン、農業ゾーン、観光ゾーン、居住ゾーンに明確に区分することとした。さらに、それらの接点には交流ゾーンを設けることとし、図6に見るゾーニングに基づく土地利用構想案を提示した。

詳細は報告書<sup>13)</sup>に譲るが、4つのゾーンに区分したのは基本的に孺恋村のように大自然の中で人と自然と産業活動が共生するためには、土地利用の混在を可能な限り避け、土地利用の区分を明確にし、土地利用を整序していくことが望ましいと考えたからである。しかし、異質な土地利用が相互の連携することで、相乗効果を生み出すことも期待される。そのため、ゾーンが隣接する地区に交流ゾーンを設けた。また、それぞれのゾーンのイメージを明確にするために、立地可能な施設を試案として一覧表で提示した（表2）。

その上で、次の結論を得た。すなわち、

ここでは「法に基づく都市計画制度の導入」を、結論として提唱した。すなわち、本村の自然ゾーンを除くすべての地域を都市計画区域として指定し、近い将来に居住ゾーンを中心として、用途地域の指定にまでもっていくことが望ましいというものである。さらに自然公園法、農振農用地等、既存の法令による規制と併せて、孀恋らしさを強調し、きめ細かな土地利用計画を行うために、新たに条例を制定し土地利用をコントロールすることが望ましいとした。

都市計画法の趣旨として、積極的な都市施設整備への指向と、既存の良好な生活環境の保全との両面がある。孀恋村にあっては、三原から田代にかけての国道144号線沿い、及び既存の集落地が前者の積極的な都市施設整備地区に該当し、別荘地の一角が住環境保全の対象地区と見ることができる。この双方を共に満足できる手法として、都市計画法の適用を考慮することが妥当である。

さらに、上信自動車道の整備が近々行われることを念頭に置き、その沿道、あるいはインターチェンジや取り付け道路の周辺における秩序ある開発を目指そうとするならば、あらかじめ都市化の進む地区としての対策を講じておくことは必須と言え、そのためにも早期の都市計画区域の設定は有効である。

また、条例の制定・施行にあたっては、孀恋村の存立基盤が農業と観光にあることを考慮すれば、条例の主題は「環境」、「景観」を掲げることが適当であると考えられる。規制の県条例等を参考にしつつ、村の独自性をさらに強力に訴えかけられるような条例の制定を考慮する必要がある。

なお、第一年目の時点では、前述のように都市計画法そのものの改正検討が現在進行中であり、近く施行が予定されていた。この改正では「地域特性に応じた個性豊かな都市の整備と、次世代に残すべき貴重な環境の保全」を念頭に置き、地方分権の動きと軌を一にしながら、郊外部、地方部の扱いにも従来なかった目配りが行われている。

これは本村にとっても有意義な部分が多いことを意味しており、このような動きを的確に捉えながら、都市計画法に依拠する部分と、条例を活用する部分とを適切に使い分けることによって、住民と村とが一体となった村づくりを進展させていくことが望まれた。

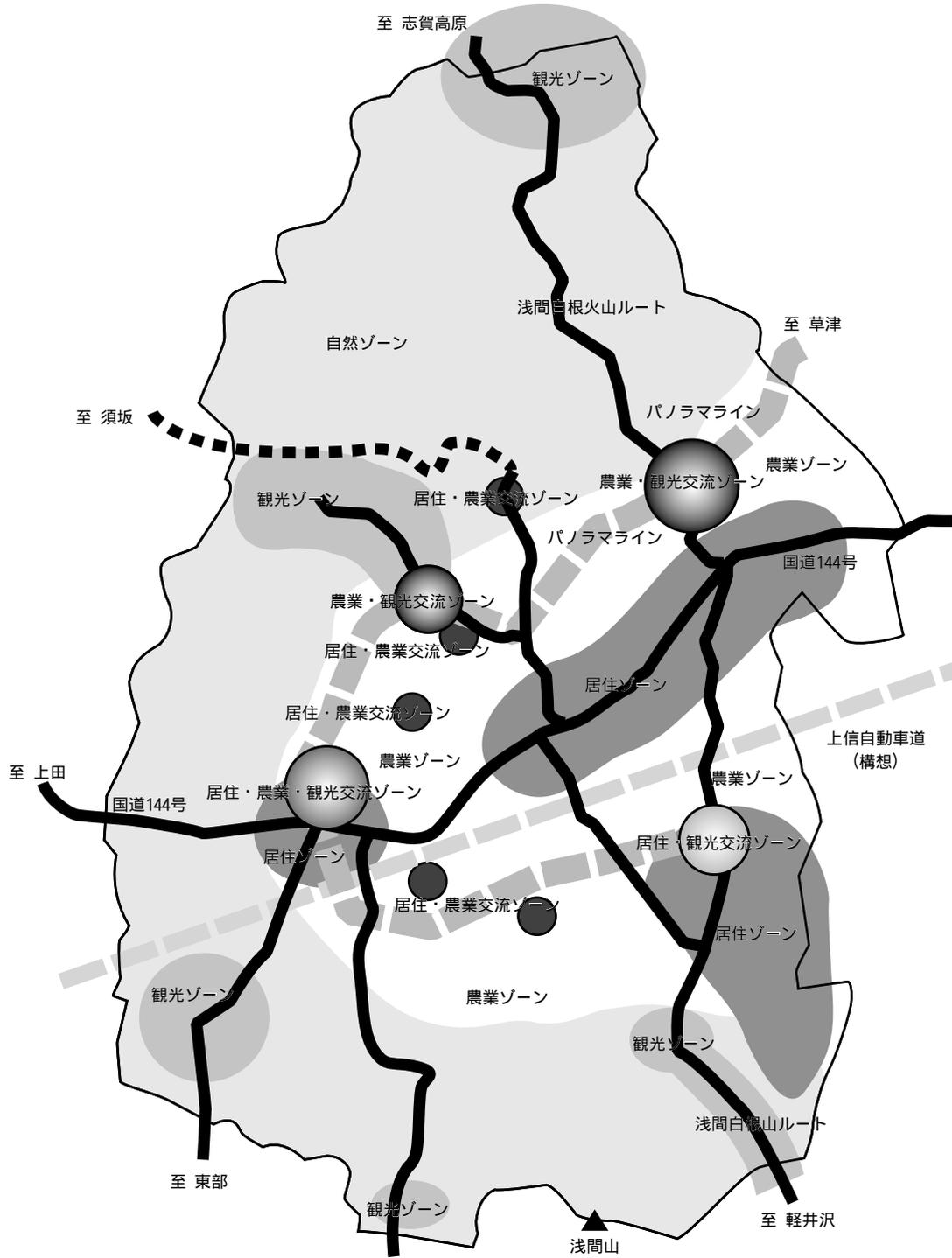
以上が第1年目の結果であり、結論であった<sup>14)</sup>。

### 3) 都市の論理と農村の論理の対立と協調

協議会・検討部会メンバーの合意により、以上のゾーニング案と結論が得られた。高所大所から見れば、すべての村民、準村民、そして観光のための一時滞在者も孀恋村が将来に渡って良い環境であることを望んでいる。しかし、1年目のゾーニング案と結論に対し、一般村民の多くはゾーニングという言葉に違和感を示し、規制案に対し嫌悪感を表した。逆に、別荘地住民は基本的に賛意を見せた。そうした反応の根底には、都市と農村の感情的対立があるかに見える。

すなわち、別荘地住民は、大都市の雑踏から逃れ、別天地を得るために多くの地域から孀恋を選定し、しかるべき対価を払い孀恋の土地と環境を得た。老後は孀恋に住んでも良いと考える人もい

図6 嬭恋村全体のゾーニング図(案)



(『明日の嬭恋村を考える村づくりと土地利用基本指針策定調査報告書』2001.より)

戸 所 隆

表2 ゾーン別建築等立地誘導・規制表(案)

：立地可能施設  
 ×：立地の許されない施設  
 ：地区および村の同意を得れば立地可能施設

施設(建築等)の区分		ゾ ー ン 名									
大 区 分	小 区 分	自然	農 業	農 業 観 光 交 流	自然	居 住 観 光 交 流	居 住			居 住 農 業 交 流	居 住 農 業 観 光 交 流
							市街地	住宅地	別荘地		
居住用施設	農家住宅	×		×	×	×			×		
	一般住宅(戸建)	×	×	×	×				×		
	集合住宅	×	×	×	×						
	別 荘	×	×	×							
宿泊施設	寮・保養所	×	×					×	×	×	
	ペンション	×	×					×	×	×	
	旅館・ホテル	×	×					×	×	×	
農業関連施設	農業用倉庫	×			×	×			×		
	農業出荷施設	×			×	×			×		
	農業出産加工施設	×			×	×			×		
地域交流施設	畜舎	×			×				×		
	市民農園	×									
	温泉・健康施設	×	×					×		×	
	博物館・美術館	×	×					×		×	
	集会所・公民館	×	×								
医療福祉施設	老人福祉施設	×	×	×	×	×		×	×	×	×
	病院・診療所	×	×	×	×	×		×	×	×	×
商業施設	コンビニエンスストア	×	×	×							
	大型商業施設	×	×	×		×		×	×	×	×
	喫茶店・レストラン	×	×						×	×	
	風俗営業施設	×	×	×	×	×		×	×	×	×
	事業所・事務所	×	×	×	×	×				×	×
	ガソリンスタンド	×	×	×	×	×			×	×	×
	物産販売所	×	×								
工房(クラフト工房等)	×	×									
工場・倉庫等	大規模工場	×	×	×	×	×		×	×	×	×
	小規模工場	×	×	×	×	×		×	×	×	×
	業務用倉庫	×	×	×	×	×		×	×	×	×
	資材置場	×	×	×	×	×		×	×	×	×

\*工場については、その規模の如何を問わず、嬭恋村の水および空気などの環境に対して多大な負荷のかからないものとする。

【補足定義】

市街地：住宅の他、商店・オフィスまたは都市的サービス施設(行政・文化施設など)や学校などの建築物が比較的高密度に集積している地区を指す。

住宅地：既存の農村集落の状況に近く、住宅を中心として農地・菜園・庭・空地などの混在がみられる地区を指す。

集合住宅：主として中高層マンションを指す。

(『明日の嬭恋村を考える村づくりと土地利用基本指針策定調査報告書』2001.より)

る。こうした人々は、日本のみならず世界にも誇れる孺恋の環境を守り維持して行くには、環境規制・土地利用制度の導入を不可避と考える。それはこれまでの人生経験から、きちんとした制度がない限り、何時どんな形で災いが自分の身に降り掛かるか判らないとの不安感からである。いわば、大都市生活の長い人の多くは、基本的に性悪説に立った人生観を持っているかに見える。それは別荘居住者のみならず、村民にあっても孺恋村を広く他地域と相対化してみる人々は、不本意ながらも今日の社会を性悪説に立ってみている。そして、孺恋村を取り囲む社会の動きは、着実に資本の論理に基づいて、そうした不安を現実のものにしつつある。

他方で、気心の知れた人々に囲まれ比較的狭い交際範囲で生活してきた村民の多くは、性善説に立った人生観で生きている。これまでの生活感覚から、隣人が自分たちの生活を脅かすことなどするはずはなく、お互いの感情を逆撫するような議論をし、制度を作って規制するのは肌合わないと思う人が多いように感じる。物事はいわばあうんの呼吸で決まっていくもので、そこに絶妙な地域的な調和と文化が生まれると思っている人もいる。すなわち、地域の論理が資本の論理を超えて存在するため、従来を維持すれば良いという。

以上のように、孺恋という地域の安全と良好な環境維持を望む点では同じであっても、外に出てくる反応は180度違ってくる。結果として表立たないにしても、改革派と守旧派に分かれての対立が底流となる。そして、表面的には都市の論理と農村の論理が様々な面に対立を始める。

たとえば、農村側では何といっても今日の景観は自分やその先祖が造ってきたものであって、その努力を棚に上げて後から来た者にどうこう言われる理由はないとの感情論がある。他方で別荘地を中心にした都市側では、村民より多額の固定資産税を納めているのだからもっと言うことを聞いて欲しいとの感情が出る。確かに、1999年度の孺恋村の決算を見ると、固定資産税15.6億円のうち地元が約2割、別荘地が約8割の12億円強で、村民税の約5億円をも大きく上回っている。これに対しても、農村側は道路・上水道等の基盤整備に多額の予算が必要となっていると言い、都市側は高い水道料金を支払っているし、道路は村民誰もが利用して便利でないかと反論する。

底流といえどもこうした議論を続けていては、村の発展性は望めない。こうした対立を乗り越えて、両者とも望むどこにでも誇れる孺恋を創るために、協調して明日の孺恋を考えるために、政策的に対立状況を解消して行かねばならない。それが、総合計画<sup>15)</sup>の「村づくりの理念」でいう「私たちの孺恋を私たち自らが誇りとし、また訪れる人々に感動を与えることのできる美しい村として、未来を担う子どもたちに引き継いでいきます」にも合致することである。

## 6. 地域性を生かした土地利用制度導入のあり方

### 1) 委員会方式からワークショップ方式へと展開

一般的に政府関係の財団や県から補助を受けての調査研究事業は概ね1年の単年度事業で終了する。また、その結果は様々な面での後の政策に活かされる。しかし、そのままダイレクトにその

実現を図ることは現状の日本における社会システムや制度的な制約から困難なことが多い。だが、孺恋村の土地利用制度導入の検討に関しては、村当局の将来に向けての政策的判断と熱心な村民・別荘地住民に支えられて、その後2年間に渡り検討が続けられ、今後も継続的にその努力が行われようとしている。

そうした努力は、現状の土地利用制度のままでは余りに無防備すぎるため、早急に新たな土地利用制度を導入して孺恋村のすばらしい景観や自然環境などの資源を保全する必要性を認識してのことである。しかし他方で、村民の土地利用制度への理解不足と行政が無理遣り規制を押しつけてくるという行政不信がそうした努力を妨げている面も大きい。土地利用制度への理解を深め、行政への誤解を解消するには、地道な政策的努力が必要となる。

そのため、第2年目は「明日の孺恋村を考える・村づくりと土地利用検討協議会」の検討部会における運営形態を、特定の問題について意見を出してもらおう委員会方式から、村民や別荘居住者の手でモデル的な土地利用ゾーニング案を作成するワークショップ方式にし、具体的作業の中で土地利用制度への理解を深めてもらう方法へと進んだ。

第2年目は村の基幹産業である農業と観光業、別荘地を抱えるなど孺恋村全体の土地利用を考える上で相応しい地区をモデル地域として選定することとした。その結果、大笹地区が最も適した地区として選定され、2000年8月から2001年3月までに4回のワークショップと2回の視察・懇談会等が行われた。1年目と異なる新たなメンバーを迎えてのワークショップであったため、最初は土地利用制度の必要性に関する是非や村の問題点・将来像など1年目の議論の繰り返しがあった。しかし、次第に本来の目的にあった議論や作業へと展開し、最終的には多くのメンバーの土地利用制度への理解と村民と別荘居住者の交流が進み、所期の目的を達した。

2年目は2001年3月に最終確認文書『調査結果の要旨及び今後の展開について』で「活力と誇りにあふれたふるさとづくりに向け、『孺恋全域での合意形成に基づく土地利用制度の確立』が求められています。今後も合意形成に向け、村民などによる検討を継続していくことを、本協議会において合意し、確認しました」と述べている。これを受けて3年目は、協議会でなく単独の「明日の孺恋村を考える・村づくりと土地利用検討会」とし、ワークショップを主体に実質的な検討が進められた。検討は地区ごとに進め、それを持ち寄って調整を取る方法が採られた。地区は大前、浅間高原、鎌原、芦生田、袋倉の5地区である。3年目も最初は土地利用制度の必要性に関する是非や村の問題点・将来像など1年目の議論の繰り返しがあった。しかし、前年の大笹地区の人々が経験者として加わったことや、前年の経験を踏まえて問題になりそうな情報を予め伝えておいたこと等から、比較的スムーズに進んだ。特に、実際に空中写真や地図上に理想とする土地利用形態を自由に書き込む作業などは、和気あいあいと進められ、所期の目的は達せられたと考えている。

孺恋村の残り5地区についても、2001.3確認文書にあるように、これまでの作業効果からして次年度に実施する必要がある。なぜなら、ワークショップ形式の土地利用のあり方を考える中で、村民が自らの地区について改めてその実態を見つめ直し、将来の地区のあり様を検討する機会になっ

ているからである。

## 2) ワークショップ方式による二年間の土地利用検討会

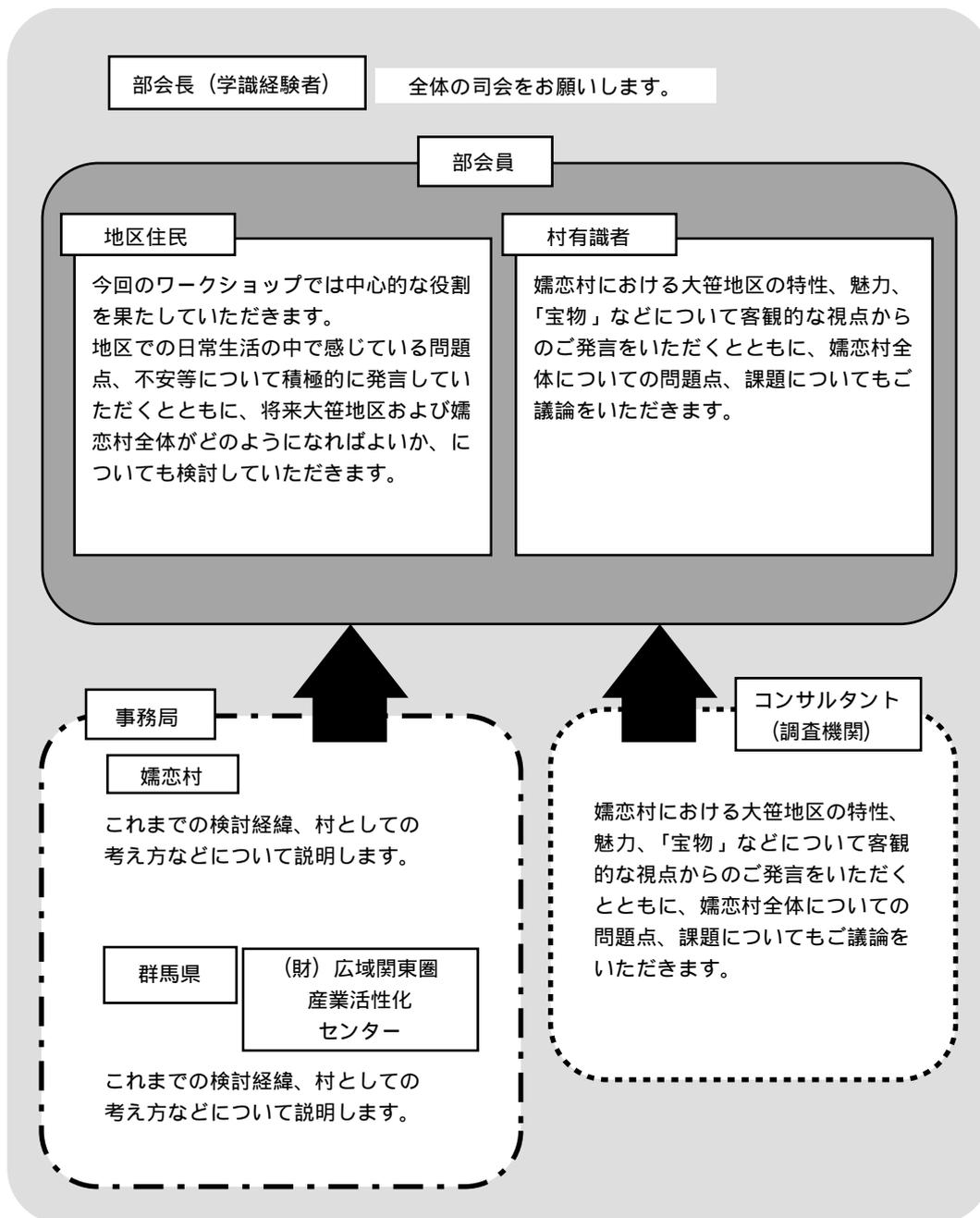
ワークショップは嬭恋村の村民や準村民の意向を汲んで土地利用に関する政策立案を行うためのものである。2年目に関しては図7・図8の体制・手法で実施した。また、参加者には政策形成の基本を説明し、予め自分たちが行う作業の位置づけを認知してもらった(図9)。

すなわち、政策立案には問題発見が必要なことを伝えた。それには現実の地域像を十分に認知し、理想的な地域像を描いてみる必要がある。そして現実と理想とのギャップを見いだす中で、その地域が抱える問題点を発見・抽出する。次に、その問題がどんな理由で生じているのかを調査分析し、問題解決のための課題設定を行い、問題解決のために最も効果的な手法を導入すべく政策立案を図る。そうした政策の可否は議会で審議され、可決されれば執行される。その政策の結果や効果は、多くの人々に評価され、また新たな地域問題の発見へと繋がっていく。

地域政策の立案過程は、以上のように問題発見－問題分析－課題設定－政策立案－政策決定－政策執行－政策評価－問題発見という循環システムにある(図9)。ワークショップの主たる目的は問題発見、すなわち現実と理想の地域像のギャップからその地域の問題点を発見・抽出することであった。しかし、結果は専門知識のない村民でも、自由に参加でき、多くの人々と一緒に作業をし、地域の問題を認識する中で、単なる問題発見に終わらない人が多い。意識するとしないうちに係わらず、問題解決方法・政策立案の必要性にまで認識を高めつつある。それは必ずしも明確な形になって現れないが、着実に土地利用制度の導入を自らの問題として考えるようになってきていると言える。

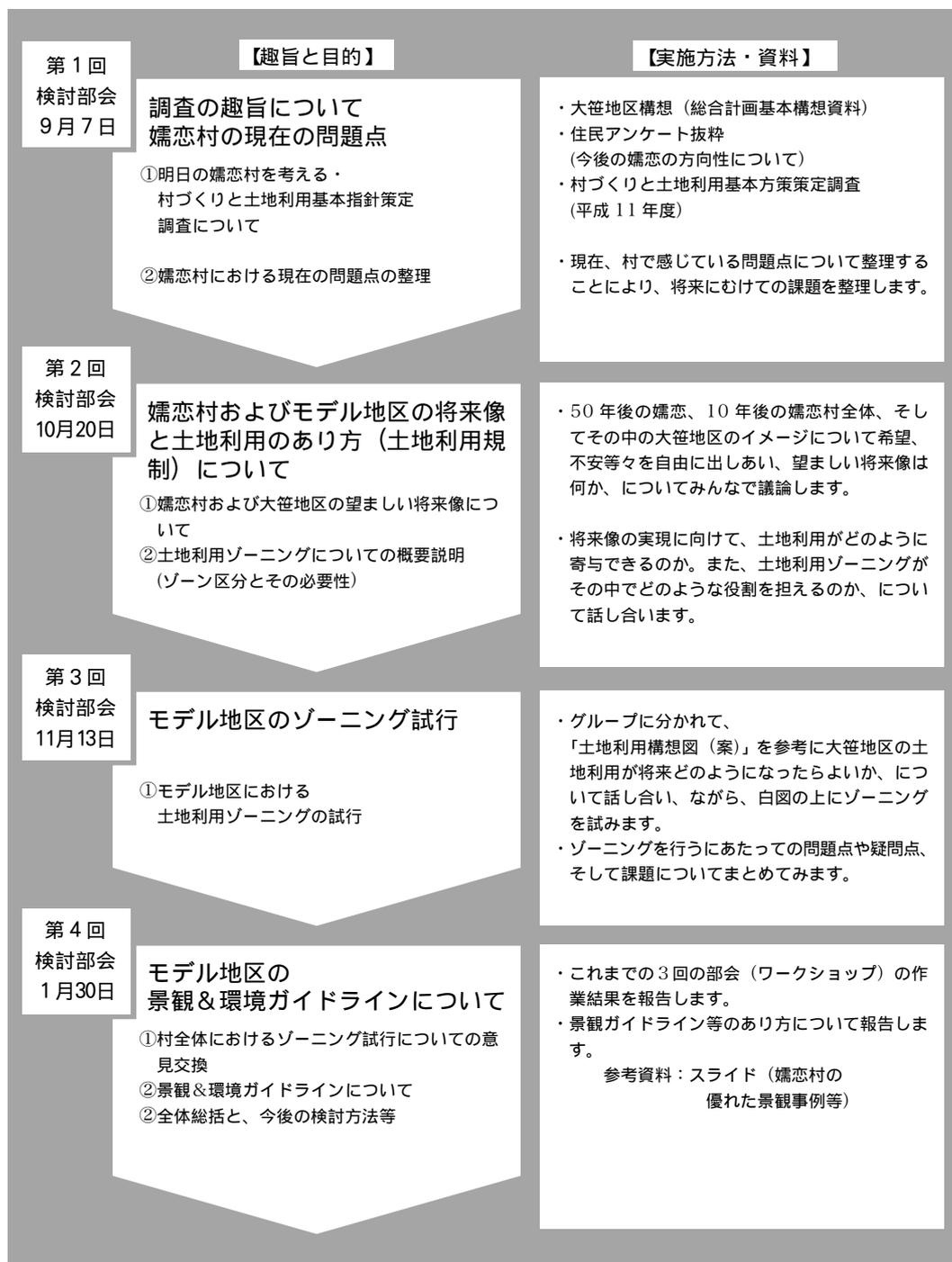
土地利用に関しては地域に生活する人々がその地域のことを一番知っており、その人たちが望む土地利用のあり方を重視すべきである。最初から地元以外の人間が計画したのでは、どんなに専門知識が豊富な人の計画でもとかく地域の人々から反発を受けやすい。その点、はじめに地域住民が希望しそれを尊重する形での計画は地域に受け入れられやすい。たとえ地域住民が望んだ方向でなくとも、それが専門的に見て地形や地質、あるいは地域構造上問題があり、こうすべきであると説明すれば比較的納得を得やすい。このように、一見時間が掛かるようであるが、地域住民の意向を確認しながら進めることで結果として早くあるべき方向へ到達できるように思われる。まだ嬭恋村の土地利用に関しては結果が出ていないが、ワークショップ方式は一定の成果を上げていると言えよう。同時に、こうした作業を通じて地域問題を政策的に考える村民が、徐々に増えることの効果が大きい。

図7 ワークショップの構成員および役割



『明日の嬭恋村を考える村づくりと土地利用基本指針策定調査報告書』2001年 P25

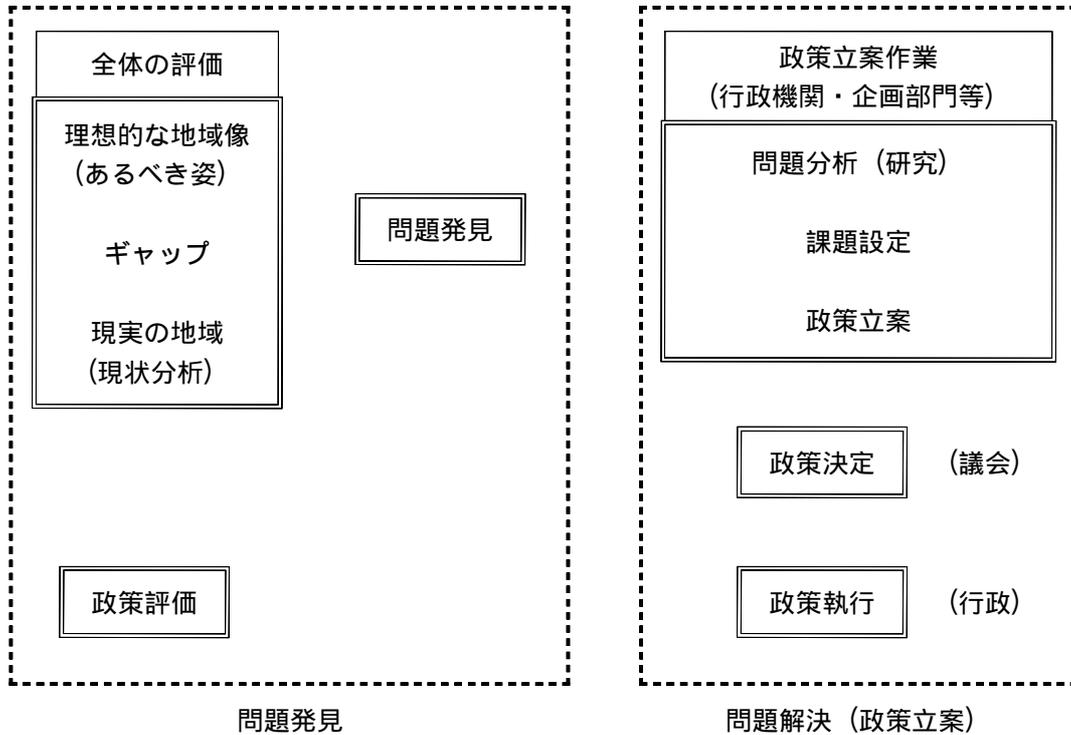
図8 当初のワークショップ・プログラム



『明日の嬭恋村を考える村づくりと土地利用基本指針策定調査報告書』2001年 P26

図9 地域政策形成の基本と政策過程

地域政策形成の基本  
(地域の未来への夢を描きその実現に努力する)



(戸所 隆 作成)

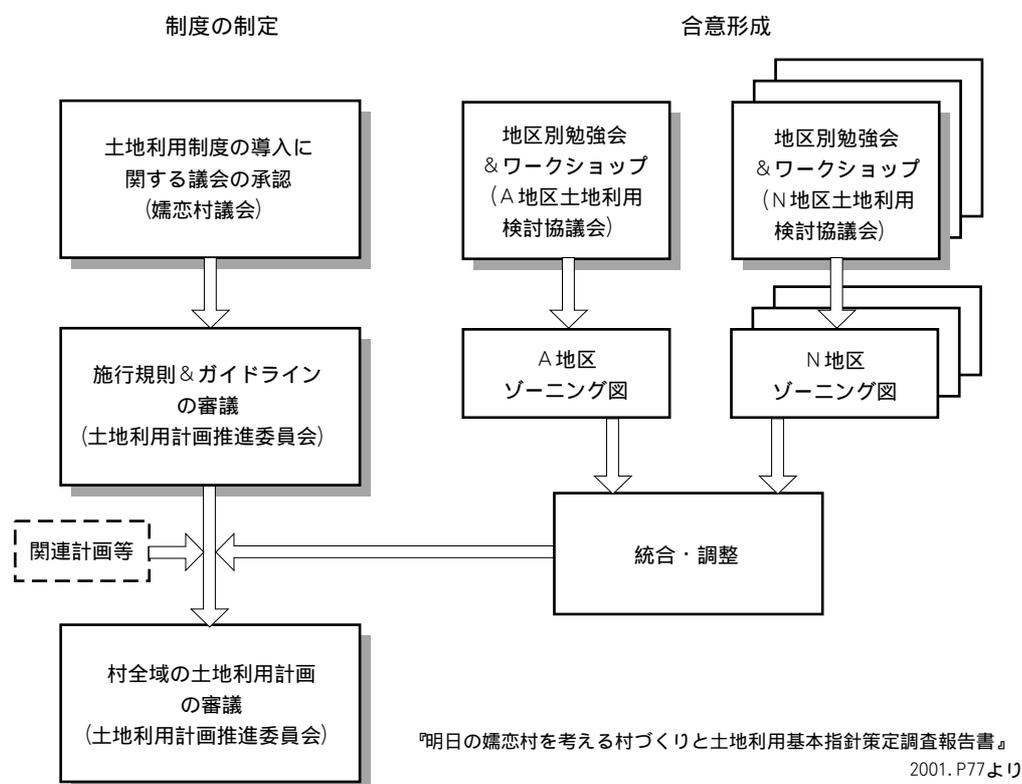
### 3) 孺恋村における土地利用制度導入の方向性

ワークショップを含め、現在の孺恋村における土地利用制度導入作業の基本は、2年目の協議会報告書に基づく。そこには様々な方向性が示されているが、それは図10のようにまとめられる<sup>16)</sup>。また、土地利用をコントロールするため、協議会報告書では手法の組み合わせを次のように述べている<sup>17)</sup>。

孺恋村の住民は、産業振興や居住環境の改善など望ましい将来像の根幹に自然環境の保全を据えている。それを実現するには、①村の特性を強調しやすい保全型の「土地利用条例」を村全域に適用し、②必要に応じて地域限定で都市計画制度を導入し、法に基づく計画を加え、③「土地利用条例」「都市計画制度」を補完するため景観ガイドライン・環境ガイドラインなどを定める。なお考慮事項として、独自性・個性の発揮しやすさ、主体性の確保、柔軟性・変更のしやすさ、手続き等の容易さ・即効性、運用上の明快さ・わかりやすさなどが指摘されている。

孺恋村には特色ある地域が、分都市として独自の活動をしている。同時に、それら個性的な地域が互恵平等の形で連携しつつ、孺恋村として一体的な発展を遂げてきた。情報化時代には分都市化・

図10 今後の手順



大都市化による連携型地域構造にする必要がある。その視点からみると、広大な嬭恋村を同レベルで考えず、都市計画制度を全村一律に導入する必要はない。それぞれ地域の性格や産業形態などに対応させた土地利用制度を導入し、その結果として嬭恋村を先進的な分都市化・大都市化構造へと転換させ、多様性のある豊かなむらづくりを実現するべきであろう。

以上のことと住民のワークショップ結果をもとに、具体的な土地利用のあり方を検討しそれを実現するための制度を導入する必要がある。そのための土地利用規制計画を策定するには以下の手順が考えられる。

- ① 地図上に夢と希望を抱きながら、理想とする土地利用のあり方を描く。その場合、まず現状の土地利用を把握し、その是非を勘案しながら、望ましい土地利用形態（用途地域）を何の規制も無く描いてみる（ワークショップ結果）。
- ② 次に①の図上に、既存の土地利用規制をかぶせ、制度的に変えられるものと変えられないものを区分し、補正する。
- ③ 地形その他の理由で、現状や理想の土地利用や規制では問題があるところをチェックし、補正する。たとえば、宅地として不適当な地域は、現況が宅地であっても指定しない。この場合でも、

既存の建物は存続し得る。要は、宅地に指定すると、危険地域でも公的に宅地化を奨励することになり、問題が生じるためである。

④ 計画中・建設中の大規模開発地域や幹線交通路との関連や将来予想される大規模開発地域や幹線交通路のあるべき位置を想定し、用途地域を再検討する。

⑤ 用途地域の広がりや再検討をする。宅地の場合、予想される人口に比べ広く指定すれば、密度の低い市街地形成になる。利便性の高いコンパクトで歩ける街を造るにはあまり広い宅地指定は必要ない。

⑥ 用途地域ごとの建設許可基準を確認し、あるべき土地利用地域図を作る。

⑦ 全体として、中心と周辺が連携し、住民にとって価値の高い地域構造の創造につながる用途指定・規制になっているかを検討する。その際、単に当該市区町村の範囲にとらわれることなく、広域的視点からの検討が必要である。

地域づくりは単に人口がこれだけだからこの程度にすれば良いとか、これ以上はできないというものでない。交流人口や交通機関、交流施設を使ってその地域のポテンシャルを向上させ、地域の発展可能性を無限に広げて行くことが大切である。

## 7. おわりに

これまで述べてきたように、土地利用制度のあり方は孺恋村の現状と将来に直結する大変重要なものである。地域資源を活かして魅力的な明日の孺恋村を創るには、地域の人々の意識改革と行政の将来への備えが欠かせない。また、孺恋村を囲む環境からして土地利用制度の導入は、緊急を要する問題である。その意味では時間はないが、重要な案件であるため、十分な検討が必要といえる。

ところで土地利用には、自然発生的土地利用と計画的土地利用がある。また、ものには閾値がある。一定の密度（限界）を越えて土地利用が進むと、生活環境や自然環境の破壊が生じる。しかし、計画的に造成された別荘地のような計画的土地利用の場合、最初から計画地域内には比較的良好な環境が造られる。そのため、現状の良好な環境を維持するために多くの人々が土地利用制度を要求しやすい。また、時代の変化や社会経済環境の変化による環境悪化の予測も立てやすく、明確な目標設定が可能となる。他方で、旧集落など自然発生的土地利用の場合、長い時間をかけて徐々に住宅地形成や環境整備を行ってきた。そのため、明確な判断基準を設定しにくく、日常生活の惰性による満足し、現状のハード面の生活環境は必ずしも良好でなくとも環境悪化を意識しない人が多い。

しかし、孺恋村の人々の多くが住む旧集落は現状のままよいのであろうか。子供たちが将来共に住み続けたいと思う地域なのだろうか。外に出た人々が戻りたいと思う地域なのだろうか。現状に満足できても、将来共に満足できる環境に必ずしもない。従って、今日を起点として村民が協力して山間地といえども、都市部に負けない利便性と都市部より遙かに環境の良い生活空間を創造する必要があり、それが可能な地域である。それにはそれを可能にする土地利用制度が不可欠となる。

土地利用制度の導入は道路整備と同様な効果をもつ。たとえば、幹線道路が出来ると人々はその道路を活かすべく道路に面した土地利用を変えていく。同様に、ゾーニングでその土地のあるべき姿を示し、都市計画法や条例で制御することによって、人々は長い間にその土地にあった土地利用を造り上げる。現在は問題がある地域でも、共通の理念で地域づくりを始めると、概ね 30～50 年で建物がほとんど建て替えられ、目標とした土地利用が現れてくる。しかし、そうした共通の土地利用形成の方針がなければ、人々は勝手に土地を利用し、結果として様々な機能が混在する不整合で使いにくい土地となる。

孀恋を語るとき多くの人々が、ヨーロッパの村を例に挙げてあの様に美しい村を造りたいという。2001 年夏にドイツの村を歩いた経験から、それは過去から未来への連続性の中に現在の自分を位置づけながら生活する人々の心が根幹にあって、村の生活が成り立っていると感じた。地域に生活する一人一人にそうした理念がない限り、地域の伝統は形成されない。また、そこで生活を続けようとする人々の自立と協調の精神がそれを支えていると思われる。さらに、たとえ貧しくとも、その地域で生きていけるだけの経済的基盤があることが前提になっている。ただし、それはその地域を創り、構成してきた人々の長い間の努力の結果であり、天から与えられるものではない。真に美しい村は、こうしたものの複合体として自然発生的に現れてくるものと考えられる。

ところで、日本の地域づくりを考えると、単純に西欧の手法を取り入れることはできない。なぜなら、文明論的にみて西ヨーロッパは自然支配型であり、日本は自然共生型であるからである。キリスト教社会と仏教社会との違いといえる。人間による自然の支配と破壊のため、利用可能な自然が失われ、自然保護の必要性が生じた。かつて緑に覆われていたヨーロッパ大陸は開発の名の下に自然破壊され、その結果としてヨーロッパの自然保護思想が生まれた。また、ヨーロッパの豊かさは、地域内循環システムを基本としてもたらされたものでなく、異文明地域への植民政策や環境破壊によって築かれたものである。

孀恋の美しき自然も、日本的文明論と西欧的文明論の狭間においてその将来が危ぶまれている。それは明治以降の日本の近代化の結果であるが、産業革命の時代から情報革命の時代へと転換する今日、その再考が問われている。すなわち、日本の伝統にたった新しい日本社会のパラダイムを構築しなければならない。そうしなければ真の意味で、我が故郷、自然豊かなこの美しき日本を子や孫そして子々孫々に残すことはできないであろう。

孀恋村の土地利用制度の導入は、根元的には文明史的・哲学的課題をともなっており、難しい面がある。しかし、地域の人々が自分たちの問題として真摯に議論していけば、満点は取れないにしても生活に何らかの満足を得られる点は取れるであろう。また、そうした積み重ねの結果として、将来のための良き地域社会を築く基盤づくりはできる。土地利用制度はその幹である。

(とどころ たかし・高崎経済大学地域政策学部教授)

<付記>

本稿は、1999～2001年度の嬭恋村における新たな土地利用制度導入に関する調査研究に参加し、そこで得た知見をもとに大都市化・分都市化時代の構造変化の視点から研究し、まとめたものである。お世話になった嬭恋村役場の方々、多くの嬭恋村民・別荘地居住者・群馬県地域整備課・(財)広域関東圏産業活性化センター・(株)ラック計画研究所の皆様に厚く御礼申し上げます。

なお、本稿の作成には、日本学術振興会科学研究費補助金平成13年度基盤研究(c)(2)(課題番号12680079、研究代表者 戸所 隆)「大都市化・開放ネットワーク時代における分都市化の意義とそのあり方に関する研究」の一部も使用した。

<注・参考文献>

- 1) 嬭恋村企画課:『嬭恋村勢要覧』嬭恋村 2000 26p.
- 2) 1999年度と2000年度は群馬県の「地域活性化プロジェクト支援対策事業」として、群馬県の支援のもと、嬭恋村と(財)広域関東圏産業活性化センターが協力して土地利用基本方策策定調査を実施し、報告書として成果をまとめた。また、2001年度には過去2年間の成果を受けて、嬭恋村当局が中心になり住民代表による具体的な土地利用のあり方の検討している。この作業は嬭恋村の事業として2002年度も継続される予定である。
- 3) 嬭恋村:『第四次嬭恋村総合計画』嬭恋村 2001 127p.
- 4) 戸所 隆:『地域政策学入門』古今書院 2000 pp.127・146.
- 5) 明日の嬭恋村を考える・村づくりと土地利用検討協議会 (財)広域関東圏産業活性化センター:『明日の嬭恋村を考える 村づくりと土地利用基本方策策定調査報告書』2000, pp.21・23
- 6) 守谷英隆:『浅間高原の景観とプリンスランドの住環境を守る』『つまこい』第30号 軽井沢プリンスランド・オーナーズ会 1995 pp.1・6
- 7) 前掲6) p.4
- 8) 明日の嬭恋村を考える・村づくりと土地利用検討協議会 (財)広域関東圏産業活性化センター:『明日の嬭恋村を考える 村づくりと土地利用基本指針策定調査報告書』2001, pp.55
- 9) 中央都市計画審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか(第二次答申)」都計審答 第28号 2000.2.8
- 10) 室地隆彦:『改正都市計画法と自治体の対応 - まちづくり条例の今後の展開をめぐって - 』『都市問題』92・8 2001 pp.19・21
- 11) 群馬県都市計画課:『ぐんま都市計画マスタープラン検討委員会・第1回資料』2001.7.
- 12) 特定行政庁 = 建築主事をおき、自らの市域内での建築確認や検査を自ら行う市をいい、群馬県では前橋・高崎・太田・桐生・伊勢崎・館林の各市で、その他の市町村は県知事を指す。
- 13) 前掲5) pp.48・68.
- 14) 前掲5) pp.76・77.
- 15) 前掲3) p.15.
- 16) 前掲8) pp.77・79.
- 17) 前掲8) pp.76.