

# 軽井沢町の開発行為に関する研究

## — 区画分割を伴う開発に対する行政指導に着目して —

52070D10-7 大嶋雄介★

OHSHIMA Yusuke

長野県北佐久郡軽井沢町は新幹線開通を契機に不動産需要が再活況し、町はマンションを中心に建築規制を新たに設け保養環境の維持を目指しているが、一方でマンション以外にも小区画に分割された分譲地の増加が問題視されている。本研究ではこの区画分割を伴う開発行為に着目し、行政指導の変遷および近年の土地利用の変化を調査し、区画分割に対する行政指導の意図及び問題意識を明らかにした。その結果行政は区画分割自体に問題意識を持っているのではなく、行政が認識する複数の問題点への対応としての規制の強化が区画分割に対する行政指導として表れているということがわかった。

*Key words* : 軽井沢、行政指導、分譲、開発指導要綱、土地利用

### 1. 研究の背景と目的

#### 1-1 はじめに

軽井沢町は明治期から避暑保養地として栄え、閑静なリゾートエリアとして人気を博してきた。バブル崩壊後は一時的に開発が停滞したが、1997年の長野新幹線開通によって不動産需要は再活況し、多くの別荘やリゾートマンションが新たに建設された。また近年では団塊世代の大量退職や富裕層の増加などの社会的な要因により、これまでにない新たな顧客層からのニーズが発生し、完全移住、二拠点居住、週末利用などの新たな別荘スタイルが生まれつつある。現在も不動産需要は高く、全国的に地価の下落が続く状況にあっても軽井沢町内の地価は下げ止まり、上昇に転じている。このような状況に対し町は2001年と2005年に軽井沢町にマンションはふさわしくないという意図の「宣言」を発表し、マンション建設に新たな規制を設けた。2007年には規制をさらに強化し、景観ガイドラインが発表されるなど、開発需要の高まっている今日においても自然豊かな保養環境の維持という明確な方針を示している。軽井沢町は歴史的に見ても住民・別荘民両者に別荘環境を守ろうという意識が高く、1972年制定以来軽井沢町の開発抑制を担ってきた「軽井沢町の自然保護対策要綱」も罰則を設けない開発指導要綱という形で規制・誘導を図ってきているが、これまで全町的な住民問題や大規模な紛争は起きていない。

#### 1-2 研究の背景と目的

近年の開発では小区画に分割された分譲住宅や別荘団地が増えているといわれ問題視されている。小区画の開発は維持管理が容易である点や比較的安価である点、土地を有効活用できる点など理にかなった面もあるが、行政は小区画の開発を問題点と捉え開発をさせない方向に指導を行っている。これらの開発が大衆的で軽井沢の別荘環境にふさわしくないということは容易に考えられることではあるが、では実際、行政はどのように考えどのような指導をしてきたのであろうか。

そこで本研究では区画分割を伴う開発行為に対する行政の問題意識及び指導の意図を明らかにすることを目的とする。行政文書の文言、指導内容の変遷を調査し、町が当時の状況をどのように捉えどのような方向性のまちづくりを行っていたのかを考察する。またそのような問題意識を提起させた小区画の開発が実際に近年どのように進んだのかを明らかにするため区画分割に着目した土地利用変化の調査を行う。開発の特徴や地理的な把握により現状の開発の問題点を考察し、行政の意図や問題意識と比較し行政指導に関する調査からは考察できなかった開発上の問題点を見出し、最終的な考察を行う。

### 2. 既存研究と本研究の位置づけ

#### 2-1 既存研究を受けての位置づけ

軽井沢町を対象に近年の開発行為について都市計画の見地から言及している論文として、峯苔・十代田ら<sup>(1)</sup>は、新聞記事及び総合計画の文言等から現状認識、課題と方向性、将来像に関する議論を抽出し論点別に整理を行っている。それによれば、リゾート地として成熟段階にある軽井沢では多岐にわたる論点において方向性が模索されていたが、町全体の将来像に関しては戦前の別荘地を理想とした原点回帰的な将来像へ向かいつつあるとされ、別荘地を論点とした議論においては“別荘は財産”という共通認識が多主体間で生まれており具体的施策につながっていると述べている。本研究はこの研究で得られた知見を前提に、主体を行政に、論点を土地利用さらに区画分割を伴う開発行為に限定し進める研究と位置づけることができる。

#### 2-2 卒業論文を受けての位置づけ

筆者の卒業論文「軽井沢町の開発経緯とマンション建設の現状に関する研究」では、なぜマンション建設に規制が出されたのか、言い換えればなぜ軽井沢町にマンションがふさわしくないのか、という疑問に対し、開発行為及び行政施策の歴史的経緯と現在町内に建つマンション両者の分析から明らかにした。卒業論文ではこの「なぜマンシ

★ 早稲田大学大学院創造理工学研究科建設工学専攻  
景観・デザイン研究室 修士2年

ンがふさわしくないのか」という疑問に対して、立地、形態、数値基準の達成度からマンション自体の問題ではないと結論付け、行政の問題意識や意図には触れなかった。本研究では「マンション」を「区画分割を伴う開発行為」に置き換え、問題意識と意図に着目する。

### 3. 研究の方法

#### 3-1 行政指導の変遷について

本研究では自然保護対策要綱に改正の履歴に着目し、どのような規制や基準が強化されていったのか調査を行う。要綱は不動産需要が高まりつつある近年になって繰り返し改正され、開発行為に対する行政指導の中心的な役割であると考えられ、また区画の分割を禁止するような直接的な規制は出されていないことから指導内容全般について調査する必要があると考えた。調査した内容の中から区画分割に関係すると思われる指導内容について抜粋し、町議会議事録や要綱改正の際に開催される自然保護審議会の会議録の閲覧及びヒアリングを通して考察を行う。

#### 3-2 土地利用変化について

土地利用変化の調査は瀬口らが新潟県湯沢町を対象に行った研究<sup>②</sup>、永池らが長野市中心部を対象に行った研究<sup>③</sup>を参考に、年代の異なる住宅地図を比較し用途別の総数変化と区画形状の変化を調査する。この調査によって、土地利用が変化する中で利用用途や総数がどのように変化し、その変化の中で区画の分割がどの程度進んだのかという統計的な整理を行い、さらに対象を限定した詳細調査により区画分割による開発の特徴を把握する。

行政の問題意識と指導の意図を知りたいのであれば行政指導の変遷のみを調査すれば充分であるとも考えられるが、土地利用の変化から考察した区画分割の問題点と行政指導から考察した問題意識とを比較することでより理解が深まると考えた。土地利用の変化から考察した問題点を行政も認識し基準等を改正し対応しているのであればその事実を確認し、新たな問題点が浮かび上がるのであれば今後の行政指導の一助になると考えた。

### 4. 行政指導の変遷

#### 4-1 行政文書の変遷

本項では行政が作成した文書に着目して、行政が当時の状況をどのように捉え、問題点や今後のまちづくりの方向性をどのように考えていたのかについて考察を行う。

高度経済成長期やバブル期と本研究の対象期間である1990年代後半以降とを比較するため軽井沢町の長期振興計画に着目した。長期振興計画は町が作成する総合的な計画で各種計画の最上位に位置しており、軽井沢町では1973年に第1次計画が策定されて以来第4次計画まで策定されている。各次の計画において土地利用に関する記述が見られ、それらを現状と課題、基本方針という形式で整理したものを以下の表1に示す。

表1 長期振興計画における土地利用に関する記述

	現状と課題	基本方針
1973 第1次	<ul style="list-style-type: none"> <li>山林原野の別荘地としての開発</li> <li>別荘地帯のスプロール化</li> <li>用途地域未指定地域に対する開発の不安</li> <li>民間会社による地価の吊り上げ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地利用の効率化</li> <li>用途未指定地域の用途指定</li> <li>都市公園地区・風致地区の設置</li> </ul>
1988 第2次	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用用途の混在</li> <li>自然環境と住環境との調和</li> <li>生活しやすいスペースづくり</li> <li>用途地域の見直し</li> </ul>	(用途地域ごとの方針) 近商: 効率的な土地利用による市街地づくり 住居: 用途混在を許容し生活しやすい住環境整備 一住専: 他地域との有機的な結合をはかり環境保護を推進
1992 第3次	<ul style="list-style-type: none"> <li>関係法規の適正運用による快適な環境の維持</li> <li>用途地域の見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地利用計画の策定</li> <li>用途地域の見直し</li> </ul>
2003 第4次	<ul style="list-style-type: none"> <li>小規模開発</li> <li>マンション建設</li> <li>住宅と別荘の混在</li> <li>良好な別荘環境の維持が困難</li> <li>公園の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然保護対策要綱の趣旨を基本とする</li> <li>都市計画マスタープランに沿った計画的な土地利用の推進</li> <li>地区の特性に合わせた計画づくり</li> <li>町民との協働</li> </ul>

表1より2003年の第4次計画とそれまでの計画との違いが見出すことができる。それまでの計画が効率化や住環境整備といった抽象的な方針や用途地域の指定に関する記述であったのに対し、第4次計画では自然保護対策要綱という文言が初めて使われ、都市計画マスタープランに触れるなど具体性を帯びてきている。現状と課題においても、それまでのスプロール化や用途地域に関する課題ではなく、具体的かつ軽井沢町特有の小規模開発やマンション建設という問題を町が認識していることがわかる。

2000年制定の都市計画マスタープランについても同様の形式で表2に示し、マンション軽井沢メソッド宣言及び軽井沢まちなみメソッド宣言についても文章中から土地利用に関する記述を抜粋し、同様の形式で表3に示す。

表2 都市計画マスタープランにおける土地利用に関する記述

	現状と課題	基本方針
2000 マスタープラン		(土地利用用途ごとの方針) 商業地及び業務地: <ul style="list-style-type: none"> <li>商業施設と調和した良好な居住環境の確保</li> <li>低・中密度のゆとりと落ち着きのある空間形成</li> </ul> 住宅地: <ul style="list-style-type: none"> <li>用途地域、要綱、条例に整合する住宅地の誘導</li> <li>地区特性に応じた土地利用の規制・誘導</li> <li>低層・低密を主体としたゆとりある土地利用を推進</li> </ul>

表3 2つの宣言における土地利用に関する記述

	現状と課題	基本方針
2001 マンション軽井沢メソッド宣言	<ul style="list-style-type: none"> <li>リゾートマンションの建設及び計画ラッシュ</li> <li>良質な別荘環境が壊れてしまう</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>歴史ある別荘地の環境を守るため要綱及び取扱要領を改正</li> <li>事業者に対する適切かつ慎重な対応を強く求める</li> <li>事業者に対する企業責任と高い倫理観を求める</li> </ul>
2005 軽井沢まちなみメソッド宣言	<ul style="list-style-type: none"> <li>新たな宅地造成や賃貸住宅の増加</li> <li>飲食店・商業施設の進出</li> </ul>	「マンション宣言」の理念を推し進めるため要綱を改正 ・ガイドラインの策定 ・景観創造の実践 ・事業者及び設計者への適切かつ慎重な対応を求める

マスタープランにおいて着目すべき点は低層・低密、ゆとり、落ち着きという文言を用いている点である。マンション建設や小規模開発という高層・高密の性格の強い開発が増えてきたこの時期に、現状と相反する低層・低密、ゆとり、落ち着きという文言を用いたことは非常に意義深いことと考える。2つのマンション宣言からはマンション建設、宅地造成などの具体的な課題に対し、要綱を改正することによって対応していくという町の姿勢が確認できる。

長期振興計画においても要綱の趣旨を基本とするという記述が見られたが、要綱が行政指導において重要な役割を果たすようになってきたということが考察できる。また事業者に対するお願いをするという姿勢も顕著である。町は要綱を条例や景観計画に移行し強制力を持たせることはせず、あくまでお願いするだけで事業者の良識に拠るまちづくりを行っているという要綱制定以来の方針がここでも見て取ることができる。

4-2 要綱の改正履歴

a) 過去の改正における重要な改正

4-1で要綱の改正によって課題に対応していくという町の姿勢が確認できたが、本章ではその要綱の改正履歴を調べる。要綱は過去に語彙の変更等も含め10回の改正を行っているが、マンション宣言を受けて行われた2001年と2005年の改正、2007年の改正、さらに1996年の取扱要領の制定を伴った改正が規制の強化を伴っており、要綱による指導内容の変遷を知る重要な改正と考えた。現在町が公開している「自然保護対策要綱・同取扱要領の開発等の基準の概要」を参考に、項目ごとにその規制・基準が過去の改正でどのように変化していったのか整理を行い、改正が繰り返行われた項目と新設された項目について抜粋し、表4に示す。

表4 自然保護対策要綱の項目別改正履歴

項目		改正年	1972 制定	1996	2001	2005	2007
形態	建蔽率			○			
	容積率		○	◎※			
	高さ			○			
敷地	階数		○	◎※			
	最低敷地面積		○	◎※			◎
	壁面後退距離		○		◎	◎	◎
意匠	路面面積		○				
	塀その他遮蔽物		○				
	色彩		○				◎
集合住宅に関する付加基準	屋根勾配、軒の出						○
	1戸あたり敷地面積		○	◎※			◎
	1棟あたり戸数				○		◎
その他	1戸あたり居室						○
	地域区分指定			○			
	事前届出義務		○	◎			◎
権利移動の条件	住民説明義務		○				◎
	権利移動の条件						○

○:新設 ◎:強化

b) 1996年改正以降の要綱の位置づけの高まり

1996年の「◎※」は数値だけを比較すれば基準値は緩和されているが、用途地域指定に準拠した要綱による独自の地域区分を制定しその地域区分によって基準値に幅を持たせたため、それまでの努力目標であった基準に実行力を持たせたと捉えることができ、そのような観点から強化であると考えた。例として容積率と1戸あたり敷地面積についての改正を表5に示す。

表5 自然保護対策要綱 1996年改正の一例

	1972年制定時	1996年改正
容積率	原則として20%以下	保養地域:20%以下 緩衝地域:50%以下 居住地域:60%以下 商業地域:200%以下 集落形成地域:100%以下
1戸あたり敷地面積	600㎡以上 (しかし支障がないと認められる場合はこの限りではない)	保養・緩衝地域:600㎡以上 居住・集形地域:90㎡以上 商業地域:基準なし

一般的な住宅地において容積率20%の住宅を建てることは常識的に考えても難しく1996年以前は開発の際要綱の基準が考慮されていなかったことが推察されるが、実現可能な基準となった点や取扱要領の制定により、要綱の位置づけが目安となる努力目標から建築基準法等の諸法令と併用して運用すべき基準へと変わったのではないかと考察できる。このことを1戸あたり敷地面積という基準を例に考える。従来の基準に沿って集合住宅を建てることは常識的に無理であったが(総戸数20戸のマンションに12000㎡の敷地が必要になる)、改正による基準90㎡以上の集合住宅は建設が可能である。1996年以前では全町域600㎡以上の基準があったにも関わらずバブル期に前後して多くのマンションが建設されていたが、1995年以降に建設されたマンションの全てが商業地域もしくは居住地域に建設されており、保養地域には1件も建設されていない。またそれらの物件の容積率や1戸あたり敷地面積などの基準についても年代を経るにつれ要綱の基準が守られるようになってきていることから、要綱の位置づけが高まっているということが考察できる。

4-3 区画分割に対する指導

a) 区画分割に対する指導の改正内容

区画分割に対する指導については、表4の項目の最低敷地面積、壁面後退距離、事前届出義務、権利移動の条件という項目から、数値基準の強化と手続きの義務化により小区画分割の開発に対応しているということがわかる。これらの項目についての改正内容を以下の表6に示す。

表6 区画分割に対する指導の要綱の項目別改正履歴

	制定時	改正①	改正②	現在
最低敷地面積	1000㎡以上を基準とする	(1996年改正) 保:1000㎡以上 緩:230㎡以上 居:230㎡以上 集形:230㎡以上		(2007年改正) 保:1000㎡以上 緩:500㎡以上 居:300㎡以上 集形:300㎡以上
壁面後退距離	できる限り隔てること	(2001年改正) 集合住宅の棟間の後退を追加 保:10m以上 緩:10m以上 居:5m以上 集形:5m以上	(2005年改正) 集合住宅の隣地からの後退を追加 保:10m以上 緩:10m以上 居:5m以上 集形:5m以上	(2007年改正) 道路からの後退 保:5m以上 緩:5m以上 居:2m以上 集形:2m以上 隣地からの後退 保:3m以上 緩:3m以上 居:1m以上 集形:1m以上
事前届出	・専用住宅を除くすべての建築物 ・宅地の造成・開墾・形質の変更			(1996年改正) 従来の対象行為に加え ・3区画以上の分譲及び分筆 ・区画の再分割 ・スポーツ施設などの造成 ・飲食を伴う事業 ・森林法に係らない木材の伐採
権利移動の条件				(2007年新設) 別荘団地の造成について ・要綱に係る事項を定めた景観協定または建築協定の締結 ・取得者に対する書面の交付、内容の説明 ・分譲区画の再分割の禁止、確約書の提出

またそれらの項目の改正に際しての自然保護審議会での議論における主な発言、生活環境課へヒアリングした内容を表7に示す。表7に掲載した内容を中心に、資料の

閲覧およびヒアリングから考察した内容を項目別に b)～d)に示す。

表 7 区画分割に対する指導に関する議論、ヒアリング内容の抜粋

	自然保護審議会会議録	ヒアリング
最低敷地面積	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住居地域の基準を230㎡を500㎡へ改正することについて</li> <li>→高額所得者しか買えなくなってしまう</li> <li>→現状では300～450㎡の分譲が多く、そのような指導を行っている</li> <li>→これまでの230㎡基準のエリアでも300㎡以上で指導を行ってきた</li> <li>・昔は分譲してもすぐ家が建たなかったが今はすぐ建ってしまうことが問題</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・壁面後退基準の導入を考慮すると敷地面積の基準の改正が必要になると判断</li> <li>・居住地域(第一種住居地域)でも別荘地として利用されているエリアがあり、そのようなエリアへの対策が必要</li> <li>・住居地域ではあるが緑が豊富で保養地のような雰囲気のあるエリアはより広い敷地を持つよう指導したい。特に別荘団地などに対して</li> </ul>
壁面後退距離	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住居地域に壁面後退が適用されたら不適格が増えてしまう</li> <li>→不適格という発想で指導は行うべきではない</li> <li>・緩和措置を明記するべきではないか</li> <li>→法的には建築基準法の範囲まで可能という理解</li> <li>→緩和措置で数値基準を設けたら基準がオーバーしたら建てられなくなってしまう。協議で認めていきたい</li> <li>・県のガイドラインの内容が先に決定してから要綱を合わせて改正ではよくない。整合性がないのもだめ。</li> <li>・町の意向を尊重してほしい。県のガイドラインが幅をきかしたら窮屈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県策定の景観ガイドラインの中で、道路面と隣地からの壁面後退の数値基準が導入されたため、要綱の内容と整合を図る必要があった</li> <li>・県主導ではあるが、町としても壁面線の統一は必要な指導と考えている</li> <li>・50年、100年というスパンで成果を出すことを考えている</li> </ul>
事前届出		<ul style="list-style-type: none"> <li>・区画の分割には手続き上必要な法令がなく町が独自に対応する必要がある</li> <li>・1996年以前も内規として区画の分割には協議を義務づけていたものを改正により明文化した</li> </ul>
権利移動の条件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自分の別荘の周りに別荘ができないと自然が残るので好ましい</li> <li>・相続されると土地を分割されるおそれがある。また事情により土地を手放す人も多い</li> <li>・建て替える時に前と同じものを建てるという理解ある別荘客は少ない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・これまでの県条例に基づく自然保護協定の締結では不十分。長期的な視野でまちづくりを考えたとき、土地そのものへの取り決めが必要となった</li> <li>・この規定による協定の締結はまだないが、締結され先進的な事例になることを期待している</li> </ul>

**b) 壁面後退距離・最低敷地面積**

2007年の壁面後退距離の数値基準の導入及び最低敷地面積の改正は県のガイドラインでの決定事項と要綱の内容に整合性を持たせるための改正である。ただその改正に町の主体性がなかったにせよ、壁面線の統一や区画の面積を広く指導する必要性を感じており、特に居住地域や緩衝地域の地域指定でありながら主に別荘地として利用されているエリアへの指導の強化を意図している。また改正により不適格になってしまう際の緩和措置についても言及しており、躍起になってすぐに結果を出そうというのではなく、長期的な視野で徐々に指導を行っていくという町の態度がヒアリングにおいても感じられた。

**c) 権利条件の移動**

この項目は別荘団地などの戸建の集合住宅に対する指導の新基準である。従来1ha以上の別荘団地の造成は県自然環境保全条例及び要綱において大規模開発行為と定義し、事業者・町・県の2者もしくは3者で自然保護協定の締結を義務付けていた。しかしながらこの協定は事業者と町や県が行うものであり分譲後の取得者にその協定で取り決めた内容は効力がなく、宅地造成が一般的な住宅地で行われつつあるという現状や今後の更なる居住者の流入という社会的な情勢を長期的な視野で鑑みたとき、現在の分譲地が売買されさらに小さな区画になっていくということが予想でき、対応するためには土地そのもののルールを決める建築協定や景観協定という手法をとること

が有効と考え、この権利移動の条件という項目の新設に至った。また協定の本質的な意義である住民主体のルール作りという考え方は、都市計画分野において地区計画や建築協定の制度の導入が2002年に決定するなど、今後のまちづくりにおいて最も期待する手法であるということが考察される。

**d) 樹木の保存**

資料の閲覧とヒアリングを通して、行政指導において樹木の伐採や保存に対する意識が強いことが考察された。この行政の問題意識は区画分割を伴う宅地造成に関係していることから、この樹木に対する意識の高さも区画分割に対する問題意識や指導意図を知る重要な考察になると考えた。具体的な問題意識としては宅地造成に関係した樹木の伐採や植栽である。宅地造成時に事業者はなるべく広く土地を見せるために、伐採を最低限に留める指導を受けていながらも最低限以上に樹木を伐採する傾向があり、また別荘団地では事前協議における計画段階より完成後の緑地が少ないという事例が見受けられた。そのような経緯が権利移動の条件という新基準の導入に至った大きな理由のひとつとなっている。樹木の保存に関する要綱の改正内容としては、2007年に300㎡以上の木竹の伐採を事前届出の対象行為に指定したということのみであるが、要綱の改正にかかる議論の場で樹木の保存に関する議論が何度かなされておられ、ヒアリングにおいてもこの樹木の伐採に対する問題意識や保存の意図を強く感じた。

**4-4 県景観施策との関係**

4-3のb)で述べたが、軽井沢町における壁面後退基準の導入は県の決定事項である。具体的には県が2005年に策定した県景観計画の浅間山麓景観育成重点地域景観計画の景観育成基準を県が2007年に軽井沢町景観育成基準ガイドラインとして改正し、壁面後退、色彩、屋根勾配、軒の出長さという項目について数値基準を導入したというものである。ガイドライン作成については2005年に発表された「軽井沢まちなみメソッド宣言」の中で「～要綱を改正するとともに長野県景観条例に基づく景観育成ガイドラインを策定し～」と明記されている。なおこの宣言は町長と長野県知事の連名で発表されたものであるが、宣言の作成には要綱を管轄する町の環境課や景観施策に関係する建設課は関わっておらず、ガイドラインについては決定の段階から主体性が欠けていたといえる。この主体性の欠落については町議会、自然保護審議会においても非難する意見が出されており、町環境課へのヒアリングにおいてもガイドラインの適用に対しては批判的な姿勢が見て取れた。しかしながら決定した内容は開発抑制に対して十分な効果が期待できるものであること、要綱と県計画は事業者にとっては同じ開発の基準として捉えられているため片方が数値基準でもう片方が抽象基準では混乱が生じる、といった理由から要綱の改正に至っている。



## 5. 土地利用変化

### 5-1 調査方法

本章では土地利用変化を調査することで近年の開発の実態を把握する。まず1995年と2007年の住宅地図を比較し宅地<sup>(4)</sup>の用途別の総数変化と区画形状の変化を調査し、特徴的な変化をした宅地を対象を限定し詳細調査を行う。宅地用途の分類は全ての宅地が分類できるよう予備調査を行い23用途に定めた。

調査対象は「旧軽井沢」「新軽井沢」と呼ばれる行政区を中心に軽井沢駅の北エリアに限定する。これはこのエリアに旧軽井沢銀座通りを代表とした様々な観光スポットが集中しており、他のエリアに比べ近年の地価上昇率も高い人気の別荘エリアでありマンションの建設集中に見られるよう近年の不動産需要再活況の影響を最も強く受けていると考えられるからである。また地域区分も商業、居住、緩衝、保養という区分が存在し様々な用途の建築物が混在しており、総合的な変化を把握する上で最も適したエリアであると考えられる。

### 5-2 用途別の宅地数変化・区画形状変化

表8に宅地用途別の総数変化を、表9に用途別の区画形状の変化を示した。用途によってサンプル数が異なるため単純な比較はできないが、顕著な変化としては、住居系用途、特にアパートやマンションなどの集合住宅の増加、そして空地・企業所有地等の未利用地の減少がある。また2007年現在の宅地の40%が1995年より変化をしており、16%の宅地の区画形状が変化している。区画の変化は戸建住宅や別荘を中心に分割された宅地が多いが、区画の統合も駐車場や小売店においてある程度見られている。建物の所有者が変わらないまま敷地の一部を分譲したという変化もあるため正確な値ではないが、1995年以降の新規建設の約40%(=431/1081)が区画形状の変化を伴っているということが考察される。

区画形状の変化について詳細に把握するため1995年と2007年の両年で宅地数が100以上の戸建住宅、別荘、保養所・寮、小売店、事務所・営業所・会社、駐車場・ガレ

ージ、空地・企業所有地の7用途に着目する。これら7用途の区画形状の変化における分割・変形の割合を表10及び図1に示す。

表10 区画形状変化における分割・変形の割合

宅地用途	2007年の宅地数	1995年より宅地に 変更あり	1995年より 区画形状に 変更あり	うち 分割・変形	区画形状 の変化割合	分割・変形 の割合
戸建住宅	587	169	70	64	11.9%	10.9%
別荘	982	318	155	138	15.8%	14.1%
保養所、寮	102	40	12	10	11.8%	9.8%
小売店	264	171	44	32	16.7%	12.1%
事務所、営業所、会社	110	49	21	15	19.1%	13.6%
駐車場、ガレージ	129	71	40	26	31.0%	20.2%
空地・企業所有地	101	64	10	5	9.9%	5.0%

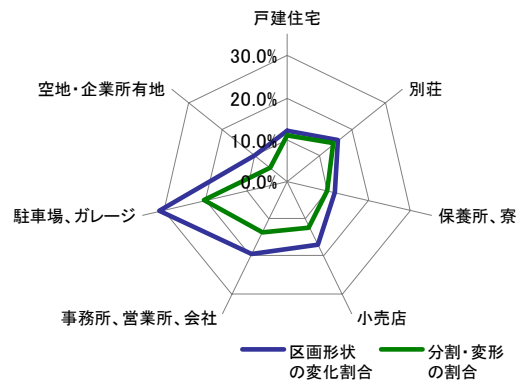


図1 区画形状変化における分割・変形の割合

戸建住宅と別荘において分割・変形の割合が極めて高いことがわかる。1995年より区画形状に変化のあった戸建住宅の約91%(=64/70)、別荘の約89%(=138/155)が分割・変形という変化であり、統合の割合は10%前後に過ぎない。

### 5-3 詳細調査対象の概要

5-2より戸建住宅と別荘において区画の分割が進んだということが考察された。この点に着目し詳細調査の対象は区画形状が小さく変化した宅地の中で現在住居系の用途の供されている宅地とする。対象となる宅地は248であり変化前の区画形状を基準にすると調査対象は77箇所である。この77箇所を対象エリアの地図にプロットしたものを図2に示す。

表8 宅地用途別の総数変化

宅地用途	1995年	2007年	増減の割合	増加数	2007年の宅地について			
					1995年より 変更あり	1995年より 変更なし	1995年からの 変化の割合	
住居	a 戸建住宅	546	587	108%	41	169	418	29%
	b アパート、社宅など	26	48	185%	22	26	22	54%
	c 別荘	914	982	107%	68	318	664	32%
	d マンション	3	17	567%	14	14	3	82%
滞在	e 旅館、ホテル	21	22	105%	1	8	14	36%
	f 民宿、ペンション	20	14	70%	-6	4	10	28%
	g 保養所、寮	114	102	89%	-12	40	62	39%
店舗	h 小売店	285	264	93%	-21	171	93	65%
	i 飲食店	83	97	117%	14	51	46	53%
	j スーパー、コンビニ	3	3	100%	0	2	1	67%
	k サービス	38	45	118%	7	21	24	47%
	l 娯楽施設	4	5	125%	1	3	2	60%
	m 複合店舗	36	44	122%	8	16	28	36%
	n 事務所、営業所、会社	106	110	104%	4	49	61	45%
	o 工場、倉庫、資材置場	33	21	64%	-12	3	18	14%
業務	p 複合業務	8	7	88%	-1	4	3	57%
	q 駐車場、ガレージ	104	129	124%	25	71	58	55%
その他	r テニスコート、体育館	20	11	55%	-9	0	11	0%
	s 公共施設	19	23	121%	4	6	17	26%
	t 複合用途	35	41	117%	6	16	25	39%
	u 空地・企業所有地	151	101	67%	-50	64	37	63%
	v 建設中	3	19	633%	16	19	0	100%
	w その他・不明	18	13	72%	-5	6	7	46%
	計	2590	2705	104%	115	1081	1624	40%

表9 宅地用途別の区画形状変化

宅地用途	2007年	2007年の宅地について				1995年より 区画形状 変更なし	1995年からの 区画形状 変化の割合
		1995年より区画形状変更あり			計		
		統合	分割	変形			
a	587	6	51	13	70	517	12%
b	48	1	6	1	8	40	17%
c	982	17	128	10	155	827	16%
d	17	5	1	0	6	11	35%
e	22	2	1	1	4	18	18%
f	14	0	0	0	0	14	0%
g	102	2	9	1	12	90	12%
h	264	12	23	9	44	220	17%
i	97	1	12	3	16	81	16%
j	3	1	1	0	2	1	67%
k	45	4	4	0	8	37	18%
l	5	0	3	0	3	2	60%
m	44	3	1	0	4	40	9%
n	110	6	13	2	21	89	19%
o	21	2	0	0	2	19	10%
p	7	2	0	1	3	4	43%
q	129	14	21	5	40	89	31%
r	11	0	0	0	0	11	0%
s	23	1	1	0	2	21	9%
t	41	3	1	3	7	34	17%
u	101	5	5	0	10	91	10%
v	19	3	9	0	12	7	63%
w	13	1	1	0	2	11	15%
計	2705	91	291	49	431	2274	16%

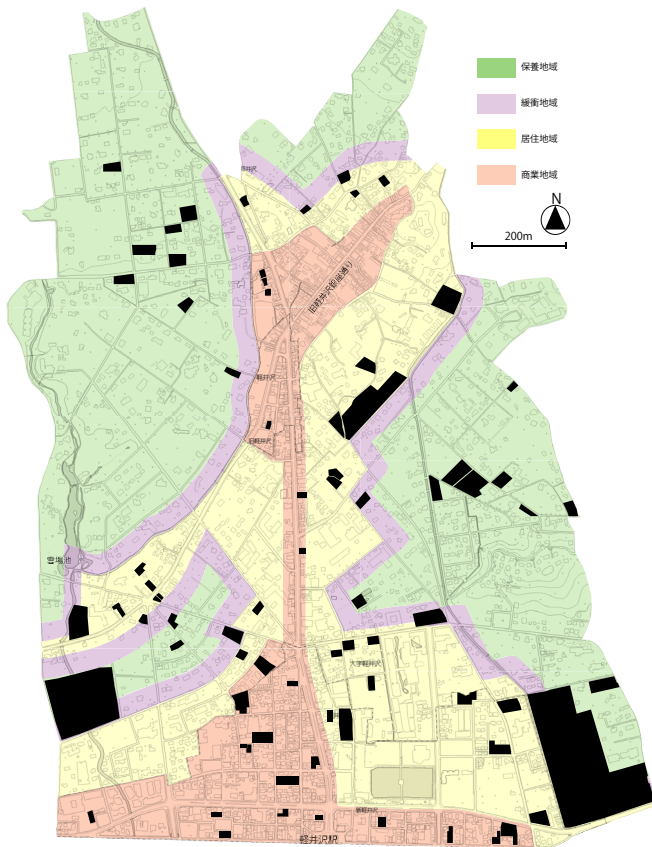


図2 調査対象宅地の分布

地図上で見ると対象となる宅地は駅周辺にやや多いものの万遍なく分布しており傾向は見られないが、地域区分で分類すると商業地域や居住地域が多く、保護地域における区画の分割は全体の2割程度である。地域区分と1宅地あたりの敷地面積の関係においては商業地域、居住地域でより小さい区画への分割が行われている。

5-4 タイプ分類

a) タイプ分類

詳細調査対象宅地の区画分割の特徴を把握し傾向を示すためにタイプ分類を行った。分類には、用途変化、区画面積変化、地域区分、区画面積、1宅地あたり区画面積、分割のパターン、樹木の有無をといた調査項目を用いた。数値や項目内容による明確な差異は生まれなかったため、現地調査を行った際の周辺環境の印象や地元住民である筆者の地理的な感覚

も含めて分類を行った。そのためあくまで傾向を分類したに過ぎないということを予め断っておく。分類を表10に示す。

b) 各タイプの特徴

以下に各タイプに分類された宅地の特徴について述べる。イとウ、エとオ、キとクはその特徴が類似しているため同等の説明とする。

ア：宅地造成別荘タイプ

未利用地であった区画において、樹木を伐採し道路を造成し主として別荘に供する戸建を複数建設した別荘団地。1宅地あたりの平均区画面積は1000㎡以上であり、周囲に比べ樹木が少ないため圍繞感がなく土地が開けている印象がある。周囲を未舗装道路や樹木に囲まれ、木造建築が点在し別荘地的な雰囲気を強く有している。



図3 アタイプ宅地の様子

イ：宅地造成住居タイプ

ウ：準宅地造成住居タイプ

住居エリアにおける宅地造成であり、現代的な建築の戸建住居が多く、同じ宅地造成であってもアより生活感が濃い。ウは従前も建物が建っており、未利用地からの変化であるイと区別するため「準」を冠したが、開発の特徴はほぼ同様である。周囲は建物の多い住居エリアである。

表10 詳細調査対象宅地のタイプ分類

タイプ	対象宅地数	特徴	周辺環境の特徴	地域区分	面積	1宅地あたり平均区画面積	従前の宅地用途	現在の宅地用途	区画数変化
ア 宅地造成別荘タイプ	4	・道路造成などを含む別荘団地 ・樹木の伐採により開けた印象を受ける	・表通りから一本入ったといった雰囲気 ・別荘地的な雰囲気を有する	保護地域 緩衝地域 居住地域	10000㎡以上の大規模	1000㎡以上	企業所有地・空地などの建物の建っていない未利用地	別荘	1→10以上
イ 宅地造成住居タイプ	2	・住居エリアにおける宅地造成で現代的な建築様式 ・駐車場や不整形未利用地から区画形状の変形による分割	・比較的密集した住居エリア	商業地域 居住地域	2000㎡前後	500㎡以下	駐車場などの未利用地	戸建住宅	2or3→10
ウ 準宅地造成住居タイプ	2	・イとほぼ同様。従前にも建物があった	・比較的密集した住居エリア	商業地域 居住地域	2000㎡以上	500㎡以下	戸建住宅、事務所など	戸建住宅	2or3→10弱
エ 非保護地域準別荘タイプ	6	・商業、住居エリアより区画面積が大きく、現代的な建築様式	・表通りから一本入ったといった雰囲気 ・保護地域ではないが低中木に囲まれ別荘地的な雰囲気を有する	居住地域 緩衝地域	1000~2000㎡	500㎡前後	別荘、空地など	別荘	1→2~5
オ 非保護地域別荘タイプ	16	・商業、住居エリアより区画面積が大きく、現代的な建築様式	・エよりもより別荘地的な雰囲気を有する ・中高木に囲まれる	居住地域 緩衝地域	1000~3000㎡	500~1500㎡	戸建住宅、別荘など	別荘	1→2or3
カ 保護地域別荘タイプ	18	・敷地面積も広く、樹木の伐採も見られない ・注文設計による富裕層向けの別荘建築	・カラマツなどの高木に囲まれ木漏れ日が差し込む ・未舗装・半舗装道路に接道する	保護地域 緩衝地域	2000~4000㎡	800~1500㎡	別荘	別荘	1→2
キ 商住エリア新規住居タイプ	13	・現代的な建築様式、カラフルな壁面、壁面後退少	・用途の混合した建物の密集エリア	商業地域 居住地域	1000㎡以下	100~500㎡	戸建住宅、空地など	戸建住宅	1→2
ク 商住エリア既存住居タイプ	12	・建物を既存のまま区画の一部に新たに建設 ・現代的な建築様式、カラフルな壁面	・用途の混合した建物の密集エリア	商業地域 居住地域	200~2000㎡	100~1000㎡	戸建住宅	戸建住宅	1→2
ケ 分類不可	4	いずれにも該当しない							





図4 イ、ウ タイプ宅地の様子

エ：非保養地域準別荘タイプ

オ：非保養地域別荘タイプ

地域区分は保養地域ではないが、主として別荘用途に供されている宅地が多い。周囲には別荘が多く地元住民が暮らす戸建住居や集合住宅もあるが、事務所や店舗はない。表通りには接していないため閑静な印象を受ける。エよりオのほうがより閑静であり、別荘地的な雰囲気有している。



図5 エ、オ タイプ宅地の様子

カ：保養地域別荘タイプ

保養地域における別荘であり、従前の区画面積が広いため区画の分割が行われた現在においても充分な区画面積を有している。周囲には個人の別荘であっても企業などの保養施設と見紛うような規模の大きな建築が多く、富裕層向けの別荘エリアという印象を受ける。地元住民の住む住居は少ない。周囲をカラマツなどの高木に囲まれ閑静な雰囲気を有する。



図6 カ タイプ宅地の様子

キ：商住エリア新規住居タイプ

ク：商住エリア既存住居タイプ

用途の混在した建物密集エリアにおける戸建住居の建設である。現代的な意匠でカラフルな建物が多い。キは新規の建設であり、クは従前の建物を既存のまま区画の一部を分割し新たに建物を建てたという違いであり、その他の特徴はキとクほぼ同様である。



図7 キ、ク タイプ宅地の様子

c) 各タイプと周辺環境との関係

タイプ分類によって区画分割を伴う開発行為が類似した特徴を持つ何タイプかに分類することを示した。ここではこれらの開発の特徴とその開発が行われた場所の周辺環境の関係性に着目した。

ア～クのタイプを周辺環境の特徴によって整理すると図8のような傾向になる。用途が混在し密集の傾向の強いキ・クからイ・ウ→ア→エ→オ、そして低層・低密で自然豊かなカといった具合である。

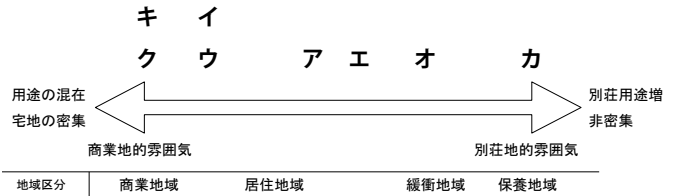


図8 周辺環境によるタイプの整理

商業地的な傾向の強いイ、ウ、キ、クのタイプは1宅地あたりの区画面積や壁面後退が小さく、現代的な意匠や色彩の建築が多いが、周囲も宅地用途が混在した比較的密集したエリアであり、周辺環境との調和という観点から見ても問題点はないものと考えた。また保養地域の別荘タイプであるカも、区画面積が広く植栽も豊富で充分すぎるほどの別荘環境が維持されていることが見受けられ問題点はないと考えた。

ア、エ、オの3タイプは周辺環境の共通点として、住居エリアでありながらも別荘地的な雰囲気を有するエリアである。これら3タイプも現地調査において周辺環境と著しく不調和な開発というものは見られなかったが、アの宅地造成タイプにおいて、5-4のb)で述べたように、周囲の別荘地的な雰囲気に比べ、樹木が少ないため土地が開けている印象を受けるような開発が見受けられた。以下の図9にその開発の事例を示す。



周辺の様子

かつて企業所有の山林であった土地における別荘団地の開発であり、周辺はカラマツが生い茂り別荘が点在するエリアであり、周囲を未舗装の道路に囲まれている。  
1区画の面積も広く植栽も見られるが、周辺環境と比べると樹木が少ない。また周辺の宅地に比べ開けている印象が強く、造成した道路や石垣、居住者以外立入禁止の看板も違和感を助長している。

図9 ア タイプ宅地の事例

### 5-5 住居エリアにおける開発の可能性

5-4では区画分割を伴う開発行為のタイプ分類によりそれぞれの開発の特徴を示し、周辺環境との関係性に着目し、宅地造成により一部周辺環境との調和が乱されているという事例を示した。この事例となる開発が行われたエリアは5-4のd)で述べたように、住居エリアでありながらも別荘地的な雰囲気を感じつつ、住居エリアである。そしてこのエリアにおける今後の可能性として、現状よりも密度の高いマンションや区画分割といった開発が進み、現在の良好な環境や雰囲気が破壊される恐れがあるということがいえる。これはこのエリアの地域区分である居住地域や緩衝地域が、保養地域に比べ規制・基準が緩く、また用途地域も第一種住居地域であり上限建蔽率 60%容積率 200%までの開発が法令に抵触しないことがその理由である。周囲には別荘も多く閑静で自然が豊富なこのエリアは、軽井沢町の別荘地的な雰囲気を感じつつ保養地域のような制約を受けずに自由度の高い効率のよい土地利用が可能なエリアであるといえ、現段階では総じて環境が維持されており、大規模開発の協議案件も広い面積を有する未利用地も見受けられないが、状況が変化すれば、事例で示したような開発が進み、現在より密度の高い住宅地へと変貌する可能性がある。

## 6. 考察

ここまで進めてきた調査によって考察された内容を以下に示す。

4章の行政指導に関する調査からは、自然保護対策要綱が近年の改正により行政指導の中心的な役割を果たすよう位置づけが高まっていること、行政は小規模開発を問題点と捉え、区画分割に対しては数値基準の改正と手続きを義務付けることで指導をしていること、しかしながらその数値基準の導入には町の主体性がなかったこと、宅地造成時における樹木の伐採に対して行政は高い問題意識を持っていることなどが考察された。5章の土地利用変化に関する調査からは、現在定住用戸建住宅や別荘の用途に供されている宅地において区画分割の割合が高いこと、区画分割を伴う開発による主だった問題点は見受けられなかったが、一部宅地造成により周辺環境と不調和な開発が行われていること、別荘エリアと中心部の商業エリアの中間にあたる居住地域や緩衝地域の一部が軽井沢町の別荘地的な雰囲気を感じつつ保養地域のような厳しい制約を受けずに自由度の高い土地利用が可能なエリアとして今後開発が進むおそれがあることなどが考察された。

これらの考察内容を踏まえ、区画分割を伴う開発行為に対する行政指導の問題意識と指導意図について考えると、行政の区画分割自体への問題意識はそれほど高くなく、異なる問題意識からの行政指導が区画分割に対する指導として表れているのではないかということがいえる。県の景観施策との整合性を持たせるための基準の改正、宅地造成における樹木の伐採、主に別荘地として利用されているが地域区分が居住地域に指定されているエリアの住宅地

化といった問題認識、長期的な視野に立って成果をあげようとしている方向性、これら諸々の事情を反映した行政指導が結果的に区画の分割を抑制させるような行政指導の方向性を表出させたという考え方である。土地利用変化においては開発の問題点を新たに提示することはできなかったが、最低敷地面積や壁面後退距離といった区画分割に関係する行政指導の意図しているエリアが、主として別荘地として利用されている居住地域や緩衝地域であるという考察を裏付けることはできた。

### 注釈

- (1)参考文献 1)
- (2)参考文献 2)
- (3)参考文献 3)
- (4)本研究では建物がある土地だけでなくテニスコートや駐車場や空地など池、川、公園を除くすべての土地を「宅地」とする

### 参考文献

- 1)成熟段階を迎えたリゾートにおける課題と将来像をめぐる論議（峯苦俊之・十代田朗・津々見崇，日本都市計画学会都市計画論文集 No.43-3 2008年10月）
- 2)リゾートマンション開発とその問題点に関する研究（深田真五・瀬口哲夫，1990年度第23回日本都市計画学会学術研究論文集）
- 3)長野市中心市街地における土地利用変化と街なか居住進展に関する研究（永池遼・室田昌子，日本都市計画学会都市計画報告集 No.6 2008年2月）
- 4)地方分権時代のまちづくり条例（小林重敏編・著，学芸出版社）
- 5)自然保護対策要綱ハンドブック
- 6)軽井沢町の統計平成8年度
- 7)軽井沢町の統計平成20年度
- 8)第1次～第4次軽井沢町長期振興計画
- 9)週刊東洋経済 2006.7.22
- 10)週刊エコノミスト 2007.12.4
- 11)月間レジャー産業資料 2006.9