

# 第I部 本論

第1章 一元的・包括的な土地利用行政の背景と意義

第2章 土地利用行政・制度の現状と課題

第3章 一元的・包括的な土地利用制度の構築



## 一元的・包括的な土地利用行政の背景と意義

はじめに

- 1 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景
  - (1) 生活圏の広域化と行政区域の拡大
  - (2) 超高齢・人口減少社会の到来
  - (3) 安心・安全、環境や景観・自然への関心の高まり
  - (4) 都市インフラの需要減速と再編・維持
  - (5) 土地利用行政のあり方の改革へ
- 2 一元的・包括的な土地利用行政を、都市自治体が担う意義
  - (1) 魅力ある地域づくり
  - (2) 地域住民によるまちづくり
  - (3) 法的条件整備

## はじめに

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じている。まず、市街地においては、空き地・空き家の増加といった都市の「縮退」<sup>1</sup>・低密度化が進行している。こうしたなかで公共施設の維持管理・施設の適正配置等が増加している。また、都市における憩いの場であり防災機能としても都市の緑地や農地の果たす役割が注目されるなかで、その一翼を担う都市内の緑地や市街化区域内農地の保全の担い手は減少している。農山漁村においても、農業の担い手不足や耕作放棄地の増加、林業の担い手不足や荒廃森林の増加といった課題が生じている。

都市計画区域外や非線引き区域においては、一部において無秩序な開発が散見され、隣接する都市計画区域内の計画的開発との整合性が取れなくなっている。また、無秩序な開発が進行した地域での都市基盤整備にも困難が生じている。財政状況やインフラ更新を考えても、無秩序な市街地の拡大には限界があろう。

農業振興地域においては、農産物直売所、農家レストラン、工業用地の確保など、農地から産業用地への柔軟な土地利用の変更等が求められているが、農業振興地域の変更、農地転用許可には厳しい条件が付されている。また、農地区分は周辺状況の変化に伴って変わるため、いわゆる農振白地地域の開発により、隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外される「道連れ」が生じてしまう等の問題もある。さらに、農地転用許可と都市計画法上の開発許可が一体的になされないことで、農地転用許可後、適切な利用がなされず、空き地化や資材置き場化する場合も散見される<sup>2</sup>。

さらに、近年各地で設置が相次いでいる太陽光発電施設等については、防災上・景観上等の問題があっても立地が進んでしまうなど既存法令の規制では不十分であり、市町村が独自の条例で対応しているのが現状である。

これらの様々な問題の解決のために、規制・調整の役割を担うべき土地利用に係る法・計画体系や運用の実態は、都市的土地利用と農業的土地利用で縦割り・多重行政となっている。また、都道府県との調整に時間を要し、必要な土地利用及び土地利用の規制ができなくなる事態も生じている。

<sup>1</sup> 饗庭伸（2015）、『都市をたたく：人口減少時代をデザインする都市計画』、花伝社によると、「縮退」は、市街地がその外縁部から徐々に小さくなっていくのではなく、市街地の大きさはほとんど変化せず、その内部でランダムに未利用地や低利用地が発生する「スポンジ化」が進むことが指摘されている。

<sup>2</sup> 全国市長会「第1回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」（2016年9月28日）（[https://www.mayors.or.jp/member/p\\_kaigi/documents/280928tochiriyou\\_keikahoukoku.pdf](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/280928tochiriyou_keikahoukoku.pdf)）〔中井検裕座長代理発言〕（2017年3月14日閲覧）

## 1 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景

### (1) 生活圏の広域化と行政区域の拡大

#### ア 将来推計による人口偏在

我が国の人口は、平成32年から同35年にかけてすべての都道府県で人口が減少し、同52年には、すべての都道府県の人口が同22年を下回ることが見込まれている<sup>3</sup>。このような人口減少に伴い、地域的に人口の偏在が加速することとなる。全国土を1km四方を1単位（メッシュ）とした人口分布の将来推計では<sup>4</sup>、平成22年から同62年の間で人口増加が予想されるのが約2%としている。一方、約6割で人口が半分以下になり、さらに全体の約2割では無居住化するとしている。この推計を市区町村の人口規模別にみると、人口規模が小さい市区町村ほど、人口減少率が高くなる傾向にあり、人口1万人未満の市町村では人口が約半分になる見込みとしている。

#### イ 人々の生活圏の拡大

住民の教育（通学）、商業（ショッピング）、医療（通院）、就業（雇用）などの日常生活は、一自治体の範囲を超えて広域的な広がりとなっている。

平成22年の国勢調査の従業地・通学地人口<sup>5</sup>では、同12年に比べると、自市区町村への従業・通学者数が減少している一方で、他市区町村（自県・他県）への従業・通学者数は増加している。また、産業別就業者数を見ると、情報通信業、金融・保険業、学術研究・専門技術サービスの他市区町村での就業が多くなっている。その際の移動手段として、公共交通機関ではなく、5割以上の人々が車を主な移動手段としているのは37道県となっている。

全国の大規模商業施設の立地状況を見ると、例えば、ショッピングセンター（SC）の場合<sup>6</sup>、人口15万人以上の都市の市街地（中心市街地）でのSCの立地数よりも周辺地域におけるSCの立地数が多く、全立地数の85%となっている。また、SCの規模では、店舗面積が1,000㎡以上のSCの8割以上が郊外立地SCとなっている。

地方圏での主な交通手段が車であることから、人々の行動半径は拡大し、目的とする場所が多少の遠距離地であっても移動が可能となっている。また、商業施設も駐車場を含む広い敷地の確保が必要であることから郊外への出店が進み、それが車での移動という消費者のニーズと相まって、生活圏が拡大することとなった。

<sup>3</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」

<sup>4</sup> 国土交通省国土政策局「メッシュ別将来人口推計を活用した分析の展開：地域における生活関連サービスの利用可能性の分析」（2016年6月）

<sup>5</sup> 総務省統計局「平成22年国勢調査 従業地・通学地による人口・産業等集計結果」（2012年6月26日）

<sup>6</sup> 日本ショッピングセンター協会「全国のSC数・概況（2015年末現在）」（[http://www.jcsc.or.jp/sc\\_data/data/overview](http://www.jcsc.or.jp/sc_data/data/overview)）（2017年3月14日閲覧）

また、医療・福祉分野でも、主に人口変動の影響から二次医療圏<sup>7</sup>の再編が進められている。とりわけ、人口20万人以下の二次医療圏では、人口減少により当該圏域の人口密度が低いため患者を集めにくい、実態として住民の圏域外の病院に入院する比率が高くなっていることが指摘されている。そのため、二次医療圏の見直しが進められ、その結果、他圏域との併合や圏域拡大が想定される。このようなことから高齢者の多くなる地方では、医療機関への移動が拡大することとなる。

## ウ 合併による市域の拡大

市町村合併は、個々の自治体の市域を拡大した。平成11年から平成20年の間に合併をした市町村の平均面積<sup>8</sup>は100.3km<sup>2</sup>から354.9km<sup>2</sup>と3倍以上となった。また、多くの都市自治体の場合、周辺の町村と合併していることから市域面積も広くなり、国土面積に占める都市自治体の面積が平成11年の28.3%から平成20年には56.5%となっている。この結果、都市自治体は、従来の都市計画区域や農振地域以上に、広大な農地地域、山林地域等を包含することとなった。

このことにより、都市自治体は、広域的な地域の経営主体として、様々な土地空間の管理を担うこととなったが、様々な性質を持つ土地空間を一体的に利活用できる可能性が広がったともいえる。その際、土地利用政策を進めるうえで、新設合併や編入合併の合併形態や中心となる旧自治体と周辺自治体との土地利用政策に係る調整などに関して、配慮することが求められる<sup>9</sup>。

また、実際にはこれまでも複数の市町村で事実上一つの広域圏を構成しているが、合併市町村を含め、今後は、市域内での「広域」的な土地利用政策と合わせて周辺自治体との「広域圏」としての土地利用政策を行っていくことが求められる。地方分権による都市自治体の権限の拡充、生活圏の広域化、一市町村を超える大きな影響を有する施設の登場などにより、市域内外での広域調整は大きな課題になる。

従来から都市自治体の外縁部は、農地と森林・里山、集落等が混然としたものとなっている。さらに、多くの地域で人口が減少し、空き家や空き地、さらには耕作放棄地等が増加するという状況のなかで、拡大した都市外縁部の土地利用をいかに管理していくかという問題が一層鮮明となる。いくつかの合併自治体では、開発の見込みのない地域からの縮退や郊外・農村部における開発の抑制を行うため、市街化区域の市街化調整区域への編入

---

<sup>7</sup> 医療法（30条の3第2項1号）では、都道府県は、当該都道府県における医療を提供する体制の確保に関する計画を定めることとされ、その計画のうち、「主として病院の病床（略）の整備を図るべき地域的単位として区分する区域」。同法施行規則30条の29では、地理的条件等の自然的条件及び日常生活の需要の充足状況、交通事情等の社会的条件を考慮して、一体の区域として病院における入院に係る医療を提供する体制の確保を図ることが適当であると認められるものを単位として設定する、としている。

<sup>8</sup> 第19次地方制度調査会「合併後の市町村の態様」（第2回専門小委員会資料）（2007年10月5日）

<sup>9</sup> 日本都市センター（2008）、「都市自治体における土地利用行政の現状」、『都市自治体における土地利用行政の現状と課題：合併市を素材として』、pp.24-25、日本都市センター

や非線引き都市計画区域の線引き導入を行っている（Q15）<sup>10</sup>。

このように、従来どおりの縦割りの土地利用法制のもとでは諸課題への対応が十分でないため、権限移譲だけでなく広大な様々な様相を示す土地資源を一元的に有効活用するための仕組みが必要となってくる。

## （2）超高齢・人口減少社会の到来

我が国の人口は、出生数の減少により、人口減少元年といわれる平成17年以降、減少基調となっている。そのなかでも、三大都市圏を中心にしばらくは人口の増加がみられる自治体もあるが、人口推計<sup>11</sup>では、平成32年以降、すべての都道府県で人口が減少するとしている。

超高齢化と若年層の減少を背景とする人口減少は、社会構造の大きな変化につながるものであり、土地利用にも大きく影響するものとなる。

都市計画は、人口フレーム方式を基本とし、これまでは人口の増加を前提として都市の無秩序な開発等を制御し、計画的に市街地を形成することを目的としてきた。また、農地も耕作地があり、担い手がいて、継続的な生産活動が行われることを前提としてきた。しかし、我が国の超高齢化、人口減少は、都市自治体が行うまちづくりや土地利用政策の前提を根底から揺るがし、様々な課題を生じさせている。

郊外化に向けた開発圧力が弱まってはいるが、拡大した市街地のなかを含め、空き地・空き家などが増加し、無秩序な空閑地が発生する状況に陥っている。「平成25年住宅・土地統計調査」<sup>12</sup>では、5年前と比較すると総住宅数では1,000万戸増加、増加率が5.3%となっている。空き家は、5年前に比べ63万戸（8.3%）増加している。また、平成25年時点での住宅総数に対する空き家率は、13.5%と過去最高となっている。空き家率の平均（13.5%）を超える主な都道府県は、山梨県（22.0%）、長野県（19.8%）、和歌山県（18.1%）、その他、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、鹿児島県がいずれも17%以上となっている。

また、農地については、農村部での高齢化・人口減少が都市部以上に進み、農村集落の維持・形成が困難となる地域が増加している。それに伴い農業従事者の高齢化による離農などの担い手の減少により、農地が生産基盤としての機能を果たせなくなっている。農林水産省の調査<sup>13</sup>では、耕作放棄地<sup>14</sup>が増加傾向にあり、平成27年度の耕作放棄地面積（42.3万ha）は、20年前の平成7年の耕作放棄地面積（24.4ha）の73.4%の増となっている。

<sup>10</sup> 本研究会が平成28年9月23日～10月14日に実施した「土地利用行政に関するアンケート調査」のQ15の回答による（以下同様）。アンケート調査結果については、本報告書第四部参照

<sup>11</sup> 国立社会保障・人口問題研究所前掲書

<sup>12</sup> 総務省統計局「住宅・土地統計調査（確報集計）平成27年2月26日」では、空き家数は820万戸で、5年前に比べ63万戸（8.3%）増加し、増加率は13.5%となっている。

<sup>13</sup> 農林水産省「荒廃農地の現状と対策について（平成28年4月）」（2016年4月）（[http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/2804\\_genjo.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/2804_genjo.pdf)）（2017年3月14日閲覧）

<sup>14</sup> 「以前耕作していた土地で、過去1年以上作物を作付けせず、この数年の間に再び作付けする考えのない土地（農家の自己申告）」（農林水産省）



また荒廃農地<sup>15</sup>面積も耕地面積が減少するなかで増加している。

このようなことを背景に、アンケートでは5割以上の都市自治体から、都市計画関連法令が人口減少・都市の縮退に対応した制度になっていないとしているほか、現在の都市計画法では都市の整備開発に重点を置いており、人口減少社会における市街地の縮小や、保全の観点が強いため法整備が必要であるとの指摘もある（Q16）。

### （3）安心・安全、環境や景観・自然への関心の高まり

人口減少により土地利用に対する需要が減少し、開発圧力が低減している。そのため、従来のような市街地の郊外への拡散・拡張や農地・森林の転用などの土地利用から、安全・安心な住環境の整備や環境の保全、景観の維持・改善、自然環境の維持など質的な向上が求められている。また、防災や減災、災害対策面から、まちづくりに対する住民の意識が大きく変化してきている。

#### ア グリーンインフラの整備

人口減少を背景として、我が国全体の人口の偏在性も進むこととなる。1990年代には人口が増加傾向にあるなかで中山間部での人口減少が顕在化し、将来、過疎化から更に進んだ“限界集落”となることが指摘された。それに合わせて空き家の増加、耕作放棄地の増加が予想されている。このように管理放棄・不足により国土全体の劣化が進むことになると、上流域での農地・山林等の荒廃による自然の保水機能の低下による下流域での土砂災害の発生、さらには気候変動への影響が生じることが予想されている。

自然環境の維持・保全は国土の安全を守るための重要な要素となる。しかし、今後、都市・農村の縮退や管理不足等が進んだ結果として表出する自然環境は、そのままでは国土の荒廃を止めることはできない。住民の生命・財産の安全を国土の保全の視点から考える際には、自然環境を成り行きに任せたり、放置したりするのではなく、その自然環境を維持・管理することが極めて重要となる。

国土形成計画（全国計画）では、「自然環境の活用については、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるため、社会資本整備や土地利用において、自然環境の有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用したグリーンインフラなどの取組を推進する」としている。

市域の土地空間を一体として管理するためには、都市の視点からの開発を主眼とするマスタープランと農村等の視点から保全を主眼とするマスタープランをそれぞれ別個に策定するのではなく、グリーンインフラの視点で市域全体でのマスタープランが必要になる<sup>16</sup>。

<sup>15</sup> 「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」（農林水産省）

<sup>16</sup> 全国市長会「第3回土地利用行政のあり方に関する研究会」村上暁信委員講演（[https://www.mayors.or.jp/member/p\\_kaigi/documents/281228tochiriyous3rd\\_keikahoukoku.pdf](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281228tochiriyous3rd_keikahoukoku.pdf)）（2017年3月16日閲覧）



## イ 安心・安全な土地利用・管理

近年、地球温暖化等の影響による自然災害が多く発生しつつある。そうしたなかで、今後の土地利用において、空闲地の適正管理、荒廃地の発生抑制、山林等の自然環境の維持・保全是、住民の安全・安心、生命・財産を考えるうえで重要なものとなる。

土地問題に関する調査<sup>17</sup>では、身近に感じる土地問題として、「老朽化した建物の密集等、災害時の不安が大きい」「手入れされていない農地や山林が増えている」「身近な自然が失われている」とする回答が上位を占めている。

これらを都市規模別にみると、「老朽化した建物の密集等、災害時の不安が大きい」は、人口10万人以上の都市で多く、「手入れされていない農地や山林が増えている」は、地方圏の人口10万人の都市で多く、「身近な自然が失われている」は、東京圏を中心とする人口20万人以上の都市で多くなっている。

次に、土地の管理主体については、「将来、利用されない土地の管理」は、地方公共団体が行うとする回答が約25%となっており、人口10万人以上の都市で多い。また、「将来、利用されない土地はどのように活用されるべき」では、「公園や緑地、防災拠点として活用」「公民館等、地域の憩いの場として活用」「集約して再開発」が上位を占めている。このうち「公園や緑地、防災拠点として活用」は政令指定都市を含む人口10万人以上の特に東京圏の都市が多く、「公民館等」「集約して再開発」は、人口10万人以上の都市で多くなっている。なお、「農地として活用すべき」は、地方中核都市で多くなっている。

## ウ 都市景観と田園環境への希求

### (ア) 都市景観の形成

地域やまちの景観については、自治体がいち早く対応してきた。昭和43年に金沢市が制定した「金沢市伝統環境保全条例」がその最初といわれており、その後、多くの自治体で景観条例を制定し、景観をまちづくりの重要な課題として位置付けている。

平成16年には、自治体の景観に対する先駆的な取組を後押しする形で景観法が制定され、自治体の行う景観政策の実効性を担保するものとなった。

このようななかで、景観を地域財産として見直し、住民の郷土愛や誇りを育み、交流人口の拡大につなげる動きがでるなど、景観への理解が深まってきた。

景観に関する意識調査<sup>18</sup>では、優れた景観として、「緑地や樹林等の緑の景観」「歴史的な景観」「閑静な住宅地・のどかな集落の景観」が上位を占めている。また、景観に対する意識として、「10年前と比べて意識が高まった」とする回答が75%となっている。今後、良好な景観形成に関する活動に参加する意向があるかどうかについては、9割以上が参加

<sup>17</sup> 国土交通省土地・建設産業局「平成27年度『土地問題に関する国民の意識調査』の概要について」2016年6月 (<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2013/06/d15b4d6e248477d037f4f6289383e92b.pdf>) (2017年3月14日閲覧)

<sup>18</sup> 国土交通省「『国土交通行政インターネットモニター』アンケート調査(平成23年9月実施) 景観に関する意識調査」2011年 (<https://www.mlit.go.jp/monitor/H23-kadai/5.pdf>) (2017年3月14日閲覧)

の意向を持っている、としている。

さらに、国・地方が行ってきた景観事業では、「緑地保全・緑化推進策」「電線地中化」「水辺、海辺空間の保全・創出」を高く評価している。また、良好な景観形成に最も影響がある主体は、行政であるとし、そのなかでも約4割が市町村としている。そして、景観形成を推進するための有効な手段として、「規制・誘導」「補助金などの助成」を挙げている。

### (イ) 田園空間（里山等）による自然環境の形成

日本の多くの都市は、自然と人間の共生のなかから発生してきており、その境界域が緩やかとなっている。そのため、地方の都市部周辺では耕地、果樹園、水田、ため池、水路、集落などの田園空間が広がっている。景観に関する意識調査でも、優れた景観として「緑地や樹林等の緑の景観」が上位に挙げられている。農林水産省では、平成14年から農業農村整備事業等については、地域の合意形成のもと市町村が作成する農村地域の環境保全に関する基本計画である田園環境整備マスタープランを踏まえて実施することとし、市町村に策定を促している<sup>19</sup>。さらに政府では、例えば、都市計画法の改正により、用途地区に田園居住地域を追加としている<sup>20</sup>。

また、国は、「21世紀環境立国戦略」<sup>21</sup>において、「野生生物の生息、生育環境の悪化や種の絶滅のおそれ、里地里山における人間の働きかけの後退による生態系の劣化、外来生物等による在来の生態系の攪乱など、今や深刻な状況にある」としている。

ここで指摘されている里地里山（以下「里山」という。）は、多くの都市自治体にとって最も身近に存在する文化と自然が融合した世界的に稀有な空間資源である。里山の厳密な定義はないが、環境省は、「奥山と都市の中間に位置し、集落とそれを取り巻く二次林、それらと混在する農地、ため池、草原等で構成される地域概念」で、「農林業などに伴う、さまざまな人間の働きかけを通じてその自然環境が形成されてきた」としている。このように、里山は人工的な自然であり、人の手で管理が行われることによって維持できるものである。にもかかわらず、里山には多種多様な生物が生息し、全国の希少種の集中分布地域の5割以上が里山にあたりとされるなど、自然体系の維持に重要な役割を担っている。また、防災や流域保護のための役割も担っている。

しかし、近年、里山は、高度成長期以降、エネルギー政策の転換などによる経済的価値の低下や、里山の維持管理を担ってきた農家や集落の過疎化・高齢化により維持・管理が困難となり、荒廃が進行している。

里山は、環境学習の場や身近な自然と触れ合う場などとして地域に残された貴重な空間資源である。そのため、その保全はその立地に応じた社会的・歴史的条件のなかで、地域

---

<sup>19</sup> 農林水産省は、地域の自然環境の変化や市町村合併等の社会環境の変化に対応して、田園環境整備マスタープランの内容充実と効率的作成を図ることとして「田園環境整備マスタープラン作成ガイド」（農林水産省 2015年4月）を作成・公表している。

<sup>20</sup> 都市計画法の一部を改正する法律案（2017年2月10日閣議決定）

<sup>21</sup> 「21世紀環境立国戦略」（2007年6月閣議決定）

ごとの対策が必要であるが、その担い手は都市自治体だけではなく、NPO、企業、学校、ボランティアなどの多様な主体によって行われることが期待されている。

#### (4) 都市インフラの需要減速と再編・維持

空き家、空閑地、耕作放棄地、荒廃森林は、都市部及び農山漁村部の人口減少、縮退の兆候が具体的な形として顕在化したものといえる。さらには、人口減少の土地空間に対する影響は、都市部郊外の虫食い状の市街地、空洞化した地方都市の中心市街地、中山間地域の集落の無人化となって表れている。

さらに、人口減少、少子高齢化は今まで以上の多様な行政サービスの需要を生み出し、都市自治体は厳しい財政状況のなかで有効な対応を求められることとなる。

また、まちづくりの視点からは、住民の生活を支える社会基盤施設や様々な行政サービスを提供する施設の今後のあり方に大きな影響を及ぼすこととなる。既に、各種施設についてはファシリティマネジメント手法による統廃合や老朽化対策の実施や、公的不動産管理手法（PRE）が提示されている。

こうしたなかで、土地利用の重点を量から質へと転換させることが求められている。都市自治体は、市域の住民の生活の質（QOL）を確保するために、日常的に必要な都市機能の集約化や維持、さらには広域的な共同設置・利用を行い、土地空間を資源として有効に活用していかなければならない。その際、単に行政効率、土地空間の効率的利用、財政負担の軽減という視点だけでなく、その地域（土地空間）ごとの歴史や由来、伝統、文化、習俗、アイデンティティなどに配慮する必要がある。また、農地、山林等のグリーンインフラなども都市インフラとして含め、一体として市域全体の土地利用を考える必要がある。

#### (5) 土地利用行政のあり方の改革へ

##### ア 拡大の時代から「縮退」の時代へ

都市計画法をはじめとする現行の土地利用諸制度が成立した高度成長の時代は、都市部を中心に急激な人口増加に伴って、市街地が郊外へ拡大していった時代であった。都市計画法に、脆弱な市街地の都市基盤の整備、無秩序な市街地の拡大や乱開発への対応という役割が期待されたように、拡大・成長する時代においては、都市的地域、非都市的地域を問わず、インフラの整備がまさに社会的な要請であり、これらの土地利用諸制度は、その役割を概ね果たしてきたと言ってよいであろう。

そして、拡大・成長が期待できた時代は、経済・財政的にも余力のある時代でもあった。都市計画法による土地利用の規制が不十分でも、民間主導の開発を後追いする形で都市基盤を整備することはある程度可能であった。

他方、特に我が国の都市計画法制にとっては、市街地の拡大は所与のものである。区画整理や再開発が「開発利益」（都市開発に伴って生じる利益）が生じることを前提として

制度設計されているという指摘もある<sup>22</sup>。

しかし、都市基盤や農業基盤の整備は、今後も引き続き進める必要がある地域が一部にはあるとしても、多くの地域では従来より相当程度進展してきている。今後の人口減少時代においては、全体としては、拡大よりも縮小・低密度化（縮退）が進展することが予想され<sup>23</sup>、開発需要の低下は避けがたい。また、人口減少は、土地の利用と維持管理を担ってきた住民の減少にほかならない。土地の利用・管理が不十分な土地が増加し、ひいては土砂災害の発生などの危険を招来することも考えられる。

さらに、都市自治体財政が厳しさを増すなかでは、都市基盤施設の維持管理・更新、場合によっては廃止等が大きな課題となる<sup>24</sup>。都市のコンパクト化や行政サービスの集約化が求められる縮退の時代に、無秩序な開発が更に進むこと、さらにそうした地域にまで都市基盤を整備することは、財政上望ましくない。農地についても、これまで整備してきた農業基盤の維持管理や更新、廃止、さらには農業の担い手の確保といった課題などが深刻な課題となっている。

空き家・空き地のマネジメントについて考えてみても、経済・財政的に余力がある時代であれば、市場メカニズムに任せておけば新たな所有者が見つかったかもしれない。しかし、縮退時代の空き家・空き地問題は、もはや、単に市場の動きに委ねれば解決されるものではない。例えば空き地・空き家化や「オールドタウン化」を回避するために、行政や住民等との協働を進めたり、仮に新たな宅地開発する場合でも、特定の年齢層ばかりが居住するような宅地開発ではなく、多世代が居住し共生・交流できるようなまちとして開発するといったように、行政や住民、所有者、企業等が協働して、まち全体として取り組むべき課題となっている。

にもかかわらず、都市的・非都市的な土地利用に関する諸制度は、部分的な修正はなされてはいるものの、基本的には拡大・成長を前提とした構造のままであり、超高齢・人口減少時代、すなわち縮退の時代に対応した仕組にはなっていない。今後は、縮退状況に即して計画の見直しが必要なケースが増加すると思われるが、例えば、都市計画決定された道路を廃止しようとしても、代替となる路線の設定を求められるなど、縮退の時代にふさわしい見直しのあり方となっていない。農地においても、例えば、基盤整備を行って農業生産を行う農地だけでなく、粗放的な環境管理を行うための農地という考え方があってもよいが<sup>25</sup>、実態としては、無秩序に耕作放棄地化が進んでおり、農地の集約といった農業経営上も、あるいは景観上も、適切であるとは言い難い状況にある。

このように、拡大や成長、あるいは開発を前提とした現行の土地利用の仕組のままでは、

---

<sup>22</sup> 渡辺俊一・有田智一（2010）、「都市計画の制度改革と『都市法学』への期待」，社会科学研究，（61），p.183，東京大学社会科学研究所

<sup>23</sup> 饗庭前掲書など。

<sup>24</sup> 例えば、根本祐二（2011），『朽ちるインフラ：忍び寄るもうひとつの危機』，日本経済新聞出版社など。

<sup>25</sup> 安藤光義（2015），「農地の存在意義の再考：都市農地の再評価とその存続に向けて」，都市とガバナンス，（23），p.68，日本都市センター



これからの時代の要請に応えることは、困難になりつつある。

翻って、我が国より先んじて人口停滞・減少傾向にあった先進諸国の土地利用制度に目を向けると、我が国とは異なり、国土のほぼ全域を計画に位置付けるとともに、拡大や成長、あるいは開発を前提としない制度となっている。

したがって、急激な超高齢・人口減少社会を迎える我が国の土地利用に関する諸制度は、成長を前提とした市街地の拡大を念頭に置いた仕組から、都市の縮退・低密度化や農山漁村における課題を踏まえた、低成長・人口減少時代に適合的な、総合的な視点による土地利用の仕組へと転換していくことが強く求められている<sup>26</sup>といえる。これまでのような開発（新規の需要に対する土地の新規開発など）の重視から、保全・再利用（新規需要の減退・量的な充足に伴い、非都市的な土地利用の保全や、都市的な土地の再利用・再開発、施設の維持・管理・更新など）の重視へ転換<sup>27</sup>することも含め、真剣に検討すべき段階に至っている。あわせて、土地利用行政についても、これまでのように都市的土地利用行政と非都市的土地利用行政とを別々に展開するのではなく、これらを一体的・一元的に展開する総合的なものとするのが求められよう。

土地利用に関する諸制度の構造と地域の実態との矛盾を踏まえることなく、部分的な対策を講じるだけであれば、これらの齟齬は拡大するばかりである。「都市」が拡大から現状維持・縮退へ転じるこの機を的確に捉え、法体系をはじめとした土地利用に関する諸制度の再編を検討することは、喫緊の重要課題<sup>28</sup>である。

## イ 制度・計画の縦割りを排することによる効果的な土地利用の実現

後述するように、現行の土地利用に関する計画・制度は、都市計画法、農地法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法など、各分野の個別規制法令に基づき、目的も方法も異なる計画と規制手段が各法律の所管省庁・部署によって運用されている、「縦割り」、「多重行政」の状況にある。このことにより、これらの土地利用規制や計画が重複する地域が存在する一方、いずれの法令にも位置付けられない「(計画)白地地域」が生じている。とりわけ、白地地域は、法体系の間隙にあるがゆえに規制が緩く、無秩序な土地利用が容認される余地を生み出している<sup>29</sup>。

また、この縦割りの個別規制法は、それぞれが自己完結的な法体系を形成していることから、各法の部分的な修正によっては、総合的な計画制度を実現することが期待できな

---

<sup>26</sup> 渡辺・有田前掲書, p.177

<sup>27</sup> 大西隆 (2004), 「サステイナブルなまちづくり：欧米の思潮」, 伊藤滋ほか監修, 『欧米のまちづくり・都市計画制度：サステイナブルシティへの途』, p.353-354, ぎょうせい

<sup>28</sup> 後藤春彦 (2016), 「複合的な課題を多世代と多主体が協働して解く」, 日本都市センター編, 『人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり』, p.32-33, 日本都市センター

<sup>29</sup> 巨理格 (2004), 「総合的土地利用計画制度の立法化構想」, 地域開発, (447), p.23, 日本地域開発センター、内海麻利 (2003), 「まちづくり条例による郊外の総合的土地利用誘導」, 日本都市計画家協会編著, 『都市・農村の新しい土地利用戦略』, p.152, 学芸出版社

いとす指摘もある<sup>30</sup>。前述のとおり、用途地域に「田園住居地域」を追加する今般の都市計画法の改正（平成29年）により、都市計画に農地が位置付けられることとなったが、都市的土地利用と非都市的土地利用の一元的なコントロール・マネジメントのために必要な、総合的な計画制度とはなっていない。

なお、これらの個別規制法に基づく諸計画を調整する役割を担うべく、これらの法律の後に制定された国土利用計画法によって、土地利用基本計画（同法9条）が定められている。この計画は、土地利用に関する一定の指針となる点で意義があるものの、その一方で、計画実現手段をこれらの個別規制法令に依存する仕組となっていることから、現状追認的な機能しか果たせておらず、計画の上位性が形骸化しているとの指摘もある<sup>31</sup>。

次章でも述べるように、それぞれの個別規制法による土地利用規制が整合性を欠いていることから、都市自治体はその区域内の土地利用を一元的に管理するうえで様々な支障が生じている。そこで、こうした法体系が重層的で複雑である一方で、地域が必要とする土地利用コントロールやマネジメントが十分に行えないという土地利用規制の一体性、全体性が欠如した現状を解消し、一元的な土地利用マネジメントが可能になるような仕組の構築が、強く求められるのである。

## 2 一元的・包括的な土地利用行政を、都市自治体が担う意義

本研究会では、一元的・包括的な土地利用行政のあり方について検討を行ってきたところである。我が国の土地利用行政を取り巻く状況は、大きな転換点にある。以下では、そのようななかで都市自治体が自主性を尊重した一元的・包括的な土地利用行政を担う意義について概観する。

### （1）魅力ある地域づくり

人々は都市に、生活の利便性、景観の美しさ、経済活動のしやすさ、自然環境の豊かさ、あるいはレクリエーションやアメニティの機能など、多様多様な「魅力」を求めている。また、多様な選択肢のなかから自らが魅力的だと思う暮らしを実現しようとする人々も少なくない。各都市自治体においても、定住人口の増加や外国人を含めた交流人口の拡大などを図るべく、「魅力ある地域」をめざした様々な取組を行っている。

地域に最も身近な都市自治体が魅力ある地域をめざすための土地利用上の規制・誘導もまた、行われてしかるべきである<sup>32</sup>。

<sup>30</sup> 巨理前掲書，p.26

<sup>31</sup> 小川剛志（2009），「国土利用の問題点と土地利用計画制度の課題について：千葉県における県土利用の問題点をケーススタディとして」，都市計画報告集，（8），p.104，日本都市計画学会

<sup>32</sup> 渡辺・有田前掲書，p.196

## (2) 地域住民によるまちづくり

住民の意向や地域の事情を反映することは、分権型社会における行政のあり方の基本である。その際、住民に最も身近な行政主体として、都市自治体の果たす役割は大きい。まちづくりや土地利用の分野においても、それは例外ではない。地域・住民のニーズを的確に反映した土地利用を実現するためには、都市自治体が土地利用行政の主体となることが重要である。本研究会がめざす、「都市自治体が各々の実情に応じ、主体的な土地利用を計画し、総合的なまちづくりを推進していく」ということは、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」（地方自治法第1条の2）を、土地利用行政の分野においても、都市自治体が担うということにほかならない。住民発意による地区計画の策定など、地域の創意工夫や住民の参加によるまちづくりの取組が各都市自治体で盛んに行われている状況を見れば、都市自治体の自主性を尊重した分権型の土地利用行政は、まさに、現代的要請に適ったものであるといえよう。

住民に身近で地域の事情を反映し得るということは、地域の土地利用全体についての責任の主体としても、都市自治体が適しているということでもある。地域空間は、生活や経済活動など住民共通の活動の場であることから、可能な限り住民に身近な都市自治体が権限と責任を担う<sup>33</sup>ことが望ましいといえる。したがって、土地利用行政や制度のあり方についても、各自治体の自主性が発揮されるような分権型の制度枠組を確立する必要がある。

なお、英国、ドイツ、フランスといった先進諸国では、土地利用行政の基盤は基礎自治体が担っている。例えば、ドイツでは、市町村は地域共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権限を有するとされており<sup>34</sup>、なかでも土地利用に関する権限は計画高権として高い位置付けを与えられている<sup>35</sup>。フランスにおいても、地域レベルで総合的な計画を示すことが地域の意思であり、それが法律に位置付けられることが国民の意思であると認識されており、総合的な土地利用計画を法律として更に推し進めようとしている<sup>36</sup>。

## (3) 法的条件整備

### ア 地域の規律

地域コミュニティのあり方の変化は、まちづくり・土地利用のあり方に影響を及ぼし得る。例えば、「協議会型」の組織などに、まちづくりに関する何らかの権限を付与したり、「参加」の方法を確保したりするといった「都市内分権」を進めることにより、地域住民

<sup>33</sup> 地方分権改革有識者会議（2014）、「個性を活かし自立した地方をつくる：地方分権改革の総括と展望」, p.15

<sup>34</sup> ドイツ連邦基本法（憲法）28条2項「市町村に対しては法律の範囲内において、地域共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利が保障されていなければならない」

<sup>35</sup> Deutscher Städtetag（1990）, *Für eine starke kommunale Selbstverwaltung! Eine Informationsschrift für die Städte in der DDR*, p.10 ※ドイツ都市会議「力強い地方自治に向けて！東独の都市のための情報資料」

<sup>36</sup> 全国市長会「第2回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」（2016年12月8日）（[https://www.mayors.or.jp/member/p\\_kaigi/documents/281208tochiriyou2rd\\_keikahoukoku.pdf](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281208tochiriyou2rd_keikahoukoku.pdf)）（2017年3月13日閲覧）。第2回研究会において、内海委員によるフランスの CONSEILYU・DETA（国務院。最高位の行政裁判所であり、中央政府の諮問機関）における聞き取り結果を踏まえた発言。



による主体的かつ自律的なまちづくりを促そうという都市自治体も見られる。また、地域住民の長年の取組をもとに「まちづくり協議会」の結成や「積上げ方式」によってまちづくりを実現する事例<sup>37</sup>、土地利用計画等の策定に際して市民会議や地区懇談会等を設置・開催する事例<sup>38</sup>、また、地域住民等からなる協議会を設置してコミュニティ道路整備の具体的な検討を行う事例<sup>39</sup>等、合意形成のために多様な取組が行われている。

計画策定過程において住民の意見反映や合意形成などの民主的手続を具備することは、地域の実情に即した一定の「社会的合理性」<sup>40</sup>、とりわけ「手続の合理性」<sup>41</sup>の確保に資すると考えられる。

住民や住民自治組織が施設等の維持管理や地域の諸活動を担っていることから、地域の計画策定過程に住民あるいは住民自治組織が加わることにより、住民の意向を反映したよりよいまちづくりが期待できるといえよう<sup>42</sup>。

## イ 規律密度の緩和

さらに、各都市自治体が置かれた多様な状況にも考慮が必要である。前述のとおり、我が国全体としては、急激な人口減少基調に突入することが予想されているが、今後も人口規模の拡大・維持が予想される地域から、既に深刻な人口減少に至っている地域まで、状況は様々である。また、例えば、今後も旺盛な開発需要が見込まれる地域など、限られた土地の有効活用が求められる場合もあれば、農地の維持確保や集積が必要とされている場合もある。さらには、優れた自然的・文化的景観の維持・管理が地域の土地利用における重要な課題となっている場合もある。

しかしながら、アンケート調査によると、「全国一律の法令運用方針で多様な土地利用を適切に維持誘導することが難しい」(Q12)といった回答や、都市計画に係る諸制度が「大都市を前提としており地方都市の実情を反映していない」(Q16)との回答が多く寄せられているように、現行の土地利用に関する法令等は必ずしも地域の多様な実態に即していない。

---

<sup>37</sup> 例えば、内海麻利(2017)、「住民組織の合意形成とまちづくり協議会の意義：真野地区の歴史的展開に着目して」、日本都市センター編、『都市自治体における市民参加と合意形成：道路交通・まちづくり・コミュニティ』, pp.141-176, 日本都市センターなど。

<sup>38</sup> 例えば、篠山市「里づくり計画について」(<http://www.city.sasayama.hyogo.jp/pc/group/keikan/city-planning/post-14.html>) (2017年3月13日閲覧)、鎌崎孝善(2008)、「安曇野市土地利用の統一ルールづくりの取組み」、日本都市センター編、『都市自治体における土地利用行政の現状と課題：合併市を素材として』, pp.93-103, 日本都市センターなど。

<sup>39</sup> 例えば、佐久間康一(2017)、「生活道路整備の計画策定に対する区民の参加事例：文京区の取り組み」、日本都市センター編、『都市自治体における市民参加と合意形成：道路交通・まちづくり・コミュニティ』, pp.245-257, 日本都市センター

<sup>40</sup> 中井検裕(2003)、「都市計画の理念と性格」、『実務家のための新・都市計画マニュアルⅡ 総合編：都市計画の意義と役割・マスタープラン』, p.15, 丸善

<sup>41</sup> 手続(決め方)の合理性等については、饗庭伸・米野史健・真鍋陸太郎・桑田仁(2010)、「都市計画の合理性を再構築するために」, まちづくり, (26), pp.18-21, 学芸出版社

<sup>42</sup> 釘持麻衣・加藤祐介・内海麻利(2016)、「自治体における都市内分権の実態と都市計画策定への関与に関する研究：協議会型住民自治組織を中心に」, 都市計画論文集, 51(3), pp.253-260, 日本都市計画学会

土地利用行政やこれに係る制度のあり方を検討する際には、地域の多様な諸条件に即して、柔軟できめ細かな土地利用コントロール・マネジメントが行えるよう、法律による規律密度をより緩和した「制度自体の分権」<sup>43</sup>、画一的でない柔軟な仕組とすることが望まれる。

---

<sup>43</sup> 渡辺・有田前掲書 p.190



## 土地利用行政・制度の現状と課題

- 1 土地利用行政・制度の現状
  - (1) 土地利用に係る法体系と課題
  - (2) 土地利用分野における地方分権改革と課題
- 2 都市自治体における土地利用行政をめぐる問題
  - (1) 郊外等における土地利用の問題
  - (2) 土地利用計画策定者、区域指定権者、開発行為の許可権者の不一致による支障
  - (3) 調整に関する課題
  - (4) 個別の土地利用行政分野ごとの問題
  - (5) 行政の体制の現状と課題
  - (6) 住民参加と合意形成の必要性
  - (7) 所有者不明不動産の増大
- 3 諸外国における土地利用との比較
  - (1) 土地についての意識
  - (2) 諸外国における土地利用の仕組と実態
  - (3) 土地利用計画・都市計画を実効あるものとする措置

# 1 土地利用行政・制度の現状

## (1) 土地利用に係る法体系と課題

### ア 土地利用に係る個別規制法：都市計画法と農振法を例に

我が国における主な土地利用規制は5つの個別法、すなわち都市計画法、「農業振興地域の整備に関する法律」（以下、「農振法」という。）、森林法、自然公園法、自然環境保全法の下で行われている。

例えば都市計画法は、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること」を目的とし（1条）、「都市計画区域」、すなわち既存の市街地及び将来市街化する可能性がある地域を主に対象とする。都市計画マスタープラン及び都市計画に従い、開発許可などの土地利用規制及び道路等の整備を行う都市計画事業が実施される。また、都市計画に定められた建築物に係る制限は、建築基準法に基づく建築確認制度によっても担保されている。

一方、農振法の目的は、「農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与すること」であり（1条）、「一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域」（6条）である「農業振興地域」に適用される。都市計画法と同様に、農業振興地域整備基本方針や農業振興地域整備計画などに従って、開発許可等の土地利用規制が行われるほか、農業生産基盤などの整備も行われる。さらに、農地法に基づく農地等の権利移動・転用に係る規制制度等によって、農業生産の基盤である農地の確保が図られている。

### イ 5つの個別規制法に基づく縦割り行政と国土利用計画法の形骸化

#### (ア) 5つの個別規制法間の調整不備

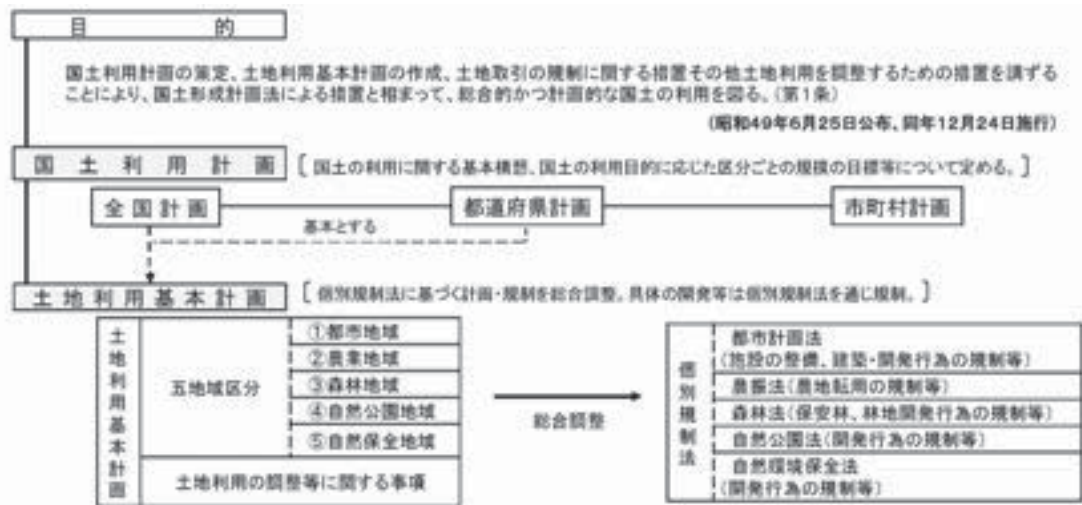
土地利用に係る5つの個別規制法は、異なる目的に基づいて、異なる省庁が所管しており、各制度間の調整が十分に図られていない。そのため、いずれの法律も適用されない地域（いわゆる「計画白地地域」）または法律の規制が緩い地域<sup>44</sup>において、土地利用に関する法的規制が及ばない、または規制が不十分なために、各種の問題が生じている。一方、複数の法律が複雑かつ重疊的に適用された場合に、土地利用を実現する際の手続に時間がかかるといった課題もある。

#### (イ) 国土利用計画法の形骸化

5つの個別規制法に基づく計画及び施策を総合的に調整するための計画としては、国土利用計画法上の土地利用基本計画がある（図表1-2-1を参照）。同計画は、都市地域、農

<sup>44</sup> 例えば、非線引き白地地域（市街化区域と市街化調整区域との区分を設けていない都市計画区域のうち、用途地域等が指定されていない区域）や農振白地地域（農業振興地域のうち、農用地区域に指定されていない区域）が考えられる。

図表1-2-1 国土利用計画法と個別規制法



出典：国土交通省（2016）,『土地利用基本計画制度について』（<http://www.mlit.go.jp/common/001118983.pdf>）p.6を一部抜粋。

業地域、森林地域、自然公園地域及び自然保全地域の5地域を定め、これに即して土地利用の規制等の措置が講じられるものとする（10条）。すなわち、土地利用基本計画は個別の土地利用行為に係る間接的な規制基準として位置付けられ<sup>45</sup>、その実現は個別規制法に委ねられている。

しかし実際には、既存の個別計画を追認する形で、土地利用基本計画の5地域指定及びその内容が定められている。さらに、市町村は当該市町村の区域における国土の利用に関する基本方針などを定めた市町村計画を任意で策定することができるが（8条）、アンケート調査によると同計画を策定している都市自治体の割合は約3割にとどまる（Q6）。このように、国土利用計画法に期待された、個別法に基づく計画及び施策の総合調整機能は形骸化しており<sup>46</sup>、依然として土地利用行政は縦割りの状態が継続している。

### ウ 土地利用行政に係る事務の帰属主体の多元化

図表1-2-2は、都市地域及び農業地域の土地利用に関する個別法である、都市計画法、農振法、及び農地法に基づく各種事務の帰属主体を示したものである。

現行法の下では、土地利用に関する計画の策定、規制の前提条件となる区域の指定、及び個別の土地利用行為に対する許可事務を都道府県と市町村が分担して実施している。農振法を例に見ると、農業振興地域整備基本方針の策定や農業振興地域の指定は都道府県が

<sup>45</sup> 49国土利第60号昭和49年12月24日各都道府県知事・各指定都市の長あて国土事務次官通達「国土利用計画法の施行について」

<sup>46</sup> ただし都道府県の側からは、土地利用基本計画が、都道府県全体の総合的な土地利用に関するマスタープランとしての機能を有すること、及び策定に際して、行政内部における分野横断的調整あるいは主体間調整が図られることを評価する声もある（国土交通省・土地利用基本計画制度に関する研究会『土地利用基本計画制度のあり方について 中間とりまとめ』（2016年10月）p. 8-11）。

行うのに対し、農業振興地域整備計画の策定及び農用地区域の指定といった住民の生活により身近な土地利用行政は原則として市町村が担っている。また、農業振興地域内の開発行為に対する許可または勧告等は、指定市町村<sup>47</sup>への権限移譲が行われたものの、その他の市町村における農業振興地域内の開発行為については依然として都道府県が実施主体である。

このように、土地利用行政に係る事務の主体が多数存在するということは、その主体間で土地利用行政に関する方針が異なる場合に、策定された計画が区域の指定や個別の土地利用に対する許可に適切に反映されない、あるいは各施策間の調整に時間がかかるといった支障が生じることが想定される（実際の支障事例については、第2章2（2）を参照）。

図表1-2-2 土地利用に関する計画策定、区域指定及び許可事務の帰属主体

根拠法	事務	帰属主体
都市計画法	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）の策定	都道府県
	市町村の都市計画に関する基本的な方針（市町村マスタープラン）の策定	市町村 <sup>※1</sup>
	都市計画区域・準都市計画区域の指定	都道府県
	区域区分の指定	都道府県
	地域地区の指定	市町村 <sup>※1※2</sup>
	都市計画区域・準都市計画区域内の開発行為に対する許可	都道府県・指定都市・中核市
農振法	農業振興地域整備基本方針の策定	都道府県
	農業振興地域整備計画の策定	市町村
	農業振興地域の指定	都道府県
	農用地区域の指定	市町村
	農用地区域内の開発行為に対する許可	都道府県・指定市町村
	農振白地区域内の開発行為に対する勧告等	都道府県・指定市町村
農地法	農地転用許可	都道府県・指定市町村

※1 特別区の存する区域については、都が同事務権限の帰属主体となる（87条の3）。

※2 ただし、都市再生特別地区や歴史的風土特別保存地区、緑地保全地域など一部の地域地区については、都道府県が定める（15条1項4号及び5号を参照）。

出典：日本都市センター作成

## エ 法律による全国一律の規制

4haを超える農地を農地以外のものに転用する許可等を除いては、都市計画法、農振法及び農地法に基づく都市自治体の権限の大部分は、自治事務に分類される。ただし、都市自治体が実際に区域指定や許可を行う際には、原則として法律が全国一律的に定めた要

<sup>47</sup> 指定市町村とは、「農用地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に関する施策の実施状況を考慮して農林水産大臣が指定する市町村」（15条の2）を指す。平成28年（2016年）12月28日現在、14市町が指定されている。



件・基準を満たす必要がある。すなわち、法律の規律密度が高いために、権限を有する都市自治体に許容されている裁量の幅は限定的である。

例えば、都市計画区域等内の開発行為に対する許可申請については、当該計画が都市計画法33条及び同条に基づく条例に定める基準に適合し、かつ、その申請手続が法令の規定に違反していないと認めるとき、「開発許可をしなければならない」と定められている。そのため、都市自治体が開発行為に係る基準または手続を独自の条例で設けたとしても、これらに違反していることを理由に不許可処分を行うことはできない<sup>48</sup>。したがって、地域の実情や住民の意向に沿わない、土地利用が行われるおそれがある。

### オ 集団規制を担保する建築確認制度

5つの個別規制法に加えて、建築基準法も地域環境の形成・保全において重要な役割を担っている。建築物を建築しようとするときには、その計画が建築基準法などの定める基準等に適合することについて、事前に建築主事または民間確認検査機関の確認を得る必要があるが（6条）、この建築確認は裁量の余地がない羈束行為と解されている<sup>49</sup>。確認制度が採用された背景には、終戦直後の住宅不足のなかで、住宅の量的確保と質的改善が急がれたため、手続の迅速化が図られたことが指摘される<sup>50</sup>。

建築確認制度では、構造や建築設備に係る規制など、建築物の使用者の生命等を保護するための単体規制と、用途や高さ・容積率に係る規制など、良好な市街地環境の確保を目的とする集団規制の実効性が担保されている。しかしながら、集団規制については、建築物が立地する状況など個別の事案ごとに建築を許容すべきか否かを判断することが望ましい場合もあり、また判断の基準をすべて事前に定量的な形で確定することは困難であるとの指摘もある<sup>51</sup>。その結果、例えば、低層住宅地やその近傍、あるいは工業地での大規模・高層マンションや新たな用途の建築物の立地といった、「相隣調整の観点から見て不適切と見なされる建築物の出現を防ぎきれない」<sup>52</sup>おそれがある。

### カ 建築確認及び開発許可の対象

建築確認制度の対象となるのは、「土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの…」（2条1号）である「建築物」、及び一定の高さを超える鉄柱や広告板

<sup>48</sup> 第147回国会衆議院建設委員会議録第10号（平成12年4月19日）5頁（山本正堯政府参考人【建設省都市局長】）、建設省都市計画課（1999）、「都市計画制度の分権化の動き」小林重敬（編著）『分権社会と都市計画』、pp.31-32、ぎょうせい

<sup>49</sup> 塩野宏（2015）、『行政法I【第6版】』、p.131、有斐閣、最三小判昭和60年7月16日民集39巻5号989頁

<sup>50</sup> 第7回国会衆議院議録第45号（昭和25年5月1日）22-23頁（浅利三朗議員）、安本典夫（2013）、『都市法概説【第2版】』、p.124脚注60）、法律文化社、野田崇（2015）、「土地利用行為のコントロール手段」、亙理格・生田長人・久保茂樹（編集代表）、『転換期を迎えた土地法制度』、p.44、土地総合研究所

<sup>51</sup> 柳沢厚（2010）、「裁量性基準と基準詳細化」、日本建築学会 都市・建築にかかわる社会システムの戦略検討特別調査委員会『第3回建築・社会システムに関するシンポジウム：裁量性を有する建築規制の可能性』（[http://www.aij.or.jp/jpn/databox/sympo\\_rec/2010/20100713.pdf](http://www.aij.or.jp/jpn/databox/sympo_rec/2010/20100713.pdf)）（2017年3月17日閲覧）

<sup>52</sup> 柳沢前掲書

等の「工作物」(88条)などに限定されている。そのため、近年各地で設置が相次いでいる太陽光発電施設(ソーラーパネル)については、屋根及び柱または壁を有しない工作物のため、「建築物」に該当せず、また鉄柱が一定の高さを超えない限り「工作物」にも当たらないことから、建築基準法による規制が及ばないといった問題も生じている。

さらに、都市計画法上の開発許可制度は「開発行為」を対象としており(33条)、開発行為は「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」と定義されている(4条12項)。したがって、資材置き場や土砂の堆積といった、建築物の建築等以外の用に供する目的で行われる土地の区画形質の変更には、開発許可が不要であり、法的規制が及ばない<sup>53</sup>。

## (2) 土地利用分野における地方分権改革と課題

### ア 土地利用分野の地方分権改革

我が国の都市計画制度の端緒は、明治政府が近代国家建設のなかで、明治21年に制定した東京市区改正条例<sup>54</sup>であった。以後、五大都市で市区改正条例が準用され、主要な大都市でのまちづくりが、政府の仕事として実施された。

その後、大正8年に都市計画法と改められ、累次の改正を見た。昭和20年の第二次世界大戦後は、政府は都市の復興事業を主眼におき、関連する法律が制定された。昭和44年に都市計画法の改正が行われ、都市計画決定権限が主務大臣から主に都道府県知事に移譲されたが、機関委任事務制度の下で、知事が国の機関として都市計画を行う仕組みとなっただけであり、その基本は、引き続き国の仕事であった。そのため、都道府県は国の認可、市町村は都道府県の認可が必要とされた。平成11年の第一次地方分権改革により機関委任事務制度が廃止され、制度的には、都市計画決定における地方自治体の決定権限は拡大した。また、都道府県決定に対する国の認可が協議・同意、市町村決定に対する都道府県知事の認可が協議・同意となったが、用途地域区分が国の定めた全国共通の基準であるなど、地方自治体の裁量権の拡大はほとんど見られなかった。その後、平成24年の第二次地方分権改革を経て、都市自治体の視点からは、都道府県の協議・同意の廃止、用途地域等の都市計画決定権限の都道府県から都市自治体への移譲などが行われた。

農地法の基本は、農地の移転・転用の規制、農地の農業上の利用の確保、食料の安定供給の確保であるとしていることから、人の居住を前提とした都市計画法とは趣を異にする。

現在の我が国の農地制度は、第二次世界大戦後のGHQによる農地解放によって小作農制度がなくなり、それを法定化した農地法制定(昭和27年)が端緒である。この法律により、耕作者の地位の安定を図ると同時に、農地の権利移動の規制、転用のための権利移動の規制が定められ、政府の管理の下におかれた。その後、機関委任事務制度の下で面積制限付

<sup>53</sup> なお、諸外国における土地利用規制の対象となる行為については、本論第2章3(3)を参照。

<sup>54</sup> 内務省公布

きで大臣から都道府県知事に農地転用許可権限が移譲された。平成12年の地方分権一括法により機関委任事務制度が廃止され、農地転用許可事務が自治事務化されたが、一部大臣との協議が残された。そして、平成27年の農地法改正により、4haを超える農地転用許可が、大臣の協議を付したうえで指定市町村に移譲された。

## イ 土地利用分野の課題

分権の状況は都市・農村・森林で大きく状況が異なっている。都市計画分野では市町村への分権が進展し、多くの権限移譲が行われ、市域の土地利用行政権限の多くが自治体の手に委ねられた。

一方で、しかし、法律による規律密度が高く裁量の余地が少ないことや、計画決定と許認可が一致していないなどの課題もある。また、まちづくり関係法令のなかでも指定都市、中核市や施行時特例市にとどまっている権限もあり、一般市、区の場合、都道府県が許可権限を持っているものもある。

農地分野では、今般の法改正で指定市町村への農地転用許可権限の移譲が行われたが、森林などが都道府県管理となっている等、農地・森林分野の非都市的な分野での分権があまり進んでいない。

さらに、一体的な土地利用政策の視点からは、土地利用関係法令の権限移譲が都市計画関連法令や農地関連法令など個別法令ごとであることから、例えば、土地利用を行う場合の都市計画法関係については県協議、農地法関係については国・県が許可権限を持っており、土地利用を行う場合の調整・協議に多大な費用・時間を要する等の課題が依然として解消されないままである。

## ウ 分権後の都道府県と市町村の関係

都市計画分野では、都市計画区域の指定や区域区分の決定等の根幹部分は都道府県が担い、用途地域指定や地区計画の決定など住民の生活や地域の実情が反映できる部分は市町村が担うという役割分担の仕組となっている。

そのようななかで、都道府県（知事）の広域自治体としての役割から、市町村の都市計画に関与する仕組が残されている。

第二次分権改革により、市町村の都市計画が、知事との同意付き協議から知事との協議となった。しかし、都市自治体からは、実態として、都道府県（知事）との協議に不要な時間と手間を要して都市づくりに支障をきたしている、実態は都道府県知事の許可のような取扱いとなっている等の意見がある。

一方で、土地利用に関しては、広域性や一体性も必要であることから広域的な視点による市町村計画間の調整も都道府県の重要な役割である。

## エ 分権の成果を活かすための人的資源の必要

地方分権により都市自治体への多くの権限が移譲されたことにより、特にその事務を担う職員について都市自治体では今後大きな課題になると指摘している。これまで都市自治体では、累次にわたる行政改革により人員削減と事務の効率化を進めてきた。しかし、全体の減少した職員数のなかで、都市計画に携わる職員の確保、職員の専門性の向上を図ることが困難になっている。土地利用に関する多くの権限が移譲された都市自治体にとって、効果的かつ円滑な土地利用行政を行うためには、人的な資源の確保・育成が喫緊の課題となっている。そのために、都市自治体の行政を補完する立場から、都道府県による人的支援、専門性の向上のための支援が必要である。

## オ 権限移譲による調整の責務

地方分権による権限移譲は、同時に周辺自治体との広域調整機能、能力が求められることとなる。権限移譲により個々の都市自治体は、主体的に市域内の土地利用政策を展開することがある程度可能となった。その一方で、人々の生活圏の拡大や行政界を超えて広がっている土地空間を有効に活用・コントロールするために、隣接する自治体の進める土地利用政策との広域調整を行う必要が生じてくる。

## カ 土地利用法令の個別法による分権から一元化へ

市域の土地空間を地域の実情に応じて、住民合意のうえで適切に活用等することが都市自治体の責務である。このような視点からすると、土地利用関連法令ごとの権限移譲は、都市自治体が市域の土地空間の活用・維持・保全を一体的に行う場合、縦割りの法体系が現地での土地利用行政を進めるうえでの桎梏となっている。

例えば、農業の多様な担い手を育成・確保する観点から企業の技術を活用したハウス栽培などが建築基準法上の建築物に該当するとして、構造計算の基準を満たせなかったり、倉庫や工場であるとして、用途地域の制限により建てられなかったりといった事例もある。

土地利用関連法令ごとの権限移譲はもちろん、都市自治体が一体的・一元的に自らの市域の土地利用政策を行えるよう、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、土地利用に係る制度全般を見直していくことが、今後の課題となっているといえる。

# 2 都市自治体における土地利用行政をめぐる問題

## (1) 郊外等における土地利用の問題

都市計画区域のうち市街化調整区域や非線引き（計画白地）地域、農村地域では、土地利用規制が極めて緩やかで、開発圧力により無秩序な開発が行われやすくなっている。例えば、市街化調整区域での宅地開発は、住宅需要を満たし、人口の増加という側面もあるが、虫食的な住宅建設は、都市インフラの拡張、単位面積当たりの行政経費の増加など



が生じることとなる。

今後、多くの地域で人口が減少し、空き家や空き地、耕作放棄地が増加するという状況のなかで、この郊外等の土地利用をいかに管理していくかは大きな課題となる。

特に、市街化調整区域や白地地域、農振白地などの管理が緩やかな区域は、それぞれの法律の目的からすると合理的であるが、そのような土地は、土地利用規制の「空白地帯」となる。このような「白地地域」の多くは、塊として“みどり”が残っている良好な緑地、丘陵地、里山などである。これらのなかには、人口減少するので開発を食い止めたい地域も少なくないが、現行の法律では保全する手立てが乏しく、都道府県や市町村が条例で保全するしかない状況にある。

また、例えば、農地を開発して宅地化する場合は、農地側からは農地転用許可が、都市側からは開発許可のそれぞれが必要になる。しかし、農地転用許可は優良な農地を守る仕組みなので、許可以前の土地利用には規制がかかっているが、許可後の土地利用には規制があまりかからない。また、開発許可も、開発後の土地利用には規制等があるが、開発以前の土地利用は法の対象としていない。この2つの許可が同時に行われる場合は、問題はない。しかし、2つの許可の間に時間差があると、農地転用許可の後、一時的に資材置き場等となることが多い。このように、農地転用許可は転用後の規制ができず、開発許可も許可前の規制がない<sup>55</sup>ため、無秩序な形でなし崩し的に、農地の宅地化や、資材置き場、さらには近年問題となっている大規模な太陽光発電施設の設置などが行われることとなる。

さらに、開発許可は羈束行為であるとされており、要件が整えば受理することが義務付けられていることから、都市自治体として意図しない建築物に対するコントロールができない状況も生じている。

## (2) 土地利用計画策定者、区域指定権者、開発行爲の許可権者の不一致による支障

累次の地方分権改革等を経て、都市自治体に対して土地利用関係事務権限の移譲が進められてきた。また、各都道府県では、事務処理特例により市町村への事務移譲が進んでいる。しかし、これらが個別法体系のなかでの事務権限移譲であることから、市域内に目的や方法の異なる複数の土地利用関連法体系による規制の下で土地利用政策を進めなければならない状況がある。

例えば、都市計画区域や区域区分の決定や農振地域の指定は引き続き都道府県権限となっていることから住農混在地が生じ無駄な土地利用が進んでいる、市街化調整区域の土地規制により市が意図する開発が困難である、線引きをしていない近隣自治体の開発が進んでしまう、線引きの変更の協議に時間がかかるなどの課題が指摘されている（Q16）。

---

<sup>55</sup> 全国市長会「第1回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」（2016年9月28日）（[https://www.mayors.or.jp/member/p\\_kaigi/documents/280928tochiriyou\\_keikahoukoku.pdf](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/280928tochiriyou_keikahoukoku.pdf)）〔中井俊裕座長代理発言〕（2017年3月14日閲覧）

### (3) 調整に関する課題

#### ア 都道府県による調整

土地は、都市自治体の区域を越えて周辺自治体の区域と連たんしていることから、周辺自治体との調整、さらには都道府県の広域都市計画との調整の必要が生じる。そのため都道府県は、地方自治法による市町村を包括する広域の地方公共団体として市町村に関する連絡調整を行うことはもちろん、都市計画分野でも、都道府県（知事）と市町村が協議をする仕組が設けられている。

しかし、都市計画区域の設定や線引き（区域区分）の設定などが都道府県の権限であることから、状況の変化や土地利用政策の変更による都市自治体の意向が都道府県の考えや計画に反映されづらい。

都市自治体からは、都道府県と当該都市自治体との協議（調整）にあたっては、問題があるとすると都市自治体が多く、県協議に制約が多く、独自の政策立案が困難である、県の基準に沿うものでないと協議が進まない、県による過度な関与がある、県の支援・調整が不十分であるなどの意見がある（Q16）。

#### イ 周辺自治体との連携と調整

生活圏の拡大や一市町村を超える大きな影響を有する施設の登場などにより、連続した土地空間を共有する隣接する複数の自治体との間で様々な調整が必要になる。とりわけ、土地利用関係法令上の権限が多く都市自治体に移譲され、各自治体が主体的な独自の土地利用政策を展開することとなると、なおさら周辺自治体との調整が必要となる。

また、広域的な調整については都道府県による調整も期待できるが、特に県境にある自治体同士の場合、それぞれの都道府県決定による線引きにより、県境を越えて規制の緩い自治体側に宅地開発や大規模商業施設の設置が行われ、人口や集客に大きな影響が出ることが指摘されている。

今後、人口減少や都市の縮退が想定されるなか、一都市において住民の望むすべての機能を満たすことは困難であることが考えられる。そのために自治体間の機能分担も視野に入れ、広域的な連携と調整で都市機能や生活支援機能を相互に補完することが必要となる。

#### ウ 個別土地利用関係法令とそれに基づく計画の調整

我が国の土地利用関係法体系は、都市計画法の領域と農振法・農地法の領域に主に二分され、土地利用規制は双方で整合性を欠いた仕組となっており、各計画には、都市自治体が一体とした土地利用を進める仕組が存在していない。

都市計画法は、人口増加を前提とした人口フレームを基礎に、都市の無秩序な開発、拡大に対処することを目的としている。そのため、地方都市では全国一律の都市計画法では実態として、ふさわしいまちづくりに支障が生じる可能性もある。

一方、農地関連法では、農地としての土地利用が厳格に規制され、保全を主たる目的と

するものである。

また、それぞれの法令の隙間となっている郊外や農村地域では、極めて緩やかな土地利用規制となっており、無秩序な開発が行われやすくなっている。

#### (4) 個別の土地利用行政分野ごとの問題

##### ア 土地利用法令

我が国の土地利用は、国土形成計画と国土利用計画が上位計画として一体となって、国土の有効利用を図る仕組となっており、この計画を受けて、都道府県や市町村でそれぞれの地域の国土利用計画が定められている。アンケートで、都市自治体での国土利用計画の策定状況を聞いたが、策定が任意であることもあり3割未満となっている。また、各種土地利用関係法令の調整等を目的として国土利用計画の下に土地利用基本計画が都道府県ごとに策定されているが、アンケートでは、土地利用基本計画が形骸化しており、上位計画として調整機能を果たしていない、とする回答が半数近くとなっている。例えば、市街化区域と農業振興区域の隣接部が多いため、都市計画行政と農村行政の間に壁があるうえ、それを調整する国土利用計画法の土地利用方針が機能していないとの意見がある(Q11)。

このように、縦割りとなっている土地利用関連法体系を計画によって調整できないために、空間的に一体として存在する土地が法令によって分断され、さらには総合的に当該地域をコントロールする都市自治体の権限範囲もあり、現場に近い都市自治体は多くの課題に直面している。

アンケートでは、白地地域や個別法の規制対象ではない地域があり環境に負荷を与える施設立地の規制が困難である、個別法ごとに適用除外や土地収用など方針や規制が相反するため、対外的な対応に苦慮している、建築物とならない太陽光発電施設、資材置き場、駐車場等の設置が開発許可不要となるため、立地の規制や土地の形状変更に対する指導等ができない、住民トラブルの発生など法令の想定していない建築物等に対する対応ができないなどの意見がある(Q16)。

##### イ 都市計画関連法令

都市計画法における線引きは、都市部における人口増加を前提に、主に大都市圏における無秩序な市街地の拡大や乱開発に対処するための制度である。しかし、地方の都市自治体のみならず大都市圏のなかでも人口の減少化が進んでいる都市自治体が多く存在する。そのため、都市計画制度が人口減少・都市の縮退に対応した制度になっていない、都市計画は人口フレームとしてD I D等を前提としているが、人口減少が進む地方都市では、D I Dがなくなる、地方の都市自治体の実情を反映していないとする意見が多い。

また、多くの都市自治体の人口が減るなかで、今現在、人口が増加している都市自治体もあり、そのような都市自治体からは、都市計画の人口フレームが当該自治体の土地利用政策の桎梏となっているとの指摘もある。



また、都道府県の都市計画と都市自治体の都市計画との関係から、実際には都市自治体がまちづくりを担っているにもかかわらず、都市計画区域の設定や線引き（区域区分）は都道府県権限であることから、都市自治体の状況を考慮した対応がされていない、住農混在する地域が生み出されるなど、無駄な土地利用が進むとの意見などがある（Q16）。一方、線引きを廃止したために、郊外の土地規制も緩く、地価の安い地域に無秩序に住宅や大規模商業施設が立地し、混乱しているとの指摘もある。

## ウ 農地関連法令

農振法・農地法は、農業生産の増大を図ることを目的としており、その原則は農用地の保全とし、生活環境としての農村の土地利用の適正化を主たる目的としてない。

そのことから都市自治体の農用地政策は、一つは、農業生産のための優良農地を確保する「保全」と、担い手対策等を中心とした「業」の振興を行っている。農振法等の厳格な規制・運用のため集落に新たな入居者を呼び込みづらい、現状では担い手不在等や農地に関する規制が強いこと等を背景に耕作放棄地や遊休農地が増大している、などの意見がある。

また、農地を生活者のための空間資源として、農用地を地域の必要に応じて活用することが求められている。アンケートでは、県の強い関与があるために住民・議会の合意があるにもかかわらず計画的なまちづくりができない、土地利用規制が全国一律のため地域の実情や都市自治体の政策目的にそぐわない、農用地の区域除外要件の厳格化により農地転用が難しいなどとしている（Q19）。

農地に関しては、今般の法改正で指定市町村への農地転用許可権限の移譲が行われたが、多くの権限は、国・都道府県に留保されたままとなっている。そのため、市町村が必要としている農地を含むまちづくり政策に柔軟に対応できない状況にある。アンケートでも、人口減少・農業従事者の減少に対応した制度になっていない、総合的なまちづくりを展開する視点が欠けている、住民の意思を反映する仕組がない、などの指摘がされている（Q16）。なお、農地転用に関しては、平成26年の規制改革実施計画（閣議決定）を受けて、現在、農地の流動化を促進するとの観点から転用期待・転用利益のあり方等について検討が行われており、平成29年1月には「農地流動化促進の観点からの転用規制のあり方について ～中間とりまとめ～」が公表されている<sup>56</sup>。

---

<sup>56</sup> 農林水産省 農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会（2015年4月3日～）。この検討会の趣旨は、中間とりまとめによれば、「担い手への農地流動化は毎年着実に進展し、担い手の利用面積は農地全体の約5割となっているが、農業の生産性を高め、競争力を強化していくためには、担い手への農地の集積と集約化を更に加速する必要がある。このため、国は、農地中間管理機構による担い手への農地集積・集約化を更に推進することとしている。一方で、農地の流動化を図る上で、転用期待が阻害要因となっているのではないかとすることが、長らく指摘されてきた。すなわち、農地の所有者が農地の転用利益を期待し、農地の転用の機会があったときに円滑に農地を売却できるように、担い手への農地の貸付けを敬遠しているのではないかと。平成26年3月に行われた規制改革会議による農業者からのヒアリングにおいても、転用期待が農地を貸してもらえない原因であるという趣旨の発言があったところである。」としている。

## (5) 行政の体制の現状と課題

### ア 職員数の確保が困難

地方分権改革により都市自治体への事務権限の移譲が進んでいるが、必要な職員数を確保することが困難であるとの回答が多くなっている。また、団塊の世代の退職による専門職の不足、そしてここ数年の全国での建設工事の需要増加により、民間企業との競合のなかで専門制を持つ人材を確保できない都市自治体もある。

都市自治体の一般行政部門の職員数に対する土木、建築、都市計画部門の職員の割合では、政令指定都市では一般行政部門職員の約17%、その他の市区では約13%となっている<sup>57</sup>。

都市計画業務の専任の職員の実態をアンケートで見ると、人口5万人未満の都市自治体では、専任職員数が1人以下とする都市自治体が約40%と最も多く、次いで人口5万人～10万人の都市自治体では、1～3人とする都市自治体が約40%となっている。人口20万人以上の都市自治体では21人以上とする割合が多くなっている（Q13）。

そのようななかで、職員数の不足を組織的課題として掲げている都市自治体が、70%近くもあることから、都市計画等の制度を運用するためにはまずそれを担う人的資源（マンパワー）を充足することが重要であることがうかがえる。

### イ 職員の専門性や能力不足

都市自治体の業務は、人事、税財政などの管理部門から福祉、水道、都市計画などの事業部門と多方面にわたるために、職員採用では一般職が中心であり、専門職としての採用枠が少ない。また、人事異動により職員のもつノウハウや専門的知識が蓄積されづらい環境にある。さらには、都市計画事業の件数が少ないため、事例の積み重ねができず、組織としてのノウハウを蓄積できないとの指摘もある。

アンケートでも、職員の専門性や能力の不足を課題として掲げている都市自治体が70%を超えていて、職員数が不足しているとの回答を上回っている。この理由として、研修等、職員の能力向上手法・機会が不足していると約7割の都市自治体が回答している。

### ウ 組織内での縦割り、調整不足

土地利用に関する法律体系は、大きく国土交通省所管の都市計画法と農林水産省の農振法・農地法に分けられる。そのため、多くの都市自治体では市域内の一体の土地であっても、異なる法律体系によって、所管部署が異なり、まったく異なる土地利用行政が展開されている。さらに、これら両者間での土地利用に関する規制は、整合性を欠いたものとなっている。アンケートでは、土地利用担当部署間での縦割り、調整不足があるとする都市自治体が約4割、そして土地利用担当部署以外の部署との縦割り・調整不足があるとする都

---

<sup>57</sup> 総務省「平成28年地方公共団体定員管理調査結果 個別データ 平成28年4月1日現在指定都市データ、市区町村データ」による。

市自治体が約5割弱となっている（Q9）。

一方、土地利用担当部署間の調整の実態についてみると、運用面で、現場では調整のための様々な工夫が行われている。アンケートでは、複数回答ではあるものの、半数以上の都市自治体が「必要と判断した場合」や「関連する都市利用施策を決定する場合」に、それぞれ関連する部署間での協議や意見陳述／聴取としている。さらに「定期的に協議や意見調整をする場を常設」している都市自治体や「すべての土地利用施策決定に際して、土地利用関係部署が協議、意見陳述／聴取する」都市自治体が約1割近くある（Q10）。

次に、担当部署間で調整をする場合、どのような根拠に基づいて行っているかについてみると、特に明文化はしていないとする都市自治体が多く、次いで関係部署間の申合わせや要綱によって行っているとしている。

#### **（6）住民参加と合意形成の必要性**

土地空間は公共性が高いために、そこを利用する人々の意思が十分尊重される必要がある。このため、土地政策をすすめるうえで、住民の参加・合意は不可欠なものである。

都市計画法では、都市計画の案を作成しようとする場合、必要があると認めるときは公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じるとしている（都市計画法16条）。また、同条では、地区計画等の案については、案の区域内の土地の所有者や利害関係者の意見を聞くとしている。

地域における活動等に対して法令や条例が協議会型住民組織として位置付け、その活動を担保する仕組みを取り入れている自治体もある。都市内分権の一環として、地域のことを地域の人々（法人、NPO等も含む）が担うことで、地域の合意の形成、意思決定を行うものであり、まちづくりの分野においても、今後、その機能が期待されている。

一般論としての合意形成を地域ごとの具体的問題解決のための合意形成に展開していくためには、地域の範囲、構成員の範囲、計画案の策定方法、合意の方法、都市自治体の計画への反映の仕組み、市域全体・周辺地域との整合性など、多くの課題がある。

個々の地域ごとに課題のあり方は異なるが、都市自治体が各地域の計画案をどう受け止めていくかが課題となる。

アンケートでは、都市自治体が総合的な政策方針において特に重点をおいて推進している課題として、「市民と行政との協働」が「産業・経済振興」、「子育て支援」に次いで3番目となっている（Q1）。

また、土地利用分野での計画策定等において、「住民参加を促進する」と回答している都市自治体が約4割となっている。さらに、土地利用計画等の実効性を確保するために、「計画や政策の内容について住民の合意形成を図ること」を重視していると回答した都市自治体が7割を超えている（Q2）。

都市計画法のなかでも、各種の都市計画決定に際して、住民の意見を聞く仕組みは整えられているが、都市自治体の現場からは、都市計画関連法令の課題として、「市民参加を促

進する視点が不足している」を2割の都市自治体が課題としている（Q16）。また、5割を超える都市自治体が、農地関連法令でも「住民の意思を反映する仕組が十分でない」としている（Q19）。

### （7）所有者不明不動産の増大

人口減少や少子高齢化を背景に地方から都市圏への人口の移動や不要となった不動産の増加により土地需要の低下が生じ、空き家や未利用地の増加、相続対象となる不動産件数の増加を招いている。

また、住民の土地に対する価値観も変化してきており、平成5年調査では「土地は有利な資産」としている割合が約62%であったが、平成26年調査では約30%と半減している<sup>58</sup>。

このようなことから地方都市を中心に空き家が増大し、その対応が立法措置を含め模索されている。一方、土地についても、未利用地の増加問題と並び、近年、その所有者の不明事案が数多く発生し、税金、土地利用、景観などの様々な面で問題を生じさせている。

そのため、国では、不動産のストックのフロー化による投資の促進、地域経済の好循環及び都市開発等の円滑化等のため、土地等の相続登記を促進するとしている<sup>59</sup>。また、所有者把握のためのガイドラインが示されてもいる<sup>60</sup>。

地域空間の一体的有効利用等への阻害要因となっている所有者不明土地について、都市自治体が所有者不明のまま土地利用権を設定し、必要な施設整備を行うことができる仕組が、法令の整備も含めて必要である。

## 3 諸外国における土地利用との比較

### （1）土地についての意識

土地利用に関する制度について、諸外国との比較も検討に当たっては有効である。また、その背景にある社会情勢や認識も重要である。

我が国では土地は「利益を生むもの」、西欧では「公的なもの」という意識が強いという見方がある。しかしながら、土地についての意識や土地利用をコントロールする仕組の違いが生じるのは歴史的経緯と社会環境の差異によるものであると考えられる。

英国や米国ではそもそも土地所有権の絶対性の概念が存在しない。一方、フランス、ドイツといった大陸法諸国では、土地所有権の絶対性を認めつつ、人口が急増からゆるやかな増加へと変化した約150年前から第二次世界大戦前後にかけて、所有権を制約する原理・制度を持つに至っている<sup>61</sup>。かくして、英国、フランス、ドイツにおいては、都市が土地

<sup>58</sup> 国土交通省土地・建設産業局前掲資料

<sup>59</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2016」（2016年6月2日閣議決定）

<sup>60</sup> 国土交通省「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」（2016年3月）

<sup>61</sup> 田山輝明（1991）、『ドイツの土地住宅法制』、pp.173-182、成文堂



利用計画の策定権限と開発・建築許可の権限の双方を持つことによって、土地利用計画を実効性のあるものになっている。

図表1-2-3 土地所有に関する観念と計画との関係

	英米法系		大陸法系	
	英国	米国	フランス	ドイツ
歴史的 前提	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 全国土は国王に属するという前提</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 英国法のコモンロー上の原則を承継</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ フランス革命を契機に確立した近代的土地所有権が絶対的私的所有権として展開</li> </ul>	
土地利用の 観念	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ホールド＝占有・利用権が存在</li> <li>▶ 土地利用権の優位が確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 絶対的土地所有権の観念は存在しない</li> <li>▶ ホールド＝土地利用権が前提</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 土地所有権の絶対性を原理的には承認</li> <li>▶ 一方で、絶対的土地所有権に対する制限原理・制度が存在（土地の有限性）</li> </ul>	
計画との 関係	(土地所有権の絶対性がない)		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 土地所有権を制約する原理を土地利用計画法制の中で具体化⇒「計画なくして開発なし」</li> <li>▶ 目標像・方針を定めるマスタープランとそれを実現する具体的プラン・規制手段の二層構造</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 都市圏整備に関する総合的な方針である地域総合計画(SCOT)を定める</li> <li>▶ 各市町村の意思決定により、強制力のある詳細な都市計画ローカルプラン(PLU)を策定する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 各市町村が、上位計画に基づいて土地利用計画(Fプラン)を作成して目標像を示す</li> <li>▶ 具体的地区ごとに詳細な計画(Bプラン)を条例形式で作成する(建築行為まで規制)</li> </ul>

出典：田山輝明(1991),『ドイツの土地住宅法制』,成文堂、内海麻利(2014),『フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態』,土地総合研究所をもとに日本都市センター作成

我が国においては、このような土地利用の維持・保全を前提とする考え方は、これまでの拡大・成長の時代には指向されにくかった。しかし、社会情勢の変化を踏まえ、地域社会の計画がなければ新たな土地利用はできない、計画をつくれれば独自の土地利用を展開できるという仕組みを考えていく時機が到来していると考えられる。

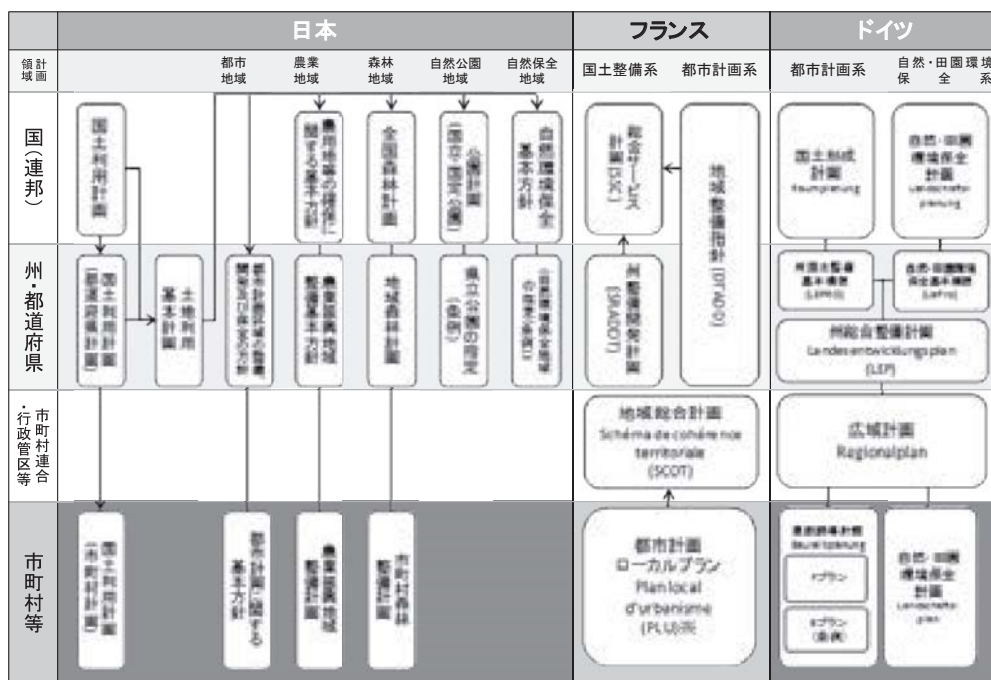
## (2) 諸外国における土地利用の仕組と実態

日本が制度を参考に行っている英国、フランス、ドイツの各国の場合、地方自治体が決定した計画がなければ、その区域は土地利用を行うことができない。国や広域行政レベルでは土地利用の保全を前提（開発行為が原則禁止）とし、市町村レベルで個別具体的な地域の計画（開発行為等）を具現化することを法令で規定している。

すなわち市町村レベルの自治体が決定した計画がなければ土地利用を行うことができない（計画なければ開発なし）とすることで、基礎自治体による都市・農村を通じた主体的な地域づくりを可能としている。

例えば、ドイツでは、農地を宅地に転用し商業施設が立地するといった場合は、まずは土地利用計画の変更手続を取り、当該区画部分を商工業用途地域などに変更したうえで、Bプランを策定する（同時並行で進めることも可）。土地利用計画の変更については、州の認可が必要であるため、そこで、開発と農地保全との調整が図られるし、その範囲も土地利用計画変更部分に限定され、なし崩し的に開発が進む恐れはない。土地利用計画変更が認められれば、農地転用許可は問題なく認められる。なお、開発に伴う自然への侵害の代償として代替緑地などの確保が求められる場合が多い。

図表1-2-4 各国の土地利用に関する制度の体系（主なもの）



※フランスの都市計画ローカルプラン（PLU）については、EPCI（établissements publics de coopération intercommunale（コミュン間協力公施設法人。本図表の「市町村連合・行政区等」に相当）が策定することが可能になり（グルネルII法2010年）、このEPCIによるPLUi（PLU intercommunal）策定の方向性が強化されている（ALUR法2015年）。

出典：地方分権改革有識者会議資料、国土交通省資料及びノルトライン・ヴェストファーレン州のホームページをもとに日本都市センター作成

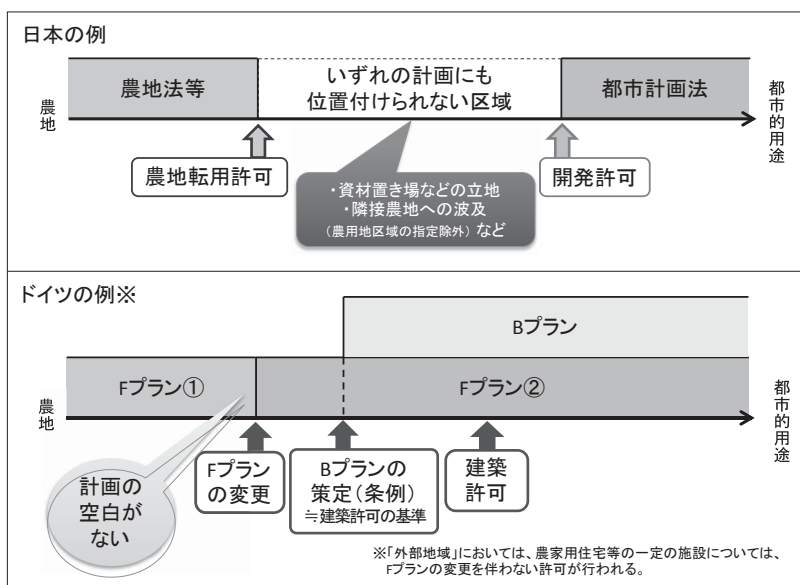
農地については、その生産性に応じて州により4段階に格付けされており、各市町村の田園環境保全計画において地図として公表されている。

ドイツにおいては、市町村が策定するFプラン（土地利用計画）においてすべての土地利用を決めることになっており、その土地利用計画の下で、市町村がBプラン（地区詳細計画）を策定しなければ開発を行うことができない。一方、連邦・州では、連邦建設法典に基づく地域開発と連邦・州自然保護及び田園環境保全法に基づく自然保護・田園環境（Landschaft）<sup>62</sup>保全の調整を州レベルで行うことになっている。

市町村が定める土地利用計画では、市町村全域を対象とし、都市計画・地域開発の対象となる区域と自然保護・田園環境保全（農地・林地を含む）のすべてを盛り込んでいる（図

<sup>62</sup> Landschaftとは、一般には「景観」と翻訳されており、我が国ではもともと植物学者や地理学においてLandschaftの訳語といえば「景観」とするのが通常であった。しかしながら、Landschaftとは、「地理学上、自然に特徴付けられた特有の地域」（geographisches Gebiet mit bestimmter, von der Natur geprägter Eigenschaft（Wahrig Deutsche Wörterbuch））を指すものであり、ドイツの法律用語としては、視覚的な意味より地域的な意味合いで用いられており、我が国でも「景域」と翻訳する例もある。さらには、ビオトープといった生態系の概念や農林水産業が営まれている地域や海岸等も含んでいること、余暇体験を楽しむ地域でもあることから、むしろ、田園とか里山の総合概念に近いと考えられる。また目に見える状態を意味するときはLandschaftbildという用語（連邦自然保護法29条1項3号ほか）が用いられる。そのうえ、我が国では、景観法の制定で、景観という言葉には都市景観も含めるようになり、むしろ都市景観を中心に理解されるようになってきているため、これまでのように「景観」という訳語を与えることは、一般の理解を妨げるものと判断し、新たに「田園環境」という訳語を与えることとした。なお、建物の正面デザイン規制、屋外広告物規制など都市景観保全については、ドイツでは州建築基準法に基づく都市景観条例（Gestaltungssatzung）で規律している。

図表1-2-5 日本とドイツにおける農地の転用



出典：第2回土地利用行政のあり方に関する研究会講演資料及び高橋寿一(2010),『地域資源の管理と都市法制』,日本評論社を参考に日本都市センター作成

表1-2-6参照)。自然保護・田園環境保全地区については、保全しなければならない地域と調整できる地域が明示されている。

### (3) 土地利用計画・都市計画を実効あるものとする措置

#### ア 建築許可

英国の土地利用規制は、ゾーニングのような仕様規制とは異なり、開発行為を個別に審査する許可制度であり、原則としてすべての開発行為は地方計画庁の許可が必要である。

ドイツでは、郡及び特別市が建築許可の事務を担当（連邦建築法典、各州建築基準法）しており、ここで建築事業がBプランに沿ったものであるかのチェックが行われる（羈束裁量行為）<sup>63</sup>。

フランスでは、都市計画ローカルプラン（PLU）策定コミューン（基礎自治体）が原則として建築許可権限を持つ。

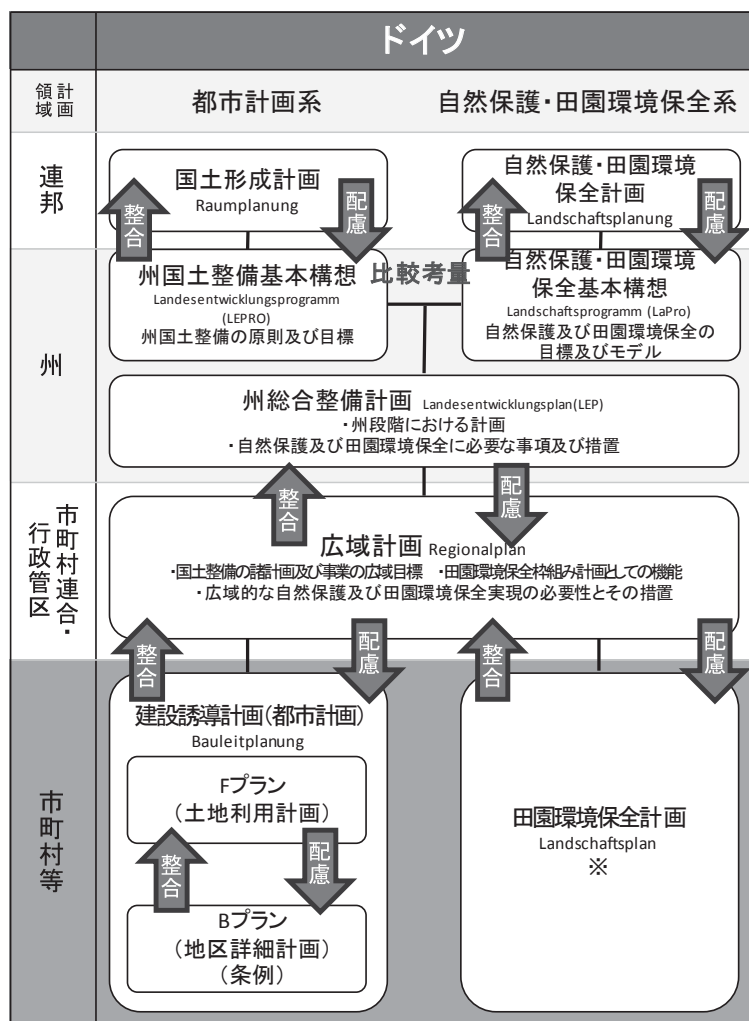
#### イ 許可制度の対象行為

日本の現行法では、「建築物」が「屋根及び柱若しくは壁を有する〔工作物〕」に限定されているほか、都市計画法にいう「開発行為」が「主として建築物の建築又は特定工作物

<sup>63</sup> 市町村の事務を自治事務に一元化している7州（BW, HE, NW, SH, SN, ST, TH）では、州下級官庁の事務については、都市が自治事務（指示義務事務）として事務を実施している。それ以外の州では、州からの委任事務として実施されている。ただし、一部の州の場合、州下級官庁としての自然保護官庁は州の機関としての郡長である。また、特別市（NW州など多くの場合人口10万人以上、バイエルン州などでは人口5万人以上）のほか、特別市（NW州は人口2万5千人以上の都市、バイエルン州の場合は人口2万人以上の都市、バーデン・ヴュルテンベルク州では一定の要件を満たす郡所属市町村や市町村行政事務組合で申請が要件）に建築許可官庁が設置される。なお、建築技術者の確保が要件となる。また、建築許可官庁が設置されていない小規模市町村のために、建築許可については、Bプラン策定市町村の同意を必要とする規定が置かれている。



図表1-2-6 ドイツの土地利用に関する計画



※田園環境保全計画（条例の形式）の策定主体は郡及び特別市（郡独立市）（一般的には人口10万人以上）。

※連邦建設法典と連邦自然保護・田園環境保全法との関係については、禁止、抑制、調整、代替を基調として、連邦自然保護・田園環境保全法及び連邦建設法典に所要の調整規定が置かれている。

※BW州、RP州、BY州などにおいては、Fプランのなかに田園環境保全計画の内容を組み入れている。

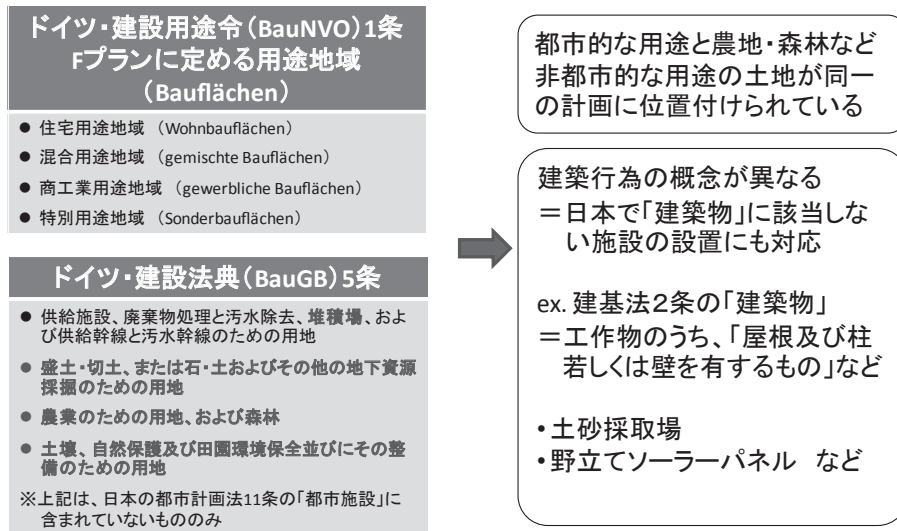
出典：地方分権改革有識者会議資料、国土交通省資料及びノルトライン・ヴェストファーレン州のホームページをもとに日本都市センター作成

図表1-2-7 日英独仏における確認・許可の対象となる行為類型

日本	建築確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築物（「土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの…」等）の新築、増改築または移転</li> <li>高さ15mを超える鉄柱や高さ4mを超える広告板などの一部の工作物の築造</li> </ul>
	開発許可（都市計画法）	開発行為（「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」）
	開発許可（農振法）	開発行為（「宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更又は建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築」）
英国	計画許可	開発（建築物 [buildings] の新築・増改築・再築・解体、土地・建築物の用途の重大な変更、地下工事、採鉱など）
ドイツ	建築許可	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築物 [Anlage] の建築、改造または用途変更</li> <li>広範囲にわたる盛土、切土及び掘削</li> <li>集積場を含む堆積</li> </ul>
フランス	建築許可	建築物 [constructions] の新築・用途変更・増改築・解体
	整備許可	土地の用途または外観を変化させる工事、設置

出典：日本都市センター作成

図表1-2-8 都市計画に規定される用途地域・都市施設



出典：阿部成治 (2001), 『大型店とドイツのまちづくり』学芸出版社 を参考に日本都市センター作成  
 ※なお、上記の F プランに定める 4 つの用途地域以外の地域 (「外部地域」) で大規模太陽光発電施設を設置する場合は、「特別用途地域」への変更が必要となる。

の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」と定義される。しかし、英国、ドイツ、フランスにおける許可制度の対象は、建築物の新築等及びそのための土地の区画形質の変更にとどまらず、広く土地の形質あるいは用途の変更を捉えている。その点では、都市計画法上の「開発行為」よりも広く定義されている農振法上の「開発行為」が、英国、ドイツ、フランスにおける許可制度の対象範囲に近いと評価することができる。

ドイツでは、農地や森林のほか、例えば、土砂の採取場なども同じ計画体系のなかに位置付けられている。また、太陽光発電施設など、日本では「建築物」と見なされないような場合にも対応が図られている。

## ウ 建築物に係る集団規制を担保する許可制度

我が国の建築確認制度は、個々の建築物の安全・衛生を確保するための単体規制と建築物が立地する地域環境を保全するための集団規制を担保している。しかし、この両者を担保する仕組を1つの行政処分に係らしめることは、諸外国の法制度と比較すると特殊であると言える。すなわち、建築物が立地する地域によって、その建築の適否を判断する基準が異なる可能性があり、かつ個別の事案に即した判断が求められる集団規制について、英国、ドイツ、フランスでは許可制度によって担保し、許可権者の裁量を認めている。具体的には、イギリスにおける計画許可 [Planning Permission] (1990年都市農村計画法57条)、ドイツにおける建築許可 [Baugenehmigung] (連邦建設法典36条及び各州建築基準法)、フランスにおける建築許可 [permis de construire] 及び整備許可 [permis d'aménager] (Code de l'urbanisme Article L.421-1, L.421-2: 都市計画法典421-1条及び421-2条) が、集団規制を担保している。

## 一元적・包括的な土地利用制度の構築

- 1 一元적・包括的な土地利用行政の枠組の構築
  - (1) 地域における最適な土地利用を住民合意の下で計画的に考える仕組
  - (2) 都市自治体の計画に基づく土地利用行政を担保するために検討すべき課題
  - (3) 個別の土地利用を実現するための仕組
- 2 都市自治体と国・都道府県との役割分担
  - (1) 役割分担のあり方
  - (2) 権限のあり方
  - (3) 調整の仕組
  - (4) 規律密度の緩和
  - (5) 行政体制のあり方
- 3 一元적・包括的な土地利用行政に資する当面の対応
  - (1) 現行制度の活用及び運用における工夫
  - (2) 独自の条例や計画の策定等を通じた土地利用誘導

## 1 一元的・包括的な土地利用行政の枠組の構築

### (1) 地域における最適な土地利用を住民合意の下で計画的に考える仕組

#### ア 住民に身近な都市自治体を主体とする土地利用の仕組

超高齢・人口減少社会に移行するなかで、何よりも住民の意向や地域の実情を反映した土地利用が求められている。それは、土地利用が、住民が自らのまちを守り育てていくための最も重要な手段の一つであり、土地利用に関して住民の意向や地域の実情を反映することは、地方分権改革の方向性とも一致しているからである。

その際、住民に最も身近な行政主体として、都市自治体の果たす役割は大きい。地域空間は、生活や経済活動など住民共通の活動の場であることから、可能な限り住民に身近な都市自治体が権限と責任を担うことが望ましいといえる。つまり、地域・住民のニーズを的確に反映した最適な土地利用を実現するためには、都市自治体が主体となることが重要であり、土地利用に関する新たな制度を検討するうえでも、都市自治体の自主性が発揮されるような分権型の制度枠組を確立することが不可欠であろう。

#### イ 人口減少時代に適合的な仕組の構築：「計画なくして開発なし」の原則

人口減少社会を迎えるなかで、豊かな暮らしを送るための生活空間を築くためには、土地の多様な価値を一層高め、最適な土地利用を実現することが強く求められる。そのためには、住民に最も身近な行政である都市自治体が、一元的かつ包括的に、地域における土地利用をコントロール、マネジメントできることが不可欠である。あわせて、それを可能とする制度の構築をめざす必要がある。

本章までで述べたとおり、現行の土地利用法制は、経済的な成長や人口増加に伴って都市的土地利用が拡大することを前提として制度設計されている。しかしながら、急速な人口減少を迎える今後、我が国のほとんどの都市自治体で、現行の土地利用法制が予定しているこの前提が成り立たなくなる。そのような状況のもとでは、地域の実情と土地利用法制との乖離が進んでしまい、適切な土地利用を実現することが期待できない。実際に、全体としては人口減少の趨勢にあるにもかかわらず、「白地地域」でのスプロール的な開発や意図しない施設等の立地などを十分にコントロールできない場面も少なからず存在することから、地域における開発と保全を、都市自治体が適切にコントロール、マネジメントできる仕組の構築を検討すべきである。

都市自治体が主体的に地域の土地利用をコントロール、マネジメントするためには、「計画」が重要となる。「計画」が「目標を設定し、その目的を達成するための手段を総合することによって示される人の活動基準」である<sup>64</sup>とすれば、都市自治体の策定する計画は、自らが主体的に目的と手段を定める点で、都市自治体にとって自治の重要なツールである。

<sup>64</sup> 西谷剛 (2003), 『実定行政計画法：プランニングと法』, p.5, 有斐閣

土地利用についていえば、計画は、地域の土地利用に関する目標像とプロセスを示す道具、各対象空間を調整・整合する道具、そして、その策定の際に民主的手続を経ることで正当性を担保する道具、という3つの機能を有するといえる<sup>65</sup>。

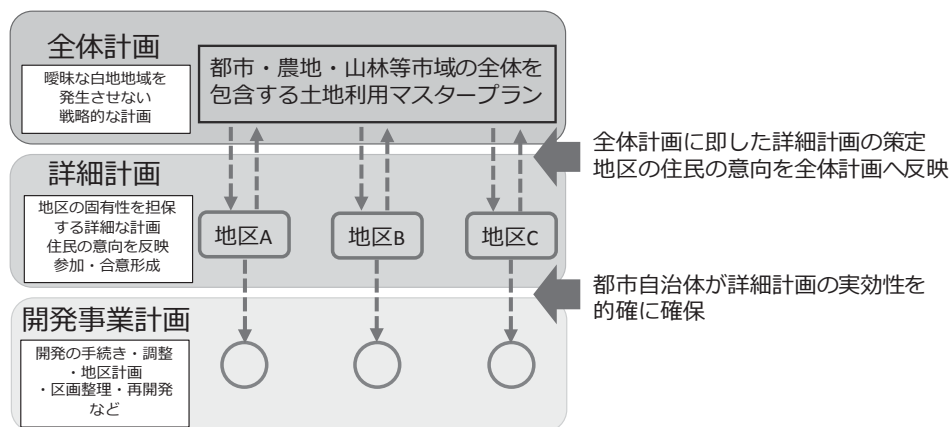
こうしたことから、都市自治体が意思決定した計画体系に法的拘束力を付与し、これに基づかなければ新たな土地利用を行うことができない、計画をつくれれば独自の土地利用を展開できるということを基本とする、「計画なくして開発なし」の仕組みを新たに構築することが、都市自治体が主体的に一元的な土地利用を実現するうえで必要<sup>66</sup>であろう。また、これは、第2章3で述べた諸外国において、人口が急増からゆるやかな増加へと転換するのと時を同じくして「計画なくして開発なし」の仕組みが確立されているように、時代的要請に適うものであるといえる。

### ウ 新たな計画体系の構築

図表1-3-1は、この「計画なくして開発なし」の仕組みのもとでの、計画体系を構成する「全体計画」・「詳細計画」・「開発事業計画」のイメージ（例）を提案するものである。

「全体計画」は、都市や農地、山林などを包含する市域全体を対象区域としたマスタープランであり、これによって市域内に規制の状況が曖昧な「白地地域」が生じない状態となる。また地区ごとの固有性に応じた「詳細計画」、 「開発事業計画」によって、個別の土

図表1-3-1 計画体系の全体イメージ



出典：日本都市センター作成

<sup>65</sup> 第2回研究会における内海麻利委員発言による。なお、この3つの機能は、それぞれ「時間性」「全体性」「正当性」の面からの機能として整理している。全国市長会「第2回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について(報告)」([https://www.mayors.or.jp/member/p\\_kaigi/documents/281208tochiriyou2rd\\_keikahoukoku.pdf](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/281208tochiriyou2rd_keikahoukoku.pdf)) (2017年3月15日閲覧)

<sup>66</sup> 同旨の提言は各界から行われている。団体等による提言として、例えば、日本弁護士連合会「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法(集団規定)の抜本的改正を求める意見書」(2010年8月19日)では、「計画なければ開発なしの原則」等の実現のために、「全国土を規制対象としたうえで、市町村マスタープランに法的拘束力をもたせ、開発されていない場所では開発が認められないことを原則とし、その例外を認めるためには地区詳細計画の策定を要するものとする必要がある。」としている。また、日本商工会議所ほかによる、まちづくり推進連絡協議会「総合的な土地利用規制の確立のための方策に関する展望」(1999年7月15日)では、「『計画なきところ開発なし』とする理念の明示」等を提言している。



地利用について一元的・包括的にコントロール・マネジメントすることが可能となる。「詳細計画」は「全体計画」に即して検討するとともに、地区ごとの固有性に応じた住民の意向を反映するために「詳細計画」の内容を「全体計画」にフィードバックするという循環的な策定・見直しのプロセスが機能することが重要となる。

#### (ア) 都市自治体の自主性担保と住民参加のあり方

この新たな計画体系の具体的な仕組については、都市自治体の自主性・自律性や地域の多様性を尊重する観点から、各都市自治体が、計画枠組や計画策定の手続等がある程度自由に選択・決定できる仕組とすることが望ましい。計画枠組についていえば、「詳細計画」を市域全体を対象として策定してもよいし、地域のニーズに応じて、合併前の旧市町村や校区単位などで策定してもよい。また、策定手続についても、住民等の意向を反映する際の対象者や期間、意向の反映方法等を選択・決定できる仕組<sup>67</sup>等が考えられる。特に、住民等の意向反映のあり方については、市域全体のビジョンを示す「全体計画」では、通常の見聞公募手続や議会の議決等を通じた意向の反映を図る一方、「詳細計画」や「開発事業計画」においては、当該地域においてより丁寧な合意形成に努めるといったように、計画の性格に応じた意向反映の方法が考えられる<sup>68</sup>。

計画への住民の意向反映は、その計画の実効性を確保することにもつながる。計画は、地域の将来像（ビジョン）である。住民の意向反映や合意形成の過程を通じて、地域の将来像を住民と共有することが重要である。

#### (イ) 現行の各種「マスタープラン」等との関係性

新たな計画体系における「全体計画」に類似した機能を持つ現行の計画制度として、都市計画法の都市計画マスタープランや農林水産省が所管する田園環境保全マスタープラン、その他自治体が独自に策定する分野別のマスタープランなど、法的根拠や目的、対象区域は様々であるが多様な「マスタープラン」等が存在している。土地利用に係る法制度が一元化され、新たな計画体系が確立された場合、これら各種「マスタープラン」等の役割がどのように担われるかについては、以下のような解釈ができる。

第一に、「全体計画」は都市計画マスタープランを従来の都市計画区域から市域全体に拡張したり、各種分野別「マスタープラン」を統合した一元的な計画としての機能を持つ

---

<sup>67</sup> フランスの都市計画に関わる参加制度においても、自治体が制度を選択でき、参加の様態を自由に決定できるものがある（内海麻利（2013）、「フランスの再開発における参加制度の実態に関する研究：パリ・リアル地区のコンサルテーションに着目して」、都市計画論文集、48（3）、p.694、日本都市計画学会）。なお、計画策定に当たっては、利害関係人（地権者等）の同意等の調達を合意の要件とはしていないという（内海麻利（2017）、「フランス PLU の策定プロセスにおける地域住民の意思の反映：コンサルテーションにおける住区評議会の役割に着目して」、日本都市センター編、『都市自治体における市民参加と合意形成：道路交通・まちづくり・コミュニティ』、p.196、日本都市センター）。国・都道府県レベルでの厳しい土地利用規制を、都市自治体レベルで「緩和」する仕組の場合には特に、地権者の合意を要件とする必要性は必ずしも生じないといえる。

<sup>68</sup> 釘持・加藤・内海前掲書

ものであるという解釈である。

第二に、土地利用に係る計画体系とは別に策定される、各自治体の総合的な政策方針等を定めた「総合計画」の部門別計画にそれぞれの「マスタープラン」等は吸収され、各自治体における各種政策との調整が図られるという解釈である。

第三に、特に「都市計画マスタープラン」の都市施設等の整備に係る計画方針の機能については、農地や山林等も含めた市域全体の土地利用の方針・計画は「全体計画」で定め、たうえで、改めて都市的な区域（既成市街地とその周辺、新たな開発予定地を含む）における「詳細計画」を策定することによってその役割を担うことが可能であるという解釈である。

いずれの解釈にしても、従来のような「マスタープラン」等の機能はなくなるものではなく、「都市自治体マスタープラン」または「都市農村マスタープラン」として機能することになる。むしろ機能をより明確化し、かつ市域全体を、実効性をもってコントロール・マネジメントできるものになると考えられる。新たな計画体系におけるいずれの階層に位置付けられるものであるかは、各都市自治体の地域特性に応じて計画に求められる機能が多様であるので、それに応じた位置付けがなされることが重要であろう。

なお、都市自治体においては、防災や福祉、育児、医療・介護など多様なニーズを都市計画のなかで解決することに迫られているものの、難しい課題となっているとの指摘がある（Q19）。こうしたまちづくりや福祉、地域経済、交通政策等を横断的につなぐ政策展開が求められている<sup>69</sup>なかでは、新たな計画体系においても、これらの多様な政策間の連係に資する「マスタープラン」的な役割が期待されているといえよう。

## （2）都市自治体の計画に基づく土地利用行政を担保するために検討すべき課題

上記のような仕組に基づいて都市自治体が一元的・包括的な土地利用行政を行うに当たっては、都市自治体と国や都道府県との役割のあり方についても、検討が必要である。

後述のとおり、地域の自主性や自律性、多様性を尊重する観点からは、「計画なくして開発なし」の原則に立って都市自治体が主体的に土地利用行政を担う一方、広域的な観点から、国や都道府県が必要な部分を担うということが、土地利用行政における役割分担の基本的な考え方となろう。しかし、都市自治体が土地利用行政の中心を担うとしても、とりわけ、水源管理や防災、自然環境など、広域的な視点からの対応が必要となる場合も少なくない。広域的な保全・管理のあり方については、検討が必要となろう。

また、現行の土地利用制度では、特に郊外において規制が緩く開発や建築が比較的自由にできるが、それを市町村の判断で規制強化することが可能であるという構造である。このような仕組のもとでは、市町村が規制や誘導を加える方向にインセンティブを働かせる

---

<sup>69</sup> 広井良典（2017）、「コミュニティとしての都市：家族・地域コミュニティの変容とこれからの都市自治体政策のあり方」都市とガバナンス、（27）、p.11、日本都市センター



ことが難しい<sup>70</sup>。つまり、こうした仕組は、人口減少・縮退の時代に必要性が増す土地利用の適切なコントロールが困難な仕組であるといえる。

一方、諸外国ではこれとは反対に、開発行為を原則禁止し、市町村の判断（計画）に基づいて規制の緩和、すなわち開発行為等が可能という仕組になっている。同様の仕組は、我が国においても、いわゆるまちづくり3法の改正にあわせて既に導入されており<sup>71</sup>、こうした仕組についても検討を進めることが重要であろう。

さらに、この「計画なくして開発なし」の仕組を導入する際には、財産権のあり方についても考慮する必要がある。それは、土地利用に規制を加えることは、私有財産の自由な利用に一定の制約をかけることは否定できないためである。

憲法29条1項では、財産権の不可侵を謳いつつ、同2項で社会的公共性の観点から、財産権に一定の制限を加えることを認めている。ただ、実態としては、土地に関する財産権の行使、すなわち土地をいかに利用するかは、原則としてその土地の所有者の自由に委ねられていると、一般的には考えられているといえる<sup>72</sup>。

しかしながら、管理不十分な土地のコントロール・マネジメント、またコンパクトな都市構造の実現等が求められている人口減少、縮退の時代においては、むしろ土地利用規制を強化することによって、地域の環境悪化を防止し、そのことによって地域の価値の維持・向上、つまり財産権を守ることに繋がるとも考えられる<sup>73</sup>。

いずれにしても、これまでの土地所有や財産権への規制に関する議論や制度運用の実態を踏まえつつ、新たな時代に適した規制のあり方について、検討を進めることが望ましい。

### （3）個別の土地利用を実現するための仕組

都市自治体が土地利用の計画を地域の実情や住民の意向を踏まえて策定した後、その策定された計画が個別の土地利用に確実に反映される仕組を構築することが重要である。具体的な仕組としては、ア 条例による基準・手続の追加・緩和または設定、イ 建築確認における集団規制の見直し、ウ 建築確認（許可）及び開発許可の対象の拡大、が考えられる。

#### ア 条例による基準・手続の追加・緩和または設定

都市自治体が地域の特色を打ち出した土地利用計画を策定しても、個別の土地利用に対する許可等の基準や手続が、全国一律的に定められたままならば、その計画に適合しない土地利用が許容される、あるいは計画のなかで推奨される土地利用が許容されないおそれがある。現在は、許可等の基準・手続を法律が全国一律的に定めており、法律が明文的に

---

<sup>70</sup> 地方分権改革有識者会議「第6回地方分権改革有識者会議議事録」, p.9, [中井検裕氏発言] (<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/06gijiroku.pdf>), (2017年3月9日閲覧)

<sup>71</sup> 建築基準法の改正（2006年）により、床面積1万㎡以上の大規模集客施設の立地を原則禁止とし、特定行政庁の判断によって立地規制を緩和する仕組となっている（法48条13項、別表第2）。

<sup>72</sup> 田山前掲書, p.175

<sup>73</sup> 渡辺・有田前掲書, p.202

条例に委任していない項目について、都市自治体が独自の基準・手続を条例で定めたとしても、これらに違反していることを理由に法律に基づく許可等を拒否することは認められないと解されている。しかしながら、都市自治体がより総合的かつ自主的な土地利用行政を展開するためには、条例による基準・手続の追加・緩和あるいは設定が可能な項目を法律が過度に限定することは望ましくない。

そこで、建築物の単体規制のような、法律が全国一律で規制すべき項目を除いては、各地域の独自性を反映して、都市自治体が開発行為等の基準や手続を条例により追加または緩和する、あるいは条例により設定することができる領域を拡大すべきである<sup>74</sup>。都市計画法上の開発許可申請を例にとると、法令があらかじめ水道事業者の同意を得なければならない開発行為の範囲につき、開発区域が20ha以上のものと定めているのに対し(32条、施行令23条2号)、この規模要件を条例により強化または緩和することを許容する規定を置くことが、前者の具体例として考えられる。他方、後者については、公聴会の開催等住民の意見を反映させるための措置を法律に基づく手続として条例で定めることができるようにすることが挙げられる。

#### イ 建築確認における集団規制の見直し

建築物の用途及び形態等に関する集団規制については、その適合性を担保する仕組である建築確認が羈束行為である以上、その適合性の判断に裁量の余地が生じないような基準設定を行うことが求められるが、その判断基準をすべて事前に定量的な形で確定することは難しいという課題がある。また、建築物が立地する地域の状況やめざすべき地域の将来像などを踏まえて、技術的観点のみならず、まちづくりの観点から、都市自治体が個別の事案ごとに建築を許容すべきか否かを判断することが望ましいと考えられる。こうした課題は、上記の新たな計画・規制体系においても共通する。当該地区がめざすべき将来像が具体性をもって地域住民の間で共有され、「詳細計画」または「開発事業計画」のなかに、建築物の用途や形態等に関する基準を定量的かつ最終的な形で定めることができる場合には、現行の建築確認制度でも十分に実効性を担保することができるが、既成市街地などについては、一定の幅を持たせた基準、あるいは定性的な基準を盛り込む場合には、個別の事案ごとに建築を許容すべきか否かを判断していくことで、的確な土地利用コントロールを行い得る。

したがって、現在は一元的に建築確認制度によって担保されている単体規制と集団規制を分離させ、単体規制については従来どおり建築確認制度によって実効性を担保する一方、集団規制については許認可制度などへと移行することを検討すべきである。また現行法では、自治体職員である建築主事のほかに、民間の指定確認検査機関が建築確認を行うこと

<sup>74</sup> 前者は条例による「上書き」の許容であり、後者は規律密度の緩和である。条例による「上書き」について、地方分権改革推進委員会の第2次勧告では、「条例による補正（補充・調整・差し替え）」と定義している（地方分権改革推進委員会『第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～』（2008年12月8日）p. 5）。

が認められているが、集団規制に係る判断については、住民の意向や地域の実情を最も把握している都市自治体が行うことが望ましいと考えられる<sup>75</sup>。例えば、建築物の用途等を詳細に事前決定するのではなく、都市機能の向上と自然環境の保全を両立させることができるように、個別の建築計画とその立地等に照らして、都市自治体が的確に判断することが可能になるということが考えられる。

## ウ 既存の法令の対象とならない行為の規制

英国・ドイツ・フランスに比べて、我が国の建築確認制度及び都市計画法上の開発許可制度の対象となる土地利用行為の範囲は限定されている。そのため、近年全国各地で相次いでいる太陽光発電施設の設置や、工作物の設置を要しない資材置き場などの土地利用行為がその対象に含まれず、建築基準法及び都市計画法に基づく規制が及ばないまま、無秩序な土地利用が行われるといった課題が生じている。

したがって、こうした既存の法令の対象とならない土地利用行為についても、防災や景観上の観点、さらには将来の放置・荒廃を防ぐ観点から、建築確認（許可）及び開発許可の対象に追加することが検討されるべきである。なお、太陽光発電施設の設置段階については、平成28年の「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」の改正に伴い、売電するための事業計画の認定基準に、条例を含む関係法令への適合性が盛り込まれたが、将来の放置・荒廃を防ぐなどの観点から、防災、景観及び環境の観点に基づく認定基準を設けることも重要であると考えられる。

## 2 都市自治体と国・都道府県との役割分担

### (1) 役割分担のあり方

#### ア 原則：都市自治体の自主性・自律性を尊重

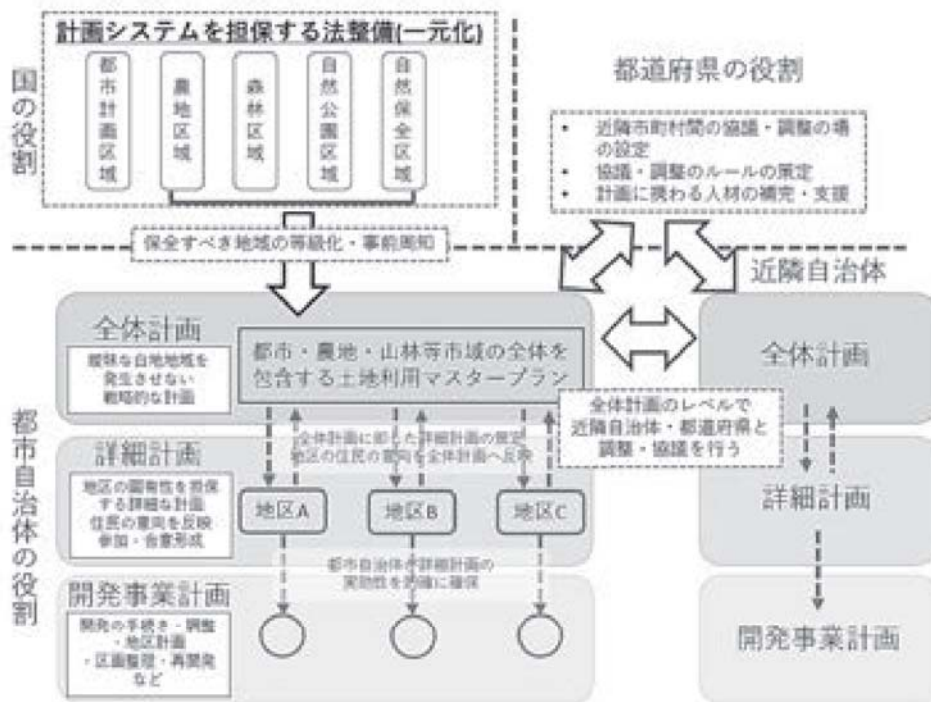
分権型社会においては、地域の自主性や自律性を尊重する観点から、住民に最も身近な都市自治体による意思決定に基づいて土地利用行政を展開することが重要である。このこ

<sup>75</sup> 具体的には、開発許可制度と集団規制に係る許認可制度を一元化することが考えられる（建築基準法における集団規定と都市計画法を一元化する必要性につき、日本都市計画家協会（2013）、「都市計画制度改革の提言：土地利用コントロール制度のあり方を中心に」、p.9などがある）。イギリスの計画許可制度では、基礎自治体はその事務権限を担っているが、基礎自治体はその事務権限を担うことが難しい場合には、ドイツのように計画策定市町村の同意を求めるといった仕組みもあり得る（イギリスについて、中井検裕（2013）、「計画許可制度の可能性と課題」、日本都市計画家協会、『裁量性を有する建築規制の可能性』、p.2-3を、ドイツについては第2章3（3）脚注63を参照）。また、現行の仕組みでは単体規制及び集団規制の適合性審査を建築主事または指定確認検査機関がワンストップで行っているという利便性を考慮すると、建築確認（許認可）の申請は引き続き、建築主事または指定確認検査機関に対して行うものとし、建築主事が置かれた都市自治体以外に申請がなされた場合には、このうち集団規制に関する判断を都市自治体に委ねるといった仕組みも考えられる。具体的には、建築確認（許認可）の申請を受けた建築主事または指定確認検査機関が、個別の建築計画が「詳細計画」あるいは「開発事業計画」と整合的であるか否かについて、都市自治体に意見照会を行い、その意見を建築確認（許認可）に反映させるという手法がある（現行法のもとでも大阪府は、事務処理特例制度（大阪府建築基準法施行条例76条）及び指定確認検査機関との協定締結により、建築確認のために必要な現地の状況等の調査を市町村（建築主事が置かれていない市町村を含む）が実施するものとしている（日本都市計画家協会前掲書 p.22を参照））。

とは、多様な地域の実情を土地利用行政に反映させ、地域の価値を一層高め、最適な土地利用を実現することにもつながる。

土地利用行政全体における都市自治体と国、都道府県の役割についても、この考え方を基本として分担することが求められる。具体的には、都市自治体の主な役割は、自らの責任によって地域の計画を具現化すること、国や都道府県のそれは、都市自治体による地域の計画の具現化を担保する法整備、都市自治体の補完、そして広域的な課題への対応である。

図表1-3-2 都市自治体の計画体系と国・都道府県・近隣自治体との関係性



出典：日本都市センター作成

## イ 国・都道府県による広域的課題への対応

### (ア) 保全・管理の仕組の構築

広域的な課題としては、後述する広域的調整のほかに、保全・管理のあり方が挙げられる。非都市的な土地利用がなされている地域は、自然環境上重要であるのみならず、水源涵養や防災、自然景観や生態系保全、レクリエーションといった多面的な機能を有する。また、農業生産上の観点から集約された農地として保全されることが望ましい地域も存在する。

一方、こうした、まとめて存在する非都市的な地域はまた、新たな開発を行いやすい地域でもある。地域経済の活性化の観点等から開発が必要な場合がある半面、人口減少・縮退の時代には、保全・管理と開発とのバランスを十分に考慮、調整する必要がある。とりわけ、山林や、崖線や河川沿いの緑地などのように市町村域を超えて広がっている地域については、一市町村での保全には、様々な機能を維持するうえで限界があるため、国や都道府県による保全や管理を期待する声が少なからずある。例えば、山林は、下流域にも



水源として多大な恩恵をもたらしている。その一方、適切な治山や治水が行われなければ、上流域のみならず下流域にも土砂災害や水害をもたらす恐れもある。したがって、広域的な観点からの保全・管理の仕組のあり方については、別途検討が必要であろう。なおその際にも、都市自治体の計画が反映される仕組とすることが必要不可欠である。

#### (イ) 規制状況の事前周知

農地や森林等の保全の仕組に関連して、上記のように都市自治体が計画に基づいた総合的な土地利用行政を展開する場合、地域の規制の状況が事前に明確になっている必要がある<sup>76</sup>。現行の農地転用規制上の農地区分（甲種農地、第一種農地等）の運用においては、当該区分は事前に図面等で示されておらず、実際に転用許可の申請が行われる段階になって初めてその判断が行われている。今後の仕組においても、保全の必要度に応じて等級化することが考えられるが、保全対象となっている地域の転用による開発等を検討する場合、事前に規制の状況、すなわち当該地域の保全上の価値評価の結果が明確になっていなければ、その価値評価の結果を具体的な計画に展開して土地利用を行うことができない。そのため、事前に規制状況を明確化・周知されることが求められる。なお、規制状況の周知方法によっては財政負担が必要となるなどの課題もあるため、制度設計に当たっては十分な検討が必要である。

#### (ウ) 計画の見直し

人口減少・縮退の時代においては、全体としては、将来の需要増に備えた開発の需要は低下することが予想される。また、例えば歴史的な街並みを道路の拡幅によって更新するのではなく、歩車共存型の街路形成を図るなど、計画の見直しを進めることが地域の魅力を高めることにつながる場合もある<sup>77</sup>。広域的な視点から策定された計画（各種施設を含む）についても、社会状況や地域の事情を踏まえた見直しは不可欠である。

しかしながら、都道府県が決定等の権限を有している整備未着手の施設等で、地域の需要が変化しているにもかかわらず、国が都市計画決定した「拡大の時代」の計画のまま見直されなかったり、道路の見直し（廃止）の際に代替路線の設定を求めたりといった、適切な見直しが進んでいないものも存在する。地域の事情や人口減少・縮退といった社会状況の変化に即した適切な土地利用が行われるよう、後述する新たな広域的調整の仕組等を活用して市町村の計画や意向を反映しながら、計画を随時見直すことが必要である。あわせて、現行制度下においても、必要な見直しは速やかに行うべきである。

---

<sup>76</sup> 農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会「農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方について：中間とりまとめ」（平成29年1月31日）。なお、この報告書では、農地流動化を図るうえで、転用期待が阻害要因であるとの指摘を受けて、具体的な手法として、①転用利益の徴収、②転用規制の強化、③農地の規制状況の周知等による農地流動化への誘導を提案している。

<sup>77</sup> 例えば、川瀬知彦（2006）、「岐阜のまちづくりと都市計画道路の見直し」、まちづくり，（11），pp.76-80，学芸出版社など。



## (2) 権限のあり方

土地利用に関する権限のあり方についても、前述の役割分担のあり方を基本として考えるべきである。

### ア 土地利用に係る諸権限や事務の移譲と都市自治体への段階的な一元化

先に述べたとおり、土地利用に関する計画の策定、規制の前提条件となる区域の指定、及び個別の土地利用行為に対する許可事務を都道府県と市町村が分担して実施している。土地利用行政に係る事務の主体が多数存在するということは、その主体間で土地利用行政に関する方針が異なる場合に、策定された計画が区域の指定や個別の土地利用に対する許可に適切に反映されない、あるいは各施策間の調整に時間がかかるといった支障が生じることが想定される。したがって、計画策定や区域指定に係る権限と許可事務とが、できるだけ同一の主体に一元的に帰属することが、円滑で効率的な土地利用行政の展開には望ましいと言える。その場合、前述の役割分担に従えば、原則として、地域の土地利用の現場に近い都市自治体にこれらの事務・権限を移譲することが望ましい。

都市計画に係る権限については、そのほとんどが都市自治体へ移譲されてきたが、残る都市計画の線引きの権限についても、政令指定都市以外の都市自治体へも移譲することが必要である。また、農地転用許可権限については、指定市町村への移譲が行われたが、残る農業振興地域の変更の権限についても、都市自治体への移譲を行うことが求められる。

ただし、都市自治体の財政状況や職員数の規模等は極めて多様であり、これらの移譲に伴う事務量の増加への対応が困難な場合も想定される。そのような場合には、都市自治体の規模に応じて事務・権限を移譲したり、移譲を希望する都市自治体の自主性を尊重して、希望する事務・権限を選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入したりするなど、事務・権限の段階的な一元化を進めるべきである<sup>78</sup>。

あわせて、後述するように、これらの移譲に伴う事務を担う人材の確保・育成について、都市自治体の行政を補完する立場から、国や都道府県による支援が必要である。

### イ 特別区への用途地域指定権限の移譲

用途地域は、合理的土地利用を図る最も基本的な制度の一つであり、土地利用の実情を踏まえて、都市構造や都市機能の骨格に即して定める、地域に密着した制度である。用途地域の指定権限は、本来、基礎自治体に帰属すべきものであり、都市自治体による一元的な土地利用行政には欠くべからざるものである。

この用途地域の指定権限については、第2次一括法（「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第105

---

<sup>78</sup> ドイツの場合も、パーデン・ヴェルテンベルク州では、郡所属市町村などへの建築許可権限の移譲に際して、手挙げ方式を採用している。

号)) によって市町村への移譲がなされたところであるが、特別区については、特別区長会の度重なる要請<sup>79</sup>にもかかわらず、現状において東京が一体的な都市として用途地域等の指定がなされていることを理由に、いまだ移譲がなされていない。アンケート調査においても、特別区への用途地域指定権限がないことから、都との調整に時間や手間がかかる等の意見があった(Q8)。

東京地域における大都市としての一体性は、国土形成計画や都市計画区域の整備、開発及び保全の方針などの広域的な計画によって確保されており、用途地域の指定権限を特別区に移譲しても、都市としての一体性を損うことにはならない。また、具体的な都市計画決定においても、知事及び関係自治体との協議によって、広域的観点及び都道府県決定計画と整合は確保される。さらに、国土形成計画等との調和や、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針への適合のもと、景観行政団体によって景観計画が定められることから、都市景観上も、当該権限移譲が弊害の要因となるものではない。

また、次で述べる、広域の計画と狭域の計画との相互の整合性を確保する広域的な調整の仕組みを構築することによって、都市としての一体性は十分に確保することができる。したがって、用途地域の指定権限については、他の市町村と同様、特別区へ移譲されるべきである。

### (3) 調整の仕組

#### ア 一元的な計画体系の必要性

前述のとおり、我が国の現行の土地利用関連法体系は、個別規制法令が割拠する「縦割り」となっている。個別規制法令ごとの計画では総合調整機能が十分発揮できないため、空間的に一体として存在する土地が法令によって分断され、さらには総合的に当該地域をコントロールする都市自治体の権限範囲もあり、現場に近い都市自治体は多くの課題に直面している。人口増加の時代には土地利用調整については、都道府県の役割が大きかったが、人口減少社会において、開発の調整というより、開発と地域社会の調和を図るきめ細かな調整が求められる場合には、まずは、土地利用行政の中心・現場となる都市自治体レベルにおいて、実効性のある土地利用計画を策定し、調整することを法律によって明確に担保することが必要である。

また、全国市長会「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」においては、都市部と農山漁村部を一元的で包括的な法体系のもとに位置付ける「都市農村計画法（仮称）」<sup>80</sup>の制定を提言している。他方、前述のとおり、例えばドイツにおいては、都市計画・開発系と自然・田園環境保全系の2つの法体系のもとで、市町村の土地利用計画で一元的に土地利用規制を行っている。「都市農村計画法」制定のように法律を一本化するか否か

<sup>79</sup> 特別区長会「都市計画決定権限の移譲対象から一部特別区を除外する案についての緊急声明」(平成22年6月)など。

<sup>80</sup> なお、地方分権改革有識者会議農地・農村部会「地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書」(2015年3月19日)では、「総合的かつ計画的な土地利用を行うため、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に係る制度全般を見直していくことが望まれる」としている。

はともかく、土地利用の現場である都市自治体レベルにおいて、土地利用行政の一元化を実現するための計画体系・法体系を構築することが望まれる。

## イ 広域的調整の必要性

権限移譲や地域の自主性を尊重した土地利用の仕組によって、個々の自治体による主体的な土地利用政策の展開が可能となる。その一方で、個々の自治体がそれぞれ独自に策定した計画や土地利用政策との間に矛盾が生じる場合も想定され得る。

実態としての都市圏は、市町村の区域を超えて連たんしており、都市圏としての一体性を確保することも重要である。また、モビリティの向上に伴う生活圏の広域化や、大規模商業施設や医療・福祉施設といった市町村域を超えて大きな影響を及ぼし得る施設の立地などが進むなか、十分な広域的調整を欠いた場合には、地域全体に大きな問題を生じかねない。加えて、例えば、「特に保全すべき地域」等の転用が発生した場合に、その総量を確保するために別の場所を新たに「特に保全すべき地域」等に代替的に指定するといった仕組が考えられるが、一市町村内に保全指定可能な代替地を確保することが難しいケースも想定される。

そこで、土地空間を有効に活用するためには広域的な調整が必要となるが、個々の市町村の主体性を尊重する観点から、広域的調整は、関係市町村相互の調整や都道府県による非権力的な関与によって行うことが原則となる。また、都市計画決定された基幹的・広域的な道路の廃止等、広域的な視点からの計画の見直しにおいても、縮退の時代にふさわしい仕組が必要である。都市圏や都道府県全体といった広域的な視点から、開発と保全のバランスを考慮しながら、市町村間の機能分担等も視野に入れつつ、広域的な土地利用計画の策定や、土地利用計画間の相互の調整を行うことが求められる<sup>81</sup>。

### (ア) 広域的な土地利用計画の策定

広域的な土地利用計画としては、現行制度でも国土形成計画法の広域地方計画<sup>82</sup>や国土利用計画法の土地利用基本計画（都道府県計画）<sup>83</sup>等が存在するが、十分に機能していないといった指摘がなされている。地域の実情を反映させつつ、都市・農地・森林等、総合的な視点から、都市圏としての実態に即した広域的な地域ごとの土地利用計画を策定することが重要であろう。

---

<sup>81</sup> 第1回土地利用行政のあり方に関する研究会において、中井検裕座長代理から山梨県での広域都市計画マスタープラン策定の取組や今後の広域的な土地利用計画策定について紹介があった。全国市長会「第1回土地利用行政のあり方に関する研究会の経過について（報告）」([https://www.mayors.or.jp/member/p\\_kaigi/documents/280928tochiriyou\\_keikahoukoku.pdf](https://www.mayors.or.jp/member/p_kaigi/documents/280928tochiriyou_keikahoukoku.pdf))

<sup>82</sup> これについて、中井検裕（2011）、「分権下における広域計画：続・都市計画と公共性」、蓑原敬編著『都市計画根底から見なおし新たな挑戦へ』、pp.140-141、学芸出版社では、即地性がないことを、大西隆（2008）、「広域地方計画の課題と展望」、日本不動産学会誌、22（1）、pp.68-74、日本不動産学会では、地方主導の計画として機能していないことを指摘している。

<sup>83</sup> 中井（2011）前掲書では、実務上の調整方針を示すにとどまり、「計画」として将来の土地利用の姿を示すものとなっていないことを指摘している。

広域的な土地利用計画を策定する場合、各市町村の全域を対象とする土地利用計画（市町村の全体計画）を基礎として、関係市町村や都道府県との協議・調整を行い、都市圏や都道府県全域を対象とする広域的な土地利用計画を策定することとすれば、市町村間あるいは都道府県との調整がその策定段階で行われることになる<sup>84</sup>。このような広域的調整の仕組みを法律によって明確に位置付けることが望まれる。

#### （イ）垂直的調整：対流原則の確立

都市圏あるいは都道府県全域を対象とする広域的な土地利用計画と、都市自治体の計画との調整を要する場合、あるいは個別具体的な土地利用における方針が衝突した場合の垂直的調整のあり方について、その原則を法律によって確立することも必要であろう。現行制度では、例えば、国土利用計画法では、市町村計画は都道府県計画を（同法8条2項）、都道府県計画は全国計画を基本とする（同7条2項）こととなっている一方、都道府県計画を定める場合に市町村長の意見を聴かなければならない等としており（同7条3項及び4項。全国計画と都道府県計画についても同様の構造（同5条3項及び4項）、市町村（都道府県）の計画が優先される構造にはなっていない。また、前章で述べたとおり、都道府県との協議・調整における運用上の問題を指摘する都市自治体は少なくない。

前述の諸外国の例では、市町村レベルの計画が優先されることを基本としている。特にドイツの例では、狭域の計画（下位計画）が広域の計画（上位計画）に適合すると同時に広域の計画が狭域の計画を考慮し、「上から下、下から上」という「対流」のなかで地域の土地利用計画を形成することを原則としている（対流原則）。垂直的調整においては、もともとの州（広域計画主体）と地方自治体（狭域計画主体）の権限の強弱に対応させ、より狭域の計画を優位に扱う（ハンディを与える）ことが必要であることを示すものといえる<sup>85</sup>。

我が国においても、垂直方向の広域調整のあり方として、地域や都市自治体の自主性の尊重と広域的観点からの効率的な土地利用の両立を図るために、都市自治体の計画を優先することを基本としつつ、計画間の整合性を確保するという、対流原則の仕組みを確立することが求められる。

#### （ウ）水平的調整：協議の場の設置等

同じ市町村レベル相互における調整（水平的調整）については、前述の広域的土地利用計画の策定過程における調整、あるいは個別の土地利用における調整の場として、後述のように、広域土地利用計画の対象となる都市圏を構成する市町村が合意形成・計画策定を行うための協議の場を設置し、そこでの協議を通じて、関係市町村が共同して策定する広

<sup>84</sup> 日本都市センター（2004）、『これからの都市づくりと都市計画制度：都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究』，pp.35-36，日本都市センターでも同旨の提言がなされている。

<sup>85</sup> 中井検裕（2000）、「都市計画と公共性」，蓑原敬編著、『都市計画の挑戦：新しい公共性を求めて』，p.175，学芸出版社



域的計画に各市町村の計画・意向を反映するという方法が考えられる。

なお、この協議の場の構成については、連携中枢都市圏や定住自立圏といった現行の広域連携に関する枠組を活用することや、関係市町村のほかに調整役として都道府県も加わること、さらには、都道府県域を超えた関係自治体で構成することなど、様々なあり方が考えられる。地域の自主性を重視する観点からは、当該都市圏の事情に応じて、構成主体や制度を選択できる制度とすることが望ましい。各市町村や広域での土地利用計画を法的に位置付ける仕組においては、この水平的調整のあり方についても法的な枠組を与える必要がある。その他、協議の場の設定については、後述（本章3）を参照されたい。

このほか、日頃から各市町村の土地利用部署間で意見交換・情報交換を行うなど、職員相互の人的交流によって、調整しやすい環境づくりに努めることも重要であろう。

#### （４）規律密度の緩和

地域の実情や住民合意の下で策定された計画を踏まえて、都市自治体が自主的かつ総合的な土地利用行政を展開するためには、各種権限を都市自治体に移譲するのみならず、その実施に係る裁量を広く認めるべきである。地域のことは住民に身近な存在である都市自治体ができるだけ担うという地方分権改革の趣旨にかんがみても、都市自治体が自治事務として実施する権限行使の方向性を法律が必要以上に規定することは望ましくない。

例えば、市街化区域の指定は、「人口を最も重要な市街地規模の算定根拠としつつ、これに世帯数や産業活動の将来の見通しを加え、市街地として必要と見込まれる面積…をそのまま即地的に割り付ける方式（いわゆる人口フレーム方式）」が基本とされている<sup>86</sup>。しかしながら、超高齢・人口減少社会のなかで、秩序ある土地利用を将来にわたって誘導するという土地利用方針を都市自治体が掲げた場合に、必ずしもその方針が人口フレーム方式の下で実現できるとは限らない。したがって、法律による一定の方向付けがなされたとしても、最終的には都市自治体が自主的かつ自律的に権限を行使することができるよう、法律の規律密度を緩和するべきである。

個別の土地利用に対する許可権限についても、法律に則った適切な運用を図りつつ、地域の実情や住民の意向を反映することができる仕組が必要である。具体的には、都市自治体が許可の審査に際し、法律が全国画一的に定める最低限満たすべき基準・手続に加え、条例で定めた独自の基準・手続をも考慮し、その適否を判断するという仕組が考えられる。都市計画区域等内の開発行為に対する許可制度を例にとると、許可基準について条例への包括的な委任規定を置くことにより、都市自治体が条例で定めた独自の基準または手続も併せて考慮し、開発許可を出すか否かを判断することができるようにするべきである。

また、都市計画・建築行政に比べて都市自治体への分権が進んでいない、農地や森林についても、権限の移譲とともに法律の規律密度を緩和することが望ましい。

---

<sup>86</sup> 国土交通省『都市計画運用指針 第8版（平成28年9月1日一部改正）』p.55



## (5) 行政体制のあり方

分権の進展に伴い、都市自治体が主体となって移譲された事務や権限を行使し、土地利用行政を円滑に実施するためには、土地利用・まちづくりに関する制度等に対する高度な専門性を有した人材が欠かせない。

かつては、比較的規模の大きな都市自治体を中心に、都市計画や農地の分野においては専門職が多く在籍し、しかも短期間での異動も少なかったため、専門性の高い土地利用行政が展開しやすい環境にあった<sup>87</sup>。

他方、都市自治体においては、国の所管府省・個別規制法にあわせ、都市計画・建築と農地・森林（農林振興）といったように、土地利用やまちづくりに関する部署が複数に分かれていることが一般的である。実際の土地利用行政の現場では、総合計画や国土利用計画（市町村計画）、都市計画マスタープランなどの各種計画の策定過程や、事業の実施過程において、関係部署間での調整が行われているものの（Q10）、しばしば「縦割り」の弊害も指摘される<sup>88</sup>。とりわけ、総合的なまちづくりを進めて行くためには、都市計画や農地政策といった分野だけでなく、交通政策や産業政策、防災や環境、さらには福祉政策等といった幅広い政策分野についての知見も必要とされる。土地利用行政を担う都市自治体の職員には、分野横断的な課題を総合的に把握、分析し、判断する能力が求められるのである。

さらに、まちづくりににおいても住民の参加や協働の重要性が増すなか、土地利用やまちづくりに携わる人材には、単に知識・ノウハウを身に付けるのみならず、住民等との合意形成のためのコーディネーター、ファシリテーターとしての役割が期待される場合もある。

したがって、都市計画や農地政策等についての技術的な専門性はもちろん、幅広い分野・制度についての豊富な知識やノウハウを身に付けるとともに、住民等との関係構築にも長けた、非常に多岐にわたる能力を有する人材を確保・育成することが、都市自治体による主体的かつ総合的な土地利用行政の展開に資するといえる。

しかし、都市自治体によって財政規模や確保可能な職員数等には大きな差異があり、前述のアンケートからも、すべての都市自治体においてこのような高度な人材の確保・育成が容易に行える状況にはないことは明らかである。したがって、土地利用行政の中核を担うべき都市自治体が効果的かつ円滑な土地利用行政を行うために、都市自治体の行政を補完する立場から、国・都道府県による人的支援や、研修等、職員の能力向上手法・機会の提供を含めた専門性の向上のための支援が望まれる。

あわせて、近隣市町村が連携して、土地利用担当部署間の定期的な情報交換の場を設けることや、定住自立圏や連携中枢都市圏の活用、事務の共同処理の仕組の活用等も検討すべきである。

---

<sup>87</sup> 日本都市センター（2008）前掲書

<sup>88</sup> 日本都市センター（2004）前掲書 p.23

### 3 一元的・包括的な土地利用行政に資する当面の対応

現在縦割りとなっている土地利用法体系が一元的なものに再構築され、権限の移譲や規律密度の緩和などにより、都市自治体が主体的かつ総合的な土地利用行政を展開することができるようになるには、大幅な法改正を伴うため、その実現には時間を要することが想定される。欧州の一元的・包括的な土地利用法体系は、都市自治体と国が実践と協議・調整を積み重ねていくなかで整備されたものであり、我が国においても、その将来目標を掲げつつ、様々な工夫を試みていく必要がある。

そこで最後に、一元的・包括的な土地利用行政の将来的な構築を展望しつつ、当面の間、都市自治体が現行法の下でとりうる、そしてその礎となっていく土地利用誘導策について検討を行う。

#### (1) 現行制度の活用及び運用における工夫

まず、現行法上の制度を積極的に活用する、あるいは運用を工夫することによって、一元的・包括的な土地利用行政などを図ることが考えられる。

#### ア 土地利用行政の一体的運用

都市計画法や農振法といった個別規制法は、それぞれの法目的・方針に沿って、計画策定、区域指定及び個別の土地利用に対する許可等を規定している。これらの事務を担う都市自治体において、各事務を担当する部署が連絡調整を行うことで、土地利用行政の一体的運用を図ることができる。

具体的には、各個別規制法に基づく計画を策定する際、あるいは個別の土地利用に対する許可等を審査する際、担当部署以外の土地利用に関連する部署に対して、協議または意見照会を実施することが考えられる。アンケート調査によると、多くの都市自治体がかような連絡調整の機会を設けており、なかには定期的な連絡調整の会議体を常設しているところや、すべての土地利用政策決定の際に、協議または意見照会を実施しているところもある（Q10）。また、長岡市では農地転用許可と開発許可を一体的に運用することにより、2つの許可手続の間に時間的空白を発生させず、いずれかの土地利用規制法のコントロールが及ぶ状態を保っている（長岡市の取組については、第Ⅲ部第2章を参照）。

このように、土地利用法体系は依然として縦割りであったとしても、実際に法律上の事務権限を有する都市自治体が、関係部署間で十分に連絡調整などを行いながら、事務権限を行使することで、一元的・包括的な土地利用行政を展開することが望ましい<sup>89</sup>。一方で、都市自治体は授權法律の規定に反して権限を行使することはできないため、土地利用行政

<sup>89</sup> さらに、都市計画区域や農業振興地域といった、個別法に基づく規制が及ぶ地域を都道府県が指定する際、都市自治体は、当該自治体の区域内の土地がいずれかの地域に指定される、あるいは過度に重複して指定されないように、都道府県に対して積極的に働きかけることも、一元的・包括的な土地利用行政には必要であると考えられる。

の一体的運用には限界があり、縦割りとなっている法制度間の調整あるいは一元的な土地利用法体系の構築が必要である。

## イ 都市計画の見直しや地区計画・委任条例による規制の強化

土地利用行為に対する現在の規制が緩やかなために、望ましくない土地利用が行われている場合には、建築物の用途や形態等に係る制限を定める都市計画を見直したり、地区計画及び委任条例を活用することによって、規制を強化することが考えられる。

都市自治体は、自らが定める都市計画のなかで、建築物の用途等を制限する用途地域の指定、及び建ぺい率や高さといった建築物の形態に関する基準の設定を行うことができる<sup>90</sup>。したがって、社会経済の変化や住民の意向を踏まえて、都市自治体が都市計画を随時見直し、建築物の用途や形態に関する制限を的確に行っていくことにより、周辺環境と調和しない土地利用が行われることを一定程度防ぐことが期待される。

また、都市自治体の都市計画に定めることができる用途地域の種類及び各用途地域の規制内容などの大部分は、都市計画法によって全国一律的に定められているが、地区計画制度を活用する（12条の5）、あるいは委任条例を制定する（例えば、33条3項）ことで、規制を強化することができる。市街化調整区域については、原則として用途地域の指定が行われぬが（13条1項7号）、地区計画は実質的には都市計画区域内のいずれの地域についても定めることが可能なため<sup>91</sup>、活用可能性がより高いと言える。実効性の担保という観点においても、地区計画及び委任条例に定められた基準への適合性は、開発許可あるいは建築確認の段階で審査されることになるため、有用であると考えられる。

しかしながら、建築確認によって実効性が担保される建築物の用途及び形態等に関する制限については、確認が羈束行為である以上、その制限に適合しているか否かを判断する際に裁量の余地が存在しないような基準を設定する必要があり、定性的な基準や一定の幅を持たせた基準設定を行うことはできない。また、地区計画及び委任条例によって規制を強化することができる事項は、法律によってあらかじめ特定されており、建築行為あるいは開発行為に関し、法律で明文的に委任されていない事項について、都市自治体が独自の基準を定めたとしても、その遵守を開発許可及び建築確認によって担保することができないという限界もある。

さらに、従来の土地利用規制においては、一般的に、私有財産権の尊重や既存不適格建築物の発生抑制を理由に、積極的に行うことが難しかった。そのため、既存の都市計画に定められた用途地域の指定及び建築物の形態等に関する規制は緩やかなものにとどまり、また法律よりも厳しい制約を課す地区計画制度等の活用が進まないといった現状がある。

---

<sup>90</sup> なお、都道府県が事務権限を有する都市計画区域の区域区分（線引き）についても、郊外・農村部における開発の抑制、あるいは開発の見込みのない地域からの縮退などを理由に、市街化区域の市街化調整区域への編入（いわゆる「逆線引き」）が実施された都市自治体が51あった（Q15-SQ2）。このように、都市自治体が権限を有さない、区域区分及び都市計画区域の見直しについても、都道府県に積極的に働きかけることも重要であると考えられる。

<sup>91</sup> 安本前掲書 p.65

特に、地区計画の策定に当たっては、「その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するもの」（16条2項）とされ、一定数以上の地権者の合意を要件とする都市自治体も見受けられる。しかしながら、地域がめざすべき将来像及びその実現のために必要な土地利用誘導措置は、地権者のみならず広く住民の間でも共有されることが望ましい。こうした地区計画の策定に関し、地権者及び住民の合意形成を図るために必要な措置については、法律が全国一律で規定するのではなく、地域特性などを踏まえて、説明会の開催といった仕組を都市自治体が制度化する方が適切であると考えられる。

### ウ 立地適正化計画の活用

平成26年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画制度が導入された。同制度は、市町村が都市計画区域内の区域について、住宅や医療・福祉・商業施設、公共交通等の立地の適正化を図るための計画（立地適正化計画）を作成し、居住機能及び都市機能の誘導を行うことで、コンパクトなまちづくりを実現することをめざす。平成29年4月11日現在、101自治体が立地適正化計画を作成、公表している<sup>92</sup>。

都市自治体は立地適正化計画において、都市の居住者の居住を誘導すべき区域（居住誘導区域）と商業施設を含む都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（都市機能誘導区域）を設定することが可能であり（81条2項2号、同項3号）、各区域指定の実効性を高める仕組が設けられている。居住誘導区域外の区域内において、住宅等の建築またはその用に供する目的で行う開発行為を行おうとする者は、事前に市町村長に届け出ることが義務付けられており、当該行為が「居住誘導区域内における住宅等の立地の誘導を図る上で支障があると認めるとき」、市町村長は必要な勧告をすることができる（88条）。同様に、都市機能増進施設を有する建築物の建築またはその用に供する目的で行う開発行為についても、市町村長に対する事前の届出が義務付けられ、市町村長は必要な勧告をすることができる（108条）。このように、立地適正化計画制度は、都市自治体が主体的に住宅や商業施設等の立地を誘導すべき区域を決定し、事前の届出及び勧告を通じて、それらの立地を一定程度コントロールすることができるという利点がある。

しかしながら、都市計画法上の許可制度や措置命令に比べて、届出制度及び勧告は法的強制力が弱く、立地適正化計画に定められた内容を十分に実現しえないおそれがある。また、既存の都市計画法上の区域指定あるいは開発許可の仕組と立地適正化計画制度の下での立地誘導の仕組との関係をどのように整理するかは、更なる検討が必要であると考えられる。

---

<sup>92</sup> 国土交通省「各都市における立地適正化計画作成の主な取組（平成29年4月11日現在）」、([http://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/toshi\\_city\\_plan\\_fr\\_000051.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html))（2017年4月13日閲覧）を参照。



## エ 景観法の活用

国土利用計画法にいう5地域の分類にかかわらず、都市自治体の全域を対象に地域空間のコントロールを行い得る法制度として、景観法が挙げられる。

景観行政団体<sup>93</sup>は景観計画のなかで、1) 建築物または工作物の形態または色彩その他の意匠の制限、2) 建築物または工作物の高さの最高限度または最低限度、3) 壁面の位置の制限または建築物の敷地面積の最低限度、及び4) その他良好な景観の形成のための制限を定めることができる(8条4項2号イ~ニ)。これらの制限は、事前の届出・勧告制度によって、担保される(16条)。さらに、変更命令等を出すことができる「特定届出対象行為」を定める(17条)、景観計画に定められた制限を都市計画法上の開発許可の基準として定める(都市計画法33条5項)、あるいは景観地区として都市計画に定めることで、同制限を建築確認の審査基準に盛り込む(61条等)、といったより強力な実効性担保措置を講じることも可能である。

景観法に基づく届出をすべき行為としては、建築物の建築等、工作物の建設等及び都市計画法にいう「開発行為」が規定されているほか、景観行政団体は条例で、土地の形質の変更や木竹の植栽・伐採、屋外における土石等の堆積を追加することが可能である(16条1項1号~4号、施行令4条)。すなわち、建築基準法に基づく建築確認あるいは都市計画法に基づく開発許可よりも幅広い土地利用行為が対象となっている点に、景観法の利点がある。

このように景観法は、近年全国各地で問題視されている太陽光発電施設の設置や資材置き場の出現に対応することが可能であるとともに、形態意匠の制限を通じて周辺地域と調和した土地利用を誘導しうることが期待される。ただし、景観計画に定められた制限は、原則として届出・勧告制度によって担保されることとなっており、強制力に欠けるところがある<sup>94</sup>。また、実効性をより高めるために、都市計画法上の開発許可制度及び建築確認制度を活用することができるが、両制度の対象範囲は限定されているため、特に都市計画区域外の建築行為等に対する制限の実効性担保は、依然として届出・勧告制度によらざるをえない。

## オ 地方自治法上の事務の共同処理制度を活用した広域的土地利用行政

一般法である地方自治法は、複数の地方公共団体が共同して事務処理を行うための制度を用意しているが、土地利用行政においてもこれらを活用することで、隣接市町村との水平的調整を図り、広域的な土地利用行政を展開することが考えられる。

地方自治法上の共同処理制度を活用し、前述の景観法に基づく土地利用行政を展開して

<sup>93</sup> 景観行政団体とは、指定都市、中核市、及びその他の区域にあっては都道府県を指すが、その他の市町村も都道府県知事との協議を経て、景観行政団体になることができる(7条1項、98条1項)。平成28年(2016年)3月31日時点で、政令市または中核市以外に景観行政団体となっている市町村の数は571ある(国土交通省『景観法の施行状況(平成28年3月31日時点)』(<http://www.mlit.go.jp/common/001139943.pdf>))。

<sup>94</sup> 国土交通省『魅力的な都市空間創出に向けた景観施策のあり方検討調査 報告書』2012年



いる例として、下関市及び北九州市による関門海峡の景観保全が挙げられる。両市は平成13年に同一の名称及び条文を持つ関門景観条例を制定し、その後景観法が制定されたことを受けて、同法の規定に基づく景観計画の策定及び景観条例の改正を共同して行っている。景観計画は「関門景観基本構想」に即して定めることとなっており（関門景観条例7条）、同構想を策定するための組織である「関門景観協議会」が地方自治法252条の2の2に基づく協議会として置かれている。また、関門景観基本構想の策定や勧告・公表を行う際の諮問機関である「関門景観審議会」は、地方自治法252条の7の規定により、両市が共同で設置している。

さらに、上田市及び東御市などの2市2町1村から構成される上田地域広域連合は、特別地方公共団体の広域連合（地方自治法284条3項）であり、処理する事務の一つに「関係市町村の土地利用計画の調整に関する事務」が挙げられている（上田地域広域連合規約4条1項3号）。上田地域広域連合では、市町村が土地利用計画等を策定または変更する際に、関係市町村間で調整を図ることに主眼が置かれているが<sup>95</sup>、広域連合制度は関係市町村に代わって事務を処理すること、国及び都道府県から直接に権限等の移譲を受けることも可能である。

このような事務の共同処理制度は、平成26年の地方自治法改正によって、連携協約制度（252条の2）及び事務の代替執行制度（252条の16の2）が新たに創設されるなど、選択肢の幅が広がっている。都市自治体は、関係する地方公共団体の意向や共同で処理する事務の内容などを勘案して、ニーズに合った制度を取捨選択し、水平的調整あるいは垂直的調整を図っていくことが求められる。ただし、事務の共同処理制度を活用した調整は、都市自治体及び関係公共団体がそのような調整を図ることに同意し、かつ調整結果を尊重しなければ、実現することができない。

## （2）独自の条例や計画の策定等を通じた土地利用誘導

現行法上の制度の活用や運用の工夫によっても、土地利用の十分な誘導を行うことができない場合には、都市自治体が独自の計画制度や規制の仕組を構築し、一元的・包括的な土地利用行政などを図ることも考えられる。

### ア 条例による一元的・包括的な土地利用行政の仕組の構築

条例を制定することにより、土地利用行為に対する一元的・包括的な仕組を都市自治体が独自に構築することができる。すなわち、都市計画区域や農業振興地域といった既存法の地域指定にかかわらず、当該自治体の区域全体を対象とした包括的な土地利用計画を策定し、その計画に基づいて土地利用を誘導するという独自の仕組を設けるといえるものである。

---

<sup>95</sup> 上田地域広域連合『上田地域広域連合広域計画 平成25年度～平成29年度』p.14

例えば、みよし市まちづくり土地利用条例<sup>96</sup>では、市長が策定する「まちづくり基本計画」のなかで、土地利用及び自然環境保全等の方針に加えて、土地利用の誘導に関する措置を講じるための区域（「土地利用誘導区域」）及び当該区域における土地利用の基準を定めることとなっている（7条）。土地利用誘導区域の種類には、住環境保全区域や農業保全区域、自然保全区域、集落居住区域等がある（7条4項3号）。個別の土地利用行為がまちづくり基本計画に定められた土地利用の基準に適合することを担保するための仕組みとしては、開発計画書の提出及び市長との協議や、当該開発計画がまちづくり基本計画等に適合しないと認められる場合の助言・勧告、中止・変更命令等の規定がある（17条、22条）。命令に違反した者などは、6か月以下の懲役または50万円以下の罰金に処せられることとなっており、強力な実効性担保措置が用意されている（53条）。

また、国土利用計画法は、市町村計画に定められた国土の利用に関する基本構想などを実現するための仕組みを備えていないが、都市自治体が独自にその仕組みを構築することは可能である。実際に篠山市<sup>97</sup>では、独自条例に基づいて定められた「篠山市土地利用基本計画」を国土利用計画法上の市町村計画として扱うものと規定し（篠山市土地利用基本条例5条2項）、個別の土地利用行為がその計画に適合することを市長との事前協議や独自の許可制度によって担保している（篠山市まちづくり条例5条、8条）。

## イ 独自条例による土地利用規制の上乗せ・横出し

法律による土地利用規制が不十分な場合、都市自治体は独自の規制を条例により設けることを検討すべきである。独自の規制としては、法律の規制対象となっている行為について、法律よりも厳しい行為基準・手続を設ける「上乗せ型」と、法律の規制対象に含まれない行為について行為基準・手続を定める「横出し型」が考えられる。

例えば、「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例」<sup>98</sup>は上乗せ型条例の一つである。同条例は、都市計画区域外において行われる一定規模以上の開発行為につき、市長との事前協議や公共施設の管理者の同意の取得などを義務付けている（4条、8条）。開発行為に係る明確な基準は定められていないものの、文化財の保護及び良好な自然環境の確保・創造のための適切な措置が講じられていることなどが事前協議において協議されることとなっている<sup>99</sup>。

また、現行法上は建築確認及び都市計画法上の開発許可の対象に含まれていない、太陽光発電施設の設置に係る横出し条例として、「笠間市内における太陽光発電設備設置事業と住環境との調和に関する条例」が挙げられる。あらかじめ市長は、自然環境の保全または防災等の観点から、「事業を行わないよう協力を求める区域」（「抑制区域」）を指定し、

<sup>96</sup> みよしの取組の詳細については、第Ⅲ部第2章を参照。

<sup>97</sup> 篠山市の取組の詳細については、第2回研究会における酒井委員（篠山市長）講演概要（第Ⅳ部）を参照。

<sup>98</sup> 同条例を含む岡崎市の取組については、第Ⅲ部第2章を参照。

<sup>99</sup> 岡崎市「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例第5条の規定に基づく「開発協議事項」

太陽光発電設備設置事業を行うものは、市長との事前協議を経る必要がある（6条、8条）。同市では、許可制度を設けるのではなく、事前協議及び指導・助言などによって、太陽光発電施設の立地や設置方法等をコントロールすることを試みている。

こうした独自条例の制定による、一元的・包括的な土地利用行政の仕組の構築及び法律の上乗せ・横出し規制は、対象となる行為の範囲や実効性を担保するための仕組といった制度設計を都市自治体が各地域の実情を踏まえて行うことができる。しかしながら、独自条例の規定に適合しないことを理由に、法令上の許可等を拒否することができないなど、限界もある。

### ウ 都道府県や関係市町村との協議の場の設定

現行法においても、各事務権限を行使する際に都道府県と市町村との間で事前に調整を図る機会は確保されている（例えば、都市計画区域を指定する際の市町村への意見聴取（5条3項）や市町村が地域地区を指定する際の都道府県知事との協議（19条3項））。こうした法律に規定される意見聴取あるいは協議は、各事務権限を行使する際に一对一の関係で行われる。さらに都市自治体は、国や都道府県、近接市町村との協議の場を設け、複数者間で垂直的・水平的調整を図ることにより、土地利用行政の円滑な運用が期待される。

例えば伊豆市<sup>100</sup>では、国及び静岡県担当職員、さらに都市・農地の有識者を交えた「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」を平成26年度に設置し、都市計画区域及び区域区分の見直しについて協議を重ねてきた。その結果、田方広域都市計画に含まれていた伊豆市域を独自の都市計画区域へと分割すること、及び伊豆市都市計画区域の区域区分を廃止することが平成29年3月に決定された。なお、都市計画区域が分割された後も、従前から設置されていた田方広域都市計画連絡協議会を継続して開催し、函南町及び伊豆の国市との連絡調整を行っていくことが予定されている。

このように、関係機関が一堂に会する協議の場を設け、さらに中長期的に話し合いを重ねることで、国や都道府県との対等な立場での垂直的調整及び近隣市町村との水平的調整が図っていくことが望ましい。一方、現行法の下で自主的に協議の場を設置するとしても、前述のように協議を行うか、またその結果が実現されるかは、あくまでも各団体の意思に委ねられている。したがって、新たな土地利用法制が法的な裏付けのあるものとするれば、生活圏域に応じた広域的な調整を図るための協議の場の設置や、意見聴取・協議の結果を適切に反映させるための仕組の構築にも法的な裏付けが必要である。

---

<sup>100</sup> 伊豆市の取組の詳細については、第Ⅲ部第2章を参照。