

第Ⅳ部 資料

- 1 設置要綱
- 2 設置趣旨
- 3 日程概要
- 4 議事概要
- 5 土地利用行政に関するアンケート調査 結果概要

1 設置要綱

「土地利用行政のあり方に関する研究会」の設置について

平成28年7月13日
政策推進委員会

1 目的及び名称

人口減少・高齢化社会を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた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ことができるよう、現在の重層的で複雑な土地利用に関する法体系から、一元的で包括的な法体系に転換していく等、土地利用行政のあり方について調査研究を行うため、政策推進委員会の下に、「土地利用行政のあり方に関する研究会」を設置する。

2 組織

(1) 研究会は、次の者を委員として組織する。

- ① 委員会（行政、財政、社会文教、経済）の委員長
- ② 会長が指名する市長
- ③ 学識経験を有する者

(2) 研究会に座長1名（市長）、座長代理2名（市長及び学識を有する者）を置き、会長が指名する。

3 その他

(1) 研究会の設置は、平成29年6月までとする。

(2) 研究会の庶務は、日本都市センター研究室が企画調整室の協力を得て行う。

(3) ここに定めるもののほか、必要な事項は会長が定める。

2 設置趣旨

全国市長会の政策提言のための研究会の設置について

平成28年7月13日

政策推進委員会

1 趣旨・目的

平成27年度は、「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」（座長：太田・豊田市長）を設置し、去る6月の全国市長会議において「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」を採択した。

この提言では、人口減少社会において、都市部と農村部を一体的に考え、コンパクトな都市構造への転換や農業を含めた産業の高付加価値化、農村の活性化が必要であり、そのため都市自治体が主体となり土地利用を一元的に担うべきとしている。

人口減少・少子高齢化社会を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくりを推進していくためには、主体的・総合的に土地利用をマネジメントしていくことが必要である。

制度面においては、これまで都市計画の分野では都市自治体への権限移譲が進められ、また、農地転用許可権限の移譲についても本年6月から指定市町村を対象にスタートしたところである。しかし、土地利用に関して「都市計画法」や「農業振興地域の整備に関する法律」、「農地法」など複数の法規制が敷かれ、統一性を欠いた仕組みとなっている。このような重層的で複雑な法体系から、一元的で包括的な法体系に転換し、地域のマネジメントが可能となる仕組みとしていくことが重要である。

そのため、我々都市自治体は土地利用に関する具体的な事例を踏まえ、実証的な検証を行い、優良な農地等の保全にも十分配慮しながら、まちづくりの現場における支障を解消するための抜本的な見直しの方向について提言することが求められている。

については、一元的・包括的な土地利用行政のあり方について研究する研究会を設置し、全国市長会としての政策提言を取りまとめることとする。

2 研究会のテーマ

「総合的・一体的なまちづくりのための包括的・一元的な土地利用行政」

都市自治体が総合的なまちづくりを行うにあたって支障となっている土地利用の課題について検証を行い、都市部と農村部のそれぞれにおいて、都市自治体が土地利用をマネジメントすることが必要となっている現状と課題を整理し、今後のあるべき土地利用

行政について展望する。

そのため、都市自治体が主体的にマネジメントできる、一元的・包括的な土地利用行政の今後のあり方について調査研究を行い、全国市長会の提言に結びつける。

3 メンバー

30名（市長25名、有識者4名）程度

4 その他

来年6月の全国市長会総会を目途に政策提言を取りまとめる。

都市自治体のシンクタンクである（公財）日本都市センターの協力を得る。

3 日程概要

第1回研究会

日 時：平成28年8月31日（水）10時～12時
場 所：全国都市会館3階 第1会議室
内 容：〔講演〕東京工業大学環境・社会理工学院 中井 検裕 教授
「都市・農村の一元的土地利用管理の必要性」
〔意見交換〕講演、論点項目及びアンケート調査について

第2回研究会

日 時：平成28年9月29日（木）13時～15時
場 所：全国都市会館3階 第1会議室
内 容：〔講演〕篠山市長 酒井 隆明 氏
「兵庫県篠山市の取り組み」
駒澤大学法学部 内海 麻利 教授
「自治体の自主的・総合的な土地利用」
〔意見交換〕講演及び論点項目について

第3回研究会

日 時：平成28年11月17日（木）9時～10時45分
場 所：全国都市会館3階 第1会議室
内 容：〔講演〕筑波大学システム情報系 村上 暁信 教授
「都市・農村の一元的土地利用管理とグリーンインフラ」
〔意見交換〕講演、アンケート調査結果及び論点項目について

第4回研究会

日 時：平成29年1月25日（水）15時半～17時半
場 所：日本都市センター会館5階 オリオン
内 容：〔意見交換〕提言（案）及び報告書のとりまとめについて

第5回研究会

日 時：平成29年4月13日（木）10時～12時
場 所：日本都市センター会館5階 オリオン
内 容：〔意見交換〕提言（案）及び報告書について

4 議 事 概 要

第1回 土地利用行政のあり方に関する研究会

《議事概要》

1 日 時 平成28年8月31日（木）10:00～12:00

2 会 場 全国都市会館3階 第1会議室

3 出席者 委員13名（市区長10名、学識者3名）

4 経過概要

- (1) 座長である志賀・東金市長から挨拶の後、座長代理である中井・東京工業大学環境・社会理工学院教授から「都市・農村の一元的土地利用管理の必要性」と題した講演が行われた（別記「講演概要」参照）。
- (2) 事務局から本研究会の設置、論点項目（案）、アンケート調査票（案）、その他（スケジュール、現地調査）について説明を行った。
- (3) 講演及び論点項目（案）等について意見交換を行った（別記「質疑応答・意見交換概要」参照）。
- (4) 第2回研究会を9月29日（木）13時から開催することを決定した。

（別記）

【中井・座長代理 講演概要】（第Ⅱ部第1章を参照）

【質疑応答・意見交換概要】

- 今後、リニア開通に伴って市街地の発展・集積状況が変化する可能性もある。それを考慮しながら計画を検討しなければならない。また、交通のほかにも、工業や観光など、産業構造の変遷の影響で集積状況が変化することもあるのではないか。
- リニア駅周辺をどうするかは甲府盆地全体にとって大きな課題の一つである。考え方としては2つある。一つは、中間駅は1時間に1本しか停車しないので、地方空港のようなものと考えれば、甲府市中心街や富士山麓の観光地にできるだけ速く旅客を送り出すという意味で、空港のように交通拠点として整備し、周辺開発は行わないというものである。もう一つは、都心まで約20分で行けるようになると明らかに立地特性が変わるので、交通結節点としてだけでなく、産業集積、宅地開発など周辺土地利用も含めて整備するという考え方である。リニア開業は2027年を予定しており、開発手続を今行わないと間に合わないので、まさに議論を行っているところである。

- 高速道路のIC、リニア新幹線など大きな社会資本の導入は周辺の土地利用に与えるインパクトが大きい。インフラ状況と産業状況は、大きくリンクしている。また、山梨県は高速道路網も充実しており、精密機械や研磨技術等の産業集積もあるので、南海トラフ地震への対応として、沿岸部などから内陸の山梨県内に製造拠点を移転したいという企業の意向もある。
- 山づくりに熱心な時期があったため、森林のほとんどが保安林に指定されている。宅地化したくても保安林指定のためほとんど開発できない。先ほどの話だと保安林はすべて「保全ゾーニング」になるのか。
- 森林は国の管理が特に強い領域だが、実際には、市町村からの聞き取りをしたうえで、県や国が最終的にゾーニングしていると思う。農地も森林も、市町村が地元の状況をよく理解しているので、市町村がゾーニング権限と、開発や転用等の許可権限を持つのがベストだと思う。基本的には、市町村が、自分の地域のことを自分で決めて自分でやるというのが、大きな方向だとは思う。その際、広域調整には留意する必要がある。まず、隣接市町村との関係がある。もう一つは、全体目標、例えば一定面積の農地を県全体で確保する場合、各市町村間でどう調整するかという問題がある。さらに、マンパワーの問題もある。事務だけ移譲されてもマンパワーが確保できないと事務が適切に執行できない。これらをどうクリアするのか、この研究会で、各市の実態などを議論しながら考えていくのが良いと思う。
- 保安林の指定解除等については、例外がほとんど認められない。また、著しい森林の荒廃、相続未登記、境界不明確、外国人の山林購入など、様々な問題が生じている。森林法についてもこの研究会で議論してはどうか。保安林を含めた森林の維持管理については、国が仕事を放擲しているのではないかという印象さえ持つ。
- 森林については、水源管理、上流部の森林と水を利用する下流部・平野部との関係があるので、ある程度の国の関与は必要だと思う。その意味で、本当に守るべき森林は国が管理するというのも一つの考え方である。しかし、例えば森林で観光系の開発を行いたい場合などに、現行では国の規制が厳しく柔軟性がない。そこをどう考えるか。農地と都市の分野ではかなり議論が進んできたが、森林については議論がまだ十分進んでいない。
- 森林の荒廃に悩んでいる首長は多い。相続登記にはインセンティブがないため、何代にもわたって未登記のものも多数ある。国策としてしっかり国が管理すべきではないか。

- 森林については、今林野庁と国と地方の協議の場で検討している。一番の問題は、林地台帳の整備状況が県によって非常に差があることである。台帳というインフラがある程度整備されていれば、森林政策の入る余地があるが、台帳の整理が十分でない地域では、政策を入れたくても入れようがない。全国市長会からも働きかけているところである。
- 当市の線引き市街地と隣町の非線引き市街地とが連坦している。市としては、線引き市街地で土地区画整理に取り組んでいるが、その結果地価が高くなるので、若年層を中心に、地価の安い隣町の非線引きの白地地域に転出してしまう。土地政策に沿って真面目に施策展開している自治体の人口が減ってしまい、乱開発が進む自治体の人口が増加してしまうというジレンマを抱えている。
- 同一都市圏の都市計画区域を1つに統合することは、県の権限で“英断”すれば不可能ではないが、反対もあり、実際には踏み切れていない。
- 立地適正化計画は市町村が策定主体であるため、連坦する市町村全体で協議して立地適正化を考えていくのが、今の仕組のなかではベストだと思う。ただし、周辺市町村間で協議する体制があることが前提となる。
- 隣接市町村との協議が難しい場合は、分権にはやや逆行するが、県が頑張るしかない。まずは県がビジョンを示すことが重要で、「地元市町村で集まって話し合ってください」と丸投げしても無理だと思う。ただし、マンパワーの有無など、都道府県により状況が異なると思う。
- 県境に位置する市町村は更にジレンマがある。A県で農振農用地として守るために規制を強化すると、都市的な土地利用施策を行っているB県に人が流出してしまう。人口減少は自治体にとって死活問題である。
- 各市ではそれぞれ合理的でも、全体として見たときの合理性をいかに担保するかは、非常に難しい問題である。
- 全体として人口減少するなかで、どのような土地利用をしていくか、どう方向性を示すべきかは非常に大きな課題だと思う。
- リニア駅周辺の土地利用の方向性について、当市の場合、既にコミュニティのしっかりした住宅地のなかに駅ができるので、地域住民からは、開発よりはむしろコミュニ

ティをしっかり守ってほしいという意向の方が強い。

- リニア駅周辺の開発により、甲府市の中心市街地等に大きな影響が及ぶ可能性がある。地域に与える影響が大きいため、開発すべきか否かを誰がどのように決定するかは、特に重要だと思う。
- 甲府市中心地への影響もあるが、恐らく長野県側からの誘客の期待もあるようである。中心市街地の振興とリニア駅周辺の振興の両立を図るためには、全体のパイを増やさなければならないので、他県の需要に期待することになる。いずれにせよポリティカルな話である。
- 立地適正化計画の策定により、二重線引きのような状況になる場合もある。既に線引きがなされているなかで立地適正化計画を策定するのはかなりシビアな問題である。立地適正化計画を策定する前に、本来は線引きすべきだと考えるが、この点については、もっと県がイニシアティブをとるべきである。
- 立地適正化計画を策定すると、例えば補助金の交付や規制緩和など様々な手立てがあるので、居住誘導のためにはある程度有効だと思う。しかし、居住誘導される（誘導により人口が減る）側をどうするかについては手薄なので、その点で多くの自治体が苦労している。居住誘導区域外になってしまう地域（の地権者）にとっては大きなインパクトがあるので、策定作業上、大きな問題となっていると思う。
- 当市では、高速道路のスマートインターの建設によって農地転用の必要が出てくるが、県と地方農政局とで対応が異なる。県は「農地転用するなら、市内に代わりの優良農地を確保しなければならない」と、硬直的で話を聞いてくれない。一方、地方農政局は、そうは言っても、必要に応じて話は聞く、という柔軟なスタンスである。
- 条例で調整区域を既存住宅扱いしているため開発が進んだということだが、これは本来よろしくない運用なのか。
- 都市計画法34条11号にいわゆる「開発許可条例」の定めがあり、甲府市ではこれを調整区域の全域に適用しているのだが、一般的には全域には適用しない。埼玉県などの場合、「50戸連坦」というルールがあるが、その周囲に限定していることが多い。あるいは、全くこれを認めない自治体もある。これは各自治体に委ねられている部分である。元来、線引き制度は非常に厳しい仕組で、中間的なグレーの領域をあまり認めていなかったが、現在は、例えば地区計画を策定すればよいか、既存宅地を認め

ればよいなど、自治体がグレーの領域をつくれるようになっている。

- 今日のスプロール化に至る背景には、①地権者の数が圧倒的に多いため、合意形成が困難であるということ、②地価が高いため、地価の安い郊外に土地を求める動きが続いてきたこと、③所有権の制限に慎重であるため、本来ゾーンを敷くならきちんと規制して私権を抑えなければならないが、現実には規制でなく誘導で何とか目的達成、問題解決しようとしてきたことがある。ただ法律を直せば解決するということにはならないのではないか。
- 近年は、山林の不在地主だけでなく、市街地の不在地主や、農地の耕作放棄地などの問題が増加しており、人口減少下での大きな課題だと思う。協議を進めるなかで、地権者との関係についても、触れていかなければならないと思う。
- 都市に関する計画と農村に関する計画を統合していかなければならないということについては賛成だが、計画の一元化自体は以前から言われている。では、なぜ一元化しなければならないのか、改めてコンセンサスを得たい。人口減少に伴ってスプロールも緩むかもしれない。そのようななか、なぜ今都市と農村を一体的に考えなければならないか、現状では何が問題で、都市と農村を一体的にすることによってその問題を解決できると考えるのか、ということについて、コンセンサスを得ておくべきではないか。アンケート項目でも、その点が曖昧ではないか。
- 例えば、最近のゲリラ豪雨による市街地の洪水などを考えると、市街地周辺で農地転用が多くなると、市街地での都市洪水が発生しやすくなる。環境面では、土地利用を一体的に考えなければ、非常に問題が多いとは言える。環境以外の面ではどのような問題が起き得るのか。
- 少子化の進展などにより、土地利用行政においても、これまでの時代と前提が変わってくるという、まさに大きな節目・時期にあるのだと思う。
- 提言に向けて、現状で各市区が悩んでいることをまとめて挙げていくべきではないか。
- 各自治体でも、都市計画部署と農振農用地の計画部署とは全く異なる組織である。将来的には、統合して効率的に土地利用行政を行うことは、多くの課題はあると思うが、利点も多くあるだろうと思う。ただ、「宅地化が進んで広い家が建ってよい」という考えもあると思う。

- 我が国として農地を一定程度確保する必要があるか否かに関わってくると思う。私は政策的な枠組みで農地を守る行政を展開すべきだという観点から、都市行政が一体的に課題解決をめざすべきではないかと考える。
- 農政については法人化を進めているが、市街地でも同じようにまちづくり会社等の法人の設置や活用などの取組ができないか。せっきく土地区画整理（＝投資）したものが活きるような政策が必要ではないか。
- 農地権限の移譲については、全国市長会としてもずっとやってきており、指定市町村の枠組みのなかだが権限移譲を勝ち取ってきた。それは、まさに都市と農村の一元的な土地利用を、我々市町村としてやっていくのだということを書いてきたということである。今後、いかに一元的な土地利用行政をしていくかは、我々に課せられた責務だろう。
- 都市自治体がマネジメントすることが必要となっている現状と課題があるというのは、皆さんもご認識だろうと思う。空き地・空き家条例等も制定して行政が関係していかなければならないという状況まできている。
- どこまで踏み込んで議論すべきかということはあるが、私権のあり方などについても、議論のきっかけや一定の方向性を出す時期に来ているかもしれない。
- 人口減少のなかで今後農地をどうすべきか、あるいは逆に、そのようななかで都市と一体的に考えることによって、法人化など農業の新たな可能性を積極的に考えていかなければならないということが背景にあるのだと思う。
- 農地と宅地を切り離して考えるのは難しい。自治体によって事情が大きく異なるが、当市のように白地地域がほぼすべて宅地化していると、新規の宅地需要を満たすには、あとは農地転用しかない。
- 広域連携も論点の一つである。近年、連携中枢都市圏等の広域連携制度が充実しており、関係市町村が一堂に会して協議する場が成熟しつつある。これの土地利用分野での活用も含め検討したい。
- 広域調整は最も難しい部分だが、避けては通れないと思う。

第2回 土地利用行政のあり方に関する研究会 《議事概要》

1 日 時 平成28年9月29日（木）13:00～15:00

2 会 場 全国都市会館3階 第1会議室

3 出席者 委員14名（市区長13名、学識者1名）

4 経過概要

- (1) 座長である志賀・東金市長から挨拶の後、委員である酒井・篠山市長から「兵庫県篠山市の取り組み」、内海・駒澤大学教授から「条例等にみる自主的・総合的な土地利用」と題した講演が行われた（別記「講演概要」参照）。
- (2) 事務局から論点項目（案）について説明を行った。
- (3) 講演及び論点項目（案）等について意見交換を行った（別記「質疑応答・意見交換概要」参照）。
- (4) 第3回研究会を11月17日（木）9時から開催することを決定した。

（別記）

【酒井委員（篠山市長）講演概要】

「兵庫県篠山市の取り組み」

はじめに

よいまちをつくるためには、よい土地利用が重要であると以前から感じている。今回は、まず、私から大まかな取組を紹介し、同行させた景観室長による専門的な説明を加えたあと、最後に私から問題提起をしたい。

1. 篠山市について

兵庫県篠山市、「丹波篠山」は兵庫県の中東部、京阪神から50km圏内にあり、ぎりぎり通勤圏に入る位置にある。篠山城の城下町で、その周辺に農地・農村集落、山並みが続いているが、比較的農地が良好に保たれている。JR篠山口駅は、まちなかから少し離れたところにあり、少し宅地化が進んでいる。

篠山のまちには、中心に位置する城跡のほか、重要伝統的建造物保存地区が2か所あり、歴史的な町並みを残している。

一方で、農村景観が残されており、日本六古窯の一つ「丹波焼」の産地でもある。丹波の黒豆をはじめとする特産品にも恵まれている。とりわけ、農産物は「おいしい・本物・質が高い」と高い評価を得ている。また、文化のかおるきれいなまちとして「知的で美的な風土」「都市部から1時間で、これほど原風景が残っているのは奇跡的」などと、都市計画や景観の専門家からも非常に高い評価も得ており、こうした「丹羽篠山ブラン

ド」を大変誇りにしている。

2. 篠山市のまちづくり

(1) 魅力を生かすまちづくり

このようなまちの魅力をこれからも保ち生かしていくために、これまで様々な取組を進めてきている。例えば、農に関するものでは、「農都宣言」、「農都創造条例」、「ふるさとの森づくり条例」、美しい篠山を維持し生かすものとしては、「景観計画」、「まちづくり条例の改正」、「屋外広告物条例」、「土地利用基本条例」などがある。また、地域の文化を大切にする取組や、生物多様性など自然環境に関する取組も行っている。このような取組の成果も出てきている。例えば、「都市景観大賞」の受賞（平成26年）、「デカンショ節」の「日本遺産」認定（同27年）、また、国内7番目、小規模都市では初めての「ユネスコ創造都市ネットワーク」への加盟（同27年）も果たしている。

(2) 何故、町並み、農地は残されてきたかー開発の波と保全の取組ー

では、篠山市では、なぜ街並みや農地が残されてきたのか。

第一に、城下町の街並み、佇まいをずっと守ってきたからである。市内には、今もお城より高い建物は建っていない。第二に、農業に非常に熱心な土地柄で、先人が農地と農業を大切にしてきたからである。さらに、関西都市圏から1時間の距離にありながら、山の介在もあって開発の波が遅れたということが挙げられる。平成9年にJR福知山線が複線化されるまでは、大阪へは2～3時間かかっていた。開発の波が遅れていたために、よいものが残されて、それが今ではまちの魅力となっている。

平成9年のJR福知山線の複線化の前後から、農地の宅地化の傾向が現れ出した。兵庫県では、平成元年にまちづくりの理念・指針として「丹波の森構想」が策定された。丹波地域の自然環境や文化、人のつながりを大切にするこの構想とともに、県の「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」（緑条例）によって、一定の緑地を保持し、開発が予想されるところについては地区整備計画を市内9地区に策定するなど、まちづくりについては、こうした県による先導的な取組があった。

平成の合併第1号として注目された4町の合併を経て、平成12年頃からは開発の波が収まり、地区の個性を重視しながら、市民との協働によるまちづくりを進め、魅力を高める取組を行っている。

平成21年には、農業が基幹である都市として「丹波篠山農都宣言」を行い、農家をはじめとする住民は篠山が農都であるという思いを強くしている。

また、景観室を設置し、景観条例の公布やまちづくり条例の改正を行っている。このまちづくり条例は、開発の際には事前協議や市民説明会を行い、市民の合意を得ることを求めるといった内容である。通常の宅地開発はもちろん、産廃施設や太陽光発電施設の立地等においても、この条例で規制を行っている。

あわせて、河川整備の際に、できるだけコンクリートの使用を控えて自然素材を用いるなど、生物多様性に配慮した取組も行っている。屋外広告物条例も、県下市町（政令市、中核市を除く）で初めて制定し、町並みを美しく保つための取組も進めている。

3. 篠山市の土地利用政策（※ 横山・篠山市景観室長による補足説明）

(1) 土地利用基本計画のめざすもの

平成26年には、土地利用基本条例を制定し、これに基づいて土地利用基本計画を策定した。そのめざすものは、「農都宣言」をしているとおり、農を基盤として受け継がれた田園環境と都市機能が調和・共存する土地利用をめざすことである。

篠山市は、市域の75%が山地や里山などの森林、残りの半分がほぼ農振農用地なので、市域の1～2割のみが比較的自由に利用できる土地だが、その約半分は既に建物敷地であるため、新規に自由に利活用できる土地は一部に限られる。この限られた土地を、公共の福祉として将来に向けて計画的に使うべきだということで、この基本条例と基本計画を策定した。

(2) 土地利用の基本方針

ちょうどそのころ、低成長・人口減になったので、市街地の拡大の必要性が低下し始めた。また、行政主導から市民の協働まちづくりや地域の参加型のマネジメントへの転換が言われるようになり、土地利用についても地域が主体となって管理していく社会的な潮流があった。

したがって、市の土地利用の基本方針としては、①山地の土地利用の保全・継承を図る、②農地も「農都」の美しい景観として保全・継承を図る、③市街地は無秩序に拡大させず集約的な市街地形成を図る、④農地が広がる市街地外縁部の緑地を確保し緑豊かなまちにする、⑤中心部の城下町・宿場町の歴史的な土地利用を継承しつつ、空き家等を活用して地域振興につながる施設誘導を図る、⑥農工団地を中心に産業振興につながる施設誘導を図ることとしている。

(3) 基本となる土地利用区域の区分

土地利用の区域は、景観計画で兵庫県の緑条例をベースに「森」、「さと」、「まち」、「歴史的な町」の4つに区分した。

それを、土地利用基本計画では8つの土地利用区域に細分化している。「森」は、保全する区域とレクリエーションに利用する区域（自然公園等の地域性緑地や公園等の施設緑地）、「さと」は、田園として保全する区域と住宅地と調和を図る区域、「まち」は、住宅地が中心の区域と、にぎわいを形成する商業や業務の区域である。農工団地は、「さと」と「まち」にまたがるので、それぞれの区域と対応する形で産業育成を図る区域とした。また、町並みを保全する「歴史的な町」は「歴史環境形成区域」と

位置付けた。

(4) 開発行為等に関する立地基準

この区域区分を、開発行為等の立地基準を定めて特定用途を規制している。篠山市は都市計画白区域で線引きを行っておらず、用途地域も駅前の一部のみで、用途自体が定まっていないところが大半である。したがって、都市計画法ほど細かくはないが、例えば住宅地では「農家住宅」「共同住宅」といった程度の区分で、大まかに分けて用途を規制している。

(5) 土地利用基本計画の運用上の特徴

特に、田園との調和を図る区域は集約化も図りたいので、既存宅地に隣接していないと開発は認めないといった基準をつくって“バラ建ち”を禁止するなど、この立地基準によってコンパクトな生活環境の維持など土地利用を誘導し、そのうえで景観形成を図っている。

また、法律ではなく条例として定めたのは、今でも農村部に約4万2,000人居住し、非常に伝統的な自治会・コミュニティがしっかり機能しているため、条例として定めたほうが、市民と対話しながら、市長権限で柔軟に運営していくことが可能だからである。

(6) 篠山市土地利用基本計画で実現したこと

「農の都」の実現をめざすため、都市計画白区域の土地利用基本計画を定め、農地を積極的に（都市計画は「農地」という用途地域がなく「生産緑地」というが）位置付け、農振農用地とも連動する緩やかな特定用地規制で市全域の土地利用の誘導を行ってきた。

また、地区の発意により景観計画で位置付けた景観条例の地区整備計画によって、土地利用の用途を誘導運用してきた。この地区整備計画の策定に当たっては、市も一緒になって9地区の住民の意向反映に取り組んできた。特定用途規制（立地基準）においては、そのノウハウが活き、市民の意向が概ねわかるので、景観条例の運用実績や住民の意向を反映するような形で特定用途の基準を策定している。

こうした計画的な土地利用のうえで、建物については景観法の景観計画、工作物関係は市の屋外広告物条例に基づいて、デザインのコントロール、緑地の配置・確保等を担保している。また、その手続を効率的に行うため、景観計画の導入時期に市のまちづくり条例を改正し、事前協議（市民説明会）を含めた運用を図りやすくしている。

まちづくり条例の基準は、景観計画の基準と同一にしている。景観計画では、景観法に基づいて届出がなされるが、同時にまちづくり条例のほうで許可申請手続を求めている。それによって、景観計画に抵触する開発については、同時にまちづくり条例

に基づく指導を行いやすくした。

まちづくり条例では、事前協議をしっかりと位置付けた。そのなかでは、まず土地利用計画の立地基準でチェックを行う。開発規模が3,000平米を超えるものについては、市全体に影響を及ぼすため、市主催の市民説明会を開き、その議事録等の書類（事業者からの市民説明会対応報告書）を受け、市が「事前協議回答書」を交付する。

これ以降、通常の景観法の手続、まちづくり条例に基づく許可申請、都市計画法の許可申請（3,000平米以上の開発行為等）の手続に入る。このように、まちづくり条例に事前協議を位置付けることで、立地基準による土地利用コントロールが機能するようにしている。

4. 問題提起と私案

2週間前に、創造都市ネットワークの総会のため、スウェーデンのエステルスンドへ行ってきた。ヨーロッパのまちは大変美しい。古い建物が大事にされ、形も色合いも高さも非常に均整がとれている。こういったまちが果たして今の日本にできるのか。

土地についての意識が、日本とヨーロッパとでは全く異なるのではないか。司馬遼太郎が「土地と日本人」で言っているように、日本人にとって、土地は利益を生むもので、所有権があれば何でもできるという意識を持ちがちである。しかし、ヨーロッパでは、所有権はあっても土地利用は「みんなのために」という意識が大変強い。そうであれば、今の日本人の意識でこのような美しいまちをつくれるかは疑問である。

そういった意識は、首長や議員などそのまちをつくる皆さんの意識にも反映する。「開発は善、発展」という意識が強く、保全よりも開発が優先されがちなのではないか。

それは、やはり土地が利益を生むので、どうしても理念だけではまちづくりがうまくいかない。権限を住民に身近な地元市町村に移譲した方がよいまちができる場合もあれば、必ずしもそうでない場合もあるかもしれない。自治体だけでは農地を守れない。

私は、保全については、地元の自治体だけではなく、国や都道府県レベルでの規制が背景になれば、今の我々市民の感覚では、私は難しいと考える。

平成に入ってからこれまで、乱開発を防ぎ、住環境や自然環境を守るために、多くの自治体がまちづくり条例を制定している。住民説明会をしたり、地元で合意を求めたりと、法律に違反しない範囲で工夫しながら条例を駆使している。こうした既に行われつつある工夫—開発、土地利用区分、建物等の高さ、色合い、景観などの権限を、もっと市町村に移すということは必要であると考えている。

一方で、地元の自治体だけで農地等を保全することは大概是難しいので、必要な保全すべき農地等は国の責任で守る。それから、開発は自由、自分の土地だから何でもできるといった意識を変えるような仕組みを将来的にはつくっていかねばならない、と私は思う。

これは私が県議会議員時代から、よいまちをつくるためにはどうすべきかを考えてき

た結論である。我々市民がこうした意識を持つなかで、自治体らしさを発揮しながら、よいまちをつくるために、最低限国から守るべきものは守るという方針が示されなければ、ヨーロッパのようなまちづくりは難しいのではないかと思う。

【内海委員（駒澤大学教授）講演概要】（第Ⅱ部第2章を参照）

【質疑応答・意見交換概要】

- 農地を守るために、国等は責任ある対応を取るべきである。また、効率的な土地利用は多くの自治体が直面している課題である。
- 篠山市の現状の都市計画区域の指定状況はどうなっているか。また、それと条例に基づいて実施している取組・計画との関係は。
- 酒井委員（篠山市長） 駅前とインターチェンジ周辺で用途地域指定をしているが、線引きはしていない。JR 福知山線の複線化に伴う農地の宅地化が進展した際には、線引きの必要性が言われたが、そのうち開発の波が止んだ。また、線引きをしても市街化区域が非常に限られた区域になるので、線引きではなく、緩やかな土地利用規制を行うこととした。
- 横山・篠山市景観室長 土地利用基本計画は、都市計画マスタープランの策定とともに策定し、土地利用基本計画の考え方が都市計画マスタープランの土地利用の方針とリンクするようにしている。
- 施設の建設等、市としてまとまった土地が必要となる場合の対応は。
- 酒井委員（篠山市長） まとまった土地が必要な場合については、例えば、農振農用地に工場を立地させる場合、当該地域で里づくり計画を策定し、地域で当該土地を工業用地と位置付けたうえで、農用地を除外したことがある。また、農地の一部を農工団地に指定し、そこに企業・工場を誘導・集約するようにしている。
- 様々な取組をした結果、篠山市の人口動態にはどうつながっているのか。
- 酒井委員（篠山市長） 多くの都市と同様に少子高齢化の課題を抱えながら、魅力あるまちを保つために様々な工夫をしているところである。人口は緩やかだが減少傾向にあり、特に高校卒業後に大都市部へ流出してしまうのが課題だが、それを食い止めるためには、自分たちの地域の魅力や誇りを住民が自覚することが重要である。篠山

口駅周辺の宅地開発が進んでいる地域以外は、子どもが少なく高齢化が進展し、空き家も増加している。空き家の活用も課題である。

- 土地利用については地域によって事情が大きく異なる。これまでは、それを法律で画一的に縛ってきたため、まちづくりに地域の特色が出せない。まちづくりにおいては、地域の特色を発揮することが重要。また、地域資源を掘り起こし、それを発信することも重要である。
- 地域の実情を最もよく知っているのは、国ではなく都市をはじめとする基礎自治体である。当市では住宅ニーズが旺盛だが、農地法・農振法の規制によって宅地化が難しい。基礎自治体の長の一存ではなく、住民の理解を得、議会の同意を得ながら進めるのにもかかわらず、国の規制で認められない。農地転用許可権限の移譲は可能になったが、ほかにもまだ高いバリアがある。
- 法律の優先順位についても、複雑で実態に合わないものもある。都市計画法、農地法、農振法をうまくまとめ上げられた法律が必要ではないか。
- 自治体の置かれている環境・状況の違いが非常に大きい。農地転用の話はもちろん、都市部でも不在地主や所有者不明の土地等の問題もある。山林でも様々な課題がある。将来に向けていかに土地利用をコントロールし活用していけるかは、都市が担うべき課題ではないか。
- 全国的な人口減少のなかで、各市町村が人口をとどめようという方向になりがち。当市では、市街地が拡散しすぎないように便利な地域へ住民の居住を誘導すべく、都市計画・土地利用規制に真剣に取り組んでいるが、地価の安い周辺自治体の縁辺部で企業立地や宅地開発が進み、人口や企業が流出してしまう。広域都市計画の中心都市として、非常に苦勞している。各市町村が都市計画にどれだけ真剣に向き合っているかが問われる。
- 都市計画・土地利用行政に対する知識と認識をしっかりと持った人材が偏在していることは大きな問題である。国・都道府県・市町村で、都市部と農村部を一体的に考えられる人材を育成し、人材の偏在を解消することが重要。また、人にコントロールを委ねるだけでなく、仕組を作っていくことが必要。
- 土地利用に関する各法律が、それぞれどのような関係にあり、そこにどのような問題が生じているかを体系的に示すことが必要では。

- 酒井委員(篠山市長) 人口減少時代においては、一般的には都市の膨張ではなく縮小・現状維持していくことが予想されるが、地域によって事情が異なる。また、農振農用地制度によって農地が維持されている面も否定できない。都市だけでは農地の維持をはじめ土地利用行政を担うことが難しい場合もあるので、国等の役割も認識しつつ、人口減少時代に即した土地利用行政を考える必要があるのでは。
- 単に権限移譲を進めるだけでなく、都市部と農村部を一元的に見て土地利用行政を進めるという意味で「一元化」していくことは重要である。
- 人口減少のなかで、所有者不明の土地や耕作放棄地等、都市部でも農地でも手がつけられない土地が発生している。そのなかで、都市自治体がどこまで担うべきかを考えながら、都市自治体が主体となって土地利用コントロールが行える体制を整えるべく、都市自治体として意見を言っていく必要がある。
- 内海委員(駒澤大学教授) 市町村が中心になって土地利用コントロールをするに当たっては、各都市・地域の状況に応じて、開発・保全すべき部分について地域で合意を形成し地域の意思・ビジョンを明確にすることが非常に重要である。その示された意思を計画として表現し、その計画が法的、体制的、人材の問題なども弊害なく実現できる仕組づくりが求められる。
- 単独の自治体だけの問題として議論しても不十分。広域的視点は不可欠である。
- 内海委員(駒澤大学教授) 市町村、都道府県、国の各レベルでの公益性の観点から、それぞれのレベルで計画を策定し、相互に対等な関係で調整できるシステムにすることが重要である。市町村、都道府県あるいは国レベルで守るべきものはそれぞれのレベルで守っていくということであり、単独の自治体や地域だけの議論ではない。
- 内海委員(駒澤大学教授) フランス等の場合、国や広域的レベルでは基本的には保全が前提で、市町村レベルで個別具体的な地域の計画を具現化している。
- 現状では、ニーズがあってもそれに応えられないことがしばしばある。むやみに農地転用をするつもりはなく、農地の集積をはじめ農業振興にも力を入れている。しかし、住みたくても住む宅地が確保できないのは深刻である。問題なのは宅地と農地が虫食い状態にあることである。
- 市域の大部分が森林・農地であり、これは財産として守るべきものだが、そのなかで、

市と都道府県と国とがそれぞれどのような役割を担うべきか。とりわけ、市町村が役割を担う場合においては、受け皿（広域的な補完）のあり方も重要である。

- 人口減少を念頭にコンパクトなまちづくりを推進する一方で、新駅設置といった大型プロジェクトも進んでおり、まさに複合的な課題への対応が迫られている。
- 農地法による農地転用許可権限は移譲されたが、農振法による開発許可権限は県にあり、対応が必要であると考ええる。
- 地域の意思を反映した計画に基づく土地利用の運営システムは重要である。ところが、地域で土地利用を実現するには、手続面で非常に時間がかかる。複数の法律が関わる重層的な問題であり、そのあたりを見直すべきではないか。
- 優良農地の保全是非常に重要である。一方で、耕作放棄地の増加や後継者不足など、様々な課題もあるので、計画的に土地利用を図っていく必要があると考ええる。
- 土地税制のあり方も土地利用行政に影響を与えているのではないか。
- 我が国の土地利用に関する制度の成り立ちや歴史、諸外国との比較をすると、課題が明らかになるのでは。

第3回 土地利用行政のあり方に関する研究会 《議事概要》

- 1 日 時 平成28年11月17日（木）9:00～10:45
- 2 会 場 全国都市会館3階 第1会議室
- 3 出席者 委員20名（市区長17名、学識者3名）
- 4 経過概要

- (1) 座長である志賀・東金市長から挨拶の後、委員である村上・筑波大学教授から「都市・農村の一元的管理とグリーンインフラ」と題した講演が行われた（別記「講演概要」参照）。
- (2) 事務局から論点項目（案）、アンケート調査結果概要（中間報告）等について説明を行った（別記「質疑応答・意見交換概要」参照）。
- (3) 講演及び論点項目（案）等について意見交換を行った（別記「質疑応答・意見交換概要」参照）。
- (4) 第4回研究会を1月25日（水）15時30分から開催することを決定した。

（別記）

【村上委員（筑波大学教授）講演概要】（第Ⅱ部第3章を参照）

【質疑応答・意見交換概要】

1 アンケート調査結果概要（中間報告）について

- Q16都市計画分野の法制度に係る課題「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」と回答した都市は、開発・市街化しやすいようにしてほしいという趣旨で回答したのか。

また、Q19農地・農業分野の法制度に係る課題「遊休農地・耕作放棄農地の適切な管理が難しい」「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」について、具体的にどのように現行制度を変えるべきか、アンケート調査結果からわかるか。

- 事務局 前者については、開発であれ保全であれ、実態に即していないということではないかと思われるが、いずれも自由記述欄の記述内容を精査したい。出席市長さん方からもご意見があれば伺いたい。

2 講演及び論点項目（案）等について

- 講演で述べられたように、開発と保全の各マスタープランの作成とその擦り合わせ、

特に人口減少時代の集約型都市づくりにおいては、保全側がしっかりできるかがポイントである。

- 欧州諸国では「計画なくして開発なし」が原則。日本では、規制がなければ開発可能になっているため、開発が進みやすいうえに、「都市の発展＝人口増加＝開発」という意識が強いため、保全の計画が立てにくい状況があるのでは。
- 郊外の旧市街化調整区域で開発が進展している。都市計画上の区域区分は、一般的には都市計画区域―市街化区域と市街化調整区域―とそれ以外しかないが、地方都市の状況にあったもう少しきめ細かな土地利用制度・規制が必要だったのではないか。
- 人口減少と人口偏在が発生しているが、人口減少する都市が圧倒的に多い。そのなかで、様々な問題が生じているということだと思う。
- 市街地が連担する同一都市圏でも、地価の安い線引き外の自治体で宅地開発が進み、都市計画制度に基づいてまちづくりをやっている自治体が割を食ってしまう。無秩序に開発が進むと、インフラの維持管理上も効率的でなく、これからの人口減少時代に適合していない。国として、こうした問題の解決に取り組むべきである。
- 住民にとっては自治体の境界は関係がないので、周辺との調整は重要。景観法での対応であれ条例での対応であれ、誰がその調整を担うべきかという点では限界があり、法体系全体を見直すべきではないか。
- 都市計画区域外の農村部で宅地開発が進んできているが、一方で、営農のためのインフラも維持しなければならない。施設の老朽化も進み、その費用もかかる。
- 都市計画区域外の開発をコントロールするため、条例による事務処理特例により県から開発許可権限等に移譲してもらった。また、スプロール化の防止のため、「小さな拠点」施策を活用し、駅や学校等の周辺を拠点として集約化を図ろうとしている。
- 農村の計画と都市計画とにギャップがある。都市部でも農村部でもまちづくりには変わらない。一体的なまちづくりが可能となるような実効的な計画制度・法律が必要ではないか。
- 農地法や農振法などが一定の歯止めとしての機能を持っていることは分かるが、それがネックになっている。農地転用許可権限を移譲されたが、それでも地域のニーズに

合わせた転用は難しい。画一的に規制することは、条件が異なる地域の実情に合わない
ので、個別に対応できないか。

- 例えば保安林解除や農地転用をする場合、県や国との調整・手続に時間がかかる。都市計画法や公拡法なども含め、人口減少・少子高齢化が進む現在とは状況が違う時代の制度が残っているのでは。人口急増を経て人口急減しようとするなか、俯瞰的に考えて提言する必要があるのではないか。
- 土地税制のあり方も土地利用のあり方にリンクしており、これらを含めた全体像を考えるべき時期にあるのではないか。
- 国全体としては人口減少傾向だが、一方で今後も人口増が見込まれる地域もある。コンパクトシティなど、近年は人口減少を前提とした国の制度・施策が多く、地域の実態と齟齬が生じている。
- 欧州諸国と比べると我が国は多様性に富んでいるので、各地域の地勢や状況に応じた個別対応が図れる手立てがあることが望ましい。
- 都市により温度差がある。全国一律にはいかないなので、地域の多様性を踏まえた柔軟な制度にしなければ、都市部も農村部も適切な土地利用が展開できないのではないか。
- 当市は合併市だが核となる市街地がない。旧町村時代は十分な都市計画行政が展開できていなかったし、その職員の体制は今も十分とは言い難い。これからは中心となる拠点と小さな拠点を整備してネットワーク化を図り、人口減少するなかでも少ない投資で暮らしやすい地域をつくりたいと考えている。
- アンケート調査結果をみると、当市と同じように、必ずしも開発志向的でない都市も少なくないことがわかった。
- 一般的に、欧州は地権者数が少ないのに対し、我が国は地権者数が非常に多い。そのなかで用地交渉等を行わなければならないので、難しい。
- 同じ市内でも、ミニ開発により人口急増する地域と過疎に悩む地域とがある。立地適正化計画の前に、あらゆる地域を計画に位置付けるべきではないかとも思っていたが、地域の優位性を生かしたまちづくりができるような計画制度にすべきである。

- 地域によって状況が異なるが、全体的には人口減少傾向にあるので、保全マスタープランを前面に出していきながら、個別のニーズにいかに関慮していくか、という方向ではないか。

- 周辺市町村で開発が進んでしまうということもあるので、国の責任で保全すべきものは保全する必要がある。

第4回 土地利用行政のあり方に関する研究会 《議事概要》

1 日 時 平成29年1月25日（木）15:30～17:30

2 会 場 日本都市センター会館5階 オリオン

3 出席者 委員13名（市区長12名、学識者1名）

4 経過概要

- (1) 座長である志賀・東金市長から挨拶があった。
- (2) 事務局から現地調査結果及びアンケート調査結果について報告を行った。
- (3) 提言・研究会報告書のとりまとめについて意見交換を行った（別記「意見交換概要」参照）。
- (4) 第5回研究会を4月に全国市長会理事会にあわせて開催することを決定した。

(別記)

【意見交換概要】

- 計画のベースには「住民合意」の考え方が必要になるのではないか。
- 土地利用における住民意向の反映に関連して、防災広場の設置など防災の観点でも、住民の理解を得ることは重要課題となっている。被災時の対応を防災広場でできるよう、仮設住宅の設置はもとより瓦礫置場の機能まで持たせたいが、地元説明会を開催すると、瓦礫置場としての利用に抵抗がある場合がある。
- 「住民合意」は重要である。そのうえで、「住民」の範囲をどのように定義するか。市全体の住民、地域の住民、地権者といった様々な考え方があるように思われる。
- 住民合意にどの程度の時間をかけるべきかという課題もある。
- それぞれの地域によって住民合意のあり方は異なり得る。計画内容について住民合意を図るというよりも、その地域における住民の意向の反映の仕方を自ら決定できる仕組にしていくというあり方も考えられるのではないか。
- どのような計画でも住民の意向を反映することが求められる。これまでの計画でも、議会を通して住民の意向を反映することが前提である。
- フランスでは、計画策定の目的と方法について、議会で議決をする。具体的には、各

自治体で対象者、期間、意向の反映の方法、どこまで合意するかなどを自ら決める、という方法を採用している。「それぞれの地域における意思決定の多様性」が重要といえるのではないか。

- 土地利用を進めるうえで計画を策定する。住民合意のあり方はそれぞれの地域によって異なっても良いと思う。
- 住民参加のあり方について、全市的な合意形成と、一定の地域での合意形成とでは、あり方が異なってくるのではないか。地域の事情に応じながら、「住民合意は尊重すべきではないか」という提言であれば、それでよいと思う。
- 全市的な計画と個別地域の計画の両方を定めている自治体では、地域の計画では丁寧な合意形成を図り、全市的なものでは、現行の都市計画マスタープランのように大きなビジョン・方向性を定め、その整合を図りながら組み合わせて運用している。
- 当市では、全市的な大きな方針・計画と、住民の意向を丁寧に反映させながら策定する地区ごとの計画とを、相互に整合性を取って位置付けている。それぞれの地域で「土地利用をこうしよう」と住民合意していくプロセスは重要である。
- 「人口減少社会への対応」といっても、市長によってその捉え方・考え方に相違がある。「人口減少だから住宅開発は抑制し、コンパクトなまちにすべきだ」という意見もあれば、「人口減少社会だから、市の人口を増やさなければならないので、更に住宅開発が可能なようにしたい」という意見もある。ただ、長期的に見れば、無秩序な開発が続くことは好ましくない。全国市長会の提言としては「あるべき都市づくり」の提言をする必要があり、計画に基づく土地利用の意義を示すことが重要ではないか。
- 「計画なくして土地利用なし」に関して、当市では既にそれぞれの法律に基づく計画が存在し、それぞれの土地は厳しい規制下にある。計画は大事だが、どのような将来像を描いて計画を立てるのかは、自治体によって違うと思う。また、自治体の多様な状況に合った行政を展開するために、権限移譲を進め、自治体が総合的に土地利用を考えられるようにすべきではないか。画一的な制度では、今までのように地域の個性を出したまちづくりができないのではないか。農業振興も含めて、土地の有効利用は重要である。
- まちによって状況が異なるということを前提に議論を行っている。現行制度では、規制の緩い地域については、場合によっては民間主導で開発が進んでしまうが、人口減

少時代においてこのままでよいのかという議論だと思う。行政としてそこにコントロール・関与できる方法とすると、全体計画のなかでその地域についての個別計画をつくるという方法ではどうか、ということ。計画をつくらないままにしておくということも、まちによってはあると思う。保全と開発のバランスのなかで一計画策定するか否かも含めて一どう考えていくかをベースに、法律とするよう提言していくということ。

- 市町村で、保全も含めて計画に基づく土地利用をしっかりやっていくということを示さなければならないのではないか。
- 「計画なくして土地利用なし」は、計画にきちんと位置付ければ、開発も保全も可能ということである。各都市のそれぞれの考え・思いは計画のなかに打ち出すことができる。
- 更なる上位法の制定については、もう少し議論が必要ではないか。
- 開発を進めたい自治体から、スプロール化が止められず困っている自治体まで、現実に自治体ごとの特性が大きく異なるなかで、将来的にこのままの法制度でよいのか、という提言をしようということであって、すぐに具体的にこう変えて、ということではないのでは。矛盾点を挙げてもらい、議論した部分を提言として投げかけてはどうか。
- 自らの計画をつくり、それに基づいて土地利用をするということが重要である。それぞれの市の意思が反映されるので、市長の手腕がより一層重要になってくる。
- 一市だけでは解決できない場合が現実には存在する。行政区域をまたがる課題については、国・県のイニシアティブや権限の下で対応した方がよい場合もあるのではないか。
- アンケート調査結果を見ても、国や都道府県の役割については、もっと関与を減らすべきという意見と、もっと調整や支援に力を入れるべきだという意見の両方がある。提言には、両方の観点が必要ではないか。
- 土地利用計画の実行性担保について、広域的な調整などについて都道府県や国の役割は大きい。市町村が周辺市町村にも配慮しながら計画を策定し、それをベースに国や都道府県が調整するという仕組、市町村の自主性が発揮された計画をつくり、それが国や都道府県に尊重されるという仕組を検討すべきではないか。

- 手続としては、複数の自治体間の計画を（その有無も含めて）いかに調整するか。
- 現時点で複数の自治体間の計画を調整する仕組みはない。先ほどの計画をベースにした仕組みでは、そういったことが可能になるのではないか。都道府県が調整する際には、何らかの基準が必要である。その基準の一つとして、市町村の計画を位置付けるということが理想的だと思う。
- 都道府県の調整だけでなく、連檐性を持った土地利用については、現実の土地利用を踏まえてやるなど、何らかの全国的なルールはできないものか。少なくとも、都道府県の自由裁量で「調整」が行われるのではなく、一定のルールの下で行われる必要がある。
- 基礎自治体は住民と毎日向かい合っているので、最も地域の事情がわかっている。だからこそ、基礎自治体の声は最大限聞いてもらわなければならない。逆に言えば、基礎自治体は責任も取れる。都道府県や国が定めた基準で仮に住民が不利益を被った場合、都道府県や国が責任を取ってくれるかということ、取れないのではないか。それぞれ事情が異なるので、画一的な基準ではなく、「手挙げ方式」などの自由度のあるルールの構築が重要ではないか。
- 権限のあり方について、それぞれ意見があると思う。資料では、段階的に権限を移譲する場合、すべての権限を移譲する場合、それぞれ違う方向を示している。
- 土地の所有権の意識が強いため、きちんと計画をつくるのが難しい面が現実にはあるのではないか。その意味で、広域的な観点からの都道府県の関与は、一定程度必要性があると思う。
- 市町村による自主的な計画を尊重して土地利用を行う場合、自主的な計画の内容は、規制よりも緩和の方向に向かいがちである。したがって、計画を定めた地域以外の地域での規制を強め、市町村の意向でそれを緩和したりして土地利用を図るという考え方はある。つまり、国・都道府県に法律や計画でできるだけ厳しく保全する役割を担ってもらい、そのうえで、地域の合意や将来の持続可能性などを考慮して、市町村の判断でその地域の保全や緩和のための計画を提示する。そうすると、その保全や緩和に対する責任がそれぞれの市町村にかかってくる。地域の声を聞いて将来を考えるとという意味で、そうした仕組みの方が自主性を発揮できるのではないかと思う。また、自主性を発揮しないのも自主性だと思う。自主性を発揮して計画をつくる場所もあれば、

つくらないところもあるかもしれない。そのうえで、全国的な基準ももっておくという仕組み海外では実例がある。

- まず計画をつくる。計画を作らない場合は保全をする、というのが今日の議論の前提である。隣接市町村との関係でも、そこに計画がなければ、保全することになる。そういう共通認識のなかで、お互い計画をつくっていくことにつながっていくと思う。
- 少なくとも課題があるということをきちんと明示していく必要はあると思う。
- そのなかでも、広域的なルールがあらかじめあってもよいのでは。また、広域的な調整は市町村同士の連携で行うのか、都道府県が担うのか。都道府県でもよいが、県より小さい単位で、人口動態からみた今後の開発圧力など、客観的・実証的な指標・データに基づいて、やってよいこと・悪いことについての統一的なルールがあってもよいのではないか。計画さえ作ればよいとは言っても、国全体の人口は減少するので、実証的なデータに基づいて、スプロール化につながるような開発は止めた方がよい場合もあると思う。
- 広域的な調整の基準を都道府県がつくるとしても、その基準の内容については市町村が意見を言えるであるとか、市町村との調整・協議を踏まえて基準がつけられるというような仕組みも考えられる。市町村が広域的な調整も含めてすべて担うということになると、かなり負担も大きくなると考えられるので、基本的な役割分担に基づいて、検討していくという方法も考えられる。ただし、市町村自らで調整したい場合にはそれができるような仕組みも要るだろう。
- 都道府県単位とすると、県境をまたぐ場合にどう対応するか。都道府県単位で果たして良いのか。そのような課題のある地域もある。
- 市町村の意向を反映する形で調整ができるような基準を考えていくことは可能であろう。都道府県が決定したことにすべて従うということではなく、そこに自主性が反映できるような仕組みとすることも可能であろう。
- 人口が増えてほしいという自治体は多い。これからの自治体は、知恵の出し比べが重要で、人任せにしているのは切磋琢磨できない。地域に合ったやり方を住民と共に知恵を出していくことが今度の自治体のあるべき姿だと思う。自分たちで責任を持って、持続性のあるまちを創っていくことが重要ではないか。

- 白地地域のうち市街地から離れたところに虫食いの的に開発が進んだ地域では、都市基盤の整備や通勤・通学などで課題が生じているところもあるようである。一方、きちんと土地利用の規制を行った地域に市街地・人口を集約できず、そうでない地域に人口が流出してしまう。その意味で、「計画なくして開発なし」には賛成である。
- 立場の違う首長が意見を出し合い、現行法体制のなかで生じている矛盾点をどうすれば解決できるか、これを提言として挙げていくという考え方が基本である。
- 当市の白地地域は、人口減少が進んでいる。そういう地域では、新たな規制より地域の自主性と創意工夫で自由に発展させることができることが望ましいのではないか。
- 個別計画を策定しない場合は保全を前提にするという考え方でよいと思う。白地地域などでの個別の土地利用の動きに対して、市町村は都道府県等と連携しながら、フレキシブルに対応する必要がある。
- 「計画なくして開発なし」という考え方には同意するが、昔の計画を見直さないと時代に合わないということも実際に出てきている。都市計画マスタープランなども右肩上がりの時代に策定しているので、右肩下がりの時代に合った仕組が必ずしもできていない。都市計画道路の設置計画があるが、どう考えてもそれは現実的でないので、その計画を消したい。地域住民もそう思っている。ところが、消す仕組が確立されていないので、いまだに消えていない。昔つくった計画が直せないという課題は、全国的な課題として捉える必要がある。
- 行政が保全・活用ともに必要なコントロールがきちんとできるようにする、ということが重要だと思う。そして、それを住民が納得する形でやっていく仕組をつくるのが重要なのではないか。
- 非常に重要な論点であり、つくった計画が時代に取り残されるという可能性はある。それを改定していける手続をシステムのなかに埋め込んでいく必要がある。海外の事例では、大きな改定を行う場合は、かなり手厚い手続を要し、簡易な変更についてはすぐに手続が済むという仕組にしているところもある。

第5回 土地利用行政のあり方に関する研究会 《議事概要》

- 1 日 時 平成29年4月13日（木）10:00～12:00
- 2 会 場 日本都市センター会館5階 オリオン
- 3 出席者 委員18名（市区長15名、学識者3名）
- 4 経過概要

- (1) 座長である志賀・東金市長から挨拶があった。
- (2) 事務局から提言案及び報告書案について説明を行った。
- (3) 提言案及び報告書案について意見交換を行った（別記「意見交換概要」参照）。
- (4) 提言及び報告書の文案の調整については座長、座長代理に一任することとした。

（別記）

【意見交換概要】

- これからの人口減少時代に適した制度として、より一層保全に力を入れるべきであることを提言で明確に示す必要があるとの意見があった。
- 都市や農山漁村の「縮退」という文言では、周辺部から収縮していくという印象を受けるが、実際には都市は拡大している一方、その内部では空き地や空き家が増加し空洞化が生じている。また、農山村での担い手不足や耕作放棄地の増加といった課題は、「縮退」と言えるのか。
- 本論案では、安心・安全、環境や景観・自然への関心の高まりを提言の背景として述べているが、これも提言に盛り込んではどうか。
- 提言案の背景の「担い手の生業を前提とする農地政策が想定していない状況を生み出している」という文章が分かりづらい。
- 本論案で指摘している、法律による全国一律の規制を見直していくべきであるということを提言にも加えてはどうか。
- 提言の背景全体として、本論案の記述が提言案に十分に集約されていないのではないか。
- 全国市長会の提言として、都市計画法上の線引き権限等の移譲を求めるのは良いが、市町村は開発志向が強いとの声もあるので、保全も重要であるということを明確にす

べきである。グリーンインフラについても、提言で触れてはどうか。

- 都市自治体が一元的な土地利用行政を担う意義を明確にする必要がある。すなわち、都市自治体が住民に身近であり、住民主体のまちづくりを最も把握し、土地利用行政に反映することができるという点である。
- 都市計画と建築行政が分離しているという背景があり、特に建築行政は確認行政という裁量の余地が少ないかなり硬直的な仕組となっている。もちろん、土地利用規制の事前明示性、あるいは財産権に対する規制強度の明確化は大前提であるが、都市自治体が一定の裁量をもって建築行政を運用できるような法体系が望ましい。また、都市計画と建築行政が分離していることで、資材置き場やソーラーパネルなど、いずれの対象にも当てはまらない土地利用行為が生じている。
- 所有者不明不動産に関して、相続登記が課題となっている。空家対策法により、「特定空家」に対して強制的な措置が講じられるようになったが、肝心の所有者が特定できない。国も問題意識は持っており、その適正化に向けた検討を行うようであるが、都市自治体側からも見直しを求め、必要な施設整備ができるよう法制度の構築を国に要請していくことが必要である。相続登記についても提言で触れてはどうか。
- 都市自治体のマンパワー及び予算は限られており、所有者不明不動産の所有者の探索が十分に行えず、公共事業などでその土地の利活用が進まないという課題が全国各地で生じている。経済財政諮問会議の専門調査会でもその対策が議論されている。既に森林法では、所有権と利用権の分離の考え方が出てきている。
- 農振法等の規制により「新規営農のための入居者を呼び込めない」という記述につき、誤解を招く表現であるとの意見があった。ただ、アンケート調査に対してそうした回答も寄せられたことから、新規営農ではなく「集落への新たな入居者」と表現を改めた。
- 確かに新規営農者がなかなか入ってこないという実態はあるが、それは土地利用規制よりも農業の魅力不足等によるものではないか。
- 太陽光発電施設の設置に関する課題として、防災上の観点のみが挙げられているが、本論案と同様に景観の観点も加えてはどうか。
- 都市計画制度に関する記述として、「都市の無秩序な開発等を制御することを目的としてきた」と「都市の整備開発に重点を置いており」という文言があるが、どちらか

という、実態は後者ではないか。

- 「郊外化に向けた開発圧力が弱まると、拡大した市街地のなかに空き地・空き家等が増加し、市街地内に無秩序な空閑地が発生する状況に陥る」とあるが、依然として郊外化の開発圧力はあり、かつ市街地内部が空洞化しているのが実態である。
- 「農地においても、計画の見直しによって粗放的な「管理」を行うべき場合であっても、無秩序に（中略）耕作放棄地が点在するという実態があり、農地の集約といった農業経営上、あるいは景観上、適切であるとは言い難い状況にある。」が分かりにくい。担い手不足や耕作放棄地への対策は理解できるが、農村・農地の「縮退」という表現は、混乱を招くのではないか。
- 「担い手不在や農地転用許可規制が強いために耕作放棄地や遊休農地が増大している」とあるが、農業経営が難しいために担い手の不足が発生しているのであって、転用規制が厳しいために耕作放棄地や遊休農地が増大しているとは言えないのではないか。
- 「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。」とあるが、憲法及び土地基本法上は公共性の観点から制約ができるはずである。
- 今の社会状況を踏まえると、公共の利益を優先させるための規制強化がもう少し認められてもよいと考える。
- 誰に対する提言なのかが分かりにくい。国が中心であるように読み取れるが、国に限らず都道府県や都市自治体も含まれているようにも思える。
- 「農地や森林については、当該地域を保全の必要度に応じて等級化し、その規制状況を事前に周知する仕組みを構築すること」とあるが、現在でも農地の転用に関する許可基準が国で統一して設けられている。等級化と言った場合に、誰がどのように決めるのか。都市自治体が自由に自らの尺度で決めてよいものなのか、それとも全国で一定の基準があり、それを当てはめる権限を自治体を持つということなのか。
- 都市自治体が土地利用行政をより主体的に担うことについては大賛成である。そのうえで、実際に都市整備を自治体が行う際の財源は国の社会資本整備交付金等を前提としていることを考えると、国の交付金制度との関係も考える必要があるのではないか。

- 基本的には、提言を国に上げるというスタンスで議論を行っており、法改正も含めてという前提であると認識している。
- 財源の問題等については、提言の人材の育成・確保に関する部分に盛り込んでどうか。
- 「スポンジ化」が進んでおり、立地適正化計画の策定等を通じて中心市街地に居住や民間開発を誘導したいが、まちなかは固定資産税が高い。しかし、固定資産税は都市自治体にとって基幹税である。どこまで提言等に盛り込めるかは非常に難しいが、これからの時代に合った市町村の基幹税たる固定資産税のあり方など、税制面についても今後考えていく必要があるのではないかと。
- 税制については、本研究会では十分議論できていない。市街化区域内農地のような都市内の農地の保全など、税制に関する課題はあるが、きちんと議論がなされていない以上、今回の提言や報告書に盛り込むことは難しいと認識している。
- 現行法上の制度を積極的に活用し、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を図るとしても、土地利用行政の縦割りの状況を解消することや法律の規律密度を緩和することが望ましい。
- 提言案はよくまとまっていると思う。農地を守りつつも有効利用を図っていくという立場が示されている。人口減少により、財源が非常に少なくなるなか、自治体が主体的な判断をしなければならず、また判断が通ずるような体制でなければならない。そのためには、地方分権を一層進める必要があるが、自治体が自らの判断で権限移譲を受けるという「手挙げ方式」が提言されているところが良い。
- 個人の所有権は無視できないので、原則としてその土地の所有者の自由に委ねられるが、原則が外れる場合には公共の福祉が優先すると読めば良いのではないかと。
- これまで一つの基準で北海道から九州・沖縄までのすべてを運用してきたところに無理があった。この提言は、各地域の状況・条件を生かした土地利用を都市自治体の判断で行っていくということを掲げている。
- 提言案のイメージ図に、「都市・農地・山林等市域の全体を包含する土地利用マスタープラン」という全体計画が描かれているが、この計画自体はこれまで提案されていないものであるため、初見の方には分かりにくいのではないかと感じた。逆に、後半の権限移譲などの方が具体的で理解しやすいため、この部分だけが目立ってしまうおそ

れがある。したがって、新たな計画制度があるからこそ、後半の権限移譲などが効いてくるということが分かるように、計画に関する記述を加筆してはどうか。

- 都市自治体が一元的に土地利用行政を行うということで、関係する論点も幅広く網羅的に取り込んでいて、大変魅力的な提言であると思う。ただ、従来は国がトップダウンで全国の土地利用を決めていたのに対し、これからは地域からのボトムアップで土地利用行政を考えるという根本的な発想転換を促していることをより明確化してはどうか。
- 研究会において、開発あるいは規制の程度が異なる近隣の自治体に大規模商業施設が立地し、そこに消費者が吸収されるといった議論があったが、そうした議論が提言案のイメージ図にある「全体計画のレベルで近隣自治体・都道府県と調整・協議を行う」という文言に反映されていると思う。大規模商業施設や企業を誘致するための独自のインセンティブを自治体が措置するとき、他の自治体との調整が必要であるといったことまで視野に入れた提言であるとする、実際の運用段階でいかに調整や裁定を行うかは大変難しい課題であると思う。
- 自治体間競争は重要である一方、広域的な観点から土地を有効に使うためには調整も必要であるということから、提言案8や本論案で調整のあり方について指摘している。
- 提言案では、都市自治体が定める土地利用計画のもとで権限移譲や規律密度の緩和を求めているが、個々の都市自治体が調整なく運用すると無秩序な開発になってしまうという指摘もある。やはり広域的な調整は必要であると考えられるが、現状では、そうした機能を都道府県が担っているところもあれば、自治体間で行っているところもある。法的にどのような形で調整を進めるべきかというところまでは十分に議論ができておらず、今回は調整の必要性を述べるにとどめている。
- 提言案で線引き権限の移譲を挙げているが、実際に都市自治体がこれを運用することは大変な面もある。新しい制度である立地適正化計画の活用や広域調整を図りつつ運用すべきであることも盛り込んでどうか。
- 保全する区域の等級化については、外国の例などがあると思われるが、これをさらに等級化するという事は非常に難しいのではないか。
- 今回の提言案は、都市計画の線引きの権限と農振・農用地の権限をすべて都市自治体に移譲することを掲げているが、実現した際に全国の市長がきちんと土地利用行政を

行うことができるのか。選挙で選ばれる以上、住民の意向は軽視できない。こうした提言をするからには、都市自治体が計画を踏まえて、適切に保全を含めた土地利用行政を展開することについて信頼されるようにしなければならない。

- 「計画なくして開発なし」という文言を盛り込むことで、都市自治体の裁量権の拡大という要望との調整を図っているのが、本研究会の流れではないか。
- 無秩序な開発への懸念はアンケート調査でも聞かれたところであり、提言案では保全の重要性や広域的調整の必要性に言及している。農地の等級化については、農林水産省でも農地の流動化促進の観点から、流動化の阻害要因となっている転用期待を抑制するための等級化の事前明示が検討されている。
- 提言案は課題から始まっているが、そもそも論のようなものが冒頭にあった方が良いのではないか。もともと都市と農村と森林というのは相互依存の関係にあるのであって、それを個別にやっていること自体が構造的におかしいということである。
- 等級化の話を厳密に言うと、農地の転用ができるか否かは一応農地転用許可の基準があるが、申請があって初めて分かるという仕組みになっている。おおまかには各農地の規制状況は分かっており、そうしたデータベースをきちんと整備し、事前に見られるようにしてはどうかというのが、農林水産省の検討会で議論されていた趣旨である。
- 税については、周縁部で行政サービスの費用がかかっているにもかかわらず、固定資産税の評価額が非常に安く、その費用を取れないということが問題ではないか。行政サービスの対価をどのように集めるかという固定資産税のそもそも論に戻るようになるため、今後改めて研究会を設置して議論する必要があるくらいの大きなテーマである。
- 都市自治体に権限が移譲されるということは、それだけ自治体に大きな責任も加わってくるということである。線引きの権限を例にとっても、調整区域に指定される土地の所有者の反発も予想されるため、難しいところである。
- 騒音規制法や振動規制法、悪臭防止法などは都市計画の区域と連動している部分もあるため、自治体の裁量が拡大することはこの点からも良いと思う。
- 合併を行わなかったような小さな自治体に対しては「手挙げ方式」が盛り込まれるなど、様々な立場を有する自治体に配慮された提言である。

- この提言を行った後、どうするかについては考える必要があり、市長自身も責任を持って対処していかなければならないという責任を感じる。
- 研究会において様々な課題が挙げられたが、今後も引き続きこうした課題に取り組んでいかなければならず、皆さんと連携をさせていただきたい。
- 広域的調整のなかで、「都道府県による協議等を通じて」という文言があるが、「指導」ではなく「協議」となっていることに大きな意味があるのではないか。
- 農地・農業の現状を知っているのは市町村長であるにもかかわらず、その意見がなかなか通らないという実態があるため、農振・農地に関する権限移譲をぜひ実現させたい。
- 提言・報告書としてまとめて終わりではなく、所有者不明不動産といった喫緊の課題については、できるだけ速やかに市長会として対応していかなければならない。今回のまとめを一つのステップに、次の市長会としての活動につなげていければと思う。

5 土地利用行政に関するアンケート調査 結果概要

公益財団法人 日本都市センター

1. アンケート調査実施概要

本研究会では下記の概要にて「土地利用行政に関するアンケート調査」を実施した。

- (1) 調査対象：全国813市区（※平成28年9月時点）
- (2) 調査期間：平成28年9月23日～10月14日
- (3) 回収方法：企画政策担当部局を対象に郵送 メール・FAXにて回収
- (4) 回収率：573市区/813市区=70.5%（11月1日時点）
- (5) 質問項目：下表に示すとおり

	設問番号	内容	回答方法	
総合的政策方針・土地利用行政全般	重点政策等	Q1	重点的な政策・課題	複数選択式
		Q2	土地利用に関する計画策定・政策形成に当たっての重点項目	複数選択式
		Q3	土地利用に関する計画・政策の実効性確保	複数選択式
		Q4	土地利用に係る分野横断的な課題	複数選択式
	制度（現状）	Q5	土地利用に関する独自条例の制定状況	二者択一
		SQ1	土地利用条例名・類型	事例列挙
		Q6	法律に基づく市町村計画の策定状況	項目別 Yes/No
	実態	Q7	計画白地等での課題発生状況	項目別4段階評価
		SQ1	計画白地等での課題事例	事例列挙
	ガバナンス	Q8	土地利用行政における国・都道府県に関する課題	項目別4段階評価
		Q9	土地利用担当部署の組織的課題	項目別4段階評価
		Q10	土地利用担当部署間の調整	一択
	SQ1	担当部署間調整の根拠	一択	
制度	Q11	土地利用に係る法制度の課題	項目別4段階評価	
	Q12	望ましい土地利用に係る一体的な法制度・法体系の内容	自由記述	
都市計画分野	実態重点	Q13	都市計画担当部署の職員数	数値回答
		Q14	都市計画分野に係る重点的な政策・課題	項目別4段階評価
	現状把握	Q15	都市計画図の近年の変更・見直しの実績/予定	項目別 Yes/No
		SQ1	都市計画区域・準都市計画区域の変更・見直し	項目別 Yes/No+複数選択
		SQ2	区域区分（線引き）等の変更・見直し	項目別 Yes/No+複数選択
		SQ3	地域地区（用途地域）/建蔽・容積の変更・見直し	数値回答+事例列挙
課題	Q16	都市計画関連法令についての課題	項目別4段階評価	
農地等分野	重点	Q17	農業・林業等に係る重点的な政策・課題	項目別4段階評価
	現状把握	Q18	農地関連の土地利用規制等の近年の見直し実績/予定	項目別 Yes/No
		SQ1	農業振興地域の変更・見直し	項目別 Yes/No+複数選択
		SQ2	農用地区域の変更・見直し	数値回答+事例列挙
課題	Q19	現行の農地関連法令についての課題	項目別4段階評価	

2. 回答概要抜粋

本アンケートの回答のうち、提言に関係が深い設問について、「重要」あるいは「当てはまる」という回答が多かった項目の割合を抜粋して以下の表に示す。

※ Q3・4は重要な順に3つまで回答、Q12は自由回答、その他は「当てはまる」～「当てはまらない」の4段階評価で回答。

※表中の数値は、左は「最も重要」～「3番目に重要」あるいは「当てはまる」・「やや当てはまる」の合計値、右はそのうち「最も重要」あるいは「当てはまる」の割合を示すものである。

(1) 土地利用をめぐる諸課題等		
◇土地利用に関する計画・政策の実効性確保のために重視していること (Q3) ※上位4つ		
・ 計画に定めた目標像を関係部署間で共有し、連携して実現を図ること	77.2%	22.1%
・ 計画や政策の内容について住民の合意形成を図ること	70.9%	44.8%
・ 計画に定めた目標像を住民と共有すること	56.0%	16.4%
・ 計画や政策の内容の実現が土地利用規制に係る許認可制度等によって法的に担保されていること	31.2%	9.6%
◇土地利用に係る分野横断的な課題 (Q4) ※上位4つ		
・ 空き家・空き地・耕作放棄地などの低未利用地の増加への対応	72.4%	29.8%
・ 公共施設の再配置との調整	51.3%	21.2%
・ 公共交通政策との関係	50.1%	15.0%
・ 農林業等、産業政策との関係	43.9%	16.6%
◇都市計画分野に係る重点的な政策・課題 (Q14) ※上位4つ+「当てはまる」上位1つ		
・ 大規模災害に備える／安心・安全のまちづくり	90.7%	50.0%
・ 良好な景観の保全・創造	88.5%	47.8%
・ 都市再生・中心市街地の活性化	88.2%	55.9%
・ 地域公共交通の活性化	86.9%	50.2%
・ コンパクトなまちづくり	83.5%	59.1%
◇農業・林業等に係る重点的な政策・課題 (Q17) ※上位4つ+「当てはまる」上位1つ		
・ 地産地消・直販	91.6%	55.2%
・ 後継者の育成・都市部との人材交流	90.7%	53.7%
・ 優良農地の確保	89.8%	59.9%
・ 農林産品の高付加価値化・ブランド化	88.9%	57.9%
・ 獣害対策	87.0%	63.9%
◇計画白地等での課題発生状況 (Q7)		
①小規模な開発による虫食い化 ②大規模小売店舗などの進出 ③資材置き場の立地 ④廃棄物施設等の立地 ⑤土砂採取場の立地 ⑥残土処理場の立地 いわゆる「計画白地」等で①～⑥のいずれかが該当する都市自治体：54% (314市区) 具体的な課題事例：太陽光発電施設の立地 (農振白地等) 大規模商業施設の立地 (工業地域、準工業地域等) 住宅地の開発 (市街化調整区域、非線引き都市計画区域の用途未指定地域等)		

(2) 土地利用に係る法制度上の諸課題

◇土地利用に係る法制度の課題 (Q11) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位4つ)		
・国土利用計画法上の <u>土地利用基本計画は形骸化</u> しており、上位計画として調整機能を果たしていない	45.3%	10.2%
・個別の規制法の基準を満たせば土地利用計画の立場からその <u>立地を規制</u> することが難しい施設が存在する	37.3%	9.7%
・分野別に運用していく過程で規制などの目的が相反する	34.3%	4.9%
・計画策定 (ゾーニング) する主体と許認可権限を行使する主体が一致していない	33.4%	6.9%
◇望ましい土地利用法制度に求められる内容 (Q12) ※自由記述 (概要)		
<ul style="list-style-type: none"> ・多様な地域特性に応じた弾力的な制度・運用、柔軟な対応が可能な仕組みが求められる ・都市自治体が権限・責任を担うことが必要 ・国や都道府県が担うべき役割も重要 		
◇都市計画関連法令についての課題 (Q16) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位4つ)		
・増加する空き地・空き家等の適切な管理が難しい	77.4%	30.3%
・大都市を前提としており <u>地方都市の実情を反映</u> していない	55.7%	18.7%
・人口減少・都市の縮退に対応した制度になっていない	53.1%	14.7%
・土地利用規制の空白地における開発のコントロールができない	36.9%	8.3%
◇農地関連法令についての課題 (Q19) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位4つ)		
・増加する遊休農地・耕作放棄農地の適切な管理が難しい	87.2%	53.5%
・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	78.6%	34.8%
・農用地の区域除外要件の厳格化により <u>農用地転用が難しく</u> なっている	59.0%	22.2%
・住民の意思を反映する仕組みが十分でない	54.5%	12.6%
※なお、「 <u>優良農地等の確保が事実上困難</u> であること」とする回答も49.8% (うち「当てはまる」11.9%) あった。		

(3) 土地利用担当部署における諸課題

◇土地利用担当部署の組織的課題 (Q9) ※「当てはまる」「やや当てはまる」の回答割合 (上位3つ)		
・職員の専門性や能力の不足	71.2%	19.1%
・職員数の不足	67.0%	20.8%
・研修等、職員の能力向上手法・機会の不足	66.5%	13.4%

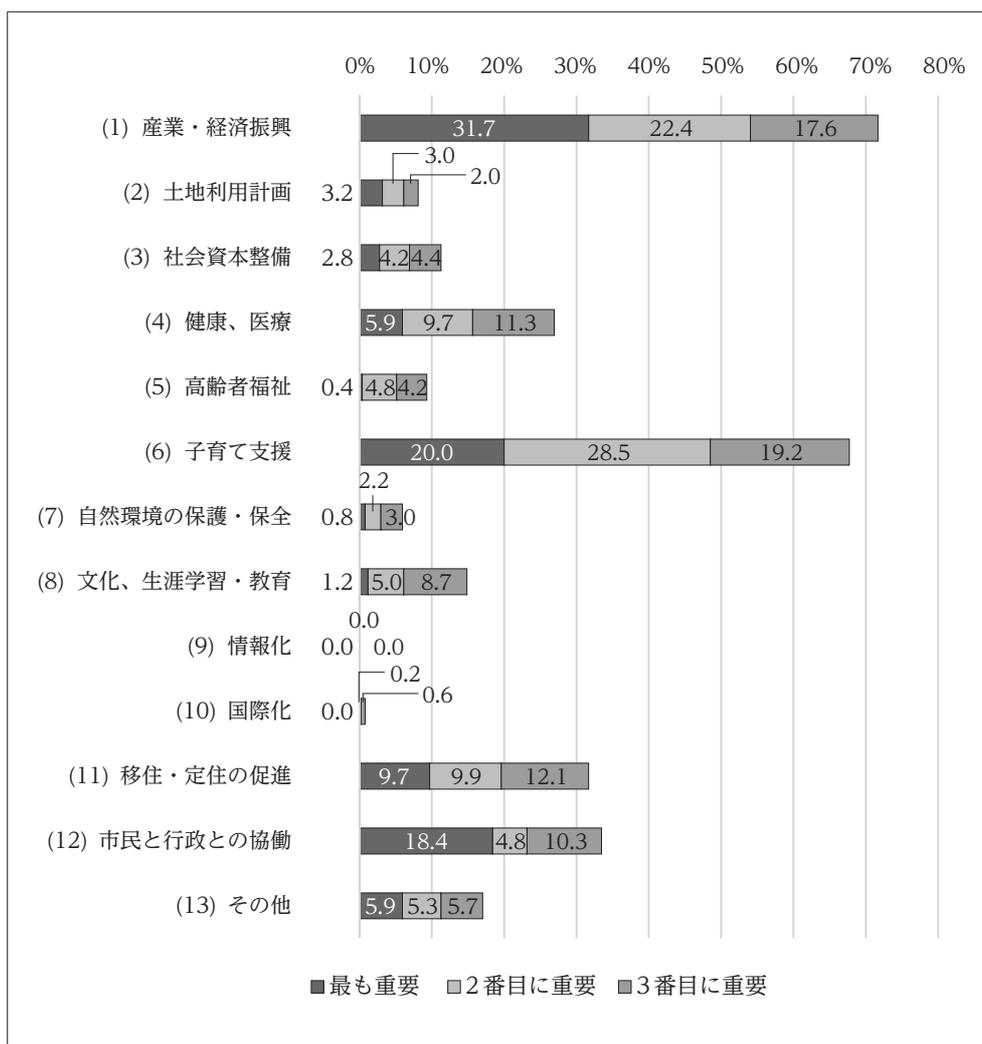
3. 設問別回答概要（単純集計・分析）

Q 1. 市区における重点的な政策・課題【土地利用以外を含めた全般的な政策】

・設問

貴市区の総合的な政策方針（基本構想・基本計画等）において特に重点を置いて推進している、あるいは重要な課題としている政策は何ですか。次のうちから、重要な順3つまで選択してください。

・集計結果（有効回答数＝505）



・結果概要

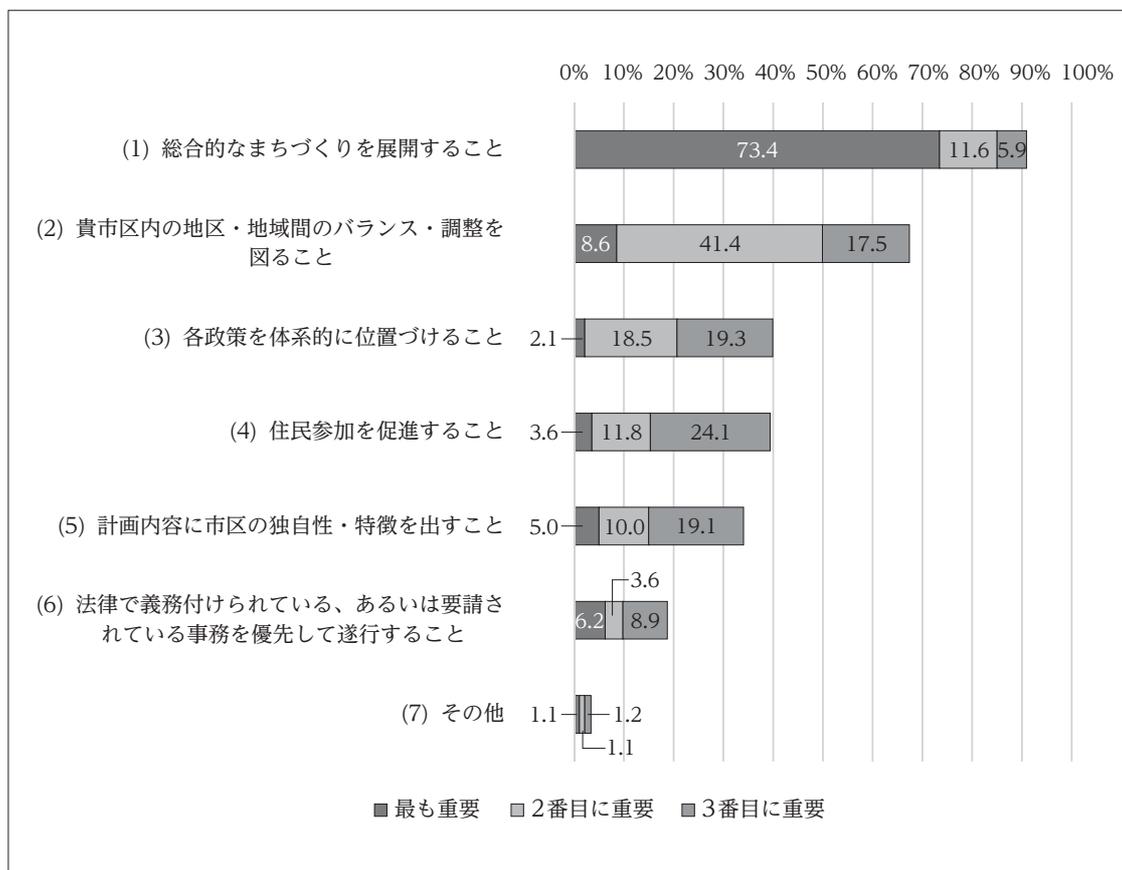
優先順位をつけられないとして回答いただけなかった自治体があり、有効回答数が若干少ない。特に「1. 産業・経済振興」、「6. 子育て支援」を重要な課題として挙げる自治体が多く、最も～3番目に重要な累計で70%程度に達するのに対し、土地利用計画や社会資本整備は相対的に優先度が低く、3番目までの累計でも10%前後となっている。

Q2. 土地利用に関する計画策定・政策形成に当たっての重点項目

・設問

土地利用に関する計画策定や政策形成をする上で、どのようなことを重視していますか。次のうちから、重要な順に3つまで選択してください。

・集計結果（有効回答数＝561）



・結果概要

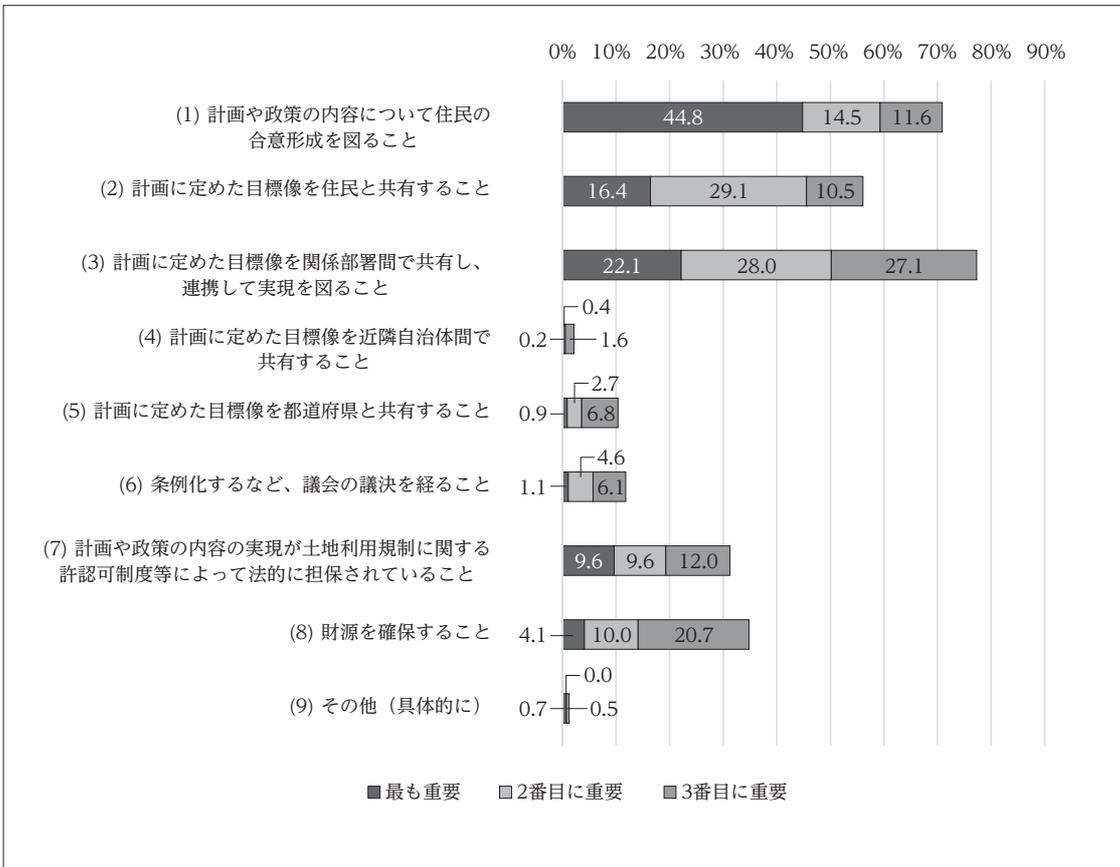
「1. 総合的なまちづくりを展開すること」を最も重視するという回答が全体の70%以上、次いで「2. 地区・地域間のバランス・調整を図ること」を2番目に重要と回答するパターンが大半を占めており、おおむね一様な回答傾向となった。

Q3. 土地利用に関する計画・政策の実効性確保

・設問

土地利用に関する計画や政策の実効性を確保するために、どのようなことを重視していますか。次のうちから、重要な順に3つまで選択してください

・集計結果（有効回答数 = 560）



・結果概要

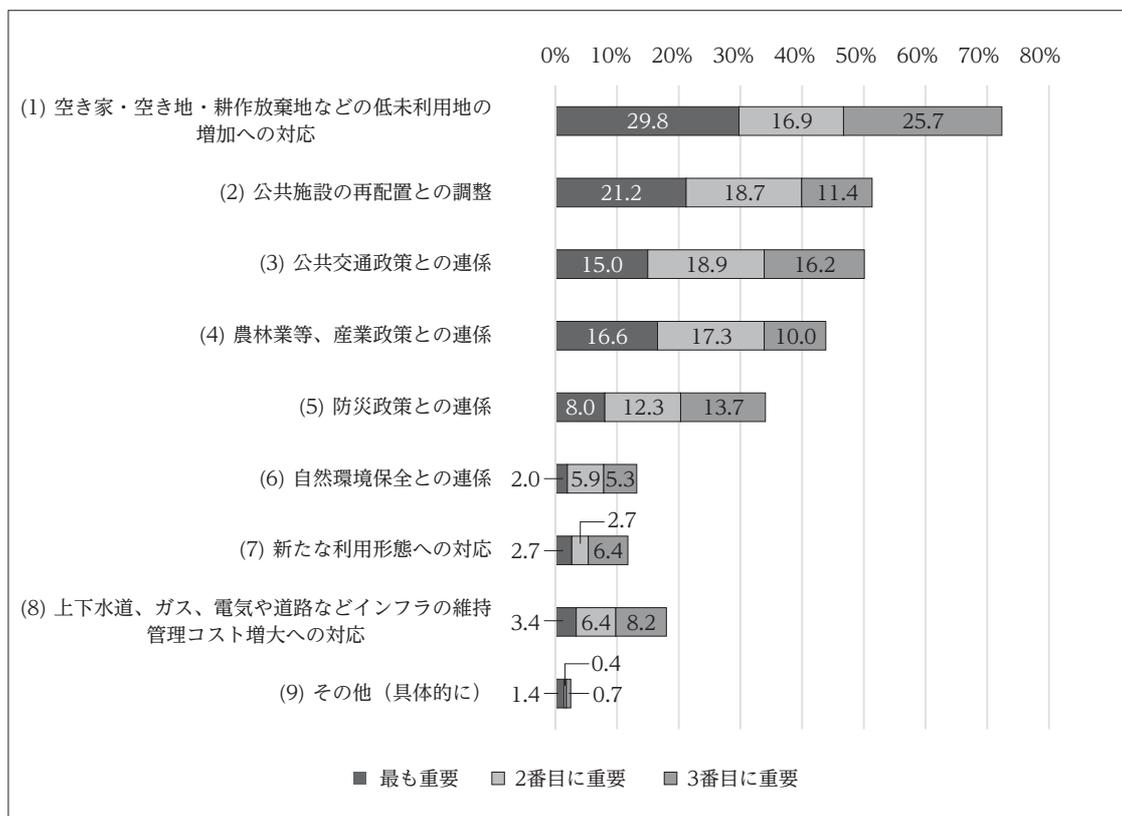
「1. 住民との合意」や「2. 住民との目標像の共有」といった住民とのコミュニケーションと併せて、「3. 関係部署間での目標像の共有・連携」や「8. 財源の確保」といった行政機関内部におけるコミュニケーション、連携も重要視されている。

Q 4. 土地利用に係る分野横断的な課題

・設問

土地利用行政において、今後、どのような分野横断的な課題が重要になるとお考えですか。次のうちから、重要な順に3つまで選択してください。

・集計結果（有効回答数＝561）



・結果概要

「1. 低未利用地の増加」は3番目までに重要として回答される累積割合が約70%と最も多く、全国的に共通の課題として認識されていることがわかる。「2. 公共施設再配置」、「3. 公共交通」、「4. 産業政策」が15～20%程度とばらつきがあり、自治体の特性によって多様な課題が存在することがうかがえる。

Q5. 土地利用に関する独自条例の制定状況

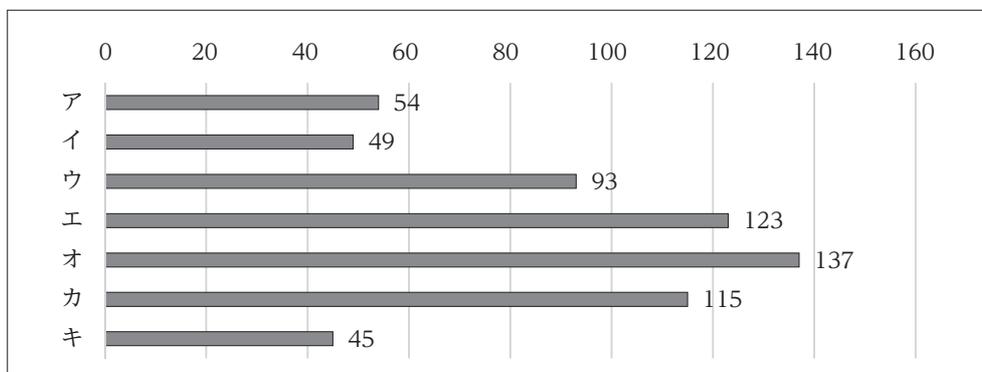
・設問

次のア～キのような土地利用に関する条例（個別の法令に基づかない、市区独自に制定しているもの）を制定していますか。

ア	独自の土地利用に関する方針や計画を定めているもの
イ	独自の土地利用の策定手続きを定めるもの
ウ	個別土地利用（開発行為等）の計画間調整を図る規定が定められているもの、あるいは、当該条例に基づき庁内調整が図られるもの
エ	個別土地利用の規制や誘導のために手続き等（協議手続き等）を定めるもの
オ	個別土地利用の規制や誘導のために基準を定めるもの
カ	個別の土地利用の規制や誘導のために手続きや基準の履行担保措置（許可、勧告、命令、罰則など）を設けているもの
キ	その他、土地利用の規制、誘導、調整に関するもの

・集計結果

573自治体中157自治体が、のべ216の条例を策定していると回答した。一つの条例で上記の種類の複数の項目にわたる内容を含むものもあることから、ア～カの該当数の累計は条例数よりも多くなる。



・結果概要

ウ～カの個別土地利用に関する調整、手続き、基準、履行担保措置を定める条例が多く制定されている一方、ア・イの市域全体の土地利用の方針を独自に定めるものは相対的に少ないことがわかる。

Q5-SQ1. 土地利用条例名・類型（任意回答・自由記述）

アンケートにて回答があった条例について、規定している内容を詳細に分析した結果、以下の5タイプに類型化することができた。

土地利用条例の類型とその具体例

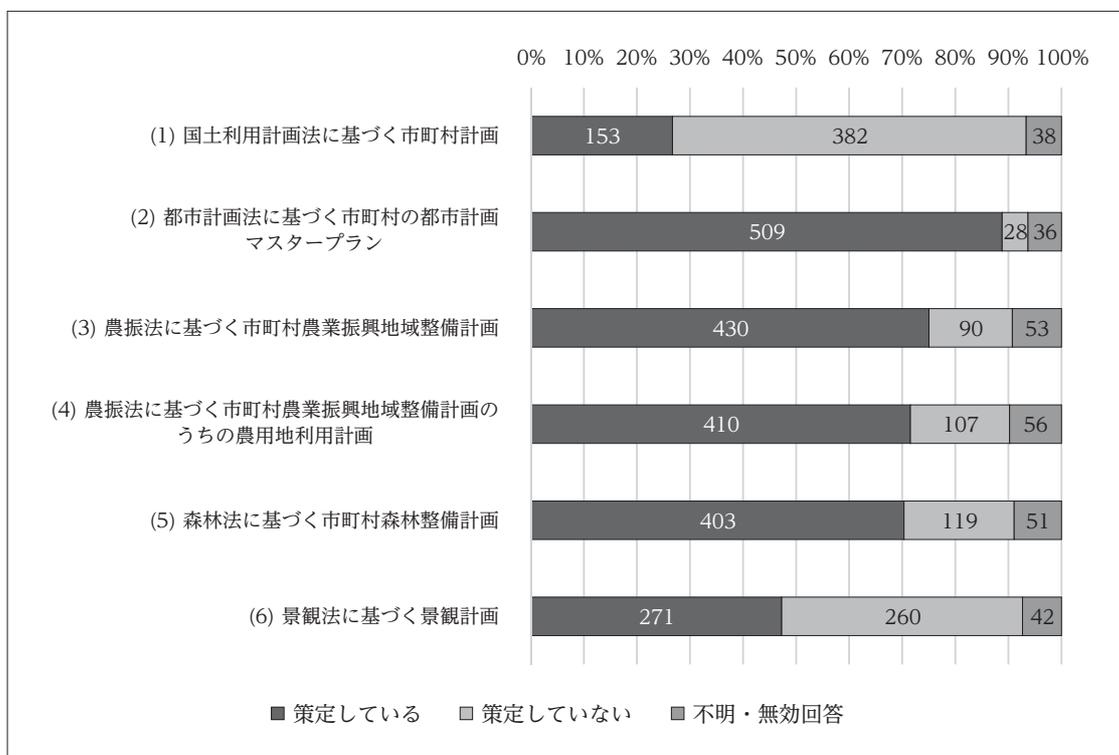
(1) 市域全体について土地利用計画を策定し、その履行担保措置を設けているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・滑川市まちづくり条例（平成11年） ・敦賀市土地利用調整条例（平成17年） ・北杜市まちづくり条例（平成23年） ・飯田市土地利用基本条例（平成19年）＋飯田市土地利用調整条例（平成19年） ・安曇野市の適正な土地利用に関する条例（平成22年） ・熱海市まちづくり条例（平成17年） ・岡崎市土地利用基本条例（平成27年） ・みよし市まちづくり土地利用条例（平成15年） ・篠山市土地利用基本条例（平成26年）＋篠山市まちづくり条例（平成22年） 	
(2) 都市計画法上の規制が緩い区域（非線引き、白地地域、市街化調整区域、都市計画区域外）を対象に、土地利用規制を強化しているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・むつ市における土地利用の適正化に関する条例（平成16年） ・（仙台市）杜の都の風土を守る土地利用調整条例（平成16年） ・石岡市開発事業の適正化に関する条例（平成17年） ・熊谷市田園地区まちづくり条例（平成17年） ・八王子市市街化調整区域の保全に向けた適正な土地利用に関する条例（平成23年） ・岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例（平成17年） 	
(3) 特定の土地利用行為（太陽光発電設備の設置、土砂等の堆積、資材置き場）に着目し、規制・手続きを設けているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・日立市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（平成16年） ・石岡市太陽光発電設備設置事業の手続きに関する条例（平成28年） ・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（平成28年） ・ひたちなか市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（平成16年） ・鎌倉市特定土地利用における手続及び基準に関する条例（平成23年） 	他多数
(4) 農地転用を条例に基づく手続きの対象行為に含めているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・みよし市まちづくり土地利用条例（平成15年） 	
(5) 大規模土地取引について手続きを設けるもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・所沢市街づくり条例（平成16年） ・八潮市みんなであつくる美しいまちづくり条例（平成23年） ・地域力を生かした大田区まちづくり条例（平成22年） ・杉並区まちづくり条例（平成14年） ・練馬区まちづくり条例（平成17年） 	他多数

Q6. 法律に基づく市町村計画の策定状況

・設問

次のような法律に基づく計画を策定していますか。

・集計結果



・結果概要

都市計画法に基づく都市計画マスタープランなど、当該計画・法律が適用される自治体に策定が義務付けられている計画の策定率は当然ながら高いが、「景観行政団体」となることが任意である景観法に基づく景観計画、策定が任意である国土利用計画法に基づく市町村計画の策定率は相対的に低い。

Q 7. 計画白地等での課題発生状況

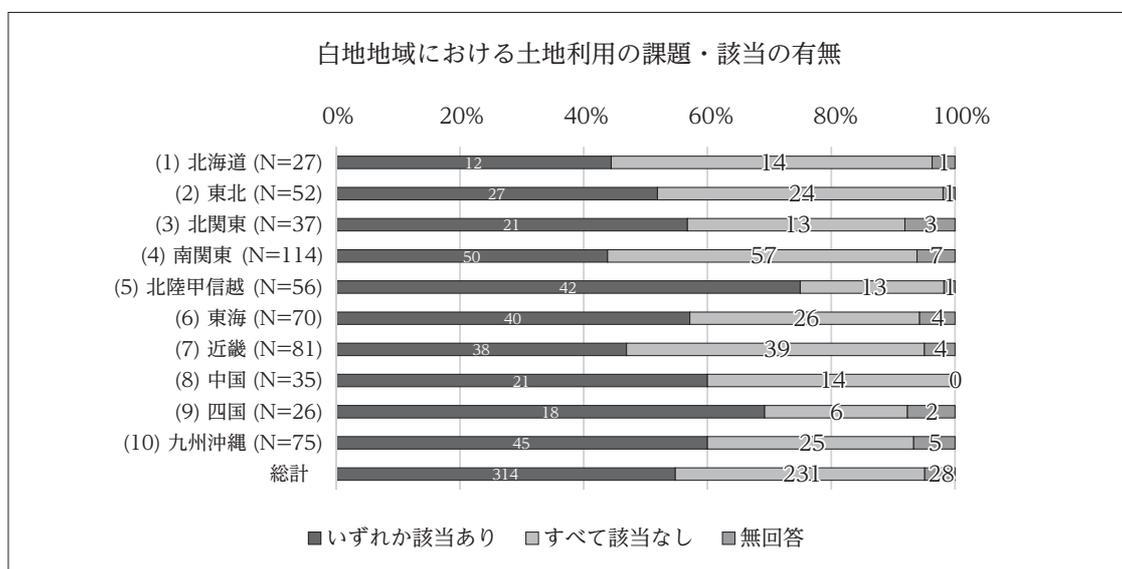
・設問

いわゆる「計画白地」や工場等の跡地など、土地利用規制の関係法令のいずれにもかからない区域や土地利用に関する規制の緩い区域において、次のような問題が生じていますか。

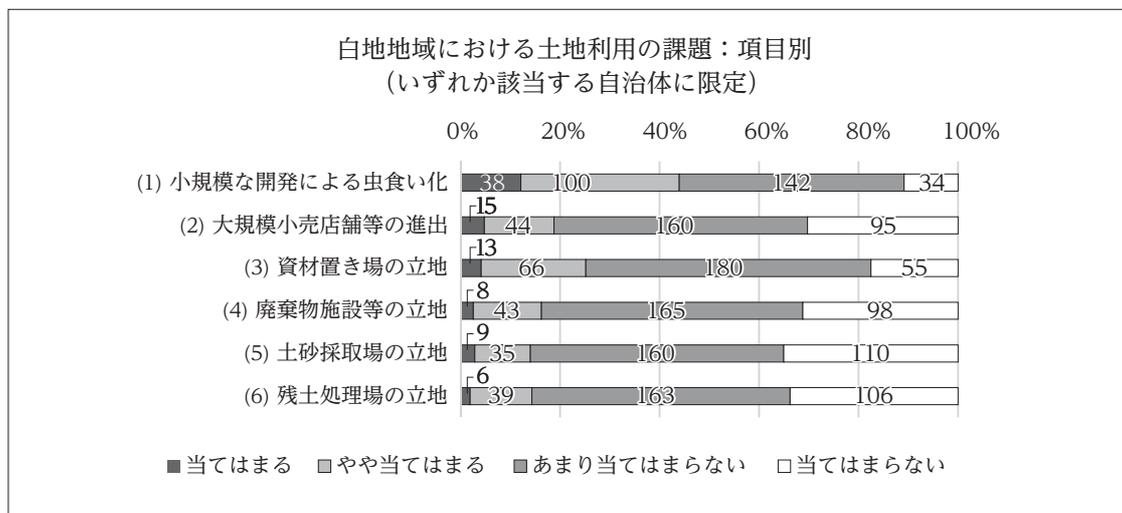
- (1) 小規模な開発による虫食い化 (2) 大規模小売店舗等の進出 (3) 資材置き場の立地
 (4) 廃棄物施設等の立地 (5) 土砂採取場の立地 (6) 残土処理場の立地

・集計結果

上記の計画白地における課題は、そもそも計画白地となる土地が自治体内に存在しなければ発生しえない。まず、いずれかの課題に該当するか全く該当しないかによって場合分けを行った。地域別の該当の有無の割合は以下に示すとおりであり、いずれかに該当する自治体は全国では約54%である。



いずれかに該当する314自治体に限定し、(1)～(6)の課題別の発生の度合いを以下に示す。



Q7-SQ 1. 計画白地等での課題事例

下表に示すとおり29市からのべ34事例の回答があった。

太陽光発電施設(ソーラーパネル)の設置を目的とした開発事例が11事例と比較的多く、地方小規模自治体の「農振白地」における開発事例が比較的多い。商業施設を目的とした開発は8事例であり、準工業地域や工業地域など、用途の制限が緩やかな用途地域において、工業以外の用途が立地するパターンが見受けられる。「非線引きであることで宅地開発が進み、人口増加要因の1つとなったと考えられるが、一方では小規模な開発による虫食い化等が起こっている。」との自由記述もあるとおり、市街化調整区域や非線引き都市計画区域の用途未指定地域などで小規模な開発が進む。

計画白地における課題事例回答一覧

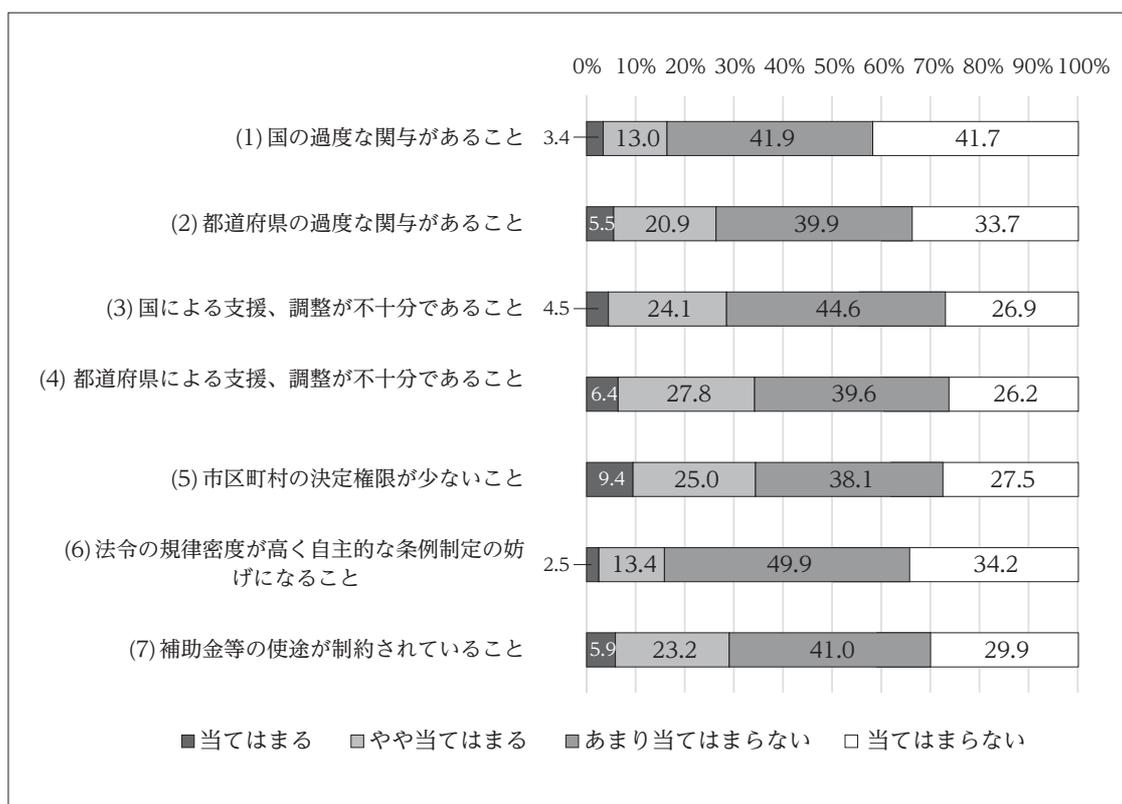
	変更前の規制	開発内容・用途	
北海道	都市計画白地	商業施設	
東北地方	準工業地域	大規模商業施設(予定)	
東北地方	都市計画無指定地域	用途の混在した無秩序な開発	
関東地方		大規模商業施設	
関東地方		産業廃棄物処理施設	
関東地方	都市計画区域外	太陽光発電設備(メガソーラー)	
関東地方		共同住宅	
関東地方	農業振興地域	資材置場や墓地造成など	
北陸地方	工業地域(変更なし)	大規模商業施設	
北陸地方	農振白地	住宅(戸建、団地)等の立地	
北陸地方	農振白地	商業施設	アパートなど
北陸地方	都市計画区域用途地域・無指定	土砂採取	
北陸地方	都市計画白地	宅地造成	
北陸地方	用途地域内	大型商業施設	
中部地方	特に規制なし	太陽光発電施設	
中部地方	山林	太陽光発電施設	
中部地方	農振白地	建売住宅	商業施設等
中部地方	なし	太陽光発電施設	
中部地方	農振白地	大規模な宅地分譲	
中部地方	農振白地	大規模太陽光発電設備(メガソーラー)	
中部地方	農振白地	大規模太陽光発電設備(メガソーラー)	
中部地方	土砂採取跡地	太陽光発電施設	
中部地方	農振白地	太陽光発電施設の設置	
中部地方	農振白地	住宅地	
近畿地方	山林	太陽光発電施設	
近畿地方	農振白地	太陽光発電施設	
近畿地方	市街化調整区域	大規模小売店舗	
近畿地方	※欄外記載		
中国地方	市街化調整区域	小規模な開発による虫食い化	
四国地方	準工業地域	大規模小売店舗	住宅
四国地方	都市計画区域外	資材置き場・土砂採取場等の立地	
九州地方	準都市計画区域	工場、事業所等	
九州地方	市街化調整区域	資材置き場	太陽光パネル

Q 8. 土地利用行政における国・都道府県に関する課題

・設問

土地利用行政において、国や都道府県との関係についてどのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。また、特筆すべき課題やその具体的な事例などについて、自由に記入してください。

・集計結果（有効回答数＝561）



・結果概要

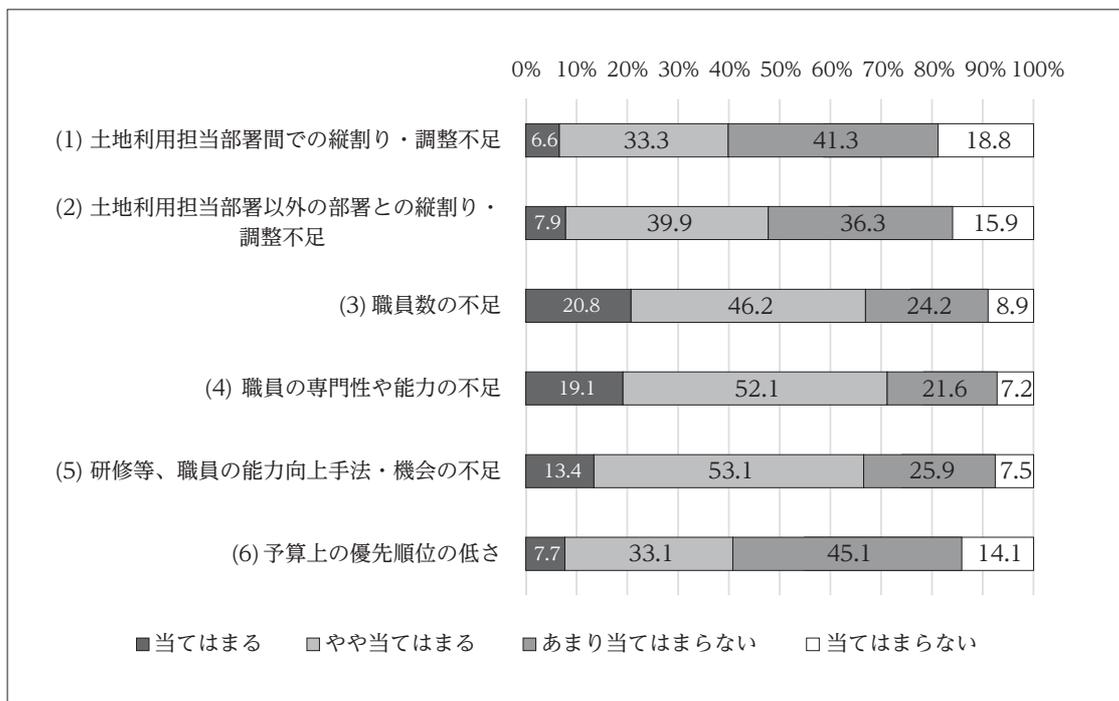
国・都道府県の関与は、過度であるという認識と、支援・調整が不十分であるという認識がほぼ同等の割合でなされており、都市自治体と国・都道府県の関係は多様な実情に応じて検討されるべきことがわかる。

Q9. 土地利用担当部署の組織的課題

・設問

土地利用行政の担当部署において、どのようなことが組織的な課題となっていますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果（有効回答数 = 559）



・結果概要

「職員数の不足」「職員の専門性や能力の不足」を課題として挙げる自治体が多く、今後総合的な土地利用行政を推進するにあたっては都市自治体内部の体制整備も課題であることがわかる。

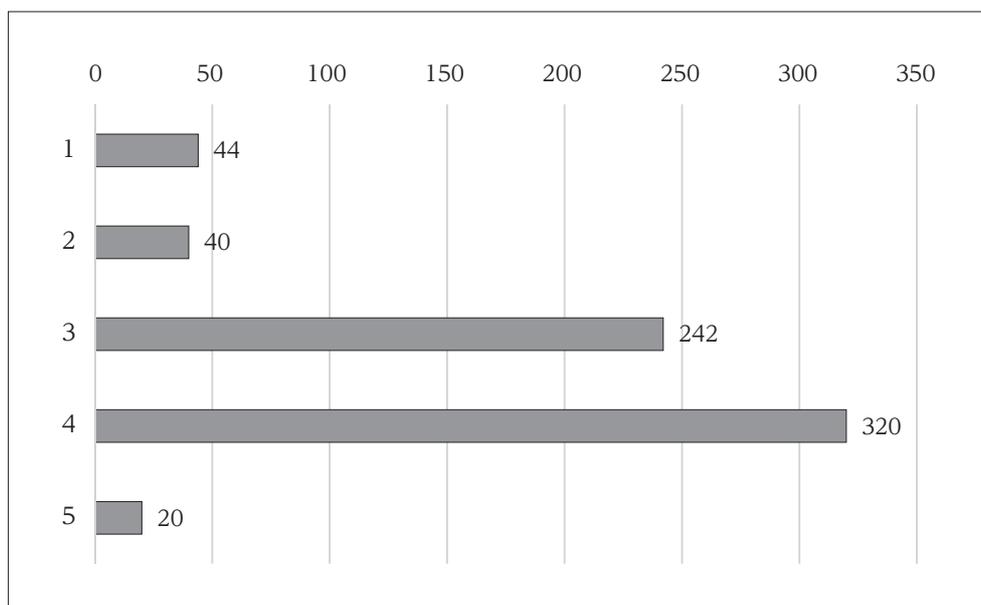
Q 10. 土地利用担当部署間の調整

・設問

土地利用行政を進める上で、貴市区内の土地利用関係部署はどのように関わっていますか。当てはまるものを選択してください。

1	定期的に協議や意見調整を行う <u>場を常設</u> している
2	<u>すべての土地利用施策決定</u> の際に、 <u>すべての土地利用関係部署</u> が協議や意見陳述／聴取をする
3	<u>関連する土地利用施策</u> を決定する場合にのみ、 <u>関連する土地利用関係部署間</u> で協議や意見陳述／聴取をする
4	<u>必要だと判断した場合</u> に、関連する土地利用関係部署間で協議や意見陳述／聴取をする
5	土地利用関係部署相互にほとんど <u>関わらない</u>

・集計結果（複数回答可：累積有効回答数 = 666 / 558 自治体）



・結果概要

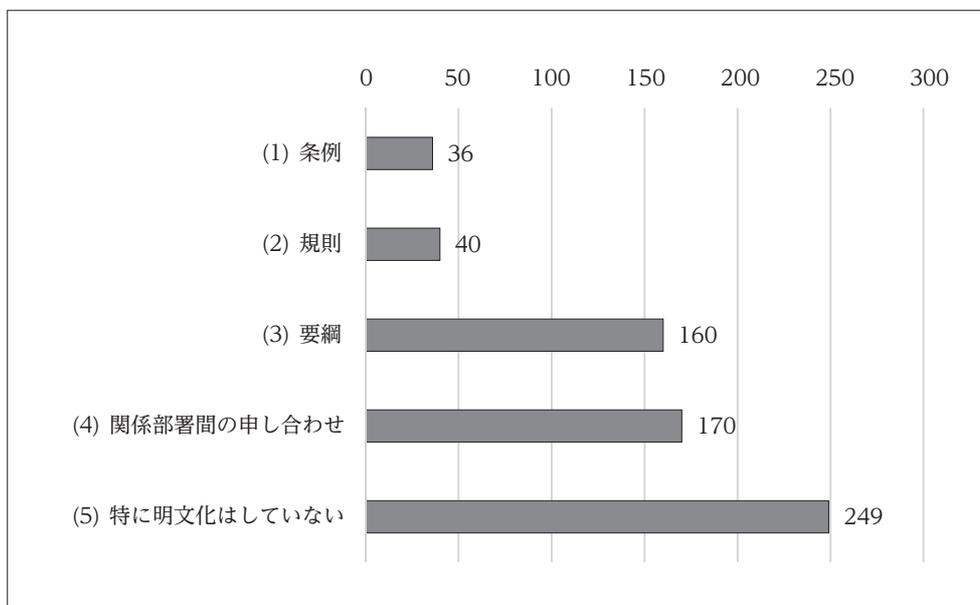
「5. 関係部署間がほとんど関わらない」という自治体は少ない一方、「1. 協議や意見調整の場を常設」と「2. すべての案件ですべての部署が協議する」という自治体も多くはなく、3あるいは4の必要に応じて適宜、協議や調整の場が設けられるという自治体が多いことがわかる。

Q10-SQ 1. 担当部署間調整の根拠

・設問

土地利用関係部署間の協議や意見調整は、何に基づいて行っていますか。当てはまるものを選択してください。

・集計結果（複数回答可：累積有効回答数 = 655 / 553自治体）



・クロス集計

Q10の調整・連携の形態、SQ1の根拠のいずれも複数回答される自治体が多かったが、これら選択肢のうち番号が若いものほど調整・連携の強度や法的な位置づけが高いものと考えて、複数選択された自治体はそれぞれ番号が若い項目に集約してクロス集計を行った。

調整・連携の形態とその根拠のクロス集計

	1. 条例	2. 規則	3. 要綱	4. 申し合わせ	5. 明文化無し
(1) 協議調整の場を常設	7	6	20	5	5
(2) 全案件・全部署	4	2	13	8	5
(3) 関係案件・関係部署	14	3	66	58	82
(4) 必要に応じて	11	12	36	60	117
(5) 連携無し	0	0	0	0	16

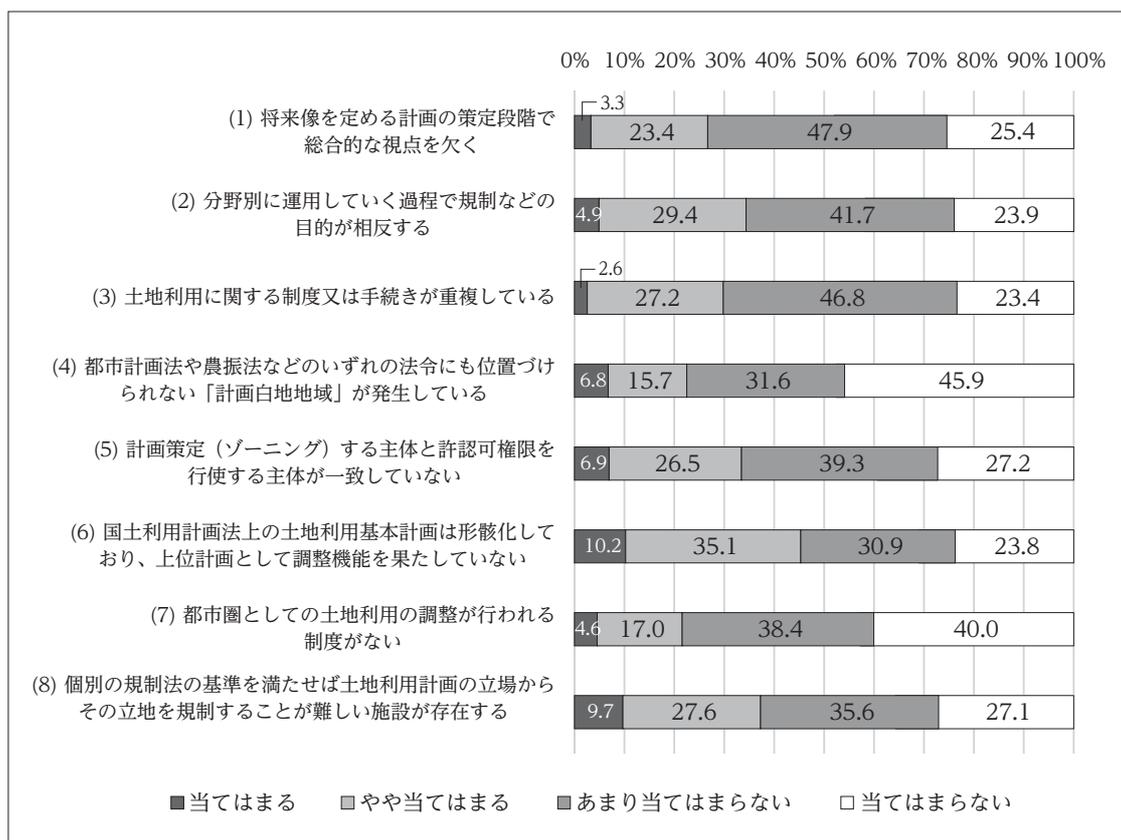
表に示すとおり、「(1) 協議調整の場を常設」するような調整・連携の強度が高い自治体であっても必ずしもそれが条例に基づくものでなく、逆に「(4) 必要に応じて」対応を行う場合も条例に基づくものが少なくないなど、これらの間には連関は見られず、自治体の特性に応じた対応がなされているものと考えられる。

Q 11. 土地利用に係る法制度の課題

・設問

現行の土地利用に係る法制度について、どのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。また、特筆すべき課題やその具体的な事例などについて、自由に記入してください。

・集計結果



・結果概要

「国土利用計画法上の土地利用基本計画は形骸化しており、上位計画として調整機能を果たしていない」という項目が、最も多く課題として認識されている。Q6より、同計画の市町村計画の策定自治体は153/541自治体（28.3%）にとどまり、他の計画に比べて低い割合となっている。「太陽光発電施設」に対して規制する法制度がないことを指摘する意見が多かった。

Q 12. 望ましい土地利用に係る一体的な法制度・法体系の内容

・設問

地方分権改革有識者会議「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～」(平成26年6月)や、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」(平成28年6月)で、土地利用に関する各種法体系の一元化が今後の課題として示されていますが、土地利用に関する法体系が一体化された場合、具体的にどのような内容が求められますか。

・結果概要

149自治体から具体的な意見が回答された。

- ・多様な地域特性に応じた弾力的な制度・運用、柔軟な対応が可能な裁量を求める意見が多い。
- ・市町村が権限・責任を負う一方、国や都道府県が担う役割もある。
- ・都市計画・農振それぞれの現行制度上の技術的な課題を指摘する意見も多い。

具体的な内容については第I部本論第2章などを参照のこと。

Q 13. 都市計画担当部署の職員数

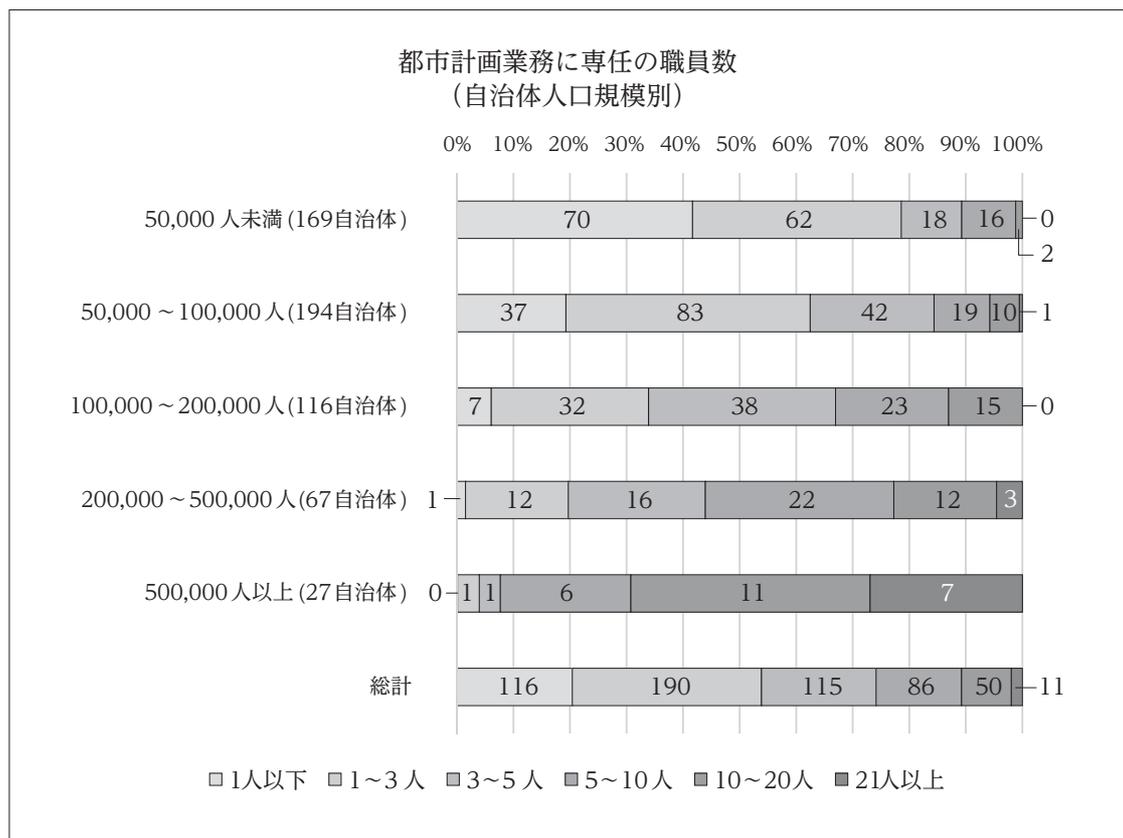
・設問

貴市区の都市計画をご担当される部署について、お尋ねします。

都市計画ご担当部署に所属されている正規職員は何名いらっしゃいますか。

※上記には嘱託・派遣・アルバイトなどの非常勤職員は含めないでください。ただし常勤の再任用職員（フルタイム）は含まれます。

・集計結果



・結果概要

Q9においても土地利用行政に係る職員の数の不足が課題として挙げられているとおり、特に小規模な自治体においては、都市計画業務に専任の職員が1人以下の自治体が一定の割合存在し、比較的規模の大きい自治体であっても体制にはばらつきがある。

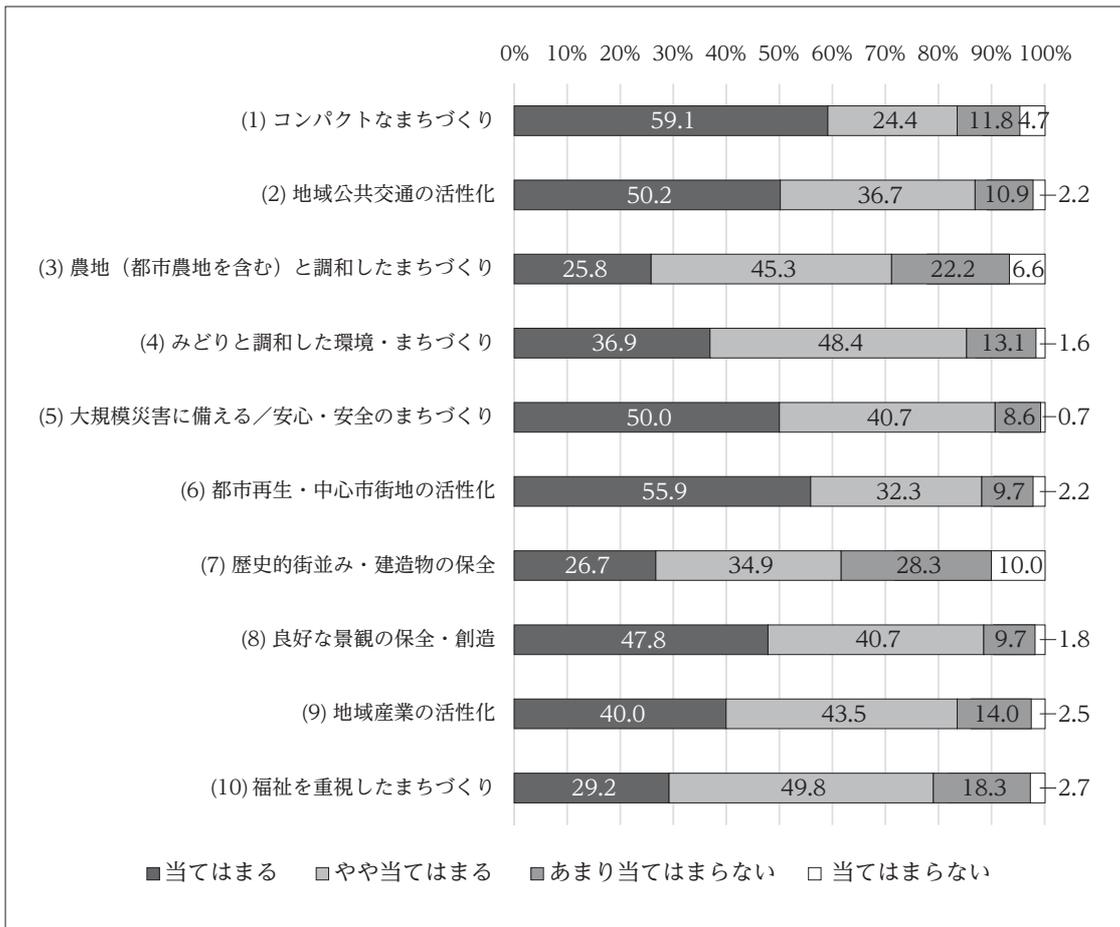
一体的な土地利用行政を行うために権限などの移譲と併せて体制の整備が求められる。

Q 14. 都市計画分野に係る重点的な政策・課題

・設問

次のまちづくりに関する政策について、特に重点を置いて推進している、あるいは重要な課題としているものは何ですか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果（有効回答数＝558）



・結果概要

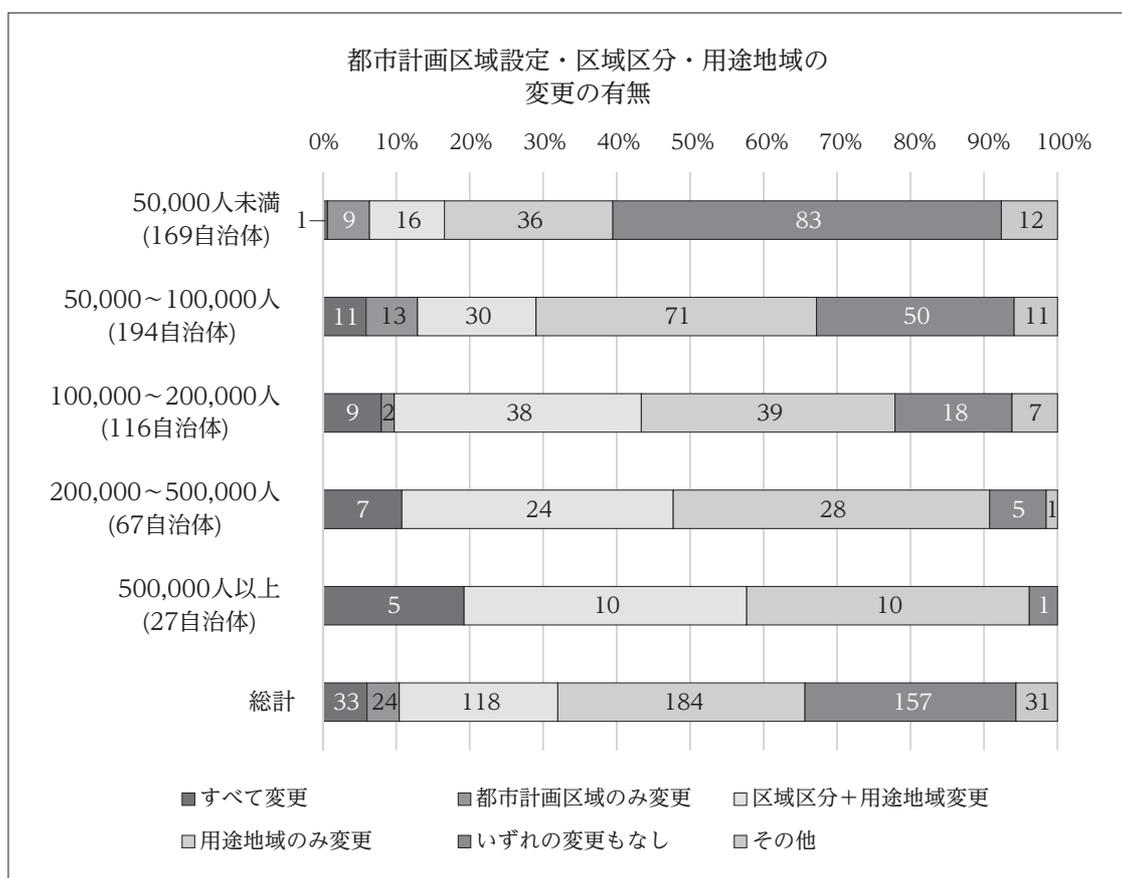
国土交通省がコンパクトシティ政策を推進していることもあり、「(1) コンパクトなまちづくり」、「(6) 中心市街地の活性化」は多くの自治体で重要な政策として取り組まれている。

Q15. 都市計画図の近年の変更・見直しの実績／予定

・設問

貴市区内の都市計画図に記載される区域区分・地域地区について、平成23年度以降、これらの内容の変更はありましたか。あるいは今年度内の見直しに向けた検討の見直しはありますか。それぞれの項目について、当てはまるものを選択してください。

・集計結果



・結果概要

基本的に決定権限が市にある用途地域が変更されている自治体が多い。

人口規模が大きい自治体の方が、変更がなされている割合が大きく、用途地域だけにとどまらず区域区分や都市計画区域設定の変更に及ぶものも相対的に多い。

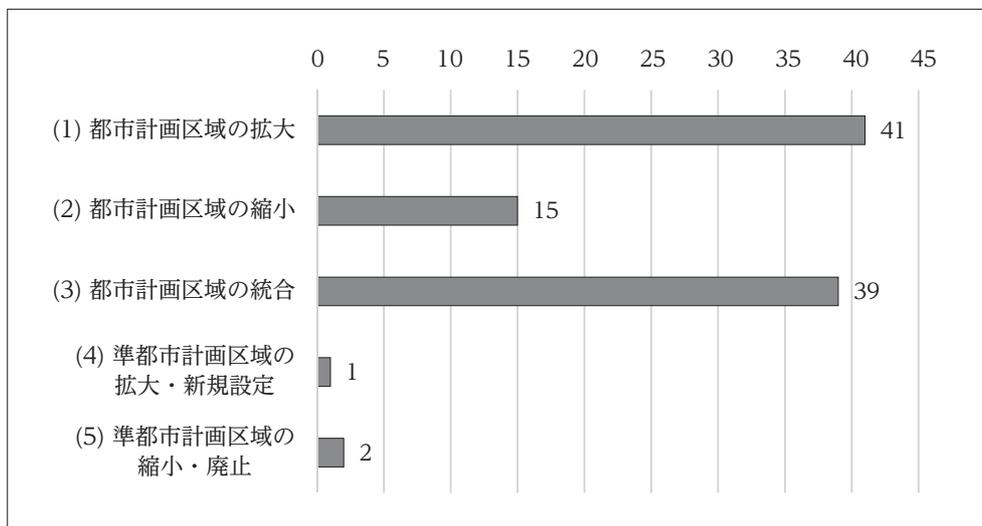
用途の変更を伴わずに区域区分や都市計画区域が変更されている自治体も数は少ないが、一定数存在する。

Q15-SQ 1. 都市計画区域・準都市計画区域の変更・見直し

・設問

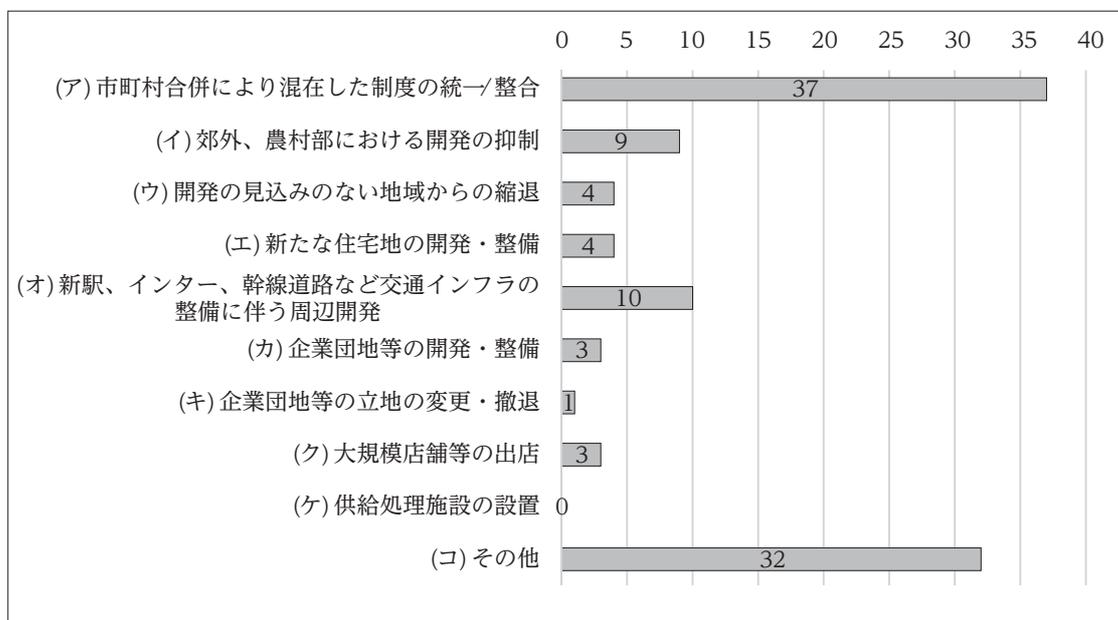
「A 都市計画区域・準都市計画区域」について変更・見直しの実績／予定に関連して、次の①、②について、回答してください。

①変更・見直しの内容（77自治体が回答、複数回答可）



多くで都市計画区域の拡大と統合が行われている。縮小は15自治体と相対的に少ない。

②変更・見直しの要因や目的



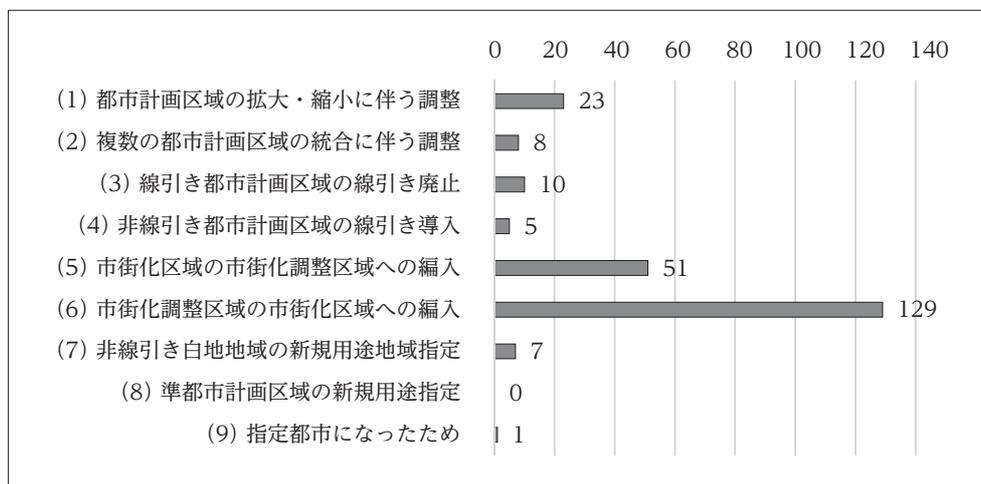
上記の変更の要因・目的は、(ア) 市町村合併に伴う制度の統一が一番多い。(コ) その他の主な内容は、公有水面の埋め立てに伴う区域の拡大によるものが多く挙げられた。

Q15-SQ 2. 区域区分（線引き）等の変更・見直し

・設問

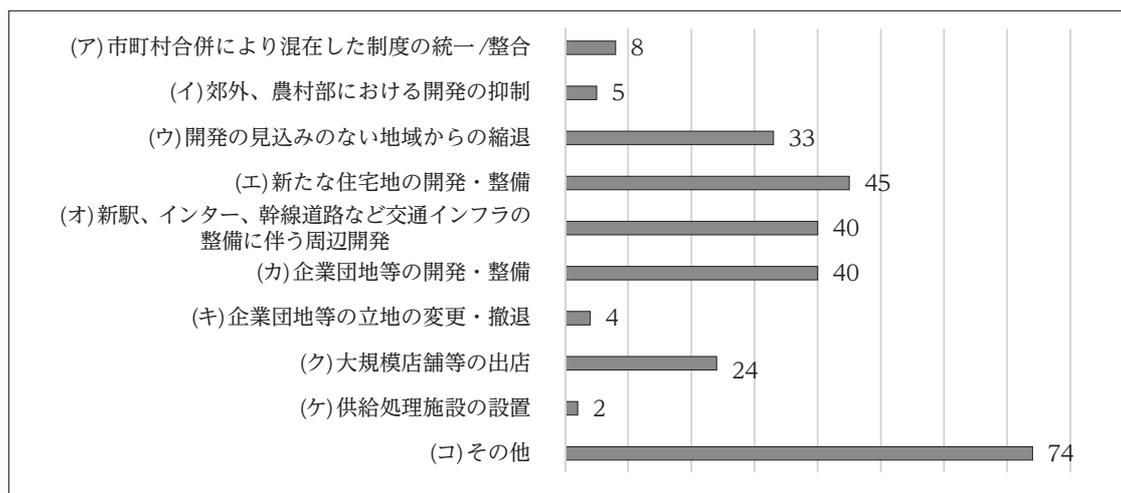
「B 区域区分（線引き）」について変更・見直しの実績／予定に関連して、次の①、②について、回答してください。

①変更・見直しの内容（164自治体が回答、複数回答可）



区域区分の変更がなされた自治体は164である。その多くは(6)市街化調整区域の市街化区域への編入であり、人口減少下にあっても市街化区域の拡大が進んでいることがわかる。その一方で市街化区域を市街化調整区域に変更（いわゆる逆線引き）する事例も50程度あり、開発が見込めない地域や災害の危険性が高い地区などの実態に即した変更も少なからず行われている。

②変更・見直しの要因や目的



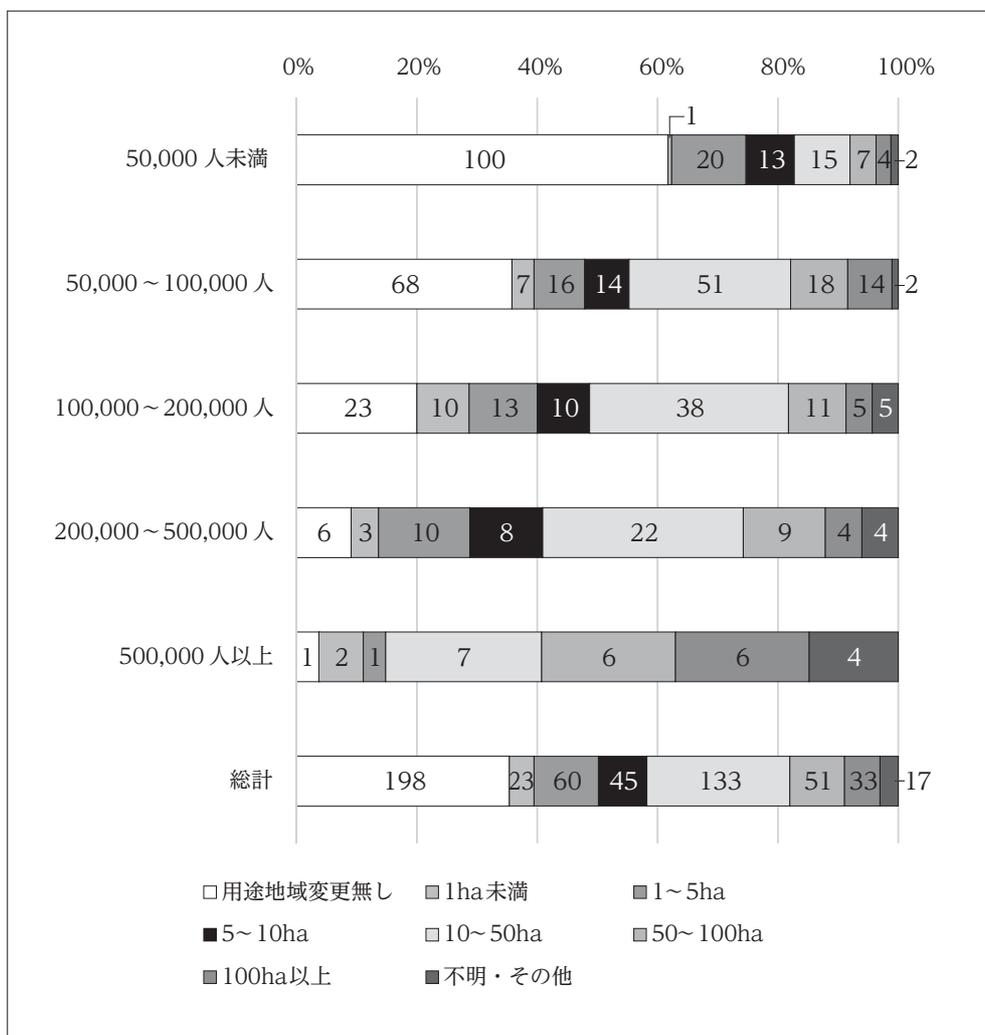
(エ)・(オ)・(カ)・(ク)は主に市街化区域の拡大の要因として、(イ)・(ウ)・(キ)は縮小の要因として挙げられている。(コ)その他の主な内容は、SQ1と同様に公有水面の埋め立てに伴うもの、市境の変更や境界となる地物（河川・道路等）の変更に伴う事務的な変更が多い。

Q15-SQ 3. 地域地区（用途地域）／建蔽・容積の変更・見直し

・設問

「C 地域地区（用途地域）／建蔽・容積」について変更・見直しの実績／予定がある場合、その具体的な内容について、回答してください。

・集計結果



・結果概要

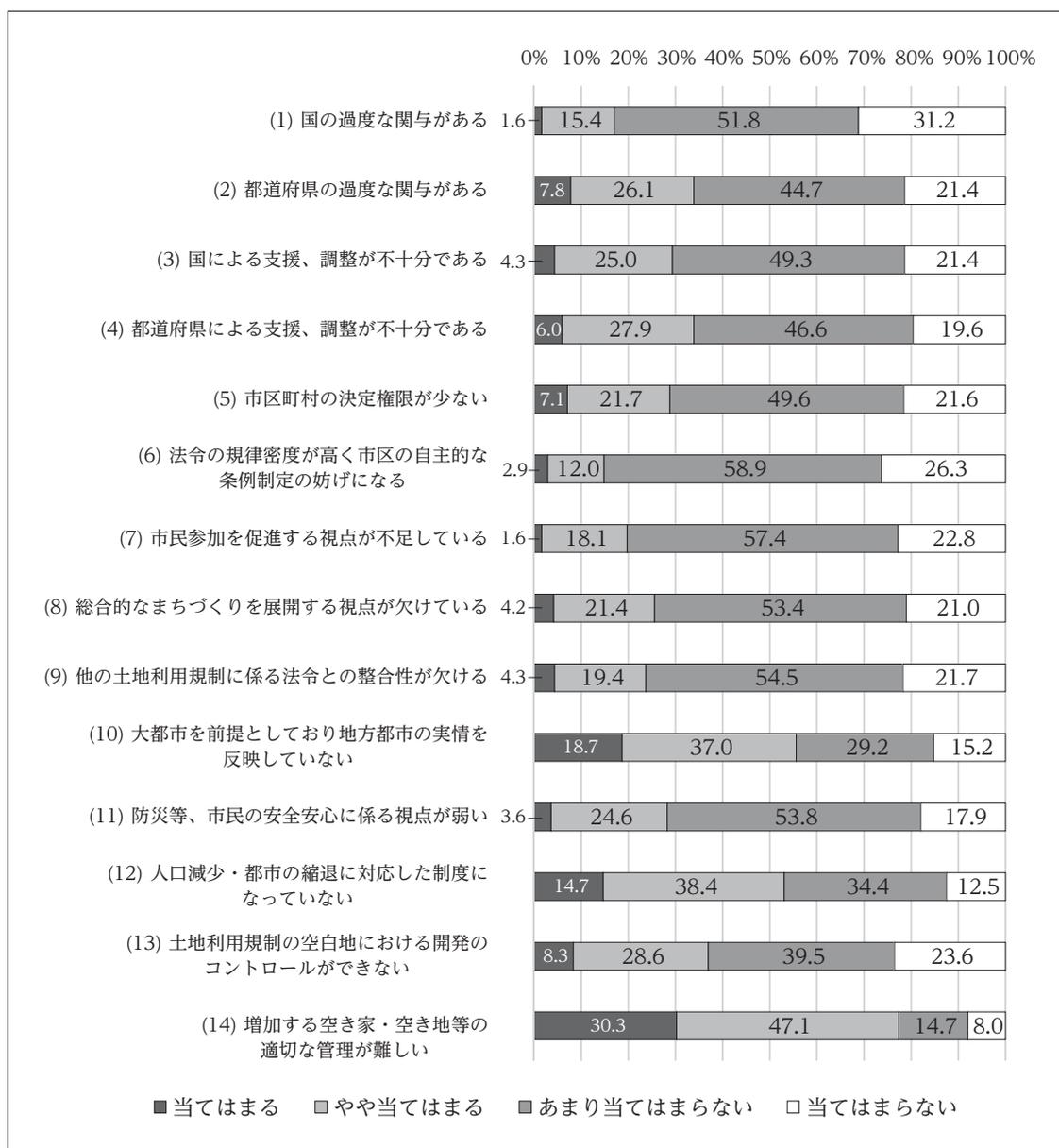
用途地域の変更があった自治体は全体の約65%であった。全体としては10～50haの規模の変更がなされた自治体が多い。変更面積の総計は、規模の大きな自治体ほど大きくなる傾向があるが、全体の見直しや一括での指定などで規模の小さな自治体でも100ha以上の変更を行っているところもある。

Q16. 都市計画関連法令についての課題

・設問

現行の都市計画関連法令に関して、どのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。また、特筆すべき課題やその具体的な事例などについて、自由に記入してください。

・集計結果



・結果概要

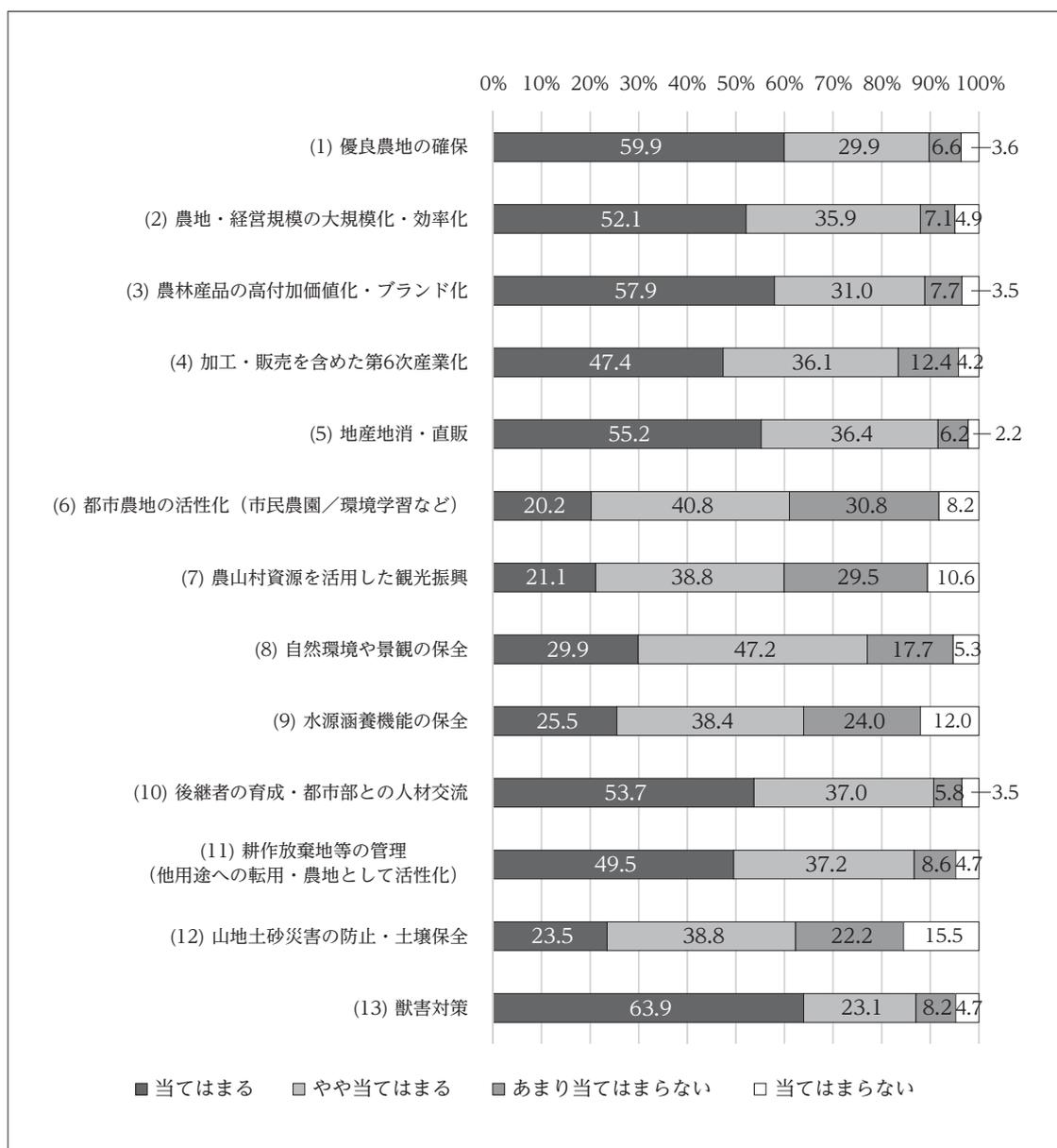
「(14) 増加する空き家・空き地等の適切な管理が難しい」という課題を多くの自治体が指摘している。

Q17. 農業・林業等に係る重点的な政策・課題

・設問

次の農林業等に関する政策について、特に重点を置いて推進している、あるいは重要な課題としているものは何ですか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果



・結果概要

全体的に「該当する」「やや該当する」の割合が多く、多様な政策が取り組まれていることがわかる。

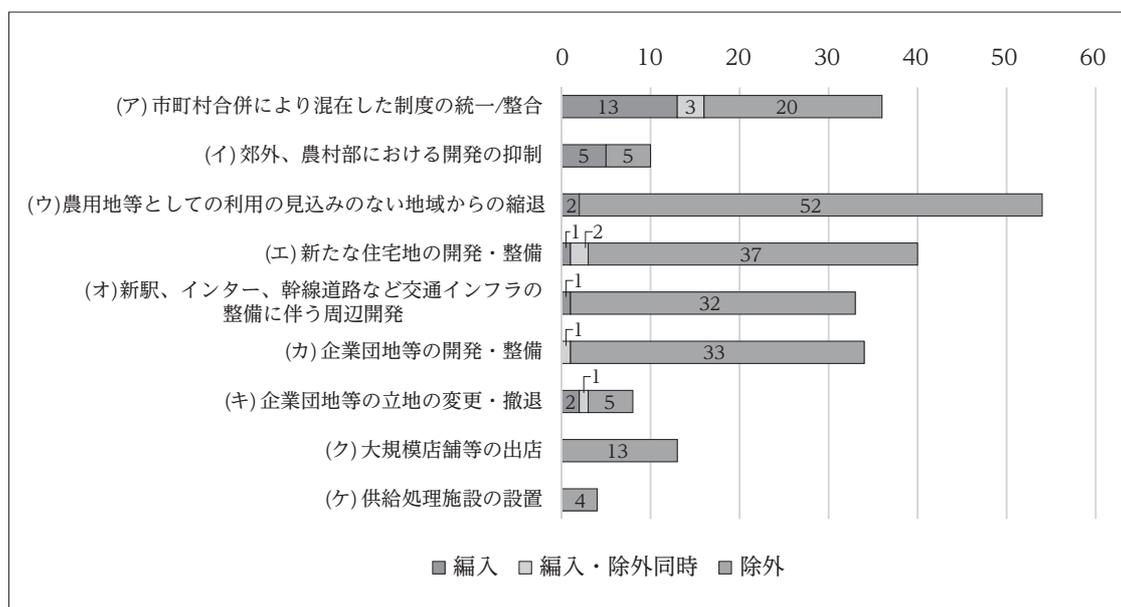
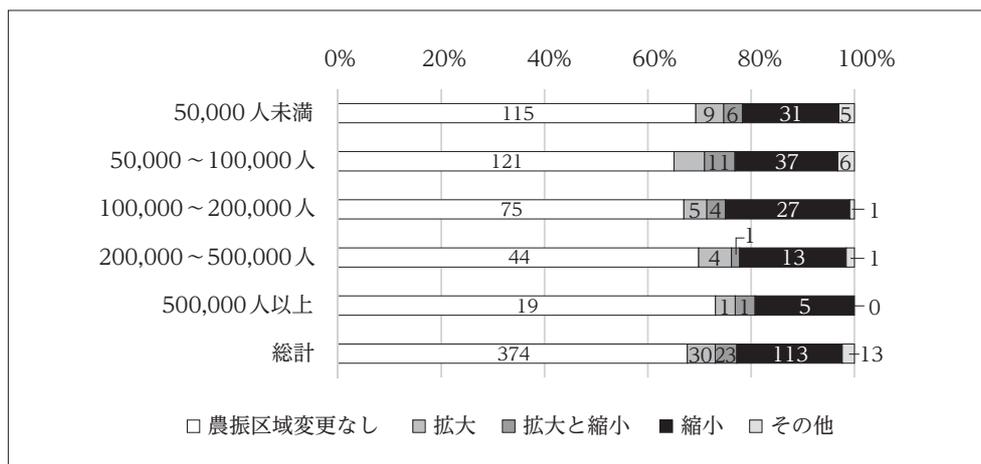
Q18. 農地関連の土地利用規制等の近年の見直し実績／予定

・設問

貴市区内の農地に関連する土地利用規制等について、平成23年度以降、これらの内容の変更はありましたか。あるいは今年度内の見直しに向けた検討の見通しはありますか。それぞれの項目について、当てはまるものを選択してください。

Q18-SQ1. 農業振興地域の変更・見直し

・集計結果



・結果概要

農振区域は全体の約30%の自治体で何らかの変更がなされ、その多くは農振区域の縮小であった。人口規模による傾向の違いは見られない。主に除外の要因・目的について尋ねたところ、(ウ)農用地としての利用の見込みがないことと、(エ)宅地などの開発の圧力、(オ)交通インフラの整備、(カ)企業団地等の開発・整備などがその主な要因となっている。

Q18-SQ 2. 農用地区域の変更・見直し（事例・自由記述）

280自治体から751件の農用地区域の変更に関する事例が回答された。その編入・除外等の内訳は下表のとおりである。

編入	164件
除外	563件
編入・除外同時	5件
類型不明	19件

自由記述欄に記載された変更・見直しの目的・要因について、単語を抽出したところ、下表のとおりとなり、特に除外の目的として「発電」「施設」（主に太陽光）の設置に伴うものが多く、問題になっていることが読みとれる。

農用地区域の変更・見直しの目的・要因として抽出された単語

	編入	除外	編入除外同時	類型不明	総計
用地	42	92		3	137
市街		23			23
駐車場		32			32
開発	2	18			20
事業	53	52	1	3	109
施設	8	80		3	91
発電		53			53
住宅／宅地	1	46			47
商業／店		26		1	27
工業／工場	1	23			24
農用地	38	37		3	78
優良	14				14
放棄	4	4			8
近代化不可		8			8
振興	12	12		1	25
総合	5	9	1		15
見直	12	36	2	2	52
山林	3	30			33

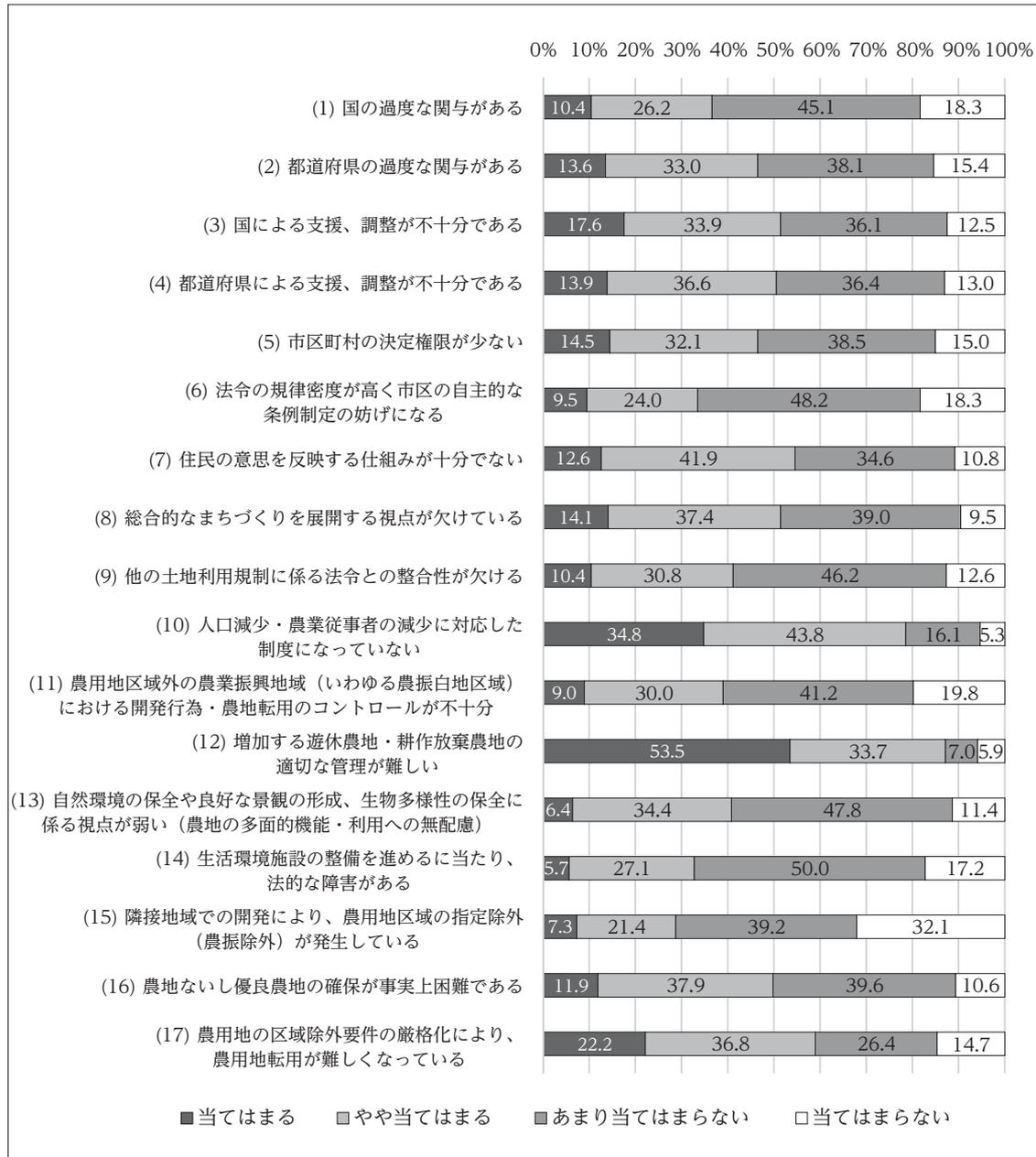
なお、本アンケートで抽出した回答は、数年に一度の「全体総合見直し」と随時行われる個別の除外申請の事例が混在しているため、単純に面積・件数を分析することは難しい。

Q19. 現行の農地関連法令についての課題

・設問

現行の農地関連法令に関して、どのような課題がありますか。それぞれの項目について、当てはまるもの1つを選択してください。

・集計結果



・結果概要

「(12) 遊休農地・耕作放棄農地の適切な管理」、「(10) 人口減少・農業従事者の減少」が大きな課題となっており、それらに現行の法制度が対応できていない。

4. 自由記述項目の概要（第4回研究会配布資料より）

本アンケートでは、以下の設問において、各自治体で生じている課題、土地利用に係る法制度に対する課題の認識等について、自由記述形式にて回答をいただいた。以下、設問ごとに主な回答を列挙する。

Q7-SQ 1：計画白地等での課題

- ・車の流れの変化やスプロール化により、中心市街地から郊外部への店舗出店が多くみられる。
- ・準工業地域等で工場の撤退により生じた土地に想定をしていない大規模商業施設の立地や、共同住宅が建設され、地区特性が損なわれる。
- ・開発許可の不要な資材置き場や太陽光発電施設が急傾斜地や耕作放棄地に立地し、災害の危険性や環境への影響が生じている。
- ・市街化調整区域や非線引き地域での宅地開発が虫食い状に生じている。
- ・農振白地地区域内での虫食い状の開発が進んでいる。その一方で、市町村が開発を行う事もできない。

Q9：土地利用行政における国・都道府県に関する課題

- ・都市計画関係では、分権により都道府県の同意から協議になったが、時間・手間のコストが大きい。
- ・都道府県に土地関係権限（砂利採取、線引き（区域区分）、農振地域除外等）があるため、市の意向（地域の事情等）が反映されない。
- ・東京都特別区では、通常、都市に移譲されている用途地域の決定権限がないため、都との調整に時間と手間がかかる。
- ・法が想定していない構築物（太陽光発電施設）に対して、関係する法令間での調整ができず、対応が自治体ごとにまちまちとなっている。
- ・個別法に基づく縛りが強く、市の施策を進める上で柔軟に対応できない。

Q11：土地利用についての法制度の課題

- ・法が想定していない構築物（太陽光発電施設、資材置き場、駐車場等、農業用ハウス）に対して、関係する法令間での調整ができず、対応が自治体ごととなっている【再掲】。
- ・権限のない廃棄物処理施設などについて市では規制できない。
- ・白地地域への環境に負荷を与える施設の規制ができない。
- ・国の通達どおり施行した場合、地域で住民との軋轢が生じる。
- ・区域区分や用途区域の変更に時間と費用がかかる。
- ・森林については農地ほど規制が厳しくなく、無秩序な都市化が進む。
- ・土地関係法令の規制や方針が相反していて、現場で混乱を生じる。
- ・面積基準、営農の有無という生産緑地の指定基準だけでは、節税対策として指定され、市街化の土地利用の桎梏となる。
- ・地域指定（市街化区域・市街化調整区域）の権限が県にあるため、市では土地利用計画による用途指定が柔軟にできない。
- ・農家レストランの許可の例など、県の農政部局と都市計画部局の調整・連携がとれていない。

Q12：望ましい土地利用に係る一体的な法制度・法体系の内容

【期待】

- ・総合的な土地利用に関し、国と地方との役割分担が明確化され、住民に身近な市町村において、決定権限を担う仕組みの構築が必要。
- ・想定していない構築物等（太陽光発電等）に対して、土地利用の方向性が担保される規定が必要。
- ・地域ごとに多様な状況があり、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は困難であり、自治体の裁量により柔軟に、地域に密着した現実的な対応ができる総合的な制度インフラの整備が必要。
- ・一体的な法は、基本的な規制と、地域の特性や特徴を生かすことができること、シンプルで分かりやすい制度とすること、都市計画と農地・森林を包括的な法体系とすること、総合土地利用基本計画を法的に位置付け策定義務を課すること。
- ・新規開発を容認から制限する手法、都市のコンパクト化に寄与する仕組みが必要。

【法・計画体系】

- ・原則的に法適用区域（計画区域）と行政区域を同一すること。
- ・法体系の一元化に当たっては、運用や規制を勘案した法体系が必要、各法律の義務付け・枠付けの見直しが必要。
- ・個別計画による上位計画の形骸化が生じていることから、個別法の判断基準となり得るような具体的な土地利用方針を示すこと、分野別の上位計画の整合が取れる法体系が必要。
- ・一元化よりも現行制度を時代や地域のニーズに沿った形とする改正を望む。

- ・真に保全すべき農地・森林の明確化、保全と開発のバランスが重要、むやみな開発の歯止めをかけるものであること。
- ・国土利用計画に基づく市町村計画の策定と土地利用に関する行政上の指針の明確化、総合計画と国土利用計画の一体化を図ること。
- ・関係法の一体化に合わせて、国の基本的総合的な方針を設定する必要、国の窓口の一本化。

【権限移譲】

- ・市町村が主体的に諸課題に一体的に取り組めるよう、土地利用に関する権限の拡大（権限移譲）が必要。

【連携・チェック】

- ・政治力に左右されないよう市町村、県、国によるチェック体制が必要。
- ・近隣自治体との広域的連携が必要。
- ・地域格差が生じない内容とすること、財源が必要、税制上の取扱いの整理。
- ・各種法体系の全面改正、省庁間の連携が必要、個別施策間の連携。

【組織】

- ・組織として、土地利用を統括する部署の設置、土地関係部署の横の連携、施策間の連携、手続きの簡素化、事務マニュアル、専門職員が必要となる、窓口の一本化。

【住民】

- ・住民意識が反映される制度、市民の責任の明確、市民側の目線で明確でわかりやすい内容にすること。

Q16：都市計画関連法令についての課題

- ・都市圏ごとに広域的な観点から区域区分の設定を行うべき。
- ・生産緑地について、地区の解除に係る手続きの手間が原因で好ましくからぬ土地利用が行われたり、自治体に権限がないため資源として活用できない。
- ・区域区分の権限が市にないため、住農混在地域が生じ無駄な土地利用が進んでいたり、自治体の望ましい状況が現実に反映されていない。
- ・県との協議や県の関与による制約が多く、迅速で柔軟な対応が阻害されたり、独自の政策立案が困難となっている。
- ・太陽光発電施設の立地を規制できない。
- ・防災、福祉、少子高齢化、医療・介護などのニーズを都市計画の中で解決しようとする動きが高まっているが対応できていない。
- ・都市計画区域外での人口減少に対応できていない。
- ・市街化調整区域での土地利用制限が厳しいため、市の発展に資する開発が困難であったり、そのリアクションとして線引きをしていない近隣自治体の開発が促進されてしまう、集落地のコミュニティ活動の維持や集団的な農地の保全ができない。
- ・都市計画の変更が手続き等のため迅速に対応できない。
- ・都市計画や立地適正化計画等は DID 等を前提としているが、人口減少が進む地方部ではその前提が成り立たなくなる。
- ・市街化区域と農業振興区域の隣接部が多いため、都市行政と農村行政の壁がある上、それを調整する国土利用計画法の土地利用方針が機能せず、一体管理は困難な状況にある。
- ・都市計画法（34条11号）の市街化調整区域の開発と立地適正化計画の居住誘導区域について判断基準が不明確。
- ・線引き、非線引きが不平等な土地利用状況を生み出している。

Q19：現行の農地関連法案についての課題

【農政の視点から】

- ・農用地の区域除外要件は、法令による規制強化が無く運用面での問題があるので、都道府県の同意だけではなく具体的に法令で定めるべきである。
- ・農用地関係法相互の方針・趣旨が異なるため農地の有効活用ができない。
- ・農振地域の除外等の規制が強いため、耕作放棄地や鳥獣被害を増加させている。
- ・土地データが不十分のため、計画の実効性が疑問。
- ・遊休農地の解消のための指導強化は、市町村の人員不足のため国等の介入制度が必要。
- ・農振地域の除外・編入は一部市町村に権限移譲されているが、県との同意が必要であったり、県の判断に左右され、柔軟に対応できない。
- ・市町村間（特に県境）で農振の除外・編入の考え方や手続きが異なる。
- ・農業政策の不安定や法令改正等による国の支援が足りないため、業務に支障が生じたり、農地の流動化等が進めづらい。
- ・農業振興のための土地利用規制の基準が全国一律であるため、地域の実情や市の政策目的にそぐわない。
- ・担い手不足、担い手対応の不備。
- ・耕作放棄地は、解消するよりもそうならない制度が必要であり、そのためにも担い手のニーズに合った制度設計が必要。
- ・土地改良事業が農振除外を阻んでいる。
- ・農地法の権限が弱く、乱開発を防げない。

【まちづくりの視点から】

- ・県の過度の関与により、住民・議会の合意があるにもかかわらずまちづくりの計画が進まない。
- ・国土利用計画法や流通関係法と農地関連法との整合が不十分のため、自治体の土地利用計画の運用に支障が生じる。
- ・国土軸 IC 周辺を基点とした総合的なまちづくり計画を進めるために、農用地除外が必要。
- ・農用地除外の規制が強く、市町村の主体的まちづくりや工業団地や大型開発のための用地の確保が困難となっている。