

土地利用行政の あり方に関する研究会 報告書

平成 29 年 5 月

土地利用行政のあり方に関する研究会
全国市長会政策推進委員会・(公財)日本都市センター

はしがき

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、空き地・空き家、耕作放棄地や荒廃森林が増加する一方、一部において無秩序な開発が散見される。また、所有者不明土地の増加で公共事業の執行に支障が生じたり、近年設置が相次いでいる太陽光発電施設の中には防災や景観上問題のあるものが発生するなど、地域社会では土地利用について様々な課題が浮き彫りとなっている。

こうした都市の『縮退』・低密度化や農山漁村における課題を解決するためには、経済的な成長や人口増加を前提とした従来の土地利用の仕組から、超高齢・人口減少時代に適合的な土地利用の仕組に転換することが必要となっている。

そして、その際に何よりも重要なことは、住民の意向や地域の実情を土地利用に反映することであり、そのためには、土地利用の現場である都市自治体において、一元的な土地利用行政を実現することが求められる。

全国市長会では、平成28年7月、政策推進委員会のもとに、市区長及び学識者により構成される「土地利用行政のあり方に関する研究会」（座長 志賀直温・東金市長。以下、「研究会」という。）を、公益財団法人日本都市センターの参画を得て設置し、土地利用行政のあり方について調査研究を行ってきた。

研究会では、学識者委員や委員市区長による講演等をもとに、土地利用行政をめぐる課題やあるべき姿等について精力的に議論を行ってきた。また、土地利用に関する都市自治体の課題や特徴的・先進的な取組等を把握するため、全都市自治体を対象としたアンケート調査及びこうした取組を行っている都市自治体の現地調査を実施した。本報告書は、これらの研究成果を取りまとめたものである。

本報告書では、まず、土地利用行政のあり方についての提言を示し、第Ⅰ部において、この提言の背景となる現状分析や新たな土地利用制度の構築に向けた提案等を行っている。第Ⅱ部においては、学識者委員がそれぞれの視点から考察や課題提起等を行っており、続く第Ⅲ部では、現地調査の結果とそれを踏まえた考察を掲載している。さらに第Ⅳ部では、アンケート調査結果を含む資料を収録した。

本報告書が、超高齢・人口減少社会における都市自治体の土地利用政策を考えるうえで、貢献できることを祈念する。

平成29年5月

土地利用行政のあり方に関する研究会 委員名簿

座長	東金市長	志賀直温
座長代理	飯田市長 東京工業大学環境・社会理工学院教授	牧野光朗 中井検裕
委員	深川市長 弘前市長 塩竈市長 越前市長 諏訪市長 立川市長 板橋区長 秦野市長 本庄市長 安城市長 高山市長 鈴鹿市長 近江八幡市長 大和郡山市長 海南市長 篠山市長 真庭市長	山下貴史 葛西憲之 佐藤昭 奈良俊幸 金子ゆかり 清水庄平 坂本健 古谷義幸 吉田信解 神谷学 國島芳明 末松則子 富士谷英正 上田清 神出政巳 酒井隆明 太田昇

委 員

鳥 取 市 長

高 松 市 長

西 条 市 長

嬉 野 市 長

諫 早 市 長

大 分 市 長

宮 崎 市 長

駒澤大学法学部教授

筑波大学システム情報系教授

専修大学法学部准教授

深 澤 義 彦

大 西 秀 人

青 野 勝

(～平成28年11月27日)

谷 口 太一郎

宮 本 明 雄

佐 藤 樹一郎

戸 敷 正

内 海 麻 利

村 上 暁 信

鈴 木 潔

(30名)

目 次

はしがき	i
土地利用行政のあり方に関する研究会 委員名簿	ii
土地利用行政のあり方に関する提言	3

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	13
はじめに	14
1 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景	15
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	24
第 2 章 土地利用行政・制度の現状と課題	29
1 土地利用行政・制度の現状	30
2 都市自治体における土地利用行政をめぐる問題	36
3 諸外国における土地利用との比較	43
第 3 章 一元的・包括的な土地利用制度の構築	49
1 一元的・包括的な土地利用行政の枠組の構築	50
2 都市自治体と国・都道府県との役割分担	56
3 一元的・包括的な土地利用行政に資する当面の対応	65

第 II 部 報告

第 1 章 都市・農村の一元的土地利用管理の必要性

東京工業大学環境・社会理工学院教授 中井 検裕

はじめに	76
1 市街地の拡大と土地利用規制の課題	76
2 新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論	82
3 都市・農村の一元的土地利用管理に向けて	86

第2章 自主的かつ総合的な土地利用の実現

—条例にみる自治体の取組みを素材として—

駒澤大学法学部教授 内海 麻利

はじめに	90
1 総合的な土地利用を実現するための論点	90
2 条例による土地利用制度	95
3 条例にみる土地利用計画・規制制度の特徴	99
おわりに	100

第3章 環境保全的視点からの都市農村一体的整備の必要性

筑波大学システム情報系教授 村上 暁信

はじめに	102
1 農村・農地の環境保全機能	102
2 アメニティ	106
3 都市と農村の一体的整備	109
おわりに	110

第Ⅲ部 事例研究

第1章 地方圏における中枢都市と近隣都市の土地利用行政

専修大学法学部准教授 鈴木 潔

1 地方都市における土地利用戦略の多様性	116
2 都市計画区域	119
3 県から市への権限移譲	121
4 広域連携	122
5 結論	124

第2章 現地調査報告

公益財団法人 日本都市センター

現地調査 日程概要	126
1. 長岡市における都市・農地部局の密接な連携による計画的な土地利用行政	127
2. 伊豆市における都市計画区域の見直しに係る垂直的・水平的調整と 条例による代替的な土地利用規制・誘導の取組み	131
3. 岡崎市の独自条例による手続の追加と包括的な計画策定を通じた 土地利用誘導の取組み	137
4. みよし市の独自条例による包括的土地利用行政への取組み	143

第IV部 資料

1 設置要綱	151
2 設置趣旨	152
3 日程概要	154
4 議事概要	155
第1回研究会議事概要	155
第2回研究会議事概要	161
第3回研究会議事概要	170
第4回研究会議事概要	174
第5回研究会議事概要	180
5 土地利用行政に関するアンケート調査 結果概要	187

土地利用行政のあり方に関する提言

I 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景

II 提言

土地利用行政のあり方に関する提言

I 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景

元来、都市的土地空間と農山漁村等の非都市的な土地空間は、連続した空間領域であり、相互に関連し、依存しあう性格を有している。我が国においては、近代化以降、都市と農山漁村、森林は機能的に区分され、それぞれ別個の法制度によって計画・管理されるようになったが、都市化が進展し、都市、農村の区別なく成熟社会を迎えている現代にあっては、これらの土地空間の相互依存性はますます強まっており、一元的・包括的に計画・管理することが望まれる。

1 超高齢・人口減少社会への移行

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。

(1) 都市の「縮退」・低密度化に伴う課題

人口減少と日常生活圏の広域化は、従来の人口フレームを基本としたまちづくり（都市計画）が想定していない状況を生み出している。

マクロに見れば、市街地の拡大が依然として続いている一方で、市街地の内部においては、空き地・空き家の増加といった都市の「縮退」・低密度化が進行している。また、人口減少の中で公共施設の維持管理・施設の適正配置が課題となっている。さらに、都市における憩いの場であり防災機能としても緑地や農地の果たす役割が注目される中、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。

(2) 農山漁村における課題

農山漁村においても、耕作放棄地や荒廃森林の増加といった課題が生じているなど、担い手によって継続的に生産活動・管理が行われることを前提とする従来の土地利用政策が想定していない状況が生じている。

(3) 日常生活圏の広域化に伴う課題

教育、商業、医療、就業面での日常の生活圏は拡大しており、学校の統廃合に伴う通学手段の確保の問題が生じたり、地域によっては、生鮮食料品や日常生活用品の入手に支障が生じたり、医療サービスに支障が生じたりするといった課題が生じている。

2 土地利用における地域の課題

(1) 都市計画区域外や非線引き区域における一部の無秩序な開発

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。

(2) 都市計画決定の見直しの必要性

人口増加を前提として決定した都市計画道路など都市施設のうち、人口減少下で不要となってきたものについて、柔軟に都市計画決定の見直しを行うことが必要となっている。

(3) 農業振興地域における開発の抑制

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。

(4) 法が想定していない構造物への対応の困難性

太陽光発電施設が防災上問題となる斜面に設置されたり、景観上の支障が生じる等の事例が全国各地で見られるが、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。

(5) 市町村合併に伴う課題

市町村合併によって多くの都市自治体の区域が拡大し、都市自治体は都市部・農村部を包含した多様性に富む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。都市自治体の財政状況や今後のインフラ更新を考えると、市域全体を対象とした計画的なまちづくり・土地利用が課題となっている。

(6) 縦割り・多重行政の弊害

土地利用に係る法・計画体系や運用の実態をみると、都市的土地利用については都市計画法、農業的土地利用については農地法・農振法といったように、縦割り・多重行政となっている。また、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。さらに、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。

Ⅱ 提 言

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おり、都市自治体は、これらに対応するため、土地空間を資源として有効に活用することが必要となる。また、土地利用に係る広域的調整や、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等の観点から自然環境の維持・保全を行うことが極めて重要となっている。

1 超高齢・人口減少時代に適した制度への転換

経済的な成長や人口増加を前提とした市街地の拡大を念頭に置いた土地利用の仕組から、都市の「縮退」・低密度化や農山漁村における課題等を踏まえた、超高齢・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すること。

すなわち、防災、水源管理、自然・生態系保全、グリーンインフラ等の観点から、無秩序な開発を防止し、非都市的な土地空間を保全・活用するとともに、コンパクトシティ化やファシリティマネジメントなど都市的な土地の再利用・再開発を行うことが重要となっており、こうした都市自治体の取組を支援すること。

2 都市自治体による都市と農山漁村を包含した一元的な土地利用行政の確立

超高齢・人口減少社会に移行する中で、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。土地利用は、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、地方分権改革の方向性とも一致している。

このため、土地利用の現場である都市自治体レベルにおいて、都市的土地利用と非都市的土地利用を含めた一元的な土地利用行政を実現するための計画体系（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を軸とした計画の仕組）・法体系を構築すること（9頁「計画体系の全体イメージ図」参照）。

3 「計画なくして開発なし」の仕組の構築

都市自治体が意思決定した市域全体の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ことを基本とする、「計画なくして開発なし」の仕組を構築すること。

関連して、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た規制状況を事前に周知する仕組を構築すること。

また、土地利用の計画の実効性を担保するため、建築物の用途や高さ・容積率といった、まちづくりに関係する規制を都市自治体が的確に行うことができる仕組を検討すること。

4 土地利用行政の展開のために必要な権限・事務の移譲、規律密度の緩和

(1) 権限・事務の移譲、規律密度の緩和の方向性

土地利用法制の多くは全国一律の規制となっているが、地域の実情や住民の意向を踏まえて策定された計画に基づいて、都市自治体が自主的かつ総合的な土地利用行政を展開できるよう、都市自治体へ必要な権限・事務を移譲するとともに、その実施に係る裁量を広く認めること。

また、計画策定や区域指定等に係る権限と許可事務については、都市自治体への一元化を図ること。

(2) 都市自治体への権限の移譲

土地利用に係る以下の権限について、都市自治体への権限の移譲を行うこと。

ア 都市計画の線引き権限の移譲

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。

イ 農業振興地域の変更権限の移譲

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。

ウ 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、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ことから、他の市町村と同様に、用途地域の指定権限を特別区へも移譲すること。

(3) 「手挙げ方式」の活用などによる段階的な権限・事務の移譲

都市自治体の規模に応じて権限・事務を移譲したり、移譲を希望する都市自治体の自主性を尊重して、希望する権限・事務を選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入したりするなど、段階的に権限・事務の一元化を進めること。

(4) 規律密度の緩和

法律による規律密度について、例えば、条例による用途規制の強化や開発行為の対象の追加、住民周知手続の追加ができるようにするなど、規律密度をより緩和し、画一性を排した柔軟な仕組を構築すること。

5 既存の法令の対象とならない行為の規制

太陽光発電施設や資材置き場など既存の法令の対象とならない土地利用について、より小規模な開発についても開発許可の対象としたり、「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」において防災・安全の確保、景観への配慮、周辺環境の保全、施設の適正な撤去・廃棄の観点から基準を策定して許可するなど、法的規制を行うこと。

6 社会状況の変化に即した都市施設等の計画の見直し

人口増加を前提として決定した都市計画道路といった都市施設等の整備について、地域の実情や人口減少・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、市町村の計画や意向を反映しながら、速やかに見直しを進めること。

7 土地利用行政の展開に向けた所有者不明土地への対応

土地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、国は、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みを法令整備も含めて構築すること。あわせて、所有者とその所在を明確化するため相続登記等のあり方について検討すること。

8 土地利用に係る広域的調整及び自然環境の維持・保全等の仕組みの構築

土地利用に係る広域的調整は、関係市町村相互の調整や都道府県による協議等を通じて行うことを原則とすること。また、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べく、都市自治体の計画を優先することを基本としつつ、都市自治体の計画と広域的な計画との整合性を確保すること。

また、広域的視点を踏まえ、非都市的な土地利用がなされている地域では、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等のために必要な保全・管理を行うことができる仕組みを構築すること。

9 土地利用行政の展開のために必要な人材の育成・確保

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・都道府県は、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を行うこと。

計画体系の全体イメージ図
 (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)

