

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ても、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

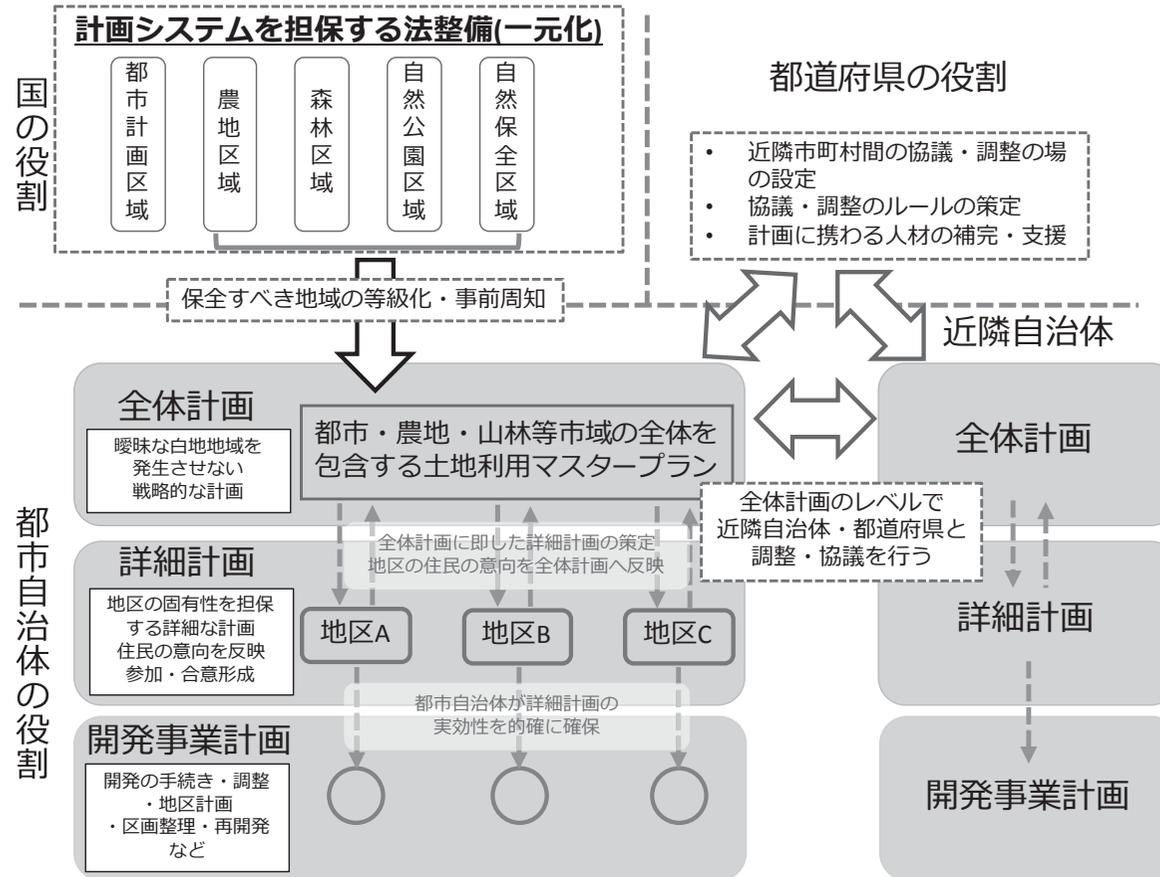
土地利用に係る広域的調整は、関係市町村相互の調整や都道府県による協議等を通じて行うことを原則とすること。また、地域や都市自治体の自主性の尊重と広域的観点からの効率的な土地利用の両立を図るべく、都市自治体の計画を優先することを基本としつつ、都市自治体の計画と広域的な計画との整合性を確保すること。

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)



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」¹・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²。

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。

¹ 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。

² 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）〔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³。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⁴、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⁵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⁶、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。

³ 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）」

⁴ 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）

⁵ 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）

⁶ 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）（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⁷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⁸は100.3km²から354.9km²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⁹。

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

⁷ 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。

⁸ 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）

⁹ 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）¹⁰。

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¹¹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」¹²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¹³では、耕作放棄地¹⁴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。

¹⁰ 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

¹¹ 国立社会保障・人口問題研究所前掲書

¹² 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。

¹³ 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）（2017年3月14日閲覧）

¹⁴ 「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¹⁵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となると、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¹⁶。

¹⁵ 「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）

¹⁶ 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/281228tochiriyou3rd_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¹⁷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¹⁸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

¹⁷ 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)

¹⁸ 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¹⁹。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²⁰。

また、国は、「21世紀環境立国戦略」²¹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

¹⁹ 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。

²⁰ 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）

²¹ 「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²²。

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²³、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²⁴。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²⁵、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、

²² 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

²³ 饗庭前掲書など。

²⁴ 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。

²⁵ 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²⁶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²⁷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²⁸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²⁹。

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

²⁶ 渡辺・有田前掲書, p.177

²⁷ 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

²⁸ 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

²⁹ 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³⁰。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³¹。

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³²。

³⁰ 巨理前掲書，p.26

³¹ 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

³² 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³³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³⁴、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³⁵。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³⁶。

(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

³³ 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

³⁴ 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」

³⁵ 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」

³⁶ 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）（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・データ（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³⁷、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³⁸、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³⁹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」⁴⁰、とりわけ「手続の合理性」⁴¹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⁴²。

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。

³⁷ 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。

³⁸ 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。

³⁹ 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

⁴⁰ 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

⁴¹ 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

⁴² 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」⁴³、画一的でない柔軟な仕組とすることが望まれる。

⁴³ 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

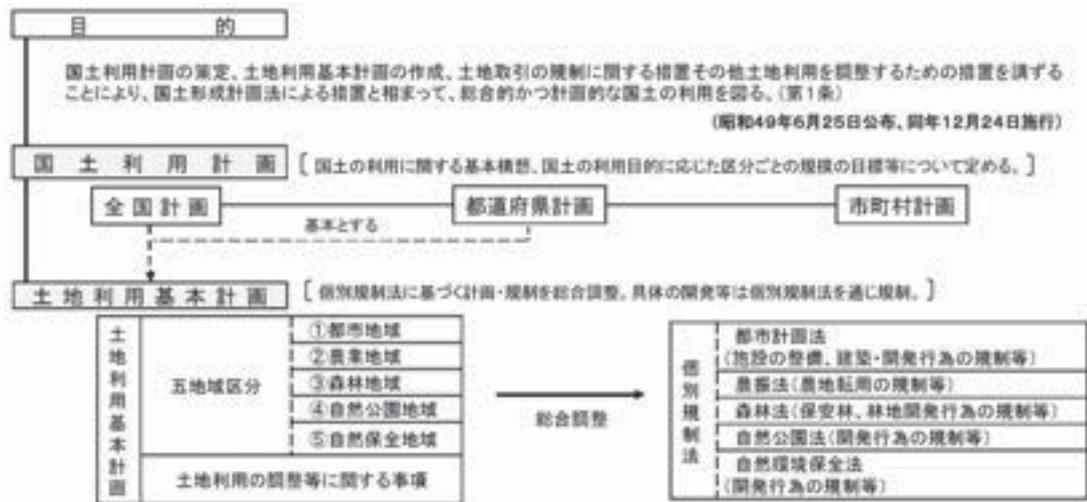
土地利用に係る5つの個別規制法は、異なる目的に基づいて、異なる省庁が所管しており、各制度間の調整が十分に図られていない。そのため、いずれの法律も適用されない地域（いわゆる「計画白地地域」）または法律の規制が緩い地域⁴⁴において、土地利用に関する法的規制が及ばない、または規制が不十分なために、各種の問題が生じている。一方、複数の法律が複雑かつ重疊的に適用された場合に、土地利用を実現する際の手続に時間がかかるといった課題もある。

(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

⁴⁴ 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⁴⁵、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⁴⁶、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

⁴⁵ 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」

⁴⁶ 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⁴⁷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 ^{※1}
	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 ^{※1※2}
	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

⁴⁷ 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⁴⁸。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⁴⁹。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⁵⁰。

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⁵¹。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」⁵²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

⁴⁸ 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

⁴⁹ 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

⁵⁰ 第7回国会衆議院会議録第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

⁵¹ 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）（2017年3月17日閲覧）

⁵² 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⁵³。

(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⁵⁴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

⁵³ 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。

⁵⁴ 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、虫食いの住宅建設は、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⁵⁵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）。

⁵⁵ 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）〔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する都市自治体が多く、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⁵⁶。

⁵⁶ 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、民間企業との競争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⁵⁷。

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

⁵⁷ 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⁵⁸。

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⁵⁹。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⁶⁰。

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⁶¹。かくして、英国、フランス、ドイツにおいては、都市が土地

⁵⁸ 国土交通省土地・建設産業局前掲資料

⁵⁹ 「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）

⁶⁰ 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）

⁶¹ 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"> ▶ 全国土は国王に属するという前提 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 英国法のコモンロー上の原則を承継 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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 	
土地利用の 観念	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ホールド＝占有・利用権が存在 ▶ 土地利用権の優位が確立 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 絶対的土地所有権の観念は存在しない ▶ ホールド＝土地利用権が前提 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 土地所有権の絶対性を原理的には承認 ▶ 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） 	
計画との 関係	(土地所有権の絶対性がない)		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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」 ▶ 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 	
			<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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 ▶ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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 ▶ 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)

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。

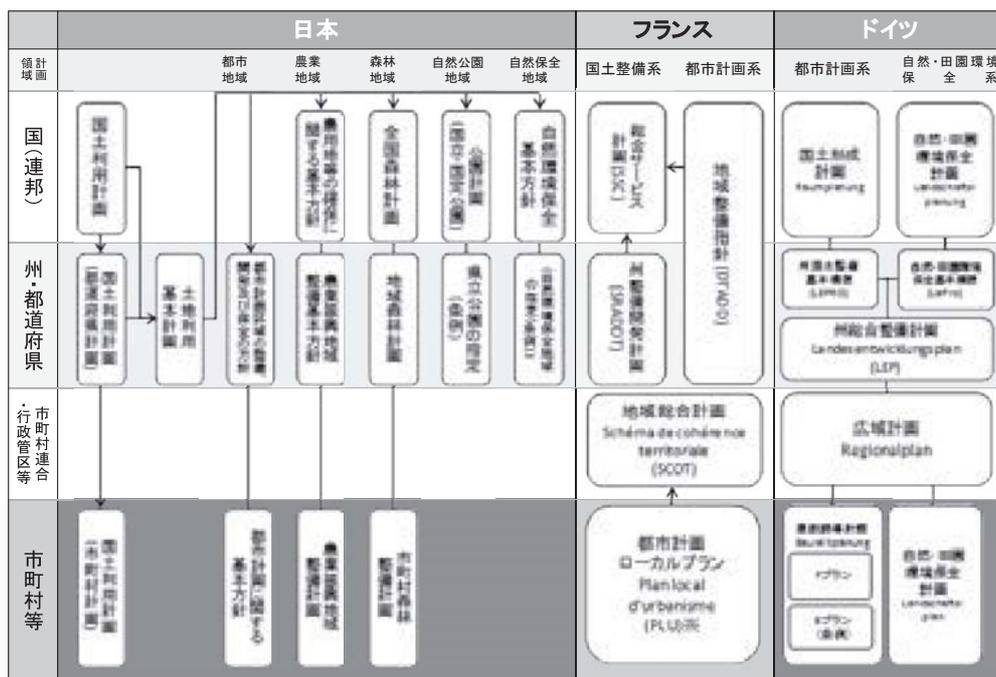
(2) 諸外国における土地利用の仕組と実態

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

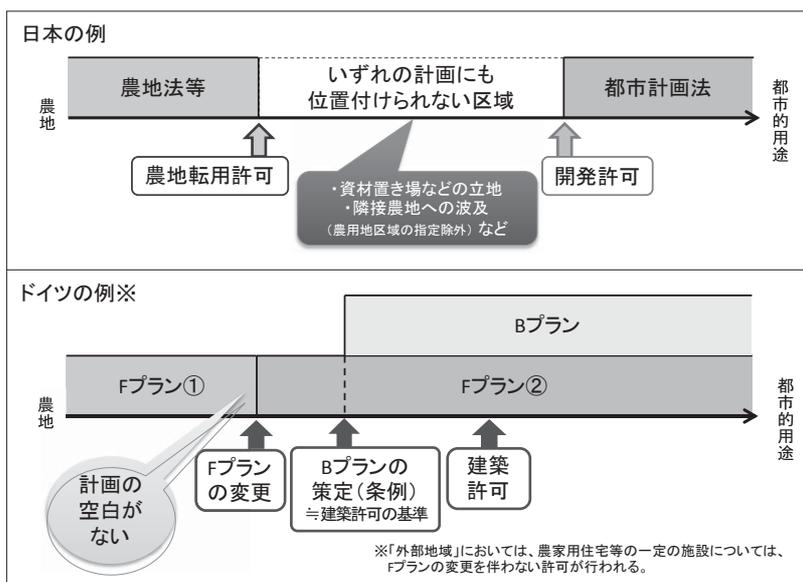
農地については、その生産性に応じて州により4段階に格付けされており、各市町村の田園環境保全計画において地図として公表されている。

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）⁶²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

⁶² 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）⁶³。

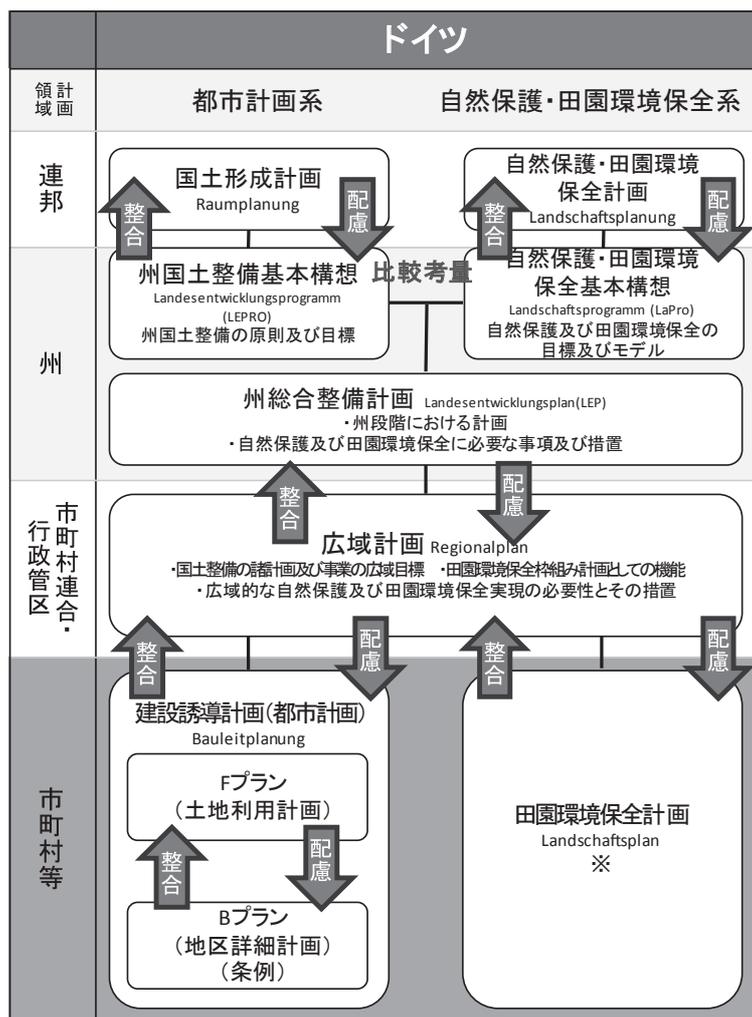
フランスでは、都市計画ローカルプラン（PLU）策定コミューン（基礎自治体）が原則として建築許可権限を持つ。

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

⁶³ 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。

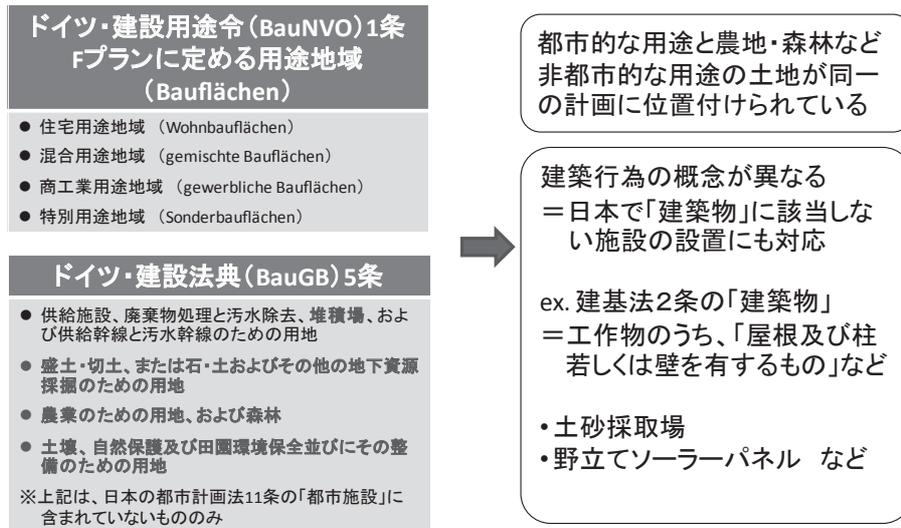
出典：地方分権改革有識者会議資料、国土交通省資料及びノルトライン・ヴェストファーレン州のホームページをもとに日本都市センター作成

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"> 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 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
	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"> 建築物 [Anlage] の建築、改造または用途変更 広範囲にわたる盛土、切土及び掘削 集積場を含む堆積
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。

一元的・包括的な土地利用制度の構築

- 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
 - (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 一元的・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⁶⁴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。

⁶⁴ 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⁶⁵。

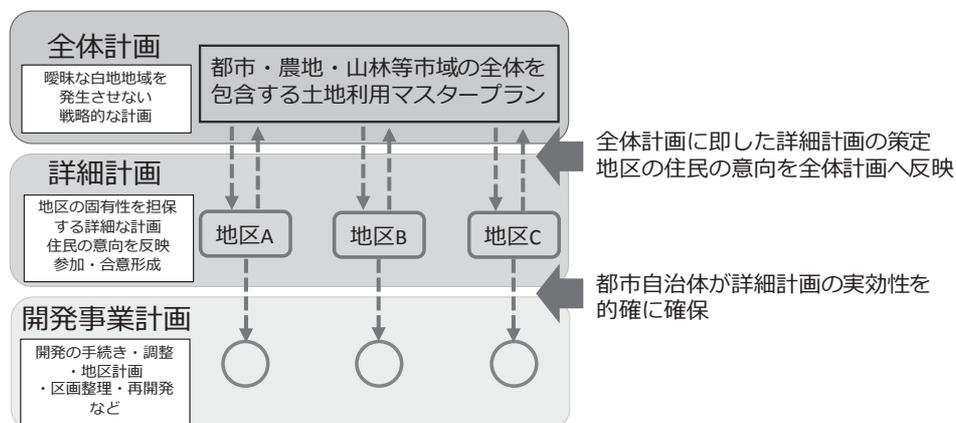
こうしたことから、都市自治体が意思決定した計画体系に法的拘束力を付与し、これに基づかなければ新たな土地利用を行うことができない、計画をつくれれば独自の土地利用を展開できるということを基本とする、「計画なくして開発なし」の仕組を新たに構築することが、都市自治体が主体的に一元的な土地利用を実現するうえで必要⁶⁶であろう。また、これは、第2章3で述べた諸外国において、人口が急増からゆるやかな増加へと転換するのと時を同じくして「計画なくして開発なし」の仕組が確立されているように、時代的要請に適うものであるといえる。

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

⁶⁵ 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) (2017年3月15日閲覧)

⁶⁶ 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⁶⁷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⁶⁸。

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

⁶⁷ 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。

⁶⁸ 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⁶⁹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

⁶⁹ 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⁷⁰。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⁷¹、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⁷²。

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⁷³。

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徴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

⁷⁰ 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)

⁷¹ 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）。

⁷² 田山前掲書, p.175

⁷³ 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⁷⁴。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

⁷⁴ 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⁷⁵。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

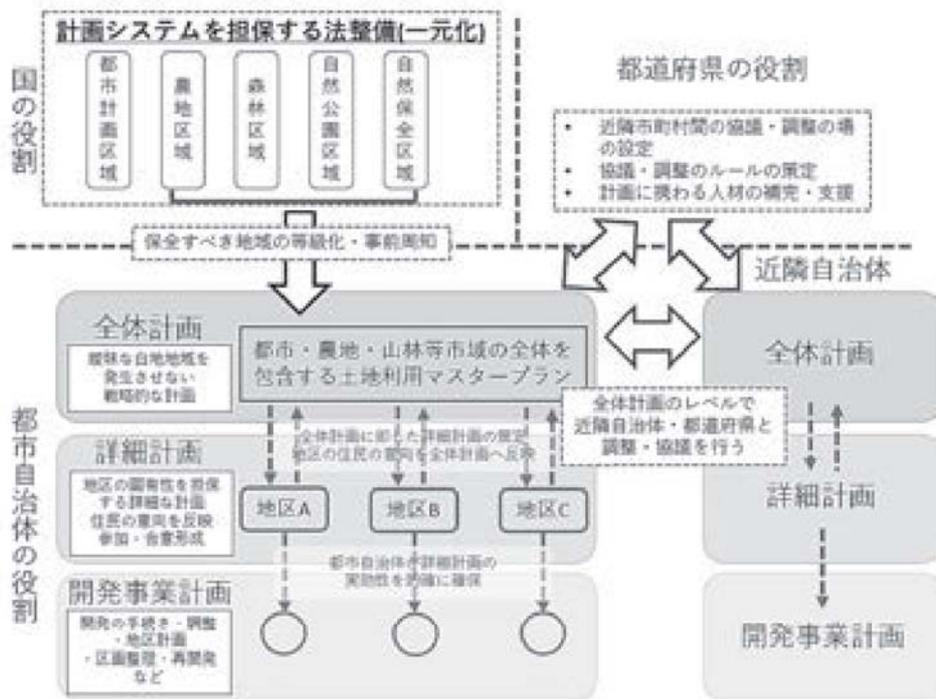
分権型社会においては、地域の自主性や自律性を尊重する観点から、住民に最も身近な都市自治体による意思決定に基づいて土地利用行政を展開することが重要である。このこ

⁷⁵ 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いからである。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⁷⁶。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⁷⁷。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。

⁷⁶ 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。

⁷⁷ 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⁷⁸。

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

⁷⁸ 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⁷⁹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) 調整の仕組み

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)」⁸⁰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

⁷⁹ 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。

⁸⁰ 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⁸¹。

(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⁸²や国土利用計画法の土地利用基本計画（都道府県計画）⁸³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。

⁸¹ 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)

⁸² 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。

⁸³ 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⁸⁴。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⁸⁵。

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

⁸⁴ 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。

⁸⁵ 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⁸⁶。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。

⁸⁶ 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⁸⁷。

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⁸⁸。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。

⁸⁷ 日本都市センター（2008）前掲書

⁸⁸ 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こうした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⁸⁹。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

⁸⁹ 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⁹⁰。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⁹¹、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。

⁹⁰ 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。

⁹¹ 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⁹²。

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。

⁹² 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)（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⁹³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⁹⁴。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

⁹³ 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>))。

⁹⁴ 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⁹⁵、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。

⁹⁵ 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⁹⁶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⁹⁷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」⁹⁸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⁹⁹。

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、

⁹⁶ みよしの取組の詳細については、第Ⅲ部第2章を参照。

⁹⁷ 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。

⁹⁸ 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。

⁹⁹ 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¹⁰⁰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。

¹⁰⁰ 伊豆市の取組の詳細については、第Ⅲ部第2章を参照。

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

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—

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

都市・農村の一元的土地利用管理の必要性

本稿は、人口減少社会にあって持続可能な都市農村空間を実現するには、都市・農村の一元的土地利用管理制度が必要であるとの認識にたち、現行の土地利用規制の課題を整理するとともに、新たな一元的土地利用管理制度の試案を提案するものである。

まず、山梨県の甲府盆地を例に、我が国の市街地拡大の様相を、高度成長期の鉄道主導の都市スプロール、1980年以降の自動車主導の都市・農村スプロールとした上で、現行土地利用管理制度について、5地域区分による用途別土地利用管理と都市計画による土地利用管理の課題としてまとめている。

さらに新たな一元的土地利用管理制度の試案として、①市町村による土地利用に関する一元的マスタープラン、②既成市街地と保全すべき地域については基本的には現行制度としながら、中間的空間領域については市町村の条例による規制、③土地利用の時間的管理の仕組みとしての土地利用管理協定制度の導入、④広域調整の仕組みの導入を提案している。

はじめに

戦前から戦後にかけての日本の都市計画の思想的にも実務的にもリーダーの1人であった石川栄耀は、1943年に『都市の生態』という著作の中で、「近日の都市計画は、都市でもなく村でもなく、都市と村の融合せるもの、強いて文字を探すなら『郷』であり、郷こそは100年後の都市の相である」¹と述べている。現在の日本に広がっている市街地は、国土全体から見れば東京や横浜のような大都市や、ごく一部の古くからの市街地を除けば、大部分が都市でもあり、また農村でもある、まさしく「都市と村の融合せるもの」といってもよかろう。しかし、石川が「郷」に欧米の計画的田園都市を重ねて見ていたのに対して、現在の日本の市街地は、残念ながら石川の思い描いたものとは異なる無計画の「郷」となっている。

我が国の最初の都市計画法から100年、そして現行都市計画法からまもなく50年を迎えようとしている。これまでの都市計画を一言で言えば、成長する都市を前提に、都市域の内側での必要な基盤施設の整備と、旺盛な開発圧力を背景とした土地利用の整除ということに尽きるように思う。それに対して、これからの都市計画でまず考えるべきことは、都市という限られた空間でなく、都市でもあり、また農村でもある広がってしまった都市圏を「都市農村空間」として捉え、これに一元的な計画を施すことだろう。

本稿では、都市農村計画の中でも主に土地利用に焦点をあて、その一元的管理について論じることとしたい²。

1 市街地の拡大と土地利用規制の課題

本節では我が国の市街地拡大の様相を、山梨県の甲府盆地を実例として紹介し、その後、土地利用規制の課題をまとめることとする。

(1) 甲府盆地の市街地拡大の様相

山梨県は、人口約88万人（2005年国調）の比較的小さな県で、既に国調ベースでは2000年に人口のピークを迎えた人口減少県である。地方県にもれず、モータリゼーションは大変進行しており、2007年3月末のデータによれば、人口1,000人当たりの自動車保有台数は836台と群馬県、長野県に次いで全国第3位となっている。国土交通省の貨物旅客地域流動調査（2007年）によれば、旅客の輸送機関別分担率は自動車が97.6%と、圧倒的に自動車に移動を依存している地域である。

地形的には西は南アルプス、南は富士山、北と東は秩父・奥多摩・丹沢の山々に囲まれ

¹ 石川栄耀（1943）、『都市の生態』、春秋社、高崎哲郎（2010）、『評伝・石川栄耀』、p.128、鹿島出版会より再引用。

² 本稿は、中井検裕（2016）、「現行都市計画制度の課題と改正試論」、吉田克己・角松生史編、『都市空間のガバナンスと法』、第2章、信山社をベースとして、これを編集し、新たに加筆修正を加えたものである。

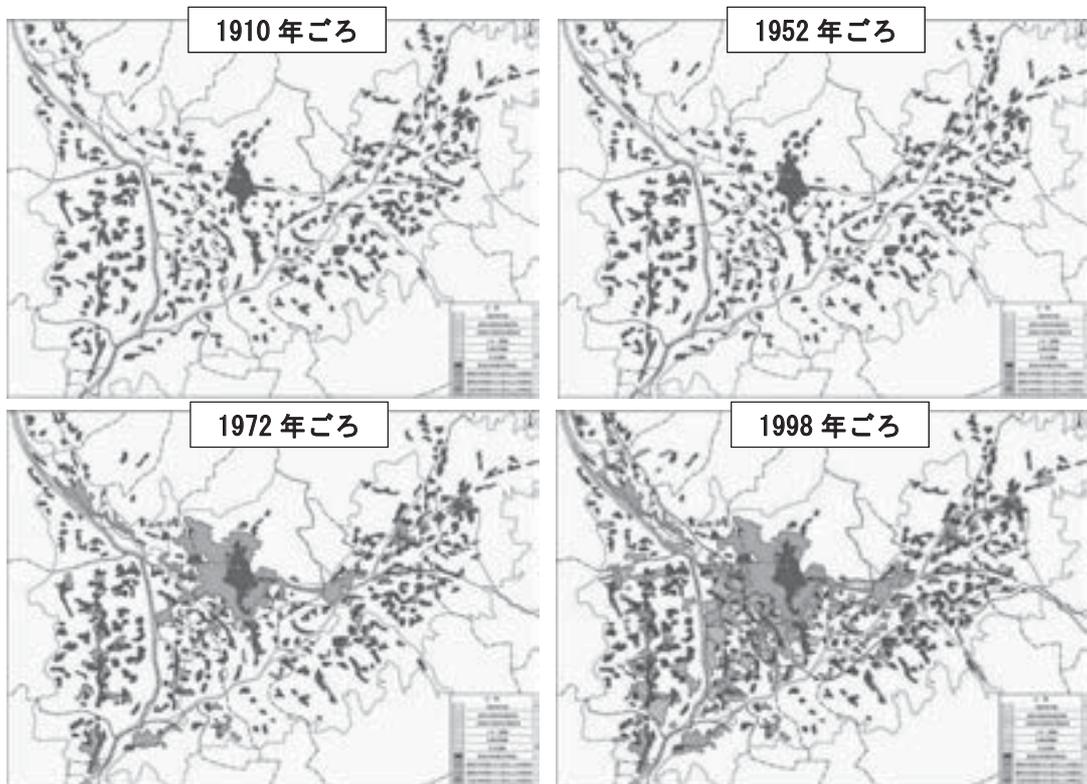
ており、平地は県庁所在地である甲府市（人口20万人：2005年国調）を中心とする甲府盆地に限られている。盆地の総面積は約5万haであり、2003年時点では28の市町村があったが、市町村合併が進んだ結果、2010年4月現在では12の市町となっており、ここに、県の全人口のおよそ3/4にあたる66万人が生活している。

甲府盆地が過去100年間に、どのように市街化されてきたかを見たものが図2-1-1である。もともと盆地には、城下町甲府と周辺に集落が分散して存在しており、このパターンは1952年（昭和27年）ごろまではほとんど変わっていない。言い換えれば、明治から20世紀の前半くらいまでは、ほぼそれ以前の市街地の状況が継続していた。しかし、20世紀の後半に入ると、市街地の拡大が始まる。

1952年から72年はちょうど高度成長期に当たるが、この時期の市街地の拡大は甲府の周辺にほぼ集中しており、同時に二次的な核としてJR中央線に沿って塩山、山梨、石和、韮崎などが成長した。この時期の市街地の拡大を一言で言うならば、鉄道主導の都市スプロールであったと言ってもいいだろう。

これが1972年から1998年の間になると、市街化の様相はそれまでと一変し、駅が中心ではなく、点在する既存集落と既存集落の隙間を舐め尽くすような形態で進行している。それまでの鉄道主導の市街地の拡大から、自動車主導の市街地の拡大へと変化したことが明らかである。言い換えれば、それまでの鉄道主導の都市スプロールに、自動車主導のい

図2-1-1 甲府盆地周辺の市街地の発展過程



出典：山梨県提供資料

わば農村スプロールが加わったのである。その結果、2005年の国勢調査において、甲府盆地内のDID地区は合わせて面積約5,000haで人口25万人である。これは盆地の総面積・総人口と比較すると面積はわずかに1割、人口は半分にも満たない。いかに低密度で盆地全体が市街化されてきているかが見て取れよう。

こうした市街化の状況は、甲府盆地に限られているわけではなく、むしろ甲府盆地は我が国の都市の代表的な事例と考えてもまちがいはない。

(2) 5地域区分による用途別の土地利用管理体系

このような市街地の状況に対する我が国の土地利用管理に関する現行法体系は、まず国土を都市、農業、森林、自然公園、自然保全の5地域に区分し、そのそれぞれに個別法によって土地利用の計画管理の体系を用意する、いわば用途別の土地利用管理体系をとっている。これらの地域指定は都道府県によって行われ、必要に応じて重複して指定されるため、5地域の指定面積の単純合計は国土面積の約1.6倍となっている³。とはいっても、自然保全地域はそもそも国土の0.3%にすぎず、また自然公園地域と都市地域の重複もそう大きくはないことを考慮すると、本稿で問題となる都市農村の地域は、概ね都市地域のすべてと農業地域、森林地域の一部と考えていいだろう。結果として都市農村の地域においては、都市地域に対応する都市計画法による土地利用管理、農業地域に対応する農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）による土地利用管理、森林地域に対応する森林法による土地利用管理のいずれか1つ、若しくは重複指定されている区域にあっては重複している数だけの土地利用管理が適用されることになっている。

ア 相対的に管理の緩い地域の存在

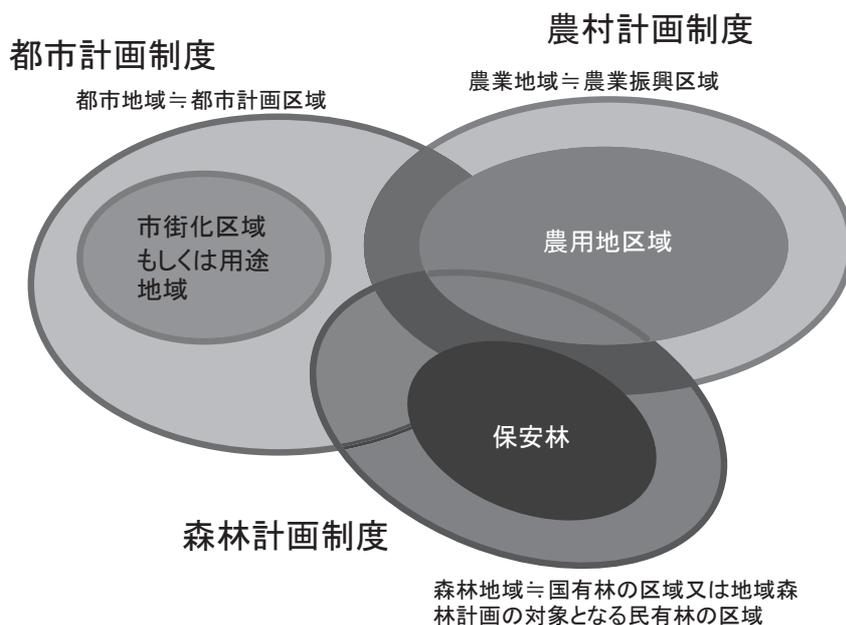
このような複数の用途別土地利用管理体系の適用は、本質的に次のような問題を抱えている。

そもそも我が国の用途別の土地利用管理の基本構造は、当該用途にとって相対的に重要な地域とそうでない地域に分割し、前者の地域においては相対的に厳密な管理を、後者において比較的緩やかな管理を適用する形となっている。例えば、都市地域（≡都市計画区域）にあっては、相対的に厳密な管理が行われる市街化区域（線引きされていない都市計画区域にあっては用途地域の指定区域）と少なくとも都市的（建築的）な観点からは管理の緩い市街化調整区域（線引きされていない都市計画区域にあってはいわゆる非線引き白地区域）、農業地域（≡農業振興区域）にあっては、農用地区域とそれ以外であり、森林地域も同様である。

図2-1-2はこれを模式的に表したものであるが、こうした構造は、それぞれ個別の土地利用管理にとっては合理的である。しかし、そもそも個別の土地利用管理の目的が、都

³ 2014年3月末時点、国土交通省資料より。

図2-1-2 用途別の土地利用管理



市地域であれば「都市的環境」の整備であり、農業地域であれば「農業生産の維持・向上」であり、森林地域であれば「森林保全」と異なる以上、どうしても図に示されるように、いずれの目的からも比較的管理の緩やかな地域、言い換えればいずれの土地利用管理からも手薄な地域が存在することになり、これがいわゆる白地域である。そして都市でもなく農村でもない無計画の都市農村空間のほとんどはこの白地域であり、そこには我が国の土地利用の抱える問題の少なからぬ部分が集中していることはよく知られた事実である。

また、こうした白地域では、用途別の管理が重複していることも少なくない。重複している場合の調整手段として、国土利用計画法による土地利用基本計画があるが、その内容は極めて形骸化しており、調整は全く機能していないといっても過言ではない。

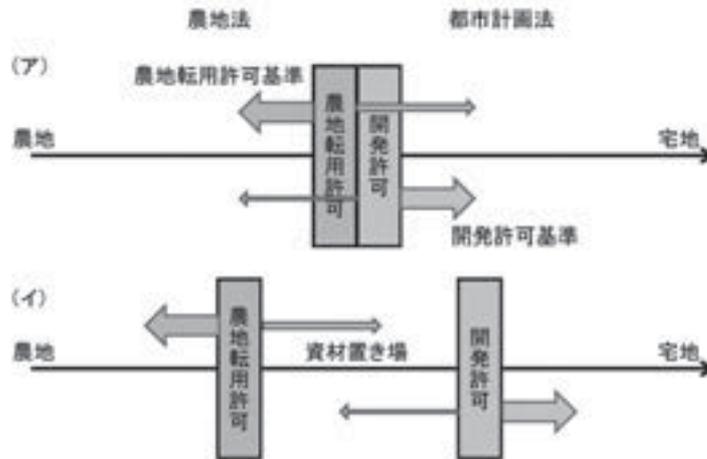
イ 土地利用の変更管理の不連続性

こうした複数の用途別土地利用管理体系のもう1つの問題点は、土地利用の変更管理が連続的に行われない点である。農地が宅地に土地利用転換される場合を考えてみよう。

この場合、一般的には、農地の土地利用管理の側からの農地転用許可と、宅地（都市）の土地利用管理の側からの開発許可の両方が必要である。しかし、農地転用許可は基本的には優良な農地を守る仕組みであるから、優良な農地は転用させないということで従前がどのような農地だったかには大いに関心があるが、転用後にどのような用途になるかについては、それほど関心がない。一方、開発許可は、開発後の土地利用には大いに関心があるが、従前の土地利用についてはそうでもない。

この時、農地から宅地への土地利用変更管理を連続的に行おうとすると、以下のような問題が生ずる。

図2-1-3 農地転用許可と開発許可



1つは、図2-1-3のアに示されるように農地転用許可申請と開発許可申請が多少の時間差はあってもほぼ同時に行われる場合である。この場合は、農地転用許可の担当と開発許可の担当が協議することによって、一元的な土地利用変更管理が達成できそうに見えるが、実は農地転用許可と開発許可の権限が同一地方公共団体にあるとは限らない。農地転用許可の事務主体は都道府県若しくは指定市町村であるのに対して、開発許可は都道府県、指定都市若しくは中核市であり、これらが異なっている場合も少なくない。こうした場合には、日頃からよほど密接な協議体制が築かれていない限り、一元的な土地利用変更の管理は難しいと言わざるを得ない。

いま1つは、同図のイに示されるように、農地転用許可と開発許可の間に時間的なギャップがあり、例えば一時的に資材置き場などで利用される場合である。現実にはこうした場合が決して少なくないが、このような場合には、農地転用では転用後の土地利用管理が行われず、開発許可では開発前の土地利用管理が行われなため、いつの間にか崩壊的に農地が宅地に無計画に転換されてしまうことになる。

(3) 都市計画による土地利用管理の課題

上記では、複数の土地利用管理がもたらす課題を述べたが、都市農村地域で最も大きな役割を果たすべき土地利用管理制度は、やはり都市計画法によるものである。そこで以下では、都市計画による土地利用管理の課題をまとめることとする。

ア 硬直的な都市計画区域

我が国の都市計画法は、基本的に1つの生活圏を1つの都市計画区域に設定し、その中で都市機能を充足できるような基盤施設と、土地利用の配置を決めていくということが主な内容となっている。しかし、郊外化とモータリゼーションの進展によって、日常生活圏は

1つの都市計画区域を超えてはるかに拡大しており、もはや都市計画区域という法の適用領域だけでは、都市農村どころか都市の制御もできなくなっているのは明らかである。

例えば、先に紹介した甲府盆地を取り上げると、現行法による都市計画区域が設定されたのは1970年であり、盆地区域には6つの都市計画区域が指定された。当時は、高度成長期に市街地の拡大が進んだとはいえ、既に述べたように鉄道主導のスプロールであって、まだそれぞれの鉄道駅を中心とした生活圏、及び既存の都市的集積を中心とした生活圏は比較的独立性を保っていたと言える。

その後、盆地内の都市計画区域は7つと増えたのとは逆に、自動車主導の農村スプロールが進行するに伴い、生活圏、商圈ともに広域化と盆地内の一体化が進んできており、実際、今では甲府盆地は一体であり、事実上1つの都市と考えることが適切である。したがって、本来は7つの都市計画区域ではなく、1つの都市計画区域として考えるべきであることは明らかであろう。また、甲府の場合、盆地のほぼすべてが都市計画区域とされているため、地形的に都市計画区域外には開発が進行しにくいということはあるものの、それでも比較的地形が平坦な高原状の地域には、都市計画区域を超えて開発が進行している。

こうした状況を、現行制度の範囲内で修正しようとするれば、複数の都市計画区域を統合して1つとし、それをさらに外側に向けて拡大していくしかない。しかし、連担する都市計画区域を1つにまとめるのは、線引き同士、非線引き同士ならまだしも、線引きと非線引きを1つにまとめるには、すべてを線引きにするか、線引きを廃止するかのいずれかの選択となり、極めて困難である。また、都市計画区域を広げることは、一般的には新たな規制と認識されていることから、地域の反発が激しく、なかなか容易でないというのが実態である。

イ 分権と広域調整

第2の課題は、分権が進行している一方で、それに対応した広域調整の仕組みがないという点である⁴。

本来、地域のことは地域で決めるという分権は望ましい考え方であり、都市計画制度もこの考え方にもとづき、この間分権を進めてきた。もともと1968年法制定時には、都市計画権限のおよそ7割から8割ぐらいは都道府県が有しており、市町村には2割程度しか与えられていなかったが、2000年の第一次地方分権一括法、さらには2011年の第二次一括法を経て、今ではこれが完全に逆転し、ほとんどの都市計画は市町村が決定するようになったと言われている。

分権が進めば、意思決定の空間的単位は小さくなっていく。一方で、前節で見たように、モータリゼーションを主因に都市は巨大化し、もともと独立していた都市も一体化して

⁴ 広域都市計画の課題と調整の必要性については、中井検裕（2011）、「分権下における広域計画」、蓑原敬編著、『都市計画：根底から見なおし新たな挑戦へ』、学芸出版社に詳しく論じている。

いっており、このギャップを埋めるための意思決定の広域調整は不可欠である。市町村合併は広域調整問題を解決する1つの方法と期待されたものの、甲府盆地の例を見ても明らかのように、合併は中途半端に終わったと言わざるを得ない。また、合併によってだいが崩れてしまったとはいえ、もともと市町村というのは、単なる行政サービス供給の単位というだけでなく、文化や歴史、伝統、生活慣習や価値観の一まとまりの単位でもある。したがって、今日的な要請として、いわば後から登場した広域調整の要請に合わせて市町村を合併することは本末転倒とも考えられ、必ずしも好ましいとは思えない。

ウ 開発と建築のコントロール

開発と建築のコントロールに関しては、さらに2つの課題がある。1つは、都市計画行政と建築行政の分離という課題、いま1つは、裁量を許さない羈束行為であるという課題である。

そもそも土地利用のコントロールは、土地と建物を一体的に対象とすることが望ましいことは明らかである。しかし、都市計画制度の誕生時に端を発する都市計画行政と建築行政の分離は、土地利用の的確なコントロールを難しくさせている大きな理由の1つとなっている。例えば都市計画法の開発許可は、土地の「区画形質の変更」が対象であるのに対して、建築基準法はあくまでも建築物の新增改築等が対象であるから、区画形質の変更も伴わず、かといって建築物が新築されるわけでもない資材置き場や青空駐車場、あるいは近年ではソーラーパネルの設置などは、明らかに土地利用という観点からはコントロールの対象とすべきであるが、都市計画行政と建築行政の隙間に落ちてしまっている。本格的な人口減少の時代を迎え、以前のような活発な建築活動が前提とされない時代には、建ぺい空間もさることながら、むしろ非建ぺい空間のコントロールが一層重要になると思われるが、ちょうどその部分が土地利用のコントロールの対象から欠落していることになる。

また、既によく知られているように、確認というのは裁量のない羈束行為であって、判断に裁量は許されていない。その背景には、建築規制は財産権をかなりの程度に規制することになるため、規制内容は事前明示・事前確定でなければならず、あとはそれを粛々と「確認」するだけでなければならないという論理がある。しかし建築確認の中でも集団規定は、まさに建築物の集団の観点から市街地環境を統制する部分であり、集団である以上、当然その最適解は立地や周囲の状況によって異なっていると考えるべきであり、特に我が国のように周辺状況の変化のスピードが欧米諸国と比較すると速い場合にはこのことがあてはまる。

2 新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論

以上のような課題に対応するものとして、本節では新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の試論を述べてみたい。

(1) マスタープラン

分権が不可逆的な大きな潮流であることを考えると、新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の中心的主体は市町村ということになる。

そこで、まず必要なことは市町村による土地利用管理の目標となる一元的なマスタープランである。

現行制度における土地利用に関するマスタープランとしては、国土利用計画法の土地利用基本計画（都道府県は必須、市町村は任意）、都道府県が都市計画区域ごとに策定する都市計画区域マスタープラン、市町村が策定する都市計画マスタープラン（都市計画区域を有する市町村は必須）などがある。これらを再編し、すべての市町村が、その全域をカバーする土地利用マスタープランを策定することを提案したい。内容的には、現行の市町村による都市計画マスタープラン相当のものが最低限考えられるが、今後の人口減少の進展、及びそれに伴う市街地の縮退を考慮すると、現行の緑の基本計画に含まれるような非建ペイ空間のあり方にも言及したものが望ましい。

なお、都道府県によるマスタープランについては、広域調整の項目で述べることとする。

(2) 土地利用管理

新たな土地利用管理制度については、まず、以下の4点を考慮すべき点として指摘しておきたい。

第1に、新たな土地利用管理制度は、都市や農村の別によらず一元的なものとする。したがって、対象地域は当然、市町村の全域となる。

第2に、分権が進み都市計画、建築行政も基本的には自治事務と整理された現在、土地利用規制は、アメリカのように基礎自治体が条例で内容を定めることとし、国の法律はいわゆる授権法にとどめるという方向が考えられる。しかしながら、憲法で保護された財産権の問題、現行制度との連続性、市町村のマンパワーなどを考えると、全面的な授権法型への移行には法律的にも実務的にもまだまだ議論が必要であり、現実的な提案とは思えない。したがって、ここでは、理想的には全面的な授権法型への転換が望ましいとしつつも、より現実的な制度として、既に市街地として出来上がっている地域（以下、既成市街地）と、森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については現行型の国の仕組みで対応し、残りの中間的な地域は、地域によって相当事情が異なるので基本的には自治体が条例で管理する仕組みを導入することを提案したい。

第3に、現行土地利用規制は用途地域に代表されるゾーニングが基本となっているが、これに加えて、地区計画、さらには新たにイギリス型の計画許可制度を導入し、ゾーニングを徐々にこれらに置き換えていくことが望まれる。その理由としては、ゾーニングは建築行為が活発な時代にそれを効率的に処理するには有効であるが、これからの人口減少を考えると開発や建築行為自体の量や規模が小さくなり、ゾーニングのようないわば網の目の大きな投網型の規制ではコントロールの精度が低く、ターゲットを的確に捕捉できない

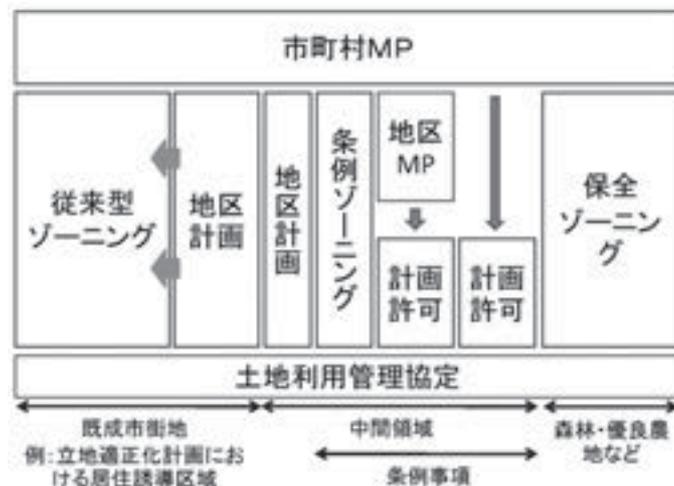
と考えられるからである。このことはとりわけ、もともと建築密度の低い都市と農村の融合する地域であてはまると思われる。

第4は時間軸に沿ったマネジメントとしての土地利用管理協定の導入である。現行の土地利用規制は都市が成長する段階を想定しているので、土地利用転換は非都市的土地利用から都市的土地利用への一方向のみで生じ、都市的土地利用は農地やあるいは雑木林が転換されることによって発生するということが前提となっている。したがって、その発生の瞬間という時間軸上の一断面を捉えて、その断面のみで規制すれば十分であるという考え方をとっている。しかし、人口減少が本格化し、さらには既にその萌芽的兆候は生じているが都市の縮退といったような現象が始まると、典型的には郊外住宅地の空き地、空き家や耕作放棄地の問題のように、時間軸上の一断面の規制では土地利用を適切にコントロールすることはできず、時間軸に沿った土地利用「管理」の仕組みを導入していく必要がある。

以上を図にまとめたものが、図2-1-4である。

まず土地利用の目標として、市町村のマスタープランがあり、国土はこれによって全土がカバーされる。森林や優良農地のように明らかに現在の土地利用を保全すべき地域については、国の用意した保全型のゾーニングによって規制する。このゾーニングは、森林法、農地法・農振法、自然公園法などのうち、開発規制に係る部分を整理統合した上で強化する形が想定される。一方、既成市街地については、ほぼ従来の市街化区域内若しくは用途地域が指定されている区域内の土地利用規制を踏襲するものとする。したがって、用途地域と地区計画が基本となるが、既に各地で努力されているように、地区計画の範囲を拡大し、徐々に用途地域を置き換えていくことをイメージしている（この意味で矢印がつけられている）。ただし、既成市街地の範囲については、従来の市街化区域や用途地域の指定区域は今後の人口減少を考慮すると多くの地域では指定が広すぎるという問題があるので、例えば2015年に導入された立地適正化計画における居住誘導区域相当が望ましいと

図2-1-4 新たな一元的土地利用管理制度（試案）



思われる。

既成市街地と保全地域の中間的な地域、すなわち都市と農村の融合的な地域については、各自治体が条例で土地利用管理の内容を決定するものとする。したがって、その内容は自治体により様々であるが、大きくは、従来の地区計画を用いる方法、条例でゾーニングを決めて規制する方法、新たに導入する計画許可制を用いる方法などが考えられよう。それぞれ順に、ドイツ型、アメリカ型、イギリス型といってもいいかもしれない。このうち、地区計画については市街化調整区域で適用された例、集落地域整備法による集落地区計画の例などがあるし、条例ゾーニングについては長野県旧穂高町（現安曇野市）の例など参考になる事例が既に各地にある。

イギリス型の計画許可制は、土地と建物を一体的に、しかも事前確定型でなく裁量をもってコントロールするという点からは、都市と農村の融合地域のように必ずしも目標とする土地利用像が固定的ではなく、柔軟な対応が求められる地域では望ましい制度であると思われる。こうしたイギリス型の計画許可制は、もともと1968年都市計画法の原案の段階で導入が検討されたが、「私権制限の基準があいまいに過ぎるという法律論によって削除された」⁵歴史がある。もちろんイギリスで計画許可制が成立している背景には、独自の考え方、社会背景、文化があることが承知しているが⁶、時代背景も価値観も当時とは大きく変わっている。例えば、まちづくりの機運が高く、土地利用の将来像の策定に向けて合意の進んだ一部の地域については地区レベルで詳細なマスタープランを作成し、まずはその地域に限って計画許可制を導入するといった限定的な導入から再検討を始める価値は十分にあると考えている。

最後に既に述べたように、都市の縮退の場面においてはマネジメントの仕組みが必要であり、これを担うのが土地利用管理協定⁷である。

土地利用管理協定は土地所有者（若しくは利用者）と自治体の間で土地利用の管理について締結される協定であり、例えば、空き地や空き家の適正な管理、農地の継続的利用など、内容は土地利用の時間的側面に関わるものである。これまでの土地利用管理は what to use を対象とするものであったのに対して、土地利用管理協定は how to use を対象とするものであり、人口減少・都市の縮退時代には不可欠な手段である。当事者双方の同意によって締結される任意の協定であるが、現行の建築協定や景観協定のように承継効を有することが望ましいため、法定協定として法律に位置づけることが望ましいと考える。

⁵ 大塩洋一郎編著（1981）、『日本の都市計画法』、p.134、ぎょうせい。

⁶ イギリスにおける計画許可制の成立の背景については、中井（2016）・前掲論文において詳しく述べている。

⁷ 土地利用管理協定については、イギリスで106条計画義務（s106 planning obligation）と呼ばれている制度のイメージに近い。106条計画義務についてはその前身である計画協定について報告した中井検裕（1994）、「イギリス：計画協定によるネゴシエーション型まちづくり」、小林重敬編、『協議型まちづくり：公共・民間企業・市民のパートナーシップ&ネゴシエーション』、学芸出版社を参照されたい。

(3) 広域調整

既に述べたように、この新たな都市・農村の一元的土地利用管理制度の中心的主体は市町村である。しかし中心的主体を市町村とするならば、一方で、2 (3) イで述べたように、広域調整の仕組みも不可欠となる。

仕組みとしては2つが考えられよう。

1つは、1つの都市圏を構成する複数の市町村の協議体に、調整役としての都道府県、及び第三者的立場の専門家を加えた主体によって、広域のマスタープランを作成することで事前に広域調整を行う方法である。ただし、マスタープランといっても従来の事前確定・青写真的なものというよりは、枠組み（フレームワーク）を設定することで、圏内の個々の市町村が策定する土地利用マスタープランを緩く誘導するようなものが考えられる。

いま1つは、一市町村を超えるような影響を有する土地利用が登場する際には、都市圏を構成する複数の市町村からなる協議体との協議を義務付ける方法である。マスタープラン方式に対して、アセスメント方式と呼ぶこともできよう。

後者は土地利用に問題に限られるので、仕組みとしては比較的簡便と思われるが、広域の土地利用問題は、当然、広域の基盤施設整備とも密接に関係することから、本来的にはマスタープラン方式の方が望ましいように思われる。いずれにせよ、市町村の協議体の組成と、程度の差はあれ都道府県の関与が必須となる。

3 都市・農村の一元的土地利用管理に向けて

本稿では、主に制度的な観点から一元的土地利用管理のあり方を論じてきた。もちろん、一元的土地利用管理制度を実現するにはこうした制度的課題に取り組みねばならないことは言うまでもないが、それはあくまでも手段であって、目的は、これまでのように都市は都市システムの中で捉え、農村は農村システムの中で捉えるというのではなく、都市環境と自然を含む農村環境は相互に依存する大きな1つの環境システムであり、したがって、都市も農村もなく、これらを一元的に捉えることにある。

相互に影響しあう一連の都市群に対してリージョン（広域都市圏）という用語を定義したのは、近代都市計画の祖の1人であるパトリック・ゲデスであるが、もともとゲデスは動植物の生態学者であり、植物相や動物相を分析するには生物生息環境（habitat）に着目することが当然と考えたからと言われている。ゲデスの言うリージョンとは、都市環境と自然環境を一体的に考える単位であり、すなわち都市農村にほかならない。

成長の時代は、都市環境が農村環境を一方的に侵略する対立の時代であったが、少なくとも人口減少が不可避の我が国においては、都市も不規則に多孔質化していき、ますます都市環境と自然環境の融合的環境を実現することの重要性が高まっている。

国土交通省の社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会に設けられた都市計画制度小委員会は、2012年9月に「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」をとり

まとめ、その中で、めざすべき都市像として「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方がともに実現された都市を掲げ、はじめて都市の農業を都市内における重要な土地利用と位置づけた。また、このことに呼応するように、2015年4月には都市農業振興基本法が公布され、都市農業の位置づけが基本法レベルで明確にされることとなった。さらに、2017年2月に閣議決定された都市計画法改正法案においては新たな用途地域として「田園住居地域」が提案されており、これによって用途地域レベルにおいても農地が明確に位置づけられることになる。

1968年都市計画法によって線引き制度が導入された当初は、都市内の農地、特に市街化区域内の農地は「あってはならない」宅地化すべきものとされたが、それが時代の変化とともに、まず「あってもよいもの」に変わり、そして「あるべきもの」へと昇華しつつあるといってもよい。

こうした動きの延長線上には、都市・農村の一元的土地利用管理がある。その意味で都市・農村の一元的土地利用管理は必然であって、これなくして持続可能な都市農村空間の実現はない。

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 —

本研究会の目的は、市町村が中心となって自主的かつ総合的な土地利用を実現することを明らかにするものである。また、それは同時に、「一元的で包括的な法体系への転換」の方策を探るものでもある。本稿では、これらの目的を達成するための検討素材として、自治体における条例による土地利用行政のあり方を検討し、計画技術の重要性と、これにより実現される「水平的調整」「垂直的調整」における日本の土地利用の課題を提示した上で、条例に見られるこれらの課題への対応策を提起している。

駒澤大学法学部教授
内海 麻利

はじめに

本研究会（「土地利用行政のあり方に関する研究会」）の目的は、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を検討するというものである。これを地方分権改革（1999年）で示された地方公共団体の役割、すなわち「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法1条の2）に照らして考えれば、本研究会の目的は、市町村が中心となって自主的かつ総合的な土地利用を実現することを明らかにするものであるといえる。また、この研究会では、「一元的で包括的な法体系への転換」というものが示されているが、上記の目的を達成するためには、これがいったいどのようなものかを明らかにすることが課題であるといえよう。

本稿では、本研究会の目的を達成するために素材を提供するという観点から、自治体における条例による土地利用行政のあり方を考察してみたい。本稿で条例を取り上げる理由は、条例は、法令で対応できていない地域の問題を顕在化させる性質をもち、また、自主立法権の行使、すなわち自治体の自主性の表れそのものであるといえるからである。

1 総合的な土地利用を実現するための論点

(1) 土地利用と計画技術

まず、総合的な土地利用を実現するための論点を考えてみたい。

本研究会の趣旨にも記されているように、現在の日本の土地利用に関する計画・規制制度の体系は、重層的で複雑なものとなっている。他方、近年、国土政策の役割は開発の促進から総合的な国土管理へと変化し、国土政策には地域性を重視した、総合的な視点による持続可能な土地利用の実現が求められるようになってきている。このような要請に対して、現行の土地利用制度のもとで総合的な視点による土地利用をいかに実現するのか、また、その実現に当たり住民に身近な行政主体である市町村と広域的な行政主体である都道府県のそれぞれの役割を踏まえて、両者の役割と関係をいかに制度化するのかが重要であるといえる。地方分権化を背景に国土政策に求められる役割が変化する今、土地利用制度の構造が問われている。特に、持続可能な都市自治体の発展をめざして、むしろ持続型あるいは縮退型都市計画¹が求められるなかで、国土全体を視野に入れた土地利用計画の重要性は増している。

以下では、土地利用計画・規制制度の役割と計画技術について考えてみたい。まず、計画技術の性質の1つに、「公共性」があげられ、これは、都市空間が経済活動と生活の共

¹ 内海麻利（2012）、「拡大型・持続型・縮退型都市計画の機能と手法—都市計画の意義の視点から」、公法研究、(74)、pp.173-185、日本公法学会。

同の場であり、その利用が広く住民の利益に関わることによる性質である。それゆえ政府の強力な介入を要し、各空間における社会的な合意を得るための民主性が求められる。2つに、「全体性」である。これは、土地利用が、連続した空間全体に影響を及ぼし、さらに各空間を調整及び整合させることにより、都市全体の機能を高め、結果として個々の主体をとりまく環境の向上に寄与するという理論的構造を有しているという性質である。3つに、「時間性」である。これは、土地利用が時間の経過に伴う変化（例えば、老朽化、樹木の生育というような物理的变化等）に影響を受けるため、時間軸を考慮しなければならないという性質である。これらの性質との関係で土地利用計画・規制制度における計画の役割を考えてみると、「計画」は、「公共性」における正当性を民主的手続により担保する道具として、「全体性」を考慮して対象とする空間を示すとともに各対象空間を調整及び整合する道具として、「時間性」において計画は、目標像とそのプロセスを示す道具として機能するために存在してきたといえる。つまり、土地利用には、「空間を有効に活用するため、手段を総合させる「計画技術」が重要になるといえる²。

(2) 水平的調整と垂直的調整

では、地域の求める総合的な土地利用を実現するためには、計画技術を用いて、どのような点に留意すればよいのか。単純に考えれば、総合的な土地利用を実現するためには、総合的な土地利用計画を策定し、それを実現することとなるが、後述する現行の土地利用制度を念頭に置いて考えたとき、総合的な土地利用を実現するためには、少なくとも2つの視点が必要であると考えられる。

その1つは「水平的調整」である。これは、現在、各分野の個別法を根拠とした個別計画が存在し、いわゆる縦割り状況を生み出しているが、各空間を調整及び整合させるため、個別計画間の調整・連携を図り、総合的な土地利用を実現するという視点であり、上述の「全体性」と深く関わる。他の1つは「垂直的調整」である。これは、各空間における社会的な合意を得るために、市町村の土地利用計画のような住民の意向をダイレクトに反映する狭域的なレベルの計画と広域的なレベルの計画によって調整し、適正な土地利用を実現するという視点であり、各公共団体が当該管轄するエリアの「公共性」と深く関わる。

また、その実現については、「時間性」を踏まえて「計画」と「手段」を連携させるという視点も必要となろう。「総合的な視点による適正な土地利用の実現」という観点に立ち、土地利用制度を構造的に捉えるならば、少なくともこれらの視点が必要であると考えられるが、日本の法令による土地利用制度については更に複雑な課題がある。

² 内海麻利 (2015), 「土地利用規制の基本構造と検討課題—公共性・全体性・時間性の視点から」, 論究ジュリスト, (15), pp.7-16, 有斐閣。

(3) 水平的調整に関する課題

まず、水平的調整の視点から見てみたい。日本の土地利用に関する計画・規制制度は、各行政分野の異なる目的からなる個別計画により区分され、異なる趣旨に基づく規制が行われている。このことにより、これらの計画や規制が重複する地域や、どの法令においても位置付けられない地域、いわゆる「計画白地」と呼ばれる地域が存在する。とりわけ、計画白地地域については、農林水産業の生産の場であるとともに、均衡ある生態系や地球環境の基礎となる自然空間を内包している場合が多い一方で、法体系の隙間に位置するがゆえに規制の緩い地域でもある。そのため、農地や山林で無秩序な土地利用が行われている実態があり、土地利用制度の課題となってきた。

確かに、これらの個別法を調整する上位の計画としては、国土利用計画法による国土利用計画が存在するが、その計画内容は、「個別計画の区域の追認にすぎない」、「抽象的な方針に止まり直接的な実現手段を持っていない」といわれている³。

このような制度環境の下、全国調査（表2-2-1）⁴では、市町村条例において独自の総合的土地利用計画を位置付ける（条例に定める）動きが見られた。そして、当該研究会において行われた都市自治体に向けたアンケート調査⁵においても、土地利用の状況は変化をみせつつも、条例の仕組みとしては、類似した傾向があることがわかった。これらの条例には、1つの個別法のみでは対応できない総合的な課題を対象に、地域の実情に対応する独自の土地利用計画を位置付け、その策定方法及び実現方策を定めるものなどが少なくない。

以上のような法令の状況や市町村が制定する条例の実態から、現状の法体系では総合的な土地利用を具体化する計画はなく、法令による土地利用制度は目的や手段を調整し、連携させるという水平的調整が充分機能していないことがわかる。つまり、総合的な視点による土地利用を可能にするためには、都道府県や市町村が総合的土地利用計画により独自の制度展開を実施することが不可欠であり、この計画を法令との関係を踏まえ、いかに位置付け運用するかが論点となる。

(4) 垂直的調整における課題

一方、垂直的調整は公共団体間の役割分担や地域住民の意思をいかに反映させるのかという観点を要する。すなわち、既に述べたように各公共団体における「公共性」の調整である。地方自治法の改正により、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（地

³ 大方潤一郎（1999）、「自治体総合土地利用計画の必要性と課題」、日本不動産学会誌、13（4）、pp.26-33、日本不動産学会など。

⁴ 内海麻利（2010）、『まちづくり条例の実態と理論—都市計画法の補完から自治の手だてへ—』、p.232、第一法規。筆者が2002年に行った全国の都道府県並びに市町村の土地利用に関する条例調査。

⁵ 都市自治体813市区を対象（回収573市区（70.5%））に2016年9月23日～10月14日の期間に行われたアンケート。このアンケートでは、表2-2-1の調査段階（2002年）以降に制定された土地利用に関する包括的な市町村条例として、「みよし市まちづくり土地利用条例」（2003年）、「熱海市まちづくり条例」（2005年）、「敦賀市土地利用調整条例」（2011年）、「岡崎市土地利用基本条例」（2015年）などが提示された。

方自治法1条の2)とされ、このうち都道府県は、市町村を包括する広域の自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない事務(同法2条5項)を担うこととされた。そして、地方分権改革後の市町村と都道府県における新たな役割論が議論されてきた。このような分権改革による県の役割を踏まえ、「垂直的調整」の視点から土地利用制度を顧みると3つの論点があげられる。

第1に、都道府県と市町村の計画間調整である。個別法令と国土利用計画法では、都道府県計画への「即する」「基本とする」「適合する」という関係が示されている。例えば、国土利用計画法においては、市町村計画は、都道府県計画を「基本とする」(国土利用計画法8条2項)関係である。しかし、地方分権改革の趣旨に沿えば、各公共団体の公共性に基づく役割を明確にした上で、都道府県レベルの計画が市町村の計画を連絡調整、補完するという考え方にに基づき一元化されるべきであろうかと思われる。

第2に、許可等の規制制度の権限に関わる運用である。本報告書第I部本論「第2章2都市自治体における土地利用行政をめぐる問題」に示されているように、地方分権改革などに伴い、計画の策定主体は自治体へと移り、都市計画においても市町村の権限は増え、農地法(2015年)など、各分野の法律の改正や、さらに事務処理特例制度による事務の移譲により独自の土地利用を検討する制度の改正は行われてはいる。しかし、実態は、都市計画においても市町村の裁量が少なく、一般的に農地・森林分野の非都市的規制では分権が進んでおらず、地方公共団体といっても、その権限の多くは知事にある。こうした状況を勘案し、また、権限の事務のいっさいを市町村が執行する負担を考えれば、法律に基づく許可権などは知事にあるとしても、市町村の方がより詳細で即地性に富んだ土地利用計画を策定できるとすれば、それへの適合性を市町村や住民の理解の下に審査して、権限を行使するという役割分担も市町村が自主的に担いうる土地利用制度の1つの考え方ではないかと思われる。

第3に、住民の理解と個別利益との調整である。この調整においては、住民の意思を調整して市町村計画として一元化していく、あるいは市町村の意思として決定していく仕組みが必要である。実際、住民の理解なくしては、国や都道府県の計画であってもその実現は困難である。そして、住民に身近な市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施するべきであるという考えは、後述する市町村の条例において、そのほとんどが、住民の意思を調整・反映させるための仕組み(住民の意思を反映させる手続に基づく計画)を規定していることから明らかだと考えられる。

以上の論点から、垂直的調整においては、各公共団体の「公共性」とそれに基づく役割を明確にした上で、「住民そして市町村の意思の尊重と優先」という考え方にに基づき、一元的で包括的な制度体系が検討されるべきであると考えられる。

(5) 計画と手段の結合の必要性

総合的土地利用を実現するための計画技術を条例にみると、先駆的事例では、「計画適合」という方策が用いられている⁶。これは、個別の土地利用に対し計画への適合を促す、あるいは義務付けるものである。適合される計画が開発事業を規制する根拠となりうるかは、検討すべき点はあるものの、計画と手段を結びつける（結合）方策として、また、地域特性や住民の意思を反映させやすい仕組みとして、さらに、事業者の行為（開発行為等）を計画に近付ける（適合させることを促す）上で、総合的土地利用を実現する1つの（あるいは唯一の方策）であると考えられる。しかし、計画策定において、制限という意味での実効性ある計画、すなわち、財産権を制限するような履行担保措置と結びつく計画の合理性を確保することができるかという課題がある。つまり、計画の合理性を確保するために、自治体では、地域の合意形成を図ることが必要であるとの認識がある。

(6) 計画を実現するための構造

諸外国に目を向けてみると、土地利用制度の先進諸国として、日本の土地利用制度の手本となってきたドイツやフランスでは、個々の制度自体は類似したものが存在するものの、計画を実現するための構造が異なっている。具体的には、これらの国では、自治体が決定した計画がなければ、その区域では土地利用を行うことはできない（いわゆる「計画なくして開発なし」）という構造となっている。本稿では詳しく述べないが、先の日本の課題と照らして、要点をまとめるならば、ドイツやフランスでは、国土全体を法律により土地利用の維持を行い、自治体の計画により、土地利用が図られるという構造になっている。これにより、自治体が策定する計画の重要性と実効性を高めることが可能となる。もっとも、自治体が計画を策定できない場合なども想定されている。例えばフランスでは、計画が策定されていない都市や地域においては、「都市計画全国規制」(RNU)⁷が定められることとなっている。

社会経済情勢の変化、すなわち「時間性」を踏まえ、むしろ土地の価値を地域の実情に応じて高めていくためには、こうした、国の役割や構造そのものを検討する必要があると考えられる。例えば、ドイツやフランスの構造を日本の場合に当てはめれば、計画に位置付けられていない、いわゆる「白地地域」等においては、自治体が定める計画がなければ土地利用ができないなどという方策を導入することも考えられよう。

⁶ 内海麻利（2002）、「市町村の総合的空間計画と条例」、藤田宙靖・磯部力・小林重敬〔編〕、『土地利用規制立法に見られる公共性』、p.254、土地総合研究所、同「条例による土地利用調整の可能性に関する一考察—開発手続における計画適合規定に着目して—」、都市計画論文集、(37)、p.361、日本都市計画学会。

⁷ Règlement national d'urbanisme. 都市計画によってカバーされない地域において建築規制を行うことを目的として1955年に創設された規則（都市計画法典L.111-1条）。

2 条例による土地利用制度

(1) 条例による土地利用制度の特徴

以下では、これまで見てきた日本の土地利用に関する計画・規制制度に対応しうる条例を検討してみたい。表2-2-1は、日本の土地利用に関する計画及び規制制度に関する条例を整理したものである。これらの条例を分析すると、「総合的な視点による土地利用の実現」という観点から注目すべきいくつかの特徴が見て取れる。

第1に、「土地利用計画」を位置付けている点である。第2に、「土地利用計画」と併せてその実現手法を規定している点である。既に述べたように、現在、市町村が策定主体となる総合的な土地利用計画がない、あるいは機能していない実態があり、また、それを實現する手法が法律にはないことから、市町村独自で条例により計画やその實現手法を定める実態がある。第3に、第1、第2のような市町村による計画やそれを定める条例を尊重し、補完する都道府県条例が存在する点である。

表2-2-1 土地利用に関する計画を規定する条例

	自治体名		条例名	制定年	対象地域	土地利用計画			實現手法		
	都道府県	市町村				規定の有無	法定計画との関係	策定手続	市町村との関係	規制誘導手続	地区レベルの誘導
都道府県条例	兵庫県		緑豊かな地域環境の形成に関する条例	1994	丹波地域及び淡路地域 →改正により、都市計画区域外及び非線引き白地地域	○	-	○	○	○	○
	神奈川県		神奈川県土地利用調整条例	1996	市街化調整区域 非線引き白地地域 都市計画区域外	△審査 指針	-	-	○	○	×
	高知県		高知県土地基本条例	2001	全域	○	○	○	○	○	×
市町村条例	大分県	湯布院町	潤いのあるまちづくり条例	1990	全域	○	○	×		○	○
	静岡県	掛川市	掛川市生涯学習まちづくり条例	1991	特別計画協定区域	×※1				○	○
	神奈川県	真鶴市	真鶴町まちづくり条例	1994	全域	○	○	○		○	○
	神奈川県	鎌倉市	鎌倉市まちづくり条例	1995	全域	○	○	○		○	○
	三重県	伊賀町	伊賀町まちづくり環境条例	1995	全域	○	×	×		○	○
	兵庫県	神戸市	人と自然の共生ゾーン等の指定に関する条例	1996	市街化調整区域	○	×	○		○	○
	長野県	穂高町	穂高町まちづくり条例	1999	全域	○	○	○		○	○
	兵庫県	篠山市	篠山市まちづくり条例 篠山市緑豊かな里づくり条例	1999	全域	×※1				○	○
	石川県	金沢市	金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例	2000	市街化調整区域 都市計画区域外	×※1				○	○
	北海道	札幌市	緑の保全と創出に関する条例	2001	全域	○	○			○	○
	京都府	京都市	京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例	2001	市街化区域	○	○	×		○	×
	神奈川県	大磯町	大磯町まちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○
	神奈川県	逗子市	逗子市まちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○
	熊本県	宮原町	宮原町を守り磨き上げるまちづくり条例	2002	全域	○	○	○		○	○

凡例) ※1：土地利用計画（行政区域レベルの計画）に関する規定なし。ただし、地区レベルの計画有り（地区まちづくり手法）

出典：内海麻利（2010），『まちづくり条例の実態と理論－都市計画法の補完から自治の手だてへ－』，p.232，第一法規

以下では、上記の課題に対応するべく制定され、運用実績のある条例を概観してみたい⁸。

⁸ 以下詳しくは、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－変貌した線引き制度の可能性を探る－』，p.151以下，学芸出版社、前掲注4・内海（2010）参照。

(2) 市町村条例の特徴

ア 「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」(2010年)

当該条例(以下、「安曇野市条例」)は、土地利用計画という点については、旧穂高町⁹が1999年に制定した「まちづくり条例」(以下、「穂高町条例」)を踏襲したものであり、ここでは、土地利用計画・規制制度の構造を明確にするため、穂高町条例について概観したい。当時、穂高町では、農業振興計画と重なる非線引き白地地域での農地のミニ開発、広域農道沿道の開発による土地利用の拡散が問題となりこの条例が制定された。

穂高町条例の特徴は、条例に「土地利用調整基本計画」を規定している点と、この計画を実現する手段が定められている点にある。前者の点については、市全域で6種の基本区域(ゾーニング)を定める土地利用基本計画を策定している。また、後者の点については、計画が定めるゾーニングに応じて、建てられる用途や、基準が規定されており、開発事業などの土地利用に際しては、市による事前承認が必要となり、その履行担保措置として、違反者に対する懲役、罰金、過料を規定している。

イ 「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」(2000年)

当該条例(以下、「京都市条例」)が制定された背景は、既存の小売業の低迷による商業集積の空洞化、立地に伴う周辺環境への負の影響、市政策とは合致しない工場跡地等への出店など大型店立地をめぐる問題が表面化してきたことであった。都市計画白地地域、市街化調整区域、市街化区域とで、問題の所在は異なるものの、いずれの地域も、法令制度で対処できない問題が顕在化していた。とりわけ、土地利用誘導にあたり地域及び住民・地権者等の実情や、開発行為等の内容に応じてきめ細かくかつ柔軟に対応することが必要とされた。京都市条例には、地方自治法2条4項に規定する基本構想並びにこれらに基づき定められた計画¹⁰を総称して「まちづくりに関する方針」として位置付け、これらの計画への開発事業等の適合を指導する規定を定めている。特に、運用上は、その背景に関連して土地利用のゾーニングと各地域の基準を定めた「商業集積ガイドプラン」への適合が指導されており、例えば、その基準には、望ましい数値として、店舗面積などが記されている。

ウ 神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」(1996年)

当該条例(以下、「神戸市条例」)は、市街化調整区域の農地を細分化する開発行為に対して制定された条例である。この条例では、神戸市「人と自然との共生ゾーン整備方針」という計画を定め、開発用途の立地規制誘導が意図されている。

なかでも、条例の特徴としては、特定地区を対象に、里づくり協議会を認定し、この協

⁹ 安曇野市は、2005年、南安曇郡豊科町・穂高町・堀金村・三郷村・東筑摩郡明科町が合併して発足した。穂高町まちづくり条例は、合併以前に制定された条例。

¹⁰ 都市計画法7条4項に規定する整備、開発保全の方針、商業集積ガイドプラン、京都市緑の基本計画、京都市住宅マスタープラン、職住共存地区整備ガイドプラン、高度集積地区整備ガイドプラン。

議会が策定する里づくり計画を位置付け、その計画に基づき、立地規制が行われている点
があげられる。この里づくり協議会が、地域の農家の意向をコミュニティ単位で吸い上げ、
調整する組織として機能しており、その機能を保障するための規定を条例に定めている。
また、里づくり計画は、土地利用に関する計画のみならず、農業振興、環境整備、景観保
全や市街地との交流に関する内容が想定され、生活者の意向を反映した総合的な内容に
なっている。

他方、これを実現する手法として、条例では、計画に「方針」「ゾーニング区分」「基準」
を定めることが要件とされ、これらの計画に土地利用が適合するよう、その手続が規定さ
れている。

エ 「篠山市まちづくり条例」「篠山市緑豊かな里づくり条例」(1997年)

篠山市は、後述する兵庫県が定める条例により環境形成地域に指定され、ゾーニング及
び環境基準が定められている。加えて、市町村の意思を反映して緑豊かな地域を形成す
るために、「篠山市まちづくり条例」(以下、「まちづくり条例」)、「篠山市緑豊かな里づくり
条例」(以下、「里づくり条例」)を制定している。

まちづくり条例は、市町村合併(1994年)以前に篠山町、丹南町、西紀町それぞれに
施行されていた開発基準条例と今田町の指導要綱を統合したものである。また、丹南町は、
マンション建設等をめぐる土地利用に関する問題が発生したことを受けて1997年に「丹
南町里づくり条例」(旧丹南町)として施行しており、全国に先駆けて里づくり計画制度
を運用してきた経緯がある。これらの条例は、緑豊かな美しいまちづくりを行うため、篠
山市総合計画に基づきまちづくりの根幹に関わる開発行為のあり方を示すもので、開発許
可(許可制)及び届出・指導又は勧告(届出制)において基準と手続を定めている。特に、
まちづくり条例については、許可制において、法令の許可又は承認を受けて行う開発行為
以外で、500㎡以上の開発行為は、市長の許可を受けなければならず、条例が定める許可
基準に適合することがその要件とされている。

まちづくり条例の特徴は、「里づくり計画」が定められている地区並びに兵庫県条例の
「計画整備地区」における開発行為等については届出制としていることに対して、それ以
外の地区については許可制としている点である。それは、里づくり計画や計画整備地区に
よる地区レベルの即地的で詳細な計画(以下、「即地的詳細計画」)を定めている地区以外
の地域については、強制力ある手続を設定することで、土地利用コントロールの実効性を
高め、同時に里づくり計画の策定を促すためであると考えられる。こうした手続は、上述
フランスやドイツの例に類似する構造を市レベルで試みていると捉えることができる。

一方、里づくり条例は、生活に根ざした多様な内容を定めており、市民等の主体的な参
画と創意に基づき、地域の独自性と創意工夫を発揮した里づくり計画の策定手続等の計画
制度について必要な事項を定めている。具体的には、里づくり計画を策定する主体(「里

づくり協議会」¹¹⁾の認定要件、里づくり計画の内容及び認定の基準、里づくり計画の策定に対する表彰及び支援に関する内容等が規定されている。また、里づくり計画は、①里づくり計画の名称、②整備計画の目標、③土地利用に関する事項、④建築物等に関する事項、⑤森林及び緑地に関する事項、⑥景観の形成に関する事項、⑦里づくり計画を達成するための措置、⑧その他里づくりに関する事項に関して原則を定めることとされており、「里づくり計画を策定しようとするときは、協議会が存する区域内の土地及び建築物について所有権等を有する者の相当数の同意を得なければならない」（条例5条）とされている。

(3) 都道府県条例の特徴

ア 「高知県土地基本条例」(2001年)

当該条例(以下、「高知県条例」)は、当時地域で問題となった採石場の開発と指導行政の課題を契機に、土地基本法にある土地についての「公共の福祉優先」(土地基本法2条)を地域の内実を踏まえて基本理念に掲げ制定された。この条例は、一定規模以上の開発行為に対し強い制限を加えることが意図され、また、市町村や地域住民との関係において、これまで述べてきた総合的土地利用計画と、市町村計画の尊重を規定し、土地利用制度の課題に応えようとするものであった。

特に市町村の土地利用計画の尊重という点については、市町村計画との適合を開発行為等の条件としている。なお、市町村計画が策定されていない場合は、県の基準と県計画が適用される補完の仕組みになっている。

イ 「兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例」(1994年)

当該条例(以下、「兵庫県条例」)は、都市計画区域外及び非線引き白地地域を対象に1,000㎡(一部500㎡)以上の開発行為を対象として、適切な土地利用の推進、森林・緑地保全の観点から区域(ゾーン)、計画と基準と手続に基づき開発行為を適正に誘導するものである¹²⁾。

市町村との関係については、市町村の地区レベルの計画「地区整備計画」が位置付けられている。つまり、法律が定める5地域とは別に、自治体独自のゾーニングにより、総合的な土地利用を独自で展開しようというものである。特に、従来市町村が対象としたような小規模な開発行為を県条例が対象としている。

ウ 「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」(2005年)

当該条例(以下、「福島県条例」)は、コンパクトなまちづくり、環境負荷の低減といった観点から、大規模な小売商業施設(店舗面積6,000㎡又は延べ床面積1万㎡以上)の立地

¹¹⁾ 協議会の認定に際して、大字の区域を活動区域としていることや、活動区域内の自治会、その他の地域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体の支持及び協力が得られるものであることなど(4条)が要件とされている。

が可能な市町村を決定する判断基準を県が示し、小売商業施設立地を誘導するものである。

その判断基準の根拠を示す計画「商業まちづくり基本構想」は、市町村と共同で定めることができ、小売商業施設の誘導及び抑制を図る地区に関する事項については、市町村及び住民等が意見を表明するなどの手続が定められている。

以上のように、いずれの条例も土地利用計画を根拠にそれに伴う実現手法を定め、市町村の計画や条例を尊重するものとなっている。

3 条例にみる土地利用計画・規制制度の特徴

以上をまとめると、先に示した特徴である第1の土地利用計画については、2種類の計画が定められている。1つは、行政区域全域を対象とするもの（以下、総称して「マスタープラン」）であり、他の1つは、一定の特定地区を対象とするものである。前者は、対象範囲において、地域の実情を反映する（地域特性を反映し、あるいは、課題に対応するための内容）ゾーニングが定められ、ゾーンごとに、その方針が定められている。後者は、即地的詳細計画であり、住民等の合意形成等に基づき策定される場合が多い。これらは、施設整備のみならず、むしろ、持続可能な観点から、景観や森林、農地、まちづくり、里づくりというような総合的な要素を含むものとなっている。

第2の特徴である上記の土地利用計画の実現手法については、2つのタイプがあり、1つ目のタイプは、開発事業等の土地利用行為を「マスタープラン」に直接適合させる手続である。2つ目のタイプは、土地利用行為を「即地的詳細計画」に適合させる手続を定めるものである。両者を定める条例も少なくなく、この場合は、即地的詳細計画の運用においてマスタープランを実現できるよう両計画の整合を義務付けている。また、これらの手続は法律や都道府県の手続よりも早い段階、すなわち事前手続として定められ、事業者協議を求めるものがある。さらに、手続の実効性を確保するために履行担保措置を定めている。加えて、少数ではあるが、即地的詳細計画が定められていない地域について、許可制を用いる篠山市のような例もある。いずれも事業者は、ゾーニングや独自の基準を定める計画への適合や遵守を求める工夫がされている。

第3の特徴である都道府県条例のあり方であるが、本稿で示した条例では、法律による縦割りの土地利用ゾーニングを総合的に取り扱うものが多く、市町村の条例やそれに基づく計画、あるいは、地域の意思を反映する仕組みを規定している。また、その一方で、市町村が条例や計画を定めていない場合の計画や基準、それを実現する手続を規定していた。つまり、市町村の条例や計画を尊重しつつ市町村の土地利用を補完する都道府県の役割が見てとれた。

おわりに

以上の条例は、全国的には一般的ではないものの、このような取組みは、市町村を中心に持続可能な土地利用を推進しようとするものであるといえ、「総合的な土地利用の実現」という自治体の自主性を積極的に受け止め、促すための法律としての枠組みが必要であると考えられる。ただし、「一元的で包括的な法体系への転換」に当たっては、国や都道府県の役割は大きく、各公共団体の「公共性」を明確にした上で、自治体の土地利用計画を補完する観点から、全国的な土地利用計画の強化、組織や財政的な対応が求められる。

環境保全的視点からの 都市農村一体的整備の必要性

自然災害被害の軽減や国土保全などの点で、都市住民の安全な生活は農地や農業インフラの恩恵に支えられている。しかし市街化による農地面積の減少に加えて、農家数の減少やそれに伴う耕作放棄の増大、排水機場といった農業水利施設の管理不備など、農村域における量的質的な変化によって、農地・農業インフラの維持継続が難しくなっている。今後も居住地の安全を確保していくためには、既存の関係性を科学的に分析し、維持すべき農地・農業インフラを選択した上で、戦略的に保全活用し、また都市住民がその維持に積極的に関与していく必要がある。そのような環境側面からのランドデザインを今後の都市縮退の議論に併せて展開していくことが現在求められている。

筑波大学システム情報系教授
村上 暁信

はじめに

人口減少・少子高齢化という大きな社会変革を迎え、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必要がある。また現在、多くの都市自治体ではコンパクトな都市構造への転換と同時に、計画的に扱う地域をより広域にして都市と農村を一体的に捉え、両者の課題を相互に補いつつ緩和し、安定的な都市生活の維持と農業を含めた産業の高付加価値化、農村の活性化がめざされている。

このような都市と農村の一体的な計画論が特に強く求められるようになった背景には、都市・農村の境界域における計画制度上の複雑さとそこから生じる諸問題がある。都市と農村が交わる地域では、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になっている。制度面では、これまで都市自治体への都市計画に関連する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指定市町村を対象に始まったところである。しかし、このような重層かつ複雑な体系を前にして、計画手続きなどに注目が集まりがちである。それに対して、都市と農村を融合させることでどのようなメリットが得られるのか、なぜ今融合させなくてはならないのか、あるいは、どのように融合し、どのように地域全体を整備していけばよいのかといった点については、議論が遅れているといえる。このままでは制度上では一体的に扱えるようになったとしても、ランドデザインを欠くこととなり、具体の目標像を描けないままに地域の改変が進むことが懸念される。

本稿ではこのような問題意識から、特に農村の環境上の価値を取り上げて、環境面から見た際の都市農村一体的整備の意義、具体的な都市農村一体化のヴィジョンを検討していく。

1 農村・農地の環境保全機能

農地は単に食料を生産するだけでなく、様々な環境保全機能、国土保全機能を有している。集落と一体となって残る農地や樹林地などで形成される空間は、それが地域環境の骨格となる緑地、オープンスペースとして機能している。これらの空間は、気温、湿度の調節、風の通り道としての役割など、都市のヒートアイランド現象を緩和する機能を持っている。また、農地や農地に隣接する樹林などの二次的自然は、我が国の生物多様性を保全する上で重要な役割を担っている。さらに、住宅地に隣接する農地は、延焼防止や出水の防止にも役立っている。降雨時に水田は遊水機能を発揮し、洪水を防止する。災害時には一時的な避難場所や仮設住宅の建設地として農地を活用することも期待される。平地として均された水田や畑地にはアクセスしやすい農道が既に存在しており、仮設住宅の建設が可能になる。東日本大震災後には、実際に多くの仮設住宅が農地に建設された。

さらに、屋敷林や社寺林と一体となった農地は、人々に安らぎを与える景観を形成する。

こうした景観は、地域独特のもの（原風景）であり、特色ある市街地景観の一要素として重要な役割を果たす。

環境時代の地域整備においては、このような農地の多様な環境保全機能を最大限に活用して地域整備を進めていく必要がある。しかし、農地が様々な機能を有しているが、これらの機能が発揮するためには、農地が適切に管理されなくてはならない。耕作がされなければ、当然のことながら食料は生産されなくなる。それだけでなく、水田をはじめとする農地が水源涵養の機能を発揮するためには、耕作を通じて農地が適切に管理されていなければならない。耕作が放棄されると、温暖湿潤な我が国では、草本が繁茂する。このような農地は貯水機能が損なわれるし、防災時の避難所としても利用しづらくなる。

しかし、現在我が国の農村では農業の持続性が失われつつある。農村では農地の減少や耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化が進行している。農業構造の脆弱化が進むとともに、農村は様々な影響を受けている。

例えば耕作放棄農地はその面積が年々増加してきており、1985年に131,000haだったものが、2015年には423,000haにまで増加してきている。1995年から2015年の20年間だけでも、179,000haが増加している。全国農業会議所の「平成14年地域における担い手・農地利用・遊休農地の実態と農地の利用集積等についての農業委員調査結果」によれば、耕作放棄の原因として第一に高齢化・労働力不足が挙げられ（88.0%）、次に価格の低迷が挙げられている（43.4%）。我が国は人口減少・高齢化の時代に入ったことが報じられているが、中山間地域をはじめとする農村域においては、先行して人口減少と高齢化の影響を受けてきたのである。その結果、耕作放棄地だけでなく農地面積も1961年時点の6,086,000haから、2015年時点では4,496,000haに減少し、全農地面積の1/4が失われている。農業を行うためには、耕作機材の導入やその他様々な先行投資を必要とするため、経営の効率化や拡大などが求められるが、高齢化した農家ではそのような転換が図れない。そのため農産物価格の低迷により、農業をすればするほど財政状況が悪化する悪循環もみられる。

前記のように農業や農村は食料の安定供給はもとより、自然環境の保全、良好な景観の形成、生物多様性の保全といった多面的機能の発揮を通じて国土の保全に重要な役割を果たしている。都市住民もその恩恵を享受してきたにもかかわらず、機能発揮の前提になる農地の管理については農家、農村に任せきりにしてきた。農業による収入が安定していた時期にはそれでも問題はなかったが、現在は「農」の維持については多大な問題を抱えている。農地の国土保全機能を今後も得るためには、農村・農地への都市側からの積極的な関与が必要となっているのである。

一例として、農地・農村の洪水防止機能を取り上げて検討してみたい。

洪水とは豪雨などによって河川の水量が急激に増加し異常な流量になることを指す。洪水によって引き起こされる災害が水害であるが、川の水が堤防の外へとあふれ出る水害の氾濫には、大きく分けて外水氾濫と内水氾濫の2種類がある。外水氾濫とは河川の水位が

上昇して堤防の高さを超えることで起こる水害のことで、大量の水が早い速度で居住地に流れ込み、わずかな時間で住宅などの浸水や人的被害が発生する。一方、内水とは河川堤防の居住地側に降った雨のことで、雨水の量が排水能力を超えると内水氾濫が発生する。通常、内水は下水道の雨水管や水路、及び排水機場（ポンプ施設）によって河川へと排水されるが、施設の能力が雨量に追い付かなかつたり、外水の水位が上昇して排水できなかつたりすると、内水の水はけが悪くなって建物や土地、道路などが水につかってしまう。特に近年はゲリラ豪雨のような局地的な豪雨が頻発し、内水氾濫による被害が増えている。

地表面の状況が人工的に変化すると内水氾濫が起きやすくなる。森林や水田が宅地に変わったり、地表面が建物や舗装によって覆われたりすることによって雨水の地中への浸透がなくなり、降った雨のほとんどが地表面を流れ、排水能力を超えやすくなるためである。水田をはじめとする農地は、豪雨の一部を貯留し、徐々に放流することで洪水緩和の機能を発揮するが、農地における市街化はそのまま洪水リスクの上昇に繋がる。地球温暖化の影響により、今後はゲリラ豪雨の発生が更に増加することが予測されている。そのため農地転用を伴う農村での宅地開発の進行は、地域をより脆弱にしつつあるといえる。

農地面積の減少が洪水被害に直接的な影響を与えることに加えて、前記の耕作放棄の問題も洪水被害に影響を与える。吉田ら（2012）¹らは、土地利用及び管理状況が異なる3試験流域（耕作水田、放棄水田、森林主体の各流域）を設定し、降雨・流出量の観測値から推定した流域保留量、直接流出率、ピーク流出係数を比較した結果として、湿潤時の放棄水田主体流域の直接流出率が耕作水田主体領域の直接流出率を最大31%上回ることを報告している。すなわち、農地としての位置づけは変化がなくても、水田（耕作水田直下や河道周辺の水田）が耕作放棄されることによって、地域の洪水防止能力は損なわれるのである。我が国の農家数は2015年時点で、2,153,000戸であり、5年前に比べて375,000戸減少している（14.8%減少）。今後も減少が予測されており、農家数の減少は耕作放棄の増大に繋がり、その変化が流域内の市街地、居住地の洪水リスク増大に繋がるのである。

さらに、農業・農村の目に見えない変化も洪水リスク増大に繋がっている。増本（2010）²は、2004年に発生した新潟豪雨による水害を分析し、農業農村整備事業により導入・増強された施設、主に農業用の排水機場（ポンプ）が災害軽減に強い効果を発揮したとしている。このように、農業用の排水機場は市街地に設置された都市用の排水ポンプとあわせて水害時には災害軽減の役割を果たしている。地域の大規模な排水機場は国や自治体などの公的管理のもとに置かれているが、小規模なものには土地改良区によって管理されているものがある。土地改良区とは、土地改良事業の実施や事業により造られる土地改良施設

¹ 吉田武郎・増本隆夫・堀川直紀（2012）、「中山間水田の管理状態に着目した小流域からの降雨流出特性」、農業農村工学会論文集、(278)、pp.39-46、農業農村工学会

² 増本隆夫（2010）、「気候変動下の災害軽減に向けた水田の洪水防止機能の利活用」、水土の知、78（9）、pp.755-758、農業農村工学会

の管理主体である。土地改良区の構成員は、土地改良事業地区内の農業者である。土地改良区は、水路や分水堰などの共有の土地改良施設の管理について、農家や地域住民の意見調整を図りつつ、主導的な立場を担っている。農業用排水路や排水機場といったこれらの水利施設は、対象地区内に縦横に張り巡らされた施設であり、水源涵養や緑のネットワーク化等の環境保全機能発揮に重要な意義を持つ。治水は古くから地域環境管理の最重要課題であり、それゆえ土地改良区は、現在の地域環境管理の主要な部分を担っている組織であるといえる。しかし土地改良区の数を見てみると、1998年度末時点で7,297であったものが、2013年度時点で4,795となっている。さらに市町村合併の動きの中で年々土地改良区の合併も進み、その数は減少しつつある。今後ますます農地の洪水防止機能の発揮が望まれる状況にもかかわらず、以前にも増して少数で管理を担わざるを得ない状況となっているのである。耕作放棄に伴って排水機場などの施設の共同管理ができなくなったり、土地改良区が解散して維持管理が粗放化したために、集水域の豪雨が溢水して農地だけでなく市街地にも被害を生じたりする例が各地で報告されている。

このように、農村域の住民だけでなく、都市域の住民も自然災害被害の軽減という点で、農地の恩恵を受けている。それにもかかわらず、農地や土地改良施設の維持管理はこれまで、農家の経済的、労力的負担の上になされてきたといえる。しかし、そのような維持管理は、近年の農村域における市街化の進行や土地改良区の合併、減少で継続が難しくなっている。土地改良区をはじめとする地域の各主体が醸成してきた土地や水利用に関する調整、施設の維持管理に関するノウハウは、これらを直接運営してきた経験のない行政機関や非農家住民には容易には継承できない。環境という側面からの地域整備の優れたノウハウが、人口減少の流れの中で継承される目処が立たないままに失われつつある。その結果として、洪水などの災害が多く生じるようになり、災害発生に伴う都市自治体の経済的支出も増えている。今後、都市域・農村域の双方において人命と財産を持続可能な形で守っていくためには、都市縮退の議論の際に、農地や農家の貢献を検討し、都市域だけでなく農地をどのように配置し、維持活用していくかを考える必要があるといえる。

今後も人口減少が続き、それに伴って農家数も減少していく。その過程で、現在の居住地の安全性を担保している農業インフラをすべて維持管理していくことは不可能である。したがって、都市自治体はどこの農業用のインフラが、(将来の、あるいは縮退後の)都市域の安全性確保にとって重要であるかをあらかじめ評価し、重要な場所において重点的に農業経営の継続を誘導するなど、維持管理を存続させていく必要がある。その際、特に重要な農業インフラについては、積極的に国や自治体の管理に移管していく必要があるだろう。そのためにはまず、現在の環境評価、都市自治体の安全性確保という観点からの農業インフラの価値評価が重要になる。その際、評価の観点は、洪水防止だけでなく生態系保全や、気候緩和など農地が提供する機能がすべて盛り込まれる必要がある。

近年、全国の都市自治体では、人口減少社会への対処として都市の縮退、コンパクトな都市機能の誘導が議論されている。コンパクトな中心市街地の誘導、地域に根ざした小規

模な拠点の分散整備を考える際には、その立地はこのような洪水防止等の観点からの農業インフラの選択、それを踏まえた農業の産業としての位置づけと立地の誘導などと一体的に議論していかざるを得ないだろう。さらに、都市側の住民も居住地の安全性が農村・農地に支えられていることを理解し、これからの一体的な空間整備・維持管理への関与を担っていくように誘導していく必要がある。

2 アメニティ

農地・農村と都市の一体的な整備においてめざすべきもう一つの方向性は、一体的に整備することでより快適な、アメニティ溢れる空間を実現することである。都市と農村の一体的整備を意味あるものにするためには、農地保全自体を目的化するのではなく、農地を活用することによってアメニティ向上、幸福なライフスタイルの実現を目的に位置づける必要がある。そのようなスタンスに立って、ここでは近年の都市近郊農地の取扱いを取り上げて、農地を活用したまちづくりを検討していくときに重要になる視点を述べていく。

(1) 農に対する市民意識の変化とニーズの多様化

「農」に対する都市住民の意識はこの20年で大きく変化してきている。農に関する関心も急速に強まってきている。このような意識、関心の変化は今後の都市のアメニティを考える上で重要な意味を持つといえる。

インターネットによる都政モニターアンケート³では、東京に農業・農地を残したいと「思う」人が85.5%を占めている。年代別にみると50代が90.0%でトップであるが、20代でも84.8%が農業・農地を残したいと答えている。また農作業体験の意向については、体験したいと「思う」と回答したのは57.1%（「思わない」は17.5%）であった。年代別では、20代の63.0%、30代の70.4%、40代の62.2%が農作業体験を望んでおり、若い世代の多くが農作業を体験したいと望んでいることが示されている。

このような農への関心の高まりに呼応して、市街地内外に設置される市民農園の数は現在増加の一途をたどっている。市民農園の貸し出し募集に対しては、大都市では区画数を大きく上回る応募がある。しかし、農に関心を持ち、農的な作業をしてみたいと望む都市住民には、実際に市民農園を借りて耕作をしてみたものの、しだいに農園から遠のいていくというケースが多く見られる。その理由は、思ったよりも作業が大変であるとか、思ったように野菜が育たない、そもそも土いじりが好きではないことが分かった等であることが多い。過去に農作業の経験がない都市住民には、土いじりが格好いいという漠然とした印象から安易に始めてみたもののすぐに管理をしなくなったり、農作業に関わるのを止め

³ 東京都生活文化局（2015）、「平成27年度第2回インターネット都政モニターアンケート」（<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2015/08/60p8a100.htm>, 2017年3月5日参照）

てしまう例が多い。

市民農園や体験農園の多くでは、求められる管理頻度がそれぞれ画一的なものになってしまっている。しかし、都市住民の農への関心は移ろいやすく、また実際に各人にフィットする農との関わり具合は千差万別である。例えば土いじりや自ら野菜作りをしなくても、農に触れられるような多様なオプションを揃えておくべきである。そうしない限り、農に関心を持った都市住民を取り込むことができないまま、農に対する好意的な見方が本当に一過性のファッションで終わってしまう可能性がある。

そのような問題に対して、現在各所で様々なレベルの都市住民と農との関わり方が模索されている。農家が管理する小区画農地をアダプトだけして、そこでの耕作は農家が行い、契約した都市住民には定期的に収穫された野菜が届けられるというタイプも出てきつつある。そのような契約では、栽培する野菜の選定には都市住民は要望を出せるし、希望すれば収穫作業だけも行える。自分で野菜作りを一から行うのは大変であっても、そのような関わり合いを持ち、新鮮な野菜が得られるのであれば、一度市民農園に挫折した都市住民も参加を望むかも知れない。

そのような様々なタイプの取組みが、幅広いオプションとして常に都市住民に示されるようになる必要があるだろう。一つやってみたが、自分には合わなかったから、別のタイプで農への関わりをまた試してみる、というような選択の幅と変更の容易な体制を作る必要がある。「借りたからには自分で最後まで管理し、耕作せよ」、という基準だけで運用してしまえば、折角「農」に関心を持った人々を失うことになってしまうだろう。

また、農への関心をより強めた都市住民が出てきていることも近年の特徴である。市民農園での野菜作りに飽き足らず、もっと精力的に農作業を行いたいと考える都市住民も増えてきている。市民農業大学のような場で学んだ後に、地元農家の援農作業を精力的に行い、さらに本業のように技術を磨くケースも多い。そのような都市住民に対しても、その意向を生かす場が十分に提供されていない。彼らの多くは、自家消費のための野菜作りには飽き足らず、自分が作った野菜を他の人に食べてもらいたいという要望を持つことも多い。しかし農産物を販売できるようになるまで農業を本格的に始めるには障壁も多く、地元農家の援農か、本格的に農家になるかといった選択肢しかない。セミプロとして地元で活動したり、二地域居住で半農家として生活するようなオプションがないのである。

現状では、自治体も農家も限られた形でのみ都市住民を農に誘おうとしている。農作業を途中であきらめた都市住民も、より本格的な農との関わり合いを求めるようになった都市住民も、それぞれがそれぞれの思いにあわせて農との関わり方を選べるよう、関わり合いの多様なオプションを揃えていくことが必要である。

(2) 農家側の主体的な関与

我が国では都市と農村の境界域に対してきめ細かい制度づくりを実践してきた。きめ細かすぎる程である。市街化区域内の農地でも、農業を継続したい農家には継続する手立て

を生産緑地として用意するとともに、農地の宅地化も誘導してきた。宅地化も一斉に税を引き上げて推し進めるのではなく、税負担の激変緩和措置を講じつつ緩やかに対処してきた。市街化区域の市街地整備、農地保全という目的と共に、農家への配慮・遠慮をしながら制度を展開してきたといえる。しかしこのような「市街化も農地保全も」という、相反する目的を同時に持ち続ける中では、都市近郊地区の土地利用のあるべき姿は常に抽象的にしか語られず、具体的な像は示されようがなかった。加えて、農家への過剰な配慮がなされたため、結果的に農家はどうすべきなのかを自身で決めきれなくなっていた。そのため農家は常に、大きな決断を先送りし、どのように展開しても対応できるようにする、ということが最大の方針になることが多かった。生産緑地を所有する農家が、実際には宅地化農地も同時に所有し続け、さらに自身の土地で不動産経営も行っているという実態は、まさにこのような待ちの意向が現れたものといえるだろう。

このような待ちのスタンスの是非は別にしても、この状況が続けば、農家自身が周辺地区も含めて良好な市街地整備なり、農地保全なりに積極的に乗り出すということにはなり得ない。この状態の積み重ねが現在まで続いているのである。しかし、社会状況が変化し、農家にとって、これまでのような待ちのスタンスを維持するのが難しくなりつつある。

これまで待ちのスタンスが続けられたのは、将来地価が上昇した際に自身の宅地化農地で開発を行う、というオプションを持てたからである。首都圏では今も宅地化農地が減少傾向にあり、宅地化圧力がまだあるといえるが、それ以外の都市圏では開発圧力が減少して宅地化農地での開発余地が少なくなっている。首都圏でも早晚圧力が落ちてくるであろう。そうなれば、農家は自身の資産を維持するためにも行動をしなければならなくなる。自ら魅力的なまちを作っていない限り、資産価値の減少は免れない。農地を活用しながら、まち自体を魅力的にしていくことを進める以外、道が無いのである。

農地保全からまちづくりへの脱却が必要であるが、そのためには農家自身がまちづくりに積極的に関わっていく必要がある。従前の待ちのスタンスに慣れた農家を、これからのまちづくりの議論に取り込めるかどうか、重要になるであろう。そのためには、資産の減少を防ぐためには、自らが積極的に参加して魅力的なまちを作っていくしかないということを理解してもらう必要があるだろう。

農家が都市住民と協働してまちづくりに関わることを難しくしているもう一つの点は、農家の都市住民への不信であろう。農業・農地は食料生産以外にも多様な機能を発揮しているが、これらの機能は、主に都市住民が享受する機能であるといえる。これらの機能は、単に空地として存在すればいいということではなく、農地として適切に保全されることで発揮し得る機能であることが多い。それにもかかわらず、農地としての維持保全は農家の役割であり、都市住民は一方的に各種機能を享受する、という構図になりがちである。このような一方通行的な関係という図式が、農地の多面的機能についての議論においては農家側に不公平感をも生んでいる。都市住民が一方的に多様な農地の機能を享受しているという状況については、都市住民の理解を深める努力を続けて、農地の維持管理への責任

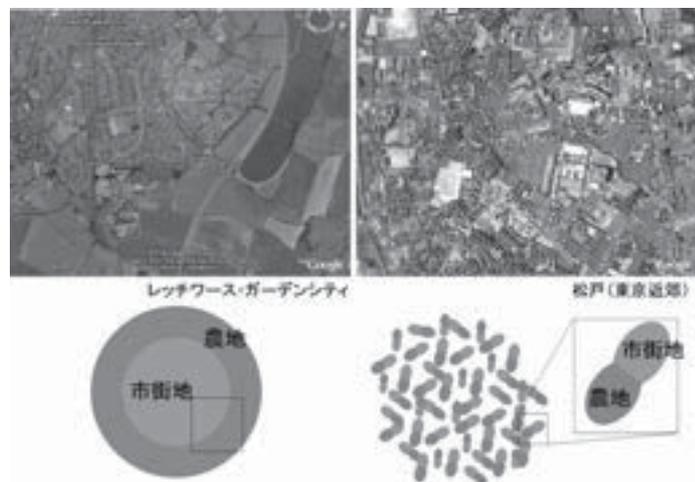
感を育んでいくことが必要である。

しかし、より重要なことは、都市住民の関わりを戦略的に利用することで後継者不足やそれに伴う耕作放棄地の増大といった問題に取り組みつつ、魅力的なまちに必要な農地・農業保全に繋げていくことである。そのためにも、都市住民が農への見方を大きく変えたように、農家側も都市住民の位置づけ方を根本的に変える必要がある。消費者としての位置づけだけでなく、農を支えるプレーヤーとして都市住民を位置づけて、活用していく必要がある。その際に重要なのは、前記のように都市住民の農への関わり方には多様な形が存在するという点であり、関わり方の違うものを適切に農地・農業保全に繋げていく必要がある。耕作に携わらないが生鮮食料品を求める都市住民に対しては高付加価値型の生産物を提供することで堅実な消費者として対処する。援農ボランティアには農作業を手伝ってもらおう。さらに、援農を超えた農作業の場を求める都市住民には、将来的な後継者不足を補わせるよう位置づけ、協働していく必要がある。農家側は、将来生じる農地・農業継続の脅威について、都市住民を活かして対応していくべきである。多様な都市側の要望は、都市農地、都市農業にとっては活用すべき対象であり、そのための戦略こそが今求められているといえる。

3 都市と農村の一体的整備

右の図は、ロンドン近郊のレッチワース・ガーデンシティと東京近郊の Google Earth 画像である。2つの地域における市街地と農地の分布の違いがみてとれる。欧米都市と比較した際の日本の都市近郊の特徴として、この図にあるように市街地と農地の混在という点がよく指摘されている。このような混在は様々な問題を

図2-3-1 ロンドン近郊と東京近郊



を生じさせているといわれているが、都市と農地を相利的に活用していくことを考えると、より適した形であり、より多くの機会が存在することが期待できる。言い換えれば、欧米とは違う形で我が国の状況にあう市街地と農地の関係を構築していくことが可能である。農村・農地がこれまで発揮してきた機能や発揮し得る機能を客観的に評価し、戦略的に計画を作っていくことが、都市域における居住者の安全性維持、農村域における農業の維持だけでなく、両者がともに快適な生活、アメニティ溢れる生活を享受するためには是非とも必要なのであり、また現

実の都市と農地の立地の特徴からはそれが十分に可能なのである。人口減少という問題が共有化される中で、立地適正化など都市の縮退のさせ方については議論が既に始まっている。今後はそこに、農村・農業の戦略的な撤退や再配置、インフラの重点管理などの議論を重ねていく必要がある。

そのために必要となる、これからの農村地域の整備の方針を最後に提案したい。これからの農地は次の4つに分けて、それぞれに対処していくことが適切であろう。

「農地保全地区」：都市自治体の範囲が含まれる流域の環境を分析し、特に居住地の将来の水害リスク低減にとって重要な農地と農業インフラを見極め、該当する地区には集中的に農業保全策を実施していく。その選定には、農業経営に向けた農地（優良農地）の分布も考慮する必要がある。これらを総合的に分析し、人口減少を見据えた将来の農業計画を描き、農地を保全すべき地区については農業生産性の向上や農業インフラ維持への支援体制を整える。

「都市的農業利用地区」：縮退後の市街地や今後整備する拠点（住居・商業等）周辺の農地については、通常の農業だけでなく多様な形態の市民農園などを誘導する。さらに、農産物の域内流通を誘導する策を講ずるなど、都市住民が農地によって得るアメニティを最大化するソフトウェアを展開していく。

「新規産業としての農業地区」：縮退によって生じる空き地等においては、野菜工場や加工工場などを設置し、周辺の農地保全地区での農業生産性向上に貢献する施設を誘導する。

「自然回帰のためのリハビリ地区」：人口減少を考えれば、最終的に人が手を引く土地はどうしても発生するだろう。耕作に不向きな農地、居住地の安全性に大きな影響がなく今後の農業インフラ維持が困難な地区では、草地や森林に戻すためのリハビリを積極的に行っていく。生物多様性保全の観点から、これら地区の価値を適切に評価し、植生遷移を誘導するリハビリを実施していく。

これらの4分類には、都市自治体を含む流域の環境を科学的に分析することが必須になる。水循環の観点からの分析には土地被覆の分析が必要であり、またリハビリ地区での計画立案には地域の生態系評価が欠かせない。さらに、いずれも将来の市街地や居住地の分布と一体的に検討されなくては地区の分類ができないものである。都市自治体の人口動向、居住地分布の予測とあわせて、地域環境の評価を進めていく必要がある。

おわりに

現在、人口の減少化、都市の縮退化が現実の問題として顕在化しつつあり、新たな土地の整備・活用の指針が求められている。まさにそのような時代において都市住民の農への意識が大きく変わってきた。一方で環境保全に目を向ければ、水害防止をはじめとて様々な点で既存の市街地は周辺の農地に支えられている。これらの点を意識しつつ、今後は都市と農村のよりよい協働の形を模索することで都市住民の農への関心を満たし、農側の問

題解決にも繋げていき、それによって両者の環境が持続的に保全される必要がある。そのためにはいずれか一方の視点に立つだけでなく、「農をいかしたまちづくり」と「都市住民をいかした農づくり」を一体的に進めていく必要がある。

近年、自然環境が有する防災機能や環境保全機能などを積極的に利用して、施設整備や土地利用を進めるグリーンインフラストラクチャー（Green Infrastructure）と呼ばれる手法が、国土保全の観点から注目されている。例えば、従前の堤防やダムで人為的に洪水をコントロールするだけでなく、森林や農地を積極的に活用して洪水を防いでいくことで、コンクリート構造物の膨大な維持管理費を抑制することができ、地域の生態系を健全化し、生物多様性の保全に繋げることができる。また、自然を活用することで地域をより魅力的にすることができる。グリーンインフラを従来インフラの補足手段や代替手段として用いることで、地域の魅力向上や活性化、低コストのインフラ維持管理、生物多様性の保全、防災・減災効果を得ることが可能となるのである。つまり、グリーンインフラを通じて、自然環境、地域経済、コミュニティにとり有益な新しい社会基盤を形成することができる。今都市と農村の一体的整備において必要なのは、まさに農地を中心にグリーンインフラを整備していくことである。そのような視点を欠けば、将来都市機能を誘導した拠点で、安全性を確保するために更なるグレーインフラの整備が必要になり、将来世代への負の遺産を作りかねない。逆に現在の農地や森林の機能を適切に評価し、それらの維持管理を図りつつ、それらの機能発揮を前提に将来の拠点配置を考えていけば、安全だけでなく魅力ある快適な空間を整備することができるだろう。

都市と農村の一体的整備は、地域の環境条件によっても都市の規模によっても、求められる姿は変わってくるはずである。しかし上記のような視点に立って、まず各都市自治体が都市と農村を内包したランドデザインを描かない限り、「都市と農村の一体的整備」は、将来の山積する課題への解決策とはなり得ないだろう。人口減少への社会的関心の高まりを受けて、立地適正化をはじめとしたコンパクトシティへの議論が先行する中、このランドデザインを描き、都市縮退の議論に乗せていくことは喫緊の課題であるといえる。

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

第2章 現地調査報告

地方圏における 中枢都市と近隣都市の土地利用行政

近年、地方圏の都市を中心に、総合計画（長期ビジョン）や都市計画マスタープランに「ネットワーク型コンパクトシティ」構想を導入する自治体が少なくない。国土交通省も都市再生特別措置法の一部改正法や地域公共交通活性化再生法の一部改正法を施行し、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を推進している。

しかし、それぞれの地方都市の基礎条件は、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等が異なっているから、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という単一の解決策に収斂することはあり得ないであろう。

そこで本章では、広域的な都市圏の中核都市と、都市圏の外縁部に位置する近隣都市の土地利用行政を比較し、それぞれの特徴を把握する。具体的には、中核都市の例として長岡市を、近隣都市の例として伊豆市を取り上げ、両市の土地利用行政について、都市計画区域、県から市への権限移譲、広域連携の3つの観点から比較分析を行った。

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

本章では、地方圏（東京圏・名古屋圏・関西圏の三大都市圏を除く地域）の都市自治体における土地利用行政の比較を通じて、その実態の把握を試みる。近年、地方圏の都市において、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」というアイデアが盛んに採用されている。しかし、それぞれの地方都市の基礎条件は、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等が異なっているから、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という単一の解決策に収斂することはあり得ないであろう。

そこで、本章では、広域的な都市圏の中核都市と、都市圏の外縁部に位置する近隣都市の土地利用行政を比較し、それぞれの特徴を把握する。そして、そのような特徴が生じる背景・理由についても検討をしてみたい。これらの検討作業の結果、地方圏における都市の土地利用行政の多様性が明らかになるはずである。

(1) 「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略の波及

国土交通省は2014年8月、「まち・ひと・しごとの創生」に関する基本戦略の1つとして、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の形成を公表した。「国土のグランドデザイン2050」（2016年7月策定）によれば、この基本戦略の目的は、「人口減少下でも生活サービスを効率的に提供するために拠点機能をコンパクト化し、中山間地域等では小さな拠点の形成を推進するとともに、高次都市機能維持に必要な概ね30万人の圏域人口確保のためのネットワーク化を図る」ことにある。

「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略を具体化するため、2014年8月に都市再生特別措置法の一部改正法、11月に地域公共交通活性化再生法の一部改正法がそれぞれ施行された。これらの法改正に基づき、福祉・医療等の施設や住宅を生活拠点に誘導・集約する立地適正化計画制度や、まちづくりと連携して面的な公共交通ネットワークを再構築するための新たな仕組みが設けられることとなった。この施策は「都市全体の構造を見渡しながら、住宅及び医療・福祉・商業その他の居住に関連する施設の誘導と、それと連携した地域公共交通ネットワークの再編を行うことにより、コンパクトシティ＋ネットワークの実現」を図るものとして説明されている。

ただし、「コンパクトシティ」と「ネットワーク」を組み合わせるという着想は、必ずしも目新しいものではない。例えば、有名な事例としては、2002年からコンパクトなまちづくりに向けて検討を始めた富山市の取組みがある。同市は、中心市街地を「広域的な交流拠点」として、旧町村中心部等の既存の中心地区を「地域生活拠点」として位置づけ、これらの拠点を交通ネットワークで連絡し、拠点相互が有機的かつ一体的に連携・交流する都市構造をめざした。

後述するように、富山市以外にも長期ビジョン（総合計画）や都市計画マスタープランに「コンパクトシティ」と「ネットワーク」という2つのキーワードを盛り込んでいる自

自治体は少なくない。その意味では、国土交通省が推進する「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は、自治体における既存の施策を肯定的に評価し、支援する性格を有することができる。

(2) 土地利用行政と「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略

「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略のために動員される手法は、各種施設の誘導や公共交通の再編にとどまらない。土地利用規制も重要な役割を担うこととなる。例えば、富山市の取組みにおいても、「市街地を取り囲む農地、林地等を維持保全し、既成市街地の成熟化と相まって美しい田園地域に囲まれたコンパクトな都市構造を実現」と説明されている。農地・林地の保全という土地利用規制が、公共施設等の再配置及び公共交通の再編成とリンクすることで、理想とする都市が形成されと考えられているのである。人口減少時代を迎えた現在、土地利用・公共交通・施設配置という3つの政策は、一体的・総合的に対処すべき課題として認知されつつある。

それでは、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略を採用した自治体は、どのような土地利用戦略を描いているのだろうか。結論から言えば、その内容は自治体によって相当異なる。とりわけ、地方圏の中核都市と近隣都市においてその差は顕著である。

まず、都市圏における中核都市の代表例として、宇都宮市の土地利用方針を見てみよう。2017年3月現在、同市の人口は約52万人であり、北関東最大の都市である。宇都宮市第5次総合計画改定基本計画（2013年3月策定）には「ネットワーク型コンパクトシティ」が将来の都市構造として掲げられている。同市では、土地利用に当たっては「生産性と公益的機能が確保された農用地、森林の保全」、「市民生活の質の向上に資する住宅地の形成」、「広域的な都市圏の発展をリードする工業地の形成」、「生活圏における個性的な商業、業務地の形成」、「誰もが暮らしやすい住環境を整え、本市の中核性、存在感の向上につながる高度な都市機能の受け皿となる中心市街地の形成」を図るとともに、市街地の無秩序な拡大を抑制し「土地利用の適正化」を図るとしている。広域的な都市圏の中核都市としての立場を反映した土地利用指針と言えるであろう。

次に、近隣都市の一例として、薩摩川内市の土地利用指針を検討する。同市は鹿児島県の北西に位置しており、県内で最大の面積を有する。北薩地区の中心都市であり、人口は10万人弱である。「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の実現が掲げられた薩摩川内市都市マスタープラン（2016年3月策定）では、土地利用の指針として、「沿道商業業務施設の適切な立地誘導、地域の中心を担う市街地の機能更新と活力維持、既存工業地の有効活用、川内港やインターチェンジ等の機能を活かした計画的な土地利用、中心市街地における利便性の高い住宅地の形成、ゆとりある良好な住宅地の形成、既存の住宅地における住環境の改善、無秩序な開発の抑制による低密な市街地の分散防止、良好な緑地や水辺、歴史的資産の保全と活用、優良農用地及び農村集落の維持・保全」が列挙されている。これは、同市における多様な地域特性を反映し、開発と保全の均衡に留意した土地利用指

針といえる。薩摩川内市の土地利用指針が、宇都宮市のように都市機能の中枢性を意識した内容でないことは明らかである。「ネットワーク型コンパクトシティ」という共通の基本戦略を掲げていながら、両市の具体的な土地利用方針は大きく異なると言えよう。

(3) なぜ「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」なのか

ここで注目したいことは、人口規模、地勢、交通インフラ、産業構造、財政規模、権限等の条件が異なるにもかかわらず、なぜ多くの地方都市において「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略が採られているのか、ということである。もちろん国がこの戦略を推進していることは重要な要因ではあるが、他方において地方都市の側がこれを積極的に採用する理由もあるはずである。

差し当たり考えられるのは次の2つの要因である。第1に、「逆都市化」や「縮退都市」と呼ばれる複雑な社会問題が多く地方都市で生じていることである。具体的には、人口減少、高齢化、若年人口の流出、開発圧力の低下、農業の担い手不足と耕作放棄地の発生、空き家問題、限界集落問題、交通弱者問題等が挙げられる。これらの複雑な社会問題を一挙に解決できる政策は存在しないと言ってよい。国と自治体が連携しつつ、複数の政策を組み合わせ、住民の支持を調達しながら、長期的スパンで対処していくほかはないであろう。しかし、問題を解決する手段が見当たらないという状況は国民・住民に不安をもたらすし、国や自治体が無為無策であるという批判につながるおそれもある。そこで、地方都市の置かれた実情が多様であるにもかかわらず、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」が一種のマジック・ワードとして利用されているのではないかと考えられる。

第2に、2000年代以降の地方分権改革と関わる要因である。いわゆる「平成の大合併」の結果、多くの地方都市では、その市域が広域化するとともに、多様な地域特性を有するようになった。市域の周辺部に位置することとなった旧町村の住民から、「市の中心部だけ反映して周辺部が衰退し、地域格差が生じている」という不満が寄せられることは少なくない。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は、周辺部における生活拠点を維持し、それを中心部と交通ネットワークで結ぶというビジョンを提示することにより、地域格差論への反論となりうる。また、地方分権改革によって土地利用に関する権限が地方都市へと移譲されてきたことも重要である。国や都道府県に遠慮することなく、都市自治体の裁量において、土地利用行政を展開する余地が広がっているからである。

大きな方向性として見たとき、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」戦略は間違っていないかもしれない。しかし、地方都市の置かれた状況は多様であるから、そこには何通りもの土地利用戦略のパターンが想定できるのではないか。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という概念が安易に用いられると、地方都市が抱える土地利用行政の複雑な実態を、かえって見えにくくするおそれがある。

(4) 長岡市及び伊豆市の概要

本章では、長岡市と伊豆市における土地利用行政の事例を比較する¹。両市は様々な点において対照的である。次に述べるような地勢、人口、産業集積等の相違が両市の土地利用戦略を方向付けている。

ア 長岡市

長岡市は中越地域の中心都市である。市の中央部を信濃川が縦断し、その両岸に肥沃な平野が広がっている。人口は274,575人（2017年3月1日）であり、新潟県第2の人口規模を有する。面積は891.06km²であり、うち可住地面積は約5割である。土地利用では、森林が49.1%、農地が20.9%、河川等が6.6%、道路が5.4%、宅地が6.4%、その他が11.6%を占めている。

長岡市は、2005年4月1日に中之島町・越路町・三島町・山古志村・小国町と、2006年1月1日に和島村・寺泊町・栃尾市・与板町と、2010年3月31日に川口町と合併している。2017年3月時点では施行時特例市である。

イ 伊豆市

伊豆市は伊豆半島の中央部、沼津都市圏の南端部に位置する都市である。人口は31,770人（2017年3月1日）である。市域の約8割が森林で占められており、可住地面積は17.3%に過ぎず、人家の多くは狩野川とその支流の脇のわずかな平地に集中している。東西約25km、南北約20km、面積は363.97km²で、静岡県 の総面積7,779.46km²の4.7%を占めている。土地利用では、森林が82.7%、農地が4.6%、宅地が2.4%、その他が10%を占めている。

伊豆市は2004年4月1日、田方郡修善寺町・土肥町・天城湯ヶ島町・中伊豆町の4町の合併により成立した。

2 都市計画区域

「平成の大合併」によって多くの地方都市が市町村合併を行った。合併によって市域が拡大した結果、複数の都市計画区域が存在したり、都市計画区域がある地域とない地域が存在したりする事例も出てきた。同じ市であるにもかかわらず土地利用規制の強度が異なることに住民の不満が生まれ、一体的なまちづくりに支障をきたしたりする場合もあった²。

¹ 筆者は、日本都市センターが実施した長岡市へのヒアリング調査（2016年12月21日）及び伊豆市へのヒアリング調査（2017年1月26日）に参加する機会を得た。調査にご協力いただいたご担当者の皆様には、ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料を提供していただいた。この場を借りてお礼を申し上げたい。なお、本稿の内容は、両市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、両市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 鈴木潔・内海麻利（2008）、「市町村合併の土地利用規制への影響とその対応に関する研究」, 都市計画論文集, 43 (3), p.301, 日本都市計画学会。

合併後、長岡市と伊豆市はどのように対応したかを検討する。

(1) 長岡市の事例

長岡市には、長岡都市計画区域（線引き）、栃尾都市計画区域（非線引き）、川口都市計画区域（非線引き）の3つの区域が指定されている。長岡市では、市町村合併に伴う都市計画区域の再編は行われず、合併以前からの区域が存続している。なお、長岡都市計画区域は、旧長岡市・旧中之島町・旧越路町・旧三島町・旧与板町の一部及び見附市の一部から構成された広域的な都市計画区域である。

長岡市では、線引き区域内における市街化区域の拡大を図ってきた。住居系区域を増やすために市街化区域を拡大したいという考えがある。市街化区域を拡大するに当たっての要件や基準としては、橋梁等が整備されたことによる交通利便性の向上、区画整理の実現、地区計画に関する合意形成などがある。

市街化区域の拡大や開発許可の発出に当たって農林調整が必要になる場合がある。農林調整を円滑に進めるための条件の一つが「開発熟度」である。開発熟度が高いことが客観的に説明できれば、県や北陸地方農政局の了解を得やすい。例えば、地権者の合意率が高いとか、具体的な事業計画が存在し、遊休地になる可能性がないといったことである。

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している。このことによって、それぞれの許可の間にタイムラグを作らないことがめざされている。

(2) 伊豆市の事例

ア 現状と課題

2004年、田方広域都市計画区域（線引き）を構成する旧修善寺町と、都市計画区域外の旧中伊豆町、旧天城湯ヶ島町、旧土肥町が合併し、伊豆市が発足した。都市計画区域は現在、伊豆市域の19.1%を占めている。都市計画区域内外における土地利用規制強度の差異に対する住民の不満が強く、市としても一体的なまちづくりに課題があると認識されている。

また、伊豆市の人口は1960年以降減少を続けており、今後も急激な減少が進むことが推計されている。2014年に日本創成会議が公表した「消滅可能性都市」にも挙げられている。これに対し、伊豆市と共に田方広域都市計画区域を構成する伊豆の国市と函南町は1960年以降、2000年代半ば頃まで人口を増加させてきた。高齢化率も伊豆市の31.6%に対して伊豆の国市が25.9%、函南町が24.6%にとどまっている。工業地帯である沼津市、三島市と近接していることが伊豆の国市、函南町に有利に作用しているものと考えられる。

伊豆市では、駅等の拠点周辺の利便性を高め、限られた平地部への人口の誘導が必要と考えられている。しかし、交通利便性が高い伊豆箱根鉄道駿豆線の牧之郷駅の周辺は市街化調整区域に指定されており、都市機能の配置や人口の誘導が困難である。1976年に線

引きが指定された当時は、牧野郷駅周辺の平地部は優良な農地でありそれを守るということに重きが置かれたのかもしれないが、農業が衰退する中、土地利用規制と実態の乖離が生じたものと考えられる。

なお、伊豆市では、長岡市のように区画整理をして市街地を拡大するという発想はなかった。伊豆市における可住区域の少なさが一因であろう。また、都市計画区域外の旧3町で開発可能な平地の土地は農振農用地（農振青地）が大半であり、乱開発ができないようになっている。このことも合併による伊豆市の発足から10年以上、都市計画区域の廃止や拡大につながらなかった理由の一つである。かつては農業に専心する農家も多かったので農地を保全することは実態と適合していた。しかし、人口減少が加速化する今日、農振法がネックとなって規制が解除できず、人口減少が食い止められないという意見も強まっているようである。

イ 対応策

こうした現状と課題を踏まえ、伊豆市では2017年度に線引きを廃止する方針である。線引き都市計画区域である田方広域都市計画区域から伊豆都市計画区域(旧修善寺町地域)を分割し、伊豆都市計画区域のみ線引きを廃止するというものである。

そして、2021年度には、旧修善寺町地域だけに指定されていた伊豆都市計画区域を、旧土肥町、旧天城湯ヶ島町、旧中伊豆町を含む伊豆市全域に拡大することが計画されている。伊豆市全体が非線引き都市計画区域になるわけである。もともと都市計画区域がなかった旧3町の市民からすれば、接続道路等の規制がかかるため、丁寧な説明が必要と考えられている。

都市計画区域の再編計画を策定するに当たっては、2014年度、2015年度の2か年にわたって、都市・農地の有識者、関係機関（国、県）の参画による「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」を設けた。2015年3月に策定された「伊豆市の新しい都市計画中間提言」によれば、「①伊豆市の地域特性を踏まえて、独自の都市計画区域とすることを検討する。また、伊豆市としての一体性に鑑み、その範囲の拡大についても検討する。②これに併せて、区域区分を見直し、これに代わる柔軟できめの細かい土地利用規制制度を導入する」とされた。この委員会の設置が「突破口」となって再編が動き始めたようである。

3 県から市への権限移譲

地方分権改革では、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が、地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにするため、都道府県の事務・権限の市町村への移譲が推進されてきた。しかし、市町村における組織体制、人員配置、専門知識の蓄積の状況は一様ではなく、権限移譲に対する受け止め方も様々である。長岡市と伊豆市の状況を見てみよう。

(1) 長岡市

農振農用地（農振青地）の適用除外については、県知事の同意が必要である。また、小規模な用途地域の変更であっても、県の地域振興局を経由して、県本庁に意見照会をしなければならない。住民への公告縦覧期間が長く設定されている。乱開発が進まないように早く都市計画決定をしたいと考えているのに、これほど時間がかかるのは望ましくない。手続に時間がかかり、スピード感が失われてしまうこともないわけではない。これを解決するためには、県から市への一層の権限移譲の推進が望ましいと考えられる。

(2) 伊豆市

先述した都市計画区域の再編は静岡県内の協力が不可欠であった。静岡県内には8つの土木事務所があるが、伊豆市では、県沼津土木事務所等の都市計画課長を市建設部理事として積極的に受け入れてきた。伊豆市の職員には都市計画に詳しい人材が非常に少なかったからである。市職員と県職員では都市計画に関する情報量が大きく違うという。なお、伊豆の国市も県職員を都市計画部署が受け入れている。県土木事務所等からの出向者を受け入れることは静岡県内の市町村では一般的な慣行となっているようである。

いずれにせよ、伊豆市、県沼津土木事務所、県庁都市計画課の連携により、都市計画区域の再編案が策定されることとなった。都市計画区域の再編は、県にも都市計画マスタープランの改訂等の作業負担がかかるわけであるから、市と県の密なコミュニケーションが必要なのである。

伊豆市のように比較的小規模な都市においては、一人の職員が幅広い事務を兼任していることが普通である。ルーティンワークに加えて国からの調査依頼等の突発的に発生する仕事もあり、腰を落ち着けて一つの事務に習熟することが困難な状況にある。その状況を補うために、県の有する人材、知識の活用が図られているものと考えられる。

そのため、県からの権限移譲を受け入れることは、組織体制、人員配置上、厳しい面もあり得る。

4 広域連携

自治体間の広域連携は、地方自治法上の共同処理や定住自立圏など、様々な分野で実施されている。しかし、土地利用の分野では、中枢都市と近隣都市の水平的連携は必ずしも進展していない。土地が利権の中核をなすものであり、その規制・誘導をめぐって激しい対立が生じることが稀ではないからである³。長岡市と伊豆市における状況を検討する。

³ 瀬田史彦（2015）、「広域連携に関する国際的な研究動向と日本の土地利用政策への応用」，土地総合研究，2015年春号，p.25，土地総合研究所。

(1) 長岡市

中越地域では、県の条例や要綱を通じた土地利用の広域調整が図られている。新潟県は、県内の中心市街地において居住人口の減少、公共施設の郊外移転、郊外型大型店の増加等が発生し、空洞化が進んでいることを踏まえ、2008年から「新潟県にぎわいのあるまちづくりの推進に関する条例」を施行している。この条例の目的は、中心市街地の機能を強化し、人々が集う魅力ある「地域の核」として再生し、この核を中心として、地域の持続的な発展とコミュニティとしての機能の維持を図ることにあるとされている。

条例では、大規模集客施設の新設等を行う場合には、設置者に対し事前に届出を求め、知事が関係市町村等の意見を聴き、にぎわいのあるまちづくりの推進の観点から意見を述べるものとされている。大規模集客施設とは、「床面積が1万㎡を超える集客施設（店舗、飲食店、劇場等）で、小売業の用に供する店舗面積が3,000㎡を超えるものの新設」等を指している。

また、火葬場やごみ焼却処理場の建設をめぐる広域調整については、新潟県の「広域的な影響を与える可能性のある市町村決定の都市計画に関する事前調整要領」に基づいて行われる。手続は事前協議の後、自治体間の文書のやり取りを通じて進められる。その際に、関係自治体から特段の意見が表明されることは少ないようである。長岡市は中越地域の中心都市であるから、近隣市町村との広域的な土地利用調整が必要になる機会はあまりない。

(2) 伊豆市

伊豆市が線引きを廃止するに当たり、田方都市計画区域は広域都市計画域であるから県が調整した。伊豆市の土地利用規制が緩和されることは、近隣市町にどのように受け止められたのだろうか。実は、さほどの脅威とは認識されていないと考えられる。なぜならば、伊豆市は沼津都市圏の南端、工業地帯から離れた場所に位置しており、規制緩和をしたからといって直ちに近隣市町から伊豆市へ人口流入が生じるとは想定しづらいからである。逆に言えば、沼津市や三島市といった工業地帯の都市が規制緩和をした場合、近隣市町に与える影響は深刻なものになる可能性がある。

このように地方都市間の関係は住民や企業の誘致をめぐって競争関係が生じる場合もある。とはいえ、地方都市が連携関係を構築することも少なくない。伊豆市、伊豆の国市、函南町は、同じ都市計画区域を構成してきただけでなく、田方郡の町村としての共通の歴史を有する。伊豆市が都市計画区域から抜けた後も、2市1町で設置する連絡協議会は存続させる予定である。他の市町の情報は有用であり、できる限り足並みをそろえることが県に対して要望を伝えるうえで力を持つからである。

大規模小売店舗の建設といった大きな案件を持ち、近隣市町に「抜け駆け」をするような自治体があるとすれば、それは人口規模の大きい市ではないか。人口規模の小さい市町村にはそもそもそのような案件が申請されることは稀だからである。規模の大きい市と接する近隣市町村は、場合によっては、その市の動向に振り回されることになるかもしれない。

5 結論

本章では、都市圏の中核都市である長岡市と都市圏の外縁部に位置する伊豆市における土地利用行政について、都市計画区域、県から市への権限移譲、広域連携の3つの観点から比較分析を行った。両市の特徴を要約すれば、次のようになる。

第1に、都市計画区域のあり方について、長岡市では真に必要と認められるものだけに限り市街化区域の拡大が図られているのに対し、伊豆市では線引きの廃止が予定されている。ここには、広大な可住区域を有する長岡市と可住区域が極めて限定された伊豆市の差異が反映されていると考えられる。都市機能や人口を特定の場所に誘導したい意図は両市に共通するが、それを実現するための土地利用戦略は大きく異なるのである。

第2に、県から市への権限移譲について、長岡市と伊豆市の姿勢は対照的である。組織体制、人員配置、専門的知識の蓄積に差異があることが大きな理由である。また、一般的に言って、一定の規模以上の市においては、都道府県からの権限移譲に積極的な姿勢を示しやすいのではないかと考えられる。逆に、小規模な市町村は、都道府県の有する人材・情報への依存傾向があり、都道府県との一種の連帯感が醸成されやすいのではないかと考えられる。

第3に、自治体間の広域連携についてである。これまで土地利用に関する市町村間の水平的調整についてはその困難性が強調されてきた。しかし、大規模集客施設やごみ焼却処理場等の広域調整については、都道府県の条例・要綱等に基づき、市町村間の調整が図られていることが明らかになった。また、複数の市町村で都市計画に関する連絡協議会が構成される場合があり、市町村が足並みをそろえて都道府県に要望するための場として機能していることがわかった。

現地調査報告

縦割りとなっている土地利用法体系の克服や都市計画法上の規制が緩い地域における開発行為の誘導を行うことなどをめざして、いくつかの都市自治体は、法律上の事務権限を運用する方法を工夫したり、独自の計画・誘導制度を設けたりしている。本章では、こうした例として、長岡市、伊豆市、岡崎市、及びみよし市の4自治体に注目し、ヒアリング調査の結果等を踏まえつつ、それぞれの取組みを紹介する。

長岡市では、農地関係部局と都市計画関係部局の連携により、農地転用許可と開発許可の一体的な運用が図られている点に、伊豆市では、県が事務権限を有する都市計画区域及び区域区分の指定について、垂直的・水平的調整を市が積極的に行い、その見直しを実現した点に特徴がある。両市の試みは、現行の法制度の下で都市自治体が工夫を凝らしているものとして、他自治体の参考になると考えられる。

他方、岡崎市とみよし市は、独自条例の制定により、都市計画法の補完、及び市域全体を対象とする土地利用計画・誘導の仕組みを構築しており、土地利用法体系の包括化・一元化を今後検討していく上で、一つのモデルとなりうる。とりわけ、岡崎市は、開発行為の実施につき、市民等への説明会及び市長との事前協議といった独自の手続を設けている点、みよし市は、条例に基づく手続の対象行為に、すべての土地の区画形質の変更、及び農地の転用を含む土地の利用目的の変更等を盛り込んでいる点に特徴がある。

現地調査 日程概要

1 長岡市

日 時：2016年12月21日

午後1時から午後3時まで

調査者：鈴木委員、事務局

調査先：地方創生推進部 政策企画課、都市整備部 都市計画課、

農林水産部 農林整備課

2 伊豆市

日 時：2017年1月26日

午後2時から午後4時まで

調査者：鈴木委員、事務局

調査先：建設部 都市計画課、産業部 農林水産課

3 岡崎市

日 時：2017年3月17日

午後2時から午後4時まで

調査者：事務局

調査先：都市整備部 都市計画課、建築部 建築指導課

4 みよし市

日 時：2017年3月27日

午後1時から午後3時まで

調査者：内海委員、事務局

調査先：都市建設部 都市計画課

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

はじめに

新潟県中越地方に位置する長岡市は、人口275,133人、面積891.06 km²を有する施行時特例市である¹。図3-2-1に示すとおり、平成の合併においては、2005年4月に中之島町、越路町、三島町、山古志村、小国町と、2006年1月に和島村、寺泊町、栃尾市、与板町と、2010年3月に川口町と合併し²、旧来の長岡市の市街地だけでなく、海岸部から農村地域、中山間地域まで広大で多様な地域を有する自治体となった。

2004年10月に発生した新潟県中越地震では、山古志地域などを中心に甚大な被害が発生したほか、2004年7月には「7.13水害」、2007年7月には中越沖地震が発生するなど、近年では大きな自然災害が相次いで発生した。市はこれを受けて「日本一災害に強い都市」を標榜してまちづくりに取り組んでいる。

長岡市を含む信濃川流域の越後平野はコシヒカリに代表される米の生産地として全国的に知られ、広大な水田が広がっているほか、工作機械関連、電子・精密機械や液晶・半導体など高度なものづくり産業も集積しており、製造業の従業者数割合は22%と全国平均よりも高い割合となっている。また一方では郊外市街地におけるいわゆるロードサイド型の商業施設等の立地により、中心市街地の衰退も課題となっており、2012年には市役所庁舎とホール・交流施設が一体となった「アオーレ長岡」を長岡駅前に竣工させるなど、市街地の賑わい創出にも取り組んでいる。

図3-2-1 長岡市の地域構成



出典：長岡市（2016）、「長岡市総合計画」、p. 9

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

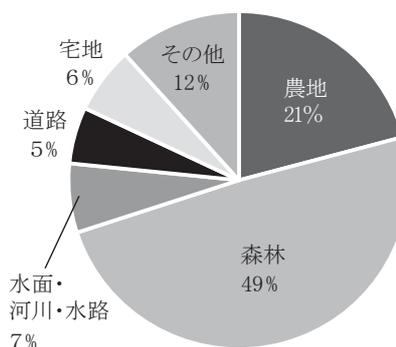
² 市ではこれら合併前の旧市町村の地域ごとに「○○地域」という呼称で計画に位置付けており、以下本稿でもそれを用いて記載する。

1 長岡市の土地利用状況

長岡市の土地利用区分の構成は、図3-2-2に示すとおりである。市域の約半分（49%）を森林が占めており、次いで農地が約21%、河川等が約7%、宅地は約6%である。近年は農地等が減少し宅地・道路が増加する傾向であるが、その一方で人口減少・高齢化が進行しており、特に中山間地域はその傾向が著しいため、集落・農地の維持が課題となっている。都市部の市街地においても空き家が増加しており、空洞化が進行している。空き家については、豪雪地帯であるため管理を怠ると倒壊する危険性があり、長岡市では空き家対策条例を策定し、適切な管理に努めている。

図3-2-3に示すとおり、長岡市においては市域のほとんどが都市計画法、農振法、森林法などに基づく計画区域のいずれかに指定されており、いわゆる「計画白地」地域が少ないことが特徴である。都市計画区域は、長岡都市計画区域（長岡地域、越路地域、三島地域、中之島地域、与板地域と隣接する見附市の一部）と栃尾都市計画区域（栃尾地域の一部）、川口都市計画区域（川口地域の一部）の3区域が存在し、合計351.21km²と市域の39.4%に指定されている。長岡都市計画区域のみ線引きを導入しており、市街化区域は47.8km²（都市計画区域の13.6%）、市街化調整区域は251.2km²（同71.5%）である。栃尾、川口の両都市計画区域は非線引きである。

図3-2-2 地目別土地利用面積割合



出典：長岡市（2016）、「国土利用計画（長岡市計画）」、p.13を基に筆者作成

図3-2-3 地域区分の位置図



出典：長岡市（2016）、「国土利用計画（長岡市計画）」、p.26

2 土地利用に係る支障事例

上述のとおり、いわゆる計画白地における無秩序な開発は発生する可能性が小さい一方で、比較的用途規制の緩やかな都市計画区域内の工業系用途地域において大規模商業施設が立地するなど、事前に想定していなかった土地利用の事例は発生しており、その対処が課題となっている。

具体的には、新潟県においては「新潟県にぎわいのあるまちづくりの推進に関する条例」により床面積10,000㎡超の大規模集客施設の新設に一定の規制が設けられているが、敷地の内部に事業者自らが道路を新設し、敷地を分割することで総床面積約18,000㎡の商業施設が立地した事例があった。大規模商業施設の立地はもともと事例数が少なく、またこの事例は例外的な要素が多いものであったが、長岡市としては今後同様の案件が発生することを予防するために、敷地の境界となる道路の要件の厳格化などについて、県に条例改正の要望を行っている。

3 国土利用計画（市計画）・景観計画

(1) 国土利用計画（長岡市計画）

2016年9月に国土利用計画法に基づく市計画を策定した。これは市の総合計画策定に伴って、総合計画に定める土地利用構想を具現化するものとして策定したものであり、基本方針として以下の5項目を挙げている。

- (1) 地勢上のつながりを踏まえた土地利用
- (2) コンパクトで、広域的な拠点性を高める土地利用
- (3) 各地域の多様性を活かし、長岡の総合的な魅力を発揮する土地利用
- (4) 豊かさや安全・安心を支える土地利用
- (5) みんなで考え実践する土地利用

本計画は、総合計画の検討・策定体制において策定委員会のなかに土地利用部会を作り、専門家等の意見を踏まえるとともに、住民アンケートによって市民の意向を反映して策定されている。

(2) 景観計画

景観計画については、2002年に合併前の旧長岡市が独自条例として「長岡市都市景観条例」を策定し、長岡らしい都市景観の形成をめざして運用されていた。2004年の景観法の施行以後もしばらく独自条例として運用してきたが、2014年に景観行政団体へ移行し、「長岡市景観アクションプラン」の策定を経て、2016年9月に新たに「長岡市景観条例」を制定した（2017年4月施行）。新たな景観計画では、市全域が景観計画区域に指定されている。策定の過程では地域別に景観まちづくりワークショップを開催し、多様な地域特性に応じた景観形成を図っている。

新たな条例では届け出対象となる開発行為として「屋外における土石再生資源その他物

件の堆積」を追加している。旧条例の策定当時から現在に至るまで、景観や環境に悪影響を及ぼし紛争となるような開発等は発生していなかったが、今後これらの土地利用が発生することに対する予防の効果が期待されている。

4 農地転用許可・開発許可の一体的な運用

長岡市は前述のとおり全国有数の稲作の盛んな地域であり、食糧生産の確保だけでなく防災機能の維持や水源の涵養など多面的な機能を維持するためにも優良農地の保全是重要な政策として位置づけられている。一方で中越地方における中心的な都市として高速道路など交通利便性も高いことから、ものづくり産業の立地やそれに伴う住宅地、生活利便施設など、新たな用地の需要も存在するため、一定の農地転用を伴う宅地開発が必要となる。

長岡市では農地関係部局と都市計画関係部局が連携して、原則として農地転用許可と開発許可を一体的に運用し、一定の「開発熟度」に達した案件のみを両許可の対象とする方針を取っている。これによって農地転用がなされた後にスムーズに開発が行われることで空地・荒れ地として放置されることなく、秩序ある土地利用を実現している。具体的な開発熟度の判断基準としては、農地転用後の開発手法として土地区画整理事業や地区計画など地権者の合意が求められる枠組みの準備が整っていること、また人口フレーム等に照らして必要性が認められる開発であることが挙げられる。

近年では、2013年に信濃川に架かる橋梁（長岡東西道路・フェニックス大橋）が新たに開通したことや、北陸自動車道にスマートインターチェンジ（長岡北スマートIC）が新たに設置されたことなどに伴い、交通利便性が向上した地区において土地区画整理事業による開発が行われている。

おわりに

長岡市では、広大な農地（水田）の保全と、地域の人口維持・経済の活性化のための開発という両立が難しい土地利用の調和を図るため、都市計画と農地の担当部局同士が密接に連携し、開発に係る許可を一体的に運用するとともに、開発の可否の判断として住民の合意や事業枠組みの準備といった「開発熟度」を重要視している。

法令に基づき、住民の意見を反映して、計画的に土地利用行政を行うという、一見当たり前のことであるが、それを実現するためには都市計画、農地など土地利用行政に係る部署に専門性を持った職員体制を整備し、密接な連携を図らなければならないことを、逆説的に長岡市の取組みは示唆しているように思われる。

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

はじめに

伊豆半島の中央部に位置する伊豆市は、人口が31,317人、面積が363.97km²と、静岡県内で5番目に広い行政区域を持つ都市自治体である¹。2004年4月に、田方郡修善寺町、土肥町、天城湯ヶ島町、及び中伊豆町の4町が合併し、同市が誕生した。市内には、修善寺温泉や天城湯ヶ島温泉郷といった古くからの温泉街があり、首都圏近郊の保養地として観光産業が栄えてきた。また、南部の中山間地域では、特産品のワサビとシイタケを中心として農業も盛んに行われている。

本稿では、現在行われている伊豆市域に関する都市計画区域の見直しに注目し、土地利用行政における垂直的及び水平的な調整と、条例による代替的な土地利用規制・誘導を図ろうとする同市の取組みを紹介する。

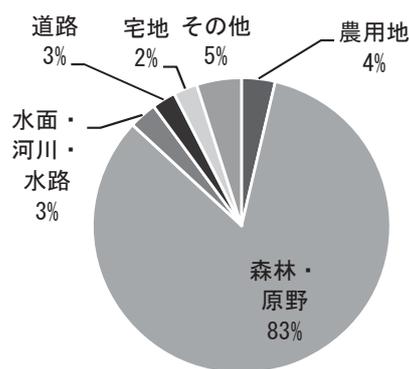
1 伊豆市における土地利用状況

南部に位置する天城山をはじめとした山々に囲まれている伊豆市は、森林が市域の約8割を占めており、可住地面積が2割弱にとどまる。市街地や温泉地の多くは、市内の中央部を流れる狩野川とその支流の流域に広がる狭い平地に集中して立地している。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積363.97km²のうち、旧修善寺町の区域である69.40km²（市域の19.1%）が非線引き都市計画区域である一方、旧土肥町、旧天城湯ヶ島町、及び旧中伊豆町の区域は都市計画区域外となっている。また、農業振興地域には155.48km²（うち農用地区域15.32km²）が、自然公園法に基づく自然公園には48.66km²が指定されている²。

以上のように、広範な市域を有する伊豆市は、宅地としての利用が可能である土地は極めて限定されており、かつ、旧修善寺町とその他の旧3町で都市計画制度が異なるという特徴がある。

図3-2-4 地目別土地利用面積



出典：伊豆市（2016）、『国土利用計画（第2次伊豆市計画）』、p. 6を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 静岡県（2016）、『静岡県の土地利用<平成28年版>』、pp. 9, 11。ただし、都市計画区域の指定状況については、伊豆都市計画区域に係る2017年3月31日の告示を反映している。

2 都市計画区域の見直し

(1) 見直しの背景

従前、旧修善寺町であった伊豆市の区域は、北側に位置する函南町、伊豆の国市とともに、田方広域都市計画区域の一部に包含されていたが、近年、伊豆市に係る都市計画区域の見直しが進んでおり、2017年3月には田方広域都市計画区域と伊豆都市計画区域を分割することが決定された。この見直しが行われた背景には、①田方広域都市計画区域としての一体性の弱まり、②伊豆市内での“1市2制度”状態の発生と広域交通網の発達による都市的一体性の向上、及び③伊豆市における顕著な人口減少傾向、の3点が指摘される³。

①田方広域都市計画区域としての一体性の弱まり

1971年に一体の都市として田方広域都市計画区域に指定された、旧修善寺町と函南町、そして現在の伊豆の国市に当たる、旧韭山町、旧伊豆長岡町及び旧大仁町は、伊豆箱根鉄道の沿線に位置するという共通点を有する。しかしながら、モータリゼーションの進行に伴って自動車の利用が普及し、さらに、伊豆半島中南部における広域道路網が整備されたことから、鉄道沿線の都市としての一体性が弱まっていった。また、伊豆市は観光やスポーツ、農業を主要な産業として振興を図ることを試みており、他2市と土地利用行政を含むまちづくりの方向性に違いが生じつつあった。

②“1市2制度”と広域交通網の発達による都市的一体性の向上

前述のように伊豆市では、合併前の行政区域によって、都市計画制度が異なるという、いわば“1市2制度”の状態が生じていた。同じ市に属しながら、都市計画区域の内外で開発行為等の土地利用行為に対する規制強度に差異があることに対しては、住民の不公平感が強く、また、合併後の一体的なまちづくりを進めるに当たっての障壁にもなっていた。他方で、国道及び県道の整備が進み、2018年度には修善寺地区と天城湯ヶ島地区を結ぶ天城北道路の開通が予定されるなど、旧4町間の道路ネットワークが強化され、伊豆市としての都市的一体性が高まることが期待されている。そこで、“1市2制度”の状態を解消し、伊豆市として統一の土地利用制度を確立することが求められることとなった。

③伊豆市における顕著な人口減少傾向

伊豆市の人口は1960年から既に減少傾向にあり、2015年の国勢調査では全国の人口増減率が-0.8%だったのに対し、同市は-8.4%にも達している。人口減少傾向に加えて、高齢化率も37.7%（全国は26.6%）と極めて高く、2014年に「日本創成会議」が公表した「消滅可能性都市」の一つとして、伊豆市の名前も挙がった。死亡数が出生数を上回る「自然減」のみならず、市外への転出者が市内への転入者を上回る「社会減」、とりわけ、隣接する伊豆の国市への転出が顕著であることが、伊豆市の人口減少傾向の特徴であるといえる。こうした傾向に歯止めをかけるため、市内でまだ開発す

³ 以下、静岡県（2017）、「第175回都市計画審議会 会議録」（[http://www2.pref.shizuoka.jp/all/shingi.nsf/kekka_sosiki/E276A8905F289D16492580E6000034CA/\\$FILE/gijiroku175.pdf](http://www2.pref.shizuoka.jp/all/shingi.nsf/kekka_sosiki/E276A8905F289D16492580E6000034CA/$FILE/gijiroku175.pdf), 2017年3月30日最終閲覧）, pp.2, 8-24。

る余地が残されている平地部、特に市街化調整区域に指定されていた伊豆箱根鉄道 牧之郷駅周辺への都市機能の配置や定住人口の適切な誘導を図ることが模索されていた。

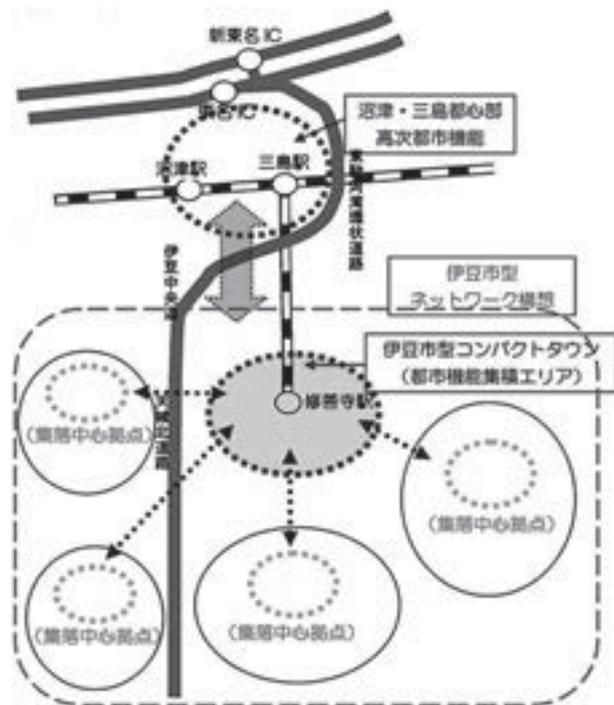
(2) 「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」による検討

以上のような、伊豆市を取り巻く社会経済情勢の変化への対応策として、「伊豆市コンパクトタウン&ネットワーク構想」が掲げられている（図3-2-5）。同構想は、修善寺駅から徒歩圏内に主要な都市機能を集約し、魅力ある中心市街地を形成するとともに、旧3町などの周辺集落部においても、既存の公共施設などを活用しながら、生活拠点機能やコミュニティ機能、交通結節点機能を併せ持った小さな拠点を形成し、これら拠点と中心市街地を結ぶネットワークを構築するというものである。

そして、この構想を実現するため、都市計画上の課題及び対策を検討することを目的とした「伊豆市の新しい都市計画検討委員会」（以下、「検討委員会」という）が2014年に設置された。同委員会は、都市計画、農業、交通等の分野の有識者から構成されるが、国土交通省や静岡県といった関係行政機関もオブザーバーとして参加している。

検討委員会は2か年にわたって検討を行い、2016年1月に市長に対して、最終提言書を手交した。都市計画制度に関連しては、①伊豆市独自の都市計画区域を設定するとともに、市域全体を都市計画区域に指定すること、及び②区域区分に代わるきめ細かく柔軟な土地利用規制誘導策を実施すること、の2点が提言されている（図3-2-6を参照）。そして、伊豆市はこの最終提言を基に、都市計画区域及び区域区分の指定権限を有する静岡県とともに都市計画の見直しに係る法定手続を進めていった。

図3-2-5 伊豆市コンパクトタウン&ネットワーク構想 イメージ図

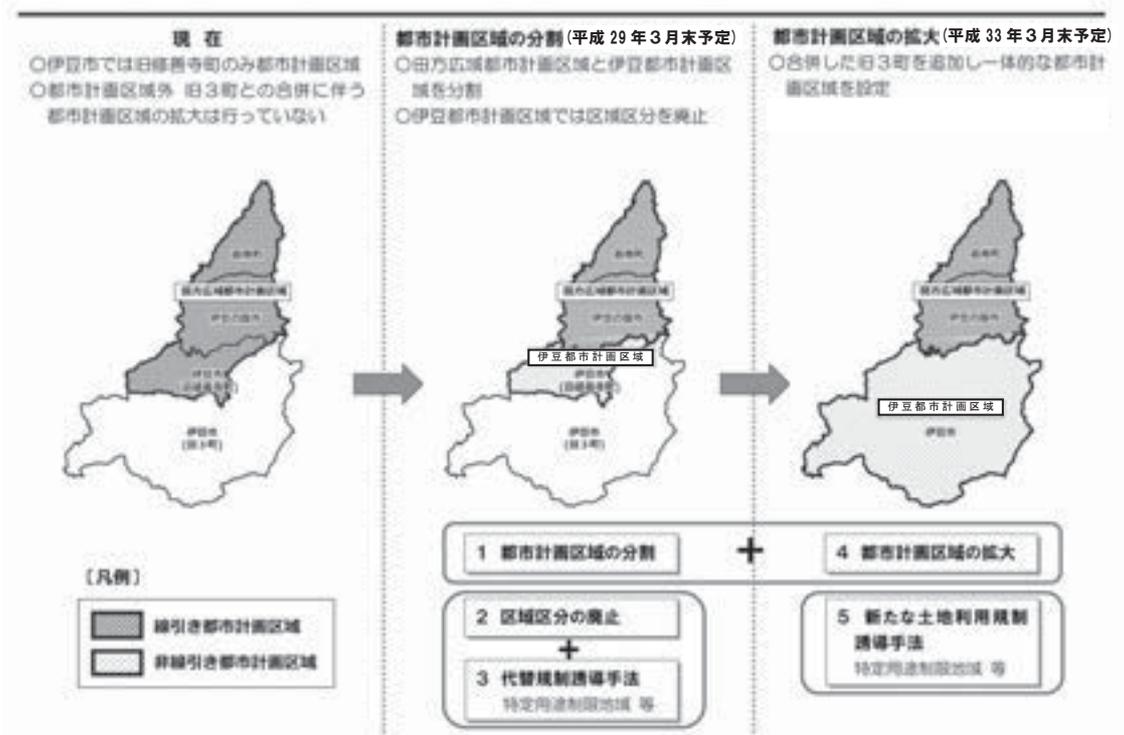


出典：伊豆市ホームページ

(3) 都市計画区域の見直しに係る垂直的・水平的調整

伊豆市から都市計画案の申し出を受けた静岡県は、2017年3月に、田方広域都市計画区域の伊豆市部分を分割した上で、新たに伊豆都市計画区域を指定し、さらに同区域に係る区域区分を廃止するとの都市計画決定を行った。都市計画区域及び区域区分の変更に当

図3-2-6 都市計画の再編の流れ



出典：伊豆市（2017）、「伊豆市都市計画マスタープラン（平成29年2月一部改定）」、p.3

たっては、あらかじめ、国土交通大臣の同意及び県都市計画審議会の議を経なければならないが、検討委員会の最終提言から約1年で今回の都市計画の変更に至っている。

このように、円滑な都市計画区域の見直しが可能になった要因としては、検討委員会に国土交通省及び静岡県職員の参画していたことで、伊豆市における都市計画制度の見直し方針につき、国、静岡県、及び伊豆市の間で事前に意見交換・調整がなされていたことが指摘できる。特に区域区分の廃止に関しては、都市計画法上の規制強度が緩やかになり、無秩序な開発が行われるおそれがあるため、国や県がその廃止を問題視することが多い。しかしながら今回の変更では、市街化調整区域のうち開発の対象となりうる平地部の大半が、農振法上の農用地区域に指定され、農地転用に厳しい制約が課されていることに加え、次に述べるような代替的な土地利用規制・誘導を伊豆市が導入し、かつ将来的に伊豆都市計画区域を市域全体へと拡大する方針であることから、国及び県の同意を得ることができた。

併せて、伊豆市に係る都市計画区域の見直しに当たっては、同じく田方広域都市計画区域を形成していた、函南町と伊豆の国市との間でも水平的な調整が行われている。2市1町は従前から田方広域都市計画連絡協議会を開催しており、今回の見直しについても同協議会の議題として取り上げられた⁴。最終的には、伊豆市が代替的な土地利用規制の仕組み

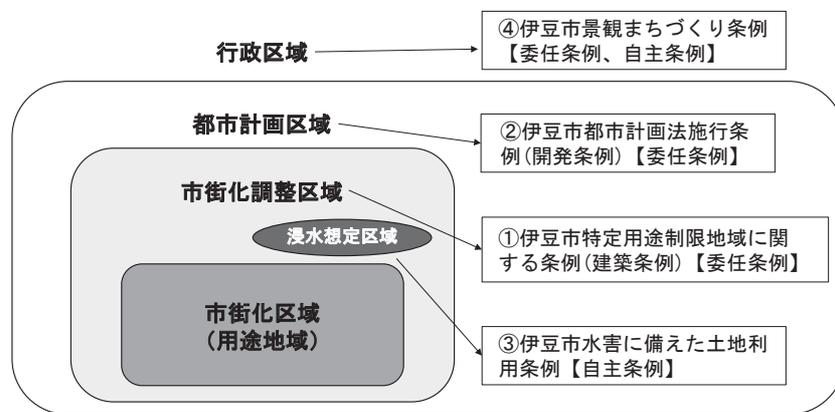
⁴ なお、田方広域都市計画区域と伊豆都市計画区域とに分割された後も、同様の連絡協議会は引き続き設置し、連絡調整を図っていく方針とのことである。

を導入することなどから、国、県、及び隣接市町の理解を得られ、都市計画区域の見直しに至った。

3 条例による代替的な土地利用規制・誘導

伊豆都市計画区域における区域区分の廃止が容認された要因の一つとして、農振法・農地法により農地の転用に対して厳しい制限がかけられている点のほかに、条例による代替的な土地利用規制・誘導策が講じられる点が挙げられる。具体的には、伊豆市特定用途制限地域に関する条例、伊豆市都市計画法施行条例、伊豆市水害に備えた土地利用条例、及び伊豆市景観まちづくり条例の4条例が制定されており、以下では各条例の概要を見ていく（図3-2-7を参照）。

図3-2-7 区域区分廃止に伴う、条例による代替的な土地利用規制・誘導



出典：伊豆市提供資料を一部修正

(1) 伊豆市特定用途制限地域に関する条例（委任条例）

区域区分が廃止される以前は市街化調整区域となっていた地域において、良好な自然・居住環境を保全し、無秩序な開発を抑制するために、伊豆市は特定用途制限地域として、新たに「幹線道路沿道地区」と「里山環境共生地区」を設けた。そして、各地区において建築することができない建築物の用途及び高さを定める「伊豆市特定用途制限地域に関する条例」が制定された（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。

(2) 伊豆市都市計画法施行条例（委任条例）

都市計画法では、その規模が3,000㎡未満の開発行為が非線引き都市計画区域内で行われる場合には、同法に基づく許可は不要とされているが、都道府県等は条例でその規模を別に定めることができる（法29条1項1号、法施行令19条）。伊豆市においても、区域区分が廃止されることに併せて、「伊豆市都市計画法施行条例」を制定し、規模要件を1,000㎡へと引き下げている（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。

(3) 伊豆市水害に備えた土地利用条例（自主条例）

市内において居住可能な平地は、狩野川の流域を中心に広がっており、その一部は水防法に基づいて指定される「浸水想定区域」に含まれている。従前は、当該地域が市街化調整区域に指定されていたことから、開発行為及び建築行為が厳格に規制されていたが、区域区分の廃止によって宅地としての土地利用が容易となった。そこで、浸水深0.5m以上の浸水想定区域内（計画規模）で開発行為等を行う事業者に対し、浸水対策上必要な措置を講ずることや住民等への周知を行うことなどを求める、「伊豆市水害に備えた土地利用条例」を制定した（2016年12月22日制定、2017年3月31日施行）。なお、この条例はあくまでも水害の危険性を周知し、安全対策を促すことを目的としており、開発行為等の制限までは行わない。

(4) 伊豆市景観まちづくり条例（委任条例＋自主条例）

約40年間継続してきた区域区分を廃止することで、一部の地区において開発圧力が高まることが懸念される一方、都市計画法及び建築基準法のコントロールが及ばない土地利用行為、具体的には大規模な太陽光発電施設の設置が行われるといった、土地利用行政上の課題が生じていた。こうした懸念・課題に対応するため、2017年3月23日に制定されたのが、「伊豆市景観まちづくり条例」である（2017年3月31日施行）。同条例は、景観法に基づく委任条例として、土地利用行為に係る届出制を導入し、その対象区域を市全域とする。さらに、地域住民が長年にわたって景観保全の取り組みを行ってきた修善寺地区を「重点地区」として位置付け、より厳しい規制を行うという、伊豆市独自の仕組みも併設している。

おわりに

伊豆市は、静岡県が指定権限を有する都市計画区域及び区域区分を含めた都市計画制度の見直しに当たり、国や県といった関係行政機関も参画する検討委員会を設置し、意見交換・調整を図ることにより、市の施策方針に沿った都市計画の変更を実現している。調整を進める際には、特に都市計画制度に関する専門的知見の面で、同市に派遣されていた県職員が大きな役割を果たしたという。このように、事務処理特例制度によって、都市計画法上の開発許可に係る事務権限を既に移譲されている伊豆市においても、県による人的支援が引き続き要請される。

また、伊豆都市計画区域の新設及び区域区分の廃止は比較的円滑に実現されたが、検討委員会での議論も含めると2年以上がかかっている。定住の促進も含めたまちづくりを今後進めるに当たっては、農振法に基づく農用地区域の指定を見直すことも必要であり、県との調整に時間を要することが想定される。したがって、伊豆市の地域特性を踏まえた、土地利用行政を迅速に展開していくためには、現在都道府県が担っている農業振興地域の指定等についても、権限移譲を更に推し進めることが検討されるべきだろう。

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

はじめに

岡崎市は、愛知県のほぼ中央部に位置する中核市であり、人口が381,051人、面積が387.20km²と、人口・面積ともに県内で3位の規模を誇る¹。同市は、明治維新以降、水車を動力とするガラ紡工場が設置されるなど繊維工業を中心に発展を遂げ、近年では自動車をはじめとする輸送用機械や金属製品等の製造業の県内有数の集積地となっている。また、矢作川・乙川流域に広がる平野部では水稻・麦・大豆を中心とした農業が行われる一方、山間地ではぶどうなどの果樹栽培、及び酪農や養鶏等の畜産も展開されている。

本節では、岡崎市が制定している3つの条例に着目し、都市計画法を補完する独自手続の追加及び包括的な土地利用計画の策定を通じて、適切な土地利用を促す同市の取組みを紹介する。

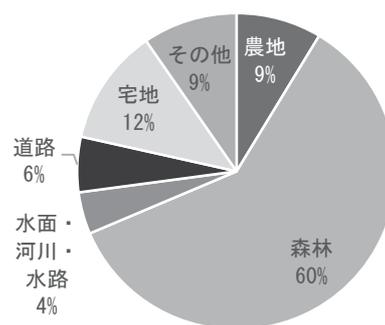
1 岡崎市における土地利用状況

岡崎市の東側は美濃三河高原を構成する丘陵地であり、市域の約6割は森林が占めている。そのため、西側の岡崎平野に住宅地及び工業用地が立地し、人口の約9割が集中している。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積387.20km²のうち、都市計画区域には260.79km²（うち市街化区域57.96km²、市街化調整区域202.83km²）、農業振興地域には85.92km²（うち農用地区域27.26km²）が指定されている。さらに、森林法に基づく地域森林計画の対象面積が228.10km²（市域の58.9%）、自然公園法に基づく自然公園の面積が19.44km²（市域の5.02%）となっている²。

以上のように、名古屋市及び豊田市に近接している岡崎市は、繊維工業・製造業を中心に都市的発展を遂げてきた一方、豊かな自然環境が保全されているという特徴がある。

図3-2-8 地目別土地利用面積



出典：愛知県(2016),『土地に関する統計年報(平成28年版)』, p.4を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 愛知県(2016),『土地に関する統計年報(平成28年版)』, pp.46-52。

2 3つの独自条例の制定背景と概要

(1) 岡崎市周辺環境に影響を及ぼすおそれのある特定事業の手續及び実施に関する条例 (特定事業手續条例)

ア 条例制定の背景

廃棄物処理場の建設計画が持ち上がったことをきっかけに、岡崎市は1974年に公害防止条例を制定しているが、これが同市における独自条例に基づく土地利用施策のはじまりである。そして、同条例のなかの生活環境保全に関する規定と従前の都市景観環境条例を統合する形で、「岡崎市水と緑・歴史と文化のまちづくり条例」(以下、「まちづくり条例」という)が2003年に制定され、2012年の全部改正により、景観保全に関する部分は景観法の委任条例、環境保全に関する部分は独自条例という複合的な性格を有するものとなった。しかしながら、環境保全のための仕組みとして設けられていた、土地利用行為に係る手續等をより分かりやすいものとするため、後者の部分がまちづくり条例から分離され、「岡崎市周辺環境に影響を及ぼすおそれのある特定事業の手續及び実施に関する条例」(以下、「特定事業手續条例」という)として新たな条例が制定された(2017年3月24日制定、同年4月1日施行)。

イ 概要

廃棄物処理施設や大規模小売店舗の設置、あるいは3,000㎡以上の開発行為などの「特定事業」を行おうとする者は、近隣に居住する市民等を対象とする説明会を開催した後に、市長と協議を行わなければならない(6条、7条)。市長は、「法令に定めるもののほか、良好な環境を保全し、及び形成するために特定事業者が特定事業を実施するに当たり遵守すべき条件」として、近隣住民の同意や道路、生活環境の確保などに関する条件を規則で定めることが可能である(8条)。特定事業手續条例では、あくまでも市長との協議のなかで事業者に対して協力を求めていくこととなっており、これらの「遵守すべき条件」に特定事業が適合しているか否かを審査し、許認可等を行うといった仕組みは採用していない。協議を終えたとき、市長は事業者に対して協議結果を通知するものとされるが、事業者が通知を受けずに特定事業に着手した場合には、その者の氏名等を公表することができる(9条、15条1項3号)。

(2) 岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例(都市計画区域外条例)

ア 条例制定の背景

2006年1月に岡崎市と合併した旧額田町の大部分の土地は森林であり、岡崎市が含まれる西三河都市計画区域の対象から外れている(図3-2-9を参照)。中核市である岡崎市は、都市計画法上の開発許可権限を有するが、開発許可が必要な開発行為の規模は、都市計画区域外の区域では1ha以上と定められており(都市計画法29条2項、同法施行令22条の2)、1ha未満の開発行為に対しては法的コントロールが及ばない点が問題視さ

れた。そこで、額田地域の自然環境と共存しうるような住環境の維持保全を目的として、この合併を機に制定されたのが、「岡崎市都市計画区域外における開発行為に関する条例」（以下、「都市計画区域外条例」という）である（2005年12月制定、2006年1月施行）。

図3-2-9 都市計画法の適用状況



出典：岡崎市（2016）、「岡崎市土地利用基本計画」, p.1

イ 概要

都市計画区域外において、開発区域の面積が100㎡以上の開発行為³を行おうとする者は、近隣に居住する市民等を対象とした説明会の開催、及び当該開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を経て、市長と協議をすることが義務付けられている（4条、6条、8条）。開発協議では、道路や給排水施設等の確保といった技術的細目に加えて、文化財の保護及び良好な自然環境の保全の見地からも、協議が行われる⁴。開発協議が終わると、市長は事業者に対して協議結果を通知するものとされ、事業者が市長との協議を行うことなく開発行為に着手した場合、市長はその者の氏名などを公表することができる（9条、19条）。また、事業者は開発行為に関する工事を完了したとき、市長に届け出て、工事完了の検査を受ける必要があり、検査済証の交付を受けない限り、建築物の建築等が制限される（13条、14条）。このように、市長との協議及び協議結果の遵守は、氏名の公表制度及び建築制限によって担保される。

(3) 岡崎市土地利用基本条例

ア 条例制定の背景

都市計画区域外条例は、都市計画法の規制が及びにくい都市計画区域外における開発行為に係る手続を定めているものの、市長に対して、都市計画マスタープランに相当するような土地利用計画の策定は義務付けていない⁵。また、都市計画区域内についても、都市計画法上の「開発行為」に該当しない土地利用行為が無秩序に実施されるなど、法律のみでは十分に対処しきれない課題が生じていた。そこで、岡崎市は2015年に「岡崎市土地利用基本条例」を制定し、市域全体を対象とする包括的な土地利用計画の策定及びその計画

³ 同条例にいう「開発行為」とは、「住宅用地、事業所用地又は工場用地の造成、建築物の建築、土石又は鉱物の採取、水面の埋立てその他の目的で行う土地の区画形質の変更」を指しており（2条1号）、都市計画法上の「開発行為」よりも広い概念である。

⁴ 「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』」を参照。

⁵ ただし、旧額田町との合併に際して策定された、『新まちづくりプラン—新市建設計画—』のなかで、まちづくりの基本方針や具体的な施策が示されていた。同計画は、合併から10年を数える2015年度までを計画期間としていたことから、同年に岡崎市土地利用基本条例が制定され、市域全体を対象とする土地利用計画を策定することとなった。

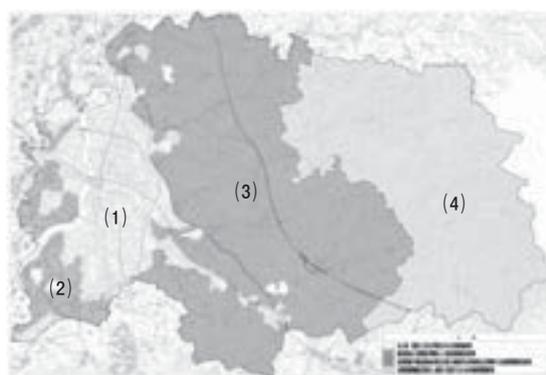
に沿った土地利用行為の誘導に取り組んでいる。

イ 概要

まず市長は、「[[岡崎] 市にふさわしい、水と緑・歴史と文化を保全し、及び自然環境と調和した良好なまちづくりに資するための土地利用に関する基本的な計画」(「土地利用基本計画」)を策定するものとされ(6条)、実際に『岡崎市土地利用基本計画』が2016年7月に策定された。同計画は、岡崎市総合計画における土地利用計画として位置付けられ、国土利用計画法上の市町村計画の策定目的と都市計画法上の都市計画マスタープランを補足する機能を有する⁶。

土地利用基本条例では、土地利用に関する4つの基本原則と各原則が適用される4つの区域が規定されており(3条、4条)、土地利用基本計画によって、市内すべての土地がいずれかの区域に指定される(図3-2-10を参照)。さらに同計画は、基本原則に基づいて行われる土地利用の施策についても定めることとなっている(6条4項2号)。例えば、前述の『岡崎市土地利用基本計画』では、市街化調整区域内で、集落や学校、既存インフラを維持するため、既存集落内に一定程度の住居等の設置を許容すべき地区を、「住環調

図3-2-10 4区域における土地利用の基本原則と指定状況



区域(4条)	土地利用の基本原則(3条)
(1) 水と緑・歴史と文化が保全される市街地区域	住宅地における市民生活への影響を考慮し、及び地域特性を十分に踏まえた土地利用を行い、水辺、都市緑地等の自然環境、歴史及び文化と調和した秩序ある市街地の形成に資する配慮を行うこと。
(2) 優良農地と住環境が調和した農住環境保全区域	優良農地による田園風景を保全するとともに、集落地では田園と調和した良好な景観を形成し、農住一体となった配慮を行うこと。
(3) 自然環境及び優良農地の保全を図り、無秩序な市街地化を抑制する自然環境保全区域	無秩序な開発を抑制し、自然環境の保全と連携した良好な環境への配慮を行うこと。
(4) 水源涵養機能を保全し、自然と交流するための森林環境区域	森林、里山、棚田等の良好な自然環境を保全し、及び市民の命の水である水源を確保するための配慮を行うこと。

出典：岡崎市(2016),『岡崎市土地利用基本計画』, p.11

⁶ 岡崎市(2016),『岡崎市土地利用基本計画』, p. 2。

和地区」に指定し、同地区においては「別に定める住居設置の基準に適合する場合に、新規の住居の設置等を実施し集落等の存続を図る」といった施策を展開していくことが明示されている⁷。

また、同条例は市の土地利用施策に影響を及ぼしうる大規模な土地利用行為⁸について、市長との協議手続も設けている（7条）。協議の申出を受けた市長は、当該土地利用行為と市の施策との整合性について調査を行い、整合性を確保するために必要な変更を協議の申出者に求めていく（同条2項）。ここにいう市の施策には、土地利用基本計画に定められた土地利用の施策も含まれると考えられ、市長との協議のなかで土地利用基本計画の内容の実現が図られている。

前述の2つの条例と異なり、土地利用基本条例には、近隣住民等を対象とした説明会の開催を義務付ける規定や、協議を経なかった場合の氏名の公表制度といった担保措置は設けられていない。しかし、当該土地利用行為が特定事業手続条例又は都市計画区域外条例の対象に該当する場合には、土地利用基本条例に基づく手続のほかに、それぞれの条例に規定された手続を履行する必要がある。

3 岡崎市の取組みの特徴と課題

(1) 特徴

以上のように岡崎市の取組みには、市長との協議や説明会の開催といった事前手続を独自条例で義務付け、事業者と行政・市民が意見交換を行う場を設けているところに特徴がある。すなわち、都市計画法などの法令は、土地利用行為に関する基準を設定し、この基準に適合する場合に、当該土地利用を許容するという行為規制を行うのに対し、岡崎市の3条例はあくまでも手続の履行を求めるのみである。ほとんどの事案において、協議や説明会といった手続を経るなかで、市の施策方針や地域住民の意向について事業者の理解が得られ、適切な土地利用に結びついているなど、手続条例を活用することで法律の規定が存在しない部分が補完されている。また、土地利用基本計画は、開発と保全の双方の観点を踏まえた、市域全体の土地利用方針を明示することにより、岡崎市の地域特性や今後めざすべき姿について、市民及び事業者と認識を共有することに大きく寄与している。

(2) 課題

岡崎市の独自条例による適切な土地利用への誘導は、事業者側の理解と協力を得ることによって、実現可能なものとなっている。すなわち、条例に基づく手続さえ履行すれば、特定事業手続条例が定める「遵守すべき条件」や土地利用基本計画に定められた土地利用

⁷ 岡崎市（2016）、『岡崎市土地利用基本計画』、pp. 7, 10。

⁸ 「大規模土地利用行為」の種類には、「土地の造成、土石の採取、鉱物の採掘その他土地の区画形質の変更」と集客施設（興行場やホテル、大規模小売店舗等）の建築があり、「その他土地の区画形質の変更」には農地や山林を資材置き場あるいは太陽光発電施設など農地や山林以外に転用することも含まれる（7条1項、「岡崎市土地利用基本条例に基づく大規模土地利用行為に係る事前協議について」p. 2）。

の基本原則に適合しない場合でも、開発行為を止めることは極めて困難である。また、条例を運用する行政側の意識も重要な要素である。岡崎市が開発志向であれば、市長との協議は単なる手続にとどまるおそれがある一方、市が保全志向であれば、市の施策方針や地域住民の意向と擦り合わせを行う調整の場として、協議手続が機能することが期待される。この点、岡崎市の土地利用行政の方針を明示する土地利用基本計画は、行政が一時的に開発志向あるいは保全志向に過度に傾くことを抑制するという効果もあるだろう。

これまでは、大部分の事業者が岡崎市の土地利用方針に理解を示すとともに、開発と保全のバランスをとる必要性が市職員のなかで共有されていた。そのため、秩序ある土地利用が図られ、以上のような手続条例の限界は現在のところ顕在化していないようである。

おわりに

中核市である岡崎市は、都市計画法上の開発許可権限を有するなど、他の一般市に比べて、市内の土地利用行為をコントロールする手段を持ち合わせている。一方で、土地利用に関する独自条例を古くから制定し、近年でも更に拡充を進める背景には、開発許可手続において近隣住民等への周知機会が保障されていない、都市計画区域外における開発行為に対して法的規制が及ばない、あるいは都市部と農山村部を包括する土地利用計画とその計画を実現するための手段が備わっていない、といった法律の不備が指摘される。そこで岡崎市は、法律上の権限を行使しつつ、法律で手当てされていない部分は独自の条例によって補完することにより、自然環境や歴史資源と調和した開発行為の誘導を図っている。

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り組み

はじめに

名古屋市と豊田市の間に位置するみよし市は、昭和の大合併及び平成の大合併の際にも合併を経験せず、2010年1月に市制施行した、人口が61,810人、面積が32.19km²の比較的小規模な都市自治体である¹。市の東部には丘陵地が広がり、戦後に三好池や愛知用水といった農業生産基盤の整備が進められたことから、柿・梨・ぶどうなどの果樹農業を中心に発展してきた。また、隣接する豊田市において自動車産業

が発展するとともに、みよし市にも自動車関連の大規模工場施設が立地し、さらに工場で働く従業員などが居住するベッドタウンとして大規模な住宅地開発が行われるなど、急速な市街化が進んだ。

本節では、同市が2003年に制定した「みよし市まちづくり土地利用条例」に着目し、市域全体を対象とする土地利用計画の策定、及び開発事業に係る独自の手続などによる、包括的な土地利用行政への取り組みを紹介する。

1 みよし市における土地利用状況

図3-2-12のとおり、みよし市は宅地としての土地利用が、市域の約3割を占めている。三好池が位置する中央部から西南部にかけてはやや平坦な地形となっており、農地が広がっていたが、大規模工場の誘致等によって、その面積は減少傾向にある。

主な土地利用規制法である都市計画法及び農振法に基づく地域指定の状況を見ていくと、市域面積32.19km²の全域が都市計画区域に指定されている（うち市街化区域10.57km²、市街化調整区域21.62km²）。一方、市域の約6割（19.86km²）については、農業振興地域の指定も受けている（うち農用地区域7.41km²）²。

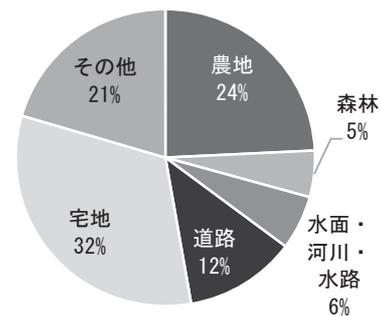
以上のように、農業と自動車関連産業を中心に発展が進み、そして大都市近郊のベッド

図3-2-11 みよし市の位置



出典：みよし市ホームページ

図3-2-12 地目別土地利用面積



出典：愛知県(2016)、『土地に関する統計年報(平成28年版)』, p.4を基に筆者作成

¹ 総務省統計局・平成27年国勢調査。

² 愛知県(2016)、『土地に関する統計年報(平成28年版)』, pp.46-47。

タウンとしての顔も併せ持つみよし市には、都市計画法と農振法が重複して適用される区域を多く有するという土地利用行政上の特徴がある。

2 みよし市まちづくり土地利用条例

(1) 条例制定の背景

2000年の国勢調査では、全国の人口増減率が1.1%だったのに対し、みよし市の人口増減率は19.4%にも達し、特に丘陵地・里山がある北部での住宅建設が相次いだ。前述のように、みよし市の全域は都市計画区域に指定されているが、市街化調整区域を中心に、法律上の許可等の条件は満たすものの、周辺環境と調和しない開発事業が行われるなど、法律のみでは十分に対処することができない事案が生じていた。また、市街化区域内においても、廃タイヤの野積みや資材置き場といった土地利用行為に対し、開発許可等の法的コントロールが及ばないことが土地利用行政上の課題であった。

そこで、①従前の宅地開発指導要綱を条例化し、開発事業を行う場合の事前協議や開発事業に係る基準の遵守について強制力を持った仕組みとすること、②総合計画に定められる土地利用の方針・構想を実現するための土地利用調整に関する計画の策定根拠、及び③開発事業に係る住民周知手続など独自の規定を設けることを目的として、2003年に「みよし市まちづくり土地利用条例」が制定された。

(2) 概要

ア まちづくり基本計画の策定

市長は、みよし市基本構想に基づくまちづくり像を実現するために、「まちづくり基本計画」を策定することとなっており、同計画は都市計画マスタープラン（都市計画法18条の2）として取り扱われる（条例7条1項、同条2項）。その作成に当たっては、「公募による市民の参画、説明会の開催その他の市民が意見を表明し、議論を行う機会」を確保し、また同計画を決定するときは、議会の議決を経る必要がある（9条1項、同条3項）。実際に、現在の『みよし市まちづくり基本計画』が2004年に作成された際には、委員に3名の公募市民を含む「まちづくり基本計画策定委員会」が組織された。

まちづくり基本計画には、「土地利用の方針、都市施設等の整備の方針、自然環境保全の方針その他のまちづくりの方針」が定められるほか、「土地利用の誘導に関する措置を講ずるための区域」（「土地利用誘導区域」）と当該区域における土地利用の基準が設定される（7条4項）。既に条例によって6種類の土地利用誘導区域³が列挙されているが（表3-2-1）、これらに加えて、一定の区域の住民から構成される「地区まちづくり協議会」

³ 各土地利用誘導区域は、「環境保全タイプ」と「土地利用調整タイプ」とに大別することができる。前者は「質の高い都市空間形成のために、特に環境保全が必要と考えられる区域」であり、後者は「秩序ある土地利用形成のために、様々な土地利用が競合することが想定される区域で、特に土地利用の調整を必要とする区域」を指す。みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』、p.IV-1を参照。

表3-2-1 6種の土地利用誘導区域と各区域の目的

土地利用誘導区域	各区域の目的	種類
住環境保全区域	市街地における良好な生活環境の整備又は保全	環境保全タイプ
農業保全区域	優良な農地及び良好な農業環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
自然保全区域	良好な自然環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
集落居住区域	農村集落における良好な生活環境の整備又は保全	土地利用調整タイプ
教育環境保全区域	良好な教育環境の整備又は保全	環境保全タイプ
防災調整区域	水害その他の災害による被害の軽減	環境保全タイプ

が策定した、「地区まちづくり計画」の策定区域⁴も土地利用誘導区域となりうる(11条～13条)。

こうした土地利用誘導区域の設定は、都市計画法及び農振法等の現行法令に基づく土地利用の制限を前提としつつ、みよし市の特性に応じた土地利用の規制・誘導を図るために行われている(図3-2-13を参照)⁵。

イ 特定開発事業の実施に係る手続

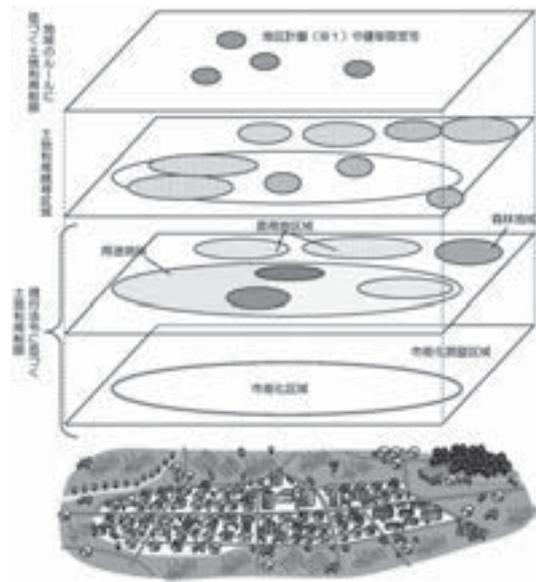
まちづくり土地利用条例に基づく手続の対象となる「開発事業」には、以下の4種類の土地利用行為がある(2条1号)。

- ①土地の区画形質の変更
- ②建築基準法にいう「建築物」の建築
- ③土地の利用目的の変更(土地の利用目的を廃自動車保管場所用地、廃棄物処理施設用地等へと変更する行為及び農地を農地以外のものにする行為)
- ④木竹の伐採

このように、ここでいう開発事業は、都市計画法と異なり、すべての「土地の区画形質の変更」が対象であり、また、農地の転用といった、「土地の利用目的の変更」をも含むことから、極めて広い概念であるといえる。同条例は、開発事業のうち、一定の規模を有する「特定開発事業」とその他の「小規模開発事業」とを区別して、履行すべき手続を規定しているが、以下では特定開発事業に係る手続を見ていく(図3-2-14)。

特定開発事業を行おうとする事業者は、まず「開発計画書」を市長に提出し、当該事業

図3-2-13 みよし市における土地利用コントロールのイメージ



出典：みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』, p.II-9

⁴ 地区まちづくり計画の対象となる地区は、その区域が「道路、鉄道、河川、がけその他土地の範囲を明示するのに適当なものにより区分されており、かつおおむね5,000平方メートル以上の面積があること」という条件はあるものの(11条1項1号)、住民自らが任意で設定することができる。

⁵ みよし市、『みよし市まちづくり基本計画』, p.II-8。

の計画につき、まちづくり基本計画との整合性などを市長と協議することとなっている（17条1項）⁶。併せて、事業者は近隣住民等への説明及び開発計画の概要を記した掲示板の設置を行う必要があり、近隣住民等は当該特定開発事業に関する意見書を市長に提出することが可能である（18条、19条）。市長は協議の結果、必要があると認めるときは、開発計画の中止、変更その他必要な措置をとるよう助言又は勧告をすることができ、また、助言又は勧告をしないときは、その旨を通知する（同条4項、5項）。

助言又は勧告、あるいはそれらをしない旨の通知を受けた事業者は、「協議後開発計画書」を市長に届け出るが、協議後開発計画がまちづくり基本計画に不適合であるなどと認められる場合には、市長は、当該計画の中止、変更その他必要な措置をとるべきことを命ずることが可能である（21条、22条）。命令を受けた事業者は、「変更開発計画書」あるいは「措置実施計画書」を市長に提出し、その内容が命令に従ったものであると認める旨の通知を受けない限り、当該特定開発事業に着手することが禁じられている（24条、26条1号）。

特定開発事業に関する工事がすべて完了した際には、当該特定開発事業が協議後開発計画の内容に適合していることについて、市長の検査を受ける必要があり、検査済証の交付を受けるまでの間、特定開発事業により建築された建築物等の使用又は特定開発事業により土地の利用目的を変更した土地の利用を開始することができない（29条、30条）。さらに、建築物等の使用開始後も、その特定開発事業がまちづくり土地利用条例に適合した状態を維持することが義務付けられており、適切な維持保全がなされていない場合に、市長が事業者に対して措置命令を行う規定も置かれている（30条の2）。

協議後開発計画に係る命令、あるいは建築物等が使用された後の維持保全に関する命令に違反した者などについては、6か月以下の懲役又は50万円以下の罰金が科されるほか、特定開発事業への着手又は建築物等の使用開始に関する制限に違反した者などは、30万円以下の罰金刑に処される（53条、54条）。一方、他の都市自治体の条例において散見される、氏名等の公表制度は採用されていない。

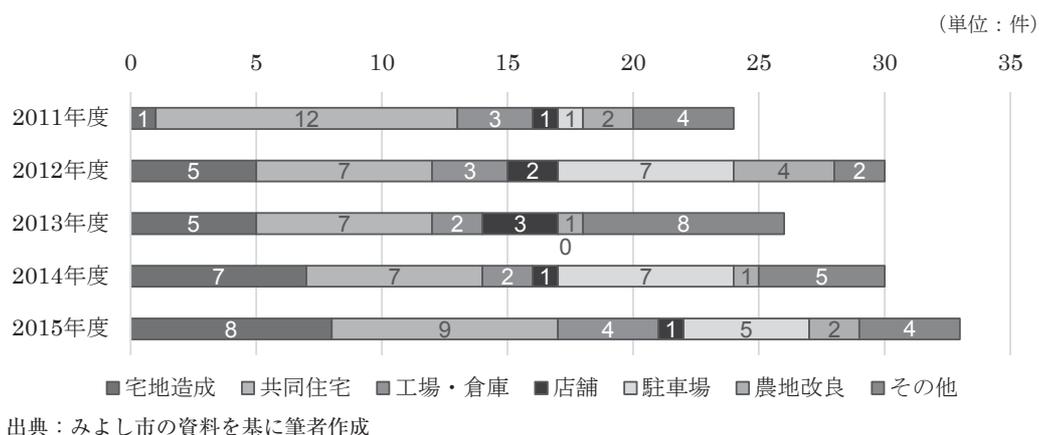
図3-2-14 特定開発事業の手続



出典：みよし市、『みよし市まちづくり土地利用条例の概要』, p.7

⁶ なお、2,000m以上の一団の土地を開発区域とする特定開発事業を行う場合には、当該土地の所有権等を取得する契約を締結する前に、「構想届出書」を市長に提出しなければならない（16条）。

図3-2-15 開発計画書が提出された特定開発事業の種類



(3) 運用状況

2011年度から2015年度までの5年間のまちづくり土地利用条例に基づく手続の実施件数は、特定開発事業に係る開発計画書の提出が30件前後、小規模開発事業が70～110件程度となっている⁷。このうち、特定開発事業の内訳をしてみると、宅地造成が増加傾向にあるとともに、共同住宅の建築も一定数行われていることが分かる(図3-2-15)。「その他」には、太陽光発電施設の設置や資材置き場としての土地利用、老人福祉施設・社会福祉施設の建築などが挙げられる。なお、まちづくり土地利用条例に基づく命令は、2005年度に1件行われたのみであり、助言・勧告及び刑事罰については、2016年度末まで行われた実績がない。開発計画の段階において、近隣住民等への説明及び市長との協議といった手続が行われるなか、開発事業についての地域の合意形成やまちづくり基本計画との整合が図られるため、助言等に至ることはないとのことである。

開発事業の一つである土地の利用目的の変更には、農地法が主にコントロールしてきた農地の転用が含まれており、庁内の関係部署との連絡調整が必要であると考えられる。そこで、企画政策課や産業課、都市計画課などから構成される「みよし市土地利用調整会議」が設置されており、隔週の定例会において開発事業に係る対応方針が検討されている(みよし市土地利用調整会議設置要綱)。土地利用調整会議の定例会に加えて、日常的に関係部署との連絡調整を行うことで、まちづくり土地利用条例の下での総合的な土地利用行政を展開することが可能になっている。

3 みよし市の取組みの特徴と課題

(1) 特徴

法律レベルでは、5つの個別規制法の下で縦割りの土地利用規制が行われている一方、

⁷ 以下、みよし市ホームページ、「みよし市まちづくり土地利用条例の施行状況について」、<https://www.city.aichi-miyoshi.lg.jp/kenchiku/matizukuritotiriyoujourei.html> (2017年3月24日最終閲覧)。

みよし市においては、まちづくり土地利用条例の下で包括的な土地利用行政の展開が試みられている。すなわち、市街地あるいは緑地・農地のいずれに該当するかにかかわらず、市の全域がまちづくり基本計画及び同条例に基づく手続の対象区域とされ、かつ開発事業には土地の区画形質の変更から農地の転用、木竹の伐採まで幅広い種類の土地利用行為が含まれている。さらに、庁内の関係部署が連絡調整を行う場が定期的に設けられていることが、こうした包括的な内容を規定する条例及び計画を運用していく上で重要な役割を果たしていると考えられる。

(2) 課題

前述のように、まちづくり土地利用条例にいう「開発事業」は、都市計画法上の「開発行為」や建築基準法上の「建築」よりも広範な土地利用行為を包含するものの、近年では同条例が制定された2003年時には想定されていなかった行為類型が新たに登場し、条例の適用範囲に含まれないといった課題がある。具体的な例としては、太陽光発電施設の設置が挙げられる⁸。現行の条文では、土地の区画形質の変更、農地の転用、又は木竹の伐採を伴わない限り、太陽光発電施設の設置に当たって、まちづくり土地利用条例に基づく手続の履行が義務付けられることはない。実際に、住宅地に隣接する区域において太陽光発電施設を設置する計画が持ち上がった際には、当該行為が「開発事業」に該当しなかったため、条例に基づく手続の実施は法的に義務付けられず、あくまでも事業者の任意の協力を得て、住民への説明等が行われたという。

おわりに

みよし市はまちづくり土地利用条例に基づいて、市域全体を対象とする土地利用計画を策定し、開発事業に係る独自の手続の実施等を事業者に義務付けることにより、法律の補完及び包括的な土地利用行政を実現しようとしている。同市の取組みは既に10年以上が経過し、運用のノウハウが行政内部で蓄積されていると思われるが、そのことは必ずしも都市計画法上の開発許可に係る事務権限の移譲を受けることや、建築基準法上の特定行政庁として建築確認の事務を担うことには結びついていない。その要因として、開発許可等の事務を処理するためには、より高度な専門技術的知見が必要であり、まちづくり土地利用条例を運用するなかで得られる専門性や経験とは、質的な差異があることが指摘される。また、人的リソース及び経済的リソースの不足も大きな要因の一つである。したがって、土地利用行政分野において、みよし市のような小規模な都市自治体に対しても更なる分権を進めるに当たっては、都道府県又は国による支援が不可欠だろう。

⁸ その他の例としては、建築物の用途の変更も考えられる。それまで住居として利用されていたものが、店舗など他の用途で利用されることになれば、周辺の生活環境に何らかの影響を及ぼすおそれがあるが、現行のまちづくり土地利用条例では、増改築を伴わない限り、近隣住民等への説明は不要とされている。

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ので、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県緑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、緑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は難しいので、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う必要がある。
- 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えばならないので、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対応していくか、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) 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>立地を規制することが難しい施設が存在する</u>	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していない</u>	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%

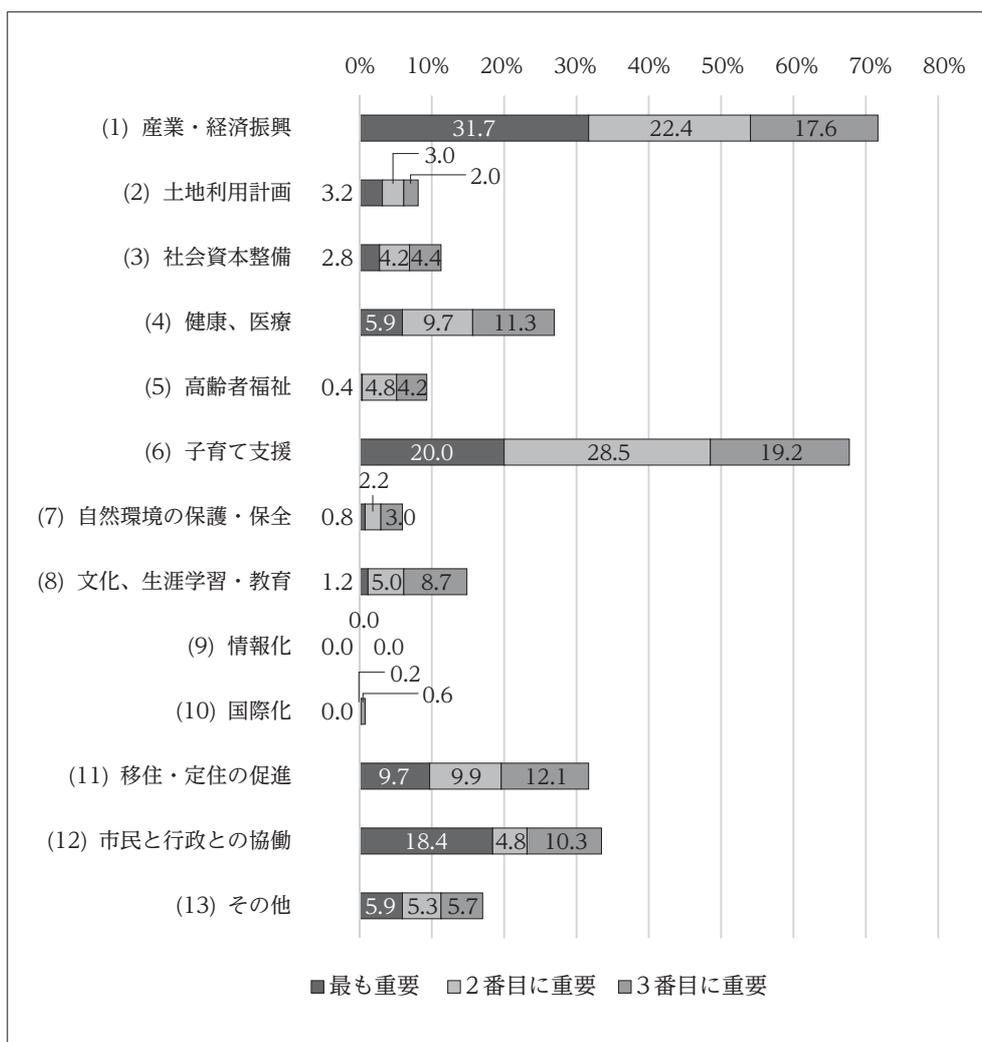
3. 設問別回答概要（単純集計・分析）

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

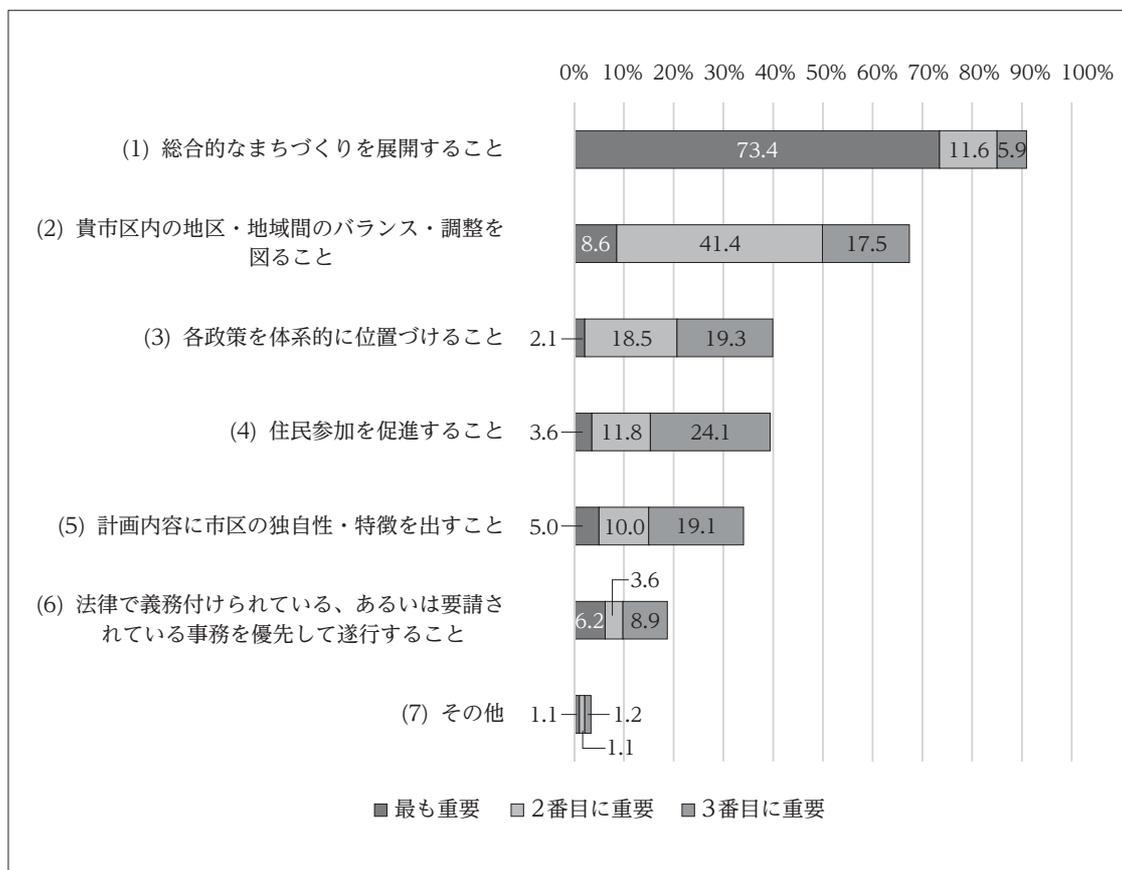
優先順位をつけられないとして回答いただけなかった自治体があり、有効回答数が若干少ない。特に「1. 産業・経済振興」、「6. 子育て支援」を重要な課題として挙げる自治体が多く、最も～3番目に重要な累計で70%程度に達するのに対し、土地利用計画や社会資本整備は相対的に優先度が低く、3番目までの累計でも10%前後となっている。

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

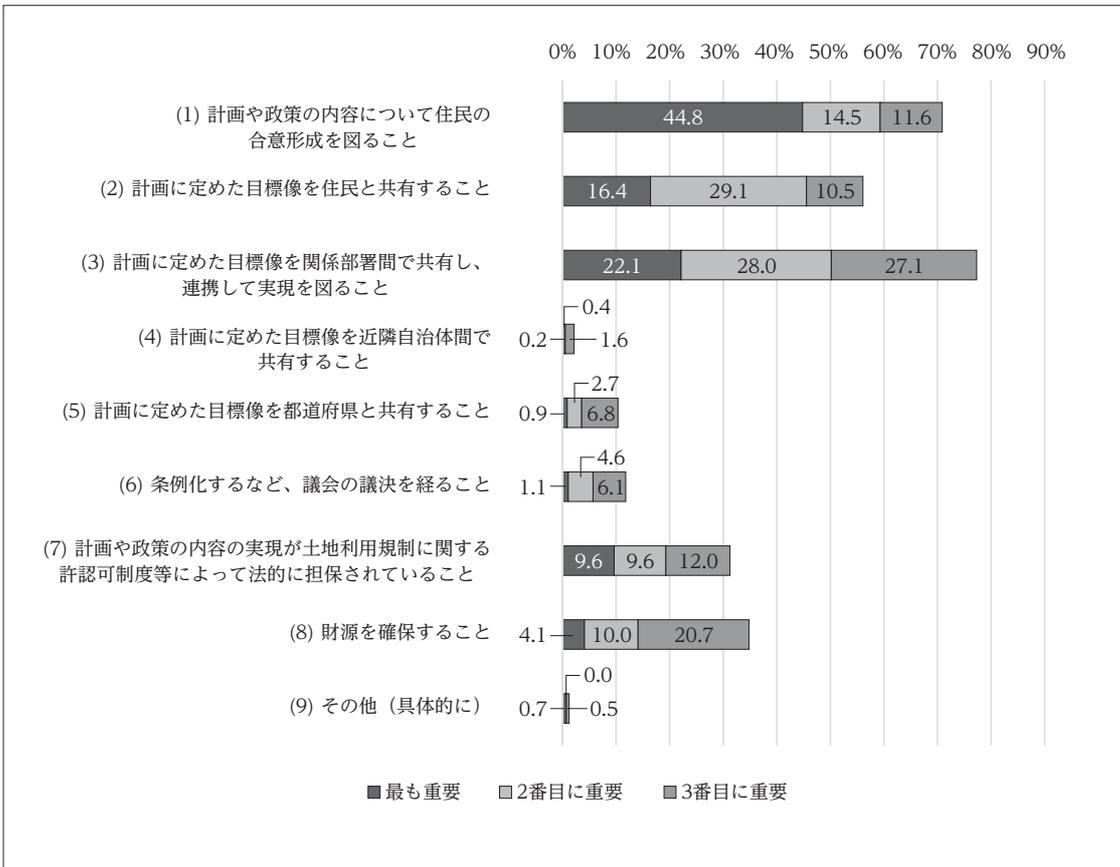
「1. 総合的なまちづくりを展開すること」を最も重視するという回答が全体の70%以上、次いで「2. 地区・地域間のバランス・調整を図ること」を2番目に重要と回答するパターンが大半を占めており、おおむね一様な回答傾向となった。

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

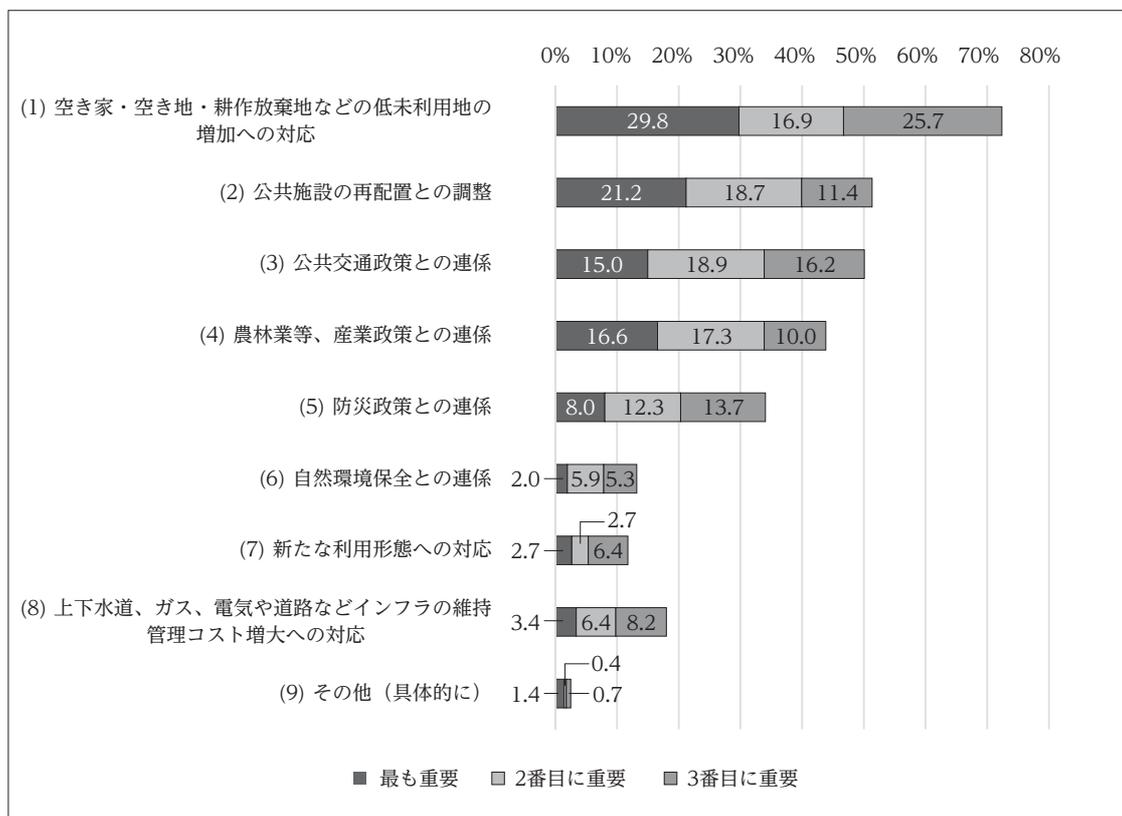
「1. 住民との合意」や「2. 住民との目標像の共有」といった住民とのコミュニケーションと併せて、「3. 関係部署間での目標像の共有・連携」や「8. 財源の確保」といった行政機関内部におけるコミュニケーション、連携も重要視されている。

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

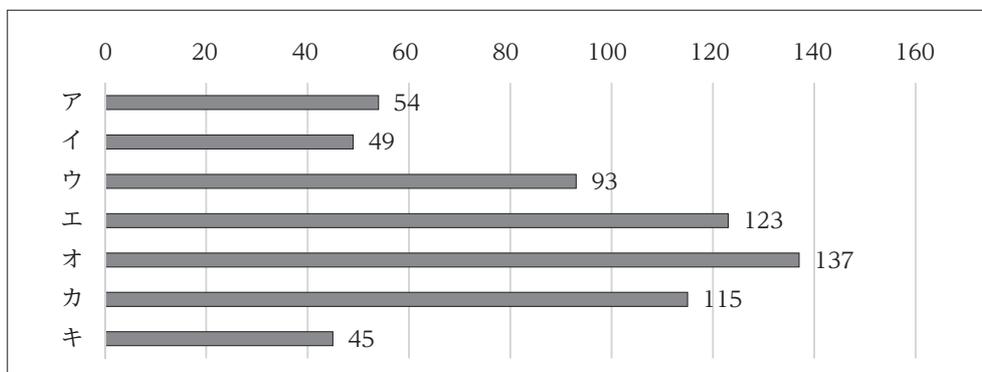
・設問

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

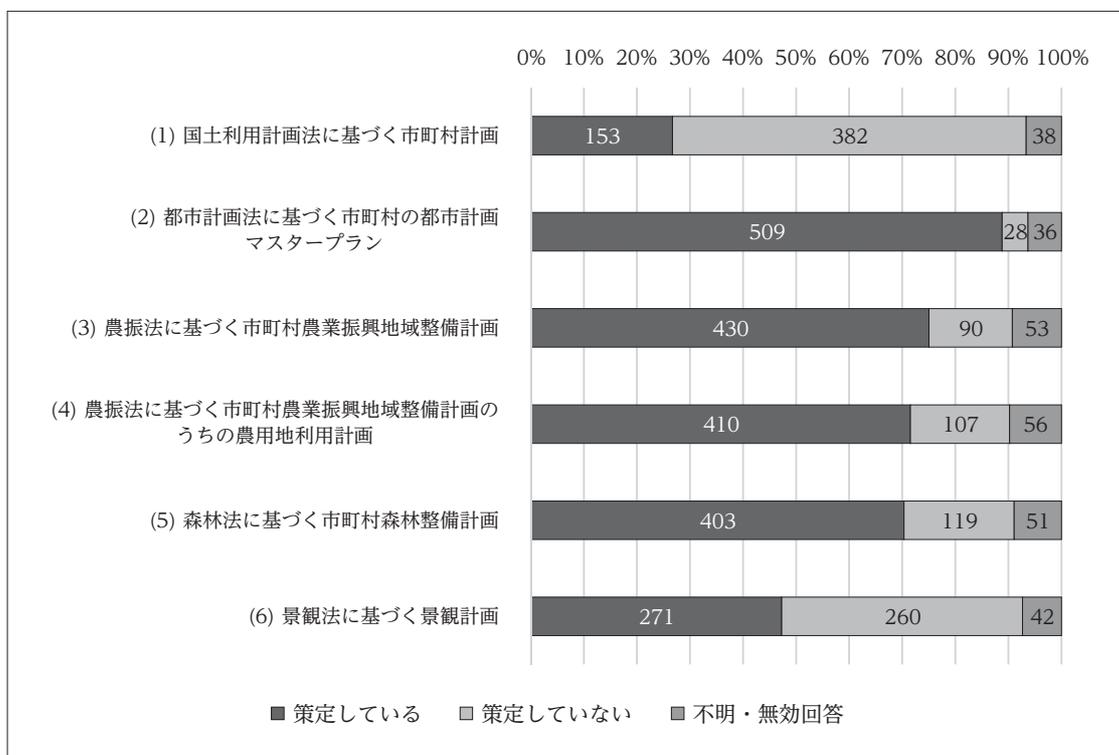
(1) 市域全体について土地利用計画を策定し、その履行担保措置を設けているもの	
<ul style="list-style-type: none"> ・滑川市まちづくり条例（平成11年） ・敦賀市土地利用調整条例（平成17年） ・北杜市まちづくり条例（平成23年） ・飯田市土地利用基本条例（平成19年）＋飯田市土地利用調整条例（平成19年） ・安曇野市の適正な土地利用に関する条例（平成22年） ・熱海市まちづくり条例（平成17年） ・岡崎市土地利用基本条例（平成27年） ・みよし市まちづくり土地利用条例（平成15年） ・篠山市土地利用基本条例（平成26年）＋篠山市まちづくり条例（平成22年） 	
(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

Q 6. 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。

Q7. 計画白地等での課題発生状況

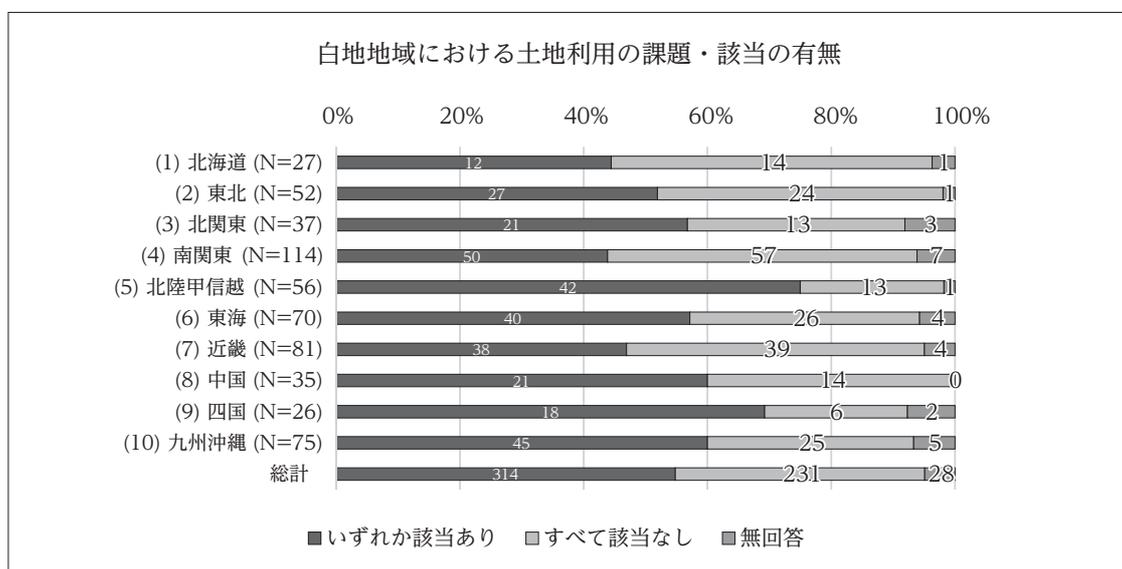
・設問

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。

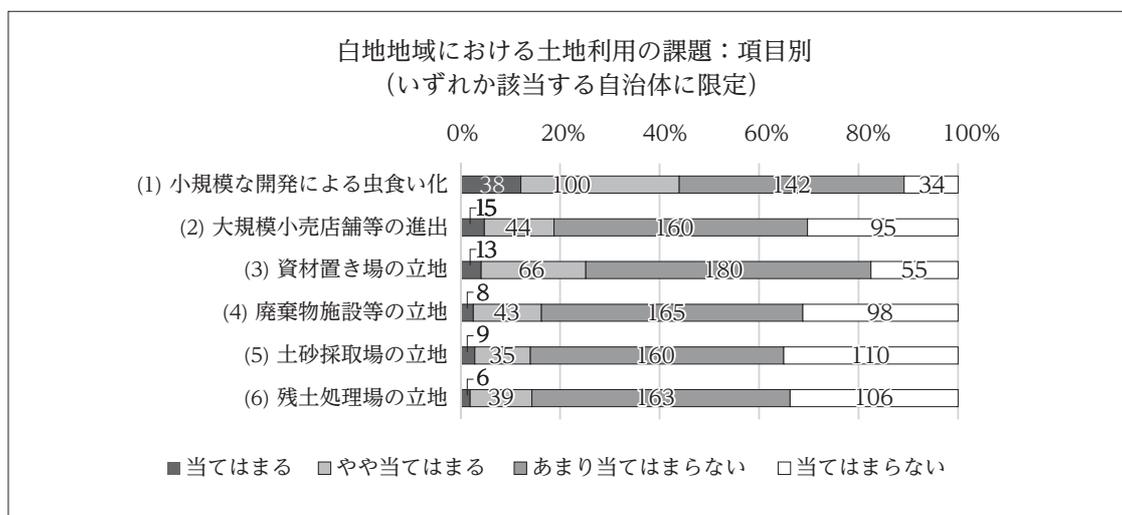
- (1) 小規模な開発による虫食い化 (2) 大規模小売店舗等の進出 (3) 資材置き場の立地
 (4) 廃棄物施設等の立地 (5) 土砂採取場の立地 (6) 残土処理場の立地

・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

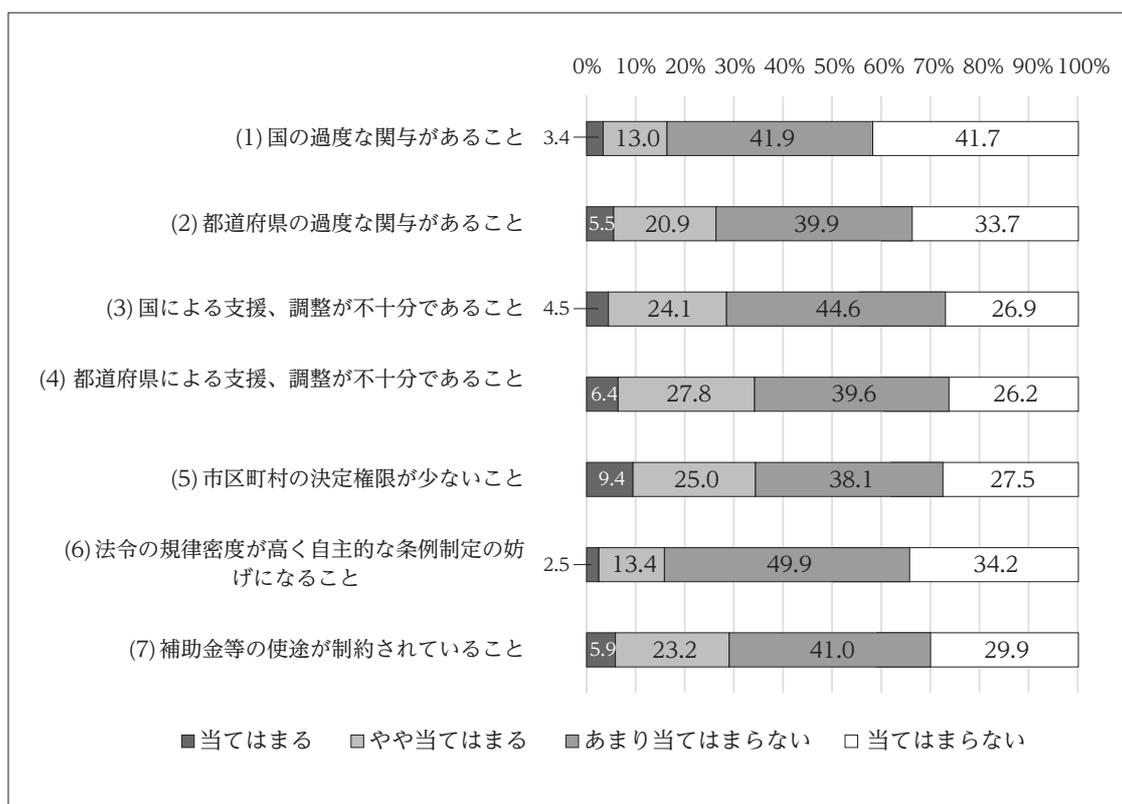
	変更前の規制	開発内容・用途	
北海道	都市計画白地	商業施設	
東北地方	準工業地域	大規模商業施設(予定)	
東北地方	都市計画無指定地域	用途の混在した無秩序な開発	
関東地方		大規模商業施設	
関東地方		産業廃棄物処理施設	
関東地方	都市計画区域外	太陽光発電設備(メガソーラー)	
関東地方		共同住宅	
関東地方	農業振興地域	資材置場や墓地造成など	
北陸地方	工業地域(変更なし)	大規模商業施設	
北陸地方	農振白地	住宅(戸建、団地)等の立地	
北陸地方	農振白地	商業施設	アパートなど
北陸地方	都市計画区域用途地域・無指定	土砂採取	
北陸地方	都市計画白地	宅地造成	
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

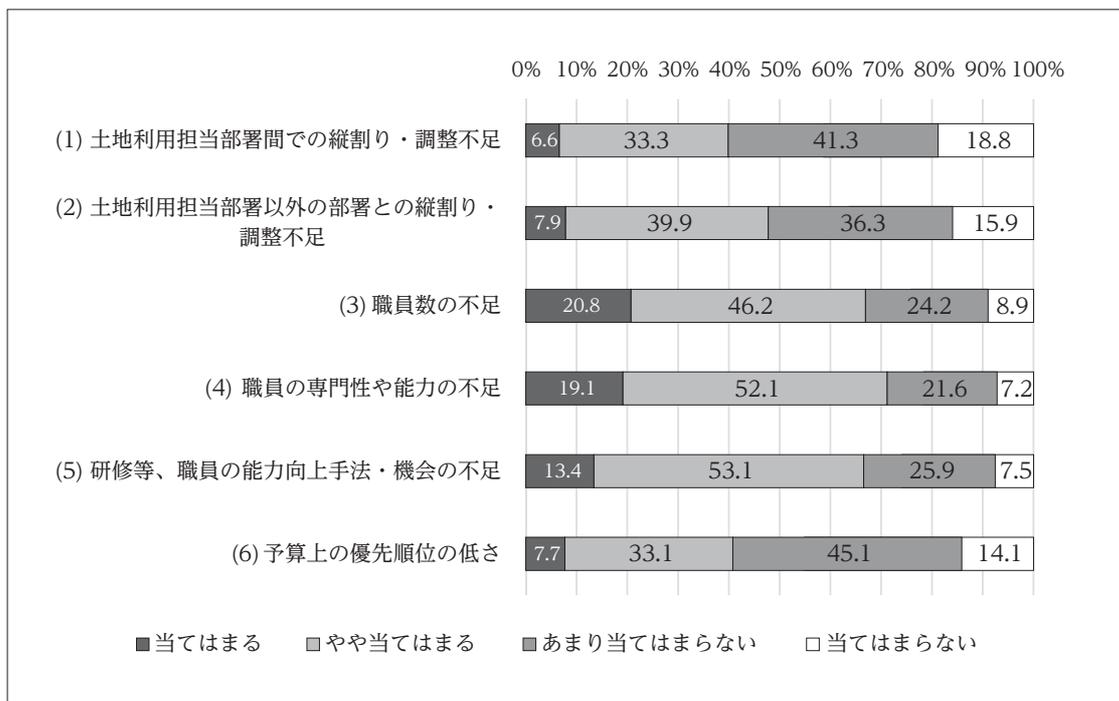
国・都道府県の関与は、過度であるという認識と、支援・調整が不十分であるという認識がほぼ同等の割合でなされており、都市自治体と国・都道府県の関係は多様な実情に応じて検討されるべきことがわかる。

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。

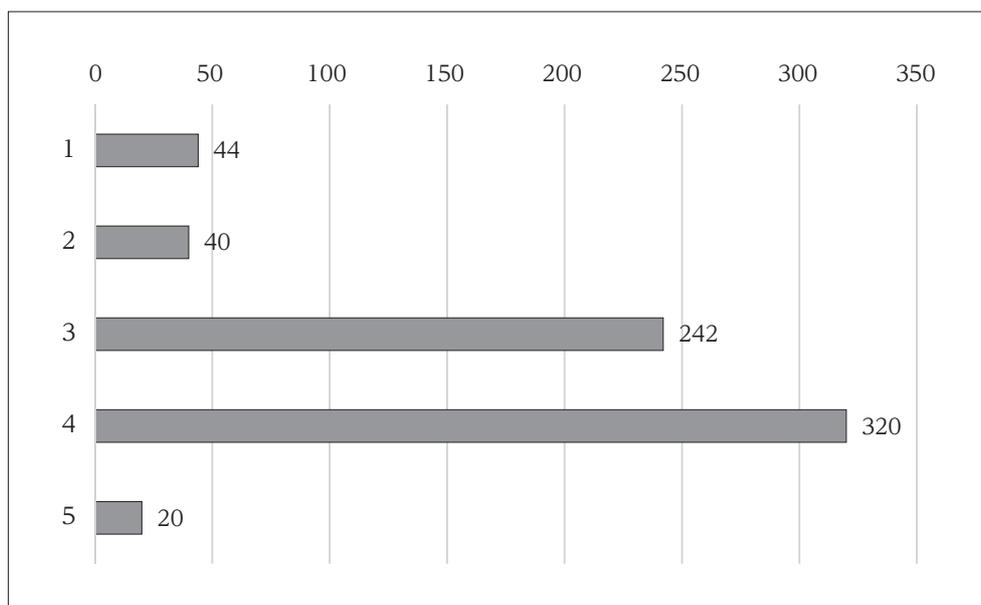
Q 10. 土地利用担当部署間の調整

・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

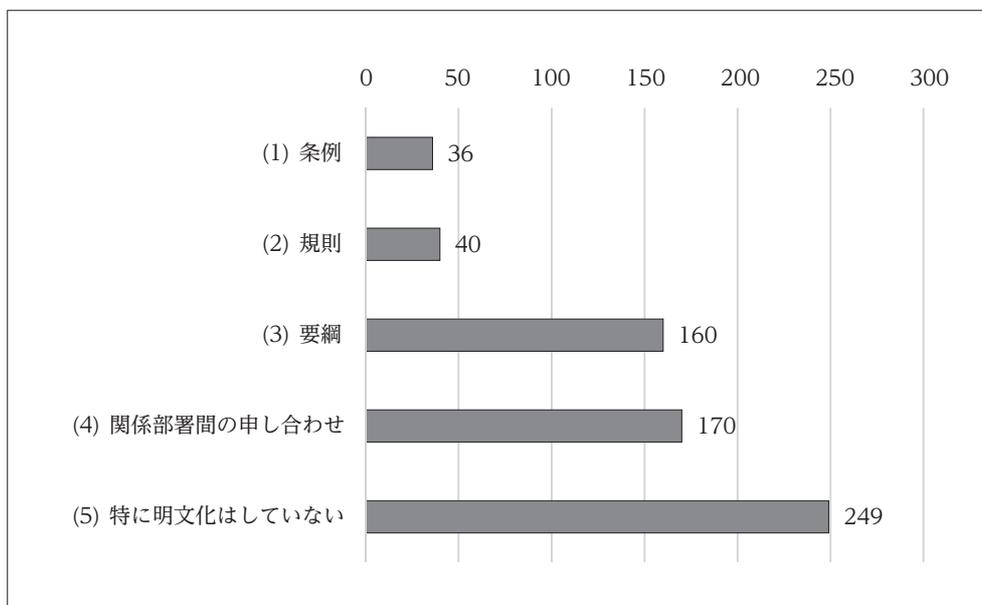
「5. 関係部署間がほとんど関わらない」という自治体は少ない一方、「1. 協議や意見調整の場を常設」と「2. すべての案件ですべての部署が協議する」という自治体も多くはなく、3あるいは4の必要に応じて適宜、協議や調整の場が設けられるという自治体が多いことがわかる。

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

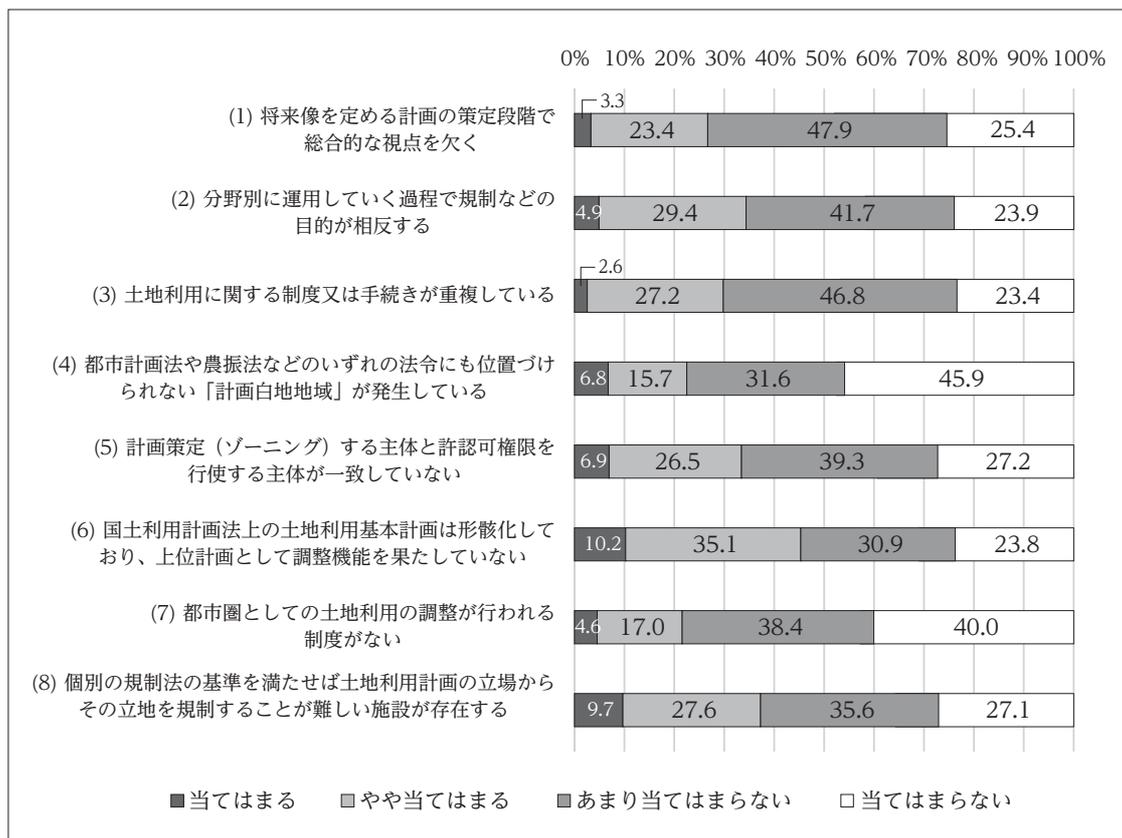
表に示すとおり、「(1) 協議調整の場を常設」するような調整・連携の強度が高い自治体であっても必ずしもそれが条例に基づくものでなく、逆に「(4) 必要に応じて」対応を行う場合も条例に基づくものが少なくないなど、これらの間には連関は見られず、自治体の特性に応じた対応がなされているものと考えられる。

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

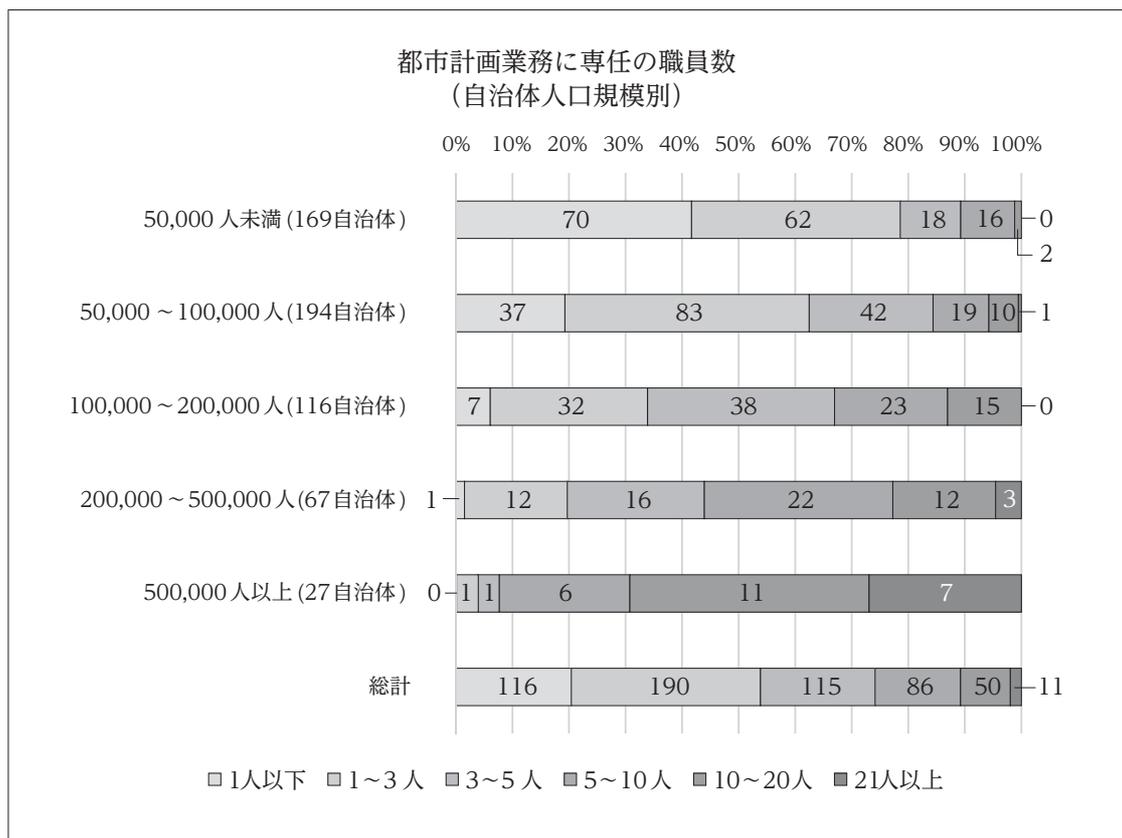
・設問

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。

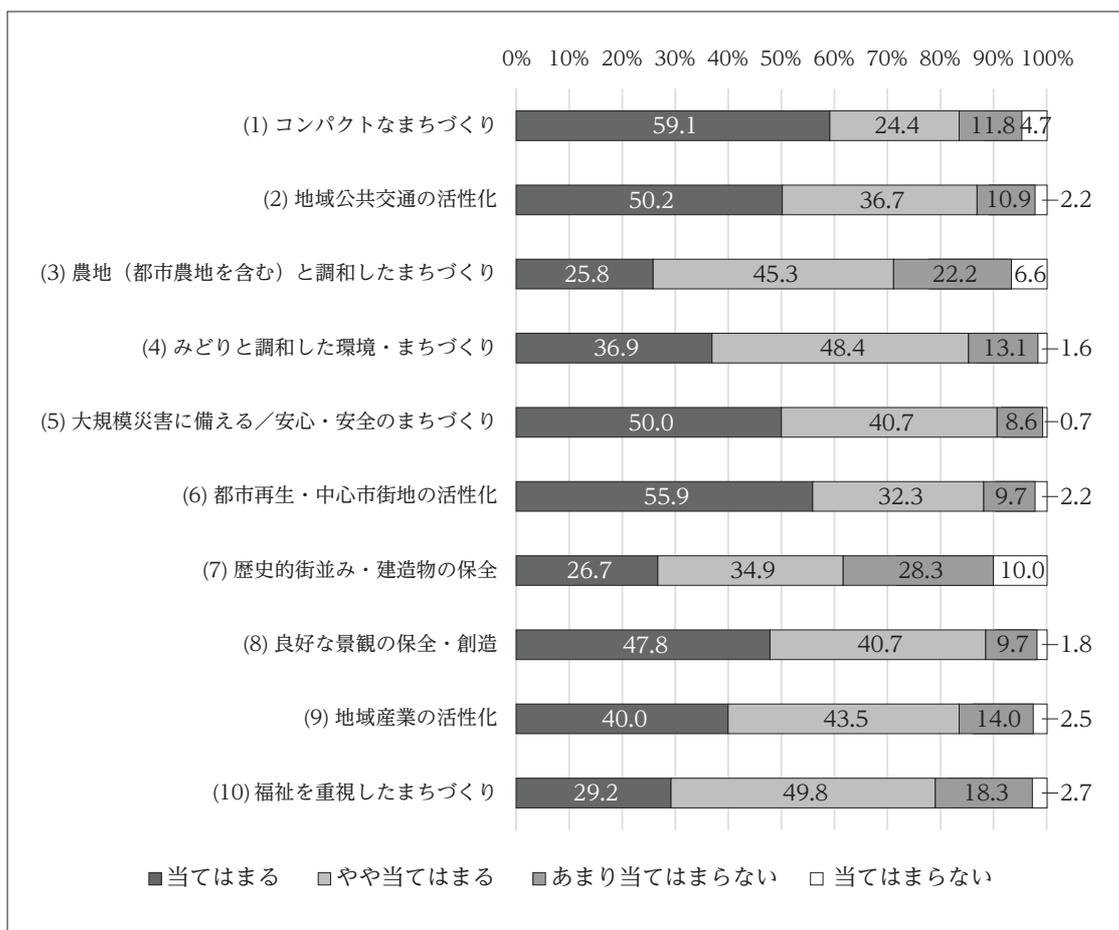
一体的な土地利用行政を行うために権限などの移譲と併せて体制の整備が求められる。

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

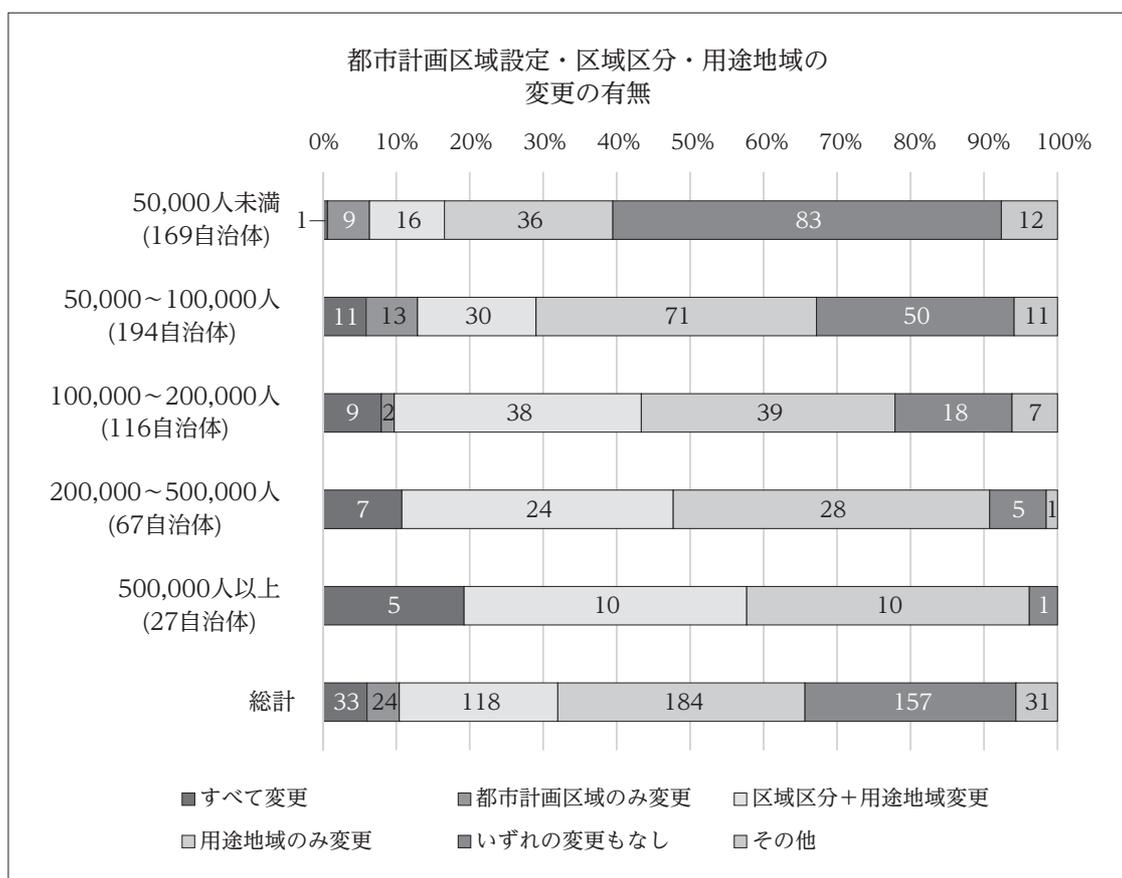
国土交通省がコンパクトシティ政策を推進していることもあり、「(1) コンパクトなまちづくり」、「(6) 中心市街地の活性化」は多くの自治体で重要な政策として取り組まれている。

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も及ぶものも相対的に多い。

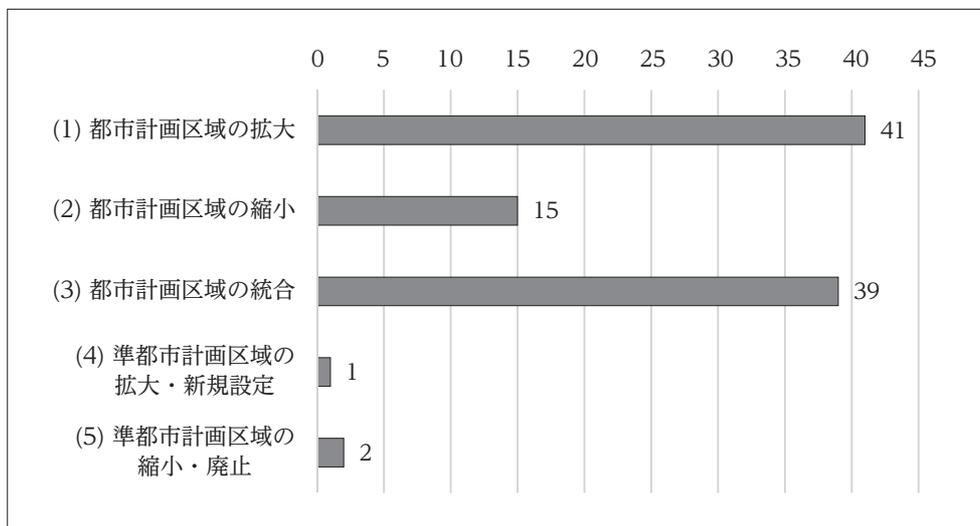
用途の変更を伴わずに区域区分や都市計画区域が変更されている自治体も数は少ないが、一定数存在する。

Q15-SQ 1. 都市計画区域・準都市計画区域の変更・見直し

・設問

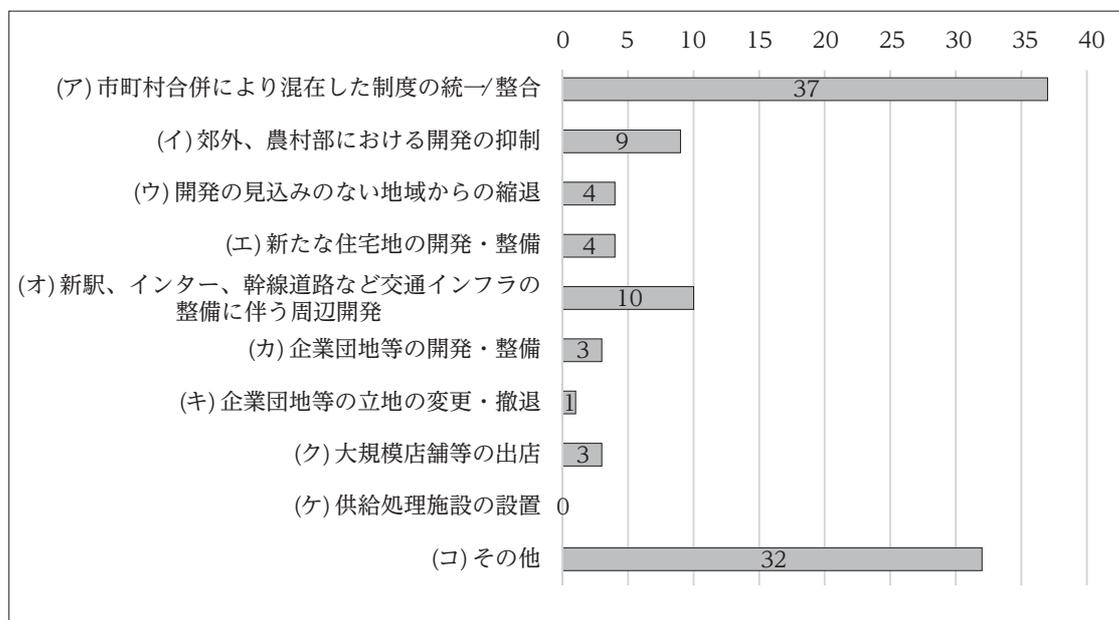
「A 都市計画区域・準都市計画区域」について変更・見直しの実績／予定に関連して、次の①、②について、回答してください。

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



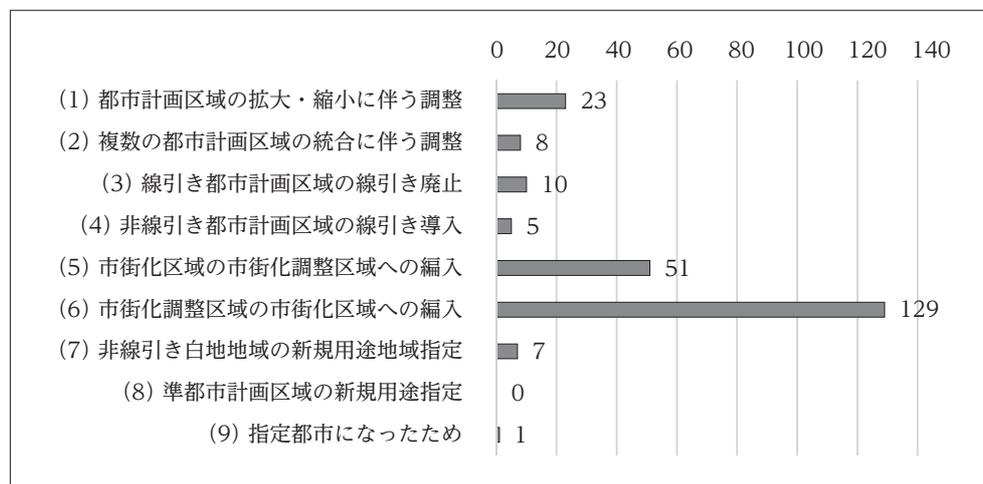
上記の変更の要因・目的は、(ア) 市町村合併に伴う制度の統一が一番多い。(コ) その他の主な内容は、公有水面の埋め立てに伴う区域の拡大によるものが多く挙げられた。

Q15-SQ 2. 区域区分（線引き）等の変更・見直し

・設問

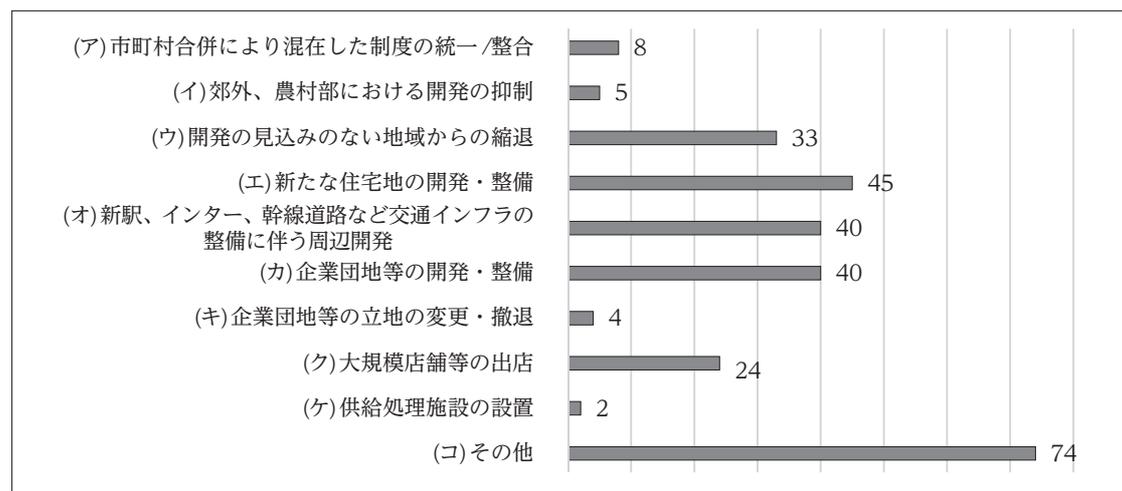
「B 区域区分（線引き）」について変更・見直しの実績／予定に関連して、次の①、②について、回答してください。

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



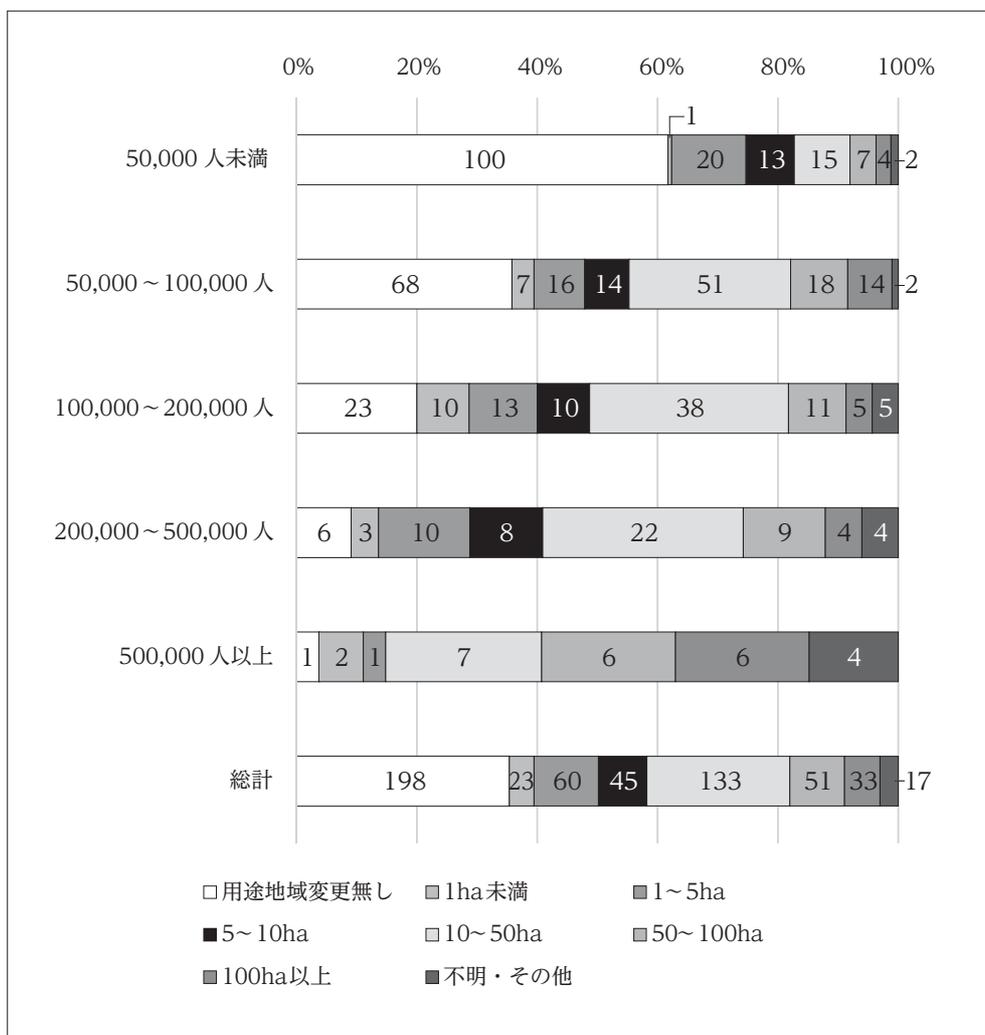
(エ)・(オ)・(カ)・(ク)は主に市街化区域の拡大の要因として、(イ)・(ウ)・(キ)は縮小の要因として挙げられている。(コ)その他の主な内容は、SQ1と同様に公有水面の埋め立てに伴うもの、市境の変更や境界となる地物（河川・道路等）の変更に伴う事務的な変更が多い。

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

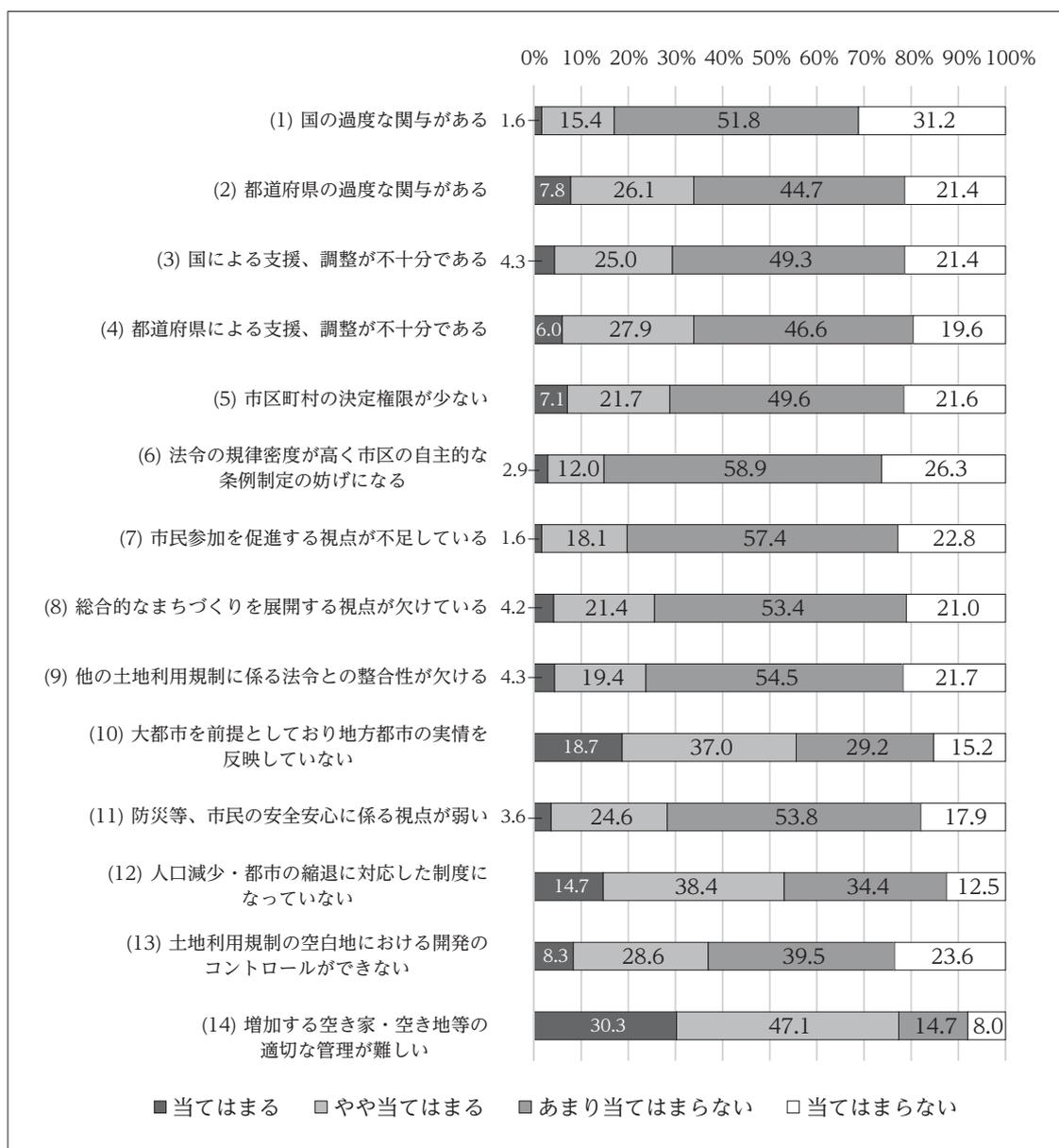
用途地域の変更があった自治体は全体の約65%であった。全体としては10～50haの規模の変更がなされた自治体が多い。変更面積の総計は、規模の大きな自治体ほど大きくなる傾向があるが、全体の見直しや一括での指定などで規模の小さな自治体でも100ha以上の変更を行っているところもある。

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

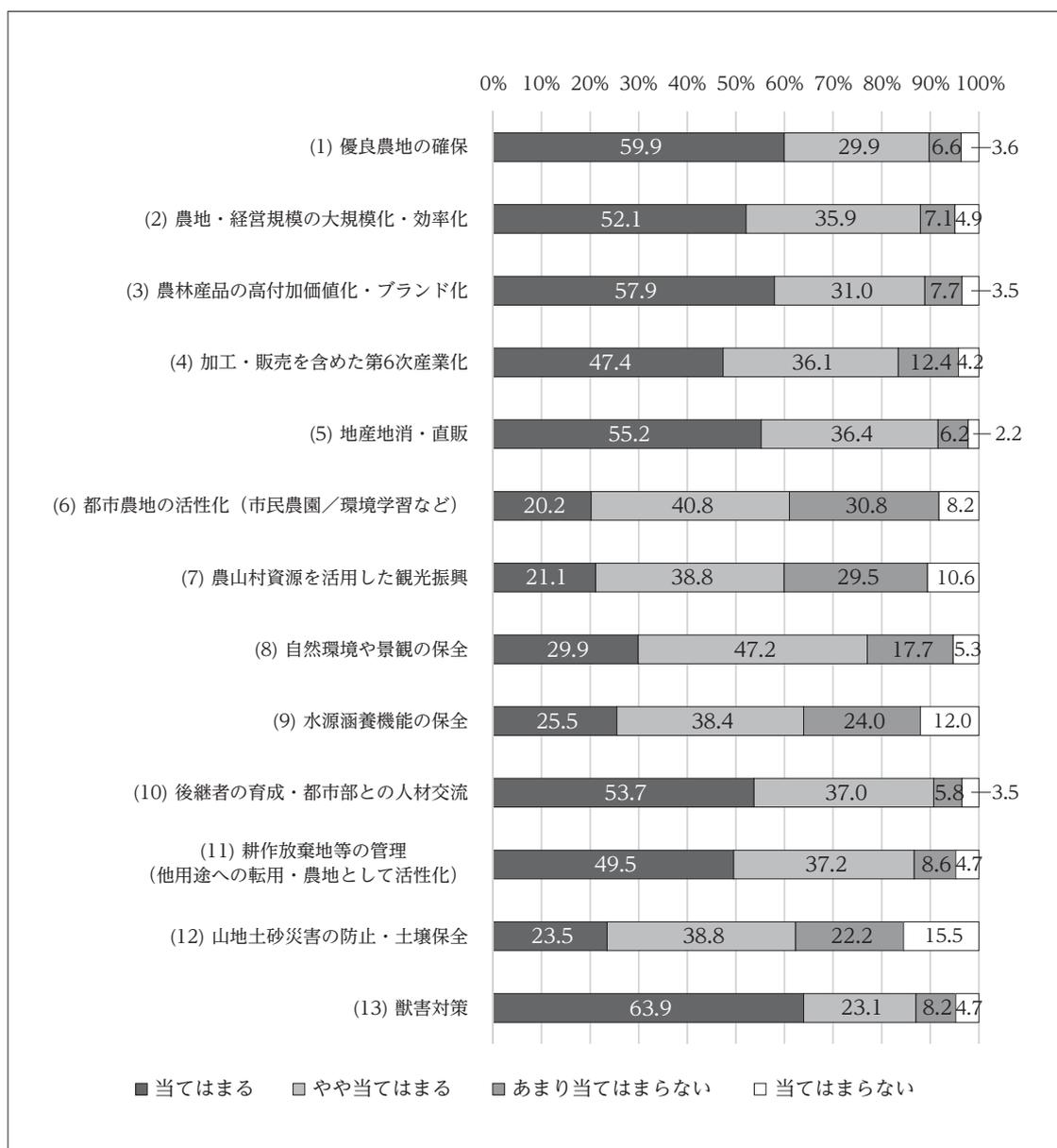
「(14) 増加する空き家・空き地等の適切な管理が難しい」という課題を多くの自治体が指摘している。

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。

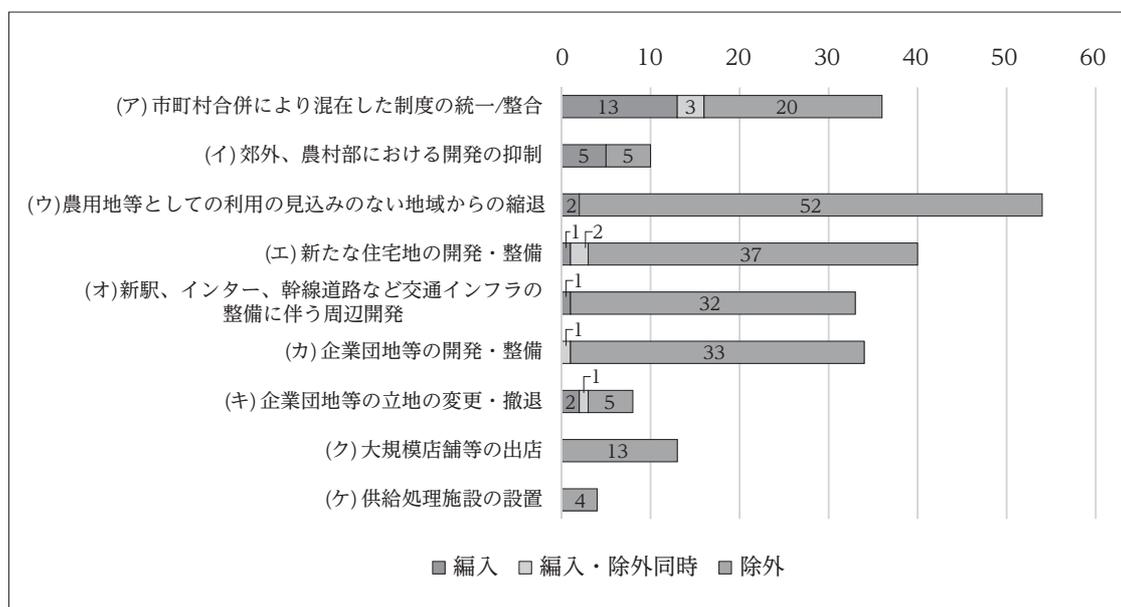
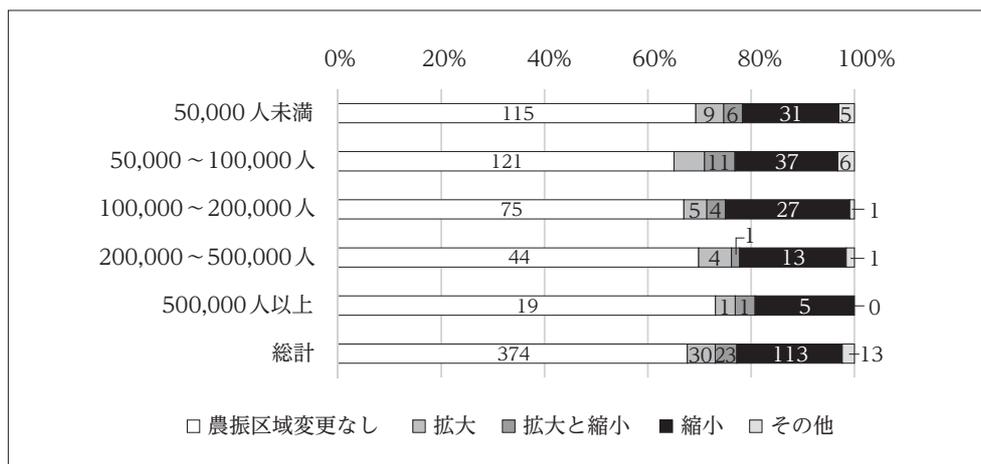
Q18. 農地関連の土地利用規制等の近年の見直し実績／予定

・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

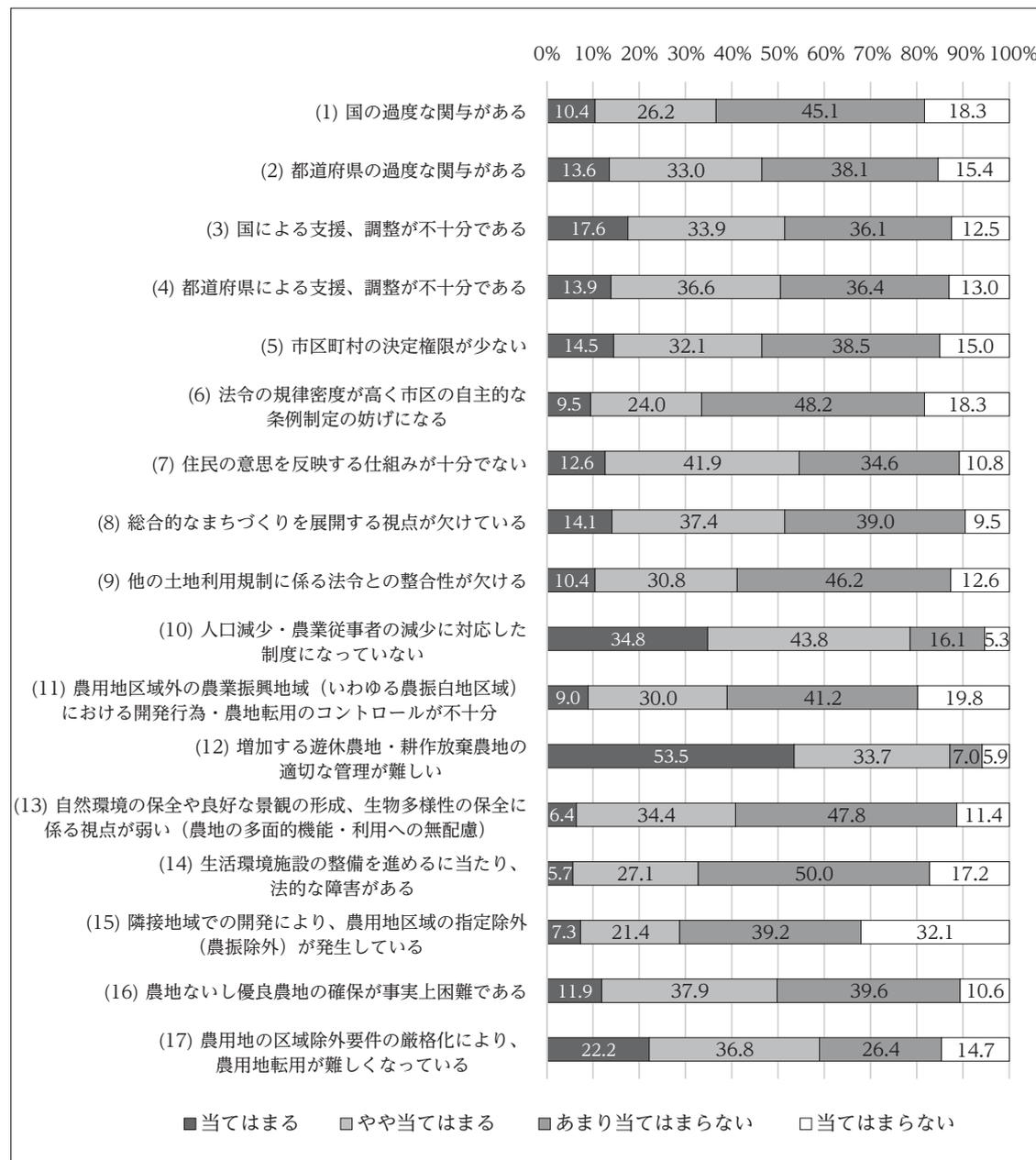
なお、本アンケートで抽出した回答は、数年に一度の「全体総合見直し」と随時行われる個別の除外申請の事例が混在しているため、単純に面積・件数を分析することは難しい。

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な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。