

「地方分権の進展に即した広域調整のあり方」に関する調査研究報告書
—地域空間管理（都市計画・土地利用規制）を中心として—

平成 24 年 3 月
愛知県知事政策局

は し が き

本書は、平成 23 年度に愛知県知事政策局が実施した「地方分権の進展に即した広域調整のあり方」に関する有識者ヒアリングの結果を取りまとめたものである。

地方分権に関しては、昨年 4 月及び 8 月に成立した「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」により、法令による義務付け・枠付けの見直しや、都道府県から市町村への権限移譲が進められ、地域空間管理（都市計画・土地利用規制）の分野においても、諸法令の改正が数多く行われたところである。

一方、地域空間管理については、ある地域の土地利用が周辺地域の土地利用に不可避的に影響を与えるという性質から、周辺自治体との争いを防ぐ広域調整の役割が必要不可欠であるが、地方分権の検討が進められる一方で、地域間の広域調整のあり方に関しては、それをどう実効的な制度として整備していくかが、必ずしも十分に詰められてこなかったと言える。

そこでこの点について、愛知県における地方分権・道州制調査研究事業の一環として、有識者 5 名にお集まりいただき、3 回にわたって懇談会方式によるヒアリングを実施した。

本書の内容は、ヒアリング対象者の一致した見解ではなく、懇談会において出された意見の中から、愛知県知事政策局の責任で主なものを整理して記載したものである。

懇談会においては、安本典夫座長をはじめ有識者各位から大変貴重なご意見をいただいた。心より感謝を申し上げたい。

平成 24 年 3 月

愛知県知事政策局長 中 西 肇

目 次

第 1 序論	1
第 2 地域空間管理に係る地方分権の進展状況と課題	3
1 都市計画法	3
(1) 都市計画法の特徴	3
(2) 都市計画法における地方分権の経緯	4
(3) 都市計画区域の設定に係る課題	11
(4) 都市計画区域マスタープラン及び市町村マスタープランに係る課題	13
(5) 大規模商業施設等の立地調整に係る課題	14
2 農振法・農地法	16
(1) 農振法・農地法の特徴	16
(2) 農振法・農地法における地方分権の経緯	17
(3) 課題	19
3 森林法	21
(1) 森林法の特徴	21
(2) 森林法における地方分権の経緯	22
(3) 課題	23
4 国土利用計画法	25
(1) 国土利用計画法の特徴	25
(2) 国土利用計画法における地方分権の経緯	26
(3) 課題	27
5 法体系全般	30
(1) わが国の地域空間管理に係る法体系の特徴	30
(2) 課題	30
第 3 広域調整のあり方（都市計画法を中心として）	32
1 ドイツにおける計画間調整の状況	32
2 調整主体の方向性	35
(1) 都市計画の調整主体の類型	35
(2) 市町村決定・水平調整型の課題	35
(3) 調整組織	37
3 調整方法の方向性	38
(1) 都道府県・市町村の役割分担	38
(2) 同意・協議等	38
(3) マスタープラン	39
4 地域空間管理に適した法体系の方向性	41
参考資料	43

第1 序論

- これまで進められてきた地方分権改革の経緯を見ると、指定都市や中核市など、能力のある市になるべく多くの事務を移譲しようとする傾向が強い。しかし、地域空間管理については、ある地域の土地利用が周辺地域の土地利用に不可避免的に影響を与えるという性質から、基礎自治体の能力の上昇・下降にかかわらず、周辺自治体との争いを防ぐ広域調整の役割が必要不可欠であると言える。
- また、人口減少及び高齢化、都市・農村の縮小¹、老朽化によるトンネル・橋・共同住宅など社会基盤の維持困難化、過疎化や人口の希薄化による公共交通機関の維持困難化、財政の逼迫、産業構造の変転（繁栄・衰退サイクルの短期化）、グローバル化、新たな地域民主主義の萌芽（多様なアクターの登場）、といった社会構造の根本的転換を受け、国土交通省の社会資本整備審議会等において、コンパクト・シティの議論が盛んに行われている。そこでは、
- 1) 広い都市圏の中に一つあるいは複数の集約拠点を置き、それぞれの集約拠点に、既存のストックを活かして多様な都市機能をコンパクトに集積させる。
 - 2) 防犯・防災・福祉・環境等を担う多様な主体の存在を踏まえ、集約拠点にコミュニティの機能を確保する。
 - 3) それぞれの集約拠点の相互間、各集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に結ぶ。
- ことなどが論じられており²、将来的に公共施設及び民間施設を集約していくた

¹ 都心・都心周辺における既成市街地の衰退、経済展開に乗り遅れたインナーシティ（inner city；大都市の都心周辺に位置し住宅・商店・工場などが混在する地域）のスラム化、郊外の近郊団地における住民の一斉高齢化、農村地帯の過疎・高齢化や耕作放棄地の増加など。

² 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第一次答申）」H18.2.1、pp.12-13
「…超高齢社会にあって、都市機能へのアクセシビリティを確保する上で、公共交通ネットワークの維持は重要な課題である。そうした観点からは、公共交通が成り立つような都市構造を維持、誘導していくことが必要であって、具体的には、都市圏レベルの比較的広い圏域でみて、都市圏内に一つ又は複数の核（機能集積地）があるという構造が望ましいということになる。そのような都市構造では、核となる機能集積地における既存ストックを有効活用し、集積のメリットを享受することで、都市経営コストも抑えることが可能である。また、そうした核に、都市を構成する多様な都市機能（居住、公共施設、事業所、商業等）が集積し、住み、働き、訪れる人が交流することで、「賑わい」が生まれる。上記のような都市構造では、既存の公共交通ネットワークを活用し、新たな大規模投資をすることなく、自動車に過度に依存しない社会への誘導が可能となるほか、なるべく新たな開発を伴わずに都市機能の立地が行われることから、自然環境への負荷を抑えることが可能となる（持続可能な都市構造）。一方、都市機能の集積地では、コミュニティの機能も確保され、多様なNPO活動等により、防犯、防災、福祉、環境等の問題に地域で対応する取組も見られるようになる。以上のように、都市圏内の一定の地域を、都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）として位置付け、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる「集約型都市構造」を実現することで、都市圏内の多くの人にとっての暮らしやすさと当該都市圏全体の持続的な発展を確保することが可能となる。…」

めの広域調整のあり方が大きな課題となっている。

- 地域空間管理を行う上で、中心的な法律としては、まず都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）が挙げられるが、それ以外にも関連する法律として、農地や農村については農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）や農地法（昭和 27 年法律第 229 号）が、森林については森林法（昭和 26 年法律第 249 号）などが挙げられる。また、その全体を統括するはずであった国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）、及びその下で国土形成部門を受け持つ国土形成計画法（昭和 25 年法律第 205 号）など、広域調整のあり方について検討を行う際には、これら複数の法律をセットにして考える必要がある。

第2 地域空間管理に係る地方分権の進展状況と課題

1 都市計画法

(1) 都市計画法の特徴

- 都市計画法（昭和43年法律第100号）は、既に市街化している区域及び市街化する可能性のある区域におけるスプロール（sprawl；都市の郊外に無秩序・無計画に宅地が伸び広がっていくこと）の防止を中心として組み立てられてきた³。そのため、都市計画は、全国土について定められるものではなく、「都市計画区域」（都市計画法第5条）又は「準都市計画区域」（同法第5条の2）に指定された区域内でのみ定められるものとされている。
- 都市計画は、「マスタープラン」、「土地利用規制計画」及び「都市計画事業の計画」からなる。マスタープランには、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（都市計画法第6条の2。以下「都市計画区域マスタープラン」という。）及び「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（同法第18条の2。以下「市町村マスタープラン」という。）がある。また、土地利用規制には、建物の用途等を制限する「用途地域」など、一定範囲の土地を区分して土地利用に制約をかける「地域地区」（同法第8条。いわゆるゾーニング。）がある。また、都市計画事業には、都市計画に定められた道路その他の「都市施設」（同法第11条）の整備に係る事業、及び土地区画整理事業その他の市街地を面的に整備する「市街地開発事業」（同法第12条）がある。なお、「地区計画」（同法第12条の5）は、小さな地区単位における規制・事業の総合的かつ詳細な計画である⁴。
- 都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域を区分する「区域区分」（都市計画法第7条）を定めることができる。「市街化区域」とは、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的

³ 国土交通省「都市計画運用指針 第6版」H24.2.3一部改正、p.1

「現行の都市計画法は、昭和30年代後半からの高度成長の過程で、都市への急速な人口・諸機能の集中が進み、市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題として深刻化していた社会経済状況を背景に、線引き制度、開発許可制度等の導入を骨格として昭和43年に制定されたものである。以来、基本的には都市計画制度の運用の面においても、こうした新たな枠組みに対応して、スプロールの防止を図る一方、計画的な新市街地の開発・誘導に重点が置かれるなど、集中する人口や諸機能を都市内でいかに適正に配置するかという考え方が反映された運用の積み重ねが行われてきたものといえよう。」

⁴ 安本典夫「都市法概説」法律文化社、H20.1、p.28、p.47、p.53、p.159

に市街化を図るべき区域であり、「市街化調整区域」とは、市街化を抑制すべき区域である。

- なお、市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想⁵に即し、かつ、都道府県が定めた都市計画に適合したものでなければならず（都市計画法第 15 条第 3 項）、市町村が定めた都市計画が、都道府県が定めた都市計画と抵触するときは、その限りにおいて、都道府県が定めた都市計画が優先するものとされる（同条第 4 項）。

(2) 都市計画法における地方分権の経緯

① 第一次地方分権改革

- 平成 7 年に成立した地方分権推進法（平成 7 年法律第 96 号）に基づいて進められた「第一次地方分権改革」では、知事や市町村長を国の下部機関とみて国の事務を委任し執行させる仕組みであった「機関委任事務制度」が全面廃止されるとともに、国の通達等の性格が「技術的な助言」に改められ、地方公共団体はこれらの通達等に拘束される必要がなくなった。そして、都市計画については、都市計画法一部改正（平成 10 年法律第 79 号）、都市計画法施行令一部改正（平成 10 年政令第 331 号）及び地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号。以下「地方分権推進一括法」という。）により、次のような見直しが行われた。

- ・ 都市計画区域は、都道府県が指定することとする（自治事務）。また、都市計画区域については、国の認可を廃止し、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、国の同意を要することとする。
- ・ 市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画は、都道府県が決定することとする（自治事務）。また、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画については、国の認可を廃止し、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、国の同意を要することとする。
- ・ 地域地区、都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画の決定主体としては、市町村が中心的主体となるべきであるが、市街地が市町村の区域を越えて広域化している地域における用途地域や市町村の区域を越える広域のネットワークを形成する道路など、特に広域的・根幹的な都市計画に限って

⁵ 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 2 条第 4 項に基づく市町村の基本構想及び国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）第 4 条に基づく市町村計画。

都道府県において決定することとする（自治事務）。この観点から、都道府県知事が処理している三大都市圏等を除く用途地域に関する都市計画、重要港湾以外の港湾に係る臨港地区に関する都市計画、幅員 16m（指定都市にあつては 22m）以上であり 4 車線未満の市町村道等の都市施設に関する都市計画、20ha 超 50ha 以下の土地区画整理事業等の市街地開発事業に関する都市計画の決定は、市町村へ移譲することとする。

- ・ 指定都市においては、都市計画区域の指定、市街化区域と市街化調整区域の区域区分以外の都市計画は、高速自動車国道等その配置や機能が指定都市の区域を越える都市計画を除き、原則として指定都市が決定することとする。
- ・ 都道府県が決定する都市計画に係る都道府県と国との協議に当たっては、都道府県の区域を越えた広域的観点、国土政策や国の利害に特に重大な関係がある場合の国家的観点から調整を行うよう視点を明確化し、国から都道府県に対する後見的関与は排除することとする。国の認可が必要とされている都市の要件については、現行の人口規模要件を 10 万人以上から 30 万人以上に引き上げ、人口及び行政、経済、文化等の中核的な諸機能が集積し、その影響が都道府県の区域を越えて広域化している都市に限定することとする。
- ・ 市町村が決定する都市計画に係る市町村と都道府県の協議に当たっては、都道府県の定める都市計画との適合性、市町村間の広域調整の観点から調整を行うよう視点を明確化し、都道府県の市町村に対する後見的関与は排除することとする。市町村に置かれる審議会を法定化し、この議を経れば、都市計画地方審議会の議を経ることは不要とし、市町村の都市計画決定手続の円滑化を図ることとする。
- ・ 都市計画事業については、市町村は都道府県の、都道府県は国の認可を受けて施行することができることとする（都道府県の認可は自治事務）。
- ・ 開発行為の許可は、地方公共団体の自治事務とする。
- ・ 人口 20 万人以上の市を「特例市」として位置付けることに伴い、従前、中核市にまで移譲されていた開発行為の許可等、都市計画施設等の区域内における建築許可等の権限を、特例市まで移譲することとする。

②まちづくり三法の成立～見直し

- 平成 10 年には、大規模小売店舗の出店に当たり地元中小小売業者との商業調整を求めていた「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法

律」(以下「大店法」という。)が規制緩和の一環⁶として廃止決定され、替わって、いわゆる「まちづくり三法」、すなわち大規模店舗の出店に際して周辺的生活環境保持に配慮を求める「大規模小売店舗立地法」(平成10年法律第91号。以下「大店立地法」という。)、空洞化の進行する中心市街地の活性化を図る「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」(平成10年法律第92号。以下「中心市街地活性化法」という。)、まちづくりの観点から大規模店舗の立地規制などを可能にする「都市計画法」の一部改正(平成10年法律第79号)が制定された。これに伴い、大規模小売店舗の適正立地を誘導する機能は都市計画法に委ねられることとなり、当該改正で追加された「特別用途地区⁷」、さらに平成12年の都市計画法一部改正(平成12年法律第73号)で追加された「特定用途制限地域⁸」及び「準都市計画区域⁹」により、市町村が必要と判断した場合には大規模商業施設を含

⁶ 林雅樹「わが国大規模店舗政策の変遷と現状」国立国会図書館『レファレンス』No.716、H22.9、p.84
「平成3年の再改正大店法により、大規模店舗の出店はかなり容易になった。平成3年1月に改正法が施行された翌平成4年度の届出件数は、1,700件を超え、規制緩和の成果があったと言えるだろう。しかし、バブル崩壊後の社会経済情勢とグローバリズムの潮流のなかで、大店法は廃止されることになる。米国は、大店法改正後も流通規制緩和を求め続け、平成8年の日米フィルム紛争の際には、大店法をサービス貿易協定違反としてWTOに提訴している。また、EUも日本に対する規制緩和の要求項目の一つに、大店法の撤廃をあげていた。平成7年には、日本に進出した米国の玩具専門店から、卸売と小売を兼ねたいわゆるホールセール店舗が、大店法の網を逃れているという申し立てが行われたこともある。国内世論においても規制緩和の潮流の中で、大店法は批判にさらされた。平成7年には、公正取引委員会の研究会が「廃止を含めた見直しを検討すべき」という報告をまとめている。同年3月、政府は、「規制緩和推進3か年計画」で、平成9年までに大店法を見直すことを決定した。」

⁷ 社会資本整備審議会「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」補足説明資料4、H18.2.1、p.61

特別用途地区の制度概要(当時)

- ・用途地域内の一定の地区において、当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため、当該用途地域の指定を補完して定められる地区。
- ・実現を図るべき特別の目的を明らかにした特別用途地区の種類を定め、その目的の実現に必要な用途規制等の強化や緩和が可能。
- ・具体的な規制・誘導内容については、地方公共団体が定める建築条例に規定。

⁸ 社会資本整備審議会「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」補足説明資料4、H18.2.1、p.62

特定用途制限地域の制度概要(当時)

- ・非線引き都市計画区域及び準都市計画区域のうち用途地域を指定していない地域に指定。
- ・その地域の良好な環境の形成又は保持のため、地域の特性に応じた合理的な土地利用が行われることを目的。
- ・都市計画において、制限すべき特定の建築物等の用途の概要を決定。
- ・これを踏まえ、建築基準法に基づき、具体的な建築物の用途の制限を条例で決定。
- ・この条例に違反する建築物は、建築確認が受けられず建築不可。

⁹ 社会資本整備審議会「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」補足説明資料4、H18.2.1、p.59

準都市計画区域の制度概要(当時)

- ・都市計画区域外において相当数の住居等の建築が現に行われ、用途の無秩序な混在が進むおそれがある等の地域について、農林漁業との調和を図りつつ、市町村が指定。
- ・土地利用の整序のため必要な用途地域等の土地利用に関する都市計画を決定。(都市施設、市街地開発事業は定めない。)
- ・非線引き都市計画区域並みの開発許可、建築基準法上の集団規定を適用。

む施設の立地を地域の実情に即して規制することが可能とされた。

- しかし、市町村によっては大規模商業施設の立地がもたらす税収増や雇用を期待してむしろ誘致を行う場合も少なくなく、立地の場所や是非をめぐって市町村間の利害が競合することから、これらの制度は、実際にはあまり活用されなかった^{10 11}。このため、平成 18 年の都市計画法一部改正（平成 18 年法律第 46 号）では、都道府県知事の広域調整手続が強化された^{12 13}。

¹⁰ 第 162 回国会・参議院・国土交通委員会（H17. 7. 21）における政府参考人答弁

「まず、大型店の出店に関する規制でございますが、平成 10 年と 12 年に都市計画法を改正して、市町村が大型店を規制するような道具を作りました。しかしながら、これが使われていないという実態がございます。今先生御指摘のように、今後、高齢化社会、歩いて暮らせるまちづくりが必要だと、こういう時代の中で、やはり都市計画の道具を市町村が使いやすいような形で作っていく必要があるという点が第一点でございます。それから、大型店の出店規制につきましても広域調整の問題がございます。例えば、豊田市では特別用途地区を定めて大規模店舗の立地を制限しておりますけれども、周りの市町村ではそういう規制をしていないというので、豊田市の小売の売上げが減るというようなことがございますから、今先生の御指摘のような広域的な調整の在り方、これについても、先ほど大臣が申し上げました社会資本整備審議会において検討をお願いしているところでございます。」

¹¹ 社会資本整備審議会「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」H18. 2. 1、pp. 22-2

「近年、道路網の発達、モータリゼーションの進展等を背景に、人々の日常的な生活圏はかつてに比べて格段に広域化した。それに伴い、広範囲の商圈を背後に抱える巨大な商業施設など、民間事業者が開設する単独の施設であるものの、立地する市町村のみならず、当該市町村の区域を越えて周辺の多くの市町村に大きな影響を及ぼす、広域的都市機能が出現するようになってきた。こうした生活圏域の広域化や民間事業者による広域的都市機能の発展が進行する一方で、都市計画制度の分野においては、身近なことは身近な市町村に任せるという地方分権の考えの下、近年、都市計画の権限を市町村に移譲することを大幅に行ってきた。ゾーニングについては、用途地域内においては特別用途地区により、非線引き白地地域及び準都市計画区域の白地地域においては特定用途制限地域により、市町村が必要と判断した場合には大規模商業施設を含む施設の立地を地域の実情に即して規制することが可能となっている。しかしながら、市町村によっては大規模商業施設の立地がもたらす税収増や雇用を期待してむしろ誘致を行う場合も少なくなく、立地の場所や是非をめぐって市町村間の利害が競合することから、これらの制度はこれまで実際にはあまり活用されてこなかった。一方、このような問題を広域的視点から判断する主体として都道府県が考えられるが、都市計画法上、都道府県は、市町村の定めようとする都市計画に対して協議同意を通じて関与することはできるものの、(1)①で見たとおり、一般的には、広域的都市機能の立地に当たり土地利用規制が緩いため、そもそも都市計画の決定・変更が不要であることから、協議同意システム自体が働いていない。また、特別用途地区等のように市町村自体が定めることに積極的でない都市計画に関しては、関与することは困難となっている。以上から、広域的に都市構造に影響を与える場合については、一市町村の視点だけではなく、広域的な観点からの適正立地について「よく判断」する手続を整備することが必要である。この場合において、(1)①で示した土地利用規制の見直しを行うことによって、広域行政主体である都道府県の協議同意システムにかからしめるとともに、この協議同意システムを有効に活用して、必要に応じて周辺市町村の意見を聴取する等により、その役割を積極的に果たすことができるような仕組みとすることが必要である。また、都市計画区域外であっても、広域的都市機能の立地は一の市町村の区域を越えて周辺に与える影響が大きいことから、広域的な観点からの規制が行えるシステムとする必要がある。」

¹² 都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案（H18. 2. 8）概要（抜粋）

1. 都市計画法・建築基準法の一部改正

人口減少・超高齢社会にふさわしいまちづくりを実現するため、以下の措置を講じる。特に、広域にわたり都市構造に大きな影響を与える大規模集客施設（法律では「特定大規模建築物」と定義）の立地に当たっては都市計画手続を経ることとし、地域の判断を反映した適切な立地を確保する。

(1) 市街化区域、用途地域における立地規制

大規模集客施設が立地可能な用途地域を見直し、現行の 6 から 3 へ限定。

(2) 非線引き白地地域等における立地規制

③第二期地方分権改革（地域主権改革）

- 平成 18 年に成立した地方分権改革推進法（平成 18 年法律第 111 号）に基づいて進められた「第二期地方分権改革」では、平成 23 年の第 1 次一括法¹⁴（平成 23 年法律第 37 号）により、これまで都道府県知事に協議し同意を得ることが必要とされていた市町村の都市計画決定について、市に限り都道府県知事の同意を要しないこととする見直しが行われた^{15 16}（都市計画法第 19 条第 3 項）。

非線引き都市計画区域、準都市計画区域内の白地地域では大規模集客施設は原則立地不可。

- (3) 用途を緩和する地区計画制度の創設

上記(1)(2)により規制強化される用途地域及び非線引き都市計画区域内の白地地域においては、大規模集客施設の立地も認めうる新たな地区計画制度（開発整備促進区）を創設。

- (4) 準都市計画区域制度の拡充

農地を含む土地利用の整序が必要な区域等に広く指定できるよう、準都市計画区域の要件を緩和するとともに、指定権者を都道府県に変更。

- (5) 都市計画手続等の円滑化、広域調整手続の充実

一定の開発事業者が都市計画提案を行えるよう、都市計画提案権者の範囲を拡大。また、広域調整の強化のため、都道府県知事が市町村の都市計画決定等に対する協議同意を行う際に、関係市町村から意見を聴取できることとする。

- (6) 開発許可制度の見直し

市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準を廃止し、病院、福祉施設、学校、庁舎等の公共公益施設を開発許可等の対象とする。

13 都市計画法第 19 条（市町村の都市計画の決定）の改正状況（当時）

新	旧
（市町村の都市計画の決定） 第 19 条（略） 2（略） 3 市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域について都市計画（都市計画区域について定めるものにあつては区域外都市施設に関するものを含み、地区計画等にあつては当該都市計画に定めようとする事項のうち政令で定める地区施設の配置及び規模その他の事項に限る。）を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない。	（市町村の都市計画の決定） 第 19 条（略） 2（略） 3 市町村は、都市計画区域について都市計画（区域外都市施設に関するものを含み、地区計画等にあつては当該都市計画に定めようとする事項のうち政令で定める地区施設の配置及び規模その他の事項に限る。）を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない。
4 都道府県知事は、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の協議を行うものとする。	4 都道府県知事は、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の協議を行うものとする。
5 <u>都道府県知事は、第 3 項の協議を行うに当たり必要があると認めるときは、関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。</u>	5 市町村は、準都市計画区域について都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事の意見を聴かなければならない。
	6 都道府県知事は、都道府県が定め、又は定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の意見の申出を行うものとする。

¹⁴ 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

¹⁵ ただし、協議は必要である。また、町村については、従前どおり都道府県知事に協議し同意を得ることが必要である。

これは、都道府県知事の広域調整手続を強化する方向であった平成 18 年の都市計画法一部改正とは逆に、都道府県知事の広域調整手続を弱める方向での改正であると言える¹⁷。

¹⁶ 都市計画法第 19 条（市町村の都市計画の決定）の改正状況

新	旧
<p>(市町村の都市計画の決定) 第 19 条 (略) 2 (略) 3 市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域について都市計画(都市計画区域について定めるものにあつては区域外都市施設に関するものを含み、地区計画等にあつては当該都市計画に定めようとする事項のうち政令で定める地区施設の配置及び規模その他の事項に限る。)を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならない。<u>この場合において、町村にあつては都道府県知事の同意を得なければならない。</u> 4 都道府県知事は、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の協議を行うものとする。 5 都道府県知事は、第 3 項の協議を行うに当たり必要があると認めるときは、関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。</p>	<p>(市町村の都市計画の決定) 第 19 条 (略) 2 (略) 3 市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域について都市計画(都市計画区域について定めるものにあつては区域外都市施設に関するものを含み、地区計画等にあつては当該都市計画に定めようとする事項のうち政令で定める地区施設の配置及び規模その他の事項に限る。)を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない。 4 都道府県知事は、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の協議を行うものとする。 5 都道府県知事は、第 3 項の協議を行うに当たり必要があると認めるときは、関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。</p>

¹⁷ H22. 4. 27 第 174 回国会 参議院 総務委員会における質疑

又市征治君（前略）最後に、今日は国交省藤本政務官にも来ていただきましたが、地域主権法による都市計画の権限の改正条項について一つだけ伺っておきたいと思ひます。法案では、従来、市の都市計画決定については府県の同意を要するというふうにされておたわけですけれども、この部分はこれからは必要ないということに変わっておりますが、これは分権の点からいけば結構なことだということだろうと思ひますが、例えばある都市で大型ショッピングセンターの都市計画を決定しようとする。その影響は当然隣接のところにも、隣接の市町村にも大変大きな影響が出る。道路であったり駐車場であったり近隣商業など様々及ぶわけですね。こうした案件には何らかの形で隣接市町村又はその住民の意見を反映をさせる努力がされるべきだろう、こう思ひわけですが、ここらのところはどいうことをやられようとするのか。まず、当該市町村間の調整、これはもう当然のこととしてやられるべきだろうと思ひますし、なかなかそれは調整が付かないなどということだってあり得る。そういうときに、やはり府県のあつせん、調整の仕組みというのがこれはどうしても必要になってくるのではないかと、こう思ひますが、この点はどういうことをお考えになっているのか、そこらのところをもう少し御説明をいただきたいと、このように思ひます。

大臣政務官（藤本祐司君）又市委員にお答えしたいと思ひます。又市委員が今御指摘いただいたとおり、そここのところについては、やはりこういう問題は起こり得る可能性はあるだろうということは承知をした上で今回の改正をさせていただいたんですが、市が都市計画決定をする際に、これまでは同意付き、同意を必要とするという、事前協議をやった上で同意を必要とすることにしてあつたものを、今回は、市についていえば、事前協議はするもの同意は必要としないというように変えたものなんです。ただ、市との協議において、都道府県知事は、その一つの市町村の区域を越えて広域調整が必要であるような場合あるいは都道府県の定める都市計画との適合の視点から協議を行うということとしておりまして、協議に当たり必要があると認めるときは関係市町村に、様々な資料の提出とか意見の開陳とか、そういうことを求めることとしています。もちろん、こういうような事例というのは幾つか考えられるんだろうと思ひますが、本当の意味で地域主権をやっていくという意味では、やはりこの辺は乗り越えて、本当にそれぞれの関係市町村が真摯に誠意を持って話し合うという、そういうことをしていけない限り、なかなかやはり地方分権、地域主権というのは進まないだろうという思ひはございます。これを乗り越えてこそ地域主権が進んでいくというふうにご考へております。

- この点について、国土交通省は「第一次一括法による都市計画法の改正において、市に限り都市計画の決定について都道府県知事の同意を要しないこととされたのは、地方分権改革推進委員会第3次勧告の内容が採り入れられたものであり、市と都道府県との間の協議により広域的観点及び都道府県決定計画との整合確保の観点からの調整が図られることは、引き続き必要とされているところです。今回の見直しの趣旨及び平成18年都市計画法改正による都道府県知事による関係市町村の意見聴取など広域調整の充実の趣旨等を踏まえつつ、円滑、効率的で透明な調整が図られるよう、必要に応じ都道府県と市の間で協議に関するルールが明確化されることが望ましいと考えられます。¹⁸⁾」として、平成23年7月に都市計画運用指針¹⁹⁾（平成12年12月28日付け建設省都計発第92号建設省都市局長通知）を一部改正し、ルール化が望ましい項目を提示するとともに²⁰⁾、都道府県が都市計画法第24条第6項に基づいて市町村に対し都市計画の決定又は変更のため必要な措置をとるべきことを求める際の留意点を挙げている²¹⁾。
- その後、平成23年の第2次一括法²²⁾（平成23年法律第105号）では、三大都市圏等の用途地域等に関する都市計画²³⁾、4車線以上の市町村道等の都市施設に関する都市計画又は50ha超の土地区画整理事業等の市街地開発事業に関

¹⁸⁾ 平成23年7月14日付け国都計第3号国土交通省都市局長通知「都市計画運用指針の改正について」

¹⁹⁾ 地方自治法第245条の4の規定に基づく技術的な助言の性格を有するもの。

²⁰⁾ 国土交通省「都市計画運用指針（新旧対照表）」（V.2.都道府県の同意協議等）、H23.7.14、p.2
「当該協議の透明化、実質化、円滑化等を図るため、標準的な協議の実施方法等について、都道府県と市町村の間でルール化し、これを明示しておくことが望ましい。その際、以下のような点についてルール化することが考えられる。

- ・ 都市計画の案の公告・縦覧、都市計画審議会への付議等法令上必要とされている都市計画決定手続を開始する以前の段階における事前協議の活用を基本とすることにより、当該協議の円滑化を図ること。
- ・ 当該協議の実質化及び円滑化を図るために適切な協議期間を設定設定することにより当該協議の時間管理を行うこと（その際、都道府県知事が関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めた上で、それを協議に反映することができるよう、十分な期間を設定すべきである。この場合において、不必要に協議が長期化することのないよう留意すべきである。）。」

²¹⁾ 国土交通省「都市計画運用指針（新旧対照表）」（V.2.都道府県の同意協議等）、H23.7.14、pp.2-3
「なお、第24条第6項において、都道府県は、必要があると認めるときは、市町村に対し、期限を定めて必要な措置をとるべきことを求めること（以下「措置の求め」という。）ができることとされている。都道府県は、市町村と都道府県知事との協議の過程で措置の求めを行う場合には、不要又は不当な措置の求めが行われることのないよう、第19条第4項に規定する協議の観点（一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点）と同様の観点から行うべきである。この場合において、協議の透明化を図る観点から、以下の点について留意することが望ましい。

- ・ 都道府県が措置の求めを行う場合には、その合理的な理由についてもあわせて明示すること。
- ・ 市町村が措置の求めを受けた場合には、これに対して講じた措置若しくは講じようとする措置又は何ら措置を講じない場合にはその旨を、合理的な理由を付して明示すること。」

²²⁾ 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

²³⁾ 東京都における用途地域等に関する都市計画の決定権限は、引き続き都が担うべき（区市町村へ権限移譲しない）ものとされた。なお、都市計画法上の「都の特例」については参考資料8（p.58）のとおり。

する都市計画の決定権限が都道府県から市町村へ権限移譲されたほか、区域区分又は都市再開発方針等に関する都市計画の決定権限が都道府県から指定都市に権限移譲されるなど、都道府県から市町村への権限移譲がさらに進められた²⁴。

- なお、地方分権改革推進委員会²⁵の第1次勧告（平成20年5月28日）では、「都道府県による都市計画決定にあたって、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」及び「区域区分」に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する」、「指定都市の区域に係る「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」…についての都道府県の決定権限を指定都市に移譲する」よう勧告されたものの、同勧告の実施は見送られた。
- また、都市計画事業については、同じく第1次勧告において、市・特許事業者施行の都市計画事業の認可等に係る事務を「都道府県」から「都市計画決定権者」へ移譲するよう勧告されていたが、事業者に土地収用権限を与えることとなるため、「公正性・中立性の観点から第三者による審査が不可欠であり、土地収用法の特則であるという性格から、存置すべき」として、移譲は見送られた^{26 27}。

(3) 都市計画区域の設定に係る課題

- 都道府県は「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定する」ものとされている²⁸（都市計画法第5条第1項）。
- 中心都市と周辺市町村の集住比、昼夜間人口比率などから都市の実態を見る

²⁴ 第1次地方分権改革の時とは異なり、権限移譲について都道府県が拒否するようなプロセスがなかったため、かなり思い切った移譲が行われた。参考資料4（p.50）参照

²⁵ 地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）に基づき内閣府に設置され、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること、及び必要があると認めるときは、地方分権改革の推進に関する重要事項について、内閣総理大臣に意見を述べることを所掌していた。

²⁶ 社会資本整備審議会 第3回都市計画制度小委員会（H22.5.24）参考資料1。参考資料5（p.52）参照

²⁷ なお、今回、移譲が見送られた理由を踏まえると、当該事務を「条例による事務処理の特例」（地方自治法第252条の17の2）により都道府県から市町村へ移譲することの是非が問題になり得るが、仮に市町村の事務処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、都道府県知事は、当該市町村へ「是正の要求」（同法第252条の17の4）を行うことが可能である。

²⁸ 国土交通省「都市計画運用指針 第6版」H24.2.3一部改正、p.5

「「一体の都市として総合的に整備、開発及び保全」すべき都市計画区域は、都市計画を策定する区域の単位となるものであり、その指定が適切に行われることが各都市計画制度の適切な運用の前提となるものである。その指定に当たっては、必ずしも行政区域単位でとらえるのではなく現実の市街地の広がりや住民の生活圏域なども考慮し、現在及び将来の都市活動に必要な土地や施設が、相当程度その中で充足できる範囲で設定すべきである。」

と、都市圏が一つの市町村に収まっている地域は、地方圏においても、それほど多くはない。例えば、総務省が推進する定住自立圏²⁹は、平成24年3月時点において64圏域に形成されているが、実態としての都市圏に市町村域を越える相当程度の広がりがあるからこそ、こうした制度が成り立つとも言える。

- しかし、都市計画区域は、実際には都市圏よりはかなり狭く、また市町村の境界とも異なる範囲で指定されているケースが多い。東京や大阪など、戦後一時期、都市圏の膨張に従って都市計画区域が拡大された地域もあるが、大多数の地域では1市町村1都市計画区域という形で指定が進み³⁰、その後、合併の進展により市町村境界が変動したこと等により、都市計画区域と市町村境界との関係は非常に複雑な構造となっている。
- 一つの都市圏が複数の都市計画区域から構成されているケースでは、都市計画区域全域を対象として定められる都市計画区域マスタープラン自体が十分な広域性を有していないため³¹、都市圏全体からみた広域的位置づけを明確にする基準とはなり得ないことが問題となる。そのため、こうしたケースでは、中期的に、都市計画区域を都市圏を単位として指定し直すことが求められる^{32 33}。

²⁹ 総務省「定住自立圏構想推進要綱」H20.12.26

「定住自立圏の中心市は、大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービス機能など、行政機能・民間機能を問わず、生活に必要な都市機能について既に一定の集積があり、自らの住民のみならず、周辺市町村の住民もその機能を活用しているような、都市機能がスピルオーバーしている都市であることが必要である。このような都市の機能を充実させていくことが、周辺市町村を含めた圏域全体の暮らしを支え、魅力を向上させることにつながるものであり、そのような都市が、圏域全体のマネジメントを担うことが求められている。一方、周辺市町村は、環境、地域コミュニティ、食料生産、歴史・文化などの観点からの重要な役割が期待される。農山漁村では高齢者も現役として活動し、地域の担い手となっていること等を踏まえると、周辺地域の農山漁村はこれからの長寿社会において、高齢者の新しい生き方を提示する役割も期待されている。定住自立圏構想は、このような中心市の機能と周辺市町村の機能が、協定によって有機的に連携し、「定住」のための暮らしに必要な諸機能を総体として確保するとともに、「自立」のための経済基盤や地域の誇りを培い、全体として魅力あふれる地域を形成していくことを目指している。」

³⁰ 瀬田史彦「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」都市計画論文集 No. 41-3、H18.10、p.791

「都市計画区域は元来、東京・大阪などで広く設定されたものの、1933年の旧法改正以来、法適用市町村ごとの都市計画区域（一市町村一区域）となり、1968年の新法制定後に広域都市計画区域の指定が可能となった後も、実態としての都市圏よりはるかに狭く指定されている区域が多い。」

³¹ 瀬田史彦「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」都市計画論文集 No. 41-3、H18.10、p.792

「全国の1319都市計画区域（平成15年度末）を分類すると、そのうち1056区域（80.1%）は単独都市計画区域であり、さらにそのうちの719地域（54.5%）は1自治体の一部しか含まない。わずかに263区域（19.9%）のみが複数自治体を含む広域都市計画区域となっており、そのうち複数自治体の全域を含むものは74地域（5.6%）しかない。少なくともこうした現状を見る限り、区域マスは広域計画とは言い難い。」

³² 田川浩司、姥浦道生「都道府県が行う広域調整の運用実態に関する研究」公益社団法人日本都市計画学会 Vol.46 No.3、H22.10、p.600

「都市圏が複数の都市計画区域から構成されている場合、区域MPからだけではその広域的位置づけを明確にはできず、基準たり得ない。短期的には区域MPの上位計画となるような都市圏を計画単位とする計画の策定が求められ、また中期的には都市計画区域を、都市圏を単位として定め直すことが必要である。」

(4) 都市計画区域マスタープラン及び市町村マスタープランに係る課題

- 市町村マスタープランは、策定義務が法定されているものの、都市計画には位置づけられておらず、都道府県が都市計画として定める都市計画区域マスタープランよりも弱い位置づけとなっている。また法文上、市町村は、市町村マスタープランを「当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し」で定めることが強調されている³⁴（都市計画法第18条の2第1項）。しかし、市町村マスタープランの制度化が都市計画区域マスタープランの制度化よりも以前に行われた経緯から³⁵、実態としては、多くの場合、市町村マスタープランに合わせる形で、都市計画区域マスタープランが作成されている。広域調整を効果的に行う観点からは、都道府県の計画に従って市町村が広域的な配慮を強いられ、その結果として広域調整が図られる、という姿が理想的であるが、実際の制度ではそのようにはなっていないと言える。
- 一つの都市圏が複数の都市計画区域から構成されているケースでは、都市計画区域マスタープラン自体が十分な広域性を有していないため、実際の運用では、都道府県が県土全体又は複数の都市計画区域を含む広い圏域を対象とした任意（非法定）の広域マスタープランを策定するケースが数多く見られる³⁶。

³³ 愛知県では、平成22年度に都市計画区域を40年ぶりに再編（広域化）した結果、区域数が20から6へ減少している。

³⁴ 国土交通省「都市計画運用指針 第6版」H24.2.3一部改正、p.6

「都市計画区域マスタープランは、一体の都市として整備、開発及び保全すべき区域として定められる都市計画区域全域を対象として、都道府県が一市町村を超える広域の見地から、区域区分をはじめとした都市計画の基本的な方針を定めるものである。一方、市町村マスタープランは、都市計画区域マスタープランに即し、各市町村の区域を対象として、住民に最も身近な地方公共団体である市町村が、より地域に密着した見地から、その創意工夫の下に、市町村の定める都市計画の方針を定めるものである。上記のような両マスタープランの趣旨からすると、都市計画区域マスタープランにおいては、広域的観点から保全すべき緑地の配置や大規模集客施設の立地等広域的課題の調整を図る役割を重視し、広域的、根幹的な都市計画に関する事項を主として定め、市町村マスタープランにおいては、地域に密着した都市計画に関する事項を主として定めることが要請される。しかし、両マスタープランともに都市の将来像とその実現に向けての道筋を明らかにしようとするものであり、そのために必要であれば記載事項を策定主体の判断で追加することは認められるべきである。ただし、自らが決定権限を有していない事項を記載するに当たっては、決定権限を有する者との間で必要な調整が図られるべきであり、都道府県と市町村の間で意見聴取、案の申出等を行うことを通じて調整が図られるべきである。」

³⁵ 市町村マスタープランは、平成4年の都市計画法一部改正（平成4年法律第82号）により創設されたものである。一方、都市計画区域マスタープランは、区域区分を定める都市計画区域についてのみ定めることとされていた従来の「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」（略して「整開保」）に代わり、平成12年の都市計画法一部改正（平成12年法律第73号）により、全ての都市計画区域を対象に定めることとされたものである。なお、同改正により、区域区分は、原則として都道府県が判断できることとされた。

³⁶ 瀬田史彦「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」都市計画論文集 No. 41-3、H18.10、pp.792-793

「全体の約6割に当たる30都道府県が広域マスを策定している。また広域マスは、県土全体のマスタープラン（以下、県土マスという）と、県土をいくつか分割した圏域ごとのマスタープラン（以下、

また、こうした運用は国からも推奨されている³⁷。将来的に、この広域マスタープランのレベルで都市計画区域マスタープランが策定されることになれば、都市計画区域マスタープランと市町村マスタープランの重複の問題が軽減されることが考えられる。

- 以上のように、「計画」における広域調整のあり方については、地方分権以前の問題として、そもそも現行の都市計画法における制度自体に非常に大きな限界があると言える。したがって、さらなる地方分権の進展に伴い、より多くの権限が市町村へ移譲される場合には、市町村マスタープランに対する都市計画区域マスタープランの影響力がさらに弱まる、あるいは広域の見地から市町村間の調整を行うことがさらに難しくなることが危惧される。

(5) 大規模商業施設等の立地調整に係る課題

- 先に述べたように、平成 18 年の都市計画法一部改正（平成 18 年法律第 46 号）では、市町村による大規模商業施設の立地調整がうまく行われなかった愛知県豊田市のようなケース³⁸が問題視され、都道府県知事の広域調整手続が強化された³⁹。これは市町村への地方分権の進展に伴って、逆に広域調整の重要性があらわになった端的な事例であると言える。しかし、同改正により強化された都道府県知事の広域調整手続の内容は、「広域調整の強化のため、都道府県知事が市町村の都市計画決定等に対する協議同意を行う際に、関係市町村から意見を聴取できることとする⁴⁰」というものとどまる。

圏域マスという)に分けることができる。」

³⁷ 国土交通省「都市計画運用指針 第 6 版」H24.2.3 一部改正、p. 25

「都市計画区域マスタープランを定めるに当たっては、広域的観点を確認するため、必要に応じ、隣接・近接する他の都市計画区域や都市計画区域外の現況及び今後の見通しを勘案することが望ましい。この場合、例えば複数の都市計画区域で広域的なマスタープランを策定したうえで、これを踏まえて各都市計画区域マスタープランを策定することも考えられる。」

³⁸ 社会資本整備審議会「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」補足説明資料 4、H18.2.1

豊田市の事例

○豊田市では、駅周辺の近隣商業地域に商業機能の集積を図り、かつ、後背の住宅地との環境の調和を図るため、特別用途地区により、国道沿道（準工業地域）については、

- ・ 200 m²以上の劇場、映画館等
- ・ 3,000 m²以上の店舗、飲食店
- ・ 3,000 m²以上の工場

等の立地を制限した。

○大規模商業施設の立地を規制した場合であっても、規制を行わない周辺の市町村へ立地が行われることから、立地規制を行う市町村が、周辺市町村より小売販売総額が低下するといった状況が生じた。

³⁹ p. 7 参照

⁴⁰ p. 7 脚注 12 参照

- 大規模商業施設を建設する際には、周辺から買い物の商圈をどの程度奪うかという商業的な影響が大きな問題となる。しかし、現在は、大店法⁴¹の廃止及びまちづくり三法⁴²の制定を経て、法律上、商業調整は基本的に行われない（商業調整と捉えられるような内容に関する評価を回避する）仕組みとなっており、既存の商店街や地域構造への影響をコントロールする基盤が存在しない。これは、後述するように、ドイツなどと比べると大きな差異のある部分となっている⁴³。

⁴¹ p. 6 参照

⁴² p. 6 参照

⁴³ p. 34 参照

2 農振法・農地法

(1) 農振法・農地法の特徴

- 農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号；以下「農振法」という。）では、農用地の確保が中心的な柱となっている。都道府県知事が指定する「農業振興地域」を対象に市町村が定める「農業振興地域整備計画」において、「農用地区域」（農用地として利用すべき土地の区域）が定められ、農用地区域では農地法（昭和27年法律第229号）上の「農地転用」が原則不許可とされる形で、国の定める「農用地等の確保等に関する基本指針」の反映を図る仕組みとされている⁴⁴。

⁴⁴ 農林水産省ホームページ「農業振興地域制度の概要」（抜粋）
http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_sinko/sinko_01.html

制度の仕組み

- (1) 農林水産大臣は、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴いて農用地等の確保等に関する基本指針を策定する。
- (2) 都道府県知事は、農林水産大臣と協議し、基本指針に基づき農業振興地域整備基本方針を定め、これに基づき、都道府県知事は、農業振興地域を指定する。
- (3) 指定を受けた市町村は、知事と協議し、農業振興地域整備計画を定める。

農業振興地域整備計画で定める事項等

- ア 農用地利用計画
 - イ 農業生産基盤の整備開発計画
 - ウ 農用地等の保全計画
 - エ 規模拡大・農用地等の効率的利用の促進計画
 - オ 農業近代化施設の整備計画
 - カ 農業を担うべき者の育成・確保のための施設の整備計画
 - キ 農業従事者の安定的な就業の促進計画
 - ク 生活環境施設の整備計画
 - ケ 必要に応じ、イ〜クにあわせて森林整備その他林業の振興との関連に関する事項
- (4) 農用地利用計画は、農用地として利用すべき土地の区域（農用地区域）及びその区域内にある土地の農業上の用途区分を定める。
 - (5) 国の直轄、補助事業及び融資事業による農業生産基盤整備事業等については、原則として農用地区域を対象として行われる。
 - (6) 農用地区域内の土地については、その保全と有効利用を図るため、農地転用の制限、開発行為の制限等の措置がとられる。
 - (7) 農用地等の確保等に関する基本指針及び農業振興地域整備基本方針に確保すべき農用地等の面積の目標を定め、農林水産大臣は、毎年、都道府県の目標の達成状況を公表する。

農業振興地域制度と農地転用との関連

- 農用地区域内の農地については、農業以外への転用は禁止
- 農地転用許可の体系
 - ・ 権利移転を伴わない転用許可（農地法第4条）
 - ・ 権利移転を伴う転用許可（農地法第5条）
 - 4 ha 超は大臣許可
 - 4 ha 以下は都道府県知事許可

(2) 農振法・農地法における地方分権の経緯

① 第一次地方分権改革

- 第一次地方分権改革において、農振法については、地方分権推進一括法（平成 11 年法律第 87 号）により、以下のような見直しが行われた。

- ・ 農業振興地域制度については、必要な農地総量及び優良な農地が確保されるよう制度を充実し、国は農地の確保の方針その他の農業振興地域の整備についての基本指針を策定するとともに、都道府県は、農業振興地域整備基本方針を策定（変更を含む。）することとする（自治事務）。基本方針の策定（変更を含む。）については、国の承認を廃止し、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、当該基本方針のうち農業振興地域の指定の基準、位置及び規模、農用地区域に関する事項（以下「指定基準等に関する事項」という。）については国の同意を要することとする。国は、特に必要があると認めるときは、都道府県に対し、当該都道府県が定めた基本方針のうち指定基準等に関する事項について変更をするための必要な措置をとるべきことを指示することができることとする。
- ・ 都道府県は、農業振興地域整備基本方針に即して、農業振興地域を指定（区域の変更、解除を含む。）しなければならないこととする（自治事務）。
- ・ 農業振興地域整備計画の策定（変更を含む。）は、市町村の自治事務とする。整備計画の策定（変更を含む。）に当たっては、都道府県知事の認可を廃止し、市町村は都道府県と事前協議を行うこととする。この場合、整備計画のうち農用地区域に関する事項については都道府県の同意を要することとする。都道府県は、特に必要があると認めるときは、市町村に対し、当該市町村の定めた農業振興地域整備計画のうち農用地区域に関する事項について変更をするための必要な措置をとるべきことを指示することができることとする。
- ・ 農用地区域内の開発行為の許可は、都道府県の自治事務とする。

- また、農地法については、農地法の一部改正（平成 10 年法律第 56 号）及び地方分権推進一括法（平成 11 年法律第 87 号）により、以下のような見直しが行われた。

- ・ 4 ha を超える農地転用許可は、国の直接執行事務とする。この場合、許可申請書の受理、国への進達事務は都道府県の法定受託事務とするとともに、

申請書に意見を付する事務は都道府県の自治事務とする。

- 2 ha を超え 4 ha 以下の農地転用許可は、都道府県に移譲する（法定受託事務）⁴⁵。この場合、都道府県は、許可に当たり、当面、国に事前協議しなければならないこととするとともに、国は、優良農地の滅失・改廃を防止するなど特に必要がある場合、都道府県に対して指示を行うことができることとする。
- 農地の権利移動制限に関する事務は、当面、都道府県及び市町村（農業委員会）の法定受託事務とする。国は、特に必要な場合、都道府県及び市町村（農業委員会）に対して指示を行うことができることとする。
- 国の行う農地の買収等に係る手続きに関する事務は、都道府県及び市町村（農業委員会）の法定受託事務とする。国は、特に必要な場合、都道府県及び市町村（農業委員会）に対して指示を行うことができることとする。

②第二期地方分権改革（地域主権改革）

- 第二期地方分権改革では、地方分権改革推進委員会の第1次勧告（平成 20 年 5 月 28 日）において、「平成 20 年度内に予定されている農業振興地域制度及び農地制度の改革において、農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みを構築したうえで、次のとおり見直すこととする。」とし、

- 農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- 都道府県の許可権限（権利移動及び 2 ha 以下の転用）を市に移譲する。
- 都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する。

よう勧告された。

⁴⁵ 第一次地方分権改革では、2 ha 超 4 ha 以下の農地転用許可は、農地法の一部改正（平成 10 年法律第 56 号）により国から都道府県へ移譲されたものの（ただし、当分の間、農林水産大臣への事前協議が必要とされた。なお、地方分権推進一括法では、4 ha 以下の農地転用許可は法定受託事務と整理された。）、2 ha 以下の農地転用については、農地法の一部改正（平成 12 年法律第 143 号）により都道府県の自治事務とされ、市町村への移譲は見送られた。

- しかし、その後、成立した農地法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 57 号）では、附則第 19 条に「この法律の施行後 5 年を目途として、…新農地法第 4 条第 1 項及び第 5 条第 1 項の許可に関する事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と記され、第 2 次一括法（平成 23 年法律第 105 号）では、農地等の権利移動に係る都道府県の許可権限（農地法第 3 条第 1 項）が市町村（農業委員会）へ移譲されたことを除き、勧告の実施は見送られた。
- なお、農地法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 57 号）では、「農地の総量を確保する新たな仕組み」として、農地法について「農地転用許可対象の拡大（病院、学校等の公共施設の設置）⁴⁶」及び「都道府県が行う 2 ha 以下の転用許可事務の適切な処理の要求⁴⁷」、農振法について「農用地面積の目標の達成に向けた仕組み⁴⁸」及び「農用地区域からの除外の厳格化⁴⁹」といった措置が講じられている。

(3) 課題

- 戦後、農振法及び農地法という二つの法律の基調は権利移転規制の緩和、すなわち農用地の流動化であったと言える。しかし、その一方で、2 ha 以下の農地転用許可の市への権限移譲などは、農地の総量確保に対する国の責務が強調される中で、進められてこなかった。農地転用許可を市町村に移譲する場合には、市町村の担当部局が住民からの開発圧力に直接にさらされることとなるため、そうした状況の下で、本当に農地の総量確保が実現できるか、という点が問題視されてきたものと考えられる。
- 農地法に基づく農地転用許可制度は、例えば、「第 3 種農地」（鉄道の駅が 300m 以内にある等の市街地の区域又は市街地化の傾向が著しい区域にある農地）の転用許可が「原則許可」とされているように⁵⁰、あくまで「優良農地の

⁴⁶ 従来は国又は都道府県が病院、学校等の公共施設の設置の用に供するために行う農地転用については、許可不要とされていたが、これを見直し、許可権者である都道府県知事等と協議を行う仕組みが設けられた（農地法第 4 条第 1 項第 2 号及び第 5 項並びに第 5 条第 1 項第 1 号及び第 4 項関係）。

⁴⁷ 農地の農業上の利用を確保するために特に必要がある場合において、農林水産大臣は、都道府県知事に対し、農地転用許可事務の適切な執行を求めることができることとされた（農地法第 59 条関係）。

⁴⁸ 都道府県知事が農業振興地域整備基本方針において定める農用地面積の目標の達成状況について、都道府県知事は農林水産大臣に報告し、農林水産大臣は、これを取りまとめ、公表するとともに、目標の達成状況が著しく不十分な都道府県知事に対し、農林水産大臣は必要な措置を講じるよう求めることができることとされた（農振法第 3 条の 2 第 2 項、第 4 条第 2 項、第 5 条の 2 及び第 5 条の 3 関係）。

⁴⁹ 農用地区域内の農用地について、担い手に対する利用の集積に支障を及ぼすおそれがある場合には、同区域からの除外を行うことができないこととされた（農振法第 13 条第 2 項関係）。

⁵⁰ 農林水産省ホームページ「農地転用許可制度」（抜粋）

確保」に重きが置かれたものとなっている。そして、いったん転用許可された土地については、その後、当該土地が高度利用されようとされまいと、農地法の関知するところではないとされる⁵¹。このように、法の目的が極めて限定的であり、地域空間管理という発想に乏しい点が、農地法の課題であると言える。

http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyo/index.html

許可基準

(1) 農地区区分及び許可方針（立地基準）

農地を営農条件及び市街地化の状況から見て次の5種類に区分し、優良な農地での転用を厳しく制限し、農業生産への影響の少ない第3種農地等へ転用を誘導することとしています。

区分	営農条件、市街地化の状況	許可の方針
農用地区域内農地	市町村が定める農業振興地域整備計画において農用地区域とされた区域内の農地	原則不許可（農振法第10条第3項の農用地利用計画において指定された用途の場合等に許可）
甲種農地	第1種農地の条件を満たす農地であって、市街化調整区域内の土地改良事業等の対象となった農地（8年以内）等特に良好な営農条件を備えている農地	原則不許可（土地収用法第26条の告示に係る事業の場合等に許可）
第1種農地	10ha以上の規模の一団の農地、土地改良事業等の対象となった農地等良好な営農条件を備えている農地	原則不許可（土地収用法対象事業の用に供する場合等に許可）
第2種農地	鉄道の駅が500m以内にある等市街地化が見込まれる農地又は生産性の低い小集団の農地	周辺の他の土地に立地することができない場合等は許可
第3種農地	鉄道の駅が300m以内にある等の市街地の区域又は市街地化の傾向が著しい区域にある農地	原則許可

(2) 一般基準（立地基準以外の基準）

許可申請の内容について、申請目的実現の確実性（土地の造成だけを行う転用は、市町村が行うもの等を除き不許可）、被害防除措置等について審査し、適当と認められない場合は、許可できないこととなっている。

⁵¹ 第162回国会・参議院・国土交通委員会（H17.7.21）における政府参考人答弁（抜粋）

「転用後の話でございます。転用許可に当たりましては、当然その農地の農業上の利用に支障がないこと、あるいは他法令の許認可の見込み、こういったものを基にきちんと転用されるかどうか、あるいは農業上の利用に支障がないかということ判断してやっているわけですが、その転用されるまでの間というものにつきましては状況をきちんと報告させることにしております。ただし、転用後の土地の使い方ということに関しましては、農業上の制度におきましては規制は難しいということは御理解をお願い申し上げたいと思っております。」

3 森林法

(1) 森林法の特徴

- 森林法（昭和 26 年法律第 249 号）では、森林（民有林）について、都道府県知事が作成する「地域森林計画」、市町村が作成する「市町村森林整備計画」、森林所有者が作成する「森林施業計画」という形で、森林計画制度が体系化されてきたが⁵²、平成 23 年に成立した森林法の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 20 号）により、森林施業計画を森林経営計画⁵³に改めるなどの見直し

⁵² 林野庁ホームページ「現在の森林計画制度」（抜粋）
http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin_keikaku/con_1.html

森林計画制度の主な改正点

- ・市町村森林整備計画が、地域の森林づくりのマスタープランとなるよう位置付け
- ・市町村が、森林の期待される機能に応じて森林の区分を主体的に設定できる仕組みに転換
- ・森林経営計画制度の創設
- ・無届伐採が行われた場合の行政命令の新設
- ・早急に間伐が必要な森林（要間伐森林）の施業代行制度の見直し
- ・森林施業に必要な土地使用権の設定手続の改善
- ・新たに森林の土地の所有者となった場合の届出制度の創設
- ・森林所有者等に関する情報の利用及び共有の推進

⁵³ 全国森林計画、地域森林計画、市町村森林整備計画、森林経営計画の概要

全国森林計画	<p>○森林法の規定に基づき、農林水産大臣が、森林・林業基本計画に即して、全国の森林について、5年ごとに15年を一期としてたてる計画。</p> <p>○森林の整備・保全に対する国の基本的な考え方や目標を長期的・広域的な視点に立って明らかにする計画であり、「地域森林計画」及び「国有林の地域別の森林計画」の規範として機能するもの。</p> <p>○全国森林計画の策定に当たっては、森林の有する水源涵養（かんよう）、山地災害防止／土壌保全、木材等生産などの機能が高度に発揮されるよう留意しつつ森林の流域管理の推進を図るため、水系等の自然条件及び森林資源の類似性、行政区画等の社会的経済的条件を勘案して定めた44の広域流域ごとに、森林整備及び保全の目標、伐採立木材積、造林面積、林道開設量等を定めている。</p>
地域森林計画	<p>○都道府県知事が、全国森林計画に即して、民有林について森林計画区(全158計画区)別に5年ごとに10年を一期としてたてる計画。</p> <p>○都道府県の森林関連施策の方向及び地域的な特性に応じた森林整備及び保全の目標等を明らかにするとともに、市町村森林整備計画の策定に当たっての指針となるもの。</p>
市町村森林整備計画	<p>○地域森林計画の対象となる民有林が所在する市町村が5年ごとに作成する10年を一期とする計画。</p> <p>○地域の森林・林業の特徴を踏まえた森林整備の基本的な考え方やこれを踏まえたゾーニング、地域の実情に即した森林整備を推進するための森林施業の標準的な方法及び森林の保護等の規範、路網整備等の考え方を定める長期的な視点に立った森林づくりの構想（マスタープラン）。</p> <p>○地域にもっとも密着した行政主体である市町村が、地域の実情に応じて地域住民等の理解と協力を得つつ、都道府県や林業関係者と一体となって関連施策を講じることにより、適切な森林整備を推進することを目的とするもの。</p>

行われている（平成 24 年 4 月 1 日施行）。

(2) 森林法における地方分権の経緯

① 第一次地方分権改革

- 第一次地方分権改革において、森林法については、森林法等の一部を改正する法律（平成 10 年法律第 139 号）及び地方分権推進一括法（平成 11 年法律第 87 号）により、以下のような見直しが行われた（保安林関係は省略）。

- ・ 地域森林計画は、全国森林計画に即して、都道府県が樹立することとする（自治事務）。地域森林計画の樹立に当たっては、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、森林の整備目標、伐採、造林、林道及び保安施設に関する事項については、国の同意を要することとする。
- ・ 市町村森林整備計画の樹立は、市町村の自治事務とする。市町村森林整備計画の樹立については、都道府県知事の承認を廃止し、市町村は都道府県と事前協議を行うこととする。
- ・ 林地開発許可は、都道府県の自治事務とする。
- ・ 森林所有者等の伐採等の届出の受理、伐採の計画の変更命令等、森林施業計画等の適否の認定又は取消し等に関する事務及び森林保健機能増進計画の認定については、市町村へ移譲する（自治事務）。
- ・ 地域森林計画の達成上必要な勧告については、市町村森林整備計画の達成に必要な勧告に改正し、市町村へ移譲する。

森林経営計画

- 「森林所有者」又は「森林の経営の委託を受けた者」が、自らが森林の経営を行う一体的なまとまりのある森林を対象として、森林の施業及び保護について作成する 5 年を 1 期とする計画。
- 一体的なまとまりを持った森林において、計画に基づいた効率的な森林の施業と適切な森林の保護を通じて、森林の持つ多様な機能を十分に発揮させることを目的とするもの。

※ 林野庁ホームページ「森林計画制度」をもとに愛知県知事政策局企画課において調製
http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin_keikaku/index.html

②第二期地方分権改革（地域主権改革）

- 第二期地方分権改革では、地方分権改革推進委員会の第1次勧告（平成20年5月28日）において、「喫緊の課題となっている地球温暖化対策のため、国家的な見地から森林資源を確保するための措置を講ずるなどにより森林の荒廃に対処しつつ、次のとおり見直すこととする。」とし、

- ・ 保安林に係る国の指定・解除権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- ・ 都道府県が定める地域森林計画の策定・変更に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する。

よう勧告された。

- しかし、その後、成立した森林法の一部を改正する法律（平成23年法律第20号）では、都道府県が定める地域森林計画の策定・変更に係る国との同意を要する協議について、林道の開設及び改良に関する計画及び保安施設事業に関する計画のみについて同意を要しないものとされたことを除き、勧告の実施は見送られた。

(3) 課題

- 森林法では、森林（民有林）の確保について、保安林制度以外、そもそも規制力をほとんど持たない仕組みとなっており⁵⁴、農振法・農地法による農用地

⁵⁴ 林野庁ホームページ「林地開発許可制度の概要」（抜粋）

http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con_4.html

林地開発許可制度の内容

(1) 許可制の対象となる森林

林地開発許可制度の対象となる森林は、森林法第5条の規定により都道府県知事がたてた地域森林計画の対象民有林（保安林、保安施設地区、海岸保全区域内の森林を除く）です。

(2) 許可制の対象となる開発行為

許可制度の対象となる開発行為は、土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為であって、次の規模をこえるものです。

ア 専ら道路の新設又は改築を目的とする行為でその行為に係る土地の面積が1ヘクタールを超えるものにあつては道路（路肩部分及び屈曲部又は待避所として必要な拡幅部分を除く。）の幅員3メートル

イ その他の行為にあつては土地の面積1ヘクタール

(3) 許可権者

開発行為をしようとする者は、農林水産省令で定める手続に従い、都道府県知事の許可（自治事務）を受けなければなりません。

(4) 許可基準

の確保と比べると、国や都道府県の基本的な方向づけが働かない制度となっている。

都道府県知事は、許可の申請があった場合において、次のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなければならないとされています。

ア 当該開発行為をする森林の現に有する土地に関する災害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること。（災害の防止）

イ 当該開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがあること。（水害の防止）

ウ 当該開発行為をする森林の現に有する水源の涵養の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあること。（水源の涵養）

エ 当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること。（環境の保全）

4 国土利用計画法

(1) 国土利用計画法の特徴

- 国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）に基づく「国土利用計画」（同法第 4 条）は、総合的かつ計画的な国土の利用を図るために策定される計画であり、国が全国の区域について定める「全国計画」、都道府県が都道府県の区域について定める「都道府県計画」、市町村が市町村の区域について定める「市町村計画」の三段階で構成される。ただし、都道府県計画及び市町村計画については法律上の策定義務はなく、計画を定める場合は議会の議決が必要とされている。また、都道府県計画、市町村計画は、それぞれ全国計画、都道府県計画を基本として策定され、全国計画、都道府県計画は、それぞれ都道府県知事、市町村長の意見を聴いた上で策定される。なお、国土利用計画には以下の事項を定めることとされている（同法施行令第 1 条）。
 - 1) 国土の利用に関する基本構想
 - 2) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要
 - 3) 2)に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

- 「土地利用基本計画」（国土利用計画法第 9 条）は、都道府県土における土地利用の総合的かつ基本的な方向づけを行うとともに、各種の土地利用計画の総合調整を果たすことを目的として都道府県が定めるものであり、都市から農村までの空間を「五地域」（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）に区分して一枚の図（土地利用基本計画図）に表示するとともに、「土地利用の調整等に関する事項」について定める即地的な要素を持つ計画である⁵⁵。この土地利用基本計画は、全国計画（都道府県計画が定められているときは、全国計画及び都道府県計画）を基本とするものとされている。

- なお、土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関係地方公共団体は、別に法律で定めるところにより、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配意しつつ、土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする（国土利用計画法第 10 条）。

⁵⁵ 国土交通省 土地利用基本計画の活用に関する研究会「土地利用基本計画の活用について」H21. 2、pp. 3-4

(2) 国土利用計画法における地方分権の経緯

① 第一次地方分権改革

- 第一次地方分権改革（平成 11 年法律第 87 号）において、国土利用計画法については、地方分権推進一括法により、以下のような見直しが行われた（規制区域又は監視区域の指定・解除の事務については省略）。

- ・ 土地利用基本計画の策定事務は、都道府県の自治事務とする。土地利用基本計画の策定に係る国の承認は廃止し、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、国の同意を要することとする。

- なお、地方分権推進委員会⁵⁶は、第 5 次勧告（平成 10 年 11 月 19 日）において、「国土利用計画は、国土利用計画法に基づく国土の利用に関する最も基本的な計画であり、全国総合開発計画とは別個の法律に基づくものであるが、本来、国土の開発と土地の利用は、密接不可分な関係にある。法律上は、国土の利用に関しては、全国総合開発計画は国土利用計画（全国計画）を基本とするものとされ（国土利用計画法 6 条）、両計画の連関性が示されているが、これをより実効あるものとするため、国土総合開発法及び国土利用計画法のあり方について、総合的かつ抜本的に見直す。」としていた⁵⁷。
- この点は、平成 17 年に成立した「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律」（平成 17 年法律第 89 号）において、「国土総合開発法」が「国土形成計画法」へ名称変更されるとともに、「国土利用

⁵⁶ 地方分権推進法（平成 7 年法律第 96 号）に基づき総理府（平成 13 年 1 月 6 日から内閣府）に設置され、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること、及び地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、内閣総理大臣に必要な意見を述べることを所掌していた。

⁵⁷ 安本典夫「都市法概説」法律文化社、H20. 1、p. 9

「国土・地域空間の整備を行うための主要な手法は、①その地域空間の改変やそこでの社会経済活動などに対する規制（しばしば「土地利用規制」といわれる）と、②国、地方自治体、独立行政法人等の手による社会基盤施設の整備事業（例：道路の建設事業）などの公共事業遂行、および私企業による運輸・通信施設など公共性ある事業への特権（例：土地収用権、公有水面埋立権）の賦与をはじめとする事業の促進・方向づけがある。①に関わる法を「規制法」、②に関わる法を「事業法」ということができる。国のレベルでの最も基本的な法律として、国土利用規制を中心とした国土利用計画法、国土開発を中心とした国土総合開発法がおかれていて、それぞれ①、②に対応していたが、後者は現在は国土形成計画法に引き継がれている。わが国の国土法制・都市法制の特徴は、①の計画的規制の枠の下で②の開発事業が進められるという構造になっておらず、②の開発事業法制が中心におかれ、その後始末のような形で①の計画・規制法制が展開した、という点である。いずれの施策を進めるにしても、それぞれの土地が私有財産権の対象とされているという問題にぶつかる。土地に関わる私的財産権として、所有権、賃借権などがあることはいうまでもないが、この土地に関する私有財産権の性質について規定したものが、土地基本法である。」

計画（全国計画）」と「国土形成計画（全国計画）」を一体のものとして定めるものと位置づけられたこと等により⁵⁸（国土形成計画法第6条第7項）、一定の実現が図られたものと言える。しかし、都道府県や市町村の計画レベルでは、一体のものとして定めるものとは位置づけられておらず、計画間調整が密接に行われる仕組みとはなっていない。

②第二期地方分権改革（地域主権改革）

- 第二期地方分権改革では、平成23年の第1次一括法（平成23年法律第37号）により、これまで国土交通大臣に協議し同意を得ることが必要とされていた土地利用基本計画の策定について、国土交通大臣の同意を要しないこととする見直し（国土利用計画法第9条第10項）が行われた。

(3) 課題

- 国土利用計画は、全国計画、都道府県計画、市町村計画という三段階で構成されるため、本来は、当該計画間において広域調整が図られるべきものと考えられる。しかし、都道府県計画及び市町村計画の策定は任意とされており、実際に、市町村計画の策定率は低水準にとどまるため⁵⁹、広域調整の役割を果た

⁵⁸ H17.7.21 第162回国会 参議院 国土交通委員会における質疑

藤末健三君（前略）私、この国総法につきまして、一つお聞きしたいことがございます。この新しい法律におきまして国土形成計画というものができますが、この国土形成計画を国土利用法の国土利用計画と一体に定めなければならないとなっておりますが、具体的に、一体なものというものはどういうものかということをちょっと教えていただきたいと思っております。大臣、お願いいたします。

国務大臣（北側一雄君） 国土利用計画全国計画というのは、人口減少、環境問題の対応等経済社会構造が大きく転換する中で、市街地や森林、農地等がどの程度必要か、全国の国土利用の将来像を示す長期的な構想でございます。一方、国土形成計画全国計画は、国土利用計画で示された国土利用の将来像を前提とした上で、国土の利用、整備、保全に関する施策の指針となるべきものとして取りまとめていることとさせていただきます。したがって、国土利用計画と国土形成計画は、国土の利用に関する現状の把握、基本的な方針等について共通の基礎の上で相互の連携を十分に考慮して策定することが重要と考えておまして、手続的には、この両全国計画を一体のものとして定めるとは、国土審議会における調査審議など、両計画の策定に当たりまして法律上必要となる諸手続を同時並行的に行いまして、同時に決定を行うということを想定しております。

⁵⁹ H17.7.14 第162回国会 参議院 国土交通委員会における質疑

藤末健三君（前略）まず、一つお聞きしたいのは、なぜ六割にも満たないのかと。市町村で国土利用計画を作るところが六割しか満たないかという、この理由をお聞かせいただけませんか。

政府参考人（尾見博武君） まず、法制的な位置付けを申し上げたいと思っておりますが、市町村計画については法律上策定が義務付けられておりません。作る、作らないは市町村の任意と、そういう範疇になっているということをまず申し上げたいと思っております。で、未策定の主たる理由と申しますことについて、私どもアンケート調査を過去にやったことがございます。そういうものをベースに考えてみますと、例えば、これは平成11年の5月の時点ですからいささか古うございますが、他の土地利用計画、関連計画で十分であるというようなものが39.3%、土地利用の変動が少ない、37.6%、こういうものが大きく目立っております。ほかの計画と申しますのは、例えば地方自治法に基づく基本構想というのがございます。それから、都市計画法に基づきまして市町村の都市計画に関する基本的方針、いわゆる都市マス、都市計画マスタープランと呼んでおりますが、そういうものなど、ほかの計画で国土

することができない状況にある。

- また、土地利用基本計画については、実態として、個別規制法の区域変更に伴い、単に「後追的」に五地域区分を変更するものになっているなど、各種土地利用の総合調整を行う指針性を備えた計画としての役割を十分に果たしていないとの指摘がある^{60 61 62}。より実効的に総合調整を行うことが可能となる仕

の利用に関する基本構想等があつて国土利用計画市町村計画で定める内容について盛り込んで既に策定している、ほかの計画でこの内容もカバーしていると、そういうことが挙げられるのではないかというふうに思っているところでございます。

- 60 国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を作ろう！－作成の手引き－土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver.2）」H22.6、p.4

「土地利用基本計画がこれまで各種土地利用の総合調整を行うマスタープランとしての役割を十分に果たしていないという指摘がある。即ち、国土利用計画を基本として都道府県土の総合的な空間計画を導く規範性・指針性（メッセージ）を備えた計画になっていないというものである。個別規制法の区域変更に伴う土地利用基本計画の五地域区分の変更は、「後追的」で意味がないという指摘が、その典型であろう。実は、各個別規制法には一部の例外を除き法令相互間の調整規定が設けられていないので、都道府県の土地利用調整会議において予めすべての関係が調整されることは、縦割りの計画制度が割拠する中では意味があることといえる。ただし、このような意義だけでなく、県土の土地利用を総合調整する積極的な意義を見出していないという認識も、このような評価の背景にあると考えられる。」「土地利用基本計画の積極的な運用が見られない要因としては、各県の計画図・計画書の内容が当初の運用方針や国の示した雛形の範囲にとどまっていること、県土利用のビジョンを示す国土利用計画（都道府県計画）と一体的・相互補完的に検討・策定されてこなかったこと等が挙げられる。」

- 61 瀬田史彦「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」都市計画論文集 No. 41-3、H18.10、p.792

「実態としては多くの都道府県で未だ5地域の指定を行っているに過ぎず、またこの指定についても、国の省庁が所管する個別法の縦割りの地域区分を示すのみであり、土地利用の体系として実質的に総合化されているとはいえないし、都道府県による差異も非常に小さい状況にある。例えば都市地域はそのまま都市計画区域と解されるが、その中のある土地を市街化すべきか農地にすべきかといった実態的な土地利用について土地利用基本計画は何らの指針性も出さず、都市計画区域を所管する都市計画法に基づく規制（例えば区域区分）に委ねられる。その意味では、国土法10条が謳うような「適正かつ合理的な土地利用が図られるよう…土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずる」という本来目的を果たしているとは言い難く、個別規制法に対する指導性が十分発揮されていない。」

- 62 安本典夫「都市法概説」法律文化社、H20.1、pp.14-15

「土地利用基本計画は、適正かつ合理的な土地利用を図る、そのために関係行政機関の長・関係地方自治体は様々な法律を用いて土地利用の規制に関する措置等を講ずる、その行政的指針という性格のものである。たとえば、この計画で都市地域とされた場合、都市計画法を中心として運用し、それによって秩序ある地域空間を形成する。都市的土地利用と農業的土地利用が競合したとき、この基本計画およびその下での指針に従って、利用調整を図る。しかし、現実には、土地利用基本計画をふまえて規制をするといっても、規制手段は個別法による。むしろ、それぞれの個別法に定められた以下の各地域を重ね合わせて、土地利用基本計画とした、というのが実態である。

都市地域……都市計画法
農業地域……農業振興地域の整備に関する法律（農振法）
森林地域……森林法
自然公園地域……自然公園法
自然保全地域……自然環境保全法

しかも、法律にもとづく規制といえるような規制がなされているのは、これらの地域でも、以下のように限られた地域にすぎない。

都市計画法上の区域……都市計画区域（および準都市計画区域）
農振法上の区域……農業振興地域の中の農用地区域
森林法上の区域……保安林・保安施設地区（他に国有林・地域森林計画対象民有林）
自然公園法上の区域……国立・国定公園、都道府県立自然公園の中の特別地域
自然環境保全法上の区域……原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、都道府県自然環境保全地域

組みとして、制度をどう見直していくかが今後の課題であると言える⁶³。

この点で、イギリス、ドイツ等々で、都市部のみならず、農村部・林地などを含む国土全般について、精粗の違いはあれ計画的規制がかけられているのとは、大きく異なる。」

⁶³ 瀬田史彦「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」都市計画論文集 No. 41-3、H18. 10、p. 796

「農用地等も含めたより包括的な広域計画の実現には、都市計画法の枠を超えて、国土利用計画制度の抜本的な改良が必要となり、これは困難だが達成されればその効果も大きい。」

5 法体系全般

(1) わが国の地域空間管理に係る法体系の特徴

- かつて地方分権推進委員会は、第1次勧告（平成8年12月20日）において、具体的な勧告事項の前段として、土地利用に関する諸制度の見直しについて「それぞれの地域が個性を生かした地域づくりを進めていくためには、何よりもその主体が地方公共団体であることを基本とし、都道府県及び市町村が策定する土地利用計画に基づき、「計画なければ開発なし」という理念の下に、土地利用に関する諸制度を抜本的に見直す必要がある。このため、地方公共団体が各種土地利用の調整や規制の基本となる土地利用に関する総合計画を策定することができるような方策について検討する必要がある。このような総合計画の性格や効果については、なお議論を深めなければならないが、こうした基本的方向を目指しつつ、当面は、土地利用に関連する現行の諸制度を次のように見直すこととする。」としていた。
- また、同委員会は、第5次勧告（平成10年11月19日）においても、「さらに、今後の課題として、第1次勧告及び第2次勧告において述べたとおり、「計画なければ開発なし」という理念の下、総合計画の性格や効果についての議論を深めつつ、都道府県及び市町村が各種土地利用の調整や規制の基本となる土地利用に関する総合計画を策定できるよう、土地利用に関する諸制度について抜本的な見直しを行う方向で検討していく必要がある。」としていた。しかし、こうした問題意識については、第二期地方分権改革を経た現在においても、解決は図られていないと言える。

(2) 課題

- わが国では、都市から農山村までの地域空間全体の土地利用を一貫して規制する法律が存在せず、都市計画法、農振法、農地法、森林法、自然公園法などの分野別の個別法が、それぞれの目的に従って土地利用をコントロールする仕組みとなっている。
- 例えば、都市計画法は、スプロールの危険性のある土地に都市計画区域を設定し、その範囲内に規制を加える制度となっているため、スプロールの心配のない土地には関心がない。また農地法は、現に優良農地である土地について、保全のため規制を加える制度となっているため、転用されるなどして農地でなくなった土地には関心がない。このように、わが国では、各個別法が縦割りで、

それぞれの目的に応じた規制を、必要最小限の土地に対して加えているため、地域空間管理の総合的・一体的な運用・調整が難しい法体系となっていると言える^{64 65}。

⁶⁴ 国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を作ろう！－作成の手引き－土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver.2）」H22.6、p.2

「わが国には、都道府県土の全域にわたって土地利用を総合的に規制・誘導する単一の土地利用計画制度が存在しない。このため、都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）等の個別規制法に基づく計画制度を組み合わせ対応するという独特の仕組みを採用している。これは諸外国には例のない計画体系であり、制度相互間の調整が不可欠な仕組みとなっている。特に、個別規制法の空白地域（規制白地地域）が生じないような配慮は個々の法令では困難である。土地利用基本計画が、個別規制法の指針であり調整計画として制度化されている背景には、このような事情がある。また、個別規制法が元々それぞれ固有の立法目的の下に制定されていることから、土地利用の面での規制・誘導が十分に行えない地域（計画白地地域）が生じたり、それぞれの許認可権者が国・都道府県・市町村に不可避免的に分かれるというような事態も生じている。これも、土地利用基本計画が個別規制法間の調整を行う一つの背景である。」

⁶⁵ 国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を作ろう！－作成の手引き－土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver.2）」H22.6、p.7

「現在の制度では個別規制法ごとに計画権限・許可権限が、国・都道府県・市町村に分散している。農地・森林の資源保全に関する法令は、都道府県（一部、国または市町村）に、自然公園・自然環境関連は国と都道府県に権限が所在している。一方、地域のまちづくりのための都市計画は市町村主体を基本としつつ都市計画区域の設定や市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）等の権限は都道府県にあるなどである。」

第3 広域調整のあり方（都市計画法を中心として）

1 ドイツにおける計画間調整の状況

- ドイツの地域空間管理に関する計画には四つのレベルがある。最上位が「州計画」であり⁶⁶、わが国の地域ブロック程度の範囲を対象とする。二つ目が「地域計画」であり、わが国の都道府県程度の範囲を対象とする。三つ目が「Fプラン」（Flächennutzungsplan；土地利用計画）であり、わが国の市町村マスタープランに相当する。最下位が「Bプラン」（Bebauungsplan；地区詳細計画）であり、わが国の地区計画に相当する⁶⁷。
- 州計画や地域計画では、州によって多少の違いはあるものの⁶⁸、上位中心地、中位中心地、下位中心地、小中心地のように市町村をいくつかのレベルの「中心地」に区分し、各中心地において当該市町村の住民のみならず周辺市町村の住民に対しても供給が行われるよう、州政府の定める都市構造に応じた施設立地が図られている⁶⁹。

⁶⁶ 瀬田史彦「ドイツの広域計画」大西隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、H22. 3、p. 171
「ドイツの州は、日本で国が行うような多くの政策を受け持っている。計画体系において、連邦レベルでのいわゆる「国土計画」は存在しないとする認識が一般的であり、一部の大規模インフラ整備の計画（連邦交通路計画）などを除けば、州の計画が最上位に位置する。」

⁶⁷ わが国の地区計画はドイツのBプランをモデルとして設けられたものである。なお、ドイツの都市・地域計画制度の概要を整理すると、下表のとおり。

レベル	計画名	対象範囲	縮尺	主な計画内容
州	州計画	州全域	概ね 1/10 万 ～1/30 万	・非常に粗いゾーニング（自然保全区域） ・軸・中心地（上位）の指定
地域	地域計画	地域全域	概ね 1/5 万 ～1/10 万	・粗いゾーニング（自然保全区域＋市街化予定区域） ・中心地（下位）の指定
市町村	Fプラン	市町村 全域	概ね 1/1 万 ～1/2 万	・ゾーニング（用途地域）・都市施設指定 ・市街地中心の指定（NRW 州）
地区	Bプラン	一部地区 （数 ha）	概ね 1/500 ～1/1,000	・ゾーニング（用途地域）・都市施設指定 ・私人に対する拘束力あり

※ 姥浦道生准教授作成資料をもとに愛知県知事政策局企画課において調製

⁶⁸ 姥浦道生・森田直弘・馬場美智子（国土交通省国土交通政策研究所）「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究—ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として—」H20. 12、p. 5
「自治体の行う都市計画、すなわち自治体レベルや地区レベルの計画・規制・事業の内容やその手続等の制度を定めているのは、連邦法である建設法典である。一方、州レベルや行政区（以下「地域」）の広域計画の内容やその策定手続等に関する基本的な枠組みを定めているのは、同じく連邦法である広域計画法である。しかし、州によって規模や地方自治組織体系が異なることから、その具体的内容は州法で定めることとなっている。そのため、広域計画の制度や運用には、州によって大きな差異が見られる。」

⁶⁹ 瀬田史彦「ドイツの広域計画」大西隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、H22. 3、pp. 171-173
「ドイツの各州、またそれ以下のレベルの計画において重要な概念に、中心地と開発軸の設定がある。ドイツの計画概念における「中心地」とは、端的には開発されるべき地域（大抵の場合、市町村などの行政単位）として指定される場所のことをいい、各種基盤施設（学校、病院など）についてどの地

- わが国の都市計画区域マスタープランは一度策定されると 10 年ほど変更されないのに対し、ドイツの F プランは、大きな都市では年に 10 回ほど改定が行われる。F プランには、上位計画である地域計画との整合が求められており、改定に連動して、場合によっては地域計画も改定されるため、結果的に、計画内容面においての垂直的な広域調整が頻繁に行われる仕組みとなっている⁷⁰。また、地域計画の策定に権限を持つ州管区計画会議の構成員が市町村議員等となっていることや、F プランの策定手続に周辺市町村及び認可権限を持つ州政府が参加することになっているなど、手続面においても、垂直的かつ水平的な広域調整が自ずと図られる仕組みになっている^{71 72}。

域にどの程度の規模のものを立地させるべきかについての重要な指針であり、同時に民間等の開発行為についてどの地域のどの程度の規模のものを認めるかということの重要な指針ともなる。中心地にはその規模に応じて上位・中位・下位といった段階があり、より大きな中心地には大きな基盤施設（広域医療施設など）の設置が計画され、同時に大型の量販店や大規模な住宅開発などが…建設管理計画などの即地的な計画で許可されるための重要な基準となる。中心地の設定は基本的に、人口に代表される都市規模と、各基盤施設のサービス供給範囲などが考慮されるので、地理的条件や州の制度にもよるが、基本的にはかなり均等に分散された形で設定される。一方、開発軸は、端的にいえばこれら中心地を結ぶ線のことを指し、中心地と同様、基盤施設（道路、鉄道など）の敷設の優先順位や、上位政府による補助金の拠出に大きな影響を及ぼす。原則的に、より大きな中心地同士を結ぶ軸でより優先的に大規模な基盤整備が行われることになる。この中心地と開発軸の設定によって、ドイツ全土への平等かつ効率的なインフラ供給を保証して農村からの人口流出を防ぐと共に、自治体の負担の増大となる無秩序なスプロールを防ぐといった基本的な狙いがある（ドイツ建築研究所（2001））。中心地を設定する権限を持つのは州（および広域政府）である。特に州は、大都市など大きな中心地の指定のほか、中小の中心地を指定するための基準の設定、さらには各中心地が備えるべき条件（基盤整備状況や開発のあり方など）の内容にいたるまで、中心地の指定において大きな権限を持っている。」

⁷⁰ 逆に言えば、ドイツの地域計画は F プランの変更に連動して改正せざるを得ないほどの詳細度を有しているのに対し、わが国の都市計画区域マスタープランは 10 年間変更しなくてもよいほどの詳細度しか有しないことになる。

⁷¹ 姥浦道生・森田直弘・馬場美智子（国土交通省国土交通政策研究所）「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究—ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として—」H20.12、p.8
「広域計画法には、広域調整に関する計画原則として、下位計画は上位計画に整合していなければならない、また上位計画は下位計画に配慮して策定されなければならないとする、「対流原則」が定められている。それに基づき、まず計画内容面に関して、地域計画は下位計画である地域の自治体が策定する F-plan の内容に配慮して策定されなければならない一方で、F-plan は地域計画の定める広域計画の目標と整合していなければならない（垂直調整）とされている。また、F-plan はその近隣自治体の F-plan と相互に調整されなければならない（水平調整）とされている。次に手続面に関して、地域計画の策定に際しては、域内の自治体からの意見聴取が行なわれる。さらに、計画決定を行うのは、下位機関である郡や自治体の代表者であるため、この決定手続の中でも調整が行われることになる。一方、F-plan の策定に際しては、州行政管区庁や近隣自治体をはじめとする行政機関からの意見聴取が 2 度にわたり行われる。さらに、F-plan は議会の議決後、州行政管区庁からの認可を得なければならない、ここで地域計画との整合性が取れているか、また近隣自治体の F-plan と調整されているか等についても審査されることになる。このように地域計画や F-plan の策定の際には、計画内容の観点からも、また策定手続の観点からも、上下双方向に参加・調整が行われることを通じて、広域調整が行われるシステムになっている。」

⁷² 姥浦道生・森田直弘・馬場美智子（国土交通省国土交通政策研究所）「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究—ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として—」H20.12、p.19
「F-,B-plan は、地域計画と整合していることが必要である。したがって、地域計画に反する F-,B-plan は、認められない。とはいうものの、計画策定後の事情の変化から、地域計画に整合しない内容の F-,B-plan の策定が必要な場合が生じてくる。そのような場面に対応するため、州法は「計画逸脱許可手続（Abweichungsverfahren）」を定めている。まず、地域計画に整合しない F-,B-plan の策定を意図する自治体は、州行政管区庁に対して計画逸脱許可申請を出す。それに対して、1ヶ月の期間内

- ドイツは、一般に地方分権が進んだ国と言われることが多いが、以上のような実態を踏まえると、必ずしも地方分権イコール市町村への分権とはなっていないことが分かる。例えば、郊外の小さな町へ大規模商業施設を立地することは、州政府があらかじめ定めた都市構造を侵すことになるため、そのような開発は認められないなど、日本と比較すると、むしろ広域政府による広域調整が相当強力に行われていると言える。
- なお、ドイツでは、大規模商業施設を立地する際には、周辺自治体に及ぼす影響について商業調査が必ず実施され、周辺自治体から何%ぐらいの集客を獲るかといった定量的な評価が行われた上で、当該市より人口規模の小さい都市から商圈を獲う場合には立地が認められ、逆に、人口規模が大きい都市から集客を獲う場合には、地域構造を歪めるとの理由から認められないこととなる。このように、商業調整がまさに都市計画的な観点として認識されている点は、わが国とは大きく異なる点である。

に、関係機関からの意見聴取が行われる。その結果、広域計画的な観点から問題がなく、地域計画の原則に反していないと判断されれば、地域計画会議が計画逸脱許可を出す。それによって、自治体は例外的に地域計画に整合しない内容のF-, B-planを策定することができるようになる。以上が計画逸脱許可手続である。」

2 調整主体の方向性

(1) 都市計画の調整主体の種類

- 都市計画の調整主体について類型化すると、①市町村が関係市町村と調整して決定する「市町村決定・水平調整型」、②市町村が都道府県と調整して決定する「市町村決定・都道府県関与型」、③都道府県が関係市町村と調整して決定する「都道府県決定・市町村参与型」、の三つに大別できる⁷³。①「市町村決定・水平調整型」では垂直方向の調整が全く行われぬのに対し、②「市町村決定・都道府県関与型」では市町村の決定に都道府県知事の同意・協議を義務付ける、あるいは市町村計画に都道府県計画との適合を求める形で、③「都道府県決定・市町村参与型」では市町村意見を踏まえて都道府県が決定する形で、濃淡はあるが垂直方向の調整が行われる。また、いずれの類型においても、広域調整を適正に進め、その調整結果を踏まえた履行を確保するための仕組みとして、協議会や広域連合など、何らかの調整組織を設置することが考えられる。

(2) 市町村決定・水平調整型の課題

- 「市町村決定・水平調整型」の広域調整は、俗に「NIMBY（迷惑）施設⁷⁴」と呼ばれる供給処理施設の立地調整を中心として昭和44年頃から取組が進み⁷⁵、一部事務組合あるいは広域連合という形で行われてきた。地域によっては、例えばA市はごみ処理施設を受け入れる代わりに、B市はし尿処理施設を受け入れるというような形で、非常にきれいな役割分担が行われているケースも見られる⁷⁶。ただし、このような立地調整は、新全国総合開発計画（昭和44年5月30日閣議決定）の広域生活圏構想を背景として、昭和45年に自治省（現総務

⁷³ 社会資本整備審議会 第2回都市計画制度小委員会（H21.8.21）資料2（参考②）、参考資料5（p.53）参照

⁷⁴ NIMBYとはNot In My Back Yard（自分の裏庭には来ないで）の略。「施設の必要性は理解しているが、自らの居住地域内に建てることには反対」という住民の姿勢を表す語。

⁷⁵ 横道清孝「日本における新しい広域行政政策」財団法人自治体国際化協会／政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、H22.2、p.7

「日本においては、1960年代の終わりから全国的に広域行政圏（広域市町村圏及び大都市周辺地域広域行政圏）の推進という形で、広域行政の促進が図られてきた。」

⁷⁶ 姥浦道生・瀬田史彦「人口減少社会における水平的機能分担型広域連携の実態と課題に関する研究」平成21年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書、pp.20-24
「宮城県南部の仙南地域」など

省)が定めた「広域市町村圏振興整備措置要綱」に基づいて全国的に展開され⁷⁷、施設整備に対し国庫補助金が交付される形で進展したことから、完全に水平的に行われたものではないとの見方もできる。

- NIMBY (迷惑) 施設は少なければ少ないほど好ましいため、施設廃止に向けた立地調整が比較的進みやすいのに対し、文化ホール、スポーツ施設、図書館といった公益・利便施設では、施設廃止は周辺住民にとって好ましくないため、各市町村はフルセット主義からなかなか脱却できない。したがって、今後、人口減少により各自治体が施設を維持することが困難となった時に、どう立地調整を行うのか、ということが非常に大きな問題になると考えられる⁷⁹。

⁷⁷ 横道清孝「日本における新しい広域行政政策」財団法人自治体国際化協会／政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、H22. 2、pp. 8-9

「広域市町村圏とは、住民の日常生活圏を単位として、広域市町村圏という圏域を設定し、当該圏域に属する市町村が広域行政機構を設置し、当該広域行政機構が広域市町村圏計画を策定し、当該計画に基づき圏域の総合的・計画的な振興整備を図ろうとしたものである。」、「広域市町村圏の設定は、おおむね人口 10 万人以上の規模を有することを標準として、日常社会生活圏を形成し、また形成する可能性を有すると認められる地域（大都市及びこれと一体性を有すると認められる周辺地域を除く）について行うものとされた。」、「手続的には、広域市町村圏の設定は、関係市町村及び自治大臣との協議を経て、都道府県知事が行うとされた。また、原則としてすべての市町村がいずれかの広域市町村圏に属することとなるよう配慮するとされていた。」、「設定された広域市町村圏に属する市町村は、広域市町村圏の振興整備を推進するための行政機構（広域行政機構）として、地方自治法第 284 条第 1 項の一部事務組合又は同法第 252 条の 2 第 1 項の協議会を設けるものとされた。この広域行政機構の役割は、広域市町村圏の振興整備に関する計画（広域市町村圏計画）を策定するとともに、当該計画に基づく事業実施の連絡調整に関する事務を処理することであった。さらに、広域市町村圏計画に基づく事業実施に関する事務についても、広域行政機構が総合的に処理することが望ましいとされていた。そのため、広域行政機構が協議会である場合には、これを廃止して広域行政機構として一部事務組合を設置するよう努めるものとされていた。」

⁷⁸ 横道清孝「日本における新しい広域行政政策」財団法人自治体国際化協会／政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、H22. 2、p. 14

「総務省は、2008 年 12 月 26 日に「定住自立圏構想推進要綱について」という通知を出した。同通知は…広域行政に関する新しい要綱として「定住自立圏構想推進要綱」を示した。これは、国としては、これまで 40 年にわたって行われてきた広域行政圏の推進を取りやめ、今後は、新しい広域行政の仕組みとして定住自立圏を推進していくという、広域行政に関する政策の大転換を意味するものである。」

⁷⁹ 瀬田史彦「地域活性化と広域政策」大西隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、H22. 3、pp. 69-71

「人口減少局面では、共同処理の前提となる処理量も減少するため、規模の経済効率性が逆回転し、固定費が大きな負担となる。下水処理でいうならば、これまで公共下水道の整備が望ましく、具体的な整備計画もある地域で、簡易下水道、さらには浄化槽の整備で事足りるようになってきているという状況が、実際に各地で進行している。このような状況では、…「供給の機能は、規模の経済が働いて大きいほど効率的」という仮定は成り立たなくなってくる。これは同時に、…あまり共同せず自分たちだけで個別に政策を決めたほうが効率がよくなる可能性を示唆している。そう考えると、人口減少局面では、規模の経済性によるウィンウィンの関係が作りにくく、水平的な調整がより難しくなるだろう。人口増加が見込めないのに住民の居住地がさらに拡散している地域では、現在だけでなく今後も規模の経済が見込めず供給効率の悪い縁辺部へのサービス供給をやめようとするかもしれない。そうなった場合に、縁辺部に位置する自治体にとって、連携するための取引材料は、迷惑施設を引き受けるくらいしか見当たらなくなる。規模の経済、スケールメリットがあまり関係しないサービスにおいても、人口減少局面では水平的連携がやりにくくなる傾向がある。たとえば経済活動に影響する環境規制や環境税のような制度も、経済活動のパイが小さくなりそれを奪い合うという関係になると、水平的な調整によって解決することが難しくなると予想される。中心市街地活性化においては、小規模自治体が郊外大規模店舗の立地を認めたことで周辺市町村の商圈に大きな影響を与えた例が報告されているが、こうしたことの調整もますます難しくなるだろう。」

- 実際上、「市町村決定・水平調整型」の広域調整により公益・利便施設を統廃合・再編しているような事例は極めて稀であり、定住自立圏構想においても、施設の共同利用の例はあるものの、文化施設やスポーツ施設の立地を各市町村で分担しているような事例は見当たらない。これに対して、合併後の市において、文化施設やスポーツ施設の立地を旧市町村のエリアで分担しようとする事例は（少数ではあるが）見受けられることから⁸⁰、垂直方向の調整を全く含まない「市町村決定・水平調整型」の広域調整を行うことには、少なからず難しい側面があると考えられる。

(3) 調整組織

- 広域調整のため、協議会や広域連合など、公的機関が他の機関と協議するための組織を設置することが考えられるが、こうした仕組みは、共通する課題について何らかの結論を出さなければならないという拘束があるからこそ機能するシステムであり、そうした拘束がない場合には、かえって決定を遅延させ、何もしない方向（不作為）へ誘導してしまう危険性をはらむ点に留意する必要がある。
- なお、一部事務組合及び広域連合等の制度については、平成 24 年 3 月、広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとする等の見直しを含む地方自治法一部改正法案が、第 180 回国会へ提出されている⁸¹。

⁸⁰ 三重県いなべ市行政改革推進委員会「いなべ市公共施設統廃合に関する答申」H21.9、pp.3-4

⁸¹ 参考資料 9（p.64）を参照

3 調整方法の方向性

(1) 都道府県・市町村の役割分担

- 平成 23 年の第 1 次一括法では、これまで都道府県知事に協議し同意を得ることが必要とされていた市町村の都市計画決定について、市に限り都道府県知事の同意を要しないこととされた⁸²。しかし、同意を要するか否かという問題の前段として、そもそも権限を市に配分するか、それとも都道府県に配分するか、という役割分担の問題がある。かつては、都道府県が持つ権限をできるだけ市町村へ移譲する、移譲する以上は相互の関与を最小限にする、という発想で一貫して制度設計が行われてきたが、平成 18 年の都市計画法一部改正では、そうした発想だけではうまくいかない場面が明らかになったと言える。
- 地域空間管理を行う上で、地区・市町村レベルの将来像を描くのと同じように、都道府県・地域レベルの広域的な将来像を描くことも重要であり、それを実現するためには、単に計画を策定して後は市町村に委ねるというのではなく、当該計画の実効性を担保する何らかの手段が必要であると考えられる。一市町村では、行政区域内に収まるレベルの問題は判断できても、広域的な都市構造までは判断できないため、広域エリア全体を総合的に考慮できる主体としての県なり、外国における州のような主体が一定の役割を担うことが必要である。
- なお、都市計画法や農地法などでは、一定面積以上の開発等は都道府県の事務、それ以下は市町村の事務というように、一定規模以上であることを広域自治体が果たすべき広域機能の要件にしている場合がある。しかし、例えば、農業振興地域の中で農用地区域を転用するケースでは、ある程度規模が小さくても周辺に大きな影響が生ずることはあり得るため、広域調整の対象を単に面積だけで割り切ることは合理的でない面もある。ドイツでも、数百㎡～数千㎡の小規模開発であるにもかかわらず、広域的なスプロール防止の見地から、州政府が開発を認めないケースが数多く見受けられる。

(2) 同意・協議等

- 従来のように、市町村の都市計画決定について、都道府県知事の「同意を要する協議」を義務付ける仕組みでは、実質的に最終決定権者が都道府県となり、権限配分自体が曖昧になるという問題がある。また、都道府県知事への協議だ

⁸² p. 8 参照

けを義務付ける仕組みでは、協議の内容如何によっては、実効性が担保できないという問題がある。

- 広域調整を実効あるものとするためには、調整結果を手続的に確保することが必要である。法律上は都道府県の同意を要しないとされていても、現在の都市計画運用指針のように、あらかじめ設定したガイドライン等に基づき、引き続き同意を要するのと変わらないような手続を踏むことは可能である。しかしそれでは、万一、意見が対立するような事態が生じた場合に、調整結果を手続的に確保することが不可能となってしまう。広域調整は、問題が生じた時に機能するシステムとして役割が期待されるものであり、いざという時に機能するような法体系になっていなければ意味がないと言える。
- 協議のあり方は、その協議が義務であるか、発案権がどちらにあるか、協議に応じない場合に不利益を得るのがどちらの当事者か、同意まで要求するか、といった交渉力の前提となる初期条件の設定次第によって全く異なる。したがって、都道府県知事への協議だけを義務付ける仕組みでは、当該協議の際の視点や原則、合理性を証明するための基準等をより明確にする方向で、実効的な広域調整が必ず行われるような制度設計上の工夫をさらに試みる必要があると考えられる。
- なお、ドイツでは、市町村が、最終的な決定権限を持つ州からの同意を得られない場合に、不同意を不服として裁判に訴えるケースが数多く見られる。わが国でも、単に都道府県が同意しなければそれでアウトというのではなく、現行の自治紛争処理委員制度（地方自治法第 251 条）の活用を図るなど、事後的な紛争処理手続きにより解決するようなアプローチもあり得ると考えられる。

(3) マスタープラン

- 先に述べたように、一つの都市圏が複数の都市計画区域から構成されているケースでは、都市計画区域全域を対象として定められる都市計画区域マスタープラン自体が十分な広域性を有していないため、都市圏全体からみた広域的な位置づけを明確にする基準とはなり得ない。そのため、こうしたケースでは、現行の都市計画区域マスタープランを、都市圏に応じたより広域的なエリアを対象として策定し直すことが求められる⁸³。
- また、現在の都市計画区域マスタープランは、既存市街地の土地利用規制の現況をそのまま落とし込んだものと大差がなく、将来のあるべき姿についての

⁸³ pp. 12-13 参照

方針を示す機能が弱いものとなっているが、都市計画区域マスタープランと市町村マスタープランの相互調整の仕組みが有意義なものになるかどうかは、それぞれのプランがどの程度詳細なものであるか、実現可能であるかに依存するものと考えられる。都市計画区域マスタープランがあまり詳細なものになると、市町村マスタープランを抑圧して、対流原則⁸⁴的なフィードバックが働かなくなるとの見方もできるが、広域調整の一定の必要性を考えると、むしろ都市計画区域マスタープランが有意義な相互の協議を可能にするだけの詳細度を持つことが必要であると考えられる。

- 計画には、将来を見通してどうするかというマスタープラン（master plan；基本計画、基本設計）的な機能だけでなく、開発など個別の事情変化が生じた場合に、そのチェックやアセスメント（assessment；事前影響評価）を実施する再調整機能があると考えられる。今後の方向性としては、都市計画区域マスタープランの詳細度を高めつつ、市町村マスタープランを変更しなければならない事情が生じた場合に、連動して都市計画区域マスタープランを変更しなければならないような仕組みとすることで、ドイツのように垂直的かつ水平的な広域調整が必ず行われるような制度を構築していくことが望ましいと考えられる⁸⁵。
- なお、近年、公共施設のマネジメント手法として、供給の民営化（公共サービスの民間移譲）、運営の民営化（PFI・指定管理者制度等の導入）、事業仕分けなどの手法が活用されているが、公共サービスの供給側と需要側の利害対立を乗り越え、実際に公益・利便施設の統廃合・再編を実現するためには、こうした手法だけでは不十分であると考えられる。公共施設の統廃合・再編の議論において、現在は、マスタープランが十分な役割を果たしているとは言えないが、マスタープランをマネジメント手法としてもっと機能させる必要があると考えられる。

⁸⁴ p. 33 脚注 71 参照

⁸⁵ このような都市計画区域マスタープランの変更は、形式的には、土地利用基本計画について p. 28 で述べた「後追いの」な変更のように見えるが、広域調整機能を有しているという点で、質的には全く異なるものである。

4 地域空間管理に適した法体系の方向性

- 先に述べたように、わが国では、各個別法が、それぞれの目的に応じた規制を、必要最小限の区域に対して加えているため、地域空間管理の総合的・一体的な運用・調整が難しい法体系となっている⁸⁶。
- これに対し、韓国では、わが国の「市」に当たる区域を都市地域、「町村」に当たる区域を非都市地域とする形で、もともと土地利用規制の体系が都市的な制度と非都市的な制度に区分されていたが、平成15年に行われた法改正により⁸⁷、すべて都市的な制度に統合されている。しかし、仮にわが国で、土地利用規制に係る法体系を国土交通省が所管する開発許可制度に一本化したとしても、それはそれで問題が残ると思われる。より根本的な問題は、わが国の法体系が縦割りであるということ以上に、個別法が極めて限定的な目的を掲げ、必要最小限の規制を行う仕組みであるために⁸⁸、都市計画法サイドからも、農振法・農地法サイドからも規制が及ばないような「白地」が広範囲にわたって存在し、地域空間管理の見地に立った広域調整が行い難いところにあると言える。
- ドイツでは、都市部以外では開発が全面的に規制されており、ある市町村が当該規制を外したい場合には、周辺市町村と調整のうえBプラン（わが国の地区計画に相当）を策定し、それに連動してFプラン（わが国の市町村マスタープランに相当）及びその上位の地域計画を変更のうえ州の認可を得る必要があるため、計画策定を一つのきっかけとして広域調整が行われる。
- このように、「規制された状態」をデフォルト（default；初期値）とし、当該規制を緩和したい場合に周辺市町村との調整等を義務付けるシステムでは、周辺に広域的な影響を及ぼすような開発等について、広域調整がもれなく行われ、また市町村の意思決定過程において住民参加が期待できる、といった利点があると考えられる。

⁸⁶ pp. 30-31 参照

⁸⁷ 社会資本整備審議会答申「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について」補足説明資料6、H18.2.1、p.71

「2003年の国土都市計画の改編（国土利用管理法と都市計画法が廃止され、国土の計画及び利用に関する法律が制定）が行われ、都市地域と非都市地域の計画体系が統合された。」

⁸⁸ 農林水産省「農地政策に関する有識者会議 第4回専門部会」資料5、H19.3.23、p.3

「我が国の土地開発規制は、原則開発が自由で、都市計画等がある場合のみ一定の規制がされる「建築自由の原則」となっている。」「西欧諸国では、フランスやドイツのように、国土全体で開発を原則禁止とし、一定の計画が策定された場合のみ禁止を解除し開発を認める「建築不自由の原則」を適用している。」

- 地域空間管理という観点からは、このような「規制された状態」を設定するために、かつて地方分権推進委員会が指摘していたような⁸⁹土地利用に関する諸制度についての抜本的な見直しを図るとともに、現行法制下においても可能な工夫をさらに試みる必要があると考えられる。これには、例えば、土地利用基本計画に地域特性に応じた弾力的な調整方針等を盛り込むことや⁹⁰、土地利用規制に係る都道府県又は市町村の自主条例をさらに進化させることなど、いくつかの方向性があり得ると考えられる。

⁸⁹ p. 30 参照

⁹⁰ 国土交通省 土地利用基本計画の活用に関する研究会「土地利用基本計画の活用について」H21.2、p. 12 「土地利用の調整等に関する事項」の計画項目は、都道府県が土地利用基本計画の趣旨を斟酌して適切に定めればよく、逐条解説においても、以下のように解説されている。

- ・ 「土地利用の調整等に関する事項」の内容は、法律上特段の枠を定められているものではないので、原則として、各都道府県の置かれている自然的経済的社会的及び文化的諸条件に立脚しつつ、即地的な土地利用の規制または誘導の指針として、汎く個々具体の土地利用にかかわるあらゆる諸問題に対する政策的な判断の基準を定めることができるものと解される。
- ・ 具体的には、下掲のような事項を記載することが考えられる。この場合、ゾーニングに伴う規制内容や誘導方向について、類型化・抽象化することを極力避け、地域特性に応じた弾力的な調整方針等を定めることが、本制度の趣旨に適う。
 - ア) 五地域における開発・整備・保全に関する基本的な方針、
 - イ) これを実現するために必要な個別規制法の運用の指針となるべき事項、
 - ウ) 五地域が相互に重複する地域における調整方針等