

市町村土地利用基本計画等に向けての 法改正提案と市町村土地利用条例試論

古川 務¹

はじめに

本稿では、国土利用計画法等の改正提案を分析する。都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律も含めた大幅改正を求める提案、国土利用計画法とは別に法制定を求める提案、国土利用計画法の改正提案の3つを対象とする。これらは、いずれも都道府県が主体となっている国土利用計画法の土地利用基本計画を市町村が主体となる計画体系に変更していくことを求めている。しかし、こうした法改正はなかなか望めないため、現行制度を前提として、どのように市町村が主体的に土地利用に係っていくことができるようになるか、その検討の一環として、ごく簡単にではあるが、市町村土地利用条例のひとつの形を試論的に提示した。

1. 国土利用計画法における土地利用区分

国土利用計画法（昭和49年）は、国土利用計画を策定するとともに、土地利用を調整するための措置等を講じることにより、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的としている。

国土利用計画とは、長期にわたって安定した均衡ある国土の利用を確保することを目的として策定されるものであり、国土利用に関する行政上の諸計画の基本となるとともに、民間の諸活動に対しての指針を与えるものである¹⁾。国土利用計画には、全国

について定める都道府県計画、市町村の区域について定める市町村計画がある。都道府県計画と市町村計画の策定は義務的ではない。都道府県計画は、全国計画を基本とし、市町村計画は、都道府県計画が定められているときは都道府県計画を基本とする（都道府県計画が定められていない場合には、全国計画を基本とする）。「基本とする」とは、国土利用の基本的方向が全国計画に相違していないことを意味する²⁾。なお、都道府県計画は34道府県で策定されており、市町村計画は834市町村で策定されている。市町村計画の策定率は47.9%である³⁾。

土地利用を調整するための措置のひとつが土地利用基本計画の作成である。都道府県知事は、当該都道府県の区域について、土地利用計画を定めなければならない。国土利用計画が国土利用に関する基本的かつ長期的な構想であるのに対し、土地利用基本計画は具体の土地にまでおける即地的な計画である⁴⁾。土地利用基本計画には、都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域の各地域のほか、土地利用の調整に関する事項が定められる。各地域の運用上の定義は、都市地域が都市計画法（昭和43年）により都市計画区域として指定されているか、または指定されることが予定されている地域、農業地域が農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年）により農業振興地域として指定されているか、または指定されることが予定されている地域、森林地域が森林法（昭和26年）に規定する国有林の区域または地域森林計画の対象となる民有林の区域として定められているか、または定められることが予定されている地域、自然公園地域が自然公園法（昭和32年）により自然公園（国立公園・国定公園・都道府県立自然公園）として指定されているか、または指定されることが予定されている地域、自然保全地域が自然環境保全法（昭和47年）により原生自然環境保全地域・自然環境保全地域・都道府県条例による都道府県自然環境保全地域として指定されているか、または指定されることが予定されている地域とされている⁵⁾。各地域の土地利用規制等は、直接的にはこ

1 東京都市大学環境学部 准教授

これらの個別法に基づき行われる。

土地利用基本計画について次のような評価がある。すなわち、「都道府県知事のもとで都道府県の区域を対象として、個別行政の枠を踏みこえた総合的な地域空間計画を一元的に再編成し、土地利用の総合的かつ基本的な方向づけを行うことにより、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作成されるものであり、土地利用計画体系の頂点に立つ計画としての役割を担うべきものである」という⁶⁾。

ところで、都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域については、法令上「定めるものとする」と規定され、「区分する」とは規定されていない。したがって、重複地域またはいずれの地域にも区分されない白地地域が存在することが法制上認められていないわけではない⁷⁾。実際に、各地域の国土面積比が、都市地域 27.4%、農業地域 46.2%、森林地域 68.0%、自然公園地域 14.7%、自然保全地域 0.3%であるとのデータもあり、単純計算すると5地域合計が国土面積比 156.6% となっている。相応の重複地域の存在が確認できる。他方、5地域のいずれにも区分されていない白地地域も国土面積比で 0.7%あることも確認できる。白地地域は自然保全地域の倍の割合となっている⁸⁾。

2. 土地利用法制に対する改正提案

比較的最近のものに絞り、かつ、それぞれ特徴的な改正提案を以下で3つ取り上げて、その概要を確認する。

2.1 全国市長会「土地利用行政のあり方に関する特別提言」

全国市長会は、平成 28 年 7 月、市区長およ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」を設置し、土地利用行政のあり方についての調査研究を開始した。その研究成果は平成 29 年 5 月に報告書としてまとめられている⁹⁾。そして、同年 6 月には、第 87 回全国市長会議において「土地利用行政のあり方に関する特別提言」が決定されている¹⁰⁾。

この特別提言は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会に様々な課題が生じていることに対応するため¹¹⁾、土地利用の現場である都市自治体が、一元的に土地利用行政を行えるようにすることを求めている。

具体的には、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の転換；住民の意向や地域の実情を反映した、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土地利用を行うことができない「計画なくして開発なし」の仕組の構築；農地や森林における保全の必要度を等級化した規制状況を事前に周知する仕組の構築；都市自治体への線引き権限・農業振興地域の変更権限等の移譲および法律の規律密度の緩和；太陽光発電施設や資材置き場等の既存法令の対象とならない土地利用の規制；都市計画道路等の都市施設の整備の人口減少・縮退といった社会状況を踏まえての見直し；都市自治体が所有者不明の土地に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（法令整備も含む）の構築；都市自治体の計画を優先することを基本とする都市自治体と広域計画との整合性の確保；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の国・都道府県による人的支援・専門性向上のための支援、である¹²⁾。

全国市長会は、この特別提言の前年の平成 28 年 6 月に「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」を決定している。この提言の中でも、「都市と農村は一元的で包括的な法体系のもとにあるべきであり、重層的で複雑なわが国の土地利用に係る法体系を都市自治体が一元的な主体として総合的かつ計画的に行うことができるよう、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等の全面改正と、新たな統一的な「都

市農村計画法（仮称）」の制定が望まれる」と要望している¹³⁾。

2.2 土地利用計画法の提案

土地利用計画法は、人口減少・高齢化社会に適切に対応するための総合的な土地利用計画制度が必要だと認識のもと提案された。土地利用計画法は、国土利用計画法とは別に制定するよう求められている。都道府県主体の法制である国土利用計画法とは別に、市町村を主体とした土地利用計画法が必要であるということで、国土利用計画法とは連係することになる。

土地利用計画法では、市町村がその全域にわたり土地利用総合計画を策定することを求めている。土地利用総合計画は、地域の特性を考慮するとともに、地域の総合的な環境・空間価値を保全・継承・発展させるための計画である。

土地利用総合計画の要件としては、国土利用計画法の都道府県土地利用基本計画に即するものであること、住民の意向を十分に反映したものであること等である。市町村は、また、自らまたは市民の提案により、土地利用総合計画に、特定の計画を総合的に推進する区域（特定計画区域）を定めることができる。土地利用総合計画の作成・変更にあたっては、都道府県との協議を要する。

土地利用行為については、土地利用総合計画等に基づき承認される。事業者は承認を得ないと工事等に着手できず、これに違反すると刑罰を科せられる。なお、承認制を採ることにより、個別法の計画白地地域における土地利用のコントロールが可能となる。

土地利用総合計画の策定主体と手続き、土地利用行為を土地利用総合計画に適合させるための承認手続き等は、法律中に条例委任事項として定める。

その他、防災、自然環境、景観形成等市町村を超えた広域的な計画を定める都道府県の役割（責務）も規定される¹⁴⁾。

2.3 国土利用計画法改正提案

国土利用計画法改正は、都市の縮減ともいうべき現象に対応すべく、提案されている¹⁵⁾。この提案では、市町村全域を対象とする総合的な内容をもつ、即地的な土地利用計画に関する規定を、国土利用計画法を改正して追加することを求めている。

具体的には、「市町村は、当該市町村の区域内の土地について、その自然的、経済的及び文化的諸条件に応じて、これを適正に利用管理するため必要があると認められる場合には、土地利用基本計画（以下「市町村土地利用基本計画」という）を定めることができる」という規定を追加する。土地利用基本計画の策定は任意となっているが、これは、自治条例に基づく土地利用計画が適していると考ええる市町村もありうるとの判断によるものである。

市町村土地利用基本計画は、都道府県の土地利用基本計画を基本として、都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域を定め、また、これら地域が重複する地域に関する土地利用の調整に関する事項、いずれの地域の指定もない土地の区域の土地利用の方針に関する事項も定める。加えて、市町村の置かれている固有の状況に応じて、各地域をより細分化し、複合目的の土地利用を図る必要があるまとまった土地の区域（複合目的地区）を定めることができ、当該区域についての土地利用方針・許容される土地利用用途等の範囲・施設整備等方針等を定めることができる。

複合目的地区に関して定められる事項を実現する手段として、関係法令の規定と抵触しない範囲で、必要な土地利用コントロール、基盤施設の維持管理整備等を行うため、市町村条例を定める根拠となる規定を置く。

市町村土地利用基本計画を定める場合には、都道府県知事および隣接市町村と協議することが求められる。また、条例による規制等が想定されていること等から、その案を作成するにあたっては、市町村の住民等の意見を反映させる手続きが必要とされる。なお、都道府県の土地利用基本計画については、一

の市町村の区域を越える広域的課題に対応するものとされているが、どのような形が適切かさらに検討が必要であるとされている¹⁶⁾。

3. 各提案等における市町村土地利用計画と都道府県との協議

国土利用計画法の土地利用基本計画は、都道府県の区域を対象とした、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た地域空間計画である。都道府県レベルの計画となったのは、国土利用計画法の制定当時、都市計画法等の個別法の許認可権限のほとんどが都道府県にあるとして都道府県知事を総合的な調整者としたためであるが、地方分権によりその前提が変化しつつある¹⁷⁾。改正提案は、いずれも土地利用に関する市町村版計画の策定を求めている。

3.1 全国市長会「土地利用行政のあり方に関する特別提言」

この特別提言は、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として、都市自治体が、「全体計画」「詳細計画」「開発事業計画」を策定することを求めている¹⁸⁾。

「全体計画」とは、都市・農地・山林等市域の全体を包含するマスタープランであり、これによって白地地域が発生しない状態となる。全体計画の役割については、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もの、土地利用に係るマスタープランを統合したもの、土地利用計画体系とは別に、各自治体の総合計画として国または自治体の各種マスタープランを統合したもの、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を含めるもの等が考えられている。

「詳細計画」とは、地区ごとに策定される計画であり、地区住民の意向を反映し、全体計画に即して策定される。地区は市域全体であってもよいし、合併前の旧市町村や校区単位でもよい。また、全体計画

の策定・見直しのプロセスにおいて、地区の住民の意向を反映した詳細計画の内容がフィードバックされる。「開発事業計画」は、詳細計画の実効性を確保するためのものであり、開発手続・地区計画・区画整理などを定めるものである。なお、「詳細計画」「開発事業計画」については、建築物の用途や形態等に関する定量的な基準または一定の幅をもたせた基準あるいは定性的な基準等を盛り込むことが考えられるという。

特別提言では、個々の自治体による主体的な土地利用政策の展開の結果、自治体間の計画や政策の間に矛盾が生じる場合があるとして、広域調整の必要性が生じるとする。そして、広域的調整は、個々の市町村の主体性を尊重する観点から、関係市町村相互の調整や都道府県による非権力的関与によって行うことが原則であるとする。たとえば、各市町村は、自らの土地利用計画・全体計画を基礎として、近隣自治体との調整や都道府県との協議を行い、都道府県の区域全体を対象とする土地利用の基本計画を策定することが考えられている。

他方、都市自治体が計画を策定する場合、農地・森林区域等の保全に関して、国または都道府県によって事前に明確化され、等級化され、周知された規制状況を考慮することが求められるだろう。この場合、保全の必要度が高いとされた地区については、そのまま全体計画等に組み込み、保全の必要度が相対的に低いとされた地区については、都市自治体独自の判断で利用促進が可能となるような制度が想定されているのではないか。保全の等級化を求めるとともに、法律による規律密度の緩和も提案しているからである¹⁹⁾。

特別提言における以上の仕組の提案は、基本的に、市町村計画の積み上げによって都道府県の計画を策定する方式になっている点で、地方分権の観点から望ましいものと思われる²⁰⁾。

3.2 土地利用計画法の提案

土地利用計画法の提案では、市町村全域にわたる

土地利用総合計画の作成が求められているが、具体的に土地利用総合計画にどういった事項を定めるのかについては明示的ではない。この点については、この提案の中間まとめが参考になる。

中間まとめによると、市町村土地利用計画は、市町村全域にわたる計画であること、都市・農業・森林・環境に関する事項も扱う総合的な計画であること、即地的な計画であり、規制基準としての役割を果たせること、活用されていない国土利用計画（市町村計画）を組み替えることも一法であること、土地利用のマスタープランであるとともに、都道府県の土地利用基本計画に対して土地利用の将来の変化の方向を与えることに意義が見出せることが指摘されている²¹⁾。

土地利用計画法の提案は、国土利用計画法との連係を求めている。土地利用総合計画は、マスタープランの側面をもつとともに、市町村版土地利用基本計画の側面をもつようであるので、国土利用計画法に基づき作成される都道府県土地利用基本計画との調整が求められる。この点につき、土地利用総合計画は、都道府県土地利用基本計画に「即する」ととされている。「即する」とは「適合する」と同義であるが、「適合する」とは、基本的方向において相違しないのみならず、より具体的事項についても一致することを求める場合が多いとされている²²⁾。都道府県土地利用基本計画における都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域の指定がそのまま市町村の土地利用総合計画の区域指定となることはないだろう。

この点に関して、この提案では、土地利用総合計画の作成・変更に際しての都道府県との協議は、市町村の土地利用総合計画の実現を市町村と都道府県が協力して行うという主旨で行うものとされている。そして、特定計画区域を定める場合については、次のようにいう。すなわち、「市町村が、特定の計画を総合的に推進しようとする場合、都道府県や国に留保されている許認可権限との調整が必要な場合がある。…農地法や自然公園法等の運用を市町村の計画

に合わせてもらうためには、市町村が「特定計画区域」を指定する段階で都道府県等に協議し、次のステップの「特定総合計画」の概略を含め、予め調整をしておくことが重要となる」²³⁾。これらのことは、結果的に市町村の土地利用総合計画を優先することになるだろう。

都道府県土地利用基本計画の作成手続きとして、都道府県は、あらかじめ国土交通大臣、都道府県の審議会、市町村長の意見を聴かなければならず、また、市町村長の意向が土地利用基本計画に十分に反映されるよう必要な措置を講ずるものとされている。この手続きと土地利用総合計画の優先性をどのように調整するのかは不明であるが、その優先性が予定通りに機能するとすれば、全国市長会の特別提言と同様に、市町村計画の積み上げ方式になっていると見做すことができだろう。

なお、広域計画については、都道府県土地利用基本計画とは別に策定されるものであり、流域にまたがる土地利用の調整等、都道府県を越えて連携する計画が想定されている²⁴⁾。

3.3 国土利用計画法改正提案

国土利用計画法改正提案は、市町村土地利用基本計画に、都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域等を定めるものであり、計画内容としては都道府県土地利用基本計画に準じている。

都道府県土地利用基本計画における上位性の形骸化について、いくつか指摘がある²⁵⁾。しかし、この改正提案では、それでもなお国土利用計画法が具体的な国土全体の利用コントロールの根拠法としてふさわしい位置にあるものと考え、同法に定める調整手段よりも、むしろ調整の考え方とそれを反映した調整ルールが欠落していることが問題だとして²⁶⁾、結果的に、都道府県土地利用基本計画に類似する市町村土地利用基本計画を提案したものと思われる。

都道府県土地利用基本計画が、個別法に基づく計画の後追いとされ、本来期待されている将来指針的機能を果たせていない理由として、制度創設時に存

在していた各用途を所管する部局の領土的意識により力関係で地域区分が決まってしまったという、5地域部分における調整原則の不在、およびその領土的意識と縦割り行政の存在が指摘されている。前者については、市町村では、都道府県の場合と異なり、調整原則に代わる住民のコンセンサスが比較的にとりやすいこと、後者については、市町村レベルでは都道府県行政ほど強くないことから、市町村レベルの土地利用基本計画にとって障害となることは考えにくく、市町村の姿勢次第で、市町村土地利用基本計画が市町村全域にわたる有力な土地利用の具体的指針となりうる可能性が高いと述べている²⁷⁾。

都道府県土地利用基本計画にはない複合目的地区については、単一目的の土地利用規制では市町村レベルで生じている具体的な課題を解消できないことから、複合的、混合的な土地利用の共存を可能とするために提案されている。都市側の用途地域ゾーン、農業振興地域農用地ゾーン、保安林ゾーン等については、従来通りの単一目的の土地利用の専用化を目指し厳しい規制を展開するゾーンとして位置づけ、存置し、都市計画白地地域、農業振興地域白地地域等については、複合多目的の土地利用コントロールを行うことができる区域とする。改正提案でも、複合目的地区は、都市計画白地、農振白地等を対象とした制度とされている²⁸⁾。

市町村土地利用基本計画は、都道府県の土地利用基本計画を基本として策定されるため、都道府県との協議を必要とする。都道府県の土地利用基本計画については、今後の検討の必要性が指摘されているため、どのように協議が行われるのかについて明確ではない。ただし、この提案の基となっている提案では、次のような指摘がある。すなわち、「都道府県は、市町村土地利用基本計画に定められた内容を尊重しつつ、関係する市町村土地利用計画間の調整を行って、都道府県土地利用基本計画を定めなければならない」。「都道府県は、市町村土地利用基本計画の策定に際しては、広域的見地から意見を言うことができる」という提案である²⁹⁾。

これを前提とすれば、この国土計画法改正提案も、全国市長会の提言および土地利用計画法の提案と同様に、市町村計画の積み上げ方式になっていると評価できる。

4. 法改正提案を踏まえた市町村土地利用条例試論

4.1 土地利用計画とコンパクトシティ化

いずれの法改正提案等も、人口減少社会や都市の縮減に対応すべく仕組の変更が求められている。中でも全国市長会の特別提言では、人口減少社会等に適合的な、総合的土地利用の仕組への転換として、都市自治体が「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」を重視している³⁰⁾。

このうちコンパクトシティとは、市街地が集約され、諸機能が比較的小さなエリアに高密度で詰まっている都市形態をいう³¹⁾が、特別提言においては、人口減少、都市の縮退の時代にあっては、都市構造をコンパクト化することが求められているとの認識に基づき、コンパクトシティに言及しているものと思われる³²⁾。

コンパクトシティ政策は、現行では、総合的な国土の形成に関する施策の指針である国土形成計画に、「コンパクト＋ネットワーク」として定められている。「コンパクト＋ネットワーク」は、集落地域、地方都市圏、大都市圏等の様々なレベルにおける対流を促進する対流促進型国土の形成を図るための国土構造であり、「コンパクト」とは、コンパクトシティを始めとした様々な規模の「まとまり」を、「ネットワーク」とは、公共交通機関等による「まとまり」の「つながり」を意味する。「コンパクト＋ネットワーク」は、人口減少社会に向けた適応策として重要であるという³³⁾。

「コンパクト＋ネットワーク」の形成に向けての法整備も行われている。たとえば平成14年に制定され

た都市再生特別措置法は、その平成 26 年改正で「立地適正化計画」制度を設けている。立地適正化計画とは、住宅や都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設等）の立地の適正化を図るために市町村が作成できる計画であって、居住誘導区域、都市機能誘導区域等を定めて、各機能を集積させる計画である³⁴⁾。また、平成 19 年に制定された地域公共交通の活性化及び再生に関する法律は、その平成 26 年改正で、それまでの地域公共交通総合連携計画に代えて「地域公共交通網形成計画」を定めることを求めている。地域公共交通網計画では、「都市機能の増進に必要な施設の立地の適正化に関する施策との連携その他の持続可能な地域公共交通網の形成に際し配慮すべき事項を定めるよう努めるものと」されている³⁵⁾。

他方、法的拘束力のない技術的助言ではあるが、国土交通省は、都市計画運用指針において、「人口が減少に転じ、高齢者の急速な増加が見込まれる中では、コンパクトなまちづくりを形成することが重要となっている」との認識のもと、立地適正化計画の作成を推奨し、計画を作成しない市町村については、「市町村マスタープランにおいて、医療・福祉・商業等の都市機能・居住の集約やこれと連携した公共交通のネットワークについて記載するなど、コンパクトシティに向けた対応について記述することが望ましい」と述べている³⁶⁾。

また、国土交通省は、「環境負荷の小さな都市の構築」に関連する政策課題対応型都市計画運用指針も定めており、そこには「コンパクトな都市は、…近年の少子高齢化、人口減少、都市経営コストの縮減要請等の社会経済状況の変化にも対応した都市形態である」との認識のもと、次のような記載がある。すなわち、「中心市街地などの土地利用密度を高めることで、市街地の広がりが増小して、市街地周辺部等での自然や緑の回復が可能となる。同様に、大都市圏のように、複数の都市圏の市街地が重なり合いながら連たんしている場合には、河川や緑地などを活用して、市街地の分節化を図ることも重要である。これらによって、現存する周辺部の林地、農地、水

辺地等の緑地が保全されることになり、都市の水循環の健全化、エコロジカルネットワークの形成、都市気象の緩和等が期待できる」³⁷⁾。

以上のようにコンパクトシティ政策は、人口減少・高齢化社会等への対応策として機能することが期待されている。全国市長会の特別提言は、そして政策課題対応型都市計画運用指針も、都市的土地利用および非都市的土地利用についての空間計画の組み直しを求めている。「コンパクト+ネットワーク」は、階層的な構造であるため³⁸⁾、これは一自治体内の「まとまり」の組み直しも求めていることになり、その意味で特別提言においてコンパクトシティ政策に言及するのは至極当然と評価できる。コンパクトシティを目標像として地域の課題解決のために土地利用に変更を加える場合、立地適正化計画が基本的に市町村によって作成されるということからも、市町村が主体的に検討し、実施していくことが望ましく思われる。

4.2 市町村土地利用条例のひとつのあり方

法改正提案等のように、市町村計画の優先性が確保され、「全体計画」「詳細計画」「開発事業計画」が作成されるか、「特定総合計画」を含む「土地利用総合計画」が作成されるか、または「複合目的地区」が定められる場合、課題解決に向けた柔軟な土地利用決定がなされる可能性が高まるものと思われる。その際、個々の「まとまり」の規模も市町村レベルで決定されていくことになるだろう³⁹⁾。

しかしながら、いうまでもなくこのことは現行制度においては達成困難である。そこで、まとめに代えて、あくまでも暫定的かつ試論的ではあるが、市町村計画の優先性もしくは積み上げ方式に少しでも近づくための市町村条例のひとつの形をごく簡単に提示してみたい。

それは、市町村の関係部署間の調整に加えて、住民や利害関係者のニーズを十分に反映した結果をもとに、土地利用に関する都道府県からの意見照会や都道府県との協議に臨むというものである。少なく

とも一自治体内において土地利用決定に関する合理的な手続きを確保するという仕組の提案である。

土地利用に関する都道府県からの意見照会等とは、たとえば次のものが考えられる。「地域森林計画」は、都道府県知事が、都道府県森林審議会および関係市町村長の意見を聴いて立てることになっている。「都市計画区域」は、都道府県が、関係市町村および都道府県都市計画審議会の意見を聴くとともに、国土交通大臣に協議し、その同意を得た上で指定する。「市街化区域と市街化調整区域との区分」は、都道府県が、案の縦覧をし、関係市町村の意見を聴き、国土交通大臣と協議し、その同意を得た上で、都道府県都市計画審議会の議を経て定める。「農業振興地域」は、都道府県知事が、関係市町村に協議して、指定する。「農業振興地域整備計画」は、市町村が定めるが、そのうち農用地区域についての農用地利用計画については、都道府県知事と協議し、その同意を得なければならない。

これらの都道府県による空間計画の決定に際して、市町村は、住民や利害関係者のニーズを十分に踏まえて意見を述べまたは協議に臨む必要がある。この点で、エコシステムアプローチが参考になる⁴⁰⁾。エコシステムアプローチは、もっとも下位の適切なレベルに分権化された管理を利害関係者の参画のもと行っていくことを求めている。土地利用上課題となっている箇所を1箇所に限らず特定した上で、それぞれの範囲の住民や利害関係者等を集め、また、それぞれ市町村の関係部署もメンバーとなる協議会等を必要に応じて設立し、それぞれにおいて土地利用計画の変更等について意見集約を図るというような仕組みが考えられるのではなかろうか。住民等のニーズを踏まえた土地利用に関する市町村の意思を明確に対外的に発信する公的な仕組を確立するという意味において、これは実務運用ではなく、条例によって設けられることが望まれる。

おわりに

農業振興地域の整備に関する法律は、農林水産大臣が定める農用地等の確保等に関する基本指針と都道府県知事が定める農業振興地域整備基本方針で、それぞれ「確保すべき農用地等の面積の目標」を定める。基本指針では都道府県が定める目標の設定基準も示されている⁴¹⁾。基本方針は基本指針に基づいて定められなければならない、基本指針の拘束力は強いとされている⁴²⁾。ここで、ある市町村が、まちづくりのために農用地利用計画の変更を求めた場合、都道府県知事は同意するであろうか。この点について、技術的助言である農業振興地域制度に関するガイドラインには、市町村が農用地区域内の土地を農用地区域から除外するために行う農用地利用計画の変更に関し、確保すべき農用地等の面積の目標の達成に支障が生じないように、都道府県知事の同意を抑制するよう農林水産大臣が是正の要求をすることがあると記されている⁴³⁾。

農用地の確保を求めること自体が問題というわけではないが、このように上からの目標設定が地方分権の観点から望ましいものかどうかは、慎重に検討する必要がある。また、都市計画区域や農業振興地域の決定以外にも、関連して、都道府県による都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定や市町村による地域地区の決定、あるいは都道府県による農業振興地域整備基本方針の決定等の場合にも、市町村は意見照会を受けるか、または協議を行うことになる。これらについては、本稿の市町村条例の提案にどのように組み込めるか詳しく検討する必要がある。さらに、市町村の土地利用の意思を対外的に発信していく場合、その依拠すべき方針が示されていなければ、力を得られないように思われる。おそらくそれはコンパクトシティ化に向けた土地利用の変更を都市像として示すものであろう。総合計画等で策定していくことになるかもしれないが、コンパクトシティ化に向けた実際の各地の取組みについての分析も必要であろう。

以上については今後の検討課題である。法改正が

行われないことを前提とすれば、どのようにすれば事実上積み上げ方式で土地利用計画を決めていくことができるようになるのか、市町村条例の観点からも含めて、検証を続けていきたい。

参考文献

- [1] 河野正三『国土利用計画法』第一法規、昭和52年、41～42頁。
- [2] 同上、49頁。
- [3] 都道府県計画および市町村計画の策定数については、国土交通省 HP を参照 (https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html) < 2020 年 12 月 10 日 > 都道府県計画に関しては、「計画なし」に加えて、「掲載ページなし」も除外している。たとえば東京都は平成2年度に第2次計画を策定しているが、その後改定していないようである。後述の土地利用基本計画に統合されたということも考えられるが、現時点でも効力をもっているということも考えられる。この点につき確認できなかったため「掲載ページなし」も除外した。市町村計画については上記 HP では183市町村の計画しか掲載されていないが、それは「リンク掲載可」の市町村のみを取りまとめたためである。そこで、若干古いデータではあるが、平成29年5月12日に開催された国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会の配付資料「国土利用計画（市町村計画）に関する調査結果（概要）」のデータを引用した (<https://www.mlit.go.jp/common/001184937.pdf>) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [4] 前掲 [1]、43頁。
- [5] 国土交通省国土政策局「国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針」（平成29年4月）、8～9頁。国土交通省 HP を参照 (<https://www.mlit.go.jp/common/001184913.pdf>) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [6] 前掲 [1]、61頁。
- [7] 前掲 [1]、69頁。
- [8] データは若干古く、平成26年3月31日時点のものである。国土交通省によって設けられた土地利用基本計画制度に関する検討会第1回会合（平成28年1月28日）における配付資料「土地利用基本計画制度について」19頁を参照 (https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tochikentoukai.html) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [9] 全国市長会政策推進委員会・公益財団法人日本都市センター「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25日）。全国市長会 HP を参照 (http://www.mayors.or.jp/p_action/documents/290525tochiriyou_houkokusho.pdf) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [10] 全国市長会「土地利用行政のあり方に関する特別提言」。全

国市長会 HP を参照 (http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_ketsugi/2017/06/290608soukai-ketsugitou.php) < 2020 年 12 月 10 日 >

- [11] 特別提言では、一元的な土地利用行政が求められる背景として、超高齢・人口減少社会への移行および土地利用における地域の課題を指摘している。超高齢・人口減少社会への移行については、都市の「縮退」・低密度化に伴う課題として、市街地の拡大が続いている一方で、市街地内部の「縮退」・低密度化が空き地・空き家の増加といった形で進行していること、人口減少の中での公共施設の維持管理・施設の適正配置の問題、都市内の緑地や市街化区域内農地の保全の担い手の減少を、農山漁村における課題として、耕作放棄地や荒廃森林の増加を、日常生活圏の広域化に伴う課題として、学校の統廃合に伴う通学手段の確保の問題や日常生活用品等の入手の支障または医療サービスの支障を挙げている。また、土地利用における地域の課題については、都市計画区域外や非線引き都市計画区域における一部の無秩序な開発、都市計画道路等の都市施設のうち、人口減少下で不要となってきた都市施設の都市計画決定の見直しの必要性、農業振興地域の変更や農地転用許可の厳しい条件、または農振白地地域の開発に伴う農振農用地の除外、太陽光発電施設等の既存法令では十分対応できない構造物、市町村合併による都市自治体の区域の拡大、土地利用に係る法律や計画が縦割り・多重行政となっていることが挙げられている。同上、1～3頁。
- [12] 前掲 [10]、4～6頁。
- [13] 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」。全国市長会 HP を参照 (http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_ketsugi/2016/06/280609soukai-ketsugitou.php) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [14] 土地利用計画制度研究会「地方再生のための“土地利用計画法”の提言」；梅田勝也（土地利用計画制度研究会）「地方分権時代の土地利用計画制度のあり方—地方再生のための“土地利用計画法”の提言（解題）—」『UED レポート：地方再生と土地利用計画 - 地方再生のための“土地利用計画法”の提言 -』一般社団法人日本開発構想研究所、2016年、2～19頁。一般社団法人日本開発構想研究所 HP を参照 (<http://www.ued.or.jp/report/pdf/NO-13.pdf>) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [15] 土地利用に大きな影響を与える要因を大略次の通り指摘している。すなわち、農林業ゾーンにおいても農林業振興目的以外の都市的土地利用が求められるが、そのような土地利用計画が存在しないこと；人口減少下にあって、中心部は空洞化する一方で、薄い市街地の拡大が続いていること；製造業関連工場の海外移転、農林業等の生産性の相対的低

下、公共事業の抑制等によって多くの地方の地域内の経済力が顕著に衰退していること；農林ゾーンにおいて耕作放棄地や荒廃林等の増加していること、都市ゾーンにおいて空き地空き家が増加していること、また、小中学校の廃止統合が行われていること；厳しい財政事情の中、更新期を迎える大量の基盤施設について、その用途の廃止、変更、または施設の新設等を判断しなければならないこと等である。生田長人「市町村の全域を対象とする土地利用計画のあり方について」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』一般財団法人土地総合研究所、2015年、16～26頁。

[16] 同上、34～40頁。

[17] 前掲[14]、8頁。

[18] 特別提言では、都市自治体が一元的・包括的土地利用行政を担う意義として大略次の通り述べる。すなわち、各都市自治体は、定住人口の増加等に向けて「魅力ある地域」を目指した取り組みを行っているが、そのための土地利用上の規制・誘導も地域にもっとも身近な都市自治体が行ってしかるべきこと、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こと、計画策定過程において住民の意見反映や合意形成等の民主的手続きを備えることは、とりわけ手続きの合理性の確保に資すること、今後も人口規模の維持・拡大が予想される地域からすでに深刻な人口減少に至っている地域まで、各都市自治体が置かれた多様な状況を考慮し、画一的でない柔軟な仕組が望まれること、である。なお、「魅力ある地域」のための土地利用規制については、通常都市計画は「美しい都市」を定めない、求めないという構造になっているが、それぞれの狭域の地域空間ごとに美に関する合意が成立するならば、それを担保するためになされる土地利用規制は公共性を有すると解すべきだと主張に基づいている（渡辺俊一、有田智一「都市計画の制度改革と「都市法学」への期待」『社会科学研究』第61巻第3・4合併号、2010年、196頁。東京大学社会科学研究所HPを参照（https://jw.wiss.u-tokyo.ac.jp/jss/pdf/jss610304_161205.pdf）<2020年12月10日> また、手続きの合理性の確保については、「いかに複数の利害関係者が参加し、いかに市民の合意を形成しながら、いかに公正な議論を行っていくか」について、公正さが合理的に担保された状態を意味しているという見解に基づいている（饗庭伸・米野史健・真鍋陸太郎・桑田仁「都市計画の合理性を再構築するために」『季刊まちづくり』26号、2010年、20頁）。前掲[9]、24～27頁。

[19] 同上、51～62頁。都道府県の土地利用基本計画については次の文献にも提言がある。財団法人日本都市センター『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：最終報告書』、2004年、35～36頁。全国市長会HPを参照（http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_tyousakekka/2004/03/tokei-index.php）<2020年12月10日>

[20] 都市計画マスタープランに関して次のような指摘がある。「都市自治体のまちづくりを都道府県が拘束するような上意下達型の策定過程となることには問題があり、現行の法制度下においても都市自治体の都市計画市町村マスタープランからの積み上げにより、都道府県のマスタープランを策定するというシステムを促進することが望まれる」。同上、日本都市センター『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：最終報告書』、36頁。

[21] 土地利用計画制度研究会「土地利用計画制度の再構築に向けて」『UEDレポート：土地利用計画制度の再構築に向けて－人口減少社会に対応した持続可能な土地利用を考える－』一般社団法人日本開発構想研究所、2014年、6頁。一般社団法人日本開発w q 構想研究所HPを参照（<http://www.ued.or.jp/report/pdf/NO-11.pdf>）<2020年12月10日>

[22] 前掲[1]、49頁。

[23] 前掲[14]、12～13頁。

[24] 同上、18頁。

[25] たとえば次のような指摘がある。「各個別規制法に基づく諸計画の上位計画としての土地利用の5地域区分は、個別計画の区域区分を単にトレースするような仕組みとなっており、上位性が形骸化している。特に、森林地域の変更などは、林地開発の完了したものを土地利用基本計画が追認する手続きとなっており、開発許可の後追いで、上位計画としてまったく機能していない」。小川剛志「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』、2009年、104頁。公益社団法人日本都市計画学会HPを参照（https://www.cpij.or.jp/com/ac/reports/8-2_100.pdf）<2020年12月10日> また、日本都市センターが、平成28年に全国813市区を対象として行った土地利用行政に関するアンケート（回答573市区：回収率70.5%）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になっているとのことである。前掲[9]、39、187、203頁。

[26] この提案の基となっている同じ著者による次の文献での指摘を踏まえている。生田長人「国土の計画的利用」『縮減の時代における都市計画制度に関する研究』国土交通省国土交通政策研究所、2012年、11頁。国土交通省国土交通政策研究所HPを参照（<https://www.mlit.go.jp/pri/>

- houkoku/gaiyou/pdf/kkk102.pdf) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [27] 前掲 [15]、33 頁。
- [28] 同上、23、39 頁。前掲 [26]、10 頁。
- [29] 前掲 [26]、11 頁。
- [30] 前掲 [10]、4 頁。
- [31] コンパクトシティ研究会『民間投資を呼び込む 図 攻めのコンパクトシティ』の形成に向けて：コンパクトシティ研究会報告書』日本政策投資銀行、2015 年、4 頁。日本政策投資銀行 HP を参照 (https://www.dbj.jp/upload/investigate/docs/book1506_03.pdf) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [32] 前掲 [9]、22、54 頁。
- [33] 「第 2 次国土形成計画」(全国計画)(平成 27 年 8 月 14 日閣議決定)、13 頁。国土交通省 HP を参照 (https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_fr3_000003.html) < 2020 年 12 月 10 日 > なお、「コンパクト+ネットワーク」については、平成 26 年 7 月に公表された「国土のグランドデザイン 2050」においてすでに示されている。
- [34] 令和 2 年 7 月 31 日現在、339 都市が立地適正化計画を作成、公表している。国土交通省 HP を参照 (https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001361829.pdf) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [35] 令和 2 年 11 月末時点で、609 の地域公共交通網形成計画が策定されている。また、2020 年 7 月末時点では、このうち 228 自治体が立地適正化計画もあわせて策定している。なお、地域公共交通網形成計画は、令和 2 年の法改正で、地域公共交通計画に名称等が変更され、計画策定もこれまで任意であったものが、努力義務化されている。国土交通省 HP を参照 (https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000055.html) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [36] 「第 11 版都市計画運用指針」(令和 2 年 9 月)、4、31～32 頁。国土交通省 HP を参照 (https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/crd_city_plan_fr_000008.html) < 2020 年 12 月 10 日 > これは立地適正化計画制度が創設された平成 26 年以降に追加されたものである。
- [37] 政策課題対応型都市計画運用指針「環境負荷の小さな都市の構築」、23 頁。国土交通省は、全国的に共通して緊急性が高い政策課題に対応する都市計画運用指針を定めている。「環境負荷の小さな都市の構築」以外には、「中心市街地の機能回復」「産業構造の変化への対応」「職住バランスのとれた大都市の都心構造の構築」、「高齢者が生き生きと暮らせる環境の実現」、「防災上危険な市街地の改善」について定められている。策定年は都市再生特別措置法が制定された翌年とされているので平成 15 年である。国土交通省 HP を参照 (<https://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/unyoushishin/shishin02.htm>) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [38] 「コンパクト+ネットワーク」の階層性について次のような指摘がある。すなわち、「人口減少社会において、生活に必要なサービス機能を維持するためには、住民の意向を踏まえつつ、それぞれの地域内において各種サービス機能をコンパクトに集約し拠点化すると同時に、居住地域とネットワークでつながることによって一定の圏域人口を確保する必要がある。そのような各種機能は日常生活に必要なものから特定の時にしか利用しないものまで様々であり、それに応じて必要な圏域規模が規定されるため、「コンパクト+ネットワーク」は階層的な構造になる。前掲 [33]、15 頁。
- [39] 「まとまり」の規模に関して、近隣生活圏を都市の基礎単位とするとの見解がある。日本型コンパクトシティの原則のひとつとして提示されている。近隣生活圏の大きさは、徒歩可能な距離をおおむね 500 から 600 m として、面積は 70 から 100ha、人口密度を 50 から 200 人/ha として、人口は 4000 から 20000 人、大都市では数万人という規模が示されている。なお、同じく日本型コンパクトシティの原則として、都市地域、農村地域、山林地域を含めて、自治体のすべての空間領域を対象とした総合的な空間計画を自治体が策定して、計画に基づいて、事業実施や環境保全策を行うことが挙げられている。海道清信『コンパクトシティ - 持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社、2001 年、256～257、269～271 頁。
- [40] 拙稿「国土利用法制へのエコシステムアプローチの適用可能性に関する前提的考察」『東京都市大学横浜キャンパス紀要』第 7 号、2020 年、42～50 頁。
- [41] 農用地等の確保等に関する基本指針、令和 2 年 12 月。農林水産省 HP を参照 (https://www.maff.go.jp/j/nou sin/noukei/totiriyot_sinko/sinko_04.html) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [42] 確井光明「法律に基づく「基本方針」－行政計画との関係を中心とする序論的考察－」『明治大学法科大学院論集』第 5 号、2008 年、明治大学 HP を参照 (https://m-repo.lib.meiji.ac.jp/dspace/bitstream/10291/14221/1/houkadaigakuinronshu_5_1.pdf) < 2020 年 12 月 10 日 >
- [43] 農業振興地域制度に関するガイドライン、令和 2 年 11 月、9 頁。農林水産省 HP を参照 (https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyot_sinko/attach/pdf/sinko_03-22.pdf) < 2020 年 12 月 10 日 > なお、日本都市センターが行ったアンケートでは、農地関連法令に関して、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との回答があったとのことである。前掲 [9]、40、220 頁。