

## 第4回特別自治市構想等大都市制度に関する研究会 議事録（概要）

日 時：令和3年10月4日（月）19時15分～20時50分

場 所：WEB会議

出席者：※敬称略、順不同

<委員>

碓井光明【座長】、牛山久仁彦【座長代理】、伊集守直、板垣勝彦、関口智、  
谷口尚子

<委員以外の出席者>

中井 検裕（東京工業大学大学院教授）

内 容：各分野の専門家を招き、以下のテーマに関し、意見聴取等を行った。

1. 特別自治市構想へのコメント～都市計画・土地利用・まちづくり分野～（別添）

中井 検裕 東京工業大学大学院教授

以上。

# 特別自治市構想へのコメント ～都市計画・土地利用・まちづくり分野



Tokyo Tech

東京工業大学  
環境・社会理工学院  
教授 中井検裕

2021年10月4日

特別自治市構想等大都市制度に関する研究会

# 自己紹介

---

## ▶ 私の専門

### ▶ 都市計画

- ▶ 都市計画制度
- ▶ 土地利用計画
- ▶ 都市景観
- ▶ 都市再生

### ▶ 最近の研究関心

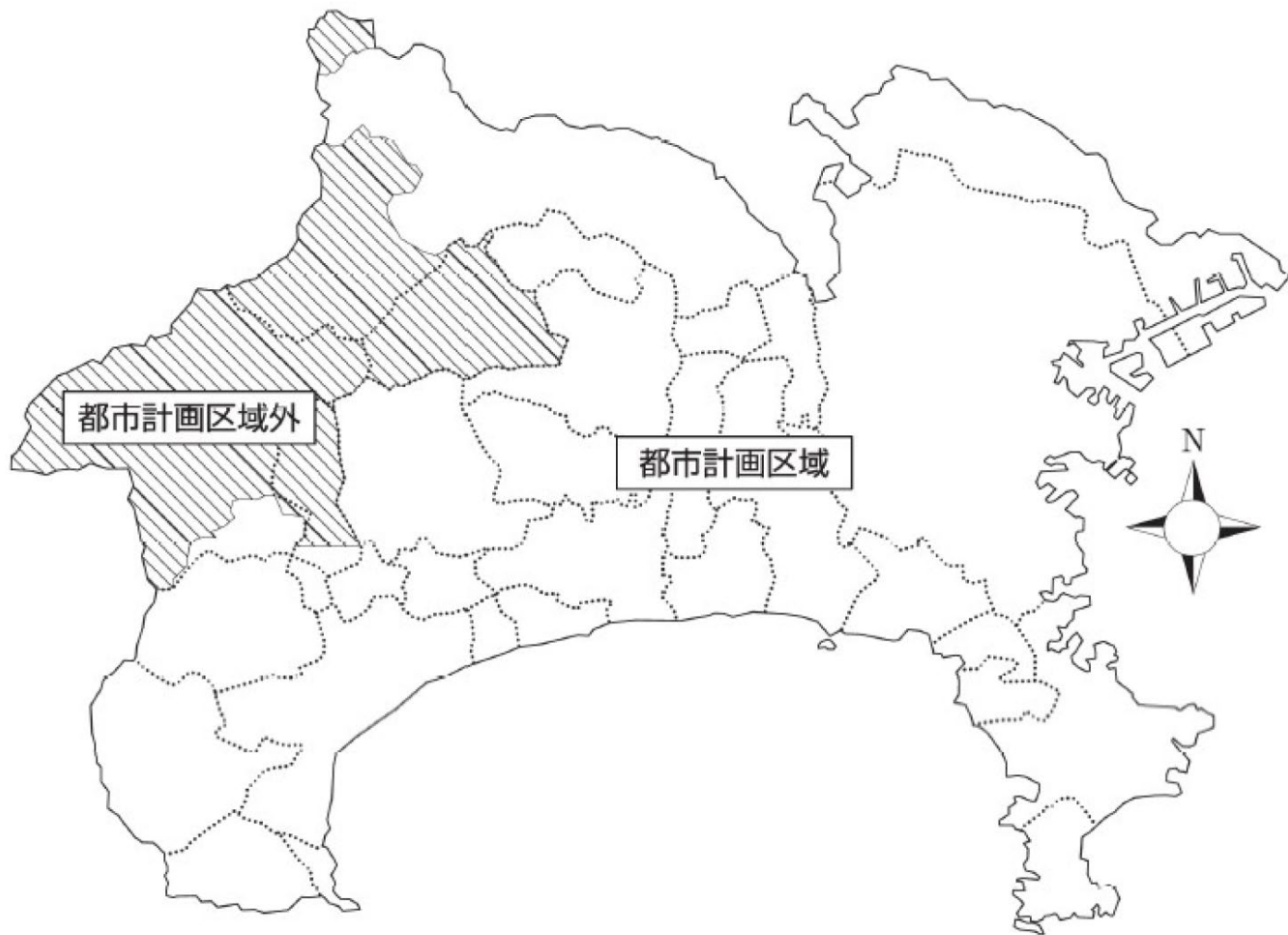
- ▶ 人口減少時代の都市の畳み方
- ▶ 災害リスクと土地利用
- ▶ イノベーションを創発する都市環境

# 都市計画の決定権限

都市計画の内容			市町村決定	県決定		
				県又は政令市	県のみ	
都市計画区域					●	
都市計画区域の整備、開発及び保全の方針				●		
区域区分				●		
都市再開発方針等				●		
地域地区	用途地域	既成市街地、近郊整備地帯	●			
		その他	●			
	特別用途地区		●			
	高度地区・高度利用地区		●			
	特定街区		●			
	防火地域・準防火地域		●			
	景観地区		●			
	風致地区	面積10ha以上	2以上の市町村の区域		●	
			その他	●		
	面積10ha未満		●			
	駐車場整備地区		●			
	流通業務地区			●		
	生産緑地地区		●			
都市施設	道路	自動車専用道路	高速自動車国道		●	
			その他		●	
		一般国道			●	
		都道府県道	4車線以上		●	
			4車線未満		●	
		その他の道路	4車線以上	●		
	4車線未満		●			
	公園・緑地	面積10ha以上	国が設置するもの			●
			県が設置するもの		●	
		その他	●			
	面積10ha未満		●			
	下水道	公共下水道	排水区域が2以上の市町村の区域			●
			その他	●		
		流域下水道				●
	その他		●			
	汚水処理場、ごみ処理施設	産業廃棄物処理施設			●	
その他		●				
河川	一級河川				●	
	二級河川			●		
	準用河川		●			
図書館、その他の教育文化施設		●				
市街地開発事業	土地区画整理事業	面積50ha超	国又は県が施行		●	
			その他	●		
	面積50ha以下		●			
	市街地再開発事業	面積3ha超	国又は県が施行		●	
その他			●			
面積3ha以下		●				
地区計画等			●			

# 都市計画区域(県決定)

---



cf: 准都市計画区域は創設当初は市町村決定だったが、その後、都道府県決定に逆分権された経緯がある

# 基本的な考え方(法定都市計画関係)

---

- ▶ 地域のことは地域で決めるのが基本
- ▶ 既にほとんどの権限は道府県にはない
  - ▶ 道府県から指定都市への決定権限の委譲
  - ▶ 同意を必要とする協議から同意不要の協議へ
- ▶ 基本的な考え方
  - ▶ 計画決定の影響が自地域内で完結する場合 ⇒ 市町村決定
  - ▶ そうでない場合 ⇒ 都道府県決定
    - ▶ 市町村区域を越えて物理的に繋がっているインフラ
      - 幹線道路、河川、流域下水道など
    - ▶ 当該都市施設の受益者が自地域外が中心⇨国土レベルのインフラ
      - 空港、港湾、国幹道など
    - ▶ 計画決定の結果、他地域(主に周辺)に反射的影響があるもの
      - 大規模な区画整理事業や市街地再開発事業など

# 土地利用基本計画(県決定)

## 神奈川県内の5地域区分

区 分		面積(ha)	割合(%)
五 地 域	都 市 地 域	199,718	82.7
	農 業 地 域	50,976	21.1
	森 林 地 域	90,847	37.6
	自 然 公 園 地 域	55,293	22.9
	自 然 保 全 地 域	11,215	4.6
計		408,049	168.9
白 地 地 域		412	0.2
合 計		408,461	169.1
県 土 面 積		241,585	100.0

神奈川県土地利用基本計画より

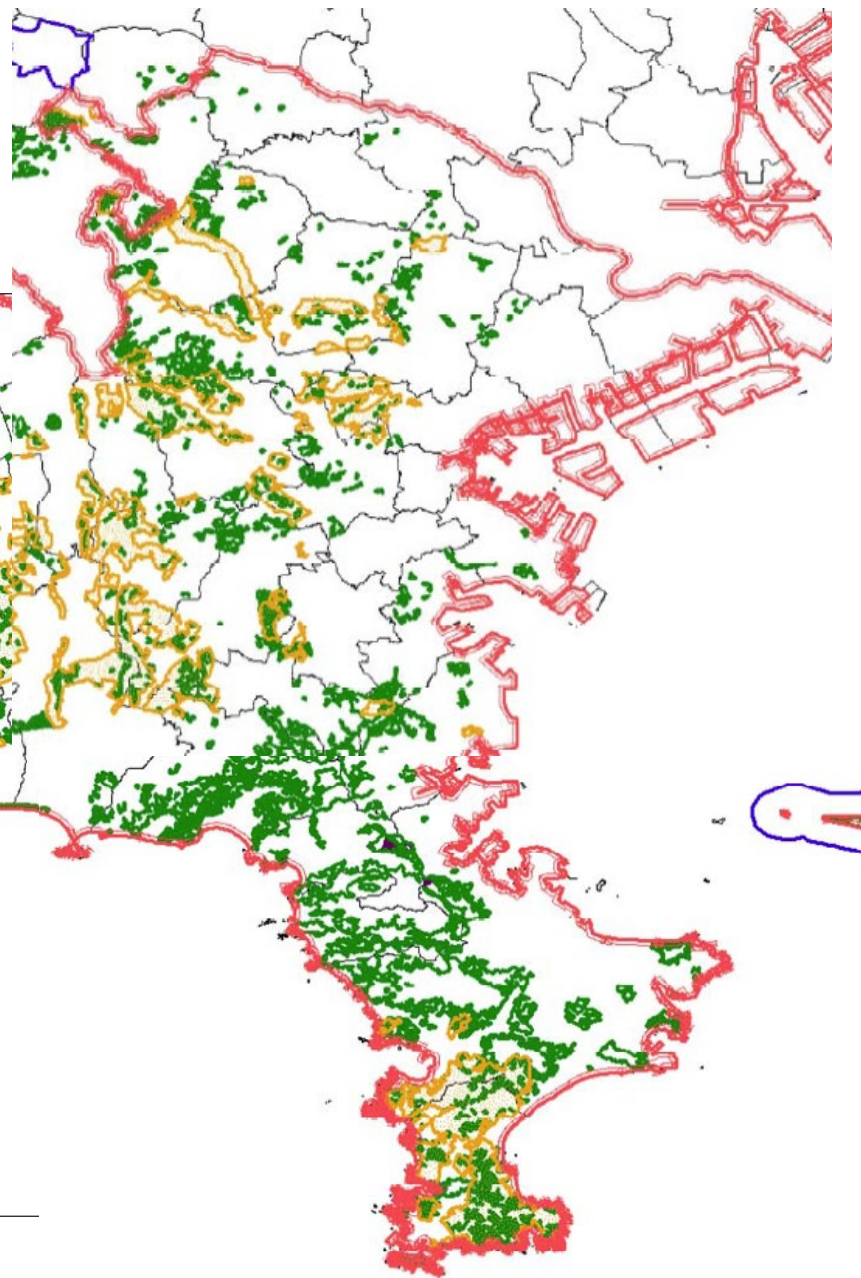
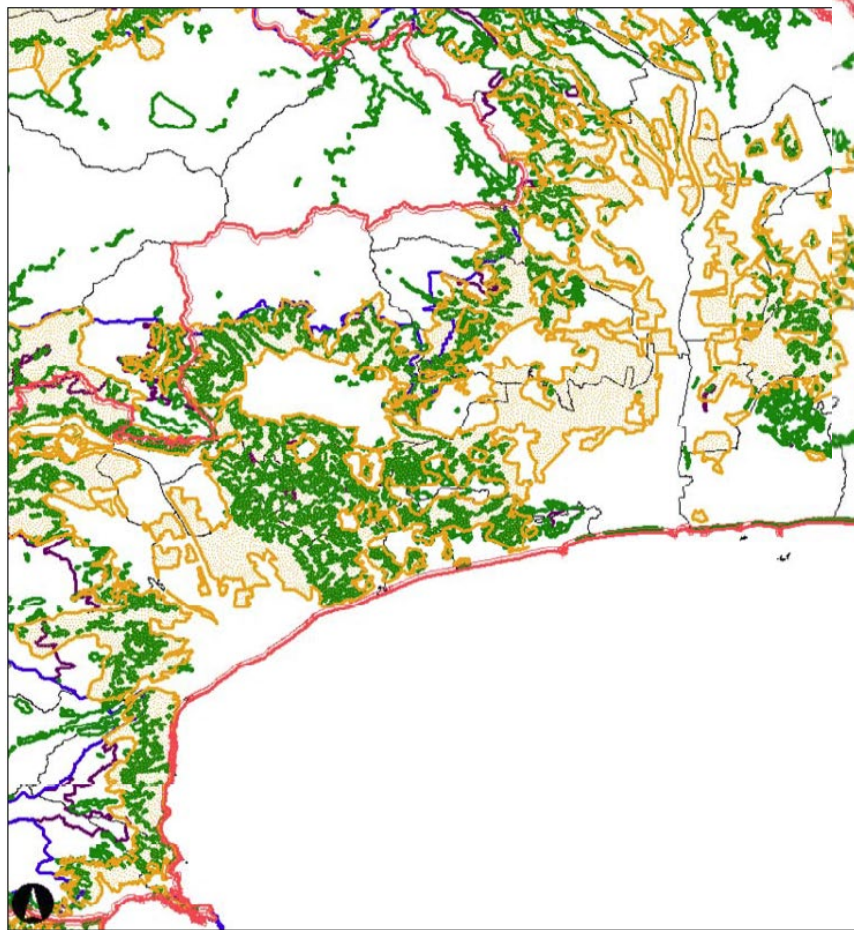
# 5地域の重複

区 分		面 積 (ha)	割 合 (%)
重複のない地域	(都)	112,332	46.5
	(農)	1,025	0.4
	(森)	2,110	0.9
	(公)	1,476	0.6
	(保)	23	0.0
	計	116,966	48.4
	(都)と(農)	31,245	12.9
	(都)と(森)	15,202	6.3
	(都)と(公)	2,815	1.2
	(都)と(保)	187	0.1
	(農)と(森)	1,683	0.7
	(農)と(公)	213	0.1
	(農)と(保)	85	0.0
	(森)と(公)	29,783	12.3
	(森)と(保)	1,017	0.4
	(都)と(農)と(森)	10,615	4.4
	(都)と(農)と(公)	382	0.2
	(都)と(農)と(保)	90	0.0
	(都)と(森)と(公)	18,370	7.6
	(都)と(森)と(保)	6,429	2.7
	(農)と(森)と(公)	1,140	0.5
	(農)と(森)と(保)	2,452	1.0
	(都)と(農)と(森)と(公)	1,114	0.5
	(都)と(農)と(森)と(保)	932	0.4
	計	123,754	51.2
白 地 地 域		412	0.2
県 土 面 積		241,585	100.0

神奈川県土地利用基本計画より



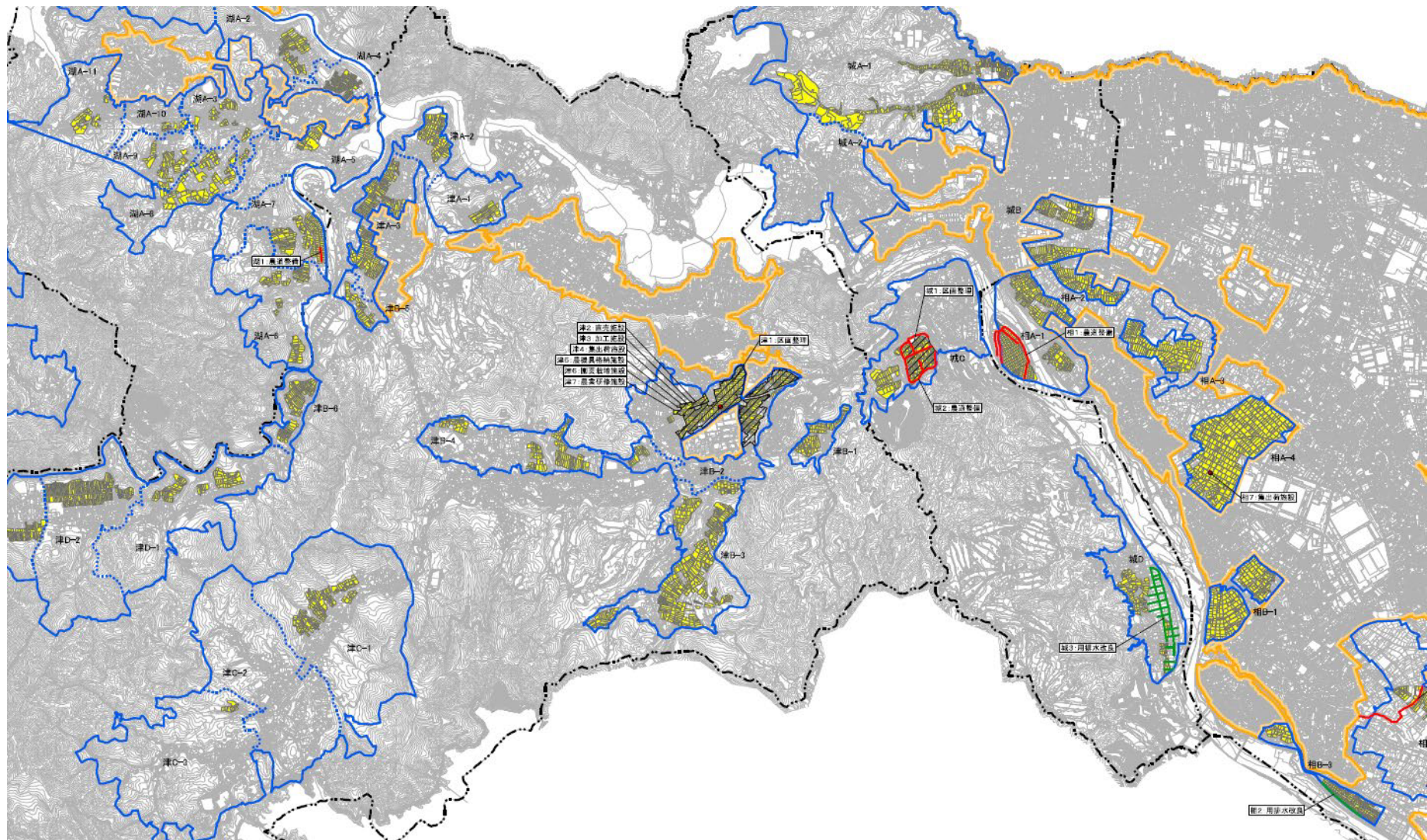
# 土地利用計画図 (神奈川県)





# 農業振興地域整備計画(市町村決定)

## 相模原市(一部)



# 農地関係

---

- ▶ 農業振興地域整備基本方針(県決定)
- ▶ 農業振興地域(農用地区域)(県決定)
- ▶ 農業振興地域整備計画(市町村決定)
- ▶ 農地転用許可(県・指定都市決定)
  - ▶ 許可権者は農地法に基づく「指定市町村」や、地方自治法に基づく事務処理特例で都道府県から市町村に権限移譲が行われている場合がある
  - ▶ 農地法に基づく「指定市町村」制度の創設は近年、全国知事会等の強い要望で導入された経緯がある



# 農地転用許可等に係る指定市町村の指定基準等について

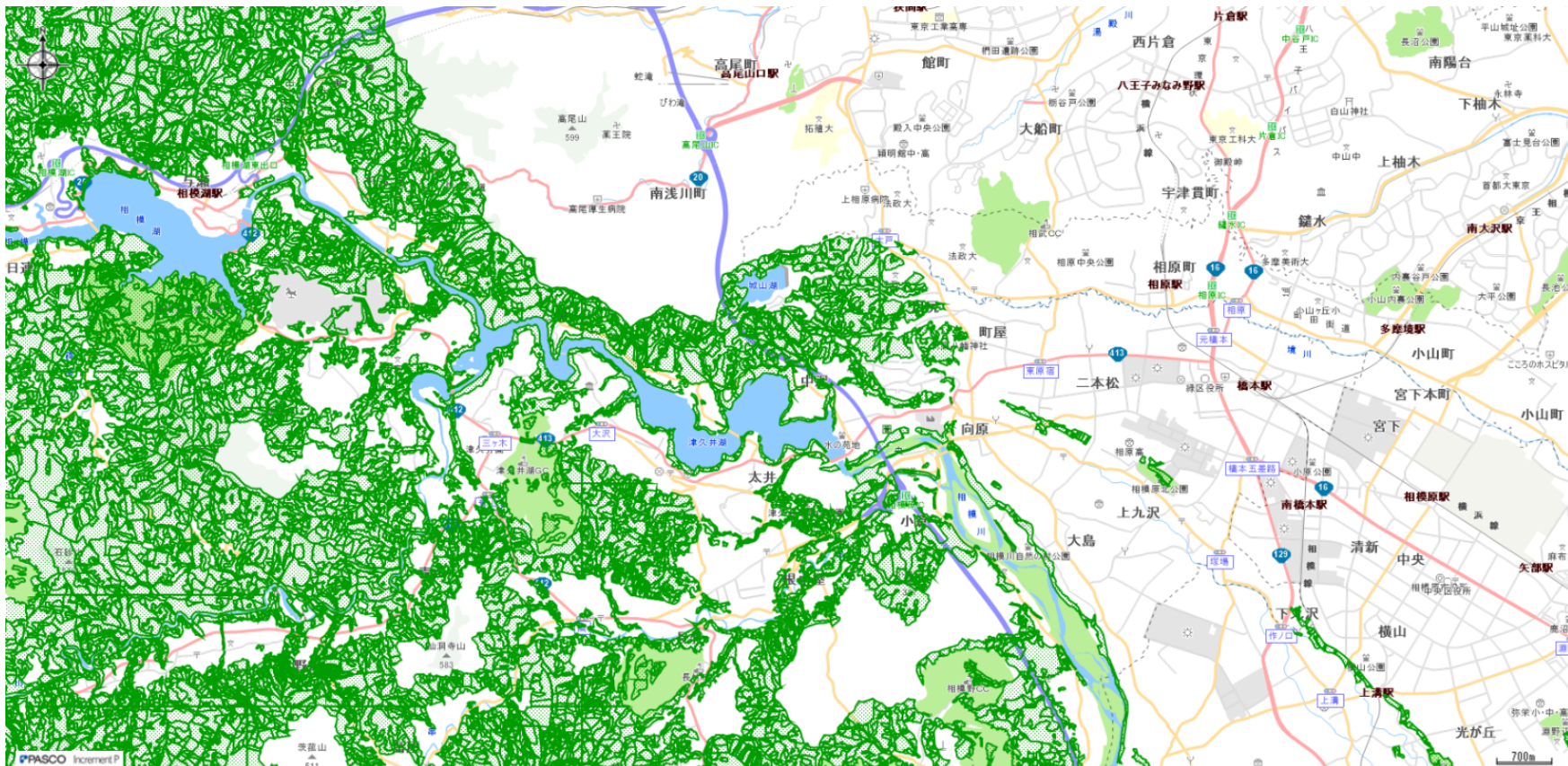
基本となる考え方	指定手続等
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生産性の高い優良農地の確保の観点と地方分権の推進の観点の双方の観点から見て適正なものとなるようにすること。</li> <li>○ 優良農地の確保の目標を適切に定めるなどの農地を確保する意欲を有するとともに、法令の基準に従った制度の適切な運用を行い、そのための体制を備えた市町村は指定できるようにすること。</li> <li>○ 担い手への農地の利用集積等の農業施策への取組による農地の確保・保全、農地の確保にも配慮した都市計画等の土地利用計画に基づく計画的な土地利用に向けた取組を十分考慮すること。</li> <li>○ 国は、市町村等の事務が適正に行われるようサポートするとともに、法令の基準に違反した事務処理が行われた場合には、是正するための措置を講ずるよう積極的に対応すること。</li> <li>○ 国と地方がそれぞれの役割の下にこれまで以上に一体となって農地の確保等に向けて取り組むこととする。</li> </ul>	<p><b>1 指定の手続</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 農林水産大臣は、市町村が行う申請に基づき、基準に適合するものについて指定市町村の指定をする。</li> <li>○ 農林水産大臣は、必要があると認めるときは、都道府県知事の意見を聴くことができる。</li> <li>○ 農林水産大臣は、指定市町村を指定しようとするときは、その旨を当該市町村及び都道府県に通知するとともに、公示することとする。</li> <li>○ 農林水産大臣は、指定しないときは、その旨及びその理由を当該市町村に通知することとする。</li> </ul> <p><b>2 運用状況の把握</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 指定市町村は、指定市町村が行う事務処理及び優良農地を確保する目標の達成状況に関し、毎年、農林水産大臣に報告しなければならない。〔国は、毎年、個別の許可事務の実態調査を実施。〕</li> </ul> <p><b>3 指定の取消し</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 農林水産大臣は、指定市町村が指定基準に適合しなくなったと認めるときは、指定を取り消すことができる。</li> <li>○ 農林水産大臣は、指定市町村の指定の取消しをしようとするときは、その旨及びその理由を当該市町村及び都道府県に通知するとともに、公示することとする。</li> </ul>

指定基準		
<p><b>I 優良農地を確保する目標を定めること</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 以下の要件を満たす確保すべき農用地等の面積の目標が定められていること。</li> <li>1 農振法に基づき国が策定する「基本指針」及び都道府県が策定する「農業振興地域整備基本方針」に沿って、最近のすう勢及び農地の確保に関する施策の効果を適切に勘案していること。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 面積目標において、最近のすう勢(農用地区域からの除外及び荒廃農地の発生)や農地の確保に関する施策の効果、市町村の独自の事情が適切に見込まれていること。</li> <li>・ 施策効果については、                     <ul style="list-style-type: none"> <li>① 農用地区域への編入の取組の効果</li> <li>② 農地中間管理機構による担い手への農地集積、荒廃農地の再生対策の推進等による荒廃農地の発生抑制・再生の効果</li> </ul>                     を勘案することとし、施策の実施状況や今後の取組方針からみて適切に効果が見込まれていることを確認する。                 </li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>2 都市計画マスタープラン等の計画に沿って地方公共団体が策定した土地利用計画に基づく開発予定等がある場合は、その事情が適切に考慮されていること。</li> </ul>	<p><b>II 農地転用許可等を基準に従って適正に運用すると認められること</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 過去5年間に於ける事務又は行為からみて、原則として、次の要件を満たすこと。</li> <li>・ 地方自治法に基づく事務処理特例制度により権限移譲を受けている市町村の農地転用許可に係る事務の処理が農地法令(農地法、同法施行令及び同法施行規則)に違反していないこと</li> <li>・ 事務処理特例制度による権限移譲を受けていない市町村における農業委員会の農地転用を許可相当とする意見書の送付に係る事務の処理について、都道府県が、当該転用を、農地法令の要件を満たさないとして不許可としていないこと(指定された場合に農業委員会に事務委任するものに限る。)</li> <li>・ 農地における市町村の道路、公園等の公共施設の設置に係る行為が、施設の公益性を考慮してもなお、土地の農業上の利用の確保の観点から著しく適正を欠いていると認められるものでないこと</li> <li>・ 事務処理特例制度により権限移譲を受けている市町村の違反転用者に対する是正措置に係る事務の処理が著しく適正を欠いていると認められるものでないこと</li> </ul>	<p><b>III 農地転用許可制度等に係る事務処理体制が整っていると認められること</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 農地転用許可等の事務に従事することとなる職員2名以上が農地転用許可制度に係る事務又は農業振興地域制度に係る事務に通算して2年以上従事した経験を有していること。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農地転用許可の申請の件数の少ない市町村や、農林水産省等が実施する研修を受けることにより法令に関する理解を有すると認められる職員について、例外を設ける。</li> <li>・ 職員の配置については、農地転用許可等に関する事務処理について経験を有する者を、事務をサポートする者として配置(OBなどの経験者を配置する場合を含む。)することも含むものとする。</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 上記の事務処理を行う体制が継続的に確保できると認められること。</li> </ul>

※ 農地転用許可等の「等」は、農振法に基づく農用地区域における開発許可であり、指定市町村の指定基準については、農地転用許可と同様の取扱いとする。

# 森林関係

## ▶ 地域森林計画(県決定)



## ▶ 林地開発許可(県決定)



# 河川関係



# 河川整備基本方針と河川整備計画の考え方

- 長期目標としての整備基本方針、当面30年程度を目標として、段階的に進める中期的な整備計画
- 整備基本方針(一級河川を例に)
  - 1) 外力としての基本高水(100年から200年確率の流量)
  - 2) 基本高水ピーク流量 = 計画高水流量(河道) + 流域内カット流量
- 整備計画
  - 1) 30-50年確率程度(100年確率の場合)の目標流量を設定
  - 2) 河道流量 = 目標流量 - カット流量
  - 3) カット流量 = ダムによるカット + 洪水調節地(遊水地)のカット
  - 4) 目標流量を上回る出水があったなら、目標流量を引き上げ
  - 5) 建設する堤防の位置と高さは、原則、基本方針に合わせて決定。その後の河道流量増加は、河床掘削で行う。

# 計画の権限

---

## ▶ 基本的な考え方

- ▶ 計画決定の影響が自地域内で完結する場合 ⇒ 市町村決定
- ▶ そうでない場合にどうするか
  - ▶ 基本的なパターンは以下の2つ
    - A 広域自治体(都道府県)決定
    - B 基礎自治体決定+水平調整(都道府県の関与を含む)
  - ▶ 計画の性格
    - 基礎自治体で切り分けても大きな支障がないもの → B
    - 基礎自治体を超える全体目標が重要なもの
      - 河川のように流域全体の計画が重要なもの
      - 農地・林地のように国の目標(食糧自給率の達成、CO2排出量削減目標の達成など)からトップダウンで計画が策定される必要性が高いもの
  - AもしくはBで強力な水平調整
- ▶ いずれに権限があろうと、基礎自治体間(および都道府県)の調整は必要
- ▶ あとは事務処理上の効率性の問題(事務処理能力を含む)



# 事業・許可の権限

---

- ▶ 計画主体＝事業および許可主体が望ましい
  - ▶ ゾーニング権者と許可権者は基本的には一致していることが望ましい
- ▶ 一方、事業の主体と事業の認可権者が一致すると好ましくない場合がある
  - ▶ 事業の公平性、客観性等の判断が求められる場合
    - ▶ 例えば、事業認可によって土地収用権が付されるような場合には、施行者が認可権者となると客観性が保てない
  - ▶ 政令市施行の事業の認可権者は都道府県でなくとも例えば国とすることも考えられるが、国→地方という分権の流れには反すること、現場との距離感などから都道府県としておくことには合理性はある

# 管理の権限

---

- ▶ 基本的には、計画主体＝事業主体＝管理主体が望ましい
- ▶ ただし河川（＋流域下水道）については、流域の一体管理が本来は望ましい
  - ▶ 同一自治体内で、例えば本川と支川で管理が分かれているのは、明らかに望ましくない
  - ▶ 都道府県境、市町村境にある河川の扱い（両側で別々の管理は明らかに望ましくない）

# おわりに: 残された課題

---

- ▶ 自治体間の調整と都道府県の関与の仕組み
  - ▶ 基礎自治体のMPに「広域調整事項」を義務付けるなど
- ▶ 災害復興のような緊急時の権限配分
  - ▶ 広域で考えるべきことが多くなる
    - ▶ 広域避難、被災者の仮設住宅(みなし仮設を含む)など
- ▶ 県が条例などで独自に行ってきたものの適用範囲(特別市は適用外?)
  - ▶ 例: 神奈川県土地利用調整条例
    - ▶ 白地区域、都市計画区域外の開発調整など
- ▶ 特別市の事務能力
  - ▶ 逆委任の余地