

Ⅲ 土地利用法制に関する調査結果

- 調査の趣旨 土地利用に関する法規制が複数の法体系に分かれていることによる支障や、全国一律かつ規律密度が高い規制による支障等を把握し、地方の視点での新たな法体系の検討等に資する。
- 調査の対象 全都道府県及び全市区町村
- 調査時点 平成30年3月
- 回答数 1,788団体のうち1,636団体より回答（回答率91.5%）
 - ・都道府県：47団体中47団体
 - ・市町村及び特別区：1,741団体中1,589団体

1. 都市計画制度の規律密度から生じる課題

- 平成 29 年 5 月に全国市長会政策推進委員会・(公財)日本都市センターがまとめた「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」では第 I 部第 3 章「2 都市自治体と国・都道府県との役割分担」の「(4) 規律密度の緩和」において『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。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。』としている。
- 国土交通省の都市計画運用指針（第 10 版）において、市街化区域の設定は「……（いわゆる人口フレーム方式）を基本とすべきである。」とされている（同指針 p58）。当該指針における語尾等の表現において「～べきである」とされている場合は「法令、制度の趣旨等から記述された事項による運用が強く要請されると国が考えているもの。」とされている（同指針 p3）。
- 「人口フレーム方式」に関して地方自治体の実務上、どの程度裁量が認められているのか検証するため、「人口フレーム方式」の採用状況等を調査した。

ポイント

- 回答のあった都道府県・政令指定都市のうち「人口フレーム方式」を採用しているのは、他の方式を併用している 1 団体、市街化区域の設定を行っていない 1 団体を除く全ての団体となっている。
- 「人口フレーム方式」を採用していることで、市街化区域の縮小や人口密度の低下への対応などの支障を生じず、市街化区域を合理的に設定できているのは、都道府県・政令指定都市で 29 団体（約 48%）にとどまっている。何らかの支障がありながら、都市計画運用指針に従っている実態がある。

(1) 「人口フレーム方式」の採用状況

①都道府県及び政令指定都市における市街化区域の設定方法

	都道府県	政令市
「人口フレーム方式」により行っている。	43件	18件
「人口フレーム方式」ではない方法により行っている。	0件	0件
「人口フレーム方式」と他の方法を併用している。	1件	0件
市街化区域の設定を行っていない。	1件	0件
無回答	2件	1件

(併用している他の方法の具体的内容)

- ・国土交通省が平成23年6月に示した「市街化区域の規模の設定方法について(試案)」に基づき、人口の将来推計による人口フレームのほか、工業出荷額及び運輸施設用地の将来推計により必要となる産業用地を設定。

(2) 「人口フレーム方式」を採用していることによる支障

(※自団体又はその属する都道府県が「人口フレーム方式」により行っていると回答した団体のみ回答)

	都道府県	政令市	市区町村 (政令市以外)
合理的に設定できている。	20件	9件	298件
今後の人口予測をもとに市街化区域の面積を算出すると、市街化区域を現在より縮小する必要があり、既に開発された地域を除外することは困難である。	18件	5件	69件
将来の人口予測に基づき現在より広く市街化区域を設定したが、結果的に人口は増えず、人口密度の低下を招いている。	2件	0件	24件
その他	10件	4件	72件

(※複数選択可)

(「その他」の具体的内容)(主なもの)

- ・人口増加が見込まれない都市計画区域では、自治体の政策として市街化区域の拡大が必要であっても拡大できない。
- ・広域都市計画により市街化区域を設定しているため、自治体独自の事情により必要な市街化区域設定ができない。
- ・現在支障はないが、今後支障が生じる恐れがある。
- ・人口フレーム方式により市街化区域の拡大が抑制されているが、工業・商業用地としての土地利用の需要が多く、市街化区域が不足している。
- ・不整形な市街化区域の調整を行うなど、人口フレームに大きな影響を与えない程度の市街化区域の変更であっても困難となっている。
- ・今後、人口予測をもとに市街化区域を現在より縮小する必要が出た場合、市街化調整区域に編入することは困難である。
- ・都市計画基礎調査を元に見直す場合、人口や出生率等の予測と確定値に差が出ると、基礎調査毎に結果が異なり、支障をきたす恐れがある。

2. 農地転用許可等の権限移譲の推進方策

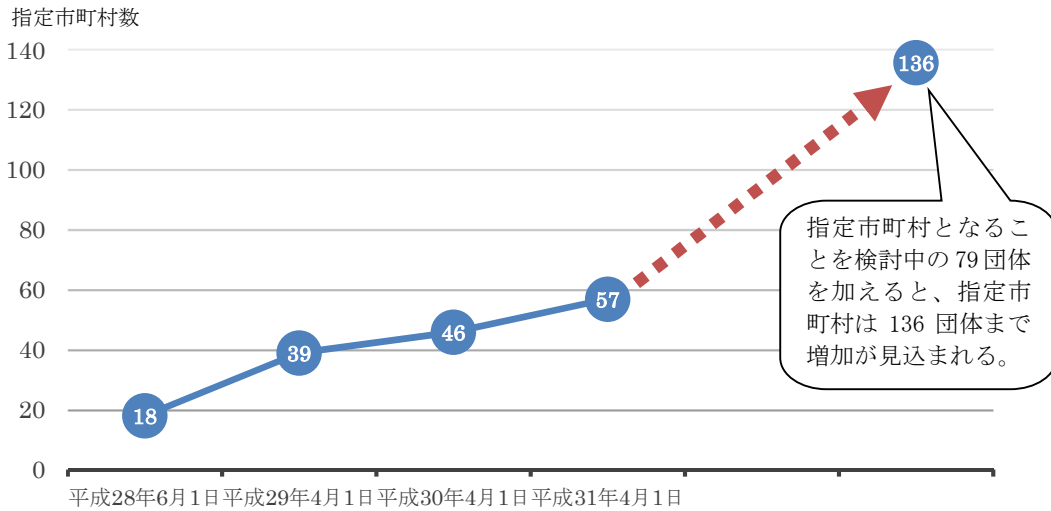
- 第5次地方分権一括法による農地法等の改正により、優良農地確保の目標を定める等の一定の要件を満たす市町村については、国から指定を受けることで都道府県と同等の農地転用許可等の権限を行使できる制度となった。
- 指定市町村数の増加など、農地転用許可等の権限移譲を推進する方策等を検討するため調査を行った。

ポイント

- 指定市町村は、平成31年4月時点で57団体であるが、指定市町村となることを検討中の市区町村は79団体であり、引き続き指定市町村数は増加すると見込まれる。
- 指定市町村50団体のうち、指定前から事務処理特例制度により農地転用に係る権限移譲を受けていた市町村は28団体（56%）、指定市町村となることを検討中の79団体では、事務処理特例制度による権限移譲を受けている市町村は38団体（約48%）であり、必ずしも当初予想されていたような既に事務処理特例で権限移譲を受けている市町村が優先して指定市町村となったものではない。
- 指定市町村制度を推進しているのは47都道府県中22団体であり、そのうち事務処理特例制度とともに推進しているのが15団体で、事務処理特例制度よりも優先しているのが7団体である。会議等での周知・検討依頼、市町村の意向調査の定期的な実施、市町村への直接訪問などの取り組みを行っている都道府県が多い。指定市町村制度よりも事務処理特例制度による権限移譲を優先しているのは8団体である。
- 指定市町村となった効果としては、既に事務処理特例制度により権限を移譲されていたので変化はないという意見も多いが、権限移譲を受けていなかった団体からは、許可に要する期間の短縮、事務手続きの簡略化、公共事業の円滑実施などが図られたとされている。
- 今後指定市町村となる上での課題としては、指定市町村の要件である従事経験者の不足、事務処理特例による権限移譲を受けていない場合の事務のノウハウ不足、許可件数が少ないことなどが挙げられている。また、市町村への研修実施や都道府県職員派遣等の支援、国や都道府県からの情報提供が必要との意見も多く出されている。

(1) 指定市町村制度について

① 指定市町村の検討状況



指定市町村となっている	57 団体
指定市町村となることを検討中	79 団体
現時点で指定市町村となる予定はない	1400 団体
無回答	60 団体

※農林水産省の資料をもとに団体数を修正した（平成31年4月時点）。「指定市町村となっている」57団体のうち7団体は回答団体に含まれない。また、調査時点では「検討中」又は「予定はない」との回答であったが、その後に指定市町村となった団体について時点修正している（調査時点で「指定市町村となっている」と回答したのは40団体）。なお、「検討中」としている団体のうち2団体は令和元年7月1日より指定市町村となる予定（告示済）。

② 指定市町村の検討状況と事務処理特例制度による権限移譲状況との関係

	事務処理特例制度による権限移譲を受けている、又は受けていた時期がある	事務処理特例制度による権限移譲を受けていない
指定市町村となっている	28 団体	22 団体
指定市町村となることを検討中	38 団体	41 団体
計	66 団体	63 団体

③指定市町村制度及び事務処理特例制度による権限移譲の推進に関する都道府県の考え方

		事務処理特例制度による権限移譲の推進				計
		推進している	どちらとも いえない	推進してい ない	その他	
指定市町村制度の推進	推進している	15 団体	2 団体	4 団体	1 団体	22 団体
	どちらとも いえない	7 団体	11 団体 (※1)	1 団体 (※2)	3 団体	22 団体
	推進してい ない	1 団体	1 団体 (※3)	0 団体	0 団体	2 団体
	その他	0 団体	0 団体	0 団体	1 団体 (※4)	1 団体
計		23 団体	14 団体	5 団体	5 団体	47 団体

(※1 指定市町村制度、事務処理特例制度共に「どちらともいえない」と回答した団体の理由)

- ・市町村の判断に任せている。
- ・市町村の意向を考慮する必要があるため。
- ・市町村の状況等に応じて対応している。
- ・現在のところ市町村から権限移譲の要望が無い状況であり、要望があれば、検討したい。
- ・市町村より農地転用許可権限の移譲を求める要望がない。指定市町村申請の希望があれば対応する。
- ・未移譲市町村は事務処理体制の整備等の問題から移譲を受けるのが困難としている。指定市町村への移行を希望する市町村に対しては適切な支援を行う。
- ・指定市町村制度、事務処理特例制度共に周知に努めているが、必要な人員、予算など各市町村の事情等もあることから、都道府県として、積極的に導入を推進しているものではない。
- ・現状では、市町村と都道府県の連携により農地転用許可事務が実施されている。
- ・農地の有効利用を図る農地マネジメントの考え方に沿って、面的まとまりを持った農地・土地利用の確保に向け、ミニ開発や虫食い転用を防ぐことを重視し、市町村の農業委員会に対して、農地法の趣旨や理念の徹底を図っているところであり、市町村から申し出等があれば、相談に応じて対処したいと考えている。
- ・権限移譲については、移譲を受ける市町村の意向が大前提である。都道府県としては、移譲の意向が示された場合、取り組む市町村に対し適切に支援していく。
- ・制度適用によるメリット・デメリットをまだ精査していない。市町村に対しては、意向を確認のうえ、希望する市町村に対して推進する立場をとっている。

(※2 指定市町村制度の推進は「どちらともいえない」が事務処理特例制度も「推進していない」と回答した団体の理由)

- ・都道府県内の適正な農地利用を図るため、一定規模を超える農地転用等については、都道府県で許可すべきと考える。ただし、農地法の指定市町村制度に基づき適正な農地利用が図られると判断される市町村については、許可権限を移譲することに問題ないとする。

(※3 指定市町村制度を「推進していない」が事務処理特例制度の推進も「どちらともいえない」と回答した団体の理由)

- ・事務処理特例を受けてから指定市町村に移行した方が、事務処理が円滑に進むと考えるが、指定市町村か、事務処理特例かを選択するのは市町村の判断であり、都道府県としては、市町村の移譲希望と事務処理体制に応じて支援を行う。

(※4 指定市町村制度も事務処理特例制度も「その他」と回答した団体の理由)

- ・市町村の意向に委ねている。

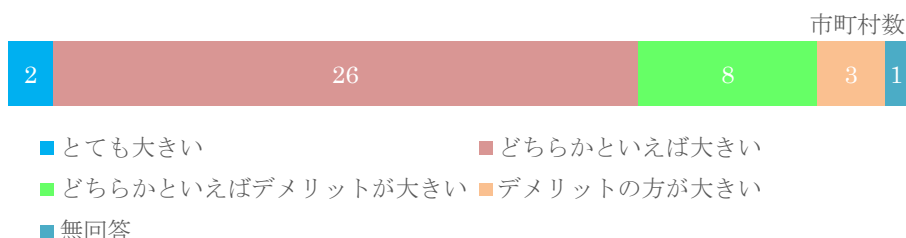
④指定市町村制度推進のために具体的に行っている取組（主なもの）

- ・市町村担当者の研修会や説明会、農業委員会関係の会議（農業会議総会、農業委員会事務局長会議など）などで周知・検討を依頼
- ・農政局からの指定スケジュールの情報を各市町村へ通知
- ・分権担当者と連携した説明会等の実施及び情報共有
- ・市町村へ意向調査を実施（年1～複数回）
- ・市町村への訪問（幹部職員、担当職員、現地機関）、県内圏域ごとの市町村幹部職員の会議による説明・検討依頼。要望のある市町村、一定数の許可実績のある市町村等を個別訪問
- ・市町村からの相談に対応
- ・実務研修生の受入等

（2）指定市町村となった効果

①権限を受けたメリットの評価

（※調査時点において「指定市町村となっている」と回答した市町村のみ回答）



②指定市町村となったことによる具体的な効果

（※①でメリットが「とても大きい」又は「どちらかといえば大きい」を選択した市町村のみ回答）

具体的な効果	過去に事務処理特例で権限の移譲を受けていた市町村の回答	過去に事務処理特例で権限の移譲を受けていない市町村の回答	計
既に事務処理特例で権限移譲されていたので、大きな変化はない。	11件	0件	11件
農地法第4条第1項ただし書きに基づき指定市町村が行う公共事業等については、収用事業の対象ではない場合も転用許可が不要であるため、当該事業を従来より円滑に実施できた。	7件	2件	9件
許可までに要する時間が短縮した。	1件	7件（※1）	8件
事務手続きが簡略化された。	4件	3件	7件
許可の基準が明確化した。	1件	0件	1件
その他	0件	3件	3件

（※複数選択可）

（※1 具体的な短縮期間：「6週間→4週間」「1カ月→2週間」「4週間→2週間」「40日→25日」「20日程度短縮」「10日程度短縮」）

③指定市町村となったことによる具体的な課題（主なもの）

（※①で「デメリットの方が大きい」又は「どちらかといえばデメリットが大きい」を選択した市町村のみ回答）

- ・権限を活用するための知識や経験等が不足。今後、大規模な転用申請など対応に苦慮するケースが出た際への不安。
- ・転用申請から許可までの時間は短縮されるが、国協議に要する期間は短縮されない。
- ・市町村職員の事務量が大きく増大。事務手続きの簡素化がなされていない。
- ・事務処理特例による権限移譲に基づく交付金に比べ、指定市町村への財政措置がない、又は少ない。

（参考）

指定市町村に対しては特別交付税措置が講じられている〔標準的な事務費（平成 30 年度 1.6 万円）×件数により算定される〕。

（3）今後指定市町村となる上での課題

（※(1)の①で「指定市町村となることを検討中」又は「予定はない」を選択した市町村のみ回答）
（※複数選択可）

- ・農地転用許可制度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す職員を、2名以上継続して配置することが難しく、指定市町村の要件を満たすことが難しい。(710件)
 - ・都道府県から事務処理特例による農地転用許可権限の移譲を受けたことがないため、許可事務を行うノウハウ等を有していない。(406件)
 - ・農地転用の申請・許可件数が少なく、権限の移譲を受けても行使する機会が限られている。(371件)
 - ・既に事務処理特例により権限の移譲を受けており、4ha超の許可事例は過去ないため、指定市町村になっても現状と権限の上では変化がない。(240件)
 - ・確保すべき農用地等の面積の目標を定めるノウハウ等がないため、指定市町村の要件を満たすことが難しい。(188件)
 - ・事務処理特例で権限移譲を受ける場合に比べ、指定市町村になる場合に都道府県から得られる市町村職員への研修実施、都道府県からの職員の派遣等の支援等がない、または支援等があるか不明確である。(162件)
 - ・指定市町村となった場合の事務の執行方法などの情報が国や都道府県から提供されず、指定に向けた検討材料が不足している。(133件)
 - ・既に事務処理特例により権限の移譲を受けており、事務に係る交付金を都道府県から受け取っているが、指定市町村になった際の国の財政措置が都道府県からの交付金の額を下回る可能性がある。(28件)
 - ・過去5年間における事務又は行為で農地転用許可等を基準に従って適正に運用していなかった事例があるため、指定市町村の要件を満たすことができない。(13件)
- （その他の具体的な内容）（主なもの）
- ・業務に必要な知識や業務量等に対応できる人員の確保が困難等。(38件)
 - ・市区町村内に対象となる農地がない又は少ない。(29件)
 - ・指定市町村となった際のメリットがない。(26件)
 - ・都道府県による二重チェック、広域的な判断を含めた許可等が必要。(15件)

- ・近隣市町村と統一的な事務執行が望ましい等。(14件)
- ・事務処理特例による権限移譲で十分。(13件)
- ・職員や農業委員会への圧力や転用許可の判断に対する訴訟等のリスクを考慮すると、負担が大きい。(11件)
- ・農地の確保という観点から現在の体制が望ましい。(6件)
- ・市民サービスの向上につながらない。(5件)
- ・都道府県との連携が必要。(4件)

3. 森林について

○森林法第10条の2第2項に基づく地域森林計画の対象となる民有林における土石の採掘、開墾等の開発行為の許可権限については、都道府県知事が有している。

ポイント

- 民有林の開発行為の許可について、事務処理特例により権限の移譲を受けているのは、76市町村（約5%）に限られている。
- 権限移譲を受けても許可要件が森林法で定められており、市町村で独自の判断をすることは困難との意見が多かった（28件、約37%）。また、権限移譲を受けると「許可に要する時間が短縮された」（22件、約29%）とする意見が多い一方で、「都道府県森林審議会への意見聴取が必要であるため、あまり時間短縮等が図れていない」（14件、約18%）とする意見もあった。
- 権限移譲を受けていない団体においては、許可にあたり市町村長への意見の聴取が行われるため、総合的で整合性のある土地利用を進める上で特段の支障はない（998件、約68%）、許可要件が法定されているため、権限を受けても事務が増えるだけである（402件、約27%）、地域森林計画の対象となる民有林はないので支障はない（131件、約9%）という意見が多い。

(1) 事務処理特例制度による権限移譲の状況

権限の移譲を受けている	76市町村
権限の移譲を受けていない	1465市町村
無回答	48市町村

(2) 権限移譲の効果

(※(1)で「権限の移譲を受けている」と回答した市町村のみ回答)

森林法第10条の2第2項の各号に該当しない場合許可しなければならないとされているため、市町村で独自の判断をすることは困難である。	28件	
許可に要する時間が短縮された。	22件	
総合的で整合的な土地利用を進める観点から許可申請者に指導等を行いやすくなった。	18件	
都道府県森林審議会への意見聴取が必要であるため、あまり時間短縮等は図れていない。	14件	
その他	権限移譲後の許可案件がない又は少ないため、効果が分からない。	10件
	限られた人員で許認可の手続きを行わなければならない、対応に苦慮している。	2件
	ノウハウがないため、許可申請者への指導が困難である。	2件

都道府県の担当各課に意見照会をしなければならず、時間短縮を図ることはできない。	2件
その他	2件

(※複数選択可)

(3) 権限移譲を受けていない団体における課題等

(※(1)で「権限の移譲を受けていない」と回答した市町村のみ回答)

許可にあたり森林法第10条の2第6項に基づき、市町村長への意見の聴取が行われるため、総合的で整合性のある土地利用を進める上で特段の支障はない。	998件	
森林法第10条の2第2項の各号に該当しない場合許可しなければならないとされているため、権限を受けても事務が増えるだけである。	402件	
森林法第10条の2第2項の地域森林計画の対象となる民有林はないので、支障はない。	131件	
許可手続に時間がかかり、迅速な対応が困難となっている。	64件 (※1)	
開発行為の是非について市町村と都道府県知事の見解に相違があることがあり、総合的で整合性のある土地利用を進めることができない。	28件	
その他	市町村では専門的な知識を持った職員がいない。	22件
	市町村では事務量増加に対応できる人材が確保できない。	15件
	専門性や統一性、乱開発防止などの観点から、都道府県が許可権限を持つべきである。	12件
	許可申請がない又は少ないので権限移譲の必要性がない。	12件
	対象となる森林がない又は少ないので支障はない。	10件
	市町村のみで判断できることではない。	5件
	現段階で支障はない。	4件
	その他	27件

(※複数選択可)

(※1「許可手続に時間がかかり、迅速な対応が困難となっている」場合の具体的な内容)

- ・森林法第10条の2第6項において、都道府県知事が許可をしようとするときは、関係市町村長の意見を聴かなければならないとされていることなどから許可手続に時間がかかり、迅速な対応が困難となっている。
- ・審議会との調整等に時間を要すると聞いている。
- ・林地開発等の計画申請に係る現地確認等においては、都道府県やその出先機関、森林が所在する市町村の職員が合同で行っているため、日程調整や意見のすりあわせに時間を要するため迅速に対応することは難しい。ただ、開発行為の許認可という性質上これは必要な処理時間の範囲内であると考えており、権限移譲によってこれらを短縮することは不適切な開発行為を見逃す可能性を強めるものであると考えている。
- ・森林法第10条の2第2項各号にそれぞれ該当しないことを確認する必要があるため、時間を要する。