

重点事項推進WG：横断的制度分野担当SW

第8回会合 議事録

1. 日時：平成18年5月15日（月）11:45～12:25
2. 場所：永田町合同庁舎1階第1会議室
3. 項目：土地利用基本計画の策定・変更について
4. 出席： 規制改革・民間開放推進会議  
鈴木主査、黒川主査、原委員、大橋専門委員  
国土交通省  
土地・水資源局 土地利用調整課長 中村 英男

黒川主査 どうも、お待たせして申し訳ありません。それでは、よろしくお願いします。

このワーキングは、横断的な規制に関する問題を扱おうということで、全国で2つのパターンがありまして、国が地方団体に対して過剰に規制をしているのではないかという分野についてと、もう一つは、地方の方が余りにもばらばらで、広域に活動している民間の事業者からすると、なぜ標準化されていないのかというものについて調整しようというワーキングです。

今日の土地利用基本計画の策定あるいは変更についてということに関しては、地方六団体の方から、できたら、どちらかということ、もう少し自由度を増やしてほしいという感覚で議論されてきているもので、一番基本的なところは、最近出されている全国知事からの提案の中にも入っていますということです。

この提案について、どんなふうなお考えかということについて、最初に10分ほど御意見を伺って、その後、討論をしたいと思います。

今日のこの討論は、議事録公開という形で進めたいと思います。よろしくお願いいたします。

では、早速、御意見を伺いたいと思います。

中村土地利用調整課長 国土交通省の土地利用調整課長の中村でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、お手元に3枚の資料を配付してございますけれども、制度の方から入ってまいりたいと思いますので、最初に一番最後のページ、別添2をごらんいただきたいと思います。この別添2は、今回議論になっております、土地利用基本計画を含みます、土地利用計画制度の体系を簡単に表したものでございます。一番右側に「個別規制法の土地利用計画」と書いて四角囲いをしてございますけれども、土地利用基本計画は国土利用計画法に基づく制度でございますが、これができる以前は、右側にございますような個別規制法が既にできておりまして、それぞれの立法趣旨を背景といたしまして、土地利用の在り方を定めておりました。

ただ、土地利用の方向を総合的に示すという点につきまして、欠けているのではないかという議論が当時ございまして、昭和 49 年に国土利用計画法ができた際に、土地利用基本計画制度がその中に盛り込まれたということでございます。

では、内容はどうかということですが、一番左側に国土利用計画と書いてあります。これも国土利用計画法に基づきます計画制度ですが、その全国計画と都道府県計画を基本として土地利用基本計画を定めることになっております。内容は、ちょうど真ん中に二重線の四角で囲んでございますけれども、～ の都市地域とか、農業地域とか、森林地域とかの 5 地域を図面の上で表示いたします計画図。これはビジュアルに見られるということですね。それと、土地利用の調整に関する事項を文章表現いたします計画書、この 2 つから成っております。

上の方の計画図によります 5 地域の表示によって、右側の個別規制法の適用区域とか地域等につきまして、即地的な調整がなされます。それから、計画の方で、都道府県全域に関する土地利用の基本方向なり、5 地域が重なる部分でどういう土地利用を優先しようかということを書き記述することになっておりますので、結果としてこの土地利用基本計画は現行法制上唯一の都道府県全域に関する土地利用のマスタープランになっております。

下の方に条文を掲げてございますけれども、土地利用基本計画は、個別規制法に基づくいろいろな計画の上位計画として、総合調整機能を果たすとされております。それはこのページの一番下に第 10 条がございまして、ここに書いてございますように、土地利用の規制に関する措置等は、土地利用基本計画に即するとされておりますので、これによりましてそれぞれの個別法を調整していることになるわけです。

ここには書いておりませんが、国土利用計画法は、地価の高騰等を背景にできましたので、土地取引の規制ということを行っております。届出とか、まだ行われたことはありませんが、取引の許認可という規定がございまして、それらの基準としても、この土地利用基本計画は作用するというふうに位置づけられております。

以上が内容ですが、それでは今回の議論に関係します策定手続につきまして、1 枚前に戻っていただきまして、別添 1 のフロー図をごらんいただきたいと思います。ここに全体の流れを簡単に書いてございますが、都道府県が策定主体です。その都道府県で上にありますような土地利用動向等の情報をいろいろと収集しまして、県庁内の関係課で組織されます、土地利用に関する調整会議を設けまして、そういう会議を県の方で開催いたしまして、変更の必要性等を検討いたします。そこで、今年変更が必要だということになりますと、具体的な変更手続に入っていくこととなります。下の方に変更手続と書いてありますが、法定の手続は下から 4 つ目の四角囲いにあります、「審議会その他の合議制機関、市町村の意見聴取」というところ以降でございまして、ここからは公式な手続ですので、各都道府県はそれまでにいろいろな調整を済ませているというのが、その前に書いてある部分です。

まず、それぞれの地域に身近な、国の地方支分部局とか、市町村長との間で調整を行う

ことになります。それが終了いたしますと、都道府県段階の審議会とか市町村長からの正式な意見聴取を行った後に、関係書類を国土交通省に郵送いたしまして、関係省庁と事前調整を行い、実質的な調整を終了することになります。これが終了いたしますと、あとは法定の手続ですので、細微な部分のチェックを行って、また国土交通省に関係書類を郵送いたしまして、正式協議を行います。国土交通省は、土地利用に深く関係する省庁に協議をして同意することになります。 それでは、一番最初のページに戻っていただきたいと思いますが、ただいま3の部分まで御説明をいたしましたので、4以降について御説明いたします。「当該関与の歴史的経緯」ということですが、昭和49年に法律ができました。できた当初は、土地利用の規制に関する上位計画であること等から、土地利用基本計画の策定・変更にあたって内閣総理大臣の承認を要するという規定でございましたけれども、平成12年の地方分権一括法の施行によりまして、この事務自身が自治事務とされたことに伴い、承認が内閣総理大臣の同意を要する協議ということに変更されました。平成13年に省庁再編となり国土庁がなくなり、国土交通省と一体となりました関係上、内閣総理大臣から国土交通大臣に変更となっております。

5番目に、「当該関与をなくした場合の影響」について書いてあります。先ほどの土地利用基本計画の内容とも関連いたしますけれども、何点か書いてあります。最初の5行に書いてございますのは、国土利用計画を基本として土地利用基本計画を定めることになっております。国土利用の将来象に立った適正かつ合理的な土地利用基本計画となるようにそこでチェックする必要があるということが1つでございます。

先ほど、法律の第10条も御説明して、土地利用基本計画が上位計画であるということを示しましたが、その関係で一番センシティブに表れますのがの部分でございます。個別規制法を総合調整するわけですけれども、その地域、地区の中には、例えば都市計画区域の指定に関して、国土交通大臣への協議・同意が必要ということになっておりますし、例えば国立公園とか国定公園自身は、環境大臣が自分で定めることになっておりまして、そのエリアの大枠はこの土地利用基本計画で定められてしまいますので、ここに協議の手続がないと、国の方で困ってしまう事態が生じるということでございます。

もう少し一般的に書いてありますのがでございますが、土地利用の規制に関する措置等は、土地利用基本計画に即するということになっておりますので、前もって国の方も承知しておかないといろんな施策や取組みとの矛盾が生じるということでございます。それから、実態的にこの協議は、当該都道府県の地域における各分野の施策の総合調整という機能を果たしております。そういうことで、協議ということを単純になくしてしまいますと、以上の諸点に重大な支障が生じてしまうという懸念を有しております。

6番目に見解ということでございますが、以上のようなことでございますので、私どもとしては協議をやめろと言われても、困ったなということでございますが、我が方はいつも都道府県といろいろな場で運用等々について議論はさせていただいております。

その過程も踏まえた上ですけれども、最近の取組みとしまして、一番最後に簡単に書い

てありますが、資料の電子化や手続のオンライン化を進めているということを書いてあります。これは何かと申しますと、先ほど土地利用基本計画は図面と文章とからなっているということを申し上げましたが、図面の方が結構大変なんですけれども、国土交通省にサーバーを設けまして、全国の土地利用基本計画の図面を電子ファイル化して、提供することを、平成14年に行いました。なおかつそれがインターネットで一般の方も見られるような形に現在しております。

そういうことで、これを活用すれば作成作業自身はかなり軽減される、無用なコピーをしなくて済むという状況になっております。

さらに、来年度から、今、作業をしておりますけれども、物理的に出張して協議する必要がないように、オンラインで事前協議も含めてできるように、電子化したシステムを使ってオンライン協議ができるようなことを予算も付けて進めておりまして、いよいよ19年度からそれをスタートさせることにしております。

そういうことで、協議自身については、やめることができないのですが、そこが大変だということに対してできるだけ改善できるような手だてはしてまいりたいと考えているところでございます。

以上です。

黒川主査 この意見というのは、今ずっとお話がありましたように、平成12年に地方分権一括法が出たときに、この土地利用基本計画というのは自治事務ですということになったと。にもかかわらず、国との協議があるのはなぜなんだということと、今のお話で言うと、最後の図にあったように、片方では国土利用計画法という法体系があって、今度は逆に各都道府県では今、5つのエリア、都市地域、その他何平方キロメートルというのが全部きちんと計算されていて、47都道府県で合計したものが国のものに一致するようにならなければいけないという問題があるということなんですけれども、今のお話でいけば、どうしてもそれと個別に都市計画法その他の世界があるということと、でも都道府県が土地利用基本計画を5年置きにきちんと将来都市地域がもっと広がるのか、あるいはどちらかというところと公共施設などの大規模なものを、道路を山の中に通したりして、面積がどうなるのかとか、そういうことに関する調整が必要だということによって協議になるんですか。国全体として知っておかなければいけないことと、地方自治体が都道府県の土地利用基本計画をつくることとの間に、整合性がなければいけないということの意味は、どういう内容を指すんですか。統計的に数値が合わなければいけないということであれば、事後的に出てきたものを国が合わせればいわけですけれども、国土利用計画という国のサイドの5年に1回見直される計画体系があって、それから都道府県の土地利用基本計画のパターンと、どこのところで、何を目的に調整されなければならないと考えられるのか、最初に基本的なことを伺いたいと思います。

中村土地利用調整課長 ただいま2つの御質問があったのかと思いますので、それにお答えしたいと思います。

まず、地方分権一括法で自治事務にされたわけですが、そんなことを言うとちょっと詮無いんですが、私どもとしては確かに県土の土地利用に関するものではございますけれども、それを国の方から見ますと国土の利用、または土地の利用ということでございます。国も非常に関心があるということで、当初はこれは法定受託事務にさせていただきたいということで臨んだわけなんですけれども、県土は県の方でまず考えるべきだということがあり、それから、類似の事務が自治事務になったということで、そういうことであるならば、協議をするということ、今回議論になっております協議をするということで、実質的に私どもも支障があるならば何か言えるという状況を制度的に残せるのであれば、自治事務という整理でも仕方ないと、当時理解して、この協議という規定が残っていると思っております。

国土利用計画等々との関係でございます。1つは、国土利用計画、10年計画でございまして、これも国土利用の方針とか、また例えば農地だとか、道路だとか、そういう用途別の規模の目標がおおむね10年を見通して定められているものでございます。

これと土地利用基本計画とのチェックと先ほど申し上げましたが、そこで示されている国土利用の考え方と、各県がそれぞれの県として考える県土利用の方針が、明示的に余りにバッティングするようなことが仮にあると困るわけです。

それとか、先ほどの規模というものが一番わかりやすいんですけれども、農地の状況だとか、道路の状況だとか、その他都市の広がりとか、そういう10年後の目標のベースになるもの、例えば人口とか産業の動向とか、県でお考えになる土地利用の考え方のベースとあるもの、そこが大きく食い違っているようだ困るということで、国土利用計画と土地利用基本計画との間の整合性を図りたいということでございます。

それと、個別規制法との関係はまた別の問題でございます。土地利用基本計画は国土利用計画法の10条の規定で、あらゆる土地利用に関する規制の一番大本でございます。それが地方公共団体の発意で策定・変更ができるということでございます。一番ピビッドには5地域というゾーニングで出てくるわけでございますけれども、ゾーニングを、例えば都市地域をこういうふうなゾーニングしようというふうに決めてしまうと、個別規制法であります都市計画法でのゾーニングも、それと齟齬を生じては実際の現場で、こちらはいいのに、こちらはだめだということになって支障が生じることになりますので、土地利用基本計画を変えると個別規制の方も変えざるを得ないという関係になるわけでございます。

黒川主査 状況はわかるんですけれども、基本的に地方分権一括法の世界で、つまり都道府県単位で土地利用基本計画というのをつくられることになっていて、しかも自治事務になったと、それは不本意だったかもしれないけれども、そうなったという状態のときに、どちらが土地利用に関する基本、つまり都道府県の基本計画を積み上げていったのが国土利用計画になるのか。それとも国土利用計画として全体像がある中に上手に調整していただきという議論が、どこまでも起こるとすると、この議論は永久に過剰な規制、要求。つまり地方団体の方からすると、協議ということがあること自体も、それはなぜなのかとい

う質問になっているのではないかと思います。

しかも、個別の法体系、都市計画法と建築基準法、その世界とはまた別の話で、どちらが最初にあるのか、それは両者が決めてしかできないことなのか、今の議論だと微妙なところだから、両者の合意の中で国土利用計画に整合するような都道府県の土地利用計画をつくりなさいというロジックになっていて、地方団体の側は、つまり過剰に規制されると認識されるように思っているのではないかなと思うんですが、まさにそのところで、なぜここで協議が必要なのかというのが、地方団体側からの意見だと思います。

中村土地利用調整課長 私どもの推測と言ったら変ですけども、多分国土利用計画と土地利用基本計画との関係で都道府県は問題があると認識はされてないんだと思います。土地利用基本計画は、文章部分である計画書の部分もございますけれども、即地的な図面の部分と、国土利用計画はどちらかという構想の計画でございますので、その間は先ほど御説明しましたように、基本とするというつながりはございますけれども、1対1で何かに対応するという関係、例えばこちらを積み上げると国土利用計画の何かの数字になるという厳密な意味での関係に立ってないので、多分都道府県の方も、国土利用計画との関係で協議が不要だとか思われているとは思いません。これまで都道府県の皆さんと議論してきた中で考えると、そういうシチュエーションで話が出てくるということはないと思います。

黒川主査 そうすると、例えば計画図の中の5つの地域の面積が合計されたら、47都道府県を合計すると日本の国土の面積になってなくてもいいんですか。

中村土地利用調整課長 この5地域は、国土を切り分ける概念ではなくて、それぞれの土地利用の方向、都市的な利用を図るエリア、農業的な利用を図るエリアということで、重なりがある程度予定されております。実際、全国の。

黒川主査 それはわかっているんです。それが国土利用計画の中の5地域というか、エリアというか、面積の合計とは合う必要はないんですか。

中村土地利用調整課長 国土利用計画には、土地利用計画のエリアに厳密に対応したものはありません。例えば、道路がどうだとか、農地という意味ではちょっと似た概念がありますけれども、それと土地利用基本計画と国土利用計画が1:1に対応するような面積概念というものは設けられておりません。

鈴木主査 聞いていて、私もよくわからない分野だから、とんちんかなことかもしれないけれども、国土利用計画というものと土地利用基本計画というものは、1対1の対応するようなものではないとおっしゃいましたが、そうすると国土利用計画というのは1つの理念的なものを示すだけのものだと理解してよいのですか。

中村土地利用調整課長 国土利用計画は、構想の計画だということです。

鈴木主査 どういう字を書くのですか。

大橋専門委員 こういう字です。

鈴木主査 だから、理念的なものですね。

中村土地利用調整課長　それで、土地利用基本計画というのは、もう少し地べたを見ておられます。

鈴木主査　それはわかりましたけれども、そうしたら自治事務である都道府県の計画を立てるときに、理念というものとそれがちょっと違いはしないかということ、1回チェックさせるというのが目的ですか。

中村土地利用調整課長　そういう部分もございます。そのみではございませんけれども、これが先ほど体系で申しましたように。

鈴木主査　その理念は、しばしば地方の計画と衝突することがあり得ることなのですか。だから、何でもいいから、地方がつくった計画に対して、理念だから何とでも言えますね。一つひとつ口出しはできますというわけですね。そして国土交通省の同意を受けるとともに、関係省庁の出先機関にも走り回って、そしてその本省にも行かなければいけないから、面倒だというのがこの知事会の要望なのですね。だから、そういう意味合いで言うと、構想というものをベースとするのだったら、何とでも言えますね。だから、それに基づいて口出しを、自治事務であるのに対してしておられるのかどうか。それが小うるさいという問題なのですか。

中村土地利用調整課長　基本とするという非常に緩やかな関係ですから、チェックは私も本当に明示的にどこか違ってないかということはしますけれども、これまでの協議で具体的に国土利用計画に反しているの、この土地利用基本計画はだめですよと言ったことはありません。

鈴木主査　だったら、そんな後で一言言えますというセーフティーネットのような話でやっておく必要があるのですか。

中村土地利用調整課長　一番最初に国土利用計画との関係で説明をさせていただいたものですから、そちらに焦点が当たってしまったんですが、一番ビビッドに関係しますのが、「また」以下の部分でございます。構想との関係は当然あるんですけども、そこが焦点の問題で協議が設けられているかと言われると、それもありますけれども、ということでございます。

もう一つ、誤解なきようにしたいのですが、私の説明がまずかったかもしれませんがけれども、実際に都道府県が出張をして、土地利用基本計画の協議をしているのは、地方支分部局のみです。本省への事前協議、それから本協議はすべて郵送で書類を送ってもらうだけで、あとは電話等でのやりとりで終えておりますので、そのことで出張していただく手間はおかけしてないつもりです。

鈴木主査　もう一つだけ、一番最初の説明資料のペーパーから見ると、国土交通大臣が同意しようとするときには、関係行政機関の長と協議しなければならないと書いてあるのだから、都道府県がそんなことをやる必要はないので、国土交通大臣が根回しをしてくれればよいというふうに見えるのだが、それは建前であって、実務は地方が自分で走り回れと言ってやっているわけですか。

中村土地利用調整課長 そこも誤解を生じているのかもしれませんが、自治事務以前は、機関委任事務という整理でございましたので、地方公共団体に、いろんな事前手続を必ずやれ、事前協議も必ずやれとかなり強力に申し上げておりましたけれども、自治事務になった以降は、その辺の手続については、法定以外はそちらの判断で必要があると思えばやってくださいということにしております。

実際、地方支分部局との協議の一部を省略して対応している県もございます。それで今のところ支障が生じてはおりませんので、そういうところはそういうふうにしていただければいいと思っております。

大橋専門委員 御説明いただいた調査票の別添1をごらんいただきたいんですが、実態を知りたいのですが、この変更手続と書いてある下の部分の土地利用基本計画変更案の作成から法定手続までの期間、これは実際にどのぐらいかかっているのか、その最長期間は大体どのぐらいかかったものがあるのか、その辺を把握されているか。同時に、法定手続に入った後、協議から同意までの処理期間というのは、大体どれぐらいかけているのか。その2つについてまずお聞かせいただきたいと思います。

中村土地利用調整課長 全部が全部わかりませんが、大体のところを申し上げます。まず、作成から法定手続までの期間はわかりませんが、地方支分部局との意見聴取にどれぐらいかかっているか、これは大体2週間程度だと聞いております。これは、地元の様子をよく知っている地方支分部局に1回書類を持ち込んで説明をしているということでございます。

次の「事前調整・関係行政機関（本省庁）」と書いてあるところですが、これも2週間程度でございます。こちらは書類を郵送していただきまして、私どもの方から関係省庁に投げて、それで調整しているということです。

最後の協議以降ですが、これも2週間程度です。こちらはもう事前の手続が終わっておりますので、基本的に決裁を取るという作業です。これもすべて私どもの方で関係省庁に投げて、決裁を取ってお返しするというところでございます。

大橋専門委員 2週間ですかこれは、先ほどの意見聴取あるいは事前調整も含めて、いわゆる標準処理期間的なものは設定されているのでございましょうか。

中村土地利用調整課長 しておりません。

黒川主査 実際の土地利用基本計画の変更というのは、どれぐらいの分量のものが出てくるものなんですか。

中村土地利用調整課長 47都道府県ございますけれども、昨年度は58件でございます。ということは、1県1つ以上、状況に応じて出てきていることになります。大体エリアの変更というのが多いんですけれども、箇所数で言いますと300~400か所ということになります。こういうふうに変えますよという図面と、文章を変えるなら新旧が出てくるということですので、そんな大部な書類ではありません。

鈴木主査 例えば、これは同意というところが引っかかってくるのでしょうか。これを国

土交通大臣に対して報告をもって足りるというふうにはできないのですか。そして、どうしてもコアのものがあつたなら、これとこれの場合には、報告に対して異議が言えるというようなコンストラクションはだめなのですか。

中村土地利用調整課長 先ほど申し上げましたように、10条で、県がつくる土地利用基本計画が、国の行う施策よりも上位とするという書き方にはなっておりますので。

鈴木主査 そんなもの変えればよいのではないですか。

中村土地利用調整課長 それは土地利用基本計画の性格を変えるという別個の議論だと思います。そういうものでなおかつ個別法が動いている中で、同意もなしに実際問題としてどれだけやっていけるかという問題があります。例えば、土地利用基本計画で都市地域をぐんと変えてきたとなると、次に個別法はそれに従って直さざるを得ないということが、仮に不本意であった場合にも、そういうことが起きてしまいますので、同意という部分は抜くことができないと思います。

鈴木主査 何か不本意がいつまでも生きているという感じがしますね。

原委員 もう一つ確認をさせていただきたいんですが、こちらに来ている意見は、変更手続で見ると地方支分部局と本省庁と似たようなことで、また相談をしなければいけない。そこがすごく屋上屋のようになっているというような御意見でいただいております。この変更手続の中にある意見聴取で出されるものと、この事前調整で出されるものと、先ほど事前調整のところは50件ぐらいという件数でお話になったと思いますけれども、この意見聴取のところで出てくるものはどれぐらいで、そこでかなり精査されたものが、この本省庁の事前調整の方に上がってくるという形になっているのかというのは、いかがでしょうか。

中村土地利用調整課長 件数は分かりませんが、基本的には地方の状況、地域の状況は地方支分部局がよく知っております。

それから、実際の業務の上でも、ある権限の事実上の業務をやっていたり、最近は特に地方整備局の関係では、整備局の方に権限を下ろしております。そういうことで、ほとんどの部分はこの地方支分部局との事前意見聴取でチェックがされているというのが実態です。ただ、国の政策というのは、そういう具体的な業務の問題もありますが、そうではないいろんな事業を行っております。それから、ものによっては仕事自身が地方に下りてないものもありますし、例えば森林の民有林の関係というのは地方に事実上の業務も権能も下りてないという状況もありますので、どちらかだけで完全に終わるかということ、そういう状況にはありません。ただ前さばきはもう地方の段階でできているということではあります。

黒川主査 猛烈に時間は過ぎているんですが、よろしいですか。この種の問題というのは、国の側としたらいろんなオンラインのことも含めて、いろんな形で手間のかからない形にして、みんなで上手に国土利用計画と土地利用基本計画をうまく調整できるようなシステムにしましょうというロジックでいらっしゃるんだと思うんですけれども、何か制度

として受け止めている地方団体の側としては、何かやらされるという気持ちを持っているようで、こういう部分のところをうまく整理していくための、これまでの形というのを、とにかく協議というけれどもお互いに調整し合わなければいけないことなので、適切に情報をくださいという程度の意味なんだということであるのだったら、そういう趣旨のこのについての協議というのはこういう意味なんだということでもいいのか、それとも何らかの形でまだ下りてないものもあるので、きちんと担保しておかなければいけないということもどうしても残ってしまっているというふうに考えるべきなのか。

それから、実際問題として本当に手間がかかっているというふうに地方団体の側は、実際にどういう部署の担当者がそういうふうに思っているのかということについても、我々の方でもチェックしてみようと思いますけれども、何か典型的なパターンなんです。受け止めている側は過剰な規制だと言うんですけども、国の側としてはどんどんそうしないように努力しているのに、なかなかそのところが理解されてないという感じで、我々のワーキングというのは、そういう典型的なものについてもう少しお互いが地方分権の時代に調整できる道がどんなところにあるのかということを探っていますので、多分国のサイドとしてはもうほとんど譲っているじゃないかと思ってらっしゃるかもしれないけれども、全然受け止める側はなかなかそういうふうには理解されてないようなので、また今後御意見を伺うことになるかもしれませんが、そのときはよろしく願いいたします。