

地域未来投資促進法による土地利用調整の運用実態に関する一考察

—農振除外及び開発許可制度における土地利用調整の特例措置に着目して—

A study on Operational status of Land Use Adjustment by Act on Strengthening a Framework for Regional Growth and Development by Promoting Regional Economy Advancement Projects

—Focus on Exception Measures of Land Use Adjustment in Exclude from Area of the Land for Agricultural Use and Development Permit System—

松川寿也*・中出文平*

Toshiya Matsukawa* and Bumppei Nakade*

This study focuses on Exception Measures of Land Use Adjustment in Development Permission System and Exclude from Area of the Land for Agricultural Use by Act on Strengthening a Framework for Regional Growth and Development by Promoting Regional Economy Advancement Projects. We clarify the following.

1) The Exception Measures of this Act is used by same logic as Land Use Plan for Revitalization of Farming Village, 2) Master Plan of Land Use Plan is formulated after decided development by Exception Measures of this Act, 3) The development by Exception Measures of this Act impacts operations of Urban Facility Location Plan System.

Keywords : Land Use Adjustment, Exception Measures, Exclude from Area of the Land for Agricultural Use, Development Permit, Act on Strengthening a Framework for Regional Growth and Development by Promoting Regional Economy Advancement Projects

土地利用調整, 特例措置, 農振除外, 開発許可, 地域未来投資促進法

1. 研究の背景と目的

地域整備法⁽¹⁾の活用には、公益性の高い施設整備に要する個別規制法の許認可制度の運用を特例扱いするという土地利用調整の特例措置（以下、特例措置）が講じられる。この特例措置には、土地改良事業8年未経過（以下、8年縛り）農地を対象とした農振除外の許容が含まれ、産業用地に加えて、農村活性化土地利用構想⁽²⁾（以下、農活構想）に代表される大規模商業施設（以下、SC）用地確保のための農振除外手法とする活用が問題視されてきた⁽¹⁾。その後、平成18年の改正まちづくり三法とそれを受けた平成21年の農地転用許可制度の厳格化、さらには立地適正化計画（以下、立適）制度等により、都市郊外でSCを許容してきた制度環境が見直されている。しかし、特例措置を講じていた企業立地促進法が地域未来投資促進法⁽³⁾（以下、未来法）に移行したことで、誘致を試みる業種が製造、物流関連だけでなく、観光・まちづくり分野、教育・サービス等幅広くなった。さらには製造業も含め企業用地の引き合いが活発化する昨今では、従来のような特例措置ありきの制度活用が懸念される。農村地域での土地利用調整に着目した研究⁽²⁾⁽³⁾は従来からあるが、特例措置を活用した土地利用調整に触れて問題視した言及⁽¹⁾⁽⁴⁾⁽⁵⁾は少ない。本研究は誘致業種の選定で基礎自治体が主体的に取組める未来法⁽⁴⁾に着目し、農活構想と同じ論理で発動する特例措置の実態からその運用のあり方に示唆を与えることを目的とする。

2. 研究方法

本研究では、経産省が公表⁽⁶⁾する未来法基本計画から、特例措置を講じる計画を抽出して記載内容を確認した上で、土地利用調整事項を定めた重点促進区域を有する37市町村に対して、その記載内容の事実確認、想定する事業主体、

特例措置の情報提供機関や主たる動機等をアンケート調査⁽⁶⁾により把握する（3章）。次に、誘致業種や既往の上位計画を踏まえ抽出した6市町を対象として、議会議事録や事業関係資料、各種計画書等から特例措置活用の経緯、上位計画や立適での即地性を予め確認した上で、各種行政計画との関連性や関係機関からの情報提供及び指摘事項、さらには関与する利害関係者等を、6市町の都市計画担当部局、産業政策担当部局への対面のヒアリング調査⁽⁷⁾により明らかにし、特例措置活用の意思形成過程（4章）、未来法に基づく事業と上位計画等との関係（5章）を評価する。

3. 特例措置を試みる未来法基本計画の全国的動向

未来法の特例措置は、8年縛り農地の農振除外⁽⁸⁾を含む農振法の特例と、市街化調整区域（以下、調整区域）の開発許可制度を例外運用⁽⁹⁾する都市計画法（以下、都計法）の特例（以下、都計法の特例）である。未来法基本計画で指定する重点促進区域のうち、未来法第4条第2項第9号の土地利用調整事項を定めた区域が特例措置の適用範囲となる。その範囲内で経産省ガイドライン⁽¹⁰⁾に従い市町村が策定する土地利用調整計画（以下、調整計画）の事業に対して、特例扱いで農振除外、開発許可が順次されていく。ここでは未来法基本計画での記載内容⁽⁶⁾とアンケート調査⁽⁶⁾から以下3項目の全国的動向を把握する。

3-1. 特例措置を講じる重点促進区域

令和元年6月現在で同意された未来法基本計画257計画のうち、29計画54地区37市町村の重点促進区域で土地利用調整事項が定められている（表1）⁽⁶⁾。未来法基本計画の策定区域となる促進区域は、県単位（10計画）、複数市町村の広域単位（7計画）、単独市町村単位（12計画）のいずれかの計画で構成されるが、県及び広域単位の促進区域でも

* 正会員 長岡技術科学大学環境社会基盤工学専攻（Nagaoka University of Technology）

重点促進区域の指定自体は基礎自治体の意向が反映される。

農用地区域を含む重点促進区域は、数haから数百ha規模程度まで幅広い。広範囲にそれを含んで指定された区域は、全てを農振除外するというよりは区域内であれば場所を特定せず、どこでも特例措置を活用できるようにした対応と想定される。また、農用地区域を含まない重点促進区域5区域は都計法の特例のみを、調整区域と農用地区域を含む19区域のうち12区域は両法の特例を必要としている。

誘致を想定する業種は、製造業が過半を占め（50区域）、次いで流通業（15区域）や研究業務事業（10区域）となるが、未来法となり誘致業種の幅が広がったことで飲食物販（7区域）や観光交流事業（4区域）を想定するものもあり、飲食物販には6次産業施設以外にもSCの誘致を試みる重点促進区域が3区域含まれる。

3-2. 事業主体と特例措置の必要性、情報提供機関

企業用地整備を想定する事業主体は、主として民間事業者による個別開発との回答⁽⁶⁾が多く（42区域）、用地取得や造成も含めて民間主導による事業を中心に活用されているが、区画整理組合（3区域）による場合もあり、従来の地域整備法のように基盤整備も含めて行政が支援する企業誘致も見られる。次に、農振法の特例を必要とした理由⁽¹¹⁾は、

「進出希望事業者の速やかな立地（38区域）」が最も多く、農地転用許可手続きの円滑化や農振整備計画の全体見直し⁽¹²⁾の時期を考慮せず対応できる点を評価したものと思われる。次いで「大規模な農地転用を想定（15区域）」、「8年縛りへの対応（14区域）」であり、農活構想と同様に8年縛り対策はもちろん、企業側が求める事業規模や進出場所に配慮した活用が窺える。また、調整区域を含みながらも調整区域の土地利用調整事項を定めない7区域⁽¹³⁾での都計法上の対応を確認したところ、調整区域地区計画（6区域）、都計法第34条第7号による既存工場との密接関連性を根拠とした許可（2区域）等であり、これらは都計法の特例を活用せずとも現行制度の枠内で対応できる、あるいは逆に都計法の特例では対応できない事情があったと推察される。

特例措置に関する情報提供機関⁽¹¹⁾は、未来法所管組織である経産省（14団体）や県産業政策部局（15団体）が多いが、農水省（3団体）や県農政部局（8団体）といった農用地区域を保全する側の組織もある。さらに、重点促進区域での進出を希望する民間事業者からの情報提供（3団体）もあり、これらは製造業や流通事業者であるが、農活構想の活用実態⁽¹⁾と同じく取組みの初期段階から企業進出を希望する民間事業者が関与していた可能性が考えられる。

3-3. 上位計画での事前即地性及び立適との関係

未来法基本計画は、総合計画等自治体が策定する各種計画（その各種計画には都市計画マスタープラン（以下、都市マス）も含む）と調和が保たれる必要があるため⁽¹⁴⁾、未来法基本計画中で記載する土地利用調整事項では、各種計画との調和について言及される。ただし、特例措置を求めている未来法基本計画である以上、大半の基本計画が調和を強調した言及であるため、総合計画、国土利用計画、都

表1：重点促進区域での特例措置の概況と上位計画での事前即地性

市町村(赤字: 立適策定済 み、青字:策定 中)▽	製 造 通 研 究	業 務 販 飲 食 流	物 販 飲 食 流	観 光 交 流	区域面積(ha)☆		調整区域・都計 法の特例有無		農用地 区域		上位計画での 事前即地性※		調整計 画 (予定 含む)
											総計or 国土計	都市 マス	
当別町 (単)	a	●	●			800	非線引き	716	×	×	□		H30
	b					690	非線引き	487	×	×	×		
A市(県)		●	●			22	19 特例適用	0	◎	◎	◆		
中島村(広)		●				76	都計区域外	76	×				
矢吹町(広)		●				26	非線引き	1	×	◎			
美里町(県)		●				9	非線引き	1	×	×			
仙台市(県)		●		●		11	11 特例適用	0	×	×	×		R1.5
千葉市(単)		●	●			79	79 特例適用	40	×	△			
B市(単)		●	●			383	非線引き	21	×	△			R2
甲府市 (県)	a					88	非線引き	22	×	△			
	b	●				143	143 特例適用	33	×	△			
	c					60	60 特例適用	10	×	△			
富士吉田市(県)		●				27	非線引き	11	◎	×			
韮崎市(県)		●				11	非線引き	9	▲	△			
北杜市(県)		●				41	非線引き	16	×	×	★		
南箕輪村(広)		●				160	非線引き	60	×	×	×		H30.11
伊那市(広)		●				60	非線引き	20	◎	◎			
高森町(広)		●				8	非線引き	7	◎	★	未策定		
喬木村(広)		●				6	都計区域外	4	×				
塩尻市(単)		●		●		25	25 調	5	△	△			
磐田市(県)		●		●		71	71 特例適用	37	△	◎			H30.6
静岡市 (単)	a	●	●	●		6	6 特例適用	0	×	×			
	b	●	●	●		1	1 特例適用	0	×	△	◆		
筑西市(広)		●				908	882 調	409	△	△			
沼田市(県)		●				43	非線引き	27	×	△			
朝日村(広)		●		●		95	都計区域外	75	□				
安曇野市(広)		●		●		51	非線引き	35	×	◎			
C市 (広)	a	●				197	151 調	91	▲	□			R1.12
(単)	b		●	●	●	190	144 調	64	×	×	△		H31.2
D市(単)		●		●	●	101	非線引き	35	◎	◎	◆		
いなべ市(県)		●				18	非線引き	11	×	△			H31.1
高岡市(県)		●				14	14 7号	2	▲	△	◆		H30.10
滑川市(県)		●				67	非線引き	3	▲	△			
福井市 (広)	a	●	●	●		585	563 特例適用	299	×	×	△		
	b	●	●	●		425	425 特例適用	223	×	△	△		
	c	●				857	非線引き	206	×	△			
	d	●				358	318 特例適用	213	×	△			
	e	●	●			202	155 特例適用	82	×	△			
	f	●				84	71 特例適用	37	×	△			
	g	●				171	145 特例適用	83	×	△			
	h	●				84	78 特例適用	3	×	△			
	i	●				67	非線引き	41	×	△			
E町 (広)	a	●	●	●		151	118 特例適用	51	△	□			
	b	●				101	非線引き	44	×	□			
	c	●				94	非線引き	20	×	×			
	d	●		●	●	34	非線引き	11	×	×			H30.3
	e	●				103	非線引き	60	×	×			
小野市(単)		●			21	都計区域外	21	×	×				
福崎町(単)		●	●		46	18 調,7号,市	4	△	△	◎	◆		R1
久御山町(単)		●		●	23	23 調	10	◎	◎				
神河町(単)		●			14	都計区域外	10	×					
小城市(県)		●	●			不明	非線引き	不明	不明	不明	不明		
志志市(県)		●		●		2	2 特例適用	0	×	×			H30.8
F市(単)		●		●		17	非線引き	11	◎	◎			R1.9

▽：(県)促進区域県全域、(広)促進区域複数市町村、(単)促進区域単独市町村

C市では、促進区域を広域単位とするa区域と市単独でのb区域とが重複指定

☆：未来法基本計画上で確認できない場合は、アンケート調査で確認した面積、又は地図上の求測面積を記載

*：都計法の特例を適用しない区域は、都計法上の対応内容（調＝調整区域地区計画、7号＝都計法第34条7号、市＝市街化区域編入）を記載

※：以下矢印の順で即地性を判定し、複数該当する場合は上位の判定を採用

◎土地利用方針図等で即地的に明示→○即地的明示だが利用用途が一部異なる→□即地的に明示された地区を含むが過半数が非都市的土地利用を想定→△土地利用方針図で即地化せず都市構造図上で拠点として明示→▲文言言及（言及場所が画定済み場合は◎）→×整合性なし

★：北杜市は都市マスに相当する「北杜市まちづくり計画」、高森町は市町村国土利用計画に相当する「高森町土地利用計画」を参照して確認

∴：◆は当該重点促進区域での機能集積や都市的土地利用方針等を立適で位置付け市マスでの言及やこれら上位計画で即地化された土地利用方針から客観的に判断する必要がある。そこで、重点促進区域指定地の上位計画⁽¹⁵⁾での事前即地性を確認する（表1中緑枠）。その結果、土地利用方針図等での都市的土地利用を想定した事前即地性のある区域（◎○の11区域）よりも、拠点的位置付けにとどまる等の即地性を明確に示せない区域（□△▲の29区域）や、いずれの上位計画でも全く言及のない場所にある区域（×の14区域）の方が多い。総合計

画では、行政裁量に幅を持たせる意味で即地的記載をあえて避けている場合も想定されるが、都市マスで土地利用方針を明示しながらも事前即地性のない場所で重点促進区域を指定した自治体では、上位計画の実現手段というよりは、事業が先行して未来法が活用されたことを窺わせる。

次に、立適は策定14市町、策定中3市町でそれ以外は未策定であり、策定14市町のうち立適上で機能集積等に言及された重点促進区域は5区域ある。また、工場や流通業務施設は立適の誘導施設とならないが、誘導施設となり得るSCを誘致する3市中、1市は立適策定済み、2市は未策定である。都市郊外でのSC誘致は、それ自体が立適制度の趣旨に反する可能性が考えられるため、立適制度の意義や同制度との整合性を特に重要視すべきである。

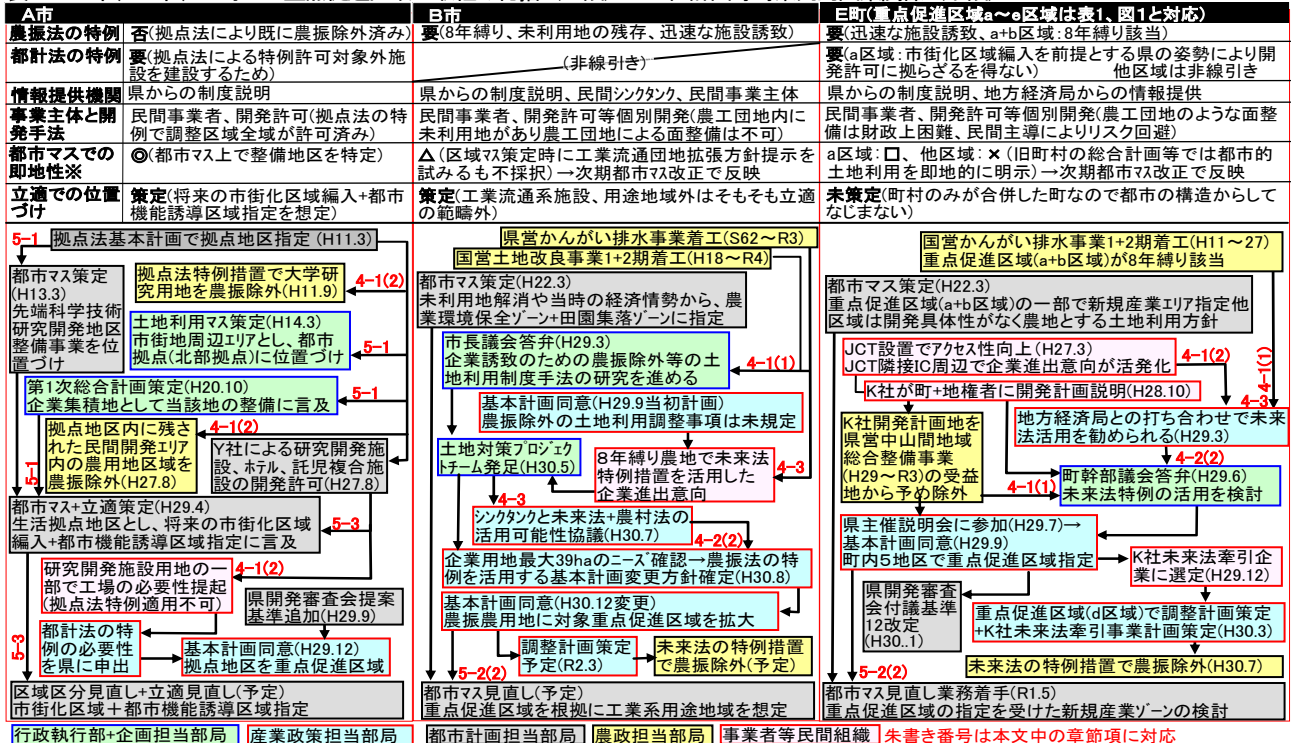
以上を踏まえ本研究では、未来法で新たに可能となった業種誘致を試みる4市町（観光系物販飲食施設を誘致するE町d区域、SCを誘致するC市b区域+D市+F市の全市）を含む6市町⁽¹⁰⁾11地区を抽出し次章以降で詳細に析する。これらは、調整区域の有無（都計法特例の要否）、事業主体の違い、上位計画での事前即地性、立適での位置づけ有無といった、各視点の両特性に該当する区域を含んでおり（表2、3上段）、次章以降で各特性毎の詳細な知見が得られる。

4. 特例措置活用に至る意思形成過程

農活構想と同様に、未来法基本計画でも施設誘致を試みる基礎自治体の他、特例措置の情報提供機関や想定される事業主体がその策定過程に関与する¹⁾。本章では抽出した6市町での取り組みや各主体の係りを時系列的に仔細に把握⁷⁾することで（表2、3）、特例措置発動の要因を評価する。

4-1. 特例措置の必要性

表2：A市、B市、E町での重点促進区域の取組み総括（上段）と上位計画等時系列的因果関係（下段） ※○□△▲×は表1と共通



(2)都計法の特例（非線引き都市計画区域を除く）

A市（工場、研究開発施設を誘致）、C市、E町a区域の重点促進区域が調整区域を含み、うちC市を除く未来法基本計画が都計法の土地利用調整事項を定めている。E町a区域はIC周辺での企業進出相談を受けて、調整区域地区計画での対応等も従来から検討してきたが、あくまでフレームに基づく市街化区域編入に県が拘る姿勢であるため、線引き見直しに捉われない開発許可制度での企業誘致政策が必要とされた。また、A市の重点促進区域は平成11年に地方拠点都市法⁽²⁰⁾（以下、拠点法）の拠点地区に指定されており、大学研究施設が既に立地する他、調整区域の同区域全てが拠点法の特例措置で既に農振除外、開発許可されている。ただ、拠点法の特例措置は今まで研究開発関連施設に限定して適用していたため、開発許可区域内での工場新設を許容できるように、都計法の特例のみを適用する重点促進区域の指定を県に申し出ている。一方でC市は、SCを含む誘致施設が国の未来法基本方針で定めた都計法の特例適用施設⁽²¹⁾に合致しないことを理由に、都計法の特例の活用を見合わせている。県農政部局から農振法の特例活用の同意さえ得られれば、都計法の対応はフレームに捉われない⁽²²⁾調整区域地区計画を経た開発許可で事業化できると判断し、後述する都市マス改訂とあわせた措置が採られている。

このように、農振法の特例には基礎自治体にとってほぼ共通のメリットを確認できる反面、都計法の特例には誘致する施設用途や県担当部局の対応等により、その適用の仕

方や汎用性にバラつきがあると考えられる。

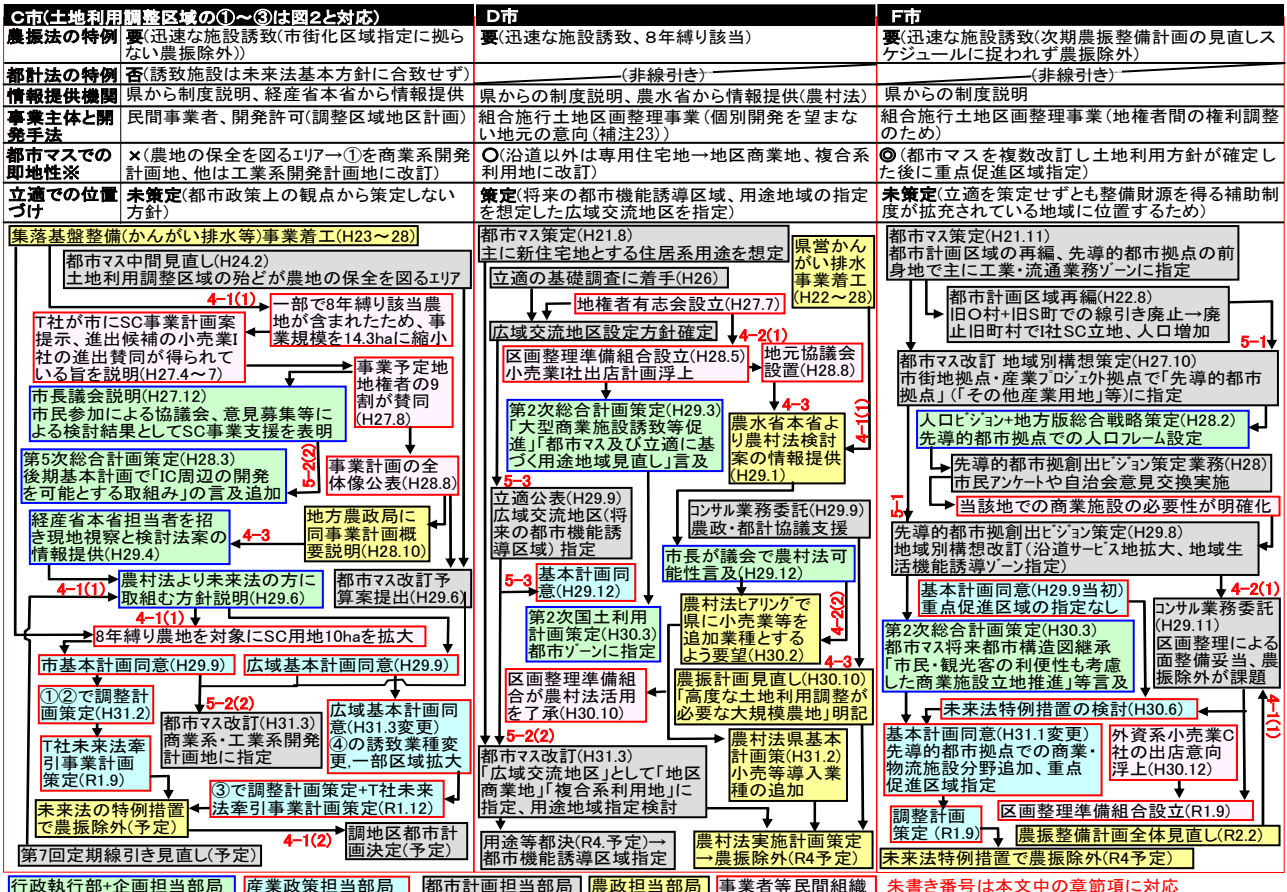
4-2. 開発手法と農振除外手法の選択

(1) 開発手法（拠点法で既に開発許可されたA市を除く）

前章で述べたように、企業用地整備は主に民間事業主体を想定しているため、個別の農地転用や開発許可が中心であり、区画整理事業としたD市とF市以外がそれに該当する。両市以外は、従来の農工商地開発のような面整備を伴う手法は財政的理由で不可能であり、リスク回避できる未来法による個別開発が適切という点を評価している。一方で、D市は地権者の意向⁽²³⁾、F市は合意形成や権利調整の必要性から、区画整理事業で整備する方向で準備組合が設立されている。前章でも述べたように、特例措置の活用理由に速やかな企業誘致が多い⁽⁶⁾ことから、個別の用地交渉による開発の方が遅滞なく整備できるため、こうした企業用地を提供する側の特別の事情がない限りは、未来法による企業誘致は個別開発を中心に行われると推察される。

(2) 農振除外手法（農用地区域で指定しないA市を除く）

農振除外手法の制度を選択した経緯を見ると、いずれの市町も27号計画⁽²⁾の限界を指摘している。その主な理由は、平成21年の農地転用許可制度の厳格化を受けた農振法省令の改正により、27号計画の対象施設が「地域の農業の振興を図るために必要な施設」に限定⁽²⁴⁾されたことであり、特にSC誘致を試みる3市では27号計画の活用は困難となった。また、地域農業への振興に関する定期的検証も同省令改正で必要とされ、工場誘致を試みるB市や地域未来牽引企業と上位計画等時系列的因果関係（下段）※○□△×は表1と共通



画と整合するため、上位計画の実現手段とした未来法の活用であることが窺える。ただ、合併後に策定したF市の都市マスは、線引き廃止を伴う都市計画区域の再編（H22.8）により生じた地域間格差⁽²⁹⁾の是正措置として、工業・産業系土地利用から商業系土地利用を想定する区域へと、段階的に変更を繰り返した経緯がある（表3右、図2最下段）。重点促進区域は区画整理事業の予定区域と一致して指定し、この区画整理事業の検討過程では外資系C社等複数の小売事業者が関心を示している。これら小売事業者が地域経済牽引事業者となり地元産品の販売や地域雇用をすることで、SC用地となる区域では既に調整計画が策定されている。

5-2. 上位計画と整合しない重点促進区域

前節の2市以外の重点促進区域は上位の土地利用方針と即地的又は質的に整合せずに指定されている。

(1) 以前の開発指向型土地利用方針の再燃—パターンB1

B市の重点促進区域は、当初は工業系用途地域を中心に指定されたが、立地場所を限定した企業進出要望や今後見込まれる企業用地需要を想定して未来法基本計画を見直し（H30.12）、都市マス（H22.3）の農業環境保全ゾーンを含めて区域を拡張した。都市マスの土地利用方針では事前明示していないが、拡張地が用途地域に挟まれた場所であり、都市マスの将来都市構想図上の産業拠点として大まかに捉えて欲しいと県に説明したことで認められている。しかし、この拡張は工業系用途地域等に広く未利用地を抱える⁽³⁰⁾中

で行われ、「公設産業団地には未利用地がほぼない」、「相続税猶予対象の農地もあるため事実上農地転用は困難」、「新たに公設産業団地を整備して市としても未利用地解消に取り組む」等を県農政当局に説明し実現している。

次に、重点促進区域を5区域指定したE町は、a及びb区域が都市マス（H22.3）の新規産業エリアを一部含むが、同エリア外は主に田園景観保全ゾーンであり、他3区域は都市的土地利用の方針が全く示されていない。新規産業エリアを含む前者2区域は、重点促進区域が制度上大字単位等で広い範囲を指定でき、両地区とも8年縛り該当農地であるため、新規産業エリア外での特例措置活用も見込めるように、都市マスで位置付けのない範囲も含めて指定された。さらに調整計画を策定したd区域は、地域経済牽引事業者となるK社が都市マスを考慮せず開発計画を提示したため、c＋e区域は

同じIC周辺のa区域と均衡ある発展を期待して企業進出要望があれば迅速に対応できるようにするために指定された。経産省や県産業担当部局は都市マス上での位置づけを重視しなかったことで、指摘なくその指定が受容されている。

このように両市町とも都市マスと整合しない重点促進区域の指定だが、それ以前に検討された両市町の土地利用方針では、当該地で都市的土地利用を想定したゾーニングが試みられていた（図1）。合併前のB市は、県が都市計画区域マスタープラン上に「白地地域等の土地利用方針⁽³¹⁾」を定めることになり、その際に重点促進区域となる範囲も含めた用途地域周辺を、産業用地の拡張を想定した特定地域にするよう県に要望した経緯がある（H14.10）。また、E町都市マスで新規産業エリアから外れたa＋b区域の一部には、旧町が策定した「21世紀都市構想計画（H8.3）⁽³²⁾」で工業・流通ゾーンや商業サービスゾーン、新集落ゾーン等の都市的土地利用を想定した区域が含まれており、e区域も旧村の総合計画（H8.3）で産業立地ゾーン等とされていた。両市町の都市マスとも市街化抑制を基調とする土地利用方針が一度は示されたが⁽³³⁾、その後の見直しで重点促進区域を踏まえた方針を示すことが検討されており、未来法を介してかつての開発指向の方針が蘇る上位計画が提示される。

(2) 重点促進区域を追認する上位計画—パターンB2

前節のように、B市、E町は重点促進区域を追認して都市マスを改訂する方針だが、C市とD市では既に追認した



図2：SC誘致を試みる3市での上位計画土地利用方針の変遷と重点促進区域との関係

改訂がされている(図2上2段)。C市都市マスの中間見直し(H24.2)では、流通産業団地を一部拡張する範囲以外は「農業の保全及び集落住環境の保全を図るエリア」とされたが、その後T社から当該地でのSC事業計画が提案され、議会や地元協議会での検討を重ねた上で同事業を推進することとなり、後の総合計画後期計画(H28.3)では前期計画で言及の無いIC周辺開発への取組みが追加された。その後、未来法特例措置を活用することで事業計画区域を画定させ、都市マスで位置付けの無い当該地で重点促進区域を指定するために、都市マスの改訂を1年前倒しすることになった。都市マス改訂の取組みを未来法基本計画上で言及することで、上位計画と調和した指定であることが強調されている。重点促進区域は、調整計画策定時に土地の代替性を説明する4箇所の候補地が拾えるよう、事業計画区域を含む一定の範囲で指定され、その候補地は「白地農地でも不形成の土地は開発不適地」、「道路とのアクセス性が劣る」等の理由で、事業計画区域がそのまま調整計画の対象区域とされた⁽³⁴⁾。実際に改訂された都市マスでは、調整計画の対象区域を「商業系開発計画地」等とする土地利用方針が定められている。SCを誘致するF市と異なり、地域経済牽引事業者は施設用地を整備する側のT社だが、その施設には地場産品を販売するとして小売業者I社やホテル経営を担うR社等を協力企業として参画させており、地域経済の発展に資する企業誘致を強調している点はF市と同様である。

次に、D市の重点促進区域は、旧市の国土利用計画(H5.3)で開発誘導ゾーンに指定される等、C市と異なり従来から都市的土地利用を想定する区域とされていた。当該地は新幹線駅設置を見据えた開発構想が検討され、合併後の都市マス(H21.8)でも用途地域拡大を想定した市街地誘導地区とする等、即地的には整合する場所である。しかし、その都市マスでは当該地内の沿道の後背地を主に専用住宅地とする方針が示されていた。その後、当該地での区画整理事業が具体化する過程で、住宅主体では事業成立に限界があるとして、小売業者I社の進出を含む企業用地主体の計画が浮上する。市としてもSC誘致は地方創生に繋がるとして、総合計画(H29.3)でSC等の誘致を当該地で促進する方針を示し、未来法基本計画上でも上位計画と整合する重点促進区域であることが強調され、県との協議でもこの用途不整合に関する指摘はなかった⁽³⁵⁾。ただ、重点促進区域指定後に改訂された都市マス(H31.3)では、前述の経緯を踏まえて当該地を地区商業地、複合利用地とし、C市と同じく上位計画の土地利用方針を変更させている。

前節で取上げたF市も、当該地での商業施設の必要性が明確化したことを受けて、それと整合するよう都市マス地域別構想が改訂されており、個別の開発構想を受けた上位計画の見直しという意味では本節で取上げた事例とも共通する。こうした未来法に基づく事業を追認する上位計画の変更は、後の区画整理事業認可や用途地域拡大等を見据えた対応であり、次節で述べる立適とも深く関係している。

5-3. 立適制度との関係

立適を策定したA市とB市は、工場や流通業務施設誘致の重点促進区域であるが、A市の立適では同区域での市街化区域編入が実現した段階で、都市機能誘導区域とする方針を定めている。同区域内には既に誘導施設とされた大学研究施設の他、ホテルや誘導施設に相当する託児複合施設が拠点法の特例措置の適用対象となる研究開発関連施設として立地している。未来法の活用が立適制度の運用に直接影響してはいないが、市街化区域編入後は地域整備法の一つである拠点法の特例措置で調整区域に立地した施設を根拠に都市機能誘導区域が指定されるため、未来法に基づく施設や事業でも同じ事態が生じ得ることが示唆される。

そして実際にD市は、未来法の特例措置活用を試みたSC誘致の区画整理事業を根拠に、用途地域拡大のための都市機能誘導区域の指定を前提とした立適を策定している。SCが立地する区画整理事業の動きは立適策定の初期段階からあったため、当初は事業予定地を都市機能誘導区域とする方針であったが、用途地域外のためその指定が見送られた⁽³⁶⁾。ただ、地方整備局との協議を経て、区画整理事業が具体化した段階で都市機能誘導区域に指定することを前提とした市独自の区域である「広域交流地区」を区画整理事業予定地に指定している。この独自地区は、地区西側に隣接する居住誘導区域に加えて地区東側の農村地域の居住者の生活利便性を確保させるためには、当該地での都市機能誘導区域が必要不可欠との理屈で指定され、後に改訂する都市マスにも反映されている。また、立適の「広域交流地区」の存在を重点促進区域の指定理由としたことで、都市機能誘導区域の指定を試みる立適も未来法による特例措置活用の根拠とされている。同市の立適ではSCを誘導施設としてはいないが、未来法の適用を並存させ、かつ農村法の特例措置や財政税制上の支援措置⁽²⁵⁾を講じる区域で、誘導施設に値する施設を誘致するという変則的状況が生じている。

一方でC市は、未来法を活用して市主導でSCを調整区域に誘致することが立適制度の趣旨に馴染まないこと、F市は先導的都市拠点の事業を総合戦略に位置付ける等、交付金を得る制度は他にもあることを一つの理由として立適を策定していない。

6. 総括

未来法の特例措置も、活用の主たる動機は農振除外手続きの円滑化と8年縛り対応であり、SC誘致も含めて農活構想と同じ論理で農振除外手法として活用されていた。農活構想と異なり、未来法の場合は都計法の特例があるが、C市は誘致施設に特例を活用できないとして調整区域地区計画に取組んでおり、農活構想でも旧10号のイで対応されていたこと¹⁾を踏まえると、その特例を適用せずとも事業化への道は開かれる。未来法が制度化して間もないこともあり、特例措置の活用自体は行政主体の発案であるが、事業は民間主導であり、未来法の制度自体が今後広く定着、周知されれば、農活構想のように民間サイドから特例措置を提案されることも容易に想像できる。特例措置が農振除外

や開発許可の手法として活用される宿命にある以上、かつての農活構想と同じ轍を踏まない活用が望まれ、少なくとも既往研究¹⁾で提言された対応措置を講じる必要がある。

さらに、上位計画と整合した活用がある一方で、事業の方が先行し未来法でその実現の目処が立ったことで、上位計画がそれを追認する実態がある。事業ありきの上位計画と整合した特例措置の活用という意味では、この実態は農活構想で指摘された知見¹⁾とも共通する。未来法の特例措置はあくまで農振除外や開発許可の手法に過ぎず、また重点促進区域の指定という行政お墨付きの事業であれば、なおのことこの追認は避けなければならない。立適制度により市街地拡散を抑制する制度下でも、重点促進区域で計画する事業を根拠に、都市機能誘導区域を用途地域外に拡大する試みもあり、集約型都市政策と矛盾しない制度設計や運用も考えていく必要がある。そのため、未来法に限らず地域整備法の特例措置で誘致された（誘致する）施設と上位計画や立適制度との整合を客観的に判断できる仕組み⁽³⁷⁾等の具体的対応策を講じなければならない。農活構想とその後継制度である27号計画と異なり、未来法には地域整備法として財政税制上の支援優遇措置も講じられることも考慮すれば、上記を含めその活用には慎重な対応が望まれる。

（謝辞）

本論文は科学研究費補助金（基盤研究C、課題番号19K04765）による一部成果である。関係機関の多大なご協力に対しても記して謝意を表します。

【補注】

- (1) 「農地法施行令第4条第1項第2号へ(1)～(5)」の法律を包含する法律
- (2) 農振法の通達で平成11年度まで運用。その後は農振法施行規則第4条の4第1項第27号で定める計画（以下、27号計画）として運用。
- (3) 「地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律」。非製造業投資が三大都市圏へ集中する現状から、経産省が製造業支援中心の企業立地促進法を改正。
- (4) 未来法と同時期に農水省が農村地域工業等導入促進法（以下、農工法）を改正（「農村地域への産業の導入の促進等に関する法律」（以下、農村法）として施行）し、従来の指定5業種（工業、道路貨物運送業、倉庫業、こん包業及び卸売業）に捉われない企業誘致が可能となったが、そのためには改正法に基づく都道府県基本計画で指定5業種以外の追加規定が必要。
- (5) 経産省ホームページ公表（R1.6現在）の未来法基本計画を確認。
- (6) 令和元年9～10月実施（一部は電話、窓口訪問等で直接確認、小城市を除き回答）。必要に応じて重点促進区域図と農振土地利用計画図を収集。
- (7) 令和元年12月～令和2年2月実施（必要に応じて農政、企画担当が同席）。
- (8) ただし、園地整備事業等の面整備事業の8年未経過は特例措置対象外。
- (9) 未来法で定める地域経済牽引事業計画に基づく施設を、開発審査会付議基準中で規定することで特例扱いの許可を講じる（開発許可制度運用指針I-7-1(12)で定める旧知事指定地に関する基準が平成29年7月に改正）。
- (10) 「地域未来投資促進法における土地利用調整計画のガイドライン」経産省地域経済産業グループ地域未来投資促進室（平成29年9月）
- (11) 補注(6)のアンケート調査での複数回答。
- (12) 平成11年改正前農振法で言う、いわゆる特別管理に相当する農振除外。
- (13) 土地利用調整事項で未来法基本計画様式中の「市街化調整区域における土地利用の調整に関し必要な事項」を定めない区域。
- (14) 未来法第4条第4項
- (15) いずれの上位計画も、未来法基本計画の大臣同意時点を計画期間に含む計画が対象。「企業誘致を推進する」、「インターチェンジ周辺に企業集積を図る」といった具体の位置を特定しない言及は含まない。
- (16) うち4市町では既に調整計画の策定を試みており、未来法の取組みが他自治体より先行している他、同計画策定を試みていないD市でも区画整理事業の検討業務を平成28年度から、農政協議の検討も翌年度から実施。
- (17) 調整計画を経て農振除外された農地は、既に土地利用調整がされた農地として、4ha以上の農地転用でも大臣許可を要しない（E町では県許可の農地転用許可事務を委譲されているため、県同意での許可手続きとなる）。

- (18) 第4回線引き見直しでの工業地域指定後、工場や流通業務施設が主に立地したが、一部区画で店舗、飲食店等が立地。
- (19) 平成11年改正前農振法で言う、いわゆる一般管理に相当する農振除外。
- (20) 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律
- (21) 未来法基本方針（平成29年8月）第1～(3)②「市街化調整区域における地域経済牽引事業の用に供する施設」では、「流通結節点での食品関連物流施設、植物工場、生体材料研究施設及び工場」と「原材料調達地又は既存施設近傍の研究施設及び工場」を、周辺の市街化を促進する慣れがなく、調整区域内で行うことが困難又は著しく不適当として、国の考えを例示。
- (22) 既に農政側と土地利用調整を了しており、市街化区域と隣接するため、市は現成市街地扱いでの市街化区域指定を検討したが、県は新市街地扱いでの指定とする方針であり、新市街地扱いでは却て市編入でもフレームの裏付けが必要となるため、第7回線引き見直しでは調整区域を維持する予定。
- (23) 区画整理事業が予定されている当該地は、過去にSC事業者J社が個別に地権者と交渉し、地権者に賃借料を支払う形で農地のまま土地を確保していたが、出店計画が平成8年に頓挫した経緯があり、地元地権者は個別の用地交渉による企業進出に抵抗感がある（補注(7)でのヒアリングより）。
- (24) あわせて改正された「農業振興地域制度に関するガイドライン」でも、定住促進や雇用の受け皿の確保のみを目的とする等、施設の目的が直接農業の振興を図るものでない場合には27号計画には馴染まないことを追記。
- (25) 個人が事業用地に供するものとして農用地等を譲渡した場合は、不動産所得税を軽減（800万円を上限とする特別控除）。
- (26) 補注(7)のヒアリングでは、この課題に「農工団地内未利用地の地権者意向に温度差があること」、「事業化後のフォローアップ調査で農村法が求める農家3割以上雇用に努力すること」の説明で克服できるとしている。
- (27) 農振整備計画の改正（H30.10）に合わせた対応。この農振整備計画に対して、県からは否定的な指摘は受けていない。
- (28) 国土利用計画市町村計画の土地利用構想図に相当する計画
- (29) 都市計画区域再編後4年間の人口増加率は、旧線引き都市計画区域の旧O村で+10.4%に対して、旧都市計画区域外の2村はそれぞれ+2.9%、-2.8%に低迷。また、旧都市計画区域外では建築基準法集団規定が適用された一方で、旧O村では線引き廃止後に旧調整区域の小学校跡地でSCを誘致。
- (30) 用途地域の13%（約250ha（うち工業系用途地域に約100ha）
- (31) この白地地域等の土地利用方針については、基礎自治体が提示した方針案を評価した参考文献6)で詳しく記載。当該地での特定地域の指定方針案は、旧市の都市マスと整合しない等を理由に反映されなかった。
- (32) 総合計画で定めた土地利用構想の実施計画として策定した任意計画
- (33) 合併後の都市マスで当該地を産業用地せず抑制基調の方針が示された理由として、補注(7)のヒアリングでは「当時の経済状況で企業用地ニーズが低く、当時の市政では未利用地の活用を最優先としていたこと（B市）」、「都市マス策定時に地元の意向を把握した際に、具体の開発要望や開発計画は新規産業エリアに限られていたこと（E町）」が挙げられた。
- (34) こうした形骸化した用地選定は参考文献1)の農活構想でも指摘。
- (35) 補注(7)のヒアリングでは、都市マスと異なる施設誘致がされても、既にSC進出計画が公にされた場所であり、将来の商業地として官民ともに広く認識されていたことが指摘を免れた一要因であると認識している。
- (36) 参考文献7)では、用途地域外で都市機能誘導区域を指定する実態が指摘されているが、当時は農振除外や用途地域指定の協議ができるほど事業の具体性が乏しかったため、白地誘導区域としての指定を先送りした。
- (37) 補注(10)のガイドラインでは、①「市町村都市計画等の各種計画との整合を図ることの確認」や、②「調和が保たれるべき都市マスには立適の記載事業が含まれることから、これら記載との整合を図るよう都市計画部局と調整すること」を規定しているが、いずれも整合を判断する具体的記載はなく、②は補注(13)の区域には該当しない。

【参考文献】

- 1) 松川寿也・中出文平(2001)「土地利用調整を伴う農村地域活性化施策とその運用形態に関する研究」,都市計画論文集, Vol. 36, pp. 721-726
- 2) 秋田典子(2001)「土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価」,都市計画論文集, Vol. 36, pp. 1-6
- 3) 松川寿也・中出文平(2003)「農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築に関する一考察」,都市計画論文集, Vol. 38-3, pp. 319-324
- 4) 浦山益郎・石井敦(2010)「都市近郊の土地利用計画と担い手に関する法制度の現状と課題」農村計画学会誌, Vol. 29-3, pp. 358-361
- 5) 野口和雄(1999)「中心市街地で何が起きているか」,造景, Vol. 21, pp. 30-37, 建築資料研究社
- 6) 松川寿也・岩本陽介・中出文平(2004)「市町村による計画白地での土地利用方針の提示にみられる課題に関する研究」,都市計画論文集, Vol. 39-3, pp. 85-90
- 7) 鹿嶋康平・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2019)「用途地域外で指定された白地誘導区域に関する研究」,都市計画論文集, Vol. 54-3, pp. 915-922