

「土地利用基本計画制度のあり方について（中間取りまとめ）」<sup>1</sup>では、国土利用計画法に基づき都道府県が策定する土地利用基本計画に係る今後の活用のあり方について、「土地利用上の課題の質的な変化を踏まえると、分野横断的調整・主体間調整により目指すものも変化している。よって、従来の土地利用の競合の調整のみならず、低・未利用地、災害危険区域、景観、自然環境保護、地域の魅力向上等も勘案した質的向上のための最適な土地利用のあり方の検討がより重要となってくる。一方、現行の土地利用基本計画制度は、条文上、土地利用の調整方針と五地域区分の策定しか要求しておらず、制度上規定されている最低限の運用のみでは、必ずしも現下の土地利用上の課題への対応ができるというわけではない」とした上で、条例による開発許可の基準や要綱による指導の基準としての活用を活用方策の一つとして示唆している。

土地利用基本計画は、県土全域を対象とし、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域及び自然保全地域の五地域を総合的に調整する唯一の法定計画であるが、個別規制法の土地利用計画を後追いつけるだけで、都市の開発圧力と農地保全との調整など五地域の重複に係る調整にしか役立っていなかった（役立っていなかった都道府県が多かった）との批判がある。土地利用基本計画の法定計画事項は、五地域区分と土地利用の調整方針の策定だけであるが、それ以外に、分野横断的な土地利用調整方針などを記載することは都道府県に任されており、都道府県の裁量で土地利用調整の手段としての更なる活用が可能である。

例えば、広域的な観点から、大規模商業施設の立地調整方針、新規開発を特定地域に誘導・特定地域外での新規開発を抑制するための誘導調整方針、災害に脆弱な地域からの土地利用の誘導方針、緑の保全のための調整方針、景観保全のための調整方針など、都道府県で必要に応じ、分野横断的調整・主体間調整に係る土地利用の基本方向や調整方針を書き込むことも可能である。そして、土地利用基本計画を土地利用調整に関する条例による指導等の適合基準として位置付けることにより、土地利用の総合調整に実質的に寄与するものにもすることも活用方策の一つとして考えられる。

また、土地利用調整に関する条例は、非線引き都市計画区域で用途区分が未指定の区域、農業振興地域で農用地区域外の地域、保安林の指定がない地域森林計画対象民有林など開発規制が弱い地域や、そもそも個別規制法の指定がない計画白地地域、地域森林計画対象民有林が林地開発許可により計画白地地域になってしまった地域など規制が及ばない地域における土地利用規制を行う手段ともなり得る。

そこで、本稿では、土地利用調整に関する都道府県条例において、土地利用基本計画がどのように位置づけられているか整理した。

昭和49年12月の国土利用計画法施行以前に制定された群馬県と岡山県の条例では、土地利用基本計画は適合基準等となっていないが、多くの条例では、土地利用基本計画は適合基準等として位置付けられている。適合基準であるためには、計画の内容が適合性を審査できる程度の具体性を持つ必要がある。そこで、いくつかの都道府県の土地利用基本計画をみってみる。

「宮城県特定大規模集客施設の立地の誘導等によるコンパクトで活力あるまちづくりの推進に関する条例」では、「宮城県土地利用基本計画」は大規模集客施設立地の適合基準となっているが、同計画には、県土地利用の基本方向に「郊外部の拡散的な開発を抑制しつつ、大規模集客施設の立地等特定の土地利用が他の土地利用に及ぼす影響の広域性に配慮し、地域間の適切な調整を引き続き図っていく。」と、土地利用調整上留意すべき事項に「都市地域と農業地域が関係の上、郊外部への拡散的な開発の抑制と用途地域内への誘導を原則として都市機能を集約する。」と記載されている。これらの記載内容は、適合基準としてのある程度の具体性はあるものとする。

「神奈川県土地利用調整条例」では、「神奈川県土地利用基本計画」は市街化調整区域等の開発行為の適合基準となっているが、同計画には、土地利用の原則に「市街化調整区域においては、原則として都市的な利用を避け、良好な都市環境を保持するための緑地等の保全を図り市街化を抑制するものとする。」、「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画が定められていない都市計画区域における……用途地域以外の地域においては、市街化調整区域における土地利用に準ずるものとする。」と記載されているものの、あまり具体性はない。神奈川県では、別途土地利用調整条例に基づく詳細な「神奈川県土地利用調整条例審査指針」を定めており、実質的には、土地利用基本計画ではなく、この審査指針が適合基準として機能している。

「兵庫県の緑豊かな地域環境の形成に関する条例」では、土地利用の方向を定める地域環境形成基本方針や、環境形成区域ごとの開発行為の基準を定める地域環境形成基準を定めることとしており、土地利用基本計画制度の体系とは別に、土地利用計画—適合基準の体系が構築されている。

その他の県でも下表にあるとおり、土地利用基本計画が条例に位置付けられているものも多いが、当該県の土地利用基本計画を見る限り、必ずしも適合基準足り得ていないのではないかとと思われる。

都道府県の土地利用調整に関する条例における土地利用基本計画の位置付け<sup>ii</sup>

自治体名	条例名 制定年	目的	対象地域	土地利用調整の仕組みの概要	土地利用基本計画の位置付け
宮城県	宮城県特定大規模集客施設の立地の誘導等によるコンパクトで活力あるまちづくりの推進に関する条例（平成21年制定）	広域的な見地による大規模集客施設の立地誘導等に関する必要な事項を定めることにより、活力ある地域経済の発展と環境負荷の少ない持続的発展が可能な地域社会の構築に寄与する。	全域	立地誘導地域（近隣商業地域及び商業地域、認定中心市街地の区域及び第二種大規模小売店舗立地法特例区域並びに市町村長の申請に基づき知事が指定した地域）以外に、特定大規模集客施設（劇場、店舗、展示場、遊技場等であって、集客の用途に供する部分の床面積の合計が10,000㎡超のもの等）の新設をする者は、知事に事前届出。知事は、関係市町村及び住民の意見等を踏まえ、審議会の意見を聴いた上で、必要に応じコンパクトで活力あるまちづくり推進の見地から意見、新設する者が意見を適正に反応しない場合、審議会の意見を聴いた上で必要な措置を講ずるよう勧告、勧告に従わない場合は公表。	事前届出には、県及び市町村の土地利用計画（土地利用基本計画を含む。）との適合についての見解を添付。市町村長等の意見、知事の意見は、県及び市町村の土地利用計画を勘案したものでなくてはならない。（適合基準の一つ）
福島県	福島県商業まちづ	大規模な小売商業施設の立	全域	特定小売商業施設（店舗面積が6,000㎡以上の小売商業施設等）	事前届出には、県及び市町村の土地

	くりの推進に関する条例（平成18年制定）	地について広域の見地から調整するために必要な事項等を定めることにより、商業まちづくりに関する施策を総合的に推進する。		の新設をする者は、知事に事前届出。知事は、関係市町村及び住民の意見等を踏まえ、審議会の意見を聴いた上で、必要に応じ持続可能なまちづくり推進の見地から意見、新設する者が意見を適正に反応しない場合、審議会の意見を聴いた上で必要な措置を講ずるよう勧告、勧告に従わない場合は公表。	利用計画（土地利用基本計画を含む。）との適合についての見解を添付。市町村長等の意見、知事の意見は、県及び市町村の土地利用計画を勘案したものではなくてはならない。（適合基準の一つ）
群馬県	群馬県大規模土地開発事業の規制等に関する条例（昭和48年制定）	大規模土地開発事業の施行に関し必要な規制を行うこと等により、県土の保全と秩序ある開発を図る。	都市計画法、森林法等の許認可を必要としない土地の区域	対象地域において、大規模土地開発事業（5ha以上の土地の開発事業）を行う者は、開発事業に係わる土地売買等の契約を締結する前に、また開発に必要な法令等の許認可手続の申請の前に知事と協議。知事は、関係市町村長の意見を聴き、必要に応じ審議会の意見を聴いた上で、開発事業の承認又は不承認。	適合基準は、公共施設の配置、災害の防止等であり、土地利用計画は適合基準とはなっていない。
神奈川県	神奈川県土地利用調整条例（平成8年制定）	開発行為等の計画について、協議等の手続を定め総合的な調整を行うことにより、県土の計画的な利用を図る。	市街化区域、非線引き都市計画区域で用地地域が定められた区域等を除く区域	対象地域において、1ha以上（一部3,000㎡以上）の開発行為等をしようとする者は、知事に開発計画を事前協議。知事は、関係市町村長の意見を聴き、必要に応じ審議会の意見を聴いた上で、審査指針に基づき、開発計画の適否、実施に当たり講ずべき措置を交付。審査結果に従わなかったときは、公表。	審査指針に、審査基準の一つとして土地利用基本計画は位置付けられている。
兵庫県	緑豊かな地域環境の形成に関する条例（平成6年制定）	適正な土地利用の推進、森林及び緑地の保全、緑化の推進、優れた景観の形成を図ることにより、緑豊かな地域環境を形成し、自然的環境と調和した潤いのある地域社会の実現に資する。	知事が指定した「緑豊かな環境形成地域」	知事は、関係市町村長と協議し、自然環境や社会的なまとまりから広域的に緑豊かな地域環境の形成を図ろうとする地域を「緑豊かな環境形成地域」に指定、同地域の土地利用の方向等に係る「地域環境形成基本方針」を策定、また、地域を森林保全、森林環境、田園環境、市街地環境等の区域（環境形成区域）に区分、環境形成区域の開発行為に係る「地域環境形成基準」を策定。 森林保全の環境形成区域において、開発行為をしようとする者は、知事に許可申請、知事は、地域環境形成基準に適合しない場合は不許可。森林保全以外の環境形成区域において、開発行為をしようとする者は、事前届出、地域環境基準に適合しない場合は、指導・助言。	地域環境形成基本方針が具体的な土地利用計画となっており、それとの適合は求められるが、土地利用基本計画は適合基準にはなっていない。
	大規模集	大規模集客施	全 域	大規模集客施設（床面積1,000㎡	土地利用基本計画

	客施設の立地に係る都市機能の調和に関する条例（平成17年制定）	設と周辺地域における道路交通その他の都市機能との調和を図る。		以上の物品販売、飲食店、映画館、劇場、観覧場等）を新築しようとする者は、影響調査を行い、基本計画を知事に事前に提出、知事は、関係市町村長等と審議会の意見を聴いた上で、意見。新築しようとする者は、意見を踏まえ対策書を提出、対策が不十分なとき等は、審議会の意見を聴いた上で勧告、勧告に従わない場合は、公表。	は適合基準等とはなっていない。
岡山県	岡山県県土保全条例（昭和48年制定）	開発行為の許可基準その他開発の適正化に関し必要な事項を定め、県土の無秩序な開発を防止する。	岡山市（全域）と倉敷市（10ha未満の開発行為に限る。）を除く区域 岡山市（全域）と倉敷市の10ha未満の開発行為は市条例で対応）	10ha以上の開発行為をしようとする者は、知事に事前協議するとともに、必要に応じ関係市町村長と開発協定を締結。1ha以上の開発行為をしようとする者は、知事に許可申請、知事は、開発許可の基準に適合しない場合は不許可。	土地利用基本計画は適合基準等とはなっていない。
香川県	みどり豊かであるおいのある県土づくり条例（平成14年制定）	県土の計画的な緑化を推進するとともに、みどりを保全するために必要な土地利用の調整を行うことにより、みどり豊かであるおいのある県土づくりを図る。	全域	1ha以上（森林は0.1ha以上）の土地開発行為（都市計画法の許可に係る開発行為を除く。）を行おうとする者は、知事に開発計画を事前協議。知事は、関係市町村長の意見を聴いて、公益的機能の保全のための基準への適合を審査し、結果を通知。知事は、必要に応じ、緑の保全に関する協定を締結。	県及び市町村の土地利用計画（明示されていないが、土地利用基本計画を含むと考えられる。）は審査基準の適合基準の一つになっている。
高知県	高知県土地基本条例（平成13年制定）	土地についての基本理念を定め、県、事業者及び県民の責務を明らかにするとともに、土地利用の基本方向を示すことによって土地政策を総合的かつ計画的に推進し、並びに県土の	全域	10ha以上（ゴルフ場建設に係るものは5ha以上）の開発行為を行おうとする者は、知事に開発計画を事前協議。知事は、関係市町村長の意見を聴いて、必要であると認めるときは、中止、変更その他必要な措置をとるよう助言・勧告。勧告に従わない場合等は公表。	県及び市町村の土地利用計画（明示されていないが、土地利用基本計画を含むと考えられる。）は、開発計画審査する際の適合基準の一つである。

		適正な利用、開発及び保全を行うことによってその秩序ある発展を図る。			
沖縄県	沖縄県県土保全条例（昭和51年制定）	開発行為の許可基準その他開発の適正化に関し必要な事項を定め、県土の無秩序な開発を防止する。	全域	3,000㎡以上の一団の土地について開発行為（都市計画法の許可に係る開発行為等を除く。この欄において同じ。）をしようとする者は、知事に事前協議。知事は、同意又は不同。3000㎡以上の一団の土地について開発行為をしようとする者は、知事に開発許可を申請、知事は、開発許可基準に適合しない場合は不許可。必要に応じ関係市町村長との協定締結を要請。	県及び市町村の土地利用計画（明示されていないが、土地利用基本計画を含むと考えられる。）は、事前協議の適合基準の一つとなっているが、開発許可の基準ではない。

次に、開発行為の事前協議や国土利用計画法の運用等土地利用調整に係る都道府県の要綱における土地利用基本計画の位置付けを整理した。多くの要綱で土地利用基本計画が適合基準等として位置付けられてはいるが、当該県の土地地用基本計画は、必ずしも適合基準足り得ていないのではないかと思われる。

#### 開発行為指導要綱等における土地利用基本計画の位置付け<sup>iii</sup>

自治体名	要綱名 制定年	目的及び概要	土地利用基本計画の位置付け
青森県	青森県大規模土地取引及び開発行為に関する指導要綱（昭和50年制定）	大規模取引及び大規模開発行為について、事前協議制度を設け、県土の適正かつ合理的な利用を図る。	土地利用基本計画は、開発行為について助言・勧告するにあたっての適合基準の一つとなっている。
岩手県	ゴルフ場等大規模開発行為指導要綱（平成2年制定）	ゴルフ場等の開発行為について、事前協議制度を設け、無秩序な開発を防止、総合的かつ計画的な開発の誘導に努め、県土の適正な土地利用を図る。	土地利用基本計画は、開発行為について助言・勧告するにあたっての適合基準の一つとなっている。
宮城県	大規模開発行為に関する指導要綱（昭和51年制定）	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、県土の無秩序な開発を防止し、開発地域及びその周辺地域における自然及び生活環境を保全する。	土地利用基本計画は、開発行為について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。
福島県	市町村土地利用計画の広域調整要綱（平成18年制定）	大規模集客施設の立地について、県と市町村との調整の仕組みを設け、調和の取れたまちづくりの推進と県土の適正かつ合理的な土地利用の推進を図る。	県国土利用計画は、調整の基本方針として位置付けられているが、土地利用基本計画は位置付けられていない。
茨城県	福島県大規模土地利用事前指導要綱（平成9年制定）	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じた適正かつ合理的な土地利用を誘導する。	土地利用基本計画は、開発行為について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。
栃木県	茨城県県土利用の調整に関する基本要綱（昭和49年制定）	国土利用計画法に規定する土地に関する権利の移転・設定を受けて行う土地開発事業について、事	土地利用基本計画は、土地開発事業を承認するにあたっての適合基準の一つとなってい

		前協議制度を設け、総合的かつ計画的な県土の利用を図る。	る。
埼玉県	土地利用に関する事前指導要綱（昭和50年制定）	国土利用計画法に基づく規制区域、監視区域又は注視区域における開発事業について、事前指導に係る必要な事項を定め、国土利用計画法及び個別の土地利用の規制に関する法令の一体的な運用を図る。	土地利用基本計画は、開発事業為について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。
	ゴルフ場等の造成事業に関する指導要綱（昭和48年制定）	ゴルフ場等の造成事業について、事前協議制度を設け、秩序ある土地利用、事業の適正な施行の確保、自然環境の保全及び災害の防止を図る。	土地利用基本計画は、ゴルフ場等の造成事業についての審査基準の一つとなっている。
新潟県	新潟県大規模開発行為の適正化対策要綱（昭和48年制定）	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、開発行為を適正に誘導し、県土の秩序ある利用と保全を図る。	土地利用基本計画は、開発行為について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。
富山県	富山県土地対策要綱（昭和49年制定）	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、自然環境の保全及び適正かつ合理的な土地利用を図る。	土地利用基本計画は、適合基準等にはなっていない。
石川県	石川県土地対策指導要綱（昭和48年制定）	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、無秩序な開発を防止し、安全で良好な地域環境の確保を図る。	土地利用基本計画は、開発行為について承認するにあたっての適合基準の一つとなっている。
福井県	福井県土地利用指導要綱（昭和49年制定）	国土利用計画法に規定する土地に関する権利の移転・設定を受けて行う大規模開発事業について、事業者からの申し出による事前協議制度を設け、国土利用計画法の適正かつ円滑な運用と土地利用の調整を図る。	土地利用基本計画は、大規模開発事業について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。
岐阜県	岐阜県土地開発事業の調整に関する規則（平成12年制定）	大規模土地開発事業について、事前協議制度を設け、県土の総合的かつ合理的な土地利用を推進する。	土地利用基本計画は、大規模土地開発事業についての審査基準の一つとなっている。
静岡県	静岡県土地利用事業の適性化に関する指導要綱（昭和49年制定）	大規模な土地利用事業について、事前協議制度を設け、災害の防止と良好な自然及び生活環境を確保し、県土の均衡ある発展に資する。	土地利用基本計画は、大規模な土地利用事業について承認するにあたっての適合基準の一つとなっている。
愛知県	愛知県土地開発行為に関する指導要綱（昭和49年制定）	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、県土の秩序ある利用と保全を図る。	県が定める土地利用に関する計画（明示されていないが、土地利用基本計画を含むと思われる。）は、大規模開発事業について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。
滋賀県	滋賀県土地利用に関する指導要綱（昭和48年制定）	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、災害防止と自然環境の保全を図り、県土の適正利用等に寄与する。	土地利用に関する計画（明示されていないが、土地利用基本計画を含むと思われる。）は、大規模開発行為について勧告するにあたっての適合基準の一つとなっている。
兵庫県	大規模開発及び取引事前指導要綱（昭和50	法律又は県条例・要綱の規定により申請等を要する大規模開発及	地域の土地利用に関する計画（明示されていないが、土地

	年制定)	び取引について、事前協議制度を設け、国土利用計画法の円滑な施行と県土の適正な利用を図り、県土の無秩序な利用を防止する。	利用基本計画を含むと思われる。)は、大規模開発及び取引についての同意又は不同意にあたっての適合基準の一つとなっている。
奈良県	各種開発事業に係る事前協議実施要綱(平成4年制定)	大規模開発事業等について、事前協議制度を設け、良好な自然環境の保持、災害・公害の発生を防止し、県土の適正かつ合理的な利用を図る。	土地利用基本計画は、適合基準等とはなっていない。
鳥取県	鳥取県開発事業指導要綱(昭和60年制定)	大規模開発事業について、事前協議制度を設け、県土の無秩序な開発を防止し、適正な土地利用を図る。	土地利用基本計画は、大規模開発事業について同意・不同意にあたっての適合基準の一つとなっている。
島根県	土地利用対策要綱(昭和60年制定)	大規模な開発事業について、事前協議制度を設け、適正な事業の実施を確保し、県土の保全等に寄与する。	土地利用基本計画は、開発事業計画の適合基準の一つとなっている。
広島県	広島県土地開発指導要綱(昭和49年制定)	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、安全で快適な地域環境の確保と県土の秩序ある利用を図る。	土地利用基本計画は、大規模開発事業について承認するにあたっての適合基準の一つとなっている。
愛媛県	大規模開発行為に関する指導要綱(平成13年制定)	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、県土の適切かつ合理的な土地利用を図る。	県が定める土地利用に関する計画(明示されていないが、土地利用基本計画を含むと思われる。)は、大規模開発事業について同意又は不同意にあたっての適合基準の一つとなっている。
長崎県	土地利用指導要綱(平成12年制定)	大規模な開発事業について、事前協議制度を設け、無秩序な土地開発を防止と良好な地域環境の確保を図る。	土地利用基本計画は、大規模開発事業について指導等にあたっての適合基準の一つとなっている。
熊本県	熊本県大規模土地取引事前指導要綱(昭和50年制定)	国土利用計画法に規定する土地に関する権利の移転・設定を受けて行う大規模開発事業について、事業者からの申し出による事前協議制度を設け、審査の円滑な運用を図る。	土地利用基本計画は、大規模開発事業について指導等にあたっての適合基準の一つとなっている。
	熊本県ゴルフ場の開発事業に関する指導要項(平成4年制定)	ゴルフ場の開発事業について事業者からの申し出による事前協議制度を設け、適正な施行の確保、自然環境の保全と災害の防止により、合理的な県土利用を図る。	土地利用基本計画は、適合基準等とはなっていない。
大分県	大規模土地利用事前指導要綱(平成11年制定)	大規模開発行為について、事前協議制度を設け、県土の秩序ある保全と利用を図る。	県が定める土地利用に関する計画(明示されていないが、土地利用基本計画を含むと思われる。)は、大規模開発事業について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。
	ゴルフ場の開発事業に関する事前指導要綱(平成2年制定)	ゴルフ場の開発事業について、事前協議制度を設け、開発事業の適正な施行の確保、自然環境等の保全及び県土の有効利用を図る。	土地利用基本計画は、ゴルフ場開発事業について指導するにあたっての適合基準の一つとなっている。

鹿児島 県	鹿児島県土地利用対 策要綱（昭和 49 年制 定）	大規模開発行為について、事前協 議制度を設け、県土の無秩序な開 発を防止し、適正かつ合理的な土 地利用を図る。	県が定める土地利用に関する 計画（明示されていないが、 土地利用基本計画を含むと思 われる。）は、大規模開発行 為について承認又は中止勧告 するにあたっての適合基準の 一つとなっている。
----------	---------------------------------	--	---

兵庫県のように、土地利用計画制度とは別の体系で、土地利用計画を策定することも一案ではあるが、土地利用基本計画は、県土全域を対象とする唯一の法定の総合的な土地利用計画であり、都道府県の裁量である程度自由に策定できるものでもあるので、人口減少下における土地利用調整に活用できるよう計画事項を充実させるとともに、条例とリンクした運用が可能なようにすることも考えられるのではないかと。

（大野 淳）

<sup>i</sup> 土地利用基本計画制度に関する検討会中間とりまとめ（平成 28 年 10 月。国土交通省公表）

<http://www.mlit.go.jp/common/001147982.pdf>

<sup>ii</sup> 都道府県HP等から著者作成。自然環境保全や環境影響評価のみを目的とする条例は採り上げていない。

<sup>iii</sup> 都道府県HP等から著者作成。