

特集 国土利用計画法施行 40 周年を迎えて

国土利用計画の歴史と今後の展望

国土交通省 国土政策局 総合計画課 国土管理企画室長 中川 雅章
なかがわ まさあき

1. はじめに

国土利用計画法が成立してから、昨年で 40 年が経過した。その間、同法で策定することとしている国土利用計画は第四次まで策定され、現在、第五次計画の策定に向けた検討が進んでいるところである。

昭和 51 年に最初の国土利用計画が策定されて以降、日本の社会経済状況は大きく変化してきた。経済の成長は高度成長から緩やかな成長へと推移し、人口は増加から減少に転じ、近年では、南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの巨大災害の切迫や気候変動に伴う風水害等の激甚化が強く認識されている。このような社会経済状況の変化を受けて、国土利用計画もその都度内容を変化させてきた。

特に、現在策定作業中である第 5 次国土利用計画は、人口減少下において初めて策定される計画であり、今後継続的に人口が減少していくことが見込まれるため、これまでとは異なる視点を計画に盛り込んで行く必要がある。

本稿では、国土利用計画法策定の経緯からはじまり、これまでの国土利用計画の概要を解説するとともに、現在検討中の第五次計画の考え方について簡単に紹介する。

なお、国が定める国土利用計画は、「国土利用計画（全国計画）」が正式な記載であるが、本稿では単に「国土利用計画」と記すこととする。

2. 国土利用計画法成立の経緯

戦後、我が国では、国土総合開発法をはじめ、様々な地域開発法が制定されてきたが、これらは必ずしも相互に調整・整理されたものでなく、我が国の地域開発制度は次第に複雑で分かりにくいものとなってきた。このため、これらを整理して体系化しようという動きが高まってきた。

一方、戦後の高度経済成長に伴い、人口や産業の都市への集中が進み、このため土地需要の逼迫から地価の高騰、宅地や公共用地の取得難が生じるようになり、土地の無秩序な乱開発が問題となってきた。このような動きは大都市から地方へも拡大し、また、別荘やゴルフ場さらには投機的な土地取得も加わり、土地問題は深刻かつ全国的なものとなってきた。

このため、深刻な土地問題を抜本的に解決するには、国土利用制度の見直しが必要との認識のもと、前述の地域開発法制の再検討と合わせて、政府としては地域開発の基本法ともいえるべき国土総合開発法を、国土利用関係の制度も盛り込んだものに改正しようと考えた。しかし、政府提案の新しい国土総合開発法案は、いわゆる列島改造論を強力に推進するための立法であると受け取られ、法案の国会審議において与野党の対立法案として成立の見込みが立たなくなった。

一方、野党においても土地対策の重要性は認識されており、国土利用関係の部分のみが新法案として議員立法の形をとって国会に提出され、昭和

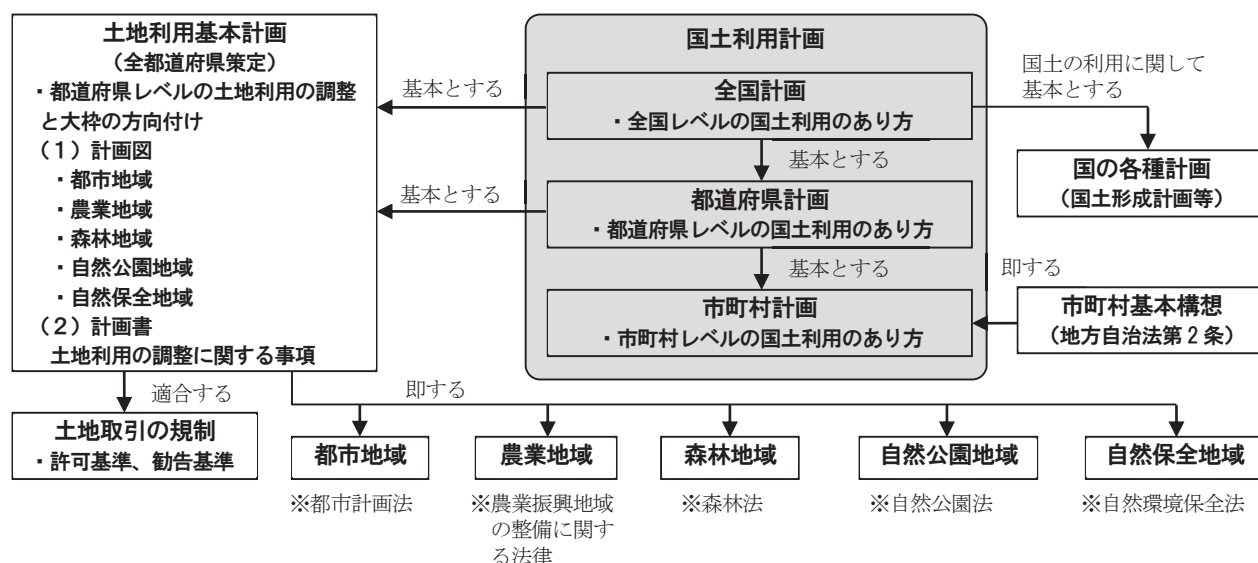


図1 国土利用計画と他の諸計画の体系

49年5月に可決成立した。

3. 国土利用計画法の概要

国土利用計画法では、第一に、次のような国土利用の基本理念が示されている。すなわち、国土利用について、従来のような地域開発を中心とした政策ではなく、国土全体の適正な利用を図るための施策、いいかえれば国土空間を限られた資源としてとらえ、これを適正に管理するための総合的な国土利用施策が必要であるという認識のもとに、法第2条において「国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として行うものとする」と述べられている。

第二に、国土利用に関する諸計画の体系化が図られている。(図1参照)

同法第2条の基本理念を着実に実現していくためには、この基本理念に即して国土全体を通ずる総合的かつ基本的な国土利用に関する計画を策定し、この計画に沿って必要な施策を展開していく

ことが必要になることから、国、都道府県、市町村の各段階において相互に十分調整のとれた国土利用計画を策定することとしている。特に、国が策定する全国計画については、国土の利用に関しては他の国の計画の基本となるものとして、全国計画を頂点として国のすべての計画を体系化した。そして、同法施行令の規定により、国土利用計画では次の事項を定めることとされている。

- ① 国土の利用に関する基本構想
- ② 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要
- ③ これらを達成するために必要な措置の概要

なお、「国土の利用目的に応じた区分」は、第1次計画以降、1-1)農用地(農地)、1-2)農用地(採草放牧地)、2)森林、3)原野、4)水面・河川・水路、5)道路、6-1)宅地(住宅地)、6-2)宅地(工業用地)、6-3)宅地(その他の宅地¹⁾)、7)その他²⁾、8)市街地が設定されており、市街地を除いた区分を合計すると国土の総面積と等しくなる。

¹ 事務所、商業施設、病院、市場、倉庫、石油等タンク、発電所等の商業業務用地、官公庁、公共施設などの公共施設用地のほか、造成済みの分譲用地、別荘などの二次的住宅、建設中の住宅などが含まれる。

² 学校教育施設用地、公園・緑地等、交通施設用地、環境衛生施設用地、防衛施設用地、ゴルフ場等のレクリエーション施設用地、耕作放棄地、海浜、北方領土などが含まれる。

第三に、土地利用規制の体系化が図られている。国土利用に関する諸計画を効果的に実行するためには、従来、都市計画法、農業地域の振興に関する法律、森林法等個別法に寄っていた土地利用規制を、総合的な観点から調整する必要がある。このため、都道府県ごとに土地利用基本計画を作成することとし、地図上に具体的に都市地域、農業地域等を明示して、個別法運用上の指針を与えることとしている。このほか、土地取引の規制や遊休土地に関する措置が国土利用計画法によって制度化されている。

4. 国土形成計画との関係

国土利用計画と、国土形成計画およびその前身である全国総合開発計画の策定期間を表1に示す。第三次国土利用計画までは、都市的土地利用への転換圧力が依然として高い時代でもあり、乱開発を抑制する必要性が高かったことから、国土利用計画においてあらかじめ制約的に土地利用目標のフレームを決め、その枠内で実施される開発を主とした施策を全国総合開発計画で定めるという関係にあった。このことから、国土利用計画を2年程度先に策定していた。

表1 国土利用計画等の策定期間

	閣議決定日	(参考) 全国総合開発計画 国土形成計画 閣議決定日
国土利用計画	1976.5.18	1977.11.4 (三全総)
第二次国土利用計画	1985.12.17	1987.6.30 (四全総)
第三次国土利用計画	1996.2.23	1998.3.31 (五全総)
第四次国土利用計画	2008.7.4	2008.7.4 (国土形成計画)

その後、平成17年に国土総合開発法が国土形成計画法に改正され、開発を基調とした全国総合開発計画から、国土の利用、整備および保全に関する施策を総合的に推進するための計画として、国土形成計画が新しく策定されることとなった。こ

れに伴い、国土利用計画と国土形成計画は、相互参照・相互作用する形で策定されることにより、両計画が相まってその効果を十分に発揮する関係が適切であるとの考え方により、国土形成計画法において、国土形成計画は国土利用計画と一体のものとして定めることが規定された。これにより、第四次国土利用計画と国土形成計画は同時期に策定されている。

5. 国土利用計画の変遷

図2に、農林地等から都市的土地利用への転換面積と人口の推移を示すとともに、国土利用計画の策定期間を示す。人口の推移や土地利用転換に代表される経済社会状況も踏まえながら、第一次から第四次計画の概要を、前述の施行令の規定にある3つの事項のうち「①国土の利用に関する基本構想」における内容をもとに紹介する。

(1) 第一次国土利用計画

第一次国土利用計画は、昭和51年5月に閣議決定されており、この時期にはすでに都市的土地利用への転換圧力は減少傾向にあった。しかし、転換面積自体は高い水準であり、人口増加、都市化の進展、経済社会活動の拡大等が依然として大きな問題であったことを踏まえ、自然環境等の保全や歴史的風土の保存等に配慮しつつ、異なる地目間における相互の土地利用転換を慎重に行うこと、すなわち「土地需要の量的調整」を行うことが示されている。

さらに、「利用区分別の国土利用の基本方向」として、前述した11区分の地目ごとに、具体的な方向性が示されている。例えば、農用地については、自給率の向上のために必要な農用地を確保・整備すること、および農用地の利用率が低下していることから、高度利用を図ることなどが示されている。また、住宅地については、人口や世帯数の増加等に対応しつつ、必要な用地を確保すること、市街地の再開発等による土地利用の高度化を図ることなどが示されている。

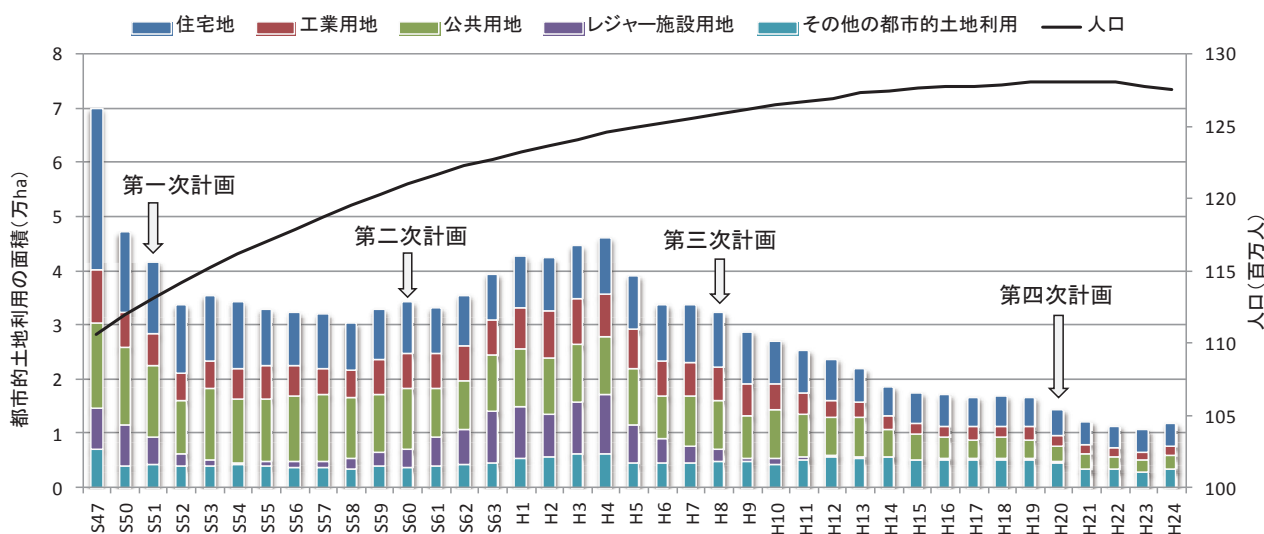


図2 農林地等から都市的土地利用への転換面積と人口の推移と国土利用計画策定期間

出典：転換面積は土地白書、人口は総務省「国勢調査報告」等

(2) 第二次国土利用計画

第二次国土利用計画は、昭和60年12月に閣議決定されており、この時期は、人口の増勢は鈍化しているものの、都市的土地利用への転換圧力は横ばいから増加に転じている状況であった。このことから、計画では、人口の増勢が鈍化しつつも、都市化や社会経済活動の拡大等が進むと見込まれることから、「土地需要の量的調整」が引き続き必要であることが示されている。

これに加え、二次計画から、快適な環境や精神的な豊かさ、健康的な活動の場を提供するものとしての国土に対する国民の期待が高まっていることや、災害に対して脆弱な構造という国土の特性といったことが初めて言及され、ゆとりある環境の確保や緑資源の確保・活用を進めること、災害の危険のある地域の安全性の向上を図るなど、「国土利用の質的向上」を図ることが新しく示された。

さらに、第二次計画から、「利用区分別の国土利用の基本方向」より大きな概念として、「地域類型別の国土利用の基本方向」が新たに加わり、都市と農山漁村についてその利用の基本方向が示されることとなった。これは、地目区分ごとの利用方針のみでは、土地利用が複雑化した時代において国土を有効かつ適切に利用することが難しくなっ

てきているという認識によるものである。都市については、既成市街地において土地利用の高度化を図ることや、生産、輸送等の都市活動が行われる場と居住とを分離することなどによる、都市環境への影響が軽減される都市構造を形成することなどが示されている。農山漁村については、農用地及び森林の整備と利用の高度化を図ることや、農地と宅地が混在する地域において農業生産活動と地域住民の生活が調和するよう、土地利用の適正化を図ることなどが示されている。

「利用区分別の国土利用の基本方向」には、前計画と同じく、11区分の地目ごとに具体的な方向性が示されている。例えば、農用地については、前計画で示されている内容に加え、農用地の多面的機能が発揮されるよう配慮することなどが示されている。また、住宅地については、前計画で示されている内容に加え、防災性の向上とゆとりある快適な環境の確保などが示されるなど、「国土利用の質的向上」を意識した内容となっている。

(3) 第三次国土利用計画

第三次国土利用計画は、平成8年2月に閣議決定されており、この時期は、人口増勢が大幅に鈍化し、都市的土地利用への転換圧力も再び減少して

いる状況であったものの、転換面積自体は第二次計画策定期間と同程度であった。このことから、計画では、人口の増勢が大幅に鈍化し、地目間の土地利用転換の圧力が弱まるものの、なお都市化や社会経済活動の安定的拡大等が進んでいることから、「土地需要の量的調整」が引き続き必要であることが示されている。

また、「国土利用の質的向上」についても引き続き必要であるとされ、前計画で示されている内容に加え、背景として地球環境問題の影響が将来世代に及ぶ可能性や、国民の価値観の高度化・多様化が進んでいることなどが示された。これに伴い、国土の質的向上は「安全で安心できる国土利用」、「自然と共生する持続可能な国土利用」、「美しくゆとりある国土利用」という3つの観点で進めることと整理され、記述も大幅に増加した。

「地域類型別の国土利用の基本方向」には、前計画に引き続き、都市と農山漁村における国土利用の基本方向が示されていることに加え、自然維持地域における国土利用の基本方向が新たに示されることとなった。都市と農山漁村についてもそれぞれ新たな内容が追加され、都市については、居住系、商業系、業務系の多様な機能をバランス良く配置すること、水資源や資源・エネルギー利用の効率化等に配慮した都市整備を行うことなどにより、環境負荷の少ない都市の形成を図ることなどが新たに示された。農山漁村においては、農業生産基盤の整備と農用地の集積を図ることや、地域資源の活用、新たな管理主体の形成等による国土資源の管理について新たに示された。自然維持地域については、高い価値を有する原生的な自然地域や野生生物の重要な生息・生育地などを適正に保全することなどが示された。

「利用区分別の国土利用の基本方向」には、前計画と同じく、11区分の地目ごとに具体的な方向性が示されている。例えば、農用地については、前計画で示されている内容に加え、環境負荷の低減に配慮した農業生産の推進などが示されている。また、住宅地については、前計画で示されている内容に加え、低未利用地の有効利用などが示され

ている。

(4) 第四次国土利用計画

第四次国土利用計画は、平成20年7月に閣議決定されており、この時期は、人口増勢がほぼゼロとなり、都市的土地利用への転換面積も過去最少となるなど、本格的な人口減少社会を迎える状況であった。その一方、人口がピークから減少に向かっていくにもかかわらず、依然として都市的土地利用への転換面積が毎年1万ha以上で推移している状況であった。このことから、計画では、人口減少社会の到来や、地目間の土地利用転換の圧力が鈍化しているものの、地区によっては土地の収益性や利便性に対応した新たな集積なども見込まれることから、「土地需要の量的調整」が引き続き必要であることが示されている。

「国土利用の質的向上」についても引き続き必要であるとされ、その背景として、前計画で示されている内容に加え、中心市街地の空洞化、東アジアの経済成長、災害危険地域への居住の拡大、過疎化にともなう地域コミュニティの弱体化、都市や農山漁村の景観の毀損などが示された。なお、前計画に引き続き「安全で安心できる国土利用」、「自然と共生する持続可能な国土利用」、「美しくゆとりある国土利用」の3つの観点から質的向上を進めることとされている。

また、第四次計画では、従来の「土地需要の量的調整」および「国土利用の質的向上」に加え、「国土利用の総合的なマネジメント」という考え方が示された。この背景として、国民の価値観の多様化に伴い個々の土地利用を横断的に捉える状況や、地域間の交流・連携が進む中で地域の土地利用に対して地域外も含めて様々な人や団体が関与する状況などが見られることがある。土地利用を総合的に捉えていくことの重要性が高まったとの認識のもと、地域において総合的な観点から国土利用について合意形成を図ることや、都市的土地利用と自然的土地利用の適切な配置と組み合わせを目指すこととされた。

この3つの基本構想を能動的に進めることによ

表2 地目別面積目標値の推移（第一次計画～第四次計画）

	第一次計画 (1976年策定)		第二次計画 (1985年策定)		第三次計画 (1996年策定)		第四次計画 (2008年策定)	
	基準値	目標値	基準値	目標値	基準値	目標値	基準値	目標値
	1972年 (S47)	1985年 (S60)	1982年 (S57)	1995年 (S70)	1992年 (H4)	2005年 (H17)	2004年 (H16)	2017年 (H29)
農用地	599	611	554	599	525	499	480	458
農地	573	585	543	550	516	490	471	450
採草放牧地	26	26	11	9	9	9	8	8
森林	2523	2482	2533	2535	2520	2522	2510	2510
原野	56	26	32	23	27	23	28	27
水面・河川・水路	112	117	131	136	132	135	133	135
道路	91	112	103	127	117	137	132	139
宅地	111	148	145	170	165	185	184	192
住宅地	88	114	90	106	99	110	111	114
工業用地	13	20	15	17	17	18	16	17
その他の宅地	-	-	40	47	49	57	57	61
事務所店舗等	10	14	-	-	-	-	-	-
その他	282	282	280	230	292	278	312	318
合計	3774	3778	3778	3780	3778	3779	3779	3780
市街地	64	116	100	133	117	140	126	126

って、より良い状態で国土を次世代に引き継ぐこと、すなわち「持続可能な国土管理」を行うことが示されている。

「地域類型別の国土利用の基本方向」には、前計画に引き続き都市、農山漁村、自然維持地域における国土利用の基本方向が、前計画から新たに内容が追加される形で示されている。都市においては、都市機能の集積、熱環境改善のための緑地・水面等の効率的配置、エコロジカルネットワークの形成等を通じた豊かな居住環境の形成等が新たに示された。農山漁村においては、景観や生態系の維持・形成、都市との機能分担や交流・連携を促進することを通じ、効率的な土地利用を図ることなどが新たに示された。自然維持地域については、外来生物の侵入や野生鳥獣被害等の防止に努めることや、自然体験・学習等の自然とのふれあいの場としての利用を図ることなどが新たに示された。

「利用区分別の国土利用の基本方向」には、前計画と同じく、11区分の地目ごとに具体的な方向性が示されているが、地目間の横断的視点や相互の関連性に着目した記述が追加されていることが特徴的である。例えば、農用地については、前計画で示されている内容に加え、市街化区域内農地

の利用などが示されている。また、住宅地については、前計画で示されている内容に加え、災害に関する地域の自然的・社会的特性を踏まえて安全な居住を目指すことなどが示されている。

6. 地目別面積の現状と目標値の変遷

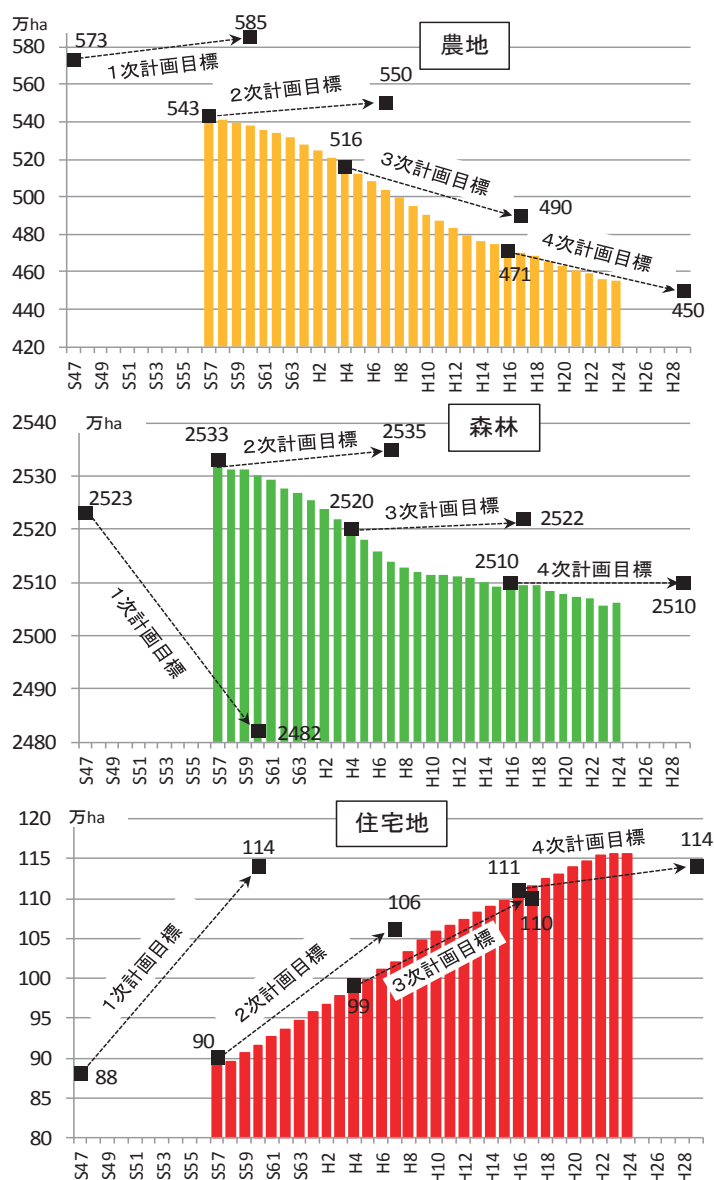
国土利用計画で定めることとされている事項のうち、「②国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要」については、前述の11区分の地目ごとの面積目標値が、計画本文中に数値(万ha単位)として記載されている。また、地域別の概要については、国土を三大都市圏³および地方圏⁴の2つの区分に分け、それぞれについて面積目標値を定めている。

表2に第一次から第四次計画で示された地目別の面積目標を示すとともに、図3に代表的な地目として、農地、森林、住宅地における面積の現状値と目標値の推移を示す。

農地については、昭和57年に面積の把握が始まって以降一貫して減少している。第一次計画および第二次計画では、農地面積は基準年から増加す

³ 埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、京都、大阪、兵庫及び奈良の11都府県

⁴ 三大都市圏以外の36道県



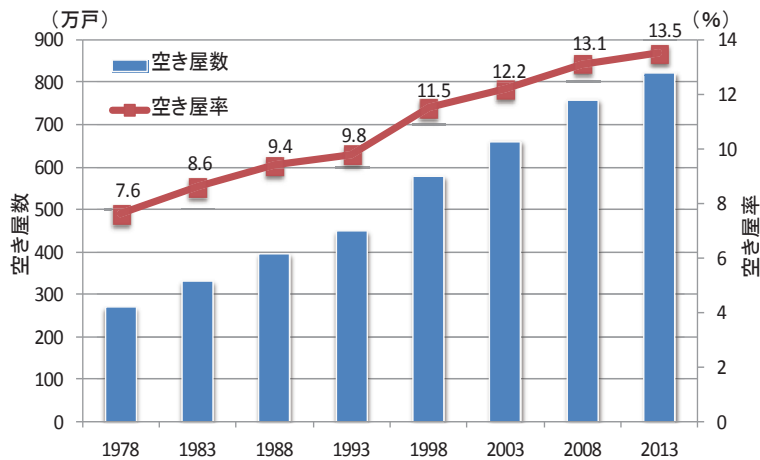


図5 全国の空き家数と空き家率

出典：住宅・土地統計調査

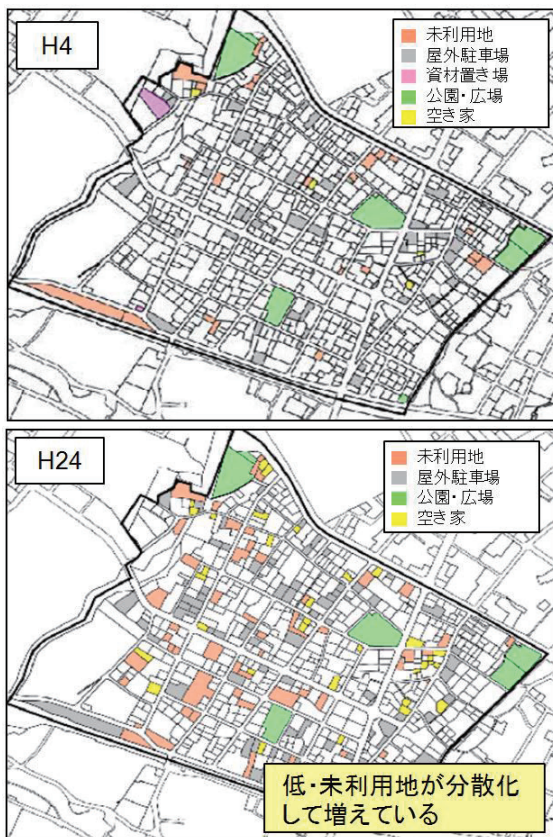


図6 北関東の地方都市の中心市街地における低・未利用地の増加

出典：H26 土地白書

(1) 第四次計画策定以降の状況の変化と課題

現在、我が国はすでに人口減少社会となっており、今後は、地方圏を中心に急激に人口が減少していくと予測されている。第5次計画は、人口減

少下において初めて策定される国土利用計画であり、人口増加と経済発展に伴う土地問題に対応するために生まれた国土利用計画は、新たなステージを迎えたことになる。

今後予想される急激な人口減少、少子化、高齢化の進展は、担い手の不足や高齢化等による国土管理水準の低下や土地の非効率な利用を招く恐れがある。特に、農山漁村における耕作放棄地の増加(図4)や、十分な施業が行われない森林の存在、都市部における空き地・空き家など低・未利用地の増加(図5、図6)などの問題はすでに顕

在化しており、対策を怠れば、今後ますます状況が悪化していく恐れがある。豊かな国土を次世代に継承していくためにも、国土の持続的な利活用による適切な管理を行いつつ、土地の有効利用を促進していく必要がある。

さらに、過去の開発や土地の改変により失われた自然環境や生物多様性は、人口減少等により都市等の土地の利用が縮小したとしても、その影響は継続し、開発前の状態まで自然に回復することはない(図7)。むしろ、土地への働きかけが減少することによる里地里山など人の手によって良好に維持管理されてきた自然環境の悪化や、鳥獣被害の深刻化、一部の侵略的外来種の定着・拡大などが進むことが懸念される。このような中、環境と共生した持続可能な国土づくりを行っていく必要がある。

また、戦後の人口増加期である高度経済成長期は災害の静穏期でもあったことから、防災・減災対策は強化されてきたものの、一方で、地震や洪水に対して脆弱な沖積平野等に人口と資産を集中させてきた。平成23年3月に発生した東日本大震災は、このような国土の根本的な脆弱性を国民に強く認識させることとなり、さらに、南海トラフ巨大地震や首都直下巨大地震などが切迫していることや気候変動が原因と思われる風水害等の局地化、集中化、激甚化が懸念されている。図8に示

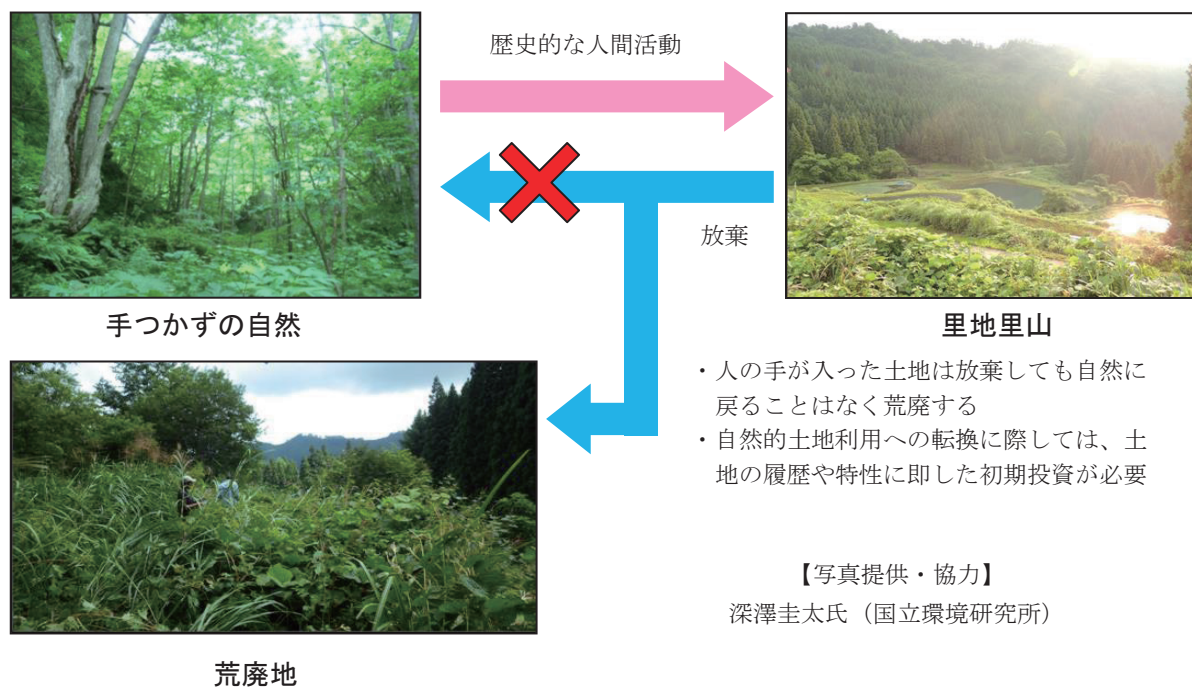


図7 開発された土地から自然的土地利用への転換イメージ

出典：国土審議会第4回計画部会（H26.11.14）資料

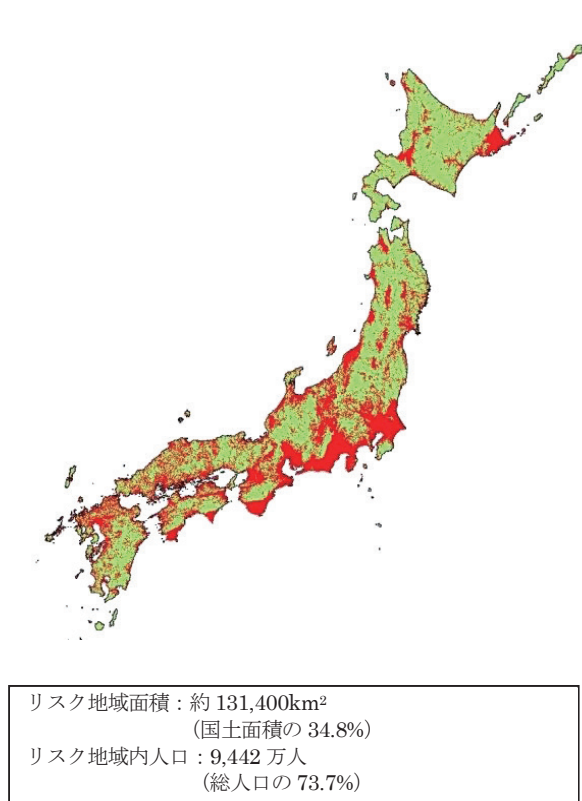


図8 洪水、土砂災害、地震災害（震度被害、液状化）、津波のリスク地域とその居住する人口

出典：国土審議会第4回計画部会（H26.11.14）資料

ように、災害リスク地域が全国に広がっていることや、その地域に人口が偏在していることは、定量的な評価でも明かである。このような災害リスクを十分ふまえて、安全な土地利用に向けた対策を進める必要がある。

(2) 今後の国土利用の目指すべき方向について

このような課題に対応するため、今後は、「安全・安心を実現する国土利用」、「適切な国土管理を実現する国土利用」、「自然環境と景観を保全・再生する国土利用」の3つの視点を重視した持続可能な国土管理を進めていくことが必要である。

その上で、人口減少や財政制約等が進行することをふまえると、全ての土地に対して十分な労力や費用を投下することが難しくなると考えられることから、例えば、現状の管理を続けることが困難な土地については、過去に損なわれた自然環境を再生することや、災害リスク地域の土地利用を制限したり、国土の管理コストを低減させる工夫を見いだすといった、地域の実情に応じた適切な国土管理を持続させるための国土の選択的な利用を進めていくことも必要である。また、干潟や湿

地を再生することにより流域洪水の可能性を低減するなど、自然環境の再生と防災・減災を両立させたり、都市のコンパクト化の機会を利用し、災害リスクのより少ない地域に居住を誘導させることにより土地の有効活用と防災・減災を両立させるなど、国土に多面的な効果を発揮させていくことも重要になると考えている。

(3) 新たな国土利用の実現に向けて

このような国土利用を実現するため、拡大の時代において乱開発等の拡大に歯止めをかけることを意識して行ってきた「土地需要の量的調整」と「国土利用の質的向上」を、縮小の時代においては、土地利用の縮小に伴う土地の荒廃と非効率な利用を防ぐとともに、むしろ量的な開発圧力が減少する機会を好機と捉えて、より安全で快適かつ持続可能な国土利用を実現する観点から活用していくことが必要である。

人口減少下においては、土地に対する人々の働きかけは良くも悪くも減少していくと想定され、これに伴う土地利用問題に対応していくことが、今後の国土利用計画の重要な要素となる。

その際、国が示す全国的な方針とともに、地域が、それぞれの歴史や文化、社会経済状況等を踏まえ、身近な土地利用のあり方について、自ら検討し、地域のビジョンを確立していくことが重要である。

したがって、縮小の時代における土地利用問題への対応については、従来のような国が示す方針に地方が従うというトップダウン方式ではなく、地域住民や地域の行政が中心となり、地域の発意と合意に基づいて、土地利用をより良いものとしていくボトムアップの考え方がより重要になっていくものと考えている。

8. おわりに

国土利用計画は人口増加と経済成長の時代に、土地の乱開発を抑制することを主な目的として生まれた。行政や民間による旺盛な開発意欲にブレーキをかけ、開発を適切にコントロールするとい

う対策では、やるべき事が明確であったこともあり、国が定めるゾーニング等により土地利用を一律に規制していくトップダウン方式が有効に機能したと思われる。

一方、人口減少下においては、これまで述べたように、きめ細やかな土地利用が求められることから、地域の役割がより重要となる。地域と国とが、それぞれの役割に応じた土地利用の方針を示し、両者の総合的な調整の下に国土が有効に利用され、適切に管理されていくものと考ええる。

このように人口減少下においては、人口増加期とは異なる新たな問題の顕在化や、異なる対応方法が求められ、国土利用計画の内容も大きく変化していくものと考えられるが、国土を適正に管理するための総合的な計画としての国土利用計画の役割は、引き続き重要である。

なお、第五次計画に関する記載を中心とする以上の内容は、筆者の個人的な見解を述べたものであり、国土交通省としての見解ではないことにご留意いただきたい。本稿を機に、国土利用計画を巡る議論がより活発となることを願うとともに、今後の国土審議会におけるご審議をはじめ、関係各位のご指導、ご鞭撻を得て、次期計画がより良いものとなるよう努力を続けて参りたい。