

## 国土利用計画の実際とこれからの新たな役割について

東京都市大学 教授・横浜国立大学 名誉教授 小林 重敬  
こばやし しげのり

### 1 これまでの国土利用計画とそれを取り巻く諸計画との関係

現在の国土利用計画は第四次国土利用計画（全国計画）であり、2008年に制定されている。それ以前は第一次が1976年に、その後、1985年、1996年と第二次、第三次の全国計画が策定されている。

1976年に最初の国土利用計画（全国計画）が策定された時の国土利用上の中心的課題は、我が国の急速な経済成長による工業化の動向とそれに続く大都市における第3次産業の拡大がもたらす大都市等での人口増加と、それがもたらす市街地の郊外化動向であったと考える。それは主に大都市郊外部に存在した農地、林地を宅地化する動きであり、土地利用上の混乱をもたらすことになった。

そのため国土利用計画には、農地、林地などが宅地へと土地利用転換する供給面からの限界を確認すること、これに対応した土地需要の調整の基本的方向を提示することが期待された。

土地利用転換の供給面からの限界とこれに対応した土地需要の調整の基本的方向を示すということは、実際の土地利用面から考えれば、都市的土地利用と自然的土地利用、農林業的土地利用との調整により、基本的方向に沿った土地利用調整が実現することであるが、我が国の都市的土地利用を管轄する部署と自然的土地利用、農林業的土地利用を管轄する部署が異なり、それを総合的に調整することは難しい状況であった。

我が国の土地利用計画の全体像を示すと、土地

利用計画の横罫列と縦罫列が存在する。土地利用計画の横罫列とは土地利用に関する構想、計画、実現の罫列を言う。一方、土地利用計画の縦罫列は、図-1に見るように国土利用計画の全国計画から都道府県計画、市町村計画とあり、それと関係して土地利用計画として都道府県レベルの土地利用の調整と大枠の方向づけをしめす土地利用基本計画（都市地域—都市計画区域、農業地域—農業振興地域、森林地域—国有林・地域森林計画対象民有林、自然公園地域—国立公園・国定公園および都道府県立自然公園、自然保全地域—原生自然環境保全地域・自然環境保全地域および都道府県市全環境保全地域）が位置づけられている。

土地利用基本計画は土地取引が活発な時期、それは地価の大きな上昇がみられる時期であるが、土地取引の規制という形で土地利用計画の一部の実現性を担保していた。すなわち曲がりなりにも土地取引の規制という形で実現性を担保する仕組みを組み込んでおいたことにより、土地利用に関する構想、計画、実現の横罫列が姿を現す時期があったということである。

その意味では、我が国の土地利用計画としては都道府県レベルの土地利用基本計画が、総合的土地利用計画としての役割を果たす仕組みをもっていると考えられる。

しかし、実際の内容を精査すると土地利用基本計画の総合性は建前のものであり、実際はそのようなものとして機能しているわけではないと考える。

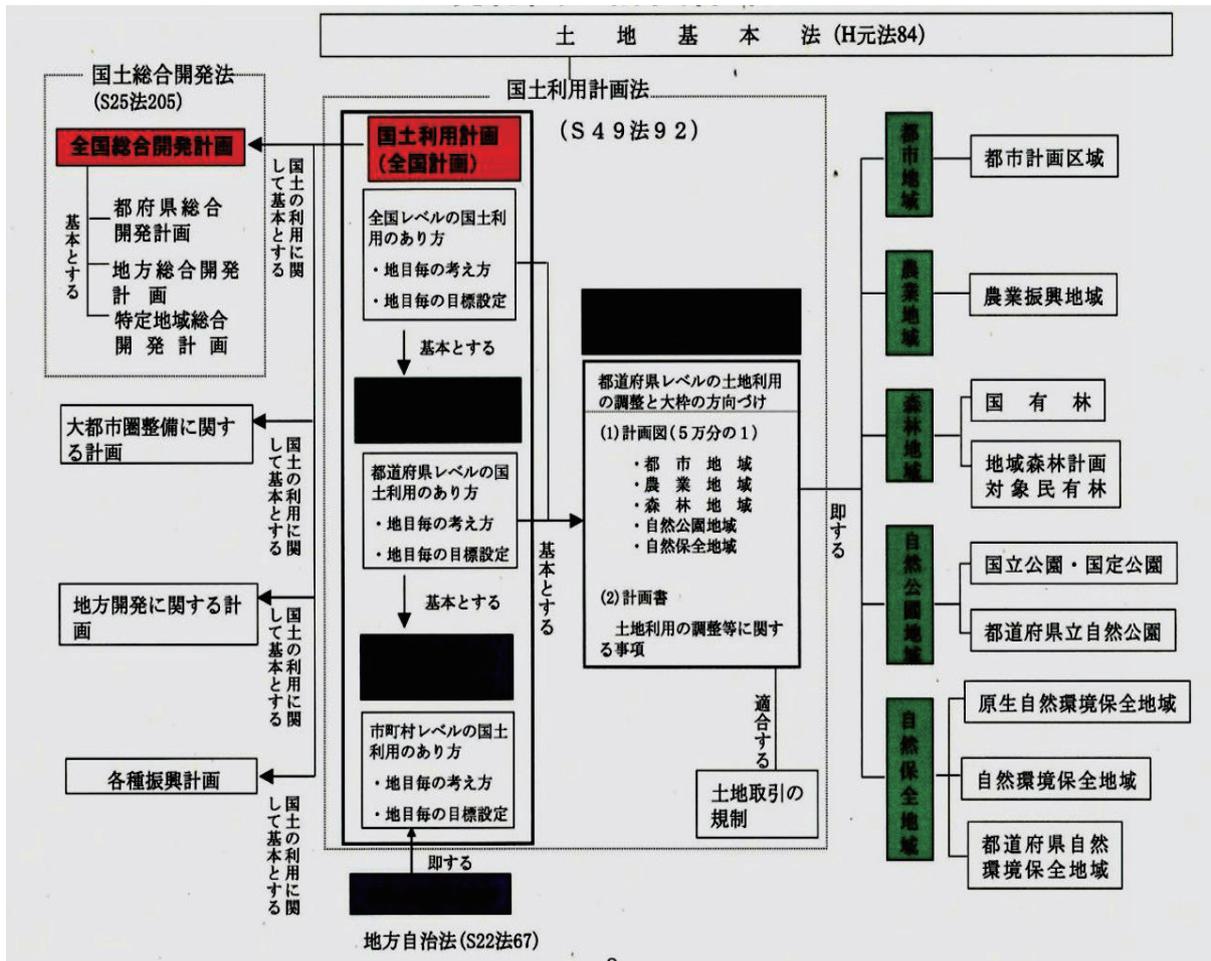


図-1 我が国の土地利用計画の全体像

国土交通省土地政策審議会関係資料

それは欧米諸国などの海外の国土利用を統一して管轄する仕組みがあり、そのもとに国土利用計画が縦罫列として立案され、そのうえで土地利用計画の横罫列が存在し、一般的な制度表現をとれば、最終的には開発許可あるいは計画許可に結びついている。これに対して、我が国の場合には大きく異なるからである。それは図-2に見るように、欧米の土地利用計画がもっている守備範囲がグレーに表現されている範囲であり、基本的に欧州であれば国土全体、アメリカであれば州全体を隈なくカバーしているのに対して、我が国のグレー部分に見るように国土の25%程度、すなわち国土の4分の1のみ守備範囲としており、さらにその中で土地利用計画によって規制力を発揮できる範囲は限定的である。

しかしそれ以上に問題なのは、都市地域—都市計画区域、農業地域—農業振興地域、森林地域—国有林・地域森林計画対象民有林、自然公園地域—国立公園・国定公園および都道府県立自然公園、自然保全地域—原生自然環境保全地域・自然環境保全地域および都道府県市全環境保全地域と各種土地利用計画があり、それぞれに一定の計画と規制力を持ち、構想、計画、実現の横罫列が存在するが、各種土地利用間での調整はほとんどなされていないのが現実であったことである。

図-3は都市地域—都市計画区域、農業地域—農業振興地域の関係を示しているが、都市計画区域の内40%近くを占める未線引き都市計画区域（現在は非線引き都市計画区域）や将来の都市的土地利用として活用される可能性があるが市街化調整

# 開発規制のイメージ

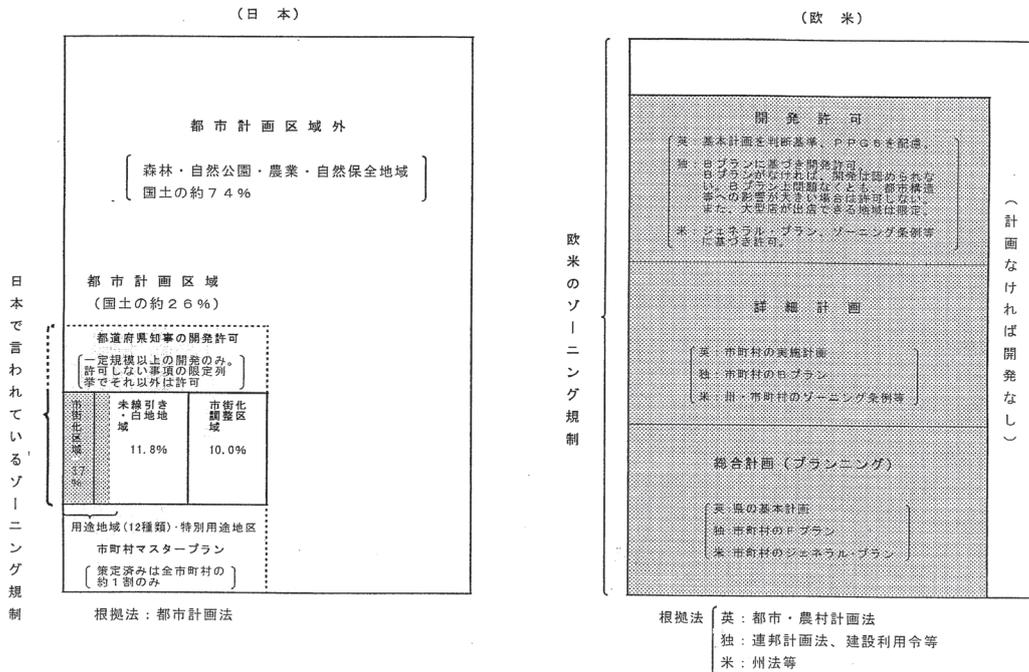
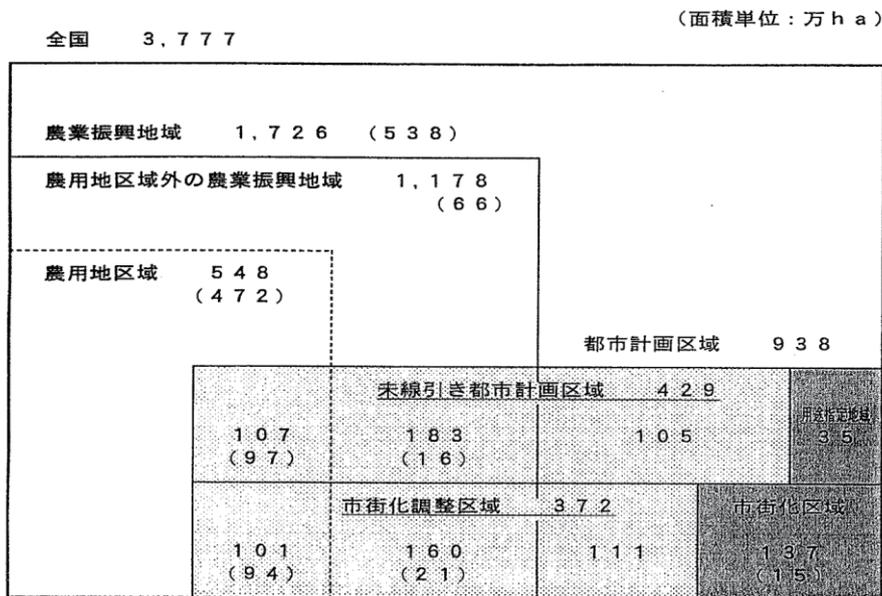


図-2 我が国と欧米諸国との土地利用計画（開発規制）の守備範囲の違い  
国土交通省都市局審議会関係資料



資料：建設省「都市計画年報」  
自治省「固定資産の価格等の概要調書」  
農林水産省構造改善局計画部地域計画課調べ（推計を含む）

注1：（）内は農用地面積（田、畑、樹林地、採草放牧地）である。  
2：平成3年3月31日現在  
（ただし、市街化区域内農地面積は平成3年1月1日現在）

図-3 都市計画区域と農用地・農業振興地域との重複状況  
国土交通省都市局審議会関係資料

区域が、農業振興地域と重複しており、さらに農業的土地利用としては最も規制力が強い農用地区域ともかなりの程度重複していることがその典型的事例である。

またより新しい資料であり、準都市計画区域が制度化された以降の状況を示す図-4でも、都市計画白地地域に適用される都市計画法・農振法・農地法上の制度の重複状況をより詳細に示している。

## 2 我が国の土地利用計画制度の目指したものとその限界

以上のような土地利用計画制度は、昭和30年代から50年代にかけての急激な都市化と旺盛な宅地需要の下で、「開発」を計画に裏付けられたもの

としつつも、「開発」を促進しようとする動向と、「開発」を抑制し保全を図ろうとする志向との微妙な拮抗関係の中で考慮されて作り出された仕組みとして、その時々々の応急的な対策を積み重ねてきた結果、形作られてきたものといえる。これまで幾度かの制度改正も行われてきたが、その基本的な枠組みに手を加えることなく今日に至っていると言える。

そのため、現在の土地利用計画制度を総体としてみれば、計画の裏付けのない「開発」を基本的には是としないという考え方は共有しつつも、先に述べ、また図-3、図-4でその一部を示したように、土地利用分野ごとに関係する制度が存在し、いわば縦割りの体系となっている。その中で、計

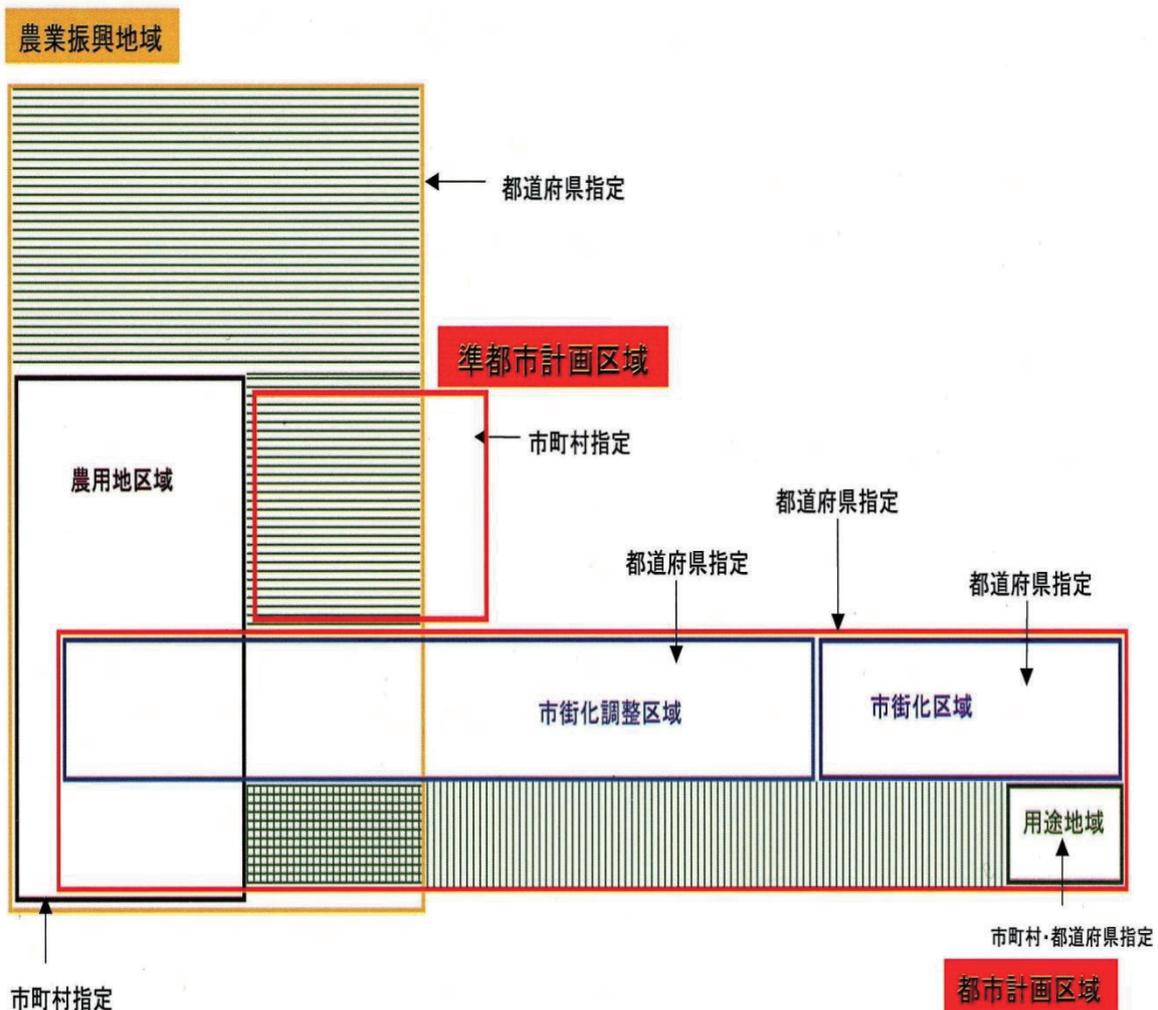


図-4 都市計画白地地域に適用される都市計画法・農振法・農地法上の制度

国土交通省都市局審議会関係資料

画によるコントロールを導入しながら「開発」を促進しようとする考えと、「開発」を抑制して保全を図ろうとする考えとが錯綜しているなど、各種の土地利用や制度を束ねて一貫した理念に基づく総合性が確保された計画体系とはなっていない。

例えば、都市計画制度は、線引き制度のように「開発」を抑制する一定の仕組みを内包しつつも、基本的には、都市での生活を支える都市整備といった「開発」を志向し、これを促進するものとなっていた。一方で、農地・農振制度は、基本的には、農業振興や優良農地確保のために「開発」の抑制を志向するものとなっていた。その都市計画制度と農地・農振制度が図-3や図-4のように別々の制度に位置付けられ、本来であれば重複することが考えられない都市計画区域と農振区域が重複して指定されている状況を作り出してきた。

こうした中で、先に述べたように、現在の制度では唯一の総合的な計画とされている土地利用基本計画についても、地域区分を行うにとどまり、土地利用の方向付けを示すものとしては内容が形式的なものが多く貧弱で、かつ、具体的実現手段も各個別規制法が担い、実効性が乏しいなど、真の総合的な計画とはなっていない。

図-1で示したように、欧米諸国の土地利用計画制度は、各種土地利用を束ねて総合的にコントロールする計画体系となっている。計画的な守備範囲も図-5に見るようにドイツであれば外部地域を、フランスであれば自然森林地域を都市地域や農業地域の外側に位置付け、国土全土について「計画なければ開発なし」の考え方が基本的な原則となっている。

こうした欧米諸国の制度に比べると、我が国の制度

は、極めて特異なものである。その意味で、我が国においては本格的な土地利用計画の確立は、未だ道半ばと言わざるを得ない。

一方で、我が国は、欧米ではみられないような短期間の急激な都市化を経験し、その対処に追われてきたという事情があって、このような特異な制度が形作られてきたと考えることもできる。こうしたわが国特有の制度は、高度経済成長下で「開発」を志向し促進することの社会的な要請が強く打ち出され、これを前提としつつ、「開発」がもたらす弊害を可能な限り抑える仕組みとしては、一定程度は機能してきたともいえるが、明らかに限界を抱えた制度であった。

### 3 国土利用に係わる基礎条件の変化と計画課題の変化

#### (1) 国土利用を構成する各種土地利用の変化

国土利用に係わる各種の土地利用は、今日、おきな曲がり角に来ていると考える。まず都市的土地利用に影響を与える基礎的な変化は、2006年から始まり、既に10年継続してきた人口減少現象である。人口減少がもたらすマクロの課題が市街地

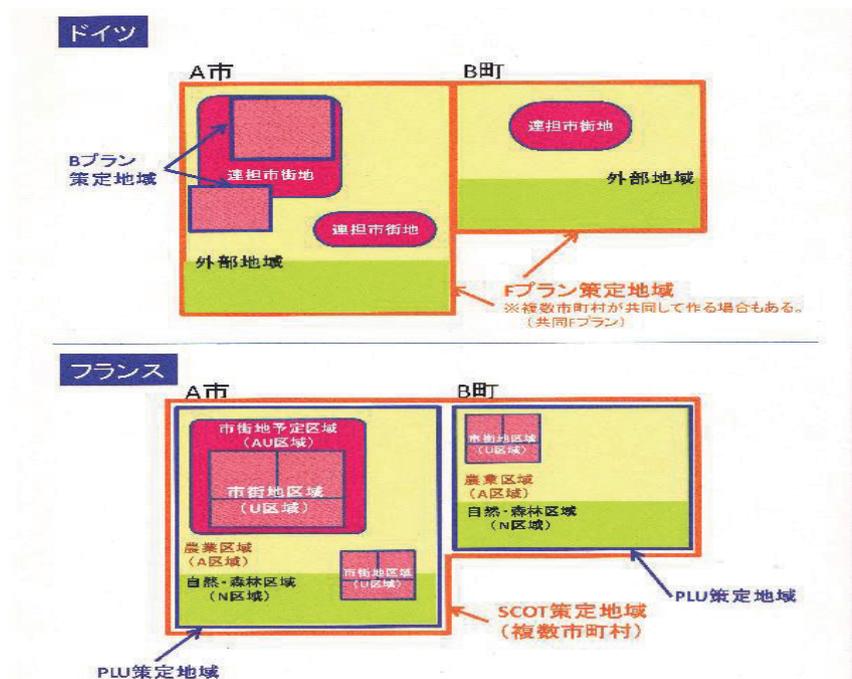
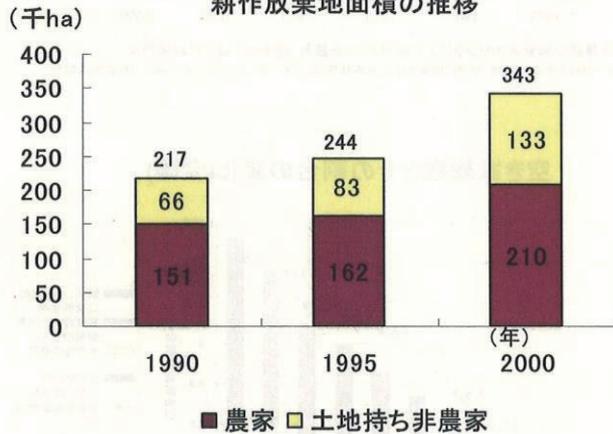


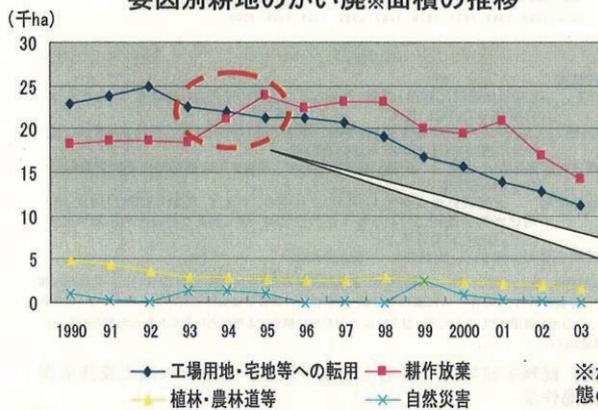
図-5 ドイツ・フランスの計画区域イメージ図  
国土交通省都市局審議会関係資料

耕作放棄地面積の推移



(出典)農林水産省「農林業センサス」をもとに国土交通省国土計画局作成  
注:四捨五入の関係で合計値は必ずしも一致しない。

要因別耕地のかい廃※面積の推移



都市的利用への転用より耕作放棄によるかい廃※が多くなる

※かい廃:田又は畑が他の地目に転換し、作物の栽培が困難となった状態の土地をいう。

(出典)農林水産省「耕地及び作付面積統計」をもとに国土交通省国土計画局作成

図-6 耕作放棄地の増加現象

の縮減であり、ミクロな課題が空き地、空き家の大量現象である。

農業的土地利用に影響を与える基礎的な変化は農業人口の減少とそれ以上に土地利用に影響を与える変化である農業従業者の高齢化及び後継者不足の現象である。農業人口の減少がもたらす課題は図-6に見るような耕作放棄農地の大量現象である。図-6は近年では農地の都市的土地利用への転換による農地の減少より、耕作放棄地の出現による農地の減少の方が量的に多くなっている。また林業的土地利用に与える基礎的な変化は林業従事者の減少と高齢化及び木材価格の低迷である。図-7の施業放棄地の増加現象に見るように林業従事者の減少がもたらす課題は施業放棄林地の大量現象である。

その結果、1や2で述べたように、これまでの

我が国の土地利用計画制度が各土地利用分野ごとに関係する制度が存在するが、それらがいわば縦割りの体系となっており、その中で、計画によるコントロールを導入しながら「開発」を促進しようとする考えと、「開発」を抑制して保全を図ろうとする考えとが錯綜しているなど、各種の土地利用や制度を束ねて一貫した理念に基づく総合性が確保された計画体系とはなっていないという欠陥があると述べたが、その課題がさらにあらわになりかねない状況となっていると考える。

すなわち人口増加がもたらす「開発」を促進しようという土地利用現象に伴う都市的土地利用の増加現象を、農業的土地利用や林業的土地利用側からの「開発」を抑制して保全を図ろうとする考えの拮抗の中に、かろうじて土地利用の総合化という考えが生まれてきていたと考えるが、都市的

農山村地域の過疎化・高齢化や農林業生産活動の停滞等により、人工林の間伐が適切に行われない森林の存在や耕作放棄地の増加等、森林・農地の管理水準の低下がみられる。

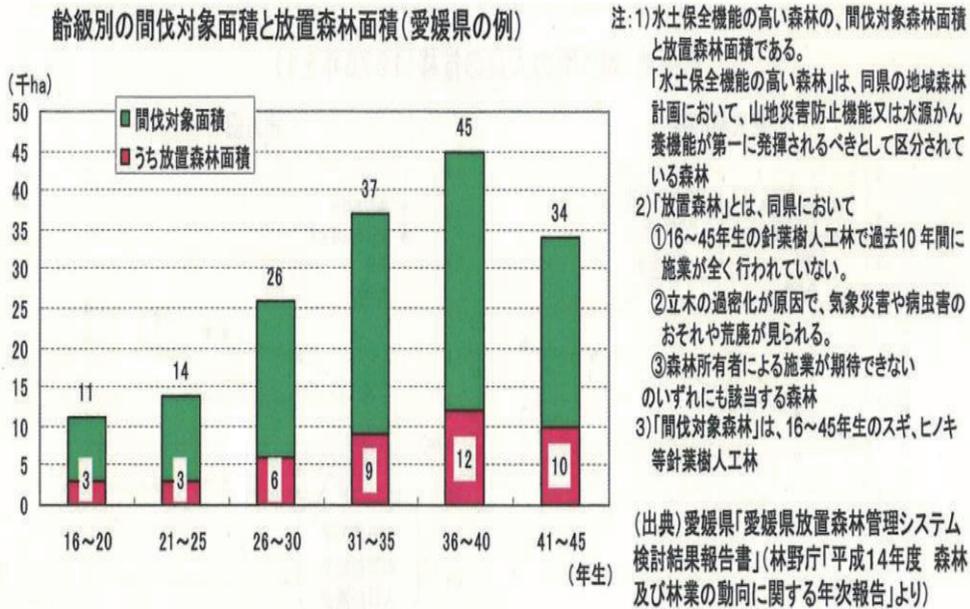


図-7 施業放棄地の増加現象

国土交通省国土計画局資料

土地利用を含めてすべての土地利用に「拡大」志向や「維持」志向がなくなり、各種土地利用間にあった緊張関係がなくなった現在では、これまでの単なる縦割りの体系による土地利用の総合的計画では限界が明確になっていると考える。

各種土地利用間にあった緊張関係がなくなったということは、市街地の縮減に伴う未利用地、放棄宅地、空き地空き家や耕作放棄農地、施業放棄林地が国内に大量に生まれるということだけではなく、大量の利用放棄地が出現して、その土地を利用するめどが立たないということである。

(2) 人口減少などに対応する、国際的視野を持った国土利用計画へ～

2006年を境に人口動向が増加から減少へと逆方向に変化すること等に伴う土地利用上の基礎条件が今後大きく変化することからくる課題を(1)に述べたが、それは国内のみを考えた土地利用上の課題である。それと並行して考えるべき課題と

して国際的な関係の中で考える国土利用面の課題がある。それは地球温暖化への対応や食料、林産物の安定供給など、国内的視点だけではなく、国際的な関係の中で国土利用も考えるべきことである。

地球環境問題は、土地の上での人々の生活や生産活動のあり様を

規定する土地利用計画にとっても避けて通れない重要な問題であり、生活や生産活動のあり様や構造の転換に向けた誘導や、そのための総合的・実質的に利害を調整する場やツールとして、土地利用計画を活用することが今後ますます期待されてくると考える。

まず、地球温暖化への対応として、低炭素社会の実現などが期待されてきているが、地球環境問題は、人々のあらゆる生活や生産活動に関わり、その今後のあり様や構造を大きく転換していくことも求められる問題となっていると考える。

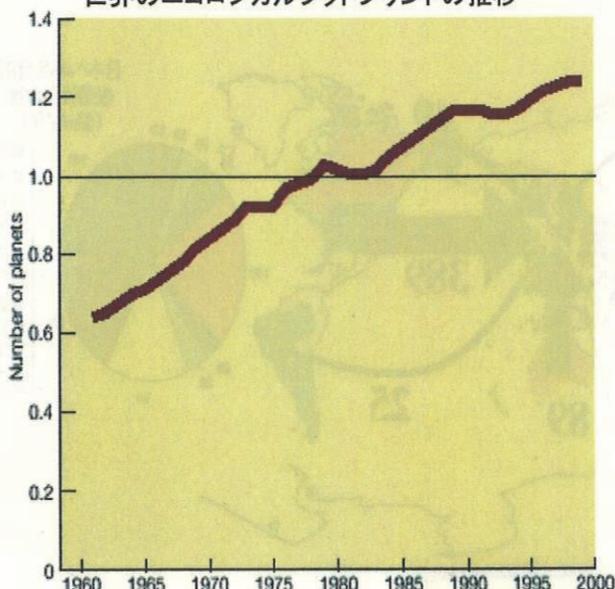
また食料、林産物の安定供給などを、国内的視点だけではなく、国際的な関係の中で考える国土利用の課題も存在する。具体的には第1にエコロジカル・フットプリント、第2にバーチャルウォーターなどの基礎的指標で表現されている課題である。

エコロジカルフットプリント

人類のエコロジカル・フットプリント(EF指標※)は、今なお増加し続けている。  
EF指標によれば、我が国の2000年時点の資源消費水準を支えるためには、食料、木材の生産が可能な国内の土地の8.5倍の面積が必要とされる。

※EF指標は、1990年代初頭にカナダの大学で開発された資源消費に関する総合的な指標で、食料や木材の提供、森林によるCO2の吸収などのために必要とする土地の面積の合計。EF指標で示される面積と実際の面積を比較することで、環境負荷の程度や資源消費水準の持続可能性が表現される。欧州では、欧州委員会による欧州共通指標(European Common Indicators)の1つとして導入されている。

世界のエコロジカルフットプリントの推移



エコロジカルフットプリントとは、①食料生産に必要な耕地、②食肉や乳製品等の生産に必要な牧草地、③木材や紙の製造に必要な森林、④海産物の生産に必要な海洋、⑤エネルギー消費に伴い排出される二酸化炭素の吸収に必要な森林、⑥住宅やインフラに必要な土地について、人類の社会経済活動がどれだけ地球環境に負荷をかけているかを「エリアユニット」という共通の単位に置き換えてあらわしたものである。

注) エリアユニットは、1haあたりの生産性の世界平均に相当する面積である。

(出典) WWF 'Living Planet Report 2002

図-8 エコロジカル・フットプリント

1) エコロジカル・フットプリントとは資源消費に関する総合的な指標で、食料や木材の提供、森林によるCO2の吸収などのために必要とする土地面積の合計のことである。具体的に表現すると、①食糧生産に必要な耕地、②食肉や乳製品等の生産に必要な牧草地、③木材や紙の製造に必要な森林、④海産物の生産に必要な海洋、⑤エネルギー消費に伴い排出される二酸化炭素の吸収に必要な森林、⑥住宅やインフラに必要な土地について、人類の社会経済活動がどれだけ地球環境に負荷をかけているかを「エリアユニット」という共通の

国土交通省土地水資源局研究会資料

単位に置き換えてあらわしたものである。

エコロジカル・フットプリントは資料のとり方やまとめ方により大きく数値が変わると言われているが、図-8によれば我が国の2000年時点の資源消費水準を支えるためには、食料、木材の生産が可能な国内の土地は8.5倍が必要とされている。一般的に我が国のエコロジカル・フットプリント数値は8~10倍程度と言われている。

我が国の消費水準が自国の土地で生産する量を大きく凌駕していることは間違いなく、その端的な表現が食料自給率に表されている。我が国の食

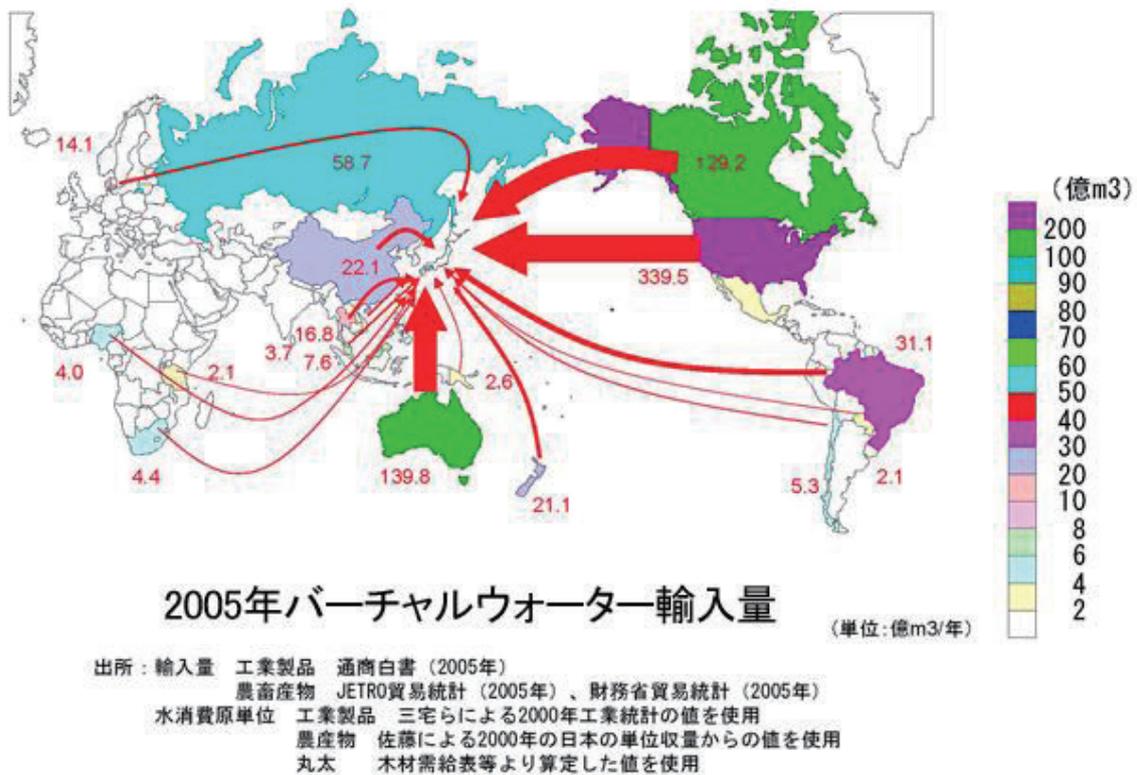


図-9 バーチャルウォーター輸入量

環境省資料

料自給率が40%を満たしておらず、40%が国の達成目標であることはよく知られているところである。

2) バーチャルウォーター（仮想水投入水）とは、消費国（輸入国）でもしそれを作っていたとしたら必要であった水資源量のことである。我が国では東大生産研究所の沖 大幹教授が2000年に具体的な水資源量を計算している。より具体的に述べれば、例えば、我が国は多くの食料品を海外から輸入しているが、それを作るにあたってその食料品を製造し、輸出している国ではその国の水資源をどの程度使っているかを推計し、我が国でその製品を作ると、どの程度の水資源を投入したことになるのかを計算した量である。

例えば家畜の飼料として輸入しているトウモロコシを考えると、トウモロコシの収穫までには多くの水が必要であるし、牛、豚、にわとり等の食料として輸入されているものもその生育には多く

の水を必要とする。中でも近年、食料品は検疫、税金等の関係で半製品として輸入される製品が多くなっているが、それは製品を輸出する国で従来以上に水を消費する製品である。

我が国のバーチャルウォーターの量（水総輸入量）は、沖教授が2000年に計算した値は640億トン、その後、2005年時点で沖教授の指導で計算した環境省による水総輸入量は図-9に示しているが、約800億トンにのぼり、我が国の総水資源使用量に匹敵する量になっている。水資源が近い将来に石油資源と同じ意味合いを持つようになり、21世紀における水資源戦争が言われていることを考えると、バーチャルウォーターの存在そのものが大きく問題視される日も来る可能性がある。

### (3) 今後対応すべき国土利用の主要課題

こうした基礎条件の変化を踏まえ、今後対応すべき国土利用の主要課題を改めて確認すると次のようなテーマが出されてくると考える。(以下の内

容は土地総合研究所に設置され私が委員長を務めている「今後の土地問題を考える研究会」で議論されている内容に依存している)。

まず、①国土の管理水準の低下、②都市的土地利用の外延化と中心市街地の衰退、また、今後の市街地縮小や人口密度低下に伴い発生が懸念される地域活力の低下や低未利用地の増大などがある。これは1で述べた各種土地利用間にあった緊張関係がなくなり、市街地の縮減に伴う未利用地、放棄宅地、空き地空き家や耕作放棄農地、施業放棄林地が国内に大量に生まれるということだけではなく、大量の利用放棄地が出現して、その地を利用するめどが立たなくなるということである。

市街地縮減の動向の中で、今後、マーケットメカニズムの中で実現する多機能集約型市街地と積極的な政策関与が必要な郊外地分散型市街地に2分される可能性がある。コンパクトシテの考え方をこれからの都市のあり方として追及する動きがあるが、それは同時にそれ以外の低密で持続可能な市街地の存在を計画に位置付けて積極的に郊外地分散型市街地を形成するというような形で、地域を2分する考え方が必要である。

その郊外地分散型市街地の形成の考え方の一つとして、日大の大沢助教授は逆区画整理を提唱している。逆区画整理とは先買い型土地区画整理事業、敷地整序型の区画整理、新都市基盤整備事業の応用により、逆区画整理などの仕組みをつくり、郊外部市街地をゆとりある宅地とまとまった空閑地に2分する必要があるという考えである。そのうえで、まとまった空閑地を利用して新しい課題に対応する市街地に向けて、新しい組織としての都市経営会社などの手で土地利用を組み替える必要があるという考えである。それは、郊外地分散型市街地の形成には、「農地」、「農業」の分野の介在が欠かせないが、一方で、人は増えないが、土地面積を欲するような土地ニーズを生み出すことが必要であることである。そのような土地ニーズに対応する事業を実現するには、当然ファイナンスや資金確保方法が大きな課題として出されてくると考える。

また、一方で、我が国における空き地利用をこれからの地域づくりに生かす工夫も必要である。都市の中にある程度の空き地などを持っていることが、レジリエンスの高い都市になるので、空地の利用価値、存在価値を把握する必要がある。それによって、持続可能でコンパクトな都市構造への転換促進、豊かな質の高い都市生活空間の実現に寄与する土地利用と国土利用の検討に繋げて行く必要がある。

そのための過渡的な仕組みとして、空き地の暫定利用がある。暫定利用は、所有者、利用者双方にメリットがある一方で、周辺住民との問題、利用者間の問題、所有者と利用者の対立などのデメリットもある。しかしこれからの土地利用においては検討しなければならない課題であり、ドイツにおける暫定利用を制度に位置付ける仕組みなどについて情報を整理する必要がある。その際、縮減時代の都市計画が、静的(スタティック)な計画ではだんだん成り立たなくなっていることも考える必要がある。

また暫定利用は農地利用や林地利用とも関係するが、農地や生産緑地は農業委員会などとの関係で暫定利用が難しい。一方林地にはそれがないが、その代わりに固定資産税などの税金が高い。したがって固定資産税あり、固定資産税相当分の助成もいただけるなら貸したいというニーズはあることを考える必要がある。そのような農地、林地に関わる制度の議論も欠かせないと考える。

全体としてみると、利用放棄土地を暫定利用土地に、暫定利用土地を本格利用土地に移行させていく仕組みを議論する必要がある。議論の軸の1つは、利用権か所有権か、もう1つの軸は、利用形態・所有形態の仕組み、及び所有権・利用権の設定が違ってくることである。2つの軸を組み合わせ、マトリックス的に考え、制度設計してゆくことが必要であると考えます。

それは土地利用の負の外部性とそれに関係する所有権の放棄の議論に行き着くと考える。すなわち、所有権の放棄の可能性を今後追求する必要があるということである。

具体的には、負の外部性を生み出す土地利用に変化する利用とそれをフォローする暫定利用を含めた動的な土地空間利用を実現させていく制度スキームとして、スケルトンとインフィルという都市構造を考えることが一つの検討課題となると考える。これからの市街地形成のあり方として、スケルトンとインフィルの2層構造で考えることが必要であると言われているが、それはスケルトン部分は公共がつくり維持管理し、インフィル部分は民が対応する仕組みが考えられるというものである。さらに、維持管理コストから考えて、将来的に維持できないスケルトンが出てくる可能性、一方市街地の縮減などからもう持たないインフィルが出てくることの可能性も考えられ、総合的な意味でのスケルトン・インフィルを議論すべきではないかということに繋がっている。

以上の議論は、これからの土地利用を考えるにあたってのツールとして、コントロールとマネジメントの違いを認識することにつながる。緑地や農地を大規模化して郊外部土地利用を整序する考えは‘コントロール’の議論であり、緑地などが混在しているが、それを地区の住民やNPOなどが協力し、マネジメントして使っていくのが、‘マネジメント’の考え方である。地区のマネジメントをうまくやれば、人口が下がってきても地区は維持できる可能性があるという考え方に立つこともこれからは重要と考える。

#### 4 これからの土地利用計画に期待される役割

ここでは3で述べた土地利用上の課題以外のテーマについて述べることにする。具体的には①豊かな自然環境、国土の美しさの減少や高まる地球環境問題、②災害に対して危険な地域への人や資産の集中問題などの問題、あるいは別の角度から見る国土利用の課題として、③これまでの土地利用計画では整序できない広域にネットワークする機能の展開、④地域に密着した「新たな公共」を担う活動主体の誕生、等が考慮すべき課題等についてはである。（この部分の記述は私が取りまとめ役をやった国土交通省土地水資源局におかれた

研究会「土地利用計画制度研究会」でのまとめを部分的に利用している。）

土地利用計画は、本来、土地の有する自然的・社会的・文化的条件を踏まえ、生活の場として、あるいは、生産要素・手段としての土地の適正な配分の実現を通じて、人々の安心で快適な暮らし、生産活動の活発化に貢献すべきものといえる。

このような土地利用計画の役割を踏まえると、土地利用計画は人々の生活や生産活動のあらゆる社会的・経済的側面に同じように関係を持ち、その対象領域もこうしたものを反映するものであるべきである。これまでのように、「開発」を促進する、あるいは「開発」を抑制するといった人口増加に伴う市街地の拡大に対応することを中心的な内容とするものにとどまってはならないと考えられる。

これは、「開発」志向のみで対応することが社会的に妥当性を持たなくなり、土地の有する自然的・社会的・文化的条件を踏まえる必要が明確になっている今日、計画の総合性の欠如という我が国の土地利用計画制度が長年抱え続けてきた課題を克服すべき時期が来たとも言えるからである。

#### (1) 各土地利用を総合化して地球環境問題や災害問題に対応する土地利用計画へ

これまでの土地利用計画は、土地利用分野ごとに関係諸制度が縦割りで、各々の制度がその主たる関心事項からみた土地利用を捉えるにとどまってきた。

例えば、都市計画制度は、都市の開発・整備が主たる関心事項であり、市街地における居住環境や産業基盤の整備を面的に進めるものであるが、農地に対しては、いわば市街地の予備軍としか捉えてこなかった。

一方で、農地・農振制度は、農業振興が主たる関心事項であり、農地を農業生産の場や手段として、その確保を図るものであるが、農村の居住環境の整備等については、基本的に射程に捉えておらず、また、個々の具体的農地転用による都市的土地利用転換の抑制には、必ずしも十分な対応が

図られてこなかった。

加えて、双方の制度では、都市における環境負荷の低減や農地の環境保全・形成の機能といった環境の面については、十分な関心が払われてこなかったのが実際である。

都市においては良好な居住環境の下での生活を実現し、今日的な経済活動を十分に支えることはもちろん、高齢社会、少子社会、世帯の多様化社会、情報化社会など新たな多様な動向に対応する都市づくりが先駆的な事例としてうまれてきている今日、その動向を促進する必要がある。

また、農地については、農業振興や食料供給の場や生産手段としてはもちろんのこと、ヒートアイランド防止や生態系保全といった環境保全・形成の場、人々の生活の潤い・憩いの場としても評価し、その機能発揮を確保することが必要である。また、農村地域についても、都市地域とは必ずしも同列はいえないまでも、人が安心して快適に暮らせるように、居住・生活環境を維持・整備することが必要である。

本来、土地利用計画では、こうした要請に応えなければならないものであるが、これまでの土地利用計画では十分に答え得るものとはなっていないと考える。

これからの土地利用計画は、都市、農地等の土地利用分野ごとに縦割りに捉えるのではなく、各々の土地利用の有する機能や特性を適切に捉えて評価し、その土地利用の機能や特性を発揮する仕組みを確保し、誘導するものであることが必要であり、その地域における土地利用全体を一体的・総合的に捉えたものであることが必要である。

また、旧来の市街地や集落は長い歴史的経過の中で自然災害を受けにくい立地してきたなど自然の摂理に基本的にかなったものであったと考えるが、「開発」志向の時代には、その旧来の市街地や集落を中心に順次周辺に市街地が拡大していく過程で自然災害問題などを軽視する傾向がみられた。また、今後の地方都市のあり方としては、かつての地方都市がそうであったように農林業に根ざした地域の活性化を図ることも一つの可能性と

考えることも重要であり、今後、改めて農林業的土地利用をベースにした都市のあり方を考えていく必要がある。

人口減少の時代の中で総合的な土地利用のあり方を考えるには、こうした旧来の土地利用の状況や変遷を把握・分析し、土地の本来有する特性を反映することが重要である。

このように、各土地利用を縦割りでなく一体的・総合的に捉える土地利用計画は、先に述べたように、欧米諸国の土地利用計画制度からみても当然のことであり、これからの我が国の土地利用計画制度のあり方を考える上で、まず第一に克服すべき課題である。この課題への克服を図らなければ、人々の生活・生産活動や地球環境問題などに真に貢献する土地利用計画への発展・実現も覚束ないものとなりかねない。

## (2) 土地利用の広域化の展開と「新たな公共」の担い手の出現

次に⑤これまでの土地利用計画では整序できない広域にネットワークする機能の展開、⑥地域に密着した「新たな公共」を担う活動主体の誕生、等が考慮すべき課題について考える。(以下の内容は土地総合研究所に設置され私が委員長を務めている「今後の土地問題を考える研究会」で議論されている内容に依存している)。

物流の広域化に伴いネットワーク形成の上から、施設や交通の面から重要性を増しており、これまでの広域土地利用計画の役割は減少し、存在意義が問われている。

それは、広域の土地利用計画の必要性が施設や交通などの面からの計画が主であって、土地利用は従となっているからである。広域的な計画が要らないというよりは、広域土地利用計画が、実は存在意義を問われているということである。例えば広域施設や交通計画は、ネット時代の施設配置とか物流の関係というものに繋がっていった、土地利用というその土地に根差した計画には直接結びつかない時代になっているからである。

ドイツにおける広域施設や交通計画の中心であ

る公共施設配置は日本の公共施設配置の仕組みとは異なる。ドイツでは都市のランク付けがあり、施設立地の基準となっている。したがって、ドイツと日本では市街地のあり方が異なり、公共施設配置のあり方、特に広域調整のあり方も基本的に違う。ドイツでは広域連携によって、連携中心地になることで、より高いレベルの整備ができるという餡があるので、それで役割分担をしながら調整できる。

一方で、環境・エネルギーや防災に関する広域計画の必要性が出されてきている。都市的土地利用の広域計画の必要性がなくなっているが、環境やエネルギーに関する広域計画の必要性は高まっている。資源管理ないしは国土管理の面から、広域計画は重要であり、特に震災などを契機に防災面からも重要となっている。しかしそれを地理的な連続性で考える必要があるのか、ソフトなネットワークで考えればよいのか課題であると考ええる。

また、今後、インフラの維持・整備に多くの資金が必要となった時代に、どの施設を、どここの施設を重点的に維持・管理するのかを計画として決定するには、市場原理をも組み入れた複合的視点が必要である。計画的な縮退をするときのコストと、それによって得られるメリットとデメリットを計算したときに、税収への影響も含めて都市経営として成り立つのかどうかという議論が必要であり、新たな土地利用の考え方が必要になっている。

さらに都市的土地利用以外にも、農地や林地の広域調整の必要性が高まっており、その調整の一つの考え方として選択的管理という考え方がある。

広域的視点からの土地利用計画には、今後の土地利用の管理を3段階に分けて、農地と林地を選択的に管理していく選択的管理という考え方を導入することが必要であると考ええる。農地の選択管理を例として考えると、第1段階は農業生産の本来利用のための管理する農業的土地利用という段階である。第2段階は、農業的土地利用ではないが、緑地あるいは水空間などの自然空間としての維持管理の段階である。第3段階は自然の移行に任

せて自然地などに戻す段階である。そのためには第2段階、場合によっては第3段階の農地利用には広域で土地を使う人と使わせる人のマッチングが必要になるかもしれない。

そのような選択管理あるいは3の(3)で述べた暫定利用の議論を進めてゆくと、そのような利用に関わる市民組織の存在が必要になるという議論に結びつく。所有者が土地や建物を維持管理できなくなった場合に、行政の仲介により、NPOや市民組織が代ってそこを利用するということが考えられ、既にいくつかの事例が出ている。

これからの土地利用の地区単位で考えると、循環していくような地区単位、エネルギーで自立する地区単位をもとに、NPOや市民組織が所有者に代ってそこを利用することができる仕組みが必要となると考える。また100年、200年と続いている集落拠点は、幾度かの震災などで実証されているように、防災上強いのでそのような地区単位もこれからの土地利用上重要な単位として考えることができる。

以上のことは、先に述べた‘コントロール’と‘マネジメント’の違いに関係しており、「これまでの公」は殆ど行政主体であり、使うツールは‘コントロール’を中心としたものであったが、これからからの「新たな公」を担うのは地区の住民、あるいは、まちづくり、地域づくりにかかわるNPOであり、使うツールは‘マネジメント’になると考える。