

国土利用計画法の 40 年間 — その時代的背景と今後の可能性 —

豊橋技術科学大学 学長・日本学術会議 会長 大西 隆
おおにし たかし

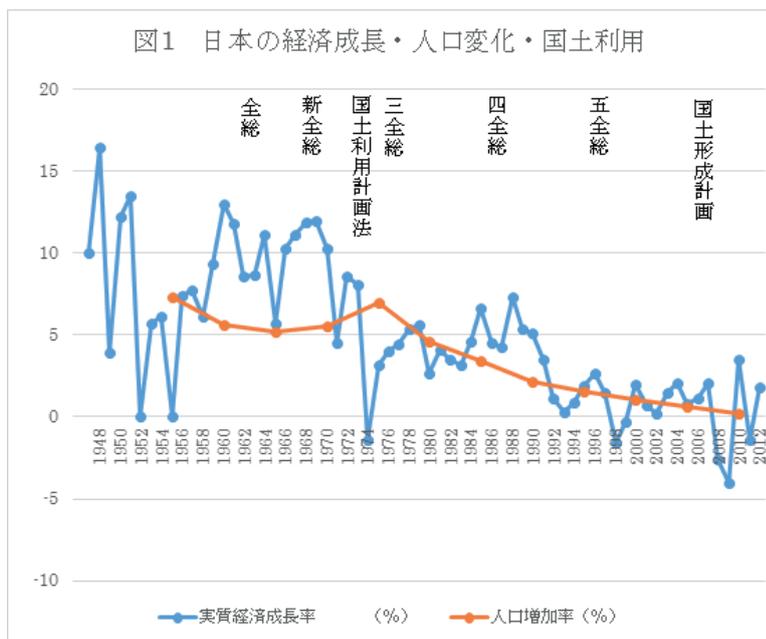
1. 国土法の背景と特徴

(1) 転換期に生まれた国土法

国土利用計画法（以下「国土法」と略す）が公布・施行された 1974 年というのは、現代とはだいぶ異なる経済・社会状況にあった。日本経済は、高度成長期に影が差し始めたとはいえ、10 年以上続いてきた高度成長期の余韻が残っている時期であった。恐らく、高度成長がなお継続されるといふ雰囲気の中で、国土法が準備されたのだろうが、施行以降、2 度のオイルショックがあつて、高度成長期は終わり、かなりマイルドな（年率 5%前後の）経済成長のペースにダウンすることになった。（図 1）。

一方で、人口は、ちょうど第 2 次ベビーブームが始まった時期であり、1975 年には人口増加率の小ピークを記録している（5 年間で 7.0%の増加率）。ただ、1974 年には、合計特出生率が人口置換水準（長期的に人口規模が安定的に維持される合計特出生率=2.07）を割り込み、それ以降、低迷を続けることになる節目の年でもあった。

つまり、経済活動においても、高度成長から安定あるいは低成長への転換期、人口においても増加期から将来の減少につながる低出生率の時代へのまさに転換期に国土法は生まれた。実は、一般論としても、転換期というのは、法律の誕生にとっては、あまりいい時期ではない。というのは、



国土法のような基本法であれば、着想されてから、公布されるまでには一定の期間をかけたことになろうから、転換点の前の時代を背景にして案が練られ、転換点の後の時代に施行されることになるので、法律の内容が時代に適合しない、あるいはピントがずれるといったことが起こりがちだからである。

ところで、国土法は、特殊な生い立ちを持つとされる。もともと、田中内閣（1972 年—1974 年）の下で「国土総合開発法」（1950 年）の全面改正が準備されていたが、折からの地価高騰が国政の関心事になり、その原因とされた日本列島改造論に対する厳しい風当た

りの中で、国土総合開発法案は廃案となった。それに代わるように、野党も主張していた地価対策を盛り込んだ国土法が急遽浮上し、成立したとされる。

一方で、国土総合開発法改正案は、国土開発のための官庁として国土庁(原案は国土総合開発庁)を設置することとセットとされており、こちらの方は、内閣に設置された国土総合開発本部を経て、国土法と同じく1974年に設置法が施行され、発足した。

(2) 国土法の特徴

こうして、国土法は、当初の目論見であった、日本列島改造論を推進するための国土総合開発法全面改正とは異なる形で生み出されることになった。異なる形という点をもっともよく表しているのは、国土法の主要な柱の一つに地価対策が盛り込まれたことである。国土法は、「国土利用計画」、「土地利用基本計画」「土地取引規制・地価対策」から構成され、特に、土地取引規制・地価対策が条文上も詳細で、実効性を持つといわれることになったのである。

当初の狙いであった、国土総合開発法の全面改正は、その後、2005年に、法律名も国土形成計画法に変更する形で行われた。そこでは、法律の名称や条文からほぼ全面的に「開発」という用語を消し去るような改正が行われたので、まさに「開発」のための法律であった国土総合開発法の全面改正であった。しかし、その変化は、1970年代に想定されていた全面改正とは全く趣旨の異なる形となった。

また、土地取引規制・地価対策は、1960年代後半の地価高騰を以降、地価が沈静化したために、あまり注目されることはなかったが、1980年代半ばのバブル経済時に再び活用されることになり、土地の希少性を背景にした地価が高騰し易い構造の中で、一定の役割を果たしてきたといえよう。しかし、現在、そして今後どのような役割があり得るかについては明確ではない。

市場で自由に決められるべき価格について、地

方自治体に価格規制を含む強い介入を認めているのが国土法である。つまり強い介入を社会が是認するほど、地価高騰が社会問題化したことがあったということになる。しかし、我が国が人口減少社会に向かう過程では需要が緩むことになろうから国土法の適用を余儀なくさせるような地価高騰は起こり難くなろう。したがって、これから先、土地取引への介入を余儀なくされることはそう多くはないと思われる。その意味で、国土法のもつ土地取引規制や取引価格規制の役割は低下しそうである。ただ局地的には地価高騰の恐れがないとはいえないから、国土法の土地取引規制制度の枠組みは確保しておくことには意味があろう。

一方で、国土法のはじめの二つの柱、「国土利用計画」と「土地利用基本計画」に関しては、施行以来あまり関心を持たれずに推移してきたといってもよい。もちろん、様々な場面で、その活用が専門家間で議論されたことはあったが、結局、これらに基づく施策が、国土政策で主要な役割を果たしたことはなかった。

その理由として、後述するように、そもそも、両計画に関わる国土法としての固有の実効性の乏しさが上げられる。加えて、「国土利用計画」と「土地利用基本計画」の相違の分かり難さも指摘できる。前者が国土法の独自の計画であり、後者が個別規正法の調整的な役割を果たす計画という相違があるとはいえ、国土(県土、さらに市町村域)を、都市、農地、森林等という同じようなカテゴリーに色分けするという点では大きな相違はない。しかも、国土利用計画は、独自に条例などでその実効性を高めない限り、土地利用計画を実現する手段を持たない計画であるから、関心がもたれ難かったのも止むを得ない。

また、国土利用計画は国、都道府県、市町村が作成し、土地利用基本計画は広域自治体である都道府県が作成するという違いがある。しかし、地方分権化が進んでみると、実効性のある土地利用計画は市町村でなければ作成できないことは既に明らかになっているので、作成主体についても再考が必要になったといえよう。

2. 土地利用計画としての国土利用計画

地域の空間的機能のあり方に関わる計画は、土地利用計画と施設整備計画からなると整理できる。土地利用計画は望ましい土地の使い方を目指して、規制や誘導を行うことであり、施設整備計画は、主として公共施設の整備を計画することである。両者には密接な関係があり、土地利用計画に応じて必要な施設が定まるので、施設整備計画が導かれるし、他方で、施設整備に応じて、土地の利用可能性が変化するので、土地利用計画の変更が可能となったり、必要となる。つまり、土地利用計画と施設整備計画は相互依存の関係にある。また、土地利用計画と施設整備計画を一体的に実現する計画として、開発事業計画があり、そこでは、圃場整備、住宅地・工業地整備等の目指すべき土地利用の実現と、それを支える施設整備とが一体的に実施される。

土地利用については、我が国では、国土法の土地利用基本計画を構成する5つの個別規正法がほぼ国土の全域を覆って、しかも互いに重なり合うようにして指定されていて、都市、農地、森林、自然等の土地利用を保全したり、管理している。国土法の国土利用計画や土地利用基本計画の限界として、指摘されてきたことは、これらの土地利用は、都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法の5つの法律で直接管理されており、国土法独自の管理が極めて弱いという点である。5つの個別規正法は国土法制定以前に存在しており、それらの所管官庁の管理を上回る権限を、国土法を管理する国土庁（2001年まで）や国交省（2001年から）が与えられているわけではない。したがって、国土利用計画には、種々の土地利用計画を統合して、最適な土地利用を検討するといった、総合・調整機能が求められているものの、縦割り行政の下で総合・調整機能は極めて限定されたものに留まってきた。

そうした中で、しばしば問題になるのは、想定外の乱開発である。これまでに以下のような社会問題が発生し、国土レベルの土地利用計画の不在

という欠陥が指摘され、場合によって土地利用計画上の対応がとられてきた。

用途地域等開発のルールが定められた地域の外側、つまりに道路・下水道・学校といった都市的施設が未整備の地域で、宅地開発や住宅等の建設が進むスプロール現象が起こった。これに対応して、都市計画法に線引き制度が導入され、市街地の周辺に指定された市街化調整区域での開発が規制された。

リゾート法などによってリゾート開発が促された時期に、リゾートマンション、ゴルフ場開発などが市街地をはるかに離れた地域で行われ、その周辺の土地利用との不調和や、はしご車が未配備の地域における高層マンション建設による防災上の不具合等の問題が生じた。土地利用計画上は抜本的な対策は難しく、条例による課税強化等、開発に伴う行政需要に対応した財源確保策などが検討され、一部実施された。

耕作放棄地などが、産業廃棄物の集積場となり、景観、臭気、交通輻輳、火災発生等の問題が生じた。あるいは、市街化調整区域でも開発行為の要件を満たさない開発によって不適切な土地利用が行われるケースが出た。種々の行政指導による対応がとられたが、抜本的な規制は容易ではない。

こうした土地利用上の問題が発生するケースは、都市的な土地利用（住宅や施設のまとまった開発を目的とした土地利用の変更）、あるいは廃棄物の処理等のように、都市活動に関連した土地利用によって生じるケースが多い。そこで、縦割り行政下に置かれている国土利用計画において、すべての地域に都市計画法を適用して、都市的な開発が行われる場合には、都市計画法に定める土地利用規制を及ぼすことが縦割りを横に繋ぐ現実的方策として考えられる。もちろん、農村地域において、農地の開発や農業関連の開発が行われる場合には、農振法や農地法の適用で十分であろうし、森林地域での林業振興では、森林法で十分であろうが、こうした地域で宅地開発が行われる場合には、都市計画法を適用して、開発の是非や、開発内容を規制できるようにするのである。現代では、国土

の4分の1強に指定されている都市計画区域外でも、道路等のインフラが整っている地域は広がっており、立地条件から見れば、宅地開発が可能な場合も少なくない。したがって、都市計画法の網を国土全体にかけ、宅地開発や、場合によっては建物の用途や形態にルールを設けることには合理性があろう。もともと、こうした地域では、そう頻繁に開発が行われるわけではないのだから、都市計画法による様々な土地利用規制手法が適用できるようにしておくことで、土地の適切な管理の可能性が増す。

3. 土地利用規制の必要性と柔軟性

土地所有者は、土地を利用し、処分する権利を財産権として持っている。そして、同時に、土地基本法では、土地の貴重性、公共性などに鑑み、土地については公共の福祉を優先させると明記され、その上で、適正な利用のために土地利用計画に従うべきであることも明記されている。土地基本法は、国土法から4半世紀を経て策定されたものであり、いわば国土法だけでは十分に土地の適正な管理ができていない現実を踏まえて制定されたといえよう。したがって、前述のような都市計画法の活用や、その他の方法で、土地利用の適正な管理を強めることは、土地基本法の精神に適合しているともいえる。

一方で、我が国では、歴史的に、都市の土地所有が細分化され(農地においても同様と指摘される)、零細土地権利者が多数存在すると指摘される。1950年には5千平方キロメートルであった民有宅地は、2004年には約3倍の16千平方キロメートルに増えた。民間の土地所有が進み、土地の細分化が進んだのである。したがって、土地基本法で謳う土地利用の公共性を担保するための土地利用計画による利用の誘導や制限に対する抵抗が強まる恐れがあるようになってきたといえよう。つまり、国公有地を活用した先導的な土地利用ができ難くなる中で、計画に基づく土地の利用を進めるという困難さが生じている。

一方で、土地利用の過度な規制が、土地を活用

した様々な試みを持つ社会的な有用性や新規性を損ない、社会の革新を妨げる負の側面があることも考え合わせなければならない。もともと、産業活動の活性化や、快適な居住環境の形成といった試みは、所有地の自由な利用の中から生み出されたアイデアであったものが少なくない。土地利用に関わる様々なアイデアが顕在化し得る環境を整えておくことは、社会の発展にとって重要なことである。その意味で、土地利用規制には、多様な創意工夫を受け入れる柔軟性が必要である。

こうした柔軟さは、基本的には、土地利用計画を、国のトップダウンではなく、市町村が中心になって作成することによって生まれるといえよう。市町村は、適正な計画と規制によって土地を管理する公益性を持つと同時に、地域の発展を図るために、創意工夫を発揮する競争的なマインドを持つ組織でもある。その意味で、制度の公平な運用という観点から杓子定規に規制行政を行うだけではなく、土地のもつ可能性を最大限に引き出して、地域の経済社会的な発展に結びつける役割を果たし得る。

現行の国土法では、市町村が策定することになっているのは市町村国土利用計画であり、その実効性はあまりないといわざるを得ない。したがって、まず、市町村の全域に対して、土地利用変化を規制する計画を各市町村が作成し、その下で、交通条件などから見て、都市的な活動の適地である地域については、新たな開発を積極的に認めていくような措置を講ずるべきであろう。

4. 土地利用の課題と国土法の可能性

国土法は、その後種々の改正を経たが、大きな変更はなく今日に至っている。最近では、国土利用計画の都道府県計画と市町村計画の作成において、議会の議決を求めていた規定が削除される等の改正が行われた。

筆者らが、数年前に全国都道府県に対して行ったアンケート調査によれば、国土法に基づいて作成される国土利用計画都道府県計画、土地利用基本計画に関して行ったアンケート調査」では、国

土地利用計画制度全般に対する評価では「現在生じている国土利用上の問題に対して十分に機能していると思うか?」という設問には、「十分に機能している」との回答は皆無で、多数が「機能していない」と答えている(図2)。また、「土地利用基本計画の制度を見直す必要があるか?」との設問には、「見直す必要はない」との解答は皆無で、多くが「廃止を含めて、根本的に見直し必要がある」と答えている(図3)。

8年ほど前に行った調査であるが、その後、国土利用計画や土地利用基本計画に関して、特に大きな改善は行われておらず、またその利活用に関

して、新しい試みが広がったわけではないから、こうした認識に大きな変化はないと思われる。そうであるならば、行政担当者の国土利用計画、土地利用基本計画に対する評価は現在でも相当厳しいことになる。

その一方で、これから生ずる土地利用上の諸課題の解決に国土法が活用できないかと考えてみることも必要である。つまり、現状でも、将来においても有用性が無ければ、不要な法律ということになるから、そのチェックを行おうというのである。筆者は、土地利用計画において、少なくとも以下のような三つのテーマが、今後も検討対象となると考えている。

図2

現行の国土利用計画制度(全国計画・都道府県計画・市町村計画・土地利用基本計画)は、現在生じている国土利用上の問題に対し、十分に機能していると思うか。

(2006年12月、日本都市計画学会)

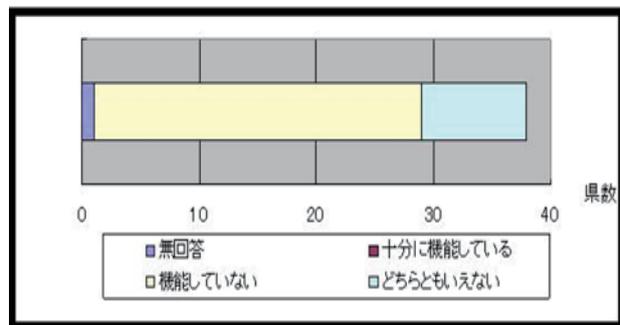
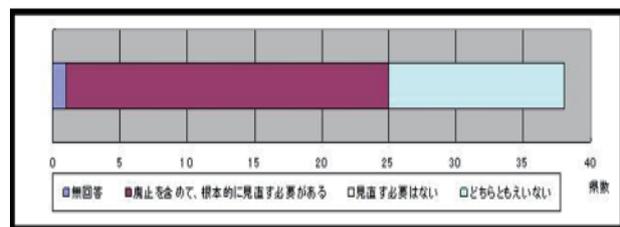


図3 土地利用基本計画の制度を見直す必要があると考えるか。

(2006年12月、日本都市計画学会)



(1) コンパクトシティに向けた居住地再編

その一つは、国土計画(国土のグランドデザイン、2014年)等でも述べられているコンパクトシティ論である。いうまでもなく、人口減少社会がその背景にあり、人口減少の結果、低密度市街地が広がり、インフラ整備や行政サービス提供の効率性が低下するのを避けるために、市街地における土地利用の集約化を図って、人口密度をあまり下げないよう工夫する必要があるというものである。

こうした事業は、集落移転事業として、過疎地域や被災地域に適用されてきた。しかし、今後は、過疎地のみならず、地方都市を始めとした市街地でも、人口密度の低下の弊害が顕在化する恐れがある。

ただ、過疎地や自然災害被災地等では、既存市街地の周辺や自然災害から安全な場所を新たに開発して、集落を移転するケースが多かったが、一般の市街地に適用するとなると、新規開発地というより、既存宅地等を活用して、充填していくという発想が求められる。しかし、空き家や空き地になっているとはいえ、それぞれに所有者が存在することになるから、売買を成立させて、利用を進めていくのは、相当手間のかかる作業である。

空き家、空き地の売却を促すような方策を進めて市街地の再編を図る土地税制・土地利用政策が求

められる場面があるのではないだろうか。

(2) 災害危険地域からの撤退

東日本大震災は、津波が襲来する恐れのある地域における海岸沿いなどの低地居住の危険性を改めて明らかにした。しかし、一方でこうした低地は、災害が無ければ、あるいは災害に強い利用形態であれば、優れた交通条件などを生かす好立地ともなる。したがって、幼児や小中学生を対象とした施設、高齢者や病人が利用する施設には向かないものの、災害時に避難行動をとり易い成人がもっぱら利用する業務用地としては適している。土地と用途の立地に関する特性を十分に見極めて、防災性と、利便性や快適性を両立させる土地利用を進めることが地域の持続的発展のために不可欠である。

このような土地利用上の配慮が必要なのは津波災害の恐れがある地域だけではない。河川の氾濫域、急傾斜地、活動断層の近傍、火山の影響範囲、あるいは、原発等の危険施設の一定範囲内等でも同様の配慮が求められよう。もちろんこれらの地域では、市街地の拡大によって、従来は利用を避けていた地域を宅地として利用せざるを得なくなったケースもあるので、人口減少に向かえば、宅地としての利用を放棄して、より安全性の高い地域を利用することが考えられる。

災害の危険がある地域を指定する制度は、災害危険区域(建築基準法)、土砂災害危険区域(土砂災害防止法)、急傾斜地崩壊危険区域(急傾斜地法)、地すべり防止区域(地すべり等防止法)等の指定がある。これらには、危険区域における掘削などの行為に規制をかけたものと、危険区域について、一般に知らせることによって宅地利用を制限することを狙ったものなどが混在している。人口減少が進めば、より限定した地域を宅地利用することで概ねのニーズに応えることができるようになるから、危険区域の周知、宅地開発の禁止や制限等をより強力に進めることができよう。こうした目的に向けて国土法を活用することができるのか検討する価値がある。

(3) 自然環境との調和

人口減少社会は、危険区域の宅地利用抑制等だけではなく、より大胆な土地利用転換を求めることになる。図式的に考えれば、人口減少によって、宅地や農地など、人が直接利用する土地利用面積は減少し、空き地や耕作放棄地のように荒地が増える可能性がある。宅地の空き地・空き家については、前述のコンパクトシティ化によって、市街地の再利用を促進するとともに、山間地などは放棄することになる。また、耕作放棄地においても、当分の間放棄することにならざるを得ない土地も現れる。これらの土地については、森林等の自然度の高い土地利用に戻すことも有力な選択肢となる。それぞれの地域に生態系に応じて適切な植林を行い、保水性が高く、適切な水循環が起こるようにすることが課題となる。人口増加社会では、森林を農地や宅地に、農地を宅地に、さらに宅地と住宅から商業・業務地へ、といったように、より高密度な土地利用へと開発が進んできた。人口減少社会は、その反対に、人の手が入らない状態に土地利用が戻っていくという傾向を辿ることになる。これはごく自然の動きといえるのであるが、問題は、こうした土地利用変化を促すメカニズムが働かなくなることである。つまり、より高密度な土地利用への変化の場合には、土地の取得や開発の費用を十分に負担できる新たな利用者が多数いる。しかし、より低密度で、自然型の土地利用への変化の場合には、積極的に変化を進める担い手がいるとは限らない。低密度の土地利用から得られる収益によって土地利用変化に要する費用を吸収できない場合が多いからである。したがって、経済的なメカニズムに基づいた費用負担の仕組みが働き難い中で、土地利用を如何に変化させていくのかという難問に直面するのである。

このように土地利用の問題は、人口減少という変化にともなって生じるので、適切に対処するための土地利用計画は必要である。現行の国土法だけでこれらの問題に対処できるとは思えない。しかし、土地基本法の理念と国土法の土地利用計画や地価規制を組み合わせることで、公益的な観点

から望ましい土地利用への促すことが可能となれば、国土法も新たな活躍の場を得ることになる。公布から40年を迎えたことを機会に、将来の活用可能性を考えてみることも意義があるのではないか。

下河辺淳（1994）、「戦後国土計画への証言」、日本経済評論社

大西隆（2014）、「21世紀の都市計画・まちづくり」、日本経済研究所編「社会的共通資本と持続的発展」東大出版会

大西隆編著（2011）、「広域計画と地域の持続可能性」、学芸出版社

大西隆編著（2011）、「人口減少時代の都市計画」、学芸出版社