

特集 国土利用計画法施行 40 周年を迎えて

国土法 40 年にあたって — 今後への期待と課題 —

東京都市大学 工学部 都市工学科 准教授 中村 隆司
なかむら たかし

1. はじめに

筆者は、これまで計画体系は都市や農村といった地域的区分、防災や環境保全、コミュニティの維持さらに地域振興といった個別課題別の計画が並立的に存在するので無く総合的に捉える場として機能すべきであるという立場から、そうした計画体系の要に位置する国土利用計画法（以下「国土法」）に着目して様々な機会に提起してきた^{1), 2), 3), 4), 5), 6)}。今回国土法制定後 40 年を経過するという節目にあたって、これまで提起してきた点も踏まえながら国土法 40 年にあたって今後への期待と論点を改めて整理してみたい。

その際、①国土法がそもそものような経緯と目的で制定されたのか、さらにその後どのような改正が行われたのかを確認した上で、国土法の 2 つの側面である②土地取引規制制度と③計画制度の側面から国土法制度への今後の期待と論点をまとめることとしたい。

2. 国土利用計画法成立とこれまでの制度の変遷

(1) 国土利用計画法の制定

土地利用計画の要の位置に国土利用計画法が位置しているが、国土利用計画法は、国土総合開発法の本格的な改正の過程で生まれたものであった。国土利用計画法の成果と今後の制度利用の可能性を理解するためには、この計画体系がこのような国土総合開発法の改正の中から生まれたものであ

ること、国土総合開発法の改正が狭義の土地利用計画制度の体系化を目指したものというよりも、地域開発制度の根本的な確立を狙ったものであったことが背景にあることが重要な鍵になる。そこで先ず、国土総合開発法の改正に着目する。図-1 は、国土法制定の経緯と制定後の動向を整理したものであり、表-1 は、国土総合開発法改正の当初政府提案の条文、実際に国土利用計画法として成立した条文、その後の改正を経た現行の条文を比較するとともに関係の深い国土総合開発法と国土形成計画法の条文を関係項目毎に比較整理したものである。

先ず国土法制定の経過を整理しておくと、高度成長期の地域開発の制度的問題としては、①開発関係法律の体系化と②地域開発の組織という大きな 2 つの課題があった。

1967 年には政府内に地域開発制度調査会が設置され、地域開発法制について、調査検討が進められた。また、自由民主党の都市政策大綱（1968 年）でも国土総合開発法の改定を提言している。

1969 年の新全総は、国土総合開発法の改正と新しい組織の必要性を明確に指摘している。

これはまた、新全総の検討にあたって、制度の問題が非常に大きな位置を占めていたことを示しているが、制度が先か計画が先かということは、重要な観点のひとつである。国土総合開発法の改正は、新全総という計画が先にあり、新全総の実績の上で法案が作成されているが、国土利用計画

法の国土利用計画では、結果として法律が先になり、計画は後から作られることになる。

1971 年から経済企画庁総合開発局において法改正作業が開始された。経済企画庁総合開発局におけるこの段階での国土総合開発法に関する問題意識は、①法の理念の明確化、②種々の地域開発に関する計画の体系化、③大規模な開発プロジェクト進行の管理であった⁷⁾。

1972 年 7 月田中内閣が成立し、日本列島改造論が発表される。一方で公害問題が深刻な社会問題となっていた。1972 年 7 月 24 日四日市判決が出され、これを受けて翌 25 日田中総理大臣から国土利用新法の検討が指示された。

基本理念の明確化、計画体系の整備、プロジェクトの管理に関する規定が順次整備されたが、国土総合開発法の改正の背景には、法案作成の契機となった環境問題とともに、地価上昇がある。この地価上昇は日本列島改造論が火付け役とされ、日本列島改造論と新全総が同一視されていく。この地価対策に関しては、土地取引の届出勧告制度に加えて、土地取引を許可制にする特別規制地域制度が 1973 年 3 月になって追加され、同月末に国土総合開発法案が閣議決定されることになる。

このような過程で政府提案された国土総合開発法案は、諸悪の根元とされた列島改造論の推進と同一視され、国会審議では、野党の強い反対を受けた。法案は成立せず国土総合開発法案は継続審査となるが、折からの地価高騰が継続する中で、国土総合開発法案を白紙にし、土地対策立法を行うこととされ、土地対策に重点の置かれた国土利用計画法へ変化し、1974 年議員立法の形で成立することになる。

地価対策という主旨からいうと土地対策法といった名称となってもよいが、「土地対策というのは物価対策ではない。国土あるいは都市、村というものも土地利用が適正な形で確保されるということ自体が一番基本的な問題である。それだけに土地は勝手に取引されては困るし、ましてや投機的な取引は困る。地価が暴騰することも困る。ということで法律の趣旨を作りたい。」⁸⁾ ということ

国土利用計画法という名称となった。法律の基本理念からも「開発及び保全」という言葉が削除された。この開発と保全が利用に入るのか入らないのかは、言葉の問題に留まらず計画の実態に影響することになる基本的な問題でもある。因みに 2005 年の国土形成計画法では、「国土の利用、整備及び保全を推進するため、・・・」とされ、「開発」という言葉は削除されている。

総合開発計画に代わって、国土利用計画が規定された。国土総合開発法がそのまま残ることになったので、総合開発計画と国土利用計画は並立することになる。この点については、「国土利用計画法の土地利用計画システムというものが、立法の経緯からして、国土総合開発法と切り離されて作られてしまったという事実があるわけですが、その結果、土地利用基本計画と国土総合開発法の全国総合開発計画とが体系的にどう関係しあうのか必ずしも明確でないままに、今までできてしまっているわけです。」⁹⁾ということになった。また、そもそも次に策定される「新全総」は、国土総合開発法によるべきか、国土利用計画法の国土利用計画として行うべきか¹⁰⁾という問題提起もなされている。実際には、国土総合開発法に基づいて三全総、四全総が策定されることになる。また、衆議院建設委員会での木村委員長の要望事項及び内田経済企画庁長官答弁によって、国土利用計画は、直接に開発事業の実施を図る性格のものではないという性格付けが済んでしまっており、国土利用計画として三全総を策定することはかなり難しいことであつたろう。しかし、このことは非常に重要な問題提起であり、結局国土形成計画法の全国計画は国土形成計画法第 6 条第 7 項で「全国計画は、国土利用計画法第四条の全国の区域について定める国土の利用に関する計画と一体のものとして定めなければならない。」とされ、法律上は国土形成計画の全国計画と一体化することとなつて、形式上は決着したが、実際には、結局その後国土形成計画と国土利用計画の全国計画は別個に決定されることとなった。

また、プロジェクトの管理に関することは、全

面的に削除された。国土形成計画法の制定に当たっては実質的に意義を失っていた首都圏整備法等の事業計画が削除整理されたのみで、プロジェクト管理に関しては全く触れられていない。プロジェクト実施の管理手法の確立は、今後の国土形成計画、国土利用計画、土地利用基本計画の実績の上での将来への課題として残された。なお、このプロジェクトの管理とは趣は異なるが、国土にとって必要不可欠なプロジェクトであるが近隣住民にとっては迷惑な施設の立地調整は計画体系としての今後の重要な課題である。

地価対策に関しては、土地取引の届出勧告制、許可制が残り、新たに遊休土地制度が追加された。土地取引規制と計画に関する部分との関係については、「法律の中に大きな柱が二つあって、一つは国土利用に関する部分、もう一つは土地取引への政府介入に関する部分で、その二つをどうジョイントするかについては実はあまり十分ではありませんでした。何故十分でなかったかといえ、・・・政府が提案した国土総合開発法の全面改正の場合にはその二つをジョイントするやり方として特定の開発事業の場合について両者を噛み合わせた構成を作ろうと考えたわけですが、その特定のプロジェクトに結合させることは与野党一致することが不可能なテーマでありましたから、土地の利用と価格の規制とが調整できる別の方法がないかと大分この時に議論いたしましたけれども、あまりいい知恵がないままに終わっているということでもあります。」⁸⁾と発言されているように必ずしも明快でない。国土形成計画法の制定、さらに全国計画の国土利用計画との一体化という事態の下で土地取引規制の部分をもどのように連携させ活用していくのかは重要な論点である。

国土総合開発法案が国土利用計画法に変化したことによって、5地域に関する土地利用規制制度に関しては「体系化」が行われたが、国土利用計画法の制定をみても、1960年代からの課題であった地域開発法制の体系化が課題として残されることになり、本格的な地域開発法制の再構築はなされないままに来了。しかし、審議会の統合につい

ては、国土審議会への統合が1978年に行われている。なお、国土形成計画法制定にあたって、地方開発促進法の廃止等によって地方計画については整理がなされた。

その後の全総計画と関連制度の構築という点についてみると、三全総は、開発哲学として一全総からの流れの集大成ともいえるが、実際の制度としては多くのものを残していない。四全総(1987年)は、当初法制度を必ずしも予定していなかったが、計画策定後、努力規定という形態も含めて、多極分散型国土形成促進法(1988年)の制定につながった。一方この時期に、いわゆる「民活」型の地域開発法としてテクノポリス法(1983年)、リゾート法(1987年)、頭脳立地法(1988年)が次々に制定され地域開発法制は一層複雑になった。一全総と新産業都市、新全総と国土総合開発法改正の密接な関係に比べて三全総、四全総では計画立案過程で充分実現制度の論議がなされておらず、計画策定過程と制度立案は疎遠になっている。一方、1988年の5番目の全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」では、計画に「国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、・・・21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指す」と国土計画制度の再構築を大きなテーマに掲げ、国土形成計画法の制定につながった。

ここで、国土法に関して着目すべき点を整理しておく、

①土地利用、国土開発に係わる計画体系は、土地利用に関する国土利用計画法の体系、国土開発に関する国土総合開発法の体系が並立する状況となり、国土形成計画法に改正されてもこの点に変化は無いが全国計画については一体化することとされたが実際には別個に決定された。計画策定が実際に行われている計画で、全く同じ計画項目に関して国、都道府県、市町村の計画が策定され、相互関係を持つという計画体系となっているのは、国土利用計画法のみである。国土利用計画は、上位性、基本性を有するタイプの計画制度で初めて国から市町村につらなる計画体系が実際に試みら

れていることになる。国土利用計画は、全国計画、都道府県計画（以下「都道府県国土利用計画」という）、市町村計画（以下「市町村国土利用計画」という）からなり、計画間の上下関係が明確になっている。すなわち、都道府県国土利用計画は、全国計画を基本とし、市町村国土利用計画は、都道府県国土利用計画を基本とするという上下関係が規定されている。また、国（内閣総理大臣）は、都道府県国土利用計画に対して助言勧告を行い、全国計画に関して都道府県知事から意見徴収し、都道府県知事は、市町村国土利用計画に対して助言勧告を行い、都道府県国土利用計画に関して市町村長から意見徴収するという相互関係が規定されている。法制定時には、この3段階の計画が「相互に調整しながら次第にそれぞれの段階の計画内容を確定させていくというきめ細かいフィードバックの手順を踏むことが期待」¹¹⁾された。総合開発計画を含めた国土計画に関しては、地域の役割を重視し、地域の内発的な仕組みを形成することが重要であるという指摘もされた¹²⁾。国土利用計画は、最終的には住民との接点を持ちながら、国レベルまでつらなる体系が考えられているわけであり、国土利用計画体系を評価する際には、国、都道府県、市町村の計画の相互の関係がどのように機能してきたのかが、注目すべき点となる。

②国土総合開発法改正案が国土利用計画法に変化していく中で、総合開発計画とは別に計画例のないままに最初に制度が先行する形で国土利用計画が生まれた。国土利用計画は、国土利用計画法で「国土の利用に関する基本的事項(第5条/全国計画)」あるいは、「国土の利用に関し必要な事項(第7条/都道府県計画、第8条/市町村計画)」とだけ規定され、政令に計画内容が委任されている。政令も、全国計画、都道府県国土利用計画、市町村国土利用計画について、「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（いわゆる地目について数値で示される） 3) 1)2)の事項を達成するために必要な措置の概要」という同じ内容を規定し、細かな計画項目の規定は行っていない。計

画内容は法定上自由度が高いことが注目される。

③全国計画では、他の国の計画に対して「国土の利用に関し基本とする(第6条)」とされ上位性を有する点が重要な点である。

④都道府県国土利用計画が土地利用基本計画を介して個別規制法につながる仕組みとなっているのに対して、市町村国土利用計画は土地利用基本計画と関係せず、地方自治法による基本構想を「基本とする」という下位の位置付けははっきりされているが、市町村国土利用計画の他の具体的施策への関係が法令上明確でない。

⑤都道府県国土利用計画、市町村国土利用計画は、当初から機関委任事務でなく団体事務（現在自治事務）であり、「策定することができる(第7条、第8条)」という規定となっていて、策定の義務はない。なお、同じ団体事務の地方自治法の基本構想は、策定義務がある。

⑥都道府県国土利用計画、市町村国土利用計画の決定にあたっては、議会の議決を経ることになっている。この点は、この計画の「基本性」、「上位性」を担保するという点でも重要である。

⑦市町村国土利用計画の策定にあたっては、「公聴会の開催等住民の意向を十分に反映させるために必要な措置を講ずるものとする(第8条第4項)」とされ、住民との関係が示されている。これは、国土利用計画法の唯一の住民との接点であるとともに、国土形成計画等の国土計画に関する計画体系全体の中でも、貴重な住民との接点である。

⑧市町村国土利用計画は、法案の作成過程における四党協議で、地方公共団体の意見を反映し、かつ、その役割を強化するための方途として盛り込まれたという経緯があり、法制定の過程では、「代議士は市町村計画を重視すべきである」という意見であったという⁸⁾。市町村国土利用計画の活用は重要な着目点である。

⑨地価対策に関しては、土地取引の届出勧告制、許可制が残り、新たに遊休土地制度が追加された。土地取引規制と計画に関する部分との関係については、先述のように必ずしも明快でない。国土形成計画法の制定、さらに全国計画の国土利用計画

との一体化的策定という事態の下で土地取引規制の部分をもどのように活用していくのかは重要な論点である。

(2) 国土法制定後の改正と国土形成計画法の成立

国土利用計画法は、制定後改正が行われている。図-1 には、国土法制定後の主な動きを図示したが、表-1 には、国土利用計画法の当初の条文と現在の条文を比較記載した。

主な改正点としては、先ずバブル経済期の地価高騰に対応するものがある。1983 年頃からの東京の都心商業地の地価の上昇に端を発し、次第に拡大し、住宅地に波及した地価の高騰に対応するための一連の制度改正の一部となるものである。1987 年の国土利用計画法の改正では、従来の届出勧告制度と土地の取引を許可制にする規制区域制度の中間的な制度として、特に商業地のような一つ一つの土地取引の面積が大きい地域での取引規制の強化を狙った「監視区域」を創設し、国鉄用地の入札が地価高騰に拍車をかけたという批判に対応して国等の地価形成への配慮義務を明確化した。この流れの中での 1989 年の改正は、土地基本法の制定に伴うものであり、国土利用計画法に基づく国土利用白書と国土利用計画審議会が廃止され、土地基本法により土地白書と土地政策審議会が創設された。これは、土地基本法の観点によってそれまでの土地関係制度の整理を行った結果であり、国土利用白書が「国土の利用」に関して報告するのに対して、土地白書は「地価、土地利用、土地取引その他土地に関する動向」に関して報告するものであって、「土地対策として、東京一極集中の是正や地方の振興を通じた多極分散型国土の形成のための諸施策について記述することを否定するものではない。」が、「地価等土地対策の実施状況やあり方の検討に重点を置いて記述することとなる」¹³⁾と説明され、白書の趣旨が変化している。

国土利用計画法自体は、これまで土地取引規制法として注目され、その中でも利用目的審査の部分は注目されず土地価格規制法としてみられてき

た。この改正の結果、さらに国土利用計画法は、土地取引法化したと言える。監視区域制度の制定が実質的な土地法化、特に地価対策法化の動きであり、国土利用白書が廃止されて土地白書となったことは、その象徴である。国土利用計画法の成立過程から考えれば、全国総合開発の施策体系化→国土利用計画による施策体系化→土地価格規制による施策体系化の流れの中にあったともいえ、この時点では、土地基本法体系の中に国土利用計画法は入ったとみるべきかもしれない。一面で事務体制としての計画行政（計画・調整局）と土地行政（土地局）の整理を行ったという面もある。しかし、「土地」に関するものと「国土利用」に関するものという基本的な哲学の相違でもあり、「国土利用」の計画としての側面をどのように考えていったらよいか課題となった。

その後のバブル崩壊と長い地価低迷の中で、一転して土地取引規制制度の簡略化が進む。根本的な変更として 1998 年に土地取引の「事前届出制」が「事後届出制」に変更され審査項目も「土地利用目的に関する勧告」が行われるということになった。これに併せて「注視区域制度」が創設され、この区域に関しては従来の「事前届出制」が採用されることになったが、制度創設以後、指定実績は無い。

さらに、2005 年の国土形成計画法の制定に伴う改正がある。この改正では、法目的が、「国土形成計画法による措置と相まって、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする。」とされ、地価対策としての土地取引規制法としての性格が改めて「国土利用」の管理のための法制度という位置付けとなった。全国総合開発の施策体系化→国土利用計画による施策体系化→土地価格規制による施策体系化という変遷を経て改めて国土形成計画（国土計画）による施策体系化の元に収まったと言える。事務体制も計画部分（国土利用計画及び土地利用基本計画）は、国土計画を所掌する国土政策局が担当し土地取引規制、遊休土地制度については、土地・建設産業局が担当するという

図-1 国土利用計画法の制定とその後の動向⁽¹⁾

表-1 国土利用計画法と関連法の条文比較

国土総合開発法(1950年)	国土総合開発法案(1973年) (政府提案)	国土利用計画法(1974年) (議員立法として成立)	国土利用計画法(現行)	国土形成計画法(2005年)
第1章 総則	第1章 総則	第1章 総則	第1章 総則	第1章 総則
1.目的	1.目的	1.目的	1.目的	1.目的
国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適性化を図り、あわせて社会福祉の向上に資する	国土の総合的かつ計画的な利用、開発及び保全を図る	総合的かつ計画的な国土の利用を図る	国土形成計画法(昭和二十五年法律第二百五号)による措置と相まつて、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする。	国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)による措置と相まつて、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与することを目的とする。
	2.基本理念	2.基本理念		3.国土形成計画の基本理念
	国土の利用、開発及び保全は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資産であるとともに、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的理念として行うものとする	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である	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である	国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)による措置と相まつて、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与することを目的とする。
		3.年次報告	削除	
2.国土総合開発計画	第2章 全国総合開発計画及び都道府県総合開発計画	第2章 国土利用計画	第2章 国土利用計画	2.国土形成計画
計画の構成	計画の構成	4.国土利用計画	4.国土利用計画	
全国総合開発計画	3.全国総合開発計画	計画の構成	計画の構成	
都府県総合開発計画	5.都道府県総合開発計画	5.全国計画	5.全国計画	
地方総合開発計画		7.都道府県計画	7.都道府県計画	
特定地域総合計画		8.市町村計画	8.市町村計画	
計画事項	計画事項	計画事項		計画事項
①土地、水その他の天然資源の利用に関する事項	3.①国土の利用、開発及び保全(以下「総合開発」という)に関する基本的な方針	4.国土の利用に関する基本的事項	4.国土の利用に関する基本的事項	①土地、水その他の国土資源の利用及び保全に関する事項
				②海域の利用及び保全(排他的経済水域及び大陸棚に関する法律(平成八年法律第七十四号)第一条第一項の排他的経済水域又は同法第二条の大陸棚における同法第三条第一項第一号から第三号までに規定する行為を含む。)に関する事項
②水害、風害その他の災害の防除に関する事項	②大都市の整備に関する基本的事項			③震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減に関する事項
③都市及び農村の規模及び配置の調整に関する事項	③地方における都市及び農山漁村の整備に関する基本的事項			④都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備に関する事項
④産業の適正な立地に関する事項				⑤産業の適正な立地に関する事項
⑤電力、運輸、通信その他の必要な公共施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項	④住宅、生活環境施設、厚生に関する施設、観光及びレクリエーションに関する施設並びに教育及び文化に関する施設の整備に関する事項			⑦文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項
	⑤自然環境の保全及び歴史的風土の保存に関する基本的事項			⑧国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項
	⑥治山、治水及び防災に関する基本的事項			
	⑦農林漁業、工業等の産業の立地に関する基本的事項			
	⑧交通通信体系並びに電力等のエネルギー及び水の供給体系の整備に関する基本的事項			⑥交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全に関する事項
第3章 総合開発計画の作成				第3章 総合開発計画の策定
7.全国総合開発計画				6.全国計画
全国総合開発計画は、これを都道府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定総合開発計画の基本とするものとする				
	4.国の計画は、国土の総合開発に関しては、全国総合開発計画を基本とするものとする	6.全国計画以外の国の計画は、 <u>国土の利用</u> に関しては、全国計画を基本とする	6.全国計画以外の国の計画は、 <u>国土の利用</u> に関しては、全国計画を基本とする	7.全国計画に係る政策の評価
				8.全国計画に係る提案等
7-2.都道府県総合開発計画				9.広域地方計画
10.特定総合開発計画	第3章 土地利用基本計画等	第3章 土地利用基本計画等	第3章 土地利用基本計画等	10.広域地方計画審議会
10-2.特定総合開発計画の決定	6.土地利用基本計画	9.土地利用基本計画	9.土地利用基本計画	11.広域地方計画に係る提案等
11.関係各行政機関の長の助言	計画事項	計画事項	計画事項	12.調査の調整
11-2.都府県に対する勧告又は助言	①5地域区分(都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域)	①5地域区分(都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域)	①5地域区分(都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域)	
11-3.総合開発計画の作成のための調査に要する経費				
11-4.調査の調整	②土地利用の調整に関する事項	②土地利用の調整に関する事項	②土地利用の調整に関する事項	
	③主要な公共施設の見通しに関する事項			
第4章 総合開発計画の実施				
12.年度計画	④特定総合開発地域に関する事項			
13.特定総合開発計画の実施に関する経費	7.土地利用に関する規制	10.土地利用の規制に関する措置等	10.土地利用の規制に関する措置等	
13-2.特定総合開発計画に関する調整		11.土地取引の規制に関する措置	11.土地取引の規制に関する措置	

表-1 国土利用計画法と関連法の条文比較(続き)

	第5章 土地に関する権利の移転等の届出	第5章 土地に関する権利の移転等の届出	
13-3.総合開発計画の実施に関する勧告	8.土地に関する権利の移転等の届出	23.土地に関する権利の移転等の届出(事前届出)	23.土地に関する権利の移転等の届出(事後届出)
	9.勧告	24.勧告	24.土地利用目的に関する勧告
	10.勧告に基づき講じた措置の報告	25.勧告に基づき講じた措置の報告	25.勧告に基づき講じた措置の報告
	11.公表	26.公表	26.公表
	12.土地に関する権利の処分についてのあつせん等	27.土地に関する権利の処分についてのあつせん等	27.土地に関する権利の処分についてのあつせん等
		27の2.助言	27の2.助言
		27の3.注視区域の指定	27の3.注視区域の指定
		27の4.注視区域における土地の権利の移転等の届出	27の4.注視区域における土地の権利の移転等の届出
		27の5.注視区域における土地売買等の契約に関する勧告等	27の5.注視区域における土地売買等の契約に関する勧告等
		27の6.監視区域の指定	27の6.監視区域の指定
		27の7.監視区域区域における土地に関する権利の移転等の届出	27の7.監視区域区域における土地に関する権利の移転等の届出
		27の8.監視区域における土地売買等の契約に関する勧告等	27の8.監視区域における土地売買等の契約に関する勧告等
		27の9.報告の徴収	27の9.報告の徴収
		27の10.国等の適正な地価の形成についての配慮	27の10.国等の適正な地価の形成についての配慮
		第4章 土地に関する権利の移転等の許可	第4章 土地に関する権利の移転等の許可
	第4章 特別規制地域		
	13.特別規制地域の指定	12.規制区域の指定	12.規制区域の指定
	14.内閣総理大臣の指示等	13.内閣総理大臣の指示等	13.国土交通大臣の指示等
	15.土地に関する権利の移転等の許可	14.土地に関する権利の移転等の許可	14.土地に関する権利の移転等の許可
	16.許可申請の手続	15.許可申請の手続	15.許可申請の手続
	17.許可基準	16.許可基準	16.許可基準
	18.許可又は不許可の処分	17.許可又は不許可の処分	17.許可又は不許可の処分
	19.国等が行う土地に関する権利の移転等の特例	18.国等が行う土地に関する権利の移転等の特例	18.国等が行う土地に関する権利の移転等の特例
	20.土地に関する権利の買取り請求	19.土地に関する権利の買取り請求	19.土地に関する権利の買取り請求
	21.不服申立て	20.不服申立て	20.不服申立て
	22.審査請求と訴訟との関係	21.審査請求と訴訟との関係	21.審査請求と訴訟との関係
	23.計画的な土地利用の増進	22.適正かつ合理的な土地利用の確保	22.適正かつ合理的な土地利用の確保
		第6章 遊休土地に関する措置	第6章 遊休土地に関する措置
		28.遊休土地である旨の通知	28.遊休土地である旨の通知
		29.遊休土地に係る計画の届出	29.遊休土地に係る計画の届出
		30.助言	30.助言
		31.勧告等	31.勧告等
		32.遊休土地の買取りの協議	32.遊休土地の買取りの協議
		33.遊休土地の買取り価格	33.遊休土地の買取り価格
		34.買取りに係る遊休土地の利用	34.買取りに係る遊休土地の利用
		35.土地利用に関する計画の決定等の措置	35.土地利用に関する計画の決定等の措置
	第5章 特定総合開発地域		
	24.特定総合開発地域の指定		
	25.内閣総理大臣の指示		
	26.特定総合開発計画		
	27.基礎調査		
	28.土地に関する権利の移転等の届出		
	29.土地の買取りの協議		
	30.土地の買取り価格		
	31.買取りに係る土地の用途		
	32.事業の実施		
	33.協力及び勧告		
	34.許可その他の処分についての配慮		
	35.財政上の措置		
	36.国の負担又は補助の割合の特例		
	37.地方債についての配慮		
	38.資金の確保		
	39.国の普通財産の譲渡		
	40.課税の特例		
第2章 国土審議会、都道府県総合開発審議会及び地方総合開発審議会	第6章 国土総合開発審議会、都道府県総合開発審議会及び土地利用審査会	第7章 国土利用計画審議会、国土利用計画地方審議会及び土地利用審査会	第2章 国土審議会の調査審議等
4.国土審議会	41.国土総合開発審議会	36.国土利用計画審議会	削除
5.要旨の公表	42.審議会の組織	37.審議会の組織	削除
6.都道府県総合開発審議会及び地方総合開発審議会	43.都道府県総合開発審議会	38.国土利用計画地方審議会	38.審議会等
	44.土地利用審査会	39.土地利用審査会	39.土地利用審査会
第5章 補則	第7章 雑則	第8章 雑則	第8章 雑則
14.北海道総合開発計画等との調整	45.経費の補助	40.経費の補助	40.削除
		41.立入検査等	41.立入検査等
		42.土地調査員	42.土地調査員
	46.書類の閲覧等	43.書類の閲覧等	43.書類の閲覧等
	47.大都市の特例	44.大都市の特例	44.大都市の特例
	48.政令への委任	45.政令への委任	44の2.事務の区分
15.政令への委任			45.政令への委任
	第8章 罰則	第9章 罰則	第9章 罰則
	49.～50.	46.～50.	46.～50.

アンダーラインは、国土利用計画法の段階で新たに加わったもの及びその後現在までに変更された主なものである。

国土総合開発法改正案から国土利用計画法への変化の段階で消えた主なものである。

形態となった。

3. 土地取引規制制度の活用

国土法の土地取引段階で全国に渡って公的に関与する制度は、画期的なものであったと言える。その成果については、地価対策としては、現実に法制度制定後バブル期に地価高騰が生じた事を考慮すれば必ずしも評価できるものでは無いとせざるを得ない。しかし、地価上昇の兆候を早期に捉え地元自治体がどのような開発が行われようとしているのかを早期に知ることができる機能は貴重なものではあった。

一方、土地取引当事者にとっては、土地取引段階で当該土地の利用に係る土地利用計画との整合性を確認できる機会となる。この点については、防災との関係で積極的な活用も期待できる。例えば、愛知県みよし市は、川の氾濫による浸水の恐れがある区域について、宅地を購入しようとする住民が当該区域における災害の危険性を情報として入手できないことを問題として、土地利用計画のゾーニングとして洪水ハザードマップを基に「防災調整区域」を独自に指定している。指定された区域では、開発の際、床の高さの確保等の措置を講じること、また、特に宅地の売買の際は、浸水実績や浸水予測、対策のために講じた措置について、入居者に周知することとしている。同様の制度を千葉県流山市や秋田市でも導入しようとしたが、地価に影響を与える可能性がある事、ハザードマップに法的位置付けが無い事等により実現していない。土砂災害に関しては、宅地建物取引において、土砂災害警戒区域では、宅地建物取引業者は、当該宅地又は建物の売買等にあたり、土砂災害警戒区域内である旨について重要事項として説明を行うことが義務付けられているが、この点は、ハザードマップの作成公表が進んできたことを踏まえると、国土法に基づく計画に活かすだけでなく土地取引届出にあたって情報提供等を行うことが考えられる。なお、この土地取引届出に関しては、事後制になったが、市町村によっては、未だに条例によって事前届出制を採っている

ものもあり、地価の観点だけでなく防災の観点等も含めて「適正かつ合理的な土地利用の確保に支障を生じる恐れがあると認められる区域」として、市町村等が注視区域を指定できるようにすることも考えられる。

4. 国土法による計画制度の活用

国土法に基づく計画制度としては、国土利用計画と土地利用基本計画が存在する。

国土利用計画については、国一都道府県一市町村の間をつなぐ双方向の計画制度として発足したが、国から市町村まで同一の計画内容としたことについては、全国の立場と県段階、県の立場と市町村段階の目標設定が調整され、それが実現されていけば、国土利用計画が文章上の基本方針だけではなく、地目の数値目標を示す計画として、国と都道府県、市町村の計画を同じ形態の計画とした「仕組み」の意味も出てくることになる。

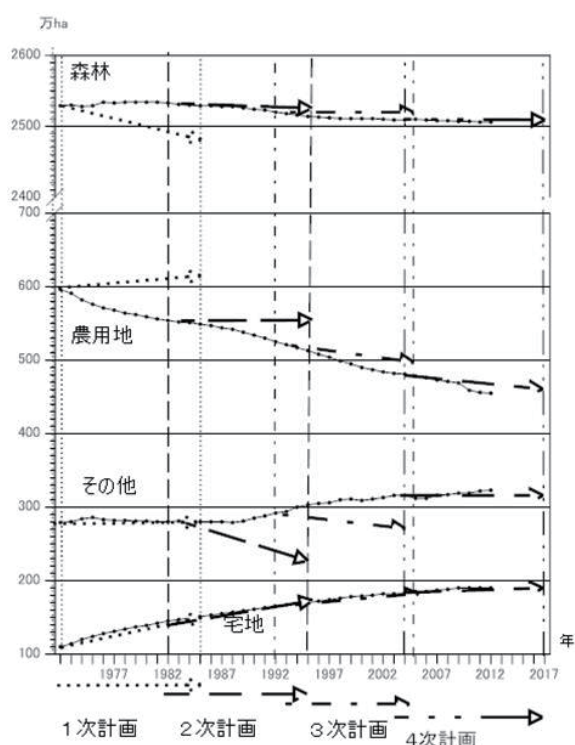


図-2 国土利用面積の推移と国土利用計画⁽²⁾

しかし、図-2 に示した計画と実績が端的に示しているように、農用地を増加させ「その他」を減少させることが全国計画の目標とされ、都道府県

国土利用計画に対しても農用地に関して数値上の調整が行われているが、現実の施策メニューと関連せず、実際には全国的にこれまでの趨勢通りとなっている。また、全市町村の策定が行われた山形県でも県内の市町村の目標設定に対しては厳しい調整は行っていない。平成24年3月末日現在1,742市区町村中824市町村で策定実績があり、策定率は47.3%と市町村国土利用計画が全国で半分に満たない策定しかされていないことも含めてこの「仕組み」は機能せず、むしろ国一都道府県一市町村で整合した部分は、市町村にとっては「形式化」したものとなっている。一方、国土利用計画の持つ①個別法に基づく計画の上位計画という位置付けであること、②「参考」という位置付けではあるが、添付されることが一般的な「土地利用構想図」の表現については自由な表現が許され実際に地域の課題と要請に応じて多様な表示形態が見られその活用可能性が大きいことに着目して、現在では、国土利用計画担当部局も市町村国土利用計画の活用事例集を示して「市町村計画」の検討を地域づくり・まちづくりを進めるプロセスの一つとしてさまざまな工夫を重ねることで、「マスタープラン」にとどまらずそれぞれの市町村が抱える課題に対応するための具体的な取組みに結びつけている市町村も見られます」という立場で計画策定活用を促しており、この観点からの多様な策定実績が積み重なることが今後は期待される。

また、「国土形成計画法による措置と相まって、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする。」ということとなった中で国土利用計画は、市町村や都道府県の多様な国土利用上の課題に対して関連法制度や地方の条例等を活用した多様な手法で対処していくことが期待されるが、特に現下の国土の状況を考慮すると、宅地増加分の調整から国土利用の維持存続、立地形態への配慮、国土利用密度の考慮が必要となってくると考えられる。

土地利用基本計画については、土地利用調整の要に位置する計画であり、当初は都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の

重複の解消が課題とされ一定の成果は上げたが、開発可能性の広範な広がりに対していわゆる計画白地地域問題が課題とされ、個別規制法の観点で無い地域全体を見通す立場にある土地利用基本計画の活用が期待された。こうした重複地域と計画白地地域の状況は都道府県によって大きな違いがあり土地利用基本計画の調整指導方針は多様であるべきであるが、調整指導方針の記載の仕方については、都道府県独自の特色はあるもののその差は小さい。土地利用基本計画が、機関委任事務から自治事務となったことも背景に都道府県による特色ある対応が特に期待される部分であると言える。なお、土地利用調整指導方針の充実に関しては、1997年から市町村レベルで土地利用調整基本計画あるいは地区土地利用調整計画を策定する土地利用調整システム総合推進事業が進められ個性的な計画立案も示されてきている。

国土利用計画及び土地利用基本計画については、防災の観点からの活用が重視されるべきである。既に市町村の国土利用計画に関しては、国土交通省の担当部局が「特に、ハザードマップ（洪水時に想定される浸水深などの災害危険度や避難場所・経路などを示した地図）をすでに作成している場合には、これもあわせて用いることで、災害リスクの高い土地における開発の抑制など、災害に強い地域づくり・まちづくりに向けた具体的な施策の検討に大きな効果を発揮することが期待できるとともに、これにより改めて住民の防災意識を喚起することにもつながります。」という記載を示しているが、土地利用基本計画は、本来個別規制法の線引きに直接結びつく計画であり、また、調整指導方針に「ハザードマップへの配慮」を盛り込むことは可能であり、直接「土地取引規制」に結びつく計画制度であることを踏まえても、さらに、国土法の課題であった土地取引規制と計画に関する部分との関係が明確で無いという点に関して土地取引規制と計画に関する部分をつなぎさらに法制度を活用するという点からも、国土法制度として国土の防災に対応していくことが期待される。

参考文献

- 1) 中村隆司(1992) ; 市町村国土利用計画と土地利用基本計画の地域区分に関する研究、都市計画学会学術研究論文集(27)、pp. 73-78
- 2) 中村隆司(1993) ; 国土利用計画にみる国、県、市町村の計画の相互関係に関する研究、都市計画学会学術研究論文集(28)、pp. 283-288
- 3) 中村隆司(1994) ; 国土利用に関する計画制度のあり方についての考察、都市計画学会学術研究論文集(29)、pp. 61-66
- 4) 中村隆司(1995) ; 市町村国土利用計画における土地利用構想図の提示形態、都市計画学会学術研究論文集(30)、pp. 37-42
- 5) 中村隆司、吉岡剛(2001) ; 土地利用基本計画と個別規制法による区域区分の都道府県間の類似性と相異性、都市計画学会学術研究論文集(36)、pp. 373-378、
- 6) 中村隆司 (2006)、戦後の地域開発制度の展開と国土形成計画法制定後への期待、地域開発 496、pp. 33-38、
- 7) 経済企画庁編集(1975)、経済企画庁総合開発行政の歩み、大蔵省印刷局
- 8) 下河辺淳(1985)、「国土利用計画法制定 10 周年にあたって」、人と国土
- 9) 藤田宙靖(1985)、「国土利用計画法制定 10 周年にあたって」、人と国土
- 10) 成田頼明(1989)、土地政策と法、弘文堂、1989 (この部分は、1974 年に発表されたものであるとしている。)
- 11) 河野正三(1977)、「国土利用計画法」、第一法規
- 12) 例えば、成田頼明(1987)、「四全総と地方自治」、自治研究
- 13) 国土庁土地局監修(1990)、土地基本法、ぎょうせい

補注

(1) この図は、「下河辺淳(1994)、戦後国土計画への証言、日本経済評論社」に提供した図 (P129) に国土法制定以降の主な事項を追記したものである。

(2) この図は、文献 2) 中村隆司(1993) ; 国土利用計画にみる国、県、市町村の計画の相互関係に関する研究、都市計画学会学術研究論文集(28)に掲載した図 (P287) をデータの入手できる範囲で更新したものである。