

特集 新しい国土形成計画、国土利用計画をめぐって

国土利用計画の実現

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

昨年決定された国土利用計画（全国計画）では、「適切な国土管理を実現する国土利用」、「自然環境と美しい景観を保全・再生・活用する国土利用」、「安全・安心を実現する国土利用」を3つの基本方針とし」ている。この計画が実現段階に入ったこの時点において、計画決定したことを先ずは実現することが重要であり必ずしも法改正を行わなくても既存の国土利用計画法による計画制度等の活用が十分なされるべきだという立場から、本稿では、本計画の実現とその際の国土利用計画法体系の利用という観点から特に今後重要であると考え、①国土の利用密度、②環境保全と地域整備、③防災・減災、④国土に関する情報の収集集約と一元化という点から論じたい。なお、国土利用計画に関しては、特に市町村計画については、多くの市町村、都道府県で計画担当者等と意見交換等をしてきた経験から、その要点は、表-1に示した①個性的な計画を目指すことを強く意識する、②各方面に遠慮なくツケを回す、③計画策定プロセス自体を重視する、④開発と保全をセットとして捉えるという4項目にあると考えているが、この点は全国計画についても同様な要素が多いと考えこの点を踏まえて記すこととしたい。

2. 計画事項の実現状況の把握と集約・公表

先ず、従来必ずしもきちんと実施されて来なかったが、国土利用計画の決定事項の実現状況を廃

止された国土利用白書を受け継いだ土地白書等の場で集約して公開していくことが求められる。これは、最近流行のPDCAサイクルの実現ということでもある。計画内でも「各種の指標等を活用し、国土利用をとりまく状況や国土利用の現況等の変化及びこれらの分析を通じて計画推進上の課題を把握し、計画がその目的を達するよう効果的な施策を講じる」とされているが、計画で記載した事項は国土交通省の特に国土利用計画担当部局で具体策を講じることのできない事項が多い。この種の計画の要点として「積極的にツケを回す」ことが重要であり、例えば、ハザードマップの作成、配布、自然環境データの整備、森林境界の明確化、山地災害の発生危険性の高い地区の把握といった事項を計画として記載した以上当該事項の担当部局に対して実施状況を定期的に確認し取りまとめて公開し、今後の計画実現策を示すことが求められる。

3. 国土の利用密度の観点からの対応

今回の国土利用計画も「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標」を従来と同じように農地、森林、原野等、水面・河川・水路、道路、宅地（住宅地、工業用地、その他の宅地）、その他について示し、やはり従来と同様に「(参考)」として、人口集中地区について面積値のみ示しているが、計画で示された事項としては、表-2に示したように、農地、宅地、森林それぞれの利用密度

表－１ 市町村等の国土利用計画立案活用にあたっての要点

①個性的な計画を目指すことを強く意識する＝市町村等地域の特性に応じて総合的な方向付けを考える ・特性の評価：例えば、地域独自の景観、環境、産業等の要素を切口にした分析と計画 ・土地利用の区分、地域の区分、計画の構成等についても独自性が重要 - 各種の不透明性、合意レベルの違い（未確定、将来開発予定）があっても良い ・総花的な計画でなく特定の問題点を特に意識した計画にする方法もある←その方が計画としては良いものになる ②各方面に遠慮なくツケを回す ＝実現のための戦略を考える ＝他の既存制度（開発、規制）、独自の条例等による措置との結びつきを体系的に考える ・先ず市町村としての土地利用計画の体系、戦略を考えた上で、国土利用計画、都市計画、農振計画等にあてはめる態度が重要 ・既存制度（開発、規制）との関連付け、事前調整、例えば、農用地区域解除との連携 ←各市町村の蓄積を十分に活かす ・独自の条例、要綱等の制定と連携 ・地区レベルでの組織化と計画づくり ・目標（具体的数値的指標）と対応する具体的施策の明確化 ③計画策定プロセス自体を重視する ＝住民、各種団体、行政等関係者を巻き込む ←合意形成を図る場であるという認識が先ず重要 ・実効性のあるものとしていくためには住民等関係者の理解が不可欠 ←行政側の一方的な計画（特に線引き的なもの）は住民側に受け入れられにくい ←同じ制度の元でも市町村による運用の違いは大きい ←各市町村の「土地利用文化」が反映 - そもそも「土地利用」は誰かがつくるものではなく地域で自ら形成していくもの ・市町村の考え方の表明、説明責任を果たす場、住民合意の場 ・早い段階からの住民との議論の場の重要性 ・地域資源の発掘 ・公共公益的事業に問題のある場合も多い - 景観を大きく損ねる巨大農業施設 - 公益的施設の建設を契機とした周辺開発 ←少なくとも行政側の意思統一 ・結果的にあいまいで先送りの部分があっても良い ④開発と保全をセットとして捉える ＝魅力的な明るい将来像を示す ←制約を課するような合意形成を進めようとしても開発を含めた地域将来像が必要 ・土地利用上の制約を課することが長期的に地域の個性と魅力の向上、観光資源の形成につながる ・開発だけでなく保全すべき対象と地域についての合意

表一 2 国土利用計画における4項目に関する記載事項

①利用密度に関する記載	②環境に関する記載	③防災・減災に関する記載	④情報収集に関する記載
・国土の適切な利用・管理 ・国土の国民的経営 ・「所有から利用へ」 ・国土を荒廃させない取組 ・国土の多面的な機能の発揮による土地の利用価値の向上 ・都市機能・居住の集約化 ・居住の中心部や生活拠点への誘導 ・住宅地整備にあたっての低・未利用地や空き家の有効利用、既存住宅ストックの有効活用 の優先 ・公用公共施設の空き家空き店舗の再生利用、街なか立地 ・市街地の活性化と土地利用の効率化 ・都市郊外部の市街地の集約 ・空き家の有効活用 ・土地需要に対する既存の低・未利用地の再利用の優先 ・大都市の生産性の向上 ・大都市における大街区化 ・優良農地の確保、荒廃農地の発生防止・解消 ・農地の大区画化農地への集積集約 ・農地の効率的利用生産性向上による農業生産力の維持強化 ・荒廃農地の最適な国土利用の選択 ・荒廃農地の農地利用、森林利用、自然再生のための利用 ・農山漁村の地域資源と再生可能エネルギーの持続的利活用 ・森林資源の循環利用 ・適切な保育間伐 ・林業の成長産業化 ・ゴルフ場、スキー場跡地の森林転換等の利用 ・農地と宅地が無秩序に混在する地域における必要な土地利用のまともな確保等農地や宅地等相互の土地利用の調和	・自然資源との共生 ・国土資源の持続的利活用 ・生物多様性の確保 ・自然環境の保全・再生 ・自然や生物の多様性の再生 ・荒廃地の生態系の再生 ・自然資源の管理利活用技術の継承 ・生態系の保全、里地里山の持続的利活用 ・流域の管理、水循環の維持・回復 ・森、里、川、海の連環による生態系ネットワークの形成 ・流域レベルや地域レベルなど空間的なまとまりやつながりに着目した生態系の保全・再生 ・グリーンインフラの取組の推進 ・地域の個性ある美しい景観の保全・再生、創出 ・良好な都市環境形成の観点からの市街化区域内農地の計画的保全利用 ・良好な都市環境確保のための積極的な緑地としての森林の保全整備 ・適正な管理の下での自然環境の利用 ・海岸保全 ・都市における緑地・水面等の効率的な配置など環境負荷の小さな土地利用の実現 ・森林整備等の森林吸収源対策の着実な実施	・自然災害による被害の軽減 ・安全な国土利用 ・自然生態系の有する防災・減災機能の活用 ・災害リスクの高い地域の土地利用の適切な制限、安全な地域への諸機能・居住の誘導 ・ハード対策とソフト対策の適切な組み合わせによる防災・減災対策 ・被害拡大の防止、仮置場等復旧復興の備えとしてのオープンスペースの確保、農地の保全管理 ・災害リスクの把握・周知 ・ハザードマップの作成、配布 ・災害リスクの高い地域への都市化の抑制 ・防災空間としての市街化区域内農地の計画的保全利用 ・災害リスクの高い地域への住宅地整備の適切な制限 ・低未利用地の防災用地としての再利用 ・自然生態系の有する非常時の防災・減災機能の活用	・災害リスクの把握・周知 ・ハザードマップの作成、配布 ・自然環境データの整備 ・森林境界の明確化 ・山地災害の発生危険性の高い地区の把握 ・生態系や種の分布の状況の的確な把握のためのモニタリング ・自然生態系の有する非常時の防災・減災機能やその機能の利用による長期的コストの評価検証 ・中古住宅市場の整備、空き家バンク等による所有者と入居希望者のマッチング ・地方における土地所有者の所在の把握 ・国土に関する調査の推進 ・各種の指標等を活用した国土利用をとりまく状況や国土利用の現況等の変化及びこれらの分析を通じた計画推進上の課題把握と効果的な施策実施

注：それぞれの項目の記載については、適宜要約等の変更を加えており計画本文の記載とは異なる

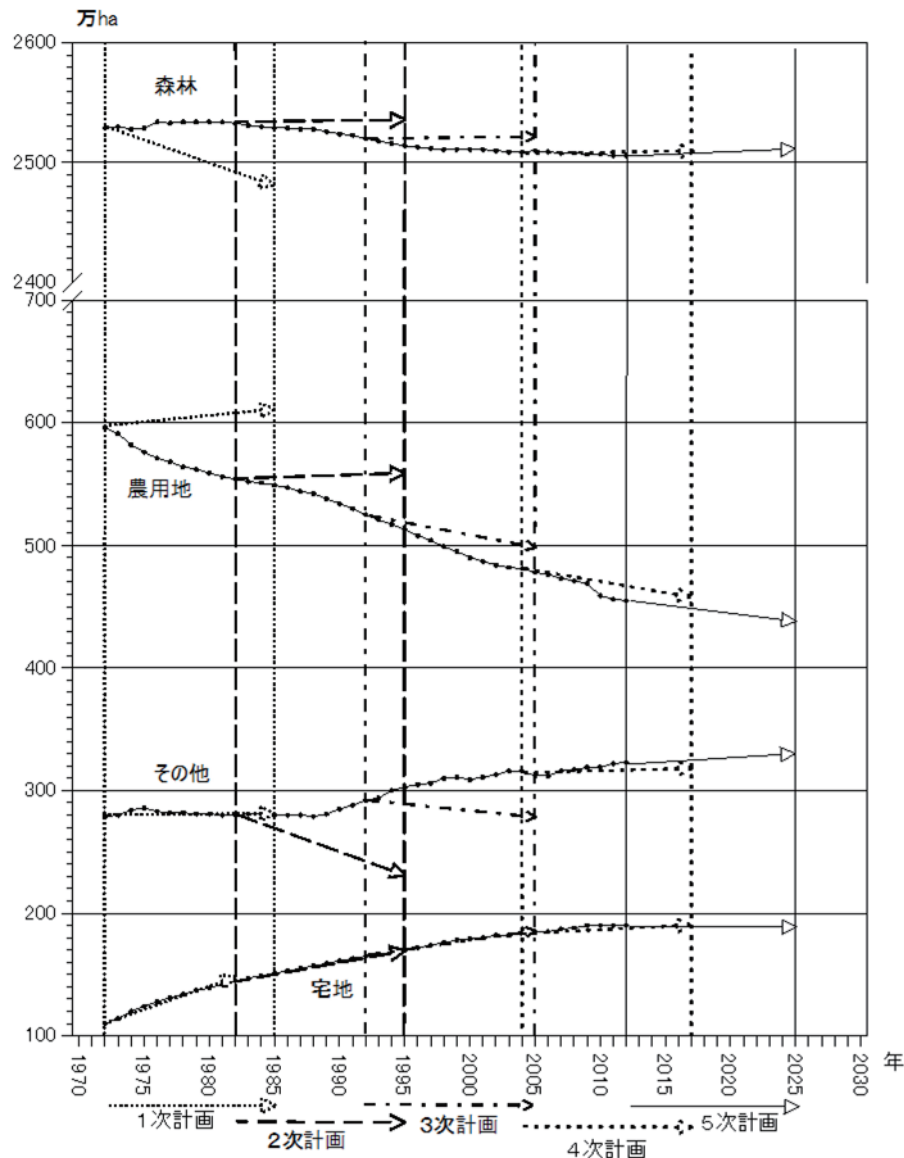
の維持向上に関する記述が非常に多い。人口減少社会に入っていく中で国土利用の荒廃は大きな課題であり国土を適切に利用していくことが重要である。今回の計画決定にあたっては、単に農地というだけでなく優良農地面積、農用地区域面積、森林については、適正な管理のされた森林面積、保安林面積、宅地についても人口集中地区面積だけでなくその人口密度といった国土の利用密度に関する数値的目標が示されるべきであったと考えるが、少なくとも計画の実現にあたって、国土の利用密度の観点から「各種の指標等を活用し、……、計画がその目的を達するよう効果的な施策を講じる」という事項の実施という点からも、国土の利用密度を示す指標の開発、収集、活用が期待される。そのことが、この計画が土地利用基本計画へのより直接的な「基本」となることにつながる。

各地目の今回の計画の目標値とこれまでの実際の面積の推移は、図－1に示した通りである。森林については、2次計画以降森林面積の現状維持が目標とされているが、実情は少しずつ減少し、しかも「適切な保育間伐」が目標とされているようにその適切な利用、利用密度が課題とされる。農地についても2次計画までの農地増加という実態を無視した目標設定は3次計画以降減少量をなるべく減らすという目標設定になっているが、その中で優良農地の確保が課題とされ、その数値的目標が問題となる。さらに耕作放棄地の増加という点についても国土利用全体を見ていく立場として数値的な面も含めて現状の把握公表と担当部局への計画実現に向けての提起要請が求められる。これらの点に限らず国土利用の方針として記載した事項の実現にあたっては、閣議決定をした以上「関係各方面に遠慮なくツケを回す」という覚悟が重要であり当該事項の直接の担当部局が有する各種施策の活用を働きかけることはもちろんであるが、例えば「居住の集約化」にあたって農振制度等農地管理側の諸制度の活用が有益であるというように多方面の既存施策を全体的に活用していくことが求められる。なお、国土の現状把握という点については、国土利用計画担当部局としても

近年のICT技術も用い都道府県、市町村の国土利用計画部局との関係を使って独自に利用密度も含めて国土利用に関する情報を入手することも重要である。

4. 環境保全と国土資源の持続的利活用（環境保全と開発の一体的な取り扱い）

環境の観点に関しては、表－2にまとめたように、地球環境問題の観点と地域の自然環境や生態系の保全、国土資源の持続的利活用に関する事項が示されている。これらの課題は、単に「保全」の側面に留まらず「開発と保全をセットとして考える」ことが肝要である。地球環境問題の観点に関しても、例えば、「森林整備等の森林吸収源対策の着実な実施」にあたっては、「カーボンオフセット」について、平成20年に創設されたオフセット・クレジット（J-VET）制度等を用いた中山間地域の森林管理への金銭的な流入の流れを形成することは、地方創生に資することになる。また、地域の自然環境や生態系の保全についても、当該地域の社会の持続性に結びついている。「地域の個性ある美しい景観の保全・再生、創出」にあたって、「自然環境の保全・再生」、「自然や生物の多様性の再生」、「荒廃地の生態系の再生」は密接に結びついているが、これは、当該地域の魅力の創出維持につながるものであり、土地利用計画の制定とその実現を通じて地域の開発、「地域創成」に結びつくものとして捉えるべきである。この点での具体例として福島市の「花見山」と長野県千曲市の「あんずの里」を取り上げてみたい。福島市の花見山は¹⁾、元々養蚕の盛んな地区であったが、養蚕景気が去り徐々に衰退していく中で、地元住民の一人が、雑木林だった現在の花見山を開墾して花木を植え始めたのが始まりとされ、周囲の集落の人々も花木を植え優れた景観を形成した結果日本全国から20万人以上の人々が訪れる観光地となっており、現在花見山周辺地域観光振興計画に基づいて地域と行政が一体となって観光客の受け入れ体制や、原風景維持の取り組みなどを行っている。「あんずの里」は²⁾、元々江戸時代から植樹



注：この図は、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)に掲載した図を更新したものである。

図－１ 国土利用の推移と国土利用計画の目標

され、民家の敷地内にもあんずが植えられ、全国一の生産量を持ち「一目十万本」「日本一のあんずの里」として年間20万人程度が訪れる観光地となっているが、持続的資源を維管理できるような保全活動の仕組みを構築することが課題とされあんずの里地区景観整備計画の策定等の保全の努力も進められている。国土利用計画は、地域開発や地域創生と縁遠いものと考えられがちであるが、これらの観光地の維持あるは魅力ある観光地を新た

に形成していくことは、国土利用計画の策定を通じて集落等の合意形成が図られれば、花見山のように30～50年の期間で考えていけば実現不可能ではない。国土利用計画に関して訪れた市町村で、この地域には「観光の核になるようなものが何もない」という呟きをよく聞が、国土利用の計画は長期を見据えて当該地域の魅力の創出につながるものでもある。

また、国土資源の持続的利活用に関わることと

しては、「流域の管理、水循環の維持・回復」が掲げられているが、清流と山葵田で有名な安曇野市では、「豊かな水環境を享受してきた安曇野にも大きな変化が生じ始めています。産業構造の変化と米をめぐる昨今の情勢は、確実に我が国の、そして安曇野の水田農業を蝕んできました。そのため、地下水が減少し、その恩恵を享受することが出来なくなりつつあります。地下水は安曇野市民共有のかけがえのない財産です。わたしたちには、この貴重な水資源を有効に活用してだけでなく、守り、育み、子々孫々まで伝える責務があります。」³⁾というように地下水の減少に危機感を有しており、これは、土地利用の変化が要因と捉えている。このように国土利用の問題は、地域固有の魅力の保全に深く結びつきさらには将来の地域振興、地域創生にもつながっている。

少子高齢化の中で国土利用の変化あるいは荒廃化が進めば、この地下水の問題に限らず予想もしなかったような問題を生じる可能性が有り、計画事項に制約が少なく議会の議決を経て決定されること等を通じて高い指針性を有し市町村等の条例や開発要綱との連携の取り易い市町村等の国土利用計画の活用可能性は高い。

5. 防災・減災の推進

一般の国土利用計画では、「安全・安心を実現する国土利用」を基本方針の一つとして挙げ表2に示したように多くの関連事項を掲げている。防災・減災は、国土利用計画及び国土利用計画法に基づく諸制度で対応可能な部分がかなりある分野でもある。国土利用計画及び国土利用計画法に基づく諸制度を活用していくためには、関連情報の収集集約と公開が重要である。「ハザードマップの作成、配布」が計画内容として記載されているが、現状でもかなり作成されており国土交通省ハザードマップポータルサイトでは「地図や空中写真に、浸水想定区域や道路情報、危険箇所などを重ねて閲覧することができます。区境、県境もなくシームレスにマップを表示できます。」というサービスも提供されている。その上でさらに、既に

LUCKY(Land Use Control buck-up System)という名称で全国を網羅的に見ることができる土地利用基本計画に記載されている各種の国土上のゾーニング情報も含めて集約提示して行けば各種ゾーニングの防災・減災上の問題点も明確になりゾーニング自体の変更が困難であるとしても土地利用基本計画の調整指導方針への記載、国土利用計画と条例や要綱の活用といった方法で矛盾点を解消していくことも考えられる。

6. 国土利用に関する情報の収集集約一元化と公開

計画立案部局にとって、計画の立案段階だけでなく計画策定後の計画の実現状況の管理、新たな計画の策定の判断といった面で計画対象分野の情報の収集集約、さらにその公開は、計画に基づく調整、実現、さらには説得力と実効性の確保にとって不可欠である。上記の項目に関しても、農地、森林、宅地といった土地利用区別の利用密度も含めた数値的全体像及び空間的な分布にする情報の収集集約評価公開、自然や生物の多様性、流域レベルや地域レベルなど空間的なまとまりやつながりに着目した生態系、グリーンインフラの現状といった環境保全と国土資源の持続的利活用に関する情報の収集集約、さらに、ハザードマップと各種ゾーニングに関する情報の収集集約が考えられる。これらの収集集約にあたっては、市町村、都道府県、国の間で関わりを持ち合う国土利用計画の体系を活用した仕組みの構築も考えられるが、土地利用基本計画の管理運営のために全国的に実施していた土地利用動向調査のような仕組みのICT 技術を活用しビックデータの利用も視野に入れた再構築も考えられる。

参考文献

- 1) 花見山観光振興協議会 HP、
<http://www.hanamiyama.net/>、平成 28 年 3 月閲覧
- 2) 千曲市観光振興計画 平成 17 年 12 月
- 3) 安曇野市地下水保全対策研究委員会、安曇野市地下水資源強化・活用指針 平成 24 年 8 月