

## 第5次国土利用計画（全国計画）の策定について

2015年5月1日

4月21日国土審議会計画部会において、「第5次国土利用計画（全国計画）」の審議が行われたところである。本年夏ごろには最終報告がとりまとめられ、国土審議会への報告がなされた後、「国土形成計画（全国計画）」と同時に閣議決定される見込みである。

国土利用計画（全国計画）は、全国レベルの国土利用のあり方・構想を示すもので、国土利用計画（都道府県計画）及び国土利用計画（市町村計画）とともに国土利用計画を構成し、国土利用計画（都道府県計画）及び都道府県が策定する土地利用基本計画の基本となるものである<sup>1</sup>。土地利用計画は、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域及び自然保全地域の5地域を定め、都道府県レベルでの土地利用の調整を図るためのものである<sup>2</sup>。土地利用基本計画は、国土利用計画を基本とするものとされており、国土利用計画は土地利用計画を強い調整により拘束するものではないが、策定に当たっての指針となるものである。

<sup>1</sup> 国土利用計画法（昭和四十九年六月二十五日法律第九十二号）  
（国土利用計画）

第四条 国土利用計画は、全国の区域について定める国土の利用に関する計画（以下「全国計画」という。）都道府県の区域について定める国土の利用に関する計画（以下「都道府県計画」という。）及び市町村の区域について定める国土の利用に関する計画（以下「市町村計画」という。）とする。

（全国計画）

第五条 国は、政令で定めるところにより、国土の利用に関する基本的な事項について全国計画を定めるものとする。（後略）

（全国計画と他の国の計画との関係）

第六条 全国計画以外の国の計画は、国土の利用に関しては、全国計画を基本とするものとする。

<sup>2</sup> 国土利用計画法

（土地利用基本計画）

第九条 都道府県は、当該都道府県の区域について、土地利用基本計画を定めるものとする。

2 土地利用基本計画は、政令で定めるところにより、次の地域を定めるものとする。

一 都市地域

二 農業地域

三 森林地域

四 自然公園地域

五 自然保全地域

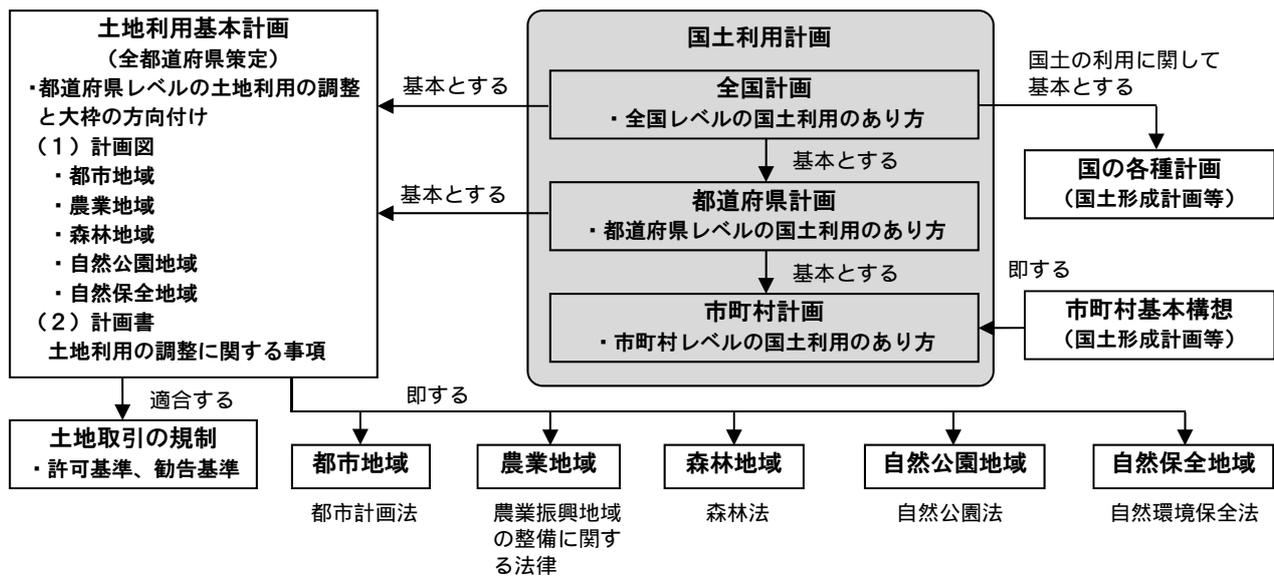
3 土地利用基本計画は、前項各号に掲げる地域のほか、土地利用の調整等に関する事項について定めるものとする。

4～8（略）

9 土地利用基本計画は、全国計画（都道府県計画が定められているときは、全国計画及び都道府県計画）を基本とするものとする。（後略）

（土地利用の規制に関する措置等）

第十条 土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関係地方公共団体は、この法律に定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ、土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする。



国土利用計画と他の諸計画の体系 国土交通省資料

しかしながら、実際には都市計画法、農業地域振興法、森林法、自然公園法及び自然環境保全法の5つの法律が国土の全域を覆っており、土地利用基本計画は、縦割り行政の下で十分な調整機能は果たし得なかった。国土利用計画では、地目別の面積目標を定めることとされており、これまで下表のとおり目標値が定められてきた。第1次国土利用計画は昭和51年に閣議決定されたが、この時すでに宅地への転換圧力は弱まっていたものの、土地利用転換面積はまだ大きなものがあった。第1次計画の目標値(1985年)を見ると、宅地を拡大、農地も若干拡大、一方森林・原野を縮小する土地利用調整を行うことが目標として示され、土地利用の量的調整を狙っていた。しかし、第2次計画の基準値(1982年)を見ると、実際には土地利用転換は概ねそれまでの趨勢であり、農地は拡大せずむしろ縮小し、宅地も目標値までの拡大はしなかった。

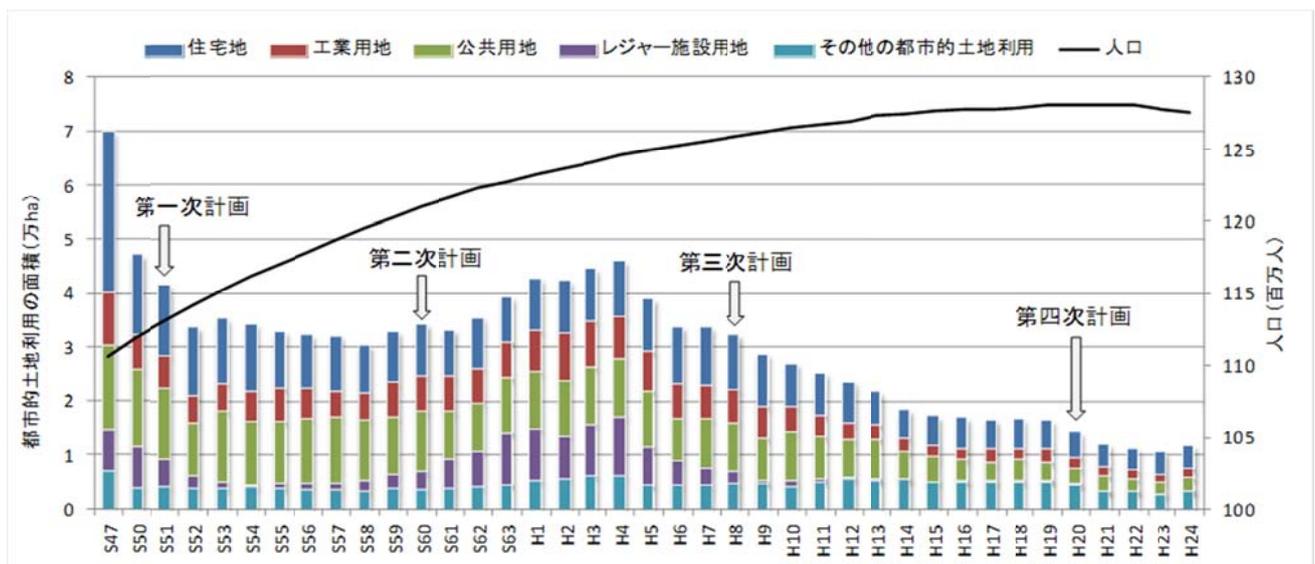
地目別面積目標値の推移(第一次計画～第四次計画)

	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	<b>611</b>	554	<b>599</b>	525	<b>499</b>	480	<b>458</b>
農地	573	<b>585</b>	543	<b>550</b>	516	<b>490</b>	471	<b>450</b>
採草放牧地	26	<b>26</b>	11	<b>9</b>	9	<b>9</b>	8	<b>8</b>
森林	2523	<b>2482</b>	2533	<b>2535</b>	2520	<b>2522</b>	2510	<b>2510</b>
原野	56	<b>26</b>	32	<b>23</b>	27	<b>23</b>	28	<b>27</b>
水面・河川・水路	112	<b>117</b>	131	<b>136</b>	132	<b>135</b>	133	<b>135</b>
道路	91	<b>112</b>	103	<b>127</b>	117	<b>137</b>	132	<b>139</b>
宅地	111	<b>148</b>	145	<b>170</b>	165	<b>185</b>	184	<b>192</b>
住宅地	88	<b>114</b>	90	<b>106</b>	99	<b>110</b>	111	<b>114</b>
工業用地	13	<b>20</b>	15	<b>17</b>	17	<b>18</b>	16	<b>17</b>
その他の宅地	-	-	40	<b>47</b>	49	<b>57</b>	57	<b>61</b>
事務所店舗等	10	<b>14</b>	-	-	-	-	-	-
その他	282	<b>282</b>	280	<b>230</b>	292	<b>278</b>	312	<b>318</b>
合計	3774	<b>3778</b>	3778	<b>3780</b>	3778	<b>3779</b>	3779	<b>3780</b>
市街地	64	<b>116</b>	100	<b>133</b>	117	<b>140</b>	126	<b>126</b>

国土交通省資料

それでも土地利用転換が大きな時代では、国土利用計画に量的調整の役割があったと思われるが、現在人口は減少局面になり、土地利用転換も小さくなっている。今後とも人口減少が続き、産業構造の転換により立地型の工業用地需要も見込めない状況では宅地需要の大幅な増大も想定され得ない。それでは、農地や森林の需要はどうか。農地については、「食料・農業・農村基本計画（平成 27 年 3 月 31 日 閣議決定）」では、平成 26 年の農地面積 452 万 ha に対し平成 37 年の農地面積の見通しは 440 万 ha としており、荒廃農地の発生抑制・再生等の施策を講じても農地は縮小するものとしている。また、森林については、「森林・林業基本計画（平成 23 年 7 月 26 日閣議決定）」では、平成 22 年の森林面積 2510 万 ha に対し平成 32 年、平成 42 年の目標森林面積はともに 2510 万 ha と現状維持としている。このように、国土利用計画は、土地利用の量的調整の指針としての意義は薄れているものと思われる。

耕作放棄地の増加や空家の増加に見られるように全般的に土地需要が減少し、次期の国土形成計画においても「コンパクト+ネットワーク」を打ち出そうとしている中では、第 5 次計画には、耕作放棄地や管理不十分な林地の管理や、都市の低未利用地、コンパクト化に取り残される地域の管理をどうするかが求められる。また、土地利用転換圧力が減少し、国民一人あたりの国土賦存量も増える中で、リスクが高い土地には住まない、より豊かな土地利用を実現することも求められる。つまり、量的調整でなく質的管理が課題となろう。



都市的土地利用への転換面積と人口の推移 土地白書及び国勢調査

このような中、4 月 21 日の計画部会では、第 5 次計画の方向として、次の 5 つの国土利用の基本方針が打ち出されている<sup>3</sup>。

適切な国土管理を実現する国土利用

- ・ 都市のコンパクト化に向けた居住、都市機能等の中心部や生活拠点等への誘導
- ・ 集約化する地域における低・未利用地や空き家の有効利用
- ・ 集約化する外側の地域の適切な管理
- ・ 大都市等における土地の有効利用、高度利用の促進

<sup>3</sup> 第五次国土利用計画（全国計画）素案のポイント <http://www.mlit.go.jp/common/001087998.pdf>

- ・ 農業の担い手への農地の集積・集約
- ・ 農地の良好な管理、国土保全等に重要な森林の整備・保全
- ・ 森林、農地、宅地等の相互の土地利用転換は、慎重な配慮の下に計画的に実施など
  - 自然環境・景観を保全・再生・活用する国土利用
- ・ 生物多様性の確保と人間活動の調和を通じた生物多様性の取組の社会への浸透
- ・ グリーンインフラ等の取組の推進による地域の魅力や安全性の向上
- ・ 美しい農山漁村や魅力ある都市空間等の保全・再生・創出と活用など
  - 安全・安心を実現する国土利用
- ・ 地域の実情等を踏まえた災害リスクの高い地域の土地利用を制限
- ・ 公共施設等を安全な場所に立地させること等を通じ居住を安全な地域に誘導
- ・ 農地、森林、その他生態系の持つ国土保全機能の向上など
  - 複合的な施策の推進と国土の選択的な利用
- ・ 自然環境の再生と防災・減災を共に促進させる取組など複合的な効果をもたらす施策を積極的に推進
- ・ 国土に多面的な機能を発揮させることで、土地の利用価値を高め、人口減少下においても国土の適切な管理を行っていく。
- ・ 適切な管理を続けることが困難な中山間地域の荒廃農地などについては、管理コストを低減させる工夫とともに、森林等新たな生産の場としての活用や過去に損なわれた自然環境を再生するなど新たな用途を見出すことで国土を荒廃させず、むしろ国民にとってプラスに働くような最適な国土利用を選択
  - 多様な主体による国土の国民的経営
- ・ 地域住民や市町村等、地域の様々な主体が自らの地域の土地利用や地域資源の管理のあり方などについて検討するなど、地域主体の取組を促進
- ・ 地域による取組を基本としつつ、国民一人ひとりが国土に関心を持ち、その管理の一端を担う国民の参加による国土管理

5月28日には次の計画部会が予定されており、国土の利用目的に応じた区分ごとの目標面積案が示されるものと思われるが、量的調整の指針としての意義は薄れてはいるものの、農地の縮小や都市のコンパクト化が打ち出されている中で、どのような面積目標が示されるかは、国土利用のあり方のメッセージとして着目される。また、管理不十分な農地・林地や都市内の空き地等の管理やコンパクト化に取り残される地域をどうするか、リスクが高い土地から安全な土地にどう誘導するのか等に係る具体的な施策について、どこまで計画に書き込めるかも注目されることである。

(大野 淳)