

平成28年10月6日に国土交通省から「土地利用基本計画制度のあり方について（中間とりまとめ）」が公表された<sup>1</sup>。

国土利用計画法に基づき都道府県が策定する土地利用計画は、県土全体を対象とし、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五地域を総合的に調整する唯一の法定計画であり、都市計画法に基づく都市計画や農振法に基づく農振計画などの個別規制法による土地利用計画の上位計画として位置付けられている。しかしながら、個別規制法の土地利用計画を後追いするだけで、都市の開発圧力と農地保全との調整など五地域の重複に係る調整にしか役立っていなかった（役立っていなかった都道府県が多かった）との批判もあり、人口減少社会において開発需要が低下する中で、土地利用計画制度の役割をどう捉えるのか問われているものと思われる。

このような背景もあってのことと思うが、人口減少社会の到来に伴う土地開発需要の低下等により土地利用調整のニーズが変化していること、地方分権推進等の観点から計画策定の際の国への協議のあり方について検討が要請されていることから、土地利用基本計画の今日的な役割を検証し、地方分権改革も踏まえた制度・運用の今後のあり方を検討するため、本年1月に土地利用基本計画制度検討会（委員長：中出文平長岡技術科学大学副学長）が設置された。中間とりまとめは、当該検討会において、4回に渡り検討されてきた成果を公表したものである。小論では、中間とりまとめの概要を紹介する。

### （今日的な土地利用計画の課題と今後の土地利用基本計画のあり方）

中間とりまとめでは、今日的な土地利用の課題を次のように整理している。

#### ① 人口減少下での国土の管理水準の低下や土地利用の非効率化

・長期に渡り土地を管理せず放置すると、土地の状態によっても異なるが、①土壌浸食等による治山・治水上の問題、②農作物・林産物等被害等の経済上の問題、③景観・生態系に係る問題に加え、④防犯・防災上の問題等の管理が低下した土地それ自体に留まらない外部的・社会的な問題の発生が懸念される。

・市街地における空き家、空き地などの低・未利用地の増加、耕作放棄地の増加等、我が国の土地利用は非効率化しており、市街地が低密度化した場合、医療・福祉・商業をはじめとする生活サービス等の維持や公共交通の維持ができなくなるにより、住民の日常生活にも支障を来すことが予想される。

等

#### ② 価値観の多様化、土地利用の質的向上への対応

・防災、自然環境や景観の保全・再生等への意識が高まっている中、人口減少社会では、空間的な余裕も生まれ、長期的な持続可能性も視野に入れてこれらの課題に取り組むことができる。

<sup>1</sup> <http://www.mlit.go.jp/common/001147982.pdf>

・国土面積の35%が災害リスクの高い地域と推計されており、このような地域に人口の70%以上が集中している下で、災害リスクの高い土地の土地利用の適切な制限や、より安全な地域への諸機能や居住の誘導などの必要性が高まっている。

等

このような土地利用の課題を踏まえると、土地利用基本計画の機能である、分野横断的調整（都道府県内の企画、防災、河川・砂防、都市、農林振興等間の調整）・主体間調整（国、都道府県、市町村間の調整）により目指すものも変化しており、従来の土地利用の競合の調整のみならず、低・未利用地、災害危険区域、景観、自然環境保護、地域の魅力向上等も勘案した質的向上のための最適な土地利用のあり方の検討がより重要となってくる。そこで、土地利用基本計画の活用に関して、次の提言を行っている。

### ① 土地利用に関する地理空間情報の集約

防災、景観保全、自然環境保全等様々な観点からの土地利用の調整を行うことが求められるケースが多くなると考えられる<sup>2</sup>。こうした調整を円滑に行うためには、災害リスク情報を始め様々な土地利用に関する情報を重ね合わせ<sup>3</sup>将来的な土地利用を検討することが望ましい。

### ② 土地利用の総合調整のあり方

土地利用基本計画変更の際の調整先の部署を工夫するなどにより、様々な観点からの総合的な調整に努めていくことが重要である<sup>4</sup>。また、土地利用のモニタリングを行い、現況と計画の乖離の状況を検証し、政策の見直しをする等の方法で計画の実効性を高めることが有効である<sup>5</sup>。

### ③ 他の土地利用計画との役割分担

国土利用計画（都道府県計画）と土地利用基本計画の計画書を統合し、都道府県の総合的な土地利用のマスタープランを一本化するなど<sup>6</sup>、法令の趣旨に反しない範囲で、場合によっては一元化して運用することも考えられる。

### ④ 基準としての活用

条例による開発許可の基準や要綱による指導の基準として土地利用基本計画を位置づけるなど<sup>7</sup>、土地利用基本計画に何らかの法的効果を持たせるなどの活用もできるのではないかと。

### ⑤ 制度の役割・活用方法の周知

土地利用基本計画制度の今日的な役割・活用方法を周知することも必要である。

---

<sup>2</sup>例えば、宮城県土地利用基本計画では、災害危険区域の土地利用転換について記載、静岡県土地利用基本計画では、津波等の災害を回避し県土構造を再編するための土地利用の基本方向を記載、京都府土地利用基本計画では、伝統的な町屋やまちなみなどの優れた景観の保全を記載、新潟県土地利用基本計画では、災害に危険な区域の都市的土地利用の転換抑制、大規模商業施設の立地の適正化、生態系ネットワークの形成への配慮を記載など今日的な課題に対応した土地利用の方向を記載している。

<sup>3</sup> 岩手県と岡山県では、GISを活用し重ね合わせた情報をインターネットで公開している。また、国土交通省では、土地利用調整総合支援ネットワークシステムとして、全都道府県の土地利用基本計画を一元的にとりまとめインターネットで公開している。<http://lucky.tochi.mlit.go.jp/>

<sup>4</sup> 多くの県では、常設の土地調整会議を設け、土地利用基本計画の調整の他、土地利用調整を実施している。

<sup>5</sup> 大阪府では、土地利用のモニタリングを実施し、PDCAを実施している。

<sup>6</sup> 京都府などでは、国土利用計画と土地利用基本計画の計画書をを一体化している。

<sup>7</sup> 宮城県はじめ多くの県では、条例又は要綱に基づく大規模開発に係る指導基準として土地利用基本計画を位置付けている。しかし、指導基準足り得るためには、土地利用基本計画の具体性が要求されるものとする。

土地利用基本計画は、法定計画事項としては、五地域区分と土地利用の調整に関する事項しかなく、都道府県の実情に応じ、相当程度自由に策定可能である。今日的な土地利用の課題に対応し、土地利用基本計画の有効活用を図っていくことは重要であろう。また、国土の管理水準の低下や土地利用の非効率化は、ミクロのレベルで生じている。これらに対応するためには、市町村土地利用計画の制度化も検討する必要があるものと考えられる。

#### （土地利用基本計画に対する国への協議のあり方）

昭和49年の法制定当初は、土地利用基本計画は、土地利用規制に関する上位計画であること等から、その策定・変更には国の承認を要するものと規定されていた。その後平成12年には、地方分権一括法の施行により、土地利用基本計画の策定事務が自治事務とされたことから、「承認」が「同意を要する協議」に変更され、平成23年には「同意を要しない協議」に変更された。さらに、平成27年には、地方分権に係る提案で、①事後報告とすべき、②計画書は協議を維持し、計画図は事後報告とすべき、③意見聴取とすべきとの3つの提案がなされた。

これを受けた中間とりまとめの考え方は次のとおりである。

①土地利用については、不可逆性や相隣性があり、国民に与える影響も大きいため、関係行政機関は、事前に十分な調整を行い、計画的に行うことを確保する必要があること、②現行法制上、土地利用の総合調整を行うための措置として、法制上唯一の存在であること、また、個別規制法においても、その存在を前提としていること、③個別規制法に基づく諸計画に対する上位計画性を有しており、国の行政機関もこれに即して措置を講ずるものであるため、土地利用について行政機関の一体性を確保する必要があることから、土地利用基本計画の変更等に際して、都道府県から国に一方向的に意見を聴く、又は報告を行うことで足りるとする意見聴取や事後報告では、十分な調整や検討が制度上担保されるものとはいえない。

また、実態的にも、年間5～10件程度の実質的な協議がなされており、絶滅危惧種の生息・生育地への配慮、臨港地区指定の検討に係る調整、防衛施設周辺の土地利用への配慮、鉱業権が設定された土地の利用への配慮等があった。①防衛施設周辺の土地利用等安全保障上の観点について、都道府県が確認することは困難であること、②希少野生動植物の生息地や国有財産周辺の土地利用等、自治体だけでは把握が困難な事項につき国が一元的に確認する現行の仕組みは有用であること、また、③国土交通大臣が調整の窓口となって各省庁と協議を行うことにより、都道府県の行政コストが抑えられているという側面もある。

以上のようなこと等から、制度面からも、実態面からも土地利用基本計画策定・変更時の国への協議は必要であり、廃止をするべきではないと考えられると結論付けている。そして、制度の運用の効率化に向けて、①国との協議を要する案件の対象の縮小、②国との協議手続に要する時間の短縮、③国との協議における関係行政機関の指摘・関心の類型化、④国との協議のタイミングのモデルの提示、⑤（案件により）協議をする関係行政機関の限定について提案されている。

「平成 27 年の地方からの提案等に関する対応方針（平成 27 年 12 月 22 日閣議決定）」では、土地利用基本計画に対する国への協議について、「廃止を含めた適切な在り方について検討し、平成 28 年中に結論を得る」とされており、本年 9 月 6 日の地方分権有識者会議・提案募集検討専門部会合同会議では、運用改善でなく、現行制度を改正する方向で結論を得るべきではないか、計画の決定までにある程度の期間が確保される事前届出制度にし、必要性が特に高いと認められる場合に国の側から協議を求める仕組みに変更することを検討してはどうかなどの意見があったところである。中間とりまとめは、協議の維持ではあるが、年末に向けて関係省庁間の厳しい調整が予想される場所である。個別規制法による土地利用計画が協議であるのに、その上位計画の土地利用基本計画が協議でなくてよいのか、環境、防衛、国有財産等国の立場での調整が必要である面もあるのではないかと考えると、協議の対象を縮小することは検討の余地があり得ても、協議自体を廃止することは適切ではないと考える。

(大野 淳)