

『土地利用基本計画を使おう！ ー活用の手引きー』

株式会社 フジヤマ 東京支店 事業部 加藤 明

1. はじめに

概要

国土利用計画法（以下、「国土法」という。）が制定され、土地利用基本計画制度が運用を開始して以来、30余年（当時）が経過し、この間、経済社会情勢の変化、地方分権の進展、土地利用に関する各種個別規制制度の改正など、土地利用をめぐる情勢は大きく変化している。

平成20年7月には、国土形成計画が新たに策定されるとともに、国土利用計画（全国計画）が改定され、これに伴い、各都道府県では、土地利用基本計画の変更に取り組むこととなるが、国土計画が新たなステップを踏み出したことも踏まえ、土地利用基本計画は、より充実した内容となることが望まれているところである。

こうした情勢を踏まえ、本調査・研究では、土地利用基本計画の活用についての視点や手法を示し、都道府県で土地利用基本計画変更の際の参考となる内容を提案したものである。

2. 課題・問題点

2-1. マスタープランとしての役割を十分に果たしてこなかった

土地利用基本計画がこれまで各種土地利用の総合調整を行うマスタープランとしての役割を十分に果たしていないという指摘がある。即ち、国土利用計画を基本として都道府県土の総合的な空間計画を導く規範性・指針性（メッセージ）を備えた計画になっていないというものである。

個別規制法の区域変更に伴う土地利用基本計画の五地域区分の変更は、「後追いの」で意味がないという指摘が、その典型であろう。各個別規制法には一部の例外を除き法令相互間の調整規定が設けられていないので、都道府県の土地利用調整会議において予めすべての関係が調整されることは、縦割りの計画制度が割拠する中では意味があることといえる。ただし、このような意義だけでなく、県土の土地利用を総合調整する積極的な意義を見出していないという認識も、このような評価の背景にあると考えられる。

2-2. 積極的な運用を見なかった

土地利用基本計画の積極的な運用が見られない要因としては、各県の計画図・計画書の内容が当初の運用方針や国の示した雛形の範囲にとどまっていること、県土利用のビジョンを示す国土利用計画（都道府県計画）と一体的・相互補完的に検討・策定されてこなかったこと等が挙げられる。

2-3. 制度発足時に示され雛形を踏襲したまま推移

土地利用調整の基本となる「土地利用の基本方向」が国土利用計画（都道府県計画）を単に引き写している場合が多く、個別規制法や市町村への指針としての具体性を欠いているという実態がある。

また、「土地利用の原則」や「五地域区分の重複地域における調整指導方針」についても、国土法施行時に旧国土庁が示した雛形を踏襲するにとどまっている場合がほとんどである。このため個別規制法の枠組みや規制・誘導の内容が大きく変化して

きている実態に対応したものになっていない。

3. 対応策・工夫・改善点と適用結果

3-1. 土地利用計画制度の概要と創設の経緯

昭和 49 年、国土法を制定。その背景は、四日市公害判決を踏まえた土地利用の適正化対策の急務と列島改造論公表による地価高騰の抑制及び乱開発の未然防止であった。

土地利用基本計画の発案時は、土地取引や土地利用の規制に関する措置(開発許可)の直接の審査基準となり得るものも意図されたが、開発許可に関しては個別規制法の拡充等により対応していくこととなった。

開発許可制度が整っていない地域については、個別規制法で法改正作業等を進めることとし、都市計画法(未線引き都市計画区域を新たに対象とした)、農業振興地域の整備に関する法律、森林法に開発許可の制度を設けるとともに、自然環境保全法を新たに立法した。

このような経緯を経て、土地利用基本計画は、各個別規制法による土地利用規制措置の総合調整という役割が期待されることとなった。

3-2. 土地利用基本計画の基本機能の活用

3-2-1. 土地利用に関するマスタープラン機能

土地利用基本計画は、都道府県土の地域空間を五地域に再編成し土地利用の総合的かつ基本的な方向付けを行うことにより、各種の土地利用計画の総合調整を果たすことを目的として作成されるものであり、各種の土地利用行政の調整計画(マスタープラン)としての機能を有する。そのためには、土地利用基本計画が、国土法第 10 条の趣旨を体し、橋渡しをしていくことが有効な手法と考えられる。

3-2-2. 計画・規制の総合調整のためのプラットフォーム機能

都道府県土を、五地域(都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域)に区分。都市から農村までの空間を欠けることなく、一葉の図に表示。これにより、国土県土の土地利用規

制の現況をはじめて視覚的に認識でき、個別規制法相互の調整を可能としている。

都道府県は、土地利用調整会議において、個別規制法の関係者が一堂に会して議論・検討するなどして、五地域区分の変更等土地利用基本計画の変更が適切かつ円滑に行われるよう配慮している。これは、土地利用基本計画の内容が関係諸法にわたること、国土法第 10 条の規定により「土地利用基本計画に即して」各種の土地利用の規制に関する措置に反映されること、規制措置の権者が市町村・都道府県・国と多岐におよぶこと等から、土地利用基本計画を適切に管理していくためのプラットフォームとして工夫・運用されているものである。

この土地利用調整会議では、現在、主として五地域区分の変更の際の調整を行なっている都道府県が多いが、これ以外にも、都道府県土の抱える諸課題への対応方策についての意見交換や、個別事案であっても部局間の総合的な協議・調整を要するような場合に、この場を活用していくことも考えられる。また、いくつかの都道府県で定められている土地利用の調整に関する条例との連携を図っていくことも有効な手段と考えられる。

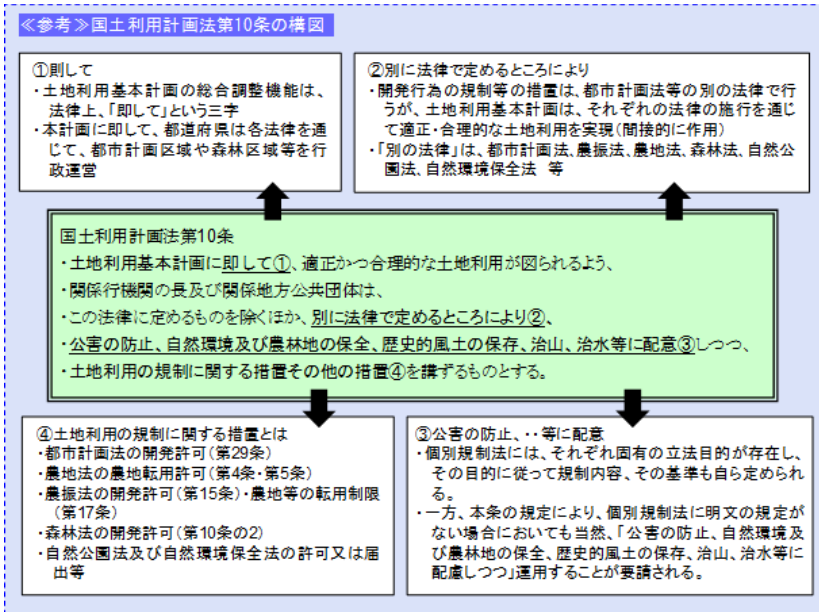
3-2-3. 土地利用基本計画に即して、個別規制法により、土地利用の規制等を調整(図-1参照)

個別規制法の許可権者は、土地利用基本計画に即して、公害の防止等の諸点に配慮して、土地利用規制を運用。

国土法第 10 条による個別規制法の調整規定と合わせて、国土法では土地取引規制の措置として、開発許可等に一步先んじ、土地の取得の段階において利用目的の計画適合性等を審査し、勧告又は助言を行う措置を講じている。

3-3. 活用にあたっての手法

国土法の逐条解説によると、「土地利用基本計画は、都道府県の現在及び将来を展望して、あるべき土地利用を想定する当為の計画であるとともに、この計画に基づいて具体・個別の土地利用規制を実施・調整していくという意味においてそれは現



定められていない(計画白地地域)など、規制が緩やかであるという状況がある。

このような場合、ある個別規制法の計画白地地域が、他個別規制法の規制が有効な地域(青地地域)にも該当すれば、その個別規制法同士の有効な規制領域を組み合わせることにより、相当の土地利用調整上の対応が可能となると考えられる。

例えば、都市地域の中の郊外部で無秩序な土地利用転換が問題となっている場合には、農業地域側から見れば、

図-1 国土利用計画法第10条の構図
「存の計画でもある」とされている。

土地利用基本計画においては、国土利用計画等を踏まえ土地利用の大枠の方向性を、当為の計画としてアプリアリ(与件的)に示すことができるが、個別規制法の持つ規制手法を橋渡的に組み合わせることにより、土地利用の将来像を実現する「当為の計画」としての機能を持たせることも有効な手法と考えられる。

3-3-1. 【手法1】それぞれ固有の目的を有する関係諸法を橋渡し(ブリッジ)し、土地利用調整の総合性を発揮(図-2参照)

各個別規制法は、それぞれの目的に応じた最も有効な規制手段を持っている。例えば、用途地域や市街化区域と市街化調整区域の区域区分(都市計画法)、農用地区域(農振法)、農地転用(農地法)、保安林(森林法)、特別地域(自然公園法等)などである。

一方、これらの地域・区域以外の地域・区域においては、技術的基準のみを課し、各個別規制法における立地規制の規定が

農地の保安全管理上問題となっているケースも多いと考えられ、上記の考え方を活用すれば、こうした問題にも対応できるのではないかと考えられる。そのためには、土地利用基本計画が、国土法第10条の趣旨を体し、橋渡しをしていくことが有効な手法と考えられる。

3-3-2. 【手法2】個別規制法による規制・誘導措置の準備が整うまでの繋ぎ役として乱開発等の進行を防除(図-3参照)

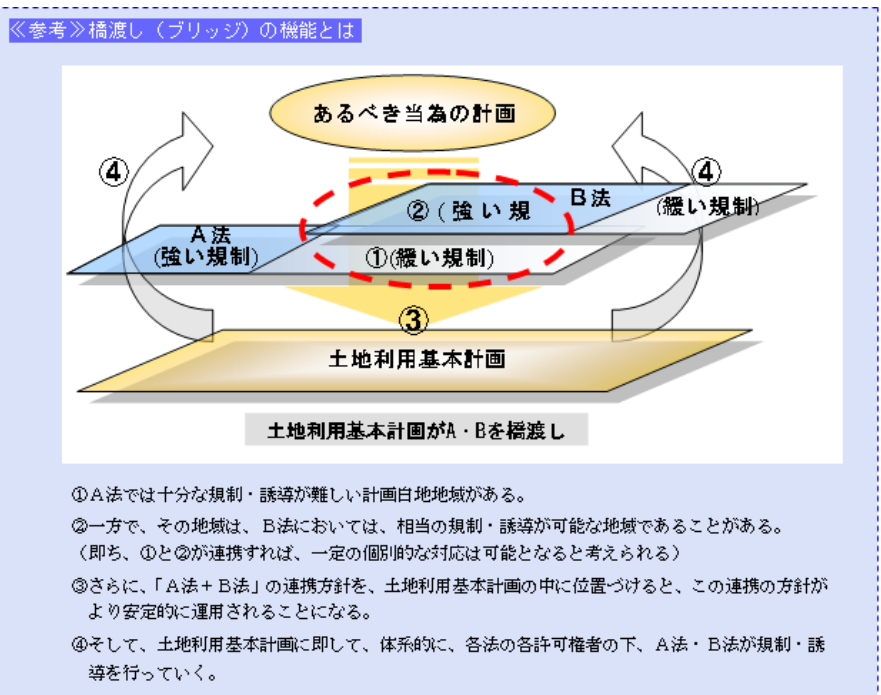


図-2 橋渡し(ブリッジ)機能

前述のとおり、個別規制法は、それぞれ目的に応じた有効な規制手段を有しており、土地利用上の諸課題についてもこれによる対応が求められる。

一方、都道府県や市町村がこれらの措置を講じるためには、法令上又は運用上、関係者の合意形成が必要な場合や一定の実態等調査を要する場合がある。

このため、個別規制法による本格的な措置を待つと、その間に土地利用転換等が無秩序に進行し既成事実化するなど、規制の条件が整ったときには既に規制が困難な状況となっているおそれもある。

このようなことが危惧される場合には、「土地利用の調整等に関する事項」に、個別規制法が予定する措置を記載し、国土法第10条を介し、関係諸法が本格措置までの間「繋いでいく」ことや、あるいはその予定する措置には及ばないものの他の規制措置による対応に当たっての配慮を記載することにより、「繋いでいく」ことも、場合の手段として考えられる。

これは、例えば、市町村合併に伴い同一行政区域に規制強度の異なる区域が混在している場合の調整措置として活用することも考えられるほか、3-1-1.の橋渡しの手法とあわせて活用することも考えられる。

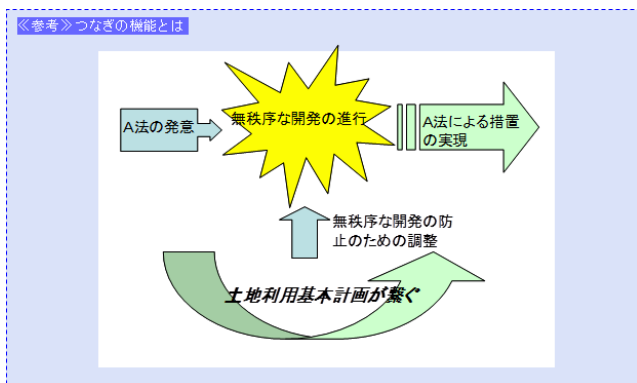


図-3 つなぎ機能

3-3-3. 【手法3】個別規制法が足並みをそろえて連携して規制・誘導するための調整機能

一定のつながりをもった地域（例えば、自然遊歩道の周辺地域、河川の流域）で捉えてみた場合、総合的な視点にたった方針（例えば、景観・眺望

への配慮、総合的な治水対策）から見ると、各個別規制法の運用の間で必ずしも整合や連携が図られておらず、その総合的な方針の達成が困難なケースもあると考えられる。

こうした場合に、各々の個別規制法の趣旨・目的を踏まえつつ、その運用の足並みをそろえて、その総合的な方針の達成に資するように、土地利用基本計画に規制・誘導の方針等を位置付け、各個別規制法の間での連携がなされるように調整を図ることが考えられる。

3-3-4. 土地利用基本計画の活用イメージ

手引きには、土地利用調整上の課題に対し、どのような個別規制法の調整を行うことができるか、をより具体的な事例を掲載している。

3-3-5. 本手引きの成果

ここでの成果は、その後、平成29年の「国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針（国土交通省国土政策局）」に反映され、この運用指針に基づく土地利用基本計画の見直しが行われている。

4. おわりに

土地利用基本計画の有する3つの機能（マスタープラン、プラットフォーム、国土法10条の“即して”）及び個別規制法の連携手法（橋渡し、つなぎ、足並みを揃える）を示した。

今後、これらの機能を有効に活用し、より実効性のある土地利用規制が実現されることに期待したい。

※詳しくは国土交通省 HP「土地利用基本計画の作成・活用（https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tochiryoku.html）」をご参照ください。

※本稿は、前職の（株）計画技術研究所において受注した「成熟型社会に対応した土地利用の誘導手法のあり方に関する調査研究業務（国土交通省土地・水資源局 2007・2008年）」の成果内容を取りまとめたものである。

（主な参考文献）

- ・土地利用基本計画の活用に関する研究会報告<土地利用基本計画を使おう！>国土交通省土地・水資源局（2009年3月）
- ・土地利用基本計画の活用に関する研究会報告 ver.2<土地利用基本計画を作ろう！>国土交通省土地・水資源局（2010年6月）