

# 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

平成 28 年 10 月

土地利用基本計画制度に関する検討会

## 目次

1	土地利用基本計画制度に関する検討会開催の背景.....	2
2	土地利用上の課題の質的变化、横断的な視点からの土地利用の総合調整の必要性..	2
(1)	土地利用上の課題.....	3
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.....	3
②	価値観の多様化、土地利用の質的向上への対応.....	4
③	その他の今日的な土地利用上の課題.....	5
④	従来からの土地利用上の課題.....	5
(2)	国土・土地利用の原則.....	6
(3)	総合調整の必要性.....	7
①	分野横断的・広域的な総合調整の必要性.....	7
②	土地利用調整における主体間の役割分担と地方分権下での土地利用上の課題への対応.....	7
3	土地利用基本計画制度の意義について.....	8
(1)	総論：土地利用基本計画とは.....	8
(2)	各論：土地利用基本計画の機能・活用方法.....	9
①	マスタープラン機能.....	9
②	総合調整機能.....	10
③	情報プラットフォーム機能.....	11
④	規制の基準としての役割.....	12
4	地方分権改革の流れを踏まえた土地利用基本計画に対する国への協議のあり方について	12
(1)	土地利用基本計画制度における国の関与のあり方と地方分権改革の経緯 ...	12
①	計画制度創設時の考え方.....	12
②	地方分権改革の経緯.....	13
(2)	国への協議を不要とするとした主な意見.....	14
(3)	国の関与のあり方について.....	15
①	制度の選択肢.....	15
②	土地利用基本計画制度における国の関与のあり方についての検討.....	16
(4)	国への協議等による総合調整の実績と実態的な協議の必要性について.....	17
(5)	制度運用の効率化に向けて.....	18
①	国との協議を要する案件の対象の縮小.....	18
②	国との協議手続に要する時間について.....	18
③	国との協議における関係行政機関の指摘・関心の類型化について.....	19
④	国との協議のタイミングのモデルの提示について.....	19
⑤	協議をする関係行政機関の限定について.....	19
5	今後に向けて.....	19
(1)	今後の土地利用基本計画の活用のあり方について.....	19
①	土地利用に関する地理空間情報の集約.....	20
②	土地利用の総合調整のあり方.....	20
③	他の土地利用計画との役割分担について.....	21
④	その他.....	21
(2)	結び.....	21

## 1 土地利用基本計画制度に関する検討会開催の背景

- ・ 人口、産業の大都市への集中に伴い、大都市地域においては、土地利用の混乱、地価の高騰等、国民生活に著しい弊害をもたらされたことに加え、乱開発による自然環境の破壊等を背景に、これらによる弊害の除去や乱開発の未然防止等、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的<sup>1</sup>に、昭和 49 年に、国土利用計画法が成立した。
- ・ 特に、土地利用基本計画は、国土利用計画法成立以前に存在した各土地利用計画制度が、個別法の観点からの必要性に基づいた土地利用のあり方を定めるのみであったことから、総合的な見地から土地利用を調整する計画制度として創設されたものである。
- ・ 制度創設後 40 年余りが経過し、人口減少社会の到来に伴う土地開発需要の低下、防災や自然環境保全に対する意識の高まり等を背景に土地利用調整へのニーズは変化している。
- ・ また、現在では、地方分権推進や行政効率化の観点から、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。
- ・ 以上を踏まえ、改めて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に検討会での議論を行ってきた。

## 2 土地利用上の課題の質的变化、横断的な視点からの土地利用の総合調整の必要性

- ・ 制度発足当初（昭和 40 年代）は、土地利用の総合調整の目的は、土地開発需要の高い状況を踏まえ、個別政策で要請される土地利用の競合の調整や無秩序な開発の防止であった。
- ・ 制度発足から 40 年余りが経過し、明治期以来一貫して増加し続けた我が国の総人口は、2008 年に減少に転じた。2050 年の総人口は、1 億人程度となるとも見込まれている<sup>2</sup>。地方圏においては、2008 年以前にも既に人口減少傾向にあったが、今後、更に急激な人口減少が予想されている。また、総世帯数についても、2020 年以降は減少に転じると予想されている<sup>3</sup>。
- ・ 全体的には、人口減少に伴い、宅地や工業用地等の都市的土地利用の需要は減少

---

<sup>1</sup> 出典：「国土利用計画法の施行について」（昭和 49 年国土事務次官通達）

<sup>2</sup> 出典：1950 年から 2013 年までの実績値は総務省「国勢調査報告」「人口推計」、厚生労働省「人口動態統計」。推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」、厚生労働省「人口動態統計」をもとに国土交通省国土政策局作成。第 1 回土地利用基本計画制度に関する検討会資料 4 p.3 参照。

<sup>3</sup> 出典：「日本の世帯数の将来推計（全国推計）－平成 25 年 1 月推計－」社会保障・人口問題研究所

傾向にある<sup>4</sup>。

- ・ 現在では、このように、人口減少に伴う土地開発需要の低下傾向に伴い、土地利用の転換面積も減少傾向にあることや、地域によって土地開発需要が異なることから、土地利用の需要の競合の総合調整を行う必要性は低下しており、国の制度として全国一律的に土地利用の総合調整を義務づける必要はないという意見も一部にはある。一方で、以下（１）にみるように、今日的な土地利用上の課題等へ対応するため、引き続き、個別法のみならず、横断的な観点からの土地利用の総合調整は必要であると考えられる。

### （１） 土地利用上の課題

制度発足から４０年余り経過したが、土地利用上の課題は、依然として存在する。その中には、今日的な課題とともに、制度発足当初から残る普遍的な課題がある。

#### 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

- ・ 人口減少が土地利用にもたらす負の側面として、国土の管理水準の低下や土地利用の非効率化が挙げられる。
- ・ 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、一般的に、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<sup>5</sup>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。
- ・ また、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（主観ベース）の増加等、我が国の土地利用は非効率化している。
- ・ 三大都市圏と政令指定都市を除いた全国の県庁所在地では、1970年（昭和45年）から2010年（平成22年）にかけて人口の増加率は2割程度であった一方、D I D面積はほぼ倍増している。こうした人口密度の低下傾向は今後も進むと予想され、市街地面積が現状のまま変わらなければ、さらに低密度な市街地が形成される可能性がある<sup>6</sup>。
- ・ 市街地が低密度化した場合、一定の人口密度により支えられてきた医療・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ことにより、住民の日常生活にも支障を来すことが予想される。また、住宅の立地が低密度化した場合、公共施設等のインフラの維持管理のための

<sup>4</sup> 出典：平成26年土地白書。第1回土地利用基本計画制度に関する検討会資料4 p.5 参照

<sup>5</sup> 出典：国土交通省国土政策局「長期的な国土の管理水準向上に資する選択的管理に関する調査」（平成24年3月）等。第1回土地利用基本計画制度に関する検討会資料4 p.6 参照

<sup>6</sup> 出典：平成27年土地白書。第1回土地利用基本計画制度に関する検討会資料4 p.9 参照  
これらの都市においては、2040年には1970年代並に人口が減少することが見込まれている。

費用が過大となることが想定される。なお、全国の市町村における人口密度と住民一人当たりの歳出の関係には負の相関関係がみられる<sup>7</sup>。

- ・ これらの問題意識を踏まえ、土地利用をより計画的に行い、都市のコンパクト化や生活サービス機能等の拠点への集約への関心は高まっている。
- ・ 今後も人口減少や税収減による財政制約等が深刻化する中で、すべての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難になることを想定しておく必要がある。このため、地域の状況に応じて管理コストを低減させる工夫や、過去に損なわれた湿地などの自然環境の再生等、新たな用途へ転換することで、むしろ国民にとってプラスに働くような国土利用を選択することなども求められる。こうした土地利用の転換にあたっては、慎重な配慮の下で計画的に行っていくことも重要となる。
- ・ 以上の状況を考慮した上で、人口減少、高齢化と経済のグローバル化に伴う国際競争の激化が共に進行していく中で、経済成長を維持し国民が豊かさを実感できる国土づくりを目指す観点や、生物多様性の確保や自然環境の保全・再生を進めつつ持続可能で豊かな暮らしを実現する国土利用を進めていく視点から、生活や生産水準の維持・向上に結びつく土地の有効利用・高度利用を一層、推進していくことが必要である。

## ② 価値観の多様化、土地利用の質的向上への対応

- ・ ①で掲げた課題とは対照的に、土地開発需要が一段落した人口減少下だからこそ取り組むことができる課題もある。
- ・ 成熟社会を迎えた現代では、価値観が多様化し、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<sup>8</sup>。これらは、人口急増期の短期的な経済合理性を追求した開発志向型の土地利用では主要な論点とならなかったが、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取り組むことができるものである。
- ・ また、我が国では国土面積のうち 35%が、洪水、土砂災害、地震災害、津波災害等の何らかの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<sup>9</sup>。今後、全国各地で強い地震が発生する可能性があり、また雨の降り方の局地化・集中化・激甚化による水害や土砂災害の頻発化・激甚化も懸念される。こうしたことから、土地利用調整の観点からは、防災・減災対策の強化のみならず、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、予防的な

<sup>7</sup> 出典：平成 27 年土地白書。第 1 回土地利用基本計画制度に関する検討会資料 4 p.11 参照

<sup>8</sup> 出典：国土政策局調査（平成 25 年度）等。第 1 回土地利用基本計画制度に関する検討会資料 4 p.22、p.30 等参照

<sup>9</sup> 出典：「新たな形成計画」参考資料。第 1 回検討会資料 4 p.20 参照

アプローチの必要性が高まっている。

- ・ また、例えば、コウノトリやトキ等の希少野生動植物を地域のシンボルとして保全するため環境の再生等により改めて地域づくりをすることで定住・交流人口を増やすような取組もあり、人口減少社会における土地利用の一つの方向と考えられる。

### ③ その他の今日的な土地利用上の課題

- ・ ①、②で述べた課題の他、現下の社会情勢下特有の問題もある。
- ・ 平成 24 年に再生可能エネルギーの固定価格買取制度が導入されたことから、大規模太陽光発電施設や風力発電施設等の自然エネルギー関連施設の設置等が盛んに行われるようになってきている。
- ・ 例えば、森林の開発をして太陽光発電設備を設置する案件が増えているが、治山・治水への不安、景観悪化、太陽光パネル破損による有害物質の流出への懸念等を理由に地元住民から反対運動が起こるケースもある<sup>10</sup>。

### ④ 従来からの土地利用上の課題

- ・ さらに、時代を問わず生じる、横断的視点から対応すべき土地利用上の課題としては以下のようなものが挙げられる。
- ・ 我が国の国土は狭小で、様々な土地利用が競合している。
- ・ 一方で、土地は一度開発等をしてしまうと、復元が困難である。例えば、宅地化した土地を自然的土地利用に戻すような経済的なインセンティブは通常働かない。また、不可逆性以外の土地利用転換の特徴として、相隣性が挙げられる。すなわち、土地利用は、その土地のみならず、周辺土地へも影響を与える。
- ・ また、人口減少下で都市的土地利用の需要が減少しているものの、依然として毎年 1 万 ha 以上の農林業地等が、都市的土地利用へ転換されている<sup>11</sup>。
- ・ 訪日外国人客増加に伴い、一部の観光地においてはリゾート開発が活発になっている。こうした地域では、自然的土地利用等とのバランスに配慮した計画的な開発が課題となる。
- ・ 我が国における絶滅危惧種の生息数の減少要因としては、他の水質汚濁・捕獲等と比較しても、土地の開発が最も大きい<sup>12</sup>。
- ・ 我が国国土は、様々な災害リスクにさらされている。多くの災害は、地形的条件や土地利用の履歴等と密接な関係を有している。従って、災害を回避・軽減するためには、各地域の災害リスクを考慮に入れた上で土地利用を検討

---

<sup>10</sup> 出典：第 1 回検討会資料 4 p.34-36 参照

<sup>11</sup> 出典：平成 26 年度土地白書

<sup>12</sup> 出典：生物多様性総合評価（JBO）結果（環境省平成 22 年）。第 1 回検討会資料 4 p.27 参照

することが重要となってくる<sup>13</sup>。

- ・ 高速道路のインターチェンジ周辺等、交通インフラ整備等に伴う農地と都市との調整等の従前同様の土地需要の増加に伴う土地利用調整が必要な地域も一定程度想定される。
- ・ 自治体の境界に誘導されがちな迷惑施設、川上の土地利用や景観の維持形成、交通施設、エネルギー施設や大規模施設の設置など、広域的な影響がある場合には、区域が限定された単一目的の調整だけでは解決できない。
- ・ 国土づくりには、欧州で見られるような、国土防衛の観点も含めた土地利用が必要である。

## (2) 国土・土地利用の原則

- ・ ここで、改めて国土・土地利用の原則について振り返ってみたい。
- ・ 土地は、有限で貴重な資源であり、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であることから、極めて高い公共性を有している。また、土地は、一度開発等を行うと元に戻すことがほとんど不可能であり、住民の生活にも極めて大きな影響を与えることとなる。
- ・ こうしたことから、法律上、国土・土地利用の基本理念について以下のように位置づけられている。
- ・ 昭和 49 年に制定された国土利用計画法では、国土が現在及び将来の国民のための有限な資源であること、生活・生産等の諸活動の共通基盤であることから、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、国土利用を行うという基本理念を掲げ、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的としている。
- ・ 平成元年には、土地基本法が制定された。
- ・ 土地基本法は、地価高騰や土地利用秩序の混乱等を背景に、土地問題に適切に対処するために国、地方公共団体、国民等の間で土地は社会性、公共性を持った財であるという共通認識が確立されていなかったことを反省の一つとして、国及び地方公共団体にとっての政策の指針かつ国民及び事業者にとっての行動規範となるべきものとして以下の土地利用に係る基本理念を掲げている<sup>14</sup>。
- ・ 第二条では、土地が現在及び将来の国民のための有限な資源であること、国民の諸活動にとっての不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること等、公共の利害に関係する特性を有していることから、土地については公共の福祉を優先させるものとしている<sup>15</sup>。同法第三条では更

---

<sup>13</sup> 出典：平成 26 年土地白書

<sup>14</sup> 出典：平成 2 年土地白書

<sup>15</sup> 土地基本法（平成元年法律第 48 号）第 2 条

に、土地の適正な利用及び計画に従った利用をすべきことを定めている<sup>16</sup>。また、国及び地方公共団体の責務として、これらの基本理念にのっとり、土地に関する施策を総合的に策定し、実施することを規定している<sup>17</sup>。

- ・ 更に、第十一条では、国及び地方公共団体は、適正かつ合理的な土地利用を図るため、人口及び産業の将来の見通し、土地利用の動向その他の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件を勘案し、必要な土地利用に関する計画を策定するものとされており<sup>18</sup>、第十二条では、土地利用計画に従って行われる良好な環境に配慮した土地の高度利用、土地利用の適正な転換又は良好な環境の形成若しくは保全の確保その他適正な土地利用の確保を図るため、土地利用の規制に関する措置を適切に講ずると共に、土地利用計画に係る事業の実施その他必要な措置を講ずるものとするとしている<sup>19</sup>。

### (3) 総合調整の必要性

#### ① 分野横断的・広域的な総合調整の必要性

- ・ (1)で述べたように、今日においても、都市・農地保全等の単一目的からの調整だけでは解決できない問題や、どこの分野が扱うか曖昧な領域の土地利用問題も多い。また、(1)及び(2)で述べた土地利用の不可逆性や相隣性及び土地の有限性や公共性も踏まえると、何らかの仕組みで土地利用の誘導・調整を広域的・総合的な観点から計画的に行う必要があると考えられる。

#### ② 土地利用調整における主体間の役割分担と地方分権下での土地利用上の課題への対応

##### a. 土地利用調整における主体間の役割分担

- ・ 地方自治法上、地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされている<sup>20</sup>。都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとするとしている<sup>21</sup>。更に、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方

---

<sup>16</sup> 土地基本法第3条

<sup>17</sup> 土地基本法第6条

<sup>18</sup> 土地基本法第11条

<sup>19</sup> 土地基本法第12条

<sup>20</sup> 地方自治法（昭和22年法律第67号）第1条の2第1項

<sup>21</sup> 地方自治法第2条第5項

公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならないこととされている。

- ・ このことから、土地利用調整に関しては、一般的には、国は全体的な土地利用の方向性を示し、都道府県は都道府県土地利用の構想を描くことや広域的な調整を担当し、市町村は具体的な調整や事業を実行するという役割分担が適切と考えられる。
- ・ また、広域的に影響のある産業政策や広域医療・施設の配置等、他の土地利用に係る分野についても都道府県が政策の中心となっている例が多いことから、全体の構想を調整して描く役割を担うのは、都道府県であると考えられる。
- ・ よって、地方分権が進み、市町村への権限の移譲が進んだとしても、都道府県レベルでの土地利用構想や広域調整の役割は重要と考えられる。なお、都道府県域を越えて影響がある土地利用や国の行政に関わる事項については、国が調整をする必要があると考えられる。

#### **b. 地方分権下での土地利用上の課題への対応**

- ・ 地方分権を進め、基礎自治体への権限の移譲が進むことにより、逆に広域的な観点からの調整が必要となると考えられる。また、従来は国や都道府県等の主体が一元的に調整をしていたが、逆に広域的な観点や国・都道府県・市町村等各主体固有の関心事等に関する調整はより必要となってくる。

### **3 土地利用基本計画制度の意義について**

#### **(1) 総論：土地利用基本計画とは**

- ・ 土地利用基本計画は、都道府県の区域を対象として、総合的な地域空間計画を一元的に再編成し、土地利用の総合的かつ基本的な方向づ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事を目的として作成されるものである<sup>22</sup>。
- ・ 土地利用基本計画制度発足以来 40 年余りが過ぎ、土地利用上の課題へ対応するための法制度にも変化があった。平成元年には土地基本法が制定され、土地についての公共の福祉の優先や、適正な利用及び計画に従った利用等の基本理念が明らかにされた。平成 9 年には環境影響評価法が制定され、規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれのある大規模開発事業については、事業実施前の環境影響評価を義務づけた。平成 16 年には景観法が制定され、景観保全の観点から行為の制限等を行う根拠となった。この他、災害対策関連の法律も制定されている。更に、都道府県レベルでは、環境影響評価条例、景観条例、防災に関する条例が制定されている。総合的な観点から土地利用を調整するための条例として、一定以上の規模の開発については都道府県知事の許可制とする条例や都道府県知事との調整を義務づける条例については、国土利用計画法制定以前にも数件、ま

<sup>22</sup> 「国土利用計画法（特別法コンメンタール）」河野正三著（昭和 52 年）参照

た、平成に入ってからでも数件制定されている<sup>23</sup>。

- ・ 本検討会や、事前の都道府県担当者へのアンケートからは、土地利用基本計画は、①実質的には、地域が重複した場合の優先順位を調整するという機能しか役に立っていない、②実効的な土地利用の規制や誘導は各法の中で担保されているため、土地利用基本計画自体に実効性を持たせることは難しいなどの意見もあったところである。
- ・ 一方で、①土地利用基本計画は、土地利用に関する広範な課題に対して情報共有や現状認識を共有する場として活用すべき、②国土利用計画法上、土地利用基本計画の内容や活用方法につき細かく規定していないので、各都道府県の実情に応じて工夫して活用してはどうか、③五地域が動く中で、それを総括し、県土全体の土地利用を都道府県全体で考える仕組みとして、土地利用基本計画は重要、との土地利用基本計画の仕組みを評価する意見もあった。
- ・ また、土地利用基本計画は、土地利用の地域を指定し、方向付を行う段階で、国・都道府県・市町村間の調整及び都道府県内の部局横断的な土地利用調整を裏付ける我が国唯一の制度である。
- ・ 土地利用基本計画には、(2)で述べるように、他の制度にはない独自の機能を備える制度として、2で述べた分野横断的な土地利用上の課題に対応するため、特に①総合的な土地利用に関するマスタープランとしての機能、②分野・主体間横断的な調整を担保する総合調整機能、③都道府県を5地域に区分し、一枚の図に表示するという情報プラットフォーム機能、そして④土地取引等に関する規制の基準としての役割がある。

## (2) 各論：土地利用基本計画の機能・活用方法

(1)も踏まえ、土地利用基本計画の機能として考えられる4つの機能について説明する。

### ① マスタープラン機能

- ・ 土地利用基本計画の機能として、第一に、都道府県における土地利用に関する基本的な方向付けを行うというマスタープランとしての機能が挙げられる。特に、他の土地利用に関する計画では、都市の整備、農業の振興等各個別目的の範囲内のマスタープランであるが、土地利用基本計画においては、そうした限定がなく、都道府県土を全体的・総合的に方向づけることができる。また、国土利用計画（都道府県計画）とは異なり、調整方針としてより具体的に、また計画図で即地的に表すことができることに特徴がある。
- ・ また、土地利用の調整方針として、五地域区分が重複した場合の調整指導方針を定めている例が多いが、これは、個別法等で定める優先順位だけでは調

<sup>23</sup> 第3回検討会資料 p.10-11 参照

整しきれない場合の調整指針として有用だという評価もある。

- ・ このマスタープランとしての土地利用基本計画の内容については、法令上、計画の調整方針、計画図を定めていること以上に国が詳細に規定している訳ではない。例えば、流域別に方針を書く、地域毎に土地利用の優先順位を変える、五地域の土地利用転換の基準に防災の観点も盛り込む等、地域の事情に応じた書き方を工夫している例がみられる。

## ② 総合調整機能

- ・ 土地利用基本計画の機能として、第二に、行政内部における分野横断的調整、主体間調整の役割がある。

### a. 分野横断的調整について

- ・ 土地利用基本計画制度の趣旨に鑑み、行政部内の総合調整を果たすため、要綱等に基づき土地利用調整会議を設置し、土地利用基本計画変更の際には部局横断的な調整を行っている都道府県が多い。
- ・ これは、「土地利用基本計画管理要領の制定について」（昭和 58 年国土庁土地局長通達）によるものが多いと考えられるが、平成 12 年地方分権一括法<sup>24</sup>の施行に伴い同法施行以前の通達が廃止された後も、こうした運用が続けられている都道府県が多い<sup>25</sup>。企画、防災、河川・砂防、保健福祉、産業振興関係課等も含む土地利用に関する関係課を土地利用調整会議のメンバーとする例が多いが、全部局に照会する例もある。
- ・ 一方で、調整先を個別五法に関する部局に限定する運用もみられた。
- ・ なお、土地利用調整会議は、条例・要綱に基づき開発案件の事前審査を担う場合も多い。
- ・ このように、県庁内の多数の課室が予め土地利用基本計画を始め様々な土地に関する施策を予め確認・調整することで、都道府県土の総合的かつ計画的な利用の推進を図ることができる。

### b. 主体間調整について

- ・ 国土利用計画法では、都道府県は、土地利用基本計画を策定・変更する際は、審議会及び市町村に意見を聴くこととされている。また、市町村長の意向が十分に反映されるよう必要な措置をとることとされている。これは、民意の反映を図る目的や、広域的視野から市町村の将来方向を位置づけることにもつながることから、市町村長の意向の反映が必要と考えられたことによる。
- ・ また、対象市町村の範囲は、変更に関係がある市町村のみならず、当該変更によって土地利用上の影響があると認められる市町村を含む趣旨である。このため、運用上、計画変更対象地が所在する市町村のみならず、隣接市町

<sup>24</sup> 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）

<sup>25</sup> 出典：平成 28 年 2 月国土交通省国土政策局調査

村からも聴取する例もある。

- ・ また、都道府県は、土地利用基本計画を策定・変更する際は、国土交通大臣に協議をすることとされている。
- ・ これは、4で詳述するが、都道府県が策定する土地利用基本計画に即して都市計画法等個別法により土地利用区分が行われ具体的な土地利用規制が行われる事になるなど、土地利用基本計画は、土地に関わる全ての法律にコミットするものである。一方、個別法の中には、地域指定の権限や同意権等が国に留保されているものもあること、また、土地利用基本計画に密接な関係のある事業を国が実施すること等から、国との調整を図っておく必要があるとされた。

### ③ 情報プラットフォーム機能

- ・ 国土利用計画法及び同法施行令により、土地利用基本計画では都市地域、農業
- ・ 地域、森林地域、自然公園地域及び自然環境保全地域の五地域を五万分の一の地形図で表すこととされている。
- ・ 現行の運用では、土地利用基本計画上の五地域区分と個別法における区域等がほぼ一致している<sup>26</sup>ため、当該土地利用基本計画図は土地利用規制状況が一覧できるという点で有用である。
- ・ 制度発足当初は紙で策定されることが多かったが、近年では、都道府県によってはGISを導入し、土地利用基本計画図とその他の地理空間情報を重ね合わせて土地利用施策調整立案に活用している場合もある。また、このような情報を主にインターネット等で一般に公開している場合もある<sup>27</sup>。

---

<sup>26</sup> 土地利用基本計画上の五地域については、運用上、以下の各内容に該当するものとされている（平成25年3月「国土利用計画に基づく土地利用基本計画及び国土利用計画の運用指針」参照）。

- ・ 都市計画区域：都市計画法第5条により都市計画区域として指定されている又は指定することが予定されている地域
- ・ 農業地域：農業振興地域の整備に関する法律第6条により農業振興地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域
- ・ 森林地域：森林法第2条第3項に規定する国有林の区域又は同法第5条第1項の地域森林計画の対象となる民有林の区域として定められている又は定められることが予定されている地域
- ・ 自然公園地域：自然公園法第2条第1号の自然公園として指定されている又は指定されることが予定されている地域
- ・ 自然環境保全地域：自然環境保全法第14条の原生自然環境保全地域、同法第22条の自然環境保全地域又は同法第45条第1項に基づく都道府県条例による都道府県自然環境保全地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域

<sup>27</sup> 岡山県（岡山県全県統合型GIS）、岩手県（いわてデジタルマップ）等

- ・ 国土交通省では、LUCKY (Land Use Control back-up sYstem)<sup>28</sup>として、全都道府県の土地利用基本計画図に係る情報を一元的に集約し、インターネット上で公開している。
- ・ また、国土交通省では国土数値情報<sup>29</sup>として、LUCKY の情報も含めその他の地理空間情報を GIS データとして整備、公開している。また、利用者はこれを重ね合わせて参照できるようになっている。

#### ④ 規制の基準としての役割

- ・ 国土利用計画法は、土地利用基本計画の性質について詳細に規定しておらず、計画の規制の基準としての役割については、様々な解釈があり得る。これに関しては、法所管部局としては、昭和 49 年の制度発足当初に示された国土利用計画法施行通知（昭和 49 年国土利第 60 号）の解釈を踏襲してきた。すなわち、土地利用基本計画は、個別法に対しては間接的に、土地取引規制については直接的に規制の基準となる<sup>30</sup>というものである。
- ・ まず、「個別法については間接的に」の部分であるが、開発行為の規制その他の土地利用の規制に関する措置等については、別の法律で行うことを表している。これは、①昭和 49 年に国土利用計画法が成立した際には、既に都市計画法等が既に存在し、現実に機能していたこと、②土地利用基本計画において土地利用規制の共通事項が定められるとしても、更に、これに加えてそれぞれの地域に応じて異なる個別の観点からみた規制基準をも本法において一元的に網羅して定めるよりは、他の法律において、事業執行等に関する規定とともに一括して規定する方が適切であると考えられたことによる<sup>31</sup>。
- ・ なお、これは地方公共団体が独自の条例に基づき土地利用を規制することを排除する趣旨ではない。
- ・ 次に、「土地取引については直接的に」の部分は、国土利用計画法第 16 条や第 24 条において、土地取引の許可や指導・勧告の基準の一つとして位置づけられていることを表している。

## 4 地方分権改革の流れを踏まえた土地利用基本計画に対する国への協議のあり方について

### (1) 土地利用基本計画制度における国の関与のあり方と地方分権改革の経緯

#### ① 計画制度創設時の考え方

- ・ 前述のとおり、土地利用の不可逆性・相隣性及び土地の有限性・公共性に鑑

<sup>28</sup> 土地利用調整総合支援ネットワークシステム (LUCKY)

<http://lucky.tochi.mlit.go.jp/>

<sup>29</sup> 国土数値情報ダウンロードサービス <http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/>

<sup>30</sup> 昭和 49 年国土利用計画法施行通知に同様の趣旨

<sup>31</sup> 「国土利用計画法（特別法コンメンタール）」河野正三著（昭和 52 年）参照

み、土地利用は計画的に行うものとされている。

- ・ 土地利用基本計画制度の創設時（昭和 49 年）以前は、既に個別五法（都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法）は存在し、これら個別法による計画に基づき、地域・区域の指定、開発許可等が別々に行われていた。これらの計画は、個別法それぞれの目的に基づいて調整を行うものであり、総合的な観点から土地利用の調整・整序を趣旨とするものではなく、国土の大部分を指定する計画がなかったことから、実際の土地利用においても、個々の地域指定の重複が発生し、競合や未調整が生じ、土地利用上の混乱を招いていた。
- ・ このため、土地利用基本計画を都道府県が策定することにより、個別法の運用を前提としつつも、土地利用の総合調整を行うため、諸法律による地域指定・開発行為の規制等の土地利用上の諸措置を総合調整する上位計画として機能させ、土地利用の総合調整を図ることとされたものである。
- ・ 国土利用計画法第 10 条は、「土地利用基本計画に即して…関係行政機関は…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」と規定されており、これは、関係行政機関に土地利用基本計画に即して行政を運営することを要請する趣旨である。
- ・ つまり、都道府県により土地利用基本計画が策定されると、これに即して都市計画法等個別法により土地利用区分が行われ具体的な土地利用規制が行われることとなる。一方、①土地利用の不可逆性や相隣性から生じる住民への影響等の大きさに鑑み、土地利用は計画的に行うべきものであること、②国立公園及び国定公園の指定や都市計画区域の同意等、個別法において権限自体又は権限行使についての監督権が国に留保されているものもあること、③土地利用基本計画に密接な関係のある事業を国が実施すること等から、国土交通大臣及び国の関係機関が事前に関与しておく必要があり、計画の策定・変更の際は内閣総理大臣（国土庁）の承認が必要とされた<sup>32</sup>。また、土地利用基本計画策定事務は、旧地方自治法上、国が包括的な指揮・監督権を持つ機関委任事務<sup>33</sup>とされた。

## ② 地方分権改革の経緯

- ・ 平成の時代に入り、政府全体として地方分権改革に力を入れるようになった。
- ・ 平成 12 年の地方分権一括法により、全体として機関委任事務が廃止され、土地利用基本計画を含め、都道府県の事務の多くは自治事務とされた。機関委任事務と比べ、自治事務においては国の関与が限定的（法令に明文の規定が

<sup>32</sup> 「国土利用計画法（特別法コンメンタール）」河野正三著（昭和 52 年）参照

<sup>33</sup> 総務省 HP 参照

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000032768.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000032768.pdf)

ない限り、地方自治法による助言・監督のみ)であり、国の機関による法令解釈に地方自治体が拘束されることはなくなった。

- ・ また、この際同時に、国の関与については、承認制ではなく、国の同意を要する協議に変更された。
- ・ 平成 23 年地方分権一括法においては、都道府県において関係部局等との協議・調整が十分に行われているため、国が同意権を留保しないと適正な土地利用を図ることができないという状態にはないと判断したものの、個別規制法の実施段階において、一定の範囲内でお国が監督権を留保しており、土地利用基本計画の実効性を確保するため、協議については、引き続き存置することとした。
- ・ その後、平成 26 年より、地方分権改革については、自治体からの改革提案を内閣府が受け付ける方式となった。
- ・ 土地利用基本計画に関しては、平成 26 年には、策定義務の廃止や国への協議の見直しが提案された。平成 27 年には、国への協議につき①事後報告とすべき、②計画書については協議を存置すべきだが計画図については事後報告とすべき、③意見聴取とすべき、という 3 つの提案が提出された。
- ・ これを受け、「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 月閣議決定)では、「協議の適切なあり方につき検討し、平成 28 年中に結論を得る」とされたところである。

## (2) 国への協議を不要とした主な意見

検討会やアンケート等を通じ、自治体等からは、国への協議につき様々な意見が寄せられたところである。協議を不要とする意見は、主に以下に集約される。

- ・ 他法の手続でも国の関係機関に協議を行っていることもあり、手続が重複しているのではないか。また、土地利用基本計画の国への協議手続は個別法の後追いとなっており、当該手続独自の有用性が感じられない。
- ・ 都道府県のことは都道府県が決めることができるようにすべきではないか。
- ・ 土地利用基本計画の調整を通じて、特段国と調整を要することがなかったことから、国の関係行政機関との協議の必要性が理解できない。
- ・ 開発案件の進行には、民間の事業者が相手方であることもあり、スピード感が求められる。手続に時間がかかりすぎると、事業者は逃げていってしまう。例えば、現行の運用では、国との調整に関し、事前調整と本協議で計 2 ヶ月以上かかっている。
- ・ 現行の、事前調整と本協議と二回に分けられている協議を、任意の事前調整のみとするべきではないか。また、都道府県が必要と認めるときには協議を行うという方向性もあり得るのではないか。

- ・ なお、昨年 11 月の国土交通省国土政策局から都道府県の土地利用基本計画担当者及び地方分権改革担当者宛のアンケートでは、「引き続き協議」「(事前の)意見聴取」「事後報告」「その他」の四択で希望を聞いたところ、「引き続き協議」を選択したのは、計画書で 26%、計画図で 17%であった。

### (3) 国の関与のあり方について

#### ① 制度の選択肢

ここで、都道府県が策定する計画への国の関与のあり方につき、どのような制度があるか、またそれぞれの制度的な特徴について比較したい。一般的には、以下が考えられるところである（但し、過去に地方分権改革により改正される以前の、国による承認制や国の同意を要する協議を除く）。

##### a. 協議

- ・ 法令上、お互い双方向的に自己の主張するところについて相手方の納得を得るまで十分に説明し、相互の意思を通じ合い、意見交換をした上で一定の事を行うことが要請される。
- ・ 土地利用に関する他の制度で、国へ協議をするべきとされている例としては、都道府県による都市計画法上の都市計画区域の指定（国土交通大臣への同意を要する協議）、農振法上の都道府県が策定する農業振興地域整備基本方針中の農業振興地域として指定することが相当である地域の位置等（農林水産大臣への同意を要する協議）、森林法上の地域森林計画対象民有林の区域（農林水産大臣への協議）、自然公園法上の都道府県立自然公園のうち特別地域及び利用調整地区の指定をする場合（関係地方行政機関の長への協議）等が挙げられる。

##### b. 意見聴取

- ・ 一方向的に意見を聴くことで足りる。
- ・ 土地利用基本計画上、市町村に対しては意見聴取で足りるとされている。

##### c. 事後報告

- ・ 一方向的に事後的に報告することで足りる（事後的な是正措置については、地方自治法上も個別法上も勧告・助言を超えて規定する例はない）。
- ・ 土地利用に関する他の制度では、国土利用計画（都道府県計画）（計画策定後に国土交通大臣へ報告）が挙げられる。

##### d. 協議の範囲の限定

- ・ 一つの計画や方針の中でも、項目により協議の可否を分けている例もある。
- ・ 土地利用に関する他の制度では、都道府県が策定する農業振興地域整備基本方針では確保すべき農用地等の面積の目標や農業振興地域として指定することが相当である地域の位置等、地域森林計画では計画対象民有林の区域等、

景観計画では景観重要公共施設の管理者が国の機関であった場合や国立公園につき計画を定める場合等について、国への協議を行うこととされている。

**e. 関与一切なし**

- ・ 国の関与が一切なく策定される土地利用に関する計画もある。
- ・ 土地利用に関する他の制度では、自主条例等に基づく計画や都市計画法上の市町村が策定する都市計画に関する基本方針を始めとする市町村が策定する計画が挙げられる。

**② 土地利用基本計画制度における国の関与のあり方についての検討**

以上を踏まえて、まずは制度面から土地利用基本計画の策定・変更時の国の関与のあり方につき検討する。

- ・ まず、土地利用の不可逆性や相隣性及び土地の有限性や公共性、国民に与える影響の大きさに鑑み、関係行政機関は、土地利用について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。
- ・ 土地利用基本計画は、個別規制法に基づく土地利用を目的とする計画では達成できない土地利用を総合調整するために導入されており、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。
- ・ 土地利用基本計画は、(1) ①で述べたとおり、制度発足当初から今日まで変わらず、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。
- ・ このような理由から、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的に意見を聴く、又は報告を行うことで足りるとするb意見聴取やc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ず、都道府県から国へのa協議とすることが適切であると考えられる。
- ・ なお、dの協議対象事項の限定については、土地利用基本計画は、1. 都道府県の区域における総合的な土地利用の方向性を示すものであり、その内容に限定がないこと、2. 決定されると国の関係行政機関もこれに即して措置を講ずることとされていることから、予め協議の対象事項を限定することには慎重になるべきであると考えられる。
- ・ また、都市計画法、農業振興地域法等他の土地利用に関する法律において、国への協議を行っているが、土地利用の総合調整を図るという土地利用基本計画の協議とは目的や内容が異なるため、個別法の協議を以て土地利用基本計画の国への協議があったものと見なすことはできない。土地利用基本計画の協議先は、個別法よりも範囲が広いことも特徴である<sup>34</sup>。

<sup>34</sup> 土地利用基本計画の策定・変更時の国への協議に関する協議先は、内閣府（沖縄担当）

- ・ 特に、現在でも土地利用基本計画制度に代わる土地利用の総合調整に係る制度がなく、個別の土地利用法制においてもこれをなしえていない以上、土地利用基本計画で担保されている主体間の総合調整を、引き続き行う必要があるのではないか。

### ③ 国への協議等による総合調整の実績と実態的な協議の必要性について

- ・ 過去の調整の実績を調べたところ、実質的な意見は、47 都道府県単位の件数でみた場合、年間 5～10 件程度である。
- ・ 内容としては、例えば、農業地域の縮小案件において農耕地にしか生息できない絶滅危惧種の生息が当該地域にて確認された際に、生息地への配慮依頼の意見が提出されるなど、環境省版レッドリスト掲載の絶滅危惧種の生息・生育地、特定植物群落調査等に掲載された植物群落や生物多様性の観点から重要度の高い湿地として指定された湿地への配慮等、自然環境保護にかかる調整案件が多い。この他、国指定鳥獣保護区隣接地域の土地利用に係る調整や、港湾周辺の土地利用につき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に関する意見及び調整もあった。
- ・ また、検討会においても、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、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、といった意見もあった。
- ・ つまり、そうした事項につき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。
- ・ なお、4（2）で示したような、都道府県担当者において協議の必要性が理解されていないケースがあることについては、①土地利用基本計画上の国との調整手続は、個別法の目的以外の観点も含め総合調整を行うものであり、個別法では調整の対象となっていない省庁との調整も行っていることが必ずしも理解されていないこと、②年間延べ 50 件余りの計画変更協議がある中で国から実質的な意見等が提出されているのは 5～10 件程度であり、数年程度で異動する都道府県の担当者がこうした調整に接する機会は限られていること等が理由として考えられる。
- ・ また、アンケートを詳しく分析すると、制度として事後報告等を希望する中にも、事前の調整を十分に行うこと等を前提とした意見である場合もあり、単純にアンケートの回答数のみでは見えてこない意見もある。そのため、アンケートの回答の背景や土地利用調整制度の全体像も踏まえつつ、より詳細に、土地利用基本計画制度の果たす役割や課題を分析する必要があると考えられる。

---

沖縄県案件のみ)、総務省、財務省、農林水産省、経済産業省、環境省、防衛省及び国土交通省内関係部局である。

- ・ 特に、土地は一度改変すると容易に復元できるものではないことから、土地利用は、国民生活にも極めて大きな影響を与えるものである。こうしたことから、制度設計に関しては、慎重な検討が必要であると考えられる。一方で、アンケートの結果も踏まえ、手続面では、できる限りの運用改善を図るべきではないか。
- ・ また、土地利用の問題は時代によって変化する。将来的に、想定外の問題が生じる可能性もあるため、国との協議を含む土地利用基本計画の総合調整の枠組は存置すべきと考えられる。土地利用上の問題解決のため、この枠組をより上手く活用できるのではないか。
- ・ 検討会の議論の中では、任意の事前調整が十分に行われていれば法定協議は不要であるとの意見も示されたところであるが、以上みてきたように、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。

#### (4) 制度運用の効率化に向けて

- ・ 土地利用基本計画制度に関しては手続が自治体の業務の負担となっている実態や改善案も明らかとなった。特に、自治体職員数の減少等により、少ない人数で事務を負担しなければならない状況の中、事務の効率化は喫緊の課題となっている。そこで、協議の手続を存置するとしても、以下のような改善が必要であると考えられる。
  - ① 国との協議を要する案件の対象の縮小
    - ・ 土地利用基本計画策定・変更の際の主体間調整は重要であるが、変更案件の内容は様々である。案件を一律に取り扱うのではなく、性質によって取扱にメリハリをつけ、合理化を行う等の検討を行っていくべきではないか。
    - ・ 例えば、現行法では、軽易な変更については国への協議等の変更手続を要しないこととされているが、当該軽易な変更の対象を拡大する等の対応も考えられるのではないか。
  - ② 国との協議手続に要する時間について
    - ・ 土地利用基本計画策定・変更の際の主体間の総合調整は重要であるが、現下の運用上、手続は4～6週間程度を要する事前調整と、3～4週間程度を要する法定協議と二段階となっていることが多い。事前調整の実施の要否の判断は都道府県に委ねられているところではあるが、実質的には、殆どの都道府県が実施しているところである。これを、事前調整を原則廃止して、法定協議に一本化することはできないか。こうすることで、調整に要する期間を短縮することができる。また、このことによって、「意見聴取」とした場合と、手続に要する時間はほぼ同等となるのではないか。

### ③ 国との協議における関係行政機関の指摘・関心の類型化について

- ・ ①のように手続に要する期間を短縮するには、法定協議に係る留意事項を、都道府県の担当者へ予め周知することが重要と考えられる。
  - ・ 本年5月に、「国が確認するポイント」<sup>35</sup>として、国が土地利用基本計画変更協議の際に国が確認する事項をとりまとめ、都道府県へ通知をしたところである。なお、概要は以下のとおりである。
    1. 国が策定する法定計画等との整合について
    2. 個別5地域の考え方との整合について
    3. 防衛施設周辺の土地利用への配慮
    4. 国有財産周辺の土地利用について
    5. 自然環境保全に関する事項について（希少野生動植物の生息地への配慮等）
    6. 鉱業権への配慮
  - ・ これに関し、手続の効率化にもつながったとの意見もあり、今後は、これをより充実させ、国側からどのような質問が来るか、またどのような調整を要望されるか、都道府県の担当者に予め示しておくことで、双方の準備ができる。また、提出資料についても、わかりやすくマニュアル化し、手戻りがないようにする工夫も必要であると考えられる。
- ### ④ 国との協議のタイミングのモデルの提示について
- ・ 検討会においては、土地利用基本計画と他法の手続の先後関係につき、流れを示すことで、各手続が円滑に進むのではないかと、この意見もあった。これも、③と同じく、マニュアル化することで、担当者間での手続を調整する手間を省く等の効果が期待される。
- ### ⑤ 協議をする関係行政機関の限定について
- ・ 現在では、どのような案件でも一律に国土交通大臣を通じて関係省庁と協議を行っているが、場合によっては、案件に関係のない省庁については協議を省く等の運用改善も考えられるのではないかと。

## 5 今後に向けて

### (1) 今後の土地利用基本計画の活用のあり方について

2で述べたように、土地利用上の課題の質的な変化を踏まえると、分野横断的調整・主体間調整により目指すものも変化している。よって、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。一方、現行の土地利用基本計画制度は、条文上、土地利用

---

<sup>35</sup> 第3回検討会資料3 p.20

の調整方針と五地域区分の策定しか要求しておらず、制度上規定されている最低限の運用のみでは、必ずしも現下の土地利用上の課題への対応ができるというわけではない。そこで、土地利用基本計画の活用に関して、以下いくつかの提言を行う。

#### ① 土地利用に関する地理空間情報の集約

- ・ 既述のとおり、現下の情勢下では、土地利用の総合調整には、五地域のみならず、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。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て将来的な土地利用を検討することが望ましいと考えられる。例えば、津波防災地域づくりに関する法律等の他法律の規制状況、浸水想定区域図等の政策的に配慮すべき事項、地形・表層地質・土壌などの自然的要素や土地利用現況、災害の履歴、土地の生産力等をまとめた土地分類基本調査の結果等である。
- ・ 言うまでもなく、昨今では、国土数値情報等を始め、地理空間情報の集約やオープンデータ化が進みつつあり、情報へのアクセスが容易になってきている。こうした情報を一元的に集約し、土地利用基本計画を通じた総合調整に役立てていくことが重要と考えられる。

#### ② 土地利用の総合調整のあり方

- ・ 土地利用基本計画制度上は、都道府県の部局横断的な総合調整が期待されるところであるが、必ずしも全ての都道府県においてこれが実現されている訳ではない。アンケートの結果、土地利用基本計画の変更の際は、五地域関連の部署や、場合によっては、変更案件担当部署のみとの調整だけとする回答もあった。この点については、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。
- ・ 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工夫をしている自治体も見られる。このように、単に計画を策定するだけでなく、現況も把握した上で土地政策全体を見直すことにより、より効果的な土地政策の実現が図られるのではないかと。
- ・ また、法に規定する審議会等への諮問手続は、都道府県土の事情に詳しい有識者から、大所高所の観点から都道府県土の利用につき意見を聴取し、土地政策に反映していくことに大きな意義があると考えられる。
- ・ 例えば、土地利用基本計画変更案件以外の土地利用に関する動向や開発許可の情報提供を行うなどして、都道府県土利用の方向性につき議論をする等の

方法も考えられる。今後、審議会の機能の活かし方についてもさらなる検討や工夫が必要ではないか。

### ③ 他の土地利用計画との役割分担

- ・ 土地利用に関する計画制度が様々ある中で、各計画の機能・役割を整理した上で、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のではないか。例えば、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動きも出てきている（都道府県の総合振興計画の体系に国土利用計画を位置づける等の例もある。）。

### 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例もある。このように、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。

### ⑤ 制度の役割・活用方法の周知

- ・ 土地利用の総合調整という土地利用基本計画本来の役割が現場で必ずしも理解されていない状況が明らかとなった。これを踏まえ、本検討会で議論してきたような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はないか。

## (2) 結び

以上に見てきたように、制度発足以来、土地利用基本計画は、土地利用の計画的運用や総合的な観点からの調整という命題に対し、一定の役割を果たしてきた。

本格的な人口減少社会を迎えた現代においても、土地利用の計画的な調整により適正な土地利用の確保や国土資源の適切な管理を図ることは重要である。人口減少下で土地需要が減少する時代においては、土地利用の質的向上を図る側面がより重要となっており、土地利用基本計画の役割は大きな転換点を迎えている。本項で述べたような一層の運用の改善や利活用の促進を図るとともに、土地利用の基本方針の提示や総合調整という土地利用基本計画制度の果たすべき役割を改めて見直し、現代の土地利用上の課題に合った対応をする必要があるのではないか。

今後とも、自治体と国の関係各機関が連携し、適正な土地利用の実現が図られていくことを願って止まない。

## 土地利用基本計画制度に関する検討会委員等名簿

### <委員長>

中出 文平 長岡技術科学大学副学長

### <委員>

内海 麻利 駒澤大学法学部政治学科教授

北村 喜宣 上智大学法科大学院院長

広田 純一 岩手大学農学部教授

田崎 宣明 栃木県総合政策部地域振興課土地利用調整班班長 第1-2回

大塚 周之 // 第3-4回

中村 重樹 新潟県土木部用地・土地利用課土地利用対策係主査

小幡 和義 兵庫県県土整備部まちづくり局都市政策課土地対策室室長 第1-2回

森田 智裕 // 第3-4回

(計7名、敬称略)

### <オブザーバー>

農林水産省農村振興局農村計画課

農林水産省林野庁計画課、治山課

国土交通省政策統括官付

国土交通省都市局都市計画課

環境省自然環境局自然環境計画課

環境省自然環境局国立公園課

## 検討会における検討経緯

### 【第1回】（平成28年1月28日）

1. 人口減少下において、都市から農地・森林・農山村に至るまで横断的に取り組むべき新たな土地利用の課題について
2. こうした状況下で果たされるべき土地利用の総合調整機能について
3. 上記の議論を踏まえ、土地利用基本計画制度の現状と課題、今後果たすべき役割について（総論）

### 【第2回】（平成28年3月15日）

1. 土地利用の総合調整について（第1回の続き）
2. 土地利用基本計画制度の利活用について
3. 総合的な土地利用調整の観点から、土地利用基本計画制度の改善すべき点について（各論）

### 【第3回】（平成28年6月22日）

1. 地方分権の流れを踏まえた土地利用基本計画制度のあり方について
2. 論点整理

### 【第4回】（平成28年9月26日）

- ・ 中間とりまとめについて