

第3回 土地利用基本計画制度に関する検討会 議事録

日時：平成28年6月22日（水）16時00分～17時49分

場所：経済産業省別館3階310会議室

【藤原国土管理企画室長】 それでは、定刻になりましたので、ただいまから第3回土地利用基本計画制度に関する検討会を開催いたします。本日はご多用のところご出席いただきまして、誠にありがとうございます。私、議事に入りますまで暫時司会を務めさせていただきます、国土交通省国土政策局国土管理企画室の藤原と申します。よろしくお願いいたします。

まず、議事に先立ちまして、お手元の資料の確認をさせていただきます。まず、議事次第、座席表とともに、資料1として委員等名簿、資料2として「検討会における検討事項」1枚紙でございます。資料3といたしまして「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」というA4横のカラーの資料でございます。続いて資料4といたしまして、「土地利用基本計画制度のあり方について（案）」という紙でございます。続きまして、参考資料1といたしまして、第2回の検討会の議事要旨、参考資料2といたしまして、この検討会の開催要項等をつけてございます。もし不備等ございましたら、事務局までお知らせいただければと思います。

本日でございますが、人事異動に伴いまして、新しくご参加いただきます委員、及びオブザーバーの方をご紹介させていただければと思います。

まず、委員として新たにご参加いただきます方々をご紹介します。栃木県総合政策部地域振興課土地利用調整班班長の大塚周之委員でございます。

【栃木県大塚委員】 大塚です。どうぞよろしくお願いいたします。

【藤原国土管理企画室長】 続きまして、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、森田智裕委員でございます。

【兵庫県森田委員】 森田です。よろしくお願いいたします。

【藤原国土管理企画室長】 続きまして、オブザーバーとして関係省庁から新たにご参加いただく方をご紹介いたします。農林水産省農村振興局農村計画課の渡辺課長補佐です。

【渡辺農林水産省農村計画課課長補佐】 渡辺です。よろしくお願いいたします。

【藤原国土管理企画室長】 続きまして、事務局の国土交通省国土政策局の新たな出席者を紹介いたします。国土交通省国土政策局総合計画課課長の中村貴志でございます。

【中村総合計画課長】 中村と申します。よろしくお願いいたします。

【藤原国土管理企画室長】 本日、内海委員は少しおくれてご到着予定ということと、審議官の北本も、おかれて参ります。林野庁さんにつきましても、若干おくれる見込みとのご連絡をいただいております。

では、これより議事に入らせていただきます。ここからの議事運営につきましては、中出委員長にお願いいたします。

【中出委員長】 それでは、お手元の議事次第に従って議事を進めさせていただこうと思えます。まず、本日の議事については、1が「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番目が「論点整理」、以上の2点です。まず、議事に先立ちまして、前回の議事要旨と本日の検討会における検討事項について、事務局から説明をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

【藤原国土管理企画室長】 それでは、前回の議事要旨につきまして、簡単にご説明いたします。

お手元の参考資料1をお開きいただけますでしょうか。前回につきましては、こちら2枚紙でございますが、(1) から (3) とありますとおり、「土地利用の総合調整について」と、2番目としまして「土地利用基本計画制度の利活用について」、3番目でございますが、「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」ということで、これら3点につきまして主にご議論いただきました。特に土地利用の総合調整の必要性や、土地利用基本計画の活用方法、あるいは、そもそも現行の運用でいいのだろうかという点などにつきまして、幅広くご忌憚のない意見をいただいた次第でございます。詳細の説明については省略させていただきます。

続きまして、資料2をご覧くださいませでしょうか。今申し上げました前回の議事を踏まえまして、第3回である今回につきましては、ご議論いただきたい内容といたしまして、2つの論点を挙げてございます。今回の検討会では、前回、土地利用の総合調整の必要性などのご議論をいただいたことも踏まえまして、地方分権の流れの中で、土地利用基本計画制度のあり方ですとか、特に手続的なあり方につきましてご議論をいただきつつ、その他の論点につきましても、次回が最後の間とりまとめでございますので、こちらに向けてのご意見を、2番の「論点整理」という項目でございますが、いただきたいところでございます。

事務局からの説明は以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。

それでは、今ほど事務局から本日の議題である、1の「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」、続いて2の「論点整理」について、それぞれ資料に基づいて、議論のもととなることを説明いただければと思います。よろしく申し上げます。

【福島国土管理企画室専門調査官】 それでは、まずお手元の資料3に沿ってご説明させていただきます。

本日の議題の1点目としまして、「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」ということでご議論いただきたいと思います。こちらの資料の2ページ目になりますが、この資料の目次といたしまして、4点設定しております。まず1点目が、土地利用基本計画制度に関する地方分権の流れ、今までの流れ及び現状の都道府県における土地利用の総合調整について、2点目としまして、国への協議の意義について、意義というか実際どのような意味が現状としてあるのかということと、3点目がその他運用改善、4点目がその他論点ということで、土地利用等に関する広域的な取り組みの例として4点を挙げております。

まず、1点目の、土地利用基本計画制度に関する地方分権の流れ、及び、都道府県における土地利用の総合調整の現状についてですが、4ページ目をご覧ください。こちらは若干おさらいになってしまいますが、土地利用基本計画制度の策定・変更に関する手続はどのようなものかといいますと、まず、国土利用計画法第9条の第1項において、都道府県には土地利用基本計画の策定の義務があるとされております。その策定の手続ですけれども、審議会その他の合議制の機関、それから市町村、それから国土交通大臣に、それぞれ意見聴取り協議なりをすることになっております。

一番右に行っていただきまして、国土交通大臣への協議ですけれども、こちらは都道府県から変更案について国土交通大臣に協議をしていただいた上で、国土交通大臣から関係行政機関の長へ協議をすることとなっております。この関係行政機関の長ですけれども、運用上7府省とされておまして、国土交通省のほかには内閣府、総務省、財務省、農林水産省、経済産業省、環境省、防衛省となっております。もちろん国土交通省の内部の関係部局とも協議をしております。

5ページに移っていただきまして、歴史についても簡単におさらいさせていただきます。まず、土地利用基本計画は、国土利用計画法が昭和49年、1974年に法律が施行されました。この当時は、土地利用基本計画の策定変更に当たっては、内閣総理大臣の承認を要するとされておりました。これは国土庁の所管であったため内閣総理大臣ということでもあるのですが、平成12年、2000年に移りまして、このときには地方分権一括法や地方自治法の改正によりまして、土地利用基本計画の策定事務が機関委任事務から都道府県の自治事務に変更されました。それに伴いまして、内閣総理大臣の承認が必要だったという仕組み

を変更しまして、同意を要する協議に変更されました。なお平成13年の省庁再編に伴いまして、国土庁から国土交通省に変わったことに伴いまして、国土交通大臣となりました。平成23年に地方分権一括法で、国の同意を要する協議が、同意を要しない協議と改正されたところで、現在に至っております。

続きまして、6ページを飛ばしまして、7ページをご覧くださいますと、こちらは土地利用基本計画の変更の際の国への協議に関しまして、アンケートを、昨年10月に、都道府県の土地利用基本計画のご担当及び都道府県の地方分権担当の方々へ実施したところですが、このアンケートの結果としましては、土地利用基本計画の策定・変更には、ほかの法定計画等との整合性を図る必要がある等の理由から、引き続き協議が必要であるとお考えになっているのは、計画書で全都道府県の中の26%、計画図で17%であった。一方で、事前の意見聴取も併せまして、事前の国との何らかの手続が必要との回答は、計画書で63%、計画図で32%ありました。

主なご意見として、黄色の枠囲みの中に要約しておりますが、計画書については、土地利用基本計画は国が策定する国土利用計画を基本に策定することとされていること、それから関係機関との間で情報共有と総合調整を図ることができることから、引き続き協議は必要であるというご意見や、一方で、地方の自主性や主体性を尊重し、協議事項ではなく事後報告とすべきというご意見もございました。2点目といたしまして、計画図についてのご意見ですけれども、例えば一律に事前協議とするのではなくて、個別法上の手続の内容によっては一部事後報告を認める等の弾力的な運用をお願いしたいというご意見もございました。そのほかのご意見といたしましては、国土交通省から関係省庁への協議をまとめて行うことにより、都道府県にとっては個別の省庁と個別に協議を行う場合と比べて事務負担が大幅に軽減されているワンストップ機能を評価するというご意見もありました。

続きまして、8ページですけれども、こちらは内閣府の地方分権推進の部局が募集しております、平成27年の地方分権に係る提案募集において、土地利用基本計画の変更に係る国土交通大臣への協議に関しまして、3つのご意見をいただいたところです。まず、1つ目、兵庫県さんも入っていらっしゃいます関西広域連合さんからは、土地利用基本計画の策定には一定の評価、一定の意義がある一方で、土地利用基本計画は上位計画とされているものの、個別規制法に沿って変更しているのが現状。個別規制法に基づく国との協議が別途行われているため、それに沿った形での策定・変更される土地利用基本計画について、国と改めて協議する意義はあまりないというご意見がございました。それから栃木県さんからは、計画書の変更については協議の必要性を理解するけれども、計画図の変更については各個別規制法において協議不要、もしくは事前に国の関係機関との調整が完了しているため事後報告でもいいのではないかとというご意見を頂いております。それから、ここにはいらっしゃいませんが、広島県さんからは、事務処理の迅速化のため、今は協議という形で時間がかかっているため、事前の意見聴取のみでもよいのではないかとというご

意見もいただいております。

続きまして、9ページ、都道府県の土地利用の総合調整の現状ということで、第1回、第2回の検討会のおさらいにもなってしまうのですが、第1回で、栃木県さん、兵庫県さん、それから第2回では新潟県さんから、土地利用の総合調整をどのように行っているかというお話をいただいております。例えばこちらに掲載させていただいたのが栃木県さんの例ですが、土地利用基本計画の調整のために、庁内の部局横断的な会議体を設置されている。栃木県さんの場合はこの図の一番左にありますとおり、土地利用調整部会として24課が関係されている。こうした土地利用基本計画の調整のための会議を設けている都道府県が、アンケートの結果によりますと33ございます。全体の傾向としてはあるのですが、こうした会議体は、大規模開発の審査等も担当している例が多いことが、アンケートを通じてわかりました。

続きまして、10ページに行ってくださいますと、こちらもおくまでご参考ではあるのですが、都道府県の土地利用の総合調整の現状として、土地利用の総合調整に関する条例を持っている自治体の例を挙げております。分野横断的な土地利用の総合調整に関する条例ということで、傾向としましては、国土利用計画法が制定された1974年のころに策定された条例、それから90年代、2000年代のものもある。大体内容は少しずつ違うのですけれども、一定以上の規模の開発行為について、知事の許可または知事との協議を義務づける内容が多くなっております。

続きまして、12ページ、国への協議の意義についてというご説明に移りたいと思います。13ページをご覧くださいなのですが、土地利用基本計画制度における国との協議ですが、まずは策定プロセスとして、都道府県内における土地利用基本計画の変更案に関して、都道府県内で分野横断的な調整を行います。それから関係行政機関との協議をしていただくのですが、こちらは、そもそも国土利用計画法第10条で、土地利用基本計画が上位計画であることを規定しておりまして、土地利用基本計画が上位計画として関係行政機関や地方公共団体に対して一定の拘束力を持つと位置づけられているところでございます。そうしたことから、関係行政機関との協議の中で確認する主なポイントとしましては、こちらに載せているのですが、1つ目といたしましては5地域の指定について、それから、そのほかの国等が策定する法定計画や国の施策との整合及び調整について、そして、広域的な観点からの調整という、主な3点が確認する主なポイントでございます。

14ページから18ページまでは、土地利用基本計画の国の機関への協議と、ほかの個別5法の協議とでどのように違うのかを表にまとめています。こちらを見ていただきますと、各々の法律の協議先は、法律の趣旨や協議の趣旨や具体化としての方法が、どこの国の機関と調整するのかということが、各々の法律で異なっているのが現状でございます。

続きまして、19ページに行ってくださいたいのですが、こちらは土地利用基本計画の総合調整の例ですが、左上の事例が、自衛隊の基地に近接した区域の土地利用の変更について、特に自衛隊基地に近接した区域が都市地域単独の区域に変更される事例ですが、こち

らで防衛省さんから、高層建築物の建築等によって、当該基地に配置することが予定されている通信施設の通信機能に悪影響を及ぼすことがないよう意見を提出されたということ。その下に行っていただきますと、土地利用基本計画において都道府県の区域を越えて広域的に影響を及ぼす場合や、関係都道府県で必ずしも利害が一致しない場合等についても、広域的観点からの調整が可能。例えば上流の土地利用の変更が下流に影響を及ぼす場合等がございます。右下の黄色い四角ですが、調整のポイントといたしましては、個別法上は他省庁への協議案件とされていない地域区分の変更についても、総合的な観点から土地利用の調整を図ることができることと、指定地域の妥当性について、複数の政策目的にまたがる総合的・広域的な観点から調整が可能、それから都道府県の発意により策定された土地利用基本計画の変更案が国の政策に影響する場合については、協議を経ることによって適正な土地利用を実現できるということがございます。

20ページに移っていただきたいのですが、先ほどご紹介しました国との協議について確認するポイントです。先月に、土地利用基本計画の変更の際の国への協議の際に確認するポイントについて、各都道府県の土地利用基本計画の担当者宛てに事務連絡について2点周知しております。1から6までありますが、先ほど申し上げたような国の法定計画等の整合や個別5地域との整合等のほかに、3番といたしまして、先ほどの例にもございましたが防衛施設周辺の土地利用について、それから国有財産周辺の土地利用について、5番といたしまして、自然環境保全に関する事項について、鉱業法に関する事項についてが、主なポイントでございます。

例えば5番ですけれども、環境省のレッドデータブックに掲載されている希少種の生息地や特定植物群落、鳥獣保護区等を含む地域、またはその周辺の地域の地域区分の変更については、これらの施策目的に支障がないかを確認しています。こうした留意すべき自然資源の分布等については、生物多様性センターの公開ページで公開情報として載っているというご案内もしております。ご参考までに特定植物群落とは何かといいますと、極めて規模や構造、分布等において代表的、典型的なもの、または代替性のないもの等で、放置すれば存続が危ぶまれるものなどの種類やその生息地、成育状況等を把握して、保護対策を検討すべき地域として、環境省調査により選択された地域です。全国に5,000群落程度あります。それから鳥獣保護区については、鳥獣の保護の見地から指定されて、狩猟の規制や、特別保護区においては強い土地利用制限となっております。こちらにつきましては、環境大臣が指定するものと都道府県が指定するものを合わせて、全国に3,800カ所程度でございます。

それから、鉱業法に基づく鉱業権が設定されている鉱区ですが、鉱業権とは何かと申しますと、登録を受けた一定の区域、鉱区において鉱物を掘削・採取する権利となっております。石油、石炭、石灰石と、合わせて40以上の鉱物が対象となっております。土地所有者は鉱業権と重複した場合も、鉱区の制限を侵害しない限り土地所有権に基づく権利行使が可能とされておりました、逆に言えば、鉱業権を侵害しないように土地所有権を行使し

なければならないことになっております。鉱区の数、現在、陸地に設定されております鉱区で、大体全国に6,000カ所以上あります。

続いて21ページに移っていただきまして、土地利用基本計画変更に係る主な手続ということで、多くの都道府県さんがこういう流れでやっつけという事例を示しております。左の四角から順番に行きますと、都道府県内で変更案を策定される。続いて、市町村への意見を聴取される。その後、こちらはあくまで任意ですけれども、国土交通省との事前調整、国土交通省から関係省庁への協議ということで、この手続で4から6週間程度かかります。続いて第38条審議会ということで、都道府県の国土利用計画審議会への意見聴取、それが終わりますと、国土交通大臣への協議、それから関係省庁への協議ということで、こちらは正式に印鑑がついた協議になりますが、大体この手続に3から4週間程度かかっております。あくまで標準的な例です。

続きまして、20ページですけれども、その他の運用改善について、21ページに最近の事例をお示ししております。前回の議論でも、国土利用計画と土地利用基本計画の役割分担をどうするのかを考えるべきだというご意見もいただいております。最近の流れとしましては、国土利用計画の都道府県計画はあくまで策定は任意ですけれども、これと土地利用基本計画の計画書を統合する流れがございます。両者はもともと法律上も違う計画でございまして、国土利用計画は都道府県土の利用の基本方法を示すもの、それから土地利用基本計画は土地利用の調整方針を示すものとされていますが、近年では両者の内容が重複する例も多く、そのために両者の内容の統合を検討する動きもございます。こちらには新潟県さんの検討の事例を紹介させていただいております。

最後になりますが、24ページ以降が、その他の論点について、土地利用等に関する広域的な取り組みの例を載せております。これは必ずしも土地利用基本計画と直結するわけではないのですが、例えば都道府県横断的な土地利用の調整の仕組みとしまして、例えば平成16年に、関係省庁及び都県市からなる協議会の協議を踏まえて、首都圏都市環境インフラのグラウンドデザインがとりまとめられました。エコロジカルネットワーク等をつなげていくかということで、土地の将来像の実現に向けて取り組むべき施策や環境する多様な主体間の連携等を、行動指針として提示しております。

それから26ページですが、県をまたぐ土地利用の調整の例として、広域的景観形成ですけれども、木曾川の景観の保全として、木曾川の両岸である愛知県犬山市、それから岐阜県各務原市が連携して、景観基本計画の策定に取り組んだ事例でございます。

最後の27ページになりますが、こちらにご議論の参考としていただくために、土地利用基本計画の機能ということで、前回もお示しいたしました4つの機能として、土地利用に関するマスタープラン機能、総合調整機能、情報プラットフォーム機能、土地利用の規制に関する措置等ということで載せております。

少々駆け足になってしまいましたが、以上で資料3のご説明は終わります。ありがとうございました。

【中出委員長】 ありがとうございます。

それでは、続いて資料4について、これからのとりまとめに際しての土台となる論点整理の案ですが、これについて事務局から説明をお願いします。

【藤原国土管理企画室長】 それでは、資料4につきまして説明させていただきます。今、委員長からお話がありましたとおり、こちらはこれまで第1回、第2回と、委員の皆様にご議論いただきました内容、ご発言いただきました内容、あるいは資料として事実関係としてお示ししてきたものなどをもとに、箇条書き形式で、一応議論全体として流れになるような形で、発言内容などを並べてみるような形で、今回書きとめてみたものでございます。本日ご議論いただいたこと、あるいは次回もご議論をいただきますが、それらをもとに、さらに肉づけしていくような形で中間とりまとめにつなげていきたいということで、そのための最初の論点の提示でございます。当然、過不足、まだ議論が足りない部分等もあるかと思しますので、そのあたりは後ほど皆様からご意見を賜ればというところでございます。

流れをざっとご紹介いたしますと、土地利用基本計画制度に関する検討会開催の背景として、制度制定当初から時代が変わる中で土地利用調整のニーズなども変化してきたあたり、先ほど説明にもございました地方分権の話などもある中で、あるいは簡素化が求められている状況があるという背景でございます。

2番目でございますが、土地利用上の課題の質的な変化、横断的な視点からの土地利用の検討の必要性として、ここは委員の皆様からご発言いただいた内容が中心でございますが、2つ目のポツにもございますとおり、価値観が多様化して質的向上なども求められる中では、安全・安心あるいは良好な生活環境、国土の防衛という観点もございますが、横断的な視点が必要だというあたりが出てきているところでございます。

3番目、土地利用計画制度の意義については、総論として、まず土地利用基本計画制度固有の対象や役割について、aでございますが、個別法では対応できない課題への対応がございまして、どこの分野が扱うか曖昧な領域もあるだろうということ、地図上で情報を重ねながら検討していく必要性ということも出ております。bの主体間調整でございますが、国都道府県市町村などの主体間で実効性のある調整を可能にしていくツールが必要だというあたり、分権が進むほど、主体間の調整がより重要になるというご指摘もいただいております。cでございますが、今日的な土地利用上の課題への対応として、先ほども申し上げました環境の側面、あるいは広域的な交通問題、最近ではメガソーラーの開通需要などもある中で、どう考えていくのかという課題などがご発言でいただいたところでございます。dでございますが、土地利用等に関する諸計画の意義、目的の整理という中で、土地利用に関する計画制度がさまざまある中で、各計画に何を盛り込むべきか改めて整理する必要があるだろうというご指摘もいただいております。

②の各論として、土地利用基本計画の機能ごとの役割や活用方法についても、皆様からいろいろなお話をいただいております。情報共有・認識のためのプラットフォーム的な機能については、ご指摘をいただいております。重要性がある一方で、能動的な動きができていないというご発言もいただいております。個別の機能ごとに見てまいりますと、aのマスタープラン機能は、活用の仕方によってはいろいろなマスタープランとしての活用ができるというお話がございます。bの総合調整機能でございますが、各都道府県などの庁内の横断的な調整のための仕組みになっていたり、38条審議会などもうまく活用してはどうか、主体間調整の意義などについてはしっかり考えていく必要があるというご指摘をいただいております。cとしまして、情報プラットフォーム機能があるだろうということ、dは規制の基準として、計画の法的拘束力などをどのように考えていくかというあたりについても、ご指摘をいただいております。その他実効性を高めるための工夫もあれば盛り込んでいきたいと考えております。

4番でございますが、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は、先ほど資料を提示しておりました、本日のご議論を踏まえた内容を入れていくことを想定しております。

また、まとめの範疇に入りそうな項目としまして2つ挙げてございまして、①としまして、今後の土地利用の総合調整のあり方について、課題の質的な変化などを踏まえながら、今日的な土地利用のあり方の検討がより重要になってくること、②今後に向けてということで、土地利用の調整の役割について、1つ目のポツや2つ目のポツといたしましても、全国的に一律にこのような制度を導入していくことについてはどう考えるかというご指摘についてもいただいております。

以上、簡単に書きとめたものでございますので、ぜひ皆様から忌憚のないご意見をいただければと考えております。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。

今ほど、資料3と資料4に基づいて、2つの議事についてのもととなる説明をいただきました。残りの時間、議論をさせていただきたいと思うのですが、その前に今の2の説明内容についてご質問がありましたら、まず資料から承りたいと思いますが、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

そういたしましたら、早速議論に入らせていただきますが、議事を2つ用意しておりますので、順番にご議論いただければと思います。特に今日の資料2にありますように、次回の検討会で中間とりまとめということで、今日の内容をもとにまた全体のまとめをしたいと思いますので、その点をご留意いただいております。ご発言をお願いできればと思います。

まず、1の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、委員の方からお一人ずつ意見をいただければと思いますが、北村先生からお願いできますか。

【北村委員】 上智大学の北村でございます。

地方分権の流れ、地方分権という言葉が出てきたのは今日がメインでは最初かと思うのですが、この含意する射程を考えておいたほうが、次の中間とりまとめの記述内容との関係でもよろしいかと思って、若干発言をいたします。

資料3の中で、3ページ以下、4ページ以下でしょうか、書いてある地方分権というのは、具体的に5ページに、国の関与の変遷というところについて、地方分権と把握されているようにも見えるところでございます。これはご案内のとおり地方分権の中の一つの局面でありまして、まさにこれは見える地方分権の具体例ということで、レベルでいえば非常にミクロな話でございます。それ以外にマクロな地方分権としては、この資料にもありましたとおり、関係事務が自治事務に変わっていること、それによって各都道府県の側に法令の自主解釈権が生まれ、それは行使するという、2つのレベルがあるわけでございます。中間とりまとめは国の作業でございますので、個々の自治体の法令解釈がどうこうと言うところではないとしても、そのもととなっている国土利用計画法10条の内容については、ある程度のことを議論ができておいたほうがいいのかと考えております。これは資料4の3ページに、計画の法的拘束力をどのように位置づけるかという整理であらわれているところでございます。

私も少し勉強したら、昭和49年当時以降、これをどう考えるかについては、いろいろな議論があるようでございまして、現在としてこれをどう確定するのかで、具体的に都道府県の側もそれを受けとめた制度設計に行けるわけでございます。でき得れば、せっかくの機会でございますので、この点についてのある程度の考えが示せればなと感じた次第でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今ほど、第10条の法的拘束力のことについては、今日ご説明いただいた資料でも、13ページで整理していただいておりますが、北村先生、もしよろしければ13ページの内容に即して追加で何かございましたら、承りたいと思います。

【北村委員】 ありがとうございます。これに関してはまさにこういうところでございまして、ポイントは、国土利用計画法に基づいて都道府県が計画内容として書き込んだ事項が、個別の法律との関係で法的拘束力を有するかどうか。ありていに言えば個別の法律がそこで完結した仕組みを持っておりますので、これは余計なものといえれば余計なものなのですが、それが法的リンクをするのかどうか。もう少し具体的に言えば、個別の法律でA、B、Cと条件があって、これを満たせば許可しなければならないと書いてあったとしても、土地利用基本計画への不適合があれば、それを理由に不許可ができるかと。これがぎりぎりの論点でございまして、それについてどちらなのかが、はっきりと言えればと思っております。これは、以前は国土庁のものでありましたので、国土庁は別に自分たちで許認可

権限を持っているわけではありませんでしたから、この関係、農水省とか建設省などにおいてということになったわけです。ですから、個別法の許認可権限を持つ建設大臣や農水大臣などが通達でこれはこうだと言え、一応そこで決まったのでありますが、今はその通達もなくなったものですから、新潟県がどう考える、兵庫県がどう考えるか。比較的オープンになっているわけです。ところが、法解釈ですから、でき得ればこれというのがあったほうが望ましいことは望ましいわけでありまして、それについて地方分権の流れを踏まえたということをもとに、何事かができればと考えてございます。おそらく関係省庁は^{きそく}羈束裁量なのだから、A、B、Cなら許可せざるを得ないと伝統的に考えるはずでございまして、そうなのかそうでないのかはどちらか一つでありますので、そこは法解釈の問題になります。

【中出委員長】 ありがとうございます。都道府県が、今おっしゃったところで言うと、個別法だと認めざるを得ないけれども、国土利用計画法が上位計画だから、そちら側を盾にとって、都道府県がこれは認めたくないということが、国土利用計画法で言えるようなことが起きるなら、そこに意味が見出せるかもしれないという理解でよろしいでしょうか。

【北村委員】 はい。委員長がおっしゃるとおりの整理でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。少し国土利用計画法の使い方の意義として、土地利用基本計画制度として。ありがとうございました。
では、続きまして、広田委員、よろしければお願いします。

【広田委員】 最後にご説明のあった資料4がよくまとまっているなと思いました。改めてつけ加えるようなことが、あまり思いつかない。

【中出委員長】 それは少し後で。今資料3に基づいて議論したものが、実は今言っていた資料4の4章のところ今日議論をそのまま入れ込みたいと思っていますので、よろしければ申し訳ありませんが、資料3のところでお気づきになった点があったら、ご発言いただければありがたいのですが。

【広田委員】 はい。これは資料3でいうと、どこになるかな。

【中出委員長】 資料3、パワーポイントの全部です。どこでも構いません。

【広田委員】 資料3でどこかは言いにくのですが、そもそも土地利用基本計画制度の見直しの必要性みたいのところにかかわると思うのですが、今回は地方分権という視点から

ということですが、私は土地利用計画制度にかかわらないのですが、人口減少下において一つ考えておかなければいけないのが、制度運用にかかわるマンパワーの不足という減少というか、この視点が必要かなと思っています。ハードのインフラについては、このまま行くと維持管理もおぼつかないという共通認識はかなり出てきていると思うのですが、実は制度インフラの運用についてもそうだと思うのです。いろいろな手続をこれまで積み重ねたような制度を運用する際に、マンパワーが要るわけですが、人口減少下でおそらくそれにかかわる職員さんも減らざるを得ない中で、同じようにこれまでの制度を運用していけるのかという視点が、結構重要だと思っています。そういう意味で、土地利用計画についてもいろいろな手続が定められているわけですが、制度インフラの運用の効率化・合理化をしないと、回していけなくなるのではないかと。そういう視点からもこの制度のあり方の見直しは必要ではないかと思っています。今回の委員会の趣旨にかなっているかどうかわかりませんが、そういう視点もあっていいかと思いました。

【中出委員長】 ありがとうございます。多分、国との協議の時間とか回数もありますし、もう一つは、他部局との調整にも、まさにマンパワーが足りなくなるということですよ。

【広田委員】 先ほど自然環境関係の植物とかありましたが、あのチェックはできるのかという問題が実務的にはあるかと思います。一方で、総合調整として国交省が全部いろいろな関係省庁との調整をやってもらえるのは、地方からしたら非常に制度運用上ありがたい話ですよ。だからそこはもっとプラスに捉えてもいいのかなと感じますが。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今の点は、7ページ目の黄色い部分のその他のところで、ワンストップ機能の評価というあたりが、まさにマンパワーとの兼ね合いということですよ。ありがとうございました。

内海先生、話しにくければ後でもいいですけれども、よろしいですか。

【内海委員】 おくれまして申しわけございませんでした。

資料を拝見しているのですが、これまでの検討会で議論されてきた内容は、皆様がおっしゃるように、資料4にとともうまくまとめられているのではないかと思います。この内容は、特に私が注視したいのは2つの議論から整理されているのではないかと。

【中出委員長】 すみません、先ほど申し上げたようにとりあえず資料3で、それを資料4に入りたいのでお願いします。事務局がその部分が抜けているというので、大分焦っていますので。すみません。

【内海委員】 わかりました。これらにまとめられている内容を、地方分権の流れを踏まえ

て地方自治法1条の2第2項、すなわち自治体の自主性と自立性を十分に発揮するという観点から、ミクロにあるいはマクロに見てみますと、1つは、どのような計画であるべきかという点で、国土利用計画と土地利用基本計画、そして自治体の方々が自主的に定められている条例による計画を、それぞれどういう役割を持っているかという関係整理をした上で、自治体の自主性に基づいて、場合によっては一元化してそれを運用するようなことも考えられるのではないかと。その際、土地利用に関する計画として、自治体がそれぞれの計画において何が必要であり何を明示しておく必要があるのかを、明確にしておく必要があると思います。

もう1つは、調整の方法に関する内容です。これについてはあまり議論されてこなかったのですが、自治体の自主性と自立性を尊重していかに合理的な手続にしていくかという考え方があるかと思えます。既にご説明されているかもしれないですが、これに関して若干質問をさせていただきたいと考えております。まず、資料3の21ページですが、土地利用基本計画の変更に係る主な手続を整理していただいています。これがおそらく現在の手続の流れだと思うのですが、この手続をいかに合理的にしていくかというところが非常に重要であると考えておまして、特に法律で定められている9条10項に係る内容の前に任意の協議が定められているのですが、この任意の協議がどのような内容で必要なのでしょうか。仮にこの事前協議が法律による本協議の確認であり、その内容が、どのようなポイントで協議をするかという調整であるとするなら、20ページに書いてある「確認するポイント」を事前に提示することによって、それが大幅に簡略化できる可能性もあるのではないかと考えています。

もう1点、質問したいのは、9条10項、あるいは9条12項の法律に基づく協議が、協議ということではなく、場合によっては報告とそれに対する意見というものに変えることによって、どのような問題が発生のか、ご回答いただけるような内容があれば、お教えいただければと思います。

質問を含めて今の点をお願いできればと思います。

【中出委員長】 今2点質問をいただいています、1点目の、事前調整の実際の内容についてはお答えいただけますか。

【藤原国土管理企画室長】 現在この事前調整として何を行っているのかといいますと、まさにここで通常の協議に当たるやりとりは実際にはしておりますが、都道府県におかれましても38条審議会にかけるときには、ある程度国の側とすり合わせをしておかないと、その場で、またその後の正式の協議の際に大幅に内容が変わってしまう場合、この審議会にかけづらいということが側面としてはあろうかと思えます。そのような意味で、つつがなくという言葉はあれですが、大きな変更なくこの場を迎えようと思うと、事前のすり合わせ的な意味での調整が必要ではないかという考えに立って、おそらくは多くのケース

では事前調整を行っているのではないかと考えております。ただ、そこは各都道府県さんのご判断もありますので、必ずしもこれによるわけではないのですが、多くはそのようなケースがあろうかと思えます。

2つ目の、法に基づく協議を報告と意見を申し述べる形に変えることができるのかという場合につきましては、実際、調整相手である国の各府省などのご意見もお伺いしながら考えなければいけない話だと思っております。私のほうでも今ここで言い切るような形ではできなくて、ご指摘を踏まえてその辺の問題点があるのかなのかについては、事務的にも詰めていく必要があるかと思っております。

【内海委員】 この手続について何らかの方向性や考え方を示す必要性は、この検討会の報告としては重要だと思いますので、任意の協議と法定の協議が、どういう意味を持っている、どのような立場からの要請で、どういう実態があるのかは、明確にしたほうがいいのではないかと考えます。そして、先ほど言いましたように、確認のポイントなどが示されていることによって、かなりその手続の負担が少なくなるのであれば、20ページにありますような内容をより精査することによって、合理化が可能になるのではないかと考えています。

加えて確認ですけれども、9条12項の協議ですが、国の方針との整合性、すなわち国土利用計画の全国計画との整合性をチェックされていると考えるのですが、その内容として、国の直接事務の関係と自治事務との関係が、どのように今後の、地方分権改革以降の、具体的には、北村先生が先ほどおっしゃったような環境の中で協議がなされるべきなのかという点や、そのことによって協議の簡略化がなされた場合、問題はないのかという点についても、検討を要するのではないかと考えます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。幾つかこれから検討しなければいけない部分をご提案いただいたと思います。今ほど20ページ目の5月に出た事務連絡、協議において確認するポイントを国から都道府県に内容を提示していただいて、これが任意の協議なのか、それとも10条12項の協議に使われるかは別として、こういう内容が提示されたことで、各都道府県がどのようにスタンスというか、内海先生が言われるように、提示されればやりやすくなっているのかは、もしよろしければ3つの県の担当の方、この通知についてどのように思われているのかをご紹介いただければと思います。

【内海委員】 可能であれば、この事前の任意の協議自体もどのような状況であるのかがわかれば、お教えいただければと思います。

【中出委員長】 都道府県番号順で申しわけないですが、栃木県さんからお願いできますか。

【栃木県大塚委員】 それでは、私から簡単にコメントさせていただきたいと思います。資料20ページにある確認するポイントを、事務連絡で、5月25日付けでたしかいただいたと思うのですが、事務連絡の中の本文にも書いてあるとおり、これは平成25年3月の運用指針の中から、協議に当たっての要点整理をしたことが、基本的にそういうことだと理解しております。栃木県としましては、これまで事前調整から本協議ということで、21ページにあるような流れの中で手続を行っておりまして、事務連絡に記載されているような協議資料の調整に努めてきているのが現状でございます。担当者においても、国で開催される担当者会議などを通じまして留意点等への理解を深めているところでして、国での協議に当たりまして、過去の資料や協議経過を踏まえながら年間のスケジュールを組み立てております。

事務連絡について云々という細かい部分は申し上げにくいのですが、あえて1点だけ、この事務連絡の中で、20ページの3の防衛施設周辺の土地利用についてのコメントという書きぶりですが、安全保障上の観点からというのは少し唐突な感じがしております。確かに航空機の飛行の安全確保という点では、空港周辺のいろいろな制限はわかるのですが、安全保障上と地方公共団体に言われたときに、地方公共団体がどう考えるかということになりますと、これは安保じゃないかと。安保のことについてまで都道府県あるいは市町村が事前に想定をして協議をしなければいけないのかというのは、非常に疑問符がつけられる可能性があるのかなということで、これは誤解を招くおそれがないとも言い切れないのではと感じたところでございます。突き詰めるところ、今後の人口減少社会を見据えますと、地方公共団体としても財源・人材等が非常に限られている中で、今後この行政事務をどう効率化し円滑化していくかは、非常に大きな課題だと考えています。そういう中で、各種行政事務につきまして国と地方公共団体それぞれができるだけ省力化するような工夫をしていく必要があると思っております。簡単ではございますが、私からは以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今20ページでいいますと、3から6までについては、個別5法、要するに土地利用に関する直接的な個別5法とは直接関係しない部分について、国交省から提示していただいていると思うのですが、以前から出ていた運用指針の論点整理を出してもらって、この部分のチェックをきちんとすればいいと明記されたことについては、やりやすくなっているということによろしいでしょうか。

【栃木県大塚委員】 先ほども言いましたが、栃木県についてはこれまでもそういう形の資料の調整に努めてきていると感じておりまして、改めまして担当でこういう点にメリットがあるかなというのは、より具体的な評価というのは、そこまでいかないのかなと思っております。運用指針の中である程度言い切られている部分が、具体的な手続のプロセスは運用指針の中で言われておりますので、あくまでも事務連絡については資料調整の中

での一つのポイントということですので、事務処理の効率化に向けた一つのアイテムなのかなという評価にとどまるとは思っております。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。これは私の意見ですけれども、防衛施設周辺というのは、今この事例が航空施設周辺という、電波の関係や航空機の飛行上のということになっていましたが、地方で防衛施設というと、演習林や演習場あるいは自衛隊の駐屯地のようなところで、特に自衛隊の駐屯地などはいいのですが、演習林や演習場は土地利用、5地域区分上もほぼ明確に位置づけられない部分、下手をすると全くの白地になっている場合もありますし、それから、9条でないほうの都道府県の国土利用計画や市町村の国土利用計画でも、演習林や演習場の部分はアンタッチャブルで書いていなかったりする場合も多いです。そういう点で、土地利用基本計画が一応チェックしてくれているという意味を持つのではないかと、私は説明を最初に受けたときに思いました。どちらかというと、この3番で航空機の事例はどちらかというと大都市向きで、地方だと少し違う状況もあるのではないかと思ったのですが。栃木県も巨大な演習場を持っておられると思うのですが。新潟もそうですよね。新潟もそういうのをいっぱい持っているのです。

【栃木県大塚委員】 栃木県は演習場がないのですね。ですから、自衛隊の基地はありますが、その周辺だけということで、栃木県は海もないので当然港もなく、民間の飛行場も自衛隊を除いたらないものですから、そういう意味では少しぴんとこないという点もありますが。

【中出委員長】 すみません。ありがとうございました。
では、続いて新潟県、中村さんからお願いできますか。

【新潟県中村委員】 新潟県です。今回いただいたご質問ですが、最初に国土交通省との事前調整、法定協議の前に立つ事前調整について述べたいと思います。今回5月に出されました通知につきましては、私たち実際の事務の運用上は、この事前調整の基準と捉えたほうがいいのかと思っています。なぜかといいますと、38条審議会で決定された諮問答申を受けたものについて、法定の協議をやっているわけですが、こちらについてはほぼ固まった内容で協議を上げているのが実際の運用ですので、38条審議会にかける前に国土交通省との事前調整を行っていく中のポイントが非常に重要な役割を果たしているのが、実際ではないかと思っています。また事務の運用上、パワーポイントの21ページに、市町村への意見聴取がありました。これを行った後でも関係省庁と、地方支部局との調整がついていないとか、地方の市町村の段階でまだ非常に問題があるので事前調整をやめてくださいという申請があって、意見聴取が終わった後に取り下げしている事案も実際にはありますので、実際の運用上では、事前調整の中の基準、ポイントが重要かと思っています。

それで、今回5月25日に示されたポイントですが、このような基準が示されるのは非常によいかと思っております。そうなりますと事前にこちらも準備が可能となりまして、今後の事前調整の円滑化が図られると考えております。今回示されたポイントについては、まだ6つのポイントでありますし、全ての省庁ではないのかと思っております。協議する省庁ごとに具体的な審査基準を示してもらえると非常にありがたいと思っております。

特に、実務上においては都市計画の変更、用途地域の指定や市街化区域の拡大などの問題についてが、土地利用基本計画では非常に多いのですが、そのときに、農林水産省さんとの協議において意見を述べる事が非常に多いかと思えます。特に事前調整の段階で、上げた段階で国土交通省本省から農林水産省本省に行って、地方農政局に照会が行くようなパターンにはなっているかと思うのですが、こちらとしては地方農政局との調整は済んでいるけれども、さらに農林水産省本省がプラスアルファで何か審査している基準があるかどうかは、まだわからない点があったりします。実際に、例えば農林水産省さんで、地方農政局の協議が済んでいたらもうこれで終わりですよというスタンスが示されていると非常にありがたいと。また、そのほかに本省で見ている基準があれば示していただくと非常に助かると思っております。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。区域区分のことについて、かなり生々しいことを言っていたと思うのですが、実は14ページの個別法の協議のところ、都市地域の協議については、区域区分だけはいろいろな省庁とやらなければならないけれども、その部分を書いていないですね。都市計画区域イコール都市地域だから、都市地域の変更についての国の機関との関係については5条3項で書いてあるけれども、区域区分についてはもっと後ろのほうでいっぱい、それこそ厚生労働省も経済産業省もいろいろレベルは違いますが書いてあるはずで、ただそれがほんとうに区域区分だけでいいのかというのは、都市局の側の問題かもしれないのですが、今後それは、都市局側で区域区分だけではなくて、ほかのこともほかの省庁と考えたほうがいいのかということも議論していただければと思います。この部分で、今、中村さんが言われたのは、都市地域の変更はそんなになくて、よく出てくるのは区域区分の変更で、特に市街化区域が広がることは確実に農業地域が狭まることの調整のことですよね。そのあたりで、どこまで地方の部局と本省とのやりとりレベルも、わかるなら書いておいてほしいということですね。ありがとうございます。

それでは、最後に兵庫県の森田さん、よろしく申し上げます。

【兵庫県森田委員】 兵庫県の森田です。確認するポイント、20ページについては、このような5月の事務連絡が来て、県としても非常に仕事がやりやすくなった点では評価しております。25にも書いてあることですが、特に防衛施設や国有財産の観点では、県ではなか

なかわからないものであるし、自然環境に関する事項についても個別規制等は直接かわるものではないので、異なる場合があるので、そのような点を整理していただいた点は非常にありがたいと思っております。

事前協議については、去年10月のアンケートでも書かせていただいたことですが、事前協議をやった後で38条審議会にかけておるわけですが、事前協議で実質的なものは終わっているのではないかということで、どちらかに一本化するなどの改善が求められると思っております。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今のは、パワーポイントの8ページの、関西の広域連合のところに書いてありますか。改めて協議する意義、事前協議で指摘されることはない。

【兵庫県森田委員】 そのあたりですね。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。

一通り県の方から、20ページ目のこと、それから内海委員から質問がありました事前協議と本協議、任意の協議と実際法定の協議との関係について説明をいただきましたが、それを受けて何か委員の方からご意見がありましたら承りたいと思いますが、いかがでしょうか。お願いします。

【北村委員】 この資料では7ページに、アンケート回答としていろいろなご意見があったことがわかります。読み方ですが、全ての回答者が必要だと言ったわけではなくて、回答者、回答県によってはそういうものは特に要らないとお答えになったところもあると読むということでしょうか。その他のところでは、ワンストップ機能は効率だけでいうと非常に便利なもののように見えるわけですが、これを外しても特段困らないという認識のもとに、特に要らないというお考えがあるとすれば、それはそれで重要なご認識であろうかと思っております。現在の10項は、書きぶりとしては協議しなければならないと書いてありますので、好き嫌いのレベルではなくて絶対に付き合わなければいけないことになっております。でも不要と考えているところもあるとすれば、その限りでは国の片思いで、無理やりストーカーのように協議しろと追いかけていることになってしまいますので、例えばこれは都道府県が必要と認めるときは協議を求めることができるという、求めたいところは求める、求めないところは求めないとするのも、あるいは可能かもしれません。その際、国土交通大臣は前項に基づき協議を求めた場合には誠実に対応するとか、何とかするとか、実際のご判断でやるのは、一つの、分権時代のといううたい文句のもとの手続のあり方としては、考え得る方向性かもしれません。もちろんこれは提案募集方式等の中

であるいは求められていることなのかもしれませんが、この検討会とは別のところでそういう議論があるいはされているのかもしれませんが。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今の7ページ目のことでいうと、特に計画図に関してはほんとうに事務的な部分が多いので、都道府県としてはあまり必要ないのではないかという意見が多くて、計画図書についてはまだしも必要とされているところもあって、なおかつ、今日事務局から用意していただいたように、広域の調整や5地域区分以外のことも俎上に載せることができることからすると、可能なら計画書と計画図について対応を変えることもあるのではないかと、私がこれを拝見して思ったことです。北村委員が言われたことは、10項を改正するとなると法律改正になるので、法律改正の前に運用でいける部分が何かあれば、まずそれで、その次は法律の改正かなと思います。先生の言われたところについても少し今後の視野として入れておきたいと思います。どうもありがとうございました。

【広田委員】 一ついいですか。質問になると思うのですが、今の7ページの点で、左下のアンケートの数字の結果の四角の部分、事後報告の米印ですが、いずれにしても土地利用基本計画の変更には多くの法令等の整合性確保が必要というのは、これは協議するかしないかにかかわらず必要なわけですよ。そうすると、このご意見では、事前の調整を十分に行った上で事後報告とすべきということは、法定の協議手続は要らないという意味で理解してよろしいですか。だから事前の調整は必要であってと理解すべきでしょうか。そうすると、形式的な法定の手続はもうなくても、しっかり事前調整できればそれでいいというのであれば、その部分だけが簡素化されるという理解でいいのでしょうか。いずれにせよ整合性のチェックはどこかで誰かがやらなければいけないわけですよ。ですから、その手続自身は多分省略できないと思うのですが、今は協議事項になっているから必ずその手続の中に自動的にビルトインされているわけですし、そこはどうでしょうか。

【藤原国土管理企画室長】 7ページ左下のアンケートの結果を紹介させていただきましたが、ほんとうに設問にどうお答えいただいたかということだけを書いていまして、先ほどのフローの中で、事前協議と法定の協議との関係まで聞き取るような形ではお尋ねしていなかった関係もございまして、そこについてはそれぞれさらに少し伺ってみたいとわからないのが実情でございます。

【中出委員長】 ありがとうございます。少し考えるべきは、広田先生が言われたように、任意の事前協議と言われているのが、本来第10項の役割を果たしていて、そちらをきちんとやれば、後ろは簡略化できるかもしれないということだと思います。そこらあたりも今後の方向として考えておきたいと思います。

【広田委員】 いずれにせよ20ページにあるような確認事項は必要になるのでしょうか、あとはどういう手続の中でこれをできるだけ効率的にやるかという話のような気もするのですが。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。

よろしいでしょうか。今議論いただいたところを踏まえて、資料4として概略をお示しいただいた4の部分にまとめをしていただいて、方向性を提示して、事前に見ていただければと思いますので、よろしくお願ひしたいと思います。

それでは、後半の部分の論点整理の資料4について、これは今まで1回目、2回目と議論していただいた中で、幅広いことを要領よくまとめていただいているのですが、こういう点は追加したほうがいいのか、少し認識がというところがございましたら、ご指摘をいただければと思います。

広田先生、先ほどとめてしまったので、よろしければ最初に、どうぞ。

【広田委員】 同じような内容になってしまうのですが、よく整理されているかなというのが私の第一印象でして、あとはそれぞれの書きぶりのこの中をより充実させていくのでいいのかなという気がしています。繰り返しになりますが、例えば1の部分の、検討会開催の背景に入れるのは変ですかね。先ほど言った制度インフラの運用の効率化みたいな話も一つ大きな背景としてあっていいのではないかと。この点が1点です。1に入れるのかどうかはわかりませんが。それから2番の土地利用上の課題の質的变化の中に、後ろには出ているのですが、自然エネルギー開発の関係は将来的にも大きな課題になるかと。それからもう一つ、アジアの諸国が経済発展するにつれて、今、観光客が東北などもマレーシアやタイなどの人たちも来るような時代になって、バブルの時代のリゾート開発まではいかないかもしれませんが、北海道の一部などはそういう様相もありますよね。ですから、将来的には国際化というかグローバル化の中での観光リゾート開発対応は、多分土地利用の計画課題になってくるのではないかとこの感じがしています。外国資本の土地の取得や開発は大いに考えられるような気がしますので、そういうことも入れてもいいのかなと思いました。

これは2とこの後の3の土地利用基本計画制度の意義の中にも、cの今日的な土地利用上の課題への対応とかぶってしまうのですが、どちらかにそういう観光リゾートや自然エネルギーのような話を少し入れ込んでいったほうがいいのか。あと、cの今日的な土地利用上の課題への対応の3つ目のポツに、人口減少下の今だからこそ、環境・防災等の課題に土地利用の観点から、これは、私はすごく必要だと思っていますので、ここら辺もより具体的に書き込んでいったほうがいいと。特に防災というか災害対応は、どうも国土全体が騒がしい時期に入ってきたのは間違いないと思いますので、地震や火山災害、あとは津

波ですよね。そういうものをにらんだ土地利用は非常に必要になってくると思います。こちら辺もより具体的に書き込んで、では土地利用計画上どう対応したらいいかということのところまではすぐには思いつかないのですが、防災関係の課題についてはかなり重要になってくると思います。とりあえず、そのようなところです。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。マンパワーのことはさておいて、グローバルゼーション下での観光リゾート開発や自然エネルギー開発のあたりは、まさに今日的な土地利用として書き込んでおいたほうがいいと思いますし、そういうことを書き込むことによって、各都道府県が対処しなければいけないことがあるなど考えていただけることになると思います。ありがとうございます。それから、防災面、人口減少下の今だからこそその防災に関しては、それこそ都市局でつくっている立地適正化計画で、少なくともいろいろな特別警戒区域はだめだと言っているから、そのあたりの情報を、津波や土砂災害にしる、立地適正化計画そのものがここに入り込むわけではないですが、少しアイデアを都市局からもらっておいていただければと思います。どうもありがとうございました。

よろしければ、北村先生、どうぞ。

【北村委員】 私は冒頭の協議のあり方に関する背景として書いてあって、今協議についての議論がされたのですが、本文というかそれ以降のところに協議のあり方は特に出てこなかったのですが、これも非常に重要な点だと思っております。これは中村さんから新潟県よりご認識が示されたところでございます。言葉尻を捉えてまことに失礼ですが、国が審査するから基準が明確であったほうがいいとおっしゃいましたが、これは国が審査するものではないですね。単なる協議を受けるだけの存在でして、同意を要する協議だったら国が審査をします。でも今は同意を要しない協議に変わっておりまして、そのことでも、県民のことを考えれば、審査ということを考えるのがご判断ですから、それはそれでいいかと思いますが、およそ全てのものではないので、それは現行法の認識としては不適切だろうと思います。それをそのように運用するのは県の自由であります。およそそうではないというところで、これをどう考えるかはもう決まっていることとございまして、議論すべきことではございませんので、その辺は整理をする必要があればクリアにしておいて、県の独自のご判断に委ねると。これが大事かなと思いましたが。なるほどいろいろな受けとめ方が県によって運用のときにあるのだなと思いましたが。先ほど協議すら要らないというのは、十幾つもあるというのも、そういうご判断をするところもあるということですから、それは県民のことを思っても要らないとお考えだとすれば、それはそれで責任あるご判断だと思っております。そういういろいろなスタンスのあり方を、これしかない、いろいろ県の解釈だからあり得ると考えるか。これは国の報告書として筆が非常に難しいところかなと感じますが、少し気になったところとございます。

【中出委員長】 ありがとうございます。先ほど言われたように、必要とあればというところも含めて対応の仕方の多様性を持たせることについて、この報告書に書けるかということは事務局にお任せいただくとして、大事なところだとは思っています。

それから協議のあり方については、今おっしゃったこと以外にも、今日の資料3の5ページ目は単純に変遷のことが書いてあるだけですが、こういう変遷の経緯を踏まえて今後どのようにしていけばいいかというのは、今4の部分が何も書いていないので、4の部分できっちり、北村先生の言われた部分、協議のあり方も一番上の項目として立てて、そこできっちり書き込むということで、よろしいでしょうか。どうもありがとうございました。

内海委員、いかがでしょうか。

【内海委員】 先ほどお話しかけた内容も含めて意見を言わせていただきますと、これまで議論してきた内容ということでいえば、土地利用基本計画の機能と役割という話がされてきて、それをうまく整理していただいていると思います。こういう機能をどのような形で今後展開していくのか。すでに申し上げました、他の計画との関係において方向性のようなものを示したほうがいいのではないかとというのが、1点です。

それから2点目が、北村先生もおっしゃって、私も先ほど皆様にお尋ねしたように、協議のあり方とその手続にかんしてです。これはおそらく制度の合理化をいかに図っていくかという観点だと思います。できるだけ全国的な整合性を確保しながらいかに合理化を図っていくかというところが要点になってくると思いますので、全国的な整合性を図っていく中でどういう協議のあり方が考えられるのか。今日は幾つか考え方が示されたと思いますので、決めつける必要はないかと思いますが、考え方を示しておく必要があるのではないかと思います。

3点目が、最初に北村先生がおっしゃった土地利用基本計画の実効性に関する内容です。土地利用基本計画の実効性がどのように担保されるかという考え方だけでも結構ですので、お示しいただいたほうがいいのではないかと考えました。あとはそれぞれの内容について充実していただければと思います。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。幾つか言われた部分の、協議のあり方の部分での制度の合理化は、ほかの二人の先生も同じことを言われているので、そのあたりの整理をしていただければと思います。それから実効性の部分は各論のところ、役割・活用方法のところ、ほんとうに実効性を持たせられるかをもう少し事務局に整理していただければと思います。

よろしければ、県の方、このあり方について県のお立場からこういうところをもう少し突っ込んでほしいとか、これは認識がちょっとというところがありましたら、意見をご披

露いただければと思いますが、いかがでしょうか。よろしいですか。有識者委員は「ねばならない」ですが、都道府県の委員の方には「ねばならない」とは申し上げません。「May」で、もしよろしければ。どうぞ。

【兵庫県森田委員】 先ほども申し上げたのですが、実質的な協議・調整は事前に1回でいいのではないかと考えております。先生がおっしゃられたように、もし県が望むのであれば協議するというのが、現実的かなと考えております。以上です。

【中出委員長】 ありがとうございます。ほかの県の方はよろしいですか。お願いします。

【栃木県大塚委員】 まとめの中で、この土地利用基本計画の実効性という部分をどう考えるかという一言があるのですが、現在の土地利用基本計画は各個別法のゾーニングなどをベースに一覧性を持たせている。その重なった場合にどちらを優先するかという調整法でしかない。ですから、計画自体に何らかの強制力を持たせようとする、要は、それは各法の部分を自分で吸い上げないとならないだろうと思うのです。ですから、それは法律にも書いてあるとおり、必要な施策なりは各法の中で担保されていると思うところでありまして、この都道府県で持っている土地利用基本計画それ自体に実効性を持たせるという議論はなかなか成り立ちにくいかなと、私個人としては考えているところです。

【新潟県中村委員】 この土地利用基本計画制度のあり方については、資料4を見させていただきまして、マスタープラン機能というところですね。栃木県さんのお話がありましたとおり、実効性をどう持たせるかが課題となっているということで、これは重複する地域についての調整方針は書いてあることですが、新潟県で平成23年に土地利用基本計画を策定した段階で、こちらについても議論になっていたのかなと考えております。特に今、上位計画とはなかなか言わなくて基本となる計画という形の言い方になっているかと思うのですが、一番そのときの、策定の際の議論を思い出しまして、例えば先ほども少しお話ししましたとおり、都市計画区域の市街化区域を拡大する、あるいは用途地域を張るときに、農業地域を縮小するとか農業地域の問題が出てきたときに、そのときの農業地域を変更するときの基準はどうなのかという段階で、農振法の中で書かれている基準のほかには何か防災の観点などを盛り込めないかという議論があったのを覚えております。そのようなことも踏まえて、工夫次第では、例えば土地利用基本計画、計画図を変更するときに、マスタープラン機能を持たせて、ある程度の土地利用基本計画にそれについての実効性を持たせていくことができるのではないかと。でも、なかなかそれについては非常にそのときに難しい議論があって、今に至ってもその議論が続いているのかと考えております。ですので、そのようなことも踏まえると、工夫次第ではうまく活用できることはあるのではないかと認識はしております。

以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございます。23年の議論は私も参加していたので、いろいろ、ややこしいことをいっぱい議論した覚えがあります。

よろしければ、ほかの各省庁のオブザーバーの方、何か、この辺で、これを書いてもらっては困るということは後で調整していただくとして、お気づきの点がございましたら、ご発言いただければと思いますが、いかがでしょうか。

【野木林野庁治山課課長補佐】 林野庁治山課の野木と申します。

計画の実効性というところが私どもは気になるところがございまして、個別の法制度はそれぞれ基準を持っていて、それも積み上げでつくっているものである中で、その積み上げの議論を抜きに、上位計画、基本となる計画の中でそういうものが書き込まれて、齟齬が出た場合にどうするかという問題はあるわけですね。どちらを優先するのかと。先ほど広田先生からご指摘がありましたけれども、法定の協議とするか事後報告とするかはともかくとして、我々としては基本となる計画と個別の積み上げの計画との齟齬が生じることは、行政運用上非常に問題がありますので、そこは齟齬が生じないような調整だけは確保していかなければならないと考えております。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。私が新潟県で国土審にいたときに一番悩ましかったのは、林道開発をするとその変更が3年ぐらいおくれて出てきて、実態とは大分合わないことがあって、結局完了するまでは変えられないからということがあって、いろいろな意味での調整が機動性を持って、今言っていたように、実態と合った形で整合性、齟齬のないような形になればいいのですが、もう実態としては変わっているのにまだ森林地域のままだということなど、ほかのケースもありますが、そういうものも含めてそのあたりは計画の実効性というところで意見として取り上げておいていただければと思います。

ほかはいかがでしょう。どうぞ、お願いします。

【小林環境省自然環境局国立公園課】 環境省国立公園課の小林と申します。いろいろありがとうございます。

当課では、国立公園・国定公園の指定等や区域の変更等を担当しているのですが、事務手続などの簡素化も今回の議論の中心だったのかなと思ひまして、資料3でいきますと、21ページのフロー図でございますが、このようなところは、今、土地利用基本計画の変更の流れはこのようにご記載いただいているのですが、それぞれ個別規制法ごとに、例えば国立公園の指定であれば、こういう流れでというフローは定めていて、そことの関係、いつのタイミングで例えば調整を図るかというのが、そこは今、都道府県さんとの個別の調

整でその都道府県の事情に合わせてやってはいるのですが、一つのこういうときに一番やったほうが後々のずれが生じないとかいう、モデルではないですが、このタイミングでこういう調整をやりましょうという、それがあつたほうがよりいいのかなど。そこで見たときに、ここの手続は確かにもう不要ではあるなとか、ここの段階では必ずやらないと、どちらにも影響が出てしまうのではないかなどというのが出てくるかと、日々業務で感じているところではございます。以上、お願いします。

【中出委員長】 どうもありがとうございます。そこらあたりは、今資料では、調整先のこととは書いてあるけれども、手続の流れについてはまだたどり着いていないので、それは一度揉んでいただいて、今の意見を反映できればと思います。ありがとうございます。

私は都市計画の人間なので、景観法ができてから、自然公園法とか、国立公園や国定公園でできる規制の内容と景観法で規制できる内容が、お互いを補完しているような部分があつて、片方は文言でしか言っていないけれども、片方はきちんとそれを基準として指定している。その逆も両方とも持っている。景観法は実は5法を超えているので、そういう意味で融通無碍に使えるとよく言われていますが、そのあたりで、自然公園法との関係も当然この5地域区分の中での調整で、自然公園地域は自然保全地域以外は全部重複できるので、そういう中での調整をどのようにしているのかというあたりも、勉強しなければいけないところです。今後、それこそ人口減少下だと、先ほど広田先生が言われたように、守るべきものは、国立公園・国定公園は無理かもしれないですけども、都道府県立公園をなるべく指定して普通地域をかけるのは嫌がられますが、それにしても普通地域でもかけておいて、ここは各都道府県が気にはしているという指定も含めて、少しあるのではないかなど私は思っていたところです。どうもありがとうございました。

ほかはいかがでしょうか。どうぞ。

【北村委員】 実効性は確かに重要な点でございますね。これは昭和49年にこの法律ができてから、潜在的にはずっとあつたことのように思います。当時の下河辺淳さんの発言などを見ても、あるいは事務次官通知を見ても、調整官庁であつた国土庁の発言であり、しかも分権前であり、行政手続に対して十分な理解がなかつた当時の発言であつたことを考えると、それを今の時点ですべて整理し直すかは非常に重要だと思うのですね。治山課さんのようなご議論は当然あるわけですし、法制局がどのようにご判断なさるかが決定的に重要だとは思いますが、そこまでいかななくても、これは曖昧にすることは、曖昧にすればするほど都道府県が困りますから、あるいは曖昧にしたら都道府県に解釈しろということもあり得るかなどは思いますが、せつかくこういう論点を時間とお金をかけてやっているわけですので、何事か結論が出ればいいのかと大いに期待しています。

それから先ほどの兵庫県の森田さんの任意にすべきだという点については、私もそう思っているのですが、そのときに協議を求めなかつた都道府県に対して国土交通大臣は

不利益な取り扱いをしてはならないということも一緒に書かないと、行かないと意地悪されるとなりますから、その辺も余計なことながら必要かなと思っております。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。北村先生が言われたところについては、ぜひ一つの目玉になると思いますので、前もって、今日の資料4をバージョンアップしたものが最後の中間とりまとめのもとになると思いますので、前もって委員の方に見ていただけるようにして、なおかつ、それぞれのご専門に近い部分については、少し添削というか、付け加えるべきところや意見をいただいて、最後は少し丸くなるかもしれませんが、そのような形にさせていただければと思います。

わりとスムーズにいろいろな議論をしていただいて、別に何が何でも6時までやらなければならないことはないのですが、何か言い足りないこと等がございましたら、承れればと思いますが、なければ次に進みたいと思いますが、よろしいでしょうか。

それでは、ありがとうございました。今ほどもまでの議論で資料4の4に当たる部分について前半議論をいただきました。今日の議論を踏まえて、4の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は加筆していただくことと、1、2、3、5の部分についても、いろいろな意見をいただきましたので、それらをもとに案を練っていただければと思います。それから、すぐここで、報告書でこうすべきだと書けるかどうかは怪しいところですが、協議事項と意見聴取あるいは事前調整について、こういう考え方もあるという形や両論併記とかいろいろな形があると思いますが、各都道府県さんからの意見を踏まえて、計画書や計画図のこと、それから事前協議のこと等について、こういう意見があって、こういう方向も考えられるということで、まとめていただければとは思っております。

あと10分ほどありますが、これで一応全体の議論をしていただいたと思いますので、進行を事務局に返させていただきます。よろしく申し上げます。

【藤原国土管理企画室長】 本日はご熱心なご議論をいただきまして、まことにありがとうございました。事務局でも今日いただきましたご指摘を踏まえた作業を進めてまいりたいと存じます。

それでは、以上をもちまして、第3回土地利用基本計画制度に関する検討会を終了いたします。本日はまことにありがとうございました。

次回第4回の検討会につきましては、今のところ9月ごろを目途に開催する予定でございます。具体的な日程につきましては、追って調整をさせていただければと思います。よろしく願いいたします。本日はどうもありがとうございました。

(了)