

国土審議会計画推進部会 国土管理専門委員会（第4回）

平成29年5月12日

【課長補佐】 それでは、ほぼ定刻になりましたので、ただいまから国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会の第4回会議を開催いたします。事務局の国土政策局総合計画課国土管理企画室の湯原です。本日もお忙しい中ご出席いただきまして、ありがとうございます。

会議の冒頭に、本日の会議の公開について申し上げます。参考資料の国土管理専門委員会設置要綱の5にありますとおり、会議は公開することとされており、本日の会議も一般の方々に傍聴いただいております。この点について、あらかじめご了承ください。

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1枚目、議事次第、座席表、資料1、委員からの主なご意見、資料2がとりまとめ（案）概要で1枚です。資料3がとりまとめ（案）になります。資料4がそのとりまとめ（案）に関する補足資料となっております。続いて、資料4-2が国土利用計画（市町村計画）に関する調査結果概要、資料4-3が国土利用計画（市町村計画）の事例、資料5が今後の論点について、資料5-2が山野目委員提出資料。続きまして、参考資料1が今後の論点等に関する参考資料。カラーのパンフレットになりますのが、参考資料2に当たります、これからの時代の地域デザインとなります。続いて参考資料3が、「国土管理専門委員会」における検討趣旨・主な論点（案）、参考資料4が委員名簿、参考資料5が委員会の設置要綱になります。

以上の資料について不備がございましたら、事務局までお知らせください。

また、審議中にご発言をいただく場合にはマイクを回しますので、そちらを持ってのご発言をお願いいたします。

それでは、これより先、カメラによる撮影はご遠慮いただきますようお願い申し上げます。

なお、一ノ瀬委員、広田委員、山野目委員は、所用のためご欠席とご連絡をいただいております。本日は、参考資料5の設置要綱の4項に定められております会期の開催に必要な定足数を満たしておりますことを申し添えます。

それでは、これ以降の議事運営は委員長をお願いいたします。どうぞよろしく申し上げます。

【中出委員長】 それでは、本日、第4回目の国土管理専門委員会を開催させていただきます。今日ご議論いただいた内容をもとに、この上位の部会であります計画推進部会に5月29日に、この1年我々で議論したことの内容を報告させていただくことになっており、今日の資料をもとに議論をいただいたものを、とりまとめて報告したいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

それでは、本日の議事に入らせていただきます。まず議事次第を御覧いただき、事務局からの説明の後に議論に入りたいと思います。

最初に、資料に基づいて、事務局から説明をお願いします。よろしくお願いいたします。

【国土管理企画室長】 国土管理企画室の藤原でございます。お手元の資料1から参考資料の2までについてご説明をさせていただきます。まず資料1でございます。これは昨年の9月から3回開催した専門委員会の中で、委員の皆様方からいただいたご意見のご紹介ということでございます。大きく2回目以降は、国土利用計画の市町村計画などを中心にご議論いただいておりますが、それに係るものを前段、そして最後のほうに今後の検討すべき論点に係るものも、第1回を中心にご意見をいただいておりますので、そちらを3ページに掲載させていただいているものでございます。

1ページのほうから御覧いただきますと、総合的・分野横断的なマスタープランの必要性に係るもの、地域レベルの計画の推進の必要性、地域レベルの計画における留意点、そして、また広域の視点の必要性ですとか、市町村に対する計画策定の支援の必要性について書いてございます。

おめくりいただいて、土地利用調整など計画の実現手法に係るもの、また、地域における情報の扱い、あるいはコンパクト化、災害リスクなどを踏まえた土地利用とその合意形成に係るもの、また、市町村レベルの国土利用・土地利用のあり方として国土利用計画の果たすべき役割に係るご意見。あるいは、次のページ、人口減少下の地域における課題に係るもの、こういったものをいただいております。

また、今後検討すべき論点につきましても、国土管理のあり方に関するご意見、さらにはこういった国土管理への国民参加の進め方に関するご意見、さらには土地の管理責任、国の役割、こういったご意見もいただいていることを書きとめさせていただいております。

続いて資料2、資料3とございますが、この2つが本日も議論いただきたい一番メインの資料となっております。こちらにつきましては、これまで3回の議論の中で皆様にご議論いただきましたものをとりまとめたものという内容になってございますが、これに先

立って、関連する資料のほうをまずは先にご案内させていただければと思います。

お手元の資料4でございます。こちらにつきましても、これまで特に第2回、第3回を中心に、今回のこのとりまとめに即して関連資料を並べてきたものでございます。多くはもう既にご説明させていただいているものですが、何点か追加した資料もございますので、そういったところを中心にごく簡単にご案内をさせていただければと思います。

おめくりいただきまして、スライド2枚目のほうが計画体系に係るもの。国土利用計画法に基づく国土利用計画、中でも今回は市町村レベルの計画としての市町村計画、こういった中に土地利用構想図という、今任意の構想図などがつくられているといったことをご紹介します。

そして、おめくりいただきまして3ページ、こちらのほうは国土利用・管理上の課題ということで何点か並べさせていただきますが、合併による市町村域の広域化、あるいは人口減少・高齢化による国土の管理水準の低下、土地利用の非効率化といったものに係るものでございます。

さらにおめくりいただきまして、巨大災害の切迫、水害、土砂災害等の頻発化・激甚化に係るもの。

そして、おめくりいただきまして5ページがインフラの老朽化の問題、あるいはインフラ整備の進展に応じた対応の問題ということで触れさせていただいているものでございます。

続いて、6ページ目でございますが、総合的な国土・土地利用のランドデザインとしてマスタープラン機能を果たすということについて、具体的な市町村計画を例に、この後ご案内させていただいておりますが、遠野市の計画などではこういった使い方をしているという例でございます。

同じような観点から、次のページは長野県の飯田市の計画ということでございます。

続いて8ページでございます。ランドデザインをいかに有効に具体化につなげていくかといったところで、さまざまな利活用が市町村においては図られているということでございます。まず、総合的な土地利用調整のツールとしてこういった計画を使っているという事例で、富士宮市の事例、そして、おめくりいただきまして、ゾーニングなんかを通じた土地利用調整としましては長野県の新井町の例。

そして、10枚目のスライドでございますが、兵庫県の篠山市の土地利用基本計画の事例、そして長野県の安曇野市の国土利用計画の例、さらに自主条例によります防災調整区

域などを設定した例としては愛知県のみよし市の例。

さらにおめくりいただきまして、災害リスクに関しましては少し追加をさせていただいております。左側、伊豆市の水害に備えた土地利用条例というものが昨年12月に自主条例として策定されておりまして、浸水想定区域の0.5メートル以上のところを対象に土地利用を誘導するような内容の条例がございましたので、こちらを追加させていただいております。

続いて、14ページがプロジェクトの調整のツールとして使っているという事例でございまして、最近つくられた計画の中からでは新潟県の南魚沼市の国土利用計画の例、さらにおめくりいただきまして、これは地域レベルのいろいろな構想を束ねていくような役割に位置づける、そういった役割としまして福島県の三春町の例。さらには、次のページの飯田市の計画の中でも地域レベルの委員会の内容を入れているというものでございます。

また、さらには国土管理の取組というものを計画に取り込んでいくことも大事ではないかという観点から、次のページのほうは新たに追加させていただいた資料でございまして、国土管理について、地域レベルで具体的な取組をしていこうということで、鳥獣被害などが非常に多くて耕作放棄も増えているような地域で、そういったものへの対応として、地域レベルでいわゆるバッファゾーンと呼ばれるような境界区域をつくっていく取組をしている例ということでご紹介させていただいております。

続いて、静岡県富士市におきまして事前復興計画的な内容を計画にしている例ということでございます。

次のページでございまして、先ほど申し上げましたとおり、これまで3回ほどご議論をいただいて、今回が4回目に当たるということでございまして、この国土利用計画法に基づく土地利用計画制度としての国土利用計画、特に市町村計画のあり方というものを議論いただいて、今回まとめていこうということでございます。

また、残る課題については、おそらく3カ月ぐらい置いてからということになろうかと思いますが、第5回以降ご議論いただきたいと考えているところでございます。

次のページは市町村計画の法律上の内容を参考までに紹介させていただいたものでございます。

続いて、資料4-2でございまして。これは、今回新しくご紹介させていただく資料でございまして、今回とりまとめをさせていただいている中の根拠として、全国の市町村にアンケート調査を行っております。その中で、各市町村が今、国土の利用管理上、どんな問題

意識、課題意識を持っているのかという内容について、2月におこなったアンケートの結果を取りまとめたものでございます。

おめくりいただきまして、これはアンケートとは別に各都道府県に調査した内容でございます。全国の約半数の市町村で国土利用計画の市町村計画が策定されているということで、県によってつくられている割合というものは変わってまいります、平成28年度に新規で計画がつくられたものは黄色の赤枠の丸に書かれたところございまして、その他、最近変更された計画をご紹介しているものでございます。

次の2ページ目のスライドでございますが、こちらのほうが今申し上げたアンケートでございます。全国1,741のうち約85%、1,478の市区町村からご回答をいただいております。こういった中で、計画期間中の国土利用計画があるということが17%です。あるいは、年次は過ぎてしまっているけれども存在するといったところもございまして、全体の約4割は何らかの形でつくられているというところでございます。期間は切れても役割は果たしている、いろいろな状況はございますが、こういった実情だということでございます。

3枚目のスライドでございます。市町村レベルの計画の中で土地利用構想図を持っている市町村の割合でございますが、約7割が市町村全域を対象とする土地利用構想図を定めているというものでございます。

続いて、4枚目のスライドでございます。国土、あるいは土地をめぐる利用・管理に関する課題について複数回答可ということでアンケートをさせていただいております。これまで、この専門委員会でも取り上げてまいりましたような問題意識に係るものが高い割合となっております。空き地・空き家の増加、あるいはインフラの維持・管理、あるいは災害の危険性といったあたりは、90%近い数字になっているということ、さらには荒廃農地、野生鳥獣被害の問題、所有者の所在の把握が難しい土地の増加といったところは6割から8割ぐらい数値がございまして、その他、景観の問題、産業誘致の問題、あと必要な施業とか管理が行われない森林ですとか、廃棄物の問題、あと市街地のコンパクト化等ございます。

また、課題と回答している市町村の割合は低いながらも、注目していくべきものもございます。例えば右側の19番であれば、廃業したゴルフ場、スキー場などの跡地をどう管理していくのかといった課題がございまして。

続いて、5ページでございます。特に懸念される災害の観点で質問しましたところ、や

やはり地震、水害、土砂災害といったあたりはどれも8割前後と非常に高い数字になっております。

続いて、6ページでございます。国土利用計画を持つ322の市町村に対するアンケート結果でございますけれども、どういったきっかけ、経緯で策定変更などをしようとしているのかということでございます。やはり市町村の総合計画などの変更に伴ってというのが4割強です。あと、国土利用計画の全国、あるいは都道府県の計画が変更されたことに伴うものが4割弱というところでございます。あるいは、市町村合併などに伴うものが続いているという状況でございます。

続いて、7ページでございます。この市町村計画をどのように活用しているのかということについて、約8割と一番多いのは、市町村土の利用に関するビジョン（将来の目標・方向性）をしっかりと市町村として提供しているというものでございます。

あと、行政区域全域に係る計画としての役割、あるいは市町村土の利用に関する上位計画として、マスタープランとしての役割といったあたりが6割ぐらいということでございます。その他、土地利用の規制、誘導の根拠ですとか、あるいは環境保全のツールとして、あるいは総合調整のツール、こういったものが続いているところがございます。

8ページでございます。国土利用計画の策定変更によって考慮した、あるいはしようとしている内容については、土地利用の現況、人口、あるいは道路などのインフラ整備・管理の状況、区域指定、その他の施設に係るデータなどが続いております。

あと、災害リスクに関するものについては、それほど高くないという状況でございますが、逆にこういったものをどう土地利用計画の中に取り入れていくかというあたりが、今後の課題であると思っております。

続きまして、GISの活用状況ということでございます。どんな活用を市町村で図っているのかということにつきまして、やはり土地利用の現況などを図面に落とすツールとして使っているということ、あと区域の指定状況、人口分布の状況、このようなものを使うためにGISを活用している状況でございます。

おめくりいただきまして、市町村計画策定に対してどんな支援を求めるかといった、国や都道府県から提供する内容ということでございます。多かったのは、今の時代に合った計画策定・変更の手引というニーズが非常に高く、4分の3強でございます。また、計画策定・変更に関する研修ですとか、あと事例集、あるいはGISを活用した分析方法のマニュアル等、あとデータの提供などが続いているところがございます。

おめくりいただきまして、総合計画との関係、あるいは市町村の都市計画マスタープランとの関係などについても尋ねております。先ほどの内容とも重なりますが、総合計画に即して国土利用計画策定・変更が半分強になっているといったところでございます。

また、市町村の都市計画マスタープランとの関係の中で多かったのは赤字にしていますが、マスタープランの基本となる計画として、国土利用計画を策定・変更しているというものが半分少々であったということでございます。

続きまして、資料4-3、国土利用計画（市町村計画）事例ということで、こちらのほうもごく簡単にご紹介させていただければと思います。近年策定されました国土利用計画（市町村計画）につきましては、2ページ目にあるようにさまざまな計画がつけられているところでございます。

おめくりいただきますと、自然・社会・経済条件などに応じたエリア区分などを提示していくもの、あるいは4ページ目のゾーニングの色彩が濃いもの、あるいは地形などに合わせて区分をしているものなどがございます。また、土地利用の構想図、利用区分、ゾーニング、拠点エリア、概念図などを示しているものもあるということでございます。利用区分に関係するものは7ページ、8ページに記載がございます。

また、ゾーニングについては9ページ、10ページ。さらに拠点エリアなどを設定したものを上乗せしたものが11ページ、さらに12ページでございます。

また、概念的に構想を示していくような例としましては、こちらの宮田村の例。さらにおめくりいただきまして、住民参加の状況などについても、こちらに書かれたようなところでは各地の住民を巻き込むような取組をしていらっしゃるところでございます。

また、土地利用の調整条例・開発指導要綱との関係につきましては、次の15ページにまとめさせていただいております。国土利用計画の市町村計画をこういった条例とか要綱の基準として活用しているという事例でございます。

続いて、16ページは新潟県の長岡市の例でございます。土地利用調整の方針をこちらの計画の中で定めているという例でございます。

さらに、17ページが東日本大震災の津波の被災地になりました宮城県の東松島市の計画で、復興事業を踏まえた土地利用の転換の内容を図面に示す内容の計画をつくっていらっしゃいます。

そういった意味では、次の福島県の南相馬市のほうでも、復興事業等の土地利用転換を把握するための計画として活用しているということでございます。

4-3につきましては以上でございます。

そして、本題であります資料2と3に入らせていただければと思います。まず資料3を御覧いただければと思います。こちらの報告の位置づけでございますけれども、こちらの専門委員会で調査した内容につきましては、おおよそ1年を目途に計画推進部会に報告することとしてございまして、こういった中で昨年9月来、ご議論いただきました国土の適切な管理による安全・安心で持続可能な国土の形成が必要とされていることに対してご議論をいただいたところでございます。

今回は、特にその中でも国土利用計画を中心にご議論いただいたところでございまして、これらにわたる検討内容を中間的にとりまとめたものであって、先ほど中出委員長からもご紹介いただきました第2回の計画推進部会に報告されるという位置づけのものでございます。

背景と目的は、一昨年の8月に閣議決定されました新たな国土形成計画の全国計画、あるいは第5次国土利用計画、こちらで掲げられた国土の利用・管理に関する考え方、こういったものをいかに進めていくかという中で、次の「本専門委員会においては」というところでございますが、こういった人口減少、財政制約、気候変動等の条件を踏まえながら、国土の利用・管理の推進方策を検討することにしました。

そういった中で、特に1年目においては、国土利用・管理上の地域の課題に対して、国土利用計画（市町村計画）においてどのように対処できるか、改善すべき点は何かといった整理検討を行ったということでございます。

さらに、国土形成計画の中では、広域的な見地からの地域のあり方の検討といったことも記載されてございまして、都道府県との関係などを中心に、まだ今後必要に応じて検討を行う内容も残されていると、こういったものもあわせて記載させていただいているところでございます。

続いて、2番の国土利用・管理を取り巻く課題と対応方向ということでございます。これは、先般来ご案内させていただきましたとおり、国土を取り巻く状況としましては、急激な人口減少・少子化、そして地域的な人口偏在の加速化、あるいは異次元の高齢化の進展、巨大災害の切迫・インフラの老朽化など、大きく変化していきまして、これらの変化に対して財政制約が厳しい中で対応していかなければならないということですが、これに対しては、従来の個別施策ごとのアプローチでは限界があるのではないかということでございます。

こういったアプローチではなくて、面的な土地利用の側面からのアプローチをすることで、効率的な対応を促進することができるのではないかと考えています。例えば、行政に限らず、医療・介護・福祉、あるいは商業、金融、エネルギーといった観点、生活に必要な各種サービス機能も土地利用という面からのアプローチをすることで集約化、あるいはそこへの誘導といった議論も可能になってくるということと考えています。

あと、厳しい財政状況下の中でインフラの機能を維持していこうと思いますと、人口減少を見据えた土地利用というフェーズから見た集約化を前提とした的確な維持・管理を行っていくことで、中長期的にはトータルコストの縮減等につながる可能性もあるといったところで考えています。

また、こういった集約化などを行う場合には、災害リスクのより低い土地への集約に配慮することにより、災害からの安全性を高めることができるというところも考えています。こういった土地利用アプローチにより、地域が直面するさまざまな問題を解決していくには、やはり特に市町村レベルでの土地利用の構造の転換が重要ではないかと考えています。特に災害対応ですとか、道路、下水道のインフラ整備、あるいは医療・福祉など、住民に身近なサービスなどの分野においては、市町村が大きな責務を有しているということと考えています。

また、平成11年以降、いわゆる平成の大合併で市町村合併が推進されたことによりまして、1市町村で管理する面積というのがこの20年間で1.88倍、特に地方圏などでより高い数字、ほぼ2倍にまで増大しております。こういった市町村合併を通じて、都市部から農村部、山間部など、異なる地域属性を持つような地域を包含するケースというのも非常に増えておりまして、これに伴い、1市町村が担う国土・土地利用上の責任ということも増大しているというところで考えています。

こういった現代におけます国土・土地利用上の課題を土地利用的なアプローチから見ていくと、それぞれの課題に対していろいろなことが見えてくるのではないかと考えて、以下、掲げて考えています。

まず人口減少、あるいは高齢化によりまして土地利用の非効率化という観点で考えています。こういった人口減少などの影響として出てくる場所の空き地・空き家問題、低・未利用地の問題などがありますが、これは先ほどご案内のとおり非常に問題意識が高かったところで考えています。こういった中でも、さまざまな生活サービス機能を維持していこうと思うと、一定の利用可能人口などを前提として成り立っているものですから、こういった

サービスをいかに成り立たせていくかというところが大事な観点になってまいります。

4 ページ、次の黒丸でございますが、巨大災害の切迫、気候変動などによります水害、土砂災害などの頻発化・激甚化ということでございます。災害リスクの高い地域に我が国では人口と資産が集中しているということ、災害に対しては脆弱な構造となっていくことが国土利用計画、国土形成計画でも指摘されているところでもございますが、より安全な地域への諸機能や居住の誘導など、安全を優先的に考慮する国土利用への転換が急務であるという点が掲げられているところでございます。

さらにここ数年でも、豪雨災害を踏まえて水防法の改正などによりまして、想定最大の規模の外力の設定と、あと浸水想定区域図、こちらの公表が進められております。また社会資本整備審議会の答申でも、水害リスク情報を踏まえた適切な土地利用の促進について言及されております。市町村に対してこうした災害リスク情報が提供されることが増えているわけでございますが、各市町村においては防災部門における防災対策の促進のみならず、企画、あるいは土地利用といった部門においても、こういった災害リスクを踏まえた土地利用について対応が迫られているという状況はあろうかと思えます。市町村の先ほどの調査の中でも非常に高い問題意識として挙げられていたということもございます。

次の黒丸でございますが、インフラの老朽化ということでございます。これは、先ほどご案内したとおり、非常に高い割合で課題と考えているところでございまして、土地利用の観点からも維持管理にかかるコストとか費用対効果を踏まえた計画策定などが大事になっているところでございます。

次の黒丸でございますが、インフラ整備の進展による土地利用ニーズの変化ということでございます。高規格幹線道路のインターチェンジなどが新たに供用開始となる、あるいはリニア等はじめ鉄道の新駅など、交通拠点が新設される。そういったことがありますと、インフラ周辺の土地の活用ニーズが高まっていくというケースもありまして、こういったところについては、人口減少下ではあっても、引き続き重要な土地利用上の課題ではないかということでございます。

続いて、5 ページに入っていただきます。こういった課題を今挙げてまいりましたが、こういった課題に対応するためには、国土形成計画などで考え方として示されております「コンパクト+ネットワーク」の地域ですとか、国土の構想をつくり上げるような土地利用のアプローチというものを戦略的に強化していくことが重要ではないかということでございます。人口減少社会でもこういったこと、持続可能な地域を維持・形成していくため

には、地域みずからが主体となって地域の構造を見直して、各市の生活に必要なサービス機能を一定の地域にコンパクトに集約することによって、これらのサービスの効率性、適用を可能とするなども必要があるということでございます。

また、災害発生のおそれのより低い土地への土地利用の誘導に配慮することによって、人的・経済的被害を減少させることができるということでございます。

また、地域や国土の構造としてはコンパクトだけでは不十分で、これらが交通などのネットワークでつながるということも重要だということでございます。こういった生活に関する諸機能を集約する場所とかネットワークとして重要なものを明確に位置づけることで、公共施設や交通網のインフラにつき重点的に維持・管理すべきものを位置づけるなどといったことも可能となってくるということでございます。

また、国土管理といった切り口でも、以下のような黒丸に挙げているような点もあろうかと思えます。人口減少・高齢化による国土の管理水準の低下ということでございます。人口減少などの影響としまして、農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、里地里山の自然環境ですとか、景観の保全、あるいは水源地の保全なども挙げられますが、こういったものについては非常に課題だと、考えているところでございます。

また、「そのほか」と書いてございますが、国土利用・管理と課題としましては、所有者の所在の把握が難しい土地の増加、あるいは廃業した施設の跡地の管理、あるいは近年問題になっておりますメガソーラー施設の設置など、従来、特に高度成長期などには想定されていなかったような土地利用、あるいは景観の保全など、地域によってさまざまな課題が挙がっているというところでございます。

こうした国土利用・管理の課題というのは一律ではなくて、各地域を取り巻く状況に応じた課題への対応が必要だということでございます。広域的な方針も大事ですが、さらに地域の発意と合意形成を基礎とする土地利用において、基礎自治体でもあり、住民の生活に一番身近なところにある市町村の役割というのが重要になってきているというところでございます。

こうして見てきた課題に対応するためには、長期的な視点に立って国土・土地利用に関する計画を策定することが必要だという整理をさせていただいております。その中で、3つの内容に着目してございます。まず1つが、総合性ということでございます。都市・農業・森林等、個別の分野のみならず、分野横断的、総合的な国土・土地利用に係る施策の指針となるものであることが重要ではないかということでございます。市町村合併によっ

で広域化する中でさまざまな地目を抱える、包含するケースも増えており、そういった中では横断的な計画がより求められているのではないかと考えています。

続いて、時間軸でございます。20～30年など、長期の時間軸を見据えて計画を立てる必要があるのではないかと考えています。地域レベルの土地利用構造の転換といったものには、短期的に行おうとすると副作用が伴うということで、数十年の長期を要するケースが多いと考えていますが、長期的な見通しの上で、まずは総論における地域の合意形成を丁寧に行った上で、緩やかに時間をかけて土地利用の誘導を行っていくということも重要ではないかと考えています。

これを実現するために目指すべきビジョンを見える化して、情報を共有化すること、これというのは、すなわち土地利用の構想図を策定するということが必要ではないかということにもつながってこようかと思っております。

次の3つ目でございますが、他の政策との連動性ということでございます。計画をつくりっ放しではなく、計画に沿った土地利用に関する法律・条例・要綱等による土地利用の誘導ですとか、各種のプロジェクトの運用を行うことも必要だということで、各市町村においてこういった計画を指針として位置づけていくということが重要ではないかということでもあります。

こういった3つの要件を兼ね備えた市町村レベルでの土地利用構想の転換を促進する仕組みとして、国土・土地利用に関する市町村のマスタープランこそが、まさにこの国土利用計画法に基づく国土利用計画（市町村計画）ではないかということで、この仕組みを活用・充実・強化することが必要であると掲げさせていただいております。

次のページからが国土利用計画（市町村計画）制度の現状と課題ということで整理させていただいております。こういったことを踏まえた国土利用計画（市町村計画）でございますけれども、これまではいわゆる総合計画の土地利用部分を具体化する計画として位置づけられることが多かったわけですが、今地方自治法では総合計画が廃止され、そういった中でも基本構想ですとか、それに準じた総合計画などと一体として策定変更する例が多いと考えてございます。策定はしているけれども、長期間見直しが行われていない、必ずしも活用されていないと見受けられる計画も、先ほどのアンケート結果のとおり散見されるところでございます。

実際に市町村計画を活用している自治体におきましては、土地利用構想図をあわせて定めて、大きな土地利用の方向性を示したもの、あるいは災害リスク等を位置づけたもの、

土地分級を定めた上で地域区分を設定しているもの、あるいは土地利用規制の根拠とするもの等がございます。ただ、他方、市町村計画は法的に見ればあくまでもマスタープランであって、実質的な予算・規制、その他具体的な措置を伴う点においては実効性に乏しいとの指摘もあるところでございます。また、土地利用構想図につきましては、法的には位置づけはないということございまして、参考資料程度の扱いになっているということで、具体的な施策に結びつけにくいといった声も聞かれるところでございます。

また、市町村計画に限らず、市町村が策定すべき土地に関する計画というのは個別分野ごとに存在していて、こういった計画策定に当たっての人的資源、あるいは予算、あるいは計画間の調整は負担が大きいなどの課題があるというところでございます。

こういった中で、市町村レベルの国土のランドデザインであります総合的・分野横断的、長期のマスタープランとして活用していこうと思いますと、次の8ページ以降の点を考慮していく必要があるのではないかとということでございます。

まず1つ目は、政策誘導エリアの設定のあり方という項目を挙げさせていただいております。先ほどの「コンパクト+ネットワーク」といったものの構造を実現していく上では、諸機能を集積していくエリアと、一方で災害リスク等を踏まえた上で利用を抑制するようなエリアなど、その土地の特性とか利用の現状などを総合的に踏まえた上で誘導を図るエリアとか、その逆のエリアを設定して、長期的な観点から適切な土地利用の誘導を図ることが有用ではないかということでございます。

誘導するエリアにおきましては、それぞれ個別分野の議論だけでなく、総合的な視点に立ってこれらの機能をできる限りまとめて誘導することが重要ではないかということもあわせて書かせていただいております。

また、居住とか関連施設等の利用を抑制するエリアを定めた場合には、その居住にかかわって、例えば遊水地的な機能にするとか、地域の事情、土地の条件などを踏まえながら管理コストを提言させる工夫を行うですとか、新たな用途を生み出すといったことで、国土を荒廃させず、むしろ地域にとってプラスに働くような最適な国土利用を選択していくと、必要な取組を進めていくということが重要ではないかと書かせていただいております。

続いて、計画策定の支援の必要性という項目を挙げさせていただいております。こういった計画策定の推進のためには、例えば洪水浸水想定区域のデータといった災害リスク情報の積極的な提供ですとか、それを受けた土地利用推進のための計画策定に向けた技術的な支援ですとか、あるいは計画策定に資するようさまざまな地理空間情報の提供、ある

いはさまざまな分野の立場からの計画策定支援とか、ノウハウの横展開、こういったことも充実を図っていくことが重要だということでございます。

また、広域的な視点の必要性ということでございまして、地域単位のみでは、境界部分で齟齬が出ることもあるということで、広域的な整合性を保つことについても、引き続き検討が必要だということもあわせて書かせていただいております。

また、地域レベルの国土・土地利用計画のあり方ということでございます。「コンパクト＋ネットワーク」というのを具体化していくためには、その地域の単位での詳細な土地利用に関する計画を策定することも有用だということでございます。特に地域が行う国土管理の取組などについては、地域のさまざまな主体が合意形成して、地域のビジョンとアクションのための計画という意味で、計画が必要になってくるのではないかとということでございます。こういった場合に、地域の自治会とか、あるいは地域の運営組織といった、地域を担う主体を中心とした計画の立案・実行体制の構築というものも有用ではないかということも書かせていただいております。

こういったことを踏まえて、4番、国土利用計画（市町村計画）のあり方ということでございます。以上を踏まえまして、市町村計画につきましては、各市町村の特性、ニーズに応じながら、人口減少下の時代において長期を見通した総合的な国土・土地利用のグランドデザインを描くためのマスタープランとして、次に挙げるような観点から、今改めて活用が期待されるのではないかとということでございます。

1つ目が、総合的な国土・土地利用のグランドデザイン（マスタープラン機能）ということでございます。黒いぽつが3つほど書いてございますが、地域づくりのビジョン、方向性が見える化・共有の道具として、あるいは総合的・面的な土地利用調整の指針として、あるいは自治体の総合計画等との一体的な検討、連携などということも大事ではないかということでございます。

2番としまして、計画具体化の手段ということでございます。具体化するための手段としては、次のような取組も、各市町村の事例から見えてまいります。総合的な土地利用調整のツールとしてということで、各法律の運用ですとか、あるいは条例・要綱なども含めた土地利用誘導を図っていくことが必要ではないかと。ただ、この際には都道府県とか市町村との連携の仕組みについても検討すべきではないかということも、あわせて書かせていただいております。

続いて、10ページに入ってくださいまして、プロジェクト等との調整のツールとして

ということでございます。市町村の庁内の総合的な調整体制を構築する中で、各種プロジェクト等の調整も行うことができるということでございます。

続いて、地域レベルの計画の推進ということでございます。市町村のさらに下の地域レベルのものを市町村として、計画としてオーソライズ、位置づけていくといったこともできて、こういったものを通じて住民・NPOなどの活動支援の取組との連携なども図っていけるということでございます。こういったものを通じて、国土の国民的経営、国民参加の国土管理につなげていくということでございます。

また、こういったものを進めていくに当たっては、市町村や都道府県の意向なども踏まえつつ、国としても対応すべきことがあるのではないかとということで、3点書かせていただいております。人口減少の時代に合った国土利用計画制度への改善、充実といったことを、まず1つ目として挙げさせていただいております。この市町村計画を国土利用・管理の観点から実効性のある計画とするための手段として、充実していくことが必要ではないかと。「具体的には」とありますが、地域の課題・状況に合った政策誘導エリアの設定と、具体的に誘導を図るために必要な措置の充実、あるいはより身近な地域における計画を位置づける、こういったことが挙げられるかと思えます。

続いて、計画策定の支援の必要性ということでございます。先ほど来の災害リスク情報の積極的な提供ですとか、技術的支援、あるいは地理空間情報の提供、その他専門的な立場からの計画策定支援等について記載してございます。

続いて、市町村と国、都道府県、周辺市町村との調整というのも大事な視点ではないかということでございます。計画の実効性を高めるためには、事前に関係者からの調整も必要ですし、特に仕組みを整備すべきだということと、また特に小さな市町村などでは都道府県計画をもとに計画を策定しているといった意見がございまして。市町村の適切な国土利用を進めるためにも、都道府県計画についても適時適切な見直しを行うことも必要ではないかということでございます。

こうした中で、地域の土地利用構想の転換を目指していくということが重要ではないかということでございます。

次の11ページに入りまして、人口減少とともに地域の安全度が向上するような地域構造を目指していく、あるいはインフラ管理を効率化する、あるいは効率的な生活サービスを提供する地域構造、あるいは地域における国土管理の取組を推進していく、こういったものとして考えていく。

さらに、特に巨大災害の切迫が喫緊の課題となっている中では、こうした土地ごとの特性を踏まえながら、将来を見据えた土地利用につなげていくための事前復興的な計画の基礎にもなっていくのだろうということでございます。

以上が市町村計画に絡む内容でございます。

次の5番につきましては、国土の利用と管理に向けた残された課題に対して、国民各層は国土管理にどのようにかかわるべきか、どのように参画を進めるべきか、あるいは所有者による適切な管理がなされない土地に対する課題とか、国土管理を中心とした課題については、引き続き議論を要するということでございます。

また、国土利用計画制度につきましても、ここまでの検討に加え、引き続き必要な検討を行うべきであろうということを掲げさせていただいております。

以上がこちらのあり方、内容の案ということでございます。こちらを1枚紙に落としたのが資料2の1枚紙ということでございます。こちらのほうも、事前に委員の皆様方にお送りしたのから大分手が入ってはおりますが、内容を表現し切れているのかという観点ではいろいろご意見もあろうかと思っておりますので、こういった今申し上げたようなイメージがこの紙で表現できているかについては、ご意見等を賜ればというところでございます。

長くなりましたが、以上で説明のほうを終わらせていただきます。

**【中出委員長】** どうもありがとうございました。先ほど事務局、藤原室長のほうからも話がありましたように、今日は資料3というのがとりまとめの案で、これをもとに報告するという。それから、資料3を1枚にまとめたものが資料2ということです。

事前に資料2と資料3の案を送らせていただいて、各委員から意見をいただいたものに手が入ったもので大分変わっている部分もあるけれども、全体の基調としては変わってはいないと思います。今日、この資料3、それから、それをとりまとめた概要の資料2を中心にご意見を賜ればと思っております。どなたからでも、お気づきの点がございましたらご発言をいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

**【浅見委員】** 概要のところでも結構大きい字で出てくるのですが、土地利用アプローチというのが出てきます。本文を見ると2つの言葉が入り交じっています。1つは土地利用アプローチ、もう一つは国土土地利用的なアプローチというのがありまして、これは多分同じものを指しているのだろうなとは思っているのですが、統一したほうがいいかなと思います。

もう一つは、この土地利用アプローチの対になる概念は何かというと、結局個別施策ご

とのアプローチなんです。だとすると、これは本来、土地利用アプローチではなくて、総合的なアプローチなんです。その辺の概念関係を整理しないで、確かに土地利用は書いてあるので土地利用アプローチと言っておかしくない気もするんだけど、本当の意味での真意を表しているのかなという感じがするので、この辺、ちょっと概念整理をしたほうがいいかなという感じがいたしました。

内容的には何となく伝わるんですけども、ただ、今後、例えば仮に土地利用アプローチがひとり歩きすると、土地利用アプローチ以外のアプローチが何があったのか気になるんです。ここは何か考えたほうがいいかなと思いました。

それから、2点目、7ページなんですけれども、市町村計画は法的にはあくまでマスタープランであり、実質的な予算・規制、その他の具体的な措置を伴わないので実効性に乏しいとか、法的な位置づけはないということで、こういう声が聞かれると書いてありますけれども、実際には、やっぱりこれがある種の現在の法的な位置づけの欠点になっていると思うんですね。

そうすると、そのためにどうしたらいいかという1つの方法は、実際に実効的な予算だとか、ないしは実効性があるようなものと抱き合わせで計画するというのが、アプローチとしては当然あり得ると思うんです。ところが、そういうことは全く後ろのほうに書いていなくて、あくまでこれだけで解決しようと思えるんです。

市町村の立場に立ったときに、果たしてそのほうがいいのか。もちろん、1つの図になっているという意味ではいいんですけども、それでも実際にいろいろな予算だとか、規制手段だとか、あるものと抱き合わせにしたほうがいいのかという、私はむしろ後者なのかなという感じがするんです。もしも、仮にそうだとすると、そのためにどういうアドバイスができるかとか、位置づけができるかということを少し記載したほうがいいのかと、ないしはここに向けて検討すればいいのかなという感じがいたしました。

それから、3つ目、8ページに、これは瑣末といえれば瑣末かもしれないんですが、地域全体にとってプラスに働くような最適な国土利用と書いてあります。この最適という言葉はよほど注意しないと、本来は使ってはいけない言葉のような気がするんです。適切なくらいだったら良いのですが、最適と言ってしまうと、今の手続で本当に最適解を得ているかという、やや疑問という感じもするので、そこは少し直したほうがいいかなという感じがしました。

それから、例えば具体的にということで、10ページですけども、政策誘導エリアの

設定とあります。この政策誘導エリアというのは、ある意味で一番ぱっと思い浮かぶのは立地適正化計画のいろいろな区域設定だと思うんです。じゃ、それとこれとの関係はどうかとか、そういうのを解かないで政策誘導エリアをつくってしまうと、また新たにゾーンがいろいろ重なって、重複してしまうので、国土形成計画とこの計画でいろいろ重複があるのが、今度別な次元でまた重複が出てしまうとまずいので、そこでの調整をしないといけないかなど。また、別の施策の適正化計画以外のものとの関係をうまく考える必要があるかなと思いました。

それから、10ページの一番下のほうに関係者間の調整とあります。これはおそらく表題から見ると、ほかの自治体、ないしは国だとか、都道府県等との関係の調整とかだと思うんです。そうすると、調整できるような場をつくる、できれば法的な位置づけがあったほうがきっといいんだと思うんですね。そこについて、書き加えてあげると、もう少し迫力があるというか、実現性の高いものになるのかなという感じがしました。以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。1つ目は、3ページ目の土地利用アプローチという言葉はどうするかということ、対の言葉が個別施策的だとすると、本来、総合的だということ。そうすると、ロジックとしては、総合的なアプローチの主たるものが土地利用アプローチであるものの、土地利用アプローチだけ前面に押し出すと、その対は何かということがやや疑問だというのが1つ目。

2つ目が、7ページですかね。

【浅見委員】 はい、そうです。

【中出委員長】 実効性のあるものと抱き合わせ、これが2つ目でしたか。

【浅見委員】 ええ、結局これがある種の欠点なんです。

【中出委員長】 これは、要するにマスタープランと、ある意味の規制制度や事業計画と抱き合わせにするということが、理屈として可能ならば、別にマスタープランはマスタープランでも構わないと思うのですが、例えば都市計画法の18条の2は、一応都市計画を立てるときは、18条2の市町村の都市計画マスタープランに基づいてではないと、具体の都市計画をやってはいけないと書いてあるけれども、なかなか国土利用計画法にはそこまで書けていないから、そのあたりのところで実効性が課題ということなんだと思います。

【浅見委員】 はい、そうです。

【中出委員長】 それから、8ページ目の「最適」という言葉ですね。

【浅見委員】 　　ここです。

【中出委員長】 　最適な国土利用をというのは、ちょっと文章を突っ込み過ぎじゃないかという指摘ですので、そこは少し事務局で考えてください。

【浅見委員】 　　ここは単なる表現の問題だと。

【中出委員長】 　　その後は10ページ目のところで2つご指摘いただいている、立地適正化計画などどう折り合いをつけるか、ほかの制度との絡みをどうするのかということ、それから、最後の調整については、調整の場というのが法的に位置づけられるなら、そのような方向でという書き込みができないのかというご指摘です。

ここで事務局から答えることができるものと、できないものとあると思いますが、もしよろしければ、室長なり、対応について回答をお願いします。

【国土管理企画室長】 　　いただいたご意見は基本的に取り入れる方向でと思いますが、立地適正化計画との関係というところでは、やはり実際にこの国土利用計画を策定している市町村ですとか、使われる方を見ていると、地域的な特性がある程度ありますので、実態的には多少すみ分けとまでは言えないのかもしれませんが、そういったニーズにも応えていくためにも、この制度というのは、これはこれで1つあってもいいのではないのかというのを、事務局としては考えているところでございます。

あと、調整の場につきましては、確かに土地利用基本計画などの調整を図るための各都道府県に置かれている国土利用計画審議会、活用のしよによっては非常に有意義になって、あるいは、そういった仕組みがあることで調整が図られていた側面もあるということでございますので、調整の仕組みについてはいただいたご意見を踏まえて、記載について検討させていただければと思います。

【中出委員長】 　　お願いします。

【国土政策局長】 　　5つほど意見をいただいて、ちょっとこういう議論をしていた思いをお話しさせていただきます。まず1つ、土地利用アプローチというのは、先生のおっしゃるとおり、その単位になる概念は個別的な政策のアプローチということだと思います。そうすると、それは総合的ではないかというご指摘、まさにおっしゃるとおりでロジックはそういうことなんです、ここで土地利用アプローチという言い方をあえてしたのは、その総合的なアプローチに相当するものが市町村であれば総合計画になってしまうわけです。

ですが、例えば一番わかりやすい例ですと、インフラの老朽化対策をどうしましょうか

といったときに、総合的なという形にしてしまうと、総合的に物事を考えるんですが、その総合的な中でも、特に土地利用という観点からインフラの老朽化対策みたいなことを考えていくというアプローチがあるのではないかと。それは、例えば今まで市町村の方々がインフラの維持管理をするときに、どうやっていったらいいかというリストをつくるときに、土地利用的なアプローチということは普通思いつかないんだと思うんです。

しかし、例えば土地利用のことを中長期的な土地利用の誘導策を考えていったら、管理水準に少し濃淡をつけて、一番効率的なインフラの管理の仕方をするというやり方も選択肢として可能になってくると。そういった類の話は災害についても同じことも言えますし、それから、「コンパクト+ネットワーク」でいろいろな医療のコストを下げていくという意味でも、今非常に重要なところは、そういう土地利用からの総合的なアプローチが必要なのではないかということを実際立たせるために、土地利用アプローチという言い方をしたらどうかということを書いたところなんです。

ですから、正確に言うと、個別のアプローチでなくて、総合的なアプローチなんだけれども、その総合的なアプローチの中でも、特に土地利用という視点にポイントを置いた総合的なアプローチというのが正確な言い方かもしれません。ただ、そのような思いで書いた結果が、こんなわかりにくい概念がぼんと出てきているというのはご指摘のところだと思います。

それから、もう一つ、先生がおっしゃった実効性のところは全くおっしゃるとおりのところなんです、今みたいな議論をしていきますと、いわゆるあえてものすごい強力な実効性というものを、例えば法体系として国土利用計画法がありまして、その下にそれぞれの都市計画法なり、農振法なり、個別法、実体法があるという形のマスタープラン制があるという形になっているわけです。

そのマスタープラン制で実体法のほうは実体法に任せているので、このマスタープランのほうは法律的な実効性がないのではないかといろいろな批判をされているんですが、逆にそういうことがあるからこそ、今みたいな土地利用的なアプローチというものによって、いろいろな物事を解決するという道ができる可能性もあるのではないかと。

例えば災害でハザードマップのエリアのところ、人口が減少していったら、だんだん土地利用転換をしていけば、人口減少をすればするほど地域の安全度が高まってくるというような地域づくりにしていくことは不可能ではないと思うんです。そのやり方を実体法的な、例えば都市計画制度みたいな中にいきなり入れていくということをしていくと、そ

れはまさに、例えば地価の問題ですとか、経済の問題とかにもものすごい副作用が出てしまうわけです。

いきなりそこに行くのではなくて、まずはマスタープラン的なところから議論をしていけば、いきなりのそういう形に副作用が生じないと、あえて実体法で措置しないところのよさというのが、この国土利用計画の世界にはあるのではないのかなと。だからこそ、土地利用的なアプローチでさまざまな土地利用からいろいろな問題をアプローチしていくということが可能になってくるという側面があるのではないかと。それが、逆に言うと、ほとんど絵に描いた餅的な世界をやるということになってしまうというような、自己矛盾みたいなことにもなるんです。

ただ、一方で、国土利用計画法は一応全ての実体法の規範になっているというところがあるわけです。だから、全くの単独で、スタンドアロンで国土利用計画法だけがあるのではなくて、全体の法体系の中では、国土利用計画法があって、個別法がその後にくっついてくると。一応、個別法は国土利用計画法に適合規定があったり——法律によって若干変わってくるわけですが、適用規定があったり、そういう規定があるという形になってくるということになりますので、その関係をどうつくるかというところが、確かに先生がおっしゃるとおり、ここは課題とされていて、全くまだ議論ができていないというところではあります。

ただ、気持ちとしては、そういう二元的な関係をつくっていることが、あえてメリットがあるということではないかという思いがこんな表現になっていると。

今のことが、先生がおっしゃった、まさに例えば政策誘導区域みたいなことの設定の仕方とか、考え方のところをどういうふうにこれから整理していくかというときの、まさに大きな課題といいますか、考え方なんだと思うんです。当然、今居住誘導区域とか、そうやって立地適正化計画がどんどん進んでいるわけですから、それと矛盾したものであってはならないわけで、その上位に立つ国土利用計画法的にそれをやるとすれば、それと完全に整合性を持つものでなければいけないとして、政策誘導区域の設定はあるわけです。

ですから、その整合性を持つという形の中で全く同じものの性格にするのか、居住誘導区域みたいなところをもうちょっと柔軟に広げた、もっとぼやとしたような、そういう性格のものにするのか、そのところはまだ全然議論がないところです。

それはまさに、二元的なそういうスキームをあえて際立たせてやるのか、やらないのかというところに性格づけが変わってくるということで、そういうところがまだ議論ができ

ていないところであるんですけども、そのような思いでこのような表現になっているということです。

【中出委員長】 ありがとうございます。おそらく中長期的な計画としての国土利用計画の役割というのが、今局長の言われたところにもあって。だから、立地適正化計画はかなりきっちりとラインを示すけれども、中長期的なものであると、もう少しバッファ的な部分もあり得る。それが、ぼんやりしている部分が縮小するのか、もうちょっと大きくなるのかというあたりが、実際の実態としての実効性のある法律で適宜変えていけるようなものではあるけれども、ベースには国土利用計画があるということだと。

今言われたようなことを、もう少しわかるように書いてもらうということによろしいですか。

【浅見委員】 はい。

【土屋委員】 関連していいですか。

【中出委員長】 はい、お願いします。

【土屋委員】 私もその実効性の話というのはかなり気になっています。ただ、私はむしろ規制を持った、実態的にやるのと少し違うアプローチがあり得るのではないかと考えています。こういう制度にどれだけ正当性を持たせるかということだと思えます。正当性というのはすごく曖昧な言葉ですが、おそらく正当性の根拠というのは、まずつくる職員が国土利用計画というものの意味や、今議論しているようなことをどれだけ理解するかというところから始まるのではないかと。つまり、つくっている人間がそのものについての実効性を全く信じていなかったら、おそらく何もならない。

次に、おそらく、例えば1つの市役所なら市役所の中で、どれだけ多くの現場部門が実際にその議論に関わるかというところで、つまり、例えば森林や農業部門がかなりそこで意見を言って計画がつくられたとなれば、おそらく現業部門も自分たちの意見をこれだけ反映しているんだから、これを尊重しよう、もしくはほかの部局に対して、自分たちの主張をある程度対抗的に出すために使おうとするのではないかと。そうすると、そういった庁内の組織体制、検討体制というのは非常に重要だろうと。

もう一つ、もう少し広いところで一番重要なのが出てきましたけれども、住民がどれだけ関係したか。つまり、住民が参加して、その意見を述べたのをもとにしてつくられていれば、住民の側としてはこれだけのことを言ったのに、それで作ったのに、絵に描いた餅になってしまうのはどうなんだと思うはずですが。そういったような段階の違うことで、

何とか正当性の質を担保していくということで、事実上の実効性をつくっていくというようなアプローチもあり得るのではないかと思うんです。

ただ、これをやるためには非常に時間がかかるし、それから職員の能力も必要だし、さまざまな意味で時間もお金もかかる、人材も必要だということになってきます。そうすると、それをどうやって担保するのかということ、これはもう少し書き込まないと。

つまり、今回ヒアリングに来ていただいたような市町村というのは、どっちにしろやるんですね。ところが、おそらく全体をランキングでやっていったら、真ん中より下の層をどれだけ引き上げるかということが非常に重要なので、そこの仕組みを。そういうことを言った、おまえが出せと言われると困るんですけども、そこは何かつくっていかないと、いけないんじゃないかというのも思いました。以上です。

【中出委員長】 ありがとうございます。1つ目の庁内の調整というところについては、この国土利用計画の役割が1つ、マスタープランであるけれども、全体を議論するプラットフォームになっているという役割は書き込んであるので、それとの関連で書いていけるのではないのでしょうか。

【土屋委員】 書いてあるんですけども、まとめてやると……。

【中出委員長】 それから、総合計画の空間化したものが国土利用計画であるという位置づけをきっちり置かなければ、総合計画はどちらかという文章と数字だけだけれども、それを空間化したものが国土利用計画だというふうにすると、総合計画はオール自治体でつくっていて、国土利用計画も本来オール自治体でつくっているはずだし、普通は総合計画と国土利用計画は事務屋さんがつくってしまうので、同じ部局で空間のことまでつくっていいのかとは思いますが、同じ部局でつくるので、割と、とりまとめはちゃんとできている。

ちゃんとできていければ、そこに空間化を扱う部局が全部入ってくれば何とかなると思います。そのあたりでは、アンケートの中でも、総合計画との関連があると回答した自治体が多いですし、今日の資料でも総合計画との関連が頭のほうにはわりと書いてあるので、そのあたりの兼ね合いが重要で、今土屋先生の言われた制度化の1番目はそれです。

2番目の住民が関与したかということについては、そもそもなかなか国土利用計画は住民が関与していない部分が多い。総合計画の審議会とか、国土利用計画の審議会を市町村が持っていたとしても、いわゆるステークホルダーとなるというか、利益代表は出てくるけれども、本当の意味で普通の住民がなかなか関わっていないというところがあるので、その

あたりは、先ほど藤原室長が言われた、審議会の役割とかいうのもありますね。

【土屋委員】　　あまり住民参加の事例もないですね。

【国土政策局長】　　ちょっといいですか。今の土屋先生のお話も、私も2つある非常に大事なポイントだと思います。これもまさに議論が必要なんですけれども、1つあれなのは、委員長がおっしゃったように、総合計画を地図に落とした空間的なものが本来は国土利用計画の役割なんです。ですから、実は各部局が——私も公共団体にいた経験が幾つかありますので非常によくわかるのは、要するに土木部が持っている地図と、医療関係の部局が持っている地図と、商業関係が持っている地図がみんな違うんです。

だから、要するに総合計画の文章のことで、ああだこうだというときは抽象的な議論で、何となくみんなずれていても、共有できたみたいに満足しているわけなんですけれども、実際に地図に落とした作業をすると、みんなばらばらなんです。そこが最大の問題であると。だから、土地利用的なアプローチ、例えば病院、福祉の立地政策の人と、交通部局の、例えばバスの交通ルートをどうするかという施策の人間が、同じ地図を持ってそれぞれの施策をちゃんと部局横断的に、最終的には知事さん、市長さん、もっと言えばその地図が議会、住民の方も同じ地図の上でバスをどうするか、病院をどこに建てるかという議論をするという仕組みに、残念ながら今、ほとんどの公共団体全部がなっていないんです。

でも、非常に人口減少で問題なのは、まさにそのアプローチなのではないかと。だから、今回の中で、市町村計画の土地利用計画をつくるということを抽象的に言うのではなくて、土地利用構想図というのが非常に重要だという位置づけをあえて書いたわけです。だから、今までは逆に言うと、土地利用構想図はつくらなくても、市町村計画は法律上は有効だったわけなんですけれども、それが間違っているのではないかという前提があるんです。

そこを法制度的にどこまでできるかという議論はありますけれども、考え方としては同じ地図を持つということが全ての出発点だろうと。その次に、同じ地図をつくっていくという過程の中で、部局だけではなくて、どういうふうに住民の参加を促していくかというのは、もう一つポイントだと思います。

例えば必ず公告縦覧しなければいけないと、例えばそういう制度の設計の仕方をする、それは非常にある部分、市町村を縛ることになるので、まず市町村の中で共通の地図をつくるすらできないところ、そういうところが本当にいいのかどうか。どういう手法が一番見える化をして、住民参加をする——住民参加は不可欠なんだと思うんですけれども、ど

ういうふうな仕組みでやるのが一番効率的なのかというのが、1つあるんだと思うんです。

それから、ついでに言わせていただくと、だからこそ、例えば支援をするシステム、技術的な支援のところで非常に重要になってくるのは、地理空間情報システムなんだと思うんです。そういう共通の地図をつくって、いろいろ地図上でシミュレーションして、地図上で議論ができるという状況をどれだけツールとして用意してあげるかというのが、今度のこの市町村計画で空間的な総合性を出させるかどうかの最大のポイントではないかと。

だから、あえて地理空間情報システムの支援のところを、今まで書き方が非常に不十分だったところを、もっとこれでも足りないと思うんですけれども、そこをどれだけ具体的なことを言っていけるかというのが1つの政策ツールとしては重要なのではないかと考えております。

【浅見委員】      それが土地利用アプローチなんですね。

【国土政策局長】   まさにおっしゃるとおり。

【浅見委員】      だから、そういう意味で土地利用地図化アプローチなんですね。だから、まさに図化することで初めてわかる齟齬ということなので。だから、文章アプローチではなくて、地図化アプローチだ、みたいなことですね。

【国土政策局長】   おっしゃるとおりです。

【浅見委員】      その辺をうまく書いてあると、非常にすっと入ってくると思います。

【国土政策局長】   なるほど、まさにおっしゃるとおりだと思います。

【中出委員長】      総合計画のうち、空間化できるものは全て空間化して、それを1つの地図の上に乗っけるというものが国土利用計画だというあたりがもうちょっと前面に出ていれば、大分わかりやすいでしょうね。

【瀬田委員】      よろしいですか。

【中出委員長】      はい、お願いします。

【瀬田委員】      今の局長さんのお話をお伺いして、意図として非常に賛同するんですけども。私が市役所の方にヒアリングしたり、あるいは一緒に政策をつくるときに、都市計画とか土地利用以外の部局、例えばそれこそファシリティ・マネジメントとか、そういった部局の方にお伺いすると、総合的な地図かどうかはわからないけれども、地図化されたものを持っていて、それをもとに考えていると、お答えになるんです。

それは何かというと、大抵の場合、国土利用計画、市町村計画ではなくて、結構多いのは、1つは都市マスですね。あとは、条例に基づいてゾーニングをしたりしている場合は、

それに基づいています。法律上は確かに総合的な位置づけとはなっていないのかもしれないけれども、実質上は、今自治体の中で空間という意味では総合的なことを考えているとみなされていて、それに基づいて運用されていると、私は理解しています。

それを前提にすると、今回のこの国土利用計画、市町村計画に対して何を提案するかといったときに、やっぱり自主条例ですとか、あるいは都市マスでは足りないものをしっかりと打ち出していくことが、1つ重要だと思っています。

そうなったときに、この国土利用計画の最大の長所というのは、ご存じのように体系的にしっかりと国・都道府県・市町村としてあるということですね。そうすると、1つは隣接市町村間、あるいは都道府県との整合性というのが1つあります。あとは、国全体の課題にしっかりと対応するというのも、ここにも書いてあるんですけども、もう少し踏み出して書いてみると。人口減少の課題であれ、各地でコンパクトシティーをしっかりと実現しなければいけないし、ある市でやろうと思っても、隣の市がやっていないのでは、問題があるといったところもしっかり書くとか。

あるいは、当然災害も——これもこちらに書いてありますけれども、そういったことをしっかりと各市町村でやるべきだということを、この国土利用計画の枠組みの中でしっかりとやるということが大事だということを、もう少し強く示してもいいのかなというのが私の見解です。ありがとうございます。

【中出委員長】 先ほどの体系化について、国は別としても、県と市町村の体系の中でつくることとか、あるいは少し広域レベルで、地域レベルの国土、土地利用のあり方というのが一応8ページ目に書いてあります。

それから、隣接市町村との調整というのは、直接、隣接市町村と基礎自治体がやるわけにはいかないとすると、やっぱり県が調整、行司役に入らざるを得ないのかもしれない、その議論は今年はできていないところもあります。今言われたように、都市マスとか条例ではできないことは確かに書けると思います。ただ、僕が思うのは、福祉保健とか、普通は教育文化——文化施設は書いてあるんですけども、教育に関して、小学校の配置計画というのは、都市マスでは書いていないですね。1960年の富山市のマスタープランぐらいです、書いてあるのは。

だから、そういう意味で言うと、局長がいみじくも言われたように総合計画の空間化ということで言うと、総合計画は何でも書いてあるから、空間化できるものというところは国土利用計画の1つの長所。だから、時間と、空間と、それから今言われたようないろい

ろなものを調整するためのものとして、国土利用計画でないとできないところをうまく書いておけばいいと思います。その辺が少し物足りないというご指摘だと思います。

中村さん、どうぞ。

【中村委員】 最初に思っていたよりも、大分局長のお話も聞いたりして、何となく頭の中がクリアになりました。仮にこの答申というか、この会議での答申を出したときに、例えば市町村の策定状況を見ると、実際には17.8%（計画期間中の国土利用計画が存在する市町村の割合）の現状で、それが本当に上がるのかなと。

例えば今の総合計画を地図化するということが1つを捉えてもそうですし、例えば災害の問題についても、仮に情報は提供したとしても、それが具体的なものとして、土地利用計画として反映させるというのは、私は市町村にとってはハードルが高いと思います。全体の印象で、こんなにたくさん市町村にやれやれと言われても、市町村は困ってしまうのではないかなというのが、正直な印象です。

そういう意味では、この10ページに書かれている、国なり都道府県がどうやってサポートをするかというのはキーになるのではないかと。この17.8%をどうやって上げるかという議論をしていくためには、そこがないと、どう考えても無理なんじゃないかなと。いくらいろいろなものを要求されても。

例えば洪水のハザードマップをどんどん提供したとしますね。それで遊水地をつくるとか何かを自治体が自ら考えるなんていうことは、ほとんど今までの例ではなくて、いわゆる国なり何なりがそういったプランを持っていて、その中で偶然大体うまくそのマスタープラン的なものと合えば、それが実行されるというのが現実であって、市町村、自治体からそういうものを、土地が何となく放棄されてきたから、遊水地としようなんていう議論というのは、僕の中では制度論的に考えづらい。

そういう意味では、先ほどの地図化するというのは非常にわかりやすいし、見える化するということなんですけれども、それは各レイヤーとして、例えばハザードであったり、農地の問題であったり、森林の問題。レイヤーとしては整備できたとしても、それを計画としてどうやって総合化するかというのは、ものすごいハードルの高いスキルが必要なことで、それを自治体に今このまま投げたとしても、きっとこの17.8%は上がらないのではないかなと思っています。

そうすると、上げるための支援的なものをどうやって考えるか。やっぱり横串を刺すというのは、極めて難しいし、専門的な知識が当然必要となってくる。ですので、それを具

体的にどうやるかが、この10ページの表現では、私にはまだ抽象的に見えるんです。例えば人口減少のというぽつのところで、より身近な地域における計画を位置づけるって、これ一体何なんだろうなど。より身近な地域における計画を位置づけるというのが、これは一体どういうイメージがあるのかが、僕の中では見えづらい。

それから、策定ノウハウの横展開等の計画策定支援措置の充実とありますが、これは、市町村の人が読んでも、どうやってやったらいいのかわからないのじゃないかという感じが、正直言ってしました。そういう意味で、先ほど来の全体の印象として、市町村、こういうふうにすべきだ、というべき課題はたくさん書かれてあるんだけど、最終的な解決の施策、国は、都道府県はどうやって応援していくかというのがあまり見えてこない、結局17.8%を上げる議論に結びつかないのではないのかというのが、問題ではないかなという感じがします。

【中出委員長】      ありがとうございます。

【国土政策局長】      全くおっしゃるとおりだと、私も思います。ですから、実は最初は原文のところは、例えば洪水、災害情報の提供みたいなことを書いてあったんですね。その提供だけでは、市町村は土地利用のところまで空間化して地図に落とし込んでいくことにはできない。だから、具体的に何をやるかというところまで全然議論ができていないので、計画策定に向けた技術的支援という言葉を加えただけの形になってしまって、抽象的な話になっているんです。

おそらく、どうやって遊水地のこの機能をつくって、こういうことを考えるべき、ぐらいのところまで技術的ないろいろな支援をしてあげないと、多分空間に落とし込むということについて、市町村は「何をやったらいいんでしょう」、となってしまうと思うんです。ですから、そのところは、これは私どもの国土政策局だけでできることではなくて、これはまさに河川行政をやっているところでもありますとか、環境行政をやっているところでもありますとか、農林行政をやっているところでもありますとか、それぞれの実態的なところをやっている部局——もちろん、これを策定するに当たって、この委員会をやるに当たっても、そういう関係省庁と全部協議をしておりますけれども、これからさらに具体化していくには、そういう部局にご協力をいただいて、さらにそこを落とし込みをしていくという作業がこれから不可欠なんだと思います。それができるかどうか、まず地図に落とし、共通の地図化するということと、それから、その次にちゃんと支援をする。その支援を、何をどういうふうに具体的にするか、ここが非常に大きなツインの課題だということは認

識しております。

ですので、これは引き続き先生方のご指導をいただき、関係省庁とも調整しながら、そこを充実させていただきたいと思っております。

【国土管理企画室長】 1つよろしいですか。今の支援に絡んで、支援と呼べるものまでにはなっていないんですが、先ほど説明のほうで、私がちょっと省略させていただいたんですが、お手元の資料で一番最後にパンフレットを1つつけております。支援というのにはまだ物足りないのかもしれないですけども、これは中村先生に委員長をしていただきながら、昨年度の業務の中で、この国土の利用・管理を進めていくための複合的な施策ですとか、選択的な利用をどういうふうに考えて、具体的にどんなことをやっていったらいいだろうというイメージが少しでも、都道府県、あるいは市町村の方々に湧くよという観点から、わかりやすさを特に心がけながらおまとめいただいたものでございます。

具体的な、これからの時代に考えていったらいいのではないか、参考にしたらいいのではないかという事例を16ほど採り上げさせていただいております。こういったものを見ながらイメージを少しでも持っていただく、こういうもので参考になるところは参考にさせていただく。16ほどここに挙げていますが、こういったものが何で動いたのだということについては、さらなる掘り下げというのが必要だとは思っております。こういったことも含めて、できる支援というのはさらに考えていかなければいけないのかと感じてございます。

【中出委員長】 市町村の能力がある、ないというのは、さっき土屋先生も、半分はやる気があってもという話をされました。実は国土利用計画に関して言うと、私、ここ数年で幾つか、全国とは言いませんけれども、近県も含めてつき合っていると、市町村が国土利用計画のことをわかっていないということもあります。それをつくる動機はちゃんと純粹に持っているんですが。もう一つ、コンサルに情報提供をしてもらおうとしても、国土利用計画をつくったことがあるコンサルタントというのはほとんどないので、コンサルテイングできる人もいないんです。

都市マスや農業振興地域の計画はつくったことはあるけれども、国土利用計画が何か分からずに、コンサルがいわゆる土地利用基本計画と国土利用計画を混同してに考えている場合がある。市町村国土利用計画で5地域区分をつくるのではないと伝えても、それを混同している。そういうコンサルの基礎情報を基に、自治体が国土利用計画を考えるから、

かなり混乱している。

県レベルでも、国レベルでも、国土利用計画とはこういうものであるということを、まず市町村にもちゃんとやったほうがいいですし、国土利用計画を策定することの意義とかがわかってくるという。

コンサルは本来コンサルティングをするので、データの提供と考え方をある程度提示するということだと思ってくれるけれども、それができるコンサルタントもないので、国が技術支援というのをしっかりして、市町村に直接伝えた方が早いかもしれないと、最近本当に実感しています。

【中村委員】 実はヒアリングのときにも聞いたんですけども、例えば国総研とか、土木研究所とか、そういう、どちらかという行政じゃなくて、そういうことに携わっていて対応できる部署を持っているならば、それは確かにそのとおりなんです。結構、これは主語が「国が」になっているんですけども、ほんとうに例えばこの国土政策局ができるかという、当然この今の現状の仕事だけで手いっぱいでしょうし、そうすると具体的なイメージがちょっと湧いてこないんです。しかも、これ横断的ですから、ひよっとするいろいろな土木研究所、国総研の横のつながりがないと、そういった指導的な立場というか、技術的なサポートもできないかもしれない。そういう意味では、国が支援するというんですけども、さて、ほんとうに国とは一体誰なんだろうと考えると、非常にイメージしづらいものですね。

【中出委員長】 私はその辺はちょっと楽観視していて、やる気のある自治体が20～30はあって、こうして計画をつくっている。そういうところに、コンソーシアムじゃないですけども、技術支援部隊になってもらって、うちでは、こうやってつくったという、こういう考え方でこういうをつくったということを伝えられるように、自治体のコンソーシアムのようなものを国が派遣する形であれば、当然自分たちがどういう考えでつくって、こういうふうにつくるんですよというのがあれば、いけるかなと思っています。

【中村委員】 はい、私も前回までの委員会で発表された計画の事例は見事でしたので、そういう意味では、きちんと人材と何かのビジョンがあればできるんだというのはよくわかりました。よい計画ができた事例の掘り下げをすると、今先生がおっしゃったようなプロセスが見えてくるかもしれないと思いました。

【中出委員長】 そういう自治体だと、何が課題だったのかとか、何が実は障壁だったのかという、よく言う縦割りとだけではない障壁も自治体の中で存在した事例もありま

した。実際つくった計画のプロセスについて、都市計画の場合でも、国土利用計画の場合でも、国の委員会でグッドプラクティスの紹介はされるけれども、それはこういうところでとどまってしまうので、そういう人たちにグッドプラクティスをどんどん周りに知らしめていただくというようなことだけでも、大分違うと思うんです。

それは、国は一生懸命いろいろなパンフレットをつくって出してくださっていますけれども、それを読んだだけではわからなくて、やっぱり生の声を聞いたほうが早いという印象はあります。

すみません、まだご発言いただいていないのは大原さん。

**【大原委員】**　今回は、市町村の調査も踏まえて取りまとめいただいているという点で非常に大変すばらしいと思っております。一部はこちらの資料4-2の結果も引用しながら書いていただいているんですけども、今のお話の中で重要だと思えたGISをあまり使っていないとか、土地利用構想図を3割がつくっていないとか、そういうところもここの中できちんと引用していただいて、書いていただいたほうがよろしいかなと思いました。すばらしい調査だと思うので、もう少しこちらから引用を増やしていただけるのがいいかなという意見です。

あと、こちらの資料3の中の4ページに、水害、土砂災害等の頻発化・激甚化というのを書いていただいている、これはいいんですけども、昨年ですと熊本地震が発生しています。あの地震は活断層型地震であり、我々にとって今わかっている活断層の真上での土地利用を今後どうするんだという点では、大きな社会的問題を投げかけたと思っているんです。

ですので、このタイミングでとりまとめるという点で、熊本地震がイメージされるところがないので、結論は出ないと思いますが、課題が見られたという点は書いていただいたほうがよろしいのではないかと思います。以上です。

**【中出委員長】**　ありがとうございます。活断層を考慮する都市計画って、すごく難しく大変だと思うんですけども。

**【大原委員】**　そういう具体的なところとか、書き方が難しいのも承知しているんですけども、人的被害も大きかったですから、課題としては触れるべきではないかと思いました。

**【中出委員長】**　わかりました。実際に横須賀市の地区計画で、活断層の上に建物を建てさせないような地区計画をやっているところもなくはないので、今言われたようなところ

るをもう少し……。今、地震と言うと、東日本大震災型のプレート型のはわかるけれども、それで津波と来るけれども、活断層は日本中であって、私の大学の上も走っていると言われているぐらいなので、そういうのも書いておくというのは、お願いできますか。

**【飯島委員】** 先ほどの局長のお話によりますと、国土利用計画には、個別作用法の事務権限の体系の上のレベルでの緩やかな方向づけというか、総合調整のような役割も担わせるのだと理解いたしました。そういう中で、実効性のないことのジレンマとともに、さまざまな努力をしていくということだと思います。

そのこととの関係で、事前にお送りいただいた資料に比べますと、本日の資料では、「コンパクト+ネットワーク」が前面に押し出されているという印象を受けました。わざわざ総合性といったことも新たに書き加えていただいておりますのに、ほかの分野、例えば福祉・医療あるいは地域包括ケアシステムとの関係など、そういうことも踏まえて総合性を見据えた意欲的な取り組みをしていこうという中では、「コンパクト+ネットワーク」だけではないのではないかとも思いました。

もう一つは、5割、6割を占める計画を策定していない市町村に対してどうするのかということと、先進的な取り組みをしている市町村に対してどうするのかということなんですけれども、先進自治体は既に、ランドデザインとかマスタープランとしての機能を自覚して作業を進めている。そういった自治体を後押しするには、面積目標を変えるべきではないかとか、土地利用構想図をきちんと位置付けるべきではないかとか、意見が出ている部分については、もう少し方向性を出せたらいいのかと思いました。以上でございます。

**【中出委員長】** ありがとうございます。1つ目の「コンパクト+ネットワーク」ところについては、多分何か思いがあっただろうというふうになっているんだと思うので、そのあたりについて、ご説明をお願いします。

**【国土政策局長】** 先生のおっしゃるとおりで、「コンパクト+ネットワーク」が全てのものではないんだと思うんです。ですから、ちょっと表現は稚拙になっていますけれども、5ページのところでも、要するにコンパクト・ネットワークの話をして、それと別にまた国土管理上の課題として以下が挙げられるという形で追記をしている構造になっております。

ただ、今なぜ「コンパクト+ネットワーク」ということをあえて強く書いたかということ、今人口減少で、これから市町村が取り組まなければいけない問題は、やっぱり一番のプライオリティーは「コンパクト+ネットワーク」なのではないかという考え方。これは国土

計画、それから全国区の国土利用計画の私どもの考え方がそうになっているわけです。

その「コンパクト+ネットワーク」ということは、別にインフラの問題だけではなくて、むしろ医療から、教育から、災害対応から、あらゆる部分で、それから生産性を上げていかななくてはいけないとか、これから人口減少になっていって、この地域構造をつくっていくことの一番基本的な戦略なのではないかと。

それが関係ない都市もあるかもしれませんが、ほとんど多分、東京のど真ん中でさえ、多角的な、それぞれレベルは違うけれども、「コンパクト+ネットワーク」構造というのを、末端の市町村から、いろいろなところで、いろいろなレベルでやっていかなければいけないだろうということではないかと、私どもはそういう考え方のもとで国土政策を今回閣議決定して進めているわけです。

実は最初は、市町村に「コンパクト+ネットワーク」とは何、という感覚が正直言ってあったんですが、これが大分、例えば地方創生本部ができたり、今年のOECDのレビューがあり、そういういろいろな議論の中で、やっぱり人口減少に対するこの解決方法は「コンパクト+ネットワーク」だよなと、そこが大事じゃないかという意識がかなり市町村にも広がってきていると感じております。

特に、非常に危機意識を持っている市町村は、例えばインフラの維持管理でも、このままで普通にしている、とてもじゃないけれども、我々の財政負担の状況ももたないよなと、それと医療の問題というのは絡んでいるよなと、「コンパクト+ネットワーク」で解決していかなければいけないというのは、それはそのとおりだよなという感覚を各市町村が持ち始めています。これは「コンパクト+ネットワーク」という議論を総合的にしようとすると、地図に落とさなかったら総合的にできないわけです。

お題目だけでは、「コンパクト+ネットワーク」というのはできないので、「コンパクト+ネットワーク」をやるんだったら、それは地図をつくって議論しなければ話にならないでしょうと。ある部分のインセンティブといいますか、そういうふうなメッセージにもなるのかなという思いがあって、「コンパクト+ネットワーク」というのを、あえて少し強調したほうがいいのではないかとということで、このような書き方をさせていただいた案でございます。

【中出委員長】 地方で、都市局の所管である立地適正化計画をつくると、市街化区域の中、もしくは用途地域の中が計画対象区域になっているとすると、それ以外の区域の住民などから立地適正化計画の外のいわゆる生活中心とか、生活拠点はどうしてくれるんだ

という意見が出る。

ですので、立地適正化計画ではないけれども、総合計画があつて、総合計画では小さな拠点というのを位置づけているから、総合計画の中で全体を位置づけて、その中の部分については、立地適正化計画が担当していると考えればいいので、決して無視しているわけではないと説明する必要がある。そして、その総合計画を具体的に空間化するものが国土利用計画なのだと説明する必要がある。

山間部の基幹集落の方々が一番危機意識を持っており、そのあたりの基幹集落がなくなると、自治体にとって大きな問題になる。基幹集落をどうやって残すかというのは、この「コンパクト+ネットワーク」の1つの国土的な肝にもなっているとも思います。そういう意味では、スタートラインの1つとして、国の国土利用計画にそう書いてあるというだけではなくて、自治体も大分わかってきているのではないかとはいえます。

ひととおりご発言いただいたんですけれども、今までのお話を受けて、どなたか追加でございますか。

**【瀬田委員】** 今の点で、実は自分は「コンパクト+ネットワーク」の構造について、もうちょっと具体的にこの市町村計画の役割をしっかりと書いたほうがいいかなと思っています。まさに中出先生がおっしゃったような、都市計画区域の内外ですとか、市街化区域の内外で、実は外側のほうが人口が増えているところも多い中で、本来、市全域での土地利用計画というのは非常に重要だと思うんです。

そこは、あまりほかの部局の政策を批判しない程度で、統合的な土地利用ができるのは、この計画が非常に大事なのだと、もう少し強調してもいいのかなと思いました。もし、よろしければご検討ください。

**【中出委員長】** どうもありがとうございます。ほか、いかがでしょうか。

では、ひとつよろしいでしょうか。私は、事前に何度か打ち合わせをさせていただいて、全体の基調に対しては、私が言ったことも何度か反映していただいているんですが、8ページ目のところに、これは先ほど浅見先生も言われていたんですが、国土を荒廃させず、むしろ地域全体にとってプラスに働くような最適な——これは適切な国土利用とするとしても、今までの右肩上がりのときには、とにかく国土は土地利用基本計画上でいうと5地域に区分して、それぞれ何か使わなきゃならないとしていたけれども、もしかしたら、これからは、先ほど局長も言われたように、人口減少したら、それは危ないところから人を減らせばいいというようなことも含めると、何も使わないという選択肢もあるのではない

でしょうか。

それは、1つは、中間的土地利用として何も使わないという選択肢と、それから、東日本大震災の被災地においては、居住を制限する地域というのがいっぱいできていますね。そういうところが祈念公園になったりしていますが、そういうような使わないとか、使えない区域というのも、それなりにちゃんと位置づけておかないといけない。積極的に位置づける部分としては、例えばバードサンクチュアリのような部分については、河川屋さんは河川屋さんで、川の堤外地でいろいろな計画をつくり、全部使うようにしているものの、一部はバードサンクチュアリみたいにアンタッチャブルにはしてくれています。そういう意味で言うと、使わないほうがいいと放ったらかしにしておいたほうがいい部分というのはたくさんあると思うので、そういうところはそういうところでしっかり位置づける。

それから、一方で、先ほど室長の説明でもありましたけれども、ゴルフ場やスキー場のように、リゾート法であおりを食らって、特に地方の市町村でつくったはいいものの、全部潰れてしまって、今何も使えておらず、どうにもならないような部分の対応を考えたときに、そういうところを、とりあえず変な使われ方をしないように位置づけておいて、何か使えるようなものがあつたときに、いざというときに使えるような、ある意味のリザーブというような考えもできるのではないのでしょうか。今までは我々はどう効率的に使うかということばかりを考えてきましたが。

もちろん、人間が使う部分というのは「コンパクト+ネットワーク」で、効率よくしっかり使っていくというのが必要ですが、人が使わない土地というのはいっぱいある。それは、単純に自然公園法や自然保全地域法で、自然公園区域とか、地域とか、自然保全地域で守るようなものだけではないという点も含めて、書いておいたほうが、後の国土管理のときに役に立つのではないかと思います。そのあたり、8ページの政策誘導エリアの設定のあり方に書くのではないのかもしれないですけども、ちょっとそういうような視点をどこかに入れておいていただくといいかなと思いました。ちょっと舌足らずですみません。

**【国土政策局長】** 本当は、言いたいことは先生がおっしゃったようなことを書くべきだと私も思っていたんですけども、ちょっと稚拙で、時間も限られていて、こんな表現になってしまっているんですが。ここで書いたのは、こういうのをちょっと加えたのは、要するに、例えば災害が危険な区域だからというだけで、例えばだんだん長期的に誘導していったとしたら、そこの土地を捨てるということではなくて、何かバードサンクチュアリの的なものであったり、あるいは、将来何か起こったときに、ともかくリザーブしておい

て、保管するというものも、ある部分、ものの見方によっては、使わないという、利用を凍結するというふうな考え方もあるかもしれませんが、むしろ、そういう風に利用を積極的にリザーブしていくと。

その土地を捨てるという考え方とはちょっと違うんだと思うんですね。ですが、多分、何もしないで、利用を抑制するという言葉だけだと、その土地を捨てるというような感覚になってしまって、良くないのではないかと。それは、捨てるのではなくて、その土地なりの適切な使い方を、いろいろなバリエーションをもっと考えて、形をしっかりと書く。その土地を捨てるのではなくて、それでも国土の一部ですから、国土の一部として。どう言葉で言ったらいいのかは少し難しいですが、残すというか、ちゃんと次世代につないでいくというか、守っていくというか、そういう視点が必要だということを言う必要があるということ、加えられないかと思っていました。

ですから、先生がおっしゃるように、そこにもう少しいろいろなバリエーションがあって、でも、それはその土地を捨てるということではなくて、やっぱり国土としてそこを残していくなり、国土として守っていくというような言い方がよいのかもしれませんが。

バリエーションを公共団体に対しても、市町村国土利用計画をつくる时候にも示さないと、市町村もどういうふうなバリエーションをつくったらいいのかわからない。そこで、一から議論をするのでは大変なので、やっぱり、そういうものを示していくということも非常に大事なことなのではないかなとは思っております。先生とそこはご相談させていただきながら、少し表現も工夫させていただき必要があるかと思っております。

【中村委員】 それは多分、国土形成計画に書かれたグリーンインフラだと思います。あくまでも生態系を利用したインフラ措置として、もう既にこの中でグリーンインフラという言葉が使われている機能を期待する。防災に特化するならば、国際的に使われているのはE c o - D R Rという言葉が使われている。今局長がおっしゃったことは、まさにグリーンインフラじゃないかなと思いました。

【中出委員長】 ちょっとそのあたりを少し整理をしておいてください。

お約束の時間が迫っていますので、最後、これはという方がおられれば、ぜひご発言いただいて、それで締めたいと思います。いかがでしょうか。

【国土管理企画室長】 もしよろしければ、説明、言及がなかった、その他の資料について若干ご紹介させていただければと思います。

まず、今後の主な論点というところ、資料5として後ろに1枚紙をつけさせていただい

ております。こちらのほうが、先ほどご紹介した残る課題としてまだ議論が足りていない部分、あるいは引き続き議論が必要な部分だと思っております。これに関連して、本日も欠席であります。山野目委員のほうから、資料5-2ということで、メモをいただいております。

これは、東日本大震災の被災地の用地取得のときの教訓を踏まえて、今後の災害に備えて用地取得に係る制度についても考えておくべきであろうというご意見をいただいております。

あと、参考資料の1でございますが、こちらのほうに、今の山野目先生にとりまとめをしていただいておりますが、平成27年度から28年度にかけて、いわゆる国土利用・管理上、隘路になります所有者の所在の把握が難しい土地に絡んで、特に市町村の現場で非常に困っているということで、まさにマンパワー不足、予算もとというところで、ノウハウの横展開という意味合いで、ガイドラインというものをまとめております。全体として300ページほどの冊子になりますが、こういったものもお伝えしながら、さらに皆様には少しでもお役に立てればというところでございます。

あと、一番最後の資料でございますが、ご紹介ができておりましたが、昨年10月に、これは中出先生に委員長をしていただいて、土地利用基本計画——都道府県の定める計画でございますが、こちらのあり方についても、特に地方分権への対応などという意味合いからご議論いただいた成果というのもまとめております。今ご紹介したものは、いずれもホームページなどで公開しております。こういったところでなされた議論というのも、本日、これまでのこの専門委員会の議論にも活用させていただいたというところでございます。

また、今後に向けても、こういったところも頭に置きながら、今後の議論をしていければと考えているところでございます。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した。それでは、特にほかに意見がございませんようですので、このとりまとめにつきましては、本日の議論を踏まえて、今日またかなりいろいろ委員の皆様からサジェスチョンをいただきましたので、とりまとめをした上で、また委員の皆様にも照会をさせていただいた上で委員長に一任していただいて、最終的なとりまとめとさせていただきたいと思いますが、よろしいでしょうか。

(「はい」の声あり)

【中出委員長】 どうもありがとうございます。

それでは、今日の資料の手直しをしたものを取りまとめさせていただきまして、計画推進部会への本専門委員会の報告とさせていただきます。

おおむね予定していた時刻となりましたので、これをもちまして本日の国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会の第4回の会議を終了したいと思います。ご協力どうもありがとうございました。

終わりに、事務局から連絡事項があればお願いします。

【課長補佐】 それでは、連絡事項としてですが、次回の国土管理専門委員会については、後日、日程調整のご連絡を差し上げます。また、本日お配りいたしました資料については、お席にそのまま置いていただければ、後ほどお送りさせていただきます。

こちらからは以上です。本日はどうもありがとうございます。

— 了 —