

国土審議会基本政策部会中間報告（案）

「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」

平成13年11月29日

国土審議会基本政策部会

目 次

はじめに	1
第 部 国土の将来展望と国土計画の新たな課題	2
1 . 国土の将来展望と課題	2
(1) 人口減少、少子・高齢化の下での地域人口の展望と活力ある地域社会の形成	2
(2) 投資制約と社会資本の整備・管理	3
(3) 経済社会の新たな潮流と地域発展の展望	6
(4) 循環型・環境共生型の国土形成	9
(5) 安全な国土の形成	12
2 . 国土計画における新たな対応	14
(1) 地域が主体となった地域資源の有効活用と個性ある地域づくり	14
(2) モビリティの向上と広域的な対応	16
(3) 社会資本の整備・管理におけるハード施策・ソフト施策の適切な組合せ	17
(4) 積極的な情報公開に基づく合意形成と多様な主体の参加	17
第 部 国土計画体系の改革	19
1 . 国土計画の改革のねらい	19
(1) 国土計画の新たな役割：良好な国土の継承への総合的国土管理指針	19
(2) 地方分権の推進	19
(3) 指針性の充実	20
2 . 国土計画のマネジメントサイクル	21
(1) 計画内容	21
(2) 計画策定手続	23
(3) 計画評価	23
(4) 国土のモニタリング、情報の収集・分析と共有・公開	24
(5) 分野別長期計画や各主体による施策実施等への反映	25
3 . 広域計画のあり方	25
(1) 広域ブロック計画の課題	25
(2) マネジメントサイクルの導入	27
(3) 策定主体	27

(4) 計画圏域.....	28
(5) 課題に応じた自発的な連携による広域計画.....	28
4 . 土地利用に関する計画制度.....	29
(1) 基本認識.....	29
(2) 新たな国土計画（全国計画）における土地利用の指針.....	30
(3) 地方公共団体の土地利用に関する計画.....	32

はじめに

全国総合開発計画（以下「全総計画」という。）を中心としたこれまでの国土計画の中心的な課題は、戦後の高度成長下で生じた人口や諸機能の大都市集中による大都市圏の過密弊害と地方圏の過疎問題に対処し、大都市圏・地方圏間で拡大が懸念された所得や生活上の地域間格差を是正することにあった。こうした課題を解決するために、大都市圏においては開発や企業立地を抑制する一方、地方圏においては、経済発展力を高めるために諸施設の整備等によって「開発」を進めることが必要であると考えられ、全総計画の大きな役割の一つは、そのための「開発構想」を提示することにあった。

全総計画の策定が開始されてから約40年を経た今日、人口の大都市集中が高度成長期に比べ沈静化し、所得・生活の地域間格差も縮小するなど、これまでの国土計画の課題の解決にはかなりの進展が見られた反面、地域開発と経済発展の中で、地域の個性が失われて、身近な自然や美しい景観が破壊されてきたとの反省が生まれており、各地域がその特性を生かした「個性ある発展」を実現し、多様性に富んだ美しい国土を形成することが求められている。

さらに、今後の経済社会を展望すれば、人口減少、少子・高齢化の急速な進行、IT革命を伴って進展するグローバル化への対応の遅れによって、我が国や諸地域の活力低下も懸念される。このため、諸地域の個性ある発展により我が国の活力を維持・向上するとともに、内外の人々に魅力のある、安全で安心できる国土の形成が必要になっている。

また、地球温暖化等、地球規模での環境問題の深刻化が見通される中で、我が国の発展、諸地域の活力の再生・向上も地球全体の持続的な発展と調和したものとなる必要がある。

こうした国土計画に対する要請の変化を踏まえて、第 部では、人口、経済、環境等の諸側面を中心に、国土の将来展望を行い、国土計画の新たな課題とその対応の方向を示した。そして、第 部では、これらの課題を担う国土計画制度の改革の方向を提示した。本中間報告を基に、21世紀の国土づくりを担う国土計画体系の確立に向けて、関係行政機関、地方公共団体、さらに、広く国民の間で議論が進展することを期待する。

第 部 国土の将来展望と国土計画の新たな課題

1 . 国土の将来展望と課題

(1) 人口減少、少子・高齢化の下での地域人口の展望と活力ある地域社会の形成

ア . 中枢・中核都市から遠隔地にある市町村では大幅な人口減少

国土の将来像を考える際には、人口動向が引き続き重要な要素となる。この点に関して将来を展望すると、我が国全体の人口が減少する中で、特に中枢・中核都市から遠隔地にあって都市的なサービスを楽しむ機会に恵まれない地域では、大幅な人口減少となる可能性が高く、その結果、地域社会そのものの存続が困難となり、国土保全にも支障を来すことが懸念される。

これを数値的に見ると、全国全年齢計では今後50年間で21%の減少、地域社会の担い手として生産年齢人口(15歳～64歳人口)で見ると36%の減少が見込まれているが、地域別には、高度成長期のような地方から大都市への大規模な人口移動が生じないとしても、近年の趨勢を考慮すれば、東京や道府県庁所在市等の都市部への相対的な人口集中が続く可能性が高い。この結果、地方圏における中枢・中核都市1時間圏¹外の市町村(全国に占めるシェアは、現状で人口1割弱、面積5割弱)では、今後50年間に全年齢計で40%強～60%強、生産年齢人口で50%台半ば～70%強の減少となる可能性がある。地域ブロック別に見ると、北海道、四国などで人口減少率が大きく、全年齢計で30%強～40%台半ば、生産年齢人口で40%台半ば～60%程度の減少となる可能性がある。(参考資料1)

高齢化は、いずれの地域でも急速に進展し、21世紀半ばには全国で3人に1人が高齢者となることが見込まれている。将来の高齢者比率は地方圏における中枢・中核都市1時間圏外や大都市中心部²等で高く、高齢化の速度(高齢者の増加率・増加数)は大都市圏で大きい。いずれの地域でも高齢者のみの世帯(高齢単独世帯と高齢夫婦のみの世帯)の急増が見込まれる。このため、各地域において要介護高齢者のための施設整備や介護従事者の充実を進めることが重要となる。(参考資料2)

イ . 広域的な連携による生活関連サービスの維持・向上

¹ ここでは、「都道府県庁所在市又は人口30万人以上」かつ「昼夜間人口比1以上」の都市から、道路又は鉄道(新幹線と特急を除く。)の利用を前提に、最短で1時間以内に到達可能な市町村からなる圏域をいう。

² ここでは、東京23区、大阪市、名古屋市を指す。

人口減少下にあっても、地域が積極的に広域的な連携と役割分担を進めていくことにより、生活関連サービスの水準の維持・向上が可能となる。

例えば、生活関連諸施設のこれまでの増減状況について見ると、市町村単位では人口減少率が大きい地域ほど施設の減少率が大きい（増加率が小さい）傾向にあるが、これを「1時間圏」というより広域的な視点で捉えると施設数の増減率の地域差はかなり縮小する。提供される生活関連サービスの「多様性」についても、単独市町村で提供可能なサービスの種類は限られるが、広域的に見ると各地域とも充足度合いがかなり高くなる。（参考資料3）

しかしながら、自然的社会的条件等のために、上記のような広域連携を進めることが困難な地域が残される可能性に留意する必要がある。例えば、現状では、当該市町村から1時間の範囲という広域で捉えても人口が30万人未満の地域は市町村数で全国の20%、人口で5%弱（約570万人）を占め、北海道、東北、中部山岳地域、紀伊半島南部、山陰、四国南部、九州南東部などに多い。1.5時間圏まで範囲を拡げてみても圏内人口30万人未満の地域は、市町村数で8%、人口で2%弱（約220万人）を占めている。こうした地域には、生活関連サービスの充足度合いが広域で捉えてもなお低水準にとどまっている地域がある。（参考資料4）

ウ．女性・高齢者を含めた多様な主体の参加による活力の維持・向上

地域社会の担い手としての生産年齢人口の大幅減少に対処し、多様な価値観と能力を持った人々を活用して活力ある地域づくりを進めるためには、女性や高齢者の社会参加の促進も重要である。

この点に関して一つの試算として、女性の労働力率が現在のスウェーデン並み、60歳前半層の労働力率が現在の50歳台後半層並みに上昇すると仮定すると、量的には地域の労働力人口の減少はある程度まで緩和されることが示される。子育て世代の女性や、健康で自由度の高い高齢者の中には、就業機会やボランティア活動等への参加の機会を求める人々も少なくない。こうした人々のニーズと能力を個性豊かな地域づくりに活かすための条件整備が重要となる。（参考資料5）

（2）投資制約と社会資本の整備・管理

ア．国・地方を通じた財政の厳しい制約の下での社会資本投資の展望

今後の望ましい国土の形成のためには、社会資本の整備・管理が引き続き重要な役割を担っていくこととなるが、その際には財政の厳しい制約を考慮する必要がある。

我が国の財政事情は1990年代に入って急速に悪化し、現在では主要先進国中最悪の

状況に至っている。一方で、国と地方を合わせた社会資本投資（公的固定資本形成）の対GDP比は、他の主要先進国よりは相当高い水準にある。こうした中で、2001年6月の経済財政諮問会議による「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、「主要先進国の水準も参考としつつ公共投資の対GDP比を中期的に引き下げていく」、「プライマリーバランス³を黒字とする」といった方針が示されている。

こうした状況の下で将来を展望すると、かなり高い経済成長が続き、かつ長期間かけて公共投資の対GDP比の引下げやプライマリーバランスの黒字化を図るのでない限り、今後の公的固定資本形成は長期間にわたり実質で減少となる可能性が高い。

イ．社会資本ストックの増加に伴う更新投資需要の増大

財政の厳しい制約に加えて、今後の社会資本整備におけるもう一つの制約として、既存社会資本ストックの更新投資需要の増大による新規投資余地の縮小を念頭に置く必要がある。

この点に関して、社会資本の耐用年数に一定の前提を置き、耐用年数が経過したストックは全て直ちに更新されるとの仮定の下で試算すると以下の結果が得られる。

すなわち、過去25年間（1976～2000年度）の公的固定資本形成（1995年価格実質値ベース）の累積額は790兆円、うち更新投資を除く新規投資額は710兆円であったのに対し、2001年度以降の25年間については、公的固定資本形成が実質で横ばいとして累積額920兆円（過去25年間と比べて16%増）、うち更新投資を除く新規投資額は500兆円（同30%減）と、大幅に新規投資額が減少することになる。仮に投資の伸びがマイナスに抑制されれば、新規投資額はより大幅な減少となる。例えば、民間機関によるシミュレーションでは、財政再建と経済成長の両立を図るために、今後10年間程度にわたって毎年の実質公的固定資本形成を5%削減する必要があるとしているが、その場合には、10年程度後以降の投資の伸びを横ばいとしても、25年間累積の新規投資額は220兆円～240兆円と、過去25年間に比べて70%近く減少することになる。（参考資料6）

ウ．地域別・分野別にみた将来の更新投資需要

上述のような財政の制約と更新投資需要の増大から来る制約に対応して、今後、思い切った投資の重点化を図る必要があるが、その際には、耐用年数に比べて「年齢」の古い社会資本が多い地域・分野ほど、近い将来にストックの更新時期が到来することを考慮する必要がある。

³ 政府の歳出入において、「公債金収入（借金）以外の歳入」 - 「利払い費・債務償還費以外の歳出」のこと。

そこで、仮に将来の投資が地域・分野によらず一律に横ばいで推移し、先述と同じく耐用年数が経過したストックは全て直ちに更新されるとの前提で、将来の地域別・分野別の更新投資需要を試算すると、以下の結果が得られる。（参考資料7）

- ・地域別に見た場合には、近い将来では公的固定資本形成に占める更新投資の割合は三大都市圏の方が地方圏よりも高くなる⁴。三大都市圏では比較的古い時期に投資されたストックが多いことによるものである。
- ・分野別に見た場合には、生活関連分野（上下水道、廃棄物処理等）や文教分野において、近い将来に更新投資の割合が他の分野よりも相対的に高くなる⁵。生活関連分野や文教分野では想定した耐用年数が他の分野に比して短いことによるものである。

なお、社会資本の整備・管理のために各地域・各分野が一律の投資の伸びを必要とするとは限らないこと、経済社会の情勢変化から更新の必要がない社会資本や他用途に転換すべき社会資本もあり耐用年数が経過した社会資本の全てがそのまま更新対象となるわけではないこと等から、一定の前提に基づくここでの分析は、必ずしも投資を重点化すべき地域や分野をそのまま示すものではないことに留意する必要がある。

エ．社会資本の整備・管理の効率化

上述のような投資制約の下で、必要な社会資本の整備を進めるためには、適切な維持管理によるストックの耐用年数の延長、ライフサイクルコスト⁶の縮減、民間投資の活用等の施策を含め、社会資本の整備・管理の効率化に向けての様々な工夫や施策がこれまで以上に重要となる。

この点に関して、耐用年数の延長やコストの縮減について、その技術的な実現可能性等の検討を経たものではないが、その効果を単純な前提で機械的に試算すると以下の結果が得られる。

すなわち、先述の試算によれば、2001年度以降の25年間に公的固定資本形成が実質で横ばいで推移するとして、更新投資を除く新規投資額は25年間の累積で500兆円（過去25年間と比べて30%減）であったが、この場合に、仮に過去25年間と同程度の新規投資額（710兆円）を確保することを目安とすれば、

- ・ストックの耐用年数を1.5倍程度に延長する、又は

⁴ ただし、地域別に見た場合の地方圏、分野別に見た場合の交通、国土保全分野についても、より遠い将来には、更新投資の割合が急激に高くなることに留意する必要がある。

⁵ 脚注4に同じ。

⁶ 初期投資に当たる建設コストに、維持管理コスト及び廃棄に要するコストを加えた、構造物のいわば一生にかかるコスト。

・2008年度までの7年間に毎年3.5%程度の建設コストの縮減を行う等の対応が必要となるものと試算される。(参考資料8)

(3) 経済社会の新たな潮流と地域発展の展望

今後の経済社会の変化の方向を展望すると、IT革命を伴って進展するグローバル化の下、国境を越えた地域間競争が激化するとともに、構造改革の進展に伴う企業・産業システムや雇用・労働システムの変貌、人々の生活行動の変化等が見通される。

ア．グローバルな視点からみて多くの分野で低い我が国の競争力・魅力

グローバルな地域間競争の下、地域の発展を実現するためには、人、モノ、資金、技術、情報等を世界からいかに惹き付けるか、ITを始めとする先端技術をいかに活用するかに視点を据える必要がある。しかしながら現状では、こうした意味での我が国の国際的な競争力・魅力は、欧米諸国や近隣アジア諸国と比較して劣っている分野が少なくない。

例えば、人の面では我が国への観光客や留学生、資金の面では対日直接投資、人やモノの流れの結節点としての国際的な拠点空港・港湾の整備状況等において、我が国の競争力・魅力は低い状況にある。IT化への対応の面でも、インターネットや高速・超高速インターネットアクセス網⁷、電子商取引の普及状況やコンピューターソフトウェアなど、現状では、我が国は諸外国に後れをとっている分野がかなり見られる。遺伝子科学などのいくつかの先端技術分野においても同様の状況にある。(参考資料9)

イ．地域差がみられるIT化等への対応とその将来展望

加えて、グローバル化、IT化への対応には現状では地域差が大きい。

すなわち、我が国の国際機能は東京を始めとする大都市に集中し、地方圏は国際交流の様々な面で大都市に依存している。このため、全国の各地域が、世界に広く開かれ、独自性のある国際的役割を担って、自立的な国際交流・連携・協力活動を活発に行う状況には必ずしも至っていない。IT化に関しても、地域的にかなりの偏りがみられ、例えば、IT関連産業のうち、製造業については、南東北を始め東日本にかなりの集積が見られるのに対し、既存の工業大集積地である名古屋圏や近畿、その他西日本では相対的に低水準にとどまっている。一方、IT関連のサービス産業では東京一極集中が著しい。産業活動におけるITの活用状況を見ると、東北や関東などIT関連産業の集積が大きい地域で進んでいる。家庭におけるITの普及状況については、

⁷ 高速インターネットアクセス網とは、音楽データ等をスムーズにダウンロードできるインターネット網のことをいい、現時点ではxDSL、CATV、加入者系無線アクセスシステムを利用したインターネット網が代表例。超高速インターネットアクセス網とは、映画等の大容量映像データでもスムーズにダウンロードできるインターネット網のことをいい、現時点では光ファイバーを利用したインターネット網が代表例。

大都市で先行している。（参考資料10）

IT化に関する上記のような地域差の今後を展望すると、かつて高度成長期における「三種の神器」の普及は大都市で先行したが、次第に地方が追いつき、最終的には地方圏の方が高い普及率となったものもあることを考えれば、家庭におけるITの普及についても、同様のパターンが当てはまることが期待できる。このように、各地域における家庭や産業でのITの活用を促進するための条件整備としては、「e-Japan戦略」「e-Japan重点計画」で掲げられているような高度情報通信ネットワークの形成が重要となる。

IT化に伴う企業立地や人々の居住地選択への影響に関しては、直近においてソフトウェア業や情報処理サービスなどのソフト系IT産業の地方都市への立地が進んでいることに見られるように、時間と距離の制約が克服されることにより既存集積からの分散が進む可能性がある。しかしながら一方で、人と人の直接的な対面による情報が相対的に重視されることにより既存集積が優位性を高め、新たな地域格差をもたらす可能性も否定できない。このように、集中と分散の両方への力が働くと見られるため、ITの効果的活用や、次に見るような「知的資本」⁸を担う人材をはじめとする「地域資源」活用に向けての取組が、今後の地域発展にとって重要となる。このことはまた、我が国全体の繁栄にとっても極めて重要な鍵となる。

ウ．求められる「知的資本」の活用

ITに限らず次代の発展に向けての原動力となるべき「知的資本」について人的資源を中心にその地域別分布の現状をまとめると、東京圏などの既存集積に比べて小規模な集積にとどまってはいるものの、各地域は「技術」と「知恵」による発展に向けて活用すべき特色ある「地域資源」を有していると見ることができる。

詳しく見ると、例えば、自然科学系の人的資源のうち研究者については、東京圏や（筑波研究学園都市を含む）北関東の集積が大きく、近畿がこれに次いでいる。技術者については、東京圏の集積が大きいものの、研究者に比べれば、地域的な差は小さい。自然科学系大学学部については、研究者や技術者よりは比較的分散して分布しており、例えば、北陸や中国地方以西の医学系、北陸の薬学系、北海道や南部九州の農獣医系など、地域ごとの特色が見られる。なお、東北、甲信越静、北陸には、先述のようにIT関連製造業のかなりの集積が見られるが、それに比べれば自然科学系の研究者や技術者の集積は大きくなく、これらの地域には比較的単純な工程の工場等が多いことが推測される。これに対して西日本の各地域では、IT関連産業の集積に比べれば、技術者の集積レベルは概してやや高い状況にある。（参考資料11）

⁸ 知識・技術・情報等を創出する研究開発活動等に必要な施設・設備、制度・仕組みや、それらによって育成される創造的な人材等をいう。

また、このような研究者・技術者等によって創出された「新たな価値」を基に起業家等が新規産業や新規分野への展開を行うに当たって、法務・資金調達・技術評価・マーケティング等の面で支援する人材が必要となる。こうした人材の地域分布の状況を見ると、限られたデータではあるが、弁護士・公認会計士・税理士については東京圏や近畿に比較的多く、社会科学系大学学部も同様である。一方、弁護士等以外の法務従事者⁹については地域差が小さく、西日本に比較的多い。（参考資料12）

さらに、独自技術の開発により発展している企業、高度の「ものづくり技能」を活かして高い世界シェアを占めている企業、「ハイテク」分野に限らず独自のビジネスモデルを構築して成長している企業などの事例は多くの地域で見られ、小規模ながらもこうした企業がある程度集積して発展している地域が見られる。（参考資料13）

このように、各地域は次代の発展に向けて活用すべき特色ある「地域資源」を有している。先端技術に関して現状ではかなりの立ち後れが見られる地域においてすら、視野をより広域に、例えば、「地域ブロック」レベルにまで広げれば、相互に活用可能な資源が見いだし得る。足らざる資源は単一自治体を越えた広域連携により相互補完し、グローバルな地域間競争に臨むべきである。

エ．企業・雇用システム、国民のライフスタイルの変化の展望と地域づくり

今後の経済社会システムの変化の方向を展望すると、国土計画の観点から着目すべきものとしては、次のようにまとめることができる。すなわち、これまでは土地や設備・技術・ノウハウ等企業の持つ経営資源、人的資源等の「地域資源」は、ともすれば利活用の場や形態、方法等において固定的なものと思われがちであったが、今後様々な分野での構造改革が進展し、企業・産業システムや雇用・労働システムが変化を迫られるに伴って、そうした「地域資源」も最適な活用に向けて「流動化」し、利活用の形態等が「多様化」していくということである。

経済社会システムの変化の方向と、上述の意味での地域資源の流動化、多様化の概要は以下のようなものである。

企業・産業システムの変化……経営資源の流動化

グローバル競争の下、産業構造の面では低生産性/衰退分野から高生産性/成長分野へのシフトが加速するとともに、企業組織においては系列関係の緩和や、経営統合、分社化等が活発化し、より柔軟な企業間連携が構築されることが見込まれる。また、経営者の高齢化の進展により、特にオーナー系中小零細企業における企業承

⁹ 弁護士等以外の法務従事者とは、司法に関連する専門的業務に従事する者のうち、裁判官、検察官、弁護士を除いた司法書士、公証人等の合計をいう。

繼に伴う経営資源の流動化も進む可能性がある。

雇用・労働システムの変化.....就労形態の多様化と人的資源の流動化

上述の産業構造の変化に対応して労働需要がシフトするとともに、就労形態等の面では、短時間就労や派遣労働等の増加、年功序列に基づく終身雇用の縮小、大企業志向の減少と独立・起業志向の増加等が生じ、それらの結果、就業者の転職が増加することが見込まれる。

人々の生活行動の変化.....ライフスタイルの多様化、美しさや文化的価値の重視

交通・通信基盤の整備の進展に伴って人々の行動領域が拡大する中で美しい景観や地域の個性豊かな文化を重視する傾向が強まり、個人の嗜好やライフステージの変化に応じた大都市・地方間、都心・郊外間の住替えやマルチハビテーション¹⁰の増加、自己実現を求めている職場以外でのNPO¹¹活動や趣味・文化活動等の活発化等が見込まれる。

上記のような動きはいずれの地域でも生じ得るものである。こうした経済社会システムやライフスタイルの変化の下で、様々な地域資源が新たな用途や組み合わせによって活用され、各地域の発展を導くことが期待される。しかし、人口減少の進行、グローバル競争の一層の激化等により変化の速度が著しくなる場合には、空き家や中心市街地における空き店舗の増加、工場移転後の未利用跡地の増加、ミスマッチに伴う失業の増加など、ともすれば地域資源が十分に流動化せずに「遊休化」しがちとなり、その状態が放置されれば、大都市・地方を問わず地域が空洞化し、衰退する可能性がある。このため、今後の地域発展の方向は、地域資源の流動化する機会を好機として捉え、積極的に活用する視点が重要となる。

すなわち、今後は、かつての「右肩上がり」の時代のように、我が国全体として増加する人口や工場などを「我が地域に誘致する」ことによる、量の拡大を通じた地域発展を重視する発想を改め、「地域資源を最適に組み合わせ、有効活用する」ことを基本に据える必要がある。

(4) 循環型・環境共生型の国土形成

今日の環境問題は広範多岐にわたっており、国、地方公共団体、事業者及び国民が

¹⁰ 直接的には複数居住の意味。例えば、普段は都心に居住する人が週末などに郊外や農山漁村に居住したり、逆に郊外に居住する人が職住近接住宅を都心でも利用したりすることなどにより、ライフスタイルにあわせて住まい方をして居住水準を向上させること。

¹¹ 政府・自治体や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで社会的な公益活動を行う組織・団体。非営利組織。Non Profit Organization。

それぞれ環境への配慮を行い、健全で恵み豊かな環境を将来世代に継承できる地球社会の持続可能な発展と調和する美しい国土づくりを進めていく必要がある。

ア．我が国の環境の状況

我が国は、高度経済成長に伴う産業公害の克服には成果を挙げてきたものの、我が国の環境は依然として良好な状態にはない。（参考資料14）

例えば、大気中の二酸化窒素や浮遊粒子状物質¹²などについては、自動車交通量の増加や交通渋滞などにより、都市部を中心に依然として深刻な状況にあり、特に大都市地域においては、環境基準の達成状況は依然として低い水準で推移している。また、光化学オキシダント¹³も大きな改善が見られず、大都市でヒートアイランド現象¹⁴が見られる。

水質については、内湾などの閉鎖性水域や生活排水が流入する都市内の中小河川では水質の改善がなかなか進まない傾向にある。また、水需要の増大、過疎化などを背景とした森林や農地の管理水準の低下、不透水性域¹⁵の拡大などによる水源涵養機能の低下などに伴い、河川流量の不安定化、湧水の枯渇、水辺環境の喪失など環境保全上健全な水循環が損なわれている状況が見られる。

大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会経済活動が依然として継続していることに伴い、膨大な量の廃棄物が生ずるとともに、その質も多様化しており、廃棄物の処理の困難化や不適正な処理の発生、最終処分場の残余容量の逼迫などの状況が生じている。

自然環境については、森林の平均面積の減少が見られるとともに、自然林や二次林、干潟、藻場などの面積が減少してきている。国内の野生生物種の中に絶滅のおそれのある種が約2,700種もあるとともに、里山林等の二次的自然環境の生物の生息・生育空

¹² 大気中に浮遊する粒子状物質であって、その粒径が10ミクロン以下のものをいう。ディーゼル車の排出ガス、工場のばい煙、道路粉塵等が主な原因とされ、人の気道や肺胞に沈着して、呼吸器に悪影響を及ぼす。

¹³ 大気中の窒素酸化物や炭化水素が、太陽光線によって複雑な光化学反応を起こしてつくられるオゾン、PNA（ペルオキシアセチルニトラート）などの酸化性物質の総称。光化学オキシダントによる大気汚染を光化学スモッグという。陽射しの強い夏季に多く発生し、濃度が高くなると、目や気管支等の粘膜刺激症状を中心とした被害をもたらす。

¹⁴ 都市では高密度のエネルギーが消費されており、加えて都市の地面の大部分はコンクリートやアスファルトなどの乾燥した物質で覆われているため水分の蒸発による温度の低下がなく、日中蓄えた日射熱を夜間に放出するため、夜間気温が下がらない状態になる。この結果、都市部では郊外と比べて気温が高くなり等温線を描くとあたかも都市を中心とした「島」があるように見えることから、ヒートアイランド現象と呼ばれる。

¹⁵ コンクリートやアスファルトなどで覆われた地表などの透水性に乏しいところ。都市化の進展とともに雨水保水能力のある森林や農耕地の面積が減少し、不透水性域が増加している。

間としての質の劣化が危惧されている。

イ．我が国を巡る地球的規模の環境の状況

我が国を巡る地球的規模の環境の変化が、我が国に深刻な影響を与えるのではないかと懸念されている。

例えば、大気中の二酸化炭素の濃度が産業革命以前の状態から大幅に上昇し、これに伴い19世紀末以降、地球全体の平均気温が0.4～0.8 上昇し、海面水位も10～20cm 上昇している。今後も二酸化炭素濃度は高まっていくものと考えられ、海水面の上昇、洪水や高潮の頻発、干ばつの激化、食料生産への影響、熱帯病の発生率の増加など、様々な影響が懸念される。（参考資料15）

南極地域において成層圏オゾンが著しく少なくなる「オゾンホール¹⁶」が毎年発生しており、低緯度地域以外で成層圏のオゾン量は減少する傾向にある。

欧州諸国などでは酸性雨による土壌や湖沼の酸性化が生じており、森林や湖沼などの生態系に悪影響を及ぼしていることが報告されているが、我が国でも欧州とほぼ同程度の酸性雨が観測されている。

ウ．循環型・環境共生型国土づくりへの取組

地球温暖化等の地球環境問題や国内環境問題に対応していくためには、自然の物質循環を重視しながら、多様な自然や生物と共に生きることを目指す循環型・環境共生型国土づくりを進める必要がある。このため、問題の性質に応じて、環境アセスメント等による環境配慮やミティゲーション¹⁷、社会資本・建築物等の長寿命化や自然再生型公共事業、環境教育、情報提供、経済的措置、規制措置、省エネや既存ストックの有効活用に向けた誘導措置等、ソフト・ハードの対策が適切に組み合わせられ着実に実施されることが望まれる。また、地球温暖化に伴う海面上昇など地球環境の変化に備えた施設整備等について、調査、検討を進めることが望まれる。

各地域における環境保全対策が、地域の実情に応じて、より具体的に総合的、効率

¹⁶ 大気中のオゾンは、その約90%が地上から10～50km上空の成層圏と呼ばれる領域に集まっている。この成層圏オゾンが、通常「オゾン層」と呼ばれている。オゾン層は、太陽光に含まれる紫外線のうち有害なものの大部分を吸収し、生物を保護しているが、フロンガス等の影響によりオゾン層が破壊され、南極上空で9月から11月頃にかけて成層圏のオゾン量が著しく少なくなる現象が毎年現れ、「オゾンホール」と呼ばれている。オゾン量の減少により、地上に達する有害な紫外線の量が増え、皮膚がんの増加や生態系への影響が懸念されている。

¹⁷ 開発事業等の行為が環境に与える悪影響を緩和するための環境保全措置を指す。行為を全部又は一部行わないことにより影響を「回避」すること、影響を回避できない場合に行為の実施の程度又は内容を変更することにより影響を「低減」すること、そして回避・低減しても残る影響により失われる環境について同等の環境を創出することにより「代償」することまでを含む幅広い概念である。

的に関係諸機関の連携により実施され、資源やエネルギー利用面での効率化等が進められる環境負荷を少なくする循環型国土づくり（例えば、道路整備やITを活用した交通管理等による自動車交通流の円滑化、公共交通機関の整備等によるマルチモーダル¹⁸の推進、広域的な廃棄物処理・リサイクル施設が複合立地する総合的な静脈物流¹⁹拠点整備、廃熱等の地域エネルギー²⁰の有効活用など）が進められることが重要である。また、健全な生態系が維持、回復され自然と人間が共生する国土づくりのため、一体性、連続性を重視した自然環境の維持、回復施策（例えば、生物多様性の保全に配慮した地域の提示による土地利用誘導、自然再生型公共事業の実施、流域圏に着目した良好な水環境の回復など）が進められることが重要である。

（５）安全な国土の形成

我が国は、その地形、気象などの自然的条件から、地震、豪雨、火山噴火などによる災害が発生しやすい国土となっている。大規模地震の発生や短時間の集中豪雨による都市型水害の発生のおそれが指摘されており、新たな課題への対応を含め、引き続き安全な国土の形成を図っていくことが重要である。

ア．人口減少・高齢化の進展に伴う災害弱者の増加

高齢化の進展は、地域の防災上大きな課題となる。例えば、2025年において災害弱者となり得る小走りが困難である高齢者の我が国人口に占める割合が15.1%（2000年時点で8.6%）となることが推計され、さらに高齢者のみの世帯数の割合は、2020年時点で22.9%（1995年時点で11.7%）となる。現在、大都市部においては、老朽化した密集市街地が相当程度存在していることもあり大地震による火災時や、短時間の集中豪雨による洪水時等には、このような高齢者等の災害弱者への対応が重要な課題となる。（参考資料16）

イ．全国的に影響を及ぼす課題の存在

世界最大の都市圏を構成している首都圏には人口、諸機能が集積しており、東京都における上記の高齢者の東京都人口に占める割合は2000年で7.8%（約90万人超）から2025年には16.2%（約150万人超）になることが見込まれる。

首都圏で大地震が発生した場合には、阪神・淡路大震災以上の直接的な人的、物的

¹⁸ 利用者のニーズに応じた効率的な輸送体系を確立し、良好な交通環境の創造に向けた、道路、航空、鉄道等複数の交通機関の連携による総合的な交通施策。

¹⁹ 製品を製造者から消費者まで輸送する「動脈物流」に対して、消費者から排出される廃棄物等の循環資源としての再利用、再資源化、最終処理のための輸送によって生じる物流。

²⁰ 地域社会を中心にエネルギーの需要と供給が密接に結び付いた小規模・分散型のエネルギーの有効活用。太陽光、太陽熱、地熱、中小水力、風力、バイオマス等の自然エネルギーや廃熱・廃棄物エネルギー等を活用したものである。

被害が生ずることが見込まれる上、全国的、国際的な中枢機能、企業本社機能の停止や、契約情報等当該企業のみならず契約相手その他複数の者に関係する情報の消失、大きな最終需要の一時的な停滞などにより、全国的に大きな影響を及ぼすことが懸念される。（参考資料17）

また、現在、交通ネットワークの整備が進められているところであるが、高速自動車道、新幹線等の基幹的交通施設及び断層などが近接している場所があり、これら一部の区間が被害を受けただけでも全国的な影響を及ぼす可能性がある。

ウ．住民等の自主防災意識の向上、広域連携による安全な国土づくりへの取組

安全な国土形成に向けては、治山・治水対策などの国土保全事業や木造密集市街地等災害危険個所となる地域の整備、改善などの取組を引き続き進めていくことが必要である。また、災害の発生を未然に防止するというだけでなく、災害に対してしなやかに対応し、生じる被害を最小化するという視点に立った「減災対策²¹」を重視することが重要であり、「自らの身の安全は自らが守るのが防災の基本」との考えに基づき、住民等の自主防災意識の高い安全な地域づくりを推進するため、各種自然災害についてのハザードマップ²²を総合的に提供することが重要である。

こうした取組により、各地域の自然災害に対する危険性が明らかになることで、

- ・ 住民等が災害に強い建物の建築、耐震改修、居住地の選択などにより、自らの身を守るための行動をとること
- ・ 災害による財産被害を補填する自己責任を基礎とした相互扶助である保険制度の充実

が期待される。

住民等の自主防災意識の向上、地域自らが選択する災害に強い地域づくりを推進していく上では、地震や洪水などの自然災害に対し地域が抱える危険性の評価として現状を前提とした被害想定を示した上で、災害に強い地域づくりの進め方、対策後の被害想定を提示することが望ましい。これにより、当該地域の住民、企業や従業者、近年積極的に災害救助や災害復旧対策に協力しているNPOなどが、予防対策たる地域づくりの課題・必要性を十分認識した上で、地域づくりに参加するようになることが期待される。

また、土地利用転換により宅地化の可能性が高い区域について、崖地など地震による被害が想定される区域を示した「アポイドマップ²³」の作成、提供といった取組も

²¹ 自然の外力（地震動など災害の要因となる自然の力）に対して、災害の発生を完全に防ぐのではなく、総合的に災害による被害を少なくするような施設整備、ソフト対策をいう。

²² 災害発生予測地図。津波災害や火山災害、風水害などの災害時において、各種の危険情報、避難経路、避難施設など災害時に必要となる情報を地図上に示したものの。

²³ あらかじめ災害危険区域等の法指定区域並びに過去に災害が起きた地域及び予測される地域などを地図上で示し、自然災害を回避（災害発生の危険性が高い地域を避けた土地利用を促進）するための情報を提供しようとする。

見られ、こうした取組を推進することによる土地利用誘導効果が見込まれる。

防災対策は地方公共団体が第一次的な主体となっているが、過去の自然災害に関する知見によれば、大地震時には都道府県域を越え広域的に被害が及ぶことが指摘されるので、それに対する備え（GIS²⁴を活用した広域の被害想定に基づき、短時間で広域連携による人命救助が図られるよう生命線となるような交通施設の耐震性の特別な強化、避難場所や生活支援拠点となる空地の適切な規模、配置での整備など）や災害発生時の買い物客等、当該地域の避難場所等を熟知していない者への情報伝達や帰宅困難者に関する取組が重要である。（参考資料18）

2．国土計画における新たな対応

上述の検討から、21世紀の国土計画への要請として、以下の示唆が得られる。

（1）地域が主体となった地域資源の有効活用と個性ある地域づくり

地域が潜在力を最大限に発揮し、国際的な競争力と魅力を高めて発展するためには、個性ある地域の競争という考えに立って、地域が主体となって地域資源を有効活用し、ITを始めとする技術を活かして知恵と創意工夫による地域づくりを進める必要がある。また、先端技術分野のみならず、個性的な観光資源、歴史的・文化的資源、美しい景観や豊かな自然環境など、各地域に存在する資源を活用する視点も重要である。地域の主体的取組なしには、大都市・地方を問わず地域の再生・活性化は困難である。（参考資料19）

すなわち、地域が自らの選択と責任の下で、地域の個性を活かした戦略を設定し、「地域発展のポートフォリオ」（施策の重点とその組合せ）ともいうべきものを地域の計画において定めて取組を進めることが重要である。この場合、各地域は、地域外の人々の視点をも活用して、自らの地域資源を発掘し、既存資源の価値や有用性を再認識した上で、その新たな活用・組合せ方策等を追求する必要がある。

地域づくりに当たっては、地域自らが戦略や具体的施策を選択すべきであるが、比較的狭い圏域での施策の例を挙げると、IT対応のオフィス・研究施設等の整備、地域の産業集積内での企業間の連携、必ずしも「ハイテク」でない産業分野も含めたI

するもの。

²⁴ 地理情報システム。Geographic Information Systemの略称。地理的位置や空間に関する情報を持った自然、社会、経済等の属性データ（空間データ）を統合的に処理、管理、分析し、その結果を表示するシステム。

Tの活用促進、地域づくりに活躍する人材の育成等が考えられる。また、地域の生活環境の整備や自然・歴史と調和した美しい地域空間の形成等（例えば、女性・高齢者等の社会参加促進のための子育て支援体制の整備や諸施設のバリアフリー化、老朽木造密集市街地の解消と防災拠点の整備、水と緑のネットワークの整備や里山林等の二次的自然環境の保全、電線類の地中化、建造物とスカイラインとの調和、歴史的街並みの保存等）も重要と考えられる。

加えて、東京と比べて機能集積が小さい地域が東京のみならず世界との競争に伍していくためには、地域ブロックレベルの広域連携を念頭に、大学等の機能・施設の有効活用を含めた産学官の連携や知的資本を担う人材の育成と活用、需要集約と役割分担による国際機能や国際交流のための基盤施設の効率的整備と活用などが考えられる。広域観光ルートの形成など、個性ある地域の連携による交流人口増加に向けた取組も重要なテーマとして挙げられる。

国としては、こうした地域の取組への支援のほか、国土政策上の観点から戦略的に対応すべき課題の明確化とそれに対応した新たな目標の設定、それを実現するための全国的視点からのハード・ソフトの基盤整備の基本方針等を国土計画（全国計画）で示すべきである。

国として戦略的に対応すべき課題の例としては、他の分野の政策との連携の下での、国際的な競争力・魅力向上のための物流における高コスト構造の是正、観光客や留学生・研究者の受入れ促進、対日直接投資の促進、世界に通用する新規事業やそれを担うベンチャー企業等の創出促進、先述のような知的資本を担う人材の育成などが挙げられる。ハード・ソフトの基盤整備の基本方針の例としては、国際的な拠点空港・港湾や基幹的な道路・鉄道等と地域の交通体系との連携がとれた総合的な交通体系の整備方針、高度情報通信体系の整備方針、産学官の連携による地域科学技術の振興²⁵のための障壁の除去と施設整備の方針、地域資源の有効活用のための各地域に比較的共通の課題（例えば、低・未利用地の有効活用、中心市街地の活性化、中小企業の承継問題など）への対応の方針、ネットワークの軸となる生物の生息生育空間の整備や大規模な自然再生型公共事業の実施方針等が考えられる。

経済、環境等の諸課題が国境を越えて相互連関をますます深めていく中で、近隣諸国との対話と相互理解を深めつつ、これら国土づくりの戦略的な方針もグローバルな視野で策定されることが必要である。

²⁵ 地域経済を支え、世界に通用する新規事業やベンチャー企業を連続的に生み出すために、科学技術を軸とした施策を推進すること

(2) モビリティの向上と広域的な対応

人口減少やグローバル化、IT革命等の経済社会の潮流に対応した地域づくりに際しては、人々の移動の利便性や様々な地域資源の流動性といった「モビリティ」の向上を図るとともに、既存の行政区域を越えた広域レベルでの対応が重要である。この場合、地域の実情に応じて、

人口減少下にあっても、生活関連サービスを維持し、地域社会の機能や活力を保っていく観点からは、人口規模で30～50万人程度以上、時間距離1～1.5時間程度のまとまりを目安とした複数市町村からなる「生活圏域」

地域が独自性のある国際交流・連携・協力活動を行い、また、特色ある経済圏を形成して発展を図る観点からは、ベルギー、スウェーデン、スイス等欧州の中規模諸国の人口・経済規模に概ね匹敵し、相互活用すべき諸資源や機能、施設をいわばフルセットで備え得る自立した圏域として、人口600～1,000万人程度以上²⁶の「地域ブロック」

の二層の「広域圏」を念頭に置き、それぞれの圏域内での機能分担と相互補完に基づく対応が基本となる。

現在進められている市町村合併については、²⁵の「生活圏域」をも視野に入れた対応が期待され、都道府県合併や「道州制」の検討に際しては、²⁶の「地域ブロック」による取組が先駆けとなることが期待される。

一方、自然的社会的条件等により、上記²⁵の規模の「生活圏域」での広域連携が困難な地域に対しては、人々の生活の維持や国土保全等、政策目的を明確化し、重点化した施策・対応を進めることにより、諸問題を克服することが必要である。この場合、例えば、IT革命の成果の活用や「交通弱者」等を対象にしたきめ細かい移動サービスの提供等が重要となる。

なお、防災上からも広域的視点に立った安全な地域づくりが重要であり、広域被害想定に基づく広域連携による被災時応急対策を視野に入れた中長期的な取組を進める必要がある。また、流域圏や沿岸域圏の環境保全等の課題に対しても広域的な視点での取組が求められる。これらの場合の圏域については、地域の実情等に応じて柔軟に設定される必要がある。

²⁶ 『21世紀の国土のグランドデザイン』戦略推進指針(平成11年6月、国土庁)では、「国際交流に必要な機能をいわばフルセットで備え、自立的で統合的な交流活動が可能となる圏域」として、「海外からの認識、地方中枢都市の背後圏域の実態、地域グローバルゲート成立に求められる集客人口等の見積もりからは、人口規模では1,000万人程度が目安となり、少なくとも600万人程度の圏域規模が必要と考えられる」としている。国際交流機能以外についても、本報告の先述1.(3)のイ～ウ.の分析から、諸資源や機能、施設をフルセットに近いレベルまで備え得る自立した圏域、地方において東京のみならず世界との競争に伍していくための広域連携の圏域として、同程度の規模が必要と考えられる。

(3) 社会資本の整備・管理におけるハード施策・ソフト施策の適切な組合せ

近年、社会資本投資に対しては様々な批判がなされており、例えば、()社会資本ストックの利用価値(ストックの効果)が軽視され、利用度の低いストックに投資がなされている、()分野別配分が硬直化し、必要性の低い分野にも投資されている、()開発計画、制度や個別プロジェクトが実情にあわなくなっても長期にわたり継続される傾向にある、()施設整備が全国どこでも画一的でフルセット主義に陥っている、等の問題が指摘されている。

こうした批判に的確に応えつつ、厳しい投資制約の下で国土づくりを進めていくためには、以下の対応が重要である。

今後の望ましい国土の実現に向けて、国土計画では、国として戦略的に取り組むべき重要課題を明確にし、それに対応して社会資本整備の内容を一層重点化する。

社会資本整備の目標設定についても、上記の重点化に対応したものにするとともに、複数の分野にまたがる総合的な効果の把握の明瞭さや国民にとってのわかりやすさ等の観点から、整備目的や効果に対応したいいわゆるアウトカムの目標²⁷を重視したものにするとする。

計画策定過程や評価の十分な情報公開、受益と負担の適正化等により、社会資本整備の重点に関する国民の合意形成を図るとともに、情勢の変化に対応して必要な場合には整備目標自体も適時適切に見直しを行う。

用途転換や多目的利用も含めた既存ストックの有効活用、適切な維持管理によるストックの耐用年数の延長、情勢変化に応じた必要性を判断した上での更新投資需要への的確な対応、ライフサイクルコストの縮減、分野間・地域間の連携、PFI²⁸や民間投資の活用等により、社会資本整備・管理の一層の効率化を図る。

(4) 積極的な情報公開に基づく合意形成と多様な主体の参加

国、地方公共団体による積極的な情報公開を前提に、国土や地域のあるべき姿についての国民の合意形成を図り、地域住民、NPO、事業者等の多様な主体の責任ある参加による国土づくり、地域づくりを進めていくことが重要である。この場合、国や地方公共団体は、国土づくり、地域づくりの専門家の知見を活用し、複数の選択肢を提示するなど、情報提供に努める必要がある。

²⁷ 政策目標について、「資源をいくら投入したか(=インプット)」、「何をしたか、何がどの程度できたか(=アウトプット)」ではなく、「どのような成果があったか(=アウトカム)」に注目した目標。

²⁸ 民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率のかつ効果的に公共施設等の建設・維持管理・運営等を行う事業手法をいう。Private Finance Initiative。

こうした取組は、地域資源を最大限に有効活用した地域発展や美しい地域空間の形成を図る上で効果を発揮する。循環型・環境共生型の国土づくりに向けては、例えば、公共事業等を行う際には環境影響評価の実施を経て、住民の合意形成を図るほか、全ての主体が環境負荷の発生原因であるとともに環境悪化の被害者でもあることから、国民一人一人のライフスタイルを環境にやさしいものに変えていくことが重要である。また、被害想定や防災対策に関する各種の情報提供を行うとともに、地域の多様な主体の参加を得つつ、住民が主体的に取り組む安全な地域づくりを進めていくことが重要である。

国と地方によるこのような取組によって、活力ある個性豊かな地域がつくられ、安全で美しい、世界に誇り得る国土が形成されることが期待される。

第 部 国土計画体系の改革

1. 国土計画の改革のねらい

(1) 国土計画の新たな役割：良好な国土の継承への総合的国土管理指針

経済発展や地域間格差是正のための「開発」に重点を置いたこれまでの国土計画のあり方を見直し、新たな国土計画は、利用、開発、保全による総合的な国土管理の指針としての役割を担う。

国土計画への新たな要請を踏まえ、今後の国土計画の基本目標は、以下のようなものとするのが適当である。

- 多様性に富み、安全で美しい国土をつくる
- 地域の自立と個性ある発展を実現する国土をつくる
- 地球社会の持続可能な発展と調和した国土をつくる
- そのような、より良い国土を次世代に継承していく

「開発」を重視した全総計画と、「開発」がもたらす副作用（地価高騰や土地利用の混乱等）に対処する視点を重視した国土利用の基本方針である国土利用計画が別々に定められている現状を改め、利用、開発、保全の総合的な指針を一つの国土計画として提示する。

(2) 地方分権の推進

戦後の荒廃から国土を建て直した復興期や、欧米先進諸国へのキャッチアップを目指した時代には、国が主導して開発構想を推進し、国土の基盤となる諸施設の整備を進めることが必要であり、そうした施策の推進によって国土の骨格となる基盤が迅速に形成され、我が国の今日までの発展が実現されてきた。しかし、国主導の国土・地域整備が推進される過程で、国が企画し地方が補助金等を受けて実施するというように、地方公共団体の地域づくりが中央に依存する構造が形成された。こうした状況を背景に、国土計画は、地方の要望する施策や施設整備構想を調整し位置付ける場としての役割が増大する一方、計画内容の実現への国と地方の役割分担は不明確になりがちとなった。地域づくりにおいて、国の施策や補助金等、全国統一的な制度が大きな役割を果たしたことは、反面において地域が個性を喪失する一因となった可能性もある。

各地域の個性ある発展を目指す今後の国土づくり、地域づくりにおいては、国が戦略的に取り組むべき重要課題を明らかにする一方、地方公共団体が自らの選択と責任において、その地域のあり方を決定することが重要である。このためには、地

方公共団体が地域整備の責任を十全に担い得る主体となるよう、広域連合等の既存制度を活用することや、市町村合併、権限・財源配分の見直しを始めとした地方行財政制度の改革を進めることが必要である。他方、国土計画制度も地域づくりにおける地方公共団体の自主・自立を促進するものとなるよう改革が求められている。

国土づくり、地域づくりは、国、地方公共団体のみならず、企業、NPO、さらには国民一人一人の取組と相互の協力によって実現するものである。このため、地方分権の本旨を踏まえて国と地方の役割分担をできる限り明確にしつつ、広域ブロック計画の策定への地方公共団体等関係者の参加を進める等、国土計画における国と地方公共団体との対等なパートナーシップを基軸とした協力を強化する。また、計画の推進においても、地方公共団体との対話及び連携を強化する。

土地利用に関しては、国土計画が国土全体の視点からのビジョンや施策の基本方針を示す中で、地域の土地利用上の課題に対応した土地利用調整が地方公共団体によつて的確かつ円滑に行われ、個性ある地域づくりがさらに推進されることが重要との観点から、使いやすく、実効性のある枠組みを提供していく。

(3) 指針性の充実

国の策定する国土計画は、国土のビジョンと主要施策の基本方向等を示すものであり、その計画内容の実現に取り組む様々な関係主体への指針となるべきものであるが、全総計画や国土利用計画等の現状には、次のような点について問題点が指摘されている。

計画内容が広範にわたり、施策の重点、優先度が不明確である。

とりわけ全総計画は、計画策定を重ねるごとに、次第にその計画内容が広範になるとともに、関連施策を広く網羅するものとなった。また、現行制度における国と地方の行財政関係の下で、地方の要望を踏まえた施設整備構想が広範に記述されるようになってきた。これらの結果、施策の重点、優先度が不明確となり、関係主体や国民への指針としての機能が低下している。特に国土基盤の整備をめぐっては、今後投資制約の強まりが見込まれるため、施策の重点化・効率化に向けた指針性の発揮が重要になっている。

計画目標が抽象的である一方、目標と施策の目的手段関係が不明確である。

全総計画等は、国土全体のビジョンや施策の基本方針という性格もあり、その目標が抽象度の高いものとなりがちであり、それらの目標をブレイクダウンして、計画に記述された具体的な施設整備構想等と結び付ける目的手段関係が不明確である。この結果、具体的施策の実施が、どれほど計画目標の進捗度に寄与するか等の把握、評価も困難であり、関係主体の施策選択への有効な情報を提供できな

い。

「いつまでに」という時間軸に沿った指針性が不明確である。

全総計画等は、その計画期間が設定されているが、計画が提示するビジョンや計画に記述された諸施策、諸構想は、その方向を示すにとどまり、「いつまでに」という情報を提供しない場合が多い。ビジョンとその実現を担う施策の期限を厳格に示すことが困難であることは当然であるが、計画の時間概念を緩めることが、計画に記述される構想等を広範にし、施策の重点を不明確にすることにもつながっている。

国土計画の関係主体への指針性を向上するために、国土計画を目標管理型の制度とし、策定、推進、評価のプロセスを通じて、効率的、効果的な進行管理を行う「国土計画のマネジメントサイクル」の確立を目指す。

これまでの全総計画等は、開発のための構想、施設整備計画としての役割が大きく、そのためどのような施設整備等を行うかというアウトプット提案型の計画に傾きがちであった。これに対して、今後の国土計画においては、その複合的な目標を利用、開発、保全の諸施策の総合的な推進によって実現することが重要になることから、計画目標に関する成果を重視し、その達成状況をフォローし、評価する目標管理型の制度とする。

行政は、広く国民に情報を開示するとともに、自らの施策の妥当性について、国民への説明責任を果たしていくことが求められている。国土計画の策定と推進が国民にとって真に価値のあるものとなることを、国土計画のマネジメントサイクルを通じて示し、その責任を果たさなければならない。

2．国土計画のマネジメントサイクル

国土計画の策定、推進、評価を通じた指針性の向上を図るため、（１）計画内容、（２）計画策定手続、（３）計画評価に関して、以下のような改善を進める。

（１）計画内容

計画内容の重点化・絞込み

計画策定に当たり、国土の現況評価と将来展望を行い、国土のビジョン実現上の課題、その対応策を明示する。この際、国が策定する国土計画が示すべき課題と対応策は、

- ）国家が戦略的に行うべき事項
- ）効果や影響の及ぶ範囲が全国的、広域的な事項

) 国民生活の共通の基礎条件として行うべき事項
を中心に、重点化し、絞り込むことで、関係主体への指針性を高める。

全国計画は、国土のビジョンを示すとともに、上記のような事項の中で、国土計画上の重要な課題に対して、全国的な視点からの目標、課題と対応策を示す。

具体的には、我が国における持続的発展の可能な社会の実現に向けて、i) グローバル化が進む国際社会の中での国際交流基盤の充実など国際競争力の確保等、) 全国的な視点からの交通・情報通信ネットワークの形成や循環型・環境共生型国土・地域の形成等、) 国土の安全の確保、少子・高齢化の中での地域社会維持のための基礎条件の整備等に計画内容を重点化していくことが考えられる。

厳しい投資制約の中で、特に国土基盤整備については、こうした目標に照らした重点を明確にすることが必要である。

また、広域ブロック計画は、都府県を越えた広域的な目標、課題と対応策に計画内容を絞ることで、その指針としての役割を明確にする。

なお、これまでの国土計画は、陸域の利用、開発、保全を主たる計画対象としてきたが、海洋・沿岸域の利用と保全との調整などについて多くの問題や課題が生じていることから、「海域、陸域を含めた圏域」として沿岸域等の一体的、総合的な整備・管理の指針の提示等を行うこととする。

マクロフレーム²⁹の提示

国土構造に関する人口、国内総生産等のマクロフレームを提示し、国の行政各部署、地方公共団体等の関連計画策定や、国土計画の事後評価における参照フレームとする。変動の激しい経済社会情勢の中でマクロフレーム等を提示する意義が低下したとの意見があるが、関連諸計画の枠組みと緩やかな整合を保持することは、国土計画が指針性を発揮する上で重要である。

目標の体系化とアウトカムの指針の提示

抽象度の高い高次の目標から、より具体的な下位の目標へと計画目標の階層化、体系化を図り、下位の目標には可能な限り定量的かつアウトカムの指針を設定、提示する。国土の総合的な整備・管理という国土計画の目的に従い、計画目標を達成する上での分野横断的、総合的な成果を測る指針の開発に努める。

特に、国土基盤整備については、これまでは施設等がどの程度造られるかというアウトプット指針が重視されたが、既存施設も含めた施設の利活用や、ソフト面も含めた諸施策の総合的な効果が従来以上に重要となることから、施設整備量等のアウトプット指針に加えて、それらが国民生活の改善にもたらす効果を実感できるアウトカムの指針の導入に努める。

²⁹ 計画に関する大きな枠組みを示す数値。四全総では、人口、総投資額、産業構造の推移、全国の交通量などが示された。

もとより、全ての関係主体、さらには国民が妥当と受け入れるアウトカムのな指標を体系的に設定することは極めて困難な仕事であるが、関係主体等との対話を通じて、こうした目標・指標体系を構築していくことが、今後の計画策定作業の中心となるべきである。

施策実施の効率化指針の提示

国土づくりを効果的・効率的に展開するために、各分野横断的な連携施策の提案、国土基盤における既存ストックの分野にとらわれない利活用やライフサイクルコスト分析などのコスト管理方法、民間資金・能力等を活用するPFIの推進等、施策・事業の進め方に対する指針提示に努める。この際、取組方策、取組主体等を可能な限り具体的に例示することにより実効性を高める。

(2) 計画策定手続

計画策定への意見聴取、多様な主体の参加

これまで、全総計画、国土利用計画（全国計画）の策定に当たっては、一日国土審議会³⁰の開催や都道府県知事からの意見聴取等が行われてきたが、こうした意見聴取を制度化する。また、後述するように、広域ブロック計画に関しては、地方公共団体や経済団体等、様々な関係者の計画策定への参加の仕組みを検討する。

パブリック・インボルブメント³¹の導入

計画策定への国民参加の機会を拡大するために、IT革命の成果を活用して、計画策定の早い段階から広く国民の意見を求めるパブリック・インボルブメントの仕組みを整備する。

全総計画等、全国を対象とした計画や広域ブロックの計画は国民にとって身近でないため、その関心は必ずしも高くないが、こうした計画で示された構想がやがて身近な具体的事業につながっていくことを踏まえれば、国土や地域のあり様に関して国民が共に考える機会を持つことは重要であり、行政は積極的に国民の関心喚起に努める必要がある。

(3) 計画評価

国土計画の計画評価には、策定された計画の目標等の達成度評価と、策定後の状況変化を踏まえた計画内容そのものの妥当性評価とがある。

達成度評価

(評価と提言)

³⁰ 21世紀の国土のグランドデザインの策定の際、国民との幅広い意見交換を行うために、全国12箇所で開催された公開の会議。

³¹ 政策形成や計画策定等の段階において広く国民の意見、意思を調査する機会を確保し、国民の意見を反映させる方式。

上記のアウトカムの指標等を軸に、定期的に国土計画の達成度評価を行い、その結果に基づき計画の推進に関して、関係行政部局、地方公共団体等に提言を行う。それ自体に直接的な実施手段を持たない国土計画では、達成度評価と推進施策の提言とは、計画実現に関して極めて重要な役割を担う。

(評価結果の公表、国民への説明・合意形成)

計画評価の結果は広く国民に公表し、計画推進のための施策への合意形成を図る。これまで計画策定・推進等の状況は、行政部内、地方公共団体および審議会等を中心に情報が提供され、広く国民に説明するという点では十分ではなかった。国土計画に限らず、今後の行政は、客観的で透明性のある情報により積極的に説明責任を果たすことで、国民の信任を得ることが必要である。国土計画の達成度評価の公表は、関係行政部局等の施策推進の、国土計画の目標達成に照らした意義に関する国民の理解に資することが期待される。

計画の妥当性評価

(定期的な妥当性評価の制度化)

国土計画の計画内容の妥当性については、これまでも国土審議会等において随時点検作業が行われてきたが、これらを定期的に行う制度を整備する。

(国土計画のリボルピング³²)

これまでの国土計画では、一旦定めた計画については、次期計画改訂まで、計画の達成状況や経済社会情勢の大きな変化等に照らした部分的な見直しは基本的に行われなかった。今後は、計画内容が硬直的にならず、時代の要請に即応したものとなるよう、上記点検結果を踏まえ、ビジョン実現に向けて個別目標や政策指針等を追加、修正するなど、計画をリボルピングする制度とする。こうしたリボルピングや計画全体の改訂手続を明確化する。

計画評価の実施体制

計画の評価は国土交通省が主体となって行うが、客観性確保の観点から、その結果は第三者機関としての国土審議会の議を経ることとする。

(4) 国土のモニタリング、情報の収集・分析と共有・公開

上記の計画評価等を遂行するために、国土をめぐる経済社会諸情勢、土地利用、自然環境状況、国土基盤ストックの状況、関連諸施策の推進状況、その効果等に関する情報を常時収集・分析し、その成果を、GIS等のIT技術をも活用し、国の各行政部局、地方公共団体はもとより、広く国民に公開・提供する。

国土基盤については、財政制約の強まりが見通される中で、既存ストックの維持

³² 計画期間にとらわれず随時、部分修正を行うこと。

更新の判断が重要となり、また、用途転換など分野を越えた有効活用が求められるにもかかわらず、昭和45年調査以降、国富調査³³が実施されていないことなどから、そのストックの現況に関する情報が不十分、かつ、関係主体に共有されていない状況であり、情報の充実と共有化が必要である。

また、国土づくりに関わる多様な主体間の調整や、計画評価に基づく国土計画の進行管理を適切に進めていくため、(1)~(3)で得られる国土計画情報について、国の各行政部局、地方公共団体、国民が共有できるシステムを整備し、提供する。

(5) 分野別長期計画や各主体による施策実施等への反映

国土計画は、その目標達成に向け各種施策を実施する主体への「指針」となるものであり、様々な施策実施主体へは、上記のような計画内容の改善により指針性を向上する。

国土計画が国の行政部内での指針性を高めるためには、各行政部局との計画策定時の調整、計画関連情報の共有等による密接な連携が必要である。とりわけ広域ブロック計画の原案策定に当たっては、当該地域で直轄事業等を展開している国の地方支分部局の参画を検討する。

計画策定後は、上記マネジメントサイクルに沿った「計画評価」の公表と提言によって、各主体の施策実施の改善に働きかけ、計画目標の実現を図る。

国土計画は、関係各分野の施策遂行が縦割行政の弊に陥ることなく、望ましい国土の実現の観点から総合的な効果を発揮するよう、そのビジョン実現の観点からの総合的で分野横断的な指針を示し、関係各分野への反映を図っていくべきものと考えられる。現在進められている分野別長期計画の見直しと合わせて、国土計画のあり方についてさらに検討を深めるとともに、国土計画とこれら分野別長期計画との関係について引き続き検討を行う。

3. 広域計画のあり方

(1) 広域ブロック計画の課題

国土計画体系の中であって、以下に掲げる理由から、都府県域を越えた広域圏を一体的な圏域として整備・管理する広域ブロック計画の必要性が高まっている。

国土基盤整備の進展等に伴い、国民の活動やモノの流動等の範囲が広域化し、都府県をまたがる一体的な経済圏の整備が求められており、また、観光や国際交

³³ 国土基盤も含め、日本国内にある国有、公有および民有の物的財貨等の総額を調査・推計したもの。1905年から1970年まで12回実施された。

流においても、広域な圏域が一体となって対応することが必要になっている。

人口減少の進行、財政制約の強まりが見通される中で、地方公共団体ごとの、いわゆるフルセット主義を排し、広域的な連携・協力の下、既存ストックの維持・活用も含めた分野横断的な調整を図って、効率的・効果的な地域整備を広域で行うことが必要となっている。

生態系ネットワークの保全、河川流域の一体的な整備・管理、環境への負荷が少ない交通体系の整備、また、防災における広域連携など、地球環境、地域環境の保全や安全な国土づくりの面においても複数の都府県を一体とした対応が必要になっている。

広域ブロック計画は、こうした都府県を越えた広域圏に関し、全国計画と整合性を保ちながら、地域づくりのビジョン及び主要施策等を示すものである。現在の大都市圏整備計画と地方開発促進計画については、次のような指摘がある。

指針性の低下

既述のように、地域整備施策の中央依存が高いこと等を背景に地方の要望を踏まえ計画内容が広範化し、重点が不明確となっている。また、計画内容は、国と地方公共団体との調整に基づいて定められるが、地方公共団体の財政面での国への依存もあり、計画内容についての国と地方公共団体の責任・役割の分担は必ずしも明確でない。

全総計画との役割分担の明確化

現行全総計画第三部においても、広域ブロックごとの地域整備の方向が、諸施設整備構想等も含め詳述されているなど、全総計画と広域ブロック計画の役割にかなりの重複がある。

計画策定への地方公共団体等の主体的な参画

現在の大都市圏整備計画と地方開発促進計画の策定においても、様々な方式で関係都府県の参加や意見聴取が行われているが、地方公共団体を中心として、経済団体、NPO等、地域の多様な主体の計画策定への参画を進める制度を整備することが求められている。

計画圏域の再検討

現在の大都市圏整備計画と地方開発促進計画は、我が国の伝統的な地域ブロックを基本に計画圏域が定められているが、例えば、大都市圏整備という目的や、一体的な経済圏域形成等の観点から、現行の計画圏域が実状に合っているか等の再検討が求められている。

地域のあり方は、当該地域の主権者が自らの選択と責任で決定することが望ましい。現在の都府県域を越える広域圏についても当該圏域の主権者が、直接あるいは

代表者を通じて、受益と負担に関する判断を自らの権限と責任で行い、地域整備のあり方を決定することが望まれる。そのため権限、財源等の再配分も含めた制度的枠組みの確立に向けた検討を進めることが必要である。しかし、現在の地方行財政制度の下においても、大都市圏整備計画及び地方開発促進計画に関して、上記諸問題の解決をも含め、可能な限り当該地域が自主性を発揮しつつ、広域圏の一体的、効率的整備が実現し得るよう、以下のような改革を行う。

(2) マネジメントサイクルの導入

広域ブロック計画に、既述のようなマネジメントサイクルを導入し、地域整備のビジョンと基本方針としての、関係主体に対する指針性の向上を図る。

広域ブロック計画は、都府県域を越えた広域的課題の解決に向けた総合計画としての役割を強化する。全国計画と広域ブロック計画の機能分担を明確化する観点から、全国計画においては、現行全総計画第三部のような地域ブロック別の整備方針の詳述は行わない。

さらに、広域ブロック計画のマネジメントサイクルとして、以下の検討を行う。

大都市圏整備計画の整備計画、事業計画等の機能の見直し

現行の首都圏整備計画は、基本計画、整備計画及び事業計画の三層の計画で構成され、整備計画は長期的なビジョンを示す基本計画を中期的に具体化するための計画として、事業計画は計画の進捗をアウトプットベースで把握・管理するものとして機能してきた。他の大都市圏整備計画も同様な構造を持っている。

アウトカムの指標による計画評価と計画のリボルビングを中心としたマネジメントサイクルの中で、例えば、整備計画はリボルビングの役割を担うものとし、事業計画はアウトカムの指標による計画評価とするなど、その機能を見直す。

広域計画の総合性・具体性を向上するための図面の作成、公表

国土づくりの具体性を担う広域ブロック計画は、計画の総合性・具体性を高めていくことが必要である。また、計画策定への多様な主体の参加を制度化することを視野に入れると、地域住民等に対して計画内容を分かりやすく提示していくことが必要となる。こうした計画の総合性や具体性を確保する観点から、地域づくりの意図や戦略を示す図面を作成し、公表する。

なお、図面化に際しては、例えば首都圏における国際交流機能の向上など、重要テーマに沿って戦略的な施策・事業を一体性をもって示す。

(3) 策定主体

関係地方公共団体を中心とした地域の各主体が参加・協議して原案を作成し、その上で国が計画決定する仕組みを検討する。

第2次地方分権推進計画において、大都市圏整備計画及び地方開発促進計画に関し「関係都府県が、その協議により計画に盛り込む内容の案を作成し、内閣総理大臣（現行では国土交通大臣）がこの案に基づいて必要な追加及び修正を行い、決定する仕組みとする。」こととされたように、計画の策定に地域の自主性を尊重することが求められている。

こうした趣旨を踏まえ、「個性ある地域の形成」を実現するためにも、原案は地域の実情を把握する地元関係者を中心に作成することが必要である。協議メンバーには地方公共団体の他、学識経験者、地元の経済団体等、地域づくりに取り組む民間主体を加え、計画とその推進をより地域に根付いたものとする。その際、権限、財源等を踏まえたより実効性のある原案とするために、直轄事業等を実施する国の各地方支分部局と連携して、作成する。

都府県域を越える広域圏を単位とする政府が存在せず、複数の都府県から構成される広域連合等が活用されていない現状においては、実効ある計画を作成するために、最終的な計画決定に国が責任を負う。

（４）計画圏域

以下の観点から計画圏域を検証し、関係都府県の意見も踏まえ、必要に応じて計画圏域を見直す。

地域の自主性が発揮され、個性ある地域づくりが可能となるよう、歴史的・文化的な背景や経済的・社会的な一体性など、圏域における地域づくりのビジョンについて、コンセンサスの形成が図られるまとまりであること。

広域的な課題を解決する観点から、地域住民等の生活・経済圏域等と適合するとともに、広域的な観点から国が行う施策・事業と各都府県が行う施策・事業との連携・調整が図られ、かつ、連携による効果が期待される広がりをもつものであること。

複数の広域ブロック計画に重複している区域のあり方について、地域の意向を踏まえつつ検討する。

（５）課題に応じた自発的な連携による広域計画

総合的な広域ブロック計画とは別に、地域づくりに関わる諸課題について地域自らが解決する問題であるとの認識の下、特定の課題ごとに都道府県、市町村等が自発的に連携し策定するような広域計画（以下「特定広域計画」という。）が多く見られる。このような特定広域計画という新しい萌芽は「21世紀の国土のグランドデ

ザイン」によって示されている「参加と連携」の一つの形であり、自主的な地域づくりの胎動として歓迎すべきことである。

そのため、これらの特定広域計画に対して、国による支援等の仕組みについても検討することが必要であるとする意見がある一方、国による支援等は逆に地方の中央依存体質を助長することにもつながり、地方の自立的な取組の芽を摘んでしまうことにもなりかねないと危惧する意見もある。

特定広域計画が目指す自発的な地域づくりの取組は望ましい方向であり、その制度的な扱いについてはさらに検討していく。

4．土地利用に関する計画制度

(1) 基本認識

経済社会の変化に伴う土地利用を巡る課題

我が国では、高度経済成長の下、第1次産業から第2・第3次産業への産業構造の転換に伴う人口・産業の大都市への過度の集中が続き、大都市やその周辺部では、地価高騰や乱開発による土地利用の混乱等の問題が生じた。その後、高度経済成長の終焉、さらには、バブルの発生と崩壊等を経る中で、工業用地等の開発需要が沈静化する一方、大都市における低・未利用地の活用、地方都市の中心市街地における土地の有効利用、郊外におけるスプロールの抑制、廃棄物処理施設等の適正立地、農山村での耕作放棄地の増大への対応、里山林等の身近な自然の保全など、対応すべき土地利用上の課題が多様なものとなり、各地域の課題に応じた適正かつ合理的な土地利用の推進が引き続き求められている。

土地利用をめぐる課題に対する対応の基本方向

土地利用については、私有財産制の下自由な経済活動が行われていく中で今後とも質的にも量的にも多様な形で各種課題が生ずるものと見込まれ、土地利用計画制度のみによってこれら全てに対応できる性格のものではないものの、今後とも、土地利用に関連する様々な主体による不断の対応が必要である。この場合、土地基本法において掲げられた「公共の福祉優先」の原則に基づいて、「所有から利用へ」の理念を共有するとともに、「公共」の精神を醸成することが重要となる。

また、制度面による対応としても、土地利用をめぐる課題には、全国一律の対応から地域による独自の対応がふさわしい領域まで幅広く存在していることが

ら、これまで土地利用に直接関連する法令³⁴、各課題に対応するための法令³⁵、条例の制定・運用等により、規制的手法から誘導的手法にわたり課題の態様に応じた多様な措置が講じられてきた。

しかしながら、今後とも、土地利用をめぐる課題の発生が見込まれる中で、これらに的確に対応していくためには、その発生は制度に問題があるのか、あるいは制度は存在するものの運用に問題があるのかを見極めた上で、制度が捕捉していない点や制度が活用しにくい点について所要の改善を図ることが必要である。

とりわけ、国土計画（全国計画）が国土全体の視点からのビジョンや施策の基本方針を示す中で、地域の土地利用上の課題に対応した土地利用調整が的確かつ円滑に行われ、個性ある地域づくりがさらに推進されるよう、地方公共団体等、関係者にとって使いやすく、実効性のある枠組みを提供していく必要がある。その際、IT化の進展を踏まえ、土地利用に関連する図面の共通フォーマットによる電子情報化を促進し、重ね合わせて表示するなどにより、即地性³⁶の充実した実質的な土地利用調整機能の向上を図る。

土地利用の調整に際しては、「都市」「農業」等の地域区分に加え、各地域に共通して関連する「環境」「安全」等の多様な機能に留意する必要がある。また、里山など各種の土地利用がモザイク状に共存することが重要な地域も存在することに留意する必要がある。

（２）新たな国土計画（全国計画）における土地利用の指針

具体的、即地的な土地利用のあり方は地域固有の要因が重要であり、今後とも地方公共団体の計画がその役割を担う。その一方で、全総計画と国土利用計画とを統合した新たな国土計画（全国計画）は、各地域の土地利用のビジョンが、全国計画の示す国土の望ましい姿と調和するよう、地方公共団体等に対して土地利用のあり方について指針を発していく必要がある。

また、国や地方公共団体が土地に関する施策を実施するに当たっては、土地利用や土地取引の主要な主体である国民や事業者の理解と協力が不可欠であることから、全国計画が示す指針は、国の行政部局や地方公共団体にとどまらず、広く国民や事業者の土地利用に対するわかりやすいガイドラインともなる必要がある。

³⁴ 例：国土利用計画法（昭和49年法律第92号）、都市計画法（昭和43年法律第100号）、農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）、森林法（昭和26年法律第249号）、自然公園法（昭和32年法律第161号）、自然環境保全法（昭和47年法律第85号）

³⁵ 例：廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）、特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（平成5年法律第72号）、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（平成10年法律第92号）

³⁶ 土地利用調整に関する詳細さの程度をいい、地番単位の詳細さをもって把握される「即地性」から、大まかな土地利用の方向性を示すものとして把握される「即地性」まで、幅のある概念である。

現行制度およびその課題

国土利用計画（全国計画）は、国土利用のあるべき姿を、主として土地利用のあり方に着目しつつ、（ ）総合的かつ長期的な国土利用に関する構想、（ ）国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標、及び（ ）これを達成するために必要な措置の概要を示すことにより、国の行政部局や地方公共団体等に対する指針としての役割を担ってきた³⁷。

国土利用計画（全国計画）は、開発需要が高く土地利用転換が大きい状況を背景に、土地利用の量的調整への指針性を重視し、地目別の面積目標である「利用区分別国土利用」を提示してきたが、産業構造の変化に伴い工業用地等の開発需要が沈静化する一方、自然環境や美しい景観の維持・保全等への要請が高まっていること等に対応し、国土利用の質的側面を重視し、計画内容をより柔軟なものとするべきではないかとの指摘がある。また国土利用計画（全国計画）は、国の行政部局や地方公共団体への指針という性格が強い反面、国民への分かりやすさが十分ではなく、認知度が低いとの指摘もある。

検討の方向

上記の観点を踏まえ、全国計画における土地利用の指針のあり方については、以下の方向で検討する。

ア) 目標提示の方法の改善

土地利用に関する全国計画の目標については、地目別の面積目標に限定することなく、時代の要請に応じて計画策定時に最も適切な目標を提示できる柔軟な制度に改める。

地目別の面積目標を今後も提示する場合には、地目ごとに必要性を吟味して取捨選択する。農用地や森林など、その保全の観点から全体として一定面積を確保すべきものがある一方で、道路等面積目標自体に意義が薄いものもあり、また、市街地面積のように都市化の適正な進展を図る意味を持つものもあるなど、目標のもつ意義は地目ごとに異なっているからである。

また、土地利用の量的調整ばかりでなく、環境や防災など土地の機能に着目した質的な評価のための目標を設定する。

さらに、全国統一の画一的な指標のみを提示するのではなく、例えば、都市、農山漁村、自然維持地域など、地域類型別にその特性に応じた目標を提示する。

イ) ビジョンの図による提示

³⁷ 全総計画においても、計画事項に「土地、水その他の天然資源の利用に関する事項」が掲げられている。しかし実際には、国土利用計画が誕生した以降の第3次、第4次の全総計画では、国土の利用の基本方向は国土利用計画（全国計画）によることとされ、第5次計画では土地利用についての独立した記述は無いことから、土地利用については国土利用計画（全国計画）が中心的な役割を担ってきた。

現行の国土利用計画(全国計画)では、()安全で安心できる国土利用、()自然と共生する持続可能な国土利用、()美しくゆとりある国土利用、という基本とすべき観点を提示するとともに、地域類型別(都市、農山漁村、自然維持地域)及び利用区分別(農用地、森林等)に、それぞれ基本方向を提示している。

こうした基本方針を国民にわかりやすく示す観点から、従来の文章による提示に加えて、例えば、保全すべき自然など、そのあり様を概略的な図で示す。

なお、広域ブロック計画においても、全国計画の土地利用に関する指針を基本に、各地域ブロックの課題に即した指針の提示を検討する。

(3) 地方公共団体の土地利用に関する計画

美しい国土を形成し、適正かつ合理的な土地利用の実現と個性ある地域づくりを推進することは、人々を引き付け、活気を呼び起こすことによって地域の魅力を高めるソフトパワーの源泉を産み出すものである。このためには、地方公共団体が土地利用に関する諸計画の策定・運用主体として重要な役割を担うとともに、住民や多分野にわたる専門家等の参加による地域づくりに向けた息の長い実践活動が積み重ねられることが必要である。

今後、全国計画は土地利用のあり方に着目した国土利用の基本方針を示す一方、具体的な土地利用については地方公共団体による取組の重要性が増す。また、平成12年に施行された改正地方自治法に基づく事務処理市町村制度により、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理できることとなり、土地利用分野においても都道府県から市町村への権限委譲が進んでいる。こうした中で地方公共団体の土地利用に関する新たな計画には、地域の実状に応じてより即地性のあるきめ細やかな土地利用の構想を示すとともに当該構想に沿った土地利用を推進する役割が求められる。このなかで、住民をはじめ関係者の合意を得つつ、即地性の高い「土地利用のあるべき姿」を形成し、それが共有され実践活動に結びつくよう支援していくことが重要である。

この場合、都道府県と市町村の役割分担としては、当面、両者が相乗的に対応する場合や、どちらか一方が主となる役割を果たす場合など、土地利用に関する課題の態様に応じたものとなる。現行土地利用基本計画が担うような「都市地域」「農業地域」等の利用区分の大枠の調整や公的機関の大規模な開発保全整備計画に関する土地利用上の配慮等については、広域かつ多面的な観点からの調整等が必要であり、引き続き都道府県が担うべき役割と考えられる。一方、住民に最も身近な自治体としての市町村においては、幅広い関係者の参加の下に、即地性を充実させた構想に沿った土地利用が推進されるよう、各種制度を実状に合わせて選択し統合的に運用することなどにより、実質的な土地利用調整が図られることが期待される。

以下、都道府県と市町村の土地利用に関する計画の検討の方向性について示す。

なお、地方公共団体の土地利用に関する新たな計画の名称は、個別規制法³⁸に基づき土地利用に関する「計画」が多数位置付けられているなかで、新たな計画の内容及び趣旨を踏まえ、極力「指針」・「構想」等の方向で検討する。また、計画体系が簡素化され分かりやすくなるような方向を目指す。

1 都道府県の土地利用に関する計画

現行制度及びその課題

都道府県の土地利用に関する計画としては、国土利用計画法に基づいて「国土の利用に関する基本構想」「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標」等を示す国土利用計画と、個別規制法に基づく諸計画の上位計画として即地的な土地利用調整を行う土地利用基本計画が策定されている。この他、個別規制法に基づき、「都市計画」、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、「農業振興地域整備基本方針」、「都道府県農業振興地域整備計画」、「地域森林計画」が策定されている。

国土利用計画は10年後の国土利用のあり方を長期的な構想として描くのに対し、土地利用基本計画は即地的な土地利用調整を年間約800件程度個別具体的に行うものである。両者は性格・内容を異にする別個の計画ではあるが、国土利用計画を基本として土地利用基本計画を定め土地利用の総合調整を行う関係にある。

しかし、現行の国土利用計画の示す「国土の利用に関する基本構想」は、土地利用基本計画による土地利用の総合調整の判断基準として活用されるには十分なものとなっておらず、より具体性のある「土地利用のあるべき姿」を示すことができる土地利用に関する枠組みが求められている。

検討の方向

都道府県の土地利用に関する計画の即地性を充実するため、現行の国土利用計画にある計画事項を拡充して土地利用に関する詳細かつ具体的な基本構想を示すとともに、土地利用基本計画との連携を強化することにより、両者がより密接に運用されるような制度のあり方を検討する。この場合、分散して存在する地目の面積合計の目標を示す「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標」は、地域全体の土地利用の即地的な調整とは直接関係ないものの、環境保全等の観点から今後とも重要だとする考え方もあり、それらについては計画に

³⁸ 国土利用計画法に基づく土地利用基本計画は、「都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法及び自然環境保全法」(個別規制法という)に基づく諸計画に対する上位計画として、行政部内の総合調整機能を担う。

資するものとなるよう検討する。一方、「美しい景観の形成」「安全な国土」等土地利用に関連する事項で地域の実状を反映した「土地利用のあるべき姿」を示す上で必要な課題は可能な限り計画に資するものとなるよう検討する。

また、土地利用基本計画は、個別規制法に基づく諸計画の総合調整を担う機能として重要であり、土地利用の調整等に関する事項について、詳細に記述するなどにより、都道府県の計画として有効に活用するとともに、IT化の進展等を踏まえ、その図面を電子化する。同時に、民間を含む各種の主体によって各々作成されている防災、環境、交通等に関する図面を共通のフォーマットによって整備することを促進し、土地利用基本計画の図面に重ね合わせて表示することなどにより、行政各担当部局の的確な活用に資するのみならず、広く国民や事業者がアクセスしやすい開かれたものとするよう検討する。

なお、土地取引に関する規制は、土地の投機的取引や地価の高騰を防止するとともに、適正かつ合理的な土地利用の確保を図るために設けられたが、昨今の地価状況に鑑み、平成10年からは大規模な土地取引について原則事後届出制とし、価格に関する審査は行われていない。一方、利用目的審査については、大規模な土地取引は、通常、土地利用の転換を伴うことが多く、周辺の地域の土地利用に与える影響も大きいことから、意義があるものであり、今後とも活用を図ることが望ましい。

2)市町村の土地利用に関する計画

現行制度及びその課題

市町村の土地利用に関する計画は、地方自治法に基づいた市町村の基本構想に即し、「国土の利用に関する基本構想」「利用目的に応じた区分ごとの規模の目標」等を示す国土利用計画のほか、個別規制法に基づき「市町村の都市計画に関する基本的な方針」、「市町村都市計画(地区計画、集落地区計画等)」、「市町村農業振興地域整備計画」、「市町村森林整備計画」等の土地利用に関する計画が策定されている。また、予算措置により、土地利用調整基本計画、地区土地利用調整計画、地域環境総合計画等が策定されている。市町村にはこれら多くの計画の策定権能が与えられている中で、「土地利用のあるべき姿」を長期的な構想として示す国土利用計画は約6割の市町村で策定されている。

これまでも高い志の下に市町村独自の取組として個性ある地域づくりがなされてきた。このように、地域の実状を熟知し住民に一番近い市町村が中心的な役割を果たすことが重要であり、今後は市町村における「土地利用のあるべき姿」を地域の実状に応じて即地的かつきめ細やかに示すことができる土地利用に関する枠組みが求められている。

検討の方向

市町村の土地利用に関する計画の即地性をより充実するため、現行国土利用計画にある計画事項を拡充して土地利用に関する詳細かつ具体的な基本構想を示すとともに、その際には地区単位等に分割してよりきめ細やかに示すよう検討を進める。また、「土地利用のあるべき姿」がより明確になるよう、図面により示すことも含めて検討する。また、「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標」や、「美しい景観の形成」「安全な国土」等土地利用に関連する事項で地域の実状を反映した「土地利用のあるべき姿」を示す上で必要な課題は可能な限り計画に資するものとなるよう検討する。

さらに、市町村の土地利用に関する新たな計画が地域の実状を踏まえた「土地利用のあるべき姿」を示すものとして、それに基づいた土地利用が図られるよう、計画策定に際する住民参加のあり方についても検討する。

3) 地方公共団体の策定する条例の位置付け

現状（平成12年改正地方自治法施行前）

昭和40年代以降、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律等都市の発展、農業の健全な発展、自然環境保全等を目的とする諸法律が逐次制定されており、主として全国一律に適用されることを前提とした土地利用計画制度が定められる中、国土の均衡ある発展・国土資源の合理的な利用が推進されてきた。また、地区計画制度の創設（昭和55年都市計画法改正）など、地区の特性に応じて良好な都市環境の形成を図る手法を提供するための制度改正も行なわれてきた。

しかし、土地利用上の課題の全てを法律のみによって解決することは不可能であり、地方公共団体の中には、条例により基本方針を定めることから届出・勧告などの手段で規制・誘導を行なうことなど、様々な手法により土地利用上の課題に取り組み、個性ある地域づくりを推進する例が見受けられた。また、個別規制法においても、委任条例規定の整備により、地域の実状に応じた対応を推進してきた。

平成12年改正地方自治法施行による条例制定権の拡大と土地利用をめぐる課題への対応のための条例の活用

従来、土地利用に関する分野についての条例制定権の範囲は、地方公共団体は「法律の定めるところにより、建築物の構造、設備・・・その他・・・地域等に関し制限を設ける（地方自治法第2条第3項第18号（改正前））」と規定されていたことから、委任規定に基づかない独自条例の制定は許容されないと解釈されてきた。

しかし、平成12年4月施行された改正地方自治法により、従来国の事務と

されていたものの多くが自治事務化されるとともに、限定的に規定されていた地方公共団体の事務の例示規定が削除され、土地利用規制等の分野においても、地方公共団体は個別法に反しない限り条例制定が行なえることが明確になった。

土地利用をめぐる課題には、全国一律の対応から地域による独自の対応がふさわしい領域まで幅広く存在している中で、全国一律の手法では対応しきれない土地利用上の課題は今後も引き続き起こり得る。

このため、適正かつ合理的な土地利用と個性ある地域づくりを目指す望ましい手法として条例が活用されるよう、さらに条例を含む土地利用に関する各種制度が地方公共団体の実状に合わせて選択され統合的に運用されるよう検討を進める。

(以上)