

土地利用基本計画の活用について

平成21年2月

土地利用基本計画の活用に関する研究会

目 次

はじめに(検討の趣旨)	1
I 土地利用基本計画の基本的な考え方	
1. 土地利用基本計画制度の概要	3
1-1. 土地利用基本計画制度創設の経緯	
1-2. 土地利用基本計画の要点	
(1) 土地利用に関するマスタープラン機能	
(2) 計画・規制の総合調整のためのプラットフォーム機能	
(3) 土地利用基本計画に即して、個別規制法により、土地利用の規制等を調整	
2. 活用にあたっての概念	8
(1) それぞれ固有の目的を有する関係諸法を橋渡し(ブリッジ)し、土地利用調整の総合性を発揮	
(2) 個別規制法による規制・誘導措置の準備が整うまでの繋ぎ役として乱開発等の進行を防除	
(3) 個別規制法が足並みをそろえて連携して規制・誘導するための調整機能	
3. 具体的な計画事項	12
4. 土地利用基本計画を策定するプロセスについて	16
II 個別課題に対応した土地利用基本計画の活用イメージ	17
参考 個別課題に対応した土地利用基本計画の活用イメージ概念図(別綴)	36

—はじめに（検討の趣旨）—

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

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

こうした情勢を踏まえて、本研究会は、土地利用基本計画の活用についての視点や手法を示し、都道府県で土地利用基本計画変更の際の参考となるものを提案したいとの趣旨で検討を進めてきたものである。

今回の検討に当たっては、都道府県の土地対策担当の方々だけでなく個別規制法担当の方々にもわかりやすく理解がなされやすいように、土地利用基本計画の趣旨や役割について、制定当時の資料や逐条解説等の文献も参考にしつつ整理しているほか、都道府県で土地利用基本計画、特に「土地利用調整に関する事項」を検討するに当たって参考となる事例も提示している。もちろん、こうした事例は、あくまで本研究会として考えられる事例を挙げたものであり、各都道府県の土地利用の実情や個別規制法の運用実態等も踏まえ、関係部局間で十分に調整を図りつつ、検討することが重要と考えている。

今回の本研究会の検討は、現行の個別規制法の仕組みを前提として検討したものである。個別規制法の見直しの動きもあることから、今後、その動向も踏まえて、随時、検討を進めていくことも重要と考えている。また、土地利用基本計画をより活用しやすいものとしていくためには、各都道府県で実際に計画変更を行われた事例を積み重ねていき、その情報を各都道府県で共有することも重要と考えている。

今回の検討に当たっては、本研究会に参加して頂いた長野県、神奈川県、静岡県の土地対策担当の方々のほか、各都道府県の方々にもご協力を頂いたところである。また、関係省の方々とも意見交換をさせて頂き助言を頂いて、本報告書を取りまとめたものである。この場を借りて感謝申しあげたい。

各都道府県においては、今後、土地利用基本計画の変更作業に当たって、今回の検討結果を活用して頂き、より実効性のある充実した内容の計画が策定され、土地利用の適切な利用が推進されることを期待する次第である。

土地利用基本計画の活用に関する研究会
座長 水口 俊典

土地利用基本計画の活用に関する研究会メンバー

○芝浦工業大学 名誉教授 水口俊典

○長岡技術科学大学 教授 中出文平

○神奈川県 政策部 土地水資源対策課

○静岡県 企画部 企画調整局 地域政策室

○長野県 企画部 企画課 土地対策室

○国土交通省 土地・水資源局 土地利用調整課

(オブザーバー)

- ・ 国土交通省国土計画局総合計画課
- ・ 国土交通省都市・地域整備局都市計画課
- ・ 農林水産省農村振興局農村計画課
- ・ " 林野庁計画課・治山課
- ・ 環境省総合環境政策局環境計画課、自然環境局自然環境計画課・国立公園課

I 土地利用基本計画の基本的な考え方

1. 土地利用基本計画制度の概要

1-1. 土地利用基本計画制度創設の経緯

- ・ 昭和49年、国土利用計画法（以下、「国土法」という。）が制定された。その背景は、四日市公害判決を踏まえた土地利用の適正化対策の急務と列島改造論公表による地価高騰の抑制及び乱開発の未然防止であった。
- ・ 土地利用基本計画の発案時は、土地取引や土地利用の規制に関する措置（開発許可）の直接の審査基準となり得るものも意図されたが、開発許可に関しては個別規制法の拡充等により対応していくこととなった。
- ・ 開発許可制度が整っていない地域については、個別規制法で法改正作業等を進めることとし、都市計画法（未線引き都市計画区域を新たに対象とした）、農業振興地域の整備に関する法律、森林法に開発許可の制度を設けるとともに、自然環境保全法を新たに立法した。
- ・ このような経緯を経て、土地利用基本計画は、各個別規制法による土地利用規制措置の総合調整という役割が期待されることとなった。

1-2. 土地利用基本計画の要点

(1) 土地利用に関するマスタープラン機能

- ・ 土地利用基本計画は、都道府県土の地域空間を五地域に再編成し土地利用の総合的かつ基本的な方向付けを行うことにより、各種の土地利用計画の総合調整を果たすことを目的として作成されるものであり、各種の土地利用行政の調整計画（マスタープラン）としての機能を有する。

i) 国土利用計画を基本としたマスタープラン

- ・ 都道府県土における地域空間の将来像を示し、土地利用の総合的かつ基本的な方向付けを行う計画であり、即地的な要素を持ちつつ県土の基本構造を示すもの。
- ・ 平成 20 年 7 月には、国土形成計画、国土利用計画（全国計画）が策定されたところであり、その中で示されている生態系・環境・景観といった国土づくりの基本となるような要素について、県土や地域の実情に合わせ、その規制・誘導・調整の方針を定めるというようなことが考えられる。

ii) 個別規制法の指針としてのマスタープラン

- ・ 国土法第 10 条の規定（次頁図参照）に基づき、土地利用の諸法律を通じて開発行為の規制を行うための基本となる計画であり、土地利用に係る諸計画の上位計画としての役割を果たすべきもの。

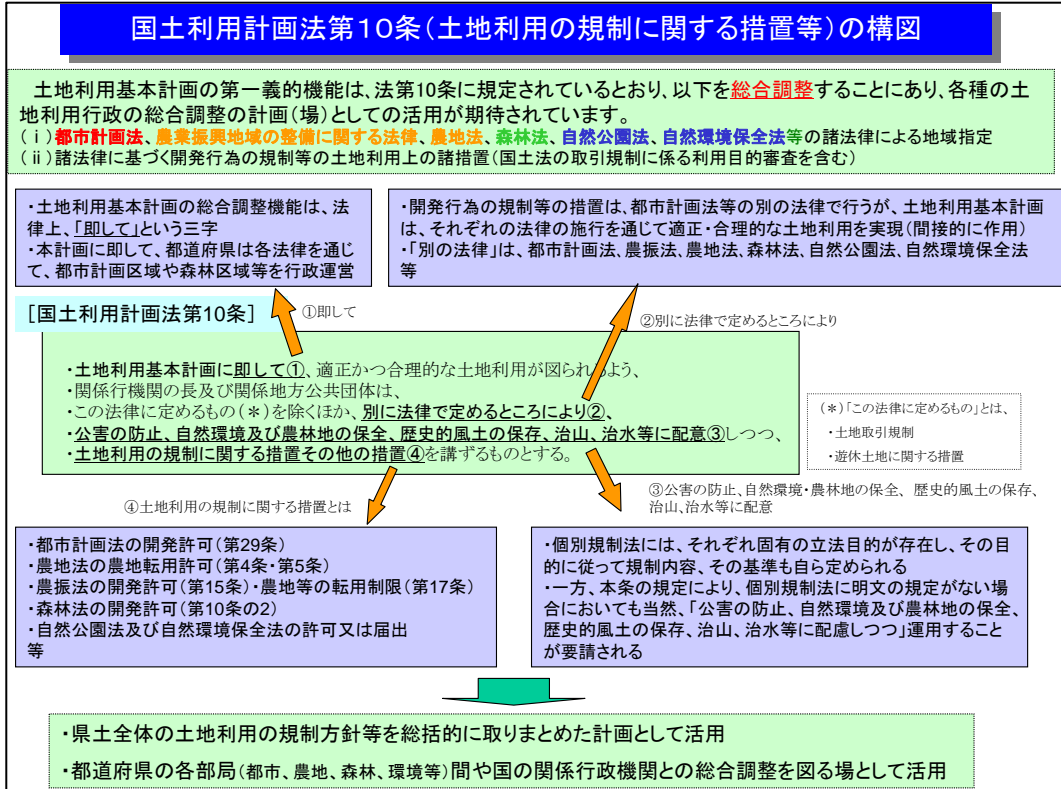
<昭和 49 年旧国土庁事務次官基本通達より>

（土地利用基本計画の性格）

- ・ 法 9 条の土地利用基本計画は、土地取引規制・開発行為の規制・遊休土地に関する措置を実施するにあたっての基本となる計画。即ち、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等（以下、「個別規制法」）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果たすとともに、
- ・ 土地取引に関しては直接的に（法 16 条 1 項 3 号及び 24 条 1 項 2 号）、開発行為については個別規制法を通じて間接的に（法 10 条）、規制の基準としての役割を果たすもの。

(土地利用規制の原則)

- 法は、「土地利用基本計画に即して適性かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関係地方公共団体は、この法律に定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、……土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする。」(法 10 条) とし具体的規制措置は個別規制法に委ねている。
- 個別規制法には、それぞれ固有の立法目的が存在し、その目的に従って規制内容やその基準も自ら定められるものであるが、一方、法 10 条の規定により、個別規制法に明文の規定がない場合においても当然、「公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ」運用することが要請されるもの。



(2) 計画・規制の総合調整のためのプラットフォーム機能

- 都道府県土を、五地域(都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然環境保全地域)に区分。都市から農村までの空間を欠けることなく、一葉の図に表示。これにより、国土県土の土地利用規制の現況をはじめて視覚的に認識でき、個別規制法相互の調整を可能としている。

(*)五地域としては、現下、個別規制法五法の計画区域を以ってする(例えば、農業振興地域をそのまま農業地域とする)ことにより、国土法第 10 条の「即して」による規制の実効性を確保している。(規制の下限と基準としての個別法)

(*)「個別法の線引を集約した一枚の図面を作成すること、また、その作成の過程を通じて個別法担当省庁や都道府県関係部局が話し合いの場を持ち相互の理解を深めたことの意義は計り知れない程大きい。この種の図面すら存在しなくて、何の土地利用行政の総合化かということになる。」(佐竹五六「土地と水」)

- 都道府県は、土地利用調整会議(*)において、個別規制法の関係者が一堂に会して議論・検討

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

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

(*)土地利用調整会議；都道府県が、通常、土地利用基本計画の適切な管理その他土地利用の調整を行うために設けている任意の会議であり、国土法、個別五法に係る計画担当部局その他必要と認める部局で構成される。なお、都道府県で関係部局相互の間で有意義な意見交換や検討がなされる場や手法があれば、それを活用することも有効である。

(参考) 土地利用調整を総合的かつ円滑に行うためのシステム

(基本的な考え方)

- ・国土法は、土地利用の規制に関する措置を個別規制法により行うこととしているが、都道府県や市町村の現場では縦割りゆえ、国土法第10条の規制調整の実効が挙がっていないことが懸念される。
- ・一方、神奈川県土地利用調整条例や高知県土地基本条例など、いくつかの県においては、調整の実効を挙げるための先駆的な取り組みが行われ、調整の実効を挙げている。
- ・このため、土地利用基本計画の部局間の調整のために設けられている土地利用調整会議を、単に区域変更のための場としてだけでなく、各部局間の総合調整の場として活用できないか、また、各県で制定されている土地利用の調整に関する条例や要綱を、一元的な調整のツールとして連携・活用できないかというような観点から、都道府県土の総合的な土地利用調整システムとして構築することが考えられる。

(具体的な対応)

①都道府県による土地利用調整条例の試み

- ・土地利用基本計画の国レベルの調整は、国土法において、ワンストップ調整が行われている。
- ・さらに、都道府県等における土地利用の規制等に関する許認可の前捌きの審査を一元的に行えると、土地利用の総合調整にあたっての手続き機能が向上する。

②土地利用調整会議の位置づけ

- ・土地利用調整会議という部局横断的なシステムの存在自体に、調整プラットフォームとしての意義がある。
- ・土地利用調整会議を、土地利用基本計画の総合調整システムとして活用するだけでなく、都道府県の抱える諸課題への対応の意見交換・協議の場や個別事案についての協議調整の場として活用することが考えられる。

③市町村版の土地利用調整会議

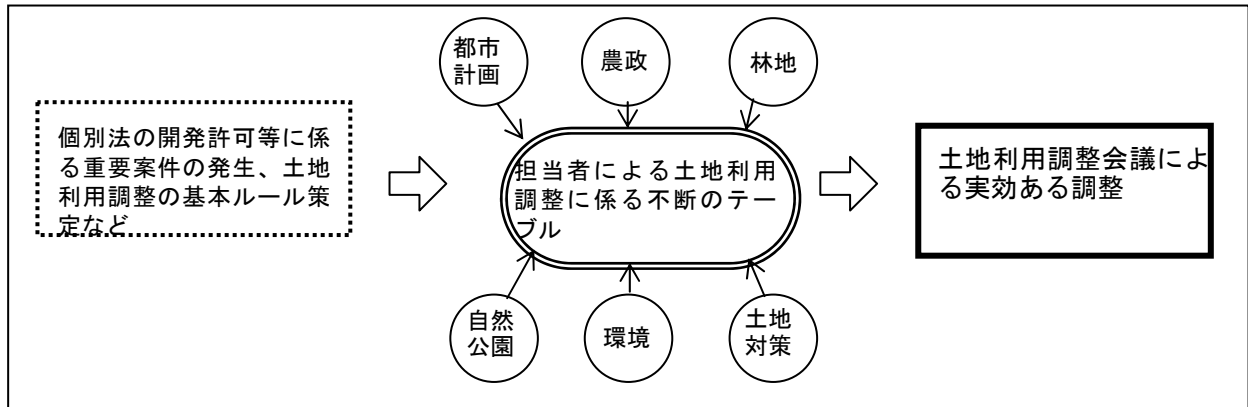
- ・個別規制法の許認可権限が、都道府県から市町村に移譲される傾向にある。このため、都道府県を鼎とした調整だけでは十分でない面もある。このため、市町村版の「土地利用調整会議」といったような機能を、都道府県

の土地利用調整会議との連携を考慮しつつ、検討することも有効と考えられる。

④国土法第 11 条の土地取引規制（土地取引における利用目的審査）との連携

- ・大規模な土地取引については、国土法部局が、個別規制法の許認可の見込み等について関係部局との連携を密にして、その利用目的の適否を土地利用基本計画やその他の土地利用計画に照らして判断することが重要であり、必要に応じ勧告・助言を行っていくことも必要である。

●土地利用調整を総合的かつ円滑に行うシステムの構築



- ・土地利用基本計画は、先に述べたように、土地利用に関するマスタープラン機能や、計画・規制の総合調整のためのプラットフォーム機能を有しており、国・地方公共団体は、土地利用基本計画に即して、土地利用に関する規制措置を講ずることが求められる。こうした計画は、本来、国と地方公共団体とが共同して策定すべき性格を有するものといえるが、これを都道府県を策定主体とし、国と地方公共団体が共同して実行を図る仕組みとしている点では地方分権的な制度であるともいえる。
- ・国と地方公共団体とが共同して策定し、実行するものである以上、その策定・変更に当たっては、国との間で意見・意思の合致が必要なことは言うまでもないが、土地利用基本計画の目的とする総合的・計画的な国土利用を実現するためにも、国と都道府県とがお互いに知恵を出し合っていくことが重要であろう。

(3) 土地利用基本計画に即して、個別規制法により、土地利用の規制等を調整

〈昭和 49 年旧国土庁事務次官基本通達より〉

- ・法は、「土地利用基本計画に即して適性かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関係地方公共団体は、この法律に定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、……土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする。」（法 10 条）とし具体的規制措置は個別規制法に委ねている。
- ・個別規制法には、それぞれ固有の立法目的が存在し、その目的に従って規制内容やその基準も自ら定められるものであるが、一方、法 10 条の規定により、個別規制法に明文の規定がない場合においても当然、「公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ」運用することが要請されるもの。

- ・個別規制法(*1)の許可権者は、土地利用基本計画に即して(*2)、公害の防止等の諸点(*3)に配慮して、土地利用規制を運用。

〔当初、国土の土地利用をめぐる最大の課題は、すべての土地利用転換を、白地地域を作ることなく、遍く土地利用調整の対象とすることであった。そして、個別規制法と土地利用基本計画を「即して」という法文言で繋ぐことにより、これを為すこととした。〕

(*1)個別規制法としては五法に加え他の土地利用の規制等に関する法律も含む。(規制の権者としての個別法)

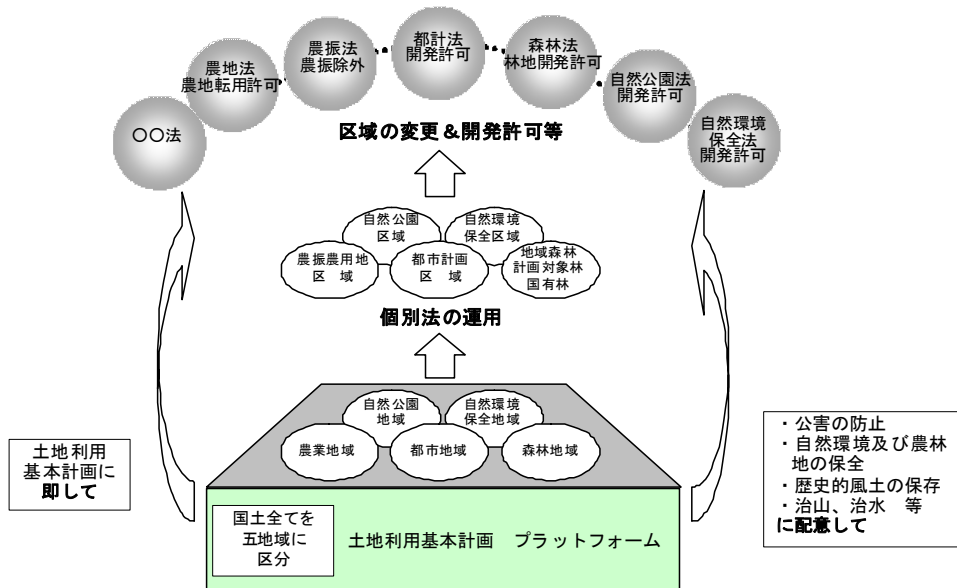
(*2)「即する」とは、両者が矛盾なく一体性を保つという意。

(*3)公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等。「等」としては、景観、地球環境等が考えられる。個別規制法は、これらの諸点を総合的に配慮して運用される。

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

土地取引の段階において規制を加えることとしたのは、土地の取得が、実際の開発等にかなり先立って行われることが通常であり、将来における土地利用計画の変更（例えば、市街化調整区域の市街化区域への編入、農用地区域の解除、用途地域の変更等）を前提とし、あるいは農地転用許可を停止条件とした土地の手当てを行うことも十分考えられる。しかし、この種の土地取得を無限定に放置した場合には、土地利用計画の実効性ある実現が困難となるばかりでなく、逆に特定目的のための土地取得が土地利用計画そのものの変更を余儀なくさせることすらあるというこれまでの経験に鑑み、開発許可等に一步先んじて土地の取得の段階において利用目的の計画適合性等について一応の行政的判断を加え、以って適性かつ合理的な土地利用を確保することとしたもの。(国土利用計画法 特別法コメント)

<土地利用基本計画の総合調整機能のイメージ>



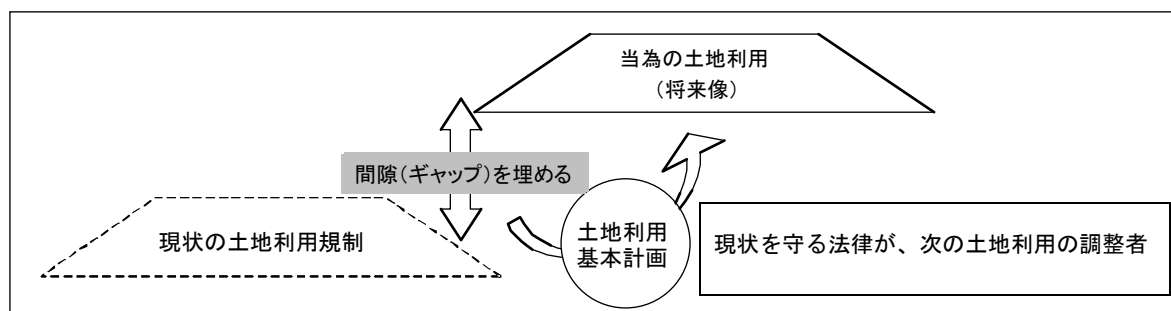
2. 活用にあたっての概念

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

(参考) 自治研究第 49 巻第 7 号「国土総合開発法と地方自治」中の下河辺敦氏の言

- ・ 農地法の所管者が農転を議論するときに、実は農業を議論するだけではなく都市を議論している。森林の中のゴルフ場を議論するときには、森林の都合もあるけれども、はたしてゴルフ場が適切かどうか、ゴルフ場をつくるために土砂崩壊がないかというふうなことを判断して、森林をゴルフ場にすることがよいかという事務が実際上発生している。現状を守る法律が次の土地利用への調整者でもあるというようなことを今度の法律は認めたものというふうに理解できる。許可要件の中で、すべての地域を通じて共通に公害の防止とか自然の保全とか歴史的風土の保存に配慮するというようなことも書いてあり、これから縦割りの五つの法律が全部調整上の問題になるだろうと思っている。

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



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

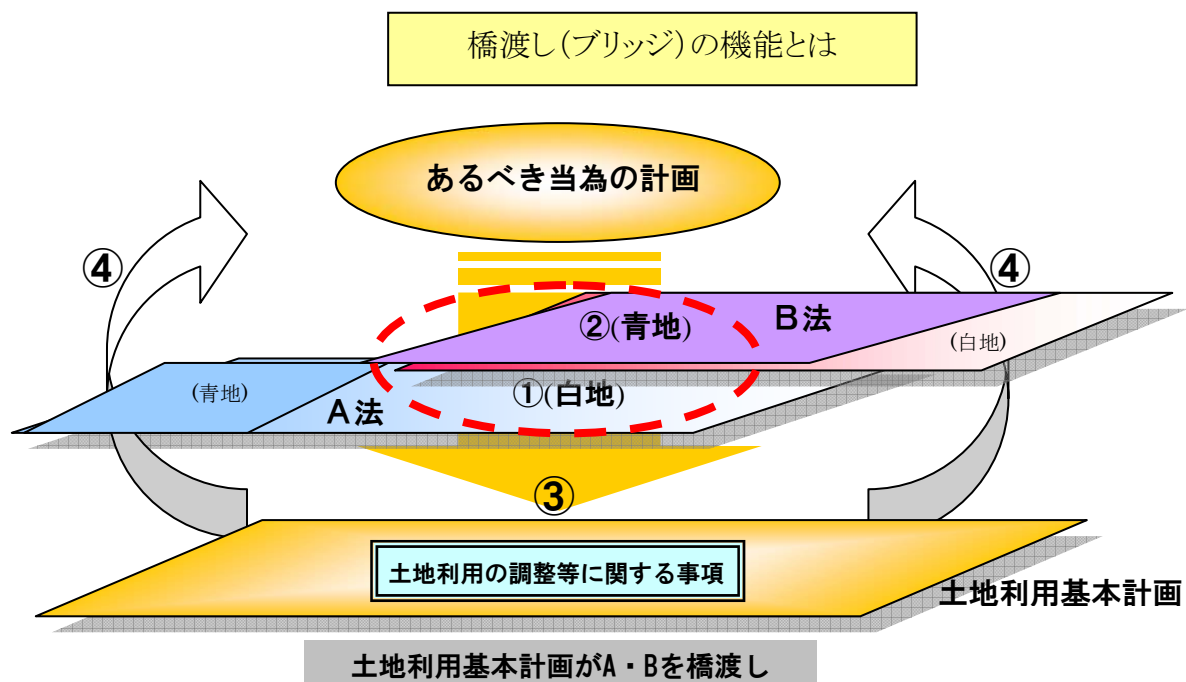
各個別規制法は、それぞれの目的に応じた最有効な規制手段を持っている。例えば、用途地域や市街化区域と市街化調整区域の区域区分(都市計画法)、農用地区域(農振法)、農地転用(農地法)、保安林(森林法)、特別地域(自然公園法等)などである。

一方、これらの地域・区域以外の地域・区域においては、技術的基準のみを課し、各個別規制法における立地規制の規定が定められていない(計画白地地域)など、規制が緩やかであるという状況がある。

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

例えば、都市地域の中の郊外部で無秩序な土地利用転換が問題となっている場合には、農業地域側から見れば、農地の保全管理上問題となっているケースも多いと考えられ、上記の考え方を活用すれば、こうした問題にも対応できるのではないかと考えられる。

そのためには、土地利用基本計画が、国土法第10条の趣旨を体し、橋渡しをしていくことが有効な手法と考えられる。



- ① A法では十分な規制・誘導が難しい計画白地地域がある。
- ② 一方で、その地域は、B法においては、相当の規制・誘導が可能な地域であることがある。(即ち、①と②が連携すれば、一定の個別的な対応は可能となると考えられる)
- ③ さらに、「A法+B法」の連携方針を、土地利用基本計画の中に位置づけると、この連携の方針がより安定的に運用されることになる。
- ④ そして、土地利用基本計画に即して、体系的に、各法の各許可権者の下、A法・B法が規制・誘導を行っていく。

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

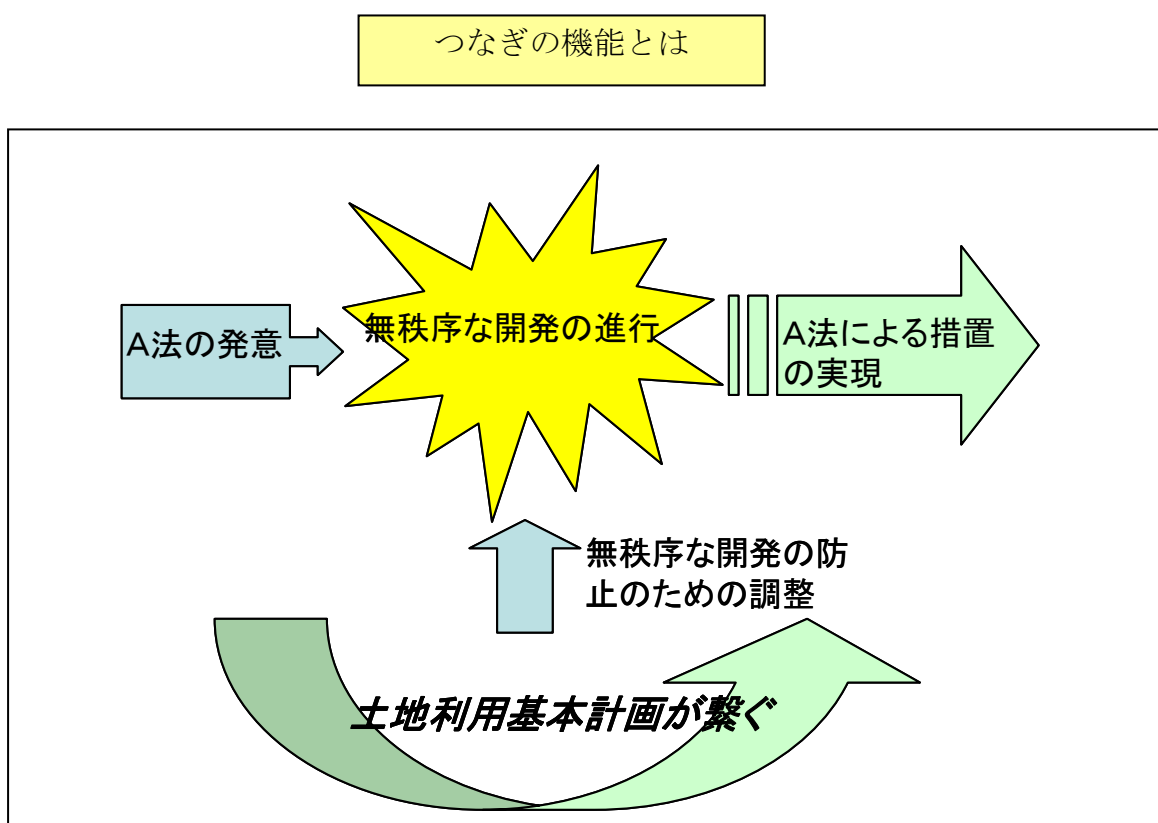
前述のとおり、個別規制法は、それぞれ目的に応じた有効な規制手段を有しており、土地利用上の諸課題についてもこれによる対応が求められる。

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

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

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

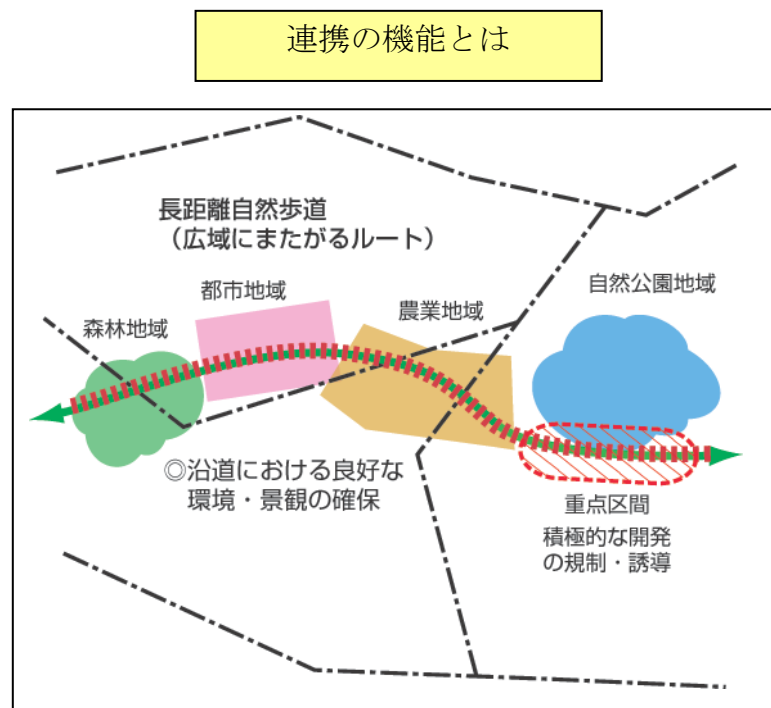
これは、例えば、市町村合併に伴い同一行政区域に規制強度の異なる区域が混在している場合の調整措置として活用することも考えられるほか、(1)の橋渡しの手法とあわせて活用することも考えられる。



(3) 個別規制法が足並みをそろえて連携して規制・誘導するための調整機能

一定のつながりをもった地域（例えば、自然遊歩道の周辺地域、河川の流域）で捉えてみた場合、総合的な視点にたった方針（例えば、景観・眺望への配慮、総合的な治水対策）から見ると、各個別規制法の運用の間で必ずしも整合や連携が図られておらず、その総合的な方針の達成が困難なケースもあると考えられる。

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



3. 具体的な計画事項

(1) 「土地利用の調整等に関する事項」の計画項目は、都道府県が土地利用基本計画の趣旨を斟酌して適切に定めればよく、逐条解説においても、以下のように解説されている。

- ・ 「土地利用の調整等に関する事項」の内容は、法律上特段の枠を定められているものではないので、原則として、各都道府県の置かれている自然的経済的社会的及び文化的諸条件に立脚しつつ、即地的な土地利用の規制または誘導の指針として、汎く個々具体の土地利用にかかわるあらゆる諸問題に対する政策的な判断の基準を定めることができるものと解される。
- ・ 具体的には、下掲のような事項を記載することが考えられる。この場合、ゾーニングに伴う規制内容や誘導方向について、類型化・抽象化することを極力避け、地域特性に応じた弾力的な調整方針等を定めることが、本制度の趣旨に適う。

ア) 五地域における開発・整備・保全に関する基本的な方針、

イ) これを実現するために必要な個別規制法の運用の指針となるべき事項、

ウ) 五地域が相互に重複する地域における調整方針等

- ・ 土地利用計画と公共施設の整備とは表裏一体であり、実務上、土地利用計画の前提として特定の公共投資の実施が要請される場合や逆にある種の公共投資の制約が要請される場合がある。このような土地利用と公共投資の相関に係る基本的問題についても、計画内容とすることができる。
- ・ 広域的視野から市町村の将来方向を位置づけることにも繋がる性格を有することに鑑み、市町村の意向を反映させる必要があるため、国土法第9条11項において、都道府県は市町村長の意向が十分に反映されるよう必要な措置を講ずべき旨を定めている。

(2) 都道府県の計画書を見ると、その多くは、法施行当時に旧国土庁が示した雛形の範囲にとどまっている。当初、国土利用計画が未策定なため、暫定計画としての土地利用基本計画が都道府県で策定されたが、この際の雛形が今日の画一的な運用にまで影響したという面もある。今後は、現場で実務的に求められている調整ニーズに応えられるよう、土地利用基本計画を変更・管理していくことが求められる。

① 県土利用の基本方向

県土利用の基本方向としては、通常、国土利用計画の「国土の利用に関する基本構想」その他の計画事項に示された国土利用の基本方向の要点及び五地域のそれぞれの設定の趣旨に基づき、それぞれの関係制度の運用基準からみた土地利用上の基本的事項等について記載されている。

この場合、例えば、以下のような事項を記載することが考えられる。

- ・ 公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮して定める、五地域共通にわたる土地利用の基本方針。(国土法第10条で配意する事項についての基本方針)
- ・ 主要な公共施設と土地利用の関係に係る調整事項。
- ・ 都道府県と市町村間の土地利用計画に係る調整方針。

特に、国土形成計画や国土利用計画（全国計画）において示されている視点や方向性を踏まえ、これを都道府県の実情や課題に応じて、土地利用の規制・誘導の指針として盛り込むことが考えられる。例えば、両計画では、エコロジカル・ネットワークの形成による自然の保全・再生や健全でおいしいのあるランドスケープの形成との方針が示されていることを踏まえ、「森林地域、農業地域から都市地域に至るまでの県土のシームレスな土地利用を、自然の営みや人間の諸活動を調整しながら、生態系の維持・保全や良好なランドスケープの創出に配慮した方針等を示すことが重要である。具体的には、都市計画、農業増進、森林保全、自然風致維持、景観向上等に関する諸法令や諸計画を適切に連携させ総合力を発揮させるとともに、県土のすべての地域にその規制・誘導方針が及びその空白地域が生じることのないよう、必要に応じ土地利用調整条例を定めるなどの対応を検討する」といったことが考えられる。

②土地利用の原則

土地利用の原則としては、通常、五地域のそれぞれの設定の趣旨に基づき、それぞれの関係制度の運用基準からみた土地利用上の基本的事項について、都道府県の実情に即して定めることとされている。

この場合、五地域における関係制度の実情や県土における課題等を十分に踏まえて記載されることが重要である。

③五地域の区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針

i) 土地利用の優先順位、土地利用の誘導の方向等

土地利用の優先順位、土地利用の誘導の方向等としては、通常、五地域の土地利用規制に直接的に関連する地域・地区等のそれぞれ相互の複合又は競合の関係を検討し、当該地域の自然的・経済的・社会的諸条件を考慮して定めることとされている。

この場合、この土地利用の優先順位や誘導の方向は、必ずしもすべての組合せについて網羅的に示す必要はなく、土地利用上の調整を重点的に行おうというケースを中心に定めればよいものと考えられる。

また、土地利用法制上の関係からの整理にとどまらず、土地分級等の科学的・生態学的アプローチを援用することが、規制・誘導の実効性を上げることに繋がると考えられる。法施行当時にもこの考え方があった(*)が、現状の土地利用の現状と課題についての正確な把握・分析が、土地利用基本計画を説明性の高いものとし、また説得性のあるものにするとの認識に基づくものである。

(参考) 科学的アプローチの例：複合的土地利用の両立度マトリックス/デザイン・ウィズ・ネイチャー（1969年）

(*) 土地分級等の科学的・生態学的アプローチの援用の手法としては、土地分類基本調査や土地利用動向調査の活用が考えられる。土地分類基本調査は、国土調査の一つとして、土地利用の現況、土地の自然条件（地形、表層地質、土壌など）を調査し、地図と解説書にまとめたものである。また、土地利用動向調査は、旧国土庁がその考え方と方法を示したものであり、この調査結果を材料として都道府県の土地利用調整会議において意見交換を行い、土地利用基本計画の管理・変更に反映させることを意図したものである。

ii) 特に土地利用の調整が必要と認められる地域の土地利用調整上留意すべき基本的事項

特に土地利用の調整が必要と認められる地域の土地利用調整上留意すべき基本的事項としては、i) の事項を基本とし、人口、産業、土地取引、土地利用転換、主要施設の整備・開発等土地利用の現況と動向等を総合的に勘案して記載することとされている。

これまでの事例では、集落地域整備法に基づく集落地区計画における調整方針が記載されているが、この分野に限定されているものではなく、市町村の意向を踏まえつつ、市町村単位や地域単位で、特に土地利用の調整を要する地域について、その土地利用の調整方針を詳述することが考えられる。

【参考1】重複地域における土地利用の優先順位、誘導の方向等雛形（チェックリスト）と将来の土地利用の方向付け

市街化調整区域と非線引き地域のような規制強度の異なる区域・地域は、区別して扱う

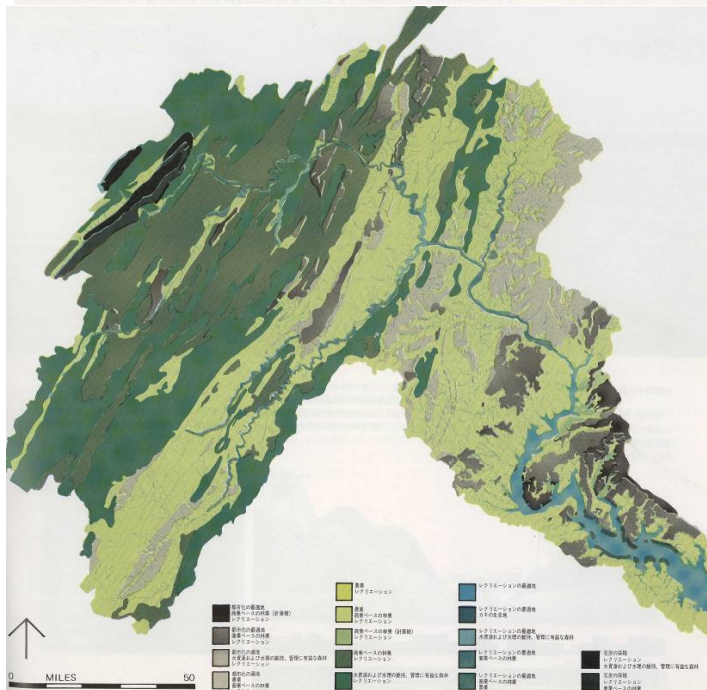
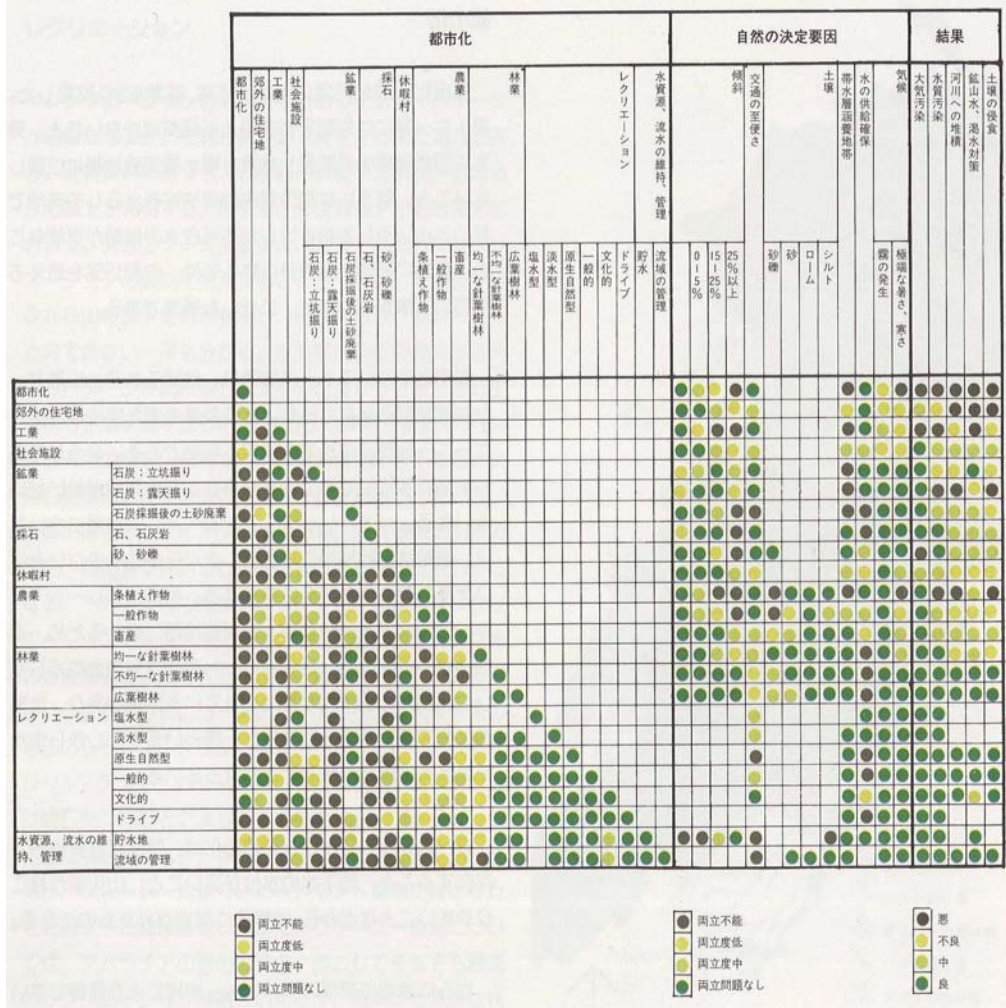
五地域区分 細区分	五地域区分 細区分	都市地域			農業地域		森林地域		自然公園地域		自然保全地域	
		市街化区域及び用途地域	市街化調整区域	その他	農用地区域	その他	保安林	その他	特別地域	普通地域	原生自然環境保全地域	特別地区
都市地域	市街化区域及び用途地域	■										
	市街化調整区域		■									
	その他			■								
農業地域	農用地区域	×	←	←	■							
	その他	×	①※ア	①※a		■						
森林地域	保安林	×	←	←	×	←	■					
	その他	②※イ	③※ウ	③	④	⑤		■				
自然公園地域	特別地域	×	←	←	←	←	○	○	■			
	普通地域	⑥	○※エ	○※b	○※オ	○	○※カ	○		■		
自然保全地域	原生自然環境保全地域	×	×	×	×	×	×	←	×	×	■	
	特別地区	×	←	←	←	←	○	○	×	×		■
	普通地区	×	○	○	○	○	○※カ	○	×	×		■

- × 制度上又は実態上、一部の例外を除いて重複のないもの
- ← 相互に重複している場合は、矢印方向の土地利用を優先する
- 相互に重複している場合は、両地域が両立するよう調整を図る
- ① 土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整を図りながら都市的な利用を認める
- ② 原則として都市的な利用を優先するが、緑地としての森林の保全に努める
- ③ 森林としての利用の現況に留意しつつ、森林としての利用との調整を図りながら都市的な利用を認める
- ④ 原則として農用地としての利用を優先するものとするが、農業上との利用との調整を図りながら森林としての利用を認める
- ⑤ 森林としての利用を優先するものとするが、森林としての利用との調整を図りながら農業上の利用を認める
- ⑥ 自然公園としての機能をできる限り維持するよう調整を図りながら都市利用を図る

※優先順位を地域の実情に応じて独自設定している都道府県の例

- ア：農業利用を優先（高知県）
 - イ：都市利用は極力抑制（神奈川県）
 - ウ：森林利用を優先（高知県）
 - エ：自然公園を優先（千葉県、高知県、沖縄県）
 - オ：農業利用を優先（埼玉県、宮崎県）
 - カ：保安林を優先（広島県）
 - a：一部地域では、農業利用を優先（兵庫県）
 - b：一部地域では、自然公園を優先（兵庫県）
- （注）個別規制法の制度等及び土地利用基本計画作成要領（S53.12.1国土庁土地局長通達）に基づき作成。
ただし、土地利用基本計画作成要領については、地方分権一括法の施行（H12.4.1施行）に伴い廃止されている。

【参考2】 科学的アプローチの例：複合的土地利用の両立度マトリックス



土地利用のあらゆる形態相互の両立性とその程度を示すもので、生態学的地域計画の手法

出典：「デザイン・ウィズ・ネイチャー」、イアン・L・マクハーグ（著）、下河辺淳，川瀬篤美（総括翻訳 1994）

4. 土地利用基本計画を策定するプロセスについて

土地利用基本計画、とりわけ「土地利用の調整等に関する事項」は、多くの関係者間の調整を経て策定されるので、その策定プロセスは一様ではないと考えられる。そのプロセスの一例を以下に示すが、都道府県の実情に応じ、また市町村との連携等を図りつつ適切な方法を探っていくことが望ましい。

(都道府県が定める、県土全体の方針について)

- ①土地利用基本計画における記載は、土地利用調整の方針について、県土全体を対象に包括的に示すもの。
- ・ 土地利用調整の方針は、関係法所管部局が一堂に会し、それぞれ個別規制法の運用と調整しつつ、協議・協調し策定する。
 - ・ この方針の策定にあたっては、個別法ごとの運用基準や県が定める個別法の運用方針（条例を含む）等を横断的に編集して行う。
 - ・ この調整方針は、個々の開発行為の規制等の指針となり、複数の権限主体による多岐にわたる調整を効率的に行うことができる。

(地域別の方針)

- ②同一県内でも、地勢、気候等によって、その調整方針は異なることが考えられることから、都道府県全体としての運用に加え、地域特性（自然・地勢、歴史、都市形成の変遷等）に応じ地域単位ごとに方針を書き分けることも有効と考えられる。

- ③市町村単位又は複数市町村単位で、より詳細かつ具体的な方針を定めようとする場合、市町村が都道府県に対して調整方針の提案を行うような仕組みや、都道府県と関係市町村との間で調整を行う場を設定することが考えられる。これにより、市町村が独自の土地利用調整計画を策定し、また条例を制定するインセンティブともなる。この場合、市町村の提案を待つだけでなく、都道府県が主体的に市町村に働きかけることもあり得る（県が公募等で働きかけ、市町村からの提案を誘導する等）。

こうしたことは、都道府県と市町村との間で、それぞれの役割分担を検討・調整することで、より県内の土地利用調整の実効性を高めることに繋がるものと考えられる。

- ④なお、土地利用調整上の課題が、都道府県域を越えて広がるような場合（流域単位、森林地域単位、広域交通基盤関連等）には、当該都道府県のいずれか、または広域地方計画協議会が提案を行うことも考えられる。

Ⅱ 個別課題に対応した土地利用基本計画の活用イメージ

(1) 具体的な事例の提示

本編では、個別規制法間の調整に意を配りつつ、土地利用基本計画の上位計画性を励起することにより、「橋渡し(ブリッジ)の機能」や「繋ぎの機能」といった概念の下に、現下生じている各種の土地利用調整上の課題に対応していく可能性のあることを説明した。

この章では、どのような種類の土地利用調整上の課題に対して、どのような個別規制法の調整を行うことができるか、そして「土地利用の調整等に関する事項」にはどのような記述をすればよいのかという実務について、具体的な事例を示す。

(2) 事例の内容

(シートの構成)

- ・ 「背景・課題」、「対応の考え方」、「計画書の記載例」、「備考」で構成している。
- ・ 「背景・課題」は、個別規制法の現場や都道府県国土利用審議会の場合などで、巷間論議されている事象を抽出している。
- ・ 「対応の考え方」では、個別規制法が連携し又は役割分担して、個別具体の課題に対応していくという形を示している。
- ・ 「計画書の記載例」は、「対応の考え方」を一般化した内容としているが、あくまで例である。
- ・ 国土利用計画法（以下「国土法」という。）第 10 条による個別規制法の措置だけでなく、国土法第 11 条を受けた事後届出制等の利用目的審査による対応も併せて行うことが肝要であることから、これを「備考」に示した。

(内容)

- ・ 「個別規制法との調整・連携」の事例は、「広域都市基盤施設等」、「眺望・景観」「森林・環境」、「都市・農業」等のテーマを含んでいる。

(3) ポイント

- ・ 土地利用調整すべき内容は、都道府県土の実情に応じて定まるものであり、また、各都道府県の個別法の運用とも十分調整されていることが適当である。したがって、ここに示す事例も、全国一律に通用するものでは必ずしもないことに留意する必要がある。
- ・ ここに示した事例は、現下多くの都道府県や地域で問題・課題となっている事象を取り上げているが、より事例を充実しその情報を共有できるよう意を配っていくことが肝要である。

(広域都市基盤施設等)

- 【事例 1】 国土形成計画や国土利用計画の趣旨や方針を実現するための土地利用調整上の対応
- 【事例 2】 高速道路のインターチェンジ周辺における合理的な土地利用の実現

(眺望・景観)

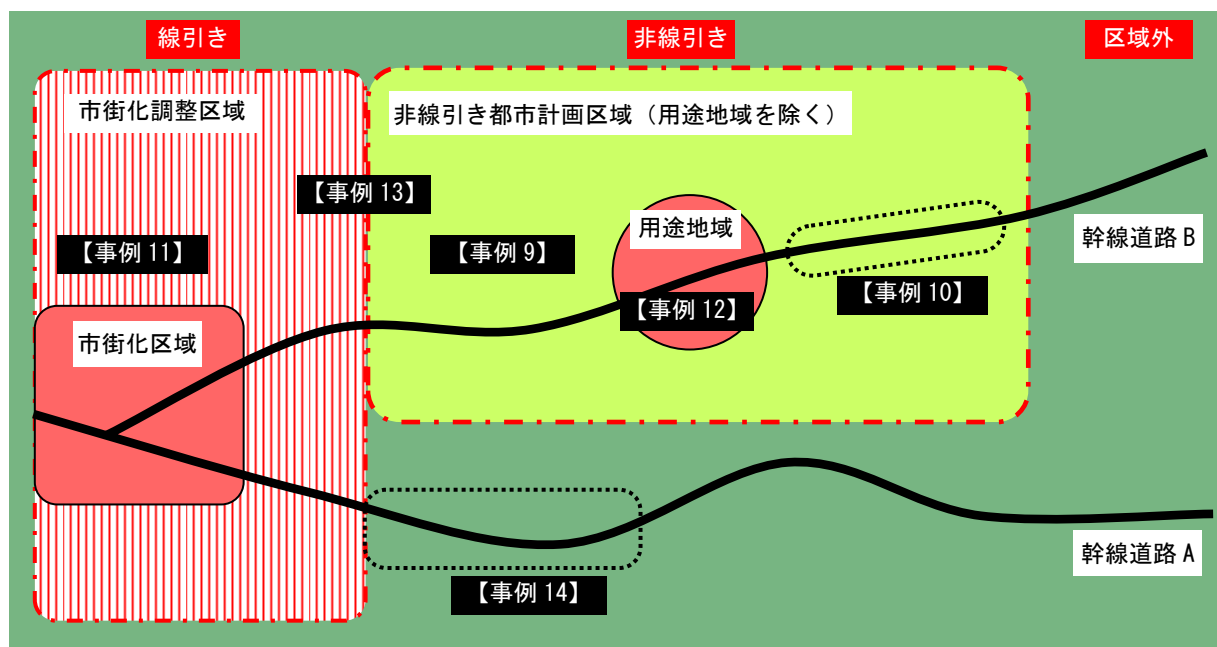
- 【事例 3】 良好な眺望景観の確保
- 【事例 4】 文化財等に配慮した周辺環境の保全
- 【事例 5】 長距離自然歩道周辺の良好な環境・景観の確保 (複数の都道府県にわたるテーマ)

(森林・環境)

- 【事例 6】 水源地域の保全
- 【事例 7】 貴重な動植物の保護
- 【事例 8】 土地利用規制の及ばない地域 (白地地域) の発生への対応

(都市・農業)

- 【事例 9】 非線引き都市計画区域における無秩序な開発の抑制と優良農地の保全
- 【事例 10】 優良農地をバイパスする幹線道路の沿道開発への対応
- 【事例 11】 市街化調整区域の計画的な土地利用誘導による土地利用整序
- 【事例 12】 用途地域の縮小に伴う計画白地地域への対応
- 【事例 13】 市街化調整区域とその外側に位置する非線引き都市計画区域との間にわたる広域的な土地利用調整
- 【事例 14】 線引き都市計画区域 (の市街化調整区域) の外側が都市計画区域外となっている場合の、土地利用の非連続性の調整



(その他)

- 【事例 15】 都市型水害への総合的対応
- 【事例 16】 市町村合併に伴う地域間の規制・誘導の様態の調整
- 【事例 17】 市町村の土地利用計画・条例との連携

【事例1】国土形成計画や国土利用計画の趣旨や方針を実現するための土地利用調整上の対応

<p>1. 概要</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土形成計画や国土利用計画（全国計画）において示されている視点や方向性を踏まえ、これを都道府県の実情や課題に応じて、土地利用の規制・誘導の指針という観点から盛り込むことが重要である。 ・例えば、両計画では、エコロジカル・ネットワークの形成による自然の保全・再生や健全でうおいのあるランドスケープの形成との方針が示されている。この方針を実現していくためには、土地利用の規制・誘導に関する様々な制度や各所の主体が連携して総合的に取り組むことが不可欠である。 ・土地利用計画と公共施設の整備とは表裏一体であり、土地利用計画の前提として特定の公共施設整備が要請される場合や、逆にある種の公共投資の制約が要請される場合がある。例えば、国土形成計画の広域地方計画に位置づけられた広域交通基盤施設等の計画的な実施を確保するとともに、関連の開発計画を適切にコントロールするため、土地利用面の規制・誘導を適切に行うことが重要である。 ・また、魅力的で個性ある地域の形成や地域の活性化を図るため、地域の活力や雇用を創出し確保するための産業・文化機能の創出といった課題への対応も重要である。 ・このような諸課題について、土地利用の総合調整という観点から、土地利用の規制・誘導の大きな方向性を土地利用基本計画の中で示すとともに、個別規制法相互の調整方針を位置づけることにより、国土形成計画や国土利用計画（全国計画）の実現を図っていくことが求められる。
<p>2. 対応の考え方と土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>国土形成計画や国土利用計画（全国計画）の両計画において示されているエコロジカル・ネットワークの形成による自然の保全・再生や健全でうおいのあるランドスケープの形成との方針が示されていることを踏まえると、例えば次のような方針が考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・森林地域、農業地域から都市地域に至るまでの県土のシームレスな土地利用を、自然の営みや人間の諸活動を調整しながら、生態系の維持・保全や良好なランドスケープの創出に配慮して土地利用の規制・誘導を行う。 ・この際都市計画、農業増進、森林保全、自然風致維持、景観向上等に関する諸法令や諸計画を適切に連携させて総合力の発揮を図る。 ・県土のすべての地域にその規制・誘導方針が及びその空白地域が生じることのないよう、「必要に応じ土地利用調整条例を定めるなどの対応を検討する」といったことが考えられる。
<p>3. 備考</p>	

【事例 2】 高速道路のインターチェンジ周辺における合理的な土地利用の実現

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高速道路の整備が実施又は予定されると、インターチェンジ周辺地域における開発圧力は大きく増す。当該地域の多くは、非線引き都市計画区域又は市街化調整区域の市街地近傍に位置している。その多くは、農用地区域に指定されており、森林地域の場合もある。 ・このようなインターチェンジ周辺地域に伴う開発や計画の動向は、その影響が広域にわたることから、周辺地域の地域・都市構造に大きな影響をもたらす場合が多く、周辺市町村間の利害の調整等が難航する場合もある。 ・また、地域周辺は農用地区域に指定されており、開発により優良農地が蚕食されると、営農環境や集落の生活環境等に与える影響も大きい。森林地域を貫通する場合は、周辺地域の環境保全という課題も生じる。 ・このため、集団的な優良農地の確保、良好な都市・田園景観の確保、周辺森林環境の保全、コンパクトな都市構造の実現等の観点から、総合的な土地利用調整上の方策が求められる。
<p>2. 対応の考え方と土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高速道路のインターチェンジ整備に伴う開発や計画の動向は、その影響が広域にわたり、周辺地域の地域・都市構造に大きな影響をもたらすことから、関係機関・部局の連携による総合的な対応が必要である ・対応すべき課題としては、コンパクトで持続可能な都市・地域構造の実現、地域の農業環境を維持するための集団的な優良農地の確保、良好な都市・田園景観の確保、周辺森林環境や自然環境の適切な保全等が挙げられ、このための総合的な土地利用調整上の対応方策が求められる。 ・このための関係諸法による土地利用調整上の対応としては、広域的な都市構造のあり方を踏まえたインター周辺における用途地域や特定用途制限地域設定の適否を的確に判断すること、地域の農業環境を維持・増進するため農用地制度の趣旨に沿った適切な運用を行うこと、特に水源かん養や植生の保全、生活環境の保全等の配慮が必要な場合には、保安林指定や自然環境保全地域の指定を行うことなど関係諸法の地域・区域の指定による土地利用制御や開発行為の規制措置を適切に連携させていくことが考えられる。
<p>3. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第23条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例3】良好な眺望景観の確保

1. 背景・課題	<ul style="list-style-type: none"> 市街地、主要道路、鉄道等から景観対象（自然公園区域内の名峰、市街地にある建造物、散居村等の貴重な風景等）を臨む場合、景観対象の周辺地域や視点場からの眺望範囲に景観に影響を与えるような開発（高層建物等）が行われると、良好な眺望景観が遮られるおそれがある。 一方で、自然公園内の主要展望地等から遠景等を眺望するとき、色彩・規模等が著しく周辺環境や景観と相違する開発行為がなされると、展望地等からの良好な眺望・景観が阻害されるおそれがある。同様に、名勝庭園等からその周辺を見渡した眺望景観について、名勝庭園の多くは街中に所在することから、周辺地域における高層建物等の存在や意匠等により、その価値が減殺されるおそれがある。 このため、関係諸法また地方公共団体等の関係主体が連携して、展望地等からの良好な眺望景観が確保されるよう措置する必要がある。
対応の考え方	<ul style="list-style-type: none"> 例えば、城址公園、ハイウエー等から自然公園区域内の名峰などを臨む場合について、自然公園区域内における開発については、規制が可能であるが、自然公園の区域外（市街地、森林等）については対応が困難となっている。 そこで、当該地域において良好な眺望を確保するために、関係諸法担当部局が連携して、眺望景観に関する調整方針を策定する。例えば、「地域にとって大切な眺望景観については、その対象や視点場、眺望範囲等を定め、当該区域において開発が行われる場合には、眺望景観に配慮した位置や建築物の形態・意匠等の検討を行い、適切な環境配慮を促進する。」といったことが考えられる。そして、この調整方針(注)を土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。 <p>(注)ここでいう調整方針とは、都道府県の関係部局が、土地利用調整会議の場等を通じて、当該都道府県としての土地利用の規制・誘導の方向、方針を定めるものであり、土地利用基本計画の「土地利用の調整等に関する事項」がこれを体現するものとして位置付けられる。</p> <p>(視点場と眺望対象を結ぶ眺望範囲における環境配慮)</p> <p>①都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 市街化区域および非線引き都市計画区域の用途地域では、名峰の稜線より上部の眺望を確保するために、高度地区等の適用を検討する。 非線引き都市計画区域（用途地域を除く）では、周辺の土地利用の状況等を考慮し、当該方針に即した容積率および建ぺい率を選択する。 <p>(*)平成12年の法改正で、当該地域では施設の形態制限が選択制となり、抑制的な指定が可能となる。</p> <ul style="list-style-type: none"> その他、風致地区、地区計画等の適用を検討する。 都市計画区域外では、準都市計画区域の指定を検討する。 景観法の活用により、建築物の形態意匠、色彩等についての規制を検討する。 <p>②農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 例えば棚田や一面に広がる水田地帯、畑作物が織りなす丘陵地、果樹地帯などが醸し出す良好な農村景観を形成するために、景観農業振興地域整備計画の活用を検討する。 <p>(眺望対象の一部を形成している森林における環境配慮)</p> <p>③森林地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 自然公園区域外の森林が自然公園区域内の名峰と一体となって良好な風景を醸成している場合、自然公園区域を含め、保健又は風致保安林の指定を検討する。 林地開発許可基準の「周辺地域における環境を著しく悪化させるおそれ…」の運用を検討する。(開発行為により生じる法面の縮小、法面の緑化、開発施設の周辺の植栽等) <p>(広域的な景観調整)</p> <ul style="list-style-type: none"> 良好な景観の形成という課題は、行政区域を越えた広域的なテーマである。このため、本項の「良好な眺望景観の確保」については、地方公共団体が連携した広域的な取組みが求められる。景観法に関連していうと、都道府県及び市町村のいずれかが景観行政団体として一元的に景観行政を行う仕組みであることから、都道府県と市町村間、また、複数市町村間の広域的な連携を調整することが重要となる。(この点で、都道府県が定める土地利用基本計画が、この調整のプラットフォームの役割を果たす可能性についても配慮していく。)
3. 土地利用基本計画の計画書の記載例	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>「地域にとって大切な眺望景観については、その対象や視点場、眺望範囲等を定め、当該区域において開発が行われる場合には、眺望景観に配慮した位置や建築物の形態・意匠等の検討を行い、適切な環境配慮を促進する。」</p>
4. 備考	

【事例 4】文化財等に配慮した周辺環境の保全

1. 背景・課題	<ul style="list-style-type: none"> ・歴史的なまちなみ、建造物、史跡、名勝、城址等の文化財については、文化財単体としての価値だけでなく、その周辺環境を含めた一体的な風致が、地域固有の風情、情緒、たたくずまいを形成している場合もある。 ・文化財そのものについては、文化財保護法等により保全されたとしても、周辺環境の悪化によって、文化財の価値の低下に繋がるおそれがある。 ・このため、文化財と一体となって良好な環境を創り出している周辺の森林や農地等について、何らかの景観誘導方策が必要である。
2. 対応の考え方	<p>・文化財を緩衝地帯も含め一体的な保全を図るために、関係諸法担当部局が連携して、文化財周辺地区の調整方針を定める。</p> <p>例えば、「歴史的なまちなみ、史跡、名勝等が周辺の環境と一体となって文化財的価値を創出しているような場合、その歴史的・文化的風土の保存、地域環境の保全等を図るため、景観法の活用、優良農地の保全等により、地域一帯の景観・環境を適切に規制・誘導する。」といったことが考えられる。この調整方針を土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。</p> <p>①都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域（用途地域を除く）では、周辺の土地利用の状況等を考慮し、当該方針に即した容積率・建ぺい率を選択する。 <p>(*)平成12年の法改正で、当該地域では施設の形態制限が選択制となり、抑制的な指定が可能となる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・その他、特定用途制限地域や風致地区、地区計画等の適用を検討する。 ・都市計画区域外では、準都市計画区域の指定を検討する。 ・景観法の活用により、建築物の形態意匠、色彩、高さの最高限度等について規制する。 <p>②農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・例えば棚田や一面に広がる水田地帯、畑作物が織りなす丘陵地、果樹地帯などが醸し出す良好な農村景観を形成するために、景観農業振興地域整備計画の活用を検討する。 <p>③森林／自然公園地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・文化財の周辺にある森林が一体となって良好な風致を形成している場合、風致保安林等の指定を検討する。 ・林地開発許可基準の「周辺地域における環境を著しく悪化させるおそれ・・・」の運用を検討する。（開発行為により生じる法面の縮小、法面の緑化、開発施設の周辺の植栽等） ・自然公園の区域の拡大や、普通地域の場合には、必要に応じ、特別地域の指定を検討する。
3. 土地利用基本計画の計画書の記載例	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>「歴史的なまちなみ、史跡、名勝等が周辺の環境と一体となって文化財的価値を創出しているような場合、その歴史的・文化的風土の保存、文化財を中心とした地域環境の保全等を図るため、景観法の活用、優良農地の保全、周辺集落等の形態規制（容積率・建ぺい率）等により、文化財を中心とした地域一帯の景観・環境を適切に規制・誘導する。」</p>
4. 備考	<ul style="list-style-type: none"> ・文化財等に配慮した周辺環境を保全するために、事業面から支援する制度として、土地利用規制などに主眼に置いた制度ではないが、平成20年に公布された歴史まちづくり法（地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律）と連携することも考えられる。

【事例5】長距離自然歩道周辺の良好な環境・景観の確保（複数の都道府県にわたるテーマ）

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・新奥の細道など長距離自然歩道は、国土を縦断・横断又は循環し、複数の都道府県に亘る自然歩道で、国土のすぐれた風景地等をつなぎ、沿線の豊かな自然環境・景観さらには歴史や文化に触れること等を目的に、国が路線・計画を決定し、都道府県が整備するもの。 ・自然公園地域内の路線については、この制度の趣旨を損なう開発を規制することができるが、既存の国道等を活用している部分など、自然公園地域外の路線まではその規制は及ばず、自然歩道の趣旨になじまない開発が沿道に展開するおそれがある。 ・このため、自然公園法や関係諸法が連携して、良好な環境・景観を抱く長距離自然歩道のネットワークの形成・維持を図っていくことが求められる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・自然公園法その他関係諸法部局、および、関係都道府県や市町村等が連携し、自然歩道沿道の環境・景観の保全に関する調整方針（重点区間の設定や開発コントロールの基準等）を策定する。 例えば、「長距離自然歩道の路線沿いの良好な環境・景観を確保するため、地域の状況に応じた開発コントロールの基準を設定する。自然公園区域周辺等については重点区間として積極的な開発の規制・誘導を実施し、その他の区間については最低限行うべき開発コントロールを実施することによって、沿線沿いの環境・景観の維持に努める」といったことが考えられる。 ・この調整方針を土地利用基本計画に位置づけ、当該区間の開発行為について、国土法第10条を介し、関係諸法が役割分担し又は連携し、運用する。 <p>①都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域（用途地域を除く）では、周辺の土地利用の状況等を考慮し、当該方針に即した容積率や建ぺい率を選択する。 (*)平成12年の法改正で、当該地域では施設の形態制限が選択制となり、抑制的な指定が可能となる。 ・その他、特定用途制限地域や風致地区、地区計画等の適用を検討する。 ・都市計画区域外では、準都市計画区域の指定を検討する。 ・景観法の活用により、施設の形態意匠、色彩等の規制・誘導について検討する。 <p>②農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・例えば棚田や一面に広がる水田地帯、畑作物が織りなす丘陵地、果樹地帯などが醸し出す良好な農村景観を形成するために、景観農業振興地域整備計画の活用を検討する。 <p>③森林／自然公園地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・歩道沿線の森林が歩道から見て良好な景観を形成している場合、保健保安林の指定を検討する。また、文化財や歴史的町並みの周辺にある森林が一体となって良好な風致を形成市得ている場合、風致保安林等の指定を検討する。 ・林地開発許可基準の「周辺地域における環境を著しく悪化させるおそれ・・・」の運用を検討する。（開発行為により生じる法面の縮小、法面の緑化、開発施設の周辺の植栽等） ・自然公園の区域の拡大や、普通地域の場合には、必要に応じ、特別地域の指定を検討する。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>「長距離自然歩道の路線沿いの良好な環境・景観を確保するため、地域の状況に応じた開発コントロールの基準を設定する。自然公園区域周辺等については重点区間として積極的な開発の規制・誘導を実施し、その他の区間については最低限行うべき開発コントロールを実施することによって、沿線沿いの環境・景観の維持に努める。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・路線を共有する他の都道府県と広域連携して、土地利用基本計画を作成することが有効。

【事例6】水源地域の保全

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・水源地域の保全を図ることは重要な課題であり、市域の相当部分を水源地域からの伏流水に依存している場合もある。この場合、水源かん養保安林や干害防備保安林等の指定を行うことで、開発を規制し地域の保全を図ることが基本となる。 ・保安林以外の地域森林計画対象民有林の場合は、都道府県の林地開発許可の対象となり、開発許可にあたっては、「森林の現に有する水源のかん養の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれ」のないことを条件としている。 ・しかしながら、地域森林計画対象民有林の区域において、保安林の指定までの間に開発が懸念される場合や、市町村が水源地域の保全をきめ細かく調整しようとする場合は、土地利用基本計画の活用を通じた関係諸法との連携、市町村の条例による対応等が必要となる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法、森林法その他関係諸法部局、および、都道府県や市町村等が連携し、保全の重要性の高い水源地域に関する調整方針を策定する。 例えば、「水源かん養の観点から保全すべき水源地域においては、保安林の指定を検討する。保安林の指定が直ちに行われない場合でも、開発許可にあたって必要に応じ条件を附すなどして適切な水の確保を図る。また、市町村が水源地域の保全に関する条例を定め、地域との協議を促す仕組みも考えられる。」といったことが考えられる。 ・この調整方針を土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。 <p>(1) 森林法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保全すべき水源地域については、保安林（水源かん養保安林や干害防備保安林）の指定を検討する。 ・保安林に指定されていない地域森林計画対象民有林の場合には、開発許可にあたって必要に応じ条件を附すなどして適切な水の確保を図る。 <p>(2) 市町村等の条例等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村森林整備計画で定める水土保全林区域のうち、市町村等が水道水源保護地域等の森林を設定し、開発行為に対する事前協議の仕組みを設けることも考えられる。 (*) 該当地域の設定については、土地分類等の裏付け以て行うことも重要（植生、土壌の状態、周辺地域における水利用の状況等）。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の原則（森林地域／保安林・国有林以外）</p> <p>「水源かん養の観点から保全すべき水源地域においては、保安林の指定を検討する。保安林に指定されていない地域森林計画対象民有林の場合には、開発許可にあたって必要に応じ条件を附すなどして適切な水の確保を図る。また、市町村が水源地域の保全に関する条例を定め、地域との協議を促す仕組みも考えられる。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第23条に基づく事後届出審査（利用目的審査）により、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合する開発に変更するよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 7】 貴重な動植物の保護

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・原生的な天然林や貴重な動植物の保護、遺伝資源の保存等のため、特に配慮すべき国有林については保護林が設定されている。 ・一方、地域森林計画対象民有林についても、環境省による自然環境基礎調査や都道府県のレッドデータブック等で位置づけられた貴重な動植物が存在している森林があるが、保安林指定されていない場合もある。 ・保安林以外の森林については、林地開発許可制度において、「風害等からの周辺の植生の保全等の必要がある場合には、必要な森林の残置又は必要に応じた造成が行われることが明らかであること」とし、「周辺の植生の保全等」には、貴重な動植物の保護を含むものとする」とされており、貴重な動植物の保護も配慮している。 ・このような規定の趣旨を、該当する地域において、十分に発揮させるためには、土地利用基本計画と関係諸法が適切に連携していくことが求められる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法、森林法その他関係諸法部局と連携し、貴重な動植物の保護を行う森林地域に関する調整方針を策定する。 <p>例えば、「貴重な動植物の保護の観点から特に重要な森林（環境省による自然環境基礎調査や都道府県のレッドデータブックで位置づけられたもの等）については、森林法の保安林、自然環境保全法の特別地区等の指定を検討する。これ以外の地域のものについては、開発許可にあたって必要に応じ条件を附すなどして、貴重な動植物の保護に配慮する。」といったことが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・この調整方針を土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。 <p>(1) 森林法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・貴重な動植物の保護に配慮すべき森林地域については、保健保安林の指定を検討する。 ・保安林に指定されていない地域森林計画対象民有林の開発許可にあたっては、必要に応じ、条件を附すなどして、貴重な動植物の保護に配慮する。例えば、ビオトープの創出、該当植物の移植等を指導する。 <p>(2) 自然環境保全法等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自然環境保全法の特別地区、鳥獣保護法に基づく鳥獣保護区、都市緑地法に基づく特別緑地保全地区等の指定についても、必要な場合は積極的に検討
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の原則（森林地域／保安林・国有林以外）</p> <p>「貴重な動植物の保護の観点から特に重要な森林（環境省による自然環境基礎調査や都道府県のレッドデータブックで位置づけられたもの等）については、森林法の保安林、自然環境保全法の特別地区等の指定を検討する。これ以外の地域のものについては、開発許可にあたって必要に応じ条件を附すなどして、貴重な動植物の保護に配慮する。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第23条に基づく事後届出審査（利用目的審査）により、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に合致しない大規模な土地取引については、計画に合致する開発に変更するよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 8】土地利用規制の及ばない地域（白地地域）の発生への対応

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・土地利用基本計画制度は、国土全体について五地域の何れかを設定し、相互の土地利用調整を図ることにより適切で合理的な土地利用の実現を図ることを意図している。しかし、関係諸法の運用によっては、五地域区分のいずれも設定されない白地地域（以下、「白地地域」。）が発生することがある。 ・白地地域になると、個別規制法の規制の対象外となり、将来の土地利用転換についての規制・誘導の措置を講ずることができなくなることから、所要の対応を検討する必要が生じる。 ・例えば、他の個別規制法の区域との重複がない森林地域においてゴルフ場等の開発がなされると、通常、完了確認の段階で、当該地域が森林法上の地域森林計画対象民有林の区域から除外され、併せて土地利用基本計画上の森林地域からも除外されることとなる。 ・その後は、諸規制の及ばない白地地域になることから、仮に、その後ゴルフ場等としての利用が経済事情等から停止し、他の用途に転用される場合、事実上関係諸法の規制が及ばないため、どのような利用目的の開発行為も事実上認めざるを得ないという問題が生じる。 <p>(*)採石や土砂採取等で開発後に林地に戻すことを前提としている場合は、地域森林計画上も土地利用基本計画上も白地とならないことから、特段の問題は生じない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国土法の趣旨からは、このような、土地利用規制の空白地帯となる白地地域の発生をできるだけ回避することが基本的な課題である。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・白地地域における適正かつ望ましい土地利用を図るため、国土法、森林法その他関係諸法担当部局において、当該白地地域における土地利用を規制・誘導する調整方針を立てる。 ・例えば、「森林地域（他の個別規制法との重複がない）における開発により、個別規制法の規制が全く及ばない白地地域が生じ、将来の無秩序な開発等が懸念される場合には、当該地域の特性及び周辺地域との関連等を考慮して、他の個別規制法の区域・地域の指定による措置や条例制定による対応その他の措置を講じ、適正な土地利用の規制・誘導を図る」といったことが考えられる。この調整方針を土地利用基本計画その他法令に基づく計画に位置づけて、関係諸法を運用する。 ・具体的には、準都市計画区域や都市計画区域、景観法に基づく地域等の指定で対応できないかを検討する。また、都道府県等の条例により規制・誘導という手法も有力な考え方である。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>*この場合、適用制度の選択にあたっては、都市計画法等に基づく地域の適用を念頭に置きつつ、森林法と都市計画法等との間を土地利用基本計画が橋渡しする形での調整が不可欠である。この調整は、完了確認後に地域森林計画対象民有林の区域から除外される蓋然性が発生する林地開発許可処分の段階が適当と考えられる。</p> <p>*また、白地地域化する予定の地域を、準都市計画区域や都市計画区域として指定しようとする場合、技術的理由等(*)から、周辺の森林地域にも一部重複して指定せざるを得ない場合も想定される。このような場合、指定に先立って都市的な利用と森林としての利用との調整を十分に行う。</p> <p>(*)当該指定の区域を開発地の形状・外郭に合わせて行うことが、技術的理由や都市計画区域等としての管理の煩雑等から、合理的でない場合がある。</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ・なお、森林地域として存置することが、周辺森林環境への将来の影響等から、相当とされる場合もあると考えられるが、この場合、森林法の区域との乖離が生ずることから、この点の整理が必要となる。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>「森林地域における開発により、個別規制法の規制が及ばない白地地域が生じ、将来の無秩序な開発等が懸念される場合には、当該地域の特性及び周辺地域との関連等を考慮して、他の個別規制法の区域・地域の指定による措置や条例制定による対応その他の措置を講じ、適正な土地利用の規制・誘導を図るものとする。」</p>
<p>4. 備考</p>	

【事例 9】非線引き都市計画区域における無秩序な開発の抑制と優良農地の保全

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域（用途地域を除く）においては、都市計画法による開発行為の規制については、技術基準のみが適用され、立地基準は適用されない。また、当該地域の相当部分は農用地区域に指定されている。 ・このような地域で無秩序な開発が行われると、優良農地が蚕食され、農地・都市両面から土地利用上の諸問題が発生する。（集团的農地としての保全の困難、担い手への農地集約の支障、耕作放棄地の増加、良好な田園景観の喪失、都市基盤整備への負荷など） ・このため、集团的な優良農地の保全（農地から外れる地域を限定的に制御）と無秩序な開発抑制（利用目的等を制御）、既存集落における生活利便性の維持・向上を共に図るための、秩序ある土地利用調整の方策が課題である。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域（用途地域を除く）においても秩序ある土地利用を確保するため、都市地域と農業地域の双方の視点を以って、土地利用を規制・誘導する調整方針を立てる。 すなわち、例えば「コンパクトな都市構造を実現していくことが望ましく、市街地外縁部における都市機能の無秩序な拡散を抑制していくことが必要である。また、集团的な優良な農地を保全しつつ、農業の担い手への農地の集約化等へ支障を生じさせるような農用地区域の除外は抑制する。」この調整方針を、土地利用基本計画の計画書に位置づけて、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。 <p>① 農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域農業の発展を図る観点から、また、農業集落における生活等環境の維持・向上にも配慮して、農業地域における土地利用（農用地区域の除外）の適否を検討する。 ・具体的な判断の際には、集团的な優良農地であることが阻害されないよう、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等からみて過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。 ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、当該地区は農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、必要に応じ、特定用途制限地域等の都市計画手法の適用を都市地域側に要請する。 <p>② 都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の実情に応じて、既存集落の環境の維持・向上に配慮しつつ、既存インフラに影響を及ぼす施設等の立地や、騒音・振動等の発生により既存集落の環境の悪化や居住環境の低下を招くおそれのある施設の立地を避けるため、特定用途制限地域の指定等での確に対応する。 ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○重複地域の調整指導方針（都市地域（非線引き都市計画区域（用途地域を除く）と農業地域（農用地区域））</p> <p>「コンパクトな都市構造を実現していくことが望ましく、市街地外縁部における都市機能の無秩序な拡散を抑制していくとともに、都市基盤に影響を及ぼす施設や集落・居住環境の低下を招く施設の立地を抑制することが必要である。また、集团的な優良な農地を保全しつつ、農業の担い手への農地の集約化等へ支障を生じさせる農用地区域の除外は抑制する。この場合、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないよう十分配慮する。さらに、その後の土地利用の適切性を担保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第23条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。この制度を積極的に活用。

【事例 10】優良農地をバイパスする幹線道路の沿道開発への対応

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域（用地地域を除く）においては、都市計画法による開発行為の規制については、技術基準のみが適用され、立地基準は適用されない。また、当該地域の相当部分は農用地区域に指定されている。 ・このような地域に幹線道路が整備されると、沿道部分の農地を他用途に転用しようとする圧力が増し、無秩序な沿道土地利用を招来することが懸念され、開発に伴い優良農地が蚕食されると、都市地域だけでなく農業地域の視点からも土地利用上の課題が発生する。 ・このため、優良農地としての一体性の確保（日照や水質管理等、背後地にある優良農地の営農環境への配慮）や良好な都市・田園景観の確保等のための土地利用調整の方策が課題となる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<p>・幹線道路の沿道における土地利用調整を適切に行うため、都市地域と農業地域の双方の視点を以って、沿道の土地利用を規制・誘導する調整方針を立てる。例えば、「優良な集団的農地内を通る幹線道路沿道においては、インフラへの影響を及ぼす施設の立地や良好な田園風景を阻害するような、無秩序な開発を抑制していくことが必要である。また、集団的な優良な農地を保全しつつ、幹線道路沿道における営農環境へ支障を及ぼすおそれのある農用地区域の除外は適当ではないものとする。」この調整方針を、土地利用基本計画の計画書に位置づけて、国土法第10条を介し、関係諸法を運用していく。</p> <p>① 都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の実情に応じて、幹線道路沿道における環境や沿道景観の維持・向上に配慮しつつ、既存インフラに影響を及ぼす施設等の立地や、騒音・振動等の発生により既存集落の環境の悪化や居住環境の低下を招くおそれのある施設の立地を避けるため、特定用途制限地域の指定等での確に対応する。 ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。 <p>② 農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域農業の発展を図る観点から、また、農業集落における生活等環境の維持・向上にも配慮して、幹線道路沿道の農業地域における土地利用（農用地区域の除外）の適否を検討する。 ・具体的な判断の際には、集団的な優良農地であることが阻害されないよう、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等から見て過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。 ・また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、当該地区は農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、必要に応じ、特定用途制限地域等の都市計画手法の適用を都市地域側に要請する。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の原則（都市地域（市街化区域及び用途地域以外）） (*）都市計画区域外にも同様な観点がある。</p> <p>「優良な集団的農地内を通る幹線道路沿道においては、インフラへの影響を及ぼす施設の立地や良好な田園風景を阻害するような、無秩序な開発を抑制していくことが必要である。また、集団的な優良な農地を保全しつつ、幹線道路沿道における営農環境へ支障を及ぼすおそれのある農用地区域の除外は適当でないものとする。この場合、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないよう十分配慮する。さらに、その後の土地利用の適切性を担保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第 23 条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 11】市街化調整区域の計画的な土地利用誘導による土地利用整序

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とされている。一方、地域の実情によっては、この基本的性格を踏まえた上で、諸条件を総合的に勘案して一定の開発は認めることもあり得る地域である、 ・また、当該地域の大部分は農用地区域に指定され、優良で集団的な農業地域という性格を持った地域であるが、その機能に支障を生じさせない範囲での一定の土地利用はできることとなっている。 ・一方、農業地域維持のための雇用創出や地域産業の振興といった地域経済・都市経営等の要請から、先端企業等の立地需要をこの市街化調整区域に求めることがある。 ・このような場合、許認可の権限が国・県・市町に分属していることもあり、都市と農業の土地利用調整に見通しがつかず、様々な機会損失が生じるという事例が少なくない。 ・このため、都市政策と農業政策双方の意図を総合的に勘案して、昨今又今後の経済社会状況に適切に対応していくための土地利用調整方針を、予め都市と農業双方が調整して明示されていくことが求められる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<p>・市街化調整区域における開発と保全のバランスある土地利用を確保するため、都市地域と農業地域の双方の視点を以て、土地利用を規制・誘導する調整方針をたてる。例えば、「市街化を抑制するという保全的な地域の性格を基本として、土地利用規制を運営する。ただし、地域農業の維持・発展への寄与、地域における就業機会の創出等、地域経営・管理の観点から良好と認められ、市街化区域内では立地困難かつ更なる市街化の促進や営農環境への支障を生じさせるおそれのない計画については、立地の検討対象とする。」この方針を、土地利用基本計画に位置づけることにより、国土法第10条の規定を介して、関係諸法を運用していく。</p> <p>①農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・優良な営農環境等の保全を図っていくこと基本とするが、ただし、地域の農業振興に寄与する施設（例えば地域農産物の加工・販売施設等、農業維持のための雇用の創出に寄与する施設等）や地域産業の振興といった地域経済等の要請から必要と認められる施設については、その土地利用の変更(農用地区域の除外)を検討することができるものとする。 ・なお、当該地域の農用地区域の相当部分を転用するなど、施設の規模が大きく、当該開発により地域の農業経営や都市基盤に大きな支障を及ぼすようなものについては、適当ではないものとする。 <p>②都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市街化を抑制することを原則とするが、ただし、市街化区域内では立地困難かつ更なる市街化を促進するおそれのない場合には、地域の実情を踏まえつつ、都市・地域経営に寄与する計画的で良好な開発については、土地利用の転換を検討することができるものとする。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の原則又は重複地域の調整指導方針</p> <p>「市街化調整区域であり農振地域でもある地域においては、良好な農業・都市環境を保持するため、保全的土地利用を図り市街化を抑制することを原則とする。ただし、市街化区域では立地困難かつ市街化を促進するおそれがなく、また、農用地区域の除外を伴う場合は、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないようなケースについて、土地利用の変更を検討することができるものとする。</p> <p>地域の实情により検討可能な施設としては、例えば、就業機会の創出等地域の農業・農村振興に寄与するようなものや地場産業振興施設等地域経済に寄与するような開発が考えられる。なお、具体的許可又は計画の変更にあたっては、当然に、都市計画法第 34 条及び農振法第 13 条の規定を踏まえて行われるものである。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第 23 条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 12】用途地域の縮小に伴う計画白地地域への対応

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域の用途地域の中には、現に市街化されておらず優良な農地が地域に多く残っており、また当分の間は営農が継続される見込みであるような地区がある。このような地区では、用途地域の一部を縮小し、将来的に優良な農用地の区域として再編していくことも考えられる。(用途地域に指定されたままでは、農地転用が原則認められるため、農地としての集団性が損なわれていくおそれがある。) ・この際、用途地域の縮小に伴って土地利用規制の空白地域が生じないよう、農用地区域を定めていくとともに、直ちには指定が困難な場合の措置も合わせて検討する必要がある。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域の用途地域が縮小した地域において、秩序ある土地利用を確保するため、都市地域と農業地域の双方の視点を以って、土地利用を規制・誘導する調整方針を立て、これを土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し関係諸法を運用する。 ・すなわち、「今後、人口減少による市街地の縮退により、用途地域の一部を縮小し優良な農用地の区域として再編していく場合、これに伴い土地利用規制の空白地域が生じないよう、また、優良な農用地の区域として整備していくため、農業振興地域に指定の上で農用地区域を定めていく。直ちには指定が困難な場合は、それまでの間、特定用途制限地域等のつなぎの措置も検討する。」 <p>① 都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非線引き都市計画区域の用途地域の中で、現に市街化されておらず優良な農地が地域に多く残っており、また当分の間は営農が継続される見込みであるような地区では、用途地域の一部を縮小し、将来的に優良な農業地域として再編していくことも検討する。 ・用途地域の縮小後直ちには農用地の指定が困難な場合は、それまでの間、農業地域側と調整の上で、特定用途制限地域を指定していく等のつなぎの手法も検討する。 <p>② 農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・用途地域の縮小に伴って、土地利用規制の空白地域が生じないよう、また優良な農用地の区域として整備していくため、農業振興地域に指定の上で農用地区域を定める。 ・一方、農用地区域の設定にあたっては、農業生産の動向や担い手の賦存状況等を考慮して行っていく必要がある。 ・また、直ちには、農用地の指定を行うことが困難な場合には、特定用途制限地域の指定等について、都市地域側と適切に調整する。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>「今後、人口減少による市街地の縮退も視野に入れて、土地利用の調整を行っていく。例えば、非線引き都市計画区域の用途地域の中で、市街化されておらず優良な農地が地域に多く残っているような場合、用途地域の一部を縮小し優良な農用地の区域として再編していくことも検討する。この際、用途地域の縮小に伴い土地利用規制の空白地域が生じないよう、また、優良な農用地の区域として整備していくため、農業振興地域に指定の上で農用地区域を定めていく。また、直ちには農用地の指定が困難な場合は、それまでの間、特定用途制限地域を指定していく等のつなぎの手法も検討する。」</p>
<p>4. 備考</p>	

【事例 13】市街化調整区域とその外側に位置する非線引き都市計画区域との間にわたる広域的な土地利用調整

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> 線引き都市計画区域における市街化調整区域の外側に、非線引き都市計画区域が連続して広がっている場合、相対的に規制の緩い非線引き都市計画に開発が滲み出すことになる。 これにより、区域区分制度の趣旨実現の阻害、市街化調整区域と非線引き都市計画区域間の不公平感の助長、集団的な優良農地の無秩序な転用等が発生する。 このような場合、都道府県による市町村をまたいだ土地利用上の広域調整が必要となる。具体的には、市街化調整区域における土地利用規制とその外側の地域における土地利用規制の強弱の程度が大きく乖離しないような、都市計画と農振制度の協調配慮が不可欠となる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> 土地利用計画の広域調整を行うため、都市地域と農業地域の双方の視点からの土地利用調整方針を立てる。 例えば、「線引き都市計画区域の市街化調整区域の外側に非線引き都市計画区域が連続して広がっている場合、両区域間の土地利用規制の均衡化にも配慮した良好な都市環境の創出や集団的な優良農地の保全等を図るため、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）において、農振法による規制と相まって効果的な規制・誘導を図るよう、特定用途制限地域の指定等を的確に行う。」 この調整方針を、土地利用基本計画の計画書に位置づけて、国土法第10条を介し、関係諸法を運用する。 <p>①都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 隣接する市街化調整区域との間で著しく施設立地の許容度に不均衡が生じないよう配慮するため、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）において、地域の実情に応じて、既存インフラに影響を及ぼす施設等の立地や、騒音・振動等の発生により既存集落の環境の悪化や居住環境の低下を招くおそれのある施設の立地を避けるため、特定用途制限地域の指定等を的確に行い、農振法による規制と相まった効果的な規制・誘導を行う。 また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。 <p>②農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市的な開発については、非線引き都市計画区域の相当部分を占める集団的な優良農地を保全すべく、農業地域における土地利用（農用地区域の除外）の適否を検討する。 具体的な判断の際には、集団的な優良農地であることが阻害されないよう、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等から見て過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。 また、当該区域内の土地が農用地区域から除外されると、当該地区は農振法上の計画白地地域になることから、その後の土地利用の適切性を確保するため、必要に応じ、特定用途制限地域等の都市計画手法の適用を都市地域側に要請する。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の原則（都市地域）</p> <p>「線引き都市計画区域の市街化調整区域の外側に非線引き都市計画区域が連続して広がっている場合、両区域間の土地利用規制の均衡化にも配慮した良好な都市環境の創出や集団的な優良農地の保全等を図る。このため、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）における都市的な開発については、農振法による規制と相まった効果的な規制・誘導を図るよう、特定用途制限地域の指定等を的確に行う。この場合、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないよう十分配慮する。さらに、その後の土地利用の適切性を担保するため、特定用途制限地域等の適用を検討する。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> 国土法第23条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 14】線引き都市計画区域（の市街化調整区域）の外側が都市計画区域外となっている場合の、土地利用の非連続性の調整

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・線引き都市計画区域の市街化調整区域の外側に、都市計画区域外が平坦な地勢の下に連なっている場合、市街化調整区域と都市計画区域外の区域相互の土地利用の規制強度が不連続となるため、都市計画区域外の幹線道路沿道部分（市街化調整区域を過ぎて都市計画区域外に入った場所）をはじめとして開発圧力が大きく高まる場合がある。 ・これにより市街化調整区域と都市計画区域外の間における都市環境水準の不連続、集団的な優良農地の無秩序な転用等が発生するおそれがある。 ・また、当該地域の相当部分は、農業地域と重複していると考えられることから、このような視点も考慮して、総合的な土地利用の調整を図っていくことが必要である。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・都市地域の内外にわたる課題であり、都市的土地利用の適正な誘導の視点と農業地域の視点の双方の視点からの土地利用調整方針を立てる。 ・例えば、「市街化調整区域と都市計画区域外が隣接し、区域相互の土地利用の規制強度に不連続が生じる場合、都市計画区域外への無秩序な都市機能の拡散や幹線道路沿道における無秩序な開発の進行等を防除し良好な環境形成を図るため、都市計画手法による開発の規制・誘導を行うとともに、農業地域においては、集団的な優良農地を保全や既存集落の住環境の維持を図る。 ・この調整方針を、土地利用基本計画の計画書に位置づけて、国土法第10条を介し、関連諸法を運用する。 <p>①都市地域外</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画区域外の区域のうち、都市地域に隣接した地域では、都市計画区域の拡大を行うことが適当な場合がある。それ以外の場合は、幹線道路沿道など開発圧力の高い区域を準都市計画区域に指定して対応する。 ・また、当該準都市計画区域において、他の法令の土地利用規制がなされていない地域においては、特定用途制限地域の指定を検討する。 <p>②農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集団的な優良農地を保全する必要がある地域では、周辺区域の土地利用の状況から見て当該変更の用途に供することが適当であること、農用地区域からの除外の規模が当該用途に通常必要とされる面積等から見て過大でないこと、除外された区域の土地が農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすおそれがないこと等を確認していく。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>「市街化調整区域と都市計画区域外の区域が隣接する場合、区域相互間の土地利用の規制強度に不連続が生じ、例えば、幹線道路沿道では相対的に開発の圧力が高くなり、都市計画区域外への無秩序な都市機能の拡散や幹線道路沿道における無秩序な開発の進行等が課題となる。</p> <p>このような土地利用規制が不均衡な地域において、良好な環境形成を図るために、都市計画手法による開発の規制・誘導を行う。</p> <p>また、農業地域においては、集団的な優良農地を保全するとともに、既存の集落の住環境の維持を目指す。</p> <p>この場合、その位置・規模等の適切性や農用地の集団化、農作業の効率化等に支障を及ぼすことのないよう十分配慮する。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第 23 条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 15】都市型水害への総合的対応

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・近年、都市部では、地球温暖化現象やヒートアイランド現象、異常気象によるとも考えられる局地的な集中豪雨が頻繁に発生し、都市型水害が深刻化している。 ・これらの遠因として、急峻な地形条件、河川沿川流域における都市化の進行に伴う雨水の流出速度の増加、農地や森林の開発に伴う土壌の保水能力の低下が少なからず影響と思慮される。 ・都市型水害が想定される河川流域は、都市地域、農業地域、森林地域が縦断的かつ重複して設定されていることが多いため、都市型水害を抑制する土地利用調整方針を定め、都市化の一定の抑制、農地・森林の保全を総合的に取り組むことが課題となる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・都市側水害が想定される河川流域において、都市側水害を抑制するために、都市地域、農業地域、森林地域のそれぞれの視点から総合的な治水対策についての土地利用調整方針を立てる。例えば、「都市化が進み水害が発生した場合には大きな人的・財産的な被害が予想されるような流域においては、関係する法律や担当部局が連携し、また、市町村、都道府県、国、NPO等民間セクターが協働して、農地保全などの湛水力の確保、林地開発許可の適切な運用など保水力の増進に取り組む。この際、これを共有するための方針の策定や、運営・管理するための協議会等の活動といったソフト施策も重要である」といったことが考えられる。この調整方針を土地利用基本計画の計画書へ位置づけ、国土法第10条を介し、関連諸法を運用する。 <p>①都市地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・溢水、湛水等の災害リスクの高い土地の区域については市街地には含めないようにするとともに、都市地域における良好な農地や樹林地等の保全を図る。 <p>②農業地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農地保全などの湛水力の確保を図るため、不要不急の農用区域除外や農地転用はできる限り抑制し、優良な集团的農地の保全を図る。 <p>③森林地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・水源かん養保安林等の指定を積極的に行うとともに、林地開発許可に際しては、洪水調整池を一定規模以上確保するなどし、流域における保水力を確保するよう努める。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向（国土の保全と安全性の確保）</p> <p>「近年、都市部では、地球温暖化現象やヒートアイランド現象、異常気象によるとも考えられる局地的な集中豪雨が頻繁に発生し、都市型水害が深刻化している。これら喫緊の課題に対し、国土全体の保全に的確に対応していくために、国、都道府県、市町村および市民、NPO、企業等が総合してこれらの諸問題に早急に対応していくことが肝要である。都市型水害が想定される河川流域においては、都市地域、農業地域、森林地域が総合力を発揮し、都市等への被害を極小化していくための土地利用調整方針を定め、これに取り組んでいく。具体的には、流域における各種開発のコントロール方針を検討するとともに、流域全体での保水力の確保等、関係諸法を運用する。」</p>
<p>4. 備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国土法第23条の規定に基づく事後届出審査（利用目的審査）において、土地利用基本計画や公表されている土地利用計画に適合しない大規模な土地取引については、計画に適合させるよう、勧告又は助言を行うことができる。

【事例 16】市町村合併に伴う地域間の規制・誘導の態様の調整

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村合併により、都市部から農山村地域にまで広がる行政エリアが発生し、新市町の中に、土地利用の規制・誘導の態様が異なる地域（都市計画では、線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外）が混在する状況がある。 ・このような新市町では、原則として、土地利用制度の相違を調整し、規制・誘導の態様の不均衡を解消していく必要がある。 ・この調整は、地域構造の捉え方の違いや関係者の利害の対立等から、多大な時間を要することが少なくなく、都市計画等の方向が示され計画決定が行われるまでの間に、土地利用上の混乱を招くおそれが想定されることから、その間の土地利用調整上の対応が必要となる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村合併に伴い、都市計画、農業振興、森林整備等における地域間の土地利用上の規制・誘導の態様（規制強度、誘導措置等）の相違を調整していく必要がある場合がある。この場合、例えば、以下のような土地利用の調整方針を土地利用基本計画に位置づけ、国土法第10条を介し、関連諸法を運用する。 ・この調整方針の作成にあたっては、新市町の基本構想、市町村合併の建設計画や市町村国土利用計画等に位置づけられた、合併後の土地利用の方向性を踏まえ、都市・農業・自然・森林等の総合的な視点をもって行う。 ・都市地域においては、規制・誘導の態様の相違を解消するための方針、激変緩和の措置のための方策等について検討する。また、方針案を作成し実施に至るまでの間に無秩序な開発が生じることが懸念される場合は、そのつなぎとしての措置についても定め運用することが考えられる。 ・農業地域については、集団的な優良農地の確保の方針等について、旧市町村間でそれまでの運用に差異がある場合には、その解消の必要性を検討した上で所要の措置を講じる。 ・森林地域については、例えば、旧市町村ごとに水源地域の保全を図るための条例の有無が異なる場合、合併後にこれを全市域に適用するかどうか等についての検討を行う。 ・これらの個別五地域ごとの検討と合わせ、関連する諸制度を総合的に組み合わせて土地利用調整の方向を予め検討しておく。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向（土地利用の計画的な調整）</p> <p>「市町村合併に伴い、都市計画制度をはじめとする土地利用関係法の規制強度の混合が地域内で発生している場合、地域の実情に即した新たな制度運用を円滑に適用するため、地域の調整方針の下に、関係諸法の適切な調整を図る。必要に応じ、指定地域の拡大等の変更を行う。また、本格実施までの間に無秩序な開発が懸念される場合には、つなぎとしての調整措置を定め運用することが考えられる。」</p>

【事例 17】市町村の土地利用計画・条例との連携

<p>1. 背景・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村が、土地利用調整基本計画等の独自の土地利用計画を策定し、合わせてその手続き条例も制定するなど、地域レベルの土地利用調整手法を導入している例が増えてきている。 ・一方、市町村のこうした計画・条例による対応には、実効性の点でいくつかの課題があると考えられる。 ・具体的には、計画事項に係る許認可の権限が市町村にない場合や、許認可の権限は市町村にあっても都道府県との同意協議が必要な場合などであり、市町村の土地利用計画の実効性が条例だけでは必ずしも担保されないという事情である。 ・この事情には、多くの土地利用規制に関する法律が関わってくることから、これに対応し課題を克服していくためには、土地利用基本計画による個別規制法間及び市町村と都道府県間の調整が不可欠と考えられる。
<p>2. 対応の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村の計画に実効性を持たせるためには、都道府県等の許認可（林地開発許可等）や同意の方針（農用地区域の除外等）について、市町村と都道府県の間で予め調整し、対処方針を摺り合わせておくことが重要となる。 ・このような各種多様な調整を行う場としては、個別規制法（五地域）の調整の場でもある土地利用基本計画の変更を機とした調整の機会が適切と考えられる。 ・手続きとしては、例えば、市町村が調整すべき内容を都道府県に提案し、これを受けた都道府県の国土法担当部局が、基本計画の変更案について関係部局と調整するという形を採ることも一つの方法である。 (*)国土法第9条11項で、「都道府県は市町村長の意向が土地利用基本計画に十分に反映されるよう必要な措置を講ずるものとする」とあり、都道府県と市町村間の水平的な調整を予定している。
<p>3. 土地利用基本計画の計画書の記載例</p>	<p>○土地利用の基本方向</p> <p>「市町村が独自の土地利用調整基本計画を作成し、この裏付けとなる市町村条例を制定している場合又は今後しようとする場合、市町村の提案又は都道府県の薦めにより、その実効性を確保するため、計画実現の際に関連してくる都道府県等の許認可や同意の方針について、土地利用基本計画の記載事項の中で双方の方針を予め協議して調整しておくことが適当である。」</p>
<p>4. 備考</p>	