

第2回 土地利用基本計画制度に関する検討会 議事録

日時：平成28年3月15日（火）13時30分～15時30分

場所：中央合同庁舎4号館全省庁共用108会議室

【藤原国土管理企画室長】 本日1時半開始予定ということでまだ若干ございますが、本日中出委員長と北本審議官が若干遅れるようなことになっておりますので、メンバーおそろいでございます。ただ今から第2回土地利用基本計画制度に関する検討会を開催させていただきます。本日はご多用のところご出席いただきまして、誠にありがとうございます。私、議事に入りますまで暫時司会を務めさせていただきます、国土政策局総合計画課国土管理企画室の藤原と申します。よろしく申し上げます。

まず、議事に先立ちまして、お手元の資料の確認をさせていただきたいと思っております。このクリップ止めの束でございますが、議事次第がございまして、その後に資料1として委員等名簿、資料2といたしまして「検討会における検討事項」という1枚紙、資料3-1といたしまして「土地利用の総合調整と土地利用基本計画の役割と利活用について」というA4横のカラーの資料でございます。続きまして資料3-2といたしまして、中出委員長提出資料と右肩に打った資料でございます。あと資料3-3といたしまして、「土地利用基本計画の利活用例について（参考）」という資料でございます。資料4といたしまして、新潟県さんからの提出資料でございます。続いて参考資料1といたしまして前回の議事内容、そして参考資料2といたしまして検討会の開催要項ということでございます。

以上の資料に、不備等ございませんでしょうか。もしございましたら事務局までお伝えいただければと存じます。

それでは、本日は前回ご欠席されておりました委員、オブザーバーの方がいらっしゃいますので、ご紹介させていただきたいと思っております。岩手大学農学部共生環境課程教授の広田純一委員です。

【広田委員】 広田です。よろしく申し上げます。

【藤原国土管理企画室長】 オブザーバーとしまして、農林水産省農村振興局農村計画課の前川課長補佐です。

【前川課長補佐】 前川です。よろしく申し上げます。

【藤原国土管理企画室長】 国土交通省政策統括官付の百崎企画課長です。

【百崎政策統括官付・企画課長】 百崎です。よろしくお願いいたします。

【藤原国土管理企画室長】 ここからの議事運営につきましては、本来中出委員長にお願いするところでございますが、中出委員長は少々遅れられるご予定と聞いております。つきましては、ご到着されるまでの間は、事務局のほうで進行のほうを進めさせていただきます。

それではまず、本日の議事のほうをご紹介します。お手元の議事次第をご覧くださいませでしょうか。本日の議事、議題につきましては、一つ目が『土地利用の総合調整について』ということで、こちらにつきましては第1回でもご議論いただいたことでございますが、そちらを踏まえて新たなご議論をいただきたいと思っております。2番目の議題としまして、『土地利用基本計画制度の利活用について』、3番目の議題としまして、『総合的な土地利用調整の観点から、土地利用基本計画制度の改善すべき点について』ということでございます。

それではこれから議事ということでございますが、議事に先立ちまして、前回の議事要旨と本日の検討会におけます検討事項につきまして、事務局より説明させていただきます。

お手元に配布した資料のうち、資料2と、先ほどご説明しました参考資料1をご覧くださいませでしょうか。前回につきましてはこの資料2にございますとおり、第1回の検討会として議題は3項目、人口減少下における土地利用の課題について、そして土地利用の総合調整機能について、これを踏まえた現状と課題と果たすべき役割についてということでございますが、詳しくは参考資料1のとおりでございます。そちらにございますとおり、上段にある土地利用上の課題について、都道府県の委員の方ご中心にお話をいただいたところでございます。続きまして、土地利用調整の現状についてということで、各都道府県においては調整会議等を設けていたりですとか、あるいは要綱とか条例に基づいて土地利用を調整していらっしゃる、そんなこともお話しいただきました。そして、土地利用基本計画については下にございますとおり、有意義、有用であるというお話の他、手続きについては改善が必要といった課題などについてもお話しいただいたところでございます。あと、裏面にまいりまして、計画の実効性を確保するという観点の重要性等もさせていただきました他、真ん中にございますとおり、主体間、計画間調整に関する課題などにつきましてもご提示をいただいたところであります。詳細につきましては、読んでいただいたとおりですので、ここでは割愛させていただきたいと思っております。

資料2の方にお戻りいただけますでしょうか。前回こうしたご議論をいただいたわけでございますが、本日第2回につきましては、一つ目、総合調整につきましては、第1回で議論がまだまだ足りないだろうということは中出委員長も前回おっしゃってしまし

たけれど、そういったところについて引き続きのご議論をいただきたいというのが一つ目でございます。二つ目としましては、土地利用基本計画制度はどのようにして利活用できるのかといったこと、こういったところをさらにお話しいただきますとともに、あと3番目でございますけれども、こうした観点から土地利用基本計画制度の改善すべき点とはどういったことであるのかといった辺りで、こういったところについても、出口としましては手続的な改善といったところを一つ念頭に置いているわけではございますが、これに関わらずご議論いただければというところでございます。

また、次回以降でございますが、第3回の予定と書いておりますが、地方分権の流れを踏まえた土地利用基本計画制度のあり方について、これは今申し上げましたとおり、特に手続的なあり方、こういったことが中心になってこようかと思いますが、こういったところをまとめていく、あるいはその他論点についても論点整理をしていく。そして第4回以降でまとめを行うと、こんな流れを想定しているということございまして、今回この第2回の部分についてご議論いただきたいということでございます。

では、続きまして、事務局より土地利用の総合調整と土地利用基本計画の役割、利活用等につきまして説明した後、中出委員長からも土地利用計画の利活用についてご紹介をいただけるということでございます。あと、新潟県さんからは、土地利用基本計画の利活用とか工夫の状況について、ご説明をしていただくということになっております。これらを踏まえまして、ご議論に入っていただくと、こういった流れでお願いできればと存じます。

それではまず、土地利用の総合調整と土地利用基本計画の役割、利活用についての関係でございますが、事務局のほうで資料に基づく説明に入っていければと思います。

【福島国土管理企画室専門調査官】 はい。それでは資料3-1に従って説明をいたします。少々工事の音がうるさくて恐縮ですけれども、どうかご容赦いただければと思います。

それでは資料3-1にいきまして、こちらではそもそも土地利用の総合調整ということと、土地利用基本計画の役割と利活用、それから課題についてもご説明させていただければと思っております。それではまず、資料3-1をめくっていただいて、2ページですけれども、こちらは土地利用基本計画の役割の概念図ということで説明させていただきます。まず、土地利用基本計画というのは、都道府県土の全域に渡るプラットフォームということで、全都道府県土に及ぶ土地のマスタープランとして機能しているということが理念としては言えるかと思えます。ここに五地域が内包されるということで、その五地域それぞれを、例えばなんですけれども、重複地域の調整指導方針といったようなところで五地域を調整したりですとか、あとは五地域が及ばない規制の白地地域ということも明らかにし、その調整方針を定めるような機能があるということと。左のほうに書いたのですけれども、地域横断的な施策ということで、地域横断的に及ぼすべき事項としましては、景観や防災などそういったことも調整できるような可能性を持った計画

といえると思います。

続いて3ページなんですけれども、こちらご参考ということで、土地利用に関する制度体系を概念的に整理したものになります。こちらに書かせていただいた、土地利用制度に関する法体系ですとか条例というのはほんの一部なんですけれども、このように土地利用に関する制度というのは多岐に亘っていると。よくいわれる都市、農業、森林、自然公園、自然環境保全の他、例えばなんですけれども、インフラの整備、道路や河川であったり、災害防止関係であったり、それから都市、集落の再編、景観、自然文化保護関係その他ということで、いろいろな事項に渡ると。さらに申しますと、こちらには五地域の例しか書いてはいないのでなんですけれども、国、県、市町村とそれぞれ権限も分掌されていますし、そういうことから水平的な調整ということで、分野横断的調整、それから垂直的調整、情報共有ということで、国、県、市町村の縦方向の調整ということも必要になってくるということがいえるかと思えます。

続きまして4ページ目なんですけれども、以上のような複雑な土地利用制度に対して、土地利用基本計画として何ができるかということ、事務局側で整理したものをご説明させていただければと思います。まず、そもそもの土地利用の課題としましては、よく言われることではありますけれども、土地は限られた資源であるということで、都道府県土全域に渡る土地利用の誘導や、規制のグランドデザインが必要なのではないかと。それから、先ほど申しましたような、広域的、分野横断的な調整が必要なのではないかと。そしてさらに人口減少、開発需要の低下といわれておりますけれども、そういった中での土地利用の再編ということはやはり必要なのではないかとということで、それらの課題に資するような総合調整の場として、総合調整のツールとして、土地利用基本計画を使えるのではないかと。

ここに模式的に書いてありますけれども、土地利用基本計画を策定、変更するに当たりましては、県庁内ではいろいろな分野に渡る関係課が集まって調整をしていただくということとともに、法定で市町村への意見聴取、それから国の行政機関への協議、それから県の国土利用計画審議会等の有識者の審議会に諮問することにもなっております。こうしたことから、いろいろな部局、それからいろいろな主体との調整の結果、土地利用基本計画ができあがるということが体系的にはいえるのではないかと。そうした調整の結果として、各主体のマスタープランとして機能するのではないかと、ということが言えるかと思えます。

それでは、この土地利用基本計画ができたと、ではその計画の実現をどう図るのかということで、こちらの図の矢印なんですけれども、個別法、条例・要綱、それから予算・税制ということで、土地利用基本計画というマスタープランを受けて、それぞれ法律や条例、予算等のツールを通じて計画の実現を図るという側面もあれば、利用目的審査であったり開発行為の適合基準の一つとして位置付けるなどを通じて、具体的な審査基準にはなりにくいものの、適合性判断の基準の一つとして土地利用基本計画を位置付けて

いるというようなこともありますし、あと、一番右の土地利用のモニタリングというのは、かなりソフトな部分ではあるのですが、土地利用の現状と計画とを比較して、常に見直すというような実践から計画の実現につなげていくといった、そういったことがあるかと整理しております。

続きまして5ページ目なんですけれども、それでは土地利用基本計画制度の課題とは何かということをお話させていただきたいと思います。1枚目に書いたんですけれども、そもそも制度本来の意義・必要性ということで、昭和49年のこの土地利用基本計画制度の設立当初目指したのが、総合的な地域空間計画を一元的に再編し、土地利用の総合かつ基本的な方向づけを行うことにより、各種の土地利用計画の総合調整を果たすことだったということとして、それは昭和49年に目指したものですけれども、では今日的な土地利用上の課題とは何かということで、前回の話も踏まえてこちらに整理したんですけれども、引き続き新たな開発需要への対応はしなければならないと。例えば、前回もお話いただきましたように、太陽光をはじめとした再生エネルギー発電関連施設等による開発需要ですとか、あとは地域間競争ということで、人口獲得のための定住環境整備のための開発といったことも挙げられるかと思えます。一方で、人口減少社会における課題、土地利用上の課題としましては、都市のコンパクト化であるとか、都市機能等の中心部や生活拠点への誘導といったことが挙げられたかと思えます。また、災害等に対応するための安全な国土利用への誘導というのも、課題だということをご指摘いただいたかと思えます。さらには、21世紀の今だからこそ取り組める、取り組むべきこととして、持続可能で豊かな土地利用の実現ということも書いたんですけれども。例えば兵庫県のほうから、コウノトリが住めるような地域づくりのお話もしていただいたかと思うんですけれども、そういったことも今後重要になってくると。その他といたしまして、自然公園の再編の例などもお話いただきましたけれども、そうした土地利用の再編に伴う五地域に属さない規制の白地地域の発生への対応ということも引き続き課題になってくるかということで、やはり今日的な土地利用の課題に対しても、広域的な調整であったり分野横断的な調整が必要なのではないかと考えております。

一方で、この土地利用基本計画制度の課題として、今までの都道府県のご担当の方々へのヒアリングやアンケートなどでいただいたご意見としましては、例えば変更手続きについては、計画図は個別法の後追いとなっているとのご意見。その一方で、総合調整の機会としては有効であるというご意見もございました。また、変更手続きの際の国への協議については、計画図変更の際等、個別法の手続きと重複する等の場合には、一部事後報告を認めるなどの弾力的な運用を検討してはどうかというご意見もありました。また、そもそも手続きに時間がかかり、開発案件への影響を懸念されるというような声もあります。あとは、土地利用計画の実効性についてなんですけれども、前回もご議論いただいたところではありますが、計画に実効性が伴っていない、つまり履行手段が不十分なのではないかというご意見もある一方で、そもそも立ち返ってマスタープラン、

指針としては有効であるというご意見もありました。

3番目としまして、土地利用の総合調整の手段としての計画のあり方についてなんですけれども、他の仕組みで土地利用の総合調整が行われていれば、今、もちろん土地利用の広域的調整、分野横断的調整の必要性は分かるのだけれども、他の仕組みで土地利用の総合調整が行われている場合は、策定を任意化するべきでないかというご意見もありました。また、開発圧力、開発需要の低下により、そもそも五地域区分の変更案件が減少しているので、あまり土地利用基本計画の調整に意義が感じられないという声もありました。こうした課題が指摘される一方で、この土地利用基本計画の制度があるからこそ、この制度を補完する仕組みとして庁内調整会議をつくっていたり、開発指導要綱等を通じて位置付けを図られているという例もお聞かせいただいております。

あと、土地利用基本計画制度を有効に利活用している例として、6ページと7ページでまとめております。こちらまず6ページは、土地利用、各都道府県の土地利用計画書に何が書いてあるかという事例を、簡単に要約させていただいたものなのですが、今日的な課題とその調整方法を位置付けて、マスタープランとして有効に位置付けていく例としまして、例えばなのですけれども土地利用の基本方向というような項目では、災害に脆弱な地域における適切な土地利用の制限や、土地利用転換を図るといったような指針を出している例ですとか、(2)としましては、特に調整を要する地域における留意事項ということで、やはり大規模な森林地域等に太陽光発電施設を設置するような事業の場合には、安全性確保や二酸化炭素吸収等の森林の公益的機能の維持、景観等に配慮した適正な土地利用を図るといったような記載をしている都道府県もございます。また、3番目としましては、重複地域の土地利用に関する調整方針ということで、都道府県の中でもさらに地域の実情に応じた優先順位や誘導の方向を位置付けるなど、地域の実情に応じてきめ細やかに優先順位を決めている例などもございます。

7ページにつきましては、『土地利用基本計画の活用例』ということで、運用上の工夫についてまとめさせていただいております。(1)としまして、『総合調整の工夫』ということなのですが、前回栃木県さんにもご紹介いただきましたけれども、土地利用基本計画やその他大規模開発案件審査等の際に、総合調整をするために土地利用調整に関する会議体を設置されている場合もあると。この会議体なのですが、およそどの都道府県にもあるようなのですが、その会議体のメンバーとしては、五地域関係の課ということもあれば、例えば40課室に渡る例もございました。それから計画図、計画書変更の際は、市町村との意見の調整ということで言うと、計画書変更の際は市町村からの意見聴取を案の作成段階から複数回に渡り実施されている。法律では市町村からの意見聴取とのみ規定しておりますけれども、こうした調整を丁寧に行っているという県もございました。

また、計画図変更の際は、該当する市町村のみならず、隣接の市町村から意見聴取をするような例もございました。2番としましては、開発指導要綱等において、開発行為の

適合基準の一つとして、土地利用基本計画を位置付けるという。こうした都道府県も多くございます。また3番目としまして、『土地利用のモニタリング・PDCAを実施』ということなのですが、土地利用基本計画の理念と申しますか、その記載事項が、実際の土地利用に活かされているかということで、土地利用のモニタリングを実施したり、チェックを行い、例えばその結果を都道府県の国土利用計画審議会等に報告して、さらに具体的なチェックを受けているという例もありました。4番としましては、『計画図の活用』ということで、五地域の規制を一覧できる計画図は、開発案件審査の際に活用するかどうか、他の地図情報との重ね合わせ等を通じて、土地利用に関する施策調整に活用するというような実践の例も聞いております。

8ページにつきましては、前回もご説明させていただいたのですが、土地利用基本計画のそもそもの機能として四つあるのではないかと。具体的には、土地利用に関するマスタープラン機能、それから都道府県、行政内部における都道府県行政内部であるとか、市町村、国、県、国土審といったような主体間の調整に役に立つ、総合調整機能というのがあるのではないかと申すことと、さらに情報プラットフォーム機能ということで、計画図が位置付けられるのではないかと。最後四つ目として、土地利用の規制に関する措置ということもあるのではないかと申すことで整理させていただいております。こちらは議論の参考に、すいません、議論の参考にさせていただければと思います。

それから資料3-3について、各都道府県の土地利用基本計画の工夫についてまとめさせていただいておりますので、こちらをご参照いただければと思います。事務局からは以上でございます。

【藤原国土管理企画室長】 ここで、中出委員長が到着されましたので、以降の議事運営につきましては中出委員長にお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

【中出委員長】 すいません、遅くなりまして、申し訳ありませんでした。今事務局から資料3-1に沿って説明していただいて、実は資料3-2というのは、先週の頭に事務局が私の所に来られたとき、割とラフな議論をさせていただいたものを上手にまとめていただいて、それについて披露するようと言われて、今日は少し私の考えというものを披露したいと思いますが、実は資料3-1で同じようなことを紹介していただいているところもあるので、少しそこと重複しないような部分について、少し説明を加えさせてもらえればと思います。

まず、今日的な土地利用の課題ということについては、資料3-1で、今何が問題なのかということについて書かれているのですが、一番問題なのは、多分これから人口減少下では、担い手はそもそも数が全体に少なくなると。ここでは都市、農地とも増加することは基本的にないを書いてありますが、実際には農地の耕作放棄地ではなく、森林も同じようなことが起きかねないですし、もう既に10年ぐらい前から福島県辺りでは桑畑

がどうにもならないというようなことをよくお聞きしていたりして、要するに管理不全の土地が増加すると。そういうものに対してどういうふうに対応していくのかということで、今まではお互いが取り合いという形で重複地域を整理していたところが、逆にどちらも使わなくなった土地を誰が面倒見るのだろうかという。そういうことが非常に重みを増すだろうということで書いています。

それから2番目の災害脆弱地域というのについても、ほぼ同じことがあるのですが、上のほうの自然公園地域とか森林地域でのきっちりした土地利用コントロールがされないと、川でいうと中流部に当たる農業地域、それから都市地域、下流部の都市地域といったところに対しても、いろんな影響が出る。今まで例えば、農業地域にしる、都市地域にしる、そういう意味ではかなり農地を広げる、あるいは市街地を無理して広げているので、災害に脆弱な部分が増えてきていて、その辺りの整理が昨年度から計画することになっている立地適正化計画等でも位置付けられているわけですけれども、同じようなことを少し、全県土で考えて、各県が考えていかなければならないだろうということです。

3番目は、これは先ほどの、地域の実情に応じて重複地域の考え方を、というところもありましたが、まさにその県を、オール何々県でいろんなことを決めていくということではないようなことが起こるだろうということで、それは4ポツ目とも関係しているのですが、今や五地域部分だけでのくくりで、縦割りでは考えが及ばないというか、無理な状況になっているものとして、大きく防災面、それから環境面、それから景観面があると思います。景観は、景観法でようやく土地利用に関する五地域部分を超えた形でいろんな計画をつくれるようになっていますが、環境とか防災に関しては、実は当然土砂災害防止法等があって、それに対してそれぞれ個別法では対応できているけれども、それに対してなかなか五地域部分を横断的にケアするところまで至ってない。環境面も同じようなことがあると思います。その辺りのところを少しちゃんと考えたほうがいいだろうということです。

それから景観、例えば景観等に関して言うと、自然公園地域と景観法の景観計画での上乘せ基準との関係みたいなどころがあって。天橋立の所でこのようなことは景観法を使って上手にやっているというようなことを伺っていますが、そういうようなところも、実は自然公園地域だけではなくて、自然公園地域も普通地域と同等だと。第三種特別地域等だと、他の農業地域と森林地域とか、都市地域のほうが強い場所もあったりして、その辺りを景観の側から、言ってみれば全体をバインドしてくれているというようなこともあり得るというようなことで、4ポツ目を考えています。

2番目の『土地利用基本計画の活用のあり方』について。これもかなり、もう既に先ほどの資料3-1で説明していただいているので、これに付け足すところとしては、①の土地利用基本方針の一つ目のポツは先ほど申し上げました。2個目のポツは、最近いろんな自治体に行って言われるのが、立地適正化計画というのは、都市計画区域の中の市街化

区域、非線引きの用途地域の中で、どこを集約するとか拠点をつくるということだけでも、じゃあその外側をどう考えてくれるんだと言ったときに、内閣府の地域再生土地利用計画等が本来それを担って、そこの両方がシームレスに考えればいいんですよと言ったときに、都市計画区域内と都市計画区域外、五地域区分で言うと都市地域とそれ以外の地域がどのようにになっているかということについて、各自治体もそれぞれ考えなければいけないのですが、そこに対して都道府県が全体の、今後の人口減少下での土地利用の適正化あるいは集約化等について、指針を定めるといった機能は土地利用基本計画の計画図ではない、計画書の部分で書き込めるのではないかと、ということです。

②については、これも既にインターチェンジの周辺というのは話をさせていただきましたが、特にスマートインターチェンジ等は、割と平場の都市計画区域外に設置されることが多いので、そういったときにスマートインターチェンジの周辺、ただ乗り降りするだけではなく、何らかの開発をやはり自治体としては考えるときに、放っておくと制度化されない形で乱開発が起きるのに対して、あるスマートインターチェンジの周辺はこのような将来的な土地利用したいという、市街地像とは言いませんが、土地利用像を描くといったことは、市町村がやることですが、そういうことを土地利用基本計画で、上位でかけることもあるだろう。

もう少し局所的に言うと、10年、20年後ですけれども、リニア新幹線については、神奈川駅はいいんですけれども、山梨駅、長野駅、岐阜駅というのはそれぞれかなり中山間地に立地し、なおかつ各自治体のちょうど縁のところにおざと置いている。そうすると、各自治体も五地域区分のことを考えてその周辺の事業を考えるけれども、実は自治体間の調整も必要なもので、そういうときには県が定める土地利用基本計画というのは出番があるのではないかと。土地利用計画だけではなく、都道府県が定める国土利用計画ということとのタグを組む。そういうことがあるということ②で書いております。

③の重複地域は、これは私がイメージしていたのが、埼玉県で圏央道の内側と圏央道の外側は全然違うだろうというようなことを思っていましたし、それから今北関東でも同じようなことが起きているという。これも述べたのですけれども。今日の資料3-1では、兵庫県さんが工夫されているというのを書いてあるので、こういうような形で重複地域の扱いは全県一律でないということがあり得るということで、そこに例を、幾つか私がばらばらと言ったものを挙げていただいています。どちらかというともう今までは重複地域をどうやって解消していこうか、というのが土地利用基本計画の方向というのか。教科書を見ると、土地利用基本計画の問題点として、重複地域の付近で国土の足し算で五地域を足すと、国土の1.5倍になる、これが問題であるというのがよく書かれていたのですが、これからは重複地域があることで国土の保全が進められるというふうに、もう少し積極的な意味合いを持たせていいという意味で、都市地域と農業地域、あるいは農業地域と森林地域といった、それぞれの役割分担ができるような、地域の重複というのを考えていってもいいのではないかと、ということです。

これについては、私は都市計画側の人間なので、都市計画法では平成12年につくられた特定用途制限地域と準都市計画区域について、平成12年当時は農業振興地域の農用地区域との重複は認められなかったということで、工夫していた自治体は文言指定で農用地区域を除くみたいなことで少しはやっていたのですが、平成18年度の都市計画法の改正に伴う運用改善で、農水省側が非常に寛大な考え方を示してくれて、農用地区域と特定用途制限地域は重ねていい、あるいは準都市計画区域と重ねていい、どちらかというところ、両方があるまま土地利用をきっちりやっていくということ、農水省側の通知みたいなものにも書いてあるし、都市計画側でいうと都市計画運用指針にもそのように書いてあるというような形で、幾つかの制度がそういう意味では相乗りする制度になってきているので、昔の集落地区計画のような、両方が相乗りするつもりだったけれども縦割りが終わるといようなことからすると、15年、20年経ってだいぶ様相が変わってきました。これは、一つはまさに今日的な都市利用の課題のときに、一つ目に挙げた管理不全の土地の増加というように今の趨勢とも考えれば、いい方向ではないかということで、ここに挙げさせていただいています。

あとは既にもう資料3-1で福島さんのほうから説明いただいたと思いますので、ちょっと雑駁ですけど私の説明はこれで終わらせていただきます。

説明しながら僕が司会、進行をしなければいけないので、すいません、今の事務局の説明と私の説明についてのご質問も受けますが、一連の流れで新潟県の中村委員のほうから、新潟県の土地利用基本計画の利活用あるいは工夫について、資料に基づいて説明をお願いしたいと思います。よろしく申し上げます。

【中村委員】 ありがとうございます。新潟県土木部用地・土地利用課の中村と申します。私から、本日お配りされております資料4をご覧くださいと思っております。

『新潟県の土地利用基本計画と庁内調整』というタイトルで作成いたしました。現在の新潟県の土地利用基本計画ですが、前回の計画書の改定は、国土利用計画新潟県計画第4次の策定後、平成21年7月以降に策定作業に着手しております。本格的に着手したのが平成22年度になっていまして、最終的に策定が終わったのが平成23年12月27日となっております。この計画には、平成16年に新潟県で起きた大きな水害を反映しようということになっておりました。また計画策定作業中に東日本大震災が発生して、計画を一部点検して、若干期間を要しましたが、約1年半掛かって策定されました。

2番目ですが、新潟県土地利用基本計画に掲げる土地利用上の課題について、新潟県の土地利用上の4つの課題を中心に土地利用基本計画に明記し、対応方針を記載しております。タイトルですが、(1)『低未利用地の発生防止と有効利用』、こちらについては人口減少、少子高齢化に対して空き地、空き家の発生、耕作放棄地の発生、森林荒廃などの課題を捉えております。それに対してどのような対応を取っていくかということです。(2)の『地域経済の自立』ですが、こちらは経済問題を中心に土地利用を考えており、大

規模商業施設や企業団地の有効利用、さらには農業の分野に関しては農地の大区画化等の課題について、触れております。(3)、(4)とはどちらかという土地利用を抑制する項目、積極的な開発を抑制していくもので、ブレーキの役割を果たすものです。(3)が『安全・安心な県土づくり』、こちらについては災害に強い県土つくるため、危険な区域に対しての都市的土地利用を抑制していこうというものです。(4)の『人間と自然との共生』ですが、前回の会議で兵庫県さんからコウノトリの話がありましたが、新潟県はトキの野生復帰の問題がありまして、新潟県土地利用基本計画書の前文に、トキと人間とが共生できる環境が人間にとっても良好な環境であると記載した方針に基づいて、内容に盛り込まれました。

3番目、『新潟県土地利用基本計画書改定の要点』ですが、新潟県の土地利用の特色に合わせた記述の追加となっております。今までの新潟県の計画書は、全国どの県を見ても同じような内容で、新潟県の文言が加わっているというようなことでしたが、この計画は新潟県の土地利用の特色を踏まえることを重視しております。特に新潟県の場合は、都市に農地が隣接しております。特に優良農地が広がっており、都市計画区域と農業振興地域の重複が多く見られます。そのため、都市と農業の調整についての体制に重点を置いて改正しました。(2)ですが、各地域別の土地利用の調整方針を記載しております。特に都市計画区域や農業振興地域を拡大したり縮小したりする場合について、ルール化を図っていこうということで盛り込まれました。

従来の新潟県の土地利用基本計画では、どういう場合に農業振興地域を縮小して良いのか、どういう場合に都市計画区域を拡大するのか、という基準が漠然として分からないという意見もあったことを踏まえて詳しく方針を記載しております。まず最初に「ア」ですが、都市周辺に災害リスクが高い地区が多く、都市計画を変更する際に災害リスクへの配慮等を明記しました。特に市街化区域や用途地域を拡大する際には、農業振興地域を縮小しなければならないので、農業振興地域を縮小するときに、災害リスク等の観点から審議できるようルール化を図ることを目的としております。

「イ」ですが、都市計画を変更する際には、上記2の『新潟県土地利用基本計画に掲げる土地利用上の課題について』、この課題に対応しているかを、新潟県国土利用計画審議会38条審議会に情報提供し、審議することとしています。特に『(3)安心・安全な県土づくり』と『(4)人間と自然の共生』については、審議会に洪水ハザードマップや土砂災害警戒区域の情報を提供する形になっており、鳥獣保護区の指定状況等も、審議会に情報提供することになっております。

次、(3)ですが、五地域区分の重複する地域における調整指導の方針の見直しです。「ア」は、市街化区域または用途地域以外の都市地域と、農用地区域以外の農業地域とが重複する場合、いわゆる農振白地が重複している場合ですが、農振白地と市街化調整区域が重複している地域とか、都市計画の非線引き都市計画の白地地域と農振白地が重なっている場合が多く、農業振興地域と市街化調整区域が重複する地域では、農地としての利

用を優先させ、市街化調整区域地区計画等で住宅団地を造成する場合は、市町村計画を策定している場合について認めることとしました。

次、「イ」、『市街化区域又は用途地域以外の都市地域と保安林区域以外の森林地域とが重複する場合』ですが、森林としての利用を優先させ、森林を都市的土地利用へ転換する場合は、市町村計画等を策定している場合に認めることとしました。これは、特に新潟県の場合はスキー場やゴルフ場の開発などが多かったということもあり、さらに里山へ住宅団地を開発する場合については、きちんと市町村計画等で策定されている場合は認める、という形になっております。

続きまして2ページ目に移ります。4の『新潟県土地利用基本計画を変更する際の庁内調整の体制』ですが、新潟県土地利用調整会議を、昭和47年11月に設置しておりますが、平成15年6月を最後に、会議を開催しておりません。平成15年度以降は、計画改定等に当たっては個別に関係課に書面協議を行っている形になっています。この会議の概要ですが、『国土利用計画及び土地利用基本計画の策定、並びに土地取引の規制に関する措置その他の調整に関し必要な事項を協議』するものとしており、特に『国土利用計画の策定に関する事項』や、『土地利用基本計画の策定に関する事項』、『土地取引の規制及び遊休土地の措置に関する事項』、『新潟県大規模開発行為の適正化対策要綱の実施に関する事項』、『その他土地利用に関し、特に総合調整を要する事項』という内容で、この会議を開くことになっています。最後に開いた平成15年度6月は、大規模開発案件になっています。新潟県土地利用調整会議の組織ですが、会長は土木部を所管する副知事が担当しております。委員としては、各部局長が担当をしております。幹事課を明記する形になっており、太字ゴシックがこの五地域、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域を担当している課になっております。

続きまして3ページに移ります。3ページは新潟県の都市計画、農業振興地域、地域森林計画の変更に係る土地利用基本計画変更についてで、これらの変更をする際、どのような調整を図っているかを図にしたものです。特に都市計画の変更や農業振興地域の変更に関する事項ですが、都市計画、農業振興地域の変更案をわれわれの課で受け、変更案件の審査を行います。特に都市計画については、市街化区域の拡大等を図って、土地区画整理事業を行う例などを考えていただければと思いますが、その場合は変更案件の審査を行って、庁内各課、先ほどの土地利用調整会議の幹事課へ照会して、各市町村へ照会をし、変更案件を作成し、新潟県の国土利用計画審議会に諮問する形になっています。それとほぼ同時に、都市計画審議会等も開催され、両方の審議会でも審議します。国土利用計画審議会でも支障なしとなりましたら、国土交通大臣と協議を行い、基本計画図の変更を行います。また、都市計画審議会後に都市計画図や農業振興計画図等の変更がありますが、こちらも土地利用基本計画図と一致させる形で運用しております。

地域森林計画の変更ですが、今まで後追いという批判を非常に受けており、開発が終わってから実際に土地利用基本計画図を変更している、森林地域を縮小しているという

ようなケースが多々あったのですが現在の計画書を改定した際に運用の改善を図り、このような流れにしています。最初に、林地開発案件の許可が出された際に、出された年度に開発案件の情報を受理し、国土利用計画審議会に報告する形にしております。どのような大規模な森林開発があったかを審議会に報告し、その中で審議会の委員の意見をいただくという形になっております。森林開発の事業完了後に、担当課で完了検査を行い、地域森林計画図の変更案を作成します。その変更案を森林審議会にかけるわけですが、ほぼ同時期に土地利用基本計画の変更案件の審査という形で、われわれの担当課に、変更計画が示され、国土利用計画審議会に諮問します。そして国土利用計画審議会で支障なしとされた後、国土交通大臣協議を経た後に土地利用基本計画の変更を行います。地域森林計画図の変更もほぼ同時期に行い、新潟県の土地利用基本図と一致する形で運用をしています。地域森林計画図はGIS化されており、そのGISのデータをそのままいただいて、新潟県の土地利用基本計画図にそのまま流し込み運用しているのが現在の対応です。以上が新潟県からの報告でした。

【中出委員長】 はい、どうもありがとうございました。それではただ今までのところで、資料3-1から3-3、それから資料4について一連の説明をいただきましたが、質問がございましたらば、まず質問をお受けした後、その後今までの説明を受けた形で議事に移りたいと思います。何かご質問がございましたら承りたいと思いますが、いかがでしょうか。

【広田委員】 ちょっと。

【中出委員長】 どうぞ。

【広田委員】 最後の新潟県さんのご説明への質問なのですけれども、この森林関係の手順は、要するに事後的につじつまを合わせているというふうに理解してよろしいでしょうか。

【中村委員】 実際は事後的な形になっております。ですが、全く最後の段階で審議会に出されていたこともあり、今まで何も知らないで最後追認するということには、批判がありました。開発案件あった段階で、審議会委員に情報提供するという手続きで了解いただき、運用しております。

【広田委員】 ここで、ここはちょっとまずいのではないか、ということにはならないのでしょうか。

【中村委員】 実際は、開発許可はされているという説明を委員に説明しており、実際に審議会の中で意見が出されることがありますが、担当部課が審議会に参加しておりますので、意見があったことは申し伝えるような形で運用しております。

【中出委員長】 よろしいでしょうか。

【広田委員】 はい。

【中出委員長】 実際に私も12年間関わっていて、最後の6年間は会長をやらせていただいていたのですが、森林の許可は、許可が出てから2年ぐらい経って事業完了で、すごく遅いので、それをまずいだろうということで、最初に委員の皆さんにとにかく何が起きているかだけは知らせておこうと。実際には景気が悪くなったので、委員になったときはもう既に景気が悪かったので、そんなにめっちゃくちゃな開発はなかったのですが、スーパー林道とか林道をつくるので森林地域から外すとか、あるいは時々土砂取りがありましたけれども、そんなに以前ほど大規模な森林地域の解除というのはなかったのですが、地域森林計画対象民有林についてもさほど大きなことが起きなかったのですが、実際には森林のほうで林地開発許可を出してしまっても、国土利用計画審議会で2年後ぐらいにしか分からないというのはまずいだろうということで、運用改善をしてももらったということです。毎年毎年、去年のこの審議会に出た案件は今どこまで進んでいますとか、これが終わったので実際が変わりますということを検討してもらって、それで意見交換をしていました。

はい、どうぞお願いします。

【内海委員】 ご報告ありがとうございました。まず質問なのですが、今の議論に関して、開発許可とか森林許可などの内容を含めて、事前に土地利用基本計画を指針として、運用されていらっしゃるのでしょうか。例えば、計画をツールとして誘導したりとか調整や指導したりということなのですか。このようなことを実施されているとすれば、どのようになさっているか教えてください。

【中村委員】 計画の中で、実際にこの地域にこういう開発を誘導するということは、なかなか難しいので行ってはいないのですが、例えば計画書の中でこういうリスクがある、例えば土砂災害警戒区域のようなリスクのある森林の開発は抑制しましょうという形で計画書に記載しておりますので、開発誘導という形ではなくて、計画の中で指針を示すだけにとどまっているというのが現状です。

【中出委員長】 よろしいでしょうか。他いかがでしょうか。

【広田委員】 ちょっともう一点いいですか。

【中出委員長】 はい。

【広田委員】 新潟県の土地利用調整会議でしょうか、平成 15 年を最後に開催してないということなのですが、これはやはり存在していることで意義があるというお考えなのですね。

【中村委員】 はい。実際に存在していることによって、例えば国土利用計画や土地利用基本計画等を変更する際には、この会議の担当課に対して照会しますので、その意味では存在する意義がありますし、もし何か疑義がある場合については会議を開催するという形になっておりますので、そのように捉えていただければと思っております。

【中出委員長】 よろしいでしょうか。他いかがでしょうか。

それでは、本日の議事に入らせていただこうと思いますが、本日議事が三つ用意されておりまして、議事次第のところ(1)から(3)まで書いてありますが、順番に議論をしていただきたいと思います。特に今回の検討会では、土地利用基本計画の意義をあらためて考えた上で、制度の運用上、時代に合わない部分の改善点を考え、次回の国への協議のあり方に関する議論につなげていくという位置付けにしていきたいと思っておりますので、その点にご留意の上、1人ずつご発言いただければと思っております。三つありまして、残り時間が大体あと1時間ぐらいですので、一つの議題について大体20分程度、おおまかに考えておりますので、ご協力のほどよろしくお願いいたします。

まず1の『土地利用の総合調整について』ですが、よろしければまず委員の方、皆さんからちょっとずつご意見を伺えればと思っておりますが、どなたか口火を切っていただけるとありがたいですけれども。内海先生よろしくお願いいたします。

【内海委員】 この議事でいうと、『総合調整について』というのと2番目の『土地利用基本計画制度の利活用』というのは、かなり関連している内容でもありますので、合わせて大丈夫でしょうか。よろしいですか。

【中出委員長】 はい、なるべく、まず最初は『土地利用の総合調整について』は、事務局でつくってもらった資料の4ページに書いてあるもの、あるいは4ページに至るまでの3ページ、2ページに書いてあるもの、内容等から、総合調整というのは何をするかというところが記されていると思いますし、それから5ページ目の半分は総合調整に関することですので、この辺りについて意見をいただければと思います。

【内海委員】 事務局でご説明になった内容、それから中出委員長がお話しになった内容とかなり重なる部分があると思うのですけれども、前回、今回と議論をさせていただいて、土地利用基本計画の制度のあり方、変更手続きに関して、計画の役割や機能が形骸化している点が指摘されていると思われまます。前回の自治体の方々の調査結果で見られるご指摘というのは、機能しない、形骸化している土地利用基本計画について、不要な時間や費用を費やしたくないというような考えではないかと思いました。

しかしその一方で、本来あるいは今後の日本社会の土地利用のあり方に向けて、土地利用基本計画およびその制度の意義がここで確認できるのであれば、計画のケースとか手続きの簡略化というのは、国土全体の土地の質を低下させて、地域の資源や魅力、豊かさを低減させる可能性もあるのではないかと考えられます。逆にその意義を明確にした上で手続きの簡素化、それから柔軟化を図る必要があるのではないかというふうに考えていた次第です。その意味で今後の、とりわけ人口減少社会における地域の適正な土地利用、国土管理において、土地利用基本計画の役割と機能を確認する意味で、重要なのは土地利用基本計画が市町村の意向を十分踏まえた、都道府県の土地利用を持続的にいかに発展させていくようなツールになり得るかという点ではないかと思えます。

既にいろいろな事例でご紹介なさっているように、地震などの災害リスク、例えば災害リスク等を想定するための事前の把握であったり、希少な植物や動物を絶やさないとか、あるいは中出委員長のほうからお話になったように、森林などの伐採、適正な管理が行われないことによって、川下へも影響を与えたり、あるいは防災機能を低下させたり、あるいは優れた景観を維持形成するであったり、あるいは交通施設、エネルギー施設などの広域、大規模な施設の配置、誘導をどうするのかという点であったり、空き地や耕作空き地の対応として、いかにそれを把握して適正に利用していけるのかというような、さまざまな問題に対応していかなければならない。

そのためには、ご報告にあるように、今後必要となってくる最低限の機能というのを、しっかりと確認をしておく必要があると思えます。1点目が前回からも申し上げていた総合調整、計画による総合調整機能というものなのですが、各地域の土地利用の性質、あるいは各分野の調整、主体間の調整というようなことで、先ほど中出委員長からおっしゃられたように、防災、環境、景観の横断的な観点から調整をする必要性が出てきているという点。2点目が、報告の8ページにございますように、土地利用基本計画を土地利用規制の指針として機能させるかという点だと思います。先ほどの新潟県さんのご回答では、なかなか難しいという点もあろうかと思うのですけれども、地域のビジョンを土地利用基本計画に描く、そしてその計画によって開発等の土地利用を誘致、誘導していくというような機能を持たせる必要性です。3点目が資料の8ページにある『情報プラットフォーム機能』です。モニタリングとか地籍調査、データなどの情報により政策を展開する根拠、市町村や都道府県がさまざまな政策をこれから積極的に展開していこうと

したときに、少なくともさまざまな合理的な理由というのが必要になってくるので、それをその地域に求めることができるかどうか。少なくとも今の三つくらいの機能が必要になってくると思います。

もちろん自主的に、積極的に活用される自治体とそうでない自治体があるかと思えます。しかし、全国一律にこの土地利用基本計画が定まっていることによって、この三つの機能が発揮できるという部分も少なくないのではないかと、というふうに考えております。こういった中で、とりわけ前回に引き続き総合調整機能に着目すると、先ほど新潟県さんをご紹介になった、組織としてその調整をなさっているというような実態の中、ある一定の調整指針のようなものが必要になってくるのではないかと考えられます。あるいは今日ここにご参加の自治体の方々、あるいは今後紹介して下さるような先駆的な取り組みというようなことをなさっている自治体においては、むしろ自らの創意工夫によりその方法を見出されると思います。しかし、そうではない自治体に対して、どういう機能をサポートできるか、あるいは積極的に取り組む必要性を踏まえて、中出委員長がおっしゃっていたようなマニュアルづくりやいろんな政策も、あわせて考えていかなければいけないのではないかと、というふうに思っています。ちょっと長くなりましたけれども以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今最低限の機能と言われた計画的な総合調整、これは土地利用基本計画が絶対にやるべきところだと思いますが、ちょっと難しいのが2番目の指針としての機能と、それから政策展開の根拠というところについては、土地利用基本計画ともう一つ、都道府県の国土利用計画とがあって、都道府県の国土利用計画の中でも同じようなことを書くので、その使い分けが結構難しくなってくるのだと思う。両方ともでタグを組んで作業すればいいということがあると思いますし、国はそもそも国土形成計画と国土利用計画が本来連動して動くようにということを目論んでつくっているはずなのだけれども、なかなかその部分がうまく連動しきれていなくて、国土利用計画が国土全体のことについて、それを特にブレークダウンしてきたときの都道府県の国土利用計画とか、もっとブレークダウンしたときの市町村の国土利用計画にうまく乗っかっていきにくい。その辺りのところも、いわゆる国土利用計画としての土地利用計画のほうの流れと、今内海先生の言われた、土地利用基本計画のほうでもそういう機能をまずきっちり持って、それぞれ五地域どういうふうにやっていくのか、あるいは検討をどう五地域で考えていくのかという辺りをちゃんと示す、というところだというふうに拝聴したのですが、そんなところでよろしいでしょうか。どうもありがとうございました。

他の方よろしいでしょうか。順番にということではなくても構わないですが、よろしければ北村先生。

【北村委員】 今日事務局からお示しいただいた、横長の紙を見ながらお話をしていきたい。確か昭和49年のときは、こういう計画体系が必要だったかと思いますが、現在において、全国一律主義で9条を策定するものとするというふうに義務付けることというのは、基本的には必要ないというふうに私は思っております。兵庫県さんのように非常に詳細なものをやっておられるところは、あれで十分ではないかという感じがする。兵庫県は、土地利用基本計画が役に立てばこんなものつくはずがないわけであって、つくられて悪いからやっぱりこういうものをつくっている。

その中、その反面、やはりこういうのは必要だということも否定できないところ。任意にして策定することができるか、あるいは策定するものとすると言いつつ、一定程度のものをつくれればこの義務を外すというような整理をするのが現代、今の時代かなという気がします。そういうときにややこしいのは、どういう基準で外すのかというふうになってきて、よく条例ではどういうことを認める場合という表現がありますが、誰が認めるのか、基準は何か、なかなか難しゅうございます。そうすると、県のほうが自信を持って使えるというふうに申し出られれば、そのことをもって外すということがある。これは自治体の県条例における、市町村条例との調整規定によくあることなのですけれども、そこではいろんな規定が展開されておまして、ここから国の立法制度が学べるものが多いのではないかとこの感じがします。

内海先生は全国的なものが必要だと言うのですが、この時代に全国一律のものが必要だというのは、かなり強い証拠がないと言えないと私は思っておりまして、それだけのものを今の計画体系で強いらせていいのかということ、前回からの議論を聞いていて、そうでもないだろうという気が直感的にする。この方針にこだわるかこだわらないかが、一つの論点であろうかと思っております。かなり現行の法制も義務付け、枠付けが結構しっかりした仕組みでございますから。提案募集方式でどこかが出してくれて変わるかもしれないけれども、それを待たずに変えると。当然国の方針としてはあろうかと思っております。

最後にすけれども、総合調整ということになっております。内閣というのは分担管理原則ですから、総合調整が不可欠的必要なのですが、地方公共団体は法的に言うと、そもそも総合的な行政主体でありまして、長の元で総合調整を普通するはずで。ことさら自治体に総合調整、総合調整と言う必要があるのか、という気が実はします。もともと実務的には縦割りの元にありますから、やらざるを得ないですが、長のリーダーシップのオーソライズで、そもそもできるはずのことであるから、国レベルのロジックと自治体レベルのロジックというのが、総合調整という言葉では違うのではないかとこのように思っているの、そこは意識的に考えないと、国のコピーみたいなものを県庁がつくっちゃうという、訳の分からないことになりはしないかという危険を、私ちょっと感じているところでございます。まだふわふわした話で、要所でご指摘もあるかと思いついて、あえてちょっと違った方向でお話ししました。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。土地利用基本計画を全国一律で法律で義務付ける必要はないと言われたときに、それを要するに、そもそも五地域区分である必要もないのですけれども、それぞれの都道府県土を調整する機能として、別のものがあればいい、というところのご指摘だと思うのですけれども、今市町村なんかだと、それこそ内海先生の専門ですけれども、市町村の条例で都市計画、国土利用計画を凌駕して、上の条例で全部やっている、例えば安曇野市の土地利用条例もまさにそうだと思うのですけれども、そういうようなものを都道府県レベルでちゃんをつくれるならば、それは担保しているということといいとは思いますが、私はどちらかと言うと、土地利用基本計画よりもより良い仕組みがあるならばそれで構わないと思うけれども、代替措置として劣るものでは困るところもちよっと感じているところです。北村先生、その辺、先ほど基準をどうするのかと言われましたけれども、イメージとしてはどんな感じですか。

【北村委員】 ここでは制度論でやっちゃいますけれども、私兵庫県について前回以上詳しく勉強してないので、間違えたら後で教えてほしいのですけれども、かなり現実的なことをなさっているように思いました。ですから兵庫県の場合、多分二重規制状態になっているはずなんです、計画がね。そういうところは、私たちは自信がありますと言うならばそれはそれで私結構だと思いますし、自信がないところは国の今の仕組みでやるでしょう。一番問題なのは、客観的にはよくないのに自信がありますと言って抜けちゃうというところについては、これは自治事務であってもいろいろな対応、関与ができますから、それを何をもってするかさえあればいいだけの話であって、基本的には自治体の決めの問題だというふうな気がします。今は本当に、全てこのパターンでいくというのがもう数十年続いているということです。結果論としては美しいのですが、次の議題である分権との関係を考えてときに、いつまでも国のご厄介になり続ける自治体もあっていいかもしれませんが、そうではないところについても押さえつけているという効果を、今の方式は持っているものですから、風穴を開けて1人で歩いていける、彼らが歩いていく、ある種の法定事務のある部分があるとすれば、何らかのときの関与というのは適用除外としているものですから、やはり綱の太さという気がしまして、あまりそれは規定しても私は問題ないと思います。

【中出委員長】 ありがとうございました。多分イメージとしては、私は都市計画の専門なので、都市計画の中ですごく厳しい規制を全域に掛けておいて、地区計画なり何なりの計画的な制度がそこに運用されるならば、その場所については何らかの緩和措置を認めてもいいと。要するに自分ではできますよというか、きっちり計画をつくっていたり、論理的にちゃんとしたものが展開できて、実際に事務ができるところについては、そこ

は一律の基準でなく緩めてもいいということのようなふうにお聞きしたのですが、そういう理解でよろしいですか。

【北村委員】 はい、基本的にはそうです。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。では広田先生、最後にお願いします。

【広田委員】 私はどちらかというと専門が農村計画で、農地であるとか、都市近郊地域の土地利用調整を大学院時代はやっておりまして、最近では地域振興であるとか、震災後は特に被災地の再生であるとか、地域づくり全般を最近はやっていて、土地利用計画関係の実務的な実態はあまり最近の状況を知らないの、少し的外れな言い方になってしまうかと思うのですが、その総合調整について言うと、土地利用の総合調整は必要だと。昨今、農林部なんかも太陽光発電のパネルがかなり醜悪な形で農地に入ってきたりであるとか、あとは風力発電の風車が非常にいい所に、風の状況がいい所ですから尾根筋のよく目立つ所に建つこととか、いつの時代も土地利用の課題はあるわけですし、どうしても境界領域というか、どこの分野が扱うかが中途半端な、曖昧な領域の土地利用問題というのがあるわけですから、土地利用の総合調整が必要であるということは間違いのないと思うのです。問題はそれを土地利用基本計画でどこまでやるかという話かなと思ひまして。

基本的なスタンスとしては、北村先生のような考え方に私は近いと思います。実態をよく把握してないので、少し無責任な言い方になってしまうと思うのですが、県レベルで土地利用の総合調整の仕組みとか、あと運用がきちんとできるような所であれば、必ずしも土地利用基本計画で総合調整をやっていなくてもいいのではないかと思います、そういう気がします。私自身は、ただ、今上手に運用している所も、担当者が変わるとか、知事さんが変わっちゃうと、将来的にも上手に回せるかという保証があるかという、非常に現実的な話になってしまうのですけれども、そういう意味では一種のバックアップというか、最後のよりどころとしてこういう仕組みがあるのは意味があるかなという気がします。

県レベルではあまり問題にならないかと思うのですけれども、市町村レベルでいうと土地利用計画、土地利用ですと、なかなかいろんな圧力が掛かりますから、最後のよりどころとして、とにかく国の計画ではこうなっているからというのが大きな歯止めになるような場合というのがあり得る。高度経済成長期とかバブルの頃のような土地需要はないかと思うのですけれども、ただ将来に亘ってそういう問題が起きないとは限らないわけですから、そういう意味では、最後の砦としての土地利用基本計画の意義はあるのではないかと思います。そういうことで、基本的なスタンスとしては北村先生に近いのですけれども、バックアップというか最後の砦というか、そういう意味

もあろうかと思います。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。多分、農村地域のフリンジというのはちょうど20年、25年ぐらい前なら、都市と農村のお互いにとって一番いい場所を都市側が蚕食していった時代のことだと思うのですが、その辺りのときと今とはちょっと事情は違うけれども、そうですね。地方に住んでいると、どんどんわけの分からない太陽光発電が出てきたりするのは、耕作放棄地だから太陽光発電にさせていいのかという、そういう問題もありますよね。それが計画的に位置付けられた場所であるならばいいけれども、場当たりの出てきて結局のところ優良農地も優良ではなくなっているというような事例も多くあったりする。その辺りでしょうか。

【広田委員】 ちょっと補足させていただきますと、私はかつてアーバンフリンジといわれたようなところの土地利用調整問題については、今別の課題がすごくあると思っています。というのは、かつては保守的な転用に対して農地をどう守るか。優良農地というのは生産性の高い土地だと。圃場整備された。ただ、今農振法の中で農用地区域というのは、優良農地というのは生産性の高い農地であって、ところが今必要とされている価値のある農地というのは、景観であるとか、自然生態系であるとか、そういった意味で水田であるとか水路の価値が非常に評価されているのですけれども。今の農地法のフレームの中ではそういう農地が位置付けられていないのです。農用地区域というのは生産性の高い土地ですから。

ですから、特に都市近郊地域というのは、そういう所で農業体験したりですとか、それから圃場整備されていないような所が多いので、意外に希少種が残っていたりとか、非常に希少な場所にも関わらず、政策的な手が打たれていないのですよね。一種のそういう意味での白地になってしまっている。私は農振法のほうにもうちょっと頑張ってほしいなという気はあるのですが、ただ土地利用基本計画というのが総合調整であれば、そういった農地の持つ多面性機能を保証する形での土地利用計画というのは、大いにあり得ると思います。先ほど座長がおっしゃったように、私もどんどんの重複をかけて多面的な土地利用の価値を最善とするような調整を行っていくという意味では、非常に意義はあると思っています。要は使いようかなというところはあります。

【内海委員】 よろしいでしょうか。

【中出委員長】 はい。どうぞ。

【内海委員】 すいません。先ほど北村先生のお話で、一律に全国で土地利用基本計画を定めるかどうかというような議論がありましたけれども、私が申し上げました一律とい

うのは、今あるような枠組みに基づいて一律に国の基準を定めるというようなことではなく、ある程度の範囲というか、自治体が自主性を発揮できる範囲のものを、自由に柔軟に制定できるような枠組みをつくって、しかしその一方で標準規定、あるいは広田先生のおっしゃった最低基準というようなものが必要であるのではということです。北村先生のおっしゃった内容については、ある意味一定の全国各地の土地での質を担保するというようなことにおいては、同じような意味なのではないかと思われます。

それからもう1点が、私は先ほどご紹介があったように、条例による土地利用計画、土地利用調整の検討を行ってきたのですけれども、その条例で定めている内容、あるいは条例で定めている計画の内容を、土地利用基本計画ということが逆に担うような仕組みの可能性も考えられます。

【中出委員長】 ありがとうございます。今の点については、実は私の知る限りは、土地利用基本計画で計画書と図面をつくれとは言っているけれども、計画書に最低絶対書かなければならないということはあるけれども、その書く内容について事細かく国が規制、規定しているわけではなく、ただ、多分最初にマニュアルが出て、そのマニュアルどおりにほぼ全ての県がつくって、だんだんそういう意味でいうと相対的に意義を感じなくなった自治体は、独自色を発揮せずマニュアルどおりにずっとつくってしまっている。そういう状況、要するに差が出てこないのだけれども、新潟県のように独自色出しましょうということであれば、計画書のかなりの部分は違う書き方ができているはずですよ。例えば流域別に書くとか、そういうようなこととかをやるし、最低限五地域の方針とか書かなければならないことはあるけれども、そこはやる気の問題なのですけれども、それは最初に内海先生が言われたように、積極的にやっているところは別として、そうでない自治体に展開する方向性を見せられないといけないだろうといったときに、土地利用基本計画がどういう役割を担いそうだから、こういう使い方をしてくれば、今までの要するに作文の穴を埋めるだけではないようなことではないような使い方、やることができますよという形はあるのではないかと思う。一つの方向はそれだし、もう一つはさっき北村先生が言われたような方向性も少し考えなければということはあるかと思いました。ありがとうございます。

総合調整のところと少し制度の利活用と混ざってご発言いただいている方もおられますが、総合調整機能については、私がちょっと思うのは、実は、農水の方に申し訳ないけれども、農業側はずっと農業的土地利用を守る、守ると言っておきながら、今農村活性化土地利用構想でしたっけ、というような制度、今27号計画となっているようなもので、自ら農地を開発できる制度をつくり、それから圃場整備した後の創設非農用地も、結局のところ農地の圃場整備をすれば、2割まででしたか、非農用地をつくれるのは。(一同から「3割」との声。)3割ですか、3割までつくれるということで、そうやっていい農地をつくるという前提はありながらも、いろいろやってきているときに、大体創設非農

用地というのはかなり自分の、圃場整備したところで自分の一番要らない所に、そういう非農用地を位置付けたり、あるいは行政界の縁に位置付けたりして、そうすると隣の自治体にとってみると優良農地であったりする場合があったりして、そういう例を私ちょっと幾つか存じ上げているものですから、そういうときに、県の土地利用基本計画の中でこういうようなことはまずいというようなことで、県の調整機能を働かせることも必要だったのではないかと思っております。これは必ずしも農振法とか農地法が悪いということを行っているわけではなく、同じようなことは都市側でも当然、いわゆる迷惑施設というのはFRINGEにつくったり、あるいは農地のど真ん中にそういう何か変なものをつくったりとかやってくるわけですね。それも含めて、土地利用基本計画の中で、わが県はこういうふう土地利用していくことで、新規の都市的土地利用なり、農業的土地利用をするものについては、こういうような方針でいくのだというものは、それが総合調整の役割ではないかと思ったというところで、手段はちょっと私はあまり考えてなくて、すいません。ということで、総合調整のプラットフォームとしては、土地利用基本計画はあり得るのではないかということが、私の考えということです。

時間が少し押していますが、できれば次の、今現行の土地利用基本計画の制度があって、これは当然時代の推移によって使い方を変えてかなければならないだろうけれども、どのように利活用していけばいいかというところの、続いて皆さんのご意見をいただければと思います。内海先生、先ほど活用のやり方、最低限の機能と三つ言っていただきましたけれども、もし補足事項があればお願いします。

【内海委員】 まずは。

【中出委員長】 取りあえずまずはいいいですか。

北村先生、土地利用基本計画は要らないと言われましたけれども、もしもこれが、土地利用基本計画が本当に、総合調整の役割がどうのこうのということはちょっと別にしておいて、土地利用基本計画を各県がつくるとしたときに、今後その利活用の方向性ということで、もしアイデアがございましたらよろしくをお願いします。

【北村委員】 要らなかったわけではないです。必要とされるかたも多いかと思いますが、メリハリを意識するというところでございます。

土地利用基本計画というのは、総合調整をここでなさるということですが、都市計画では環境調査、環境アセスメントの配慮事項ということで事前に配慮する。例えばプロジェクトがあるとするれば、アセス法自体は計画段階の環境配備を土地利用のバージョンでやるみたいなものになるはずなんですね。ですから、環境アセスメントの場合はそれがずっと流れていって、最後に許認可の法律にリンクするときに、適正な配慮がされますかどうかということ、事前段階の調整の結果が許可するかしないかといったと

ころで反映するんですね。これは制度的にそう組んでいるから、調整云々というのが最後まですーっと通るんですね。

この土地利用基本計画というのは、事務局からお示されたものの中にも、個別の適合基準というような言い方がされてございますけれども、そこにリンクしてくのだからかというのが一つのポイントですよ。例えば国交省さんの持っている法律で、行為規制を含めるものがありますけれども、あれの一つの許可基準には、法律に基づく計画に違反せざるということ、古風な言い方というか、あの法律が古いものですから、カタカナ法律なものですから。要は、法定計画に適合していることというのが許可基準になっているわけですね。そうすると、適合しなかったら×というふうにつながりますので、それがすごく一番、固い使い方だと思うんですね。ですから、このいわゆる実効性という言葉をどっかで受けている場合ですけども、そういうふうなふうにこれを持っていくのかどうか。いや、そこまではしんどいんですねということであれば、いかにしてその内容を誘導していくかしかないと思います。

基本的には、この計画は都市計画とか地区計画みたいに法規ではありませんから、法的拘束力をそれ自体持っていませんから、それについて実効性をギリギリとやると、かなりむちゃくちゃな行政指導をして押さえつけるということになりかねないという危うさがありますので、その限界を踏まえた上で、どのように最大限可能かというふうに考えないと、私は法律家なものですから、どうしてもその観点から見ちゃいますけれども、事業者を泣かして行政が満足していたらということになって、これは政府全体の今の方針からしても、やはりあんまりよろしくないということですので、きちんとフェアにやって、法律にするならばする、自治体は限界がこうだと、というのが一つの整理かなと思っております。

【中出委員長】 ありがとうございます。個別法が個別の評価基準とかを持っていて、そこでやる限りには問題なく実効性をかなりきっちり持たせることができるけれども、土地利用基本計画そのものはそこまで持っていないとすると、五地域区分というか、個別法に対して、土地利用基本計画の考えていることが、どう上手くバトンタッチできて、個別法で担ってもらえるかというところの、土地利用基本計画の上位の計画としてきっちりした考え方があって、それを個別の基準で判断してもらおうときの考え方にバトンタッチできるかどうかというところだというふうにも思うのですが、その辺りは。

【北村委員】 それは委員長がまさにおっしゃるとおりです。国土利用計画法の10条というのは、各法律について必要な処置を講ずると書いてありますから、本来自然公園法であろうが農地法であろうが、それがこの国土利用計画法を受けて、ないものからどんどん基準化してくればすっと通るわけですが、さはさりながら、そうはやってこなかったから必要でございまして。そこできちっとするのか、今までどおりうやむやにして

おくのかというのが、この計画のあり方について大きな、どっち行くかこっち行くかを決めるポイントだと思っております。

【中出委員長】 ありがとうございます。ということは、10条に書かれているのだから、10条をちゃんとやってくれということでもある、というようにもとれますが。

【北村委員】 それは昭和49年に挫折しました。

【中出委員長】 同じようなことが都市計画法にもあるのですけれども、昔から書いてあるけれども誰も守ってきていない基準というのがある。ありがとうございます。よろしければ広田先生。

【広田委員】 はい。私が利活用、うまく使ったらいいのではないかというのは、ここでいわれるマスタープラン機能かな。ただ、おっしゃるとおり、国土計画のほうがありますから、そことの分担は考えるべきかと思えますけれども、要するに、土地利用に関する広範な課題に対して、情報共有というか認識を共有するような場として使うのが、私は一番本筋ではないかなと思います。

ちょっと話がずれるようであれなのですけれども、一応、岩手県の市町村レベルなのですけれども、土地利用基本計画に関する諸計画を横並びで比較したことがあるんです。市町村の総合計画と、それから都市マスと、それから国土計画（市町村計画）と、それから景観計画と緑の基本計画と農振計画と森林計画。これだけ横並びでその内容、それからどこにどういうゾーニングをしているとか、策定プロセスだとか、全部比較したことがあって、その自治体は10万人位で未線引きなのですけれども、非常に各計画の調整を図りながら上手に策定されていたのですけれども。そこで非常に面白いと思ったのが、策定プロセスをきちんとやっている計画ほど、実効性が高いと。ある意味非常に常識的な結論なのですけれども。そこでわが農振計画は全然駄目で、担当者が作文しているだけで、いわゆる委員会的なものもつukらないしというような感じで、ちょっとがっかりしちゃったのですけれども。後発の景観計画は非常に充実していたのです。公募の委員も公募しながら景観計画を続けて、そこでゾーニング的なこともちょっとやっている。ごめんなさい、環境基本計画でした。景観ではなくて環境基本計画。

それを見て、やっぱりこうあるべきだなと思ったのは、策定プロセスをどれだけ充実させるかと。要するにさまざまなステークホルダーを入れて、きちんと計画をつくるかというところがすごく重要なわけで、もしも土地利用基本計画を充実させるのであれば、そこがポイントになるのではないか。いろんな分野の方、あるいはいろんな立場の方を入れて、マスタープラン的なものがきちんとつくれるかどうか勝負ではないかというのが、もし利活用するなら、と思います。

その際に、われわれ地域計画のときによくやるのが、地域の将来像をみんなで考えて、それから課題を出し合って、課題を整理して、課題解決の方法を考えて、具体的な事業という、そういうような、総合計画をつくっているような、ああいう計画のプランニングをするのですけれども、土地利用基本計画も同じようなことができると思うのですよね。土地利用の課題を皆で出しあって、課題解決のためには何が必要で、実際にはどういう手段でやるか。そこでじゃあこれは個別法のこれでやろうとか、先ほど整理されていましたがけれども、個別法以外のいろいろな事業、関連法律がありますよね。じゃあこれで対応しようかというような形で、もしも土地利用基本計画がつかれるのであれば、かなり実質的なものになるのではないかなと。

ただ、要するに各県さんとかがそこまでやる気になるかどうか勝負であって、高度経済成長とかバブルの時期だと、土地利用がどんどん動いて、総合的に調整せざるを得ないから一生懸命やったのだと思うのですけれども、今は土地利用が縮退する場面で、総合的に土地利用の課題をみんなで考えて、課題解決のために何をしたらいいかと、そういうふうに考えるかどうかという、そこかなと思うのですよね。国がそういうふうにしてみたらどうかというふうに言うことはできると思うのですけれども、強いることはできませんから。ただ、私はそういうふうにしてやれば、非常に有効なツールだとは思っています。ぜひどこかでそういうふうに取り組んでもらえたら面白いのではないかと。ちょっと長くなりましたが以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございます。今までの話を聞いて、内海先生何かありますか。お願いします。

【内海委員】 先ほど申しあげました機能で、今議論になっているのは、二つ目の指針としての機能という点だと思います。その中で申しあげましたのが二つあって、ビジョンを設けるツールとしていかに機能するかという点と、その指針を、実効性をもって運用できるかどうかという点だと思います。後者のほうは北村先生のほうが指摘されたように、その計画自体が実効性を持っていなければいけないので、いかに他の制度と連動させていくのかという点が非常に重要になってきますし、さらに先ほど新潟県さんのご回答や、土地利用基本条例の制定に関わった経験から、現状では、直接的に指針としての機能を持たせることはかなり難しいところがあるかと思っています。

それから前者のビジョン的な機能という意味では、広田先生のほうがおっしゃったように、いかにその地域の目標像としてそれが機能していくかということですが、市町村における地域のご要望を反映することで、さらに実効性を確保できるのではないかなということなのですが、そういった策定プロセスを充実させ、ご要望を反映させるほど、さらに実効性を確保してほしいという地域の要望も高まってまいりますので、指針とビジョンは一体的に検討すべきだと思います。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。そういう点でいうと、五地域のいろんな規制なり制度が、今はただ単純に乗っかっているだけで、レイヤーといってもちゃんとしたレイヤーになってないのだと思うんですね。それをできれば、レイヤーをちゃんと一気通貫で見て、いろんなことをやるのが、ビジョ的な機能としても必要だし、指針的な機能としても必要だと思います。

今、盛んに巷を賑わしている、立地適正化計画の第1号に当たる大阪府の箕面市にできあがっているものが、もう完全に公開されているのですけれども、その箕面市を見ると、そういう意味でいうと、今まで都市計画の側で市街地をどういうふうに広げるかというのしか考えてなかったのが、少なくともまず災害に巻き込まれる危険のあるところを取り除くとか、いろんな今まで都市計画のボキャブラリーに入っていないようなものも、ちゃんとレイヤーとして重ねて、なおかつ2ヘクタール以上の市街区域内農地は、これは残す方向で位置付けるとかというようなことをちゃんと書いてありますし、それから利便性の高い区域というので、1日何本以上のバスのバス停の300メートル以上は優遇すると。結果的にはあまりそれほど市街区域が狭くなっているわけではないのですけれども、そういうようないろんなものを重ねて、ちゃんと総合的に判断して、こういう計画したいというようなところはちゃんと書かれていて、なおかつ地下鉄を延ばすので、そっちのほうはやはり計画的に開発したいからそこは重点的にすると、いろんなことがその立地適正化計画の中で、立地適正化計画は都市計画のマスタープランに代わってもいいと言っているとすると、いろんなことをちゃんと考えていて、なおかつ策定のプロセスもかなり公開されて明確になっているので、そういうようなものは部門別ではあるけれども、縦割りで情報が出てくるだけではない形で、ビジョ的な機能を果たせるような形であればというふうに、広田先生あるいは内海先生の話をお聞きして思ったところであります。

利活用については、多分今までアンケートを国でやっていただいて、いろんな県のアイデア、今日の資料3-3は直接には披露いただけませんでしたけれどもあるので、これをもう少しそういう視点で見て、皆さんのご意見、委員の意見を考えてみていただく、それでもう一度見直していただければと思います。

最後に申し訳ありません、ちょっと先に進ませていただいて、総合的な土地利用調整という観点から、土地利用基本計画の改善すべき点ということで、もう既に地方分権に対応するという点については、幾つか第1回目のときにも出てきております。それも含めて改善すべき点ということについて、今日の資料3-1でもシートの5枚目のところに、こういうことが改善されなければいけないのではないかと書かれています。委員の皆さまからご意見をいただければと思います。内海先生いかがでしょうか。

【内海委員】 冒頭でもお話し申し上げましたように、基本的な土地利用基本計画であっ

たり土地利用基本計画の制度の構造自体が、何が重要なのかというようなことが明確になった上で、それ以外の不必要な手続き、あるいは自治体の自主性を阻害させるというようなものについては、削除、緩和の方向でいくべきだというふうに考えています。ここで指摘されていますように、それぞれ手続きが二重になっている県があったり、あるいは道義的になって意味がないというようなことであったり、それから手続きに時間がかかるというようなことも含めて、それがどういった機能を重視するが故に残さなければいけなくて、そしてそれを具現化する上で必要ないもの、あるいは機関委任事務があった頃の枠組みがそのまま残っているようなものについては、削除していく、緩和していく必要があるのではないかなというふうには考えています。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今の点はどちらかというところ、地方分権にあたっての視点、それに対応する視点が多かったと思います。ありがとうございました。では北村先生お願いします。

【北村委員】 ここでは調整という言葉ですけれども、調整というのはそもそも相手方の善意に期待する仕組みに過ぎないのかどうかです。つまり、その調整に真面目に対応しなかったらどうなるのかというのは、やはりこれは実効性と関係しますから、突き詰めていくべきことだと思います。先ほど委員長がおっしゃいました、個別法にきちんとリンクがはられていない状況でずっときているということについて、今どう考えるのかというのは一つの判断になるかと思います。と申しますのは、現在はありとあらゆる法律が県知事の事務とされている法律ですので、県知事が例えば森林法なり農地法なり農振法なり、関係する法律の権利を行使するにあたって、これをちゃんとしていることというものの基準として読み込むというふうにおっしゃれば、それはそれで一貫して自治体の現場で実現いたしますから、そういう意味では分権的なことにもなるかと思えます。

先ほど内海先生がおっしゃっていました、神奈川県土地利用調整条例でございますけれども、あれは土地利用調整の段階の結果を個別法の審査基準にするというふうに言っている仕組みでございます。そういう意味では間接的に、土地利用調整がちゃんと終わらないのに始めたら不許可にするとはっきり書いてある。そこまでやれるかどうか。やりたくないところはやる必要はないですけれども、そこまでいって固い仕組みをつくりたいと思ったところに対して、それはできますよ、大丈夫ですよ。国土利用計画の実効性を実現していただくために、一つのモデルですよというところまで国がプッシュするかどうかというところが、その課題ですかね。実効性というのを相手の善意に頼るだけではなくて、ある程度真っ当な内容の計画であれば、それはそれで正当性を持つはずですから、それはちゃんと実現しないと、県民に対してせっかく参加させて、世話をさせてつくらせたのに、何だこれはというふうに言われてしまいますので、そういうこ

とを含めると、やはりその場で突き抜けるようなゴールまでをきちんと責任を持つような計画論であればいいな、というふうに思っています。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。続きまして広田先生お願いします。

【広田委員】 私自身は、制度の具体的な改善すべき点というところまでは、指摘するだけの知識がないかなと思ってまして、この資料3-1で書かれているようなところですね、制度運用上の課題と指摘されているところという。これは非常に真っ当なものかなというふうに、私自身は感じています。繰り返しになりますけれども、県によっては他の仕組みなり運用で、土地利用の総合調整がしっかりとできているのであれば、策定を任意にするとか、それからここに書いてあるような変更手続き等についても、簡素化とか弾力化というのはどんどんやっていただいたらいいのではないかなというふうに、私自身は思います。ということで、この総合的な土地利用調整の観点からの制度の改善すべき点、そこまで踏み込むだけの私のほうの素養がないので、この事務局の提案は真っ当かなと思います。

さっきの続きでちょっと一言申し上げたいこと、一言言ってよろしいですかね。この土地利用基本計画、利活用に関わることだと思うのですが。先ほちょっと紹介した人口10万人ぐらいの市のいろんな土地利用計画を比較してちょっと思ったことが、いわゆるゾーニングというか、利用区分というのが、五地域区分が用途区分なのか地域区分なのか、両方混ざっていると思うのですが。市街地の中であればいわゆる用途地域制で、用途別に専用の用途を区分するというのは意味があるのですが、農村部になると、ほとんど用途区分の意味がない。それよりは、ある地域全体の中で、ここは山間部でこういう土地利用課題があるという、地域ごとの属性に基づいた地域区分のほうが、特にマスタープランとしてはすごく意味があるのですよね。

今広域合併してしまった市であれば、市街地とかその周辺の地域という、その土地利用課題がどういうものであるかを整理してどうするか。要するに、中心市街地ゾーンとか、ちょっと郊外の平場のゾーンとかという、そういうゾーニングを自治体ではしている。私はそういう意味で、県土全体も実質的にはやっていると思うのですが、その県の中で北部だとか南部だとか沿岸だとか内陸だとかという、そういう県土の中の地域ごとに、土地利用の課題も違うでしょうから、そういったような土地利用の基本計画というのは、あってもいいのかもしれない。実際にはそういうところをつくってらっしゃる所もあると思うのですが、せっきゃく県レベルでこういう土地利用基本計画があるのであれば、地域ごとの土地利用計画というのは、あってもいいのかなというのは、前から感じていました。

【中出委員長】 ありがとうございました。その内容は、多分この資料3-1にも少し書い

であると思いますが、実態も調べていただいているということだと思います。

今まで三つの論点について、学識の委員の方からそれぞれいただいたのですが、ぜひ今までの話を受けて、各県の方から、そうはいつでもというようなことも含めて、いただければと思います。栃木県の田崎委員お願いいたします。

【田崎委員】 今日は大変勉強になる場を与えていただきましてありがとうございます。ちょっと気がついた点と言いましょか、感想めいたこととお話させていただきますと、県の計画で言いますと国土利用計画は任意計画で、土地利用基本計画が軸になっている、という状態の中で、本県も土地利用基本計画自体は五地域のマトリックス表と地図、五地域の図面だけというような実態です。従いまして、変更なども、先ほどお話が出ましたとおり、森林区域の縮小でも、あれは極端な例ですけれども、事後の同意だけの内容になっていて形骸化しているという状況にあったのではないかと思います。

一方、法律上の位置付けはないですけれども、市町村で、市町村域全体をゾーニングして土地利用を誘導していきたいという、自然発生的に当然起こりうることで、法律の規定根拠はないですけれども、市町村の土地利用基本計画みたいなものをつくって、栃木県で言いますと25市町村のうち、12の市町村が策定しています。それから土地利用基本計画というふうに銘打っていないけれども、振興計画とかそういったもので市町村域内のゾーニングをある程度やって、強い権限はないですけれども、誘導を図っていくようなことは各市町村もできている感じはあります。

それは個別法の許認可もかなり、市町村の権限委譲も徐々に進んできておりますし、その個別法の権限を、利用と言いましょか、懐に入れながらやれるようなことは市町村でもある程度できるようになってきているのかなと。そういった中で県が、県の土地利用基本計画で何をすべきなのかというのが、まさに今日のテーマなのですけれど。ゾーニング的な話で言いますと、仮に県がつくるとなっても、結局市町村の合わせたもの以上のものはなかなか難しいのが実際のところというふうに思いますし、一方、市町村がそういった計画なり行政を進めていく上で、指針なり方向性なりを出していくとなると、土地利用基本計画という言い方がいいのかどうかというのはちょっと難しいですが、先ほど委員長のお話にもございましたけれども、土地利用基本計画で何を決めるのかははっきりしていないところがありますので、国土利用計画と県計画との整理、その辺もしていただいた上で、今後土地利用基本計画がどうあるべきかというようなことを考えていかなければという感想を思った次第です。感想で申し訳ございません。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。新潟県を最後にさせていただいて、兵庫県小幡委員、お願いします。

【小幡委員】 兵庫県の小幡でございます。いろいろなご意見いただきましてありがとう

ございます。私も感想めいた話になるかとも思いますが、まず議論の中で出てまいりました、県国土利用計画と県土地利用基本計画はいずれも知事の方でつくるものであり、両計画に齟齬が生じるものではありません。

なお、現在、本県におきましても国の国土利用計画の改定を踏まえ、県計画の改定作業に入っており、それが終わりましたら県土地利用基本計画の改定に入る予定ですが、策定主体はいずれも同じセクションとなりますので、改定にあたっての基本的な考え方が異なるということはまずあり得ません。そこはまずご理解いただければと思います。

それと兵庫県の場合、日本の縮図と言われますように、いろんな地域を抱えているということで、土地利用についても種々のチャレンジしてきたところでございます。前回もお話しましたが、例えば、要綱ベースではございますが、10ha以上の開発については、事前に届け出を出してもらい、知事同意をしたものについて個別法の手続きに入るといった取組みをしています。その他、線引き都計区域につきましては、土地利用の枠組みがきちりしていますので、問題はございませんが、それ以外の地域、兵庫県の場合、半分くらいの地域がそうでございますが、そういった地域をきちり土地利用していくということで、緑条例をつくり、県全域に網を掛けているものであり、1,000㎡以上の開発については、知事の許可とか協議といった取扱いをしています。その他、市街化調整区域につきましては、人口が減少する中でそうした地域を活用したいという声が多ございまして、一律に規制するのではなく、地域の意見を聞くことを前提に、それを緩める特別指定区域制度という取組みなど、いろんなチャレンジをしているところでございます。

そういった中で、本日の議題であります土地利用基本計画をどうするのかという話でございます。当方でも2月に国土審を開催いたしました、その中でも最初に議論が出ましたのは、個別五法が動く中、それを総括する何らかの土地利用調整の場が必要ということについては、やはり皆さん共通認識でございます。私もそう思っております。ただ、現在の土地利用基本計画制度の枠組みの中で、何か能動的な動きができるかというところではなく、後追いという実態があります。

特に、農とか都市につきましては、お互い調整をきちりしておりますが、林だけのエリアにつきましては、調整がなく、開発許可がなされる実態があります。本県でも開発許可の結果、白地になる地域は事前に、審議会に報告していますが、やはり開発許可が出され、その地域が別の形状に変わった後で事後的に審議会に変更案件として出てくると、審議会の委員にしてみれば、今更何を言ったらいいのかということもあり、それは素直な気持ちとして我々も理解できるところです。制度の運用の話かとも思いますが、何とかならないのかなと思っております。

もう一点、図面の関係ですが、土地利用基本計画図では、縮尺を5万分の1としていますが、個別五法では、縮尺が一樣ではない取り扱いがなされています。調べましたら図面に法的根拠があるのは都計法だけで、それ以外はいろんな取り扱いがなされていま

す。この辺りも運用の話ではございますが、何か整理できれば、一つの体系としてももう少し充実したものになるのではと思っています。

最後になりますが、先般近隣の府県と話をする場があり、この問題についても話をした際、土地利用基本計画を考えると、府県によってその重要性が違うという話がありました。と言いますのは、例えば兵庫県では都計外の広いエリアがありますが、府県によっては全域都計というところもございまして、調整に係る考え方が違うという話もありますので、そういったことも整理して議論する必要があるのではないかと思います。私からは以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。最後に中村委員よろしくお願いします。

【中村委員】 新潟県ですが、国土利用計画と土地利用基本計画で、国土利用計画についてはできる規定で、土地利用基本計画については法定の義務という形になっておりますが、土地利用基本計画については基本的には国土利用計画（全国計画）を基本とすることになっており、都道府県計画がつけられている場合については、都道府県計画を基本とするということになっていますので、今の現在の法体系から言いますと、全国計画を焼き直しをして、その県の計画にするというわけにいかない、地方分権の時代はそういうわけにはいかないと思います。新潟県の場合は、国土利用計画の県計画は、新潟県独自の方針を定めなければならない、それで策定は必要であると認識に立ち、それを基本として土地利用基本計画を策定している立場です。

例えば土地利用基本計画の法的義務がなくなったとしても、やはり県土全体のマスタープランを考える上で、このような仕組みが必要であろうという認識に立っております。あと、土地利用基本計画を策定するにあたっては、県庁内の組織、例えば農業の分野とか都市計画の分野とか、森林計画の分野などが集まって文章を練り上げるという仕組みになっていますので、このような仕組みはこういう機会がないと無いですし、さらに県土全体の土地の利用を県庁全体で考えるという仕組みが、やはり重要なのではないかとというような認識でいます。

新潟県の土地利用基本計画を若干紹介させていただきますと、この前文の中に『県土の利用および開発はさまざまな法律の趣旨に適合することはもとより、国土利用計画、全国計画および新潟県計画その他、県および市町村の定める土地利用に関する計画に適合しなければなりません』という一文を盛り込んでいます。というのは、計画なくして開発なしという趣旨でこの文を入れた経過があります。県土の利用は何らかの計画を立て方針を定めて利用していくというのが正当な考えではないかと捉えています。

この土地利用基本計画、前回平成 23 年度に策定した中で、今まで土地利用基本計画は五地域区分とされていますが、この五地域区分の他にさらに重ね合わせるレイヤーがあ

るのではないかというのがありました。それは災害と自然環境保護、景観の問題で、新潟県については先ほどご説明申し上げましたとおり、やはり災害リスクのある土地の利用とか、自然環境保全について、五地域の上に重ね合わせるレイヤーとして考えなければいけない、現在の仕組みにはそれがないということでした。今のところ農業地域の利用や都市市域の利用の記述の中に、災害や自然環境保護を盛り込んでいる形になっています。それは、災害リスクはどの地域でも発生する、特に大きな被害を受けた経験がありますので、きちんと記述しなければいけないですし、トキは自然公園、自然保護と指定されている五地域の中に棲んでいるわけではなくて、農業地域に出てきて餌を食べて帰って行き、田んぼに来て餌を食べて帰って行きますので、農業地域における自然環境保護の必要性もあるので、やはりこの地域に重ね合わせる形で、前回の計画に盛り込んだ形になっています。

さらに、現在景気の低迷によって都市的土地利用の転換が収まっているという時期であり、この機会を捉えて農業的な土地利用についての積極的な展開をしていくこともできるのではないかと、農地の大区画化を進める方針が、前回の計画に盛り込まれました。これは新潟県の中で、今は合併して長岡市になりましたが、旧小国町が、大規模圃場整備予定地のゾーニングを市町村計画の中で定めていました。その地域は農地転用を抑制して、徹底的に大区画化を進めるという計画になっていました。大きな圃場が整備されると、その地域は農地転用が非常に困難になりますので、都市近郊ですと、小国町は都市じゃないのですが、都市近郊にあって都市と農村地域のきちんとした区分けできたゾーニング、都市の集積と農地の集積がきちんと図られる方針が大事なのではないかと考えております。

特に、現在少子高齢化が進行し、小規模な個人経営的な農業に限界が近づいてきますので、やはり生産組合的な仕組みの整理だとか、大区画化された農地によって経営の効率化を図っていかなければならないというのは新潟県の課題ですので、ただ単に都市と農村の調整ではなくて、きちんと計画的にゾーニングされたものが必要なのではないかと、そのような方針が必要ではないかというのが現在の状況です。今まで参加をして気付いた点は、以上とさせていただきたいと思います。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。すいません、私の進行が悪くて10分ほど押してしまいました。皆さん熱心にご議論いただきましてありがとうございました。一応3つの論点についてお話していただいて、だいぶいろんな論点が出てきてまた事務局に整理をお願いして次回につなげたいと思いますが、進行をお返しします。よろしくお願ひします。

【藤原国土管理企画室長】 本日は熱心なご議論をいただきまして、どうもありがとうございました。予定の時刻をもう過ぎておりますので、これをもちまして第2回土地利用

基本計画制度に関する検討会を終了させていただきます。本日は誠にありがとうございました。次回の第3回検討会につきましては、6月頃を目途に開催する予定としております。具体的な日程につきましては、追って照会をさせていただければと存じます。本日はどうもありがとうございました。

(了)