

土地利用基本計画活用の手引き

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。

《参考》国土利用計画法制定と関連した個別規制法の動き

国土利用計画法制定（昭和49年）

都市地域	都市計画法	未線引き都市計画区域における開発許可（49年）
農業地域	農業振興地域の整備に関する法律	農用地区域内における開発許可（50年）
森林地域	森林法	林地開発許可制度の創設（49年）
自然公園地域	自然公園法	普通地域における届出対象行為の拡大（48年） 特別地域（第1種、第2種、第3種）を施行規則に規定（49年）
自然保全地域	自然環境保全法	法律を制定（47年）

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。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ことが考えられる。

②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」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。

《参考》国土に関する諸計画の体系

【国土形成計画法】

国土形成計画

【国土利用計画法】

国土利用計画
(全国計画)
(都道府県計画)
(市町村計画)

相まって

基本として

土地利用基本計画
(都道府県策定)

(計画図)

都市地域

農業地域

森林地域

自然公園地域

自然保全地域

(計画書)
土地利用の調整
等に関する事項

適合する

土地取引の規制
に関する措置

- ・許可基準
- ・勧告基準

即して(国土利用計画法第10条)

都市計画区域

農業振興地域

国有林

地域森林計画対
象民有林

国立公園・国
定公園

都道府県立
自然公園

原生自然環境保
全地域

自然環境保全地
域

都道府県自然環
境保全地域

土地利用の規制に
関する措置

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

自然環境保全法

・
・
・

〇〇法

※土地利用の規制とは、開発行為の規制や関係法令に基づく地域・区域の決定・変更等であり、〇〇法とは農地法、景観法等が考えられる。

(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。（規制の下地と基準としての個別法）

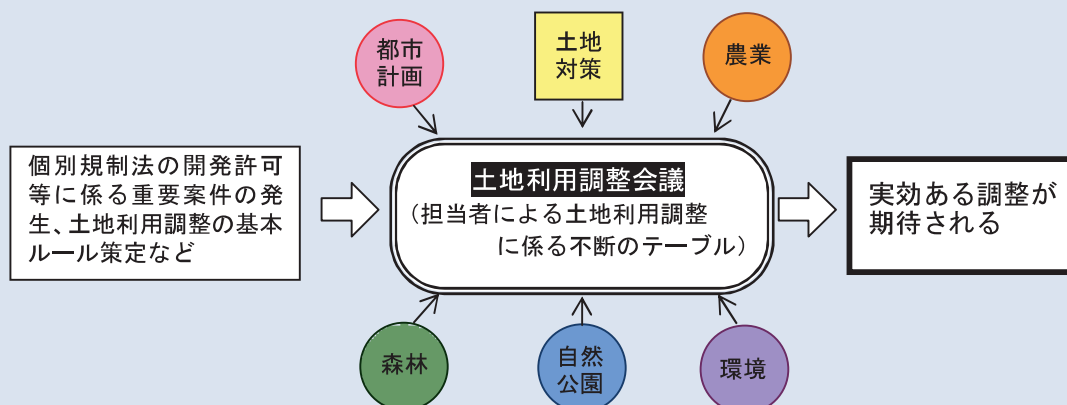
※「個別法の線引を集約した一枚の図面を作成すること、また、その作成の過程を通じて個別法担当省庁や都道府県関係部局が話し合いの場を持ち相互の理解を深めたことの意義は計り知れない程大きい。この種の図面すら存在しなくて、何の土地利用行政の総合化かということになる。」（佐竹五六「土地と水」）

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。

《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。

(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

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に配意して、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意して運用される。

〈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、治水等に配意しつつ」運用することが要請されるもの。

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。

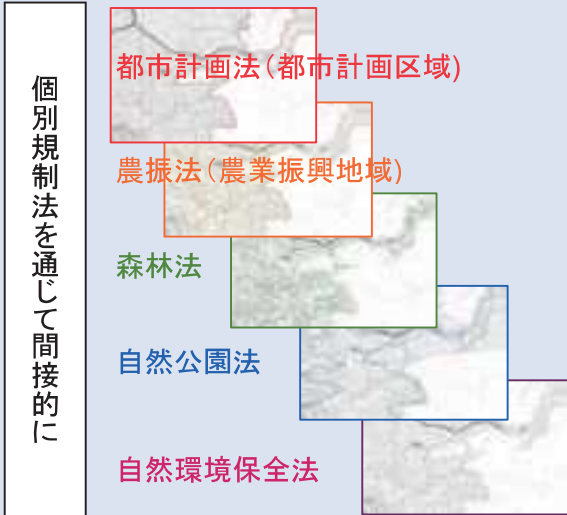
〈国土利用計画法 特別法コンメンタールより〉

- ・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。

《参考》

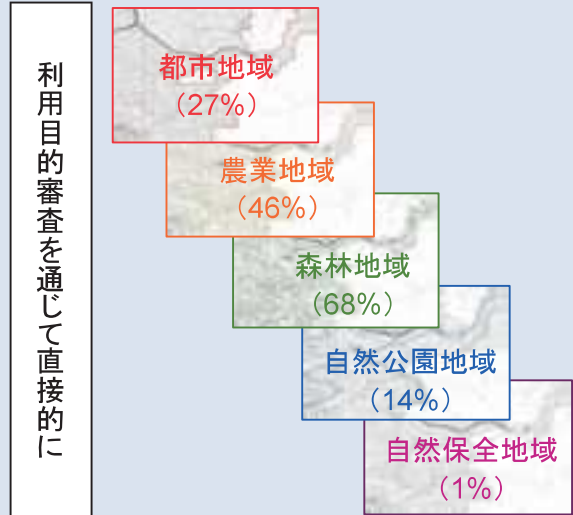
●すべての開発行為等を総合調整●

- ・土地利用基本計画に即して
- ・国土利用計画法第10条に基づき



【開発行為】

●大規模土地取引の利用目的を審査●

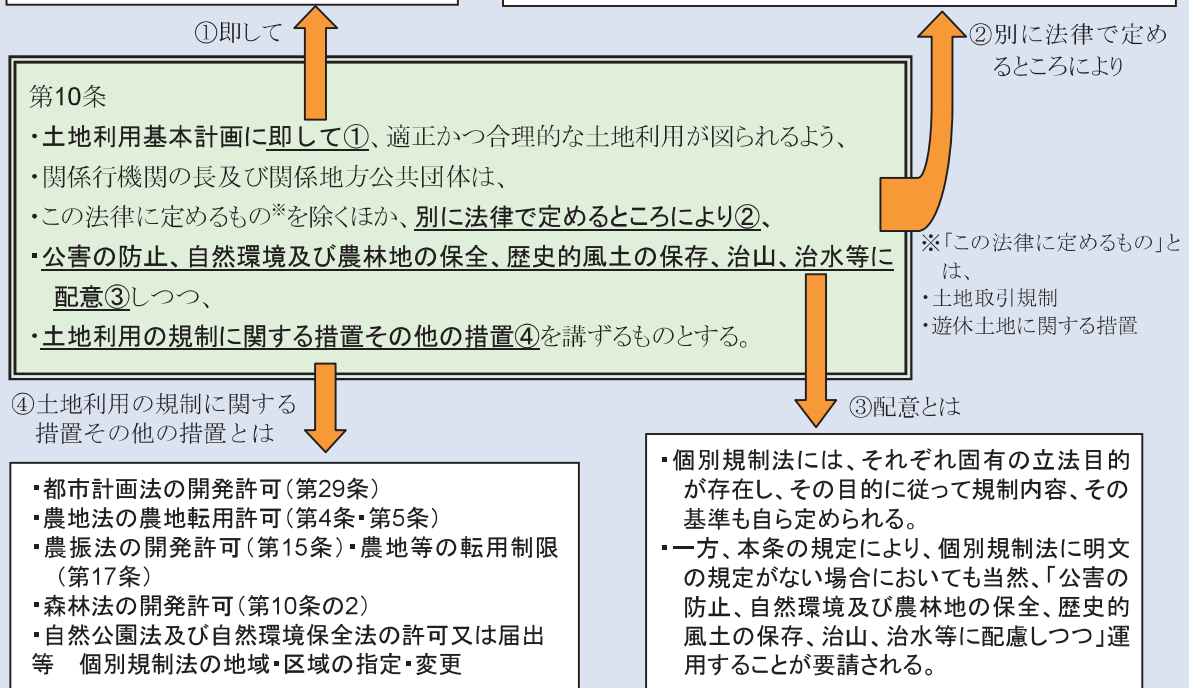


【土地取引】

《参考》国土利用計画法第10条の構図

- ・土地利用基本計画の総合調整機能は、法律上、「即して」という三字
- ・本計画に即して、都道府県は各法律を通じて、都市計画区域や森林区域等を行政運営

- ・開発行為の規制等の措置は、都市計画法等の別の法律で行うが、土地利用基本計画は、それぞれの法律の施行を通じて適正・合理的な土地利用を実現(間接的に作用)
- ・「別の法律」は、都市計画法、農振法、農地法、森林法、自然公園法、自然環境保全法等



2. 活用にあたっての概念

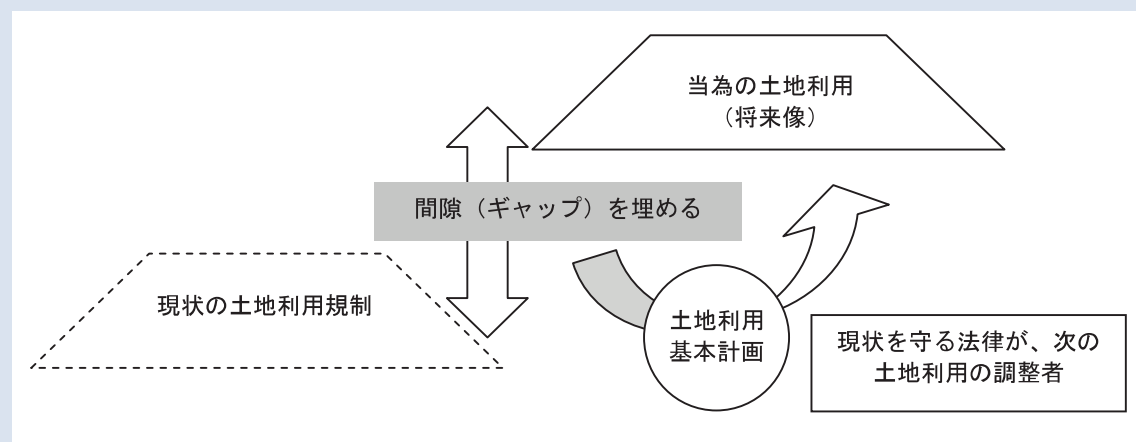
国土法の逐条解説によると、「土地利用基本計画は、都道府県の現在及び将来を展望して、あるべき土地利用を想定する当為の計画であるとともに、この計画に基づいて具体・個別の土地利用規制を実施・調整していくという意味においてそれは現存の計画でもある」とされている。

《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オリ（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。

《参考》現存の計画と当為の計画の関係



【手法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も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。

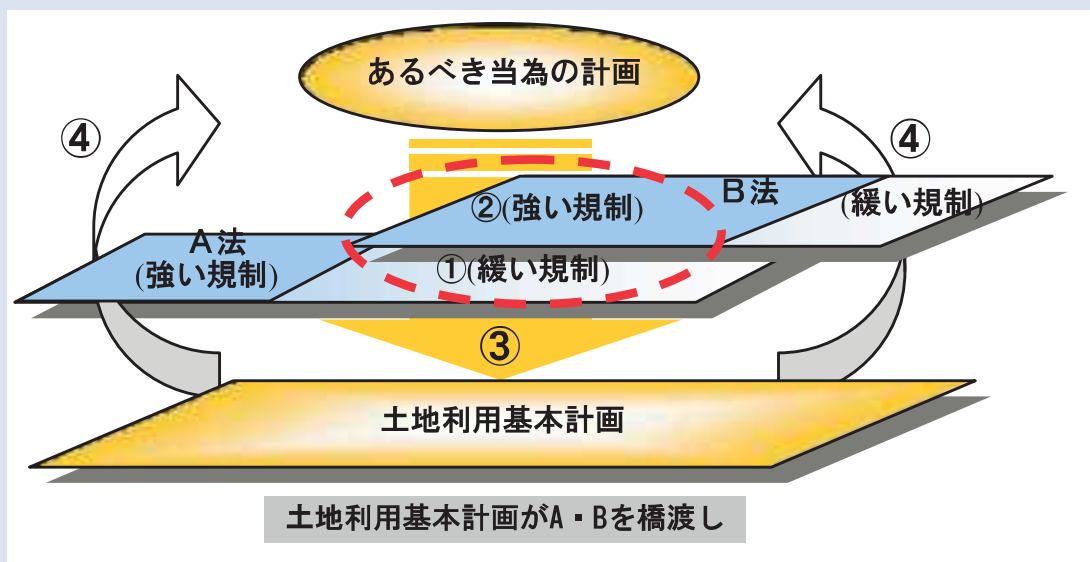
一方、これらの地域・区域以外の地域・区域においては、技術的基準のみを課し、各個別規制法における立地規制の規定が定められていない(計画白地地域)など、規制が緩やかであるという状況がある。

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。

《参考》橋渡し(ブリッジ)の機能とは



- 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。

【手法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。

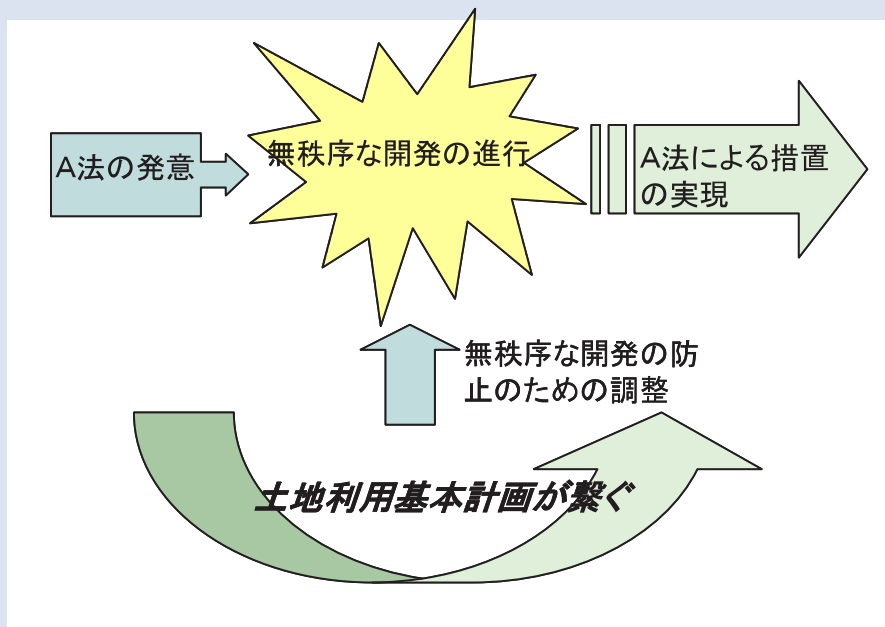
一方、都道府県や市町村がこれらの措置を講じるためには、法令上又は運用上、関係者の合意形成が必要な場合や一定の実態等調査を要する場合がある。

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。

《参考》つなぎの機能とは



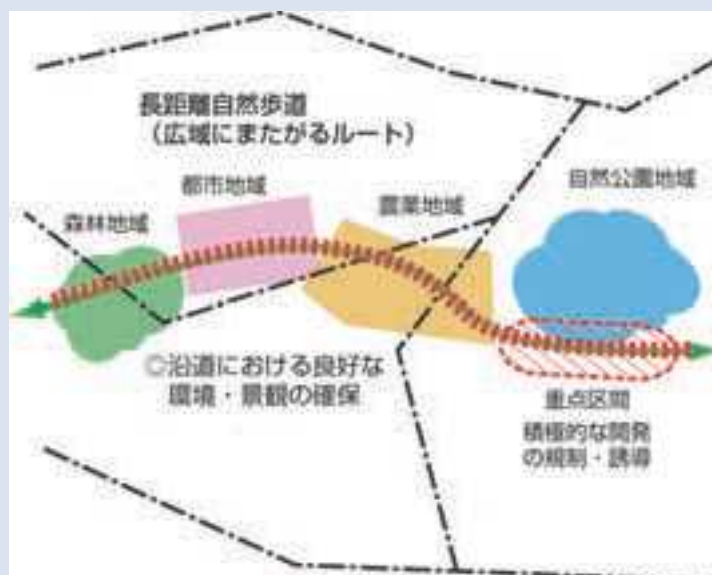
【手法3】

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。

《参考》足並みを揃える機能とは



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

「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) 土地利用基本計画の変更・管理

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・再生や健全でうる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、「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^{※1}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）

※1：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。

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採用していくことが望ましい。

(1) 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。

(2) 地域別の方針について

- 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議論することも考えられる。