

参考資料

## 資料 1. 土地利用基本計画活用のQ & A

このQ & Aは、研究会報告で示された考え方に関して理解を深めるための一助となるよう、都道府県からいただいた指摘・質問を参考としつつ一般的な考え方を取りまとめたものです。

### (1) 土地利用基本計画の基本的な考え方について

#### ■ 総論

Q1. 土地利用基本計画のみで直接的な規制等を行うことは不可能ではないか？土地利用基本計画へ記述しても、直接的な措置は個別規制法に頼らざるを得ないのではないか？

A1. 個別具体の規制・誘導は、個別規制法が行うものです。一方、個別規制法は、国土法 10 条の規定により、「土地利用基本計画に即して」運用することが求められます。この一連の措置が矛盾なく円滑に行われるためには、個別規制法の運用と土地利用基本計画の記載内容が予め適切に調整されていることが必要となります。

Q2. 国土利用計画法の所管部局の発想によって、土地利用基本計画書に個別規制法が予定する措置を記載したとしても、それに基づいて実際に個別規制法が運用することはできないのではないか？

A2. 土地利用基本計画への記載は、国土法部局が主導して行う場合もあれば、個別規制法部局の発意で行われる場合もあります。何れの場合も、土地利用基本計画の記載内容と個別規制法の運用が予め適切に調整されていることが肝要です。これにより、土地利用基本計画と個別規制法が相俟って土地利用調整の実効を挙げることが可能となります。したがって、国土法所管部局の発想で行う場合は、土地利用調整会議の場を通じるなどして、各個別規制法と十分な調整を行っていただくことが重要です。

また、実務的には、複数の個別規制法間で調整を行い約束事を決めた後に、県の総意としてその諸方針を計画書に記載し、個別規制法は計画書に基づいて実際の措置を行っていくということも現実的な方法と思われれます。

Q3. 複数の関係部局の合意により諸方針を定めることは、個別案件ごとに判断する弊害を排除する趣旨は理解できるが、土地利用基本計画に記載する必要があるか？

A3. 諸方針を計画書に記載することによって、それが県（の関係部局全体）の方針として明確になり、安定性のある運用につながるものと考えますし、それこそが土地利用基本計画の本来の趣旨・目的とするところでもありますので、こうした土地利用基本計画の活用を検討していただきたいと考えます。

Q4. 実際、開発等を行おうとする者は、個別規制法をクリアすれば土地転用ができるため、土地利用基本計画の内容を確認することはない。また、個別規制法担当課も国土利用計画法第 10 条についての認識が薄いので、個別規制法に土地利用基本計画との整合性が明記されない限り、第 10 条による調整は難しいのではないか？

A4. 個別規制法に直接リンクするような記載内容の場合には、諸方針を土地利用基本計画に記載するとともに、都道府県等における個別規制法の運用基準等に記載することも有効な方法と考えられます。

いずれにしても、今回の土地利用基本計画の活用について、県の関係部局間で議論・検討していただくことによって、個別法担当部局等に土地利用基本計画の役割（国土利用計画法第

10 条) 等について改めて認識をしてもらう機会になると考えます。

#### ■橋渡し（ブリッジ）機能について

Q5. 個別規制法単独で対応する場合との効果の違いが見えない。個別規制法の方針だけで足りるのではないか？

A5. 橋渡し（ブリッジ）機能は、各個別規制法の計画白地地域（規制の弱い地域）が、他の個別規制法では青地地域（規制の強い地域）である場合が少なくないことに着目したものであり、複数の個別規制法間の合意により諸方針を定め、土地利用基本計画に位置づけることで規制の効果が生じると考えています。

#### ■繋ぎ機能について

Q6. 繋ぎの必要性・趣旨は理解できるが、土地利用基本計画を変更するための国土利用計画審議会が年に 1 回程度しか開催されない状況下では、緊急な対応、速やかな変更手続きを行うことは困難ではないか？

A6. 例えば、個別法に基づく地区計画で規制・誘導しようとする場合、決定までには数年を要することも少なくありません。繋ぎ機能とは、この間に望ましくない開発が進行することを防ぐという趣旨ですので、年一回程度の国土審議会の場を活用することでその要請に応えることもできると考えています。

#### ■その他

Q7. 土地利用基本計画に望ましい土地利用を示したとしても、各個別規制法の許可基準等を超えることは難しいのではないか？

A7. 今回提示している手法は、現行制度を前提としており、あくまで各個別規制法の運用を超えることは想定していませんが、個別規制法の運用においては、県の裁量が認められる部分もありますので、その裁量の範囲で活用することも有効と考えます。また、例えば、橋渡し（ブリッジ）機能では、A 法（白地）の許可基準では困難でも、B 法（青地）の運用基準を以てすれば規制・誘導が可能となる場合もあると考えられますのでこうした活用の方法の考え方を示しています。

Q8. 市町村にとって土地利用基本計画はどういう意味があるか？

A8. まちづくりの方針（土地利用計画）は市町村が作ることが基本で、近年は、独自の土地利用条例を制定する取組みも見られます。一方、土地利用の規制・誘導に関する法令には、都道府県や国が許認可権限を持っているものもあります。まちづくり方針を具現化していくためには、各種計画について関係者があらかじめ調整し合意しておくことが肝要で、その後の円滑な運用が可能となります。この調整のプラットフォームとしての役割を果たすのが土地利用基本計画といえます。

## (2) 個別課題に対応した土地利用基本計画の活用イメージについて

### ■ 共通

Q1. 調整方針はどの部局が作るのか。（都市部局）

A1. 調整方針は、関係担当部局（国土法担当部局、個別規制法担当部局）が協調して定めます。国土法担当部局の発意による場合も個別規制法担当部局の発意による場合もあると思いますが、関係部局間で十分に議論し調整することが肝要と考えます。最終的には、国土法担当部局が取りまとめ、土地利用基本計画に位置づけます。

Q2. 他法令との関係で、具体性・実効性のある内容を記載できるのか。（森林部局）

土地利用基本計画に書いても、個別規制法で規制することは難しいのではないかと。

A2. 法10条の「即して」の文言による法的根拠は明確です。ただし、「別に法律に定めるところにより」を通した個別規制法の規制措置が有効に働くかどうかは、関係部局との調整（許可権限を有する市町村を含む）がどれだけ予めできているかによります。国土法担当部局が軸となり、関係個別規制法担当部局との調整、あるいは個別規制法担当部局間の調整を十分に行うことが実効ある規制・誘導措置を講ずる上で肝要であると考えられます。

### ■ 景観・眺望（事例3, 4, 5）について

Q3. 景観法の制定により、景観に関する制度は概ね整ったものと考えているが、土地利用基本計画でさらに何ができるのか。（都市部局）

A3. 例えば、ある市町村が景観行政団体となった場合に、複数の地方公共団体にまたがる広域的な景観施策を展開しようとするときには、都道府県と景観行政団体である当該市町村が協力・連携した取組みが必要となります。そのため、土地利用基本計画を活用することにより、地方公共団体が連携した広域的な取組みを支援することが考えられます。

Q4. 良好な眺望・景観を確保すべき場所であれば、本来、自然公園区域とすべきではないか。（自然部局）

A4. 自然公園区域の拡大を行える地域では、そのような対応が望ましいと考えられます。ただし、それ以外の場合でも、景観計画等の趣旨を実現するという観点からの、個別規制法の連携は必要で有効と考えられます。（事例3）

Q5. 非線引き都計の白地地域において、開発許可は技術的基準のみであるため、土地利用コントロールは難しいのではないかと。（都市部局）

A5. 非線引き都市計画区域（用途地域を除く）でも、特定用途制限地域の指定等による土地利用の調整は可能と考えます。また、この地域が農業地域でもある場合は、景観農業振興地域整備計画を活用することで対応することも可能と考えます。このようなそれぞれの地域の諸方針を土地利用基本計画に位置づけて総合的に対応していくことが重要と考えます。

Q6. 歴史まちづくり法の活用もあるのではないかと。（都市部局）

A6. 歴史まちづくり法は、事業面から支援するという仕組みであり、土地利用の総合調整（土地利用規制の総合化）ということと趣旨を相違するので、備考に記述しています。（事例4）

## ■森林・環境（事例 6, 7, 8）について

Q7. 林地開発許可制度の目的は、森林を開発することにより、これまで森林がもっていた機能を阻害しないように適正に開発を行うものであり、森林法上、林地開発許可は一定の要件を満たせば許可しなければならないという仕組みのため、開発の規制はできないと考えている。  
（森林部局）

A7. 林地開発については、森林法に定める基準に合致すれば、許可しなければならないことはそのとおりです。そこで事例では、保安林（水源かん養保安林、保健保安林）の指定や条例での対応を中心課題としています。一方、保安林を指定する方針を公表した上で、指定までのつなぎ的な対応（開発許可にあたって必要に応じ条件を付す、自然公園法の地域では許可・届出を適切に運用等）を行うことにも、一定の意義があると考えています。（事例 6、7）

Q8. 林地開発許可は、その権限は都道府県知事にあるが、許可基準の運用に当たっては、全国的に運用の統一を図る見地から、国からの各通達（「開発行為の許可基準の運用について」等）をもって都道府県知事に対し指示され、その運用に遺憾なきを期するよう指導されている。  
（森林部局）

残地森林や造成森林の配置や割合については、国の通達で定められている。（森林部局）

A8. 「開発行為の許可基準の運用細則について（平成 14 年 5 月 8 日付け 14 林整治第 25 号林野庁長官通知）」等は、国の技術的助言であり、各都道府県が、その実情を踏まえて判断することができるものとされています。

## ■都市・農地（事例 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16）について

Q9. 土地利用の調整という点では、市町村のまちづくりの方針・考え方が重要であると考えているが、土地利用基本計画との関係をどう考えればいいのか。（農業部局）

A9. まちづくりの方針は、住民に近い市町村が主体となって作ることが基本と考えています。一方、個別規制法に基づく土地利用規制の権限が都道府県や国にある場合もあることから、市町村の方針については都道府県等との調整を予め十分行うことが、市町村の方針や計画の実効性を確保するために重要です。このような市町村の方針・計画と都道府県の権限を調整する機会としては、土地利用基本計画（の変更）が格好の場となります。土地利用基本計画の変更に当たっては、市町村の意見を聴くとともにその意向を十分に反映することが法律に定められており、市町村との間で十分な意見交換を図ることが重要と考えられます。報告書においても市町村との連携・調整について言及しているところです。

Q10. 基本的には、集約型都市構造を目指すため、市街化区域内、用途地域内への開発誘導を優先すべきであると考えているが、開発コントロールが実質上できていない現状を鑑みると、事例対応にあるような都市・農林が連携した総合的な土地利用調整は有効である。一方で、同方策により市街化調整区域や用途白地地域への開発を一定程度容認することとなることとなり、現在より中心市街地が衰退するおそれもあるため、同方策の実現に際しては、対象エリアや規制内容について、当該都市の将来ビジョンも十分考慮した上での十分な検討も必要であると考えている。（都市部局）

A10. 市街化調整区域における開発については、原則保全で開発抑制という、法律の趣旨を体現する立場から、事例は作成されています。一方、限定的に開発を誘導する可能性のあるケースを示そうとする場合は、その必要条件につき、できるだけ事前に関係行政機関（都道府県、市町村、国）が調整しその内容を土地利用基本計画に位置づけ、円滑で透明性のある運用が

図られるよう期すことが大切です。その上で、個々の許認可は、個別規制法の規定により判断されることとなります（都市計画法では、法 34 条の各号に定める許可要件の規定。農振法上は、法 13 条 2 項各号の農用地区域から除外できる要件の規定）。また、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）では、無秩序な開発を抑制するとともに優良な農用地を保全することが重要な課題になっているという観点から、保全的な立場で各事例を記載しています。各都道府県では、以上のような趣旨を斟酌して、土地利用基本計画の見直しの必要性等を検討していただきたいと考えています。

Q 11. 対応の考え方の基本理念は、農政—都市サドをはじめとする、対立関係の事前調整だと思われる。現在各論において調整困難なケースが多く見受けられるなか、総論的に事前調整を図るには、現行の線引きや、農地転用、開発許可制度等の基準と整合性をとりつつ、対立する価値・目的を調整する合理的かつ統一的判断基準を設ける必要があると考えるが、それは可能か。（都市部局）

A 11. 対立する価値・目的を調整するとのこと指摘ですが、例えば、都市地域における無秩序な開発の防止と農業地域における優良な集団的農地の確保というように同じ方向性を持った規制・誘導方針があるのではないのでしょうか。このようにA法の課題がB法の課題でもあるという事象は少なくありません。したがって、都道府県土の基本的（総論的）な共通方針（合理的で統一的な判断基準）を策定することは可能と考えています。

Q 12. 非線引き都市計画区域における用途白地地域は、開発圧力が弱く、また農振法・農地法により良好に保全された農地であるので、農振法・農地法を厳格に運用し、優良農地を保全していくことで無秩序な開発は抑制できるはずである。大規模集客施設は規制されたことから、どのような用途を規制・誘導すべきなのか？（都市部局）

A 12. ご指摘のとおり、「農振法・農地法により良好に保全された農地であるので、農振法・農地法を厳格に運用し、優良農地を保全していくことで無秩序な開発は抑制できるはず」であり、事例もその考え方を採っています。ただし、非線引き都市計画区域における用途白地地域が一律に開発圧力が弱いかと云えばそうとは限らず、分譲住宅やアパートが集団農地の中に不適切な形で開発される懸念はあるのではないのでしょうか。このような場合も念頭において、今回の報告書で対応の考え方等を整理しています。（事例 9）

Q 13. 農振白地区域の転用については、現状では規制はむずかしいのではないか。（農業部局）

A 13. 農振白地区域には、農地も非農地もありますが、当該区域でも土地利用基本計画を通じた調整は可能だと考えています。例えば、都市計画法の特定用途制限地域を当該区域に指定すると、特定の用途の立地を制限できることから、農地を転用する場合にも、非農地で開発・建築行為を行う場合も、適切でない土地利用を未然に防ぐという効果が期待できると考えています。事例にも示していますので参考にして下さい。

Q 14. かくあるべきだと考えるが、関係部局間の事前の調整は困難を伴うと考える。（都市部局）

A 14. 都道府県土における土地利用のあり方について、背骨となる基本方針を部局横断で作成し、これを関係機関に示し様々な調整の基礎とすることは、簡単な作業ではないかもしれませんが、不可能とは思っていません。実は、事例で示している内容も、各個別規制法の本来の目的に沿った運用を組み合わせ示しているものがほとんどです。このような部局横断的な調整方針は、これまであまり作られてきていないかもしれませんが、県下の大きな方針が存在



していることは、土地利用をめぐる課題が複雑化している状況への対応として、不可欠なことではないでしょうか。また、市町村や国も含めた個別の土地利用調整や市町村の土地利用計画・条例を各個別規制法となじませていくための土台としても重要なものと考えています。事前の調整において難しいと思われる理由や、実際に検討してみて難しかった事例など教えていただければと思います。当方も積極的に個別法の担当省庁とも連携していきたいと思っています。

Q15. 優良農地としての一体性を守るのであれば、守る側の農業地域サイドで、主導的に規制を強化することが必要と考える。（都市部局）

A15. 都市計画上のどの区域に位置しているかで事情は異なりますが、基本的には、農振法に基づく農用地区域の除外の適否を適切に判断することで、現行制度の下でも対応は十分できると考えています。その上で、都市地域サイドと農業地域サイド双方の連携が必要と考えます。例えば、農用地区域から除外された場合は農業地域としての規制だけでは十分ではない場合も想定されることから、都市地域サイドで特定用途制限地域の指定等の検討などが考えられます。

Q16. 施設（バイパス）設置後に、一定幅の沿線に特定用途制限地区が設定され、そこが農振白地のようになることには、疑問を感じる。その他の区域の農地が守られるとしても、特定用途制限地区の開発を誘導するかのようと思われる。（農業部局）

A16. 特定用途制限地域は、当該地域が農用地区域から除外されると、都市・農業の双方とも規制の計画白地地域となるので、その後の土地利用の適正を確保するために指定するものです。あらかじめ特定用途制限地域を指定し、合わせて農用地区域から除外しようとするものではありません。なお、農用地区域と特定用途制限地域を重複指定することも可能です。（事例10）

Q17. 土地利用基本計画に定めても根拠的に弱いのではないか。（農業部局）

A17. 法的には、国土法10条により、個別規制法は「土地利用基本計画に即して」土地利用規制を行うことになっています。ただ、実際の運用に当たっては、土地利用基本計画に規制・誘導の内容を記載すれば、個別規制法が自動的に措置していけるというような単純なものではないと考えられます。むしろ、個別規制法（都市計画法、農振法等）担当部局間で合意して定めた調整方針に基づき、当該個別規制法（農振法等）による規制・誘導を行うという意味が予めあってこそ、実効ある規制・誘導措置が可能となるとも考えられます。その合意内容を書き込み、当該都道府県の方針として確固としたものとし安定化させるために、土地利用基本計画に記載するとの理解も可能と考えられます。

Q18. マスタープランへの位置づけだけでは実現性低い。地域地区の指定又は誘導規制が必要ではないか。（都市部局）

A18. ご指摘のとおり、非線引き都計区域（用途地域を除く）では、都市計画マスタープランの位置づけだけで、立地規制を行うことは難しいかもしれません。農用地区域である場合には、事例にも示したように農用地区域の除外を適切に運用することや特定用途制限地域の適用等を活用することが有効な手法の一つと考えられます。（事例13）

Q19. 開発許可基準を満たすものを不許可とすることはできない。非線引き白地地域で商業・工業

等を誘導することは可能だが、規制は困難。（都市部局）

A19. 本文の9ページに橋渡し（ブリッジ）の機能を示しているとおおり、A法とB法が連携して、当該重複地域の調整方針を土地利用基本計画に位置づけて対処するという考え方です。（事例13）

Q20. 農地転用の許可は農地法に定める法定基準に合致した申請ならば許可せざるを得ない性格のものであり、法的根拠なしに許可権者の裁量で位置の変更等を申請者に求めることは出来ない。（行政指導の範疇で実施可能か検討が必要）（農業部局）

A20. 農地転用は、農地法施行規則に定めるところにより許可の是非が判断されますが、農用地区域である場合には、事例にも示したように農用地区域の除外を適切に運用することや特定用途制限地域の適用等を活用することが有効な手法の1つと考えられます。（事例13）

Q21. 農地の転用許可等は市町に権限を移行しているものもある、それらの状況からも県で規制すべき土地利用のレベルも考えなければならない。（農業・都市・開発部局）

A21. 都道府県土全体の土地利用の調整方針を策定し、関係機関が共有することが重要と考えています。ただし、個別の許認可権限が市町村に移行している状況もあるので、都道府県が土地利用基本計画を変更する際には、市町村と十分に調整し、その意向を反映することが大切と考えています。また、このことにより、都道府県と市町村の整合がとれた実効のある対応が可能となると考えています。

Q22. 農振農用地区域については、農振の管理者である市町村の考えによる。（農業部局）

A22. 農振法上、農用地区域の除外（農用地利用計画の変更）は市町村が行いますが、都道府県との同意協議を行うことが定められています。この際、都道府県が県土全体の土地利用のあり方を踏まえて、市町村との必要な調整を行うことも重要なことと考えています。

Q23. 実際の開発許可を行う部署では広域的な土地利用については考慮していないと思われ、個別の案件について、土地利用調整を図る部署がない。（国土利用計画法担当部局は個別案件には関わらないため。）（国土部局）

A23. ご指摘の事情があるからこそ、都道府県土の土地利用に関する大枠の方針を、関係部局が協力・調整して定めておくことが不可欠と考えます。この予めの方針があれば、これに基づき、それぞれの部局が個別規制法を運用することが可能となると考えます。（事例14）

Q24. 都市計画決定が行われるまで法令等による担保がない。例えば、市街化調整区域に変更する方針とした都市計画区域外について、市街化調整区域に変更されるまでの間は、制限する手法が限定され、規制強度の調整は困難と考える。（都市部局）

A24. 「市街化調整区域に変更する方針とした都市計画区域外について、市街化調整区域に変更されるまでの間」、都市地域と農業地域との共同（協調）調整方針に基づき、農用地区域除外を運用することで、両法が連携すればその趣旨は担保されるのではないかと考えています。（事例16）

#### ■土地利用の方向付け（事例1）について

Q25. 開発許可の事務は、ほとんどの市町村に移譲されており、県が持つ権限と市町村の権限をどのように事前調整していくかが、大きな課題になるものとする。（国土部局）



A25. ご指摘のとおり、許認可の権限が都道府県と市町村に分かれていることは、土地利用調整を図っていく際の考慮すべき課題であり、この点、個別規制法間の調整という課題のほかに、許認可権者（都道府県、市町村）間の調整という課題もあると考えられます。土地利用基本計画の変更にあたっては、市町村の意見を聴くとともにその意向を十分に反映することが定められており、市町村との間で十分な意見交換を図ることが重要と考えられます。報告書においても市町村との連携・調整について言及しているところです。こうしたタテ・ヨコの調整を図る上で土地利用基本計画の活用により対処することは有効な手法の一つと考えられます。

Q26. 土地利用基本計画は、県土利用の基本的な方向性や調整方針を示すものであり、その方向性や調整方針を定めるにあたって市町村の意見を聴き、調整をすることは重要である。しかしながら、それぞれの市町村ごとに土地利用の状況等が異なることから、土地利用基本計画の記載内容が多岐にわたり煩雑になると考えられる。（土地利用基本計画が県土全体の土地利用方針を記載する計画書であることから、一部の市町村のみを対象にすることは出来ないと思われる）（国土部局）

A26. ご指摘のとおり、土地利用基本計画は都道府県土全体を対象に包括的に示すものです。しかしながら、同一県内でも、地域特性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ます。例えば、ある市町村が都道府県に対して提案した土地利用の方針について、同じ課題を共有する市町村を対象とした方針を策定し、土地利用基本計画に記載することも考えられます。具体的には、ある市町村が広域調整（流域単位、長距離自然歩道沿い等）という見地から、その土地利用の調整方針を提案した場合、都道府県がこの趣旨を汲み取って、他市町村と調整しつつ、当該区域全体の広域的な方針を土地利用基本計画に位置づけるというようなことが考えられるのではないのでしょうか。

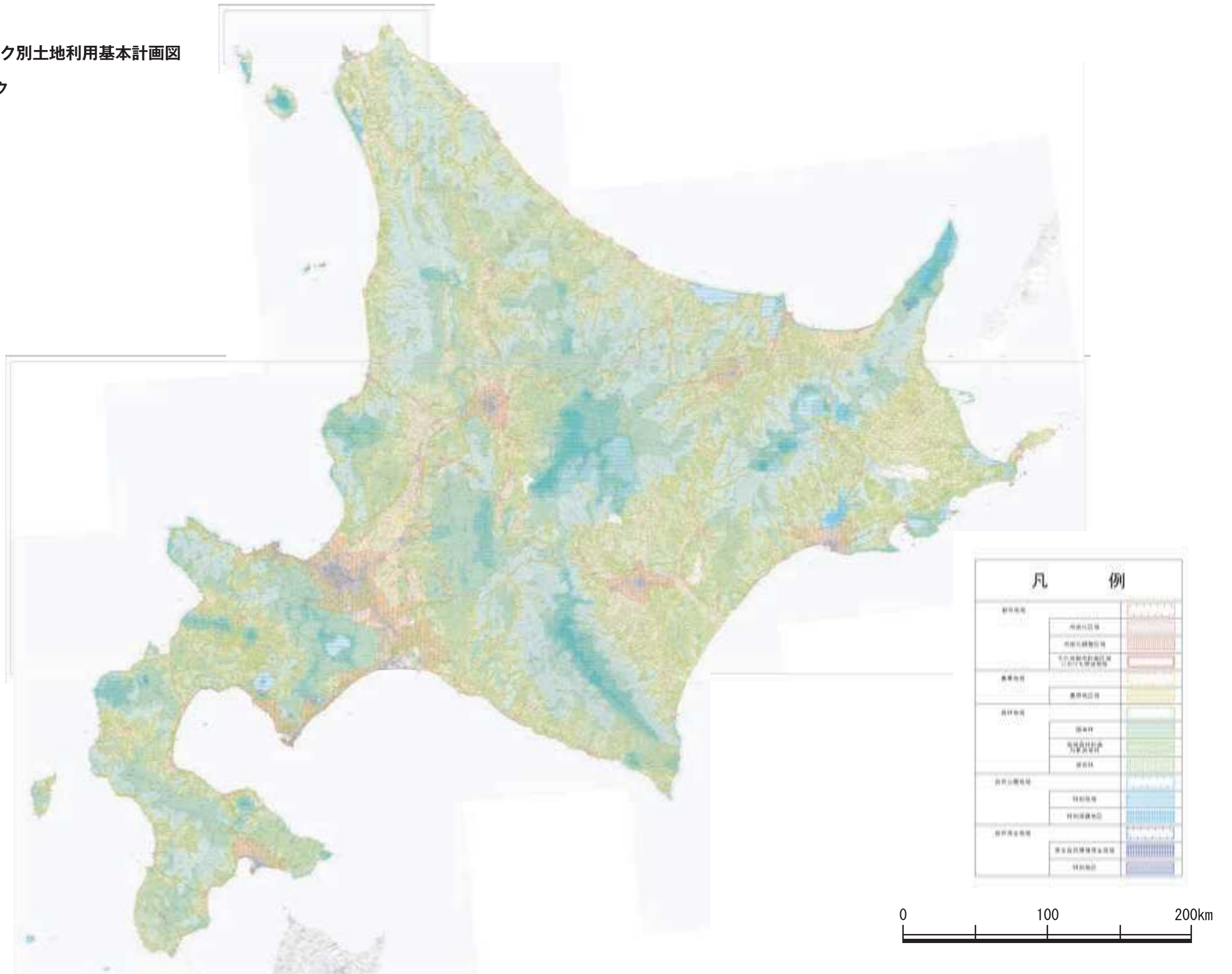
#### ■プラットフォーム（事例8, 12, 17）について

Q27. 森林回復が前提の場合は、地域森林計画から除外しても森林地域のまま存置できないか。（国土部局）

A27. 採石目的など森林に戻すことが前提の場合は、通常、地域森林計画対象民有林の区域から除外しないように運用されていると聞いていますので、この点については森林部局と相談していただければと思います。なお、こういった場合には、地域森林計画対象民有林の区域から除外しないため、国土法上も森林地域のまま存置することになります。（事例8）

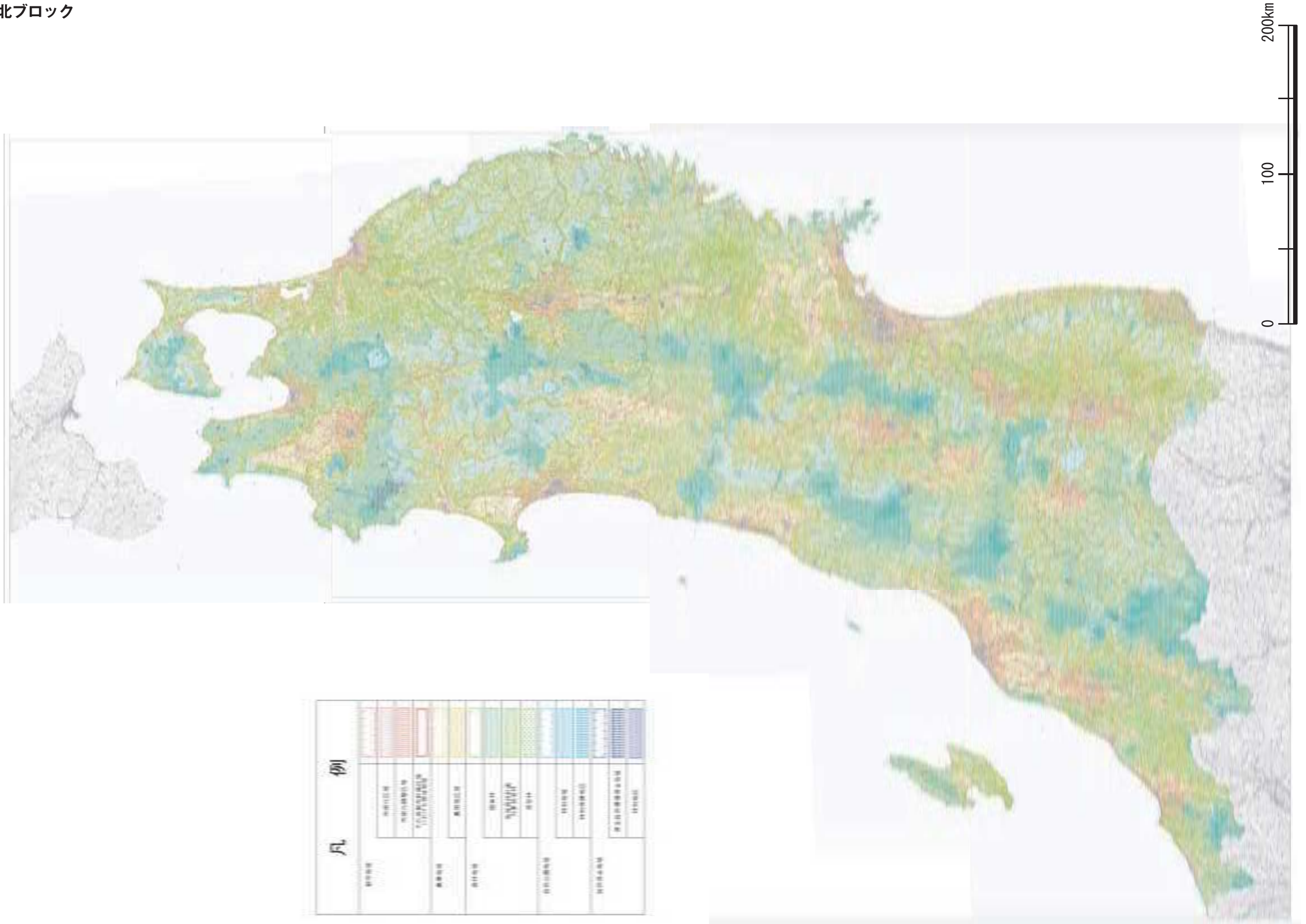
資料 2. ブロック別土地利用基本計画図

1. 北海道ブロック

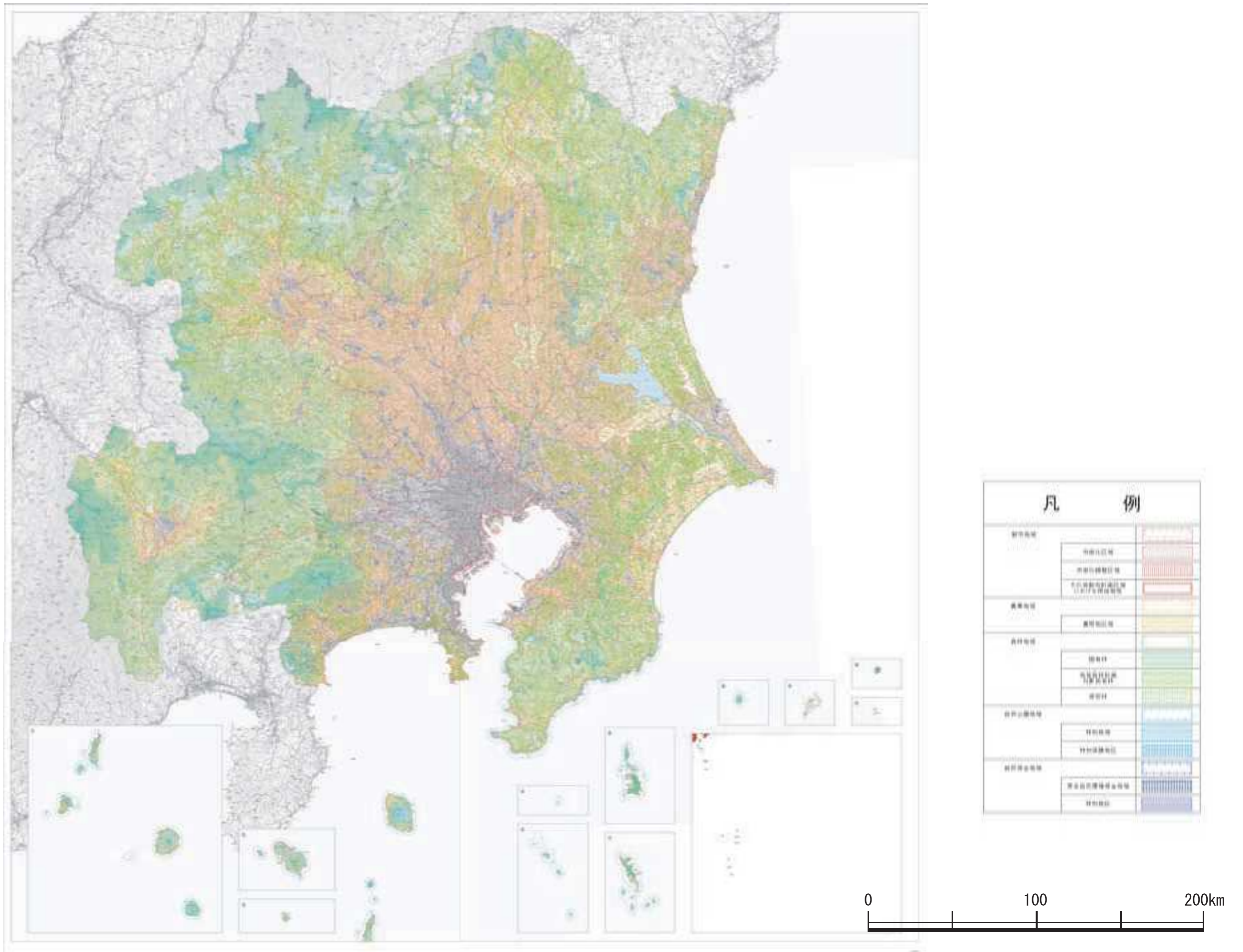




## 2. 東北ブロック

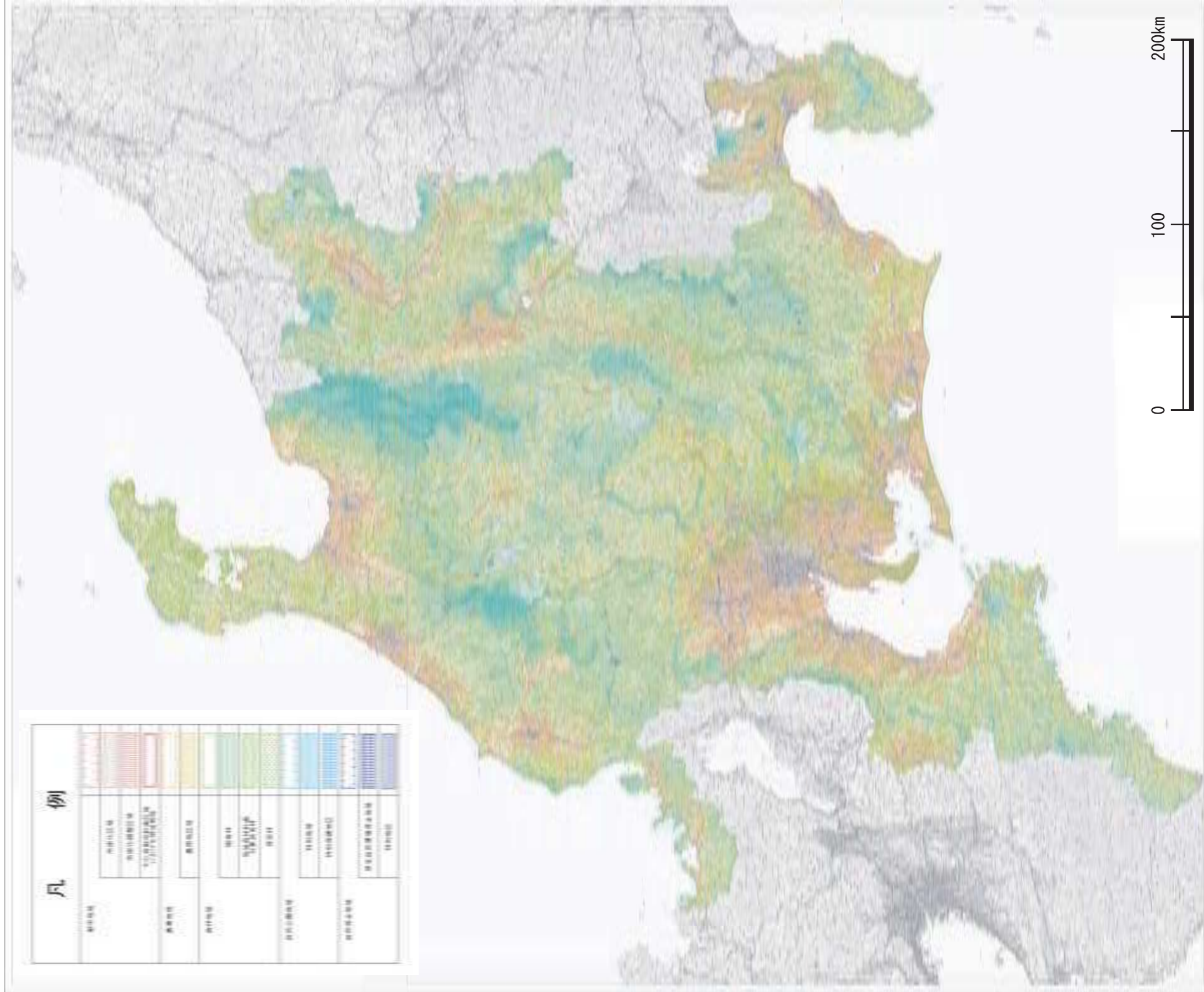


### 3. 関東ブロック



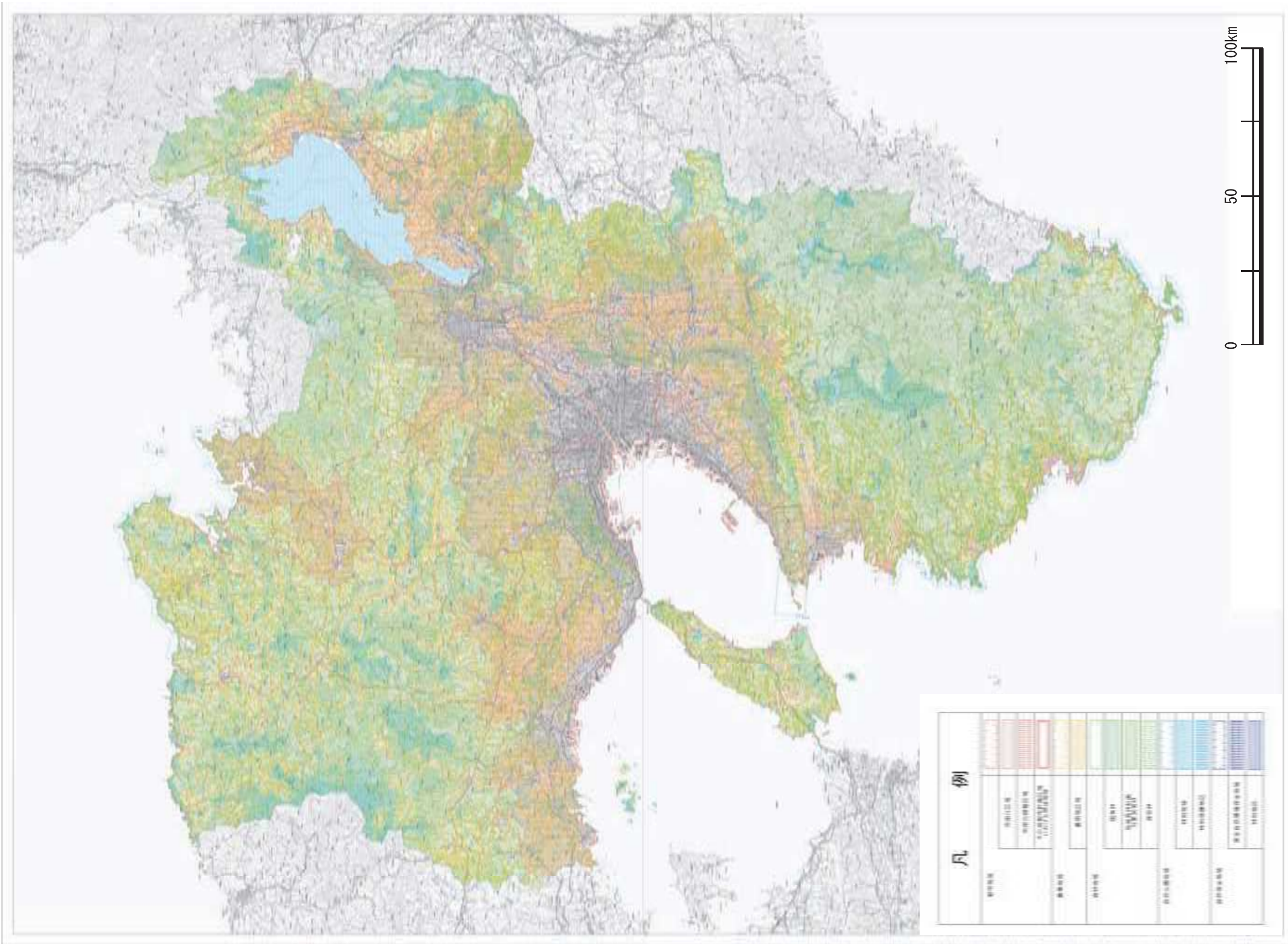


4. 北陸・中部ブロック



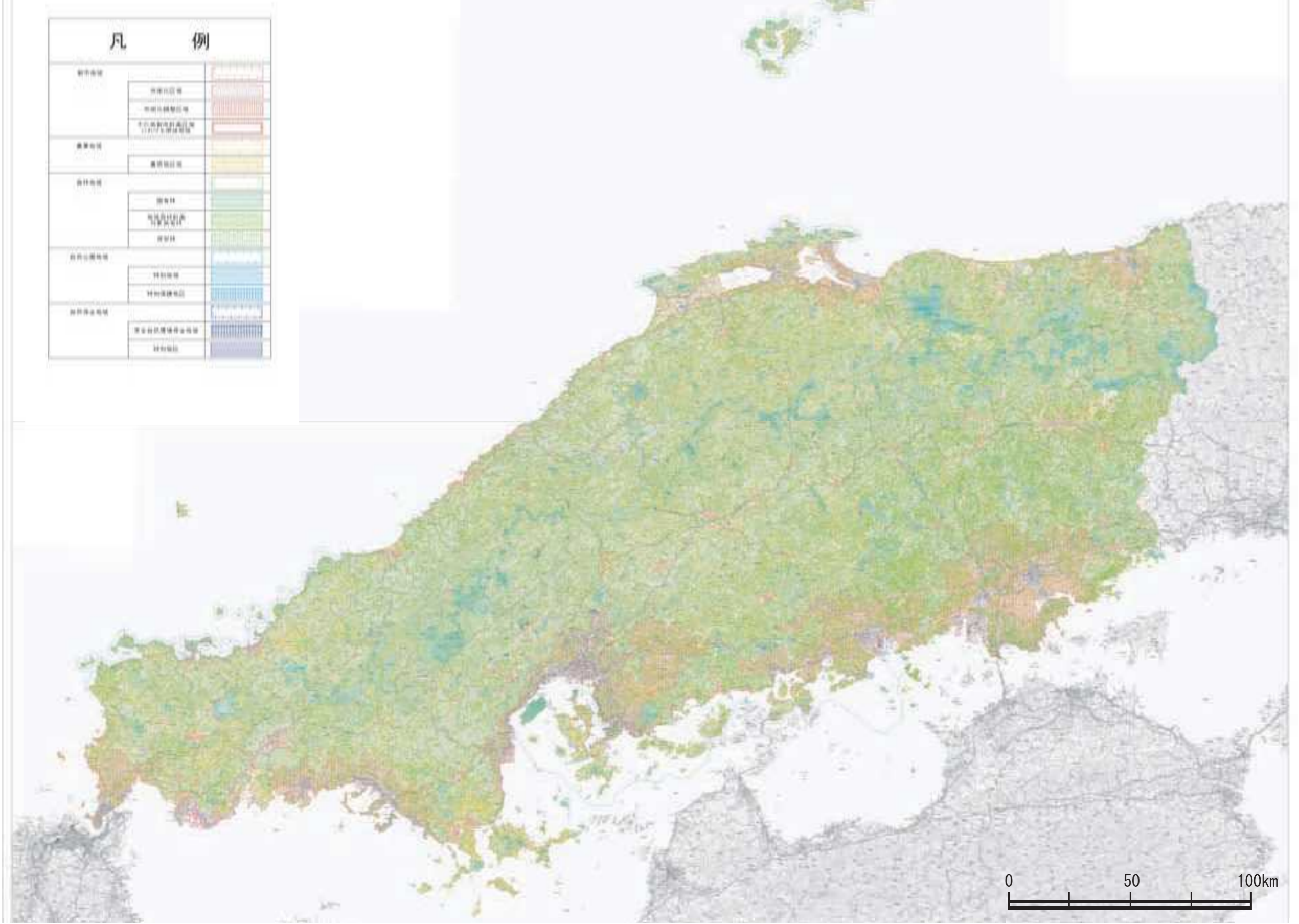


5. 近畿ブロック



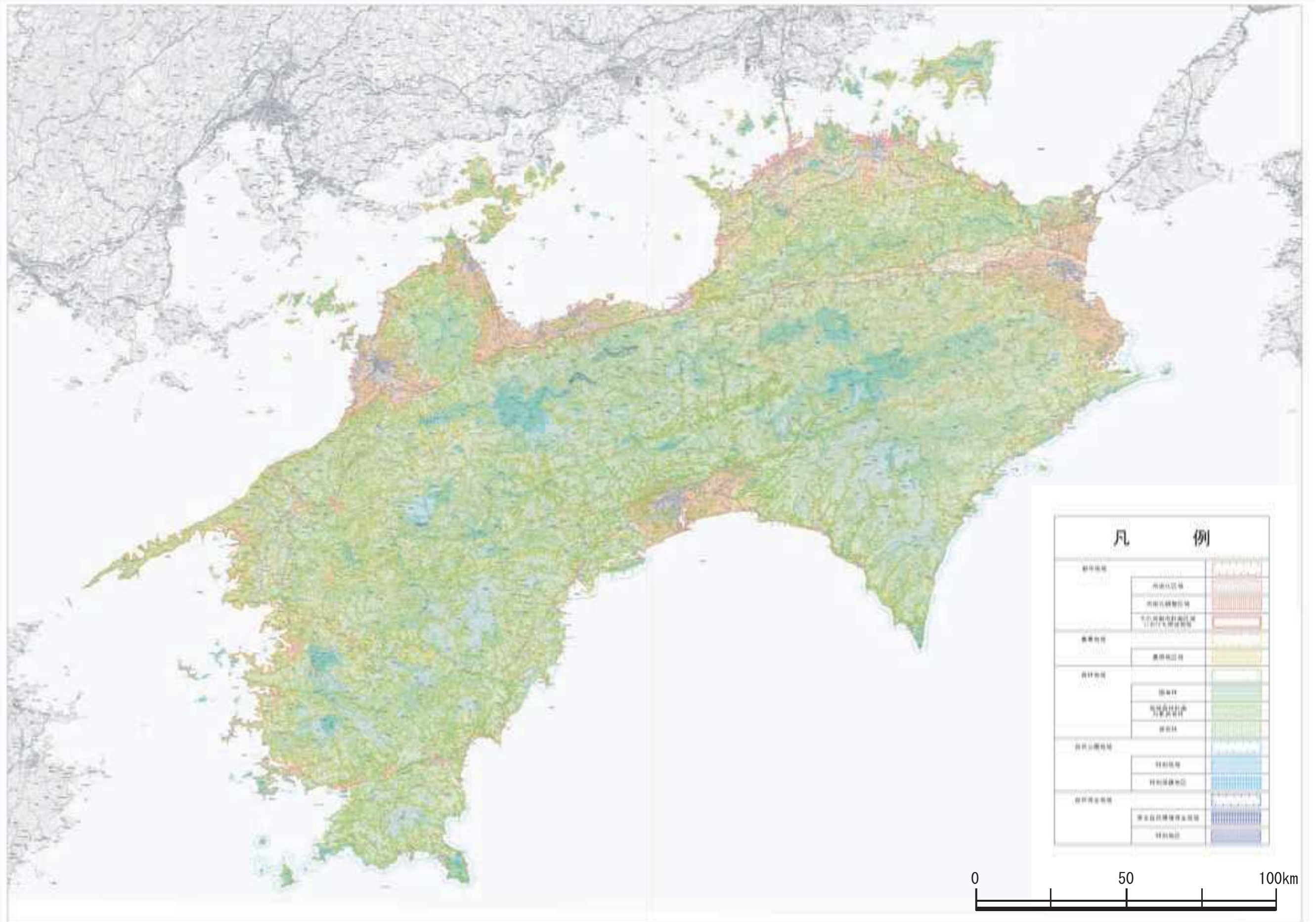


6. 中国ブロック





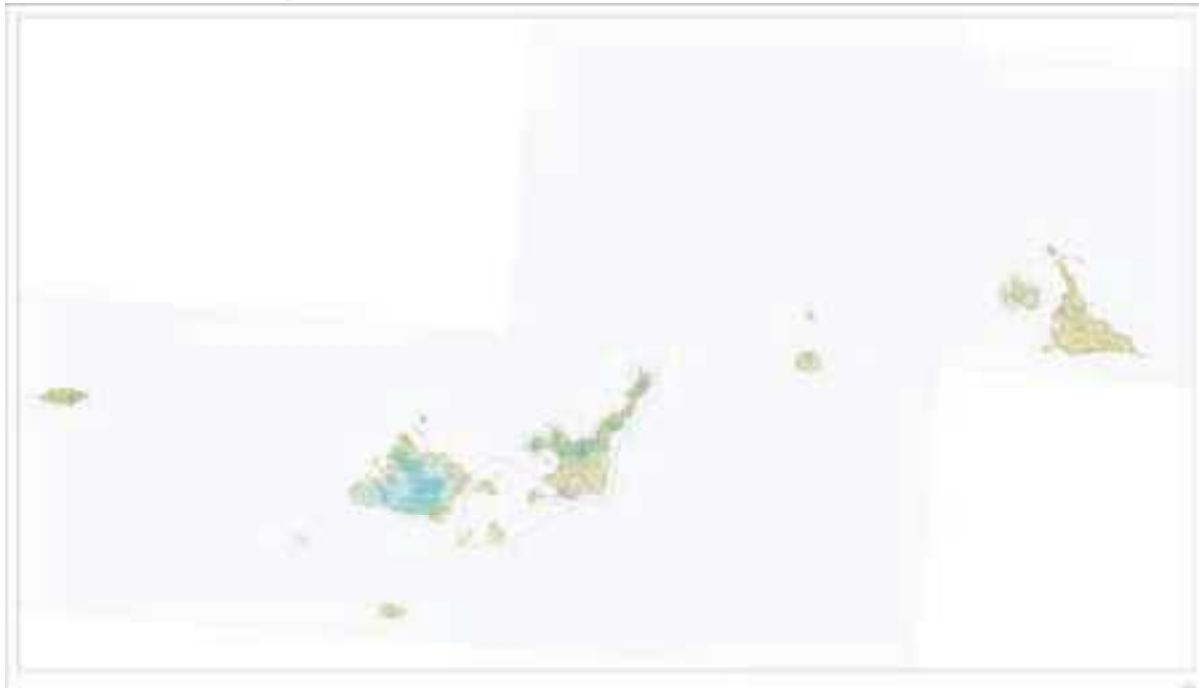
7. 四国ブロック







# 9. 沖縄ブロック



| 凡 例    |             |                         |
|--------|-------------|-------------------------|
| 都市地域   | 準都市区域       | [Red diagonal lines]    |
|        | 準都市調整区域     | [Red horizontal lines]  |
|        | 準都市調整特別区域   | [Red vertical lines]    |
|        | 準都市調整特別調整区域 | [Red cross-hatch]       |
| 農業地域   | 農用地区域       | [Yellow]                |
|        |             | [Light yellow]          |
| 森林地域   | 国森林         | [Green]                 |
|        | 市町村森林       | [Light green]           |
|        | 農耕地         | [Light green]           |
| 自然公園地域 | 特別地域        | [Blue diagonal lines]   |
|        | 特別調整区域      | [Blue horizontal lines] |
| 特別用途地域 | 準自然環境保全地域   | [Blue vertical lines]   |
|        | 特別用途        | [Blue cross-hatch]      |





# 土地利用基本計画を使おう！

－ 活用の手引き －

---

土地利用基本計画の活用に関する研究会報告

---

平成 21 年 3 月

(問い合わせ先)

国土交通省 土地・水資源局 土地利用調整課

東京都千代田区霞ヶ関 2-1-1

Tel : 03-5253-8382 Fax : 03-5253-1579

<http://www.mlit.go.jp/>