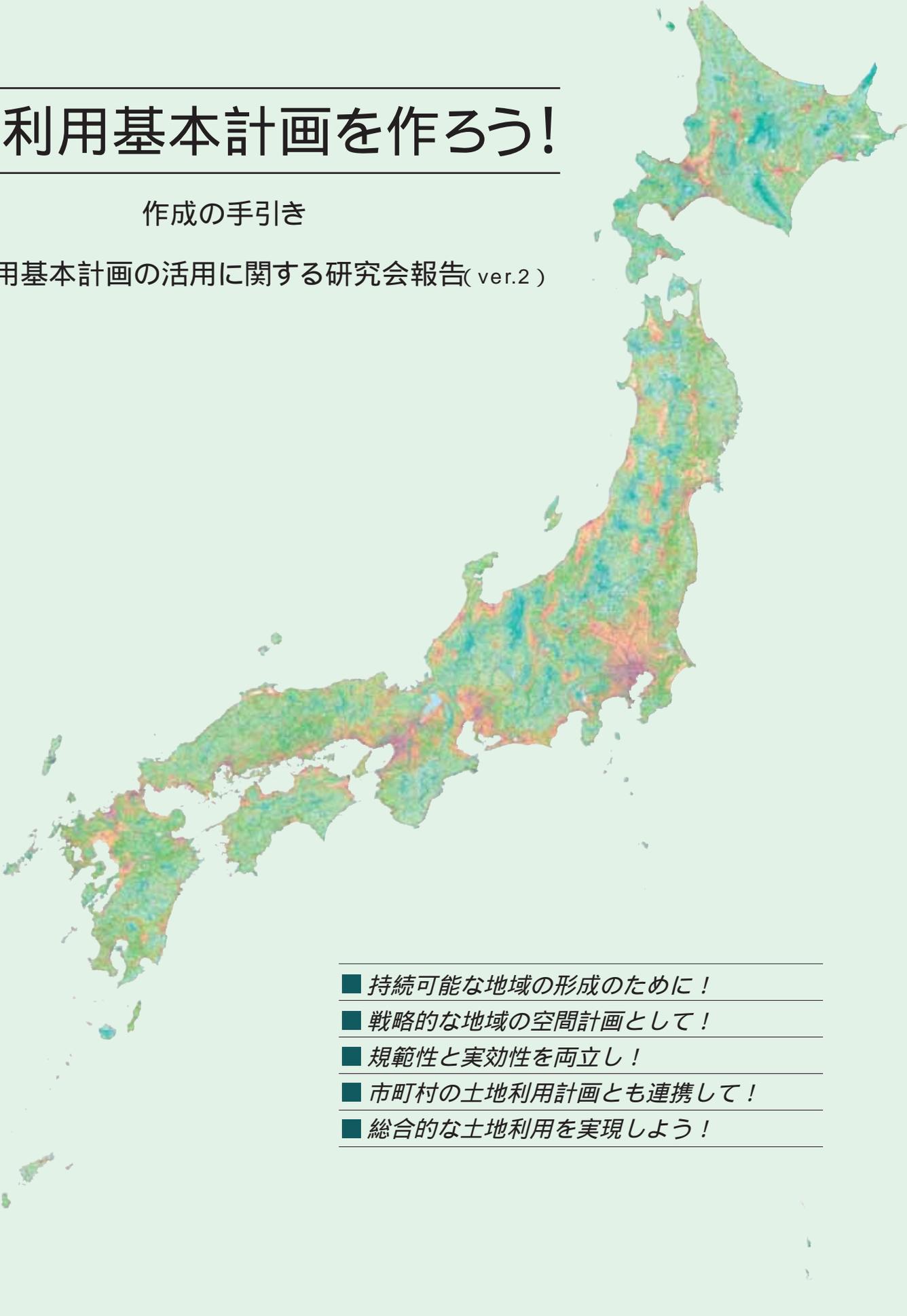


土地利用基本計画を作ろう！

作成の手引き

土地利用基本計画の活用に関する研究会報告(ver.2)

- 
- 持続可能な地域の形成のために！
 - 戦略的な地域の空間計画として！
 - 規範性と実効性を両立し！
 - 市町村の土地利用計画とも連携して！
 - 総合的な土地利用を実現しよう！

- はじめに -

国土利用計画法が制定され、土地利用基本計画の制度が運用を開始してから、30年余りが経過しました。その間、この制度と関連する土地利用規制に関わる各個別規制法が改正されてきただけでなく、地方分権の進展を始めとして社会経済情勢も大きく変化してきています。

そうした中で、平成20年7月には国土形成計画の策定とともに、国土利用計画（全国計画）が改定され、これに伴って各都道府県では、土地利用基本計画の変更に取り組むこととなっています。変更にあたっては、全国計画の改定を受けるだけでなく、都道府県それぞれの実情や個別規制法の運用実態に応じた、より充実した内容となることが望まれます。

このような情勢を踏まえて、本研究会では、平成21年度から、土地利用基本計画の活用についての視点や手法を示し、都道府県が土地利用基本計画を変更する際の参考となるものを提案したいという趣旨で検討を進めてきました。

平成20年度の成果は「土地利用基本計画を使おう！ - 活用の手引き - 」として示されており、各方面から評価をいただいています。この中で、土地利用基本計画の有する機能を、マスタープラン機能、プラットフォーム機能、法10条の“即して”機能、の三つの要点として示しました。特に、個別規制法の連携手法として、橋渡し（ブリッジの機能）、つなぎの機能、足並みを揃える機能、の三つを示しています。平成21年度の計画書の変更では、11県がこの「活用の手引き」を参考として、記載内容の工夫を行っています。

本年度の検討では、平成20年度の検討結果を踏まえて、土地利用調整のマスタープラン機能として果たすべき役割と実効性確保の方策を新たに検討するとともに、個別規制法、許可権者間の水平・垂直調整の手法について検討を続けてきました。さらには、市町村の土地利用方針と土地利用基本計画の関係、計画作成プロセス等についても検討しています。

今回、研究会報告をもとにして、その成果を「土地利用基本計画を作ろう！ - 作成の手引き - 」としてとりまとめたものです。

報告書では、様々な側面から検討を加えてきた内容を示していますが、一例として、マスタープラン（総合調整計画）として、環境・景観・資源維持といった横断的で広域的な課題への対応が求められること、活用（作成・管理）のためには、規範性と実効性の両立が重要であり、国土利用計画（都道府県計画）との一貫スキームを強化することを挙げています。

今回の検討にあたっては、本研究会に参加いただいた福島、埼玉、神奈川、新潟、長野、福井の各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ています。また、関係各省の方々とも意見交換をさせていただき助言を受けて、本報告書をとりとまとめたものです。

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あたって、昨年度のものに加えて、今回の検討結果を十分に活用していただき、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しています。

土地利用基本計画の活用に関する研究会
座長 中出 文平

第II章 土地利用基本計画を活用するための具体的方策の提案の構成	マスタープランとしての規範性・実効性確保の方策	開発計画に対する適切な規制・誘導の方策	規範性と実効性を支える科学的アプローチと市町村の計画適合
	1. 計画の5つの基本スキーム p 1	1. 個別規制法の運用 本編	1. 科学的アプローチ p 3
	2. 計画図での工夫例 p 2	2. 土地取引規制との連動 本編	2. 市町村の計画適合の仕組み p 3
	3. 計画書での工夫例 p 2	3. 水平・垂直調整の提案 本編	

マスタープランとしての規範性・実効性確保の方策 - 1. 計画の5つの基本スキーム

- ① 国土利用計画と土地利用基本計画の連係・一体化**
 - ・国土利用計画（都道府県計画）と土地利用基本計画は、基本構想から即地的計画までを一貫して計画・調整するスキーム。
 - ・両計画の策定・変更について、相互の作業の連携を強化しながら取り組むことにより、計画相互の整合と充実を図ることが可能に。
- ② 都道府県と市町村の連係による計画**
 - ・土地利用計画の基本的な担い手は市町村。
 - ・土地利用基本計画は、市町村・都道府県・国の意志を調整し総意として取りまとめる計画。
 - ・作成段階から市町村が積極的に関与して、自らの方針・計画と県土の空間利用の整合・連携を図るよう取り組むことが望ましい。
- ③ 計画策定段階における様々な主体の関与**
 - ・土地利用基本計画の権限主体は都道府県であるが、関係者との協働が必要。
 - ・市町村、市民・NPO等の参加など、様々な形で関係者・機関が土地利用基本計画の策定に関与することが重要。
- ④ 計画の機動的な見直し**
 - ・土地利用基本計画（計画書）の変更は、概ね10年ごとの国土利用計画の改定に合わせて行われているが、次のような場合には、必要に応じ計画書の変更を行うことが適当。

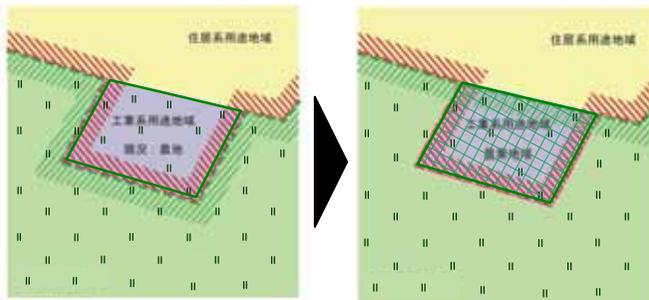
- (1) 個別規制法に基づく計画見直し時
 - (2) 個別規制法の制度の見直し時
- ⑤ 計画作成の地域単位の柔軟性**
 - ・地勢、気候、歴史等の違いにより、県土を小分けした計画を策定することが適切な場合もある。
 - ・都道府県単位の計画・調整では納まらないテーマも存在。例えば、流域にまたがる土地利用の計画・調整のテーマや森林・自然環境等の分野については、都道府県を越えた計画が求められる。

2. 計画図 (五地域区分) での工夫例

- 例示 : 個別規制法の変更が予定されている地区におけるつなぎの措置
- 例示 : 「白地地域」が生じる場合の暫定的な土地利用規制・誘導の措置 (受け渡し)
- 例示 : 県土の空間構造を展望し、当面又は将来実現すべき土地利用の姿を計画図に示し関係者が共有することにより、その調整・推進を図る

【例示】工業系の用途地域から農業地域への再編

- ・現況農地になっている工業系用途地域を、国土上の「農業地域」とし、将来の個別規制法の変更につなぐ



【例示】地域森林計画民有林から他の個別規制法による規制・誘導への適切な受け渡し

- ・林地開発で白地になった区域について、規制の空白が生じないように計画で対応



【例示】個別規制法では、合意形成等の事情で本来指定されるべき地域が欠けるような場合に、指定地域の周辺を含めて計画図に表示

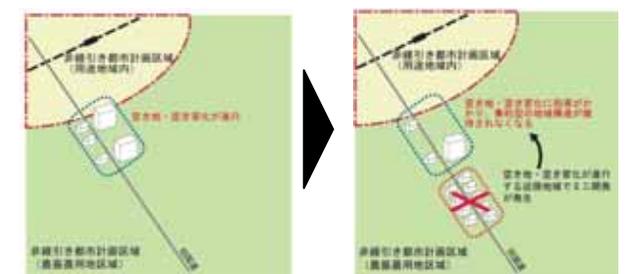
- ・現に指定されている自然環境保全地域等と一体として管理・保全することが適当な周辺地域の場合、将来の指定までのつなぎの措置として、その周辺地域までを自然保全地域 (五地域区分) と定める。

3. 計画書 (土地利用の基本方向等) での工夫例

- 例示 : 縮退化時代における持続可能な地域構造・都市構造への誘導
- 例示 : 自然環境の保全や防災など、広域的で横断的な課題への対応
- 例示 : 公共施設と土地利用の調整

【例示 a】都市と農村が共生できるような土地利用形態への配慮

- ・空き地・空き家が問題視されている団地近傍での農地転用等によるミニ開発の抑制



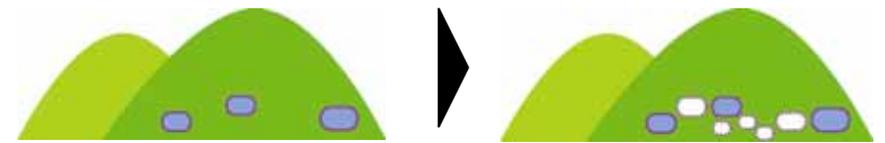
【例示 b】土地利用の不可逆性への配慮

- ・山林における廃棄物処分や残土堆積等への対応方針

森林地域 (都市計画区域外)

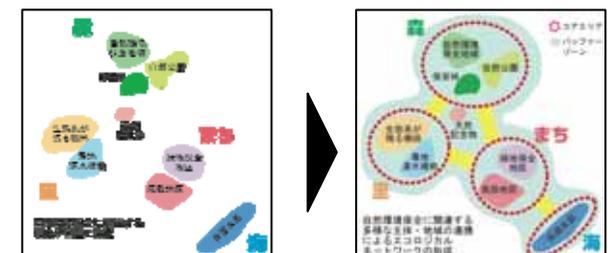
- ・林地開発許可の対象とならない小規模な開発が進行

- ・累積的な開発により処分地が大規模化している事例も散見される



【例示】自然環境の保全や防災など、広域的で横断的な課題への対応

- ・エコロジカル・ネットワークの循環軸の整備のための保全の方針を示す。



4. 科学的アプローチによる計画作成

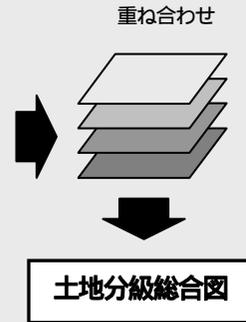
計画の規範性を高めるための工夫として、土地分級等の科学的アプローチが挙げられる。計画内容に客観性を与え、関係者が課題や方向性を共有するという意義がある。代表的な手法として「土地分級」による手法があり、自治体の計画策定にも活用されている。

土地分級手法とは??

- 土地分級とは、土地のもつ各種の特性を示す図面を活用し、複数の視点で「評価」することにより、土地利用政策決定のための土地の評価図を作成する科学的性質を持った作業。
- これまで活用されている主な手法としては、保全する土地を明らかにする方法（自然環境保全型分級）と、その土地がどのような土地利用に向いているかを判断する方法（土地利用適合度分級）がある。

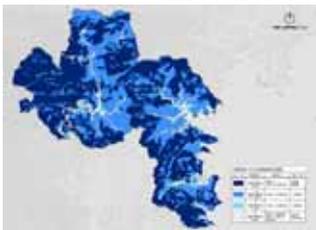
【評価内容】

市街地・
集落地適合度分級
農地適合度分級
林地適合度分級
防災保全分級
水資源保全分級
自然保全分級
環境緑地分級

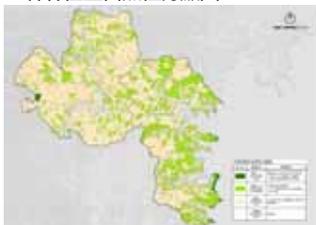


土地分級の実例（中土佐町）

傾斜角による土地崩壊性分級図



森林植生自然性分級図



- 中土佐町の事例は、土地分級手法による土地の評価に、災害危険性の情報を加味して町域を4つの大ゾーン（山林区域、農漁村集落区域、市街地域、河川・海岸区域）と16の小ゾーンに区分。

土地利用調整基本計画図



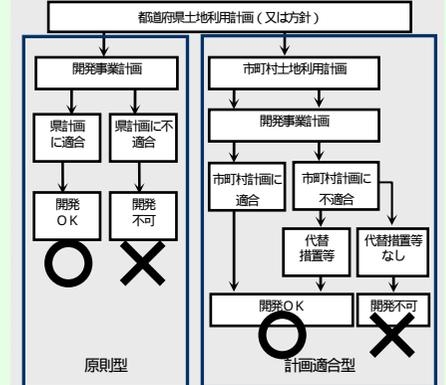
5. 市町村の計画適合の仕組みの導入

計画の規範性と実効性を両立させるための工夫として「市町村の計画適合」という考え方を提案している。県土を貫く規範と市町村の自主的な意図を調整するシステムであり、いくつかの県でこれに類似した取組みが既に見られる。

計画適合の仕組みとは??

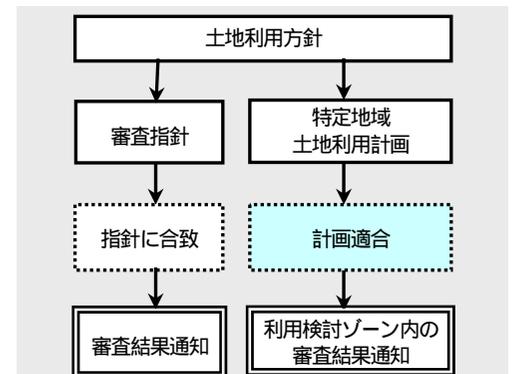
- 計画適合の仕組みとは、土地利用基本計画に示される規範を実効あるものとするために、市町村の土地利用方針が都道府県の規範（原則）に適合するか否かを判断する仕組み。
- 適合する場合と、適合しない場合が想定されるが、しない場合でも代替措置があるなどの条件により認めていく仕組みのこと。

【計画適合の概念】



計画適合の仕組みの例（神奈川県）

- 神奈川県は、開発抑制・自然環境保全を旨とした土地利用方針を示し立地規制区域を定めるなど、県土の土地利用の方向性を明確化。また、開発をワンストップで調整するため、土地利用調整条例を制定し手続き面の整備を行っている。
- また、市町村の自主的な土地利用計画を尊重するため、開発抑制地域において市町村が地域の実情を踏まえた「特定地域土地利用計画」を定めた場合には、これに沿った施設立地を可能とする（「計画適合」的な）仕組みを用意している。



土地利用基本計画を作ろう！(手引き)

「土地利用基本計画を作ろう！」 - 目次 -

はじめに

第I章 土地利用基本計画の評価と課題 1

1. わが国の土地利用計画の体系と土地利用基本計画 2
 - (1) わが国における土地利用計画制度の体系とその背景
 - (2) 国土利用計画法の創設等による対応
 - (3) 計画白地地域について
2. マスタープランとしての評価 4
 - (1) プラットフォームとして果たしてきた役割
 - (2) マスタープランとしてのこれまでの評価
 - (3) 積極的な運用を見なかった要因
 - (4) 五地域区分と個別規制法の関係に課題
 - (5) 制度発足時に示された雛形を踏襲したまま推移
3. 縮退化の時代に求められる方針・計画の内容 6
 - (1) 人口減少社会への対応
 - (2) 分野横断的・広域的な課題への対応
 - (3) 各種土地利用の規範となる戦略的な方針の提示

第II章 土地利用基本計画を活用するための具体的方策の提案 9

1. マスタープランとしての規範性・実効性確保の方策10
 - (1) 計画の基本スキーム
 - (2) 五地域区分（計画図）における工夫の提案
 - (3) 土地利用の基本方向等（計画書）における工夫の提案
2. 開発計画に対する適切な規制・誘導の方策16
 - (1) 土地利用基本計画に即した個別規制法の運用
 - (2) 土地取引規制との連動
 - (3) 個別開発における水平・垂直調整の提案
3. 規範性と実効性を支える科学的アプローチと市町村の計画適合19
 - (1) 科学的アプローチによる客観的説明の必要性
 - (2) 市町村の計画適合の仕組みの導入

第III章 総合的な土地利用計画のイメージ 21

- 1. 土地利用の再編のためのゾーニング22
 - 【ケース1】 土地利用の再編のためのゾーニング
(工業予定地域から農業地域へ)
 - 【ケース2】 土地利用の再編のためのゾーニング
(耕作放棄地から森林地域へ)

- 2. 将来の土地利用に大きく影響を与える開発のコントロール26
 - 【ケース3】 地方都市等の郊外部における開発コントロール(土地利用の持続可能性への警鐘)
 - 【ケース4】 将来の土地利用の回復・復元に支障をきたすような開発のコントロール

- 3. 環境保全のための総合的なゾーニングと個別制度の連係30
 - 【ケース5】 自然環境保全のための多様な主体・地域の連係による
エコロジカル(生態系)・ネットワークの形成

第IV章 規範性と実効性を備えた土地利用調整の仕組みを構築するための参考事例 . . 33

- 1. 「市町村の計画適合」システム(広域的な規範と地域の実情を調整するための手法)34
 - (1) 土地利用基本計画と県条例を連係させた上で、市町村計画と調整
 - 【事例1】 神奈川県土地利用調整条例と特定地域土地利用計画
 - (2) 県の方針・条例と市町村の計画・条例の連係
 - 【事例2】 兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例と市町村の里づくり条例
 - 【事例3】 高知県土地基本条例
 - (3) 海外の事例
 - 【事例4】 ドイツにおける計画逸脱許可の仕組み

- 2. 実効性、規範性を支えるための計画策定・管理のプロセス43
 - (1) 科学的アプローチ
 - 【事例5】 富士宮市: 土地分級手法を活用した土地利用計画の策定
 - 【事例6】 篠山市: 地区別に土地分級による分析を行い全市計画を策定
 - 【事例7】 中土佐町: 防災の視点を重視した土地分級による計画策定
 - 【事例8】 埼玉県エコロジカルネットワーク(調査研究事例)
 - (2) 計画内容を見直す仕組み
 - 【事例9】 いわき市: 土地利用計画における数値目標の設定
 - 【事例10】 アメリカ・シアトル都市圏: 都市圏環境のモニタリング

平成21年度「土地利用基本計画の活用に関する研究会」名簿

(学識経験者)

- 新潟大学 教授 有田博之
- 筑波大学 教授 大村謙二郎
- 福島大学 教授 鈴木浩
- 長岡技術科学大学 教授 中出文平

(都道府県)

- 福島県企画調整部土地・水調整課
- 埼玉県企画財政部土地水政策課
- 神奈川県政策部土地水資源対策課
- 新潟県土木部用地・土地利用課
- 福井県土木部土木管理課
- 長野県企画部企画課土地対策室

(オブザーバー)

- 長岡技術科学大学 助教 松川寿也

第1章 土地利用基本計画の評価と課題

1. わが国の土地利用計画の体系と土地利用基本計画

- (1) わが国における土地利用計画制度の体系とその背景
- (2) 国土利用計画法の創設等による対応
- (3) 計画白地地域について

2. マスタープランとしての評価

- (1) プラットフォームとして果たしてきた役割
- (2) マスタープランとしてのこれまでの評価
- (3) 積極的な運用を見なかった要因
- (4) 五地域区分と個別規制法の関係に課題
- (5) 制度発足時に示された雛形を踏襲したまま推移

3. 縮退化の時代に求められる方針・計画の内容

- (1) 人口減少社会への対応
- (2) 分野横断的・広域的な課題への対応
- (3) 各種土地利用の規範となる戦略的な方針の提示

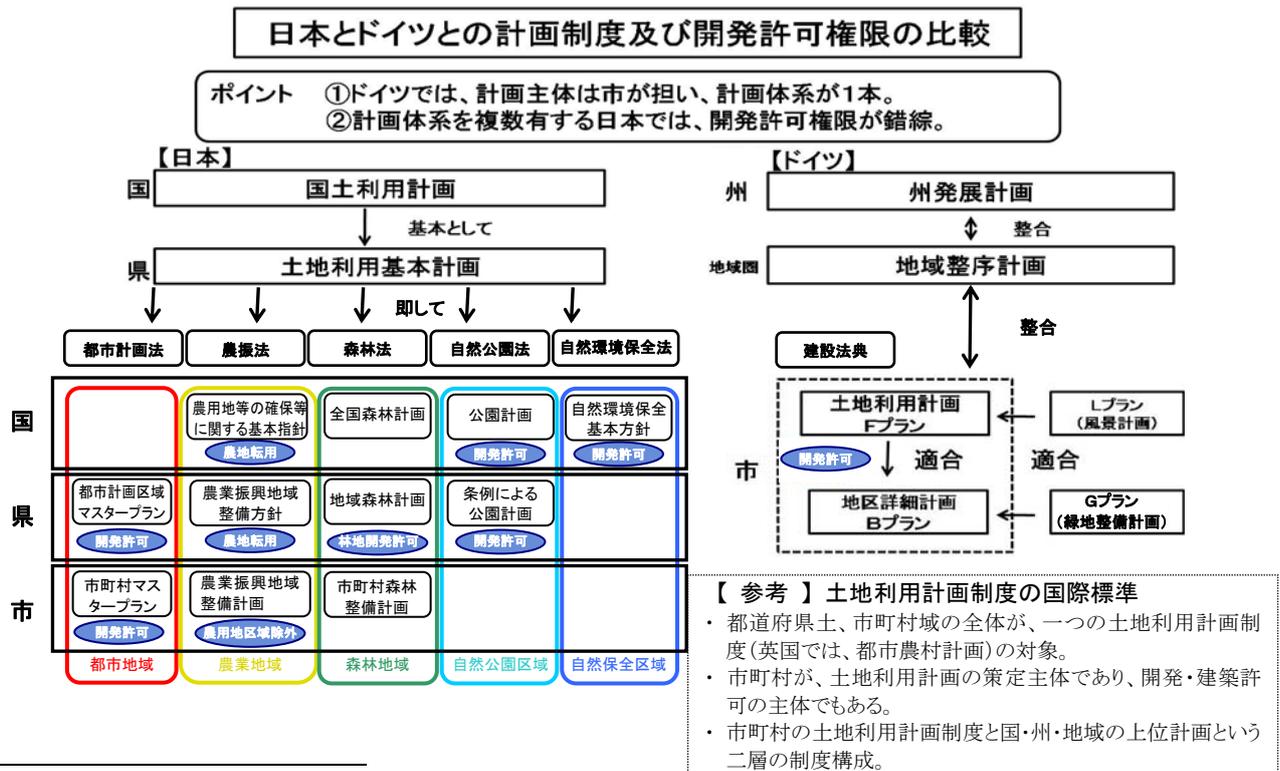
1. わが国の土地利用計画の体系と土地利用基本計画

- ・ わが国には都市から農山村までの空間を一貫してコントロールする土地利用計画制度がなく、個別規制法に基づく計画制度を組み合わせ対応している。
- ・ 個別規制法はそれぞれ固有の立法目的の下に制定されており、この縦割りの土地利用計画制度が齟齬なく円滑に運営されるためには、適切な調整役が欠かせない。
- ・ 土地利用基本計画は、このような事情を背景に制度化されたものである。

(1) わが国における土地利用計画制度の体系とその背景

- ・ わが国には、都道府県土の全域にわたって土地利用を総合的に規制・誘導する単一の土地利用計画制度が存在しない。このため、都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）等の個別規制法に基づく計画制度を組み合わせ対応するという独特の仕組みを採用している。
- ・ これは諸外国には例のない計画体系であり、制度相互間の調整が不可欠な仕組みとなっている。特に、個別規制法の空白地域（規制白地地域）が生じないような配慮は個々の法令では困難である。土地利用基本計画が、個別規制法の指針であり調整計画として制度化されている背景には、このような事情がある。
- ・ また、個別規制法が元々それぞれ固有の立法目的の下に制定されていることから、土地利用の面での規制・誘導が十分に行えない地域（計画白地地域）が生じたり、それぞれの許認可権者が国・都道府県・市町村に不可避的に分かれるというような事態も生じている。これも、土地利用基本計画が個別規制法間の調整を行う一つの背景である。☞ p 7 個別規制法に基づく計画・許可権限の一覧参照

図 日本とドイツとの計画制度及び開発権限の比較



¹ここで規制白地地域とは、個別規制5法の規制が全く及ばない地域のことをいう。国土利用計画法施行以来、関係者の努力下、規制白地地域は現在、国土の1%未満となっている。

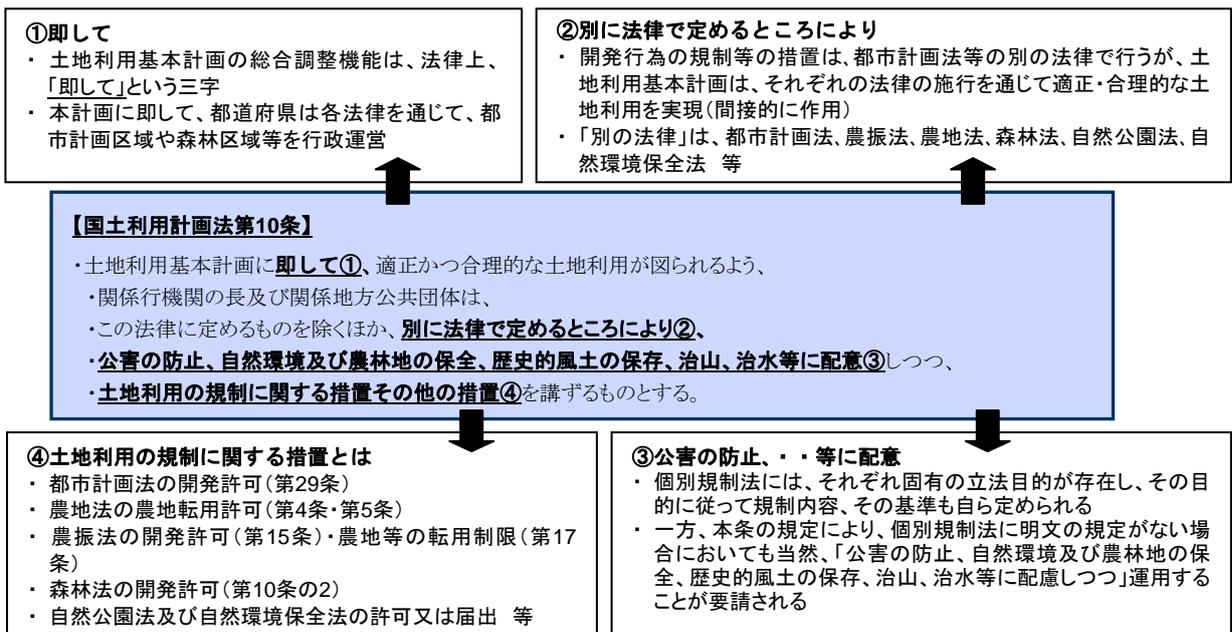
(2) 国土利用計画法の創設等による対応

- ・ 国土利用計画法(以下、「国土法」という。)の創設により、同法及び関連法令において、以下のような措置が取られ、土地利用の法制度体系が全体として相互調整機能を発揮するようにしている。

表 国土法等に基づく措置(土地利用基本計画の3つの機能)

措置	内容
①各個別規制法が土地利用規制の一翼を担うことを規定(連係機能)	・ 国土法第 10 条の規定で、「関係行政機関の長及び地方公共団体は…別の法律に定めるところ(個別規制法)により…土地利用の規制に関する措置等を講じる」とした。
②土地利用基本計画に、個別規制法に対する指針としての役割を付与(マスタープラン機能)	・ 国土法第 10 条の規定で、(個別規制法は)土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう…土地利用の規制に関する措置等を講じる」とした。
③国・都道府県・市町村の三者の協議と意向反映の措置(意思調整機能)	・ 個別規制法の主目的はそれぞれ固有であり、開発規制に対する措置の権限もそれぞれの法体系に応じて国・都道府県・市町村に分かれる。このため、国土法第 9 条の規定を通じた三者の協議と意向反映の措置による意思の一致規定が設けられている。
④土地取引規制制度の創設(利用目的審査)	・ 開発行為に着手する前の取引段階で、望ましくない将来の開発行為を事前に規制することを目的とした制度として創設されたもので、土地利用基本計画をその規制基準とする。

図 国土利用計画法第 10 条の規定の概要



(3) 計画白地地域について

- ・ 国土法の制定に合わせ、開発規制のツールを持たない主な個別規制法に対して、開発規制の技術基準の適用を付与した。森林法の林地開発許可制度や非線引き(当時は、「未線引き」)都市計画区域における開発許可制度の創設などである。しかし、なお計画白地地域が存在するという土地利用調整上の隘路が残った。
- ・ 計画白地地域とは、各個別規制法における開発規制の緩い地域である。具体的には、都市計画法の非線引き都市計画区域(用途地域を除く)、農業振興地域の農用地区域外の地域(農振白地地域)、地域森林計画対象民有林の区域(保安林を除く)等である。
- ・ このような地域の開発許可にあたっては、立地基準が適用されないため、建物用途をコントロールし適切な土地利用を規制・誘導することが十分にはできないという実状がある。

2. マスタープランとしての評価

- ・土地利用基本計画は、五地域区分を一枚の図に表すなど、土地利用のプラットフォームとして一定の役割を果たしてきた。
- ・一方、土地利用基本計画が、都道府県土の総合的な空間計画を導く規範性・指針性（メッセージ）を備えたマスタープランとなっていないとの指摘もある。

(1) プラットフォームとして果たしてきた役割

- ・土地利用基本計画は、五地域(都市、農業、森林、自然公園、自然保全)を土地利用基本計画図という一枚の図面に落とし、誰もがこれを総覧できるという基幹的な役割を持っている。国土法が制定される以前は、個別規制法の地域・区域がどのように指定されているかという関係を一目瞭然に見て取れるような図はどこにも存在していなかった。
- ・また、都道府県が土地利用基本計画の変更の円滑な運営のために設けている「土地利用調整会議」を通じた総合調整プロセスの存在は、県土の適切な土地利用を図っていく上で、目には見えないが欠かせない仕組みとなっている。
- ・このように、わが国特有の土地利用計画制度に由来する課題・隘路を克服するため、土地利用基本計画は土地利用を総合調整するプラットフォームとして一定の役割を果たしてきたといえる。

(2) マスタープランとしてのこれまでの評価

- ・一方、土地利用基本計画がこれまで各種土地利用の総合調整を行うマスタープランとしての役割を十分に果たしていないという指摘がある。即ち、国土利用計画を基本として都道府県土の総合的な空間計画を導く規範性・指針性（メッセージ）を備えた計画になっていないというものである。
- ・個別規制法の区域変更に伴う土地利用基本計画の五地域区分の変更は、「後追いの」で意味がないという指摘が、その典型であろう。実は、各個別規制法には一部の例外を除き法令相互間の調整規定が設けられていないので、都道府県の土地利用調整会議において予めすべての関係が調整されることは、縦割りの計画制度が割拠する中では意味があることといえる。ただし、このような意義だけでなく、県土の土地利用を総合調整する積極的な意義を見出していないという認識も、このような評価の背景にあると考えられる。

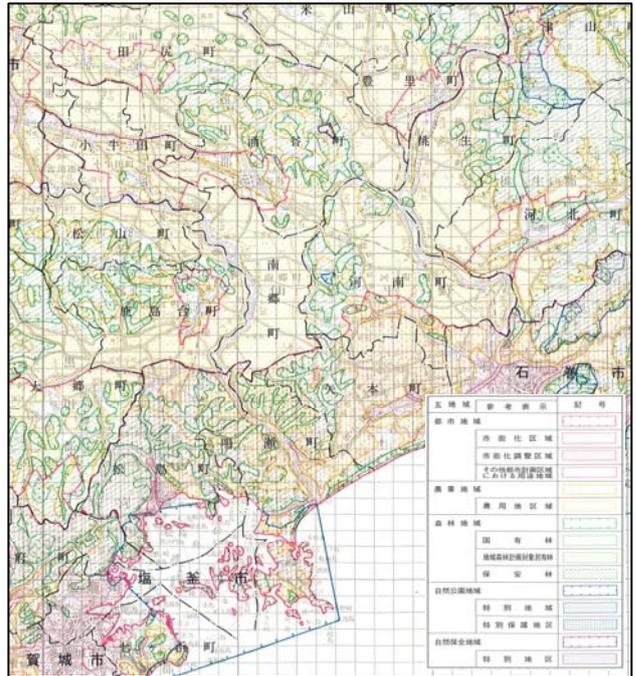
(3) 積極的な運用を見なかった要因

- ・土地利用基本計画の積極的な運用が見られない要因としては、各県の計画図・計画書の内容が当初の運用方針や国の示した雛形の範囲にとどまっていること、県土利用のビジョンを示す国土利用計画(都道府県計画)と一体的・相互補完的に検討・策定されてこなかったこと等が挙げられる。

(4) 五地域区分と個別規制法の関係に課題

- 国土法施行時、全国的な土地投機への対応として、開発行為に対する規制を即刻実施する必要があった。一方、土地利用基本計画が基本とする国土利用計画(全国計画及び都道府県計画)は、この段階では未策定であった。
- このため、暫定的な土地利用基本計画を作るという方針が示された。暫定計画では、開発行為の規制に結びつけやすいということから、個別規制法の区域をそのまま五地域とする(乖離なき)運用が取られた。
- この運用が、ある意味徹底され過ぎたまま今に至っているという面がある。

図 土地利用基本計画 計画図



(宮城県土地利用基本計画より)

(5) 制度発足時に示された雛形を踏襲したまま推移

- 土地利用調整の基本となる「土地利用の基本方向」が国土利用計画(都道府県計画)を単に引き写している場合が多く、個別規制法や市町村への指針としての具体性を欠いているという実態がある。
- また、「土地利用の原則」や「五地域区分の重複地域における調整指導方針」についても、国土法施行時に旧国土庁が示した雛形を踏襲することにどまっている場合がほとんどである。このため個別規制法の枠組みや規制・誘導の内容が大きく変化してきている実態に対応したものになっていない。

図 土地利用基本計画 計画書

〇〇県土地利用基本計画書(抄)

1. 土地利用の基本方向

(1) 県土地利用の基本方向
県土全体と、地域別に記載。

(2) 土地利用の原則

① 都市地域
市街化区域においては、…。
市街化調整区域においては、…。

② 農業地域
…

2. 五地域区分の重複地域における調整指導方針

(1) 重複地域における土地利用の優先順位、土地利用の誘導の方向等

① 都市地域(市街化区域及び用途地域以外)と農用地区域が重複する場合
→ 農用地としての利用を優先するものとする。

② 農業地域と自然公園地域(特別地域)とが重複する場合
→ 自然公園としての保護及び利用を優先するものとする。

(2) 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
…

3. 縮退化の時代に求められる方針・計画の内容

- ・本格的な人口減少社会を迎え、土地利用をめぐる前提が大きく変化しており、環境・景観・資源維持といった分野横断的で広域的な課題への対応が求められる潮流もある。
- ・このような中、各種土地利用の規範となる戦略的な方針の提示が求められている。

(1) 人口減少社会への対応

- ・人口減少社会の到来による土地需要の縮退など、土地利用をめぐる前提は大きく変化している。依然として存在する郊外部等における拡散的開発への対応は怠れないものの、今後は、地域を適切に管理するための方策や土地利用の態様を再編するというような創意工夫により、持続可能な地域形成の取組みを強めていく必要がある。

(2) 分野横断的・広域的な課題への対応

- ・地球温暖化、生物多様性、都市型水害、景観など、土地利用に関する課題は個々の行政分野や法令を越えて分野横断的・広域的なものとなってきている。同時に、公共による取組みだけでなく、市民、NPO、企業など多様な主体によるきめ細かな取組みとの関係も重要となっている。
- ・このような多様な主体が適切な関係を以って取り組むためには、様々な主体の意図を総合した計画とプログラムが不可欠となる。このため、土地利用基本計画など広範な課題を取り扱える計画において、各主体が共有できるような規範・指針を示していくことが求められる。

(3) 各種土地利用の規範となる戦略的な方針の提示

- ・このためには、現実の計画を把握・調整しつつ、今後の土地利用(空間利用)の方向性を展望し、各種土地利用の規範となる戦略的な方針を示すことが重要である。規範を大きく分けると、土地利用秩序を維持・形成するための規範と、どう誘導していくかという規範に大別されるが、いずれにおいても現実と規範をどう調整し両立していくかが重要となる。



(静岡県ホームページより)



(鶴岡市提供資料より)

【参考】個別規制法に基づく計画・許可権限の一覧

- ・現在の制度では個別規制法ごとに計画権限・許可権限が、国・都道府県・市町村に分散している。
- ・農地・森林の資源保全に関する法令は、都道府県(一部、国または市町村)に、自然公園・自然環境関連は国と都道府県に権限が所在している。一方、地域のまちづくりのための都市計画は市町村主体を基本としつつ都市計画区域の設定や市街化区域と市街化調整区域の区域区分(線引き)等の権限は都道府県にあるなどである。

(i) 方針・計画の権限

	市町村	都道府県	国
都市計画法	・市町村マスタープラン	・都市計画区域マスタープラン	・都市計画区域等
農振法	・農業振興地域整備計画	・農業振興地域整備基本方針	・農用地等の確保等に関する基本指針
森林法	・市町村森林整備計画	・地域森林計画	・全国森林計画
自然公園法	—	・条例による公園計画	・公園計画
自然環境保全法	—	—	・自然環境保全基本方針

(ii) 地域の指定・解除の権限

	市町村	都道府県	国
都市計画法	・用途地域(右欄の地域を除く) ・特定用途制限地域 ・地区計画	・都市計画区域 ・準都市計画区域 ・市街化区域と市街化調整区域の区域区分 ・用途地域(指定都市を除く三大都市圏の既成市街地等)	・都市計画区域(2以上の都道府県の区域にわたる場合)
農振法	・農用地区域の指定、解除	・農業振興地域	—
森林法	・公益的機能別施業森林区域(水土保持林、森林と人の共生林、資源の循環利用林)	・地域森林計画民有林の区域 ・保安林	・森林計画区 ・保安林
自然公園法	—	・都道府県立自然公園 ・特別地域(国定公園、都道府県立自然公園)	・国立公園、国定公園 ・特別地域(国立公園)
自然環境保全法	—	・都道府県自然環境保全地域(特別地区等)	・原生自然環境保全地域 ・自然環境保全地域(特別地区等)

(iii) 開発許可等の権限

	市町村	都道府県	国
都市計画法	・開発許可(政令市、中核市、特別市、事務処理市町村)	・開発許可(左欄の市を除く)	—
農地法	—	・農地転用許可(農地面積が4ha以下)	・農地転用許可(農地面積が4haを超える)
森林法	—	・林地開発許可	—
自然公園法	—	・特別地域内の開発許可(国定公園) ・条例による規制(都道府県立自然公園)	・特別地域内の開発許可(国立公園)
自然環境保全法	—	・条例による規制(都道府県立自然環境保全地域)	・開発規制(原生自然環境保全地域・自然環境保全地域(特別地区等))

第II章 土地利用基本計画を活用するための具体的方策の提案

1. マスタープランとしての規範性・実効性確保の方策

(1) 計画の基本スキーム

- ①国土利用計画（都道府県計画）と土地利用基本計画の連係・一体化
- ②都道府県と市町村の連携と役割分担
- ③計画策定段階における様々な主体の関与
- ④計画の機動的な見直し
- ⑤計画策定の地域単位の柔軟性

(2) 五地域区分（計画図）における工夫の提案

(3) 土地利用の基本方向等（計画書）における工夫の提案

2. 開発計画に対する適切な規制・誘導の方策

- (1) 土地利用基本計画に即した個別規制法の運用
- (2) 土地取引規制との連動
- (3) 個別開発における水平・垂直調整の提案

3. 規範性と実効性を支える科学的アプローチと市町村の計画適合

- (1) 科学的アプローチによる客観的説明の必要性
- (2) 市町村の計画適合の仕組みの導入

1. マスタープランとしての規範性・実効性確保の方策

- ・土地利用基本計画が、マスタープランとしての本来の機能（規範性・実効性）を確保するための、計画の基本スキームとして必要な事項を(1)に記載する。
- ・土地利用基本計画の五地域区分（計画図）及び土地利用方針等（計画書）においては、個別規制法との連携を図るため、また、現代的な課題に対応するため、記載内容について様々な工夫が可能であり、それらについて、例示として(2)及び(3)に具体的に記載する。

(1) 計画の基本スキーム

①国土利用計画（都道府県計画）と土地利用基本計画の連携・一体化

- ・国土利用計画(都道府県計画)と土地利用基本計画は、基本構想から即地的計画までを一貫して計画・調整するスキームといえる。
- ・このため、国土利用計画(都道府県計画)と土地利用基本計画の策定・変更について、相互の作業の連携を強化しながら取り組むことにより、計画相互の整合と充実を図ることが可能となる。
- ・例えば、国土利用計画(都道府県計画)の利用目的区分と土地利用基本計画の五地域区分の関係について、環境保全といった共通のテーマとして作成するなど、計画の一貫性を強化する取組みなども考えられる。

【参考】

- ・国土利用計画(都道府県計画)では県土利用に関する基本構想を示し、土地利用基本計画は国土利用計画を基本としつつ即地的な土地利用の実態や将来像を描くとともに、これを達成するために必要な調整方針を定めるものである。

②都道府県と市町村の連携と役割分担

- ・土地利用計画の基本的な担い手は市町村である。一方、土地利用基本計画は、市町村・都道府県・国の意志を調整し総意として取りまとめる計画である。
- ・都道府県土の空間計画である土地利用基本計画が実効性を持つためには、住民に身近な場できめ細かな規制・誘導を行う市町村の土地利用計画との関連性は大きい。
- ・市町村は、国土利用計画(都道府県計画)及び土地利用基本計画の作成段階から積極的に関与して、自らの方針・計画と県土の空間利用の整合・連携を図るよう取り組むことが望ましい。

③計画策定段階における様々な主体の関与

- ・国土法では都道府県が土地利用基本計画の策定主体となっているが、様々な主体が計画策定のプロセスに関わることで、その後の計画の着実な実施につながると考えられる。具体的には海外に見られるように、関係市町村との共働、計画作成組織の設立、市民・NPO等の積極関与、専門家の参加、分野によっては国の機関も参加等、様々な形で関係者・機関が土地利用基本計画の策定に関与する方法がある(みんなで作る、透明性を持って作るというプロセスが計画の実効性を支えることになる)。

【参考】

- ・土地利用基本計画は、国土法第10条の規定により各個別規制法の国・都道府県・市町村を拘束すること、農業・森林等に関する許可権限の多くは都道府県にあること等から、三者の意志を一致させるための手続き(国との協議、市町村の意向を十分反映)を法に置きつつ、都道府県が計画を策定する仕組みを取っている。

④計画の機動的な見直し

- ・土地利用基本計画(計画書)の変更は、概ね 10 年ごとの国土利用計画(全国計画及び都道府県計画)の改定に合わせて行われているが、土地利用基本計画は個別規制法の計画とも密接な関係があることから、次のような場合には、必要に応じ計画書の変更を行うことが適当と考えられる。

■見直しのタイミング

- i) 個別規制法に基づく計画は5年ごとに基礎的な調査を行い内容の見直しを行っている。このため、土地利用基本計画についてもこのタイミングで見直しを行う。
- ii) 個別規制法に大きな制度改正があり、この内容を土地利用基本計画に反映することが適当と考えられる場合、土地利用基本計画もこれに合わせて見直しを行う。

- ・また、適時で適切な見直しを行うためには、PDCAサイクル等の計画管理のプロセスを導入するなど、計画の「意図と結果」が継続的に検証され管理されていることが重要である。

⑤計画作成の地域単位の柔軟性

- ・地勢、気候、歴史等の違いにより、県全体の計画に加え、県土を小分けした計画を策定することが適切な場合もある。この場合、国土利用計画(都道府県計画)の区域と整合を図ることが適当であろう。
- ・また、都道府県単位の計画・調整では収まらないテーマも存在する。例えば、流域にまたがる土地利用の計画・調整のテーマや森林・自然環境等の分野については、都道府県を越えた計画が求められる。このような領域については、分野ごとに都道府県の組み合わせが異なることもあり得る。

(2) 五地域区分(計画図)における工夫の提案

- ・土地利用基本計画による五地域区分は、個別規制法に基づく地域・区域と乖離しないよう運用されてきた。これは、この計画が国土法第 10 条の規定に基づき個別規制法を通じて開発規制を行うための基本となることを踏まえたものである。
- ・しかしながら、土地利用の計画・調整の主題が多様な事象に広がってきている中、都道府県土の実情や個別規制法の運用に応じて、以下のような工夫も検討されてよいと考えられる。ただし、何れの場合も、その計画図の内容が個別規制法と調整して方向付けられていることが肝要である。

例示①：現状の土地利用形態に応じて個別規制法に基づく規制・誘導の措置の見直しが予定されている場合に、この方向性を五地域として先導的に示す

例示②：規制白地地域が生じる場合、土地利用基本計画の変更プロセスの工夫等により、次の土地利用規制・誘導の措置に受け渡す

例示③：県土の空間構造を展望し、当面又は将来実現すべき土地利用の姿を計画図に示し関係者が共有することにより、その調整・推進を図る

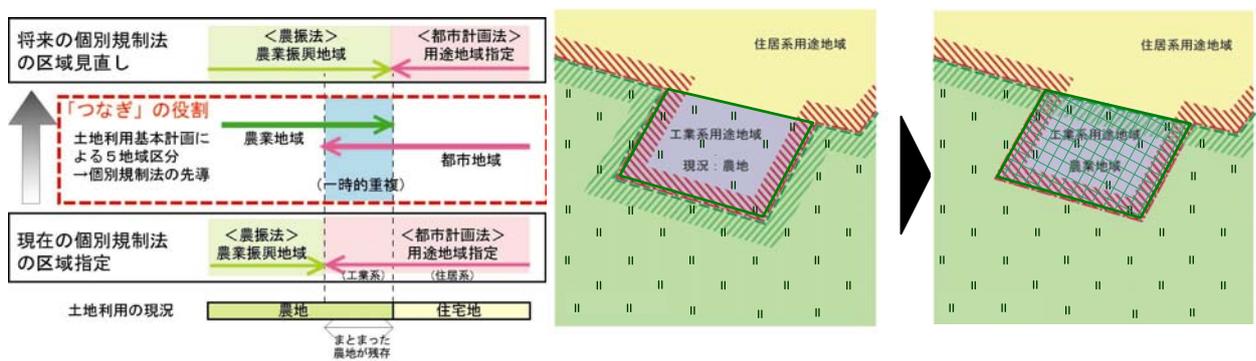
【参考】

- ・逐条解説では、「国土法第9条に示される五地域区分は、それぞれ都市計画区域、農業振興地域等の個別規制法による既存の地域概念と類似した新しい地域概念として設定されているが、必ずしもそれらの既存の地域概念と直接的に結びつくものではなく、独自の概念である」とされており、一対一対応とはされていない。

●例示①：現状の土地利用形態に応じて個別規制法に基づく規制・誘導の措置の見直しが予定されている場合にこの方向性を五地域として先導的に示す（個別規制法の地域・区域の見直しまでの「つなぎ」としての役割）

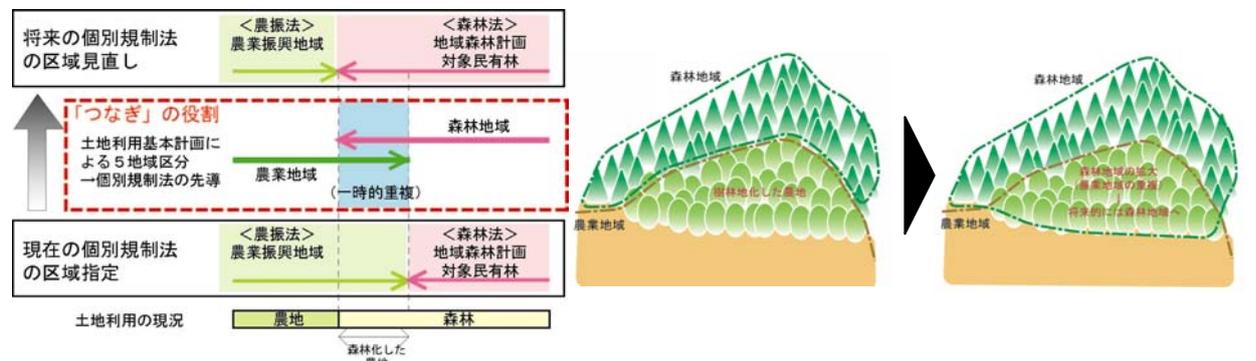
例示 a 工業系の用途地域から農業地域への再編（Ⅲ. ケース 1 参照）

- ・ 農地が残存する工業系の用途地域を、都市的土地利用以外の用途に方針転換することが増えると予測される。都市側の事情だけでなく、食糧需給、生態系保全等の社会経済ニーズからこのような土地利用の再編が要請されることも想定される。
- ・ 一方、用途地域のまま農業振興地域を指定することは法令上できないという制約があり、地元調整や実地調査に時間を要する場合は、土地利用再編の方向性を示せないという支障が生じる。
- ・ 土地利用基本計画は、このような個別規制法上の制約を直接受けないので、土地利用再編の方向性を先んじて位置づけ、個別規制法の的確な見直しに繋いでいくという役割・意義がある。



例示 b 耕作放棄地（農業地域）から森林地域への再編（Ⅲ. ケース 2 参照）

- ・ 耕作放棄地のうち、現況樹林地化しており農地としての再利用も困難な地区では、農業地域から森林地域への土地利用再編の検討を行うことが考えられる。
- ・ 個別規制法としては、農業振興地域から除外（場合によっては農地転用も）するとともに、地域森林計画対象民有林の区域に指定することになる。その際、農振法、森林法それぞれに所要の調査や合意形成のための期間を要することがある。
- ・ この場合、将来的に森林資源空間として地域を維持・形成する方向性を関係者が合意したものに付き、土地利用基本計画上の森林地域として位置づけ、土地利用の将来像を共有する。



●例示②：「規制白地地域」が生じる場合、土地利用基本計画の変更プロセスの工夫等により、次の土地利用規制・誘導の措置に受け渡す（個別規制法が講じようとする措置までの「つなぎ」としての役割）

例示 a 地域森林計画対象民有林から他の個別規制法による規制・誘導への適切な受け渡し

- ・他の個別規制法との重複がない地域森林計画対象民有林の区域が、林地開発許可により除外されると、土地利用に関する規制が及ばない白地地域となる。
- ・このような場合、それ以降の土地利用転換への対応も想定し、他の個別規制法や条例による対応の検討を林地開発許可処分の段階から行い、土地利用規制の空白地帯・期間が生じないよう、規制を受け渡していく措置を講じることが適当である。
- ・この規制の受け渡しが的確に行われるためには、土地利用基本計画変更のプロセスを工夫し、次の個別規制法等に繋いでいくこと（各個別規制法等の総合調整）が重要となる。（林務部局が行う地域森林計画民有林の区域からの除外と関係を取りつつ、次の規制措置への受け渡しを確実に実施の上、土地利用基本計画を変更する等）

【白地地域の発生】



●例示③：県土の空間構造を展望し、当面又は将来実現すべき土地利用の姿（地域の空間戦略）を計画図に示し関係者が共有することにより、その調整・推進を図る

例示 a 個別規制法では、合意形成等の事情で本来指定されるべき地域が欠けるような場合に、指定地域の周辺を含めて計画図に表示

- ・例えば、現に指定されている自然環境保全地域等と一体として管理・保全することが適当な周辺地域の場合、将来の指定までのつなぎの措置として、その周辺地域までを自然保全地域（五地域区分）と定める。

例示 b 環境要素や防災要素など、五地域にわたる総合的な規制・誘導の措置が求められるような場合、特定課題対応の計画図として表示（Ⅲ. ケース5参照）

- ・例えば、山・里・町・海に展開する生態系（エコロジカル）ネットワークの環境要素を図示する場合や、流域にまたがる防災要素を図示するような場合である。
- ・この場合は、計画書（土地利用の調整等に関する事項）の内容を空間的・視覚的に示すための参考図としての活用を想定しており、次項の「計画書の例」に相通ずる意味がある。

(3) 土地利用の基本方向等（計画書）における工夫の提案

・持続可能な地域形成の実現のための計画内容のイメージとして、以下のような記載例が考えられる。

例示①：縮退化時代における持続可能な地域構造・都市構造への誘導

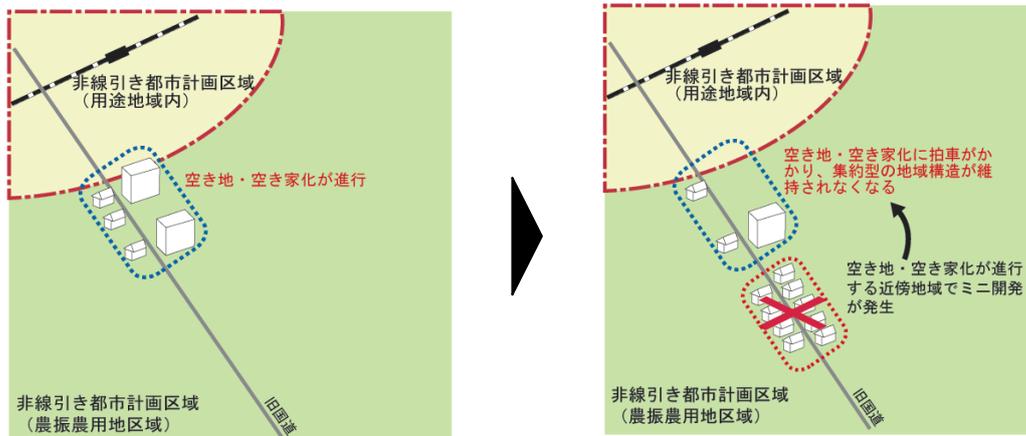
例示②：自然環境の保全や防災など、広域的で横断的な課題への対応

例示③：公共施設と土地利用の調整

●例示①：縮退化時代における持続可能な地域構造・都市構造への誘導

例示 a 都市と農村が共生できるような土地利用形態への配慮（☞Ⅲ. ケース 3 参照）

・将来の土地利用の適正管理や再編に逆行するような周辺地域開発の防止の方針を示す。



例：空き地・空き家が問題視されている団地近傍での農地転用等によるミニ開発の抑制

例示 b 土地利用の不可逆性への配慮（☞Ⅲ. ケース 4 参照）

・将来、原状回復に多大な費用と期間を要する土地利用の防止の方針を示す。

森林地域（都市計画区域外）

・林地開発許可の対象とならない小規模な開発が進行

森林地域（都市計画区域外）

・累積的な開発により処分地が大規模化している事例も散見される



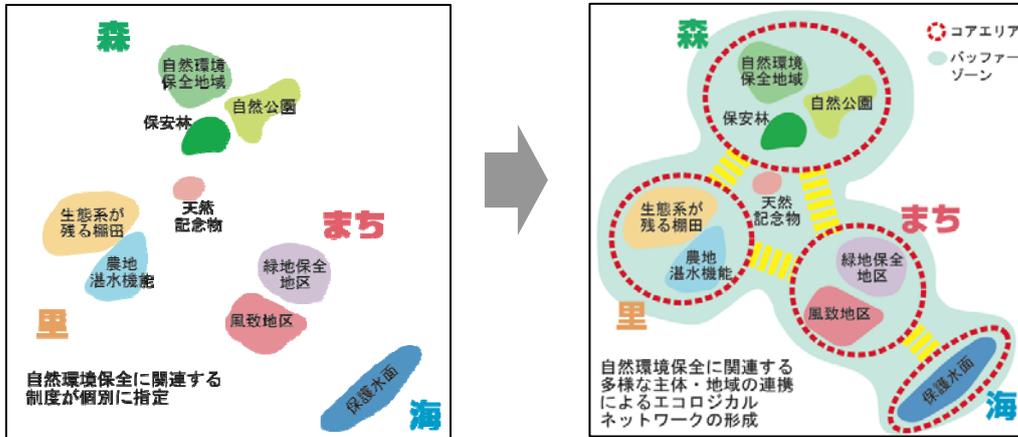
例：山林における廃棄物処分や残土堆積等

例示 c 土地利用に関する方針・計画の適時適切な見直し

・経済社会の変化のサイクルが短くなる中、計画・事業のリセットが必要な場合が増えてくると予想される。このような場合、必然的に地域の土地利用構想や計画についても見直す必要が生じると考えられる。
 ・しかしながら、事態が表面化して関係者の利害が錯綜する中で見直しの検討を行うことは難しいことも多い。このため、土地利用構想や計画の見直しに着手する場合の条件や当該見直しの手続き等をあらかじめ土地利用基本計画に位置づけておくことも一法である。

●例示②：自然環境の保全や防災など、広域的で横断的な課題への対応

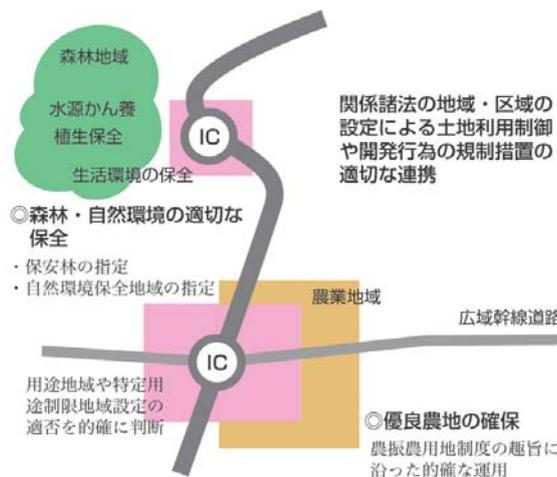
- ・ 森から里へ、町から海へなどエコロジカル・ネットワークの循環軸の整備のための保全の方針。
- ・ 都市型水害への対応策等、五地域にわたる横断的な防災ネットワークの構築のための保全の方針。
- ・ 自然保全や防災対応すべき地域を特定し拡充するための各種調査や合意形成の推進を位置づけ。



- ・ 自然環境等の保全には相応の維持管理コストがかかることから、開発を抑制するだけで実現するものではない。このため、規制・誘導以外の措置との連携も考慮することが必要である。例えば、公共性に着目した各種事業の優遇や税制面での対応、周辺開発事業による開発利益を環境保全事業に環流するための措置である。

●例示③：公共施設と土地利用の調整

- ・ 公共施設の整備により開発圧力が高まる周辺郊外地域における土地利用(整備・保全)の方針を示す。
- ・ 公共施設(高速道路のインターチェンジや新幹線新駅周辺地区、バイパス道路沿道、官庁施設、大規模医療施設等)の整備により生ずる土地利用(周辺郊外地域における無秩序な開発への影響等)、地域構造(中心市街地の空洞化への影響等)へのインパクトを評価し、土地利用計画と公共施設との調整を図る。
- ・ 開発利益を環境保全等に環流させるための戦略・方針を提示する。



(「土地利用基本計画を使おう!」より)

2. 開発計画に対する適切な規制・誘導の方策

- ・土地利用基本計画に示される土地利用の規範性について、各個別規制法が「即して」運用するルールを関係者間で合意し共有することが重要である。
- ・計画白地地域での許認可の運用など、各個別規制法による対応に限界がある場合は、「水平（個別規制法間）・垂直（許認可権者間）の調整」による他の法令との調整・関係が重要となる。

(1) 土地利用基本計画に即した個別規制法の運用

- ・土地利用基本計画は個別規制法に具体的な規制措置を委ねているため、その計画内容を個別規制法に的確に受け渡していくことが、計画意図の実現にとって重要となる。
- ・具体的には、土地利用基本計画に示される土地利用の規範を、各個別規制法がどこまでどのように「即して」運用するかというルールについて合意形成を図り、これを関係者が共有することが大切である（この規範は、具体的であることが望ましいが、詳細はガイドライン等に落とし機動的な運用を図ることも有効）。
- ・個々の開発の適否は市町村が通常最初に判断する機会が多いことから、都道府県はルールを作る過程で市町村とも相互にやり取りをしながら、適正な土地利用についての価値を共有していくことも、その後の円滑な運用につながる。
- ・土地利用基本計画と5つの個別規制法の間で、このルールが確立され運用されれば、これだけで相当の土地利用調整効果が期待される。

【参考】

- ・国土利用計画法の制定に中心的に携わった下河辺淳氏は、「土地利用基本計画の実効性は、法律上の拘束力（が「即して」という三文字にあること）はともかく、その計画がどこまでよく調整の取れたものであるかという内容によって勝負がついてくる。」と述べている。



(2) 土地取引規制との連動

- ・国土法に基づく土地取引規制（事後届出制度等）は、開発行為に着手する前の取引段階において、望ましくない将来の開発行為を事前に規制することを目的として創設されたもので、その利用目的が土地利用基本計画やその他の公表された土地利用計画に適合しない場合には勧告・助言の対象とできる仕組みである。
- ・平成10年から事後届出を基本とした制度となっているが、農地転用許可を停止条件付きとした土地取引など、個別規制法の許認可の見込みを模様見しながらの取引行為も散見されることから、国土法が個別規制法と適切に関係できれば、一定の効果があると考えられる。

(3) 個別開発における水平・垂直²調整の提案

- ・以下の事例は、土地利用基本計画に規範となる事項（環境・資源等の保護、集約型都市構造の形成等）が記載され、許認可権者がこれに沿って規制・誘導する場合を想定している。事例のいくつかは、事前明示的な技術・許可基準に裁量的な基準を組み合わせることで、水平・垂直調整を図っているものである。

例示①：非線引き都市計画区域(用途地域を除く)や都市計画区域外における農用地区域の運用に関する記載

例示②：農振白地地域等における規制・誘導を図るための運用

例示③：森林環境の保全について、林地開発許可や都市計画法の開発許可だけでは十分な規制・誘導ができない場合に地方公共団体の条例で対応する場合

●例示①：非線引き都市計画区域(用途地域を除く)や都市計画区域外における農用地区域の運用に関する記載

例示 a 農用地区域除外の運用

- ・農振法に基づく農用地区域からの除外にあたっては、5つの要件³を満たすことが法定基準となっている。この基準の運用の考え方は、農振制度に関するガイドライン(技術的助言)に丁寧に説明されており、これを踏まえれば、優良な集団農地を維持保全しつつ、間接的に、土地利用転換も適正に規制・誘導することが可能である。
- ・また、都道府県がこのガイドラインを踏まえ、より地域の実情に合った基準を作り運用することも考えられる。その際、都市計画部局等と連携して行えば、非線引き都市計画区域における無秩序な開発にもかなりの程度対応できると考えられる。

【参考】

- ・農地法等の規制と都市計画の関係について、新都市計画法の制定に中心的に携わった大塩洋一郎氏は次のように述べている。(都市の時代—大塩洋一郎都市論集 2003年)
- 農地法や農振法は、あくまで農業の生産性の向上に着目した用途等の規制だから、都市計画的な都市全体の機能、環境を保全するための土地利用規制ではなく、個別の行政目的のための制限である。しかし、農地法の規制は、農地転用や調整区域の市街化区域編入に際し、農業サイドから都市化の進展や市街化の動向も同時に勘案して行うなどの点で、都市計画上の保全的な機能を、いわば都市計画の裏側から支える特殊な規制力を持っている。

例示 b 農振法施行規則第4条の4第1項第27号による農用地区域除外の運用⁴

- ・農振法施行規則第4条の4第1項第27号の規定に基づき、市町村が地域の農業の振興に関する計画を策定して農用地区域を除外し、郊外型商業施設や一般住宅等が立地されてきた事例が散見される。この規定は、法定5要件のうち「土地改良事業完了後8年経過」の要件について、地域全体の農業の振興を図るために必要な施設に限りこの要件を適用除外とするものであるが、他の4要件まで特例とするものではない。
- ・このため、営農環境保全の観点から農用地区域からの除外について厳格な対応を取り、優良な農地資源を保全するとともに、まちづくり三法の適切な運用を図り、農村・都市の広域にわたる地域づくりの支障とならないよう配慮することが肝要である。

² 水平・垂直調整：土地利用に関する個別規制権者間の調整で、国・都道府県・市町村の調整（垂直調整）、関係法令間の主体間調整（水平調整）のことを指す。

³ 5つの要件：農振法第13条第2項に規定されている5つの要件。

⁴ いわゆる「27号計画」であり農村活性土地利用構想が前身。平成19年、農林水産省から制度の本来目的に沿った農振法・農地法の適切運用を図るよう技術的助言が発出されている。

●例示②：農振白地地域等における規制・誘導を図るための運用

例示 a 準都市計画区域、特定用途制限地域の設定

- ・農振法の農用地区域以外の地域(農振白地地域)では、非農用地については農振法・農地法ともに適用とならないため、このような地域で周辺の農地・農村環境に対して望ましくない用途の施設が建設されることが想定される。
- ・このため、当該地域が非線引き都市計画区域の場合は特定用途制限地域を指定し、都市計画区域外の地域では準都市計画区域の指定を行った上で特定用途制限地域を指定し、周辺の農地・農村環境との調和の上で適切でない用途を限定列挙して規制することが考えられる。

例示 b 農振法による規制と相まった特定用途制限地域の設定

- ・農用地区域を除外して特定用途制限地域を設定することが合理的でない場合で、農用地区域に係る規制と相まうことで良好な環境の形成又は保持をより効果的に実現できる観点から、農用地区域も含めて特定用途制限地域を指定することも考えられる。

●例示③：森林環境の保全について林地開発許可や都市計画法の開発許可だけでは十分な規制・誘導ができない場合に地方公共団体の条例で対応する場合

例示 a 森林地域における廃棄物や土砂の堆積に対する対応（上越市）

- ・新潟県上越市では、水源地域保全条例を平成 6 年に制定し事前協議や住民説明を義務づけていたが、市町村合併により都市計画区域外の地域が拡大し紛争の増加が予想されたため、平成 18 年に「大規模開発行為の適正化に関する条例」を制定。
- ・これにより、非線引き都市計画区域(用途地域を除く)及び都市計画区域外では、1,000 m²以上のごみ処理施設や土砂採取等さらにはすべての廃棄物最終処分場について事前協議の対象とした。また、事業の実施にあたっては協定を締結し保証金の預託も課している。

■参考：上越市「大規模開発行為の適正化に関する条例」における事前協議の対象

事業の区分	都市計画区域		都市計画区域外
	用途地域	用途地域以外の地域	
1 宅地の造成(2~5を目的の場合を除く)	対象外	対象外	3,000 m ²
2 ごみ処理施設又は産業廃棄物の処理施設の設置	1,000 m ²	1,000 m ²	1,000 m ²
3 一般廃棄物又は産業廃棄物の最終処分場の設置	すべて対象	すべて対象	すべて対象
4 スポーツ施設又はレクリエーション施設の設置	対象外	1,000 m ²	1,000 m ²
5 砂利、岩石、土等の採取	対象外	1,000 m ²	1,000 m ²

例示 b 森林地域における土石の採取や小規模開発に対する対応（豊岡市）

- ・兵庫県豊岡市では、「コウノトリと共生するまちづくり」を標榜しているが、市町合併による市域拡大により森林地域での土取り、また都市計画区域外での開発行為に苦慮。平成 19 年に「良好な地域環境を確保するための開発行為の手続き等に関する条例」を制定。
- ・この条例では、都市計画区域内の 500 m²以上の開発行為を事前協議の対象としており、豊岡市全域が対象となる。このように、森林地域での土取りや小規模な開発行為も指導や規制の対象とできるような条例で対応している

■参考：豊岡市における取組の経緯

年月	事象	内容
H17 年 4 月	市町村合併 (1 市 5 町)	・1 市 4 町ごとの都市計画区域が併存。(旧但東町は、都市計画区域外)
H19 年 4 月	「良好な地域環境を確保するための開発行為の手続き等に関する条例」を制定	・旧豊岡市及び旧 4 町の都市計画区域について、500 m ² 以上の開発行為を事前協議の対象とした。 ・したがって、旧 4 町の一部と旧但東町(都市計画区域外)は、条例の対象外。
H22 年 3 月	都市計画区域を新市全域に拡大	・旧市町単位の都市計画区域を一つに統合。 ・合わせて、都市計画区域を全市に拡大。 ・土地利用基本計画を変更。(都市地域の拡大) ・これにより、新市全域で、500 m ² 以上の開発行為が事前協議の対象となった。

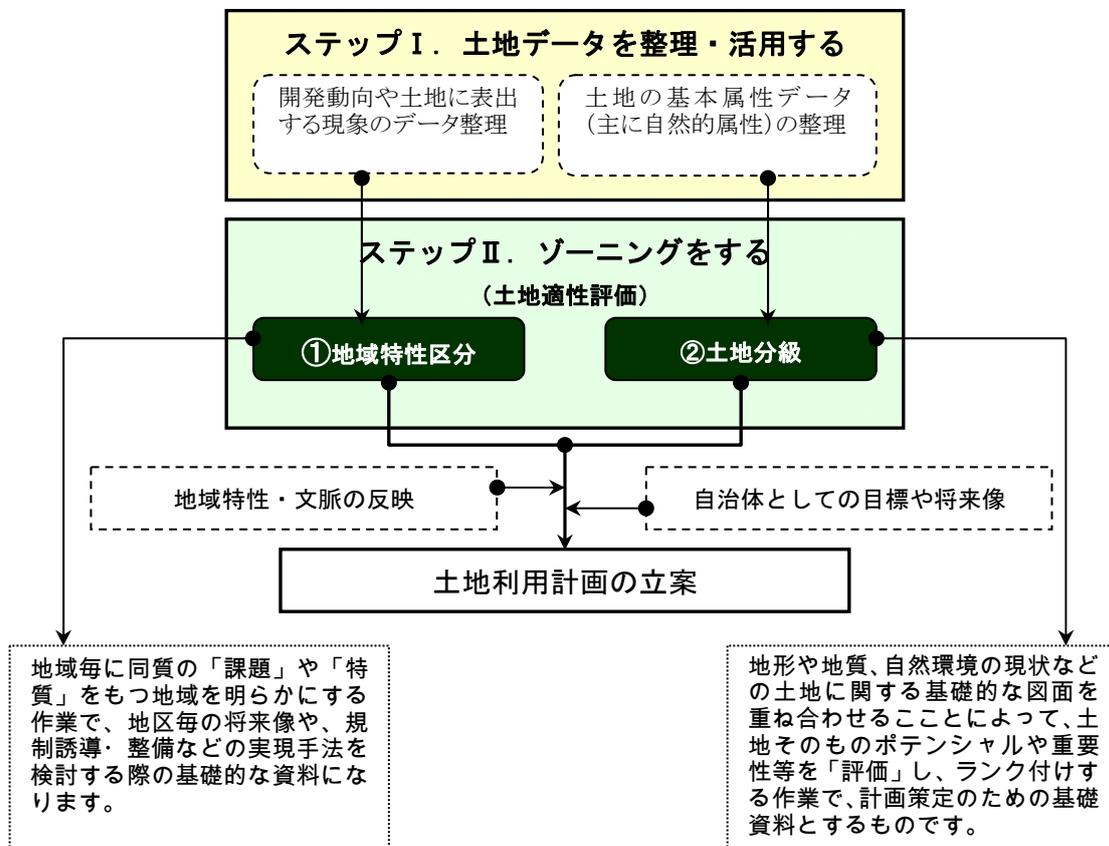
3. 規範性と実効性を支える科学的アプローチと市町村の計画適合⁵

- ・ 計画の規範性を高めるための工夫として、土地分級等の科学的アプローチが挙げられる。計画内容に客観性を与え、関係者が課題や方向性を共有するという意義がある。
- ・ 計画の規範性と実効性を両立させるための工夫として「市町村の計画適合」という考え方を提案している。県土を貫く規範と市町村の自主的な意図を調整するシステムであり、いくつかの県でこれに類似した取組みが既に見られる。

(1) 科学的アプローチによる客観的説明の必要性

- ・ 土地利用計画を作成する際に科学的アプローチを用いることは、計画に合理性・説明性を付与し、行政・市民・企業等の合意形成を適切に行う上で重要な視点である。そのためには、土地分級、地域の文脈等を踏まえた計画づくりが求められる。土地分級とは土壌、植生等による土地特性の情報を総合的に勘案した地図情報であり、地域の文脈とは地域の人文科学的な変遷等を踏まえた土地の履歴である。
- ・ わが国でも、市町村が土地利用計画を作成する際に、このような土地分級の手法を用いたゾーニングを行っている例がある。海外ではこのような手法が当然視されており、韓国でも近年「土地適性評価」という制度が導入されている。
- ・ 今後、市町村単位だけでなく、土地利用基本計画のような広域にわたる計画においても科学的アプローチを用いることは、計画規範の正統性を高めるという点で意義のある手法と考えられる。

図 科学的アプローチによる計画策定の基本的な流れ



⁵市町村の計画適合：市町村の土地利用の方針が土地利用基本計画の内容に適合していること。

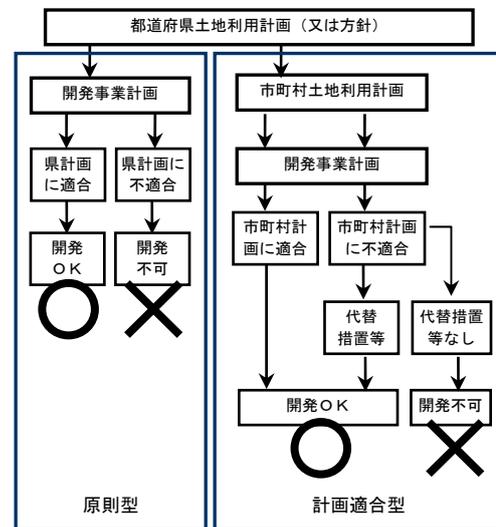
(2) 市町村の計画適合の仕組みの導入

- 都道府県内で市町村の置かれている経済的・地勢的状况は一様ではない。土地利用基本計画の規範性を貫き、さらに実効性も確保するためには、例外的な運用を柔軟かつ適切に認める仕組みも必要となる。
- ここでは、規範と実効の両立のために、市町村の土地利用構想・計画が土地利用基本計画の規範（原則）と同等以上であることを説明・立証して実現できる途（市町村の計画適合）を講ずることにより、規範（原則）が空文化せず実効を期すことができるような手法を提示している。また、検証する場として第三者的な組織の活用を提案している。

●仕組みのイメージ：土地利用基本計画に示す規範に一致しない市町村の土地利用方針について、内容が規範と同等以上と認められる場合には、これを許容するという仕組み

- 土地利用基本計画に示される規範を実効あるものとするためには、市町村の土地利用方針が規範（原則）に一致しない場合であっても、当該方針の内容が規範と実質的に同等以上の場合にはこれを認めるような仕組みを用意することも必要。
- これは「場合の手段」として用意されるものであるが、市町村は自らの計画が規範の趣旨に合致するとともに周辺環境への影響等に照らして問題がない又はより適切な計画であることを説明・立証する。
- この説明・立証を確認する場として第三者的な組織（都道府県国土審議会の活用も一法）が考えられる。
- 民間事業者からの開発提案については、これをすべてコントロールすることは難しいかもしれないが、市町村がその計画内容を判断し合理性があると認めた場合に「計画適合」の途に進むということになれば、市町村の計画適合と同様の考え方を取れるのではないかと。

■計画適合のイメージ



- 土地利用基本計画は、都道府県の土地利用調整会議など法定外の仕組みに支えられ実効を挙げてきた面がある。「市町村の計画適合」も同じく任意の手法であるが、計画の規範を実効ある形で運用するための有力な手法となると考えられる。
- 神奈川県土地利用調整条例など、この先駆ともいえる事例を見ることが出来る。土地利用基本計画に、環境保全等のため開発抑制すべき地域を位置づけ、市町村等の適切な計画がある場合に開発抑制方針を解くというように運用できれば、「計画なきところ開発なし」という土地利用の国際標準をわが国で実現することができるのではないかと。

【参考】 第四章 p.36 参照

- 神奈川県では、非線引き白地地域及び都市計画区域外(以下、「特定地域」という。)は都市計画法等の開発規制が緩やかな地域であるが、水源地域や自然環境保全上重要な地域であることから、市街化調整区域と同様に開発を抑制する方針を土地利用基本計画等に定めている。
- 一方、特定地域を抱える市町村においては、地域振興の要請に配慮して、開発が抑制された区域における都市的な土地利用を図る必要も考えられる。この場合、当該市町村が特定地域土地利用計画を定め、区域を限定して「利用検討ゾーン」として当該区域の目的、用途を定めると、神奈川県土地利用調整条例上、3,000㎡以上の建築物系の開発計画について、利用検討ゾーンに沿った施設立地が可能になるという仕組みを設け、計画的な土地利用を誘導している。

第III章 総合的な土地利用計画のイメージ

1. 土地利用の再編のためのゾーニング

ケース1 土地利用の再編のためのゾーニング

(工業予定地域から農業地域へ)

ケース2 土地利用の再編のためのゾーニング

(耕作放棄地から森林地域へ)

2. 将来の土地利用に大きく影響を与える開発のコントロール

ケース3 地方都市等の郊外部における開発コントロール(土地利用の持続可能性への警鐘)

ケース4 将来の土地利用の回復・復元に支障をきたすような開発のコントロール

3. 環境保全のための総合的なゾーニングと個別制度の連係

ケース5 自然環境保全のための多様な主体・地域の連係によるエコロジカル(生態系)・ネットワークの形成

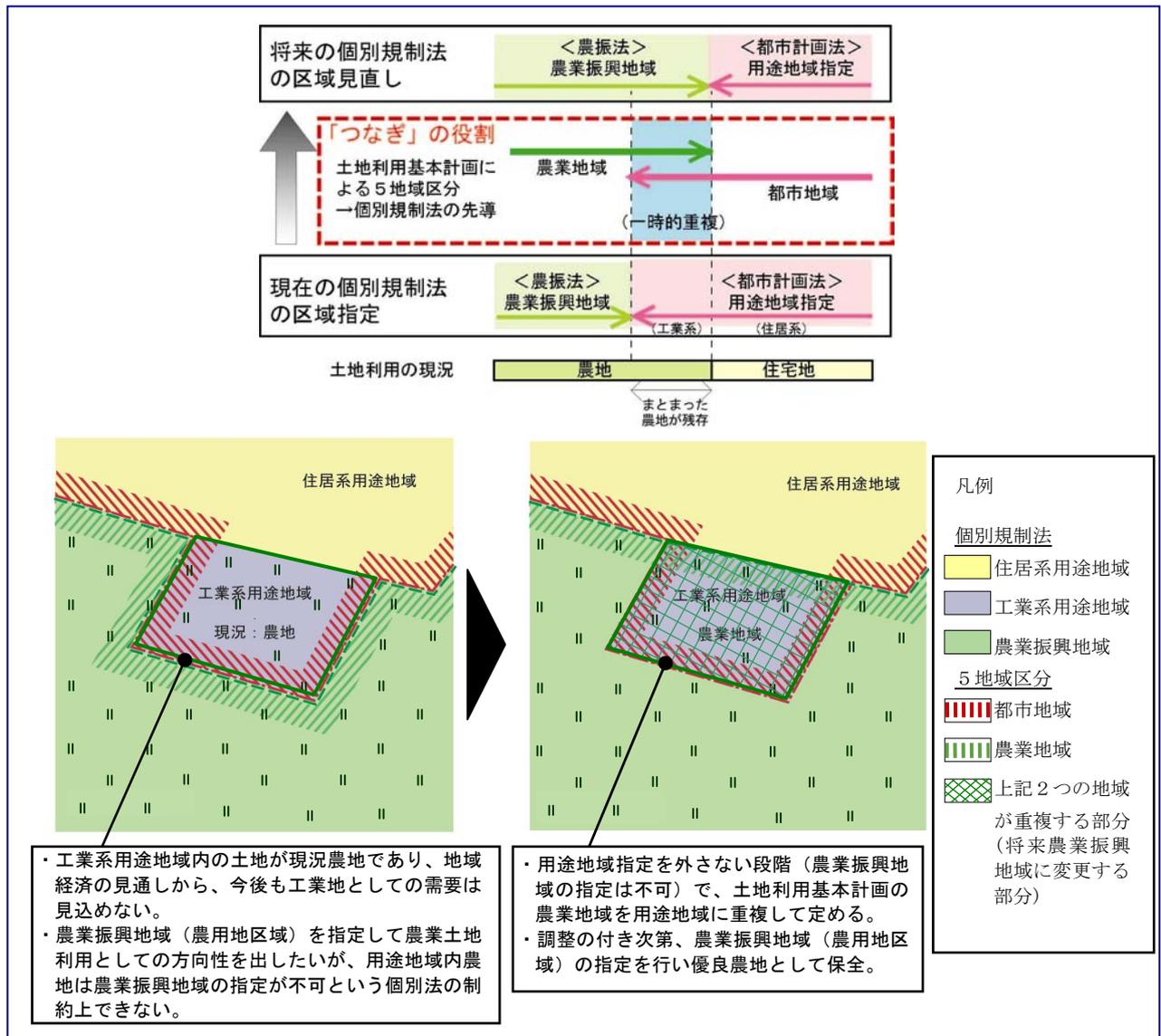
1. 土地利用の再編のためのゾーニング

【ケース1】
土地利用の再編のためのゾーニング（工業予定地域から農業地域）

（1）背景と課題

- ・ 今後人口減少社会の本格到来を迎え、宅地としての需要をはじめ各種の土地需要が趨勢として縮退していく。諸所で土地管理の主体・責任が曖昧になり、引き受け手がない土地も多く発生してくる。
- ・ 一方、すべての地域、すべての用途で一様に需要が縮退するわけではなく、利用の態様（都市的利用、農林業、レクリエーション、廃棄物置き場等）や圏域ごとに需給の濃淡が出てくる。
- ・ このような将来の需給を的確に見通し、都市・農業・森林など既存の土地利用の枠組みを維持管理するとどまらず、土地利用の枠組みの再編を含めた戦略的な土地利用コントロールが今後は必要となる。

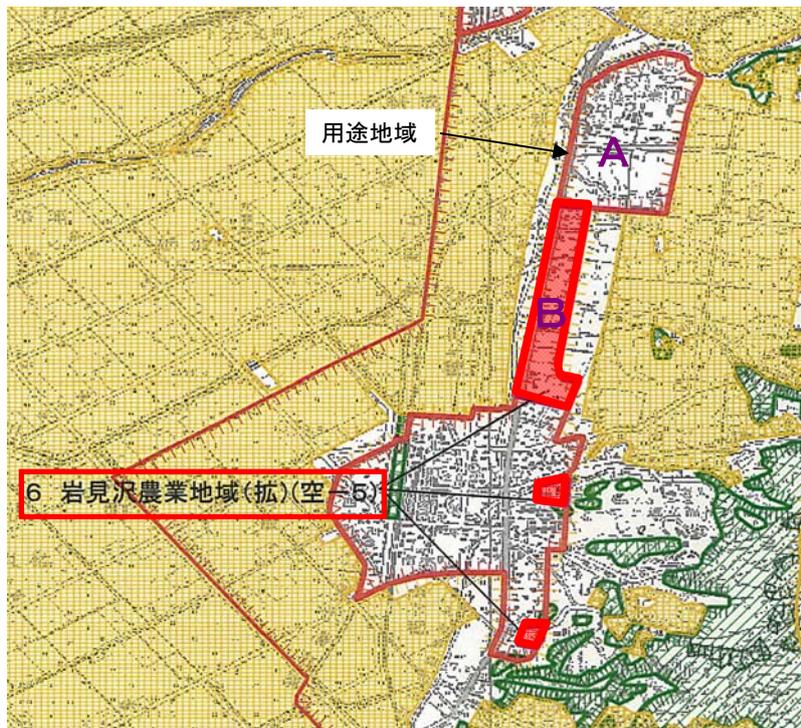
図 工業系の用途地域から農業地域への再編



(2) 計画の方向性・規範

- ・ 次のような工業系用途地域内の土地を、農業地域に再編することが合理的と考えられる場合がある。
 - a) 高度成長期やバブル経済期に都市計画で工業系の用途地域として指定された地域。
 - b) 現況土地利用は農地であり、地域経済の見通しを勘案すると、今後も工業地としての需要は見込めない区域。
 - c) 農用地としての集団性や周辺農業地域との一体性が維持されている。
- ・ このような地域はこれまで農業基盤投資の対象外であったことにより希少動植物の生息環境が維持されているという今日的な価値を有することも多い。
- ・ このような経緯や地区の特性を考慮して土地利用再編の方針を（例えば土地利用基本計画に）定める。
- ・ 土地利用基本計画の担う役割としては、用途地域と農業振興地域の相互の見直しの調整に一定時日を要する場合、都市地域（用途地域）のまま農業地域を重複して定めることが考えられる。用途地域と農業振興地域は個別規制法上重複して指定することができないため、その間の土地利用再編の方向性を土地利用基本計画で示す。
- ・ 前提として、関係部局（市町村を含む）が適切に連絡・調整し、計画・規制・事業等のそれぞれの分野で整合の取れた対応を取ることができる必要がある。
- ・ 土地利用基本計画の中で、農業地域としての将来の土地利用の方向性を示すことにより、様々な計画や事業がこれに考慮して行動することが期待される。計画にそぐわない利用目的の土地取引は、国土法の土地取引規制による勧告・助言の対象とすることも可能である。

【事例】岩見沢市—工業需要の縮小に伴う用途地域縮小と農業地域拡大の事例



- ・ 図中Bは、都市計画法上の用途地域（工業地域）が指定されているが、現況は依然農地として利用されている区域
- ・ 一方、図中Aは旧公団の中核工業団地だが、半分以上が空きの状態。
- ・ このような状況下、図中Bに今後工場が誘致される可能性は低く、用途地域（都市地域）を縮小し農業地域を拡大する方針を決定。
- ・ 都市計画法、農振法等の調整を経て、平成21年9月、土地利用基本計画を変更。

（北海道土地利用基本計画変更区域図より）

【ケース2】

土地利用の再編のためのゾーニング（耕作放棄地から森林地域へ）

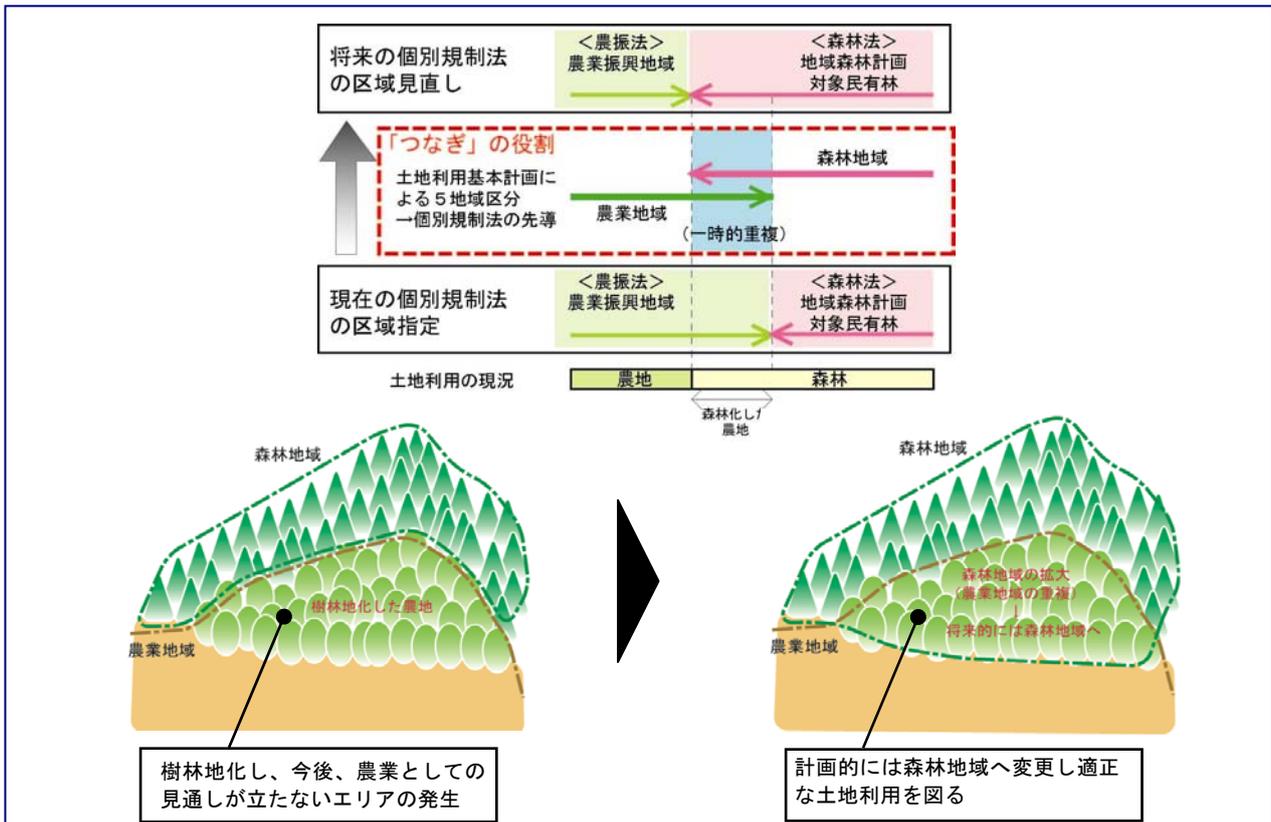
（1）背景と課題

- ・ ケース1と同様に、将来の土地利用需給を適切に見通し、土地利用の枠組みの再編を含めた戦略的な土地利用コントロールを行っていく例として、耕作放棄地を森林地域に再編していく考え方を示す。
- ・ 例えば、里地の周辺で耕作が放棄され樹木が繁茂した結果、地目は農地だが現況土地利用は竹やぶ・原野というような耕作放棄地で、手入れもほとんどされていない場合がある。
- ・ 里地の裏の里山も荒れていることが多く、猪などの野生鳥獣が山から下りてきて、耕作放棄地を隠れ場として農作物を食い荒らすというような事態も報告されている。
- ・ このような耕作放棄地のうち、平成20年度に行われた市町村の一斉調査により農地への復元が困難とされた地区（赤区分）では、土地利用再編の検討を行い持続可能な地域経営を可能にする方策を講じることが必要となる。

（2）計画の方向性・規範

- ・ 前記のような現況樹林地（竹やぶ、原野）のような場合は、森林地域への再編が想定される。即ち、将来的に森林資源として地域を維持・形成する方向性について関係者の合意を得たものにつき、土地利用基本計画上の森林地域として位置づけることが考えられる。
- ・ 留意点としては、農業地域と森林地域を所管する部局同士の調整には、実態調査や裏づけとなる（施業、間伐等）財源措置等の調整に時間を要することが挙げられる。
- ・ また、効果・意義としては、国土法の五地域として位置づけることにより、将来への支障となる土地取引を勧告・助言制度で防ぎ、個別規制法への対応に繋ぐということが挙げられる。

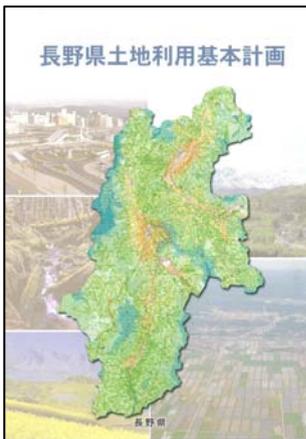
図 耕作放棄地（農業地域）から森林地域への再編



【事例】長野県—耕作放棄地を森林へ

- ・長野県は、長野県土地利用基本計画（平成 21 年度）で、増加する耕作放棄地への対応として、森林化し農地としての活用が困難なものについて、農業地域から森林地域等へと変更し適正な土地利用を図る旨の方針を位置づけた。

図 耕作放棄地への対応（出典 長野県土地利用基本計画(平成 21 年度)）



特に調整を要する地域での留意事項

土地利用の転換は、復元の困難性や生態系をはじめとする自然の様々な循環系への影響に十分留意した上で、人口や産業の動向、周辺の土地利用の状況、社会資本の整備状況その他の自然的・社会的条件を勘案して、適正に行うことが求められています。

このため、市町村においては、地域住民の意向等、地域の実情を踏まえるとともに、市町村の基本構想等、地域づくりの計画との整合を図るものとし、県においては、土地利用が広範囲に及ぼす影響を踏まえ、市町村間の土地利用の整合を図るものとし、

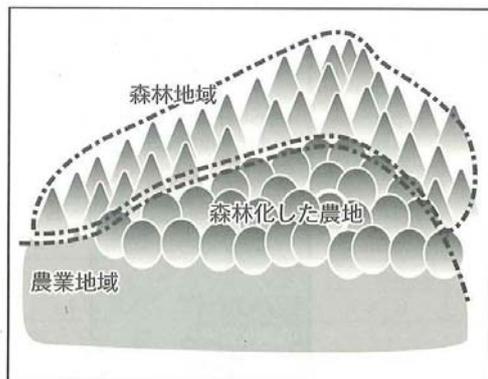
こうした中、地域が直面している土地利用に係る課題について、特に調整を要する留意事項は、次のとおりです。

(1) 耕作放棄地の増加への対応

少子高齢化や人口減少による担い手の不足等から増加する耕作放棄地への対応が求められています。

このため、農用地として再生活用できるものについては、生産のための基盤整備や農業の担い手への利用集積の促進等により、有効活用を図るものとし、既に森林化して

おり、農用地としての活用が困難なものについては、計画的に森林地域等へ変更し、適正な土地利用を図るものとし、



（長野県土地利用基本計画より）

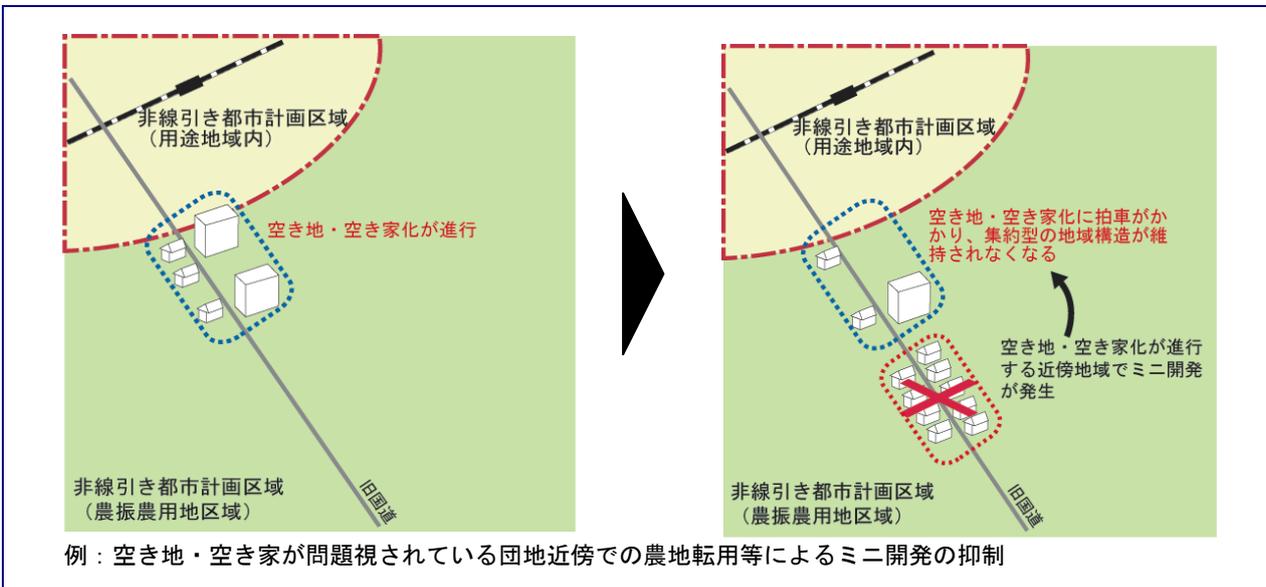
2. 将来の土地利用に大きく影響を与える開発のコントロール

【ケース3】 地方都市等の郊外部における開発コントロール（土地利用の持続可能性への警鐘）

（1）背景と課題

- ・ H町は県庁所在都市F市（線引き都市計画区域）に隣接し、F市のベッドタウンのような立地にある非線引き都市計画区域である。
- ・ H町では、昭和50年代にF市からのスプロールにより旧国道沿いで市街化が進行した。市街化で住宅地開発された地域において、近年、空き地・空き家が発生し、団地の荒廃が進行している。
- ・ 一方、H町は非線引き都市計画区域で規制が緩いことから、農地転用による新規のミニ住宅地開発も見られる。このような住宅地は一見瀟洒で土地価格も用途地域内の土地に比べると安いので、若い世代の（必ずしも多くない）需要はそこに流れ、近傍既存の開発地の荒廃化はさらに進行する。
- ・ 優良な農地の転用による無秩序な開発が放置・累積されると、もはや集約型の地域構造の形成は望めない。また、このような開発は旧国道沿いの他の市町村にも波及していくおそれもある。

図 都市と農村が共生できるような土地利用形態への配慮



(2) 計画の方向性・規範

- ・ 空き地・空き家が多く発生している既存団地の近傍における農地転用等によるミニ開発による影響が、当該団地へのものにとどまらない場合がある。このような事象が繰り返して行われると、持続可能な集約型地域構造を維持する際の大きな支障となる。
- ・ したがって、一連の拡散的な開発を抑制し用途地域内に誘導することを原則として、都市計画、農業部局等が連携して対応することが適当である。
- ・ 一方、開発計画が周辺地域への影響等に十分配慮され、地域構造の維持・再編上も好ましいと認められるような場合は、「原則外」の運用を認めることができることとする。この際、当該市町村の土地利用の計画や方針が土地利用調整条例等に位置づけられていると、より透明性の高い運用となり望ましいと考えられる。

(3) 具体案件への対応方針（原則）

- ・ 民間事業者による個別の開発計画については、土地利用基本計画に位置づけられた上記の土地利用方針（開発抑制）に基づき、H町が開発計画の是非を総合的に判断。
- ・ H町は、民間事業者による開発計画が、土地利用の基本方針に照らして不適切と判断して、原則に沿って対応することを決定。
- ・ H町は、自らの権限である農用地区域除外を抑制するとともに、都市計画法の開発許可権者である県に対して、これと整合の取れた対応を取るよう意見を進達。

(4) 具体案件への対応方針（市町村の計画適合）

- ・ 民間事業者による個別の開発計画については、土地利用基本計画に位置づけられた上記の土地利用方針（開発抑制）に基づき、H町が開発計画の是非を総合的に判断。
- ・ H町は、民間事業者による開発計画が、周辺の空き地・空き家の解消に悪影響を与えることがないよう配慮され、かつ地域構造の維持・再編にも寄与するものであると判断。これを受け、民間事業者の計画の実現に向けて許認可の手続きを進めることを決定。
- ・ H町は、自らの権限である農用地区域除外を行うとともに県の農業部局（農振法、農地法）に方針を説明。また、都市計画法の開発許可権者である県に対して、開発許可相当であることを意見進達。県はH町の意向が土地利用基本計画に記載された「計画適合」のケースに該当すると判断して、開発を許可。

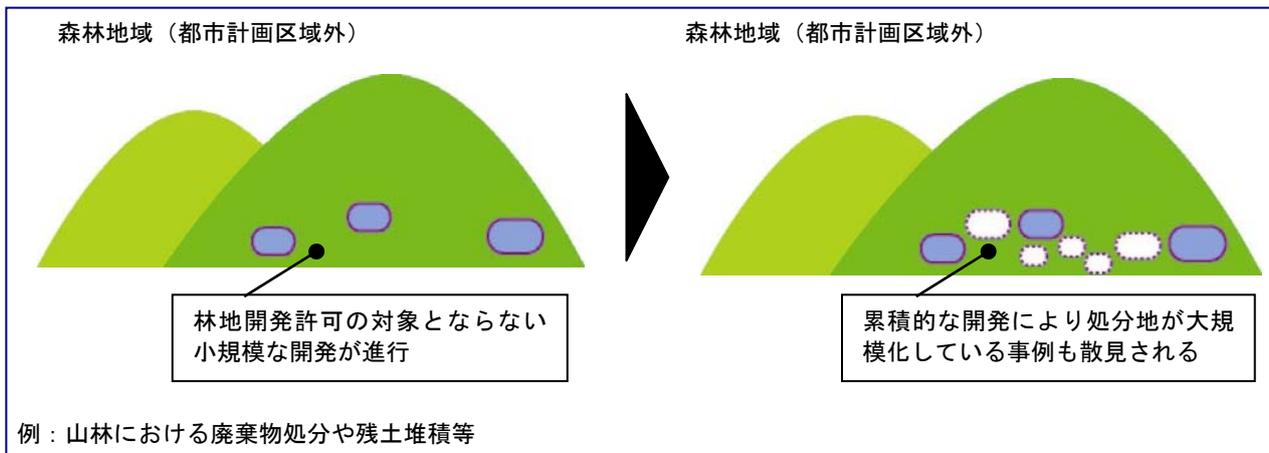
【ケース 4】

将来の土地利用の回復・復元に支障をきたすような開発のコントロール

(1) 背景と課題

- ・ 廃棄物の最終処分地や残土処分地（以下「処分地」という。）については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）の適用はあるが、建築行為を伴わないため都市計画法に基づく開発許可の対象とはならない。建築行為を伴う場合でも都市計画区域のみが規制の対象¹であるため、森林地域や農業地域の相当部分は対象外となる。
- ・ 一方、民有林の地域では森林法に基づく林地開発許可の対象となるが、1ha 未満の伐採行為は対象外であり、累積的な開発により処分地が大規模化している事例も散見される。
- ・ このような場合、その立地や管理によっては、地域における森林資源保護、景観保全、生態系保全、安全確保等の観点から問題が発生するおそれがある。特に、自然環境や景勝地等の地域資源が豊かな地域では、経済環境の悪化につながるようなことも懸念される。
- ・ また、長年にわたって累積して開発された土地が周辺環境等に悪影響を与え土地の原状回復を図る必要が生じた場合、開発を行った事業者が破綻する等により、地元自治体が対処せざるを得ない場合も想定される。しかしながら、このような負の遺産の解消に要する費用や期間に当該自治体だけでは対処できないという事態も十分に考えられる。

図 土地利用の不可逆性への配慮



¹ 都市計画区域では、廃棄物処理施設等で建築行為が伴う場合、その敷地の位置は都市計画決定されるか、都市計画審議会の議を経て特定行政庁が許可することが義務づけられている。（建築基準法第 51 条）

(2) 計画の方向性・規範

- ・ 廃棄物処分や残土処分等のための土地利用は都市・地域にとって必要なものであるが、周辺環境に及ぼす影響も大きいことから、その立地選定や維持管理については慎重な検討が求められる。
- ・ このため、大規模土地利用転換の不可逆性や将来への負の遺産の発生防止に十分に留意し、周辺の土地利用状況や自然・社会的条件を勘案しつつ、開発を適時適切にコントロールしていく必要がある。
- ・ 処分地については、多くの制度での許認可が関連するため、都道府県や市町村の関係部局は適切に連絡や調整を行うといった対応が重要である。土地利用部局としては、廃掃法の運用と連携しつつ個別規制法の運用や市町村条例との関係等により、立地選定や維持管理について適切に規制・誘導のコントロールを行うことが考えられる。

(3) 具体案件への対応方針

- ・ 林地開発許可は、1ha 以上の規模の開発について水源涵養機能への影響や周辺地域の環境への影響等を基準として判断する制度であるが、個々の開発行為が許可対象以下（1ha 未満）の規模であっても累積して大規模な開発となることが予想される場合は、周辺の開発計画との一体性を適切に把握して対応することが適切となる。例えば、立木の伐採は規模に係わらず森林法の規定により事前届出が必要となるので、開発が累積していると思われる地域では伐採跡地の利用目的や周辺土地の所有状況等を把握し、開発の一体性等についての的確に判断する。
- ・ このようなケースでは、国土法の土地取引規制により、事業者の土地取得段階での計画内容の把握や土地利用基本計画に不適合としての勧告・助言制度の活用も有効である。
- ・ 市町村条例の制定と都道府県との関係という手法も考えられる。いくつかの市町村では水道水源や上流地域の環境保全のため、水源地域保全条例を制定し、開発の際の事前協議を行っている。また、市町村合併により都市計画区域外の地域が拡大し紛争増加が予想される場合、水源地域保全条例では対象地域が限定されるため、都市計画区域外の廃棄物処分場や土砂採取等を小規模のものを含め事前協議の対象とするなどの条例を制定している事例もある。

☞ 第II章 18P 例示③「森林環境の保全について林地開発許可や都市計画法の開発許可だけでは十分な規制・誘導ができない場合に地方公共団体の条例で対応する場合」を参照。

ここでは市町村の事例を取り上げているが、森林の利用保全と開発規制の両面からアプローチした京都府の「京都府豊かな緑を守る条例」など、都道府県レベルで積極的に取り組まれている事例もある。

3. 環境保全のための総合的なゾーニングと個別制度の連係

【ケース5】

自然環境保全のための多様な主体・地域の連係によるエコロジカル（生態系）・ネットワークの形成

（1）背景と課題

- ・ エコロジカル・ネットワークの形成による自然の保全・再生を図り、戦後失ってきた生物多様性を回復していくことが求められている。国土形成計画や国土利用計画(全国計画)に位置づけられ、生物多様性国家戦略 2010（以下、「国家戦略」という。）も、国土空間施策として、森・里・川・海を結ぶ生態系（エコロジカル）ネットワークの形成の必要性を掲げている。

【参考】

- ・ 国土形成計画では、エコロジカル・ネットワークとは、森林、農地、都市内緑地・水辺、河川、海等を有機的に繋ぐ生態系のネットワークであり、野生生物の生息・生育空間の確保、人と自然とのふれあいや環境学習の場の提供、地球温暖化防止、都市環境・水環境の改善等、自然の保全・再生を図るとともに、世界自然遺産、ラムサール条約湿地等を始め、自然環境保全地域、国立公園等各種保護地域制度を活用し、保護地域の十分な規模の確保と適切な配置などについて検討することとしている。
- ・ エコロジカル・ネットワークの形成にとって土地利用規制・誘導の果たす役割は大きい。自然保護に関連する制度・計画は鳥瞰的に見ると多様で、政策対象地域を限定した自然環境に関する法律・計画だけで実現することは困難である。したがって、森・里・町・海にわたる様々な制度を五地域横断的に組み合わせ連係させ規制・誘導していくことが不可欠となる。
- ・ 国家戦略では、生態系ネットワークの核となる地域（コアエリア）とその外部との相互影響を軽減するための緩衝地域（バッファゾーン）及びこれらの生息・生育地をつなげる生態的回廊（コリドー）の適切な配置・保全を謳っている。また、国土全体にわたる骨格的な自然環境の保全から都道府県をまたぐ広域的な圏域や市町村内の身近な生活圏における保全・再生まで様々なスケールで重層的に形成される必要があることを説いている。

（2）計画の方向性・規範

- ・ 森から里、里から町、町から海に至るまでのシームレスでエコロジカルな土地利用及び良好なランドスケープの創出を図るためには、都市計画、農業振興、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係させて総合力を発揮させる必要がある。
- ・ このため、自然公園や自然環境保全地域など自然環境・景観等の維持・形成を本来目的とする制度以外にも、様々な制度下の環境要素を抽出・整理・再編し、エコロジカル・ネットワークの総合的な図面として県民が共有することができるようにすることが第一に重要である。
- ・ 一方、このようにして抽出・整理されたエリアにおける規制・誘導の効力は、コアやバッファの地域ごとに濃淡がある。このため、エコロジカル・ネットワークの図を実現するための具体的な規制・誘導の調整方針を土地利用基本計画に定め、都市計画、農業振興、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通じ、また連係させて構想の実現を図る。
- ・ 各種制度・計画との連係と調整の過程で、様々な困難・課題・目的意識を関係部局や市町村が共有することになる。

①五地域における環境保全のための地域要素の抽出(イメージ)

一例を示すと次のとおり。

- ・ 自然公園地域と自然保全地域では、その地域自体が保全要素であるが、周辺の緩衝的影響地域まで含めて環境保全要素とする。また、市町村条例等により自然環境を保全する地域とされた地域も含める。権利者等調整は整っていないが既指定地域に増して環境保全すべき蓋然性のある地域についてはこれを含めることを検討する。
- ・ 森林地域では、各種（水源涵養、風致、保健等）保安林の他に、森林生態系保護地域(緑の回廊；国有林)、市町村条例による水道水源保全地域等が相当する。
- ・ 農業地域では、生態系が残っている棚田等の農地、湛水機能が流域の洪水防止機能に有効な農地等が相当する。
- ・ 都市地域では、都市計画法に基づく風致地区、都市緑地法に基づく緑地保全地区、都市内の貴重な緑地の保全に着目した自然公園法の地域、その他緑の基本計画で位置づけられた地域等が相当する。

②開発行為の適切な規制・誘導のための個別制度の連係

- ・ シームレスでエコロジカルな土地利用を実現するため、自然公園や自然環境保全地域のみでなく、自然環境保全に関連する様々な制度と連係し総合的なネットワークを形成。（下表参照）
- ・ 個別規制制度の指定するコアエリアでは直接的な規制・誘導を行えるが、その周辺地域では規制が働かず、規制強度の格差により相対的に規制の弱い場所で無秩序な開発が起きることが懸念される。このため、規制強度の差を補う緩衝的地域を適切に配置するとともに、他の個別制度（都市計画法、農振法、森林法、景観法）との連係方針を土地利用基本計画等に予め示しておくことが有効である。

図 自然環境の保全や防災など、広域的で横断的な課題への対応

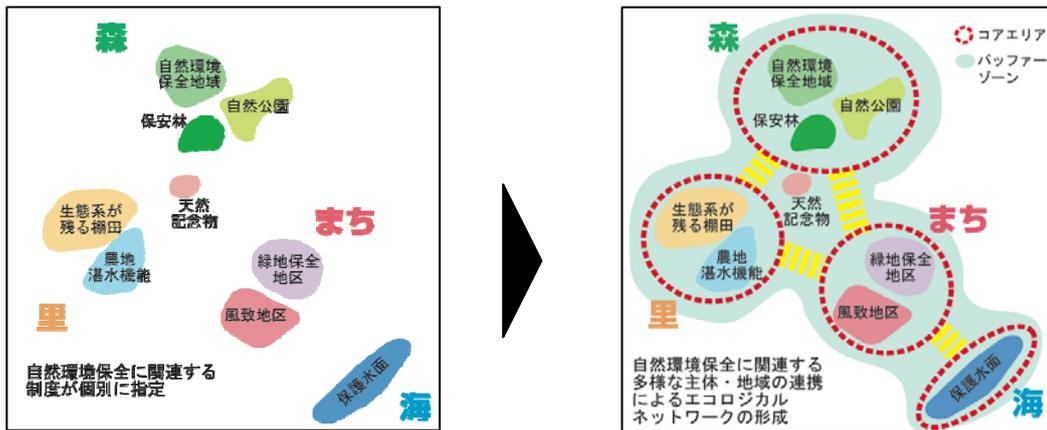


表 自然環境保全に資する諸制度

制度	地域名称
自然公園法	自然公園（国立公園、国定公園、都道府県立自然公園）
自然環境保全法	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
森林法	保安林
国有林野管理経営規定	森林生態系保護地域（緑の回廊）、その他の保護林
水産資源保護法	保護水面
都市計画法	風致地区
都市緑地法	緑地保全地域、特別緑地保全地区、緑地協定
首都圏近郊緑地保全法等	近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区
文化財保護法	自然的名勝、天然記念物

第IV章 規範性と実効力を備えた土地利用調整の仕組みを構築するための参考事例

1. 「市町村の計画適合」システム（広域的な規範と地域の実情を調整するための手法）

(1) 土地利用基本計画と県条例を関係させた上で、市町村計画と調整

【事例1】神奈川県土地利用調整条例と特定地域土地利用計画

(2) 県の方針・条例と市町村の計画・条例の関係

【事例2】兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例と市町村の里づくり条例

【事例3】高知県土地基本条例

(3) 海外の事例

【事例4】ドイツにおける計画逸脱許可の仕組み

2. 実効性、規範性を支えるための計画策定・管理のプロセス

(1) 科学的アプローチ

【事例5】富士宮市：土地分級手法を活用した土地利用計画の策定

【事例6】篠山市：地区別に土地分級による分析を行い全市計画を策定

【事例7】中土佐町：防災の視点を重視した土地分級による計画策定

【事例8】埼玉県エコロジカルネットワーク（調査研究事例）

(2) 計画内容を見直す仕組み

【事例9】いわき市：土地利用計画における数値目標の設定

【事例10】アメリカ・シアトル都市圏：都市圏環境のモニタリング

1. 「市町村の計画適合」システム（広域的な規範と地域の実情を調整するための手法）

- ・土地利用基本計画等の広域的な土地利用方針・計画が規範性と実効性をともに備えるためには、都道府県等の広域的な規範と地域単位の実情を相互に調整して望ましい土地利用の実現を図っていく必要がある。
- ・ここでは、いくつかの県が広域的な土地利用方針を条例による開発協議の仕組みの中に位置づけている例やこの県の方針・条例を市町村の計画・条例と関係させている例を紹介する。

（1）土地利用基本計画と県条例を関係させた上で、市町村計画と調整

①神奈川県 ⇒詳細は【事例1】

- ・神奈川県は、高まる開発圧力への対応として昭和30年代から、要綱等で大規模開発計画の事前調整を行ってきたが、調整の過程で庁内合意を得て決定した方針が「県の土地利用方針」として確立してきた。
- ・県の土地利用方針の一つとして、開発規制の緩やかな非線引き都市計画区域（用途地域を除く）や都市計画区域外について、水源地域や自然環境保全等の観点から市街化調整区域と同様の開発抑制を定めている。国土法制定に伴い、この方針を土地利用基本計画に位置付け、法的な裏付けを付与している。また、平成8年には、行政手続法の施行を受け、土地利用調整条例を制定し、手続面の十全を図っている。
- ・神奈川県では、このように県土の大きな土地利用方針について土地利用基本計画を活用しつつ明示するとともに、条例に基づき各種許認可等に先立ってワンストップで総合的な調整・指導を行う仕組みを整えている。
- ・一方、県として原則開発抑制を打ち出した地域についても、当該市町村が区域を限定して、地域振興等に配慮した土地利用計画（特定土地利用計画）を定めると、これに沿った施設立地を可能とする仕組みを設け、市町村による計画的な土地利用への配慮も行っている。

（2）県の方針・条例と市町村の計画・条例の関係

①兵庫県 ⇒詳細は【事例2】

- ・兵庫県では、県「緑豊かな地域環境の形成に関する条例（以下「緑条例」という。）」、神戸市「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」、篠山市等の「里づくり条例」など、多様な土地利用に関する計画・条例が設けられている。
- ・県の緑条例は、規制の緩い、線引き都市計画区域以外を対象とした規範性の強い仕組みであり、地域の実情を反映した篠山市等の里づくり計画との関係を図ることにより、規範と実効の調整を図っている。
- ・一方、線引き都市計画区域の神戸市は共生条例を制定し、里づくり協議会による地域主導の計画づくりを推進するとともに、農業部局が主体となって市街化調整区域における開発行為の規制・誘導を行っている。（☞「土地利用基本計画を使おう！」事例11（45P））

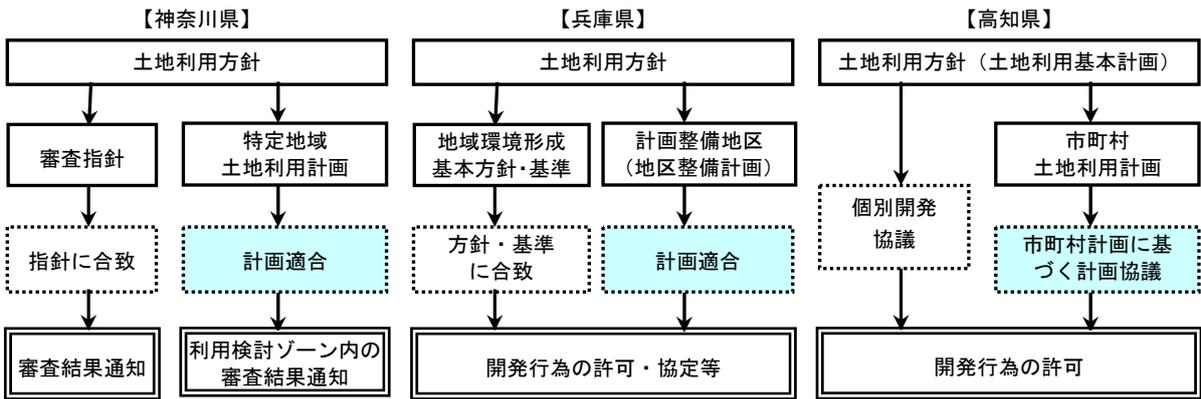
②高知県 ⇒詳細は【事例3】

- ・高知県は、旧中土佐町で起きた大規模採石事業問題での敗訴を受け、法的根拠を持った土地利用基本条例を制定した。条例の特徴は、事業者の開発計画は市町村の土地利用計画に適合している必要があること、事業者の関係区域住民に対する説明責任等をあげることができる。県が土地利用調整のプラットフォームを作ったものと云え、その中で県は市町村との計画適合を十分に配慮する仕組みを構築している。

図 市町村の計画適合システムの事例

		神奈川県	兵庫県	高知県
県	条例	土地利用調整条例	緑豊かな地域環境の形成に関する条例	土地基本条例
	土地利用方針	市街化調整区域等における都市的土地利用の抑制 等	環境形成区域ごとに、地域環境形成基準を設定	条例に、防災・環境・文化等に関する基本姿勢を規定
		山北町	篠山市	中土佐町
市町村	条例	土地利用に関する基本条例	緑豊かな里づくり条例	土地基本条例
	地域全体の計画	特定地域土地利用計画	土地利用調整基本計画(注)	土地利用調整基本計画(注)、土地利用誘導区域・方針
	地区の整備計画	利用検討ゾーン	里づくり計画(県条例との関係では、「地区整備計画」)	(地区別土地利用調整計画)
特徴		<ul style="list-style-type: none"> ・ 県は全域を対象とした方針を示しつつ、市町村計画との関係にも配慮している。 ・ 県の土地利用方針の一部を土地利用基本計画に位置付け 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県と市町村の計画・条例が双方向的に連動している。 ・ 県条例は線引き都市計画区域以外を対象。神戸市は役割分担する形で「共生条例」を別途制定。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県は、市町村計画の尊重と連携、計画作成支援を掲げ、県方針と市町村計画の連動を図っている。

(注) 土地利用調整基本計画とは、平成9～16年度まで旧国土庁の「土地利用調整システム総合推進事業」により策定された市町村レベルの総合的な土地利用計画のことを指している。



(3) 海外の事例

①ドイツ ⇒詳細は【事例4】

- ・ ドイツでは、市町村の土地利用計画（Fプラン・Bプラン）は、州発展計画や広域の地域整序計画（以下、「地域圏計画」という。）への整合が求められる。市町村が地域圏計画と整合しない開発計画を実現したい場合は、地域圏計画自体を変更する必要がある。
- ・ 一方、Fプラン等の策定後の事情の変化から、地域圏計画に厳密には一致しない内容のFプラン等の策定が必要な場合も生じる。このため、州法は時間・費用コストの点を勘案して「計画逸脱許可」の手続きを設けている。ただし、逸脱が広域計画的観点から適切であり、計画の原則に抵触しないことが前提となっている。
- ・ 市町村の計画が上位計画に厳格に適合する（上から下）よう運用するため、市町村が逆に計画変更等を求めることができる（下から上）という流れの中の仕組みである。

【事例1】「神奈川県土地利用調整条例」と「特定地域土地利用計画」

- ・神奈川県は、開発抑制・自然環境保全を旨とした土地利用方針を示し開発を抑制すべき地域を定めるなど、県土の土地利用の方向性を明確化。また、開発をワンストップで調整するため、土地利用調整条例を制定し手続き面の整備を行っている。
- ・また、開発を抑制する地域において市町村が地域の実情を踏まえた「特定地域土地利用計画」を定めた場合には、これに沿った施設立地を可能とする仕組みを用意している。これは、第Ⅱ章の「市町村の計画適合」と趣旨を同じくしたものといえる。

【趣旨、経緯】

- ・神奈川県は、県土地利用方針を定め、昭和30年代から、一定規模以上の開発計画に対して、個別法令に基づく許認可等の手続きに先だって知事との協議を求め総合的な調整・指導を行う仕組みを取ってきた。
- ・その理由は大規模な開発行為等に関する規制については、多数の関係法令相互の調整を図る必要があること、法令による規制内容は地域社会の実状に照らすと不十分な場合もあること等である。
- ・平成8年には、この総合的な調整・指導の仕組みを条例化して、「神奈川県土地利用調整条例」を制定している。
- ・このような方針や仕組みは、長年に渡る運用の過程を経て、行政部内では完全な浸透を見ている。
- ・また、市町村の開発行為等に関する条例が、県条例の趣旨に則するとともに同等以上の効果が期待できるときは、県条例の適用を除外し、市町村条例との調整を図っている。

【土地利用調整条例の概要】

①協議の対象と基準

- ・協議対象は1ha以上の開発行為（市街化区域と用途地域は対象外）で、非建築物系の開発行為も対象となる。ただし、非線引き都市計画区域（用途地域を除く）及び都市計画区域以外を特定地域と位置づけ、同地域における建築物系の開発行為については、当分の間、3,000㎡以上を対象。
- ・開発計画の適否を判断する基準として、審査指針を定め公表している。協議に係る審査は「県土地利用調整会議」において行われる。また、審査指針の制定・変更は県国土利用計画審議会の意見を聴くことになっている。

②県の土地利用方針

- ・条例が基本とする土地利用方針としては、県国土利用計画及び県土地利用基本計画にも位置付けられた「①総合的・計画的土地利用、公共の福祉優先」「②過度な人口増加の抑制、市街地の計画形成による人口配置」「③市街化調整区域等（非線引き都市計画区域及び都市計画区域外を含む。）における都市的土地利用の抑制」「④自然環境を維持すべき地域の保全」といった県土全体の方針を示したものがある。
- ・また、公有水面埋立や立地規制区域における開発行為の原則禁止、ゴルフ場の新增設の禁止など、審査指針に位置づけている個別の土地利用方針がある。（立地規制区域とは、近郊緑地保全区域、農振法に基づく農用地区域等を指し、開発区域には、原則これらの区域を含めないことが求められている。）

③市町村の計画・条例との関係・調整

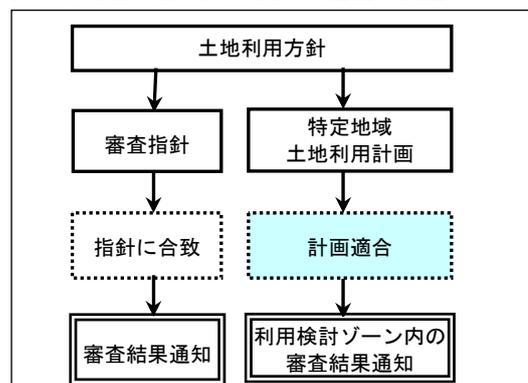
(i) 特定地域土地利用計画

- ・開発を抑制する地域と位置づけられている県西部等の特定地域において、市町村が特定土地利用計画を定めた場合は、これを尊重する仕組みを導入している。（☞次項）

(ii) 市町村条例との関係

- ・市町村の開発行為等に関する条例が、県条例の趣旨に則するとともに同等以上の効果が期待できるときは県条例の適用を除外し、市町村条例との調整を図っている。現在、最初の適用となる市と調整を行っている。

図 市町村の計画・条例との連携・調整



【特定地域土地利用計画】

・神奈川県は、土地利用基本計画等において、特定地域を開発を抑制すべき地域とした上で、市町村が県の指針に沿って特定地域土地利用計画を定めた場合、区域・用途を限定して開発を認める仕組みを取っている。

①特定地域

・県西部等に位置する特定地域（用途地域を除く非線引き都市計画区域及び都市計画区域外）は都市計画法等の開発規制が緩い地域であるが、水源地域や自然環境保全上重要な地域でもあることから、市街化調整区域と同様に開発を抑制する方針を定めている。

②特定地域土地利用計画

・特定地域においては、市街化調整区域と同様に開発を抑制する方針が定められているが、一方、地域振興等の要請に配慮しつつ都市的土地利用を図ることが必要な場合もある。
 ・このため、県は「特定地域土地利用計画策定指針」を定め、市町村が特定土地利用計画で区域・用途を限定（利用検討ゾーン）して認める仕組みを設けている。利用検討ゾーンでは、想定する機能に従った土地利用が可能となる。

③特定地域土地利用計画と「市町村の計画適合」の類似性

・土地利用調整条例を背景に土地利用方針を定め、特定土地利用計画という仕組みの中で市町村の自主的な計画誘導を促す仕組みは、第II章の「市町村の計画適合」と趣旨を同じくする仕組みと見ることができる。

図 特定地域等の状況

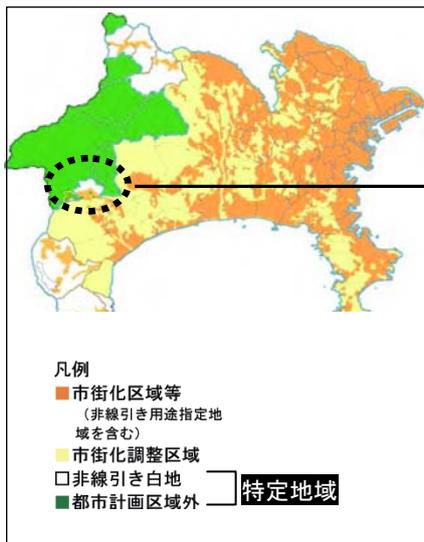
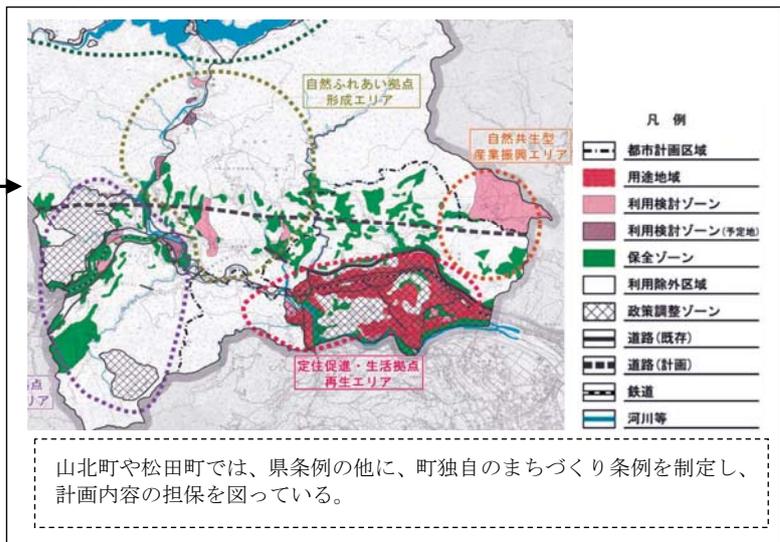


図 特定地域土地利用計画の例（山北町）



(山北町第二次土地利用計画より)

【土地利用基本計画との関係】

・県は、以下のように、土地利用基本計画等と県条例を巧みに組み合わせた運用を行っており、この意味で条例と土地利用基本計画は相互に補完し合う関係にあるといえる。

○土地利用基本計画と条例の補完関係

- ・県条例にとって土地利用基本計画は、法律の裏づけの基に県の土地利用方針を位置づけることのできるツールである。また、土地利用基本計画からすると、県条例は計画の実効を得るための手続きを整備しているとも見える。
- ・特定土地利用計画の仕組みは、本稿で提案している「市町村の計画適合」に通じるものがある。
- ・条例に基づく事前協議の審査は、県の土地利用調整会議（国土利用計画（県計画）及び土地利用基本計画の策定・変更等を調整する行政部内の組織）で行われる。また、審査指針の制定・変更は、国土利用計画審議会の意見を聴くことが求められる。

【事例2】「兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例」と市町村の「里づくり条例」

- ・兵庫県は、線引き都市計画区域を除く全域をゾーニング。森を守る・森を生かす・さと・まち等の区域毎に地域環境形成基準を設定し、小規模な開発についても許可・届出の対象としている。
- ・住民主体のまちづくりとして、地区レベルの計画である「計画整備地区制度」を設けており、篠山市等の里づくり計画との関係も図っている。この関係の仕組みは、第二章の「市町村の計画適合」と趣旨を同じくしたものと見える。

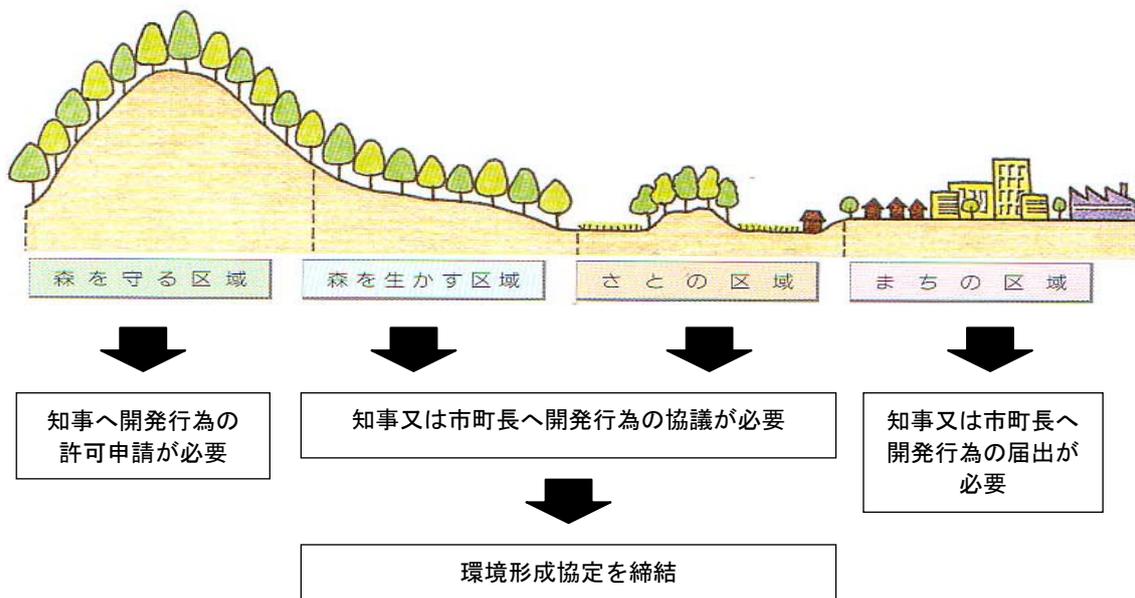
【趣旨、経緯】

- ・兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例（以下、「緑条例」という。）の目的は、線引き都市計画区域以外の地域において、適切な土地利用の推進、森林・緑地の保全の観点から開発行為を適切に誘導することにより、緑豊かな地域環境の形成を図るもの。
- ・県は平成7年から丹波及び淡路地域で「緑条例」を施行。平成15年度から適用区域を拡大する取り組みを開始し、平成18年11月に線引き都市計画区域を除く全県に条例を適用。なお、リゾート開発への対応を目的に平成元年に淡路地域を対象に制定された条例が前身。

【緑条例の概要】

- ・施行地域は、線引き都市計画区域を除く全県。
- ・協議（許可・届出）の対象は1,000㎡以上の開発行為。（一部の区域では500㎡以上。）協議が整うと、開発者は市町又は県と協定を締結。
- ・開発誘導の仕組み
 - －緑豊かな環境形成地域（丹波地域、淡路地域等）を指定し、「森を守る区域」、「森を生かす区域」、「さとの区域」、「まちの区域」などに区分。
 - －環境形成区域ごとに、地域環境形成基準（土地利用指針・建築指針・緑化指針）を設定。
- ・計画整備地区制度（住民主体のまちづくり）
 - －住民が主体となって地区のルールづくりを行う仕組みとして、次のような「計画整備地区制度」を設けている。
 - －特定の地域について市町村が整備計画を策定し、整備計画が地域環境形成基本方針（県が市町村として協議して定める）に適合しふさわしいものと知事が認定すると、一般的な環境形成基準より整備計画における基準が優先される。また、この地区内では、すべての開発・建築行為が市町への届出対象となる。
 - －市町は、地区整備計画の内容に沿って、開発を誘導する。

図 緑豊かな環境形成地域の区分と開発行為の取り扱いの方法



(兵庫県ホームページより)

・篠山市は、計画誘導の「篠山市緑豊かな里づくり条例」（以下「里づくり条例」という。）と開発規制の「篠山市まちづくり条例」（以下「まちづくり条例」という。）を制定し、県の緑条例との連係を図っている。また、市域全体を対象とした土地利用のマスタープランである「土地利用調整基本計画」を策定し、「里づくり計画」や緑条例に基づく「計画整備地区制度」に繋げている。これは、第II章で示した「市町村の計画適合」と趣旨を同じくする仕組みといえる。

【趣旨、経緯】

①里づくり条例等の県条例との連携

・篠山市は、県の緑条例（丹波市・篠山市の丹波地域を一体に区域・基準を設定している）の仕組みを踏まえ、平成11年「里づくり条例」と「まちづくり条例」を制定し、これらの仕組みを連係させている。

②土地利用調整基本計画と科学的アプローチ **⇨事例6も参照**

・市は、総合的な土地利用計画である「土地利用調整基本計画」を策定している。当初は旧丹南町のマンション建設問題をきっかけに平成9年に策定されたものであるが、平成11年に4町合併により篠山市となり、各地の土地利用機能評価のための基礎調査を経て平成14年に新市としての「土地利用調整基本計画」を策定している。

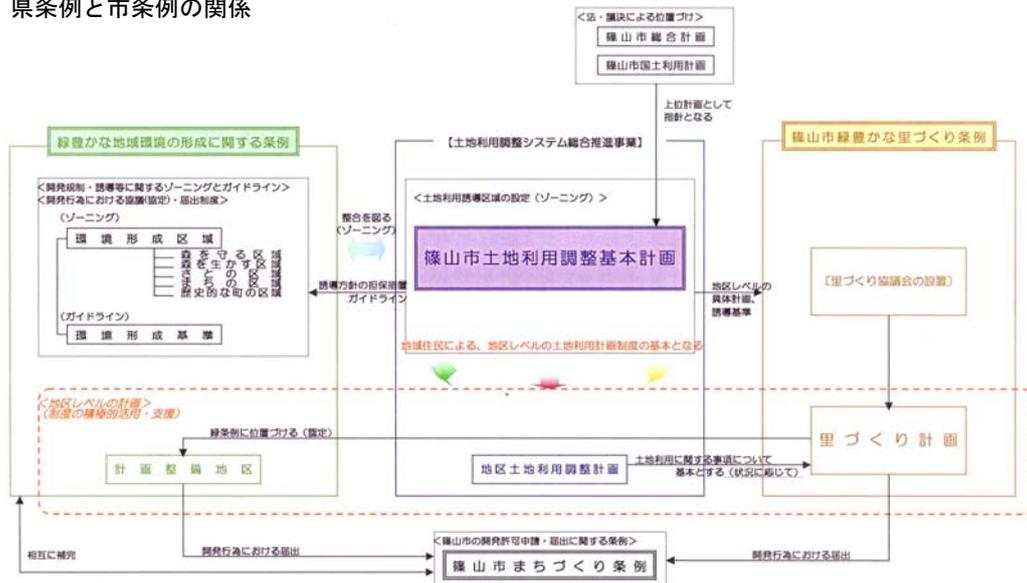
③住民主体のまちづくり

・市は、住民主体によるコミュニティ等の観点を含んだ里づくり計画の策定を進めており、これまでに7地区で計画が策定されている。

【里づくり条例等の概要】

- ・里づくり条例は、里づくり計画を住民参加により策定できる仕組みについて定めている。
- ・土地利用調整基本計画により「特に土地利用の調整が必要と認められる地区」を定め、それらの地区で里づくり計画を策定するよう促し、特に重点的に土地利用調整を行うべき地区について先行的に取り組むところが特徴的である。また、その際、県の「計画整備地区制度」を活用することも視野に入れている。
- ・開発事業の手続きの関係については、里づくり計画地区（里づくり条例）及び計画整備地区（県緑条例）における開発行為は届出制としているのに対し、それ以外の地区については許可制としている。地区レベルの基準を有していない地域ではハードルを高く設定し、土地利用コントロールの実効性を高め、同時に里づくり計画の策定を促している。
- ・里づくり計画は、土地利用計画だけでなくコミュニティ等の観点も含んでおり、里づくり計画のうち、土地利用の部分をも県に認定申請すると、緑条例に基づく計画整備地区となる。
- ・現在、里づくり計画は7地区で策定されている。これまでの地区整備計画は保全型の計画であったが、市では、今後は誘導型の地区整備計画も検討することとしている。
- ・なお、まちづくり条例は、開発行為の許可・事前協議・届出などについて定めている。

図 県条例と市条例の関係



（篠山市土地利用調整基本計画より）

【事例3】高知県土地基本条例

- ・高知県は、大規模開発に関する土地利用の適正化を確保するため、土地基本条例を定めている。
- ・この条例は、市町村における個別の問題事案を背景に制定された経緯があるため、条例の中には市町村との関係の措置が様々講じられている。
- ・県が土地利用基本計画等で県土利用の基本方針を定め、市町村が作成した土地利用計画についてはこれを尊重するという枠組みは、第二章の「市町村の計画適合」と趣旨を同じくするものといえる。

【趣旨、経緯】

- ・平成9年に、採石を目的とする大規模開発事業の許認可（森林法及び採石法）の是非に関する問題が旧中土佐町で発生した。町や地元議会の反対表明を受け高知県は許認可判断を留保したが、これを不当とする事業者からの訴訟の結果、県が敗訴。
- ・高知県は、法的根拠を持ち地域住民への説明責任や地域調整のプロセスを明確化する目的で、平成14年に土地基本条例を制定した。
- ・その後、中土佐町も、土地利用調整基本計画を作成するとともに中土佐町土地基本条例を制定している。

【条例の概要】

- ・原則10ha以上の規模の開発についての事前協議。（必要に応じ、中止、変更等の措置）
- ・事業者による地域住民等の関係者への説明を義務付け。
- ・県は開発計画について関係市町村長に意見を求め、これを尊重。
- ・市町村の土地利用計画に適合するかどうか、審査基準の重要な根拠となる。市町村計画が策定されていない場合には、県計画が適用される。
- ・県は、市町村の土地利用計画策定に協力。

高知県土地基本条例第23条 ⇒市町村の土地利用計画の適合に関する条文

第23条 知事は、協議後開発計画が次の各号のいずれかに該当すると認める場合は、事業者に対し、当該協議後開発計画の中止、変更その他必要な措置をとるべきことを命ずることができる。この場合において、知事は、第1号に規定する市町村の土地利用計画に適合するかどうかの審査について当該市町村長と協議するものとする。

- (1) 条例に基づく県及び当該開発区域が所在する市町村の土地利用計画に適合しないもの
(以下、略)

【市町村における土地利用計画の策定状況】

- ・県条例制定の発端となった中土佐町では、平成18年度に土地利用調整基本計画を策定。
- ・その他に、夜須町（現香南市）、土佐市、芸西村で計画を策定。

- ・ 県条例の契機となった中土佐町は自らも町土地基本条例を策定。条例の効果を生かすため「土地利用調整基本計画」を策定するとともに、計画実現の達成度を高めるために町総合振興計画（基本計画）と連動させている。

【背景、趣旨】

- ・ 平成 18 年に旧中土佐町と旧大野見村が合併。旧中土佐町で平成 9 年に大規模採石事業問題が発生した経緯もあり、中土佐町土地基本条例を制定。
- ・ 旧中土佐町の沿岸市街地・集落では、次の南海・東南海地震に伴う津波等への対策が急務となっており（南海地震は 100 年から 150 年周期で発生。中土佐町でも地震による建物倒壊や津波等で甚大な被害を受けてきた。）、四国自動車道の延伸による中土佐 I C の開設を控え、周辺地域における無秩序な開発も懸念される。一方、旧大野見村も集中豪雨等の際の四万十川の増水による沿川農地と周辺農地の安全性低下という課題を抱えている。
- ・ このような防災上の課題に対応するため、中土佐町は平成 18 年度に土地利用調整基本計画を策定している。

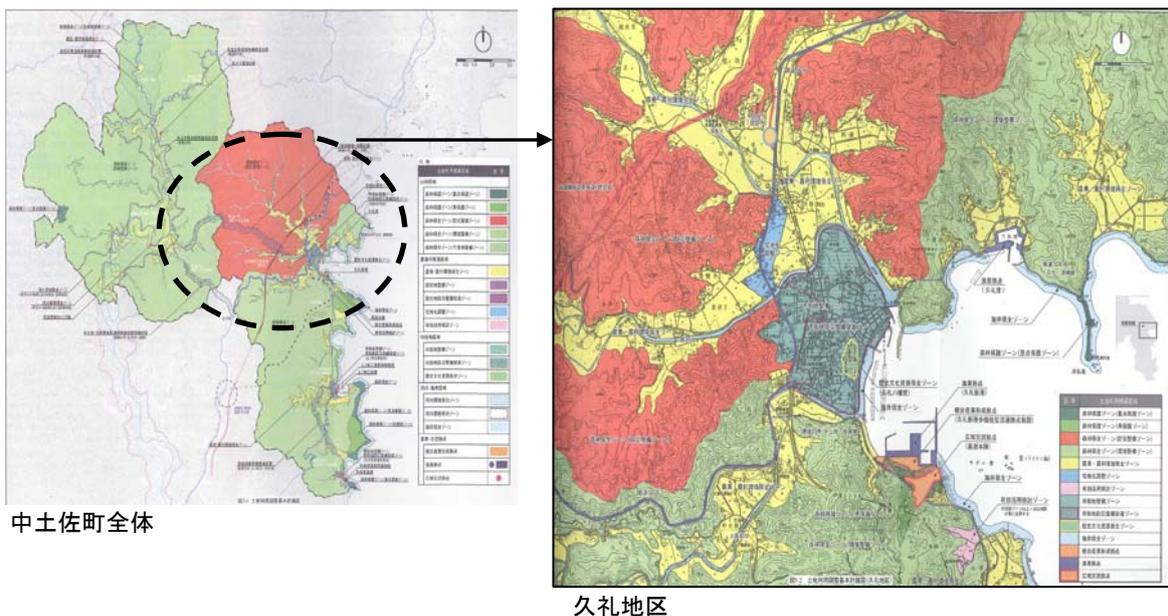
【土地利用基本計画と科学的アプローチ】 事例 7

- ・ 土地利用調整基本計画の作成にあたっては、土地分級（科学的アプローチ）に基づく土地評価を行っている。町土の 9 割が森林であることを踏まえ、「自然的土地利用の保全度」と「法規制の指定状況」の 2 指標に基づいた詳細な作業を行っている。これにより、ゾーニングを行う際の明確な根拠を提供するとともに、実態に即した土地利用の方向性を明確なものとしている。

【土地基本条例、土地利用調整計画、振興計画の連携】

- ・ 実現化にあたっては、「法令による規制・誘導」と「各種事業・施策の推進」により取り組む。
- ・ 現行法令に基づく規制・誘導の柱は、市条例であり、500 ㎡以上の開発を対象としている。
- ・ 土地利用調整計画と同時に取り組みされた総合振興計画における「土地利用の基本構想」に示された内容は、地方自治法に基づく総合振興計画の「基本計画」の施策・事業と一体化しており、計画の実現や進行管理を行いやすい仕組みを構築している。
- ・ 振興計画には、「土地利用調整基本計画は、振興計画【基本計画】に連動して見直しを行う」とある。（この計画を基本として計画実現の達成度を高めるために、新町総合振興計画の「基本計画」の見直しを行うとともに、定期的な点検を行う。）
- ・ 土地利用に関するデータを重視している。

図 中土佐土地利用調整基本計画図



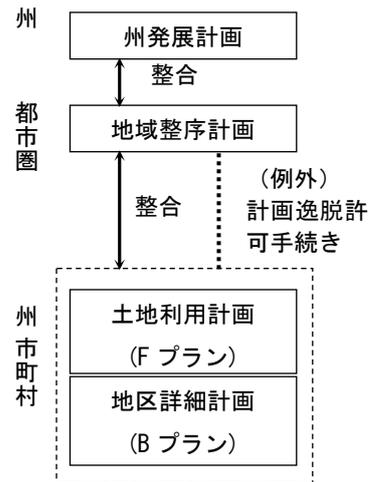
(中土佐町土地利用調整基本計画より)

【事例4】ドイツにおける計画逸脱許可の仕組み

- ・ドイツの土地利用計画制度は、広域調整に関する計画原則として、地域圏の計画と市町村の計画が相互に整合又は配慮しなければならないとする「対流の原則」が定められており、上位計画（地域圏の計画）に反するF・Bプラン（市町村計画）は認められない。
- ・ただし、「広域計画的観点から適切であり、かつ、計画の原則に抵触しない場合」に限定されるが、例外的に上位計画に一致しない内容のF・Bプランの策定を可能とする「計画逸脱許可」という仕組みが用意されている。

【計画体系】

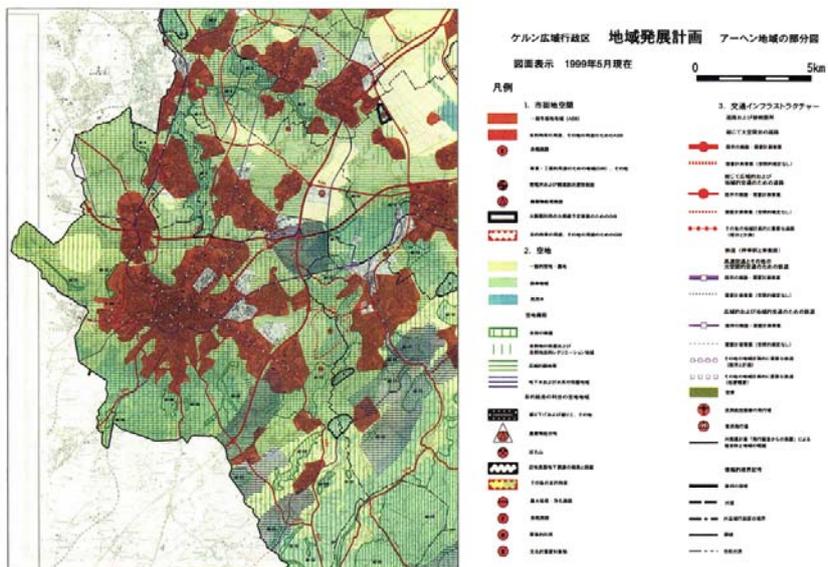
- ・ドイツの土地利用計画制度は、州発展計画、州をいくつかの地域に分けた地域整序計画、市町村の土地利用計画（Fプラン）及び地区詳細計画（Bプラン）からなる。
 （注）ドイツは連邦国家であり、「州」がわが国の「国」に相当する。
- ・F・Bプランは地域整序計画と整合していることが必要であり、地域整序計画に反するF・Bプランは認められない。
 （注）ドイツの広域計画法には、広域調整に関する計画原則として、下位計画は上位計画に整合していなければならない、また上位計画は下位計画に配慮して策定されなければならないとする「対流の原則」が定められている。
- ・したがって、市町村が地域整序計画と整合しない開発計画を実現したい場合は、地域整序計画を変更することから始め、その上でFプラン等を変更する必要がある。



【計画逸脱許可】

- ・F・Bプラン策定後の事情の変化から、地域整序計画に厳密には一致しない内容のFプラン等の策定が必要な場合も生じてくる。そのような場面に対応するため、州法は時間・費用コストの点を勘案し、「計画逸脱許可」の手続きを定めている。
- ・連邦広域計画法第11条には、「広域計画の目標からは、逸脱が広域計画的観点から適切であり、計画の原則に抵触しない場合、特別な手続きの下、逸脱することができる。その提案資格があるのは、特に、広域計画の目標を順守しなければならない公的機関、地方公共団体とする」とある。
- ・なお、市町村が地域整序計画と大きく異なる内容のF・Bプランを策定したい場合は、地域整序計画自体を変更する必要がある。
- ・ドイツにおいては、市町村の計画が上位計画に適合することを厳格に求める一方で、一定の軽微な不適合については市町村の申し出によって簡易な手続きで許可できる仕組みになっており、計画の「規範性」と「実効性」の両立を図っている事例と捉えることができる。

図 地域整序計画の例（ケルン
広域行政区・アーヘン地域
の部分図）



（水原渉『進化する自然・環境保護と空間計画』技報堂出版、2008.2より）

2. 実効性、規範性を支えるための計画策定・管理のプロセス

(1) 科学的アプローチ

- ・計画策定において、土地利用分級を用い土地利用計画を策定している事例を紹介する。

図 事例の概要

		富士宮市 ⇒詳細は【事例5】	篠山市 ⇒詳細は【事例2・6】	中土佐町 ⇒詳細は【事例3・7】	埼玉県 ⇒詳細は【事例8】
分級の特徴		どのような土地利用に適合するかを判断する分級	開発適地又は不適地を明確にする分級	災害対策を加味した分級	生物多様性保全のための土地利用規制の方向性を明確にする分級
土地利用区分の方法の概略		自然地域、林業地域、農業地域、市街地・集落地域のそれぞれに適合するゾーンを明らかにする方法（土地利用適合度分級）により評価を行っている。	自然的機能評価に加え、独自に社会的機能評価の手法を開発し、最終的に総合評価図としてランク1～3の評価を行っている。	山林・農地について、自然的土地利用の保全度評価及び法的土地利用規制に関する評価による総合評価し、保全ランクを4段階に分級している。	生態的重要地域、コリドー（生態的回廊）の選定を行い、土地利用に関する現行法規制などから土地の保全状況や担保性をランク分けしている。
【参考】 実現手法	制度手法	土地利用事業の適正化に関する指導要綱	篠山市まちづくり条例 篠山市緑豊かな里づくり条例	中土佐町土地利用基本条例 各種法令の規制メニューの活用	土地利用規制に関する法制度
	利活用・事業手法等	地域まちづくり計画	地域振興（工業施設等の誘致・誘導） 定住促進（地域拠点における住宅の誘導）	防災関係の取組例： 緊急間伐支援事業、県営治山事業、漁業集落環境整備事業 等	—

(2) 計画内容を見直す仕組み

- ・計画管理において、計画内容を見直しを行っている事例を紹介する。

図 事例の概要

	いわき市 ⇒詳細は【事例9】	アメリカ・シアトル都市圏 ⇒詳細は【事例10】
特徴・手法	土地利用の将来像の実現に向け、数値目標を設定し、計画の進捗状況、進行管理を行っている。	ワシントン州の州法である成長管理法に基づき、計画の見直しが実施される。（評価指標の設定、市民などによる計画のモニタリングの義務化）

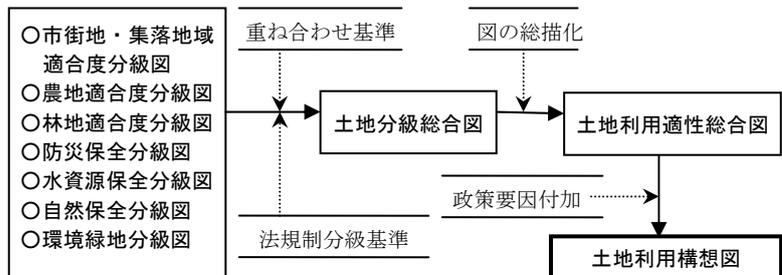
【事例5】富士宮市：土地分級手法を活用した土地利用計画の策定

- ・土地利用適合度分級（自然地域、林業地域、農業地域、市街地・集落地域のそれぞれに適合するゾーンを明らかにする方法）による土地分級を行った事例。

【特徴】

- ・土地利用適合度分級とは、各土地がどのような利用に適するかを整理し、土地利用の競合の選択とあるべき土地利用配置の指針とするために行うもの。
- ・図のような各種の分級により適性を評価した上で重ね合わせの基準により分級総合図を作成し、政策要因を加味して構想図とする。

図 作業フロー

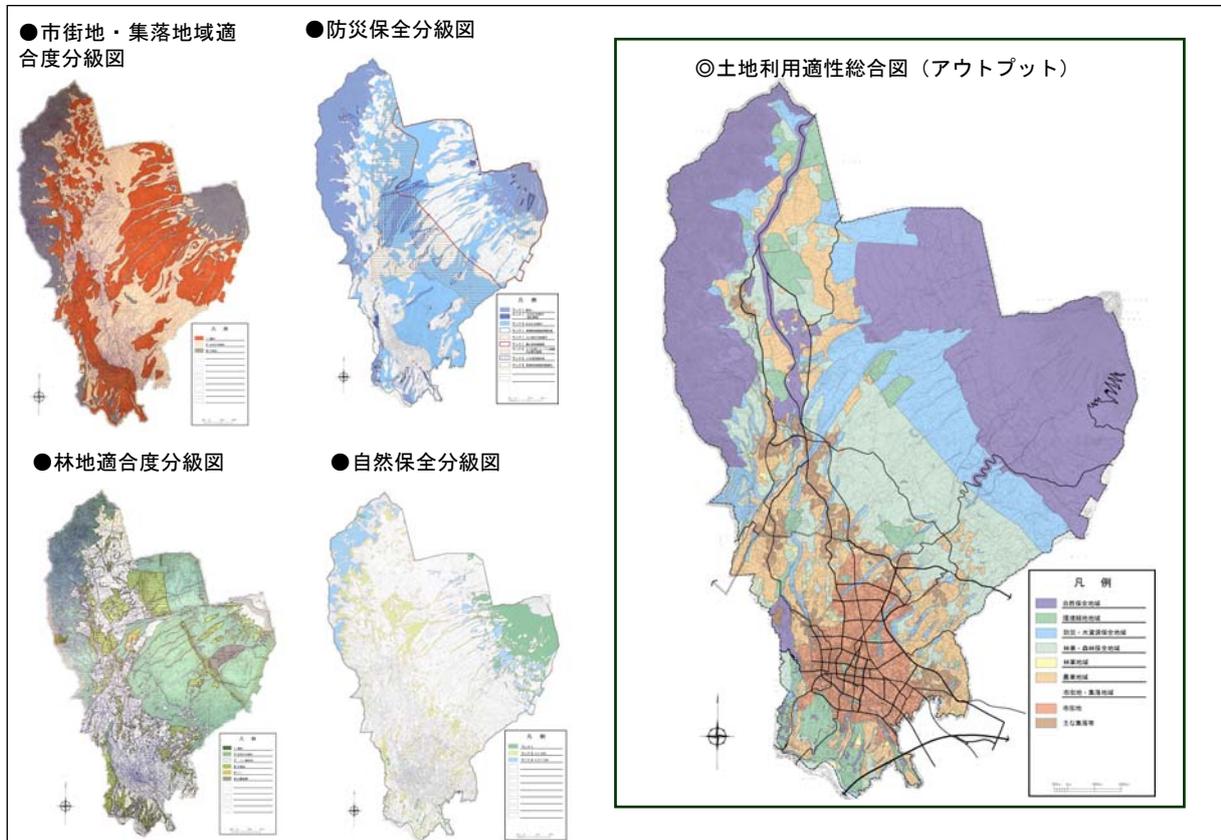


注：図の総描化とは、分級作業により複雑な線形になった図面の線形を計画図としてある程度丸めていく作業。

●土地分級による科学的アプローチとは？

- ・土地分級とは、土地のもつ各種の特性を示す図面を活用し、複数の視点により「評価」することにより、土地利用政策決定のための土地の評価図を作成する科学的性質を持った作業である。
- ・これまで活用されている主な手法としては、保全する土地を明らかにする方法（①自然環境保全型分級）と、その土地がどのような土地利用に向いているかを判断する方法（②土地利用適合度分級）があり、富士宮市の方法は後者にあたる。

図 土地分級の図面の一部と土地利用適性総合図



(富士宮市の土地利用より)

【事例6】篠山市：地区別に土地分級による分析を行い全市計画を策定

・土地利用調整基本計画を地区毎に作成し、全市計画とした。その策定過程の中で、土地分級手法（自然的機能評価・社会的機能評価）を活用し、土地の評価を行っている。

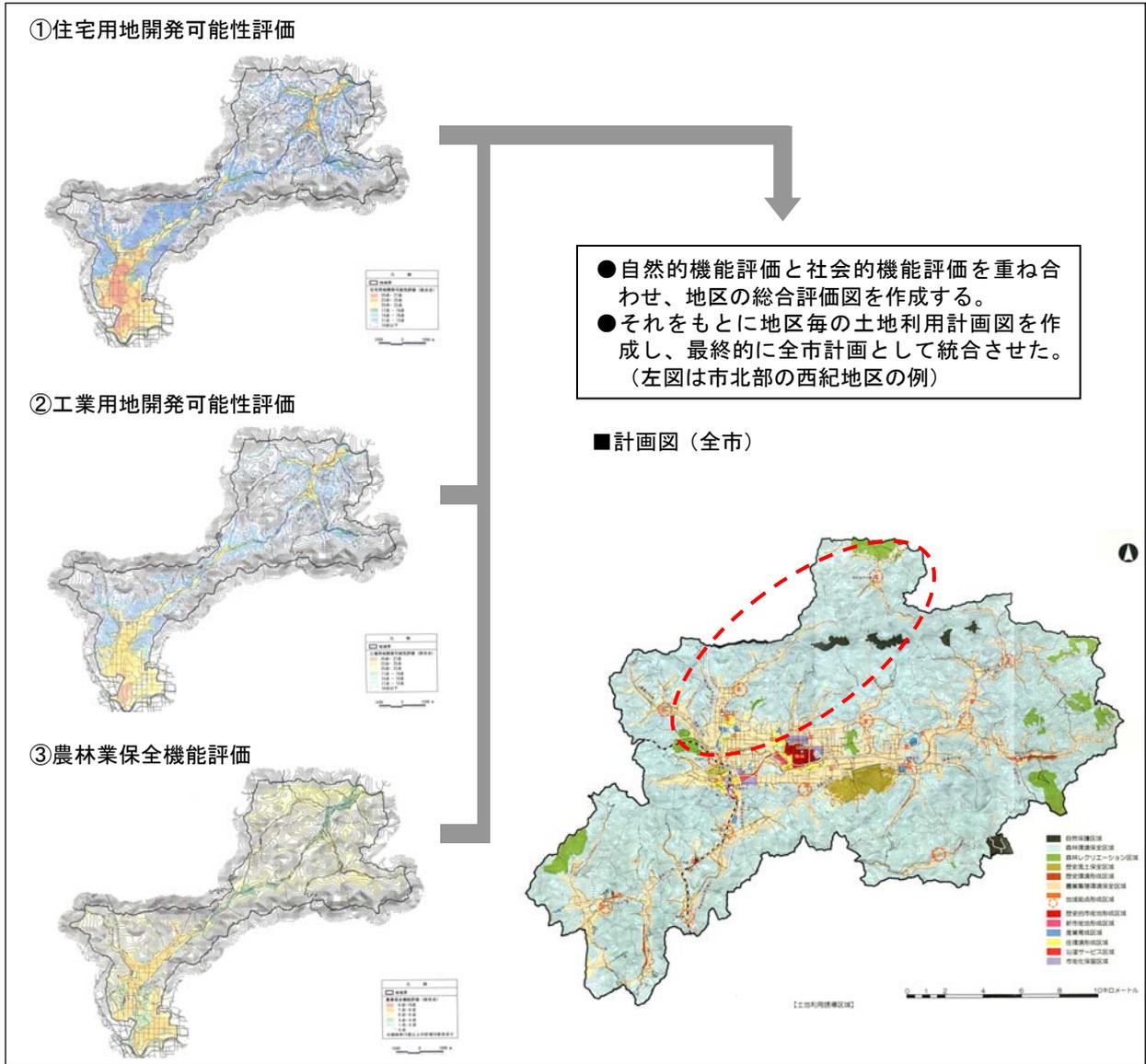
【特徴】

- ・篠山市では、平成15年に全市の土地利用調整基本計画を策定しているが、作成にあたっては地区別（旧市町村単位）で土地分級による評価作業を行い、計画策定の基礎資料としている。
- ・土地分級の内容は右表の通り自然的機能評価と社会的機能評価を合わせたもの。
- ・社会的機能評価は篠山市が独自に基準を設定して行っているもので、住宅、工場地にふさわしい場所の選定、景観及び農業林業地として保全すべき地区の選定を行い、最終的に計画に反映させている。

図 分級の作業内容

分類	評価項目
自然的機能評価	1) 土地保全機能評価
	2) 水資源保全機能評価
	3) 生態系保全機能評価
	4) 自然景観保全機能評価
社会的機能評価	1) 住宅用地開発可能性評価
	2) 工業用地開発可能性評価
	3) 歴史的景観保全機能評価
	4) 農林業保全機能評価

図 篠山市・西紀地区における分級図の一部（①～③）と全市の計画図（右下）



（篠山市地区土地利用計画策定支援事業委託業務報告書、篠山市土地利用調整基本計画より）

【事例7】中土佐町：防災の視点を重視した土地分級による計画策定

・土地分級手法による土地の評価に、災害危険性の情報を加味して町域を4つの大ゾーン（山林区域、農漁村集落区域、市街地域、河川・海岸区域）と16の小ゾーンに区分。

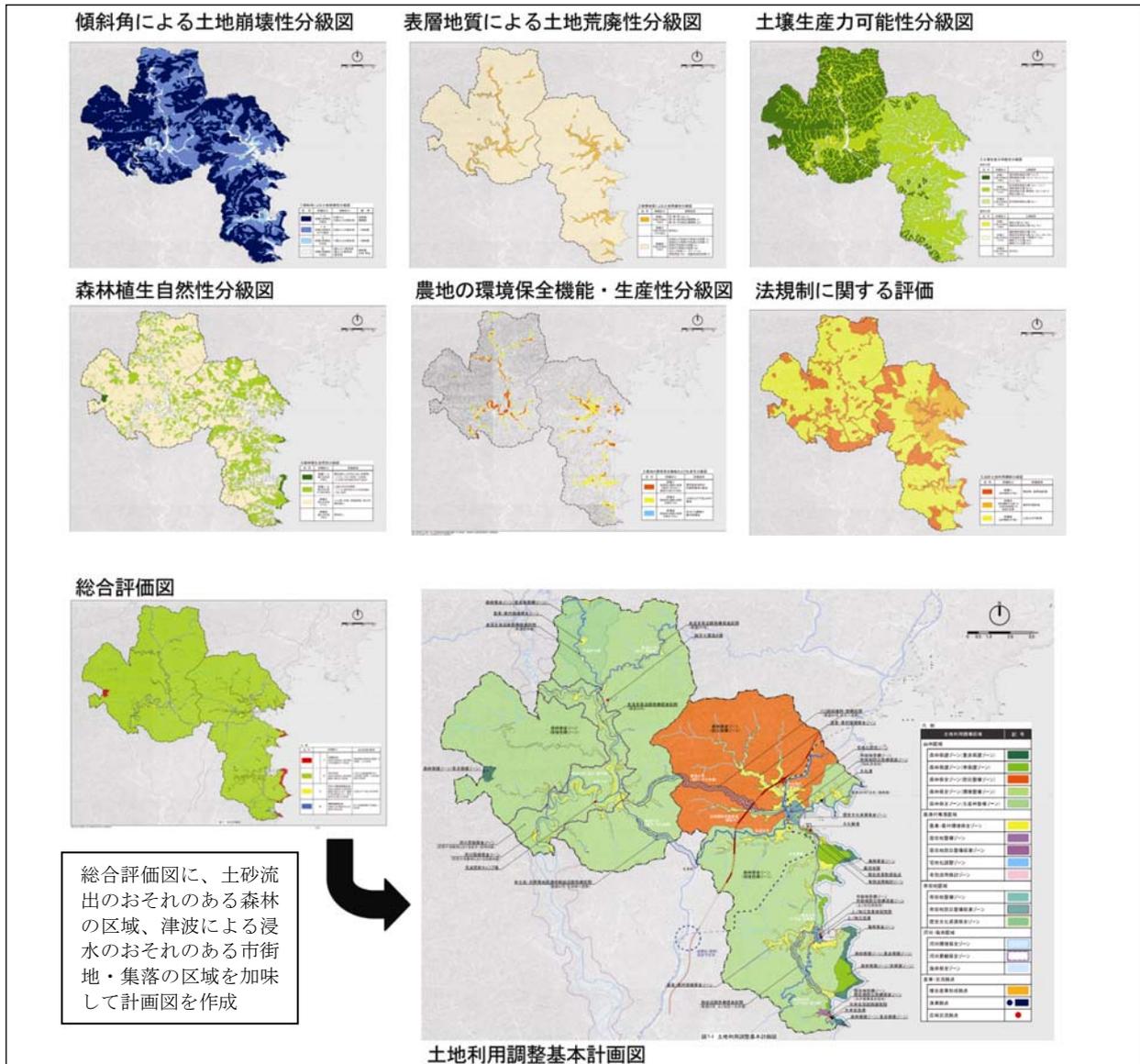
【特徴】

- ・平成19年に土地利用調整基本計画を策定。
- ・山林・農地について、自然的土地利用の保全度評価及び法的土地利用規制に関する評価により総合評価し、保全ランクを4段階に分級している。
- ・これを元に住民意見を踏まえ、土地利用の基本方針を定め、上記のゾーニングを行う。
- ・防災系のゾーンは、土砂流出のおそれのある河川流域の山林、津波による浸水被害のおそれのある集落地及び市街地に定めている。

図 分級の作業内容

分類	評価項目
自然的機能評価	1) 土地崩壊性分級
	2) 土壌荒廃性分級
	3) 土壌生産力可能性分級
	4) 森林植生自然性分級
	5) 農地の公益機能生産性分級
	6) 法規制分級
総合評価	総合評価により、保護区域、保全区域、条件付き開発調整区域、開発調整区域に区分

図 自然的土地利用の保全度評価



(中土佐町土地利用調整基本計画より)

【事例8】埼玉県エコロジカルネットワーク（調査研究事例）

- ・土地分級手法による土地の評価に、生態系の保護を目的として、生態系実態と、現状の土地利用規制の状況进行评估し、将来予想図として情報を整理したもの。

【特徴】

- ・(財)埼玉県生態系保護協会が研究として行ったもの。
- ・生物多様性保全を図る視点からコアエリア、生態的重要地域、コリドー(生態的回廊)の選定を行い、エコロジカル・ネットワークの現状を示し、それと土地利用に対する規制の強さなどを比較する「ギャップ解析」という手法を使い、今後の保全の優先度に関する基礎資料を作成するもの。
- ・さらに生物多様性保全上の重要地域が完全に保持され、現況の生物多様性を維持することを考慮したエコロジカル・ネットワーク化が図られた場合の将来像を示している。

図 検討フロー

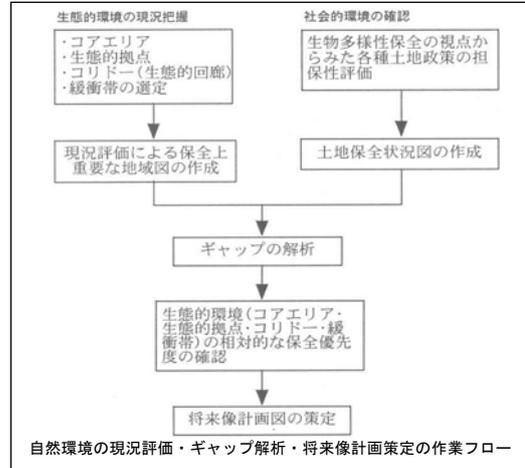


図 生物多様性の現況から評価した埼玉県の保全上重要な地域

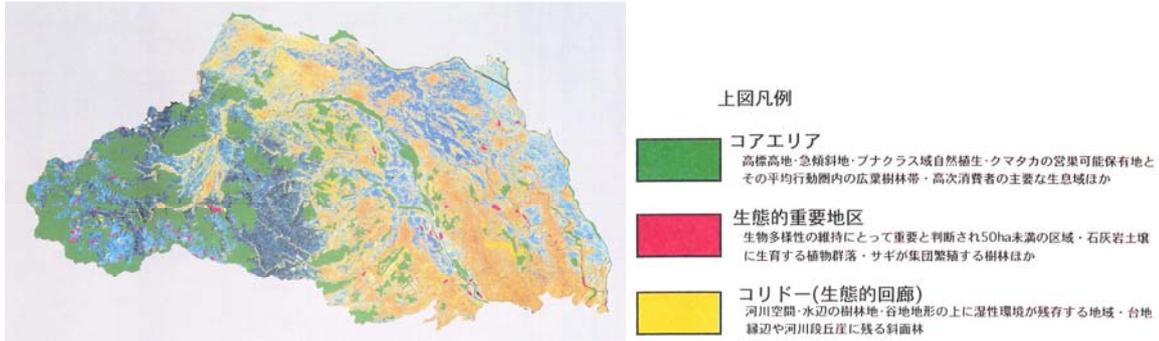


図 埼玉県の土地保全状況図

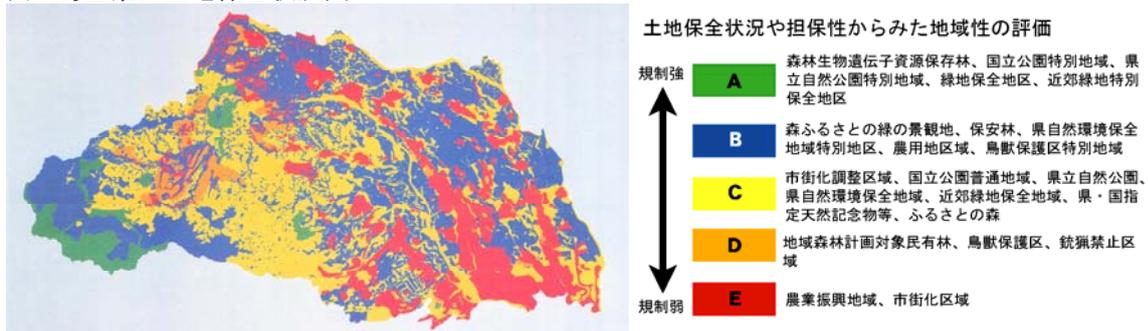
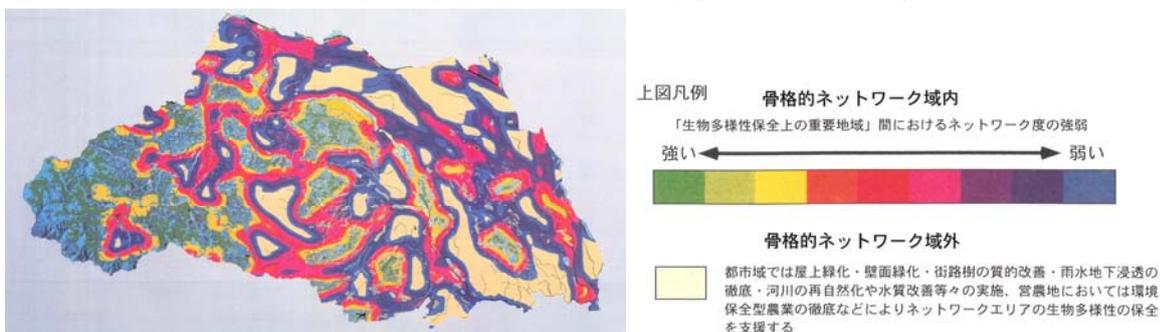


図 エコロジカルネットワークを適用した埼玉県の将来像計画図（100年後の将来構想）



(「埼玉県エコロジカルネットワーク計画に関する研究」(財)埼玉県生態系保護協会より)

【事例9】いわき市：土地利用計画における数値目標の設定

・計画の進捗状況の検証、進行管理のために、各ゾーンごとに指標および数値目標を設定

【いわき市総合土地利用基本計画】

- ・いわき市では、平成13年度から、いわき市総合土地利用基本計画の策定作業に着手。新・総合計画に基づき、平成17年3月に計画を策定。
- ・土地利用の将来像の実現に向け、数値目標を設定していることが特徴となっている。

【数値目標設定の考え方】

- ・数値目標の設定する留意事項として、以下の点が挙げられている。

- ①計画の目指すところを示している目標であること
- ②わかりやすい目標であること（ピンとくる）
- ③全体傾向として把握できる目標であること
- ④既存のデータを上手に活用した目標であること（計測可能性）
- ⑤数値目標の設定になじみやすいか

図 数値目標の例

ゾーン名	指標	目標値	現況値
都市ゾーン	市街化区域内の未利用地面積	(略)	(略)
	市街化区域内の建築面積動向		
田園ゾーン	農用地利用集積面積		
	エコファーマー認定者数		
環境共生ゾーン	森林と人との共生林面積		
自然保全ゾーン	水土保持林面積		
環境共生ゾーン、自然保全ゾーン（共通）	森林ボランティア活動等参加者数		
	資源の循環利用林面積		

上記の客観的指標のほか、主観的指標としてアンケート調査による市民の満足度の向上も設定されている。

【事例10】アメリカ・シアトル都市圏：都市圏環境のモニタリング

・州成長管理法により土地利用計画に指標が設定され、市民等によるモニタリングの実施が義務化

【成長管理法】

- ・アメリカのワシントン州には成長管理法があり、土地利用に関する計画を始めとする「マスタープランについてはすべからく評価すべき」と規定されており、計画の策定段階から後々の評価を見越して指標が設定されている。
- ・州法ではまた、マスタープラン等の見直しにおいては、行政組織だけでなく住民等による計画等の監視（モニタリング）も義務づけられている。

【サステイナブル・シアトル】

- ・シアトル都市圏では、市民によるモニタリングが早くから行われており、NPOのサステイナブル・シアトルは、1990年に持続可能性を表す指標選定を開始。多数の市民参加により1993年に40指標を公表し、実際の数値の把握も行っている。
- ・その他に、シアトル市が属するキング郡およびシアトル市において、行政主導により抽出した指標も存在するが、その多くはサステイナブル・シアトルの指標と一致している。

【マスタープランの見直し】

- ・その後、シアトル市のマスタープラン見直しでは、モニタリングの結果が直接活用されなかったものの、既存統計や他主体が所有している統計情報の整備がなされ、マスタープラン見直し作業の基盤となった。

図 サステイナブル・シアトルによる指標の例

指標	指標の内容
鮭の遡上数	野生の鮭の遡上数をカウントする
アーバンビレッジとオープンスペース	人口分布とオープンスペースの関係
地元の農業生産	農業出荷額と有機農法の区域面積

シアトル都市圏では、市民グループ、市、郡、広域計画組織が、相互に影響を与えながら、都市環境を管理するためのモニタリングシステムを発展させてきた。

(参考文献)

- (1)水口俊典『土地利用計画とまちづくり 規制・誘導から計画協議へ』学芸出版社、1997.8
- (2)明石達生ほか「韓国の土地適性評価（評価体系Ⅰ）の理論とその手法」、都市計画学会 都市計画報告集 No.8、2009.8
- (3)Mie-oak Chae『Land Suitability Assessment System for Smart Urban Groth in Korea』、KRIHS、2006
- (4)姥浦道生ほか「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究 -ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として-」国土交通政策研究 第81号、2008.12
- (5)水原渉『進化する自然・環境保護と空間計画』技報堂出版、2008.2
- (6)小泉秀樹・西浦定継『スマートグロース -アメリカのサステイナブルな都市圏政策-』学芸出版社、2003.1

土地利用基本計画を作ろう！

—作成の手引き—

土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver. 2）

平成 22 年 6 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 2-1-2

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

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



土地利用調整総合支援ネットワーク(LUCKY : Land Use Control back-up sYstem)とは
国土利用計画法 9 条に基づき、都道府県が策定する土地利用基本計画図を電子化し、
インターネット上で情報発信等を行うシステムです。

<http://lucky.tochi.mlit.go.jp>

