

これからの国土利用・管理に対応した 国土利用計画（市町村計画）のあり方

2017年とりまとめ

平成29年5月

国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会

○ 国土利用・管理を取り巻く状況と課題

- ・急激な人口減少、異次元の高齢化の進展
 - 国土管理水準の低下－農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、自然環境、景観、水資源の保全の課題
 - 土地利用の非効率化－空き地等の低・未利用地・空き家の増加、効率的なサービス提供の必要性
- ・巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念
- ・インフラの老朽化
 - ・合併による市町村域の広域化
- ・インフラ整備の進展等による土地利用ニーズの変化
 - ・人員、財政上の課題
- ・地理空間情報の活用しやすさの向上
 - など様々な状況変化と課題

○ 対応の方向性

総合計画の空間化（地図に落とした総合計画）

により解決を目指す 特に市町村を中心とした土地利用構造転換の推進

人口減少に対応した土地利用構造への転換を進めるにあたって

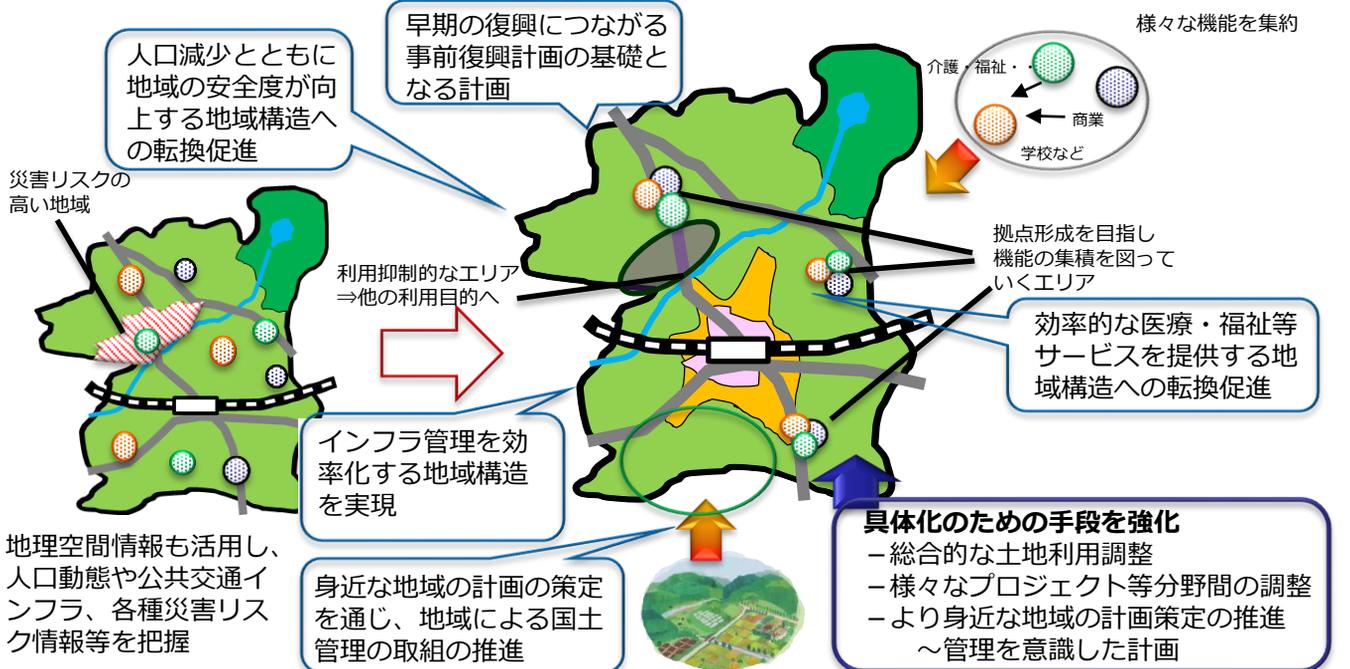
「コンパクト＋ネットワーク」の戦略の視点を持った地域のグランドデザインが必要。

- ・個々の課題に個別に対応するのみならず、総合的な土地利用を進めるため、総合性、指針性、長期的時間軸の観点を持ち、地図に落とした空間的な計画づくり
- ・国土管理の視点に配慮し、身近な地域の課題に沿った計画づくりが求められる。

○ 市町村国土利用計画の活用

特に土地利用構想図による政策の見える化

人口減少下の土地利用構造を実現するためのグランドデザインを市町村国土利用計画土地利用構想図で見える化



○ 計画策定・推進の支援

- 人口減少下の時代にあった国土利用計画制度への改善・充実
- 計画策定・変更に対する支援
 - －洪水浸水想定区域データ等の災害リスク情報の積極的提供
 - －利用しやすさに配慮した計画策定に資する様々な地理空間情報の提供（G空間情報センターの活用等）
 - －計画策定に向けた技術的支援の充実
 - 専門家派遣など様々な分野の専門的な立場からの計画策定支援、策定ノウハウ含めた事例集・マニュアル等の作成、研修・説明会等を含めた展開など

国土管理専門委員会 2017 年とりまとめ

これからの国土利用・管理に対応した

国土利用計画（市町村計画）のあり方

平成 29 年 5 月

国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会

目次

1.	はじめに	2
2.	国土利用・管理を取り巻く状況・課題と対応の方向性	4
3.	国土利用計画（市町村計画）制度の現状と課題	9
4.	これからの国土利用計画（市町村計画）のあり方	11
5.	今後の検討の方向性	14

1. はじめに

<本とりまとめの位置づけ>

国土審議会計画推進部会国土管理委員会は、新たな国土形成計画（全国計画）（平成 27 年 8 月閣議決定）の実施に関し必要な事項の調査審議を進めるため、平成 28 年 6 月に設置された。本専門委員会において調査した内容は、大凡一年を目途に計画推進部会に報告することとしている。

国土形成計画の具体的方向性のうち「安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤」において、「国土の適切な管理による安全・安心で持続可能な国土の形成」が必要とされていることから、人口減少に対応しつつ、国土を適切に管理するとともに、これを好機ととらえた自然環境、生活環境等の改善を進めることにより、美しい国土を守り次世代に継承するための事項、特に人口減少に対応した国土の利用・管理のあり方、国民の参加による国土管理等について調査検討している。国土の利用については、国土利用計画（全国計画）（平成 27 年 8 月閣議決定）において国土形成計画と一体として定められているため、本専門委員会では、人口減少下の国土利用・管理を検討するため、国土利用計画についても対象とし議論している。

本とりまとめは、国土管理専門委員会において平成 28 年 9 月より 4 回にわたり議論・検討された内容について中間的にとりまとめたものである。

<背景と目的>

本格的な人口減少社会、超高齢社会の状況を迎えた今、国土を適正に管理し荒廃を防ぐこと、開発圧力が低減する機会をとらえ、自然環境の再生・活用や災害に対する安全な土地利用の推進等を図ることによって、より安全で豊かな国土を実現することが重要な課題であるという認識のもと、新たな国土形成計画（全国計画）（以下、「国土形成計画」という）、第 5 次国土利用計画（全国計画）（以下、「国土利用計画」という）は策定された。両計画においては、そのような状況下で適切に国土を利用・管理する際の方針として、自然との共生、防災・減災等、複合的な効果を発揮する「複合的な施策」の推進とともに、開発圧力の低下の機会をとらえ、より安全で快適かつ持続可能な国土利用の選択を行う「選択的な国土利用」の推進等を提示している。

本専門委員会においては、これらの方針や、人口減少、財政制約、気候変動等の条件を踏まえながら、国土の適切な利用・管理の推進方策を検討することとした。特に、これからの人口減少時代にあった適切な国土の利用・管理を進めていく上で、国、自治体を含め、それ

それがどのような役割を果たし、複合的な目的を調整し、その地域にあった選択をするための国土利用の仕組みはどうあるべきか、順を追って検討を進めてきた。

特に1年目においては、国土利用・管理上の地域の課題に対し、現行の国土利用計画法に基づく計画制度のうち、国土利用計画（市町村計画）においてどのように対処できるか、改善すべき点は何か整理検討を行った。これは、国土形成計画の基本的な施策において「人口減少下における国土の適切な管理」を進める上で、「市町村が中心となり、自らの地域の将来や土地利用のあり方を考え、地域の住民、団体等との協働により、土地利用を選択していくことが望ましい」と示している点を踏まえたためである。また、国土審議会土地政策分科会企画部会においてとりまとめられた「土地政策の新たな方向性 2016」（平成28年8月）においても、個々の土地に着目した政策手法の重要性を掲げつつも、引き続き、地域の実情や住民の意見が適切に反映できるような土地利用計画のあり方の検討の必要性について指摘されていたところである。

なお、国土形成計画において、「広域的な見地から地域のあり方を検討し、産業、交通、防災、環境保全等分野ごとの施策の方向性や、土地利用の用途の方向性を示すことが期待される」としている都道府県との関係等については、今後必要に応じ検討を行うものとする。

2. 国土利用・管理を取り巻く状況・課題と対応の方向性

我が国の国土を取り巻く状況は、急激な人口減少・少子化及び地域的な人口偏在の加速化、異次元の高齢化の進展、巨大災害の切迫、気候変動等による水害・土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念、インフラの老朽化等により大きく変化している。人口減少は、開発圧力の低下により、より安全で快適かつ持続可能な土地利用を選択するチャンスでもある。これらの変化に対しては、人的・財政制約が厳しい中、従来の個別施策毎のアプローチでは限界がある。このため、個別施策毎のアプローチではなく、施策に関係するあらゆる情報を地図化し重ね合わせ、一つの空間として捉えた上で地図上に「見える化」して総合的に土地利用を考えるアプローチをすることで、全体として適切な効率的な対応を促進することができる。

例えば、行政や医療・介護・福祉、商業、金融、燃料供給等の生活に必要な各種サービス機能を一定の地域へ集約化を行うことにより、これらのサービスの効率的な提供が可能となるが、この前提として、こうしたあらゆる情報を地図に落とし、重ね合わせて総合的に検討する、土地利用の基本構想の空間化が必要となってくる。

また、厳しい財政状況下で必要なインフラの機能を維持するためには、人口減少を見据えた土地利用の集約化を前提とした的確な維持管理・更新を行うことで、中長期的なトータルコストの縮減につながる可能性がある。さらに、集約化する際に災害発生のおそれのより低い土地への諸機能や居住の誘導を考慮することによって、災害からの安全性を高めることができる。これらの対応についても、必要となってくるのは、インフラの状況や各種災害リスク情報の現状を把握し、総合的に土地利用を検討するアプローチである。

また、これらの情報を重ね合わせる必要性はかねてより言われてきたことであるが、地理空間情報活用推進基本計画（平成 29 年 3 月閣議決定）に記載されているように、G空間情報センターが稼働開始するなど、地理空間情報の活用が技術的に格段に可能となり、これまで以上の空間情報の活用が期待される場所である。

こうした総合的な土地利用によって地域が直面する様々な問題を解決していくには、特に市町村レベルでの土地利用構造の転換が重要である。なぜならば、災害対応、道路や下水道等のインフラ整備、医療・福祉等の住民に身近なサービス等、様々な分野において、市町村が責務を有しているからである。

特に、平成11年以来、全国的に市町村合併が推進されたことにより、一市町村で管理する面積が20年間で1.88倍、特に地方圏では1.97倍¹（平成27年時点）と増大した。一市町村が都市部、農村部、山間部等異なる地域属性を持つ地域を包含するケースも増えた。これに伴い、一市町村が担う国土・土地利用上の責任も増大している。

現代における国土・土地利用上の課題を土地利用的な観点からみていくと、以下のよう
なものが挙げられる。

- ・ 人口減少・高齢化等による土地利用の非効率化

特に人口減少の影響として、空き地等の低・未利用地や空き家の増加などが挙げられる。全国の市町村に対して平成29年2月に行ったアンケート調査²（以下、「市町村調査」という。）においては、9割の市町村が、空き家・空き地の増加を「課題」又は「どちらかといえば課題」と回答した。

また、地域において国民生活を支える医療・介護・福祉、商業、金融、燃料供給等の生活サービス機能は、一定の利用可能人口を前提として成り立っている。このため、人口減少社会においては、地域によってはこのようなサービスが成り立たなくなるおそれがある。

- ・ 巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念

我が国においては、災害リスクの高い地域に人口と資産が集中しており、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっている点が指摘され、より安全な地域への諸機能や居住の誘導など、安全を優先的に考慮する国土利用への転換が急務である点は、国土利用計画においても掲げられている。東日本大震災以降も、平成28年（2016年）熊本地震など例年大きな災害が起こっている。

さらに、近年の豪雨災害を踏まえ、水防法改正（平成27年5月）により想定最大規模の外力の設定と浸水想定区域図の公表が進められるとともに、社会資本整備審議会「中小河川等における水防災意識社会の再構築のあり方について」答申（平成29年1月）においても、「水害リスク情報を踏まえた適切な土地利用の促進」が言及されている。

¹ 国土地理院「全国市区町村面積調べ」をもとに国土政策局作成。埼玉・千葉・東京・神奈川・岐阜・愛知・三重・京都・大阪・兵庫・奈良の11道府県以外の36道県を「地方圏」とした。

² 国土交通省国土政策局「平成28年度市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査結果」

市町村に対して提供される災害リスク情報が増える中、各市町村においては防災部門における防災対策の促進のみならず、企画・土地利用部門においても災害リスクを踏まえた土地利用について対応が迫られているところである。

市町村調査においては、災害の危険性について約9割が「課題」または「どちらかといえば課題」と回答しており、地震、水害、土砂災害は8割の市町村において特に懸念される災害として挙げられていた。

- ・ インフラの老朽化

供用開始から年月が経過し老朽化したインフラの増加に対して、適切な維持管理・更新が大きな課題となっている。国・都道府県のみならず、市町村において管理するインフラも少なくない。市町村調査において、インフラの維持・管理について約9割が「課題」、または「どちらかといえば課題」と回答しているように、上位の課題となっており、土地利用の観点からも維持管理に係るコストや費用対効果を踏まえた計画策定などの対応の必要性が示唆される。

- ・ インフラ整備の進展による土地利用ニーズの変化

一方、高規格幹線道路のインターチェンジの供用開始をはじめ、鉄道の新駅等交通拠点の新設など、新たに整備された、あるいは整備が見込まれるインフラ周辺の土地の活用ニーズに対応する必要性が生じている市町村もあり、人口減少下においても、土地利用の調整は、引き続き重要な課題の一つである。市町村調査においては産業誘致のための土地の確保、交通施設新設等による周辺土地利用の変化などが課題として挙げられていた。

以上の課題に対応するためには、「コンパクト＋ネットワーク」の地域の構造を作り上げるような総合的な土地利用アプローチを戦略的に強化していくことが重要である。

人口減少社会においても持続可能な地域を維持・形成するためには、地域自らが主体となって地域の構造を見直し、行政や医療・介護・福祉、商業、金融、燃料供給等生活に必要な各種サービス機能を一定の地域にコンパクトに集約することによりこれらのサービスの効率的な提供を可能とする必要がある。

また、災害発生のおそれのより低い土地への土地利用の誘導に配慮することによって、人的・経済的被害を減少させることができる。

さらに、地域や国土の構造として、「コンパクト」のみでは不十分であり、各種サービス機能がコンパクトにまとまった地域と居住地域とが交通や情報通信のネットワークでつながることが重要である。

このように生活に関する諸機能を集約化する場所やネットワークとして重要なものを明確に位置づけることで、公共施設や交通網等のインフラにつき重点的に維持管理すべきものを位置づけることができる。

また、国土管理上の課題としては、以下が挙げられる。

- ・ 人口減少・高齢化等による国土の管理水準の低下

特に人口減少の影響として、農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、里地里山の自然環境や美しい景観の保全、水源地の保全などが挙げられる。市町村調査においては、7割以上の市町村が、荒廃農地の増加、野生鳥獣被害について「課題」または「どちらかといえば課題」と回答した。

そのほか、市町村調査における国土利用・管理の課題としては、所有者の所在の把握が難しい土地の増加、廃業したゴルフ場・スキー場などの跡地の管理、メガソーラー施設の設置等従来想定されなかった土地利用、景観の保全など地域により様々な課題が挙げられている。

このように、国土利用・管理の課題は一律ではなく、各地域を取り巻く状況に応じた課題への対応が必要であり、広域的な方針とともに地域の発意と合意形成を基礎とする土地利用において、基礎自治体であり、住民生活の一番身近なところにある市町村の役割は重要である。

以上に見てきた様々な課題に対応するためには、長期的な視点に立って、以下の三点を兼ね備えた総合的な土地利用計画を策定することが必要である。

(1) 総合性

都市、農業、森林、医療・福祉、産業、交通及び災害対応等個別の分野のみならず、分野横断的かつ総合的な国土・土地利用に係る施策の指針となるものであること。

特に、既述のとおり市町村合併が進み、一市町村が都市部、農村部、山間部等異なる地域属性を持つ地域を包含するケースも増えていることから、都市・農業振興・森

林施業等の単一目的の土地利用に係る計画のみならず、市町村土全域に渡る横断的な計画が求められる。

なお、市町村調査では、近年の国土利用計画（市町村計画）の策定理由につき、2割の市町村が市町村合併を理由として挙げている。

（２）時間軸

20～30年等長期の時間軸を見据えて立てる計画であること。

地域の土地利用構造の転換は、短期的に行おうとすると副作用が伴うため、数十年の長期を要する場合も多い。このため、長期的な見通しの上、まずは総論における地域の合意形成を丁寧に行った上で、緩やかに時間を掛けて土地利用の誘導を行っていくことが重要である。

これを実現するため、目指すべきビジョンを「見える化」し、情報を共有化すること、即ち、土地利用の構想図を策定することが必要である。

（３）他の政策との連動性

計画を画餅に帰させぬためには、計画に沿った土地利用に関する各法律・条例・要綱等による土地利用の誘導や、各種のプロジェクトの運用を行うことが必要である。

この意味で、各市町村において総合計画と並び国土・土地利用に係る指針として位置づけられていることが重要である。

以上の3つの要件を兼ね備えた市町村レベルでの地域構造の転換を促進する仕組みとして想定される国土・土地利用に関する市町村のマスタープランこそが、国土利用計画法に基づく国土利用計画（市町村計画）であり、この仕組みを活用・充実・強化することが必要である。

3. 国土利用計画（市町村計画）制度の現状と課題

以上を踏まえ、国土利用計画（市町村計画）（以下、市町村計画という）に関する現状と課題について検討する。

元々は地方自治法に基づく基本構想（いわゆる「総合計画」）の土地利用部分を具体的に空間化する計画として位置づけられることが多かった。地方自治法の改正により、同法に基づく基本構想に関する規定が廃止された現在においても、基本構想やそれに準じた総合計画などと一体として策定・変更する例が多い。

その一方、現在、全国の半数の市町村が市町村計画を策定しているが、計画策定から長期間見直しが行われていない等、必ずしも活用されていないと見受けられる計画も散見される。

実際に市町村計画を活用している市町村においては、土地利用構想図をあわせて定め、大きな土地利用の方向性を示したものの、災害リスク・水資源等含め地域の土地特性を踏まえた土地分級などを定めた上で地域区分を設定しているもの、土地利用規制の根拠とするものなどがある。市町村計画を基本としてそのほかの土地利用計画、条例などによる土地利用調整方針などを定めている事例や、市町村内の地域において、住民との議論を経て詳細な地域レベルの計画を定めている事例もある。

一方で、市町村計画策定・変更時におけるGIS（地理情報システム）の活用状況は、市町村調査によると、土地利用の現況把握でも約半数、人口分布・推計では2割弱との回答であった。必ずしも地理空間情報が現時点では計画策定に活かされていない現状が伺える。

また、土地利用構想図を作成している市町村は、市町村計画を持つと回答した市町村の7割であり、必ずしも全ての市町村計画において土地利用構想図が作成されているものではない。

更に、市町村計画は、法的にはあくまでマスタープランであり、実質的な予算・規制その他の具体的な措置を伴わない点において実効性に乏しいとの指摘がある。また、土地利用構想図については、法的な位置づけはなく、参考資料程度とされており、具体的な施策に結び付けにくいとの声も聞かれる。

また、面積目標については市町村調査において市町村計画を策定・変更しない理由について、面積目標を定める必要性への疑問が策定していない市町村の2割で挙げられており、今の時代にあった計画事項については検討が必要である。

その他、市町村計画に限らず、市町村が策定すべき土地に関係する計画が個別の分野毎に存在し、計画策定にあたっての人的資源・予算、それらの計画間の調整などについて課題がある。

また、これからの国土利用・管理に対しては、市町村レベルの国土のグランドデザインである総合的・分野横断的、長期の方向性を空間化したマスタープランとして市町村計画を活用するにあたって、土地利用構想図の活用を中心として、議論の中で意見のあった以下の点につき考慮する必要がある。

- ・ 政策誘導エリア設定のあり方

「コンパクト＋ネットワーク」の構造を実現していく上では、生活・産業に係る諸機能を集積していくエリア、災害リスク等を踏まえた上で居住や関連施設等の利用を抑制するエリアなどのように土地の特性や利用の現状等を総合的に踏まえた上で、特定の利用目的に沿った誘導を図るエリアやその逆のエリアを設定し、長期的な観点から適切な土地利用の誘導を図ることが有用である。

なお、諸機能を誘導するエリアにおいては、医療・介護・福祉、商業、金融等の諸機能を個別に誘導するのではなく、総合的な視点に立って、これらの機能をできる限りまとめて誘導することが重要である。

また、居住や関連施設等の利用を抑制するエリアを定めた場合、居住等の利用を抑制する代わりに、地域の事情や土地の条件を踏まえながら管理コストを低減させる工夫とともに、新たな用途を見いだすことで、国土を荒廃させず、むしろ地域全体にとってプラスに働くような適切な国土利用を選択し、必要な取組を進めていくことが重要である。

- ・ 計画策定の支援の必要性

以上を踏まえ総合的・分野横断的な市町村計画策定の推進のためには、地域を客観的に示すデータを重ね合わせることが有用であるが、洪水浸水想定区域データ等の災害リスク情報の積極的提供、計画策定に資する様々な地理空間情報の提供とそれを受けた土地利用推進のための計画策定に向けた技術的支援として様々な分野の専門的な立場からの計画策定支援や策定ノウハウの横展開等の計画策定支援措置の充実等を図ることが重要である。

- ・ 広域的な視点の必要性

災害リスクや環境保全のような課題については、地域単位のみでは、境界部分で齟齬がでることもあり、広域的な整合性を保つことについても引き続き検討が必要である。国土利用計画が全国計画、都道府県計画、市町村計画という構造をもつ制度である点を活用すべきである。

- ・ 地域レベルの土地利用計画のあり方

「コンパクト＋ネットワーク」をより具現化するためには、地域の単位での詳細な土地利用に関する計画を策定することも有用である。

また、急激な人口減少に伴い、今後、地域社会の維持が困難となる集落や無居住化する地域が拡大し、これらの地域が担ってきた国土の管理が困難となるおそれがある。このため、改めて地域が行う国土管理の取組については、地域の様々な主体が合意形成し、地域のビジョンとアクションのための計画が必要となってくる。

この場合、地域の自治会や地域運営組織など、地域を担う主体を中心とした土地利用計画の立案・実行体制の構築が有用と考えられる。

4. これからの国土利用計画（市町村計画）のあり方

以上も踏まえると、市町村計画については、各市町村の特性やニーズに応じて、人口減少下の時代においては、長期を見通した総合的な国土・土地利用のグランドデザインを描くためのマスタープランとして、以下のような観点から今改めて活用が期待される。

① 総合的な国土・土地利用のグランドデザイン（マスタープラン機能）

市町村の総合的な国土・土地利用の基本構想として、以下の役割をもつマスタープランとしての機能を十分に発揮させる。

- ・ 地域づくりのビジョン、方向性の見える化・共有

現在存在する様々な地域に関する計画について、それぞれ縦割りでなく、一元化して考えることができる基本のプラットフォームとして土地利用構想図を活用する。その前提として、各施策分野において規格や内容が異なる地図をGIS（地理情報システム）を活用しながら、一つの図面に重ね合わせて検討し、総合的な土地利用の構想図を策定する必要がある。そのためには必要なデータについて充実する必要がある。

- ・ 総合的・面的な土地利用調整の指針

災害リスク等を踏まえた居住や関連施設等に供する土地としての利用を抑制する等、土地の特性や利用の現状等を総合的に踏まえた上で、特定の利用目的に沿った誘導を図るエリアを設定し、長期的な観点から適切な土地利用の誘導を図る。

この際、居住や関連施設等生活等に供する土地としての利用を抑制する地域として指定された地域については、新たな用途を見いだすことで、国土を荒廃させず、むしろ地域全体にとってプラスに働くような適切な国土利用を選択し、必要な取組を進めていくことが重要である。例えば、社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用したグリーンインフラなどの取組を推進し、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるという考え方も重要である。

- ・ 市町村の総合計画等との一体的検討、連携

総合計画等と連携し、計画策定を効率化するとともに、市町村計画の実効性を高める。特に、総合計画等で打ち出した構想を、部局横断的な地図を用いて、具体的に空間化し、土地利用の観点から検討するのが市町村計画の役割である。

② 計画具体化の手段

市町村計画を、具体化するための手段として、以下の取組が考えられる。

- ・ 総合的な土地利用調整

市町村計画による土地利用の基本指針に沿った土地利用に関する各法律等の適切な運用や、基本指針に沿った条例・要綱等も含めた土地利用誘導を図る。都市計画区域を対象とした立地適正化計画など他の様々な計画とは適切に役割分担・連携を行うものとする。また、その際、周辺の市町村や都道府県との連携の仕組みについても検討すべきである。

- ・ プロジェクト等との調整

総合的な土地利用調整にあたっては、市町村庁内の総合的な調整体制を構築することが考えられ、これによりインフラ整備など各種プロジェクト等との調整も行う。

- ・ 地域レベルの計画の推進

市町村域の中でも、自治会や小学校区等より小さなまとまりを持った地域単位の計画の策定を推進していくことも重要である。この計画には、行政が主体となって実現する土地利用誘導のみならず、地域住民等による国土管理の取組なども位置づけることができるようにする。この上で、当該計画と連動した地域の国土管理の取組への支援、例えば住民・NPO等の担い手による活動支援等の取組との連携を図ることにより国土の国民的経営、国民参加の国土管理が推進される。

以上を進めるにあたっては、本とりまとめを踏まえ、さらに市町村や都道府県の意向も踏まえつつ国として、下記について対応すべきである。

- ・ 人口減少の時代にあった国土利用計画制度への改善、充実
市町村計画をより国土利用・管理の観点から、実効性のある土地利用計画とするための手段を充実する。
具体的には、それぞれの地域の課題・状況にあった政策誘導エリアの設定と、具体的に誘導を図るために必要な措置の充実、自治会や小学校区等より小さなまとまりを持った地域等において、住民にとってより身近な地域における計画策定を推進することなどが挙げられる。
- ・ 計画策定の支援の充実
計画策定を進めるにあたっては、適切な計画策定に対する支援が必要である。洪水浸水想定区域データ等の災害リスク情報の積極的提供、そのほか利用しやすさに配慮した計画策定に資する様々な地理空間情報の提供とともに、計画策定に向けた技術的支援の充実を図るべきである。具体的な計画策定ノウハウも含めた事例集、策定の手引きなどの作成だけでなく、地理空間情報を活用した計画策定支援のツール、様々な分野の専門的な立場から計画策定支援を行うための専門家の派遣、担当者への研修・説明会の開催などが挙げられる。地理空間情報については、世界測地系におけるビッグデータ活用に向け、G空間情報センター活用を進めることなども今後の検討として挙げることができる。
- ・ 市町村と国、都道府県、周辺市町村との調整
計画の実効性を高めるには、事前に関係者間の調整を行うことが重要であり、そのために必要な協議会などの仕組みを整備すべきである。また、国土利用計画（都道府県計画）をもとに計画を策定している市町村もあり、市町村の適切な国土利用を進めるため、都道府県計画についても、適時適切な見直しを行う必要性を示すべ

きである。国土利用計画が全国計画、都道府県計画、市町村計画の体系をもつ計画である点を踏まえ、全国計画で示した方向性を都道府県、市町村により具体的に示す仕組みを整え活用すべきである。

- ・ コンパクト+ネットワークに関する既存の計画制度との関係の整理

市町村計画の具体化に当たっては、市町村等に負担を生じさせることがないよう、コンパクト+ネットワークの形成に関して、具体的な措置を伴うマスタープランである、立地適正化計画、地域再生土地利用計画等の既存の計画制度との関係を整理することが必要である。

以上に述べたように市町村計画の活用を図ることで、以下のような地域の土地利用構造の転換を目指していくことが重要である。

- ・ 人口減少と共に地域の安全度が向上する地域構造
- ・ インフラ管理を効率化する地域構造
- ・ 効率的な医療・福祉等サービスを提供する地域構造
- ・ 地域による国土管理の取組の推進

さらに、巨大災害の切迫が喫緊の課題となる現状においては、こうした土地毎の特性を踏まえ、将来を見据えた土地利用の計画は、大規模災害発災後の迅速かつ着実な復興につながる事前復興計画の基礎ともなる。

5. 今後の検討の方向性

本とりまとめは、人口減少下の国土利用・管理のあり方について、主に国土利用計画（市町村計画）のあり方を中心に、これまでの議論をとりまとめたものである。

国民各層は国土管理にどのように関わるべきか、またその参画をどのように進めるべきか、所有者による適切な管理がなされない土地に対する課題等、国土管理を中心とした課題については、引き続き今後議論を必要がある。

また、国土利用計画制度についてもここまでの検討に加え引き続き、計画策定の支援の具体化などを含め必要な検討を行うべきである。国土形成計画・国土利用計画に掲げられた人口減少下の国土の利用・管理に関する課題は、必ずしも市町村計画のみで対応できるものではないが、同計画については有効な手段の一つとして、今の時代にあった制度とした上で活用していくことも考えていくべきである。

国土管理専門委員会 開催経緯

第1回 平成28年9月15日
検討趣旨及び主な論点について
今後の進め方について

第2回 平成28年12月14日
第1回の議論を踏まえた論点の整理
国土利用・土地利用に関する制度について
地方公共団体事例報告

第3回 平成29年2月27日
とりまとめの方向性の議論
地方公共団体事例報告

第4回 平成29年5月12日
とりまとめ（案）について議論
今後の進め方について

国土管理専門委員会 委員名簿

浅見 泰司 東京大学大学院工学系研究科教授

飯島 淳子 東北大学大学院法学研究科教授

一ノ瀬 友博 慶應義塾大学環境情報学部教授

大原 美保 土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター主任研究員

瀬田 史彦 東京大学大学院工学系研究科准教授

土屋 俊幸 東京農工大学大学院農学研究院教授

◎中出 文平 長岡技術科学大学副学長

○中村 太士 北海道大学大学院農学研究院教授

広田 純一 岩手大学農学部教授

山野目 章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授

(50音順、敬称略)

◎は委員長 ○は委員長代理

**これからの国土利用・管理に対応した
国土利用計画(市町村計画)のあり方
参考資料**

市町村調査結果からみた国土利用・管理を取り巻く状況と課題

○全国の市町村に対して平成29年2月に行ったアンケート（市町村調査）で、市町村の課題認識について調査した。
 ○空き家・空き地の増加（90.3%）、インフラの維持・管理（88.0%）、災害の危険性（86.8%）について、「課題」又は「どちらかといえば課題」と回答した市町村数が多い。

「平成28年度市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査結果」概要

- 実施期間・平成29年2月
- 対象：全国1741市区町村国土利用計画担当
- 回収率（平成29年3月末まで）：84.9%、1478市区町村
- 目的：国土利用・管理の課題、国土利用計画の策定・変更状況、経緯、理由等

	「課題である」と「どちらかといえば課題である」の合計	
	回答数	割合
①空き家・空き地の増加	1,334	90.3%
②インフラ（道路、上下水道など）の維持・管理	1,300	88.0%
③災害（地震、津波、水害、土砂災害、火山災害等）の危険性	1,283	86.8%
④荒廃農地の増加	1,133	76.7%
⑤野生鳥獣被害（シカ、イノシシ、サル、クマ等）の深刻化	1,052	71.2%
⑥所有者の所在の把握が難しい土地の増加	939	63.5%
⑦景観の保全	927	62.7%
⑧産業誘致のための土地の確保	925	62.6%
⑨必要な施業や管理が行われない森林の増加	885	59.9%
⑩廃棄物の不法投棄	841	56.9%

	「課題である」と「どちらかといえば課題である」の合計	
	回答数	割合
⑪市街地のコンパクト化	750	50.7%
⑫病院・介護施設等の拠点への誘導	721	48.8%
⑬太陽光発電等の再生可能エネルギー発電施設の立地	684	46.3%
⑭高速道路のインターチェンジ、鉄道の新駅等、交通拠点施設の新設による周辺土地利用の変化	580	39.2%
⑮水源地の管理	549	37.1%
⑯大型商業施設の立地等の土地需要の高まり	323	21.9%
⑰建設残土等の堆積	315	21.3%
⑱土地利用規制のかけられない開発	289	19.6%
⑲廃業したゴルフ場・スキー場などの跡地の管理	92	6.2%
⑳外国資本による大規模土地取引の増加	87	5.9%

（出典）国土交通省国土政策局「平成28年度市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査結果」を基に作成
 ※複数回答可

●急激な人口減少、異次元の高齢化の進展

国土管理水準の低下－農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、
自然環境、景観、水資源の保全の課題

土地利用の非効率化－空き地等の低・未利用地や空き家の増加

●巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念

●インフラの老朽化

●インフラ整備の進展等による土地利用ニーズの変化

●地理空間情報の活用しやすさの向上

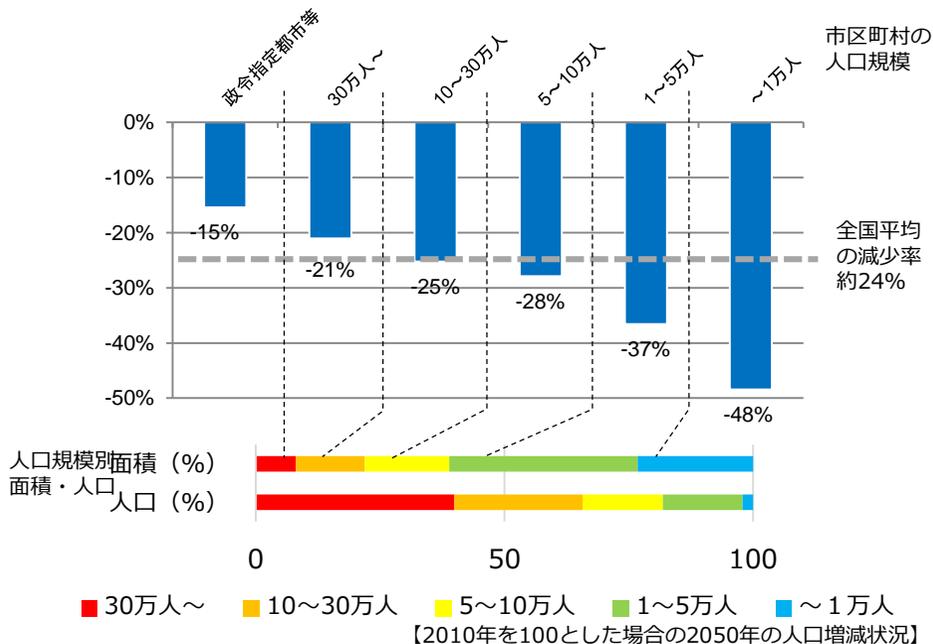
●合併による市町村域の広域化

●人員、財政上の課題

○市町村合併により、1市区町村あたり面積は、1995年から2015年にかけて約2倍に増加している。

○市区町村の人口減少率は、市区町村の人口規模が小さいほど大きい値となっている。

●市区町村の人口規模別の人口減少率



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土政策局推計値を基に作成。

●合併による市町村行きの広域化

1市区町村あたり面積の変化

	1995年	2005年	2015年
国土面積 (km ²)	377,829	377,914	377,971
市区町村数 (各年4月1日時点)	3,234	2,395	1,718
1市区町村あたり面積 (km ²)	117	158	220
三大都市圏	70	111	158
地方圏	131	258	220

1.88倍 (117 → 220)
1.58倍 (70 → 111)
1.97倍 (131 → 258)

国土地理院「全国市区町村面積調」をもとに国土政策局作成
注：埼玉・千葉・東京・神奈川・岐阜・愛知・三重・京都・大阪・兵庫・奈良の11都府県を三大都市圏、それ以外の36道県を地方圏とした

愛知県 豊田市の例



平成17年4月に、旧豊田市は流域の周辺6町村と合併し、現在の豊田市となる。
合併前に比べ、市域は290km²から918km²と**3倍以上に拡大**した。都市・森林と様々な国土利用特性をもつ自治体が一つに。

●急激な人口減少、異次元の高齢化の進展

国土管理水準の低下－農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、
自然環境、景観、水資源の保全の課題
土地利用の非効率化－空き地等の低・未利用地や空き家の増加

●巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念

- インフラの老朽化
- インフラ整備の進展等による土地利用ニーズの変化
- 地理空間情報の活用しやすさの向上
- 合併による市町村域の広域化
- 人員、財政上の課題

○市町村調査によると、地震、水害、土砂災害について、特に懸念している市区町村数が多い。
○水害については、想定最大規模の外力の設定と浸水想定区域図の公表が進められるとともに、社会資本整備審議会河川分科会大規模氾濫に対する減災のための治水対策検討小委員会「中小河川等における水防災意識社会の再構築のあり方について」答申（平成29年1月）等においても「**水害リスク情報を踏まえた適切な土地利用の促進**」が言及されている。
○市町村に対して提供される災害リスク情報が増える中、土地利用について対応が迫られている。

●市区町村内で特に懸念されている災害（複数回答可）

	回答数	割合
1. 地震	1,244	84.2%
2. 津波	470	31.8%
3. 水害	1,162	78.6%
4. 土砂災害	1,145	77.5%
5. 火山災害	184	12.4%
6. 豪雪	416	28.1%
7. その他	75	5.1%

（事例）台風、暴風、風害等

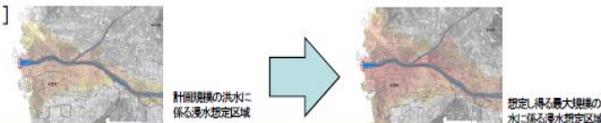
（出典）国土交通省国土政策局「平成28年度市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査結果」を基に作成 ※回答数：1,478市区町村

（第4回国土管理専門委員会資料より）

●想定最大規模の外力の設定と浸水想定区域図の公表

災害リスクの評価と共有

＜例＞ ・想定最大規模の外力の設定と浸水想定区域図の公表 等 [事例：重信川]
・想定最大規模の洪水、内水、高潮に係る浸水想定区域を公表するよう水防法の改正を行うとともに、洪水については、家屋倒壊等氾濫想定区域と併せて公表に着手



第3回大規模氾濫に対する減災のための治水対策検討小委員会資料より

●「水害リスク情報を踏まえた適切な土地利用の促進」

- 関係機関が連携したハード・ソフト対策の一体的・計画的な推進
- 水害リスク情報等の共有による確実な避難の確保
- 河川管理施設の効果の確実な発現
- **適切な土地利用の促進**
 - ・ 関係機関と連携した水害リスク情報の提供
 - ・ 関係機関と連携して、災害危険区域指定事例を周知するなどの取組を検討
- 重点化・効率化による治水対策の促進
- 災害復旧、水防活動等に対する地方公共団体への支援

「中小河川等における水防災意識社会の再構築のあり方について」答申（平成29年1月）の概要（実施すべき対策）から ※一部抜粋

●急激な人口減少、異次元の高齢化の進展

国土管理水準の低下－農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、
自然環境、景観、水資源の保全の課題
土地利用の非効率化－空き地等の低・未利用地や空き家の増加

●巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念

●インフラの老朽化

●インフラ整備の進展等による土地利用ニーズの変化

●地理空間情報の活用しやすさの向上

●合併による市町村域の広域化

●人員、財政上の課題

○高度成長期以降に整備したインフラが急速に老朽化し、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高くなる見込みである。

○市区町村は、多くのインフラを管理しており、厳しい財政状況の中で、的確な維持管理・更新が求められる。

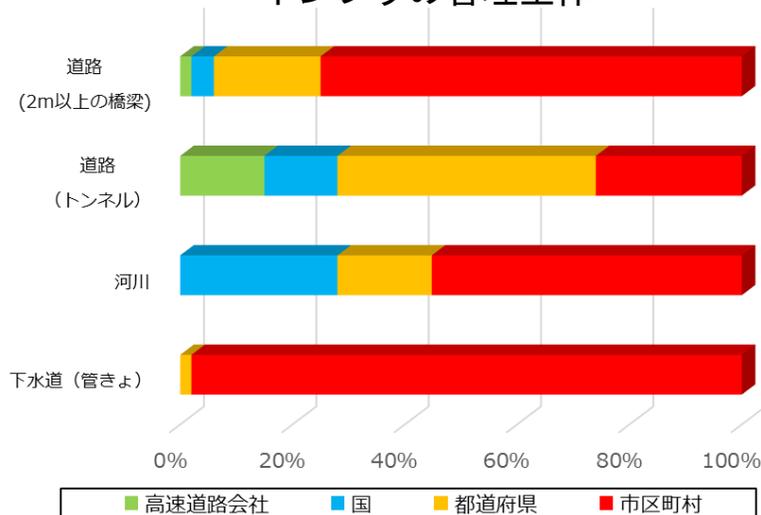
建設後50年以上経過する社会資本の割合

	2013年 3月	2023年 3月	2033年 3月
道路橋※注1) 【約40万橋(橋長2m以上の橋約70万橋のうち)】	約18%	約43%	約67%
トンネル※注2) 【約1万本】	約20%	約34%	約50%
河川管理施設(水門等) ※注3) 【約1万施設】	約25%	約43%	約64%
下水道管きよ ※注4) 【総延長：約45万km】	約2%	約9%	約24%
港湾岸壁※注5) 【約5千施設(水深-4.5m以深)】	約8%	約32%	約58%

注1) 建設年度不明橋梁の約30万橋については、割合の算出にあたり除いている。
 注2) 建設年度不明トンネルの約250本については、割合の算出にあたり除いている。
 注3) 国管理の施設のみ。施設年度が不明な約1,000施設を含む。(50年以内に整備された施設については概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約50年以上経過した施設として整理している。)
 注4) 建設年度が不明な約1万5千kmを含む。(30年以内に布設された管きよについては概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約30年以上経過した施設として整理し、記録が確認できる経過年数毎の整備延長割合により不明な施設の整備延長を按分し、計上している。)
 注5) 建設年度不明岸壁の約100施設については、割合の算出にあたり除いている。

(出典) 平成27年度 国土交通白書

インフラの管理主体



平成25年度 国土交通白書を基に国土政策局作成

●急激な人口減少、異次元の高齢化の進展

国土管理水準の低下ー農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、
自然環境、景観、水資源の保全の課題
土地利用の非効率化ー空き地等の低・未利用地や空き家の増加

●巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念

●インフラの老朽化

●**インフラ整備の進展等による土地利用ニーズの変化**

●地理空間情報の活用しやすさの向上

●合併による市町村域の広域化

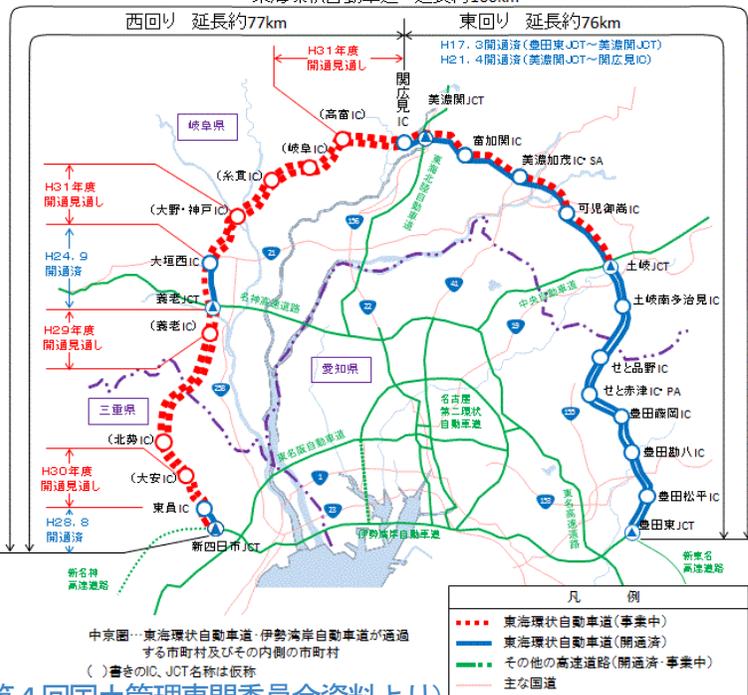
●人員、財政上の課題

○高規格幹線道路のインターチェンジの供用開始や、鉄道の新駅等交通拠点の新設により、周辺の土地の活用ニーズに対応する必要が生じている市町村が存在。

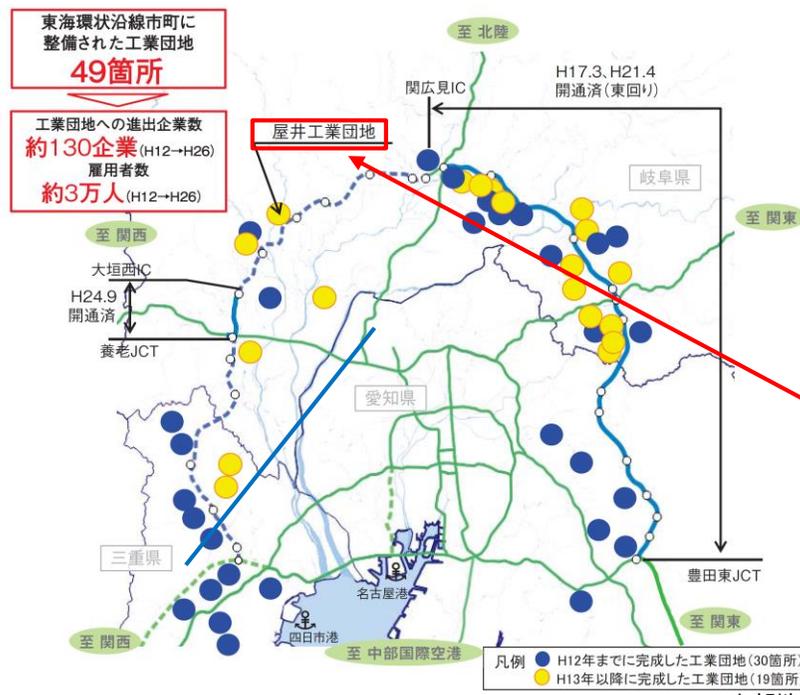
○土地利用の調整については、人口減少下においても、引き続き重要な課題である。

東海環状自動車道の整備状況

東海環状自動車道 延長約160km



東海環状自動車道沿線に整備された工業団地



屋井工業団地
 平成20年より造成→平成27年12月時点で4企業が立地

●急激な人口減少、異次元の高齢化の進展

国土管理水準の低下－農地の荒廃、森林の手入れ不足、野生鳥獣被害の発生、
自然環境、景観、水資源の保全の課題
土地利用の非効率化－空き地等の低・未利用地や空き家の増加

●巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等のさらなる頻発化・激甚化の懸念

●インフラの老朽化

●インフラ整備の進展等による土地利用ニーズの変化

●**地理空間情報の活用しやすさの向上**

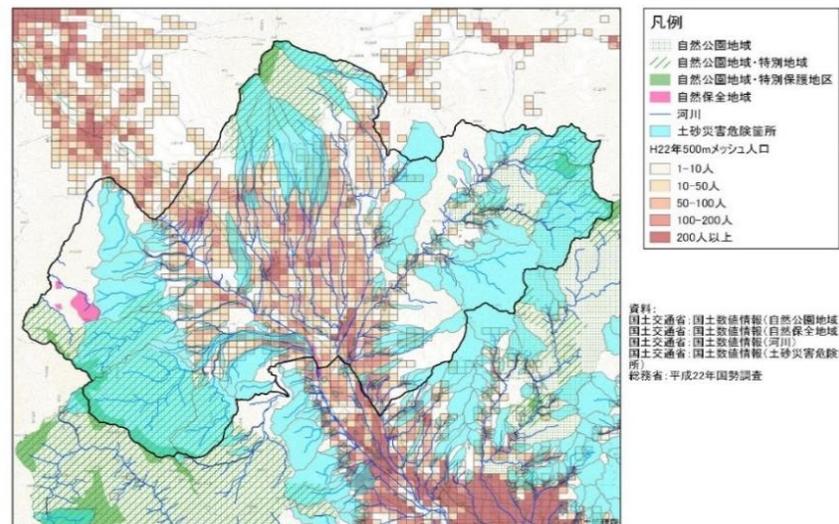
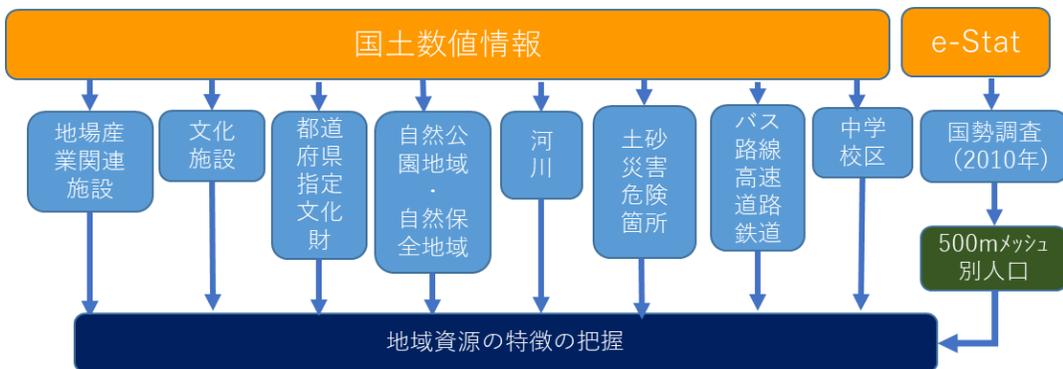
●合併による市町村域の広域化

●人員、財政上の課題

○国土関連情報については年々活用が進んでおり、今後の国土利用・国土管理においてはこれらの情報の活用が重要である。

○フリーのGISソフトなど地理空間情報を扱う環境が整い、国土のデータを活用し、各地域の分析等を行うことが可能になっている。国土政策の推進に資するため地形、土地利用、公共施設など国土に関する基礎的情報を整備した国土数値情報等から、自然環境、災害など横断的なデータを入手ができる。

地域分析イメージ



メッシュ別人口と自然公園地域、自然保全地域、土砂災害危険区域

○国土利用計画に定める事項は以下のとおり（国土利用計画施工例1条による）

- ① 国土の利用に関する基本構想
- ② 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要
- ③ ②に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

全国計画

都道府県計画

市町村計画（例）

①

国土の利用に関する基本構想

都道府県土の利用に関する基本構想

市町村土の利用に関する基本構想

②

国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要
(三大都市圏/地方圏)

都道府県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要
(県北/県南など)

市町村土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要
(○○地域/△△地域など)

③

②に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

②に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

②に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

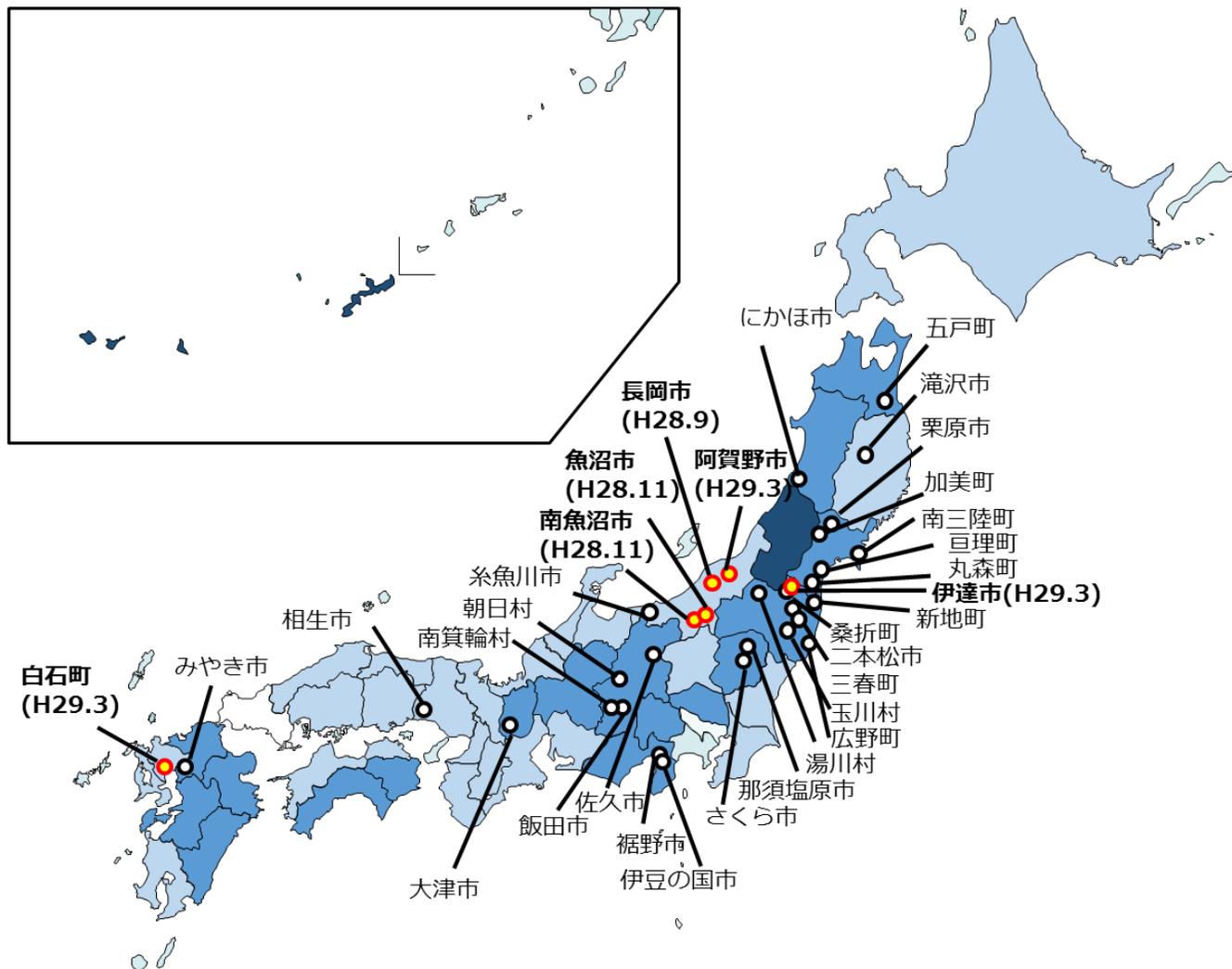
都道府県独自の内容
(①～③の他に追加可能)

市町村独自の内容
(①～③の他に追加可能)

例えば下記のような事例がある。
・「土地利用構想図」を作成
・各地域の計画を住民との合意形成の下に作成 等

総合計画等との一体的検討・連携

○都道府県別の国土利用計画（市町村計画）の策定状況は下図のとおり（色別で表示）。
 ○平成28年度に国土利用計画（市町村計画）を新規策定・変更した市町村は下図のとおり。



都道府県別の策定状況

※2016年3月末までの状況

- 全市町村にて策定
- 半数以上の市町村にて策定
- 半数未満の市町村にて策定
- 策定市町村なし

策定数	市町村数	策定率
834	1741	47.9%

H28年度の策定・変更状況

- …新規策定
- …計画変更

※2016年6月末時点（予定を含む）

（第4回国土管理専門委員会資料より）

国土政策局にて都道府県の把握している市町村計画策定・変更状況を集計

●国土利用計画（市町村計画）の策定・検討状況

○市町村調査によると、国土利用計画（市町村計画）が存在する、検討中または作成中である、と回答した市町村の割合は約4割であった。

○なお、計画期間中の国土利用計画（市町村計画）が存在する市町村の割合は全体の17.8%で、目標年次を超過した国土利用計画（市町村計画）が存在する市町村の割合は、22.2%（下表2及び3の合計）であった。

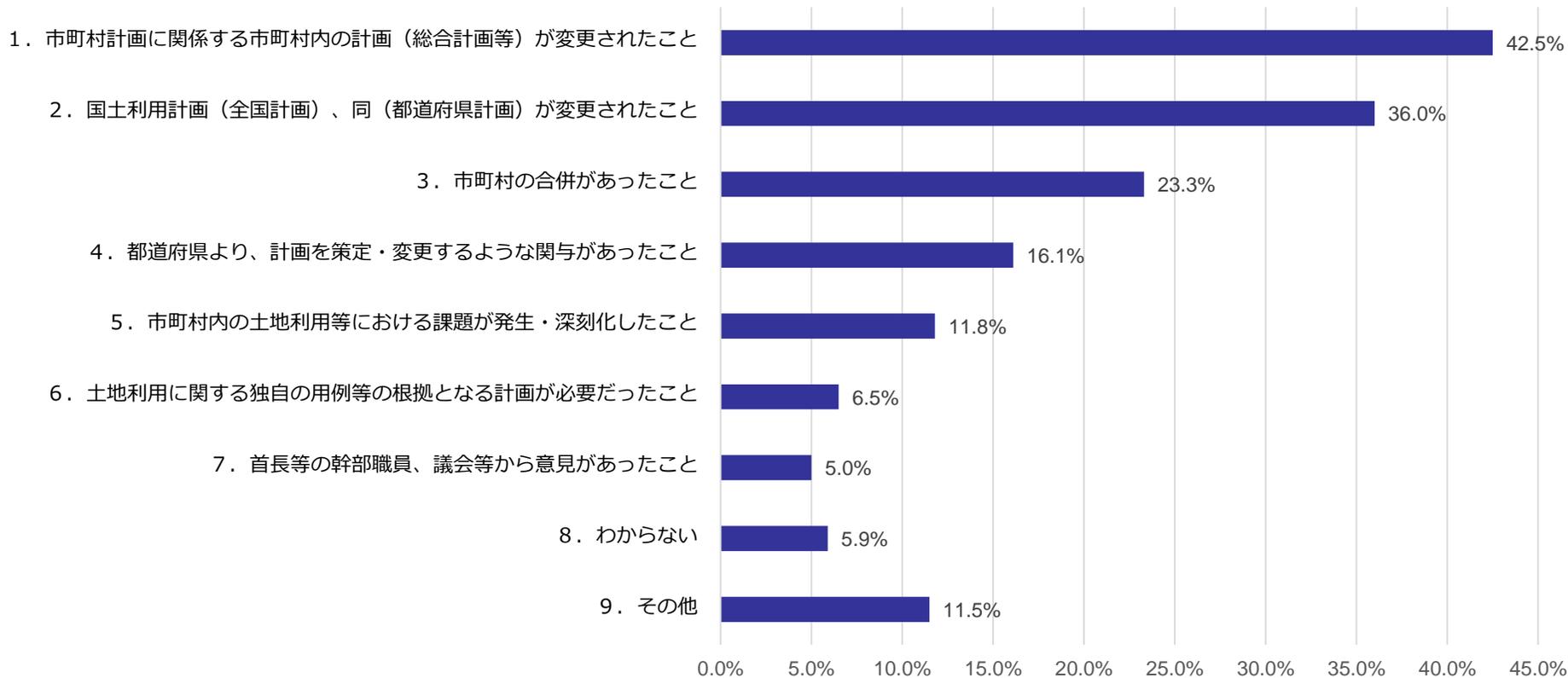
○計画の変更や策定に向けた検討をしていない市町村の割合は、78.2%（下表3及び5の合計）となった。

	回答数	割合
1. 計画期間中の国土利用計画（市町村計画）が存在する	263	17.8%
2. 過去に国土利用計画（市町村計画）の策定がなされているが目標年次を過ぎており、計画の変更に向けて検討中または作成中である	37	2.5%
3. 過去に国土利用計画（市町村計画）の策定がなされているが目標年次を過ぎており、計画の変更に向けた検討はしていない	291	19.7%
4. 国土利用計画（市町村計画）を策定したことはないが、計画の策定に向けて検討中または作成中である	22	1.5%
5. 国土利用計画（市町村計画）を策定したことはなく、計画の策定に向けて検討もしていない	865	58.5%
計	1,478	100.0%

	回答数
1. 現行計画の目標年次は過ぎているが、実質的に計画としての役割は今も持つものと捉えている	110
2. 現行計画の目標年次は過ぎており、実質的に計画としての役割は無くなっていると捉えている	147
3. わからない	44
4. その他	19
無回答	8
計	328

●策定・変更の背景や契機について

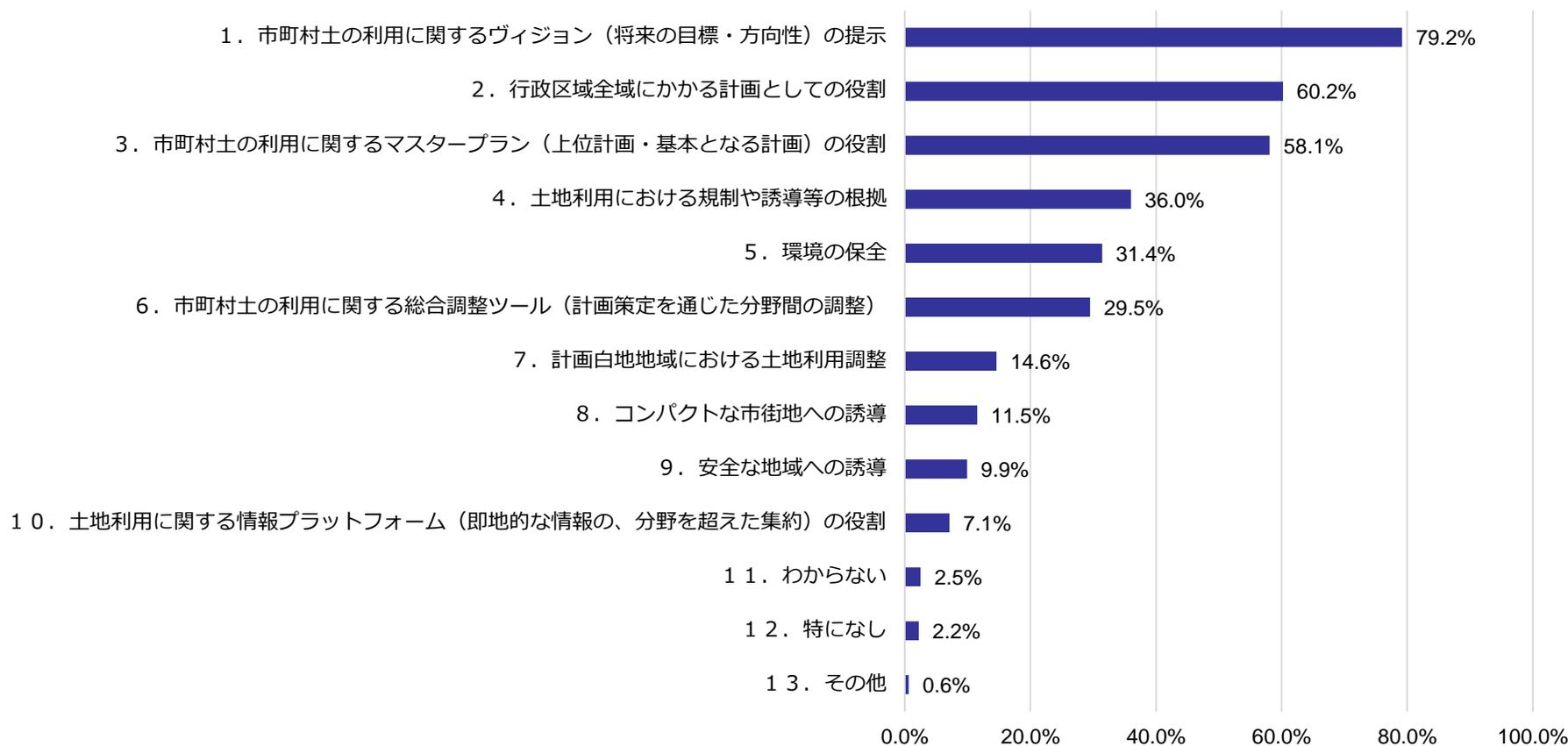
○総合計画等の関係する市町村内の計画が変更されたこと（42.5%）や、国土利用計画（全国計画、都道府県計画）が変更されたこと（36.0%）、市町村の合併があったこと（23.3%）を背景・契機としたという回答が多い。



（出典）国土交通省国土政策局「平成28年度市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査結果」を基に作成
※対象：322市町村（計画期間中、策定・検討中の国土利用計画をもつ市町村）
※複数回答可

●国土利用計画（市町村計画）の活用目的

○市町村計画の活用目的として、ヴィジョン（将来の目標・方向性）の提示や、行政区域全域にかかる計画としての役割、マスタープラン（上位計画・基本となる計画）の役割、と回答した市町村が多い。



（第4回国土管理専門委員会資料より）

（出典）国土交通省国土政策局「平成28年度市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査結果」を基に作成
※対象：322市町村（計画期間中、策定・検討中の国土利用計画をもつ市町村）
※複数回答可

●国土利用計画（市町村計画）と①総合計画との関係

○総合計画との関係については、総合計画に「即して」国土利用計画を策定・変更したと回答した市町村が53.7%と最も多い。

	回答数	%
1. 総合計画に即して国土利用計画を策定・変更	173	53.7%
2. 総合計画を基本として国土利用計画を策定・変更	85	26.4%
3. 総合計画と一体として国土利用計画を策定・変更	26	8.1%
4. 総合計画の基本となる計画として国土利用計画を策定・変更	16	5.0%
5. 総合計画と国土利用計画は特に関連しない	13	4.0%
6. 総合計画を策定していない	4	1.2%
7. わからない	9	2.8%
8. その他	6	1.9%
有効回答数	320	99.4%

※複数回答可

●国土利用計画（市町村計画）と②市町村都市計画マスタープランとの関係

○市町村都市計画マスタープランとの関係については、マスタープランの「基本となる」計画として国土利用計画を策定・変更したと回答した市町村が50.6%と最も多い。

	回答数	%
1. 市町村都市計画マスタープランと一体として国土利用計画を策定・変更	40	12.4%
2. 市町村都市計画マスタープランの基本となる計画として国土利用計画を策定・変更	163	50.6%
3. 市町村都市計画マスタープランと国土利用計画は特に関連しない	21	6.5%
4. 市町村都市計画マスタープランを策定していない	58	18.0%
5. わからない	13	4.0%
6. その他	19	5.9%
有効回答数	310	96.3%

※行政区域内に都市計画区域を含まない市町村を含む。

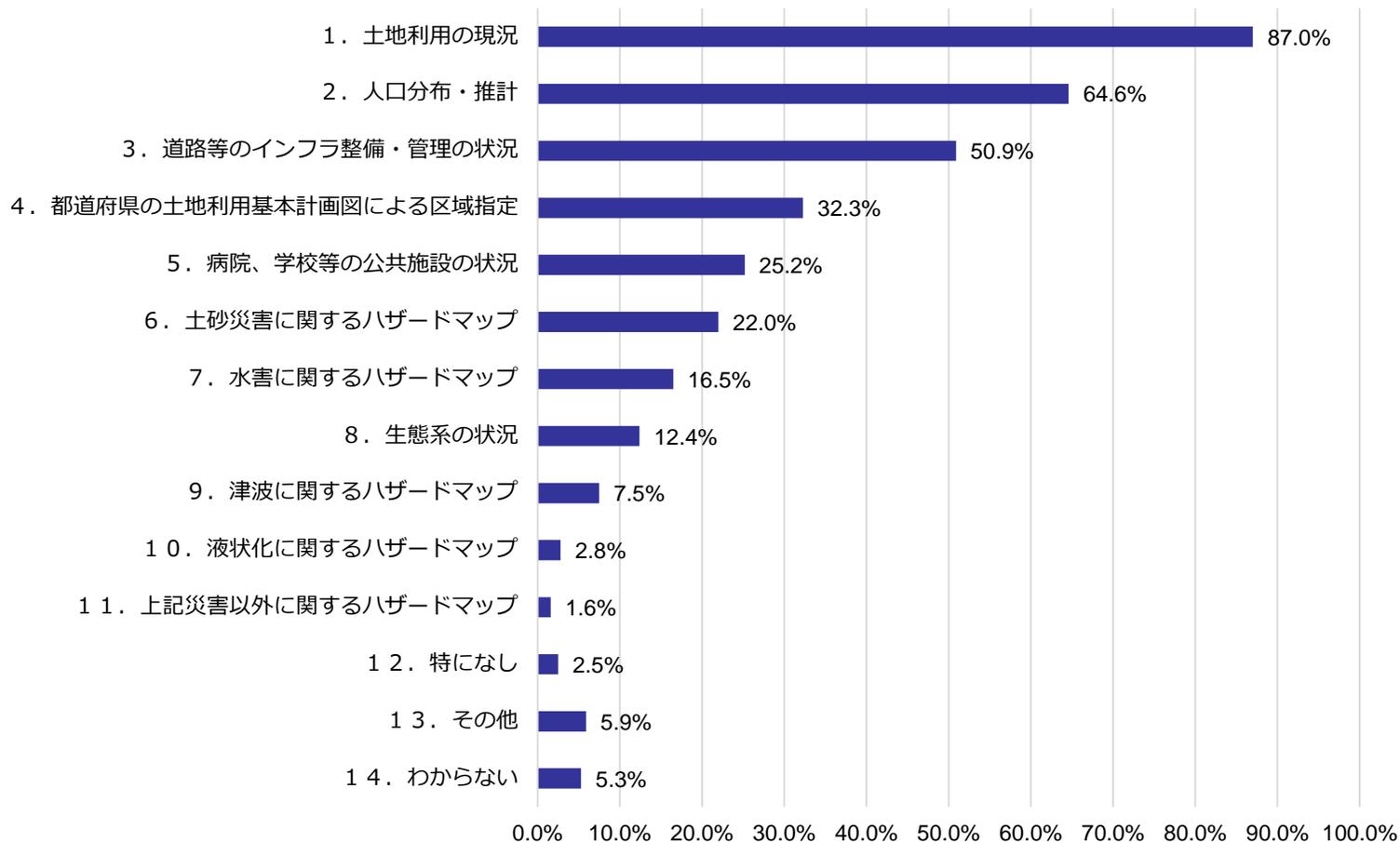
※複数回答可

(出典) 国土交通省国土政策局「平成28年度市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査結果」を基に作成

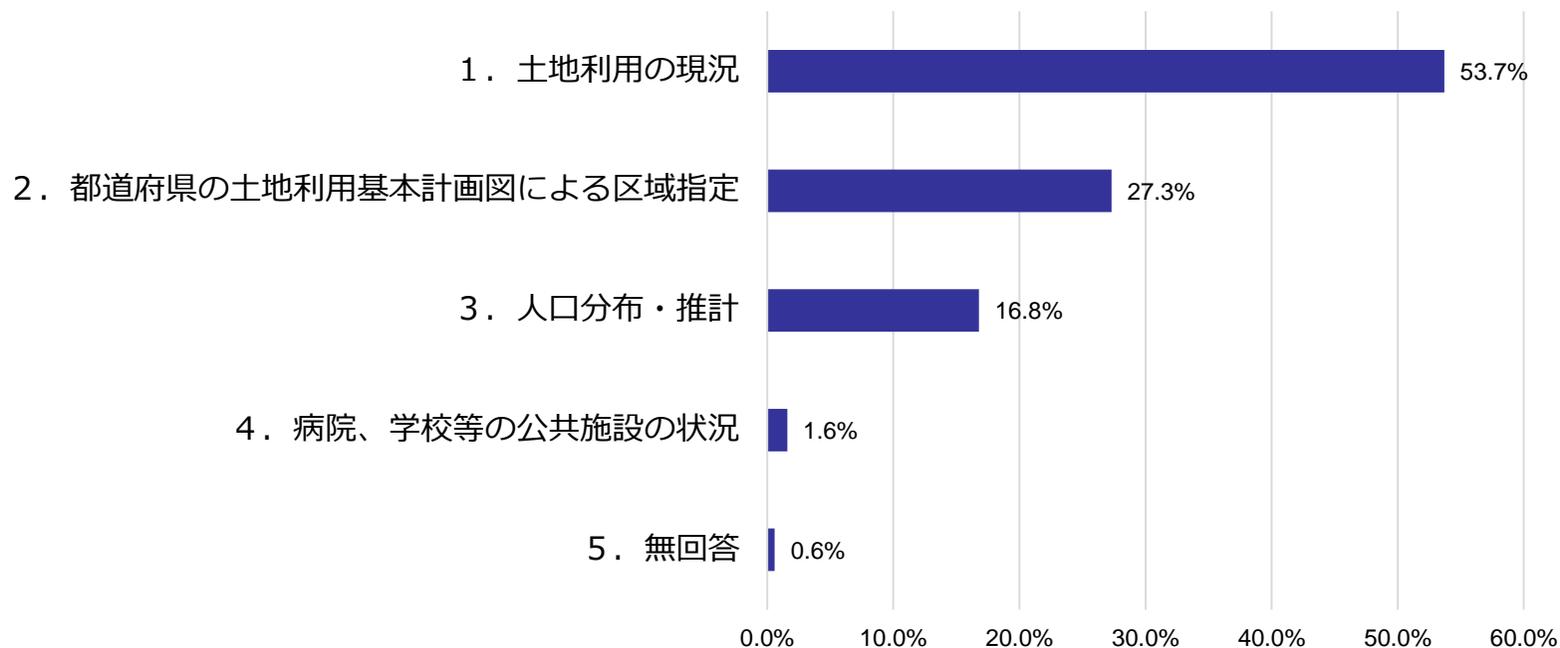
※複数回答可

●国土利用計画（市町村計画）の策定・変更において考慮した（しようとしている）情報

○土地利用の現況、人口分布・推計、道路等のインフラ整備・管理の状況、都道府県の土地利用基本計画図による区域指定などの回答が多い。



- 国土利用計画（市町村計画）の策定・変更における、GIS（地理情報システム）の活用状況
- GIS（地理空間情報システム）の活用状況については、土地利用の現況、都道府県の土地利用基本計画図による区域指定を挙げた市町村が多い。



- 国土利用計画（市町村計画）の策定・変更に関して、国または都道府県から提供してほしい内容
- 国または都道府県から提供してほしい内容としては、今の時代にあった計画策定・変更の手引き（76.1%）
市町村計画の事例集（51.2%）、計画策定・変更に関する研修（42.2%）を挙げた市町村が多い。

	回答数	%
1. 計画策定・変更に関する研修	136	42.2%
2. 今の時代にあった計画策定・変更の手引き	245	76.1%
3. 市町村計画の事例集	165	51.2%
4. GISを活用した分析方法のマニュアル	103	32.0%
5. 国土・土地の利用等に関するデータ	58	18.0%
6. 特になし	19	5.9%
7. わからない	20	6.2%
8. その他	5	1.6%
有効回答数	318	98.8%

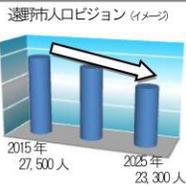
- ① **総合的な国土・土地利用のグランドデザイン（マスタープラン機能）**
 - 地域づくりのビジョン、方向性の見える化・共有
 - 総合的・面的な土地利用調整の指針
 - 市町村の総合計画等との一体的検討、連携
- ② **計画具体化の手段**
 - 総合的な土地利用調整
 - プロジェクト等との調整
 - 地域レベルの計画の推進

遠野市(岩手県) H28.3

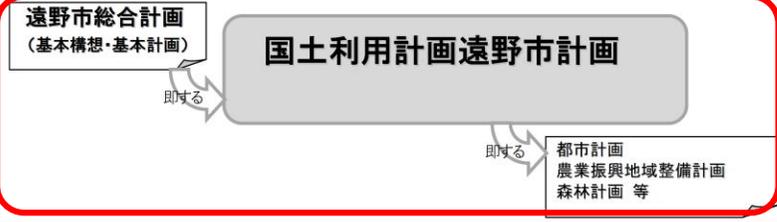
総合計画に示された施策に即した国土利用計画を策定

立ち向かうべき地域課題

- 加速する人口減少（社会的条件）
- 気候変動と巨大災害の備え（自然的条件）
- 激しさを増す地域間競争（経済的条件）
- ふるさとの歴史・文化の継承（文化的条件）



市政の歩むべき方向性



● 道路交通基盤

東北横断自動車道釜石秋田線の全線開通と国道340号立丸トンネルの完成を視野に入れた新たな道路環境

● 工業団地・適地候補地

企業の設備投資を促進するほか、ものづくり産業の拠点形成

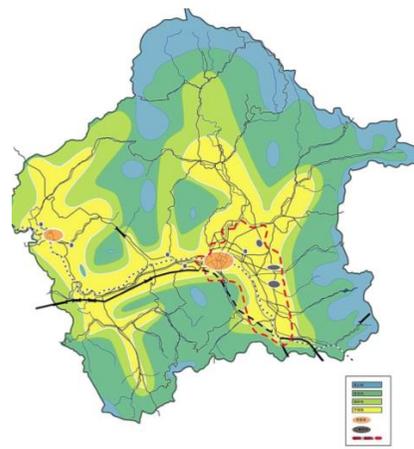
● 六次産業化・地産地消

道の駅遠野風の丘を六次産業化と地産地消のハブ拠点機能として充実化を図り魅力UP!

● 超高速地域公共ネットワーク

遠野テレビのネットワーク網を活用した放送と通信サービスの提供

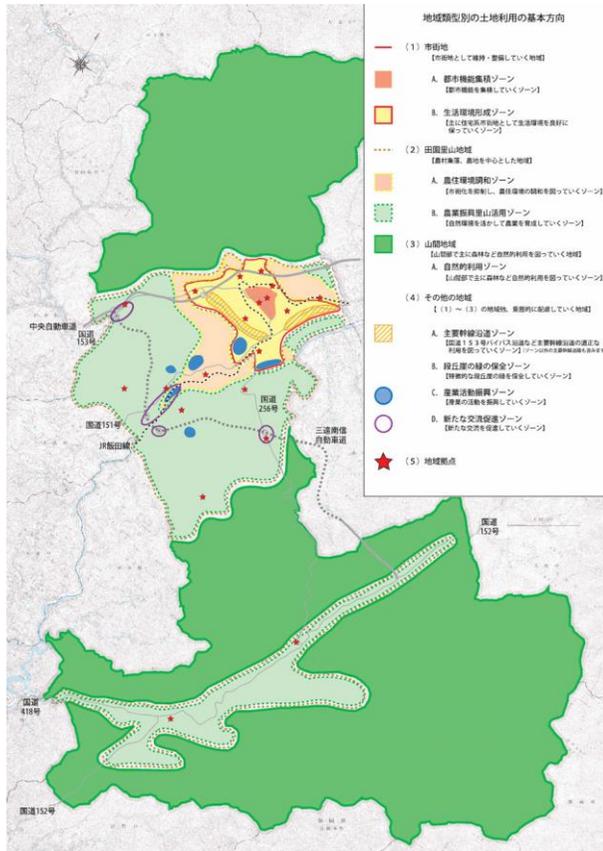
土地利用構想図



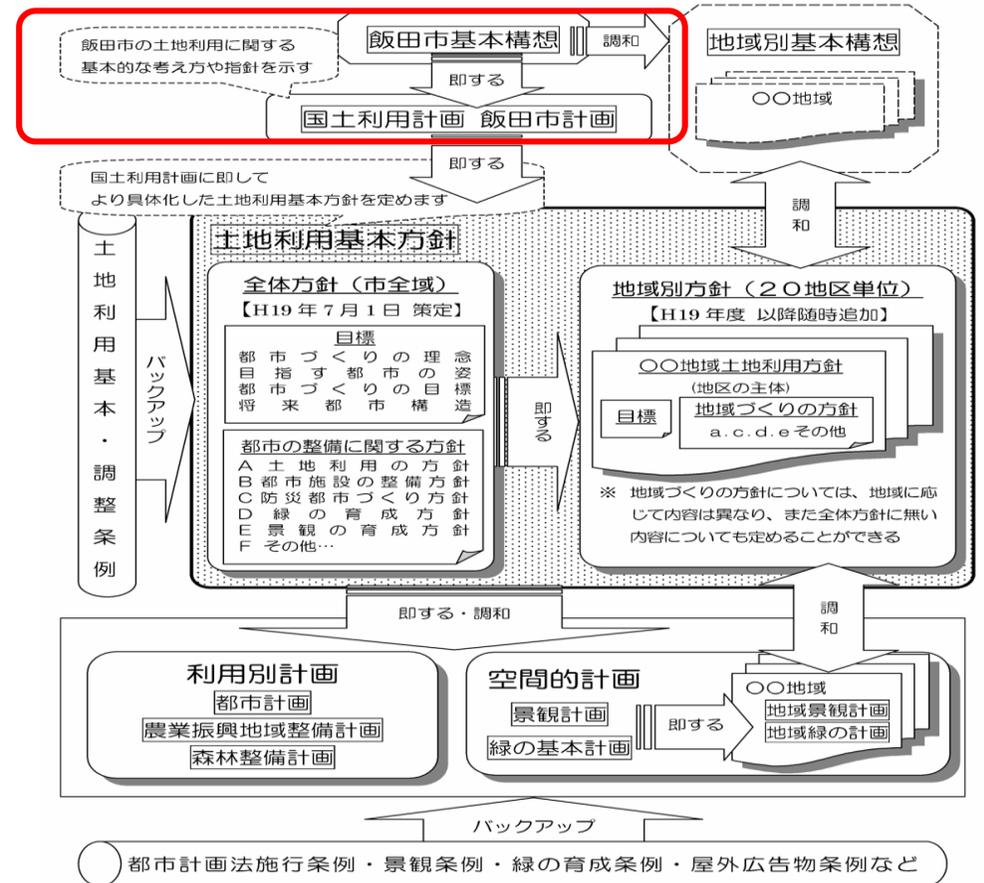
諸計画の調整を実現するための計画体系の構築

飯田市(長野県)

- 飯田市では、豊かな自然環境、美しい景観が形成された起伏に富む地形をもつ。平成17年の市町村合併により面積が2倍となり、その多様性は一層増したところである。
- そのような中、国土利用計画に掲げた基本方針を具体的に実行させるものとして「土地利用基本方針」を策定し、これに基づき個別土地利用にかかる諸計画の調整等を行うことにより、地域の実情に応じた適正かつ合理的な土地利用の推進を図っている。



飯田市土地利用構想図



飯田市土地利用基本方針概念図

- ① 総合的な国土・土地利用のグランドデザイン（マスタープラン機能）
 - 地域づくりのビジョン、方向性の見える化・共有
 - 総合的・面的な土地利用調整の指針
 - 市町村の総合計画等との一体的検討、連携

② 計画具体化の手段

- 総合的な土地利用調整
- プロジェクト等との調整
- 地域レベルの計画の推進

- ・基本指針に沿った土地利用に関する各法律等の適切な運用
- ・基本指針に沿った条例・要綱等も含めた土地利用誘導
- ・市町村間、都道府県との連携

国土利用計画に土地利用調整の方針を示した例

富士宮市(静岡県) H28.3

国土利用計画における土地利用構想図に示された各地域等における土地利用事業について、各地域の立地に関する基本的な誘導・調整の考え方を明示している。（詳細は指導要綱により決定する）

地域区分別の土地利用方針及び立地の基本方針（一部抜粋）

		土地利用方針	立地の基本方針
自然保全地域		良好な自然環境や優れた風景地を保護するための保全・整備を図る。	原則として、土地利用事業の施行は認めない。
環境緑地地域		都市空間の秩序、緩衝遮断など諸機能を持つ緑地環境として保全・整備を図る。	市街地、集落等の緑環境保全に支障となる土地利用事業の施行は認めない。但し、緑地環境整備に資する事業の施行は認める。
防災・水資源保全地域	防災保全地域	土地の形質の変更を規制する。	防災上、支障となる土地利用事業の施行は認めない。
	水資源保全地域	水の流出を抑制し、水の量的・質的な保全、汚染防止、浄化及び水害防止を図る。	水資源の保全に万全の対策を施し、有効な利活用に資する事業は推進し、保全に支障となる土地利用事業の施行は認めない。
市街地・集落地域		交通その他の都市基盤整備状況、整備計画、土地所有の動向、地元意向などから見た宅地利用の適地において、市街値、工業地、集落などの整備・開発を図る。	市街化区域では、市街地としての適正な土地利用事業を図る土地利用事業以外の施行は認めない。集落地域では、集落としての環境整備に寄与する土地利用事業以外の施行は認めない。

国土利用計画（市町村計画）と条例

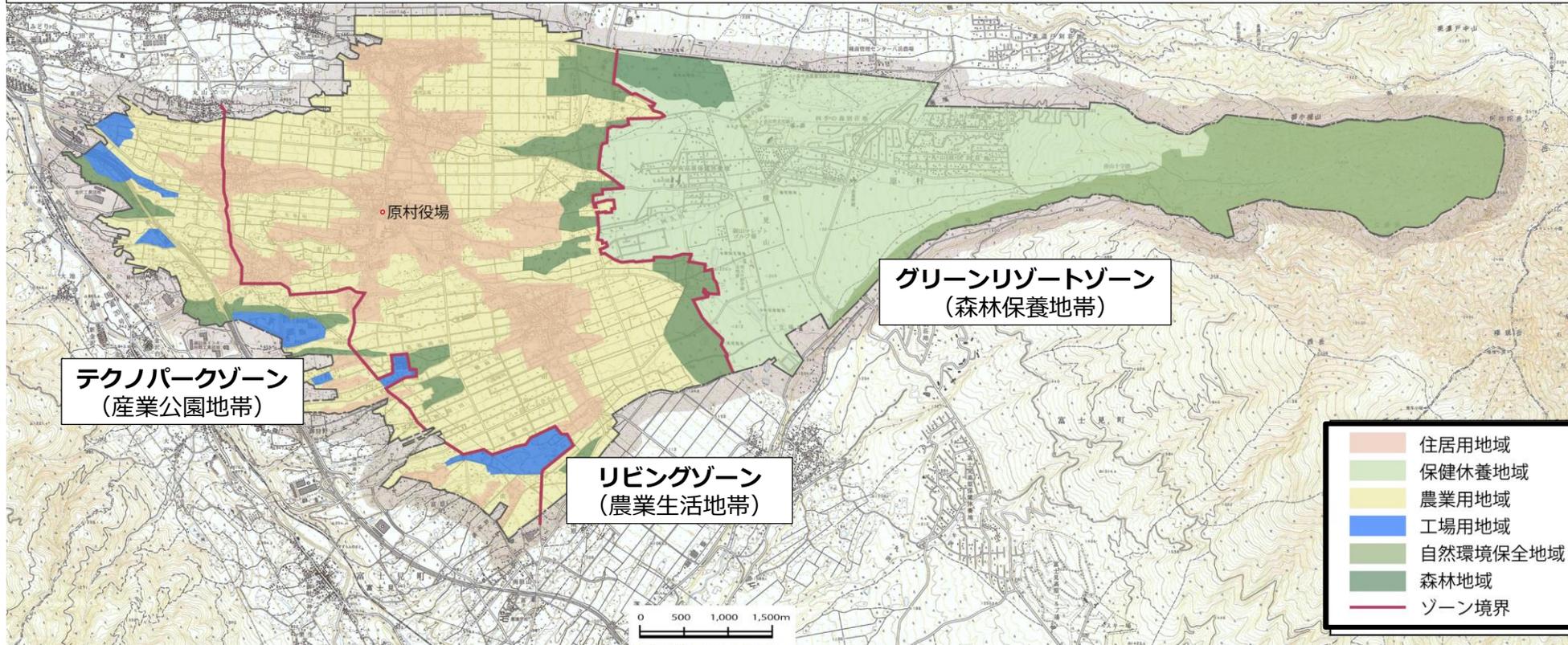
個別の土地利用に関する検討に活用

○現況の土地利用を踏まえ、明確なゾーニングがなされている場合が多い。

○誘導や規制を考える際の検討材料として活用している市町村もある。

原村(長野県) H28.3

○原村では国土利用計画における地域区分と環境保全条例のエリアを一致させた運用を行っている。



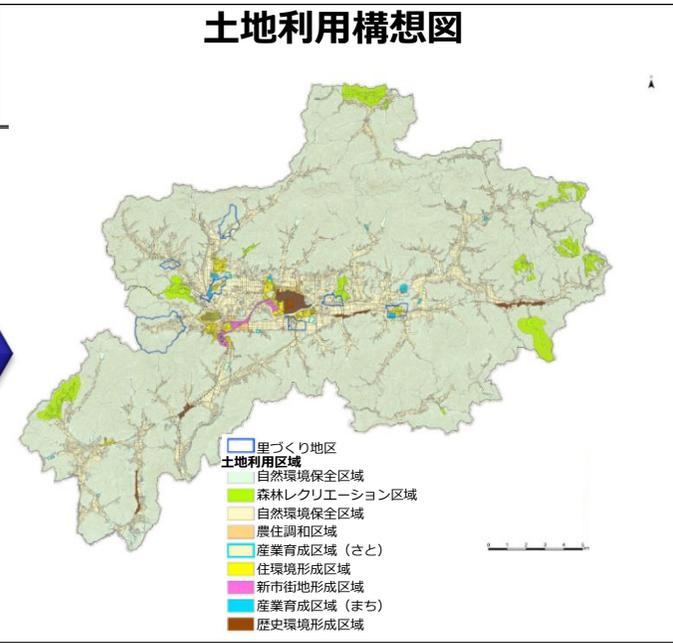
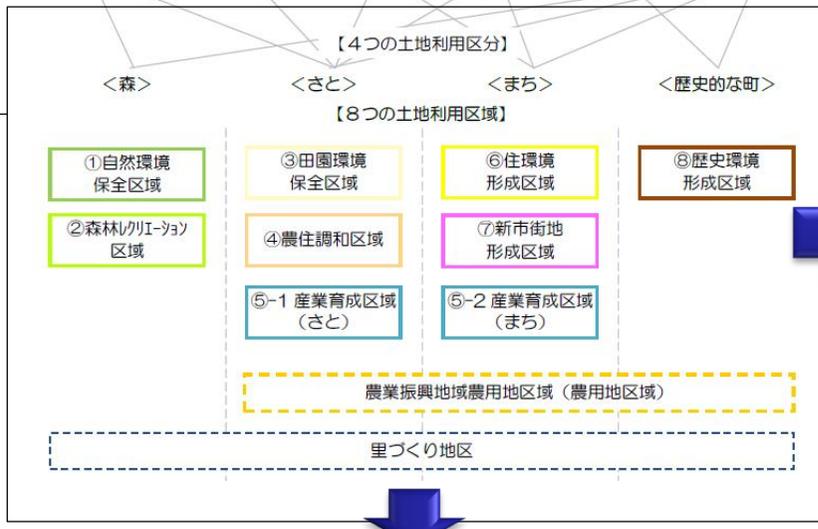
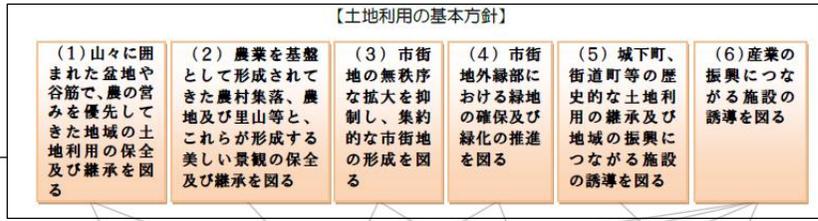
○篠山市では国土利用計画（市町村計画）に加え、篠山市土地利用基本条例に基づき篠山市土地利用基本計画を一体的に策定。
 ○計画に示した土地利用の基本方針に基づき、4つの土地利用区分、8つの土地利用区域を設定し、土地利用区域毎に開発行為に関する立地基準を定めている。

篠山市土地利用基本計画 H26.7

第1章 土地利用に関する基本構想
篠山市国土利用計画

第2章 適正かつ合理的な土地利用を図るための基本となる区域の区分

第3章 土地利用区域の適切かつ合理的な土地利用を図るための土地利用の方針及び開発行為等に関する立地の基準



開発行為等に関する立地の基準 (略)

用途	森		さと		まち		歴史的な町	
	(1) 自然環境保全区域	(2) 森林レクリエーション区域	(3) 田園環境保全区域	(4) 農住調和区域	(5) 産業育成区域（さと）	(6) 住環境形成区域	(7) 新市街地形成区域	(8) 歴史環境形成区域
農家・分家住宅	△	×	△	○	×	○ ☆	○ ☆	○
戸建て住宅（農家・分家住宅以外）	×	×	△	○	×	○ ☆	○ ☆	○
共同住宅	×	×	△	○	×	○ ☆	○ ☆	○
その他（寄居舎・寮）	×	×	△	○	×	○ ☆	○ ☆	○

○：当該各区分に応じて、各土地利用区域の土地利用の方針と整合する開発行為等 ☆：用途地域が指定されている区域は、建築基準法その他用途地域内の建築物に係る建築制限の規定に適合しているもの
 △：当該各区分に応じて、枠内に示される要件を満たす場合に限り、各土地利用区域の土地利用の方針と整合する開発行為等 ×：原則として本表に示される用途を目的とした開発行為等を認めないもの

○みよし市では、個別法令に基づく規制を補完する横断的できめ細やかな土地利用誘導方策（まちづくり条例）を導入し、条例に基づきまちづくり基本計画を策定した。

○独自の基準による「土地利用誘導区域」を8種類設けその一つとして防災調整区域を設定し、居住者への周知を徹底し自主的な対策を義務づけることで、災害に対する自助能力の向上を促し、災害に強いまちづくりに効果を発揮している。

防災調整区域

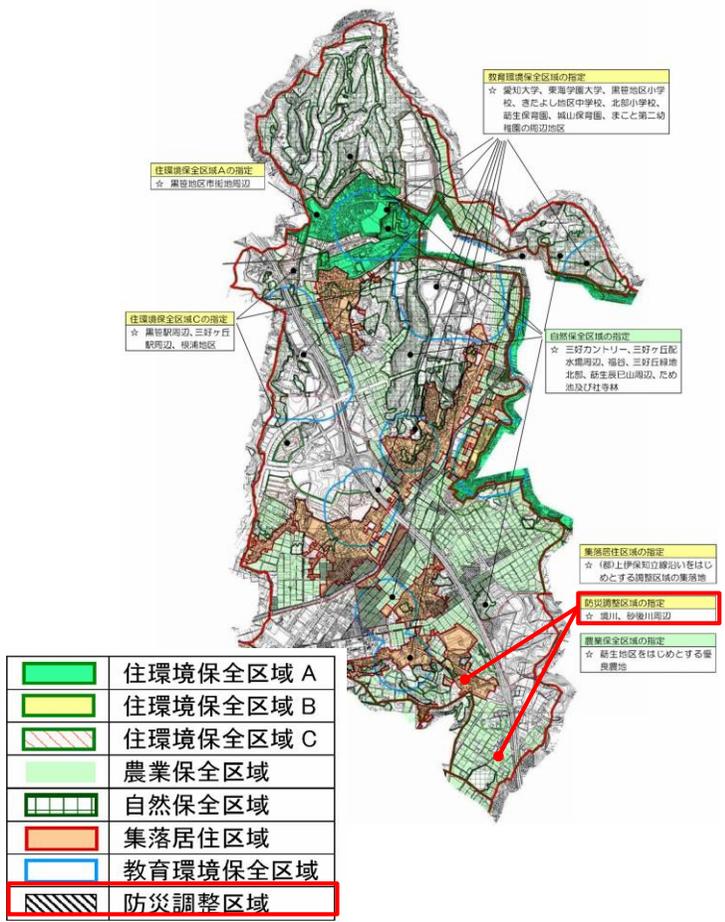
100年に1回程度発生する規模の大雨が降った場合の浸水想定区域や過去の浸水実績をもとに、**50cm以上の浸水のおそれのあるエリアに設定**
(平成12年の東海豪雨を契機に作成されたハザードマップのデータを活用)

防災調整区域内の開発にあたって事業者が講ずべき措置

- ①浸水実績や予想される浸水深を考慮し、床の高さの確保や浸透地盤の使用など**被害を軽減するために必要な対策の実施**
- ②浸水実績、浸水予測及びそのために講じた**対策を入居者に周知するための計画の策定**

特徴

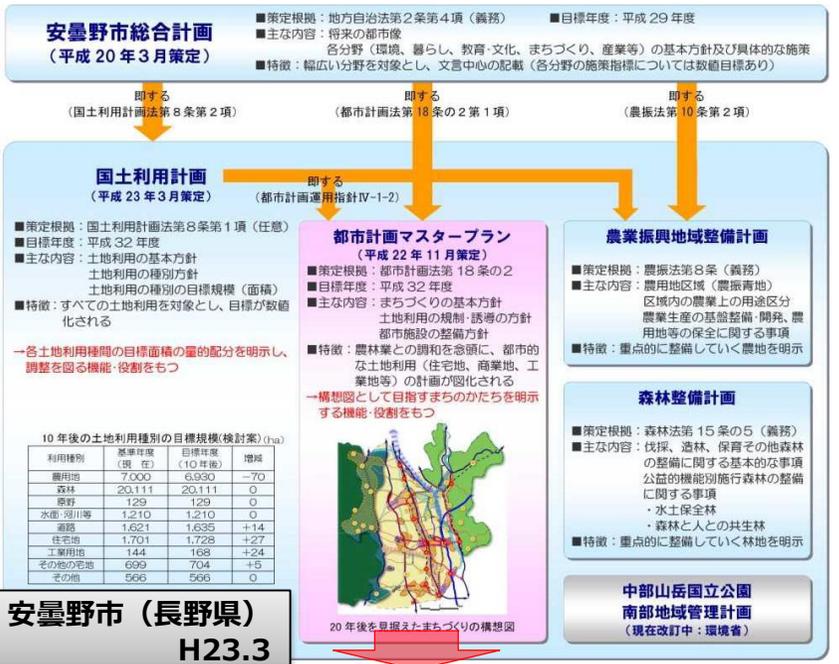
自らが居住する土地の浸水危険性が高く、そのために対策を講ずる必要があるという認識を居住者に十分理解してもらうことで、**住民自身の災害対応能力の向上**を図ることを基本的なねらいとしている。



国土交通省「持続可能な地域づくり・まちづくりへのヒント～市町村の取組み事例から～」を元に国土交通省国土政策局作成
http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/shichouson/hint_20100324.pdf

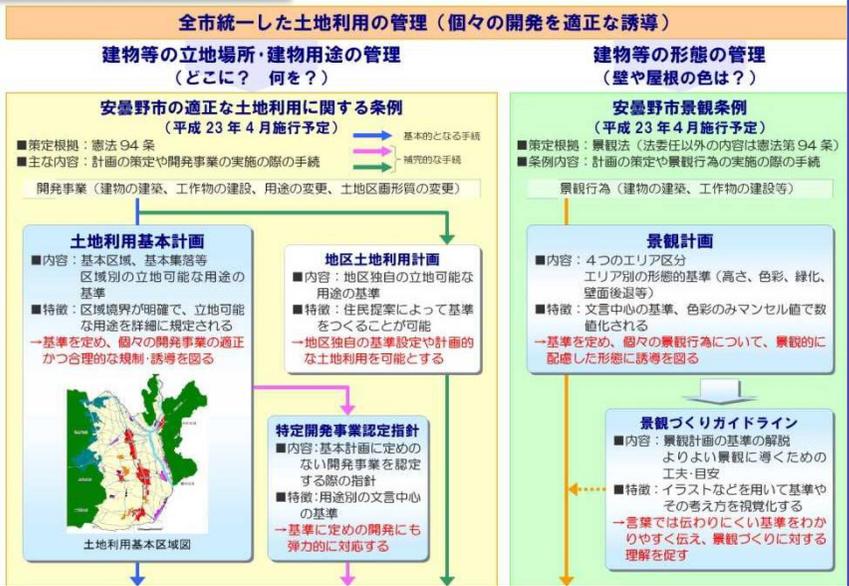
総合的な土地調整～条例による土地利用計画（長野県安曇野市）

市が策定主体となる計画



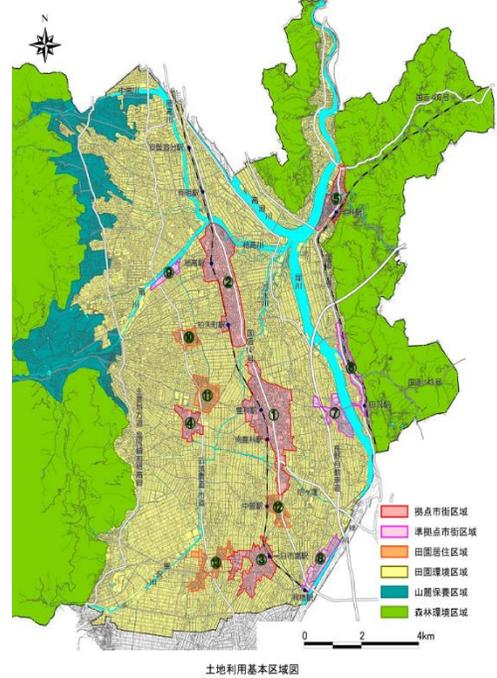
安曇野市(長野県) H23.3

計画を実現するための手段



(第1回、第2回国土管理専門委員会資料より)

- 安曇野市: 人口98,425人(H27.4.1時点)、面積331.82km²(農地約22%、山林約26%)
- 【取組の背景】
- 松本市近郊で市街化需要が高い=開発と田園風景保全のバランスを取る必要性
- 非線引き都市計画区域の用途地域外ではスプロール的な開発の展開
- 土地利用規制の異なる5町村の合併(平成17年)
- 【取組の目的】
- 安曇野の特性を踏まえた土地利用に関する統一ルールを作成し、適正な土地利用管理の実現を図る。
- 【上位関連計画と土地利用計画の関係】
- 市の総合計画、国土利用計画等のまちづくりの方向性を示す計画を、土地利用に関する手続きや基準を規定する条例及び計画
- 【安曇野市の適正な土地利用に関する条例(平成22年)】
- 市全域で6種の基本区域(ゾーニング)による土地利用基本計画を策定。
- 開発事業の市による事前承認、市による地区土地利用計画の策定(議会の議決を経た区域が対象)等。
- 担保措置として、違反に対する懲役、罰金、過料を規定。



国土交通省資料、安曇野市ホームページ等を元に国土交通省国土政策局作成
<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2011/02/azumino.pdf>
<https://www.city.azumino.nagano.jp/soshiki/35/1261.html>

条例等との関係の可能性

伊豆市水害に備えた土地利用条例（平成28年12月公布）

【自主条例】

- 溢水、湛水等による災害発生のおそれのある区域（計画規模の浸水想定区域のうち、0.5 m以上を対象）については、自主条例により土地利用を誘導（事業者の浸水対策措置の努力義務、建築行為の届出、市長による必要な措置の要求等）

（目的）

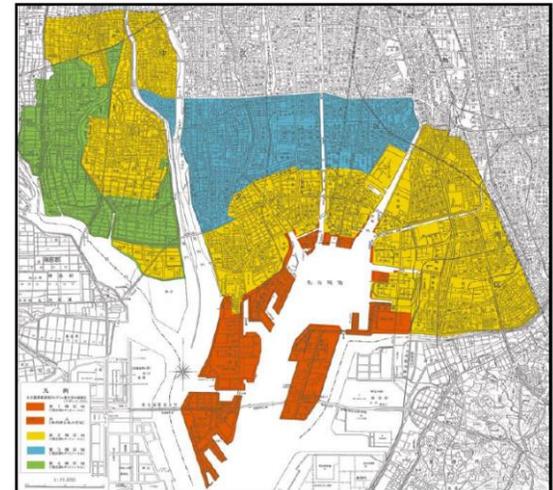
第1条 この条例は、河川氾濫等による浸水想定区域の災害危険性を考慮し、事業者に適正な開発行為等の実施を促すとともに、浸水時の緊急避難を考慮して安全な建築物になるよう、事業者及び市民に必要な対策を促すことにより、市民、事業者及び市の相互理解による安全なまちづくりを進めることを目的とする。

（第1回国土管理専門委員会資料より）

条例による災害リスク等に応じた土地利用規制

名古屋市臨海部防災区域建築条例（愛知県名古屋市）

- 名古屋市では、西部の濃尾平野から臨海部にかけて低地が広がっており、過去数度にわたり豪雨時において高潮被害。
- 昭和34（1959）年の伊勢湾台風では甚大な被害が発生。戦後の経済復興・成長に伴う市街地の拡大により、災害の危険性の高い土地に多くの人が居住していたことが、被害拡大の要因の一つ。
 - これを踏まえ、伊勢湾台風の2年後となる昭和36（1961）年に、「名古屋市臨海部防災区域建築条例」を制定。
- この条例は、市内の臨海部の地域を広域的に災害危険区域に指定するとともに、指定された地域を災害の危険性や土地利用の状況の観点から複数種類の区域に分け、各区域の特性に応じて建築物に関する規制を定める。
- 具体的な規制の内容は、住宅や公共建築物についての構造や1階の床の高さの制限であり、例えば、防潮壁よりも海側にある「第1種区域」では、原則として、木造住宅の建築を禁止するとともに、1階の床の高さを名古屋港の基準面からの高さ4.0 m以上とすることを義務付け。



平成26年度 土地に関する動向、平成27年度土地に関する基本的施策より作成

資料：名古屋市資料より作成

出典：土地利用基本計画制度に関する検討会資料

- ① 総合的な国土・土地利用のグランドデザイン（マスタープラン機能）
 - 地域づくりのビジョン、方向性の見える化・共有
 - 総合的・面的な土地利用調整の指針
 - 市町村の総合計画等との一体的検討、連携
- ② 計画具体化の手段
 - 総合的な土地利用調整
 - プロジェクト等との調整
 - 地域レベルの計画の推進

・土地利用調整だけでなく様々な分野のプロジェクト、インフラ整備事業実施等に係る市町村庁内の総合的な調整体制の構築

プロジェクトを位置づけた国土利用計画の例

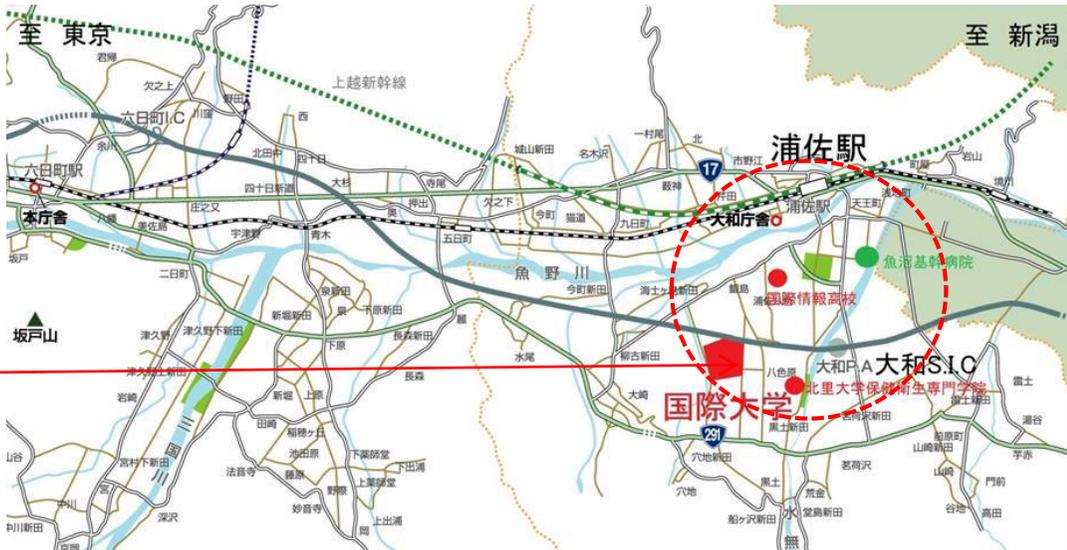
南魚沼市(新潟県) H28.11

計画に各種プロジェクトを位置づけ

農地などの自然的な土地利用を極力保全して既存資源を有効に利用する一方で、産業の発展を図りつつ、持続可能な都市構造の形成を目指す。

◆今後のプロジェクト

- ①メディカルタウン
- ②C C R C（Continuing Care Retirement Community）構想 等



(第3回国土管理専門委員会資料より)

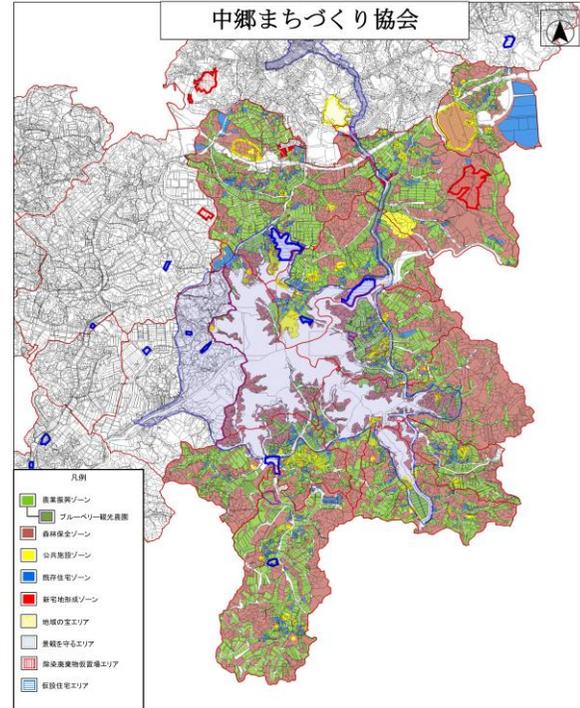
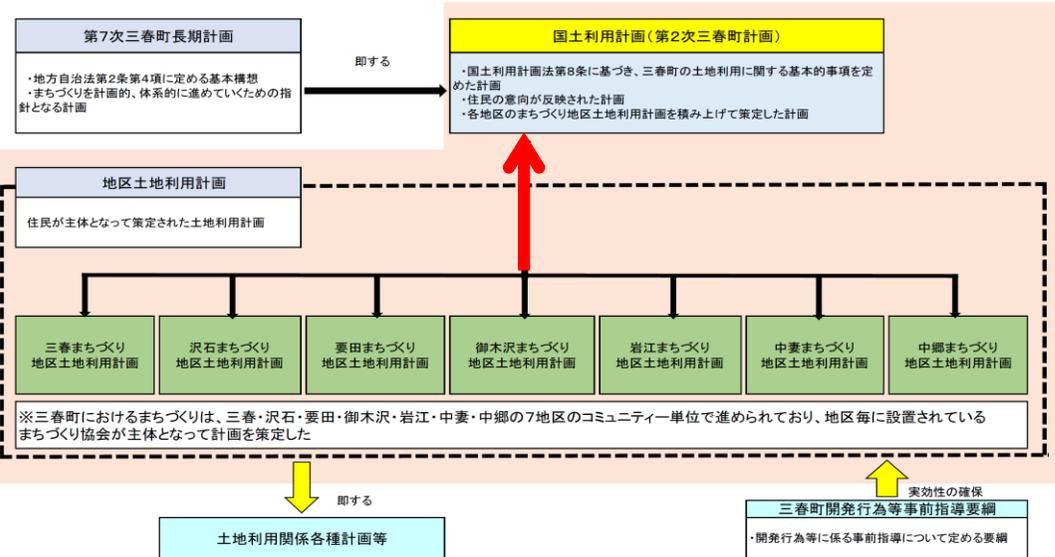
- ① 総合的な国土・土地利用のグランドデザイン（マスタープラン機能）
 - 地域づくりのビジョン、方向性の見える化・共有
 - 総合的・面的な土地利用調整の指針
 - 市町村の総合計画等との一体的検討、連携
- ② 計画具体化の手段
 - 総合的な土地利用調整
 - プロジェクト等との調整
 - 地域レベルの計画の推進

- ・ 各地域の計画の位置づけ
- ・ 国土管理の取組支援（市民・NPO等の担い手による活動支援）

地域の計画を国土利用計画に位置づけている例

三春町(福島県) H28.11

住民が主体となって策定する「地区土地利用計画」を積み上げて国土利用計画を策定



地区別の計画図 (中郷地区の例)

国土管理の取組－野生鳥獣被害の対策と関わる土地利用や管理の事例

○新潟県新発田市 上三光集落の取組

- ・サルやイノシシ等の野生鳥獣被害が深刻化
- ・兼業農家の増加や耕作放棄等により、荒廃農地や手入れ不足の山林等が増加し、
- ・里地里山等の自然環境や景観が悪化。

○色々な対策が野生鳥獣被害対策につながっている。

- ・集落電気柵の設置（共同作業）
- ・GISによる集落資源を地図情報に表し可視化
（課題や認識の共有）
- ・集落環境診断の実施（何が野生鳥獣被害を誘因しているか）、対策のワークショップ等
- ・山林の伐採・整備による**境界域づくり**
- ・放任果樹（収穫されないカキの実など）の対策と活用
（カキ酢づくり体験のイベント化等）

○集落を見直し、地域資源の活用につながる。集落による共同管理の模索。

（集落外の農村体験参加者との交流、環境美化、荒廃農地の解消、ビオトープ整備等）

（第4回国土管理専門委員会資料より）



住民による集落環境診断



獣害を防ぐ境界域を作るための山林の伐採・整備

写真：上三光清流の会

土地利用構想図の地域区分を事前復興計画に活用した例

富士市(静岡県) H27.12



土地利用構想図における地域区分

※本区分は国土利用計画（富士市計画）と富士市都市計画マスタープランに共通して設定

- 保全の地域**
富士・愛鷹山麓の森林などを、積極的に保全する地域
- 保全と共生の地域**
富士・愛鷹山麓及び富士川背後の丘陵地等の森林や農用地を保全しながら、住宅地などとの共生を図る地域
- 共生の地域**
現状の土地利用を踏まえ、農用地と住宅地・工業用地など、自然的土地利用と都市的土地利用との調和・共存を図る地域
- 都市活動の地域**
環境への負荷の低減を目指しつつ、都市基盤施設を整備し、良好な市街地環境を形成する地域

富士市事前都市復興計画 H28.3

●エリアによる評価

土地利用の最も基本的な考え方であるエリアの位置付けから、市街地復興に係る行政の関与について、以下のとおり評価します。

エリア	評価
都市活動のエリア	高
共生(市街化)のエリア	↑ ↓
共生(調整)のエリア	
保全と共生のエリア	低
保全のエリア	評価外

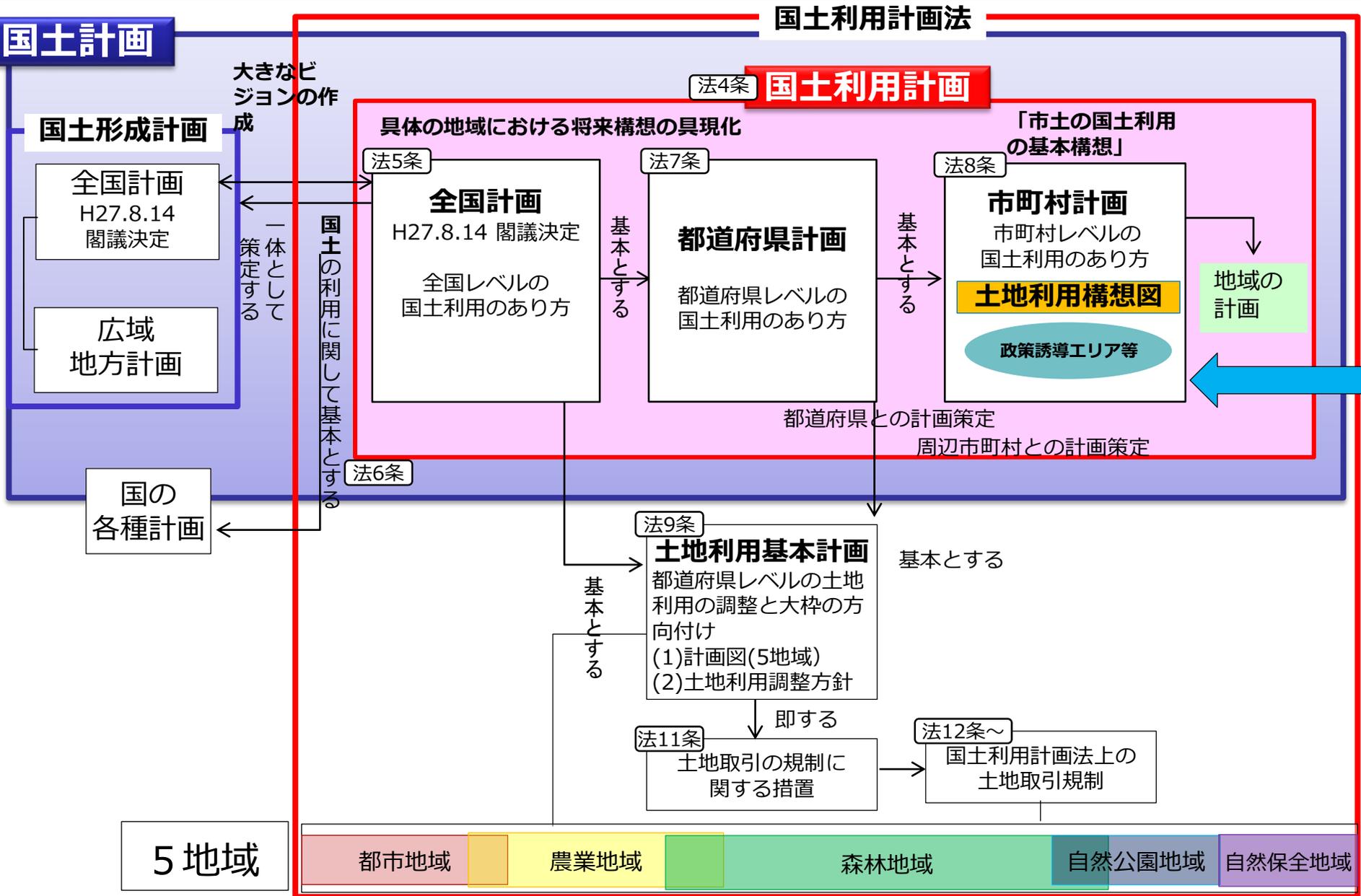
●復興地区区分の設定

エリアによる評価及び拠点による評価に実際の被害状況等を重ね合わせて、復興地区区分を設定します。

復興地区区分	評価
復興重点地区	高
復興推進地区	↑ ↓
復興促進地区	
	低

活用

復興地区区分を設定する際の評価の一つにする



国・都道府県からの計画策定に係る支援
(災害リスクに関する地理空間情報・環境情報の提供その他)