

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)
策定の手引き

本編

平成31年3月

国土交通省 国土政策局

目 次

第 1 編	はじめに	1
1.	はじめに	2
2.	手引きの構成と概要	3
3.	あなたの疑問から読み解く国土利用計画（市町村計画）	4
第 2 編	国土利用計画の概要と策定意義	5
第 1 章	国土利用計画（市町村計画）とは	6
1.	国土利用計画とは	6
1.1.	国土利用計画法の基本理念	6
1.2.	計画体系	7
2.	国土利用計画（市町村計画）とは	8
2.1.	位置づけ	8
2.2.	策定の必要性	9
2.3.	計画期間	9
2.4.	基本的留意事項	9
2.5.	計画内容	12
第 2 章	市町村計画の策定意義	13
1.	市町村計画の策定意義	13
1.1.	市町村基本構想の施策を地図に落としとして検証することで、 公共投資の計画性・効率性向上に資する方針を示すことが できる	13
1.2.	土地利用基本計画や個別土地利用規制法に基づく計画等に 市町村の意見を反映する根拠として活用できる	14
1.3.	開発計画に対する行政指針となる	15
2.	策定作業に伴う効果	16
2.1.	住民や議会等の理解と主体的な取り組みを促進できる	16
2.2.	庁内関係部局の連携が強化される	17
2.3.	都道府県との協議の機会が得られる	18

2.4. 市町村の土地利用に活用できる基礎情報が整理される 18

第3章	各種計画との関係	19
1.	市町村基本構想.....	20
2.	全国計画・都道府県計画.....	21
3.	土地利用基本計画.....	21
4.	個別土地利用規制法による計画.....	22
第4章	市町村計画活用の必要性が高い自治体	25
1.	コンパクト+ネットワークのまちづくりを進める自治体.....	26
2.	土地の使い方・活用方法に悩む自治体.....	27
3.	限られた財源の中で複雑化する地域課題へ対応を迫られる自治体.....	28
4.	コントロールの難しい土地利用問題に直面する自治体.....	29
5.	災害リスクへの対応が求められる自治体	30
6.	合併後の統一化した土地利用方針を示す必要がある自治体	31
7.	地域主体による土地利用を進める必要がある自治体	32

第1編 はじめに

1. はじめに

国土利用計画は、国土利用計画法に示される国土利用の基本理念に即し、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、長期にわたって安定した均衡のある国土の利用を確保することを目的として策定する、国土に広がる空間及び土地の利用に関する最も基本的な計画である。現行の第五次国土利用計画（全国計画）については、平成 27 年 8 月に策定された。

これまでの国土利用計画は、限りある国土を有効に利用するという観点から、無秩序な開発に歯止めをかけるなど土地需要を量的に調整する役割を期待されてきた。このような役割は今後も一定程度必要ではあるものの、人口減少下で土地需要が減少する時代においては、国土を適切に管理し荒廃を防ぐ等、国土利用の質的向上を図る側面がより重要となっており、国土利用計画の役割は大きな転換点を迎えている。今後は、人口減少下における国土利用・管理のあり方を見いだしていくとともに、開発圧力が低減する機会をとらえ、自然環境の再生・活用や安全な土地利用の推進等により、より安全で豊かな国土を実現していくことが国土利用計画の大きな役割となる。その役割を果たしていくためにも、第 5 次国土利用計画が示す全国的な方針を踏まえ、ますます深刻化する様々な土地利用の課題の解決を目指して、国土利用計画（都道府県計画）、国土利用計画（市町村計画）についても策定・変更の動きが活発化することが期待される。

以上から本手引きでは、国土利用計画の基本的な内容に加えて、近年の様々な土地利用の課題について国土利用計画を活用しながら解決を図った全国事例なども活用しながら、人口減少下における国土利用計画の役割や活用方針についても示している。

現在の国土利用計画制度については、『国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針（平成 29 年 4 月）』に基づき運用しているところである。運用指針については、国土利用計画の構成・内容や手続きに関する原則的な考え方を示すものであり、今回の本手引きは、運用指針を踏まえた上で、より詳細に補足するものとして位置づけられるものである。

最後に、国土利用計画（市町村計画）は義務ではないが、本手引きが活用され一つでも多くの国土利用計画（市町村計画）が策定・変更されることで、全国の土地利用の課題解決が図られることを期待したい。

2. 手引きの構成と概要

本手引きは、各担当者が現在抱えている課題をふまえ、「2部構成」とした。

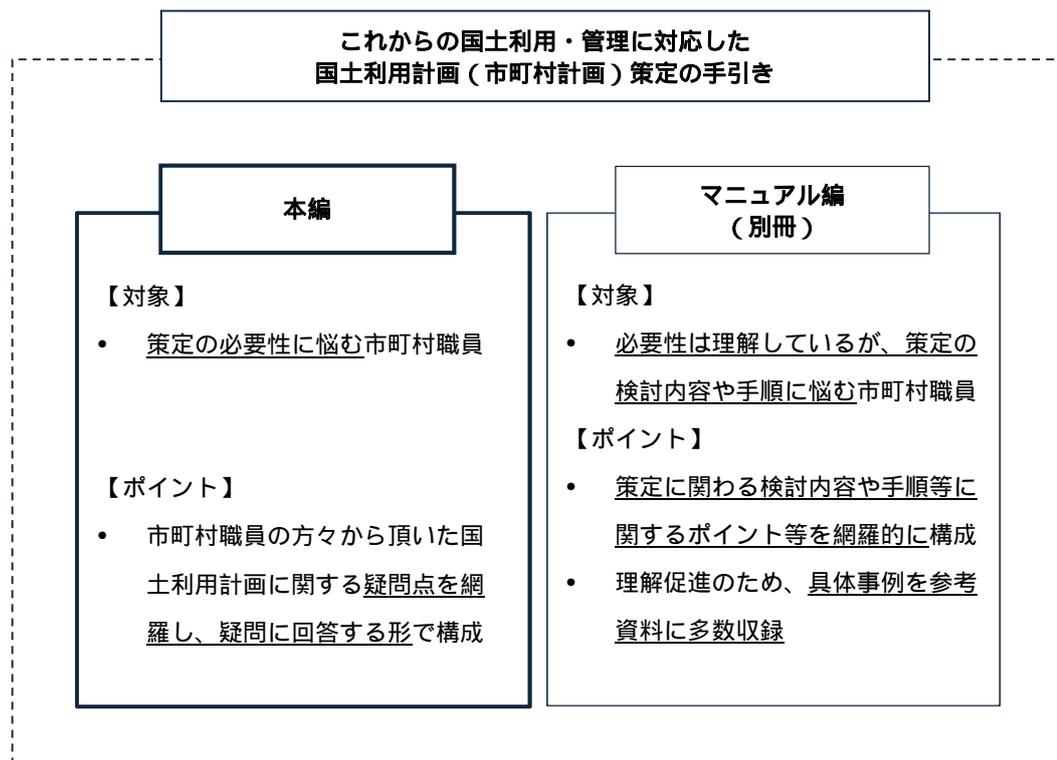
本編（本書）

国土利用計画の策定の意義や効果、各種計画との関係性を記述し、国土利用計画の必要性を示すことで、策定に悩みを抱える市町村がその悩みを解決できるように、疑問に対応する形で意義や必要性・効果を解説した。

マニュアル編（別冊 / 策定中）

国土利用計画の策定担当者の悩みや課題の解決に資するよう、策定段階で必要となる手続きや手順、留意点について解説したものである。

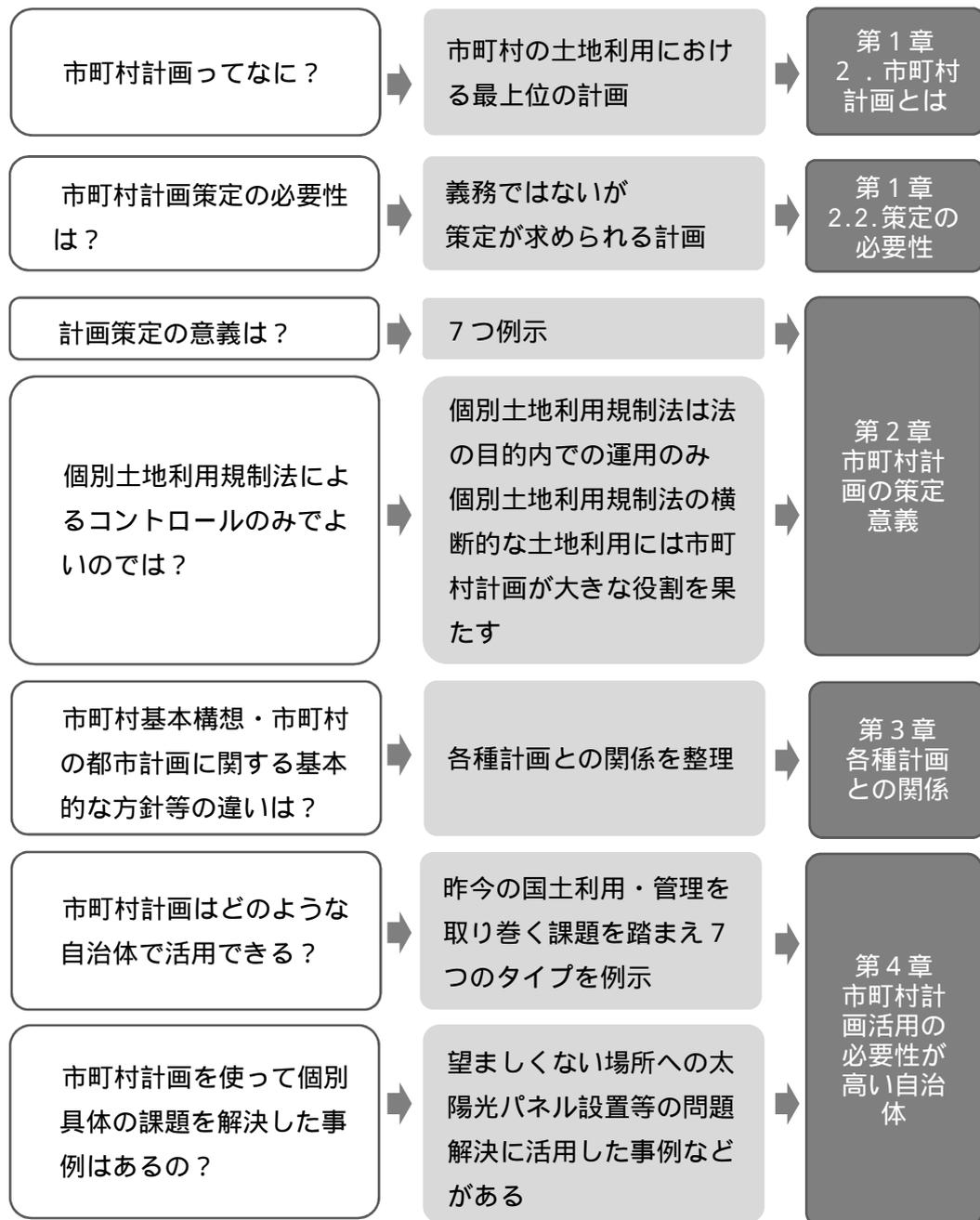
マニュアル編の提供を希望する場合は、国土交通省国土政策局総合計画課まで問い合わせいただきたい。



3. あなたの疑問から読み解く国土利用計画(市町村計画)

本書では、読者の方々の国土利用計画に対する理解が深まるよう、国土利用計画に対する多様な悩み・疑問に関する意見に配慮する形で構成を組み立てた。

以下の項目を足掛かりに、読者の方々の疑問点に応じて第2編に示す解説ページに進んでいただきたい。



第 2 編 国土利用計画の概要と策定意義

第1章 国土利用計画（市町村計画）とは

1. 国土利用計画とは

1.1. 国土利用計画法の基本理念

ポイント

- ・ 有限な資源である国土を適正に利用するための基本理念を示すものである
- ・ 法第2条に掲げる基本理念の実現のため、国土全体に通じる総合的かつ基本的な国土利用に関する長期的な計画となるものが「国土利用計画」である

解説

国土利用計画法（以下、「法」という。）では、国土全体の適正な利用を図るための施策、または国土を有限なものとしてとらえ、これを適正に管理するための総合的な国土利用政策への転換が必要であるという認識のもとに、法第2条において、「国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として行うものとする。」と国土利用の基本理念を明確にしている。

法第2条の基本理念を着実に実現していくためには、この基本理念に即して国土全体に通じる総合的かつ基本的な国土利用に関する長期的な計画を樹立し、この計画に沿って各般の政策を展開していくことが必要になるので国、都道府県、市町村の各段階において相互に十分調整のとれた国土利用計画を策定することとしている。特に、国が策定する全国計画については、国土の利用に関して全国計画以外の国の諸計画の基本となるものと位置付けることで、国土利用政策を総合的かつ一体的に運用している。

1.2. 計画体系

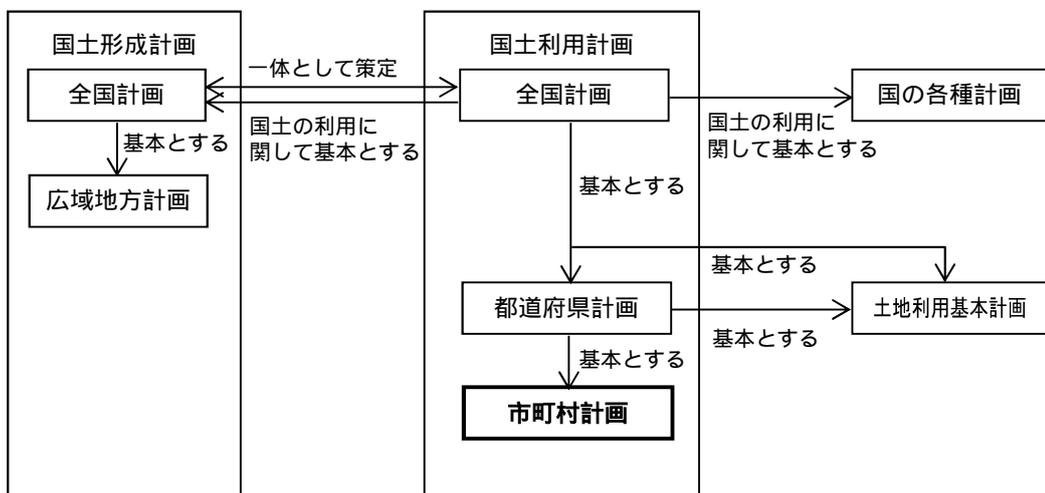
ポイント

- ・ 「全国 都道府県 市町村」の3層で相互調整が図られる計画体系となっている

解説

国土利用計画には、全国の区域について定める計画(全国計画)、都道府県の区域について定める計画(都道府県計画)、市町村の区域について定める計画(市町村計画)がある。

都道府県計画、市町村計画は、それぞれ全国計画、都道府県計画を基本として作成する一方、全国計画、都道府県計画は、それぞれ都道府県知事、市町村長の意見を聴いた上で作成することとされており、これにより、全国計画・都道府県計画・市町村計画の相互調整が十分に図られる仕組みとなっている。



図：国土利用計画の体系

2. 国土利用計画(市町村計画)とは

国土利用計画(市町村計画)は、以下、「市町村計画」という。

2.1. 位置づけ

ポイント

- ・ 法第8条に基づく市町村における土地利用に関する行政の指針となるべき計画である

解説

市町村計画は、国土利用の基本理念に即して、法第8条の規定に基づき市町村の区域について定める国土の利用に関する計画であり、市町村における土地利用に関する行政の指針となるべきものであるとともに、全国計画、都道府県計画と併せて国土利用計画体系を構成するものである。

国土利用計画法

(市町村計画)

第八条 市町村は、政令で定めるところにより、当該市町村の区域における国土の利用に関し必要な事項について市町村計画を定めることができる。

2 市町村計画は、都道府県計画が定められているときは都道府県計画を基本とするものとする。

3 市町村は、市町村計画を定める場合には、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意向を十分に反映させるために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

4 市町村は、市町村計画を定めたときは、遅滞なく、その要旨を公表するよう努めるとともに、市町村計画を都道府県知事に報告しなければならない。

5 都道府県知事は、前項の規定により市町村計画について報告を受けたときは、第三十八条第一項の審議会その他の合議制の機関の意見を聴いて、市町村に対し、必要な助言又は勧告をすることができる。

6 前三項の規定は、市町村計画の変更について準用する。

2.2. 策定の必要性

ポイント

- ・ 義務ではないが策定の「必要性」が高い計画である

解説

市町村計画は、法で「定めることができる。」とされている通り、その策定は自治事務にあたる。しかし、これは、「必ずしも定める必要はない。」ということではなく、法第5条及び第7条に全国計画を定める場合は、「都道府県知事の意見を聴くほか、都道府県知事の意向が全国計画の案に十分反映されるよう必要な措置を講ずる。」ものとしていること、また都道府県計画の策定に当たっては、「全国計画を基本とする。」と同時に「市町村の意見を聴くほか市町村長の意向が都道府県計画に十分反映されるよう必要な措置を講ずる。」ものとしているように、住民の意向や地域の特性等を十分に踏まえた国土利用計画を策定するため、国土利用計画の体系が下からの積み上げを要請していることに鑑みても、策定の必要性は高いといえる。

2.3. 計画期間

基準年次は策定時点において可能な限り新しい年次とし、目標年次は概ね策定時点から10年とする。

2.4. 基本的留意事項

市町村計画の策定に当たっては、次に掲げる事項に留意するものとする。

(1) 都道府県計画及び市町村基本構想との関係

市町村計画は、法第8条第2項の規定により、都道府県計画が定められているときは、これを基本とする。また、市町村基本構想については、地方自治法の改正に伴い義務化が廃止されたが、改正以後も自治体の裁量により市町村基本構想を策定している場合は、市町村計画は市町村行政の上位計画である市町村基本構想に即することが望ましい。(市町村計画と両計画との関係については第3章の1.及び2.でも解説している。そちらも参考とされたい。)

(2) 住民意向の反映

法第8条第3項の規定により、市町村計画の策定に当たっては住民の意向を十分に反映させるために必要な措置を講ずる必要がある。具体的には、パブリックコメント、アンケート、住民説明会等の方法が考えられる。

(3) 基礎調査等の実施

市町村計画の策定に当たっては、市町村の実情に応じて、土地利用現況調査、土地条件調査、社会経済条件調査等を実施する。

また、具体的検討を必要とする市町村計画の性格にかんがみ、土地利用概略図^{次ページ参照}を作成し、これらを基礎資料として、策定作業を行うことが望ましい。なお、作成した土地利用概略図は、計画の一部として活用することは差し支えないが、直接的に具体の土地利用を規定するものではない点については十分留意すること。

(4) 各種計画との関係

市町村計画については、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）、森林法、自然公園法、自然環境保全法等に基づく計画等及び市町村の土地利用に係る国、都道府県等の開発・保全・整備計画等との連携を図ること。

(5) 関係行政機関との調整

市町村計画が策定される前に、関係機関への情報提供や同機関との意見交換を行うことで、全国計画、都道府県計画及び市町村計画の一体性を高め、さらに、関係機関の諸施策との整合性、実現性を高めることが可能となる。

この意見交換の実施の要否については、市町村の自主的判断に委ねられているが、円滑な調整を行うため、実施することが望ましい。

(6) 開発計画等との連携

市町村計画は、開発事業の実施を図るためのものではないが、地域に密着した計画であることから、熟度の高い開発計画等を踏まえたものとし、土地利用の誘導を図る材料として活用することができる。

土地利用概略図とは

以下の2種類で構成される。

- | | |
|---------|-------------------------------------|
| 土地利用現況図 | 基準年次における農地や宅地などの利用区分別の土地利用状況を図化したもの |
| 土地利用構想図 | 目標年次における構想を示すもので、区分や図の表現等は市町村の裁量による |

土地利用概略図の作成によって以下に挙げるような効果が期待できる。

- ・土地利用に関連する施策を地図に落とし、相互の位置関係や役割等を検証（市町村基本構想の空間化）でき、市町村計画の実効性が高まる
- ・市町村の土地利用に関する各種施策の推進にあたっての重要な判断基準となる
- ・個別土地利用規制法による線引きに対して市町村長が意見を述べる際の根拠として活用できる
- ・地図を活用した関係部局との調整作業を通じて、国土利用の方向性を共有できる
- ・関係部局の合意形成の程度や市町村の目指す国土利用の方向等を踏まえて表現形態を工夫できる
- ・開発計画等に対する説明・調整材料として活用できる など

なお、土地利用概略図の作成・活用方法は、マニュアル編で解説する。

2.5. 計画内容

市町村計画は、法第8条第1項及び法施行令第1条第3項の規定に基づき、同令同条第1項各号に掲げる事項（下図の一、二、三に該当）について定めるものとする。

計画項目ごとに想定される内容は以下のとおりである。

また、土地利用に関して、市町村の独自項目を設定する必要がある場合は、それを妨げるものではない。

<p>一 国土の利用に関する基本構想 以下の項目が想定される。</p> <p>(一) 国土利用の基本方針 法第2条の趣旨に即し、国土利用の基本理念を明らかにするとともに、国土の安全の確保、環境の保全、土地の有効利用等の観点からみた土地利用上の問題点及び今後の土地利用のあり方等について総括的に記載する。</p> <p>(二) 利用区分別の国土利用の基本方向 農地、森林、宅地等の地目及び市街地等の主要な用途の区分別に今後の土地利用のあり方及び配慮事項等を記載する。</p> <p>(三) 地域類型別の国土利用の基本方向 住宅地域、商業地域、農業地域等の地域類型区分別に今後の土地利用のあり方及び配慮事項等を記載する。</p>
<p>二 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 以下の項目が想定される。</p> <p>(一) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標 利用区分別の策定年の概ね10年後の目標面積を記載する。なお、市町村の土地の特性を鑑み、面積以外に「規模の目標」を示す適切な指標等が想定される場合は、面積目標に加えてそれらを用いてもよい。</p> <p>(二) 地域別の概要 自然的、社会的、経済的及び文化的条件を勘案して定める地域ごとの概要について記載する。</p>
<p>三 二に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要 二を達成するために土地利用上必要とされる保全及び転換等に関する措置についての概要を記述することが想定される。</p>

図：計画項目と想定される内容

第2章 市町村計画の策定意義

市町村計画は、総合的、計画的な国土の利用を確保するための市町村の土地利用行政の指針となるものといえるが、その具体的な策定意義として、以下の点が挙げられる。

1. 市町村計画の策定意義

1.1. 市町村基本構想の施策を地図に落として検証することで、公共投資の計画性・効率性向上に資する方針を示すことができる

ポイント

- ・ 土地利用構想図等を活用して市町村基本構想等の内容を具体的な場所に落として空間的に検証できる
- ・ 将来の土地利用の方向性と開発計画等との整合性を可視化できる
- ・ 土地に関する公共投資を計画的・効率的に行えるようになる

解説

現在市町村では、法的義務はなくなったものの任意で市町村基本構想を策定している自治体が多くある。一方で市町村基本構想に基づいて定められる振興計画の内容のほとんどは、土地利用なくしては実現できないものばかりである。こうした意味で、市町村計画は、市町村基本構想を土地利用の観点から見た計画であるといえる。市町村基本構想あるいは振興計画で目指している市町村の将来像は、市町村計画の策定によって、より具体的に把握することが可能となり、各種施策は目指す市町村像に向かって総合的に実施されることになる。

市町村計画を策定するに当たっては、その検討段階において、この地域にはどの程度の住宅地が、あるいは工業用地が必要であるかなど、具体的な土地利用に関連する施策を地図に落として相互の位置関係や役割等（市町村基本構想の空間化）について検討が行われ、地域別の概要の中で、あるいは土地利用構想図に表示される。これによって示された土地利用の方向性が庁内で共有されることによって、道路建設、上下水道などの公共投資が、計画をもとに効率的に行うことができるようになる。

1.2. 土地利用基本計画や個別土地利用規制法に基づく計画等に市町村の意見を反映する根拠として活用できる

ポイント

- ・ 土地利用基本計画に対する市町村長意見の「有力な根拠」となる
- ・ 個別土地利用規制法の枠を超えた「総合的な土地利用」の基本方針を示すことができる

解説

法第9条の規定に基づく都道府県の土地利用基本計画や都市計画、農業振興地域整備計画、森林計画などの個別土地利用規制法に基づく土地利用計画について、計画案を作成する場合や各種事業を実施する場合の市町村の意見を示す根拠となる。

土地利用に関する計画としては、都市計画、農業振興地域整備計画、地域森林計画、工場誘致計画、宅地開発計画等各種の計画が市町村をはじめ行政機関等で作成されているが、この場合、将来の土地利用の基本方針が確立されていないと、土地利用がそれぞれの個別計画の範囲内において論議されがちであり、有限な土地資源の効率的な活用という全体的観点からの検討がおろそかにされやすい。しかし市町村において市町村計画が策定されていれば、その計画内容は市町村の区域内において各種の土地利用計画を作成する場合の土地利用に関する行政上の基本方針となる。

1.3. 開発計画に対する行政指針となる

ポイント

- ・ 開発計画が市町村の土地利用の方向性と整合しているかチェックできる
- ・ 熟度の高い開発計画を視野に入れた土地利用の方向性を示すことで当該計画に配慮した土地利用が誘導できる
- ・ 近隣市町村との連携により広域的な開発課題に対応できる
- ・ 開発計画について市町村独自の規制・誘導方策を導入する際の根拠となる

解説

市町村計画は、個々の開発計画が市町村の将来的な方向性と整合がとれているかをチェックするために活用することができる。特に、土地利用構想図は、市町村の空間的な発展方向を把握しやすいことから、有効に活用することができる。

市町村計画の内容は地域の土地利用の長期的なビジョンを示していることから、開発計画を実施する際に、地権者や住民などへ説明し、協力を要請する材料として活用することにより、事業実施に係る調整を円滑に行うことができるようになる。

市町村計画は、直接的に開発計画の実施を図る性格のものではないが、地域に密着した計画であることから、熟度の高い開発計画を視野に入れた土地利用の方向性を計画に位置付けることにより、土地利用の誘導を図ることができる。

なお、市町村の行政区域を超えた広域的な開発計画が生じる場合には、近隣市町村との連携を図り、市町村計画の策定期間を合わせて行うなどにより、広域的な課題の解決を図ることも可能である。

また、既存制度で誘導が難しい開発行為等について、市町村計画にその誘導の方向性を示すことで市町村独自の規制・誘導方策を導入する根拠として活用することもできる。具体的には、個別土地利用規制法の規制が緩い地域(いわゆる白地地域)における開発行為や、メガソーラー施設などの既存制度では誘導が難しい行為などが挙げられる。

2. 策定作業に伴う効果

市町村計画は、その策定過程にも次に例示するような効果がある。

2.1. 住民や議会等の理解と主体的な取り組みを促進できる

ポイント

- ・ 住民の土地利用に対する理解促進が図られる
- ・ 行政と住民の土地利用に対する認識が共有化されるとともに、住民主体の取り組みが喚起される
- ・ 住民意見の反映により、住民等とのコンセンサスを得やすくなる
- ・ 策定時に議会報告等の手続きを経ることで、市町村全体のコンセンサスを
得ることができる

解説

近年、農山漁村においては、高齢化等による担い手不足を背景に集落機能の低下や耕作放棄地などの増加が、また都市においては空き地や空き家が増加するなど、土地の管理水準の低下が懸念されている。一方、森林づくりボランティアや農業活動への参加など、地域住民や地域外の住民、企業など多様な主体が土地利用に関わろうとする動きが増えてきている。これまでの土地の管理は地域の所有者等による適切な管理が基本となってきたが、今後はこうした土地利用に関わろうとする動きを積極的にとらえ、都道府県や市町村などの公的主体も含めた多様な主体が土地利用に関心を持ち、その管理の一翼を担っていくことが重要となっている。

市町村計画の検討を進めるに当たって住民等の積極的な参画を得ることにより、行政や地域住民との間で地域の抱える課題等に対する共通認識を持った上で、具体的な取り組みに結びつけていくこともできる。

また、地方分権一括化法に基づき市町村計画の議会の議決の義務付けが廃止されたが、実際に、市町村計画にその後実行を予定している具体的施策（条例化、制度化、事業化案件等）を位置付けた上で、策定時に議決または報告をすることで、策定後の施策の実施が円滑に行われたという事例が報告されている。

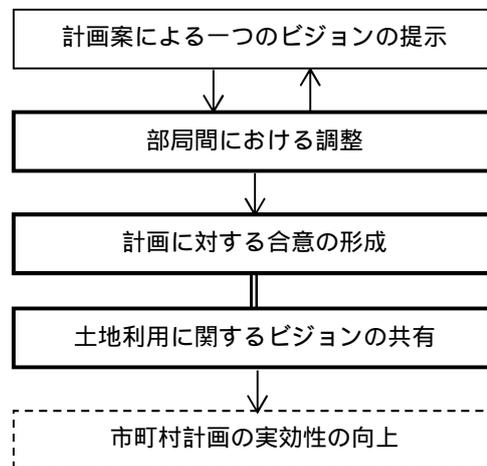
2.2. 庁内関係部局の連携が強化される

ポイント

- ・ 土地利用関連の調整の場ができる
- ・ 土地利用の調整検討を通じて関係部局間でビジョンを共有(合意形成)でき、市町村計画の実効性の向上につなげることができる
- ・ 検討を通じて土地利用行政の矛盾を発見できる

解説

市町村計画は、市町村全域についての土地利用の将来像と方向や姿勢を示すものであるから、個別法に基づく土地利用計画など、他の各種計画に対する行政上の指針となる。このため、市町村計画の策定の際に土地利用の数量(面積)、内容(質)、分布(空間的展開)などの調整・検討を行うことは、各個別土地利用計画を所管する市町村内の関係部局(都市計画、農林業、環境等)との間でビジョンを共有(合意形成)し、市町村計画の実効性を高めることにつながることから、調整作業は重要であるといえる。



また、土地利用に関して関連部局が横断的な立場で検討できる市町村計画策定の機会は、庁内関係部局間の土地利用行政に対する考え方の矛盾を明らかにし、矛盾の解消に向けた方向性を示す機会とすることもできる。目指すべき土地利用の実現のため、計画策定後も庁内関係部局が連携して矛盾点解消に向けた取り組みを進めることが望ましい。

2.3. 都道府県との協議の機会が得られる

ポイント

- ・ 策定過程で土地利用に関して都道府県の関係部局と協議する機会が得られる

解説

市町村計画は、策定過程において都道府県との調整機会が確保されていることが特長の1つである。市町村計画を策定した自治体の中には、策定過程での都道府県との「意見交換」の機会を、計画策定後の施策実施に向けた事前協議の機会として活用している自治体がある。策定過程において都道府県との調整をしたことで、施策実施に向けた協議の場において都道府県との調整が円滑に進んだといった事例も報告されている。

2.4. 市町村の土地利用に活用できる基礎情報が整理される

ポイント

- ・ 開発計画や個別事業を実施する際の参考資料として活用できる
- ・ 全国 都道府県 市町村の共通の指標から整理された情報を活用し、当該市町村の特徴や状況等が確認できる

解説

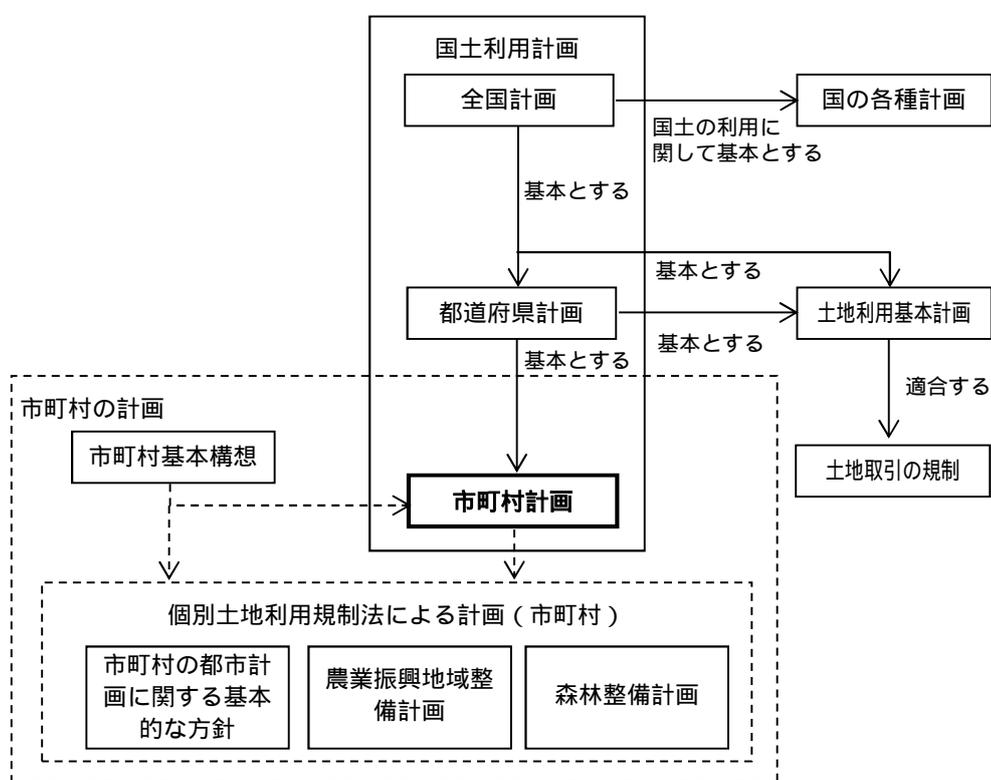
今後市町村計画を策定する場合には、作業の過程で、例えば現状把握の資料収集や土地利用構想図の作成、将来フレームの検討等の作業を行うことにより、現在の土地利用上の問題点を把握できるなどの市町村計画策定作業における副次的な効果が期待できる。

例えば、土地に関する科学的な調査結果は、将来の土地利用を検討するための重要な情報源となり、開発事業の検討や防災事業など個別事業等を実施する際の参考資料として活用することができる。

第3章 各種計画との関係

市町村計画の策定に対しては、「市町村基本構想や市町村の都市計画に関する基本的な方針等があるため国土利用計画は不要」といった意見が寄せられることがある。しかし、市町村計画と市町村基本構想は目的を異にする計画であり、また、市町村計画は市町村の都市計画に関する基本的な方針などを定めた個別土地利用規制法の計画の上位計画となるものである。

市町村の状況にあった土地利用を図るためには、市町村計画と関連計画の目的や役割分担を正しく理解した上で、適切な計画体系を構築することが重要である。



図：各種計画との関係

参考) 国土強靱化基本計画及び国土強靱化地域計画との関係

国土強靱化基本法に基づく上記計画は、国土強靱化に係る市町村の他の計画等の指針となるものである。そのため、市町村計画の策定に当たっては、上記計画を十分踏まえる必要がある。

1. 市町村基本構想

， ポイント

市町村基本構想と市町村計画との特徴の違い

- ・ 市町村基本構想が市町村の「振興発展」のための計画であるのに対し、市町村計画は市町村の「国土の総合的かつ計画的な利用」のための計画である
- ・ 市町村基本構想は市町村の「独自（内政的）」のビジョンを示す計画であるのに対し、市町村計画は「国・都道府県、市町村における三段階の計画間での調整機会（対外的な調整）」を有する計画である

市町村基本構想と市町村計画との関係

- ・ 市町村計画は市町村基本構想に即し、一体性を図ることが望ましい
- ・ 一体性を図るために、市町村計画策定時に土地利用のあるべき姿から市町村基本構想の妥当性を検証する

解説

市町村基本構想は、市町村が存立している地域社会の特性に応じた、当該市町村の振興発展の将来図及びこれを達成するために必要な振興施策の大綱が定められているものであって土地利用、民政の安定向上、産業振興、そのための基盤整備等当該市町村の振興について基本的方向を明らかにするものである。これに対し、市町村計画は、市町村における国土の総合的かつ計画的な利用を確保するため、地元住民の意向を反映させつつ、都道府県計画を基本として策定されるものである。

市町村によっては市町村基本構想で土地利用構想を定めている場合もあり、市町村基本構想と市町村計画の相違が不明確であるという意見もあるが、本来、市町村において合理的な国土利用を実現するためには、周辺地域や一段上のスケールの地域単位との整合性の検討が不可欠である。国土利用計画は策定過程において国 都道府県 市町村の三段階の異なるスケールの計画間での整合を図る（対外的な調整）仕組みを持っており、これは市町村基本構想の策定過程には見られない点であることから、市町村計画の策定があるべき土地利用実現に向けて必要となる。

市町村計画について、「市町村基本構想に即することが望ましい」¹としたのは、市町村基本構想が市町村の行政全般にわたる振興施策の大綱を定めたものであることから、これと一体性を保つ必要があることを明らかにしたものである。そのため、市町村計画の策定に当たっては、市町村基本構想の市町村の独自（内政的）のビジョン的な要素が市町村計画の土地利用のあるべき姿から判断して妥当なものか否かを市町村計画の立場から検討することが望ましい。

¹ 9 ページ 2.4.基本的留意事項 (1) 都道府県計画及び市町村基本構想との関係 参照

2. 全国計画・都道府県計画

○ポイント

全国計画・都道府県計画と市町村計画との関係

- ・ 市町村計画は都道府県計画を「基本とする」
市町村計画検討の「出発点」であり、全て一致する必要はない
市町村の状況を踏まえて都道府県にない項目を盛り込むことも可能である

解説

全国計画、都道府県計画及び市町村計画の関係については、令第1条第1項各号に掲げられている事項それぞれについて、都道府県計画にあっては全国計画を、市町村計画にあっては都道府県計画を「基本とする」ものとされている。

これは、都道府県計画は、全国計画の基本的方向に相違していないことを求めているが、具体的な事項について全て一致していることや、両者が矛盾なく一体性を保っている(即している)ことまで求めているものではない。

都道府県計画に対する全国計画や市町村計画に対する都道府県計画は、都道府県計画や市町村計画を検討する際の、考え方の出発点となる。

その際、各計画の策定・変更時期が異なる場合もあり得るが、「基本とする」計画を踏まえつつも、都道府県、市町村が最新の状況等を踏まえて全国計画、都道府県計画に記載のない事項等を盛り込むことも可能である。なお、都道府県計画がしばらく変更されていない場合等、市町村が法の趣旨の範囲内で、都道府県計画と異なる方向性を計画に記載することも妨げるものではない。

3. 土地利用基本計画

○ポイント

土地利用基本計画と市町村計画との関係

- ・ 市町村計画は土地利用基本計画に対する市町村意見の「有力な根拠」となる

解説

法第 9 条において、都道府県知事は、土地利用基本計画を定める又は変更する場合には、あらかじめ市町村長の意見を聴くことが義務づけられている。

これに基づき、市町村長が意見を述べるときに、広く住民の意向を反映させ、関係部局との調整を図って策定された市町村計画は、有力な根拠になり得るものである²。

4. 個別土地利用規制法による計画

○ポイント

個別土地利用計画法による計画の特徴

- ・ 個別土地利用規制法の行政目的の達成が目的である

個別土地利用規制法による計画と市町村計画の相違点

- ・ 個別土地利用規制法に基づき市町村の定める計画は市町村計画と調整して定める計画である
- ・ 個別土地利用規制法間の相互調整と矛盾点の解消を図り、市町村における統一的な土地利用行政の姿勢を示す計画手段として市町村計画が活用できる

解説

個別土地利用規制法による計画は、都市計画法、農振法、森林法等の土地利用に関する個別土地利用規制法に基づきそれぞれの行政目的を達成することを目的としてつくられてきた。それに対して、市町村計画は、地域の自然的、社会的及び文化的条件に配慮して、長期的かつ総合的な土地利用を図ることを目的として検討するものである。

上記の考え方の違いにより、市町村計画が上位計画にもかかわらず個別土地利用規制法の関係について調整が困難となる場合があるため、策定に当たっては、市町村計画の意義を踏まえ素案の段階から十分な調整を行う必要がある。なお、調整が図られない場合は策定しないというのではなく、どこまで個別土地利用規制法との調整が図られたかを実績として把握し、また、食い違い部分を明らかにしつつ、法の基本理念に即し、市町村計画の策定を行うことが重要である。

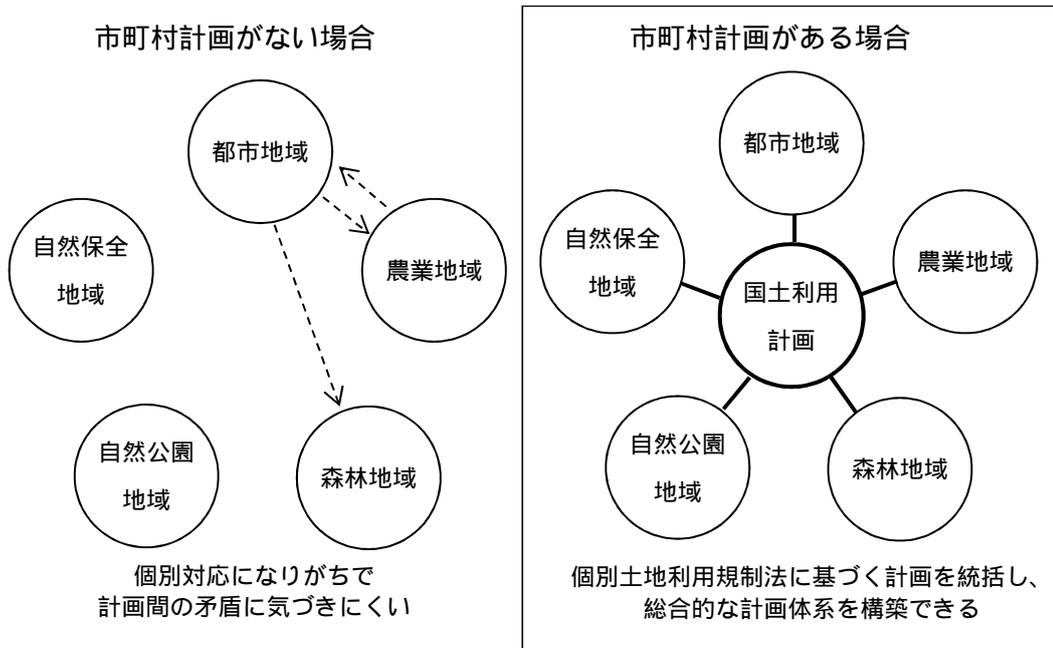
² 国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針（国土交通省国土政策局/H29） 策定手続 2.合議制機関、国、市町村への意見聴取（3）市町村への意見聴取 参照

市町村計画と市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下、「市町村マスタープラン」という）との違い

上記の2つの計画は、土地利用に関する長期的なビジョンを示す計画という共通点を持つが、相互がもつ計画の特徴や強み・弱みを考慮して、自治体の実情を踏まえた計画の役割分担等を図ることが望ましい。

市町村計画においては、個別土地利用規制法に基づく計画間の矛盾点を洗い出し、相互調整を図るといった役割が期待される。特に、開発と農用地保全との調整や災害リスクに対応した市街地の再配置など、土地利用に関わる部門間の調整が必要な場合において市町村計画の活用が有効となる。また、市町村計画は、土地利用に特化した計画であるため、土地利用転換や環境保全の考え方、土地利用関係法令の運用方針など、土地利用に関わる内容について踏み込んだ方針を示すこともできる。

一方、市町村マスタープランにおいては、土地利用に加え、市街地整備、都市施設のあり方など、都市の形成に必要な幅広い事柄に対してその方向性を示すことができる。しかし、農地や森林などを多く抱える場合や、人口減少等に伴う都市の縮退化による土地利用構造の変化に対応するために市街地と農地・森林間との調整が必要となる場合などは、市町村マスタープランとあわせて市町村計画を活用することで、土地利用課題に対してより総合的な対応が可能となる。



参考) 市町村計画と主要な計画との関係性整理

	国土利用計画(市町村計画)	市町村基本構想	市町村マスタープラン	市町村独自の土地利用計画
計画の趣旨	・市町村における国土の総合的かつ計画的な利用のための基本方針	・市町村の「振興発展」の将来図及び施策の大綱を定めたもの ・基本構想の土地利用は市町村の「独自のビジョン」を示すもの	・市町村の都市計画に関する基本的な指針	・市町村の実情に基づき、計画内容や活用方法などを自由に設定できる
計画の根拠	国土利用計画法(第8条)	条例等	都市計画法(第18条の2)	条例等
国土利用計画との関係		基本構想に即する、一体性を保つことが望ましい	国土利用計画に即することが望ましい	国土利用計画に即することが望ましい
土地利用の視点	・自然的、社会的、経済的、文化的等の条件を十分に考慮しながら、総合的、長期的な観点に立って、公共の福祉の優先、自然環境の保全が図られた国土の有効利用を図る	・市町村の地域特性に応じた地域発展の将来図及びこれを達成するために必要な振興施策の大綱	・都市の健全な発展と秩序ある整備	・地域特性や課題に応じた土地利用の方針を示すほか、自治体独自の規制・誘導の方針の根拠とする 等
対象区域	・行政区域全域(都市～農地・森林)	・行政区域全域(都市～農地・森林)	・行政区域全域(主に都市地域)	・行政区域全域～特定の地区
計画内容	・土地利用に関わることであれば分野関係なく扱うことが可能	・市町村行政全般	・土地利用のほか、都市計画に関わる事柄を広く対象(市街地開発事業、都市施設整備など)	・計画の目的に応じて自由に設定
計画策定における全国・都道府県レベルとの調整	・全国・都道府県と調整できる	-	-	-
実現手段	・土地利用基本計画等への市町村長意見の根拠として活用 ・計画に示す方針等を根拠として個別具体的な施策・事業等を実現	・基本計画・実施計画との体系化によって位置付けられた施策・事業によって実現(予算措置の指針)	・個別具体的な都市計画 ・計画に示す方針等を根拠として都市計画に係る各種施策・事業等により実現	・計画と連動した行為の制限に関する事項やそれを担保する条例等により土地利用を規制・誘導

国土利用計画(市町村計画)に対する強みと弱み 市町村計画に当たっては他計画に対する強みと弱み	強み	・法的位置づけ ・個別土地利用規制法に基づき計画間の相互調整 ・土地利用に関して踏み込んだ方針を示すことが可能 ・国・県との調整機会がある ・土地利用基本計画等への市町村長意見の根拠	・市町村としての政策表明 ・市町村の施策・事業及び予算措置との連動性	・法的位置づけ ・都市の形成に必要な幅広い事柄に対応可能 ・個別具体的な都市計画の指針	・地域特性に応じた柔軟な方針の提示、規制・誘導ツールの付加 ・異なる土地利用間の相互調整の指針(特に弱い法規制区域)
	弱み	・直接の計画実現ツールがない	・国・都道府県との調整力 ・法的位置づけがない	・他の個別法規制区域への言及が限定的	・国・都道府県との調整力 ・法的位置づけがない

第4章 市町村計画活用の必要性が高い自治体

本資料では、市町村計画の活用について具体的なイメージを喚起するために、市町村計画の活用の必要性が高いと思われる自治体について、昨今の国土利用・管理に関する問題を起点に整理した。市町村計画の活用に向けた検討の一助となれば幸いである。

なお、各項目に掲載した参考事例については、国土交通省 HP でもその詳細を紹介しているので、あわせて参考としてほしい。(URL は巻末に掲載した参考文献(2)参照)

国土利用・管理を取り巻く問題(例)

急激な人口減少、高齢化の進展による国土管理水準の低下、土地利用の非効率化
 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
 巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等の更なる頻発化、激甚化の懸念
 合併による市町村域の広域化



国土利用計画の必要性が高い自治体	問題(例)に対応する項目			
1. コンパクト+ネットワークのまちづくりを進める自治体	○	○	○	-
2. 土地の使い方・活用方法に悩む自治体	○	○	○	-
3. 限られた財源の中で複雑化する地域課題へ対応を迫られる自治体	○	○	○	-
4. コントロールの難しい土地利用問題に直面する自治体	○	○		-
5. 災害リスクへの対応が求められる自治体	-	-	○	-
6. 合併後の統一化した土地利用方針を示す必要がある自治体	-	-	-	○
7. 地域主体による土地利用を進める必要がある自治体	○	○	○	-

1. コンパクト+ネットワーク³のまちづくりを進める自治体

行政課題

- ・「コンパクト+ネットワーク」の地域の構造を構築するため、市町村の特性に応じて様々な取り組みが進められている
- ・上記取り組みは都市計画区域が中心となるため、計画手段として市町村マスタープランや立地適正化計画が活用されるケースが多い

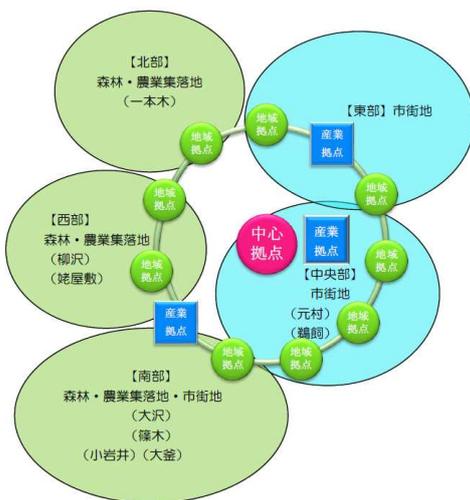
市町村計画の活用ポイント

- ・市町村計画は都市だけでなく集落地や農地、森林等も含めた行政区域全体の地域構造を示すことができる
- ・都市に強みを持つ市町村マスタープラン等の計画と市町村計画を適切に連携・組み合わせることで、総合的な土地利用体系を構築することができる

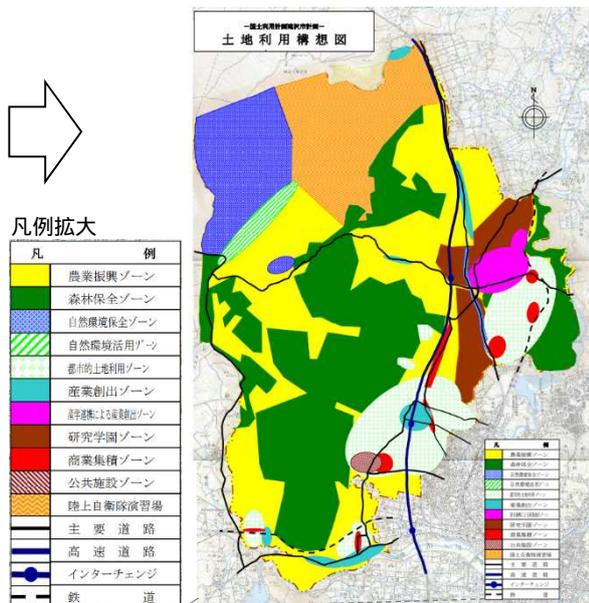
[参考事例] 岩手県滝沢市「空間構成と拠点構成別の方向性整理による集約・連携型都市構造の形成」

- 市土の利用に関する基本構想に「空間構成と拠点構成別の市土利用の基本方向と集約・連携型都市構造」の項目を設定し、滝沢市の都市構造の考え方を示している（あわせて下記右図のイメージが図示されている）。
- 上記を踏まえ「中心拠点」や「産業拠点」形成の方向性を土地利用構想図に示している。

集約・連携型都市構造のイメージ図



土地利用構想図



出典：国土利用計画滝沢市計画

³ 「コンパクト+ネットワーク」国土形成計画（全国計画）（平成 27 年 8 月閣議決定）において「コンパクト」とは空間的な密度を高める「まとまり」を、「ネットワーク」とは地域と地域間の「つながり」を意味し、対流促進型国土の形成を図るための国土構造、地域構造として、形成を進めるものである。

2. 土地の使い方・活用方法に悩む自治体

行政課題

- ・土地利用に関わる地域問題が複雑化する中で土地をどう使い、どう活用するか、適切な土地利用の選択を迫られる自治体が増えている

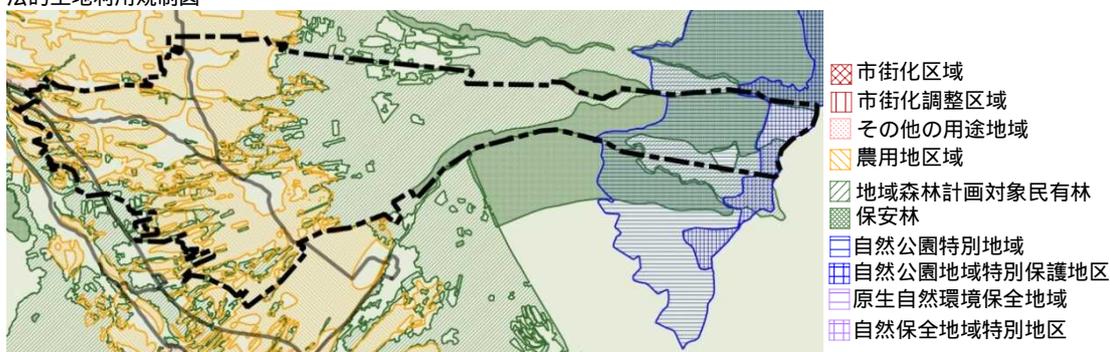
市町村計画の活用ポイント

- ・市町村計画の策定過程を、行政と地域が将来の土地利用の方向性について共に議論し、方向性を見出す機会として活用できる
- ・地域課題及び、行政の政策方針や住民意向等を踏まえた、独自の区分等を設定し、当該エリアにおいて土地利用の誘導指針として活用することができる
(特に土地利用の誘導・規制が緩い個別土地利用規制法の白地地域で果たす役割は大きい)

[参考事例] 長野県原村「原村ブランド」の村づくりの骨格となるゾーニングの設定

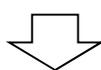
- 農用地区域等を基本にしつつも、住民意向や将来のプロジェクト等を踏まえた区域設定とした。
- 市町村計画では総合計画で位置付けた3つゾーンを更に細区分し、土地の特性を活かした利用や保全の方針、地域整備施策等を明記した。

法的土地利用規制図

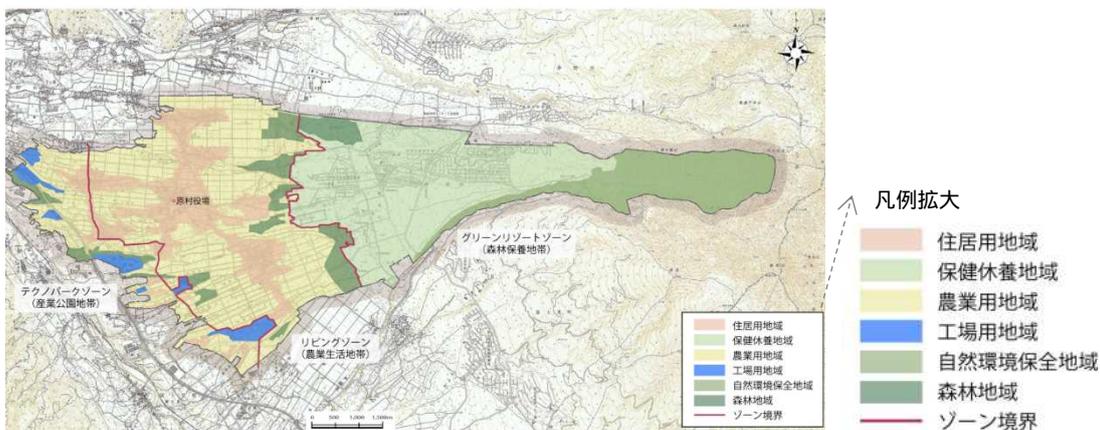


出典：国土交通省所管データより作成

土地利用構想図



法的規制区域に加え、住民意向、プロジェクト計画等を踏まえ区域設定



出典：第3次国土利用計画原村計画

3. 限られた財源の中で複雑化する地域課題へ対応を迫られる自治体

行政課題

- ・ 厳しい財政事情を抱える自治体が多い中、インフラ整備・開発事業のみならず、福祉、教育、防災といった様々な施策も並行して展開しなければならないため、施策の連携・効率性、効果性の向上が課題となっている

市町村計画の活用ポイント

- ・ 地域の生活や活動の基盤となる土地利用を計画対象とする市町村計画は、市町村基本構想に位置付けられた施策も対象にすることができる
- ・ 市町村計画の策定時に、施策を地図に落としとして相互の位置関係や役割等を検証(市町村基本構想の空間化)することで、施策間の連携や効率性・効果を高めるための新たな対策や道筋を見出すことができる

[参考事例] 岩手県遠野市「環境・景観に調和し、交通環境の変化に応じた産業振興の推進」

- 市の政策として位置づけられているプロジェクトについて、地図を用いて空間的に検証し、立地やつながりを意識した基本方針を示した。
(例：六次産業化と地産地消の推進に向けた道路整備に合わせた市内の産直販売所の機能充実と連携強化)
- 基本方針の考え方を解説するため、以下のような概略図等を活用している。

基本方針のイメージを解説する概略図



出典：国土利用計画遠野市計画

4. コントロールの難しい土地利用問題に直面する自治体

行政課題

- ・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・スキー場等の跡地の管理、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への対応が課題となっている自治体がある

市町村計画の活用ポイント

- ・新たな土地利用課題について、事業者等に対して行政の姿勢を示すことができる
- ・市町村独自の規制・誘導ツールを運用する場合の根拠として活用できる
- ・策定過程で関連部局との調整を経ることで、保全・活用、他分野の施策との連携など、多角的な側面から取り組みの方向性を検証できる

[参考事例] 静岡県富士宮市「土地利用構想図を活用した大規模な太陽光・風力発電設備の抑制」

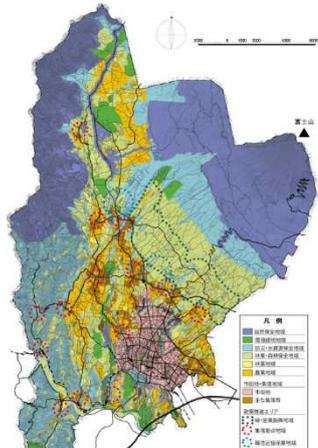
- 再生可能エネルギーの推進を図りつつも、富士山等の景観や自然環境との調和を図るため、「富士宮市富士山景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」を施行した。
- 上記の前提となる方針を市町村計画に位置づけるとともに、その抑制区域を市町村計画の土地利用構想図を活用して設定した。

国土利用計画（富士宮市計画）

【3 利用区分別の基本方針】

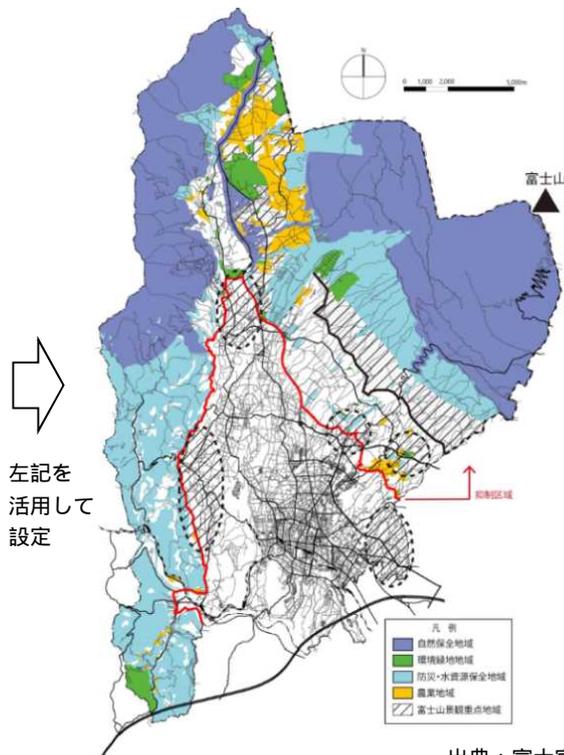
- ・再生可能エネルギー施設や土石採掘等の土地の利用については、富士山の景観、豊かな自然環境及び生活環境の保全に配慮するよう、必要な措置を講ずる。

【土地利用構想図】



出典：国土利用計画（富士宮市計画）

富士宮市富士山景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例の「抑制区域」



左記を活用して設定

出典：富士宮市 HP

5. 災害リスクへの対応が求められる自治体

行政課題

- ・切迫する災害リスクに対し、安全な地域への諸機能や居住の誘導など、大規模な土地利用転換を含む対応を迫られる自治体が出てきている

市町村計画の活用ポイント

- ・災害リスクに対応する個別具体の取り組みを推進する根拠とすることができる
- ・災害リスク等を踏まえた特定の利用目的に沿った誘導を図るエリアを設定し、適切な土地利用誘導を図るための指針を示すことができる

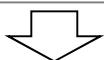
[参考事例] 静岡県伊豆市「市町村計画の位置づけを活用した自主条例の制定」

- 市町村計画の方針 に基づき、水害に備えた土地利用条例を制定し、浸水想定区域において、浸水想定水位より高位に居室、屋上等の避難上有効な空間を確保することなどを求めている。

国土利用計画（伊豆市計画）の方針

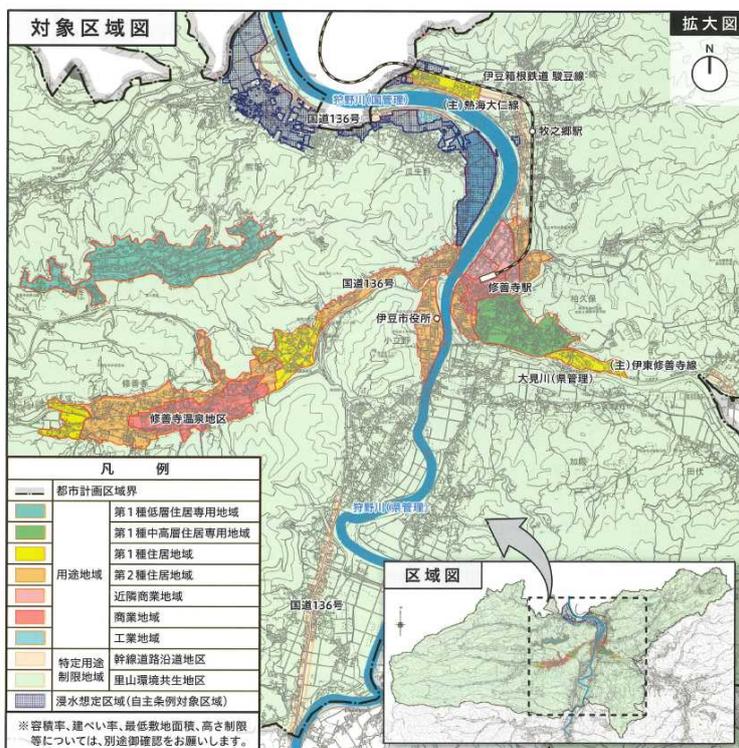
【第3章 第2章に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要】

- ・土砂崩れ、河川氾濫、津波等の災害の恐れのある地域の土地利用に当たっては、災害防止・被害軽減を図るよう適切な規制・指導を行うとともに、土砂災害対策、荒廃森林の再生を含む治山・治水施設、海岸保全施設の整備を進める。



上記に基づき実施

伊豆市水害に備えた土地利用条例及び特定用途制限地域の対象区域



出典：「伊豆市都市計画見直しの概要」パンフレット

6. 合併後の統一化した土地利用方針を示す必要がある自治体

行政課題

- 合併が進み、都市部、農村部、山間部等の異なる属性を持つ地域を包含する市町村が増加している
- 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ている
- 合併前の異なる土地利用規制等が存置され、土地利用計画の矛盾が生じているケースがある

市町村計画の活用ポイント

- 合併により生じた土地利用計画の矛盾等を整理し、新たな市町村土域全域で統一された方針を示すことができる

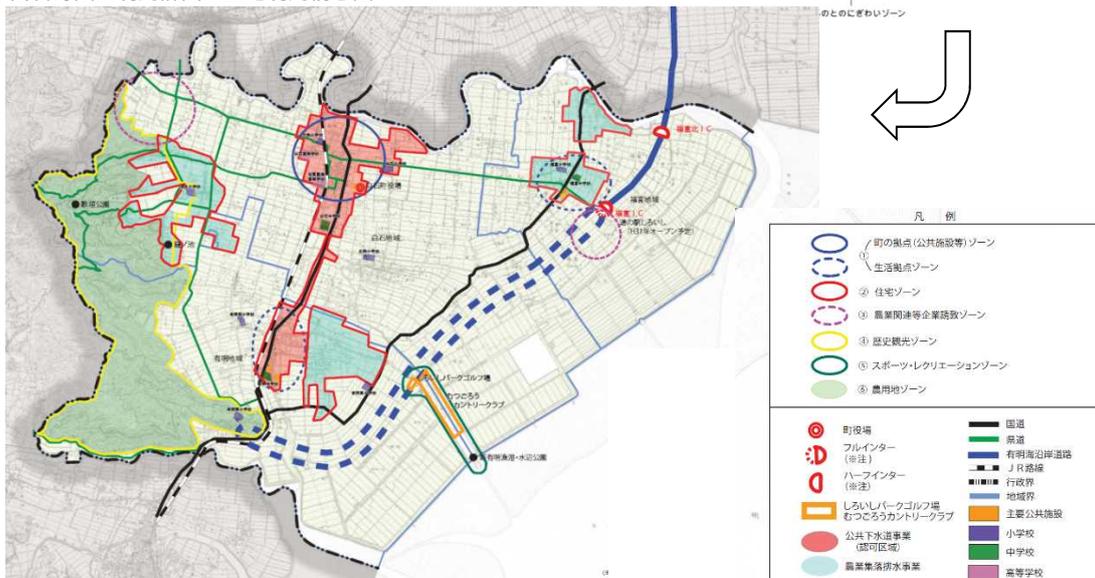
[参考事例] 佐賀県白石町「まちの将来ビジョン」を描き、町民とつくる土地利用計画

- 基幹産業である農業振興のための優良農地の確保と、人口減少対策のための新規宅地の造成や企業誘致、町の拠点などについて、合併後の統一化された「土地利用の考え方」を市町村計画で示した。
- 町民が主体となって「まちづくり」に取り組めるよう、小学校区ごとに若年層が参加できるワークショップでの意向把握を実施した。

新町まちづくり計画（新町建設計画）
白石・福富・有明3町合併協議会（平成16年3月）



白石町国土利用計画 土地利用構想図



(※注:福富には延伸の観通前は「ハーフインター」福富北から福富に方向は利用不可。)

出典：白石町国土利用計画

7. 地域主体による土地利用を進める必要がある自治体

行政課題

- ・急激な人口減少や高齢化等による土地の管理水準の低下や土地利用の非効率化などの問題に直面している自治体がある
- ・地域を取り巻く状況は多様であり、各々の状況に応じた対応を進めるために、行政と地域が課題や方向性を共有し、連携・協力した取り組みを進める必要性が高まっている

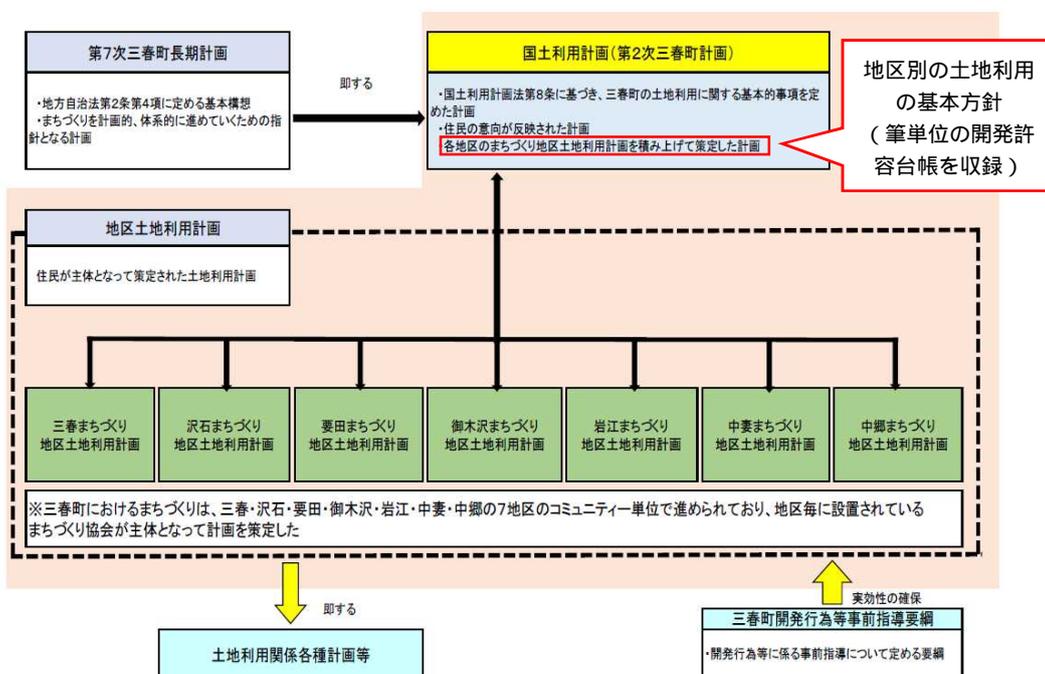
市町村計画の活用ポイント

- ・地域の土地利用の考え方を対外的に表明するツールとして活用できる
- ・市町村計画及び計画の策定過程を通じて、行政や地域との間で地域の課題や土地利用の方向性が共有化され、地域と行政の連携・協力体制が構築しやすくなる

[参考事例] 福島県三春町「地区土地利用計画」を基とした白地地域での土地利用誘導

- 住民が主体となり「地区土地利用計画」を定めることで、意識向上や即地的な情報に基づいた適切な土地利用誘導を進めている。
- 計画実行性を確保するため、開発行為等事前指導要綱で行政に加え、まちづくり協会への事前協議も定めている。

三春町の土地利用計画体系図



出典：国土利用計画（第2次三春町計画）

【参考文献】

- (1) 国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会「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」H29.5
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudo03_sg_000120.html
- (2) 国土交通省国土政策局「国土利用計画(市町村計画)事例集 H30.4
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudo03_sg_000120.html
- (3) 国土交通省国土政策局「これからの時代の地域デザイン」～いかす国土、まもる国土、つかう国土～ H29.3
http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/fukugou-sentaku_kokudoriyou.html
- (4) 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、H9.8

【協力御礼】

滋賀県及び県下市町、栃木県及び県下市町、岩手県滝沢市・遠野市、福島県三春町、長野県原村、静岡県伊豆市・富士宮市、佐賀県白石町、福島県、新潟県、その他手引き策定に関わる調査にご協力いただいた市町村計画担当のみなさま

平成 30 年度 専門課程 国土利用計画〔市町村計画〕（国土交通大学校）参加者のみなさま

国土交通省国土政策局総合計画課

平成 31 年 3 月

〒100-8918 東京都千代田区霞が関 2-1-2

Telephone : 03 - 5253 - 8359

Facsimile : 03 - 5253 - 1570