

国土利用計画法ワーキンググループ 中間とりまとめ（概要）

第1 検討の背景

国土利用計画法（以下「国土法」という。）については、昭和49年の制定から約30年を経た現在、次のような状況の変化が認められる。

第一に、国土計画体系について「全総計画と国土利用計画が別々に定められている現状を改め、利用・開発・保全の総合的な指針を一つの国土計画として提示する」旨の改革の方向性が打ち出されており、このような国土計画体系の見直しのなかで、国土法に位置付けられている全国計画以外の3種の計画（国土利用計画（都道府県・市町村）・土地利用基本計画）についても、見直し・検討が求められている。

第二に、現在の土地をめぐる社会経済情勢は、バブル経済とその崩壊を経た社会経済情勢の変化に伴い、昭和49年法制定当時とは異なるものとなっている。このような中で、市町村においては、高い志の下、土地利用をよりきめ細かく誘導・実現し、個性ある地域づくりを推進するために、独自の土地利用に関する計画を作成している例が近年多く見受けられるようになっている。また、土地利用規制に関しては、地価動向にかんがみ、平成10年国土法改正により、土地取引の事前届出制を事後届出制に規制緩和し、価格審査を原則として行わない制度とされたところである。

こうした状況を踏まえ、国土法に規定する諸計画・諸制度について、その今日的な制度のあり方・制度の必要性等を検討することを目的に、国土法ワーキンググループを昨年9月の設置以来現在まで7回開催し、議論を行ってきたところである。

第2 総論

国土法については、土地政策の基本目標が「地価の抑制」から「土地の有効利用の促進」に転換されたことや、国土計画体系を「国土の利用・開発・保全に関する総合的な計画」とする方向性が示されてきていることを踏まえ、土地利用に関する計画や土地取引規制制度などの見直しを行うことが必要となっている。

土地は、他に代替できない地域社会の共有財産であることから、その利用に当たっては、自然的・地形的条件に配慮し、経済・社会・環境の3つの面を調和させつ

つ行うことが必要である。特に、人口増加が終焉する時代を迎えようとしている現在にあって、適正で有効かつ持続的な土地利用をどう実現するかということは、重要な課題である。

土地利用については、最も現場に近い市町村による取組みが重要性を増しており、既に一部市町村においては土地利用に関する計画に先進的自発的な取組みも見られるが、現行制度では、市町村レベルの国土計画において具体的な土地利用の視点が十分でないと指摘されているところである。都道府県レベルでも、現行の土地利用基本計画に対して、地域の将来ビジョンとの結び付きがなく、事実上個別法の計画の後追いになっているといった問題点が指摘されている。

また、人々の活動の広域化、今後予想される市町村合併の進展、中核市及び特例市制度の浸透などにより、公益施設等の配置や地域の役割分担の見直しなどを内容とする土地利用の再検討の必要性が大きくなるものと予想される。

国土法の見直しに当たっては、このような課題に対応して、人々の生活の質を真に充実させるような土地利用を実現する仕組みを構築していくことが重要である。

第3 都道府県・市町村が策定する新たな計画

(計画の内容)

新しい国土計画の構造は、全国計画・都道府県計画・市町村計画に共通する仕組みとし、主として各計画区域に係る国土の利用・開発・保全に関する基本構想(ビジョン)、計画により達成されるべき目標、基本構想と目標を達成するための措置 の3項目から構成されることが想定される。

「基本構想」については、できるだけ長期的な見通しの下、フィジカルなものだけでなく人間の生活・経済活動・自然環境保全等も含み、地域のあるべき姿をビジョンとして明確に示すものとすることが求められる。

「計画により達成されるべき目標」については、計画の進捗状況や達成度合いをチェックするとの観点から必要と考えられる。

「基本構想と目標を達成するための措置」については、主として行政主体が行う各種事業や施策等について記述する「個別具体的な施策」と、「土地利用の誘導に関する施策」との2項目が考えられる。

「土地利用の誘導に関する施策」では、基本構想や目標で示される人々の生活・

経済活動・自然環境保全等が具体的に「どの場所で」「どのような形で」実現されるのか、「土地利用」の切り口で示したものとして位置付けることが想定される。

これについては、独自に土地利用に関する規制措置を持つのではなく、基本構想のビジョン性を高めつつ、現行国土法第10条において示されているような上位性を持つことにより、個別規制法の運用を通じて現実社会に作用する仕組みとすることが適当である。

(都道府県計画と市町村計画)

計画の策定に関しては、市町村計画については、市町村の置かれた状況によって、新たな国土計画としてこれを策定する必要性には差異があるものと考えられることから、義務付けは行わず、任意のものとする方向で検討する必要がある。一方、都道府県計画については、全国計画の内容を具体的に推進するためには、都道府県レベルでの国土計画の策定は不可欠であると考えられることから、策定を義務とする方向で検討する必要がある。

都道府県計画、市町村計画のそれぞれの内容については、前者は単一市町村の域内を超えた広域的な影響・機能に着目し、後者は単一市町村の域内における影響・機能に着目して記述するものとする。土地利用に関しては、現行の5地域区分は都道府県計画で定めることとし、市町村計画については、これを前提としつつ、さらに詳細に地区ごとの土地利用の方針について記述を加えるなど、市町村の実態に応じた土地利用の調整に関する事項を定めることができることとする。

(計画策定手続・住民参加)

地方分権の時代においては、都道府県・市町村が対等な立場であることが基本である。一方で、一つの国土計画体系として、都道府県計画と市町村計画とが互いに整合性のとれたものとすることが必要である。

これを踏まえ、都道府県計画と市町村計画の関係としては、国土計画体系に位置付けられる計画として、都道府県計画を「基本として」市町村計画を策定することにより、両計画が「基本的関係において相違なきもの」とすることが適当である。また、具体的な都道府県と市町村の互いの関与の方法としては、事前の協議（同意なし）又は事後に助言・勧告等を行う方法が考えられる。

住民参加については、計画策定過程における住民参加は重要な課題であり、これまでも様々な手法により取り組まれてきた。今後とも、各地域に適した住民参加の手法が次第に確立され、住民参加が促進されていくことが期待される。また、住民参加を意義あるものとするために、土地に関する情報を分かりやすい形で提示することなども必要である。

(計画技術・計画評価)

国土や土地利用に関する計画が活用されるようにするためには、計画策定の意義・必要性についての十分な理解とともに、計画制度に関する「知識」「ノウハウ」等の浸透も必要であると考えられる。このため、積極的な計画策定につなげていくためにも、地域全体で計画策定技術等の高度化を推進することが重要である。

市町村においては計画策定の意欲はあっても「知識」や「ノウハウ」等の蓄積のない場合も見受けられることから、国・都道府県には、市町村が計画を策定しやすくなるよう、計画策定の前提となる地域の自然的・社会経済的情報を一元的に整備し、提供することや、人的・技術的支援を行うことも求められる。

策定された計画については、これを着実に実施するために、逐次取組状況等をチェック(短期的評価)するとともに、中長期的には、土地利用等の現況や将来の見通しについての情報を収集・整備したうえで、計画内容の見直しも視野に入れた計画内容の妥当性チェック(中長期的評価)をすることが重要であり、今後、このような計画評価の在り方について検討する必要がある。

第4 土地取引規制制度・遊休土地制度

(土地取引規制制度)

土地取引規制体系については、開発に至る前の取引段階において、行政が情報を把握し、また提供することができることから、開発に係る紛争の未然予防や投資リスクの回避などの点からも、積極的な活用が期待される。この際、現行制度は投機的取引・地価高騰を前提として構築されているが、これを見直し、上述の都道府県計画・市町村計画の内容と関連づけることにより土地の適正かつ有効な利用の実現に寄与するものとして位置づけていくことが必要である

このためには、「価格要素」を中心とした規制体系を改め、「利用要素」を中心とした制度を考えるべきである。

現行の規制区域、監視区域、注視区域、事後届出制という体系の今後の在り方としては、必要な仕組みを残すということと、より分かりやすいものとすることの2つの面に配慮する必要がある。その際、基本的な考え方として、市場の経済活動である土地取引に対する価格規制は限定的であるべきだが、過去の地価動向やバブル発生メカニズム等にかんがみれば、地価高騰に配慮した土地取引規制体系を全く廃止して良いとの判断に立つことはできず、その取扱いについては慎重に検討する必要がある。

土地利用の観点から的確に勧告・助言を行うためには、事後届出では、土地取引

後の審査であるため、土地購入者は勧告を受けたとしても、利用目的を変更することは事実上困難であるという面があり、このことからすれば、事後ではなく事前の届出がふさわしいのではないかという意見がある。その一方で、事後届出制の下でさえ、土地取引の段階で、開発段階での許認可等まで見越して勧告・助言を行うことは、行政にとってリスクがあるとする意見もある。また、現行の事後届出制は、平成10年改正により事前届出制から改められたものであり、これについて再び規制強化につながる方向で改正することが可能かという問題もある。

この点については、より良い土地利用を目指す上で、行政が個々の土地取引の段階で事前に情報提供していくことには、行政、土地購入者双方にとってメリットがあるのではないかといった観点も踏まえ、具体的な制度設計に当たる必要がある。

(遊休土地制度)

遊休土地については、本来の目的どおりの利用が実現されなければいけないというのは固定的な観念であって、これにとらわれるべきではないとの見方もある。実際、土地や自然環境の保全の観点からは、「遊休」していることが適切であるといえるような場合もあるが、個別のケースに応じて、情報のミスマッチを解消していくことや社会経済情勢の変化に応じたふさわしい土地利用形態を柔軟に探求していくことについて、一層の努力を傾注する必要がある。