

国土利用計画法の見直しの方向性について

総論

【共通認識】

1. 国土利用計画法については、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。

以上の方向性は、例えば、次に掲げるものに示されている。

新総合土地政策推進要綱（平成9年2月閣議決定）<抜粋>

土地政策の目標等

第一 土地政策の目標

- 地価抑制から土地の有効利用への転換 -

今後の土地政策の目標は、これまでの地価抑制を基調としていたものに代わって、「所有から利用へ」との理念の下、ゆとりある住宅・社会資本の整備と自然のシステムにかなった豊かで安心できるまちづくり・地域づくりを目指した土地の有効利用による適正な土地利用の推進とし、総合的な施策を展開する。

国土審議会基本政策部会報告（平成14年11月）<抜粋>

「開発」を重視した全総計画と、「開発」がもたらす副作用（地価高騰や土地利用の混乱等）に対処する視点を重視した国土利用の基本方針である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、保全の総合的かつ基本的な指針としての役割を明確にした一つの国土計画として提示する。

2. 国土は、人々の生活や活動を規定する場であると同時に、有効利用が可能な貴重な資源でもある。近年地方分権の考え方が進展する中で、地方公共団体においては、地域の景観・文化・風土を守り、地域の魅力と活力を高める観点から、国土の適正で有効かつ持続的な利用に積極的に取り組むことが求められるようになっている。
3. 国土の大宗を占める土地は、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。
4. この場合、土地利用という観点から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いる。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。また、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。

- 5 . 一方、実態論としても、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。
- 6 . 国土利用計画法の見直しに当たっての基本的な考え方としては、このような共通認識の下に、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想するものとしていくことが重要である。

各論 1 都道府県・市町村が策定する新たな計画

【計画事項】

- 7 . 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。それぞれについて、今後の検討方向をまとめると、概ね以下のとおりである。

（基本構想）

- 8 . 「基本構想」については、
 - ・ 地域のあるべき姿をビジョンとして明確に示すこと
 - ・ できるだけ長期的な見通しを立てること
 - ・ フィジカルなものに限定せず、人間の生活・経済活動・自然環境保全等も含むものとし、地域に「住み」「生き」「働く」人々の活動や自然を「守る」ために役立つものとすることが求められる。
- 9 . 「基本構想」の作成に際しては、その地域によって立つ自然的・地形的条件を十分吟味した上で、これに加えて、地域の社会的・経済的条件、歴史・文化、土地利用の履歴等の情報をも幅広く考慮して、地域の現状についての科学的・客観的な分析を行うことが必要である。その際には、市場機能の有効性とその限界についても十分な配慮を行うことが必要である。
- 10 . 「基本構想」の内容は多岐に渡ると予想されるが、国土計画が、国土の利用・開発・保全に係る計画であることを明らかにし、あわせて、国民に身近なものとするために、基本構想について、例えば、河川、里山などの自然環境や、歴史・文化、人々の暮らしの特色などを結びつけた、手短な、分かりやすいコンセプトとして呈示することも有益と考えられる。

（計画により達成されるべき目標）

- 11 . 「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。現下の社会経済情勢のなかでどのような

目標設定が適切か、都道府県や市町村というサイズの計画の場合には、どのような目標が考えられるのか、更に検討を深める必要がある。

(基本構想と目標を達成するための措置 - 全体 -)

12. 「基本構想と目標を達成するための措置」については、「個別具体的な施策」と「土地利用の誘導に関する施策」の2項目が考えられる。

13. 「個別具体的な施策」とは、主として基本構想と目標を達成するために行政主体が行う点的施設・線的施設・面的事業及びこれらに関連して必要となるソフト施策について記述することが想定される。また、施策を実施するための行政・民間・住民が一体となった取組み手法についても記述することが期待される。

14. 一方、「土地利用の誘導に関する施策」は、「基本構想」「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。

15. 「個別具体的な施策」と「土地利用の誘導に関する施策」とは、基本的には基本構想の目標の達成時点に至るまでの比較的長期に必要な措置を示すものであり、具体的な事業実施のための計画や個別法に基づく計画とは、おのずから、詳細度等において異なることが想定される。ただし、そのような施策の中にも、短期的に実施すべき施策が含まれ得ることから、そのような施策に関する記述については短期的なサイクルで改定していくことも考えられる。

(基本構想と目標を達成するための措置 - 土地利用の誘導に関する施策 -)

16. 現行国土利用計画法の仕組みを踏まえれば、新しい都道府県計画及び市町村計画と個別規制法との関係は、これらの計画が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。なお、この場合において、現行土地利用基本計画について指摘されている後追いの問題については、十分検討を行う必要がある。

17. 地域の土地利用に関する方針は、図面等を用いて表示し、住民や土地利用を行おうとする者に、計画内容や計画意図が明確に伝わるようにすべきである。

18. この点については、詳細な図面をつくるとした場合の地方公共団体の負担や個別の土地の利害調整の大変さなどについて懸念する声があり、また、個別法の計画図面との関連性について整理することも必要であるので、これらに十分配慮しつつ、具体的な制度設計に当たる必要がある。

19. なお、計画策定過程でも、図面等を活用することが有効であり、地域イメージが共

有されることにより、議論が活発化し、計画づくりが進むという効果が期待できる。

【市町村計画と都道府県計画】

20．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。このため、計画の策定が必要だと認識する市町村がその必要に応じて策定できるよう、策定は義務付けず、任意のものとする方向で検討する必要がある。

21．一方、都道府県計画については、全国計画の示す「国土の利用・開発・保全」は抽象的であり、具体性に欠けるため、全国計画の内容を具体的に推進するためには、「国土の利用・開発・保全」の現場に近い地方公共団体において国土計画を策定することが必要である。すなわち、少なくとも都道府県レベルにおいては、全国計画の意図を踏まえた国土計画が策定されているようにするために、策定は義務とする方向で検討する必要がある。

22．それぞれの計画事項については、国土計画としての実質的な部分は必須としつつ、都道府県・市町村の実状に応じた計画内容となるよう、例えば一部の計画事項を選択制にし、さらに各地方公共団体において独自の事項も盛り込めるようにするなどフレキシブルな仕組みを検討する必要がある。また、計画事項の在り方として、都道府県計画においては、単一市町村の域内を超えた広域的な影響・機能に着目し、一方、市町村計画においては、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。土地利用計画については、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。

23．なお、市町村が、例えば都市圏単位で計画を策定したいとした場合、複数市町村で単一の計画を策定することを可能とするかなどについても検討する必要がある。

【他計画との関係】

24．地方自治法に基づく「市町村の基本構想」や、都道府県が自主的に策定している「総合計画」においても、地域のあり方についての長期的なビジョンや、土地利用の方向性について示す場合がある。このため、「市町村の基本構想」との法律上の関係を整理するほか、「総合計画」との実際上の役割分担について整理する必要がある。特に、今後、地方分権が進展するなかで、市町村合併が進み、統合の実が挙がるにつれて、当然、従前の土地利用に関する計画を見直す必要が出てくると考えられ、その際、今回新たに国土計画体系の中で位置付けられる市町村計画を活用する機会が多くなると期待される。

【実効性の確保】

25．計画の実効性の確保については、計画が土地取引規制体系における勧告・助言等の

基準として働くことにより、計画の定める方向に土地利用を誘導していくことが基本的に想定される。また、個別法の諸制度との連携によることや、自主条例を活用する方法のほか、地域全体で計画に従った土地利用を守っていくことの気運を醸成するために、積極的な情報提供や、技術支援等の助成的な手法を行うことも考えられる。

【計画間の調整】

26．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必要がある。

27．ただし、例えば、市町村計画を策定した市町村と策定していない市町村とでは、都道府県計画に期待する役割も異なるものとなるなど、都道府県と市町村の役割分担は、運用面まで含めて考えると、全ての都道府県・市町村間で同じものになることは想定されないことから、あまり詳細かつ複雑な調整手続を定めることは適当でないものと考えられる。

28．これらの状況を踏まえ、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。

29．都道府県・市町村は、相互の計画策定過程においても、何らかの方法により関与することが必要である。都道府県は、市町村計画に対して、例えば、流域単位での取組みや、一市町村の区域を超える事項など、広域性の観点から計画策定過程に関与することが求められる。一方、市町村は、住民に最も近い基礎的自治体としての意向を都道府県に示す観点から、必要に応じ関係市町村と協働しつつ、都道府県計画の策定過程に関与することが求められる。特に、計画事項「基本構想と目標を達成するための措置」としては、計画策定主体と措置実施主体が一致しない場合もあると考えられ、この場合は計画作成過程において調整を図ることが必要となる。また、特に地域のニーズをきめ細かに把握している市町村の立場から、都道府県計画に対して、計画に盛り込むべき内容を提案することを可能とする手段を設けることも考えられる。

30．以上のような状況を踏まえ、都道府県と市町村の互いの関与の方法としては、互いを尊重し、関与を必要最小限にとどめるとの基本的立場から、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。この場合、市町村の状況は様々であるが、それに応じて調整の制度を複雑化することは適当ではなく、むしろ実態に応じた調整を行き得るよう簡素な制度とすることが必要である。加えて、調整過程の透明化を進めていくこととすれば、実態に応じた的確な調整が行われているかどうかを担保することにもつながるのではないかと考えられる。

【住民参加】

- 3 1 . 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る住民参加が行われてきた。今後とも、その地域に適した住民参加の手法が各々の地域で次第に確立され、住民参加が促進されていくことが期待される。
- 3 2 . これについては、
テーマに応じて多様な住民参加の範囲や関与・参画の在り方をどう定めるべきか
旧村や集落というミクロの単位で住民が構想作りを行った場合に、これを行政がどう活用していくか
などについての視点も必要である。
- 3 3 . 住民参加を意義あるものとするためには、住民の判断・議論に資するよう、土地に関する情報を分かりやすい形で提示することや、必要に応じて高度なアドバイスのできる専門家の参画を確保することが必要である。一方、住民自身が、このような専門家の支援を仰ぎつつ、身近な情報を整理、蓄積し、これを市町村が集積し、広範な利用を可能とするようなシステムも実効ある住民参加の姿として期待される。
- 3 4 . 今後の課題として、「最終的な住民合意（何割の住民の賛意をどのような形式で確認するのか）」を取り付ける必要があるのか、また、住民参加と議会の議決を経ることとどのような関係になるのか、について整理する必要がある。また、計画を柔軟に運用していくためには、手続をいたずらに煩瑣にすることなく住民参加の実を得られるようにすることが求められるところであり、計画策定過程において、何を、どのように、住民参加手続にかからしめるのかについて具体的に検討する必要がある。

【計画技術】

- 3 5 . 国土や土地利用に関する計画については、各種法律に基づく計画制度が整備されているものの、これらの計画制度が十分に活用されていないケースも見受けられる。この原因の一つには、計画策定の意義・必要性が十分に理解されていないことや、計画策定を担う行政、住民、専門家集団において計画制度を十分活用するためのノウハウの蓄積、研究等が十分には行われてこなかったことなどから、計画制度に関する「知識」「ノウハウ」等が十分に浸透していないことなどもあるものと考えられる。
- 3 6 . このような状況に対処し、積極的な計画策定につなげていくためには、地域において計画策定に向けた気運・環境の醸成を促進し、計画担当者等の計画策定プロセスに対する理解・認識を深め、計画作成担当者等の計画策定技術を高めることで、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。
- 3 7 . 計画策定に向けた気運・環境の醸成を促進するためには、住民が地域の自然的・社会経済的条件を理解し、地域のあるべき姿を見出す「学習」のための環境整備を行うことも重要である。行政としては、まず、住民が学習を始める「きっかけ」を作り出し、

これが軌道に乗れば、情報の提供などを通じて支援することが必要であると考えられる。

【国・都道府県からの市町村への支援】

38．市町村の置かれた状況は様々であることから、市町村のなかには計画策定の意欲はあっても計画策定のための人的・財政的資源が十分でない場合や、策定のための「知識」「ノウハウ」等の蓄積のない場合も見受けられる。

39．国・都道府県に対しては、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、提供することが求められる。また、計画策定のための手順等を示したマニュアルを作成することや、計画策定過程において専門的な「知識」「ノウハウ」を提供することなどの人的・技術的支援も必要となる。

【計画評価】

40．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る。

41．具体的には、専門家による審議会など評価の中立性が確保された組織により、土地利用形態そのものを対象とした土地利用の推移・変容状況評価、住民にとっての住みやすさ等を対象とした生活環境評価、経済・産業等を対象とした活力評価、土壌、水などの自然環境や、文化、景観などを対象とした地域資源評価等が行われ、これらの評価を踏まえて計画が見直されるような計画評価のあり方について、今後検討する必要がある。この場合、社会経済状況の変化等の要因の取扱いや、各地域を取り巻く環境の違い等の個別状況の取扱いについても配慮する必要がある。

【その他】

42．計画事項の軽微な変更などにおける手続については、より一層簡素化を進める必要がある。

各論 2 土地取引規制制度・遊休土地制度

【共通認識】

43．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。

4 4 . 「土地の適正かつ有効な利用の促進」を目的とした土地取引規制制度に組み直すためには、「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。

4 5 . 土地の適正かつ有効な利用の促進を中心とした体系にしていく上で、投機的取引・地価高騰の弊害除去として土地取引規制に言及している国土利用計画法第 1 1 条及び土地基本法第 1 3 条の規定との整合性について、今後整理する必要がある。

【規制区域等】

4 6 . 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ものの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。なお、加えて、過去の反省に立って、規制措置を時宜に応じて迅速かつ的確に発動することについても配慮する必要がある。

【計画内容と勧告・助言の関連】

4 7 . 都道府県計画・市町村計画における地域の将来構想や土地利用構想については、土地取引時の勧告・助言という緩やかな仕組みを通じてその実現に向けて誘導していくことが必要である。計画内容と勧告・助言の仕組みとの関連については、計画の内容としても、土地利用について詳細かつ具体的に定めることが好ましいのは言うまでもなく、そのような計画内容であれば直接的に勧告の基準として機能することが期待できる。しかしながら、現実の問題として、土地利用について詳細かつ具体的に定めた計画をつくることには、合意形成に多くの時間と労力を要することなどから、当面はビジョン的な内容に重点を置いた計画が多くつくられることが想定される。この点については、このような詳細性・具体性に欠けたビジョン的な計画内容であっても、助言の根拠としては十分機能することが期待される。いずれにしても、今後は、個別法に基づく土地利用計画や独自条例による土地利用計画も含め、幅広くかつ機動的に勧告・助言制度を運用することにより、土地利用に関する計画を担保する措置としての勧告・助言の位置付けを強化していく必要がある。

4 8 . 土地取引の段階における土地利用の観点からの勧告・助言と、個別法における許認可との関係は、個別法の許認可があくまで開発の段階に着目して規制するものであることから、法的にはおのずからその性質を異にするものである。ただし、勧告・助言において、個別法における許認可の可能性等の情報提供を行うことも想定されるところであり、両手続の間で十分な連携を図る必要がある。

4 9 . 都道府県計画と市町村計画で書き込むべき事項の役割分担として、助言・勧告基準

となる内容については、主として市町村計画において記述されることも想定される。この場合、従来どおり都道府県に助言・勧告権限を付与するときには、市町村の意向をいかに反映させるかが課題となる。さらに、市町村計画の重要性にかんがみ、市町村計画を策定した市町村に対して助言・勧告権限を付与すべきという意見もあり、今後検討する必要がある。

【事後届出制】

50．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。

51．この点については、

- ・計画内容について図面等により、分かりやすく周知徹底を図ることは当然の前提であるが、個々の土地取引の段階で、事前に土地購入予定者に対して行政ができるだけ多くの情報をアドバイスするような仕組みが求められているのではないか
- ・特に助言については、より良い土地利用を目指す上で、情報提供の手段として積極的に活用を図っていくことで、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

などの観点から、具体的な制度設計に当たる必要がある。

【その他】

52．土地の利用目的審査の観点から、届出対象土地取引の面積要件を引き下げるなど都道府県の実状に応じて変更することができる仕組みが必要であるかについては、土地取引の実態や都道府県の意向などを踏まえ、検討を進める必要がある。

【遊休土地制度】

53．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。