

「新たな国土計画制度」の論点について

1．全国計画の指針性について	1
（1）計画内容	1
（2）計画評価	1
（3）策定手続き	1
2．広域計画のあり方について	2
（1）広域計画の必要性	2
（2）広域計画の機能	2
（3）全国計画と広域計画の役割分担	2
（4）広域計画の位置付け	3
（5）広域計画の策定主体	3
（6）広域計画の策定プロセス	3
（7）計画の策定圏域	4
（8）地方公共団体の自立性確保のための改革の推進	4
3．国土基盤整備のあり方について	5
（1）開発から利用・開発・保全へ	5
（2）計画の目標設定・評価に用いる指標	5
（3）各事業等の他計画に対する指針性の確保	5
（4）国土基盤に関する情報の充実と共有化	6
4．土地利用に関する計画について	7
（1）土地利用に関する計画の役割	7
（2）全国計画における指針性の充実	7
（3）地方公共団体の土地利用に関する計画について	8

1．全国計画の指針性について

国土づくりに関し、国の行政各部署、地方公共団体、国民等に対する指針性の向上に資するために、計画の策定、推進、評価にわたる国土計画のマネジメントサイクルを構築することが必要ではないか。その具体的論点は以下のとおりである。

(1) 計画内容

計画内容の重点化・絞込み

全国計画の策定に当たって国土の現況評価と将来展望を行い、国土計画の基本目標（「良好な国土の次世代への継承」「個性ある地域の形成」等）や、これに基づく国土のビジョンを実現するうえでの課題と、それへの対応策を明示する。この際、全国計画は、全国的な視点からの国土整備上の課題と対応策に絞ることで、指針性を明確にする。

マクロフレーム、アウトカムの目標の提示

人口、国民総生産等のマクロフレームを提示し、国の行政各部署、地方公共団体等の関連計画策定への参照枠とする。

また、計画の目標をできるだけアウトカムの指標で提示し、政策指針とする。

(2) 計画評価

達成度評価と提言

上記のアウトカムの指標等を軸に、定期的に計画の達成度評価を行い、その結果に基づき計画の推進の方途に関して、関係行政部署、地方公共団体等に提言を行う。

評価結果の公表による国民への説明と合意形成

評価結果は広く国民に公表し、計画推進のための施策への合意形成を図る。

計画内容の妥当性点検

国土計画の内容の妥当性については、これまでも、随時国土審議会の点検作業等により検討がなされてきたが、計画内容の妥当性の点検を定期的に行うシステムを制度化する。

(3) 策定手続き

意見聴取の制度化

全国計画が国土づくりの指針となるためには、全国計画が提示する国土のあり様についてのビジョンが、国の行政各部署、地方公共団体はもとより、ひろく国民全体の共通の目標として受け入れられることが必要。これまでも、全総計画、国土利用計画全国計画の策定に当たっては、一日国土審議会の開催や都道府県知事からの意見聴取等が行われてきたが、こうした意見聴取を制度化する。また、IT革命の成果を活用し、パブリックインボルブメント等、計画策定への国民参加の機会を拡大し、ビジョンの合意形成を進める。

2. 広域計画のあり方について

(1) 広域計画の必要性

経済社会情勢等の変化により、一体的な広域圏として捉えた対応が求められる以下のような状況があり、広域計画の重要性が増している。

人の活動範囲やモノの流動範囲の広域化による一体的な広域圏の形成。

投資制約が強まるなかで、いわゆるフルセット主義の整備を排し、広域的な連携や協力の中で解決することが望まれている状況の存在。

地方圏での国際交流など、適当な圏域規模を必要とする事業や施策の存在。

環境問題や生態系ネットワーク保全等、都府県境を越えた取組の必要性。

(2) 広域計画の機能

都府県を越えた広域圏を対象に策定される広域計画が有する機能には、次の側面がある。

圏域内のビジョンを共有する機能

圏域内の都府県をはじめとした各主体に対して、地域づくりのビジョンを示す機能。圏域内の各主体の総意でとりまとめ、地域づくりに臨む各施策・事業の理念となる。

圏域の地域づくりの計画の総合性を確保する機能

圏域の地域づくりに関わる様々な主体が講ずる施策・事業を、相互の整合性が確保されるよう総合化する機能。このためには、個別の施策・事業の実施段階において、計画と圏域内の各主体が講ずる事業実施等との連携の強化が必要。

国と都府県との計画意図の調整を図る機能

全国計画に示す国の計画意図と都府県等の個々の地方公共団体等の計画意図を広域圏レベルで調整する機能。このためには調整結果が実施段階においても担保されるよう、計画で定めた事項について国と地方それぞれが責任を果たすことが必要。

(3) 全国計画と広域計画の役割分担

第2次地方分権推進計画では、「全国総合開発計画は、(中略)国が本来果たすべき役割に係る事項に重点化すること。」「地方公共団体が行う施策との関係では、地方公共団体が主体的に地域づくりを進める上での指針を示すものであるとの位置づけを法制上明確にすること。」とされた。また、全国計画と広域計画の役割分担に関しては、現行全国総合開発計画第三部が、ブロック計画と重複するとの意見がある。

これらを踏まえ、全国計画は構想と基本方針を示し、具体的な事業に関する記述

は広域計画で行うとする意見がある一方、ブロックのあり方や広域的な課題も全国的な観点に位置付けることが必要との意見もある。

(4) 広域計画の位置付け

広域計画は、都府県を越えて取り組むべき課題に対処するために策定されるが、その位置付けについては、地域において国が行う施策を含め、当該地域において広域的課題を解決するための総合的な計画が必要であり国の関与が不可欠とする意見がある一方、地域づくりに関わる諸課題については専ら地域自らが解決する問題であり、地域の自主的な発意に基づく任意の圏域において、地方公共団体が主体的に策定する計画とすべきとの意見がある。また、地域によって発展段階や風土など条件が異なるものなので、広域計画のあり方についても、地域の実情に応じた整備水準などの適用などが柔軟に設定できる制度が望ましいとの意見もある。

(5) 広域計画の策定主体

広域圏を単位とする政府が存在しない現時点で、広域計画の実効性を担保するための方法としては、以下のような異なる意見がある。

国、各都府県間の対等な関係を尊重し、条約批准のように関係者が同時に意思決定をすることで計画決定する。

現行中部圏計画のように関係都府県を含む地元協議会が原案を作成して、国が必要な追加及び修正を行い決定する。

ブロック全体にかかる主要事業は国が責任を持つことから、当該地域の国の出先機関が集まって地元と連携を図りながら策定する。

なお、都府県間の自主的な調整については、実際には困難ではないかとする意見もある。

(6) 広域計画の策定プロセス

計画策定過程を公開するだけでなく、計画策定そのものへの参加を重要とする考えの下、計画の策定プロセスには、経済団体、NPOなど多様な主体の参加を得ることが求められているとの意見がある。

(7) 計画の策定圏域

広域計画の「策定圏域」については、歴史・文化的、経済・社会的観点等から理念の共有できる範囲、施策の総合性の観点から望ましい範囲等での検討が必要。このような圏域は総合的な施策の安定的な推進を重視する観点から制度的に固定された圏域であるとする考えと、地方公共団体の主体性を重視し、課題に応じてより弾力的な圏域で計画を策定すべきとの意見がある。

(8) 地方公共団体の自立性確保のための改革の推進

地方公共団体が地域づくりの自立性を確保し、個性ある地方が形成され、広域計画を通じた国と地方の調整が実効あるものとなるためには、国土計画制度の見直しと並行して、市町村合併や権限・財源の配分の見直し等により地方公共団体の自立性の確保・向上に向けた改革の推進が必要。

3. 国土基盤整備のあり方について

(1) 開発から利用・開発・保全へ

戦後から高度成長期にかけては、経済発展や国民生活の向上を目指す国土づくりにおいて、基盤づくりが重要な役割を担っていた。このため、国土計画も、総合開発計画が中心となり、基盤づくりによる開発に重心を置いた計画づくりが行われてきた。

現在では、新規投資への制約の増大も背景に、増大した基盤ストックの有効利用、環境への関心の高まりを受けた国土の保全等、国土の開発のみならず、国土の利用や保全も含めた広範な分野を捉えた国土づくりが求められるようになってきている。

今後の国土計画では、利用、開発及び保全が一体となった国土づくりを目指す。

(2) 計画の目標設定・評価に用いる指標

開発が重視された時代の国土づくりの進捗状況は、基盤づくりの進捗状況（アウトプット指標）によって、大勢の把握ができた。

しかし、基盤整備が進展してきたことから、新規投資の進捗状況だけではなく、その利活用の状況や、ソフト面も含めた諸施策・事業の総合的な効果を捉えないと、国土づくりの進捗状況は把握出来ない。

こうした中で、国土計画の目標設定や進捗状況を捉えるためには、基盤の利用状況等も含めた総合的な把握が必要であることから、今後用いる指標としてはアウトカムの指標を用いるべきであり、適切な指標設定について検討する必要がある。

(3) 各事業等の他計画に対する指針性の確保

国土基盤のストックの蓄積が進み、国土づくり全体を捉えた上で、必要性や重要性の高い国土基盤を的確に確保していくことが必要。

このためには、国土計画は、各種国土基盤に対して、以下の役割を担うことが重要。

国土づくりの骨格を担う国土基盤に対する重点化等の指針提示

今後の国土計画においては、我が国の持続可能な発展の実現に向け、経済社会の活力の維持・向上に向けた国際競争力の確保やIT化への対応、次世代への良好な国土資源の継承に向けた循環型・環境共生型国土の形成、安全・安心な国民生活の実現といった重要課題の達成に資する国土基盤整備に重点化していくことが必要。

これらの重要課題について、国土づくり全体の観点からの具体的な目標を掲げるとともに、目標達成のために講ずべき施策の方向性を提示することにより、国土計画として国土基盤整備に対する指針性を確保していくことが考えられ、そのための適切な計画内容の記述のあり方について検討する必要がある。

国土基盤の整備等の進め方に対する指針提示

諸施策・事業等の総合的な効果を発現させるため、既存ストックの維持更新や利活用、ライフサイクルコスト分析などコスト管理方法、P F I等民間等の参入誘発等といった国土基盤整備の効率的な推進方法に関する指針を提示する。

(4) 国土基盤に関する情報の充実と共有化

上記の状況に加え、既存の国土基盤が今後更新時期を迎えること、財政制約が今後一層高まること、分野を越えた有効活用が一層求められること等を踏まえると、国土基盤ストックに関する情報の充実と共有化が必要。

4 . 土地利用に関する計画について

(1) 土地利用に関する計画の役割

土地利用に関する計画には、以下の役割がある。

土地利用に関する長期構想の提示

即地的な土地利用調整の指針の提示

全国計画は の役割を、地方公共団体の計画は と の役割を果たすのではないか。

(2) 全国計画における指針性の充実

今後の全国計画のあり方に関しては、国土利用計画と全国総合開発計画とを統合し、国土管理に関する基本方針を一つの計画で示すこととされている。(平成12年11月、国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会「審議総括報告」)

統合後の全国計画の指針性の充実については、今後十分な検討が必要であるが、検討点の例としては、以下のようなものがある。

〔1〕土地利用に関する全国計画の役割

具体的、即地的な土地利用のあり方は地域固有の要因が重要であり、今後とも地方公共団体の計画がその中心的な役割を果たすべきであるが、その一方で、地方公共団体の計画が総体として国土全体の望ましい姿と調和することも必要である。そこで全国計画は、国土全体の土地利用に関する長期構想を提示することにより地方公共団体の計画への指針を示すものとなるべきではないか。

また国や地方公共団体が土地に関する施策を実施するに当たっては、実際の土地利用や土地取引の主体となる国民や事業者の理解と協力が不可欠であり、その前提として全国計画は、地方公共団体はもとより、広く国民や事業者に対し、我が国の土地利用のあり方を分かりやすく示すものとなるべきではないか。

〔2〕全国計画の具体的な計画内容の検討点

「利用区分別国土利用」の改善

- ・農用地、森林、道路、宅地、その他などからなる現行区分を再編成してはどうか。
- ・道路、河川などについては、政策目標を面積により設定する妥当性に欠けるのではないか。
- ・地目間の土地利用転換の圧力が低下している現在の経済社会状況においては、面積目標の提示では十分な機能が果たせないのではないか。

図面による目標の提示

生態系ネットワークの形成、流域圏・沿岸域圏の保全等、都道府県の枠を超えた総合的な調整が必要とされる事項に関し、図面による目標提示をすべきか。

国土利用の質的側面を評価する新たな指標の導入
循環型・環境共生型の国土の形成の観点など、国土利用の質的側面を評価する新たな指標を導入すべきか。

(3) 地方公共団体の土地利用に関する計画について

計画的な土地利用と個性ある地域づくりを推進するため、今後次のような方向で検討する。

〔1〕都道府県の土地利用に関する計画

都道府県における計画は、国土の利用に関する基本構想等を示す国土利用計画と個別規制法に基づく計画の上位計画として総合的に即地的な土地利用調整を行う土地利用基本計画との連携を強化する観点から、土地利用に関する基本的な構想としての内容の充実を図る。

I Tの推進状況等を踏まえ、土地利用基本計画の地図情報の電子化等を推進し、行政各担当部局的的確な活用に資する。

土地取引に関する規制は、昨今の地価動向を踏まえ、適正かつ合理的な土地利用に資する制度として活用する。

〔2〕市町村の土地利用に関する計画

個性ある地域づくりを推進していく観点から、国土の利用に関する基本構想等に加えて、即地的な土地利用の方針を図面に示す等により、国土利用計画（市町村計画）の内容の充実を図る。

個性ある地域づくりを推進するため、条例を活用している各種事例と土地利用計画との関係等の検討を進める。