

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（案）

＝ 国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会 2017年とりまとめ（案）（2017年5月）＝

1. はじめに

<本報告の位置づけ>

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、本専門委員会については、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り、第2回計画推進部会に報告されるものである。

<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、それぞ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・管理を取り巻く課題と対応方向

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・インフラの老朽化等により大きく変化している。これらの変化に対しては、財政制約が厳しい中で対応していかなければならないが、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、面的な土地利用面からのアプローチをすることで、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する土地利用の誘導を行うことにより、これらのサービスの効率的な提供が可能となる。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確かな維持管理・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集約に配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。

こうした土地利用アプローチ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国土・土地利用的なアプローチからみていくと、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、公共交通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。

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」

- 巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等の頻発化・激甚化

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ところである。

さらに、近年の豪雨災害を踏まえ、水防法改正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」が含まれた提言が行われた。

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、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土地利用上の課題の一つである。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」の地域や国土の構造を作り上げるよう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等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国土・土地利用に関する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土地利用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）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。

現在、全国の半数の市町村が国土利用計画（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自治体においては、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。

他方、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聴かれる。

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・管理に対する市町村計画のあり方に対しては、市町村レベルの国土のランドデザインである総合的・分野横断的、長期のマスタープランとして活用するにあたって、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と、一方で、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、金融等の諸機能をそれぞれ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遊水地等へ転換する等、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最適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

以上みてきた総合的かつ分野横断的な市町村の国土利用計画策定の推進のためには、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や、計画策定に資する様々な地理空間情報の提供、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。

- ・ 地域レベルの国土・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活用する。

- ・ 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の利用を抑制するエリア等、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、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最適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。

- ・ 自治体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。

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。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

地域レベルの計画を市町村計画に位置づけるほか、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。これらを進め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、より身近な地域における計画を位置づけることなどが挙げられる。

- ・ 計画策定の支援の必要性

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や、計画策定に資する様々な地理空間情報の提供、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べきである。

- ・ 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、そのために必要な仕組みを整備すべきである。また、特に小規模な市町村など、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との意見もあり、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。

以上に述べたように国土利用計画（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、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だけ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。

国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会 開催経緯

第1回 2016年9月15日

検討趣旨及び主な論点について

第2回 2016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、地方自治体事例報告

第3回 2017年2月27日

計画推進部会の報告の方向性の議論、地方自治体事例報告

第4回 2017年5月12日

計画推進部会への報告案について議論

国土管理専門委員会 委員

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