

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

令和5年9月
国土交通省
国土政策局
不動産・建設経済局

目次

はじめに	- 1 -
第1章 国土利用計画について.....	- 3 -
I. 国土利用計画制度の趣旨・目的・意義.....	- 3 -
II. 第六次となる全国計画について.....	- 3 -
1. 第六次となる全国計画の概要.....	- 3 -
2. 第六次となる全国計画のポイント.....	- 3 -
(1) 地域全体の利益を実現する最適な国土利用・管理について.....	- 4 -
(2) 土地本来の災害リスクを踏まえた賢い国土利用・管理について.....	- 5 -
(3) 健全な生態系の確保によりつながる国土利用・管理について.....	- 6 -
III. 国土利用計画の具体的構成・内容.....	- 7 -
1. 国土の利用に関する基本構想.....	- 7 -
2. 国土の利用目的に応じた区分.....	- 8 -
3. 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.....	- 8 -
4. 前号に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要.....	- 8 -
IV. 国土利用計画への都道府県管理構想、市町村管理構想の記載方法.....	- 8 -
1. 市町村計画に市町村管理構想を記載する際の具体的方法.....	- 9 -
(1) 市町村土の管理に関する基本構想.....	- 9 -
(2) 必要な措置の概要.....	- 9 -
(3) 市町村管理構想図.....	- 10 -
V. 策定手続（手続上の留意点等含む）.....	- 10 -
1. 意見聴取（法第7条第3・4項、第8条第3項）.....	- 10 -
2. 公表、報告、助言または勧告（法第7条第5～8項、第8条第4・5項）...	- 10 -
3. 意見交換等の実施.....	- 11 -
第2章 土地利用基本計画について.....	- 11 -
I. 土地利用基本計画制度の趣旨・目的・意義.....	- 11 -
II. 具体的構成.....	- 12 -
1. 土地利用の調整等に関する事項（計画書）（法第9条第3項等）.....	- 12 -
(1) 土地利用の基本方向.....	- 12 -
(2) 五地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針.....	- 13 -
(3) 開発保全整備計画（租税特別措置法第34条の2第2項第19号、第65条の4第1項第19号）.....	- 14 -
2. 五地域（法第9条第2項、第4項～第8項、令第2条）.....	- 15 -
(1) 五地域の定義と内容.....	- 15 -
(2) 計画図について.....	- 16 -
3. 規制の基準としての役割（法第10条その他）.....	- 16 -
(1) 土地取引規制等の基準の一つ.....	- 16 -
(2) 他法令への間接的な規制の基準.....	- 16 -

III. 策定手続（手続上の留意点等含む）	- 17 -
1. 都道府県内部での部局横断的な調整（土地利用に関する調整会議）	- 17 -
2. 合議制機関、国、市町村への意見聴取（法第9条第10項）	- 18 -
(1) 第38条に規定する合議制機関への諮問	- 18 -
(2) 国への意見聴取	- 19 -
(a) 国との事前の調整が必要とされる理由	- 19 -
(b) 国が確認する事項（詳細は平成29年の事務連絡を参照）	- 20 -
i. 国等が策定する法定計画等との整合について	- 20 -
ii. 個別5地域との整合について	- 20 -
iii. 防衛施設周辺の土地利用について	- 20 -
iv. 国有財産周辺の土地利用について	- 20 -
v. 自然環境保全に関する事項について	- 20 -
vi. 鉱業法に関する事項	- 20 -
(c) 総合調整機能が発揮された事例	- 21 -
(3) 市町村への意見聴取	- 22 -
(a) 意見聴取の対象となる市町村の範囲	- 22 -
(b) 市町村の意向反映のための措置（法第9条第12項）	- 23 -
3. 公表手続（努力義務 法第9条第13項）	- 23 -
4. 手続の流れ	- 23 -
(1) 計画書の変更	- 23 -
(2) 計画図の変更	- 23 -
(a) 国との調整について（国の関係機関の関心事項）	- 23 -
(b) 手続の流れ（例）	- 24 -
(c) 国との調整に係る標準処理期間	- 26 -
i. 事前調整（任意）	- 26 -
ii. 公文による調整（法定）	- 26 -
5. その他留意事項	- 26 -
(1) 軽易な変更（施行令第3条等）	- 26 -
(2) 計画図	- 26 -
(a) 小面積区域	- 26 -
(b) 細区分	- 27 -
(c) 五地域区分以外の情報	- 27 -
(d) 後追案件・未追随案件	- 28 -
IV. 土地利用基本計画の利活用のあり方について	- 28 -
1. 土地利用に関する地理空間情報の集約	- 28 -
2. 土地利用の総合調整のあり方	- 28 -
(1) 都道府県内部での部局横断的な調整（土地利用に関する調整会議）	- 28 -
(2) 土地利用のモニタリング（PDCAサイクル化）	- 29 -

(3) 第 38 条審議会の活用.....	- 29 -
3. 他の土地利用計画との役割分担.....	- 29 -
4. 基準としての活用.....	- 29 -

はじめに

人口、産業の大都市への集中に伴い、大都市地域においては、土地利用の混乱、地価の高騰等、国民生活に著しい弊害をもたらされたことに加え、乱開発による自然環境の破壊等を背景に、これらによる弊害の除去や乱開発の未然防止等、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的¹に、昭和49年に国土利用計画法（昭和49年法律第92号）が成立した。

法制定当初より、国土利用計画法は、基本理念として「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鑑み、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」ことを掲げている。

国土利用計画法第4条に基づく国土利用計画は、限りある国土を適正に利用するための総合的な計画である。

また、国土利用計画法第9条に基づく土地利用基本計画は、国土利用計画法成立以前に存在した各土地利用計画制度が、個別法の観点からの必要性に基づいた土地利用のあり方を定めるのみであったことから、総合的な見地から土地利用を調整する計画制度として創設されたものである。

これらの制度創設後、半世紀近くが経過し、人口減少社会の到来に伴う土地開発需要の低下、防災や自然環境保全に対する意識の高まり等を背景に土地利用調整へのニーズは変化している。今日においても、都市・農地保全等の単一目的からの調整だけでは解決できない問題や、どこの分野が扱うか曖昧な領域の土地利用問題も多い。また、土地利用の不可逆性や相隣性及び土地の有限性や公共性も踏まえると、土地利用の誘導・調整を広域的・総合的な観点から計画的に行う必要があると考えられる。

このような中、国土交通省国土政策局は、国土利用計画法の運用に関する技術的助言として、平成25年に本指針を策定した。その後、平成29年には、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成29年法律第25号）により、土地利用基本計画の策定・変更に係る国の関与が協議から意見聴取に変更されたことを受け、見直しを加えた。また、「令和4年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和4年12月20日閣議決定）において、土地利用基本計画の策定・変更について、都道府県の事務の効率化のため、参考となる事例の周知等を求められたことを受け、改めて国土利用計画及び土地利用基本計画の制度・目的・機能・期待される活用方法を整理し、また手続的な観点からも時宜にあった見直しを加えた。

もとより土地利用基本計画制度の運用は自治事務として各地方公共団体自らの責任と判断によって行われるべきものであり、各地方公共団体が適切に当該制度を活用することを求めているところである。

令和5年7月には、第三次国土形成計画（全国計画）とあわせて、第六次国土利用計画（全国計画）が閣議決定された。第六次国土利用計画（全国計画）では、「地域全体の利益を実

1 出典：「国土利用計画法の施行について」（昭和49年国土事務次官通達）

現する最適な国土管理・利用」や「健全な生態系の確保によりつながる国土利用・管理」などが基本方針として掲げられており、各自治体が国土利用計画を策定・変更する際の参考となるよう、第六次国土利用計画（全国計画）のポイントを分かりやすく記載した。また、国土利用計画の実行計画としての役割を担う「国土の管理構想」を、各自治体が国土利用計画と一体的に作成する場合の記載方法を追加した。

本指針は、国土利用計画及び土地利用基本計画に係る制度の趣旨・目的を踏まえた望ましい運用についての原則的な考え方を示している。また、地域の実情等によっては、本指針で示した原則的な考え方によらない運用が必要となる場合もあり得るが、当該地域の実情等に即して合理的なものであれば、その運用が尊重されるべきである。

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の運用については本指針によるものとする。なお、本指針中特に定めのない場合、指針中の条番号は国土利用計画法の条番号を指す。

数次にわたる地方分権改革により、土地利用基本計画制度、ひいては土地政策に関する都道府県の役割は大きくなっている。国土利用計画・土地利用基本計画は、法制上の縛りは殆どなく、都道府県は自らの工夫・活用方法次第で様々な有用な効果を得ることができる。本指針を参考に、国土利用計画法の趣旨・目的に沿った運用が行われることが望ましい。

第1章 国土利用計画について

I. 国土利用計画制度の趣旨・目的・意義

国土利用計画は、国土の全国の区域について定める国土の利用に関する計画（以下本章内において「全国計画」という。）、都道府県の区域について定める国土の利用に関する計画（以下本章内において「都道府県計画」という。）及び市町村の区域について定める国土の利用に関する計画（以下本章内において「市町村計画」という。）である（法第4条）。

国土利用計画は、限りある国土を適正に利用するための総合的な計画として、国土をめぐる状況が変化する中でも引き続き重要な計画である。全国計画は国土の利用に関する全ての計画の基本となるものであり、都道府県計画の基本となるものである。また、都道府県計画が定められている場合においては、都道府県計画は市町村計画の基本となる（法第6条、第7条、第8条）。

特に土地利用の調整等に関する事項について定める土地利用基本計画に対し、国土利用計画は、大きな方向性を描く、ビジョンを示すものと理解できる。また、地方自治体の運用により、国土利用計画に都道府県内の地域別の詳細まで描き込み、国土・土地に関する施策の総合的なマスタープランとして位置付けることも可能である。

なお、土地利用基本計画の計画書に土地利用の方向性を書き込み、土地利用のマスタープランとして位置付けることも可能である。

II. 第六次となる全国計画について

1. 第六次となる全国計画の概要

第六次となる全国計画では、未曾有の人口減少や少子高齢化の加速等を背景とした国土の管理水準の悪化など、国土利用をめぐる基本的条件の変化と課題を踏まえ、「地域全体の利益を実現する最適な国土利用・管理」、「土地本来の災害リスクを踏まえた賢い国土利用・管理」、「健全な生態系の確保によりつながる国土利用・管理」の3つの基本方針と、それらに共通する「国土利用・管理DX」、「多様な主体の参加と官民連携による国土利用・管理」の2つの基本方針を示し、持続可能で自然と共生した国土利用・管理を目指すこととしている。

2. 第六次となる全国計画のポイント

以下では、各自治体が国土利用計画を策定・変更する際の参考となるよう、適切な国土利用・管理を行ううえで特にポイントとなる「地域全体の利益を実現する最適な国土利用・管理」、「土地本来の災害リスクを踏まえた賢い国土利用・管理」、「健全な生態系の確保によりつながる国土利用・管理」に関して、国土利用をめぐる課題や基本方針を紹介する。

(1) 地域全体の利益を実現する最適な国土利用・管理について

(主な基本的条件の変化と課題)

- ・我が国は既に本格的な人口減少社会を迎えており、地方圏を中心として人口減少が加速している。とりわけ、若年人口や生産年齢人口の減少と高齢者人口の増加、人口の地域的な偏在も進展しており、中山間地域を中心に無居住化する地域も拡大している。このような人口動態の変化は、土地需要の減少のみならず、国土の利用や管理に大きな影響を与える。
- ・既に人口減少等が進展している地方都市等では、市街地の人口密度の低下や中心市街地の空洞化が進行するとともに、所有者不明土地等の低未利用土地や空き家等が増加しており、土地利用効率の低下や管理水準の低下が懸念される。
- ・食料の海外依存リスクが高まるなか、農山漁村では、農地管理の担い手減少による農地等の管理水準の低下や荒廃農地の増加も懸念される。
- ・森林においては、必要な施業が行われないことにより、土砂災害防止や水源かん養、木材生産等の機能低下を招き、国土の保全や水循環、木材の安定供給等にも大きな影響を与えるおそれがある。
- ・地方創生の観点から、地域の生活や生産水準の維持・向上に結びつく土地の有効利用・高度利用を一層、推進していくことも必要である。

(基本方針について)

地域全体の利益を実現する最適な国土利用・管理については、関連する制度を組み合わせながら、人口減少が加速するなかで、発生する低未利用土地や空き家等の有効利用や高度利用による土地利用の効率化を図るとともに、地域の持続性確保につながる土地利用転換といった土地利用の最適化を進めることが重要である。

第六次となる全国計画における主な記載事項は次のとおりである。

○「国土の管理構想」の推進

・特に中山間地域や都市の縁辺部においては、人口減少により、従来と同様に労力や費用をかけて土地を管理し続けることは困難になることが想定されることから、地域の目指すべき将来像を見据えた上で、優先的に維持したい農地をはじめとする土地を明確化し、放牧や計画的な植林等により草刈りや見守り程度の粗放的な管理や最小限の管理を導入するなど、地域の合意形成に基づき、管理方法の転換等を図る「国土の管理構想」を全国で進める。(p. 4)

○地域の持続性確保につながる産業集積の促進を図るための土地利用転換

・地方創生の観点から、交通利便性の向上等の地域産業の立地適性の状況変化等を踏まえた、地域の持続性確保につながる産業集積の促進を図るための土地利用転換など、関連する制度の弾力的な活用や必要な見直しを通じて、地域の合意形成に基づき、積極的な土地利用の最適化を推進していく。(p. 6)

(2) 土地本来の災害リスクを踏まえた賢い国土利用・管理について

(主な基本的条件の変化と課題)

- ・我が国は、沖積平野など災害リスクの高い地域に人口が集中しており、対策をとらなければ、将来においてもこの傾向が続く見込みであり、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっている。
- ・地球温暖化等の気候変動の影響により、極端な降水がより強く、より頻繁に発生する可能性が非常に高くなると予測されており、風水害、土砂災害の激甚化・頻発化が懸念される。その一方で、無降水日数も全国的に増加することが予測されており、渇水の頻発化・長期化・深刻化も懸念される。加えて、雪崩の発生等による集落の孤立、集中的な降雪による交通障害、空き家の倒壊等による被害の発生など雪害による悪影響も懸念される。
- ・首都直下地震、南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震など、巨大地震や津波による広域にわたる甚大な被害が発生する可能性がある。
- ・我が国は世界有数の火山国であり、火山災害は的確な予測は困難ではあるものの、一度大規模な火山噴火が発生すると、甚大な被害が広域かつ長期に及ぶことも懸念される。

(基本方針について)

土地本来の災害リスクを踏まえた賢い国土利用・管理については、ハード対策とソフト対策を適切に組み合わせた防災・減災対策を実施するとともに、災害リスクの把握及び周知を図った上で、災害リスクの高い地域については、土地利用を適切に制限することが重要である。

第六次となる全国計画における主な記載事項は次のとおりである。

○「流域治水」の推進

・気候変動に伴う水災害の激甚化・頻発化を踏まえ、集水域から氾濫域にわたる流域に関わるあらゆる関係者が協働して水災害対策を行う「流域治水」を推進するとともに、土地本来の災害リスクを基礎として、地域の様々な要素を衡量した上で、災害ハザードエリアにおける開発抑制と中長期的な視点でより安全な地域へ都市機能や居住を誘導する。(p.6)

○事前防災・事前復興の観点からの地域づくり

・被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、地域人口の将来予測等を踏まえ、平時から事前防災・事前復興の観点からの地域づくりを進める。その際、広域的な視点から、国や都道府県による市町村の防災・減災対策への助言を積極的に行うことも重要である。(p.6)

(3) 健全な生態系の確保によりつなげる国土利用・管理について

(主な基本的条件の変化と課題)

- ・地球温暖化等の気候変動や社会経済活動の拡大に伴い、良好な自然環境の喪失・劣化とそれに伴う生物多様性の損失が続いている。
- ・エネルギーの海外依存リスクの高まりを受け、再生可能エネルギー（以下「再エネ」という。）の導入促進が求められるなか、太陽光パネルや風力発電の風車の安全面、防災面、景観や環境への影響、将来の廃棄等に対する地域の懸念が顕在化し、地域社会との共生が課題となっている。
- ・2050年カーボンニュートラルや2030年までに陸と海の30%以上を健全な生態系として効果的に保全する「30by30目標」といった国際公約の実現と地域課題の統合的な解決に向けて、自然を回復軌道に乗せるため、生物多様性の損失を止め、反転させる「ネイチャーポジティブ」の考えに根ざした国土利用・管理を進めていくことが重要である。

(基本方針について)

健全な生態系の確保によりつなげる国土利用・管理については、国土と社会経済活動の基盤となる自然資本の保全・拡大と持続的な活用を図るため、健全な生態系の保全・再生や広域的な生態系ネットワークの構築・維持に向けて、分野横断的に多様な主体が連携して取り組むことが重要である。

第六次となる全国計画における主な記載事項は次のとおりである。

○広域的な生態系ネットワークの形成

- ・国立公園等の保護地域の拡張と管理の強化を図るとともに、低未利用土地の自然再生地への転換も含め、保護地域以外で生物多様性保全に資する地域（OECM）の設定・管理を促進することによって、優れた自然環境の保全・再生と併せて、森・里・まち・川・海のつながりを確保した広域的な生態系ネットワークを形成する。（p.7）

○カーボンニュートラルの実現に向けた地域共生型の再エネ導入促進

- ・地域におけるカーボンニュートラルの実現に向けて、地域共生型の再エネ導入促進や、バイオマス等の循環利用に努めるとともに、このような資源を生み出す里地里山等の良好な管理と資源の利活用に係る知恵や技術を継承する。（p.7）

※関連する記載

- ・カーボンニュートラルの実現に向けた大規模太陽光発電設備や風力発電設備等の再エネ施設の設置に際しては、大規模太陽光発電設備に対する将来の設備廃棄や景観との調和に関する地域の懸念が顕在化していることなども踏まえ、周辺の土地利用状況や自然環境、景観、防災等に特に配慮するなど、地域と共生する形で立地誘導を図る。（p.5）

Ⅲ. 国土利用計画の具体的構成・内容

国土利用計画は、国土利用計画法施行令（昭和 49 年政令 389 号）第 1 条第 1 項各号に掲げられている事項について策定するものである。令第 1 条第 1 項各号に掲げられている事項は、法第 2 条（基本理念）を表現したものである。

同項各号の次に掲げる規定が指している概ねの内容は、それぞれ当該各規定に掲げるところによる。その具体的内容は閣議決定された全国計画に示されている²。

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、都道府県計画にあつては全国計画を、市町村計画にあつ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、市町村計画に対する都道府県計画は、複数の都道府県や市町村が並行して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。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、国土利用計画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が、市町村計画の策定・変更が適切に実施されるよう、都道府県計画も適当な時期に変更することが望ましい。

なお、国土利用計画の廃止については特段の規定はないが、法の趣旨から、廃止の手続については変更手続を準用するものとする。

都道府県又は市町村が、令第 1 条第 1 項各号に掲げられている事項以外の事項をあわせて定めることは排除されるものではない。市町村計画においては、総合計画の一部として定めた事例、土地利用基本構想図を定めた事例、市町村をいくつかのブロックにわけた地域単位の計画を定めるなどの事例がある。

都道府県計画は土地利用基本計画と一体的に策定することも可能であるが、その際は、それぞれの箇所が都道府県計画、土地利用基本計画に関する内容か明記することが望ましい。

以下、具体的な項目ごとに内容を解説する。

1. 国土の利用に関する基本構想

法第 2 条の基本理念に照らした土地利用上の問題点（国土の利用条件）及び今後の土地利用のあり方等について明らかにするもの。全国計画では、総括的な「国土利用の基本方針」と、「地域類型別の国土利用の基本方向」、「利用区分別の国土利用の基本方向」とに分けて記述されている。

2 昭和 49 年局長通知、昭和 61 年課長通知（国土利用計画（市町村計画）の策定指導について（昭和 61 年 4 月 25 日））と同旨

2. 国土の利用目的に応じた区分

農地、森林、宅地等の地目及び市街地等の国土の主要な用途の区分（以下「利用区分」という。）全国計画における利用区分の定義については別途定めるが、これ以外の都道府県又は市町村独自の区分が排除されるものではない。

3. 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

利用区分別の目標面積（全国計画では策定年の概ね10年後の目標面積が記述されている）及び自然的、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（全国計画では、三大都市圏と地方圏に区分している。）を記述することが想定される。

4. 前号に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

3. 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。

IV. 国土利用計画への都道府県管理構想、市町村管理構想の記載方法

国土交通省では令和3年6月に人口減少・高齢化等も踏まえた国土管理の在り方を示した「国土の管理構想」を取りまとめた。これまでのところ、国土交通省のモデル形成事業等を通じて各地で管理構想の策定に向けた取組が進められている。

管理構想は、国土利用計画の実行計画としての役割を担うものである。第六次となる全国計画で示しているとおり、特に、国土の利用・管理上の課題が深刻化した中山間地域や都市の縁辺部などにおいて、住民の発意と合意形成を基礎とする地域管理構想の取組を推進することとしている。都道府県や市町村においても、都道府県管理構想、市町村管理構想の策定、地域への働きかけや話合いの場づくり、各種情報提供や専門家等の紹介・派遣等を通じて、地域管理構想の策定を支援することが期待される。

都道府県管理構想や市町村管理構想は、「国土の管理構想」に記載されているとおり、それぞれ都道府県計画や市町村計画に位置付けるほか、関連の法定計画に位置付けることや、独自の計画として策定することなども可能である。本指針では、市町村計画と市町村管理構想を一体的に策定する場合の記載方法を示した。都道府県計画と都道府県管理構想の一体化に関する具体的な記載方法については、今後策定される市町村管理構想や地域管理構想の事例も踏まえ、改めて整理することとする。

都道府県計画や市町村計画に、市町村や地域毎の人口推移や将来推計、土地の管理状況の把握に基づく管理水準の低下が懸念される場所を整理し、その課題に対応した措置を位置付けることで、管理の実効性を高めることができると考えられる。

なお、一体化に当たっては、各管理構想を兼ねる計画であることを明記することが望ましい。また、各管理構想の作成に当たっては、より効果的な記載内容とするため、着手時や検討途中の段階で、適宜、国土政策局の担当官に相談することが望ましい。

1. 市町村計画に市町村管理構想を記載する際の具体的方法

市町村計画に市町村管理構想を記載する際には、人口動態や土地の管理について既存データ等から現状把握・将来予測を行い、対応すべき課題と管理すべきエリア、必要な措置を整理したうえで、市町村管理構想図を定める。具体的な記載方法は次のとおり。

(1) 市町村土の管理に関する基本構想

市町村計画の「市町村土の利用に関する基本構想」の中に記載する。記載する内容は、市町村土に関する現状及び将来予測に関する情報、市町村土の管理の在り方、管理すべきエリア（土地の管理水準低下による課題が懸念されるエリア）と対応すべき課題に対応した内容を記載する。

具体的には、市町村内の集落の維持可能性や土地の管理状況及び課題認識、土地の維持すべき機能・資源、土地の管理水準の低下によるリスク等についての現状や、人口・高齢化率等をもとにした将来予測を整理し、これを前提に、市町村全体として、どのような将来像を目指すのか、管理の在り方の方向性を示す。ここでの管理の在り方の方向性は、単に農地・森林・宅地といった土地をどのように管理するかというだけでなく、産業や資源の維持、地域活性化、地域コミュニティの維持・再編など地域振興や地域の維持の視点も含むものである。

加えて、管理すべきエリアとしては、土地の管理水準の低下による課題が懸念されるエリアを示すとともに、その課題の深刻度に応じて地域管理構想を優先的に策定すべきエリアを検討し、整理する。また、地域ごと、又は、課題の共通性・関連性がある一体のエリアが整理できている場合はそのエリアごとに、対応すべき課題とそれに対応した管理の在り方を整理する。

(2) 必要な措置の概要

市町村計画の「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及び地域別の概要に掲げる事項」を達成するために必要な措置の概要」の中に記載する。

具体的には、地域管理構想策定に向けた地域に対する支援の内容や、市町村として自ら実施する管理の取組内容、また、市町村管理構想のモニタリング及び見直しの実施内容等、市町村管理構想を推進するための取組を位置付ける。地域管理構想策定に向けた支援としては、例えば、地域住民への働きかけや合意形成の支援を行うこと、地域の話し合いや地域における土地の利用・管理の取組に対する各分野における支援措置の活用を検討、地域住民の検討において地域管理構想と市町村管理構想で方向性が合致しない場合には必要に応じて地域に対して助言を行うといったことが考えられる。また、市町村として管理すべきと考えるエリアについて、地域住民主体による管理の取組が難しい場合には、市町村自らによる管理の実施や、上流域の水資源を保全するために下流域の住民が管理の取組を実施するといった市町村内の連携の推進などを検討することも必要である。

(3) 市町村管理構想図

市町村計画の最後に、参考として添付する。

(1) において整理した対応すべき課題と管理すべきエリアを市町村管理構想図として地図上に示す。具体的には、土地の管理水準の低下により発生する課題として即地的に表示できるものを表示するとともに、土地の管理水準の低下による課題が懸念されるエリア（集落の維持が困難となる可能性のあるエリア、土地の管理水準低下の問題が顕在化又は将来的に顕在化するエリア、土地の管理水準の低下を防ぎ、維持すべきエリアのそれぞれ）、それらを踏まえた地域管理構想を優先的に策定すべきエリアなど表示できるものを地図上に示す。

V. 策定手続（手続上の留意点等含む）

令第1条第1項各号に掲げられている事項のすべてについて、第38条第1項の審議会その他の合議制の機関（以下「第38条審議会」という。）及び市町村長の意見を聴くなどの手続に従って定められたものが国土利用計画である。地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成25年法律第44号）（第3次分権一括法）により、議会の議決の義務付けが廃止されているが、地方自治体の判断で議会の議決や報告などを行うことを妨げるものではない。

都道府県計画及び市町村計画の策定は義務ではなく、策定・変更は地方自治体の自主的判断に委ねられている。ただし、繰り返しになるが、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であり（法第8条第2項）、都道府県計画の内容は市町村の国土利用に影響を及ぼすことを考慮し適宜見直しを行うことが望ましい。都道府県計画又は市町村計画の自主性をできる限り尊重しつつ、全国計画、都道府県計画及び市町村計画の一体性を確保する趣旨から、国と都道府県、都道府県と市町村の間の事後報告、及び、助言又は勧告の関与の仕組みが規定されている。

上述の趣旨を踏まえ、国土利用計画の策定手続に対する考え方を以下に示している。都道府県の自主的な判断を拘束するものではないが、以下によらない場合には、あらかじめ国土政策局の担当官に相談することが望ましい。

1. 意見聴取（法第7条第3・4項、第8条第3項）

都道府県は、あらかじめ第38条審議会及び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に反映されるよう必要な措置を講ずる必要がある。

市町村は、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、公聴会等の方法が考えられる。

2. 公表、報告、助言または勧告（法第7条第5～8項、第8条第4・5項）

都道府県は、都道府県計画を策定・変更した際は、その要旨を公表するよう努めるものとする。また、都道府県計画が国土交通大臣に報告されたとしたことを受け、国土交通大臣は、関係行政機関の長に送付することとされており、全省庁に対して送付している。

市町村計画においても要旨の公表に努めることとされている。市町村計画は、都道府県知事に対し報告されることを受けて、市町村から報告を受けた場合、国へ情報共有を行うことが望ましい。他の関係機関に対しても、都道府県、市町村の判断により、実施する上で必要な情報共有等を行うことが望ましい。

助言又は勧告は特に慎重に行うべきものであることから、国から都道府県に対する助言又は勧告を行うに当たっては国土審議会の意見を聴くこととされ、都道府県から市町村に対する助言又は勧告を行うに当たっては第 38 条審議会の意見を聴くこととされている。

3. 意見交換等の実施

都道府県計画や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。

従って、都道府県が必要と判断した場合には、都道府県計画が策定される前に、国土政策局を通じて関係行政機関（各省）と意見交換を行うことができる。この場合、国土政策局との間の意見交換と国土政策局を通じた関係行政機関との間の意見交換を合わせて約 4 週間の期間を目途とする。

このような意見交換は、あくまで客観的に説明できる論点を整理するためのやりとりであり、主に国の法令、閣議決定等で用いる用語との整合性の確認、全国計画等を踏まえた記述内容の過不足等に係る確認等を行うこととする。

この意見交換の実施の要否については、都道府県や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。

市町村計画が策定される前に都道府県と意見交換を行う場合についても、上記の考え方と原則同様である。その際、各都道府県の状況に鑑み運用方法を市町村と共有しておくことが望ましい。

第 2 章 土地利用基本計画について

I. 土地利用基本計画制度の趣旨・目的・意義

土地利用基本計画には、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の五地域及び土地利用の調整等に関する事項について定めることとされている（法第 9 条第 2 項、第 3 項）。また、国や地方公共団体は、土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、土地利用の規制に関する措置等を講ずるものとされている（法第 10 条）。

このことから、土地利用基本計画は、都道府県の区域を対象として、総合的な地域空間計画を一元的に再編成し、土地利用の総合的かつ基本的な方向付けを行うことにより、各種の土地利用計画の総合調整を果たす事を目的として作成されるものである³。また、土地利用基

3 「国土利用計画法（特別法コンメンタール）」河野正三著（昭和 52 年）p. 61 参照

本計画は、土地利用の地域を指定し、その方向付けを行う段階で、国・都道府県・市町村間の調整及び都道府県内の部局横断的な土地利用調整を裏付ける制度とされている。

土地利用基本計画には、他の土地利用制度にはない独自の機能として、分野横断的な土地利用上の課題に対応するため、特に①総合的な土地利用調整に関する方針を示す機能、②分野・主体間の横断的な調整を担保する総合調整機能、③都道府県を五地域に区分し、一枚の図に表示するという情報プラットフォーム機能、そして④土地取引の規制に関する措置等の基準としての役割がある。

なお、土地利用基本計画は、国土利用計画（全国計画及び都道府県計画が定められている場合は都道府県計画）を基本として策定されるものである（法第9条第9項）。

よって、土地利用基本計画の変更に際しては、場合によっては国土利用計画（都道府県計画）の変更も検討する必要がある。

II. 具体的構成

土地利用基本計画は、土地利用の調整等に関する事項（法第9条第3項）として、土地利用の調整等に関する事項を文章で表示したもの（以下「計画書」という。）と法第9条第2項第1号から第5号までに掲げる地域（以下「五地域」という。）を定めた地形図（以下「計画図」という。）から構成される。本章では、法律の条文に沿って、土地利用基本計画の内容を解説する。

1. 土地利用の調整等に関する事項（計画書）（法第9条第3項等）

法文上「土地利用の調整等に関する事項」以上の定めがないが、現在までの運用から、計画書には（1）土地利用の基本方向、（2）五地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針、（3）土地利用上配慮されるべき公的機関の開発保全整備計画（概ね20ha以上の大規模な開発計画の目的、規模、位置）等の事項を記載することが想定されている。（1）及び（2）については、具体的な土地利用規制は個別法により規定されるものの、土地利用基本計画は土地利用関係部局を横断的に統括する方針であることから、土地利用調整に係る重要な事項については記載しておくことが望ましい。

（1）土地利用の基本方向

都道府県の土地利用の基本方向や土地利用の原則を定めるものである。この中には、今日的な土地利用上の課題や、対応のための土地利用転換の方向性等についても記載することができる。また、きめ細やかな方向性を打ち出すため、都道府県内を複数の地域に区分し、地域毎の土地利用の基本方向を記載する等の工夫も有効である⁴。

制度創設当初の想定では、国土利用計画（都道府県計画）は大きな都道府県土地利用の方向、土地利用基本計画は土地利用の調整方針とそれぞれの内容を書き分けることを想定していた

4 平成28年「土地利用基本計画制度に関する検討会」第2回 資料3-1、資料3-2、資料3-3参照

https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tochikentoukai.html

ところ、近年では、土地利用基本計画の当該部分と国土利用計画（都道府県計画）の記述の一部をほぼ一致させるような運用を行っている場合も散見される。こうした場合には、土地利用基本計画を国土利用計画（都道府県計画）と一体的に策定することも可能である。

なお、土地利用の総合調整に当たって考慮すべき土地利用上の課題として、例えば以下のようなものがある。

土地利用の総合調整に当たって考慮する事項（例）

- ・人口減少・高齢化等を踏まえた土地利用の効率化
- ・頻発化・激甚化が進む災害リスクを踏まえた土地利用（洪水浸水想定区域等を考慮）
- ・景観・生物多様性・緑地の保全 等

(2) 五地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針

五地域区分の重複する地域における土地利用の優先順位及び土地利用の誘導方向を定める。過去の運用から、以下のような図が想定される⁵ところであるが、各法令に反しない限りにおいて、各都道府県又は各地域の実情に合わせて検討することが望ましい。また、地域の実情を踏まえて、都道府県内を複数の地域に区分し、地域毎の土地利用の基本方向を記載する等の工夫も有効である⁵。

5 4に同じ

五 地 域 区 分	五 地 域 区 分			都 市 域			農 業 地 域		森 林 地 域		自 然 公 園 地 域		自 然 保 全 地 域		
	細 区 分			市 街 化 区 域 及 び 用 途 地 域	市 街 化 調 整 区 域	そ の 他	農 用 地 区 域	そ の 他	保 安 林	そ の 他	特 別 地 域	普 通 地 域	原 生 自 然 環 境 保 全 地 域	特 別 地 区	普 通 地 区
都 市 地 域	市街化区域及び用途地域														
	市街化調整区域			×											
その他			×	×											
農 業 地 域	農用地区域			×	←	←									
	その他			×	①	①	×								
森 林 地 域	保安林			×	←	←	×	←							
	その他			②	③	③	④	⑤	×						
自 然 公 園 地 域	特別地域			×	←	←	←	←	○	○					
	普通地域			⑥	○	○	○	○	○	○	×				
自 然 保 全 地 域	原生自然環境保全地域			×	×	×	×	×	×	←	×	×			
	特別地区			×	←	←	←	←	○	○	×	×	×		
	普通地区			×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	

[凡例]

- ☒ 制度上又は実態上、一部の例外を除いて重複のないもの
- ← 相互に重複している場合は、矢印方向の土地利用を優先する
- 相互に重複している場合は、両地域が両立するよう調整を図る
- ① 土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整を図りながら都市的な利用を認める
- ② 原則として都市的な利用を優先するが、緑地としての森林の保全に努める
(例：地域によっては、市街化地域に残存する森林については緑地としての森林の保全を優先する等)
- ③ 森林としての利用の現況に留意しつつ、森林としての利用との調整を図りながら都市的な利用を認める
- ④ 原則として農用地としての利用を優先するものとするが、農業上との利用との調整を図りながら森林としての利用を認める
- ⑤ 森林としての利用を優先するものとするが、森林としての利用との調整を図りながら農業上の利用を認める
- ⑥ 自然公園としての機能をできる限り維持するよう調整を図りながら都市的利用を図る

(3) 開発保全整備計画（租税特別措置法第 34 条の 2 第 2 項第 19 号、第 65 条の 4 第 1 項第 19 号）

国、地方公共団体等が作成した地域の開発、保全又は整備に関する事業に係る計画であつて、当該施行区域の面積が 20ha 以上であり、土地利用の調整等に関する事項として土地利用基本計画に定められた場合において、当該事業の用に供するために土地等が国又は地方公共団体等に買い取られる場合、所得税においては 1,500 万円の特別控除、法人税においては 1,500 万円の損金算入が認められている。

なお、当該事項を記載するに当たっては、事業名、事業目的、規模、位置、計画主体、事業主体の各項目を明記することが望ましい。

2. 五地域（法第9条第2項、第4項～第8項、令第2条）

土地利用基本計画には、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の五地域を定めるものとされている。

(1) 五地域の定義と内容

地域 (第9条第2項各号)	定義 (第9条第3項～第7項)	運用上の定義
都市地域	一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域	都市計画法（昭和43年法律第100号）第5条により都市計画区域として指定されている又は指定されることが予定されている地域
農業地域	農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域	農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）第6条により農業振興地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域
森林地域	森林の土地として利用すべき土地があり、林業の振興又は森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある地域	森林法（昭和26年法律第249号）第2条第3項に規定する国有林の区域又は同法第5条第1項の地域森林計画の対象となる民有林の区域として定められている又は定められることが予定されている地域
自然公園地域	優れた自然の風景地で、その保護及び利用の増進を図る必要があるもの	自然公園法（昭和32年法律161号）第2条第1号の自然公園（国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園）として指定されている又は指定されることが予定されている地域
自然保全地域	良好な自然環境を形成している地域で、その自然環境の保全を図る必要があるもの	自然環境保全法（昭和47年法律85号）第14条の原生自然環境保全地域、同法第22条の自然環境保全地域又は同法第45条第1項に基づく都道府県条例による都道府県自然環境保全地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域

なお、これら五地域の定義は、都市計画区域等個別法の地域概念と類似した概念として設定されており、必ずしもこれらの個別法の概念と直接的に結びつくものではなく、独自の概念であるが、趣旨はおおよそ一致している⁶。また、土地利用基本計画の土地利用の総合調整機能に鑑みれば、運用上は、上述の五地域に係る個別法の土地利用ゾーニングを変更する際

6 「国土利用計画法（特別法コンメンタール）」河野正三著（昭和52年）p.69-74 参照

は、土地利用基本計画による総合調整のプロセスを経た上で変更することが望ましい。なお、変更手続については本章Ⅲにおいて詳述する。

(2) 計画図について

縮尺 50,000 分の 1 の地形図により定めるものとされている（令第 2 条）。なお、不動産・建設経済局では、全国的な土地利用の規制に関する施策（地域・区域）の一覧性、比較の容易性、利用の利便性を確保するために、全ての都道府県の計画図を土地利用調整総合支援ネットワークシステム（LUCKY: Land Use Control bacK-up sYstem）⁷を通じて Web 上に公開している。計画図の更新について、引き続き、都道府県の協力をお願いする。

なお、計画図については、必ずしも紙面である必要はなく、デジタル化が進展していることから GIS データに移行していくことが望ましい⁸。

3. 規制の基準としての役割（法第 10 条その他）

国や地方公共団体は、土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、この法律に定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ、土地利用の規制に関する措置等を講ずるものとされている（法第 10 条）。

(1) 土地取引規制等の基準の一つ

「この法律に定めるもの」とは、法第 4 章及び第 5 章の規定に基づく土地取引の規制並びに第 6 章の規定に基づく遊休土地に関する措置をいう。なお、これらの措置については、土地の投機的取引及び地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害を除去し、かつ、適正かつ合理的な土地利用の確保を図ることを目的としている。具体的には、規制区域における土地に関する権利の移転等の許可制（法第 12 条～第 22 条）、土地に関する権利の移転等の事後届出制（法第 23 条～第 27 条の 2）、注視区域及び監視区域における土地に関する権利の移転等の事前届出制（法第 27 条の 3～第 27 条の 10）並びに遊休土地に関する措置（法第 28 条～第 35 条）が設けられており、都道府県知事又は政令指定都市の長が許可、勧告、助言等を行う際の判断基準の一つとして、土地利用基本計画が挙げられている。

(2) 他法令への間接的な規制の基準

「別の法律」とは、都市計画法、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）、農業振興地域の整備に関する法律、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）、森林法、自然公園法、自然環境保全法等があり、「土地利用の規制に関する措置」とは、都市計画法上の開発許可、農地法第 4 条

7 <https://lucky.tochi.mlit.go.jp/>

8 LUCKY の運営主体は国であり、必ずしも各都道府県の計画図の変更が直ちに反映されていない可能性があることに留意が必要。

また、第 2 章Ⅱ.2 (1) に述べたとおり、土地利用基本計画の五地域と個別法の地域・区域は必ずしも一致している必要はなく、計画図が全ての個別法の規制現況を反映しているものではない。

又は第5条の農地転用許可、農業振興地域の整備に関する法律第15条の2の開発許可、同法第17条の農地等の転用の制限、森林法第10条の2の開発許可、自然公園法及び自然環境保全法の許可又は届出等がある。

法第10条は、関係行政機関に土地利用基本計画に即して個別法のゾーニングや開発行為の許可等を行うことを要請する趣旨である。つまり、土地利用の総合調整を行うため、諸法律による地域指定・開発行為の規制等の土地利用上の諸措置を総合調整する上位計画として土地利用基本計画を機能させ、土地利用の総合調整を図ることとされたものである。

このような開発行為の具体的な規制その他の土地利用の規制に関する措置等については、上に述べた法律等の別の法律に委ねている。

また、法第10条は、個別規制法の規制の運用に際しては、土地利用基本計画に即した適正かつ合理的な土地利用が図られるよう措置するとともに、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等の土地利用規制の共通事項というべき項目にできる限り配慮することを要請している。

Ⅲ. 策定手続（手続上の留意点等含む）

上述の趣旨を踏まえ、土地利用基本計画により総合的な観点から土地利用を調整するため、土地利用基本計画の策定手続は、以下のとおりとすることが望ましい。

1. 都道府県内部での部局横断的な調整（土地利用に関する調整会議）

行政部内の総合調整を果たすため、土地利用基本計画変更の際には部局横断的な調整を行うことが望ましい。

調整する部署の例としては、土地利用基本計画の五地域を担当する部署の他、企画、防災、河川・砂防、保健福祉、産業振興関係課等も含む土地利用に関する関係課と調整する場合や、全部局に照会する例もある。

また、要綱等に基づきこれらの調整先を「土地利用に関する調整会議」等として組織化する例もある⁹。

なお、土地利用に関する調整会議は、条例・要綱に基づき開発案件の事前審査を担う場合も多い。

このように、県庁内の多数の課室があらかじめ土地利用基本計画を始め様々な土地に関する施策を確認・調整することで、都道府県土の総合的かつ計画的な利用の推進を図ることができる。特に、計画図を変更する場合等は、こうした調整の場において、土地利用基本計画で定める五地域に係る情報のみならず、災害・環境保全等様々な土地に関する情報を重ね合わせて検討することが肝要である。

さらに、影響が国の管理する施設に及ぶ場合や、都道府県域を越えて広域に及ぶ場合等であって、個別法において調整されない事項については、国との調整の円滑化の観点から、都道府県から不動産・建設経済局を通じて関係行政機関（各省）等に相談することも可能であ

9 当然のことではあるが、当該組織の名称、構成員、構成員の役職など、その組織（会議）の運用は、各都道府県の判断に委ねられている。

る。

都道府県が土地利用基本計画を検討する際に必要な協力や情報を国に対して求めた場合、国は可能な限りにおいて対処する。

土地利用の不可逆性及び土地の有限性及び公共性を踏まえ、土地利用の変更に当たっては十分な調整・検討が必要である。このため、普段から担当レベルで関係課横断的に土地利用調整を検討する体制を構築し、各土地利用規制等担当部局と意見交換する場を持つことが望ましい。この場合、土地利用基本計画の変更案件に係る事項のみならず、都市計画法や森林法等の個別法による開発許可や農地法第4条又は第5条の農地転用許可等の情報についても共有し、早い段階から、地域全体の適正な土地利用調整について検討していくことが望ましい。

法第10条に規定するとおり、具体的な開発許可の要件や手続等については個別法に委ねられているところではあるが、国土の総合的計画的な利用を推進するという法の趣旨から、上述のように都道府県におかれては総合的計画的な土地利用が図られるよう部局横断的な調整が行われる体制を確立することが望ましい。

2. 合議制機関、国、市町村への意見聴取（法第9条第10項）

「意見聴取」は、何らかの決定について、行政庁の独断に偏らないために、他の主体からの意見を聴くこととされている。手続としては、一方的に相手の意見を聴くことで足りるとされているものの、聴取した意見は、当然に尊重されるべきものである。

(1) 第38条に規定する合議制機関への諮問

第38条審議会への諮問手続は、都道府県土の事情に詳しい有識者から、大所高所の観点から都道府県土の利用について意見を聴取し、土地政策に反映していくことに大きな意義があると考えられる。第38条審議会における審議に関しては、土地利用基本計画変更案件のみならず、土地利用に関する動向や開発許可の情報提供を行うなどして、都道府県土利用の方向性について議論を行い、総合的計画的な都道府県土の利用に結び付けている例もある。

第38条審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、都道府県の条例で定めることとされており（法第38条）、第38条審議会の名称、委員数及び任期等についても、都道府県の裁量に委ねられている。また、類似の審議会等と統合することも可能である。実際に県の総合的な将来計画について審議する総合計画審議会と統合しているところもある。

事務効率化の観点から、土地利用基本計画の総合調整の機能に支障を来さない範囲内で、一定の事項に関しては、書面による議決やオンラインによる議決、第38条審議会の長による専決とすることも可能である。また、審議会の下に部会又は委員会を設け、その部会又は委員会の議決をもって審議会の議決としているところもある。なお、このような運用を円滑に行うためには、条例にきちんと規定する、又はあらかじめ第38条審議会の委員から承認を得て、審議会運営細則のような形で明定しておくことが望ましい。

＜森林地域の縮小について＞

土地利用基本計画（計画図）の変更の中で最も数が多いのは「森林地域の縮小」である。（変更箇所数の約7割を占める。）一般的な運用では、林地開発完了確認後に森林法上の地域森林計画の対象区域変更に合わせたタイミングで「森林地域の縮小」を第38条審議会に諮問することが多い。こうしたタイミングで諮問することについて、第38条審議会の委員から疑義を呈されるケースが散見される¹⁰が、こうした指摘に対し、一部の県では、

(1) 林地開発許可申請が出された時点又は林地開発許可が出た時点で第38条審議会へ報告する（又は審議会の会長・副会長に報告する）。

(2) (1)の報告で審議会（又は会長・副会長）から意見が出た場合は、当該意見を森林所管部局に伝える

等の対応をしている。

また、(2)のような対応をした案件については、審議会の諮問を会長専決とする、又は当該結果を審議会に報告することで諮問を了した扱いとする等の措置により、効率的な審議会運営を図っている県もある。審議会運営の一つの手法として参考になるものと考えられる。

(2) 国への意見聴取

(a) 国との事前の調整が必要とされる理由

法第10条は、「土地利用基本計画に即して…関係行政機関は…土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする」と規定されており、これは、関係行政機関に土地利用基本計画に即して行政を運営することを要請する趣旨である。つまり、都道府県により土地利用基本計画が策定されると、これに即して都市計画法等個別法により土地利用区分が行われ具体的な土地利用規制が行われることとなる。一方、①土地利用の不可逆性や相隣性から生じる住民への影響等の大きさに鑑み、土地利用は計画的に行うべきものであること、②国立公園及び国定公園の指定や都市計画区域の同意等、個別法において権限自体又は権限行使についての監督権が国に留保されているものもあること、③土地利用基本計画に密接な関係のある事業を国が実施すること等から、国の関係機関が事前に関与しておく必要があることから、制度成立当初は、計画の策定・変更の際は内閣総理大臣（国土庁）の承認が必要とされた。また、土地利用基本計画策定事務は、旧地方自治法上、国が包括的な指揮・監督権を持つ機関委任事務とされた。

その後、度重なる地方分権により国の関与のあり方は変遷してきたところである。「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」への対応（平成27年12月22日閣議決定）では、「国への協議の廃止も含めて検討」とされたところではあるが、①土地利用の不可逆性や相隣性及び土地の有限性や公共性、国民に与える影響の大きさに鑑み、関係行政機関は事前に十分な調整を行い、計画的な土地利用を確保する必要があること、②土地利用基本計画は、個別規制法に基づく土地利用を目的とする計画では達成できない土地利用を総合調整するた

10 審議会委員の改選後、最初の会合の際に、森林地域の変更の特徴（林地開発完了確認後に地域森林計画が変更されること）について担当部局よりきちんと説明することが肝要である。

めに導入されており、現行法制上、土地利用の総合調整を行うための措置として、法制上唯一の存在であること、③個別規制法においても、その存在を前提としていること、④土地利用基本計画は、上述のとおり個別規制法に基づく諸計画に対する上位計画性を有しており、国の行政機関もこれに即して措置を講ずるものであるため、土地利用について行政機関の一体性を確保する必要があること等の理由から、国の事前の関与は必要であるとされた一方、都道府県の自己決定権の尊重及び負担軽減のため、双方向の丁寧な意思疎通が必要とされる「協議」ではなく、一方的に意見を聴くことで足りる「意見聴取」とされ、第7次分権一括法（平成29年法律第25号）により法改正されたところである。

(b) 国が確認する事項（詳細は平成29年の事務連絡¹¹を参照）

上述の考え方を踏まえ、国が意見聴取の際に確認する事項は、およそ以下のとおりである。

i. 国等が策定する法定計画等との整合について

国土利用計画（全国計画、都道府県計画）と基本的方向において相違していないか（国土利用計画を基本としているか）、国による港湾・道路・河川・公園・空港等の設置及び管理の方針や国として重要な農林地の保全・産業活動の効率化等の方針等との整合性。

ii. 個別5地域との整合について

土地利用基本計画5地域の地域区分指定と個別法の運用上の考え方との整合性。

iii. 防衛施設周辺の土地利用について

防衛施設を含む地域又はその周辺地域（航空機等の運用を考慮し半径5km程度が目安）の地域区分を変更する場合に、防衛施設の運営・管理等に影響がないか。

iv. 国有財産周辺の土地利用について

国有財産のうち普通財産を含む地域の地域区分の変更については、当該国有財産の保全及び有効活用等の観点から支障がないか。

v. 自然環境保全に関する事項について

最新の環境省レッドリストに掲載されている希少種の生息・生育地、特定植物群落、鳥獣保護区等を含む地域又はその周辺地域の地域区分の変更（特に新たに都市地域として編入する場合等）については、これらの施策目的に支障がないか。

また、具体的な開発事業に伴う地域変更案件については、当該事業の規模・内容によっては環境アセスメントの実施状況等についても確認する場合がある。

留意すべき自然資源の分布状況等については、生物多様性センターの自然環境調査 Web-GIS のサイトを参照することが望ましい。

vi. 鉱業法に関する事項

鉱業法に基づく鉱区や鉱業権が設定されている地域に係る区域変更が鉱業法の運用上支障がないか。

11 平成29年10月13日付け事務連絡「土地利用基本計画の変更に係る国土交通大臣への意見聴取手続の円滑化・効率化について」

(c) 総合調整機能が発揮された事例

国への意見聴取で土地利用基本計画の総合調整機能が図られた事例をいくつかあげると次のとおりである。

<事例1> 鉄道沿線開発に伴う農業地域の縮小に際して土地利用の調整が図られたケース

A県B市で都市地域と農業地域が重複する鉄道沿線の地域で、宅地開発により農業地域が縮小することとなった。

土地利用基本計画の変更（法第9条第14項）手続で、県が国土交通省に意見を聴いたところ、「都市計画運用指針」において「鉄道沿線については、原則として、住居専用地域を定めないことが望ましい」としていることも踏まえ、鉄道部局より、（鉄道騒音防止のため）騒音の影響を受けやすい土地利用の配置を避ける観点から、予定されている用途地域について確認がなされた。県経由でこのことは市に伝えられ、市の方で調整した結果、第一種低層住居専用地域に指定される地域は第一種住居地域に用途地域が見直されることとなった。

都市計画法上、用途地域の決定・変更は市町村が行うものであり、同法第19条（市町村の都市計画の決定）により、決定等の手続において、原則として、都道府県への協議は必要であるが、国土交通省への協議は不要となっている。このため、本件は土地利用基本計画の変更に伴う意見聴取の過程で鉄道部局より確認がなされ、土地利用の総合調整が図られたものである。

<事例2> 空港隣接地の開発に伴う農業地域の縮小に際して土地利用の調整が図られたケース

C県D市の都市地域と農業地域が重複する空港に隣接する地域で、市街化調整区域を市街化区域に編入することに伴い、農業地域が縮小することとなった。

土地利用基本計画の変更（法第9条第14項）手続で、県が国土交通省に意見を聴いたところ、航空部局より、航空機騒音による障害を防止する観点から、空港周辺においては住宅造成等が望ましくない場合があること等を踏まえ、住居系の土地利用（市街地整備）を図る計画案の見直しが打診された。県が市と調整した結果、住居系の土地利用は取り止め、工業系の土地利用のみとするよう計画案は修正された。

本件は、県の都市計画関係部署による庁内調整の段階では問題とはならなかったものの、土地利用基本計画の事前調整の段階で、空港の設置及び管理の方針の観点から、航空部局より意見が出され、土地利用の総合調整が図られたものである。

<事例3> 都市地域の拡大に際して自然環境保全に係る調整が図られたケース

E県F市で都市地域の拡大により、農業地域、森林地域、自然公園地域との重複が見込まれることとなった。

土地利用基本計画の変更（法第9条第14項）手続で、国土交通省より関係省に意見を聴いたところ、環境省より、当該地域（都市地域拡大予定地）の周辺には「絶滅のおそれのある

野生動植物の種の保存に関する法律」に基づく国内希少野生動植物種に指定されているチュウヒの生息が確認されていることが指摘され、当該地域で具体的な整備・開発の協議、相談等があった場合には、自然環境部局と十分調整し、自然環境の保全を図るよう対応を求められた。

調整の結果、具体的な整備・開発の協議、相談があった際は、自然環境部局と適切に調整されることとなった。

都市計画法上、都市計画区域の指定・変更は原則として都道府県が行うものであり、同法第5条（都市計画区域）により、指定等の手続において、国土交通省への協議は必要であるが、環境省への意見聴取は不要となっている。このため、本件は土地利用基本計画の変更に伴う意見聴取の過程で環境省より意見が出され、土地利用の総合調整が図られたものである。

<事例4> 畑地造成等に伴う森林地域の縮小に際して自然環境保全に係る調整が図られたケース

G県H市・I市で山砂採取及び畑地造成のため、森林地域が縮小することとなった。

土地利用基本計画の変更（法第9条第14項）手続で、国土交通省より関係省に意見を聞いたところ、環境省より、当該森林地域の周辺には、環境省が選定する特定植物群落「〇〇のクロマツ林」が存在することが指摘され、当該林の伐採の有無、改変面積の最小化等の配慮がなされているか等について確認を求められた。

県に伝えたところ、「〇〇のクロマツ林」の所在地等の詳細が県に再認識されるとともに、今後、自然環境調査 Web-GIS 等を利用して、適切に配慮されることとなった。

森林法上、林地開発許可は同法第10条の2（開発行為の許可）に基づき、都道府県が災害防止等の審査を行い、関係市町村及び都道府県森林審議会の意見を聞いた上で、問題ないと認められた時に、都道府県が許可するものである。林地開発許可制度では、林野庁や環境省への意見聴取は不要である。このため、本件は土地利用基本計画の変更に伴う意見聴取の過程で環境省より意見が出され、土地利用の総合調整が図られたものである。

(3) 市町村への意見聴取

(a) 意見聴取の対象となる市町村の範囲

意見聴取の対象となる市町村の範囲は、変更に関係がある市町村のみならず、当該変更によって土地利用上の影響があると認められる市町村も含むことが妥当である。

このため、計画図変更の際は、その影響が市町村域を越えて広域に渡ると考えられる場合は、計画図変更対象地が所在する市町村のみならず、影響があると考えられる市町村からも意見を聴取することが望ましい（必ずしも都道府県内全市町村に対して意見聴取しなればいけないものではなく、都道府県の判断によってその範囲は決められるべきものである。）

なお、計画書変更の際は、計画書が都道府県全体の方向性を示すという性質に鑑み、全市町村に意見を聴取することが望ましい。

(b) 市町村の意向反映のための措置（法第9条第12項）

法第9条では、市町村長の意見を聴くほか、その意向が土地利用基本計画に十分に反映されるよう必要な措置をとることとされている。これは、民意の反映を図る目的や、広域的視野から市町村の将来方向を位置付けることにもつながることから、市町村長の意向の反映が必要と考えられたことによる。具体的な措置としては、例えば次に掲げる事項が考えられる。

- i. 国土利用計画（市町村計画）を考慮すること
- ii. 市町村長の意見の要旨を第38条審議会へ提出すること
- iii. 市町村と意見交換を重ねること

3. 公表手続（努力義務 法第9条第13項）

法第9条第13項では、土地利用基本計画を定めたときは、その要旨を公表するよう努めることとされている。法文のとおり、これは努力義務であり、公表の有無や公表の方法等については、都道府県の判断に委ねられている。都道府県報により公表する例も見られるが、近年では、公報掲載の手続をとらず、都道府県のホームページへの掲載をもって公表とするところもある。土地利用基本計画は、第16条以降の規制の基準としても位置付けられていることから、できる限り公表することが望ましい。

計画図については本章Ⅱ.2.(2)に述べたとおり、不動産・建設経済局で全ての都道府県の計画図を土地利用調整総合支援ネットワークシステム（LUCKY）を通じて Web 上で公開している。引き続き都道府県の協力をお願いする。

なお、計画変更後の国への報告については、法文上特段の定めはなく、また、国土交通大臣への意見聴取の手続の際に内容及びおよその時期等については把握できるため、必要ない。

4. 手続の流れ

以上の法の趣旨・性質を踏まえ、関係各所との調整を円滑に行う観点から、計画の変更手続の流れの例を以下に示す。これはあくまで例示であり、都道府県の自主的な判断を拘束するものではないが、国との調整について以下によらない場合には、あらかじめ不動産・建設経済局の担当官に相談することが望ましい。

(1) 計画書の変更

計画書の変更に係る第38条審議会・国・市町村への意見聴取については、内容が固まったタイミングで、かつ意見を尊重し反映する作業に要する時間も考慮しながら、都道府県の判断で行う。計画書は、特に土地利用調整の方向性を示すものでもあることから、関係者と十分に調整することが望ましい。

(2) 計画図の変更

計画図は、個別法の定める区域と密接に関係するものであるため、個別法と一体的な変更を行うことが望ましい。

(a) 国との調整について（国の関係機関の関心事項）

国との調整手続については、①本章Ⅲ.2.(2)(b)の国が確認する事項に適合した内容で、

②別添の様式に沿って資料を調べた上で、③ (b) の手続例に沿って変更する場合は、原則として事前調整を行う必要はないが、公文による意見聴取を円滑に行うために、都道府県の判断により事前の調整を行うことも差し支えない。事前調整を行う・行わないの判断は都道府県に委ねられている。また、土地利用基本計画の策定・変更案の作成に関し、国が有する土地利用関係の情報等について不動産・建設経済局を通じて又は直接的に関係行政機関(各省)等に相談することも可能である。

(b) の手続によらない場合は、あらかじめ不動産・建設経済局の担当官に相談することが望ましい。

(b) 手続の流れ (例)

計画図の変更手続の例は次頁のとおりである。

都道府県

国土利用計画法に基づく
土地利用基本計画手続

個別5法手続

- 個別5法については第2章II.2.(1)参照。
- 都市計画法上の農林水産大臣・環境大臣等との調整等、個別法上の主務大臣以外の大臣との調整等の手続も含む

必要な措置についての検討開始

土地利用に関する調整会議(任意)
(変更案の検討)

変更案作成・変更案の調整
(土地利用基本計画・個別法)

事前調整

市町村

国/国の出先機関
等

- 複数回の場合もある。
- 国立公園の調整等
国から都道府県への調整も含む

市町村長 ← ①意見聴取(法定)

国交大臣 ← ②意見聴取(法定)

↓
関係大臣

審議会等 ← ③意見聴取(法定)

- ①～③の手続は同時であっても順番が先後しても構わない。
- 但し、①、②、③いずれかの手続により変更案に変更が生じた場合には、当該変更後の案につき、その他の意見聴取先にも聴くことが必要。

変更決定・要旨の公表(努力義務)

法定調整

市町村

国/国の出先機関
等

審議会等

- 国立公園の調整等
国から都道府県への調整も含む

決定・公表

(c) 国との調整に係る標準処理期間

i. 事前調整（任意）

不動産・建設経済局が事前調整の連絡を受け取り、資料の体裁等を確認した上で関係行政機関との調整を開始してからおよそ4～6週間で回答を返すことを想定している。ただし、時期によってはこの期間よりも長期化することがある。

ii. 公文による調整（法定）

事前調整を行った場合は、不動産・建設経済局が法定手続開始の連絡を受け取り、資料の体裁等を確認してからおよそ3～4週間で回答を返すことを想定している。（事前調整の段階で各省に意見を聴いているため、改めて各省から意見が出されることは稀である。）ただし、時期によってはこの期間よりも長期化することがある。

事前調整を行っていない場合は、不動産・建設経済局が法定手続開始の連絡を受け取り、資料の体裁等を確認した上で関係行政機関との調整を開始してからおよそ6週間で回答を返すことを想定している。ただし、時期によってはこの期間よりも長期化することがある。

5. その他留意事項

(1) 軽易な変更（施行令第3条等）

市町村の名称の変更、市町村の区域内の町若しくは字の名称の変更又は地番の変更等に伴う変更は軽易な変更であり（施行令第3条）、法定の変更手続による必要はない。なお、計画図における市町村名等の名称については、そもそも法定事項ではなく参考情報であることから、そもそも法定手続を経る必要はない。

いずれにせよ、変更が生じた時点で修正することが望ましい。

(2) 計画図

(a) 小面積区域

政令により、土地利用基本計画の計画図は縮尺5万分の1の地形図により五地域を定めることとされている。5万分の1の縮尺上4mmの正方形（実測上1ha）を内包できない小面積区域は、当該縮尺による表示が困難であることから、法第9条の手続を行う必要はない。ただし、五地域との一体的運用を確保するために、当該小面積区域の変更（区域・面積）については、きちんと記録しておき、累積し図示できるようになった段階で修正を加えることが望ましい（この場合、法定手続による必要はないが、不動産・建設経済局の担当官に報告することが望ましい。土地利用調整総合支援ネットワークシステム（LUCKY）に反映する）。また、小面積区域について、都道府県が同条の手続を行うことは排除されるものではなく、都道府県の自主的判断に委ねられる。

例えば、道路などを除いた土地の一部の区域のみが小面積区域である案件について、その全てを法第9条の手続が不要とすると、非常に規模の大きなものまで手続を経ない場合が出てしまうことから、このような場合は、図上で表示不能な箇所を省略するなどして、計画図の変更を行うことが望ましい。

(b) 細区分

次に掲げる五地域の区分に応じて、それぞれの個別規制法に基づいて定められた当該各地域に掲げる地域・地区等（以下「細区分」という。）については、法第9条に定められている事項ではないため、計画図変更の手続を行う必要はないものの、参考情報として計画図上に表示しておくことが望ましい。土地利用調整総合支援ネットワークシステム（LUCKY）でも表示可能としている。

なお、用途地域の種類など、更なる詳細情報についても、技術的に可能であれば参考情報として計画図上で表示することは排除されず、都道府県の自主的判断に委ねられる。

法第9条第2項の地域名	細区分
都市地域	<ul style="list-style-type: none">・市街化区域（都市計画法第7条第1項の市街化区域をいう。）・市街化調整区域（同項の市街化調整区域をいう。）・都市計画区域の用途地域を定める範囲(区域)（同法第8条第1項第1号の用途地域をいう。）
農業地域	<ul style="list-style-type: none">・農用地区域（農業振興地域の整備に関する法律第8条第2項第1号の農用地区域をいう。）
森林地域	<ul style="list-style-type: none">・国有林（森林法第2条第3項の国有林をいう。）・地域森林計画対象民有林（同法第5条第1項の森林計画区に係る民有林をいう。）の区域 ※保安林（森林法第25条第1項の保安林をいう。）の区域（森林地域内に含まれない場合もある）
自然公園地域	<ul style="list-style-type: none">・特別地域（自然公園法第20条第1項及び第73条第1項の特別地域をいう。）・特別保護地区（同法第21条第1項の特別保護地区をいう。）・海域公園地区（同法第22条第1項の海域公園地区をいう。）
自然保全地域	<ul style="list-style-type: none">・原生自然環境保全地域（自然環境保全法第14条第1項の原生自然環境保全地域をいう。）・特別地区（同法第25条第1項及び第46条第1項の特別地区をいう。）・海域特別地区（同法第27条第1項の海域特別地区をいう。）

(c) 五地域区分以外の情報

五地域の個別規制法以外の法律に基づく地域・区域の指定、個別規制法の枠組み外での条例に基づく地域・区域の指定等についても、技術的に可能であれば、参考情報として計画図上で表示することが排除されるものではなく、都道府県の自主的判断に委ねられる。

法第9条に定められている事項ではないことから、当然のことながら、計画図変更の手続をとる必要はない。

(d) 後追案件・未追随案件

土地利用基本計画制度の趣旨から、都道府県の判断として、将来のあるべき土地利用規制等を踏まえ、個別法と異なる地域指定を行う場合もある。

一方、こうした意図なく連絡調整の不備等により個別法との関係で五地域の個別規制法による地域・区域の変更手続を終えた後に計画図変更の手続を行う場合(いわゆる「後追案件」)や、計画図変更後、五地域の個別規制法上の措置がされる見込みがなくなった事案(いわゆる「未追随案件」)¹²は、速やかに土地利用基本計画の変更手続を行うことが望ましい。

IV. 土地利用基本計画の利活用のあり方について

「はじめに」で述べたように、土地利用上の課題の質的な変化を踏まえると、土地利用基本計画による総合調整により目指すものも時代とともに変化している。今日では、従来の土地利用の競合の調整のみならず、低・未利用地、災害危険区域、景観、自然環境保護、地域の魅力向上等も勘案した質的向上のための最適な土地利用のあり方の検討がより重要となっている。そこで、土地利用基本計画に関して、以下のような観点から工夫し、時代に合った使い方を検討する必要があると考えられる。

1. 土地利用に関する地理空間情報の集約

既述のとおり、現下の情勢下では、土地利用の総合調整には、五地域のみならず、防災、景観保全、自然環境保全等様々な観点から土地利用の調整を行うことが求められるケースが多くなると考えられる。こうした調整を円滑に行うためには、災害リスク情報を始め様々な土地利用に関する情報を重ね合わせて将来的な土地利用を検討することが望ましいと考えられる。例えば、津波防災地域づくりに関する法律(平成23年法律第123号)等の他法律の規制状況、農地・宅地などの土地利用現況、洪水浸水想定区域図等の災害リスクに関する情報等の政策的に配慮すべき事項、地形・表層地質・土壌などの自然的要素や土地の利用現況、災害の履歴、土地の生産力等をまとめた土地分類基本調査の結果等である。

不動産・建設経済局が取りまとめている国土数値情報¹³等を始め、地理空間情報の集約やオープンデータ化が進んでおり、情報へのアクセスが容易になってきている。こうした情報を一元的に集約の上、様々な観点で分析する等して、土地利用基本計画を通じた総合調整に役立てていくことは有用と考えられる。

2. 土地利用の総合調整のあり方

(1) 都道府県内部での部局横断的な調整(土地利用に関する調整会議)

数次にわたる地方分権改革により、土地利用基本計画の策定・変更に係る国の関与の度合いは低下し、土地政策に関する都道府県の責任と役割は増している。

12 未追随案件の処理方法

土地利用基本計画の計画図変更後、個別規制法上の措置がされる見込みがなくなった事案については、その時点で、速やかに個別法にあわせるものとする。

13 国土数値情報 <https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/>

一方で、必ずしも全ての都道府県において土地利用の部局横断的な総合調整に関する体制が実現されているわけではない。例えば、土地利用基本計画の変更の際の調整先は「五地域関連の部署のみ」、場合によっては「変更案件担当部署のみ」とする都道府県も散見されるところである。

この点については、Ⅲ. 1. に述べたように、土地利用基本計画変更の際の調整先の部署を工夫いただく等により、様々な観点から部局横断的な調整が行われることが望ましい。

(2) 土地利用のモニタリング（PDCAサイクル化）

土地利用のモニタリングを行い、現況と計画の乖離の状況を検証し、政策の見直しをする等の方法で計画の実効性を高める工夫をしている自治体も見られる。このように、単に計画を策定するだけでなく、現況も把握した上で土地政策全体を見直すことにより、より効果的な土地政策の実現が図られると考えられる。

(3) 第38条審議会の活用

法第38条に規定する審議会等への諮問手続は、都道府県土の事情に詳しい有識者から、大所高所の観点から都道府県土の利用について意見を聴取し、土地政策に反映していくことに大きな意義があると考えられる。

例えば、土地利用基本計画の変更にかかる審議はもとより、最近の土地利用に関する動向や開発許可の情報を委員に提供する等により、都道府県土利用の方向性について幅広く議論する等の活用方法も考えられる。

第38条審議会の組織及び運営に関し必要な事項は都道府県が条例で定める(法第38条)こととされ、都道府県にかなりの裁量が認められている。第38条審議会の活かし方については、都道府県毎に工夫することが望ましい。

3. 他の土地利用計画との役割分担

土地利用に関する計画制度が様々ある中で、各計画の機能・役割を整理した上で、法令の趣旨に反しない範囲で、一元的な運用を図ることも考えられる。例えば、第1章Ⅱ. に述べたように、国土利用計画（都道府県計画）と土地利用基本計画の計画書を一体的に策定し、都道府県の土地利用政策の総合的なマスタープランとして位置付ける動きも出てきている。

4. 基準としての活用

条例による開発許可等の基準や要綱による指導の基準として土地利用基本計画を位置付ける例もある。このように、土地利用基本計画に何らかの法的効果を持たせるなどの工夫も考えられるところである。