

国土利用計画法の制定とその概要

小 川 忠 男*

土地利用基本計画の策定、土地取引への直接的な行政介入等を中心とする土地対策立法として各方面から注目されていた「国土利用計画法」は、去る昭和 48 年 5 月 27 日に成立し、6 月 25 日に昭和 49 年法律第 92 号として公布された。

本法は、公布の日から 6 か月以内において政令で定める日から施行することとされており、現在、おおむね 12 月中の施行を目標として政・省令等の検討を進めている段階である。以下、本法制定に至る経緯と、その概要等について説明することとする。

1. 本法制定までの経緯

昭和 46 年以降数年間続いた金融の超緩和を背景とするいわゆる過剰流動性の発生は、ほとんど時を同じくして公表された日本列島改造論にも刺激されて、全国的規模にわたる投機的な土地取引と地価の異常な高騰をもたらし、主として大都市圏における宅地供給の促進等を中心として進められてきた、それまでの土地対策の転換を余儀なくさせることとなった。

このような状況を背景として、政府は去る 48 年 1 月の地価対策関係協議会において、① 土地利用計画の策定と土地利用の規制等、② 土地税制の改善、③ 宅地供給の促進、等を骨子とする総合的な土地対策の展開を決定し、これに基づき関係各省は十数本にのぼる土地対策関係法案を昨年(昭和 47 年)の第 71 回国会に提出した。そのうち、土地対策の要としての基本法的役割を担っていた国土総合開発法案については、土地取引の許可制を含む強力な規制措置等をその内容としてはいたものの、いわゆる日本列島改造論の実施法であるという批判がなされ、衆議院建設委員会を中心としてその取扱いについて与野党間の話し合いが続けられてきた。その結果、国民の最大かつ緊急の要請である土地問題の解決に焦点を絞った法律を新たに制定することについて自由民主党、社会党、公明党および民主社会党の 4 党が了解に達し、衆議院建設委員会提案という形で国土利用計画法の制定をみるに至ったものであり、これに伴い政府提出の国土総合開発法案は審議未了のまま廃案となった。

* 国土庁土地局土地利用調整課

2. 本法の構成

本法は、本則 9 章 50 条、附則 13 条で構成されており、その主な柱としては、① 国土利用計画、② 土地利用基本計画、③ 土地取引の許可制、④ 土地取引の届出制、⑤ 遊休土地に関する措置、の 5 点に大別することができる。

(1) 国土利用計画

国土利用計画は、国・都道府県および市町村がそれぞれの区域について総合的かつ計画的な国土の利用を確保するために定める長期計画(長期ビジョン)である。具体的にこの計画で定めるべき事項(計画事項)については、すべて政令で明らかにすることとされている。国会審議の過程において新たに加わった規定であるだけに、必ずしもこの計画についての具体的なイメージが定かであるとはいいがたいが、現在のところ、国土利用の基本構想のほか、土地の地目別(例えば、宅地、田畑、山林等々)の利用状況と将来にわたる利用転換の見込み(例えば、現況山林のうち将来とも山林であるもの、宅地、田畑等に転用されるもの等がそれぞれどの程度の面積であるかについての予測)、このように国土利用が変化することに伴い生ずるであろう諸問題についての分析とその対応策の検討、等を国土利用計画において取り上げることが予定されている。いずれにせよ、国土利用計画は国土についての長期的なビジョンを定める計画であるが、これと同様の性格を持った計画として、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画(現行計画は昭和 45 年につくられた新全国総合開発計画——いわゆる新全総——である)がある。両計画とも国土を対象とする長期ビジョンであることに変わりないが、あえて両計画の相違を指摘すれば、総合開発計画は文字どおり開発プロジェクトを主体とするプロジェクトの構想であるのに対し、国土利用計画は国土の保全をも含めたゾーニングの構想であるといえよう。両計画にこのような性格の相違があるにせよ、現実の計画作成は同時並行的に行うことが適当であり、新全国総合開発計画の総点検およびそれに続く新計画の決定が、おおむね昭和 51 年 3 月をめどに検討が

進められているため、国土利用計画もほぼ同時期の計画作成を目標として作業が進められることになろう。

国土利用計画には、国が定める全国計画のほか、都道府県が定める都道府県計画と市町村が定める市町村計画があるが、計画の内容あるいは性格等についての相違はない。

全国計画の作成手続としては、都道府県知事の意向を十分に反映させる措置を講じ、かつ国土利用計画審議会の意見を聞き、閣議の決定を経て定めることとされており、都道府県計画および市町村計画についても、ほぼ同様な手続が規定されている。なお、都道府県計画および市町村計画は、いわゆる地方公共団体の固有事務として計画をつくるか否かも、すべて各公共団体の自主性に委ねた任意計画であるが、少なくとも都道府県計画については全国計画と歩調を合せて検討を進めることについて各都道府県に対し協力を求めることになろう。

(2) 土地利用基本計画

都道府県知事は、各都道府県の区域について、① 都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域および自然保全地域の五地域区分、② 土地利用の調整等に関する事項、を内容とする土地利用基本計画を定めるものとされている。この土地利用基本計画は、土地取引の規制、開発行為の規制、遊休土地に関する措置等を実施するための基本となる計画であると同時に、都市計画法、自然公園法等の各法律による地域区分（例えば、都市計画区域や国立公園等の指定またはその解除等）の上位計画として、主として行政内部における各種計画の総合調整機能を果たすことを目的としたものである。

土地利用に関する計画を一般的に論ずる場合には、都市計画や農業振興地域整備計画等のほかに、例えば首都圏整備計画や新産業都市建設基本計画等をも含めて考えることも可能であるが、土地利用基本計画においては開発行為の規制を伴った計画として都市計画、農振計画、地域森林計画、国・公立公園計画および自然環境保全計画の五計画を取り上げ、これらの各計画のいわば「場」ともいべき地域区分（例えば、都市計画を定める「場」としての都市計画区域、公園計画を定める「場」としての国・公立公園等）を総合的に調整して一元的に定めることとしている。換言すれば、都市計画区域や農業振興地域の指定等は、それぞれ都市の開発・整備あるいは農業の振興といった各法律の制定趣旨を背景とした特定の観点から行われており、これら相互の調整（例えば、都市計画区域を新たに指定するとともに、それに伴い、それまで指定されていた農業振興地域を一部解除すること等）が必ずしも円滑に進められていなかったのが実情である。よって、このような状態を解決し、社会情勢等の

変化に即応した適正な土地利用を図るためのいわば制度的な手法として、五地域をすべて網羅した総合的な土地利用計画を定め、この計画の作成あるいは変更という過程を通じて各法律に基づく地域区分のいわば守備範囲の明確化を図ることとしたものである。したがって、前記の五地域（都市地域等）は、いずれも都市計画区域あるいは農業振興地域、自然環境保全地域等のいわば上位概念として規定されたものと考えることができる。

また、第二の計画事項としての「土地利用の調整等に関する事項」については、必ずしもその具体的内容は五地域区分ほど明確ではないが、五地域が相互に重複した場合（例えば、都市地域の一部と農業地域の重複等）における土地利用の在り方についての方針、公的機関を主体とする相当規模の開発整備計画の概要、等が現在考えられている。しかし、この点に関しては、法文上必ずしも限定的に理解する必要はなく、また、土地利用基本計画として定めた場合には、土地取引の規制基準として用いることができること等の利点があるため、今後の計画策定手法の開発等を待って、順次内容を豊かにしていくことが重要であろう。

土地利用基本計画の具体的内容は、おおむね以上のとおりであるが、この基本計画が定められた場合には、これに即して適正かつ合理的な土地利用を図るため、国・公共団体等は、都市計画法、森林法、自然公園法等の諸法に従い、各種地域の決定や開発行為の規制等の措置を講じなければならないものとされている。例えば、土地利用基本計画において新たに都市地域として定められた地域については、都道府県知事は都市計画法の規定に従い、この地域について都市計画区域の指定を行うとともに建設大臣も、この都市計画区域についての認可を行うべきこととなる。これは、土地利用基本計画が各種法律等に基づく諸計画の上位計画であることに由来するいわば当然の帰結ではあるが、従来のいわゆる縦割的な土地利用行政を克服する一つの手がかりとして、積極的な運用を図っていくべきものと考えられる。

次に、土地利用基本計画の作成手続としては、都道府県知事が市町村長の意向を十分に反映させるとともに、国土利用計画地方審議会の意見を聞き、かつ、内閣総理大臣（国土庁長官と同義）の承認を得て定めるものとされている。

土地利用基本計画は本法の施行後早急に作成することが予定されており、現在すでに各都道府県と打合せが行われているが、当面は、既存の都市計画区域や農業振興地域等をほぼ踏襲した形でとりあえず計画を定め、前述の国土利用計画の決定を待って本格的な計画の作成（手続的には、法施行後直ちにつくる第1回目の計画の変更という形をとる）を行うことになろう。

(3) 土地取引の許可制

本法においては、土地取引についての規制措置として一定の区域を限って行う許可制と全国にわたり行う届出制の二つの制度を設けており、それが本法を土地対策立法として画期的なものとしている。

一般的に、土地規制という場合には、土地利用の規制と土地取引の規制の2つの側面を含んでいるが、従来は例えば都市計画法による開発許可制度や自然公園法等による建築物または工作物の設置についての規制等にみられるように、主として土地の利用の在り方に関する規制が中心となっていた。土地の取引そのものを直接に規制する立法としては、おそらく農地法の農地転用許可が唯一のものであり、しいてその他の例をあげとすれば、わずかに公有地拡大法による届出制を指摘しうるにすぎない。しかし、農地法は周知のとおり戦後の農地改革の後を受けて制定されたものであり、また、規制の対象も当然のことながら農地に限られており、一般的な土地取引の規制法とは必ずしもいいがたい側面を持っている。さらに公有地拡大法に至っては、単なる公期地の先買い制度の一環としての届出を規定しているにすぎず、取引規制法とはほど遠いものといわざるを得ない。このような意味で、本法による許可制および届出制の創設は、これまでいわば絶対視されていた土地の取引過程そのものに直接的な行政介入を試みたものとして戦後の農地法の制定に匹敵する画期的なものと考えることができる。

土地取引の許可制は、都道府県知事が期間を限って指定する区域(規制区域)における取引について行うこととされている。都道府県知事が指定する規制区域の要件は、① 都市計画区域にあっては、土地の投機的取引が集中して行われまたは行われるおそれがあり、および地価が急激に上昇または上昇するおそれのある区域、② 都市計画区域以外の区域にあっては、①の事態(投機的取引および地価の急激な上昇またはそのおそれ)が生ずると認められる場合であって、その事態を緊急に除去しなければ適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となると認められる区域、と規定されている。しかし、①は大都市およびその周辺等における一般的な地価問題を念頭に置いたものであり、②は、例えばレクリエーション適地等における投機的な土地の買いあさりに対処することを目的としたものであると考えることができる。いずれにせよ、法律上定められている規制区域の指定要件は以上で尽きているが、さらに法施行までの間に、ある程度まで指定基準を計数的に表現(例えば地価上昇率や取引件数等がどの程度の水準に達した場合には指定の準備を行うべきか等を数量的に方式化することなど)することを合わせて実務的な指定基準要領を作成する必要がある

う。また、規制区域の面的な広さについても議論のあるところであり、数箇市町村を含めた程度の広さ、市街化区域程度の広さ等々の考えについて検討されているが、要は土地取引の実態を踏まえて具体的な地域の実情に応じて指定すべきものであり、画一的な基準を設けることは相当困難であろうと考えられる。いずれにせよ、規制区域の指定に際して全く新たな線引をすることは考えられず、行政区画や都市計画法による線引等の既存の諸制度を活用して区域指定を行うことが現実的と思われる。さらに規制区域の指定期間は5年以内とされているが、地価動向や取引の実態等の調査の結果、依然として地価の急激な上昇または投機的取引が再燃するおそれがある場合には、改めて区域の指定を行うべき旨が定められているので、法制上は指定を繰り返し行うことにより、長期間にわたり許可制を行うことも可能な建前になっている。規制区域の指定手続は、従来の立法例と相当趣を異にしており、取引の実態に速やかに対処するため都道府県知事がいわば抜打ち的に指定することができるものとされている。すなわち、区域の指定そのものは公告によって直ちに効力を生じ、市町村長への通知や内閣総理大臣への報告等は、すべて事後手続とされている(従来の制度は、規制が厳しければ厳しいほど事前の手続が複雑であるのが通例である)。ただし、事後手続とはいえ、指定が相当であることについての土地利用審査会の確認が得られなかったときには、指定は遡及的に効力を失うものとされていることに注意する必要がある。

規制区域においては、土地取引を行う場合にはすべて都道府県知事の許可を要するものとされており、許可を受けない取引は効力を生じない(すなわち、取引そのものが無効であり、また、登記をすることもできない)ものとされている。許可を受ける必要があるのは正確には「土地売買等の契約」を締結しようとする場合とされており、具体的には、① 所有権または地上権その他の政令で定める使用収益権の移転または設定を行うこと、② その移転または設定が対価の授受を伴うこと、③ 権利の移転等が契約により行われること、の3つの要件をすべて満たす取引である。したがって、土地の売買(売買契約をこの要件に即して分解すると「所有権を契約により対価を支払って移転すること」と同義である)は、もとより通常の取引は、すべて許可の対象に含まれることとなる。ただし、例えば、抵当権の設定(使用収益権でない)、贈与(対価を伴わない)、相続(契約ではない)等は要件に該当しないため許可を受けることを要しないこととなる。

都道府県知事は、許可の申請があった場合にはその取引価格と利用目的の両面からその内容を審査することとされている。すなわち、① 取引の予定価額が近傍類地

の取引価格等を考慮して政令で定める方法により算定した区域指定時の価格（市場相場の7～8割程度を政策的な目標とすべきことが国会審議で明らかにされている）に、政令で定める物価修正率を乗じた価額に照らし適正を欠くとき、または土地の利用目的が② 自己の居住用等でないとき、③ 土地利用基本計画その他の土地利用計画に適合しないとき、④ 公共・公益的施設の整備予定からみて不適当なとき、には許可してはならないこととなっている。

なお、許可処分は6週間以内にすべきものとされており、6週間を経過したときは許可があったものとみなすこと、国または公共団体等は許可を受ける代わりに協議が必要であること、不許可処分を受けた所有者等はその土地の買取りを請求できること等の規定が設けられている。

（４）届出制

許可制は知事の指定する区域に限り行うべき制度であるが、規制区域以外の全国の区域については、届出制を行うこととされている。

届出を必要とする取引は、許可制の場合と同様であるが、① 一定規模（市街化区域0.2ha、都市計画区域0.5ha、都市計画区域外1ha）以上の取引に限ること、② 国・公共団体等が当事者である場合等には適用を除外すること、③ 許可が取引の効力要件であるのに対し直接には効力を左右しない取引の中止等の勧告および勧告違反に対する公表（いわば一種の社会的制裁といえるもの）に止まること、④ 勧告基準としては、価格については一定の時点で凍結せず、その時々適正な価格を基準とするとともに、利用目的についても前述の許可基準のうち③と④だけを適用すること、の諸点について許可制と異なっている。許可制のような強力な制度ではなく、一定規模以上の取引に限っての届出とそれに対する勧告、公表といういわば行政指導的な制度にとどまるわけであるが、昨今の社会情勢等からみて十分な効果を期待することが可能であるとともに、むしろ柔軟な制度であるだけに、かえって弾力的な運用が可能であると

も考えられ、許可制の適用と相まって土地取引の適正化に重要な役割を担うものといえる。

（５）遊休土地に関する措置

許可または届出をして取得された土地で、① 一定規模（前述の届出制の面積と同様）以上のもの、② 取得後3年間経過したこと、③ 遊休的で未利用な状態で放置されていること、④ とくにその土地の有効利用を促進する必要があること、の4つの要件を満たすものについては、都道府県知事はそれを遊休土地と認定して利用計画の提出を求めることができるものとされている。さらに、計画に対して必要な助言または勧告を行うとともに、勧告に従わない場合には公共団体等にその土地の買取りの協議を行わせることができることとなっている。この一連の措置は、本法の許可または届出制のアフターケアとしての機能を担うとともに、投機的に放置されている土地の積極的な有効利用を図ることを目的としたものであるが、従来の制度が主として所有者等が開発等を行う場合におけるチェックを目的としているのに対し、自らは積極的にはいわば「何もしない」場合について行政が介入することを認めたものとして、きわめて画期的なものである。なお、本法の附則において、昭和44年1月1日以降に取得された土地についても同様の措置を講ずることができるものとされている。これは、40万haにも及ぶと推測される買占地に対処するためのものであるが、具体的な土地の利用可能性等を十分に見きわめたいうえで積極的にこの制度を活用することが望まれる。

本法の制定により複雑多岐にわたる土地対策についての基本法が整備され、土地問題は新たな局面を迎えることとなった。しかし、土地問題は本法のみで解決するものではなく、土地税制の強化、金融政策の機動的な運用、宅地開発の促進等の措置が総合的に推進されること、が、きわめて重要であり、本法は重要ではあるが、あくまで土地対策の一部を担うに過ぎないことを改めて確認しておく必要がある。

（1974. 8. 26・受付）

第2回環境問題シンポジウム講演集（8月29～30日開催）

体裁：B5判オフセット印刷 66ページ 頒価：1000円（〒90円）

内容：1. 河川水質の定量化に関する研究／環境問題小委員会 2. 拡散水理模型実験におけるひずみ模型効果／花村哲也 3. 公害地における地域再整備計画手法とそれに必要な環境のモデル化／岩井郁次郎 4. リモートセンシングによる環境調査／丸安隆和 5. 生産統計と廃棄物／高月 紘 6. 廃棄物の処分需要に関する研究／青山俊介 7. N.P発生源の構造に関する考察／浮田・中西 8. 琵琶湖富栄養化のモデルについて／井上頼輝 9. 湖沼水質の評価方法に関する一考察／真柄・南部