

IV-109

土地利用基本計画の実態に関する考察

武蔵工業大学 正員 中村 隆司

1. はじめに

土地基本法が1989年12月に施行されたが、この基本法の制定を契機に土地利用計画の整備・充実のあり方が論議されている。土地利用基本計画は、1974年の国土利用計画法の制定によって生まれた計画制度であり、「都市計画法、農振法、森林法等（「個別規制法」）に基づく諸計画に対する上位計画として行政部内の総合調整機能を果たすとともに、土地取引に関しては直接的に、開発行為については個別規制法を通じて間接的に規制の基準としての役割を果たすものである」（1974年国土事務次官通達）と位置付けられるものである。総合的な計画制度としては最も新しく制定されたものでありながら、必ずしも十分な成果をあげているわけではない土地利用基本計画制度について、全国の運用の実態と土地利用の変化の大きい埼玉県における具体的な地域指定の変遷等を調査し、土地利用基本計画の課題を整理することを目的とする。

2. 土地利用基本計画制度

土地利用基本計画は都道府県知事が決定し、計画図と計画書からなる。計画図は、施行令によって、1/50000地図上に5地域区分（都市、農業、森林、自然講演、自然保全）の線を引くことになっている。この地域指定は、個別規制法の都市計画区域、農業振興地域、地域森林計画の対象となる民有林の区域、自然公園、自然環境保全地域の指定を想定したものとなっている。ここで注意すべきこととして、これらの地域は、国土利用計画法上で同列に扱われているが、個別規制法体系による地域指定の意味が必ずしも一致しているわけではないということである。都市地域、農業地域には、宅地、農地、森林を含んでいるが、森林地域は現実に森林であることが前提となっておりこの点が大きく違う。農業地域には、「業」としての産業振興の側面を持っており、森林地域は、森林の維持管理が中心であって、林業振興地域整備計画制度が法律によらない予算措置による事業として別途用意されている。

なお、国土利用計画法の中では、土地取引の規制にあたって、土地利用目的審査の際に土地利用基本計画に適合していることが求められているが、土地利用基本計画を理由に指導、勧告される例はほとんどない。

3. 土地利用基本計画の運用と全国的な地域指定の変化

国土利用計画法成立の当初、既存の線引きを踏襲する形で暫定的に土地利用基本計画が全国で決定された。その後、都道府県国土利用計画の策定が進んだことから計画の見直しを行うこととされ、1978年から見直し作業が開始された。この見直しは、①国土利用計画（全国計画及び都道府県計画）を基本とした計画に改める、②5地域区分の範囲について、土地分級図、防災・保全等規制現況図等を参考にすることを基本的な内容として行っている。また、こののち、個別規制法による地域区分を変更しようとする場合には、あらかじめ基本計画の変更を行うこととされた。さらに、1983年に土地利用基本計画管理要領が制定され、土地利用動向調査が実施されることになった。この際、土地利用基本計画の5地域指定に係る検討の視点が示されているが、国土利用計画法独自の視点というより、各個別規制法の観点による指定が遺漏なく行われているかを確認するものとなっている。

土地利用基本計画の本格的な見直しの前と後となる1978年と1986年の地域指定の状況を比較してみると、5つの指定地域の合計の全国土に対する割合は152.0%から155.0%に増加しているが、重複のない地域も増加している。都市地域と森林地域の重複地域が減少し、都市地域と自然公園地域、自然保全地域との重複は大きく減少している。国土利用計画（全国計画）では農地を増加させることとしているが、5地域区分のうち農業地域だけが減少している。また、都市地域がらみの都市＋農業、都市＋農業＋森林の重複地域が増加している。森林地域は、自然公園地域、自然保全地域との重複が大きく増えている。

4. 埼玉県にみる土地利用基本計画による地域指定とその変化

土地利用基本計画の見直しのために1978年度に作成された土地分級図と防災・保全等規制現況図、土地利用基本計画管理要領によって現在も毎年度道府県別に実施されている土地利用動向調査、さらに、埼玉県地域環境管理計画である1989年に作成された埼玉県環境管理指針での環境利用適性図、埼玉県が身近な緑の評価を意図して1982年に実施した緑地評価区分図の調査の考え方を比較してみる。

土地利用基本計画の土地分級図は、農地、林地を産業としての生産性、国土保全から評価しているのが特徴であり、自然保護分級図も「優れた自然」に関する評価になっている。これに対して、埼玉県環境管理指針の環境利用適性図は、農地、林地を都市緑地保全や地盤沈下防止といった環境資源の保全の観点から評価しており、緑地評価区分図は、「身近な緑」の視点から植生、景観によって評価を行っている。

これらの各種調査はいずれも「図」の作成を行っており、そのうち埼玉県の比企丘陵地域について土地分級図(自然保護分級図)、緑地評価区分図を図-2と図-3に示した。また、この地域の土地利用基本計画の1980年と1989年の変化を図-1に示した。土地利用基本計画図の推移をみると、自然公園地域が重複して指定されているかいないかに関係なく森林地域が減少していることが特徴的であり、市街化区域の拡大の一方で農用地区域の拡大が行われている。森林地域の指定は、現況が森林であることが前提となっており、森林地域の減少は、森林がこの間に大きく減少したことを示している。また、自然公園地域と市街化区域が重なって指定され、この期間中にも自然公園地域内での市街化区域の設定がみられる。地図の中央右の地域が自然保護分級図と緑地評価区分図でともに高く評価され、実際にも自然公園地域に指定されているが、この期間に森林地域が大きく減少して、これらの高い評価が実態とつながっていない。また、緑地評価区分図では、都市緑地保全や身近な緑としての評価が加えられることによって地図中央下部の地域を高く評価しているが、自然保護分級図では評価されていない。土地分級図及び防災・保全等規制現況図はその後作成が行われず、毎年土地利用動向調査による土地利用転換動向総括図等の作成が行われているが、これは土地を評価するというより、土地取引や開発の状況を正確に把握するものになっている。

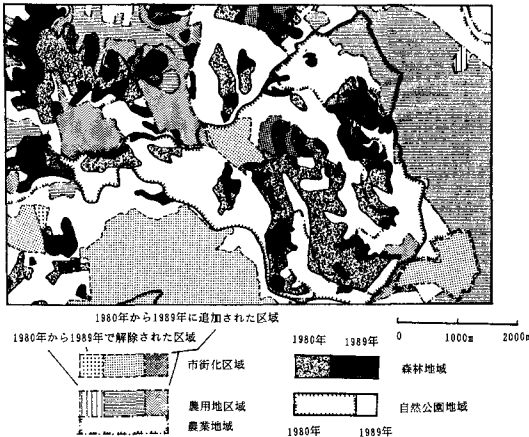


図-1 埼玉県比企丘陵地域の土地利用基本計画の推移

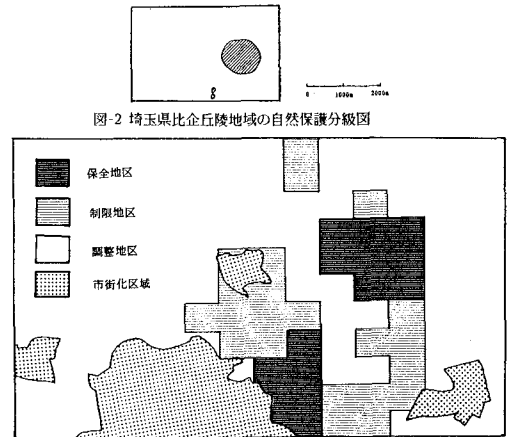


図-2 埼玉県比企丘陵地域の自然保護分級図

図-3 埼玉県比企丘陵地域の緑地評価区分図(埼玉県)

5. まとめ

土地利用基本計画は、相互調整の場を提供している意義は大きいですが、上位計画たる指導性が発揮されていない。これは、開発行為に対して直接的な規制措置を持たないということが根本的な背景としてある。土地利用基本計画を活かしていくためには、土地利用基本計画独自の土地利用の評価を持ち、調整理念となるべき国土利用計画との連携を考えていく必要がある。土地分級図の作成等が行われてきたが、これは、農地、森林を産業としての生産性、国土保全の観点からのみみており、土地利用動向調査は、土地の評価を行うものでなく、土地取引や開発状況の把握に重点が置かれている。第2次の全国計画(国土利用計画)で提起した「健康性、快適性からの視点」等の提起を土地の評価につなげていく必要がある。さらに、市町村国土利用計画で独自に設定されることの多い「身近な緑」の観点を取り入れていく必要がある。