

国土利用計画にみる 土地の利用・管理密度低下に起因する課題(前編)

一般財団法人国土計画協会主任研究員 大野 淳

1. はじめに

我が国の人口は2008年にピークを迎え以降人口減少は加速し、2050年には2015年の有人メッシュ（1 km単位）の約2割が無居住化する¹と予測されている。国土をめぐる課題も様変わりし、かつての土地需給のひっ迫に起因する課題から土地需要が減少することに起因する課題に移っている。かつては、経済成長と人口・世帯数の増加や人口の大都市への集中により、土地利用は、林地から農地へ、農地から住宅地へ、住宅地も低層利用から高層利用へ、さらには業務用地へと、利用密度や管理密度を上げる（同時に土地生産性を上げる）ベクトルであった。これにより自然環境の破壊等が生じたほか、生活環境が不十分な市街地の形成、膨大な宅地需要と農林地の保全との調整、地価高騰による住宅取得困難、災害に脆弱な地域への居住等の課題が生じた。

これらの課題は引き続き一定の地域ではみられるものの、近年生じ拡大しつつある課題は、逆向きのベクトル、すなわち土地利用密度や管理密度の低下（土地生産性の低下）に起因するものとなってきた。具体的には、荒廃農地の増加による鳥獣被害や景観の悪化、手入れ不足の森林の増加による土砂災害防止・水源涵養等の機能低下、条件不利地域における集落消滅、地方都市等の中心市街地の空洞化、空き地・空き家による環境悪化や防犯・防火上の問題発生、人口密度の著しい低下による生活サービスの維持困難のおそれ、所有者不明土地の増加による土地の管理・利用への支障、老朽マンションの管理不全等であり、枚挙にいとまがない。課題は中山間地域のみならず、地方都市や大都市郊外部のニュータウン、課題によっては大都市内部ですら生じるおそれがある。

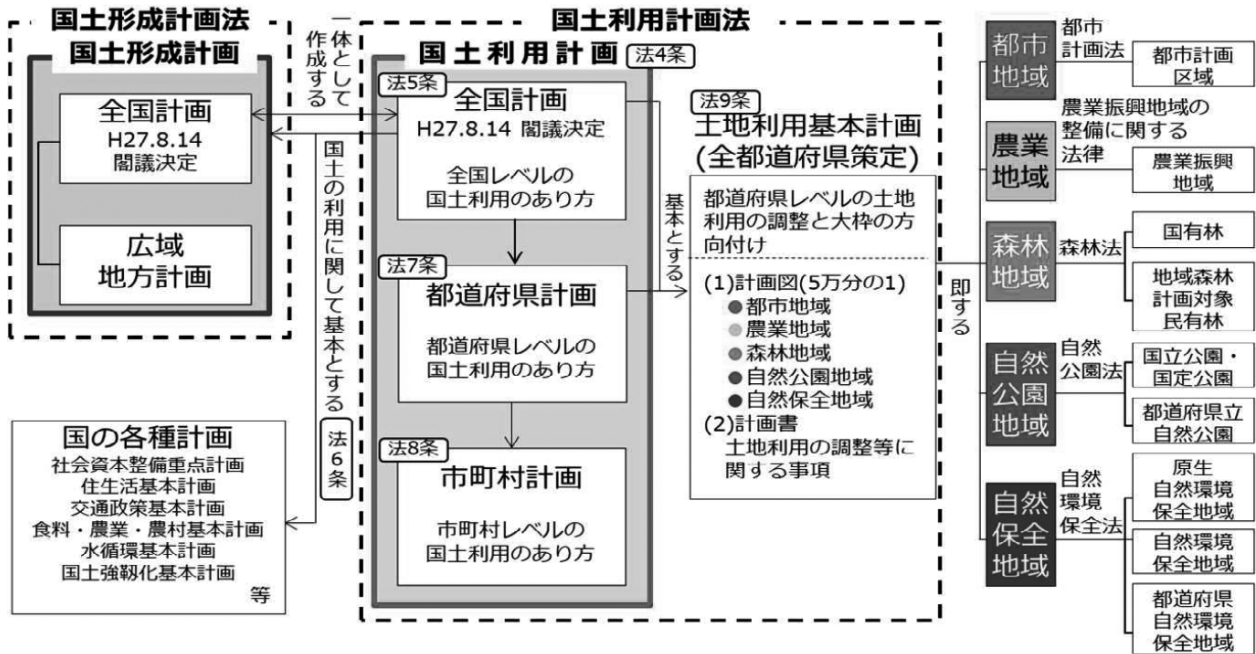
このような状況において、制定以来約30年ぶりの2020年に土地基本法が改正された。土地基本法が制定された1989年は土地需給のひっ迫が土地の投機的な取引や地価高騰を生じさせた時代であったことから、その目的の一つを「適正な土地利用の確保(旧土地基本法第1条)」とし、その達成手段の一つとして「適正かつ合理的な土地利用を図るため、(中略)必要な土地利用に関する計画を策定する(同

法第11条)」こととしていた。改正法では「適正な土地利用及び管理(改正法第1条)」と目的に「管理」が加えられ、また「適正かつ合理的な土地利用及び管理を図るため、(中略)必要な土地利用及び管理に関する計画を策定するもの(改正法第12条)」と計画にも「管理」が加えられた。ここでいう土地利用及び管理に関する計画には、都市計画、農業振興整備地域整備計画、森林計画等土地について特定の利用等を促したり、特定の行為を禁止したりする計画のほか、将来の土地利用等のあり方を示す国土利用計画や土地利用基本計画があるが、本稿では、国土の利用に関して他の国の計画の基本となるとされる国土利用計画(国土利用計画法(以下「国土法」という。)第6条)を中心に、一部国土利用計画を基本に策定され(国土法第9条)、「各種の土地利用計画の総合調整を果たすことを目的として作成されるものであり、土地利用計画体系の頂点に立つ計画としての役割を担うべき²」とされる土地利用基本計画を加味して、計画で土地利用・管理密度の低下がどう扱われているかを考察する。

2. 国土利用計画の体系

国土利用計画は、全国計画、都道府県計画及び市町村計画(以下「国土利用計画」の「全国計画、都道府県計画及び市町村計画」を、それぞれ「全国計画、都道府県計画及び市町村計画」という。)からなり(国土法第4条)、計画間の相互関係が体系化されている。まず計画事項は、①国土の利用に関する基本構想、②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、③目標を達成するために必要な措置の概要であり、これは3つの計画とも共通である(国土法施行令第1条)。次に、都道府県計画は、全国計画を基本とするものとされ(国土法第7条第2項)、国土交通大臣は、関係行政機関の意見の申出を受けたうえで、都道府県計画に対し必要な助言又は勧告をすることができ(同条第5項から第8項まで)、市町村計画は、都道府県計画を基本とするものとされ(国土法第8条第2項)、都道府県知事は、市町村計画に対し必要な助言又は勧告をすることができる(同条第4項及び第5項)とされている。一方、全国計画の案を作成する場合は、

図表1 国土利用計画の体系³



都道府県知事の意見を聴かなければならず（国土法第5条第3項）、都道府県知事の意向が全国計画の案に十分反映されるよう必要な措置を講ずるものとされ（同条第4項）、都道府県計画を定める場合は、市町村長の意見を聴かなければならず（国土法第7条第3項）、市町村長の意向が都道府県計画に十分反映されるよう必要な措置を講ずるものとされ（同条第4項）、さらに市町村計画を定める場合は、住民の意向を十分反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるもの（国土法第8条第3項）とされている。すなわち、国土利用計画は、トップダウンによる国からの割り当て型の計画であるとともに、ボトムアップによる住民の意向を含む積み上げ型の計画でもある双方向の計画体系となっている。法制定時にも、「各段階の計画が相互に矛盾を生じないよう、それぞれの意見を十分反映させつつ計画を策定することとしているほか、それぞれの計画の基本性を保ちつつも、（中略）住民の意向を十分に反映させた市町村計画の策定結果を集成して都道府県計画を、都道府県計画の策定結果を集成して全国計画を必要に応じ見直していくという形で、（中略）地域的政策課題を積み上げ、相互に調整しながら次第にそれぞれの段階の計画内容を確定させていくというきめ細かなフィードバックの手順を踏むことが期待⁴」されていた。例えば、国土面積は一定であるのだから、土地利用区分ごとの目標は、各段階の計画の策定を繰り返すことにより、収斂していくことが期待されるところである。もっとも、計画の目標年次が異なることもさりながら、市町村計画の策定が第2次計画まですべて終わっている唯一の県である山形県の

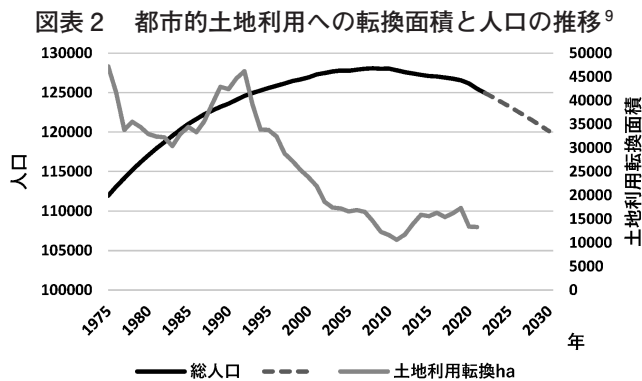
計画をみても、市町村計画の目標は「最近の増加率以上に「宅地」を増加させるという目標設定」になっており、市町村の「強い開発表明が行われる中で、県の計画に基づいて厳しい調整を行って」おらず、「市町村の計画から汲み上げていく面は機能していない⁵」。

また、全国計画及び都道府県計画は、土地利用の基本方針、土地利用の地域区分及び土地利用の調整方針について都道府県が定める土地利用基本計画の基本となるものでもある（法第9条第9項）。

なお都道府県計画及び市町村計画の策定は「定めることができる」とされており（法第7条第1項、法第8条第1項）、任意計画ではあるが、「国土利用計画法における計画体系上、作成はぜひ必要なもの⁶」と法制定当時考えられていた。しかしながら、市町村計画が策定されているのは、2023年3月末現在で844市町村と半分に達していない⁷。

3. 全国計画の変遷

第一次全国計画が策定された1976年は、高度経済成長に伴う都市への急激な人口移動は終息し、都市的土地利用への転換圧力は低下してはいたが⁸、人口増加や都市化の進展・経済社会活動の拡大により、都市的土地利用への転換面積は依然として4万ha以上であった。このため、「土地需給の調整」が課題であり、宅地の目標面積は37万ha増（1972年から85年までの13年間）と高く、土地の利用・管理密度低下に関する記載は、「不作付地の解消」と「低位利用にある旧薪炭林地の利用調整」だけであった。



第二次全国計画は1985年に策定されたが、この頃は人口増加は鈍化しているものの、都心の商業地を中心に土地需給がひっ迫しつつあり、都市的土地利用への転換面積は1983年の3.0万haを底として増加に転じていた。計画の課題には、「土地の需給調整」に、ゆとりある環境の確保や地域の安全性の向上などの「国土利用の質的向上」が加わった。宅地の目標は25万ha増（1982年から95年までの13年間）であり、土地の利用・管理密度の低下に関しては、「耕作放棄地等の有効利用」や「工場跡地の有効利用」などが記載されている。

その後都市的土地利用への転換面積は増勢を強め、バブル期¹⁰とその直後の1989年から1992年には4万haを超え、1992年には4.6万haとピークに達した。第三次全国計画はバブル崩壊後の1996年に策定されたが、人口増加は大幅に鈍化し、都市化の進展は緩和したものの、都市的土地利用への転換面積は、第二次全国計画策定時と同等の3万ha台であった。計画の課題に大きな変化はなく、宅地の目標は20万ha増（1992年から2005年までの13年間）であり、土地の利用・管理密度の低下に関しては、新たに「都市の低未利用地の有効利用」、「森林の適正な維持管理」、「新たな管理主体の形成等複合的手段による国土資源の管理」などが付け加わった。

都市的土地利用への転換面積はその後も低下を続け、2002年以降は1万ha台となり、総人口も2008年にはピークを迎え、以降人口減少は加速化していく。2005年には国土総合開発法が国土形成計画法に改正され、国土利用計画は国土形成計画と一体のものとして策定されることとなった（国土形成計画法第6条第7項）。第四次国土利用計画は2008年に策定されたが、同時に策定された国土形成計画では「安全で美しい国土の再構築と継承（災害に強いしなやかな国土の形成と美しい国土の管理と継承）」が目標の一つとして掲げられ、計画の課題でも、国土利用の総合的なマネジメントを能動的に進めることによってより良い状態で国土を次世代に引き継ぐ「持続可能な国土管理」が新たに加わった。宅地の目標

は8万ha増（2004年から16年までの12年間）と大幅に減少し、土地の利用・管理密度の低下に関しては、「自然的土地利用からの転換の抑制」、「市街化区域内農地の保全」、「耕作放棄地の多様な主体による管理等」、「多様な主体の参画による国土資源の管理」が付け加わった。

その後も経済成長の低迷と資産デフレも相まって、都市的土地利用への転換面積は減少を続け、2011年には1.1万haと底となった。第五次全国計画は2015年に策定されたが、人口減少下で土地需要が減少する時代における計画として画期となるものであった。計画の「はじめに」において、国土利用計画は、「無秩序な開発に歯止めをかけるなど土地需要を量的に調整する役割を期待されてきた」が、「人口減少下で土地需要が減少する時代においては、国土を適切に管理し荒廃を防ぐ等、国土利用の質的向上を図る側面がより重要となってきており、国土利用計画の役割は大きな転換点を迎えている」とされた。「全体として土地需要は減少し、これに伴って国土の利用は様々な形で縮小していく」との現状認識と見通しの下、市街地の空洞化、低未利用地や空き家の増加、農地の荒廃、必要な施業が行われない森林、所有者不明土地の増加など「国土管理水準の低下」が新たに計画の課題とされ、「土地需給の量的調整」は計画の課題から外れた。宅地の目標は増減なしの0万ha¹¹（2012年から25年までの13年間）となり、土地の利用・管理密度の低下に関しては、「郊外部への市街地の拡大抑制と郊外に拡大してきた市街地の集約化への誘導」、「荒廃農地の管理コスト低減や林地への転換・自然環境再生等」、「災害リスクの高い地域の土地利用の制限と安全な地域への居住誘導」、「ゴルフ場・スキー場等の森林への転換等」、「所有者不明土地の管理方策の検討と空き家の利用・管理」、「生態系ネットワーク形成のため未利用地の自然再生等」など新たに多くの事項が付け加わった。

その後、工業用地の増加や物流などの業務用地の増加により、都市的土地利用への転換面積は若干増加したものの、概ね横ばいを続けている。第六全国計画は2023年に策定され、計画の課題に大きな変化はなく、宅地の目標は1万ha増¹²（2020年から33年までの13年間）、土地の利用・管理密度の低下に関しては、「計画的な農地の利用・保全」、「二次的自然環境の適切な維持管理」、「森林の経営管理の集約化等と公的関与による整備」、「針広混交林化等」、「OECM¹³の設定・管理」、「粗放的管理等管理方策の転換を図る国土の管理構想の推進」、「所有者不明土地や管理不全土地の適正な利用・管理」などが付け加わった（図表3参照）。

図表 3 国土利用計画（全国計画）の変遷¹⁴

	第一次(1976.5)		第二次(1985.12)		第三次(1996.2)		第四次(2008.7)		第五次(2015.8)		第六次(2023.7)	
現状認識と見通し	引き続き人口増加、都市化は進展、経済社会諸活動は拡大し、 <u>利用区分ごとの土地需要には対応しきれない。</u>		人口増勢は鈍化、都市化の進展は緩和、経済社会諸活動は安定的に推移し、 <u>全体としては土地の需要圧力は弱まる。</u>		人口増勢は大幅に鈍化、都市化は進展の速度を緩め、経済社会諸活動は成熟化し、 <u>全体としては土地利用転換の圧力は弱まる。</u>		人口減少社会の到来と急速な高齢化の進展の中で、全体としては市街化圧力が更に弱まり、市街地の人口密度が低下し、 <u>全体としては土地利用転換は鈍化。</u>		人口減少社会を迎え、全体として <u>土地需要は減少、国土利用は様々な形で縮小。</u> 国土利用計画の役割は転換点、従来の土地需要の量的調整は一定程度必要であるものの、国土の質的向上を図る側面がより重要に。		本格的な人口減少社会を迎え、地方圏を中心に人口減少が加速、無居住化する地域が拡大、 <u>土地需要は減少。</u>	
基準・目標年次	1972	1985	1982	1995	1992	2005	2004	2016	2012	2025	2020	2033
人口:人	108 百万	124 百万	119 百万	125 百万	125 百万	128 百万	128 百万	124 百万	128 百万	121 百万	126 百万	118 百万
宅地:ha	111 万	148 万	145 万	170 万	165 万	185 万	184 万	192 万	190 万	190 万	197 万	198 万
市街地:ha	64万	116 万	100 万	133 万	117 万	140 万	126 万	126 万	127 万	121 万	—	—
主な課題	①土地需要の量的調整		①土地需要の量的調整 ②国土利用の質的向上		①土地需要の量的調整 ②国土利用の質的向上		①土地需要の量的調整 ②国土利用の質的向上 ③持続可能な国土管理		①国土の管理水準の低下 ②自然環境と美しい景観等の悪化 ③災害に脆弱な国土（②と③は従来の②質的向上の構成要素）		①国土の管理水準の悪化等 ②災害に対する脆弱性 ③自然環境と景観等の悪化 ④デジタルの活用 ⑤多様な主体の参加等	
土地の利用・管理密度の低下に係る記載事項	・不作付地の解消 ・低位利用にある旧薪炭林地の利用調整		・農山漁村の低未利用地の利用 ・耕作放棄地等の有効利用 ・工場跡地の有効利用 ・自然的土地利用の適正な保全		・都市の低未利用地の有効利用 ・農山漁村の低未利用地の利用 ・耕作放棄地等の適正な利用 ・条件不利地域の農山漁村における新たな管理主体の形成等複合的手段による国土資源の管理 ・自然環境の保全を図るべき森林の適正な維持管理 ・工場跡地の有効利用 ・自然維持地域の適正な保全		・都市の低未利用地の再利用の優先と自然的土地利用からの転換の抑制 ・市街化区域内農地の保全を視野に入れた計画的利用 ・耕作放棄地の多様な主体による管理等 ・農山漁村における多様な主体の参画による国土資源の管理 ・自然環境の保全を図るべき森林の適正な維持管理 ・工場跡地の有効利用 ・自然維持地域の適正な保全 ・農地等から宅地に転換された未利用地の状況による自然再生 ・多様な主体による国土の国民的経営		・都市の低未利用地の再利用の優先と自然的土地利用からの転換の抑制 ・ <u>郊外部への市街地の拡大抑制と郊外に拡大してきた市街地の集約化への誘導</u> ・市街化区域内農地の計画的な保全と利用 ・ <u>荒廃農地の管理コスト低減や林地への転換・自然環境再生等</u> ・工場跡地の有効利用 ・自然維持地域の適正な保全 ・ <u>災害リスクの高い地域の土地利用の制限と安全な地域への居住誘導</u> ・低未利用地の有効利用 ・ <u>ゴルフ場・スキー場等の森林への転換等</u> ・ <u>所有者不明土地の管理方策の検討と空き家の利用・管理</u> ・生態系ネットワーク形成のため未利用地の自然再生等 ・多様な主体による国土の国民的経営		・都市の低未利用地の有効利用 ・郊外部への市街地の拡大抑制と市街地の集約化への誘導 ・市街化区域内農地の計画的な保全と利用と混在地域の都市農地の保全 ・荒廃農地の解消・利用と再生困難な荒廃農地の林地への転換・自然環境再生等 ・計画的な農地の利用・保全 ・農村漁村の二次的自然環境の適切な維持管理 ・森林の経営管理の集積・集約化等と立地条件の悪い森林の公的関与による整備 ・針広混交林化等 ・工場跡地の有効利用 ・自然維持地域の適正な保全 ・災害リスクの高い地域の土地利用の制限と安全な地域への居住誘導 ・生態系ネットワーク形成のため未利用地の自然再生等と OECM の設定・管理 ・ゴルフ場・スキー場等の森林への転換等 ・粗放的管理等管理方法の転換を図る国土の管理構想の推進 ・所有者不明土地や管理不全土地の適正な利用・管理 ・空き家の適切な管理・除却等 ・国土の国民的経営	

4. 都道府県計画と市町村計画への土地の利用・管理密度低下の浸透

国土利用計画の体系は、国から都道府県、都道府県から市町村へとトップダウンでもあるので、第五次全国計画で画期である「土地の利用・管理密度の低下」がどの程度都道府県計画と市町村計画に浸透しているかをみえる。ここでは、第五次全国計画で新たな課題とされた「国土の管理水準の低下」、及び土地の利用・管理密度低下に関する記載事項のうち、第五次全国計画で新たに加わった「郊外部への市街地の拡大抑制と郊外に拡大してきた市街地の集約化への誘導」、「荒廃農地の管理コスト低減や林地への転換・自然環境再生等」、「災害リスクの高い地域の土地利用の制限と安全な地域への居住誘導」、「ゴルフ場・スキー場等の森林への転換等」、「所有者不明土地の管理方策の検討と空き家の利用・管理」というキーワードを取り上げる。「未利用地の自然再生等」は「荒廃農地の自然環境再生等」に一部重複があることから取り上げていない(図表3 第五次計画の主な課題の欄の下線)。なお都道府県によっては、土地利用基本計画の中に国土利用計画を盛り込み一体として策定しているところもあるので¹⁵、それらを含めて記述する。また市町村計画への浸透については、すべての市町村で計画が策定されている山形県についてみえる。

(1) 都道府県計画

第五次全国計画が策定された2015年7月以降の都道府県計画の改定状況をみると、2015年7月から2023年6月までに改定したのは31府県、第六次全国計画が策定された2023年7月以降に改定したのは6道県¹⁶となっている。このうち、土地利用基本計画と別に策定したのは19府県、一体として策定したのは18道県となっている。10都県では2015年以降改定していない¹⁷。2015年7月以降に改定した37の道府県計画について図表4から図表6に整理した。

人口減少・土地需要減少に伴う「国土の管理水準の低下」については、一定の地域を中心に都市的土地需要が大きいと見込んでいることなどから、未記載であったり、記載が限定的であったりする県もあるが、多くの県では全国計画と同じ認識となっている。

土地の利用・管理密度の低下に係るキーワードについては、「市街地の抑制・集約化」が抑制までにとどまるところや未記載のところが多い。「ゴルフ場等の森林転換」も未記載が多いが、そもそも対象がな

いか限られるものと考えられる。この二つを除けば、他のキーワードは概ね都道府県計画に浸透している。なお管理コストの低減については、2023年以降に策定した7道県では第六次全国計画の「国土の管理構想」に即した記載となっており、これは都道府県計画に浸透しているものと言える。

図表4 全国計画の都道府県計画への浸透度合

	概ね同じ	一部記載	未記載等	その他
国土の管理水準の低下	32	3 ¹⁸	2 ¹⁹	0
市街地の抑制・集約化	12	19 ²⁰	6 ²¹	0
管理コスト低減等	24	0	6	7 ²²
災害リスクによる土地利用制限等	35	2 ²³	0	0
ゴルフ場等の森林転換	17	0	19	0
所有者不明土地・空き家	29	4 ²⁴	4 ²⁵	0

次に、都市的土地利用の需要をどう捉えているかをみるために、宅地の規模の目標をみえる。なお土地利用基本計画と一体として策定している17県のうち11県²⁶は、土地利用の規模の目標を設定していない。大都市圏の府県等地域の実情に応じ都市的土地需要が見込まれるところであろうが、多くの府県では、第五次全国計画が宅地の目標を増減なしとしているに対し、増加の目標としている。減少の目標としているのは青森県、秋田県及び大分県であり、増減なしとしているのは北海道及び京都府である。長期的な見通しとしては、土地需要が減少とは認識しているものの、計画期間中はなお宅地は増加するとの目標を設定しているものと思われる。

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(国土法第9条第2項、第3項)。土地利用の調整に関する事項について、具体的には、五地域区分の重複する地域における土地利用の優先

図表5 宅地の規模の目標

増加		増減なし	減少	目標なし
	一部地域減少 ²⁷			
22	(2) ²⁸	1 ²⁹	3 ³⁰	11

順位及び土地利用の誘導方向を定める「調整指導方針」を定めるものとしている³¹。都市的土地利用への転換については、特に「市街化調整区域及びその他都市計画区域³²」「その他農業地域³³」「市街化区域及び用途地域³⁴」「その他森林地域³⁵」及び「市街化調整区域及びその他都市計画区域」と「その他森林地域」の重複地域の調整指導方針が問題となり得る。この点に関し、国土交通省（2025）では、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としつつ、想定として次の方針を示している。

- ①市街化調整区域及びその他都市計画区域×その他農業地域

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市街化区域及び用途地域×その他森林地域

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。
- ③市街化調整区域及びその他都市計画区域×その他森林地域

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。

土地利用基本計画の調整指導方針が、上記の方針よりも都市的土地利用転換に抑制的であるかどうかをみる。

図表 6 調整指導方針

	2015.7 以降 改定道府県		2015.7 以降 未改定都県	
	抑制的	指針に 同じ	抑制的	指針に 同じ
調区等× その他農	10 ³⁶	27	1 ³⁷	9
市街化等× 林	5 ³⁸	32	1 ³⁹	9 ⁴⁰
調区等× 林	10 ⁴¹	27	0	10

「市街化調整区域及びその他都市計画区域×その他農業地域」について、2015年7月以降計画改定した道府県では「原則として農業上の利用を優先」など抑制的なところがあるが10県となっている。その中には区域を限定したり地域を限定したりするものもある⁴²。2015年7月以降未改定の都県では抑制的なところは1県のみとなっている。「市街化区域及び用途地域×その他森林地域」について、改定した道府県で抑制的なところは5県⁴³、未改定の都県では1県のみである。「市街化調整区域及びその他都

市計画区域×その他森林地域」について、改定した道府県で抑制的なところは10県、未改定の都県では抑制的なところはない。総じて改定した道府県の方が都市的土地利用への転換に抑制的ではあるものの、多くの都道府県は、調整指導方針を見る限りでは、いまだ都市的土地利用への転換に抑制的ではない。なお3類型とも抑制的なのは神奈川県のみである。

(2) 市町村計画

市町村計画がすべての市町村で作成され、その後の改定も多く市町村で行われている山形県について、山形県内35市町村のうち2015年7月以降に改定された17市町村計画の「国土の管理水準の低下」という現状認識と課題及び「土地の利用・管理密度低下」に関するキーワードについて、浸透度合いをみる。なお山形県の国土利用計画が改定されたのは2021年3月であり、2015年7月から2021年2月までに市町村計画を改定したのは3市町⁴⁴、2021年3月以降に改定したのは14市町村⁴⁵となっている。まず山形県計画についてみると、「市街地の抑制・集約化」が抑制までにとどまっていることを除き、「国土の管理水準の低下」も「土地の利用・管理密度低下」に関するキーワードもすべて第五次全国計画に沿ったものとなっている。山形県内の17市町村計画についてみてみたのが図表7である。

図表 7 市町村計画への浸透度合

	山形県	概ね 同じ	一部 記載	未記載等
国土の管理水準 の低下	同じ	9 ⁴⁶	1 ⁴⁷	7 (3)
市街地の抑制・ 集約化	一部	0	4 (1) ⁴⁸	記載せず 8 (1) 拡大 3 (1) ⁴⁹
管理コスト低減 等	同じ	1 (1) ⁵⁰	0	16 (2)
災害リスクによる 土地利用制限等	一部	4 (1) ⁵¹	1 ⁵²	12 (2)
ゴルフ場等の森 林転換	同じ	0	0	17 (3)
所有者不明土 地・空き家	同じ	2 (1) ⁵³	12 ⁵⁴	3 (2)

カッコ内は 2015 年 7 月から 2021 年 2 月までに改定した市町

「国土の管理水準の低下」という課題については、ある程度浸透しているものの、総じて浸透度合いは低い。ゴルフ場等の森林転換については、該当がないとも考えられ、管理コスト低減等については概念が難しい、所有者不明土地については具体策が明確

ではない等から記載されていないものとも考えられる。しかしながら、とりわけ計画の基本方針が明確に表れる市街地に対する考えについては、「抑制・集約化」とするものではなく、「抑制」とするものも4市町にとどまり、逆に「拡大」とするものが3市町もある。なお2018年3月に改定した酒田市計画は、山形県計画の改定前に策定されたものではあったが、概ね浸透している。

また宅地の規模の目標については、図表8に示すとおり、すべての市町村で増加としている。うち住宅地の目標を見ると、鮭川村のみ増減なしとしている。2015年は地方創生による「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略」が策定されつつある時期でもあり、多くの市町村は、人口ビジョンの目標値を市町村計画の目標値として採用しており、その数値を記入した（なおカッコ内は市町村計画において人口ビジョンとは別の人口原単位を設定している市であり、すべて国立社会保障人口問題研究所の中位推計を採用している。）。多くの市町村は、2040年に出生率が

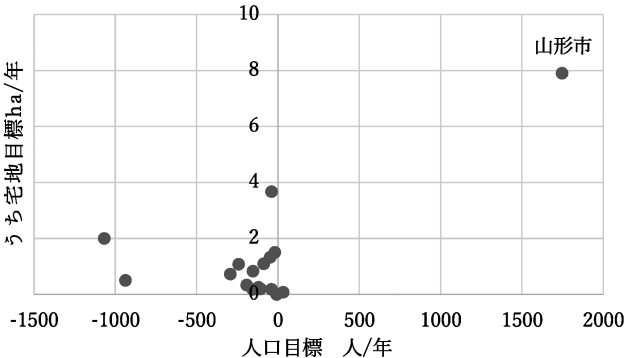
図表 8 人口目標と宅地・住宅地目標

	市街地	人口目標 人/年	宅地目標 ha/年	住宅地目標 ha/年
山形市	—	1747.0（-719.0）	12.90	7.91
鶴岡市	抑制	-1067.7（-1170.6）	6.50	2.00
酒田市	抑制	-937 ⁵⁵	3.33	0.50
新庄市	—	311.1～0.9（-431.6）	1.33	0.33
上山市	抑制	-292.4	4.27	0.73
村山市	拡大	32.3	1.42	0.08
東根市	抑制	-18.2	4.92	0.83
天童市	拡大	-153.8（-298.8）	3.42	1.50
尾花沢市	—	-87.9	2.36	1.09
南陽市	—	-242	4.00	1.08
山辺町	—	-47.4	3.67	1.33
鮭川村	—	-80.2～-72.9	0.07	0
高畠町	—	-106.8	1.67	0.20
白鷹町	—	-119.5	1.83	0.25
飯豊町	—	-39.6	0.64	0.18
三川町	拡大	-40.1	7.42	3.67
遊佐町	—	-154.8	0.18	0.18
計		-1720	59.93	19.99
山形県	抑制	-10929	18.18	18.18

注）目標年次、計画期間が異なるが目標値を計画期間で除した値を表にした。

2.07に回復し、将来人口の社会減が止まるというような、人口の取り合いとも言える目標設定をしており、その中で長期的な認識は別として、計画期間中はなお宅地整備意欲が強かったものと思われる。宅地の規模は大型の産業用地の開発計画があると上振れするので、宅地のうち住宅地の目標と人口目標⁵⁶との相関を見ると図表9のとおりである。山形市の目標値があるため、見かけ上は相関しているように見えるが（相関係数0.79）、山形市を除くと相関はない（相関係数0.19）。

図表 9 人口目標と住宅地目標との関係



なお計画目標年次は異なるが、山形県の宅地の目標が18.18ha/年の増加、住宅地の目標も同じ18.18ha/年の増加であるのに対し、17市町村の宅地の目標を積み上げると59.93ha/年の増加、住宅地の目標を積み上げると19.99ha/年と、未改定の18市町村分を含まなくとも整合が取れていない。

以上みてきたとおり、土地の利用・管理密度の低下について、都道府県計画にはある程度浸透しているが、市町村計画にはあまり浸透していない。また、市街地の抑制や宅地の目標といった、より具体的な土地利用転換に係る記載については、浸透度合いが低い。なお宅地目標に関しては、人口目標が増加であり、住宅地の整備が必要である時代であれば、人口目標と宅地の目標は正の相関となり、宅地面積の目標（農地・森林等の減目標）が土地利用のコントロール指標として働いた。しかしながら、人口減少下であり、人口目標も減少であれば、人口流入や流出阻止のためには、住宅地の整備だけでなく、むしろ空き家の活用等が有効であるので、宅地の目標は計画をコントロールする指標足り得なくなってきた。

（次号につづく）

＜参考文献＞

第一次～第六次国土利用計画（全国計画） 国土交通省 国土利用計画のHP
https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html
 国土交通省（2024）「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6年6月）」同上

国土利用計画（都道府県計画） 各都道府県のHPによる（2025年4月15日時点）。

国土利用計画（市町村計画） 各市町村のHPによる（2025年4月15日時点）。

国土交通省（国土庁） 国土利用白書・土地白書

国土交通省（2021）「国土の管理構想（令和3年6月）」

国土交通省（2025）「今、持続可能な国土の管理を進めよう（令和7年1月改定）」

国土交通省 国土の管理構想ポータルサイト

https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000130.html

国土交通省（2025）「市町村管理計画・地域管理構想策定の手引き（令和7年1月改定）」 同上

河野正三（1997）「国土利用計画法（特別法コンメンタール）」 第一法規

中川雅章（2015）「国土利用計画の歴史と今後の展望」 土地総合研究所「土地総合研究2015年冬号」

中村隆司（1993）「国土利用計画にみる国、県、市町村の計画の相互関係に関する研究」 日本都市計画学会「1993年度第28回学術研究論文集」

〈注〉

- 1 国土形成計画（全国計画）関連データ集（2023.7.4第26回国土審議会資料）p11
https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudoseisaku01_sg_000352.html
- 2 河野（1977）p47
- 3 国土利用計画（全国計画）計画案概要（2023.7.4 第26回国土審議会資料5）p1から抜粋
https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudoseisaku01_sg_000352.html
- 4 河野（1977）p42
- 5 中村（1993）p288
- 6 河野（1977）p51.53
- 7 国土交通省（2025）p10
- 8 1970年から72年の平均で都市的土地利用への転換面積は69,900haであったが、以降5万haを超えることはなくなった。
- 9 2022年までの人口は国勢調査（補間補正を含む。）に、2023年以降は国立社会保障・人口問題研究所の中位推計（2023）による。都市的土地利用への転換面積は、国土利用白書及び土地白書により、農地、林地及び埋立地から住宅地、工業用地、公共用地、レジャー施設用地及びその他の都市的土地利用への転換面積である。
- 10 バブル期は一般的に1986年12月頃から1991年2月頃と言われている。土地利用転換は土地取引から遅れることから、バブル期後も転換面積が大きかった。土地白書によれば、土地取引面積のピークは1990年である。
- 11 世帯数の伸びが計画期間中に減少に転じること等から住宅地は増加0、工業用地、その他宅地も増加0としている。
- 12 世帯数の減少、コンパクトシティの推進等により住宅地は1万ha減少、工業用地は企業立地の推進等により1万ha増としている。
- 13 Other effective area-based conservation measureの略。保護地域以外の地域で、付随する生態系の機能とサービス、文化的・精神的・社会経済的・その他地域関連の価値とともに、生物多様性の域内保全にとって肯定的な長期の成果を継続的に達成する方法で統治・管理すること
- 14 第一次から第六次までの全国計画から著者作成。事項は、著者が類似のものをまとめる、用語を簡約にするなど適宜要約している。
- 15 「土地利用基本計画の当該部分（土地利用の基本方向）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」とされている。国土交通省（2025）p13
- 16 愛媛県（2024年2月）、北海道（2025年3月）茨城県（2025年3月）、神奈川県（2025年3月）、広島県（2025年3月）、香川県（2025年3月）
- 17 群馬県、東京都、富山県、石川県、福井県、奈良県、鳥取県、

島根県、福岡県、鹿児島県

- 18 土地需要は見込まれるとし、土地利用効率の低下の懸念にとどまっているなど（静岡県、岐阜県、佐賀県）。
- 19 都市的土地需要が相当あるとしている（埼玉県、大阪府）。
- 20 市街地の抑制までにとどまっているものが多い。
- 21 千葉県、長野県、大阪府、兵庫県、高知県、沖縄県
- 22 埼玉県（2023年5月）及び2023年7月以降に策定した6道県は、第六次全国計画を反映した「国土の管理構想」に沿った記載となっている。
- 23 「検討」までにとどまっている（静岡県、兵庫県）。
- 24 「空き家」のみの記載（新潟県、岐阜県、和歌山県、熊本県）。
- 25 福島県、神奈川県、大阪府、高知県
- 26 福島県、茨城県、栃木県、神奈川県、三重県、和歌山県、広島県、山口県、香川県、高知県、長崎県
- 27 一部地域で目標を減少としている2県は、県土全体としては増加としているので、増加の内数である。
- 28 岩手県は沿岸地域、長野県は北信地域が減少の目標となっている。
- 29 京都府
- 30 青森県、秋田県、大分県。なお、青森県と秋田県は地域別の目標も設定しているが、すべての地域で減少となっている。
- 31 国土交通省（2024）p14
- 32 市街化調整区域（都市計画法第7条）及び都市計画区域（同法第5条）であって区域区分（同法第7条）の定めがない非線引き都市計画区域のうち用途地域（同法第8条）の定めがない地域。
- 33 農業振興地域（農業振興地域の整備に関する法律第6条）のうち農用地区域（同法第8条）でない地域
- 34 市街化区域（都市計画法第7条）及び非線引き都市計画区域のうち用途地域の定めがある地域
- 35 国有林の区域（森林法第2条）及び地域森林計画（同法第5条）の対象となる民有林の区域であって保安林（同法第25条、第25条の2）の指定がない地域
- 36 原則として農業上の利用を優先とするものなど（北海道、茨城県、千葉県、神奈川県、静岡県、愛知県、兵庫県（神戸・阪神地域等に限定））。計画に即した利用に限るとするものなど（神奈川県、新潟県、大阪府。重複あり。）
- 37 原則として農業上の利用を優先など（富山県）
- 38 森林保全を優先とするなど（宮城県、埼玉県、神奈川県）。他は林地保全に努めながら等一部留保。
- 39 積極的に緑地を保全（群馬県）
- 40 該当なしとする東京都を含む。
- 41 原則として森林としての利用を優先など（埼玉県、神奈川県、静岡県、千葉県）。計画に即した利用に限るとするものなど（茨城県、神奈川県、新潟県、大阪府。重複あり。）
- 42 茨城県は市街化調整区域について、兵庫県は神戸・阪神地域等について、農業上の利用を優先
- 43 秋田県は海岸部の防風・防砂機能がある林地を保全対象としている。
- 44 酒田市（2018.4）、村山市（2016.3）、山辺町（2018.3）
- 45 山形市、鶴岡市、新庄市、上山市、天童市、東根市、尾花沢市、南陽市、鮭川村、高畠町、白鷹町、飯豊町、三川町、遊佐町
- 46 山形市、鶴岡市、新庄市、上山市、天童市、高畠町、白鷹町、飯豊町、遊佐町
- 47 南陽市
- 48 抑制まで（鶴岡市、酒田市、上山市、東根市）
- 49 村山市（農地転換による新たな土地利用について都市基盤の整備等による定住促進を図るため積極的に対応）、天童市（計画的な市街地の形成）、三川町（計画的な住宅地開発、必要な工業用地・商業施設用地等の確保）
- 50 酒田市
- 51 酒田市、新庄市、上山市、天童市
- 52 検討まで（山形市）
- 53 酒田市、天童市
- 54 空き家の記載にとどまっている。
- 55 総合計画の目標値（2027年）を採用している。目標年次（2027年）の数字が人口ビジョンに記載されていないので確認できないが、ほぼ同じ目標値と思われる。
- 56 目標値に幅を持たせているところは平均をとった。