

本県の強靱化と高付加価値化に向けた 土地利用規制の在り方に関する政策提言

令和5年3月16日

山 梨 県 議 会

目 次

1	提言の背景及び趣旨	P 1
2	提言項目	P 3
	(1) 強靱化による県土の高付加価値化	P 3
	(2) 地域の活力と高付加価値化をもたらす県土利用	P 4
	1) 人・もの・企業・資本が集まる山梨づくり	
	2) 地域に根ざした観光・ツーリズムなどを振興	
	3) 暮らしてみたい地域、個性あふれる山梨づくり	
	4) デジタル田園都市を山梨で早期に実現	
	(3) 新たな「国土利用計画（山梨県計画）」「山梨県土地利用基本計画」の策定に向けて	P 9
	1) 多様な主体の参画と協働による県土マネジメント	
	2) 市町村との連携強化	

1 提言の背景及び趣旨

近年、少子高齢化・人口減少が加速しており、様々な分野で政策転換が求められるようになってきている。しかし、土地利用を規制している法令などの改正はその必要性が認識されながらもなかなか進んではいないと感じている県民や事業者もいる。

そもそも、我が国の土地制度は明治の近代国家成立時に確立したもので、戦後、右肩上がりの経済成長時代に修正・補完されてきた。このため、関係法令による土地利用規制は、高度経済成長期、地価高騰や乱開発などへの対応が中心となっている一方、急速に進む過疎化や人口減少に対応した制度にはなっていない。過疎化などで地域から人が減ると、利用見込みや資産価値の低下した土地を中心に土地利用のニーズが低下し、相続の未了などによる所有者不明の土地や管理されず放置される土地が増加していくことが懸念されている。

管理の行き届かない土地は、景観を損ね地域の生活に影響を及ぼすだけでなく災害の発生時には住民の人命や財産に多大な損害を与えることとなり、こうしたことがさらなる過疎化及び土地の荒廃の加速化へとつながっていく。

土地の利用に当たっては、県土の安全と公益的機能の維持を図りつつ、地域の自然、社会、経済及び文化などを生かし、地域の自立的発展を促進するとともに、公共の福祉を優先する中で安全かつ健康で文化的な生活環境の確保と、これからの時代にふさわしい県土全域の均衡ある発展を図ることを基本として行わなければならない。

一方、人口減少・超高齢社会の到来は、農林水産、商工、観光、健康・福祉など、地域づくりの根幹に関わるとともに、県土管理水準の低下を招き、地域の大きな課題となっている。こうした現下の状況を勘案すると、令和となって初めてとなる山梨県としての土地利用の長期ビジョン、新たな国土利用計画（山梨県計画）の策定が目前にある今、「本県の強靱化と高付加価値化」の実現を目指して、「山梨の強みを生かした適切な県土利用」「複合的な施策の推進と県土の選択的な利用」「多様な主体の参画と協働による県土マネジメント」が必要ではないかと考える。

そこで、山梨県議会では、本県の土地利用において、県民と山梨県を訪れる国

内外の人々の安全・安心を確保するための強靱化は勿論、大前提であるとの認識に立脚し、その上で、長期的視点に立ち、山梨県の豊かな自然、開かれた文化、多彩な人材、地域に根付いた産業などの強み・地域のポテンシャルや多様性を大いに生かし、適切な県土利用を図ること、例えば、県下各地において、地域活性化の玄関口・拠点として地域から大いに期待されている高規格な自動車専用道路のインターチェンジ・スマートインターチェンジ・ランプ周辺における現行の土地利用規制について調査・検討を行い、どのようにすれば、本県の強靱化と高付加価値化を成しえるのか、その成果となる将来の山梨発展の礎が多くの人・もの・資本・企業を集め、誰一人取り残さず、ともに幸せと豊かさを享受する山梨県を実現するために、土地利用規制の在り方の観点から政策提言するものである。

県には将来を見据え、本県の強靱化と高付加価値化に向けた土地利用の明確なビジョンを持ち、山梨発展の礎を構築する政策展開を期待する。併せて、新たな土地利用政策を進めるに当たり、この提言が十分尊重されるよう要望する。

2 提言項目

(1) 強靱化による県土の高付加価値化

【現状・課題】

- 近年、自然災害が頻発・激甚化する中で、令和の新しい時代を迎えてからも全国的に豪雨や豪雪、さらには地震などの災害に見舞われている。
- 本県でも、令和元年の東日本台風のような、県民生活に大きな影響を及ぼす災害があったように、将来、地震や風水害、富士山噴火などの災害リスクが想定されることから、県土の強靱化は喫緊の課題である。

【提 言】

- 過去の自然災害から得た知見を生かし、ハード対策とソフト対策を適切に組み合わせた防災・減災対策を着実に推進すること。
- 国土強靱化地域計画を今後改定する場合には、市町村の意見を十分に聴取しつつ、地震防災計画との一体的策定も視野に入れること。
- 災害時における都市機能の代替性確保のため、経済社会上、重要な役割を果たす諸機能の適正な配置やバックアップ、耐震化・不燃化を推進するとともに、交通、エネルギーやライフライン等社会基盤施設の多重性・代替性を確保すること。
- 森林や農地の持つ県土保全機能の向上など、県土の安全性を総合的に高め、災害に強くしなやかな県土を構築すること。
- 手入れが行き届かず荒廃した人工林の間伐を推進し、県土の保全、水源の涵養等に重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進めること。
- 災害の発生リスクの高い区域等における土地利用制限の検討や、公共施設等についてはできる限り災害リスクの低い地域への立地を促すことにより、さらに安全・安心な地域の構築を図ること。
- 「山梨県における強靱化の取り組み」を適時・適切にアップデートし、広く県民に県土強靱化の重要性を伝えることに加え、県外に向けても本県が着実に県土強靱化を進めていることを周知することで、強靱化を図った結果、県外から人・もの・企業・資本を惹きつける県土の高付加価値化が

実現する相乗効果を生み出すこと。

(2) 地域の活力と高付加価値化をもたらす県土利用

1) 人・もの・企業・資本が集まる山梨づくり

【現状・課題】

- 本格的な人口減少社会を迎え、地域が持続的に発展していくための地域産業の活性化、雇用の受皿創出を促す観点から、本県の有する豊かな自然、暮らしやすい質の高い生活環境や、東京圏に隣接する地理的優位性などを大いに活用して、国内外からの移住・企業立地・投資を促進することが求められている。
- 現下の物価高騰や新型コロナ対応に追われるだけではなく、その先にある地方創生の姿も考えなければいけない。自然・農業と工業・商業とのベストバランスを取りながら、限りある県土を有効活用していくことが重要であり、企業等のニーズに柔軟・円滑に対応し、地域に活力がもたらされ、持続的に高付加価値化が図られるような機会を逃さないようにしていかなければならない。
- ワーク・ライフ・バランスといった価値観の変化や地方創生の流れに加え、コロナ禍における気づきもあり、若年層の積極的な地方への移住が活発となっている。
- 移住する上で必要となるのが住まいであるが、空き家の利活用も含め安価な住宅の確保等の難しさも指摘されている。
- 農地や市街化調整区域では原則として住宅など既存建物の用途を変えることはできないため、所有者が空き家を人に貸したくても貸せなかったり、店舗や事務所として使えなかったりするケースも見られるが、市町村の裁量で用途変更の許可基準を改めることができる。

【提 言】

- 国内外からの企業立地や投資、人材確保の促進に向けた土地利用を戦略的に進めるために必要となる規制緩和・土地利用規制の弾力的な運用等を

果敢に行い県土の高付加価値化を実現すること。

- 地域間連携や地域活性化の促進を強化する公共交通、ICT・DXインフラ等の基盤整備を進めること。
- 農林水産業については、食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保するとともに、ため池等の農業用・用排水施設を含め、県土保全等の多面的機能を持続的に発揮させるために適切な管理を行うこと。
- 農地については、集積・集約を進め、耕作放棄地の発生防止及び解消と効率的な土地利用を図ること。
- 住宅など既存建物の用途変更の許可基準について、一層の移住・定住促進などにつながるよう市町村に対して適切に指導・助言をしていくこと。

2) 地域に根ざした観光・ツーリズムなどを振興

【現状・課題】

- 「観光立国」という言葉が誕生して以降、全国で観光を通じた地域活性化の動きが活発になっている。
- 観光による地域づくりにおいては、何度も訪れてもらえるような観光コンテンツを作り、リピーター層を形成することが重要である。
- 一方、自然資源やアクティビティ、芸術、スポーツなどの様々な観光資源が持つ可能性を最大限に発揮させる上で課題となる土地利用規制も浮き彫りになっている。
- 中でも、本県では全国的にもまれなゴルフ場の開発に係る条例を設け、市町村面積に占めるゴルフ場面積について県内一律の総量規制を設けるなど、開発を厳しく制限しているが、条例制定以降の社会経済情勢の変化に十分対応しておらず、硬直化しているとの指摘もある。
- 関係法令に基づき適切に開発・運営が確保された施設は、県土の強靱化や住民の生活環境の保全と矛盾せず、雇用創出や交流人口の増加など地域の発展にとってのメリットも同様に重視されるべきである。

【提 言】

- 本格的な人口減少社会における地域経済の活性化のために、観光、アウ

トドア・アクティビティ、スポーツ・ツーリズム、ワーケーションなどの交流人口による消費の拡大を一層推進すること。

- コロナ禍において世界的にもブームとなったのが、人との接触を避けながら自然の中で遊びが楽しめるアウトドアである。中でも人との接触を避けながら自然の中で遊びが楽しめるゴルフやグランピングは3密のリスクが少ない屋外の環境、適度な運動量と相まって、その人気は拡大傾向にある。このため県内を一律・機械的に規制するのではなく、自然保護と高度な調和を図りながら地域の状況や意向も十分に踏まえ、きめ細かな運用を行い、民間による適切な投資・開発を取り込み、もって地域の活性化と県土の付加価値の向上につなげていくこと。
- 文化資源だけではなく自然資源などをより活用した多様な観光コンテンツを一層気軽に、また快適に楽しんでもらうために資する土地利用を推進し、何度も訪れてもらえるような高付加価値な観光地域づくりをさらに図ること。
- 国内外から山梨を訪れる旅行者の安全・安心・快適な受け入れ基盤を整えるとともに、観光資源をネットワーク化した長期滞在型の広域観光周遊ルートの形成等、観光・各種ツーリズムの振興に資する県土利用を図ること。
- 地域の要望により整備が進むスマートインターチェンジ周辺などの新たな地域の拠点について、アクセス道路の整備などを着実に進めるとともに、地元市町村や民間事業者とも力を合わせて、これらの公共インフラ整備に投入された公費を上回る経済効果・高付加価値化がより早期にもたらされるような土地利用を図ること。

3) 暮らしてみたい地域、個性あふれる山梨づくり

【現状・課題】

- 県内各地域における優れた山並み・まち並みといった景観、歴史、文化を生かし、まちとしての魅力の向上や地域間交流の促進による活性化を図るため、地域の特性に応じたきめ細かな土地利用が求められている。
- 地域に存在する低・未利用地や空き家等の未利用資産を有効活用するこ

と等により、地域活力を向上し、土地の高付加価値化を図ることが期待されている。

- 人口減少、超高齢社会下においては、地域間競争がますます激しくなると予想されることから、競争力強化の観点から、生産性を高める土地の有効利用・高度利用・高付加価値化を進めるとともに、住環境・ビジネス環境をさらに改善し安全性を高める土地利用の推進が不可欠である。
- 2050年までにカーボンニュートラルを実現するために化石燃料中心の社会・経済、産業構造をクリーンエネルギー中心へと移行させ、社会経済システム全体の変革、すなわち、GX（グリーントランスフォーメーション）の実行が求められている。

【提 言】

- 将来にわたり保全すべき自然環境や優れた自然条件を有している地域を核として、地域活力の低下が懸念される地域の自主的・主体的な取り組みを支援し、様々な担い手による自然環境の保全・再生を進め、魅力向上を図ること。
- 自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある県土づくりや地域づくりを進めるグリーンインフラなどの取り組みを推進すること。その際、優れた景観や自然環境、特色ある歴史・文化を持つ個性的な地域形成による居住地としての魅力の向上や県外・国外を含めた地域間交流の促進による地域の活性化など、地域資源を生かした魅力ある山梨づくりにより、「二地域居住」など、地域と地域の交流や連携を促進すること。
- 良好な生物生息環境の保全・回復を進め、生物多様性の確保に努めるとともに人と野生動物との調和のとれた共存を目指し、自然環境を保全・再生・活用する県土利用を進めること。
- 大規模太陽光発電施設などの再生可能エネルギー関連施設の設置及び管理に当たっては、事業終了後の対応を含め、周辺の土地利用状況や自然環境、景観、防災、良好な住環境等に配慮しつつ、促進すること。

4) デジタル田園都市を山梨で早期に実現

【現状・課題】

- 政府の「デジタル田園都市国家構想」は、ICT・DXインフラなどデジタル基盤の整備や関連する人材の育成、地方の課題解決、デジタル化促進支援などの側面からICT技術の浸透を促進し、都市部と地方の格差を縮小しようとするものである。
- 本県においても、さらなるICT化やDX化による変革を進めることで、生産額の向上や、雇用の質の向上等を実現し、「住まう価値」や「暮らしの価値」の変革につなげていくことで高付加価値化を実現できる。
- 中山間地域など「条件不利地域」では少子高齢化や過疎化が進む中、地域資源を生かした農林水産業を軸に、いかに住民生活の維持・向上を図るのが課題となっている。
- 総務省は、「デジタル田園都市国家構想」の実現に向けた「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」において、ニーズのあるほぼ全てのエリアに5G親局（高度特定基地局）の全国展開実現を目指している。その上で、2023（令和5）年度末時点で、5G人口カバー率は全国95%、2025（令和7）年度末には97%、2030（令和12）年度末に全国・各都道府県で99%への到達が計画として見込まれている。
- 「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」では、光ファイバーは2027（令和9）年度末までに世帯カバー率99.9%を目指すとしている。

【提言】

- 平時のみならず、防災・減災・災害対応にも資する5G中継用基地局などを民間が整備する際には、国立公園や森林などにおける土地利用規制についてどのようにすれば緩和できるのかを地元市町村などとともに検討すること。
- デジタル技術を導入して中山間地の課題解決や魅力向上を図る取り組みを強化すること。その際には、農林水産省が進める『「デジ活」中山間地域』の支援制度を大いに活用すること。

(3) 新たな「国土利用計画（山梨県計画）」「山梨県土地利用基本計画」の策定に向けて

1) 多様な主体の参画と協働による県土マネジメント

【現状・課題】

- 国において、新たな国土利用計画（全国計画）及び同計画と一体的に検討することとされている、新たな国土形成計画（全国計画）について、策定作業が進んでいる。
- 「国土利用計画（山梨県計画）」は長期的視野に立ち総合的・計画的な県土の利用を確保するため、国が定める全国計画を基本として、概ね10年間の県土利用施策の方向性を示し、土地利用基本計画及び市町村が定める市町村国土利用計画の基本となるものである。この計画は、国土利用計画法第7条に基づき、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、長期にわたって安定した均衡ある県土の利用を確保することを目的に策定するものであり、県土の利用に関する行政上の指針となるものである。
- また、「山梨県土地利用基本計画（以下「基本計画」という。）」は、山梨県の区域において、適正かつ合理的な土地利用を図るため、国土利用計画法（全国計画及び山梨県計画）を基本として、国土利用計画法第9条の規定に基づき策定するものである。
- 基本計画は、国土利用計画法に基づく土地取引規制及び遊休土地に関する措置、土地利用に関する他の諸法律に基づく開発行為の規制その他の措置を実施するに当たっての基本となる計画である。すなわち、都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法等（以下「個別規制法」という。）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。
- 今後、人口減少や財政制約が継続する中で、全ての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難になることを想定しておく必要がある。
- 複合的な施策の推進と県土の選択的な利用を進めること、また、多様な

主体の参画と協働による県土マネジメントが求められている。

【提 言】

- 森林、農地、宅地等の相互の土地利用の転換については、人口減少下においても一定量が見込まれるが、土地利用の可逆性が低いことに加え、生態系や健全な水循環、景観等にも影響を与えることから、土地利用の転換は慎重な配慮の下で計画的に行うことが重要である。一方、適切な管理を続けることが困難な中山間地域の耕作放棄地などの土地については、それぞれの地域の状況に応じて、管理コストを低減させる工夫を行うとともに、生産の場としての活用など新たな用途を見いだすことで県民にとってプラスに働くような最適な県土利用を選択するよう努めること。
- 特に人為的に管理された土地は、放棄されれば自然に戻らず荒廃する可能性もあることから、県土を荒廃させない取り組みを一層進めていくこと。
- 県土管理については、それぞれの地域による取り組みを基本としつつ、県土の多面的な価値に応じた公による管理と併せ、水資源や農林水産資源など良好な県土の恵みを享受する住民や来訪者、民間企業等の多様な主体の参画を一層進めていくこと。
- 地域住民や市町村など、地域の様々な主体が自らの地域の土地利用や地域資源の管理のあり方等について検討するなど、さらなる地域主体の取り組みを促進していくこと。
- 土地の所有者が管理・利用できない場合や所有者の所在の把握が難しい場合には、所有者以外の者の管理・利用を促進するなど、「所有から利用へ」の観点に立った方策も必要に応じて検討すること。
- 土地境界の明確化は、防災や被災後の復旧・復興の迅速化、また、土地取引、低・未利用の不動産有効活用、民間開発、県土基盤整備の円滑化等にも大きく貢献し、極めて重要な取り組みであることから、県内の全ての市町村において地籍調査の計画的な実施を促進すること。

2) 市町村との連携強化

【現状・課題】

- 市町村においては、強靱化と高付加価値化に向けた土地利用規制の在り方に関して、県とのさらなる連携を求めている。
- 隣接する市町村の間であっても、強靱化と高付加価値化に向けた土地利用規制の在り方に関して、うまく連携がとれていないケースがある。

【提 言】

- 市町村との連携をさらに深化させつつ、隣接市町村間の連携を促進、特に人的交流の推進を支援すること。また、連携におけるルールづくり等も支援すること。
- 市町村が新たな国土利用計画（市町村計画）の策定をする際に、必要に応じて県が土地利用に関する専門的な知見・経験を持つ人材を確保し、伴走型やプッシュ型の支援をすることも検討すること。
- 地域の持てる力をより良い地域づくりにつなげるため、県や市町村における土地の利活用・取得に関する課題解決に向けた支援を強化することを目的に、令和4年5月に国（国土交通省関東地方整備局、法務省東京法務局、財務省関東財務局、農林水産省関東農政局、林野庁）、山梨県を含む9都県並びに政令指定都市、中小不動産関係団体、弁護士会等の関係士業団体により設立された「(関東地区) 土地政策推進連携協議会」の活用も視野に入れ、本県土地の強靱化と高付加価値化を効果的に進めること。
- 土地利用に関する市町村の役割を拡大することも検討すること。特に今後、国が策定する新たな国土利用計画の趣旨を踏まえ、市町村が持続可能な土地利用や地域づくりを目指し、土地の強靱化と高付加価値化につながるような地域管理構想の策定をする場合には、その意向を十分に斟酌し支援すること。

本県の強靱化と高付加価値化に向けた
土地利用規制の在り方に関する政策提言案作成委員会

委員長	市川正末
副委員長	古屋雅夫
委員	猪股尚彦
委員	乙黒泰樹
委員	藤本好彦
委員	杉原清仁
委員	望月勝
委員	河西敏郎
委員	山田一功
委員	卯月政人
委員	佐野弘仁