

安全・安心で持続可能な国土の形成(論点整理)

平成 26 年 11 月 14 日
国土審議会第4回計画部会

自然災害、国土管理、地球環境・資源制約は、いずれも人と自然との関係をどのように捉えるかという問題。このため、長期の視点で課題を捉え、総合的な対応が必要。

1. 何が課題か ～長期の視点～

✓ 人口増加期から人口安定期へ ～新たな社会経済システムの構築～

- ・ 我が国は、過去、複数回の人口増加と安定期を経験してきたが、現在は、明治以降の工業化社会による人口増加の最終段階(成熟期)であり、次の段階に移行するための社会の転換点。
- ・ 人口減少のトレンドを変え、安定人口へ移行することは、明治以降、築き上げてきた社会経済のあり方全般の見直しを要求。我が国は、世界のどの国も経験したことのない「人口減少下での近代社会経済システムの再構築」を迫られている。

✓ 資源・エネルギーの大量消費から持続可能な使用へ ～節度ある豊かな生活～

- ・ 明治以降の人口の急増は、地球が数億年かけて蓄積したエネルギーや鉱物等の自然資源を数百年で費消する近代工業文明によりもたらされたもの。その過程で、生物多様性の減少や気候変動など不可逆な地球環境の変化を惹起。東日本大震災により、我が国は、エネルギーと食料の大部分を国外に依存する脆弱な社会経済システムであることをあらためて認識。
- ・ 自然環境と調和した持続可能な社会経済システムの構築なしに繁栄の持続はあり得ない。「節度ある豊かな生活」を維持する新たな社会経済モデルは、今後、世界規模で課題となる人口と自然環境の緊張の解決に大きな役割を果たす可能性。

✓ 繰り返す自然災害「想定外」を「想定内」へ～災害リスクを織り込んだ社会～

- ・ 我が国の過去数千年にわたる国土への働きかけの多くは、環境に順応し、災害の被害を軽減する「しなやかな国土づくり」を旨としてきた。しかし、高度経済成長期が災害の静穏期でもあったことから、大規模災害を想定しないまま地震や洪水等に対して脆弱な沖積平野に人口と資産を集中させた。東日本大震災の発生により、そのような国土の脆弱性を再認識。
- ・ 大規模な自然災害は、しばしば人の時間尺度を超えて発生するため「想定外」となる。長期的に見れば、今後も巨大災害は繰り返す。さらに、脆弱な国土に、首都直下地震や南海トラフ巨大地震の切迫が指摘されている現在、我が国の社会経済システムの中に巨大災害のリスクを織り込んでおくことは不可欠。

現行計画策定以降、これらの構造的課題が、危機感を持って大きく認識された。これを好機と捉え、総合的な視点から安全・安心で持続可能な国土のあり方について検討。

2. 何を目指すのか ～人口減少下における安全・安心で持続可能な国土の形成～

人口減少下における「安全・安心で持続可能な国土の形成」に向けて、新たな視点を提示

(1) 国土の多面的な利用

- 巨大災害、気候変動、資源制約等の課題が深刻化する中、人口減少、高齢化、財政制約等が進行することを踏まえると限られた労力や費用で最大限の効果を上げる必要がある。このため、「防災・減災」、「自然との共生」、「適切な国土管理」について、個別分野の施策と合わせて、3つの視点を重ねた複合的な施策を推進。
- 具体の施策としては、たとえば、
 - ① 市街地のコンパクト化や人口減少等により居住地選定の自由度が高まる機会を利用して、津波や土砂災害等のリスクが高い地域から、より安全な地域に居住を誘導。一定の人口密度の確保や土地の有効利用と防災・減災を両立
 - ② 防災・減災機能をはじめとした自然が有する多様な機能を活用した社会資本整備（緑の防潮堤など）や土地利用（遊水地整備により湿地環境が再生）などを行うグリーンインフラ等の取組みを推進。これにより、生物多様性の保全、地域の魅力の向上、防災・減災等を両立
 - ③ 森林や水資源等の適切な管理により国土保全機能を高めるとともに、地域が資源やエネルギーを持続可能な形で利活用。持続的な資源管理と地域の豊かな暮らしを両立
- これらは、以下のような特徴
 - ・ より少ない労力や費用で安全性や土地の生産性などを高めていく点
 - ・ それらを持続可能な形とする点
 - ・ 土地の有効利用や国土の適切な管理を通じて地域の暮らしの維持に貢献する点
- これまでも分野間の連携は試みられてきたが、今後は、施策の複合を積極的に進め、国土に多様な機能を発揮させる「国土の多面的な利用」を図っていくことにより、人口減少下でも豊かな生活を維持できる安全・安心で持続可能な国土を形成。

(2) 国土の選択的な利用

- 土地の利用密度の低下や担い不足等により、現状の管理を続けることが困難になることに加え、土地利用の集約化(コンパクト化)が進めば、集約化された外側の土地の適切な管理が課題。人の手が入った土地は放棄されれば自然に戻ることなく荒廃。このため、何らかの管理を続ける必要。開発圧力が減少する機会を利用して、より安全で快適かつ持続可能な国土利用を推進。

- 具体の施策としては、たとえば、
 - (a) 災害上、危険な土地については、地域の事情も踏まえつつ、その程度に応じて土地利用を制限
 - (b) 地域の条件等を踏まえ、過去に損なわれた湿地、森林等の自然環境を保全・再生。また、都市における自然環境を再生等。
 - (c) 国土管理面では、以下のような観点も選択肢に入れつつ、国土の管理を維持
 - 市街地や優良な農地などについては、集約により土地利用の効率性や生産性を高める。森林については、施業の集約化等により低コスト・高効率な施業を実施(稼ぐ国土利用)
 - 周縁部の土地等、現状の管理が困難な土地については、草地、森林等への転換等による低コストで適切な管理(簡素な国土利用)
 - 一度改変されると復元が困難な土地利用については、放牧等により水田の除草を続けるなど、本来の用途に戻せることを前提とした管理(備える国土利用)
- 土地の条件や用途に応じて管理レベルを調整しつつ利用する「国土の選択的な利用」を図っていくことにより、人口減少下においても、長期的に国土を健全な状態で管理していくことを目指す。

3. どのように実現するのか ～きめ細やかな土地利用と国土の国民的経営～

(1)きめ細やかな土地利用の選択

- 「多面的な国土利用」や「選択的な国土利用」は、地域が築き上げてきた歴史や文化、地域をとりまく自然、社会、経済環境などを踏まえ、集落や旧町村程度の単位できめ細かな土地利用を選択していくことによって実現。
 ※例えば、防災・減災や自然共生の観点から、どこにどの程度の湿地を再生するか(国土の多面的な利用)は、その土地の状況を熟知している地域のレベルで検討することが望ましい。
- その際、地域住民が中心となり、自らの地域の将来や土地利用のあり方を考え、地域の行政との協働によりその実現を図っていくことが重要。国は、農地や森林等の土地利用の指針を示すとともに、防災・減災や自然共生など施策分野別に積極的な情報提供などを行う。
 ※例えば、災害リスク地域から安全な土地への移転は、危険度に関する情報を踏まえ、利便性、インフラ整備のコスト等を勘案しつつ行政が地域住民と対話を重ねていく必要がある。
- 土地利用の検討に当たっては、以下のような観点を考慮する必要。
 - 土地の持つ多様な機能が発揮できるよう防災・減災、国土管理、自然共生等複

数の観点から総合的に検討を行うこと

- ・ 持続可能性の観点から、短期の経済合理性のみならず、より長期の視点からの合理性を追求すること
 - ・ 国や都道府県などによる広域的な見地からの調整の結果も踏まえるなど広域的な整合性を保つこと
- 地域が自らのビジョンに基づいて自立を目指す中で、きめ細やかな土地の利活用を進めていくことが、適切に管理され、安全・安心で環境負荷の少ない持続可能な国土の形成につながる。

(2) 多様な主体による国土の国民的経営

- 我が国では、里地里山に代表されるように、農林業などに伴う様々な人間の働きかけにより国土が適切に管理されるとともに、生物多様性等の観点からも豊かな自然環境が保たれてきた。人の生活と自然が共生する中で地域の歴史、文化、生活が育まれてきたことを踏まえれば、国土管理のみならず我が国の多様な自然と文化の継承という面からも農山漁村地域に人が住み続けることが必要。
- 農山漁村地域の居住環境は厳しさを増すことが予想されるが、価値観の多様化による田園回帰の流れも踏まえ、地方に人が住み続けられる国土づくりを目指す。たとえば、農林水産業の高付加価値化などによる地域の就業機会の確保に加え、そのようなビジネスで得た利益で地域社会の課題の解決を図る取組み（ソーシャルビジネス）が活発化。地域の資源を適切に管理し、持続的な地域内経済循環を作ることで、金銭に換算できない面も含めて地域の豊かさを創出。
- 地域づくりの担い手は、地域住民に加え、移住者や都市住民など域外の多様な人々、企業、NPOなど多様化。国土管理においても、所有者等による管理を基本としつつ、国土の多面的な価値に応じた公による管理と合わせ、水資源など良好な国土の便益を享受する国民各層の参画を進め、多様な主体が地域づくりを担う「国土の国民的経営」を進めていくことが重要。
- 特に、農山漁村地域における急激な人口減少を踏まえれば、今後、無居住化していく地域をどのように管理していくかが重要な課題。都市と農山漁村の連携など様々な地域間の連携により、農地、森林等の適切な管理に加え、健全な水循環や生物多様性を含む自然環境の保全、国土保全や災害時の自治体間連携などを実現。

4. 分野別の施策

(1) 災害に対し粘り強くしなやかな国土の構築に向けた今後10年の取組み

① 時代の潮流と課題

- 巨大地震、火山噴火等、巨大災害の切迫。気候変動等による風水害や土砂災害の局地化、集中化、激甚化、台風の大型化など災害の態様の変化
- 国土強靱化等、災害に対する取組みが進む一方、都市化の進展、人口減少等による国土管理能力、地域の扶助力の低下等により脆弱性が増大
- 国土構造上、沿岸部の沖積平野に大都市や主要工業地帯が立地。地震・津波、洪水等の危険地域に人口、資産、中枢管理機能等が集中

② 目指すべき方向

災害から国民の生命・財産を守ることは国土づくりの基本。大規模災害時にも、人命を守り、国会や社会経済が致命的なダメージを受けず、素早く復旧・復興を成し遂げる「災害に対し粘り強くしなやかな国土」を構築。危機の際にも機能する「コンパクト＋ネットワーク」により、地域の防災力を強化。

③ 主な取組み

○災害リスクの的確な評価と分かり易い情報提供

- 災害の予測の向上等に向けた研究開発
- 地域ごとのリスクの的確な評価、分かり易い情報提供
- 地理空間情報やICTの活用による多様な情報収集、連絡、提供

○ハード整備とソフト対策の適切な組み合わせによる防災・減災対策の重点化

- 南海トラフ巨大地震、首都直下地震への対応
- 大都市における防災・減災対策の推進(密集市街地対策、地下街等の避難確保、浸水防止対策等)
- 気候変動により激甚化する風水害・土砂災害への対応、火山噴火への対応

○多重性・代替性確保等による災害に強い国土構造の構築

- 中枢管理機能や重要インフラ等の分担やバックアップの推進
- 交通、エネルギーやライフラインの多重性・代替性の確保、日本海側と太平洋側の連携の促進など国土のリダンダンシーの確保
- 事前復興計画の準備

○自分の命は自分で守る「自助」、住民相互や地域コミュニティの中で助け合う「共助」の強化

- 行政、教育、医療・福祉関係者に対する防災教育
- BCP/BCM 等に基づく業務継続
- 個人が自らリスクに備え、災害時に適切な行動をとる自助の支援
- コミュニティの再構築による共助の推進、地域の災害対応能力の向上

- 地域の被災経験、災害の知見の継承
- 国土保全機能を持つ農地、森林の適切な管理およびその担い手の確保

(2) 国土の適切な管理・土地の有効利用のための今後10年の取組み

① 時代の潮流と課題

- 人口減少や産業構造の変化による土地の量的需要の緩和。一方で、都市的土地利用の無秩序な拡大や低未利用地、空き地、空き家等の増加
- 担い手の減少等による農地等の管理水準の低下。十分な手入れが行われない森林の存在。所有者の所在の把握が難しい土地の増加の恐れ
- 都市化、産業構造の変化、気候変動等による渇水、洪水、水質汚濁、生態系への影響等、健全な水循環への障害

② 目指すべき方向

国土を適切に管理し、良好な状態で次世代に引き継ぐ。開発の量的圧力が緩和される時期を好機ととらえ、防災・減災や自然との共生の観点も踏まえつつ、土地の有効利用による生産性の向上や美しい景観の確保など国土利用の質的向上を図る。

③ 主な取組み

- 食料の安定供給に不可欠な農用地の確保と多面的機能発揮のための良好な管理にどのように取り組むか
 - 食料の安定供給の確保を図っていくため、国内の農業生産に必要な農用地を確保、良好な管理
 - 農業・農村の多面的機能は国土保全上極めて重要。耕作者・所有者による管理を基本としつつ、管理困難な中山間地域を中心に国等の支援による管理も推進
 - 農業生産の効率を高め、安定した担い手を確保する農地の集約化の推進
 - **農業の雇用促進と所得向上のための六次産業化の推進**
- 国土保全、水循環等に重要な役割を果たす森林の管理をどのように進めていくか
 - 林業の活性化を図り、森林を適切に管理していくことは、国土保全上、地球温暖化対策上も極めて重要
 - 施業や経営の委託等を含め、所有者の責任で適切な森林の整備・保全を図る。条件不利地等については、公による管理、企業等多様な主体による管理を推進
 - **戦後に植林を進めた森林が利用期を迎えつつあることから、国産材の利用を促進。新たな木材需要(中高層建築への活用、バイオマス資源としての活用等)の創出も推進**
- 流域圏における国土の利用と健全な水循環の構築をどのように進めていくか
 - 安定した水資源の確保とそのための水源地の適切な管理の推進
 - 水循環の基盤となる森林、河川、農地、市街地、沿岸域等の総合的かつ一体的な管理を通じた防災・減災、国土管理、自然共生の推進

- 都市的土地利用の有効利用の促進、自然環境の再生をどのように進めていくか
 - 都市のコンパクト化に向けた居住、商業機能等の中心部への誘導
 - 中心部における低未利用地の活用、自然環境の再生。外縁部の開発の抑制と良好な環境の維持

○ 将来的に増加が懸念される所有者の所在の把握が難しい土地にどのように対応するべきか

- 都市への人口移動による不在村地主の増加等に伴い、登記簿等によって所有者が直ちに判明しない又は連絡がつかない土地が発生。地方から都市への人口移動が進む中で、今後もこのような土地が増加する恐れ
- 個別事業においては、所有者の所在の把握が出来なくても利用・管理できる制度は整備。しかし、今後、所有者の探索に要する時間と費用などは、一層、増大する恐れ。「所有から利用へ」の観点に基づき、既存制度の活用の促進に加え、例えば所有者の探索にかかる時間の短縮やコストの低減についての工夫などの所有者の所在の把握が難しい土地の利活用について検討していくことが必要

(3) 自然と共生した持続可能な国土づくりに向けた今後10年の取組み

① 時代の潮流と課題

- 食料、エネルギーその他の資源の多くを海外に依存。長期的には、世界人口の増加、気候変動等により、化石燃料や食料の需給が逼迫する恐れ
- 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。自然環境に関わる人間活動の希薄化による里地・里山など自然と共生したランドスケープの喪失や地域資源の持続的な利活用への障害
- 大量生産、消費、廃棄を前提とする社会経済や国土利用による自然界の物質循環への過大な負荷

② 目指すべき方向

自然環境の劣化とそれに伴う生物多様性の損失を防ぐために自然環境の保全・再生を進める。開発圧力の低下を好機と捉えた自然環境の保全・再生に関する取組みを進めるとともに、食料・エネルギー・資源などの持続可能な利活用や地球温暖化の緩和・適応への取組みも含めた社会の理解と関心の深化を通じ、人間活動が自然と共生した自然共生社会の構築を目指す。

③ 主な取組み

- 自然環境の保全・再生による生物多様性の確保をどのように進めていくか
 - 原生的な自然地域を核として自然生態系のまとまりを確保。都市緑地、農地や里地里山等も生態系ネットワークのつながりに重要な役割
 - 自然環境、生物多様性に対する社会の関心と理解を深め、従来の保全活動に加え、企業活動や消費行動など幅広い社会の活動を喚起

- 希少種の保全や外来種対策、鳥獣害対策の推進など、生物多様性の確保と人間活動の調和
- 食料、エネルギー、資源の確保にも資する適正な物質循環をどのように構築するか
 - コンパクトシティの推進や公共交通の利活用など地域での省エネルギー化を推進
 - 地域レベルでの再生可能エネルギー等の導入。分散型のエネルギー供給により、災害時のエネルギー確保や地域経済の成長に貢献
 - 食料や鉱物資源等についても、有効活用や省資源化に努めるとともに、リユース、リデュース等の資源循環を促進
- 地球温暖化の緩和・適応に向けた取組み等、地球環境問題への対応をどのように進めていくか
 - 国土レベルでの省エネルギー化や再生可能エネルギーの導入等による低炭素社会の構築及び二酸化炭素の吸収源である森林の適正な管理と炭素の貯蔵機能等に資する木材利用の推進
 - 気候変動、海面上昇など長期的な環境変化に対応できる国土の構築

(4) 海洋の保全と利活用に向けた今後10年の取組み

① 時代の潮流と課題

- 近年、エネルギー資源をはじめとする各種資源の可能性が注目。我が国の海洋権益の保全に向けた海洋測量と資源探査を進めていく必要
- 開発圧力の減退により都市や森林の生物多様性の損失状況が横ばいとなる中、陸水系や沿岸、海洋、島嶼の生態系では、悪化している地域もみられる
- 海洋の権益保全の基点となる離島について、無人離島の管理や有人離島の定住に向けた条件整備を進める必要

② 目指すべき方向

海洋環境の保全とともに利活用に向けた取組みを進める。また、離島についても保全、管理を適確に行う。

③ 主な取組み

- 陸上の国土の約 12 倍の面積を持つ。447 万km²の領海・排他的経済水域は、我が国の貴重なフロンティア。海洋権益の保全、海洋の資源や洋上風力等の再生可能エネルギーの開発等、海洋の利活用を推進
- 湖沼や湾、沿岸域について、陸域と一体となった自然環境の保全を推進
- 離島は、我が国の領域、排他的経済水域の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担う。無人離島を適切に管理するとともに、有人離島についても国土管理の拠点となる場所に人が住み続けることが重要であるとの認識のもと、持続的な定住を可能とする取組みを推進