

## 国土利用計画（全国計画）に関する報告（案）

計画部会は、平成 17 年 12 月以来、国土の利用に関する基本的な事項について定める国土利用計画全国計画について、国土形成計画全国計画に関する検討とあわせ、検討を進めてきた。

本報告は、国土利用計画全国計画に位置付けるべき内容に関する計画部会における検討の国土審議会への最終的な報告としてとりまとめたものである。なお、具体的な報告内容は、計画部会の下に設置された「持続可能な国土管理専門委員会」において専門的見地から調査検討を進めた。

### 前文

この計画は、国土利用計画法第 5 条の規定に基づき、全国の区域について定める国土の利用に関する基本的事項についての計画（以下「全国計画」という。）であり、都道府県の区域について定める国土の利用に関する計画（以下「都道府県計画」という。）及び市町村の区域について定める国土の利用に関する計画（以下「市町村計画」という。）とともに同法第 4 条の国土利用計画を構成し、国土の利用に関しては国の計画の基本となるとともに、都道府県計画及び土地利用基本計画の基本となるものである。

### 1. 国土の利用に関する基本構想

#### （1）国土利用の基本方針

ア 国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として、総合的かつ計画的に行われなければならない。

イ 今後の国土の利用を計画するに当たっては、国土利用をめぐる次のような基本的条件の変化を考慮する必要がある。

（ア）人口減少社会の到来と急速な高齢化の進展の中で、総世帯数の増加や大

都市圏などにおける人口増加にともなう土地需要が当面みられるものの、全体としては市街化圧力が更に弱まり、市街地の人口密度の低下が進むことが見通される。都市内においては、一部の利便性の高い地区での人口増加の一方、それ以外の地区での人口減少が見通される中、中心市街地の空洞化、虫食い状に増加する低未利用地などにより、土地利用の効率の低下などが懸念される。経済社会諸活動については、東アジアの急速な経済成長、情報通信技術の発達、新産業分野の成長などが見通され、各地の成長力や競争力の強化につながることも期待される。

したがって、全体としては地目間の土地利用転換は鈍化しているものの、地区によっては土地の収益性や利便性に対応した新たな集積なども見込まれることから、土地需要の調整、効率的利用の観点から引き続き国土の有効利用を図る必要がある。

- (イ) 他方、近年の災害の増加や被害の甚大化の傾向や、大規模地震・津波の発生の懸念に加え、自然災害のおそれのある地域への居住地の拡大、都市における諸機能の集中やライフラインへの依存の高まり、農山漁村における国土資源の管理水準の低下、都市化の一層の進展や高齢化、過疎化にともなう地域コミュニティの弱体化なども懸念される中、国土の安全性に対する要請が高まっている。また、地球温暖化が進行し温室効果ガス排出削減が急がれる状況や、地球規模での生態系の危機等、自然の物質循環への負荷の増大にともなう生じる諸問題、東アジアの経済成長にともなう資源制約の高まりや我が国の消費資源の安定確保に係る懸念等に適切に対処するため、循環と共生を重視した国土利用を基本とすることが重要になっている。さらに、美しい農山漁村や落ち着いた都市の景観の毀損、生活環境や自然環境の悪化などが懸念される一方、良好なまちなみ景観の形成や里地里山の保全・再生、自然とのふれあいや心の豊かさ等に対する国民志向が高まっている中で、安全面や環境面も含め、人の営みと自然の営みの調和を図ることにより、美（うるわ）しくゆとりある国土利用を更に進めていくことが求められている。

このような国民的要請にこたえる国土利用の質的向上を図っていくことが重要となっている。

- (ウ) これに加え、国土の有効利用や質的向上を図るに当たっては、次のような状況を踏まえる必要がある。まず、国民の価値観やライフスタイルの多様化などの中で、例えば、身近な生活空間として土地利用を認識し、宅地

や建物、道路、緑などを一連のものにとらえて快適性や安全性を考えるなど、空間における個々の土地利用を横断的にとらえるべき状況がみられる。また、交通網の発達などによって人々の行動範囲が拡大する中で、例えば、都市近郊での大規模集客施設の立地と既存中心市街地での低未利用地の増加が行政界を越えて連動するなど、特定の土地利用が他の土地利用と相互に関係する状況がみられる。さらに、地域間の交流・連携が進む中で、例えば、森林づくり活動への都市住民の参加など、地域の土地利用に対して地域外からも含めて様々な人や団体が関与する状況もみられる。すなわち、地域の様々な土地利用をそれぞれ別個のものとしてとらえるのではなく、土地利用の相互の関係性の深まりや多様な主体のかかわりの増大などを踏まえ、総合的にとらえていくことの重要性が高まっている。

また、このような土地利用をめぐる関係性は本来地域性を強く帯びたものであり、身近な空間の土地利用に自らもかかわりたいという人々の意識の高まりや、土地利用諸制度にかかる地方分権の進展などの中で、地域での創意工夫ある取組の重要性も高まっている。

これらの状況に適切に対応するため、地域ごとの柔軟な対応の下、次世代へ向けて能動的に国土利用について総合的な観点からマネジメントを行っていくことが期待される。

ウ このため、本計画における課題は、限られた国土資源を前提として、必要に応じて再利用を行うなど、その有効利用を図りつつ、適切に維持管理するとともに、国土の利用目的に応じた区分（以下「利用区分」という。）ごとの個々の土地需要の量的な調整を行うこと、また、全体としては土地利用転換の圧力が低下しているという状況を国土利用の質的向上をより一層積極的に推進するための機会ととらえ、国土利用の質的向上を図ること、さらに、これらを含め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へ引き継ぐこと、すなわち「持続可能な国土管理」を行うことである。

このような持続可能な国土管理という課題への対応に際しては、長期にわたる内外の潮流変化をも展望しつつ、豊かな生活や活力ある生産が展開される場として、国土の魅力を総合的に向上させるよう努めることが重要である。

(ア) 土地需要の量的調整に関しては、まず、人口減少下であっても当面増加する都市的土地利用について、土地の高度利用、低未利用地の有効利用の

促進により、その合理化及び効率化を図るとともに、計画的に良好な市街地の形成と再生を図る。他方、農林業的土地利用を含む自然的土地利用については、地球温暖化防止、食料等の安定供給と自給能力の向上、自然循環システムの維持、生物多様性の確保等に配慮しつつ、農林業の生産活動とゆとりある人間環境の場としての役割に配慮して、適正な保全と耕作放棄地等の適切な利用を図る。また、森林、原野、農用地、宅地等の相互の土地利用の転換については、今後は全体として市街地の形成圧力が更に弱まると見通されるが、土地利用の可逆性が容易に得られないこと、生態系を始めとする自然の様々な循環系や景観に影響を与えること等にかんがみ、慎重な配慮の下で計画的に行うことが重要である。

(イ) 国土利用の質的向上に関しては、国土利用の質的側面をめぐる状況の変化を踏まえ、安全で安心できる国土利用、循環と共生を重視した国土利用、美しくゆとりある国土利用といった観点を基本とすることが重要である。その際、これら相互の関連性にも留意する必要がある。

安全で安心できる国土利用の観点では、災害に対する地域ごとの特性を踏まえた適正な国土の利用を基本としつつ、被災時の被害の最小化を図る「減災」の考え方や海面上昇など気候変動の影響への適応も踏まえ、諸機能の適正な配置、防災拠点の整備、被害拡大の防止や復旧復興の備えとしてのオープンスペースの確保、ライフラインの多重化・多元化、水系の総合的管理、農用地の管理保全、森林の持つ国土保全機能の向上等を図ることにより、地域レベルから国土構造レベルまでのそれぞれの段階で国土の安全性を総合的に高めていく必要がある。

循環と共生を重視した国土利用の観点では、人間活動と自然とが調和した物質循環の維持、流域における水循環と国土利用の調和、緑地・水面等の活用による環境負荷の低減、都市的土地利用に当たっての自然環境への配慮、原生的な自然地域等を核として国境を越えた視点や生態的なまとまりを考慮したエコロジカル・ネットワークの形成による自然の保全・再生・創出などを図ることにより、自然のシステムにかなった国土利用を進める必要がある。

美しくゆとりある国土利用の観点では、人の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質としており、かつ、人々がそのように認識する空間的な広がりや「ランドスケープ」ととらえ、それが良好な状態にあることを国土の美（うるわ）しさと呼ぶこととし、地域が主体となっ

てその質を総合的に高めていくことが重要である。このため、ゆとりある都市環境の形成、農山漁村における緑豊かな環境の確保、歴史的・文化的風土の保存、スカイラインの保全、地域の自然的・社会的条件等を踏まえた個性ある景観の保全・形成などを進めるとともに、安全で安心できる国土利用や循環と共生を重視した国土利用も含めて総合的に国土利用の質を高めていく必要がある。

(ウ) 国土利用の総合的なマネジメントに関しては、土地利用をめぐる様々な関係性の深まりや多様な主体のかかわりの増大を踏まえ、地域において、総合的な観点で国土利用の基本的な考え方についての合意形成を図るとともに、慎重な土地利用転換、土地の有効利用と適切な維持管理、再利用といった一連のプロセスを管理する視点や、国土利用の質的向上などの視点も踏まえ、地域の実情に即して国土利用の諸問題に柔軟かつ能動的に取り組んでいくことが期待される。その際、土地利用の影響の広域性を踏まえ地域間の適切な調整を図ることも重要である。また、このような地域の主体的な取組を促進していくことが重要である。

(エ) これらの課題への対処に当たっては、都市における土地利用の高度化、農山漁村における農用地及び森林の有効利用、両地域を通じた低未利用地の利用促進を図るとともに、都市的土地利用と自然的土地利用の適切な配置と組合せにより調和ある土地利用を進めるなど、地域の自然的・社会的特性を踏まえた上で、国土の有効かつ適切な利用に配慮する必要がある。

また、海洋利用と国土利用とが相互に及ぼす影響についても考慮していくことが重要である。

さらに、国や都道府県、市町村による公的な役割の発揮、所有者等による適切な管理に加え、都市住民等の多様な主体による森林づくりや農地の保全管理等直接的な国土管理への参加や、地元農産品の購入や募金等間接的に国土管理につながる取組などにより、国民一人一人が国土管理の一翼を担う動き、すなわち「国土の国民的経営」を促進していく必要がある。

エ 今後の国土利用に当たっては、地方分権の進捗状況や国会等の移転の検討状況を十分に踏まえる必要がある。

## (2) 地域類型別の国土利用の基本方向

都市、農山漁村、自然維持地域の国土利用の基本方向を以下のとおりとす

る。なお、地域類型別の国土利用に当たっては、相互の関係性にかんがみ、各地域類型を別個にとらえるだけでなく、相互の機能分担、交流・連携といった地域類型間のつながりを双方向的に考慮することが重要である。

## ア 都市

市街地（人口集中地区）については、人口減少、高齢化の進展等の中で全体としては市街化圧力が低下することが見通されることから、これを環境負荷の少ない豊かで暮らしやすい都市形成の好機ととらえ、省CO<sub>2</sub>型の都市構造や集約型都市構造なども視野に入れて、都市における環境を安全かつ健全でゆとりあるものとし、あわせて経済社会諸活動を取り巻く状況の変化に適切に対応できるようにすることが重要となっている。

このため、中心市街地等における都市機能の集積やアクセシビリティの確保を推進しつつ、既成市街地においては、再開発、地下空間の活用等により土地利用の高度化を図るとともに、低未利用地の有効利用を促進する。市街化を図るべき区域においては、地域の合意を踏まえ、計画的に良好な市街地等の整備を図る。また、都市間の広域的な交通体系によって、拠点性を有する複数の都市や周辺の農山漁村の相互の機能分担、交流・連携を促進することを通じ、効率的な土地利用を図る。なお、新たな土地需要がある場合には、既存の低未利用地の再利用を優先させる一方、農用地や森林を含む自然的土地利用からの転換は抑制することを基本とする。

また、自然条件や防災施設の整備状況を考慮した国土利用への誘導、諸機能の分散配置やバックアップシステムの整備、地域防災拠点の整備、オープンスペースの確保、電気、ガス、上下水道、通信、交通等のライフラインの多重化・多元化等により、災害に対する安全性を高め、災害に強い都市構造の形成を図る。あわせて、住居系、商業系、業務系等の多様な機能をバランスよく配置すること、健全な水循環系の構築や資源・エネルギー利用の効率化、熱環境改善のための緑地・水面等の効率的な配置などにより、都市活動による環境への負荷が少ない都市の形成を図るとともに、美しく良好なまちなみ景観の形成、豊かな居住環境の創出、緑地及び水辺空間によるエコロジカル・ネットワークの形成等を通じた自然環境の再生・創出などにより、美しくゆとりある環境の形成を図る。

特に、引き続き人口の増加や産業の集積が見込まれる都市については、将来の人口、産業等の動向や、当該都市の拠点性の高まり、周辺地域を始めと

する各地域との交流・連携の進展の状況等を見通し、自然条件に配慮しつつ、計画的かつ適切な土地利用を推進する。

#### イ 農山漁村

農山漁村については、生産と生活の場であるだけでなく、豊かな自然環境や美しい景観を有する等、国民共有の財産であるという認識の下、地域特性を踏まえた良好な生活環境を整備するとともに、多様な国民のニーズに対応した農林水産業の展開、地域産業の振興や地域に適合した諸産業の導入、余暇需要への対応等により総合的に就業機会を確保し、健全な地域社会を築く。このような対応の中で、優良農用地及び森林を確保し、その整備と利用の高度化を図るとともに、地域住民を含む多様な主体の参画等により国土資源の適切な管理を図る。また、あわせて二次的自然としての農山漁村における景観、国土のエコロジカル・ネットワークを構成する生態系の維持・形成を図るとともに、都市との機能分担や交流・連携を促進することを通じ、効率的な土地利用を図る。

特に、農業の規模拡大が比較的容易な地域にあつては、生産性の向上に重点を置いて、農業生産基盤の整備と効率的かつ安定的な農業経営の担い手への農用地の集積を図り、農業等の生産条件や交通等の生活条件が不利な地域にあつては、生産条件の不利を補正するとともに、地域資源の総合的な活用等による地域の活性化を踏まえた土地利用を図る。

また、農地と宅地が混在する地域においては、地域住民の意向に配慮しつつ、農村地域の特性に応じた良好な生産及び生活環境の一体的な形成を進め、農業生産活動と地域住民の生活環境が調和するよう、地域の実情に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

#### ウ 自然維持地域

高い価値を有する原生的な自然の地域や野生生物の重要な生息・生育地、すぐれた自然の風景地など、自然環境の保全を旨として維持すべき地域については、国土のエコロジカル・ネットワーク形成上、中核的な役割を果たすことから、野生生物の生息・生育空間の適切な配置や連続性を確保しつつ、自然環境が劣化している場合は再生すること等により、適正に保全する。その際、外来生物の侵入や野生鳥獣被害等の防止に努めるとともに、同観点から都市・農山漁村との適切な関係の構築を図る。あわせて、自然環境データ

の整備等を総合的に図る。また、適正な管理の下で、自然の特性を踏まえつつ自然体験・学習等の自然とのふれあいの場としての利用を図る。

### (3) 利用区分別の国土利用の基本方向

利用区分別の国土利用の基本方向は以下のとおりとする。なお、各利用区分を別個にとらえるだけでなく、安全で安心な国土利用、循環と共生を重視した国土利用、美（うるわ）しくゆとりある国土利用といった横断的な観点や相互の関連性に十分留意する必要がある。

ア 農用地については、効率的な利用と生産性の向上に努めるとともに、国の内外における農産物の長期的な需給動向を考慮し、国内の農業生産力の維持強化に向け、必要な農用地の確保と整備を図る。また、不断の良好な管理を通じて国土保全等農業の有する多面的機能が高度に発揮されるよう配慮するとともに、環境への負荷の低減に配慮した農業生産の推進を図る。市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成の観点からも、保全を視野に入れ、計画的な利用を図る。

イ 森林については、温室効果ガス吸収源対策の着実な実施、森林資源の成熟化、世界的な木材の需給動向の変化等を踏まえ、将来世代が森林の持つ多面的機能を享受できるよう、緑豊かで美しい森林づくりに向けて、多様で健全な森林の整備と保全を図る。また、都市及びその周辺の森林については、良好な生活環境を確保するため、積極的に緑地としての保全及び整備を図るとともに、農山漁村集落周辺の森林については、地域社会の活性化に加え多様な国民的要請に配慮しつつ、適正な利用を図る。さらに、原生的な森林や貴重な動植物が生息・生育する森林等自然環境の保全を図るべき森林については、その適正な維持・管理を図る。

ウ 原野のうち、湿原、水辺植生、野生生物の生息・生育地等貴重な自然環境を形成しているものについては、生態系及び景観の維持等の観点から保全を基本とし、劣化している場合は再生を図る。その他の原野については、地域の自然環境を形成する機能に十分配慮しつつ、適正な利用を図る。

エ 水面・河川・水路については、河川氾濫地域における安全性の確保、より

安定した水供給のための水資源開発、水力電源開発、農業用排水路の整備等に要する用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新や水面の適正な利用を通じて、既存用地の持続的な利用を図る。また、水面、河川及び水路の整備に当たっては、流域の特性に応じた健全な水循環系の構築等を通じ、自然環境の保全・再生に配慮するとともに、自然の水質浄化作用、生物の多様な生息・生育環境、うるおいのある水辺環境、都市における貴重なオープンスペース、熱環境改善等多様な機能の維持・向上を図る。

オ 道路のうち、一般道路については、地域間の交流・連携を促進し、国土の有効利用及び良好な生活・生産基盤の整備を進めるため、必要な用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じて、既存用地の持続的な利用を図る。一般道路の整備に当たっては、道路の安全性、快適性等の向上並びに防災機能の向上及び公共・公益施設の収容機能等の発揮に配慮するとともに、環境の保全に十分配慮する。特に市街地においては、環境施設帯の設置、道路緑化の推進等により、良好な沿道環境の保全・創造に努める。また、農道及び林道については、農林業の生産性向上並びに農用地及び森林の適正な管理を図るため、必要な用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じて既存用地の持続的な利用を図る。農道及び林道の整備に当たっては、自然環境の保全に十分配慮する。

カ 住宅地については、成熟化社会にふさわしい豊かな住生活の実現、秩序ある市街地形成の観点から、耐震・環境性能を含めた住宅ストックの質の向上を図るとともに、住宅周辺的生活関連施設の整備を計画的に進めながら、良好な居住環境が形成されるよう、必要な用地の確保を図る。また、災害に関する地域の自然的・社会的特性を踏まえた適切な国土利用を図る。特に大都市地域においては、環境の保全に配慮しつつ、土地利用の高度化や低未利用地の有効利用によるオープンスペースの確保、道路の整備など、安全性の向上とゆとりある快適な環境の確保を図る。

キ 工業用地については、環境の保全等に配慮し、グローバル化、情報化の進展等にとともなう産業の高付加価値化や構造変化、地域資源を重視した工場の立地動向、産業・物流インフラの整備状況、地域産業活性化の動向等を踏まえ、工業生産に必要な用地の確保を図る。また、工場移転、業種転換等にと

もなって生ずる工場跡地については、土壌汚染調査や対策を講じるとともに、良好な都市環境の整備等のため、有効利用を図る。

ク その他の宅地については、市街地の再開発等による土地利用の高度化、中心市街地における都市福利施設の整備や商業の活性化並びに良好な環境の形成に配慮しつつ、事務所・店舗用地について、経済のソフト化・サービス化の進展等に対応して、必要な用地の確保を図る。また、郊外の大規模集客施設については、都市構造への広域的な影響や地域の合意形成、地域の景観との調和を踏まえた適正な立地を図る。

ケ 以上のほか、文教施設、公園緑地、交通施設、環境衛生施設、厚生福祉施設等の公用・公共用施設の用地については、国民生活上の重要性とニーズの多様化を踏まえ、環境の保全に配慮して、必要な用地の確保を図る。また、施設の整備に当たっては、耐災性の確保と災害時における施設の活用に配慮するとともに、施設の拡散を防ぐ観点から空屋・空店舗の再生利用や街なか立地に配慮する。

コ レクリエーション用地については、国民の価値観の多様化や国際観光の振興、自然とのふれあい志向の高まりを踏まえ、自然環境の保全を図りつつ、地域の振興等を総合的に勘案して、計画的な整備と有効利用を進める。その際、森林、河川、沿岸域等の余暇空間としての利用や施設の適切な配置とその広域的な利用に配慮する。

サ 低未利用地のうち、工場跡地等都市の低未利用地は、再開発用地や防災・自然再生のためのオープンスペース、公共用施設用地、居住用地、事業用地等としての再利用を図り、農山漁村の耕作放棄地は、所有者等による適切な管理に加え、多様な主体が直接的・間接的に参加することを促進することなどにより、農用地としての活用を積極的に図るとともに、それぞれの地域の状況に応じて施設用地、森林等農用地以外への転換による有効利用を図る。

シ 沿岸域については、漁業、海上交通、レクリエーション等各種利用への多様な期待があることから、自然的・地域的特性及び経済的・社会的動向を踏まえ、海域と陸域との一体性に配慮しつつ、長期的視点に立った総合的利用

を図る。この場合、環境の保全と国民に開放された親水空間としての適正な利用に配慮する。

また、沿岸域の多様な生態系及び景観の保全・再生や漂着ゴミ対策、汚濁負荷対策を図るとともに、国土の保全と安全性の向上に資するため、海岸の保全を図る。

## 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

### (1) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

- ア 計画の目標年次は、平成 29 年とし、基準年次は平成 16 年とする。
- イ 国土の利用に関して基礎的な前提となる人口と一般世帯数については、平成 29 年において、それぞれおよそ 1 億 2,400 万人、およそ 5,000 万世帯と想定する。
- ウ 国土の利用区分は、農用地、森林、宅地等の地目別区分及び市街地とする。
- エ 国土の利用区分ごとの規模の目標については、利用区分別の国土の利用の現況と変化についての調査に基づき、将来人口や各種計画等を前提とし、用地原単位等をしんしゃくして、利用区分別に必要な土地面積を予測し、土地利用の実態との調整を行い、定めるものとする。
- オ 国土の利用の基本構想に基づく平成 29 年の利用区分ごとの規模の目標は、次表のとおりである。
- カ なお、以下の数値については、今後の経済社会の不確定さなどにかんがみ、弾力的に理解されるべき性格のものである。

表 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

(単位：万 ha, %)

	平成 16 年	平成 29 年	構 成 比	
			16 年	29 年
農 用 地	480	458	12.7	12.1
農 地	471	450	12.5	11.9
採草放牧地	8	8	0.2	0.2
森 林	2,510	2,510	66.4	66.4
原 野	28	27	0.7	0.7
水面・河川・水路	133	135	3.5	3.6
道 路	132	139	3.5	3.7
宅 地	184	192	4.9	5.1
住 宅 地	111	114	2.9	3.0
工業用地	16	17	0.4	0.4
その他の宅地	57	61	1.5	1.6
そ の 他	312	318	8.3	8.4
合 計	3,779	3,780	100.0	100.0
市 街 地	126	126	—	—

注 (1) 平成 16 年の地目別区分は、国土交通省調べによる。

(2) 道路は、一般道路並びに農道及び林道である。

(3) 市街地は、「国勢調査」の定義による人口集中地区である。

平成 16 年欄の市街地面積は、平成 17 年の国勢調査による人口集中地区の面積である。

## (2) 地域別の概要

ア 地域別の利用区分ごとの規模の目標を定めるに当たっては、土地、水、自然などの国土資源の有限性を踏まえ、地域の個性や多様性を活かしつつ地域間の均衡ある発展を図る見地から、必要な基礎条件を整備し、国土全体の調和ある有効利用とともに環境の保全が図られるよう、適切に対処しなければならない。

イ 地域の区分は、三大都市圏（埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、京都、大阪、兵庫及び奈良の11都府県をいう。）及び地方圏（三大都市圏以外の36道県をいう。）とする。

（注） 地域の区分については、三大都市圏は、東京都区部、名古屋市及び大阪市・京都市・神戸市を中心とする圏域の広がりとの関連でとらえることのできる土地利用の動向等を考慮して、都道府県を単位として区分した。地方圏は、それ以外の道県とした。

ウ 計画の目標年次、基準年次、国土の利用区分及び利用区分ごとの規模の目標を定める方法は、(1)に準ずるものとする。平成29年における三大都市圏の人口はおよそ6,400万人程度、地方圏の人口はおよそ6,000万人程度を前提とする。

エ 平成29年における国土の利用区分ごとの規模の目標の地域別の概要は、次のとおりである。

(ア) 農用地については、効率的な利用と生産性の向上に努めることにより、国内の農業生産力の維持強化を図ることとし、全体として減少するものの、三大都市圏においては58万ha、地方圏においては400万ha程度となる。

(イ) 森林については、適切な整備と保全を図ることとし、三大都市圏においては317万ha、地方圏においては2,193万ha程度となる。

(ウ) 原野については、地方圏において27万ha程度となる。

(エ) 水面・河川・水路については、三大都市圏において20万ha、地方圏において115万ha程度となる。

(オ) 道路については、三大都市圏において29万ha、地方圏において110万ha程度となる。

(カ) 宅地のうち、住宅地は、我が国の世帯数の伸びが鈍化することを踏まえ、

三大都市圏において 39 万 ha、地方圏において 75 万 ha 程度となる。

工業用地については、三大都市圏において 6 万 ha、地方圏において 11 万 ha 程度となる。

その他の宅地については、三大都市圏において 19 万 ha、地方圏において 43 万 ha 程度となる。

(キ) その他については、三大都市圏において 49 万 ha、地方圏において 269 万 ha 程度となる。

(ク) 市街地の面積については、人口減少となるものの、市街地への人口流入が継続することを見越し、三大都市圏において 65 万 ha、地方圏において 61 万 ha 程度となる。

(ケ) 上記利用区分別の規模の目標については、ウで前提とした両圏別の人口に関して、なお変動があることも予想されるので、流動的な要素があることを留意しておく必要がある。

### 3. 2. に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

2. に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要は、次のとおりである。

これらの措置については、「安全で安心できる国土利用」、「循環と共生を重視した国土利用」、「美しくゆとりある国土利用」等の観点を総合的に勘案した上で実施を図る必要がある。

#### (1) 公共の福祉の優先

土地については、公共の福祉を優先させるとともに、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正な利用が図られるよう努める。このため、各種の規制措置、誘導措置等を通じた総合的な対策の実施を図る。

#### (2) 国土利用計画法等の適切な運用

国土利用計画法及びこれに関連する土地利用関係法の適切な運用により、また、本計画及び都道府県計画、市町村計画等の地域の土地利用に関する計画を基本として、土地利用の計画的な調整を推進し、適正な土地利用の確保と地価の安定を図る。その際、土地利用の影響の広域性を踏まえ、地方公共団体等関係行政機関相互間の適切な調整を図る。

また、地域の実情に即した新たな都道府県計画及び市町村計画の策定と運用に資するため、住民参加の手法や即地的な情報の活用といった地域の取組事例に係る情報の共有や調査研究等を促進する。

#### (3) 地域整備施策の推進

地域の個性や多様性を活かしつつ、地域間の機能分担と交流・連携を促進し、地域の活性化と自立的な発展を図ることを通じて、国土の均衡ある発展を図るため、地域の特性に応じた地域整備施策を推進し、大都市、地方都市及び農山漁村における総合的環境の整備を図る。その際、事業の計画等の策定に当たっては、社会的側面、経済的側面、環境的側面などについて総合的に配慮する。

#### (4) 国土の保全と安全性の確保

ア 国土の保全と安全性の確保のため、水系ごとの治水施設等の整備と流域内

の土地利用との調和、地形等自然条件と土地利用配置との適合性、風水害・豪雪・高潮、火山噴火及び地震・津波への対応に配慮しつつ、適正な国土利用への誘導を図るとともに、国土保全施設の整備を推進する。また、渇水に備えるため、水利用の合理化、水意識の高揚、安定した水資源の確保等の総合的な対策を推進する。

イ 森林の持つ国土の保全と安全性の確保に果たす機能の向上を図るため、流域を基本的な単位とし、地域特性に応じて、間伐等森林の整備、保安林の適切な管理及び治山施設の整備等を進め、森林の管理水準の向上を図る。その際、路網や機械化等効率的な作業システムの整備、地域材の利用並びに、生産、流通及び加工段階における条件整備、林業の担い手の育成等を進めるとともに、森林管理への国民の理解と参加、山村における生活環境の向上を図るなど、森林管理のための基礎条件を整備する。

ウ 国土レベルでの安全性を高めるため、基幹的交通、通信ネットワークの代替性の確保、諸機能の分散等を図る。また、地域レベルにおける安全性を高めるため、市街地等において、災害に配慮した国土利用への誘導、国土保全施設や地域防災拠点の整備、諸機能の分散配置、オープンスペースの確保、ライフラインの多重化・多元化、危険地域についての情報の周知等を図る。

#### (5) 環境の保全と美しい国土の形成

ア 地球温暖化対策を加速し、低炭素社会の構築を目指すとともに、良好な大気環境の保全、大都市におけるヒートアイランド現象の改善を推進するため、複数施設等への効率的なエネルギーの供給、太陽光、バイオマス等の新エネルギーの面的導入、都市における環境改善のための緑地・水面等の効率的な配置、公共交通機関の整備・利用促進や円滑な交通体系の構築、省CO<sub>2</sub>型物流体系の形成などに取り組み、環境負荷の小さな都市等の構造や経済社会システムの形成に向けて適切な土地利用を図る。また、二酸化炭素の吸収源となる森林や都市等の緑の適切な保全・整備を図る。

イ 循環型社会の形成に向け、廃棄物の発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）の3Rを一層進めるとともに発生した廃棄物の適正な処理を行うための広域的・総合的なシステムを形成するため、環境

の保全に十分配慮しつつ、必要な用地の確保を図る。また、廃棄物の不法投棄等の不適正処理の防止と適切かつ迅速な原状回復に努める。

ウ 生活環境の保全を図るため、大気汚染、騒音等の著しい交通施設等の周辺において、緑地帯の設置、倉庫、事業所等の適切な施設の誘導等により土地利用の適正化を図る。また、緩衝緑地の設置や住居系、商業系、工業系等の用途区分に応じた適正な土地利用への誘導を進める。

エ 農用地や森林の適切な維持管理、雨水の地下浸透の促進、環境用水の確保、都市における下水処理水の効果的利用、水辺地等の保全による河川、湖沼及び沿岸域の自然浄化能力の維持・回復、地下水の適正な利用、水道の取水地点の再編等を通じ、水環境への負荷を低減し、健全な水循環系の構築を図る。特に、閉鎖性水域に流入する流域において、水質保全に資するよう、生活排水、工場・事業場の排水による汚濁負荷及び市街地、農地等からの面源負荷の削減対策や、緑地の保全その他自然環境の保全のための土地利用制度の適切な運用に努める。また、土壌汚染の防止と汚染土壌による被害の防止に努める。

オ 高い価値を有する原生的な自然については、公有地化や厳格な行為規制等により厳正な保全を図る。野生生物の生息・生育、自然風景、稀少性等の観点からみてすぐれている自然については、行為規制等により適正な保全を図る。二次的な自然については、適切な農林漁業活動や民間・NPO等による保全活動の促進、必要な施設の整備等を通じて自然環境の維持・形成を図る。自然が劣化・減少した地域については、自然の再生・創出により質的向上・量的確保を図る。この場合、いずれの地域においても、生物の多様性を確保する観点から、外来生物の侵入防止やエコロジカル・ネットワークの形成に配慮する。また、それぞれの自然の特性に応じて自然とのふれあいの場を確保する。さらに、野生鳥獣による被害の防止や健全な地域個体群の維持を図るため、科学的・計画的な保護管理を図る。

カ 安全・環境・景観に配慮しつつ、海岸侵食対策や下流への土砂供給など山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の取組の推進等を通じて、土砂の移動等により形成される美しい山河や白砂青松の海岸の保全・再生を図る。

加えて、土砂採取に当たっては、環境・景観保全や経済社会活動などに配慮しつつ適切な管理を図る。

キ 歴史的・文化的風土の保存、文化財の保護等を図るため、開発行為等の規制を行う。また、地域特性を踏まえた計画的な取組を通じて、都市においては、美しく良好なまちなみ景観や緑地・水辺景観の形成、農山漁村においては、二次的自然としての景観の維持・形成を図る。

ク 良好な環境を確保するため、事業の実施段階において環境影響評価を実施すること、事業の特性を踏まえつつ公共事業等の位置・規模等の検討段階において環境的側面の検討を行うことなどにより、適切な環境配慮を促進し、土地利用の適正化を図る。

#### (6) 土地利用の転換の適正化

ア 土地利用の転換を図る場合には、その転換の不可逆性及び影響の大きさに十分留意した上で、人口及び産業の動向、周辺の土地利用の状況、社会資本の整備状況その他の自然的・社会的条件を勘案して適正に行うこととする。また、転換途上であっても、これらの条件の変化を勘案して必要があるときは、速やかに計画の見直し等の適切な措置を講ずる。さらに、農林業的土地利用を含む自然的土地利用が減少している一方、低未利用地が増加していることにかんがみ、低未利用地の有効活用を通じて、自然的土地利用の転換を抑制することを基本とする。

イ 森林の利用転換を行う場合には、森林の保続培養と林業経営の安定に留意しつつ、災害の発生、環境の悪化等公益的機能の低下を防止することを十分考慮して、周辺の土地利用との調整を図る。また、原野の利用転換を行う場合には、環境の保全に配慮しつつ、周辺の土地利用との調整を図る。

ウ 農用地の利用転換を行う場合には、食料生産の確保、農業経営の安定及び地域農業や地域景観・自然環境等に及ぼす影響に留意し、非農業的土地利用との計画的な調整を図りつつ、無秩序な転用を抑制し、優良農用地が確保されるよう十分考慮する。

エ 大規模な土地利用の転換については、その影響が広範であるため、周辺地域をも含めて事前に十分な調査を行い、国土の保全と安全性の確保、環境の保全等に配慮しつつ、適正な土地利用の確保を図る。また、地域住民の意向等地域の実情を踏まえた適切な対応を図るとともに、市町村の基本構想などの地域づくりの総合的な計画、公共用施設の整備や公共サービスの供給計画等との整合を図る。

オ 農山漁村における混住化の進行する地域等において土地利用の転換を行う場合には、土地利用の混在による弊害を防止するため、必要な土地利用のまとまりを確保すること等により、農用地、宅地等相互の土地利用の調和を図る。また、土地利用規制の観点からみて無秩序な施設立地等の問題が生じている地域において、制度の的確な運用等の検討を通じ、地域の環境を保全しつつ地域の実情に応じた総合的かつ計画的な土地利用の実現を図る。

#### (7) 土地の有効利用の促進

ア 農用地については、農業生産基盤の整備を計画的に推進するとともに、効率的かつ安定的な農業経営の担い手への農用地の利用集積を図る。また、利用度の低い農用地について、農業生産法人以外の法人のリース方式による農業参入や、不作付地の解消、裏作付の積極的拡大等、有効利用を図るために必要な措置を講ずる。

イ 森林については、その多面的機能が高度に発揮されるよう、適切な整備・保全を行うとともに、林業の持続的かつ健全な発展を図る。また、美しい景観や、自然とのふれあい、癒しの場として、価値の高い森林については、森林環境教育や、レクリエーション利用の場として総合的な利用を図る。加えて、森林の整備を推進する観点から、地域材の利用や木質バイオマスの利活用を促進する。

ウ 水面・河川・水路については、治水及び利水の機能発揮に留意しつつ、生物の多様な生息・生育環境としての機能の発揮のために必要な水量・水質の確保や整備を図るとともに、地域の景観と一体となった水辺空間や水と人とのふれあいの場の形成を図る。

エ 道路については、公共・公益施設の共同溝への収容、電線類の地中化、道路緑化等を推進して、良好な道路景観の形成を図るとともに、道路空間の有効利用に資する。

オ 住宅地については、居住環境の整備を推進するとともに、需要に応じた適正規模の宅地の供給を促進する。加えて、既存ストックの有効活用やユニバーサルデザインの導入による中心市街地における街なか居住の促進やニュータウンの再生、住宅の長寿命化、既存住宅の市場整備を通じて、持続的な利用を図る。また、主として大都市地域においては、低未利用地の活用等による市街地の再開発等を促進するとともに、安全性の向上とゆとりある快適な環境の確保に配慮しつつ、住宅地の高度利用に努める。

カ 工業用地については、グローバル化の進展等にもなう産業の高付加価値化や構造変化、工場の立地動向を踏まえ、高度情報通信インフラ、研究開発インフラ、産業・物流インフラ等の戦略的かつ総合的な整備を促進するとともに、質の高い低コストの工業用地の整備を計画的に進める。その際、地域社会との調和及び公害防止の充実を図る。また、既存の工業団地のうち未分譲のもの等の有効利用の促進を図る。

キ 低未利用地のうち、耕作放棄地については、国土の有効利用並びに国土及び環境の保全の観点から、周辺土地利用との調整を図りつつ、農用地としての活用を積極的に促進するとともに、地域の実情に応じ、地域の活性化のための施設用地、森林等への転換を図る。

また、農用地等から宅地へと転換された後に低未利用地となった土地については、新たな土地需要がある場合には国土の有効利用の観点から優先的に再利用を図る一方、状況に応じて自然の再生を図るなど、地域の実情を踏まえて計画的かつ適正な活用を促進する。

ク 都市環境、防災面等に配慮しつつ、河川、道路等と建物等との一体的・立体的整備、市街地における地下空間の活用など複合的な土地利用を図る。

ケ 土地の所有者が良好な土地管理と有効な土地利用を図るよう、誘導する。あわせて、定期借地権制度の活用等による有効な土地利用を図る。特に大都

市地域等の市街化区域内農地について、宅地化するものと保全するものの区分を踏まえ、これらを活用した計画的なまちづくりを推進する。

#### (8) 国土の国民的経営の推進

土地所有者以外の者が、それぞれの特長を活かして国土の管理に参加することにより、国土の管理水準の向上など直接的な効果だけでなく、地域への愛着のきっかけや、地域における交流促進、土地所有者の管理に対する関心の喚起など適切な国土の利用に資する効果が期待できる。このため、国や都道府県、市町村による公的な役割、所有者等による適切な管理に加え、森林づくり活動、農地の保全管理活動への参加、地元農産品や地域材製品の購入、緑化活動に対する寄付など、所有者、地域住民、企業、行政、他地域の住民など多様な主体が様々な方法により国土の適切な管理に参画していく、「国土の国民的経営」の取組を推進する。

#### (9) 国土に関する調査の推進及び成果の普及啓発

国土の科学的かつ総合的な把握を一層充実するため、国土情報整備調査、国土調査、土地基本調査、自然環境保全基礎調査等国土に関する基礎的な調査を推進するとともに、その総合的な利用を図る。また、高齢化や不在村化の進展により森林や農地等において境界や所有者が不明となる土地が発生することを防ぐ観点から、境界の保全や台帳の整備等の取組を推進する。さらに、国民による国土への理解を促し、計画の総合性及び実効性を高めるため、調査結果の普及及び啓発を図る。

#### (10) 指標の活用

持続可能な国土管理に資するため、計画の推進等に当たって各種指標の活用を図る。また、今後の国土の利用をめぐる経済社会の大きな変化を踏まえ、計画策定より概ね5年後に計画の総合的な点検を行う。