

持続可能な国土管理に関する論点

1. 国土管理の現状と課題の認識

(1) 国土や地球環境への過大な負荷

- ・ わが国の経済社会活動は、人口の増加とあいまって、明治維新以来一貫してその規模を拡大し続け、今日の大きな繁栄をもたらすこととなった。しかしその反面、国土(海洋を含む。以下同じ。)や地球環境に大きな負荷をかける結果となった。
- ・ わが国は消費資源の多くを海外に依存している。2000年時点の資源消費水準を支えるためには、食料・木材等の生産が可能な国内の土地の 8.5 倍の土地が必要と推計されている(エコロジカル・フットプリント)。
- ・ 地球温暖化に伴い、各国で、生態系の破壊や水利用の不安定化、海面上昇、農林業への悪影響等が懸念されている。活発で大規模な経済社会活動を擁するわが国がこの問題に適切に対処する事は、国際社会の一員としての重要な責務となっている。

(2) 国土の質の劣化

- ・ 経済社会活動の拡大や人口移動、都市成長などのペースが急激であったため、これに対応するための国土開発は量的な対応を優先せざるを得なかった。その結果、美しさやゆとりなど、国土の質の向上に対する要請は高まっている。
- ・ 旺盛な経済社会活動の半面、自然環境の量的減少と質的劣化、生物多様性保全上の問題等が深刻なものとなった。また、都市居住による利便性が高まる一方、人と自然とのかかわりが希薄となっている。
- ・ わが国の人口や資産は、沖積平野や沿岸部の埋立地を中心に集積されてきたが、このような土地は元来水害や地震の被害が増幅されやすい土地である。一方、巨大地震の発生や水害の多発など、災害のリスクは高まっている。

(3) 国土の管理水準低下の懸念

- ・ 農山漁村の過疎化・高齢化に伴う農林業生産活動の停滞等により、耕作放棄地や適正に管理されていない森林が増大している。
- ・ 地方都市では既に人口減少が始まっているにもかかわらず、外縁部では依然として都市的土地利用が無秩序に拡大する一方、中心部の土地や家屋の遊休化が目だってきている。大都市圏においても、当面は郊外部を中心に人口が増加するものの、同様の問題が顕在化しつつある。
- ・ 今後、人口が減少することは確実であること、これに伴い一部地域では活力が大きく低下する恐れがあること、中山間地を中心に集落が消滅することが予想されること、財政制約がますます高まることなどを勘案すると、国土の管理水準は今後さらに低下することが懸念される。

2. 国土管理の基本的考え方

(1) 持続可能な国土管理

- ・ 人間は、長い歴史の中で、国土を舞台としてそれぞれの生活を営み、自己実現を

図り、経済社会を発展させ、国土に様々な働きかけを行ってきた。人間の諸活動の基盤となることを通じて、国土自体も変容を遂げてきた。

- ・ 国土は、先人たちや将来の世代も含む国民各層で共有する重要な活動基盤であり大切な共有財産である。国民一人ひとりが国土を適切に利用・整備・保全（国土管理）し、より良い状態で次世代に引き継ぐ責務を負っている。
- ・ ここ1世紀余りは、拡大を続ける人口や経済社会活動に応じて、旺盛な国土開発が進められてきた。現在、わが国をとりまく諸状況が大きく変化しつつある中で、このような国土管理のあり方も転換が迫られている。
- ・ 今後は、資源多消費型ともいえる社会経済活動のあり方を見直しつつ、人口減少や厳しい財政制約・環境制約などの中で、大切な国民全体の共有財産である国土を我々の世代だけで「食いつぶす」ことなく、成熟した経済社会を持続可能な形でささえながら次世代に継承していく、すなわち、持続可能な国土管理を基本としていくことが肝要である。

（2）国土の質的な向上

- ・ 今後、持続可能な国土管理を行っていくにあたっては、これまでの経済発展の果実である物的・量的な充足をできるだけ維持しつつ、国土の質の劣化に対応して、以下のような視点をより重視していく事が重要である。
- ・ すなわち、人と自然とのよりよい関係を構築するなどの観点で「自然との共生・循環」、国民のより良好な暮らしを実現するとともに歴史性や文化性も含めた総合的な国土の美しさを形成していくなどの観点で「美しさ・ゆとり」、自然の負の側面である災害とも共存する国土を形成するなどの観点で「安全性」を重視する事が重要である。

（3）国土の国民的経営

- ・ 適切な国土管理にあたり、国民が良好な状態の国土から便益を享受する一方、国土管理に対するそれぞれの責務を果たす観点で、国民各層の共通理解と参画を求め、さまざまな形で役割分担を図っていくことが重要である。
- ・ 厳しい資源・環境制約の中で、国民各層の知恵を結集し、内外の各種の状況に適切に対応しつつ、自由で活発な諸活動の舞台を提供する一方、その共通基盤である国土を全体として適切に維持管理していく、すなわち、「国土の国民的経営」という考え方が重要である。

（4）人口減少に対応した国土管理

- ・ 今後の人口減少や財政制約を考慮すれば、各種の国土利用の果たす機能や役割、地域特性、管理の担い手等に応じ、既存ストックの再編・活用等を図りながら、より少ない資源でより良い国土管理を行っていく必要がある。
- ・ 特に、我が国は地域によって地形や気象等の自然条件、歴史や文化等の社会条件により、様々な地域特性が存在する。画一的な手法ではなく、地域の特性やそれぞれの土地の持つ固有の条件を十分に踏まえた国土管理を行っていくことが肝要である。

3. 当面の検討事項

- ・ 国土の主な構成要素である森林、農用地、都市的土地利用及び海洋・沿岸域について、それぞれの国土利用の方向性に関する論点を以下の（1）～（3）のように考える。

- ・ また、(4)～(6)においては、様々な土地利用に共通する重要な論点として、自然環境の保全・再生、美しいランドスケープの形成、減災に向けた国土利用等について検討する。

(1) 森林、農用地の国民的経営と選択的管理

< 森林 >

国土管理上重要な役割を担う森林

- ・ 木材はわが国の国民生活や経済社会にとって不可欠。一方自給率は20%弱
- ・ 多面的機能を有する森林は国土管理上重要な役割
- ・ 里山林は、かつての薪炭材伐採、落葉採取等地域住民の利用の場から、人と森林との豊かな関係を回復・創出する場としての役割への期待が増大
- ・ 特に、公益的機能に対する要請が高い森林は安全で快適な国民生活の基盤として重要であり、近年では、地球温暖化防止の機能に対する期待も増大

森林の管理水準低下の懸念

- ・ 林業採算性の低下により、適正に管理されていない森林が増加する傾向にあるなど、森林の管理水準の低下の懸念
- ・ 管理水準低下による国土管理、地球温暖化防止への悪影響の懸念
- ・ 山村地域の過疎化・高齢化による担い手不足の懸念

森林管理の担い手である林業をめぐる状況

- ・ 林業を取り巻く状況は当面極めて困難であり、森林所有者の自助努力だけでは適切な森林の整備・保全が進みがたい状況
- ・ 森林経営と製材・流通、工務店等多様な主体がネットワーク化を図り、健全な森林管理の一翼を担う例も増加
- ・ 人工林が利用期を迎えつつあり、外材需給が逼迫する可能性もある中で、今後、林業を巡る状況が好転する可能性も有
- ・ 間伐材や林地残材等が、エネルギーや工場製品の原料としてのバイオマス資源として実用化され、今後利用拡大の可能性

国土政策としての森林管理の方向性

- ・ 林業の活性化を図り森林を「健全な状態」に維持していくことは、国土管理上、また地球温暖化防止上極めて重要な課題
- ・ 財政制約や林業の採算の悪化の中で、国土管理上「適切」な森林管理を社会全体として広く推進しうる何らかのしくみが必要
- ・ 森林の重要性について国民各層の関心を広く喚起し、国民全体が、直接・間接さまざまな形で森林の管理活動に参画する「国民的経営」という観点が必要
- ・ 資源制約下の中で「より少ない資源でより良い国土管理」の考え方が重要

< 農用地 >

国民生活に不可欠な農用地：食料の安定供給と多面的機能

- ・ 農用地は農業水利施設とともに、国民に食料を供給する重要な基盤
- ・ 農業の多面的機能は、国土保全にとっても極めて重要
- ・ 適切な農用地管理により形成される農村景観は日本の原風景

耕作放棄地や遊休農用地の増大

- ・ 耕作放棄地は、周辺農用地の生産条件悪化や農用地の荒廃拡大の要因
- ・ 中山間地は過疎化、高齢化の進行により集落機能が弱体化。農業生産活動が低下し耕作放棄地が増大、農業の多面的機能が低下する恐れ
- ・ 中山間地以外でも耕作放棄地は増加。都市近郊農用地は耕作放棄地の発生と宅地開発圧力により、適切でない国土利用の受け皿となる恐れ

戦略産業としての農業の可能性

- ・ 農業構造改革の途中段階であり、今後、高齢農業従事者の引退を契機に構造改革が一気に加速する可能性
- ・ 国産農産物は高品質であり、経済成長著しい東アジアに向けた輸出の拡大も期待大
- ・ 世界の食糧需給は中長期的には極めてひっ迫する恐れ
- ・ 資源作物や農作物残さ等が、エネルギーや工場製品の原料としてのバイオマス資源として実用化され、今後利用拡大の可能性

国土政策としての農用地管理の方向性

- ・ 土地利用転換の不可逆性と、食料安全保障、国土保全機能等の農業の多面的機能の発揮、戦略産業としての農業の可能性等により、今後とも農用地の適切な維持管理が必要
- ・ 都市内農用地においては、気候緩和機能や保健休養・やすらぎ機能等、農業の多面的機能を都市住民が広く享受しており、その価値が見直されている
- ・ 農用地の重要性について国民各層の関心を広く喚起し、国民全体が、直接・間接さまざまな形で農用地の管理活動に参画する「国民的経営」という観点が必要
- ・ より多くの農用地の維持管理のため、「より少ない資源でより良い国土管理」の観点が重要
- ・ 国民的経営と選択的管理の推進には、農用地所有者の意向と農用地管理の受け手の動向に留意

(2) 都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用

拡大・拡散する都市的土地利用：環境負荷の増大

- ・ これまでの拡大・拡散する都市的土地利用による環境負荷の増大

都市部における国土の管理水準の低下

- ・ 低密度化による市街地の縮減と地域活力低下に対する国土利用の観点からの評価
- ・ 低未利用地の増加と共に、財政制約により既存ストックの維持管理も困難になるなど、都市の管理水準が低下

都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用

- ・ 人口圧力低下の中、都市的土地利用の質的向上を図る好機
- ・ 外延化の抑制のため、都市部と農村部の土地利用の一体的な検討
- ・ 低未利用地活用、環境の再生等のため、地域コミュニティ意識を醸成
- ・ これまでと逆方向の土地利用転換を促進するため、新たな行動原理や取り組み主体を検討

都市的土地利用については、将来の人口や土地利用の動態が、大都市圏と地方都市圏では異なることが予想されるため、区分して検討する。

<大都市圏>

大都市圏(三大都市圏、地方中枢都市圏)における土地利用の動向と課題

- ・ 当面は人口が増加し外延化が続くが、低密度化が進み、長期的には市街地が縮減
- ##### 都市的土地利用に関する国土利用の方向性
- ・ 環境負荷低減等の観点から、拡大・拡散を続けた都市的土地利用を再編
 - ・ 人口減少による空間的余裕を活用し、土地利用の整序や緑地の創出

<地方都市圏>

地方都市圏(地方中核都市圏、その他の地方都市圏)における土地利用の動向と課題

- ・ 既に中心市街地で人口は減少。今後は更に、市街地は大幅に縮小・低密度化都市的土地利用に関する国土利用の方向性
- ・ 都市の維持コスト低減、環境負荷低減等の観点から、都市構造の見直しを進めるとともに、土地利用の整序・集約化を推進

(3) 海洋・沿岸域の総合的管理の推進

< 海洋 >

国土としての海洋

- ・ 海洋の有効活用と適正管理の重要性
- ・ 国連海洋法条約に基づく大陸棚の外側の限界確定の重要性

資源等に関する調査

- ・ 未調査領域が多く適正な利用・保全が行われていない海洋資源（水産資源、エネルギー、鉱物資源を含む。以下同じ。）
- ・ 地球環境問題の解決・防災等のための各種観測、調査研究の充実強化
- ・ 調査研究等の充実強化のための人材、資金、情報等の基盤整備の推進

方針の明確化

- ・ 海洋環境の保全や海洋資源の持続可能な利用に関する方針・計画の明確化
- ・ 国境地域の離島の利用、整備及び保全に関する方針・計画の明確化

< 沿岸域 >

沿岸域の総合的管理の推進

- ・ 産業、交通・物流、観光・レクリエーション等様々な利用の要請が輻輳
- ・ 優れた景観や藻場・干潟を含む多様で豊かな生態系の保全、輻輳する利用及び防災等、課題が複合的
- ・ 沿岸域の環境対策・災害対策や水産資源管理等については国際的な視点も踏まえた広域的な対応が必要
- ・ 関係自治体の連携による沿岸域の総合的管理の推進

(4) 減災に向けた国土利用への転換と防災意識の醸成

災害の危険性に直面している国土

- ・ 災害は国土のあらゆるところでいつでも発生する可能性
- ・ これまでの都市的土地利用の拡大・拡散により、社会の防災力が低下
- ・ 中山間地でも過疎化・高齢化が進み、地域防災力が低下
- ・ 人口減少による土地利用の余裕は、土地利用転換を通じた防災力強化の好機

被災リスクも考慮した国土利用

- ・ 防災のための事業を効果的・効率的に進める一方、被災リスクも考慮した土地利用の検討も必要
- ・ 安全な土地利用への転換には、土地利用主体の防災意識の醸成が重要
- ・ 長期的観点から安全な土地利用の転換を進めるための規制・誘導措置の検討
- ・ 財政制約等の中、中山間地域では必要に応じて集積を進める必要

(5) 水と緑のネットワークの形成を通じた自然環境の保全・再生

自然環境の劣化

- ・ 自然環境の量的・質的劣化が進行し、社会や国民生活にも悪影響が発生
- ・ 自然とのふれあいに対する志向の高まり

生態系保全の効果

- ・ 水と緑のネットワークの形成による生態系の保全・回復、社会や国民生活への効

果の把握

水と緑のネットワークの形成

- ・ 全国レベルでの水と緑のネットワーク形成の基本的な考え方の明確化とネットワーク図の提示
- ・ 原始的な自然地域等を核としてネットワークを考えることが基本。再生された自然、里地里山等の自然もネットワークの形成に重要な役割
- ・ ネットワークを促進する担い手の育成・活用方策の検討（森林、農用地の国民的経営、都市内緑地の再生等の主体との連携方策が課題）

(6) 自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成

美しいランドスケープの喪失

- ・ 自然環境・自然地形、日本の原風景である里地里山や海辺の景観等の毀損や国土の管理水準の低下、土地利用の混乱
- ・ 美しいランドスケープに対する国民意識の高まり（景観法の制定、市町村の独自条例増加）

適正な国土利用を通じた美しいランドスケープの形成

- ・ 自然環境と人間活動が調和するランドスケープの考え方（健全な農業・林業、市街地・郊外部における良好な生活環境の形成、風景の背景となる自然地形の重視、優れた自然風景地の保全等）
- ・ 美しいランドスケープによる多様な効用（国・地域のアイデンティティの醸成、地域住民の生活環境の向上、地域の活性化）
- ・ 美しいランドスケープを形成するための方策（土地利用のあり方、情報提供、農林業の国民的経営との連携など）

4 . 国土利用計画のあり方

(1) 国土利用計画（市町村計画）策定過程を通じた地域の土地利用の合意形成

- ・ 地域の土地利用は森林、農用地、宅地等が相互に密接に関連しつつ一体となって形成されるもの
- ・ 地域全体の適正な土地利用を実現するためには、立場の異なる地権者等が地域の土地利用計画を策定する過程に参画し、これを通じて地域全体の土地利用像を共有し、合意することが重要
- ・ このような観点から、国土利用計画（市町村計画）の重要性が高まり、活用の促進が望まれる

(2) 目標のあり方

- ・ 今後の国土利用の方向性をより適切に反映する指標のあり方
- ・ 国土利用の質的向上を反映する指標のあり方
- ・ 地域の実情に応じた柔軟な目標