資料4

人口減少下の土地利用上の課題について

平成２８年１月２８日（木）

国土交通省　国土政策局

総合計画課　国土管理企画室

目次

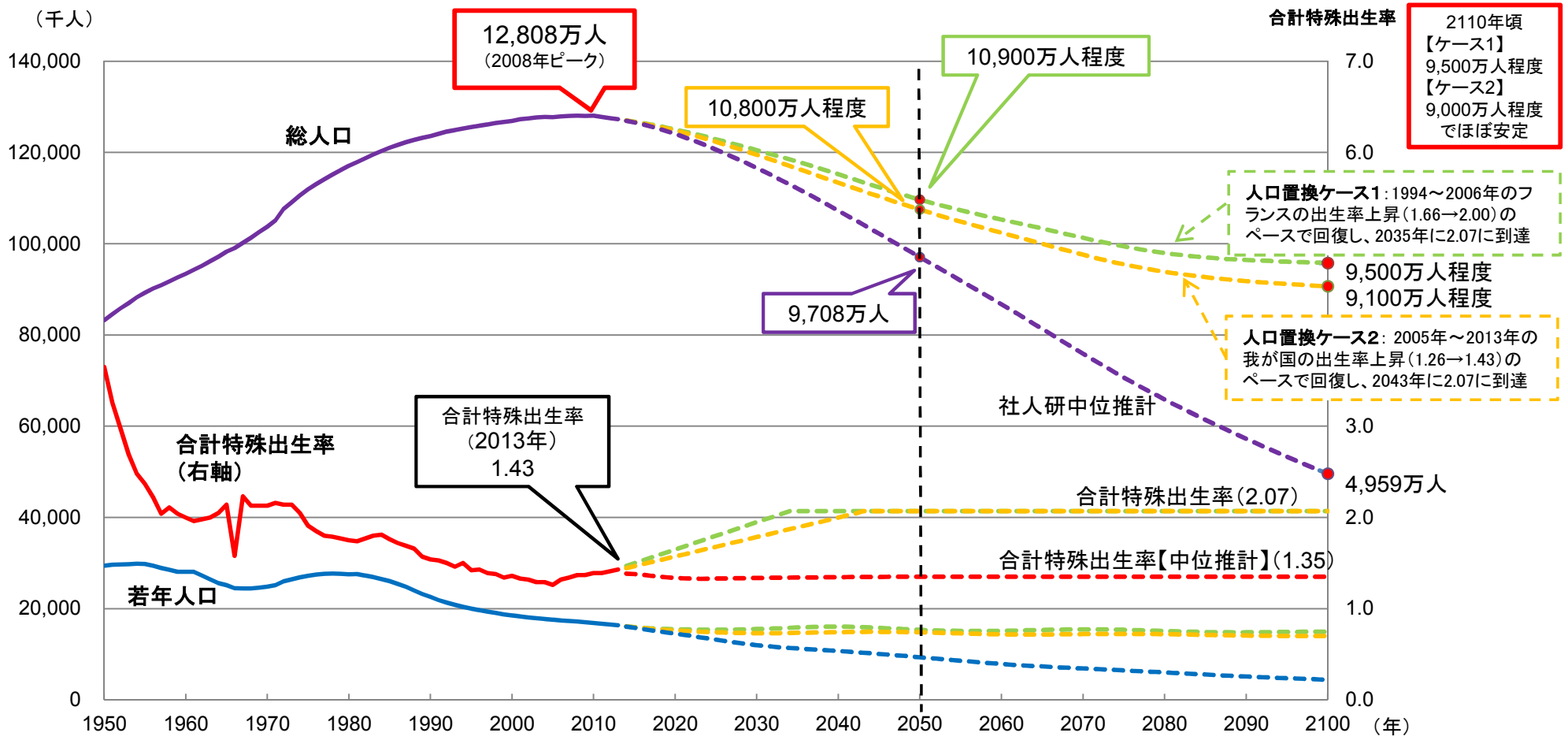
1. 近年の我が国における人口減少について
2. 市街地の低密度化等による影響とコンパクトシティ形成等の取組について
3. 災害リスクの高い地域から安全な地域への土地利用の誘導について
4. 自然環境・景観保全のための土地利用上の課題と取組について
5. その他現在の土地利用上の課題について
   i. 太陽光発電施設の設置
   ii. 規制白地地域の無秩序な開発

近年の我が国における人口減少について

本格的な人口減少社会の到来

国土交通省

○総人口は、2050年では1億人、2100年には5千万人を割り込むまでに減少。
○今後20年程度で出生率が我が国の人口置換水準(2.07)まで回復した場合には、人口減少のペースは緩やかになり、総人口は2110年頃から9千5百万人程度で安定的に推移。



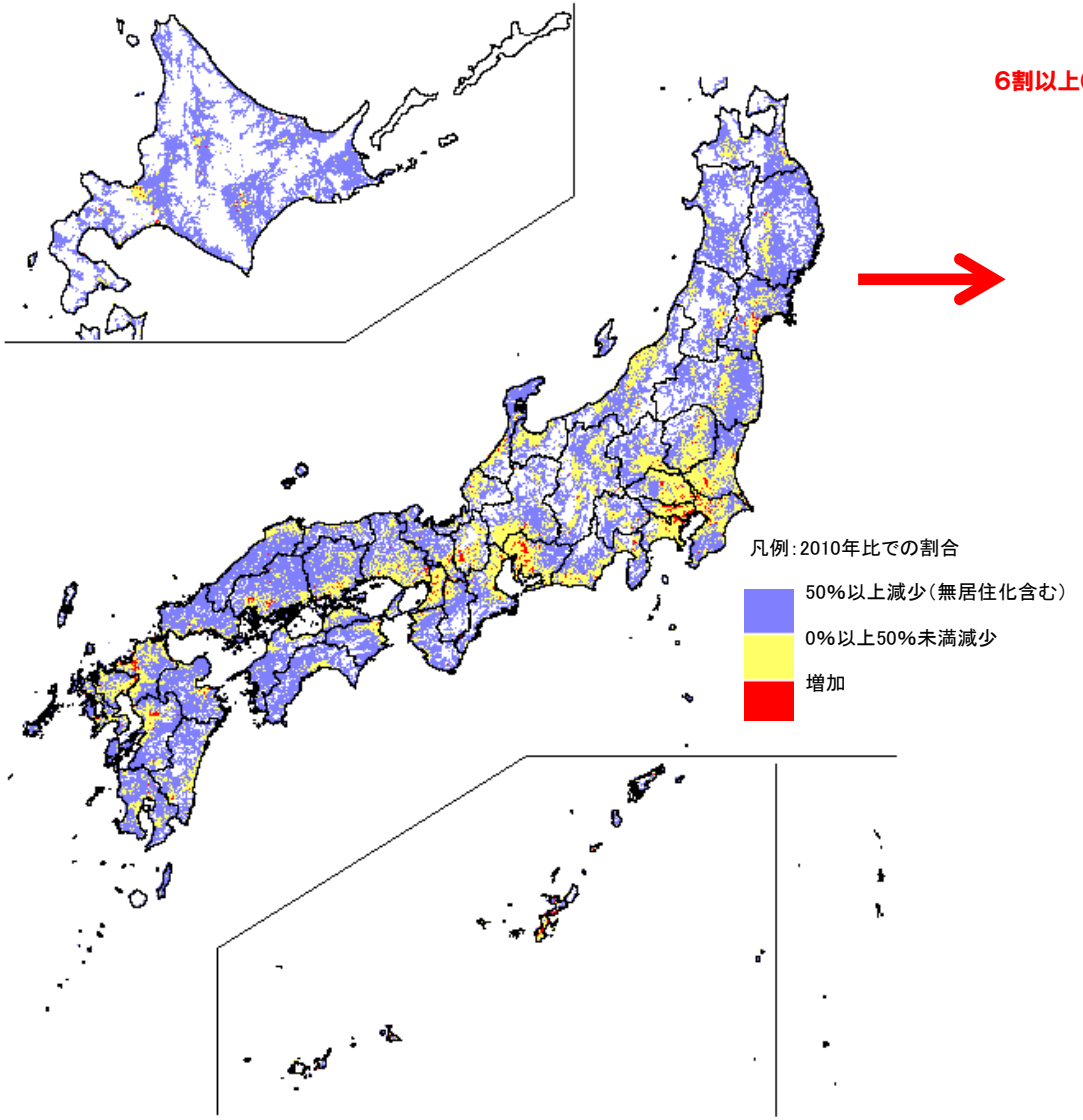
(出典)1950年から2013年までの実績値は総務省「国勢調査報告」「人口推計」、厚生労働省「人口動態統計」。推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」、厚生労働省「人口動態統計」をもとに国土交通省国土政策局作成。
(注1)「中位推計」は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」の中位推計(出生中位、死亡中位)。その他は同推計の年齢別出生率の仮定値と2012年の生命表による生残率を用いた簡易推計による。(「中位推計」と簡易推計の乖離率を乗じて調整)。各ケースの値はそれぞれの合計特殊出生率の想定にあうよう出生率仮定値を水準調整して試算。
(注2)「人口置換ケース1(フランスの回復ペース)」:2013年男女年齢(各歳)別人口(総人口)を基準人口とし(合計特殊出生率1.43)、1994～2006年におけるフランスの出生率の変化(1.66から2.00に上昇)の平均年率(0.03)ずつ出生率が年々上昇し、2035年に人口置換水準(2.07)に達し、その後同じ水準が維持されると仮定した推計。
「人口置換ケース2(日本の回復ペース)」:2013年男女年齢(各歳)別人口(総人口)を基準人口とし(合計特殊出生率1.43)、2005年～2013年における我が国の出生率の変化(1.26から1.43に上昇)の平均年率(0.02)ずつ出生率が年々上昇し、2043年に人口置換水準(2.07)に達し、その後同じ水準が維持されると仮定した推計。

2050年の我が国の国土の姿

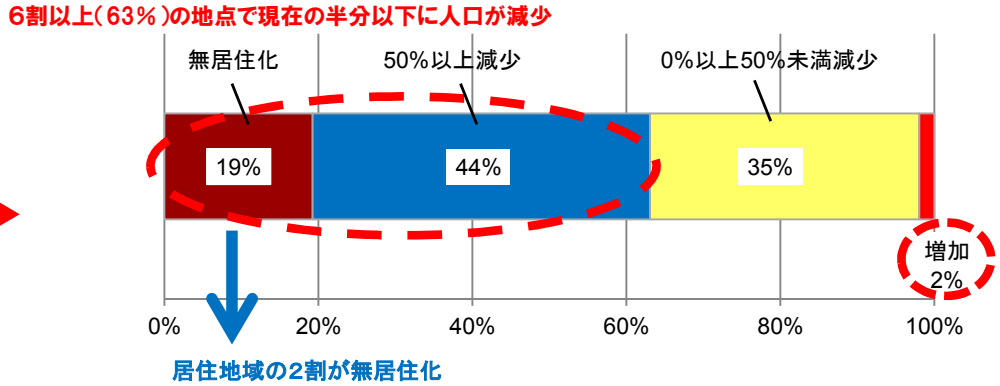
国土交通省

○2050年の我が国全体の姿を≪1km2毎の地点≫に区切ってみると、人口が半分以下になる地点が現在の居住地域の6割以上に(※現在の居住地域は国土の約5割)。
○人口規模が小さくなる市区町村ほど、人口減少率が高くなる傾向。特に、現在人口1万人未満の市区町村では人口がおよそ半分に減少。

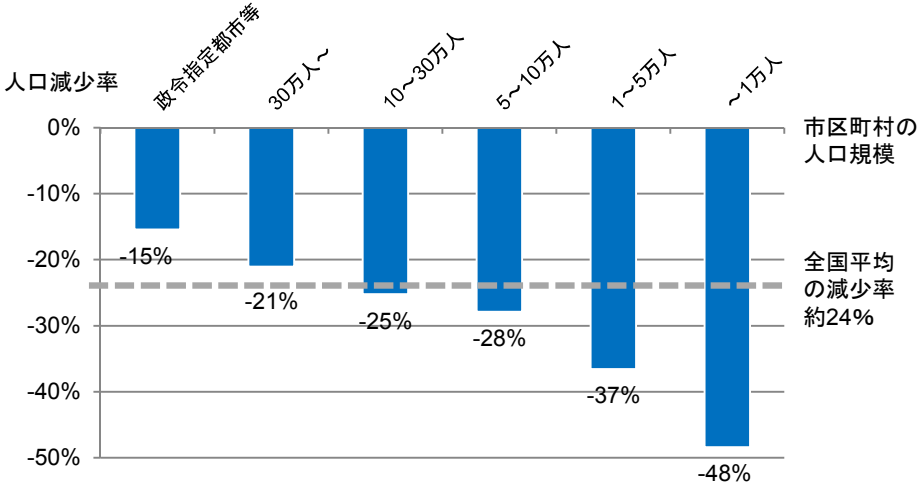
【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



人口増減割合別の地点数



市区町村の人口規模別の人口減少率

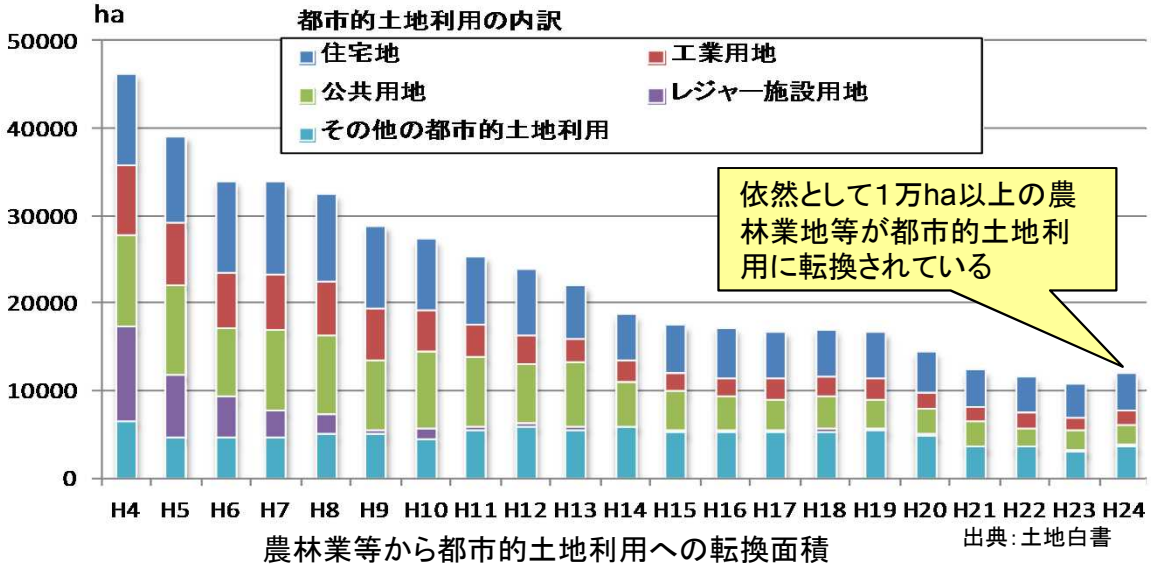


(出典) 総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土政策局推計値を基に作成。

土地利用効率性の低下

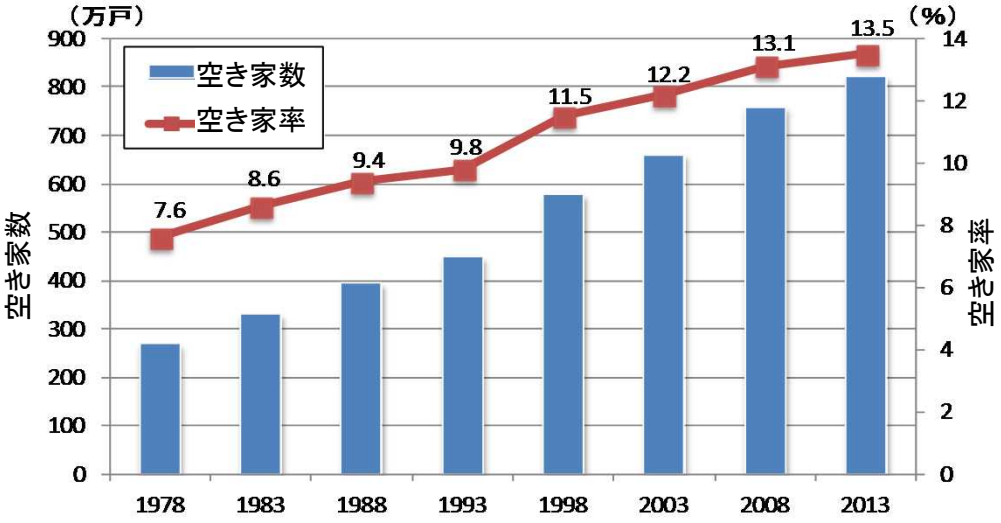
国土交通省

○人口減少下で、都市的土地利用への需要は減少しているが、依然として毎年１万ha以上の農林業地等が、都市的土地利用へ転換されている。
○それにも関わらず、空き家や耕作放棄などの低・未利用地が増加しており、総量として増加しているのみならず、細分化・分散化の恐れがある。



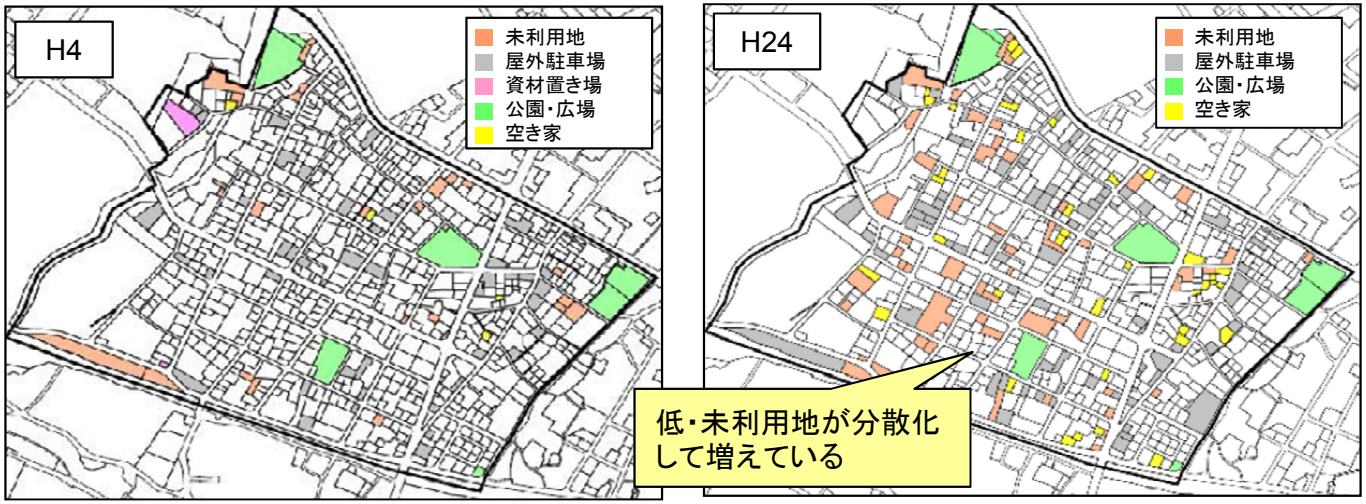
農林業等から都市的土地利用への転換面積

出典：土地白書



全国の空き家数と空き家率

出典：住宅・土地統計調査



低・未利用地の変遷（北関東の地方都市の中心市街地）

出典：H26土地白書

人口減少により、新たな都市的土地利用の需要は少なくなるにも関わらず、依然として農業的土地利用から新たな都市的土地利用への転換は進んでおり、一方で、市街地において低・未利用地が増えている。

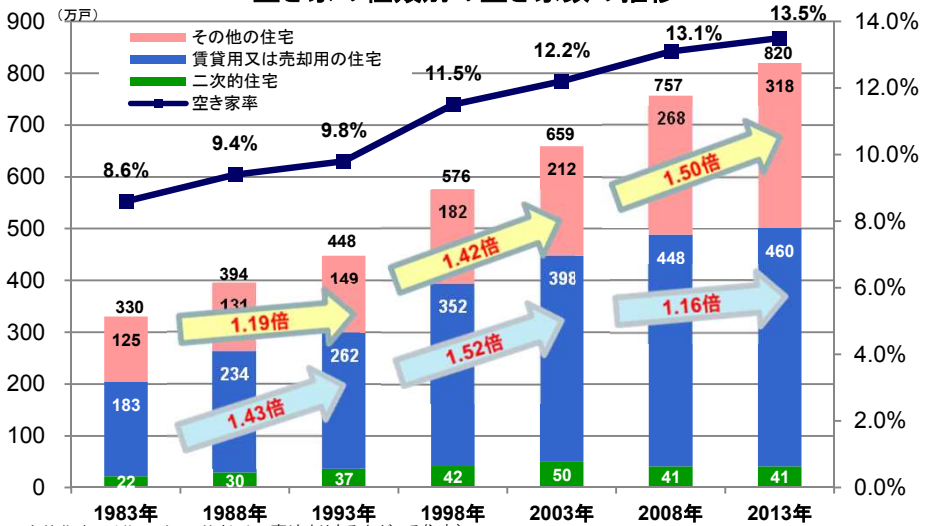
土地利用の非効率化

空き家の増加／土地の放置による国土の荒廃

国土交通省

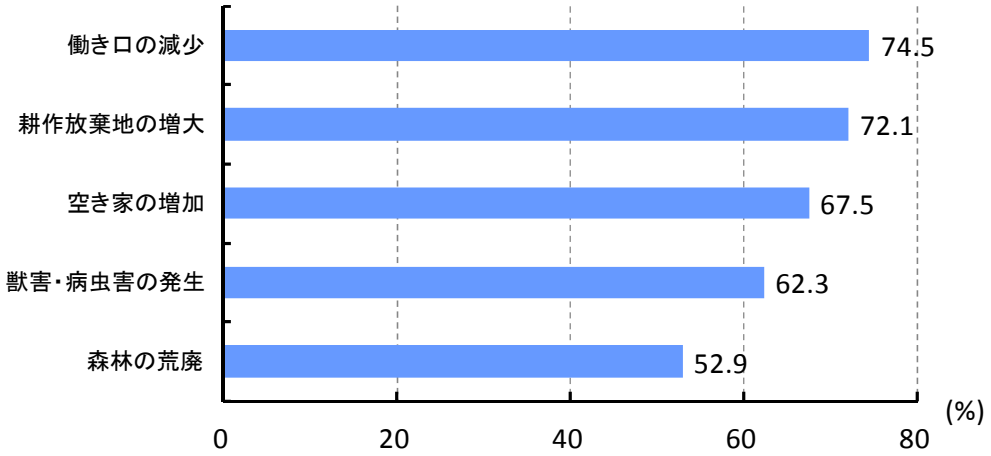
○空き家は、一貫して増加傾向にあり、この20年間で倍増。地域的には、甲信、四国地方で、空き家率の高い都道府県が見られる。
○特に過疎地域の集落では、荒廃農地や必要な施業が行われない森林等の問題が顕在化。
○長期にわたり土地を放置すると、①土壌浸食等による治山・治水上の問題、②農作物・林産物被害等の経済上の問題、③景観・生態系に係る問題等多岐にわたる問題の発生が懸念。

空き家の種類別の空き家数の推移



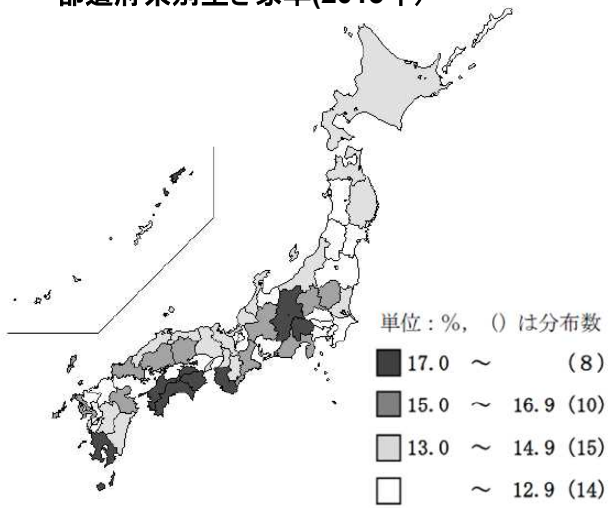
二次的住宅：別荘及びその他（たまに寝泊まりする人がいる住宅）
賃貸用又は売却用の住宅：新築・中古を問わず，賃貸又は売却のために空き家になっている住宅
その他の住宅：上記の他に人が住んでいない住宅で，例えば，転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など

過疎地域等の集落で発生している問題



（出典）総務省・国土交通省「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」（平成23年3月）を基に作成。
（注）市町村担当者へのアンケート結果（複数回答可）

都道府県別空き家率(2013年)



（出典）総務省「住宅・土地統計調査（速報集計）」（平成26年7月）を基に作成。

長期にわたり放置した土地の状態

安全に係る問題
- 間伐未実施による林内の光環境悪化やシカ食害等の林床植生の減少による土壌浸食
- 風倒被害

生産に係る問題
- 耕作放棄地における草本植生の繁茂が、イノシシ・サルの温床となることによる周辺耕作地農作物被害
- シカによる苗木の採食、樹皮剥ぎ
- ナラ枯れ、松食い虫被害

景観・生態系に係る問題
- 耕作放棄された棚田等の植生遷移に伴う景観の悪化
- 間伐未実施による林内の光環境悪化と林床植生の減少
- シカ食害による天然更新の阻害

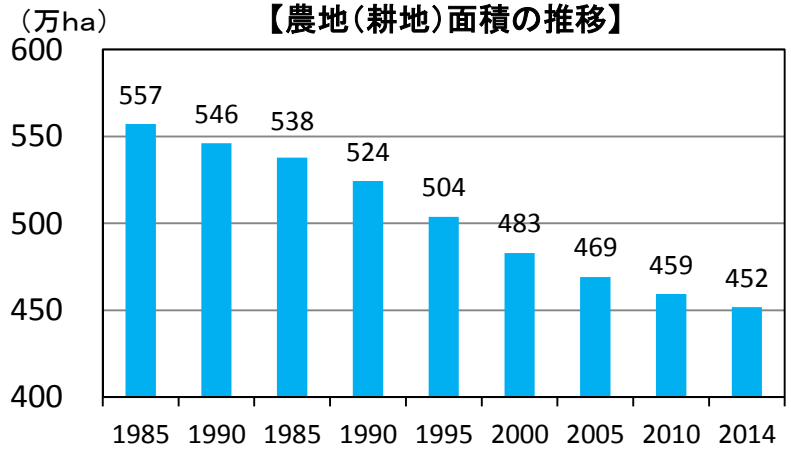
（出典）国土交通省国土政策局「長期的な国土の管理水準向上に資する選択的管理に関する調査」（平成24年3月）を基に作成。

国土空間の変化（国土の管理状況（農地、森林））

国土交通省

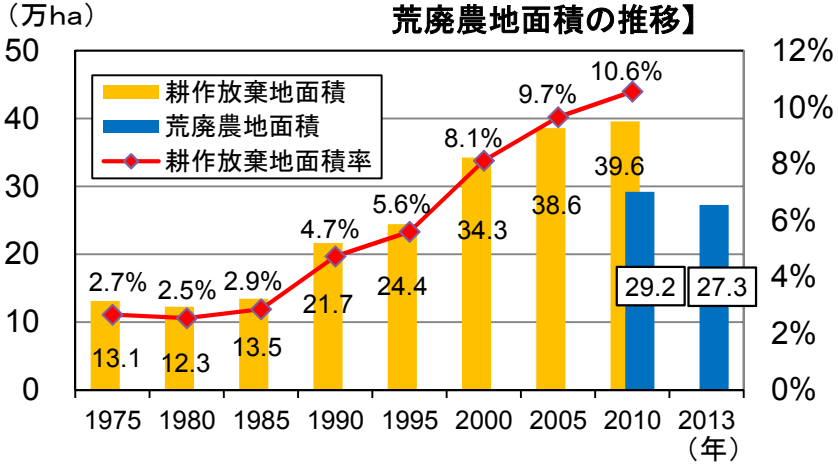
○農地が減少する中、荒廃農地【客観ベース】は27.3万ha（2013年）。また、耕作放棄地【主観ベース】は39.6万ha（2010年）でありこの20年間増加（耕作放棄地率は10．6％）。耕作放棄地率の高い市町村は山間部、半島部に多い。
○山林の保有規模が小さい林家は、施業や経営に対する意欲が低い傾向がある。

【農地（耕地）面積の推移】



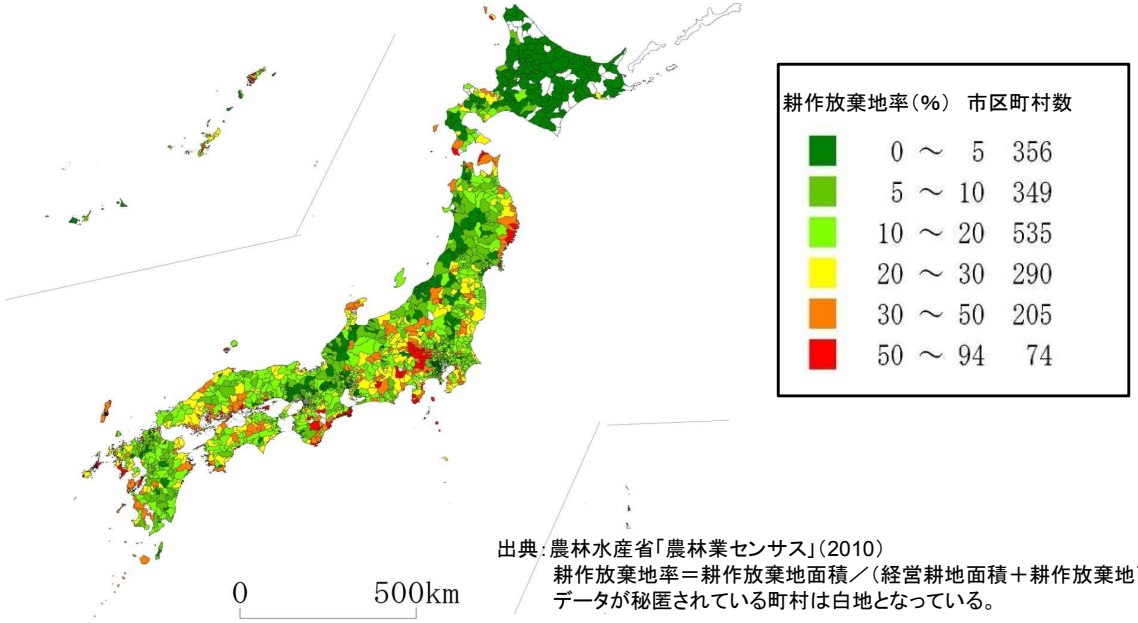
出典：農林水産省「耕地及び作付面積統計」より

【耕作放棄地面積及び耕作放棄地率と荒廃農地面積の推移】



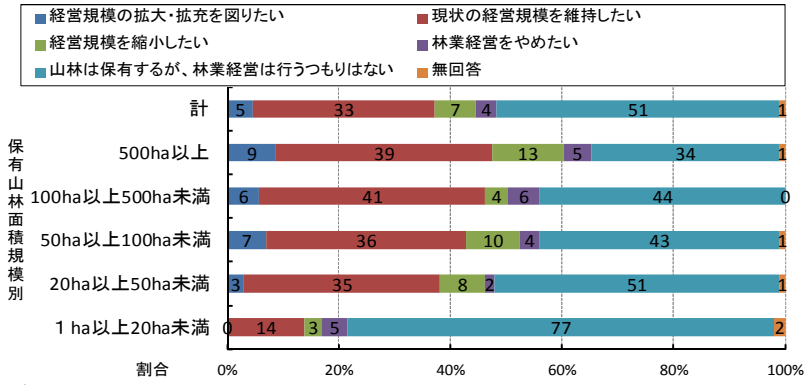
出典：農林水産省「農林業センサス」，「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」より
※「耕作放棄地」とは、以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地。
※「荒廃農地」とは、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」

【市区町村別耕作放棄地率分布（2010年）】



出典：農林水産省「農林業センサス」（2010）
耕作放棄地率＝耕作放棄地面積／（経営耕地面積＋耕作放棄地面積）
データが秘匿されている町村は白地となっている。

【今後の林業経営についての意向】



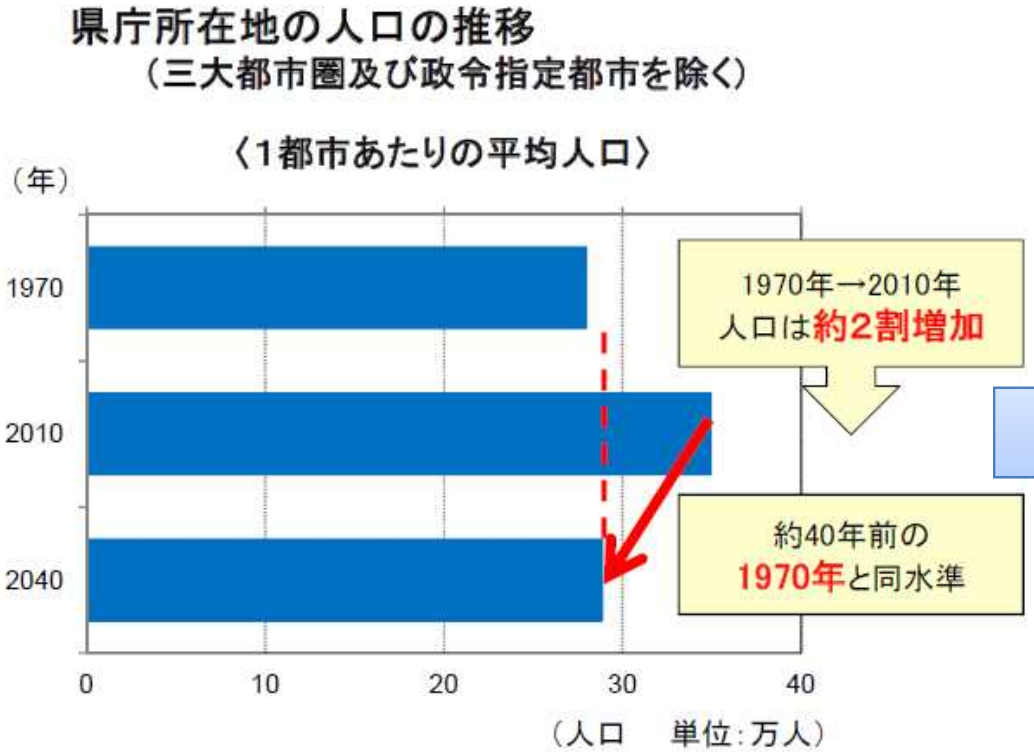
出典：林野庁「森林・林業白書（H25）」

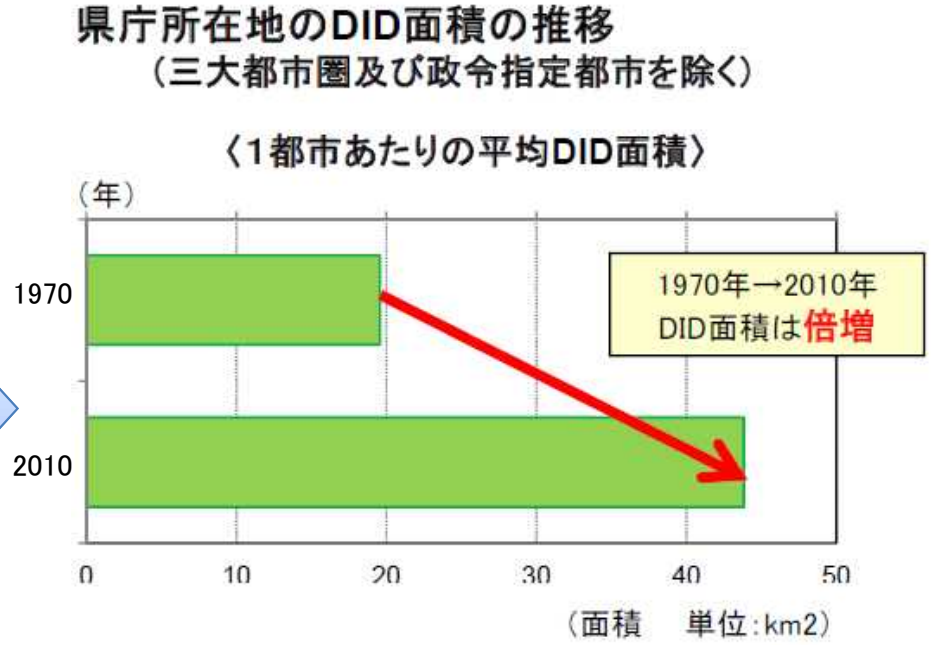
市街地等の低密度化による影響と
コンパクトシティ形成等の取組について

県庁所在地における人口とDID面積の推移

国土交通省

○　地方都市においては、これまで人口増加の受け皿として郊外の開発が進んだことにより、市街地が急速に拡大。
○　三大都市圏と政令指定都市を除いた全国の県庁所在地における1都市あたりの平均人口の推移と平均DID面積の推移を見ると、昭和45(1970)年から平成22(2010)年において、人口の増加率が2割程度であった一方、DID面積はほぼ倍増。
○　これらの都市においては、平成52(2040)年に再び昭和45年並の水準にまで人口が減少することが見込まれていることから、市街地面積が現状のまま変わらなければ、低密度な市街地が形成される可能性がある。





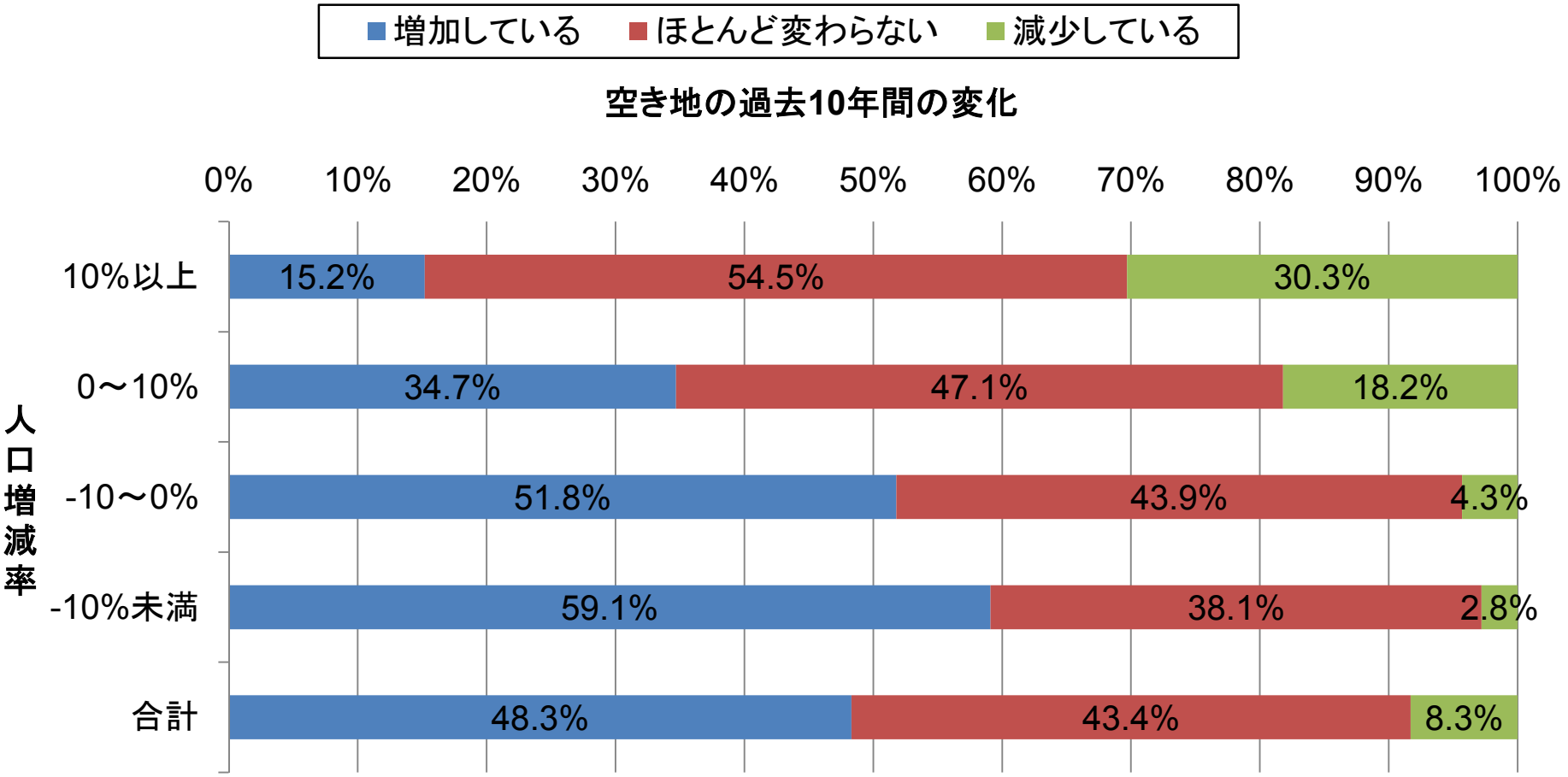
資料：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（平成24年1月推計）」より作成。
注：いずれの都市の人口・DID面積の算出においても、平成22年時点での三大都市圏及び政令指定都市を対象から除外している。

出典：平成27年版土地白書

人口増減別空き地の過去10年間の変化

国土交通省

○ 過去10年間における空き地の変化については、全体として「増加している」と回答した市区町村が約半数。
○ 過去10年間における市町村の人口増減率の階級別に見ると、人口減少率が高い地域ほど、空き地が増加していると回答した市区町村が多くなっており、人口減少と低・未利用地の増加が密接な関係にあることがうかがえる。
○ 人口増加率が0～10%の地域においても、約3分の1の市区町村において空き地が増加しているとの回答があり、人口が減少している地域だけでなく、人口が増加している地域においても、空き地の増加が見られる状況。



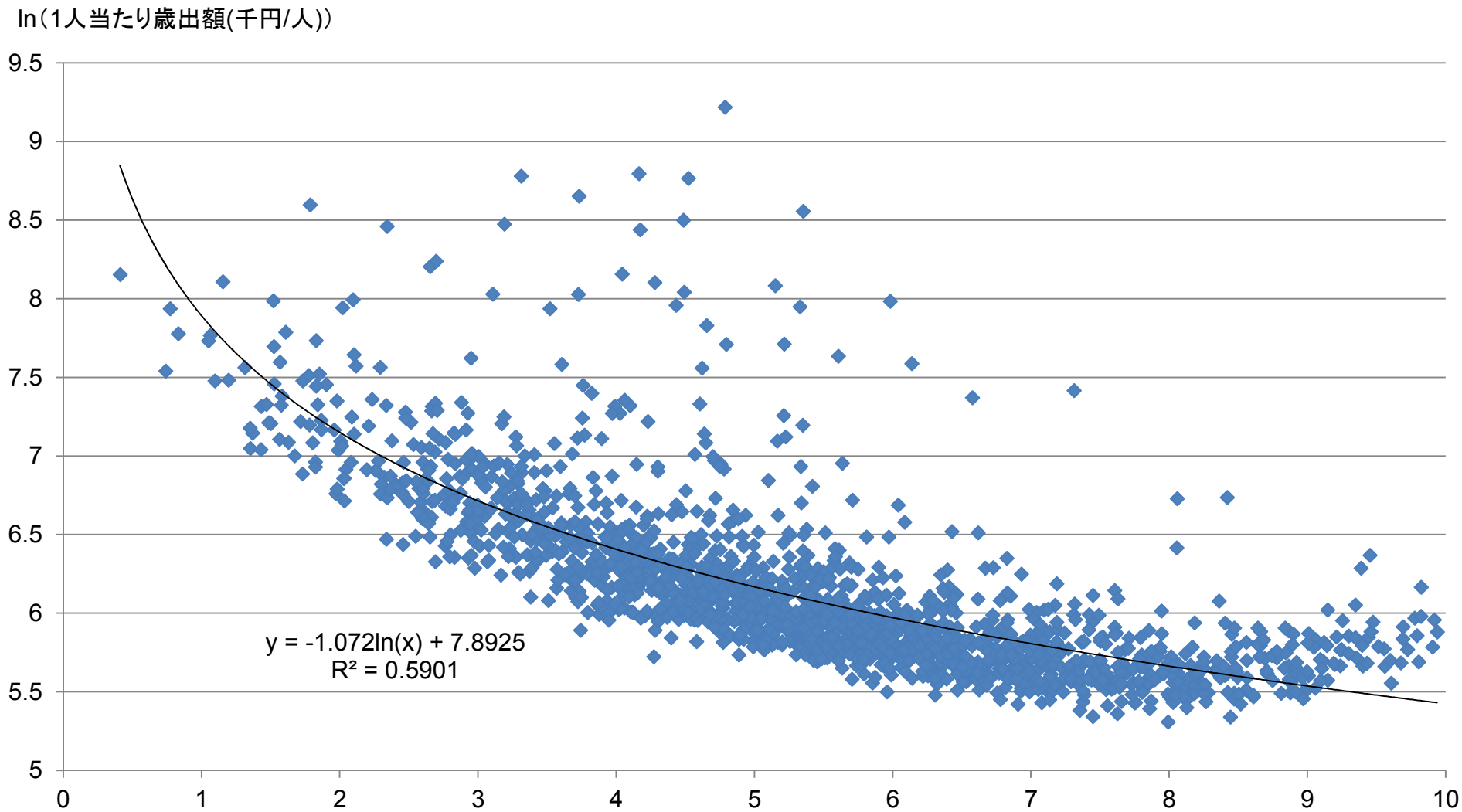
資料：国土交通政策研究所「空き地等の発生実態と対処状況に関するアンケート調査」（平成25年度）

出典：平成26年版土地白書

全国の市町村における人口密度と住民一人当たりの歳出の関係

国土交通省

○ 全国の市町村における人口密度と住民一人あたりの歳出の関係を調べると、両者の間には負の相関。
○ 住宅の立地が低密度化した場合、公共施設等のインフラの維持管理のための費用が過大となることが想定される。



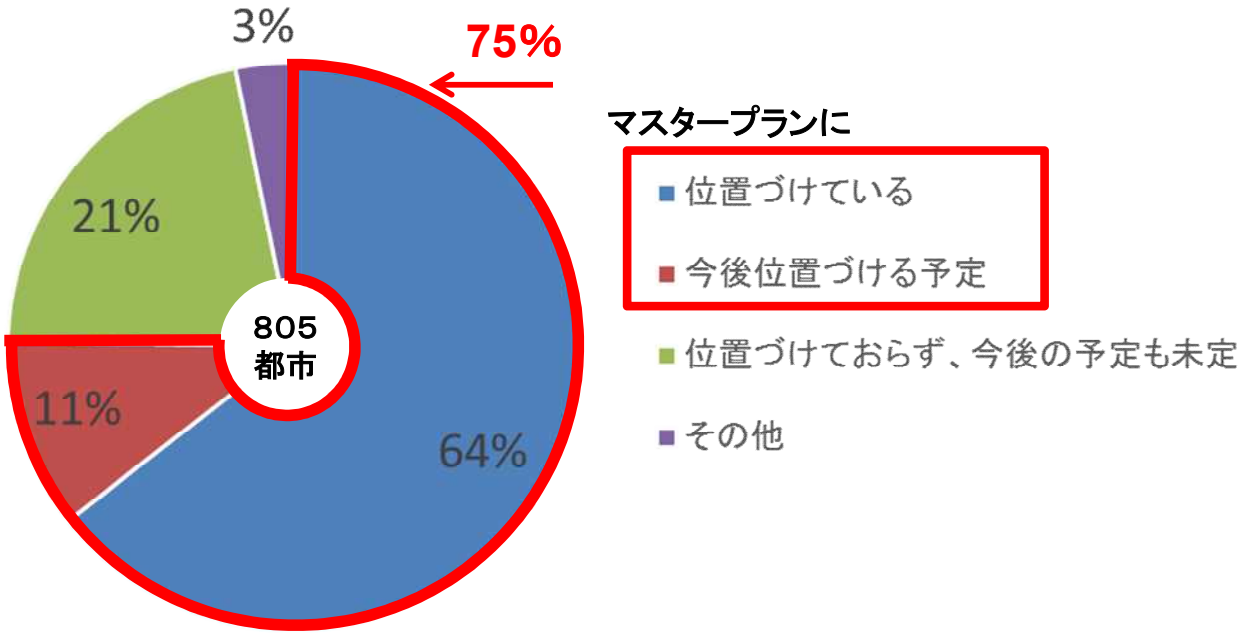
（資料）総務省「市町村別決算状況調」、「住民基本台帳に基づく人口」より作成。
注：行政コストは、平成24年度の各市町村の歳出少額から公債費・諸支出額・前年度繰上を除いたもの。
人口密度は、平成25年3月31日時点の数値を使用。

出典：平成27年版土地白書

市町村マスタープランでの位置付け

国土交通省

○ 「コンパクト化」を位置付けている**都市（政令市・市・区）**の割合（H27年4月現在）



※平成の合併後未策定の場合は、合併前の旧市町村で策定したマスタープランも含む。
※新規策定予定のマスタープランのうち、コンパクト化等の文言がある程度決まっているものも含む。

○ 「コンパクト化」を位置付けている**都市（政令市・市・区・町・村）**の割合（H27年4月現在）

	政令市		市・区		町		村		合計	
	都市数	割合	都市数	割合	都市数	割合	都市数	割合	都市数	割合
位置づけている	18	95%	501	64%	142	36%	3	14%	664	54%
今後位置づける予定	1	5%	86	11%	51	13%	1	5%	139	11%
位置づけておらず、今後の予定も未定	0	0%	173	22%	188	47%	18	82%	379	31%
その他	0	0%	26	3%	16	4%	0	0%	42	3%
	19		786		397		22		1,224	

出典：国土交通省作成資料

コンパクトシティの形成や公的不動産の再配置を都市機能の充実につなげる取組（例）

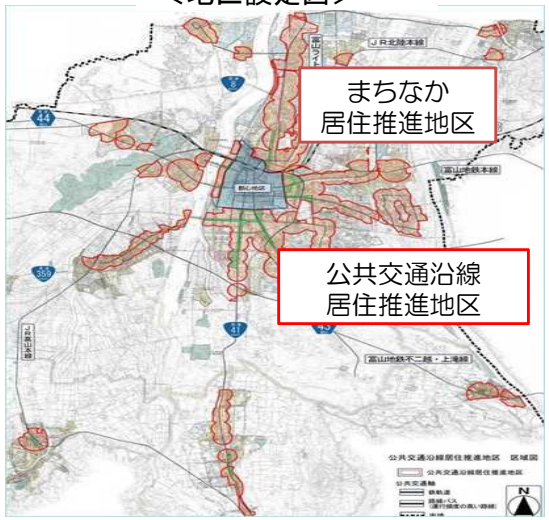
国土交通省

コンパクトシティ形成に向けた都市・交通政策等の一体的な実施

富山県富山市

- 公共交通で結ばれた徒歩圏の整備によりコンパクトシティを志向
- 都市機能の集約と居住の誘導を目指し、「まちなか居住推進地区」及び「公共交通沿線居住推進地区」を設定
- 市が両地区への住宅建設や居住に助成
- まちづくりと公共交通の利活用推進（LRT、バス等）を一体的に実施するとともに、周辺農村部も含めて、福祉政策、農業政策、環境政策等とも連動させ総合的に推進

＜地区設定図＞



コンパクトシティ形成に向けたプロセスの明示と市営団地の再編

北海道夕張市

- 概ね20年後を見据え、当面は地区ごとの市街地のコンパクト化を、さらに長期的には特定地区への市街地の集約化を目標とした都市計画マスタープランを策定
- 策定時には、将来的な都市像についての複数の案を住民に提示し意見聴取
- 計画の実現に向け、
  - ー中心部において市営団地を整備
  - ー空室が目立つ市営団地において、住民との話し合いを経て、団地内での居住を集約化し、コミュニティの維持と維持管理費の削減

＜中心部に整備された団地（「歩団地」）＞

公的不動産の再配置による都市機能の充実化

新潟県長岡市

- 郊外に立地していた市役所機能を、まちなか（長岡駅前）に移転・分散配置
- 屋根付き広場やアリーナなど、市民活動と交流の拠点となる場に市役所を併設し、まちなかの賑わいを創出
- 子育てや生涯学習・福祉といった市民サービスを提供する場も整備
- 商業機能の衰退により疲弊した中心市街地を、市民が利用するエリアへと再生

＜まちなかにおける公的機能の展開＞

出典：平成27年版土地白書

都市再生特別措置法等の改正（概要）

国土交通省

平成26年8月1日施行

背景

・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

法律の概要

●立地適正化計画（市町村）

・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成

・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土俵づくり（多極ネットワーク型コンパクトシティ）

都市機能誘導区域

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進

〇誘導施設への税財政・金融上の支援

・外から内(まちなか)への移転に係る買換特例 税制

・民都機構による出資等の対象化 予算

・交付金の対象に通所型福祉施設等を追加 予算

〇福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和

・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能

〇公的不動産・低未利用地の有効活用

・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援 予算

◆歩いて暮らせるまちづくり

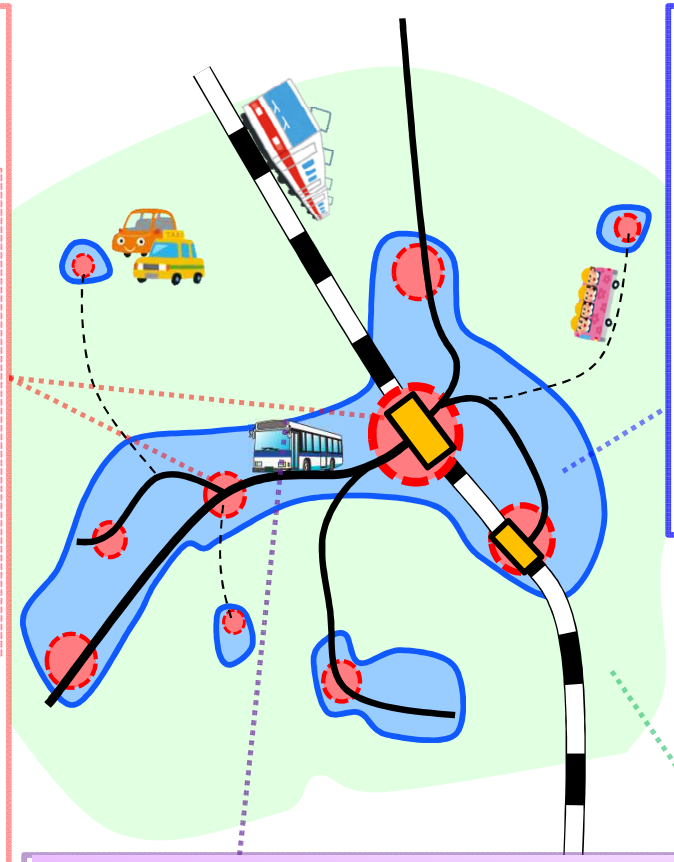
・附置義務駐車場の集約化も可能

・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ

・歩行空間の整備支援 予算

◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール

・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ



居住誘導区域

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

◆区域内における居住環境の向上

・公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助 予算

・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度（例：低層住居専用地域への用途変更）

◆区域外の居住の緩やかなコントロール

・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ

・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能

◆区域外の住宅等跡地の管理・活用

・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ

・都市再生推進法人等（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度

・協定を締結した跡地の適正管理を支援 予算

公共交通

維持・充実を図る公共交通網を設定

◆公共交通を軸とするまちづくり

・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援（地域公共交通活性化再生法）

・都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所や駅前広場等の公共交通施設の整備支援 予算

※下線は法律に規定するもの

出典：国土交通省作成資料

コンパクトシティを実現するための広域調整について

国土交通省

○ 事例「福島県商業まちづくり推進条例」

大規模小売店舗の郊外への出店が、複数の市町村に影響を及ぼし得ることから問題となった。

2005年、福島県は、商業まちづくりの推進に関して、県、小売事業者等及び県民の責務を明らかにし、基本的な方針及び特に規模の大きな小売商業施設の立地について広域の見地から調整するために必要な事項等を「福島県商業まちづくり推進条例」を制定。

条例は、商業まちづくりの推進に関するビジョンの策定、特定小売商業施設（店舗面積6,000㎡以上）の立地に関する広域の見地からの調整、特定小売商業施設の地域貢献活動の促進を定める。

県民、事業者 まちづくり団体

・商業まちづくりの推進への参加と協力
・地域貢献活動の促進

連携と協働による商業まちづくり

市町村

・小売商業施設の適正な配置
・適正な土地利用の推進
・商業振興施策の実施

県

・特定小売商業施設の適正な配置
・商業振興に関する施策による市町村等のまちづくりへの支援

市町村の役割 ～まちづくりの主体～

市町村の商業まちづくりに関する基本的な方向の明示

■商業まちづくり基本構想の策定

・商業まちづくりの推進に関する基本的な方針（市町村）
・小売商業施設の誘導及び抑制を図る地区に関する事項
・商業まちづくりの推進のための施策に関する事項　等

主体的なまちづくりの推進

■住民との協働による商業振興に関する施策の計画的な実施と適正な土地利用の一体的な取組

イコールパートナー

県の役割 ～まちづくりを支援～

県の商業まちづくりに関する基本的な方向の明示

■商業まちづくり基本方針の策定

・商業まちづくりの推進に関する基本的な方針（県）
・市町村の基本構想策定支援や商業まちづくりの推進のための事業実施を支援　等

特定小売商業施設の広域の見地からの調整

■特定小売商業施設の立地の誘導及び抑制に関する地域の考え方の明示と立地調整

地域貢献活動の促進

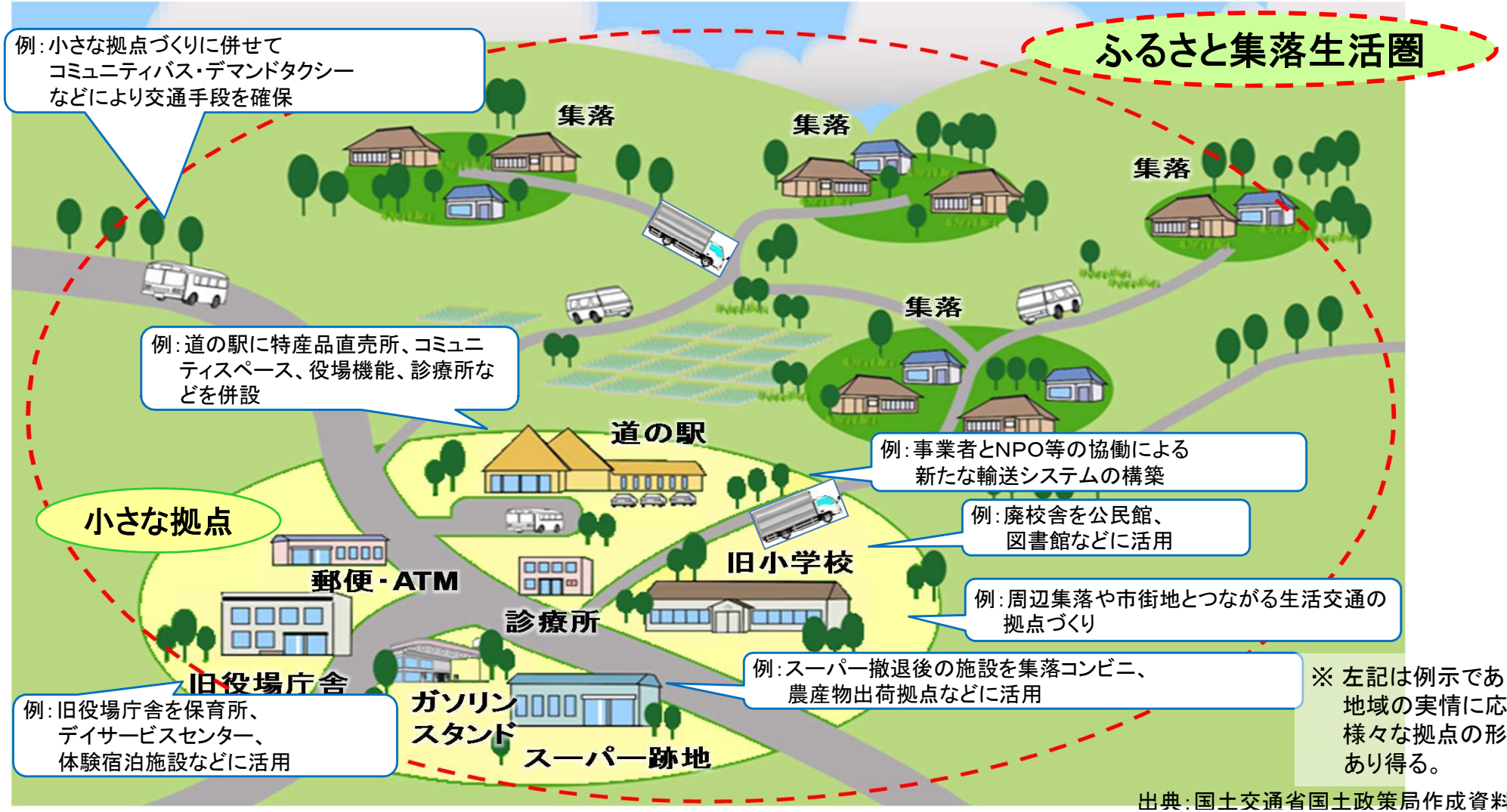
■地域貢献活動ガイドラインの策定及び地域貢献活動の計画と実施状況を公表

出典：福島県商業まちづくり推進条例リーフレット

「小さな拠点」の取組について

国土交通省

○　人口減少や高齢化が進む中山間地域等では、小規模な集落が広い範囲に点在。
○　こうした状況で、住民の生活に必要な生活サービス機能（医療・介護・福祉、買い物、公共交通、物流、燃料供給、教育等）やコミュニティ機能が維持出来なくなってきている地域がある。
○　「小さな拠点」とは、小学校区など複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々なサービスや地域活動の場などを歩いて動ける範囲に集め、周辺集落とネットワークでつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくろうとする取組。



※ 左記は例示であり、地域の実情に応じて様々な拠点の形があり得る。

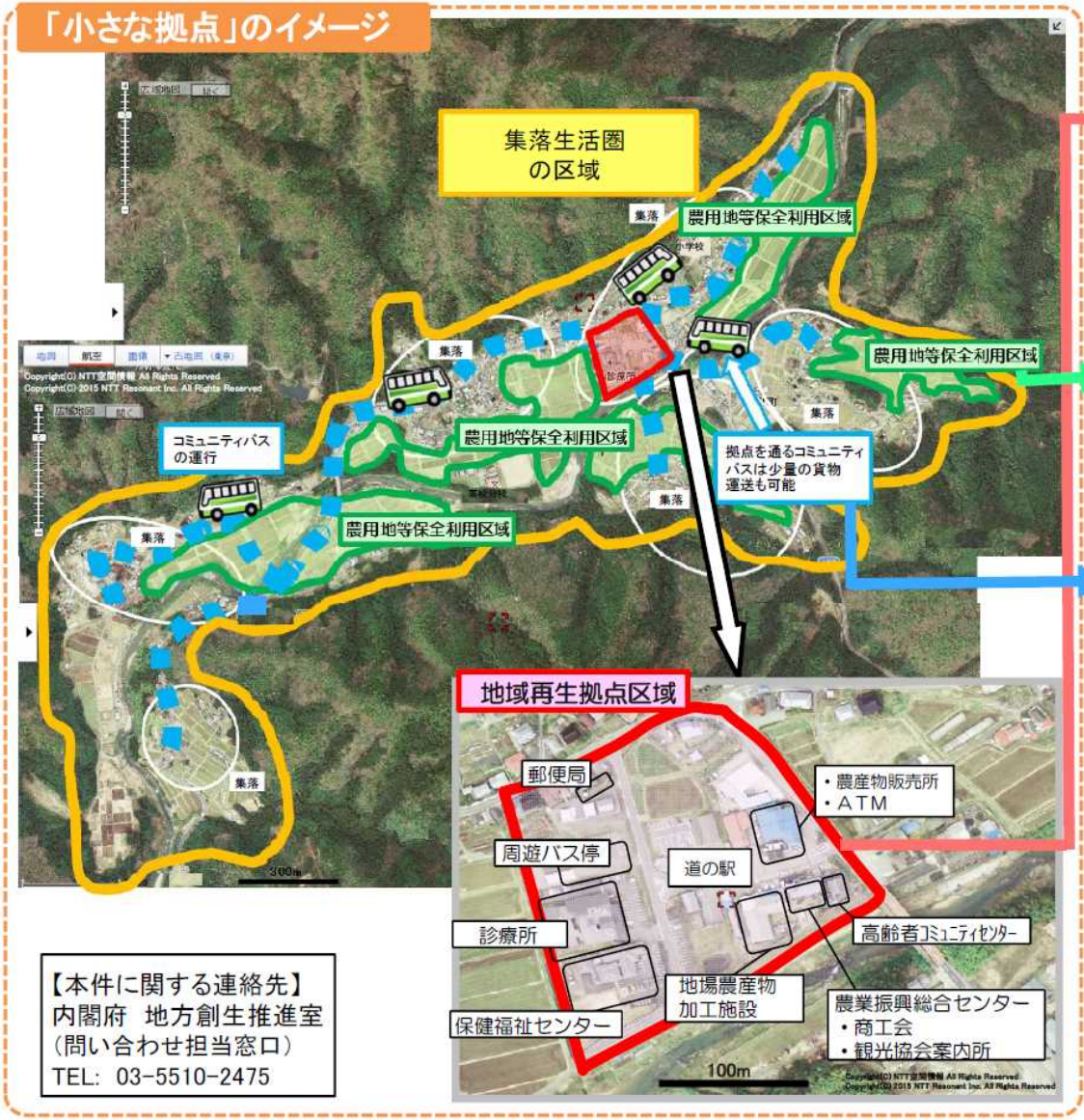
出典：国土交通省国土政策局作成資料

「小さな拠点」づくりに向けた地域再生土地利用計画による誘導

国土交通省

○　地域再生計画の認定を受けた市町村は、地域再生土地利用計画を作成できる。
○　地域再生土地利用計画において記載した地域再生拠点区域にその立地を誘導すべき集落福利等施設の立地について、農地転用の許可、農振農用地除外及び開発許可に係る特例を設け、手続の円滑化を図るとともに、誘導施設の整備に関する届出・勧告・あっせんにより、地域再生拠点区域への誘導を図る。

「小さな拠点」のイメージ



【本件に関する連絡先】
内閣府　地方創生推進室
（問い合わせ担当窓口）
TEL:　03-5510-2475

地域再生計画（地方公共団体作成、内閣総理大臣認定）において、地域住民と協議して、小さな拠点づくりの将来ビジョンを作成　【第5条第4項第5号、第6号】

Ⅰ　複数の集落を含む生活圏（集落生活圏）の中に「地域再生拠点」を形成し、生活サービスを提供する施設を集約　法律

○市町村が地域再生土地利用計画に、集約する施設を設定【第17条の7】
・生活サービス施設（診療所、保育所、公民館、商店、ガソリンスタンド等）
・就業機会を創出する施設（地場産品の加工・販売所、観光案内所 等）
➢ 届出・勧告・あっせんにより、施設の立地誘導　【第17条の8】
➢ 農地転用許可・開発許可の特例【第17条の10、第17条の12】

Ⅱ　優良農地の保全・利用を図り、基幹産業である農林水産業を振興　法律

○市町村が、知事、農業関係者等と協議し、地域再生土地利用計画に、農用地等保全利用区域を設定　【第17条の7】
➢ 地域ブランド作物の栽培に係る助言等、必要な援助を実施
➢ 計画に即した農地利用を行わないおそれがある場合には勧告【第17条の9】

Ⅲ　集落と地域再生拠点を結ぶネットワークを確保　法律

○市町村が、地域再生計画に、自家用有償旅客運送者が集落生活圏において行う事業を位置付け【第5条第4項第6号】
自家用車を用いて地域住民を運送する際に少量の貨物も運送可能に【第17条の13】
○集落生活圏内外のネットワークとの連携（バスの乗継拠点の整備 等）【第17条の7】

Ⅳ　生活サービスを提供する担い手を確保　法律

○NPO法人、一般財団法人、株式会社等のほか、新たに社会福祉法人等の多様な主体が地域再生推進法人となることを可能に【第19条】
地域再生戦略交付金の直接の支援対象に

小さな拠点形成のための財政的支援

○各省予算事業を連携させて、総合的に財政支援
➢ 地方版総合戦略に関する施策の実施を明確な政策目標の下で支援
（地方創生先行型交付金【26年度補正予算1700億円】）
➢ 既存の補助金等の支援制度の“すき間”を埋めて効果を高める財政支援
（地域再生戦略交付金【26年度補正予算50億円、27年度予算70億円】）

出典：内閣府地方創生推進室資料より国土交通省国土政策局作成

「小さな拠点」づくり取組事例（秋田県 由利本荘市 笹子地区）

国土交通省

行政主導の取組事例。バイパスの完成を契機として、基幹集落に道の駅、農産物直売所、福祉施設、診療所等を集約的に整備。もともと同エリア（徒歩圏）にあったスーパー、郵便局、JA支店などを含めて生活拠点を形成。

秋田県由利本荘市

地区の概要

・地区人口 ： 1,830人　（H24.9.30 現在）
・世　帯　数 ： 595世帯　（H24.9.30 現在）
・総面積の約85%が森林。林業（木材・山菜）が盛ん。
・福祉サービスが遠く、地区内の整備が急務だった。
・中心を通る国道18号線は冬季閉鎖区間があったがH8にバイパスが完成し、通年通行可能となった。

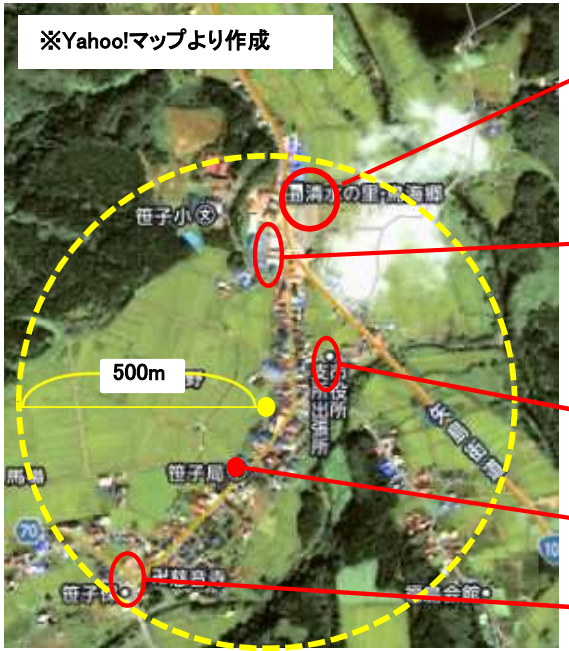
（左から）道の駅・直売所

取組概要

〇H8のバイパス完成により、道の駅を軸とする拠点整備構想が行政により立案された。
〇地区には元々JA（金融含む）、Aコープ、郵便局等が集まったエリアがあり、その特性を拠点づくりに活用。
〇同敷地内に福祉施設（H16）、道の駅（H17）、診療所（H18）を順次整備。道の駅は、物販、飲食店、農産物加工施設から構成。更に、徒歩圏に公民館と出張所（市）を整備。
〇集落間の移動経路確保のため、市がコミュニティバスを運行。住民からの要望により、ダイヤや経路の見直しを実施。

効果

〇交通手段のない高齢者でも、公共交通と徒歩で一通りの生活サービスが受けられる地域づくりが図られた。



1km圏に複数の生活サービスを集積
（〇：本取組で整備、●：既存施設）

出典：国土交通省国土政策局作成

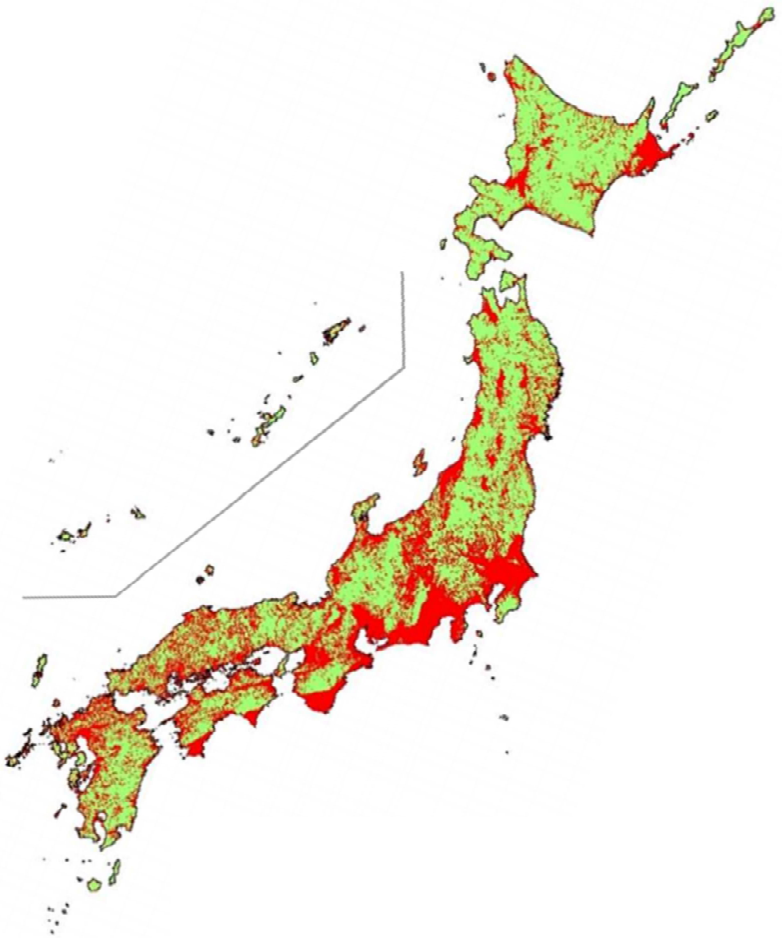
災害リスクの高い地域から安全な地域への土地利用の誘導について

災害リスクの高い地域への対応／災害リスクの高い地域の広がりと人口分布

国土交通省

◯ 国土面積のうち約35%が何らかの災害リスクの高い地域
◯ 災害リスクの高い地域に居住する人口は全人口の70%以上を占め、災害リスクの高い地域に人口が分布

５災害いずれかの災害リスクのある地域の分布状況



対象災害	災害リスクの高い地域の面積（国土面積に対する割合）	災害リスクの高い地域内人口（全人口に対する割合）
洪水	約20,000㎢（5.3%）	3,671万人（28.6%）
土砂災害	約59,200㎢（15.7%）	613万人（4.9%）
地震災害（震度被害）	約44,300㎢（11.7%）	5,888万人（46.3%）
地震災害（液状化被害）	約48,700㎢（12.9%）	5,743万人（44.8%）
津波災害	約19,000㎢（5.0%）	2,610万人（20.4%）
５災害いずれか	約131,400㎢（34.8%）	9,442万人（73.7%）

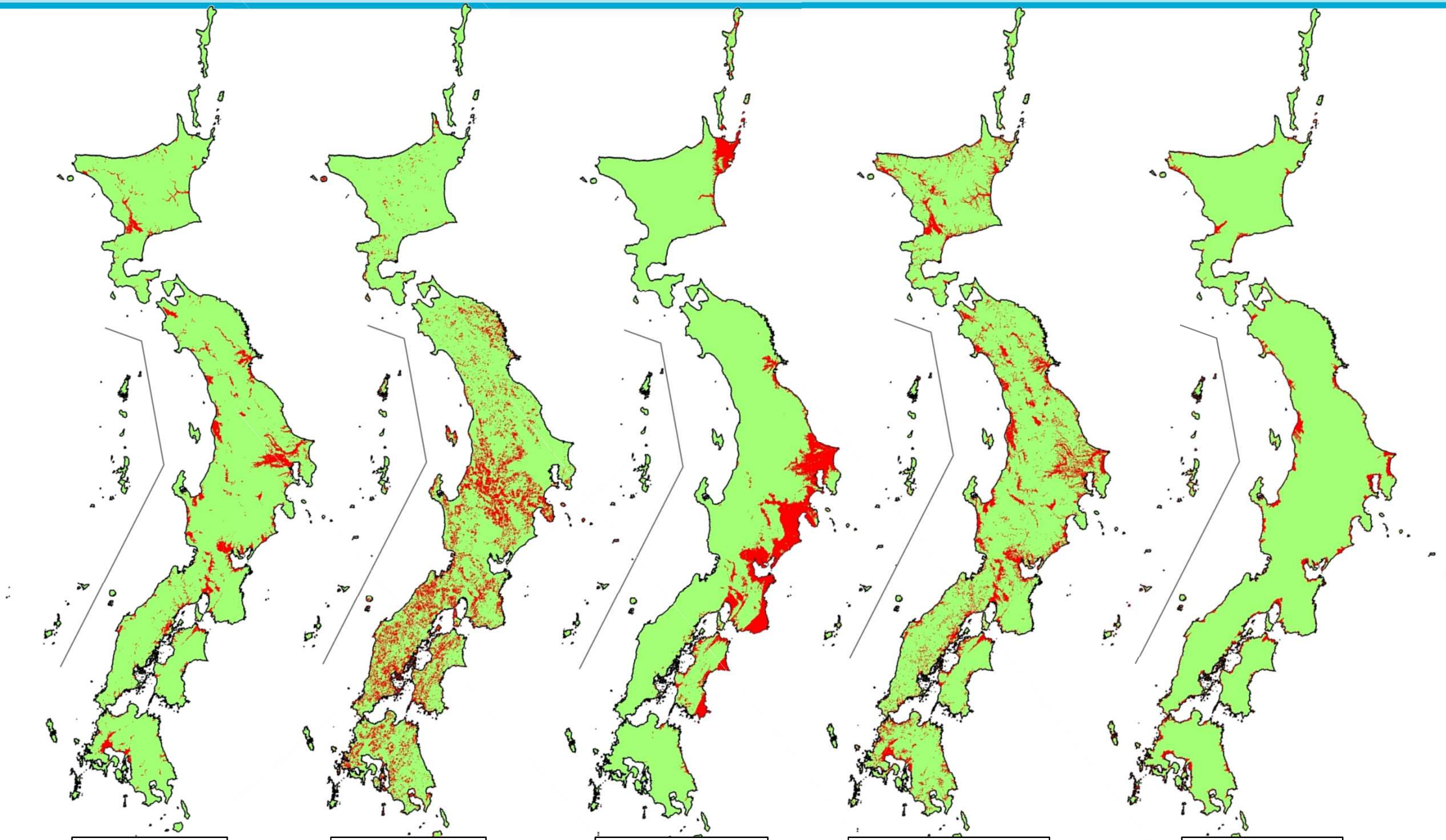
※ 災害リスクの高い地域の定義
【洪水】 国土数値情報の「浸水想定区域データ」より、浸水深が「＞０」となるエリア。
【土砂災害】 国土数値情報の「土砂災害危険箇所データ」のうち、土石流、地すべり、急傾斜地崩壊に 関する危険区域等のエリア。
一部、点データや線データが含まれることから、各箇所の全国的な平 均面積を踏まえて面データに変換している。
【地震災害（震度被害）】 地震調査研究推進本部が公表している「確率論的地震動予測地図」における、 ３０年間で震度６弱以上となる確率が２５%以上となるエリア。
【地震災害（液状化被害）】 日本の地形・地盤デジタルマップの微地形区分メッシュとメッシュ傾斜から、 学術的に液状化の危険性が高いとされているメッシュを抽出したエリア。
【津波災害】 簡易な数値計算で算出した津波浸水エリア。津波防災地域づくり法に基づく「津波浸水想定」 が全国で設定されていないため、簡易な想定で代用している。

なお、リスクエリア内人口は、2010年国勢調査地域メッシュ統計（総務省提供）の人口分布からリスクエリア に重なるメッシュ（1km）の人口を抽出した。
メッシュ内にリスクエリアの境界がある場合は、面積按分を用いた。

出典：「新たな国土形成計画」参考資料より作成

（参考）災害別リスク地域

国土交通省



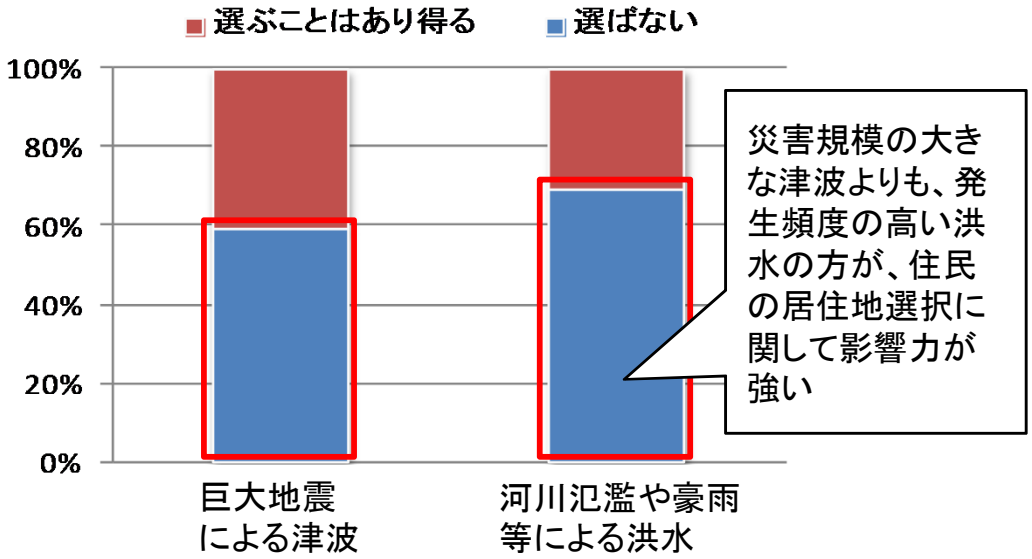
出典：国土審議会第４回計画部会（平成26年）資料

安全な地域への居住に関する住民の意向

国土交通省

○新たに居住地を選ぶ際は、多くの住民がリスク地域を避けたいという意向を有している。
○巨大地震による津波のリスク地域であることが判明した場合、74％の住民がいずれかの時期（家族や仕事の都合、住居の立替の際など）に移転したいという意向を有している。
○安全な場所への移転に関して、「移転先の利便性や生活環境」を重視する住民が63％と最も多い。

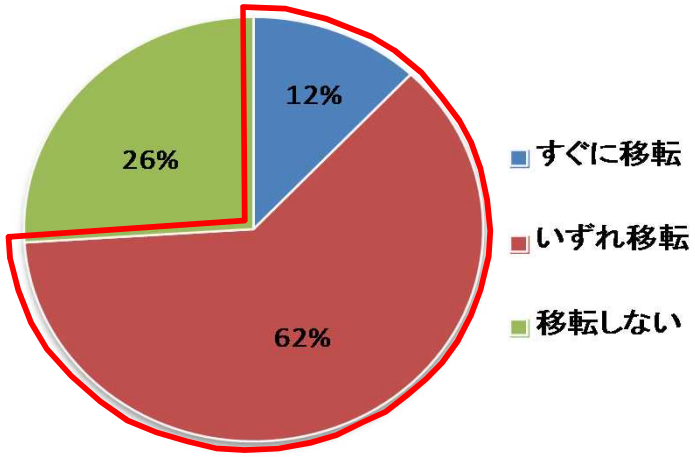
○新たに居住する場所を選ぶ際に、災害リスク地域を選ぶか



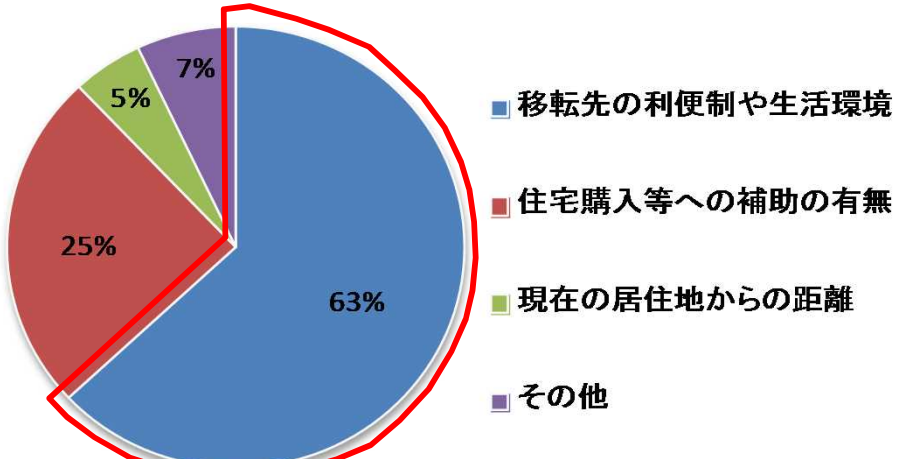
災害リスク地域を居住地として選ぶ理由
・通勤に便利な場所だから
・住み慣れた地域だから
・地価や家賃が安いから　等

⇒ 安全な地域でこの条件が満たされていれば、あえて災害リスク地域を選ばない可能性あり

○巨大地震による津波のリスク地域であることが判明した場合、安全な場所への移転を考えるか



○安全な場所への移転に関して重視すること



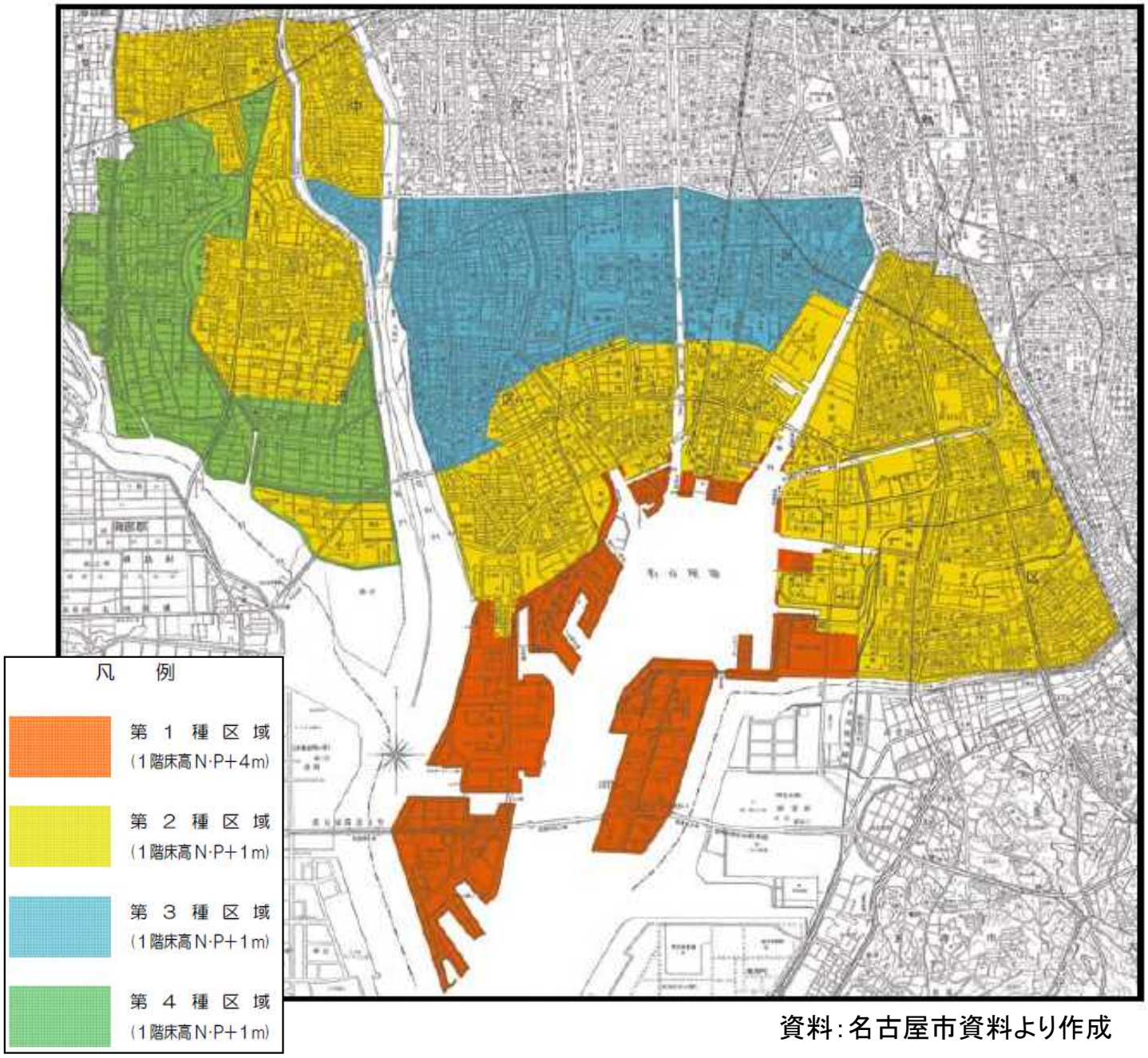
リスク情報の適切な周知と安全な地域における居住環境等の整備により、リスク地域への人口流入を抑制し、安全な地域への住民の自主的な移転を誘導可能であることが示唆された。

出典：国土政策局調査（H25年度）　※ウェブアンケートにより、2，472人に調査を実施

条例による災害リスク等に応じた土地利用規制（愛知県 名古屋市）

国土交通省

○　名古屋市では、西部の濃尾平野から臨海部にかけて低地が広がっており、過去数度にわたり豪雨時において高潮被害。
○　昭和34（1959）年の伊勢湾台風では甚大な被害が発生。戦後の経済復興・成長に伴う市街地の拡大により、災害の危険性の高い土地に多くの人が居住していたことが、被害拡大の要因の一つ。
○　これを踏まえ、伊勢湾台風の2年後となる昭和36（1961）年に、「名古屋市臨海部防災区域建築条例」を制定。
○　この条例は、市内の臨海部の地域を広域的に災害危険区域に指定するとともに、指定された地域を災害の危険性や土地利用の状況の観点から複数種類の区域に分け、各区域の特性に応じて建築物に関する規制を定める。
○　具体的な規制の内容は、住宅や公共建築物についての構造や1階の床の高さの制限であり、例えば、防潮壁よりも海側にある「第1種区域」では、原則として、木造住宅の建築を禁止するとともに、1階の床の高さを名古屋港の基準面からの高さ4.0m以上とすることを義務付け。



資料：名古屋市資料より作成

公共施設の高台移転（和歌山県 串本町）

国土交通省

○　串本町は、急峻な紀伊山地を背に砂州で結ばれた潮岬が太平洋に突き出した本州最南端の町であり、また東西に長く伸びたリアス式海岸は奇岩・怪石の観光資源に恵まれている。他方、自然災害を受けやすく、過去から度々台風や地震・津波の被害を受けている。和歌山県が平成25年に公表した新たな津波浸水想定においては、串本町の市街地・集落の多く（人口約18,000人のうち約6割）が津波浸水想定区域とされている。

○　津波から地域住民の命を守るため、ソフト対策とハード対策の双方を効果的に実施し、自助・共助と公助が連携した津波対策に取り組んできた。平成27年3月には、これまでの対策を活かしつつ、さらに各事業の連携によりハード・ソフトの総合的な津波防災対策を効果的に実施していくため、「串本町津波防災地域づくり推進計画」の中で、公共施設等の高台移転の推進。

○　長年かけて作られてきた市街地を一つの想定のもとに短期的に移転させるのは困難かつ非現実的であるため、長期的に安全な市街地形成を目指して、段階的に公共施設を高台移転し、自然誘導的に災害リスクが比較的低いエリアでの居住を選択できるような環境づくりを行う方針としている。

出典：平成27年版土地白書

自然環境・景観保全のための土地利用上の課題と対応について

我が国の生物多様性の損失状況

国土交通省

○人間活動にともなう我が国の生物多様性の損失は全ての生態系（特に陸水生態系、沿岸・海洋生態系、島嶼生態系）に及んでおり、全体的に見れば損失は今も続いている。

2010年までの生物多様性の損失	損失の状態と傾向		損失の要因（影響力の大きさ）と現在の傾向				
	本来の生態系の状態からの損失	1950年代後半の状態からの損失と現在の傾向	第1の危機 開発・改変 直接的利用 水質汚濁	第2の危機 利用・管理の縮小	第3の危機 外来種 化学物質	地球温暖化の危機	その他
森林生態系	■	→	＼	＼	＼	＼ *1	
農地生態系	—	＼	＼	＼	＼	＼	農作物や家畜の地方品種等の減少
都市生態系	—	—	＼	—	＼	＼	
陸水生態系	■	＼	＼	＼	＼ *2	＼	
沿岸・海洋生態系	■	＼	＼	—	＼ *3	＼	サンゴ食生物の異常発生・藻場の磯焼け
島嶼生態系	■	＼	＼	—	＼	＼	

評価対象	状態				要因			
	現在の損失の大きさ		損失の現在の傾向		評価期間における影響力の大きさ		要因の影響力の現在の傾向	
凡例	損なわれていない	▦	回復	／	弱い	○	減少	◺
	やや損なわれている	■	横ばい	→	中程度	●	横ばい	▻
	損なわれている	■	損失	＼	強い	●	増大	◿
	大きく損なわれている	■	急速な損失	｜	非常に強い	●	急速な増大	▲

注：影響力の大きさの評価の破線表示は情報が十分ではないことを示す。
注：「＊」は、当該指標に関連する要素やデータが複数あり、全体の影響力・損失の大きさや傾向の評価と異なる傾向を示す要素やデータが存在することに特に留意が必要であることを示す。
＊1：高山生態系では影響力の大きさ、現在の傾向ともに深刻である。
＊2＊3：化学物質についてはやや緩和されているものの、外来種については深刻である。

生物多様性総合評価（JBO）結果　環境省（2010）

赤土の流入によるサンゴの死滅（稲作から畑作への土地利用転換）
出典：環境省

左：グリーンアノール
上：ニューギニアヤリガタリクウズムシ
出典：環境省小笠原自然情報センター

外来種による島嶼生態系への悪影響
（小笠原諸島におけるグリーンアノール等）

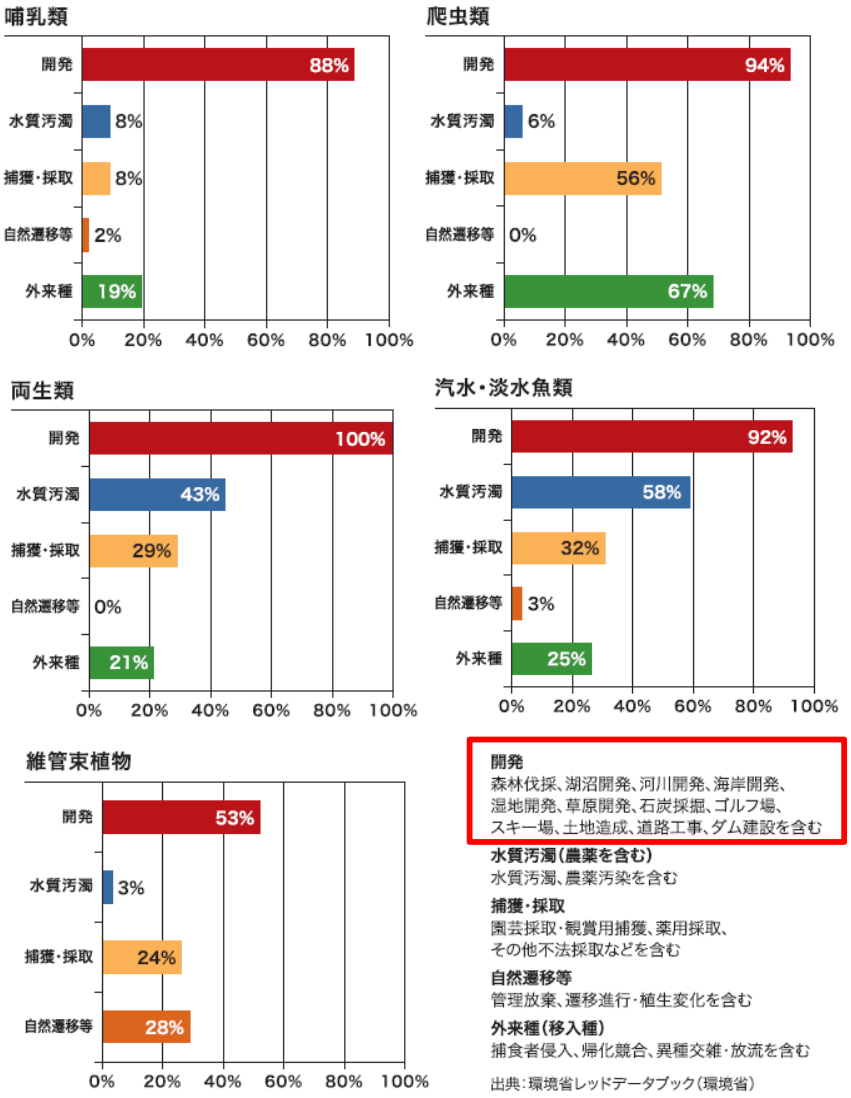
我が国の絶滅危惧種及びその減少要因

国土交通省

○絶滅のおそれのある種は2016年1月現在、3596種であり、我が国の野生生物が置かれている状況は依然として厳しい状況。
○わが国における絶滅危惧種の減少要因としては、開発が最も大きい。

	分類群	評価対象種数(a)	絶滅種	絶滅のおそれのある種(b)	(b/a)
動物	哺乳類	160	7	33	21%
	鳥類	約700	14	97	14%
	爬虫類	98	0	36	37%
	両生類	66	0	22	33%
	汽水・淡水魚類	約400	3	167	42%
	昆虫	約32,000	4	358	1%
	貝類	約3,200	19	563	18%
	その他無脊椎動物	約5,300	0	61	1%
	動物小計		**47**	**1,337**	
植物	維管束植物	約7,000	32	1,779	25%
	蘚苔類	約1,800	0	241	13%
	藻類	約3,000	4	116	4%
	地衣類	約1,600	4	61	4%
	菌類	約3,000	26	62	2%
	植物小計		66	2,259	
	合計		113	3,596	

出典：環境省レッドリスト2015



わが国の絶滅危惧種の減少要因

出典：生物多様性総合評価（JBO）結果　環境省（2010）

水と緑による生態系ネットワーク形成の推進

国土交通省

主要施策

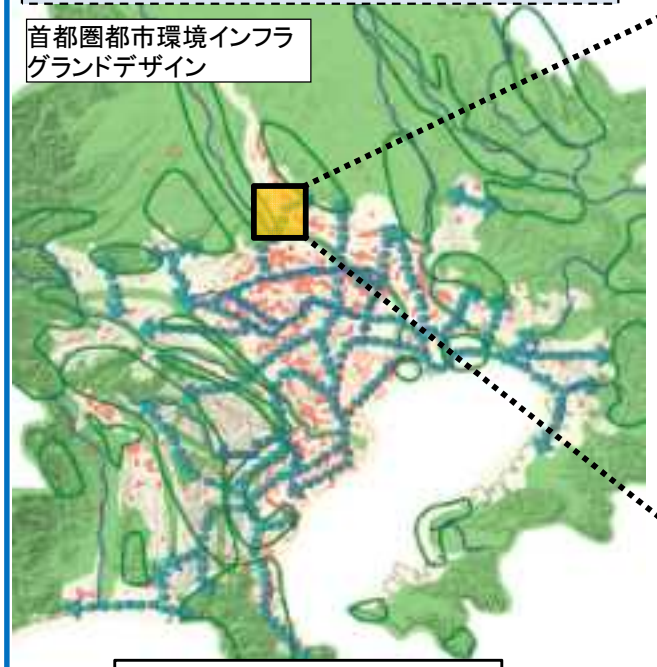
都市のコンパクト化により生じた緑地の生態系ネットワークへの転換促進

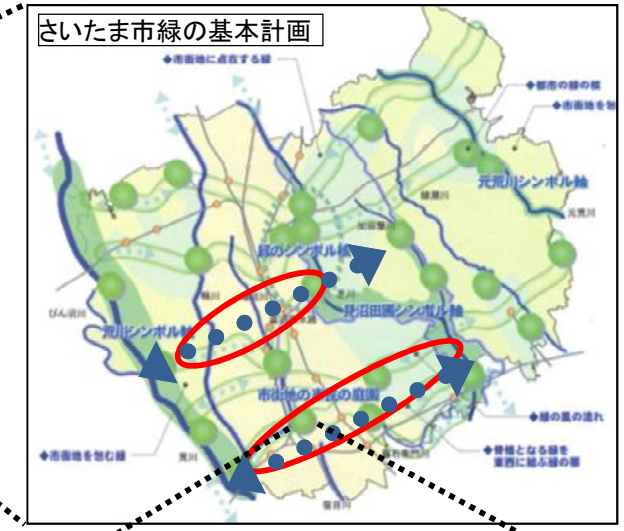
・今後、人口減少に伴い生じる都市的土地利用が行われなくなる土地について、生物多様性に関する新たな知見等を踏まえて、首都圏都市環境インフラのグランドデザインの改訂により、生態系ネットワーク形成に資するみどりへの転換を促す。

首都圏都市環境インフラのグランドデザイン(H16策定)に基づく生態系ネットワークの形成

概ね10年後の国・自治体の都市環境インフラ整備の基本方針(指針)であるグランドデザインでは、将来に向けて形成を図る水と緑のネットワーク経路として「水と緑の重点形成軸」を設定

「保全すべき緑地」の間の水と緑の重点形成軸を都市公園等により整備

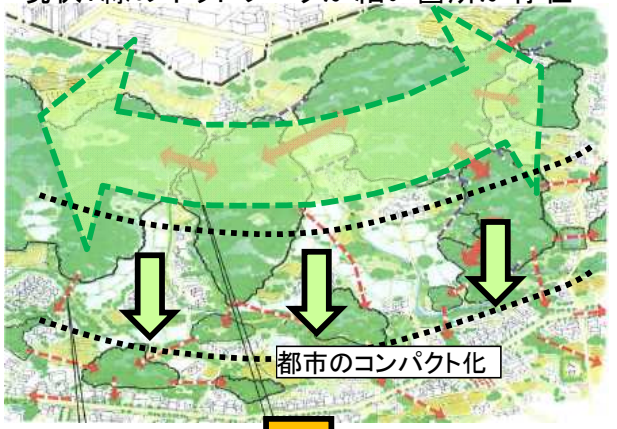




今後は、人口減少局面において生ずるみどりを、生物多様性に関する新たな知見等を踏まえて、生態系ネットワークへの転換に活用

人口減少局面における土地利用の変化(生態系NW形成に資するみどりへの転換)(イメージ図)

現状:緑のネットワークが細い箇所が存在



コンパクト化により生じた郊外緑地形成等により緑のネットワークを充実

より多様な生物の生息環境の充実に貢献

今後、フィールド実証等を踏まえ、国・自治体の指針であるグランドデザインを改訂し、段階的にネットワーク化

出典:国土交通省都市局作成資料

景観法（平成16年制定）の概要

国土交通省

基本理念

良好な景観は、「**国民共有の資産**」、「**地域の自然、歴史、文化等の人々の生活、経済活動等の調和**により形成」、「**地域の固有の特性と密接に関連**」、「**地域の活性化**に資する」、「保全のみならず**新たに創出することを含む**」。

都道府県（全て）／**指定都市**（全て）／**中核市**（全て）／**その他の市町村**（都道府県と協議した場合）→ **市町村**

景観行政団体（景観法に基づく大部分の事務の実施主体）

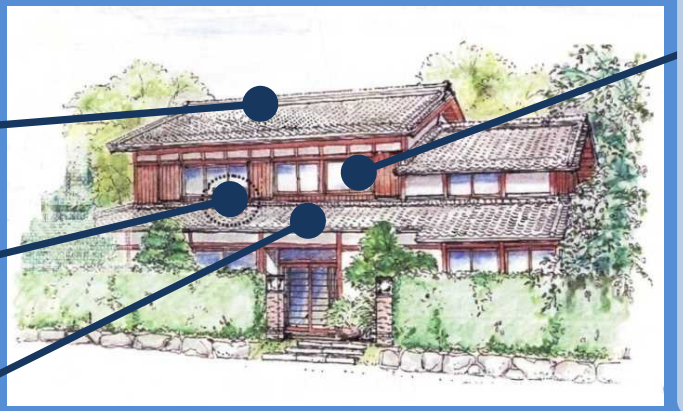
景観計画（届出・勧告等を行う制度）

1．建築物の建築等について、行為の制限を定める

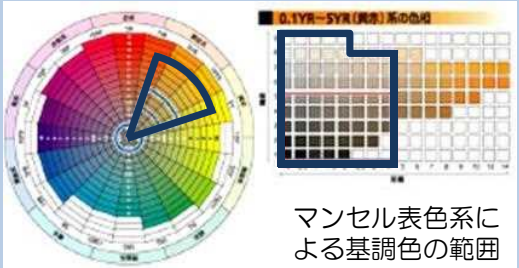
① 形態意匠制限（形態、色彩、材質など）

＜制限規定のイメージ＞

- 屋根はいぶし瓦葺き又はヨシ葺きを原則とし、４～５寸勾配を設け、適度な軒の出を有すること
- 真壁づくり又はそれに準ずる和風建築様式を継承した意匠とすること
- 原則２階は後退させ、瓦葺きの軒庇とすること



外壁の色彩は暖色系の色相（下図参照）又は無彩色を基調とし、周辺との調和に配慮すること



マンセル表色系による基調色の範囲

② 高さ、壁面位置など

届出制度により誘導（基準に適合しない場合は設計変更等を勧告できる）

形態意匠は、条例で行為を指定すれば命令も可能

2．その他の計画事項を定める

景観地区（都市計画制度）

1．建築物等についての制限を定める

認定制度により実効性確保

建築確認などで実効性確保

※都計区域外でも「準景観地区」で準じた規制が可能。

景観重要建造物・樹木

景観上重要となる建築物等を指定し積極的に保全
（現状変更に対する許可制）

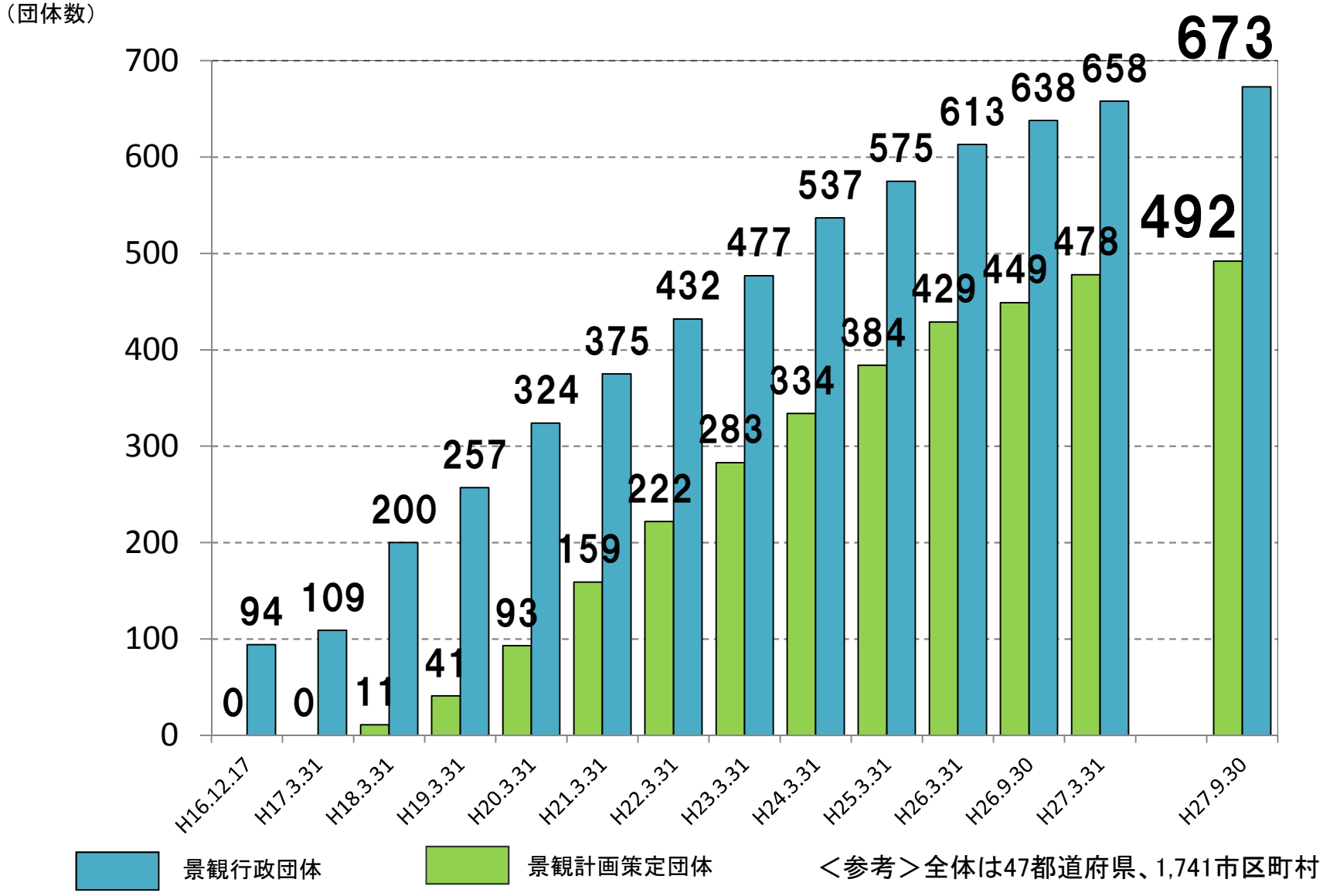
その他、**景観重要公共施設**、**景観協定**、**景観整備機構**などの制度により、総合的に良好な景観形成を推進

出典：国土交通省都市局作成資料

景観法の活用状況の概要（平成27年9月末時点）

国土交通省

景観行政団体、景観計画策定団体は順調に増加しており、景観法を活用したまちづくりの取組が広がっている。



出典：国土交通省都市局調べ

「グリーンインフラ」とは

国土交通省

○「グリーンインフラ」とは、社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能（生物の生息の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用し、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるもの。

○グリーンインフラの取組を推進することで、地域の魅力・居住環境の向上、生物多様性の保全、防災・減災等が可能。

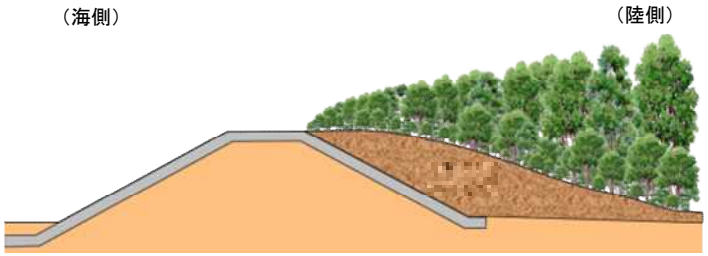
○これにより、自然環境の保全・再生と併せて、居住人口や交流人口の増加、土地の価値の向上等が図られ、地域の活性化やそれに伴う雇用の増加に資する。

具体例（イメージ）

多自然川づくり

瀬や淵、植生の形成等により、河川が本来有する生物の生息環境等や多様な河川景観を保全・創出

緑の防潮堤



沿岸部における防災・減災を目的とし、利用、自然環境、景観も考慮した緑の防潮堤の整備

公園緑地の整備

大規模災害発生時に延焼防止帯となる公園緑地の整備による都市の防災性向上

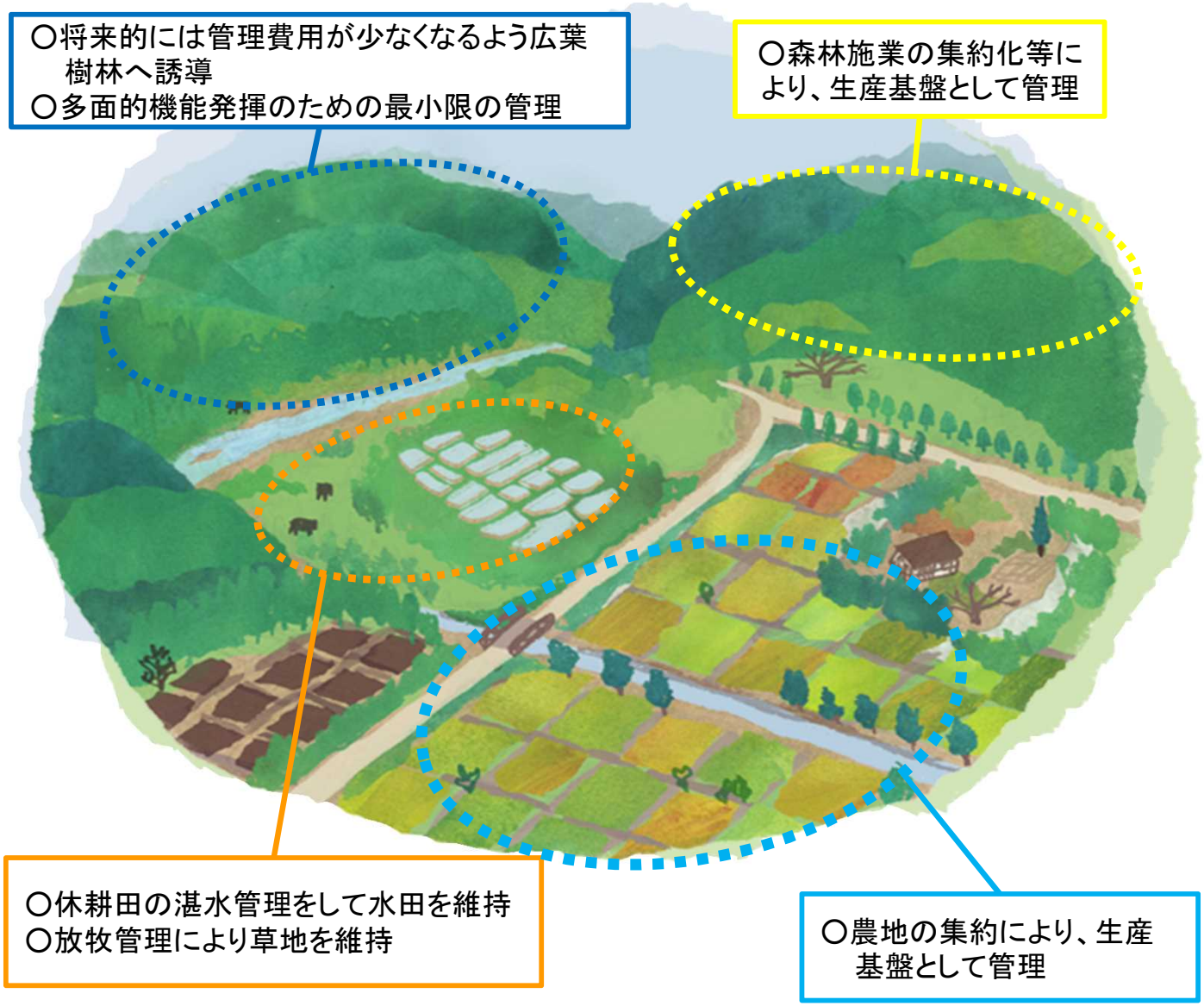
出典：国土交通省総合政策局作成資料

きめ細やかな土地利用の選択

国土交通省

○「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。

〈土地利用選択のイメージ〉



地域主導による土地利用決定の例（大分県臼杵市中ノ川地区）

・中ノ川地区は、20世帯、50数名の集落であり、水稲、ミカン、カボス、椎茸を生産
・地域づくりのため、農村景観を保全し、住みよい環境づくり行うことが重要との認識から、以下の取組みを実施

○集落の主要な生活道路である市道は、年3回、地区住民総出で草刈りを実施
○集落中心から1.6km範囲の農地は耕作し、景観を維持
○この範囲以外の農地で、耕作が困難なものについては、強制ではないものの、出来る限り植林をして、森林として管理
○森林については、中ノ川森睦会が所有者の取りまとめ、（株）上北森林再生が経営面での管理を実施

出典：国土交通省国土政策局作成資料

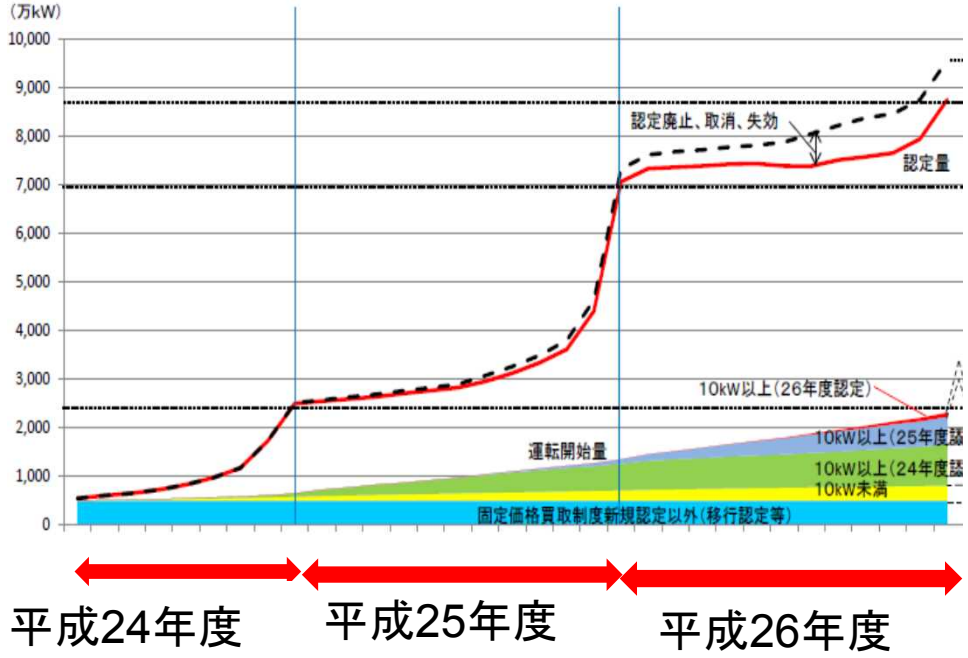
その他近年の土地利用上の課題について

近年の太陽光発電設備導入の動向

国土交通省

○　平成24年7月の「固定価格買取制度」導入以来、太陽光発電設備の認定・導入が増加。
○　環境・景観・災害防止等の観点から、地域住民からの反対運動が起こる例も。地域の環境・景観との調和を図る観点から、自治体が、景観計画、景観条例、環境保全条例等の改正等により、一定規模以上の太陽光発電設備の導入については、地域景観との調和の審査手続の追加、規制区域の設置、地域住民への説明等を義務付ける例もある。

太陽光発電設備の認定量と導入量の推移



出典：経済産業省　総合資源エネルギー調査会　省エネルギー・新エネルギー分科会　新エネルギー小委員会（第12回）資料より抜粋

地方公共団体の太陽光発電施設に係る対応状況

条例・規則等	太陽光発電に係る内容
北海道景観計画	届出対象行為に「太陽電池発電設備」を明記。一般地域では、高さ5m又は築造面積2,000m2を超える場合、届出対象。
山梨県自然環境保全条例	「世界遺産景観保全地区」内では、モジュール総面積が1万m2を超える場合、届出及び自然環境保全協定の締結をしなければならない。
佐久市自然環境保全条例	自然環境保全条例の対象地域では、土地に自立して設置する太陽光発電施設の設置面積が500m2を超える場合、地元区等への事前説明会を実施し、協議経過書を添付した許可申請が必要となる。

出典：環境省　第1回　国立・国定公園内における大規模太陽光発電施設設置のあり方検討委員会資料より抜粋

（参考）平成26年度に国への協議のあった土地利用基本計画の変更（1ha以上のみ対象）のうち、太陽光発電施設設置を目的とした林地開発に因る森林地域面積縮小は、全国計約150ha（同年度申請のあった森林地域縮小案件全体の9%）。

近年の太陽光発電導入の動向（山梨県）

国土交通省

○ 山梨県では、太陽光発電設備の設置面積が、3年間で3倍以上（稼働ベース。平成24年3月と平成26年3月の比較）。
○ 太陽光発電に係る林地開発許可面積は、平成19年度は1.2haだったのが、平成26年度は35.5haと約30倍に。
○ 世界文化遺産として登録された富士山周辺における大規模太陽光発電設備の設置計画が判明した際は、山梨県自然環境保全条例の改正により対応（前ページ参照）
○ 八ヶ岳南麓の山林に設置された太陽光発電設備に対し、森林と景観の保全の観点から住民の反対運動が起こったケースも。

山梨県における適正な太陽光発電の導入に向けた取り組み

大規模開発に対する県の関与

法令名等	対象面積等	許可基準等
県環境影響評価条例	30ha以上	事業者が調査、予測、評価した環境影響を公表し、県民等の意見を聴き、事業の実施に反映
	（※15ha以上30ha未満の場合、環境への影響に応じ評価の実施を判定）	
農業振興地域の整備に関する法律	農振農用地区域（青地）への設置	市町村農振計画との整合性や農振農用地区域からの除外が必要
農地法	農地への設置	農地法第4条及び第5条の許可が必要（農振青地及び1種農地は原則不許可） ・4ha以下は県知事許可 ・4ha超は農林水産大臣許可
森林法	1haを超える地域森林計画対象民有林内への設置	4原則を遵守した開発 ・災害発生のおそれがないこと ・水害発生のおそれがないこと ・水の確保への著しい支障がないこと ・環境を著しく悪化させるおそれがないこと
県・市町村検討チームによる対応	大規模開発による災害、水害及び景観等への影響が見込まれるもの	関係法令に基づき県関係部署と市町村がリスクの検討と事業者への指導

＜市町村景観対策に対する支援＞

太陽光発電事業者に対し景観に配慮した施設の設置を促すため、市町村の実情に応じて太陽光発電施設が届出対象となるよう景観計画の策定、改正又は指導要綱の制定等を支援している。

届出対象として明記している市町村 ③	景観計画以外で独自に景観配慮を実施している市町村 ①	景観計画を策定中の市町村で届出対象として明記する予定の市町村 ⑥	景観計画を施行している市町村でいずれかの方法で景観配慮させようと検討している市町村 ④
忍野村 山中湖村 富士河口湖町 注）いずれも指導要綱	北杜市 注）太陽光に関する要綱策定	富士吉田市 山梨市 甲斐市 中央市 市川三郷町 富士川町	甲府市 大月市 甲州市 早川町

出典：環境省　国立・国定公園内における太陽光発電施設設置のあり方検討委員会　山梨県資料

近年の太陽光発電導入の動向（大分県由布市）

国土交通省

経緯

○ 大分県由布市は、温泉地「湯布院」を中心とする全国有数の観光地や、住宅地、農村地域を擁する。

○ 国の再エネ推進施策の影響で、太陽光発電施設設置事業に関する市への相談が急増。

○ 太陽光パネル設置のため森林伐採することによる治水対策への不安、景観悪化、太陽光パネル破損による有害物質流出への懸念等を理由に地元住民から反対運動等が起こる。

○ 周辺住民への事業説明がなく意見が反映されないこと、一定規模以下は審査が行われないこと等に鑑み、条例を制定。

条例の内容

「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」
H26年１月施行

【目的】自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和を図り、豊かな地域社会の発展に寄与すること。

【具体的な規制・実績】
再生可能エネルギー発電設備設置事業のうち、事業区域の面積が5,000㎡を超える場合、
○事業実施前に該当自治会の住民及び近隣関係者に対し、事業の施行等に関する説明会開催を義務付け。
○事業実施前の市への届出と市長との協議を義務づけ。
○市長は、事業を行わないように協力を求める抑制区域を指定することができる（H28年１月現在、希少野生動植物の生息域、優良な景観が保全されている地域等14地域が指定されている）
○条例制定後、届出実績は2件。

出典：由布市ホームページ、「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」等より国土交通省国土政策局作成

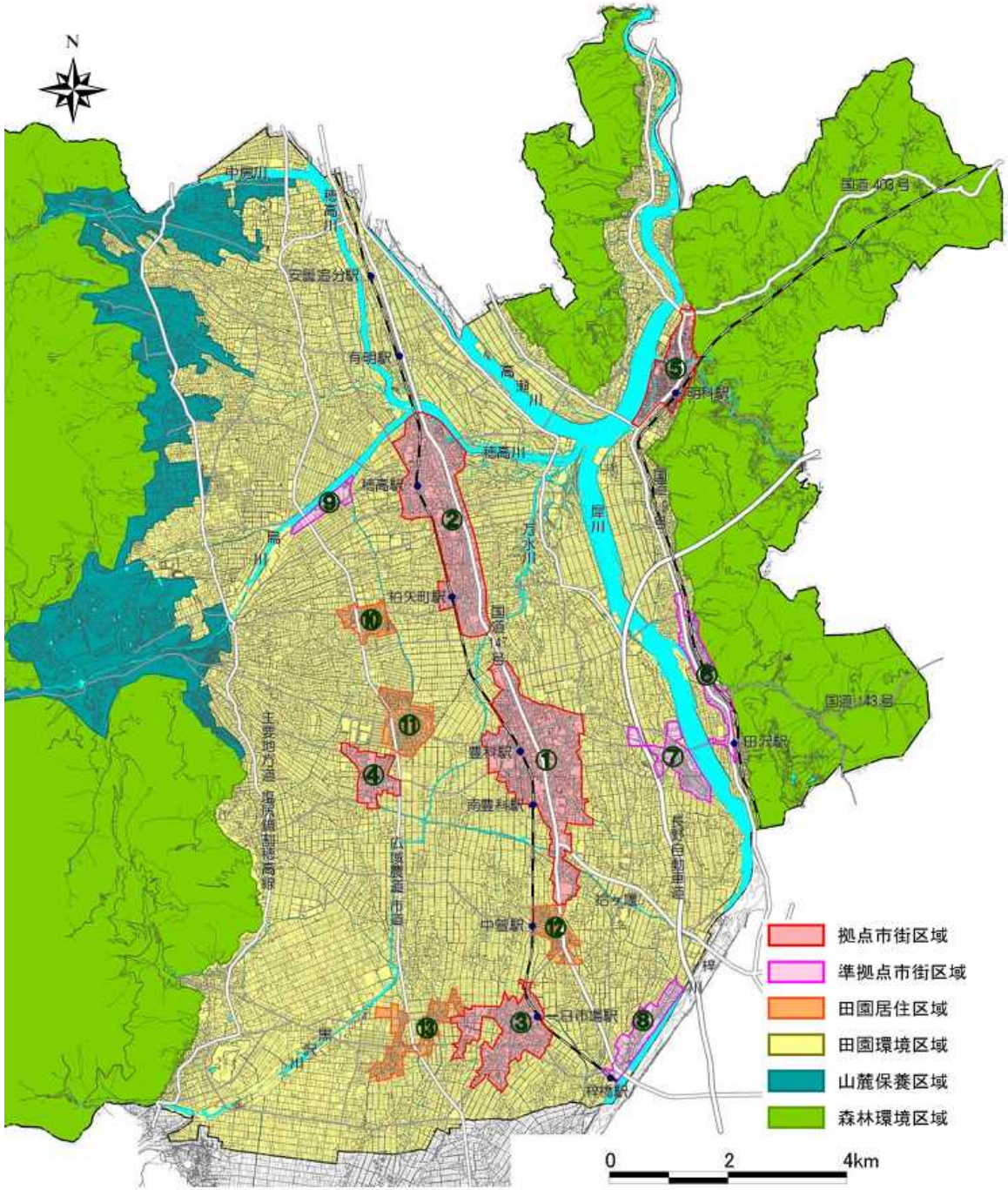
規制白地地域の無秩序な開発を抑える市独自の取組み（長野県 安曇野市）

国土交通省

長野県安曇野市「適正な土地利用に関する条例」（平成22年9月）（旧穂高町「まちづくり条例」（平成11年））

- 人口98,425人（H27.4.1時点）、面積331.82km²（農地約22%、山林約26%）。
- 農業振興計画と重なる非線引き白地地域での農地のミニ開発、広域農道沿道の開発による土地利用の拡散が問題となり、旧穂高町「まちづくり条例」（平成11年）制定。
- 旧穂高町条例に「土地利用調整基本計画」を規定。
- 平成17年10月の安曇野市誕生に伴い、土地利用制度の統一化を検討。平成23年4月に現条例を豊科地区以外で施行。豊科地区の線引き廃止により、平成24年12月より条例全面施行。
- 市全域で6種の基本区域（ゾーニング）による土地利用基本計画を策定。
- 開発事業の市による事前承認、市による地区土地利用計画の策定（議会の議決を経た区域が対象）等。
- 担保措置として、違反に対する懲役、罰金、過料を規定。

安曇野市の位置図



土地利用基本区域図

出典：安曇野市資料より、国土交通省国土政策局作成