

今後の国土利用における中心的課題、国の役割（その1）

【特にご検討いただきたいポイント】

1. 今後の国土利用の中心的課題として、
 - ① 人口減少に対応した国土利用への転換
 - ② 国内での持続可能性を高める国土利用への転換をあげることは適当か。特に、②は適当か。
2. これまでの国土利用計画では重要な役割を担ってきた土地利用調整機能について、今後どのように考えればいいのか。
3. 国土利用に係る国の役割として、構想（理念や方向性）の提示がより一層重要になるものとする。その際、国が提示する構想は大別すれば、
 - ① 全国共通で進めるべき構想、
 - ② 地方にとっては選択肢の一つであっても国として提示すべき価値のある構想の二つになると考えるが、これは適当か。

また、「国として提示すべき国土利用の構想(案)」について、今後具体的に検討していく中で、その役割が明確になるものとする。現時点でこの案に対してご意見はあるか。（5 頁）

1. これまでの国土利用の基本的な考え方

- (1) 昭和 49 年(1974)の国土利用計画法制定時の国土利用上の中心的課題は工業化と都市化に伴う土地利用の混乱であり、このため、競合する各種土地利用を整序し、土地利用の安全性、快適性と効率性を確保することが需要であると考えられた。国土利用計画には、国土資源の有限性と土地利用転換の不可逆性を前提として明らかにされる土地利用転換の供給面からの限界とこれに対応した土地需要の調整の基本的方向を提示することが期待され、計画において、地目別面積目標が大きな位置を占めた。なお、地目別面積目標は、昭和 44 年(1969)策定の新全国総合開発計画において計画フレームとして初めて記載された。
- (2) こうした基本的な考え方の下、昭和 51 年(1976)に第 1 次全国計画、昭和 60 年(1985)に第 2 次全国計画、平成 8 年(1996)に第 3 次全国計画が策定されたが、土地利用転換問題の減少に伴い、計画の基本的課題は次第に、土地利用転換問題から国土利用の質的向上へとシフトしていった。

●第 1 次全国計画(1976 年 5 月閣議決定)

将来の想定	人口の増加、都市化の進展、経済社会諸活動の拡大等により、土地需要圧力はさらにたかめるものの、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水に配慮する必要がある。
基本的課題	環境保全への十分な配慮と人口増加に伴う土地利用の変化への適切な対処を基本的課題とした。特に、食料自給率向上のための農地の確保と国民の基礎となる住宅地の確保。

●第 2 次全国計画(1985 年 12 月閣議決定)

将来の想定	都市化の進展、経済社会諸活動の拡大等が進むほか、価値観の多様化が進展し、国土の安全性に対する要請が強まるとともに、快適な環境、健康的な活動の場を提供するものとしての国土に対する期待が高まる。
基本的課題	土地需要量の調整に加え、安全性、快適性、健康性等の観点から国土利用の質的向上を図ること。

●第 3 次全国計画(1996 年 2 月閣議決定)

将来の想定	人口の増勢の大幅な鈍化、都市化のテンポの低下、社会経済諸活動の成熟化等により、全体として土地利用転換の圧力が低下するとともに、国土の安全性に対する要請、地球環境問題の顕在化、国民の価値観の多様性等が進む。
-------	--

基本的課題	①安全で安心できる国土利用、②自然と共生する持続可能な国土利用、③美しくゆとりのある国土利用といった観点を基本としつつ、国土利用の質的向上をより一層積極的に推進すること。
-------	---

2. 今後の国土利用の中心的課題

- (1) これまでの中心的課題であった土地利用転換問題は、一部の大都市地域等では依然として継続が予想されるものの、全国的に見れば、長期的な人口減少に伴い、そのウェイトはさらに下がっていくと考えられる。

これに代わる今後の中心的課題は、①人口増加に対応した国土利用から人口減少に対応した国土利用への転換、②海外に過度に依存した国土利用から国内での持続可能性を高める国土利用への転換の2つになるものと考えられる。

- (2) 人口減少に対応した国土利用への転換

人口動向は国土のあり様を根源的に規定する。これが 2006 年を境に増加局面から減少局面へと大きく転換するため、国土利用においても、これに対応すべく、計画の課題、計画の重点等を大きく変える必要がある。

●計画の課題

長期的には「持続可能な美しい国土の創造」を目指し、ゆとりを活かした国土利用、耕作放棄地や施業放置林などの国土の管理水準の低下への対応が主な課題になろう。

●計画の重点

国土利用計画の重点は、従来の量的調整から、質の高い国土利用の実現、都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用に移行する必要がある。

●国土管理の考え方

管理人口の減少、財政制約等から、国土利用においても「選択と集中」の考え方ももとに、国土を選択的に管理していかざるを得ない。その際、土地の条件に応じた国土利用を進めることが重要であろう。

- (3) 国内での持続可能性を高める国土利用への転換

現在の我が国では、食料・木材生産や温室効果ガスの吸収を海外の農地や森林に過度に依存している状況にあり、長期的な食料の安定供給への不安、海外での土壌侵食などの問題が発生している。また、物質の生産地(国外)と消費地(国内)が異なることから、窒素、リン等が国内に過剰蓄積している等循環型の国土形成を難しくする一因となっている。

今後、アジア諸国等の経済成長や人口増加等が予想され、現状のような海外への過度の依存は次第に難しくなるものと考えられることから、海外への依存度を低下させ、地球環境問題の改善や長期的な食料の安定供給により一層積極的に取り組む必要がある。

こうした問題の根本的な解決を図るには、社会全体での価値観の転換が求められるが、

国土利用においても、国内での持続可能性を高める国土利用へと転換していくことが必要である。

3.国土利用に係る国の役割

(1) 限定される国の役割

国土利用に限らず、今後、国の役割は、官と民の関係、国と地方の関係の中で次第に次のような方向へ進むものと考えられる。

- ① 官と民の関係について、国は、民では取り扱うことが難しい、市場性や営利性が低い事項を扱うようになる。
- ② 国と地方との関係については、
 - ア 地域、国家、国際という空間軸で見れば、国は、より広域の課題を扱うようになる。
 - イ 構想、目標、措置という政策の上下関係で見れば、国は、より上位の政策を扱うようになる。また、構想、目標、措置の個々の段階でもより基本的な事項を扱うようになる。

(2) 国が提示すべき構想

国土利用についても、国の役割を上記した方向へと転換すべきであるが、国土計画を検討するためには、計画の中で構想（理念や方向性）がどういう意味を持って提示されるのかが特に重要である。

これまでは、国が提示する構想については、基本的には、各地方公共団体がその構想にも基づいて施策を推進するということを前提としていたものが多かった。しかし、今後は、国が提示する構想であっても、必ずしも全国共通にその構想に基づいて施策を推進するのではなく、各地方公共団体が地域の実情を勘案して、その適用の適否も含めて、どうするかを判断していくものが増加するものと考えられる。その意味で、国が提示する構想といえども、地方公共団体にとっては選択肢の一つに過ぎないものが増えていくことだろう。

こうした点を十分に踏まえた上で、①全国共通して進めるべき構想、②選択肢の一つであっても国として提示すべき価値のある構想について、説得力を持って提示することが今後の国の役割の基本であると考える。

【地方分権推進法による国の役割】（第4条）

- 国際社会における国家としての存立に関わる事務
- 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務
- 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事務の実施
- その他の国は本来果たすべき役割

(3)国として提示すべき国土利用の構想(案)

以上を踏まえて、今後、国として提示すべき構想の内容としては、現在のところ次のようなものを考えている。

①国際関係の中で一定の役割を果たすべきもの

例：地球環境問題への対応（CO₂吸収源としての森林確保と適正管理など）

②普遍的な価値に近く、全国的に進めることが望ましいもの

例：土地条件に応じた国土の選択的管理

国内での持続可能性を高める国土利用への転換

特に、全国的に取り組まないと価値が大きく減ずるもの

例：全国規模のエコロジカル・ネットワークの形成

③大きな方向転換を伴うもの

例：都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用

土地利用による防災対策の推進

(4)構想と措置

措置に係る国の役割には、①構想を実現するために必要な新たな措置を設計し、提示する、②自ら実施主体として必要な措置を講じるという二つがある。

一方、構想を実現するための措置の選択は、地域の実情に大きく左右されることから、地方の主体性に委ねる方向が望ましい。このため、措置に係る国の役割は、自ら実施主体として措置を講ずる側面が継続するものの、新たな措置を設計し、提示するという役割が大きくなっていくものと考える。

以上を要約すれば、国は大きな構想と基本的な措置を提示し、地方は実情に合わせた大構想のブレークダウンと講ずべき具体的な措置の選択を行うことになろう。

4. 国土利用計画（全国計画）の役割の変化

(1) これまでの国土利用計画(全国計画)

これまでの国土利用計画（全国計画）は、開発圧力が継続する中で、土地利用転換量の調整を図るという点に重点が置かれた結果、国土利用に係る諸々の需要を有限な国土面積の中に収まるように如何にか配分するかに関心が集まり、地目別面積目標が極めて重視された。また、国土のあるべき姿というような極めて長期的な目標や理念が前面に出ることは少なかった。この意味で、国土利用計画（全国計画）は、国土利用に関する様々な需要を国土面積の中に収まるように調整するという色彩の強い、受動的な計画であったと言える。

(2)これからの国土利用計画(全国計画)

これに対して、今後は、国土利用に係る中心的課題が土地利用転換量の調整から、①人

口減少に対応した国土利用への転換、②国内での持続可能性を高める国土利用への転換へと変化することに伴い、国土利用計画においては国土のあるべき姿を実現すべく、国土利用面で何をすべきかという、従来の土地利用転換量の調整とは異なる視点が必要になり、そこでは、構想（理念や方向性）を提示することが極めて重要になる。また、地目別面積目標という調整的・受動的な目標よりも、国土のあるべき姿を達成すべく講じる措置に関する目標という行動的・積極的な目標が重要になるものと考ええる。