

今後の国土利用の在り方に関する検討状況（素案）
～国土利用の質的向上による「持続可能な美しい国土」の形成～

平成 17 年 1 月 14 日

－目次－

はじめに

1 これまでの国土利用計画

2 国土利用をめぐる基本的な変化

- (1) 今後の国土利用を考える基本的視点
～持続可能性、美しさ、安全性の追求～
- (2) 基礎条件の変化に伴う計画課題の変化
～人口減少に対応する、国際的視野を持った国土利用計画へ～
- (3) 地方分権を踏まえた全国計画の役割の変化
～長期的視野に基づく構想提示機能の充実～

3 今後の国土利用の基本的な在り方

- (1) ハードとソフトを融合させた総合防災への転換
- (2) 水と緑のネットワークの形成
- (3) 自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成
- (4) 森林、農地の選択的管理と国民的経営
- (5) 都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用
- (6) 国土利用の目標の在り方

はじめに

1. 国土利用計画研究会は、「21世紀の国土のグランドデザイン」決定以降、国土審議会等において積み重ねられた検討成果を踏まえ、新たな国土利用計画の内容について専門的見地から基礎的な検討を行う目的で平成16年8月に設置し、これまで〇回の会合を行い、議論を深めてきた。
2. 本ペーパーは、今後の国土利用計画の検討に役立たせる目的で、国土利用計画研究会等における現在までの議論を「今後の国土利用の在り方に関する検討状況」としてとりまとめたものである。

1 これまでの国土利用計画

3. 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った。国土利用計画には、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、こうした基本的な考え方の下に、1976年に最初の国土利用計画（全国計画）が策定された。
4. その後、1985年、1996年と第二次、第三次の全国計画が策定されたが、この間土地利用転換問題が減少して来たことに伴い、計画の重点は、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。
5. 今後の国土利用計画（全国計画）に対する要請には様々なものがあるが、計画内容面に関するものとしては、中長期的な観点から国土の利用に関するしっかりとした構想を提示すること、各地域においてその地域の実情を加味した対応が行い易いようにすること等が重要であると考えられる。

2 国土利用をめぐる基本的な変化

(1) 今後の国土利用を考える基本的視点

～持続可能性、美しさ、安全性の追求～

6. 国土は、国民生活の基盤であり、人間の諸活動と自然の相互作用の蓄積の総体である。我々は、こうした国土を利用して、国民生活の質の向上を図るとともに、これをよりよい状態で次世代に引き継ぐ必要があるものと

考える。

7. したがって、将来の国土利用を考えるに当たっては、人々の生活様式や人と自然の関わり方についての長期的な見通しを持つことが必要であり、その観点からは今後、「持続可能性」、「美しさ」及び「安全性」という3つの観点が特に重要であると考ええる。
8. 「持続可能性」については、環境面とともに、地域経営等に関する財政面での持続可能性という側面も重要である。「美しさ」については、これを歴史性や文化性も含めた総合的な空間の美しさと捉えることが重要である。また、自然については、そこから様々な恩恵を享受するとともに、災害という脅威ももたらされるという二面性に対する十分な配慮が必要である。この意味で、「持続可能性」、「美しさ」と同様に「安全性」という観点も重要になる。
9. こうした考えに基づくと、従来にも増して土地条件に応じた国土利用を考えることが重要になると思われる。すなわち、その土地の持つ固有の条件を上手に活かし、利用や保全を行うという態度が求められる。
10. また、今後の人口減少、財政制約、環境制約などを考えると、これまでの自然的土地利用から都市的土地利用へという基本的には土地価格が増加する方向への国土利用だけではなく、これと逆方向の国土利用にも取り組まねばならない。そのための新たな行動原理や取組主体の検討が必要になる。
11. なお、国土利用計画としては、分野横断的、空間総合的なアプローチが重要であり、常にこの点を意識した対応が求められる。

(2) 基礎条件の変化に伴う計画課題の変化

～人口減少に対応する、国際的視野を持った国土利用計画へ～

12. 次に、国土利用の現状に立脚して、今後の国土利用計画の課題等について検討すると、まず、国土利用のあり様を規定する基礎条件は今後大きく変化する。具体的には、①2006年を境に人口動向が増加から減少へと全く逆方向に変化すること、②地球温暖化への対応など、国内的視点だけではなく、国際的な関係の中で国土利用も考えるべきこと、③地域の個性を活かした多様性のある国土形成に資するためにも、地方の主体性をこれまで以上に尊重する必要があることなどが重要であると考ええる。特に、人口減少については、国土の管理水準の低下問題など人口減少に起因するマイナスの課題への対応だけではなく、国土にゆとりを生じさせる好機ととらえ

ることが重要である。

13. こうした基礎条件の変化を踏まえ、今後対応すべき国土利用の主要課題は、①国土の管理水準の低下、②都市的土地利用の外延化と中心市街地の衰退、また、今後の市街地縮小や人口密度低下に伴い発生が懸念される地域活力の低下や低未利用地の増大、③豊かな自然環境、美しい国土空間の減少や高まる地球環境問題、④災害危険地域への人や資産の集中などであると考えられる。

(3) 地方分権を踏まえた全国計画の役割の変化

～長期的視野に基づく構想提示機能の充実～

14. (2)の基礎条件の変化の一つである地方の主体的の尊重に伴い、今後の国土利用計画(全国計画)は、現実の課題に立脚しつつ、より基本的な課題、全国的な課題を扱うようにすべきと考える。
15. その際、計画の指針性を高めるためにも、長期的な視野に基づいた、しっかりとした構想を提示することが極めて重要になろう。
16. また、即地性の強い国土利用計画においては、構想を実現するための施策の選択については、地域の実情を踏まえ、地方の主体性を活かす方向が望ましく、全国計画の役割は、新たな施策の提示に移行していくものと考ええる。
17. 全国計画の役割を考える際には、地方からの積み上げとは異なる、国としての視点を明確にすることが必要になる。その観点としては、例えば、①地球環境問題への対応など国際関係の中で一定の役割を果たすべきもの、②後述する全国規模の水と緑のネットワークの形成など全国的な規模で取り組むべきもの、③都市的土地利用の集約化など従来の方から大きな転換を伴うもの等が考えられるが、具体の施策の検討と併せて今後更なる検討が必要である。
18. 以上を要約すると、今後の国土利用は、国民生活の質の向上に資するよう「持続可能な美しい国土」の形成を目指し、国土利用の質的向上を従来以上に重視することが必要になるものと考ええる。

3 今後の国土利用の基本的な在り方

19. 今後の国土利用計画は、国土利用の質的向上に力点を置いたものとする必要があるが、質的向上については、具体的には、①安全性、②持続可能性、③ゆとり・美しさの3つの向上を図ることが特に重要であるとする。以下、国土利用の現状を踏まえ、この観点から必要な施策について、その基本的な在り方等を述べ、最後に目標の在り方についても述べる。

(1) ハードとソフトを融合させた総合防災への転換

(現状と課題)

20. 人口減少、高齢化の影響は、高齢な災害犠牲者の増加や地域コミュニティの弱体化による地域防災力の低下が懸念される。
21. 低地地域の人口集中、急傾斜地等での危険箇所の増加、流域内の土地開発に伴う潜在的被害規模の拡大など都市的土地利用の拡大、拡散に伴う災害危険性が增大している。
22. 巨大災害に対する施設整備の限界が指摘されていることに加えて、財政制約により全ての危険地域を一律かつ早急に整備するのは困難な状況になると考えられる。

(基本的方向 ～総合防災にもとづく土地利用の誘導～)

23. 災害被害を完全には防げないという認識のもと、総合的な対策により被害を最小化するリスク管理が必要。また、社会経済の変化を踏まえた新たな「災害文化」の醸成による地域防災力の向上が求められている。
24. 災害に対する地域ごとの特性を踏まえ、土地利用の規制・誘導や情報提供のソフト対策と防災基盤整備のハード対策を適切に組み合わせた対策が必要である。
25. 人口減少によって生じる余裕を活用し、防災拠点の整備や不足する緑地などオープンスペースの確保を図るとともに、土地利用誘導を進めることが重要。
26. 今後は、災害危険地域の特定の考え方や土地利用規制・誘導の施策の検討が必要である。
27. 高齢者・災害弱者への情報伝達、避難の援助など自主防災組織の活動の強化や企業の地域防災活動の積極的な参加を促すなど、自助・共助を重視した新たな「災害文化」ともいうべき地域防災力の強化を図る。
28. 土地利用規制・誘導は地域の合意形成が重要であることから、そのための情報提供のあり方や住民参加型の土地利用計画などについての検討が必

要である。

(2) 水と緑のネットワークの形成

(現状と課題)

29. 自然環境の量的減少と質的劣化が進行している。
30. 地球環境問題の顕在化により、我が国の国土が地球的規模の環境と密接に関係し、現在の影響が将来世代に及ぶ可能性が認識されるようになり、国土の利用に当たっては、長期的な視点に立って自然のシステムにかなった持続可能な利用を基本とすることが求められている。
31. 生活水準の向上、余暇時間の増大等に伴い、国民の価値観の高度化・多様化が進み、心の豊かさや自然とのふれあいに対する志向が高まっている。

(基本的方向 ～水と緑のネットワークの戦略的な形成～)

32. 水と緑のネットワーク化を促進することで、自然環境の多面的機能、具体的には、野生生物の生息・生育空間としての機能、地球環境の改善機能、都市環境の改善機能、レクリエーション機能、火災時の延焼防止機能、景観の機能などを効果的に発揮する。
33. 国土規模で水と緑のネットワーク化を考える際には、脊梁山脈部やこれと繋がる流域、沿岸域等において、多様な野生生物が生息・生育できるような自然環境からなる系統的、骨格的、持続的な生物生息空間の維持、形成を図るよう配置することが重要である。
34. 地域における水と緑のネットワークの具体的な形成方法は、各地域で決定すべき。なお、地域的なまとまりの単位としては、流域圏が有意義である。流域圏を考える際、防災、水循環等の観点のみで把握するだけでなく、自然と人間との共生、物質循環の観点から考えることも重要である。また、各流域圏においては、全国のネットワークとの空間的な繋がりを考慮しつつ、その特性に応じた生物空間の維持、形成を図ることが重要。
35. 低未利用地等の再自然化を考える際には、実施すべき場所等について戦略的に検討する必要がある。また、原生自然を完全に取り戻すことを目標とすることは現実的ではないことから、過去の姿に学びつつ、どのような水準を目標とするべきか、科学的知見に基づく情報を地域の関係者が共有し、社会的に合意を形成した上で再生、修復を進めていく必要がある。
36. 国土管理等関連施策との連携方策、水と緑のネットワークの整備・管理主体の連携方策等については、今後検討が必要である。

37. 全国的ネットワークを形成する観点から、国は、基本的な考え方、ネットワーク概略構成については統一的な方針を提示する。特に再自然化は国が政策的に誘導する必要がある。

(3) 自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成

(現状と課題)

38. 豊かな水と緑のある自然環境とそれを背景とした歴史的・文化的景観は、わが国の誇り得る資産であると考えられる。しかし、利便性、経済性等の実利面が優先されてきた結果、自然環境・自然地形の毀損や国土資源の管理水準の低下、土地利用用途の混乱によって、国土の美しさが損なわれている。
39. 一方で、「21世紀の国土のグランドデザイン」では「美しい国土の創造」が掲げられ、また景観法の策定、独自の条例を策定している市町村が増加していることなど、国土の美しさの形成への要請が高まっている。

(基本的方向 ～美しさに配慮した土地利用への転換～)

40. 国土の美しさの形成のためには、個別構造物のみではなく、人間と自然の望ましい関わりのあり方としてのランドスケープを保全し、健全な状態で継承することが重要である。その際、原生自然のみでなく、二次的自然や都市地域・郊外部においても適切な土地利用や管理がなされることが必要である。
41. 豊かな自然環境は、国土の美しさの基本となるものとして、水と緑のネットワークの観点とも連携し、全国的に保全・再生に取り組む必要がある。
42. 国土の美しさは、地域で生活する人の良好な生活環境という意義と、海外や他地域の人を訪れるべき観光資源や投資すべき地域イメージとしての意義の、両面において価値を生み出すものであり、各地域が積極的に取り組むべき課題として重要である。
43. 個別地域においては特に、長い歴史を通じて人と自然の営みによって形成された歴史的・文化的遺産を再評価し、国土利用計画市町村計画や景観法を用いて保全・活用することが必要である。
44. 全国計画としては、ランドスケープの骨格となる国土として重要なランドマークや地形の保全、郊外部など土地利用用途が変化する地域での整序など、国として保全すべき景観資源と国の役割を明らかにすることが必要である。

(4) 森林、農地の選択的管理と国民的経営

(現状と課題)

45. 森林は国土の約7割を占める重要な構成要素であり、林産物の生産に限らず、地球温暖化対策、生物多様性の確保など多面的機能を有している。また、農地についても、農業生産活動の場としてのみならず、農業の多面的機能の発揮の場として重要性が認識されている。
46. 一方、農山村地域の過疎化・高齢化や農林業生産活動の停滞等により、人工林の間伐が適切に行われない森林の存在や耕作放棄地の増加等、森林・農地の管理水準の低下がみられる。
47. 特に森林は、戦後植林した森林において蓄積が増えているものの、CO₂吸収による炭素固定分としての蓄積の確保を考慮すれば、その供給量は国内木材需要量をまかなうことができないことから林業生産活動のみで全ての森林を管理することは困難である。
48. 地方自治体においては、森林の多面的機能の維持のため、森林環境税等の創設や、新規就業者を森林整備の新たな担い手として森林組合等の事業体で研修ののち本格就業及び地域への定着を促進する「緑の雇用」の推進を実施する等、新たな動きがある。

(基本的方向 ～より多くの主体による管理、より少ない資源の投入での管理～)

49. 森林・農地を生産活動の場としてだけではなく、多面的機能の発揮を通じて多様な主体に恵沢をもたらす「公共財」的なものと考えれば、これらの管理は従来の管理者である農家・林家のみならず、地域住民、企業、地方公共団体、都市住民、NPO等多様な主体の積極的な管理への参画、いわば「国民的経営」が望ましい。また、国内で生産された資源を国内で利用していくことにより、間接的に管理への参画が図られる。
50. 今後の人口減少と、現状の農林業生産活動の停滞、農山村の過疎化・高齢化を考慮すれば、管理人口の確保が困難になることが想定されることから、少ない管理資源でも多面積の国土管理が行い得るようにする必要がある。そのためには、生産機能や多面的機能を確保しつつ、管理水準に差をつける等の、いわば「選択的管理」といった対策を検討する必要がある。
51. 森林・農地は地形や気象、集落の分布状況や都市からの距離等の地域特性により、管理の方法や管理参画主体の確保等が異なることから、今後管

理水準が低下国土管理に支障を来すであろう地域の特定や、粗放管理等多面的機能を確保し得る管理方策の提示等を国が行っていく必要がある。

52. 国土の国民的経営、選択的管理をもっても管理ができない場合は、管理資源の投入が極少ない地目への転換、いわゆる「再自然化」を検討する必要がある。

(5) 都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用

(現状と課題)

53. これまでの人口増加や都市への人口集中に伴う都市的土地利用の拡大・拡散は、都市内の自然の減少や自動車交通への依存の度合いを高めるなど、環境負荷を増大させている。
54. 地方都市では、郊外部での人口増加や大規模商業施設の立地など中心市街地の比率が相対的に低下している。
55. 今後の人口減少により、全国的に市街地の縮小や人口密度が低下し、地域の活力の低下や低未利用地の発生が予測される。また、財政制約による既存ストックの維持管理の問題も懸念されている。

(基本的方向 ～人口減少を見込んだ都市的土地利用の再編～)

56. 環境負荷や維持管理コストの少ない社会への転換、地域の活力の維持向上、緑豊かな生活環境やゆとりある生活空間など生活の質の向上のために都市的土地利用の整序と集約化を図るとともに自然環境の再生と活用を図ることが必要である。
57. 地域別には次のような大きな方向が考えられるが、今後更なる検討が必要である。

a. 大都市圏（三大都市圏、地方中枢都市圏）

58. 当面は郊外部などで人口が増加する地域があるものの、長期的には市街地人口密度は低下し、市街地の縮小が始まると予測されている。
59. 増加する人口を都心周辺部に誘導し市街地の拡大を抑制することが重要。また、CO₂排出抑制や長距離通勤の緩和の観点からも都心部の既存建築ストックを活用し都心居住を誘導することが必要。
60. 郊外部や市街地外縁部では、交通結節点などの拠点への都市機能の集積や公共交通機関周辺的生活環境の向上を図ることが必要。
61. 失われた自然の回復、ゆとりある居住環境の向上など生活の質の向上の

観点から人口減少による空間的余裕を活用し、都市的土地利用の整序や市街地の分節化を進めることが必要。

b. 地方都市（地方中核都市圏、その他の地方都市）

62. 中心市街地ですでに人口が減少していることに加え、今後の人口減少により市街地は大幅に縮小することが予測されている。
63. 地域の活力を復活させるため、個性ある中心市街地の魅力を向上させることが重要である。このため、地域の歴史・文化を再評価するとともに、中心市街地の徒歩圏内に行政、文化教育、福祉施設等の配置や市民交流の場となる公園・広場の確保が必要
64. 都市基盤施設の維持管理コストの低減、CO2 排出抑制の観点からも市街地を集約化し、郊外部に拡散した都市的土地利用の整序を推進することが必要。
65. 今後、全国計画において、人口減少を見込んだ土地利用計画についての方針を示すことが重要である。
66. CO2 排出対策の促進や、低密度化する市街地の維持管理コストの低減という観点から方針を示すことが重要
67. 空き家の集約化や敷地規模の拡大のための制度の検討、開発利益と再自然化のコストを一体化する制度の検討も重要

(6) 国土利用の目標の在り方

(現状と課題)

68. 現行の国土利用計画で示されている国土の利用区分ごとの面積目標は、現況の地目別面積と、今後の国土利用の方向に則した、目標年次における地目別面積の目標を、全国土を対象とし重複無く示している。
69. 現行の面積目標は、国土利用の面積によるバランス及び過度の地目間の土地利用転換をチェックする指標としての機能を果たしているが、土地利用転換圧力が低下していること、今後は国土利用の質的向上を目指すべきであることから、これらの今日的課題に対応していない。
70. また現行の各地目は、農用地や森林などその保全の観点から全体として一定面積を確保すべきものがある一方で、道路等面積目標自体に意義が薄いもの、また、市街地面積のように都市化の適正な進展を図る意味を持つものもあるなど、目標のもつ意義は地目ごとに異なっている。

(基本的事項 ～質的向上に対応した新たな目標と今日的課題等に対応した地目別面積の検討～)

71. 今後国土利用にかかる中心的課題が国土利用の質的向上等へ大きく変化することから、今後の国土利用計画（全国計画）の目標については、質的向上の目標となりうる新たなものを検討する必要がある。
72. 地目別面積は、国土の利用状況を毎年継続的に把握するという観点から、少なくともモニタリング指標としては必要であると考え、上記課題や地球温暖化への対応を考慮した改善の検討が必要。
73. 地方公共団体においては、地目別面積が統一的に設定されていることで、都道府県計画、市町村計画の作りにくさの原因となっている。全国計画の目標設定にとらわれず、地域の実情に応じて柔軟に設定し得るような改善が必要。