

# 【国土利用計画】 現行計画における課題と対応状況等

---

1	現行計画における現状と課題	p. 2
2	課題への対応状況等	p. 4
	(1) 適切な国土管理の実現	
	(2) 自然環境・美しい景観等の保全・再生・活用	
	(3) 安全・安心の実現	

# 1 現行計画における現状と課題

## (1) 国土管理水準の低下

- 人口動態の変化は、国土の利用にも大きな影響を与える。すべての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難になることを想定しておく必要。
- 既に人口減少等が進展している地方都市等では、市街地の人口密度の低下や中心市街地の空洞化が進行するとともに、低・未利用地や空き家等が増加しており、土地利用の効率の低下が懸念。
- 農山漁村では、農地の転用に加え、高齢の農業就業者の離農等による農地の荒廃により、農地面積が減少するとともに、農地の管理水準の低下も懸念されている。
- 林業・木材産業においては、長期にわたって木材価格が下落するなど厳しい状況にあり、一部に必要な施業が行われない森林もみられる。
- 国土利用の変化は、水源涵かん養機能の低下や雨水の地下浸透量の減少等を通じて、水の循環にも大きな影響を与える。
- 地方を中心に、今後も所有者の所在の把握が難しい土地が増加することが想定され、円滑な土地利用に支障をきたすおそれ。
- このような問題は、既にその多くが顕在化しているが、対策を怠れば、今後、ますます状況が悪化するおそれ。

# 1 現行計画における現状と課題

## (2) 自然環境と美しい景観等の悪化

- 自然環境については、開発圧力が減少する機会をとらえ、その保全・再生を図ることが重要。
- 一度開発された土地は、それまでの利用が放棄されても人為的な土地利用の影響が残ることから、その地域本来の生態系には戻らず、荒廃地等となる可能性。自然の生態系に戻す努力が必要。
- 人の手が入ることで良好に管理されてきた里地里山等においては自然環境や景観の悪化、野生鳥獣被害の深刻化、一部の侵略的外来種の定着・拡大、さらには自然資源の管理や利活用に係る知恵や技術の喪失等が懸念。
- 自然環境の悪化や生物多様性の損失は、土壌の劣化や水質の悪化、植生の変化等を通じて、食料の安定供給、水源の涵養や国土保全など暮らしを支える生態系サービス（自然の恵み）に大きな影響。

## (3) 災害に対して脆弱な国土

- 我が国は、沖積平野など災害リスクの高い地域に人口と資産が集中しており、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっている。
- 都市においては、諸機能の集中や地下空間を含む土地の高度利用の進展など経済社会の高度化に伴う都市型水害等に対する脆弱性の増大や、地震時等に著しく危険な密集市街地への対応も重要な課題となっている。
- 人口減少は開発圧力の低下等を通じて空間的な余裕を生み出す側面もあるため、中長期の視点から計画的、戦略的に、より安全で持続可能な国土利用を実現することも重要。

## 2 課題への対応状況等

### (1) 適切な国土管理の実現

#### ① 都市機能等の集約化、低・未利用地等の有効活用等

##### 【第5次国土利用計画】

- 都市機能や居住を中心部や生活拠点等に集約化し、郊外部への市街地の拡大を抑制する。
- 集約化する中心部では、低・未利用地や空き家を有効利用すること等により、市街地の活性化と土地利用の効率化を図る。

<現状> {

- ・平成27年以降も平成30年にいたるまで許可による農地転用の面積、住宅用地・商業等用地としての転用面積とも横ばいで推移しており、都市機能等の集約化による市街地の拡大抑制は実現していない。
- ・このことは、個々の市街地開発の事情等もあるため一概には言えないものの、市街地の低・未利用地や空き家等の有効利用が進んでいないことも一因と思われる。

<対応> }

- ・空家法が平成27年に施行。昨年6月に基本指針・ガイドラインを改正し運用を改善。
- ・都市再生特別措置法が平成26年に改正。コンパクトなまちづくりを促進するため、立地適正化計画制度が創設。597都市が立地適正化計画について具体的な取組を実施（令和3年12月時点）。
- ・令和元年に所有者不明土地法が全面施行。所有者不明土地の利用の円滑化の促進や管理の適正化、推進体制の強化を図るための措置を盛り込んだ改正法案を今国会に提出。

##### 今後の課題

- ・ 今後は人口・世帯数の減少がより急速に進行するため、低・未利用地や空き家等の適切な利用・管理に向けて土地利用の転換も含めた、より積極的な対応が必要ではないか。
- ・ さらに、地域社会の持続性を確保する観点から、新たな産業集積を含めた積極的な方向性を打ち出してはどうか。  
(⇒資料2 - 1 p10~p15)

## 2 課題への対応状況等

### (1) 適切な国土管理の実現

#### ② 優良農地の確保、農地の集積・集約化等

##### 【第5次国土利用計画】

- 優良農地を確保し、良好な管理を行うとともに、農業の担い手への農地集積・集約を進めることなどを通じて、荒廃農地の発生防止及び解消と効率的な利用を図る。
- 適切な管理を続けることが困難な中山間地域の荒廃農地などの土地については、それぞれの地域の状況に応じて、管理コストを低減させる工夫とともに、新たな用途を見いだすことで、最適な国土利用を選択するよう努める。

<現状> {

- ・農用地区域内農地面積は平成27年以降横ばいで推移。農振制度及び転用許可制度を通じて、優良農地の面積は概ね確保。(ただし、農地の総面積は引き続き減少傾向。)
- ・一方、農業従事者の減少・高齢化等により、近年、農用地区域内の荒廃農地は横ばいで推移している。
- ・担い手への農地集積率は増加しており、農地の集積・集約化は進んでいると思われるが、農地中間管理機構創設前の平成25年からの伸びを見ると、集積率はやや鈍化。

<対応> }

- ・昨年5月にとりまとめられた「人・農地など関連施策の見直し」において、受け手のいない農地の持続可能な利用を図るために必要な施策等を措置することなどが打ち出され、これに基づき各般の措置が講じられる見込み。

##### 今後の課題

- ・今後は人口・世帯数の減少がより急速に進行するため、荒廃農地等の適切な利用・管理に向けて土地利用の転換も含めた、より積極的な対応が必要ではないか。  
(⇒資料2-1 p10~p15)

## 2 課題への対応状況等

### (1) 適切な国土管理の実現

#### ③ 森林の整備及び保全

##### 【第5次国土利用計画】

- 国土の保全、水源の涵養等に重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進める。

- <現状> {
- ・我が国の人工林は、その半数が一般的な主伐期である50年生を超え、本格的な利用期を迎えている。
  - ・これまで講じてきた施策の結果、木材供給量は拡大するとともに、林業産出額や従事者給与の増加など一定の成果は出ているものの、林業経営は依然として厳しい状況。
  - ・地球温暖化に伴う気候変動の影響により、豪雨等が増加し、山地災害が激甚化。
  - ・人口減少社会のなか、林業従事者が減少しており、省力化が不可欠。
- <対応> {
- ・森林所有者が自ら手入れを行うことが困難な森林について、令和元年度から導入された森林環境譲与税も活用しながら、森林経営管理制度により、市町村等が森林整備を行うことができるよう措置。
  - ・令和3年6月に閣議決定された森林・林業基本計画では、林業適地でない育成単層林の育成複層林化など、林業・木材産業が内包する持続性を高めながら成長発展させ、人々が森林の発揮する多面的機能の恩恵を享受できるようにすることを通じて「グリーン成長」を実現することとされた。

##### 今後の課題

- ・林業の持続的な発展に向け、生産性や安全性を抜本的に改善する「新しい林業」の展開や都市・非住宅分野での木材利用など木材の需要拡大を図る必要があるのではないか。
- ・「長期にわたる持続的な経営」を実現する林業経営体の育成が必要ではないか。

## 2 課題への対応状況等

### (1) 適切な国土管理の実現

#### ④ 流域の総合的かつ一体的な管理等

##### 【第5次国土利用計画】

➤ 流域の総合的かつ一体的な管理等により、健全な水循環の維持又は回復を図る。

- <現状> (
- ・ 流域マネジメントを実施するため、平成27年10月に閣議決定された水循環基本計画に基づき流域ごとに策定される流域水循環計画は、昨年12月現在で61計画に上っている。
  - ・ 一方、各計画に基づく取組の内容は、雨水の貯留・浸透、治水、ライフラインの整備、水辺環境の保全・再生など多岐にわたる中、取組を評価する指標が存在しないものもあるため、進捗状況の把握が困難な状況にある。
- > )
- <対応> (
- ・ 令和2年6月に策定された新たな水循環基本計画において、「流域における水循環の健全性や流域マネジメントの取組の効果等を『見える化』する評価指標・評価手法の確立等を推進する」とされ、水循環政策本部においては、評価指標・評価手法の作成・公表に向けて検討中。
- > )

## 2 課題への対応状況等

### (1) 適切な国土管理の実現

#### ⑤ 自らの地域の土地利用等のあり方の検討等

##### 【第5次国土利用計画】

- 地域住民や自治体など、地域の様々な主体が自らの地域の土地利用や地域資源の管理のあり方等について検討するなど、地域主体の取組を促進することが重要である。
- 地域による取組を基本としつつ、国土の多面的な価値に応じた公による管理と合わせ、水資源や農林水産資源など良好な国土の恵みを楽しむ都市住民や民間企業等の多様な主体の参画を進める。
- 国民一人ひとりが国土に関心を持ち、その管理の一端を担う国民の参加による国土管理（国土の国民的経営）を進めていくことが、一層、重要となる。

- 国土利用計画で示された方針に基づき、人口減少下の適切な国土管理のあり方について検討。
- 国土審議会国土管理専門委員会においても5年にわたり議論。

#### ➡ 昨年6月に「国土の管理構想」を策定。

- 国レベルの管理構想として、持続可能な国土の管理のあり方を示すとともに、都道府県、市町村及び地域の各レベルにおける国土管理の指針を示すもの。
- 本構想に基づき、都道府県、市町村、地域の各段階で管理構想が策定され、中山間地域などを中心に、地域課題に対応した取組が計画的に進められることを期待。

#### 今後の課題

- ・地域の土地の利用・管理と地域づくりに係る課題を横断的に解決する手法として、管理構想の取組の更なる推進を図るべきではないか。（⇒資料2-1 p10、p11）

## 2 課題への対応状況等

### (2) 自然環境・美しい景観等の保全・再生・活用

#### ① 自然環境の保全・再生・活用、生態系ネットワークの形成等

##### 【第5次国土利用計画】

- 将来にわたり保全すべき自然環境や優れた自然条件を有している地域を核として、気候変動による影響も考慮しつつ、自然環境の保全・再生を進め、森、里、川、海の連環による生態系ネットワークの形成を図り、国民の福利や地域づくりに資する形で活用を推進する。
- その際には、生物多様性及び生態系サービスの保全と持続可能な利用を基本とする。
- 自然環境の活用については、自然の有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用したグリーンインフラなどの取組を推進する。

<現状> {

- ・平成27年以降、多面的機能直接支払交付金における棚田の復元、水田魚道の設置など農村環境保全活動の取組や、特に重要な水系における湿地再生の割合など、個別の取組が着実に進捗。
- ・一方、国有林野における緑の回廊面積など、引き続き横ばいで推移している指標も多く、森、里、川、海の全体のつながりを確保するまでには至っていない。

<対応> {

- ・平成27年度に「生物多様性保全上重要な里地里山」500箇所を選定。
- ・令和元年度以降、農村環境保全活動の対象農用地が農用地区域内農地から拡大。
- ・平成27年以降、国立・国定公園の新規指定や拡張により保護地域が拡大したほか、本年4月に自然公園法の一部改正が施行され、地域の主体的な自然体験活動の促進を図る制度が創設されるなど、国立公園等の利用施策が強化。

##### 今後の課題

- ・地域社会全体の衰退が懸念されている中、今後の土地利用は、地域社会全体の持続性を重視し、自然的土地利用を中心に、土地利用の転換をより柔軟に行っていくことが重要ではないか。（⇒資料2-1 p10～p15）

## 2 課題への対応状況等

### (2) 自然環境・美しい景観等の保全・再生・活用

#### ② 景観の保全・再生・創出

##### 【第5次国土利用計画】

- 美しい農山漁村、集落やまちなみ、魅力ある都市空間や水辺空間など、地域の個性ある美しい景観の保全・再生・創出を進める。

##### <現状>

- ・人の手が入ることで管理されてきた里地里山、農山漁村の集落やまちなみ等の美しい景観について、地方圏の人口減少の影響により保全・管理が難しくなりつつある。

##### <対応>

- ・棚田の保全と棚田地域の有する多面的機能の維持増進を図ることを目的とした棚田法が令和元年8月に施行。令和2年度からの中山間地域等直接支払交付金の第5期対策に棚田地域振興活動加算を新設。
- ・本年4月に自然公園法の一部改正が施行され、国立公園等の利用拠点となる旅館街等における自然と調和した街並みづくりを促す利用拠点整備改善計画制度が創設。
- ・自然環境の保全・再生・活用等の取組や、既存の景観法等の制度と相まって、今後、これらの制度が効果を発揮することが期待。

##### 今後の課題

- ・地域社会全体の衰退が懸念されている中、今後の土地利用は、地域社会全体の持続性を重視し、自然的土地利用を中心に、土地利用の転換をより柔軟に行っていくことが重要ではないか。（⇒資料2-1 p10～p15）

## 2 課題への対応状況等

### (2) 自然環境・美しい景観等の保全・再生・活用

#### ③ 外来種対策・野生鳥獣被害対策の推進

##### 【第5次国土利用計画】

➤ 外来種対策、野生鳥獣被害対策の推進など、生物多様性の確保と人間活動の調和を図る。

- <現状>
- ・ 外来生物法に基づく防除の確認・認定件数は増加を続けており、侵略的外来種の国土への侵入の危険性は高まっている。
  - ・ 平成26年をピークに、ニホンジカやイノシシの推定個体数は減少傾向に転じたほか、野生鳥獣による農作物被害額も減少してきており、対策が一定の成果を挙げていると思われる。
  - ・ ただし、被害額はいまだに大きい状況にあるほか、平成26年から平成30年までにニホンジカ・イノシシの分布域はそれぞれ約1.1倍となるなど、分布域の拡大はなお続いている。
- <対応>
- ・ 鳥獣保護管理法及び鳥獣被害防止特措法の一部改正により、都道府県等による捕獲等事業を創設するなど、ニホンジカとイノシシの生息数を令和5年度までに半減することを目標に掲げて捕獲を強化。
  - ・ 平成30年に国産ジビエ認証制度を創設するなど捕獲鳥獣の利活用の拡大を推進。
  - ・ 令和3年度から多面的機能直接支払交付金の対象に鳥獣緩衝帯の整備・保全管理が追加されたほか、令和4年度からは農山漁村振興交付金の対象に鳥獣緩衝帯機能を有する計画的な植林等が追加。
  - ・ アカミミガメやアメリカザリガニの放流抑制のための規制手法の見直し等を盛り込んだ外来生物法の改正案が本年3月に閣議決定。

## 2 課題への対応状況等

### (3) 安全・安心の実現

#### ① 土地利用、建築物の用途等の制限

##### 【第5次国土利用計画】

- 災害リスクの把握及び周知を図った上で、災害リスクの高い地域については、土地利用を適切に制限することが必要である。
- その際、規制の対象となる建築物の用途や構造が災害の特性や地域の状況等に即したものとなるよう配意する。

- <現状>
- ・津波防災地域づくり法に基づく津波浸水想定は昨年8月時点で内陸県以外の40都道府県中37道府県で設定（うち現行計画策定後に14道府県で設定、5県で設定追加）。
  - ・津波浸水想定に基づく津波災害警戒区域の指定は18道府県（うち現行計画策定後に16道府県で設定、1県で設定追加）、津波災害特別警戒区域の指定は静岡県（伊豆市、平成30年3月）で実施。
  - ・土砂災害特別警戒区域については昨年9月時点で、全都道府県の計565,305箇所が指定（平成27年より倍増）。

- <対応>
- ・令和2年4月に日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の津波断層モデルが公表。復興後の地形データの確定を待っていた宮城・岩手両県は、このモデルを踏まえて津波浸水想定を設定予定。
  - ・昨年10月に都市再生法施行令の一部改正が施行され、災害レッドゾーンの居住誘導区域からの原則除外が明記。
  - ・流域治水関連法が昨年11月に全面施行。新たに浸水被害防止区域の指定が可能になり、当該区域においては、要配慮者利用施設や住宅の開発等が原則禁止され、当該区域内である旨の説明が不動産売買における重要事項説明として義務付け。

##### 今後の課題

- ・人口減少が急激に進行し、既存インフラの維持・保全管理がより困難となっていく中、インフラの効果を除いた地理的条件により災害リスクが高いとされた地域については、全体として居住人口を中長期的に低減させることが重要ではないか。（⇒資料2-1 p10、p11、p16）<sup>12</sup>

## 2 課題への対応状況等

### (3) 安全・安心の実現

#### ② 低リスク地域への移転促進

##### 【第5次国土利用計画】

- 中長期的な視点から、高齢者施設等の要配慮者利用施設や災害時に重要な役割が期待される公共施設等について災害リスクの低い地域への立地を促す。

- <現状> {
- ・防災集団移転促進事業は、現時点では主に発災地域からの移転に活用されており、かつ平成17年～18年の新潟中越地震に伴う移転が最後の活用事例となっている（東日本大震災関係を除く。）ため、災害レッドゾーンから低リスク地域への移転は十分進んでいないものと思われる。
- <対応> {
- ・防災集団移転促進事業においては、令和3年度に要配慮者施設の災害ハザードエリアからの移転に対する支援が拡充されたほか、令和4年度には、空き地・空き家を積極的に活用できるよう運用改善が図られている。
  - ・都市再生法の一部改正により、令和2年9月に防災移転支援計画制度が開始し、関連する税制特例も措置されたほか、本年4月からは、市街化調整区域内の災害レッドゾーンから同一の市街化調整区域内の災害レッドゾーン外に住宅や施設が移転する場合の開発許可の特例が施行。

##### 今後の課題

- ・人口減少が急激に進行し、既存インフラの維持・保全管理がより困難となっていく中、インフラの効果を除いた地理的条件により災害リスクが高いとされた地域については、全体として居住人口を中長期的に低減させることが重要ではないか。（⇒資料2-1 p10、p11、p16）