

持続可能な美しい国土の創造

平成15年12月

国土審議会調査改革部会
持続可能な国土の創造小委員会

は じ め に

21世紀は変革の時代である。開発と保全、成長と安定、グローバリズムと地域主義など、相対する価値観が交錯する中、わが国の人口は、これまでの増加から一転して減少へという変曲点を今や過ぎようとしている。

人と自然の関係を見ても、大きな変革を迎えている。生物多様性の保全上重要な里山林や湿地、干潟等の減少、絶滅危惧種の増加に加え、地球規模での環境問題の深刻化も懸念されている。また、少子・高齢化の急速な進行に伴い大幅な人口減少となる地域では、地域社会そのものの維持が困難になるとともに森林、農地等の国土資源等の管理水準の低下が憂慮される。更に、自然災害に関しては、人口減少地域での国土保全機能が低下することの懸念や都市部での災害に対する被害ポテンシャルの増大がみられる。

拡大一辺倒の成長型社会で醸成された20世紀の価値観が、環境制約と人口減少を迎える21世紀のわが国に適用されるはずはなかろう。価値観はダイナミックに揺れ動き、長期的な人口減少という社会変動を迎えている。人口減少下で環境問題が自然消滅するわけではないし、環境問題の解決のみでわが国が生き残れるわけでもない。これまでの空間的・量的拡大から、ともすれば「いたみ」を伴う縮小・撤退へと大きく舵を切り、活力を維持しつつ環境と共生する持続的な社会を形成していかなければならないのではないか。

本小委員会では、このような認識のもと、国土利用、国土資源、環境負荷、自然災害、農林水産業の振興、多自然居住といった、主として人と自然の関係について国土の現状と課題を点検するとともに、持続可能な美しい国土の創造に向けての今後の政策の基本方向について検討した。

- 目 次 -

【第 部 現状と課題】

1 . 国土利用の現状と課題	1
(1)減少する開発圧力	
(2)農林地の放棄が進む中山間地域	
(3)財政的・環境的負荷の増大する都市地域	
(4)求められる国土利用の質的向上	
2 . 国土資源管理の現状と課題	2
(1)水循環系の現状とその管理	
(2)森林の現状とその管理	
(3)海洋・沿岸域の現状とその管理	
3 . 循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題	5
(1)物質循環と環境負荷の現状	
(2)国境を越える環境影響の増大	
(3)自然再生へ向けた新たな取組	
4 . 自然災害に強い国土づくりの現状と課題	7
(1)依然として残る自然災害の脅威	
(2)総合的な防災対策の現状	
5 . 農林水産業の現状と課題	8
(1)食料・農業・農村をとりまく新たな状況	
(2)森林・林業をとりまく新たな状況	
(3)水産資源の現状	
6 . 「多自然居住地域の創造」の現状と課題	11
(1)多自然居住地域創造の概要	
(2)懸念される多自然居住地域の現状	
(3)地域における取組の進展	
(4)多自然居住地域に求められるべき役割	

【第 部 これからの政策の基本方向】

- 1 . 「持続可能性」と「美しさ」の追求 - 基本理念 - 1 3
- 2 . 自然災害を柔軟に受けとめる国土づくり 1 5
 - (1)基本的な考え方
 - (2)減災性を考慮した総合防災対策の推進
 - (3)土地利用の誘導・規制による防災対策の推進
 - (4)情報提供による防災対策の推進
- 3 . 循環型・自然共生型の国土づくり 1 7
 - (1)基本的な考え方
 - (2)循環型の国土づくりへの転換
 - (3)自然共生型の国土づくりへの転換
- 4 . ランドスケープを活かした国土資源の適切な保全・活用 1 8
 - (1)基本的な考え方
 - (2)流域圏アプローチによる国土管理の推進
 - (3)流域圏単位での水管理の推進
 - (4)多面的機能を発揮させる森林管理
 - (5)水と緑のネットワーク化
 - (6)農業の多面的機能を発揮させるための農用地等の管理
 - (7)海洋・沿岸域の総合的・計画的管理の推進
- 5 . 持続可能な美しい国土をめざした国土利用の再編 2 3
 - (1)基本的な考え方
 - (2)再編の基本方向
 - (3)都市郊外部など新たな地域類型の必要性
- 6 . 今後の重要検討地域 2 5
 - 6 - 1 . 多自然居住地域の再生をめざして
 - (1)基本的な考え方
 - (2)多自然居住地域の活性化方向
 - 6 - 2 . 都市郊外部の再生をめざして
 - (1)基本的な考え方
 - (2)再生の基本方向

【第 部 現状と課題】

1 . 国土利用の現状と課題

(1)減少する開発圧力

ここ30年間の国土の利用区分別面積の推移をみると、「農用地」、「原野」は減少しており、「宅地」、「水面・河川・水路」、「道路」、「その他」は増加、「森林」はほぼ横這いである（図表1）（図表2）。

また、これらの推移について、2005年を目標とする第3次国土利用計画（全国計画）の目標値と比較すると、「農用地」は低く推移する一方で、「その他」は増加している。この状況は、特に地方圏において顕著である（図表3）。これは耕作放棄地の増加が一因と考えられる。

近年における全国の住宅用地の完成面積は減少し（図表4）また、農林業的土地利用から都市的土地利用への転換も減少しており（図表5）土地利用の転換圧力は低下する傾向にある。一方、住宅開発のうち小規模な開発の占める割合が増えている（図表4）。

(2)農林地の放棄が進む中山間地域

森林については、過疎化を背景とした不在村森林所有者の増加や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ず森林が存在するなど、森林の管理水準の低下がみられる（図表6）。

農地については、農産物価格の低迷、農業従事者の高齢化・労働力不足、傾斜地等の土地条件の不利性、道路条件の不利性等を理由とした耕作放棄地の増加により、農地の管理水準の低下がみられる。耕作放棄地の面積は、2000年には34万ヘクタールとなっており、農地面積の約8%を占める規模となっている（図表7）。

森林・農地がひとたび荒廃し、生産機能とともに多面的機能が失われた場合、これを復元するのは容易なことではなく、国土保全の面からも、大きな経済的・社会的損失となる。

(3)財政的・環境的負荷の増大する都市地域

人口が減少基調に転じつつある今日においても市街地の拡大・拡散は依然として継続している。このことは、1人当たりの市街地維持コストが増加するとともに、自動車交通への依存を加速させ環境負荷が増大することを意味している。

中心市街地からの人口、商業施設、公共・公益施設の流出が継続し、これまでに蓄積された社会資本や商店・住宅等の民間建物ストックが有効に活用されなくなっ

ている。加えて、産業構造の転換による臨海部での工場跡地の低未利用地化などが問題となっている。

これらを合わせた都市地域における低未利用地の面積は、全国の30万人以上都市で約6万ヘクタールと推計され、これは全国の人口集中地区（DID）面積の約5%以上を占める規模となっている。

こうした状況は、地域の魅力や個性を喪失させるという深刻な結果を招いている。

(4) 求められる国土利用の質的向上

安全で安心な国土

自然災害の発生のおそれのある区域や避難情報等を盛り込んだハザードマップを作成し公表する取組や（図表8）、土砂災害防止法に基づく土地利用制限など、土地利用面からの取組が行われている。

災害に対して地域ごとの特性を踏まえた適切な国土利用を更に行っていくこと、また、都市部での避難場所などのオープンスペース不足に対する確保を進めていくことが課題である。

自然と共生する国土

豊かな自然環境の保全等に係る取組として、「緑の回廊」の設定や都市再生プロジェクト「大都市圏における都市環境インフラの再生」等の生態系のネットワーク形成に向けた動きがある。

農地、森林の適切な管理による健全な物質循環の維持、都市的土地利用に当たっての自然環境への配慮、また、現在、一部の地域で実施されている生物の多様性が確保された自然の保全・創出とそのネットワーク化について、その実施を全国に広げていくことが課題である。

美しくゆとりある国土

自治体の景観条例策定数が継続的に増加している中で（図表9）、国レベルでも、「美しい国づくりに関する政策大綱」を策定するなどの取組が行われている。更に国土利用計画と景観条例を連動した取組や、自然環境の保全、歴史文化の保存を含んだ総合的な景観保存の取組も見られるが一部の地域にとどまっている。

郊外部の混在した土地利用への対応や都市部の低未利用地の活用、耕作放棄地・施業放棄森林への対応、都市部での緑地や水辺空間などの不足するオープンスペースを確保することが課題である。

2. 国土資源管理の現状と課題

(1) 水循環系の現状とその管理

水をとりにくく状況

水需要量の用途別推移については、都市用水は近年の社会経済状況を反映してほぼ横這いであり、農業用水も概ね横這いであるが、ここ数年は、水田面積の減少を背景にわずかながら減少傾向を示している（図表10）。

また、近年は少雨傾向が続いていること等から、利水安全度が目標値に対し低下している。大都市とその近郊地域では、1人当たりの水資源賦存量は少ない状況であり、取水が不安定な状況である。渇水被害についても全国的に発生しているが、特に大都市とその近郊地域等において渇水頻度が高くなっている（図表11）。

公共用水域の水質は全体的には改善しているが湖沼や内湾などの閉鎖性水域の水質改善が進んでいない（図表12）。特に閉鎖性水域では流域の市街地、農地等から流入する面源汚濁負荷が課題となっている。また、合流式下水道から雨天時に放流される未処理下水の問題や、病原性微生物や内分泌攪乱化学物質（環境ホルモン）等の微量有害化学物質による人の健康や生態系への影響が懸念されているなどの新たな水質問題が顕在化している。

流域の土地開発に伴う河川流量の減少や湧水の枯渇、河川からの取水による減水区間の発生等の水環境上の問題が見られる。

水循環系の保全と回復

健全な水循環系の構築に向けて森林、農地、河川、水道、下水道等を所管する省庁が連携し、共通認識の形成、連携や協力のあり方等の基本的な方向を提示している。

水の有効利用の点では、雨水や下水処理水の利活用は年々増加している。また、水の用途間転用の取組も見られる。

良好な水環境の保全・再生については、自然河岸を増やすべく全国規模で「多自然型川づくり」に取り組んでいる。また、流域単位での生態系ネットワークづくりを開始した地域もみられる。このような取組は、NPO等との連携が重要であり、市民参加による環境の管理などの取組が始まっているが、利害関係者や流域全体にわたる調整などの課題が残る。

(2) 森林の現状とその管理

森林の現状

森林は、木材生産等の物質生産機能のほか、生物多様性を保全する機能、土砂の流出や表層崩壊を防止する機能、水源をかん養する機能、憩いの場や教育的利用の場を提供する保健・休養機能など多くの機能を有している。

しかしながら、林業生産活動の停滞により、間伐や植林が適正に行われないなど、森林の管理水準の低下がみられ（図表13）、その結果、森林の有する多面的機能への影響が懸念される。また、近年、木材自給率は、木材価格の低迷等もあり20%を下回る状況が続いている（図表14）。

森林の多面的機能発揮

2001年10月に閣議決定された森林・林業基本計画では、森林の有する多面的機能が高度に発揮されるよう、地域の合意のもとに、全ての森林を重視すべき機能に応じ「水土保全林」「森林と人との共生林」「資源の循環利用林」に3区分し、森林を整備していく方向が示され、現在、機能に応じた整備・保全を図る施策が進められている。

また、京都議定書において、我が国に認められた森林経営による獲得吸収量の上限值は1300万t c（対基準年総排出量比3.9%、4767万t - CO₂）であるが、現状程度の水準で森林整備、木材供給、利用等が推移した場合、今後、算定方式等について精査、検討が必要であるが、確保できる吸収量は対基準年排出量比3.9%を大幅に下回るおそれがあるとされている。このため、2002年12月に「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」が策定され、2003年から10カ年にわたる対策が進められており、森林による吸収量確保が課題となっている。

近年、森林ボランティア団体は、1997年から2003年までの6年間で約4倍と急激に増加しているが（図表15）、活動に関する情報提供や技術指導、リーダー的人材の養成等に関する支援が課題となっている。また、全国各地域において上下流の地方公共団体等が連携・協力して水源地の植林や間伐等の森林整備を支援する取組が進展しており、さらに各地方自治体において、森林の多面的機能に着目した、水源かん養税、森林環境税など自治体独自の森林整備のための税制度の導入や条例制定による里山林等の整備・保全に向けた取組が見られる。

森林の保全・保護に関する取組として、公益的機能の確保が特に必要な森林を保安林に指定し開発行為等を規制するとともに、荒廃地の復旧整備等による保全対策を推進している。また、国有林野事業においては、保護林制度により動植物の保護や学術研究の面で重要な役割を有する森林を積極的に保護しており、さらに、生物多様性の保全を推進するため、保護林同士を連結する「緑の回廊」の設定が進められている。

(3) 海洋・沿岸域の現状とその管理

海洋・沿岸域の現状

我が国周辺海域では、海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）に定める我が国の大陸棚の限界を延長するための「大陸棚の限界画定のための調査」が進められている（図表16）。海底には、メタンハイドレート等の大量の資源が分布しており、開発・利用に向けた技術開発が進められている。海洋深層水では、既に各地で新たな資源として産業利用されている。

海域における水質環境基準の達成率は、毎年わずかながら向上しているものの、特に閉鎖性海域では依然として低い状況である。干潟の面積は、1945年と比較して約38%減少している。藻場やサンゴ礁海域については、近年においても減少傾向が見られる。海岸（汀線）は、自然海岸が減少し、半自然海岸や人工海岸が増加する傾向が見

られる。全国の大部分の海岸では、汀線後退による侵食が進行している。1978年からの15年間の海岸侵食の速度は、明治からの約70年間の速度と比較して約2倍強に加速している。このように海洋・沿岸域全体としては環境の質の劣化が進んでいる。

沿岸域圏の総合的な計画と管理

沿岸域では、自然環境、利用、防災という三つの要素がそれぞれ関係し合う中で、漂着物、海岸侵食、海辺の自然環境の劣化・減少、プレジャーボートの利用によるトラブル等の問題が発生している（図表17）。このため総合的な視点に立った沿岸域管理が必要であることから、国が2000年に「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」を策定し、地方自治体による計画策定を支援している。

3. 循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題

(1) 物質循環と環境負荷の現状

我が国では、社会経済活動を持続可能なものとするために国内外から大量の資源を採取しており（図表18）、資源化に伴い発生する副産物や廃棄物を示す「隠れたフロー」の値は、国外において資源量の約4倍に達している。また、資源消費を支える経済の環境面積要求量は既に国内で供給可能な面積をはるかに超えており、国内外の環境へ多くの負荷をかけていることから、資源浪費型ともいえる経済社会活動の在り方を見直し、必要以上の資源採取をしないことや採取方法の工夫を考える必要がある。

大気中の二酸化窒素の環境基準の達成状況は、全国ではほぼ達成しているが、大都市地域においては依然として低い水準で推移している。公共用水域の環境基準の達成率はわずかながら向上する傾向が見られるものの、閉鎖性水域の環境基準達成率は、特に低い水準で推移している。ヒートアイランド現象については、この20年間に東京等の大都市では30を超えた延べ時間数が長くなり、その範囲が拡大している。また、近年工場跡地や研究機関跡地の再開発等に伴う調査事例の増加により、土壌汚染の判明事例数が増加している。

廃棄物排出量は近年、ほぼ横這いの状態が続いているが、再生利用量の増加等に伴い最終処分量が減少している（図表19）。建設廃棄物については、将来排出量増加が懸念される。ゼロ・エミッション構想推進に向けた動きや適正な廃棄物処理に向けた法整備が進んでいる。

地域エネルギーを活用する動きが拡大しており、風力発電については、1997年以降国の支援制度や電力会社による長期買い取り制度等の導入により、北海道や東北地方を中心に多くの発電施設が建設されている。バイオマスの活用については、2002年に国が総合戦略を決定した。また、他地域との連携により、地域資源の有効活用を図る事例が見られる。

(2) 国境を越える環境影響の増大

地球温暖化の状況については、我が国の年平均地上気温は1990年代以降に平年値より高い状態が続いている。長期的傾向としては100年につき1.0 の上昇率となり、世界の年平均地上気温の上昇率である0.7 を上回っている。この傾向は今後も継続すると考えられ、「IPCC 第三次評価報告書」では、1990年から2100年までの間に地球の平均地上気温が1.4～5.8 上昇すると予測されている。

地球温暖化に伴い、地球の平均海面水位は2100年までに0.09～0.88m上昇すること、国内における自然生態系や農林業等に様々な影響を及ぼすことが予想されている（図表20）。地球温暖化の対策として「京都議定書」に基づき、我が国では温室効果ガスを第1約束期間中（2008～12年）に基準年の1990年に比べ6%削減する必要がある。そのうち、3.9%は森林で吸収する目標となっている。しかしながら、現状程度の水準で森林整備、木材供給、利用等が推移した場合、確保できる吸収量は対基準年排出量比3.9%を大幅に下回るおそれがあるとされており、約束期間内の目標達成のためには引き続き各対策を進める必要がある。

中国等をはじめとする北東アジアとの関係では、中国において近年、土壌劣化等に起因すると考えられる砂塵嵐の発生頻度が増加しており、我が国でも黄砂現象が増加する傾向を示している。また、SO_x や NO_x 等の排出量が増加する傾向があり、我が国への影響が危惧される。

(3) 自然再生へ向けた新たな取組

良好な自然環境の保全状況を表す指標となる森林の連続性は、里山林において減少が見られる（図表21）。また、生物多様性保全のために重要な湿地、干潟等の面積は減少傾向にあり、我が国の自然環境を良好な状態で将来に継承するためには一層の取組が必要である。

国内の野生生物種の中で現在絶滅のおそれのある種が2,662種もあり、これは開発等に伴う影響、人のかかわりの減少に伴う二次的自然環境の変化による影響、移入種等による影響などが原因と考えられている。

里地里山では、管理水準の低下によってタケやササ類の繁茂するなど生物の生息・生育空間としての質の劣化が危惧されている。特に都市近郊においては、宅地やゴミ処分場等の開発の対象となることが多く、里地里山の存続が危惧されている。千葉県、高知市、熊本県菊池郡七城町などでは、里山の保全や活用を図る目的の条例が制定されている。NPO 等による多様な保全活動が進んでいるが、大都市部周辺を対象としたものが多い。

自然公園や保安林等の保護地域の面積は、微増傾向にある。「緑の回廊」の設定や都市再生プロジェクト「大都市圏における都市環境インフラの再生」（図表22）等の生態系等のネットワーク形成に向けた動きはあるものの、現状では個別分野・地域

ごとの取組が中心である。

「自然再生推進法」の成立や消失した湿地や干潟等を再生する自然再生型の公共事業の実施等自然環境の再生に向け、様々な取組が進み始めている。

4. 自然災害に強い国土づくりの現状と課題

(1) 依然として残る自然災害の脅威

自然災害の発生状況

国土保全施設の整備は着実に進んでいるが、いまだ十分といえる状況でない。

自然災害による死者数の推移は長期的に減少傾向である（図表23）。全般的に風水害による被害の割合が多く、時として地震による大規模な被害が発生している。また、過去10年間に全国の多くの市町村で風水害が発生している（図表24）。

我が国の国土利用の状況は、国土の1割に当たる沖積平野（河川氾濫区域）に全人口の約1/2、資産の約3/4が集中している。

都市化に伴う潜在的な被害規模の拡大

国土保全施設の整備効果などで水害面積は減少しているが、都市への人口等の集中、個人資産の増加、低地地域における土地利用の高度化や資産の集積などに伴い水害密度が増加するなど災害発生時の被害ポテンシャルが増大している（図表25）。また、流域における農地等から宅地への土地利用転換に伴い、流域の保水・遊水機能が低下し河川への負担が大きくなるなど水害を発生させやすい状況もみられる。さらに、都市のスプロール化により土砂災害などの災害発生への恐れの高い地域への宅地化の進行がみられる。

特に、大都市では地下空間の利用が進んでおり、水害等による地下空間での大規模な被害の発生が懸念される。1999年には地下空間で浸水によって死者が発生した。

阪神・淡路大震災を契機に都市における防災対策の重要性が再認識された。特に老朽木造密集市街地の防災対策は喫緊の課題である。

過疎化に伴う災害危険性の増大

今後の全国的な人口減少に伴い、人口密度が極端に少ない地域がかなりの規模で生じる可能性がある。こうした地域では管理の行き届かない森林や耕作放棄地が増大し、災害に対する危険性の増大をまねくなど、国土保全機能の低下が懸念される。さらに地域のコミュニティが維持できなくなるなど災害対応がより一層難しくなる。

高齢化に伴う災害弱者の増加

高齢化の進行に伴い、65歳以上の災害弱者1人に対する15～64歳人口は2000年の8人から2050年には2.6人まで減少することが予想され、災害時のみならず日頃からの防災に関する家族や地域のコミュニティの支援体制が必要となる（図表26）。

(2)総合的な防災対策の現状

流域における総合的な治水対策

流域や地域の特性、土地利用の状況に応じ、土地利用規制や貯留浸透施設の整備などの流域対策と合わせた総合的な治水対策を推進することが必要である。2003年6月には浸水被害の著しい都市部の河川とその流域で総合的な対策を推進する「特定都市河川浸水被害対策法」が制定された。

災害情報の提供による防災対策

自然災害に関するハザードマップ等の事前情報と災害時のリアルタイムの情報を住民に提供することで迅速な避難行動が行われ被害の軽減が期待されており、洪水ハザードマップの公表市町村数が増加している（図表8）など、その取組が進められている。

また、防災機関や国民が迅速な行動がとれるよう防災に関する情報を一元的に集約し、総合的に情報提供を行うための体制づくりが課題である。

地域防災力の向上

避難地指定箇所は逐年増加しているが、人口集中地区の約6割では依然として避難が困難な状況にある。防災拠点や情報連絡体制の整備も進めているが、施設の耐震化や地域防災無線の整備については更なる取組が必要である。

自主防災組織率は逐年上昇しているが、組織率の地域間格差がみられる（図表27）。また、国民の防災ボランティア活動への参加意欲は高い。

大規模災害対策

人口、資産が高度に集積している大都市では、洪水対策の計画規模を越えるような水害に対しても被害を最小化するなど減災性に考慮した高規格堤防（スーパー堤防）の整備に取り組んでいる。

また、南関東地域の地震、東海地震、東南海・南海地震の被害想定では揺れや津波により甚大な被害が生じると想定されており、防災対策のより一層の充実が求められている。

5. 農林水産業の現状と課題

(1)食料・農業・農村をとりまく新たな状況

食の安全と安心の確保

我が国の食料自給率は、極めて低い水準にあり、食料の多くを海外に依存している（図表28）。また、ライフスタイルの変化等に伴い、外食、調理食品等への依存が高まる「食」の「外部化」、これと併せて、消費者の食料の生産段階への知識が低下するなど、「食」と「農」の距離が拡大している。こういった状況の中、食の安全・

安心を求める消費者と生産者の間で、「顔の見える関係」を求めた「地産地消」等の取組の広がりが見られる。

また、農業と合わせて国民に食料を提供する食品製造業は、国民経済上重要な地位を占めており、特に地方部では地域経済における重要度が高い。

農業をめぐる厳しい状況

我が国農業は、農産物価格の下落等厳しい状況にあり、農業総産出額は近年減少傾向で推移している。農家戸数、農業従事者数は減少を続け、高齢化も進展しているが（図表29）国民の自然志向の高まり等を背景に、新規就農者数は近年増加のきざしがみられる（図表30）。また、農家一戸当たりの経営規模はわずかずつではあるが拡大を続けており、大規模経営体も一定程度増加しているが、稲作等の土地利用型農業については、著しく構造改革が遅れている。

農業の自然循環機能と農村の新たな役割

農業は本来、生物を介在した自然の物質循環を利用した活動であり、その持続的な発展を図っていくためには、その生産活動に伴う環境負荷の低減に留意する必要がある。現在、化学肥料や農薬の使用の低減等の環境保全型農業への取組が進んでおり（図表31）これは消費者のニーズにも合致した方向と言える。

我が国の農村には、水田をはじめ、絶滅が危惧される生物の約5割が生息・生育すると言われる里地里山等の二次的自然のもとで生物の生息環境が有機的に連携し、豊かな生態系が形成されており、これに対する認識の高まりとともに、生物の生息環境の保全のための様々な取組が行われ始めている。

農村、特に中山間地域等では、人口減少、高齢化の進行とともに地域の活力の低下、農業集落機能の弱体化が進行している。このような中で、耕作放棄地の増加等、農業生産活動が低下し、農業の多面的機能の発揮にも支障が生じる懸念がある。一方、国民の価値観に転換が見られ、田舎暮らしブーム、グリーン・ツーリズムへの関心、農村への期待が高まるとともに、身近な農業体験等を求める市民農園の開設・利用者が増加している。

(2) 森林・林業をとりまく新たな状況

木材生産機能から公益的機能へと変化する国民の期待

林業は、森林から木材などの林産物を生産し、社会経済活動に貢献する役割とともに、その適切な生産活動を行うことにより森林を良好な状態に保ち、森林の有する多面的機能を発揮させる役割を有している。

しかしながら、国内の木材価格は、1980年をピークとして長期低下傾向で推移しており、木材価格の低迷と経営コストの増大により林家の経営状況は悪化の一途をたどっている（図表32）。また、山村地域から都市部へ移住した不在村森林所有者が増加している（図表33）。不在村森林所有者が森林施業を実施した割合は、植林、間伐、

主伐のいずれの施業においても在村林家より低い状況にある。このように、林家の林業経営離れが進行しており、現在の林業をとりまく状況を勘案すれば、もはや森林所有者による自助努力のみでは森林の整備も立ち行かなくなりつつある。

近年では国民の森林・林業に対する期待は、木材生産機能から土砂の流出や表層崩壊の防止、水源のかん養、地球温暖化の防止等公益的機能の発揮へと時代とともに変化しており（図表34）、今後は、森林の多面的機能を持続的に発揮させ得る森林施業や経営を推進していく必要がある。

持続可能な森林経営

我が国においては、小規模な森林所有者が大多数を占め、不在村者が増加するなど森林経営構造が貧弱である。また、林業就業者数は平成12年度の国勢調査で6万7千人と10年前の6割の水準にまで減少し、著しく高齢化が進行するなど解決すべき課題も多い（図表35）。

このような状況にあって、2002年度より、森林組合等が森林所有者と「森林の施業や経営の委託契約」を結ぶことにより、森林所有者に代わって森林施業計画を作成し、施業を実施できることとなり、小規模所有者や不在村者の森林について、各地域の森林組合等が長期間森林施業を受託する取組が始まっている。また、一定の基準等を満たす森林や経営組織を認証し、そこから生産される木材をラベリングすることにより、消費者の選択的な購買活動を通じた適切な森林整備を促す、森林認証・ラベリングなどの民間レベルの取組が行われ始めている。さらに近年、就業準備のための無利子資金の貸付や就業相談、就業情報の提供などの新規就業者支援対策、緊急雇用対策と連携した緑の雇用対策が行われており、これらの継続的な取組の結果、新規林業就業者数は増加傾向にあり、高齢化した就業構造に変化の兆しも見られる。

(3)水産資源の現状

水産資源の確保

水産物は国民の動物性たんぱく源として高い比率を占めており重要であるが、我が国周辺の水産資源量・漁獲量の減少傾向に伴い、輸入量が増加しており、自給率は低下傾向にある。また、漁業就業者については、数の大幅な減少と高齢化が進行しており、今後の担い手の確保が重要な課題となっている。

水産資源回復への取組

我が国周辺地域の水産資源回復のため、種苗放流や魚礁設置、藻場・干潟の保全・造成等による漁場環境改善の取組が行われており、加えて、平成14年度から「資源回復計画」が実施されている。また、水産業・漁村の多面的機能の調査・評価、漁村における生活環境改善などの取組が実施されている。

6. 「多自然居住地域の創造」の現状と課題

(1) 多自然居住地域創造の概要

「21世紀の国土のグランドデザイン」の4戦略の1つとして提唱された、多自然居住地域の創造とは、中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域を、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして位置付け、都市的サービスとゆとりある居住環境を併せて享受できる自立的圏域を創造することを目指すものである（図表36）。

具体的には、都市と農山漁村の連携による機能分担・相互補完と新しい産業の創出、地域の特色を生かした新しい生活様式の実現、地域資源の良好な保全・管理と美しい自然環境の継承をめざして、地域の選択に基づく多様な主体による取組を進めることとしている。

(2) 懸念される多自然居住地域の現状

多自然居住地域においては、人口の減少、高齢化が進行している。自然環境は豊かで、居住面積は広いものの、社会資本の整備については、依然として都市部に比べて遅れている。これらの状況の中、中山間地域を中心に集落機能の消滅、低下が進行し、消滅集落の周りには限界的な集落が存在する等、地方部では厳しい状況が続いている（図表37）。

一方で、多自然居住地域への国民の期待が高まりつつあり、都市と農村の連携に関する新たな取組が各地で行われつつある。国民の価値観の転換や、近年の自然志向、健康志向の高まりとあいまって、田舎暮らし、グリーン・ツーリズムへの関心が高まり、「都市と農山漁村の共生・対流推進会議」に見られるような国民的運動が実施されている。

(3) 地域における取組の進展

地域において様々な取組が行われている中、市町村における都市との連携と交流に関する状況を調査した結果を見ると、以下のように、取組分野毎に、成果の状況にも様々な違いがあることがうかがえる。

（居住関係）

- ・集落等の中での買い物の場の確保については、小規模市町村ほど積極的であり、財政支援等による取組が多い。
- ・農林地、旧跡等の維持管理に関する共同作業については、取組が多く、住民参加も進み、成果も上がっている。

（産業関係）

- ・地域産品・技術等を活用した地場産業の展開は取組が多く、成果も高い。
- ・一方、教育、情報化、福祉、環境等新たなニーズに対応したビジネス育成等は取

組が難しい状況にある。(図表38)

(他市町村・民間との連携による基盤整備、福祉、文化等)

- ・行政による交通サービス提供等については、財政支援を中心に取組が実施されている。
- ・医療施設の高度化・多様化については、財政支援・新たな病院組織の設立などを中心に実施されている。
- ・観光促進については、多くの市町村で成果が上がっている一方、小規模市町村で課題が多い。

(4)多自然居住地域に求められるべき役割

多自然居住地域は、農林水産物生産における重要な役割、二次的自然によって多様性に富んだ生態系を形成する役割、農地・森林等の国土保全の役割、地域ごとの生産を始めとする諸活動を通じて地域の歴史文化を保持する役割、豊かな自然、地域資源を活用した産業等を生かして農山漁村で暮らす、あるいは訪れるといった選択肢を広く提供する役割、農林業の物質循環機能を見直すことを通じた循環型社会のフロンティアとしての役割、等様々な役割を有している。

こうした役割に関する認識の高まりとともに、地産地消の動き、里地里山の保全、中山間地域直接支払制度・森林環境税の導入、「都市と農山漁村の共生・対流推進会議」、「バイオマス・ニッポン総合戦略」等さまざまな取組が行われ始めている状況にあり、これらは、戦略の提示した方向に沿った動きであると言える。

一方では、地方部の厳しい状況、取組の難しい分野の存在を踏まえ、こうした取組を更に推進し、誇りの持てる自立的な圏域の形成を進めつつ、国民のニーズに応じていくことが、多自然居住地域における今後の課題であると言える。

【第 部 これからの政策の基本方向】

1 .「持続可能性」と「美しさ」の追求 - 基本理念 -

本小委員会は、国土利用、国土資源管理、環境対策、自然災害対策、多自然居住地域の創造という、主として人と自然の関係について検討してきた。これらの分野におけるこれからの政策の基本方向を考えるには、第 部に述べた現状と課題を踏まえるとともに、「物質的豊かさ」より「心の豊かさ」の重視、地方圏の町村を理想の居住地域とする割合の増加など、人々のライフスタイルが全般に、経済的繁栄より歴史・伝統、自然文化、ゆとり・うるおいを重視する方向に変化している点にも十分留意する必要がある。こうしたことから、これからの政策の基本方向としては、「持続可能性」と「美しさ」という2点はその全体を貫くものとして特に重要になるものとする。

「持続可能性」については、人間の活動と自然との間に調和を図り、他国、他地域、後世代に過度の負担をかけないという考え方のもとに、環境負荷の低減、生物多様性の保全に加え、災害に対する安全面の持続可能性、経済財政面での持続可能性という側面も重要である。

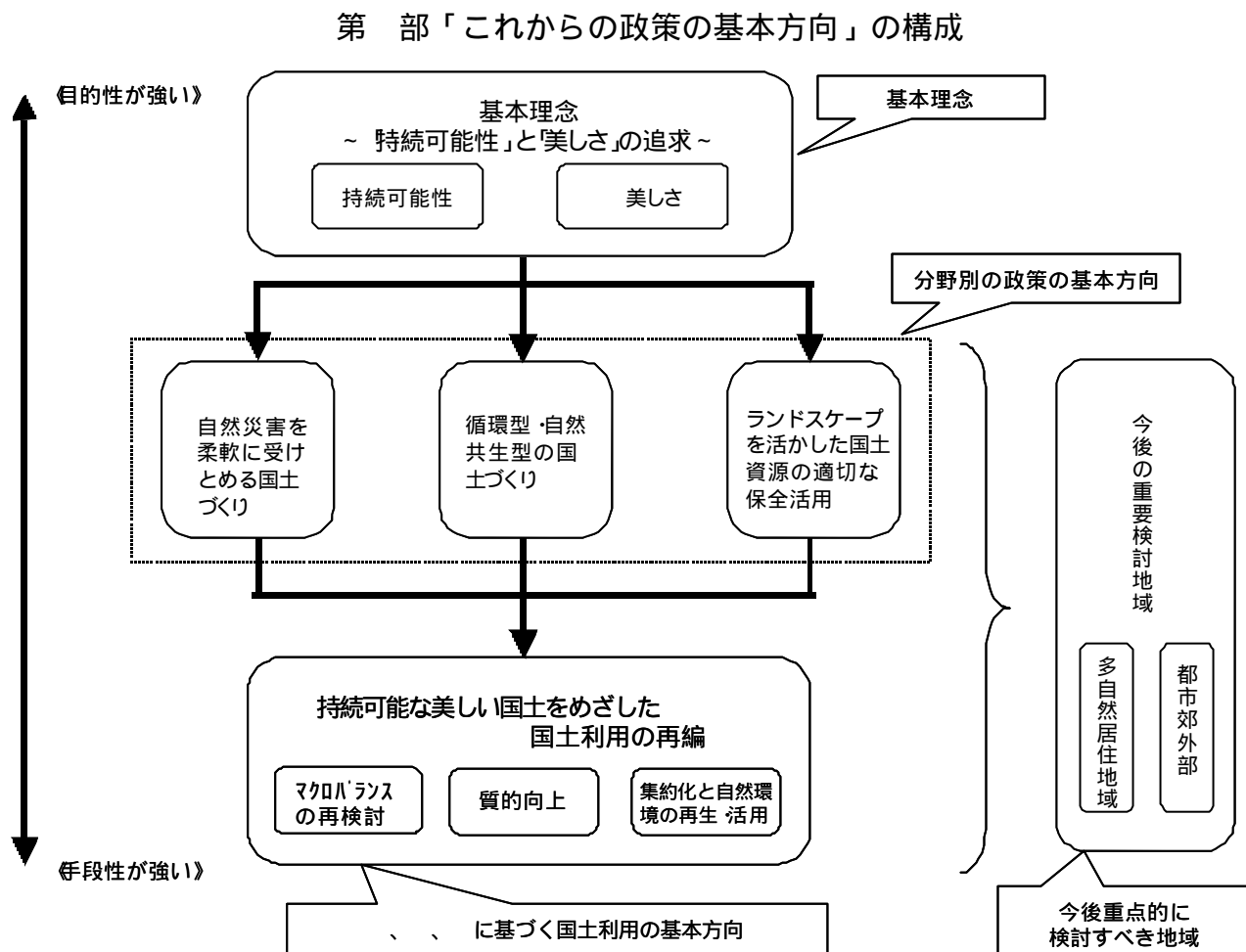
「美しさ」については、経済性や効率性、機能性の陰でややもすれば忘れがちであったが、今後の国土政策においては、成熟化した国家に相応しい国土の美しさを実現していくことが極めて重要であるとする。その際、「美しさ」をランドスケープ、すなわち、人と自然との永続的な関係の中でつくられる、歴史性や文化性をも含めた空間の美しさという総合的な概念として捉え、また、一律に決まるものではなく、多様性を持つものとして認識することが重要である。

「持続可能な美しい国土」は、国や地方公共団体だけではなく、地域住民、NPO、事業者等の深い理解と責任ある参加を得てはじめて実現し得るものである。このため、持続可能な美しい国土を誰が、どういう方法で形成していくのかの検討が重要になる。その際、特に、「公」と「私」をつなぐ「共」の機能を改めて見直すとの観点から、地域づくりのコーディネーター的人材の育成やボトムアップ型の合意形成等が必要になる。

また、「持続可能な美しい国土」を創造するには、国土資源管理、環境対策、自然災害対策、国土利用等多様な施策を総合的に展開することが必要である。

第 部は、本第1章で基本理念、第2、3、4章で分野別の政策の基本方向（第2章は自然災害対策、第3章は環境対策、第4章は国土資源管理）、第5章でこれを国土利用という面から横断的に見た場合の基本方向、そして第6章で今後の重要検討地域とし

て、多自然居住地域及び都市郊外部について検討方向を述べるという構成をとっている。次図はこれを図示したものである。



丸数字は、第 部の章の番号を示す。

各章の主なポイントは次のとおりである。

第 1 章「基本理念」では、今後、「持続可能性」と「美しさ」という 2 点が全体を貫くものとして特に重要であることを述べている。

第 2 章「自然災害を柔軟に受けとめる国土づくり」では、災害被害を完全には防ぎ得ないという前提に立ったリスク管理が必要であり、今後は施設整備に加え、特に土地利用の誘導と情報提供による防災対策の推進が重要なことを述べている。

第 3 章「循環型・自然共生型の国土づくり」では、従来にも増して、環境負荷を低減し、生物多様性の保全に資する国土づくりに転換することが必要であり、市街地のコンパクト化、物質循環型の地域づくり、水と緑のネットワークづくり等が必要なことを述べている。

第 4 章「ランドスケープを活かした国土資源の適切な保全・活用」では、水、森林、

農地、生態系等を流域単位で総合的に保全・管理することが重要であること、森林や農用地については森林・農業の多面的機能を適切かつ十分に発揮できるような管理が必要であること、そして、今後の国土資源管理に当たっては、地域住民やNPO等多様な主体が連携し活動を拡大させることで国土資源の利用が促進され、それがより一層の国土資源の適正な管理と美しい国土の実現につながるという、いわば国土資源の「国民的経営」が期待されることを述べている。

第5章「持続可能な美しい国土をめざした国土利用の再編」では、第2から第4章の基本方向を国土利用という観点から再度横断的に捉え、国土利用の再編、すなわち、国土利用のマクロバランスの再検討、国土利用の質的向上（国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上）都市的土地利用の集約化と自然環境の再生・活用が必要なことを述べている。

第6章では、持続可能な美しい国土を創造するという観点からは、多自然居住地域と都市郊外部が今後特に重要な地域となるものと考えられることから、両地域の再生をめざした検討の方向性について述べている。

2．自然災害を柔軟に受けとめる国土づくり

(1)基本的な考え方

国土の持続可能な発展のためには災害による被害の少ない国土づくりが必要である。

近年の、都市化、過疎化、高齢化、情報化など社会経済の変化に伴い自然災害の態様が変化しているとともに、ひとたび災害が発生した場合、複合的な影響が生じるなど災害に対する脆弱性が増大している。このため、起こりうる災害の形態と被害を想定し、被害を抑止又は回避するための対策を行うとともに、想定外の被害に対しても軽減することができる対策を予め講じておくという総合的なリスク管理が今後重要である。

また、国民の環境意識の高まりなどにより、防災に対する意識の変化も見られる。このため、改めて自然の持つ「脅威」と「恩恵」の二面性を認識し、防災と環境の調和を図りつつ、社会経済の変化を踏まえた新たな防災対策の在り方を検討する必要がある。

(2)減災性を考慮した総合防災対策の推進

市街地の拡大等に伴い災害に対して危険な箇所が増加している。また、低地地域など災害に対して脆弱な地域における土地利用の高度化や資産の集積に伴い被害ポテンシャルも増大している。このような中、ハード対策により着実に整備を進めているものの、これらをハード対策のみで対応することは困難であるうえに長期間を要する。このため、選択と集中による効果の拡大を図るとともに、被害を完全には防げないという前提に立ったリスク管理が必要となる。

ハードとソフトを融合させた総合防災への転換

国民の生命の安全確保を緊急的に行う観点から、ハード対策については選択的集中投資を図るとともに、土地利用面からの対策や防災情報の提供などのソフト対策を効果的に組み合わせた総合的な防災対策を重視し推進することが必要である。

また、このような防災対策を採用する場合は地域の合意形成が重要である。

大規模災害に向けた減災対策の推進

阪神・淡路大震災のような大規模災害については、被害の発生をすべて防ぎきることはできない。このような場合、ハード対策で生じる被害の程度を低減させたい一方で、ソフト対策でさらに被害を軽減し、短期化するという視点に立った「減災対策」を重視する必要がある。

都市部においては、大規模な災害に対して生活の安全性を向上させるとともに、災害による影響の長期化が国内外に波及しないようにすることが重要である。災害による被害の拡大を防ぎ、軽減することで、都市機能を麻痺させず防災活動が円滑に行われるようにしなければならない。このためライフラインなどの都市施設や防災活動拠点となる施設の耐震性、耐火性、耐水性の確保や、被害の拡大を防ぐ緑地などのオープンスペースの確保が必要である。また、大都市では地下空間の利用が進んでいることから、地下空間における被害を防止、軽減するための対策が必要である。

(3)土地利用の誘導・規制による防災対策の推進

災害によるリスクをあらかじめ回避するという観点からは、災害の危険性のある区域を減らすという対策に加えて、災害の危険性のある区域の居住者等をより安全な地域へと誘導するという土地利用の制限による対策も必要である。この場合、災害の発生頻度、災害に対する地形や地質の脆弱性、土地利用の状況、ハード対策の進捗状況、費用対効果分析等の科学的な検討と評価を行うとともに、住民への情報提供と地域の合意形成が必要となる。また、これらの結果を国土利用計画などの土地利用に関する計画へ反映させるとともに、土地利用の誘導や規制が必要である。

また、土地利用転換をする場合は、防災の観点から、周辺地域のみならずより広範囲な影響の確認とともに、広域的な地域における土地利用のマクロ的なバランスの調整などの検討が必要である。

(4)情報提供による防災対策の推進

災害の規模が大きい場合、またはハード施設の整備水準が低い場合、情報による対応で人命等の被害を軽減することが重要になってくる。このため、関係機関が連携して防災情報を収集・活用し、的確な防災活動を可能とするとともに、国民の迅速な避難など適切な行動をとれるようにわかりやすい情報を提供することが必要である。

3. 循環型・自然共生型の国土づくり

(1) 基本的な考え方

今後の国土づくりは、持続可能な美しい国土の創造に向け、従来にも増して、環境負荷を低減し、生物多様性の保全に資するものとする必要がある。

そのための基本的な取組方向は、次の2つと考える。

資源の循環的な利用等により、資源の使用及び不用物の排出が抑制された循環型の国土づくり

健全で恵み豊かな環境が将来世代に継承できる自然共生型の国土づくり

なお、これらの取組に際しては、他国、他地域、後世代に過度な負担をかけないという観点が重要であり、あわせて世界全体やアジア等近隣諸国との連携・協力等の強化の観点も必要となる。

(2) 循環型の国土づくりへの転換

自然界における環境は、大気、水、土壌、生物等の間を物質が循環し、生態系が微妙な均衡を保つことにより成り立っている。そのため、循環型の国土づくりにあたっては、環境からの資源の採取及び環境中への不用物の排出が自然界の回復能力を超えている現状を認識した上で、自然界の物質循環を尊重し、負荷を低減することが求められる。このため、可能な限り、国内・地域内の物質の利用割合と活用の質を高め、新たな資源採取量と不用物の排出量を抑えることにより、物質の収支バランスが均衡した循環性の高い国土を形成していくことが重要である。また、国内・地域内だけでは対応が困難な場合には、アジア等の海外への視点も含め広域的な連携を図ることを検討する必要がある。その際、連携先に過度の負担をかけないことが重要である。

都市地域においては、環境負荷の軽減に向けた市街地のコンパクト化等都市構造・土地利用の転換、効率的で環境負荷の少ない交通網の整備、建設廃棄物の量の低減につながる社会資本や街区レベルでの建築物等の長寿命化やより一層の再資源化、低未利用地の自然環境の創造等都市環境改善に資する利用等の取組についての検討が必要である。

地方中小都市や農山漁村においては、流域圏等を活用した周辺地域等との連携やバイオマス等の地域エネルギーの有効利用等を図りつつ、物質循環型の地域づくりを進めることについての検討が必要である。また、農林業の本来持っている物質循環機能を有効に活用すること、国内資源を有効に活用した食料・林産物生産が重要であり、最近の地産地消、生産と消費の連携等にも留意した検討が必要である。

(3) 自然共生型の国土づくりへの転換

自然共生型の国土づくりにあたっては、生物多様性の保全のために健全な生態系を

維持、回復し、自然と人間が共生できる美しく価値ある国土へ転換することが重要である。

そのため、都市、農山漁村、自然維持地域などの地域類型ごとに、生物多様性保全の観点からめざすべき方向性を検討する必要がある。さらに、良好な自然環境の維持（例えば、自然環境の保全に係る地域指定の推進、環境アセスメント等による環境配慮やミティゲーションの実施など）、回復施策（例えば、自然再生型公共事業の実施、流域圏に着目した良好な水環境の回復など）が進められることが重要である。

自然環境の再生等については、我が国の自然環境を健全なものに再生・修復するために不可欠であり、単に放置しておけば解決する問題ではないことから、順応的生態系管理の手法を取り入れて積極的に実施することが重要である。その際、渡り鳥の移動経路等の周辺諸国との関係を踏まえつつ、都市内の自然環境、河川、干潟、里地里山など生物多様性の保全上重要な役割を果たす生態系について、限られた財源等の下での効果的な再生・修復のあり方等の検討が必要である。

また、水と緑に代表される自然環境の様々な機能（例えば、野生生物の生息・生育空間としての機能、地球環境・都市環境の改善機能、レクリエーション機能、火災時の延焼防止等の防災機能、景観機能など）を十全に発揮させる必要がある。そのため、「21世紀の国土のグランドデザイン」において提言された国土規模での生態系ネットワークを基に、これに上述の機能を付加し、新たに「水と緑のネットワーク」構想として展開すべく、その具体的な内容等を含めさらに検討が必要である。

4．ランドスケープを活かした国土資源の適切な保全・活用

(1)基本的な考え方

我が国の国土は、四季の変化に恵まれ、また変化に富んだ地形条件のため多様な自然を有している。人々は、長い歴史を通じて、自然の恵みと脅威を受けつつ自然と共存し、国土に手を加え暮らしやすいものへと変えていくなかで、我が国の特徴ある風土や文化等を育くみ、美しい国土をつくりつづけてきた。

しかし、近年における無秩序な国土利用、管理の行き届いていない国土面積の増加、自然との調和を無視した開発などにより、美しい国土の風景や自然環境の毀損が懸念されている。

また、人口減少、高齢化などにより国土資源管理の担い手の不足が懸念されている。一方、水、森林、環境などの分野では国民の関心が高く地域住民の参加やNPO等の活動が活発であるなど、今後の国土資源管理の一端を担う新たな主体として期待されている。このような各主体が連携し活動を拡げることで国土資源の利用が促進し、それがより一層の国土資源の適正な管理と美しい国土の実現につながるという、いわば国土資源

の「国民的経営」が今後期待されている。

美しい国土の存在は、国民が国土を考えるきっかけとなる。国民が誇りと愛着を持つことができる美しい国土を実現するため、国土及び国土資源を適切に管理するとともに、健全で良好な自然環境が存在し、歴史的にも文化的にも調和した空間を持つ美しい国土とランドスケープの保全と形成を目指す必要がある。

以下、(2)で流域圏を単位とした国土の総合的な保全と管理のあり方を述べたあと、(3)以降では、水、森林、農地等の分野毎の資源の利用と保全のあり方について述べる。

(2)流域圏アプローチによる国土管理の推進

水、森林、生態系等の保全や管理上の諸課題は、主として流域の水循環を介する形で他の課題と複層的に影響しあっている。また、「流域」は、国民が自然を感じ、水や森林を考えるうえで理解しやすく行動しやすい自然の単位であることから、流域圏に着目して国土の保全と管理を推進することは重要であり、自然の理にもかなっている。

このため、水管理、森林・農地等の管理と自然再生を含む水と緑のネットワークの形成等を総合して推進するため、関係機関が連携し住民の参加と協力を得ながら、流域圏単位で諸課題の調整を図り総合的に取組む「流域圏アプローチ」を進めて行く必要がある。

また、流域圏アプローチを効果的に推進するため次の課題の検討が必要である。

流域圏単位の総合的な計画の必要性

流域圏における水、森林、農地、生態系等の国土保全上の諸問題は、行政上の区分を越えて広域的に、複層的に相互に関連している。このため関連する諸施策を総合化することが重要であり、流域圏毎に総合的な計画が必要である。

特に流域内の開発や都市化による安全、環境、水循環等の諸課題への影響を緩和するため、また、水と緑のネットワークの形成のためには、自然系（森林、原野、河川等）、半自然系（農用地等）、都市系（宅地、道路等）のそれぞれの土地利用の配置とマクロ的なバランスを調整し、各施策に反映するための総合的な計画の検討が必要である。

横断的な組織の検討とNPO等との連携

それぞれの流域圏の実情に応じ、諸課題を横断的に調整し施策を総合化する協議会等の組織化の検討や、NPO等との連携が必要である。

流域の諸課題に対して活動しているNPO等は年々増加している。今後もNPO等の果たす役割は大きくなると考えられ、連携を強化するとともに活動に必要な人や資金・資材の支援をすることが必要である。

上下流連携による水源地域の管理

流域の上流に位置し水源かん養機能を有する森林を流域が一体となって保全・管理

していくことが必要である。例えば、上下流連携による水源地域の保全のための基金の活用等の検討が今後必要である。

(3)流域圏単位での水管理の推進

流域での効果的な治水・浸水対策の推進

効果的な治水対策を推進するためには、施設整備に加え、流域の地域特性を踏まえた保水・遊水機能の確保と、浸水する可能性のある地域での土地利用規制等により水害を回避し、軽減するなどの流域対策を総合的に講じていくことが重要である。

特に都市部の河川及びその流域では、河川整備や下水道整備等の浸水被害対策を講じるとともに、流域における雨水の流出抑制のための措置及び都市洪水想定区域の指定・公表の措置等を講じる必要がある。

流域での総合的な土砂管理の推進

流域において土砂の急激な移動や不連続な移動によって災害が発生したり、河川や海岸の環境等に影響を与えているなど土砂の移動に起因する問題が発生している場合がある。このため、このような流域において顕在化している問題に対し、土砂移動の時間的・空間的な連続性に留意し、災害の防止、河川・海岸の環境保全と適正な利活用のため、流域の源頭部から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の推進に努めることが必要である。

健全な水循環系の保全・回復

水は、流域の限りある資源であるとともに、常に循環していることを認識する必要がある。

このような認識の下、水資源の有効利用のため、節水、雨水や下水処理水の利活用、さらに水利用の用途間転用などを積極的に推進することが必要である。特に、湯水の発生頻度が高い地域については着実かつ安定的な水資源の確保が必要である。また、既存施設の再開発や連携等による効果的な活用を図ることも必要である。

水質の保全のため、水域や水利用の状況に応じて、下水道の高度処理の導入や雨天時に流域から流入する汚濁負荷の削減などの対策を積極的に推進するとともに、水系を經由するリスクを回避するための取排水系統の再編等の検討が必要である。

また、河川の生態系や利用に配慮した河川流量を確保するため水利用調整、下水処理水の活用等の推進、適正な水利用のためのルールづくりが必要であるとともに、生物の生息・生育地などの水辺環境の保全と再生や、人が水とふれ合うことのできる水辺空間の整備などが必要である。さらに、適正な地下水位の確保や湧水を保全するため流域全体において雨水浸透等による地下水かん養を促進するための取組が必要である。

今後は、水質と水量を一体と捉え、良好な水辺環境が存在する健全な水循環系の保全・回復を目指すことが重要である。また、水循環系の健全化の取組を含めた持続可

能な国土利用のあり方について検討が必要である。

(4)多面的機能を発揮させる森林管理

多様な主体の参画と連携による森林管理の推進

森林は美しい国づくりの基礎となるものであり、真の循環型社会を構築する上で必要不可欠な再生産可能な資源である。我が国の森林は、戦後造成された人工林を中心に利用段階に入りつつあり、資源として十分利用しながら森林の持つ多面的機能を持続的かつ高度に発揮させていくことが求められている。

国土保全機能や水源かん養機能等の公益的機能は、主として流域を単位として発揮されることから、森林の公益的機能を維持増進するための森林の整備や保全に関する施策について、流域を基本単位とし地域が主体となって総合的に推進する必要がある。また、このような取組に対し、林業生産活動を通じた森林整備とあわせ、森林所有者の自助努力のみでは適切な整備や保全が期待しがたい森林には、地方公共団体など公的関与を深めることについて国民の理解を一層醸成していく必要がある。さらに、地域住民、森林ボランティア等多様な主体の参画と連携を促進する必要がある。

二酸化炭素吸収源としての森林整備

現在、「地球温暖化防止森林吸収源10ヵ年対策」が国・県を通じ実施されているところであり、耕作放棄地、荒廃地等における植林の推進や育成林の適正な整備、保安林等の適切な保全・管理などを推進し二酸化炭素の吸収源としての森林の機能の発揮を確保する必要がある。

多様な人材の育成・確保

地球温暖化防止や生物多様性の保全などへの取組等、多様化する森林・林業をとりまく環境に適切に対処し、課題に対し主体的に取組めるような人材が必要であり、専門的スキル・技術の習得を図るなど更なる取組が必要である。

循環型社会形成に資する木材利用の推進

近年、小中学校や幼稚園、保育所等において施設の木造化や内装の木質化、公共工事において間伐材等の地域材を利用した施工事例が増えている。さらに、木質バイオマス原料とした発電施設の整備など新しい木材の利活用が始まっている。

このように、様々な用途での木材利用を進めることは、適切な森林の整備・保全や地球温暖化防止への貢献、資源循環型の社会の構築につながるものであり、なお一層の利用推進を図る必要がある。

(5)水と緑のネットワーク化

流域は、上流地域の森林から下流地域の都市までを、水系を軸として繋がっている空間的な広がりを有している。また、周囲を山稜に囲まれ、内部も山地、丘陵、台地、平野などの変化に富んだ地形によって中小の流域に再分割できるなど多様なランドスケ-

プを構成しているとともに、多様な生態系のまとまりとしての空間的特性を有している。

このような流域の多様な環境要素を地形、水系、森林等を基盤にネットワーク化させることが、国土や地域の生態系などの自然環境とランドスケープを質的に向上させるのに有効である。

このため湿地、里地里山、緑地などを保全・再生するとともに、河川などの「水の軸」と、森林、丘陵地や斜面の樹林地・緑地などの「緑の軸」を保全し、これらの質と連続性を高め有機的にネットワーク化する必要がある。また、都市内においては、失われた良好な水と緑を復元し、水を循環させ、緑の連続性を高めることで、多様な生物の生息環境と快適な都市環境の形成を目指す必要がある。

さらに、地域住民やNPO等の多様な主体とともに、これらの取組を流域という単位で連携させる必要がある。

(6) 農業の多面的機能を発揮させるための農用地等の管理

農用地や農業水利施設は、農業生産活動の重要な基盤であり、食料供給を通じて豊かな国民生活を支えている。また、農村で農業生産活動が行われることにより、物質循環機能、国土保全機能、美しい農村景観の形成等、多面的な機能が発揮されることから、これらが適切に管理されることが重要である。しかしながら、耕作放棄地の増加に見られるように、現状では農用地資源が有効に利用されていない状況があり、中山間地域等直接支払制度の導入等、各種取組が一定の成果を上げてはいるものの、大きな流れを変えるには至っていない。今後とも、農業の有する役割を適切に維持発揮させるため、農用地・農業用水、農村環境等の保全のための総合的な政策の検討、地域の実情に応じた取組を進めていく必要がある。

(7) 海洋・沿岸域の総合的・計画的管理の推進

海洋域においては、国連海洋法条約など国際的な枠組に基づき取組むことが必要である。今後、大陸棚の限界を延長するための「大陸棚の限界画定のための調査」の推進を図る等、海洋・海底資源の利活用をはじめ新たな海洋利用の可能性を拡大することが重要である。

沿岸域の適正な管理を推進するためには、藻場・干潟の保全・創造等による良好な環境の形成、海岸保全施設の整備等による安全の確保、海洋性レクリエーションの推進等による多面的な利用など、魅力ある沿岸域圏の創造に向けた基本方針を定める沿岸域圏総合管理計画策定の推進を時機を逸することなく支援する必要がある。

5．持続可能な美しい国土をめざした国土利用の再編

本章では、第 部第 2、第 3、第 4 の各章で述べた分野別の政策の基本方向に基づき、これを国土利用という観点から再度横断的に捉え、その基本方向について述べる。

(1) 基本的な考え方

今後の人口減少や財政制約などにより、市街地の存続や既存ストックの維持管理が困難となる地域の出現や、低未利用地の無秩序な増加が危惧され、生活の質や国土の美しさの低下をもたらすことが懸念される。さらに、地球環境問題に起因する環境制約がより一層強くなることが予想されている。

現在の拡大している市街地などの国土利用のあり方は必ずしもこれらの課題に対して適した状態とはなっていない。

また、国民の、物の豊かさよりも心の豊かさや自然とのふれ合いを重視するという価値観の変化や、環境や景観に対する関心の高まりがみられる。さらに、安全に対する要請や、生活の質の向上に関する要請が高まっている。

一方、人口減少は国土空間に余裕を生じさせ、また、国土全体では土地利用の転換圧力をより一層低下させる可能性が大きく、これまでややもすれば需要対応的であった国土利用を長期的に望ましい姿へ誘導していく好機と捉えることができる。

人口減少、環境制約の条件の下、持続可能な美しい国土を実現するため、郊外部等における拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化を図るとともに、生じた空間を活かして国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上を図り、もって国土利用を再編することが必要である。

(2) 再編の基本方向

マクロバランスの再検討

これまでは開発圧力の下で減少傾向にあった森林や農地について、環境問題への対応、食料の安定的な供給、自然循環機能の増進等の観点から、実現可能な範囲で、規模の拡大を図るなど、国土全体及び地域毎の土地利用バランスの再検討が必要である。国土利用の質的向上

国民の価値観の変化や多様な要請に応えるため、安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上の観点から国土の質的向上を図る必要がある。

A. 国土の安全性

災害に対する地域ごとの特性を踏まえた適切な国土利用が必要である。特に、災害に対して著しく危険な地域については、より安全な地域へ人や資産等を誘導することを含めた防災対策の検討が必要である。また、ある地域の土地利用の改変が他地域の安全性を低下させないことが必要である。さらに、通常は別の用途に使用し

ていても、非常時に容易に避難地や食料生産地に活用し得るような土地利用、いわば「土地利用の多重性」についても今後検討が必要である。

イ.国土の持続可能性

国土の有限性を踏まえ、自然界の物質循環に負荷が少なく、健全な水循環系や生物多様性等に配慮した国土利用を図ることが必要である。そのためには、森林、農地の有効利用による自然の物質循環の健全化、流域の水循環系を視野に入れた保水・浸透機能の保全、土地利用転換に当たっての自然環境への配慮、生物多様性の豊かな地域の保全と都市内や郊外部における自然環境の再生等とそのネットワーク化が必要である。

ウ.国土の美しさ・ゆとり

国土の美しさに関しては、美しさを総合的な概念として捉えることが重要である。具体的には、我が国の特徴的な地形や空間とそこに存在する自然環境の保全、広域的なシンボルとなる地形などの活用、さらに歴史や文化への配慮が必要である。また、条例の活用など地域における取組の支援について、今後検討が必要である。

ゆとりに関しては、人口減少、集約化などによって生じる空間を活かし、居住空間の拡大や水と緑のオ・プンスペ・スの確保などが必要である。

都市的土地利用の集約化と自然環境の再生・活用

環境負荷の低減、地域の活力の維持向上、緑豊かなゆとりある生活環境の向上等のために都市的土地利用の秩序ある集約化と自然環境の再生と活用を図ることが必要である。集約化に当たっては、維持管理コストの少ない地域社会への転換という観点が必要不可欠である。さらに、自然環境の恵まれたところに暮らすというライフスタイルを実現するためにも、集約によって生じる空間を緑地や市民農園等の整備や自然環境の再生と活用に充てることが重要である。また、自然環境の再生と活用は粗放的に行うのではなく、地域住民やNPO等をはじめ関係主体が積極的に取り組むことが必要である。

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。

ア.大都市圏

今後の人口動向等から土地利用の転換圧力は減少するものの、その進行は当面緩やかであると考えられ、長期的にはスプロール化した郊外部で虫食いの的な低未利用地が発生するおそれがある。このため、長期的視点も踏まえ、集約化を積極的に進めることが必要である。

集約化の観点としては、エネルギー消費とCO₂排出量の削減など環境負荷の低減、集約化で生じた空間を活用した良好な自然環境の回復が重要である。

イ.地方圏

転換圧力の減少や虫食いの的な低未利用地の増大が大都市圏よりも早い段階で起きるものと考えられる。

集約化の観点としては、中心市街地の活性化など地域の活力の維持・向上が重要である。また、中山間地域での集約化に当たっては、地域の活力の向上に加えて、森林、農地等の国土資源の適切な保全への配慮も必要である。

(3) 都市郊外部など新たな地域類型の必要性

国土利用の再編を進めるに当たっては、マクロバランス、質的向上、集約化という3つの観点からの検討を更に進めるとともに、地域別に総合化し、具体的なイメージを形作ることが欠かせない。特に、今後の人口減少に伴い虫食いの的な低未利用地が発生するおそれのある都市郊外部での国土利用の在り方は重要である。現行国土利用計画では都市、農山漁村、自然維持地域の3つ地域類型毎に国土利用の基本方向を示しているが、都市郊外部など新たな地域類型の追加の検討を含め地域類型毎に再編の代表的なイメージを描くことによって議論を深めることが必要である。

6．今後の重要検討地域

持続可能な美しい国土を創造するという観点から、今後特に重要な地域となり、その在り方等について更なる検討が特に必要となる地域として、多自然居住地域及び都市郊外部があるものとする。

多自然居住地域は、21世紀の国土のグランドデザインにおいて4戦略の一つとして、新たな生活様式を提案した地域であるが、今後も、豊かな自然環境に恵まれ、21世紀の新たな生活様式を可能とし得るこの地域をどのように構築するかは極めて重要な課題であるとする。

また、都市郊外部は、市街地の拡大・拡散、景観の混乱等に加え、今後の人口減少に伴い虫食いの的な低未利用地が発生するおそれがある課題の多い地域であるが、一方、都市の魅力と農山漁村の魅力を同時に享受し得る地域でもある。今後、都市郊外部を新しい生活様式を展開し得る魅力的な地域へと再生させることは極めて重要な課題であるとする。

6 - 1．多自然居住地域の再生をめざして

(1) 基本的な考え方

人々の意識が経済的な豊かさより精神的な豊かさ重視に変化し、ゆとり、やすらぎ、癒しを求めて、自然や美しい景観といった農山漁村の魅力が再認識されるとともに、UJターン、田舎暮らし等のニーズが高まり、多自然居住地域に対する国民の期待も大きなものがある。しかしながら、一方では中山間地域等を中心に人口の減少、高齢化が進行しており、地域のコミュニティ機能の低下、資源管理の低下等によって地域の活力

・魅力が失われつつある状況にもある。

このような状況の中、現在、多様な主体において行われ始めた連携・交流等様々な動きを捉え、総合的な展開を図るとともに、重点化する分野を検討する必要がある。

また、持続可能な国土づくりの観点からも、農林業の持つ物質循環機能を見直し、多自然居住地域の有する資源を活用することによって循環型社会を構築する可能性に着目する必要がある。

現在の都市との交流の動きの延長にある、都市的な魅力と豊かな自然、ゆとりある居住環境を享受できるという、新しい時代の豊かな居住スタイル、ライフステージに応じた住み替えの可能性等を踏まえつつ、この地域が国民のニーズにどのように答えていくのが重要な課題である。

(2)多自然居住地域の活性化方向

産業からみた地域の活性化

地域の重要な産業である農林水産業について、食品産業・木材加工業との連携、直販所の設置、契約栽培等を通じた消費者との「顔の見える関係」の構築等、様々な新たな動きがあり、今後も、需要側のニーズを把握しつつ、更なる活性化を図る必要がある。

また、近年の自然志向の高まりを背景とした、グリーン・ツーリズム、ゆとりある環境を活かした居住、楽しみとしての農業活動等の広がりの中、国民が多自然居住地域の生活及び文化を容易に享受できる環境を整備するとともに、これを地域の活性化につなげていくことが期待される。

更に、新たな分野として、豊かな自然のメリットを享受できる産業、住民に密着した産業の活性化についても、検討の必要がある。このため、高度情報化の進展を活かした、地理的距離を克服した情報産業等の展開について、今後の可能性を追求する必要がある。また、全国に先駆けて高齢化が進んでいる地域では、福祉面での先進的な工夫、高齢者の生きがいがある社会づくり等、長寿高齢社会の先駆けとしての様々な地域づくりが行われており、豊かな自然環境の「癒し」機能と合わせ、福祉・健康サービスの展開等が期待される。

多自然居住地域の活性化については、ひとつの取組により成功が得られることはまれであり、様々な分野での複合的な展開が必要である。また、そのことにより、バランスの取れた地域づくりにつなげていくことが期待される。

地域条件に応じた施策・制度の総合化

現在、多様な主体において行われ始めた施策及び、各種制度について連携・総合化を図る必要がある。多自然居住地域の中でも、都市からの距離等、様々な違いがあり、それぞれ条件に応じた居住のあり方がある程度分けて考え、振興の方策の重点化を図る必要がある。

地域づくりの目標の明確化

農林水産物の生産、二次的自然環境の形成、農地・森林等の国土保全の機能、地域文化の保持、都市農山漁村交流・農山漁村居住としての場、循環型の地域社会の形成の可能性等、多自然居住地域の有する役割はさまざまなものがあり、これらに対する認識の高まりとともに、様々な取組が行われ始めている状況である。多自然居住地域の役割・機能に着目し、これらを適切に維持発揮させるため、目標を明確化した施策を進めていく必要がある。また、地域の状況に応じて、重点化する分野も異なると考えられる。

6 - 2 . 都市郊外部の再生をめざして

(1)基本的な考え方

都市郊外部は、都市の利便性を比較的享受しやすいと同時に、里地里山に近い等比較的自然環境に恵まれており、また、生産地から直接新鮮な食料の供給が容易であることから食の安全性が確保しやすい等、本来、都市の魅力と農山漁村の魅力を同時に享受し得る地域である。

しかし、従来は、都心への通勤者の居住地というように、必ずしも積極的な意味づけが与えられていなかった面がある。また、実態においても、市街地の拡大・拡散、景観の混乱等に加え、今後の人口減少に伴って、虫食いの的な低未利用地が発生するおそれがある課題の多い地域となっている。

こうした中で、今後、人口減少に伴い人々が次第に都市にコンパクトに居住するようになり、併せて、都市郊外部において、土地利用の整序、自然環境の保全・再生等を適切に行っていけば、本地域が本来持つ優れた特性が顕在化し、それを活かした新しい生活様式が展開される可能性があるものと考えられる。

都市的土地利用の集約化は、エネルギー消費や CO2排出量の削減など環境負荷の低減と同時に、集約化により生じた余裕空間を活用した自然環境、田園環境の回復等を可能とし、都市中心部を含む都市域全体の再編の観点からも望ましい。

このため、国土の持続可能性、美しさ・ゆとり、安全性の向上をめざして、人口減少下で生じ得る国土空間のゆとりを活かした適切な国土利用を図るとともに、都市郊外部等における拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化を図り、もって国土利用を再編することが必要である。

(2)再生の基本方向

高度成長期に大量の流入人口を受け入れた都市郊外部は、全国一律で、個性に乏しい地域となっている。今後、人口減少に伴って都市がコンパクト化していく際には、郊外は郊外自体の存在価値を再発見すると同時に、それぞれの地域に固有のテーマを追求す

ることによって、個性を明確化していくことが重要となる。

そのためにはまず、郊外部において生活関連産業やコミュニティビジネス等の新たな産業を推進し、母都市への依存を低下させ、環境・財政負担を軽減させるために、再集積等により郊外部の自立と地域コミュニティの再生を図ることが必要である。とりわけ、鉄道網が発達した大都市郊外部では、駅の拠点性を高めることにより、産業や既存人口に対する魅力を高めるとともに、負担についても大幅な低減が期待できる。

また、人口減少により予想される空き地の増加は、より広い敷地を有する住宅への居住、家庭菜園等のスペースの確保等、田園居住のメリットの享受できる、魅力あふれる地域への再生の可能性を生み出す。

都市郊外部は、多様な人々が居住し、NPO等の活動も活発に行われている地域であり、人材の宝庫であるとも言える。これら地域の資源をうまく活用して、郊外地域を再編することは、多様なライフスタイルの受け皿を作るという意義を有していると考えられる。

参 考 资 料

用語解説

京都議定書

1997年12月に京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議において採択されたもので、先進各国等の温室効果ガスの排出量について法的拘束力のある数値約束が決定されるとともに、排出量取引、共同実施、クリーン開発メカニズム等の仕組みが合意された。

経済の環境面積要求量

エコロジカルフットプリント。カナダのプリティッシュ・コロンビア大学で開発された指標であり、人々の資源消費量と自然の生産能力とを比較したもの。

世界全体で見た場合、資源消費量と自然の生産能力とを比較すると、人々の資源消費は既に1970年代に生産能力を上回っており、地球の環境容量を超えているとされている。

国連海洋法条約

1994年11月に発効。同条約は領海、公海等既存の国際条約により規律されていた分野に加え、新たに排他的経済水域、深海底、海洋環境の保護及び保全等の新たな分野の規定を設け、海洋の利用に関する問題一般を包括的に規律している。

順応的生態系管理

生態系管理を行う場合、生態系が複雑であり不確実性が大きいことから、当初の想定どおりに行えるとは限らない。そのため、生態系管理の有効性や影響を監視(モニタリング)しつつ、改善を図る観点から、逐次、新たな生態系管理のための試みを行っていくこと。

「食」の「外部化」

生活スタイルの変化等に伴い、家庭内で行われていた調理や食事について、家庭外への依存が高まっている状況。

水害密度

水害により浸水した区域における単位面積当たりの被害。

ゼロ・エミッション構想

ある産業から出るすべての廃棄物を新たに他の分野の原料として活用し、あらゆる廃棄物をゼロとすることをめざすことで新しい資源循環型の産業社会の形成をめざす構想。

多面的機能

農業については、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成等の、農産物の供給以外の多面にわたる機能をいう。

森林については、その有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能をいう。

水産業・漁村については、漁村に漁業者等住民が居住し、漁業生産活動が行われることにより生ずる、水産物の供給以外の多面にわたる機能をいう。

地域エネルギー

地域社会を中心にエネルギー需要と供給が密接に結び付いた小規模・分散型のエネルギー。太陽光、太陽熱、地熱、中小水力、風力、バイオマス等の自然エネルギーや廃熱・廃棄物エネルギー等を活用したものがある。

中山間地域等直接支払制度

中山間地域等において、農業生産活動等の維持を通じて耕作放棄の発生を防止し、多面的機能を確保するという観点から、農業生産条件の不利性を直接的に補正する制度。

バイオマス

生物資源（bio）の量（mass）を表す概念で、「再生可能な生物由来の有機性資源で化石燃料を除いたもの」。

ヒートアイランド現象

都市では高密度のエネルギーが消費され、また、地面の大部分がコンクリートやアスファルト等で覆われているため水分の蒸発による気温の低下が妨げられ、郊外に比べ気温が高くなっている。この現象は、等温線を描くと都心部を中心とした「島」のように見えるため、ヒートアイランド現象と呼ばれている。

水資源賦存量

水資源として、理論上、人間が最大限利用可能な量であり、降水量から蒸発散によって失われる量を差し引いたものに当該地域の面積を乗じた値。

ミティゲーション

開発事業等の行為が環境に与える悪影響を緩和するための環境保全措置を指す。行為を全部又は一部を行わないことにより影響を「回避」すること、影響を回避できない場合に行為の実施の程度又は内容を変更することにより影響を「低減」すること、そして回避・低減しても残る影響により失われる環境について同等の環境を創出することにより「代償」することまでを含む幅広い概念である。

メタンハイドレード

メタン分子が複数の氷分子によるかご構造に包み込まれた結晶構造のもののこと。深海の底やシベリアの凍土の下など、ある温度と圧力のもとでメタンが存在する場合につくられ、世界中に分布している。

日本周辺でも海洋に7.4兆 m³存在すると試算されており、1999年度の我が国の天然ガス消費量（750億 m³）の約100年分に相当する。

面源汚濁負荷

汚濁物質の排出箇所が特定しにくい面的な広がりを持つ市街地、農地等から公共用水域に流入する汚濁負荷のこと。

利水安全度

利水安全度とは、河川水を利用する場合における渇水に対する取水の安全性を示す指標である。我が国ではダム等水資源開発施設の計画に当たっては、一般に10年に1回程度発生する規模の渇水を対象に安定した取水が行えるよう計画されている。

持続可能な国土の創造小委員会委員

委員長
委員長代理

- | | |
|---------|---------------------|
| 植 田 和 弘 | 京都大学大学院経済学研究科教授 |
| 小田切 徳 美 | 東京大学大学院農学生命科学研究科助教授 |
| 小 池 俊 雄 | 東京大学大学院工学系研究科教授 |
| 志 賀 和 人 | 筑波大学農林学系助教授 |
| 武 内 和 彦 | 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 |
| 中 井 検 裕 | 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授 |
| 林 良 嗣 | 名古屋大学大学院環境学研究科教授 |
| 廣 井 脩 | 東京大学社会情報研究所教授 |
| 三 野 徹 | 京都大学大学院農学研究科教授 |
| 鷺 谷 いづみ | 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 |

(敬称略・五十音順)

「国土審議会調査改革部会持続可能な国土の創造小委員会」
中間報告に関する審議経過

- 平成15年7月8日 第1回小委員会
- ・循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題
- 平成15年7月29日 第2回小委員会
- ・国土利用の現状と課題
 - ・農林水産業の多様な展開の現状と課題
- 平成15年8月21日 第3回小委員会
- ・多自然居住地域の現状と課題
 - ・自然災害に強い国土づくりの現状と課題
 - ・国土資源の管理の現状と課題
- 平成15年9月18日 小委員会意見聴取会
- ・今後の検討テーマ等
 - ・「持続可能な国土」のイメージ等
- 平成15年10月6日 第4回小委員会
- ・環境負荷の少ない国土・地域構造への転換
 - ・国土利用の再編、美しい国土づくりの在り方（その1）
- 平成15年10月18日 多自然居住地域現地調査
- ・京都府美山町
- 平成15年10月27日 第5回小委員会
- ・国土利用の再編、美しい国土づくりの在り方（その2）
 - ・多自然居住地域・国土資源管理の今後の展開方向
- 平成15年11月10日 第6回小委員会
- ・全国規模の「水と緑のネットワーク」の形成
 - ・総点検中間報告（骨子案）
- 平成15年12月1日 第7回小委員会
- ・持続可能な国土の創造小委員会中間報告（案）