

持続可能な国土の創造小委員会中間報告(案)

～ 持続可能な美しい国土の創造 ～

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

我が国における近年の人と自然の関係をみると、自然環境は良好な状態にあるとは言い難く、このまま推移すれば、さらなる質の劣化が危惧されるとともに、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。加えて、自然災害に関しては、都市部での災害ポテンシャルの増大や人口減少地域での国土保全機能の低下等が予想される。

このため、今後は、循環型・環境共生型社会への転換、森林、農地等の国土資源の適切な保全・管理、自然災害に対する脆弱性への対応等により、安全で自然豊かな国土を創造し、これを適正に管理し、将来の世代に継承することが重要であると考えられる。

本小委員会では、このような認識のもと、国土利用、国土資源管理、環境対策、自然災害対策、農林水産業、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。本報告書は、小委員会での検討をもとに、国土審議会調査改革部会に対する報告としてとりまとめたものである。

目 次

【第 部 現状と課題】

| | |
|---|---|
| 1 . 国土利用の現状と課題 | 1 |
| (1)国土利用の状況 | |
| (2)土地利用転換圧力の減少と大規模な低未利用地の発生 | |
| (3)国土利用の質的向上に向けた取組み状況 | |
| 2 . 国土資源管理の現状と課題 | 2 |
| (1)健全な水循環に向けた取組 | |
| (2)森林の多面的機能の発揮に向けた取組 | |
| (3)海洋・沿岸域の総合的な管理に向けた取組 | |
| 3 . 循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題 | 4 |
| (1)求められる自然の物質循環への負荷の少ない暮らし | |
| (2)深刻化する地球環境問題 | |
| (3)自然環境の再生への新たな取組 | |
| 4 . 自然災害に強い国土づくりに係る現状と課題 | 6 |
| (1)自然災害に強い国土づくりの現状 | |
| (2)自然災害に強い国土づくりに係る取組み状況 | |
| 5 . 農林水産業の現状と課題 | 7 |
| (1)食料及び・農業・農村への新たな期待 | |
| (2)森林・林業の新たな動き | |
| (3)水産物の安心、資源確保に向けた取組 | |
| 6 . 「21世紀の国土のグランドデザイン」の4戦略の1つ 「多自然居住地域の創造」の現状と課題 | 9 |
| (1)多自然居住地域の創造 | |
| (2)多自然居住地域の現状 | |
| (3)地域における取組み | |
| (4)多自然居住地域の役割への期待 | |

目 次

【第 部 これからの政策の基本方向】

- 1 . 基本的な考え方 ～「持続可能性」と「美しさ」の重視～ 1 1
- 2 . 国土資源の適切な保全と管理による美しい国土づくり 1 2
 - (1)基本的な考え方
 - (2)流域圏アプローチによる国土の総合的保全と管理
 - (3)流域水管理の推進
 - (4)農用地等の役割の適切な発揮
 - (5)森林管理の基本方向
 - (6)水と緑のネットワークの形成
 - (7)海洋・沿岸域における基本方向
- 3 . 循環型・環境共生型の国土づくり 1 5
 - (1)基本的な考え方
 - (2)循環型の国土づくり
 - (3)環境共生型の国土づくり
- 4 . 自然災害に柔軟に対応できる国土づくり 1 7
 - (1)基本的な考え方
 - (2)減災性を考慮した総合的な防災対策
 - (3)土地利用面からの防災対策の推進
- 5 . 持続可能な美しい国土に向けた国土利用の再編 1 8
 - (1)基本的な考え方
 - (2)国土利用の再編の方向性
 - (3)地域類型ごとの再編イメージの検討
- 6 . 今後の重要検討地域 2 0
 - 6 - 1 . 多自然居住地域における新たな展開
 - (1)基本的な考え方
 - (2)多自然居住地域の活性化の方向性
 - 6 - 2 . 都市郊外部の今後の展開
 - (1)基本的な考え方
 - (2)再編の方向性

【第 部 現状と課題】

1 . 国土利用の現状と課題

(1)国土利用の状況

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。

また、国土の利用区分別面積の推移について、第3次国土利用計画（全国計画：目標年次平成17年）の目標と比較すると、「農用地」は減少する一方で、「その他」は増加しており、この状況は、特に地方圏において顕著である。これは耕作放棄地の増加が一因と考えられる。

(2)土地利用転換圧力の減少と大規模な低未利用地の発生

近年、全国の住宅用地完成面積の推移は低減し、農林業的土地利用から都市的土地利用への転換面積は減少しており、土地利用転換圧力は低下傾向にある。

また、低未利用地の規模は、施業放棄森林、耕作放棄地、都市部の低未利用地を推計し合計すると、国土面積の約5%に相当する。

中山間地域の状況

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ない森林が存在するなど、森林の管理水準の低下がみられる。

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悪さ、道路条件の悪さ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、その総面積は34万ヘクタールとなっており、農地面積の約7%を占める規模となっている。

都市・郊外地域の状況

近年、住宅開発が減少する中で、小規模住宅地開発の割合が増加する一方、人口の都市への集中と共に土地利用規制の比較的緩い地域である都市郊外部への分散により、都市郊外部において土地利用の混在が発生している。

また、中心市街地の相対的な地位低下による中心市街地空洞化や、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。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D I D面積の約5%以上を占める規模となっている。

(2)国土利用の質的向上に向けた取組み状況

安全で安心できる国土利用

ハザードマップの作成・公表や、土砂災害防止法に基づく土地利用制限などの土地利用面からの取組みが行われている。

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。

自然と共生する持続可能な国土利用

豊かな自然環境の保全・確保に係る取り組みとして、緑の回廊構想や首都圏の自然環境の総点検等の水と緑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などが課題である。

美しくゆとりある国土利用

自治体の景観条例策定数が継続的に増加している中で、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り組みが行われている。更に国土利用計画と景観条例を連動した取り組みや、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り組み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オープンスペースの不足への対応などが課題である。

2. 国土資源管理の現状と課題

(1) 健全な水循環に向けた取組

水をとりまく状況

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・経済状況等を反映しほぼ横這いであり、農業用水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。近年、少雨化の傾向が続いており、利水安全度が目標より低い水準となっている。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く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。

公共用水域の水質は全体的には改善しているが都市河川や閉鎖性水域の水質改善が進んでいない。特に閉鎖性水域では流域の市街地、農地等からの面源汚濁負荷が課題となっている。また、近年、病原性微生物、環境ホルモン等の微量化学物質等、人の健康や生態系に対し有害な影響が懸念される新たな水質問題が顕在化している。

流域の土地開発による流量の減少や湧水の枯渇、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。

健全な水循環の保全と回復に向けた取り組み状況

健全な水循環系の構築に向けて森林、農地、河川、水道、下水道等の関係省庁が連携しその基本的な施策の方向性を示すなどの取り組みが行われている。

水の有効利用の点では、雨水や処理水の利活用は年々増加しておる。また、水の用途間転用の取り組みも見られる。

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。このような取り組みは、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り組みが始まっているが、利害関係者や流域全体にわたる調整等の課題が残る。

(2) 森林の多面的機能の発揮に向けた取組

森林管理の現状

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、土砂の流出や崩壊を防止する機能、洪水や濁水を緩和し水質を浄化する機能、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ぬなど、森林の管理水準の低下がみられる。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。

森林の多面的機能発揮のための取組

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による炭素吸収量の上限值は3.9%であるが、現状の森林整備や利用量のままで推移した場合、吸収量は2.9%程度にとどまると試算されている。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、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みが進展しており、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に向けた取組みが見られる。

森林の保全・保護に関する取組みとして、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・沿岸域の総合的な管理に向けた取組

海洋・沿岸域の現状

我が国の海洋域には、メタンハイドレート等の大量の海底資源が分布しており、開発・利用に向けた技術開発等が進められている。また、海洋深層水の取水施設は、全

国に分布しており地域における新たな産業として有望視されている。

海域における水質基準の達成率は、目立った改善がされておらず、特に閉鎖性海域では達成率が低い。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倍強に進行している。

沿岸域圏の総合的な計画と管理の推進

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。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) 求められる自然の物質循環への負荷の少ない暮らし

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、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、資源浪費型とも言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、最近の20年の間に東京等の大都市における年間の高温時間の広がりが拡大しており、夏季の光化学オキシダントや冬季の窒素酸化物による大気汚染を助長している。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、土壤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。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。

自然再生エネルギーを活用する動きが拡大しており、風力発電では1997年の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風力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、平成14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) 深刻化する地球環境問題

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年代以降に高温を記録した年が集中している。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の上昇すること、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。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%は森林で吸収する計画となっている。我が国の森林は、毎年約7,260万トンの二酸化炭素を吸収しており、炭素蓄積量は人工林を中心に増加しているが、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、急速に広がりつつある過放牧などによる土壌劣化等に起因す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) 自然環境の再生への新たな取組み

健全な生態系の分布状況を表す指標である森林の連続性は、里山林において減少が見られる。また、湿地、干潟等重要な生態系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みが必要である。

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、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人間活動により絶滅が危惧されている。

里地里山では、管理水準の低下による生物の生息・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、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。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。

自然再生推進法の成立や社会資本整備重点計画における環境関連目標の設定等自然環境の再生に向け、国では様々な取組みを行っている。

自然公園や保安林等の保護地域の指定面積は、微増傾向にある。「緑の回廊」構想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・地域ごとの取組みが中心である。

4 . 自然災害に強い国土づくりに係る現状と課題

(1)自然災害に強い国土づくりの現状

自然災害の発生状況等

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低減傾向である。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。

また、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）に全人口の半分、資産の3 / 4が集中している。

都市化と災害

国土保全設備の整備効果等で水害面積は減少しているが、都市への人口や資産の集中、土地利用の高度化、個人資産の増加等により水害密度が増加するなど災害による被害ポテンシャルの増大が懸念されている。また、流域における農地等から宅地への土地利用転換等に伴い、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危険区域などの災害発生の恐れの高い地域でも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。平成11年には地下空間で浸水被害による死者が発生した。

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は重要な課題である。

過疎化と災害

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発生する可能性がある。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、災害の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。

高齢化と災害

高齢化の進行に伴い、災害弱者となりうる高齢者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人まで減少する可能性がある。家族や地域のコミュニティの支援体制が必要となる。

ネットワーク化と災害

東海地震等により東海道の各陸上輸送ルートが同時不通になる可能性が懸念される。航空、海運、中央・北陸の陸上ルートなどで代替しても、多大な迂回コストが発生するとともに道路交通の大規模な渋滞は不可避と予測される。

(2)自然災害に強い国土づくりに係る取り組み状況

流域における総合的な治水対策

流域や地域の特性、土地利用の状況等に応じ、土地利用規制や貯留浸透施設の整備等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。平成15年5月には浸水被害の著しい都市河川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。

災害情報と防災対策

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もとに迅速な避難行動が行われることで被害が軽減される。洪水ハザードマップの公表市町村数は逐年増加している。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集約、一元化して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。

地域での防災対策

避難地指定箇所は逐年増加しているが、人口集中地域の約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。また、国民のボランティア活動への参加意欲は高い。

大規模災害に対する取り組み

人口、資産が高度に集積している大都市では、計画規模を越えるような水害に対して被害を最小化するなど減災性に考慮した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、地震対策の速やかな確立が求められている。

5．農林水産業の現状と課題

(1)食料及び農業・農村への新たな期待

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。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」等の取り組み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、農業就業者数は減少を続け、高齢化も進展しているが、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。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・農村に対する新たな期待

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きており、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・林業の新たな動き

森林・林業に対する期待の変化

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。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。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、現在の林業を取り巻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崩壊の防止、水源のかん養等公益的機能の発揮にシフトするなど時代とともに変化しており、今後は、森林の多面的機能を持続的に発揮させ得る森林経営を推進していく必要がある。

「持続可能な森林経営」への取組

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。

このような状況にあって、平成14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みが始まっている。また、一定の基準等を満たす森林経営を認証し、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り組みが行われ始めている。さらに近年、林業労働力確保支援センターによる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り組みの結果、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)水産物の安心、資源確保に向けた取組

水産物の安全・安心の確保

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。

水産資源回復等の取組

我が国周辺地域の水産資源回復のための総合的な取組として、平成14年度から「資源回復計画」が実施に移されている。また、水産業・漁村の多面的機能の調査・評価、高齢者に配慮した環境改善などの取組が実施されている。

6. 「21世紀の国土のグランドデザイン」の4戦略の1つ「多自然居住地域の創造」の現状と課題

(1) 4つの戦略の1つ「多自然居住地域の創造」

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。

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目指して、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)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。

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

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以下に示すが、取組分野毎に、成果の状況にも様々な違いがあることが伺える。

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。

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、多くの市町村が成果が上がっている方、小規模市町村で課題が多い。

(4) 多自然居住地域の役割への期待と今後の課題

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しすことを通じて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。

この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形の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、国民のニーズに応えていくことが、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. 基本的な考え方 ～「持続可能性」と「美しさ」の重視～

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。

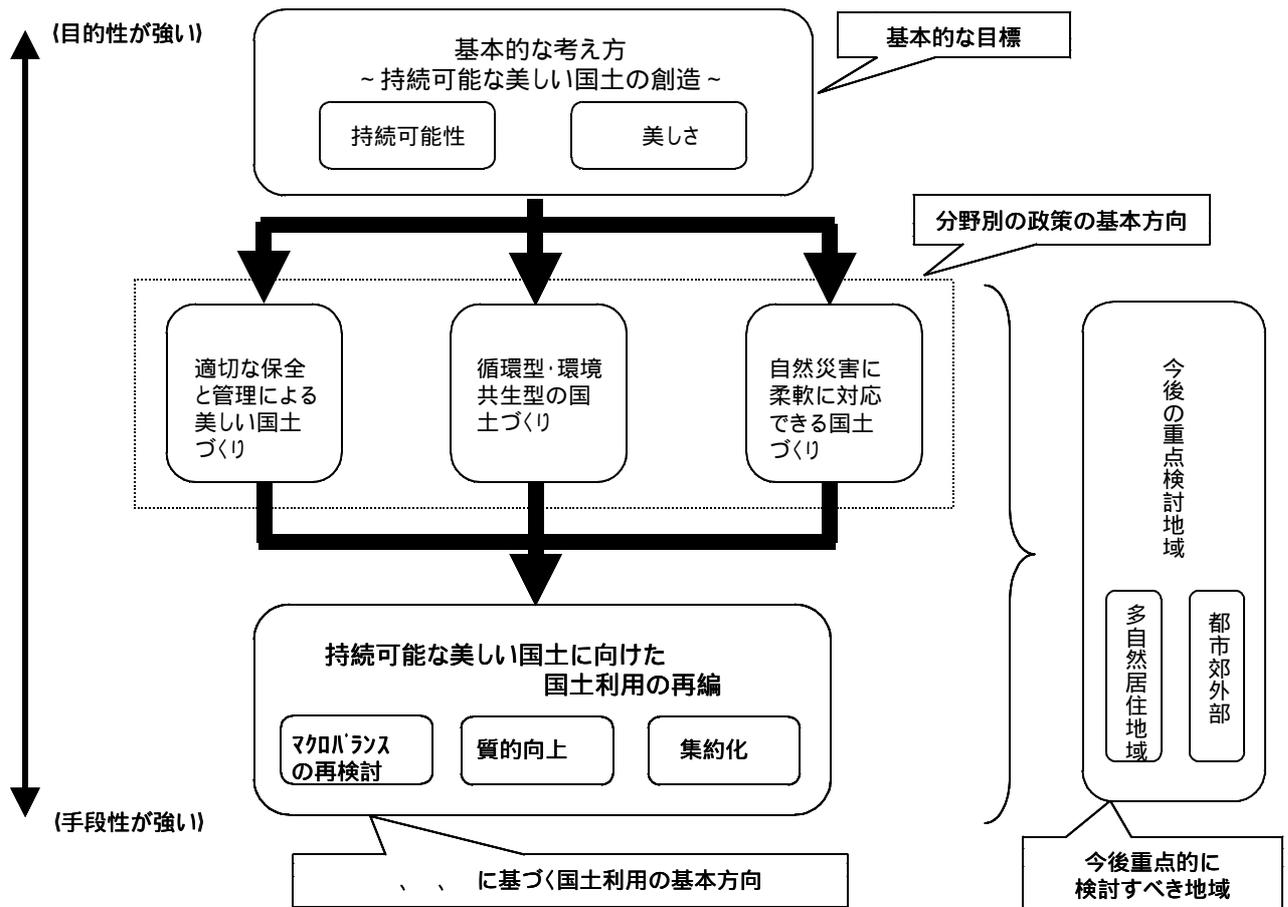
「美しさ」については、経済性や効率性、機能性の陰でややもすれば忘れがちであったが、今後の国土政策においては、成熟化した国家に相応しい国土の美しさを実現していくことが極めて重要であるとする。その際、「美しさ」をランドスケープ、すなわち、人と自然との永続的な関係の中でつくられる、歴史性や文化性をも含めた空間の美しさという総合的な概念として捉え、また、一律に決まるものではなく、多様性を持つもの認識することが重要である。

「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。

「持続可能な美しい国土」を創造するには、森、川、海等の適正な保全と管理、環境負荷の少ない国土づくり、自然災害に柔軟に対応できる国土づくり、国土利用の再編等多彩な施策を総合的に展開することが必要であるが、次節以下に、その基本方向について述べる。

なお、第 部は、本第1節で基本的考え方、第2、3、4節で分野別の政策の基本方向（第2節は国土資源管理、第3節は環境対策、第4節は自然災害対策）、第5節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節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。

第 部「これからの政策の基本方向」の構成



丸数字は、第 部の節の番号を示す。

2 . 国土資源の適切な保全と管理による美しい国土づくり

(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、環境等の分野では国民の関心が高く地域住民の参加やNPO等の活動が活発化するなど、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大させ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、国土及び国土資源が適切に管理され、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づくりを目指す必要がある。

(2)流域圏アプローチによる国土の総合的保全と管理

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、国民の自然志向や環境意識が高まるなか、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また行動しやすい自然の単位である「流域」に着目することは、国土の保全を推進する上で重要であり、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、関係機関と連携し住民の参加と協力を得ながら、流域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。

流域単位の土地利用を含めた総合的な計画

流域における水、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。特に流域の開発の都市化による安全や環境、水循環等の諸課題への影響緩和や、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。

流域の諸課題を調整す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、諸課題を調整し施策を総合化するための横断的な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ため、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国土管理の充実

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・管理のための基金の創設等の検討が今後必要である。

(3)流域水管理の推進

流域での効果的な治水・浸水対策の推進

効果的な洪水対策を推進するためには、治水施設整備に加え、流域の地域特性を踏まえた保水・遊水機能の確保、浸水する可能性のある地域における土地利用規制等の水害軽減対策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。

特に都市化の進んだ流域や浸水被害の著しい都市部では、治水施設整備と下水道施設整備を効果的に組み合わせるとともに、雨水が流出することを抑制するための施設

整備や規制を行う必要がある。

流域での総合的な土砂管理

土砂に係わる問題は、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。このため、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が必要である。

健全な水循環の保全・回復

水資源については、流域の限りある資源であると認識し、有効利用のため水利用の用途間転用、雨水や処理水の利活用などを積極的に推進することが必要である。

また、水域や水利用の状況に応じた高度処理の導入や雨天時に流域から流入する汚濁負荷対策、取排水システムの再編等の水質保全対策を推進するとともに、河川流量確保のための水利用調整、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など、水質と水量を一体と捉えた健全な水循環の保全・回復を目指すことが重要である。

(4)農用地等の役割の適切な発揮

農用地や農業水利施設は、食料生産の基盤として豊かな国民生活を支えているのみならず、農業生産活動を通じて、物質循環機能、国土保全機能、美しい農村景観の形成等、多面的な機能を発揮している。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。

(5)多面的機能発揮のための森林管理の基本方向

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、このような取組みに対し、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。

二酸化炭素の吸収源対策の推進

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り組み等、多様化する森林・林業を取り巻く環境に適切に対処し、課題に対し主体的に取り組めるような人材が必要であり、専門的・技術的習得を図るなど更なる取り組みが必要である。

循環型社会の構築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、木質バイオマス为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。

(6)水と緑のネットワークの形成

地域と適合した多様な環境要素を流域の地形や水系、森林を基盤にネットワーク化をさせていくことが生態系の保全・復元等自然環境の様々な機能を向上させるのに有効であり、例えば、流域の水循環を考慮した水質や流況の改善や、多自然型川づくりやビオトープ整備などの自然再生の諸事業を流域という単位で組み合わせる必要がある。

(7)海洋・沿岸域における基本方向

海洋域においては、国土の利用上、特に新たな海洋利用の可能性を拡大することに資するため、海洋・海底資源の利活用の検討及びその前提となる「国連海洋法条約」に基づく我が国の大陸棚を拡大するための「大陸棚の限界画定のための調査」の推進を図ることが非常に重要である。

沿岸域の適正な管理を推進するためには、良好な環境の形成、安全の確保、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た沿岸域圏総合管理計画策定の推進を引き続き支援する。

3. 循環型・環境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、環境負荷の低減し、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つのとおりと考える。

資源の使用、廃棄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環境共生型の国土づくり

なお、これらの取組みに際しては、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

循環型の国土づくりにあたっては、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自然界への大きな負荷を低減することが必要である。このため、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、可能な限り、新たに採取する資源を少なくし、域内の資源の利用割合を高めることにより、循環性を確保していくことを基本とする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必要がある。また、圏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とともに、圏域内の循環だけでなく地域外との物質の移出入に焦点を当てることが重要である。

都市地域においては、市街地のコンパクト化等都市構造・土地利用の転換、低未利用地の都市環境改善に資する利用、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・建築物等の長寿命化等の取組み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)環境共生型の国土づくり

環境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においては、生物多様性保全の観点について目指すべき方向性についての検討が必要である。さらに、良好な自然環境の維持、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蘇らせていく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、都市内の自然環境及び氾濫原、湿地、崖地など生物多様性の保全上重要な役割を果たす自然環境について、限られた財源等の下における効果的な再生・復元等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ため、「21世紀の国土のランドデザイン」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上

述した機能を付加した「水と緑のネットワーク」構想としてその具体的な内容等を含め、さらに検討が必要である。

4．自然災害に柔軟に対応できる国土づくり

(1)基本的考え方

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。一方近年の、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様相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それを軽減する対策を予め講じておくなどの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的な防災対策

市街地の拡大、人口と資産の集中、土地利用の高度化等により、災害に対して危険な箇所が増加するとともに、被害ポテンシャルも増大している。これらをハード対策のみで対応ことは困難であり長期間を要する。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。

ハードとソフトを効果的に組合わせた総合防災

住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。

大規模災害に対する減災対策の推進

阪神・淡路大震災のような大規模災害に対してはハード対策のみでは防ぎきれなくなる。このような場合、災害に対し柔軟に対応し、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。

都市の減災性の向上

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)土地利用面からの防災対策の推進

災害によるリスクを予め回避するという観点からすれば、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に居住している人口を減らすという土地利用面からの対策も必要である。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、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、これらの情報の住民への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、地域の特性や土地利用の状況に応じて土地利用の規制・誘導が必要である。

また、開発や一定規模以上の開発や土地利用転換をする場合は防災の観点から他への影響を確認し、影響が無視できない場合は必要な調整と対策を行うなどの制度の検討が必要である。

5 . 持続可能な美しい国土に向けた国土利用の再編

本節では、第 部の第 2、第 3、第 4 の各節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大が危惧され、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、地球環境問題等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。拡大している市街地などの国土利用のあり方が必ずしもそれらに適したものとはなっていない。

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次第に減少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、郊外部等における無秩序に拡大した土地利用の秩序ある集約化を図るとともに、国土空間のゆとりを活かした国土の持続可能性、美しさ・ゆとり、安全性の向上を図り、もって国土利用を再編することが必要である。

(2) 国土利用の再編の方向性

国土利用の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。土地利用を通じた国土の質的向上

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

ア. 国土の持続可能性の向上

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、生物多様性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、土地利用転換に当たっての自然環境への配慮、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。

イ. 国土の美しさ・ゆとりの向上

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の維持・保全、広域的なシンボルとなる地形等の活用や歴史性・文化性への深い配慮が必要である。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、集約化などによって生じる国土空間のゆとりを活かし、居住空間の拡大や水と緑などのオ・プンスペ・スの確保などが必要である。

ウ. 国土の安全性の向上

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。その際、著しい危険地については、その評価方法の検討とあわせて、より安全な地域へと人や資産等を誘導すること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。

土地利用の集約化

環境負荷の低減、地域の活力の維持向上、ゆとりある生活環境の向上等のために土地利用の秩序ある集約化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も必要である。

地域別には次のような大きな方向が考えるが、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、その進行は当面穏やかであると考えられる。長期的には、スプロール化した郊外部で虫食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、エネルギー消費やCO₂排出量の削減など環境負荷の低減、集約化により生じた余裕空間を活用した良好な自然環境の回復等が重要である。

イ. 地方圏

転換圧力の減少や虫食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。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、農地等国土資源の適切な保全への配慮も必要である。

(3) 地域類型ごとの再編イメージの検討

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、市街地の無秩序な拡大、景観の混乱等に加え、今後の人口減少に伴い虫食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 . 多自然居住地域における新たな展開

(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、当該地域が国民のニーズにどのように答えていくのかが重要な課題である。

(2)多自然居住地域の活性化の方向性

産業面での地域の活性化

地域の重要な産業である農林水産業について、食品・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、ゆとりある環境を生かした居住、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についても、検討の必要がある。高度情報化の進展により、地理的距離を克服した情報産業等の展開については、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、1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。

施策の総合化と地域条件に応じた取組の重点化

現在、多様な主体において行われ始めた施策について連携・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。

多自然居住地域の役割・機能の適切な発揮

農林水産物の生産、二次的自然環境の形成、農地・森林が有する国土保全の機能、地域文化の保持、都市農村交流・農山村居住としての場、循環型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、適切に維持発揮させるために、総合的な政策を進めていく必要があり、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 . 都市郊外部の今後の展開

(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、市街地の無秩序な拡大、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。

このため、国土の持続可能性、美しさ・ゆとり、安全性の向上を目指して、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無秩序に拡大した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)再編の方向性

都市地域においては、市街地のコンパクト化等都市構造・土地利用の転換、低未利用地の都市環境改善に資する利用、公共交通網の整備、建設廃棄物の量の低減につながる建築物の長寿命化等の取組みについての検討が必要である。

この中で、土地利用の集約化の観点としては、エネルギー消費やCO₂排出量の削減など環境負荷の低減、集約化により生じた余裕空間を活用した自然環境の回復等が重要である。同時に、中心市街地の活性化など地域の活力の維持・向上が重要であるとともに、維持管理コストの少ない地域社会への転換という観点も必要である。

なお、都市郊外部の在り方は、都市内部の在り方と深い関連があることから今後、都市内部の在り方も含めた更なる検討が必要である。