

## 国土利用計画（全国計画）改定の基本的考え方について（案）

### 1. 国土利用をめぐる諸状況についての認識

#### （1）経済社会情勢の変化と土地利用の動向

- ・経済社会情勢の大転換が、土地利用にも影響を与えつつある。

##### <人口減少社会の到来>

- ・急速な少子高齢化の進展により、本格的な人口減少社会の到来が見通される。

##### <経済社会諸活動>

- ・経済社会諸活動については、グローバル化、東アジアの急速な経済成長、急速な情報通信技術の発達、新産業分野の成長、ライフスタイルの多様化の中で、多様な交流、主体に対応した多選択社会への移行が見通される。

##### <土地利用の動向>

- ・全体としては市街地の形成圧力が弱まる中で、中心市街地の空洞化、郊外部での市街地の縮退、虫食いの低未利用地の発生など土地利用密度が低下する地区が増える一方、地区によっては新たな集積が進むことが見通される。
- ・全体として土地利用転換の圧力は弱まるものの、今後とも一定の土地利用転換が発生することが見通される。（農地から宅地への転換など、土地利用転換の面積は、10年前に比べ半減したものの、平成16年においても全国で2万2千haの土地利用転換が行われている。）

#### （2）国土利用の状況に関する諸課題

- ・今までの経済発展の過程での活発な土地利用転換の一方で、国土利用の質的問題などが残されている。安全や環境、美しさなど、国土利用の状況について国民的な関心が高まっている中で、以下のような課題がある。

##### <国土を形成する蓄積と国土の質>

- ・今日まで時代のニーズに対応して国土を形成する様々な蓄積がなされ、それに伴い国土利用が進められてきたが、国土基盤の形成に伴う維持管理更新の増加が予想されるとともに、都市的土地利用の無秩序な拡大、低水準にある住環境、災害リスクの高い地域における居住・立地、良好な自然の喪失・劣化、良好なランドスケープの喪失等といった質的問題への取り組みは十分ではなく、将来世代にもこの問題が残される可能性がある。

##### <国土や地球環境への過大な負荷>

- ・大量生産・消費・廃棄型パターンを前提とした経済社会諸活動は、国内の自然の循環システムの許容量を超えた状況となっており、加えて東アジアの成長に伴う環境問題、資源・エネルギー需給環境の変動により、我が国の消費資源の安定確保の問題や、地球温暖化等による次世代の健康、経済社会、安全等の問題が引き起こされる可能性がある。

<国土の管理水準の低下>

- ・人口減少や高齢化、産業構造の転換等の中で、必要な手入れが十分に行われない森林の増加、耕作放棄地の増加、都市の低未利用地・空屋・空店舗の増加など、国土の管理水準の一層の低下が見られる。

## 2. 新計画における基本的な視点

- ・人口減少など今後の経済社会情勢や国土利用の変化を見据え、国土に形成された様々な蓄積を有効に利活用し、必要に応じて再利用・再開発を行いつつ適切に維持管理するとともに、慎重な配慮の下で適切な土地利用転換を図り、このような過程の中で国土の質的向上を図り、より良い状態で次世代へ引き継ぐための総合的な取り組み、すなわち「持続可能な国土管理」を行なっていく必要がある。このため、新計画では以下のような視点を基本としていく必要がある。

### (1) 土地の有効利用と適切な土地利用転換

<都市的土地利用>

- ・増勢が鈍化する中で、土地の高度利用、低未利用地の再利用・再開発の促進、緑地・水面等の活用により、合理化及び効率化や環境負荷の少ない都市構造への転換を図るとともに、計画的に良好な市街地の形成と再生を図る必要がある。

<農林業的土地利用を含む自然的土地利用>

- ・地球温暖化防止、食料の安定供給、自然循環システムの維持、生物多様性の確保、世界的な食料・木材需給の逼迫に伴う資源制約の高まり等に配慮しつつ、農林業の生産活動とゆとりある人間環境の場の役割に配慮して、適正な保全と耕作放棄地等の適切な利用を図る必要がある。

<森林、原野、農用地、宅地等の相互の土地利用の転換>

- ・土地利用の可逆性が容易に得られないこと、安全・安心、循環・共生、美しさの観点を踏まえるべきこと等に鑑み、慎重な配慮の下で計画的に行う必要がある。

### (2) 持続可能な国土管理上の3つの観点

- ・経済社会情勢の変化や国土利用の状況をめぐる懸念を踏まえ、利用区分横断的に持続可能な国土管理を行うため、①安全で安心できる国土利用、②循環と共生を重視した国土利用、③美(うるわ)しくゆとりある国土利用の観点を基本とする。

<安全で安心できる国土利用の観点>

- ・地震、津波、豪雨、高潮等の多様な災害リスクが懸念される一方、過去の都市活動の拡大により災害を受けやすい場所に人口・資産が密集した状態が続いている。また、中山間地域では道路の途絶による集落の孤立が懸念されている。
- ・人口減少によって生じる土地利用の余裕を考慮しつつ、防災・減災の見地から災害リスクを考慮した国土利用、諸機能の分散、バックアップシステム、防災拠点の整備、オープンスペースの確保、ライフラインの多重化・多元化、水系の総合

的管理、農地の保安全管理、森林の国土保全機能の向上を図り、地域レベルから国土構造レベルまでの各段階で国土の安全性を総合的に高めていく必要がある。

#### <循環と共生を重視した国土利用の観点>

- ・国土は国民の諸活動の共通の基盤であり、良好な環境の保全・創出により、国土の価値を継承し、さらに増大させていくことが重要である。わが国においては、消費資源の安定供給や地球温暖化の面での問題の発生、経済社会活動の変化による生態系の危機や身近な自然の喪失・劣化が懸念されており、循環と共生を重視した持続可能な国土利用を図ることが必要である。
- ・このため、農林水産業を通じた適正な物質循環の確保、省 CO2 型都市構造への転換、再生可能な有機性資源（バイオマス）の利活用の促進などによる人間活動と自然とが調和した物質循環の構築、流域における健全な水循環系の構築や総合的な土砂管理を進めていく必要がある。
- ・様々なタイプの生態系を対象とし、原始的な自然地域等の重要地域を核として、国際的な視点や生態的なまとまりを考慮したエコロジカル・ネットワークの形成を通じ、人間にとって重要な生存基盤である自然の保全・再生・創出を図っていく必要がある。

#### <美（うるわ）しくゆとりある国土利用の観点>

- ・国土利用の変化に伴う地域の山・川等の自然物、歴史的まち並み等の人工物の減少や、人口減少や高齢化に伴う地域固有の文化・伝統等の担い手の減少により、地域の美しさが失われることが懸念される。一方で、地域の魅力や資源を守り育む多様な活動が見られる。
- ・人間の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質とし、人々がそのように認識する空間的なひろがりや「ランドスケープ」ととらえ、地域が主体となってその質を総合的に高めていく見地から、土地利用の高度化等によるゆとりある都市環境の形成、農山漁村における緑資源の確保、歴史的・文化的風土の保存、地域の自然的・社会的条件等を踏まえた個性ある景観の保全・形成などを進めるとともに、国民の多様な志向へ適切に対応していく必要がある。

### **(3) 人と国土の新たな関係の構築**

- ・人口減少や産業構造の変化、担い手不足等にともない、国土の管理水準の低下が懸念される中、国や都道府県、市町村による公的な役割、所有者等による適切な管理に加え、都市住民等の森づくり等直接的な国土管理への参加や、地元農産品の購入や募金等間接的に国土管理につながる取組などにより、国民一人一人が国土の管理の一翼を担う動きを促進していく必要がある。
- ・今後の国土利用を考えるにあたっては、海洋利用と国土利用とが相互に及ぼす影響についても考慮していくことが重要である。
- ・市街地形成圧力が低下し、都市と農山漁村の関係が多様化する中で、今後は、利用区分を別個にとらえるのではなく、都市・農山漁村間の交流や地域間の交流・

連携、水循環などを通じた相互の関係などを含めて総合的・双方向的にとらえることが重要である。例えば、市町村合併後の利用区分間の関係や、複数の地方公共団体間の機能分担の動き、利用区分内での利用地と低未利用地の関係等を十分に踏まえる必要がある。

### 3. 地域類型別の国土利用の基本方向

#### (1) 都市

- ・人口減少等により都市的土地利用の利用効率の低下などが懸念されるが、これを環境負荷の少ない豊かで暮らしやすい都市形成の好機と捉え、集約型都市構造への転換を図っていく必要がある。
- ・このため、郊外部における都市開発の抑制、省CO<sub>2</sub>型の都市構造への転換、低未利用地の有効利用、豊かな居住環境の創出等を図るとともに、都市交通体系を充実させ、拠点性を有する複数の都市や周辺の農山漁村の相互の連携・機能分担を強化する。
- ・また、自然の再生・創出や健全な水循環系の再構築、良好な景観の形成、災害リスクを考慮した安全な国土利用、沿道等における良好な大気環境の確保、適切な土壌汚染調査や対策の実施、熱環境改善のための冷気の発生源となる緑地・水面等の効率的な配置など環境負荷の少ない都市構造の形成等を図る。
- ・大都市圏については、その集積を活用しつつ戦略的な都市基盤の整備を進めるとともに、人口の都心回帰や郊外部の人口減少に対応する広域的な土地利用の再編を図る。

#### (2) 農山漁村

- ・農山漁村は生産と生活の場であるとともに、豊かな自然環境や美しい景観を有する等、国民共有の財産である。このような認識の下、生産基盤と生活環境、自然環境の調和を図り、美しく暮らしやすい農山漁村を形成する必要がある。
- ・また、食料や木材の安定供給、豊かな自然等の提供、都市的サービスへのアクセス向上など、都市との適切な機能分担・連携を強化する必要がある。
- ・農林水産業については、意欲と能力のある担い手への農用地の集積や林業と木材産業の一体的再生、生産と加工の連携の強化等など、体質強化や高付加価値化により競争力を強化する必要がある。
- ・一方、農地、農業用水等の資源や藻場・干潟については、地域住民を含む多様な主体の参画による保全向上の取組みを進めていく必要がある。

#### (3) 自然維持地域

- ・生物多様性の喪失、外来生物や化学物質等による生態系の攪乱等の中、原生的な自然の地域や野生生物の重要な生息・生育地、すぐれた自然の風景地など、その自然環境が優れた属性を有した自然維持地域は、国土のエコロジカル・ネットワーク形成上、中核的な役割を果たす地域であり、適正に保全することが必要である。
- ・あわせて、自然の特性を踏まえつつ、劣化した自然環境の再生、生息・生育空間の適切な配置や連続性確保、自然とのふれあいの推進、自然環境データの整備等を総合的に図ることが必要である。

<参考>我が国の国土利用の推移と現況

○全国

(万 ha)

地目	S50(1975)	S60(1985)	H7(1995)	H16(2004)
農用地	576	548 (-28)	513 (-35)	481 (-32)
森林	2529	2530 (+ 1)	2514 (-16)	2509 (- 5)
原野	43	31 (-12)	26 (- 5)	27 (+ 1)
水面・河川・水路	128	130 (+ 1)	132 (+ 2)	133 (+ 1)
道路	89	107 (+18)	121 (+14)	131 (+10)
宅地	124	150 (+26)	170 (+20)	183 (+13)
その他	286	282 (- 4)	302 (+20)	316 (+14)
計	3775	3778 (+ 3)	3778(±0)	3779 (+ 1)

注：括弧書は左記数字との差