

持続可能な国土管理に向けて

(「持続可能な国土管理専門委員会」中間とりまとめ)

I 国土管理をめぐる時代認識

(現状認識)

- ・ 我が国では、戦後の高度経済成長や大きな社会変動の中で旺盛な国土開発が行われ、国民は、総体としては豊かで快適な生活水準や経済的なゆとりを獲得することとなった。
- ・ しかし、豊かさの追求の中で、都市の過密や都市的土地利用の無秩序な拡大が進行し、都市でのエネルギー消費の増加・集中、熱環境の悪化（ヒートアイランド現象）、自然環境や美しい町並み、健全で潤いのあるランドスケープの喪失、コミュニティとしての農山漁村や地域に根ざした伝統文化の衰退など、様々なひずみを抱えることともなった。
- ・ また、農山漁村部から都市部への人口・人材の流出や高齢化の中で、地域の経済社会を維持するための従来のシステムや、森林や農用地、沿岸域、水利用等に関する国土管理のしくみが崩壊の危機に瀕している。
- ・ 急速な都市開発に伴って、自然災害に対して脆弱な土地利用が拡大する一方、国民の防災意識が低下するなど、安全・安心な国土利用にも支障が生じている。産業活動や生活に伴う廃棄物等についても対応が求められている。

(今後の課題と展望)

- ・ 今後、農山漁村の人口減少や高齢化はさらに進行すると共に、中小都市や大都市圏郊外部においても人口減少と高齢化の進展が懸念される中で、地域管理にも大きな支障を来す恐れがある。
- ・ 他方、自然とのふれあいや環境への関心が高まっており、ライフスタイルの多様化や交通情報通信ネットワークの発達とも相まって、多様な主体が様々な形で国土管理に関与する機会が増える事が期待される。
- ・ 人と国土との係わりのありようが多様化してきていることから、国土管理にあたっては、個々の地域の特性を踏まえつつ、都市、森林、農用地、沿岸域、海洋などを別個にとらえるだけでなく、水循環などを通じた相互の関係や他地域との関係なども含めて総合的・双方向的にとらえる事の重要性が高まる。
- ・ なお、地域の活性化等の課題への取り組みにおいては、課題の複雑化や財政制約等から、従来のように地方公共団体のみが主体となる施策だけでは限界があり、様々な形で、多様な主体の参画が期待される。

(国土管理に向けて)

- ・ 以上を総括すると、人間活動の国土に対する働きかけのありようとして、「国

土開発」に主眼を置くあり方から、国土開発の過程で毀損されがちであった国土の質の回復や改善・向上を図るとともに、これまでに蓄積されたストックを有効に利活用し、必要に応じて再利用・再開発しつつ適切に維持管理し、よりよい状態で次の世代に引き継ぐこと、すなわち「国土管理」に主軸を移すべき状況になっている。新規の開発が求められる事もあるが、その場合でも、後の管理の必要性を十分に念頭においたものとする事が重要である。

- ・ また、その際、従来の国土管理のしくみに支障が生じている一方で、人と国土との係わり方が多様化していることなどを踏まえ、従来の国土管理のしくみに加え、多様な主体の参画と連携を促す新たな方向性を模索する必要がある。
- ・ なお、海洋・沿岸域については、「海域の利用及び保全」が国土形成計画法の計画事項として明記されたことを受け、海洋・沿岸域を貴重な国土空間として位置づけることが必要である。

Ⅱ 国土管理の基本的方向

Iにおける基本的認識の下に今後の課題等について詳述することとする。

1. 国土管理の課題

(1) 国土の質的劣化

- ・ 拡大を続けてきた社会経済活動が我々の生活を豊かにした反面、都市への人口の急激かつ大規模な移動に伴って、都市的土地利用の無秩序な拡大や、過密等依然として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や諸活動の立地、地方部での人口減少と高齢化、地域文化の衰退とその多様性の喪失等の問題が引き起こされた。また、農用地や森林の宅地等他用途への転用とあいまって、身近な自然の喪失・劣化、生態系や生物多様性の劣化、健全で潤いのあるランドスケープの喪失といった国土の質的劣化が生じた。さらに、国民の多くが都市中心の生活様式を身につけている状況の中で、都市だけでなく国土全体の質に対する関心そのものが薄れて行くことが懸念される。
- ・ これまでの人間活動に伴って生産された物質の中には、アスベストや PCB 等難分解性の有害化学物質があり、不法投棄等不適正に処理されれば、土壌、底質、地下水の汚染及び人や野生生物への蓄積が問題となる。これらの有害化学物質の蓄積は環境上の「負の遺産」であり、将来世代に対して不可逆的なあるいは長期にわたる悪影響を将来世代に残してしまうこととならないよう、適正に処理する必要がある。

(2) 国土や地球環境への過大な負荷

- ・ 大量生産・大量消費・大量廃棄型の生産と消費のパターンを前提とした経済社会や国土のありようは、国内の自然の循環システムの許容量を大きく超えた状況となっており、我が国は消費資源の多くを海外に依存している。例えば 2000 年時点の資源消費水準を支えるためには、食料・木材等の生産や CO₂ の吸収が可能な国内の土地の 8.5 倍の土地が必要 (7.5 倍の土地を国外に依存) と推計されている(エコロジカル・フットプリント)ほか、食料輸入等を通じて海外の水を多く使用しているとの推計もある(バーチャル・ウォーター)。さらに、活発な経済活動により排出される温室効果ガスによる地球温暖化が地球規模の気候変動や海面上昇を招き、次世代の健康、社会経済、安全に深刻な影響を及ぼすことが懸念される。特に、都市におけるエネルギーの消費は増加・集中の傾向にあり、公共施設や大規模小売店舗の郊外立地、郊外居住の増加、自動車への依存の高まりや移動距離の長距離化などの傾向も見られ、地球温暖化への影響を含め、都市における環境負荷の増大が懸念されている。既存ストックの有効活用等に取り組みつつ、国土の質的な維持・向上を図りながら、必要に応じて周辺諸国とも連携しつつ、自然の循環システムに過度な負担を求めない

国土管理を行っていくことが課題である。

(3) 国土の管理水準の低下

- ・ 国土をとりまく諸情勢の中で、次に示すような国土の管理水準の低下が懸念されている。これらの問題は、社会変化に国土管理の仕組みが十分対応できていないことにも起因しているものであり、今後、国土管理の新たなあり方について検討する必要がある。
- ・ 国土の約7割を占める森林についてみると、木材価格の低下や、不在村化の進展等により森林所有者の管理意欲が減退しており、間伐など必要な手入れが十分に行われない森林の増加が懸念されている。また、かつて主に薪炭林として活用されてきた里山林は、燃料革命によって人手が入らなくなったことにより、日本人の原風景の喪失の懸念や、生物多様性保全上の危機が引き起こされている。森林については、必要な施業を確保しつつ、国土保全や二酸化炭素の吸収など森林の持つ多面的機能が発揮されるよう、保全・整備を行いながら利用することにより、次世代に豊かな森林を引き継ぐことが課題である。
- ・ 国土の一割強を占める農用地についてみると、農業の構造改革の立ち遅れや輸入農作物との競合による価格の下落等により、農業経営をとりまく諸状況が引き続き厳しい中、他の用途への転用や耕作放棄等によって農用地面積が減少を続けている。また、過疎化や高齢化、集落における非農家の増加と農家の減少により、農業集落機能が維持されなくなっている農村もみられ、これまで共同作業で行われてきた農用地や水路、農道等の管理水準の低下が懸念される。農用地については、効率的な農業の展開と地域資源としての農用地等の保全が課題である。
- ・ 都市についてみると、人口減少や産業構造の転換に伴う遊休地の供給圧力の高まり等の中で、これまでのような旺盛な土地需要が総じて沈静化するものと予想される一方、低未利用地・空屋・空店舗の増加により、既存都市基盤の利用効率の低下が懸念される。都市における土地需給状況が総体としては緩和されることを適切な土地利用実現の好機と捉え、都市的土地利用の整序・集約化と自然の再生を図っていくことが課題である。
- ・ 近年の景気回復、産業立地の国内回帰、物流高度化等に対応して臨海部の土地需要は一部活性化しているものの、沿岸域についてみると、産業構造の変化や工場の海外移転等により沿岸部の工業地帯等において低未利用地が発生しており、より効率的な土地利用が求められている。
- ・ 日本海側での漂流・漂着ゴミによる環境悪化も問題となっている。また、離島や漁村の過疎化・高齢化に伴い、藻場・干潟等の保全、祭事や伝統漁法等の文化伝承、海難救助等の漁村、水産業の多面的機能の発揮に影響を来す恐れがある。
- ・ 海洋についてみると、陸域からの人間活動による様々な負荷の終着点であると

ともに、油流出事故や船舶等からの油、有害液体物質等の排出による海洋汚染のリスクが存在している。また、従来より利活用が図られてきた水産資源は、近年資源水準が低下している魚種もある。これらのことから、海洋・沿岸域の一層の適正管理が課題である。

2. 人と国土との関係をめぐる新たな状況

(1) 地球温暖化をはじめとする環境への意識の高まり

- ・ 地球温暖化、循環型社会の構築、自然環境の保全・再生等、環境への関心が高まっており、国、地方自治体、企業、NPO 等の多様な主体による様々な取組が行われている。
- ・ また、自然とのふれあい志向、脱物質（精神的な豊かさ）志向の高まり、LOHAS（Lifestyles Of Health And Sustainability 健康と環境面を中心とした持続可能性を重視した生活スタイル）といわれるようなライフスタイルの広まりなど、人々の志向も変化してきている。

(2) 安全で安心な生活に対する意識の高まり

- ・ 洪水や土砂災害について、近年、気候変動等の影響により集中豪雨等の増加による災害が頻発しており、このような降雨の増加傾向は今後も続く見込まれている。都市域では地下鉄や地下街などの利用が増加している中でこれらの地下空間が多数浸水するなど都市特有の水害被害が頻発している。
- ・ 水資源について、依然として渇水が頻発する地域も見られるほか、近年の少雨化傾向等により利水の安全度が低下することも懸念されている。
- ・ 東海地震、東南海・南海地震のように広範囲で甚大な津波被害を伴う恐れのある大規模地震や、首都圏直下型地震のように被害規模が国家規模となりうる大規模地震について、その切迫性が、広範囲にわたって報告されている。このような中で、国民の安全に対する意識は高まりを見せている。
- ・ 他人に余り干渉しない都会的な生活様式が広がる中で、犯罪の温床となる可能性のある空屋空室が増加する事で、治安面での不安が拡大するなど、国民の安全で安心な暮らしに対する意識が高まっている。

(3) 国土空間への認識を変えつつある交通基盤整備や情報革命

- ・ 我々が活動する空間的な広がりについてみると、生活水準の向上に伴い自動車保有台数は増加し（2004年時点で7800万台あまり）、道路網の整備と相まって、我々の生活行動域は拡大するようになった。また、鉄道や航空路線等の整備により、国内外において我々の移動の自由が大幅に得られるようになった。
- ・ 近年の電子メール、インターネットの普及は我々の行動様式を大きく変えつつある。また、携帯電話の爆発的な普及は、大人のみならず子供達の行動にも変化を与えている。新しいシステムを通じてグローバルな要素が組み込まれ、物的な行動範囲や移動の自由度の拡大とも相まって、国民一人ひとりの空間認識

が広域化するとともに、人と人のつながり方や、居住地から遠く離れた土地への関与のあり方など、国民のライフスタイルにも大きな変化が生じている。

(4) 地域への愛着の高まり、人と土地との関係をめぐる新たな動き

- ・ 国民生活における経済的・時間的なゆとりの増大や社会の成熟化などが進む中で、地域住民が主体となり、企業や NPO、学校関係者など多様な主体とのゆるやかな連携の下、その地域で培われた歴史、文化、伝統や自然環境等の地域の魅力や資源を守り育むような動きが各地で広がっている。このような活動を通じて、地域への愛着が醸成されることが期待される。人々の行動範囲や空間認識が広域化する中で、地域の個性を改めて見直す動きも出てきている。
- ・ また、農山漁村や森林に寄せる関心の高まりなどの中で、IT や交通情報通信網の発達ともあいまって、農山漁村に居住する者、都市住民を問わず、様々な人々が、自由かつ多様な形でネットワーク状につながりながら、里地里山管理などに携わる新しいタイプの協働の動きもみられる。
- ・ このように多様な人と人とのつながりにより、人材・情報・資金などさまざまな資源が有効に活用され、地域の空間管理にも役立つ可能性がある。これからの地域の空間管理では、上記のような観点を取り入れた新たな国土管理の試みが始められている。

3. 持続可能な国土管理への方向

(1) 国土管理の重要な視点

- ・ 冒頭に見たように、人間活動の国土に対する働きかけのありようは、今後は、国土開発に主眼を置くことから、国土のストックを有効に利活用し、必要に応じて再利用・再開発を行いつつ適切に維持管理し、国土の質的向上を図るとともに、先人の知恵や志を活かしつつ、より良い状態で次世代に引き継いでいく、すなわち国土管理を主軸とした働きかけに移行していく必要がある。また、諸課題に対処し、人と国土との関係をめぐる新たな状況の中で適切に国土管理を行っていくにあたり、次に示すように、「循環と共生」「安全・安心」「美（うるわ）しさ」の視点を重視していくことが重要である。
- ・ 第一の視点は「循環と共生」である。我々の経済社会や国土のありようが国内や地球環境に過大な負荷を与えている状況を是正し、国土の質を高めていくためには、経済社会活動の大きな部分を占める都市における人間の諸活動をできるだけ循環的なものとしていくとともに、そのような活動の場である都市的な土地利用の無秩序な拡大を抑制し、既存の都市基盤ストックの利活用や再利用・再開発を重視していく必要がある。また、食料や木材など国内で再生可能な資源の循環システムの基幹であり、かつ、自然界の物質循環や水循環、地球温暖化対策、生物多様性保全を担うメカニズムの重要な要素でもある森林、農用地等を適切に保全していくことが重要である。さらに、人間の諸活動と自然との共生を図り、真に質の高い国土を形成していくためには、残された自然の

保全の強化を図るとともに、失われてしまった自然を再生し、生態系の健全性を積極的に取り戻すことが重要である。

- ・ 第二の視点は「安全・安心」である。台風などの気象災害が頻発し、大規模地震・津波災害も周期的に発生する我が国では、災害を完全に防ぐことは不可能であり、自然の脅威を前提とした国土利用を行っていく必要がある。すなわち、所要の防災施設の整備や国土保全の措置を前提としつつ、浸水の危険性が高い地区での居住など災害に対して脆弱な国土利用を是正し、災害にあいにくい国土利用へと転換していく必要がある。また、その上で、国民一人ひとりが災害リスクを意識した土地の所有・利用に心がけるとともに、地域コミュニティが主体となった助け合いの気運の醸成に努めるなど、ハード・ソフト両面から国土の安全性を確保していく必要がある。
- ・ 第三の視点は「美（うるわ）しさ」である。国土の質は、もとより単に視覚的な美しさや物的な安全性に留まるものではなく、地域における人間の営みが上記のように循環型であって、自然に対して過度の負担を強いるものではなく、生態系が健全に営まれるとともに、地域固有の文化や伝統が育まれ、地域住民がこのような空間に帰属することに誇りと愛着を覚えているなど、全体として調和のとれたものである状態として捉えるべきものである。このような状態を、国土の美（うるわ）しさと呼ぶこととする。今後の国土管理においては、このような視点を重視して、国土の質を総合的に高めていくことが重要である。

(2) 多様な主体の参画・連携

- ・ 生活におけるゆとり、情報革命や交通基盤の整備等により、人と人とのネットワーク化が進展し、国土管理についても直接の当事者だけでなく、多様な主体が多様な形で関わる気運が高まっている。また、そのネットワークもそれぞれの形成アイテムごとに多層性を増している。今後、国土の質や管理水準の維持・向上を図る上で、多様な主体の参画・連携が果たす役割が大きくなることが期待される。
- ・ もとより森林、農用地、沿岸域、都市空間などがそれぞれ適切に維持管理されるためには、そこに居住し、或いはその土地を所有・占有している、林家、農家、漁家、都市住民、企業等の本来の営みや諸活動が適切に行われていることが基本であるが、今後人口減少が進み、担い手不足が深刻化し、適切に利用或いは管理されない土地が増加していくことが懸念される中で、国土は国民全体で共有する貴重な基盤であるとの観点から、行政のみならず、地域住民、NPO、企業など多様な主体の参画・連携による、いわば国土の国民的経営を推進していくことが望まれる。

(3) 流域の視点での国土管理

- ・ 利水や治水、水質保全、土砂移動、物質循環、生態系などは、森林、農地、都市、河川、海洋・沿岸域をつなぐ水循環を介して、流域における国土利

用と密接に関係している。従って、このような課題に取り組む場合は、治水や環境面も視野に入れつつ、流域における水循環系の管理と国土管理を一体のものとして考えることが重要である。

(4) 地域における自律的な管理

- ・ 市町村合併により市町村の広域化が進展する中、地域らしさを活かすための地域アイデンティティーの構築が必要となってきた。一方で、合併は、まちづくりを改めて考える契機ともなっており、まちづくりへの関心を高めた住民が、身近な土地や空間の管理に取り組むなど、住民参加による地域経営が進展する契機となることが期待されている。
- ・ この場合、地域づくりや効率的な国土管理の観点から、市町村はこのような動きを側面からサポートしていくことが期待されるとともに、より多くの地域住民のまちづくりへの参加を働きかけるなど、地域において、相互補完的な協働の仕組みを構築し、行政と住民が一体となって自律的な国土管理を行っていくことが求められている。

Ⅲ 施策の方向性

- ・ IIでは、「循環と共生」「安全・安心」「美（うるわ）しさ」の視点を重視した国土管理、多様な主体の参画・連携、流域の視点、地域の自律的な取り組みといった持続可能な国土管理の考え方を記述した。これを実現していくためには、国土管理に関係する多くの施策にその考え方を具体的に反映させて行くことが重要である。
- ・ III-1では、国土管理をめぐる諸情勢に対応して地目横断的に推進すべき施策として、「人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築」「流域における水循環と調和した国土管理」「健全な生態系の維持・形成」「減災に向けた国土利用への転換」「健全で潤いのある「ランドスケープ」の形成」を掲げ、持続可能な国土管理の考え方を踏まえたこれらの施策の方向性を記述する。
- ・ 「人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築」「流域における水循環と調和した国土管理」「健全な生態系の維持・形成」は主として「循環と共生」の視点を体現するものであり、「減災に向けた国土利用への転換」と「健全で潤いのある「ランドスケープ」の形成」はそれぞれ主として「安全・安心」と「美（うるわ）しさ」の視点を体現するものであるが、3つの国土管理の視点と5つの地目横断的な施策との関係は必ずしも固定的なものではなく、5つの施策のいずれにも3つの視点が適切に反映されることが期待される。
- ・ III-2では、「森林」「農用地」「都市」「海洋・沿岸域」といった国土の利用区分別の施策の方向性を記述する。それぞれの施策において、上記の持続可能な国土管理の考え方が適切に反映されることが期待される。

Ⅲ-1 土地利用区分横断的な施策の方向性

1. 人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築

(1) 基本的な考え方

- ・ 人間活動は地球規模で自然界の物質循環に多大な負荷をかける状況となっている。このような状況を緩和し、自然界の物質循環だけでなく、各種の規模の生態系や地域における各種の社会経済活動を通じた物質循環、既存の国土のストックの有効な利活用や再利用など、様々な系において健全な循環が確保されること、すなわち、人間活動と自然界の物質循環との調和を図ることが重要な課題となっている。
- ・ 健全な物質循環を確保していくにあたっては、自然界の物質循環とその一部を構成する社会経済システムを通じた物質循環が密接不可分な関係にあることを踏まえ、以下の3つの側面で問題をとらえ、施策の方向性を考えるとともに、それぞれの側面に共通して、資源の循環利用を促進することが重要である。

①自然界から人間社会への物質の採取

- ・自然界で再生産されない資源の採取を抑制し、自然界で再生産される資源に移行することが重要であり、また、そのための自然の生産能力の拡大や資源生産性の向上を図ること等が重要である。

②人間社会から自然界への物質の排出・廃棄

- ・環境効率性の上昇等による排出の削減や排出・廃棄の際の適切な処理処分が重要である。

③国土の内外での物質の移動

- ・食料・木材などの多くを海外に依存していることを再認識した上で、国内資源の有効活用を図ることが必要である。
- ・国外からの物質の国内蓄積による問題、例えばリンの問題などは、輸入により国内存在量が増える傾向にあることを念頭に適正な利用や回収等の方向に進むことが重要である。

(2) 主要な施策の方向性

① 農林水産業を通じた持続的な国土利用の推進

- ・森林は温室効果ガス吸収源として重要な役割を担っている。間伐の推進等を通じた多様で健全な森林の整備・保全の推進、林業経営主体の強化や人材育成、国内森林資源の利用促進等が重要である。
- ・農業が有機物循環等の物質循環系を形成していることから、国内農産物の利用促進と有機性廃棄物や未利用資源の農地還元等、物質循環に資する適切な農業経営と農用地の管理が重要である。
- ・水産業・漁村による適正な物質循環の確保が重要である。

② バイオマス資源等の利用促進

- ・我が国のバイオマスの賦存量は原油換算で年間約**4,600** 万キロリットル（1ヶ月（**30.67** 日）のエネルギー消費量）に相当する。
- ・温室効果ガス排出削減の観点から、輸送用燃料の導入等、大幅なバイオマスエネルギーの導入が必要である。
- ・産業廃棄物や家庭系の生ゴミ等の廃棄物系バイオマス、林地残材や農作物非食用部等未利用バイオマスの活用とあわせ、資源作物の生産と活用が期待される。
- ・地域特性に応じた再生可能エネルギーの導入促進（太陽光、風力など）やそれらのエネルギーを利用した新たなエネルギービジネスの育成が期待される。

③ 集約型都市構造への転換

- ・都市周辺の自然が残された土地（グリーンフィールド）の開発抑制により郊外化を抑制することが重要である。また、これまでの開発により失われた自然の再生も重要である。

- ・ さらに工場跡地等のいわゆる「ブラウンフィールド」などの低未利用地をリユースすることが重要であるとともに、空屋化が極度に進展したスプロール住宅など維持コストの大きい市街地については撤退や自然再生も視野に入れた検討が必要である。
- ・ エネルギー需要密度の高い都市部においてエネルギーの利用効率の向上を図ることの効果は大きく、エネルギーの面的利用等により、都市のエネルギー環境を改善し、省CO₂型の地域づくりを促進することが重要である。

④ 適正な廃棄物対策

- ・ 廃棄物等の発生抑制並びに適正な循環的利用及び処分に向けた取組を推進することが重要である。
- ・ 依然として産業廃棄物の最終処分場はひっ迫しており、不法投棄の問題が引き続き深刻であることから、継続して建設廃棄物のリサイクルの推進等を図る必要がある。

⑤ その他

- ・ 我々の生産と消費のパターンを、大量生産、大量消費、大量廃棄に繋がるようなビジネススタイルや生活習慣から環境効率性の高いものに転換することや社会資本等の既存ストックの一層の有効活用を実施することが重要である。
- ・ 適正な物質循環を確保するための基本として、森林、農地、海や河川・湖沼、身近な自然を含め自然環境の保全、再生を図ることが重要である。

2. 流域における水循環と調和した国土管理

(1) 基本的な考え方

- ・ 水循環系は、長い間の人と国土との係わり合いの蓄積の総体の一部であり、国土を構成する重要な要素であるが、都市への人口や産業の集中、産業構造の変化等の中で水循環系の姿は大きく変貌し、平時の河川流量の減少、湧水の枯渇、各種排水による水質汚濁、都市型水害の頻発等の各種の問題を抱えるものとなっている。このような問題は、浸透機能の低下や地表水と地下水の連続性の阻害等に起因するものであり、水循環系が健全とは言いがたい状態となっている。
- ・ 人間の諸活動や土地利用と水循環系の関係について、以下のような視点を重視しつつ再構築を図り、それが真に持続可能なものとなるよう、水循環系を健全化していく必要がある。

① 流域を軸とした、持続可能な国土管理

- ・ 人間の諸活動の広がりや、物流や交通などの面では、流域を越えたものとなっている場合が多いが、物質循環の健全化、安全・安心な生活の確保、国土保全や水質保全、生態系の保全などに関する取り組みを実施する場合には、水循環系を基本とする流域を軸とした国土管理は引き続き重要であ

る。

- ・ この場合、人間の活動や取り組みの特質に応じて流域を適切なサイズで捉え、水循環を人間の知恵で活用していくという視点が必要である。

② 健全な水循環系に向けた視点

- ・ 人間と水循環系との関わりは極めて多岐にわたるが、この関係をめぐるこれまでの長い歴史や今後の展望を踏まえると、「持続可能な水利用に向けた健全な水循環系の構築」、「流域における健全な物質循環の確保」、「流域における安全・安心の確保」、「水辺の生態系の保全と美しいランドスケープの形成」、「多様な主体の参画・連携と流域意識の醸成」が重要な視点である。

③ 着実な取り組み

- ・ 一方で、流域の諸活動を総合的にとらえる視点は重要であるが、現実的には様々な要素が複雑に絡み合っており、「できる問題から挑戦する姿勢」が肝要である。

(2) 主要な施策の方向性

① 持続可能な水利用に向けた健全な水循環系の構築

- ・ 人口減少等を契機に土地や水のゆとりが生じた場合には、それを活用し、人間の諸活動や土地利用と水循環系の関係が真に持続可能なものとなるような、潤いのあるまちづくりを進める必要がある。
- ・ 地域での合意に基づき、必要に応じて、未利用水等の活用を図り、環境保全のための必要な水として環境用水を確保し、河川環境や地域環境の保全、回復創造を図ることが重要である。
- ・ 適切な森林の整備・保全や、汚濁負荷の河川への流入の削減、湿地・干潟の保全や農業を通じて多面的機能を発揮させることも、持続可能な水循環系の構築に重要な役割を果たす。
- ・ 都市部での雨水浸透能力の向上や水田の適切な管理による地下水涵養、適切な森林の整備・保全を通じた水源かん養などに努めることが重要である。
- ・ 水資源施設の整備や、水利用の合理化等により水資源の安定的な供給を図り、水循環を安定させることが重要である。
- ・ 水循環系の質的向上を図るため、水質の保全・改善も重要である。

② 流域における持続可能な国土管理と安全・安心の確保

- ・ 治山・治水、海岸保全対策など、沿岸域を含めた流域全体で総合的な防災対策を推進する必要がある。
- ・ これまでの防災対策の着実な推進とあわせて、人口減少に伴い長期的には土地利用にゆとりが出てくることを好機と捉え、災害リスクを考慮した流域の土地利用による国土づくりを促進することが重要である。

③ 流域における健全な物質循環の確保

- ・ 国土を総合的に保全・管理するため、沿岸域を含めた流域単位での総合的

な土砂管理の推進を図る。

- ・窒素等栄養塩、廃棄物等の物質移動についても、流域の環境の保全に密接に関係することから、その健全性の向上を図る。

④水辺の生態系の保全と健全で潤いのあるランドスケープの形成

- ・生態的なまとまりを考慮した上で、森林、農地、都市内緑地、河川、沿岸域、海域などを繋ぐエコロジカル・ネットワークの形成などを通じた自然の再生・保全を図ることが重要である。

⑤多様な主体の参画・連携と流域意識の醸成

- ・健全な水循環系の構築には、一般家庭での雨水浸透施設の整備や汚濁防止など住民の協力も不可欠である。
- ・地域住民が流域の視点から都市と森林・農地・沿岸域の相互の関係を感じ取る意識を醸成しつつ、上下流交流など流域を単位とした取り組みに対して、多様な主体がさまざまな形で、国土づくりに従事したり参画したりするための仕組みの整備を図ることが重要である。
- ・今後果たす役割は大きくなると考えられるNPO等の活動に必要な人材の育成・交流や資金・資材の支援をすることが必要である。

3. 健全な生態系の維持・形成

(1) 基本的な考え方

- ・明治維新以来、我が国の経済社会活動は拡大を続け、その過程で、人間の生存基盤である自然の量的減少と質的劣化が生じた。公害対策が順次講じられ、自然を回復しようとする動きも見られてきているが、かつての豊かな自然の生態系が再生されるまでには至っていない。近年、生活・生産様式の変化や人口減少などの中で、里地里山等の二次的な自然の質的变化が懸念されている。
- ・環境に対する国民の意識や、生物多様性をめぐる国際的な認識の高まりの中で、特に以下の視点を重視しながら、人間活動と自然との共生を図っていくことが求められている。

①生態系の保全、生物多様性の保全の強化

- ・地域固有の代表的、典型的な生物相や生態系を保全していくために十分な規模・配置、規制内容、管理水準の確保された保護地域を設ける必要がある。

②自然の再生

- ・長い歴史の中で育まれた国土の自然や生態系を、地域の空間特性に応じて適切に保全すること、自然の回復力を人間が手助けする形で科学的知見に基づき、順応的手法で自然の再生・修復を行うことが重要である。

③持続可能な国土利用

- ・人の生活・生産活動が行われている里地里山等中間地域や都市地域などを含

む国土全体を対象として、自然との共生に配慮した持続可能な国土利用が営まれるようにすることが大変重要である。

(2) 主要な施策の方向性

① 重要地域の保全

- ・ 国土の地域ごとの生物学的特性を示す代表的、典型的な生態系など、多様な生物の生息・生育の場として重要な地域については、対象地域の特性に応じて十分な規模、範囲、適切な配置、規制内容、管理水準、相互の連携などを確保し、保護地域として体系的に設定していくことを基本とすべきである。しかし、保護地域の指定実態や規制内容、管理水準の現状を見ると、未だ十分なものとは言えない。既存の保護地域制度を生態系保全の視点から捉え直し、保護地域制度がより効果的に機能するよう必要な取組を進めることを通じて保全を強化するべきである。

② エコロジカル・ネットワークの形成を通じた積極的な自然の保全・再生

- ・ 原生的な自然地域等の重要地域を核として、生態的なまとまりを考慮した上で、森林、農地、都市内緑地、河川、海までと、その中に分布する湿原・干潟等の湿地を有機的に繋ぐネットワークを形成し、野生生物の生息・生育空間の確保、人と自然とのふれあいの場の提供、地球温暖化防止等多面的な機能の発揮を図ることが自然と共生する国土づくりにとって重要である。なお、ネットワークの検討をする上で、外来生物の侵入防止、野生鳥獣による農林水産業等への被害など人と鳥獣のあつれき防止の観点からも、野生鳥獣の生息環境の保全等について考慮する必要がある。
- ・ 目指すべきエコロジカル・ネットワークの具体像の提示：エコロジカル・ネットワークの形成については、全国レベルでは国際的な観点や国土全体で配慮すべき観点から構想を検討するとともに、地方圏レベルや地方公共団体レベルではそれぞれの地域特性に応じて具体的に検討をすることが重要である。具体的には、全国レベルでは、国境を越えて移動する渡り鳥の中継地などとなる湿地等を適切に保全・再生することや海棲動物の保全等の観点についても検討し、地方圏レベルでは、流域圏や複数の地方公共団体にまたがる広域的視点で、エコロジカル・ネットワークの構成要素を具体的に検討し、マップ化等を進めていくことが必要である。
- ・ エコロジカル・ネットワークの形成を推進するためには、国・地方公共団体間の連携や分野横断的な取組が重要である。地域での推進体制について、複数の地方公共団体に渡る広域的な合意形成の場を提供する観点から、広域地方計画の活用を検討していくことも必要である。また、企業等の事業者や一般市民からの寄付の受け皿づくりや各主体の自発的な活動の支援及び多様な主体の協働を支援するための仕組みづくりなども必要である。
- ・ 今後、人口減少や産業構造の転換などによって管理水準が低下する里地里山、沿岸域や都市内の低未利用地において、積極的に自然の保全・再生プ

プロジェクトを推進していくことが重要である。

③ 自然とのふれあいの増進

- ・ 自然とのふれあいは、優れた自然の風景に対する感動、身近な自然への安らぎ、自然の仕組みへの好奇心など、自然の恵みを享受する様々な活動として捉えられる。都市化などの進行に伴って人と自然との関係は希薄化していることから、自然との共生への理解を深めるためにも、自然とのふれあいの増進を図ることは重要である。また、地域の自然環境や歴史文化の保全を図りつつ、地域振興等にも資するエコツーリズムの普及・定着を推進していくことが必要である。

④ 外来生物対策

- ・ 外来生物による在来生物や生態系への影響を防止・軽減するための実効ある対策を着実に推進すべきである。

4. 減災に向けた国土利用への転換

(1) 基本的な考え方

- ・ 我が国は、地震、津波、水害、土砂災害、高潮、海岸侵食、雪害、火山災害など、様々な自然災害の脅威にさらされている。原子力災害や油の流出事故などの事故災害、テロ等の人為災害も視野に入れる必要がある。
- ・ 特に、首都圏直下型地震、東海地震、東南海・南海地震に代表される大規模地震や付随する津波によって、甚大な被害が発生することが懸念されている。近年の気候変動の影響による集中豪雨の増加と水害の頻発も懸念されている。
- ・ 防災基盤の整備水準は着実に上昇してきたが、過去の急激な都市活動の拡大に対応する過程で、自然災害を受けやすい場所に人口・資産が密集してきた地域も存在する。また、近隣扶助意識が低下するなど、地域コミュニティの弱体化も見られる。中山間地域では、道路の途絶による集落の孤立も懸念されている。
- ・ これまでに行われた土地利用に対してだけでなく、これからの土地利用に対しても長期的な観点から、災害リスクを考慮した国土の利用を進める必要がある。
- ・ このような状況に対処し、災害に強いしなやかな国土利用を実現していくため、特に以下の視点を重視し、災害への事前・事後の対応が不可欠と認識した国土管理を行なっていくことが求められている。

①被災時の被害を少しでも小さくする「減災」

- ・ 防災施設の能力を超える自然災害が発生する可能性は常に存在することを踏まえ、「災害を完全に防ぐ」ではなく、災害が発生した場合でも被害を最小限に抑える「減災」の考え方が重要である。
- ・ 高齢者等の災害時要援護者の被災が目立っていることから、重点的な対策が重要である。

②防災対策の総合的な展開

- ・ 災害の発生形態や地域特性に考慮した、ハード・ソフト一体となった防災対策を総合的に展開することが重要である。

③地域防災力の向上

- ・ 地域の災害情報の浸透を図り、防災意識を向上させることを通じて、自助、共助、公助のバランスがとれた、地域の総合的な防災力の向上を図ることが重要である。

(2) 主要な施策の方向性

① 土地利用を通じた減災

- ・ 災害リスクを考慮した適正な土地利用の規制・誘導等について、人口減少によって生じる土地利用の余裕を考慮しつつ、漸進的に進める必要がある。土地利用と一体的な整備により、ハード整備は従来以上に多様な手法の導入が可能となり、その質的転換にもつながる。
- ・ 災害リスクも考慮した地域づくりを視野に入れた土地利用の計画について、その方向付けを進めることが重要である。

② 地域の防災意識を醸成

- ・ 土地利用規制・誘導を進めるため、ハザードマップ等の災害情報を反映した土地利用方策について、地域全体で合意形成を図ることが重要である。その際には地震、洪水などさまざまな災害情報を重ね合わせて議論することや地域コミュニティの単位について考えることが重要である。
- ・ 災害危険性を示す情報について、そうした情報が明らかな土地の方が資産としても信頼度が高く安心であるという価値観の確立を検討することが重要である。

③ 広域的・総合的な対応

- ・ 東海地震や東南海・南海地震のような超巨大災害への備えについて、国土全体における適度な集積と分散、重複(リダンダンシー)の検討が必要である。
- ・ 土砂災害、水害、海岸侵食等の災害について、沿岸域を含めた流域における総合的取組が必要である。
- ・ 農山漁村の地域防災力の向上について、過疎化、高齢化や、集落の分布や立地条件等の状況を考慮した、都市域とは異なる地域防災力向上のあり方の検討が必要である。
- ・ 海面上昇に対応した防波堤の建設など、地球温暖化に伴う被害の軽減や防止を行う「適応策」について、関係機関の総合的な取り組みが重要である。

④ 人口減少、高齢化社会等社会的潮流を鑑みた、新たな復旧・復興の理念

- ・ 大規模災害により被災した地域の復旧について、原形復旧を基本とするだけでなく、必要に応じ改良復旧を実施し再度災害の防止を図るとともに、地域性や地域の防災ニーズや将来の地域の姿などに立脚した復興により、地域防災力の向上を図ることが重要である。
- ・ 被災後を想定した復旧・復興ヴィジョンについて、長期的なまちづくりの視

点から作成し国土づくりに活かすことが有用である。

⑤ 国際貢献

- ・ 大規模津波等の地球規模での巨大災害に対しては、わが国のイニシアティブの下、技術協力等を通じて広域防災ネットワーク整備等に向けた国際社会の取り組みへ貢献が重要である。

5. 健全で潤いのある「ランドスケープ」の形成

(1) 基本的な考え方

- ・ 人間活動と自然が健全な形で相互作用を及ぼしながら良く調和し、一体のものとして維持されている地域では、結果として地域住民や訪問者に心地よさと潤いを与え、美しいと感じさせることとなる。
- ・ 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広がりや「ランドスケープ」^(※)と定義し、地域が主体となってその質を回復し、高めていくための方策について以下で検討する。
- ・ 健全で潤いのある「ランドスケープ」は、都市と森林の中間に美しい田園の風景があるように、地域・まちにおいて、自然と人間の営みが健全な形で調和した美しい空間であり、さまざまなグラデーションを持つものである。そして、山、森、海、川等の自然物、或いは城、神社、町並み等の人工物が、一つの物質的な象徴というよりも地域固有の文化や伝統など人間活動がいきづく総体として地域のシンボルになり得るものである。
- ・ しかしながら、急激な都市膨張等の過程で個々の開発が優先され、健全で潤いのある「ランドスケープ」が損なわれてきた。また、過疎化や高齢化に伴うコミュニティの弱体化の中で、地域における「ランドスケープ」の担い手が失われつつある。
- ・ 人口減少等に伴う開発圧力の低下等の中で、特に下記の視点を重視しつつ、健全で潤いのある「ランドスケープ」の形成を図り、国土の総合的な質を向上させていくとともに、地域の個性の発揮と住民の帰属意識の醸成を図っていくことが求められている。

(※) 欧州ランドスケープ条約 (EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION) におけるランドスケープの定義

“Landscape” means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors

「ランドスケープ」とは、自然の営みや人間の営み、あるいはそれらの相互作用の結果として特徴付けられ、人びとに認識された地域をいう

① 自然環境と人間活動の調和

- ・ 健全で潤いのある「ランドスケープ」を形成していくためには、見た目の美しさは言うまでもなく、それぞれの地域特性に応じて、土地利用や生態系の健全

さ等の観点から人と国土との関係を再構築することが重要である。

- ・優れた自然の風景地、健全な農林水産業、良好な生活環境等、国土の健全な利用、保全、管理を促進する。これらを通じて、結果として健全で潤いのある「ランドスケープ」が形成されることが期待される。

②地域の歴史や土地の特性の尊重

- ・歴史、文化、遺産を尊重する一方で、気候、地形、植生等、それぞれの地域の風土にあった無理のない土地利用を行う。

③「ランドスケープ」を構成する要素間の調和

- ・「ランドスケープ」を構成する自然的、文化的要素や土地利用、地形といった個々の要素間の調和によって空間全体の調和が保たれていることが効果的かつ重要である。

(2) 主要な施策の方向性

①気運の醸成

- ・健全で潤いのある「ランドスケープ」を次の世代に伝えるための教育、地域におけるイベントの実施、専門家を育てる人づくりが重要である。
- ・地域の「ランドスケープ」の良さを人々が実感し、その存在と重要さを認識してもらうための仕掛けが必要である。

②地域が主体となった取り組みの推進

- ・健全で潤いのある「ランドスケープ」の形成のために、地域が主体となり、関係住民や事業者の十分な理解と参画を得て、関係者が一体となって取り組みを推進することが重要である。

③自治体の各種施策への「ランドスケープ」の視点の反映

- ・国、自治体が施設整備や面的整備など、物理的な空間形成に関する各種事業を実施するにあたり、地域住民がその「ランドスケープ」について抱いている意向を十分に踏まえることが重要である。
- ・地域の土地利用に関する計画に「ランドスケープ」の視点を適切に盛り込んで健全で潤いのある「ランドスケープ」形成の実現に向けて取り組んでいくことが有効である。

④地域社会の仕組みづくり

- ・「ランドスケープ」は地域住民に理解しやすく、「ランドスケープ」の質的向上を目指した取組は、住民の地域社会に対する帰属意識醸成にも役立つことが期待される。このため、健全で潤いのある「ランドスケープ」形成のための担い手、仕組みづくりをそれぞれの地域において検討し、積極的に取り組むことが重要である。

Ⅲ-2 土地利用区別の施策の方向性

1. 次世代に引き継ぐ豊かな森林

(1) 森林に関する現状認識

- ・ 国土の7割を占める森林は、水をはぐくみ、土砂の流出などから国民生活を守り、人々にうるおいと安らぎを与え貴重な野生動植物が生息・生育する場となるなど、我々の生活に必要な不可欠な水と緑のふるさとである。
- ・ また、森林から得られる木材やきのこ類は、経済的な価値を産み出し、中山間地域の振興にも寄与している。また、木材の利用は、経済的なメリットだけでなく、循環型の資源の活用という観点からも重要である。
- ・ このように、日本人にとって様々な豊かさを与えてくれる森林について、その豊かさを保ちながら次の世代に引き継いでいくことが必要となっている。
- ・ しかしながら、我が国の森林は、木材価格の低下や、不在村化の進展等により森林所有者の管理意欲が減退しており、間伐など必要な施業が行われない森林の増加により、森林の豊かさが失われることが懸念されている。

(2) 森林の管理を巡る将来展望

- ・ 今後の森林管理に当たっては、次のような動向を踏まえる必要がある。
- ・ 人類を脅かす気候変動問題の解決に向け、森林の持つ二酸化炭素の吸収機能に対する期待の高まりなど、森林の整備・保全を通じた森林の持つ多面的機能の一層の発揮が求められている。
- ・ 木材資源としての側面からは、一般的に木材としての利用が可能となる林齢46年生以上の森林は、人工林面積の3割になるなど森林資源が充実してきている。
- ・ 林業経営には、施業の集約化や低コスト化など改善余地があり、こうした取組が進展することにより、持続的な管理が行われる森林が増加することが期待される。
- ・ 需要拡大の側面からは、木質バイオマスや異樹種集成材など新たな利用技術や木質素材の技術開発が進展してきている。
- ・ 国際社会における違法伐採対策推進の観点から、日本政府が調達する木材・木材製品については合法性、持続可能性が証明されたものとする措置が導入されたことを受け、こうした動きが民間へも波及することが期待されている。
- ・ 社会的には、森林の整備や保全を支えることに対する国民の理解が進んできており、森林に関心を持つ国民や企業など、多様な主体による森林管理への参加が進展することが期待される。

(3) 社会のネットワーク化と森林

- ・ 社会と森林との間で、次のようなネットワーク化の動きもみられ、森林所有者以外による、様々な森林管理への連携や参画の展開が期待されている。

- ・ 林業者だけでなく、研究者、他地域の林家、製材業者、市場関係者、行政など産学官が協働し、地域の林業経営システムを抜本的に見直す動きがみられる。
- ・ 都市部の UI ターン者による森林組合等への就業により、技術の継承と山村地域への定着が期待されている。
- ・ 国民が直接参加する森林整備については、里山などで森林整備活動を行うボランティアの増加や、都市部とその水源となっている山村地域との交流、漁業者による植樹活動など海と山をつなぐ取組など様々なものがみられる。
- ・ 県民が広く森林整備等のために税負担を行う森林環境税等の導入は16県に及んでおり、森林の持つ公益性を積極的に評価し、森林整備を財源面でもサポートする動きがみられる。
- ・ 企業においても、社会貢献活動の一環として、森林整備活動への助成や店頭での募金活動への協力等を行う企業が出始めており、また、地球温暖化防止に向け、地域材利用を促進することにより森林の循環的な利用をすすめる国民運動として「木づかい運動」が展開されている。

(4) 今後の森林の管理のあり方

- ・ 今後の森林に関する管理に当たっては、環境へ配慮しつつ、多様な森林を整備していく必要がある。
- ・ 国土保全の観点から重要な森林や、原始的な森林生態系等優れた自然環境を有する森林については、保安林や保護林等の保護地域として適切に保全していく必要がある。
- ・ 林業経営による管理を行う場合にあっては、個々の森林所有者の施業の集約化を進め、効率的な事業実施と川下への安定供給により、林業の収益性の改善を図ることが必要である。この場合において、森林組合と行政といった既存の協力関係だけでなく、学識経験者や製材業者、工務店など幅広い関係者の参画により、それぞれの地域にあった効率的な森林管理システムを構築していくことが重要である。
- ・ 森林が国民全体で共有すべき貴重な国土基盤であることに鑑み、森林整備のボランティア活動や募金活動への参加、持続可能な森林から産出された木材の選択利用の推進などにより、国民や企業による広い意味での森林管理への参加を促進することが重要である。
- ・ なお、林業経営として十分な収益を確保することが難しい森林については、将来的に森林管理の省力化に向けた誘導が必要である。

2. 効率的な農業の展開と地域資源としての農用地等の保全

(1) 農用地、農業に関する現状認識

- ・ 農用地は農業水利施設等とともに、国民に食料等の農産物を供給する一方、国土保全や保健休養等広く国民に恵沢をもたらす、国民生活の重要な基盤である。
- ・ 都市内、都市近郊の農地は新鮮で安全な農産物の供給だけでなく、食育等の教

育、保健休養、また気象緩和等、都市住民に農業の多面的機能をもたらす身近な存在である。

- ・ 畜産物、油脂の消費の増、外食・中食の拡大等の食生活の変化により食料自給率が低迷している。その結果、米の消費量の減少や農産物価格の下落等により、作付面積が減少している。
- ・ 農地面積は依然減少している。近年では都市的土地利用への転換が減少し、耕作放棄に起因する農地かい廃が増加している状況にある。
- ・ 担い手の高齢化により、農業生産の効率化と確実な生産の確保のための農業経営体の育成が急務である。
- ・ 農用地や水路、農道等の地域資源は、地域の農業集落の共同作業により管理されているものの、過疎化、高齢化、混住化により管理に支障を来す恐れがある。
- ・ 農用地で使われる肥料等は投入量によっては環境に負荷を与えること等から、環境と調和のとれた持続的な農業生産を目指した環境保全型農業の推進が重要である。

(2) 農用地、農業をめぐる将来展望

- ・ 世界的な人口増加やアジア諸国の経済発展による食料需要の増大、地球温暖化の急激な進行等、世界の食料需給に関する不確定要件が顕在化しており、中長期的にひっ迫する恐れがある。
- ・ 農用地、農業水利施設等の適切な管理により、国土保全機能、生物多様性保全機能、景観形成機能等の多面的機能を維持することは重要である。
- ・ 耕作放棄地は病虫害の発生や雑草の繁茂等周辺農地の生産性や農山村の生活環境、農業の多面的機能等に重大な影響を与える。
- ・ 農家当たり耕作面積の増等、農業構造改革の途中段階であり、今後高齢農業従事者の引退を契機に担い手への集約等構造改革の加速が期待される。
- ・ 国民の食の高級化・多様化、食の安全・安心への関心の高まりから、国産農産物に対するニーズが高まっている。
- ・ 日本の農産物の高品質、安全性は、経済成長著しい東アジアをはじめとする諸外国からも評価されており、今後輸出の拡大が期待される。
- ・ 契約栽培や県域を越えたりレー方式による生産等、安定供給への対応等消費者の国産農産物志向に対応した中食・外食等食品産業との連携が期待される。
- ・ 地域資源を活かし、農産物加工販売やグリーンツーリズム等複合化した農業の第6次産業化等の動きがある。
- ・ 地球温暖化防止対策の一つとして、バイオマス利用のための資源作物の栽培の拡大が期待される。
- ・ 国民の食の安全や健全な食生活に関する関心の高まりや多様化・高度化する消費者ニーズ等に対応し、経営感覚に優れた担い手による需要に即した農業生産を促進する必要がある。

(3) 社会のネットワーク化と農用地・農業

- ・ 消費者からは、農産物の安全や質の確保の面から、生産者の顔が見える農産物へのニーズが高まっている。
- ・ 生産者から流通業を通じて消費者に農産物を供給する従来の構造から、IT や直売所を活用した直売が拡大している。
- ・ 食品産業や建設業、人材派遣業等、他の業種からの農業参入の動きがある。
- ・ 棚田オーナー制度やクラインガルテン等への参加により自然に触れることにより、収穫物はもとより、農用地の保全や保健休養を求める都市住民が増加している。
- ・ 市民農園や新規就農者研修目的で直接農用地を管理する NPO 等、生産以外の目的での農用地管理を行う者が出現している。
- ・ 農作業を通じて心のやすらぎや情操教育を求める層が増加している。

(4) 今後の農用地等の管理のあり方

- ・ 担い手農家を中心に、より多くの農用地や農業水利施設等を効率的に利用し維持管理することが前提である。主な考え方は次の通りである。
- ・ 農業生産基盤の整備や、担い手農家への集約等を促進し、農地利用の効率化を図ることにより、より多くの優良農地を利用し維持管理することが必要である。
- ・ 生産条件が不利な地域は、地域資源を活かすことにより農業を維持する等、地域自らの創意工夫が重要である。
- ・ 生産条件は不利であるが、農業の多面的機能の発揮が必要な農用地については、国民全体で支援することが必要である。一方で粗放的管理等、投入量を抑えた管理の方策の検討が重要である。
- ・ 市街化区域内農地は、良好な都市環境の形成の観点からそのあり方を検討すべきである。
- ・ 利用の見込みのない限界的な農地は、より管理投入量の少ない地目への転換を検討する必要がある。立地によっては、景観や生態系等地域の魅力を高める要素に配慮した利用や転換について検討することも重要である。

3. 都市的土地利用の整序・集約化と自然の再生

(1) 都市的土地利用に関する現状認識

- ・ 戦後ほぼ一貫して続いてきた人口・諸機能の都市部への集中などを背景として旺盛な土地需要が続く、都市の外延部や近郊において山林や農地が転用されスプロール化が進んだ。また、行政の庁舎や大学、病院、図書館などの公的施設の郊外移転が継続した。そのため、都市内自然の量的減少や質的劣化、自動車交通依存に伴う環境負荷の増大、ランドスケープの喪失などの課題が発生した面もある。
- ・ 安全・安心な生活の面からも、災害リスクの高い沖積平野や沿岸部埋立地へ、

人口・資産の集中、稠密な土地利用、地下の利用などが進んだ結果、災害ポテンシャルの高い都市構造となった面がある。

(2) 都市的土地利用をめぐる将来展望

- ・ 人口減少・高齢化による市街地の低密度化、これに伴う地域活力の低下や低未利用地の増大が懸念される。人口減少は必ずしも市街地の縮小につながるとは限らず、むしろ虫食いの低未利用地の発生による土地利用密度の低下に伴う非効率化が懸念される。
- ・ 人口減少にかかわらず、モータリゼーションの進展と、産業構造の転換に伴う遊休地の増加等の中で、都市の拡散が継続することも懸念される。
- ・ 自動車の利用を前提とした都市形態が進むことにより、高齢者には暮らしにくく、また CO₂ を排出する環境負荷の大きい社会構造を招く事が懸念される。
- ・ 今後の経済財政事情が不透明な中で、拡大・拡散した都市基盤ストックの維持が一層困難になる可能性がある。
- ・ 地方分権化などにより地域主体のまちづくりの潮流がさらに強まる一方で、隣接自治体間での土地利用の連携の必要性が高まる可能性がある。
- ・ 市町村合併により、同一自治体内でも、異なる地域間連携・競争が発生し、都市的土地利用、森林、農用地などを総合的に検討する必要性が高まる。
- ・ 地球温暖化による豪雨の頻発や海面上昇が懸念され、災害の情報を踏まえた安全な土地利用の要請がさらに高まる可能性がある。

(3) 社会のネットワーク化と都市

- ・ 都市住民の「満足度」を測る物差しについては、価値観やライフスタイルの多様化により、趣味や社会参加など潜在能力の発揮を通じた自己実現、生き甲斐の実感、誇りと愛着の持てる地域社会と居住空間等の総合的な QOL の高さへシフトしている。そのため都市的な土地利用に関する「満足度」の評価軸も、安全・安心な生活、自然環境、ランドスケープ、農業・森林体験、社会参加等に多様化することが予想される。
- ・ 都市と都市以外の関係については、上記のライフスタイルや価値観の多様化等により「都市と地方は、資源、経済などの特性を活かしながら、相互依存的に補い合って重層的に国土を形成している」という認識や、特色豊かな農山漁村等に対する都市住民の嗜好が高まっており、団塊の世代の退職により益々高まることが予想される。
- ・ 都市内においては、都市内のみどりや水辺などの水緑や生態系の価値が高まるとともに、自然豊かな郊外への嗜好も高まっている。
- ・ 空地・空屋については、インターネット等を利用した情報の交換・共有化を通じて有効利用を進めることにより、都市内交流或いは都市・農山村交流が進む可能性がある。

(4) 今後の都市的土地利用の管理のあり方

- ・ 人口減少は適切な土地利用の実現を目指す好機と捉えることが重要である。
- ・ 持続可能な都市的な土地利用については、集約型都市構造を促進する視点、周辺の農山村部の土地利用と総合的に考える視点などが重要である。
- ・ 集約型の都市構造の促進については、地域振興等の取り組みは支援しつつ、地域特性や機能に適した形で牽引役を担いうる都市への集約を図ることが重要である。
- ・ 都市的土地利用の整序・集約については、中心部の既存都市基盤ストックの活用による中心部への都市機能の集約化、郊外への無秩序なスプロールの抑制などが重要である。その際、公共交通網などの交通体系にあわせて整序・集約化を進めることが重要である。
- ・ 増大が予想される低未利用地については、グリーンフィールド（自然が残された土地）の開発抑制、ブラウンフィールド（かつて開発された土地で、現在は低未利用地（空き建物付きを含む）となっているもの）のリユース、リサイクルを促進することが必要である。
- ・ 中心部へは都市機能の集約を図る一方、郊外では「自然豊かなゆとりのある敷地での生活」スタイルを確保し、生活の質や地域の土地の価値を高める視点も重要である。
- ・ 自然環境の再生・保全については、郊外部等の撤退跡地や都市内低未利用地における自然の再生・保全が重要な要素であり、「都市的土地利用を自然的土地利用に戻す」というこれまでと逆方向の土地利用転換を図る方策を検討することが重要である。その際には、多自然居住的なライフスタイルの場の提供、クライנגアルテン（市民農園）などに対する要請の高まりを考慮することも重要な視点である。
- ・ 新たな開発による自然環境の喪失については、開発により失われる自然環境のミティゲーション措置の一体化について検討することが重要である。
- ・ 都市内のみどりが持っている環境保全やヒートアイランド化緩和等の機能について、都市的土地利用の再編の中での位置付けを検討することが重要である。
- ・ 都市のエネルギー環境については、地域のエネルギー供給システムの高効率化や省エネルギー・省資源など環境負荷の削減などにより、省 CO₂ 型の地域づくりを促進することが重要である。
- ・ 安全・安心な土地利用の実現については、地球温暖化による豪雨の頻発や海面上昇、並びに大規模地震災害が懸念されており、人口減少によって生じる土地利用の余裕を考慮し、災害リスクを前提とした安全な土地利用の規制・誘導等を漸進的に進めることが重要である。
- ・ 地域間の適正な土地利用の調整については、自然環境との共生や防災など土地利用の諸情報や地域全体の土地利用像を共有し合意形成する場の構築が重要である。その際に、持続可能な国土利用は、土地の有効利用につながり、

土地の価値を高めるという視点が重要である。

4. 海洋・沿岸域の総合的な保全・利用

(1) 海洋・沿岸域に関する現状認識

- ・ 「海」は我が国にさまざまな恵みをもたらしているが、次のように、環境、利用、防災・安全に関する諸問題が相互に影響しながら生じている。
- ・ 環境面では、漂流・漂着ゴミによる環境悪化と沿岸自治体等の大きな処理負担、汚水処理施設の不足と水質改善の遅れ、海岸侵食や砂浜等の消失の進行、藻場・干潟・自然海岸の減少等が懸念されている。
- ・ 利用面では、沿岸域利用に対する多方面からの要請が極めて輻輳しており、この調整が容易でない状況が続いている一方、プレジャーボートの放置等、沿岸域が十分に利用されていない状況も見られる。
- ・ 防災・安全の観点では、沿岸域は、高潮・高波・津波などの自然災害に対して脆弱であるが、人口・産業活動が高度に集積している。さらに、海岸保全施設の老朽化や地盤沈下等の問題も存在する。
- ・ 厳しい海象条件に伴って発生する海難事故や、不審船・密輸・密入国・密漁対策等の保安対策も求められる。

(2) 海洋・沿岸域をめぐる将来展望

- ・ 我が国は海外との物流の太宗を海運に依存しているなど、海洋・沿岸域は極めて重要な空間である。次のような視点を踏まえ、海洋・沿岸域を戦略的に保全・利用していく必要がある。
- ・ 環境面においては、地球温暖化等による海面上昇、海水温上昇等によるサンゴ礁への影響等が懸念されている。また、油流出事故等の環境災害リスクにも備える必要がある。
- ・ 未利用・未開発の自然エネルギー、鉱物・エネルギー資源が広く賦存しており、技術開発等を進めて、資源の有効利用がなされることが期待される。また、我が国周辺水域での近年の水産資源状態は、多くの魚種で低水準であるが、低未利用な水産資源も存在しており、有効活用が求められる。
- ・ 漁業者は、海洋環境や生態系、国民の生命財産の保全等に貢献しているが、近年、高齢化・従事者減少による活動の低下が懸念されている。
- ・ 海浜の侵食が続けば、国土の損失となるだけでなく、白砂青松といった我が国固有のランドスケープが失われる恐れがある。

(3) 社会のネットワーク化と海洋・沿岸域

- ・ PEMSEA、NOWPAP 等、東アジア地域における沿岸域管理等の連携の取組や、総合的な海洋政策に積極的に取り組む動きが見られる。国際的な循環問題である海洋環境や海洋エネルギー問題などについても、国際的な協力や連携が不可欠となってきた。
- ・ 海洋・沿岸域は貴重な観光資源、レジャー・リゾートの場、自然環境にふれあ

う場としてのニーズが増加することが期待される。海の環境などの学習機会を提供するための NPO の役割も重要性を増している。

- ・ 沿岸部における低未利用地について、治安の悪化などの課題も生じている。
- ・ 一方で、都市開発用地や廃棄物の海面処分場としてのニーズも引き続き存在する。また、近年の景気回復、産業立地の国内回帰、物流高度化等に対応して再び臨海部の土地需要は一部活性化している。
- ・ 山地・河川等から海岸に土砂が適正に供給されないこと(物質循環の断絶)や、人工的な構造物の整備が進んだために、海岸侵食が進行している。
- ・ 河川を通じ、陸域から海に流れ出た廃棄物が漁網に絡まることが、漁業の障害となっている。

(4) 今後の海洋・沿岸域の管理のあり方

- ・ 海と国民の距離を近付け、安心して親しみ触れ合える場としての姿を取り戻し、また無限の可能性をもつフロンティアとしての価値を改めてとらえ直すため、海を国土計画上いわば「第二の国土」と位置付け、あるべき「海洋国家」としての将来の姿を提示すべきである。
- ・ 各界からの総合的な海洋政策不在の指摘を踏まえ、政府が一体となって包括的・一元的な海洋・沿岸域に関する政策・戦略を確立・推進すべきである。
- ・ 沿岸域圏の総合的な管理の推進を図るため、沿岸域圏の総合的な管理計画を策定すべきである。この場合、多種多様な主体間の調整、責任者の明確化、負担と受益の関係の整理等に必要な制度的枠組みの検討が必要である。特に漁村の場合は、漁業者を中心として地域住民等多様な主体の参画・連携の下に沿岸域の多面的機能を維持・増大する仕組み作りが必要である。
- ・ 必ずしもすべての課題や地域を網羅的に対象とせず、物質循環が断絶されている地域や景観問題、防災問題の顕在化している地域やこれらの課題に絞って取り組むことが早道である。例えば高度な利用がなされている特定の閉鎖性水域等、地域特性等に応じた課題や、土砂循環が断絶し、海岸侵食が進んでいる地域において率先的な取組を進めていくべきである。
- ・ 高度経済成長期を通じて干潟などの多くの自然環境を失ってきた。これらのいわば負の遺産を取り返していく取り組みを進めるとともに、残された自然環境が豊かな沿岸域については、規制的手法も含めた様々な保全策を講じるべきである。
- ・ 地形・地質、海洋観測、環境情報、資源賦存状況等のデータの収集・管理・提供や調査・研究や海洋資源の活用技術の開発を推進するべきである。
- ・ 海洋の持続可能な管理のために沿岸国として求められる義務を果たすこと、あわせて国際的な協力体制への貢献が引き続き必要である。
- ・ 国境離島は、国土の保全・管理、特に排他的経済水域及び大陸棚の管理上の拠点として重要であり、国が保全・利活用・振興を積極的に図ることが必要である。

IV 新たな国土利用計画のあり方

現在の第三次国土利用計画（全国計画）は、国土形成計画（全国計画）の策定と相まって、新たな計画に改訂する必要がある。この場合、新たな国土利用計画のあり方をめぐる論点として、以下のような点が考えられる。

1. 国土管理の基本的な考え方に関する指針（全国計画）

- 自由な土地利用・地域の独自性と、全国計画
 - ・ 個々の土地利用主体が、全国レベルで明示された国土管理の基本的な考え方を共有し、これに沿って公共の福祉を優先した行動をとる事が期待される。
- 国土管理に関する情報や理念の共有
 - ・ 国全体としての国土の状況認識や国土利用の将来展望、国土管理の理念等を明示することにより、政府関係部局や国民各層の具体的な活動のための指針となることが期待される。
- 国の関係部局のコミットの明確化
 - ・ 全国計画で明示する、土地利用区分ごとの規模の目標と、これを達成するための措置は、国民各層の具体的な活動のための指針となることが期待される。

2. 国土管理の指標の明示（全国計画）

- 土地利用区分ごとの規模の目標
 - ・ 人口減少等に伴って、全体としては土地需要に余裕が生じることも予想される状況の中で、量的な目標をどのように考えるか。
- 国土のモニタリング指標
 - ・ 循環と共生、安全・安心、美（うるわ）しさの視点を重視した国土管理においては、このような視点で国土の状況を把握するためのモニタリングが重要となってくるのではないか。
 - ・ そのための指標としてどのようなものが考えられるか。

3. 都道府県計画と市町村計画

- 意義
 - ・ 市町村合併が進む中、都市部や農山村部など地域全体を対象とし、土地利用の調整に加え、健全で潤いのある「ランドスケープ」の形成や自然の再生などを核とし、地域におけるより良い国土管理のための合意形成を行っていくための重要なツールとして位置づける。
- 国土管理の指標等
 - ・ 国土管理のあり方は地域ごとに多様であることから、地域の国土管理の指標や目標のあり方をどう考えるか。

補 国土の国民的経営について

今回の検討にあたっては、今後も人口減少や担い手不足が続き、適切に利用或いは管理されない土地が増加していくことが懸念される中で、土地がもつ公共の福祉の視点から、多様な主体が様々な方法により国土の適切な管理・維持に協働・参加していかうとする「国民的経営」という観点を強く意識している。

これについては、広く賛同と参画を求めていくため、次のような事項についてさらに検討を深めていくことが肝要である。

1. 意義

- ・ 国土は国民共通の基盤であり、国民全体でこれを適切に管理しより良い状態で次世代に継承していく事が必要である。
- ・ 特に国土の太宗を占める森林・農用地・沿岸域は、食料や木材の供給だけでなく、国土の保全や、我が国のランドスケープの基礎となるなど、国民が広く恩恵を受けるものであるため、世代を超えて適切に維持し、管理していくことが必要である。
- ・ また、社会の成熟化に伴い、地域住民が主体となり地域の資源を守り育む動きが各地で広がってきていることを踏まえ、身近な都市内の空き地や、社寺林など、地域にとって共通の財産である公的な性格をもつ空間の管理について、管理者だけでなく、地域住民が参加し、協働していく取組を促進していくことが重要である。

2. 基本的な考え方

- ・ 森林、農用地、沿岸域、都市などがそれぞれ適切に維持・管理されるためには、第一義的には、森林所有者や農家、漁家、都市住民等の管理者が、その営みや諸活動を行うことが基本である。
- ・ 一方で、森林や農地については、社会・経済情勢の変化等により、耕作放棄や間伐の遅れなど、土地の所有者や直接の利用者などが十分な管理を行えないケースもあることから、公益的機能の恩恵を受ける都市住民等が、森林づくり活動や棚田保全など直接的な管理への参加や、募金や寄付等による間接的な支援を通じ、管理者の国土管理の取組を促進するとともに支援し、国土を国民全体として支えていく、「国土の国民的経営」という考え方が重要である。
- ・ 「国土の国民的経営」の展開にあたっては、身近な都市空間や里地里山などを対象とした、地域での取組を基本とし、それらのネットワーク化により、活動の広域化を図っていくことが重要である。

3. 直接的な参画のための条件整備

- ・ 土地所有者や直接の利用者以外の多様な主体が管理活動に参画することは、国民が国土を知る上でも重要である。

- ・ 多様な主体の参画を促進するためには、参画したい者と管理が必要な土地をつなぐ場やシステムの提供、人材の活用・育成、行政計画への位置づけ等が重要である。

4. 間接的な参画の多様性の実現に向けて

- ・ 多様な主体の参画は、今後の国土管理の重要な視点であるが、まずは森林、農用地、沿岸域の管理の基本である農林水産業が健全に営まれることが基本である。
- ・ 国産物の利用拡大は、農林水産業の健全な営みを促進し、ひいては国土管理に繋がることから、多くの国民が容易に関与できる間接的な国土管理と言える。
- ・ 我が国の急峻で狭小な国土は、諸外国と比較し生産条件が厳しく、農林業の経営だけで持続可能な国土管理を実現するには限界がある。このため、農業や森林の多面的機能を適切に評価し、その国民的な管理のあり方についての考え方を検討していく必要がある。