

持続可能な国土管理に向けて

I. 人と国土の関係の再構築

1. 循環型経済社会形成への貢献

- ・ 国土や地球環境に対する過大な負荷、海外への過度の依存、地球環境温暖化への対応。
- ・ 資源のより循環的な利用。
- ・ 既存ストック、既存集積の活用。空間のリサイクル。

2. 自然との共生

- ・ 水と緑のネットワークの形成等を通じた積極的な自然の再生・保全
- ・ 二次的自然の劣化、適切な維持・管理。
- ・ 自然界の物質循環に沿った国土管理（流域論）。

3. 減災に向けた国土利用

- ・ 災害に対して脆弱な国土利用。
- ・ 自然の脅威を前提とした国土管理。

4. 国土の国民的経営と選択的管理

- ・ 適切に管理されない森林、耕作放棄地の発生、林業・農業を通じた従来型の国土管理システムの限界。
- ・ 人口減少に伴う都市的土地利用の非効率化、低未利用地の発生、産業用地の遊休化。かつては「足りない土地資源の配分」であったが、今後は、「低利用の適切な管理」。
- ・ 人と国土の関係の再構築が必要。国土管理において国民各層の多様な主体による多様な参画を促進。

5. 美しいランドスケープの形成

- ・ 国土開発における量的な対応の優先と、美しさ、安全、自然環境など国土の質の劣化。
- ・ 人と国土との関係を再構築し、地域特性に応じて、人間活動と自然環境の調和がとれた多様で美しいランドスケープを形成。
- ・ 良好な状態で国土を次世代に継承。

II. 国土の利用区分別の管理の考え方

1. 森林

(1) 現状認識

- ・ 多様な森林（天然林と人工林、針葉樹林と広葉樹林、水土保持林・共生林・循環利用林）、森林の多面的機能、人と森林との多様な関係。
- ・ 林業の不振、山村からの人材の流出と経営意欲の減退、都市と森林との隔絶、適切に管理されない森林の発生、森林の多面的機能への支障の懸念。
- ・ 外材需給逼迫の可能性、国内木材資源の蓄積増、林業の新たな可能性、地球温暖化対応の必要性。

(2) 森林と他の国土利用との関係

- 森林から見た農業・農村
 - ・ かつて森林を農地に転用。今は、耕作放棄地に植林して森林に戻す動き。
 - ・ かつて、農村集落（特に中山間地）の農家は、炭焼き、肥料の採集など、森林管理の上で重要な役割を担っていた。
 - ・ 山村の活力が低下、山林所有者の森林経営に対する関心が低下。
- 森林から見た都市
 - ・ 水源の涵養、レクリエーション場所の提供。ダム、クリーンセンターなど、都市生活に不可欠な大規模施設の場所を提供。
 - ・ 森林管理に不可欠な人材の多くが都市部へ流出、都市との社会的・心理的距離の拡大（人工林の重要性についての認識なし）、不在村山林所有者。
 - ・ 木材資源の供給先のはずなのに、市場として活用できていない。
 - ・ 都市住民の間での森林に対する親近感の増大、森林に関与する気運の高まりの兆し。都市は、今後の林業活性化に必要な人材の潜在的供給源。
- 森林から見た海洋・沿岸域
 - ・ 沿岸域に対する土砂や栄養塩の供給源、土砂等の循環系の重要な要素。海洋資源とも関係。
 - ・ 防潮林、防風林、魚つき林、船舶航行の目印としての森林等。

(3) 持続可能な国土管理と森林

- 循環型経済社会形成への貢献
 - ・ 国内森林資源活用は、海外資源への過度の依存の是正の観点からも重要。
 - ・ CO₂吸収源としての森林。
 - ・ 流域の水循環、土砂循環、物質循環における重要な要素としての森林。
- 自然との共生
 - ・ 脊梁山脈等を中心に、豊かな生態系をはぐくむ場としての森林。

- ・ 人工林や里山など二次的自然劣化の懸念。林業活性化、所要の森林整備を通じた二次的自然の保全・再生。適切に管理された人工林は、良好な自然環境。
- ・ 林業を通じた管理が困難な森林について、ゆるやかな再自然化。
- 減災に向けた国土利用
 - ・ 水源涵養、土砂流出防止等、国土保全上も重要な役割。
 - ・ 風水害に強い森林の整備。
- 美しいランドスケープの形成
 - ・ 優れた自然景観、よく手入れされた人工林の美しさと心地よさを醸し出す森林。
 - ・ 山村風景や農村風景の背景として調和した里山の美しさ、伝統芸能、文化。

(4) 森林の国民的経営と選択的管理

- 林業の活性化と森林資源の十全な活用
 - ・ 林業経営主体強化、人材育成、投資の選択と集中。
 - ・ サプライチェーンマネジメント、国内木材資源の循環利用の促進。
 - ・ 森林管理基盤の整備。
 - ・ 適切に管理されていない森林の当面の管理水準の回復と、再自然化。
- 多様な主体・多様な参画
 - ・ 運動論、とにかく森に入る、里地里山、森林に対する直接・間接の関与、枠組みの提供。
 - ・ 競争力のある経営主体に社会の様々な資源が集まるしくみの構築。

2. 農用地

(1) 現状認識

- ・ 水田農業が主体（地域の共同活動による農用地の維持管理・水管理、地域社会の形成）、農業の多面的機能（国土保全、生物多様性、農村景観、物質循環、気候緩和、やすらぎ等）。かつては、物質循環系の一環としての農業。
- ・ 食生活の変化、食料自給率の減。
- ・ 主に中山間地域では、過疎化・高齢化により集落機能低下、農用地等の保全に影響する恐れ。
- ・ 耕作放棄地の増大、不在村地主の増加によりさらに拡大の恐れ。
- ・ 農業構造改革は進展中、食の高級化多様化、安全性に対する要請の高まり。次世代を担う戦略産業としての農業の可能性。

(2) 農用地と他の国土利用との関係

- 農業・農用地から見た森林
 - ・ かつて森林は肥料や燃料の採取の場、木材販売による副収入確保、農村の生計を助ける資源。
 - ・ 肥料、燃料採取の場としての里山の利用の減、林業の採算性の低下等により、農村と森林との距離拡大。
 - ・ かつて農用地開発、今は限界的農地、耕作放棄地に植林して森林に戻す動き。
- 農業・農用地から見た都市
 - ・ 食料等農産物の消費地。近年、生産者の顔が見える農産物のニーズが高まるなど、農家と都市住民との直接的な関係が深まる兆し。
 - ・ かつて都市は農村の余剰人口の流出先、多くの人材が都市に移動。
 - ・ 都市内・都市近郊の兼業農家にとって農外収入を得る場であり、その収入により農業を維持。
 - ・ 都市内・都市近郊農用地は都市用地への供給にもなり、用地売却や借料の期待。
 - ・ 都市的サービス享受、消費生活を支える場。
 - ・ 農業の多面的機能提供、都市住民に対するやすらぎ、災害時のオープンスペース等の提供。
- 農業・農用地からみた海洋・沿岸域
 - ・ 沿岸域に対して土砂供給。
 - ・ 農用地で使用される肥料は投入量によっては環境に負荷。

(3) 持続可能な国土管理と農用地

- 循環型経済社会形成への貢献
 - ・ 国内農産物活用は、海外資源への過度の依存の是正の観点からも重要。
 - ・ 農用地は、流域の水循環、土砂循環、物質循環にとって重要な要素。
- 自然との共生
 - ・ 農用地は、日本の気候風土と調和した良好な二次的自然として、重視。
 - ・ 里地において二次的自然劣化の懸念、農業活性化による農地管理、農業利用が見込めない耕作放棄地の適切な植林などにより、二次的自然の保全・再生。
- 減災に向けた国土利用
 - ・ 農業の国土保全機能。
 - ・ 都市内農地・都市近郊農地は、災害時のオープンスペースを提供。災害外力と宅地等とのバッファ機能。
- 美しいランドスケープの形成
 - ・ 棚田等の農村風景、自然環境と人間活動の調和、散居集落の景観は土地利用の機能美、日本の原風景。

(4) 農業・農用地の国民的経営と選択的管理

- 次世代を担う戦略的産業としての農業
 - ・ 農用地の集約化と担い手の育成、経営感覚のある人材の参入、誘引
 - ・ 農業集落による地域資源保全の上に企業的な農業経営
 - ・ 農業生産基盤の整備、経営資源
- 多様な主体・多様な参画による農業、農用地等の管理
 - ・ 生産者と消費者の連携・結合（直売、地産地消、食品産業の農業への関与、生産者と消費者を結ぶコーディネーター等）
 - ・ 生産目的以外での積極的な農用地利用（市民農園、ビオトープ的管理）
 - ・ 農用地等の保全管理は集落中心に多様な主体の参画の拡大
- 限界的農地等の再自然化等
 - ・ 多面的機能発揮を重視した管理、粗放的管理
 - ・ 限界的農地、農業的利用が見込めない耕作放棄地について、ゆるやかな土地利用転換（植栽、地形）。

3. 都市的土地利用

(1) 現状認識

- ・ これまでは、人口・諸機能の都市への集中による旺盛な土地需要。強い土地所有権。森林・農地の転用、都市外延部・近郊でのスプロール、役所、大学、病院などの公的施設の郊外移転。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、良好なランドスケープの毀損、災害ポテンシャルの高い都市構造などの課題が発生。
- ・ 人口減少等により土地需要は沈静化し、既存都市基盤ストック・都市集積の利用効率低下（低未利用地・空屋・空店舗）が懸念。低密度で拡散した都市的土地利用の社会的コストは大。
- ・ そのため、人口減少社会に備えた都市的土地利用が必要。

(2) 都市的土地利用と他の国土利用との関係

- 他の都市との関係
 - ・ 市町村合併、都市間の競争と連携。
- 都市から見た森林
 - ・ 都市的土地利用を拡大する場合の開発用地。
 - ・ 水源涵養、土砂流出防止、自然環境・生態系保全、CO₂吸収、木材供給など多面的機能。
 - ・ 都市の日常生活から心理的・物理的に遠い。反面、里山の景観、レクリエーションの場、奥山の森林保全の重要性などに対する意識の高まりもあり。

- 都市から見た農用地
 - ・ 都市的土地利用を拡大する場合の開発用地。
 - ・ 食料の供給源。景観・レクリエーション、地下水涵養等の多面的機能。
 - ・ かつては都市への流入人口の供給源。
 - ・ 週末の農業体験への嗜好の高まり、農地のやすらぎ機能等。
- 都市から見た沿岸域・海洋
 - ・ 景観、海浜公園、レクリエーション。
 - ・ 臨海部の都市的利用（工業、住宅、廃棄物処理、交通）。
 - ・ 下水等を通じて負荷を与えている。
 - ・ 津波・風水害など自然災害時は危険な地帯への変貌。

(3) 持続可能な国土管理と都市的土地利用

- 循環型経済社会形成への貢献
 - ・ 石油等の資源の消費、CO₂の発生、水資源の消費、大量の廃棄物。
 - ・ 流域における水循環、土砂循環、物質循環に対する大きな負荷。
- 自然との共生
 - ・ 整序・集約後と自然環境の再生と保全。
 - ・ 多様な主体の参画、適切に管理された都市の自然、質の高い都市環境の形成。
 - ・ 既存ストックの活用、体系的な自然環境の保全・再生、生物多様性の維持。
- 減災に向けた国土利用
 - ・ 守るべきシビルミニマム、ナショナルミニマムを検討。
 - ・ 土地利用の計画に災害リスク情報を反映、計画策定過程を通じ自助意識醸成。
 - ・ 災害リスクの高い箇所からの漸進的な撤退、所要の土地利用規制・誘導。
 - ・ 空地での防災拠点の整備、低未利用地を活用した地域防災力の向上。
- 美しいランドスケープの形成
 - ・ 歴史や文化の保全・継承、優れた都市景観の形成、調和のとれた町並み。
 - ・ 多様な主体の関与。

(4) 都市的土地利用の整序・集約化と自然の再生・保全

- 土地利用の再編・高度利用
 - ・ 外縁化抑制のため、「グリーンフィールド」の開発抑制、郊外の低未利用地のリサイクル等、所要の土地利用の誘導・規制。
 - ・ 中心部の集約化・高度利用のため、維持コストが大きい郊外の土地利用からの撤退と中心部への移動。中心部は「ブラウンフィールド」*などの低未利用地を優先的に利用。

※ブラウンフィールド：「臨海工業地帯のように都市化が進んでいる地域のこと。
 或いは最近では化学物質などで汚染された土地、汚染は浄化されたが活用されて

いない土地を指すことも多い（「環境 goo」より）」ここでは広い意味で、工場跡地のような地域を示す。

- ・ 中心部へは高密度な集約を図る一方、郊外では「多自然居住的のゆとりある敷地での居住」など。
- ・ 都市的土地利用と周辺農山村の土地利用を一体的に検討。
- 圏域内での都市的土地利用の集約
 - ・ 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う都市への集約。
- 自然の再生・保全
 - ・ 開発とそれにより失われる自然環境のミティゲーション措置との一体化。
 - ・ 撤退跡地・都市内低未利用地における自然の再生・保全、多自然居住的なライフスタイルの場の提供、クラインガルテン的な利用の検討。
 - ・ 都市内農地がもっている環境保全、ヒートアイランド化緩和等の機能を都市的土地利用の再編の中でどのように位置づけるか。

4. 海洋・沿岸域

(1) 現状認識

○主として沿岸域

- ・ 多くの人口や産業活動が集積
- ・ 台風による高潮・高波、地震による津波被害等自然災害リスクが大きい。
- ・ 様々な利用の要請が輻輳、多くの利害関係者及び価値観が存在。合意形成に大きな労力、総合的な管理が不十分。
- ・ 漂着・漂流ごみ

○主として海洋

- ・ 我々の生活に様々な海の恵み（水産資源）を提供。
- ・ 未調査領域（エネルギー、鉱物資源などの海洋資源）が多く適切な利用・保全が未実施。
- ・ 輸出入物資と国内物流の多くは海上輸送。

(2) 海洋・沿岸域と他の国土利用との関係

- ・ 公有水面の埋立地は様々な利用の受け皿（交通・物流、観光・レクリエーション、廃棄物処分場等）
- ・ 人間活動による水質汚濁等の様々な負荷の受け入れ、海岸侵食や砂浜の消失。
- ・ 海域と陸域との繋がり的重要性（森林・農地・都市との連続（森林・農地・都市のバランスとの関係）、土砂・物質（栄養塩等）・水の循環（流域）、食料等水産物の消費地など）。

(3) 持続可能な国土管理と海洋・沿岸域

- 循環型経済社会形成への貢献
 - ・ 陸域との関係では、土砂・物質・水の循環の観点が重要。
 - ・ 水産資源の持続可能な利用のため漁獲努力量の削減、積極的な資源培養、漁場環境の保全を総合的に推進。
 - ・ CO₂吸収源としての海洋。
- 自然との共生
 - ・ 自然海岸・藻場・干潟・サンゴ礁等の保全・再生。
 - ・ 海岸・海底清掃活動、植樹活動等を通じた海洋環境や生態系の保全
- 減災に向けた国土利用。
 - ・ 高潮・高波、津波、地球温暖化に伴う海面上昇等に対しては、沿岸域の住まい方と併せて土地利用を通じた減災の考えが必要。
- 美しいランドスケープの形成
 - ・ 海岸・海底清掃等の取組、規制的手法などの適用による景観の保全。
 - ・ 漁村の過疎化・高齢化、美しいランドスケープの担い手の喪失。

(4) 持続可能な海洋管理と沿岸域の総合的管理

- 沿岸域の総合的管理
 - ・ 多種多様な主体間の調整を行う仕組みづくり、ビジョンの共有化、責任者の明確化、負担と受益の関係の議論等が重要。
 - ・ 沿岸域の総合的管理に係る合意形成を促進するための制度等の創設の検討。
 - ・ 地域にとって重要な特定課題に着目した取組の支援、課題相互の横の繋がりづくり、閉鎖性海域等の重要な地区に絞ること等の方法論の検討。
 - ・ 環境教育に積極的なNPOや団体、学校等の支援
- 持続可能な海洋管理
 - ・ 離島の振興・活用：排他的経済水域・大陸棚を管理する上で重要。
 - ・ 資源等の管理：大陸棚調査の推進、水産資源の回復や持続的利用の推進。
 - ・ 調査・研究：データの収集・管理・提供や調査・研究の推進。
 - ・ 国際的な協調、協力体制の構築と促進。

Ⅲ. 国土利用計画のあり方

- ・ 持続可能な国土管理の考え方を実現していく上で、今後の国土利用計画の役割は何か。人口減少、高齢化、財政制約などの厳しい状況の反面、余裕ある国土利用を実現する好機でもある。その実現に向けて国土利用計画はどのような役割が担えそうか。
- ・ 地方分権の進展、私有財産としての土地、面積的な制約条件が緩む方向性の中で、国土計画（全国計画）はどのような役割を担うことができるか。地方公共団体その他の関係主体に対してどのような役に立てそうか。

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

- ・ 土地は私有財産であるが、個々の土地利用が他の土地利用と密接に関係し、その総体が国土全体のあり方を形成することにもなる。
- ・ 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必要がある。

○ 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し、政府内外の関係部局や国民各層の具体的な活動のための指針とする。
- ・ 国土管理の状態に関する国民各層の理解を深めるため、国土管理のモニタリング指標のようなものが考えられないか。その具体化について要検討。

○ 国の関係部局のコミットの明確化

- ・ 国土利用計画（全国計画）では、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を明示しなければならない。
- ・ これは、政府部内の関係部局のコミットを明確にするものであり、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

- ・ かつては、旺盛な土地需要を背景に、個々の国土利用の量的なバランスをとることが重要であり、国土利用計画で量的な目標を示すことが重要であった。
- ・ 今後は、全体としては土地が余る状況の中での国土管理となるが、量的な目標をどのように考えたら良いか。目標値を設定の意義は変わっていないか。

○ 国土のモニタリング指標

- ・ 未利用地（人との関わりの薄くなった空間）。モニタリングは重要だが、目標値として設定する意義は何か。

- ・ 質的側面として、循環、共生、減災、ランドスケープ等の持続可能な視点から、どのようなものが考えられるか。例えば、エコロジカルフットプリント、バーチャルウォーターのような総合指標は国土計画として相応しいと考えられるが、ほかにどのような指標が考えられるか。
- ・ 都道府県や市町村等が、継続してモニタリング可能、「目標値」として設定可能なものとして、どのようなものがあるか。

○ 制約条件の下での土地利用の配分

- ・ かつては、旺盛な土地需要（単純に積み上げれば国土面積を超える可能性あり）と、絶対的な制約条件である国土面積とをつき合わせて、量的な調整を図ることに意義があった。
- ・ 今後の状況の展望の中で、面積に変わる制約条件としてどのようなものが考えられるか（財政制約、環境制約、人口など）。それらは、現実的な指標として示しうるものか。

3. 都道府県計画と市町村計画

○ 意義

- ・ 都道府県や市町村では、利害の対立が表面化する局面も増えるが、自らが活動する地域のあり方に関する情報共有と合意形成も、より具体的なものになることも可能となる。
- ・ 市町村合併が進む中、都市部や農村部、森林など地域全体を対象とし、美しいランドスケープの形成や自然の再生など、一般にわかりやすいテーマを核とし、公を担う新たな主体としての多様な主体にも参画を求めるなど、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ことが重要ではないか。
- ・ このような状況の中で、国土利用計画（都道府県計画・市町村計画）という「ツール」をどのように使っていくことができるか。

○ その他

- ・ 国土管理のあり方は地域ごとに多様であり、その観点から、地域の国土管理の指標や目標のあり方をどう考えるか。