

現行国土利用計画の点検と国土利用のあり方に関する今後の課題

1. 現行(第三次)国土利用計画の点検

- (1) 国土利用計画の課題と施策等の変遷
- (2) 国土利用をめぐる基本的条件
- (3) 国土利用の基本的方針

土地需要の量的調整

国土利用の質的向上

- (4) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標
- (5) 国土利用計画の意義

2. 国土利用のあり方に関する今後の課題

1. 現行(第三次)国土利用計画の点検

(1) 国土利用計画の課題と施策等の変遷

国土利用計画の課題: 「土地需要の量的調整」を基本としつつ、
「国土利用の質的向上」重視の傾向がより顕著に。

	1次計画 (1976年5月閣議決定)	2次計画 (1985年12月閣議決定)	3次計画 (1996年2月閣議決定)
計画の背景と見通し	人口増加、都市化の進展、 経済社会活動の拡大 国際的な食料需給の不安定化	21世紀初頭には人口減少となるも、当面の10年間は都市化の進展、経済社会活動が拡大	人口増勢や都市化の鈍化、 経済社会活動の成熟化
計画の課題	有限な国土資源を前提とした土地利用の需要の調整	利用区分ごとの個々の土地需要の量的調整 国土利用の質的向上	利用区分ごとの個々の土地需要の量的調整 土地利用転換圧力低下の中での国土利用の質的向上
地目別面積目標の考え方 (単位:万ha)	森林(41)、原野(30)の減 農用地(12)、道路(20)、宅地(37)の増	道路(24)、宅地(25)の増 農用地(5)、森林(2)も微増 その他が減(50)	道路(20)、宅地(20)の増は鈍化 農用地(26)の減
施策の方向 (新規施策を中心に)			
【土地利用転換の適正化】	森林の利用転換は周辺の土地利用との調整、優良農用地の確保 大規模土地利用転換に当たっては、国土・環境保全等を図る など	混住化の進展する地域等では、必要な土地利用のまとまりを確保 など	大規模な土地利用転換については、地域住民の意向や公共サービスの供給計画等との整合を確保 など
【土地の有効利用】	不作付地の解消 森林資源の計画的整備 計画的な宅地開発、再開発の促進 国土利用計画法による遊休土地制度の適切な運用 など	耕作放棄地の森林・農用地等として活用 農山漁村集落周辺の機能低下、森林の有効利用 借地、土地信託等の活用 など	多様な森林の造成・管理 低未利用地の活用などによる市街地再開発等の利用促進 河川、道路等と建物等との一体的・立体的整備 定期借地権制度の活用 など
【国土利用の質的向上】	開発行為等の規制 環境影響評価の実施 交通施設などの緑地帯の設置 など	水系の総合的管理 都市における土地利用の高度化 農山漁村における緑資源の確保とその積極的利用 など	オープンスペースの確保、森林の国土保全機能の向上 自然の保全・創出 個性ある景観の形成 など
その他	目標年次は、昭和60年 基準年次は、昭和47年	目標年次は、昭和70年 基準年次は、昭和57年	目標年次は、平成17年 基準年次は、平成4年

基本的条件は大きく変化

人口は、「増勢の鈍化」から「減少」へ
 土地利用は、「転換圧力の低下」から「低未利用地の顕在化」へ
 環境、地域づくりなどについては、「関心」から「行動・協働」へ
 アジア諸国の発展等を考慮して、国際的な視野が不可欠に

第三次国土利用計画全国計画 (本文より要点を抜粋)	現状	参考資料2 参照頁
人口増勢の鈍化 土地利用転換圧力は弱まるが、 都市化の進展は継続して進展 地球環境問題の顕在化 国土の安全性に対する要請の 高まり 心の豊かさや自然とのふれ あいに対する志向の高まり	人口減少社会、高齢化社会 土地需要の大幅な減少 低未利用地の顕在化 地球環境問題への対応 災害に対する安全性、良好 な自然環境、景観保護に 対 する国民の関心の高まり 地域づくり等に関する住民 参加の促進、NPO組織の 急増 発展するアジア諸国との 連携	P1 P2 P3 P4,5 P6上 P6下,7

1. 現行(第三次)国土利用計画の点検

(3) 国土利用の基本的方針
土地需要の量的調整

土地利用転換は大幅に減少
大都市において土地利用の高度化、低未利用地の解消が進行
中小都市、農山漁村等では、低未利用地の増大など、国土管理の低下が顕在化

第三次国土利用計画全国計画 (本文より要点を抜粋)	現状	参考資料2 参照頁
【都市的土地利用】 土地の高度利用及び低未利用地の有効利用を促進	大都市地域においては、土地利用の高度化や低未利用地の解消が進行 中小都市においては、中心市街地の空き店舗の増加や都心の人口減少等、空洞化 空家や工場用地の低未利用地が依然高い割合	P8 P9 P10
【農林業的土地利用を含む自然的土地利用】 適正な保全と耕作放棄地等の適切な利用	優良農地や、公益的機能を確保するための森林等については適正に保全 工場用地、宅地等への転用は減少する一方で、耕作放棄地は依然増加 間伐が適切に実施されていない森林等、森林管理上の問題が発生	P11 P12 P13
【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、生態系等さまざまな循環系に影響を与えること等に鑑み、慎重な配慮の下で計画的に行う	全体としては、農林業的土地利用から都市的土地利用への転換は減少 土地利用の転換にあたっては、個別事業においてさまざまな配慮	P14 上 P14 下

1. 現行(第三次)国土利用計画の点検

(3) 国土利用の基本的方針
国土利用の質的向上

安全・安心、良好な自然環境や景観等の観点から、国土の質的向上の重要性が、さらに高まっている

第三次国土利用計画全国計画 (本文より要点を抜粋)	現状	参考資料2 参照頁
<p>【安全で安心できる国土利用】 諸機能の一層の分散、防災拠点整備、ライフラインの多重化、多元化等により、地域レベルから国土構造レベルまでのそれぞれの段階で国土の安全性を総合的に向上</p>	<p>国土保全施設整備等により水害面積等は減少しているが、災害発生時の被害ポテンシャルは増大 巨大地震により甚大な被害のおそれ</p>	<p>P15 P16</p>
<p>【自然と共生する持続可能な国土利用】 健全な物質循環の維持、都市的土地利用の自然環境への配慮、生物の多様性が確保された自然の保全・創出とネットワーク化等により、自然のシステムにかなった国土利用を推進</p>	<p>都市においては、公園等は着実に増加しているものの、農地等を含めた緑地等の面積は一貫して減少 生物多様性保全上重要な地域の減少(自然林、湿地、干潟等) 自然環境保全のための地域指定、施策の推進</p>	<p>P17 P18 P19, 20</p>
<p>【美しくゆとりある国土利用】 個性ある景観の形成などの推進とともに、国民の余暇志向や自然とのふれあい志向へ対応</p>	<p>景観法の制定や景観条例制定市町村の増加等、美しい国土実現のための施策の充実 景観に対する国民意識の顕著な高まり</p>	<p>P21 上 P21 下</p>

1. 現行(第三次)国土利用計画の点検

(4) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

全国的には、農用地と森林の乖離(17万haと13万ha)が大きく、「その他」の乖離(+38万ha)にほぼ匹敵
 上記の全国的な傾向は、地方圏において顕著
 市街地面積の拡大は鈍化しており、都市的土地利用への転換圧力は低下

参考資料2 p22 ~ 25

(*は、計画値を下回って(もしくは上回って)いるもの、無印は基準値と計画値の間であるものを表す)(単位:万ha)

地 区 分 目 区 分	平成4年 (基準年)			平成17年 (目標年次)			平成15年 (現況値)			乖離状況 (現況と目標)		
	全 国	三 大 都 市 圏	地 方 圏	全 国	三 大 都 市 圏	地 方 圏	全 国	三 大 都 市 圏	地 方 圏	全 国	三 大 都 市 圏	地 方 圏
1.農用地	525	67	458	499	59	440	482	62	420	*-17	3	*-20
農 地	516	67	449	490	59	431	474	62	413	*-16	3	*-18
採草放牧地	9	0	9	9	0	9	8	0	7	*-1	0	*-2
2.森林	2,520	320	2,200	2,522	320	2,202	2,509	316	2,193	*-13	*-4	*-9
3.原野	27	0	27	23	0	23	26	1	25	3	1	2
4.水面・河川・水路	132	18	114	135	19	116	134	19	115	-1	0	-1
5.道路	117	25	92	137	28	109	131	27	104	-6	-1	-5
6.宅地	165	55	110	185	61	124	182	60	121	-3	-1	-3
住宅地	99	33	66	110	37	73	110	37	73	0	0	0
工業用地	17	6	11	18	6	12	16	6	10	*-2	0	*-2
その他宅地 (商業用地等)	49	16	33	57	18	39	57	18	39	0	0	0
7.その他 耕作放棄地、 公共施設、北方 領土等	292	52	240	278	50	228	316	52	264	*38	*2	*36
合 計	3,778	537	3,241	3,779	537	3,242	3,779	537	3,242			
市 街 地	117	60	57	140	70	70	125	64	61	-15	-6	-9

資料: 現況は国土交通省「土地利用現況把握調査」による。

注 1) 道路は、一般道路、農道及び林道である。

2) 数値は、国土交通省が既存の各種の統計を基に推計したものである。

3) 地域区分は、次のとおりである。

三大都市圏: 埼玉, 千葉, 東京, 神奈川, 岐阜, 愛知, 三重, 京都, 大阪, 兵庫, 奈良の1都2府8県

地 方 圏: 三大都市圏を除く地域

4) 市街地は、「国勢調査」の定義による人口集中地区。平成4年欄の市街地面積は平成2年、平成14年欄の市街地面積は平成12年の国勢調査による人口集中地域の面積。

国土利用計画全国計画は、国土利用に関する他の諸計画を通じて、具体的な規制や誘導に合理性を与えるなど法体系上不可欠な役割を負っている。

国土利用計画全国計画は、全国総合開発計画その他の総合的な開発計画に対して、国土資源の有限性と土地利用転換の不可逆性を踏まえ、長期的観点から望ましい国土利用の量的バランスを示すものであった。

国土利用計画市町村計画の策定率は約60%である。市町村計画を地域づくりにあたって有効に活用している事例もある。

国土利用計画と他の諸計画との関連	参考資料2	p26
市町村計画策定状況	参考資料2	p27
具体的な市町村計画の活用事例	参考資料2	p28
市町村が策定する諸計画の決定手続き比較表	参考資料2	p30

2. 国土利用のあり方に関する今後の課題

1. 地域別の今後の国土利用の課題

都市地域

依然継続する市街地の拡大・拡散と将来的な市街地の面積の縮小や人口密度の低下 (P10上、P31、P32上)

- ・面積は今後50年間に全国平均で2割弱、人口密度は1割強の低下の予測
- ・活力低下や虫食いの低未利用地発生のおそれ(低未利用地の用途転換、有効利用には、不良土地資産の処理が課題)
- ・スプロール化の進行により、土地利用の混乱、自然環境や景観の悪化等の問題が発生

空き家等の増加 (P9上)

- ・空き家率は継続的に増加し12%超

都市内緑地の減少 (P17下)

- ・市街地内の自然面率が急減。過去20年間で3割強の減

大都市郊外や地方都市での高い自動車利用率 (P32下)

- ・郊外部では、通勤通学者の自動車利用率が過去20年間で約2倍の増加

農山漁村地域

管理が行き届かない森林の存在 (P13)

- ・アンケートによると特に小規模な林家を中心に、林家の6割強が間伐を8割弱が伐採後の植林を実施せず

耕作放棄地の増加 (P12)

- ・耕作放棄地面積は34万ヘクタール超(東京都面積の1.5倍に匹敵)
- ・減少傾向も見られるものの、毎年1万ヘクタール以上の耕作放棄地が新規発生

集落機能の低下 (P33、P34)

- ・過去10年間で消滅した集落のほとんどが中山間地域に所在
- ・集落の小規模化、集落機能の低下は、国土管理水準の低下を招来する恐れ
- ・農地等の国土の管理のためには、国土の中にバランスよく人がいることが重要

森林等への新たな期待の高まり (P35、P36)

- ・CO2吸収源やバイオマス資源の供給源として、森林などへの新たな期待
- ・環太平洋の木材需給や東アジアの食料需給状況が日本の国土利用に及ぼす影響を考慮することが必要
- ・今後の木材需給状況を考慮し、環境だけでなく、生産の側面から森林について議論することが必要
- ・自給率を上げることによって一次産品の供給と農村等の景観が守られ、それが国土のアイデンティティの醸成につながる

自然維持地域

生物多様性保全上重要な地域の減少 (P18、P37)

- ・自然林、湿地、干潟等が減少。絶滅のおそれのある野生動植物種が増加
- ・日本列島は地形や気候が多様であり、人の利用の仕方も様々であったため、細かいモザイク状の土地利用となっていた。しかし近年、画一的に土地を利用するようになり、生態系に様々なひずみ、問題が生じている

自然環境保全の新たな動き (P38)

- ・奥山から沿岸域までの水と緑を体系的に保全する動きが始まる

2. 上記課題を踏まえた国土利用の目標の在り方等

国土利用の目標の在り方

- ・地目別面積目標は、低未利用な土地の区別等、国土利用の質の向上の観点を盛り込む必要がある
- ・時代が変化し、従来の地目区分が地域区分の考え方が現行のままで良いのかも含めて議論が必要
- ・国土利用計画に対しては、現行制度の隙間を埋めるような横断的な役割も期待される

計画の意義

- ・都市計画や経済見通し等との整合を図るなど、計画の実現性を高めることが重要