

第五次国土利用計画（全国計画）素案

前文

この計画は、国土利用計画法第5条の規定に基づき、全国の区域について定める国土の利用に関する基本的事項についての計画（以下「全国計画」という。）であり、都道府県の区域について定める国土の利用に関する計画（以下「都道府県計画」という。）及び市町村の区域について定める国土の利用に関する計画（以下「市町村計画」という。）とともに同法第4条の国土利用計画を構成し、国土の利用に関しては他の国の計画の基本となるとともに、都道府県計画及び土地利用基本計画の基本となるものである。

1. 国土の利用に関する基本構想

(1) 国土利用の基本方針

ア はじめに

現在、我が国はすでに人口減少社会を迎えており、今後、地方圏を中心に急激な人口の減少が予想されている。大都市圏などでは、今後も人口増加や新たな機能等の集積に伴い、一定程度、土地需要が増加する地域も想定されるものの、全体としては、土地需要は減少し、これに伴って国土の利用と管理は様々な形で縮小していくことが想定される。この結果、国土管理水準の低下や非効率な土地利用の増大等が懸念されることから、今後の国土利用においては、本格的な人口減少社会における国土の適切な管理のあり方を構築していくことが重要な課題となる。

また、我が国は、災害リスクの高い35%の地域に人口の70%以上が集中するなど、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっている。東日本大震災をはじめとする相次ぐ自然災害の経験は、居住地や公共施設の立地など国土利用面における安全の重要性を強く認識させた。人口減少は開発圧力の低下等を通じて空間的な余裕を生み出す側面もあるため、中長期の視点で計画的、戦略的に、より安全で持続可能な国土利用を実現することも重要な課題となる。

さらに、自然環境については、開発圧力が減少する機会を捉え、その保全・再生を図るとともに、再生可能な資源・エネルギーの供給や防災・減災、生活環境の改善等、自然が持つ多様な機能を積極的に評価し、地域における持続可能で豊かな生活を実現する基盤として、社会経済的な観点からもその保全と活用を図る視点が重要となる。

このように国土利用をめぐる状況が大きく変化する中、本計画は、これらの新たな要請に応え、現在及び将来における国民のための限られた資源である国土の総合的かつ計画的な利用を通じて、国土の安全性を高め持続可能で豊かな国土を形成する国土利用を目指すものである。

イ 国土利用をめぐる基本的条件の変化

今後の国土の利用を計画するに当たっては、国土利用をめぐる次のような基本的条件の変化を考慮する必要がある。

(ア) 人口減少による国土管理水準等の低下

我が国の総人口は2008年にピークを迎えた後に減少を始め、今後少なくとも数十年にわたり人口減少が継続すると見込まれる。また、若年人口や生

産年齢人口の減少と高齢者人口の増加が進むとともに、人口の地域的な偏在も進展している。

人口動態の変化は、国土の利用にも大きな影響を与える。既に人口減少等が進展している地方都市などでは、市街地の人口密度の低下や中心市街地の空洞化が進行するとともに、低・未利用地や空き家等が増加しており、土地利用の効率の低下が懸念される。また、農山漁村では、農地の転用に加え、高齢の農業就業者のリタイア等による荒廃農地化により、農地面積が減少するとともに、農地の管理水準の低下も懸念されている。農業就業者の高齢化が進む中、営農等の効率化のため、担い手への農地の集積・集約を進めていくことも課題である。林業・木材産業においては、長期にわたって木材価格が下落するなど厳しい状況にあり、一部に必要な施業が行われない森林もみられる。

国土管理水準の低下や都市化の進展などの国土利用の変化は、水源涵養機能の低下や雨水の地下浸透量の減少等を通じて、水の循環にも大きな影響を与えている。さらに、都市へ人口移動が進む中で、地方を中心に、今後も所有者の所在の把握が難しい土地が増加することが想定され、円滑な土地利用に支障をきたす恐れがある。

このような問題は、すでにその多くが顕在化しているが、対策を怠れば、今後、ますます状況が悪化する恐れがある。このため、本格的な人口減少社会においては、国土の適切な利用と管理を通じて国土を荒廃させない取組を進めていくことが重要となる。また、人口減少、高齢化と経済のグローバル化に伴う国際競争の激化が共に進行していく中で、経済成長を維持し国民が豊かさを実感できる国土づくりを目指す観点から、生活や生産水準の維持・向上に結びつく土地の有効利用・高度利用を一層、推進していくことも重要な課題となる。

(イ) 自然環境・景観等の悪化

人口減少は、開発圧力の減少等を通じて空間的余裕を生み出す面もあるため、この機会を捉え、生物多様性の確保や自然環境の保全・再生を進めつつ、持続可能で豊かな暮らしを実現する国土利用を進めていく視点が重要である。この観点から、過去の開発や土地の改変により失われた良好な自然環境や生物の多様性を再生していくことが大きな課題となる。

特に、一度、開発された土地は、それまでの利用が放棄されても、人為的な土地利用の影響が残ることから、その地域本来の生態系には戻らず、荒廃地等となる可能性がある。このような土地については、自然の生態系に戻す努力が必要となる。

加えて、今後、土地への働きかけの減少により、これまで人の手が入ることによって良好に管理されてきた里地里山等における自然環境や景観の悪化、鳥獣被害の深刻化、一部の侵略的外来種の定着・拡大などが懸念される。

また、気候変動の影響は、広く国土の自然環境に影響を及ぼし、更なる自然環境の悪化や生物多様性の損失が懸念されることから、気候変動による将来的な影響も考慮して、これに適応し、自然環境と調和した持続可能な社会経済システムを構築していくことが必要である。

自然環境の悪化や生物多様性の損失は、土壌の劣化や水質汚染、植生の変化等を通じて、食料や水の供給、水源涵養、気候調節、土壌流出及び海岸侵食の防止等の防災・減災機能など暮らしや産業を支える生態系サービス（自然の恵み）に大きな影響を及ぼす。食料やエネルギー資源の多くを海外に依存する我が国において、生態系を保全し、人と自然が共生してきた里地里山等を持続的に利活用していくことは、バイオマス等の再生可能エネルギーの地域レベルでの安定確保や健全な水循環の維持又は回復等を通じて地域の持続的で豊かな暮らしを実現する観点からも重要である。

さらに、これまで人と自然との関わりの中で育まれてきた美しい農山漁村の集落やまちなみ、魅力ある都市空間や水辺空間等を保全、再生、創出し、次世代に継承するとともに、これらを活用して地域の魅力を高めることは、個性ある地域を創生する観点から重要である。

(ウ) 災害に対して脆弱な国土

我が国は、沖積平野など災害リスクの高い地域に人口と資産が集中しており、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっている。津波により沿岸域に大きな被害をもたらした東日本大震災は、国土利用の根本的な課題を国民に強く意識させ、今後も、首都直下地震や南海トラフ地震が30年以内に70%と高い確率で予想されている。また、雨の降り方は局地化、集中化、激甚化しており、さらに今後、地球温暖化に伴う気候変動により、極端な降水がより強く、より頻繁となる可能性が非常に高いと予測されている一方、無降水日数も全国的に増加することが予測されている。このため、水害、土砂災害、渇水被害が頻発化・激甚化することが懸念される。さらには、2014年の御嶽山噴火により、我が国が世界有数の火山国であることの危険性と対策の必要性も認識された。このため、防災・減災対策の強化とともに、災害リスクの高い地域の土地利用の制限や、より安全な地域への諸機能や居住の誘導など、安全性を優先的に考慮する国土利用への転換が急務となっている。

都市においては、諸機能の集中や地下空間を含む土地の高度利用の進展など社会経済の高度化に伴う都市型水害等に対する脆弱性の増大や、地震

時等に著しく危険な密集市街地への対応も重要な課題となっている。農山漁村においても、国土管理水準の低下に伴う国土保全機能の低下が懸念されている。

安全・安心は、すべての活動の基盤であることから、従来の防災・減災対策に加え、国土利用においても、災害が発生しても人命を守り、経済社会が致命的なダメージを受けず、被害を最小化し、すみやかに復旧・復興できる国土の構築に向けた国土強靱化の取組を進めていくことが必要である。

ウ 国土利用の基本方針

このような国土利用をめぐる基本的な条件の変化を踏まえ、本計画は、「適切な国土管理を実現する国土利用」、「自然環境と景観を保全・再生する国土利用」、「安全・安心を実現する国土利用」の3つを基本方針とし、国土の安全性を高め持続可能で豊かな国土を形成する国土利用を目指す。

また、人口減少社会において、このような国土利用を実現するための方策についても、その考え方を示す。

(ア) 適切な国土管理を実現する国土利用

適切な国土管理を実現する国土利用については、地方都市等を中心に人口減少下においても増加している都市的土地利用において、地域の事情等も踏まえつつ、行政、医療・介護、福祉、商業等の都市機能や居住を中心部や生活拠点等に集約化し、郊外部への市街地の拡大を抑制する。集約化する中心部では、低・未利用地や空き家を有効利用することなどにより、市街地の活性化と土地利用の効率化を図る。一方、集約化する地域の外側では、低密度化が進むことから住環境の保全を図るとともに、中長期的には、公園や農地、森林等の整備や、自然環境の再生などにより公園緑地や湿地の創出などの新たな用途を見いだすことなどにより適切な管理に努める。

一方、グローバルな都市間競争に直面する大都市圏等においては、都市の国際競争力強化の観点から、都市の生産性を高める土地の有効利用・高度利用を進めるとともに、都市環境を改善し安全性を高める土地利用を推進していく。

農林業的土地利用については、食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保し、国土保全等の多面的機能を持続的に発揮させるために良好な管理を行うとともに、農業の担い手への農地の集積・集約を進めることなどを通じて、耕作放棄地の解消と効率的な利用を図る。また、国土の保全、水源の涵養等に重要な役割を果たす森林の整備・保全を進める。

水循環については、都市的土地利用と農林業的土地利用、自然的土地利用を通じた、都市における雨水の貯留・涵養の推進や農地、森林の適切な管理など、流域の総合的かつ一体的な管理等により、健全な水循環の維持又は回復を図る。

なお、森林、原野等、農地、宅地等の相互の土地利用の転換については、人口減少下においても一定量が見込まれるが、土地利用の可逆性が低いことに加え、生態系、健全な水循環や景観に影響を与えることから、土地利用の転換は慎重な配慮の下で計画的に行うことが重要である。

さらに、所有者の所在の把握が難しい土地については、その増加の防止や円滑な利活用等に努める。

(イ) 自然環境・景観を保全・再生・活用する国土利用

自然環境と景観を保全・再生する国土利用については、将来にわたり保全すべき自然環境や優れた自然条件を有している地域を核として、気候変動による影響も考慮しつつ、自然環境の保全・再生を進め、森、里、川、海の連環による生態系ネットワークの形成を図る。また、国土には、希少種等を含む様々な野生生物が生息・生育していることを踏まえつつ、外来種対策、鳥獣被害対策の推進など、生物多様性の確保と人間活動の調和を図ることなどを通じ、生物多様性に関する取組を社会に浸透させ、自然環境を保全・再生・活用する国土利用を進める。併せて、地球温暖化への対応や水環境の改善等の観点から健全な水循環を維持し、又は回復するための取組を進める。

また、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるため、自然環境の有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用したグリーンインフラ等の取組を推進する。さらに、地域におけるバイオマス等の再生可能な資源やエネルギーの確保と循環的な利活用に努める。

これらに加え、美しい農山漁村、集落やまちなみ、魅力ある都市空間や水辺空間など、地域の個性ある景観の保全、再生、創出を進めるとともに、これらを活用した魅力ある地域づくりを進める。

また、自然公園等の自然資源や、農山漁村における緑豊かな環境等を活かした観光や産品による雇用の創出及び経済循環を通じて、都市と地域との対流を促進する。

(ウ) 安全・安心を実現する国土利用

安全・安心を実現する国土利用については、ハード対策とソフト対策を適切に組み合わせた防災・減災対策を実施するとともに、災害リスクの把握及

び周知を図ったうえで災害リスクの高い地域については、災害の特性や地域の実情等を踏まえつつ、土地利用を適切に制限することが必要である。同時に、中長期的な視点から、高齢者施設等の要配慮者利用施設や災害時に重要な役割が期待される公共施設等を安全な場所に立地させることなどを通じ、安全な地域への居住を誘導する取組も重要である。

また、経済社会上、重要な役割を果たす諸機能の適正な配置やバックアップを推進するとともに、交通、エネルギーやライフライン等の多重性・代替性を確保する。その他、被害拡大の防止や仮置場等、復旧復興の備えとしてのオープンスペースの確保、農地の保全管理、森林やその他の生態系の持つ国土保全機能の向上等、地域レベルから国土レベルまでのそれぞれの段階における取組を通じて国土利用の面からも国土の安全性を総合的に高め、災害に強くしなやかな国土を構築していく必要がある。

(エ) 複合的な施策の推進と国土の選択的な利用

このような取組を進めるに当たっては、今後、人口減少や財政制約が継続する中で、全ての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下し、管理することが難しくなることを想定しておく必要がある。特に、人為的に管理された土地は、放棄されれば自然に戻らず荒廃する可能性もあることから、国土を荒廃させない取組を進めていくことが一層重要となる。

国土の適切な管理は、国土保全、生物多様性の保全、健全な水循環の維持又は回復などを通じて、防災・減災や自然との共生等を促進する効果に加え、これらを通じた持続可能な地域づくりにも効果を発揮する。今後は、自然と調和した防災・減災の促進など、複合的な効果をもたらす施策を積極的に進め、国土に多面的な機能を発揮させることで、土地の利用価値を高め、人口減少下においても、国土の適切な管理を行っていくことが必要である。

また、適切な管理を続けることが困難な中山間地域の荒廃農地などの土地については、管理コストを低減させる工夫とともに、森林等新たな生産の場としての活用や、過去に損なわれた湿地等の自然環境の再生、希少野生生物の生息地等としての活用など新たな用途を見出すことで国土を荒廃させず、むしろ国民にとってプラスに働くような最適な国土利用を選択するよう努める。

(オ) 多様な主体による国土の国民的経営

これらの取組は、国等が示す広域的な方針とともに、各地域を取り巻く自然や社会、経済、文化的条件などを踏まえ、地域の発意と合意形成を基礎とする土地利用との総合的な調整の上に実現される。このため、地域住民や市町村等、地域の様々な主体が自らの地域の土地利用や地域資源の管理のあり

方などについて検討するなど、地域主体の取組を促進することが重要である。

特に、国土管理については、このような地域による取組を基本としつつ、国土の多面的な価値に応じた公による管理と合わせ、水資源や農林水産資源など良好な国土の恵みを楽しむ都市住民や民間企業等の多様な主体の参画を進める。急激な人口減少下においては、将来的には無居住化する地域が拡大することも想定されることから、国民一人ひとりが国土に関心を持ち、その管理の一端を担う国民の参加による国土管理（国土の国民的経営）を進めていくことが、一層、重要となる。

エ 国土形成計画との連携

国土形成計画法に基づく国土形成計画(全国計画)は、人口減少・高齢化、巨大災害の切迫、グローバル化の進展等の下でも、経済成長を続け、国民が安全で豊かさを実感でき、国際社会の中でも存在感を発揮できる国を目指すこととしている。このため、国土の基本構想として、地域間におけるヒト、モノ、カネ、情報の活発な動きである「対流」を促進する「対流促進型国土」の形成を国土づくりの目標とし、重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」の形成や東京一極集中の是正を進めていくこととしている。このような国土の形成は、本計画により推進される「安全性を高め、持続可能で豊かな国土を形成する国土利用」と相まってその効果を十分に発揮する。

オ 今後の国土利用にあたっては、地方分権の進捗状況や国会等の移転の検討状況を十分に踏まえる必要がある。

(2) 地域類型別の国土利用の基本方向

国土の利用にあたっては、各土地利用を個別に捉えるだけでなく、複数の用途が複合する土地利用を地域類型として捉えた土地利用の検討が重要であることから、代表的な地域類型として、都市、農山漁村及び自然維持地域の国土利用の基本方向を以下のとおりとする。なお、地域類型別の国土利用にあたっては、相互の関係性にかんがみ、相互の機能分担、交流・連携といった地域類型間のつながりを双方向的に考慮することが重要である。

ア 都市

地方都市や大都市の郊外部等においては、人口減少下においても必要な都市機能を確保するとともに、むしろこの機会を捉えて環境負荷の少ない安全で暮らしやすい都市の形成を目指すことが重要となっている。このため、都市機能や居住を中心部や生活拠点等に集約するとともに、郊外に拡大してきた市街地についても、集約するよう誘導していく必要がある。その際、

低・未利用地や空き家等の有効利用などにより土地利用の効率化を図るとともに、地域の合意を踏まえ、災害リスクの高い地域への都市化の抑制や災害時の避難場所及びオープンスペースの確保に配慮しつつ、安全な地域に集約を図る必要がある。また、集約化する地域の外側についても、新たな用途を見いだすこと等により、有効に利用するよう努める。

集約化した都市間のネットワークを充実させることによって、拠点性を有する複数の都市や周辺の農山漁村の相互の機能分担、交流・連携を促進することを通じ、効率的な土地利用を図る。新たな土地需要がある場合には、既存の低・未利用地の再利用を優先させる一方、農地や森林を含む自然的土地利用からの転換は抑制する。

大都市等においては、国際競争力強化の観点から、大街区化等により必要な業務機能が集積できるよう土地の有効利用・高度利用を図るとともに、海外からも人や企業を呼び込む魅力ある都市空間の形成に向けた基盤整備、良好な業務空間、居住空間の確保、魅力あるにぎわい空間の形成及び国内外との良好なアクセス交通の確保を図る。同時に、うるおいのある都市空間の形成や熱環境改善の観点から緑地・水面等の自然環境を確保、改善する。

都市防災については、大都市、地方都市を問わず、地震等に対して延焼危険性や避難困難性の高い密集市街地等や、豪雨等に対して浸水対策等が不十分な地下空間が依然として存在することから、安全性の向上の推進とともに、諸機能の分散配置やバックアップの整備、地域防災拠点の整備、オープンスペースの確保、交通、エネルギー、ライフラインの多重性・代替性の確保等により、災害に対する安全性を高め、災害に強い都市構造・国土構造の形成を図る。

また、健全な水循環の維持又は回復や資源・エネルギー利用の効率化などにより、都市活動による環境への負荷の小さい都市の形成を図る。さらに、美しく良好なまちなみ景観の形成、豊かな居住環境の創出、緑地及び水辺空間による生態系ネットワークの形成等を通じた自然環境の保全・再生などにより、美しくゆとりある環境の形成を図る。

イ 農山漁村

農山漁村については、生産と生活の場であるだけでなく、豊かな自然環境や美しい景観、水源の涵養など都市にとっても重要な様々な機能を有する。このため、農山漁村が国民共有の財産であるという認識の下、地域特性を踏まえた良好な生活環境を整備するとともに、農林水産業における6次産業化などの高付加価値化や林業における成長産業化等を通じた雇用促進、所得向上により総合的に就業機会を確保することにより、健全な地域社会を築く。また、集落が散在する地域において、日常生活に不可欠な施設や地域活動を

行方場を歩いて動ける範囲に集め、周辺地域とネットワークでつないだ「小さな拠点」を形成する。

このような取組を通じて、健全な水循環の維持又は回復にも配慮しつつ、農業の担い手への農地利用の集積・集約や農地の良好な管理、鳥獣被害への対応を行うとともに、森林資源の循環利用や森林の適切な整備・保全を進めることなどにより、農山漁村における集落を維持し、良好な国土管理を継続させる。同時に、長い歴史の中で農林業など人間の働きかけを通じて形成されてきた里地里山等の二次的自然に適応した野生生物の生息・生育環境を適切に維持管理するとともに、都市との機能分担や交流・連携を促進する。

このような国土管理の取組は、農山漁村において地域資源と再生可能エネルギーを持続的に獲得する仕組みを構築することにもつながり、これにより、地域経済の活性化や災害リスクの低減、さらには災害時における被災地への食料供給等にも貢献することが期待される。

農地と宅地が混在する地域においては、地域住民の意向に配慮しつつ、農村地域の特性に応じた良好な生産及び生活環境の一体的な形成を進め、農業生産活動と地域住民の生活環境が調和するよう、地域の実情に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。さらに、大規模太陽光発電施設等の再生可能エネルギー関連施設の設置に際しては、周辺の土地利用状況や自然環境、景観、防災等に特に配慮する。

ウ 自然維持地域

高い価値を有する原生的な自然地域、野生生物の重要な生息・生育地及びすぐれた自然の風景地等、自然環境を保全、維持すべき地域については、都市や農山漁村を含めた生態系ネットワークの中核的な役割を果たすことから、野生生物の生息・生育空間の適切な配置や連続性を確保し、これにより気候変動に順応性の高い生態系の確保を図りつつ、自然環境が劣化している場合は再生などにより、適正に保全する。その際、外来生物の侵入や鳥獣被害等の防止に努めるとともに、自然環境データの整備等を総合的に図る。また、適正な管理の下で、自然の特性を踏まえつつ自然体験・学習等の自然とのふれあいの場としての利用を図るなど、都市や農山漁村との適切な関係の構築を通じて、生物多様性に関する取組を社会に浸透させ、自然環境の保全・再生・活用を進める。

(3) 利用区分別の国土利用の基本方向

利用区分別の国土利用の基本方向は以下のとおりとする。なお、各利用区分を個別にとらえるだけでなく、相互の関連性にも十分留意する必要がある。

ア 農地については、国の内外における農産物の長期的な需給動向を考慮し、農地の整備等を進め、食料の安定供給に不可欠な優良農地の確保を図る。また、不断の良好な管理を通じて国土保全や自然環境保全等の農業の有する多面的機能の維持・発揮を図るとともに、環境への負荷の低減に配慮した農業生産の推進を図る。その際、農業生産の効率を高め、安定した農業の担い手を確保するため、農地の大区画化等や農地中間管理機構の活用による農地利用の集積・集約を推進しつつ、担い手に集中する水路等の管理を地域で支える。中山間地域などの条件不利地域では、地域ぐるみの農地等の管理に加え、他の地域の担い手が農地管理を行う「通い耕作」といった営農形態や都市農村交流など地域間の連携による管理も推進する。市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成の観点からも、計画的な保全と利用を図る。

イ 森林については、温室効果ガス吸収源対策、生物多様性保全への対応、国内外の木材の需給動向等を踏まえ、国土の保全、水源の涵養等に重要な役割を果たす森林の整備・保全を図る。その際、施業や経営の委託等を含め、所有者の責任で適切な森林の整備・保全を図るとともに、条件不利地等においては、公的な関与による整備・保全を推進する。さらに、企業等多様な主体による整備・保全についても推進する。

また、戦後に植林した森林が本格的な利用期を迎えていることから、この機会を捉え、将来にわたり森林がその多面的機能を発揮できるよう、国産材の利用拡大等を通じた森林資源の循環利用や、森林の整備・保全を推進する。

都市及びその周辺の森林については、良好な生活環境を確保するため、積極的に緑地としての保全・整備を図るとともに、農山漁村集落周辺の森林については、地域社会の活性化に加え多様な国民的要請に配慮しつつ、適正な利用を図る。さらに、原始的な森林や希少な野生生物が生息・生育する森林等自然環境の保全を図るべき森林については、その適正な維持・管理を図る。

ウ 原野等のうち、湿原、草原など野生生物の生息・生育地等貴重な自然環境を形成しているものについては、生態系及び景観の維持等の観点から保全を基本とし、劣化している場合は再生を図る。その他の原野及び採草放牧地については、地域の自然環境を形成する機能に十分配慮しつつ、適正な利用を図る。

エ 水面・河川・水路については、地域における安全性向上のための河川等の

適切な管理、より安定した水供給のための水資源開発、水力電源開発、農業用排水施設の整備等に要する用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新や水面の適正な利用を通じて、既存用地の持続的な利用を図る。また、水系は生態系ネットワークの重要な基軸となっていることを踏まえ、これらの整備に当たっては、河川の土砂供給や栄養塩類の循環、水質汚濁負荷など、流域の特性に応じた健全な水循環の維持又は回復等を通じ、自然環境の保全・再生に配慮するとともに、自然の水質浄化作用、野生生物の多様な生息・生育環境、魅力ある水辺空間、都市における貴重なオープンスペース及び熱環境改善等多様な機能の維持・向上を図る。

オ 道路のうち、一般道路については、地域間の対流を促進するとともに、災害時における輸送の多重性・代替性を確保し、国土の有効利用及び安全・安心な生活・生産基盤の整備を進めるため、必要な用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じて、既存用地の有効利用を図る。一般道路の整備に当たっては、道路の安全性、快適性及び防災機能の向上に配慮する。また、環境の保全に十分配慮することとし、特に市街地においては、道路緑化の推進等により、良好な沿道環境の保全・創造に努める。

農道及び林道については、農林業の生産性向上並びに農地及び森林の適正な管理を図るため、必要な用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じて既存用地の持続的な利用を図る。農道及び林道の整備に当たっては、自然環境の保全に十分配慮する。

カ 住宅地については、人口減少社会に対応した秩序ある市街地形成や豊かな住生活の実現の観点から、住宅周辺的生活関連施設の整備を計画的に進めながら、耐震・環境性能を含めた住宅ストックの質の向上を図り、良好な居住環境を形成する。その際、地域の事情を踏まえつつ、都市の集約化に向けて居住を中心部や生活拠点等に誘導したり、災害リスクの高い地域での整備を抑制する。住宅地の整備に際しては、世帯数が計画期間中に減少に転じると見込まれるため、土地利用の高度化、低・未利用地や空き家の有効利用及び既存住宅ストックの有効活用を優先し、自然的土地利用等からの転換は抑制しつつ、必要な用地を確保する。

キ 工業用地については、グローバル化や情報化の進展等にとともなう工場の立地動向、産業・物流インフラの整備状況及び地域産業活性化の動向等を踏まえ、環境の保全等に配慮しつつ、必要な用地の確保を図る。また、工場移転や業種転換等にともなう生ずる工場跡地については、土壌汚染調査や対策を講じるとともに、良好な都市環境の整備等のため、有効利用を図る。さら

に、工場内の緑地、水域やビオトープ等が希少な植物や水生生物等の生育・生息環境となっている場合もあるため、その保全に配慮するとともに、企業等による自主的な取組を促進させる仕組みを検討する。

ク その他の宅地については、市街地の再開発等による土地利用の高度化、都市の集約化に向けた諸施設の中心部や生活拠点等への集約、災害リスクの高い地域への立地抑制及び良好な環境の形成に配慮しつつ、事務所・店舗用地について、経済のソフト化・サービス化の進展等に対応して、必要な用地の確保を図る。また、郊外の大規模集客施設については、都市構造への広域的な影響や地域の合意形成、地域の景観との調和を踏まえた適正な立地を図る。公共施設については、建て替え等の機会を捉え、地域の災害リスクに十分配慮しつつ、中心部等での立地を促進させることにより、災害時の機能を確保するとともに、安全な地域への市街地の集約化を促進させる。

ケ 以上のほか、文教施設、公園緑地、交通施設、環境衛生施設及び厚生福祉施設等の公用・公共用施設の用地については、国民生活上の重要性とニーズの多様化を踏まえ、環境の保全に配慮して、必要な用地の確保を図る。また、施設の整備に当たっては、耐災性の確保と災害時における施設の活用に配慮するとともに、施設の拡散を防ぐ観点から空き屋・空店舗の再生利用や街なか立地に配慮する。

コ 低・未利用地のうち、工場跡地等、都市の低・未利用地は、居住用地や事業用地等として再利用を図るほか、再開発用地や公共用施設用地、避難地等の防災用地、自然再生のためのオープンスペース等、居住環境の向上や地域の活性化に資する観点から積極的な活用を図る。農山漁村の耕作放棄地は、作付・再生可能なものについては所有者等による適切な管理に加え、多様な主体の直接的・間接的な参加の促進などにより、農地としての活用を積極的に図る。再生困難な荒廃農地については、それぞれの地域の状況に応じて森林等新たな生産の場としての活用や、自然環境の再生を含め農地以外への転換を推進する。

また、ゴルフ場やスキー場等の比較的大規模な跡地は、森林への転換を進めるだけでなく、周辺の自然環境や景観等への影響や災害リスク、地形等へ配慮しつつ、有効利用を図る。その際、地方公共団体における条例の制定や行政指導方針の周知などを通じて、近隣地域住民の生活環境と調和するよう、用途や撤退時の対応等を含め地域の実情に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

サ 沿岸域については、漁業、海上交通、レクリエーション等各種利用への多様な期待があることから、自然的・地域的特性及び経済的・社会的動向を踏まえ、海域と陸域との一体性に配慮しつつ、長期的視点に立った総合的利用を図る。この場合、環境の保全と国民に開放された親水空間としての適正な利用や津波・高潮等の災害リスクに配慮する。

また、沿岸域は、陸域と海域の相互作用により特有の生物多様性が育まれているため、多様な藻場・干潟、サンゴ礁などを含む浅海域や自然海岸の生物多様性の保全・再生により、沿岸域の有する生物多様性の確保を図る。生態系及び景観の保全・再生や漂着ゴミ対策、汚濁負荷対策を図るとともに、国土の保全と安全性の向上に資するため、海岸の保全を進める。

2. 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要

(1) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

ア 計画の基準年次は平成 24 年とし、目標年次は、平成 37 年とする。

イ 国土の利用に関して基礎的な前提となる人口と一般世帯数については、平成 37 年において、それぞれおよそ 1 億****万人、およそ****万世帯と想定する。

ウ 国土の利用区分は、農地、森林、宅地等の地目別区分及び市街地（国勢調査の定義による「人口集中地区」）とする。

エ 国土の利用区分ごとの規模の目標については、将来人口や各種計画等を前提とし、利用区分別の現況と変化についての調査に基づき、利用区分別に必要な土地面積を予測し、土地利用の実態との調整を行い、定めるものとする。

オ 国土の利用の基本構想に基づく平成 37 年の利用区分ごとの規模の目標は、次表のとおりである。これらの数値については、今後の経済社会の不確定さなどにかんがみ、弾力的に理解されるべき性格のものである。

表 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

(単位：万 ha, %)

	平成 24 年	平成 37 年	構 成 比	
			24 年	37 年
農 地				
森 林				
原 野 等				
水面・河川・水路				
道 路				
宅 地				
住宅地				
工業用地				
その他の宅地				
そ の 他				
合 計				
市 街 地			—	—

注(1) 平成 24 年の地目別区分は、国土交通省調べによる。

(2) 道路は、一般道路並びに農道及び林道である。

(3) 市街地は、「国勢調査」の定義による人口集中地区である。

平成 24 年欄の市街地面積は、平成 22 年の国勢調査による人口集中地区の面積である。

(2) 地域別の概要

ア 地域別の利用区分ごとの規模の目標を定めるに当たっては、土地、水、自然などの国土資源の有限性を踏まえ、地域の個性や多様性を活かしつつ、必要な基礎条件を整備し、国土全体の調和ある有効利用とともに環境の保全が図られるよう、適切に対処しなければならない。

イ 地域の区分は、三大都市圏（埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、京都、大阪、兵庫及び奈良の11都府県をいう。）及び地方圏（三大都市圏以外の36道県をいう。）とする。

（注） 地域の区分については、三大都市圏は、東京都区部、名古屋市及び大阪市・京都市・神戸市を中心とする圏域の広がりとの関連でとらえることのできる土地利用の動向等を考慮して、都道府県を単位として区分した。地方圏は、それ以外の道県とした。

ウ 計画の目標年次、基準年次、国土の利用区分及び利用区分ごとの規模の目標を定める方法は、(1)に準ずるものとする。平成37年における三大都市圏の人口はおよそ****万人程度、地方圏の人口はおよそ****万人程度を前提とする。

エ 平成37年における国土の利用区分ごとの規模の目標の地域別の概要は、次のとおりである。

(ア) 農地については、効率的な利用と生産性の向上に努めることにより、国内の農業生産力の維持強化を図ることとし、三大都市圏においては**万ha、地方圏においては**万ha程度となる。

(イ) 森林については、適切な整備・保全を図ることとし、三大都市圏においては**万ha、地方圏においては**万ha程度となる。

(ウ) 原野等については、地方圏において**万ha程度となる。

(エ) 水面・河川・水路については、三大都市圏において**万ha、地方圏において**万ha程度となる。

(オ) 道路については、三大都市圏において**万ha、地方圏において**万ha程度となる。

(カ) 宅地のうち、住宅地は、我が国の世帯数の伸びが計画期間中に減少に転じること、中古住宅や空き家の利活用が進むことを想定し、三大都市圏において**万ha、地方圏において**万ha程度となる。

工業用地については、三大都市圏において**万ha、地方圏において**万ha程度となる。

その他の宅地については、三大都市圏において**万ha、地方圏におい

て**万 ha 程度となる。

(キ) その他については、三大都市圏において**万 ha、地方圏において**万 ha 程度となる。

(ク) 市街地（人口集中地区）の面積については、人口減少となるものの人口密度は一定程度保たれると想定することから、三大都市圏において**万 ha、地方圏において**万 ha 程度となる。

(ケ) 上記利用区分別の規模の目標については、ウで前提とした両圏別の人口に関して、なお変動があることも予想されるので、流動的な要素があることに留意しておく必要がある。

3. 2. に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

国土の利用は、本計画に基づき、公共の福祉を優先させるとともに、地域をとりまく自然や社会、経済、文化的条件などを踏まえて総合的かつ計画的な利用を図る必要がある。このため、土地の所有者は、良好な土地管理と有効な土地利用に努めるとともに、国等は、各種の規制措置、誘導措置等を通じた総合的な対策を実施する。なお、本計画は、国、地方公共団体等の公的主体に加え、地域住民や民間企業、NPO、学術研究者等の多様な主体の活動により実現される。以下に掲げる措置は、それら多様な主体の参画と、各主体間の適切な役割分担に基づき実施されるものである。

(1) 土地利用関連法制等の適切な運用

国土利用計画法及びこれに関連する土地利用関係法の適切な運用及び、本計画、国土利用計画都道府県計画、同市町村計画等、土地利用に関する計画を基本として、土地利用の計画的な調整を推進し、適正な土地利用の確保と国土資源の適切な管理を図る。特に、土地利用基本計画を活用し、地域が主体となった土地利用を推進するため基礎自治体である市町村の意向を十分に踏まえるとともに、土地利用の影響の広域性を踏まえた地方公共団体等、関係機関相互間の適切な調整を図ることにより、都道府県の土地利用の総合調整を積極的に行う。

これらの取組を支援するため、国は、地域の土地利用のあり方の検討に資する基礎的情報等を提供する。

(2) 国土の安全性の確保

ア 国土の保全と安全性の確保のため、自然災害への対応として、流域内の土地利用との調和、生態系の有する多様な機能の活用などにも配慮した治水施設等の整備を通じ、安全な国土利用への誘導を図るとともに、国土保全施設の整備と維持管理を推進する。安全な地域への居住等の誘導に向け、災害リスクの高い地域の把握、公表を積極的に行うとともに、地域の実情等を踏まえつつ、安全な地域での公共施設等の立地による誘導や、法に基づいた土地利用制限を行う規制区域の指定を促進する。また、主体的な避難を促進する観点から、ハザードマップの作成、配布や防災教育の体系的な実施、避難訓練等を推進する。

また、渇水に備えるためにも、水の効率的な利用と有効利用、水インフラ

(河川管理施設、水力発電施設、農業水利施設、工業用水道施設、水道施設、下水道施設等)の適切な維持管理・更新や安定した水資源の確保のための総合的な対策を推進する。

イ 森林の持つ国土保全と安全性の確保に果たす機能の向上を図るため、適切な保育、間伐等の森林整備を推進するとともに、山地災害の発生の危険性が高い地区の的確な把握に努め、保安林の適切な指定・管理や治山施設の整備等を推進する。その際、流域保全の観点からの関係機関との連携や地域における避難体制の整備などのソフト対策との連携を通じた効果的な事業の実施を図る。

ウ 中枢管理機能やライフライン等の安全性を高めるため、代替機能や各種データ等のバックアップ体制の整備等を推進するとともに、基幹的交通、エネルギー供給拠点、電力供給ネットワーク、通信ネットワーク及び上下水道等の多重性・代替性の確保を図る。また、日本海側と太平洋側の連携等を進めることにより、国土レベルでの多重性・代替性を確保する。

エ 都市における安全性を高めるため、市街地等において、地下空間に対する河川や内水の氾濫防止対策、津波による甚大な被害が想定される地域における拠点市街地等の整備、公園・街路等の活用による避難地・避難路の整備、住宅・建築物の耐震化、災害時の業務継続に必要なエネルギーの自立化・多重化、及び道路における無電柱化等の対策を進める。

(3) 持続可能な国土の管理

ア 都市の集約化に向け、行政、医療・介護、福祉、商業等の都市機能や居住の都市中心部や生活拠点等への誘導などを推進する。また、高齢者等の移動手段が確保されたまちづくりを進めるとともに、公共交通機関の再生・活性化等によるネットワークの整備を行う。農山漁村においては、「小さな拠点」の形成を推進するため、日常生活に不可欠な施設等を歩いて動ける範囲に集め、周辺地域と公共交通などのネットワークでつなぐ取組を進める。

イ 食料の安定供給に不可欠な農用地を確保するとともに国土保全等の多面的機能を発揮させるため、農業の担い手による営農等の効率化に向けて農地中間管理機構や農業生産基盤整備等を活用した農地利用の集積・集約を進めつ

つ、担い手に集中する水路等の管理を地域で支える。また、利用度の低い農地について、農業生産法人以外の法人のリース方式による農業参入や、不作付地の解消、裏作作付の積極的拡大等、有効利用を図るために必要な措置を講ずる。さらに、農業の雇用促進と6次産業化などの高付加価値化を進めるため、ファンド等による支援を行う。

ウ 持続可能な森林管理のため、CLT（直交集成板）等の新たな木材製品の普及による木材需要の創出、施業集約化の加速化や地域に応じた路網整備等による国産材の安定的・効率的な供給体制の構築、森林の適切な整備・保全等を通じ、林業の成長産業化を図る。

エ 健全な水循環の維持又は回復のため、関係者の連携による流域の総合的かつ一体的な管理、貯留・涵養機能の維持及び向上、安定した水供給・排水の確保、持続可能な地下水の保全と利用の促進、地球温暖化に伴う気候変動への対応、水環境の改善等の施策を総合的かつ一体的に進める。

オ 海岸の保全を図るため、海岸侵食対策や下流への土砂供給など山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の取組の推進等を通じて、土砂の移動等により形成される美しい山河や白砂青松の海岸の保全・再生を図る。加えて、土砂採取に当たっては、環境・景観保全や経済社会活動などに配慮しつつ適切に行う。

カ 歴史的風土の保存を図るため開発行為等の規制を行うとともに、美しく魅力あるまちなみ景観や水辺空間の保全、再生、創出、地域の歴史や文化に根ざし自然環境と調和した良好な景観の維持・形成を図る。

（4）環境の保全・再生と生物多様性の確保

ア 高い価値を有する原生的な自然については、公有地化や厳格な行為規制等により厳正な保全を図る。野生生物の生息・生育、自然景観、希少性等の観点からみて優れている自然については、行為規制等により適正な保全を図る。二次的自然については、適切な農林水産業活動、民間・NPO等による保全活動の促進や支援の仕組みづくり、必要な施設の整備等を通じて自然環境の維持・形成を図る。自然が劣化・減少した地域については、自然の再生・創出により質的向上や量的確保を図る。

イ 国土には希少種等を含む様々な野生生物が生息・生育していることも踏まえ、原生的な自然環境だけでなく、農用地、荒廃農地等においても希少種等の野生生物に配慮した土地利用を推進するとともに、工場緑地等において企業等による自主的な取組を促進させる仕組みを検討する。

ウ 森・里・川・海の連環による生態系ネットワークの形成のため、流域レベルや地域レベルなど空間的なまとまりやつながりに着目した生態系の保全・再生を進める。また、生物多様性に関する新たな知見やフィールド検証等を踏まえて、人口減少に伴い利用されなくなった土地等についても自然再生等により活用する。これらを含めた全国、広域圏、都道府県、市町村など様々な空間レベルにおける生態系ネットワークの形成に関する計画を段階的・有機的に形づくることで、国土全体の生態系ネットワークの形成へつなげる。

エ 自然環境及び生物多様性に関しては、気候変動による影響を念頭に保全を進めるため、生態系や種の分布等の変化の状況をよりの確に把握するためのモニタリングや、国民の生命や生活の基盤となる生物多様性及び生態系サービスへの影響を把握するための調査・研究を推進する。

オ 野生鳥獣による被害防止のため、侵入防止柵等の整備や鳥獣の保護・管理を行う人材育成等を推進する。また、侵略的外来種の定着、拡大を防ぐため、完全排除を基本としつつ、防除手法等の開発に努め、その他防除に必要な調査研究を行う。

カ ヒートアイランド現象や地球温暖化等への対策を加速させるため、複数施設等への効率的なエネルギーの供給、太陽光、バイオマス等の再生可能エネルギーの面的導入、都市における緑地・水面等の効率的な配置など環境負荷の小さな土地利用を図る。また、森林整備等の森林吸収源対策の着実な実施に取り組む。さらに、公共交通機関の整備・利用促進や円滑な交通体系の構築、低炭素型物流体系の形成などを進める。

キ 国民の健康の保護のため、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音等に対して引き続き対策を行う。特に、閉鎖性水域に流入する流域において、水質保全に資するよう、生活排水や工場・事業場排水等の点源負荷及び市街地、農地等か

らの面源負荷の削減対策に努めるなど、水環境への負荷を低減し、健全な水循環の構築を図る。

ク 循環型社会の形成に向け、廃棄物の発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）を一層進めるとともに、発生した廃棄物の適正な処理を行うための広域的・総合的なシステムを形成するため、環境の保全に十分配慮しつつ、必要な用地の確保を図る。また、廃棄物の不法投棄等の不適正処理の防止と適切かつ迅速な原状回復に努める。

（5）土地の有効利用の促進

ア 市街地における低・未利用地及び空き家等を含む既存住宅ストック等の有効利用のため、居住環境の整備を推進するとともに、空き家の除去・改修に対する支援の充実や所有者と入居希望者のマッチング、住宅の長寿命化及び中古住宅の市場整備等を推進する。

イ 道路については、公共・公益施設の共同溝への収容や無電柱化により、道路空間の有効利用を図るとともに、道路緑化等の推進による、良好な道路景観の形成を図る。

また、工業用地については、高度情報通信インフラ、研究開発インフラ、産業・物流インフラ等の戦略的かつ総合的な整備を促進することにより、グローバル化への対応や産業の高付加価値化等を図るとともに、質の高い低コストの工業用地の整備を計画的に進める。その際、地域社会との調和及び公害防止の充実を図る。また、既存の工業団地のうち未分譲のもの等の有効利用を促進する。

ウ 都市への人口移動が進む中で、地方を中心に、今後も所有者の所在の把握が難しい土地が増加することが想定され、土地の円滑な利活用に支障を来す恐れもあるため、その増加の防止や円滑な利活用等に向けた現場の対応を支援するための方策を総合的に検討する。

（6）土地利用の転換の適正化

ア 土地利用の転換を図る場合には、その転換の不可逆性及び影響の大きさに十分留意した上で、人口及び産業の動向、周辺の土地利用の状況、社会資本の整備状況その他の自然的・社会的条件を勘案して適正に行うこととする。

また、転換途上であっても、これらの条件の変化を勘案して必要があるときは、速やかに計画の見直し等の適切な措置を講ずる。特に、人口減少下にも関わらず農林地等から都市的土地利用への転換が依然として続いている一方、都市の低・未利用地や空き家等が増加していることにかんがみ、これらの有効活用を通じて、自然的土地利用等の転換を抑制する。

イ 大規模な土地利用の転換については、その影響が広範であるため、周辺地域も含めて事前に十分な調査を行い、国土の保全と安全性の確保、環境の保全等に配慮しつつ、適正な土地利用を図る。また、地域住民の意向等地域の実情を踏まえるとともに、市町村の基本構想などの地域づくりの総合的な計画、公共用施設の整備や公共サービスの供給計画等との整合を図る。

ウ 農地と宅地が無秩序に混在する地域においては、必要な土地利用のまとまりを確保することなどにより、農地や宅地等相互の土地利用の調和を図る。また、土地利用規制の観点からみて無秩序な施設立地等の問題が生じている地域において、土地利用関連制度の的確な運用等を通じ、地域の環境を保全しつつ地域の実情に応じた総合的かつ計画的な土地利用を図る。

(7) 国土に関する調査の推進

国土の科学的かつ総合的な把握を一層充実するため、国土情報整備調査、国土調査、法人土地・建物基本調査及び自然環境保全基礎調査等国土に関する基礎的な調査を推進するとともに、その総合的な利用を図る。

特に、地籍整備の実施による土地境界の明確化は、事前防災や被災後の復旧・復興の迅速化を始めとして、土地取引、民間開発・国土基盤整備の円滑化等に大きく貢献し、極めて重要な取組である。地籍調査の実施主体である市町村等は、十箇年の目標事業量に基づく毎年度の事業計画に従って地籍調査を行っており、国は、市町村への財政支援等を通じ、地籍調査の計画的な実施を促進する。これに加えて、南海トラフ地震等の被災想定地域における地籍整備を重点的に実施するほか、山村部では世代交代の際に境界情報が十分に継承されないことなどを背景に境界確認に必要な情報が喪失しつつあるため、山村部における地籍整備の効率的な実施等に取り組む。

また、希少種を始めとする生物の分布情報は、自然環境を保全・再生する国土利用の促進において重要な情報であるため、様々な主体による調査結果を集約することなどにより、分布情報等の整備を図る。

さらに、国民による国土への理解を促し、計画の総合性及び実効性を高めるため、調査結果の普及及び啓発を図る。

(8) 計画の効果的な推進

計画の推進等に当たっては、各種の指標等を活用し、国土利用をとりまく状況や国土利用の現況等の変化及びこれらの分析を通じて計画推進上の課題を把握し、計画がその目的を達するよう効果的な施策を講じる。

(9) 国土の国民的経営の推進

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、所有者、地域住民、企業、NPO、行政、他地域の住民など多様な主体の森林づくり活動、農地の保全管理活動への参加、地元農産品や地域材製品の購入、緑化活動に対する寄付等、様々な方法により国土の適切な管理に参画する、「国土の国民的経営」の取組を推進する。