

国土形成計画（全国計画）（平成27年8月14日閣議決定） 抜粋

※ 人口減少下の国土の管理・利用に関しては幅広く関係する記載があるが、ここでは「国民の参加による国土管理」（複合的な施策・選択的国土利用・多様な主体による国土の国民的経営を中心）に関する箇所を抜粋。

第1部 計画の基本的考え方

第3章 国土の基本構想実現のための具体的方向性

第2節 安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤

（2）国土の適切な管理による安全・安心で持続可能な国土の形成

我が国は、変化に富んだ豊かな自然に恵まれている一方、地震や台風を始めとする自然災害を受けやすく、このような条件の下に、人と自然との関係やそれを支える国土が構築されてきた。その中で、自然の恵みを持続的に享受する知恵や自然の脅威を避け暮らしの安全を図る知恵が育まれ、これらが生産や生活様式として織り込まれることで、地域の文化として個性を形づくり、継承されてきた。現在の多様性に富む国土は、先人の努力の積み重ねの結果であり、これを次世代に継承するため、都市や農山漁村等多様な地域に人が住み、時代の変化に応じた人と自然との新たなかかわり方を模索しつつ、安全・安心で持続可能な国土を形成する必要がある。

④国民の参加による国土管理

今後、人口減少や財政制約が継続する中で、すべての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難になることが想定される。人為的な管理がなされた土地は、放棄されれば自然に戻らず荒廃する可能性もあるため、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。

（複合的な効果をもたらす施策の推進による国土管理）

国土の適切な管理は、国土保全や生物多様性の保全、健全な水循環の維持又は回復等を通じて、自然との共生や防災・減災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。人口減少下においても国土の適切な管理を続けていくためには、このような複合的な効果をもたらす施策を積極的に進めていくことが重要である。

例えば、治水対策のための遊水地整備に伴う湿地等の再生により、自然と調和した防

災・減災が実現されている。また、森林の適切な整備及び保全により、国土の保全や水源の涵養に加えて良好な景観を形成するなど、持続的な国土資源の管理と地域の豊かな暮らしを実現させる取組もみられる。さらに、災害リスクのより少ない低・未利用地等に生活サービス機能や居住を誘導するため、災害リスクに関する情報提供を積極的に行うとともに、公共施設の更新の機会をとらえ、そのような地域への移転を進めるなど、土地の有効利用と防災・減災を両立する取組も重要である。

（人口減少等に伴う開発圧力低下の機会をとらえた国土の選択的利用）

人口減少や産業構造の変化により開発圧力が低下することは、国土利用の選択肢が広がり、より安全で快適かつ持続可能な国土を形成する好機をとらえることもできる。例えば、市街地については、都市のコンパクト化により、拠点となる地域における生活の利便性の向上を図る。一方、人口減少、高齢化等により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等の土地については、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、希少な野生生物の生息地等としての保全の促進等、新たな用途を見いだすとともに、美しい景観の創出や生物多様性の確保を図る。また、災害上危険な土地については地域の事情も踏まえつつ、その程度に応じて土地利用を制限するという取組等を進めることにより、地域の安全性の向上を図る。

地域の事情や土地の条件を踏まえながら、管理コストを低減させる工夫とともに新たな用途を見いだすことで、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し、必要な取組を進めていく。

（多様な主体による国土の国民的経営）

このような取組は、地域を取り巻く自然や歴史、文化、経済環境等を踏まえ、地域の発意と合意形成を基礎として実現される。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のあり方等について検討し、地域のビジョンを確立することが重要である。国は、そのような地域の取組を基本としつつ、防災や環境、国土管理等の観点から必要な情報を提供するとともに都道府県とも協力して広域的な観点から調整を行うなどの役割を果たすことにより、地域の取組を支援する。

また、国土管理の担い手は、地域住民に加え、移住者や都市住民等域外の人々や企業、NPO等多様化している地域もみられ、人口減少下における適切な国土管理を実現するためには、このような動きを一層、推進する必要がある。このため、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、農林水産資源等国土の恵みを受取る都市住民等国民各層の参画を進める。その際、農地の保全活動や森林づくり等直接的な国土管理への参加のみならず、地域産品の購入やグリーンツーリズム、ブルーツーリズム等への参加、国土管理に貢献する寄付、投資等様々な取組を

推進する。

人口減少下においては、このように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。

第2部 分野別施策の基本的方向

第7章 国土資源及び海域の利用と保全に関する基本的な施策

第5節 国民の参加による国土管理

急激な人口減少に伴い、今後、地域社会の維持が困難となる集落や無居住化する地域が拡大し、これらの地域が担ってきた国土の管理が困難となるおそれがある。このため、人口減少下における国土の適切な管理のあり方を構築し、持続可能で豊かな地域社会を次世代に引き継ぐことが急務となっている。

(1) 人口減少下における国土の適切な管理

(「複合的な施策」、「選択的な国土利用」の推進における国、地域の役割)

人口減少下でも国土の適切な管理を続けるためには、自然との共生、防災・減災、持続可能な地域資源の供給等、複合的な効果を発揮する施策を積極的に推進する必要がある。また、人口減少等にともなう開発圧力の低下の機会をとらえ、より安全で快適かつ持続可能な国土利用を選択することも重要である。

これらは、

- ・土地利用に当たって複合的な用途を見いだしたり、土地の管理コストを軽減したりすることで土地の利用価値を高めていく点
- ・その実現に自然の力を活用し、自然と共生することで、そのような取組を持続可能な形とする点
- ・土地の有効利用や国土の適切な管理を通じて地域の持続可能で豊かな暮らしに貢献する点

に特徴がある。

このような取組は、地域の自然、社会、経済環境等を踏まえ、地域の発意と合意形成により実現されることから、地域の状況を熟知している市町村が中心となり、自らの地域の将来や土地利用のあり方を考え、地域の住民、団体等との協働により、土地利用を選択していくことが望ましい。都道府県は、広域的な見地から地域のあり方を検討し、産業、交通、防災、環境保全等分野ごとの施策の方向性や、土地利用の用途の方向性を示すことが期待される。土地利用転換を伴うこれらの取組は、数十年の長期を要する場

合も多いことから、計画期間を超えた長期的な見通しの上に地域の合意形成を進めるなど、長期の視点から取り組むことが重要である。

土地利用の検討に当たっては、以下の観点についても考慮する必要がある。

- ・土地の持つ多様な機能が発揮できるよう防災、自然共生、国土管理等複数の観点から総合的に検討を行うこと
- ・持続可能性の観点から、短期の経済合理性のみならず、より長期の視点からの合理性を追求すること
- ・都道府県等による広域的な見地からの調整の結果も踏まえるなど広域的な整合性を保つこと

国は、このような地域の取組を支援するため、地域の土地利用のあり方の検討に資する防災、自然共生、国土管理等に関するわかりやすい情報提供を行うとともに、地域の選択を土地利用計画等に反映させる仕組みを整備する。また、土地の所有者が、所有地の良好な管理と有効利用に努めることを基本としつつ、所有者が管理、利用できない場合や所有者の所在の把握が難しい場合には、所有者以外の者の管理及び利用を促進するなど、「所有から利用へ」の観点に立った方策を検討する。

（持続的な国土管理に向けた地域の取組の推進）

都市、農山漁村等、様々な地域に人が住み続け、多様な文化を生み出し、継承するためには、自然と共生し国土資源を持続的に利活用することが不可欠であり、また、防災・減災に配慮した安全な土地利用も持続可能な社会の基本である。人口減少社会においても、「複合的な施策の推進」、「選択的な国土利用」等の創意工夫により、国土を適切に管理し、住み慣れた場所に住み続けられる国土づくりを進める。その際、地域において絶えざるイノベーションにより、時代のニーズに合った産物やサービスを生み出すなど、持続的な国土管理の活動を地域経済に組み込むことにより、経済面での持続可能性を確保することも重要である。さらに、このような地域での持続可能な取組の積み重ねが、生物多様性の確保、地球温暖化の緩和等、グローバルな課題の解決にも貢献するとの視点から地域の活動に意味を見いだすとともに、そのような活動を海外を含めて積極的に発信する取組を進める。

（２）多様な主体による国土の国民的経営

人口減少下における国土の適切な管理を実現するためには、地域に人が住み続けることによる地域自らの管理を基本としつつ、公による管理と合わせ、良好な国土の便益を享受する国民各層の国土管理への参画を進めることが一層重要となる。

農地、森林等の国土の適切な管理は、国土保全や食料、水、森林資源の安定供給のみならず、生物多様性の保全、美しい景観、地域の文化等の保全及び創出、郷土愛や地域

のアイデンティティの再構築、これらを通じた地域の人材育成・確保等、多くの社会的便益をもたらす。また、その恩恵は当該地域のみならず、都市も含め、広く国土全体に及ぶことも多い。このため、農地、森林等が国土全体に果たす役割について国民全体の理解を基礎に、都市住民、NPO、企業等、多様な主体の国土管理への参画を進める「国土の国民的経営」を推進する。

（地域のニーズの情報発信と中間支援組織の育成）

従来の農業や林業経営とは異なるノウハウや人材を持つ企業、NPO等新しい主体が農地、森林等を活用した事業を展開することで、高い効果や新しい価値を見いだすことが期待できる。一方、これらの団体にとっては、地域のニーズ等に関する詳細な情報を入手しづらいこともあることから、地域の関係機関や行政が積極的に情報発信するとともに、活動を希望する個人又は団体とニーズのある地域のマッチングを行う中間支援組織を育成する。

（ビジネス的手法への支援の充実）

活動を持続的なものとするためには、ボランティア活動から、ビジネスとして成立する段階にステップアップしていくことも選択肢となる。近年、地域社会の課題解決にビジネスの手法を活かして取り組む試み（ソーシャルビジネス、コミュニティビジネス等）が活発化しており、これらの活動を支援するため、地域資源の認証制度、クラウドファンディングによる資金調達等、地域外の多様な人や組織が、これらの活動を支援する手法の活用を図る。

（多様な参画手法の確立）

国土管理に資する活動への直接的な参加だけでなく、国民一人ひとりが多様な方法で国土の管理に貢献できる手法を開発、普及させていくことも重要である。たとえば、地元の農産物や地場産品の購入、自然資源を保全、活用している地域での余暇活動、自然体験学習等、寄付や環境保全を行っている企業への投資、ボランティアとしての専門知識やノウハウの提供等多様な参画手法を確立する。