

第五次国土利用計画（全国計画）のポイントと推進

国土交通省国土政策局総合計画課国土管理企画室長 藤原 啓志
ふじわら ひろし

1. はじめに

国土利用計画は、国土利用計画法（昭和49年法第92号）に基づき、総合的かつ計画的な国土の利用を図るための基本的な事項について定める計画であり、昨年（平成27(2015)年）8月に国土の利用に関して全国的な見地から必要な基本事項を定める国土利用計画（全国計画）として第五次となる計画が閣議決定された。

同計画は、本格的な人口減少社会、超高齢社会を迎えた今、国土を適切に管理し荒廃を防ぐこと、開発圧力が低減する機会を捉え、自然環境の再生・活用や災害に対する安全な土地利用の推進等を図ることによって、より安全で豊かな国土を実現することが重要な課題であるという認識のもと策定されている。その後、計画の推進に向けた取組も順次進みつつある。

国土利用計画については、本誌2015冬号で前任者より「国土利用計画の歴史と今後の展望」のタイトルで、国土利用計画法の成立経緯や同法の概要、その後の累次の計画の内容の変遷、策定中であった第五次計画の検討状況やその考え方について触れてきた。

本稿では、その後閣議決定された第五次の国土利用計画（全国計画）の内容について、前回と重複する部分もあるが、ポイントを中心に紹介するとともに、同計画の推進に向けた現在の状況について紹介する。

2. 第五次国土利用計画（全国計画）の概要

（1）国土利用計画について

① 国土利用計画で定める事項

国土利用計画は、国土利用計画法に基づき、総合的かつ計画的な国土の利用を図るための基本的な事項について定める計画である。「現在及び将来における国民のための限られた資源」であり、「生活及び生産を通ずる諸活動の共通基盤」である国土について、自然的、社会的、経済的、文化的といったさまざまな条件を十分に考慮しながら、総合的、長期的な観点に立って、公共の福祉の優先、自然環境の保全が図られた国土の有効利用を図ることを目的としており、計画には以下の事項を定めることとされている。

- 一 国土の利用に関する基本構想
- 二 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
- 三 前号に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

② 国土利用計画の計画体系

国土利用計画には、全国の区域について定める計画（全国計画）、都道府県の区域について定める計画（都道府県計画）、市町村の区域について定める計画（市町村計画）がある。都道府県計画、市町村計画は、それぞれ全国計画、都道府県計画を基本として作成する一方、全国計画、都道府県計画は、それぞれ都道府県知事、市町村長の意見を聴いた上で作成することとされており、これによ

り、全国計画・都道府県計画・市町村計画の相互調整が十分に図られるようになっている。

また、国が策定する計画のうち、国土の利用に関するものについては、国土利用計画(全国計画)を基本とすることになっており、国土形成計画(全国計画)と一体として策定される。

(2) 第五次計画策定の背景、経緯

国土利用計画(全国計画)については、平成20(2008)年7月に第四次計画を策定しており、その目標年次は平成29(2017)年としていた。

しかしながら、この間わが国は平成20(2008)年をピークに総人口が減少に転じ、本格的な人口減少社会、超高齢社会に突入した。また、平成23(2011)年の東日本大震災をはじめ、多くの自然災害に見舞われた。このような状況において、国土を適切に管理し荒廃を防ぐこと、開発圧力が低減する機会をとらえ、自然環境の再生・活用や災害に対する安全な土地利用の推進等を図ることによって、より安全で豊かな国土を実現することが重要な課題であるという認識の下、昨年8月に第五次となる国土利用計画(全国計画)が策定された。

計画策定にあたっては、平成26(2014)年9月に開催された第15回国土審議会において設置された計画部会における議論を経て、第五次国土利用計画(全国計画)最終報告がとりまとめられ、国土審議会に報告された後、平成27年7月に開催された第18回国土審議会においておおむね妥当なものと認められた。その後、同年8月14日の閣議において決定されている。

(3) 計画の構成

計画は大きく分けて3部から構成され、「1. 国土の利用に関する基本構想」として、基本方針、地域類型別・利用区分別にそれぞれの国土利用の基本方向、「2. 国土の利用区分に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要」、「3. 2. に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要」が記載されている。

また、本文冒頭と最後には今回新たに「はじめに」、「おわりに」が設けられている。

「はじめに」においては、国土利用計画法の役割の転換として、土地需要を量的に調整する役割から、人口減少下で土地需要が減少する時代においては、国土を適切に管理して荒廃を防ぐという質的向上の役割に転換してきていること、その際に地域主体の取組を促進していくことの重要性など、本計画の意義や役割等を示しつつ、「時代の要請に応え、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」との全体方針を最初に示している。

(4) 国土利用をめぐる基本的条件の変化と本計画が取り組むべき課題

国土利用をめぐる基本的条件の変化とこれを踏まえて本計画が取り組むべき課題として以下の3点をあげている。

① 人口減少による国土管理水準等の低下

我が国の総人口が減少を始め、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、高齢者人口の増加、人口の地域的な偏在が進んでいる。こうした人口動態の変化が国土の利用にも大きな影響を与え、低・未利用地や空き家の増加、離農等による農地の荒廃等が進んでいるほか、今後も所有者の所在の把握が難しい土地の増加が想定され、円滑な土地利用に支障をきたすおそれがある。

こうした問題は、既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おそれがあるため、本格的な人口減少社会における国土の適切な利用と管理のあり方を構築し、国土を荒廃させない取組を進めていくことが重要な課題となる。また、土地の有効利用・高度利用の一層の推進も必要である。

② 自然環境と美しい景観等の悪化

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、荒地地等とな

る可能性がある。これまで人の手が入ることで良好に管理されてきた里地里山等においては自然環境や景観の悪化、野生鳥獣被害の深刻化、一部の侵略的外来種の定着・拡大、さらには自然資源の管理や利活用に係る知恵や技術の喪失等が懸念される。

自然環境については、開発圧力が減少する機会をとらえ、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、経済社会的な観点からもその保全と活用を図ることが重要となる。

③ 災害に対して脆弱な国土

我が国は、災害リスクの高い地域に人口が集中しており、首都直下地震や南海トラフ地震が高い確率で予想され、水害、土砂災害の頻発化・激甚化が懸念されるほか火山災害も頻発するなど、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっており、国民の意識が高まりを見せている。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、中長期の視点から計画的、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である。

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適切な制限や、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。また、従来の防災・減災対策に加え、国土利用においても国土強靱化の取組を進めていくことが必要となっている。

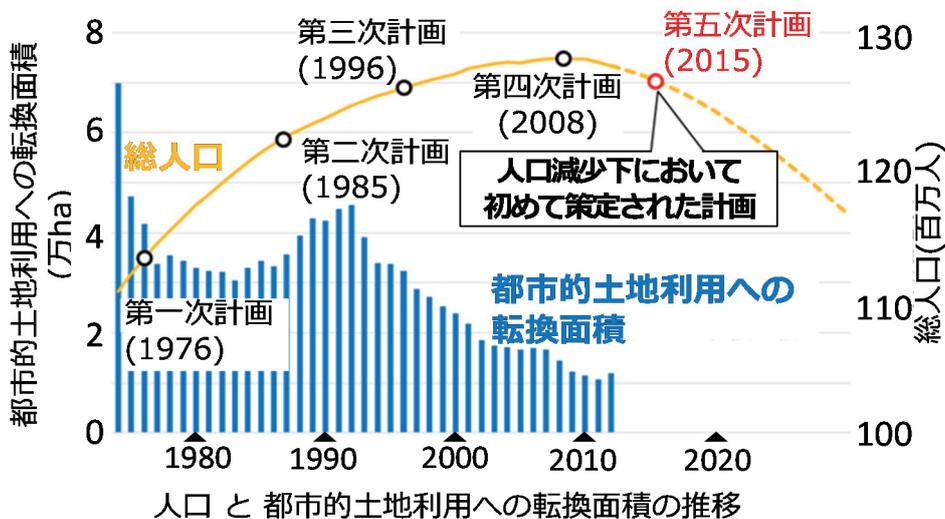
(5) 国土利用の基本方針

(4) で示した課題に取り組むため、本計画では、「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」とし、「適切な国土管理を実現する国土利用」、「自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用」及び「安全・安心を実現する国土利用」の3つを基本方針としている。それぞれに掲げられた事項のうち、主な内容については以下の通り。

○ 適切な国土管理を実現する国土利用

都市的土地利用については、都市のコンパクト化に向けた居住、都市機能等の中心部や生活拠点等への誘導など、農林業的土地利用については、農業の担い手への農地の集積・集約、荒廃農地の発生抑制、国土保全等に重要な役割を果たす森林の整備・保全など、水循環については、健全な水循環の維持又は回復などをそれぞれ図ることとしている。このほか、大規模太陽光発電施設などの

図 人口と都市的土地利用への転換面積の推移



出典 (総人口) 国立社会保障・人口問題研究所等、(都市的土地利用への転換面積) 土地白書

再生可能エネルギー関連施設の設置に際しての周辺の土地利用や自然景観、景観、防災等への配慮、土地利用転換の慎重な配慮の下での計画的な実施、土地の所有者の所在の把握が難しい場合などに所有者以外の者の管理・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の検討等が必要としている。

○ 自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用

自然環境の保全・再生・活用については、優れた自然条件を有している地域等を核とした生態系ネットワークの形成、生物多様性の確保と人間活動の調和を通じた生物多様性の取組の社会への浸透、自然環境の有する多様な機能を活用したグリーンインフラ等の取組の推進による地域の魅力の向上、地域における再生可能な資源・エネルギーの循環的利用などを図ることとしている。このほか、地域の個性ある景観の保全・再生・創出とこれらを活用した魅力ある地域づくり、都市や農山漁村など様々な地域間相互の対流の促進等をあげている。

○ 安全・安心を実現する国土利用

地域の実情等を踏まえ災害リスクの高い地域の土地利用を適切に制限すること、公共施設等を安全な場所に立地させること等を通じ居住を安全な地域に誘導することなどの重要性をあげている。このほか、経済社会上、重要な諸機能の適正な配置やバックアップの推進、交通、エネルギー、ライフライン等の多重性・代替性の確保等、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することとしている。

また、今後、人口減少、高齢化、財政制約等が進行するなかで、基本方針を効率的に実現するために、防災・減災、自然共生、国土管理などの効果を複合的にもたらす「複合的な施策」を推進することとし、さらに、開発圧力が低減する機会をとらえ、土地の履歴や特性を踏まえ、最適な国土利用を選択する「国土の選択的な利用」を推進することとしている。

○ 複合的な施策

例えば、森林の有する多面的機能の発揮に向けた整備と保全により、国土保全や林業の側面のみならず、生物多様性保全や水源涵養機能など複合的な効果を発揮する。遊水地の整備は、自然環境の創出と防災・減災に資する。こうした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。

○ 国土の選択的な利用

例えば、荒廃農地について、それぞれの地域の状況に応じて、管理コストを低減させる工夫とともに農地として再生、植林による森林などの新たな生産の場としての活用、過去に損なわれた湿地などの自然環境の再生、希少野生生物の生息地等としての活用などの選択を行い、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国土

図 国土の選択的利用の例



利用を選択するよう努める。

これらの取組を進めるにあたっては、地域主体の取組の促進が重要となること、また、都市住民や民間企業等多様な主体の参画を進めるとともに、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）がより一層重要となることとしている。

さらに、国土形成計画との連携として、国土形成計画（全国計画）における国土の基本構想である、「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、地域の特性に即した取組による国土の形成は、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、としている。

このほか、国土の利用に当たっては、各土地利用を個別にとらえるだけでなく、複数の用途が複合する土地利用を地域類型とした土地利用の検討が重要であることから、地域類型別の国土利用の

基本方向として、都市、農山漁村及び自然維持地域について国土利用の基本方向を整理している。

（6）利用区分別の国土利用の基本方向と規模の目標

本計画では、農地、森林、宅地等の利用区分ごとに、規模の目標を定めており（表「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標」参照）、今回はじめて宅地面積が増加しない目標を定めている。また、区分ごとの基本方向は下記の通り定めている。

○ 農地

食料の安定供給に不可欠な優良農地の確保、多面的機能を維持・発揮する農地管理、環境負荷の低減、農地の集積・集約、条件不利地域における通い耕作や都市・農村など地域間の対流促進による管理、市街化区域内農地の計画的な保全・利用 等

○ 森林

国土の保全・水源涵養等に重要な役割を果たす森林の整備・保全、国産材の利用拡大等を通じた森林資源の循環利用等の推進、都市・その周辺の

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	455	440	12.0	11.6
森 林	2,506	2,510	66.3	66.4
原 野 等	34	34	0.9	0.9
水 面 ・ 河 川 ・ 水 路	134	135	3.5	3.6
道 路	137	142	3.6	3.8
宅 地	190	190	5.0	5.0
住 宅 地	116	116	3.1	3.1
工 業 用 地	15	15	0.4	0.4
そ の 他 の 宅 地	59	59	1.6	1.6
そ の 他	324	329	8.6	8.7
合 計	3,780	3,780	100.0	100.0
(参考) 人口集中地区 (市街地)	127	121	—	—

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) 平成 24 年欄の人口集中地区面積は、平成 22 年の国勢調査による面積である。

森林の保全・整備、農山漁村集落周辺の森林の適正な利用、自然環境の保全を図るべき森林の維持等

○ 原野等

湿原・草原等の貴重な自然環境を形成している原野の保全・再生、その他の原野及び採草放牧地の地域の自然環境を形成する機能に配慮した適正な利用 等

○ 水面・河川・水路

地域における安全性向上のための河川等の整備・適切な管理、より安定した水供給などに要する用地の確保・既存用地の持続的な利用、健全な水循環の維持・回復を通じた自然環境の保全・再生への配慮、多様な機能の維持・向上 等

○ 道路

一般道路：地域間の対流を促進、災害時における輸送の多重性・代替性を確保、既存用地の有効利用、良好な沿道環境の保全・創造、農道・林道：生産性向上・農地及び森林の適正管理のための用地確保・持続的利用、自然環境保全への配慮 等

○ 住宅地

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、世帯数が計画期間中に減少に転じるため既存住宅ストックの有効利用等を優先し自然的土地利用等からの転換は抑制 等

○ 工業用地

グローバル化等に伴う工場の立地動向・インフラの整備状況・地域産業活性化等の状況等を踏まえた必要な用地確保、工場跡地の有効利用、工場内の緑地・ビオトープ等の保全に配慮 等

○ その他の宅地

土地利用の高度化、都市の集約化、より安全な地域への市街地の集約化、地域の判断を反映した大規模集客施設の適正な立地確保 等

○ その他

公用・公共等施設の用地：国民生活上の重要性和ニーズの多様化を踏まえて環境の保全に配慮等、低・未利用地：各種影響への配慮をしつつ積極的かつ有効に活用等、沿岸域：総合的利用や海岸の保全等を推進等

(7) 以上の達成のために必要な措置

前述の(4)～(6)を受け、「2. (国土の利用区分に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要)に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要」として、以下の①～⑨の項目ごとに必要となる措置の概要が掲げられている。

また、冒頭、これらの措置に関し、次のように記載している。

○ 国土の利用は本計画に基づき、公共の福祉を優先させ、地域をとりまく諸条件を踏まえて総合的・計画的に進める必要があること

○ このため、土地所有者は良好な土地管理と有効な土地利用に努め、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こと

○ 本計画は、国、地方公共団体などの公的主体に加え、地域住民や民間企業、NPO、学術研究者などの多様な主体の活動により実現されることから、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、これらの措置は実施されること

さらに、分野横断的な事項を中心とした記載事例について、該当項目の下に例示する。

① 土地利用関連法制等の適切な運用

・土地利用基本計画を活用し、市町村の意向を十分踏まえた都道府県の土地利用の総合調整の積極的推進

② 国土の保全と安全性の確保

・災害リスクの高い地域の把握・公表や法に基づいた規制区域の指定の促進

③ 持続可能な国土の管理

④ 自然環境の保全・再生・活用と生物多様性の確保

⑤ 土地の有効利用の推進

・所有者の所在の把握が難しい土地の増加の防止や円滑な利活用に向けた現場の対応を支援するための方策の検討

⑥ 土地利用転換の適正化

・都市の低・未利用地や空き家等の有効活用を通じて、自然的土地利用等からの転換を抑制

⑦ 国土に関する調査の推進

・地籍調査の計画的な実施。特に南海トラフ地震

等の想定地域や境界確認に必要な情報が喪失しつつある山村部での重点的実施

⑧ 計画の効果的な推進

・各種指標等を活用し、計画推進上の課題を把握。計画が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

3. 計画の推進に向けて

本計画の最後の「おわりに」において、次の点が挙げられている。

○ 本計画の3つの基本方針を実現するために必要な土地利用の転換には数十年単位の期間を要する場合も多いため、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んでいくことが求められること。

○ 人口減少下でこれらを実現していくためには、土地利用や国土管理の手法等について新たな知見が必要となることが想定されるため、本計画を具体化するための手法や様々な主体の役割等については、計画策定後、さらに検討を進めていくこと。

また、国土利用計画（全国計画）の変更にあたり、国土審議会会長より、計画の実施に当たっては、以下の点について特に留意すべきとされた（平成27年7月30日付、国国土審第17号）。

○ 3つの基本方針の実現に向けて政府一体となって計画の強力な推進を図り、その推進に当たりモニタリングの的確な実施をはじめ効率的・効果的な進行管理を行うこと。

○ 基本方針の実現に向け計画的・戦略的に取り組むべき措置について、様々な主体の参画を踏まえた具体的な推進方策を明らかにして、重点的に取り組むこと。

○ 計画の推進のため本計画の趣旨・内容を国民にわかりやすく周知するとともに、本計画の内容が国土利用計画都道府県計画、同市町村計画、土地利用基本計画等に適切に反映され、地域において主体的に取り組が進むよう、きめ細やかな対応に努めること。

○ 長期計画である国土利用計画については、計画の内容を硬直的に考えることなく、時代の変化に対応し適宜見直しを行うこと。

これらも踏まえ、本計画の推進に向けて、現在国土交通省において取り組んでいる主な内容について、以下に概要を紹介する。

（1）都道府県計画、市町村計画の策定

国土利用計画は、全国計画とともに、これを基本とする都道府県計画や市町村計画を地域の実情に応じて策定・運用できることとされており、本計画においては、「国土利用計画都道府県計画、同市町村計画など、土地利用に関する計画による土地利用の計画による土地利用の計画的な調整を通じ、適正な土地利用の確保と国土資源の適切な管理を図る。・・・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。」とされている。

今般の第五次国土利用計画（全国計画）の策定を受け、多くの地方公共団体において、都道府県計画や市町村計画の策定に向けた動きが進んでいる。当室においても、各地方公共団体において円滑な計画策定や制度運用が進むよう、都道府県、市町村向けの情報提供や情報交換等を行っている。

（2）所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策の検討

前述の通り、「所有者の所在の把握が難しい土地」については、地方から都市への人口移動が進む中で、地方を中心に今後も増大するおそれがあり、公共事業用地の取得、農地の集約化、森林の適正な管理、災害復旧をはじめ様々な分野で、多くの都道府県、市町村等が直面する喫緊の課題となっている。本計画においても「その増加の防止や円滑な利活用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。」とされている。

これに対し、法務省、農林水産省等の関係府省とも連携して、「所有者の所在の把握が難しい土地の対応方策に関する検討会」（委員長：山野目章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授）を平成27年4

月から計8回にわたり開催し、本年3月、国・地方公共団体・関係団体が取り組むべき対策を整理した最終とりまとめと、所有者の探索方法と所有者を把握出来ない場合に活用できる制度、解決事例等を整理した市区町村等の職員向けのガイドラインをとりまとめた。

本とりまとめで提言された取組については、継続的にフォローアップを行い、更なる推進を図るとともに、推進状況を踏まえ、新たな対策や制度の見直し等について検討することとしている。また、社会情勢の変化を踏まえた新たな国土政策や土地制度についての長期的な視点からの政策論も必要とされている。

(3) 土地利用基本計画制度に関する検討

第五次国土利用計画（全国計画）においては、土地利用基本計画を通じた土地利用の総合調整の積極的な実施が盛り込まれたところである。

これを受け、人口減少、自然災害の経験による国民の安全・安心に対する意識の高まりや巨大災害発生リスクの高まり等の制度制定当時の社会経済情勢の変化等を踏まえ、国土利用計画法に基づく土地利用基本計画制度に関し、制度の機能・役割の点検、現在の社会経済情勢等を踏まえた利活用、地方の自主性・主体性を踏まえたあり方等について検討するため、有識者等からなる「土地利用基本計画制度に関する検討会」（委員長：中出 文平 長岡技術科学大学副学長）を本年1月より開催し、関係省庁の協力を得ながら検討を進めている。

今後、論点整理等を進めた上で、本年9月頃を目途にとりまとめを行う予定としている。

(4) 国土審議会における計画推進に向けた調査審議等

第五次国土利用計画（全国計画）と一体として策定された新たな国土形成計画（全国計画）に関しては、その推進のため、本年2月の国土審議会において計画推進部会が設置され、国土形成計画の実施に関し必要な事項について調査審議するこ

ととされ、本年4月19日に開催された第1回計画推進部会において、国土形成計画の推進に関し、同部会に他の3つの専門委員会とともに国土管理専門委員会を置くこととされた。

同専門委員会においては、人口減少下における持続可能な国土の管理・利用を推進するための施策のあり方について調査し、その結果を部会に報告することとされている。

また、各専門委員会においては、それぞれ専門の事項を調査し、概ね1年毎を目途に検討状況をとりまとめることとされており、今後、国土管理専門委員会において、前述の第五次国土利用計画（全国計画）にも掲げられている人口減少に対応した国土の利用・管理のあり方、国民の参加による国土管理等についての調査を順次進めていく予定である。

また、並行して、上記(1)～(3)に掲げた取組やフォローアップ、制度の適切な運用、さらには関連する調査の実施等を通じ、計画に掲げた内容の推進に向けて、鋭意取り組んで参りたい。

(5) 参考

上記に掲げた内容に関しては、それぞれ国土交通省HP上のWEBサイトに関連情報等を掲載しており、今後とも検討状況等を順次掲載していく予定である。

(参考1) 国土利用計画（全国計画）

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html

(参考2) 国土審議会計画推進部会における議論の状況

http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s103_kokudo_keikakusuishin01.html

(参考3) 所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会

http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/iten/seisakutokatsu_iten_tk_000002.html

(参考4) 土地利用基本計画制度に関する検討会

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tochikentoukai.html