

平成27年6月15日に国土審議会において、国土審議会計画部会より国土形成計画（全国計画）及び国土利用計画（全国計画）について報告がなされ、審議が行われた。さらに、6月22日からは同計画のパブリックコメントが開始されたところであり¹、今後都道府県・政令市からの意見聴取も踏まえ、7月下旬に再度国土審議会では計画について審議の上、7月下旬から8月上旬には閣議決定される運びである。

国土形成計画は、急激な人口減少・少子化、異次元の高齢化の進展、巨大災害の切迫等の国土を取り巻く時代の潮流と課題の下で、①安全で、豊かさを実感することのできる国、②経済成長を続ける活力のある国、③国際社会の中で存在感を発揮する国を国土づくりの目標として掲げている。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。

国土利用計画の原案の「はじめに」では、「国土利用計画は、限りある国土を有効に利用するという観点から、無秩序な開発に歯止めをかけるなど土地需要を量的に調整する役割を期待されてきた。このような役割は今後も一定程度必要であるものの、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荒廃を防ぐなど、国土利用の質的向上を図る側面がより重要となっており、国土利用計画の役割は大きな転換点を迎えている。既に地方圏を中心に、人口減少や土地の利用価値の低減等に伴う国土管理水準の低下が地域の大きな課題となっており、今後は、人口減少下における国土の利用・管理のあり方を見いだしていくとともに、開発圧力が低減する機会をとらえ、自然環境の再生・活用や安全な土地利用の推進などにより、より安全で豊かな国土を実現していくことが、国土利用計画の大きな役割となる。」と記載され、国土利用計画の役割が、量的調整の役割から国土利用の質的向上の役割へ転換点を迎えていることを明確に記述している。拙文の「第5次国土利用計画（全国計画）の策定について²」と軌を一にするところである。

国土利用計画は、安全で豊かな国土を形成するという国土づくりの目標を国土形成計画と共有しつつ、その達成手段として、長期的な観点から豊かさを維持する経済社会の持続可能性にも重点を置き、「**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**」こととしている。このため、国土利用の基本方針として、①適切な国土管理を実現する国土利用、②自然環境・美しい景観を保全・再生・活用する国土利用、③安全・安心を実現する国土利用の3つを掲げている。

適切な国土管理を実現する国土利用については、都市機能の中心部等への集約化と市街地の拡大の抑制、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森林の整備・保全

¹ http://www.mlit.go.jp/report/press/kokudoseisaku03_hh_000077.html

² 「土地利用転換が大きな時代では、国土利用計画に量的調整の役割があったと思われるが、現在人口は減少局面になり、土地利用転換も小さくなっている。……国土利用計画は、土地利用の量的調整の指針としての意義は薄れている……量的調整でなく質的管理が課題となろう。」

http://www.lij.jp/news/research_memo/20150501_3.pdf

などを記載している。自然環境・美しい景観を保全・再生・活用する国土利用については、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、健全な水循環の維持・回復、地域の個性ある美しい景観の保全・再生・創出などを記載している。安全・安心を実現する国土利用については、災害リスクの高い地域の土地利用の制限、安全な地域への居住の誘導、経済社会上重要な諸機能の適正配置やバックアップの推進、ライフライン等の多重性・代替性の確保などを記載している。

これらの基本方針の取り組みに当たっては、①自然環境の再生と防災を共に促進させる取り組みなど**複合的な施策の推進**、②中山間地域の荒廃農地等について管理コストの低減と森林等への転換など**国土の選択的な利用**、③地域主体の取組の促進と多様な主体による**国土の国民的経営**が重要であるとされている。

次に地域類型、利用区分ごとの国土利用の基本方向について、その特徴的な点について記述する。

(都市)

- ・ 地方都市等における都市機能や居住の集約化、拡大した市街地の集約化
- ・ 大都市等における土地の有効利用・高度利用
- ・ 災害リスクが高い地域への都市化の抑制、耐震化等による安全性の向上、安全な地域への集約

(農山漁村)

- ・ 集落が散在する地域における「小さな拠点」の形成
- ・ 集落の維持、良好な国土管理と美しい景観の保全・創出

(農地)

- ・ 農地利用の集積・集約
- ・ 中山間地域等における地域ぐるみの農地等の管理等
- ・ 市街化区域内農地の計画的な保全と利用
- ・ 荒廃農地の所有者による適切な管理と多様な主体の参加促進
- ・ 再生困難な荒廃農地の森林等への転換

(森林)

- ・ 国土保全等に重要な森林の整備・保全

(住宅地)

- ・ 耐震・環境性能を含めた住宅ストックの質の向上、良好な居住環境の形成
- ・ 都市の集約化に向けて、居住の中心部等への誘導
- ・ 災害リスクの高い地域での整備の抑制
- ・ 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利用により、自然的土地利用等からの宅地への転換の抑制

(自然維持地域)

- ・ 生態系ネットワークの中核的役割の発揮

国土の利用目的に応じた区分ごとの面積目標については、次の目標が示された。

(単位：万 ha)

基準年と目標年	第五次計画案		第四次計画 (2008年策定)	
	基準値	目標値	基準値	目標値
	2012年 (H24)	2025年 (H37)	2004年 (H16)	2017年 (H29)
農用地(注1)	—	—	480	458
農地	455	440	471	450
採草放牧地(注1)	—	—	8	8
森林	2506	2510	2510	2510
原野等(注1)	34	34	36	35
原野	—	—	28	27
水面・河川・水路	134	135	133	135
道路(注2)	137	142	132	139
宅地	190	190	184	192
住宅地	116	116	111	114
工業用地	15	15	16	17
その他の宅地	59	59	57	61
その他	324	329	312	318
合計	3780	3780	3779	3780
市街地(注3)	127	121	126	126

(注1) 第四次計画では採草放牧地を農用地として計上していたが、第五次計画案では原野等の一部に計上している。第四次計画の原野等は、計画に記載はなく、著者が原野と採草放牧地とを合計した面積である。

(注2) 道路は一般道路、農道及び林道である。

(注3) 市街地は人口集中地区面積である。

前述のとおり、国土利用計画の量的調整の役割は薄れているものの、面積目標は、国土利用のあり方を示すものとして政策的なメッセージを示す意味を持つ。宅地の拡大が見込めない中で、農地が減少する分をどうつじつまを合わせるのか注目していたが、農地の減少分15万haを森林、水面・河川・水路、道路、その他(荒廃地を含む。)の増加で少しずつカバーしており、計画担当者の苦勞がしのばれるところである。宅地についても、1万haであれ減少目標とすれば、政策的メッセージ性は強かったとは思いますが、これまでの四次にわたる計画の中で、宅地の増大を目標にしてきたことや平成18年の改正までは、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法により、三大都市圏の住宅地の供給目標が定められていたことを考えると隔世の感があるところである。宅地の利用転換が10年間で大きく進むとは考えられないし、世帯数も直ちに減少するわけではないことを考えると、現状維持の目標は妥当なものと思われる。

最後に、計画を達成するために必要な措置の概要について特徴的な点を記述する。

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、市町村の意向を踏まえた都道府県の土地利用の計画的な調整を推進
- ・ 国による土地利用のあり方の検討に資する基礎的情報等の提供

② 国土の安全性の確保

- ・ 災害リスクの高い地域の把握・公表や土地利用制限を行う規制区域の指定の促進

- ・ 国土レベルでの多重性・代替性の確保
- ③ 持続可能な国土の管理
 - ・ 都市機能や居住の都市中心部等への誘導
 - ・ 農山漁村における「小さな拠点」の形成
 - ・ 農地利用の集積・集約
- ④ 環境の保全・再生と生物多様性の確保
 - ・ 高い価値を有する原生的な自然の公有地化・規制等による厳正な保全
 - ・ 工場緑地等において企業の自主的な取組みを促進させる仕組みの検討
- ⑤ 土地の有効利用の促進
 - ・ 低・未利用地及び空き家等の有効利用
 - ・ 倒壊等の著しい危険がある空き家等の除却等
 - ・ 住宅の長寿命化・中古住宅市場の整備による既存住宅ストックの有効活用
 - ・ 所有者の所在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対応を支援するための方策の検討
- ⑥ 土地利用の転換の適正化
 - ・ 自然的土地利用の都市的土地利用転換の抑制
 - ・ 農地と宅地が無秩序に混在する地域における土地利用の調和
- 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山村部での重点実施
- ⑧ 計画の効果的な推進
 - ・ 国土利用の変化等の分析を通じ計画推進上の課題を把握し、効果的な施策の推進
- ⑨ 国土の国民的経営の推進
 - ・ 多様な主体が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」の取組の推進

今後人口減少が進み、国土の管理水準の低下が予想される状況で、耕作放棄地や管理が不十分な林地をどのように土地利用転換させるか、あるいはコストのかからない手法で管理していくのか、コンパクト化で取り残された地域をどうするのか、空き地等の管理や利用転換をどう図るのか、所有者不明な土地の管理をどうするのが大きな問題となろう。これらに対する具体的な方策は十分記載はされておらず、「おわりに」に記述されているとおり、「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」ことが必須である。

(大野 淳)