

国土利用計画（全国計画）の第六次と第五次の対照表

	第六次全国計画	第五次全国計画
<p>1. 国土の利用に関する基本構想</p> <p>(1) 国土利用の基本方針</p>	<p>(1) 国土利用の基本方針</p> <p><b>ア 国土利用をめぐる基本的条件の変化と課題</b></p> <p>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<b>基本的条件の変化と課題</b>を考慮する必要がある。</p> <p><b>(ア) 人口減少・高齢化等を背景とした国土の管理水準の悪化と地域社会の衰退</b></p> <p>我が国は既に本格的な人口減少社会を迎えており、地方圏を中心として<b>人口減少が加速</b>している。とりわけ、若年人口や生産年齢人口の減少と高齢者人口の増加、人口の地域的な偏在も進展しており、<b>中山間地域を中心に無居住化する地域も拡大</b>している。このような人口動態の変化は、土地需要の減少のみならず、国土の利用や管理に大きな影響を与える。</p> <p>既に人口減少等が進展している地方都市等では、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、<b>所有者不明土地などの低未利用土地や空き家等が増加</b>しており、土地利用効率の低下や管理水準の低下が懸念される。また、食料の海外依存リスクが高まるなか、農山漁村では、農地管理の担い手減少による農地等の管理水準の低下や荒廃農地の増加も懸念される。森林においては、必要な施業が行われないことにより、土砂災害防止や水源かん養、木材生産等の機能下を招き、国土の保全や水循環、木材の安定供給等にも大きな影響を与えるおそれがある。</p> <p>これらの問題は、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し、<b>国土の管理水準の悪化</b>による周辺地域への悪影響の発生や<b>非効率な土地利用の増大による地域社会の衰退等が懸念</b>されることから、本格的な人口減少社会においては、国土の適正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である。</p> <p>加えて、<b>地方創生の観点から、地域の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必要</b>である。</p> <p><b>(イ) 大規模自然災害に対する脆弱性の解消と危機への対応</b></p> <p>我が国は、沖積平野など災害リスクの高い地域に人口が集中しており、対策をとらなければ、将来においてもこの傾向が続く見込みであり、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっている。</p> <p><b>地球温暖化等の気候変動の影響により、極端な降水がより強く、より頻繁に発生する可能性が非常に高くなると予測</b>されており、風水害、土砂災害の激甚化・頻発化が懸念される。その一方で、無降水日数も全国的に増加することが予測されており、渇水の頻発化・長期化・深刻化も懸念される。加えて、雪崩の発生等による集落の孤立、集中的な降雪による交通障害、空き家の倒壊等による被害の発生など雪害による悪影響も懸念される。</p> <p>また、首都直下地震、南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震など、巨大地震や津波による広域にわたる甚大な被害が発生する可能性がある。</p> <p>さらに、我が国は世界有数の火山国であり、火山災害は的確な予測は困難ではあるものの、一度大規模な火山噴火が発生すると、甚大な被害が広域かつ長期に及ぶことも懸念される。</p> <p>このため、<b>防災・減災対策の強化とともに、安全性を計画的に高めていく国土利用・管理</b></p>	<p>(1) 国土利用の基本方針</p> <p><b>ア 国土利用をめぐる基本的条件の変化</b></p> <p>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。</p> <p>現在、我が国は既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減少が予想されている。大都市圏等では、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、全体として土地需要は減少し、これに伴って国土の利用は様々な形で縮小していくことが想定される。その結果、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利用・管理のあり方を構築していくことが重要となる。</p> <p>また、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。さらに、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により、居住地や公共施設の立地など国土利用面における安全・安心に対する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となる。</p> <p><b>イ 本計画が取り組むべき課題</b></p> <p>国土利用をめぐる基本的条件の変化を踏まえ、本計画が取り組むべき課題は以下のとおりである。</p> <p><b>(ア) 人口減少による国土管理水準等の低下</b></p> <p>我が国の総人口は平成 20 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。</p> <p>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等では、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、高齢の農業従業者の離農等による農地の荒廃により、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。農業従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。</p> <p>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、水源涵かん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る。また、土地取引が</p>

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経済社会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といった課題が残されている。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。

加えて、**土地取引が多い都市や高齢化が著しい山村では、地籍整備が特に遅れ**ており、土地取引の円滑化、災害復旧の迅速化、土地の有効利用の妨げになるおそれもある。

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、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**国土利用・管理の点からも**進めていくことが重要である。

#### (ウ) 自然環境や景観等の悪化と新たな目標実現に向けた対応

地球温暖化等の気候変動や社会経済活動の拡大に伴い、良好な自然環境の喪失・劣化とそれに伴う**生物多様性の損失が続いている**。

自然環境の悪化や生物多様性の損失は、土壌の劣化や水質の悪化、水循環の変化、食料の安定供給、水源のかん養や国土保全など、暮らしを支える生態系サービス<sup>1</sup>に大きな影響を及ぼす。また、エネルギーの海外依存リスクの高まりを受け、再生可能エネルギー（以下「再エネ」という。）の導入促進が求められるなか、太陽光パネルや風力発電の風車の安全面、防災面、景観や環境への影響、将来の廃棄等に対する地域の懸念が顕在化し、**地域社会との共生が課題**となっている。

そのため、**2050年カーボンニュートラル<sup>2</sup>**や2030年までに陸と海の30%以上を健全な生態系として効果的に保全する「**30by30目標<sup>3</sup>**」といった国際公約の実現と地域課題の統合的な解決に向けて、自然を回復軌道に乗せるため、**生物多様性の損失を止め、反転させる「ネイチャーポジティブ<sup>4</sup>」の考えに根ざした国土利用・管理を進めていくことが重要**である。

また、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側面もあるため、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視点も重要である。その際、開発後に放棄された土地は、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とから、自然の生態系に戻す努力が必要となる。とりわけ、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、土地への働きかけの減少により自然資源の管理や利活用に係る知恵や技術の喪失等も懸念される。

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景観や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、世界に誇る美しい自然と多彩な文化を育む個性豊かな国土を将来世代へ継承する観点からも重要である。

これらの**(ア)～(ウ)に共通して、デジタルを徹底活用した官民連携による地域課題の解決を図る**ことにより、豊かさを実現し、人々が安心して住み続けられる地域づくりを進めることが必要である。

多い都市や高齢化が著しい山村での地籍整備が特に遅れているなど、土地境界が不明確な状況では、土地の有効利用の妨げとなり得る。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おそれがある。

このような問題は、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。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な課題となる。

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必要である。

#### (イ) 自然環境と美しい景観等の悪化

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、この機会をとらえ、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。

また、気候変動は、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経済社会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、土壌の劣化や水質の悪化、植生の変化等を通じて、食料の安定供給、水源の涵かん養や国土保全など暮らし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。このため、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。また、自然生態系の有する防災・減災機能も活用することにより、持続可能かつ効果的・効率的な防災・減災対策を進めることが重要である。

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景観や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、地域固有の伝統や文化を継承しつつ個性ある地域を創生する観点からも重要である。

## イ 国土利用の基本方針

未曾有の人口減少や少子高齢化の加速等を背景とした国土の管理水準の悪化など、アで示した国土利用・管理をめぐる基本的条件の変化と課題を踏まえ、①地域全体の利益を実現する**最適な**国土利用・管理、②土地本来の災害リスクを踏まえた**賢い**国土利用・管理、③健全な生態系の確保によりつながる国土利用・管理とそれらに共通する**④国土利用・管理DX**、**⑤多様な主体の参加と官民連携による国土利用・管理**を推進し、持続可能で自然と共生した国土利用・管理を目指す。

### (ア) 地域全体の利益を実現する最適な国土利用・管理

地域全体の利益を実現する最適な国土利用・管理については、関連する制度を組み合わせながら、人口減少が加速するなかで、発生する低未利用土地や空き家などの有効利用や高度利用による土地利用の効率化を図るとともに、地域の持続性確保につながる土地利用転換といった**土地利用の最適化**を進めることが重要である。

そこで、**特に中山間地域や都市の縁辺部においては、人口減少により、従来と同様に労力や費用をかけて土地を管理し続けることは困難になることが想定されることから、地域の目指すべき将来像を見据えた上で、優先的に維持したい農地をはじめとする土地を明確化し、放牧や計画的な植林等により草刈りや見守り程度の粗放的な管理や最小限の管理を導入す**

## (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た。今後も、首都直下地震や南海トラフ地震の発生が30年以内に70%程度と高い確率で予想されているなど、全国各地で強い地震が発生する可能性がある。

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。このため、水害、土砂災害が頻発化・激甚化することが懸念される。一方、無降水日数も全国的に増加することが予測されており、渇水が頻発化・長期化・深刻化することも懸念される。

さらには、近年頻発している火山災害により、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改めて認識された。

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、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経済社会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

イで示した課題に取り組むため、本計画は、「適切な国土管理を実現する国土利用」、「自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用」、「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、地域の状況等も踏まえつつ、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等により、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、これに応じた公共サービスのあり方や、公園、農地、森林等の整備及び自然環境の再生などの新たな土地利用等を勘案しつつ、地域の状況に応じた対応を進める。また、ひとつの地域だけでは十分な機能を備えることが難しい場合には、地域の状況を踏まえ、地

るなど、地域の合意形成に基づき、管理方法の転換等を図る「国土の管理構想」を全国で進める。その際、モデル事例の形成や策定ノウハウの普及といった策定意欲を喚起するための対策、関係府省等の各種支援制度等を活用した支援、関係府省を含めた国と地方公共団体の連携による伴走型の推進体制を構築することが重要である。

また、所有者不明土地などの低未利用土地の利用の円滑化や空き家の利活用により**土地利用の効率化を図るとともに、所有者不明土地の管理の適正化や空き家の発生抑制、適切な管理、除却により周辺地域への悪影響を防止する。**

さらに、所有者不明土地対策と空き家対策の連携の強化など、**効率的かつ効果的な対策の充実・強化を図り、とりわけ、今後急増することが見込まれる高経年マンション等の対策として、マンションの管理の適正化や再生の円滑化を進めることが重要である。**

都市においては、地域の状況等も踏まえつつ、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、**郊外への市街地の無秩序な拡大を抑制**する。集約化する中心部では、低未利用土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、これに応じた公共サービスのあり方や、公園、農地、森林等の整備及び自然環境の再生などの新たな土地利用等を勘案しつつ、地域の状況に応じた対応を進める。また、ひとつの地域だけで十分な機能を備えることが難しい場合には、地域の状況を踏まえ、地域がネットワークで結ばれることによって必要な機能を享受する取組を進めるほか、**市町村界にとらわれない柔軟なエリアをベースに、機能・役割の分担・連携を推進する。**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。

農地については、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かつ適切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集積・集約を進めることなどを通じて、**荒廃農地の発生防止及び解消と効率的な利用を図る。**森林については、**森林経営管理制度<sup>5</sup>を活用した経営管理の集積・集約**等により、国土の保全、水源のかん養等に重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進める。その際、都市における雨水の貯留・かん養の推進や農地、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、効率的に健全な水循環の維持又は回復を図る。

また、**カーボンニュートラルの実現に向けた**大規模太陽光発電設備や風力発電設備などの再エネ施設の設置に際しては、大規模太陽光発電設備に対する**将来の設備廃棄や景観との調和に関する地域の懸念が顕在化している**ことなども踏まえ、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など、**地域と共生する形で立地誘導を図る。**

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、生態系や健全な水循環、景観等にも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。

一方で、**地方創生の観点から、**交通利便性の向上等の地域産業の立地適性の状況変化等を踏まえた、**地域の持続性確保につながる産業集積の促進を図るための土地利用転換**など、関連する制度の弾力的な活用や必要な見直しを通じて、地域の合意形成に基づき、**積極的な土地利用の最適化を推進**していく。

そのほか、**重要土地等調査法<sup>6</sup>に基づき、土地等利用状況調査等を着実に進める。**

域がネットワークで結ばれることによって必要な機能を享受する取組を進める。

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集積・集約を進めることなどを通じて、**荒廃農地の発生防止及び解消と効率的な利用を図る。**また、国土の保全、水源の涵かん養等に重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進める。

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・涵かん養の推進や農地、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。

大規模太陽光発電施設など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。

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、生態系や健全な水循環、景観等にも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、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・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ことも必要である。

#### (イ) 自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用

自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用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り、国民の福利や地域づくりに資する形で活用を推進する。なお、その際には、国土を形づくり、国民生活の基盤となる生物多様性及び生態系サービスの保全と持続可能な利用を基本とする。

自然環境の活用については、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、社会資本整備や土地利用において、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などの取組を推進する。また、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とともに、このような資源を生み出す里地里山等の良好な管理と資源の利活用に係る知恵や技術を継承する。さらに、自然公園などの自然資源や、農山漁村における緑豊かな環境、人と地域の自然との関わりの中ではなくまれた伝統や文化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、都市や農山漁村など、様々な地域間相互の対流を促進するとともに、地方への移住や「二地域居住」など都市から地方への人の流れの拡大を図る。

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、地域の個性ある美しい景観の保全、再生、創出を進めるとともに、これらを活用した魅力ある

また、安全保障の観点から、土地の利用と管理について、安全保障をめぐる内外情勢の変化等を踏まえた対応を図る。

#### (イ) 土地本来の災害リスクを踏まえた賢い国土利用・管理

土地本来の災害リスクを踏まえた賢い国土利用・管理については、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上で、災害リスクの高い地域については、土地利用を適切に制限することが重要である。

そのため、気候変動に伴う水災害の激甚化・頻発化を踏まえ、集水域から氾濫域にわたる流域に関わるあらゆる関係者が協働して水災害対策を行う「流域治水」を推進するとともに、土地本来の災害リスクを基礎として、地域の様々な要素を衡量した上で、災害ハザードエリア<sup>7</sup>における開発抑制と中長期的な視点でより安全な地域へ都市機能や居住を誘導する。

また、農地の良好な管理や「緑の社会資本」である森林の整備保全を通じて、国土保全や水源かん養等の多面的機能を持続的かつ適切に発揮するとともに、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の推進により、ライフライン等の多重性・代替性を確保する。

加えて、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、地域人口の将来予測等を踏まえ、平時から事前防災・事前復興の観点からの地域づくりを進める。その際、広域的な視点から、国や都道府県による市町村の防災・減災対策への助言を積極的に行うことも重要である。

さらに、宅地、農地、森林等といった土地の用途にかかわらず危険な盛土等を包括的に規制することにより、盛土等の安全性を確保するなど、これらの取組を進めることによって安全・安心な国土利用・管理を実現していく。

#### (ウ) 健全な生態系の確保によりつなげる国土利用・管理

健全な生態系の確保によりつなげる国土利用・管理については、国土と社会経済活動の基盤となる自然資本の保全・拡大と持続的な活用を図るため、健全な生態系の保全・再生や広域的な生態系ネットワークの構築・維持に向けて、分野横断的に多様な主体が連携して取り組むことが重要である。

そこで、国立公園等の保護地域の拡張と管理の強化を図るとともに、低未利用土地の自然再生地への転換も含め、保護地域以外で生物多様性保全に資する地域(OECM<sup>8</sup>)の設定・管理を促進することによって、優れた自然環境の保全・再生とあわせて、森・里・まち・川・海のつながりを確保した広域的な生態系ネットワークを形成する。

その際、自然環境が有する多様な機能を活用するグリーンインフラ<sup>9</sup>や生態系を活用した防災・減災(Eco-DRR<sup>10</sup>)などNbS<sup>11</sup>(Nature-based Solutions)の考え方に根ざした自然環境が有する多様な機能の活用やSDGs<sup>12</sup>の取組によって、地域の社会課題解決を図っていくことが重要である。

また、地域におけるカーボンニュートラルの実現に向けて、地域共生型の再エネ導入促進

地域づくりを進める。あわせて、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。

その際、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、野生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。

#### (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上で、災害リスクの高い地域については、土地利用を適切に制限することが必要である。その際、規制の対象となる建築物の用途や構造が災害の特性や地域の状況等に即したものとなるよう配慮する。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について災害リスクの低い地域への立地を促すことにより、より安全な地域への居住を誘導する取組を進めることも重要である。

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、仮置場などの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など、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する。

#### (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、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等を通じて、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、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、森林など新たな生産の場としての活用や、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するよう努める。

や、バイオマス等の循環利用に努めるとともに、このような資源を生み出す里地里山等の良好な管理と資源の利活用に係る知恵や技術を継承する。

さらに、自然公園などの優れた自然環境等の保全や管理を充実させ、自然資本の持続的な活用や、地方への移住や二地域居住など地域間の対流促進や関係人口<sup>13</sup>を拡大することによって、**地域活性化や都市と農山漁村のつながりを強化する。**

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、地域の個性ある美しい景観の保全、再生、創出を通じた魅力ある地域づくりや、地球温暖化への対応や水環境の改善等の観点から**地下水を含む健全な水循環を維持又は回復するための取組を効率的かつ効果的に進める。**

これらの取組とあわせて、**多様な主体の連携による取組として、地域が主体となって、地域資源を最大限活用しながら、環境・社会・経済課題を同時に解決していくローカルSDGs事業を次々と生み育て続けられる自立した地域をつくりつつ、自立した地域同士が支え合うネットワークを構築する「地域循環共生圏<sup>14</sup>」の形成を促進していくことや、地域管理構想による最適な国土利用・管理の取組において、自然資本の保全・拡大にも配慮することにより、地域における生態系サービスの維持・向上を図ることが重要である。**

#### (エ) 国土利用・管理DX

適正な国土利用・管理を推進するに当たっては、人口、高齢化率、農地の耕作者、森林関連情報の管理状況、災害リスク、土地利用状況、交通インフラ整備状況、都市計画情報など、**分野横断的な地域の情報を一元的に把握し、対策を検討していくことが重要である。とりわけ、国土の管理構想を具体化するに当たっては、粗放的な管理や最小限の管理を効率的・効果的に実施するための情報が必要となる。**

そこで、国土の現状を正確に把握した上で、国民に広く共有することを基本的な方向とし、**自然災害や環境問題への対応、産業・経済の活性化、豊かな暮らしの実現につながる地理空間情報等のデジタルデータ・リモートセンシング等のデジタル技術を徹底的に活用するとともに、国土の状況把握・見える化、まちづくり、農林業等の課題に応じたデジタル技術の開発、実装を推進することにより国土利用・管理の効率化・高度化を図る。**

その際、**粗放的な管理や最小限の管理など効率的・効果的な国土管理を実現するため、各主体が所有データを積極的に公開（オープンデータ化）することによって利活用を促進するとともに、行政、民間企業、大学等のデータ利活用者のニーズを反映したデータ連携の仕組みをデータプラットフォーム等を活用して整備していくことが重要である。**

#### (オ) 多様な主体の参加と官民連携による国土利用・管理

人口減少等の進行に伴う土地利用ニーズの低下等を背景とした所有者不明土地や管理不全の土地の増加が懸念される中、適正な国土利用・管理を推進するに当たっては、地域の発意と合意形成を基礎として、**民間企業等の多様な主体の参加や官民連携による取組を促進していくことが重要**である。

そこで、**多様な主体が連携して地域の課題を解決する協議会などのコーディネート機能の確保を図る**とともに、相続等により取得した土地を国庫に帰属させる取組のほか、き・空き家バンク等の官民連携の取組を推進する。

また、二地域居住者等を含む関係人口の拡大と地域との関わりの深化等を通じて、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

#### (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、文化的条件等を踏まえ、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、地域住民や市町村など、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等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受  
受する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

民的経営)を進めていくことが引き続き重要である。

#### ウ 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、目指す国土の姿として、「新時代に地域力をつなぐ国土」を掲げ、人口減少下においても国土全体にわたって人々が生き生きと安心して暮らし続けることができるよう、地域の諸課題の克服に向けて、地域の資源を総動員して、地域の力を結集するとともに、各地方の地域力を国土全体でつなぎ合わせ、また、未来へとつなげる持続可能な国土を目指すこととしている。また、その実現に向けた国土構造の基本構想として、前計画が掲げた「対流促進」や「コンパクト+ネットワーク」をさらに深化・発展させ、「シームレスな拠点連結型国土」の構築により、国土の多様性(ダイバーシティ)、包摂性(インクルージョン)、持続性(サステナビリティ)、強靱性(レジリエンス)の向上を図ることとしている。

特に、人口減少、少子高齢化が加速する地方において、人々が安心して暮らし続けていけるよう、生活に身近なコミュニティを基礎的な単位としつつ、それらを内包した地域の文化的・自然的一体性を踏まえ、より広域での日常的な生活・経済の実態に即し、市町村界にとらわれず、官民のパートナーシップにより、デジタルを徹底活用しながら、暮らしに必要なサービスが持続的に提供される「地域生活圏」を形成し、地域課題の解決と地域の魅力向上を図ることが重要である。

このような国土の形成は、本計画により推進される持続可能で自然と共生した国土利用・管理と相まってその効果を十分に発揮する。

#### エ 東日本大震災の被災地の土地利用

東日本大震災の被災地(原子力災害に起因する避難指示区域を含む)における土地利用については、それぞれの地域で復興の進捗状況が様々であることから、地域の復興・再生の進捗状況を踏まえ、検討を行う必要がある。

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、地域の特性に即した取組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 今後の国土利用に当たっては、地方分権の進捗状況や国会等の移転の検討状況等を十分に踏まえる必要がある。

カ 東日本大震災の被災地(原子力災害に起因する避難指示区域を含む)における土地利用については、被災地の復興・再生の状況を踏まえ、検討を行う必要がある。

(2) 地域類型別の国土利用の基本方向

(2) 地域類型別の国土利用の基本方向

国土の利用に当たっては、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、都市、農山漁村、自然維持地域は互いに独立して存在するものではなく、**相互貢献や連携により相乗効果を生み出し、空間の質的向上を図る**ことが重要である。

ア 都市

地方都市や大都市の郊外等においては、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である。このため、**土地本来の災害リスクを基礎として**、地域の様々な要素を衡量した上で、**災害ハザードエリアにおける開発抑制を行い**、中長期的な視点でより安全な地域へ都市機能や居住を誘導するなど、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、郊外に無秩序に拡大してきた市街地も、集約する方向に誘導する。

その際、**所有者不明土地**などの低未利用土地の利用の円滑化や空き家の利活用により土地利用の効率化を図るとともに、**所有者不明土地の管理の適正化や空き家の発生抑制、適切な管理、除却を進め**、周辺地域への悪影響を防ぐことが重要である。

集約化する地域の外側においても、公共サービスのあり方や土地利用等について地域の状況に応じた対応を行うことにより、地域住民にとってもメリットを実感できるまちづくりを実現する。

さらに、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や対流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、既存の低未利用土地の再利用を優先し、**地域社会の持続可能性を高める地方創生の観点にそぐわない場合は、農地や森林等からの転換は抑制する。**

一方、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、**居心地が良く歩きたくなるまちなかづくりや官民一体で取り組む空間づくりを推進する。**

都市防災については、密集市街地や地下空間など地震や豪雨等に対して脆弱な場所が依然として存在することから、諸機能の分散配置、ライフラインの多重性・代替性の確保等により、災害に強い都市構造・国土構造の形成を図る。**また、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、地域人口の将来予測等を踏まえ、平時から事前防災・事前復興の観点からの地域づくりを進める。**

都市、農山漁村、自然維持地域の**相互貢献、連携の観点**からは、水害被害の軽減など多様な機能を発揮する**グリーンインフラや Eco-DRR として都市部の緑地を活用する**ほか、**都市内の緑地等を OECM として設定・管理することにより、保護地域と OECM による生態系ネットワークの構築を通じた自然環境の保全・再生を図る。**さらに、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等により、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。

また、住宅と農地が混在する地域においては、両者が調和して良好な居住環境と営農環境の形成を進め、多様な役割を果たす都市農地の保全を図るなど、計画的かつ適切な土地利用を図る。

(2) 地域類型別の国土利用の基本方向

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てとら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当たっては、相互の関係性にかんがみ、相互の機能分担や対流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、むしろこの機会をとら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である。このため、地域の状況等も踏まえつつ、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。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。特に、空き家については、地方圏の都市のみならず、今後は大都市圏においても郊外を中心に大幅に増加する可能性が高いため、一層の有効利用を図る必要がある。

また、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既に主要な都市機能が災害リスクの高い場所に立地している場合は、耐震化等により安全性の向上を促進していくことに加え、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、より安全な地域に集約を図ることも重要である。集約化する地域の外側についても、公共サービスのあり方や土地利用等について地域の状況に応じた対応を行う。これらの取組により、より安全で環境負荷の低いまちづくりを進めるとともに、中心市街地の活性化など、街のにぎわいを取り戻し、高齢化にも対応した歩いて暮らせるまちづくりなど、地域住民にとってもメリットを実感できるまちづくりを実現する。

さらに、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や対流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、農林業的土地利用、自然的土地利用からの転換は抑制する。

一方、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等の観点から緑地・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等により、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・再生等により、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、水源のかん養など都市にとっても重要で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、**農林水産物やバイオマス等の再エネなど多様な地域資源を観光・旅行や福祉等の他分野と組み合わせて新たな付加価値等を創出する取組**等を通じた雇用促進や所得向上を図り、健全な地域社会を構築していく。

また、急激な人口減少により生活サービス機能等の維持が困難になると見込まれる中山間地域等の集落地域においては、日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場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いだ「小さな拠点」の形成や、**複数の集落の機能を補完して、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等の地域コミュニティの維持に資する取組を行う「農村型地域運営組織<sup>15</sup>（農村 RMO）」の形成を進めることにより、集落機能を集約的に維持・強化し、良好な国土管理を継続させるとともに、美しい景観を保全・創出する。その際、地域の発意に基づき、優先的に維持したい農地をはじめとする土地の明確化や管理方法の転換等による持続可能な土地の利用・管理を進めていくことが重要であることから、国土の管理構想に基づく取組や、農用地の保全等により農山漁村の活性化に向けた取組を計画的に推進する。**

都市、農山漁村、自然維持地域の相互貢献、連携の観点からは、農山漁村と都市との機能分担や地方への移住や二地域居住などを含む共生・対流を促進し、関係人口の創出・拡大や関係の深化を通じて地域の支えとなる人材の裾野を拡大させていくことに加えて、鳥獣の市街地等への出没対策や外来種による生態系等への被害防止なども含め、野生生物の重要な生息・生育環境としても機能している二次的自然環境を適切に維持管理していく。また、鳥獣による農作物被害は、営農意欲の減退をもたらす耕作放棄や離農の要因となることから、**デジタル技術を活用した鳥獣被害対策とジビエ利活用の取組の拡大を図る。さらに、森林空間を健康・観光・教育など様々な分野で活用する森林サービス産業等の育成によって山村価値の創造を図ることが重要である。**

さらに、**里地里山や森林施業地、沿岸の干潟等において、持続的な農林水産業を通じて生物多様性保全に貢献する取組を推進するとともに、適切なものについては OECM の設定・管理及び生態系ネットワークの形成を推進する。**

## ウ 自然維持地域

高い価値を有する原生的な自然地域や野生生物の重要な生息・生育地及び優れた自然の風景地など、自然環境の適切な保全・再生を図るとともに、外来種や鳥獣による生態系への被害の防止や自然環境データの整備等の対策を総合的に進める。

とりわけ、**30by30 目標**の達成に向けて、**国立公園等の保護地域の拡張と管理の質の向上、OECM の設定・管理により広域的な生態系のネットワーク化を促進する。**

都市、農山漁村、自然維持地域の**相互貢献、連携の観点**からは、**グリーンインフラ**や**Eco-DRR**など自然環境のする多様な機能の活用により複合的な地域課題の解決を図るほか、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適切な利用、国立公園の魅力向上などによる保護と利用の好循環を図るなど、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。

## イ 農山漁村

農山漁村は、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、水源の涵かん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、6次産業化などによる農林水産物の高付加価値化や新たな木材需要の創出等を通じた農林水産業の成長産業化等によって雇用促進や所得向上を図り、総合的に就業機会を確保すること等により、健全な地域社会を築く。また、急激な人口減少により生活サービス機能等の維持が困難になると見込まれる中山間地域等の集落地域においては、日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場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いだ「小さな拠点」の形成を進めることが有効である。

このような取組とともに、健全な水循環の維持又は回復、農業の担い手への農地の集積・集約、農地の良好な管理、野生鳥獣被害への対応、森林資源の循環利用や森林の適切な整備及び保全を進めること等により、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とともに美しい景観を保全・創出する。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など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、「田園回帰」の流れも踏まえつつ、都市との機能分担や地方への移住・二地域居住などを含む共生・対流を促進する。

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利活用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、地域の状況に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

## 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・生育地及び優れた自然の風景地など、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への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を図ること等により、適正に保全する。その際、外来種の侵入や野生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

(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捉えるだけでなく、相互の有機的な関連性に十分留意し、地域全体の利益を実現する**最適な国土利用・管理が実現出来るよう調整を図る**ことが必要である。

ア 農地

農地は宅地への転用や荒廃農地の発生等により減少傾向にあるが、国民生活を支える食料等の生産基盤であることから、耕地利用率や農地の集積率等の向上により更なる食料の安全保障の強化を図りつつ、食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保する。また、不断の良好な管理を通じて国土保全や生物多様性保全等の農業・農村の有する多面的機能の適切な維持・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、農地の大区画化や水田の畑地化・汎用化等の基盤整備や農地中間管理機構<sup>16</sup>を活用した農地の集積・集約化を推進するとともに、担い手の負担軽減のため水路等の保安全管理といった地域の共同活動を支援する。また、農業上の利用が行われる区域や保全等を進める区域について、地域の農地の利用・保全等を計画的に進め、農地の適切な利用を確保する。

**中山間地域等の条件不利地域における荒廃農地の発生防止など、農地の確保と適正利用の強化を図るとともに、荒廃農地発生等の要因となる鳥獣による農作物被害への対策を進める。また、農業と他分野の連携による取組などを通じ、複数の地域で支えあい、地域資源の維持や集落機能を補完する体制の構築を図る。**市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成及び災害時の防災空間の確保の観点からも、計画的な保全と利用を図る。

さらに、**デジタルや新技術活用の観点からは、スマート農業の加速化による生産性の向上を図るとともに、食料・農業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現し、持続可能な食料システムを構築する。**

**農地への再エネの導入に当たっては、食料安全保障の観点からも、国内の農業生産の基盤である優良農地の確保や農村地域の活力の向上に特に配慮する。**

イ 森林

森林については、**2050年カーボンニュートラル**や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、水源かん養、地球温暖化の防止、木材生産、生物多様性の保全等の多面的機能を有し重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進める。その際、森林境界の明確化、施業や経営の委託等を含め、**森林経営管理制度等に基づき、森林の経営管理の集積・集約化を進める**とともに、急な傾斜地等の立地条件が悪い森林等においては、公的な関与による整備及び保全を推進する。さらに、企業など多様な主体による整備及び保全についても促進する。

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、森林資源の循環利用の確立を図ることとし、主伐後の再生林を推進するとともに、**花粉症対策として、スギ花粉等の発生の少ない多様で健全な森林への転換を図る。さらに、都市等において新たな木材需要（非住宅・中高層建築物、木質バイオマス、改質リグニン<sup>17</sup>等の新素材としての活用など）を創出することなどにより国産材の利用を促進する。**その際、多様な主体の連携によって、地域一体の林業活動において、**デジタル技術をフル活用する拠点の創出を通じて林業の生産性向上等**を図る。

**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**

(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

農地は国民生活を支える食料等の生産基盤であることから、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等の活用による農地の集積・集約を推進するとともに、担い手に集中する水路等の管理を地域コミュニティで支える活動を支援する。

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と農村の共生・対流など地域間の対流の促進による管理も含め、地域の状況に応じた多様な主体による役割分担のあり方について検討する。

市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成及び災害時の防災空間の確保の観点からも、計画的な保全と利用を図る。

イ 森林

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、水源の涵かん養などに重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進める。その際、森林境界の明確化、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及び保全を図るとともに、急傾斜地等の立地条件が悪い森林等においては、公的な関与による整備及び保全を推進する。さらに、企業など多様な主体による整備及び保全についても促進する。

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、この機会をとらえ、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、森林の整備及び保全を推進する。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及び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、原生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。

の保全及び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。特に、カーボンニュートラルの実現に向けた都市部の CO2 排出削減等へ貢献していくため、森林資源の循環利用を進めるとともに、森林経営への資金循環が期待される森林由来 J-クレジット<sup>18</sup>を活用したカーボン・オフセットの推進を図る。さらに、原始的な森林生態系や希少な野生生物が生息・生育する森林等については、その適正な保全を図る。

なお、近年増加している太陽光発電設備の設置に係る開発については、許可基準の適正な運用を通じ、森林の公益的機能を確保する。

#### ウ 原野等

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

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整備と適切な管理、より安定した水供給のための水資源開発、水力電源開発、農業水利施設の整備等に要する用地の確保を図るとともに、**予防保全も含めた**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、自然環境が有する多様な機能を活かした**グリーンインフラ**や**Eco-DRR**の取組を推進するため、河川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を図る。さらに、自然環境の保全・再生や**生態系ネットワークの形成を促進**することにより、生物の生息・生育・繁殖環境や**まちづくりと連携した地域経済の活性化に資する良好な水辺空間の保全・創出を図る**。また、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

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。**また、予防保全によるメンテナンスへの早期移行を目指すとともに**、施設の適切な維持管理・更新等を通じた既存用地の持続的な利用を図る。

整備に当たっては、道路の安全性、快適性や防災機能の向上に配慮するとともに、**希少な動植物の保全**や自然環境への影響を少なくするための工法を採用するなど環境の保全にも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、**老朽化した施設の再編・強靱化**等の取組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

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

#### ウ 原野等

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

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整備と適切な管理、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

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。

また、整備に当たっては、道路の安全性、快適性や防災機能の向上に配慮するとともに、環境の保全にも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

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、住宅周辺の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、地域の状況を踏まえつつ、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、災害リスクの高い地域での整備を適切に制限する。

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、低未利用土地の活用、空き家の活用・**除却**を推進し、農地や森林等からの転換は抑制しつつ、必要な用地を確保する。

**また、太陽光発電設備の設置による再エネの導入拡大に当たっては、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。**

#### キ 工業用地

工業用地については、グローバル化や情報化の進展等に伴う工場の立地動向、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、国内における**企業立地促進の方針等を踏まえた**必要な用地の確保を図る。

また、工場移転や業種転換等に伴って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、水域やビオトープなど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

その他の宅地については、市街地の再開発など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、大規模集客施設の立地については、都市構造への広域的な影響や地域の景観との調和等を踏まえ、**郊外への無秩序な拡大を抑制**しつつ、地域の判断を反映した適正な立地を確保する。公共施設については、建て替えなどの機会を捉え、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、より安全な地域への市街地の集約化を促進させる。**なお、公共施設への太陽光発電設備の設置による再エネの導入拡大を図る際には、地域との共生に配慮しつつ、新築における太陽光発電設備を最大限設置する。**

#### ケ その他（公用・公共用施設の用地、低未利用土地等）

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などの公用・公共用施設の用地については、**太陽光発電設備の設置による再エネの導入拡大を図る際には**、国民生活上の重要性とニーズの多様化を踏まえ、地域との共生や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家・空き店舗等の活用やまちなか立地に配慮する。低未利用土地のうち、工場跡地など、都市の低未利用土地は、居住用地や事業用地等として適切に再利用を図るほか、公共用施設用地や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。

荒廃農地は、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等により、農地としての活用を積極的に図る。一方で、様々な政策努力

点から、住宅周辺の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、地域の状況を踏まえつつ、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適切に制限する。

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

工業用地については、グローバル化や情報化の進展等に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、水域やビオトープなど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

その他の宅地については、市街地の再開発など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、大規模集客施設の立地については、都市構造への広域的な影響や地域の景観との調和等を踏まえ、地域の判断を反映した適正な立地を確保する。公共施設については、建て替えなどの機会をとらえ、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、より安全な地域への市街地の集約化を促進させる。

#### ケ その他（公用・公共用施設の用地）

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などの公用・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家・空き店舗の再生利用や街なか立地に配慮する。

#### コ その他（低・未利用地）

低・未利用地のうち、工場跡地など、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、公共用施設用地や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。

を払ってもなお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、**工業用地としての利用**、自然環境の再生など、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ほか、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、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状況に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

#### コ 沿岸域

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態系を有しており、CO2 吸収源としても期待される藻場等の**ブルーカーボン生態系**<sup>19</sup> など、沿岸域の有する生物多様性の確保を図るとともに良好な景観を保全・再生・創出する。あわせて漂着ごみ対策、汚濁負荷対策を図り、また漂流・海底ごみ対策の推進を図るよう努めるとともに、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。

農山漁村の荒廃農地は、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等により、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ほか、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、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状況に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

#### サ その他（沿岸域）

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態系を有しているため、多様な藻場・干潟、サンゴ礁などを含む浅海域や海岸等の自然環境の保全・再生により、沿岸域の有する生物多様性の確保を図るとともに良好な景観を保全・再生する。併せて漂着ごみ対策、汚濁負荷対策を図り、また漂流・海底ごみ対策の推進を図るよう努めるとともに、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。