

# 人口減少下の持続可能な国土の利用・管理のために

～地域自ら土地の使い方を改めて考え、選択する——取組事例に学ぶ課題と解決の方向性～

## 2018年とりまとめ

平成30年6月

国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会

## 巻 頭 言 国土管理専門委員会2018年とりまとめにあたって

---

国土審議会 計画推進部会 国土管理専門委員会 委員長 中出文平

国土管理専門委員会は、持続可能な国土の利用・管理を推進するために、2016年から議論を重ねてきた。昨年9月からの国土管理専門委員会では、特別な状況・条件を前提として成功したと捉えられがちな好事例について、いかに一般的な地域で展開できるものとするかということを目指し、地域の現場の声にも耳を傾けつつ、各委員及び事務局が一丸となって議論を行ってきた。本とりまとめや併せて作成した関連事例集も、こうした問題意識を踏まえてまとめられた内容となっている。

本とりまとめや関連事例集が、実際の市町村・地区レベルの議論の場において活用され、地域の土地について改めて考え、自らが地域に適した土地の使い方を選択し、様々な効果を意識して使い方を工夫するという具体的なアクションにつながっていくことを願っている。

今後、国土管理専門委員会は議論の最終年度に突入する。持続可能な国土の利用・管理を推進するための施策のあり方の全体像をランドデザインできるよう、引き続き議論を続けていきたい。

## 目 次

第1章 はじめに（本とりまとめのねらい） .....	2
第2章 これからの持続可能な国土の利用・管理に向けて .....	4
2. 1. 自分たちの暮らす地域について改めて考えてみる .....	4
2. 2. 地域自らが地域に適した土地の使い方を選択する .....	6
2. 3. 様々な効果を意識しながら土地の使い方を選択する .....	8
2. 4. 実現に向けた具体的なアクションを実行する .....	11
第3章 推進に当たった主な課題と解決の方向性 .....	12
3. 1. 課題の整理 ～「人(主体)」「土地」「仕組み」の視点から～ .....	12
(1) 地域の取組から浮かび上がる課題の類型 .....	12
(2) 各地域の経験を踏まえた課題の分類・整理 .....	13
3. 2. 「人（主体）」の視点からの課題の類型ごとの解決の方向性 .....	16
(1) 人（主体）の確保と維持 .....	16
(2) 主体間の役割分担（自助、共助、公助）と意識の共有 .....	22
3. 3. 「土地」の視点からの課題の類型ごとの解決の方向性 .....	25
(1) 土地の現状の把握・共有 .....	25
(2) 地域に適した土地の使い方の選択 .....	28
(3) 様々な視点からの効果を意識した土地の使い方の選択 .....	31
(4) 関係者間の意識共有と土地所有者との合意 .....	37
3. 4. 「仕組み」の視点からの課題の類型ごとの解決の方向性 .....	42
(1) 国土の国民的経営の推進と国土管理活動の収益化 .....	42
(2) 公的な資源等の有効活用 .....	49
3. 5. 計画の共有・推進等による継続性の担保 .....	53
第4章 残された課題と今後の検討の方向性 .....	56
(1) 持続可能な国土の利用・管理を国土全体に広げていくために .....	56
(2) 適切な管理を続けることが困難な土地について .....	56
(3) その他の課題 .....	57
(4) 今後の検討の方向性 .....	58
(参考) 事例一覧 .....	59

## 第1章 はじめに（本とりまとめのねらい）

---

国土管理専門委員会では、国土形成計画の推進に関し、人口減少下における持続可能な国土の利用・管理を推進するための施策のあり方について検討を行っている。

2017年とりまとめ「これからの国土利用・管理に対応した国土利用計画（市町村計画）のあり方」（平成29年5月）では、国土利用計画（市町村計画）を「国土・土地利用に関する市町村のマスタープラン」として活用し、市町村レベルで地域構造の転換を図っていくことを提言した。

第2弾の提言（中間とりまとめ）となる本とりまとめでは、実際に市町村・地区レベルで持続可能な国土・管理のあり方を検討するに当たり、各地域が共通して直面することが多い課題と解決の方向性について、分類・整理を行った。

具体的には、持続可能な国土の利用・管理を推進するための課題とその解決の方向性について、第2次国土形成計画や第5次国土利用計画（全国計画）<sup>1</sup>に位置づけられた「複合的な効果をもたらす施策」や「選択的な国土利用」という視点<sup>2</sup>も踏まえつつ、地域における取組事例から得られた教訓を中心に分類・整理を試みたものである。

本とりまとめは、市町村・地区レベルで持続可能な国土の利用・管理のあり方に悩んでいる住民及び行政担当者を主な対象として想定している。地域住民・行政担当者が持続可能な国土の利用・管理に向けて、地域の土地の使い方を改めて考え、取組を推進するための指針となることを目指すものである。

特に、国土の利用・管理に係る課題は、隅々にいたる全ての国土で生じるものであり、特殊な条件や特別なプレイヤーの存在を前提とした「ベストプラクティス」のみではなく、一般的な地域・集落でも可能な解決策をあらゆる地域・集落に普及していくことが求められている。

本とりまとめは、本章も含め、全4章で構成されている。第2章では、人口減少下における持続可能な国土の利用・管理に向けて、本とりまとめで着目する土地の使い方を実現するために地域で検討すべき内容について、実際に地域で取組を進める際の流れに即して、検討の段階に分けて解説する。

第3章では、それらの検討過程や、検討の結果を地域で実行する際に直面することが多い課題と

---

<sup>1</sup> いずれも平成27年8月14日閣議決定

<sup>2</sup> 第2次国土形成計画(全国計画)45～46ページ、第5次国土利用計画(全国計画)6～7ページ

解決の方向性について、実際の実例事例から得られた教訓を中心に、「人（主体）」、「土地」、「仕組み」の3つの視点等に沿って整理している。多くの先進的な取組を引用しつつ、一般的な地域・集落でも取り組めるよう、できるだけ一般化した解決策の提示に努めた。

最後に、第4章において、国土交通省も含む関係府省庁に対し、取り組むべき施策や継続的に検討すべき課題・留意点等について指摘している。これらの課題や留意点については、国土管理専門委員会においても、必要に応じ、今後とも、継続的に検討を進めていくこととしたい。

## 第2章 これからの持続可能な国土の利用・管理に向けて

---

### 2. 1. 自分たちの暮らす地域について改めて考える

我が国の国土の多くは、集落などの地域コミュニティにおける森林、農地、宅地などの土地利用を通じて、行政機関による必要な社会基盤の整備・維持管理も相まって、おおむね適切に管理されてきた。しかし、今後、本格的な人口減少社会を迎え、また、農村部のみならず、都市部においても高齢化が進展することにより、これまでの土地利用や管理を維持できなくなる地域が増加することが懸念される。事実、中山間地域のみならず平地においても、荒廃農地、適切な施業が行われていない森林、空き家、空き地など、適切な管理がなされていない土地は増加しており、鳥獣害、虫害、景観、防犯、防災などの面からの様々な外部不経済をもたらしている。今後、全ての土地について、これまでと同じような労力や費用をかけて利用・管理することは難しくなることが想定され、その前提の下での持続可能な国土の利用・管理のあり方を考える必要がある。

一方で、人口減少に伴う開発圧力の低下は、空間的な余裕を生み出す機会でもある。持続可能で豊かな暮らしを実現していく視点を持ち、それぞれの地域の文化や伝統、社会的背景なども反映しつつ、地域間の交流や人の流れの拡大も図るような様々な取組も、工夫次第では可能となる。これまでとは違う発想で、土地を新たにうまく利用し、持続的な管理を続けていく取組によって、持続可能な地域づくりにつなげていくことが必要である。

いずれにしても、自分たちの暮らす地域の将来は、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、それぞれの地域において、自分たちの暮らす地域について改めて考えることが必要である。

このためには、議論の大前提として、自然環境や地域資源などを踏まえた課題や活用可能性に加え、土地所有者や境界等、土地の権利に関する事項など、土地の現状を把握することがまず必要である。その上で、地域の合意形成を図るためには、土地所有者も含む関係者に対し、その現状を「見える化」し、分析・共有することが不可欠である。これらの検討過程で生じる課題と解決の方向性については、第3章の「3.3（1）」で取り上げる。

その上で、現状を維持するという「選択」も含め、地域に適した土地の使い方を選択していくこととな

る。土地の使い方の選択に際しては、環境面や防災面など、様々な効果を意識しつつ、使い方の工夫を図っていくことが望ましい。この点については、「2.2」及び「2.3」で詳述するとともに、これらの検討過程で生じる課題と解決の方向性については、第3章の「3.3（2）」及び「3.3（3）」で取り上げる。

土地の使い方に関する検討結果を踏まえ、実現に向けた具体的なアクションを実行することとなるが、多くの場合、地域を取り巻く環境に応じた千差万別な課題に直面することになる。この点については、「2.4」で改めて述べるとともに、土地の使い方に関する合意に至るまでの過程や合意内容を実行に移していく過程で生じる課題と解決の方向性については、既存の取組事例を中心として第3章でより詳細に整理している。第2章及び第3章の構成の概略を図1のとおりである。

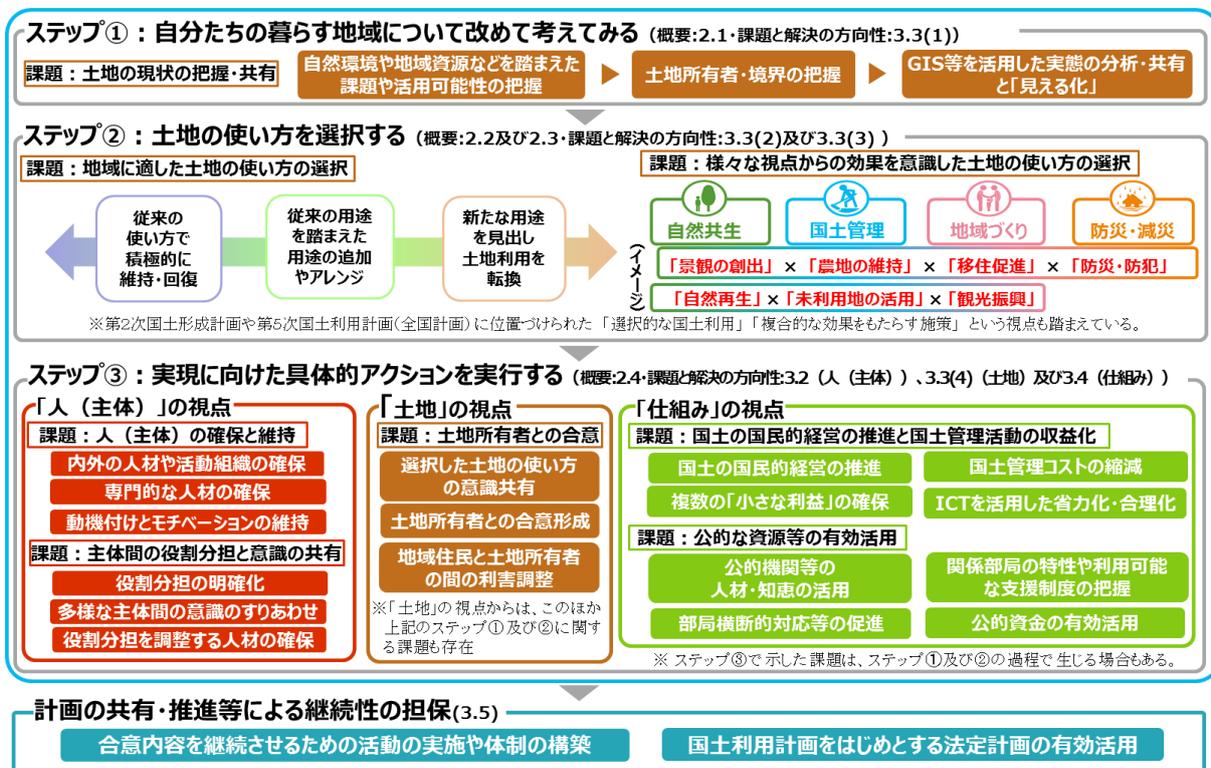


図1. 本とりまとめ第2章及び第3章の構成の概略

## 2. 2. 地域自らが地域に適した土地の使い方を選択する<sup>3</sup>

人口が減少する時代においては、土地の管理コストを低減させたり、これまでとは違う土地利用の工夫が重要となる一方で、開発圧力が減少するため、新たな使い方をするチャンスでもある。

持続可能な国土の利用・管理のためには、こういった背景を踏まえ、第2次国土形成計画や第5次国土利用計画（全国計画）に「選択的な国土利用」として例示された、新たな用途を見出すこと、災害上危険な土地について土地利用を制限することなどに加えて、現状を維持することも含め、地域ごとに、最適な土地利用を選択することが必要となる。また、選択に際しては、住民など地域の様々な主体による合意形成により、地域の事情や土地の履歴や特性などの条件を踏まえながら、自らの地域の土地利用を地域住民が自ら選択することが重要である。

具体的には、今ある資源を有効に活用して従来の使い方を維持するか、何らかの課題解決（当初の利用目的が失われた土地の活用や地域の強靱化）のために土地利用の転換を図るかといった軸に沿った観点からの選択が行われていることが多い。従来の使い方を概ね踏襲しつつ、用途を多少アレンジしたりして、「新たな用途」を追加したりしている事例も存在する。なお、人口減少下においては、一般的には管理コストの低減を図ることが重要であるが、地域住民による選択の結果として、あえて、コストや手間をかけるような土地利用を選択するという側面も存在することに留意が必要である。

### 【積極的に維持】



自然堤防の機能を守る貴重な海岸砂丘系の保全・活用（北海道石狩市）事例②  
（石狩浜海浜植物保護センターHPより）

### 【新たな用途の追加】



遊水池・ため池を活用し環境に配慮した水上太陽光発電（岡山県笠岡市）事例②  
（自然エネルギー財団HPより）

<sup>3</sup> 本章で紹介している事例の取組の全体像は、『『2018年とりまとめ』で提示する課題と解決の方向性に係る主な関連事例集』（URL：[http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104\\_keikakusuishin\\_kokudokanri01.html](http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104_keikakusuishin_kokudokanri01.html)）の各番号の事例を参照されたい。

実際には、地域の土地の全てについて一律の「選択」をするのではなく、土地利用の実態や土地条件などを踏まえ、一つの地域の中でも様々な「選択」が同時並行的に行われることも多い。

【一つの地域内での様々な選択】



農地としての基盤整備、  
農地の林地化などの実施  
（大分県臼杵市）事例<sup>⑧</sup>  
（中ノ川集落より提供）

## 2. 3. 様々な効果を意識しながら土地の使い方を選択する

第5次国土利用計画（全国計画）では、「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、国土利用の基本方針として示した上で、国土の適切な管理は、持続可能な地域づくりにも効果を発揮することが示されている<sup>4</sup>。

本とりまとめでは、第2次国土形成計画や第5次国土利用計画（全国計画）における「複合的な効果をもたらす施策」の視点から、上記の3つの効果に加え、持続可能な地域づくりにつながる効果を含めた4つの側面からの効果に着目し、多様な効果を意識した土地の使い方の方向性を示すこととする。具体的には、①国土の管理水準等の低下を防ぐ「適切な国土管理の視点」、②自然環境の保全・再生・活用につながる「自然共生の視点」、③居住の安心・安全や災害時の被害軽減につながる「防災・減災の視点」、④経済的・社会的なプラス面をもたらす「地域づくりの視点」の4つの視点から整理する。

なお、土地の使い方によっては、これらの4つの効果が重複して発揮される場合もあるため、地域に適した土地の使い方の選択に当たり、選択肢ごとの多様な効果を踏まえて行うことが重要である。例えば、遊水地や調節池といった防災インフラを自然共生の視点からも活用するなど、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の考え方などは、「防災・減災の視点」を目的としてもちながら、「自然共生の視点」の側面も同時に考慮しており、単一の効果のみを意識した土地利用に比べ、より多くの価値を生み出している。また、農業や林業などが本来的に有する多面的な効果についても、改めて認識し、幅広く共有することで、取組の持続可能性を高める効果があるほか、新たな担い手の拡大にも資する。

---

<sup>4</sup> 第5次国土利用計画（全国計画）4～6ページ

## ・ 適切な国土管理の視点

国土の荒廃につながるような国土管理水準の低下を防ぐためには、適切な利用と管理が不可欠である。自然的・社会的条件により、求められる「適切な管理」の内容は異なると考えられるが、本とりまとめでは、農地や森林の荒廃を防ぐ適切な維持管理がなされるような効果、宅地、農地、森林として適切に利活用されるような効果、健全な水循環が維持又は回復されること等が実現される効果を「適切な国土管理の視点」として着目する。



低・未利用地の利活用  
(千葉県柏市) 事例⑫  
(柏市より)



森林の適切な維持管理  
(愛知県豊田市) 事例⑭

## ・ 自然共生の視点

人口減少には、開発圧力の減少等を通じて空間的余裕を生み出す面も存在する。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。

本とりまとめでは、「自然共生の視点」として、生物多様性の確保や自然環境の保全、再生、活用につながるような取組や再生可能な資源利用等を進める取組等に着目する。また、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、創出を進めるような取組についても、本とりまとめにおいては、この視点から着目することとする。



タンチョウの生息に向けた  
環境づくりを行う遊水地  
(北海道長沼町) 事例③



野川の緑地や湧水の保全  
(東京都世田谷区ほか9市) 事例⑮  
(小金井市で撮影)

## ・ 防災・減災の視点

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。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。

本とりまとめでは「防災・減災の視点」からの取組として、前述した防災インフラの整備といった防災・減災対策に加え、農地・森林など国土保全を向上させる取組や災害リスクの高い地域の土地利用の制限など居住の安全・安心の確保につながるような取組にも着目する。



山裾への余裕域（バッファゾーン）の整備  
（兵庫県丹波市）事例⑳  
（下鴨阪集落及び谷上集落  
におけるむらづくり計画より）



商業施設跡地等を活用した津波時の一時避難場所の整備  
（静岡県袋井市）事例㉑

## ・ 地域づくりの視点

持続可能な国土管理を実現するためには、持続可能な土地利用が必要であり、継続性のある担い手が不可欠である。このためには、活動の源泉となる所得の確保をはじめとする、経済的・社会的なプラス面をもたらす、いわゆる地方創生の視点を含む、地域づくりの視点が極めて重要である。本とりまとめでは、「地域づくりの視点」として、経済的なプラス面として、管理コストの低減、所得につながる事業効果、地域ブランドの形成等、社会的なプラス面として、コミュニティの維持・活性化、地域外との交流等を通じた定住・交流人口の拡大、地域や地域の人々と多様に関わる「関係人口」<sup>5</sup>の拡大等に着目する。



林業及び関連産業を中心とした事業の推進及び起業支援による村づくり  
（岡山県西栗倉村）事例㉒  
（西栗倉村HPより）

<sup>5</sup> 総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書」（平成30年1月26日公表）では、「『関係人口』とは、移住した『定住人口』でもなく、観光に来た『交流人口』でもない、地域や地域の人々と多様に関わる者」とされている。また、「ぼくらは地方で幸せを見つける」（指出一正著2016）によれば、「関係人口とは、言葉のとおり『地域に関わってくれる人口』のこと。自分でお気に入りの地域に週末ごとに通ったり、頻繁に通わなくても何らかの形でその地域を応援してくれるような人たち」と定義づけられている。

## 2. 4. 実現に向けた具体的なアクションを実行する

本章の2.1～2.3に沿って検討を行った結果を地域で実行に移していこうとした場合、実際には、主体となるべき地域の住民に加え、域内外の土地所有者や利用者、農業・林業関係者、市町村及び都道府県、関連する企業やNPOなど、多くのステイクホルダー（利害関係者）が存在し、対象となる土地の態様や周辺環境も千差万別である。地域の将来を考慮し、持続可能な土地利用を検討するといっても、それぞれのステイクホルダーの立場や意見、利害などが複雑に交錯し、課題や解決の方向性は事例の数だけ存在すると言っても過言ではない。

第3章においては、そのような現状認識の下ではあるが、持続可能な国土管理に資するような数多くの取組を分析し、課題と向き合い、成果を挙げている数々の事例を参考に、「人（主体）」「土地」「仕組み」の各視点から課題を分類・整理し、課題に向き合う地域住民や地方公共団体にとって、参考となりそうな解決の方向性を列挙する。

なお、ここで示した事例は、その多くがリーダーシップや先見性に裏打ちされた事例である。一方で、実際には、国土管理の主役は、最初から同様の取組ができるとは限らない。本とりまとめは、先導するような取組における課題と解決策を、複数の事例に共通し、多くの取組において直面するような要素にできるだけ分解し、分かりやすく整理したものであり、いわゆる「グッドプラクティス（好事例）」が乗り越えてきた課題や対応を普遍化し、他地域における横展開が可能なものとすることで、一般的な地域住民や地方公共団体であっても、持続可能な取組に向けた次の一步を踏み出せるような一助となることを企図するものである。なお、県域単位の大規模な取組から、集落単位の小規模な取組まで多様な規模の事例を収集しており、できるだけ様々な規模における課題への対応に際して参考となるよう配慮している。

## 第3章 推進に当たっての主な課題と解決の方向性

---

### 3. 1. 課題の整理 ～「人(主体)」「土地」「仕組み」の視点から～

#### (1) 地域の取組から浮かび上がる課題の類型

前章で述べたように、国土全体における持続可能な国土管理を実現するためには、主としてリーダーシップや先見性により実現した、先導的な事例における課題解決のノウハウをできるだけ共有し、一般的な地域住民や地方公共団体であっても実現可能なものとする必要がある。

とはいえ、取り巻く生態系や地形などの自然環境、人口動態や産業構成などの社会環境、規模や住民の性向などの集落環境、地域内外のリーダーや専門家等の人材の有無など、地域を取り巻く環境は千差万別であり、対象となる国土の利用・管理の状態も多様であるため、全く同じ事例は存在しないといっても過言ではない。

一方で、それぞれの事例のこれまでの経緯や、直面してきた具体的課題に着目すると、複数の事例で共通する課題や解決の方向性が浮かび上がってくる。

本とりまとめでは、それらの課題や解決の方向性について、各事例における対応を踏まえ、他地域における各種取組の展開の参考としていくことを意識しつつ、(2)のとおり、「人(主体)」「土地」「仕組み」の視点に重要なポイントがあることに着目し、分類・整理している。具体的には、農村振興、地方創生など、土地利用に関係する内容を含むと思われるものを中心に、関係府省庁の既存事例集や市区町村へのアンケート<sup>6</sup>等から日本各地約2,800件の事例を収集し、土地の使い方について地域自らによる選択や多様な効果を意識した工夫が見られ、持続可能な国土の利用・管理の推進に資すると考えられる事例を抽出した上で、多くの地域が共通して抱える課題に取り組んでいる約80の事例を対象として電話ヒアリングや現地調査を行った。その結果を踏まえ、巻末に示す39の事例に着目し、事例から得られた課題と解決の方向性について、(2)で示す分類・整理に沿って示している。なお、前章で述べたとおり、本とりまとめは一般的な地域住民や地方公共団体であっても活用可能なものとするを企図している。このため、ここで示す事例は同様の取組が各地で行われている例

---

<sup>6</sup> 「市区町村における国土利用計画を含む土地利用計画制度に関する調査」(平成29年2月国土交通省国土政策局):全市区町村を対象として調査を行い、有効回答数は1,478件。

も多く、全国の優れた取組の中の一つを集めた性質のものであることに留意いただきたい。また、課題と解決の方向性を中心に、本文中でも多くの取組の具体事例を紹介しているが、いずれもそれぞれの取組のある側面だけに着目した記載となっており、取組の全容を記したものではないことにも留意が必要である。

なお、本とりまとめで取り上げている事例に限らず、国土管理に密接に関連する分野として、農村の活性化、間伐の推進、空き家対策、空き地対策、里地里山保全、自然再生など、関係府省庁が収集している多くの取組事例も、多様な地域の課題解決の参考となる。これらはそれぞれの政策目的に沿った事例であり、必ずしも本とりまとめにおいて着目している国土管理や土地利用のあり方を中心とした整理がなされているわけではないが、主なものについて、参考までに表1に紹介する。なお、市町村等における、これらの関連施策の担当者が、持続可能な国土の利用・管理の視点を意識した施策の運用を図ることも重要である。

**表1. 持続可能な国土の利用・管理のために参考となる主な既存事例集**

名称 (URL)	担当府省庁
農村復興プロセス事例集 ( <a href="http://www.maff.go.jp/j/nousin/sekkei/totikai/process.html">http://www.maff.go.jp/j/nousin/sekkei/totikai/process.html</a> )	農林水産省
間伐の取組の先進的な事例 ( <a href="http://www.rinya.maff.go.jp/j/kanbatu/kanbatu/kanbatujisho.html">http://www.rinya.maff.go.jp/j/kanbatu/kanbatu/kanbatujisho.html</a> )	農林水産省
先駆的空き家対策モデル事業 事業成果 ( <a href="http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000045.html">http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000045.html</a> )	国土交通省
空地の利活用に関する事例調査 ( <a href="http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/syousai/pdf/os06.pdf">http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/syousai/pdf/os06.pdf</a> )	国土交通省
里なび ( <a href="http://www.env.go.jp/nature/satoyama/satonavi/">http://www.env.go.jp/nature/satoyama/satonavi/</a> )	環境省
生物多様性 5つのアクション 全国事例 ( <a href="http://5actions.jp/5action/">http://5actions.jp/5action/</a> )	環境省

## (2) 各地域の経験を踏まえた課題の分類・整理

国土の利用・管理に関する地域の取組に共通する課題を分析するに当たり、本とりまとめでは、抽出した39の取組事例等を分析した。いずれの取組も、「管理されない土地の増加」「将来の災害懸念」などの何らかの地域課題がきっかけとなっている。実際に、地域住民や市町村職員が気づき、また直面するのはこれらの地域課題であり、その解決に向けた努力や行動が、結果としてここで示す取組

事例につながっていると言える。

地域課題は、地域を取り巻く状況に応じて千差万別であるが、参考までに、ここで取り上げた39事例それぞれのきっかけとなった地域課題を大まかに分類したものを表2に示す。

表2. 取組のきっかけとなった地域課題の例

地域課題の分類	各取組の地域課題
管理されない土地の増加	<p>&lt;森林&gt; 【①船橋市】森林荒廃、【⑭千代田区・高山市・嬬恋村】森林荒廃(高山市・嬬恋村)、CO2の一層の削減(千代田区)、【⑯神奈川県】森林荒廃、【⑰山梨市】松くい虫被害に対応した樹種変更の遅れ、【⑳多気町】森林荒廃、鳥獣被害、【㉑田辺市】森林荒廃の懸念、【㉒広島県】森林伐採後の造林未済地の増加、荒廃農地の増加、【㉓佐川町】森林荒廃</p> <p>&lt;農地&gt; 【⑦大崎市】地域の農業継続危機、【⑩新発田市】荒廃農地の増加、鳥獣被害、【㉔豊田市】荒廃農地の発生、【㉕臼杵市】農地の荒廃、高齢化</p> <p>&lt;宅地&gt; 【⑧鶴岡市】空き家・空き地の増加、【㉖名張市】管理されない土地の増加</p> <p>&lt;その他&gt; 【⑩みなかみ町】茅場・森林の荒廃、【⑰柏市】管理されない土地による外部不経済、【⑰長南町】土砂探掘跡地の管理放棄、【⑰三浦市】湿原の放置・遷移による喪失、【㉗鳥取市】用水路が管理困難</p>
従前の土地利用の転換要因の発生	【①富良野市】ゴルフ場の閉鎖、【⑤大船渡市】住宅の集団移転、【⑥東松島市】住宅の集団移転、【⑪伊東市】台風被害によりハイキングコース閉鎖
新たな用途の追加	【③長沼町】遊水地の新設、【⑦多気町】農業用水の多面的利用、【⑳笠岡市】公共施設のさらなる活用検討、【㉓日高村】湿地の活用検討
将来の災害懸念	【㉔静岡県】津波被害の懸念、【㉕袋井市】津波被害の懸念、【㉖豊田市】森林荒廃による洪水リスク、【㉗和泉市】大規模地震等によるため池の決壊懸念、【㉘丹波市】山腹崩壊による山裾住宅への被害、【㉙西栗倉村】村の産業・財政の低迷、森林荒廃による洪水被害懸念
人為的な自然改変	【②石狩市】自然砂浜の植生・地形の破壊、【④浜中町】酪農拡大による自然破壊、【㉚綾町】原生的な照葉樹林の減少
その他(生活環境、水環境の悪化等)	【⑨大石田町】雪処理の住民負担、【⑮世田谷区ほか9市】市街化による河川の水枯れ、【㉚真庭市】燃料木材の安定供給

※各事例について、特定の側面に着目して便宜的に分類しているが、いずれの取組も多様な側面があり、一意に分類できるものではないことに留意が必要。

それぞれの取組では、地域課題解決に向け、数多くの課題に直面している。本とりまとめでは、それぞれの取組主体が直面した課題及び対応を分析し、複数の取組事例に共通するような課題や他地域への展開に向けて示唆が得られると考えられるものを抽出した。その結果、

- ① 取組の担い手や主体の確保や役割分担に関する視点（「人（主体）」の視点）、
- ② 土地の使い方の検討や土地利用に係る合意形成に関する視点（「土地」の視点）及び
- ③ 継続的な取組を裏付ける継続的な資金確保及びそのための枠組み・仕組みに関する視点（「仕組み」の視点）

の3つの視点に重要なポイントがあることに着目して、それぞれの解決の方向性を対応事例とともに紹介することとする。

また、全ての取組に共通する横断的な視点として、計画の共有・推進等による継続性の担保も重要と考えられるため、3つの視点にこれを加え、次の表3の区分に従って課題を分類・整理した。な

お、本章で提示している各課題と解決の方向性について、当該課題に直面した関連事例とともに、表3の分類に従って整理したものを図2に示す。

表3. 本とりまとめにおける課題の分類・整理

① 「人（主体）」の視点	(1) 人（主体）の確保と維持 (2) 主体間の役割分担（自助、共助、公助）と意識の共有
② 「土地」の視点	(1) 土地の現状の把握・共有 (2) 地域に適した土地の使い方の選択 (3) 様々な視点からの効果を意識した土地の使い方の選択 (4) 関係者間の意識共有と土地所有者との合意
③ 「仕組み」の視点	(1) 国土の国民的経営の推進と国土管理活動の収益化 (2) 公的な資源等の有効活用
④ 計画の共有・推進等による継続性の担保	(1) 合意内容を継続させるための活動の実施や体制の構築 (2) 国土利用計画をはじめとする法定計画の有効活用

人（主体）	土地	仕組み
<b>(1) 人（主体）の確保と維持</b> <b>継続的に関与できる内外の人材や活動組織の確保</b> ・多様な人材の掘り起こし ・人材確保の裾野の拡大 ・中核となる組織の設置 ・世代交代に備えた若手の確保 等 【②大崎市・③三浦市・④新発田市・⑤伊東市・⑥佐川町・⑦磯部市】 <b>専門的な知識や技術を有する人材の確保</b> ・「人材バンク」等の設置 ・地域内の人材の巻き込み ・専門家との協力関係の構築 【①鶴岡市・③新発田市・④丹波市】 <b>参画する主体の動機付けとモチベーションの維持</b> ・前向きな主体からの先行の実施 ・有識者によるサポート ・先導的な事例の紹介・視察 ・地域住民間での情報・課題の共有 ・地域に関係する著名人の参画 【①高良郷市・②大船渡市・③大崎市・④新発田市・⑤丹波市】	<b>(1) 土地の現状の把握・共有</b> <b>自然環境や地域資源などを踏まえた課題や活用可能性の把握</b> ・地域の過去や伝統知への着目 ・集落環境調査等の実施 【④新発田市・⑤綾町】 <b>土地所有者・境界の把握</b> ・地域住民自らによる把握 ・地籍調査の推進・完了箇所の先行実施 ・所有者不明土地対策の活用 【④豊田市・⑤田辺市・⑥西栗倉村】 <b>GIS等を活用した実態の分析・共有と「見える化」</b> ・GIS等を活用した現状・課題・資源の分析及び住民間での共有 【④新発田市・⑤真庭市】 <b>(2) 地域に適した土地の使い方の選択</b> ※ 詳細及び事例は図5参照 <b>(3) 様々な視点からの効果を意識した土地の使い方の選択</b> ※ 詳細及び事例は図6参照 <b>(4) 関係者間の意識共有と土地所有者との合意</b> <b>選択した土地の使い方の意識共有</b> ・ステイクホルダー間の意識の共有 ・一部の地域での優先的・先行の実施 ・取組結果のモニタリング 【④静岡県・⑤丹波市・⑥真庭市・⑦三井市】 <b>土地所有者との合意形成</b> ・管理能力を有する主体による管理の提案 ・土地所有者が合意しやすい取組の段階的実施 ・土地所有者の協力が得られやすいストーリーの整理 ・土地所有者の特性を踏まえたアプローチの変更 等 【④浜中町・⑤みなみ町・⑥三浦市・⑦松井市・⑧豊田市・⑨磯部市】 <b>地域住民と土地所有者の間の利害調整</b> ・利害調整を行う主体の確立 【⑥鶴岡市・⑦和泉市】	<b>(1) 国土の国民的経営の推進と国土管理活動の収益化</b> <b>地域外住民・団体を巻き込んだ国土の国民的経営の推進</b> ・消費者との価値観の共有・エシカル消費の普及 ・資金や余剰を活用した都市住民の国土管理活動への参画 ・企業の社会的責任（CSR）や民間投資による支援 ・ふるさと納税や独自財源の活用 【②大崎市・③千代田区・④高山市・⑤焼野村・⑥神奈川県・⑦山梨市・⑧田辺市・⑨西栗倉村】 <b>多様な手段による複数の「小さな利益」の確保</b> ・農業・林業などの土地利用を通じた地域の雇用と所得の創出 ・多様な地域資源の積極的活用 ・比較的少額の公的支出による「小さな利益」の創出 ・多様な手段による複数の「小さな利益」の確保 【②大石田町・③みなみ町・④船橋市・⑤多気町・⑥日高町・⑦白根市】 <b>国土管理コストの縮減</b> ・粗放的管理や小規模・低コストな手法の導入 ・公有地利用料の政策的減免 【⑥東松島市・⑦豊田市・⑧佐川町】 <b>ICTを活用した省力化・合理化</b> ・専門的知見を有する者との連携 等 【④新発田市・⑤真庭市】 <b>(2) 公的な資源等の有効活用</b> <b>公的機関等の人材・知恵の活用</b> ・地域の取組に関する公的機関等の人材・知恵の活用 等 【④名張市・⑤丹波市】 <b>部局横断的な対応や横断的な視点に基づく対応の促進</b> ・首長等のリーダーシップの活用 ・行政各部局との横断的な調整を担う組織の設置 ・横断的な視点を持った対応の促進 <b>関係部局の特性や利用可能な支援制度の把握</b> ・特性や支援制度を熟知する人材の活用・類似事例の参照 ・活用可能な支援制度のメニューの情報提供の充実 【⑤佐川町】 <b>公的資金の有効活用</b> ・公的資金の活用に向けた人材が不十分な集落への支援 ・公的資金の補助期間終了後の資金確保 ※実施主体へのヒアリングなどに基づき国土交通省国土政策局作成。
<b>(2) 主体間の役割分担（自助、共助、公助）と意識の共有</b> <b>多様な主体の参画の推進と役割分担の明確化</b> 【③三浦市・④綾町】 <b>多様な主体間の現状認識や意識のすりあわせ</b> ・主体間の情報の見える化や共有 ・地域住民の主体的な参画の促進 ・継続的な取組による信頼関係の構築 【③大船渡市・④世田谷区ほか9市・⑤多気町・⑥丹波市】 <b>役割分担を調整し、合意形成を図る人材の確保</b> ・調整能力を有する人材確保 <b>計画の共有・推進等による継続性の担保</b> <b>合意内容を継続させるための活動の実施や体制の構築</b> ・実態や課題を関係者間で常に共有できる体制の構築 ・継続的な普及啓発活動の実施 ・継続性を担保する協定などの締結 【③長沼町・②大崎市・④綾町】	<b>国土利用計画をはじめとする法定計画の有効活用</b> ・国土管理専門委員会「2017とりまとめ」等の活用 ・地区ごとの土地利用計画の国土利用計画への位置づけ ・都市計画、景観計画、市町村森林整備計画等の活用 【③香取市・④飯田町・⑤下川町・⑥東川町・⑦鶴岡市】	

図2. 人口減少下の国土利用・管理に向けた課題と解決の方向性の類型化及び関連事例

## 3. 2. 「人（主体）」の視点からの課題の類型ごとの解決の方向性

### （1）人（主体）の確保と維持

#### ・ 継続的に関与できる内外の人材や活動組織の確保

持続可能な国土管理のためには、良好な国土の管理に資するような土地利用を支える人材や活動組織が継続的に確保されることが不可欠である。このためには、多面的機能の発揮に資する農林業の担い手の確保が重要なのはもちろんであり、また、土地利用の転換や、新たな用途の追加を伴うような取組を推進するためには、生態系、防災など、それぞれの効果に関する専門的な知見を有する人材や活動組織の協力も含め、多様な人材や活動組織の協力が必要となることに留意が必要である。

人材や活動組織の確保のためには、土地所有者、地域住民、地域おこし協力隊、地域外住民（ボランティア、観光客等）、NPO法人、民間企業、学校、消費者等の関係する人材を掘り起こし、関心を持ってもらう必要がある。特に、地方の特色ある創生のための地方大学の振興等の既存施策とも相まって、高等専門学校や大学等の高等教育機関における研究や課外活動のフィールドとして学生や研究者を積極的に受け入れたことが、都市農村交流の促進や次世代人材の確保につながっているケースも多い。また、国や都道府県などの有する既存の人材ネットワークを活用することも有効である。

また、農村の有する多様な資源を活かした農業体験等、「体験と共有」を通じた人材の確保も有効な手段となる。特に、都市からの移住・交流などを通じ、地域づくりの「担い手」として活躍している外部人材は、同時に国土管理の「担い手」にもなり得る。定住人口、交流人口の観点に加え、地域や地域の人々と多様に関わる「関係人口」にも着目し、人材確保の裾野を広げることが重要である。

## 参考事例 7

- ・ 静岡県伊東市では、災害で被害を受けた人工林のハイキングコースの再整備等に当たり、NPO法人や様々な地域団体からなる「宇佐美フォレスト協議会」が、行政の支援も受けながら森林整備やハイキングコースの整備・維持を行っている。（多様な人材の掘り起こし） **事例②**
- ・ 宮城県大崎市のNPO法人「鳴子の米プロジェクト」は、大崎市役所と連携し、地元の学校の食育講演会や消費者への普及・啓発活動としての「食の哲学塾」の開催、農作業体験修学旅行の実施を通じた地域での米づくりや食と農の大切さなどの学習の機会を設けるなど、次世代の担い手確保や「関係人口」の増加につながる取組を実施している。（人材確保の裾野の拡大） **事例⑦**

さらに、「地域の営業マン」として外部への働きかけを精力的に仕掛ける人や、こうした取組が地元との軋轢（あつれき）を産まないよう円滑に進めていくための調整役など、多様なキーパーソンがそれぞれの役割を果たし、リーダーシップを発揮していくことが重要となる。

取組の主体としてNPOや市民団体などを設立する事例も多いが、こうした活動の中核となる組織の存在は、中心人物の引退等があっても、組織内の世代交代によって取組の持続性を高めることにつながる。

なお、市町村等の行政機関が主導する取組であっても、維持管理のための費用を行政の通常予算に頼ることとする場合、財政難等により継続的な維持管理が困難となる場合がある。したがって、NPOなどを別途設立することは、取組の財源の継続的な確保という観点からも重要である。

他方、取組の当初において十分に人材を確保できている場合でも、関係組織における人事異動や、キーパーソンが個人的事情から取組に参画できなくなった場合など、人材の交代によって当初の活動の継続性が確保できないという課題も散見される。これを回避するためには、協定や計画等を通じた関係組織の継続的な参画を担保することが有効である。この点については、3.5で改めて後述する。

<sup>7</sup> 本とりまとめでは、本文の記載内容に関連する実際の取組における事例を「参考事例」として紹介している。それぞれの参考事例の記載は、地域における取組の、本文に即したある側面を切り取ったものであり、取組の全体像は、『2018年とりまとめ』で提示する課題と解決の方向性に係る主な関連事例集（URL：[http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104\\_keikakusuishin\\_kokudokanri01.html](http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104_keikakusuishin_kokudokanri01.html)）の各番号の事例を参照されたい。また、同一の取組についても、異なる側面から見た記載が複数回登場する場合もあることに留意されたい。

また、現時点で適切な人材確保に成功したとしても、今後、農村部のみならず都市部でも進んでいく少子高齢化・人口減少の下では、担い手の高齢化とそれともなう人材・人手不足への対応が不可欠である。特に、相続等による不在地主の増加は、所有者の所在の把握が難しい土地（いわゆる所有者不明土地、以下「所有者不明土地」という。）の遠因となるとともに、担い手の減少にもつながる。

#### 参考事例

- 新潟県新発田市（上三光集落）では、対外的な情報発信、集落内での調整、会計など、適材適所で多様な人材がそれぞれの役割を果たしている。また、地域の取組を進めるに当たり、取組の持続性と機動性を確保するため、地域住民で構成する別組織として「上三光清流の会」を立ち上げている。（役割ごとの多様な人材の確保、中核となる組織の設置）**事例⑯**
- 神奈川県三浦市の「小網代の森」では、神奈川県が管理を行っており、一般市民や学識経験者が主な構成員であるNPO法人「小網代野外活動調整会議」が県、市、（公財）かながわトラストみどり財団と連携を取りつつ、保全活動を継続的に行う体制を確立した。（中核となる組織の設置）**事例⑰**
- 宮崎県綾町では、関連する国（森林管理局）・県・町・（公財）日本自然保護協会及び（一社）てるはの森の会の5者間で平成17年に協定を締結し、5者の協働により、照葉樹林の保護及び復元を旨とした森林管理を行っている。（協定や計画等を通じた継続性の担保）**事例⑱**
- 高知県佐川町では、放置されている森林を整備しながら、少しでも多くの雇用を創出する場として活かすため、高性能林業機械による大規模集約型林業とは方法が異なる「自伐型林業<sup>8</sup>」を推進するとともに、担い手の確保と育成のため、地域おこし協力隊制度を活用している。（世代交代に備えた若手の確保）**事例⑳**

## ・ 専門的な知識や技術を有する人材の確保

一般的に、様々な視点からの効果を期待するような取組については、当該取組に関する専門家による技術的な知見や支援が必要となる。

<sup>8</sup> 「自伐型林業」は、自伐林家のほか、委託を受けて取り組むNPOなど多様な主体が、汎用機も含む小型・安価な林業機械を活用し、森林の経営や管理、施業を一貫して自ら行う、比較的小規模な林業であり、初期費用が低く、原則として外部委託を行わないため、低コストで参入可能なほか、農業・観光業等と組み合わせた「マルチワーク」の副業としても有効と考えられる。

専門人材の確保には、まずは、都道府県単位といった広域にわたって指導が可能な「人材バンク」のような取組が考えられる。後発して取り組む地域は、先進地域が活用又は構築している既存の組織や枠組みに頼ることにより、より容易に専門的な知見や経験を手に入れることができる。

また、地域には退職者を含め、重機の免許を有する、土地・不動産制度に詳しいなど、様々な知識や技術を有する者がいることもあり、こうした人材を巻き込むことも重要である。

加えて、最新のICTを活用した分野、鳥獣被害の軽減や希少動植物の生育環境の保全などの生態系・環境分野や、洪水・土砂災害防止や避難場所の確保など防災分野などの専門知識が不可欠な分野の取組に際しては、学識者、関連業界団体、専門コンサルタント等との協力関係の構築が有効である。また、この場合においても、国や都道府県などの有する既存の人材ネットワークを活用することが有効である。

#### 参考事例

- ・ 兵庫県は「まちづくりアドバイザー派遣事業」として、集落活動の維持・継続につながる活動の支援のために、まちづくりコンサルタントや専門家を派遣する事業を実施しており、兵庫県丹波市における住民参加の土地利用計画などで活用されている。（「人材バンク」等の設置） **事例29**
- ・ 新潟県新発田市上三光集落では、GISの導入に当たり、地域内の建設会社出身者の知見を活用している。また、鳥獣被害対策の検討に際しては、集落として専門家を招聘し、対策を検討している。（地域内の様々な人材の巻き込み、専門家との協力関係の構築） **事例18**
- ・ 山形県鶴岡市では、中心市街地の空き地の有効利用のために設立したNPO法人「つるおかランド・バンク」では、専門的な知見やノウハウを有する人材を活用するため、宅地建物取引士、土地家屋調査士、行政書士、建築士等の専門家団体との協業体制を構築している。（専門家との協力関係の構築） **事例8**

**例8**

### ・ 参画する多様な主体の動機付けとモチベーションの維持

多くの一般的な地域・集落においては、地域の課題を分析・把握し、適切な土地の使い方を選択しようという動機あるいはモチベーション、知見が、地域住民や土地所有者に不足していることが多く、参画する主体の動機付けとその維持が大きな課題となる。また、行政機関において、担当者が強いモ

チベーションを持つとともに、組織全体でも重要課題として認識を共有することが重要である。

特に、新しい取組を始める際には、地域住民や市町村等の特定の関係者によるリーダーシップが重要な要素となる。加えて、土地利用の転換や見直しなどに伴い、これまでと異なる効果をもたらす土地の使い方を導入するような取組に際しては、関係する多様な主体の動機付けが極めて重要となる。これは多くの取組において直面する課題であるが、乗り越えた実績も多く、多様な解決策が存在する。

まず、市町村域など、広い地域や複数の主体を対象とした取組の場合は、横並びにこだわることなく、取組に前向きな主体に先行してもらうことが有効である。最初は小さくとも、できることから成功させ、理解を得ながら段階的に広げていく方が、活動初期の実務上の負担を抑制できるほか、関係する主体も少なく、機動力が高まる。こうして小さな成功を目の当たりにすることで、当初は懐疑的な関係者の意識が前向きになる効果も期待できる。

また、有識者が地域住民による選択をサポートし、必要な知見を提供するとともに、動機付けも主導するような取組も見られる。ただし、この場合、当該有識者の活動の継続性を担保する支援が新たな課題となる。

#### 参考事例

- 宮城県大崎市のNPO法人「鳴子の米プロジェクト」では、農と食を「作り手」と「食べ手」の双方で支えていくという理念のもと、「食べ手」の輪を増やしていくために、まずは地域住民にプロジェクトの課題意識を伝えていくことに取り組んだ。地域内で農村景観や米作りを支えていく意識が醸成されていくにしたがって、米の予約をする個人や旅館・ホテルが増えはじめ、やがては親戚や友人に広めたいという動きとともに市外・県内外都市部へと「食べ手」が広がっていった。（前向きな主体からの先行的実施）**事例⑦**
- 兵庫県丹波市では、平成26年に発生した豪雨に伴う土砂災害の復興計画の策定に当たり、兵庫県が持つ「まちづくりアドバイザー派遣事業」の枠組みにより、NPO法人「地域再生研究センター」より派遣された有識者が主導して住民のモチベーションを高めた結果、災害時の緩衝帯を盛り込んだ土地利用計画が地域住民の合意により策定された。（有識者によるサポート）**事例⑳**
- 岩手県大船渡市（越喜来地区）では、東日本大震災からの復旧に向けた、地域の復興プランの検討に当たり、認定NPO法人「日本都市計画家協会」からの専門家の派遣を受け、地域住民によるビジョン策定と事業の推進に取り組んできた。（有識者によるサポート）**事例⑤**

取組のきっかけづくりや動機付けにつながる地域住民の意識や知見の向上のためには、土地の使い方を選択する必要性が理解できるような先導的な事例の紹介や視察も有効である。国土交通省が発行する「これからの時代の地域デザイン」<sup>9</sup>も含めた、先導的な事例を集めた事例集も参考となる。

また、農村での自然体験などの交流活動は、地域外住民などの外部の関係主体の意識の向上につながるほか、外部から見た地域資源の価値を地域住民が再認識する良い機会となる。また、ICTも活用し、地域住民の間での情報の見える化や課題の共有を進めることも重要である。

加えて、地域にゆかりのある著名人の参画や映画・ドラマ等のロケ地としての活用の推進を通じ、当該地域の価値を外部から評価される仕組みを構築することも、地域住民の参画を促す動機付けの観点からも有効である。

#### 参考事例

- ・ 兵庫県丹波市では、将来土地利用計画（むらづくり計画）の策定に当たり、地域住民が参加するワークショップや先進地視察等を行い、住民意識の向上を図った。（先導的な事例の紹介・視察）**事例⑳**
- ・ 新潟県新発田市上三光集落では、自然体験活動を行い、住民意識の向上・維持を図るとともに、土地の使い方の検討に当たり、GISを活用して集落住民間で課題を共有している。（地域住民間での情報・課題の共有）**事例㉑**
- ・ 北海道富良野市では、ゴルフ場の跡地を活用した自然再生事業等を進めるに際し、近隣に住む脚本家と連携し、ドラマのロケ地として活用してもらうことによる集客等を通じた取組の活性化と知名度を活かした担い手の確保を実現した。（地域に関係する著名人の参画）**事例㉒**

<sup>9</sup> 事例ガイド「これからの時代の地域デザイン」～いかす国土、まもる国土、つかう国土～（平成 29 年3月）：  
URL: [http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/fukugou-sentaku\\_kokudoriyou.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/fukugou-sentaku_kokudoriyou.html)

## （２）主体間の役割分担（自助、共助、公助）と意識の共有

- ・ **自助（所有者）・共助（地域外住民も含めた多様な主体）・公助（地方公共団体等）を組み合わせた多様な主体の参画の推進と役割分担の明確化**

土地利用に関係する主体は多様である。一般に、公的機関だけでも、国、都道府県、市町村の土地、都市、農業、林業、環境の各関係部局、土地改良区、森林組合、自治会など多くの組織が関与している。加えて、とりわけ防災や環境など、様々な視点からの効果を期待する取組の場合、防災関係部局や自然保護団体、関連する非営利団体や民間企業等、実に多くの主体が関与することとなる。このような取組においては、関係主体が取組に主体的に参画すること、主体間の明確な役割及び責任の分担の明確化が非常に重要である。特に、新たな取組の開始に際し、新規の団体が立ち上げられることも多いため、その場合は既存の団体との関係性を整理することが重要である。

### 参考事例

- ・ 宮崎県綾町では、関連する国（森林管理局）・県・町・（公財）日本自然保護協会及び（一社）てるのは森の会の5者間で平成17年に協定を締結し、5者の協働により、照葉樹林の保護及び復元を目指した森林管理を行っている。（多様な主体の参画の推進と役割分担の明確化） **事例⑨**
- ・ 神奈川県三浦市の「小網代の森」では、複数の活動団体が話し合いの上で統合し、NPO法人「小網代野外活動調整会議」を設立した。その上で、県、市、NPO法人「小網代野外活動調整会議」、（公財）かながわトラストみどり財団の計4者が、役割と責任を適切に分担（県・市は階段・散策路等のハード整備を、NPO法人は協働して森の保全活動等を実施）している。（多様な主体の参画の推進と役割分担の明確化） **事例⑩**

## ・ 多様な主体間の現状認識や取組に対する意識のすりあわせ

当事者である地域住民や、様々な視点からの効果を期待する取組ならではの多様な主体間の合意形成も大きな課題である。

特に活動初期には大きな負担となりがちではあるが、手間がかかっても、多様な担い手への現状課題や取組内容の周知に特に留意することが重要である。このためには、多様な取組に関わる多様な主体に対して、情報の見える化や共有を進めることが必要である。

協議会、円卓会議など、関連する主体が一つのテーブルについてもらって議論・合意するような仕組みの構築も有効である。こうした場を作る際、主体間の合意形成を円滑に図るためには、行政が積極的に関与することが望ましい。なお、地域運営組織のような仕組みが既に地域で構築されている場合においては、こうした組織に対して持続可能な国土利用・管理の重要性に気づきを与えるというアプローチも有効となる。

特に外部人材を活用する場合、外部の人材に対する地域住民の反発も想定される。このような場合には、できるだけ早い段階から、地域住民そのものが当事者として参画するような工夫が必要である。

また、土地利用に係る解決は息の長い取組も重要であり、取組を継続的に行うことによる関係主体の理解の促進や地域住民とのコミュニケーションを通じた信頼関係の構築も大事な要素となる。

### 参考事例

- ・ 東京都世田谷区ほか9市では、野川流域の自治体や活動市民団体等の多様な主体が意見交換、提案などを行う場として、野川流域連絡会を設置している。（主体間の情報の見える化や共有） **事例⑮**
- ・ 岩手県大船渡市、兵庫県丹波市では、災害後の土地利用計画の検討に当たり、有識者が支援することにより、地域住民自らが当事者意識を持って策定することに成功している。（地域住民の主体的な参画の促進） **事例⑮** **事例⑳**
- ・ 三重県多気町では、これまで土地改良区が継続的に行ってきた大規模用水路「立梅用水」の維持管理を通じた地域との信頼関係を基盤として、ビオトープの維持、小水力発電といった様々な視点からの効果を発揮する事業を実施している。（継続的な取組による信頼関係の構築） **事例㉑**

- ・ **役割分担を調整し、合意形成を図る人材の確保**

前述したような複数の主体間での役割分担の確定や意識のすりあわせは、一般に容易ではない。このため、これらを適切に調整し、担い手間の合意形成を円滑に進めるための人材が必要であり、また、その人材の人件費の確保にも留意する必要がある。

前述の岩手県大船渡市や兵庫県丹波市の事例では、NPO法人から派遣された有識者や専門家がこの任に当たったが、将来のことを考えると、外部有識者が継続的に関わり続ける体制は必ずしも持続可能でないため、地域住民の中から、このようなマネジメント力を有する人材を発掘・育成するなど、担い手側のスキルアップもまた重要である。また、特定の分野の専門家が必ずしも合意形成支援の高い能力を有するとは限らないことにも留意が必要である。

### 3. 3. 「土地」の視点からの課題の類型ごとの解決の方向性

#### (1) 土地の現状の把握・共有

- ・ **自然環境や地域資源などを踏まえた課題や活用可能性の把握**

適切な土地の使い方を選択するといっても、どのような使い方が適しているのか、地域住民だけでは判断できないということも多い。その際、自然環境や地域資源、自然条件や災害リスクの状況などを踏まえ、課題や活用可能性を把握し、地域住民間で共有することが有効である。

地域の過去に着目し、過去から現在に至る生活の歴史に着目すると、その中で行われてきた土地利用は、その地域に根付き、継承されてきた伝統知とも相まって、地域の風土や文化に合致する可能性が高い。一方、現状と異なる土地の使い方を選択しようとする場合に、集落や地域における円滑な合意につなげるためには、誰もが理解できる合理性が必要になる。

また、客観的には大規模とは言えない地域資源であっても、無理のない形で上手に活用することが有効である。特に、地域資源として活用できる自然環境を把握し、共有するためには、集落環境診断・集落環境調査などの環境調査も有効な手段である。

#### 参考事例

- ・ 宮崎県綾町では、長年の自然と共生した地域づくりなどの取組が評価され、ユネスコエコパークに登録され、生態系や生物多様性を守りながら文化的・経済的に持続可能な発展を目指した取組を推進している。（地域の過去や伝統知への着目） **事例⑭**
- ・ 新潟県新発田市上三光集落では、土地の使い方の検討に当たり、集落環境診断を通じ、鳥獣被害の実態を地域住民で把握・共有するとともに、診断のための調査を通じて里山や川に関する地域住民の意識向上が図られた。また、地域の資源や農業文化を活用して、農村と都市の交流を促進した。（地域の過去や伝統知への着目、集落環境調査等の実施） **事例⑮**

- ・ **土地所有者・境界の把握**

地域に適した土地の使い方を選択する大前提として、対象区域の所有者や境界の状況を地域住民が自ら把握することは不可欠である。地域住民で話し合う機会などをとらえ、所有者や境界が課題

となりそうな土地について、できるだけ早い段階で把握することが肝要である。特に、空き地や荒廃農地など、適切に管理されていない土地に起因する外部不経済が課題である場合、当該土地に権利を持つ者は重要なステイクホルダーになるため、まずは地域住民の間で、可能な範囲で所有者や境界を把握する努力をするべきである。

市町村等の地方公共団体による地籍調査の推進も重要である。なお、全ての土地において土地境界が明確であり、さらに所有者が不明の土地がないことが理想ではあるが、持続可能な国土の利用・管理に向けた取組を行うにあたっては、まずは、地域住民により境界や所有者の情報が把握できている地域や、土地境界の明確化等を行う地籍調査が完了した地域から優先的に実施するといった工夫も必要となる。

また、所有者が明らかなうちに、地域における様々な利用や管理を進める上で重要な土地を選択し、私有地も含めて一時的に行政の管理や整備による関与を許容することも必要である。

#### 参考事例

- ・ 愛知県豊田市では、地区ごとの「森づくり構想」の策定に際し、登記簿や公図の情報に加えて、当該地区の所有者有志や地域の森林に詳しいリーダーが現場で施業界の確認・確定作業に参加している。（地域住民自らによる把握） **事例29**
- ・ 和歌山県田辺市では、かねてから森林保全に取り組んできたが、森林全体ではなく世界遺産「熊野古道」沿道等の森林の保全をまず対象としつつ、地籍調査完了箇所を優先して公有化を進めており、持続的な森林保全を目指して取り組んでいる。（地籍調査の推進・完了箇所の先行実施） **事例30**
- ・ 岡山県西粟倉村では、村内の地籍調査が完了しており、これを踏まえ、村が個人所有の森林を10年間村で預かり一括管理を行う「長期施業管理協定」を締結し、集約化施業やFSC認証の取得を進める「百年の森林創造事業」等を実現している。（地籍調査の推進） **事例34**

こうした確認等を進めるため所有者を把握しようとする場合、直面することも多い所有者不明土地については、「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン（第2版）」（国土交通省・平成29年3月公表）<sup>10</sup>等を活用することが効果的である。なお、所有者不

<sup>10</sup> 所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン（第2版）  
URL: <http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/iten/shoyusha.guideline.html>

明土地の円滑な利活用や適切な管理、所有者探索の円滑化を図るような各種制度の検討が、法務省、農林水産省、国土交通省において進んでおり、関連法案が国会に提出されているところである（図3参照）。

#### 関係するガイドライン（現行制度を前提とするもの）

##### ○所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン(国土交通省)

市区町村等の現場の担当者向けに、所有者の探索方法や所有者を把握できない場合に活用できる制度、解決事例等を整理したもの。

URL:<http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/iten/shoyusha.guideline.html>

##### ○所有者不明私道への対応ガイドライン（法務省）

いわゆる共有私道につき、補修工事等を行う場合に、民法の共有物の保存・管理等の解釈が必ずしも明確ではないため、ケーススタディを通じ、同意を得ることが求められる者の範囲を明確化したもの。

URL:[http://www.moj.go.jp/MINII/minii07\\_00203.html](http://www.moj.go.jp/MINII/minii07_00203.html)

#### 国会提出済の関連法案（土地所有者が不明の場合の利活用に係るもの）

##### ○所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案（国土交通省・法務省）

- ・公共事業における収用手続きの合理化・円滑化、地域住民等のための公共的事業（地域福利増進事業）のため一定期間の利用を可能にする制度の創設。
- ・所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能にする制度を創設。
- ・所有者の探索において、客観性の高い公的書類を調査することとするなど合理化を実施。

##### ○農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案（農林水産省）

- ・所有者不明農地について、相続人の一人（固定資産税等を負担している者等）が農地中間管理機構に貸付けできるよう、農業委員会の探索・公示手続を経て、不明な所有者の同意を得たとみなすことができる制度の創設。

##### ○森林経営管理法案（農林水産省）

- ・森林所有者の全部又は一部が不明のものについて、一定の手続により市町村に経営管理権を設定することを可能とする制度の創設。

##### ○都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（国土交通省）

- ・所有権にこだわらず、複数の土地や建物に一括して利用権などを設定する制度の創設（必ずしも所有者不明というわけではないが、土地の有効活用の観点から記載）。

図3. 所有者不明土地対策に関連するガイドライン、法案の概要  
（土地所有者の探索や土地の利活用に関連するものの例）

## ・ GIS等を活用した実態の分析・共有と「見える化」

地域で土地の使い方を選択しようとしても、その前提となる土地の情報が不明確であったり、地域内で共有されていなかったりすると、適切な結論には至らない。自宅や所有地の周辺や隣接地に詳しい住民でも、少し離れた土地についても同様に詳しいとは限らない。また、集落住民であっても、地域外に通勤している住民など、集落の状況を知らない住民も存在することに留意が必要である。

このため、土地の現状や課題、地域の資源を地域の内外で共有し、誰もが簡単に把握できるよう「見える化」することが重要である。課題や資源を分析し、認識を共有することが、地域外住民も含めた「共助」の基盤となり、地域が一体となった取組につながる。そのためには、オープンデータ等も活用したGISの活用が極めて有効である。

なお、国土交通省国土政策局では、地域課題検討のためのGISを使った表現と分析の解説書をウェブサイト上で提供<sup>11</sup>しているが、GISなどの活用方策などについては、第4章（3）で残された課題としても位置付け、引き続き検討していきたい。

#### 参考事例

- ・ 新潟県新発田市上三光集落では、土地の使い方の検討に当たり、GISを活用して農地の所有者や耕作者などの情報を集落住民の間で共有することにより、住民が土地に関する課題も含め共有することができた。（GIS等を活用した現状・課題・資源の分析及び住民間での共有）**事例18**
- ・ 岡山県真庭市では、林業の効率化・高度化のため、土地所有者情報やロボットセンサーで把握した樹木の分布情報や生育情報を整理してクラウドに保存し、市役所や森林組合が共有する仕組みを構築しているほか、航空写真、地籍、林班図（森林計画）、分収林、等高線などをGISで管理している。（GIS等を活用した現状・課題・資源の分析及び住民間での共有）**事例33**

## （2）地域に適した土地の使い方の選択

### ・ 土地利用の具体的な方向性の選択

土地の状況と課題及び活用可能な資源を把握・共有した後、地域自らにより、土地の使い方の具体的な方向性を選択することとなる。この際、土地利用を選択する範囲を検討する必要があるが、地域の取組の空間的な広がり、都道府県域を超えた取組から集落単位の取組まで、取組により実に多様である。いくつかの事例を踏まえた取組ごとの空間的広がりの違いを図4に示すので参考とされたい。

<sup>11</sup> 地域課題検討のためのGISを使った表現と分析の解説書：  
URL: [http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_chiikikadai\\_gis.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_chiikikadai_gis.html)

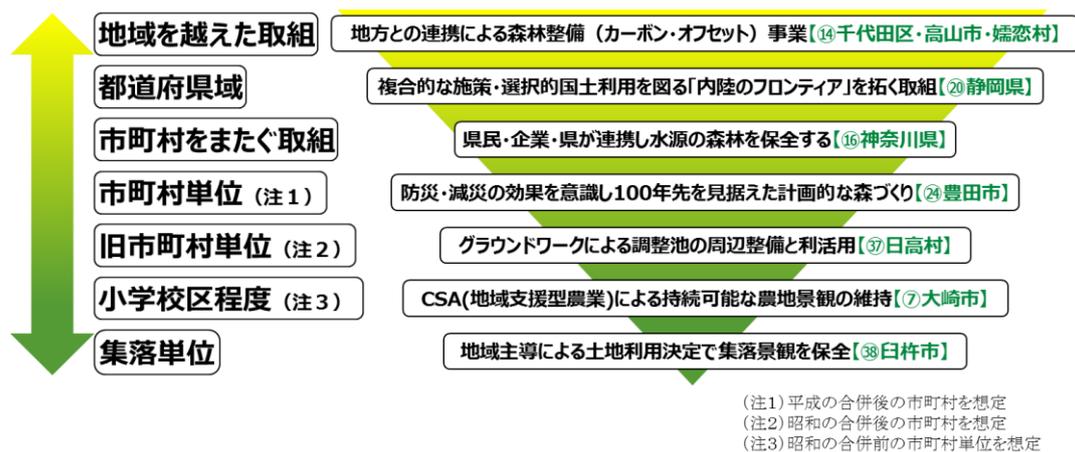


図4. 地域の取組の空間的広がりイメージ

土地や地域を取り巻く環境やステイクホルダーの意見は多様であり、土地利用の方向性の選択は、隣接する地区や環境が類似する地域であっても必ずしも一様ではない。

各地域における取組の経緯や結果を総合すると、土地利用の方向性に関する検討の方向性としては、大きく分けて、従来の用途に着目する土地の使い方と新たな用途を見出すような土地の使い方に分類できる。

従来の用途に着目した場合、現状の土地の使い方を維持・向上する取組と、過去に行われていた土地の使い方を「回復」するような取組の双方が見受けられる。また、現状の土地の使い方を踏襲しつつ、担い手の現状に併せたコスト縮減などの観点から土地の使い方を多少アレンジしたり、これまでの用途を維持したまま「新たな用途」を追加したりしている事例も存在する。

新たな用途を見出すような取組では、従来の用途とは全く異なる土地の使い方への転換が図られている。

## 参考事例

### 【従来の使い方で積極的に維持・回復】

(現状の土地の使い方の維持・向上)

- ・ 岐阜県高山市では、東京都千代田区と連携し、平成24年6月に「千代田区と高山市との森林整備実施に係る協定」を締結し、森林整備により増加したCO<sub>2</sub>吸収量を千代田区内のCO<sub>2</sub>排出量と相殺することにより、CO<sub>2</sub>排出量削減と森林の適切な管理を持続的なものとする取組を進めている。**事例14**

(過去に行われていた土地の使い方の回復)

- ・ 三重県多気町では、バイオマス発電所操業を機に燃料確保のため地域住民の間伐による放置竹林や山林の再生を進めるなど、いったん荒廃してしまった土地・環境の回復・復旧に取り組んでいる。**事例26**

### 【従来の用途を踏まえたアレンジや用途の追加】

(土地の使い方のアレンジ)

- ・ 愛知県豊田市では、地元の肥料製造会社がNPO法人と連携し、荒廃農地で菜の花を栽培し、地域農業の活性化及び観光資源化を図っている。**事例23**
- ・ 広島県では、主伐後の再造林を躊躇（ちゅうちよ）するような森林所有者や、採算性の観点から後継者の不足しがちな面積狭小な谷筋奥等の農地への植林などのニーズに応えるため、スギ・ヒノキ等の約半分程度の年数（約30年）で主伐が期待できる早生樹（コウヨウザン）の苗木生産と植林の支援を進めている。**事例35**

(これまでの用途を維持したまま新たな用途を追加)

- ・ 北海道長沼町では、新たに整備された遊水地を活用し、治水機能維持や周辺農家への影響等に留意した上で、タンチョウが飛来するような生息環境の構築や社会ルールの定着、環境教育の実施等を通じた「タンチョウも住めるまちづくり」を進めている。**事例3**
- ・ 大阪府和泉市のため池「光明池」では、土地改良区による耐震化に併せ、府・市・土地改良区で協定を結び、地震等の災害時に防火用水や都市用水として活用できる体制を整備している。**事例28**

### 【新たな用途を見出し土地利用を転換】

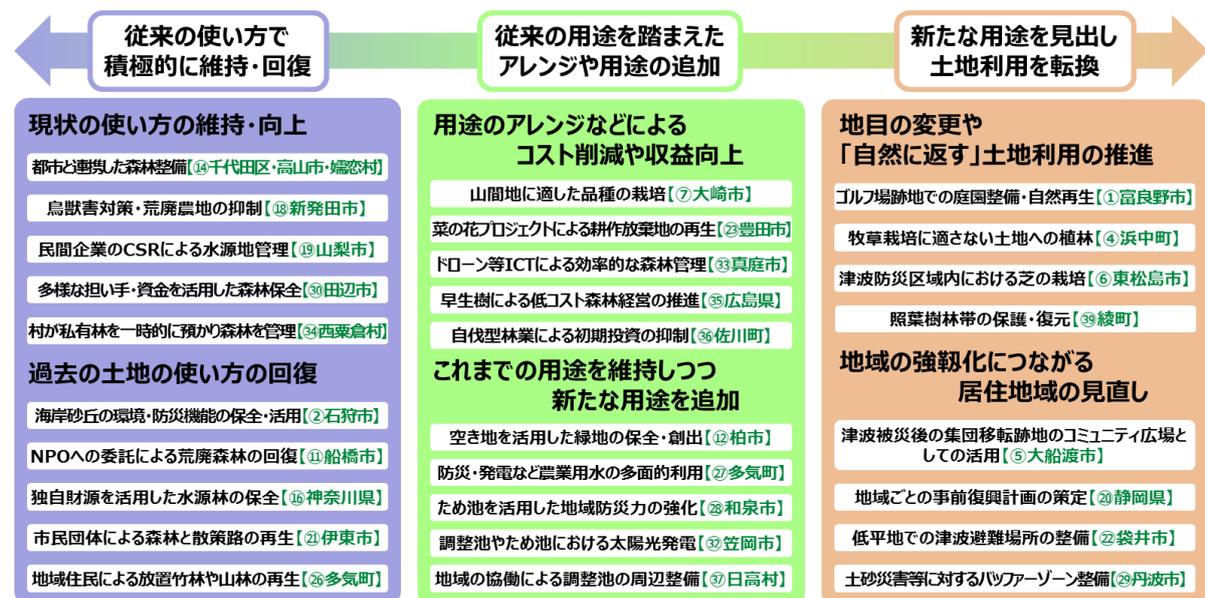
(これまでと全く異なる土地の使い方の推進)

- ・ 北海道富良野市では、地元ホテルとNPO法人「C・C・C富良野自然塾」が連携し、閉鎖したゴルフ場の跡地を英国的庭園や自然体験学習の場として整備し、観光や環境教育などに活用している。**事例1**
- ・ 千葉県長南町では、（公財）日本生態系協会が、荒廃した土砂採掘跡地を、墓石の代わりに在来の木を植える墓苑として活用することにより、必要となる費用を確保しつつ、自然の森に戻す取組を進めている。**事例13**

また、地域の強靱化のため、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居住の誘導により、災害リスクの高い土地について、新たな用途への転換を進めている事例も存在する（（3）で詳述する）。

これらの多様な選択肢の中から、外部不経済の抑制や、土地の使い方の質の向上に留意しつつ、できるだけ具体的な土地の使い方を検討することが重要である。

実際の地域の状況は単純ではなく、必ずしも一つや二つの軸でまとめられるものではないが、これらの様々な「選択」のあり方をあえて簡単にまとめると、図5のようになる。



※実施主体へのヒアリングなどに基づき国土交通省国土政策局作成。なお、各事例について、特定の側面に着目して便宜的に分類しているが、いずれの取組も多様な側面があり、一意に分類できるものではないことに留意が必要。  
 ※第2次国土形成計画や第5次国土利用計画(全国計画)に位置づけられた「選択的な国土利用」という視点も踏まえている。

図5. 地域に適した土地の使い方の選択のイメージ

### （3）様々な視点からの効果を意識した土地の使い方の選択

- ・ **防災・減災・国土強靱化、環境、地域活性化などの様々な視点からの効果を意識した土地の使い方の選択**

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・国土強靱化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・減災の促進などの様々な視点からの

効果を持つような取組を積極的に進め、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。

土地の使い方の検討に当たっては、第2章の「2.3」において整理した①国土の管理水準等の低下を防ぐ「適切な国土管理の視点」、②自然環境の保全・再生・活用につながる「自然共生の視点」、③居住の安心・安全や災害時の被害軽減につながる「防災・減災の視点」、④経済的・社会的なプラス面をもたらす「地域づくりの視点」の4つの視点を含む様々な視点からの効果を意識し、総合的に最も適した土地の使い方を選択することが重要である。

#### 参考事例

- ・ 高知県佐川町では、放置されている森林を整備しながら、少しでも多くの雇用を創出する場として活かすため、高性能林業機械による大規模集約型林業とは方法が異なる「自伐型林業」を推進するとともに、移住・定住による林業の担い手確保に取り組み、「適切な国土管理」だけでなく「地域づくり」などの視点からの効果も意識した土地の使い方を選択している。**事例36**
- ・ 同様に、岩手県大船渡市では、被災跡地をコミュニティの活性化につなげ、主に「防災・減災」及び「地域づくり」の視点から、北海道長沼町では、遊水地を軸としたタンチョウとの共生に取り組み、主に「自然共生」及び「防災・減災」の視点から、宮崎県綾町では照葉樹林の保護及び復元を進め、主に「適切な国土管理」及び「自然共生」の視点から、それぞれ多様な効果を意識した土地の使い方を選択している。**事例3** **事例5** **事例39**
- ・ 北海道石狩市では、多重防御による減災機能や自己復元力を備えた自然堤防として機能する海岸砂丘を市とNPO法人で連携して保全し、フットパス整備等やイベント開催にも活用する取組を行っているが、「自然共生」「防災・減災」「地域づくり」など多くの視点からの効果が同時に期待されている。**事例2**

上記の参考事例以外の事例も含め、各地の取組に着目して整理したものが図6である。これらの取組には多くのアイデアが含まれており、新たな取組に際しても、参考として活用することが望ましい。

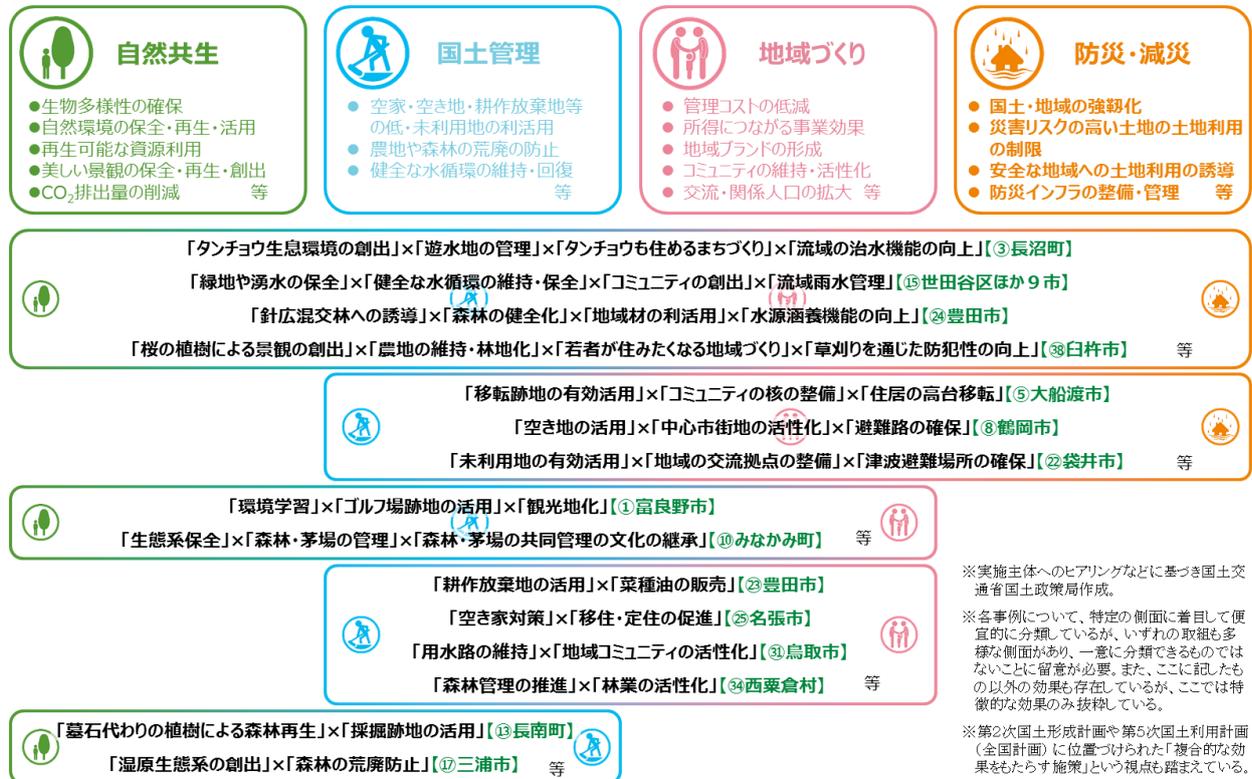


図6. 様々な視点からの効果を意識した土地の使い方のイメージ

## ・ 低・未利用地の新たな活用方法の選択

一方、中山間地域等の荒廃地・荒地、都市部の空き地などの低・未利用地については、前述の土地の利用価値を高める様々な効果がいずれも発揮されていないため、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、森林化や農地化などを通じた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出すことで国土の荒廃を防ぎ、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必要がある。

また、低・未利用地は分散して存在することも多く、取組に適するように土地を集約することも重要な視点である。

#### 参考事例

- ・ 北海道浜中町では、牧草栽培に適さない土地に植林などを行い、分断されている野生生物の生息環境を森で繋げる「浜中緑の回廊事業」を実施している。**事例④**
- ・ 千葉県柏市では、あまり使われていないオープンスペースや個人の庭を登録・公開する「カシニワ」制度により、低・未利用地の有効活用を図っている。**事例⑫**
- ・ 山形県鶴岡市では、中心市街地の空き地の有効利用のため、NPO法人「つるおかランド・バンク」を設立し、空き家・空き地を活用し、連鎖的に区画の再編と道路の改善事業をコーディネートする取組（ランドバンク事業）を行っている。**事例⑧**
- ・ 三重県名張市では、人口減少に伴い増加する空き家対策として、10年後の空き家の発生状況を予測し、移住のターゲット層である若年層のニーズや公共交通からの距離なども勘案し「空家等利活用促進地域」を決定したうえで、それらの地域を対象とした重点的な空き家対策を進めている。**事例⑮**

## ・ 豪雨災害等の災害リスクを考慮した地域の強靱化に資する土地利用の選択

前述の低・未利用地の場合のほか、土地の使い方を検討するに当たっては、現状の土地利用で生じている負の効果を認識し、取り除く、又は軽減するという視点も重要である。（2）でも触れたが、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居住の誘導により、災害リスクのある土地について、新たな用途への転換を進めることは、地域の強靱化に資する土地利用の転換であり、ひいては国土の強靱化にもつながる。

特に、災害復旧に際しては、被災前と異なる土地利用とすることによる選択的・創造的な復旧の視点も検討することが必要である。

#### 参考事例

- ・ 兵庫県丹波市では、平成26年の豪雨災害を踏まえ、地域住民主導による土地利用計画を策定し、土砂災害や野生鳥獣被害に対する緩衝帯として機能するよう、山裾に余裕域となるバッファゾーンを整備している。**事例②**
- ・ 岩手県大船渡市（越喜来地区）では、東日本大震災の津波により多くの家屋が流出した浦浜・泊地区の低地部の集落の跡地を災害危険区域に指定し、地域のシンボルであるポプラの残る土地を中心に、コミュニティ広場として整備・活用することとしている。**事例⑤**

また、現時点では災害実績が少ないような地区についても、ハザードマップ等を活用した災害リスクの適切な把握が必要である。

#### 参考事例 12

- ・ 山形県鶴岡市では、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画<sup>13</sup>の策定に当たり、赤川の氾濫に伴う家屋倒壊等氾濫区域（家屋の倒壊・流失をもたらすような堤防決壊に伴う激しい氾濫流や河岸侵食が発生することが想定される区域）については居住誘導地域（人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域）からはずすなど、災害リスクを考慮した都市計画を進めている。
- ・ 愛知県みよし市では、みよし市まちづくり基本計画<sup>14</sup>の策定に当たり、浸水想定区域や過去の浸水実績をもとに50cm以上の浸水のおそれのあるエリアを「防災調整区域」に設定し、当該区域内の開発に当たっては被害軽減のための対策や入居者に浸水実績等を周知するための施策を講じている。

<sup>12</sup> 各種の計画への位置付けについて着目した事例として、一部『2018年とりまとめ』で提示する課題と解決の方向性に係る主な関連事例集』以外の事例も引用している。これらの事例に掲載の計画の詳細については、事例ごとの注釈を参照されたい。

<sup>13</sup> 鶴岡市都市再興基本計画（平成29年1月策定）（URL：<http://www.city.tsuruoka.lg.jp/seibi/tsuruokasitosisaikou.html>）：都市計画法第18条の2に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（いわゆる「都市計画マスタープラン」）と都市再生特別措置法第81条に基づく「立地適正化計画」を合わせたものとして鶴岡市が策定したもの

<sup>14</sup> みよし市まちづくり基本計画（平成16年3月策定）（URL：[http://www.city.aichi-miyoshi.lg.jp/toshi\\_k/kihonkeikaku/kihonkeikaku.html](http://www.city.aichi-miyoshi.lg.jp/toshi_k/kihonkeikaku/kihonkeikaku.html)）：みよし市まちづくり土地利用条例第7条に基づき策定され、都市計画法第18条の2に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（いわゆる「都市計画マスタープラン」）としても位置づけられたもの

また、来たるべき災害に備えた「事前復興」の観点を考慮した土地利用計画も重要である。なお、「事前復興」とは、平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておく「復興事前準備」の取組に加え、被災後の復興事業の困難さを考え、事前に復興まちづくりを実現し、災害に強いまちにしておくことである。

#### 参考事例

- ・ 静岡県富士市では、事前復興計画「富士市事前都市復興計画」<sup>15</sup>において、国土利用計画（市町村計画）で位置づけた土地利用に係る地域区分を用いて、市街地復興に係る行政の関与を段階付け、復興地域区分を設定している。

## ・ 生物多様性の維持、生態系の保全に資する土地利用の選択

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の活用を推進することが必要である。

土地の使い方の検討に当たっても、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の考え方を取り入れ、生物多様性の維持や生態系の保全や回復に資するような様々な効果を意識した土地利用を検討すべきである。

<sup>15</sup> 富士市事前都市復興計画（平成 28 年 3 月策定）（URL：<http://www.city.fuji.shizuoka.jp/machi/c1201/fmervo0000012vzc.html>）：「富士市総合計画」、「富士市都市計画マスタープラン」、「富士市地域防災計画」を上位計画とし、防災やまちづくり等について定めた各種関連計画と整合・連携を図って策定したもの

#### 参考事例

- ・ 鳥取県鳥取市では、長年使われていたが、近年は適切な管理が困難だった用水路（大井手用水）の環境面の役割を再認識し、地域ぐるみでこれを守り、残していく仕組みづくりと、大井手用水を活用した地域住民の交流の場、水に親しむ歴史・文化を語れる憩いの水辺空間づくりを進めている。**事例⑧**
- ・ 群馬県みなかみ町では、森林化が進行した旧「茅場（屋根ふき等に用いる茅の採取を目的とした共有地）」の植生と生態系の回復と保全、共同管理と活用の慣習の継承と発展のため、町有林を「森林塾青水」が無償で借り、首都圏住民を中心とする会員の協力により里山としての原風景を回復している。**事例⑩**
- ・ 東京都世田谷区ほか9市では、野川流域の湧水保全のための雨水浸透ますの設置支援や崖線（がいせん）緑地の保全等の取組により健全な水循環の維持・保全を図っている。**事例⑮**

上記の参考事例に代表されるように、都市部、農村部、山間部のいずれの地域においても自然共生に資するような土地の使い方に関する取組事例は数多く存在する。現存する環境資源の保全や有効活用、過去に存在した自然条件の回復など多様な視点から検討を深め、これらの視点をできるだけ考慮した土地の使い方を検討することが望ましい。

## （４）関係者間の意識共有と土地所有者との合意

### ・ 選択した土地の使い方の意識共有

（２）及び（３）で述べたような「土地の使い方の選択」を現実のものとしていくためには、即地的・具体的な土地の使い方として、地域ごと、地区ごとの土地の使い方を定める必要がある。この段階では、実際に地図の上で土地の使い方を定め、できるだけ多くのステイクホルダーが意識を共有し、ステイクホルダーの意見を踏まえた上で、地域の関係者自らが、自らに関係する土地の使い方を納得した上で選択することが重要である。

また、土地の使い方を選択しても、それに沿った取組が実施されなければ成果は得られない。選択した結果の安定性を担保するためには、法定計画への位置づけ等が重要な要素となる。この点については、3.5で改めて後述する。

なお、広域的、一体的な取組を同時に進める場合には、一部の地域で優先的又は先行的に実施し、後に段階的に水平展開を図るアプローチも有効である。

#### 参考事例

- ・ 大分県臼杵市の中川集落では、景観の悪化や住民の高齢化に危機感を感じ、景観を改善し、若者が住みたくなるような集落づくりに向け、中心部の農地は営農希望者への売却を斡旋するとともに、周辺部の耕作が困難な農地は林地化し、森林として管理する取組を行っている。（ステイクホルダー間の意識の共有） **事例38**
- ・ 静岡県では、「内陸のフロンティア構想」に基づき、防災・減災と地域成長を両立させた魅力ある地域づくりを進めているが、具体的な取組については、市町村からの申請に基づき県独自の「内陸フロンティア推進区域」を設け、当該区域における市町村の取組に県が支援措置を講じている。（一部の地域での優先的・先行的実施） **事例20**
- ・ 丹波市では、地域住民主体の協議会で土地利用のルールを検討する復興事業を推進する際に、まず2つのモデル集落において住民主体の将来土地利用計画（むらづくり計画）が策定された。今後、このような取組が市内の他の集落にも波及していくことが期待されている。（一部の地域での優先的・先行的実施） **事例29**

また、取組による効果や問題点を随時把握し、適宜改善を行うためにも、取組結果をモニタリングする仕組みが重要である。その際には、ICTなどを活用し、モニタリングを容易にすることも重要である。併せて、取組の効果を関係者と共有することで、参画する主体のモチベーションの維持も期待される。

#### 参考事例

- ・ 岡山県真庭市では、林業の効率化・高度化のため、センサー搭載ドローンやレーザー測量等を活用し、ICTを活用した森林のモニタリングを実施している。（取組結果のモニタリング） **事例33**

## ・ 土地所有者との合意形成

地域で検討した「土地の使い方の選択」を実現するためには、土地所有者との合意形成が不可欠である（そもそも土地所有者が不明である場合については（1）で言及しており、こちらも参考とされたい）。土地所有者との合意形成に当たっては、土地利用の転換や見直し等に関する土地所有者の反対、地域の現状に明るくない不在地主の存在など、様々な課題が想定される。

これらの課題が発生する理由や要因としては、多くの側面が考えられるが、何よりも土地所有者とのコミュニケーションの不足が原因として挙げられる。対象となる土地の現状を改善する必要性を丁寧に説明し、土地所有者を巻き込んだ合意形成を行うことが必要である。特に、緩衝帯の整備など連続した土地で実施することが望ましい取組については、区域全体の土地所有者を巻き込むことが必須である。

なお、土地所有者が、地域住民が必要とする水準の土地の管理に関する意欲や能力を有しない場合が想定される。例えばそのような場合には、管理できない土地について、管理する能力を有する主体による管理を提案するのも一案である。その際、土地利用から得られる利益を土地所有者へ分配するなどの配慮が必要である。

#### 参考事例

- ・ 群馬県みなかみ町では、地域住民がかつて共同管理していた茅場と薪炭林が放棄されていたため、首都圏の担い手を核とする「森林塾青水」が管理する体制を構築している。（管理能力を有する主体による管理の提案） **事例⑩**
- ・ 愛知県豊田市では、耕作放棄地が現状のままでは収益源にならないことを土地所有者に丁寧に説明し、民間企業が遊休農地を借り受けて菜の花栽培を実施している。（管理能力を有する主体による管理の提案） **事例⑫**

また、土地所有者が合意しやすい取組の段階的实施や、土地所有者が協力しやすくなるような公益等に基づくストーリーの整理も有効である。

#### 参考事例

- ・ 愛知県豊田市では登記に影響する所有界ではなく、合意しやすい施業界について合意した上で、合意が得られた区域から森林整備を実施している。（土地所有者が合意しやすい取組の段階的实施） **事例⑳**
- ・ 北海道浜中町では、土地所有者が活用していない牧草地に着目し、農協及びNPO法人連携して植林を行い、緑の回廊の形成による生態系保全の取組を実施している。（土地所有者の協力が得られやすいストーリーの整理） **事例㉑**
- ・ 静岡県袋井市では、津波浸水区域の市民を広くカバーするために命山を設置すべき場所をシミュレーションした結果、各地区の候補地が1～2箇所に限られることを示し、農地を命山用地に転用することについて所有者の同意を得た。（土地所有者の協力が得られやすいストーリーの整理） **事例㉒**

いずれも、土地所有者自らが実施主体となることが最も簡単な解決法であり、土地所有者を担い手として「巻き込む」ことが解決策となり得る。

#### 参考事例

- ・ 宮崎県綾町では、土地所有者である国、県、町を含めた5者が取組に参画し、それぞれ所有する土地を自ら管理することにより、対象となる多くの森林の適切な管理につなげている。（土地所有者の担い手としての「巻き込み」） **事例㉓**

また、土地所有者が法人の場合には当該法人の意思決定メカニズムに沿った調整を進めるなど、土地所有者の特性を踏まえてアプローチを変えていく必要がある場合もあることにも留意が必要である。

#### 参考事例

- ・ 神奈川県三浦市の「小網代の森」では、保全活動への京浜急行電鉄からの理解を得て、一部の同社が所有する土地をかながわトラストみどり財団に貸与することについて合意を得た。同社も、デッキの整備等のCSR活動を実施している。（土地所有者の特性を踏まえたアプローチの変更） **事例㉔**

## ・ 地域住民と土地所有者の間の利害調整

取組に際し、地域住民と土地所有者の利害が相反する場合がある。また、複数の土地所有者間の利害が異なるような状況も想定する必要がある。このような場合には、利害を調整する主体を確立することも有効である。その際、合意形成を円滑に進めるため、行政機関が関与したり、自ら利害調整の主体となるというアプローチも念頭に置くことが重要である。

### 参考事例

- ・ 山形県鶴岡市では、ランドバンク事業で空き家、空き地、狭隘道路等の問題を一体的に解決するため、相談に来る土地所有者の周辺の関係所有者の協力も得られるよう調整を行っている。（利害調整を行う主体の確立） **事例⑧**
- ・ 大阪府和泉市のため池「光明池」では、土地改良区の費用負担や農業用水の防災用水としての活用について組合員の同意を得るため、まずは理事長を中心に総代（約70名）に丁寧に説明して承認を得た上で、総代から個々の組合員（約1,750名）に説明し、おおむね全員から同意を得るというプロセスを踏んでいる。（利害調整を行う主体の確立） **事例⑨**

### 3. 4. 「仕組み」の視点からの課題の類型ごとの解決の方向性

#### (1) 国土の国民的経営の推進と国土管理活動の収益化

##### ・ 地域外の住民・団体を巻き込んだ国土の国民的経営の推進

人口減少下の持続可能な国土管理のためには、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）を様々な形で進めていくことが、一層、重要になる。

特に、インバウンドも含む観光や、都市農村交流などを通じた「交流人口」や「関係人口」は、3.2(1)で述べた人材確保の観点に加え、資金面からも国土管理の担い手になり得る。したがって、国土の国民的経営の推進のためには、国土管理の現在の担い手である土地所有者や土地利用主体のみならず、消費者とも価値観を共有し、信頼関係を構築することが必要である。具体的には、適切な国土管理を通じた次世代への国土の継承の大切さを消費者と共有するための普及・啓発活動の実施や、地域内外の若者や学生を巻き込んだ取組を、幅広い主体が展開していくことが有効である。特に、若い世代についてはソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）等による仕掛けづくりも有効である。

消費者を巻き込んだ国土管理の観点からは、生産者と消費者が連携し、前払いによる農産物の契約を通じて相互に支え合う仕組みであるCSA（Community-Supported Agriculture：地域支援型農業）の考え方も参考となる。CSAは、前払いにより、天候不順リスクを消費者と農家の双方が共有し、農家の定額の収入を確保する仕組みで、農家の経営安定につながるほか、消費者を農村の支援者や農業の担い手として誘導する効果も期待できる。宮城県大崎市の「鳴子の米プロジェクト」の事例もCSAの一種といえる。

この「鳴子の米プロジェクト」では、多くの消費者が鳴子の農業や風景を支えていきたいからといった理由で米を購入しており、エシカル消費<sup>16</sup>の一種と言える。エシカル消費の考え方は、持続可能な国土管理に資するような消費を実践するための仕組みとしても評価できる。こうした消費を実践することは、次節に述べる国土管理の担い手の「小さな利益」の確保につながるるとともに、産み出された「小さ

<sup>16</sup> エシカル消費：地域の活性化や雇用なども含む、人や社会、環境に配慮した消費行動。消費者それぞれが各自にとっての社会的課題の解決を考慮したり、そうした課題に取り組む事業者を応援しながら消費活動を行うことを指す。

な利益」は、持続的な国土管理活動への再投資へとつながる。

#### 参考事例

- 宮城県大崎市（旧鳴子町）の山間にある鬼首（おにこうべ）地区は、農業を諦める農家が増え、遊休農地が増加し地域景観の荒廃が懸念されていたが、農家を含む一部の住民により農と食を「作り手」と「食べ手」の双方で支えていく「鳴子の米プロジェクト」をスタートした。同プロジェクトでは、米作りを農家だけの問題にせず、観光地鳴子に欠かせない田園風景を生み出す地域の営みと捉えるとともに、中山間地域の小規模農家が持続的に生産を続けていける価格を自ら設定し、この価格なら作り手が地域の田園風景を持続的に守っていけるということを、積極的に食べ手に情報提供を行っている。そのための活動として、消費者への普及・啓発活動としての「食の哲学塾」の開催、講演会や農作業体験修学旅行を通じた学生の力の活用にも努めており、鳴子地域の応援団を増やすことにとどまらず、食全体の価格の適正性を考える消費者意識の醸成にも貢献している。（消費者との価値観の共有・エシカル消費の普及） **事例⑦**

もちろん、消費者としての参画のみならず、都市住民の資金や余暇を活用した国土管理活動への参加の呼びかけなども有効な施策である。加えて、企業の社会的責任（CSR）や、ESG投資<sup>17</sup>といった民間投資も有効な財源となり得る。また、国土管理のために、ふるさと納税制度、独自の税財源を確保している例もある。

<sup>17</sup> ESG投資：環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）に関する情報を考慮した投資。（環境省「持続可能性を巡る課題を考慮した投資に関する検討会（ESG検討会）」報告書（平成29年1月）より抜粋）

#### 参考事例

- ・ 東京都千代田区は岐阜県高山市及び群馬県嬭恋村と連携し、高山市・嬭恋村での森林整備により増加した二酸化炭素吸収量を千代田区内からの二酸化炭素排出量と相殺する仕組みとして、両市村の森林整備の費用の一部を千代田区が負担する仕組みを構築するとともに、植樹ツアー等を通じた住民同士の交流を実施している。（資金や余暇を活用した都市住民の国土管理活動への参画） **事例14**
- ・ 山梨県山梨市では、富士川上流部の水口地区の市有林について、ライオン(株)のCSRの一環として、森林組合、（公財）オイスカも含めた4者間で「ライオン山梨の森」森林整備協定（第3期）を締結し、同社の自主財源を活用した整備を行っている。（企業の社会的責任（CSR）や民間投資による支援） **事例19**
- ・ 岡山県西粟倉村では平成21年から「西粟倉村共有の森ファンド」を立ち上げ、個人を対象に小規模出資を募り、高性能機械の購入に必要な資金を獲得している。（企業の社会的責任（CSR）や民間投資による支援） **事例24**
- ・ 神奈川県では、適正な手入れがされていない水源地域の私有林を対象とした公的管理・支援を進めることとしており、財源として平成19年より「水源環境保全税」を導入している。（ふるさと納税や独自税財源の活用） **事例16**
- ・ 和歌山県田辺市は、世界遺産「熊野古道」と周辺森林の保全のため、森林の買取りや整備を進めてきたが、森林所有者の高齢化や相続の増加を踏まえた取組推進のための資金調達のため、使途目的を世界遺産（熊野古道）関連事業に限定したふるさと納税メニューを創設（このほか4種類の使途目的を設定）している。（ふるさと納税や独自税財源の活用） **事例30**

#### ・ 多様な手段による複数の「小さな利益」の確保

持続可能な国土管理のためには、土地利用そのものの持続可能性を高めることが重要である。しかしながら、日本の国土面積の約7割を占める中山間地域等においては、小規模経営の農家・林家が多く、農林業を含むマルチワーク（多業・兼業）や年金などの収入を組み合わせることで生計を維持してきたのが実情である。これら中山間地域等の小規模な農林業は、一部を除けば規模拡大や集約化による効率化が困難で、元々収益性の低いものも多く、米価や木材価格の長期的な下落の影響

響も加わって、経営の採算面ではきわめて難しい状況にある。にもかかわらず、こうした農林業がかろうじて維持されてきた背景には、土地の継承等への使命感に基づき活動を継続している事例が多いことにも留意が必要である。

これらの土地利用は、今後、世代交代等をきっかけとして継続されないおそれがあるため、持続可能な国土管理のためには、これらの土地利用の担い手に光を当て、その持続可能性を高めることが重要である。

土地利用を、その収支を踏まえた持続可能性の観点から、①単独（専業）事業として収益性が高く、持続可能な領域（領域①）、②収益性が低く、他収入なしに持続困難な領域（領域②）、③収益性が極めて低く、持続が不可能な領域（領域③）に分類<sup>18</sup>すると（図7）、これらの土地利用は主に「領域②」に分類されると考えられる。ここでは、「領域②」に分類される土地利用を支えている、単独では生計を維持できる額を生み出すことが困難な活動により生み出される利益<sup>19</sup>（「小さな利益」）に着目する。

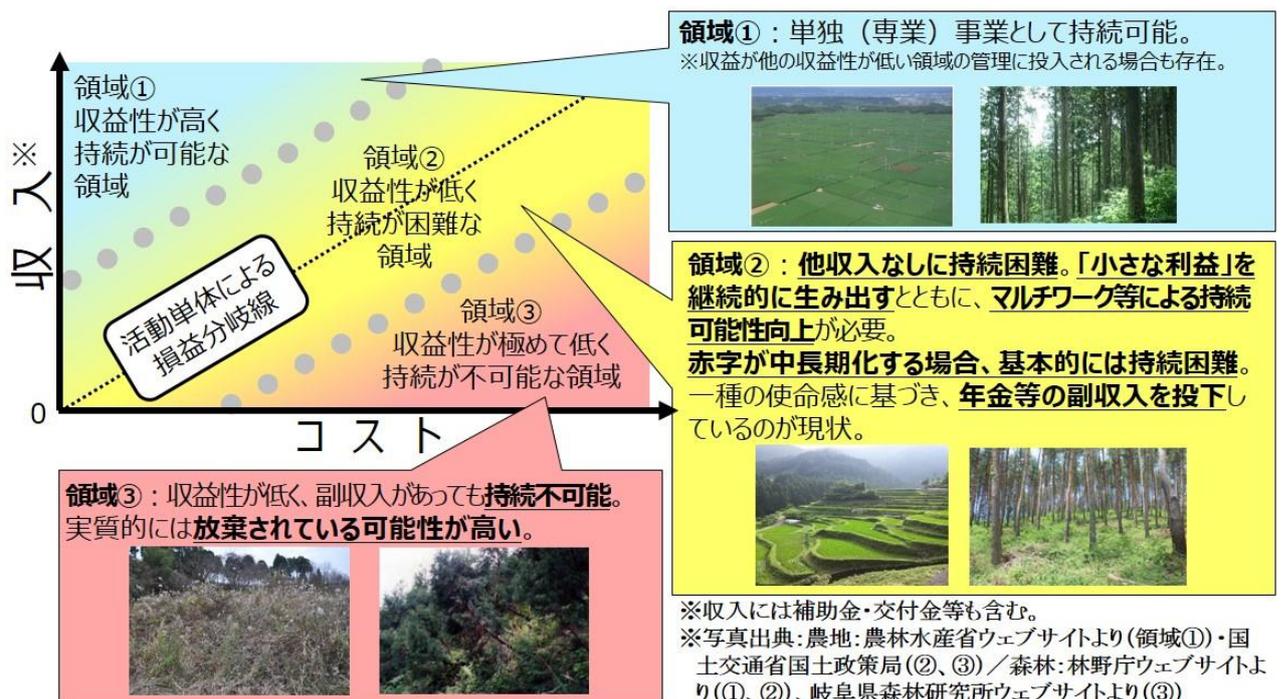


図7. 土地利用の収支と持続可能性

<sup>18</sup> ただし、領域①～③の境界は必ずしも明確ではなく、領域①と②の境界は生計の維持に必要な水準の違い等により、領域②と③の境界は生きがいや使命感の強さ等により、それぞれ上下する場合もあることに留意が必要である。また、このシフトは世代交代等をきっかけとして活動主体が変わる際に起きやすく、また、生計の維持に必要な水準は、自治体間の子育て制度の違い等によっても差が生じることに留意が必要である。

<sup>19</sup> 標準的な努力による経営改善、経営規模の拡大等により生計を単独で維持する余地がある（「領域①」となり得る）ような場合を除く。

収益性が低く、「領域②」に分類される土地利用であっても、まずは、農業・林業などの土地利用を通じて「小さな利益」を産み出し、地域の雇用と所得を創出していくことが最も重要である。

また、第2次国土形成計画<sup>20</sup>に位置づけられているように、農林水産物の地産地消や農林漁家民宿等も含む6次産業化の取組や景観を活かした地域おこしの取組、バイオマス等の再生可能エネルギーの活用など、地域の農林水産業の健全な発展に資する多様な取組の促進も重要である。これらの分野については、関係府省庁の関連施策や、3.1(1)表1で紹介した既存事例集や『2018年とりまとめ』で提示する課題と解決の方向性に係る主な関連事例集も参考とされたい。

さらに、農山漁村には、公的施設の維持管理、国県道の草刈り、除雪対策、獣害対策、地域福祉など、「小さな利益」を産み出す多様な活動がある。これらも組み合わせることで、複数<sup>21</sup>の「小さな利益」を継続的に確保し、収入源の観点からの持続可能性を確保することが極めて重要である。

また、間伐材等の買い取り額への公的資金による補てんや地域通貨を活用した上乘せなど、比較的少額の公的支出により担い手の「小さな利益」を確保し、取組の持続可能性を高めている事例も存在する。

このように、土地の使い方を選択する際に、「小さな利益」を産み出す土地利用に着目し、選択肢の一つとすることによって、持続可能な国土管理を行うことができる領域が拡大する可能性がある。こうした選択を行う場合も、持続性を担保するための採算性や収益性を考慮し、少しでも多くの「小さな利益」を確保できるような工夫を行うことが重要である。また、比較的少額の公的支出が取組の持続可能性を高めている事例が存在することも踏まえ、必要に応じて行政が「小さな利益」を産み出す呼び水となるような支援を行うことも重要である。

---

<sup>20</sup> 平成27年8月閣議決定。本節関連箇所は第2部第1章第2節(1)「多様な地域資源の積極的活用による雇用と所得の創出」等。

<sup>21</sup> たとえば、農業＋林業＋除雪等の副業で生計を立てるなどの組み合わせが考えられるが、それぞれの業種に必要なノウハウや道具を活用できる可能性(＝範囲の経済)もある。

## 参考事例

- ・ 大分県臼杵市の中ノ川集落では、中心部の農地について土地所有者と相談して市の農村振興総合整備事業で基盤整備を行い、集落の周辺部で耕作が難しい農地の一部についてスギ等の植林を行った。これにより、持続的な農業生産、木材生産を目指している。（農業・林業などの土地利用を通じた地域の雇用と所得の創出） **事例⑧**
- ・ 千葉県船橋市では、不要木の伐採を行う際、長い年月をかけて育った木をただ腐らせるのはもったいないという思いから、伐採木を活用した薪やクラフト作品等の加工・製作を行っている。市のイベントでクラフト作品を販売することを通じ、活動のPR効果も生まれている。（多様な地域資源の積極的活用） **事例⑪**
- ・ 群馬県みなかみ町では、地域住民のみでは管理が困難となった茅場などの元入会地を首都圏の担い手を核とする「森林塾青水」が管理する体制を構築しているが、一般参加者が刈り取った茅に対し、地元企業が買い取るとともに、民間財団の助成金や町・県からの補助金等を原資として、森林塾青水が環境作業協力金を上乗せ支払いしている。会員や一般参加者が刈り取った茅に対し、町内で利用できる地域通貨で支払う取組も行っている。（多様な地域資源の積極的活用、比較的少額の公的支出による「小さな利益」の創出） **事例⑩**
- ・ 三重県多気町では、地域の住民やグループが、人の手が入っていない竹林や山林を間伐し、再生可能エネルギー資源として活用する「地域集材制度」を創設した。発電所の買取価格に上乗せして町が補助することで、公的支出も抑えながら間伐を推進する仕組みを構築している。（多様な地域資源の積極的活用、比較的少額の公的支出による「小さな利益」の創出） **事例⑫**
- ・ 山形県大石田町では、町内のNPO法人「まちづくり大石田」と連携し、機材を町が貸与した上で、退職者を中心とする地元の有償ボランティアが、地域住民から除雪を受託する仕組みを構築している。（多様な手段による複数の「小さな利益」の確保） **事例⑨**
- ・ 高知県日高村では、池に隣接する田んぼで稲作及び販売を実施し、池の草刈りを県から受託することでビオトープを運営するNPO法人の自主財源を確保している。（多様な手段による複数の「小さな利益」の確保） **事例⑭**

## ・ 国土管理コストの縮減

条件不利地域等、収益性の低い土地については、適切な管理を続けることが困難なことも多く、それぞれの地域の状況に応じて、「小さな利益」を確保することも意識しつつ、粗放的管理や小規模・低コストな手法の導入などにより管理コストを低減させる工夫も必要である。

### 参考事例

- ・ 愛知県豊田市では、民間企業がNPO法人と連携し、不法投棄などに悩まされていた耕作放棄地を有効活用し、比較的省力的に管理できる菜の花栽培を行い、観光資源として活用しているほか、菜種油の生産・販売を行うという、いわゆる「菜の花プロジェクト」を実施している。（粗放的管理や小規模・低コストな手法の導入） **事例⑳**
- ・ 高知県佐川町では、放置されている森林を整備しながら、少しでも多くの雇用を創出する場として活かすため、高性能林業機械による大規模集約型林業とは方法が異なる「自伐型林業」を推進するとともに、移住・定住による林業の担い手確保に取り組んでいる。（粗放的管理や小規模・低コストな手法の導入） **事例㉓**

また、公有地利用料の政策的な減免、ボランティアの活用、個人資産の他用途転用による土地所有者の不利益を補償・減免する仕組みの構築など、国土管理の公益性に照らし人件費、土地利用料等を縮減する施策も重要である。

### 参考事例

- ・ 宮城県東松島市では、市が買い取った津波被災地を民間企業に無償貸与することで農地としての適切な活用を推進している。（公有地利用料の政策的減免） **事例㉔**

## ・ ドローン・IoT・リモートセンシング・SNS・GIS等のICTを活用した省力化・合理化

人口減少下の状況で、長期的な人手不足に対応するためには、担い手の確保と併せ、土地の管

理の省力化・合理化も重要な要素であり、ICT（情報通信技術）の活用が有効な場合も多い。例えば、土地の使い方のモニタリングや監視等における、ドローンも含む航空機や人工衛星からのリモートセンシングデータやIoTセンサーの活用、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）を通じた関係人口の拡大にも資するコミュニティの構築や災害情報の収集、GISやクラウドサービスを活用した情報の整理・共有などが挙げられる。

なお、こうした技術は専門性が高く、地域で導入・運用するにはハードルが高い場合が多いため、学識者、関連業界団体、専門コンサルタント等との連携が不可欠である。

#### 参考事例

- ・ 岡山県真庭市では、（一社）岡山中央総合情報公社からの助言を得つつ、森林林業クラウドの構築、ロボットセンサー等を活用したモニタリングなど、ICTを活用した林業の効率化・高度化を実施している。（ICTを活用した省力化・合理化、専門的知見を有する者との連携） **事例33**
- ・ 新潟県新発田市上三光集落では、土地の使い方の検討に当たり、GISを活用して集落住民間で課題を共有している。GISの導入に当たっては、地域内の建設会社出身者の知見を活用している。（ICTを活用した省力化・合理化、専門的知見を有する者との連携） **事例18**

## （２）公的な資源等の有効活用

### ・ 公的機関等の人材・知恵の活用

市町村や都道府県、国の支分部局の関係部局には多くの事例や知見が蓄積しており、地域の取組に際して上手に活用することが有効である。加えて、関係部局や支援制度の特性を熟知している官公庁の退職者等の知見を活用し、部局横断的な対応の促進や、公的助成の有効活用に繋げている事例も存在する。

また、各地の高等専門学校や大学等の高等教育機関、国や都道府県の有する研究所や試験場などの研究機関にも、農林業、農山村振興、都市計画、土地利用など、国土管理に関連する分野に取り組む多くの研究室や研究者が存在する。また、地方創生などの取組を進めるNPOも数多く設立されており、地域での取組に際して、これらの組織や組織内の人材の経験や知恵を参考とするこ

とが有効である。

大学やNPO等が活動主体やオブザーバーとして取組に参画している事例も数多く存在している。特に大学等の参画を図る場合は、研究に資するフィールドの提供等、大学等の側にとっても有益となるような仕組みを構築することが望ましい。なお、文部科学省による「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）」、総務省による「「域学連携」地域づくり活動」など、大学と地域の連携に係る実施中の施策も参考とされたい。

#### 参考事例

- ・ 三重県名張市では、空き家対策の立案に当たり、名張市の特性を把握する近畿大学の教授にまちづくりの推進のための助言を依頼している。(地域の取組に関する公的機関等の人材・知恵の活用) **事例28**
- ・ 兵庫県丹波市では、地区の土地利用計画の実施段階で大学との連携を図り、集会所やバッファークーゾーンの整備などに学生が協力している。(地域の取組に関する公的機関等の人材・知恵の活用) **事例29**

### ・ 部局横断的な対応や横断的な視点に基づく対応の促進

企画部局、土地部局、都市部局、農業部局、森林部局など多くの部局が関連する取組の場合、地方公共団体内部の連絡調整の不足や担当者ごとの熱意の格差、他地域との横並びを考慮した対応の躊躇（ちゅうちょ）など、組織間の縦割りに起因する障害が起こりやすい。これらの障害一つ一つは必ずしも深刻ではない場合もあるが、積み重なると、最終的に地域やキーパーソンの意欲の低下や、一度は収まっていた反対意見の再燃などにつながり、取組が十分な成果や持続可能性を確保できないような事例が散見される。このため、できるだけ早い段階から、関係する多くの部局の協力を得つつ、部局横断的な対応を促すことも有効である。その際、首長や幹部のリーダーシップを活用することも有効である。

また、住民側としても、従来の窓口と異なる窓口に並行して相談する、中間に立つNPO等の組織が行政各部局との横断的な調整を担うなど、行政の縦割りを乗り越えた部局横断的な対応を引き出す取組が有効である。

加えて、部局横断的な対応が必要な場合に限らず、それぞれの施策の担当者が横断的な視点を

持って、持続可能な国土の利用・管理も意識した施策を講じることも重要である。

#### 参考事例

- 宮崎県綾町では、国連教育科学文化機関（ユネスコ）による「ユネスコエコパーク」の指定を目指す取組を求心力として、照葉樹林を活用した取組を専門的に担当する部署を新設し、首長のリーダーシップの下で、庁内の関連部局との調整を一元的かつ横断的に行っている。（首長等のリーダーシップの活用）**事例**<sup>39</sup>
- 山形県鶴岡市では、中心市街地の再編のための組織として、NPO法人「つるおかランド・バンク」を設立し、市当局から一步離れた立場で住民や地権者に寄り添い、関連部局との調整を一元的に担う主体として活用している。（行政各部局との横断的な調整を担う組織の設置）**事例**<sup>8</sup>
- 岡山県笠岡市では、遊水池・ため池に太陽光発電設備を設置することで国土の有効活用を図るとともに、環境や景観にも配慮するなど、様々な視点を持って取組を進めている。（横断的な視点を持った対応の促進）**事例**<sup>12</sup>

### ・ 関係部局の特性や利用可能な支援制度の把握

特に防災・環境等の様々な効果を発揮するような取組を中心に、市町村、都道府県の複数の部局が関連する取組となることが多いが、どの部局がどのような事務を所掌しているのか、地域住民が全て把握するのは容易ではない。

また、取組が複雑になればなるほど、関係する支援制度のメニューも多岐にわたることになる。特にこれまでに前例が少ない新規の取組に際しては、地域住民だけでは活用可能な支援制度の有無が分からない一方、行政側としても、窓口として対応した部局では他部局の支援制度にも有効なものがあることに気づかないなどのミスマッチが発生しやすい。

このような、関係部局の特性や利用可能な支援制度を把握し、できるだけ効果的に活用するため、これらの特性を熟知している人材の活用や、類似事例を参考とするなどの工夫が重要である。加えて、過去の類似事例を踏まえた、活用可能な支援制度のメニューについて、国や都道府県などによる情報提供の充実も重要である。

#### 参考事例

- ・ 高知県佐川町では、「自伐型林業」を推進するNPO法人土佐の森・救援隊の協力を得て勉強会や現地調査を実施するなど、取組を進める上でのノウハウを同法人から獲得している。（特性や支援制度を熟知する人材の活用・類似事例の参照） **事例⑳**

### ・ 公的資金の有効活用

国土管理に必要な資金については、前述の「小さな利益」も含め、自助・共助による取組を通じて継続的に確保できることが理想的ではあるが、現実には、多くの事例において、初期投資や持続可能性の向上のために国や都道府県、市町村からの補助金や交付金などの公的資金を活用している。

ただし、こういった公的資金をうまく活用できる人材が全ての集落にいるわけではないため、公的資金の確保の可否が集落間の格差につながりかねない。市町村やNPOなどによる、公的資金の活用に関与した人材が不十分な集落への支援が必要である。

なお、持続可能な国土管理のためには、公的資金による補助期間終了後の活動の継続性を確保し、また関係者の不安を払拭するため、計画期間終了後に備えて収益性を確保することも重要である。

### 3. 5. 計画の共有・推進等による継続性の担保

#### ・ 合意内容を継続させるための活動の実施や体制の構築

これまで繰り返し述べたように、地域に適した土地の使い方を選択し、取組を進めるに際し、最も重要な要素は、土地所有者も含む関係者の合意である。その上で、真に持続可能な土地利用を実現するためには、合意されている状態が継続するための工夫が不可欠である。数年から数十年にわたる取組の間、UIターン、世代交代、官公庁の人事異動等により関係者の顔ぶれは徐々に変化することとなる。入り込み客数や収益の増加、希少生物の定着など、誰が見ても明らかな取組の具体的な成果があれば、新規参加者も含めた合意が継続されやすいが、そのような成果がすぐには得られないことも想定する必要がある。例えば、当初の合意づくりの前提となった、客観的データに基づく実態や課題を、GISなどを通じて「見える化」するなど、関係者間で常に共有できる体制を構築することが重要である。また、集落外で就労する住民の認識の向上や、住民間の温度差の拡大を抑制するため、普及啓発活動を継続的に行うことが必要となる。

継続性が担保される内容を盛り込んだ協定などの文書を締結することも有効である。その際、ステイクホルダー間の合意形成を円滑に図るためには、行政が積極的に関与することが望ましい。

#### 参考事例

- ・ 北海道長沼町では、「タンチョウも住めるまちづくり」を進めるに当たり、長沼町タンチョウとの共生検討会議を設置し、まちづくりで期待されること、懸念されることの抽出と評価、課題への対応の方向性について整理した。（実態や課題を関係者間で常に共有できる体制の構築） **事例③**
- ・ 宮城県大崎市のNPO法人「鳴子の米プロジェクト」の事例は、わずか3軒30aの「作り手」の協力からスタートした。消費者の教育活動としての「食の哲学塾」や開催、講演会や農作業体験修学旅行を実施しているが、これらの、地域外の住民や消費者を巻き込んだ活動は、新たな担い手の確保につながる一方、地域外からの評価による反射的な効果として、非農家を含む地域住民全体に対する普及啓発の効果も併せ持っている。（継続的な普及啓発活動の実施） **事例⑦**
- ・ 宮城県綾町では、関連する国（森林管理局）・県・町・（公財）日本自然保護協会及び（一社）てるはの森の会の5者間で平成17年に協定を締結し、5者の協働により、照葉樹林の保護及び復元を目指した森林管理を行っている。（継続性を担保する協定などの締結） **事例⑳**

## ・ 国土利用計画をはじめとする法定計画の有効活用

前節で述べた合意の継続のために最も望ましい手段は、何らかの計画、できれば法定計画（法令又は条例に基づく計画）に位置づけ、推進していくことである。加えて、計画の策定プロセス自体が合意形成プロセスとして重要であり、特に地図に具体的かつ即地的な土地の使い方を示した計画の策定は、策定中、策定後を通じ、方向性の「見える化」を通じた課題の共有につながる。

国土管理専門委員会の2017年とりまとめ「これからの国土利用・管理に対応した国土利用計画（市町村計画）のあり方」では、地域の課題に対応するための土地利用計画に必要な要素として①総合性、②時間軸、及び③他の政策との連動性の3点に着目し、国土利用計画（市町村計画）を「国土・土地利用に関する市町村のマスタープラン」と位置づけた。国土利用計画（市町村計画）は、総合的な土地の使い方に関する合意事項を記録する計画として最適である。計画そのものは市町村域全体が対象であるが、地域ごと、地区ごとの下位計画を位置づけることで地域ごとの土地の使い方を位置づけることが、市町村全体の方針との整合性を取る観点からも重要である。

### 参考事例 22

- ・ 福島県三春町では、住民が主体となって策定する「地区土地利用計画」を積み上げて国土利用計画（市町村計画）を策定している。
- ・ 長野県飯田市では、「土地利用基本条例」、「土地利用基本調整条例」を制定し、国土利用計画（市町村計画）に即する「土地利用基本方針」を市全域及び20の地区単位で策定し、地域の実情に応じた適正かつ合理的な土地利用の推進を図っている。

<sup>22</sup> 国土利用計画（市町村計画）に関する下記の2事例の詳細については、「国土利用計画（市町村計画）事例集」（URL：[http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku\\_tk3\\_000008.html#3](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html#3)）を参照されたい。

また、地図を含み、空間計画としての機能を有する計画に取組の内容を記載することも可能である。このような機能を有する計画として、都市計画、景観計画、市町村森林整備計画等の土地利用に関する計画や、総合計画をはじめとする市町村の計画が考えられる。

#### 参考事例

- ・ 北海道下川町では、循環型の森林経営を軸として木質バイオマス、森林療法、森林ツーリズム等の幅広い取組を進めているが、森林法に基づき策定する下川町森林整備計画<sup>23</sup>にこれらの取組内容を記載している。
- ・ 北海道東川町では、全域が都市計画法に基づく都市計画区域外であるが、景観法に基づき策定する景観計画<sup>24</sup>に町内全域の地域区分を定め、高さ規制等の景観面からの規制と併せ、土地利用の方向性についても記載している。
- ・ 山形県鶴岡市では、市町村合併後の市域の将来像を踏まえた将来の都市構造を、都市計画法に基づく都市計画マスタープラン（鶴岡市都市再興基本計画<sup>25</sup>）に位置づけ、都市計画区域外も含めた土地の使い方の方向性を定めている。

<sup>23</sup> 下川町森林整備計画（計画期間平成 25 年 4 月 1 日から平成 35 年 3 月 31 日）（URL：<https://www.town.shimokawa.hokkaido.jp/sangyou/ringyo/2016-0803-1017-43.html>）：森林法第 10 条の5に基づく市町村森林整備計画として下川町が策定したもの

<sup>24</sup> 東川町景観計画（平成 18 年 11 月策定）（URL：[https://town.higashikawa.hokkaido.jp/administration/plan/#anchor02\\_04](https://town.higashikawa.hokkaido.jp/administration/plan/#anchor02_04)）：景観法第8条に基づく景観計画として景観行政団体である東川町が策定したもの

<sup>25</sup> 鶴岡市都市再興基本計画（平成 29 年1月策定）（URL：<http://www.city.tsuruoka.lg.jp/seibi/tsuruokasitosisaikou.html>）：都市計画法第 18 条の2に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（いわゆる「都市計画マスタープラン」）と都市再生特別措置法第 81 条に基づく「立地適正化計画」を合わせたものとして鶴岡市が策定したもの

## 第4章 残された課題と今後の検討の方向性

---

### (1) 持続可能な国土の利用・管理を国土全体に広げていくために

冒頭でも触れたように、国土の利用・管理に係る課題は、隅々にいたる全ての国土で生じるものである。あらゆる地域・集落が自分たちの暮らす地域について改めて考え、土地利用の方向性を選択し、具体的なアクションを実施していくことが重要であり、こうした取組を国土全体に広げていくための検討を引き続き行う必要がある。また、取組を広げていく中で、取組の継続性の担保の観点も含め、国、都道府県、市町村が果たすべき役割についても、並行して検討していく必要がある。

本とりまとめは、主に地域の取組の主役となる地域住民や市町村に向けた内容となっているが、あらゆる地域・集落への普及を考える上では、現場で活用しやすいツールを充実させていく必要がある。まずは、本とりまとめで指摘した内容を踏まえ、これらの主体を対象として、ガイドラインの策定やウェブサイトの構築などを通じた分かりやすい情報提供や、説明会や意見交換会の開催などを通じた普及啓発を精力的に進めていく必要がある。その際には、多くの事例の中から、地域の問題意識や関心事項に沿ったものを、様々な側面から見つけやすくするなどの工夫が求められる。また、都道府県や市役所の担当者に限らず、地域おこし協力隊、国土管理に関連する分野に取り組む研究者、地方創生などの取組を進めるNPO法人など、キーパーソンとなり得る多様な主体に情報が行き届くように工夫するとともに、これらの情報の浸透・活用状況をフォローしていくことが重要である。

なお、本とりまとめにおいて着目した39事例等以外にも、多くの地域が共通して抱える課題に取り組む、持続可能な国土の利用・管理に資する事例は多く存在することから、それら事例について今後も情報収集し、必要に応じて情報発信することが求められる。

### (2) 適切な管理を続けることが困難な土地について

関係府省庁において、森林、農地、都市それぞれについて、適切な土地の利用・管理を進めるための施策が講じられている中で、本とりまとめでは、地目横断的な視点で、各地域が共通して直面することが多い課題と対応策について、分類・整理を行った。

一方、市町村へのアンケート<sup>26</sup>によれば、既に、適切な管理がなされていない土地は数多く存在

---

<sup>26</sup> 「必要な管理がされていない土地に関するアンケート調査」(平成29年11-12月国土交通省国土政策局実施):東日本大震災による津波等被災市町村を除く全市区町村を対象とし、計838市区町村から回答を得た。

し、①鳥獣被害・虫害・雑草の繁茂、②景観の悪化、③防災・防火、④不法投棄・防犯等、様々な外部不経済が認識されている。さらなる人口減少により、今後、適切な管理がなされていない土地が加速度的に増加することが懸念されるという現実にも向き合う必要がある。また、2～4割の市町村では、「適切な管理」がなされているかどうか、具体的な不利益も含め、現状を把握さえできていない。

なお、既に無住化したと思われる地点に着目すると、農用地の8割以上が農地としての活動を維持していること、土地利用が転換した農用地の多くが林地化していることなどが浮かび上がる。これらの無住化したと思われる土地は、何らかの管理がされている場合も多いことが示唆される一方で、適切な管理を続けることが困難となり、何らかの外部不経済を発生させている土地があることも想定される。

これらの状況を踏まえ、国土管理専門委員会において、「2019年とりまとめ」も視野に、①関係機関の調査結果の集約、市町村へのヒアリング等を通じた、適切な管理がなされていない土地の現状や対応状況の把握、②鳥獣被害や虫害等の地目を超えた外部不経済も含め、土地の管理状況と外部不経済に関する因果関係の把握、及び③現状や対応の進展状況を踏まえつつ、管理主体のあり方、外部不経済が生じない条件を含め「適切な管理」のあり方 等について検討を進めることが必要である。

### **(3) その他の課題**

また、国や都道府県の役割として、国土利用計画（全国計画・都道府県計画）をはじめとする、土地利用に関する計画で掲げた考え方を市町村や地域住民に分かりやすく伝える努力を進めることが求められる。加えて、地域の大学や研究機関とも連携した有識者とのネットワークづくり、GISなどの活用方策や基盤となる土地利用や人口といったデータの提供、研修を通じた職員の能力向上などは、地域住民や小規模な市町村が自ら行うことは困難であることも多く、国や都道府県からの支援が有効な分野である。加えて、今回とりまとめで触れた取組を進めていくには市町村レベルの計画への位置付けも有用であり、前述の「2017年とりまとめ」等も活用し、国や都道府県は、市町村に向けた国土利用計画（市町村計画）策定に係る支援を引き続き行っていく必要がある。

#### **(4) 今後の検討の方向性**

国土管理専門委員会では、「2017年とりまとめ」として「これからの国土利用・管理に対応した国土利用計画（市町村計画）のあり方」を、「2018年とりまとめ」として本とりまとめを、それぞれとりまとめ、提示してきた。(2)において提示した「適切な管理を続けることが困難な土地」も視野に入れた「2019年とりまとめ」と併せ、計画及び実践に関する一連のあり方を提示することとなる。

これらの一連のとりまとめについては、最終的には、必要な補足や時点更新等を付した上で、国土審議会計画推進部会への報告も見据え、人口減少下における持続可能な国土の利用・管理を推進するための施策のあり方としてとりまとめていくこととする。

## (参考) 事例一覧

事例番号	事例名	都道府県	市区町村
1	閉鎖したゴルフ場を観光と自然体験学習の場に転換	北海道	富良野市
2	自然堤防の機能を守る貴重な海岸砂丘系の保全・活用	北海道	石狩市
3	遊水地を活かしたタンチョウも住めるまちづくり	北海道	長沼町
4	牧草栽培に適さない土地に植林などを行う「浜中緑の回廊」	北海道	浜中町
5	津波で被災した低地の土地利用を住民主体で検討しコミュニティ広場等を整備	岩手県	大船渡市
6	津波防災区域内の小規模な土地で芝を栽培（希望の芝プロジェクト）	宮城県	東松島市
7	CSA（地域支援型農業）による持続可能な農地景観の維持	宮城県	大崎市
8	空き家・空き地を活用し官民連携で中心市街地の住環境改善	山形県	鶴岡市
9	有償ボランティアによる早くて安いオンデマンド除雪	山形県	大石田町
10	都市住民と地域住民等が共同で茅場と森林を回復・維持・活用	群馬県	みなかみ町
11	荒廃森林を良好な針広混交林に整備	千葉県	船橋市
12	カシニワ制度によるみどりの保全・創出	千葉県	柏市
13	土砂採掘跡地で植樹する墓苑を運営して自然再生	千葉県	長南町
14	地方との連携による森林整備（カーボン・オフセット）事業	東京都 岐阜県 群馬県	千代田区 高山市 嬭恋村
15	野川の湧水保全と流域雨水管理	東京都	世田谷区 ほか9市
16	県民・企業・県が連携し水源の森林を保全する	神奈川県	-
17	自然状態の流域で多様な湿原生態系を創出	神奈川県	三浦市
18	野生鳥獣被害対策を通じた新たなムラづくり	新潟県	新発田市
19	CSR（企業の社会的責任）による水源林管理	山梨県	山梨市

事例番号	事例名	都道府県	市区町村
20	複合的な施策・選択的国土利用を図る「内陸のフロンティア」を拓く取組	静岡県	-
21	風倒木跡地に市民団体が景観づくりを意識した森林再生とハイキングコース整備で地域づくり	静岡県	伊東市
22	先人の知恵「平成の命山」の整備	静岡県	袋井市
23	肥料製造会社が荒廃農地で菜の花を栽培して有効活用	愛知県	豊田市
24	防災・減災の効果を意識し 100 年先を見据えた計画的な森づくり	愛知県	豊田市
25	空き家の特性分析を踏まえた空き家対策	三重県	名張市
26	地域住民の手で放置竹林、山林を再生	三重県	多気町
27	農業用水を多面的に活用した土地改良区によるまちづくり	三重県	多気町
28	都市部ため池の老朽化対策等を通じた安全かつ多面的な利用	大阪府	和泉市
29	住民主体で将来土地利用計画と山裾の余裕域（バッファゾーン）を検討	兵庫県	丹波市
30	多様な担い手や資金源による世界遺産・熊野古道を活かした森林保全	和歌山県	田辺市
31	地域協働で大井手用水の維持と活用	鳥取県	鳥取市
32	遊水池・ため池を活用し環境に配慮した水上太陽光発電	岡山県	笠岡市
33	クラウドを活用した森林資源の情報共有	岡山県	真庭市
34	多様な担い手と実現する「百年の森林」構想	岡山県	西粟倉村
35	早生樹（コウヨウザン）の苗木生産と荒廃農地等への植林	広島県	-
36	移住・定住を促進し、雇用の場として自伐型林業を展開	高知県	佐川町
37	グラウンドワークによる調整池の周辺整備と利活用	高知県	日高村
38	地域主導による土地利用決定で集落景観を保全	大分県	臼杵市
39	まとまった照葉樹林帯の保全、復元活動が創る「綾ブランド」	宮崎県	綾町