

なし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方

2019年とりまとめ（案）

平成 31年 4月

国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会

# 目次

---

1		
2		
3	第1章 はじめに.....	1
4	1. 1. 本とりまとめのねらい.....	1
5	1. 2. 放置及び管理の定義について.....	4
6	第2章 放置された土地の現状.....	5
7	2. 1. 放置された土地の現状.....	5
8	2. 1. 1. アンケート調査から見える放置された土地の現状.....	5
9	2. 1. 2. 現地調査から見える放置された土地の現状.....	11
10	2. 1. 3. 文献調査から見える放置された土地の現状.....	16
11	2. 2. 放置された土地の現状を踏まえた考察.....	19
12	第3章 ケーススタディーの実施.....	20
13	3. 1. ケーススタディーの目的.....	20
14	3. 2. ケーススタディーの実施に当たり参考にした事例.....	21
15	3. 3. ケーススタディーの概要.....	23
16	3. 3. 1. ケーススタディーを実施した地区の概要.....	23
17	3. 3. 2. 第1回ワークショップ°（平成31年1月20日（日））.....	25
18	3. 3. 3. 第2回ワークショップ°（平成31年2月10日（日））.....	27
19	3. 3. 4. 第3回ワークショップ°（平成31年3月10日（日））.....	28
20	第4章 地域ですべきこと.....	30
21	4. 1. 第4章の位置づけ.....	30
22	4. 2. 想定する地域の単位.....	30
23	4. 3. 中心となる主体について.....	30
24	4. 4. ステップ°1：地域で自分たちの暮らす地域について考える際にすべきこと.....	31

1	4. 5. ステップ2：地域で土地の使い方を選択する際にすべきこと	32
2	4. 6. ステップ3：地域で実現に向けた具体的なアクションを実行する際にすべきこと	35
3	<b>第5章 広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきこと</b>	37
4	5. 1. 第5章の位置づけ	37
5	5. 2. 広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきこと	37
6	5. 2. 1. 国が中心となってすべきこと	37
7	5. 2. 2. 市町村が中心となってすべきこと	38
8	5. 3. 国土利用計画の活用可能性	40
9	<b>第6章 残された課題と今後の検討の方向性</b>	42
10	6. 1. 残された課題	42
11	6. 2. 今後の検討の方向性	43
12		
13	<b>(巻末資料)</b>	
14	<b>別紙1. 現地調査及び文献調査結果の最終報告</b>	45
15	<b>別紙2. ケーススタディーの実施報告（詳細版）</b>	64
16		

# 1 第1章 はじめに

---

## 2 1. 1. 本とりまとめのねらい

3 本専門委員会では、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  
4 利用・管理を推進するための施策のあり方について2016年9月より検討を行っている。

5 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  
6 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  
7 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。

8 2018年とりまとめ「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  
9 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～」（平成30年6  
10 月）では、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  
11 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  
12 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  
13 られた教訓を中心に分類・整理を行った。

14 第3弾の提言である2019年とりまとめでは、実際に2018年とりまとめで示した解決の方向性に  
15 沿って土地の使い方を検討したとしても、放置以外の選択肢をとることが困難な土地が数多く存在  
16 する地域は多いという問題意識に立ち、このままではなし崩し的な放置が予想される土地の管理の  
17 あり方について、掘り下げを行った。

18 具体的には、土地の放置により発生する悪影響が無視できるレベルに小さい場合には、必要最  
19 小限の管理（土地を放置し、悪影響の定期的な把握等のみを行う管理）が行われていれば問  
20 題ないという考え方を提案し、必要最小限の管理を行うことも選択肢の一つとして地域で土地の  
21 管理のあり方を検討していく必要性を示した。

22 本とりまとめは、本章も含めて6章で構成されている。第2章では、国土交通省で行ったアンケ  
23 ート調査や現地調査・文献調査から見える放置された土地の現状を整理している。

24 第3章では、土地の放置により発生する悪影響等を考慮しながら将来的な土地の管理のあり  
25 方について検討を行い、課題を抽出することを目的として実施したケーススタディーの概要をまとめて  
26 いる。

---

<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

1 第4章では、ケーススタディーから得られた知見やこれまでの本専門委員会での議論等を基に、  
2 地域がすべきことについて2018年とりまとめで示した持続可能な国土利用・管理に向けたステップ  
3 に沿って整理を行った。

4 第5章では、ケーススタディーから得られた知見やこれまでの本専門委員会での議論等を基に、  
5 第4章で示したステップに沿った地域の取組を推進していくために広域的な視点から国、都道府  
6 県、市町村がすべきことを整理した。

7 最後に第6章で、第4章及び第5章に沿った取組の普及のために継続的に検討していくべき  
8 課題について指摘するとともに、本専門委員会における今後の検討の方向性を示した。

9 なお、本専門委員会におけるこれまでの議論の全体像及び全体の中での本とりまとめの位置付  
10 けについて図1で示したので、参照されたい。

11

12

13

14

15

**【2017年とりまとめ】(H29.5) 「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」**

・第1回～第4回の議論を踏まえ、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

**【2018年とりまとめ】(H30.6) 「人口減少下の持続可能な国土の利用・管理のために」**

・第5回～第8回の議論を踏まえ、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

**【2019年とりまとめ】「なし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方」**

・第9回～第13回の議論を踏まえ、土地の放置により発生する悪影響に着目しながら、放置以外の選択が困難な土地が数多く存在する地域において、必要最小限の管理を選択肢の一つとして土地の管理のあり方を検討していく必要性を提言

**持続可能な国土利用・管理に向けたステップ**

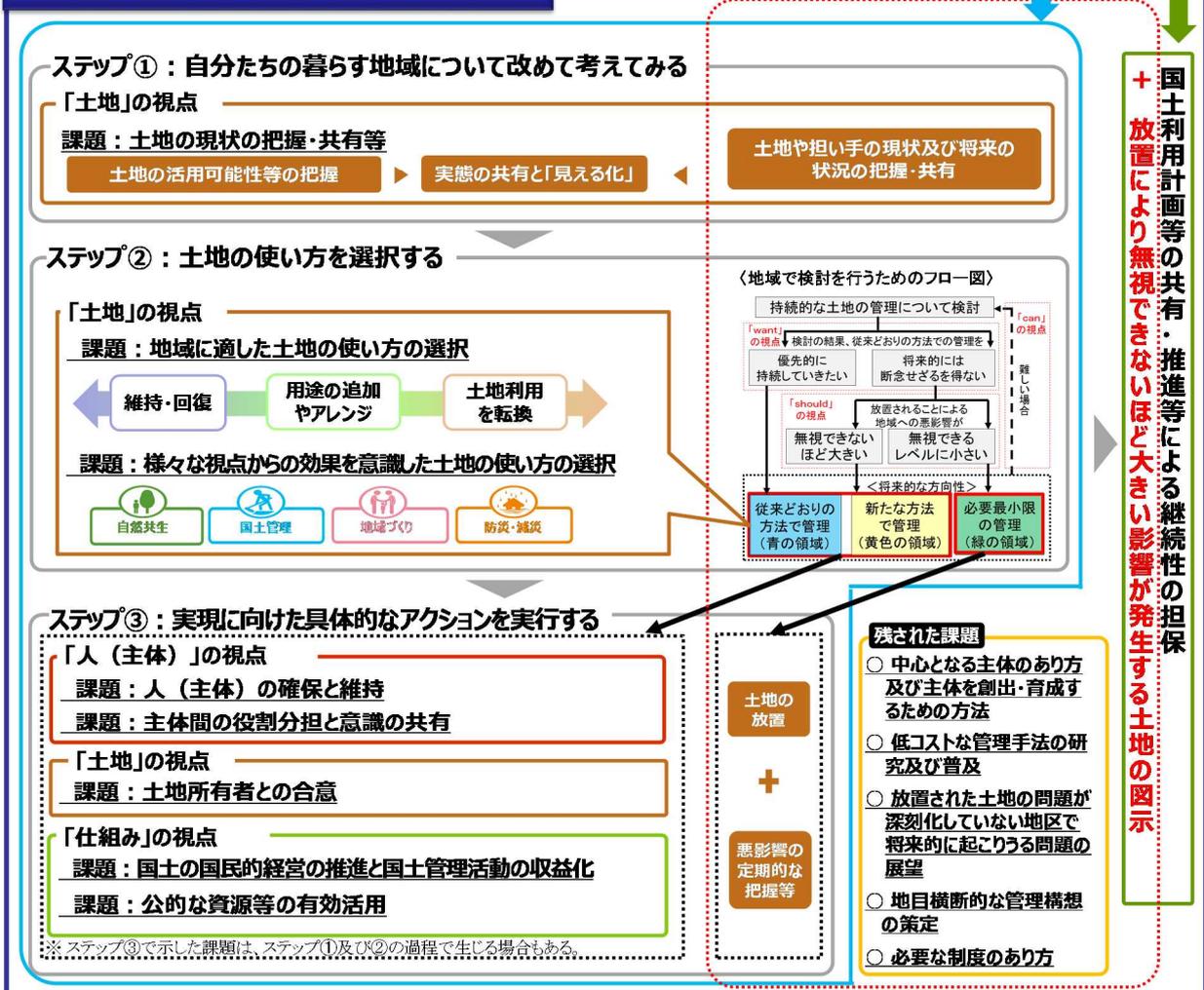


図 1. 本とりまとめと 2017 年とりまとめ、2018 年とりまとめの関係性

1

## 2 1. 2. 放置及び管理の定義について

3 本とりまとめでは、土地への物理的行為を行わないことを「放置」と定義した。

4 また、土地の「管理」について、「土地への物理的行為を行う又は土地を放置することにより発生  
5 する悪影響を把握・抑制する行為（状況の把握等の非物理的行為を含み、登記手続や境界の  
6 明確化等の法的管理を除く。）」と定義した（下記の図2も参照）。悪影響として、鳥獣被害、  
7 災害等の外部不経済が発生することのほか、将来的な活用可能性を喪失すること等を想定して  
8 いる。本とりまとめでは、土地への物理的行為を行うことにより発生する悪影響という論点は対象外  
9 とした。

10 管理のあり方を検討するための具体的な考え方については、第4章4.5で詳述する。

管理の有無	土地の状況
管理されている土地	土地への物理的行為が行われている（悪影響が把握されていない状況は想定されない）  （例）耕作されている農地、定期的な草刈りが行われている耕作放棄地、間伐等の施業が行われている森林、居住者がいる宅地、定期的な手入れが行われている空き家、等
	土地が放置されているが、悪影響の把握等も行われている
管理されていない土地	土地が放置されており、悪影響の把握等も行われていない
<p>【定義】「放置」…土地への物理的行為を行わないこと  「管理」…土地への物理的行為を行う又は土地を放置することにより発生する悪影響※を把握・抑制する行為  （状況の把握等の非物理的行為を含み、登記手続や境界の明確化等の法的管理を除く。）</p> <p>※：悪影響として、鳥獣被害、災害等の外部不経済が発生することのほか、将来的な活用可能性を喪失すること等を想定している。</p>	

図2. 管理されている土地の例

## 1 第2章 放置された土地の現状

### 2 2. 1. 放置された土地の現状

#### 3 2. 1. 1. アンケート調査から見える放置された土地の現状

4 なし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方について検討するためには、まずは既に放置  
5 されている土地でどのような事態が生じているのかを把握することが重要である。

6 そこで、放置された土地の発生状況や、それに伴い生じている悪影響等について把握するため、  
7 国土交通省において平成29年度に市区町村を対象にアンケート調査<sup>3</sup>を実施した。本アンケート  
8 では、放置された土地として「荒廃し、草刈りなどもなされていない農地、間伐されず過密な人工  
9 林、所有者等による防災・防犯・衛生・景観といった観点からの管理が行われていない宅地、保全  
10 又は利用されず劣化した原野など」を例示し、また、悪影響として「棚田の放置により、景観が悪  
11 化した（農地）」、「荒廃農地の増加により、希少種の生息域が減少した（農地）」、「森林の  
12 荒廃により、害虫、鳥獣被害が増えた（森林）」、「空き地に、産業廃棄物が不法投棄されてい  
13 る（宅地・原野）」を例示した。

14 平成29年度のアンケート調査の分析結果は、以下のとおりとなった。

・概ね **1割以上の土地が放置されている地区があると回答した市区町村**が、農地・森林では **約4割、宅地では約2割存在**した。また、放置された土地が多い地区の**現状を把握できていないという回答も2～4割程度存在**した（図3）。

・**農地・森林・宅地に共通して**、①鳥獣被害・虫害・雑草の繁茂、②景観の悪化、③災害、④不法投棄・治安の悪化等の**悪影響の発生が認識**されていた（図4）。

・土地が放置されたことで生じているそれらの**悪影響は無いという回答も2～3割程度存在**し、土地の放置が必ずしも悪影響の発生につながるわけではないことが示唆された。また、土地が放置されたことによる具体的な悪影響を**把握できていないという回答も2～4割程度存在**した（図5）。

・農地・宅地・森林ともに、**放置された土地の割合が1割以上の地区で悪影響の発生が認識されやすい傾向**がある一方、放置された土地の割合が1～3割の地区であっても、3割以上の地区であっても、大きな違いは見られない（図6-1～6-3）。

15

<sup>3</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）。対象は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（計838市区町村から回答）

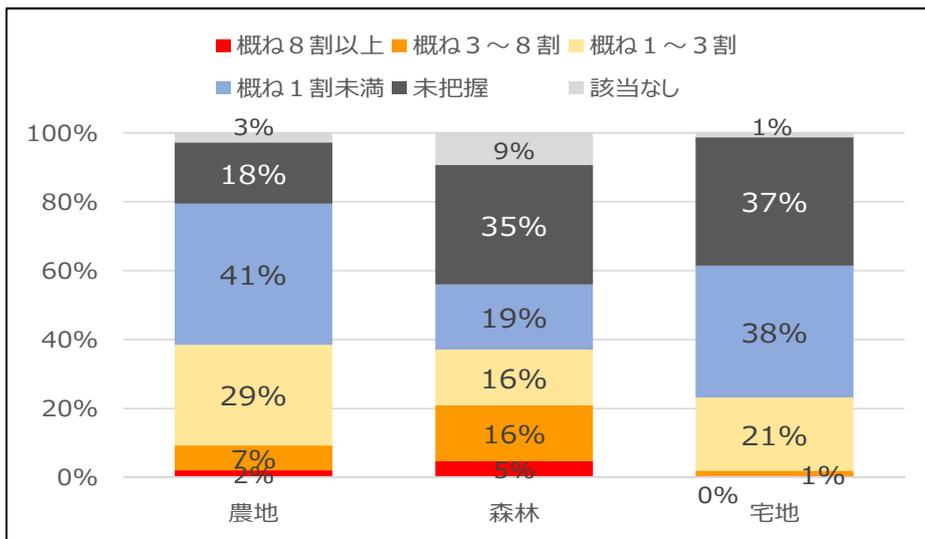


図3. 最も放置された土地の割合が多い地区の現状 (放置された土地の割合)

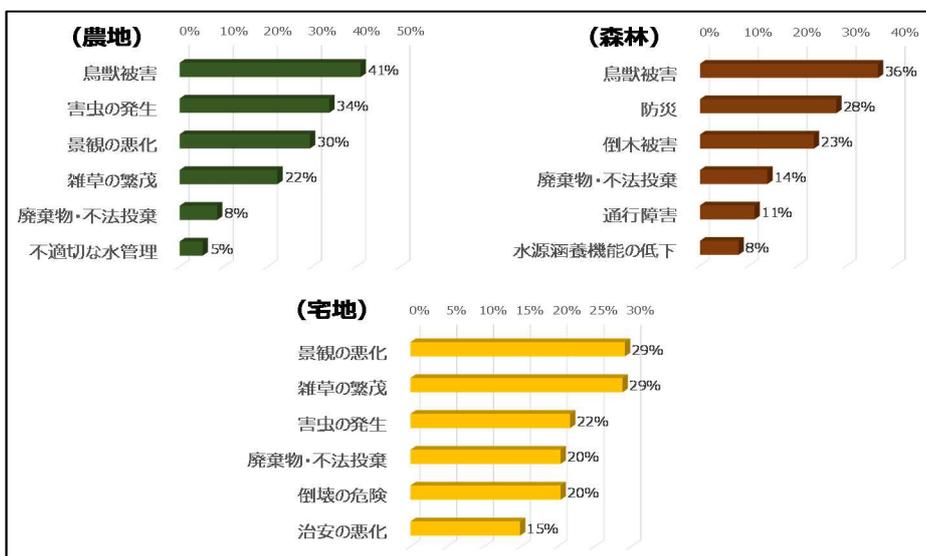


図4. 土地が放置されたことによる主な悪影響

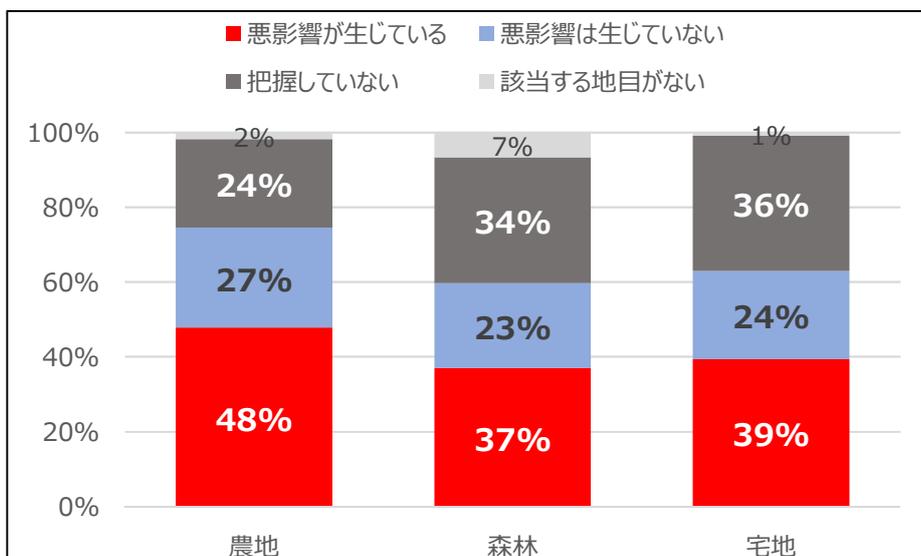


図5. 土地が放置されたことによる悪影響の有無

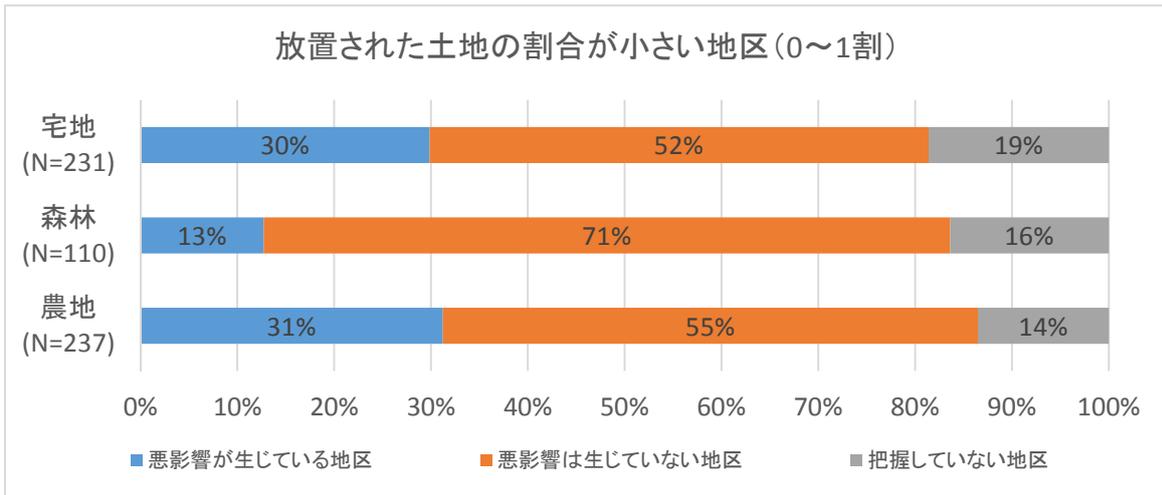


図 6-1. 悪影響の発生に関する地区ごとの回答の比率  
(放置された土地の割合が 0~1 割)

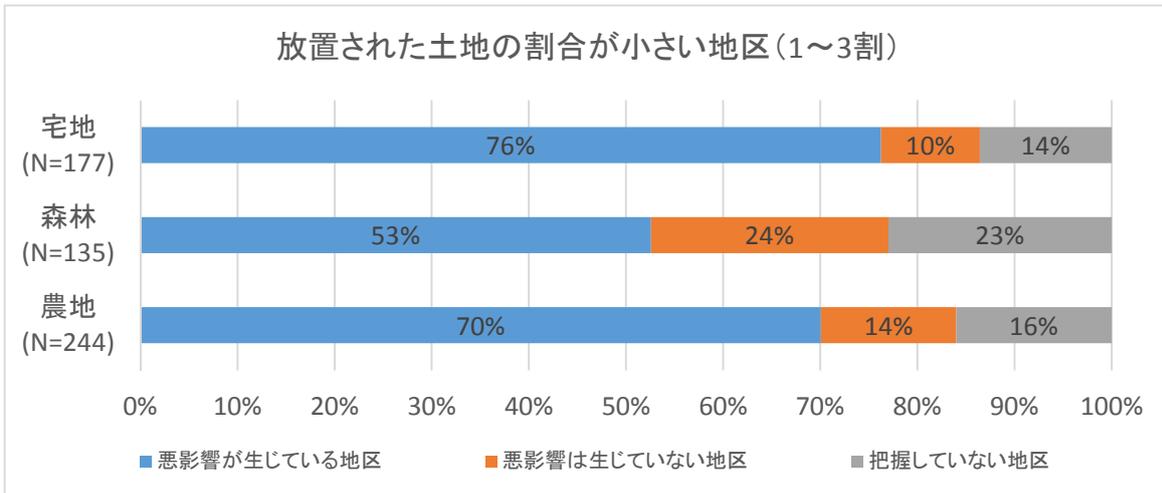


図 6-2. 悪影響の発生に関する地区ごとの回答の比率  
(放置された土地の割合が 1~3 割)

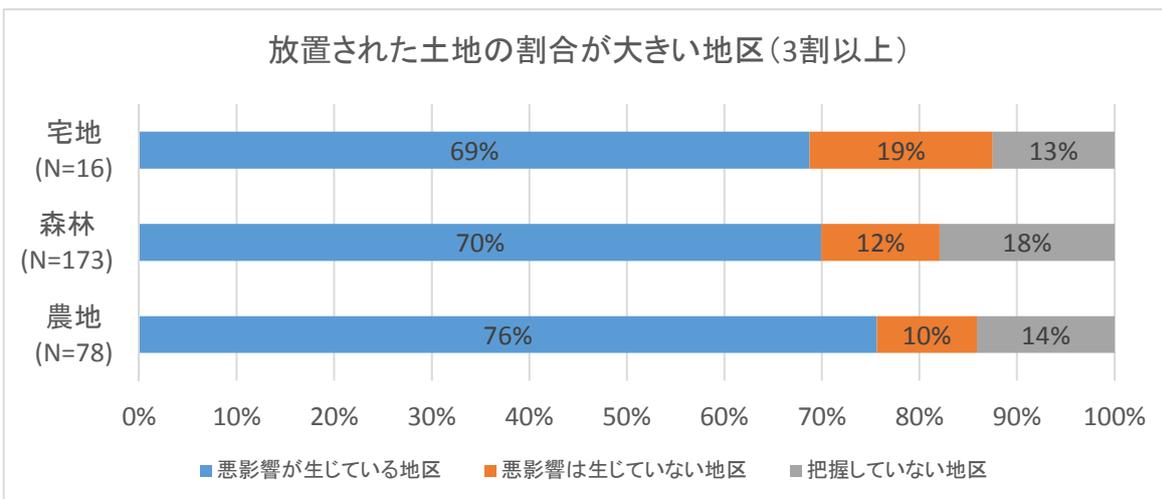


図 6-3. 悪影響の発生に関する地区ごとの回答の比率  
(放置された土地の割合が 3 割以上)

1 土地が放置されやすい地区や悪影響が発生しやすい地区の特徴を分析するため、平成30年  
2 度に追加でアンケート調査<sup>4</sup>を実施した。平成30年度のアンケート調査では、平成29年度のアン  
3 ケート調査で協力が得られた市区町村に対し、地目ごとに放置された土地の割合が最も大きい地  
4 区<sup>5</sup>（小字等の単位を想定）の具体名を追加で調査した。

5 平成30年度のアンケート調査で回答を得た地区を母集団として、どのような要因が土地の放置  
6 状況や悪影響の発生に影響を与えるのかについて分析を行った結果、以下の傾向があることが分  
7 かった。

・放置された土地の割合が最も大きい地区として回答を得た地区の8割以上が人口減少<sup>6</sup>  
しており、平均人口減少率は、29.2%であった。

・平均傾斜度<sup>7</sup>が大きい地区の方が、放置された農地の割合が大きい（図7-1）。

・人口密度<sup>8</sup>が小さい地区の方が、放置された宅地や農地の割合が大きい（図7-2）。

・DID地区までの所要時間<sup>9</sup>が大きい地区ほど、放置された農地の割合が大きい（図7-  
3）。

・農地・宅地・森林ともに、平均傾斜度、人口密度、DID地区までの所要時間の大小で比較  
しても、悪影響の発生に関する認識に差は無い（図8-1～8-3）。

8

9

10

11

12

13

14

15

---

<sup>4</sup> 「必要な管理がされていない土地に関するアンケートの再調査」(平成30年9月国土交通省国土政策局実施):平成29年度のアンケート調査に対して回答があった838市区町村を対象とし、計685市区町村から回答を得た。

<sup>5</sup> 放置された土地の割合が1割以上の地区のみを対象とした。

<sup>6</sup> 国土数値情報から、人口メッシュ(500m)データを活用し、集落(可住地)における1995年データと2015年データの比較を行い、人口減少率を算出

<sup>7</sup> 国土数値情報から、傾斜度メッシュ(250m)データを活用し、集落(可住地)における平均傾斜度を算出

<sup>8</sup> 国土数値情報から、人口メッシュ(500m)データ活用し、集落(可住地)における集落(可住地内)人口密度を算出

<sup>9</sup> 2015年農林業センサスにおける農業集落を基準とした所要時間

1

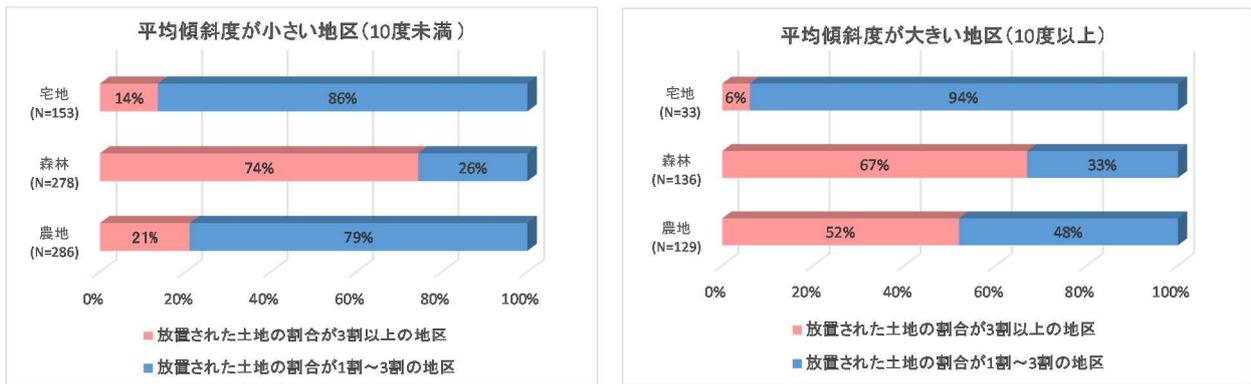


図 7-1. 放置された土地の割合ごとの地区の比率 (平均傾斜度別)

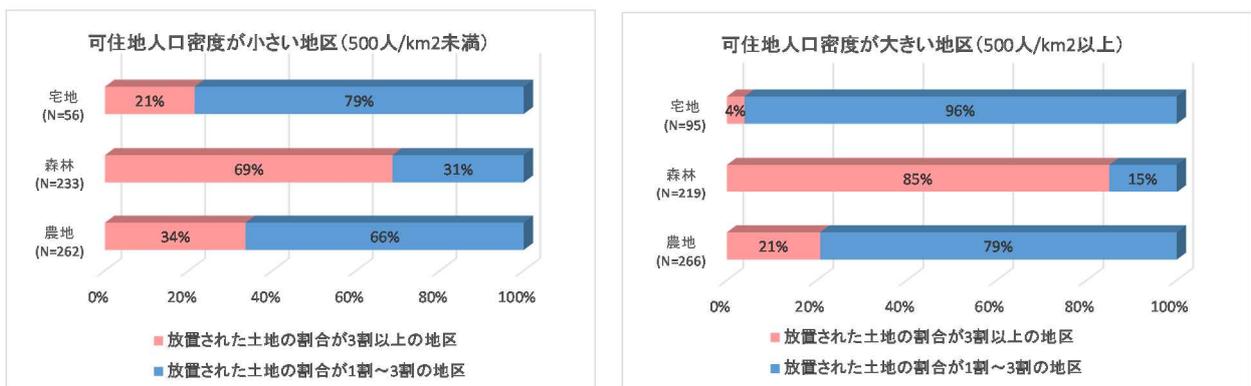


図 7-2. 放置された土地の割合ごとの地区の比率 (人口密度別)

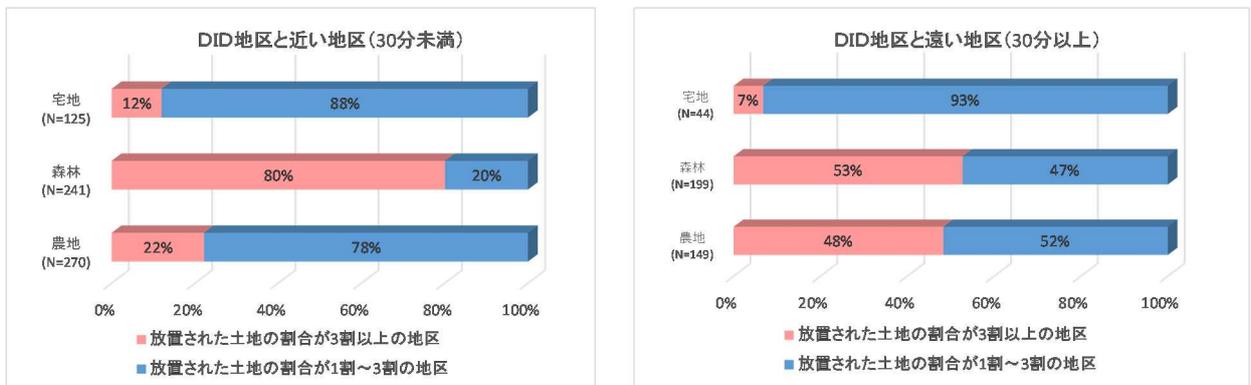


図 7-3. 放置された土地の割合ごとの地区の比率 (DID 地区までの所要時間別)

2

3

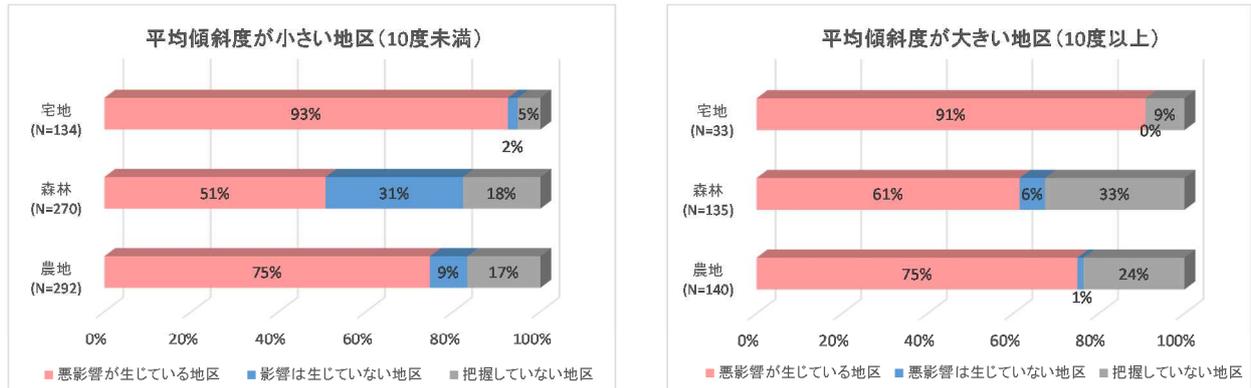


図 8-1. 悪影響の発生に関する認識ごとの地区の比率 (平均傾斜度別)

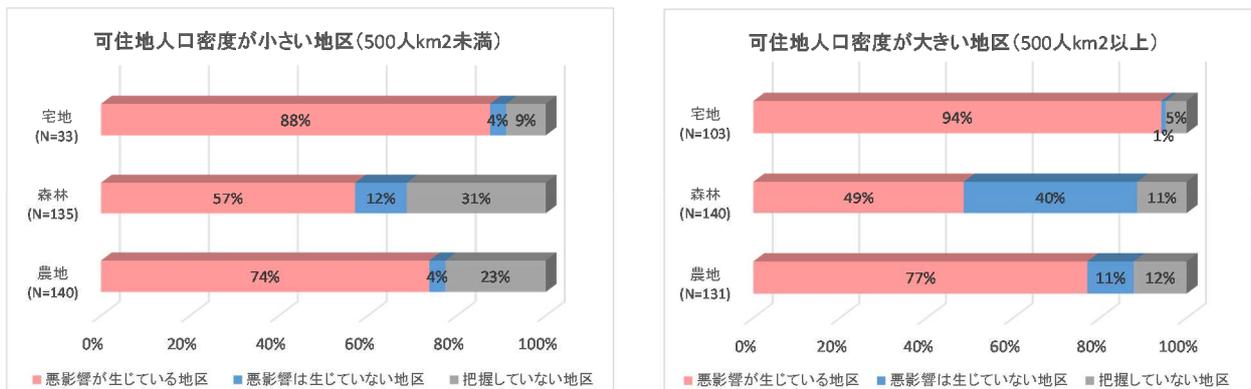


図 8-2. 悪影響の発生に関する認識ごとの地区の比率 (人口密度別)

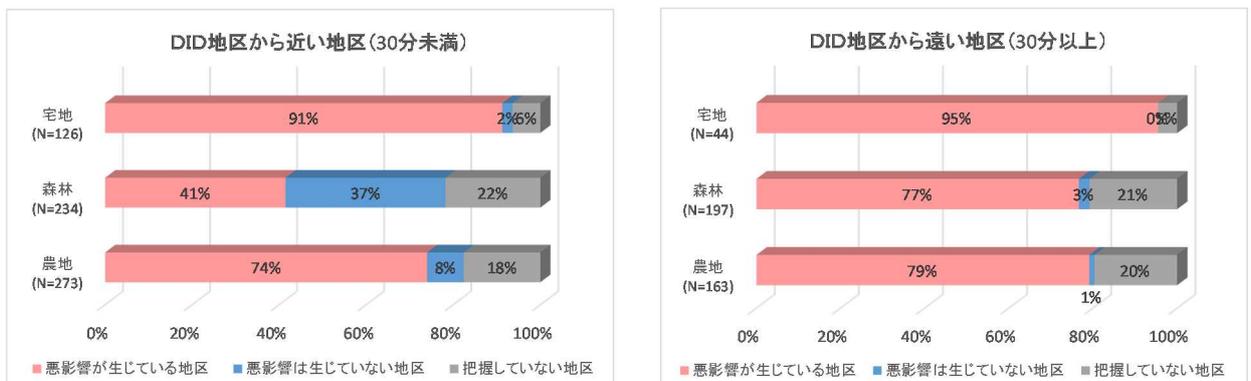


図 8-3. 悪影響の発生に関する認識ごとの地区の比率 (DID 地区までの所要時間別)

## 1 2. 1. 2. 現地調査から見える放置された土地の現状

2 現状をより詳細に把握するため、平成30年度のアンケート調査で回答があった市区町村の一  
3 部等の協力を得て、全国13市町で現地調査を行った。現地調査対象の選定に当たっては、  
4 様々な悪影響について満遍なく把握すること、平野部、山間部、沿岸部など、地域の特徴が偏ら  
5 ないこと等に配慮した。また、放置された土地（農地、宅地、森林）の割合、人口減少率、平均  
6 傾斜度、人口密度、DID地区までの所要時間別に把握できるように選定を行った。

7 なお、現地調査実施箇所のうち、長野県長野市旧中条村に関しては、第10回国土管理専  
8 門委員会を初の地方開催として長野県長野市で開催した際に、各委員も実際に足を運んで調  
9 査を行った。

10 現地調査実施箇所の一覧は、図9のとおりである。

11

12

13

No	市町村及び集落名	市町村の概要	集落の特徴	調査ポイント
1	静岡県伊豆市 (湯ヶ島地区、土肥(とい)地区)	2004年に4町が合併して誕生した人口3万人の都市。伊豆半島の中央部に位置し、近隣市町への若年層転出超過により人口が減少。	温泉地である湯ヶ島地区には、廃旅館が存在し、空き家も増加傾向。 土肥地区は、沿岸部の漁村で、空き家・荒廃農地が発生している。	中山間の温泉地 沿岸部の漁村(農地、宅地、森林)
2	長野県長野市 (中条地区)	盆地に位置しており、善光寺の宿場町として栄えた。人口は約38万人。 平成12年にピークを迎え、以降緩やかに減少している。	中条地区には、棚田百選に登録された棚田も存在する。1950年頃のピーク時は約7000人が住んでいたが、現在の人口は約2000人。	放置された農地
3	長野県大町市 (八坂地区)	黒部ダム・黒部川第四発電所の建設を背景に、昭和35年に人口のピークを迎えたが、現在は人口減少が加速。	八坂地区は、平成18年に大町市と合併。現在の人口は850人。 昭和50年代の集落の移転事業により交通が不便な山間地から主要道沿いへ複数集落の移転が行われた。	無住化集落 (集落跡地荒廃)
4	北海道伊達市 (大滝地区、西浜町、稀府(まれふ)地区)	2006年に大滝村と合併し人口3万5千の都市。合併時は3万7千人いたが、微減を続けている。	大滝地区は旧大滝村が伊達市と飛び地合併した地区。現在の人口は992人。 西浜町は土地があまり売れない地域で、人口は減っている。現在の人口は849人。稀府(まれふ)地区は市街化区域を含むが人口が減っている。現在の人口は1,749人。	空き家、放置された農地
5	北海道夕張市 (南部地区ほか)	戦後炭鉱で働くため人口が急激に増加したが、炭鉱の閉鎖により人口が急減。	南部地区は、現在人口401人。 大量の炭鉱住宅跡地や、個人宅の空き屋が多数存在。	宅地(炭鉱跡地)
6	埼玉県鳩山町 (鳩山ニュータウン地区)	首都50km圏内に位置し、元々純農村地帯であったが、鳩山ニュータウンの入居開始とともに急激な都市化が進展。現在は人口が減少している。	鳩山ニュータウン地区は、1970年代に開発され、現在人口は7,155人で、高齢化率が50%を超えている。 町全体の空き家211件のうち、半分以上がニュータウン内に存在。	宅地 (戸建て分譲地)
7	長崎県対馬市 (久和(くわ)地区、浅藻(あざも)地区、緒方(おかた)地区)	市の89%が山であり、農地の多くが山の中腹にある。農地850haのうち、約7割が耕作放棄地。平地の条件がよい農地は、耕作されている。	久和(くわ)地区、浅藻(あざも)地区は市の南側にあり、傾斜のある地形である。緒方(おかた)地区は、市の東側にある漁港集落である。	放置された農地 放置された森林
8	山梨県大月市 (大月地区、猿橋地区)	主力産業の繊維工業と林業の衰退、鉄道・高速道路等の交通網の発達により、人口が流出。	新興住宅地を除き、空き家がまんべんなく発生。 農地の荒廃もモザイク状に発生。	東京近郊の山間人口減少集落(農地、宅地、森林)
9	熊本県荒尾市 (荒尾地区、平山地区、府本地区、榊(かば)地区)	かつては炭鉱で栄えたが、すでに炭鉱は閉山している。万田抗が「明治日本の産業革命遺産 製鉄、製鋼、造船、石炭産業」として、世界遺産に登録された。人口は最盛期は6万人を越えていたが、今は5万人程度。	特に平山地区、府本地区の人口減少が顕著。空き家も年々増加傾向にあり、市への相談件数も増加している(平成29年度は87件、うち68件が苦情・相談、16件が空き家バンク)。非農地判定された場所は、積極的に地目変更を行っている。	空き家、放置された農地
10	京都府与謝野町 (岩屋地区、滝地区)	冬に降水量が多い日本海側の山陰型気候の時雨が特徴。人口は近年、減少している。	放置された農地が多く、人口も少ない。また、一部では下水インフラなどが整備されていないところもある。	山間人口減少集落 (宅地、放置された農地)
11	群馬県太田市 (木崎地区、強戸(ごうど)地区、毛里田(もりた)地区)	関東平野の北部、群馬県南東部に位置し、利根川、渡良瀬川の二つの豊かな水量を誇る河川に挟まれた地域。人口は近年、増えている。	放置された農地が多い地区というのはなく、点在している。なお、木崎地区は、湿田であり、排水があまり上手くいかない。	放置された農地
12	静岡県御殿場市 (富士岡地区)	富士山の東麓に位置する高原都市。市域の3分の1が東富士演習場をはじめとする自衛隊関連施設。人口は近年、減少している。	これまでは、御殿場市森林組合が森林管理(下刈り、枝打ち、保育間伐等)を行ってきたが、対象は、法人等の所有林が中心。個人所有林については、植林後、一度も間伐されていない森林が多い。	放置された森林
13	鹿児島県指宿市 (十二町地区)	全域を霧島火山脈が縦断しており、豊富に湧出する温泉に恵まれている。人口は年々、減少している。	また、住宅地にアナグマやタヌキが棲みつく獣害も発生している。	放置された森林

図9. 現地調査実施箇所一覧

1 現地調査を重ねていく中で、総論的な傾向として、以下のことが見てきた。

- ・放置された土地は全国各地に存在しており、集中的ではなくモザイク状に発生することが多い。
- ・所有者が不在であったり不明であったりする土地は、放置されやすい。
- ・様々な悪影響の発生が認識されている場合も少なくないが、悪影響は発生していないと認識された土地も多く確認された。
- ・悪影響が発生していると認識するかどうかは、地域ごとに千差万別に捉え方が異なる。
- ・地域住民のレベルで悪影響が発生しているかどうかを認識することが難しい場合もある。
- ・土地が放置されることで、むしろより良いプラスの効果を得られる場合もあり得る。

2

3 以下、現地調査で明らかになった土地の  
4 放置による悪影響の発生状況について、地  
5 目ごとに記述する。農地については、隣接農  
6 地などへの鳥獣害や虫害の増加などの悪影  
7 響が確認された。また、荒廃農地で雑草や  
8 樹木が成長することで道路通行の危険が  
9 生じるなど、インフラへの悪影響なども確認さ  
10 れた。土地が放置されていく経過として、山  
11 梨県大月市の調査では、自宅からアクセス  
12 の悪い農地から放置され、モザイク状に荒廃  
13 していくとの回答があった（写真1）。



写真1：モザイク状に荒廃した農地（山梨県大月市）

14 長野県大町市八坂地区の調査では、無住化した集落に存在する荒廃農地に関し、悪影響  
15 は発生していないとの回答があった。要因の一つとして、無住化した集落内に存在する農地であ  
16 たため、周辺に住家等がなく、影響を受ける人がいなかったことによるものと推察される。こうした無  
17 住化した集落の例に限らず、平成29年度のアンケート調査でも確認されたとおり、悪影響は発生  
18 していないと認識された土地が多く確認された。

1 長野県長野市旧中条村では、かつて非  
2 常に景観が優れた棚田だった場所が放置  
3 され、完全に自然に戻っている事例に関  
4 し、悪影響は無いと回答する地域住民もい  
5 た（写真2-1、2-2）。

6 一方で、同じ旧中条村にある大西の棚  
7 田（棚田百選）が徐々に自然に戻りつつ  
8 あるが、文化的価値があり、守っていくべきと  
9 の回答もあり、景観の悪化、文化的価値  
10 の喪失を悪影響と認識するかどうかは、地  
11 域ごとに千差万別に捉え方が異なると推察  
12 される。

13

14

15

16 次に森林については、鳥獣害の増加や  
17 災害面（土砂崩れ、斜面崩壊等）への  
18 影響などが確認された。また、静岡県伊豆  
19 市の調査において、竹林の荒廃により観光  
20 面での悪影響が発生しているとの回答もあ  
21 った（写真3）。一方で、各調査におい  
22 て、森林は広範囲に及ぶため、放置された  
23 ことでどのような悪影響が発生しているか把  
24 握することは難しいとの意見もあり、地域住  
25 民のレベルで悪影響を認識するのは難しい  
26 という課題も浮き彫りになった。

27

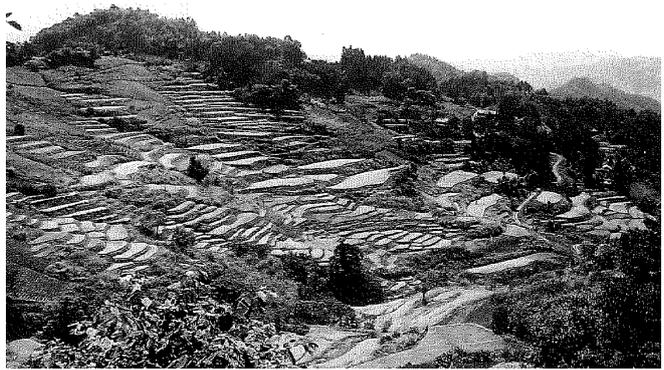


写真2-1：かつて棚田だった場所（昭和50年頃）  
（長野県長野市旧中条村）



写真2-2：写真2-1の現在の場所  
（長野県長野市旧中条村）



写真3：竹に侵食され荒廃した雑木林  
（静岡県伊豆市）

1 次に宅地については、建物の倒壊による  
2 周囲への影響や空き家への動物の棲みつ  
3 きによる獣害、スズメバチの巣の発生による  
4 虫害などの防災面での悪影響が確認され  
5 た。また、景観の悪化による観光への影響  
6 や、町全体のイメージダウン、ゴミ投棄による  
7 生活環境悪化など、地域づくりの面におけ  
8 る悪影響が確認された。埼玉県鳩山町の  
9 調査では、宅地所有者が不在の場合に必  
10 要な管理が行われないことが多いとの回答  
11 があった（写真4）。



**写真4：宅地所有者が不在で必要な管理が行われていない空き家（埼玉県鳩山町）**

12 一方で、北海道夕張市の調査では、空  
13 き地（炭鉱住宅跡地）を放置した結果、  
14 自然に戻っている事例があり、こちらの事例  
15 においては、特段の悪影響は発生していな  
16 いと考えられることに加え、自然環境面で良  
17 い影響もあるのではないかと意見があった  
18 （写真5）。夕張市の調査から、土地が  
19 放置されても悪影響が生じない場合がある  
20 だけでなく、より良いプラスの効果を得られる  
21 場合もあり得るとことが示唆された。



**写真5：炭鉱住宅跡地が自然に戻った場所（北海道夕張市）**

22 現地調査で確認された悪影響の全体像について、地目ごとに図10のとおり分類・整理を行った  
23 ので、参照されたい。便宜的に悪影響の種類ごとに「自然共生」、「防災・減災」、「地域づくり」の  
24 3つに分類を行っている。なお、詳細な内容について、次項の文献調査の詳細な内容とともに巻  
25 末に別紙1で示したので、参照されたい。

26

	放置された農地	放置された森林	放置された宅地 (空き家・空き地)	その他(因果関係 が不明確なもの を含む)
自然共生	○外来種の草本類が一面に生える(与謝野町、太田市)	○宅地への動物の出没(大月市) ○竹等の侵食による景観の悪化、観光への影響(伊豆市)	○空き家への動物の棲みつき(鳩山町、大月市)	○クマ出没(大町市) ○鳥獣被害の増加(長野市、太田市)
防災・減災	○道路通行時の危険(大月市)	○土砂災害の懸念(大町市) ○水源涵養機能等の低下(大月市、御殿場市) ○斜面崩壊(大月市)	○道路管理上の問題(夕張市、鳩山町) ○倒壊リスク(大町市、伊豆市) ○スズメバチの巣の発生(大月市)	
地域づくり	○耕作意欲が減退(大町市、大月市、荒尾市) ○鳥獣のすみかとなり、周辺の住民にも影響を及ぼす可能性(対馬市)	○放置されたことによる日照被害(指宿市)	○景観の悪化、観光への影響(夕張市、大町市、伊豆市) ○盗難被害(その他に特段の悪影響は生じていない)(大町市) ※全住民が移転して無住化した集落 ○木の根が配管に突き刺さる(鳩山町) ○町全体のイメージダウン(鳩山町) ○ゴミ投棄による生活環境悪化(伊達市) ○老朽化により屋根が崩壊(荒尾市)	
備考	○農地荒廃、集落無住化と獣害拡大の関係性は不明(大町市) ○山林に囲まれた農地は悪影響はない(大月市)	○放置と集落の無住化との関係性は不明(大町市) ○放置された森林の悪影響の実態把握はできていない(大月市)	○空き地(炭鉱住宅跡地)で特段の悪影響は生じていない(夕張市) ○無住化した集落でも道路の継続管理を行っている(大町市)	○悪影響の把握は、市民からの苦情等(大月市) ○竹林化した畑地をみかん畑に再生(太田市)

図 10. 現地調査により確認された悪影響一覧

- 1 地域住民のレベルで認識することが難しい悪影響など、現地調査だけでは不十分な情報を補う
- 2 ため、悪影響の発生に関する文献についても調査を行った。次項で記述する。

### 3 2. 1. 3. 文献調査から見える放置された土地の現状

- 4 既存の論文等の文献を調査したところ、各分野の有識者が複数箇所における調査結果に
- 5 基づき、放置された土地と悪影響の発生との関係性を考察するという手法がとられており、宅
- 6 地、農地、森林等のそれぞれの地目について、現地調査では確認できなかった種類の悪影響
- 7 が多数報告されていた。

- 8 文献調査により、新たに以下のような特徴の悪影響に関する知見が得られた。

- ・住民が普段の生活の中で認識するのは難しい悪影響 (生物多様性の低下など)。
- ・影響が直ちに顕在化するわけではない悪影響 (土砂崩壊リスクの増加など)。
- ・土地の管理との関係性が認識されにくい悪影響 (不法投棄空き缶にたまった水による衛生害虫の発生など)。

- 9 文献調査により確認した悪影響は、不法投棄や雑草の繁茂のように地目共通で発生する
- 10 ものがある一方、空き家の老朽化による倒壊のように特定の地目でのみ発生するものもあった。

1 農地における悪影響に関し、鳥獣の分布拡大のように荒廃水田及び荒廃畑に共通するも  
2 のが多かったが、畦の崩壊に伴う洪水リスクのように荒廃水田でのみ発生するものもあった。

3 森林における悪影響に関し、鳥獣の分布拡大のように施業放棄森林及び造林未済地に  
4 共通する悪影響が多かった。また、施業放棄森林及び造林未済地のいずれにおいても下層  
5 植生の減少による土砂流出が報告されていたが、前者は樹冠の閉鎖による林内照度の低下  
6 が影響している一方で、後者はシカ被害等による植生回復の阻害が影響しており、発生条件  
7 が異なると報告されていた。

8 宅地における悪影響に関し、空き地で生じる悪影響は空き家でも発生していた。

9 文献調査によると、例えば一定以上の積雪深ではシカ・イノシシが生息困難になるなど、地  
10 域特性に応じて悪影響の発生状況は異なると想定されるが、悪影響の発生状況に影響する  
11 地域特性に関する十分な知見は得られなかった。

12 また、悪影響の発生に対する土地の放置の寄与率が定量的に示された文献はごく限られて  
13 いたことから、十分な知見は得られなかった。

14 文献調査で確認された悪影響の全体像について、地目ごとに図 11 のとおり分類・整理を行っ  
15 たので、参照されたい。図 10 と同様に、便宜的に悪影響の種類ごとに「自然共生」、「防災・減  
16 災」、「地域づくり」の 3 つに分類を行っている。なお、詳細な内容について、前項の現地調査の詳  
17 細な内容とともに巻末に別紙 1 で示したので、参照されたい。

	放置された農地	放置された森林	放置された宅地		その他
			空き家のみ	空き家・空き地	
自然共生	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農林業・人身被害</li> <li>○生物多様性の低下</li> <li>○景観悪化</li> <li>○植生回復の阻害</li> <li>○窒素化合物の流出</li> <li>○土壌・地下水の汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農林業・人身被害</li> <li>○生物多様性の低下</li> <li>○水資源量の低下</li> <li>○土壌の流出</li> <li>○土壌・地下水の汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人身・居住環境被害</li> <li>○農作物被害・病原菌の感染</li> <li>○景観悪化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生物多様性の低下</li> <li>○衛生環境の悪化</li> <li>○土壌・地下水の汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(ため池)</li> <li>○生物多様性の低下</li> </ul>
防災・減災	<ul style="list-style-type: none"> <li>○降雨時の水流出増加</li> <li>○土砂崩壊の増加</li> <li>○土砂崩壊防止機能の低下</li> <li>○土の浸透能低下</li> <li>○事故の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○水や土砂の流出の増加</li> <li>○家屋やインフラへの被害</li> <li>○倒木</li> <li>○森林火災の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人身・家屋・通行被害</li> <li>○停電・火災の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○事故の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(ため池)</li> <li>○決壊の危険性の増大</li> <li>○転落事故の危険性の増大(ゴルフ場跡地)</li> <li>○降雨時の表土・土砂流出</li> </ul>
地域づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>○不法投棄への心理的抵抗の減少</li> <li>○観光や農林業への影響</li> <li>○文化的景観の消失の危機</li> <li>○集落という共同体の維持への支障</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○景観悪化</li> <li>○文化財の破損</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人身・家屋被害</li> <li>○景観への影響</li> <li>○木造家屋の劣化</li> <li>○仏具の汚損</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○不法投棄への心理的抵抗の減少</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(ため池)</li> <li>○貯水量の減少</li> <li>○悪臭被害</li> </ul>

図 11. 文献調査により確認された悪影響の一覧

1       また、放置された土地の植生遷移について既存の論文等の文献を調査したところ、農地、森  
2 林、スキー場のそれぞれの地目について、放置前の管理状況及び地域特性に応じて異なる遷  
3 移が多数報告されていた。

4       農地のうち水田については、放置後にセイタカアワダチソウ、ヨシ、ススキ等による多年生草本  
5 の群落を経て、40年後にはノリウツギ等の落葉広葉樹林が成立した報告が複数あった一方  
6 で、地下水位が高い、積雪量が多い、種子散布がない等の地域特性においては40年後に  
7 おいてもヨシ草原や低木群落への遷移に留まったとの報告が複数あった。

8       農地のうち畑については、ススキ草地を経て低木二次林に遷移するという報告があった。

9       農地のうち牧草地については、放置前の牧草植生25年後にはアカマツ等の森林が成立し  
10 た報告があった一方で、10～20年後にも外来牧草が繁茂し、根の緊密化や高い草丈等  
11 により天然種子の発芽・生長を阻害した報告があった。

12       施業放棄森林においては、放置後に人工林が過密化した報告があった一方で、厳しい気  
13 象条件により生育するスギやヒノキの本数密度が低い造林地では天然生木の侵入により針広  
14 混交林が成立した報告があった。

15       針葉樹の伐採跡地のうち再造林されない土地では、シカ生息密度が高い（31頭  
16 /km<sup>2</sup>）、広葉樹林からの距離が遠い（100m以上）、放置竹林と隣接、皆伐時の林齢  
17 が低い（40年生未満）、標高が高い等の地域特性によって、放置して10～15年後にも  
18 天然更新して森林が成立しなかった報告があった一方で、それら阻害要因に該当しない地域  
19 では、草本植生を経て広葉樹林が成立した報告があった。

20       スキー場では、放置した5年後において、林縁からの距離が遠い又はグレンデ造成時に土壌  
21 移動が行われた区域ではワラビ群落又はススキ群落が成立する傾向がある一方、林縁からの  
22 距離が近くグレンデ造成時に森林伐採のみ行った区域では森林が成立する傾向があるとの報  
23 告があった。

## 2. 2. 放置された土地の現状を踏まえた考察

前項で示したとおり、放置された土地は全国各地に存在しており、集中的ではなくモザイク状に発生することが多い。また、所有者が不在であったり不明であったりする土地が放置されやすい傾向があり、今後、放置される土地は加速度的に増加することが懸念される。

全体としては、放置された土地の割合が1割以上存在すると悪影響の発生が認識されやすくなるという傾向が示唆されたものの、個別に見ていくと、悪影響は発生していないと認識された土地も多く確認された。さらに、棚田の荒廃といった同一の事象に対しても、景観の悪化や文化的価値の喪失などを悪影響として認識するかどうかなど、地域ごとに千差万別に捉え方が異なることが見えてきた。

一方で、地域住民の視点だけでは認識することが難しい特徴の悪影響も多いという知見も得られた。このような特徴を持つ悪影響には、土砂崩壊リスクの増加のように広域的な影響を及ぼすものも少なくないと考えられる。

こうした傾向を踏まえると、なし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方について、以下の役割分担及び方法で検討を行っていくことが重要であると考えられる。

### ①地域ですべきこと

地域でなし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方について考える。

### ②広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきこと

広域的な視点から、悪影響の抑制等の観点も踏まえたなし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方を示す。

まずは、地域ですべきことを確立していくため、長野県長野市旧中条村伊折地区でケーススタディーを実施した。第3章では、ケーススタディーの実施内容について詳述する。さらに、ケーススタディーから得られた知見やこれまでの本専門委員会での議論等を踏まえ、第4章では地域ですべきことについて、第5章では広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきことについて、それぞれ詳述する。

# 1 第3章 ケーススタディーの実施

## 2 3. 1. ケーススタディーの目的

3 2018年とりまとめでは、土地利用を、その収支を踏まえた持続可能性の観点から、図12  
4 に示すとおり、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  
5 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  
6 不可能な領域（領域③）、に分類し、「領域②」に分類される土地利用の持続可能性を高  
7 める「小さな利益」<sup>10</sup>に着目した。

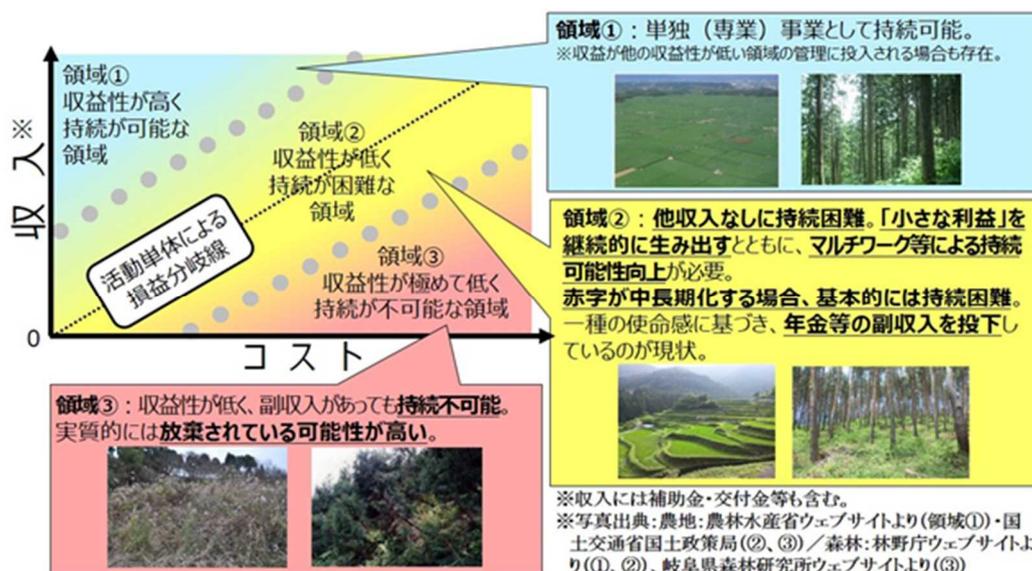


図12. 土地利用の収支と持続可能性

8 領域①～③の境界は必ずしも明確ではなく、それぞれ上下する場合はあるものの、領域③に  
9 分類される土地の多くが既に放置されているか又は近い将来に放置される可能性が高いという  
10 現実には直視せざるを得ない。また、領域②に分類される土地も、放置せずに維持していくことが  
11 困難であることに変わりはなく、実際に地域において2018年とりまとめで示した解決の方向性  
12 に沿って土地の使い方を検討したとしても、全ての土地についての解決策を見いだせるとは限ら  
13 ない。

14 一方で、第2章で見てきたように、土地が放置されたことによる悪影響は特に無いと認識し  
15 ている地域住民も少なくないことが分かった。このような土地であれば、放置されたとしても大きな  
16 支障は生じない可能性があるが、計画無しに成り行き任せにしていると、放置すべきではない土  
17 地までも放置され、将来的に地域への悪影響が生じる可能性がある。

<sup>10</sup> 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。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。

1       そこで、このままではなし崩し的な放置が予想される土地が数多く存在する地域において、土  
2 地の放置により発生する悪影響等を考慮しながら将来的な土地の管理のあり方について検討  
3 を行い、課題を抽出することを目的として、ケーススタディーを実施した。

### 4       **3. 2. ケーススタディーの実施に当たり参考にした事例**

5       ケーススタディーの実施に当たっては、山形県山辺町作谷沢地区の事例を参考にした。作  
6 谷沢地区は、昭和の合併以前に存在した旧村の単位である。山辺町の中で最も奥の山間  
7 部に位置し、人口減少・高齢化の問題を抱える典型的な地区の一つと言える。

8       作谷沢地区では、山形県庁職員による働きかけをきっかけとして土地の管理を考えるワーク  
9 ショップを開催し、土地の管理の構想図を作成している。作谷沢地区の取組における以下の  
10 視点が特に重要な要素と考え、ケーススタディーの実施に当たり参考とした。

11

### ① 土地の管理の構想図の作成過程における視点

農地の現況（図13参照）、耕作者年齢（図14参照）を調査し、地図上で見える化することにより、現在の土地の管理状況に加え、将来の担い手の人数等も想定した上で土地の管理の構想図を作成している点。

なお、ケーススタディーでは、農地に加え、宅地に関する情報の調査も行った。

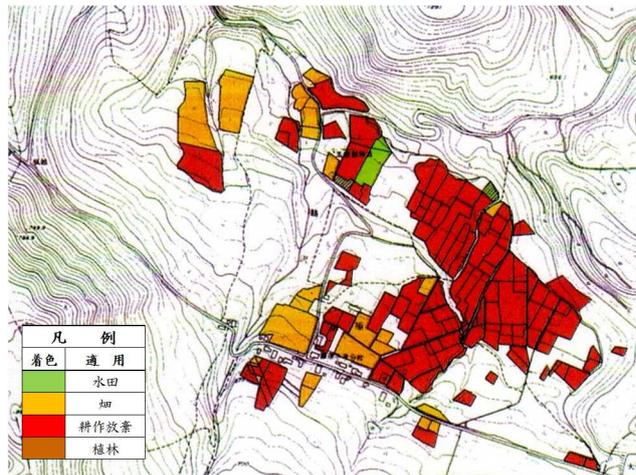


図 13：土地の現況図（山形県山辺町作谷沢地区）

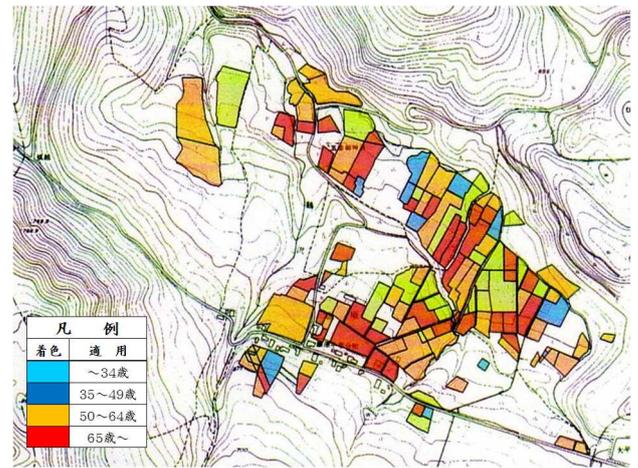


図 14：耕作者年齢図（山形県山辺町作谷沢地区）

### ② 土地の管理の構想図の内容における視点

自然に返す土地という選択肢も含めて土地の管理の構想図を作成している点。また、自然に返す土地を最小限に抑えるため、ソバ等の比較的低い水準で管理が可能な作物により土地の面積を埋めるということを重視している点。（図 15 参照）

なお、ケーススタディーでは、自然に返す（放置する）という選択をした場合に地域への悪影響が生じないかどうかの検討も行った。

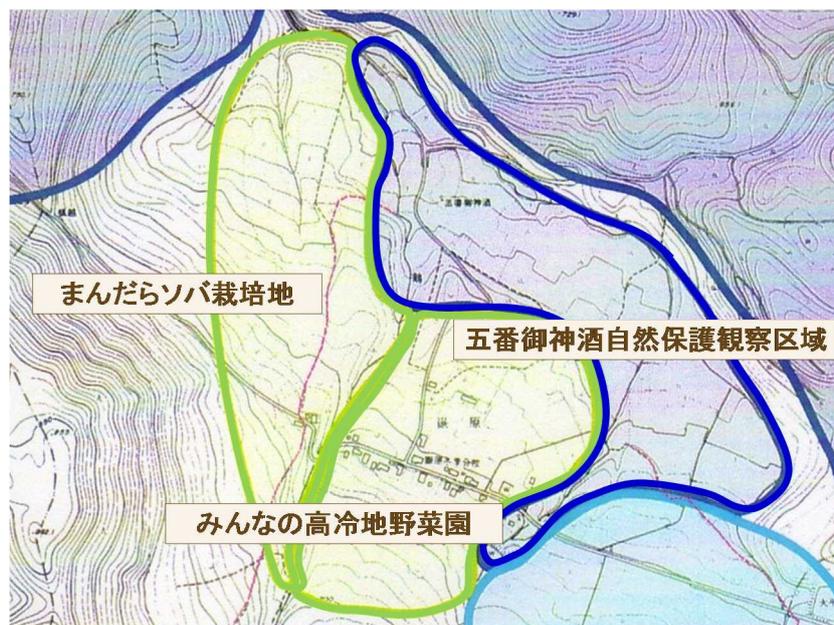


図 15：土地管理の構想図（山形県山辺町作谷沢地区）

- 1 ケーススタディーでは、2018 年とりまとめで示したステップに作谷沢地区の取組の視点を取り  
2 入れ、以下の構成で計 3 回に渡りワークショップを開催することとした。ワークショップの実施に当  
3 たっては、コーディネーターとして金沢大学の林直樹准教授の協力を得た。

**①第1回：自分たちの暮らす地域について改めて考える（ステップ1）**

農地の耕作者の年齢及び後継者の有無、空き家の現況を地図上で見える化することにより、将来の担い手の人数など、地域の将来を予想する。

**②第2回：土地の使い方を選択する（ステップ2 その1）**

従来どおりの方法で持続的に管理していきたい土地を考える。

**③第3回：土地の使い方を選択する（ステップ2 その2）**

従来どおりの方法で持続的に管理していくことが困難な土地が放置された場合にどのような悪影響が発生するのかについて考える。

想定される悪影響等を考慮し、①従来どおりの方法で管理する、②新たな方法で管理する、③人手をかけない（放置する）、という3種類の土地の使い方の方針を地図上で示す。

※期間的な制約もあり、実現に向けた具体的なアクションを実行する（ステップ③）ための詳細な検討は実施していない。

4 **3. 3. ケーススタディーの概要**

5 **3. 3. 1. ケーススタディーを実施した地区の概要**

6 第2章でも述べたように、放置された土地が1割以上あるとの回答があった地区の8割以  
7 上が人口減少しており、平均人口減少率も約30%という結果がアンケート調査から得られ  
8 た。さらに、平均傾斜度が大きい、人口密度が小さい、D I D地区までの所要時間が大きいと  
9 という特徴の地域では、放置された農地等の割合が大きい傾向にあることも分かった。

10 ケーススタディーは、第10回国土管理専門委員会の開催の際に各委員も実際に足を運  
11 んで現地調査を行った長野市旧中条村にある11の行政区の一つであり、上記の特徴を有  
12 する地区でもある伊折地区を選定した。



※長野県、長野市HP資料をもとに国土政策局で作成

図 16：旧中条村の位置図

	人口(人)		人口減少率 (%)	高齢化率 (%)	平均 傾斜(度)	可住地 人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	DID地区まで の所要時間
	1995年	2015年					
伊折地区	196	97	49.4	62.8	18.3	97.0	30分～1時間
H30アンケート 回答地区平均	—	—	29.2	27.7※1	6.6	1531.0	—※2

※1：高齢化率(H30アンケート回答地区平均)はH29年時点の全国平均を用いている

※2：DID地区までの所要時間が、30分未満の地区の回答数が約7割、30分～1時間の回答が約2.5割であった。

図 17：旧中条村伊折地区の概要

1 長野市旧中条村の位置は図 16、伊折地区の概要は図 17 のとおりである。

2 伊折地区には、栃倉の棚田、田沢沖の棚田という棚田百選にも選ばれている 2 つの棚田  
3 が存在する。第 10 回国土管理専門委員会では、NPO 法人中条地区住民自治協議会  
4 事務局長より、この 2 つの棚田はほ場整備が行われていることもあり、現状はおおむね耕作され  
5 ているが、あと数年で後継者不足の問題が顕在化する可能性が高いことについて説明があっ  
6 た。また、同地区内にはほ場整備されていない多くの小規模な農地が点在しており、人口減少  
7 により空き家の数も増加している。こうした状況の中で、このままではなし崩し的な放置が予想さ  
8 れる土地が数多く存在するという現実に向き合いながら、地域全体の 10 年先、20 年先の中  
9 長期的な土地の管理のあり方について総合的に検討を行うこととした。

10 次項以降で、ケーススタディーで実施したワークショップの概要を記述する。なお、ケーススタ  
11 ディーの詳細な内容について、巻末に別紙 2 で示したので、参照されたい。

12

13

14

1 **3. 3. 2. 第 1 回ワークショップ（平成 31 年 1 月 20 日（日））**

2 19 名の住民が参加した。最初、将来的には放置せざるを得ない土地の判断にも資する  
3 ように、農地の所有者・耕作者の年齢、後継者の有無や、宅地の居住者の有無や管理状  
4 況等の情報について、各住民が持っている情報を照らし合わせて地図に落とし込む作業を行っ  
5 た。その結果、農地の現況及び将来予測の図と空き家の現況の図（図 18）が完成した。農  
6 地に関しては、耕作者の年齢が 85 歳以上かどうかで色分けした地図を現時点版と 10 年後  
7 版の二つに分けて作成することで、将来に向けて担い手がどれだけ減少する可能性があるかとい  
8 うことをより具体的にイメージできるよう工夫を行った。

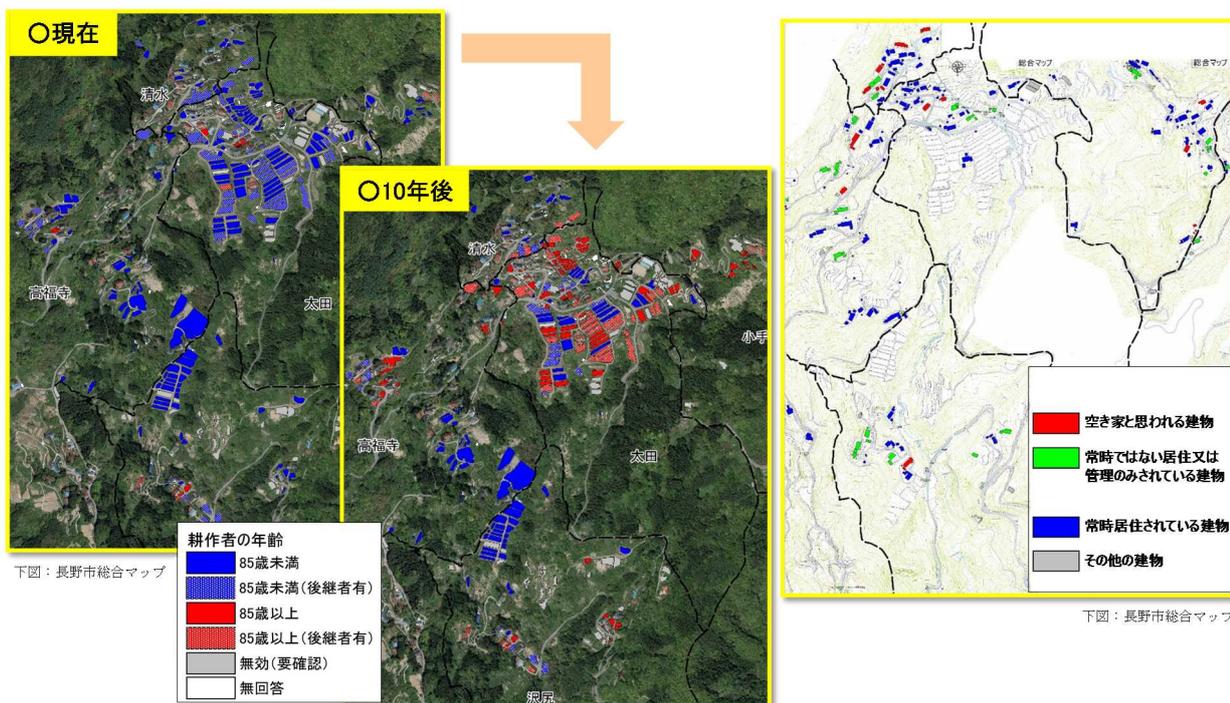


図 18：旧中条村伊折地区の将来予測図（農地）と空き家現況図

9  
10  
11  
12  
13  
14  
15

- 1 また、過去から現在に至るまでの土地の管理状況がどのように変化したのかについて振り返り
- 2 を行った。ワークショップで出された主な意見は図 19 のとおりである。

	過去	現在	未来
森林	<ul style="list-style-type: none"> <li>・山に行っても獣が<u>いなかった</u>。</li> <li>・林業の衰退も大きい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・森林所有者が<u>赤字で手入れをしない</u>。</li> <li>・竹が沢山生えて<u>大変</u>。</li> <li>・木が生えて景色が見えなくなり残念。</li> <li>・クマが多く山に入れない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・森林が密集していて人が入りにくいだが、<u>間伐すれば美しく見え、山菜採りもできる</u>。</li> <li>・竹やぶの手が付けられなくなる可能性。</li> <li>・薪の需要が増える可能性。</li> </ul>
農地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地だった場所にスギが植林された。今後の管理は難しい。</li> <li>・かつて田んぼ、畑等だった場所の多くが<u>自然に返った</u>。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・数年後には田畑はできない。</li> <li>・急斜面のため草刈りが大変。</li> <li>・畔の維持は棚田ならでは<u>大変さ</u>。</li> <li>・竹が生えると農地への影響が大きい。</li> <li>・桑畑だった場所はヨシが生えて木が<u>生えず</u>、荒れる。スギが植えられた場所はまだまし。</li> <li>・イノシシに作物を食べ尽くされ、<u>負けてしまそう</u>。</li> <li>・綺麗に管理するモチベーションを保つためにサクラを植えている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・野生鳥獣のすみか、動物園に。</li> <li>・田畑の森林化で家が困まれて防犯上心配。</li> <li>・田沢沖の棚田は高福寺と沢尻の動線。<u>地域のつながりのために守る必要がある</u>。</li> <li>・柘倉の棚田は、<u>ほ場整備の合意形成に苦労</u>した。将来もなんとか守りたい。</li> <li>・ハゼ掛けが厳しい。<u>機械化が必要</u>。</li> <li>・手間がかからない山菜に期待。</li> <li>・道路沿いにない農地は管理が困難。</li> <li>・<u>定年帰農のニーズがある</u>可能性。</li> </ul>
宅地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・昭和53年に<u>小学校が廃校</u>。</li> <li>・<u>集落の位置は変わっていない</u>。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空き家が朽ち果てており、切なくなる。</li> <li>・木が大きくなり<u>集落や北アルプスが見えにくくなった</u>。</li> <li>・移住希望者がいても<u>貸し手がない</u>。</li> <li>・10年～20年前は閉鎖的だったが、<u>人が減ってきて変わってきた</u>。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>家を貸すのは難しい</u>。家が壊れた場合の修理が家主負担では貸す人がいない。</li> <li>・未来は若者の移住者が<u>増える</u>可能性。</li> <li>・田舎の役員などを減らして、<u>移住者の負担を減らさない</u>といけない。</li> </ul>

図 19：第 1 回ワークショップにおける主な住民意見

### 1 3. 3. 3. 第2回ワークショップ<sup>o</sup> (平成31年2月10日(日))

2 16名の住民が参加した。第2回では、コーディネーターの林准教授より講義を行った。講  
3 義のポイントは以下のとおりである。

- 子供や孫の世代まで入れた長い時間スケールでむらづくりを考えたとき、戦略的に考えることが必要となる。
- 戦略的に考えるとは、先のことは分からないという前提で考え、複数のゴールと採用条件を設定することで、次善策や厳しい状況に対応するための保険的な選択肢が重要となる。
- 戦略的に考えるためには、まず物事に優先順位を付け、譲れないラインを明確にし、いくつかの青写真を描いていくことが重要。

4 その後、今後も地域で従来どおりの方法で管理する土地について話し合い、地図に落とし込  
5 む作業を行い、併せて、当該土地を管理していくための課題などについて意見交換を行った。ワ  
6 ークショップで出された主な意見は図20のとおりである。

今後も従来どおり管理する場所として挙げられた主なエリア(右下図の①~③に対応)

- ① 虫倉山の登山道、村を一望できる場所、観音様があるなど、観光資源でもあり、地域の心の拠り所。
- ② 柝倉の棚田(棚田百選)。棚田の風景は観光資源でもあり、地域の心の拠り所としても重要。
- ③ 田沢沖の棚田(棚田百選)。沢尻、高福寺の両集落の動線にあり、荒廃すると集落が分断される。

新たな方法で管理する場所に関する意見

- ・ 機械での営農が可能なところはできる限り残したい。
- ・ 集落はできる限り残したい。

放置せざるを得ない場所に関する意見

- ・ 機械での営農が不可能で、後継者も見込めない農地等。

今後も従来どおり管理する場所で生じている課題に関する意見

- ・ 10年後、20年後を想定すると、**柝倉の棚田と田沢沖の棚田のみでも維持は不可能**。外から縁者も含めて担い手を確保する必要がある。
- ・ 集落営農の実施、コンバインの導入、畦畔の草刈りの軽減等により**省力化を図る必要がある**。
- ・ ほとんどの農家は自家消費が中心。農協に出すのは手間がかかるうえに儲からない。販路があれば、どれだけでも作りたいという人もいるが、**新たに付加価値を付けてコメを売り出す仕組みが必要**。
- ・ 電気柵が**個人単位で設置されており、エリア全体では未対応**。
- ・ 居住者がいなくても管理されている家も多い。将来に向けて、**空き家を世話してくれる人や、相談を受ける人が必要**。

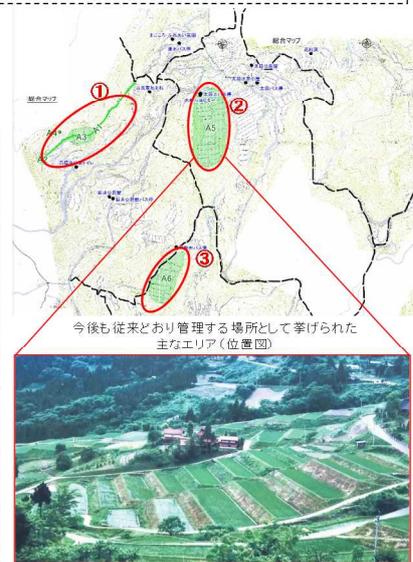


図20：今後も従来どおり管理する場所とその概要(第2回ワークショップ結果)

7  
8  
9

1 **3. 3. 4. 第3回ワークショップ（平成31年3月10日（日））**

2 15名の住民が参加した。第3回では、最初に将来的には放置せざるを得ない可能性が  
3 高い土地について放置した場合に生じる悪影響について意見交換を行った。ワークショップで出  
4 された主な意見は図21のとおりである。

森林	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スギの支障木があると光が差さない。凍結防止のために伐る必要がある。</li> <li>・スギが眺望を阻害している。お金にならないなら景観が悪いという理由だけでは伐れない。</li> <li>・クマを寄せ付けないためにクマの餌になるナラの木を伐るべき。</li> <li>・道路沿いのサクラは守っていききたい。サクラがあると人が来る可能性。</li> </ul>
農地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・田沢沖の棚田は高福寺と沢尻の動線として守っていききたいが、沢尻に住む人がいなくなれば動線として守る理由はなくなる。</li> <li>・今荒れている場所は鳥獣害の原因にはいるが、手の施しようがない。電気柵で守った方が手っ取り早い。</li> </ul>
宅地その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・景観の良い空き家は売れる可能性がある。谷間で景観が悪い空き家は売れないかもしれない。</li> <li>・家を守るための草刈りが大変。空き家の管理をやめると竹やぶにすぐにやられる。ただし、空き家は個人の持ち物であるから、他人が管理するのは難しい。</li> <li>・道路を維持するため周辺の草刈りは続ける必要。</li> </ul>

図21：土地を放置した場合に生じる悪影響

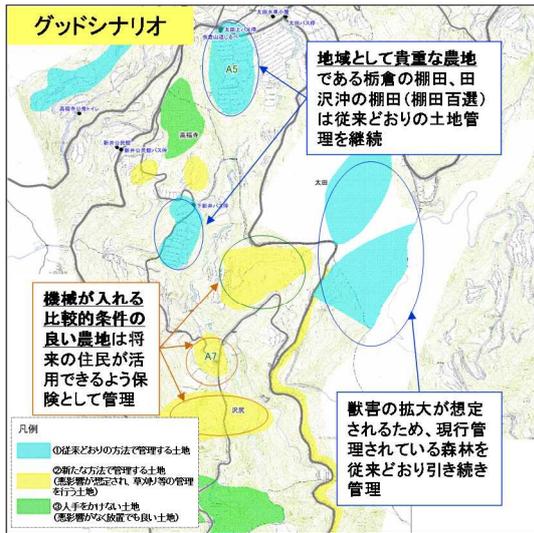
5 次に、第1回から第3回までの議論を踏まえて、伊折地区の10年、20年先を見据えた  
6 土地の管理の構想図を描くための議論を行った。

7 土地の管理の構想図は、以下の整理学で土地を三色に色塗りした地図を、①新たな担い  
8 手が確保されることを念頭に置いたシナリオ（グッドシナリオ）、②現時点で確実に想定される  
9 担い手だけを前提としたシナリオ（バッドシナリオ）の2種類に分けて作成した。詳細は図22-  
10 1～22-3のとおりである。

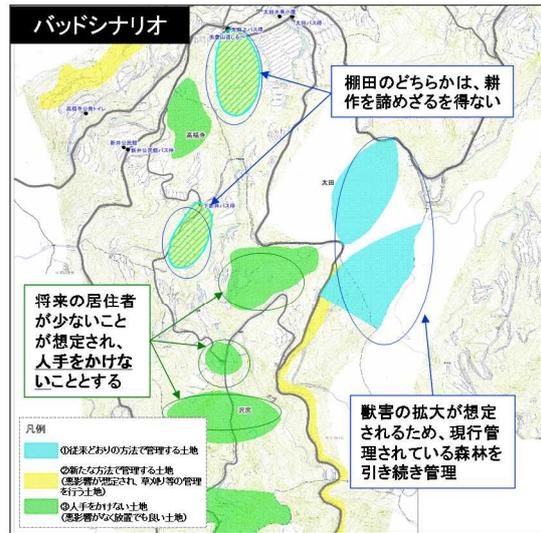
色	管理のあり方	土地の分類
青色	従来どおりの方法で管理する	これまでどおりの状態を将来に向けても維持していききたい土地
黄色	新たな方法で管理する	従来どおりの方法で持続的に管理していくことは難しいが、放置された場合に悪影響が生じることが想定される土地
緑色	人手をかけない（放置する）	従来どおりの方法で持続的に管理していくことが難しく、放置しても大きな悪影響は生じないことが想定される土地

11

12

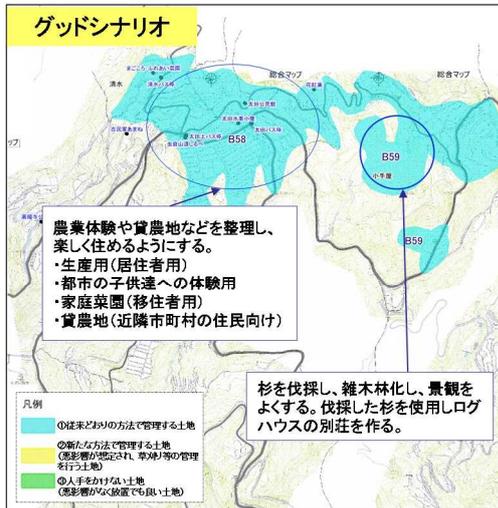


○想定シナリオ(グッドシナリオ)  
まだ決まっていない子供世代のUターンや移住者などを見込んだ想定(10年後: 沢尻地区7世帯、高福寺地区9世帯)

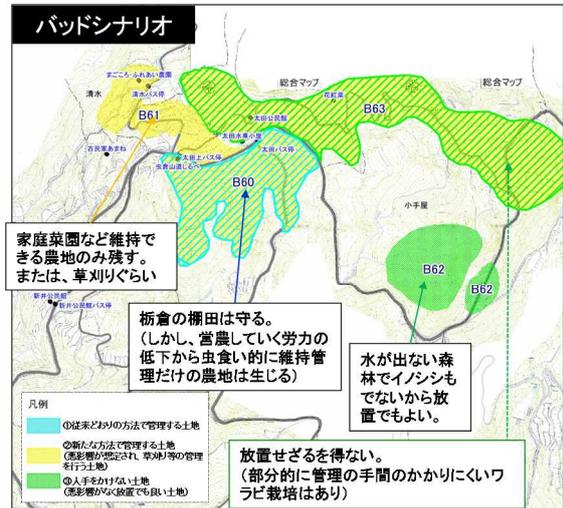


○想定シナリオ(バッドシナリオ)  
移住者ゼロ、決まっていない子供世帯のUターンもゼロを想定(10年後: 沢尻地区5世帯、高福寺地区7世帯)

図 22-1 : 土地の管理の構想 (A班)

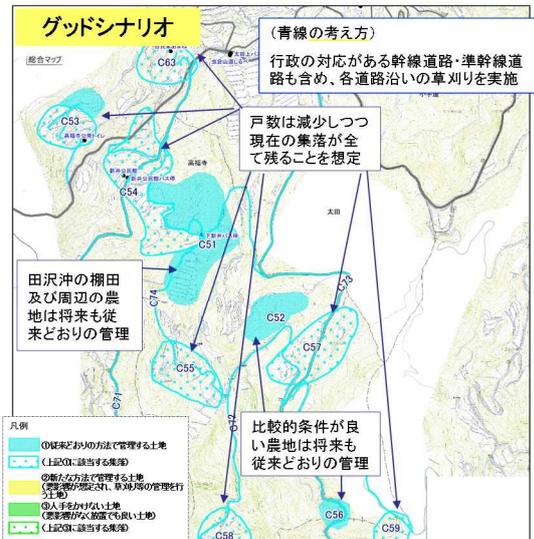


○想定シナリオ(グッドシナリオ)  
縁者や移住者など若い人がどンドン伊折地区に住むと見込んだ想定



○想定シナリオ(バッドシナリオ)  
移住者ゼロであり、現状のまま将来を迎えることを想定

図 22-2 : 土地の管理の構想 (B班)



○想定シナリオ(グッドシナリオ)  
できる限りの現状維持を想定



○想定シナリオ(バッドシナリオ)  
集落に残っている人が最も少なく、土地の管理を支える地域外住民がいなくなることを想定

図 22-3 : 土地の管理の構想 (C班)

## 1 第4章 地域ですべきこと

---

### 2 4. 1. 第4章の位置づけ

3 本章は、ケーススタディーから得られた知見やこれまでの本専門委員会での議論等を基に、  
4 なし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方について地域で検討する際にすべきこと  
5 を、2018年とりまとめで示したステップに沿って示すものである。

### 6 4. 2. 想定する地域の単位

7 第2章で見てきたように、放置された土地の現状は集落単位で異なっており、同一の事象  
8 に対して悪影響が発生していると認識するかどうかの捉え方も集落ごとに千差万別であることが  
9 分かった。

10 こうした点を踏まえ、長野県長野市旧中条村で実施したケーススタディーの実施地区の選  
11 定に当たっては、関係者間で認識を共有し合うことができる範囲として、行政区（明治の合併  
12 以前の旧村単位）で行うことが適切と判断した。また、ケーススタディーを実施する上で参考と  
13 した山形県山辺町における事例は、作谷沢地区という昭和の合併以前の旧村を単位として  
14 土地の管理の構想図が策定されている。

15 本章以降でも、地域という用語について、小学校区やそれよりも小さい行政区等の単位を  
16 念頭に置いて記述することとする。一方で、地域で選択した土地の使い方が絵に描いた餅にな  
17 らないようにするためには、必要な担い手が確保されること等を念頭に置いた上で検討を行うこと  
18 が必要となることから、より広域的な範囲の地域で検討を行うことを排除するものではない。ま  
19 た、地域の出身者で通い耕作や草刈り等により地域の土地を支えている縁者を巻き込むな  
20 ど、空間を超えて地域を捉えた上で検討を行うことも想定される。

### 21 4. 3. 中心となる主体について

22 検討の中心となる主体として、自治会のほか、地方創生などの取組を進めるNPO法人や  
23 地域運営組織など様々な組織が考えられるが、本章で示すステップに沿った検討は、中心とな  
24 る主体が存在しないまま開始される場合も想定している。

25 ケーススタディーにおいて中心となる主体は現時点では形成されていない。選択した土地の使  
26 い方を具体的な実行に移していく段階では中心となる主体が必要となると考えられるが、まずは  
27 地域について考える場を設け、検討を進めていく中で主体を創出・育成していくことが重要であ  
28 ると考えられる。こうした考えの下で市町村等がすべきことについて、第5章5.2で詳述する。

## 4. 4. ステップ1：地域で自分たちの暮らす地域について考える際にすべきこと

### ○より多くの地域住民を巻き込んだ検討

地域でなし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方を考えるためには、地域内の全ての土地について考えることが必須となる。そのため、世代を超えて一人でも多くの住民が議論に参加し、地域の土地の管理のあり方を自分のこととして必要性・重要性を認識することが重要である。

ケーススタディーでは、長野市役所中条支所やNPO法人中条地区住民自治協議会の協力の下で、全戸に対して開催案内を行うとともに、行政区長から住民への呼びかけも行った結果、3回のワークショップのいずれも全住民の2割近い住民が参加した。参加者からは地域外に居住する地域の出身者も含めより多くの住民を巻き込んだ方が良く、等の意見も出されたところであり、ワークショップへの参加が難しい住民の意見を取り入れ、反映していくためにも、アンケート調査等を併せて行うことも有効と考えられる。

### ○土地や担い手の現状及び将来の状況の把握・共有

なし崩し的な放置が予想される土地が多数存在するという現実直面する地域においては、将来的には放置せざるを得ない土地も存在するという前提に立って、地域で話し合うことが重要である。

ケーススタディーでは、こうした話し合いを行うための情報として、農地の所有者・耕作者の年齢、後継者の有無や、宅地の居住者の有無や管理状況等の情報について、各住民が持っている情報を照らし合わせて地図に落とし込み、見える化する作業を行った。特に、農地に関しては、耕作者の年齢が85歳以上かどうかで色分けした地図を、現時点版と10年後版の二つに分けて作成した。また、過去から現在に至るまでの土地の管理状況がどのように変化したのかを振り返り、その情報を共有した。

こうした作業を行うことで、地域の将来の姿を予測することができた。特に、将来的な土地の状況に加え、将来担い手がどれだけ減少する可能性があるかということをも具体的にイメージできたことは、ステップ2で将来的には放置せざるを得ない土地も存在するという前提に立って土地の使い方を検討する上で非常に重要であった。なお、こうした作業を行う上では、必要に応じて専門的な人材・組織と連携を図りながら、GIS等の技術を活用した上で地図により見える化し共有することが非常に有効である。

また、地域に居住する住民だけでなく、元住民などの縁者を中心とした地域外住民も将来的な担い手となり得る。ケーススタディーを実施した長野県長野市旧中条村伊折地区でも、

1 道路周辺の草刈りなどに元住民などの縁者が大きな戦力となっていた。一方で、元住民の子ど  
 2 もや孫の世代がこうした地域活動に参加している例は現時点では皆無であり、10年先、20  
 3 年先には地域外住民の担い手が大きく減少する可能性があることが分かった。将来の担い手  
 4 の候補となるような人材の把握・掘り起こしを継続して行いつつ、確実に想定できる将来の担  
 5 手のみを想定した地域の将来の姿も描いておくことが非常に重要である。

## 6 4. 5. ステップ2：地域で土地の使い方を選択する際にすべきこと

### 7 ○土地の放置により発生する悪影響も踏まえた管理のあり方を考える

8 なし崩し的な放置が予想される土地が多数存在するという現実に直面する地域において  
 9 は、放置された場合に発生する悪影響も想定した上で将来的には放置するという選択肢も念  
 10 頭に置いた上で検討を行うことが必要である。ケーススタディーで行った検討の流れも踏まえ、地  
 11 域で土地の管理のあり方を検討していくための方向性をフロー図で示したものが図 23 である。  
 12 以下、フロー図に沿って地域で検討すべき内容を示す。

<フロー図>

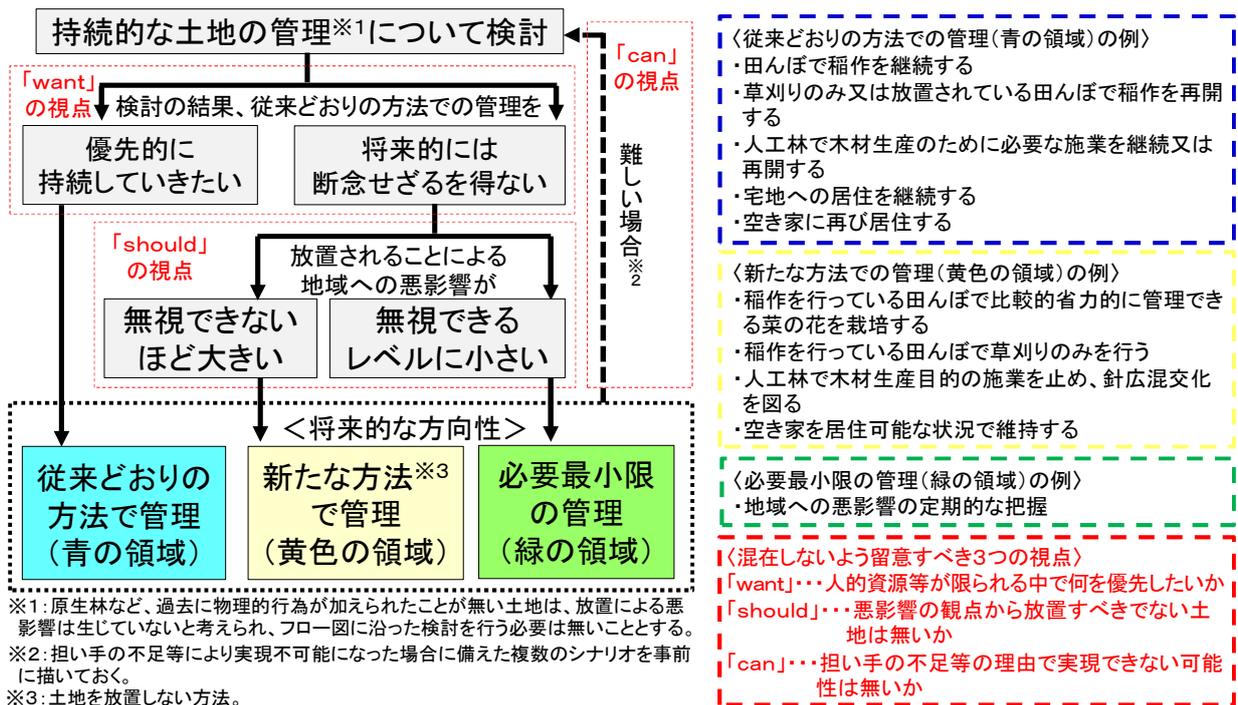


図 23. 持続的な土地の管理のあり方検討フロー図

13

14

15

### **(青の領域)**

まずは、優先的に従来どおりの方法での管理を持続していきたい土地の範囲を特定する。その際、人的資源が限られること等を考慮することが重要である（「want」の視点）。

### **(黄色の領域)**

従来どおりの方法での管理を将来的には断念せざるを得ないと判断される土地であっても、放置されることにより地域にとって無視できないほど大きい悪影響が発生する場合は、当該悪影響を抑制することが地域住民全体の利益となるため、放置せずに持続可能な新たな方法で管理を行うことにより悪影響を抑制していく（「should」の視点）。

### **(緑の領域)**

放置されることにより発生する悪影響が無視できるレベルに小さい場合は、必要最小限の管理を行って良い。

必要最小限の管理とは、土地を放置し、悪影響の定期的な把握等のみを行うことを想定している。

### **(将来的な方向性を描いたあとにすべきこと)**

描いた方向性について、担い手の不足等の理由で実現できない可能性が無いかどうか、検証を行う（「can」の視点）。

検証の結果、実現できない可能性がある場合には、複数の将来の方向性を描いておく。このことについては、次節で詳述する。

1 フロー図に沿って土地の管理のあり方を検討していく際には、ステップ1で得られた情報を基  
2 に、将来の担い手がどれだけ確保できるかを想定した上で考えることが重要である。その際、上  
3 述のように「want」、「should」、「can」の全ての視点を欠かさずに持つとともに、それぞれの視  
4 点を混在させずに議論を行うことで、建設的な議論が可能となる。

5 ケーススタディーでは、土地の放置により発生する悪影響として、大きく分けて以下の2つの  
6 視点から意見が出された。

#### **①外部不経済が発生する悪影響**

(主な意見)

- ・森林の手入れをやめると鳥獣被害が拡大するおそれがある
  - ・道路周辺の土地の草刈りを続けないと、通行が困難になる
- など

#### **②将来的な活用可能性を喪失する悪影響**

(主な意見)

- ・景観の良い空き家は売れる可能性があるので、将来のために維持しておいた方が良い。
  - ・機械が入れる比較的条件の良い農地が荒れると将来の住民にとっての資源を失う。
- など

1 ①の外部不経済が発生する悪影響の大きさは、想定される将来の担い手の人数に関係な  
2 く大きいと認識される傾向があった。ただし、悪影響を受ける地区が無住化する場合には悪影  
3 響そのものが消滅するという意見が出された。一方で、②の将来的な活用可能性を喪失する  
4 悪影響の大きさは、想定する将来の担い手の人数に比例して大きく認識される傾向があった。

5 なお、現地調査や文献調査から得られた悪影響に関する知見を巻末の別紙 1 にとりまとめ  
6 ている。このような資料を参考にしながら悪影響の有無を判断することも有効と考えられる。

7

### 8 ○複数の地域管理構想図を描く

9 地域で選択した土地の使い方を管理構想図として描き、地域住民間で認識を共有し合う  
10 ことが重要である。地域で描く管理構想図（以下「地域管理構想図」という。）は、

- 11 ① 従来どおりの方法で管理を行う土地及び管理方法
- 12 ② 新たな方法で管理を行う土地及び管理方法
- 13 ③ 必要最小限の管理を行う土地

14 といった分類で具体的に地図上で見える化したもの等を想定している。

15 地域管理構想図を描くに当たっては、将来のことは誰にも分からないという前提に立ち、複  
16 数のシナリオを描くことが非常に重要である。例えば、将来的に担い手の人数が予想よりも少な  
17 くなる可能性もあり得るし、その反対もあり得る。また、技術革新により人手がかからない管理  
18 手法が開発される可能性もある。

19 こうした様々な可能性を描きつつも、確実に想定できる将来の担い手のみを想定したシナリ  
20 オも描くことが重要である。こうしたシナリオを描くための話し合いを行うことは、放置により悪影響  
21 が生じる土地を事前に考えておくために有益であることに加え、地域のアイデンティティーとして本  
22 当に残したいものが何なのかについて向き合う機会にもつながる。

23 ケーススタディーでも、

- 24 ① 新たな担い手が確保されることを念頭に置いたシナリオ（グッドシナリオ）
- 25 ② 現時点で確実に想定される担い手だけを前提としたシナリオ（バッドシナリオ）

26 の 2 種類に分けて地域管理構想図を描く検討を行った。検討の結果、グッドシナリオでは悪影  
27 響の抑制の観点から放置しないと整理された土地の一部が、バッドシナリオでは必要最小限の  
28 管理のみでも問題ないと整理された。前節でも触れたように、

- 1 ① 外部不経済が発生する悪影響を受ける地区が無住化する場合には悪影響そのものが消  
2 滅する、  
3 ② 将来の担い手の人数が少なければ将来的な活用可能性を喪失する悪影響は小さい、  
4 等の認識があったためと考えられる。  
5 もちろん、複数の地域管理構想図を描いた上で、地域で最も望ましいと考えるシナリオの実  
6 現に向けて努力し、それ以外のシナリオを保険的な選択肢として位置づけておくことが大切であ  
7 る。

## 8 **4. 6. ステップ3：地域で実現に向けた具体的なアクションを実行する際** 9 **にすべきこと**

### 10 ○必要最小限の管理を行う土地の扱い

11 ステップ1及び2に沿って描いた地域管理構想図を地域で実行に移していこうとした場合の  
12 課題と解決の方向性の多くは、2018年とりまとめで「人（主体）」「土地」「仕組み」の視点  
13 から示した課題と解決の方向性に一致すると考えられる。

14 一方、必要最小限の管理を行うと判断した土地については、次節で述べるように悪影響の  
15 定期的な把握等を行う以外に特段のアクションを実行することは想定していない。

16 ただし、広域的な視点から見た場合に放置すべきではない土地について、地域で必要最小  
17 限の管理を選択することがないようにするための仕組みが必要と考えられる。こうした点について  
18 は第5章で詳述する。

19

### 20 ○悪影響の定期的な把握及び必要に応じた地域管理構想図の見直し

21 必要最小限の管理を行うこととした土地であっても、発生している悪影響の大きさを定期的  
22 に把握することが必要である。これらの土地は最終的には自然に返っていくこととなるため、地域  
23 住民が再び人手をかけることは困難と考えられるが、当初認識できていなかった悪影響が確認  
24 された場合には市町村への相談等を行うなど、必要に応じて状況を共有することが必要であ  
25 る。

26 また、放置しないこととした土地についても、担い手の更なる不足などにより地域で決めた土  
27 地の使い方を実現していくことが困難になった場合には、地域管理構想図の見直しが必要とな  
28 る。ケーススタディーを実施するにあたり参考にした山形県山辺町作谷沢地区でも、土地の管  
29 理の構想図の策定後15年が経過したことを期に、状況の変化を踏まえて見直しを行うための  
30 ワークショップを実施した。複数の地域管理構想図を描くことは重要であるが、それでも将来のこ  
31 とを全て想定することはできないという前提に立ち、定期的に、地域管理構想図に沿った土地

- 1 の使い方が実現されているかどうかを把握・共有するとともに、必要に応じた地域管理構想図
- 2 の見直しを検討するための場を地域で設けることが重要である。

## 1 **第5章 広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきこと**

---

### 2 **5. 1. 第5章の位置づけ**

3 本章は、ケーススタディーから得られた知見やこれまでの本専門委員会での議論等を基に、  
4 第4章で示したステップに沿った地域での取組を推進していくために広域的な視点から国、都  
5 道府県、市町村がすべきことを示す。

### 6 **5. 2. 広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきこと**

#### 7 **5. 2. 1. 国が中心となってすべきこと**

##### 8 ○悪影響の抑制等の観点から放置すべきではない土地を類型化した管理構想の策定

9 なし崩し的な放置が予想される土地についての国土全体の管理のあり方を示すために、国  
10 が悪影響の抑制等の観点も踏まえた広域的視点による管理構想を地目横断的に策定する  
11 ことが重要である。

12 管理構想とは、悪影響の抑制等の観点から放置すべきではない土地を類型化し、こうした  
13 土地に対する管理のあり方等を示したものを想定している。例えば、

14 ① 人工林の放置により発生する悪影響として土砂流出の発生リスクの増加等の外部不経  
15 済が発生することを示すとともに、間伐等の施業を行うことの必要性を示したもの、

16 ② 近隣に居住者がいる空き家の放置により発生する悪影響として保安上の危険等の外部  
17 不経済が発生することを示すとともに、空き家の倒壊等を防止するための対応を行うことの必  
18 要性を示したもの、

19 等が想定されるが、個別分野ごとの計画で既に位置づけられているものもあると考えられる。

20 なお、以下に示す都道府県が策定する管理構想等において国土全体に広げていくべきと考  
21 えられる内容があれば、国の管理構想に反映させていくことが重要である。

22

23 (国を補完する形で都道府県がすべきこと)

24 都道府県においても、国が策定する管理構想を補完する形で管理構想を策定することが  
25 重要である。

## 5. 2. 2. 市町村が中心となってすべきこと

### ○地域管理構想図を描くための場や中心となる主体の創出・育成

地域の中に、第4章で示したステップに沿って地域管理構想図を描いていくための場を創出することが最も重要である。地域にそういった場が自発的に形成されることは多くないため、市町村が場づくりのきっかけを与えるための支援を行うことが重要である。場づくりを行うに当たっては、地域の単位を適切に設定する必要がある。第4章で記述したように、関係者の認識を共有し合うことができる範囲が適切な規模の地域と考えられる。小学校区や行政区等の単位が想定されるが、土地の使い方を実行に移していくための担い手が確保されること等も念頭に置いた上で、より広域的な範囲で地域の単位を設定した方がよい場合もあると考えられる。また、地域の出身者である縁者等が通い耕作や草刈り等により地域の土地を支えている場合、こうした人材も巻き込む必要がある場合もあると考えられる。

さらに、地域に場が設けられ検討が進んでいく中で、中心となる主体が創出され、育っていくというプロセスを踏むことが重要である。市町村が中心となって、こうした主体を創出し、育てていくための支援策を講じることが重要である。

なお、第10回の国土管理専門委員会では、NPO法人まめつてえ鬼無里の事務局長より、地域住民は災害リスクの観点等から手をかけるべき土地、放置しても問題ない土地の区別を客観的に見られていないと思うのでこのような議論を地域でしっかりとしていきたい旨の発言があった。このように、地方創生などの取組を進めるNPO法人や地域運営組織などの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、市町村が第4章で示したステップに沿って地域管理構想図を描いていくこと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。

### (市町村に対して都道府県がすべきこと)

人口規模が小さい市町村など、地域に場や中心となる主体を創出・育成していくための知見や人材が不足している市町村も多いと考えられる。こうした場合には、都道府県が広域に渡って市町村や地域住民からの直接の相談に応じたり、専門家の派遣等の支援を行ったりする仕組みを構築する必要があると考えられる。

### ○放置された土地の現状及び将来的な放置が予想される土地の把握

なし崩し的な放置が予想される土地の管理のあり方について広域的な視点から検討するための前提情報として、放置された土地の現状や、土地が放置されたことによる具体的な悪影

1 響について、より詳細に把握しておくことが重要である。また、将来的な放置が予想される土地  
2 を把握し、土地が放置された場合に発生する悪影響を事前に想定しておくことが重要である。

3 最も住民に近い立場にある市町村が土地の現状等を把握し、こうした情報が都道府県や  
4 国に共有されることが望ましいと考えられる。

5

6 (市町村に対して都道府県がすべきこと)

7 第2章で示した市区町村へのアンケート結果からは、放置された土地が多い地区の現状や  
8 土地が放置されたことによる具体的な悪影響について、把握できていない市区町村も多いこと  
9 が分かった。また、人口規模が小さい市区町村ほど回答率が悪い<sup>11</sup>という結果になった。なし崩  
10 しの放置が予想される土地が数多く存在する市区町村ほど、現状が把握されていない可能  
11 性がある。

12 人口規模が小さい市町村など、知見や人材が不足している市町村に対して都道府県が支  
13 援を行うことで、放置された土地の現状等が網羅的に把握される体制を構築していくことが必  
14 要と考えられる。

15

## 16 ○市町村管理構想図の策定

17 地域で地域管理構想図を描く際の判断に資するように、市町村は、国や都道府県が策定  
18 した管理構想も踏まえ、放置により無視できないほど大きい悪影響が発生する土地及び当該  
19 土地の管理のあり方を地図上で示した構想図（以下「市町村管理構想図」という。）を策  
20 定することが重要である。

21 特に、放置により将来的な活用可能性を喪失する悪影響が発生する土地については、国  
22 や都道府県が策定する管理構想をそのまま当てはめることはできないと考えられ、市町村が独  
23 自の視点から地図上で示していくことが望ましい。例えば、観光資源となっている景観の良い棚  
24 田を地図上で示し、放置せずに積極的に維持していくべき等の方針を示していくことが考えられ  
25 る。

26 なお、ケーススタディーでも実施できたように、地域で地域管理構想図を描いてくために市町  
27 村管理構想図の存在は必須ではないことから、地域管理構想図を描くための場づくりを、市町  
28 村管理構想図の策定前であっても同時並行で進めていくことが望ましい。

---

<sup>11</sup> 第12回国土管理専門委員会配付資料の参考資料2の6pを参照。

## 1 5. 3. 国土利用計画の活用可能性

### 2 ○国土利用計画への管理構想や市町村管理構想図の位置づけ

3 5.2 で述べた管理構想や市町村管理構想図は、できれば法定計画（法令又は条例に  
4 基づく計画）に位置づけ、推進していくことが望ましい。

5 そして、以下の点から、管理構想や市町村管理構想図に関する合意形成の証しを位置づ  
6 ける計画として、国土利用計画は最適であると考えられる。

#### ①全国計画、都道府県計画、市町村計画という構造を持つ制度である点

市町村、都道府県及び国が、それぞれ異なる観点から、広域的な視点で構想を示す上で適  
している<sup>12</sup>。

#### ②都市、農業、森林等の個別分野ではなく、分野横断的かつ総合的な計画である点

個別分野ごとの計画からは漏れやすい将来的な放置が予想される土地の管理のあり方につ  
いて、分野横断的に構想を示す上で適している。

分野横断的な管理構想を国土利用計画に位置づけ、さらに個別分野ごとの法定計画にも  
位置づけることにより、それぞれの部局が一丸となって推進していくことが望ましい。

7

8 特に、第2次国土形成計画において「地域の状況を熟知している市町村が中心となり、自  
9 らの地域の将来や土地利用のあり方を考え、地域の住民、団体等との協働により、土地利用  
10 を選択していくことが望ましい。」とされており、2017年とりまとめでは、国土利用計画（市町村  
11 計画）（以下「市町村計画」という。）を「国土・土地利用に関する市町村のマスタープラン」  
12 と位置づけるとともに、土地利用構想図により目指すべきビジョンを見える化していくことが必要  
13 であるとした。既に一部の市町村が市町村計画に位置づけている土地利用構想図の中に市  
14 町村管理構想図の要素を盛り込むことにより、市町村計画を積極的に活用していくことが期  
15 待される。

16 さらに、とりまとめでは、地域の土地利用計画を策定することも有用であるとして「地域の  
17 自治会や地域運営組織など、地域を担う主体を中心とした土地利用計画の立案・実行体  
18 制の構築が有用」としている。市町村計画の下位計画として、地域管理構想図を位置づけ、  
19 市町村全体の方針との整合性を取っていくことも有効である。その場合、まずは地域で地域管  
20 理構想図を描いた上で、それを積み上げて市町村計画を策定するという手順を経る方法も考  
21 えられる。

<sup>12</sup> 2017年とりまとめでは、広域的な視点の必要性から「国土利用計画が全国計画、都道府県計画、市町村計画という構造をもつ制度である点を活用すべき」としている。

1 **○市町村管理構想図に沿った土地の使い方の実現に向けた手段**

2 市町村管理構想図に沿った土地の使い方の実現に向けた手段として、条例・要綱等で市  
3 町村計画に位置づけた市町村管理構想図に反する土地の使い方に対する助言や規制等を  
4 制定する方法が考えられる。

5 2017年とりまとめでも、市町村計画を具体化するための手段として、市町村計画による土  
6 地利用の基本指針に沿って条例・要綱等も含めた土地利用誘導を図っていくこと等が挙げら  
7 れている。

8

## 1 第6章 残された課題と今後の検討の方向性

---

### 2 6. 1. 残された課題

#### 3 ○中心となる主体のあり方及び主体を創出・育成するための方法

4 人口減少・高齢化が進むにつれて放置以外の選択肢をとることが困難な土地がさらに増加  
5 していくことが予想される中で、全国各地のあらゆる地域が第4章で示したステップに沿って地  
6 域管理構想図を描いていくための検討を進めていくことが重要である。そのために、市町村が中  
7 心となって検討の場づくりのきっかけを与えるとともに、中心となる主体の創出・育成を支援して  
8 いくことが必要である。

9 一方で、ケーススタディーにおいて中心となる主体は現時点では形成されていない。地域管  
10 理構想図を描くことができても、中心となる主体がいなければ、構想図の進捗をマネジメントする  
11 ことができず、また、人手が確保できるかどうかも成り行き任せとなるなど、結局はなし崩し的な放  
12 置を食い止めることができない可能性が高い。

13 中心となる主体の役割や規模は、地域管理構想図の内容、特に必要最小限の管理を選  
14 択しない土地の量によって変わってくると考えられる。引き続き実施するケーススタディーの中で、  
15 中心となる主体のあり方や主体を創出・育成するための方法について検討し、課題を抽出して  
16 いくこととする。

17

#### 18 ○低コストな管理手法の研究及び普及

19 将来的な活用可能性を喪失する悪影響を考慮すると、必要最小限の管理とする土地を  
20 できる限り少なくするための模索を地域で行うことが望ましい。人口減少・高齢化が今後も加  
21 速していくと想定されることから、少ない人数及び負担で対応できる低コストな管理手法を導入  
22 していくことが重要となる。第10回国土管理専門委員会では、信州大学工学部と長野県  
23 長野市との共同事業による収量が多く手間がかからない等の特徴を持つソルガムの普及に向  
24 けた取組事例について説明を受けた。

25 このように、大学や公的機関等の研究機関が人口減少・高齢化に対応した新たな管理手  
26 法の研究を進めるとともに、市町村が中心となって新たな管理手法を普及していくことが求めら  
27 れる。

28

#### 29 ○放置された土地の問題が深刻化していない地区で将来的に起こりうる問題の展望

1 第2章の現地調査では、埼玉県鳩山町鳩山ニュータウン地区など、都市郊外の地域への  
2 調査も行った。個々の空き地・空き家等による周辺部への悪影響も確認されたものの、放置さ  
3 れた土地の問題が町全体の面的な問題として深刻化しているという認識は報告されなかった。

4 しかしながら、今後も人口減少がさらに加速化し、非農村部においても空き地・空き家等の  
5 放置された土地の問題が深刻化する地域が増えていく可能性がある。国は、こうした事態が将  
6 来的にどのような問題を引き起こすのかどうかを展望していくことが求められる。

7

#### 8 ○地目横断的な管理構想の策定

9 第2章では、土地の放置による様々な種類の悪影響が確認されたが、悪影響は発生して  
10 いないと認識された土地も多く確認された。本専門委員会における議論においても、全体として  
11 は放置された土地による悪影響を地域の人たちが認識していないことが多いという現実を受け  
12 止めるべきとの意見も出された。

13 人工林や保安上の危険等がある空き家など放置すべきではない土地に関する知見は一定  
14 程度得られており、こうした土地については個別分野ごとに所有者の責務が定められるとともに  
15 行政が介入することも含め必要な管理が実現されるための措置が講じられているところである。

16 一方で、土地の放置が許容されるかどうかを地目横断的に判断するための知見は得られて  
17 いない。国は、悪影響の抑制等の観点から放置すべきではない土地について、地目横断的に  
18 類型化した管理構想を策定することが求められる。

19

#### 20 ○必要な制度のあり方

21 国は、土地政策分科会特別部会とりまとめ（平成31年2月）で「新たな時代にふさわし  
22 い土地基本法の改正及び土地政策の再構築に向けて、鋭意、検討」するとされた方向性を  
23 踏まえた必要な制度のあり方について検討していくことが求められる。

24

## 25 **6. 2. 今後の検討の方向性**

26 本専門委員会では、「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  
27 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「人口減少下の持続  
28 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  
29 組事例に学ぶ課題と解決の方向性～」を、「2019年とりまとめ」として本とりまとめを、それぞれ  
30 とりまとめ、計画及び実践に関する一連のあり方を提示した。

1 　　今後は、本章で指摘した課題に関する検討を同時並行で進めつつ、これまでにとりまとめた  
2 　　内容を実際にモデル的に地域で実践していく段階に突入していくこととする。先行的に開始した  
3 　　長野県長野市旧中条村でのケーススタディーでは、自分たちの暮らす地域について改めて考え  
4 　　（ステップ1）、土地の使い方を選択する（ステップ2）までの検討を主に行った。引き続き、  
5 　　実現に向けた具体的なアクションを実行する（ステップ3）ための検討も含め、3つのとりまとめ  
6 　　の内容を総動員したケーススタディーを実施し、更なる課題を抽出していく必要がある。

7 　　最終的には、今後の検討の成果も盛り込んだ上で、国土審議会計画推進部会への報告  
8 　　を見据え、人口減少下における国土の利用・管理のあり方について、本専門委員会における  
9 　　検討の全体的な報告をとりまとめていくこととする。