

国土管理専門委員会における検討(概要)

任務・使命

- 人口減少に対応しつつ、国土を適切に管理するとともに、これを好機ととらえた自然環境、生活環境等の改善を進めることにより、美しい国土を守り次世代に継承するための以下の事項について調査。
 - ・ 人口減少に対応した国土の利用・管理のあり方
 - ・ 国民の参加による国土管理等

委員名簿

浅見 泰司 東京大学大学院工学系研究科教授

飯島 淳子 東北大学公共政策大学院教授

一ノ瀬 友博 慶應義塾大学環境情報学部教授

大原 美保 土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター主任研究員

瀬田 史彦 東京大学大学院工学系研究科准教授

土屋 俊幸 東京農工大学名誉教授

◎中出 文平 長岡技術科学大学副学長

中村 太士 北海道大学大学院農学研究院教授

広田 純一 岩手大学名誉教授

(特定非営利活動法人) いわて地域づくり支援センター 代表理事

山野目 章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授

【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」

- ・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」

- ・持続可能な国土管理のあり方について実際に市町村・地区レベルで検討するに当たり、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、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「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

【2019年とりまとめ】（R元.5）

「将来的に放置されていくことが予想される土地の管理のあり方」

- ・実際に2018年とりまとめで示した解決の方向性に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する地域において、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、必要最小限の管理も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

【2020年とりまとめ】（R2.10）

- ・2019年とりまとめで提起した管理構想について、中山間地域だけでなく都市郊外部の宅地を中心とした地域、宅地や農地などの地目の混在が見られる地域及び平野部の農地を中心とした地域における適用可能性を整理



5か年の議論を踏まえて、
国土の管理構想を策定【2021年春頃】

○ 本とりまとめの概要

○現時点において土地利用・管理の課題が深刻化していない地域においても、中長期的な視点から課題が深刻化する可能性があると考え、都市郊外部の宅地を中心とした地域に着目し、課題の整理を行った。さらに検討対象を拡大し、宅地や農地などの地目の混在が見られる地域や平野部の農地を中心とした地域についても調査を行い、それらの地域で生じる課題と管理構想の適用可能性について検討を行った。

○中長期的に土地利用・管理の課題の深刻化が予想される地域の分析

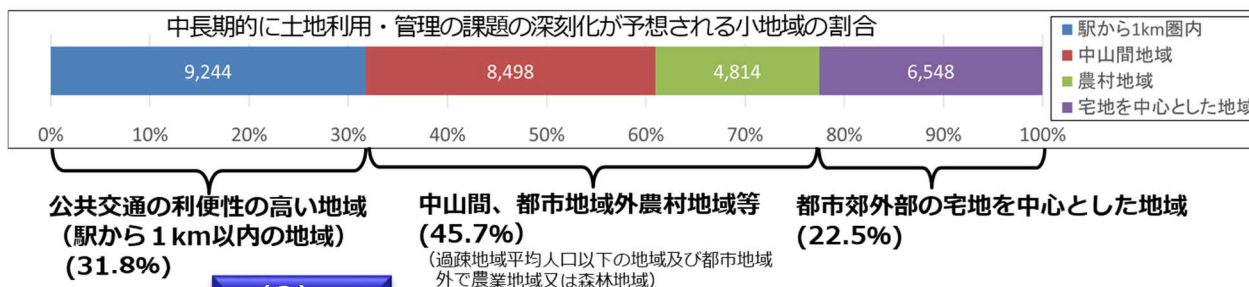
○ 2019年とりまとめにおいては、宅地を中心とした地域では地域全体の面的な課題として深刻化しているという状況は確認されなかったが、日本全体の人口減少が進むことを考えると、中長期的には、現在は課題が深刻化していない宅地を中心とした地域も含め、土地利用・管理の課題が深刻化することを予想。

○ 宅地を中心とした地域のうち、都市郊外部においては、市場性が低く土地利用・管理の課題の深刻化が進む可能性が高い。→都市郊外部の宅地を中心とした地域について分析、課題を把握。

(1) 中長期的に土地利用・管理の課題が深刻化する可能性のあると考えられる地域の抽出

- ①高齢化率40%以上かつ若年人口率10%以下 ②2000年から2015年の間に世帯数が減少
 上記に該当している地域を「中長期的に土地利用の課題の深刻化が予想される地域」として定義し抽出

○都市郊外部で中長期的に土地利用・管理の課題の深刻化が予想される小地域は6,548小地域(人口180万人、約4,200km²)が該当



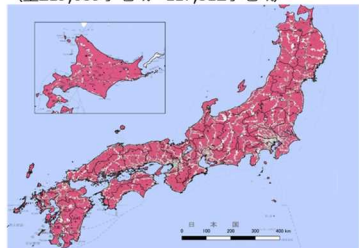
(※2015国勢調査ベース)

(2)へ

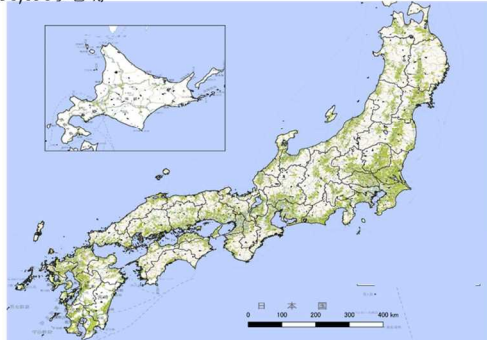
○中長期的に土地利用・管理の課題の深刻化が予想される地域の分析

(2) 都市郊外部の宅地を中心とした地域の抽出

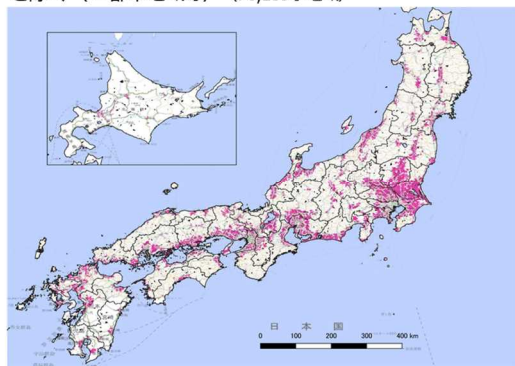
①駅から1 km以内の地域を除外
(全219,059小地域→117,312小地域)



②過疎地域平均人口以下の地域を除外
(90,690小地域)



③都市地域外で農業地域又は森林地域である地域を除く (=都市地域等) (70,159小地域)



※ () 内は、対象地域となる小地域の数
 ※1駅からの直線距離1km以内のエリアとの重複が5%以下の小地域
 ※2過疎地域の平均人口密度48.2人/km²以下の小地域を控除
 ※3都市地域を95%含む小地域及び農業地域が占める割合が50%より少なくかつ森林地域が占める割合が50%より少ない小地域
 ※小地域とは国勢調査で定める町丁・字等で集計した地域 (一部秘匿処理あり)

全国の約32%が都市郊外部として該当 (地域数ベース)

○地理的な条件にかかわらず、全国幅広い地域に中長期的に土地利用・管理の課題の深刻化が予想される地域が存在している可能性がある。

(3) 都市郊外部の分類

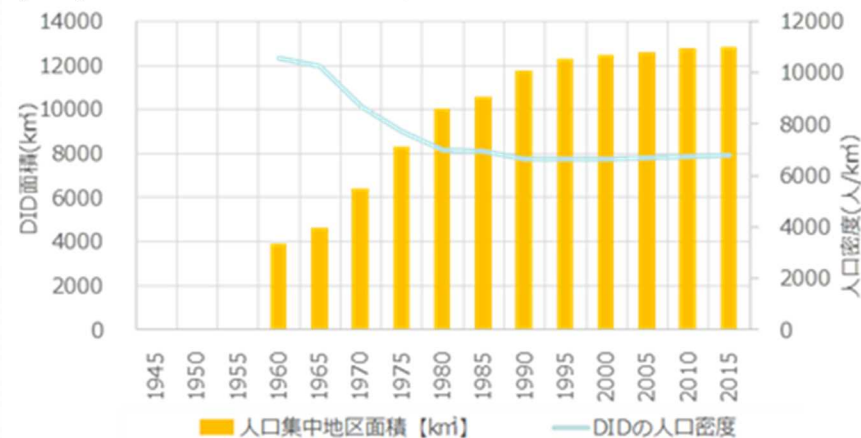
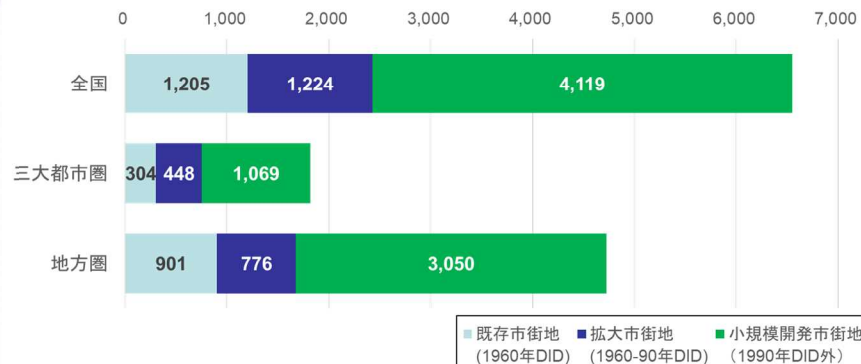


図4: DID (人口集中地域) の面積と人口密度の変遷

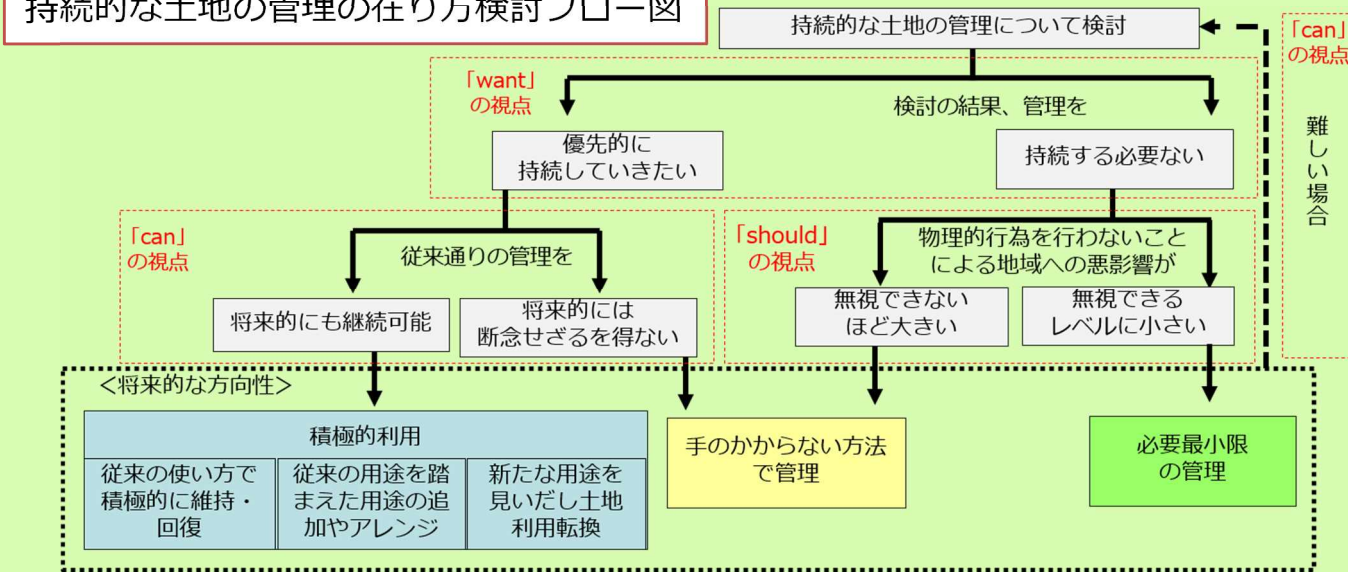
- ・1960年時点のDID:「既存市街地」
- ・1960年から1990年にDIDに編入された地域:「拡大市街地」
- ・上記以外の地域:「小規模開発市街地」として分類



○都市郊外部の分類ごとの中長期的に土地利用・管理の課題の深刻化が予想される小地域

○地域管理構想とは、住民自ら、地域の現状及び将来予測を前提とした地域の将来像を描き、土地の管理の在り方について地域管理構想図として地図化し、管理主体や管理手法を明確にした行動計画を策定するもの。

持続的な土地の管理の在り方検討フロー図



- ✓ 地域においてワークショップを実施し、地域住民自ら現在の土地利用や管理の状況の把握を行い、10年後の将来予測を行う。
- ✓ フロー図を参考に地域で選択した土地の使い方を具体的に地図上で見える化する（複数の地域管理構想図を描く）。
- ✓ 必要最小限の管理とは、管理のための物理的に行わない土地のことをいう。具体的には、悪影響が起きないか見守り活動のみは行う土地を指す。

長野市中条地区の事例

○地域管理構想図 (一部抜粋)

グッドシナリオ

地域として貴重な農地である柘倉の棚田、田沢沖の棚田（棚田百選）は利用を継続

獣害の拡大が想定されるため、現行管理されている森林を引き続き管理

機械が入れる比較的条件的良い農地は将来の住民が活用できるように保険として管理

バッドシナリオ

棚田のどちらかは、耕作を諦めざるを得ない

将来の居住者が少ないことが想定され、**人手をかけないこととする**

獣害の拡大が想定されるため、現行管理されている森林を引き続き管理

○現地調査による地域の課題の把握

- 分析により抽出した地域を対象に、都市郊外部の宅地を中心とした地域で、中長期的に土地利用・管理の課題の深刻化が予想される地域として、3カ所で現地調査を実施。

宅地を中心とした地域



- 空地・空家における越境枝、ハチの営巣など、隣接する家屋等への悪影響が主な課題。
→地域住民主体での土地利用・管理にまでは至らず。

- 空地率・空家率の高い地区では、植物の繁茂による道路への影響の深刻化、法面崩壊等災害リスクの増加など地域全体への影響も存在。
→住民主体での土地利用・管理の取組を実施。



- さらに、「農地や宅地などの混在が見られる地域」「平野部の農地を中心とした地域」を対象を広げ、6カ所で現地調査を実施。

地目の混在が見られる地域

- 耕作放棄地の発生により、病虫害や景観の悪化など住環境への悪影響が発生。
- 住民には土地利用・管理の課題への対応は行政が担うべきとの意識もあり、行政が苦情に対応している場合がある。
- 協議会型の住民自治組織で対策を行っている場合もあるが、新住民が参画しない場合もある。



平野部の農地を中心とした地域

- 耕作放棄地率が高くない場合でも、高齢化に伴い、地域の維持に不安を抱えている。
- 耕作放棄地の発生によって、鳥獣害や通水阻害の発生等の懸念があり、集落での管理活動を実施。
- 一方で、耕作放棄地が大量に発生していても、悪影響の課題認識が低い地域もある。



○各地域における地域管理構想策定の適用可能性

○ これまでの検討を踏まえ、2019年とりまとめで示した地域管理構想の適用可能性を整理。

宅地を中心とした地域

○隣接する空地・空家の課題が主であり、地域管理構想を策定する必要性は低い。

○ただし、空地率・空家率が高く、地域の存続の是非・面的な地目の転換を検討する場合には、管理構想が有効な可能性。

地目の混在が見られる地域

○地目・新旧住民が混在する中で、課題への対応や役割分担・連携についての合意形成や総合的調整が必要であり、地域管理構想が有効な可能性。

○新旧住民が混在することにより、自治機能が弱いため、市町村主導で検討を進める必要がある。

平野部の農地を中心とした地域

○土地利用と生活、産業が一体であり、農地の利活用と地域の維持手法を総合的に考える必要があることから、地域管理構想が有効な可能性。

○ただし、地域管理構想の策定の有無にかかわらず、課題認識を共有する機会が必要な場合がある。

地域に関わらず得られた知見

- 地域全体に影響する課題、地域で共有する土地や施設の課題がある場合→地域管理構想が有効な可能性。
- 他の地域へ悪影響が及ぶ可能性がある場合→市町村主導での検討を進めることが必要。
- コミュニティが未成熟・活発でない場合→地域管理構想の取組を効果的に進めていくことが難しい。
- 共同で管理する施設・土地がある場合→自治機能が発達しており、地域管理構想の検討を進めやすい。
- 地域住民主体での土地利用・管理の検討には、支援が必要な地域が相当程度ある。
- 新旧住民が混在する地域など、コミュニティが不活性な場合は、市町村が注視することも必要。

→コミュニティの活性状況等により取組を進めることが難しい地域については、市町村の主導による地域の機運の醸成や、市町村による管理構想策定が必要。

地域管理構想や、国・都道府県・市町村の管理構想の詳細を検討

第18回（12月8日）

- ①国土の管理構想の計画体系（トップダウンのプロセス、ボトムアップのプロセス、計画期間、国土利用計画との関係等）
- ②市町村管理構想及び地域管理構想の体系と調整プロセス、策定プロセスの全体像
- ③人口減少下の国土管理の課題（管理水準の低下により失われる可能性がある機能や悪影響及び人口減少下の国土管理上の課題の整理等）
- ④人口減少下の国土管理のあり方（トップダウン的な発想の人口減少下の国土管理のあり方と、国・都道府県・市町村・地域の各レベルにおいて管理すべき国土管理のあり方）

第19回（2月頃）

※第18回の議論を踏まえて、全体的に整理しつつ、特に以下の点を議論

- ①人口減少下の国土管理の課題と管理のあり方（第18回議論を踏まえた整理）
- ②管理構想に関する国、都道府県、市町村の役割分担と連携・調整（各レベルが担うべき役割の整理、広域連携も含めた各レベル間の連携・調整のあり方）
- ③各レベルにおいて整備すべきデータ・情報（特に国・都道府県において整備・提供することが必要なデータ、データに基づく管理すべきエリア・課題の判断の視点）
- ④地域管理構想の策定に関わることが望ましい主体と求められる取組（必要な人材育成・支援のあり方も含む）
- ⑤都道府県管理構想の記載内容

第20回（3月頃）

※第19回までの議論をもとに、ケーススタディも踏まえて特に以下の点を確認

- ①市町村管理構想及び地域管理構想の意義
- ②市町村管理構想及び地域管理構想の調整プロセス及び記載内容、策定プロセス（これまでの整理をもとに、旧中条村ケーススタディから主にステップ3、追加的に実施するケーススタディから主にステップ0～1について詳細を整理）
- ③各レベルにおけるモニタリング・見直し
- ④素案の検討

第21回（4月下旬頃）

- 案の検討・とりまとめ（第20回を受けた修正等の確認、今後の取組・課題）