

令和元年12月2日

【課長補佐】 それでは定刻になりましたので、ただいまから国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会の第15回会議を開催します。本日は大変お足元の悪い中、ご出席をいただきましてありがとうございます。事務局の国土政策局総合計画課国土管理企画室の栗林でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

会議の冒頭に、本日の会議の公開についてお知らせいたします。国土管理専門委員会設置要綱5にありますとおり、会議は公開することとされており、本日の会議も一般の方々に傍聴いただいております。この点について、あらかじめご了承くださいませよう、お願い申し上げます。なお、カメラ撮りにつきましては、冒頭のみでお願いいたします。

続きまして、委員紹介でございます。本日、浅見委員、一ノ瀬委員、大原委員、中村委員は、所用のため欠席のご連絡をいただいております。土屋委員におかれましては、遅れてのご出席と連絡をいただいております。本日は、現時点で5名、土屋委員が来られまして6名の委員にご出席をいただく予定になっております。現時点の5名の段階につきまして、国土管理専門委員会設置要綱の4に定められております、会議の開催に必要な定足数を満たしておりますことを申し添えます。また、本委員会につきましてはペーパーレス会議で実施させていただいております。皆様のペーパーレス化へのご理解とご協力、よろしくお願いいたします。

続きまして、お手元のタブレットの操作方法についてご説明をいたします。今、タブレットに国土管理専門委員会の本日の資料、資料1から参考資料7まで表示されていると思います。資料につきましては、説明のある資料をクリックいただきますとその資料が開くようになっております。通常のスマートフォンと同様に、左右へのスクロールで資料のページが移動するようになってございます。また、別の資料に戻りたい場合は、そのままページを1回タッチしていただきますと、左上に国土管理専門委員会資料というタブが表示されまして、そちらを押していただくとまた前のページに戻りまして、一式の資料表示に戻るようになってございます。

簡単ではございますが、以上につきまして不明点がございましたら、事務局までお知らせください。これ以降の議事運営は中出委員長にお願いいたします。どうぞよろしくお願いいたします。

し上げます。なお、これより先、カメラ撮りによる撮影はご遠慮いただきますよう、よろしくお願いいたします。

【中出委員長】 それでは、本日の議事に入らせていただきます。まず、議事次第をごらんいただければと思います。議事は本日3件あります。議事の(1)「土地政策分科会における議論及び用語の定義の再整理について」、議事の(2)「宅地を中心とした地域で中長期的に土地利用の問題が深刻化するおそれのある地域の課題について」、議事の(3)「管理構想の枠組みについて」、と進めさせていただきたいと思います。

では早速、事務局より議事(1)「土地政策分科会における議論及び用語の定義の再整理について」、資料1の説明を事務局からお願いします。

【国土管理企画室長】 それでは、本委員会におけるご議論のご参考といたしまして、土地政策分科会における土地基本法の改正等に関する議論をご紹介させていただきまして、それから、前回の委員会におけるご指摘も踏まえまして、用語の定義の再整理をさせていただきたいと思っておりますので、そちらについて資料1を使いましてご説明させていただきます。

それでは1ページお進みいただきまして、土地政策分科会企画部会における土地基本法の改正等に関する議論でございます。先月の18日に開催されました土地政策分科会の企画部会におきまして、土地基本法の改正に向けた中間取りまとめ(骨子案)と、土地基本法の見直しの主な論点(素案)というものが公表されました。その中間取りまとめの骨子案で、まず、現行の土地基本法につきまして、その制定時、平成元年ですけれども、バブル期の地価高騰などが背景にあって、地価高騰を直面する課題として主な認識をしていたというところで、具体的な規定に関しましては利用と取引に関する規定が中心になされていたというところで、管理が明記されていないというところになっております。

一般的に利用という概念の中にそれに伴う管理の概念は含まれていると考えられるものの、昨今問題になっております管理不全の土地等の課題への対応の観点からは、この利用をする意思が必ずしも伴わない管理というものを、中心に考えていく必要があるのではないかと、そういうようなことが述べられております。

この考え方を踏まえまして、次のページでございますが、土地基本法の見直しの主な論点(素案)ということで示された方向性ですが、まず、第1条の目的、規定において土地・不動産の有効活用、それから我々の委員会でご議論いただいております周辺地域への外部不経済、生活環境への悪影響の防止、それから昨今非常にまた増えてきております災害、こう

いった防止の観点から、土地の利用取引だけではなく適正な管理の確保というものを明記するというようなことを今、検討しているというところでございます。

この目的を受けまして現行の11条1項では、国及び地方公共団体は土地利用に関する基本計画、国土利用計画なども含めてでございますが、土地利用に関する計画を策定するというようにされております。今、申し上げたような基本的な考え方を踏まえまして、この11条1項についても管理というものを明記するという方向で検討が進められていると伺っております。

次のページでございますが、さらに土地基本方針を新たにつくるということが検討されておりまして、土地の管理に関してはいろいろ具体的な施策というものが考えられるわけですが、そういった具体的な個別施策についての連携や調整、さらに全体最適、こういったものを目指す観点から、国レベルの基本方針をつくってはどうかということで、現在議論が進められております。当委員会でも現在議論いただいております管理構想も個別的な、具体的な個別施策の一つとして位置づけられると見込まれております。この管理構想に関しましては、別途、企画部会の中間取りまとめの骨子案では、地域における土地の管理のあり方について、地域住民の取り組みの指針となる構想等を検討するというところで、言及されております。

次のページでございますが、この土地政策分科会の企画部会においても用語に関する議論がなされておりまして、中間取りまとめの骨子案では「管理」について言及されております。定義、そちらにごらんいただけるものでございますが、「管理」についてはその具体的な内容は土地の置かれた条件によって異なるため、当該土地の周辺地域の関係者間で合意形成を図ることが望ましいものの、という前置きの上で、周辺の土地や近隣住民等に悪影響を与えないために必要となる保全行為、これは物理的管理とともに法的管理を求めることが必要と言及されております。

これに関連して、土地政策分科会の別の特別部会の2月の取りまとめでは、「最低限の管理」として必要に応じて見守るという形態について言及がされております。先ほど申し上げましたように、前回の当委員会においても「放置」という用語等の定義についてのご指摘をいただきましたほか、今ご紹介しました土地政策分科会の議論なども踏まえまして、改めて当委員会における「管理」及び「放置」の定義についても再整理させていただきたいと考えている次第でございます。

具体的には次のページ以降でございますが、まず前回の取りまとめにおいて定義させて

いただいたものでございますが、まず「管理」に関しましては、悪影響を把握・抑制する行為と定義をさせていただいております。「放置」については土地への物理的行為を行わないこと、さらに「必要最小限の管理」ということで、土地を放置し、悪影響の定期的な把握等のみを行うことという定義をさせていただいております。

ただ、これを改めて考えると、前回もご指摘いただいた関連ですけれども、悪影響が発生しているにも関わらず、それを把握はしているわけですけれども、抑制するための物理的行為を行っていない。下に広辞苑の定義を書かせていただいておりますけれども、要はほったらかしになっているような場合も、上の定義だと「管理」の定義に含まれることになり得るのではないかとということで、逆に、悪影響の発生もきちんと把握をしていて、まだ悪影響が発生していない、こういう状況も上の定義でいくと物理的行為を行っていないので「放置」ということに含まれるということに、用語の定義的にはなってしまいます。

そうすると、一般的に理解されている用語の使い方とは異なってくるのではないかと、前回ご指摘がございました。ご指摘はごもっともです。一般の方々への誤解や混乱を生じさせないためにも、改めてこの辺りを整理させていただきたいということで、次のページでございしますが、このように整理させていただければと考えております。

まず、「管理」につきましては、土地への悪影響を抑制するために行う物理的行為または非物理的行為ということで、こう定義することで、先ほど申し上げましたけれども、悪影響が発生した場合にそれを把握するのみでほったらかしにしているようなものは、これは「管理」としない。抑制するための行為を必要とするのだと、こういうことにさせていただきたいと考えております。

この関連で、一番下ですけれども、「必要最小限の管理」でございしますが、土地への物理的行為は行っていないが悪影響を抑制するための非物理的行為、悪影響が発生しないか定期的に把握を行うことなどが考えられるわけですけれども、こういったことをやっていることについて、これを「必要最小限の管理」と定義させていただこうと考えております。それとは裏返しに、まさに管理を行っていないことが「放置」なのだということにさせていただければ、先ほど申し上げたような懸念点、一般への混乱を招くような懸念が払拭できることになるのではないかと考えております。このように定義させていただいた上で、我々の検討において必要な部分についても、次のページに検討フロー図を用意させていただいておりますが、このあたりも修正させていただきたいと考えております。以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今ほど、土地政策分科会でいろいろ整

理されている内容、あるいはこの委員会で昨年度、外部不経済に関する考え方や「管理」に対する考え方を少し整理し直して、途中、変更しましたが、その部分が若干生煮えだった部分があって、その部分を含めて今回、「管理」という考え方を定義し、それに対して「放置」は「管理」を行っていかないことという形で簡単に定義すると。

それから、「必要最小限の管理」についても、もう一度定義し直すという形で、7ページ目の再整理の提案がされていて、それに基づいてあり方検討フロー図も今ほどの再整理に基づいて作り直したいというご説明でした。質問やご意見がある方はご発言いただければと思います。いかがでしょうか。

この「管理」のところは、この委員会、昨年度の何回かで「管理」自体は定義が難しいというようなことを言っていたかと思いますが、少しこれで、土地政策で言っているものとすり合わせることで、この定義ならばわりと一義的に決められるだろうということが事務局からの提案です。いかがでしょうか。広田先生、よろしくお願いします。

【広田委員】 では一つ質問を。前回欠席したもので確認ですけれども、「必要最小限の管理の定義」のところ、悪影響を抑制するための非物理的行為というものがこの前にも出てくるのですが、これはここで例示されているような定期的な把握、点検のような行為かと思うのですが、それ以外にはどういうものが考え得るのですか。

【国土管理企画室長】 例えばまさに土地所有者、あるいは委託を受けた者が悪影響を発生していないかということ把握する。把握したらそれを、例えば管理の委託を受けている者だったらその土地、委託元の人と情報共有する、あるいは行政とか周辺の人たちと情報共有するといったところが非物理的行為としての代表的なものかと考えております。

【広田委員】 逆に、そういうことぐらいしか思いつかないのですが、そういう理解でよろしいのですか。把握してモニタリングする、そのことを関係者で情報共有したりとか、それ以外のことはあまり思い当たらないのですが、ないならないで全然構わないのですが、どういうものを想定されていたのかという。

【中出委員長】 もともと8ページのところの必要最小限の管理に至るフローでは、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言っていた土地に対して、以前は外部不経済の観点で言っていましたけれども、そうではなく、地域への悪影響が、物理的行為を行わないとどうなのかということで、それが無視できるレベルぐらい小さいものは必要最小の管理でいいだろうということでしたから、そういうことでは物理的行為を行わないということが前提にあって、その中で無視できるレベルに小さいとするとどんなことか

という、今、広田先生が言われたようなところがまず思い浮かぶところで、それ以外になかなか思い浮かばないかもしれないですけども、私は、これは逆に議事の3とかで管理構想図、コミュニティーが描くと思うのですが、その段階でコミュニティーが工夫してくれれば、物理的行為がなくても共同管理の考え方などで、少なくとも物理的行為を伴わなくてもちゃんと必要最低限の管理は行うというものが位置づけられれば、緑の土地として構わないとなるのではないかと考えています。

【広田委員】　　そうですね、ほかに何かこういう例も必要最小限の管理として考えられるというものがあれば教えてくださいということなので、特になければ別にそれで構いません。

【専門調査官（山本）】　　今の整理では、必要最小限の管理の場所は最終的に自然に返っていくことも前提という話であったので、そうすると今お話したような、最終的に自然に返っていく前の段階として、最初の段階で認識していなかったような悪影響が後になって表れてくるという可能性もあるという前提で、悪影響の状況を把握します。そして、悪影響の状況を地域の共有や市町村への共有をし、地域や自治体などを含めて現状をちゃんと把握していくことで、そういう選択をしたことが問題ないかを確認する形でございます。

【広田委員】　　わかりました。

【中出委員長】　　ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。よろしいでしょうか。それでは、これに基づいて今後、取りまとめを進めてもらえればと思います。どうもありがとうございました。

それでは続きまして、議事の（２）「宅地を中心とした地域で中長期的に土地利用の問題が深刻化するおそれのある地域の課題について」に移りたいと思います。それでは、事務局より資料の２に基づいて説明をお願いします。

【国土管理企画室長】　　それでは続きまして、「宅地を中心とした地域で中長期的に土地利用の問題が深刻化するおそれのある地域の課題」につきまして、まずは事務局からご説明させていただきます。1ページお進みいただきまして、まず改めまして本検討の目的を確認させていただければと思います。2019年取りまとめに係る議論では、昨年、今年にかけての議論では、農地、それから森林を中心とした議論をしていただいたかと思います。

2019年の取りまとめでこういった農地、森林などを中心に取りまとめをいただいた上で、新たに都市郊外部の宅地を中心とした地域を中心に、放置された土地の問題が中長期的に深刻化する恐れのある地域も考えられるのではないかというような、問題提起をいた

できました。このため、管理構想の適用を含めた土地利用の課題の抽出や解決方策の検討を、都市郊外部の宅地を中心とした地域を対象にやっていきたいというものでございます。

まず、議論を進めさせていただくに当たって、我々が最近実施したアンケートをご紹介します。こちらは当委員会の問題意識を補足するものとしてでございますが、今年の9月から10月に全市区町村を対象としたアンケートを実施させていただきました。そのうちの約20%の市区町村が、住宅地が中心の集落地域で空き地や空き家などが多く発生している地域が存在しているという回答がございました。こういった回答におきましては、87%の市区町村が土地利用の管理の課題があるというようなご意見、それから95%の市区町村が対策の必要性があるというご回答がありました。

こういった市区町村のご意見も踏まえつつ、本項目について議論を進めていかせていただければと思います。次のページでございますが、では具体的に都市郊外部の宅地を中心とした地域ということで、具体的にどういった地域で検討していくのかを、限定する要件でございますが、これは前回の委員会において対象地域の限定要件として、まず、都市郊外部ということで公共交通機関、具体的には鉄道の駅から1キロ以内の地域を除きました。

さらにはまさに過疎地域、自立促進特別措置法に基づく指定を受けている地域、こういった地域の人口の平均密度が1平米当たり48.2人となっているのですけれども、これ以下になるとなかなか都市郊外部という地域ではないのではないかとということから、こういった地域も除こうということで前回お示しさせていただきました。ただ、この限定でもかなり宅地を中心とした土地利用以外の地域も多数含まれているとなっておりまして、さらに限定が必要かということで今回、要件の追加ということで、都市地域外で農業地域または森林地域である地域を除くという要件を新たに設定させていただきたいと考えております。

次のページでございますが、さらに前回の委員会におきまして、D I Dとの関係に関するご指摘というものがございました。ですので、事務局におきましてD I Dとの関連ということで、まずは3つの地域に分類をさせていただこうと考えております。具体的には1960年の時点で既にD I Dであった地区、これを既成市街地と命名させていただいておりますのが一つ。

それから、60年から90年にD I Dに編入された地区、90年というのは、大体このあたりまでD I Dの面積がずっと上昇してきたのですけれども、このあたりでほぼ横ばいになってきたという傾向があるものですから、そのあたりを踏まえまして、90年までにD I Dに編入された地区を拡大市街地とさせていただきたいと思っております。それまでにD

I Dに編入されなかった地区を小規模開発市街地ということで、この3つに分類させていただいた上で、検討を進めさせていただきたいと考えております。

次のページでございますが、このようにD I Dを分類した上で、宅地を中心とした土地利用の問題が予想される地域をさらに分類させていただきたいと思っております。この宅地を中心とした土地利用の問題が予想される地区でございますが、その下に黄色の網かけがございますが、具体的には高齢化率が40%以上、それから若年人口率が10%以下、それから2000年から2015年の間に世帯減少が発生している地域、こういったものを具体的な要件として考えているところでございます。

これをD I Dの編入の時期から分類すると、下にグラフが左と右側にそれぞれあるかと思えますけれども、まずは全国的に見て左側の1番上の棒グラフのところですが、地域数の割合ということですが、小規模開発市街地、要はD I Dに編入されていなかったという地域ですが、これが非常に多いと。具体的には63%を占めるというところでございます。

60年から90年にD I Dに編入された地区における小地域の割合が、19%になっております。それから既存市街地が18%とデータが出ております。さらに、首都圏にしましては他地域と違う傾向であり、拡大市街地、60年から90年にかけてD I Dに含まれていったような地域、この地域における土地利用の問題が予想されている地区というものが非常に数多くなっておりまして、当委員会の検討においてはこの地域も踏まえた上で、さらに検討を進めさせていただきたいと考えております。ちなみに左側と右側を比べて、人口となると地域性に比べてさらに拡大市街地の割合が高くなっている傾向にございます。こういった要件絞りの上で具体的には、まずは小規模開発市街地の例として京都の亀岡市にあるA地区、こちらについて現地調査を実施してきております。次ページ以降でその現地調査についてご紹介させていただきます。

次のページでございますが、京都府亀岡市A地区ですけれども、先月の4日に我々が出向いて住民との意見交換会を実施させていただきました。この地区ですけれども、市街地地域、都市計画区域外の市街地地域となっております。隣接地域は大阪府になるのですが、こちらは市街地調整区域となっております。この地区、自治会が3つございまして、積み立てをやったりして自治会の機能がしっかりしておりまして、具体的には道路、私道ですけれども、これは自治会が所有して維持管理している。さらに水道とか排水施設等、このあたりも自治会が所有して維持管理をしているというところで、学校・病院・商店といったものは

この地区及び近隣にはないのですけれども、自治会が運営している買い物支援バスなどでのサービスは受けられるといったところになっております。

次のページでございますが、この地区の開発経緯でございますが、1975年の段階では、ごらんいただけるとおりほぼ森林だったわけですけれども、これが80年代初頭に開発が開始されまして、85年それから2008年の写真を載せさせていただいておりますが、こういった開発の経緯をたどっているというところでございます。

次のページでございますが、このA地区の人口動態でございます。左下に表を書かせていただいておりますが、ごらんいただきますように人口が非常に減ってきています。若年人口が特に減ってきていて、一方で高齢化率が非常に増えてきているというところで、今自治会組織がしっかりしているというお話を申し上げましたけれども、こういった傾向を踏まえると自治会組織が何年か後に機能不全になってしまうのではないかとのおそれも考えられるところでございます。

この地区におきまして、意見交換を実施させていただきました。そこで、地域の現状と取り組み、将来展望などについて聞き取りをさせていただきました。現状ですけれども、地区全体の空き家率は4分の1になっておりまして、空き地率は半数を超えているというところで、右の赤いところや白いところですが、所有者不明のものもあればあるいは定期的な管理を行っているものもございました。さらに空き地は、造成当初に投機的に購入されたものが多いというような傾向がございました。

この土地の問題点、次ページでございますが、空き地・空き家の増加で草木が生い茂って、隣地への虫の被害あるいは道路への影響が深刻化しているというところで、こういったことを踏まえて地域で土地所有者に確認をとった上で、子供の広場、公園としてあるいは家庭菜園用の農園、駐車場、太陽光パネル、こういった土地利用をするということで所有者から土地利用を認めてもらう代わりに管理をするという取り組みをしております。こういった取り組みはほかの地域においてもいい例として、参考になる部分があるのではないかと考えております。

次のページでございますが、一方で、意見交換会で得られた知見といたしまして、そうは言うもののなかなか地域の自治的な組織では管理の対応が困難な事例というものもございました。具体的には空き地が管理されないことで土砂崩れの可能性が高まっているとか、あるいは法面が崩れていて、その下に住居があって住民が非常に不安に思っているけれども、なかなか大規模な工事が必要になってくるので、お金が必要になってくるので地域ではな

なかなか難しいといったご意見などもありました。このあたりも、要は防災とかで専門的な評価・技術を要する管理、あるいはコストが高額となる管理については、一般的に他地域においてもなかなか土地所有者や地域だけで行うということが難しいのではないかと考えられるところがございます。

次のページでございますが、以上、A地区の事例を紹介させていただきましたけれども、この後、首都圏における拡大市街地でも意見交換を実施したいと考えておりまして、こういった現地調査等を踏まえて、宅地を中心とした地域において当委員会で議論いただいている地域管理構想を実施していく場合にこういった課題があるのかというような点を、検討を進めてまいりたいと考えておりまして、このあたり、各委員からご意見等いただければありがたいと思っております。以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。それでは、議事の2について、議論をお願いしたいと思います。どなたからでも結構ですので、ご発言をお願いします。では、瀬田先生、お願いします。

【瀬田委員】 意見と申し上げますか、私も幸運にも誘っていただき、同行させていただきましたので、少し簡単にご報告をと思います。この団地、専門家の間では結構有名な団地にして、私も訪れたのは3回目ぐらいになります。私が訪れた当時ぐらいからもう既にかなり限界団地のような状況が続いていました。この図にも空き地・空き家の状況がありますけれども、大体同じような状況で、分譲できたところは人が住んでいるのだけでもできないところは、そのままになっている。

ただ、ここは正確ではないかもしれませんが、大体分譲は多分できていて、所有者がかなり分散されているところだと思います。ただ、今回お誘いいただき一緒に住民の説明会を覗かせていただきましたけれども、そこで初めてわかったことも非常に多くありまして、まずは結構ずっと同じ状態が続いていると申し上げましたが、全体としては同じですけども、結構新たに空き家になったり空き地になったり、あるいは逆に新たに住む人が入ったりとか、結構フローとしての動きはまあまああるということが非常に驚きでした。

当日はこのスライドの8ページ目、住民の方に集まっていたいただいて現在どうなっていますかということ、10年前に研究された先生がいらっしゃるようですが、それを踏まえて今どうなっているということを議論してもらったら、ここはもう空き家になっているとか逆にここは埋まっているみたいな話がすごく盛り上がっていて、非常に大分変わっているという状況、住民の方々は結構把握しているということです。

次に、結構有名だとは申し上げましたが、実際住民の方々が集まったのワークショップは、住民の方々も普通の自治会でやられているようですが、あまり将来を考えるといった形ではやったことがなかったらしくて、非常に有意義だとおっしゃっていました。非常に地域の将来に対する危機感もあるし、逆にそのために今、どうにかしなきゃいけないというモチベーションも非常に、思ったより高いという感想を抱きました。

ただ、高齢化がかなりされているので、10年ならわかりますが、20年とか経つともう大分雰囲気が変わるおそれもあるかという感想です。こういった宅地、こういった限界団地のような宅地の問題に対して将来どう考えるべきかというところで、今非常に重要な点だと思ったのは、一つは、ありきたりですが住民と主に役所の役割分担をどうするかという点です。今回、私がお供させていただいた国交省の方々に対して、住民の方が結構、国交省が来たというと、非常に何か期待してしまう面があって、何か新たな整備をしてくれるのではないかと、補助金も何か足しになるのではないかとみたいなことを、何となく期待されている方は結構、少なからずいたかという雰囲気でした。

もちろん今回もそうではないですし、仮に亀岡市の方が入ったとして、できることはかなり限られている中で、将来、どこまでを官、公共がある程度対策をして、どこからは住民が自分たちで、自助でやっていくかというところの線引きみたいなものが非常に悩ましい。特にそれを悩ましくしていることが10番目のスライドであります災害関係、これも崩れている下に家があったりするので、場合によってはけがをしたりする方も、すぐに出ないとも限らないというところに対して、どんな形で役割分担をして、ここで言うまさに管理をしていくのかというところが、非常に難解であると思いました。現状としては以上です。ありがとうございました。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。この地区は私の研究室でも扱っていますけれども、これは今我々が扱おうとしている膨大なストックからすると比較的特殊例で、何かというと一つは都市計画区域外であるので、集団規定がないため、道路とかが4メートル未満でも誰にも文句言われません。

それから、建築の単体規定も少し、都市計画区域内と比べると規制が緩い。それからもう一つは昭和55年ぐらいに造成されたということで、まだ実は40年ぐらいしか経ってなくて、一般に大都市圏郊外とか地方の郊外部でほんとうに問題になりそうなものは、大体昭和45年ぐらいにはもう大体開発が始まっていて、もう既に後期高齢者がほとんどだというようなところなので、ここはまだ10年後そうなるというところで、少しまだ若いと言

えば若いのですね。

要するにA地区の住民のパワーは残っているのだけれども、地理的な条件としては悪いというところです。一方、首都圏の拡大市街地の中には用途地域の線引きをしても開発は古いので、そこらあたりも考えていかなければいけないかとは思いました。

資料の4ページ目を見ていただきたいのですが、我々のこの委員会の一つの役割というのは、問題がかなりあるところをちゃんと把握して、今後どうしなければいけないかという方向性を示すことだと思います。中山間地に関しては、もうそれこそ全国レベルでどのぐらいあるかということは、総量は把握できると思うのですよね。

今回、この4ページ目の帯グラフは、その地域数の割合とか人口の割合というものは、実は悪いところに対する割合なので、少なくともこの※1の定義にあたる地域が全体でどのぐらいあるのかというところがわかりません。もちろんこの分析をするに当たっては2ページ目のところの条件の地域は除いているので、該当しない地域も相当ありますが、そこにGISを担当された稲垣さんがいるので申し上げますけれども、要するに、対象となる小地域は全体で幾つあって、そのうち問題になったものが幾つかということにはわかるはずですよ。

【専門調査官（稲垣）】 はい。

【中出委員長】 ここでは全国から首都圏、3大都市圏、地方圏とを上げていただいていますけれども、それは問題の割合はこうなのかもしれないけれども、全体の小地域としては問題の市街地は実は地方圏のほうが多いとかということがわかるような気もするので、そこらあたりがもう少し出てくるといいかと思うので、全体数がわかれば人口も分かると思うので、問題市街地が全体の中でどのぐらいの割合ありそうなのかということは、今後、特に首都圏近郊などではこういう地域がものすごい勢いで増えていくから早めに対処しなければいけないというようなことを訴えるためには、総量がどのぐらいかということも示しておかなければいけないと思いますし、地方圏に対しては3大都市圏より、これを見るとましなようにも見えるけれどもそんなことはないということは、このグラフだけ見ると実はミスリードするようなことにもなりかねないと思うので。

これからでは理解できない部分もあるので、もちろん去年までやっていた中山間地の問題というのも当然地方圏固有の問題ですけれども、3大都市圏で問題になるのは今、議論している宅地を中心としたところの問題で、それがかなりの量があるのだということ、資料を示しておいていただくとありがたいのですが、もしも今すぐ小地域数の中

に3大都市圏の小地域が幾つあるということがわかれば、それだけでもずいぶん情報と違うと思うのですけれども。

【専門調査官（稲垣）】 この分析自体は国勢調査の小地域で分析をしまして、その中でも2015年、一番新しい小地域をベースでやっています。基本的には全てのデータに関してはそこからのベースで、面積比で分析を行っているということでやっております。全体小地域数として、ほとんど湖であるとか海の中という小地域、あまり有効的な数字が入ってないところは落としてしまって、分析の中で全体の小地域数としては21万9,059あります。

そういった中から、駅から1キロ以内を除いたような場合で大体11万7,312という形になります。そこからさらに過疎地域の平均人口以下というものを除きますと、9万690という小地域数になりまして、そこから今回の新しく分析入れました「都市地域外での農業地域また森林地域である地域を除く」という分析を行いますと、大体7万159小地域という形になります。

そうした中で、全体の小地域の割合として示させていただいたのですが、小地域の数ということになりますと、全国で既存市街地の部分で約1,200ほどの小地域が該当しまして、拡大市街地でもおよそ1,200程度ということになっております。小規模開発市街地の場合には大体4,100ぐらいという形になります。

【中出委員長】 小地域の数是全国で7万ある小地域のうち今6,400が問題市街地の候補として上がったということですよ。

【専門調査官（稲垣）】 そうですね。大体6,500ぐらいですかね。

【中出委員長】 問題は、3大都市圏のものがどのぐらい小地域数の中にあつてという、そのあたりまた追加で資料を出してもらおうと、もう少し僕はあるかと思ったけれども意外に少ないのか、それとも意外に多いのか、そこがわからないのだけれども。

【専門調査官（稲垣）】 3大都市圏ですと、既存市街地で300、拡大市街地で450、小規模開発市街地で約1,050ぐらいです。

【中出委員長】 合計で1,800ぐらいですか。

【専門調査官（稲垣）】 そのぐらいの形になります。

【中出委員長】 1,800の小地域は駅から1キロメートル離れているところで、かなり危ないところが既にもうあるということですよ。

【専門調査官（稲垣）】 そうですね。過疎の人口密度以下のところは除いているという

前提です。

【中出委員長】 3大都市圏の総数は幾つですか。3大都市圏の小地域数の総数がわかるといいですね。全国は7万あってそのうちの6,500ということは1割弱。だからその辺のところ、全体に対してどのぐらいの割合あるのかというところが論理的に詰めていこうと思うと必要になってくると思うので、後でわかるようにしてください。

【専門調査官（稲垣）】 わかりました。

【中出委員長】 その中で、首都圏や3大都市圏だと問題なのは特に、60年から90年にDIDなったところが問題であるということですよ。

【専門調査官（稲垣）】 はい。

【中出委員長】 ありがとうございます。何かご意見ございましたら。どうぞ。

【瀬田委員】 今度は一般にこういうことを研究している人間の立場で、関東と関西で結構違うのは、関東は結構埋まっていてだんだん抜けていって空き家が増えているようなケースが結構多いですかね。もっと、より遠くに行くほど空き地もかなり増えているかもしれませんが、関西の場合ですと、もともと売れなくてそのまま空き地で残っているものが多いというケースで、問題の出方としては結構違っているのかと思っています。ただ、ここは個別過ぎる問題なので、この委員会の中でどこまで個別の団地の問題を扱うかということは、あまり細分化してもしょうがないかと考えています。ただ、問題の質がやや違うので、今度意見交換会に行かれたときにその辺は少し意識して調査をしていただければと思います。以上です。

【課長補佐】 一点だけよろしいですか。今回、この事例をご紹介させていただいて、先生方にぜひご意見をいただきたいと思っていることは、室長からも冒頭ご説明あったとおり、目的のところ、次の議題にある管理構想、去年まで中山間地の中条を中心に、森林、農地を中心に悪影響を与えているような管理されない土地を、地域で話し合いながら土地利用所有者だけではなくて地域住民全体で、みんなで管理していきながら悪影響を抑制していくというようなことを、去年まで議論させていただいたのですけれども、今回宅地のところでもA地区の事例を踏まえると、もう既に土地所有者がかなり遠くにいて管理がされていない状況を、地域の自治会が中心となって土地所有者と合意を取りながら、所有者になり代わって利用したりだとか管理をしながら、地域の中での悪影響を抑えつつしっかり管理をして、また利用しているというような取り組みがされているという知見が得られました。

そういった意味で、農地と森林中心とした中山間地域と都市郊外部の都市地域だと、かな

り状況が違うのではないかと事務局として考えていたところですが、意外に地域内で、去年まで議論してきた、話し合いをしながら土地をどうやって管理していこうかということをやっていく方向性としては、森林、農地と宅地を中心としたところというものはそれほど変わらず、地域内で話をしてそういった管理構想みたいなことをやっていけるのではないかと考えていまして、次回以降の委員会の中で去年検討したような検討プロセスの宅地のバージョンみたいなものを検討していこうと思っているのですけれども、そういった中で現地調査を今後、追加でしていく事だったり、管理構想のプロセスを宅地版で考えていくに当たって、少し留意する点だとか現地調査で聞いておく点などがあれば、ぜひ先生方にご意見いただきたいと思っております。

【中出委員長】 いかがでしょうか。お願いします。

【広田委員】 A地区というのは自治会がすごくしっかりしているのだと、ある意味感心したのですけれども、ここは入居した人たちがそのままずっと残って住み続けているのである程度まとまったコミュニティーになっているのだらうと思うのですけれども、こういう団地だけではないのだらうという気がするのですよね。私は都市郊外の団地のコミュニティーのことを、あまりよく実態をわかっていないのですが、何が言いたいかというところ、この地区のように住民同士が話し合っ、現状を共有して、対策を考えている。この場合はさらに対策を打っていますよね。

それから、こういうパターンを一般化してしまっ、大丈夫なのかというところですよね。大丈夫ではない、そこまでまとまりのないところも必ずあるはずですから、これは最後の政策的なところに関わってくると思うのですけれども、結局、第三者的なまとめ役、ファシリテーターみたいなものを入れてやらないとなかなか管理構想がつかれないであろうという、そういう地域も少なくないのではないかと。ただ、私自身がそういう実態があまりわかってないので、こういう都市近郊の団地の実態をよくわかってないので何とも言えないのですけれども、そこら辺の実態はどうなのだろうかと、質問と意見と併せているようなものです。

【中出委員長】 ありがとうございます。一つには住民の中心層が後期高齢者、それも80歳以上の方がほんとうに中心になってくると、自治会活動もままならなくなってくる。やる気はあっても動けないということが生じてくるので、そういう地域がすごく増えてきているのも事実だと思うので、そこらあたりの総量把握は必要になってきて、それでも旧公団であったり非常に大きなデベロッパーが管理を今でもやってくれているようなところは

家さんなり取りまとめ役の代行者がいるかもしれないのですけれども、そうではないような地域のほうが全体としては多いとすると、今後20年間ぐらいの間に問題になってくる市街地が、特に大都市圏郊外では多くて、地方では数は少ないけれどもより深刻だということとでいくと、広田先生が言われたように、今は自治会としてかろうじて成立しているけれども、それはどうなるのだろうというところが結構あるのではないかと思います。

今私のいる町内会、といっても宿舎ですけれども、80世帯いるはずの宿舎に50世帯しか今もう入っていないのですけれども、その広報を配る担当で、80は大体一つの町内会のわりと大きな班の塊で、それを8つに分けて各階段当番に渡すのですけれども、それを見ているだけでもそういうものが機能するのは、今は大学の宿舎だからやれるけれども、そうではなくなってくるとより小さな組織なり町内会、あるいは町内会の班とかになってくると、それをやりたくてもできなくなってくるのではないかと。

毎年、町内会の班の班長さんが回ってくるみたいなことになりかねないとなるとそれはやりきれなくて、それはまさに中山間地で、集落数が5世帯以下になると毎年3役が回ってくるからもう無理ということと同じような状況が、いずれ起きてきそうだと思うところもあります。

ヒアリングまでは無理でも幾つか、いつできて自治会は今ちゃんと活動しているのかということぐらいは、どんな活動ができているのかということとを幾つかアンケートをかけていただいて、問題があると答えていただいている自治体に対して問い合わせをすることも構わないので、もう少し、今広田先生が言われたような形で、A地区が何とかなっているからほかも何とかなるということではないということ、何とかなるところはこうしたほうがいけれども何とかならないところはどうするのという、このところを詰めて今年の最終にしたほうがいいと思います。

それは1ページ目の問3ですよね。問3のところ、取る必要があると書いてあることと、取れるか取れないかということとか、幾つかあったと思うので、その辺のところを詰めていただければと思いました。

【広田委員】　　ちなみにこのアンケートでは住民の自治組織についての問いは特にやっていないのですね。

【国土管理企画室長】　　やっておりません。

【広田委員】　　わかりました。ちなみに11ページの最後の検討ステップ自身は、中山間地域の例と同様の手順でできるのではないかと私も思います。ですから、政策の問題かと思

ったのはこの管理構想図というものを書こうと思うと、それなりの住民に集まってもらって意見交換してとなると、そこが全ての地域でできるのかという、その問題かという気がします。

【中出委員長】 ありがとうございます。ほかいかがでしょうか。お願いします。

【飯島委員】 飯島でございます。ありきたりなことで恐縮ですが、確かに立ち上げの際にももとのコミュニティー意識なり結束力なりの違いによって難易度の違いもあるかと思いますが、こういった宅地の方ですともともとのお勤めの経験からノウハウなどを持っておられる方がいると、技術的なところで力になるということもあるかと思いますが、管理構想を立てた後に実働を要するという場合に、例えば草刈りなどですと、地域の人たちでやれることになるのかとも思います。あと、住民組織で運転資金をみずから賄うということまで考えますと、例えば福祉と組み合わせることでの運転資金の確保といったような形でも、違いが出てくるのかとは考えております。以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。そうですね。管理構想をつくった後、何を管理しなければいけないのかという部分が違うかもしれないということ。単純に今、宅地を中心とした地域というのは、中山間地だと最低限の管理というのは、自然地に戻っても構わない土地と言っておりますが、今回、最低限の管理を行って、ほんとうに自然地に戻ってしまってもいいのかどうかというあたりも出てくると思うのです。ただ、私は、ここは国土政策局で議論するところですので、既成市街地の立地適正化計画で土地を合わせたりという都市局が中心となる施策は、そのようなことがあり得るとだけは書いておくにしても、そちらに任せたいほうがいいと思うのです。まさに郊外のニュータウンの中にはわりと近くに農地や畑地、森林も持っていたりするようなところだと思うので、そのようなところを国土政策としてやっていくのには、かなり必要な部分があるのではないかと思うのです。先ほど瀬田さんが言われた、関東だと一度は埋まるけれど、関西だと埋まらないというのは、そのあたりもなぜなのでしょう。

【瀬田委員】 原因はよくわかりませんが、私が関西からこっちに戻ってきた2012年ぐらいで、関西でそこを研究していたので、関東でこのような地域があるだろうと持って、例えば、常磐線沿いだったら土浦のあたり、東北線沿いだと宇都宮ぐらいまでは、地図を見るとすぐに団地とわかるので回ったのですけれども、空き地がないか、あるいはあっても結構活用がされているところが多かったのがかなり印象的だったのです。1つは、バブルが崩壊するともう建てなくなってみんなそこに住まなくなるという状況ですが、そのバブルに

至るまでのタイミングで関東はかなり奥まで開発されて、関西の場合は開発されてこれからそこに住もうと思った途端にバブルが崩壊して、結局、住まなかった。その後、関西は不況も非常にひどかったので、結局、その後もずっと売れなかった。関東は、その後ずっと関東も不況だったわけですけれども、最近にしたがって景気もよくなって、どんどん開発はされているということかと個人的には思っています。

【中出委員長】 バブルの崩壊が大都市圏と地方圏では数年違いがあるけれども、大体1995年以降ぐらいだとすると、1995年だとまだ25年しか経っていないので、本来、住宅地開発をして空き地が出だすというのは、もう少し古い40年とか、50年とか経っているようなところではないかと思っています。バブルの影響をどう考えるかというのがありますが、宅地供給が急増した時期は団塊の世代とその前の昭和一桁世代がすごい勢いで一斉に住宅を取得した時期だと思うので、そこを整理したいところですね。

【瀬田委員】 そうですね。僕が研究していたのは、団塊の世代で人口が増加したところよりかはかなり縁辺部だと思うのです。多分、今回意見交換会に行かれる予定のところも団塊の世代よりは少し後の世代じゃないかと思うのですけれども、バブルがかなりの原因というのは言い過ぎかもしれませんが、高度成長期というよりは多分後ではないかと思えます。逆に言うと、そのときできた団地というのは実際どうなっているのかというの、当然、課題としてはあるわけですけれども、そこは僕もあまりまだ研究していないところです。

【中出委員長】 あとは公団、公社系が供給しているところと、民間の大きなデベロッパーで、今でも管理組合をちゃんと持っていそうなところがやっているのか、つくったらそのままになってしまっているところかというのでも大分状況が違うと思います。

【瀬田委員】 そうですね。全然違いますね。

【中出委員長】 先ほど広田先生が言われたように、住宅地の物的指数もそうですが、コミュニティのことを少し気にしながら考えて、そのような状況のところも踏まえて、これが展開できるのか。11ページ目のようなフローをそのまま使えるのかどうかというところも少し視野に入れていただきたいということで、あとは特にこの11ページ目のフローで、中山間地で使った、このステップ図そのものを全く違うバージョンでつくる必要はないだろうというところではよろしいかと思うので、若干、宅地版として考えなければならないところ、それはほかの何人かの委員からももう既にご指摘いただいているところですが、そのような形でよろしいでしょうか。

それでは、また最後に気がついた点があったらお伺いすることといたしまして、議事の3

番目に入らせていただきたいと思います。議事の3番目は、「管理構想の枠組みについて」です。これについて、事務局から資料3に基づいて説明をお願いします。

【国土管理企画室長】 はい。それでは、資料3を使いまして、まずはご説明させていただきたいと思います。「管理構想の枠組みについて」ということですが、まず、前回の委員会でいただいたご意見等で、具体的に管理構想を地図に落とすためのプロセスをしっかりと詰める必要があるのではないかとといったご意見や、あとは地域管理構想図と市町村管理構想図の概念の関連性についてもっと整理する必要があるのではないかと、その名称を地域としていいのかどうかといったご意見があったかと思います。そういったご意見があった中で、中出委員長から地域管理構想図と市町村管理構想図の関係について、福島県三春町の国土利用計画の策定における例のご紹介があったかと思います。ですので、議論をしていただくに当たりまして、福島県の三春町の国土利用計画の策定経緯についてご紹介させていただきたいと思います。

ページをお進みいただきまして、まずは1ページ目でございます。福島県三春町の計画の例で、地域の計画を市町村の国土利用計画に位置づけたものでございますが、こちらのまちはもともと旧町村に分かれていて、右側の地図で、赤で7地区に分かれております。この三春町の市町村の国土利用計画をつくるにあたっては、それぞれの地区ごとに土地利用計画をつくってもらって、それを積み上げという形で町の国土利用計画をつくったというプロセスがございました。

次のページでございますが、このそれぞれの地区ごとに土地利用計画をつくるにあたっては、まず、どういった組織が主体になったかということですが、この三春町ではまちの長期振興を図るために、三春町に「まちづくり協議会」というものが今から40年あまり前に設置されています。それから、5年後に、今申し上げた7つの地区ごとに「まちづくり協会」というものもつくられました。このまちづくり協会ですが、その構成員はどうなっているかというと、次のページでひとつの例を紹介させていただいております。規約の中で第2、第4条というところをごらんいただけるように、各副区長や、隣組の長、まちの農業委員会の委員、民生・児童委員、商工会の役員、あるいは消防団、保育所、PTAの役員といった方々が代議員になっているという協会でございます。この協会がそれぞれの地区で中心となって、それぞれの地区の土地利用計画をつくっていったわけです。次のページでございますが、そのプロセスですが、まずは住民説明会。これはまち、行政が、それぞれ現地に出向いて行って、事業の概要やスケジュール、これからアンケートをします

といった説明をして、それから、全世帯向けに地区の土地利用に関する考え方を把握するためにアンケートを実施して、それを基に地区としての基本的な考え方を地区ごとに会議をやって議論する。さらには、ワークショップを設けて、土地の利用に関する図面などを作成していくというので、右側にそれぞれの説明会とワークショップの開催回数を書いておりますけれども、そういったことを繰り返して行って、各地区の土地利用計画をつくるというプロセスでございます。

次のページにもなりますけれども、地区ごとに土地利用計画をつくったら、それをまちに評価してもらう。さらには、県や関係機関とも必要な調整をして、最後には三春町の国土利用計画として取りまとめていくという形でございました。

その中身ですけれども、次のページです。左肩に「6」とありますけれども、三春町の国土利用計画です。ごらんいただけますように、基本方針などがあって、具体的にどのような誘導・措置を取っていくのだということにも触れた上で、さらには第7というところにもございますが、計画図です。計画図をそれぞれゾーンごとに管理を行うものとするということに紹介があって、次のページでございますが、それぞれの地区ごとにまたそれぞれの地区ごとの基本方針や、あるいは現況はこうなっているという表をそれぞれの地区ごとにつくって、それを積み上げる形でまちの国土利用計画にしていくといったものになっております。

その次のページでございますが、地図に落とし込んだ具体的な計画図です。農業ゾーンだとか、森林保全ゾーンだとか、既存住宅ゾーンだとかというのが色分けされておりますけれども、こういったものをつくっている。こういったプロセスを経て、三春町の国土利用計画がつくられているところでございます。

次のページ、左肩「9」でございますが、関連としてもう一つ、我々で実施した、山形県内の市町村を対象に、この10月に実施させていただいたのですが、アンケートをご紹介します。管理構想について山形県内の市町村にアンケートを実施したのですが、その中で今後放置されていくことが予想される土地について、地域と市町村が連携した取組が必要だということについては、87%が「必要ある」という回答でございました。ただ、一方で、それぞれの地域と連携していく必要性はあるのだけれども、その地域管理構想図を具体的に取り組んでいくというところにあたっては、地区から参加・協力してもらえるかどうかという点に関しては、18%の市町村が「可能性は高い」という結果がございました。さらにその管理構想に関して、市町村が主体となった取組の可能性については「可能」が13%。それから、「国・都道府県の支援があれば可能」というのが13%。7割近くが

「わからない」といった結果になりました。

次のページでございますが、今、ご紹介しました管理構想についての市町村のアンケート結果で、また、2019とりまとめで、そちらにございますように、「市町村の下位計画として、地域管理構想図を位置づけ、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えられる。」といったこともご提言をいただいています。こういったご提言と、先ほどの三春町の例なども参考に、今後、国土利用計画の体系において、管理構想を導入していくのだというところにあたっては、まずは国において各事例なども踏まえつつ、ガイドライン、指針などの策定をして、それで現場あるいは市町村の取組を促進していったらいい。まずはそういったところを取り組んでいく必要があるのではないかと考えております。

加えて、計画の中身でございます。これまで地域管理構想図についていろいろご議論いただいていたのですけれども、先ほど三春町の例でも紹介させていただきましたが、本文と図を併せてつくる形が良いのではないかと考えているところでございます。

その地域管理構想の内容は次のページでございます。具体的には内容例といたしまして、対象となる土地に関する現状把握や将来予測です。これは鳥獣被害とか、土砂流出リスク、将来的な活用可能性の喪失といった悪影響の現状及び将来の予測。それから、それに対する土地の管理の方針。それから、方針を踏まえて、具体的にどうしていくのだという手法であるとか、役割分担をつかった行動計画。それから、具体的な地図に落とし込む地域管理構想図といったものが中身となってくるのかと考えます。

次のページです。前回の委員会でもご意見、ご指摘いただきましたけれども、地域をどのような概念にするのだというところですが、結論としては、一義的に決めるのはなかなか難しいかというところでした、そちらに前回のとりまとめを抜粋させていただいております。「想定する地域の単位」ということで、「放置された土地の現状は地区単位で異なっており、同一の事象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地区ごとに千差万別であることが分かった。」というところで、旧中条村のケーススタディなどでは、合併以前の旧村を単位として取り組ませていただいたところですが、一義的にはそういったところが1つの代表例になるかとは思いますが、個別具体的に違うところがあるので、そのあたりを踏まえて個別具体的にに対応していく必要があるかと考えております。

次のページでございますが、では、策定のプロセスをどのようにしていくのだという点で

ございます。まず、策定をしていくにあたっては、だれが中心となるのだという主体の問題があるかと思えます。こちら、主体の問題は地域の設定とも密接不可分だとは思いますが、けれども、先ほどの三春町の例だと、地域のまちづくり協会運営組織などがあつたわけですが、あるいは先ほどの議題2のところでも出てきましたような自治会といったところが例として考えられます。ただ一方で、こういった主体が存在しないままに検討が何となく開始されるという場合もあり得るでしょうし、さらに言うと、地域で自発的に形成されるということが、そうは言ってもなかなか多くはないのではないかと考えられるところで、そういった場づくりのきっかけとか、主体となる人たちの創出・育成が市町村に、あるいは都道府県の支援などが求められるのではないかとこのところでございます。主体がまずあつて、その後、検討をどうしていくのかというところですが、先ほど申し上げたような、まずは現状把握です。将来予測があるかと思えますけれども、それを踏まえて、方針はどうしていくのかというところで、これまでご議論いただいている従来どおりの方法で管理するのが、青の土地です。あるいは、新たな方法で管理するのか、必要最小限の管理とするのかというところから、それを図に落とし込むというところ。さらには、基本的には悪影響をどうしていくのかというところが大きな問題だとは思いますが、それだけではなくて、その土地の有効利用という点も、このような明るい展望があるのだという点も含めて方針を落としていけるといいかとも考えておまして、そのための地域活性化とか、人材育成なども基本方針の中で定めるということもあり得るのではないかと考えております。その基本方針を踏まえて、具体的な計画をどうするのだというところで、次のページでございますが、その管理主体、役割分担とかでありますけれども、大きなポイントとして、それぞれの活動の優先度あるいは着手時期というのが大事かと考えております。問題があつて、それに対するいろいろな対応策がある中で、人と予算あるいは時間なども限られているので、その中でどれを緊急的に優先していくのか。一方で、中長期的にはこのようなことをやっていくのだという、優先順位、着手時期の整理が大事かと思えますし、さらには具体的な計画、行動にあたっては、補助金だとか、あるいはノウハウの提供という部分も含めての行政の支援をどう得ていくのだという部分。あるいは、地域内外の企業や教育機関・福祉施設とどのように連携してくのか。こういったものも計画の中に盛り込んでいくのが大事かと思われまます。それを、表にまとめるということです。このようなことをやっていきます、どこでやるのです、いつからやるのですということを表として整理するのが有効なのではないかと考えているところでございます。

さらには、住民がつくった上で市町村から助言をもらうということで、前回の委員会でもご議論がありましたけれども、その地域の外の話がなかなかその地域に住んでいる人たちにはわからないので、そのあたりの整合性などを指摘するのが市町村の役割の大きな1つかと考えるところがございます。こういったプロセスを経てつくるのかと考えておりますが、一方で、この図に挙げた市町村計画もそうですけれども、あまりに厳格、理想的なものを追求しても、逆になかなか動きづらくなるというか、動かなくなる部分もあるかと思えます。ある程度のものをつくって、それを柔軟に見直していくという視点も重要ではないかと考えております。

今のところ事務局で考えているプロセスはこういったところですが、このあたりについてご意見等いただければありがたいと考えております。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。

それでは、この「管理構想の枠組みについて」の部分で、ご意見をどなたからでも結構ですのでいただければと思いますが、いかがでしょうか。お願いします。

【土屋委員】 済みません、別の会議に出ていたもので遅くなりました。今回、三春町を事例として、そこで1つの管理構想をつくっていかうということですが、今、ご説明にあったように、担い手とか、主体というのをどうつくっていくかということが非常に重要だと思うのです。この三春町については、以前も出していただいて、非常にすごいというので強く印象に残っているところですが、ここの場合は結局、主体はどこですかね。大分前からずっとやっているわけですが、市町村なのか、それとも、それぞれの協会をつくっている地区が、今でも担い手もしくは主体になっているのでしょうか。その辺のところは非常に重要だと思うのです。

【中出委員長】 お願いできますか。

【国土管理企画室長】 ご質問の点でございますが、それはまさにこの地区ごとの協会が今でも中心となって活動していて、この三春町の計画の策定にあたっては、各地区の協会が主体となっていていろいろ議論をしてということになっております。

【土屋委員】 もう一個いいですか。

【中出委員長】 はい。お願いします。

【土屋委員】 ありがとうございます。おそらくそのような答えが出てくるだろうと思ったのですが、ただ、ご承知のとおり、さまざまな市町村主体の地域、地区を見ると、どんどん高齢化や人口減少が進んでいて、例えば、このまちづくり協会の多いところではワークシ

ヨップを45回もやって、説明会21回と、これはもちろん市町村が関わっているのでしょうけれども、これだけのことをやるというのは、よほど中心になる人が元気な人、もしくは非常に信頼の高い人がいなくてはいけなくて、普通の場合、区長さんというのはみんな持ち回りの中、なかなかこのような形の信頼がないと、統率力なり求心力というのはないような気がするのです。そここのところがもしおわかりならば。

【国土管理企画室長】　こちら、資料で説明会とワークショップの開催回数を載せさせていただきます。これは延べ人数でございます、その左側のプロセスの流れの中で、住民説明会は行政区ごとにと、連絡調整会議は地区全体と書かせていただいております。これは、行政区ごとという、7つの地区よりもさらに細分化された区域でございます、それぞれで説明会だったりということでございますので、そのあたりが積み重なった回数ということで、必ずしも1つの協会がこれだけやったというところではないです。

【中出委員長】　これは資料の1ページ目に書いてあるところで見ると、計画策定の日から平成37年度までと書いてあるのが、第2次の国土利用計画とすると、10年計画だから、平成27年に計画を開始する。その2年間ぐらいの間にこれだけの回数をやったという理解でいいのだと思うのですけれども、もちろん、第1次の計画も同じようにつくられているということですよ。国土利用計画をつくるにあたって、私から三春を例にと申し上げたのは、三春はこの委員会で2年目にあげた、人と主体と仕組みと、それぞれ全部揃っている状況で、ちゃんとやれるところをつくとするとどのようになるかと。どれかがいずれ欠落している場合は、どのようにすればいいかということも含めて、言ってみれば一番いい状況をつくとするとどうなるだろうと。なおかつ、少なくとも国土利用計画をつくっている、今ここで言っている地域別の管理構想は、国土利用計画の各地域のものどう違いを出して何を付け加えればいいのかということも議論しやすいのではないかと、とりあえず三春町でやってみたらどうでしょうかということで見ているところです。ほかいかがでしょうか。

では、お願いします。

【山野目委員】　委員長がとりあえず三春町を、とおっしゃってくださったことを受けて申し上げようと考えます。紹介が1つと、意見が1つございます。

紹介から申し上げますと、本日、参考資料の3で委員の皆様方にもご案内しておりますとおり、土地基本法の改正に向けての作業が大詰め段階になってきております。来年のはじめに召集されるはずの通常国会に提出することを目指して作業していますから、現在、まさ

に大詰めの段階であります。土地基本法が平成のはじめに制定されてから、令和の今日に至るまで、本質的な改正を経ないまま、ずっと歩んでまいりました。どう見ても社会経済の情勢に合わないという内容になっているところから、相当規模の手直しをする改正が行われることとなりますが、改正の方向自体はもっともなことであって、その方向づけは土地政策分科会の特別部会と企画部会の調査審議を積み上げた成果を踏まえてされているものですが、それでもここに来て本当にその土地基本法の法文になるという段階になると、いろいろ考えこまなければいけないことがあります。フランスの思想家のモンテスキューが立法をするに際して、「法文に手を触れるときには震える手でそれを扱いなさい」と言った名句があります。法文をよく考えないで下手にいじると、後世の人に思わぬ影響を与える、束縛を与えるものになってしまいます。今までの土地基本法には、政府と事業者の責務しか書かれていなかったのに対して、今度、土地所有者の責務を書き込もうとしています。それを土地の基本理念に入れることによって、そこから演繹されてくる1つの事項として、まさにこの委員会で議論していただいている管理構想の話が、それ自体は登場しないかもしれせんけれども、従来の利用の計画という概念と並んで、管理の構想というものを読み取ることができるようなものにする方向での改正が進められています。

しかし、実は、これは丁寧に運用しないと怖いことでもあります。所有者は責務を負えということを書き込んで、それに従って計画や構想がつけられるということになっていったときに、この国に暮らすさまざまな人の思いとか、思想とか、考え方があるということを横目に見ながら、とにかく責務などという運営がされていったときには、怖い社会になるものではないかということが恐れられるものであります。もちろん、責務を書き込み、利用と管理を強調し、計画と構想を考えること自体は間違っていないかもしれませんが、不適切な運用にならないようにするためには、常にそのようなことについて慎重であろうということの自覚について注意を喚起していかなければなりません。

先日、土地政策分科会の特別部会の懇談会が開催されましたが、その席でもさまざまな世論の立場を代表する委員の方々から、方向の基本的なあり方についての支持のご意見があったと同時に、このような側面に十分に気をつけてくださいというご注意をいただいたところでもあります。土地基本法の改正の作業がこのような仕方で進められているということをご紹介させていただきます。

意見を申し上げますけれども、ただいま委員長が三春町の例を1つ、とりあえずとおっしゃっていただいたし、事務局のご案内も、冒頭に例として紹介するとおっしゃっていただき

ました。私からの要望、意見として、その限度にとどめていただきたい。この資料でのまちづくり協会を中心とする、この事例の紹介は、その限度にとどめていただくことがよろしいのではないかと感じます。ある地区の住民によって組織され、代議員をおいて活動するというものですが、住民の全員が参加することになっているかどうかとか、一度この協会が設立されると、継続して、すなわち、国土利用計画法の基本計画や、地方自治法の基本構想が策定された後も継続して活動していく団体であるかどうか、そのような時間、空間の両面で、この協会なるものがどのような制度的性格を持ったものであるかということがはっきりいたしません。この委員会の資料として議論の題材にすることはいいですが、まことに結構なものであるという位置づけをして、これによって今後の地域の担い手づくりの主体もそれ以外に考えられない、大変良い見本ですという位置づけになっていくことについては、いささか危惧するところがございます。例えば、この問題となっている地区に、新しく外の遠く地域から何らかの、その人たちの人生の契機があって、引っ越してきた人が「この協会なるものにお付き合いしたくありません」と述べたときには、その方々の扱いというものはどうなるでしょうか。それから、出ていくときの扱いはどのような整理をして、それがされることになるのでしょうか。そういったことについてのきちんとした整理がないまま、とにかく地域に主体をつくりましょうということでは困ります。13ページはそのあたりのところについて、とにかく地域に主体がつくられる必要があるけれども、形成されるとは限らないから、今度は例の紹介にとどまらず、それを推し進めようという方向でいろいろなところへの目配りが、これから備わっていくと予想しますが、さきほど苦言を差し上げたようなことをあまり読み取ることがかなわないまま描かれているところが心配になってくる部分がございます。団体があって、それで管理構想ができていくから結構でしょうという、この13ページの、必ずしもできるとは限らないから支援しましょうという書き方は、恐ろしく憲法的、行政法的な緊張を欠いた施策を今、打ち出そうとしているという心配がどうしても払拭し切ることができません。このあたりは、よくよく注意をして進めなければいけないと感じます。どうしても国土管理専門委員会は、とにかく管理の構想を地域につくっていきましようという方向で議論するから、このような進め、進めという話になりますが、土地政策分科会は、さまざまな動向や種々の思想的立場と向かい合いながら議論していますから、常に緊張にさらされているものでありまして、その緊張の雰囲気をごちらにお伝えしておくことも必要だろうと感ずるものですから、意見として申し上げます。

以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。三春町のまちづくり協会が理想であるということはないし、私が一番大事だと思っているのは、3ページ目のところに「総意を反映するために代議員を置く」と書いてありますが、コミュニティーがボトムアップでつくっていくというのを総意とするならば、上から押しつけるものではないというところで、総意をどう取るのかということについては、いろいろな取り方があってしかるべきで、そのときに今、山野目先生からご指摘いただいたように、短絡的にこの13枚目のスライドにあるように、「自治会のほか～～」と書いてしまうのは危ないのかもしれないですが、自治会組織もいろいろあります。ここで言いたいのは、地域の管理構想というのをボトムアップでつくって行って、それを市町村が取りまとめるという流れは大事じゃないのかということだと思うので、そこらあたりは今、ご指摘いただいたところを少しかみしめて書いていただければと思います。

【広田委員】 今の議論に対して話題提供というか、補足ですが、ここに地域運営組織という言葉が総称として最近よく使われるようになったのですが、これ自身が非常に多様なものがあって、実は今一番日常的に関わりのあるのが、この地域運営組織なるもので、自治会連合的な広域なコミュニティー組織で、地域の代表制について言うと、条例で地域づくり組織条例みたいなものをつくって、行政の共同のパートナーとして位置づけている自治体もあれば、そうでないところのほうがずっと多いのです。その基礎コミュニティーである自治会の上に、自治会でやり切れない広域の地域課題解決に取り組むような組織ということで一般的にあるわけで、ただ、三春の場合は歴史が非常にあって、この土地利用計画までこのような広域のコミュニティー組織でやるところなんてほんとうに少ないわけです。この資料のつくり方が、表題に「まちづくり協会」と出てしまっているから、何かこのような組織が一般的にあって、個々の土地所有者の私権にも影響を及ぼすようなすごい組織かといったイメージがあるかもしれません。けれども、そんなところはほんとうに少ないわけですし、むしろそのような課題解決型のコミュニティー組織を何とか形成しようということで、総務省関係で各自治体が何とかそういう住民組織をつくって育成していこうということで今頑張っているような状況なので、実態としてはそれほど怖い組織ではないかと思うのです。ただ、この資料のつくり方だと、少し懸念されるようなイメージを取られるかと思います。そもそも、このまちづくり協会も、非常に包括的な地域課題解決のための広域コミュニティー組織であって、三春の場合は、土地利用計画をつくるというのはかなりすごい力がある組織だからこれをやっているのだから、土地利用計画とか管理構想のための組織で

は必ずしもないですし、むしろこのような力を持った住民組織があるようなところだと、管理構想も任せられるかと。我々の計画側の立場としては、そのようなイメージでいました。一方で、恐ろしい面があるというご指摘は、計画サイドはどうしてもその辺が甘くなってしまうので、しっかりしなくてはいけないと改めて思いました。

その上で、コメントですけれども、2つあります。以前からたびたび言っていて、この検討の中心となる主体のところ、当事者としては当該地域の何らかの住民の自治組織的なものだと思うのですが、これを支援するような、これまでも中間支援といった言い方を使っていましたけれども、そのような主体を考えないと、なかなか管理構想をつくるのは難しいと思います。その市町村の担当者もある意味素人ですから、自治体とこの地域の組織の間に入って、ある程度の専門性を持ったような中間支援的な主体を想定していかないと、なかなか地域管理構想をつくるのは難しいのではないかと思います。これは前から言っている点です。これが第1点です。

それから、この構想の中身に関わることで、これは行動計画表などというのがありますが、中条村のときもそうだったと思うのですが、結局、どうしようもないという、保留というか、ペンディングのような扱いになる土地がその時点では少なからず出でしまうと思います。というのも、管理するにしても、利用するにしても、その時点では主体が決まらない場合がすごく多いと思うので、そんなに具体的にきれいにすべての地域の中の土地をカバーできないだろうと思うのです。だから、保留というか、ペンディングというか、そういったものも当然あるし、あっていいのだという計画にしないと、なかなかつukれないだろうと思います。

さらにもう一つ、この構想自身をちゃんとモニタリングして、要するにマネジメントする。最初につくるものはあくまでも最初につくった段階の仮の構想という言い方はよくないかもしれませんが、第一次構想であって、どれぐらいで更新していくかというのは検討の余地があると思うのです。つくりっぱなしにしないで絶えずモニタリングして、それこそ主体がある程度明確になったところはより前向きな、何らかの行動計画に盛り込むでしょうし、逆にこれは何とかかなと思っていただけでも、何とかかならないような土地もありますから、保留とかペンディングの土地が増える場合もあるでしょうし、重要なのは、このような構想をつくってマネジメントするということがすごく重要だと思いますので、そういった性格の構想になるといいと思います。

長くなってしまいましたが、以上です。

【中出委員長】 ありがとうございます。多分、国土利用計画の絵というのは、20年後の姿というプランですが、そこに至るプロセスやプログラムも入れてつくらなければいけないというのは、事務局と相談しているときに言っていたところで、いま、広田先生からご指摘いただいたのは、まだ決めかねるというのは、5年ぐらい先には何とか判断しますとか、10年先には少なくともどうするかを決めますという土地があってもいいということだと思うので、そういう意味では5年ごとの見直しのときにもう一度どのような使い方をするのか、踏み絵をする。それでもまだ決められなければ、保留でもあり得ると。ただ、少なくとも緑の土地としての扱いはちゃんとしていかなければいけないということを書いていけばいいと思うので、8ページにある、この御木沢地区の土地利用計画みたいにすごくきれいにつくることはあり得ないので、このような中で青なり、茶色に塗られたところが実際には保留になったり、あるいはいずれ5年後の見直しのときに変わってくるとか、そのようなものも含めて、静的な計画ではなくてダイナミックスを含んだものが管理だと思うので、そこらあたりはぜひ入れ込んでおいてもらえればと思います。ありがとうございます。ほかいかがでしょう。

ではお願いします。

【瀬田委員】 まさに山野目先生がおっしゃったことは、ほんとうに戒めで、私もしっかり考えなければいけないと思っはいるのですけれども、今回この委員会で扱っているテーマは、ほとんどの人が関心を示さない土地をどうするかという点で、そこに対し、国土であり、地域の土地でもあるし、関心を持つべきだということを国がしっかり訴えるというのはすごく大事なことだと思っています。ただ、大事だというだけでは、どうするのという話になるので、例えば、地域管理構想図みたいなものを地域でつくってみたらいいのではないですかと提案することもやっていいのかと個人的には思っています。ただ、それを国土利用計画の体系の中でどう考えるかというのは、自分は最終的にはそのようなものも必要だと思っているのですけれども、例えば、先進事例も何度も三春町の例が出るということは、ほかにはないのかと。ほかにはないとすると、まだ機運が高まっていないかという気がしているのです。なので、段階としてはまず国として放置したらほんとうに大変なことがいろいろなところで起こる。それは大分周知されているかもしれませんが、うまくやっているところは結構うまくやっていますよというところを少しアピールして、そういった事例が地域で増えてきたときに国全体としてどんな体系をつくっていくかというところを議論するというのが、そんな順序立てというか、時間が必要かという気が私はしました。

以上です。

【中出委員長】 ありがとうございます。地域管理構想をぜひつくりたいというところは皆さん同意はするけれども、それをどうやってつくっていくかというところが難しいところですし、事例についても自治体レベルで全部つくっている事例はほぼないと思うのです。2年前の研究会のときに2つの接続した小集落で考えていた、鳥獣害の対策をやっているところとか、新潟の新発田市の例も地域支援員が入りながら何らかのことをやろうとして、あれも空間の管理はしていたので、ある自治体の中のある地区ならばこういうことができるというときに、トップランナーがいなくてもできる仕組みにしたいというのが2年目の結論だったのですけれども、同じようにある地区でできたもの、やろうと思えばできるものをほかの地区でもできるような仕組みにしていくにはどうするかというところに少し昇華させていくと、今まで過去3年以上議論しているので、そこの蓄積を活かして議論できるのではないかと思います。ありがとうございます。ほかいかがでしょう。

飯島委員、よろしければどうぞ。

【飯島委員】 ありがとうございます。私も先ほど山野目先生の教えてくださったご懸念は共有しております。実際にこの専門委員会だけでなく、おそらく政府全体でこのような地域に対していかに公共的な活動を担ってもらおうかという検討は進んでいるかと思います。実際に活動している方々からの要望に基づいて、総務省の研究会で強制加入の制度にするには、どれだけの重い手続保障が必要なのかといった制度設計も示されておまして、地方制度調査会でもおそらくその議論に取り組んでいくのだろうと考えております。どうしても事実上の強制になってしまっているところをいかに制度化することで歯止めをかけるのかといった問題意識に基づくものではありませんが、憲法上の結社の自由をはじめ、慎重に考えていく必要があると考えております。政府でのさまざまな取組、総務省だけではなく、厚生労働省の地域共生社会、地域包括ケアシステムなどを含めて、地域に任せるという動きがある中で、何らかの調整はできないのだろうか、それぞれに地域といっても担い手は限られている中で何を望んでいくのか、その手続なりステップなりについて政府内での調整はあり得ないかと感じております。

以上でございます。

【中出委員長】 ありがとうございます。山野目委員、瀬田委員、飯島委員が土地利用分科会に入っておられるので、事務局でその辺の情報を少しうまくこちら側がすり合わせできるようにしたいと思います。ありがとうございます。

一通りいただいたことになりますので、私も一言だけ。

まず、1つ申し上げたいのは、昔はコミュニティーが管理するのが当たり前の土地、例えば、財産区とか、共有林と言われたようなものがあっただけけれども、今も農村集落で財産区や共有林などはなくはないのですが、実は都市化していくときに非常に悲しいことに区画整理をやると減歩の対象として、共有の土地から減歩していくとあって、共有林のように本来保全すべきところから開発していってしまうということが起きていたりしているのです。本来、地域の共有財産として共有林とか、財産区は法律上ありますから、わりと守られるのかもしれませんが、そのようなものが、本来コミュニティーとしては持っていたはずのものがあって、そのようなものから、だれがいつまでどう管理するのというのも考えてもいいかというのと、これは同じことが実は郊外住宅地でも開発許可のときに附置義務で取らせた公園とかありますよね。あれは少なくとも地方都市だと都市公園法で設置基準になっているのは1人当たりの公園面積なんてすぐに超えてしまうし、目と鼻の先に農地や自然地があるところで、都市公園法の公園面積を確保しなければいけないのかというのも実はおかしい中で、一応開発許可の要項とか、条例をつくった中で一定の規模の開発だと何%出ささいと出して出させていたのです。それで一応公共に移管されるのだけれど、場所が悪いというのもあるのですが、その場所は非常に中途半端な使われ方しかしていなくて、それで実はコミュニティーの持ち物になるはずのところ、管理は今や市ができないならばコミュニティーに落としているようなところは、街区公園などはそういうものがいっぱいあります。公園法に位置づけられている街区公園でもそのようなものがいっぱいあって、それ以外に大規模な団地の開発許可でつくったような公園は当然、都市公園法には位置づけられていないけれども、公園として存在しているものがあつたりすると、そのようなものはみんなコミュニティーの持ち物のはずなので、そのようなところをどうするのかというのは、先ほど2つ目の話題の宅地の問題あるいは去年に扱っていた中山間地もそうですし、普通の農村集落の持っている、集落に必ず1つずつあるであろう鎮守の森と小学校のセットみたいなものをどう考えていくのかということも含めて、地域が少なくとも担い手であるという出発点は間違いないのではないかと思っているところです。

もう一個、開発するみたいなことも含めてというときに、今後、例えば、低未利用地になりそうなところは、今、個別に太陽光パネルなどができていたり、あるいは風況図がよければ勝手に風力発電をつくったりするけれども、そうではなくて、そのようなものを土地のある程度まとまりがあったところに太陽光発電をすれば、効率的な配線や装置の配線が行え

るわけです。そのようなことを考えたときに、要するに低未利用地の再利用、ここでいうと黄色の利用になるのだと思いますが、そのようなところも少しまとめて地域で考えてますということ。あるいは、風力発電も田んぼの中に虫食い状につくられるのは困ると。そうすると、あるかたまりのところきちんとつくってもらわなければ困るというものを書き込むところみたいなものも管理の中で青と黄色と緑で、黄色は黄色でまとめておいたほうがいいだろうとか、緑も緑でまとめておいたほうがいいだろうというのは、昨年、それは整理がされているのだと思うので、そのあたりでコミュニティーが、先ほど室長の説明でもやるべきことについては新しい取組も含めて考えたいということと言われていたので、そのあたりも含めて印象を持ったところです。

私からはそれだけで、最後、全体を通して言い忘れたこと、あるいは今までの議論でもう少しつけ足しておきたいことがございましたら承りたいと思いますがいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

【国土管理企画室長】 最後にお時間いただきましてありがとうございます。山野目先生から非常に貴重なご意見をいただきまして誠にありがとうございます。資料が舌足らずになっている部分が多かったと反省しております。決して我々も地域の人たちに無理やり議論に参加させようとか、そのようなことは全く思っているところはなく、むしろまさにそのような現実があるからこそ、そのような現実を踏まえて何とかこの取組を広げていくにはどうしたらいいのかという問題意識を持っているところでございます。まさに先生がおっしゃったような点を踏まえて、これからしっかり資料作成等やってまいりたいと思います。ありがとうございました。

【中出委員長】 ほかよろしいでしょうか。

それでは、おおむね予定していた4時になりましたので、これをもちまして本日の計画推進部会国土管理専門委員会の15回目の委員会を終了したいと思います。熱心なご議論をいただきまして、ありがとうございました。

では、進行を事務局にお返しいたします。

【課長補佐】 中出先生、ありがとうございました。

それでは、事務局から最後2点、お知らせがございます。本日の会議の議事録については、委員ご確認の上、ホームページにて公表させていただきます。

また、次回の委員会でございますが、翌年の2月10日を予定しております。

事務局からは以上になります。本日は、ほんとうにありがとうございました。

— 了 —