

人口減少下の国土管理の課題と 課題に対応した管理の在り方について

第18回は論点や大方針としての視点を整理。これを受けて、特に検討事項②～④について、市町村や地域が管理構想を検討する際の具体的な方向性となる内容（対応すべき課題や課題が懸念されるエリア、管理すべきエリアの判断をするために必要な情報・データや、施策の調整点等）は第19回で検討予定。

（国土の管理構想 第1章構成案）

1. 国土の管理構想とは

（1）国土の管理構想とは （2）国土の管理構想の計画体系

2. 人口減少下の国土管理の課題と管理の在り方

（1）人口減少下の国土管理の課題

記載事項

○適切な国土管理が持続可能な国土や地域づくりにつながることを踏まえつつ、国土の管理水準の低下による重要な機能の喪失や外部不経済の発生、将来的な活用可能性を喪失することについて、国土管理上の課題として言及。

○国土の管理構想に取り組む必要性を示すにあたり、国土全体のうち課題が存在するエリアがどのようなところかを提示。都道府県や市町村において管理構想に取り組む必要性が高いエリアの判断においても参考とする。

検討事項

①人口減少下の国土管理の課題の整理（P5～9）

土地が保有し、管理水準の低下により失われる可能性がある機能と、発生する外部不経済を、国土利用計画の地域類型で整理。このうち、地目横断的、複合的、他の地域へ影響するものを人口減少下の国土管理の課題として整理。

②国土全体のうち課題が存在するエリアの分析・整理（※第19回を予定）

「国土の管理水準の低下が起りやすいエリア」、「課題が存在するエリア」について、人口等から分析を行い、定性的にどのようなところか、可能であれば定量的・空間的な分布を示す。

(2) 人口減少下の国土管理の在り方

記載事項

- 課題に対応するとともに、人口減少下における持続可能な国土や地域の実現に向け、トップダウン的な発想の人口減少下の国土管理の在り方を提示（個別具体的な管理手法ではなく、都道府県・市町村・地域における管理構想策定に当たっての指針となる内容とする）
- 長期的視野で国土全体としてどのような管理が目指されるべきか、国としての広域的な視点や、管理すべきエリアや対応すべき課題を判断するための視点を提示。個々の地目ではなく機能や空間の観点から整理する
 - ※この内容が都道府県管理構想において都道府県土に対応して書き下され（資料2 p6）、市町村管理構想においても広域的な視点から考慮される（資料2 p12 ステップ⑥-4）。
- 管理の在り方として示した視点をもとに、特に分野横断的なものや行政界を超えた対応が必要なものについて、国・都道府県・市町村・地域の対応すべきレベルを整理（課題の空間レベルに応じた、管理構想において対応を示すべき主体と、管理実施主体を含む国土管理の在り方）。

検討事項

③国としてのトップダウン的な発想の人口

減少下の国土管理の在り方（p10～12）

- ・各種計画で示されている方向性や検討されている方向性も踏まえて国土全体として目指すべき管理の在り方を検討
 - ※管理の種類として「管理水準の低下による悪影響に対する管理」、「国土の機能を積極的に発揮させる利用による管理」、「現状の管理状態や機能を損なわずに維持・保全」があることを踏まえる。
 - ※機能が失われないようにする・発揮させるために必要な視点、管理の撤退・縮小に向けた視点等、各分野間や視点の調整点や統合的な考え方等の視点を整理。
- ・管理すべきエリアと対応すべき課題について判断するための視点の整理。

④国・都道府県・市町村及び地域の各レベルにおいて対応すべき国土管理の在り方

3. 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
4. 国土の管理構想のモニタリング・見直し

国土の管理の在り方を示すに当たって留意すべき点

○これまでの国土管理専門委員会では、国土の管理の在り方を示すに当たって留意すべき点として、以下の点を挙げている（都道府県・市町村・地域における管理構想の検討の際にも、念頭に置く）。

- ・ 国土利用計画で示されている「複合的な施策の推進」と「国土の選択的利用」の考え方を前提として、各分野ごとの個別最適と全体最適の調整の考え方を含んだ国土の管理の在り方を提示する
- ・ 地域主体の国土管理の取組を促進するとともに、「国土の国民的経営」の考え方のもと、都市住民が農山村地域の管理を支えるなど、多様な主体の参加による国土管理を進める
- ・ 短期の経済合理性だけでなく、長期的な合理性を追及する
- ・ 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を考慮する（災害復旧のレベルやインフラの撤退、事前防災の考慮など）
- ・ 全ての土地について従来通りの管理をしていくことは難しいとの認識に立ち、将来像を見据えたうえで、管理方法の転換や管理の縮小・撤退、また、集落の撤退という選択肢も考慮に入れ、土地利用・管理の選択を行う
- ・ 土地の所有者による管理を基本としつつ、難しい場合は所有者以外の地域住民などの管理を促進する
- ・ 個別法やそれに基づく計画、基準等で方向性や考え方が示されているものについては、それに準拠する

管理水準の低下により失われる可能性のある機能と外部不経済

- ・土地が保有し、管理水準の低下により失われる可能性がある機能と、発生する外部不経済を、国土利用計画の地域類型ごとに整理した。このうち、国土管理上の課題として、地目横断的、複合的、他の地域へ影響するものを示した（下線部）。
- ・これまでも社会構造の変化や担い手不足等による影響は見られたが、人口減少下では一層管理が困難になる土地の増加が懸念される。特に中山間地域の農山村では集落機能が低下し、地域住民が管理を行ってきた生活インフラが維持困難になる等、地域の空間全体の維持が困難になるおそれがある。また、都市郊外部においても課題が懸念される。
- ・地域社会の維持・形成機能の低下が生活基盤や生産基盤の機能の低下を招くなど、ある機能の低下が他の機能の低下につながる場合があり、それぞれの機能は相互に影響し合う。

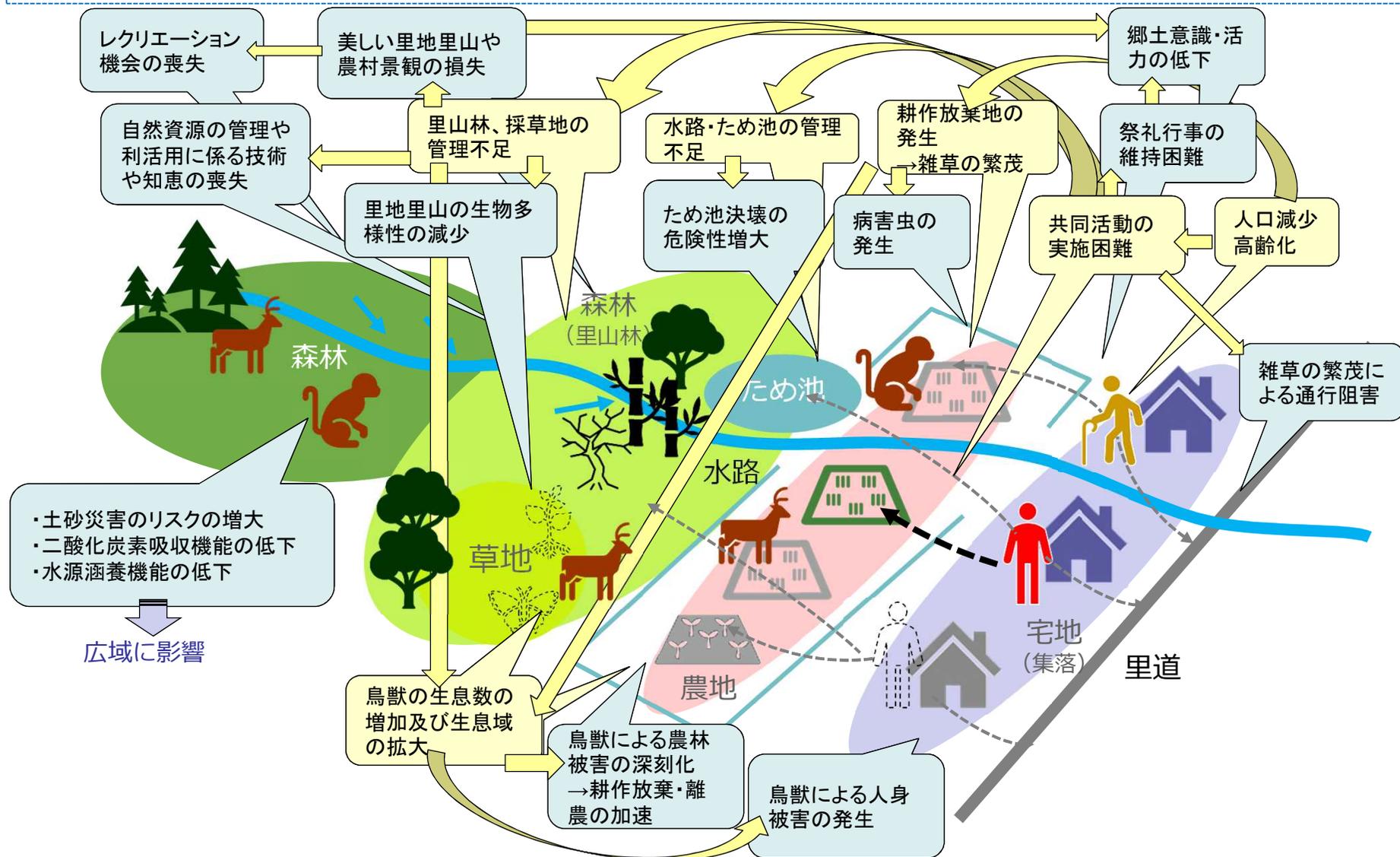
	自然維持地域	農山漁村	都市
課題認識	<ul style="list-style-type: none"> ○人口減少・高齢化・少子化の進展と地域的な人口偏在の加速 ○気候変動、巨大災害の切迫（災害の激甚化等発生形態の変化）、食料・水・エネルギーの制約等 ●所有者不明の土地、空地・空家等低未利用地の増加、インフラ・公共施設の老朽化 	<ul style="list-style-type: none"> ○財政制約 ○農林業の担い手不足 	
地域社会の維持・形成		<ul style="list-style-type: none"> ○都市に先駆けた高齢化・人口減少進展、特に中山間地における小規模集落の増加 【森林・農地】 ●農林業の担い手の減少による耕作放棄地の増加、管理不足の森林の増加 ●共同活動等による農地・農業水利施設、森林等の保全管理の困難化 ●農地として維持が困難な土地の増加の懸念 	<ul style="list-style-type: none"> 【宅地】 ●都市郊外部における管理水準の低下した空地・空家の増加 ●住宅地・住宅団地等での空地・空家等の増加、地価の下落
生活基盤	<p>※地域類型は国土利用計画に基づく区分。自然維持地域は自然が良好な状態で維持されてきた地域であって今後もその維持を図るべき地域、都市はおおむね市街地（人口密集地）とされている。施業が行われている人工林、農業が営まれている市街化調整区域の集落は農山漁村として整理している。</p> <p>凡例： ○前提となる社会状況 ●土地の管理状況 ■悪影響（機能喪失や外部不経済） 下線部は影響が地目横断的、複合的、他の地域へ影響するもの</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■人口減少・高齢化による集落機能の低下（共同活動への参加者が減ることによる集落という共同体の維持への支障） ■見守り機能の低下、災害に対する脆弱性の増大（地域防災力の低下）等 ■雑草の繁茂に起因した見通し悪化等による不法投棄の増加や通行支障等の安全性の低下 ■鳥獣の生息数の増加及び生息域の拡大による人身被害 【宅地】 ■空家等の増加による居住環境の悪化、空家の倒壊による人的被害、不法侵入や放火等の発生のおそれ ■空家への動物の侵入による被害（悪臭・停電・火災の発生、病原菌の感染等） ■地域内の共同活動が成立しなくなるにより、生活インフラの維持ができなくなるおそれ（里道等） 	<ul style="list-style-type: none"> ■人口減少・高齢化、空家の増加による地域コミュニティの希薄化 【宅地】 ■水道供給のトラブルなど生活インフラの支障、公共サービスの維持困難 ■空家等の増加による倒壊の危険等

- ・宅地の管理水準の低下によって発生する悪影響は、安全性や公衆衛生といった生活機能に係るもののほか、景観阻害等比較的限られた機能への影響が多い一方で、農地・森林の管理水準の低下については、それらの有する多面的機能（国土保全、水源涵養、生物多様性保全、景観形成、地域文化の維持・継承等）が低下することによって地域内のみならず広域的に影響が及ぶことが懸念される。

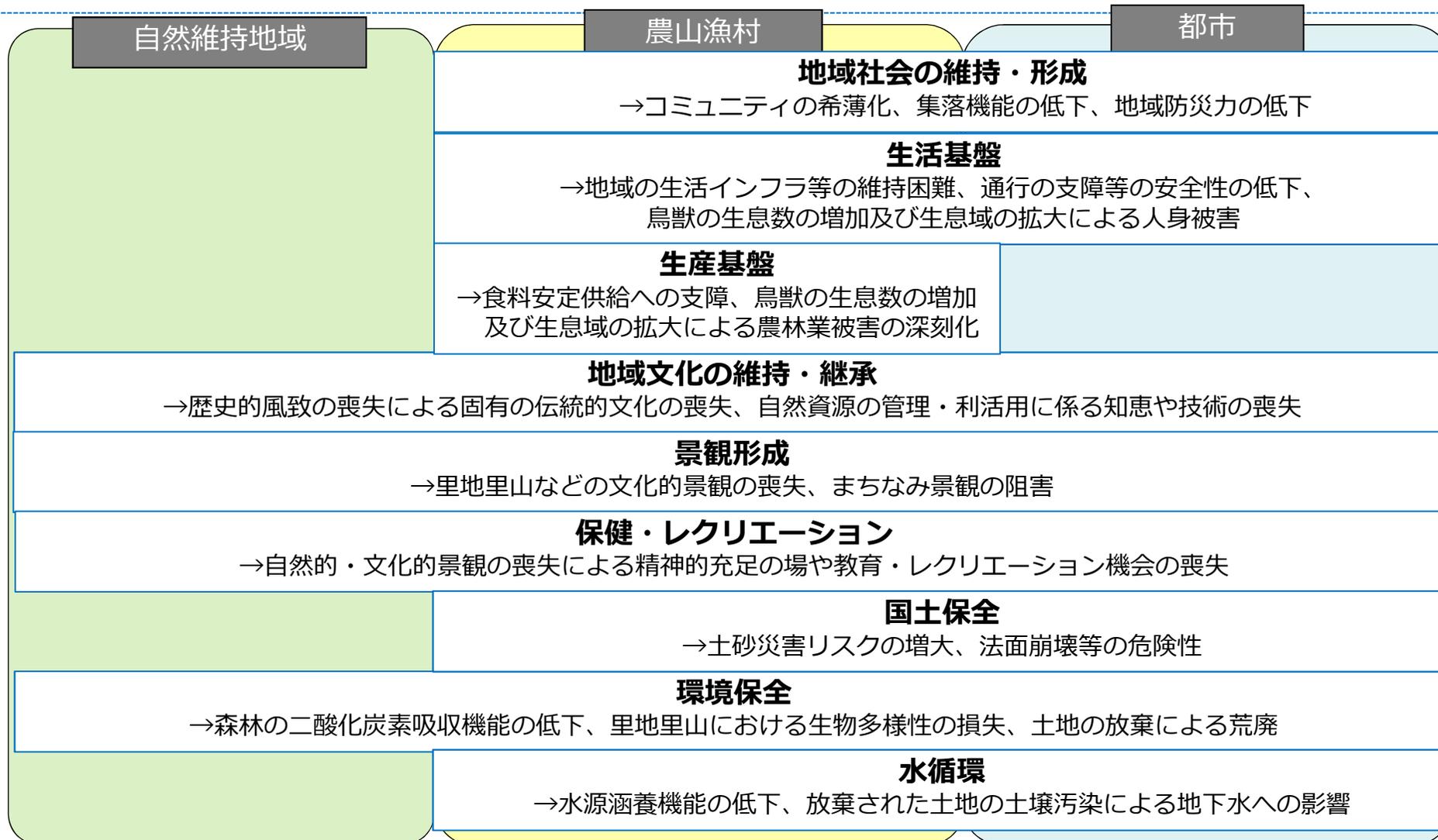
機能	自然維持地域	農山漁村	都市
生産基盤		<p>【森林・農地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 鳥獣の生息数の増加及び生息域の拡大による農林業被害の深刻化・離農の加速化（耕作放棄地への雑草繁茂等鳥獣の隠れ場所の増加による被害拡大など） <p>【農地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 食料の安定供給への支障 ■ 雑草の繁茂による病害虫の発生等による周辺への農業被害 ■ ため池の貯水量減少、農業用水への支障 <p>【森林】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 人工林の手入れが十分に行われないことによる木材等生産機能の低下 	
地域文化の保存・継承	<ul style="list-style-type: none"> ■ 自然資源の管理や利活用に係る知恵や技術の喪失 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 歴史的建造物の喪失や高齢化等による地域の祭礼行事の維持困難等歴史的風致の喪失。それによる固有の伝統的文化の喪失、郷土意識や地域の活力の低下 	
景観形成	<ul style="list-style-type: none"> ■ （農山漁村等周辺地域も含めた一体的な影響）鳥獣の生息数の増加及び生息域の拡大による食害等による自然景観の変化 	<p>【宅地】 ■ 空家等の増加によるまちなみ景観の阻害</p> <p>【森林・農地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 農林水産活動等により維持・管理されてきた里地里山の荒廃による美しい景観の損失（文化的景観の喪失） 	
保健・レクリエーション	<ul style="list-style-type: none"> ■ 利用施設の管理不足等によるレクリエーション機会の喪失 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 二次的自然の放置による自然的・文化的景観の喪失による人々の精神的な充足の場や、教育・レクリエーション機会の喪失 	

機能	自然維持地域	農山漁村	都市
国土保全 (防災・減災)		<p>【森林】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■人工林の手入れが十分に行われないことによる土砂災害リスクの増大（再造林放棄地や過密人工林、管理が行われなくなった里山林等） <p>【農地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■放置水田における土砂崩壊の危険性 ■水田の畦の損耗による降雨時の水流出の増加 ■ため池の堤体からの漏水による陥没等に起因する決壊の危険性の増大 	<p>【宅地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■管理不足の造成法面の崩壊等の危険性
環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ■（農山漁村等周辺地域も含めた一体的な影響）鳥獣の生息数の増加及び生息域の拡大による食害等による植生変化など生物多様性の損失 	<p>【森林】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■二酸化炭素吸収機能の低下 <p>【森林・農地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■自然に対する働きかけが縮小することによる里地里山の生物多様性の損失、里地里山に生息・生育してきた動植物の減少、鳥獣の生息数の増加及び生息域の拡大とそれによる食害等による生態系への影響 <p>【宅地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■産業利用後の土地の放棄による土壌汚染、健全な生態系に戻らないことによる荒廃 	
水循環		<ul style="list-style-type: none"> ■森林、農地等の必要な手入れが十分になされないことによる、水源涵養機能の低下 <p>【宅地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■産業利用後の土地の放棄による土壌汚染から地下水への影響の懸念 	

○個々の農地や宅地等のみならず、共同活動によって維持されてきた水路等の農業水利施設や里道などの生活インフラ、里山林等の管理水準の低下が起こる。また、それらによって起こる雑草の繁茂や鳥獣の生息数の増加及び生息域の拡大等が相互に要因となって、各地目にとどまらない地域の空間全体への機能低下や外部不経済が発生する。



- 土地が保有し、管理水準の低下によって失われる可能性がある機能や、その結果現れる外部不経済のうち、地目横断的、複合的、他の地域へ影響するものを国土管理上の課題として整理。農山漁村、特に中山間地域での課題の深刻化や、また、都市郊外部での課題が懸念される。なお、自然維持地域においては、管理水準の低下による課題は想定されにくいが、農山漁村等の周辺地域と一体となった影響が懸念される。



※気候変動等を踏まえると、国土保全・環境保全・水循環等の観点から、これまで積極的利用による管理が行われていなかった地域（自然維持地域など）であっても、管理が必要になる可能性がある

※管理の前提としての集落維持の視点からの方向性：

- 地域の資源の積極的な活用や地域内外との経済・資源循環の創出。地域外の人材等との交流・連携、交わりの進化、対流。福祉、安心して暮らせる環境の整備。住民のアイデンティティや誇りにもつながる都市の住民に価値を提供する地域の個性の伸長。
- 「地域運営組織」の形成をはじめとした住民の参画による地域づくり。複数集落の広域連携、機能の再編による集落機能の確保。急激な人口減少による生活サービスの維持等が困難になると見込まれる中山間地域等における小さな拠点の形成。市町村間の広域連携による産業振興、交通・情報通信、水道・下水道等の生活サービス、福祉・医療、教育など様々な分野の問題解決。

自然維持地域

農山漁村

都市

生産基盤

- 森林の経営管理の集積・集約化、間伐・再造林等の施業の適切な実施。
- 農地法に基づいた農地の利用の適正化。農地の集積・集約化による維持。
- これまでと同様の使い方では維持が困難な農地は放牧等の粗放的利用により農地を農地のまま維持、それも困難な場合に復旧容易な非農地へ、さらに困難で荒廃化が避けられない場合には森林等への計画的転換

生活基盤

- 隣地統合など、空地等を活かした居住環境の向上や管理の効率化。
- 工場跡地等低未利用地の再利用、空地の暫定的な利用の受け皿・将来の整備事業のタネ地、ゆとり空間としての活用。
- コミュニティ・公共にとっての価値が認められる場合は公的・共用空間として活用。それが難しい場合は長期的には非都市的土地利用への承継を念頭に置き、管理コストを抑制しつつ外部性の発生を防止するコントロールを講じる。
- 非集約エリアにおいては公園、農地、森林、自然環境の再生などの新たな土地利用等を勘案。(居住誘導区域内を含めた都市全体における緑地や農地としての保全・活用)、居住誘導区域外のあるべき将来像の提示。

文化、景観

○文化財の幅広い調査・把握と、文化財やその周辺環境を総体として捉えた継続的・計画的な保存・活用。文化財のまちづくりや地域の活性化への活用。所有者だけでは維持管理しきれなくなるなどして地域で眠っている文化財の価値を再発見、その魅力発信や支援者の形成。外部の専門的な人材との連携円滑化。

文化、景観

- 農地の確保と有効利用。農林水産業の営みに加え、農業者を中心に地域住民も取り組む地域活動、多様な主体が参画した環境保全活動を含む地域の資源管理の実施。

景観、環境保全等

- 都市における自然的環境のグリーンインフラとしての適切な整備・保全。

自然維持地域

農山漁村

都市

国土保全、環境保全、水循環等

- 森林の適切な管理・保全、多様で健全な森林への誘導（自然的・社会的条件が不利な育生単層林の育生複層林への誘導等）

国土保全

- 施設に対する被害の防止、土地利用規制・誘導の組み合わせ。復旧復興段階を事前に見据えた各種の検討と安全な地域づくり。
- 過去の実績ではなく気候変動を考慮した対策の実施、河川流域あらゆる関係者の協働による流域全体で行う流域治水への転換。
- 災害のおそれのある土地の土地所有者等による適正な管理や応急復旧への協力確保。
- 居住を誘導する区域外の地域における跡地等の保水、遊水機能の保全方策の検討。海岸林や遊水効果を持つ湿原の保全・再生等によるグリーンインフラとしての活用やEco-DRRの活用。
- 電力供給網やインフラ施設周辺の森林の適切な整備（事前伐採等による倒木の未然の防止等）

国土保全等

- 地域コミュニティ等による地域資源等の保全・管理（農地・農業水利施設、森林等）。
- 農山漁村における農業・林業等の生産活動の持続や地域資源の活用等による農地・森林等の適切な保全管理
- 都市及びその周辺の森林について、良好な生活環境を確保するため、積極的に緑地として保全及び整備。農山漁村集落周辺の森林について、地域社会の活性化に加え多様な国民的要請に配慮しつつ、適正に利用。

環境保全（生物多様性の保全）

- 持続可能な自然資源の活用による里地里山の管理。全てを保全していくことはできないという視点に立った、各地域が自ら確保したいと考える場所の重点的な保全（重要里地里山など）。
- 管理が行き届かなくなる土地については、自然の遷移にまかせて森林に移行させていくなど、総合的な判断も含めて国土の将来あるべき姿を描く。

水循環

- 国、地方公共団体、有識者、利害関係者等から構成される流域水循環協議会の設置。流域としての総合的・一体的な管理の実施。
- 地下水の水量や水質への効果や影響への留意、水の貯留・涵養機能の維持・向上に向けた取組（都市における雨水の貯留・涵かん養の推進や、農地、森林の適切な管理等）、水インフラの戦略的な維持管理・更新（持続可能な保全管理の体制整備等）

水循環

- ダム上流等の重要な水源地や集落の水源地となっている保安林等において、浸透・保水能力の高い森林土壌を有する森林の維持・造成。渇水の発生リスク等を踏まえた流域特性に応じた森林の整備・保全。

水循環

- 農地の確保、用排水路網の適切な保護管理・整備（多様な人材の参画を得た地域コミュニティによる共同活動）。

- 人口減少下の国土管理に当たって念頭に置くべき留意点は何か（p 3の留意点について）。
- 機能が失われないようにする、又は、発揮させるために、管理の在り方として示しておくべき点は何か。
 - 各機能・分野の方向性として特に示しておくべき点は何か。
 - 各分野で示されている方向性や視点の間で、調整又は連携する必要がある点は、具体的にどのような点か。
 - (例) ・下流域の水資源量の確保と上・中流域の森林や農地の地目転換等（水田の減少等により下流域で使用可能な水資源量・質が変化する可能性があり、流域の視点での調整が必要）
 - 上記に依じて、管理すべきエリアや対応すべき課題を判断すべき視点は何か。
 - (例) ・防災・減災の視点から、集落周辺や通信網等インフラ施設周辺森林の適切な管理
 - ・生物多様性保全の観点から、重要里地里山などの重点的な管理
 - ・景観の観点から、重要文化的景観を構成している農地や住宅等の管理 等
- 管理の縮小・撤退の方向性を具体的に検討するに当たり、どのような課題を考慮しなければならないか。また、その課題に対してどのような対応が必要か。
 - (例) ・従来どおりの維持・管理が難しくなる土地の森林等自然的土地利用の転換には、その他機能とのトレードオフや一定の人為的介入を考慮すべき場合があり、その判断や計画的対応のための知見や技術が必要。