

市町村管理構想のプロセスについて

(東栄町ケーススタディを踏まえて)

ステップ①：市町村土に関する基礎情報から現状把握及び将来予測

- 既存データ及び個別施策から分かる地域及び土地管理の状況の現状を把握し、10年後の将来予測を実施。

✓ 集落維持可能性に係る情報

人口、高齢化率、世帯減少率、転入転出等（国勢調査等）

寄合の開催状況（農林センサス）

✓ 土地の管理状況及び課題認識に係る情報

耕作者年齢、耕作意向、後継者の有無（農家台帳、農林センサス、人・農地プラン）

荒廃農地の状況（農地利用状況調査、荒廃農地調査）

空家情報（空家等実態調査）

森林管理状況、管理意向（林地台帳、森林計画制度、森林経営管理制度）

事業実施状況や行政への要望の状況

✓ 土地の維持すべき機能・資源に係る情報

文化資源（文化財）

観光資源

景観資源

✓ 管理水準の低下によりリスクが高まる可能性のあるエリアに係る情報

災害リスク（ハザードマップ）

鳥獣被害

ステップ②-1：現状把握及び将来予測を受けた、対応すべき課題と管理すべきエリアの整理

- データから分かる情報を整理。

土地の管理水準低下により発生する課題

土地の管理水準低下により発生する悪影響

土地の機能や資源の喪失

将来的な活用可能性の喪失

※他の地域にまで影響を与える課題がある場合や地域全体に影響を与える課題がある場合はとくに深刻度が高い

土地の管理水準低下による課題が懸念されるエリア

集落の維持が困難となる可能性のあるエリア

土地の管理水準低下の問題が顕在化又は将来的に顕在化するエリア

土地の管理水準の低下を防ぎ、維持すべきエリア

(地域管理構想策定に向けた作業のステップ①-1と並行した作業)

土地の管理水準低下により発生する課題

土地の管理水準低下により発生する悪影響

土地の機能や資源の喪失

将来的な活用可能性の喪失

土地の管理水準低下による課題が懸念されるエリア

集落の維持が困難となる可能性のあるエリア

土地の管理水準低下の問題が顕在化又は将来的に顕在化するエリア

土地の管理水準の低下を防ぎ、維持すべきエリア

⑥-2、3、4による追加的整理

ステップ⑥-2：地域への聞き取りによる追加的整理

○中山間地域及び中山間地域外でもステップ⑥-1で課題の深刻度の高い地域とされた地域について、優先的に地域への聞き取りを実施し、地域及び土地の管理状況課題状況の把握を行う。

✓ 集落維持可能性に係る情報

コミュニティ状況や地域人材の有無

✓ 土地の管理状況及び土地の管理状況に対する課題認識に係る情報

土地の放置により発生している課題 地域意向

その他課題認識 土地所有者意向 など

(地域管理構想策定に向けた作業のステップ⑥-3と同様の作業)

ステップ⑥-3：市町村としての課題認識による追加的整理

- 市町村内各部局の協議の場を設ける。
- ステップ⑥の基礎情報による現状把握と将来予測、⑥-1の土地の管理水準の低下により発生する課題と課題が懸念されるエリアの整理を下に市町村職員として議論を行う。
- 現状把握、将来予測を前提に、どういう将来像を目指すのか、地域振興的視点も含めて、市町村管理構想の方向性を整理する。

土地の管理に関する課題認識や将来予測

地域づくりや産業振興のために維持すべきもの

課題に対する意向の調整

目指すべき将来像

各種市町村内の計画との齟齬が無い※

※施策の調整点については、課題と管理の在り方の議論の中で精査

ステップ⑥-4：広域的な視点による追加的整理

- 国・都道府県の管理構想で示された広域的な視点から追加的に整理。
- 具体的なデータで判断できない場合は、協議の場において、各担当部局として問題が無いか確認を実施

※内容については、課題と管理の在り方の議論の中で精査

✓ 土地の維持すべき機能・資源に係る情報や土地の管理水準低下により発生するリスクに係る情報

鳥獣被害 水資源 災害リスク 文化資源

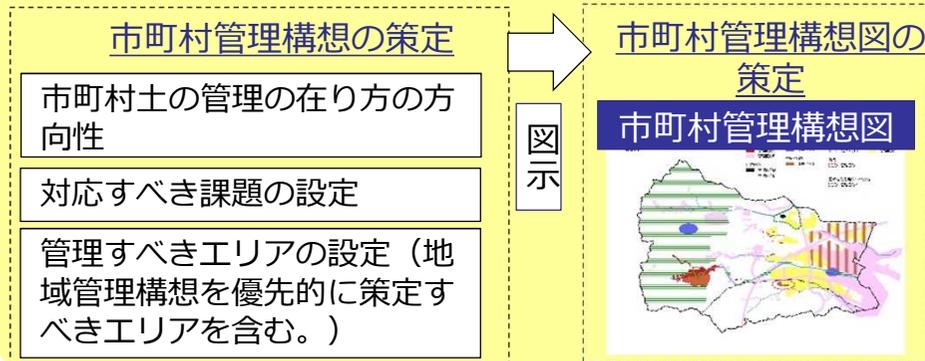
生物多様性、環境保全 国・都道府県の管理構想で示された機能

国・都道府県の管理構想で示された機能

ステップ㉔：市町村管理構想及び市町村管理構想図の検討

〈記載事項：市町村土の管理に関する基本構想〉

- 市町村として、現状把握、将来予測を前提に、どういう将来像を目指すのか、地域振興的視点も含めて、管理の在り方の方向性を示す。周辺市町村と意見交換し、調整を実施。
- 整理した対応すべき課題と管理すべきエリア（地域管理構想を優先的に策定すべきエリアを含む。）を示す。
- 一筆ごとの土地の管理ではなく、空間としての方向性として、管理すべきエリアや管理の在り方を示す。
- 整理した対応すべき課題と管理すべきエリアを市町村管理構想図に落とし込む。



〈記載事項：必要な措置の概要〉

- 地域管理構想策定に向けた地域に対する支援や市町村管理構想を推進するための取組を位置付ける。

例)

- ・地域管理構想の策定が行われるよう働きかけ、地域の合意形成の支援を行う。
 - ・市町村管理構想の管理すべきエリアが地域管理構想で管理を実施しないエリアとされているなど地域管理構想と市町村管理構想で方向性が合わない場合、必要に応じて地域にアドバイスを行う。
 - ・市町村として管理すべきと考える地域において、地域主体による管理の取組が難しい場合は、市町村自らによる管理の実施を検討する。
 - ・市町村内の連携による管理の取組（上流域の水資源を保全するため、中心市街地の住民が地域の管理の取組を実施する等）を推進するなど、管理されないことによる課題の発生を抑制する。
 - ・地域への支援措置活用の検討
- ※各省の活用可能な支援措置について、提示することを予定。

ステップ㉕：地域管理構想図を市町村管理構想図に反映

- 地域において策定された地域管理構想図の妥当性を評価し、市町村管理構想図として順次反映する。
- 地域管理構想を優先する。ただし、市町村管理構想で管理すべきエリアが地域管理構想で管理を実施しないエリアとされている場合、市町村管理構想を優先し、管理すべきエリアに存置しつつ、市町村としての管理の取組の実施等を検討する。

- 地域管理構想において、地域が市町村に対応や役割を求める内容があれば対応を検討。地域が求める内容に応じて、関係部局が対応する。

例)

- ・集落周辺の森林管理について要望があった場合、市町村の森林部局で各種制度の活用等による管理方法について検討する
- ・中心市街地の住民との連携を実施したいとの内容がある場合、連携を図る地区の検討を行う など

- 国勢調査や農林業センサスのほか、市町村で実施している調査など、既存データ及び個別施策から入手できる基礎情報から、地域及び土地管理の状況の現状を把握する。また、人口・高齢化率や農地の耕作者年齢等をもとに10年後の将来予測を行う。
- 基本的には次ページ以降に掲げる情報を活用して整理できるとよいが、こうした情報は、市町村によって整理されている内容や精度に差があることや、特に小規模な市町村では職員が地域の実態に精通していると考えられることから、職員への聞き取りや意見交換から現状把握を行うことが効果的・効率的である場合も多いと考えられる。
- このため、市町村土に関する基礎情報からの現状把握及び将来予測（ステップ①）と、市町村としての課題認識からの整理（ステップ②-3）を相補的に行うものとする。

※ 東栄町では、土地の管理状況や課題に係る情報について、既存調査や施策等からデータ・図面等で整理できるものがあまり得られなかった。一方で、職員の意見交換会を庁内に広く参加を呼びかけたところ、全行政職員の1/3近くの参加があり、業務を通じて得た情報や、自身が居住している地区の実態から具体的な情報が得られた。

情報整理に当たって有用・活用可能な情報

○集落維持可能性に係る情報

- ・人口、高齢化率：市町村全体と地域ごとに、過去から現在の人口推移（総数・若年人口・20～39歳女性）、現在から将来（20～30年程度）の人口減少率、現在及び将来の若年人口率・高齢化率について整理し、特に人口減少や高齢化が進んでいる地域や、将来的にも人口減少や高齢化が進むと考えられる地域を把握。農林水産省が提供する、地域の農業を見て・知って・活かすデータベースが活用できる。（市町村、地域ごと（農林業センサスの農業集落単位まで）の数値を把握可能）

※実績値のみであれば、国勢調査や住民基本台帳からも把握可能であるが、既存の公開情報で地域ごとの将来推計値を把握できるのは上記農林水産省データベースのみである。国勢調査の最小単位である小地域と、農林水産省データベースの農業集落には範囲に相違があるため、地域ごとの過去から将来までの数値を同じ範囲で把握するためには、実績値・将来推計値ともに当該データベースを活用するのがよい。

※ただし、人口の将来推計値は、人口母数の少ない単位になるほど誤差が大きくなり、実感と大きく乖離した数値になっている可能性がある。その点を認識した上で、基本的に、地域ごとの将来推計値は市町村内部の参考情報程度にとどめることが適当。

※地域の農業を見て・知って・活かすデータベース（https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/）では、農業集落を単位として、農林業センサスや国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所の公表する「日本の地域別将来推計人口」等の情報を再編成した情報を公開している。

- ・世帯数、転入・転出：住民基本台帳

市町村全体と地域ごとの過去から現在の世帯数、転入・転出数の推移について整理し、特に世帯の減少や流出が起こっている地域、また、転入超過が起こっている地域を把握。一時的な動向に過ぎない場合もあるため、背景・要因等の考察も必要となることから、職員の意見交換等にて整理を補足するとよい。

- ・寄合の開催状況：農林業センサス（寄合の開催状況）

寄合の開催回数が減少している地域から、コミュニティの活性が下がっているおそれのある地域を把握。

○土地の管理状況及び課題認識に係る情報：以下の各情報について、市町村全体と地域の平均値等を整理することで、一筆ごとではなくエリアとしての状況を把握する。

〈農地〉

- ・耕作年齢・後継者の有無：人・農地プランアンケート結果又は、農地台帳の耕作者情報（住民基本台帳と突合させることで年齢等を把握）。

地域ごとの耕作者の平均年齢や後継者がいない農地の割合について、市町村域全体の傾向とあわせて整理し、現状で耕作者の高齢化が進んでいる地域、加えて、後継者がいない割合の高さなどから、10年後に耕作の継続が難しくなると考えられる地域を把握する。

- ・荒廃農地の状況：農地台帳、農地利用状況調査（遊休農地）、荒廃農地調査（荒廃農地）

市町村全体と地域ごとの農地台帳による農地面積、農地に占める遊休農地及び再生困難と判断された農地の面積の割合から、特に農地の減少が起こっている地域や、遊休農地が多く発生している地域、農地の荒廃が進んでいると考えられる地域を把握。

〈森林〉

- ・森林の所有者の所在や境界情報：林地台帳（所有者や境界の把握状況等を確認）
- ・森林整備・管理状況、管理意向：森林経営計画が立てられている箇所から当面管理の見通しがある/ないエリアを把握。また、個人情報保護に留意しつつ森林経営管理制度の経営管理意向調査から管理意向を把握。

※上記のほか、森林GISが整備されている場合は、境界情報、森林整備・管理状況等の把握に活用可能。

〈宅地〉

- ・空家情報：市町村の実施する空家等実態調査（空家の分布、地域ごとの件数・（可能であれば）空家率等）。空家の発生が多い地域を把握する。

※過去（30～40年前）と現在の空中写真の比較により土地利用の変化を把握できるが、全域の目視比較は困難であるため、職員の意見交換会を行う場合に地区別の空中写真を補助的に活用することが考えられる。

○土地の管理状況及び課題認識に係る情報（続き）

- ・事業実施状況等：中山間地域等直接支払交付金、多面的機能支払交付金、森林・山村多面的機能発揮対策交付金等に取り組んでいる地域・エリアや、その他市町村・都道府県の補助事業等で農地・森林整備、集落での鳥獣被害対策等を行っているエリアから、当面の管理の見通しがある/ない地域を把握する。

○土地の維持すべき機能・資源に係る情報

- ・文化資源・観光資源・景観資源：地域の観光マップ、文化財地区計画や景観計画の資源等を元に職員の知見から把握。

○リスクが高まる可能性のあるエリアに係る情報

- ・災害リスク：ハザードマップ。ただし、中山間地域においては全地域が対象になる場合も多く、職員の知見から、例えば倒木等災害につながる事象が頻発している地域など、具体的にリスクが高い地域を把握。
- ・鳥獣被害：被害報告が多くある場所など、鳥獣被害が頻発する地域や増加している地域を具体的に把握。

※情報整理を行う「地域ごと」の単位について

- ・地域や土地の管理状況等の現状把握・将来予測に当たって、市町村の実態に応じた情報整理を行う地域単位を設定する（行政区など）

※ 東栄町では、6つの区（区長が設置されている）をさらに細分化した14の地区ごとに情報整理を行った。東栄町には旧小学校区が12あり、この14地区は、区長と相談の上集落間の立地等を踏まえて整理した地区である。これは、東栄町が地域住民と役場や役場の部局間で情報を共有することを目的に行っている「集落カルテ」の取組に合わせたものである。

※集落カルテ：高齢化率・若年人口率、組（数世帯～概ね20世帯程度からなる）ごとの男女別人口・世帯数、月ごとの行事や、民生委員・児童委員、集会施設、区費等の情報を整理している。

ステップ⑥-3 : 市町村としての課題認識からの整理① (市町村各部局の協議の場の設定)

- 市町村内の関係部局の意見交換・協議の場を設ける。農業・森林・都市計画の土地利用関係課だけでなく、防災、住民自治、福祉、環境、観光等地域づくりに関わる部局の参画を得るとよい。
- 協議の場の設定を通して、市町村内の職員間で、現状や課題認識、地域に係る情報、関係部局の取組状況、さらに、市町村として目指すべき将来像、それを踏まえた取組方針の共有が図られることが重要。
このため、広く職員の参加を得て情報を収集・共有することと、関係部局の職員の参加により、取組方針や具体的な連携・協議を行うことを目的として、複数回開催することが望ましい。
- ※規模の大きい市では、市町村全域として行うと効果的に情報の収集・共有を図れないことも考えられ、例えば旧町村の単位での職員意見交換会を実施することや、支所ごとに実施することなども検討する。
- ※特に、市町村内の関係部局だけでは情報の把握が難しい内容については、必要に応じて都道府県の専門家の参画を得ることも検討する。

調整・協議すべき事項

- 地域づくりや産業振興等、各政策分野や町の将来に向けて維持・保全すべき資源
- 地域や土地の管理に関する課題（現状及び将来的に懸念されるもの）
 - ・地域コミュニティの状況（集落維持可能性）
 - ・農地・森林・宅地等土地の管理状況、それによって発生している課題（生活環境、景観、鳥獣被害、防災・減災、公共施設の維持管理等、各政策分野から）、特に懸念される場所・エリア
- 現状や将来予測を踏まえた市町村として目指す将来像・方向性（地域コミュニティの維持や再編など地域振興・維持の視点も含め、各部局の施策の基本となるもの）
- 課題に対する必要な取組、各部局間の関連する事業・施策
- 各種市町村内の計画との調整（各計画における現状や課題認識、課題に対する必要な取組等の齟齬がないか、相互に反映させるべき点がないか）

※ 東栄町では、意見交換会において各項目に関して、以下のような具体的な情報が得られ、部局横断的な意見交換の実施により、課題や各部局の施策等について情報共有が図られてよかったとの意見があった。

- ・ 基礎情報の整理では得られていなかった、ホテルの生息スポット、特に伝統的な建築が残されている祭り会場、河川の中でも特に川遊び等で人がよく訪れるスポットなど具体的な資源に関する情報
- ・ 活発な活動や行っている地域や人材がいる地域、一方で取組事例はあるものの世代交代が図られていないと思われる地域など、地域コミュニティの状況
- ・ 倒木などにより道路の通行の支障が頻繁に発生する箇所などの具体的課題やその場所・エリア
- ・ 森林管理と道路管理の連携や、インフラの管理とコミュニティの再編等の在り方を統合的に検討していく必要性など、課題に対して必要な取組や事業・施策の連携

また、町としての将来像や方向性を明確化・共有する機会が少ないため、各部局ごとの施策推進になってしまいがちであり、将来像を職員で共有し、各部局連携して課題に対応した取組を検討していく必要があるとの意見があった。

○ 管理水準の低下による課題や課題が懸念されるエリアの整理に当たり、地域住民（中心的人物）に対し、以下のような内容について、聞き取りを行い、市町村でこれまで整理した情報を追加的に整理する。ステップ④の基礎情報やステップ⑥-3の職員からの情報では、十分に情報が得られなかったり、実態が把握できない点があると考えられるため、地域への聞き取りにおいて把握することが重要である。

- ・ コミュニティ状況（地域のつながりや共同活動等の状況、中心的な人材）
- ・ 地域内の土地の管理状況や管理水準の低下により発生している課題とその箇所
- ・ 地域の魅力や守りたい資源
- ・ 地域の将来像や取組意向（現状や課題を踏まえ地域をどのようにしていきたいか）

※全地区の聞き取りができるとういが、ステップ④（既存データからの基礎情報）やステップ⑥-3（市町村職員による情報交換・協議）も踏まえ、人口減少・高齢化が特に進み、土地の管理状況や課題が深刻化していると考えられる地域を優先的に実施することでもよい。

○ 地域の認識と市町村の認識やステップ④の基礎情報による分析結果との間には大きな相違がある可能性もある。ステップ④の基礎情報を見ると深刻な数値となっている地域でも、地域内の住民の意識は前向きであったり、積極的な取組が行われてたりと、数値には現れない地域の実情がわかることがある。一方で、ステップ④の基礎情報では深刻な数値となっていない地域でも、地域内の住民の意識は低く、実際の深刻度は高い可能性もある。

〈地域管理構想の取組につなげる場合〉

- 地域管理構想の取組につなげる場合は、聞き取りとあわせて、地域管理構想図の作成や、地域におけるワークショップを実施する必要性について説明し、機運の醸成を図る。（地域管理構想ステップ④参照）
- この際に、今後の具体的な取組につなげる観点から、地域内の積極的な人材などにも参画してもらうとよい。

○国・都道府県の管理構想で示された広域的な視点から追加的に整理。

○活用が想定される情報としては以下が考えられる。具体的なデータで判断できない場合は、協議の場において、各担当部局として問題が無いか確認を実施。

〈土地の維持すべき機能・資源に係る情報〉

- ・文化資源、景観資源：文化財（重要文化的景観や未指定の文化財も含む）や景観資源について、周辺市町村と一体的に検討すべきものがないか確認する。都道府県において景観計画が策定されている場合はその対象地域など。都道府県において資源をマップ等として公開している場合もある。
- ・水資源：都道府県が策定している流域水循環計画の対象や水資源保全に関する条例対象の地域に該当していないか、また、河川流域や水系（河川管内図や国土数値情報（流域メッシュデータ）等が考えられる）を確認し、管理に当たって流域内の連携も検討する。

※国土数値情報（流域メッシュデータ）は小流域のエリアも把握でき、市町村内の把握にも活用可能。

- ・自然環境：都道府県で策定している生物多様性地域戦略で示されている保全すべき自然環境や自然環境保全に関する条例の対象地域等を確認する。また、自然公園区域（国土数値情報、LUCKY（土地利用調整総合支援ネットワーク）システム）や自然環境保全基礎調査（特定植物群落、植生図、動植物の分布等（自然環境調査web-GIS））から周辺地域と一体的な保護区域や動植物の分布を確認する。都道府県においても独自でマップやデータベースを公開している場合もある。

※生物多様性カルテ（<https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/policy/map/karte/index.html> 環境省生物多様性センターが公表）では、市町村ごとに、自然公園等の面積や域内に存在する特定植物群落、絶滅危惧種等の情報や、絶滅危惧種の分布から抽出した保全の優先順位の等が整理されており、上記の生物多様性に係る情報のうち考慮すべきものの検討の参考となると考えられる。

- ・鳥獣被害：都道府県が策定する第二種特定鳥獣管理計画における生息域などから、鳥獣被害の拡大のおそれやそれに伴って管理を行う必要がないかを確認する。（ただし、特に中山間地域ではすでに市町村全域や大部分が分布域になっている場合が多い。）

○基礎情報、市町村としての課題認識及び地域からの聞き取りの結果を踏まえて、土地の管理水準低下により発生する課題や、課題が懸念されるエリアを整理する。

〈土地の管理水準の低下により発生する課題〉

- ・土地の管理水準の低下により発生する悪影響（生活環境の悪化、鳥獣被害の深刻化等）
- ・土地の機能や資源の喪失（維持していきたいが、喪失の懸念がある資源（お祭り・景観等）など）
- ・将来的な活用可能性の喪失

〈土地の管理水準の低下による課題が懸念されるエリア〉

- ・集落の維持が困難となる可能性のあるエリア（特に人口減少・高齢化が進行している地域など）
- ・土地の管理水準低下の問題が顕在化又は将来的に顕在化するエリア（上記で整理した課題が特に懸念される地域やエリア）
- ・土地の管理水準の低下を防ぎ、維持すべきエリア（防災上の観点から管理）

※こうした情報を整理し、市町村としての管理の在り方や必要な措置の整理を行うとともに、地域に対して情報共有や働きかけ、意向の把握を平行的に行いながら、市町村管理構想の策定（ステップ⑦）を行う。地域管理構想も含めて地域意向は継続的に市町村管理構想へ反映させる。

※市町村の実情に応じて、複数地域に分割して市町村管理構想を策定することを検討する。特に規模の大きい市町村の場合など、旧町村単位や支所の単位での検討・策定が考えられる。

※ 東栄町では、町が一方的に地域の課題を整理したり、管理すべきエリアなどを示すべきではなく、現状や将来予測についての地域住民との情報共有や意見交換を通して、地域住民自身による取組意向を高めつつ意向をくみ取りながら、平行して町としての管理の在り方を検討するのが重要との考え方から、既に、住民との情報共有を目的とする「集落カルテ」の取組を実施しており、市町村管理構想の策定についても同様にこうした考え方のもと進めることが必要であるとの意見があった。