

## 国土の管理構想

## 目次

第1章 総論	1
1. 国土の管理構想とは	1
(1) 国土の管理構想とは	1
(2) 計画体系等	2
2. 人口減少下の国土管理の課題と管理の在り方	5
(1) 国土管理の在り方を示すに当たっての留意点	5
(2) 時代背景の変化と国土利用・管理の在り方	5
(3) 地域の維持に向けた国土管理の課題と管理の在り方	10
(4) 国土の機能ごとの国土管理の課題と管理の在り方	15
3. 管理構想の取組の推進に関する国・都道府県・市町村の役割分担と連携・調整	26
(1) 国、都道府県、市町村の各レベルにおける役割分担	26
(2) データの整備・提供	26
(3) 管理構想の取組を優先的に進める必要が高いエリアの視点	27
4. 国土の管理構想のモニタリング・見直し	39
(1) 国におけるモニタリング	39
(2) 都道府県・市町村・地域におけるモニタリング	39
第2章 都道府県における管理構想の策定	41
1. 都道府県管理構想の計画体系及び記載内容	41
(1) 都道府県管理構想の計画体系	41
(2) 都道府県管理構想の記載事項	41
2. 都道府県管理構想のモニタリング・見直し	49
第3章 市町村及び地域における管理構想の策定	50
1. 市町村管理構想・地域管理構想の意義	50
2. 市町村管理構想・地域管理構想の策定に当たっての留意事項	52
3. 市町村管理構想・地域管理構想の調整プロセス及び記載内容	53
(1) 市町村管理構想・地域管理構想の計画体系と調整プロセス	53
(2) 市町村管理構想の記載内容	54
(3) 地域管理構想の記載内容	55
4. 市町村管理構想の策定プロセス	56
(1) ステップ㉔：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	57
(2) ステップ㉕-1：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	60
(3) ステップ㉕-2：市町村内の意見交換・協議からの整理（市町村各部局の協議の場の設定）	61
(4) ステップ㉕-3：地域への聞き取りによる整理	62
(5) ステップ㉕-4：広域的な視点による整理	63
(6) ステップ㉖：市町村管理構想及び市町村管理構想図の検討	64

(7) ステップ④：地域管理構想の市町村管理構想への反映（地域管理構想が策定された場合） .....	65
5. 地域管理構想の策定プロセス.....	66
(1) ステップ①（地域主導で取り組む場合）：地域住民のワークショップの開催に向けた事前の話し合い・事前準備.....	67
(2) ステップ①（市町村主導で取り組む場合）：機運醸成・事前準備.....	71
(3) ステップ②：地域における現状把握と将来予測 .....	76
(4) ステップ③：地域管理構想図の策定（土地の使い方を選択する） .....	79
(5) ステップ④：地域における行動計画と地域のルール of 策定 .....	84
(6) ワークショップの開催回数 of 目安 .....	86
6. 地域管理構想の策定に関わることが想定される主体と求められる役割.....	88
(1) 地域での検討・実行に参画すべき主体.....	88
(2) 取組への関与が有効であると考えられる主体（外部人材等） .....	92
7. 市町村管理構想のモニタリング・見直しと地域管理構想の見直し .....	101

# 第1章 総論

## 1. 国土の管理構想とは

### (1) 国土の管理構想とは

我が国は人口減少社会を迎え、土地需要の減少に伴い、国土の管理水準の低下や非効率な土地利用の増大等が懸念されており、既に地方圏を中心に、低・未利用地や空家の増加、農地の荒廃などの問題が顕在化している。国土の管理水準の低下は、水源涵養機能等の国土の有する様々な機能の低下を招き、地域の暮らしや国土全体に大きな影響を与える可能性があることから、持続可能な国土の形成に向け、人口減少下における国土の適切な管理の在り方を構築し、国土の荒廃を防ぐ取組を進めていくことが急務となっている。

こうした課題に対応するため、現行の第5次国土利用計画（平成27年8月閣議決定）においては、「適切な国土管理を実現する国土利用」、「自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用」、「安全・安心を実現する国土利用」を基本方針として、国土の安全性を高め、持続可能で豊かな国土を形成する国土利用を目指すこととしている。さらに、こうした取組を進めて行くに当たり、人口減少・高齢化等が進行する中では、全ての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下し管理することは困難になることを想定し、「複合的な施策の推進」と「国土の選択的利用」による適切な国土管理を、多様な主体による「国民的経営」のもと進めていくことが必要であるとの方針が示されているところである。また、令和2年には、土地基本法（平成元年法律第84号）が改正され、土地の有効活用や地域の良い環境の確保等の観点から、土地の適正な利用・取引だけでなく、適正な「管理」の確保を図ることの重要性が位置づけられたところである。さらに、現行の国土利用計画策定から6年が経過した現在、人口減少の進行に加え、災害の激甚化・頻発化や地球環境問題の切迫への抜本的な対応の必要性も高まってきている。

この「国土の管理構想」は、国レベルの管理構想として、国土利用計画に示された方針に基づき、昨今の国土の管理を巡る状況の変化も踏まえ、人口減少下における国土の適切な管理の在り方を構築し、それを適切に実施していくための国土利用計画の実行計画としての役割を担うものである。

具体的には、人口減少下における、地目横断的、複合的課題や他の地域へ影響する課題等といった国土管理上の課題に対応し、各個別分野の調整点・統合的考え方から整理される持続可能な国土の管理の在り方を示すとともに、都道府県、市町村及び地域の各レベルにおける国土管理の指針を示すものであり、この国土の管理構想に基づき、各レベルにおける取組を推進していく。特に、市町村や地域における実践的な取組が重要であり、人口減少・高齢化が進行し、国土管理に係る課題が深刻化しつつある中山間地域などを中心に、人口減少・高齢化がもたらす影響を見越しながら、集落の生活環境の維持、コミュニティの活性化、地域資源の保全・活用や防災・減災などの地域課題に対応した取組が計画的に進められることが期待される。

## (2) 計画体系等

### (2)－1 計画体系

適切な国土管理を進めていくための管理構想の体系は、国、都道府県、市町村、地域の各レベルにおいて策定する管理構想からなるものとする。

国においては、この国土の管理構想において、長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理の在り方として、考慮すべき視点や各個別分野の調整点・統合的考え方、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管理の在り方、各レベルの役割分担や連携・調整の考え方を提示するとともに、各レベルにおける管理構想の策定方法等を示す。なお、本章において、国土全体の管理の在り方や各レベルにおいて対応すべき国土の管理の在り方等を整理するとともに、第2章及び第3章において、都道府県、市町村及び地域における管理構想の策定方法等について整理を行っている。

都道府県においては、現状把握及び将来予測を前提として、国土の管理構想において示す国土の管理の在り方を踏まえ、特に流域等の広域的視点から都道府県土全体として目指す管理の在り方、土地の持つ機能を維持するために管理すべきエリアや、市町村及び地域で対応すべき課題について判断するための視点を示すとともに、広域的な市町村間の調整について整理するものである。また、市町村における市町村管理構想の策定に向け、人材や知見（データ等）の提供による支援や、市町村への働きかけ等を行う。

市町村においては、現状把握と将来予測を前提として、市町村土全体として目指す管理の在り方や、市町村及び地域として管理すべきエリアと対応すべき課題等を市町村管理構想として示し、市町村管理構想図として地図化する。また、地域における地域管理構想の策定に向け、人材や知見（データ等）の提供による支援や、地域への働きかけ等を行う。

地域においては、住民自ら、地域の現状把握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するとともに、管理主体や管理手法を明確にした行動計画を示す。各地域において策定された地域管理構想図は、市町村管理構想図の一部として編入する。

### (2)－2 国土の管理構想と国土利用計画の関係及び計画期間等

#### ① 国土の管理構想と国土利用計画(全国計画)の関係及び計画期間等

国土の管理構想は、国土利用計画の実行計画として、現行の国土利用計画で示された方向性を具体化し深めるものであり、本章の2.「人口減少下の国土管理の課題と管理の在り方」に掲げる内容は、次期国土利用計画の「国土利用の基本方針及び地域類型別の国土利用の基本方向」の検討の土台となるものである。国土の管理構想の内容は、国土利用計画の改定を踏まえ、実行計画として必要な改定を行うことが想定されるが、第2章及び第3章に掲げる都道府県・市町村・地域における国土管理の在り方は、次期国土利用計画にも必要な措置の一つとして位置付け、取組を推進していく必要がある（図1）。

国土の管理構想は、特に人口減少が進む中山間地域等を主眼にしつつも、国土全体を対象とする。国土の管理構想の計画期間については、国土利用計画に合わせたものとするが、実行計画であることを踏まえ、計画期間にかかわらず必要に応じて改定を行うものとする。

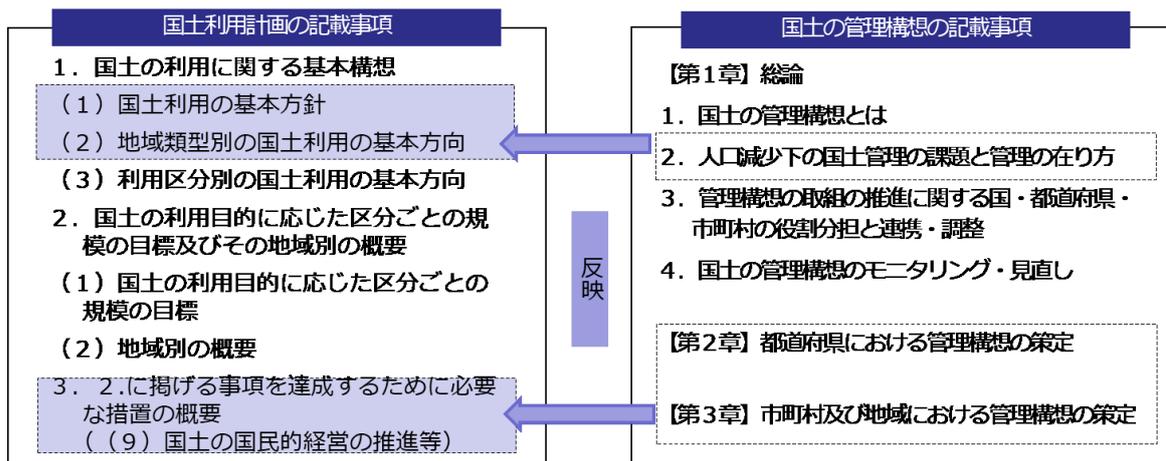


図 1 国土の管理構想と国土利用計画の記載事項の関係

## ② 都道府県管理構想と国土利用計画(都道府県計画)の関係及び計画期間等

国土管理の取組を推進するためには、管理構想を国土利用計画体系に位置付けることが有効であるため、都道府県管理構想は国土利用計画(都道府県計画)に位置付けるものとする。なお、国土利用計画を廃止し、土地利用基本計画などに県土利用の構想等を記載するという運用をしている県も存在しているため、その場合には国土利用計画に位置付けないこともやむを得ないものとする。

都道府県管理構想は、都道府県区域全域を対象とする。国土利用計画(都道府県計画)は概ね10年間の計画とされているため、当該計画の実行計画となる都道府県管理構想についても概ね10年の計画期間とする。ただし、長期の視点から取り組むことが重要であることを踏まえ、20~30年の将来を見据えるものとする。

## ③ 市町村管理構想・地域管理構想と国土利用計画(市町村計画)の関係及び計画期間等

市町村管理構想は国土利用計画(市町村計画)に位置付けるとともに、地域管理構想については、国土利用計画(市町村計画)の下位計画として位置付け、市町村全体の方針との整合を図ることができるとより良いと考えられる。しかし、市町村における策定の負担軽減の観点から、国土利用計画に限らない法定計画等(都市計画マスタープランや総合計画など)に位置付けたり、管理構想を独自の計画として策定したりするなど、位置付けは市町村の選択によるものとし、第3章で示す管理構想としての要素が含まれているものは市町村管理構想と取り扱うものとする。

また、市町村管理構想では、市町村区域全域を対象としつつ、特に市街化区域及び用途地域以外を主な対象とする。これは、市街化区域及び用途地域は都市計画マスタープランや立地適正化計画の議論が進展しており、また課題の深刻化が進んでいる都市計画区域外の中山間地域や、地目の混在により土地利用管理に関する課題が地目横断的に発生し課題への対応や取組主体の役割分担・連携についての合意形成や総合的な調整を行う必要がある地域を優先的に議論する必要があるためである。また、市町村は、中山間地域を中心とした課題の深刻度が高い地域など、地域の状況に応じて地域管理構想の策定の働きかけ及び取組の支援を行うことが重要である。優先的に地域管理構想を策定すべき地域については、市町村管理構想の策定時に整理

を行う。なお、地域管理構想については、市町村内の全ての地域で完成を目指す必要はなく、地域の状況に応じて取組の優先度や取組内容などの強弱を付けることが必要である。

市町村管理構想は概ね5年から10年の計画期間とする。市町村内の関連する個別計画との整合を優先させる場合は5年、国土利用計画や市町村の総合計画に位置づけるような場合には概ね10年の計画期間とすることが想定される。また、長期の視点から取り組むことが重要であることを踏まえ、計画期間に関わらず、20～30年程度の将来を見据えて策定する。地域管理構想は、地域住民が具体的に取組を想定することができる短期の計画である必要があるため、概ね5年を計画期間とするが、地域の実情に応じて変更可能なものとし、10年程度の将来を見据えて策定する。

## 2. 人口減少下の国土管理の課題と管理の在り方

ここでは、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、長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理の在り方を示す。具体的には、国土管理に当たって考慮すべき視点や各個別分野の調整点・統合的考え方、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管理の在り方等の都道府県・市町村及び地域における管理構想策定に当たっての指針ともなるものである。

### (1) 国土管理の在り方を示すに当たっての留意点

まず、人口減少下の国土管理の在り方を示すに当たり、以下の点に留意する。なお、この考え方は、都道府県、市町村及び地域において管理構想を検討する際にも前提として考慮することが望ましいものである。

- 人口減少や財政制約が継続する中では、全ての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難になることを想定する必要がある。これらの状況下で国土の適切な管理を進めるに当たっては、複合的な効果をもたらす施策を積極的に進め、国土の多様な機能を発揮させることで、土地の利用価値を高めていくことが必要である（複合的な施策の推進）。
- 適切な管理を続けることが困難な中山間地域の荒廃農地などの土地については、それぞれの地域の状況に応じて、管理コストを低減させる工夫とともに、新たな用途を見いだすことで国土を荒廃させず、むしろ国民にとってプラスに働くような最適な国土利用を選択するよう努める必要がある（国土の選択的利用）。
- 全ての土地について従来どおりの管理をしていくことは難しいとの認識に立ち、将来像を見据えううえで、管理方法の転換や管理の縮小の検討を行うことが必要である。また、集落においては、将来的に人口減少が進み、場合によっては集落が無住化する可能性も考慮に入れた、土地利用・管理の選択を行うことが必要である。
- 地域住民の発意と合意形成を基礎とした地域主体の国土管理の取組を促進するとともに、水資源や農林水産資源など良好な国土の恵みを享受する都市住民が農山村地域の管理を支えるなど、多様な主体の参加及び協働による国土管理を進める（国土の国民的経営）。
- 短期の経済合理性だけでなく、長期的な経済合理性と持続可能性を追求する。
- 土地所有者は、土地の適正な利用及び管理並びに円滑な取引を行う責務を有するが、周辺の土地や近隣住民等に悪影響を与える場合には、近隣住民や地域の利益が優先され得るため、土地所有権が制限を受けることもあるとともに、土地所有者が自ら土地を適正に管理することが難しい場合には、土地所有者による必要な負担を前提としつつ、所有者以外の地域住民などによる利用・管理の取組を促進する。
- 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、それに準拠することとし、分野ごとの個別最適と全体最適の調整の考え方の整理を行う。

### (2) 時代背景の変化と国土利用・管理の在り方

国土利用計画法に基づく国土利用計画制度や土地利用基本計画制度は、土地の投機的取引と



地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害の除去、乱開発の未然防止、遊休土地の有効活用の促進といった土地問題を背景に、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法といった各個別の土地利用に関する法律制度に基づいた計画だけでは対応が難しい場合における各個別分野の総合調整を行うために作られた制度である。人口減少が進み、土地の開発や適正利用が課題とされた経済成長時代から、土地の適正な管理が課題となり国土の利用が縮小していく時代へと変化する中で、従来からの国土利用計画制度はもちろん、各個別法制度においても対応できない課題が増えてきている。また、人口減少のみならず、ライフスタイルの変化、気候変動、災害リスクの増大といった様々な時代背景の変化に対応した国土利用・管理の課題については、従来どおりの考え方や制度では課題解決を図ることが難しい。国土利用計画に国土の適正管理の考え方を取り入れた国土の管理構想の検討の中で、これまで描ききれなかった分野間の調整や新たな課題への対応についても検討を進めていくことが必要となってくる。

## (2)―1 時代背景の変化と国土管理上の課題

国土管理を巡る時代背景の変化と課題として、具体的には①持続可能性、②人口減少、③気候変動、④災害リスクの増大、⑤ライフスタイルの変化、⑥デジタル技術の活用にそれぞれ対応した国土利用・管理が必要と考えられる。

### ① 持続可能性と国土利用・管理

2015年の国連サミットにおいて「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が合意され、「誰一人取り残さない (leave no one behind)」持続可能でよりよい社会の実現を目指す世界共通の目標として、SDGs (Sustainable Development Goals : 持続可能な開発目標) が掲げられた。

SDGsを踏まえると、国土利用・管理の在り方を検討するに当たっては、現在世代の利益のみを優先した選択を行うのではなく、将来世代を考慮した持続可能な選択を行う必要がある。適切な国土管理がなされない場合、土地そのものはもちろん、水資源、食料資源、エネルギー資源、文化資源、観光資源といった国土に付随する様々な資源が減少することが予想されるが、国土の社会的・経済的発展を維持するためにも、これらの資源が持続的に管理されることが重要である。また、水質や土壌の悪化、生物多様性の減少、災害によるリスクの増大や気候変動等に影響を及ぼす可能性もあるため、持続的な国土利用・管理により、これらの悪影響を防止し、将来世代に渡って利用可能な国土を維持することが必要である。

また、多数派の利益や一部の人の利益を優先するのではなく、世代や職業、性別等を問わない地域住民や関係人口、民間企業、NPO、研究機関、地方自治体等多様な主体の協働により、地域社会や国土の将来像を検討し、適切な国土の利用・管理を進めていく必要がある。地域における国土管理に係るコスト負担は大きく、管理にかかる地域人材や、地方自治体職員のマンパワーの不足が課題となっている中、国土管理や持続可能性に対する国民的な理解を醸成し、日本社会全体で管理に係るコストの適切な分担を検討する必要がある。民間企業においては、従来の財務情報だけでなく、環境 (Environment) ・社会 (Social) ・ガバナンス (Governance) 要素も考慮したESG投資を促進していく必要がある。また、地方回帰の意識が高まる中、国土管理をはじめとする地域社会の課題について関心を持ち地域での活躍が見込まれる人材が増

加していくと考えられることや、これらの人材の有効活用、これらの人材が活躍する民間企業、NPO、中間支援組織（市民団体や住民自治組織、NPO などに対する人材、資金、情報の提供や、コーディネートを行うもの）等の取組が、行政の役割を補っていくことが考えられ、これらの組織を積極的に活用する仕組みが必要となっている。

## ② 人口減少と国土利用・管理

人口減少や高齢化が進む中で、土地利用ニーズの低下や土地所有者意識の希薄化等により、都市中心地域から平地農業地域、中山間地域に至るまで、所有者不明土地や管理不全土地を起因とする問題が全国的に顕在化している状況にある。

中山間地域においては、空地、空家、荒廃農地や手入れが不十分な森林が今後さらに増加することが考えられ、人口減少、高齢化が進んだ結果、無住化する集落が増えていくことが予想されている。集落が無住化した場合、これまで地域住民の手で利用・管理されてきた、道路、農業用排水路、農地、森林等が集落空間全体として管理不全の状態に陥る可能性がある。所有者の責任として個人所有の土地の管理が続いたとしても、集落で共同管理を行っていた土地は管理が難しくなる可能性が高く、空間として放置が進み、周辺地域や都市地域へ大きな外部不経済を与える可能性がある。これらの課題が発生する前に、地域において地域づくりの方向性や土地の利用・管理について検討するなど、国土管理が維持されるよう対策を進めることが必要である。国土管理は地域住民に過度なコスト負担がかかる可能性があるが、国土が維持されないと住民以外にとっても大きな悪影響を与える場合や、国土管理の維持が住民以外にとっても利益をもたらすものである場合もあるため、管理行為にかかるコストの適切な分担についても検討を進める必要がある。また、無数の集落の無住化が発生した場合、地域づくりの観点からどのように考えるのか、外部不経済の抑制のために必要な管理行為を誰が担っていくのか、空間的な土地利用の在り方の検討が必要となってくる。

このような集落の無住化まで至らなかったとしても、各集落で利用・管理が難しくなった農地が荒廃し、森林の様相を呈する状況になるなど、農地に復元することが難しい土地も増えてきている。これらの農地については継続して利用することができないと見込まれる場合は非農地とされることとなるが、これらの土地の扱いについてどの分野においても政策として取り扱われていない状況にあり、また、非農地化された土地の中には悪影響を引き起こす土地も存在している。

また、スキー場やゴルフ場等の廃業に伴う、大規模な開発跡地の適切な利用・管理についても課題となっている。例えば休止したスキー場をグリーンシーズンの新たな用途で活用するなど、有効利用を図ったり、施設撤去や植生回復を計画的に進めたりすることが望ましいが、自然公園法や条例等により、廃業に伴って施設の撤去や植生の回復など原状復旧が義務付けられている場合もあるものの、そうした法令による措置の対象となっていない場合もあり、こうした跡地についても、どの分野においても政策として取り扱われていない。

都市地域については、空地・空家はもちろん、利用されなくなった公共施設や廃業に伴う工業用地などの大規模な未利用地の発生も見られる。不動産市場の活性化により、市場メカニズムを通じた有効利用が実現される土地については問題ないが、市場メカニズムの中では解決が困難な土地も多く存在しており、これらの土地についてはこれまでの都市的な土地利用から緑

地等の別の地目への転換の誘導を進める必要が出てきている。特に市街化調整区域については、都市計画上も自然環境に囲まれた豊かな生活を実現する地域として、農業的土地利用と都市的土地利用の調和の取れたまちづくりが求められていることや、立地適正化計画における居住誘導区域内における緑地・農地と居住誘導区域外の緑地・農地とを切り分けずに都市全体での緑地や農地の在り方を考えていくことが求められているものの、農業政策と都市政策との連携が十分には進んでおらず、各個別法の計画制度の中でも議論しきれていない状況にある。なお、人口減少が進み、開発圧力が低下し、空地、空家が増加する中でも、市街化区域内の地価は低下しないこともあり、引き続き都市郊外部の市街化調整区域や平地農業地域において一部で農地の宅地への転用が発生し、空地、空家、農地、新規住宅が混在化すると考えられる。こうした農地から宅地への転用が発生し、地目が混在する地域は立地適正化計画の居住誘導区域の範囲外であると考えられるが、開発の歯止めがかかっていない状況にあり、引き続き土地利用調整を進める必要があると考えられる。

また、平地農業地域においては、中山間地域に比べ優良な農地が多く、農地の集積・集約が進められてはいるものの、集落共同で行う水路や畦畔（けいはん）等の管理の担い手が不足するなど、人口減少に伴う管理の課題も発生している。

中山間地域同様に、過去に開発されたニュータウンや宅地については、同一世代が入居しているため、一斉に人口減少、高齢化が進み、住宅地全体が「限界住宅地」化している地域が存在している。これらの地域については、近い将来に撤退の選択肢を取らざるを得ない状況になることも考えられるが、撤退の選択肢を取ることと、地域を存続させることのどちらのコスト負担の方が大きいのか、本当に撤退の選択肢を取ることが必要なのか、地域住民とどのように議論を進めていくべきなのか、住民が撤退した住宅地が放置された場合、自然環境や水循環、災害リスクの観点から課題はないのか、周辺地域への影響はないのか等、議論が進んでいない状況にある。

ここまで整理したとおり、今後の国土管理について考えるに当たっては、これまでどおりの土地利用・管理の在り方から大きく転換していく必要性があり、特に住宅地や集落、大規模な工場やスキー場・ゴルフ場跡地などの面的な土地利用の転換に当たっては、国土の持つ多様な機能の側面から悪影響を生じないか勘案するとともに、自然環境の保全や災害リスクに対する強靱な国土・地域づくりにつながるよう、戦略的に進めることが重要であり、そのための科学的知見も必要である。

### ③ 気候変動に対応した国土利用・管理

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第5次評価報告書においては、気候システムの温暖化は疑う余地がなく、温室効果ガスの排出量の削減に厳しい対策をとったとしても、世界の平均気温が上昇し、気候変動の影響のリスクが高くなるとの予想シナリオが提示されている。気候変動のリスクを可能な限り小さくするため、温室効果ガスを削減・吸収する取組は不可欠であり、我が国では2050年までのカーボンニュートラルの実現を目指すことを宣言し、抜本的な脱炭素の取組を進めていくこととしている。森林等の持続的な管理を行うとともに、そこから得られる木材や再生可能エネルギーといった資源利用の循環を生み出すことは、二酸化炭素の吸収と炭素の長期的な貯蔵や、エネルギー源の転換という観点からも重要なものであり、

こうした効果を生み出す適切な国土の利用・管理の在り方を検討し、実践することがこれまで以上に重要なものとなると考えられる。特に、今般の新型コロナウイルスの感染拡大による社会的・経済的な影響からの復興を契機に、これまでの社会・経済の在り方を見直し、気候変動等の課題に対する抜本的な対策に資金を投じることで、雇用や業績の拡大など経済的な効果を引き出し、持続可能な社会を実現しようとする「グリーンリカバリー」を意識した経済対策が世界各国で打ち出されている状況にある。国土の適切な管理についても、これらの動きの中で改めてその重要性・必要性が増すものと考えられ、気候変動対策の1つとして、資金を投じて取組を進めるとともに、それによって国土管理の取組が地域においても新たな雇用の場となっていくことが期待される。

#### ④ 災害リスクの増大に対応した国土利用・管理

近年では、世界中で気象災害が頻発し、既に気候変動による影響が現実のものとなっている。日本においても、21世紀末の平均気温は上昇し、大雨や短時間強雨の発生頻度や強度の増加、強い台風の頻度の増加が起こることが予測されている。これまでの災害対策は過去に発生した災害の経験を踏まえて講じられてきたが、今後は気候変動によって経験したことのない事象が発生するとの認識に立ち、対策を講じていく必要がある。こうした中で、土砂流出の防止や雨水の一時的な貯留等の国土保全機能を発揮させる適切な農地、森林等の管理・保全を行うことや、災害発生を想定しながらそのリスクを低減させ、被害を最小化する土地利用の選択を行うことは、激甚化・頻発化する災害に対応した地域づくりを進める上で、防災施設の整備等とあわせて重要である。また、災害からの復興に当たっても、単に元の姿に戻すという原形復旧の発想にとらわれず、被災前と異なる土地利用とすることやインフラの撤去等を考慮するなど、人口減少への対応や気候変動への適応等の発想を持った選択的・創造的な復興を行うなど、2015年に採択された「仙台防災枠組」に位置付けられた「より良い復興 (Build Back Better)」につなげる視点が必要である。

#### ⑤ ライフスタイルの変化と国土利用・管理

新型コロナウイルスの感染拡大やICT技術の導入拡大により、ライフスタイルや働き方の変化が加速している。テレワークの拡大により、住む場所や働く場所に捕らわれない働き方が可能となるとともに、インターネット通販が普及している中では、都市部まで買い物に出かける必要性もなくなるなど、必ずしも都市部に住居を構える必要性がなくなっている。また、自動運転の普及などにより、将来的には中山間地域の交通問題が解決される可能性もある。あわせて、若い世代を中心に地方移住への関心が高まっており、二地域居住やワーケーションといった地方と都市での生活をミックスするような新たな働き方・生き方が生まれるなど、農山漁村の自然豊かな環境での生活を求める人の流れが加速することが考えられる。このような時代の変化の中で、農山漁村や自然維持地域の価値や魅力が再認識され、農山漁村の生活環境やこれらの地域の国土管理を維持する必要性が改めて認識されると考えられる。

#### ⑥ デジタル技術の活用と国土利用・管理

ロボット、AI、IoTなど社会の在り方に影響を及ぼすデジタル技術が急速に発展している中

で、国土利用・管理における担い手不足やコストに関する課題の一部は将来的に解決が図られる可能性がある。例えば、ロボットトラクタなどによる農作業の自動化・省力化、ドローンなどによる生育情報の自動収集、天候予測や河川情報に基づく水管理の自動化・最適化などにより、農林水産業や国土管理における作業の省力化が考えられる。現在取られている国土管理の手法だけで国土管理の継続を困難と考えるのではなく、デジタル技術の進展や国土利用・管理分野でのデジタル技術の地域現場における実装化が図られるよう、支援を行っていくことが必要である。

また、土地利用・管理の状況に関する空間的な情報についてのデジタル化を進めることが必要である。既に、各分野でこうした取組も進められつつあるが、市町村や地域住民等による国土管理の検討に資するよう、こうした情報を一元的に集約し、閲覧・入手・活用できる環境の整備や、こうした情報整備を通じて適切な国土管理が行われているかを継続的にモニタリングしていく仕組みを構築していくことも必要である。

## (2)―2 時代背景の変化と国土の管理の在り方

これらの課題については、これまでの各個別の計画制度の中では解決が困難であるため、各個別分野で引き続き議論を進めるとともに、個別分野が連携した方向性を国として提示していく必要がある。また、集落や地域が空間として無住化することに伴う外部不経済の発生に対応した管理コストは、地域住民にとって過大になる場合も考えられるため、その公益性に応じて必要な支援を行うことが求められる。また、集落の消滅や、管理不全土地の発生による外部不経済の発生を抑制するためには、地域や市町村において、国土管理に関する話し合いの取組を進め、管理を維持していくことで、将来的な外部不経済の発生を抑制していくことが必要であり、これらの取組の実施を支援していくことが重要である。国、都道府県、市町村、地域においてこれらの課題について検討をする際には、国土管理構想の枠組みの中で分野横断的な議論を行い、各個別施策や個別計画に落とし込んでいくことが求められる。

## (3) 地域の維持に向けた国土管理の課題と管理の在り方

地域の維持に向けては、国土の利用・管理が行われている必要があり、国土の利用・管理の取組を進めるためにも地域が維持されていることが必要である。

### (3)―1 地域の維持に向けた課題

農山漁村では、集落において、農林水産業の生産を世帯間で補完し合い、日常的な相互扶助のもとで、農地、森林などの地域資源の管理や、農業水利施設や生活道路の草刈り・補修等のインフラの維持・管理が行われるとともに、これらの活動を通し地域コミュニティの維持等が図られてきた。

こうした農林水産業等の生産活動を通して、農山漁村は、食料を供給する役割だけでなく、国土の保全や、水源のかん養、生物多様性の保全、良好な景観の形成、地域固有の文化の保存・継承等の様々な公益的な機能を発揮してきた。また、こうした地域固有の文化や景観の形成等によって地域社会のアイデンティティが培われ、地域のコミュニティが維持されてきた側面もある。しかし、人口減少・高齢化によってこのような地域の生産や生活の基盤の維持・管理が

困難になり、農山漁村が発揮してきた様々な公益的な機能が喪失されることが懸念されるとともに、地域コミュニティの維持も困難となってきている。

一方、都市地域では、農山漁村において地域コミュニティが担ってきた役割の多くは行政が担っており、国土管理を通じた地域コミュニティが醸成されている地域は多くない。こうした中で、管理を担う行政の体制や財政の弱体化、インフラの老朽化、人口減少・高齢化等による地域コミュニティの希薄化が課題となっている。この結果、地域の見守り機能や地域防災力の低下を通して地域の災害時の脆弱性を高めることにもつながっている。一部の市街化調整区域においては、開発圧力が低下する中でも、引き続きスプロール状に農地の宅地開発が進む可能性がある。このような農地や宅地などの地目が混在している地域が今後も増加する可能性があるが、これらの地域については、新規住民と旧住民とでコミュニティが分断されている可能性や既存の農地管理を通じた地域コミュニティが壊れていく可能性があり、課題となる地域と考えられる。

### (3)―2 地域の維持に向けた国土管理の在り方

地域の維持に向けた国土管理の在り方に関して、①地域コミュニティ機能の維持の取組、②生活環境の維持の取組、③所有者不明土地の発生を防止する取組、④無住化する可能性を考慮に入れた取組の側面から整理をする。

#### ① 地域コミュニティ機能の維持の取組

国土管理を支える前提として、集落を維持し、活性化させ、地域コミュニティを維持していくことが必要である。そのためには、地域管理構想の取組を通して、地域住民自ら現在の地域の課題状況や地域の資源や歴史、文化、自然環境など地域の魅力の把握を行い、地域の将来像や将来的に持続可能な土地利用の在り方や共同管理の在り方、地域活性化の取組等について検討を行い、集落の維持に向けた地域の方向性について検討を行うことが必要である。農山漁村においては、地域管理構想の検討に併せて、人・農地プランの実質化に向けた農業者の話し合いや、多面的機能支払制度又は中山間地域等直接支払制度における地域・集落の話し合いなどと合わせて実施することで、多様な主体の参画による農業や地域づくりを進めることが可能となる。これらの事業によって共同活動が促進されることで、地域コミュニティの再生につながると考えられる。一方で、都市地域についても、公園等の施設や公共空間の管理やリノベーションによる地域の再生に当たって、地域住民によるまちづくり活動を行うことが考えられる。これらの取組によって農山漁村及び都市地域において共同活動が促進され、地域コミュニティの再生につながると考えられる。

また、地域を維持していくための様々な活動を進めるに当たっては、取組を組織化することで継続性が担保される可能性がある。特に、国土管理に関する活動は必ずしも単独で経済性を有するとは限らず、地域の経済活動の基盤となるものであることから、地域住民が中心となって地域運営組織を立ち上げ、観光、6次産業化などの採算性を有する事業と組み合わせて事業化することで継続的な国土管理を実現できる可能性がある。

地域を維持していくためには、地域で生活を続けることができる所得や雇用機会が確保されることも重要であり、様々な産業が維持され続けることが重要である。特に、農山漁村におい

ては、農林水産業の所得の安定向上の取組はもちろんのこと、所得確保手段の多角化が重要である。地域の社会・経済が持続可能なかたちで維持・成長していくためには、地域内の資源や人材を活用し、地域内外との経済・資源の循環を創出していくことが必要である。

取組を進めるに当たっては、人材不足が問題となることがあるが、関係人口など外部人材との交流・連携を図ることが重要である。外部人材は、地域住民では気づいていない地域の魅力を発掘し、地域活性化の取組を進める可能性や、将来的に移住し地域を維持していく担い手になっていく可能性などもある。6次産業化や農泊、農林水産業体験イベントなど地域資源を活用した取組は、地域の持つ価値や個性を伸長させるとともに、その価値や個性を発信することができるため、外部人材との交流・連携がより深化することも期待できる。

また、急激な人口減少が進んでおり、地域コミュニティ機能の低下が著しい中山間地域の一部集落については、集落機能の再編や複数の集落の広域連携、生活サービス機能を集約化した小さな拠点の形成などにより、集落機能の確保を行うことも重要である。

## ② 生活環境の維持の取組

地域を維持していくためには、地域で生活を続けることができる環境が維持されていることが重要である。生活環境の維持としては、②-1 生活インフラ等の維持の取組や②-2 土地の適正な利用・管理の維持の取組の在り方を整理する。

### ②-1 生活インフラ等の維持の取組

地域において生活を続けるためには、住居、情報基盤、交通、病院、公共施設等の生活インフラや施設、サービス等が確保されていることが重要であり、国土管理の取組に合わせて、これらの生活インフラや施設等の維持についても取組が進められる必要がある。特に若い子育て世代にとっては、子育て支援施設や地域ぐるみで子育てを行うことができる環境、学校等が維持されていることや住居の確保可能であることが重要である。高齢者にとっては、日常生活圏において、介護・医療サービスや生活支援サービスが利用できる環境の維持やこれらのサービスにアクセスするための交通機関が整備されていることが重要である。これらの生活インフラや施設、サービス等が確保されていると、地域からの転出者を抑え、外部からの移住者も受け入れやすいと考えられるため、人口の維持可能性は高まる可能性がある。

なお、一集落の中では、生活していくために必要なこれらのサービスが揃っていないと考えられるため、複数の集落を含む生活圏において、必要な生活サービスを受け続けられる環境を維持していく小さな拠点の形成が必要である。

また、農山漁村地域においては、前述のとおり、生活道路の草刈りや補修等のインフラの維持・管理を集落内の相互扶助の中で行ってきたが、これらの担い手が不足している状況であり、地域外からの参加者も含めた多様な主体の参画により生活環境の維持を検討することも必要である。

### ②-2 土地の適正な利用・管理の維持の取組

地域における生活環境を維持するためには、地域内の空地や空家、農地や周辺の森林などの利用・管理が維持されていることが必要である。これらが放置されると、鳥獣被害の増大、地

域防災力の低下や景観の悪化等生活環境の悪化を招くとともに、地域のアイデンティティの喪失に繋がる可能性もあるため、従来どおりの利用・管理が困難だと考えられる土地については、利用や管理の手法の転換を図るなど新たな土地の利用・管理の取組を検討する必要がある。また、人口減少下で国土管理が必要な土地が増加する中でもスプロール状に農地の宅地開発が進む可能性があるが、農地の宅地化ではなく、優先的に空地や空家の活用が進むよう、調整を行っていくことが必要である。市町村や地域においてこれらの土地利用・管理について検討するに当たっては、国土利用計画及び今回の国土管理構想の取組を進める中で検討を行うことが有効である。

なお、農地や宅地などの地目が混在している地域など、地域コミュニティが大きく喪失しているような地域も存在しており、このような地域では、土地利用の在り方について地域で話し合いを進めることが難しい可能性が高いため、地域管理構想の策定を進めるよりも、市町村管理構想を優先的に策定することが有効であると考えられる。

以下、空地・空家を含む低未利用地、農地、森林の順に土地利用状況の維持に関して整理する。

空地・空家を含む低未利用土地については、所有者による適切な管理を前提としながら、意志・能力のある者による適切な利用を通じた管理も促進されることが必要である。市町村において、空地・空家の実態把握を行うとともに、適切な管理が行われておらず地域住民の生活環境に悪影響を及ぼしている空家等については、空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年法律第 127 号）に基づき代執行を含めた必要な措置や財産管理制度の活用を講ずることが重要である。また、立地適正化計画の誘導区域外において、所有者自ら空地の適正な管理を行うことが困難な場合には、良好な生活環境等の維持のために、跡地等管理等協定制度を活用し、市町村等が管理を行うことも考えられる。また、適切な利用を通じた管理の促進の観点からは、市町村等におけるマッチング・コーディネート等を行うランドバンクや空家バンクなどの取組、行政と民間の専門家等の連携による土地に関する相談体制の構築等の取組を行うことが重要である。また、土地の所有者が不明な場合には、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成 30 年法律第 49 号）に基づく地域福利増進事業により、市町村や自治会等の住民組織などが主体となって、地域住民の福祉や利便の増進を図るための公園や広場、購買施設などの施設整備に活用することも考えられる。加えて、空家や遊休農地を「農地付き空き家」として移住者が取得できるよう、市町村において地域再生法（平成 17 年法律第 24 号）に基づく既存住宅活用農村地域等移住促進事業を活用することも有効であり、空家や農地の利活用のみならず、地域における管理の担い手の確保にもつながる取組として推進することが必要である。

また、地域コミュニティが地域の交流のためコミュニティ施設として空地・空家を有効に活用することで、生活環境としての維持に加え、地域コミュニティの維持にも寄与することから、地域コミュニティにおいて空地・空家等がどのような価値を有しているか、どのような利活用が有益か等について検討を行うことも重要である。

農地については、農地集積・集約化等によって農業利用を図った上で、それが困難な農地は放牧等の粗放的利用による農業生産に、それも困難な場合には農業生産の再開が容易な土地として利用することで、農地の荒廃を防ぎ、食料の安定供給や産業基盤としての維持を図ると



もに、さらにこれらの利用が極めて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を検討することで、荒廃農地から発生する周辺への悪影響を防ぐことが必要である。これらの土地利用の転換や農地などの地域資源の保全を進めるに当たっては、中山間地域等直接支払制度や多面的機能支払制度を活用した地域の共同活動の促進も重要である。また、所有者が不明な農地について、地域において活用の必要性が生じた場合は、農業委員会による探索・公示手続を経て、農地中間管理機構が利用権を取得できる制度等の活用を図ることが必要である。さらに、農地が荒廃し、森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難な場合や、その土地の周囲の状況からみてその土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれる場合は非農地と決定されることとなるが、これらの土地の扱いについて、国として今後検討を進めていく必要がある。

森林については、自然的・社会的条件を勘案した効率的・効果的な整備・保全を検討する必要がある。森林の有する多面的機能の発揮の観点からは、林地生産力が比較的高く、傾斜の緩やかな場所に位置する人工林については、育成単層林として維持する一方で、自然的・社会的条件が不利な人工林については育成複層林への誘導に長期的に取り組むことで将来の管理コストを低減させながら公益的機能を発揮させる等、条件に応じた管理の在り方を地域単位で検討していく必要がある。また、地域住民の生活や文化との密接な関わりや、森林の有する国土保全機能等の発揮の観点から、集落周辺の里山等について優先的に管理を進めることも重要であり、森林・山村多面的機能発揮対策交付金などを活用し、地域住民によって里山の保全管理の取組を進めることや、地域住民による管理が困難な場合は公的主体による管理を促進することも必要であり、この際、市町村は森林経営管理制度の活用を検討することが考えられる。なお、市町村等における森林整備を促進するため、令和元年度に森林環境譲与税が創設されており、市町村等において間伐や人材育成・担い手の確保等に活用されることで、これまで手入れが十分に行われてこなかった森林の整備が進展することが期待される。

### ③ 所有者不明土地の発生を防止する取組

所有者不明土地の増加は、地域における国土利用・管理や地域づくりの取組を困難にさせるとともに、地域の維持そのものを困難にさせる。相続登記等の申請が義務化されていないことや、特に価値の低い土地を相続した者には相続登記手続に対する負担感があることなどを背景として相続登記がされないまま放置された所有者不明土地が発生していることから、相続登記等の申請の義務化や相続等により取得した土地所有権を国庫に帰属させることを可能とする制度の創設等の民事基本法制の見直しを内容とする「民法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第24号）及び「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」（令和3年法律第25号）が令和3年4月21日に成立し、同月28日に公布された。

地域の維持や地域づくりの観点からは、国庫帰属した土地が地域に点在するよりも、地域において土地の有効活用が図られることが望ましいと考えられるため、市町村としては、地域における地域づくりの方向性や意向について地域管理構想や市町村管理構想の取組を進める中で把握に努め、土地所有権が国庫に帰属する前に寄付などを受け付けることで、地域での土地の有効活用を進めることや、農地中間管理機構や森林経営管理制度の活用を検討がなされることが重要である。特に市町村の定める農業振興地域整備計画における農用地区域内の農地につ

いては、市町村や農業委員会、農地中間管理機構による利用調整が行われることが重要である。

また、市町村等が行う地籍調査を促進し、土地に関する基礎的情報である境界の明確化を推進することも重要である。

#### ④ 無住化する可能性を考慮に入れた取組

一部地域においては、①及び②の取組をもってしても、人口減少の歯止めがかからず、集落や地域が限界化し、将来的に消滅する可能性がある。「令和元年度過疎地域等条件不利地域における集落の現状把握調査」においても、0.7%の集落（454集落）が10年以内に消滅、4.3%の集落（2,744集落）がいずれ消滅すると回答している。また、農林水産政策研究所によれば、集落人口が9人以下で高齢化率が50%を超えると集落機能が低下し共同活動が行われなくなる存続危惧集落となるが、この存続危惧集落は2015年には2,353集落存在しており、30年後には9,667集落まで増加し、これらの集落における耕地面積（2015年時点）は、全国計で約20万haにも及ぶと考えられている。

このように、集落の人口が限りなく減少し、無居住集落に向かっていく状況に入ると、相当程度の国土の管理が難しくなってくると考えられ、周辺地域や都市地域にも大きな悪影響を及ぼす可能性や守るべき資源が喪失していく可能性があるため、完全に集落が消滅してしまう前に、集落消滅も前提とした地域資源の計画的な管理・保全の取組を行っていくことが必要になってくる。具体的には、市町村管理構想や地域管理構想の取組の中で、これらの地域内に存在する農地や森林などの土地について、今後誰がどのように管理していくのか検討していくことが必要である。地域住民だけでは検討が難しいと考えられるため、居住者の生活を維持する福祉的な事業などと併せて、市町村が主導し取組を進めていくことや、行政機関や有識者、地域からの転出者等外部人材との協力・連携の上、取組を進めることが必要であると考えられる。集落が丸々放置されることで巨大な管理不全土地が生まれ、そこから発生する悪影響に対応するコストは莫大なものとなってしまえば、住民や市町村だけでは負担していくことは難しいと考えられる。集落が無住化する前段階における計画的な保全管理の実施が必要であり、国として、都道府県、市町村、地域等に必要な支援を行うことが求められる。

また、これらの取組に併せて、集落の歴史や文化財などについては、無住化とともに失われてしまう可能性が高いため、事前に整理し、聞き書きを行うなど、集落をアーカイブする活動を行うことが必要である。

無住化の課題は中山間地域のみならず、都市郊外部の住宅地においても生じる可能性がある。これらの地域の場合、農地や森林等の放置される土地は少ないと考えられるが、住宅地全体が放置された場合には他地域への悪影響が引き起こされる可能性もあり、対応が必要となってくる。住宅地についても、撤退あるいは維持のいずれの場合にもコストの負担が大きいため、地域住民と議論を進めながら検討を進めていく必要がある。

#### (4) 国土の機能ごとの国土管理の課題と管理の在り方

適切に管理されている国土は、食料等の生産や良好な景観の形成、地域独特の文化の保存・継承、土壌流出の防止等の国土保全、生物多様性の保全等の様々な機能を有している。国土の管理水準の低下によっては、こうした機能が喪失するおそれがある。一方で、こうした機能を

維持・発揮させることは、生活基盤や産業基盤の確保等を通じて、地域の社会・経済の維持・成長にもつながる。また、そうした地域の社会・経済の活力が維持されることで、適切な国土管理が支えられる。

本項目では、1 生産機能、2 景観形成、地域文化の保存・継承機能、3 保健・レクリエーション機能、4 国土保全機能、5 生物多様性保全機能、6 二酸化炭素の吸収・環境負荷の低減機能、7 水循環機能という国土の機能ごとに、国土管理上の課題と管理の在り方を整理する。

これらの各機能の発揮に係る各個別分野の施策も進められているが、(2) で記載しているように、様々な時代背景の変化に対応した国土利用・管理に当たっては、分野間の調整や連携の必要性が高まっている。このため以下に整理する各機能を発揮させるための視点を考慮するとともに、それらの連携・調整によって国土の持つ多面的な機能が複合的に発揮され、効果的な取組とする必要がある。

#### (4)―1 生産機能

##### (4)―1―1 生産機能における国土管理上の課題

農山漁村に存在する農地、森林、水その他の資源（以下本項目では「農地、森林等」という。）は農林水産物の生産基盤であり、食料や木材の安定供給を確保し、食料及び木材の自給率の維持・向上を図るためにも重要である。また、農林水産物や農地、森林等は、農林水産業だけでなく、再生エネルギーや観光、食料産業など地域独自の様々な産業を創出するとともに、就業の機会を提供し、地域の社会・経済を支えている。地域独自の食文化も多様な農林水産物の生産に支えられているものであり、消費者の豊かな食生活の実現に欠かせないものである。これらの機能を維持・発揮するためにも、農地、森林等の適切な管理が重要である。

農地は、農業等による利用を通じてこれまで適切に管理されてきたが、農業者や農村人口の著しい高齢化・減少、これに伴う農地面積の減少という事態に直面しており、今後も、農業者の大幅な減少が見込まれる中で、農業の生産基盤が損なわれることが懸念されている。

森林については、山村の人口が減少し、限られた担い手の中でも適切な管理を行うためには、林業の低コスト化による林業経営の収益性の向上や、労働負荷の軽減、労働生産性の向上に課題を抱えている。

##### (4)―1―2 生産機能における国土の管理の在り方

農地は、人・農地プランを通じた農地集積・集約化、経営規模の大小や中山間地域といった条件にかかわらず必要に応じた生産体制の整備、生産性の向上等により、農業を足腰の強い産業にしていくことで、農業活動による継続的な利用を通じた良好な管理を図っていくことが重要である。

また、主業農家だけでなく副業・兼業などの多様な人材の育成・確保により、農地の適正な管理を続けることが必要である。新型コロナウイルスの感染拡大を受け、地方回帰への関心が高まる中で、多様な農への関わり方を実践する者は増加すると考えられ、農業と他の仕事を組み合わせた働き方である「半農半X」や二地域居住を実践する者など主業農業者以外の多様な人材を発掘し支援することや、関係人口などの外部人材をうまく活用することによ

り、営農に限らず地域の農業や関連産業の活性化を促す取組を推進することが地域の維持や農地の適正管理を進めるために重要である。

森林は、人工林の半数以上が本格的な利用期を迎え、主伐の増加が見込まれる中、森林の多面的機能を発揮させつつ、資源の循環利用を進めていくことが重要である。このためには、生産性の向上や造林コストの低減等により、再造林経費を捻出できるようにし、主伐後の再造林の確保を図っていく必要がある。生産性向上等により林業による収益を確保し、主伐後の再造林を着実に実施するなど、長期にわたり持続的な林業経営を担うことができる者を育成するとともに、森林所有者にも利益が還元される仕組みを構築していくことで、良好な管理を図っていくことが重要である。また、森林組合や事業者への経営委託に加え、小規模ながら森林を所有し自ら経営を行う自伐林家や、所有はしないものの小規模に森林経営に携わる自伐型林業事業者、森林ボランティアなどの外部人材等を含めた多様な担い手の育成・確保も重要である。自伐林家や自伐型林業事業者については、林業以外の農業などの産業との複合的な経営を行う場合が多く、周辺産業の活性化も重要である。

森林所有者自らが経営管理を実行できない森林については、市町村が森林経営管理制度を活用し、経済ベースに乗る森林を林業経営者につないでいき、地域経済の活性化に貢献していくことも必要である。経営管理の集積・集約化が見込まれる地域を中心とした路網整備や高性能林業機械の導入等により、これらの林業経営者の育成を図ることも重要である。

また、前述の半農半Xや自伐林家、自伐型林業事業者は移住者が従事しやすい産業形態であるため、今後従事者の増加が見込まれるが、これらの農林業の従事者は農林業以外の産業とのマルチワークにより生計を維持しているため、まずは農業・林業などの土地利用を通じて「小さな利益」を産み出すなど、地域における雇用と所得を創出していくことが重要である。あわせて、周辺産業を活性化し、農林水産業・農山漁村を持続可能なものとしていくことが重要である。このためには、農林水産業・農山漁村の所得の増大と地域内での再投資、更なる価値の創出という好循環を生み出していくことが重要であり、農林水産物の地産地消や農林漁家民宿等も含む6次産業化の取組や景観を活かした地域おこしの取組、バイオマス等の再生可能エネルギーの活用など、地域の農林水産業の健全な発展に資する多様な取組の促進も重要である。

農林水産業経営と他の事業を組み合わせる多角的に事業展開する地域運営組織や地域商社などの事業体の形成により、地域の農林水産業や6次産業化の取組を持続可能なものとしていくことも必要である。

#### (4)―2 景観形成、地域文化の保存・継承機能

##### (4)―2―1 景観形成、地域文化の保存・継承機能における国土管理上の課題

我が国には、地域ごとに変化に富んだ自然環境とそれに根差した暮らしの営みや生産活動とが一体となって形成されてきた里地里山の棚田や集落などの美しい景観、地域固有で多様な伝統工芸や祭、食などの有形・無形の文化が存在する。こうした地域固有で多様な景観や文化は、我が国にとっての財産であるとともに、地域の個性や価値を創出し、魅力ある観光資源や独自の地域産品として地域の活性化に資する資源にもなる。また、良好な景観は、快適な生活空間

を創出するとともに、地域や暮らしに対する愛着や誇りを形成するなど、地域の生活環境や地域コミュニティの維持・形成の面からも重要な役割を果たしている。

しかし、人口減少・高齢化等による地域コミュニティの衰退や担い手不足、国土管理水準の低下により、こうした良好な景観や文化の維持が困難になってきている。

特に、農山漁村においては、農林水産業等により支えられてきた里地里山の荒廃による美しい景観の喪失や、長い営みの中で培われてきた自然資源の管理や利活用に係る知恵や技術の喪失が懸念される。また、農山漁村から都市地域に至るまで、所有者の高齢化や人口減少による担い手不足、維持管理の費用・手間の増大等により歴史的建造物の喪失や地域の祭礼行事の維持困難化など、地域の歴史的風致の喪失や固有の伝統的文化の喪失、郷土意識や地域の活力の低下が懸念されている。

また、空家等が増加することでまちなみ景観が悪化し、生活環境としての質やまちの魅力の低下につながることも懸念される。

#### (4)―2―2 景観形成、地域文化の保存・継承機能における国土の管理の在り方

こうした地域固有の景観や文化を保存・継承し、地域の価値や魅力を創出していくためには、文化財保護法等の指定の有無に関わらず、地域のアイデンティティや魅力ある地域づくり、地域活性化等の観点から、地域で保存・継承していくべき景観や文化的資源を幅広く調査・把握していくことが重要である。また、有形・無形を問わず、その周辺環境も含めて総体として捉え、継続的・計画的にその保存・活用に取り組むことが重要である。特に市町村と地域住民の連携のもと、地域において重要な景観・文化的な資源を掘り起こすことが重要である。

また、担い手不足や高齢化が深刻化する中においては、幅広い主体の参画によって取組が支えられる必要がある。例えば、里地里山の景観保全は農林水産業の従事者だけでなく、地域住民も参加する地域活動として行うなど、関係人口も含め地域内外の人材によって支えられる仕組みづくりも必要である。

また、空家や空地の増加によってまちなみ景観が損なわれることに対しては、市町村による空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく対策の実施や、跡地等管理等協定制度の活用等により適切な管理を図ることが考えられる。

このため、市町村においては、良好なまちなみ景観の維持・形成や景観や文化の保存、さらに、地域資源として活用する観点から、まちづくり、観光、地域振興、教育等の関係部局と連携することが重要である。市町村管理構想の検討に当たっては、景観計画や文化財保存活用地域計画、歴史風致維持向上計画等と連携し、管理すべき景観や文化的資源を把握するとともに、空家等の増加による景観悪化への対応の観点から空家等対策計画と連携し、管理の在り方を示すことが望ましい。

都道府県においては、景観計画の対象区域や文化財保存活用大綱を踏まえた管理すべきエリアや管理の在り方を示すとともに、特に、複数市町村にまたがって存在し、関連性を有する文化資源や一体的に形成されている景観については、関係市町村間の連携を促進することが期待される。

#### (4)―3 保健・レクリエーション機能

##### (4)―3―1 保健・レクリエーション機能における国土管理上の課題

自然維持地域の自然公園等や、農山漁村や都市の農地や森林などを含む里地里山や緑地などの身近な自然環境は、保健休養やレクリエーション、自然体験学習等の教育の機会を提供しており、地域住民のみならず、その地域外から訪れる者も広くその恩恵を受けている。

また、新型コロナウイルスの感染拡大等を受けて、地方回帰への関心や、都市地域においても公園等オープンスペースのニーズが高まるなど、森林、農地、緑地等の持つ保健休養機能を発揮する国土管理や地域づくりのニーズが高まっている。

しかし、農山漁村における里地里山など二次的自然が放置され、自然的・文化的景観が損なわれることで、こうした保健休養やレクリエーション等を提供する場が喪失されることが懸念される。また、こうしたレクリエーションにも利用される登山道や散策路等は、里地里山のような身近な自然から自然公園等に至るまで地域住民によって維持・管理されてきた場合も少なくなく、こうした担い手の不足も懸念される。

##### (4)―3―2 保健・レクリエーション機能における国土の管理の在り方

良好な景観の形成や環境保全の視点等とともに、自然体験学習などのレクリエーションに資することや保健休養機能を発揮することで多様化するライフスタイルに対応した魅力的な地域づくりの観点からも国土管理の在り方を検討することが必要である。

里地里山などこうした保健・レクリエーションに資する場やそのための登山道や散策路等の管理に当たってはその担い手の不足が課題になるが、地域外の住民が観光・自然体験の一環として耕作放棄地の再生や里山林の管理、登山道の維持管理といった国土管理活動に参加する例や、高齢者や障害者の生きがいや職業訓練等の一環として耕作放棄地の整備・活用を行う例があるなど、保健休養やレクリエーション機能を生かすことで管理を行うことも考えられる。

また、人口が減少し、開発圧力が低下する中においては、特に都市やその郊外部において発生する空き地を公園や市民農園等緑地として活用することで、こうした保健休養・レクリエーション等の機能を発揮させ、生活の質を高めることにつながる視点も必要である。こうしたオープンスペースは、同時に、景観形成や防災・減災、生態系の保全・回復など多様な機能を複合的に発揮するグリーンインフラとして、計画的に活用することが望まれる。市町村や地域住民が自ら、こうした保健・レクリエーション機能を発揮させることで地域の質の高い生活環境の実現や魅力的なまちづくりに資する土地やその利用・管理の在り方を検討することが望まれるとともに、保健・レクリエーション機能の発揮による観光や福祉、教育等との連携も含めた、国土管理への多様な主体の参加を促すことも考えられる。こうしたことから、特に市町村においては、市町村管理構想の検討に当たり、これら関係部局と連携するとともに、グリーンインフラとしての活用の観点も含め、緑の基本計画との連携のもと、人口減少下の都市における緑地や農地の望ましい管理の在り方を検討していくことが重要である。

#### (4)―4 国土保全機能

##### (4)―4―1 国土保全機能における国土管理上の課題

農地や森林は適切に管理されることによって、国土保全機能が持続的に発揮される。農地については、畦畔（けいはん）の管理がなされることが土砂流出を防止し、水田等に一時的に雨水が貯められることによって洪水の緩和にも貢献している。他方、森林の場合は、下層植生が発達することにより土砂の流出が防止され、樹木が根を張り巡らすことにより土砂崩壊も防止される。このように農地や森林の持つ国土保全機能は、その地域やさらに流域等の広域に及ぶ防災・減災にも貢献している。気候変動の影響により、災害が頻発化・激甚化する中においては特に、防災・減災の効果が発揮されるよう、適切に管理を行うとともに、災害リスクを踏まえた国土管理やまちづくりを検討することが重要である。

一方で、造林未済地や過密人工林、管理が行われなくなった里山林等、手入れが十分に行われなくなった森林については、土砂崩壊など山地災害のリスクの増大が懸念される。また、上流部の山腹崩壊に伴って発生した流木が下流部に被害を与えるなど広域に被害を及ぼす事例も発生している。

農地においても、管理が行われなくなった水田やため池における土砂崩壊や漏水・決壊の危険性が増大することが懸念される。

##### (4)―4―2 国土保全機能における国土の管理の在り方

災害に強い国土・地域づくりのためには、森林・農地の国土保全機能が発揮されるよう管理を行うとともに、その機能を超えて災害が発生することも想定した土地利用・管理を行うことが必要である。

表土流出や土砂崩壊等を防止する機能を適切に発揮し、災害のリスクを低減する観点から、再造林や間伐等の適切な管理、流木化の可能性が高い立木の事前伐採等を進めるとともに、集落や重要なインフラ施設周辺の森林における整備・保全や、周辺に家屋・公的施設等があり、決壊した場合に被害を及ぼす可能性があるため池などについては、人的被害が拡大するおそれがあるため、補強対策や統廃合の実施、豪雨に備えた低水位での管理等、優先的に適切な管理を行う必要がある。

さらに、都市や農山漁村においては、人口減少等を踏まえた土地利用や管理の見直しが進められる機会をとらえ、災害リスクを踏まえたまちづくりを検討することが重要である。

特に、近年では、気候変動による水災害リスクの増大に備えるために、河川、下水道、砂防、海岸等の管理者が主体となって行う治水対策に加え、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、その河川の流域全体のあらゆる関係者が協働して行う治水対策、「流域治水」への転換の必要性が示されている。国・都道府県においては土砂災害や洪水浸水等の災害危険エリア箇所を指定・周知するとともに、河川管理者に加え都道府県、市町村等の関係者からなる流域治水協議会等を活用し、広域の関係者による連携・調整を促進し、取組を進めて行く必要がある。

「流域治水」においては、災害リスクの高い区域の土地利用を避けることや、災害リスクの低い区域への居住の誘導等、コンパクトシティ施策と連携した災害に強いまちづくりの視点も

必要である。また、災害に対して脆弱な土地の利用を避けることに加え、海岸林や遊水効果を持つ湿原の保全・再生、水田が一時的に雨水を貯留することを活用した田んぼダムなどの水田・農地の活用・保全等といった自然環境の持つ多様な機能を活用し、防災・減災効果だけでなく、生物多様性の保全、良好な景観や生活環境の形成等の複合的な効果を発揮させるグリーンインフラやEco-DRR (Ecosystem-based Disaster Risk Reduction: 生態系を活用した防災・減災) の考え方を取り入れることも重要である。こうしたことから、都道府県や市町村において、治水や河川などの防災・減災の担当部局とまちづくり、さらには、農林業や自然環境等の担当部局が連携することが重要である。

このように、市町村や地域において国土管理の在り方を検討するに当たっては、災害に備え、被災後の復興事業の困難さを考え事前に災害に強いまちづくりを行うことや、被災後のまちのあるべき姿を描いておく「事前復興」の観点を考慮することが重要である。また、災害の復興に当たっては、単に地域を元の姿に戻すという原形復旧の考え方ではなく、人口減少や気候変動等に対応した持続可能な国土・地域づくりに向け、被災前と異なる土地利用とすることやインフラの撤去等を考慮に入れた選択的・創造的な復興を行い、「より良い復興 (Build Back Better)」を実現するという視点が不可欠である。

こうしたことから、都道府県や市町村において、治水や河川などの防災・減災の担当部局とまちづくり、さらには、農林業や自然環境等の担当部局が連携し、災害危険エリアも踏まえ、災害に強いまちづくりに向けて、土地利用や管理の在り方を検討することが重要である。都道府県管理構想や市町村管理構想の検討に当たっても、地域防災計画や国土強靱化地域計画のほか、まちづくりの観点から都市マスタープランや立地適正化計画と整合を図る必要性があり、さらに、グリーンインフラやEco-DRR 活用の観点から緑の基本計画や生物多様性地域戦略等と整合を図ることが効果的である。

#### (4)―5 生物多様性保全機能

##### (4)―5―1 生物多様性保全機能における国土管理上の課題

日本は、奥山のような人の働きかけが比較的少なく自然度の高い地域から、人の手が加えられることで維持されてきた里地里山、さらに都市部や沿岸部まで、水系などを軸としてつながりあうことで、特有の自然環境を形成している。特に里地里山は地域住民にとって身近な自然環境であるとともに、人が自然に対して適度に働きかけ、攪乱することではじめて維持される特有の生態系が存在し、日本の固有種や絶滅危惧種の多くが里地里山に存在するなど、生物多様性保全の観点からも重要な役割を担っている。

しかし、産業構造や資源利用の変化に加え、人口減少・高齢化に伴って、水田等の農地や里山林・人工林等の利用・管理といった自然に対する働きかけが縮小することによって、これまで当たり前に見ることができた生物種の絶滅のおそれが高まるようになるなど、里地里山の生物多様性の喪失や動植物の減少が危惧されている。また、こうした自然に対する働きかけの縮小は、シカやイノシシなど特定の生物の急激な増加や生息域の拡大にも繋がっている。集落周辺において耕作放棄地や利用されないまま放置された里山林等がこれらの生物の隠れ場所となり、野生生物の生息域と農地や人の生活圏との間の緩衝帯として機能しなくなることなどに



より生息域の拡大や生息数の増加が起こり、深刻な農林業被害、食害等による植生変化など生態系への影響、人身被害などが発生している。鳥獣の生息域の拡大は、奥山などの自然維持地域の生態系にも深刻な影響を与え、都市の周辺部にも鳥獣が出没するようになるなど、広く影響を与えている。

#### (4)―5―2 生物多様性保全機能における国土の管理の在り方

生物多様性の保全のためには、生物の生息・生育域や河川や森林等の自然環境のつながりを考慮し、生態系ネットワークの形成にも資する土地利用の選択や管理を行っていく必要がある。生物の生息・生育域や自然環境のつながりは、市町村や都道府県界を超えることが少なくないことから、国や都道府県においては、こうした広域的な観点から、特に継続的に自然環境の把握及び管理を行い、自然環境を保全していくべきエリアや、自然環境を再生・創出していくことが望ましいエリアを示し、必要に応じて、関係機関の連携を促進するための連絡・調整の場を設定することにより、一体的な取組が行われるようにすることが必要である。

市町村や地域においては、こうした広域的な観点を踏まえつつ、身近な自然環境を保全していくことが重要である。特に、里地里山のような、地域住民等が継続的に管理することで維持されてきた自然環境については、再生可能エネルギーとしての活用も含め、地域資源として活用することにより管理を継続していくことが望ましいが、人口減少下では、全てを保全していくことはできないという視点に立ち、各地域が自ら確保したいと考える場所の重点的な管理保全を検討していくことが必要である。この際には、重要里地里山の選定箇所も検討の参考になるとともに、地域の営みの中で大切にされてきた自然環境の保全が、自然資源を活用して育まれてきた地域の景観や文化の保全等にも資することから、地域住民自ら地域の資源として守りたい自然環境を把握し、管理の在り方を検討することが重要である。

加えて、鳥獣による農林業被害を防止する観点から、森林について適切な管理を行うとともに、集落周辺においては鳥獣の隠れ場所や逃げ込み易い場所となるような土地の草刈り等の管理を行う、あるいは森林と農地の間に緩衝帯を設けるといった視点も必要である。都道府県においては鳥獣の分布エリアの把握や広域での対策の調整を図るとともに、市町村や地域においては集落環境診断を通じて鳥獣被害の防止に資する土地利用・管理を検討することが重要である。

また、人口減少は自然環境の保全・再生・創出の好機とも捉えることができる。人為的に管理が行われてきた土地は、放棄されることによって、その地域本来の生態系に戻らず、荒廃化の懸念があるが、一方で、従来の自然環境が再生され、生物多様性の保全に繋がっている事例もある。例えば、かつて水田として利用されていた耕作放棄地を湿地として再生することで、生物多様性の保全、湧水や水質の保全等に貢献するとともに、治水にも寄与する可能性がある。こうしたことから従来どおりの利用・管理が難しくなる土地に関しては、計画的に従来の自然環境の再生を図る視点も必要である。

こうしたことを踏まえ、都道府県管理構想や市町村管理構想の検討に当たっては、都道府県や市町村における環境基本計画や生物多様性地域戦略、緑の基本計画における自然環境や緑地の保全や創出の在り方、また、都道府県における第二種特定鳥獣管理計画における管理を行う区域、地域森林計画及び市町村森林整備計画における森林の整備・保全の方向性等、関連計画

と調整・連携することが望ましい。

#### (4)―6 二酸化炭素の吸収・環境負荷の低減機能

##### (4)―6―1 二酸化炭素の吸収・環境負荷の低減機能における国土管理上の課題

気候変動の影響が顕在化する中で、抜本的な脱炭素の取組を進め、温室効果ガスの排出を削減することが不可欠なものとなっている。森林は二酸化炭素を吸収し、木材利用等を通して炭素を長期的に貯蔵可能であることから、間伐や伐採後の再造林の着実な実施や、木材や再生可能エネルギーとしての資源の利用を進めていくなど、二酸化炭素の吸収量や炭素貯蔵効果を最大限に発揮させていくことが必要である。また、カーボンニュートラルの達成に向けて、地域の特性に応じ、太陽光・風力・水力・地熱等の多様な地域資源を再生可能エネルギーとして最大限活用することが課題になる中で、こうした地域資源を活用することが適切な国土管理を進める原動力とすることができる可能性がある一方で、景観や自然環境等への悪影響やその後の維持管理が適切になされない懸念もある。

また、二酸化炭素の排出削減に取り組む緩和策とともに、気候変動の影響を前提としてその被害を低減していく適応策をあわせて実施していくことが不可欠となっている。激甚化・頻発化する自然災害に対しリスクを低減する土地利用や、生態系の変化に対応するまとまった自然環境やそのネットワークの確保、暑熱等に対応した都市環境の形成等も課題となっている。

##### (4)―6―2 二酸化炭素の吸収・環境負荷の低減機能における国土の管理の在り方

カーボンニュートラルの実現に向けて再生可能エネルギーを最大限活用することが課題となっている中で、特に農山漁村においては、土地利用・管理を行うに当たって多様な地域資源を再生可能エネルギーとして活用する視点も必要である。地域資源として活用することを通して国土管理の取組の推進につながるとともに、地域資源を活用した自立・分散型のエネルギーを導入することで、地域経済の好循環や、雇用促進、災害時のレジリエンス、里地里山の生物多様性の保全にも貢献することが期待できる。一方で、太陽光発電施設や風力発電施設等の設置に伴って、景観や動植物の生息・生育環境等に悪影響を及ぼしたり、土砂流出等の災害リスクの増大を招く事例もある。環境や地域との共生の観点から、市町村や地域において、再生可能エネルギーの導入を促進するエリアや避けるべきエリアなどを検討し、合意形成を十分に図ることが重要であり、温暖化対策地方公共団体実行計画やその策定・実施のための協議会等も活用して関係者間の連携調整を深めることも考えられる。

森林については、人工林の半数以上が本格的な利用期を迎える中、二酸化炭素の吸収能力や、木材による炭素貯蔵等の効果を高める観点からも、木材利用を拡大するとともに、間伐の適切な実施や、成長の旺盛なエリートツリー等による再造林により、「伐って、使って、植える」という循環利用を進めていくことが重要である。森林のほか、農地や緑地も含めて、自然的な土地利用は二酸化炭素の吸収の観点からも重要性を増すことから、適切な保全・管理や創出によって、気候変動の緩和に寄与する土地利用・管理を選択していく視点が重要である。

気候変動への適応の観点からは、(4)―4及び(4)―5のとおり、グリーンインフラの活用等も含めた災害リスクを低減する土地利用や生態系ネットワークの形成を進める必要があ

る。また、都市地域においても、自然環境の保全・創出は、生物多様性の保全や二酸化炭素の吸収に加え、微気象の緩和、大気の清浄化、騒音の抑制など多様な環境保全機能を有しており、気候変動に適応した都市環境を形成する観点からも、従来から行われている緑地の保全や緑化を継続して行うとともに、発生する空地や居住誘導区域外において緑地の整備や自然環境の保全・再生を図ることが重要である。

こうしたことを踏まえ、都道府県管理構想や市町村管理構想の検討に当たっては、都道府県や市町村における環境基本計画や生物多様性地域戦略、緑の基本計画における自然環境や緑地の保全や創出の在り方、また、地球温暖化対策地方公共団体実行計画における再生可能エネルギーの活用の方角性と調整・連携をすることが望ましい。

#### (4)―7 水循環機能

##### (4)―7―1 水循環機能における国土管理上の課題

農地や森林は、雨水の一時的な貯留、水質の浄化、水源涵養の機能等を有している。しかし、農地や森林等の管理水準の低下や、土地利用の転換等によっては、こうした機能が十分に発揮されなくなる懸念がある。

##### (4)―7―2 水循環機能における国土の管理の在り方

こうした水循環に関わる機能は、水資源の確保や治水など流域の範囲に及び、上下流の関係を踏まえ、流域で総合的かつ一体的に管理の在り方を検討することが必要である。このためには、関係する行政などの公的機関、有識者、事業者、団体、住民などの様々な主体が連携することが必要であることから、流域の関係者から構成される流域水循環協議会等を活用し、課題や将来像及びこれらの解決や実現に向けた基本的方向性や方策を共有することが重要である。流域や地下水盆の範囲や課題等の地域の実情に応じ、各市町村内における取組も重要であるが、水循環の範囲は市町村界を超える場合があり、特に、こうした広域的な視点からは、流域全体の治水、生物多様性保全、水質及び水資源の確保といった総合的な視点から管理の健全な水循環が確保され、連携が促進されるよう、複数の都道府県や市町村間で協力・連携することや、国や都道府県が必要に応じてその連携を促進するための支援を行うことが重要である。

また、水資源や水質の確保の観点からは、河川上流の重要な水源地や集落の水源地となっている森林における浸透・保水能力の高い土壌の維持・造成や、上・中流域の水田の維持を図るなどの視点を考慮することが必要である。市町村において土地利用や管理の在り方を検討する際には、生活や産業のための水資源の利用状況やその水源を把握したうえで検討することが重要であるが、水源地と水利用を行う地域は市町村界を超えることも想定されるため、必要に応じて、都道府県は市町村や地域の管理の在り方の検討に資するよう、域内の生活や産業に係る水資源の利用状況を踏まえ、その水源として重要なエリアやその管理の在り方を示すことが望まれる。都道府県においては水資源の保全に係る条例が制定されている場合もあり、都道府県管理構想や市町村管理構想の検討に当たっては、こうした条例等で示された水資源の保全上重要なエリアを踏まえるとともに、流域水循環計画等の健全な水循環の維持又は回復に関する広域的な計画との整合を図ることが望ましい。

また、適切な水利用の確保の観点からは、水源地となる土地の適切な管理に加えて、用排水路網の適切な維持・管理も重要である。

特に、上流域となる中山間地においてはこうした維持・管理を行う担い手不足も課題であることから、地域コミュニティによる共同活動の体制確保や、さらに、下流域に自治体や企業・住民が、上流域において森林の整備・保全や耕作放棄地を含めた水田の活用等の水源涵養や水利用に関わるインフラの管理を支援・実施するなど、上下流域の連携による管理の仕組みを検討することも有効である。

### 3. 管理構想の取組の推進に関する国・都道府県・市町村の役割分担と連携・調整

#### (1) 国、都道府県、市町村の各レベルにおける役割分担

国は、都道府県や市町村、地域における管理構想の取組の普及に向け、取組の意義・効果の必要性について普及啓発するとともに、各レベルにおける管理構想の策定に係る人口等の基礎的なデータの整備・提供、策定方法に係るマニュアルの作成・提供など、管理構想の策定に当たっての知見の提供に加え、国土利用・管理の取組に対する各分野からの支援の実施等を行う。また、分野横断的な連携が図られるよう、国土利用・管理に係る関係省庁の連携・調整を行うとともに、広域的な視点から必要に応じて都道府県間の調整を行う。

都道府県は、市町村及び地域における取組への支援を多岐に渡って行うことが考えられ、市町村管理構想や地域管理構想の策定に向け果たすべき役割は大きい。具体的には、土地利用・管理に関する検討の前提となり、市町村や地域における取組の円滑化にも資する各種情報のデータベースとしての整理・提供や、地域での話し合いや管理の取組の実行に係る専門家やファシリテーター等の紹介・派遣、広域的・流域的な視点から市町村間や関係機関の調整・連携を推進すること等が考えられる。

市町村については、市町村管理構想を通じて地域管理構想を優先的に策定すべき地域について整理するとともに、地域管理構想策定に向けた地域に対する働きかけなどの機運醸成や話し合いの場づくり、話し合いを行う地域の単位の適切な設定や地域における話し合いに必要な情報を提供できるように整理する等の事前準備や、話し合いにおける判断、合意形成の支援等の地域の取組の推進を行うことが考えられるが、地域管理構想の取組を進めるに当たっては、上記のとおり市町村の負担が大きいと考えられるため、都道府県や国の支援策の活用が重要である。

#### (2) データの整備・提供

国は、都道府県や市町村において管理構想に優先的に取り組むべき市町村や地域の検討に資するよう、集落の維持可能性を分析する際に活用可能と考えられる指標とその全国的な傾向を提示する。提示する指標はデータの継続性や全国的なデータの整備状況を鑑み、国勢調査や農林業センサスなど既存の調査で経年的に整備されているデータを活用することとして、以下の情報を整理する。これについては（3）で詳述する。

<p>&lt;国土管理の課題が顕在化するおそれのある地域の判断基準として活用できる可能性があるもの&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 農業集落における集落人数（9人以下になると集落活動が著しく低下する可能性が高い）</li></ul> <p>&lt;全国や都道府県の平均値等との比較によって市町村や地域の分析に資するもの&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 人口変化率・高齢化率・若年人口率</li><li>・ 農業集落の20～39歳の女性の人口変化率</li></ul>
---

都道府県は、都道府県管理構想の策定に当たり、都道府県内各市町村及び流域に係る情報について、市町村や地域住民でも参照可能なものとして整理する。

市町村においても都道府県同様に、市町村管理構想の策定に当たり、市町村内各地区の地域及び土地の管理状況の情報を地域住民にも参照可能なものとして整理する。

なお、都道府県及び市町村において、整理することが想定される情報については、第2章及び第3章でそれぞれ具体的に記述する。

### (3) 管理構想の取組を優先的に進める必要が高いエリアの視点

(2) で国として整備・提供することとしたデータと、これらのデータから、特に管理構想に優先的に取り組むべき市町村や地域等のエリアを検討する際の視点を以下に挙げる。

#### (3) - 1 国土管理の課題が顕在化するおそれのある地域の判断基準として活用できる可能性があるもの(農業集落における集落人数が将来的に9人以下となる集落)

農林水産省農林水産政策研究所の分析によると、集落人口が9人以下の農業集落で、農業生産に関する寄り合いの開催や、農業用排水路の集落での保全・管理など、集落活動が著しく低下するとされている(図2)。

また、2045年の集落人口の推計では、集落の縮小が進行し、人口9人以下の集落が全国の農業集落の約9%を占める。これは中間農業地域の農業集落に占める人口9人以下の集落の割合と同程度であり、さらに山間農業地域ではこの割合が25%になるとされている(図3)。

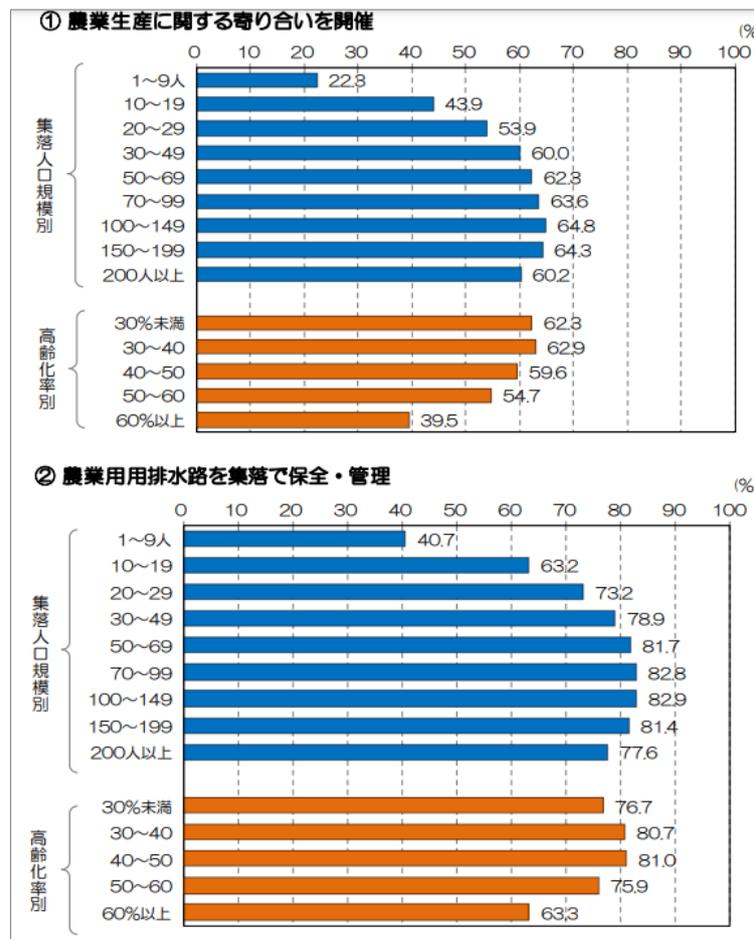


図2 人口規模・高齡化率別にみた集落の活動状況(2015年)

(引用: 農村地域人口と農業集落の将来予測(農林水産政策研究所))

農林業センサス農山村地域調査(2015年)、地域の農業を見て・知って・活かすDB(2015年)  
集落人口及び高齡化率は、国勢調査の人口データを農業集落別に推計した値に基づく。

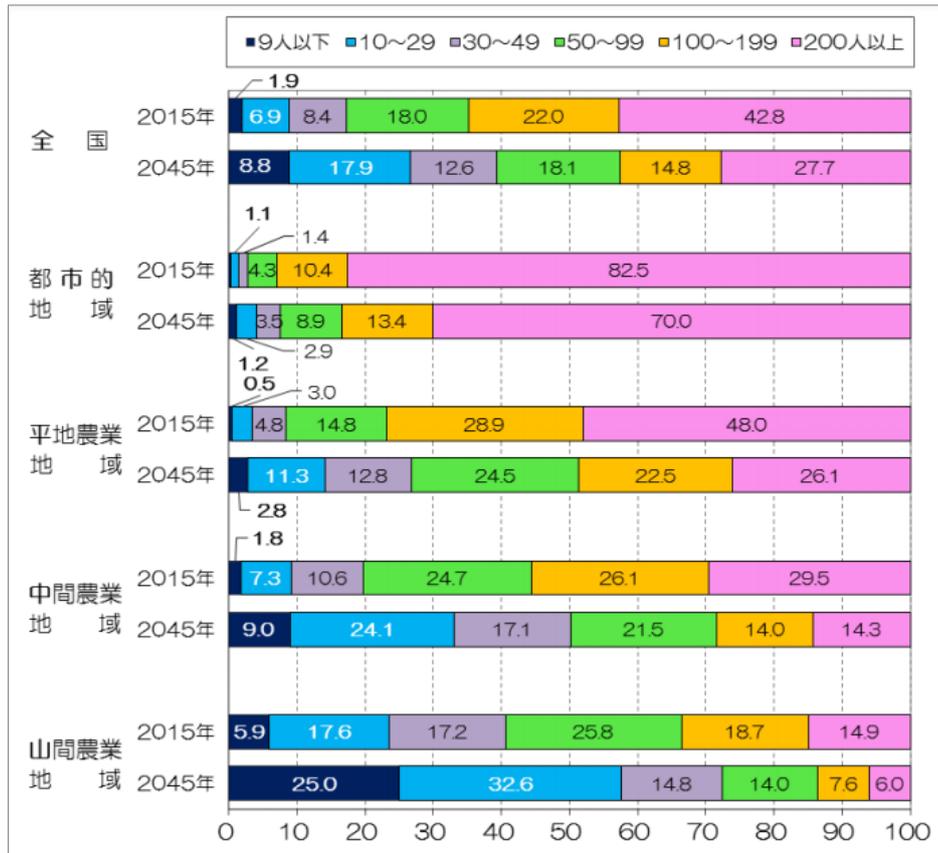


図 3 農業地域類型ごとの集落人口規模別の集落数構成

(引用：農村地域人口と農業集落の将来予測（農林水産政策研究所）

農林業センサス農山村地域調査(2015年)、地域の農業を見て・知って・活かすDB(2015年)  
2045年の人口推計は、集落ごとに行ったコーホート分析によって推計した推計人口

これを踏まえ、以下、人口推計から、都道府県、市町村及び農業地域類型ごとに、集落人数が9人以下となる農業集落の割合を提示する。特に割合が高くなる都道府県・市町村については自ら管理構想を検討するとともに、市町村や地域に対して取組を促すことが考えられる。

2045年の農業集落の人口推計から、2045年に人口が9人以下となる農業集落が全農業集落数に占める割合を都道府県別にみると、北海道、北陸及び西日本の各県において、人口が9人以下となると推計される農業集落が全農業集落に対して10%を超える傾向が見られる(図4)。

2045年の集落人口が9人以下となると推計される農業集落について、現在(2020年)の人口をみると、北陸地域では既に9人以下となっている農業集落が多い傾向がある一方で、西日本では現在の人口規模が10人以上であっても2045年には9人以下となることが予測される農業集落が多く発生する傾向が見られる。このことから、現在の集落規模によらず、将来を見据えた検討が必要になると考えられる。

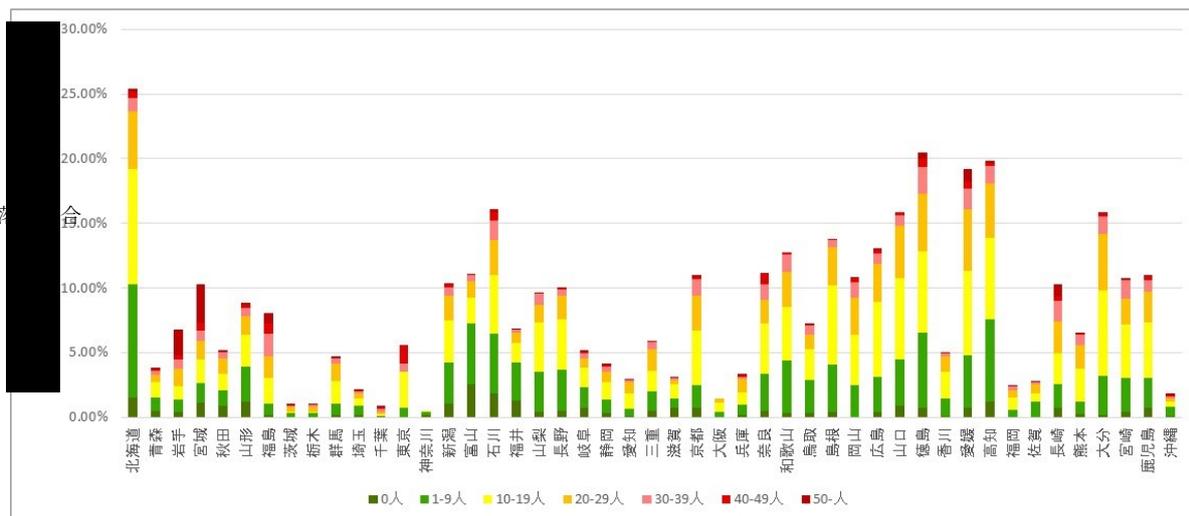


図 4 2045年に人口が9人以下となる農業集落の都道府県別割合（色分けは2020年時の人口）

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かすDB（農林水産省）

また、農業集落における集落人数が9人以下になる集落の2020年時点と2045年時点の分布を比較すると、今後集落人数が9人以下になると予測される地域は、特に、北海道や東北地方の内陸部、東北地方の太平洋側の沿岸部、山梨県、静岡県や長野県の山地、中国山地、四国山地、紀伊半島の内陸部、九州山地等といったところで多く見られるが、その他の地域も含めて全国的に点在しており、こうした地域での管理構想の検討の必要性は特に高いと考えられる（図5）。

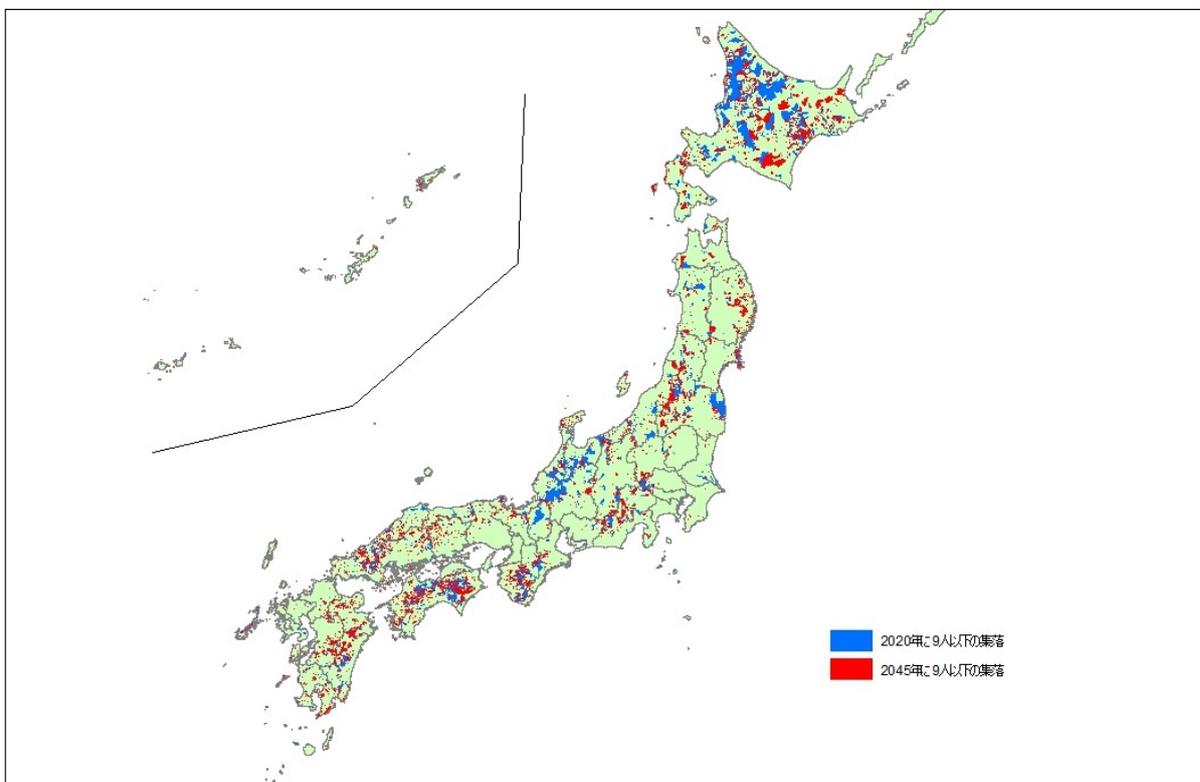


図 5 農業集落における集落人数が9人以下の集落（2020年・2045年時点）（集落別）

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かすDB（農林水産省）



### (3)－2 全国や都道府県の傾向との比較から市町村や地域の分析に資するもの

以下の情報について、平均値等から相対的に今後集落の維持可能性が困難になる地域を検討する目安となることが考えられる。

#### ①人口変化率・高齢化率・若年人口率

現在及び将来人口推計から、全国及び都道府県・市町村ごとに、人口変化率・高齢化率・若年人口率について傾向を提示する。特に、全国的・広域的な傾向に比較して、人口減少や高齢化が進む傾向がある都道府県・市町村については、自ら管理構想を検討するとともに、市町村や地域に対して取組を促すことが考えられる。

#### ①－1 都道府県別の人口変化率・高齢化率・若年人口率

##### ①－1－1 2020年から2045年の人口変化率(都道府県別)

2020年から2045年の人口の変化を見ると、東北地方、四国地方などで大きく減少する傾向があり(図6)、中には、都道府県内の全市町村に対して、人口が40%以上減少すると予想される市町村が占める割合が約半数になる都道府県も見られる(図7)。

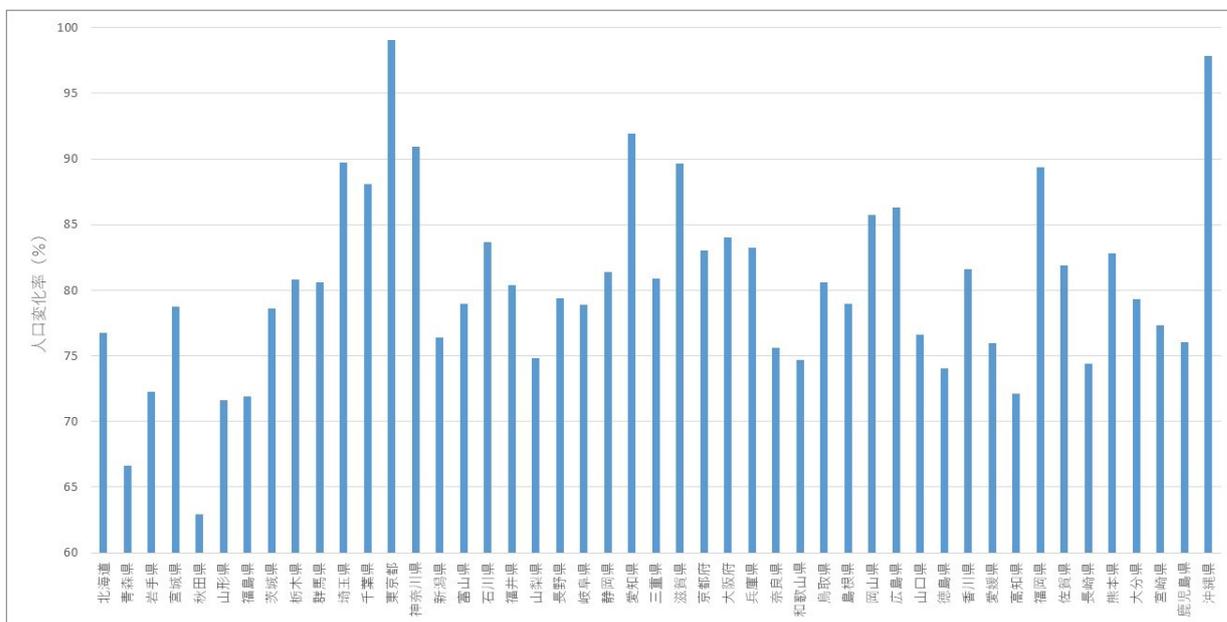


図6 都道府県別の2020年から2045年の人口変化率

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かすDB（農林水産省）

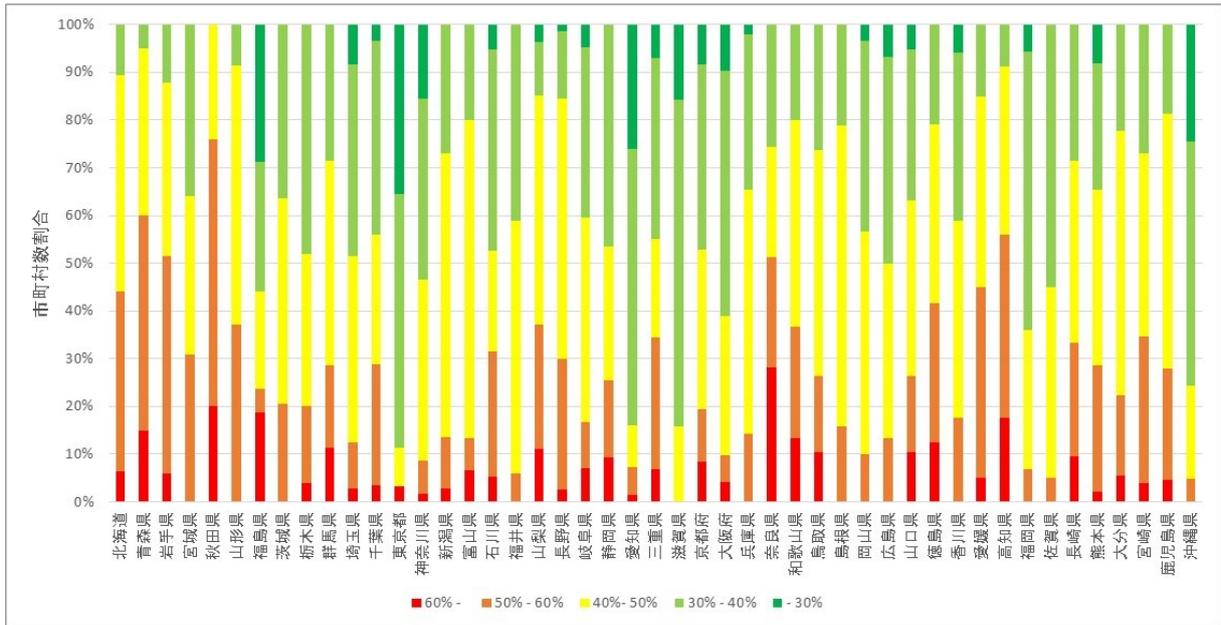


図 7 都道府県別の 2020 年から 2045 年の人口変化率ごとの市町村数の割合  
 データ出典：地域の農業を見て・知って・活かす DB（農林水産省）

①-1-2 2045 年の高齢化率(都道府県別)

将来人口推計から都道府県別の 2045 年の高齢化率をみると、特に、青森県・秋田県など東北地方で高く、50%近くなる県も見られる（図 8）。また、各都道府県における高齢化率の程度ごとの市町村数の割合をみると、秋田県、青森県、岩手県、奈良県、高知県等において、高齢化率が 50%を超える市町村の割合が高くなっている（図 9）。

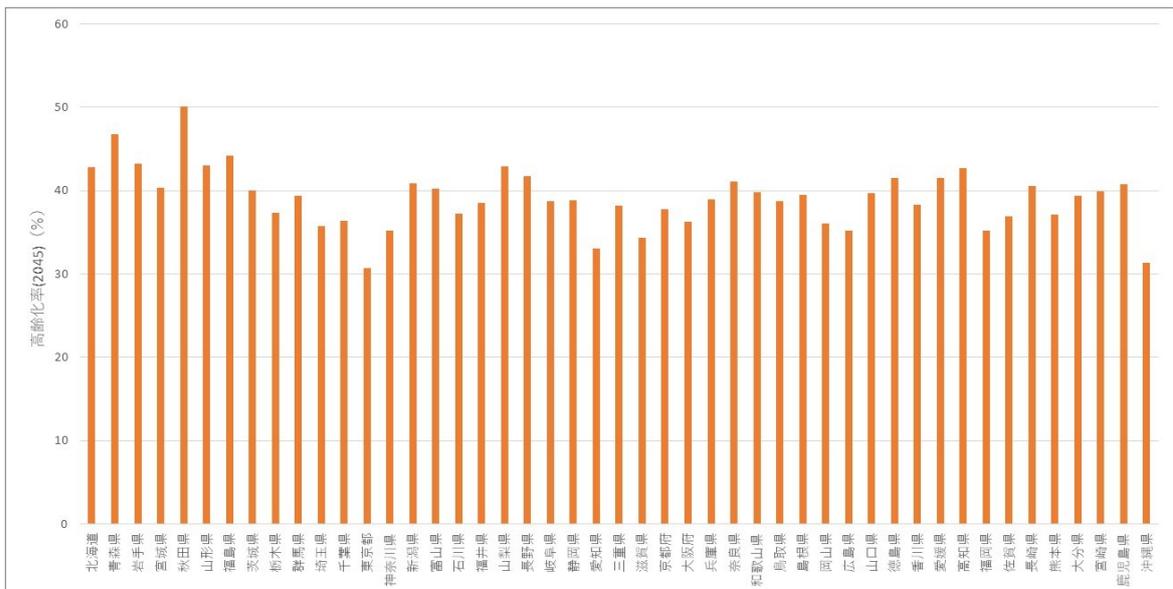


図 8 都道府県別の 2045 年の高齢化率  
 データ出典：地域の農業を見て・知って・活かす DB（農林水産省）

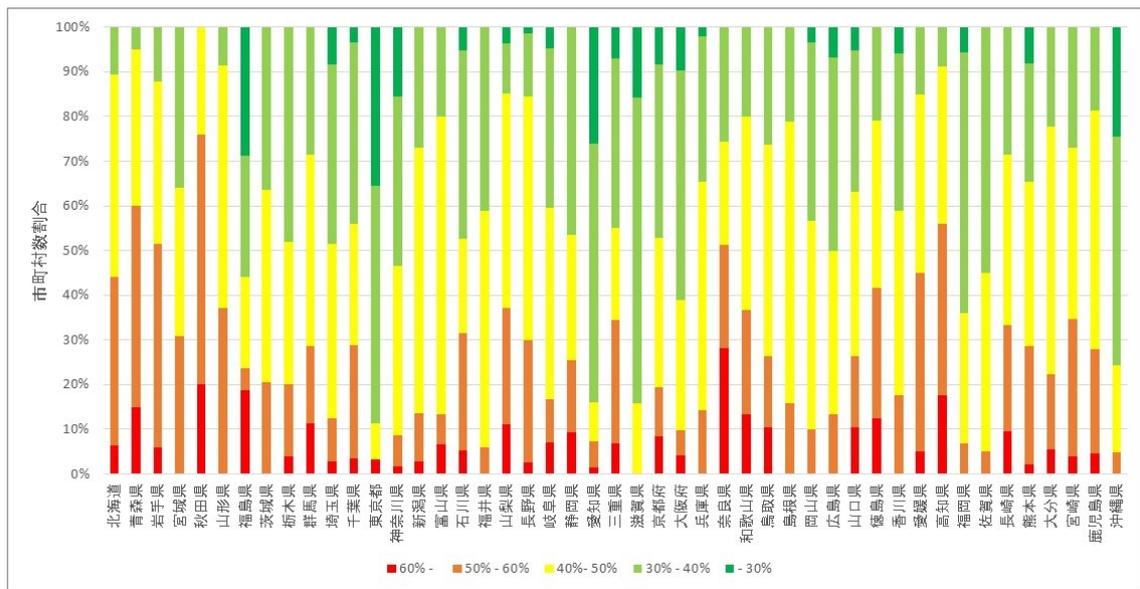


図 9 都道府県別の 2045 年の高齢化率ごとの市町村数の割合  
 データ出典：地域の農業を見て・知って・活かす DB（農林水産省）

①-1-3 2045 年の若年人口率(都道府県別)

将来人口推計から都道府県別の 2045 年の若年人口率をみると、若年人口率が低くなる都道府県の傾向は、高齢化率の高い都道府県の傾向とほぼ同様である（図 10・図 11）。

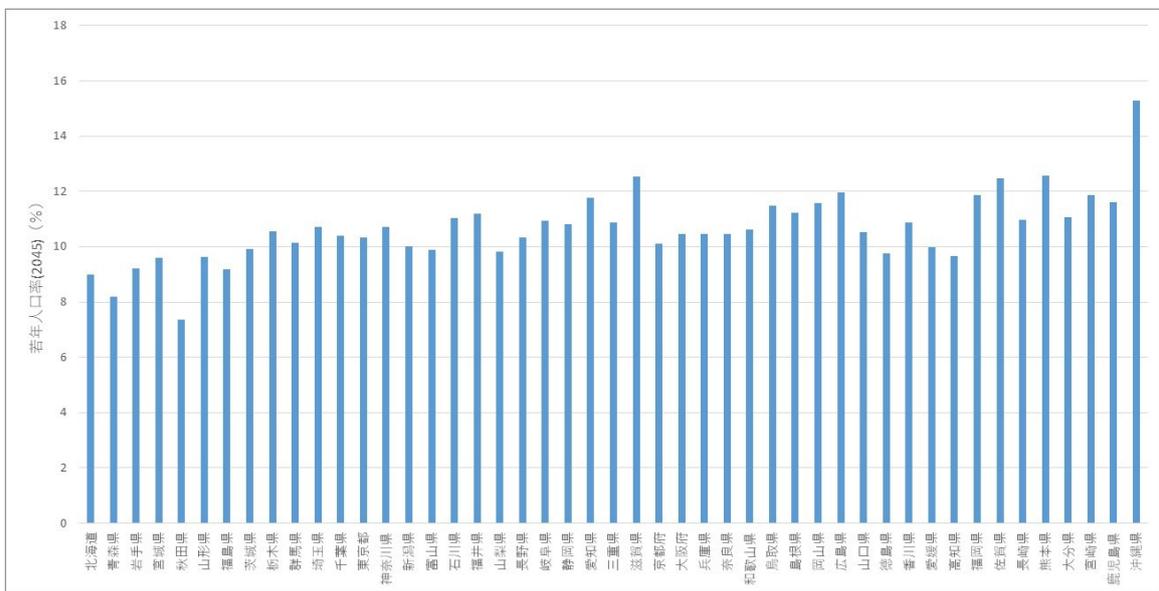


図 10 都道府県別の 2045 年の若年人口率  
 データ出典：地域の農業を見て・知って・活かす DB（農林水産省）



図 11 都道府県別の 2045 年の若年人口率ごとの市町村数の割合

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かす DB（農林水産省）

①-2-1 2020 年から 2045 年の人口変化率(市町村別)

2020 年から 2045 年の市町村別の人口変化率を見ると、北海道や東北地方の内陸部、中国山地、四国山地、紀伊半島の内陸部等といったところで、特に人口減少が進む市町村が集中している傾向がある（図 12）。

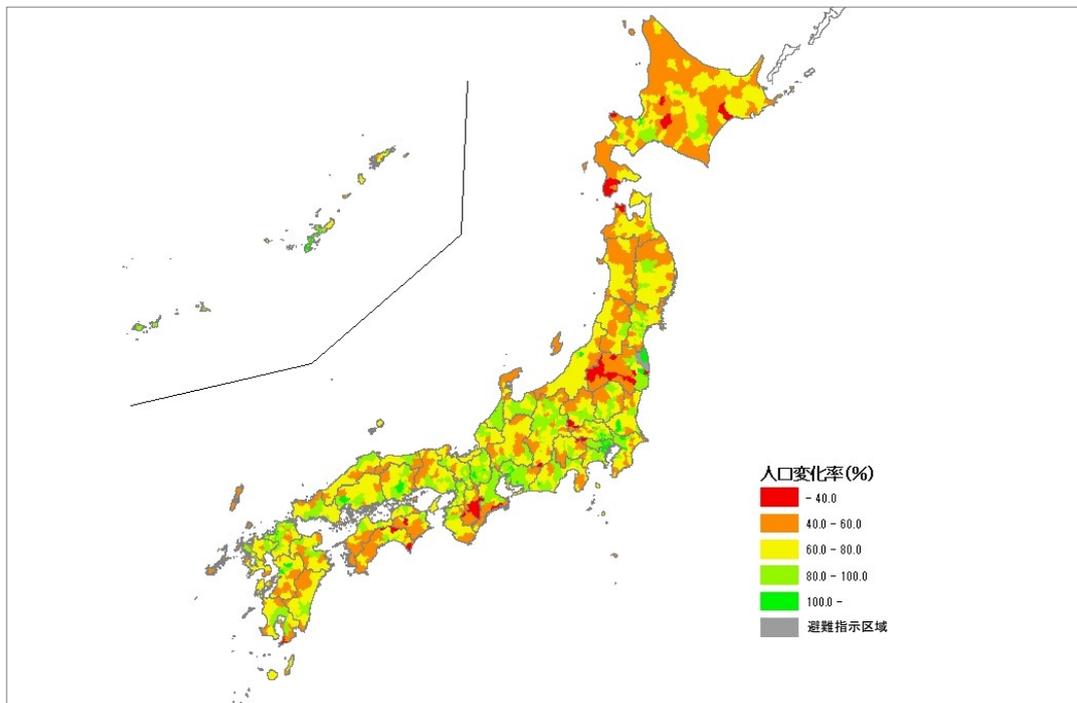


図 12 2020 年から 2045 年の人口変化率（市町村別）

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かす DB（農林水産省）

### ①-2-2 2045年の高齢化率(市町村別)

将来人口推計から市町村別の2045年の高齢化率をみると、①-2-1において示した人口減少が特に進む市町村の分布と概ね同様であるが、なかでも高齢化率が60%以上となり顕著に高齢化が進行する可能性がある市町村が、青森県西部の沿岸部、伊豆半島や、静岡県・長野県・愛知県県境付近、四国山地、紀伊半島の内陸部等に見られる(図13)。

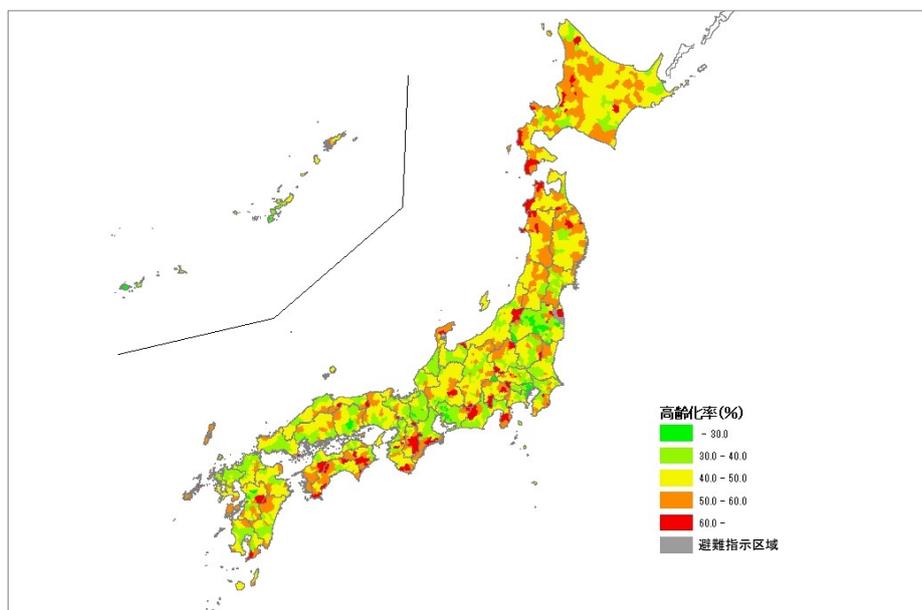


図13 2045年の高齢化率(市町村別)

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かすDB(農林水産省)

### ①-2-3 2045年の若年人口率(市町村別)

将来人口推計から市町村別の2045年の若年人口率をみると、若年人口率が低くなる市町村の分布傾向は、高齢化率の高い市町村の分布傾向とほぼ同様である(図14)。

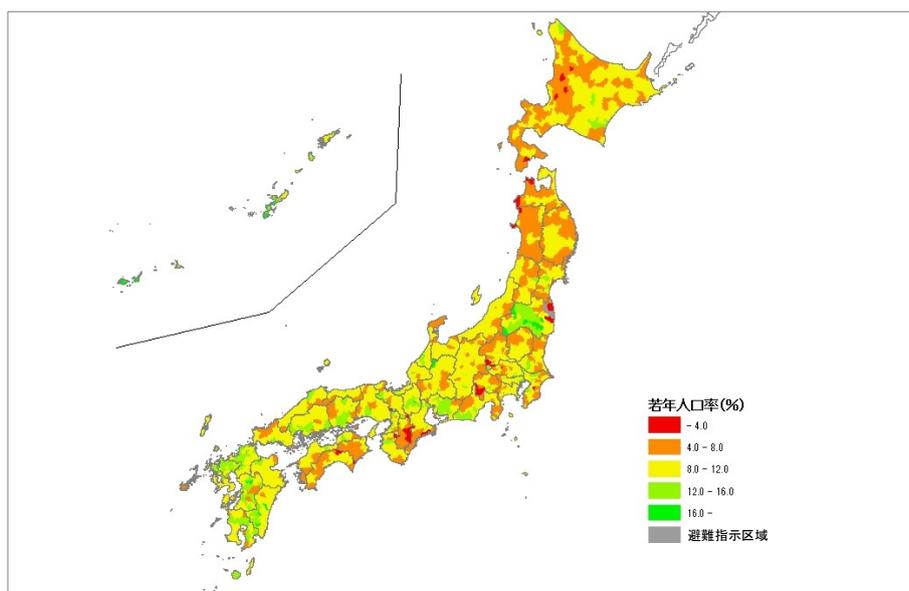


図14 2045年の若年人口率(市町村別)

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かすDB(農林水産省)

## ② 過去実績からの20～39歳の女性の人口変化率(将来人口推計を用いない指標)

将来人口推計値は小地域や集落レベルでは誤差が大きくなり、実態と乖離する可能性が高いことから、集落レベルの分析を行う際には活用が難しい。このため、市町村において優先的に取り組むべき地域を検討するのに資するよう、将来人口推計値を用いない指標として活用できると考えられるものとして、過去実績からの20～39歳女性の人口の変化率を示す。これは、合計特殊出生率の大部分は当該年代の女性によるものであり、集落レベルにおいても過去から現状への推移を踏まえて将来の集落の維持可能性の目安となると考えられるためである。ここでは、市町村・農業集落ごとの変化率を提示する。

②-1で示す市町村別の2010年から2015年の20～39歳女性の人口変化率(図15)と、②-2で示す農業集落別の2010年から2015年の20～39歳女性の人口変化率(図16)を比較すると、市町村平均に対して、当該年代の女性の人口が大きく減少している農業集落が散在していることが分かる。こうした減少率が大きい地域に対しては、特に管理構想の検討を働きかけていく必要性が高いと考えられる。

### ②-1 市町村別の2010年から2015年の20～39歳女性の人口変化率

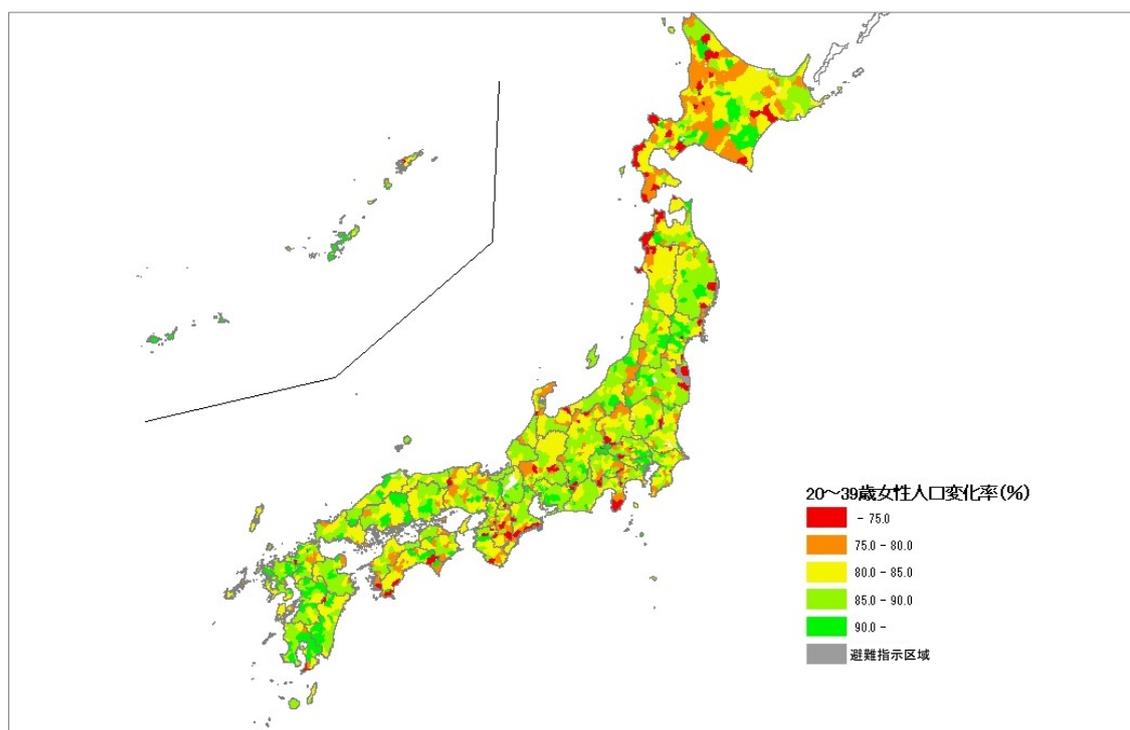


図15 市町村別の2010年から2015年の20～39歳女性の人口変化率

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かすDB（農林水産省）

## ②-2 農業集落別の 2010 年から 2015 年の 20～39 歳女性の人口変化率

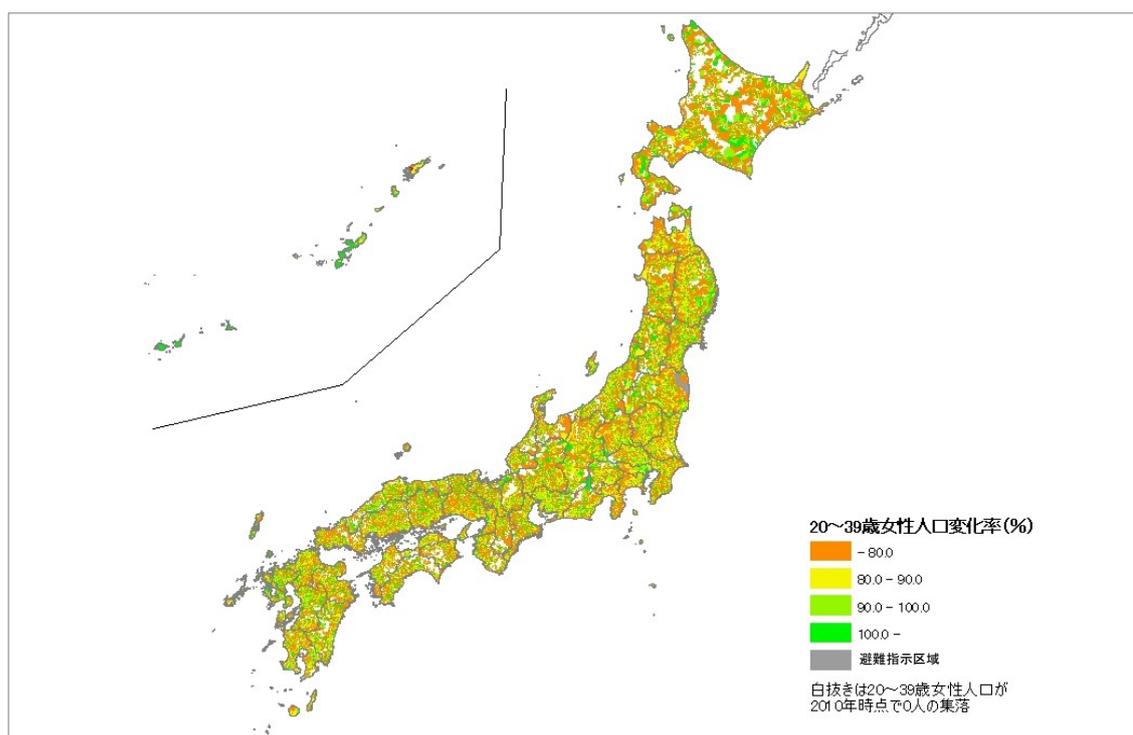


図 16 農業集落別の 2010 年から 2015 年の 20～39 歳女性の人口変化率

データ出典：地域の農業を見て・知って・活かす DB（農林水産省）

### (3) - 3 都市郊外部で課題が健在化するおそれのある地域の分析に資するもの

ここまで見てきたように、特に中山間地域において人口減少・高齢化の進行、集落規模の縮小が予測されるが、郊外に開発された住宅地においても急速な高齢化や人口減少等の課題を抱え、土地利用・管理の在り方を検討する必要性が出てくる可能性がある。

都道府県・市町村においてこうした土地利用・管理の在り方の検討が必要となるエリアを検討するに当たり、GIS が活用できる場合には、以下の方法で、年代ごとに拡大したとみられる住宅地を抽出し、そうしたエリアの高齢化率等について周辺地域と比較を行うことで、市町村単位や地域・集落単位の情報ではなく、(3) - 1 及び (3) - 2 で記述したような都市郊外部の空間に着目して課題を整理し、管理の在り方を検討する必要があるエリアを整理することができると考えられる。

- ・国土数値情報の土地利用細分メッシュデータ（100m）を昭和 51 年・昭和 62 年等年代で比較
- ・建物用地・その他の用地に転換したメッシュを抽出する（住宅地と見なす）
- ・国土数値情報の人口集中地区（DID）範囲との関係から、既存の市街地又は既存の集落と、拡大したとみられる住宅地を抽出

## 参考事例

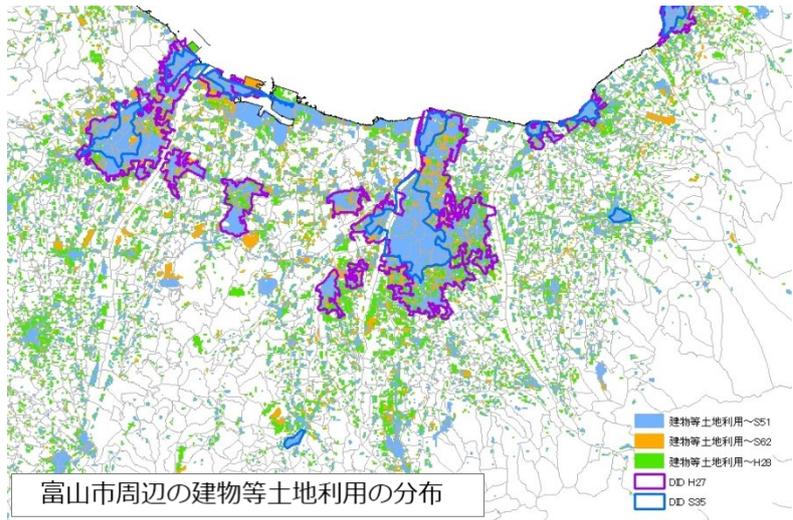
＜都市郊外部に拡大した住宅地に係る検討について＞

富山市周辺・首都圏近郊を事例に、GIS を用いて、国土数値情報の土地利用細分メッシュデータ及び人口集中地区 (DID) 範囲との関係から、拡大したとみられる住宅地等を抽出し、人口等の分析を行った。

### ①富山市周辺の場合

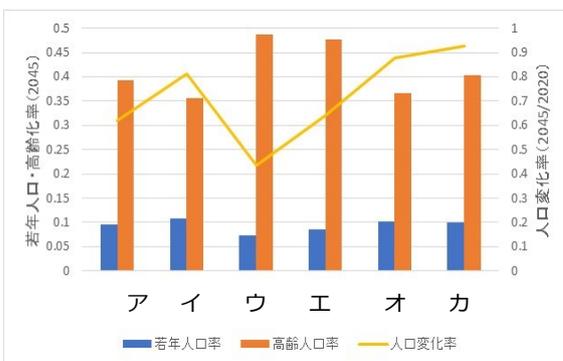
建物用地・その他の用地の土地利用（以下、「建物等土地利用」という。）の分布を見ると、S62 年、H28 年となるに従い、建物等土地利用の領域が郊外に拡大していることが分かる。

また、建物等土地利用の領域について、以下に掲げる領域に分類し、それぞれの 2045 年の若年人口率・高



齢化率、2020 年から 2045 年の人口変化率を整理した。この結果、既存の集落 (エ) や、既存の市街地が縮小したとみられる地域 (ウ) での高齢化・人口減少は一層進むほか、中心部の既存の市街地 (ア) や S62 年以降に拡大した地域 (カ) においても高齢化が進むと予測される。一方で、S62 年までに郊外に拡大したと考えられる地域 (イ・オ) はそれらの地域に比べると、比較的人口減少・高齢化は緩やかであることが分かる。

- ア) S51 年における建物等土地利用のうち S35 年時点の DID 内の領域 (既存の市街地)
- イ) S51 年における建物等土地利用のうち H27 年時点の DID 内の領域 (S50 年代より前に拡大したとみられる地域)
- ウ) S51 年における建物等土地利用のうち S35 年時点の DID 内であるものの H27 に DID 消滅した領域  
(既存の市街地が縮小したとみられる地域)
- エ) S51 年における建物等土地利用のうち H27 年時点の DID 外の領域 (既存の集落)
- オ) S51 年～S62 年の間で拡大した建物等土地利用の領域
- カ) S62 年～H28 年において拡大した建物等土地利用の領域



	2020年人口 (人)	2045年人口 (人)	面積 (km <sup>2</sup> )
ア	119,646	74,214	27.98
イ	252,063	204,479	39.30
ウ	9,320	4,061	2.51
エ	241,723	154,499	152.31
オ	43,186	37,969	58.24
カ	368,753	342,176	215.64

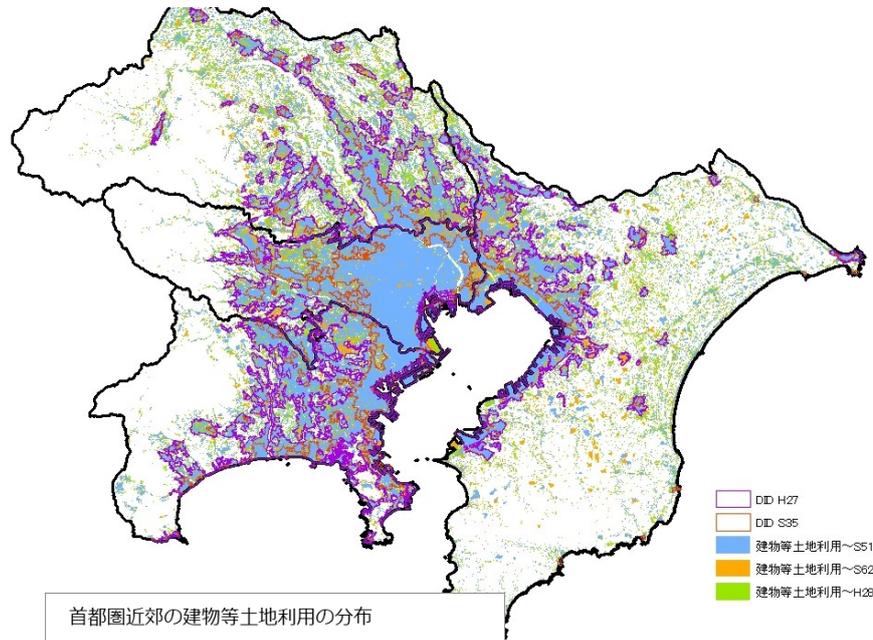
富山市周辺の建物等土地利用の拡大時期と2045年の高齢化率・若年人口率及び2020年から2045年の人口減少率

データ出典：国土数値 (国土交通省)  
地域の農業を見て・知って・活かす DB (農林水産省)



②首都圏近郊の場合

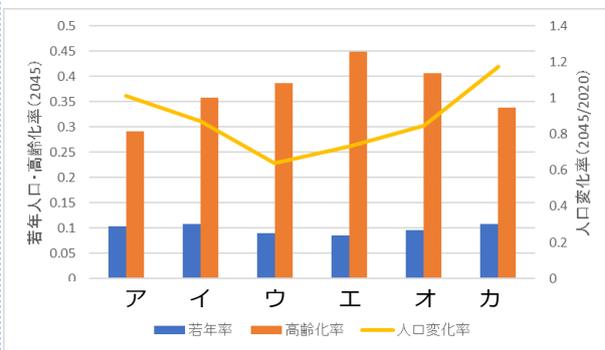
①の富山市周辺の事例と同じく、S62年、H28年となるに従い、建物等土地利用の領域が郊外に拡大している。また、既存市街地や集落から離れた場所に建物等土地利用の領域が散在していることが分かる。



首都圏近郊の建物等土地利用の分布

また、建物等土地利用の領域について、以下に掲げる領域に分類し、それぞれの2045年の若年人口率・高齢化率、2020年から2045年の人口変化率を整理した。この結果、既存の集落（エ）で高齢化・人口減少が進むのに次いで、S51年からS62年の間で拡大した地域（オ）で人口減少・高齢化が進み、こうした地域で課題が健在化する可能性がある。

- ア) S51年における建物等土地利用のうちS35年時点のDID内の領域（既存の市街地）
- イ) S51年における建物等土地利用のうちH27年時点のDID内の領域（S50年代より前に拡大したとみられる地域）
- ウ) S51年における建物等土地利用のうちS35年時点のDID内であるもののH27にDID消滅した領域（既存の市街地が縮小したとみられる地域）
- エ) S51年における建物等土地利用のうちH27年時点のDID外の領域（既存の集落）
- オ) S51年～S62年の間で拡大した建物等土地利用の領域
- カ) S62年～H28年において拡大した建物等土地利用の領域



	2020年人口(人)	2045年人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )
ア	11,642,941	11,782,474	897.64
イ	19,438,318	16,948,529	1,520.36
ウ	97,137	61,949	8.22
エ	1,522,790	1,118,469	1,026.58
オ	883,821	750,199	679.47
カ	2,765,364	3,244,868	1,422.70

首都圏近郊の建物等土地利用の拡大時期と2045年の高齢化率・若年人口率及び2020年から2045年の人口減少率

データ出典：国土数値（国土交通省）  
地域の農業を見て・知って・活かすDB（農林水産省）

## 4. 国土の管理構想のモニタリング・見直し

### (1) 国におけるモニタリング

#### (1)－1 取組状況の把握と見直し

国は、国土の管理構想の取組の進捗状況の把握のため、毎年、都道府県・市町村・地域における管理構想の策定状況について、国土利用計画（都道府県計画及び市町村計画）の策定・改定等の意向調査とあわせて聞き取りを行うなどして、状況を把握するとともに、取り組んだ地域の事例から取組の効果や工夫、プロセスや必要な支援策等について改善点を把握することとする。なお、3.（3）において提示した国として整備・提供するデータについては、都道府県や市町村が管理構想に優先的に取り組むべき市町村や地域の検討を行うに当たって資するよう提示するものであり、これらについては元となるデータの更新等にあわせて継続的にデータを整備・提供するとともに、上記の聞き取りによる管理構想の策定状況を踏まえて、効果的なデータ提供の在り方についても見直しを行う。

また、これらの策定状況やデータを踏まえた管理構想に優先的に取り組むべき市町村や地域の考え方、管理構想の必要性や効果について、モデル事業や国土利用計画に関する自治体職員への研修の場などを活用して、普及啓発を図るとともに、市町村職員等との意見交換を通して管理構想に取り組むに当たっての支障や必要な支援等について把握する。

上記から得られた、都道府県・市町村・地域における管理構想の策定状況、取組効果や取組に当たっての工夫についてとりまとめるとともに、市町村管理構想・地域管理構想の策定のためのマニュアルの作成・改訂や支援策について検討を行う。また、国土の管理構想の内容については、国土利用計画の改定状況や上記の取組状況を踏まえた改定を適宜行うこととする。

#### (1)－2 国土管理の状況の把握

国土の管理構想も含めた施策・取組の効果として、国土管理の状況の把握を行う必要があるが、これについては、国土形成計画・国土利用計画の改定とあわせて、目指すべき国土像や施策の方向性に対応した国土利用・管理の状況を把握・評価するためのモニタリング方法（基本方針・指標等）を検討し、国土利用計画のモニタリングの一環として実施する。なお、今後、国土の管理状況の把握・評価を行うモニタリング方法の検討の際に考慮すべき課題は以下のとおりである。

- ・「国土の管理水準」の把握・評価方法。
- ・「国土の管理水準」の状況と機能の維持・発揮状況の関係の把握・評価方法。
- ・特に、都道府県域をまたがって、維持・保全すべき機能と機能を発揮すべき土地の把握方法。そうした土地の管理や機能の状況に関する現状評価の方法。

### (2) 都道府県・市町村・地域におけるモニタリング

都道府県、市町村及び地域におけるモニタリングについて、以下概要を記載する。詳細には、都道府県は第2章2.、市町村及び地域は第3章7.において記載する。

## (2)－1 都道府県・市町村におけるモニタリング

都道府県及び市町村においては、それぞれの管理構想の進捗の確認の観点から域内における市町村管理構想・地域管理構想の策定状況を把握する。

また、都道府県管理構想・市町村管理構想の策定の際に、現状把握・将来予測において整理した情報を踏まえ、モニタリングの際に指標として活用するものを設定するとともに、これらの情報について定期的に（5年に1回程度を想定）更新を行い、状況変化に照らして、管理構想の内容について見直しの必要がないか検討を行う。なお、指標となる適切な情報がない場合には、必要に応じて新たに指標として活用できる情報を収集・蓄積することを検討する。なお、都道府県管理構想及び市町村管理構想の策定の際に、整理する情報については、第2章1.（2）及び第3章4.（1）においてそれぞれ具体的に記載する。

特に、市町村においては、年に1回程度、市町村内の各部局間で土地利用・管理に係る課題や取組状況等についての情報共有や部局間の連携等についての協議を行うとともに、地域管理構想が策定された場合には市町村管理構想との齟齬がないか確認し、市町村管理構想への反映を行う。

## (2)－2 地域における地域や土地の状況把握と、地域管理構想の見直し

地域においては、日常的に可能な範囲で、コミュニティなどの地域の状況や、土地の利用・管理状況の把握と情報共有を行う。

土地の状況の見守り方法、情報の共有方法等について、地域管理構想における「地域としてのルール」として、整理するとともに、年1回程度はその情報共有と取組の進捗、今後の取組について話し合う場を設けることが必要である。

## 第2章 都道府県における管理構想の策定

### 1. 都道府県管理構想の計画体系及び記載内容

国土利用計画において都道府県は、広域的な見地から地域の在り方を検討し、分野ごとの施策の方向性や、土地利用の用途の方向性を示すことが期待されている。

都道府県管理構想については、都道府県土に関する現状把握及び将来予測を実施するとともに、集落維持可能性や土地の管理状況に係る情報等を市町村・地域においても管理構想の策定にあたっての参考となるように整理を行うとともに、広域的・流域的な視点から都道府県土の利用・管理の在り方を整理する。なお、都道府県管理構想の策定については、国土利用計画を担当している部局が主担当となることが想定されるが、この他、総合計画等を所管し、各部局間の調整を行っている企画部局が主担当となることや、特に土地利用・管理に関係が深いと考えられる農業・森林分野の部局が主体的に関わる場合も想定される。いずれの場合もこれらの部局をはじめ、防災、福祉、環境、観光等の地域づくりに関わる担当部局等が連携して策定することが期待される。また、都道府県の規模等の実態に応じて、振興局等の出先機関がその所管地域について管理構想を策定し、ブロックごとの管理構想を取りまとめて一つの都道府県管理構想とすることも考えられる。

#### (1) 都道府県管理構想の計画体系

##### ① 都道府県管理構想と国土利用計画(都道府県計画)の関係

国土管理の取組を推進するためには、国土の管理構想を国土利用計画体系に位置付けることが有効であることから、都道府県管理構想は国土利用計画(都道府県計画)に位置付けるものとする。なお、土地利用基本計画などに県土利用の構想等を記載するという運用をしている県も存在しているため、国土利用計画に位置付けないこともやむを得ないものとする。

##### ② 都道府県管理構想の計画期間

国土利用計画(都道府県計画)は概ね10年間の計画とされているため、当該計画の実行計画となる都道府県管理構想についても概ね10年の計画期間とする。ただし、長期の視点から取り組むことが重要であることを踏まえ、20~30年の将来を見据えるものとする。

#### (2) 都道府県管理構想の記載事項

都道府県管理構想の主な記載事項としては、①都道府県土の管理に関する基本構想とそれを実現するにあたっての②必要な措置の概要の2つがある。これらについて、国土利用計画(都道府県計画)においては、①を「都道府県土の利用に関する基本構想」に位置付けるとともに、②を「必要な措置の概要」を記載する箇所に位置付けることとする(図17)。

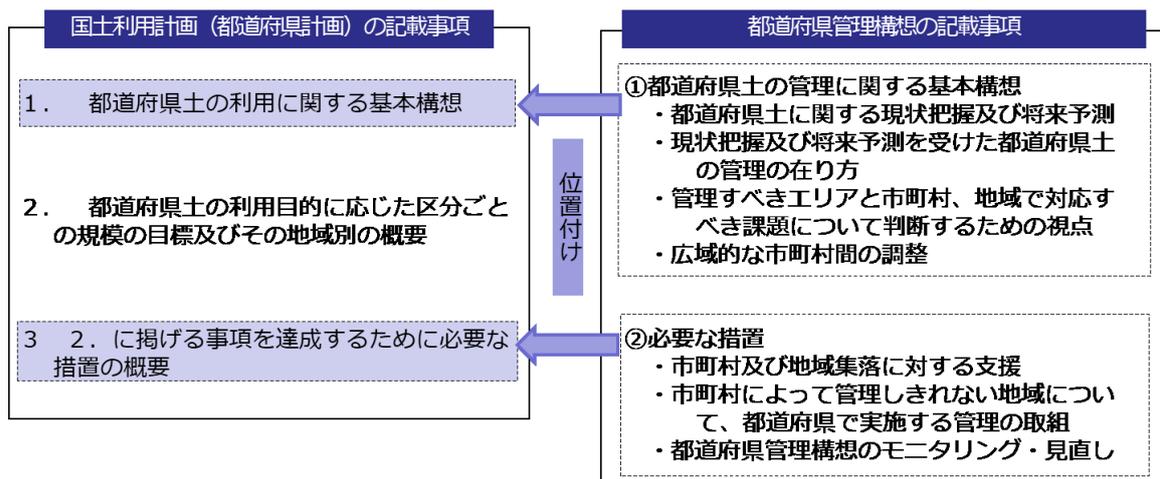


図 17 都道府県管理構想と国土利用計画（都道府県計画）の記載事項の関係

### ① 都道府県土の管理に関する基本構想

第1章2. 人口減少下の国土管理の課題と管理の在り方で示す、考慮すべき視点や各個別分野の調整点・統合的考え方や各レベルにおいて対応すべき管理の在り方を踏まえ、都道府県土における管理の在り方を示し、第1章で示す内容を補完するものとなる。

また、第1章において示す、国土管理の課題と管理の在り方を踏まえ、都道府県として書き下すことで、市町村及び地域において管理構想を策定するに当たって管理すべきエリアや対応すべき課題について判断するための視点を提供するとともに、市町村域を超えた広域調整にも資するものとする。

具体的な記載事項については以下のとおりである。

- <都道府県土の管理に関する基本構想の記載事項>
- ・都道府県土に関する現状把握及び将来予測
  - ・現状把握及び将来予測を受けた都道府県土の管理の在り方
  - ・管理すべきエリアと市町村、地域で対応すべき課題について判断するための視点
  - ・広域的な市町村間の調整

これらの事項の整理に当たっては、基本的情報の整理として、都道府県内各市町村の集落維持可能性に係る情報及び土地の管理状況に係る情報から、都道府県土に関する現状把握と20～30年後の将来予測を実施する。また、広域的・流域的視点の整理として、都道府県域の土地の維持すべき機能・資源に係る情報及び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から、これらについての現状把握と、管理すべきエリアや市町村、地域で対応すべき課題について判断するための視点、広域的な市町村間の調整が必要な点について整理する。

これらの情報と第1章2. や各分野における都道府県計画の考え方を踏まえ、都道府県土の管理の在り方を整理する。この際、都道府県で示す管理の在り方は、市町村単位ではなく流域などのブロック単位を意識して設定することが有効と考えられる。

上記の基本的情報の整理と、広域的・流域的視点の整理に分けて、それぞれ想定される情報等を以下に詳述する。

### ①-1 基本的情報の整理

以下の情報から、各市町村及び流域などのブロックごと、現状と20～30年後の将来推計（人口・高齢化率や耕作者年齢等の将来推計値）を整理するとともに、都道府県内の集落維持可能性や土地の管理に係る課題状況を整理する。

#### <基本的情報>

- ・集落維持可能性に係る情報：人口、高齢化率、世帯減少率、転入転出の状況等（国勢調査等）
- ・土地の管理状況に係る情報：
  - 農地：耕作者年齢、耕作意向、後継者の有無、荒廃農地の状況等（農林業センサス、人・農地プラン、荒廃農地調査等）
  - 森林：森林の整備・管理状況（森林GIS等）
  - 宅地：空家率（住宅・土地統計調査）
  - その他、土地利用・管理に係る事業実施状況や行政への要望の状況等

### ①-2 広域的・流域的視点の整理

以下の情報から、都道府県域の土地の維持すべき機能・資源や災害リスクや鳥獣被害等のリスクに係る現状を整理するとともに、広域的・流域的な視点から、土地の管理水準の低下を防ぎ維持すべきエリアを明らかにし、市町村や地域で対応すべき課題を判断するための視点や、必要に応じ広域的な市町村間の調整が必要な点を提示する。例えば、広域で一体的な景観を形成しておりその保全を図るべきエリアや、地下水保全など水循環を確保し水資源を保全するために一体的な取組が必要なエリア、生態系ネットワークや広域の生物の分布等を考慮して一体的な自然環境の保全・再生等が必要なエリア、洪水等の災害リスクに対応するため流域一体で連携した取組が必要なエリア等を示し、その管理の在り方や調整・連携の方向性を示すことなどが考えられる。

#### <広域的・流域的視点の整理に係る情報>

- ・土地の維持すべき機能・資源に係る情報：
  - 文化資源：文化財（重要文化的景観や、文化財保護法に基づく指定がされていないものも含む。）等の分布状況
  - 景観資源：景観計画対象地域等
  - 観光資源
  - 水資源：流域水循環計画対象地域、水資源保全に関する条例対象地域等
  - 生物多様性、環境保全：生物多様性地域戦略で示される保全すべき自然環境等
- ・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：ハザードマップ等
  - 鳥獣被害：第二種鳥獣管理計画における鳥獣の生息域等

## ② 必要な措置の概要

①の都道府県土の管理に関する基本構想を実現し、都道府県土の適切な管理が行われるよう、

都道府県においては、市町村・地域に対して市町村管理構想、地域管理構想の策定に向けた支援を行うことが強く期待される。また、都道府県内の市町村間や関係機関の連携を推進するなど、市町村によって管理しきれない地域について取組を実施し、管理水準の低下による課題の発生を抑制することなどが求められる。こうした内容を必要な措置として整理する。以下の項目ごとに、想定される内容を以下に整理する。

<必要な措置の概要の記載事項>

- ・市町村及び地域に対する支援
- ・市町村によって管理しきれない地域について、都道府県で実施する管理の取組
- ・都道府県管理構想のモニタリング・見直し

## ②-1 市町村及び地域に対する支援

都道府県には、市町村・地域における市町村管理構想、地域管理構想の策定に向けた支援を行うことも、重要な役割として期待される。具体的には、隣接する市町村間の市町村管理構想の調整に当たっての支援を行うこと、都道府県土の管理に関する基本構想において整理した情報（①参照）などを市町村でも参照可能な情報として示すこと（データの提供）、市町村、地域における話し合いや管理の実行等のための人材や知見を提供することなど、市町村、地域で管理の取組を進めるに当たって必要な支援を行うことなどが考えられる。

このうち、データの提供については、例えば市町村ごとに人口・高齢化率等の集落維持可能性に係る情報をカルテとして整理したり、土地の管理状況に係る情報や土地の維持すべき機能・資源に係る情報を地図上で一元的に閲覧できるようにしたりするなど、データベース化されたものをオンラインで提供できるようにすること等は、市町村や地域に対して非常に効果的な支援となる。

また、市町村、地域で管理の取組を進めるに当たって必要な支援については、地域の話し合いの段階、地域の取組の実行段階で以下のようなものが想定される。この際に、例えば、農業普及指導員や林業普及指導員など、都道府県において高い専門性を有する職員等が地域での取組を支援することも大いに有効であると考えられるため、都道府県として、それぞれの業務の中で地域における管理の話し合いや実行の支援が行えるよう、後押しを行うことも期待される。また、高い専門性を有する職員に限らず、都道府県の職員が地域に駐在し、市町村職員とも連携のもと、国土管理や地域づくりの支援を行っている取組事例もある。この場合、都道府県職員は市町村や地域の課題や取組状況に応じて、都道府県が所管する支援策を活用できるよう各部局間の調整を行ったり、市町村や地域におけるニーズを都道府県の各部局に共有し、施策に反映させたりする役割を担うことで効果的な取組につながっており、このような市町村及び地域と都道府県との連携を推進する視点も重要と考えられる。

また、市町村や地域で話し合いを行う際には、各分野における専門家だけでなく、分野横断的な視点から関係者や取組をコーディネートする役割や、ファシリテーターとしての役割を持つ専門家の支援も求められており、都道府県が、民間の人材や組織も活用しながら、こうした技術・知見をもつ専門家を派遣するといった支援も効果的である。

<地域の話し合いの段階における支援として想定されるもの>

- ・人口等の分析・検討に資するデータ提供
- ・地域での話し合いに対する費用支援
- ・課題解決手法や地域での話し合いの手法に関する研修の実施
- ・専門家の派遣支援
- ・地域サポートのための都道府県職員派遣の実施

<地域の取組の実行段階における支援として想定されるもの>

- ・担い手の運営組織の立ち上げ支援
- ・国土管理手法を含めた技術の習得支援や資格取得支援、研修の実施
- ・共同作業の実施などの活動費の支援
- ・地域資源を活用した事業展開に当たっての支援
- ・関係人口やボランティアを呼び込む事業の支援
- ・取組を進めるためのアドバイザーの派遣の実施
- ・企業とのマッチング支援（CSR含む。）
- ・取組事例の紹介、表彰人口等の分析・検討に資するデータ提供

#### 参考事例：都道府県による市町村及び地域に対する支援

<人口等の分析・検討に資するデータ提供>

○島根県：しまねの郷づくりカルテ

島根県では、公民館エリア（旧小学校区）別の人口データや将来の推計人口等の情報を分かりやすく提供し、小さな拠点づくりの機運醸成を促進している。

具体的には、地域住民の自覚・気付きの契機とすること、自らの地域の課題解決の参考となる他地域の取組事例等の情報を把握することを目的に、人口データ（現在の人口、高齢化率等）、現在と過去の人口を元に計算した5年ごとに30年後までの推移が分かるグラフ、地区ごとの取組情報や、地区の人口や子どもの数を維持するために1年間にどのくらいの定住組数の増加が必要かのシミュレーション機能等を提供している。

<専門家の派遣支援>

○兵庫県：地域再生アドバイザー派遣事業

兵庫県では、中山間地域における小規模集落対策として、まちづくりコンサルタント等の専門家を派遣する「地域再生アドバイザー派遣事業」を実施している。この事業では、過疎化・高齢化が一層進展するなかでの集落活動を維持・継続するための支援、地域において支え合う仕組みや将来構想を作ること等を促進するための地域内外の合意形成への支援、地域活動の試行的取組への支援を実施しており、地域の話し合いにおける地元住民の提案に対する効果的なアドバイスや、他地域での事例や専門分野からの情報提供、第三者的立場から地域の魅力や問題点の指摘などを行っている。



#### <地域サポートのための都道府県職員派遣の実施>

##### ○京都府：「農村型小規模多機能自治」の推進

京都府では、地域の抱える多様な課題を解決する総合的な施策により地域の再生と持続的な発展を支援する取組を進めるため府職員が、現地・現場に入り、地域で活動する方々、市町村、NPO、大学、関係機関等と連携・協働しながら、一つのチーム（地域連携組織）として、課題解決に取り組んでいる。さらに、地域連携組織には、地域づくりの体制構築、活性化の取組や地域ビジネス興しなどの取組の立ち上げ期をサポートする人材や、地域の活性化の取組や地域ビジネスなどを長期的に持続できるようサポートする人材を配置している。

##### ○高知県：地域支援企画員

高知県では、県庁と地域をつなぐパイプ役として、各地域に県職員を「地域支援企画員」として配置している。地域支援企画員は市町村役場に活動の拠点を置き、市町村と連携して活動を行っている。具体的には、地域における移住促進の取組への支援や、集落活動の拠点の立上げ・運営等への支援など、地域のニーズや思いを汲みながら、地域の振興や活性化に向けた取組を支援するとともに、県の情報を伝え、県民の声を県政に反映させるための活動を実施している。

#### <担い手の運営組織の立ち上げ支援及び共同作業の実施などの活動費の支援>

##### ○高知県：集落活動センター

高知県では、旧小学校や集会所等を拠点として、地域住民が主体となって地域外の人材等を活用しながら、近隣の集落との連携を図り、様々な地域の課題やニーズに応じて総合的に地域ぐるみで取り組む「集落活動センター」を設置し、持続可能な集落づくりや耕作放棄地の解消などの取組を推進している。また、集落活動センターを設置する市町村に対し、センターの取組に必要な経費や、センターの活動や立上げ準備に従事するスタッフ（地域おこし協力隊等）の人件費及び活動経費等を支援している。

#### <企業とのマッチング支援（CSR含む。）>

##### ○三重県：三重のふるさと応援カンパニー推進事業

三重県では、企業と農山漁村が結びつき、双方が利益を受けるような、より良い共生の関係づくりの支援を行っている（企業と農村漁村のマッチング支援）。農山漁村は、過疎・高齢化等の課題を抱える中でも多くの地域資源を有しており、一方、企業はCSR活動の推進などの課題を有するため、両者が結びつくことで、互いの課題を解消し、メリットがある関係を構築できる。県は、企業との関係づくりを望む農産業村を掘り起こし、企業に対して希望条件等とあわせて情報提供するとともに、企業の活動実践に当たっての地元市町村等関係機関への連絡・調整や情報提供、活動の助言等を実施している。

#### <関係人口やボランティアを呼び込む事業の支援>

##### ○宮崎県：中山間盛り上げ隊

宮崎県では、中山間地域の集落活動を支援するとともに、中山間地域と都市住民との交

流を推進することを目的に、中山間地域において、人口減少・高齢化等により困難となった集落活動を支援するボランティアを「中山間盛り上げ隊」の隊員として登録し、集落等の要請に応じて派遣する取組を実施している。具体的には、集落道の草刈りや用水路の清掃等の環境保全活動、山水を利用している集落における水源地の管理、鳥獣被害防除ネットの設置等の鳥獣被害対策、伝統芸能の実施サポートなどの集落や市町村等から要請があった活動を実施している。

## ②-2 市町村によって管理しきれない地域について、都道府県で実施する管理の取組

広域的・流域的視点から整理した管理の在り方に対応して、例えば、市町村や関係機関の調整・協議の場を設置することや、連携した取組を進めるために必要な調査・研究や情報の提供を行うなど、都道府県内の市町村間や関係機関の連携を推進し、必要な管理の取組を促進することが重要である。また、各市町村では実施困難な取組については、都道府県自ら管理の取組を実施することが期待される。

### 参考事例：広域的・流域的視点から都道府県で実施する取組

#### <生物多様性、環境の保全>

##### ○滋賀県：琵琶湖流域における多様な主体の連携による環境保全の取組

滋賀県では、日本最大の湖であり近畿圏の貴重な水資源である琵琶湖を、健全な姿で次世代に継承していくため、「琵琶湖と人との共生」を基本理念として、琵琶湖の総合的な保全に取り組む計画（琵琶湖総合保全整備計画<マザーレイク 21 計画>）を策定し、琵琶湖を保全するため、マザーレイクフォーラムを設置し、流域における多様な主体の連携による取組を推進している。

琵琶湖の水質や生態系保全、水源涵養に向け、行政のほか様々な主体による取組が進められている。具体的な取組の一つとして、自然と共生する持続可能な農林水産業の継承と地域活性化につなげるため、世界農業遺産の登録を目指した取組を進めており、滋賀県が主導して県内市町村や関係機関からなる協議会を設置するなどしている。取組の結果、平成 31 年には、「森・里・湖（うみ）に育まれる漁業と農業が織りなす琵琶湖システム」として日本農業遺産に認定されるなど、地域固有の環境に根ざした生活、文化や歴史が再評価されつつある。

#### <水循環の確保・水資源の保全>

##### ○熊本県：熊本地域における地下水保全の取組

熊本県の白川中下流域の 11 市町村は一つの地下水盆から生活水、農業・工業用水等を利用しており、熊本県及び 11 市町村が連携した地下水保全の枠組みが構築されている。県は関係市町村の参画による対策の検討・合意形成のための会議の設置、地下水保全のための総合的な計画の策定・とりまとめ等を担ってきており、平成 22 年には地下水保全に関わる複数の組織を統合した、県・市町村の負担金や協賛する企業等からの資金を財源とする財団が設立され、調査研究や地下水涵養事業等の公益事業が実施されている。

#### <広域的な景観の形成・保全>

##### ○北海道：羊蹄山麓等における広域景観の取組

北海道は、広域的に一体性のある景観形成に向けて、景観特性から一体的なまとまりがあり効果的な取組が期待できるエリア区分や、それぞれのエリアにおける課題・取組の方向等の提示を行うなどの取組を推進してきた。このうち「羊蹄・洞爺」の景域に位置する羊蹄山麓地域においては、北海道（後志総合振興局）による呼びかけにより、平成17年に、7町村からなる「羊蹄山麓広域景観づくり推進協議会」が設立された。当該協議会では、統一的な景観形成に向けた指針等を策定し、それに基づく景観保全の実施や、統一的な広告・看板の設置、一帯の空家・空地問題への対応の検討等を実施してきている。

#### <流域一体的な災害リスクへの対応>

##### ○滋賀県：流域治水の取組

滋賀県では、どのような洪水にあっても人命が失われることを避けることを最優先の目的とし、河川管理に加え、水田・ため池の保全や雨水貯留浸透機能の確保、土地利用誘導等による氾濫原の被害軽減対策を組み合わせた「流域治水」の取組を主導的に進めている。

県は、「滋賀県流域治水基本方針」を策定し、流域治水の目的、手段、役割分担を示すとともに、基本方針を実効性のあるものとするために「滋賀県流域治水の推進に関する条例」を制定し、土地利用誘導等を実施している。また、土地利用や住まい方、避難行動につなげる基礎資料として、一級河川だけでなく、普通河川・農業用水路・下水道等も含めた水害リスク情報である「地先の安全度マップ」を公表するとともに、地域住民に対する出前講座、市町・住民等の参画による水害に強いまちづくりの検討を進めるなどしている。

### ②-3 都道府県管理構想のモニタリング・見直し

2. において詳述する内容を位置付け、国土利用計画（市町村計画）の策定・見直しの意向把握とあわせて、毎年市町村管理構想の策定状況の把握を行うとともに、定期的（5年に1回程度）の情報の更新を行い、見直しを実施する。

## 2. 都道府県管理構想のモニタリング・見直し

都道府県においては、管理構想の進捗の確認の観点から、域内における市町村管理構想の策定状況を把握する。

また、都道府県管理構想の策定の際に、現状把握・将来予測において整理した情報（集落の維持可能性、土地の管理状況等に関する情報）を踏まえ、モニタリングの際に指標として活用するものを設定するとともに、これらの情報について定期的に（活用することを想定している国勢調査・農林業センサス等の実施時期を踏まえ、5年に1回程度を想定）更新を行い、状況変化に照らして、課題や管理すべきエリア、管理の在り方等の管理構想の内容について見直しの必要がないか検討を行う。なお、指標となる適切な情報がない場合には、必要に応じて新たに指標として活用できる情報を収集・蓄積することを検討する。

## 第3章 市町村及び地域における管理構想の策定

### 1. 市町村管理構想・地域管理構想の意義

市町村管理構想・地域管理構想の取組は、地域の現状把握・将来予測を踏まえ、土地利用・管理と地域づくりを一体的に検討し、方向性を示すものである。その策定プロセスも含め、これらを策定することにより、以下のような効果が期待される。

- 地域の現状を把握し、計画的に人口減少・高齢化に対応した地域の将来像を考える機会となる。
- 市町村や集落の現状や地域資源を見つめ直す機会となり、住民間で課題や地域をどうしていきたいかという将来像を共有することで、集落の生活環境の維持や地域の拠り所となるような文化・景観の保全など、優先的に必要な取組を考え、実施する機会となる。さらに、こうした取組を進めることで、地域コミュニティの活性化や移住の促進、地域資源の活用による地域産業の維持・創出など、地域の社会的・経済的な課題に対応した効果も期待できる。
- 地域住民の生活の場としての地域をどのようにしていくかということと、生活と一体である土地の利用・管理をどのようにしていくかということについて一体的に検討し、空間的に「見える化」することで、市町村内や地域住民間での調整・合意形成を行う機会となり、地域の現場ベースの効果的な取組が可能になる。例えば、防災・減災や、インフラ管理や公的サービスの効率化、集落の再編、景観形成や観光等地域づくりなどの地域課題に対応した持続可能な地域構造へ転換する機会となる。また、将来像を描き、地域づくりや土地利用・管理の方向性を検討し、明確化しておくことで、災害発生後の迅速かつ着実な、また創造的な復興にもつなげることができる。
- 策定のプロセスを通じて、市町村の関係部局間で現状や課題認識等の共有が進み、市町村として目指すべき将来像や取組の方向性を明確化・共有されることで、市町村全体として限られた財源や人材を前提とした施策の優先順位の明確化や施策間の連携や協力を進めることができる。
- 地域住民と市町村の間でも現状や課題認識等を共有することで、地域住民における地域づくりの取組に対する主体的な意識の醸成や、相互の連携による取組につながる。

#### 参考事例：市町村管理構想・地域管理構想の意義（取組による効果）

##### ○長野県長野市旧中条村（伊折区）

長野県長野市旧中条村（伊折区）では、地域住民等によるワークショップを実施し、地域管理構想として「いおりの地域づくりみらい戦略」を令和3年3月に策定した。地域管理構想の検討を行うことで、個人では考えていても、住民間での共有や取組としての具体化までは至らなかった、地域の将来や管理の方針について、話し合い、考えるきっかけとなった。また、改めて地域の資源としての棚田を中心とした景観を認識することや、地域内で既に行っていた取組を共有することで、具体的に中山間地域等直接支払制度の取組の復活に至り、さらに森林資源の活用・管理への関心も高まるなど、地域内の話し合いにより取組の効果が広がりつつある

○福島県三春町

福島県三春町では、地域住民が主体となって策定した地区土地利用計画を町の国土利用計画に反映させることで、計画的な土地利用を進めている。地区土地利用計画には、土地利用の方向性やそれを示した計画図、地域で行う共同活動等を整理した地域づくり方針等が含まれており、こうした取組が地域コミュニティの維持・活性化につながっている。

○新潟県新発田市上三光集落

新潟県新発田市上三光集落では、集落で話し合いを行い、山林の伐採・整備による緩衝帯整備や電気柵の設置等の鳥獣被害対策や、荒廃農地の整備など、協働による集落の土地利用・管理の取組を進めている。取組を展開していく中で、鳥獣被害の減少といった集落の生活環境の改善だけでなく、地域資源を活用した集落内外の交流の発展や集落外からの移住にもつながっている。

○愛知県東栄町

愛知県東栄町では、市町村管理構想の策定に向けて、基礎情報からの現状把握・将来予測や、町職員の意見交換会等を実施している。町職員の意見交換会において、人口減少・財政状況も踏まえ、地域を維持していくためには集落の再編や道路等のインフラや公共施設の管理の方向性を一体的に検討することや、また、森林を資源として利用・管理しながら災害や鳥獣被害にも強い地域づくりを行っていく必要があるとの意見があった。

また、町と地域住民が同じ情報を共有し、相互にやりとりすることで、住民の取組意向を引き出し、それを待ちの施策にも反映させることが必要であるとの意見があった。

## 2. 市町村管理構想・地域管理構想の策定に当たっての留意事項

市町村管理構想及び地域管理構想の記載内容や、策定プロセスについては、3. 以下で詳述するが、以下のような点について留意が必要である。

まず、市町村が取組を進めるに当たっては以下の点に留意が必要である。

- 地域管理構想は市町村内の全ての地域で完成を目指す必要はなく、地域の状況に応じて取組の優先度や取組内容の強弱を付けることが必要である。
- 市町村は、課題の深刻度が高い地域から優先的に地域管理構想に向けた働きかけができるとよいが、まずは取組を進めやすい地域から実施し、周辺地域に波及させていくという工夫もあり得る。

また、地域において取組を進めるに当たっては以下の点に留意が必要である。

- 地域管理構想については、必ずしも全てのステップを網羅的に実施する必要はない。取組を実施する前提としては全てのステップを実施できるかどうかではなく、現状把握や話し合いから段階的に取り組むという視点が必要である。
- 地域においては、人口が減少し、担い手が不足する中では、全ての土地についてこれまでと同じように手をかけることは難しくなる可能性があるが、全て土地について何らかの取組が行われる必要はなく、持続的な利用を優先的に行っていく土地をまず検討するとともに、取組に前向きな主体に先行してもらい、小さな成功体験積み上げ、段階的に広げていくことが重要である。また、全ての土地について今すぐ利用しようとするのではなく、優先順位を付けて取組を進め、現時点で結論を出すことが困難である土地については判断を保留する土地として置いておくこともあり得る。
- 地域で管理しきれない土地は市町村管理構想において、市町村で管理する土地として検討することも考えられる。
- 一つの集落では検討や取組が難しい場合には、複数集落で検討や取組を行うことも検討する。また、上下流の地域間での連携など、他の地域と広域的に連携して取組を実施することも検討する。特に、市町村においては、市町村管理構想の検討や、地域管理構想の取組を準備する段階にはこうした連携の必要性について検討するとともに、地域において広域的な連携の希望があった場合には、その連携の支援を行うことが期待される。
- 集落において、人口減少や高齢化が深刻な場合などには、将来的な集落の無住化の可能性も前提としながら、それまでの間の生活を維持していくための地域のルールを設定することや、集落住民が有している知識・暮らしの様子などを記録保存するといったアーカイブ活動についても考慮することが必要である。

### 3. 市町村管理構想・地域管理構想の調整プロセス及び記載内容

#### (1) 市町村管理構想・地域管理構想の計画体系と調整プロセス

##### ① 国土利用計画(市町村計画)と市町村管理構想・地域管理構想の関係

市町村管理構想は国土利用計画(市町村計画)に位置づけるとともに、地域管理構想については、国土利用計画(市町村計画)の下位計画として位置づけ、市町村全体の方針との整合を図ることができるにより良いと考えられる。しかし、市町村における策定の負担軽減の観点から、国土利用計画に限らない法定計画等(都市計画マスタープランや総合計画など)に位置付けたり、管理構想を独自の計画として立てて策定したりするなど、位置づけは市町村の選択に任せるものとし、ここで示す管理構想としての要素が含まれているものは市町村管理構想と取り扱うものとする。

##### ② 市町村管理構想・地域管理構想の対象

市町村管理構想は、行政区域全域を対象としつつ、特に市街化区域及び用途地域以外を主な対象とする。これは、市街化区域及び用途地域は都市計画マスタープランや立地適正化計画の議論が進展しており、また課題の深刻化が進んでいる都市計画区域外の中山間地域や、地目の混在により土地利用・管理に関する課題が地目横断的に発生しており、課題への対応や取組主体の役割分担・連携についての合意形成や総合的な調整を行う必要がある地域を優先的に議論する必要があるためである。

市町村は、市町村管理構想の対象地域のうち、中山間地域を中心とした課題の深刻度が高い地域など地域の状況に応じて地域管理構想の策定の働きかけ及び取組の支援を行うことが重要である。優先的に地域管理構想を策定すべき地域については、市町村管理構想の策定時に整理を行う。なお、市町村内の全ての地域で地域管理構想の完成を目指す必要はなく、地域の状況に応じて取組の優先度や取組内容などの強弱を付けることも有効である。

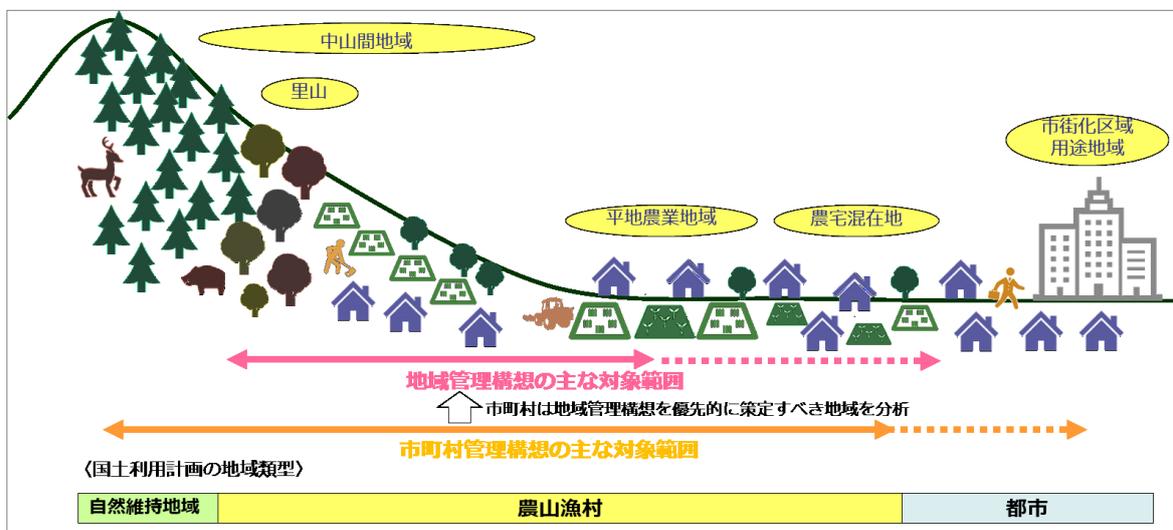


図 18 市町村管理構想・地域管理構想の対象範囲



### ③ 市町村管理構想・地域管理構想の計画期間

市町村管理構想は概ね5年から10年の計画期間とする。市町村内の関連する個別計画との整合を優先させる場合は5年、国土利用計画や市町村の総合計画に位置づけるような場合には概ね10年の計画期間とすることが想定される。また、長期の視点から取り組むことが重要であることを踏まえ、計画期間に関わらず、20～30年程度の将来を見据えた計画とする。

地域管理構想は、地域住民が具体的に取組を想定することができる短期の計画である必要があるため、概ね5年を計画期間とするが、地域の実情に応じて変更可能なものとし、10年程度の将来を見据えた計画とする。

### ④ 市町村内で調整・協議すべき事項と協議の場の設定

市町村管理構想は、土地利用・管理の在り方と地域づくりを一体的に検討し、市町村のビジョンと方向性を空間的に示すものであり、市町村の施策の基本的な方向性を示す総合計画や、関係する各分野の個別計画・施策との整合・調整を図るとともに、連携を図り、土地利用・管理及び地域づくりの取組が効果的に行われるようにしていくことが必要である。このため、市町村管理構想の策定に当たっては、市町村内の各部局による協議の場を設定することが必要である。具体的な調整・協議事項については、策定プロセスとあわせて4.(3)で詳述するが、この際に、農業・森林・都市計画等の土地利用関係部局だけでなく、防災、住民自治、福祉、環境、観光等の地域づくりに関わる部局の参画を得ることが重要である。また、現状や課題認識の整理に当たって広く職員の参加を得て情報を収集・共有することと、市町村の将来像や管理の在り方の方向性、必要な取組等についての具体的な協議・連携を行うことを目的として、市町村管理構想の策定プロセスを通じて、随時、複数回開催することが望ましい。また、市町村管理構想策定後も年1回程度は、課題状況や、各部局や地域住民等による取組状況等についての情報共有、連携した事業の実施の必要性についての調整を行うため、協議の場を設けることが重要である。

## (2) 市町村管理構想の記載内容

市町村管理構想の記載事項としては、以下に示すとおり、①市町村土の管理に関する基本構想、②必要な措置の概要、③市町村管理構想図の3つがある。具体的な内容については、策定プロセスとあわせて4.(6)において詳述する。

### ① 市町村土の管理に関する基本構想

＜市町村土の管理に関する基本構想の記載事項＞

- ・市町村土に関する現状把握及び将来予測
- ・現状把握及び将来予測を受けた市町村土の管理の在り方
- ・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）

## ② 必要な措置の概要

<必要な措置の概要の記載事項>

- ・ 地域に対する支援
- ・ 市町村として管理すべきと考える地域について、地域住民主体による管理の取組が難しい場合の市町村の取組内容
- ・ 市町村管理構想のモニタリング・見直し
- ・ その他市町村管理構想を推進するための取組

## ③ 市町村管理構想図

### (3) 地域管理構想の記載内容

地域管理構想の記載事項としては、①地域の現状と将来予想（地域資源の地図、土地利用課題の地図、土地の利用状況に係る現況図、将来予想図）、②地域全体の土地利用の方向性、③地域管理構想図、④行動計画表、⑤地域としてのルール（共有しておきたいこと）、⑥取組の進捗管理体制を整理する。具体的な内容については、策定プロセスの整理と合わせて5.において詳述する。

#### 4. 市町村管理構想の策定プロセス

市町村管理構想のプロセスについて、以下のとおり、ステップ①として基礎情報を整理した上で、ステップ②として対応すべき課題と管理すべきエリアを整理し、この内容を踏まえてステップ③として市町村管理構想を策定することになる。この際、ステップ②の整理に当たっては、ステップ①の基礎情報からの把握・整理を行いながら（ステップ②-1）、ステップ②-2～4として、市町村の各部局や、地域住民や関係者との意見交換・協議や聞き取り等を平行して行うことが重要である。

- ・ステップ①：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
- ・ステップ②-2：市町村内の意見交換・協議による整理（市町村各部局の協議の場の設定）
- ・ステップ②-3：地域への聞き取りによる整理
- ・ステップ②-4：広域的な視点による整理
- ・ステップ③：市町村管理構想及び市町村管理構想図の検討
- ・ステップ④：地域管理構想の市町村管理構想への反映（※地域管理構想が策定された場合）

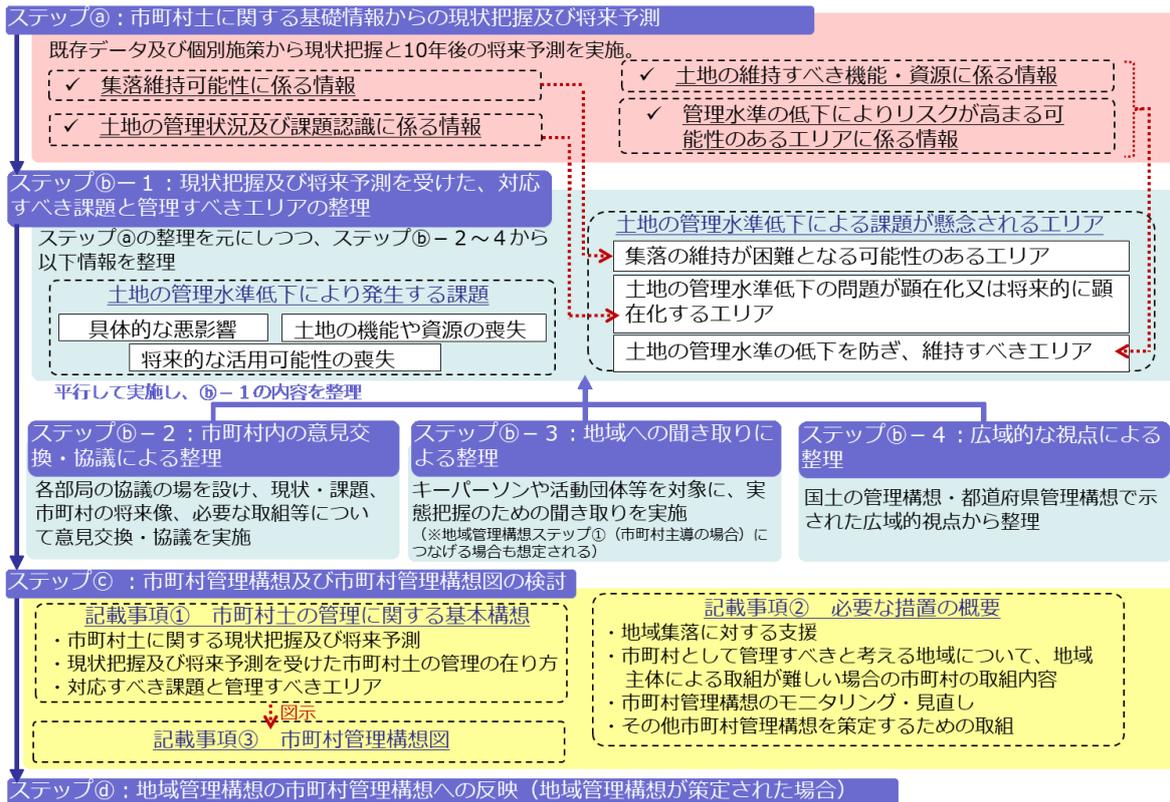


図 19 市町村管理構想の策定プロセス

以降で項目ごとに詳細を記述する。

## (1)ステップ①: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

ここでは、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などの市町村において入手できる基礎情報から、以下の項目について現状を把握する。あわせて、将来予測として、人口・高齢化率や耕作者年齢等から10年後の見通しを整理する（将来予測としては、新たに何らかの予測推計を行う必要はなく、既存データ及び個別施策など現時点で入手できる基礎情報から把握できる情報から見通しを立てる）。

いずれも市町村全体と、一筆ごとではなく地域ごとの情報を整理し、市町村全体の状況に対する地域の傾向を把握する。情報整理を行う「地域ごと」の単位については、以降のステップで課題や管理の在り方を検討・整理する際に基本的な単位となるものであり、行政区や旧小学校区など集落間の立地等一体的なまとまりのある地域を市町村の実態に応じて設定する。

<市町村土に関する基礎情報>

- ①集落維持可能性に係る情報（人口、高齢化率等）
- ②土地の管理状況及び課題認識に係る情報（農地の耕作者年齢、荒廃農地の状況、森林管理状況、空家情報等）
- ③土地の維持すべき機能・資源に係る情報
- ④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

### 参考事例：情報整理を行う「地域ごと」の単位について

#### ○愛知県東栄町

東栄町では、市町村管理構想の策定に向けた基礎情報の整理に当たり、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、地域住民と役場との間や、役場の各部局間で情報を共有することを目的に、14地区ごとに高齢化率・若年人口率・組ごとの男女別人口・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た「集落カルテ」の取組を実施しており、この「集落カルテ」の取組にあわせたものである。

以下、上記の①～④の整理に当たり有用・活用可能な情報と情報整理の視点を記載する。ここで掲げる情報は、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が考えられるため、活用が難しい場合は、ステップ②-2の市町村内の意見交換・協議による整理やステップ②-3の地域への聞き取りによる整理を重視することで対応する。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。したがって、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、市町村内の意見交換・協議からの整理（ステップ②-2）は相補的に行うものとする。

## ① 集落維持可能性に係る情報

### ①-1 人口・高齢化率等

市町村全体と地域ごとに、以下の項目を整理し、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する。

- ・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

この際には、市町村・地域（農林業センサスの農業集落単位まで）の、実績値及び将来推計値について把握が可能な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。

なお、人口・年齢について、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り、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の相違があるため、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・将来推計値とも当該データベースを活用するのがよいと考えられる。

ただし、当該データベースに掲載されている人口の将来推計値は、人口母数の少ない地域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、当該データベースを活用して整理した地域ごとの将来推計値は、市町村管理構想を策定する際の市町村内部の参考情報にとどめるのが適切と考えられる。

### ①-2 世帯数、転入・転出

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する。

この際には市町村で把握している住民基本台帳が活用できる。

なお、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と考えられる。

### ①-3 寄合の開催状況

農業集落における集落機能の状況を把握する観点から、寄合の開催回数が減少しており、コミュニティの活性が下がっているおそれがある地域を把握する。

この際には、農林業センサスの「寄合の開催状況」のデータが活用できる。

## ② 土地の管理状況及び課題認識に係る情報

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

### ②-1 農地の耕作者年齢・後継者の有無

以下の項目について、市町村全体の傾向と地域ごとの状況を整理し、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。

- ・ 耕作者の平均年齢
- ・ 後継者がいない農地の割合

この際には、人・農地プランのアンケート結果又は農地台帳の耕作者情報が活用できる。農地台帳の耕作者情報については、住民基本台帳と突合させることで年齢の把握が可能である。

## ②-2 荒廃農地の状況

市町村全体と地域ごとの農地面積、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、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する。

この際には、農地台帳における農地面積や、農地利用状況調査における遊休農地の面積、荒廃農地調査の荒廃農地の面積が活用できる。

## ②-3 森林の整備・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エリアを把握するとともに、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する（この際、個人情報保護には留意する）。あわせて、林地台帳から所有者や境界の把握状況を確認する。これらの情報から、管理の見通しがあるエリアや所有者等が不明で管理に懸念があるエリアを整理する。なお、上記のほか、森林 GIS が整備されている場合は、森林整備・管理状況等の把握や境界情報の把握に活用できる。

## ②-4 空家情報

空家の分布、市町村全体と地域ごとの空家件数や、把握が可能であれば空家率も活用して、特に空家の発生が多い地域を把握する。

この際には、市町村が実施する空家等実態調査の結果が活用できる。

## ②-5 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に取り組んでいる地域・エリアから、当面の管理の見通しがある地域を把握する。

## ③ 土地の維持すべき機能・資源に係る情報

市町村等で作成している観光マップのほか、文化財地区計画や景観計画の資源、生物多様性地域戦略や自然環境保全に係る条例における保全対象となっている自然環境等から市町村として維持すべき機能や資源を整理する。

## ④ 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、鳥獣被害のリスクのあるエリアについて把握する。

災害リスクについては市町村で整備しているハザードマップや過去の浸水実績等の情報を活用する。ただし、中山間地域においては全域が対象となる場合も多く、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、具体的にリスクを把握することが望ましい。

鳥獣被害については、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する。

## (2)ステップ⑥-1：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

ステップ④における基礎情報の整理をもとに、土地の管理水準の低下により発生する課題と、土地の管理水準の低下による課題が懸念されるエリアの整理を行い、対応すべき課題や管理すべきエリアとして整理する。ステップ④の基礎情報からの把握・整理を行いつつ、市町村内の意見交換・協議（ステップ⑥-2）も踏まえて整理を行う。さらに、地域への聞き取り（ステップ⑥-3）や広域的な視点からの整理（ステップ⑥-4）を平行して行い、これらを踏まえて追加的に整理を行うものとする。

土地の管理水準の低下により発生する課題としては、以下のような観点から整理を行う。特に、その土地の管理水準低下が起こる地域に留まらず他の地域にまで影響を与える場合や、地域全体に影響を与える場合は深刻度が高い。

<土地の管理水準の低下により発生する課題>

- ・発生する具体的な悪影響（生活環境の悪化、鳥獣被害の深刻化など）
- ・土地の機能や資源の喪失（維持していきたいが、喪失の懸念があるお祭り・景観など）
- ・将来的な活用可能性の喪失（将来的にも活用したい土地が活用できなくなってしまうおそれなど）

管理すべきエリアとしては、管理するエリアと管理が必要ないエリアを分類するということではなく、土地の管理水準の低下による課題が懸念されるエリアについて整理するものである。この際、一筆ごとに整理する必要はなく、より広域の一体的なエリアとして整理する。

具体的には、ステップ④において情報の整理を行った地域ごとに、ステップ⑥-2～4の情報も踏まえて、集落維持可能性、土地の管理状況及び課題認識、土地の維持すべき機能・資源、管理水準の低下により高まる可能性のあるリスクについての課題を一覧として整理する。また、これらの地域間の課題について共通性・関連性がある一体のエリアが整理できるとよい。これらを踏まえて、以下のそれぞれのエリアを地図上に示し、土地の管理水準の低下による課題が懸念され、管理すべきエリアを整理する。

<土地の管理水準の低下による課題が懸念されるエリアの整理の際の視点>

- ・集落の維持が困難となる可能性のあるエリア（集落維持可能性に係る情報などから、特に人口減少・高齢化が進行している地域やエリアなど）
- ・土地の管理水準の低下が顕在化している又は将来的に顕在化するエリア（上記の「土地の

管理水準の低下により発生する課題」として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（土地の維持すべき機能・資源に係る情報やリスクが高まる可能性のあるエリアに係る情報などから）

### (3)ステップ⑥-2:市町村内の意見交換・協議からの整理(市町村各部局の協議の場の設定)

市町村内の職員間で、現状や課題認識、地域に係る情報、各部局の取組状況、さらに市町村として目指すべき将来像やそれを踏まえた取組方針の共有が図られることが重要であることから、市町村内の各部局の意見交換・協議の場を設ける。この際、市町村管理構想は土地の利用・管理の方針とともに市町村の将来像や地域づくりについてもあわせて検討するものであることから、農業・森林・都市計画等の土地利用関係部局だけでなく、防災、住民自治、福祉、環境、観光等の地域づくりに関わる部局の参画を得ることが重要である。この際、当初から幅広い部局が一堂に会した意見交換・協議の場を設定することが難しい場合もあると考えられるため、まずは、各部局との意見交換を個別に行う中で部局横断的に取り組むべき課題であるとの認識を共有していくことから始め、その上で各部局の参画による意見交換・協議の場を設定するという考えられる。

また、規模の大きい市では、特に情報収集・共有の観点からは、市域全域では実施が難しいということが想定されるため、例えば、旧町村の単位での意見交換の場を設けるといったことなども検討する。

協議・調整するべき事項としては以下の項目が想定されるが、協議の場の設置は、現状や課題認識の整理に当たって広く職員の参加を得て情報を収集・共有することと、市町村の将来像や管理の在り方の方向性、必要な取組等についての具体的な協議・連携を行うことを目的として、市町村管理構想の策定プロセスを通じて、随時、複数回開催することが望ましい。なお、将来に向けて維持・保全すべき資源や、地域や土地の管理に関する課題などについての情報を収集・共有する際には、具体的に市町村管内図等へ書き込みを行うことで、地域ごとの課題や管理すべきエリアの整理を行う際の即地的な情報として活用しやすくなる。

なお、例えば森林に係る課題や管理状況、取組の方向性など、市町村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職員の参画を得ることも検討する。

#### <調整・協議するべき事項>

- ・地域づくりや産業振興等、各政策分野や市町村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）

具体的には、地域コミュニティの状況（集落維持の可能性）や、農地・森林・宅地等の土地の管理状況、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の各政策分野の視点から）やそれらの課題が特に懸念される場所やエリア

- ・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、各部局間が所掌する関連する事業・施策
- ・各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との間に齟齬がないか、相互に反映させるべき点がないか）

#### (4)ステップ⑥-3:地域への聞き取りによる整理

ステップ⑥-1で掲げた内容の整理に当たって実態を把握するためには、に加え、地域に対して以下の内容について聞き取りを行い、ステップ④の基礎情報やステップ⑥-2の市町村内の意見交換・協議からの情報といったこれまでに市町村が把握した情報に追加して整理することが重要である。

この際、地域住民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があることに留意が必要である。例えば、ステップ④の基礎情報においては深刻な数値となっている地域でも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いたり、数値には現れないの実情が分かることがある。また、その一方で、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。

ここでの聞き取りは自治会や地域運営組織等のほか、民生委員、農業委員、公民館の館長等地域の实情に詳しい者や、外部への働きかけを精力的に仕掛ける人や調整役といった地域の中核的人物（キーパーソン）への聞き取りを想定している。また、地域住民に限らず、既に地域において地域づくり等の活動を行っている団体等が存在する場合には、こうした団体にも聞き取りを行うことが考えられる。なお、聞き取りを行うに当たっては、市町村内の各部局に対して、聞き取りを行うべき人物等についての照会や、実施についての情報共有及び調整を行う。

この際、市町村内の全地域に聞き取りができるとよいが、ステップ④やステップ⑥-2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や、情報が十分に得られず実態が把握できなかった地域を優先的に実施することでもよい。紙面のアンケートで実施することも考えられるが、コミュニティの状況や地域の将来像等については紙面アンケートだけでは聞き取ることが難しいと想定されるため、対面で意見交換ができると望ましい。

##### <地域の中心的人物への聞き取り事項>

- ・コミュニティの状況（地域住民間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。なお、ここではあくまでも聞き取りを行った対象者が把握している地域住民の考え方の方向性であり、地域住民の総意としてまとめたものである必要はない）

なお、このステップは、地域管理構想の取組につなげる場合も想定される。この場合については、地域管理構想のステップ①に詳述するが、上記の聞き取りとあわせて地域管理構想の作成や地域における話し合いを実施する必要性について説明し、地域管理構想の取組に対する機

運の醸成を図る。この際に、今後の具体的な取組につなげる観点からは、地域内の積極的な人材などにも参画してもらうとよい。

#### (5)ステップ⑥-4: 広域的な視点による整理

ステップ⑥-1において、対応すべき課題や管理すべきエリアを整理するにあたり、国の国土の管理構想や都道府県管理構想で示された広域的な視点を踏まえて追加的に整理を行う。国土の管理構想としての管理の在り方については第1章、また、都道府県管理構想で示すべき内容については第2章に記載しているが、ここで想定される広域的な視点としては、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の低下により発生するリスクとして、文化資源や景観資源、水資源、自然環境、鳥獣被害や災害のリスクが想定される。都道府県管理構想が示されている場合には、その内容に応じて整理することになるが、ここでは、都道府県管理構想が示されているかどうかに関わらず、広域的な視点から課題や管理すべきエリアを整理する際に活用することが想定される情報と整理の視点を以下に掲げる。ただし、こうしたデータから判断できない場合には、⑥-2である市町村内各部局の協議の場や個別の協議の場において、各担当部局としてそれぞれが広域的な視点を意識しながら、問題がないか確認を行うこととする。

<広域的な視点による整理の際に活用することが想定される情報と整理の視点>

- ・文化資源・景観資源：文化資源（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。この際、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が参考となる。また、都道府県においてこうした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の対象地域に該当していないか確認する。また、河川流域や水系を確認し、管理に当たって流域内の上下流での連携も検討する。この際、河川流域や水系の確認には、河川管内図やGISが活用出来る場合には国土数値情報の流域メッシュデータ等の活用が考えられる。  
※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、市町村内のスケールでの把握にも活用可能である。
- ・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、自然公園区域や自然環境保全基礎調査の情報（特定植物群落、植生図、動植物の分布等）から周辺地域と一体的に保護・管理が必要な保護区域や動植物の分布を確認する。この際、自然公園区域等の確認には、国土数値情報やLUCKY（土地利用調整総合支援ネットワーク）システムの活用や、自然環境保全基礎調査等の自然環境情報を含む生物多様性情報システムや自然環境調査 web-GIS の活用が考えられる。また、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（環境省が公表）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に当た

って参考になると考えられる。

- ・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既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。）

## (6)ステップ③:市町村管理構想及び市町村管理構想図の検討

ここまでに整理した内容を踏まえ、市町村管理構想として以下の記載事項を整理し、市町村管理構想を策定する。策定に当たっては、地域の現状や将来予測、課題等についての地域に対する情報共有や、これらの情報を踏まえた地域管理構想に取り組む必要性を含めた地域における話し合いや管理の実施についての働きかけ、地域の実感としての現状・課題や取組に対しての意向の把握を並行的に行いながら、こうした地域意向は継続的に市町村管理構想へ反映させる必要がある。

なお、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も考えられる。特に規模の大きい市の場合などは、旧町村単位や支所の単位で検討・策定を行うことも考えられる。

### ① 市町村土の管理に関する基本構想

これまでの整理を踏まえて、市町村内の集落の維持可能性や土地の管理状況及び課題認識、土地の維持すべき機能・資源、土地の管理水準の低下によるリスク等についての現状や、人口・高齢化率等をもとにした将来予測を整理し、これを前提に、市町村全体として、どのような将来像を目指すのか、管理の在り方の方向性を示す。ここでの管理の在り方の方向性は、単に農地・森林・宅地といった土地をどのように管理するかというだけでなく、産業や資源の維持、地域活性化、地域コミュニティの維持・再編など地域振興や地域の維持の視点も含むものである。

加えて、⑥-1で整理した対応すべき課題と管理すべきエリアを整理する。管理すべきエリアとしては、土地の管理水準の低下による課題が懸念されるエリアを示すとともに、その課題の深刻度に応じて地域管理構想を優先的に策定すべきエリアを検討し、整理する。また、⑥-1で地域ごとの課題を整理したものを踏まえ、地域ごと、又は、課題の共通性・関連性がある一体のエリアが整理できている場合はそのエリアごとに、対応すべき課題とそれに対応した管理の在り方を整理する。

### ② 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の内容や、市町村として自ら実施する管理の取組内容、また、市町村管理構想のモニタリング及び見直しの実施内容等、市町村管理構想を推進するための取組を位置づける。

例えば、地域管理構想策定に向けた支援としては、地域住民への働きかけや合意形成の支援を行うことや、地域の話し合いや地域における土地の利用・管理の取組に対する各分野における支援措置の活用を検討、地域住民の検討において地域管理構想と市町村管理構想で方向性が合致しない場合には必要に応じて地域に対して助言を行うといったことが考えられる。また、

市町村として管理すべきと考えるエリアについて、地域住民主体による管理の取組が難しい場合には、市町村自らによる管理の実施や、上流域の水資源を保全するために下流域の住民が管理の取組を実施するといった市町村内の連携の推進などを検討することも必要である。

市町村管理構想のモニタリング及び見直しについては、本章7.において詳述するが、指標として活用する情報を整理して示すとともに、こうした情報について、定期的に（5年に1回程度）更新を行い、市町村管理構想についての見直しの検討を行うこと、年に1回程度は各部局による情報共有地域に対する支援や部局間の連携等の協議を行うことを位置づける。

### ③ 市町村管理構想図

上記①で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として地図上に示す。具体的には、土地の管理水準の低下により発生する課題として即地的に表示できるものを表示するとともに、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、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、維持すべきエリアのそれぞれ）、それらを踏まえた地域管理構想を優先的に策定すべきエリアを表示する。

## (7)ステップ④: 地域管理構想の市町村管理構想への反映(地域管理構想が策定された場合)

地域管理構想図が策定された場合には、その妥当性を評価し、市町村管理構想図に順次反映を行う。この際、基本的には地域管理構想図の内容が市町村管理構想図よりも具体的かつ詳細であるので、地域管理構想図の内容を市町村管理構想図に優先させる。ただし、市町村管理構想図における管理すべきエリアが地域管理構想図において物理的な管理を行わない「必要最小限の管理」とするエリアとされている場合は、市町村管理構想図を優先させ、管理すべきエリアとして存置しつつ、市町村としての管理の取組の実施等を検討するものとする。

また、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、市町村としての対応を検討し、地域が求める内容に応じて関係する部局が対応することが必要である。これについては、例えば、集落周辺の森林管理について要望があった場合には、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といったことや、中山間地域において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には連携を図る地区の検討を行うとともに連携の支援を行うといったことが考えられる。

## 5. 地域管理構想の策定プロセス

地域管理構想のプロセスは以下のとおりである。

地域管理構想の策定は、ワークショップの開催による住民の話し合いをもとに進めるものであるが、ステップ①はその準備段階、ステップ②～④が実際にワークショップの開催による検討段階となる。一連の取組の実施に当たっては、地域住民の発意によって、又は、外部からの働きかけを受けて、地域住民が主導的に行う場合と、市町村が主導的に関与して進める場合があると考えられる。このため、ステップ①の準備段階については、地域主導で取り組む場合と、市町村主導で取り組む場合に分けて整理を行う。以降のステップ②～④については、いずれの場合も共通するステップであり、地域住民が中心となって作業を実施し、市町村はこのサポートを実施するものである。

- ・ステップ①（地域主導で取り組む場合）：事前の話し合い・事前準備
- ・ステップ①（市町村主導で取り組む場合）：機運醸成・事前準備
- ・ステップ②：地域における現状把握と将来予測
- ・ステップ③：地域管理構想図の策定（土地の使い方を選択する）
- ・ステップ④：地域における行動計画と地域のルールの策定

なお、地域管理構想については、必ずしも上記全てのステップを網羅して進める必要はない。例えば、市町村が地域に対して地域管理構想の取組の必要性について働きかけた際に、地域において話し合いの実施についての合意がとれた場合にはステップ②以降のワークショップの開催に進めることが考えられるが、話し合いの合意がとれない場合や、コミュニティが不活性であった地域での話し合いが難しい場合には、無理に地域管理構想の取組を進めるのではなく、市町村管理構想には市町村としての方向性のみを書き込み、将来的な地域管理構想の策定を目指して引き続き地域への働きかけや支援を行っていくことが考えられる。なお、これらの地域に対しては、一地域で取組を進めることが難しいことを前提に、市町村内の地域連携を進めることや、市町村自ら実施する管理の取組を検討すること、今後地域管理構想の取組につながることも見据えコミュニティ活性化に向けた取組を実施するといったことが考えられ、これらの取組についても市町村管理構想に位置付けることが考えられる。ただし、可能であれば、コミュニティが不活性である場合にも、少なくともステップ②として、地域の現状把握や将来予測を行い、自分たちの暮らす地域について改めて考えるワークショップについては実施できると望ましい。

また、ステップ②以降に進んだ場合でも、ステップ③としての土地利用選択の検討を行い地域管理構想の策定までを行うことは難しいことも考えられる。この場合にはステップ②で話し合われた内容も踏まえて、地域の現状・課題やそれを踏まえた地域に対する支援や将来的な地域管理構想の取組に向けた働きかけといった必要な措置を市町村管理構想に盛り込むという対応が想定される。また、ステップ②として、地域において現状把握と将来予測を行った結果、ステップ③の土地利用の選択を検討するに当たって人口減少や高齢化が深刻なために必要最小限の管理以外の選択が難しいと想定される場合には、ステップ③を行わず、ステップ④として、市町村が支援を行いながら、将来的な集落の無住化の可能性も前提としながらそれまでの間の生活を維持していくための地域のルールを設定することや、集落住民が有している知識・暮らしの様子

などを記録保存するといったアーカイブ活動を行うということも考えられる。

このように、地域の実情に応じて、ステップのどこまで進めるのかは段階的に考える。

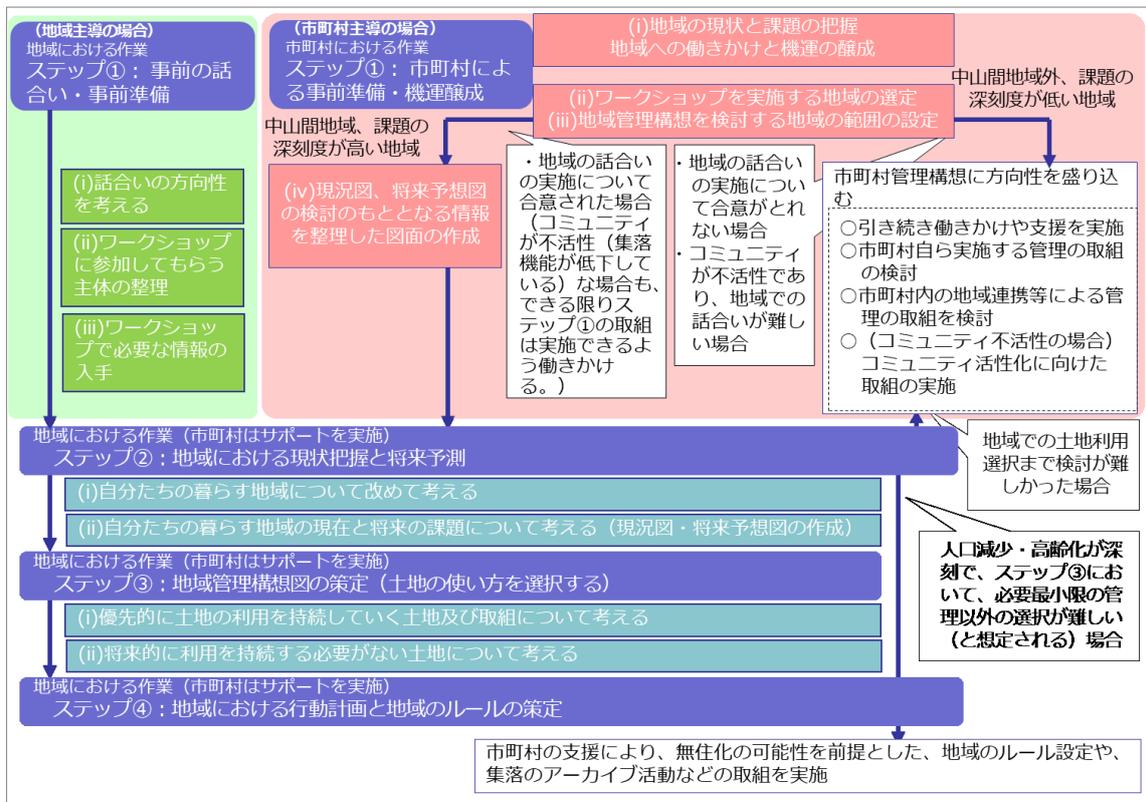


図 20 地域管理構想の策定プロセス

### (1) ステップ①(地域主導で取り組む場合)：地域住民のワークショップの開催に向けた事前の話し合い・事前準備

ステップ①は、ワークショップの開催に向けた事前の話し合いと事前準備であり、中心的な人物により、(i)話し合いの方向性を考える、(ii)ワークショップに参加してもらう主体の整理、(iii)情報の入手といった準備を進める。それぞれについて、以下詳述する。

#### (i) 話し合いの方向性を考える

まず、事前の話し合いとして、地域内の中心的な人物で集まり、ワークショップの方向性を考えることが必要である。この際に、自治会などの既存の地縁型の組織が中心になる必要はなく、地域の実情に詳しい者や外部への働きかけを精力的に仕掛ける者、地元との調整役など、地域で取組を進めたいという積極的な人材を中心として検討を行う。

#### (ii) ワークショップに参加してもらう主体の整理

地域内で動いている地域管理や地域づくりの取組の情報を収集し、地域のワークショップに参加してもらいたい主体を整理する。この際、女性や若年層など、年齢や性別、所属等に偏りなく様々な地域住民が参画できるようなワークショップの開催方法とすることが必要である。また、元住民や地域内の専門家、移住者などの内部人材はもちろん、地域の実情に応じて行政

機関や有識者、地域おこし協力隊、集落支援員、JA、森林組合、公民館の館長など様々な主体への声かけが必要である。加えて、既に地域管理や地域づくりの取組を行っている人をワークショップに巻き込むことが必要である。こうした人材にワークショップで取組の発表をしてもらうことで、地域住民に刺激を与え、地域における取組に繋がる効果が期待できる。想定される主体については、本章6. において詳述する。

#### <取組の工夫>

- ・地縁型のコミュニティに捉われない形でワークショップを実施することが必要である。
- ・様々な世代や人材の国土管理の取組への参加や様々な地域づくりの取組同士の連携が図られる協働の場が作られるよう、多様な主体のワークショップへの参加を目指すことが必要である。

※現状では、国土管理の取組は地縁型コミュニティを中心に取組が進められてきている場合や農業者を中心としたコミュニティにより取組が進められてきている場合が多い。また、時間的な余裕がある60歳以上のリタイア世代が取組の中心となっている場合が多い。しかし、以前から積極的に地域活動を進めてきた地域についても、高齢化が進み、取組の継続性に課題を抱えている場合があり、いかに世代交代を図っていくかが課題となっている場合もある。一方で、若い世代や移住者、関係人口などが新たに作り出しているコミュニティにより地域づくりの取組が進められている場合があるが、これらの人材は国土管理や地域の維持の取組に参加しているとは限らない。このように、取組を担うことが期待される人材は存在していても、国土管理が維持されず地域としての衰退が止まらない場合がある。こうしたことから、様々な世代、人材、コミュニティの形態に捕らわれない主体の参加を促すことができるよう、ワークショップの開催方法について検討・工夫することが重要である。

### (iii) 情報の入手

ワークショップの開催に向けた事前準備として、ワークショップで使用する情報を市町村や公表情報から入手する。以下、入手が容易であり、必ず入手するとよいと考えられる情報と、入手できるとワークショップにおける情報整理や検討に役に立つと考えられ、可能であれば入手できるとよい情報に分けて、記述する。

この際、いずれも地図情報については、2500分の1などの大きなスケールのもので、A1やA0などの大きなサイズに印刷したものを入手するとワークショップでは活用しやすい。

なお個人のプライバシーや防犯等の観点から、作業を行った図面等も含め、地域管理構想の公表の際などには、空き家情報等の個人情報の取扱いに配慮が必要である。

#### (iii)－1 入手が容易であり、必ず入手するとよい情報

入手が容易であり、必ず入手するとよい情報は以下のとおりである。いずれも、ワークショップにおいて現状を確認したり、書き込みを行うなどの検討の基盤になる地図情報である。入手方法は基本的にインターネット上で公開されていたり、市町村への依頼その他の方法で入手・購入が可能と考えられるものである。市町村では住民からの相談や依頼があった場合には、

情報の入手・提供や、前述のとおりできるだけ大判での提供に協力することが望ましい。なお、これらの情報については、国土交通省がインターネット上で提供する LUCKY（土地利用調整総合支援ネットワーク）システムにおいて、閲覧・印刷が可能である。

<入手が容易であり、必ず入手するとよい情報>

- ・地域管理構想の作成や地域の話し合いに当たってベースとなり書き込み可能な白地図：

市町村の保有する白地図（市町村でスケールの大きいものを保有している場合）、都市計画基本図（都市計画区域がある市町村の場合）、住宅地図などが活用できる。このうち、住宅地図に関しては、都市近郊や平地農村部であれば分かりやすいものの、中山間地域についてはあまり細かい情報が載っていない場合がある点に注意が必要である。

ワークショップで情報を書き込んでいくことを前提に 2500 分の 1 など大きなスケールのものを用意することが望ましい。また、土地の位置の把握などの助けとなるため、地形が分かるものだとより良い。

ただし、中山間地域においては、スケールの大きな白地図を市町村でも保有しておらず、適した白地図がない可能性がある。その場合は、後述する現在の空中写真をベースとして取組を実施する。

- ・農地の区画が分かる地図：

市町村から入手する。または、一般財団法人全国農業会議所がインターネット上で提供する全国農地ナビに農地区画情報（筆ポリゴン）が入っている地域であればその地図（空中写真等に重ねて閲覧・印刷することが可能）を利用することもできる。

農地の区画は細かく、また、空中写真からでは荒廃状況の判別が難しく、全ての農地を把握することは難しいため、入手が必要となる。

なお、農地区画情報自体は農林水産省のホームページにおいて公表されている。ただし、区画のみの情報であり、地図や空中写真と組み合わせなければワークショップの作業に活用することは難しいため、GIS が利用できる場合には、農林水産省が公表している農地区画情報を活用することもできる。

- ・現在の空中写真・衛星写真：

国土地理院の地理院地図や、全国農地ナビ（上記の農地の区画が分かる地図として筆ポリゴンも農地ナビから入手する場合）、民間が提供する無料での地図閲覧サービス、市町村独自に保有するデータから入手が可能である。

なお、農地区画については、上記のとおり空中写真からの把握は難しいが、住宅については空中写真からでも比較的把握が可能である。ただし、住宅の状況を把握するためには地区全体の空中写真では分かりづらいため、集落ごとなどにスケールアップした地図を用意することが必要である。

- ・過去（30～40 年前）の空中写真：

国土地理院の地理院地図又は国土地理院の地図・空中写真閲覧サービスのウェブサイトにおいて公開されており、入手が可能である。特に、国土地理院の提供する空中写真のうち、1974～1978 年に撮影されたものが、カラーであるとともに、ほぼ日本全国についてデ



ータがそろっていることから活用しやすいと考えられる。過去の空中写真を用いて、農地が森林化しているところなど、過去から現在にどのように土地利用が変化してきたかを確認することによって、地域の課題を把握できる部分が多い。

・ハザードマップ：

市町村から入手が可能である。市町村のホームページ上にも公表されている場合も多い。

### (iii)ー2 可能であれば入手できるとよい情報

ここでは、農地・森林・宅地といった土地の管理状況に係る情報として、可能であれば入手できると、ワークショップにおける地域住民の検討の助けになると考えられる情報を整理する。

下記に掲げるいずれの情報も市町村が保有している情報であり、市町村に対して提供を依頼するものである。公表については個人情報に当たらない限り法令上の制限はなく、どこまでを個人情報とするかの取扱いは市町村ごとに異なるため、入手可能かどうかは市町村との個別の交渉になると考えられるが、取得が難しい可能性も高い。(市町村においては、以下の情報に関する調査を実施する際には、その調査の実施段階において、地域管理構想のワークショップにおいて利用することの許可をとって実施できると望ましい。)

なお、ワークショップにおいて提示する情報が多いと住民にとって情報過多になってしまう可能性もあるため、地域の状況に合わせて入手を試みるとよい。特に、中山間地域では、農地、宅地などの情報について住民で十分に把握している可能性もあるため、ワークショップにおいて時間をかければ、地図がなくともある程度の情報の整理は可能であると考えられる。

<可能であれば入手できるとよい、農地の管理状況に係る情報>

- ・人・農地プランのアンケート結果による農地の後継者の有無、耕作者年齢
- ・農地台帳に掲載されている情報（所有者情報、農地の利用状況調査、農地利用意向調査結果による農地の荒廃状況や耕作意向）

※農地台帳の情報については、地域内の全農地の情報を一斉には公表せず、一筆ごとにしか情報を公表しないという取扱いをしている農業委員会等もある。このため、ワークショップの最初の段階で全農地についての情報収集を行うことが難しい場合には、具体的な取組を行う際に、その取組を実施する対象となる土地一筆ごとに情報を公開してもらうという対応も考えられる。

<可能であれば入手できるとよい、森林の管理状況に係る情報>

- ・森林経営管理制度の経営管理意向調査による森林管理意向
- ・森林の境界情報（森林GISが整備されている場合。森林GISが整備されていない場合は、市町村から具体的な取組ごとに情報を公開してもらう。）

※森林の管理に係る情報は、必ずしもワークショップの最初の段階から準備をする必要はないが、森林についての具体的な検討を行うに当たっては入手できるとよい。

<可能であれば入手できるとよい、宅地の管理状況に係る情報>

- ・空家等実態調査による空家情報

※空家には管理の程度が様々なものが存在していることから一概に整理をすることが難しく、市町村による調査での把握にも限界がある。

## (2)ステップ①(市町村主導で取り組む場合):機運醸成・事前準備

市町村が主導的に取り組む場合には、まず、ステップ①として、各地域の現状把握と、地域への働きかけによる取組実施に向けた機運醸成を行い、地域管理構想策定に向けたワークショップ等を実施する地域を選定するとともに、地域管理構想を検討する地域の範囲を設定する必要がある。そのうえで、取組を実施する地域について、市町村で保有する情報から、ワークショップのステップ②で作成する現況図・将来予想図の検討のもとなる情報を整理した図面を作成する。

以下、(i)地域の現状と課題の把握、地域への働きかけと機運の醸成、(ii)ワークショップを実施する地域の選定、(iii)地域管理構想を検討する地域の範囲の設定、(iv)現況図・将来予想図の検討のもとなる情報を整理した図面の作成に分けて、詳述する。

### (i) 地域の現状と課題の把握、地域への働きかけと機運の醸成

地域管理構想を実施すべき地域の整理に向けて、各地区の中心的人物への聞き取りにより、地域及び土地の管理に関する現状と課題を把握する。あわせて、地域住民に対して、地域管理構想の作成や、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。

この際の聞き取り内容としては以下の事項が考えられる。

#### <聞き取り内容>

- ・コミュニティの状況や地域人材の有無
- ・土地の放置により発生している課題
- ・地域の将来像や取組に関する意向（ここではあくまでも聞き取りを行った対象者が把握している地域住民の考え方の方向性であり、地域住民の総意としてまとめたものである必要はない）
- ・その他の課題認識等

なお、各地区の中心的人物への聞き取りを行うに当たって、事前に、市町村においては各部局に対して、こうした地域管理構想に向けた取組や、地域への働きかけの実施についての情報共有を行うとともに、働きかけを行うべき地域やその現状と課題に係る認識、聞き取りを行うべき人物等についての照会や調整を行う。この際、市町村において中心的人物となる部局としては、国土利用計画を担当する部局が担当となることが想定されるが、総合計画等を所管し、各部局間の調整を行っている企画部局が主担当となることも考えられる。また、地域における自治活動を含めた取組状況に精通している住民自治に関する部局や、課題やその他の関連事業の実施状況に応じて、農業・森林・都市計画等の部局と連携して地域への働きかけを行うこと想定される。

また、地域における機運の醸成の観点からは、地域管理構想やワークショップの必要性の説明を補足するものとして、以下のような情報を提供するとよい。また、必要に応じて人口等の地域の現状に関する情報を共有することも考えられる。

<機運醸成のための情報提供>

- ・地域住民による話し合いや協働による土地利用・管理によって、地域づくりや暮らしの維持に取り組んでいる他地域の事例紹介
- ・地域住民による話し合いや管理の取組などの活動への支援策についての情報提供

<取組の工夫>

- ・全地区への聞き取りが可能であればより良いが、必ずしも全地区に聞き取りを行う必要はなく、中山間地域や課題の深刻度が高いと想定される地域について、優先的に聞き取りを実施することもあり得る。

<取組における注意>

- ・取組を進める前に自治会に必ず了承を取る。
- ・自治会長は輪番制などの場合もあり、必ずしも地域の状況に詳しいとは限らないが、地域として何らかの取組を進めるに当たっては、自治会を通して話をする必要もある。その上で、地域内の中心的な人物などと相談をすることが望ましい。

(ii) ワークショップを実施する地域の選定

上記の地域への聞き取り及び働きかけの状況を踏まえ、取組を行う地域を選定する。基本的には課題の深刻度が高い地域を選定する。ただし、5. の冒頭で記述しているように、課題の深刻度の高い地域では地域コミュニティの衰退が進み、地域管理構想の完成まで取り組むことは難しい可能性も高いため、必ずしも全てのステップを実施することを条件に地域を選定する必要はなく、ステップの段階的な実施もあり得るという前提で地域の選定を行う。

<取組の工夫>

- ・一つの地域が動き出せば、周辺地域への波及効果もあり得るため、まずは一地区でもよいので、取組を進めやすい地域から、取組を進めることが重要。
- ・まずは市町村として把握している積極的な人材がいる地域や既に何らかの取組が実施されている地域に声をかけるという方法や、職員の出身地区に声をかけてみるという方法、地域から課題解決を目指したいという声が出ている地域に優先的に声を掛けるという方法などにより、取組を開始することも考えられる。
- ・規模の小さな市町村であれば、市町村職員自体や支所の職員が地域の状況に詳しいことも考えられる。このため、まずは市町村内で意見を出し合うことも有効である。自治会や住民自治協議会などに相談することで地域の積極的な人物を把握したり、取組を進めやすい地域を把握できる場合もある。また、移住者などは地域内の積極的な人物とのやりとりの結果、当該地域に移住してきている場合もあるので、移住者に聞き取りをして得られる情報もある。

#### 参考事例：ワークショップを実施する地域の選定に当たっての取組の工夫

##### ○長野県長野市旧中条村（伊折区）

国土交通省国土政策局の地域管理構想のケーススタディとして、旧中条村におけるワークショップを実施する地域を選定する際には、住民自治協議会を通して、取組が進めやすい地域を選定した。地域の中心となるような人物がいる地域として推薦された伊折区で取組を進めることとした。

##### ○愛知県東栄町古戸地区

愛知県東栄町の古戸地区においては、地域住民と、古戸地区の活動に関わりたい都市部の関係人口を集めた「古戸応援隊」が協働して、遊休農地を活用した農作物の栽培等、地域活動等を行っている。こうした取組のきっかけとしては、古戸地区出身の役場職員の声かけがある。これにより、地域住民の問題意識が醸成され、課題解決のための取組が開始されることとなった。

### (iii) 地域管理構想を検討する地域の範囲の設定

地域を選定するに当たって、どういった範囲で地域管理構想を検討するか、その範囲の設定が必要となる。

地域管理構想を検討する地域の範囲の設定については合意形成可能な単位で設定するものとし、市町村は自治会や地域の中心的な人物から地域の状況を聞き取り、相談を行った上でその範囲を設定する。

この際に、必ずしも集落単位で検討する必要はなく、過去からの地理的な一体性や文化的な一体性がある地域や、集落間の人間関係が密な地域、経済的な一体性がある地域などについては、複数集落まとめた地域設定も可能である。特に、地域の課題認識や、コミュニティの衰退度、検討主体となりうる地域人材の存在の有無によっては、一集落では話し合いや管理の取組を進めることが難しい可能性もあることから、その場合は複数集落での設定の検討が必要である。また、複数集落まとめてワークショップを行うことでそれぞれの集落の刺激となり、議論の活性化が期待できる場合もあり、こうした場合には複数集落まとめた一体の地域設定を行うことが有効である。なお、こうした複数集落まとめて、地域管理構想の検討を行う場合であっても、ワークショップにおいて即地的な情報の把握や具体的な取組の検討といった、具体的・実践的な話し合いを行う際には、集落ごとのグループ分けにするなどといった工夫が必要である。

#### 参考事例：地域の範囲設定

##### ○長野県長野市旧中条村（伊折区）

旧中条村のワークショップでは、伊折区という1つの行政連絡区（自治会）全体でワークショップを実施した。伊折区はかつて2つの自治会（旧15区、旧16区）に分かれており、それぞれの自治会ごとに3つ、2つの集落を内包している（旧15区は2集落、22世帯・44名、旧16区は3集落、27世帯・53名（2015年時点））。

2つの自治会に分かれていた時代から、公民館や青年団などを伊折区で1つ整備してお

り、歴史的にも伊折区として一体的な意識を持っている。また、旧 15 区、旧 16 区にまたがる形で棚田百選の棚田（栃倉の棚田）を有しており、地理的な一体性もある。これらの状況から、伊折区全体として 1 つのワークショップを実施し、一つの地域管理構想を策定することとした。

一方で、生活の単位としては、旧 15 区、旧 16 区ごとに分かれているため、即地的な情報の把握や具体的な取組の検討については、2 つの区に分けてグループワークを実施した。

#### (iv) 現況図・将来予想図の検討のもとなる情報を整理した図面の作成

地域管理構想図策定に向けたワークショップを実施する地域に限定して、市町村の保有する情報から、ワークショップにおいて地域住民が作成する現況図及び将来予想図の検討のもとなる情報を整理した図面を作成する。具体的には、現況図の検討のもとなる情報として、農地の現況情報（耕作者年齢、後継者の有無）を農地区画ごとに表示するとともに、空家の現況情報（空家、管理のみされている建物、居住建物）を地図上に表示する。また、将来予想図の検討のもとなる情報として、上記情報から耕作者年齢及び居住者年齢の 10 年後を想定して地図上に表示する。それぞれ年齢階層による色分け表示を行い、現況と将来で比較ができるようにすると効果的である。これによって、地域管理構想のプロセスのうち、ステップ②としてワークショップで行う現況図の作成及び将来予想図の作成の際（(3) (ii) - 1 及び(ii) - 3 参照）に、当該図面を用いて話し合いを行うことが可能となる。この場合、住民が一から現況図及び将来予想図を作成する必要がなくなるため、ワークショップの作業を一部簡素化し、住民は当該図面に追加・修正し、現況図及び将来予想図を作成することができる。

これら図面の作成に当たっては、市町村主導で進める場合も、地域主導の場合と同様に（1）(iii)で整理した各種情報をもとにすることが想定されるため、市町村においては、これら情報を地域に提供可能なように整理する必要がある。（1）(iii)に記載のとおり、市町村ごとに公開可能な情報は異なると考えられるが、可能な限り地域で検討が進められるよう情報の整理と地図化を行うことが必要である。特に、人・農地プランのアンケートや森林経営管理制度の経営管理意向調査、空家等実態調査の結果といった、（1）(iii) - 2 で記載した農地・森林・宅地といった土地の管理状況に係る情報については、どこまでを個人情報とするかの取扱いによっては地域への提供が難しい場合が想定されるため、市町村においては、これらの情報に係る調査を実施する際には、その調査の実施段階において、地域管理構想のワークショップにおいて利用することの許可をとって実施できると望ましい。

また、これらの各種情報を 1 つの図面上に整理し、現況図及び将来予想図の検討のもとなる図面として作成できると地域の話し合いに活用しやすいが、GIS を使うことができる職員がいない場合には各部局で保有しているこれらの情報を 1 枚の図面で整理することが難しい場合が多いと考えられる。こうした場合には、（1）(iii)で整理した各種情報を加工せずに地域に提供する。また、市町村ごとの情報の整備状況や制度も異なっているため、市町村から地域に対して情報提供が難しい情報については、地域主導の場合と同様に、地域においてワークショップを実施する中で整理を行うこととする。

なお、コンサルタントや市町村職員を含むGISを活用できる人材とともに取り組む場合には、現況図及び将来予想図の検討のもととなる図面をそれぞれ1枚の図面に情報を重ねて作成することで、統一的な情報の把握や検討をしやすくなるメリットがある。この場合も、入手すべき情報はここまでに整理してきたものと基本的に同様であるが((1)(iii)参照)、農地・森林の管理状況に係る情報についてGISで活用可能な情報がない場合、空中写真等から判読しGIS上でトレースすることで補うことが可能である。また、コンサルタントが関わる場合、不足している情報(例えば農地の耕作者情報等)については、各戸アンケートや聞き取りを行うことも考えられる。

以下に、GISを活用できる人材とともに取り組む場合の事前準備について記載する。

<GISを活用できる人材とともに取り組む場合の事前準備>

・現況図の検討のもととなる図面の作成：

以下のア～エの各情報を、GISで基盤となる図面上に表示する。この際、基盤となる図面としては、地域主導の場合の話し合いや地域管理構想図の基盤となる図面と同様、市町村の所有する白地図や都市計画基本図、住宅地図などがある。このほか、GIS上で活用可能なものとして、地形図(国土地理院数値地図(国土基本情報)、国土数値情報(国土交通省)など)も考えられる。また、ア～エの情報を落とした図面(耕作者情報や空家情報を色分け表示しないもの)をワークショップにおいても書き込み等を行う作業用の図面として活用する。

-ア 農地：農地区画情報を基盤となる図面に落とす。各区画について耕作者情報・後継者の有無等を属性情報として紐づけ、年齢階層・後継者の有無によって区画ごとに色分け表示する。また、荒廃農地(荒廃農地調査)を属性情報として区画に紐づけ、表示する。

この際、農地区画情報については、市町村が保有している農地地図(GIS上で整備されている場合)又は農林水産省が公表している情報を活用する。また、耕作者情報や後継者の有無については、人・農地プランのアンケート結果を図面上に落としている場合は、可能であればその情報を活用する。

-イ 森林：地域森林計画対象民有林(国土数値情報等)の区域を基盤となる図面に落とす。

また、必ずしもワークショップの最初の段階から準備する必要はないが、ステップ③以降で森林について具体的な検討を行う際には、森林の境界情報が得られる場合は境界情報を基盤となる図面に落とすとともに、森林経営管理制度の森林管理意向調査による森林管理意向が情報として活用できる場合は各境界区域に紐づけ、表示し、作業に用いるとよい。さらに、森林経営計画の作成状況について情報がある場合には、管理状況の参考となるため、各協会区域に紐付け、表示する。この際、森林境界情報について、森林GISで整備されている場合、その情報を活用する。

-ウ 宅地：家屋位置を空中写真又は住宅地図等をもとに、基盤となる図面上にポイントとして落とす。空家情報を属性情報として紐づけ、空家かどうかによって色分け表示する。

この際、空家情報は、市町村実施の空家等実態調査の情報を活用する。活用可能な情報がない場合、住宅地図と突合し、空欄となっている家を空家とみなすことも考えられるが、いずれにしてもワークショップにおいて住民による情報の確認・追加が必要である。また、ワークショップに用いる際には、イメージがつきやすいよう、ア（農地）・イ（森林）とは別の図面（集落ごとに拡大）として印刷することも検討する。

-エ その他：協働管理の対象や地域の維持に必要な施設を分かりやすくするとともに、土地の位置関係の把握にも資するよう、地域の主要な道路、河川・水路等を地形図上でトレースして強調表示しておく。

なお、農地等の荒廃や植樹によって森林の様相を呈している土地があるが、管理の在り方は地域森林計画対象民有林とは区別して検討する必要があることから、ア（農地）において荒廃農地の情報が活用できない場合には、空中写真から森林化していると思われる区域を判読、GIS上でトレースし、基盤となる図面に落としておくと、現状把握の助けになる場合がある。

・将来予想図の検討のもととなる図面の作成：

上記現況図の検討のもととなる図面をもとに、耕作者年齢の10年後の状況・耕作者の有無によって色分け表示した図面を作成する。

・このほか、30～40年前の空中写真及び最新の空中写真データを入手しておき、地区の境界等目印を表示させ、同じスケール・範囲で比較提示できるように準備しておく、ワークショップにおける現状把握の際に活用可能である。また、災害リスク情報（国土数値情報、都道府県又は市町村ハザードマップ（GIS整備されている場合））のデータを入手しておき、必要に応じてベース図・空中写真等に重ねられるように準備しておくが良い。

### (3)ステップ②：地域における現状把握と将来予測

ステップ②は、実際にワークショップを行って、地域の現状把握と将来予測を行う。(i)自分たちの暮らす地域について改めて考える、(ii)自分たちの暮らす地域の現在と将来の課題について考える、に分けて整理を行う。

#### (i) 自分たちの暮らす地域について改めて考える（見回り活動の実施と、地域資源の地図及び土地利用課題の地図の作成）

ここでの目的は、地域の魅力・資源及び地域の課題の把握を目的に、地域資源の地図と土地利用課題の地図を作成することである。

実施に当たって準備するものとしては、ステップ①において入手した、農地の区画が分かる地図、現在の空中写真、白地図（市町村からA0～A1などの大きなサイズで印刷したものを入手）である。

取組の流れとしては、まず地域の見回り活動を行い、地域の魅力・資源及び地域の課題を把握するとともに、地域資源の地図と土地利用課題の地図を作成する。

地域内の住民でも、地域内の資源状況を理解していない可能性は高いと考えられ、この作業によって、改めて地域の資源を把握することで、これまで国土管理や地域に関心のなかった住民が改めて関心を持ち、国土管理の取組への参画のきっかけとなる可能性がある。また、地域

の資源は土地利用や地域を考える核になるため、地域の魅力を再発見する作業は地域の土地利用について考えるベース作りに有効であり、その後のスムーズな議論を行うことが可能になると考えられる。さらに、地域外に働きに出ている就労世代についても、現時点では国土管理について考えていなくても、将来的には土地を相続し、その土地をどのようにしていくのか考える必要が出てくることも想定されることを踏まえると、最初に、地域の資源や魅力を再発見するといった前向きな作業を行い、将来の担い手になり得る就労世代を巻き込むことで、自分の問題として取組を考えるきっかけを作ることにつながることも期待される。

#### (i)－1 見回り活動の実施

地域内の土地利用の状況や課題、地域の良いところ、悪いところを地域内の見回りにより把握する。

#### (i)－2 地域資源の地図の作成

(i)－1で地域内を見て回った結果や日常の実感として、守っていききたい土地や地域の魅力、地域資源とその理由を白地図に書き込む。地域内で既に実施されている地域管理・地域づくりの取組や、人間関係や人材といった地図に書き込むことができないような良いところも書き出す。

#### (i)－3 地域の土地利用課題の地図の作成

(i)－1で地域内を見て回った結果や日常の実感として、森林、農地、宅地などの土地利用について課題と考えられるところを地図に落とし込む。具体的には、現在の土地利用・管理状況によって生じている課題（土地の放置により発生する悪影響を含む。）や、現在の土地利用や資源を維持するために解決すべき土地利用の課題、住み続けられる環境の維持のために解決すべき土地利用の課題を整理する。

なお、この際、課題のとらえ方は立場によって異なるため、ある課題について住民全員が共通認識を持っているとは限らず、必ずしも課題について共通認識を持っていない場合でも、話し合いを行う中で出た意見を整理することに留意が必要である。

#### <取組の工夫>

- ・(i)－1（見回り活動の実施）及び(i)－2（地域資源の地図の作成）については、外部人材も募るなどしてイベントとして実施することも有効と考えられる。外部人材の目線から地域のいいところ、魅力を引き出してもらうことも可能となり、地域住民にとって気付いていない地域の魅力の発見はもちろん、その後の関係人口の増加も期待できる。地域としても楽しく取組をスタートさせることで多くの住民の参加を見込むことができる可能性がある。
- ・(i)－3（地域の土地利用課題の地図の作成）に当たって、農地利用の課題は農家だけの課題とされがちであるため、住民にとって身近な土地利用の課題を具体的に整理することが必要であり、これにより非農家も巻き込んだ議論がしやすくなると考えられる。実際に存在している課題が身近な課題でない場合、地域住民は課題についての実感を得づらく、課題を解決する意欲にはつながらないことがないということに留意する必要がある。



#### 参考事例：地域資源の把握に当たっての取組の工夫

##### ○愛知県東栄町古戸地区「古戸ひじり会の散策マップの作成」

古戸地区の住民によって結成された古戸ひじり会では、古戸ひじり会では地区の散策マップを作成している。この作成に当たって、愛知大学の学生の参加や、地区の関係人口による「おいでん塾」が参加することで、地区の住民では気づかないような地区の魅力が伝わるものとなった。この取組を通して、地区住民としても地域への愛着が高まり、その後の地域資源を保全する国土管理の活動への意識が高まった。

##### ○新潟県新発田市上三光集落

新発田市上三光集落の「上三光清流の会」の取組では、農地や農業文化など地域資源を活用した農業体験活動によって集落内外の交流が進み、地域住民が関心をもっていなかった地域資源の魅力を再発見することができ、国土管理の取組に繋がった。

#### (ii) 自分たちの暮らす地域の現在と将来の課題について考える

ここでの目的は、地域の現在の土地利用状況を地図に落とし込む現況図を作成するとともに、地域の土地利用における現在と10年後の将来の課題について議論し、将来予想図を作成することである。

この作業により、現状の土地利用・管理の状況やその担い手について具体的に整理するとともに、現状のまま推移した場合の将来の状況を見据えることにつながる。

実施に当たって準備するものとしては、ステップ①において入手した、農地の区画が分かる地図、現在の空中写真、過去（30～40年前）の空中写真、白地図（市町村からA0～A1などの大きなサイズで印刷したものを入手）、ハザードマップである。加えて、宅地についてはイメージが付きやすいように、集落ごとに拡大した地図を準備する。なお、(2)(iv)に記載しているとおり、市町村が主導的に取り組む場合の事前準備（ステップ①）として、現況図及び将来予想図の検討のもととなる図面を作成している場合には、この図面に住民が情報の追加・修正作業を行う。

##### (ii)－1 現況図の作成

農地の区画が分かる地図、現在の空中写真を見ながら、白地図に以下の情報を整理することによって、地域内の担い手がどれだけいるのかを把握する。

- ・農地の現況情報（耕作者年齢、後継者の有無）
- ・空家の現況情報（空家、管理のみされている建物、居住建物）、居住者情報（居住者構成、年齢、地区外に住む子どもたちの状況）

##### (ii)－2 過去の土地利用から現在の土地利用について考える

(ii)－1で作成した現況図と、過去及び現在の空中写真を確認し、地域の土地利用がどのように変化してきたかを把握する。

なお、この作業では、これまでの土地利用の変化から地域の土地利用の課題を考える前提としてこれまでの経緯を把握することが重要であり、過去の土地利用や原風景に戻すことは目的

ではない。

### (ii)ー3 将来予想図の作成(地域の現在と将来の土地利用の課題を考え、将来予想図を作成する)

ここでは、担い手が減少した10年後を想定し、以下の視点から課題を認識するとともに、予想される課題と土地利用を地図化した将来予想図を作成する。

＜将来予想図の作成に当たっての課題整理の視点＞

- ・現在の土地利用・管理の維持が難しくなる可能性はないか
- ・土地利用・管理が維持されないことによってその他の土地利用に影響を与える可能性はないか
- ・(i)で整理した地域の大事な資源を喪失させる可能性はないか
- ・地域の魅力や資源は変化しているか(今後、地域の魅力や資源として活用し、産業の創出や地域の活性化につながられるようになるものはないか)
- ・地域で暮らし続けることができる又は暮らし続けたいと思える環境を維持することができるか

具体的には、現況図における耕作者年齢、居住者年齢の10年後を想定し、10年後の担い手が減少する状況において、(i)で整理した、現在の土地利用・管理状況によって生じている課題や、現在の土地利用や資源を維持するために解決すべき土地利用の課題、住み続けられる環境の維持のために解決すべき土地利用の課題など、現在既に顕在化している農地、森林、宅地などの土地利用の課題について、どのように変化していくと考えられるか、現況図の整理によって新たに気づいた課題について話し合い、地図に書き込む。さらに、これらの課題を受けて、どのような土地利用状況になるのか将来予想を地図に書き込み、将来予想図として作成する。なお、この際に、課題が深刻化・悪化するという視点だけでなく、今後、地域の魅力や資源として活用し、産業の創出や地域の活性化につながられるようになるものはないかといった、プラスの視点もあり得ることに留意が必要である。

この作業に当たっては、土地の放置によって引き起こされる悪影響の情報やハザードマップの情報を共有しておくこと。ただし、中山間地域の場合、ハザードマップ上の情報は地域住民でも把握はしている場合が多いこと、地域全体が同様の危険区域に設定されている場合もあること、特定の土地の管理不全が直接的に災害につながることを具体的に想像することは難しい場合もあることから、ハザードマップから個別具体的な悪影響のイメージを持つ可能性は低い点には注意が必要である。このようにハザードマップに限らず、生活に身近でない悪影響について、地域住民がイメージをすることは難しいため、(i)で行った地域資源の整理や生活実態から悪影響を整理することが有効である。

### (4)ステップ③:地域管理構想図の策定(土地の使い方を選択する)

ステップ③では、具体的な土地の利用・管理手法の検討を行い、地域管理構想図を策定することが目的である。

この作業を行う際、人口が減少し、担い手が不足する中では、全ての土地についてこれまで

と同じように手をかけることは難しく、全ての土地を利用しようという前提では、検討や取組の余地がなくなり、かえって全てを諦めるという選択につながってしまう可能性があるため、全ての土地について今すぐ利用しようとするのではなく、優先順位を付けて取組を進めるといった考え方で検討を行うことが必要である。

これらのことを踏まえ、以下のフロー図（図 21）に沿って、持続的な土地の利用・管理について検討を進める。まずは、(i)として、地域として土地利用を優先的に持続していきたい土地について選択的に利用手法を検討するとともに、土地利用を優先的に持続したいものの現在の担い手状況などを考えると将来的に利用を継続することが難しいと考えられる土地については、手のかからない方法で管理することを検討する。その上で、(ii)として、地域として土地利用を優先的に持続する必要がないと考える土地については、物理的な管理行為を行わないことによる地域への悪影響を考慮し、その影響が大きいと考える場合は手のかからない方法で管理することを検討し、その他の土地については必要最小限の管理を実施することとする。なお、この検討フローは、個人としてではなく、地域として持続的な土地利用を検討するものであり、一筆ごとに検討を行う必要はなく一定のまとまりのあるエリアとして検討すればよい。また、所有権については、この検討の当初から考慮する必要はなく、具体的な取組を行う際に個別に対応を検討する。

(i)「優先的に土地の利用を持続していく土地及び取組について考える」、(ii)「将来的に利用を持続する必要がない土地について考える」、それらを踏まえた(iii)「地域管理構想図の作成」について、それぞれ詳述する。

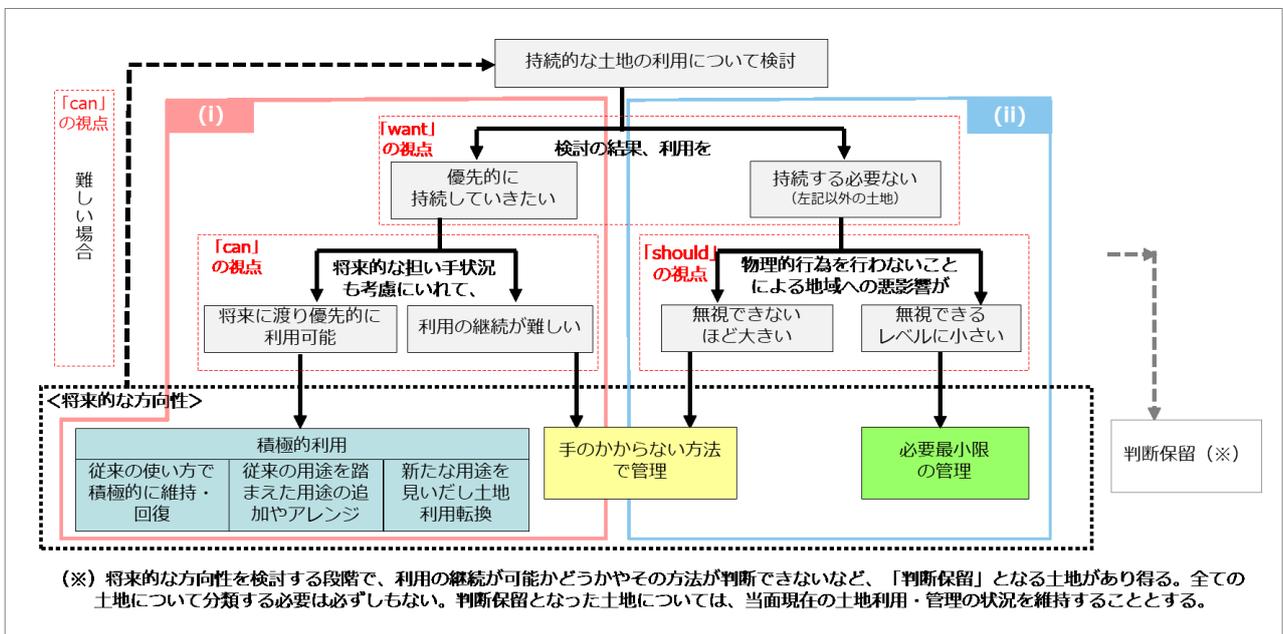


図 21 持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図

また、地域管理構想図の作成に当たっては、上記フロー図（図 21）によって、「積極的利用」、「手のかからない方法で管理」、「必要最小限の管理」の3種類の土地利用分類に色分けを行って表示する。この際に、全ての土地について分類し、色分けを行うことは難しいと考えられ、将来的な方向性を検討する段階で、利用の継続が可能かどうかやその方法が判断できないなど、

判断を保留とする土地もあり得る。ただ、判断保留となった土地についても、当面現在の土地利用・管理の状況を維持するとともに、後述の進捗管理に関する話し合いの場などで取扱いについて改めて考える。なお、フロー図におけるそれぞれの土地利用・管理の選択肢の内容と考え方については、以下のとおりである。

#### <土地利用・管理の選択肢の内容・考え方>

##### ○積極的利用

- ・従来の使い方で積極的に維持・回復：これまでどおりの利用手法を維持するための取組を行うことや、耕作放棄地等既に放置が進んでいる土地について過去の土地利用手法に回復を図ることをいう。
- ・従来の用途を踏まえたアレンジ：農地であれば農地利用のまま、景観作物を植えることや、森林であれば森林利用のまま早生樹を植えることなどにより、また、従来の用途を踏まえた用途の追加については、農業用水の発電利用といった、これまでの用途に加えて別の用途を追加することをいう。
- ・新たな用途を見出し土地利用転換：例えば、農地については農地としての利用が難しいようであれば農地以外へ転換し、森林化、ビオトープや公園としての整備をするなど、現在の土地利用から転換し、何らかの方法で土地の利用・管理を継続していくことをいう。

##### ○手のかからない方法で管理

- ・手のかからない方法で管理：コスト、手間ともに低減させた管理のことをいい、定期的な草刈りなど積極的利用に当たらないものをいう。

##### ○必要最小限の管理

- ・必要最小限の管理：物理的な管理行為は行わず、必要に応じて見守り活動といった、地域への悪影響の定期的な把握のみ行うことをいう。

※「手のかからない方法で管理」とは、上記のとおり利用を行わないものを指す。例えば、農地の放牧地としての利用や菜の花畑としての利用などは、利用を伴っており、手のかからない方法での管理ではなく、積極的利用に該当する。

※なお、ここでの悪影響は、地域住民として把握及び判断可能な悪影響を指す。地域住民で判断及び把握が困難な悪影響への対応については、市町村管理構想で検討することが必要である。

#### (i) 優先的に土地の利用を持続していく土地及び取組について考える

地域管理構想図の策定に向け、まず、優先的に土地利用を持続していく土地について具体的な土地利用・管理手法について検討を行うことを目的とする。

実施に当たって準備するものとしては、ステップ①において入手した白地図（市町村からA0～A1などの大きなサイズで印刷したものを入手）である。

取組の流れとしては、まず、地域内で既に実施されている取組等の情報を共有した上で、優先的に利用を持続していきたい土地を検討し、検討ができた土地について白地図に色塗りを行って地域管理構想図の一部を作成する。さらに、検討を行った優先的に利用を持続していきたい土地について、土地利用の方法を検討する。以下、詳述する。

### (i)ー1 地域内で既に実施されている取組の発表、市町村の事業や外部人材の取組についての共有、周辺地域などで参考になる取組の共有

優先的に利用を持続していきたい土地の利用手法について検討するに当たって、事前に地域内の取組状況や市町村の取組などについて共有を行う。国土管理の取組を実践している人による取組や市町村で行っている事業を知ることにより、具体的な資源の活かし方や課題の乗り越え方（取組）のヒントや発案の刺激となることが期待できる。この際に、優良事例の視察や、優良事例の取組への実際の参加といった、フィールドワークを実施することなども有効と考えられる。

#### 参考事例：地域内で既に実施されている取組の発表や市町村の事業等の共有

##### ○長野県長野市旧中条村（伊折区）

旧中条村のワークショップにおいては、地域内で既に動いている取組の発表や長野市役所から事業紹介の取組を実施した。具体的には、ワークショップを通して発展した棚田や集落周辺の農地の集落営農の取組の進捗状況の共有や、林業会社に勤務する方から森林整備の取組の関する話題提供、住民自治協議会における空家バンクの取組や長野市役所の森林関係事業の情報提供などを実施した。

また、旧中条村ではワークショップの結果、伊折区のシンボルとなる棚田や集落周辺の農地の共同管理の取組が進むことになったが、同じ伊折区内にある別の棚田で既に共同管理の取組が実施されており、その取組の実践者の経験や知識の共有が取組の推進につながった。

### (i)ー2 地域管理構想図の作成－優先的に利用を持続していきたい土地の検討

まず、優先的に利用を持続していきたい土地についての意見交換を行う。具体的には、ステップ②の(i)において整理した地域資源も踏まえながら、優先的に利用したいところ、優先的に利用ができそうなところ、管理がなされないと課題が発生すると考えられるところなど優先的に土地の利用を持続していきたい土地について意見交換する。

その上で、これらの土地について、ステップ②の(i)及び(ii)の検討において整理した、現在の土地利用や資源を維持するために解決すべき土地利用の課題、住み続けられる環境の維持のために解決すべき土地利用の課題、将来的な担い手状況などを考慮に入れて、これらの課題を解決しながら土地利用を継続する方法（「従来の使い方で積極的に維持・回復」、「従来の用途を踏まえた用途の追加・アレンジ」又は「新たな用途を見出し土地利用転換」）について検討を行う。

また、優先的に土地の利用を持続していきたいものの今すぐ利用することが難しい土地については、手のかからない方法で管理を継続し、将来的な利用可能性を喪失させないようにすることを検討する。これは、将来的に徐々に地域全体の状況が改善されていけば、そうした土地を利用するという検討も可能となる可能性があるためである。

検討の結果を踏まえ、白地図上に以下のとおり、土地利用分類の色塗りを行い、地域管理構想図の一部を作成する。

- ・将来に渡り利用の継続が可能と考えられる土地は、「積極的に利用」を行う土地として白地図上に色塗り
- ・利用の継続が難しいと考えられ、将来的な利用可能性も考慮し管理を行う土地は、「手のかからない方法で管理」を行う土地として白地図上に色塗り

### (i)－3 優先的に利用を持続していきたい土地の利用方法の検討

(i)－2で検討を行った土地の利用方法について、取組が進めやすい土地や、優先的に取り組みたい土地を選び、具体的に今すぐに何ができるか、次年度には何ができるか、5年後までに何ができるか、5年目以降何ができるか、といったおおよその着手時期も含めて取組の検討を行う。また、これらの取組に誰がどのように関わることができるか、協力を得たい組織等について意見交換を行い、ステップ④における行動計画表の作成の基礎となる取組内容を検討・整理する。

### (ii) 優先的に利用を持続する必要がない土地について考える

ここでは、(i)の検討結果も踏まえて、利用を持続する必要がない土地について、それらの土地の管理が行われないことで課題が発生しないかを確認し、検討結果を踏まえて地域管理構想図を策定することを目的とする。

準備するものとしては、上記(i)（優先的に優先的に土地の利用を持続していく土地及び取組について考える）で作業した白地図（一部色塗りを行ったもの）である。

取組の流れとしては、(i)において優先的に利用を持続していきたいとされなかった土地について悪影響のおそれを検討し、その結果を白地図に色塗りを行って地域管理構想図を作成する。以下、詳述する。

### (ii)－1 優先的に利用を持続する必要がない土地について考える

これまでの検討で優先的に利用を持続していきたいとされなかった土地について、物理的な管理行為が行われない場合に悪影響はないか、また、悪影響がある場合、手のかからない方法での管理としてどのようなことが考えられるか、意見交換を行う。この際、手のかからない方法での管理の検討としては、例えば、管理が継続されるよう、集落共同で草刈りをするなどを検討することなどが考えられる。

この検討を通して、物理的な管理行為が行われない場合でも悪影響がないとされた土地については、地域管理構想における必要最小限の管理を行う土地とする。

検討の結果を踏まえ、ステップ③の(i)において一部作成した地域管理構想図に以下の土地利用分類の色塗りを加える。

- ・管理が行われない場合悪影響が発生する土地は、「手のかからない方法で管理」を行う土地として色塗り
- ・物理的な管理行為が行われない場合悪影響がない土地は、「必要最小限の管理」を行う土地として色塗り

### (iii) 地域管理構想図の作成

ここまでのステップ③の議論を通して作成された地域管理構想図を改めて整理し、意見交換を行う。必要に応じて修正し、合意形成を行う。

## (5) ステップ④：地域における行動計画と地域のルールの方策

ステップ④では、これまでの検討結果も振り返りながら地域としての目標や具体的な行動計画と地域のルールを策定するとともに、今後の取組の進捗管理体制について検討を行い、地域管理構想を策定することを目的とする。

さらに、策定した地域管理構想について地域内に共有を行い、取組の実践に向けて動き出す段階となる。

### (i) 今後の地域づくりに向けた地域管理構想をまとめる

以下の内容を含む地域管理構想を策定する。

#### (i)－1 地域全体の土地利用の方向性を決める

これまでの議論を振り返りつつ、地域としての今後の地域づくりや地域における土地利用・管理の目標や目的を設定し、地域住民の思いや考えを共有する。また、継続性が大切であること、地域外の住民と協働していくことなど地域管理構想の取組を検討・実施するに当たって、住民間の共通認識が必要な事項を取組方針として設定する。

#### (i)－2 地域管理構想図の共有

ステップ③で整理した地域管理構想を改めて確認する。

#### (i)－3 行動計画表の作成

ステップ③で整理した具体的な取組を行動計画としてまとめる。この際、全ての土地の利用・管理について行動計画として網羅的に作成することは難しいため、ステップ③の(i)－3で検討を行った優先的に利用を持続していきたい土地の利用方法に係る取組を中心に行動計画表としてまとめることとする。また、具体的な着手時期等の整理まで至らない取組のアイデアについては、継続的な検討が必要な事項として整理しておく。

#### 参考事例：行動計画表の作成

○長野県長野市旧中条村（伊折区）

旧中条村のワークショップにおいては、以下の行動計画表を作成し、伊折区のシンボルとなる棚田やその周辺の農地の管理の取組について整理した。その他継続的な検討が必要な取組として、森林資源の活用などに関する勉強会の実施や食育などをテーマにした情報発信、イベントの実施、ヤマザクラの手入れなどの取組を設定した。

① 地域の景観を象徴する“柵倉の棚田”をみんなで守り継ぐ「集落営農」の取組

柵倉の棚田は、地域の景観の象徴（共有財産）として守るべき意義がとくに大きく、行動計画表として具体的に整理しました。

取組目標：10年後も柵倉の棚田（景観）の維持・継承できる体制・しくみの構築

項目	着手時期（2020年度～2030年度）			地域内住民		地域外住民		組織・団体			行政				専門家	備考	
	着手済	来年度から 2021年度～	5年以内 ～2025年度～	所有者	その他	関係者	その他	事業者	自治体	その他	中東支所	長野市	長野県	国			その他
ア 所有者の将来意向の把握	○																中山間地域等直接支払制度（PO2～）
イ 鳥獣被害対策		○		○			○										外見電気線の共同作業としての実施
ウ 農業機械の共同購入		○		○			○										乾燥機の購入
エ 地域の心の拠り所としての認識の共有・伝承		○		○	○	○	○		○		○	○					次世代への伝承
オ 地域住民や移住希望者の耕作希望の把握			○		○	○	○										
カ 所有者の以外の耕作希望者の募集				○	○	○	○										
キ 集落営農組織化				○	○	○	○						○				20年先を見据えて
ク 栽培作物・手法の統一化				○	○	○	○	○								○	
ケ 路筋の確保				○	○	○	○	○									○

(i)ー4 地域としてのルール の策定

全ての土地について今後の土地利用を整理することは難しいことから、地域において持続可能な土地利用・管理を順応的に進めるために、基本的に共有しておくべき、持続可能な土地利用や地域づくりを考えるに当たってのルールを設定する。この際、地域住民にとっては当たり前と思われることも含め、地域住民や地域に関わる人と基本的なルールを共有しておくことによって、地域住民同士はもちろん多様な地域の関係者の地域に対する理解を深めることができる。また、移住を考えている人が移住前に地域の意向や情報を得ることができるため、円滑に地域コミュニティに入ることが可能となる。

この際、設定するルールの視点としては以下に掲げる例が考えられるが、この中で、地域管理構想の見直しのルールについては、地域管理構想の実効性を確保するとともに、地域コミュニティや担い手等に関する地域の状況や課題、取組の変化等によって、新たに対応すべき課題が発生することや、取組を一層進めることが可能になることなども考えられ、こうした状況に順応的に取り組んでいく観点から、必ず整理しておく必要がある。具体的には、「必要最小限の管理」を行うこととした土地も含めた土地の状況の見守り方法や、こうした土地の状況等の情報の共有方法について整理するとともに、年1回程度は話し合いの場を設けることを位置づける。

なお、「ルール」という言葉を用いずに、「地域内に共有しておきたいこと」などといった表現を用いることで、地域内には受け入れられやすいものになる可能性があるため、話し合いにおいては表現の工夫を検討することも考えられる。

< 「地域としてのルール」 として考えられる視点の例 >

- ・ 地域として避けたい土地利用のルール
- ・ 土地の維持管理ができなくなった場合のルール
- ・ 地域外に転出する場合のルール
- ・ 地域管理構想の見直しのルール
- ・ 移住者に知っておいてもらいたい地域のルール

(i)ー5 取組の進捗管理体制の構築

取組の継続性を担保するため、定期的に地域で話し合いを実施するといった進捗管理体制について話し合う。具体的には、例えば、定期的な話し合いを開催する時期や話し合いの内容、



その際の声かけを行う中心的な主体等を整理しておくことが考えられる。

#### (i)ー6 地域管理構想の策定

これまでの議論をまとめ、地域管理構想として参加者の合意を図る。

#### (ii) 話し合い終了後

策定した地域管理構想について、自治会において報告しこれからの取組について呼びかけるとともに、住民全体への周知を行うなど、ワークショップに参加した一部住民だけのものとせず、地域の取組として進めていくものとする。

### (6)ワークショップの開催回数を目安

(1)～(5)では、各ステップでの検討内容やその手順について整理を行った。このうち、特に(3)～(5)で整理したステップ②～④は、地域住民によるワークショップを開催して実施する内容としているが、これらについては概ね5回程度の開催を想定しており、各回と各ステップの検討事項の対応及びその際に準備するもの、また回によっては次回に向けて実施しておく効果的と思われる内容について、参考として以下に記載する。ただし、これらについては、あくまでも目安であり、地域の状況や検討の進捗により、柔軟に対応するものである。

なお、偏りなく幅広い参加者を得られるよう、開催時間や開催場所については配慮が必要である。特に、ステップ③及び④については、特に地域管理構想図や地域管理構想の検討・策定といった地域の合意を形成していくことが重要な段階であり、できる限り多くの参加者を得られるような日程とすることに留意が必要である。

#### ○第1回：「自分たちの暮らす地域について改めて考える」

- ・対応するステップと検討事項：ステップ②の(i)
- ・次回のワークショップに向けて：
  - 次回話し合う内容を予告し、考えてきてもらう。
  - 参加者には参加できなかった家族や周りの住民に、話し合い内容について共有してもらう。
  - ワークショップの簡単なまとめと次回の予告を地域内で回覧する。

#### ○第2回：「自分たちの暮らす地域の現在と将来の課題について考える」

- ・対応するステップと検討事項：ステップ②の(ii)
- ※市町村が主導しており、現況図と将来予想図のもととなる図面を作成している場合には、この回の作業内容を一部簡素化することができる。

#### ○第3回：「優先的に土地の利用を持続していく土地及び取組について考える」

- ・対応するステップと検討事項：ステップ③の(i)ー1～(i)ー2
- ・次回のワークショップに向けて：
  - 話し合いで挙げられた優先的に利用を持続していきたい土地について、さらにどのような取組が可能か、自分が関われること、役に立つことがあるか、やりたいことがあるかなどを考えてきてもらう。
  - 話し合いで挙げられなかった土地については課題がないか、考えてきてもらう。

- 第4回：「優先的に土地の利用を持続していく土地及び取組について考える」及び「優先的に利用を持続する必要がない土地について考える」
  - ・対応するステップと検討事項：ステップ③の(i)－3～(ii)
- 第5回：「今後の地域づくりに向けた地域管理構想をまとめる」
  - ・対応するステップと検討事項：ステップ④の(i)

## 6. 地域管理構想の策定に関わることが想定される主体と求められる役割

### (1) 地域での検討・実行に参画すべき主体

地域管理構想に向けた話し合いの検討・実行に当たっては、年齢、性別、所属等に偏りなく、様々な地域住民の参画がなされることが重要である。様々な主体が参加することで、新たな地域の資源や魅力の発掘を行うことができるとともに、既存の取組や仕組みにとらわれず、変化に対応していくことができると考えられる。

例えば、旧来の農村地域の話し合いでは、世帯主の男性のみが出席するという例が多く見られるが、地域内の女性は、男性は知らない地域内の情報に精通していたり、地域外へ転出した子供たちの意向にも詳しくあったりと、地域の状況を把握している場合が多く、国土利用・管理の取組を進めるに当たっても、具体的な提案が出てくる場合もあるなど、旧来の話し合いや意思決定の枠組や慣習に捕らわれずに広く参加できるように工夫することが必要である。

また、土地の利用・管理を中心とした話し合いではあるが、農業者に限らず、様々な立場の方が参画することが求められる。

上記のとおり、年齢、性別等に偏りなく、幅広い地域住民の参画が重要であるが、これを前提としつつ、加えて、地域住民を中心に地域での検討から実行まで広く参画すると効果的であると考えられる主体について以下に整理する。地域における話し合いの準備段階（地域管理構想のステップ①）から、これらの主体で参画を促すべき者がいないか検討をしておくことが重要である。また、取組の継続性の観点から、地域で国土管理の取組を実行する組織の存在も重要であるため、⑧及び⑨に掲げる地域運営組織や地域活動団体など、主体となりうる組織について記載する。

#### ① 地域内の中心的人物(キーパーソン)

自治会長、住民自治組織等地域住民の窓口を担う者や組織については、地域管理構想のステップ①の段階で、事前に地域管理構想検討の必要性を理解してもらい、取組を先導してもらう必要がある。自治会長などは住民の役回りで決まっている場合があり、地域の実情に詳しくない場合も考えられるため、民生委員、農業委員、公民館の館長等地域の実情に詳しい者などに声をかける必要がある。

また、外部への働きかけを精力的に仕掛ける人や、地元との調整役など、地域の中心的人物を地域管理構想の策定の最初の段階から、巻き込んでいくことが重要であり、市町村で主導的に地域管理構想の取組を進めるために地域に働きかけを行うに当たっては、自治会長や住民自治組織などにまずは声をかけることにはなるが、その際には、地域の中心的人物や地域づくりなどの取組に熱心な人物についても紹介してもらうことが必要である。地域の中心的人物が取組の中心に存在すると、その後の取組の継続性や地域自ら検討する取組につながる可能性が高い。

#### 参考事例：地域内の中心的人物（キーパーソン）

○長野県長野市旧中条村（伊折区）

国土交通省国土政策局の地域管理構想のケーススタディとして、旧中条村でワークショ

ップを実施するに当たっては、市役所中条支所や住民自治協議会を通して取組について相談をし、地域の中心的人物に声かけいただき、取組の中心を担っていただいた。住民で話し合いを行う前段階として、自治会の区長や、既に棚田の共同管理を主導して進めている人物といった地域の中心的人物と取組の方向性や地域の目指す方向性について議論を行い、取組を進めた。

## ② 小中高校生

地域の話し合いに小中高校生が参加することで、教育の機会になることはもちろん、子供ならではの視点で地域資源の再発見を行うことが期待できるとともに、子供たちの地域に対する関心を高め、地域外への流出の減少やUターンの増加につながるなど、将来の地域及び国土管理の担い手の確保につながる場合がある。また、学校教育の一環で地域の自然環境資源の調査や郷土研究等を行い、場合によってはそうした地域資源のデータベース化なども行っている事例があり、これらの取組の成果を地域管理構想の取組につなげることも可能であると考えられる。

### 参考事例：小中高校生

○鹿児島県立大島北高校（鹿児島県奄美市）

少子化に伴う学校の統廃合の検討を背景に、特色ある教育を行う観点から、奄美市の「魅力ある学校づくり支援事業」の一環として、高校生が地域のおじい・おばあから地域の歴史や文化の聞き書きを行うとともに年度末には活動発表を行うという取組を開始し、継続的に実施している。この中では、実際に地域を歩いて地域資源のマップ化にも取り組んでいる。

聞き取り、記録を行うことを通して、地域資源の再発見・アーカイブとしての活動につながっていると同時に、生徒の中にはこの取組をきっかけに、大学卒業後には島に戻り、島の発展に貢献したいとの意欲を持つ者も現れている。

## ③ 就労世代

地域内の就労世代は地域外に働きに出ているなど、地域への関わり合いは少ない場合が多いが、将来的には土地を相続するなど土地利用・管理の当事者となる可能性も高いことから、地域の将来について検討を行う地域管理構想の取組には、就労世代の参画も重要である。

## ④ 地域内の専門家

地域内には退職者も含め、重機の免許を有する者や土地・不動産制度に詳しい者、行政職員など行政の施策に詳しい者、農業や林業に詳しい者（JA や森林組合の職員、県の普及指導員、農業委員、農林業者）、また、環境保護団体に所属している者や、歴史・文化に精通している者や学校の生物や地理、歴史の先生等の地域資源に詳しい者など、様々な知識や技術を有する者がいる場合があり、こうした知識や技術は地域管理構想の検討や管理の取組の実施に当たって活かされる可能性が高い。こうした人材を地域管理構想の取組に巻き込むことが重要である。

#### 参考事例：地域内の専門家

○上三光清流の会（新潟県新発田市）

新発田市上三光集落の「上三光清流の会」では、地域住民等の共同による土地利用・管理の取組を実施しているが、その取組にあたり、農地の所有者や耕作者などの資源情報を可視化させ、集落住民で共有するため GIS を活用している。GIS の導入に当たり、地域内の建設会社出身者が情報処理の業務に携わっていた際の知見を活用している。

#### ⑤ Uターン、Iターン等移住者

Uターン、Iターン等移住者については、農林業への関心が高い者も多く、地域の景観や資源に対して元々の住民以上に価値を感じる者も多く存在する。地域資源の新たな発掘はもちろん、地域づくりや国土管理の担い手としての活躍が見込まれる。

#### 参考事例：Uターン、Iターン等移住者

○上三光清流の会（新潟県新発田市）

「上三光清流の会」は、Uターン者をリーダーとして地域内外を巻き込んだ取組を行うことができた。地域外の視点から、地域の資源や農業文化の活用を図り、農村と都市の体験交流活動を推進した。その結果、地域住民の集落に対する関心が高まり、里山整備や荒廃農地の解消、鳥獣被害対策の取組につながった。

○長野県長野市旧中条村（伊折区）

旧中条村におけるワークショップにおいては、移住者の参加を得たことで、移住者の視点からの国土管理に対する率直な意見が出された。移住者が今後進めていきたいと考えている取組が、将来的に放置された土地の利活用につながる可能性があることが分かり、住民の中で共有されるなど、地域として今後進めていく取組にもつながる話し合いを行うことができた。

#### ⑥ 元住民（地域外へ転出した子ども、地縁者を含む）

地域外に転出した子どもについては、近距離かつ集落住民の生活圏でもある周辺の市街地などに居住している場合が多い。定期的集落に通って、親の面倒を見ていたり、農作業を手伝うなど管理の担い手となっていたり、お祭りなどの地域活動に参加したりしているなど、集落内の世帯が縮小していても、転出した者も含めて地域の機能が維持されている場合がある。また、こうした子どもは将来的に地域にUターンする可能性もあるため、こうした存在を踏まえた上で地域の課題や将来像を考えることが必要であるとともに、こうした者のうち、地域での話し合いを行うに当たっては、国土管理の担い手となっている者やUターン希望のある者などには特に参加を促すことが重要である。

また、子ども世代だけでなく、世帯として転出し元住民が周辺地域に居住している場合もあり、地域の活動に参加し、地域の国土管理の担い手として役割を發揮する可能性がある。また、元住民や地縁者の中には地域運営そのものにも重要な役割を果たしている場合がある。

**参考事例：元住民（地域外へ転出した子ども）**

○長野県長野市旧中条村（伊折区）

旧中条村においてワークショップを実施するに当たっては、地域外に転出しているが、通いで農業を行っている子どもなどにも参加の声かけを行った。こうした者は地域外に住んでいるものの、地域における土地利用・管理の担い手であり、彼らの意向も地域の将来に大きく影響すると考えられた。

**⑦ 関係人口**

関係人口の中でも、地域住民と変わらない立場で地域の運営に関わる者も存在する。これら住民ではないが地域運営に関わる者については、地域管理構想の話し合いに最初の段階から取組に巻き込む必要がある。

**参考事例：関係人口（住民と変わらない立場で地域の運営に関与）**

○山古志古籠ふるさと会（新潟県長岡市）

2004 年の中越地震で被災した山古志村古籠集落は、災害復旧後の帰村者だけでは行事や集落の維持管理が難しくなったことを受け、2008 年に住民及び目的に賛同する者（元住民と非地縁者である外部人材）で構成された自治組織「山古志古籠ふるさと会」を設立した。この運営には、非居住者も関わっており、農作業、道普請、年中行事、体験イベント等多岐にわたる活動を行っている。

**⑧ 地域運営組織等**

取組の実行に当たっては、地域運営組織を形成して取組を進めることも有効である。地域運営組織とは、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織をいう。地域住民にとって必要不可欠であるものの単独では必ずしも採算性を有しない事業も含め、総合的な事業を展開する組織であり、観光、6次産業化などの採算性を有する事業と地域の農地や森林を管理する採算性を有しない取組を組み合わせることで継続的な国土管理を実現できる可能性がある。

**参考事例：地域運営組織等**

○えーひだカンパニー株式会社（島根県安来市）

高齢化や人口減少が進む島根県安来市比田地区では、地域の住民有志が、約1年間をかけてアンケートや世代別ワークショップなどを行い、10年後の目指すべき地域像「比田地域ビジョン」を策定するとともに、ビジョンの実現に向け組織を立ち上げ、株式会社として法人化した。この「えーひだカンパニー株式会社」は、産業振興、生活環境改善や福祉の充実、定住促進など多角的に事業展開しており、中山間地域等直接支払の集落協定への参画をはじめ、比田米の集荷・販売、各種農作業の受託、特産品開発など、多岐にわたり地域農業にも貢献している。

## ⑨ 地域活動団体

中山間地域等直接支払制度の活動団体など、既存の国土管理を実行する地域活動団体や地域づくり団体については、地域での国土管理の検討及び実行のどちらにも重要な役割を果たすと考えられるため、地域管理構想の取組への参加は必須であると考えられる。具体的な管理の取組を検討する際には、こうした活動団体による既に実施している取組を踏まえたアドバイスの実施や、状況によっては管理の取組の委託を受けるといったこともできると考えられる。

また、国土管理の取組の実行に当たっては、中山間地域等直接支払制度などの既存の制度を積極的に活用するとともに、組織化し実行に移すことが、取組の継続性を考えても重要である。

### 参考事例：地域活動団体

○長野県長野市旧中条村（伊折区）

旧中条村におけるワークショップにおいては、中山間地域等直接支払制度の活動を行っている住民から、ワークショップ実施時点では中山間地域等直接支払制度の対象外であった別の農地についても共同管理の取組を実施すべきとの意見が出された。この意見が刺激となり、新たに中山間地域等直接支払制度の活動団体が立ち上がることになった。さらに、既に中山間地域等直接支払制度において行っている共同活動と同様の取組を新たに団体が立ち上がった農地についても実施できないかなど、中山間地域等直接支払制度の使途も踏まえた実行的なアドバイスがなされた。

## (2) 取組への関与が有効であると考えられる主体(外部人材等)

地域管理構想の取組を進めるに当たっては、外部人材の役割も重要であり、地域で取組を進めるに当たっては関係する人材の掘り起こしが必要である。地域管理構想の取組を進める際には、大きく分けて、①地域の話し合いの準備段階、②地域の話し合い段階、③取組の実行段階の3つがあり、この3つの段階ごとに応じて以下のような役割が外部人材には期待される。ここでは、この3つの段階ごとに関与が有効であると考えられる外部人材を整理する。これを参考に、地域管理構想の取組を進めるに当たっては、こうした人材を巻き込むことができないかを取組の段階に応じて検討することが重要である。

<地域管理構想の取組段階ごとの外部人材に期待される役割>

①地域の話し合いの準備段階：地域での話し合いに向けたきっかけづくり

②地域の話し合い段階：話し合いへの参加・サポート（地域の資源・魅力・文化・自然環境等の発掘、専門的知識や技術の提供、地域の話し合いのコーディネート）

③取組の実行段階：管理の担い手としての参加、取組の連携、取組の実行のサポート（専門的知識や技術の提供、取組の合意形成、取組の継続性の担保）

なお、地域自ら巻き込める主体には限界があるが、市町村のサポートがあると幅広い人材が関わるのが可能となると考えられる。特に、取組のスタートや外部人材とマッチングにおいては、市町村など行政が役割を果たしている場合が多く、この点において市町村の役割は最も

大きく、市町村としてもこうした役割を認識しておくことが特に重要である。

また、市町村内の各業務担当職員や地域担当職員についても、取組への関与が有効な場合があるので、市町村内部の人材の活用も含めて検討が必要である。

## ① 地域の話し合いの準備段階への関与が有効であると考えられる主体

地域において自ら地域での話し合いの必要性を考えられる地域も存在すると考えられるが、その他の地域については行政機関等によりきっかけが与えられることにより、取組が進む場合が多いと考えられる。また、国土利用・管理に関する取組に限らず、地域住民自らが地域について考える機会を持ち、地域への関心を高めることが重要である。

### ①-1 行政機関、公的機関

地域において、関心のある地域課題は様々であるため、地域住民の関心事項や住民側の発意による取組をまずは切り口として、地域管理構想の取組を進めることも考えられる。市町村で取組を進めるに当たっては、市町村内やその他行政機関、公的機関の取組を把握し、連携を進めることが重要である。

また、国土利用・管理の取組に関わらず、地域住民を巻き込んで地域の状況を把握し、地域課題の解決を進めていく取組が存在しており、それらの話し合いやその解決に向けて活用可能な事業と連携を進めることも有効である。具体的には、例えば、災害復興や事前防災等防災の課題、農地の利活用に関する課題（人・農地プランや中山間地域等直接支払制度）、農地・農業用水等の保全管理の課題（多面的機能直接支払制度）、鳥獣被害対策の課題、高齢者福祉の課題などが考えられる。

#### 参考事例：行政機関、公的機関

○東栄町地域包括支援センター（愛知県東栄町）

東栄町地域包括支援センターでは、認知症の高齢者の一人歩きが地域の問題となっているとの住民の声を受け、地域住民とともに集落点検を実施した。地域の漠然とした不安に対して、住民が持っている具体的な情報を引き出し、共有しながら向き合うことで、不安の解消や、地域としての課題や方向性を考えることができた。福祉的課題に限らず、空き家等国土管理に関する課題も上がり、包括的に地域課題に向き合う機会となった。

### ①-2 専門家

有識者が地域住民による選択をサポートし、必要な知見を提供するとともに、動機付けも主導することが期待される。

#### 参考事例：専門家

○兵庫県丹波市

兵庫県丹波市の下鴨阪自治会・谷上自治会では、災害に強い土地利用への見直しによる集落の持続を目指し、土砂崩れが懸念される山裾の緩衝帯の設定も含めた住民主体の土地利用計画（むらづくり計画）を作成し、計画にもとづくむらづくり活動に取り組んでいる。こ



の計画の検討に当たっては、兵庫県丹波市の依頼を受けた NPO 法人地域再生研究センターが主導して住民のモチベーションを高めた結果、地域住民の課題認識の醸成が進み、土地利用計画の検討・合意につながった。

## ② 地域の話し合い段階への関与が有効であると考えられる主体

地域の話し合い段階においては、外部人材が話し合いに参加者として参加する場合や、話し合いのサポートをする場合、外部人材の関わりから得られた知見を前提に話し合いを進める場合が考えられる。地域住民自身が地域の魅力や資源に気付いていない場合やそもそも知らない場合もあり、そのことが地域への無関心につながっている可能性もあるため、地域資源の状況については、地域住民の話し合いの中で見つめ直すことも必要であるが、この際に地域外の住民（関係人口）や専門家等外部人材の視点により、地域住民が気づいていなかった魅力や資源が改めて発見される場合がある。

なお、以下のうち、特に②-5～8については、地域住民が主導的に取組を実施する場合、声をかけやすい外部人材であると考えられる。この場合にも、まずは市町村の各業務担当職員や地域担当職員などに声をかけることも検討が必要である。

### ②-1 有識者のうち大学、研究機関（資源発掘、専門知識、コーディネートの役割）

高等専門学校や大学等における研究や課外活動のフィールドとして学生や研究者を積極的に受け入れることで、地方大学等の振興等とも相まって、地域課題の解決が進む場合がある。こうした大学や研究機関は、地域での取組のコーディネータや、専門的知見から話し合いを活性化させること、地域資源の発掘を行うなどの役割を担うことが可能である。特に、地域の大学・研究機関等や当該地域をフィールドとしている研究者については、地域の実情に精通している場合が多く、地域に対して様々なアドバイスが可能と考えられる。

#### 参考事例：有識者のうち大学、研究機関

##### ○三重県名張市

名張市では、空家等を活用した若年層の移住・促進の施策を展開するとともに、これをきっかけとした地域の協議会を主体としたまちづくりの取組を進めた。この実施に当たっては、10年後も発生する空家等の予測を行い、これを踏まえ地域の協議会において利活用を促進していく地域を選定し、取組を進めている。この際、名張市の特性を把握する近畿大学の教授（専門：都市計画）に依頼し、まちづくりを展開するための助言を得るなどして取組を進めた。

### ②-2 集落支援員（コーディネートの役割）

集落支援員は、地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、地方自治体からの委嘱を受け、市町村職員と連携し、集落への「目配り」として集落の巡回、状況把握等を実施する取組である。地域管理構想の取組を進めるに当たっては、市町村において積極的に集落支援員の活用を検討することが有効であると考えられる。

### ②-3 専門家のうち学芸員等(資源発掘、専門知識の役割)

周辺地域の博物館等の学芸員等は地域固有の生活文化、歴史、自然環境等に精通しているため、地域資源の発掘に大きな役割を果たすことが期待される。過去から現在に至る生活の歴史に着目すると、その中で行われてきた土地利用はその地域に根付き、継承されてきた伝統知とも相まって、地域の風土や文化に合致する可能性が高い。

学芸員等の協力を得て、地域の生活文化や歴史、自然環境等を把握することで、地域として目指すべき方向性やストーリーを作り将来像を描きやすくなることや、適切な土地利用や管理の検討に資する可能性がある。また、文化財の保存と活用を合わせて考えることができるため、双方の取組に相乗効果を図ることができる。

#### 参考事例：専門家のうち学芸員等

- (一社)雪国観光圏(魚沼市、南魚沼市、湯沢町、十日町市、津南町、みなかみ町、栄村)  
7市町村で構成される広域観光圏である、雪国観光圏では、地域特性を生かした観光とまちづくりの融合を目的に各種事業を実施しているが、地域固有の価値や、その地域ならではのストーリーの発掘のため、歴史や生活文化などに精通している各地域の学芸員の方々とともに本質的な議論を重ね、ブランドコンセプトを設定。アカデミックな視点で雪国文化の研究や文化財の観光活用に向けた情報発信・出版等を行うなど、地域振興と、文化の保存を両立した取組が行われている。

### ②-4 専門家のうちコンサルタント等(資源発掘、専門知識、コーディネートの役割)

地域で取組を進めるに当たっては、地域の専門コンサルタントの技術的支援を受けるということも選択の一つである。地域住民による選択をサポートし、必要な知見を提供するとともに、動機付けも主導するような取組も見られる。地域によっては、集落再生等を専門に活動しているコンサルタントも存在する。

#### 参考事例：専門家のうちコンサルタント等

- 兵庫県丹波市  
兵庫県丹波市では、災害時の緩衝帯の検討を含めた住民主体の将来土地利用計画(むらづくり計画)の作成と、むらづくり活動に向けた取組の検討に当たり、NPO法人地域再生研究センターが技術的支援を行った。
- 上三光清流の会(新潟県新発田市)  
上三光清流の会では、集落ぐるみの鳥獣被害対策を進める手法として、専門家(NPO法人新潟ワイルドライフリサーチ)を招聘し、集落環境診断や科学的な生態調査・分析等を行った。

### ②-5 関係人口・交流人口(資源発掘の役割)

農村での自然体験などの交流活動は、外部から見た地域資源の価値を地域住民が再認識する良い機会となる。地域管理構想に向けた話し合いを進めるに当たっても、地域での話し合いへ

の参加はなくとも、その時点で存在している関係人口の意見を適宜取り入れながら、地域資源の把握を行うことも考えられる。

#### 参考事例：関係人口・交流人口

○上三光清流の会（新潟県新発田市）

「上三光清流の会」の取組では、農地や農業文化など地域資源を活用した農業体験活動によって集落内外の交流が進み、地域住民が関心をもっていなかった地域資源の魅力を再発見することができた。さらに、地域住民の集落に対する関心の高まりにより、地域外に対して開かれた集落となり、交流や移住の促進につながった。

### ②-6 地域おこし協力隊(専門知識、資源発掘の役割)

地域おこし協力隊は地域外から移住してきており、地域を客観的な視点で見ることができるため、地域資源の発掘が可能である。また、それぞれの持つ専門的な知識の提供はもちろん、地域外住民を受け入れるに当たっての配慮の視点等の提供も可能である。

### ②-7 都道府県の専門家(専門知識の役割)

農業普及指導員や林業普及指導員は地域や農林業の実情を把握しており、また国土管理を進めるに当たっての専門的な知識を持っているため、地域住民が進めたい国土管理について具体的にアドバイスを行うことが可能であるとともに、農林業関係の事業についての把握もしているため、地域管理構想の話し合いの取組に参加することが有効であると考えられる。また、都道府県によっては、専門家を派遣する「人材バンク」のような事業を行っている場合があり、これらの活用の検討も有効である。

### ②-8 JA や森林組合(専門知識の役割)

JAの営農指導員や森林組合は地域の農林業について把握していることから、地域管理構想の話し合いの取組に参加することが有効な可能性がある。

## ③ 取組の実行段階

土地利用の転換や、新たな用途の追加を伴うような取組を推進するためには、生態系、防災などの視点からの取組による効果に関する専門的な知見を有する人材や活動組織の協力も含め、多様な人材や活動組織の協力が必要となる。また、外部人材が管理の担い手になり、地域課題の解決につながる場合もある。

### ③-1 大学・研究機関(管理、サポートの役割)

大学や研究機関については、研究や課外活動のフィールドとして地域を活用する中で、生態系、防災、管理手法など管理の取組を実践するに当たって必要な専門的な知識を地域に対して提供しつつ、実際に管理の担い手になることが期待される。また、特に学生は管理の取組への参加をきっかけに、卒業後も取組に継続し、関係人口となる可能性もある。

#### 参考事例：大学・研究機関

○静岡文化芸術大学（静岡県浜松市）

静岡文化芸術大学では、文化政策学科の農村社会学や地域づくりの授業の一環として2016年に学生を中心に「引佐耕作隊」を立ち上げ、耕作放棄が問題となっている浜松市の「久留米木の棚田」において、毎年、地域住民と連携して、米づくりを1年間かけて実施するとともに、米のパッケージデザイン・商品化・販売まで取り組んでいる。

### ③-2 民間企業(管理、サポートの役割)

社会課題を解決しながら経済的な価値を生み出す企業活動(CSV)や企業の社会的責任(CSR)の取組が国土管理に資する場合がある。地域においては、商工会議所や商工会等に相談し、地元企業とのマッチングを図ることも有効である。

#### 参考事例：民間企業

<CSR>

○ライオン株式会社（山梨県山梨市）

水との深い関わりの中で事業を展開してきたライオン(株)は、水資源保護への社会貢献とともに、社員参加による森林整備を通じて社員の環境意識を醸成することを目指し、山梨市の森林整備活動に協賛金を提供し、社員ボランティア活動を実施している。

<CSV>

○有限会社花丘商事（愛知県豊田市）

愛知県豊田市では荒廃農地が増加していることを背景に、肥料製造会社が地域の農家から荒廃農地の有効利用を相談されたことをきっかけとして、荒廃農地で菜の花を栽培し、菜種油を生産することを通して、地域農業の活性化及び観光資源化に取り組んでいる。

### ③-3 関係人口・交流人口(管理、サポートの役割)

農村の有する多様な資源を活かした農業体験や観光等を通じた人材の確保も有効な手段となる。特に都市からの交流などを通じ、地域づくりの担い手として活躍している外部人材は、同時に国土管理の担い手にもなり得る。地域においては、まず農業体験を企画するなどし、地域に関心を持つ関係人口を増やすことが有効である。関係人口の交流拠点になっているゲストハウスなどに協力を得るという方法も考えられる。また、災害ボランティアをきっかけに地域の活動に継続的に関わるようなことや、ふるさと納税を通して地域の取組を支えるといったことも考えられる。

#### 参考事例：関係人口・交流人口

○古戸応援隊（愛知県東栄町）

愛知県東栄町の古戸地区では、地域への交流居住を図るため、地域住民が「古戸ひじり会」を結成し、都市住民との交流活動を進めてきた。しかし、おもてなしに労力がかかってきたことから、古戸地区の活動に関わりたい都市部の関係人口を集めた「古戸応援隊」を結成し、古戸応援隊と地区住民が協働によりイベント運営や地域活動を実施するようになった。遊

休農地を活用した農作物の栽培、収穫散策路の整備、植栽活動、獣害対策など国土管理の取組も実施している。

○あてま 森と水辺の教室ポポラ（新潟県十日町市）

トキ野生復帰のサテライト地点となることを目指し、耕作放棄水田を再生する観光プログラムを毎月提供し、観光プログラムの参加者の力を活用しながら水田の再生に取り組んでいる。また、再生した水田で収穫された米を使った日本酒の販売等地場産業と連携した取組を実施し、収益を耕作放棄水田の再生に還元している。

### ③-4 関係人口のうち下流域住民(管理の役割)

水源地域は、流域全体の水源確保や防災・減災、国土保全の観点からも重要な役割を担っており、流域全体の視点から、水源地域を活性化し将来にわたって存続させていく必要がある。この際に、受益者である下流域の都市住民が上流域の水源地域の国土管理に関わり、水源地域を支える取組を行うことも重要である。これらの取組は上流域の国土管理を支えるだけでなく、都市住民のメンタルヘルスのケアなどにつながる可能性もあり、双方の課題解決につながることも期待できる。

#### 参考事例：関係人口のうち下流域住民

○NPO 法人小さな村総合研究所（山梨県丹波山村）

NPO 法人小さな村総合研究所は、東京都と県境を接する山梨県丹波山村において、丹波山村の中心部を流れる丹波川は、東京都の水源である奥多摩湖に注いでいることから、丹波川をつながりとして、上下流交流事業等を展開しており、都市住民と共に森の診断や間伐体験などを実施している。下流部の企業、団体、NPO と協働し、都市住民のニーズと課題、村が持つリソースを照らし合わせ双方の課題を解決するための取組を実施している。

### ③-5 地域おこし協力隊(管理、サポートの役割)

地域おこし協力隊を、農地や森林管理の担い手や鳥獣被害対策など地域課題の解決に向けた取組のために募集することも考えられる。また、地域資源を活用した地域協力活動を実施する中で、国土管理上の課題を解決する可能性や、国土管理の手法に係る専門的な知識を有している場合もある。さらに、地域おこし協力隊の活動によって、関係人口との繋がりが生まれる可能性もある。地域においては、市町村に対して、地域おこし協力隊の募集の検討を求めことや、既存の地域おこし協力隊に地域管理構想の取組への協力の依頼をすることが考えられる。

#### 参考事例：地域おこし協力隊

○高知県佐川町

高知県佐川町では、放置されている森林を整備しながら、少しでも多くの雇用を創出する場として活かすため、高性能林業機械による大規模集約型林業とは方法が異なる「自伐型林業」を推進するとともに、担い手の確保と育成のため、地域おこし協力隊制度を活用している。

### ③-6 消費者(サポートの役割)

消費者が農業や風景を支えるというエシカルな消費行動を行うことにより、持続可能な国土管理を実現できる可能性があるため、国土管理の取組を進めるに当たっては消費者を巻き込む工夫を行うことも考えられる。これに当たっては、前払いによる農産物の販売契約を通じて地域の農業を支える CSA (Community-Supported Agriculture:地域支援型農業) の仕組みの考え方が参考になる。

#### 参考事例：消費者

○鳴子の米プロジェクト (宮城県大崎市)

宮城県大崎市 (旧鳴子町) では、農業を諦める農家が増え、遊休農地が増加し地域景観の荒廃が懸念されていたが、農家を含む一部の住民により農と食を「作り手」と「食べ手」の双方で支えていく「鳴子の米プロジェクト」に取り組んでいる。このプロジェクトでは、米作りを農家だけの問題にせず、観光地である鳴子に欠かせない田園風景を生み出す地域の営みと捉えるとともに、中山間地域の小規模農家が持続的に生産を続けていける価格を自ら設定し、食べ手に対して、この価格なら作り手が地域の田園風景を持続的に守っていけるということを、積極的に情報提供している。消費者への普及・啓発活動としての「食の哲学塾」の開催、講演会や農作業体験修学旅行を通じた学生の力の活用にも努めており、鳴子地域の応援団を増やすことにとどまらず、食全体の価格の適正性を考える消費者意識の醸成にも貢献している。

### ③-7 社会福祉法人等(管理の役割)

現在、障害者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいを持って社会参画を実現していく農福連携の取組が注目されている。地域の社会福祉法人や特別支援学校などによって、耕作放棄地を解消しつつ、障害者の就労支援を行っている例があるなど、こうした取組は、障害者等の就労や生きがいづくりの場を生み出すだけでなく、農業及び国土管理の担い手となり得る。

#### 参考事例：社会福祉法人等

○社会福祉法人フォーレスト八尾会 (富山県富山市)

社会福祉法人フォーレスト八尾会では、障害者の就労継続支援の一環として、耕作放棄地を再生し、桑の葉と桑の実 (マルベリー) の収穫と、洗浄、乾燥及び加工作業などを通年で実施している。事業所が桑栽培の引き受け手となることにより、桑という地域資源を守ることに繋がっている。

### ③-8 JA、森林組合(管理、サポートの役割)

JA は新たな作物の導入などに当たっての知見の提供が可能な場合があり、具体的な管理手法の検討にアドバイスを行うことが期待される。また、土地利用転換に当たって、地域の農業者の合意形成のために重要な役割を果たす場合や、新たな国土管理の担い手の確保に役割を果たす場合もある。また、地域の JA が耕作放棄地対策の取組として、JA 自ら国土の利用・管理の

担い手となる場合も考えられる。また、森林組合についても、地域住民から委託を受け、森林管理を行う役割を果たす場合がある。

**参考事例：JA、森林組合**

○（株）あつみ農地保全組合（山形県鶴岡市）

耕作放棄地が広がっていく状況に危機感を覚え、JA 庄内たがわの9割出資により、あつみ農地保全組合を設立。申込みのあった地域内の休耕田や耕作放棄地のほとんどを引き受け、農地を復旧させ、営農を行っている。

○JA 山形市（山形県山形市）

JA 山形市では、休耕田や耕作放棄地などの土地を借り、井戸や農機等を付帯した栽培ハウスを整備し、規模拡大を目指す生産者や新規就農者に貸し出す取組を行っている。あくまで農業振興のための投資として、施設利用料はあまり取らず、設備投資のリスクをJAが背負っている。

## 7. 市町村管理構想のモニタリング・見直しと地域管理構想の見直し

市町村管理構想においては、市町村管理構想のステップ④において整理した情報を踏まえ、集落の維持可能性や土地の管理状況等に係る指標を設定するとともに、こうした情報について、定期的に（活用することを想定している国勢調査等の実施時期を踏まえ、5年に1回程度）更新を行い、状況変化に照らして課題や管理すべきエリア、管理の在り方等の市町村管理構想についての見直しの検討を行うことが必要である。加えて、年に1回程度、地域における土地利用・管理に係る課題、関係施策や地域住民等による取組状況等について各部局による情報共有を行い、地域に対する支援や部局間の連携による事業の実施の必要性がないか協議を行う。また、地域管理構想が策定された場合には、市町村管理構想との齟齬がないか確認し、市町村管理構想への反映を随時行う。これらの内容について、市町村管理構想に位置づけておく。

地域においては、日常的に可能な方法で地域や土地の管理状況の把握と情報共有を行う。地域管理構想における「地域としてのルール」として、「必要最小限の管理」を行うこととした土地も含めた土地の状況の見守り方法、情報の共有方法を整理するとともに、年に1回程度はその情報共有と取り組みの進捗、今後の取組について話し合う場を設けることを位置づけることが必要である。なお、地域において年1回程度の情報共有を図る際には、図面上にその間の変化などを書き込み見える化が図られると効果的であると考えられる。