

# 国土利用・国土管理における 国の役割

瀬田史彦

seta@urban.t.u-tokyo.ac.jp

# 自己紹介

- 経歴

- 1998～ 東京大学 先端科学技術研究センター 助手
- 2005～ 大阪市立大学大学院 創造都市研究科 准教授
- 2012～ 東京大学大学院工学系研究科 都市工学専攻 准教授

- 分野：「国土・都市計画，地域開発，グローバル都市論」

- ・国土・広域の政策論： 国土計画・ランドデザインの研究、国土構造（一極集中・多極分散）の研究、地域格差論、広域連携
- ・グローバル都市論： 巨大都市論、多国籍企業立地論、開発途上国の地域開発と開発援助、PPP（公民連携）
- ・人口減少局面のまちづくり： 公共施設・インフラの統廃合・再編、空間マネジメント、コンパクトシティ、「創造的再生」

- 国土計画とのかかわり：

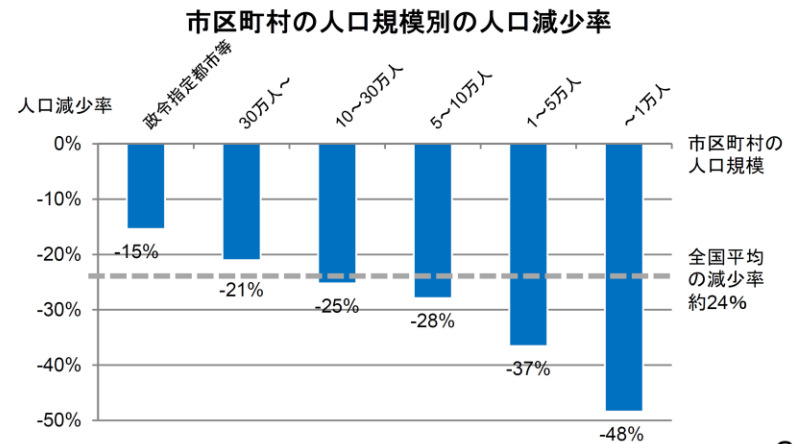
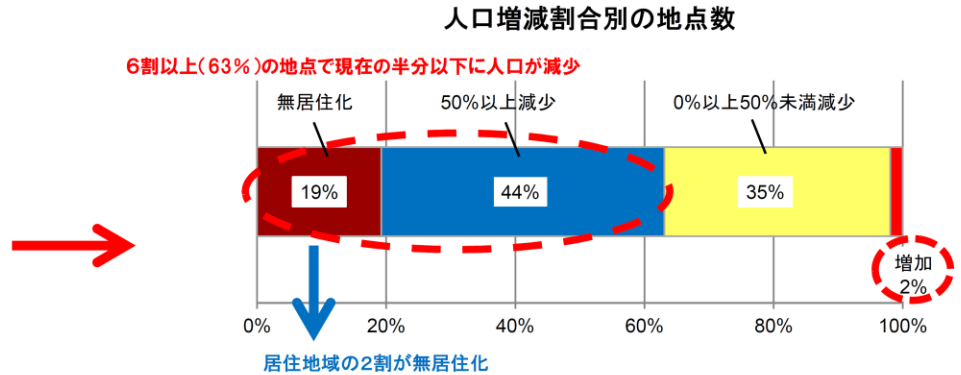
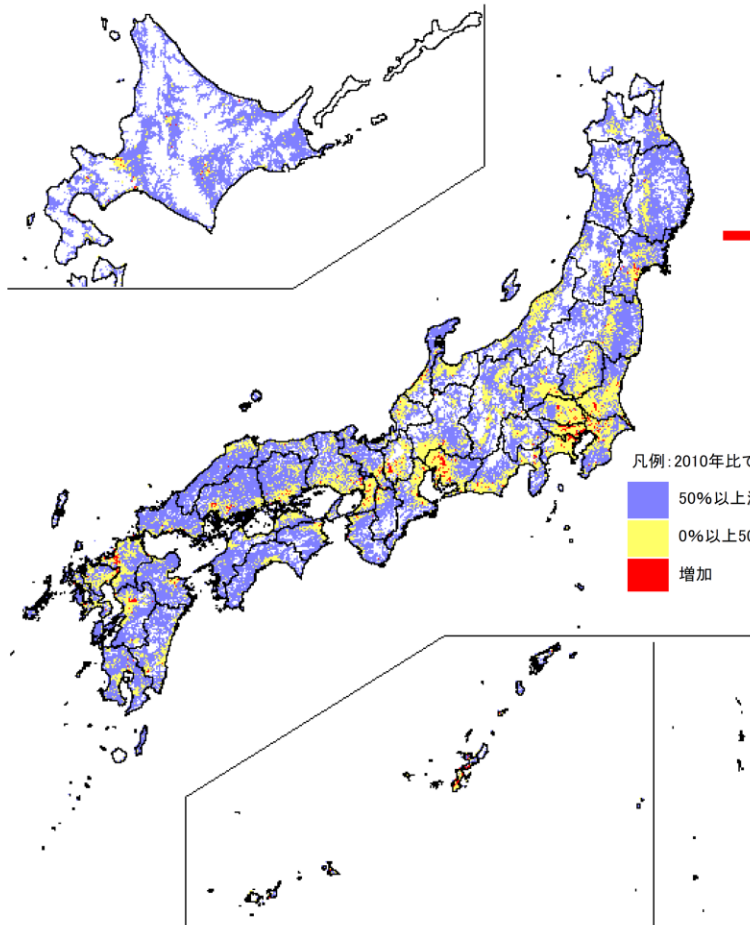
- 主要な研究テーマの一つとして（博士論文など）
- 国土計画関係の委員会への参加を通じて  
（国土の長期展望専門委員会、国土審議会計画部会、国土管理専門委員会など）

# 国土の利用・管理

- 人口減少局面で、広く多様な国土をどう利用していくのか。  
国土を利用・管理しきれぬのか。
- 国として、どのような問題を解決・緩和しようとするのか。  
(ローカルな問題の即地的な解決・緩和とは違う。)

- 全国を「1km<sup>2</sup>毎の地点」で見ると、**人口が半分以下になる地点が現在の居住地域の6割以上**を占める(※現在の居住地域は国土の約5割)。
- 人口が増加する地点の割合は約2%であり、主に大都市圏に分布している。**
- 「市区町村の人口規模別」にみると、**人口規模が小さくなるにつれて人口減少率が高くなる傾向**が見られる。特に、現在人口1万人未満の市区町村ではおよそ半分に減少する。

【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土政策局推計値により作成。

## R2年策定の土地基本方針に盛り込む主な内容

- 低未利用土地の需要喚起と取引のマッチング、有効利用の誘導
  - **低未利用地の適切な利用・管理を促進するための税制特例措置**
  - **ランドバンクの活用等の推進**
- 管理不全土地等対策の促進等を図る取組の推進
  - **管理不全の空き地・空家対策の推進**
  - **法務省における民法・不動産登記法改正の検討**  
(相続登記の申請の義務化、共有制度・財産管理制度・相隣関係規定の見直し等)
- 土地の境界及び所有者情報の明確化
  - **地籍調査の円滑化・迅速化** (新たな国土調査事業十箇年計画に基づく調査の推進)
  - **オンライン化の取組も含めた各種台帳連携等による土地・不動産に関する情報基盤の整備・充実**

Source:『改正土地基本法・土地基本方針の概要』

[https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo\\_tk2\\_000099.html](https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000099.html)

# 人口減少時代の国土利用・管理の発想

## 全体から個へ

- トップダウン
- バックキャストイング
- シノプティック(総覧型)プランニング
- 事前確定的
- 総合計画

※全体の規範が個々の事情に合わなくなっている。

※トップダウンの政策が分権的な社会で難しくなっている

## 個から全体へ

- ボトムアップ
- フォアキャストイング
- インクレメンタル(積上型)プランニング
- 動的・フレキシブル
- 戦略計画・個別事業

※個の積み上げが全体としての改善につながるか？

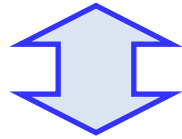
# Hudson他(1979)によるプランニングの分類

(Barclay M. Hudson, Thomas D. Galloway and Jerome L. Kaufman, 1979, Comparison of Current Planning Theories, Counterparts and Contradictions, *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398)

## • シノプティックプランニング

(synoptic Planning: 総覧的計画)

: 計画の主流は、目標を明示し正しい因果を踏まえて政策を選択していく。



## • インクレメンタルプランニング

(incremental planning: 漸次的・累積的計画)

- ・総覧的計画を非現実的と批判
- ・様々な主体の(個別の)調整や、個々はバラバラの活動の累積を踏まえた、直観・経験・調整の集合が計画になるとした。「やりくりの科学(the science of muddling through)」

# 欧米の専門家による近年の広域計画の議論

(Harrison et.al.(2021) Regional Studies 55(1)、

Stephan Schmidt(2009) European Planning Studies, 17(12)などから筆者加筆・まとめ)

## A. 法定の計画による規制・誘導

- 誘導する内容を計画主体(国・自治体)が具体的に明示し、法・制度的な権限(規制や補助金など)によってそれを強力に押し進めていく。
- 特に西欧諸国、および米国の一部の都市で、都市構造を望ましい形に誘導し、維持することに貢献している。

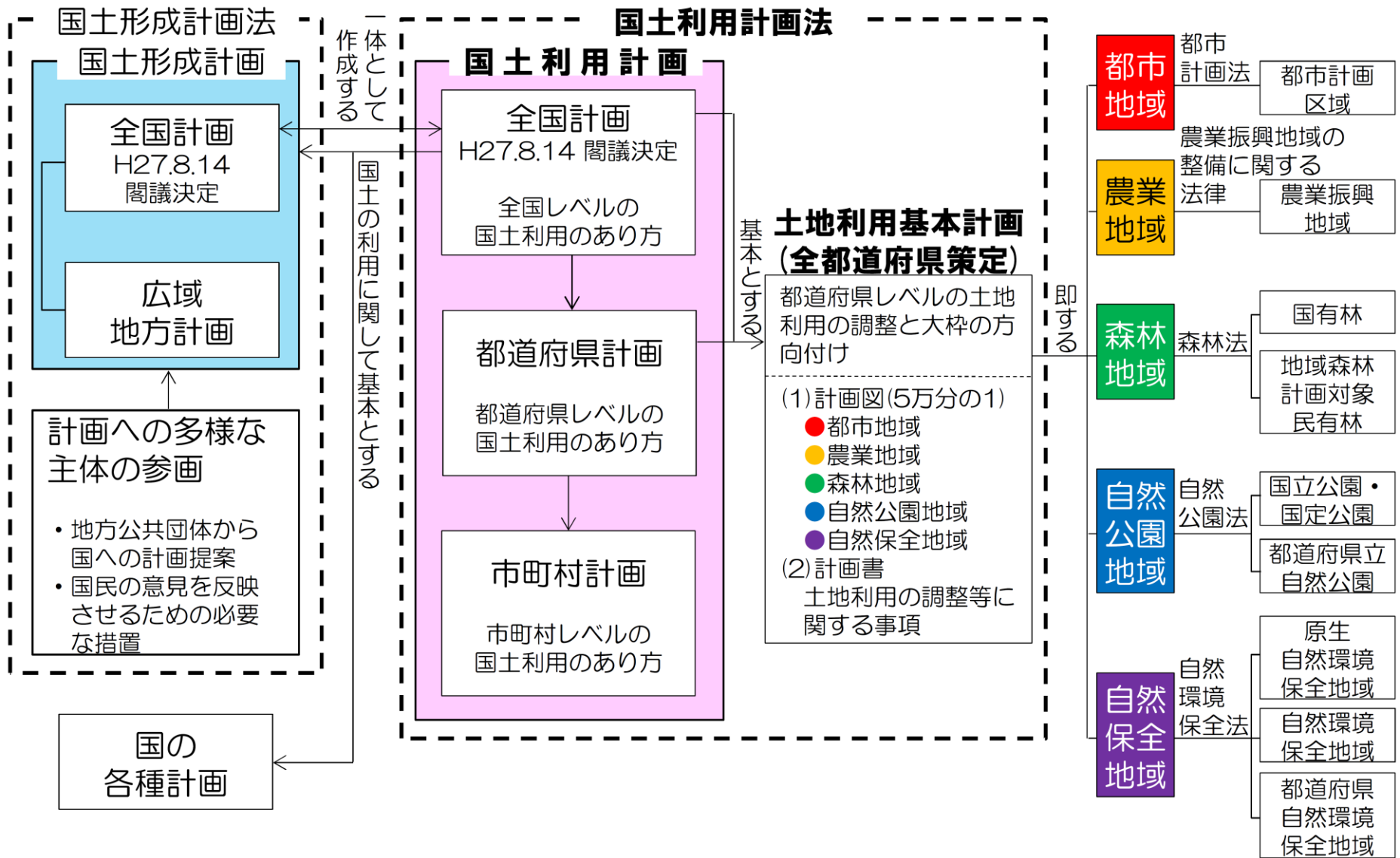
※ 主体も課題も多様化し、またモビリティを始めとした各種の技術が発達する現代に、硬直的な制度が対応しなくなっている。

## B. 非法定の方針・戦略による合意形成・協調

- 国・地域の目指す方向性を多様な主体の合意形成によって大まかに設定し、各主体がその方向性を意識しながら行動する。
- 法や制度にとらわれず、議論が必要と思われる分野について、多様な主体を巻き込んで議論できる。フレキシブルでイノベーティブ。

※ 実現手段は担保されていない。合意された内容のみが実現する。利害が対立するものは、据え置かれる。





Source:『国土の利用に関する諸計画の体系』  
<https://www.mlit.go.jp/common/001120149.pdf>

# 1. 国土の管理構想とは

## (1) 「国土の管理構想」とは

- ・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。国、都道府県、市町村、地域の各レベルで策定する管理構想のうち、国レベルの管理構想となるもの。
- ・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と、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提示。
- ・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。特に中山間地域等の人口減少・高齢化が進展する市町村・地域において、まず取組が進められることが期待される。

## (2) 計画体系、国土利用計画との関係

- ・国、都道府県、市町村、地域の各レベルにおいて管理構想を策定する。
- ・基本的に国土利用計画体系に位置付け。「国土の管理構想」は次期国土利用計画・国土形成計画に反映。  
※市町村管理構想については、その他の法定計画等への位置付けや、独自の計画としての策定等市町村の選択によるものとする。

国

- 長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理の在り方（考慮すべき視点や分野間の調整点・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や、各レベルの役割分担と連携・調整の考え方）を提示。
- 各レベルにおける管理構想の策定方法等を示す。

➡ **国土の管理構想**

都道府県

- 現状把握及び将来予測を前提として、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を示す。
- 管理すべきエリア、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を示し、広域的な市町村間の調整について整理。

➡ 策定に向けた人材や知見（データ等）の支援、市町村への働きかけ等

市町村

- 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示し、市町村管理構想図として地図化する。

市町村管理構想の一部として編入

➡ 策定に向けた人材や知見（データ等）の支援、地域への働きかけ等

地域

- 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。

Source:『国土の管理構想 概要全体』

[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000130.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000130.html)

## 「国土の管理構想」の位置付けとねらい

- 現行の国土利用計画（H27.8月閣議決定）で示された方針に基づいて検討を進めてきた、人口減少下の適切な国土管理の在り方を示すもの。
- 分野横断的・統合的に国土全体の管理の在り方を提示。国だけでなく、都道府県・市町村・地域における国土管理の指針となるもの。
- これに基づき、特に中山間地域などを中心に、市町村や地域における実践的な取組が進むことを期待。

## 「国土の管理構想」の考え方のポイント

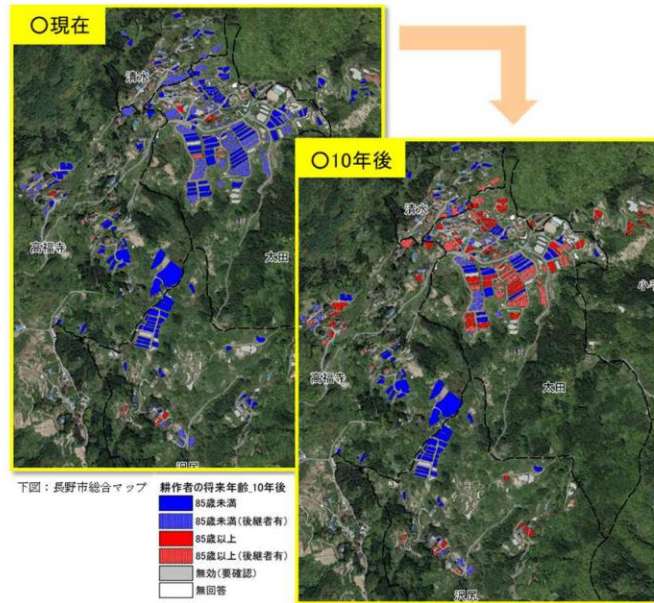
- 都道府県・市町村・地域（集落等）の各レベルで、人口や土地の管理状況等についての現状把握・将来予測を行い、目指すべき将来像と土地の管理の在り方を示す管理構想を策定。市町村や地域では、これを地図上に見える化（管理構想図）。
- 生活環境の維持や地域活性化などの地域課題と、生活の基盤となる土地利用・管理を一体的に考える。特に、地域住民自ら話し合い、地域の資源や課題、将来像、具体的な取組などを検討・共有することが重要。
- 人口減少下では、全ての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し管理することは困難。優先的に維持したい土地を明確化し、取組を進めることが重要。管理方法の転換や管理の縮小（場合によっては物理的管理を行わず見守りのみ）も考える。
- 個別法等で方向性が示されているものはそれに準拠しつつ、分野横断的な連携・調整の視点に立って市町村・地域管理構想を策定。要素が含まれていれば、他の計画でも市町村管理構想として取り扱うものとする。

## 「国土の管理構想」を踏まえたこれからの取組

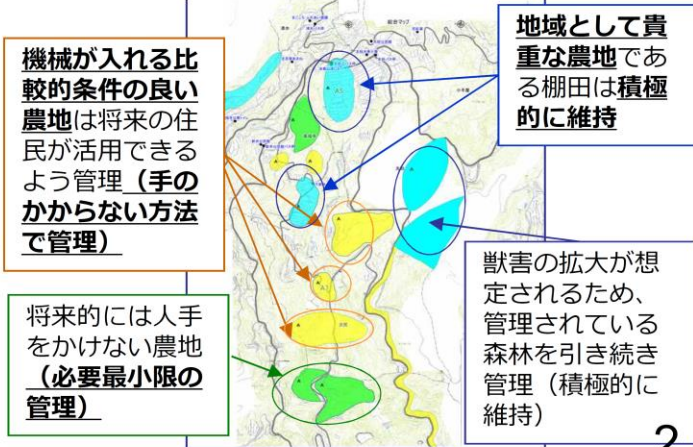
- 「国土の管理構想」を次期国土利用計画や国土形成計画に反映させる。
- 都道府県・市町村・地域の各レベルでの管理構想の取組を推進する。
- 特に市町村や地域レベルでの具体的かつ実践的な取組を進めるため、今年度に、取組事例・効果や策定方法等をわかりやすく整理したマニュアル等の作成やモデル事業（愛知県東栄町ほか）の実施を予定。

## 長野市中条地区地域管理構想の取組事例

### ○現況図及び将来予想図の作成



### ○地域管理構想図の作成



Source:『国土の管理構想 概要全体』

[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000130.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000130.html)

## 国土の課題

- ・人口減少・少子高齢化への対応、
- ・巨大災害リスクへの対応、
- ・気候変動への対応(カーボンニュートラル(CN)の実現)、
- ・東京一極集中の是正、
- ・地方の暮らしに不可欠な諸機能の確保、
- ・国際競争力の強化、
- ・エネルギー・食料の安定供給

### 《新しい資本主義の体現》

- ・新たな官民連携、社会課題解決と経済成長、国民の持続的な幸福

### 《デジタル田園都市国家構想の実現》

- 全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会

### 共通して取り入れるべき課題解決の原理

- ① 民の力を最大限発揮する官民共創
- ② デジタルの徹底活用
- ③ 生活者・事業者の利便の最適化
- ④ 分野の垣根を越えること(いわゆる横串の発想)

## 重点的に取り組む分野とその方向

地域の関係者がデジタルを活用して  
自らデザインする新たな生活圏  
～ 地域生活圏 ～

### <地域生活圏>

- 地域ごとに
  - ① 官民の多様な主体が共創して
  - ② デジタルを徹底活用し
  - ③ 生活者・事業者の利便を最適化しつつ
  - ④ 横串の発想 という4つの原理で取組を独自に考え行動し、将来にわたり暮らしに不可欠な諸機能の維持・向上を図る新しい生活圏
- 市町村界に捉われず、4つの原理をうまく取り入れる(取組の参考となる人口規模のひとつの目安は10万人)
  - ▶▶▶ 全国で地域生活圏を構築し、  
デジタル田園都市国家構想を実現

#### (取組の例)

- ・大都市と同様に5Gをはじめとするデジタルインフラを確保
- ・官民や交通事業者間、他分野との垣根を越えた「共創」で地域交通をリ・デザインし、住民の移動手段を確保
- ・将来の自動運転の実装・普及に必要な都市・地域構造の実現
- ・地域産業は「稼ぐ力」を強化(デジタル実装、海外展開、スマート農林水産業等)
- ・テレワークによる多様な暮らし方・働き方の実現

#### 実現に向けた多様な人材の確保

- ① 関係人口の拡大・深化
- ② 女性活躍

多様なニーズに応じあらゆる暮らし方と経済活動を  
可能にする世界唯一の新たな大都市圏  
～ スーパー・メガリージョンの進化 ～

- 東京・名古屋・大阪を含む一連の圏域が、リニア中央新幹線の開業、5Gの活用や自動運転の実現によって、一体化した世界最大級の新たな大都市圏を形成
- 多様な暮らし方と経済活動を提供できる大都市圏として世界に例を見ない存在

### <世界唯一の魅力>

- 多彩な自然・歴史・文化を内包し、多様な価値観に応じた暮らし方と経済活動の選択肢を提供
- 巨大災害へのリスクも、新たな大都市圏域内での補完が可能
- 世界からヒト・モノ・カネ・情報を呼び込み
- イノベーションの創出、スタートアップの輩出  
～ 国際的なスタートアップエコシステム
- ▶▶▶ 国際競争力の回復・強化を牽引

### <地方にとっての魅力>

- 地方にとって広大な新たな大都市圏との距離が短くなり、地方経済の活性化、稼ぐ力の向上、雇用の拡大
- 地方と海外の架け橋としても役割を発揮
- 地域生活圏の実現を下支え
- ▶▶▶ 地方の活性化を牽引

産業の構造転換・再配置により、機能を補完しあう国土  
～ 令和の産業再配置 ～

- 地域生活圏の構築と新たな大都市圏の形成を目指す中で持続可能な経済を実現
- 巨大災害のリスク軽減を、CN実現のための産業転換を契機に、同時に解決
- 民が力を最大限発揮し、官が支えていくことが不可欠

### 巨大災害対応

- 南海トラフ巨大地震
- 首都直下地震

### CN実現

CO2排出量の  
大きい産業

人口・産業集積地域に  
甚大な被害  
～首都圏、太平洋側～

同じエリア

太平洋ベルト地帯  
に集積

被災エリアを考慮した  
産業再配置、  
新産業の立地誘導を検討

産業構造の円滑な  
転換が地域にとって  
重要  
水素・アンモニア産業等は  
新たな成長分野

成長産業の分散立地により  
全国的観点から機能を補完しあえる国土

▶▶▶ 持続可能な経済を実現

住民自らが話し合い官のサポートで人口減少下の適正な土地の利用・管理の方向性を示す管理構想の推進方を強化して全国展開(国土利用計画)

持続可能な国土の形成、地方から全国へとボトムアップの成長、東京一極集中の是正

## 今後の進め方

○7月:国土形成計画の中間とりまとめ(国土審議会) ⇒ 具体的対応策の検討等 ○来年央:新たな国土形成計画(閣議決定)

## 「国土の管理構想」の位置付けとねらい

- 現行の国土利用計画（H27.8月閣議決定）で示された方針に基づいて検討を進めてきた、人口減少下の適切な国土管理の在り方を示すもの。
- 分野横断的・統合的に国土全体の管理の在り方を提示。国だけでなく、都道府県・市町村・地域における国土管理の指針となるもの。
- これに基づき、特に中山間地域などを中心に、市町村や地域における実践的な取組が進むことを期待。

## 「国土の管理構想」の考え方のポイント

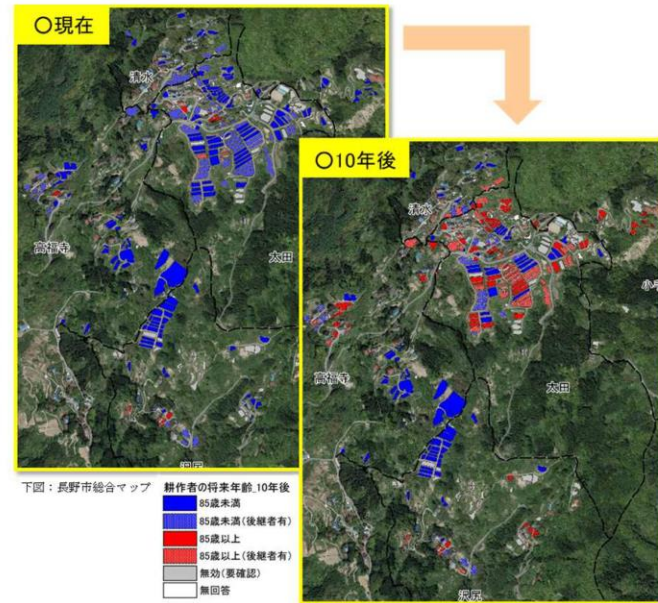
- 都道府県・市町村・地域（集落等）の各レベルで、人口や土地の管理状況等についての現状把握・将来予測を行い、目指すべき将来像と土地の管理の在り方を示す管理構想を策定。市町村や地域では、これを地図上に見える化（管理構想図）。
- 生活環境の維持や地域活性化などの地域課題と、生活の基盤となる土地利用・管理を一体的に考える。特に、地域住民自ら話し合い、地域の資源や課題、将来像、具体的な取組などを検討・共有することが重要。
- 人口減少下では、全ての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し管理することは困難。優先的に維持したい土地を明確化し、取組を進めることが重要。管理方法の転換や管理の縮小（場合によっては物理的管理を行わず見守りのみ）も考える。
- 個別法等で方向性が示されているものはそれに準拠しつつ、分野横断的な連携・調整の視点に立って市町村・地域管理構想を策定。要素が含まれていれば、他の計画でも市町村管理構想として取り扱うものとする。

## 「国土の管理構想」を踏まえたこれからの取組

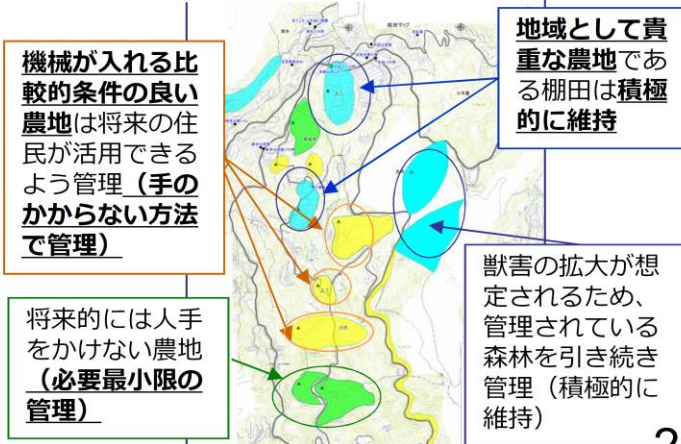
- 「国土の管理構想」を次期国土利用計画や国土形成計画に反映させる。
- 都道府県・市町村・地域の各レベルでの管理構想の取組を推進する。
- 特に市町村や地域レベルでの具体的かつ実践的な取組を進めるため、今年度に、取組事例・効果や策定方法等をわかりやすく整理したマニュアル等の作成やモデル事業（愛知県東栄町ほか）の実施を予定。

## 長野市中条地区地域管理構想の取組事例

### ○現況図及び将来予想図の作成



### ○地域管理構想図の作成

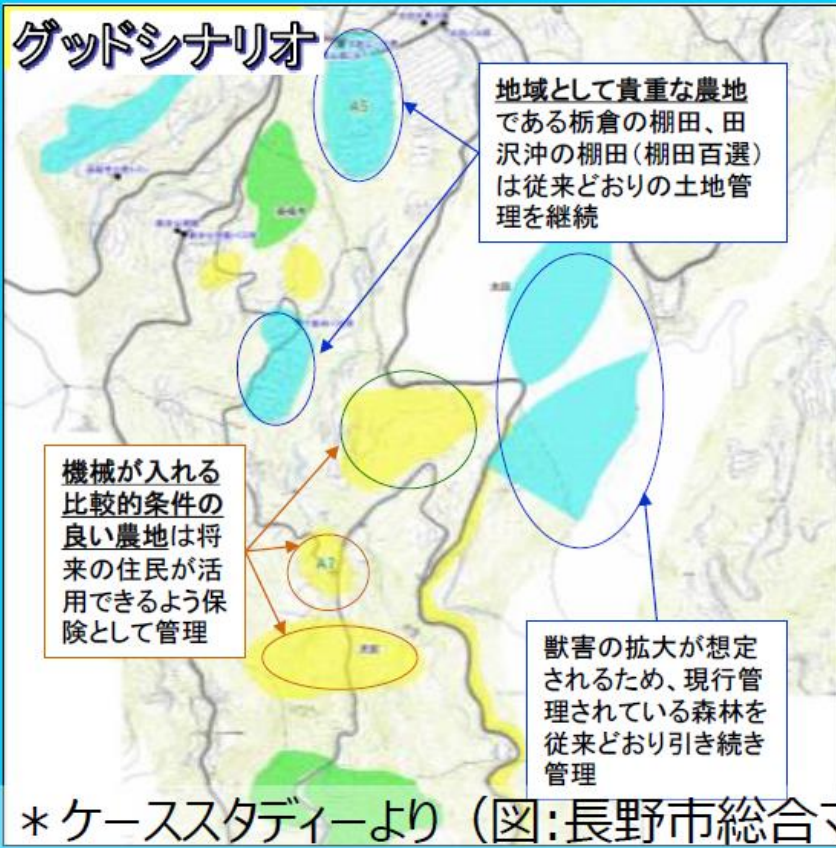


Source:『国土の管理構想 概要全体』

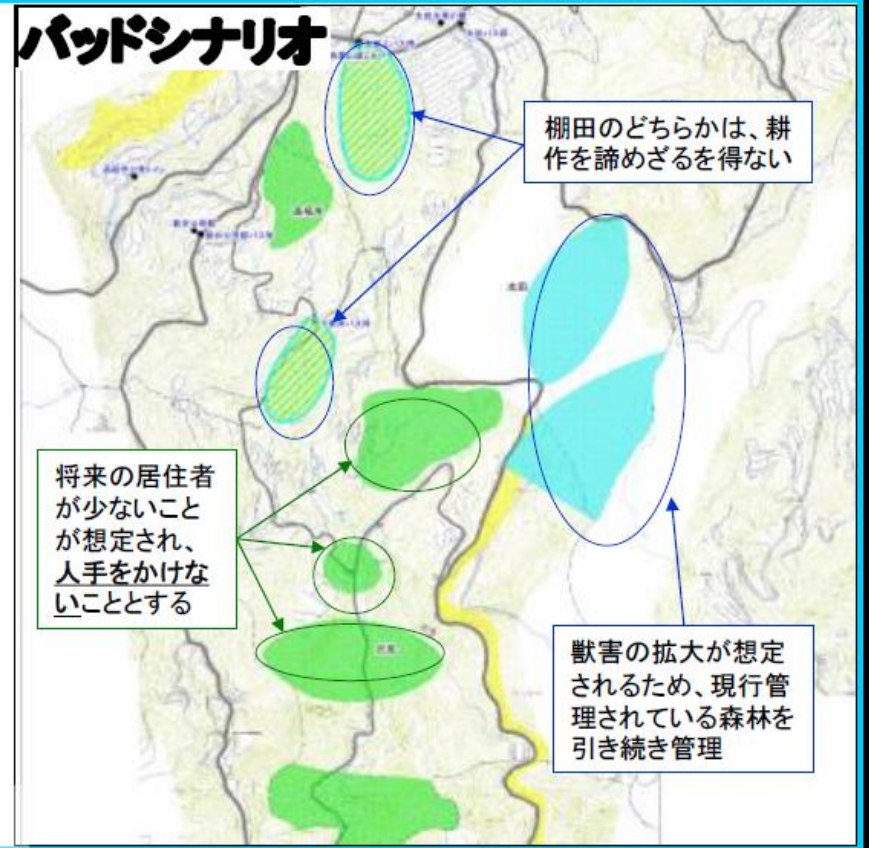
[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000130.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000130.html)

# 複数の地域管理構想図を描く

## グッドシナリオ



## バッドシナリオ



Source: (国土交通省)国土管理専門委員会2019年とりまとめ「将来的に放置されていくことが予想される土地の管理のあり方」

## 市町村管理構想の策定プロセス：

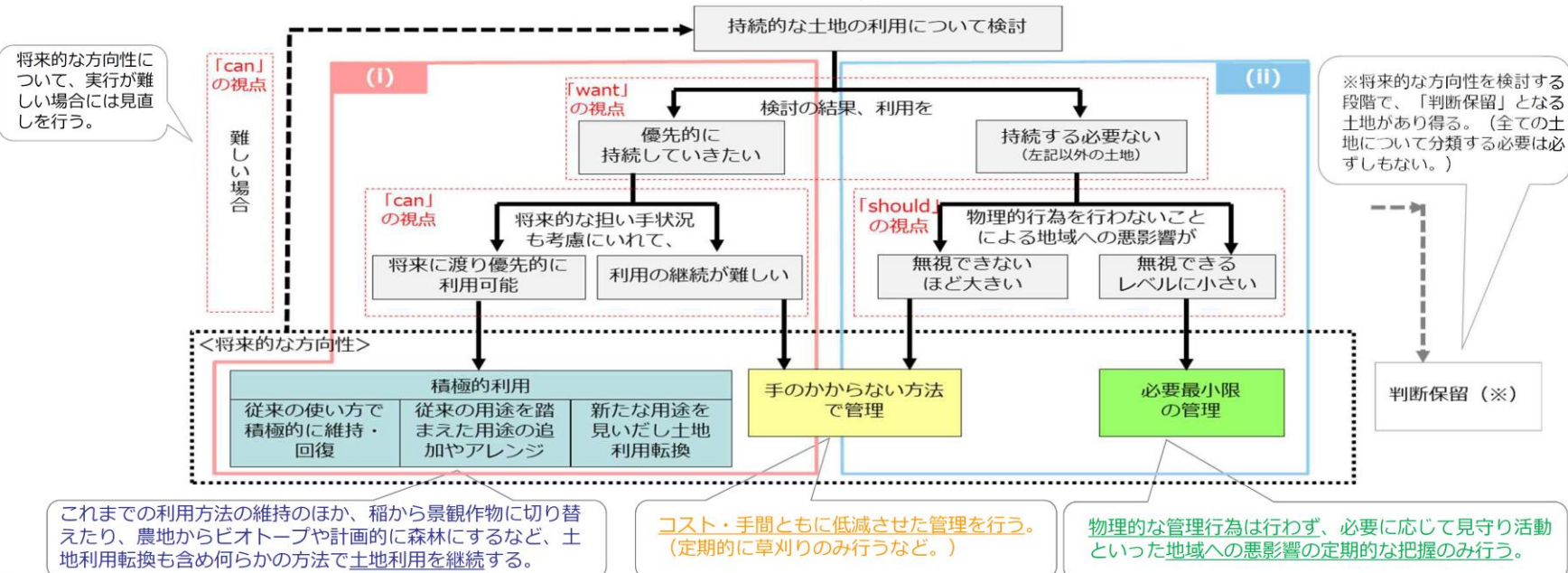
- ・基礎情報から市町村内の地域や土地利用・管理の現状把握と20～30年後の将来予測を行う。
- ・さらに、市町村内の意見交換・協議、地域への聞き取り、広域的な視点をあわせて、対応すべき課題と管理すべきエリア（地域管理構想に優先的に策定すべき地域を含む）を整理し、地図に示す（市町村管理構想図）。
- ・地域に対し地域管理構想の策定を働きかける等必要な措置を行う。

## 地域管理構想の策定プロセス：

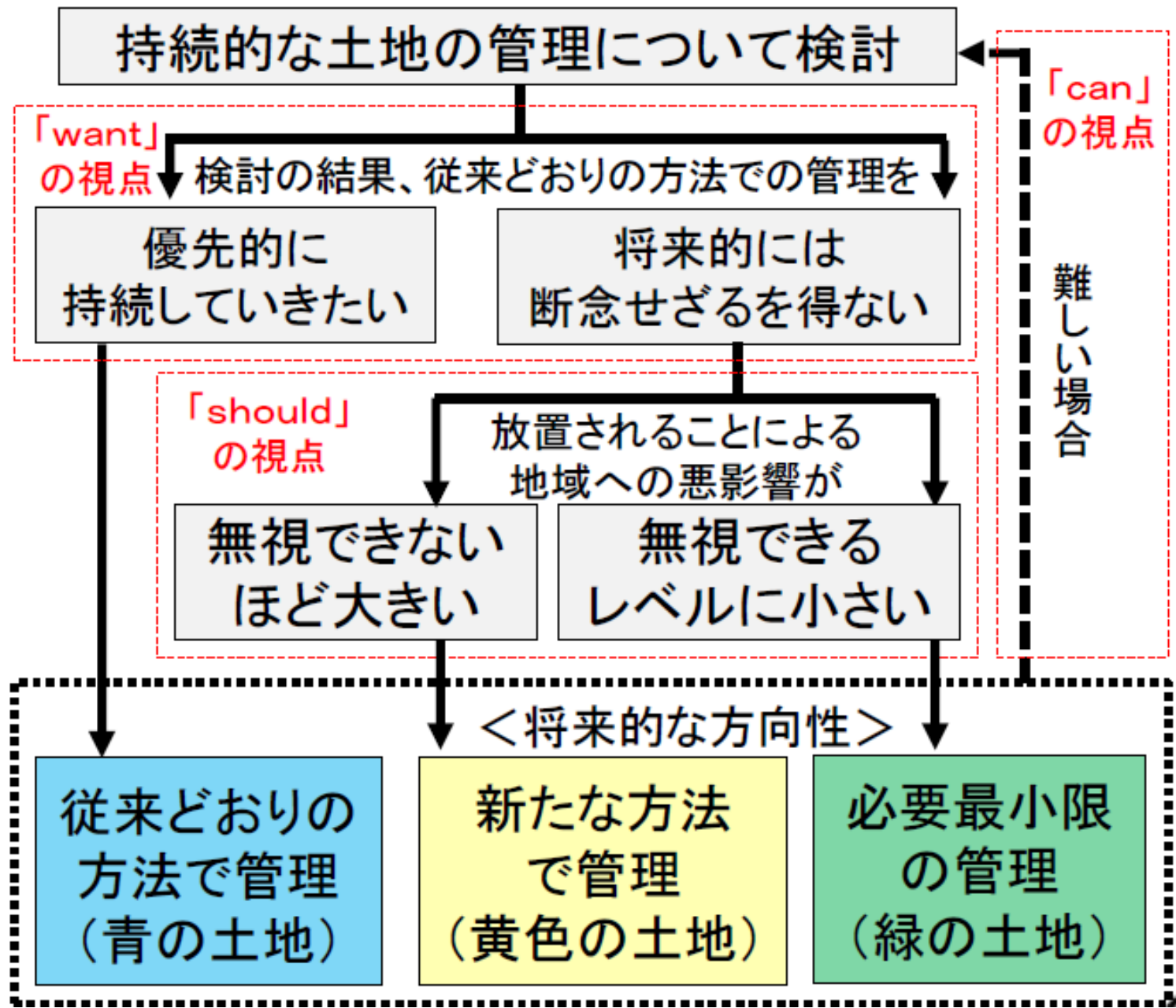
- ・ワークショップを実施し、地域住民自ら現在の土地利用・管理の状況を把握し、10年後の将来予測を行う。
  - ・フロー図（下図参照）を参考に土地の使い方を選択し、具体的に地図上で見える化する（地域管理構想図）。
  - ・具体的な利用・管理の手法や実施主体等について行動計画として整理する。
- ※検討に当たって入手すべき情報等についてプロセスとあわせて整理。

## <持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図（地域管理構想）>

まずは地域として優先的に土地利用を持続していきたい土地について、利用手法を検討（(i)）。その後、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、物理的管理行為を行わないことによる悪影響等も踏まえて検討（(ii)）



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：市町村管理構想策定の際に整理した情報からモニタリングの指標を設定し、定期的に更新・見直しを検討。年1回程度は市町村内の協議を行う。地域では年1回程度は話し合いの場を設ける。



Source: (国土交通省)国土管理専門委員会2019年とりまとめ「将来的に放置されていくことが予想される土地の管理のあり方」

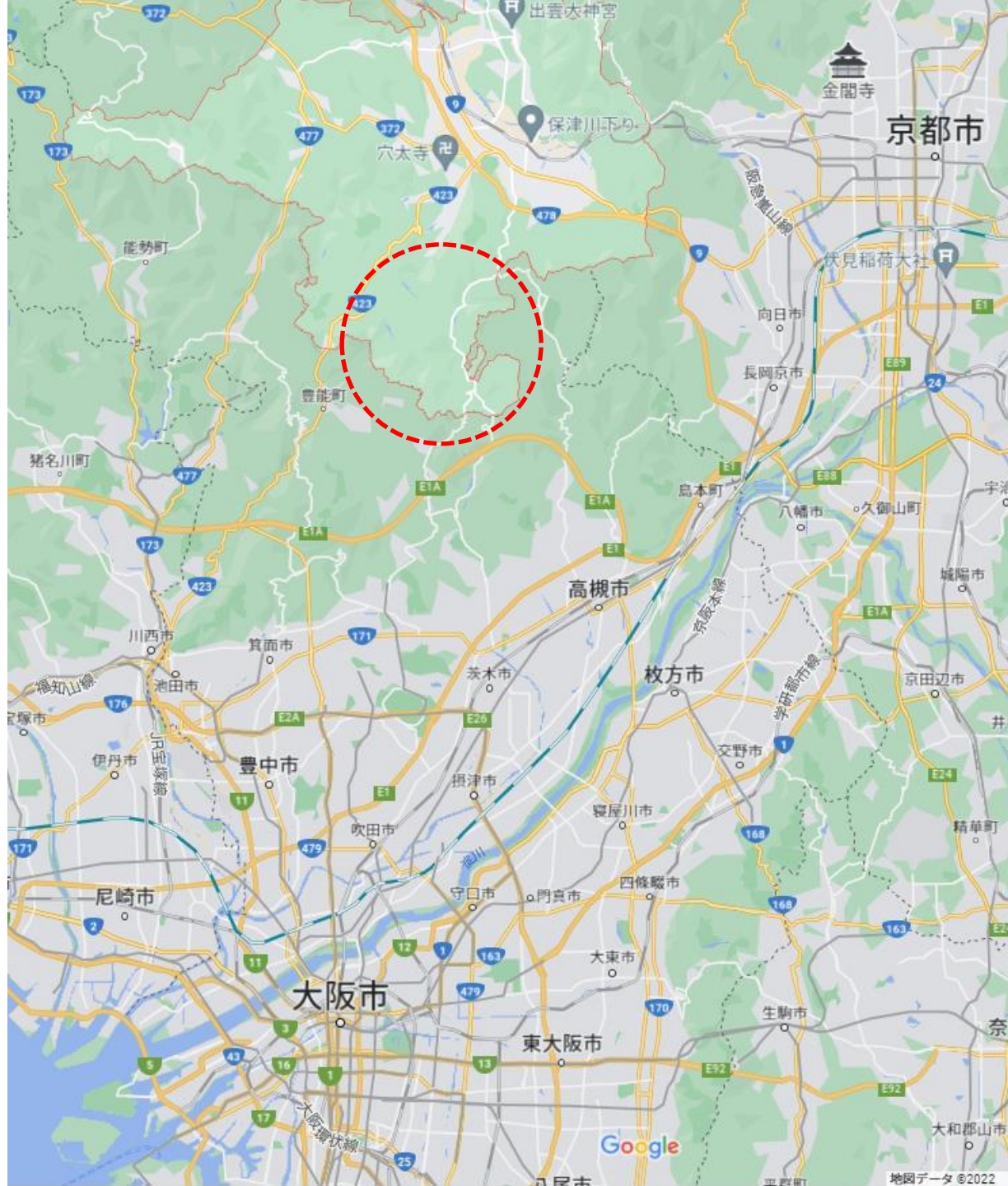


# 国土利用・管理における国の役割とは(私見)

- 利用・管理のための法・制度的基盤を整える。  
（所有者不明土地への対応を含め）
- ローカルの利用・管理の活動を支援する。
- 国土のモニタリングをしっかり行う。
- 全体から個へのブレイクダウン、バックキャストिंगが必要な政策課題にどう対応するのか。そのための方法を検討する必要があると考えられる。
  - 森林:地球温暖化対策(二酸化炭素固定、排出削減等)
  - 農地:自給率・食料安全保障
  - 都市:(都市レベル)市街地の集約

# Q団地 (京都府亀岡市)

Source: Google Map





2014年1月5日  
Q団地（京都府亀岡市）



2014年1月5日  
Q団地（京都府亀岡市）



# Q団地 (京都府亀岡市)

Source: Google Map



2019年11月4日

Q団地（京都府亀岡市）



2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）



2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）





2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）



2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）



2019年11月4日  
(園地(京都市府亀岡市))



2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）



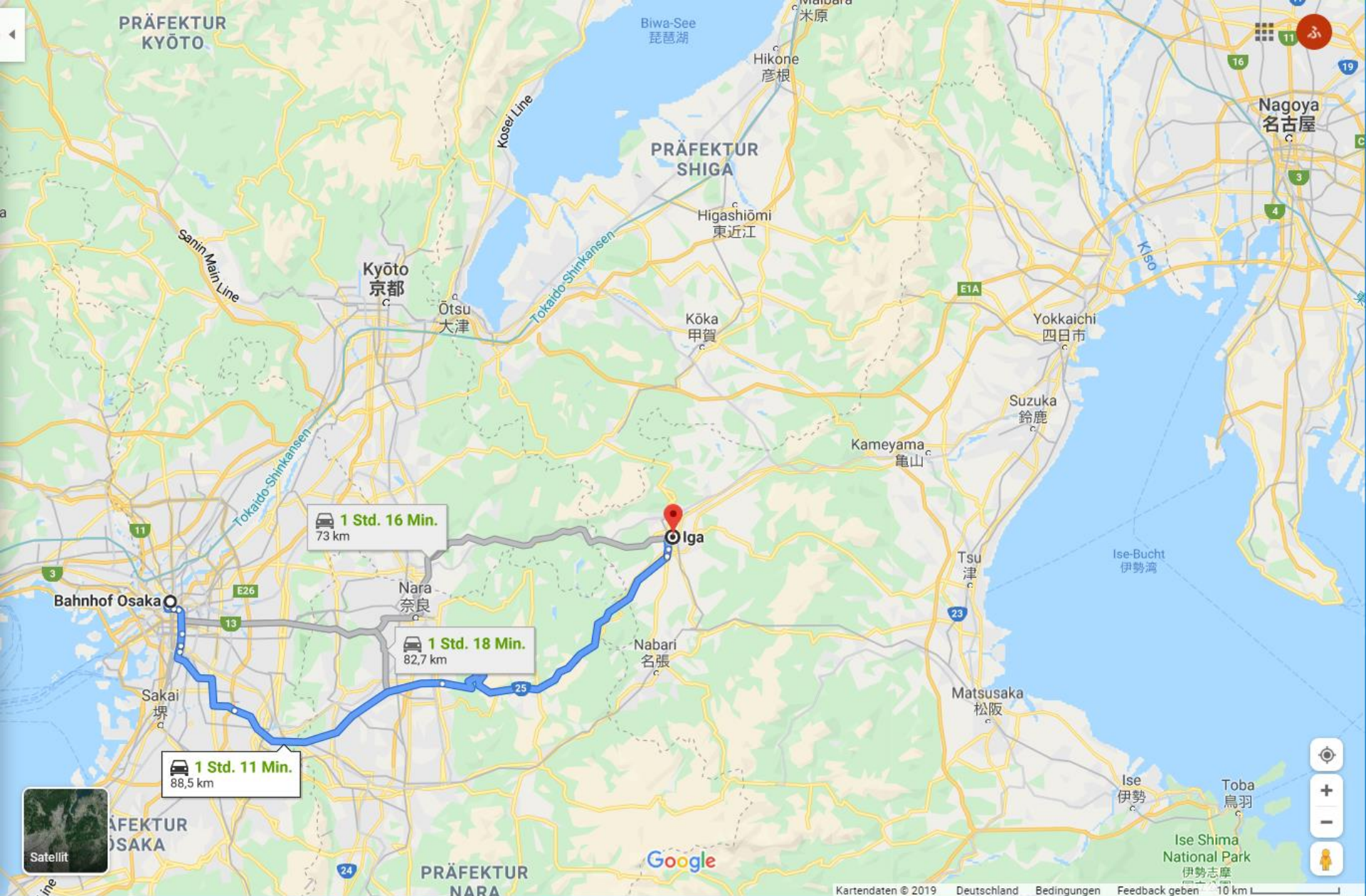
2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）



2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）



2019年11月4日  
Q団地（京都府亀岡市）

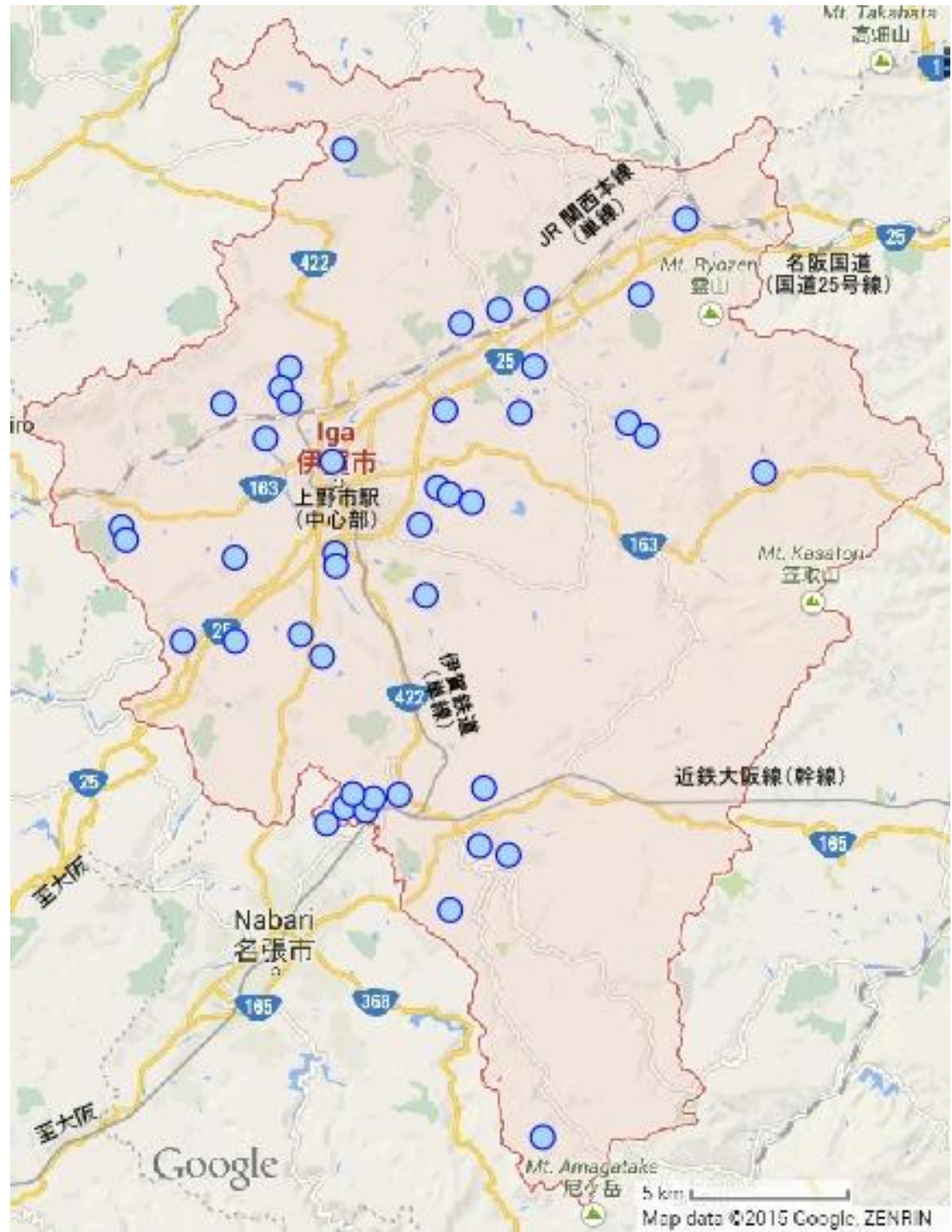


三重県伊賀市  
Source: Google Map



40以上の大小の  
開発団地がある。

- ・そのほとんどが中・小規模の民間開発団地
- ・開発時期も様々だが、入居はバブル期前後が多いとみられる。
- ・半分以上空き地のままの団地が多い。  
「多孔(perforated)団地」  
(cf) スポンジ化)
- ・空き家も多孔団地を中心にある程度見られる。





2014年1月17日 A団地(三重県伊賀市)



2014年1月17日 A団地(三重県伊賀市)



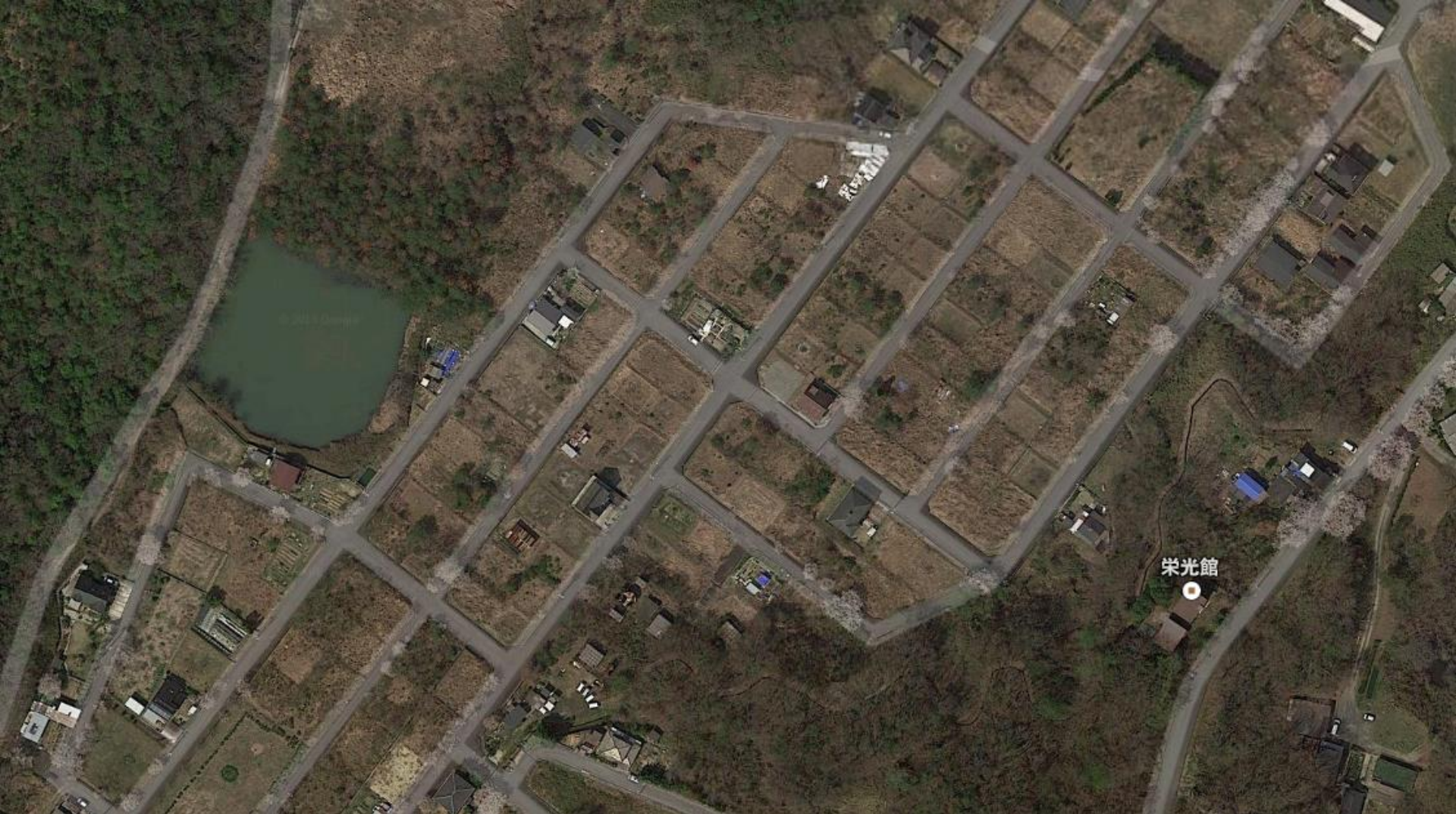
A団地 出典: Google Map



2014年5月1日 Bニュータウン (三重県伊賀市)



Bニュータウン （三重県伊賀市）



Bニュータウン（三重県伊賀市）  
出典：Google Map