

## 第1回 土地政策研究会 議事概要

- 議事(1) 土地政策研究会の進め方について資料説明。
- 議事(2) 土地を巡る現状と課題について資料説明。
- 議事(3) 国土交通省国土政策研究所 田中総括主任研究官から空き地活用等の事例について話題提供。
  - ・ 空き地は、隣地の方が活用することが有効な方法の1つ。神戸市や山形県米沢市では、狭小地や無接道地の解消を目的に空き地活用のための隣地取得等に対し補助金で支援している。神戸市では、密集市街地の防災対策に空き地を防災スペースとして活用するための支援制度も設けている。
  - ・ 宮城県石巻市雄勝町では、東日本大震災で津波の被害を受け、住宅の防災集団移転を行った。土地の需要が高くない移転元地で、地元住民、教育関係者、ボランティアなどによるガーデン作りが継続して行われている。
  - ・ 米国シアトルでは、緑地帯やレインガーデンなど、Green Stormwater Infrastructure(GSI)の自然の力を利用した雨水貯留機能に注目した取組を官民で行っている。

### (意見交換)

- ・ 適正な管理、利活用の推進に当たって従来と違うような新しい仕組みが必要。地域福利増進事業や推進法人の制度は新しい視点。活用が進んでいないのであれば、その課題を議論していく中で新たな可能性が見えてくるのではないか。
- ・ 「空き地等」の定義は通常より広めにとらえられていて、上物があっても容易に空き地になり得る。まず利活用、使えない場合に管理の在り方を考え、それが難しい場合にどう対処するか、3段階程度に考える必要。
- ・ 最終的な土地利用形態は宅地であるという考え方を大転換することを前提にすれば、ハードな土地利用よりも、ソフトなエリアのマネジメント、コミュニティとの関連付けが重要。これまでの政策とは全く違った発想で議論を進めていくことに期待。
- ・ 具体的に土地利用の在り方を検討する上で、リモートワークやマルチハビテーションのようなライフスタイルの大きな変化は、宅地の需要や拡散といったものに影響を与えるため、よく考える必要。市街地では、駅前が駐車場で占められている地域が多くあるが、対応策を考える上でソフトの仕掛けが必要。シアトルのほかにも、ポートランドでは、グリーンインフラに全面的に取り組むことで都市環境力を高めている。
- ・ 需要がそれなりにあり、地域で方針を立てたり組織ががんばったりしても、結局、所有者が長期間放置してしまうことによって、利活用する前提条件が整わない。目に見えない権利関係など所有者側の問題をクローズアップした議論が必要。米国のランドバンクは、所有権を移管してオーナーになるので色々なことができる。細分化された権利関係をどう集約して活用していくかが圧倒的に難問。
- ・ 多摩ニュータウンは、想定していないニーズが将来発生するかもしれないという考えの下、リザーブ用地として空き地を内包しながら整備していった。これからも、数十年のスパンで土地をリザーブ的に持っておけるような仕組みが重要で、その担い手としてランドバンクが考えられるのではないか。いわば

エリアマネジメントをロングスパンで引き延ばして考え、利用されている状態と利用されていない状態の中間的な状態を大事にする発想が大事なのではないか。

- ・ 手間のかからない土地利用の形態は既にあると思うので、事例を整理することで、手間のかからない順に優先的にそれぞれの土地に合った土地利用のゴールを見出すといったことについて議論できるのではないか。

○議事(3) 金沢大学人間社会研究域地域創造学系 林准教授からこれからの時代の土地利用について話題提供。

- ・ 農村計画が専門で、過疎地の集落移転や土地利用の簡素化などを研究。人口減少の先進地から、これからの時代の土地利用の関する考え方のたたき台を提供できればと思う。議論のスコープは郊外から奥山の土地利用で、時間スケールは、樹木の生長を考慮できる50年程度。
- ・ 基本的に、これからは支援の少ない厳しい過疎に突入するので、土地利用について2つの段階を考える必要がある。まず第一段階で「縮小」というものを、次に第二段階で維持や縮小の議論で「わからない」ということ(不確定要素への対応)を議論のテーブルに載せるということ。
- ・ これまでは、拡大か現状維持、あるいは破壊的な拡大の回避がメインになっていたが、これからは全体が縮小する傾向であり、土地利用の現状維持、縮小、簡素化、低密度化が議論のメインになる。
- ・ これまでは社会は概ね一定で今要らないものは将来も要らないと考えてきたが、これからは将来のことはわからないと考えることが重要であり、土地利用の選択肢が変わってくる。現状維持は否定されるべきものではなく可能なら目指せばよいが、成り行き任せの放棄は回避すべき。
- ・ 土地利用の選択肢として、一つ目が低コストで可能性、潜在力を維持する次善の策、二つ目が再利用を妨げない放棄で、最後の選択になる。不可逆的な土地利用を規制するルールを考える必要。
- ・ 農村(耕地、田畑)における低コストで可能性を維持する方法について。田畑は放置すると森に変化しようとする。一度雑木林となると田に戻すことは、かなり手間がかかる。可能性の維持には草地とすることがよい。牛の放牧により人力の除草に比べ9分の1の作業時間で保管理が可能になった。他に早生樹の植樹という選択肢もある。
- ・ 次に山林の中でも人工林の場合、悪い条件が重なると土壌が浸食で失われてしまう。自然の力を生かしていく低コストな合自然的林業や、樹種の変更として針広混交林を含めた広葉樹の導入によって表土を守っていくことが考えられる。・ 個々の選択肢を考えるためには、例えば水田の維持であれば、水利、獣害対策、治水等の都合や、むらのシンボルとなっている田か、など多面的な議論が必要。分野横断的な視点が必要。楽観的な未来と悲観的な未来の両方を想定し、いずれとなっても大丈夫となるよう保険のような考え方が大切。
- ・ 分野横断的な視点も重要であり、奥山で不要な人工林は広葉樹に、山間の里で不要な耕地は人工林に、平地で不要な宅地は耕地に、といった、一段ずつ下りるようなイメージ。高密度利用か低密度利用かは地形や立地条件で異なるため、トータルとして土地利用をコーディネートしていくことも必要。
- ・ 地域的なものだけでなく、国全体の人口減少に比して耕地をどれだけ守るかなど、全体としてのコントロールの視点も重要。
- ・ 無住集落についても、現状維持は難しくても可能性を維持することが大切という点は当てはまると考えられる。関係者の帰属意識をどう維持するかなど課題はあるが、何を温存していくか、丁寧に議論

することで、現状は常住人口ゼロという極めて厳しい状態となっても、再興の可能性を残すことはできる。

- ・ 低コストで可能性を維持することにインセンティブが付くような制度の設計や議論を進めてほしい。

#### (意見交換)

- ・ 都市の範囲を拡大して、集落的なものをグリーンインフラとして捉えていくという考え方もあるのではないか。段階的に山奥から都市に向かってグラデーション的に緑があるというほかに、入れ子のように農地や山林が都市の中に入り込んでいく方が合理的な形とも考えられる。
- ・ 空き地や使わない宅地を森や畑に還すというのは一例であり、いろいろな使われ方があっていい。都市や集落のグリーンインフラとしては、例えば防風林もその一つ。総合的に自然に優しいグリーンインフラから、自然に負荷をかけずに生態系サービスを引き出し、自然と共生する知恵が伝統的な農村には残っている。
- ・ 無住集落は(主として)元住民とその縁者が管理している。管理そのものは、草刈り、道路、水路の掃除で、人が住んでいる集落と同じ。多雪地帯では、雪との闘いが本当に大変な冬場を避けて暮らしつつ土地、集落を守ることは住民、行政にとって大きな意味がある。一方で、転出後に生まれた子どもの世代になると、帰属意識は希薄になる。帰属意識の維持、形成、育成が課題であり、地域も模索している段階。
- ・ 「これからどうなるかわからない」ことを前提にすることが大事であり、将来、土地を使いたくなったときに、利用可能性、可逆性が確保されるよう、不可逆性の高い土地を減らす努力が必要。
- ・ 山林は所有者すらわかっていないところがかかなりあるため、最優先で所有者を確認することが重要。
- ・ 土地を成り行き任せにした場合、「自然の作用・力」と「人間の作用」の両方によって状況が悪化し、不可逆的なことが起きてしまうことがある。後者では、例えば太陽光パネルを無理に設置し、何かのきっかけで土砂が崩れると有害物質で土壤汚染につながる可能性もある。産業廃棄物処理場も必要だが、最終処分場になってしまうと元に戻すことは難しい。前者では、山林では表土が流されてしまうと、森に戻すのはかなり大変になる。ただし、土砂崩れ・がけ崩れは、管理していても起きるところでは起きてしまう。
- ・ 時間スケールの 50 年間で「わからないこと」を前提に将来の利用可能性を残すための努力を怠らないことが大切であるが、大変な負担も伴う。運営や維持に関しギリギリでもペイすることが必要。また、地域への帰属意識だけに頼らないような国土管理の考え方も必要だろう。
- ・ ペイしない土地を 50 年間維持するのは割に合わないので、基本的には全ての土地を予備的に維持するのではなく、ダメなものはダメで自然に還していくという視点は大切。
- ・ 地域の維持を帰属意識に頼らない考え方や関係人口の存在は重要だが、村に残るルールや風習、財産管理といったことを考えると、地縁のない人にとってはハードルが高いことが多く、元住民や縁者が担い手になる方が容易である面がある。

以上