

管理構想について

令和2年2月10日

1 管理構想の指針について

- 国土管理専門委員会での議論を踏まえて、将来的に放置されて周辺に悪影響を及ぼすおそれのある土地の管理のあり方を示すとともに、地域における管理構想の策定の取組を具体化するため、策定プロセス等を整理。
(地域・市町村等へのガイドラインとなることを念頭)

【第1章】 管理構想について

1. 管理構想とは
 - (1) 背景
 - (2) 管理構想とは
 - (3) 用語の定義
 - (4) 管理構想のポイント
2. 悪影響と管理のあり方
 - (1) 土地の放置により想定される悪影響
 - (2) 悪影響に対応する管理のあり方
3. 管理構想に関する国・県、市町村、地域の関係及び役割

【第2章】 地域における管理構想の策定

1. 地域管理構想の対象となる範囲（地域の定義）
2. 地域管理構想の想定される役割
3. 地域管理構想に示す内容
4. 策定に関わることが想定される主体と求められる取組等
 - ① 検討主体
 - ② 管理主体
 - ③ 策定等を支援する主体
5. 策定プロセス
 - ① 策定プロセス例
 - 【ステップ①】 機運醸成
 - 【ステップ②】 自分たちの暮らす地域について改めて考えてみる
 - 【ステップ③】 土地の使い方を選択する
 - 【ステップ④】 実現に向けた具体的なアクションを実行する
 - ② 策定時に留意すべき事項
6. モニタリング・見直し

(1) 背景

現在、我が国は人口減少社会を迎えており、地方圏を中心に急激な人口減少が予想されており、これに伴って、土地が放置されることにより、災害リスクの増加や自然環境の悪化など様々な悪影響が生じることも懸念される。

将来的に人口減少が進む中であっても、こうした悪影響を緩和・抑制するための適切な管理が行われるよう、必要な視点を整理するとともに、地域において具体的な取組の進め方を示すことが必要である。

(2) 管理構想とは

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について、地域における土地に関する現状把握や将来予測、悪影響を抑制等するための対策など、地域住民の取組の指針となる構想。

(3) 用語の定義

「管理」

物理的行為又は土地を放置することにより発生する土地への悪影響を抑制するために行う、物理的行為又は非物理的行為（※ 登記手続や境界の明確化等の法的管理を除く。）

「放置」

管理を行っていないこと

（土地への物理的行為かつ非物理的行為を行わないことに加え、悪影響を把握している（非物理的行為を行っている）にもかかわらず、それを抑制するための物理的行為を行っていない状況を含む。）。

「必要最小限の管理」

土地への物理的行為は行っていないが、悪影響を抑制するための非物理的行為

（悪影響が発生していないか定期的な把握を行うこと等）は行うこと。

(4) 管理構想のポイント

① 管理構想の担い手

- 地域が中心となり、地域内での話し合いを通じて合意形成を図る。
- 自治体と地域の間に入って検討を手助けする専門性を持った中間支援組織が必要となることも考えられる。

② 管理構想の策定にあたっての留意事項

- トップダウン型ではなく、地域が自主的・自発的に取り組み、**地域の実情を踏まえた創意工夫により**、ボトムアップで策定していくことが基本的方向性。
- 完璧なものを目指すのではなく、しばらく対応を保留とする土地等もあり得るとの認識で、**地域全体の方向性を**とりまとめる。

③ モニタリング・見直し

- 絶えずモニタリングを行い、状況の変化に応じて柔軟に見直しを行う

○悪影響とは

大きく分類すれば、以下の2分類に分けることが考えられるが、地目横断的な視点からの詳細は次ページ。

①外部不経済が発生する悪影響

(例)

- ・ 森林の手入れをやめると鳥獣被害が拡大するおそれがある。
- ・ 道路周辺の土地の草刈りを続けないと、通行が困難になる。

②将来的な活用可能性を喪失する悪影響

(例)

- ・ 景観の良い空き家は売れる可能性があるので、将来のために維持しておいた方が良い。
- ・ 機械が入れる比較的条件の良い農地が荒れると将来の住民にとっての資源を失う。

悪影響のリスト※ (全体像)

既存文献によると、土地の放置により様々な悪影響が生じる場合がある。ただし、地域特性により生じる悪影響は異なることに留意が必要。

| 地目横断的な視点 | 放置された農地 | 放置された森林 | 放置された宅地 | | その他 |
|--------------------------|---|--|--|--|---|
| | | | 空き家のみ | 空き家・空き地 | |
| 自然環境・生物多様性の保全 | <ul style="list-style-type: none"> ○不法投棄により有害物質が流出することによる土壌・地下水の汚染(8,9) ○外来種植物等の浸食や鳥獣等の食害による生物多様性の低下(在来種への影響等)(1,2,3,5) | <ul style="list-style-type: none"> ○土壌の流出(7) ○水資源量の低下(10) ○二酸化炭素吸収機能の低下(11) ○不法投棄により有害物質が流出することによる土壌・地下水の汚染(8,16) ○鳥獣等の食害による生物多様性の低下(在来種への影響等)(1,3) | <ul style="list-style-type: none"> ○鳥獣等のすみかになることによる生物多様性の低下(競合・捕食)(17,18,19) | <ul style="list-style-type: none"> ○不法投棄により有害物質が流出することによる土壌・地下水の汚染(8,9) ○外来植物の侵入・群落の形成(22) | <ul style="list-style-type: none"> (ため池) ○水生植物の繁茂や水深・攪乱頻度の低下による水中生物の生息環境の悪化(25) |
| 鳥獣被害 | <ul style="list-style-type: none"> ○人身被害の発生、鳥獣等の食害(1,2,3) | <ul style="list-style-type: none"> ○人身被害の発生、鳥獣等の食害(1,2,3) | <ul style="list-style-type: none"> ○ネズミ等の侵入による病原菌の感染や人身・居住環境被害(20,21) | <ul style="list-style-type: none"> ○雑草やその花粉・種子等を利用するネズミ・ダニ等の発生による衛生環境の悪化(23,24) | |
| 防災・防犯 | <ul style="list-style-type: none"> ○水田の畦の損耗による降雨時の水流出増加(26) ○不安定な地下水の増加による土砂崩壊の増加(27,28) ○枯草による火災の発生(23) ○雑草の繁茂で見通しが悪くなることによる事故の発生(23) | <ul style="list-style-type: none"> ○シカの踏み固めによる土の浸透機能の低下(2) ○下層植生が育たないことによる水や土砂の流出の増加(29) ○過密人工林における周辺樹木からの被圧による枯死、気象等に起因する倒木(31) ○樹木の流出による、河道閉塞、家屋やインフラへの被害(29,30) ○森林火災の発生(32) | <ul style="list-style-type: none"> ○建物の倒壊や屋根からの落雪等による人身・家屋・通行被害(34) ○ネズミ等がケーブル等にかみつ়ることによる停電・火災の発生(20,21) ○不法侵入や放火等による人身・家屋被害(21) | <ul style="list-style-type: none"> ○枯草による火災の発生(23) ○雑草の繁茂で見通しが悪くなることによる事故の発生(23) | <ul style="list-style-type: none"> (ため池) ○決壊の危険性の増大(35) ○除草等が行われないことによる転落事故の危険性の増大(25) (ゴルフ場跡地) ○降雨時の表土・土砂流出(36) |
| 文化的景観(文化的価値) 観光・地域づくり | <ul style="list-style-type: none"> ○不法投棄への等による景観の悪化(9) ○放置された農地の荒廃による自然景観の悪化(4) ○耕作放棄に伴う、農業に結び付く文化的景観の消失(38,39) ○ヤマビル・ダニ等の増加による観光や農林業への影響(1) ○雑草等の繁茂による害虫発生に伴う農業被害(37) | <ul style="list-style-type: none"> ○不法投棄等による景観悪化(16) ○放置された人工林で砂利が斜面の上流部から流出することによる文化財の破損(41) | <ul style="list-style-type: none"> ○空き家増加による観光資源となる街並みの景観悪化(42) ○管理されないことによる伝統的な木造家屋の劣化(43) ○鳥獣等のすみかになることによる仏具の汚損(44,45) | <ul style="list-style-type: none"> ○不法投棄への等による景観の悪化(9) | <ul style="list-style-type: none"> (ため池) ○ヘドロの堆積による悪臭被害(35) |

※2019年とりまとめ(P17:図11)で整理した悪影響(文献調査結果)を、第14回国土管理専門委員会で議論を行った、管理構想図を策定するにあたり考慮すべき視点(地目横断的視点)で再整理。

※事務局が便宜的に分類したが、複数の項目に該当する悪影響も存在する

1. 千葉県の上山における野生鳥獣の保護管理と生態系サービス (北澤哲弥、浅田正彦 (2010))
2. 再造林放棄地と二ホンジカ、森林被害の火種 (山根正伸 (2007))
3. 農村と都市・山地との境界領域で生じる軋轢と自然再生 (岩崎巨典、栗田英治、嶺田拓也 (2008))
4. 中山間地域における耕作放棄地の景観に対する地域住民の評価に関する研究 (柴田祐、佐藤彰人 (2016))
5. 水田畦畔法面の二次草原における管理放棄後の年数と種組成・種数との関係 (松村俊和、武田義明 (2008))
6. 九州全域の再造林放棄地における侵食・崩壊及び植生回復阻害の状況評価 (加治佐剛ら (2011))
7. 流域荒廃の影響を受ける閉鎖性海域の水環境 (蛭間豊春 (2008))
8. 廃棄物不法投棄による汚染の修復と技術 (川本克也、浦島邦子 (2006))
9. ゴミの不法投棄抑制と嫌悪感情 (中俣友子、平野大二郎、阿部恒之 (2011))
10. 間伐が森林の水涵養機能に及ぼす影響 (久保田多余子 (2016))
11. 地球温暖化の防止に関わる森林の機能 (農林水産省農林水産技術会議 (2003))
12. 過密な針葉樹人工林に対する強度間伐が下層植生の多様性に与える影響 (小谷二郎 (2012))
13. 人工林の間伐と下層植生の多様性 (八坂通泰 (1998))
14. 信州の上山の特性把握と環境保全のために1 上山の何が問題なのかー上山問題の概観ー (畑中健一郎、富樫均、浜田崇、浦山佳恵 (2006))
15. 森林の水質保全機能の可能性ー森林管理による窒素飽和の緩和に向けてー (渡邊未来 (2016))
16. 上山林縁に対するゴミの不法投棄 (横山恭子、増田美砂 (2001))
17. 野生鳥獣被害防止マニュアルーアライグマ、ハクビシン、タヌキ、アナグマー (中型獣類編) (農林水産省農村振興局 (2001))
18. アライグマ対策の課題 (池田透 (2006))
19. 都市域における野生哺乳類との共存と生息環境の創出に対する住民の意識 (園田陽一、倉本宣 (2004))
20. 家ネズミ類の生態・被害と防除 (谷川力 (2009))
21. 空き家問題の法的課題と対応策 (下村郁夫 (2014))
22. 住宅地の空地におけるヒメナガカメムシ幼虫の集団発生 (中野敬一、坂巻正通、麻生実 (2008))
23. 非農耕地の雑草とその管理 (伊藤操子 (1982))
24. 東京都港区の空地におけるミツユビナミハダニの集団発生 (中野敬一 (2014))
25. ため池の管理放棄と改廃による水域生態系への影響: 人口減少で何が起きるか? (角田裕志 (2017))
26. 傾斜地半湿地帯における耕作放棄水田の物理特性と豪雨への応答の検討 (千葉克己、古賀潔、馬場秀和 (1997))
27. 中山間地における水田の耕作放棄が流出に及ぼす影響 (吉村亜希子、石田憲治、渡嘉敷勝 (2001))
28. 農業の多面的機能を測るー多面的機能に関する定量評価の事例ー (農林水産省 (2008))
29. 森林荒廃が洪水・河川環境に及ぼす影響の解明とモデル化 (恩田裕一 (2006))
30. 土石流に伴う流木による災害とその防止軽減対策に関する考察 (水原邦夫 (2016))
31. 過密人工林管理技術の開発 (大矢信次郎、近藤道治 (2013))
32. 風害・森林火災軽減対策 (独立行政法人森林総合研究所 (2006))
33. 空き家適正管理条例の法政策的論点 (北村喜宣 (2013))
34. 市町村による特定空き家の判断の手引き (北海道 (2016))
35. ため池応急整備の事例集 (島根県農林水産部農村整備課・農地整備課、島根県土地改良事業団体連合会 (2012))
36. 余剰ゴルフ場の将来推計とその有効利用, 社会・環境影響に関する基礎的研究 (齊藤修 (2008))
37. 雑草学の視点から害虫防除を考える: アカスジカスミカメ防除の事例から (稲垣栄洋 (2015))
38. 農業に関する文化的景観保護とその手法に関する研究 (菊地淑人 (2014))
39. 集落域での耕作範囲の縮減過程における文化的景観のマネジメントに関する研究ー果樹山地である愛媛県明浜町狩浜地区を対象としてー (安楽あてね、後藤春彦、佐藤宏亮 (2010))
40. コモنزの過少利用がもたらす生態系サービスの劣化 (森野真理 (2014))
41. 人工林管理放棄が高野山参詣道の破損に与える影響 (野村太郎、児玉康宏、寺本東吾、中島敦司 (2017))
42. 観光地の立地店舗における「ミュージアム化現象」の要因ー「尾道傾斜地域」における古民家利用による複合店舗形成のメカニズムー (吉川浩 (2011))
43. 不在木造家屋の構造健全性維持のための保守管理に関する調査研究 (向井洋一、藤平眞紀子、田中瑛子 (2010))
44. 和歌山県の社寺におけるアライグマ被害の現状 (宮下実、仲幸彦、藤吉圭二 (2013))
45. 文化財等の木造建造物へのアライグマ侵入実態 (川道美枝子、川道武男、金田正人、加藤卓也 (2010))

鳥獣被害の場合

| 土地を放置した場合に発生する悪影響 | | 特に注意が必要な土地・条件等 | | 管理のあり方 | |
|-------------------|----|---|---|---|---|
| 鳥獣被害 | 農地 | ○人身被害の発生、鳥獣等の食害（1,2,3） | ○農作物、果樹 | 収穫適期が過ぎ、収穫しない農作物、すでに被害にあった農作物などは野生鳥獣の恰好のエサになる | ○収穫しない果実等を埋設するなど、農地に残さないようにする ○放棄された果樹は地域合意のうえでできるだけ伐採したり、収穫・剪定等適正管理を行う |
| | | | ○家や畑の周辺 | シカ、イノシシ、サルの格好の隠れ場所になる | ○休耕地や耕作放棄地では、野生生物のエサ場や隠れ家にならないように、定期的に雑草を刈るか、耕耘をして雑草の生育を抑えることが大切 ○人手だけでは十分な草刈りができない休耕地や耕作放棄地は、家畜（牛や羊など）を放牧したり、防護柵で囲む方法もある ○ねぐらを作らせないように見回りを行う |
| | 森林 | ○人身被害の発生（1,2,3） | ○人家に隣接する雑木林や竹林等 | 地下部に穴を掘って住むアナグマなどにとっては快適な環境になる | ○空き家の利活用、管理（定期的な点検等）、除却 ・排水口は、時々水を流し、栓をする。テープで塞ぐなど ・電気柵やネット等で囲ったり、アライグマが滑って登れないように、壁や柱をトタンなどの素材で覆う ・侵入口を探し出して塞ぐ |
| | 宅地 | ○ネズミ等の侵入による病原菌の感染や人身・居住環境被害（20,21） ○雑草やその花粉・種子等を利用するネズミ・ダニ等の発生による衛生環境の悪化（23,24） ○廃屋へのアライグマの侵入による施設の破損、糞尿による汚染や鳴き声による騒音（環境省アライグマ防除マニュアル） | ○人の気配が少ない神社や仏閣、公民館、倉庫や物置、静かに暮らす高齢者の住宅や空き家など | 排水口内やトイレの溜水部の水が蒸発し、害虫やネズミなどの入り口となる 中型獣類にとって格好の住処になる ・特に壁の隙間がある構造の家屋（昭和30年代中頃～40年代後半に建築された建物等） ・天井裏 | ○落ち葉や枯れ枝などを頻繁に清掃する |
| その他 | - | ○用水路や排水路 | ハクビシンなどが身を隠しながら移動するのに使われやすい | | |

※出典：野生鳥獣被害防止マニュアル（農林水産省）、アライグマ防除の手引き（環境省）、空き家管理マニュアル（公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会、公益社団法人全国宅地建物取引業保証協会、一般社団法人大阪府不動産コンサルティング協会）

一般化したプロセス

ステップ①：市町村による意識啓発・準備

期間：数か月程度～

現状把握・準備

管理に対する問題意識・必要性の意向等の把握 (①③)

市町村内の土地の把握・分析 (②④)

地目別の状況整理

- (農地・森林・宅地等)
- ・所有者・耕作者等の年齢（現在・10年後）
 - ・後継者の有無
 - ・宅地の居住者の有無

農地現況図

空家・空地
現況図

森林現況図

10年後
想定図地域との
意識共有

地域住民との問題意識の共有 (⑤)

※1

地域の取組意向の確認

支援体制の検討 (※2) (市町村、国、都道府県、他)

確認事項（例）

- ・検討主体となりうる組織があるか（自治会、NPO、地域運営組織等）
- ・引っ張ってくれる人材がいるか
- ・検討の主体性・支援の必要性

長野市（中条地区）での取組

現状把握・準備（2018年11月～12月）

- ①中条村住民自治協議会等に、地区の現状や問題意識等について聞き取り
- ②基盤情報（図面、データ）等を入力
- ③現在の土地の管理状況や将来の意向把握のための住民アンケートを実施
- ④現況図及び将来予想図（農地現況図及び10年後耕作者年齢図、空家現況図）を作成

地域との意識共有（2019年1月）

- ⑤第1回ワークショップにおいて、④にて作成した図面を提示。また、事務局及び有識者（金沢大学林准教授）から取組の問題意識について話題提供
（有識者等から客観的な話題提供を行うことにより、問題意識の共有や機運醸成に有効な場合がある）

※1：中条地区の場合は、第1回ワークショップにて、問題意識の共有と、ステップ1（自分たちの暮らす地域について改めて考えてみる）をあわせて実施。

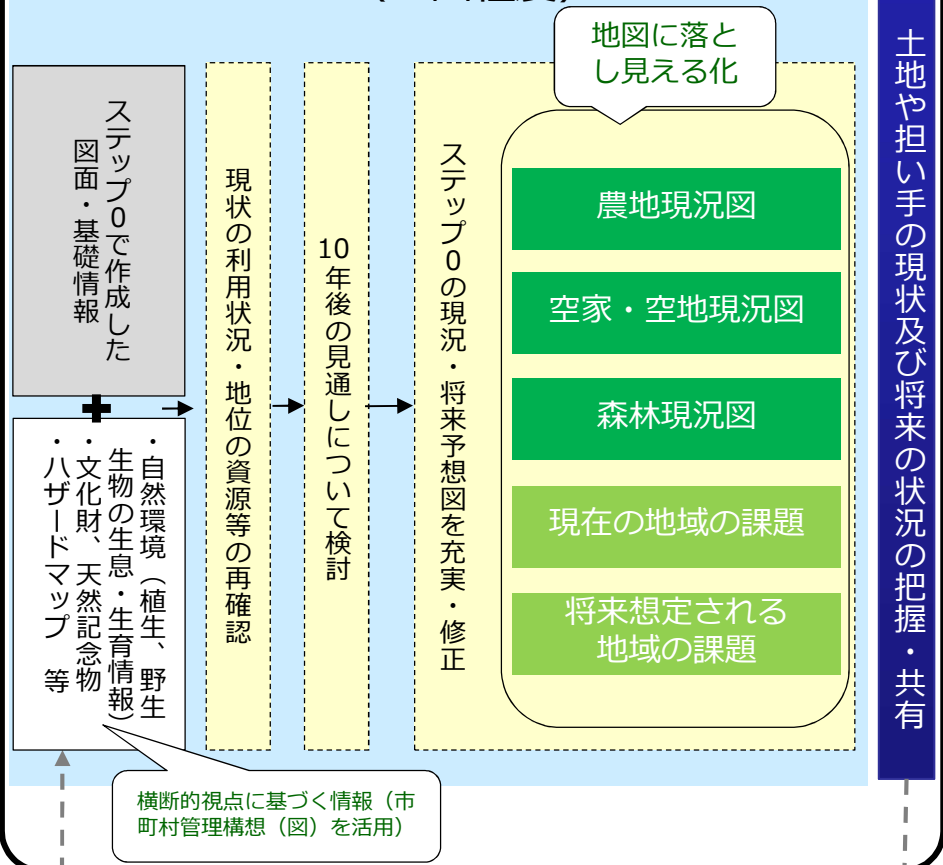
※2：中条地区の場合は、有識者（林准教授）の参画、図面作成やワークショップ実施の支援としてコンサルタント事業者に業務発注等おこなっているが、地域の実情に応じて、地域の企業・NPO等様々な体制が考えられる。

一般化したプロセス

ステップ①：自分たちの暮らす地域について改めて考えてみる

- より多くの地域住民を巻き込んだ検討
- 土地や担い手の現状及び将来の状況の把握・共有

WS（1回程度）



- ・地域管理構想（図）を検討する理由説明と検討の基礎情報の提供
- ・地図作業の支援

支援（行政・中間支援）

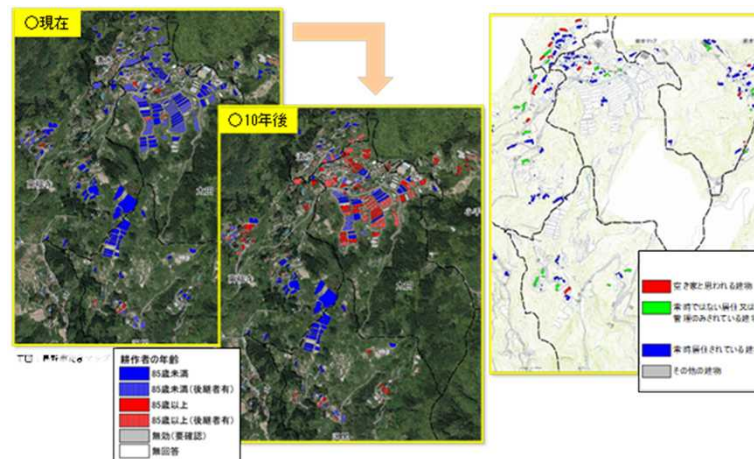
まとめ

長野市（中条地区）での取組

第1回ワークショップ（2019年1月20日）

（実施内容）

- ①地域の今を知る（現状の再確認・再点検）
- ②地域の将来を考える



図：伊折地区の将来予測図（農地）と空き家現況図

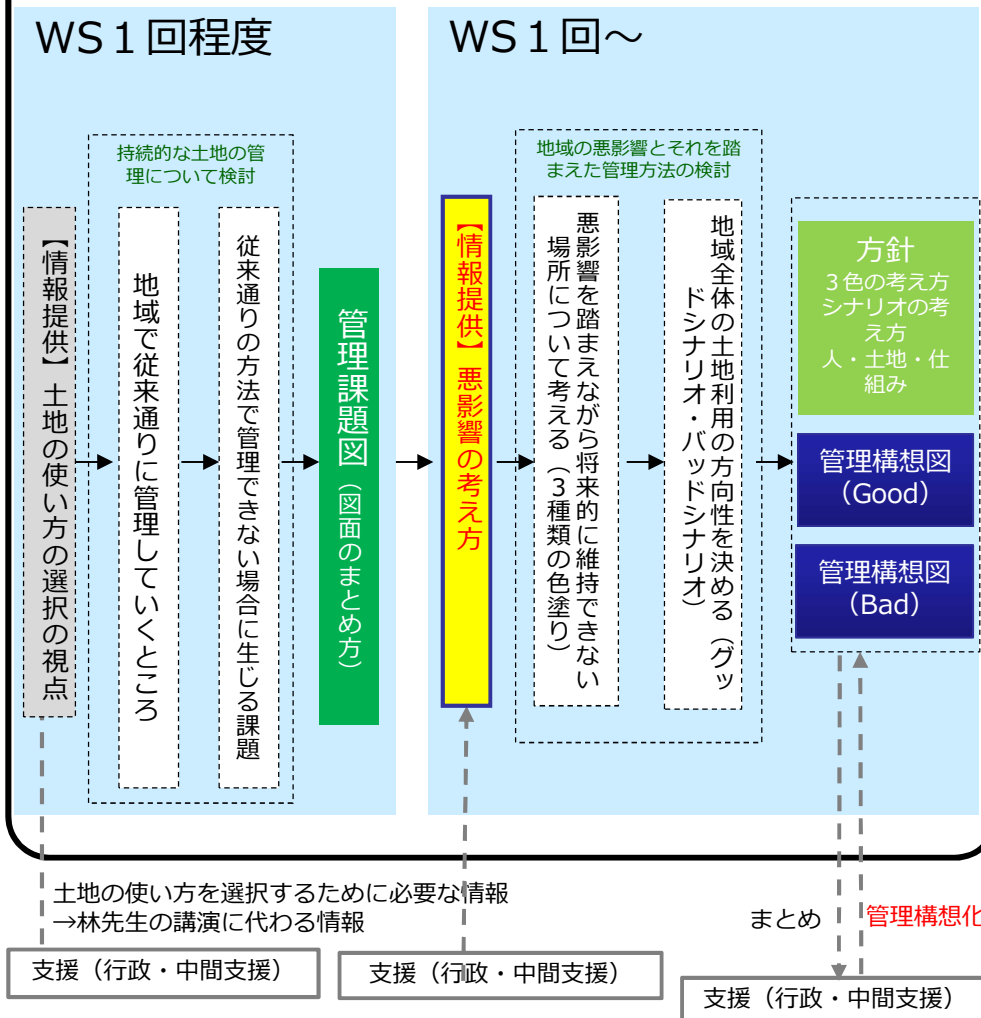
| | 過去 | 現在 | 未来 |
|----|--|---|---|
| 森林 | <ul style="list-style-type: none"> ・山に行っても獣がいなかった。 ・林業の衰退も大きい。 | <ul style="list-style-type: none"> ・森林所有者が赤字で手入れをしない。 ・竹が山生えて大変。 ・木が生えて景色が見えなくなり残念。 ・クマが多く山に入れない。 | <ul style="list-style-type: none"> ・森林が密集して人が入りにくい。間伐すれば美しく見え、山菜採りもできる。 ・竹やぶの手が付けられなくなる可能性。 ・薪の需要が増える可能性。 |
| 農地 | <ul style="list-style-type: none"> ・農地だった場所にスギが植林された。今後の管理は難しい。 ・かつて田んぼ、畑等だった場所の多くが自然に返った。 | <ul style="list-style-type: none"> ・数年後には田畑はできない。 ・急斜面のため草刈りが大変。 ・群の維持は棚田ならではの大変さ。 ・竹が生えると農地への影響が大きい。 ・桑畑だった場所はヨシが生えて木が生えず、荒れる。スギが植えられた場所はまだまだ。 ・イタドリに作物を食べ尽くされ、負けしてしまふ。 ・綺麗に管理するモチベーションを保つためにサクラを植えている。 | <ul style="list-style-type: none"> ・野生鳥獣のすみか、動物園に。 ・田畑の森林化で家が囲まれて防犯上心配。 ・田沢沖の棚田は高福寺と沢尻の動線。地域のつながりのために守る必要がある。 ・板倉の棚田は、ほ場整備の合意形成に苦労した。将来もなんとか守りたい。 ・ハゼ掛けが難しい。機械化が必要。 ・手間がかからず山菜に期待。 ・道路沿いに農地は管理が困難。 ・定年帰農のニーズがある可能性。 |
| 宅地 | <ul style="list-style-type: none"> ・昭和53年に小学校が廃校。 ・集落の位置は変わっていない。 | <ul style="list-style-type: none"> ・空き家が朽ち果てており、切なくなる。 ・木が大きくなり集落や北アルプスが見えにくくなった。 ・移住希望者がいても貸し手がない。 ・10年～20年前は間断的だったが人が減ってきて変わってきた。 | <ul style="list-style-type: none"> ・家を貸すのは難しい。家が壊れた場合の修理が家主負担では貸す人がいない。 ・未来は若者の移住者が増える可能性。 ・田舎の役員などを減らして、移住者の負担を減らさないといけない。 |

図：伊折地区の現在の課題及び将来想定される課題

一般化したプロセス

ステップ②：土地の使い方を選択する

- 土地の放置により発生する悪影響も踏まえた管理のあり方を考える
- 複数の地域管理構想（図）を描く



長野市（中条地区）での取組

第2回ワークショップ（2019年2月10日）

（実施内容）

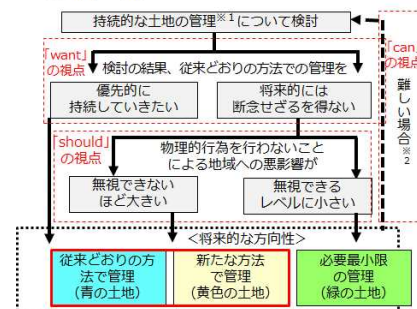
- ①地域で従来通り管理していくところ（エリア）
- ②管理できない場合に生じる課題

第3回ワークショップ（2019年3月10日）

（実施内容）

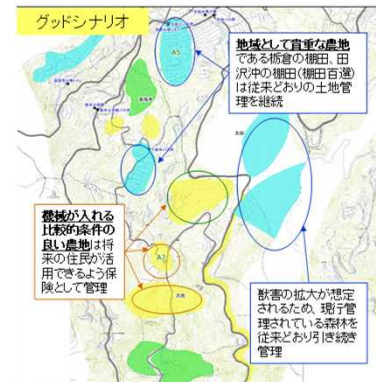
- ①将来的に維持できない場所について
- ②地域全体の土地利用の方向性について

＜フロー図＞

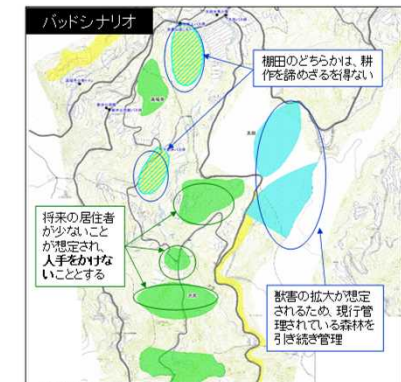


- ※1：原生林など、過去に物理的行為が加えられたことが無い土地は、物理的行為を行わないことによる悪影響は生じていないと考えられ、フロー図に沿った検討を行う必要はないとする。
- ※2：担い手の不足等により実現不可能になった場合に備えた複数のシナリオを事前に描いておく。

| 色 | 管理のあり方 | 土地の分類 |
|---|----------------|--|
| 青 | 従来どおりの方法で管理する | これまでどおりの状態を将来に向けても維持していきたい土地 |
| 黄 | 新たな方法で管理する | 従来どおりの方法で持続的に管理していくことは難しいが、物理的行為を行わない場合に悪影響が生じることが想定される土地 |
| 緑 | 必要最小限の管理を行う（注） | 従来どおりの方法で持続的に管理していくことが難しく、物理的行為を行わずとも大きな悪影響は生じないことが想定される土地 |



○想定シナリオ（グッドシナリオ）
まだ決まっていない子供世代のシナリオを見込んだ想定（10年後：沢尻地区7世帯、高福寺地区9世帯）



○想定シナリオ（バッドシナリオ）
移住者ゼロ、決まっていない子供世代のシナリオを見込んだ想定（10年後：沢尻地区5世帯、高福寺地区7世帯）

ステップ③：実現に向けた具体的なアクションを実行する

- 必要最小限の管理を行う土地の扱い
- 悪影響の定期的な把握及び必要に応じた地域管理構想（図）の見直し

