

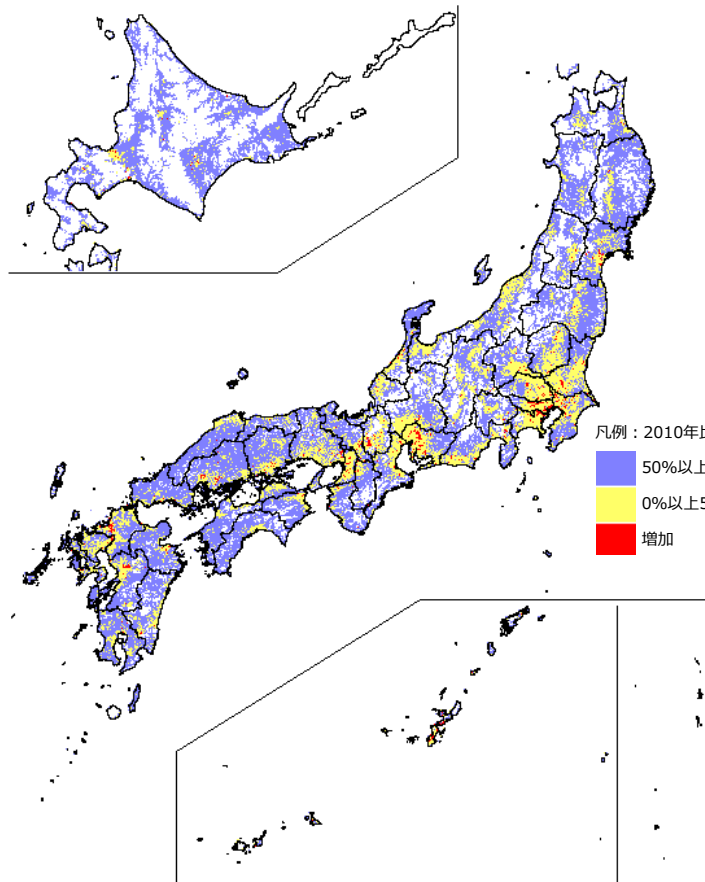
# 適切な管理を続けることが困難な土地について

---

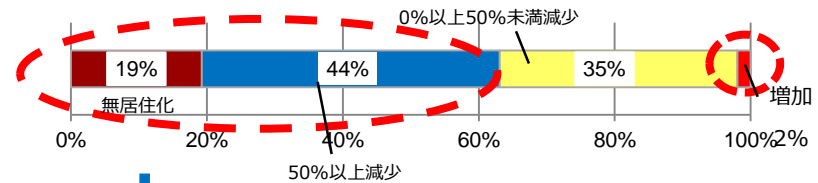
平成30年4月17日

- 2050年の我が国全体の姿を「1km<sup>2</sup>毎の地点」に区切ってみると、人口が半分以下になる地点が現在の居住地の6割以上に(※現在の居住地は国土の約5割)。
- 人口規模が小さい市区町村ほど、人口減少率が高くなる傾向。特に、現在人口1万人未満の市区町村では人口がおおよそ半分に減少。

【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



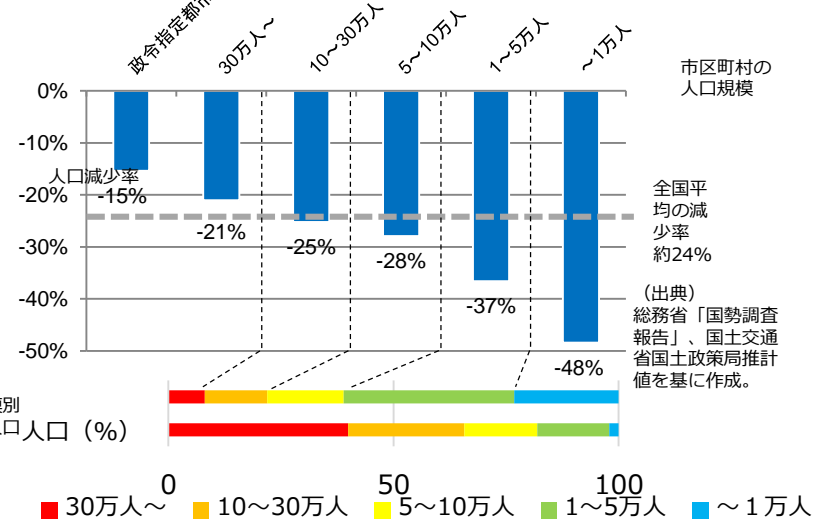
人口増減割合別の地点数



6割以上(63%)の地点で現在の半分以下に人口が減少

居住地の2割が無居住化

市区町村の人口規模別の人口減少率

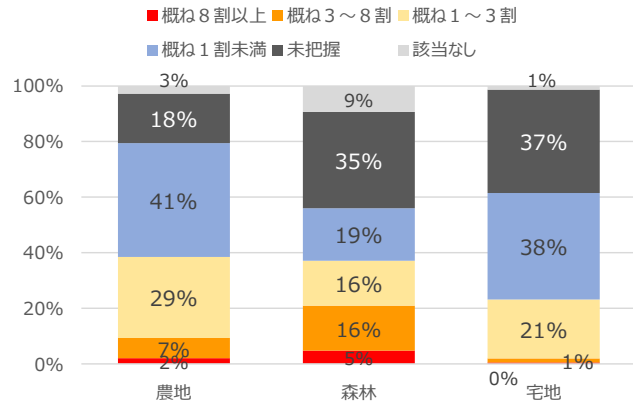


- 「適切な管理がなされていない土地」について、市区町村を対象としたアンケート調査を実施※したところ、農地・森林・宅地に概ね共通する不利益として、①鳥獣被害・虫害・雑草の繁茂、②景観の悪化、③防災・防火、④不法投棄・防犯等が例示された。

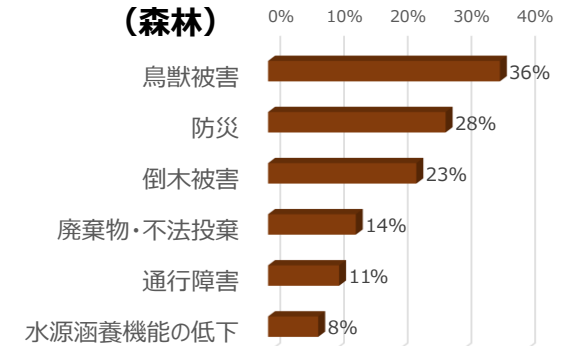
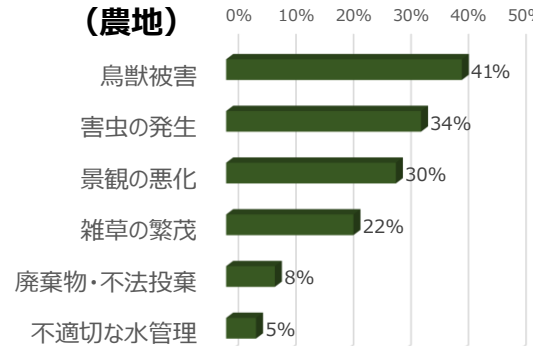
※ 実施時期：H29.11-12・対象：東日本大震災による津波等被災市町村を除く全市区町村（計838市区町村から回答）・調査手法：調査票を各市町村に郵送（電子メール・FAX回答可）

- 一方、「特に不利益がない」という回答も2～3割程度存在し、必ずしも外部不経済につながるわけではないことも確認。
- また、2～4割の市町村が「適切な管理」がなされているかどうか、具体的な不利益も含め、現状を把握しきれていない。

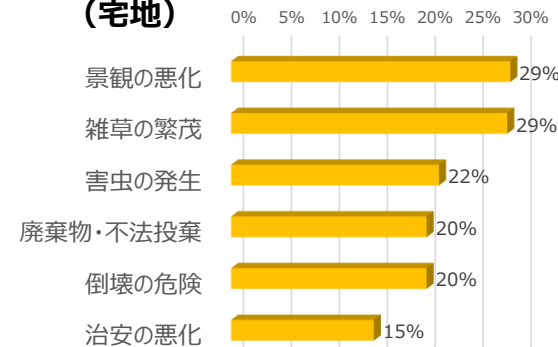
### 【もっとも「適切な管理がなされていない」地区の現状 （「適切な管理がなされていない」土地の割合）



### 【「適切な管理がなされていない」土地による主な不利益（自由回答より抽出）】

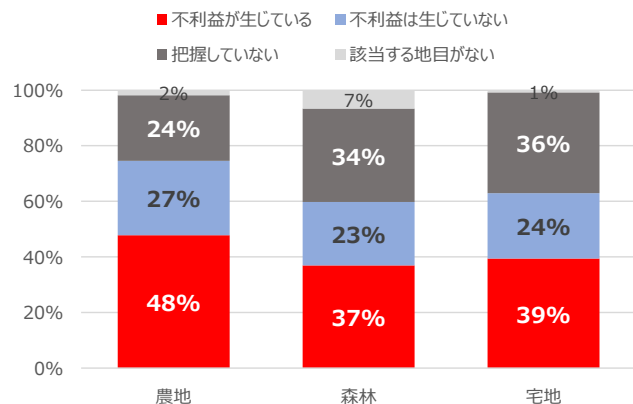


#### （宅地）



※国土交通省国土政策局作成

### 【「適切な管理がなされていない」ことによる不利益の有無】



※ 本アンケートでは、「適切な管理がなされていない」土地として、例として「荒廃し、草刈りなどもなされていない農地、間伐されず過密な人工林、所有者等による防災・防犯・衛生・景観といった観点からの管理が行われていない宅地、保全又は利用されず劣化した原野など、国土管理の観点から行われるべき適切な管理が行われていない状態」を提示して回答いただいたもの。

- 1980年と2005年の国勢調査を《1km<sup>2</sup>毎の地点》で比較※<sup>1</sup>してみると、約1.5%の地点(従前人口計約10万人)において「無住化」※<sup>2</sup>したと思われる。

※<sup>1</sup> 調査誤差等の回避のため、周辺人口と大きく異なる人口変化が記録されている地点等を機械的に除外しており、実際の無住化地点はこの他にも存在している可能性がある。

※<sup>2</sup> 「無住化」の要因としては、①鉱山の閉山に伴う閉村、②ダム建設に伴う移転、③大規模工事に伴う宿舍の閉鎖なども含んでいることに留意が必要。

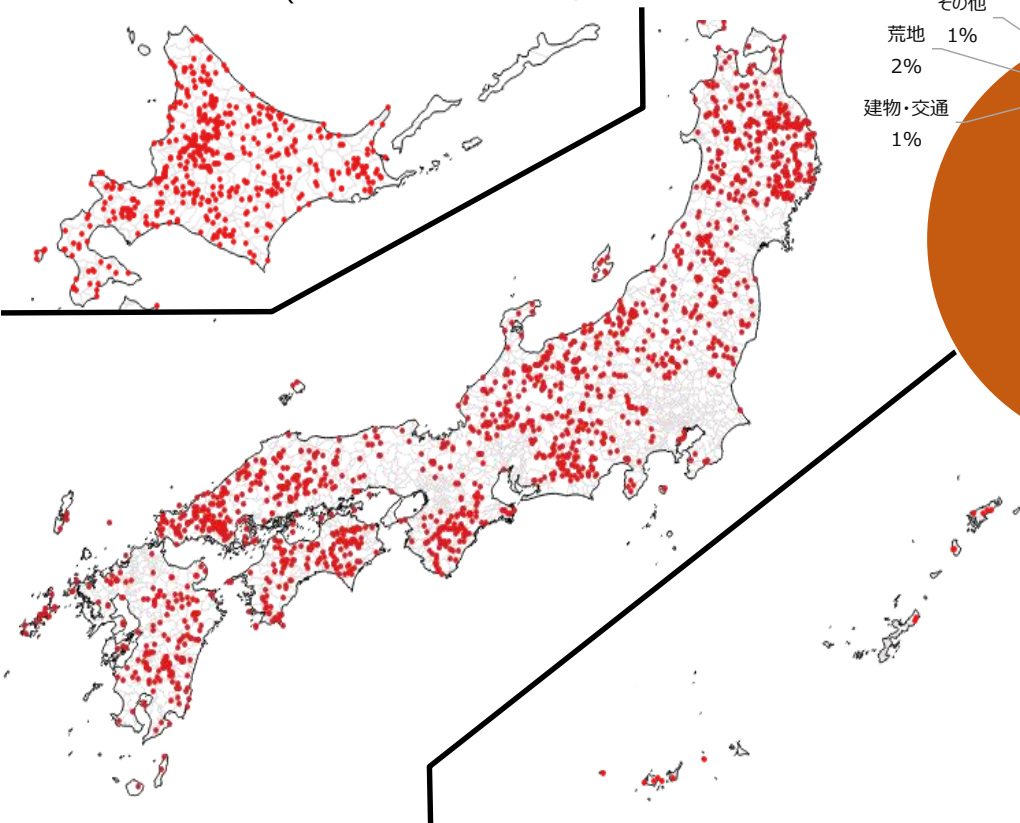
- 衛星画像等からの推計※<sup>3</sup>によると、該当する地点の7割で農用地が減少し、その多くが実質的に林地化。

※<sup>3</sup> 国土数値情報「土地利用3次メッシュ」による。衛星画像判読に基づく植生等からの実体上の土地利用の推計であり、関係法令に基づく地目区分と必ずしも合致しないことに留意が必要(例えば荒廃し、林地化した農地は「森林」と判読)。

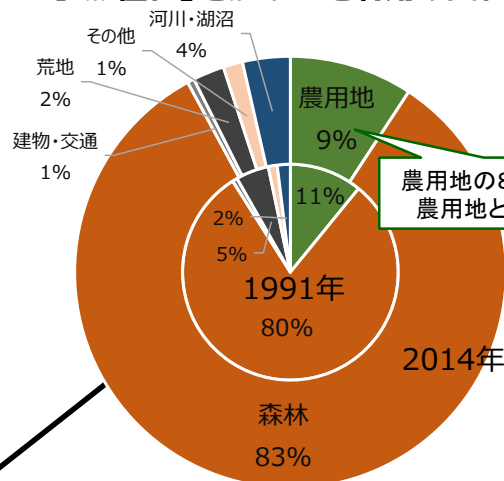
- 一方、住民の消滅にもかかわらず、8割以上の農用地は(農用地として)維持されている現状にも留意が必要。

### 【過去に無住化したと思われる地点の分布状況】

(1980年と2005年の比較)

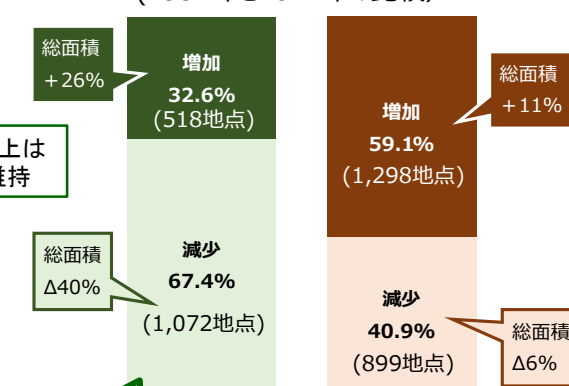


### 【「無住化」地点の土地利用の変化】



### 【「無住化」地点の農用地・森林の増減※】

(1991年と2014年の比較)

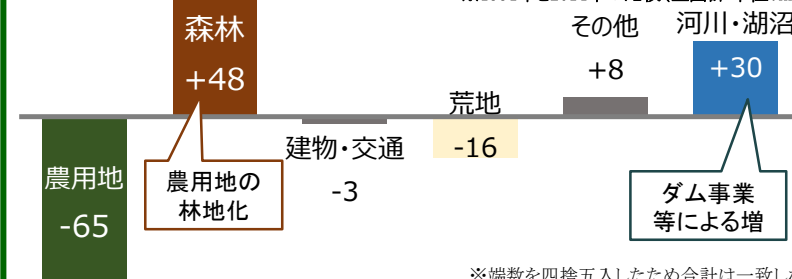


農用地 森林

※いずれの時点でも農用地を含まない地点が673、森林を含まない地点が66存在

### 【「無住化」地点のうち農用地が減少している地点の土地利用変化】

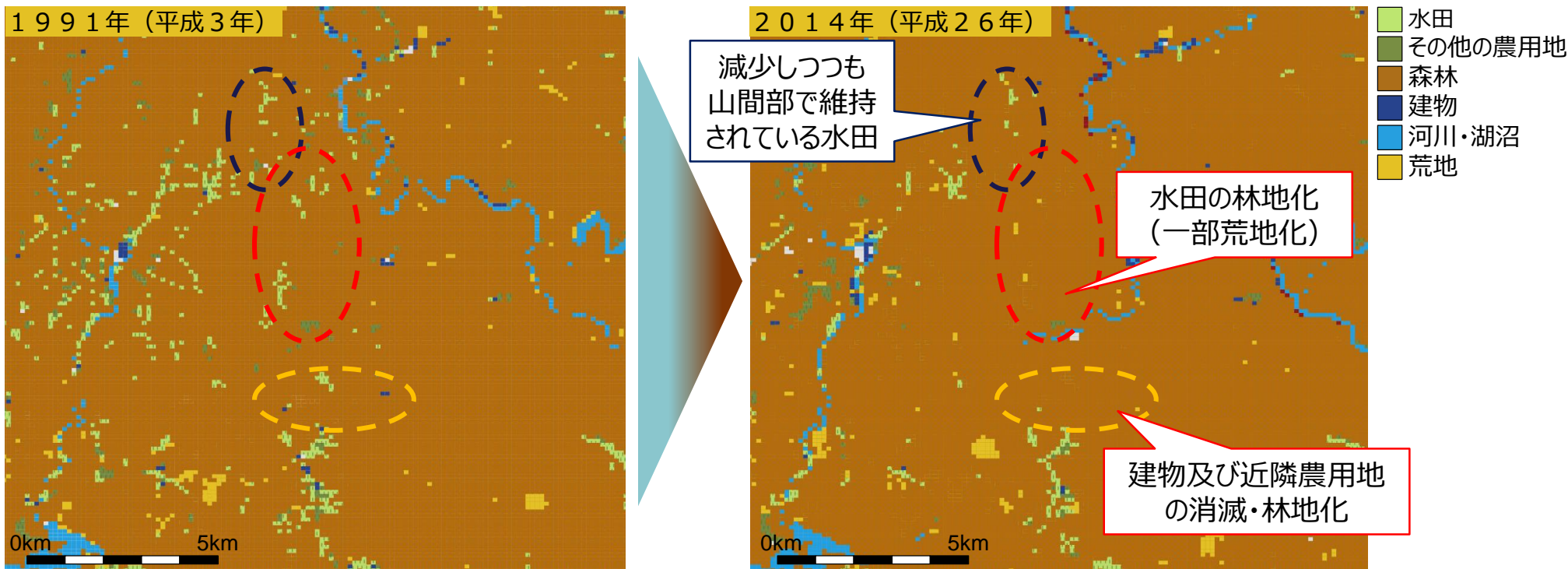
※1991年と2014年の比較(全国計 単位: km<sup>2</sup>)



※端数を四捨五入したため合計は一致しない



- 過去に無住化したと思われる地点の周辺の個々の土地利用に着目すると、居住者がいなくなったにもかかわらず維持されている農用地が散見される一方、管理が放棄されていると思われる土地(農用地・建物)も多く存在。



無住化し、廃屋が点在するような地域においても、残された農地・林地は多様な様相を見せる



放棄されたと思われる廃屋

維持されている農用地

荒廃農地  
(写真奥・手前は維持されている)

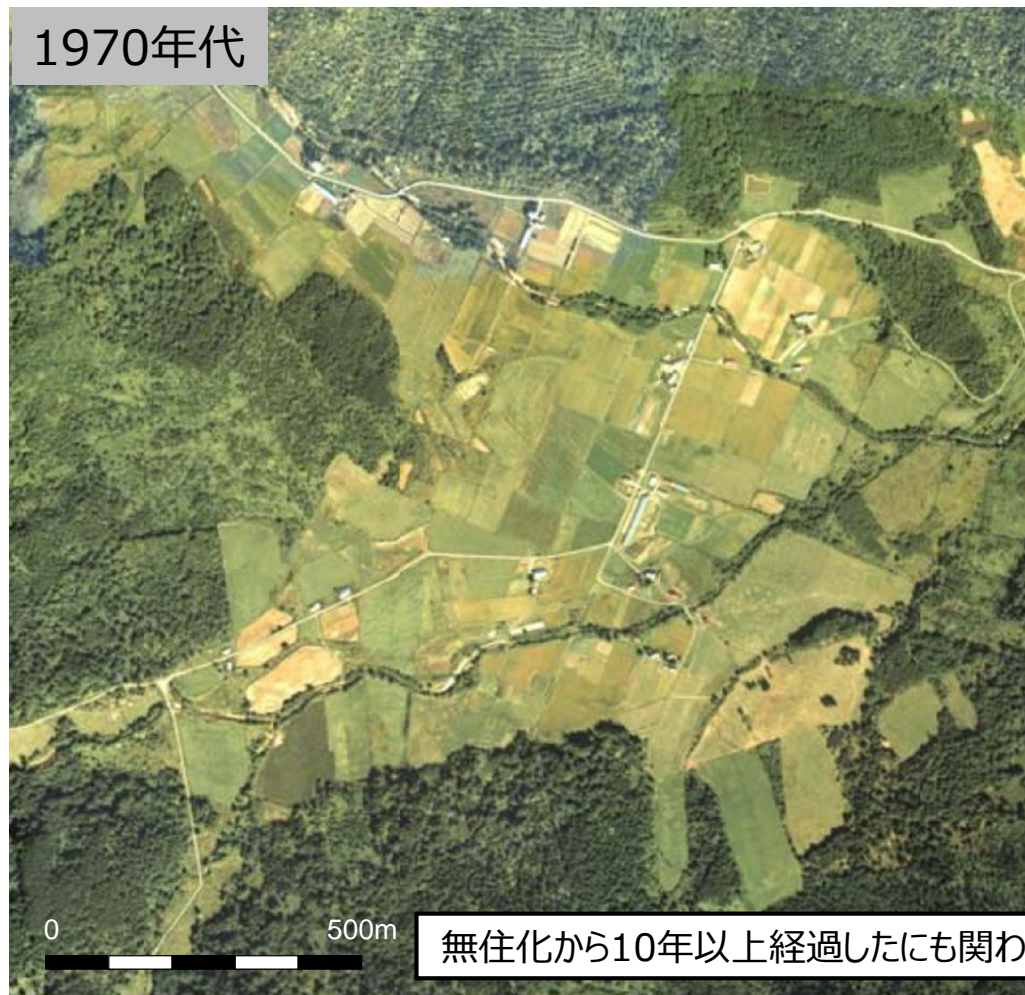
施業されていると思われる林地化  
した農用地

適切な施業が行われていない  
森林

※写真は国土交通省国土政策局撮影(上の土地利用図の周辺地域の現状)



1970年代



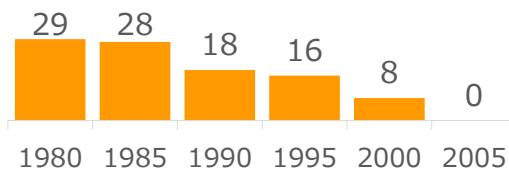
2018年



©2018 Google

無住化から10年以上経過したにも関わらず、多くの農地が改良・維持されている。

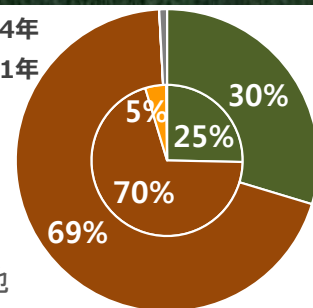
### 人口の推移



### 土地利用の変化

外円：2014年  
内円：1991年

■ 農地  
■ 森林  
■ 荒地  
■ その他



※1 1970年代の空中写真は国土画像情報(1974-78年撮影)、2018年の空中写真はGoogle。

※2 「人口の推移」は国勢調査メッシュ人口データ(1980年～2005年)に基づき国土交通省国土政策局作成。

※3 「土地利用の変化」は国土数値情報(土地利用・1991年及び2014年)に基づき国土交通省国土政策局作成。

※4 国土数値情報「土地利用3次メッシュ」による。衛星画像判読に基づく植生等からの実体上の土地利用の推計であり、関係法令に基づく地目区分と必ずしも合致しないことに留意が必要(例えば荒廃し、林地化した農地は「森林」と判読)。

※5 人口及び土地利用は、空中写真の範囲と概ね重なる6つの無住化3次メッシュを対象に分析している。



1970年代

0 500m

2018年

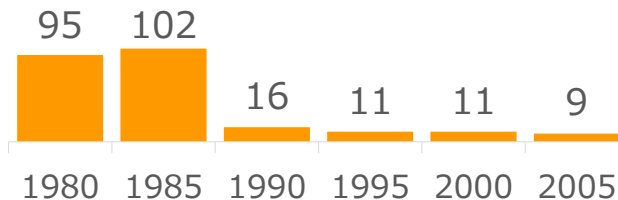
0 500m

©2018 Google

農地の林地化

中心部の無住化から20年以上が経過し、地区によっては農地の多くが林地化していることが見受けられる。

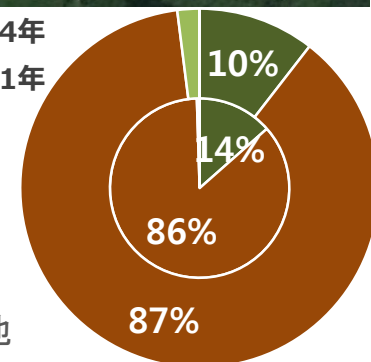
人口の推移



土地利用の変化

外円：2014年  
内円：1991年

■ 農地  
■ 森林  
■ 荒地  
■ その他



※1 1970年代の空中写真は国土画像情報(1974-78年撮影)、2018年の空中写真はGoogle。

※2 「人口の推移」は国勢調査メッシュ人口データ(1980年～2005年)に基づき国土交通省国土政策局作成。

※3 「土地利用の変化」は国土数値情報(土地利用・1991年及び2014年)に基づき国土交通省国土政策局作成。

※4 国土数値情報「土地利用3次メッシュ」による。衛星画像判読に基づく植生等からの実体上の土地利用の推計であり、関係法令に基づく地目区分と必ずしも合致しないことに留意が必要(例えば荒廃し、林地化した農地は「森林」と判読)。

※5 人口及び土地利用は、空中写真の範囲と概ね重なる6箇所の3次メッシュ(無住化メッシュ3箇所及び1980年時点で無住のメッシュ2箇所)を対象に分析している。



1970年代

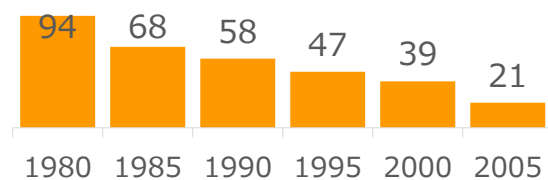


2018年



辺縁部から無住化しているが、林地化が進み、むしろ裸地は減少している

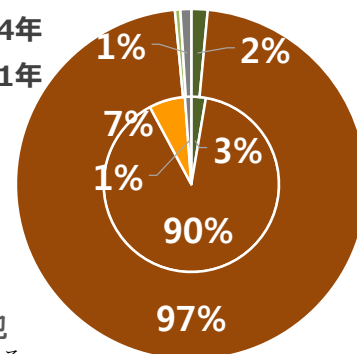
人口の推移



土地利用の変化

外円：2014年  
内円：1991年

■ 農地  
■ 森林  
■ 荒地  
■ その他



※1 1970年代の空中写真は国土画像情報(1974-78年撮影)、2018年の空中写真はGoogle。

※2 「人口の推移」は国勢調査メッシュ人口データ(1980年～2005年)に基づき国土交通省国土政策局作成。

※3 「土地利用の変化」は国土数値情報(土地利用・1991年及び2014年)に基づき国土交通省国土政策局作成。

※4 国土数値情報「土地利用3次メッシュ」による。衛星画像判読に基づく植生等からの実体上の土地利用の推計であり、関係法令に基づく地目区分と必ずしも合致しないことに留意が必要(例えば荒廃し、林地化した農地は「森林」と判読)。

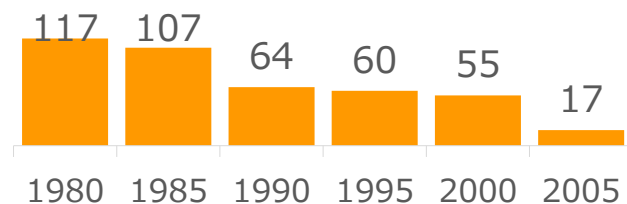
※5 人口及び土地利用は、空中写真の範囲と概ね重なる6つの3次メッシュ(無住化メッシュ3メッシュ及び1980年時点で無住のメッシュ1箇所を含む)を対象に分析している。





大規模な農地（棚田）が順次無住化し、林地化している。（放牧地を伴う農業施設立地に伴い、国土数値情報上は「荒地」が増加）

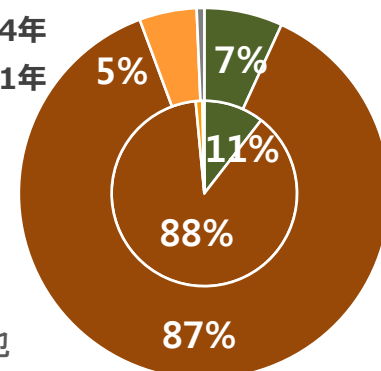
人口の推移



土地利用の変化

外円：2014年  
内円：1991年

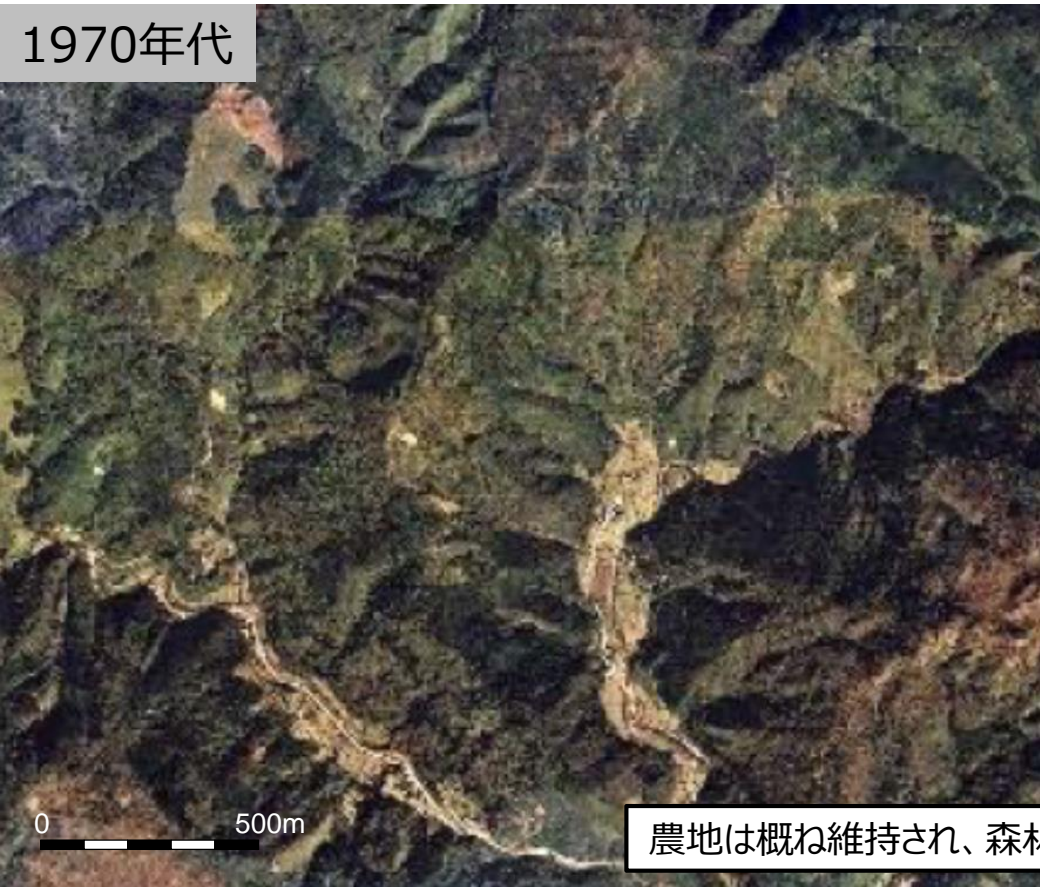
■ 農地  
■ 森林  
■ 荒地  
■ その他



- ※1 1970年代の空中写真は国土画像情報（1974-78年撮影）、2007年の空中写真は国土地理院撮影。  
 ※2 「人口の推移」は国勢調査メッシュ人口データ（1980年～2005年）に基づき国土交通省国土政策局作成。  
 ※3 「土地利用の変化」は国土数値情報（土地利用・1991年及び2014年）に基づき国土交通省国土政策局作成。  
 ※4 国土数値情報「土地利用3次メッシュ」による。衛星画像判読に基づく植生等からの実体上の土地利用の推計であり、関係法令に基づく地目区分と必ずしも合致しないことに留意が必要（例えば荒廃し、林地化した農地は「森林」と判読）。  
 ※5 人口及び土地利用は、空中写真の範囲と概ね重なる6つの3次メッシュ（無住化メッシュ2メッシュを含む）を対象に分析している。



1970年代

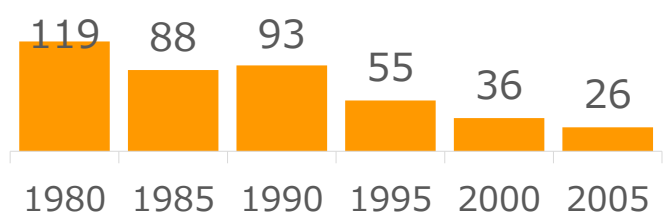


2018年



農地は概ね維持され、森林は一部裸地化も見られる

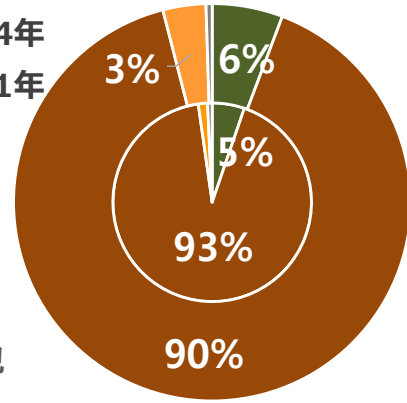
人口の推移



土地利用の変化

外円：2014年  
内円：1991年

- 農地
- 森林
- 荒地
- その他

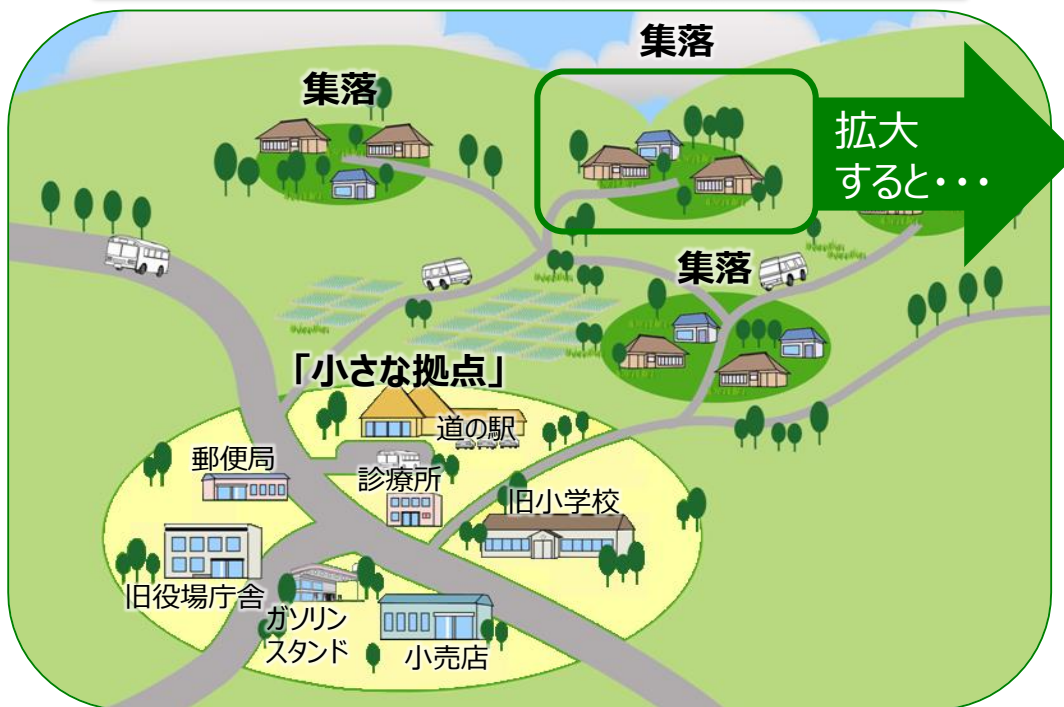


※1 1970年代の空中写真は国土画像情報(1974-78年撮影)、2018年の空中写真はGoogle。  
 ※2 「人口の推移」は国勢調査メッシュ人口データ(1980年～2005年)に基づき国土交通省国土政策局作成。  
 ※3 「土地利用の変化」は国土数値情報(土地利用・1991年及び2014年)に基づき国土交通省国土政策局作成。  
 ※4 国土数値情報「土地利用3次メッシュ」による。衛星画像判読に基づく植生等からの実体上の土地利用の推計であり、関係法令に基づく地目区分と必ずしも合致しないことに留意が必要(例えば荒廃し、林地化した農地は「森林」と判読)。  
 ※5 人口及び土地利用は、空中写真の範囲と概ね重なる4つの3次メッシュ(無住化メッシュ2メッシュを含む)を対象に分析している。

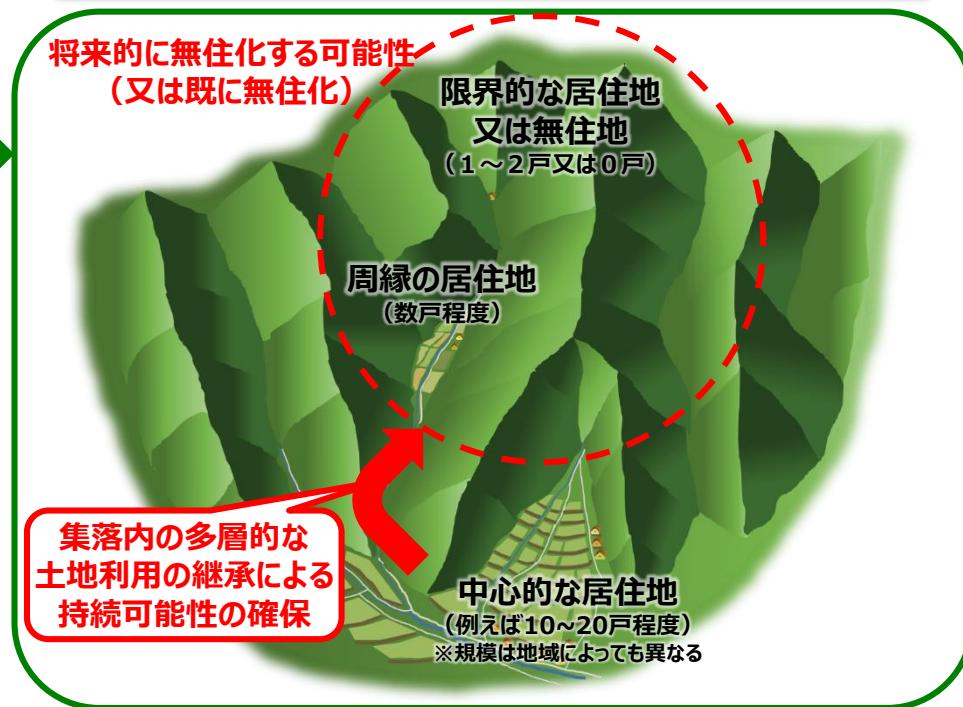


- 第2次国土形成計画では、「コンパクト＋ネットワーク」の考え方を基礎に、中山間地域等における人口規模の小さな集落地域においては、生活サービス機能を始めとする各種機能を維持するため、これらを集約した「小さな拠点」を始めとする多層的な地域構造を構築することとしている。
- 「小さな拠点」の周辺の個々の「集落」に着目すると、さらに小さな居住地が多層的に存在しており、おおむね、①中心的な居住地、②数戸程度の周縁の居住地、③1～2戸程度の限界的な居住地、④無住地に分けられる。なお、一般論として、②の多く及び③は将来的に無住化する可能性が高いと考えられる。
- 無住地であっても周辺の土地利用は継続されているケースが多く、一般的には近隣の住民や親族などが土地利用を継承しているものと思われる。
- 集落地域の辺縁部における国土の荒廃を避け、持続可能な国土管理を実現するためには、このような集落内の多層的な土地利用の継承に着目し、持続可能性を確保することが必要。

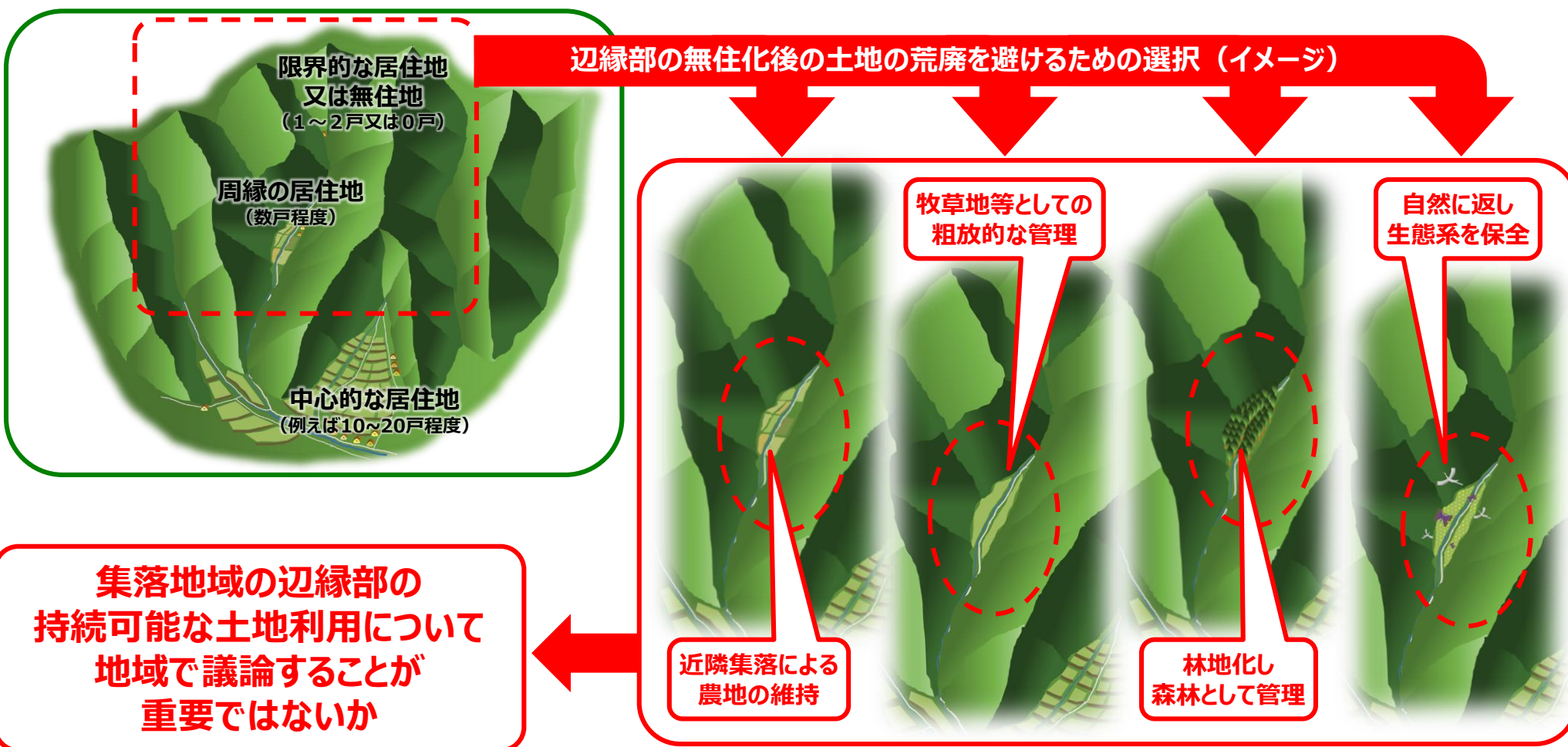
### 集落地域における「小さな拠点」のイメージ



### 個々の集落の多層的な構造



- 「小さな拠点」及び周辺集落の中での多層的な土地利用の継承にも距離的な限界が存在していると考えられ、辺縁部が無住化した場合にも、周辺の土地について、「近隣集落による農地の維持」「牧草地等としての粗放的な管理」「林地化による森林としての管理」「自然に返すことによる生態系の保全」等の荒廃を避けるための選択を行うことが必要。
- このような、集落地域辺縁部においては、現在の人口構成を踏まえ、将来的な人口配置や持続可能な土地利用について、地域で議論することが重要ではないか。





- 2050年には、現在の居住地の2割が「無居住化」するおそれがあり、今後、適切な管理がなされていない土地は加速度的に増加するおそれ。
- 既に、適切な管理がなされていない土地は数多く存在し、①鳥獣被害・虫害・雑草の繁茂、②景観の悪化、③防災・防火、④不法投棄・防犯等、様々な外部不経済が認識されている。
- 一方、2～4割の市町村が「適切な管理」がなされているかどうか、具体的な不利益も含め、現状を把握しきれていない。
  - ※ なお、既に無住化したと思われる地点に着目すると、農用地の8割以上が農地としての活動を維持していること、土地利用が転換した農用地の多くが林地化していることなどが浮かび上がる。これらの無住化したと思われる土地は、何らかの管理がされている場合も多いことが示唆される一方で、適切な管理を続けることが困難となり、何らかの外部不経済を発生させている土地があることも想定される。
- これらの土地は、今後も様々な不利益・外部不経済を生じるおそれ。

- 適切な管理を続けることが困難な土地については、現状の把握を含め、多くの課題が存在。
- 以下のような方向性に沿って、「2019年とりまとめ」も視野に、第9回以降の国土管理専門委員会において検討してはどうか。

① 適切な管理がなされていない土地の現状や対応状況の把握

荒廃農地、施業が行われていない森林、空き地・空き家等に関する関係機関の調査結果の集約、市町村へのヒアリング等。

② 外部不経済に関する因果関係の把握

鳥獣被害や虫害等、地目を超えた外部不経済の因果関係も含めた把握が必要。

③ 「適切な管理」のあり方の検討

現状や対応の進展状況を踏まえつつ、管理主体のあり方、外部不経済が生じない条件を含め「適切な管理」のあり方について検討が必要。