

1  
2  
3  
4  
5 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方

6 ～なし崩し的に土地が放置されていくことを防ぐために～

7  
8  
9 2019年とりまとめ（原案）

10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18 平成31年3月

19 国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会  
20

# 目次

1		
2	第1章 はじめに（本とりまとめのねらい）	1
3	第2章 管理されていない土地の現状と課題	4
4	2. 1. 利用と管理について	4
5	2. 2. 管理されていない土地の現状	5
6	2. 2. 1. アンケート結果から見える管理されていない土地の現状と課題	5
7	2. 2. 2. 事例調査から見える管理されていない土地の現状と課題	11
8	2. 2. 3. 文献調査から見える管理されていない土地の現状と課題	15
9	2. 3. 管理されていない土地に関する考察	18
10	第3章 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方の方向性	19
11	3. 1. 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方を考える必要性	19
12	3. 2. 1. フロー図を用いた地域での検討	20
13	3. 2. 2. チャートを用いた広域的視点での評価	21
14	3. 2. 3. フロー図及びチャートの2018年とりまとめで示したステップとの関係性	23
15	3. 3. ケーススタディーの実施（長野県長野市旧中条村伊折地区）	23
16	第4章 地域ですべきこと	24
17	4. 1. 想定する地域の単位	24
18	4. 2. 中心となる主体について	24
19	4. 3. 地域でできること及びできないことの整理	24
20	4. 4. ステップ1：自分たちの暮らす地域について考える際に地域ですべきこと	25
21	4. 5. ステップ2：土地の使い方を選択する際に地域ですべきこと	26
22	4. 6. 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際に地域ですべきこと	27
23	第5章 広域的な視点から市町村、都道府県、国等の主体がすべきこと及び残された課題	29
24	5. 1. 広域的な視点の必要性	29
25	5. 2. 広域的な視点から市町村、都道府県、国等の主体がすべきこと	29
26	5. 3. 国土利用計画の活用可能性	31

1	5. 4. 残された課題 .....	32
2	第6章 今後の検討の方向性 .....	34
3		

## 1 第1章 はじめに（本とりまとめのねらい）

---

2 本専門委員会では、国土形成計画の推進に関し、人口減少下における持続可能  
3 な国土の利用・管理を推進するための施策のあり方について2016年9月より検  
4 討を行っている。

5 2017年とりまとめ「これからの国土利用・管理に対応した国土利用計画（市  
6 町村計画）のあり方」（平成29年5月）では、国土利用計画（市町村計画）を  
7 「国土・土地利用に関する市町村のマスタープラン」として活用し、市町村レベ  
8 ルで地域構造の転換を図っていくことを提言した。

9 2018年とりまとめ「人口減少下の持続可能な国土の利用・管理のために～地  
10 域自ら土地の使い方を改めて考え、選択する～取組事例に学ぶ課題と解決の方向  
11 性～」（平成30年6月）では、持続可能な国土の利用・管理を推進するための課  
12 題とその解決の方向性について、第2次国土形成計画や第5次国土利用計画（全  
13 国計画）<sup>1</sup>に位置づけられた「複合的な効果をもたらす施策」や「選択的な国土  
14 利用」という視点<sup>2</sup>も踏まえつつ、地域における取組事例から得られた教訓を中  
15 心に分類・整理を行った。

16 第3弾の提言である2019年とりまとめでは、実際に2018年とりまとめで示し  
17 た解決の方向性に沿って土地の使い方を検討したとしても、持続的な利用が困難  
18 な土地が存在するという現実を直視せざるを得ない地域は多いという問題意識に  
19 立ち、このままではなし崩し的に放置されていくことが予想される土地の管理の  
20 あり方について、掘り下げを行った。

21 具体的には、土地が管理されないことで発生する外部不経済に着目しながら、  
22 フロー図及びチャートを用いて持続的な利用が困難な土地の管理のあり方の方向  
23 性を示すとともに、①地域がすべきこと、②広域的な視点から市町村、都道府  
24 県、国等の主体がすべきことについて、それぞれ本専門委員会でのヒアリングや  
25 ケーススタディーの実施等を通じて整理を試みた。

26 本とりまとめは、本章も含めて6章で構成されている。第2章では、国土交通  
27 省で行ったアンケート調査の結果や、事例調査・文献調査から見える管理されて  
28 いない土地の現状と課題を整理している。

29 第3章では、フロー図及びチャートを用いながら持続的な利用が困難な土地の  
30 管理のあり方の方向性を示すとともに、方向性を2018年とりまとめで示した持  
31 続可能な国土利用・管理に向けたステップに組み入れて地域で土地の使い方を検

---

<sup>1</sup> いずれも平成27年8月14日閣議決定

<sup>2</sup> 第2次国土形成計画(全国計画)45～46ページ、第5次国土利用計画(全国計画)6～7ページ

1 討していくことの重要性を示した。また、実際にステップに沿った検討を行い、  
2 課題を抽出するためのケーススタディーを長野県長野市旧中条村伊折地区で実施  
3 した結果をまとめている。

4 第4章、第5章では、本専門委員会でのヒアリングやケーススタディーの実施  
5 等を通じて得られた知見を踏まえつつ、①地域がすべきこと、②広域的な視点か  
6 ら市町村、都道府県、国等の主体がすべきことについて整理を行った。第4章で  
7 は、地域がすべきことについて、2018年とりまとめで示した持続可能な国土利  
8 用・管理に向けたステップに沿って整理を行った。第5章では、市町村、都道府  
9 県、国等の主体がすべきことを整理するとともに、引き続き国で検討を進めてい  
10 く必要がある点について、残された課題として整理を行った。

11 最後に第6章で、本専門委員会における今後の検討の方向性を示した。

12 なお、本専門委員会におけるこれまでの議論の全体像及び全体の中での本とり  
13 まとめの位置付けについて図1で示したので、参照されたい。

14

【2017年とりまとめ】(H29.5) 「これからの国土利用・管理に対応した国土利用計画(市町村計画)のあり方」

・第1回～第4回の議論を踏まえ、国土利用計画(市町村計画)を「国土・土地利用に関する市町村のマスタープラン」として活用し、市町村レベルで地域構造の転換を図っていくことを提言

【2018年とりまとめ】(H30.6) 「人口減少下の持続可能な国土の利用・管理のために」

・第5回～第8回の議論を踏まえ、市町村・地区レベルで持続可能な国土管理のあり方を検討するに当たり、各地域が共通して直面することが多い課題と解決の方向性について、分類、整理

【2019年とりまとめ】「持続的な利用が困難な土地の管理のあり方」

・第9回～第13回の議論を踏まえ、土地が管理されないことで発生する外部不経済に着目しながら、持続的な利用が困難な土地の管理のあり方の方向性について整理

持続可能な国土利用・管理に向けたステップ

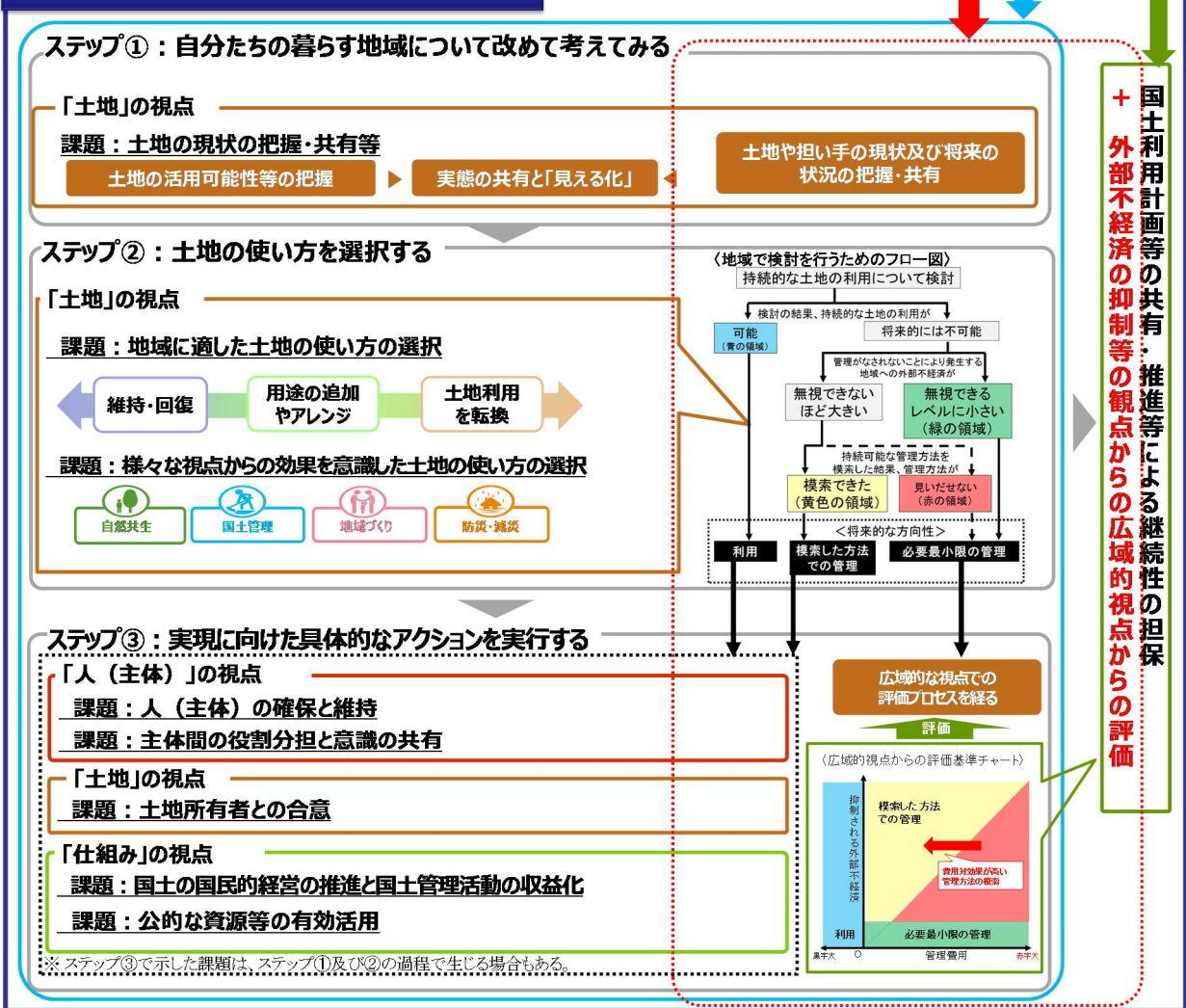


図 1. 本とりまとめと2017年とりまとめ、2018年とりまとめの関係性

1

2

# 1 第2章 管理されていない土地の現状と課題

## 2 2. 1. 利用と管理について

3 本とりまとめの中では、以下のとおり「利用」と「管理」を定義した上で、用語として用いている。

4 土地の「利用」について、「土地について、何らかの用途に供すること」と定義した。

5 また、土地の「管理」について、「土地への物理的的行為を行う又は行わないことにより発生す  
6 る外部不経済の把握・抑制のために行う行為（定期的な状況の把握等の非物理的的行為を  
7 含み、登記手続や境界の明確化等の法的管理を除く。）」と定義した。なお、管理行為によ  
8 り外部不経済が把握かつ抑制されていれば、「適切な管理」が行われていることとした。「適切  
9 な管理」の水準を判断するための考え方については、第3章 3.2.1～3.2.2 で詳述する。

10 「利用」及び「管理」の範囲は重複しており、それぞれの場合分けごとの具体的な例を下記  
11 の図2に示す。なお、本とりまとめでは、「利用」されている土地では「適切な管理」が行われてい  
12 るという前提に立ち、外部不経済を発生させるような「利用」という論点は対象外とした。

	利用されている土地	利用されていない土地
適切に管理されている土地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料生産の目的で耕作が行われている農地</li> <li>・木材生産の目的で間伐等の施業が行われている人工林</li> <li>・明確な意思や計画に基づき、自然環境の保全の目的で特段の物理的的行為を加えていない土地</li> </ul> <p>※本とりまとめでは、利用されている土地では、土地への物理的的行為を行う又は行わないことにより発生する外部不経済が把握かつ抑制されているという前提に立っている。</p>	<p>【土地への物理的的行為を行わなければ無視できないほど大きい外部不経済が発生する土地】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・鳥獣被害対策の目的で定期的な草取りが行われている耕作放棄地</li> <li>・倒壊の防止の目的で定期的に入入れされている空き家</li> </ul> <p>【土地への物理的的行為を行わなくても無視できるレベルに小さい外部不経済しか発生しない土地】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・外部不経済が無視できるレベルに小さいことを的確に判断した上で、明確な意思や計画に基づき、必要最小限の管理(土地への物理的的行為は行わず、外部不経済の定期的な把握等のみを行う管理)を行っている土地</li> </ul>
適切に管理されていない土地	<p>※本とりまとめの対象外</p>	<p>【土地への物理的的行為を行わなければ無視できないほど大きい外部不経済が発生する土地】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・無視できないほど大きいレベルの外部不経済が発生しているが、持続可能な管理方法が見いだせないために必要最小限の管理のみを行っている土地</li> </ul> <p>【外部不経済が把握されていない土地】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・明確な意思や計画無しに放置された土地(土地への物理的的行為を行わなくても無視できるレベルに小さい外部不経済しか発生しない土地を含む。)</li> </ul>

**【定義】**

「利用」・・・土地について、何らかの用途に供すること

「管理」・・・土地への物理的的行為を行う又は行わないことにより発生する外部不経済の把握・抑制のために行う行為（定期的な状況の把握等の非物理的的行為を含み、登記手続や境界の明確化等の法的管理を除く。）

**図2. 利用と管理の例**

## 1 2. 2. 管理されていない土地の現状

### 2 2. 2. 1. アンケート結果から見える管理されていない土地の現状と課題

3 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方について検討するためには、まずは既に管理されて  
4 いない土地でどのような事態が生じているのかを把握することが重要である。

5 そこで、管理されていない土地の発生状況や、それに伴い生じている外部不経済等について把  
6 握するため、国土交通省において平成29年度に市区町村を対象にアンケート調査<sup>3</sup>を実施した。  
7 本アンケートでは、管理されていない土地として「荒廃し、草刈りなどもなされていない農地、間伐さ  
8 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  
9 いない宅地、保全又は利用されず劣化した原野など」を例示し、また、外部不経済として「棚田の  
10 放置により、景観が悪化した（農地）」、「荒廃農地の増加により、希少種の生息域が減少した  
11 （農地）」、「森林の荒廃により、害虫、鳥獣被害が増えた（森林）」、「空き地に、産業廃棄  
12 物が不法投棄されている（宅地・原野）」を例示した。

13 平成29年度のアンケート調査の分析結果は、以下のとおりとなった。

14

- ・概ね **1割以上の土地が管理されていない地区があると回答した市区町村**が、農地・森林では約4割、宅地では約2割存在した（図3）
- ・農地・森林・宅地に共通して、①鳥獣被害・虫害・雑草の繁茂、②景観の悪化、③災害、④不法投棄・治安の悪化等の**外部不経済の発生が認識**されていた（図4）
- ・管理されないことで生じている**外部不経済は無いという回答も2割～3割程度存在**し、土地が管理されないことが必ずしも外部不経済の発生につながるわけではないことが示唆された（図5）
- ・農地・宅地・森林ともに、**管理されていない土地の割合が1割以上の地区で外部不経済の発生が認識されやすい傾向**がある一方、管理されていない土地の割合が1～3割の地区であっても、3割以上の地区であっても、大きな違いは見られない（図6-1～6-3）

15

<sup>3</sup> 「必要な管理がされていない土地に関するアンケート調査」（平成29年11-12月国土交通省国土政策局実施）。対象は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）



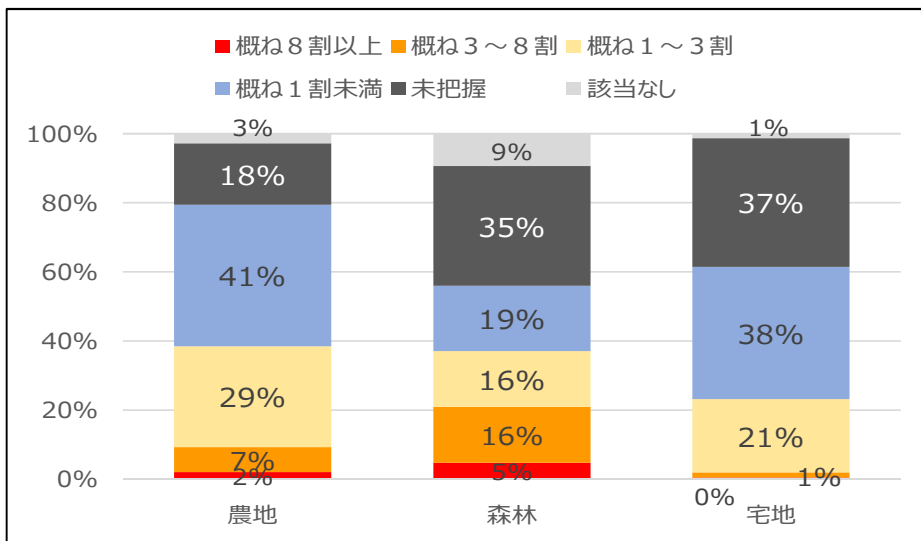


図3. 最も管理されていない地区の現状（管理されていない土地の割合）

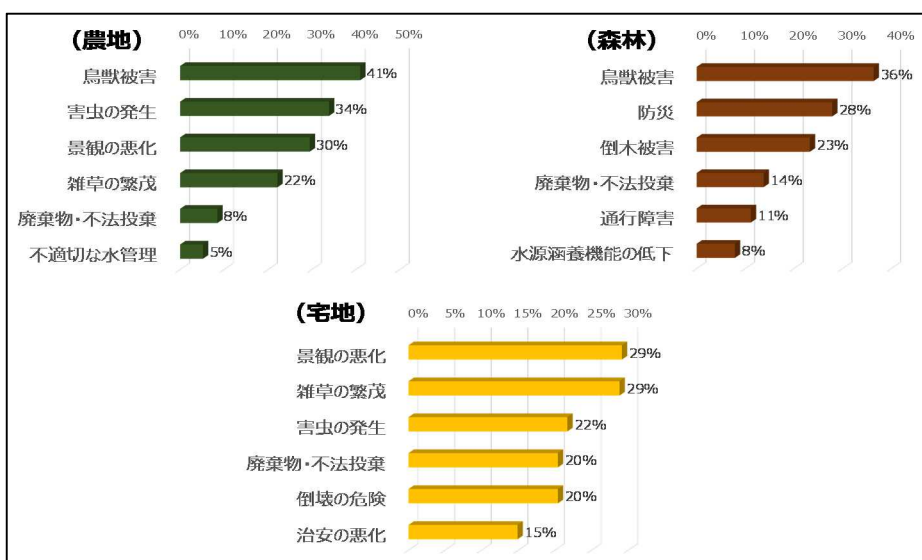


図4. 管理されていない土地による主な外部不経済

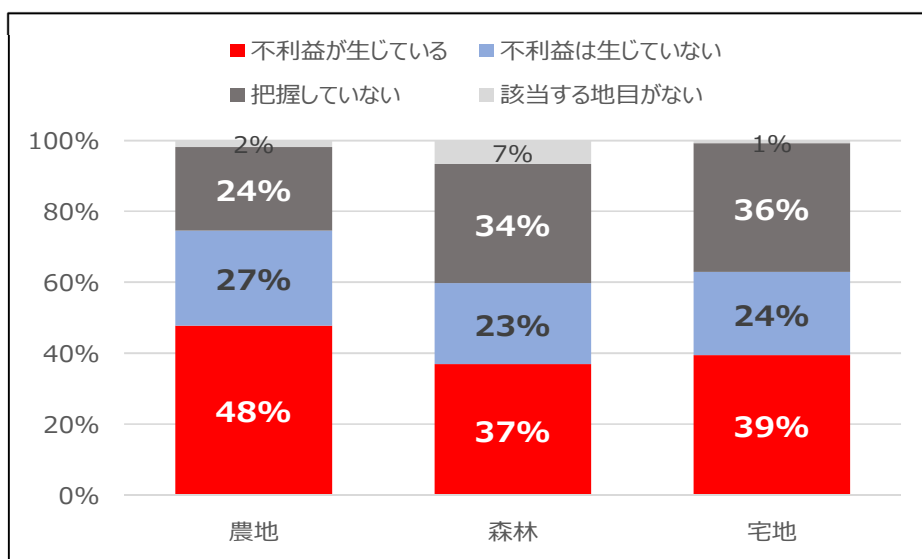


図5. 管理されていないことによる外部不経済の有無

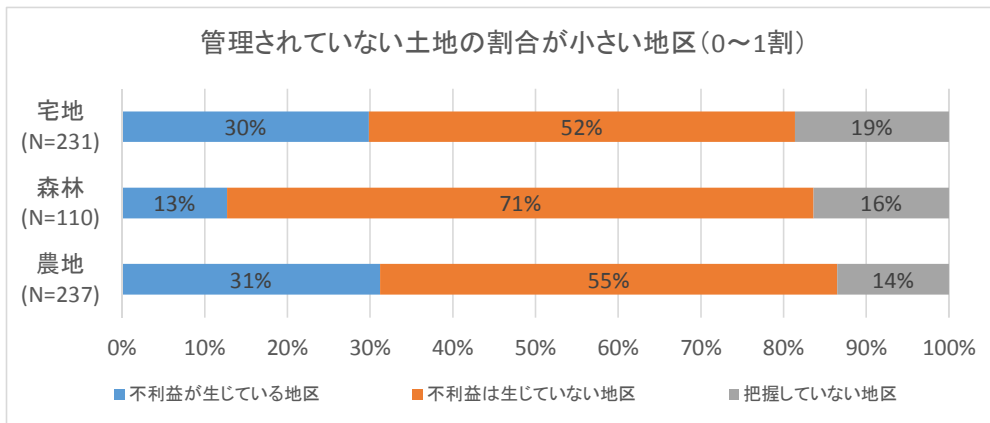


図 6-1. 外部不経済の発生に関する地区ごとの回答の比率  
(管理されていない土地の割合が 0~1 割)

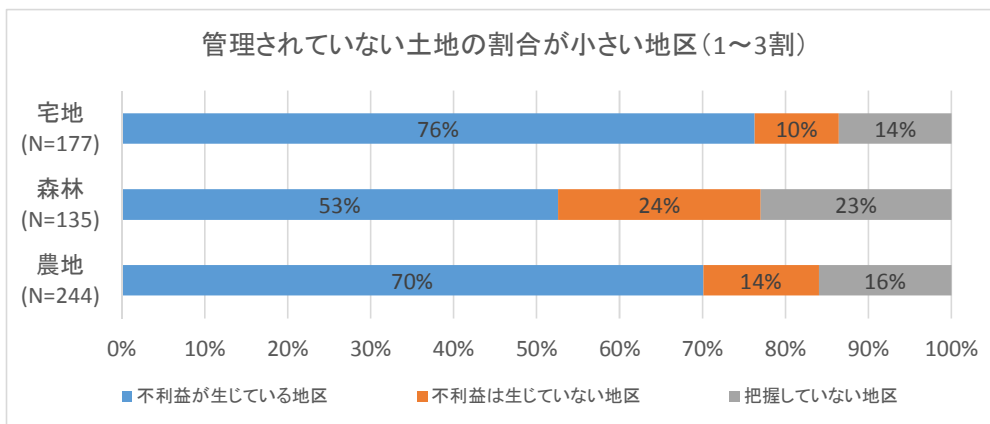


図 6-2. 外部不経済の発生に関する地区ごとの回答の比率  
(管理されていない土地の割合が 1~3 割)

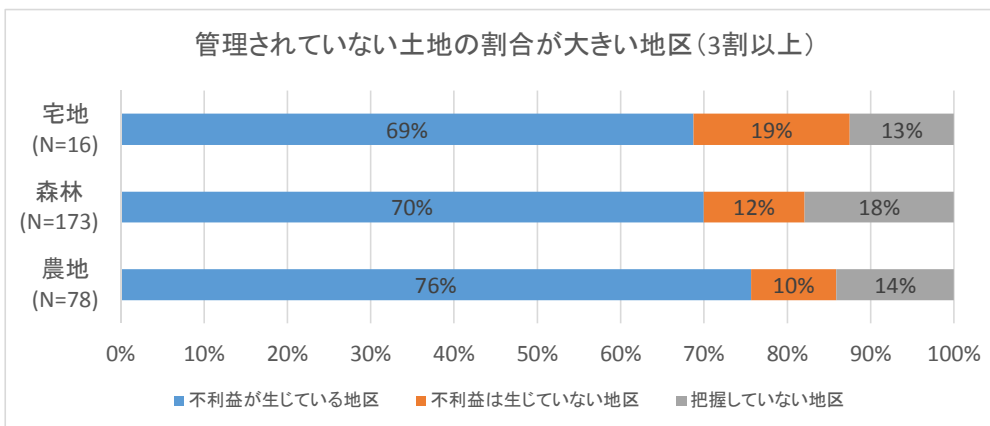


図 6-2. 外部不経済の発生に関する地区ごとの回答の比率  
(管理されていない土地の割合が 3 割以上)

1 管理されていない土地が発生しやすい地区や、外部不経済が発生しやすい地区の特徴を分析  
2 するため、平成30年度に追加でアンケート調査<sup>4</sup>を実施した。平成30年度のアンケート調査では、  
3 平成29年度のアンケート調査で協力が得られた市区町村に対し、地目ごとに、管理されていない  
4 土地の割合が最も大きい地区<sup>5</sup>（小字等の単位を想定）の具体名を追加で調査した。

5 平成30年度のアンケート調査で回答を得た地区を母集団として、どのような要因が土地の管理  
6 状況や外部不経済の発生に影響を与えるのかについて分析を行った結果、以下の傾向があること  
7 が分かった。

8

- ・**管理されていない土地の割合が最も大きい地区として回答を得た地区の8割以上が人口減少<sup>6</sup>しており、平均人口減少率は、29.2%であった。**
- ・**平均傾斜度<sup>7</sup>が大きい地区の方が、管理されていない農地の割合が大きい**（図7-1）
- ・**人口密度<sup>8</sup>が小さい地区の方が、管理されていない宅地や農地の割合が大きい**（図7-2）
- ・**DID地区からの距離<sup>9</sup>が大きいほど、管理されていない農地の割合が大きい**（図7-3）
- ・農地・宅地・森林ともに、平均傾斜度、人口密度、DID地区からの距離の大小で比較しても、**外部不経済の発生に関する認識に差は無い**（図8-1～8-3）

9

10

11

12

---

<sup>4</sup> 「必要な管理がされていない土地に関するアンケートの再調査」(平成30年9月国土交通省国土政策局実施):平成29年度のアンケート調査に対して回答があった838市区町村を対象とし、計685市区町村から回答を得た。

<sup>5</sup> 管理されていない土地の割合が1割以上の地区のみを対象とした。

<sup>6</sup> 国土数値情報から、人口メッシュ(500m)データを活用し、集落(可住地)における1995年データと2015年データの比較を行い、人口減少率を算出

<sup>7</sup> 国土数値情報から、傾斜度メッシュ(250m)データを活用し、集落(可住地)における平均傾斜度を算出

<sup>8</sup> 国土数値情報から、人口メッシュ(500m)データ活用し、集落(可住地)における集落(可住地内)人口密度を算出

<sup>9</sup> 2015年農林業センサスにおける農業集落を基準とした距離

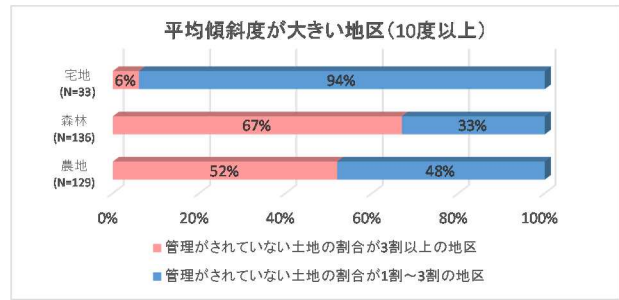
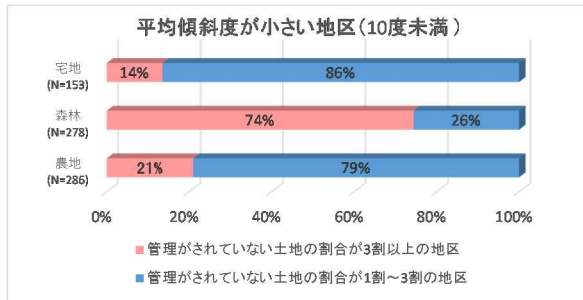


図 7-1. 管理されていない土地の割合に関する地区ごとの回答の比率 (平均傾斜度別)

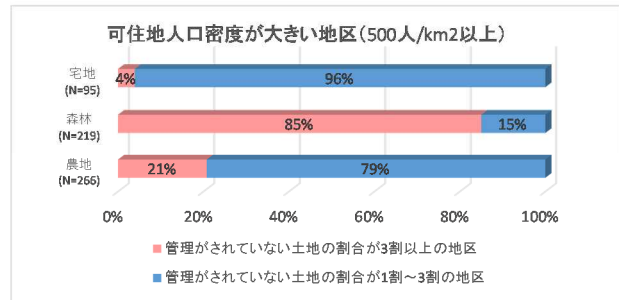
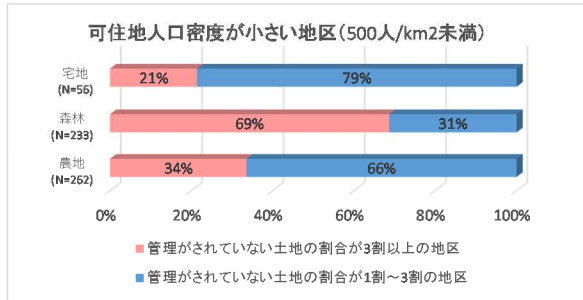


図 7-2. 管理されていない土地の割合に関する地区ごとの回答の比率 (人口密度別)

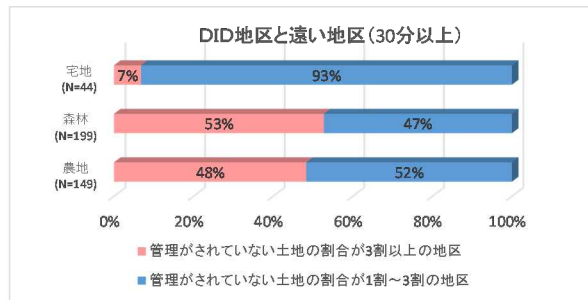
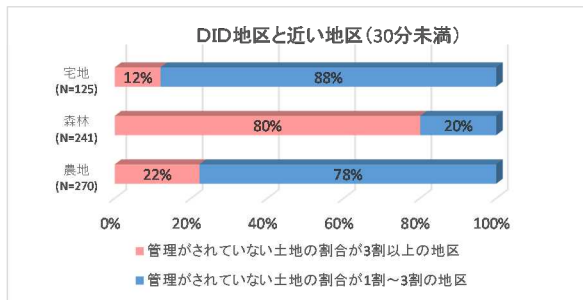


図 7-3. 管理されていない土地の割合に関する地区ごとの回答の比率 (DID 地区との距離)

1

2

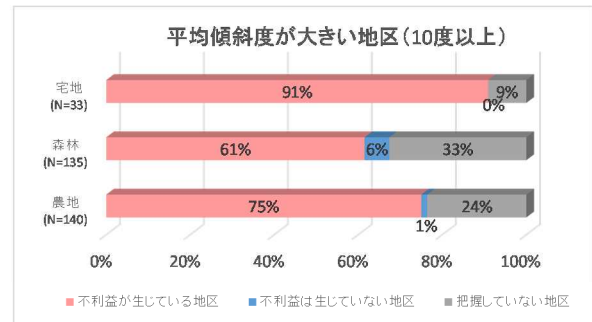
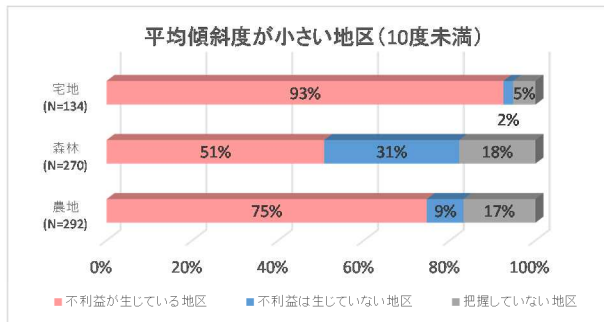


図 8-1. 外部不経済の発生に関する地区ごとの回答の比率 (平均傾斜度別)

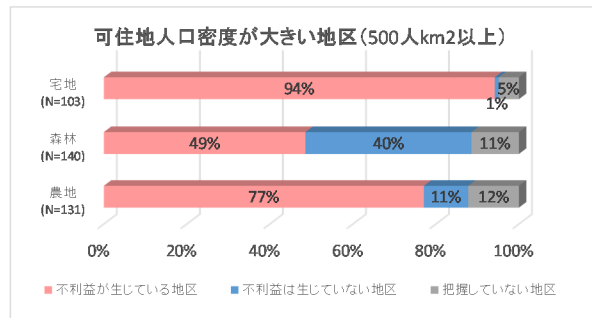
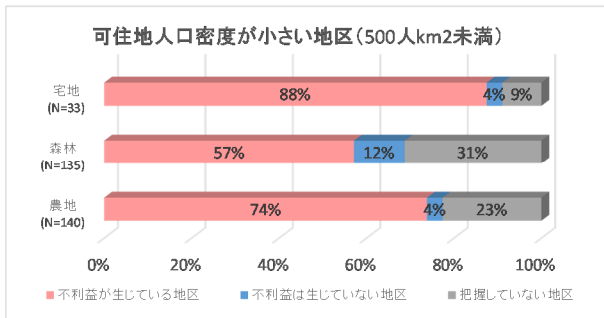


図 8-2. 外部不経済の発生に関する地区ごとの回答の比率 (人口密度別)

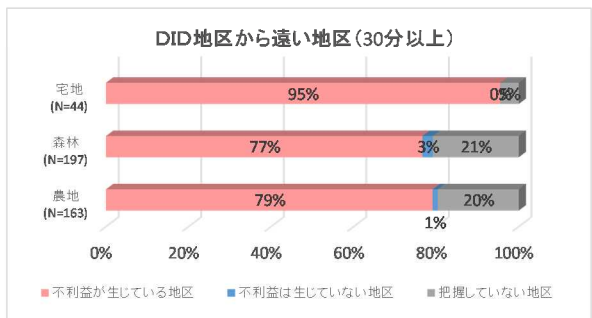
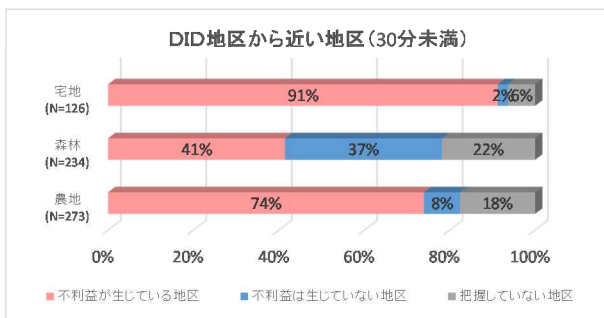


図 8-3. 外部不経済の発生に関する地区ごとの回答の比率 (DID 地区との距離)

## 1 2. 2. 2. 事例調査から見える管理されていない土地の現状と課題

2 アンケート調査の結果明らかになった外部不経済の深刻さや影響範囲についてより詳細に把握  
3 するため、平成30年度のアンケート調査で回答があった市区町村の一部等の協力を得て、全国  
4 13市町で事例調査を行った。事例調査対象の選定に当たっては、様々な外部不経済について  
5 満遍なく把握すること、平野部、山間部、沿岸部など、地域の特徴が偏らないこと等に配慮した。  
6 また、アンケート調査分析により把握できた、管理されていない土地（農地、宅地、森林）の割  
7 合、人口減少率、人口密度、傾斜度、DID地区との距離別に把握できるように選定を行った。

8 なお、事例調査実施箇所のうち、長野県長野市旧中条村に関しては、第10回国土管理専  
9 門委員会を初の地方開催として長野県長野市で開催した際に、各委員も実際に足を運んで調  
10 査を行った。

11 事例調査実施箇所の一覧は、図9のとおりである。

12

13

14

No	市町村及び集落名	市町村の概要	集落の特徴	調査ポイント
1	静岡県伊豆市 (湯ヶ島地区、土肥(とい)地区)	2004年に4町が合併して誕生した人口3万人の都市。伊豆半島の中央部に位置し、近隣市町への若年層転出超過により人口が減少。	湯ヶ島温泉地区には、廃旅館が存在し、空き家も増加傾向。 土肥地区は、沿岸部の漁村で、空き家・荒廃農地が発生している。	中山間地の温泉地区 沿岸部の漁村(農地、宅地、森林)
2	長野県長野市 (中条地区)	盆地に位置しており、善光寺の宿場町として栄えた。人口は約38万人。 平成12年にピークを迎え、以降緩やかに減少している。	中条地区には、棚田100選に登録された棚田も存在する。1950年頃のピーク時は約7000人が住んでいたが、現在の人口は約2000人。	耕作放棄農地
3	長野県大町市 (八坂地区)	黒部ダム・黒部川第四発電所の建設を背景に、昭和35年に人口のピークを迎えたが、現在は人口が減少が加速。	八坂地区は、平成18年に大町市と合併。現在の人口は850人。 昭和50年代の集落の移転事業により交通が不便な山間地から主要道沿いへ複数移転が行われた。	無住化集落 (集落跡地荒廃)
4	北海道伊達市 (大滝地区、西浜町、稀府(まれふ)地区)	2006年に大滝村と合併し人口3万5千の都市。合併時は3万7千人いたが、微減を続けている。	大滝地区は旧大滝村が伊達市と飛び地合併した地区。現在の人口は992人。 西浜町は土地があまり売れない地域で、人口は減っている。現在の人口は849人。稀府(まれふ)地区は市街化区域を含むが人口が減っている。現在の人口は1,749人。	空き家 耕作放棄農地
5	北海道夕張市 (南部地区ほか)	戦後炭鉱で働くため人口が急激に増加したが、炭鉱の閉鎖により人口が急減。	南部地区は、現在人口401人。 大量の炭鉱住宅跡地や、個人宅の空き屋が多数存在。	宅地 (集合住宅)
6	埼玉県鳩山町 (鳩山ニュータウン地区)	首都50km圏内に位置し、元々純農村地帯であったが、鳩山ニュータウンの入居開始とともに急激な都市化が進展。現在は人口が減少している。	鳩山ニュータウン地区は、1970年代に開発され、現在人口は7,155人で、高齢化率が50%を超えている。 町全体の空き家211件のうち、半分以上がニュータウン内に存在。	宅地 (戸建て分譲地)
7	長崎県対馬市 (久和(くわ)地区、浅藻(あざも)地区、緒方(おかた)地区)	市の89%が山であり、農地の多くが山の中腹にある。農地850haのうち、約7割が耕作放棄地。平地の条件がよい農地は、耕作されている。	久和(くわ)地区、浅藻(あざも)地区は市の南側にあり、傾斜のある地形である。緒方(おかた)地区は、市の東側にある漁港集落である。	農地、森林
8	山梨県大月市 (大月地区、猿橋地区)	主力産業の繊維工業と林業の衰退、鉄道・高速道路等の交通網の発達により、人口が流出。	新興住宅地を除き、空き家がまんべんなく発生。 農地の荒廃もモザイク状に発生。	東京近郊の山間人口減少集落(農地、宅地、森林)
9	熊本県荒尾市 (荒尾地区、平山地区、府本地区、榊(かば)地区)	かつては炭鉱で栄えたが、すでに炭鉱は閉山している。万田抗が「明治日本の産業革命遺産 製鉄、製鋼、造船、石炭産業」として、世界遺産に登録された。人口は最盛期は6万人を越えていたが、今は5万人程度。	特に平山地区、府本地区の人口減少が顕著。空き家も年々増加傾向にあり、市への相談件数も増加している(平成29年度は87件、うち68件が苦情・相談、16件が空き家バンク)。非農地判定された場所は、積極的に地目変更を行っている。	空き家、農地
10	京都府与謝野町 (岩屋地区、滝地区)	冬に降水量が多い日本海側の山陰型気候の時雨が特徴。人口は近年、減少している。	耕作放棄地が多く、人口も少ない。また、一部では下水インフラなどが整備されていないところもある。	山間人口減少集落 (宅地、農地)
11	群馬県太田市 (木崎地区、強戸(ごうど)地区、毛里田(もりた)地区)	関東平野の北部、群馬県南東部に位置し、利根川、渡良瀬川の二つの豊かな水量を誇る河川に挟まれた地域。人口は近年、増えている。	耕作放棄地が多い地区というのではなく、点在している。なお、木崎地区は、湿田であり、排水があまり上手くいかない。	耕作放棄農地
12	静岡県御殿場市 (富士岡地区)	富士山の東麓に位置する高原都市。市域の3分の1が東富士演習場をはじめとする自衛隊関連施設。人口は近年、減少している。	これまでは、御殿場市森林組合が森林管理(下刈り、枝打ち、保育間伐等)を行ってきたが、対象は、法人等の所有林が中心。個人所有林については、植林後、一度も間伐されていない森林が多い。	放置森林
13	鹿児島県指宿市 (十二町地区)	全域を霧島華山脈が縦断しており、豊富に湧出する温泉に恵まれている。人口は年々、減少している。	民有林の約7割は、放置されている。また、住宅地にアナグマやタヌキが住み着く獣害被害も発生している。	放置森林

図9. 事例調査実施箇所一覧

1 事例調査を重ねていく中で、総論的な傾向として、以下のことが見えてきた。

- ・管理されていない土地は全国各地で発生しており、様々な外部不経済の発生が認識されている場合も少なくないが、**外部不経済は発生していないと認識された土地も多く確認された。**
- ・外部不経済が発生していると認識するかどうかは、**地域ごとに千差万別に捉え方が異なる。**
- ・地域住民のレベルで**外部不経済が発生しているかどうかを認識することが難しい場合もある。**
- ・**人の手が加わらないことで、むしろより良いプラスの効果を得られる場合もあり得る。**

2

3 以下、事例調査で明らかになった土地が管理されないことによる外部不経済の発生状況に  
4 ついて、地目ごとに記述する。農地については、鳥獣害の増加や虫害、隣接農地への影響など  
5 の外部不経済が確認された。また、荒廃農地で雑草や樹木が成長することで道路通行の危険  
6 が生じるなど、インフラへの悪影響なども確認された。一方で、大町市八坂地区の調査では、無  
7 住化した集落に存在する荒廃農地に関し、外部不経済は発生していないとの回答があった。要  
8 因の一つとして、無住化した集落内に存  
9 在する農地であったため、周辺に住家等  
10 がなく、影響を受ける人がいなかったこと  
11 によるものと推察される。こうした無住化した  
12 集落の例に限らず、平成29年度のアンケ  
13 ート調査でも確認されたとおり、外部不  
14 経済は発生していないと認識された土地  
15 が多く確認された。



16 長野県長野市旧中条村では、かつて非  
17 常に景観が優れた棚田だった場所が完全に  
18 自然に戻っている事例に関し、外部不経済  
19 は無いと回答する地域住民もいた（写真  
20 1、2）。一方で、同じ旧中条村にある大  
21 西の棚田（棚田100選）が徐々に自然に  
22 返りつつあるが、文化的価値があり、守って  
23 いくべきとの回答もあり、景観の悪化、文化  
24 的価値の喪失を外部不経済と認識するか  
25 どうかは、地域ごとに千差万別に捉え方が異  
26 なると推察される。

16 写真1：長野市旧中条村姥久保地区の棚田（S50年頃）



27 次に森林については、鳥獣害の増加や  
28 災害面（土砂崩れ、斜面崩壊等）への影

27 写真2：長野市旧中条村姥久保地区の棚田（現在）



1 響などが確認された。また、静岡県伊豆市の調査において、竹林の荒廃により観光面での悪影響  
 2 が発生しているとの回答もあった。一方で、各調査において、森林は広範囲に及ぶため、管理放棄  
 3 によりどのような外部不経済が発生しているか把握することは難しいとの意見もあり、地域住民のレ  
 4 ベルで外部不経済を認識するのは難しいという課題も浮き彫りになった。

5 次に宅地については、建物の倒壊による周囲への影響や空き家への動物の棲みつきによる獣  
 6 害、スズメバチの巣の発生による虫害などの防災面での外部不経済が確認された。また、景観の  
 7 悪化による観光への影響や、町全体のイメージダウン、ゴミ投棄による生活環境悪化など、地域づ  
 8 くりの面における悪影響が確認された。

9 一方で、北海道夕張市の調査では、空き地（炭鉱住宅跡地）を放置した結果、自然に戻っ  
 10 ている事例があり、こちらの事例においては、特段の外部不経済は発生していないと考えられること  
 11 に加え、自然環境面で良い影響もあるのではないかと意見があった。夕張市の調査から、土地に  
 12 人の手が加わらなくても外部不経済が生じない場合があるだけでなく、より良いプラスの効果が得ら  
 13 れる場合もあり得るといことが示唆された。

14 事例調査で確認された外部不経済の全体像について、地目ごとに図10のとおり分類・整理  
 15 を行ったので、参照されたい。便宜的に外部不経済の種類ごとに「自然共生」、「防災・減災」、  
 16 「地域づくり」の3つに分類を行っている。

	管理放棄農地※1	管理放棄森林	管理放棄宅地 (空き家・空き地)	その他(因果関係 が不明確なもの を含む)
自然共生	○外来種の草本類が1面に生える(与謝野町、太田市)	○宅地への動物の出没(大月市) ○竹等の侵食による景観の悪化、観光への影響(伊豆市)	○空き家への動物の棲みつき(鳩山町、大月市)	○クマ出没(大町市) ○鳥獣被害の増加(長野市、太田市)
防災・減災	○道路通行の危険リスク(大月市)	○土砂災害の懸念(大町市) ○水源涵養機能等の低下(大月市、太田市) ○斜面崩壊(大月市)	○道路管理上の問題(夕張市、鳩山町) ○倒壊リスク(大町市、伊豆市) ○スズメバチの巣の発生(大月市)	
地域づくり	○耕作意欲が減退(大町市、大月市、荒尾市) ○鳥獣のすみかとなり、周辺の住民にも影響を及ぼす可能性(対馬市)	○老朽化により屋根が崩壊(荒尾市) ○放棄されたことによる日照被害(指宿市)	○景観の悪化、観光への影響(夕張市、大町市、伊豆市) ○盗難被害(その他に特段の外部不経済は生じていない)(大町市) ※全住民が移転して無住化した集落 ○木の根が配管に突き刺さる(鳩山町) ○町全体のイメージダウン(鳩山町) ○ゴミ投棄による生活環境悪化(伊豆市、伊達市)	
備考	○農地荒廃、集落無住化と獣害拡大の関係性は不明(大町市) ○山林に囲まれた農地は外部不経済はない(大月市)	○管理放棄と集落の無住化との関係性は不明(大町市) ○管理放棄森林の外部不経済の実態把握はできていない(大月市)	○空き地(炭鉱住宅跡地)で特段の外部不経済は生じていない(夕張市) ○無住化した集落でも道路の継続管理を行っている(大町市)	○外部不経済の把握は、市民からの苦情等(大月市) ○竹林化した畑地をみかん畑に再生(太田市)

※1:耕作放棄地等の管理されない農地

図10. 現地調査により確認ができた外部不経済一覧

17 地域住民のレベルで認識することが難しい外部不経済など、事例調査だけでは不十分な情  
 18 報を補うため、外部不経済の発生に関する文献についても調査を行った。2.2.3で記述する。

## 2. 2. 3. 文献調査から見える管理されていない土地の現状と課題

既存の論文等の文献を調査したところ、各分野の有識者が複数箇所における調査結果に基づき、管理されていない土地と外部不経済の発生との関係性を考察するという手法がとられており、宅地、農地、森林等のそれぞれの地目について、事例調査では確認できなかった種類の外部不経済が多数報告されていた。

文献調査により、新たに以下のような特徴の外部不経済に関する知見が得られた。

- ・**住民が普段の生活の中で認識するのは難しい外部不経済**（生物多様性の低下など）
- ・**影響が直ちに顕在化するわけではない外部不経済**（土砂崩壊の増加など）
- ・土地の管理との**関係性が認識されにくい外部不経済**（不法投棄空き缶にたまった水による衛生害虫の発生など）

7

文献調査により確認した外部不経済は、不法投棄や雑草の繁茂のように地目共通で発生するものがある一方、空き家の老朽化による倒壊のように特定の地目でのみ発生するものもあった。

農地における外部不経済に関し、鳥獣の分布拡大のように荒廃水田及び荒廃畑に共通するものが多かったが、畦の崩壊に伴う洪水リスクのように荒廃水田でのみ発生するものもあった。

森林における外部不経済に関し、鳥獣の分布拡大のように施業放棄森林及び造林未済地に共通する外部不経済が多かった。また、施業放棄森林及び造林未済地のいずれにおいても下層植生の減少による土砂流出が報告されていたが、前者は樹冠の閉鎖による林内照度の低下が影響している一方で、後者はシカ被害等による植生回復の阻害が影響しており、発生条件が異なると報告されていた。

宅地における外部不経済に関し、空き地で生じる外部不経済は空き家でも発生していた。

文献調査によると、例えば一定以上の積雪深ではシカ・イノシシが生息困難になるなど、地域特性に応じて外部不経済の発生状況は異なると想定されるが、外部不経済の発生状況に影響する地域特性に関する十分な知見は得られなかった。

また、外部不経済の発生に対する土地の管理放棄の寄与率が定量的に示された文献はごく限られていたことから、十分な知見は得られなかった。

25

- 1 文献調査で確認された外部不経済項目の全体像について、地目ごとに図 11 のとおり分類・  
 2 整理を行ったので、参照されたい。図 10 と同様に、便宜的に外部不経済の種類ごとに「自然共  
 3 生」、「防災・減災」、「地域づくり」の 3 つに分類を行っている。

	管理放棄農地※	管理放棄森林	管理放棄宅地		その他
			空き家のみ	空き家・空き地	
自然共生	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農林業・人身被害</li> <li>○生物多様性の低下</li> <li>○景観悪化</li> <li>○植生回復の阻害</li> <li>○窒素化合物の流出</li> <li>○土壌・地下水の汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○農林業・人身被害</li> <li>○生物多様性の低下</li> <li>○水資源量の低下</li> <li>○土壌の流出</li> <li>○土壌・地下水の汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人身・居住環境被害</li> <li>○農作物被害・病原菌の感染</li> <li>○景観悪化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生物多様性の低下</li> <li>○衛生環境の悪化</li> <li>○土壌・地下水の汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(ため池)</li> <li>○生物多様性の低下</li> </ul>
防災・減災	<ul style="list-style-type: none"> <li>○降雨時の水流出増加</li> <li>○土砂崩壊の増加</li> <li>○土砂崩壊防止機能の低下</li> <li>○土の浸透能低下</li> <li>○事故の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○水や土砂の流出の増加</li> <li>○家屋やインフラへの被害</li> <li>○倒木</li> <li>○森林火災の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人身・家屋・通行被害</li> <li>○停電・火災の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○事故の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(ため池)</li> <li>○決壊の危険性の増大</li> <li>○転落事故の危険性の増大(ゴルフ場跡地)</li> <li>○降雨時の表土・土砂流出</li> </ul>
地域づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>○不法投棄への心理的抵抗の減少</li> <li>○観光や農林業への影響</li> <li>○文化的景観の消失の危機</li> <li>○集落という共同体の維持への支障</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○景観悪化</li> <li>○文化財の破損</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人身・家屋被害</li> <li>○景観への影響</li> <li>○木造家屋の劣化</li> <li>○仏具の汚損</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○不法投棄への心理的抵抗の減少</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(ため池)</li> <li>○貯水量の減少</li> <li>○悪臭被害</li> </ul>

※:耕作放棄地等の管理されない農地

図 11. 文献調査により確認された外部不経済の一覧

- 4 また管理されていない土地の植生遷移について既存の論文等の文献を調査したところ、農  
 5 地、森林、スキー場のそれぞれの地目について、放棄前の利用状況及び地域特性に応じて異  
 6 なる遷移が多数報告されていた。

- 7 農地のうち水田については、管理放棄後にセイタカアワダチソウ、ヨシ、ススキ等による多年生  
 8 草本の群落を経て、40 年後にはノリウツギ等の落葉広葉樹林が成立した報告が複数あった  
 9 一方で、地下水位が高い、積雪量が多い、種子散布がない等の地域特性においては 40 年  
 10 後においてもヨシ草原や低木群落への遷移に留まったとの報告が複数あった。

- 11 農地のうち畑については、ススキ草地を経て低木二次林に遷移するという報告があった。

- 12 農地のうち牧草地については、管理放棄前の牧草植生 25 年後にはアカマツ等の森林が  
 13 成立した報告があった一方で、10～20 年後にも外来牧草が繁茂し、根の緊密化や高い草  
 14 丈等により天然種子の発芽・生長を阻害した報告があった。

1 施業放棄森林においては、管理放棄後に人工林が過密化した報告があった一方で、厳し  
2 い気象条件により生育するスギやヒノキの本数密度が低い造林地では天然生木の侵入により  
3 針広混交林が成立した報告があった。

4 針葉樹の伐採跡地のうち再造林されない土地では、シカ生息密度が高い（31 頭  
5 /km<sup>2</sup>）、広葉樹林からの距離が遠い（100m 以上）、放置竹林と隣接、皆伐時の林齢  
6 が低い（40 年生未満）、標高が高い等の地域特性によって、管理放棄して 10～15 年後  
7 にも天然更新して森林が成立しなかった報告があった一方で、それら阻害要因に該当しない地  
8 域では、草本植生を経て広葉樹林が成立した報告があった。

9 スキー場では、管理放棄後 5 年後において、林縁からの距離が遠い又はゲレンデ造成時に  
10 土壌移動が行われた区域ではワラビ群落又はススキ群落が成立する傾向がある一方、林縁か  
11 らの距離が近くゲレンデ造成時に森林伐採のみ行った区域では森林が成立する傾向があると  
12 の報告があった。

## 1 2. 3. 管理されていない土地に関する考察

2 前項で示したとおり、全体としては、管理されていない土地の割合が1割以上存在すると外  
3 部不経済の発生が認識されやすくなるという傾向が示唆されたものの、個別に見ていくと、外部  
4 不経済は発生していないと認識された土地も多く確認された。さらに、棚田の荒廃といった同一  
5 の事象に対しても、景観の悪化や文化的価値の喪失などを外部不経済として認識するかどうか  
6 かなど、地域ごとに千差万別に捉え方が異なることが見えてきた。

7 一方で、地域住民のレベルで認識することが難しい特徴の外部不経済も多いという知見も  
8 得られた。このような特徴を持つ外部不経済には、土砂崩壊の増加のように広域的な影響を  
9 及ぼすものも少なくないと考えられる。

10 こうした傾向を踏まえると、持続的な利用が困難な土地の管理のあり方について、以下の役  
11 割分担及び方法で検討を行っていくことが重要であると考えられる。

### ①地域ですべきこと

まずは、地域で持続的な利用が困難な土地の管理のあり方について考える。なし崩し的に放  
置された結果として土地が自然に戻るのではなく、計画的に対応することが重要。

### ②広域的な視点から市町村、都道府県、国等の主体がすべきこと

広域的な視点から、外部不経済の抑制等の観点も踏まえた持続的な利用が困難な土  
地の管理のあり方を示す。また、地域で検討した土地の使い方が外部不経済の抑制等の  
観点から適切かどうか広域的な視点で評価を行う。

12  
13 以上を踏まえ、第3章で持続的な利用が困難な土地の管理のあり方の方向性を提案し  
14 た上で、第4章では地域ですべきことについて、第5章では広域的な視点から市町村、都道  
15 府県、国等の主体がすべきこと及び残された課題について、それぞれ詳述する。

16

# 1 第3章 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方の方向性

## 2 3. 1. 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方を考える必要性

3 2018年とりまとめでは、土地利用を、その収支を踏まえた持続可能性の観点から、図12  
4 に示すとおり、①単独（専業）事業として収益性が高く、持続可能な領域（領域①）、②  
5 収益性が低く、他収入なしに持続困難な領域（領域②）、③収益性が極めて低く、持続が  
6 不可能な領域（領域③）、に分類し、「領域②」に分類される土地利用の持続可能性を高  
7 める「小さな利益」<sup>10</sup>に着目した。

8 領域①～③の境界は必ずしも明確ではなく、それぞれ上下する場合はあるものの、持続的に  
9 利用できない土地（領域③）が発生するという現実には直視せざるを得ない。また、領域②に  
10 分類される土地も、持続的な利用が困難であることに変わりはなく、実際に地域において  
11 2018年とりまとめで示した解決の方向性に沿って土地の使い方を検討したとしても、将来的  
12 にも全ての土地を利用し続けられるとは限らない。

13 第3章は、こうした地域の実情に向き合いながら、持続的な利用が困難な土地の管理の  
14 あり方の方向性を提案するものである。

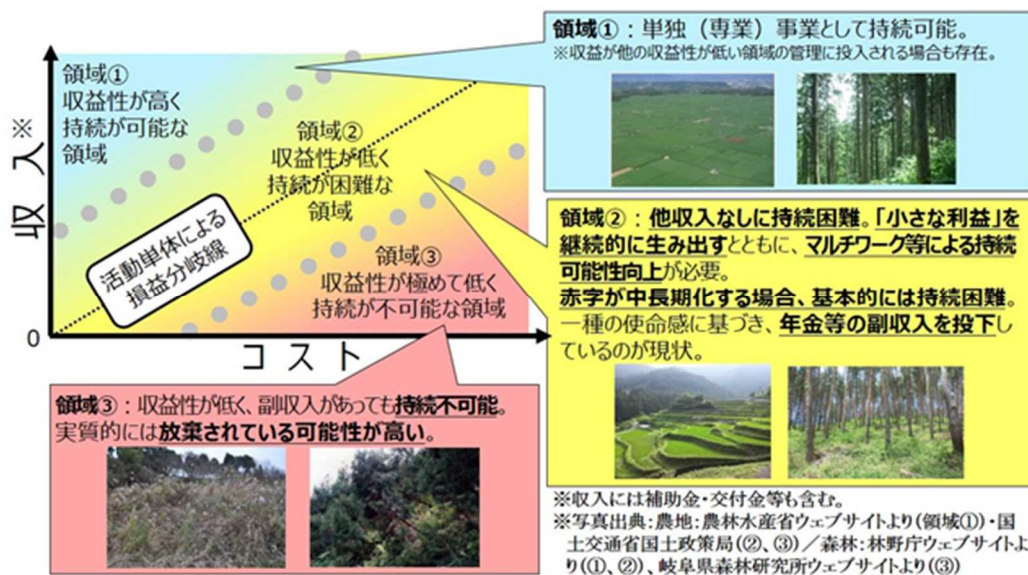


図 12. 土地利用の収支と持続可能性

15

16

<sup>10</sup> 単独では生計を維持できる額を生み出すことが困難な活動により生み出される利益。標準的な努力による経営改善、経営規模の拡大等により生計を単独で維持する余地がある(「領域①」となり得る。)ような場合を除く。

1 **3. 2. 1. フロー図を用いた地域での検討**

2 持続的な利用が困難な土地について、持続的な利用の可否や、将来的に管理されなくな  
 3 った場合に発生する外部不経済も想定した上での管理のあり方を検討していくための方向性  
 4 をフロー図で示したものが図 13 である。フロー図は、持続的な利用が困難な土地の管理の  
 5 方向性について地域で検討するために活用されることを想定している。

<フロー図>

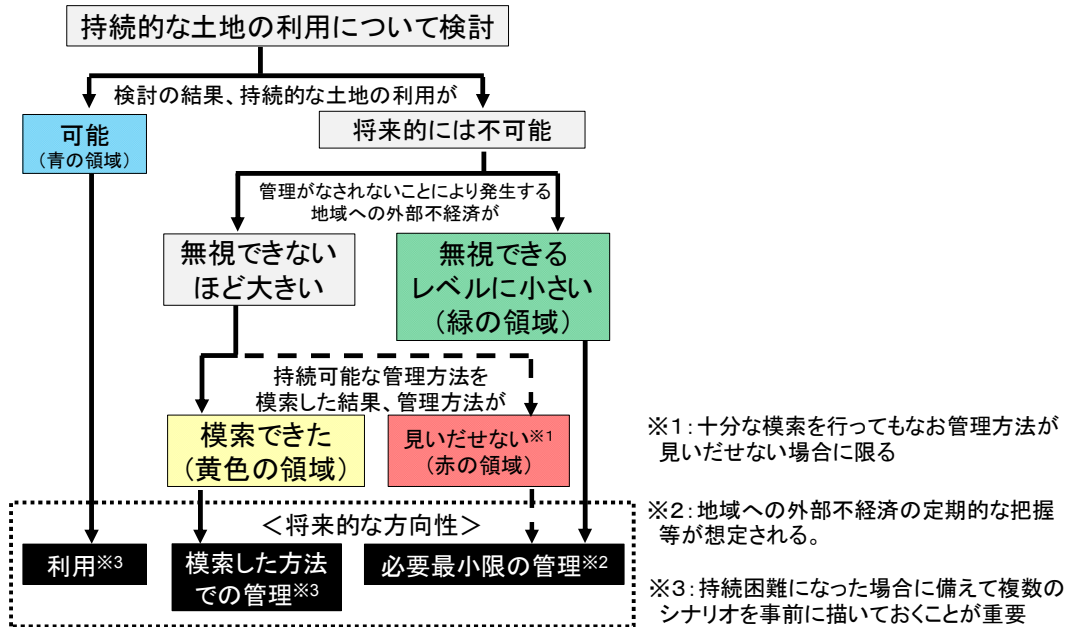


図 13. 持続的な土地の管理のあり方検討フロー図

6 地域内に持続的な利用が困難な土地が存在する場合、まずは、2018 年とりまとめで示した  
 7 方向性に沿って土地利用の持続可能性を高める方法を模索し、引き続き土地を利用してい  
 8 くことが重要である<sup>11</sup> (青の領域)。

9 持続的な利用ができないと判断される土地であっても、管理されないことにより地域にとって  
 10 無視できないほど大きい外部不経済が発生する場合<sup>12</sup>は、当該外部不経済を抑制することが  
 11 地域住民全体の利益となるため、持続可能な管理方法を模索し、外部不経済を抑制してい  
 12 くことが適切な管理となる (黄色の領域)。利用できない土地で外部不経済を抑制してい  
 13 ために行う管理として、例えば耕作放棄地で行う定期的な草刈りや、空き家で行う定期的な  
 14 補修等が考えられる。

<sup>11</sup> 2.1 で示したとおり、本とりまとめでは、「利用」されている土地では「適切な管理」が行われているという前提に立っている。

<sup>12</sup> 農地・森林の荒廃等により災害リスクが増大する場合、鳥獣害の発生等により生活・生業に支障をきたす場合、自然環境が破壊される場合、伝統・文化が喪失する場合等が想定される。

1 管理されないことにより発生する外部不経済が無視できるレベルに小さい場合<sup>13</sup>は、必要最  
 2 小限の管理を行うことが適切な管理となる（**緑の領域**）。必要最小限の管理とは、土地への  
 3 物理的行為は行わず、外部不経済の定期的な把握等のみを行うことを想定している。

4 管理されないことにより無視できないほど大きい外部不経済が発生する場合に持続可能な  
 5 管理方法が見いだせない場合には、十分な管理を行うことは困難と考えられるが、必要最小  
 6 限の管理は実施する必要があると考えられる（**赤の領域**）。

7 以上が、フロー図を用いた地域での検討の概略であるが、発生する外部不経済の大きさに  
 8 関する認識は、地域から見た場合と広域的な視点から見た場合とで一致するとは限らない。  
 9 特に、地域で必要最小限の管理を行うと判断した土地（緑の領域又は赤の領域）は、物  
 10 理的行為が行われないこととなり、最終的には自然に返っていくと考えられるため、事前に広域  
 11 的な視点から評価を受けることが重要である。

### 12 3. 2. 2. チャートを用いた広域的視点での評価

13 図 14 のチャートは、管理により抑制される外部不経済<sup>14</sup>を縦軸、土地の管理に必要な費  
 14 用を横軸として整理したものであり、フロー図に沿って選択された土地の管理のあり方について、  
 15 外部不経済の抑制等の観点から広域的な視点で定量的に評価を行うための基準とすること  
 16 を想定している。

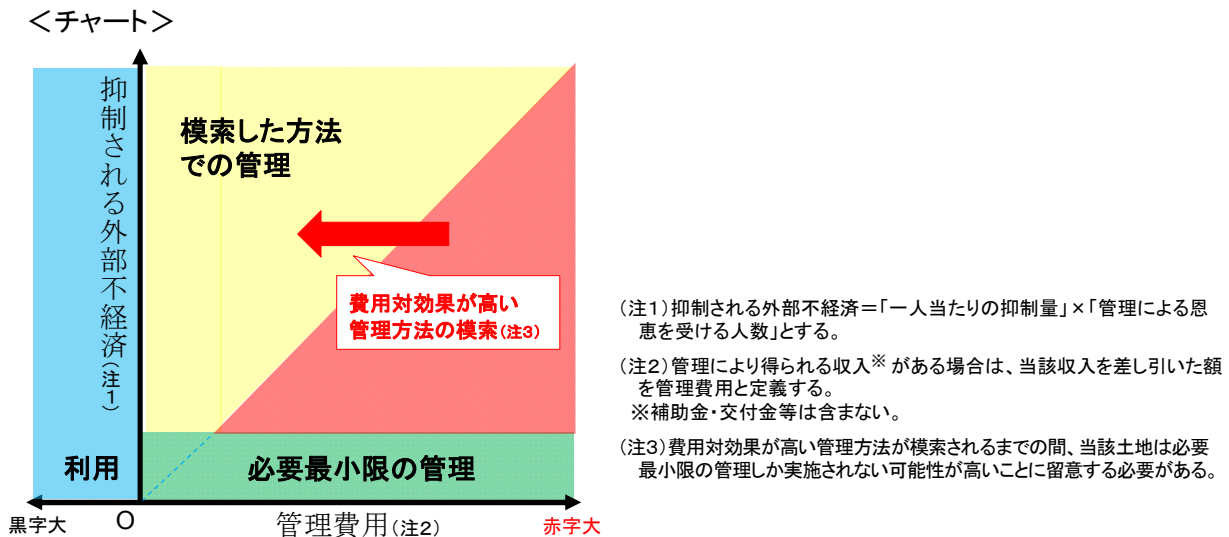


図 14. 持続的な土地の管理のあり方評価チャート

<sup>13</sup> 災害リスクが若干増加するが事前対策で対応可能な場合、雑草が繁茂しているが周囲に人家・農地がなく影響が少ない場合、景観が悪化しているが景観を維持することへの地域住民の思い入れが小さい場合等が想定される。

<sup>14</sup> 管理により抑制される外部不経済の大きさは、管理されないことで発生する外部不経済の大きさが上限値となる。



1 地域で必要最小限の管理を行うと判断した土地（緑の領域）であっても、チャートに照らし  
2 て広域的な視点で評価した結果、持続的な利用が可能と判断される土地（青の領域）や、  
3 無視できないほど大きい外部不経済が発生すると判断される土地（黄色の領域又は赤の領  
4 域）については、利用・管理を行うための支援を行うことにより、外部不経済を抑制していく必  
5 要があると考えられる。ただし、管理を行うために外部不経済の抑制効果を上回る費用を要す  
6 る土地（赤の領域）については、財政的な観点から持続的に支援を行うことが困難である可  
7 能性が高いため、費用対効果が高い管理方法を模索していくことが求められる。

8 なお、反対に、地域で無視できないほど大きい外部不経済が発生すると判断した場合であっ  
9 ても、広域的視点からは無視できるレベルと判断される場合には、広域的視点からの支援対  
10 象とはならないと考えられることに留意が必要である。

11

1 **3. 2. 3. フロー図及びチャートの 2018 年とりまとめで示したステップとの関係性**

2 3.2.1 と 3.2.2 で示した方向性を、2018 年とりまとめで示した持続可能な国土利用・  
 3 管理に向けたステップに組み入れて（図 15 参照）地域で土地の使い方を検討するととも  
 4 に、広域的な視点での評価プロセスを経ることが重要と考えられる。

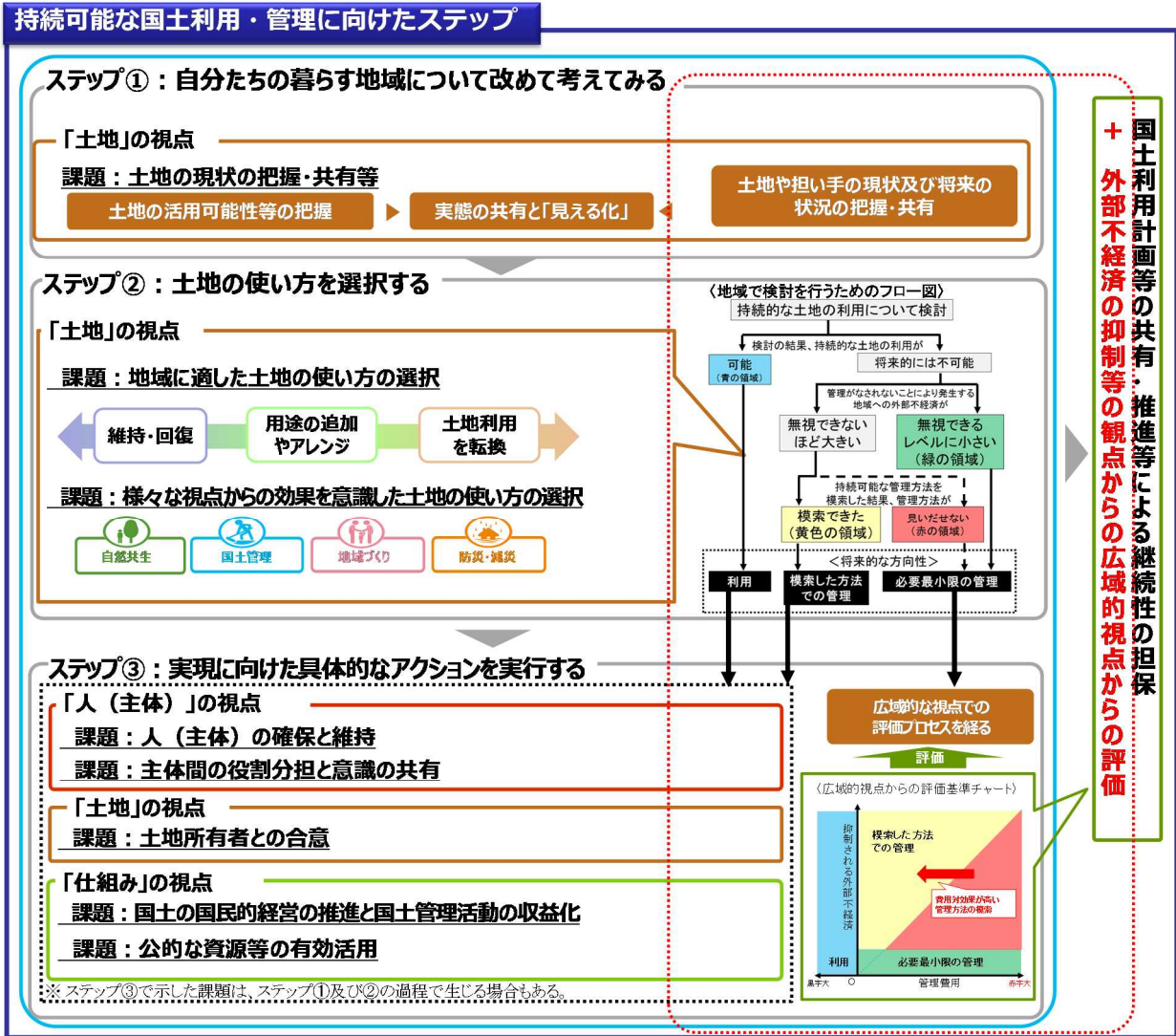


図 15. 2019 年とりまとめの検討ステップ

5

6 **3. 3. ケーススタディーの実施（長野県長野市旧中条村伊折地区）**

7 （第 12 回国土管理専門委員会での議論を踏まえて記載予定）

8

9

## 1 第4章 地域ですべきこと

---

### 2 4. 1. 想定する地域の単位

3 第2章で見てきたように、管理されていない土地の現状は集落単位で異なっており、同一の  
4 事象に対して外部不経済が発生していると認識するかどうかの捉え方も集落ごとに千差万別  
5 であることが分かった。

6 こうした点を踏まえ、長野県長野市旧中条村で実施したケーススタディーの実施地区の選  
7 定に当たっては、関係者間で認識を共有し合うことができる範囲として、行政区（明治の合併  
8 以前の旧村単位）で行うことが適切と判断した。また、ケーススタディーを実施する上で参考と  
9 した山形県山辺町における事例も、旧村を単位とした作谷沢地区という旧村を単位として土  
10 地利用計画が策定されている。

11 一方で、地域で選択した土地の使い方が絵に描いた餅にならないようにするためには、必要  
12 な担い手が確保されること等を念頭に置いた上で検討を行うことが必要となる。本とりまとめで  
13 は、地域という用語について、小学校区やそれよりも小さい自治区等の単位を念頭に置いて記  
14 述しているが、より広域的な範囲の地域で検討を行うことを排除するものではない。また、地域  
15 の出身者で通い耕作や草刈り等により地域の土地を支えている縁者を巻き込むなど、空間を  
16 超えて地域を捉えた上で検討を行うことも想定される。

### 17 4. 2. 中心となる主体について

18 検討の中心となる主体として、自治会のほか、地方創生などの取組を進める NPO 法人や  
19 地域運営組織など様々な組織が考えられるが、本章で示すステップに沿った検討は、中心とな  
20 る主体が存在しないまま開始される場合も想定している。

21 選択した土地の使い方を具体的な実行に移していく段階では中心となる主体が必要となる  
22 と考えられるが、まずは地域について考える場を設け、検討を進めていく中で主体を創出・育成  
23 していくことが重要であると考えられる。こうした考えの下で市町村等がすべきことについて、5.2  
24 で詳述する。

### 25 4. 3. 地域でできること及びできないことの整理

26 長野県長野市旧中条村伊折地区で実施したケーススタディーでは、3回に渡りワークショップ  
27 プを開催し、第3章で示した方向性を2018年とりまとめで示したステップに組み入れた上で、  
28 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方について検討を行った結果、持続的な利用がで  
29 きない土地が発生することも直視した上での地域の将来的なビジョンを描くことができた。

1 第4章は、ケーススタディーから得られた知見やこれまでの本専門委員会での議論を基に、  
2 持続的な利用が困難な土地の管理のあり方について地域で検討する際にすべきことを、2018  
3 年とりまとめで示したステップに沿って示すものである。

4 一方で、これまでに実施したケーススタディーでは、広域的な視点から見た外部不経済の抑  
5 制等の観点を踏まえた土地の使い方の選択など、地域だけでは十分な検討を行うことができな  
6 い点もあった。こうした点を踏まえ、広域的な視点から市町村、都道府県、国等の主体がすべ  
7 きことについて、第5章で示すこととする。

#### 8 **4. 4. ステップ<sup>1</sup>：自分たちの暮らす地域について考える際に地域ですべ** 9 **きこと**

##### 10 ○より多くの地域住民を巻き込んだ検討

11 地域で持続的な利用が困難な土地の管理のあり方を考えるためには、地域内の全ての土  
12 地について考えることが必須となる。そのため、世代を超えて一人でも多くの住民が議論に参加  
13 し、地域の土地の管理のあり方を自分のこととして必要性・重要性を認識することが重要であ  
14 る。

15 議論の場に参加することが難しい住民の意見を取り入れ、反映していくためにも、議論のため  
16 の場を設けるだけでなく、アンケート調査等を併せて行うことも有効と考えられる。

17

##### 18 ○土地や担い手の現状及び将来の状況の把握・共有

19 持続的な利用が困難な土地が存在するという現実直面する地域においては、それぞれの  
20 土地の活用可能性を探りつつも、持続的な利用ができない可能性が高い土地がどの土地な  
21 のかについてもタブー視せずに地域で話し合うことが重要である。

22 ケーススタディーでは、こうした話し合いを行うための前提となる情報として、農地の所有者・  
23 耕作者の年齢、後継者の有無、利用・管理状況や、宅地の居住者の有無や管理状況等の  
24 情報について、各住民が持っている情報を照らし合わせて地図に落とし込み、見える化する作  
25 業を行った。また、現状の情報だけではなく、過去から現在までの土地の変遷を振り返りつつ将  
26 来に向けた予測を行い、その情報を共有することで、地域の現状と将来への危機感を共有す  
27 ることができた。こうした手法を様々な地域で実践していくことが重要である。

28 なお、こうした作業を行う上では、必要に応じて専門的な人材・組織と連携を図りながら、  
29 GIS等の技術を活用した上で地図等により見える化し共有することが非常に有効である。

## 4. 5. ステップ2：土地の使い方を選択する際に地域ですべきこと

### ○持続的に利用していく土地の判断・共有

予想される地域の土地や担い手の将来を踏まえ、持続的に利用していく土地を判断し、認識を共有していくことが重要である。持続的に利用できる土地の範囲は、担い手の人数がどれだけ確保されるかということと、一人当たりどれだけの面積を利用できるかの両面から決まってくると考えられる。

将来の担い手の人数がどれだけ確保されるかという視点からは、地域に居住する住民だけでなく、元住民などの縁者を中心とした地域外住民の担い手が将来的にどれだけ確保されるかを想定することも重要である。ケーススタディーを実施した長野県長野市旧中条村伊折地区では、道路周辺の草刈りなどに元住民などの縁者が大きな戦力となっている一方で、元住民の子どもや孫の世代がこうした地域活動に参加している例は皆無であった。こうした人材を巻き込んでいくための工夫が必要である一方、現状として想定できる確かな将来の担い手を基に持続的に利用していく土地の判断を行うことが重要である。

一人当たりどれだけの面積を利用できるかという視点からは、少ない人数及び負担で大きい面積の土地を利用できる手法を模索することが重要である。ケーススタディーでは、手間がかからない山菜の栽培を拡大するなど、様々なアイデアが出された。こうした地域内のアイデアを出し合い、共有することが地域で取り得る選択肢を拡大することにつながる。また、山形県山辺町作谷沢地区では山形県庁の助言も踏まえ、多くの土地を利用する観点からソバを栽培することで、利用可能な土地の面積を増やすことに成功している。このように市町村、都道府県、国等にある知見を活用することも有効である。

### ○土地が管理されないことで発生する外部不経済を考える

利用できないと判断された土地についても、管理されなくなった場合に発生する外部不経済を想定した上で管理のあり方を検討することが重要である。

なお、事例調査や文献調査から得られた知見として、図 10、図 11 に外部不経済の種類をとりまとめている。このような資料を参考にしながら検討を進めることも有効と考えられる。

### ○外部不経済に応じた管理のあり方を考える

土地が管理されないことで発生する外部不経済について地域で考えた結果、無視できないほど大きな外部不経済の発生が考えられる場合には、外部不経済を抑制するための管理を行う必要がある。一方で、外部不経済が無視できるレベルに小さいと考えられる場合には、必

1 要最小限の管理のみを行えば差し支えないと考えられる。こうした判断を地域で行うことが重要  
2 である。

3

#### 4 ○複数の利用・管理構想を描く

5 地域で選択した土地の使い方を利用・管理構想として描き、地域住民間で認識を共有し  
6 合うことが重要である。利用・管理構想は、持続的に利用していく土地、外部不経済を抑制  
7 するための管理を行う土地及び必要最小限の管理を行う土地ごとに、具体的に地図上で見  
8 える化したもの等を想定している。

9 地域で利用・管理構想を描くに当たっては、将来のことは誰にも分からないという前提に立  
10 ち、複数のシナリオを描いておくことが非常に重要である。例えば、将来的に担い手の人数が予  
11 想よりも少なくなる可能性もあり得るし、その反対もあり得る。また、技術革新により人手がかか  
12 らない管理手法が開発される可能性もある。

13 こうした様々な可能性を描きつつも、持続的な利用ができなくなる土地が最も増大する場合  
14 を想定した悲観的なシナリオも描いておくことが重要である。悲観的なシナリオを描くための話し  
15 合いを行うことは、外部不経済に応じた管理のあり方を事前に考えておくために有益であること  
16 に加え、地域のアイデンティティーとして本当に残したいものが何なのかについて向き合う機会にも  
17 つながる。

18 ケーススタディーでも、グッドシナリオ、バッドシナリオの2種類に分けて利用・管理構想を描く  
19 検討を行ったことで、人手が最低限しか確保できない未来を想定した土地の使い方について、  
20 掘り下げて議論することができた。もちろん、複数の利用・管理構想を描いた上で、最も楽観的  
21 なシナリオの実現に向けて地域で努力し、それ以外のシナリオを保険的な選択肢として位置づ  
22 けておくことが大切である。

### 23 **4. 6. 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際に地域** 24 **ですべきこと**

#### 25 ○広域的な視点での評価プロセスを経る

26 ステップ1及び2に沿って描いた利用・管理構想を地域で実行に移していこうとした場合の  
27 課題と解決の方向性の多くは、2018年とりまとめで「人（主体）」「土地」「仕組み」の視点  
28 から示した課題と解決の方向性に一致すると考えられる。

29 ただし、必要最小限の管理を行うと判断した土地については、外部不経済の定期的な把  
30 握等を行う以外に特段のアクションを実行することが想定されていない一方で、地域の判断が

1 外部不経済の抑制等の観点から適切かどうか、広域的な視点で評価を受けることが必要と考  
2 えられる。

3 第5章でこうした仕組みを構築するために市町村、都道府県、国等の主体がすべきことを  
4 示す。なお現時点でこうした仕組みが確立されているわけではないため、引き続き国で検討を進  
5 めていく必要がある点について、残された課題として整理を行う。

6

### 7 ○外部不経済の定期的な把握及び必要に応じた利用・管理構想の見直し

8 現時点で発生している外部不経済の大きさにかかわらず、外部不経済を定期的に把握し、  
9 当初認識できていなかった外部不経済が確認された場合には新たに管理を行うことを検討する  
10 など、把握状況に応じて利用・管理構想を見直すことが必要である。また、担い手の不足など  
11 により地域で決めた土地の使い方を実現していくことが困難になる場合も想定される。

12 山形県山辺町作谷沢地区でも、土地利用計画策定後15年が経過したことを期に、状  
13 況の変化を踏まえて見直しを行うためのワークショップを実施した。複数の将来図を描くことは重  
14 要であるが、それでも将来のことを全て想定することはできないという前提に立ち、利用・管理構  
15 想に沿った土地の使い方が実現されているかどうかを把握・共有するとともに、必要に応じた利  
16 用・管理構想の見直しを検討するための場を地域で定期的に設けることが重要である。

## 1 第5章 広域的な視点から市町村、都道府県、国等の主体がすべきこと及び 2 残された課題

---

### 3 5. 1. 広域的な視点の必要性

4 広域的な視点から見た外部不経済の抑制等の観点を踏まえた土地の使い方の選択など、  
5 地域だけでは十分な検討を行うことができない点があることを踏まえ、第5章は、ケーススタディ  
6 ーから見えた課題やこれまでの本専門委員会での議論を基に、広域的な視点から市町村、都  
7 道府県、国等の主体がすべきことを示す。

8 なお、現時点では、外部不経済の大きさなどを定量的に評価するための手法など、市町  
9 村、都道府県、国等の主体が役割を十分に発揮していくための知見が不十分な点もあった。  
10 こうした課題について、併せて示すこととする。

### 11 5. 2. 広域的な視点から市町村、都道府県、国等の主体がすべきこと

#### 12 ○地域について考える場や主体の創出・育成

13 地域の中に、将来に対する危機感を共有し、将来に向けて地域のことを考えるための場を創  
14 出することが最も重要である。こうした場において、地域の課題が共有され、解決策が議論され  
15 ていくうちに、やがては地域のことを考える主体が形成されていくことにもつながっていく。

16 地域にそういった場や主体が自発的に形成されることは多くないため、市町村等が場づくりの  
17 きっかけを与えることが重要となる。場づくりを行うに当たっては、地域の単位を適切に設定する  
18 必要がある。4.1 で記述したように、関係者の認識を共有し合うことができる範囲が適切な規  
19 模の地域と考えられる。小学校区や自治区等の単位が想定されるが、土地の使い方を実行  
20 に移していくための担い手が確保されること等も念頭に置いた上で、より広域的な範囲で地域  
21 の単位を設定した方がよい場合もあると考えられる。また、地域の出身者である縁者等が通い  
22 耕作や草刈り等により地域の土地を支えている場合、こうした人材も巻き込む必要がある場合  
23 もあると考えられる。

24 地域に場が設けられ、検討が進んでいく中で、地域に主体が創出され、育っていくというプロ  
25 セスを踏むことが有効と考えられる。ただし、地域に場を創出し、検討を進めていくための知見や  
26 人材が市町村等に不足している場合もあると考えられる。こうした場合には、都道府県等が広  
27 域にわたって市町村等や地域住民からの直接の相談に応じたり、支援を行ったりする仕組みが  
28 必要となると考えられる。なお、第10回の国土管理専門委員会では、NPO法人まめっぺ  
29 鬼無里の事務局長より、地域住民は災害リスクの観点等から手をかけるべき土地、放置して  
30 も問題ない土地の区別を客観的に見られていないと思うのでこのような議論を地域でしっかりと



1 していきたい旨の発言があった。このように、地方創生などの取組を進める NPO 法人や地域運  
2 営組織などの仕組みが既に地域で構築されている場合において、こうした組織に対して持続的  
3 な利用が困難な土地も含め、地域全体の土地の利用・管理のあり方について検討することの  
4 重要性に気づきを与えるというアプローチも有効となる。

5

## 6 ○広域的視点による管理構想の策定及び構想の実現に向けた支援

7 地域で行う持続的な利用が困難な土地のあり方を検討するための判断に資するように、市  
8 町村、都道府県及び国が、外部不経済の抑制等の観点を踏まえた広域的視点による管理  
9 構想を新たに示すことが重要と考えられる。

10 管理構想では、管理されないことにより無視できないほど大きい外部不経済が発生する土  
11 地を類型化し、こうした土地に対して管理を行うことの必要性を示すこと等を想定している。例  
12 えば、国の視点から管理すべき土地として、我が国の傑出した自然の風景地である国立公園  
13 等が、都道府県の視点から管理すべき土地として、河川流域内の都道府県民への水の安定  
14 供給に資する水源林等が、市町村の視点から管理すべき土地として市町村のシンボルとなっ  
15 ているような棚田等が考えられる。

16 管理構想の実現に向けて、市町村、都道府県及び国が、それぞれ公的資金の措置も含  
17 め、必要な支援策を講じることも重要である。特に、公的資金を措置するに当たっては、常に  
18 費用対効果が高い管理方法を模索し、より少ない財源でより大きい外部不経済の抑制等の  
19 効果を実現していくことが重要である。

20 なお、市町村、都道府県及び国の共通の視点から管理が必要と考えられる場合には国が  
21 公的資金の措置を行うなど、最も広域的な主体が積極的に関与することが望ましい。

22 ただし、広域的視点による管理構想を策定するための前提として、5.4 で課題として示す外  
23 部不経済の大きさや影響範囲を評価するための手法が確立されることが重要である。国は、  
24 手法の確立に向けた検討を引き続き行っていくことが求められる。

25

## 26 ○外部不経済の抑制等の観点からの広域的視点での評価

27 地域で必要最小限の管理を行うと判断した土地であっても、広域的な視点から見ると外部  
28 不経済の抑制等の観点から利用又はより高い水準の管理を行った方が良い場合がある。こ  
29 うした場合には、前述の管理構想等を踏まえた基準を基に評価を行い、必要に応じて助言や  
30 公的資金の措置も含めた支援策を講じる仕組みの構築が必要と考えられる。評価を行うに当  
31 たっては、できる限り定量的に行うことが望ましい。国、都道府県及び市町村それぞれが策定す

1 管理構想を踏まえて市町村が評価基準を策定し、市町村が評価を行う仕組みとすることも  
2 一案である。

3 なお、広域的な視点から必要最小限の管理で問題ないと判断した土地についても、外部  
4 不経済が将来的に発生することがないように定期的な観察を行い、観察の結果、外部不経済  
5 が新たに認識された場合には、前述の管理構想に反映していくことが必要と考えられる。

6 国は、5.4 で課題として示す外部不経済の大きさや影響範囲を評価するための手法の確  
7 立に向けた検討を引き続き行い、こうした評価を行うための仕組みを示していくことが求められ  
8 る。

### 9 **5. 3. 国土利用計画の活用可能性**

#### 10 ○国土利用計画への管理構想の位置づけ

11 5.2 で述べた管理構想は、できれば法定計画（法令又は条例に基づく計画）に位置づ  
12 け、推進していくことが望ましい。

13 そして、以下の点から、管理構想に関する合意形成の証しを位置づける計画として、国土  
14 利用計画は最適であると考えられる。

#### **①全国計画、都道府県計画、市町村計画という構造を持つ制度である点**

市町村、都道府県及び国が、それぞれ異なる観点から、広域的な視点で構想を示す上で適  
している<sup>15</sup>。

#### **②都市、農業、森林等の個別分野ではなく、分野横断的かつ総合的な計画である点**

個別分野ごとの計画からは漏れやすい持続的に利用されない土地の管理のあり方について、  
分野横断的に構想を示す上で適している。

15  
16 特に、第2次国土形成計画において「地域の状況を熟知している市町村が中心となり、自  
17 らの地域の将来や土地利用のあり方を考え、地域の住民、団体等との協働により、土地利用  
18 を選択していくことが望ましい。」とされており、2017年とりまとめでは、国土利用計画（市町村  
19 計画）を「国土・土地利用に関する市町村のマスタープラン」と位置づけた。国土利用計画  
20 （市町村計画）の積極的な活用が期待される。

<sup>15</sup> 2017年とりまとめでは、広域的な視点の必要性から「国土利用計画が全国計画、都道府県計画、市町村計画という構造をもつ制度である点を活用すべき」としている。

1 さらに、同とりまとめでは、地域の土地利用計画を策定することも有用であるとして「地域の  
2 自治会や地域運営組織など、地域を担う主体を中心とした土地利用計画の立案・実行体  
3 制の構築が有用」としている。国土利用計画（市町村計画）の下位計画として、地域で描  
4 いた利用・管理構想を位置づけ、市町村全体の方針との整合性を取っていくことも有効と考え  
5 られる。その場合、まずは地域で利用・管理構想を描いた上で、国土利用計画（市町村計  
6 画）へとつなげていくアプローチで策定していくことも一案である。

7

#### 8 ○地域で選択した土地の使い方の評価への国土利用計画の有効活用

9 5.2 で述べた広域的視点での評価を行うための仕組みとして、国土利用計画を有効活用  
10 することも考えられる。特に、全国計画を基本として都道府県計画が定められ、都道府県計  
11 画を基本として市町村計画が定められるという構造により、都道府県及び国の視点も踏まえた  
12 計画である市町村計画を、評価のための仕組みとして活用することも一案である。

13 2017 年とりまとめでは、国土利用計画（市町村計画）を具体化するための手段として、  
14 市町村計画による土地利用の基本指針に沿って条例・要綱等も含めた土地利用誘導を図  
15 っていくこと等をあげている。地域で選択した土地の使い方を評価するための基準として、市町  
16 村計画で示す管理構想に沿った条例・要綱等を制定する方法も一案であると考えられる。

17

### 18 **5. 4. 残された課題**

#### 19 ○外部不経済の大きさや影響範囲を評価するための手法

20 市町村、都道府県、国等が、地域で選択した土地の使い方について、外部不経済の抑制  
21 等の観点からの広域的視点での評価を行うための前提として、土地が管理されないことにより  
22 発生する外部不経済の大きさや影響範囲について、できる限り定量的に評価することが必要  
23 と考えられる。

24 現時点では、外部不経済を定量的に評価するための十分な知見を得ることはできなかつ  
25 た。大学や公的機関等の研究機関がこうした知見を得るための研究を進めていけるよう、国が  
26 支援を行うことが求められる。

27 第2章で見てきたように、景観悪化、伝統・文化の喪失等、定量化が難しいと思われるも  
28 のも含め、外部不経済には様々な種類が存在する。こうした点も踏まえ、地域で選択した土  
29 地の使い方を総合的に評価する手法を確立していくことが求められる。

30

1 **○外部不経済の抑制に資する管理手法及び手法ごとの効果の研究**

2 外部不経済の抑制に資する管理として、最も望ましいことは、できる限り多くの地域の土地  
3 を持続的に利用し、利用できない土地を減らしていくことである。人口減少・高齢化が加速化  
4 することを想定すると、少ない人数及び負担で大きい面積の土地を利用できる手法を導入して  
5 いくことが重要となる。

6 第10回の国土管理専門委員会では、信州大学工学部と長野県長野市との共同事業  
7 による、収量が多く手間がかからない等の特徴を持つソルガムの普及に向けた取組事例につい  
8 て説明を受けた。このように、大学や公的機関等の研究機関が、人口減少・高齢化に対応し  
9 た省力的に大きい面積の土地を利用できる手法を研究し、普及していくことが求められる。

10 こうした手法を駆使しても、持続的に利用ができない土地は発生すると考えられる。こうした  
11 土地の中で、管理されないことにより無視できないほど大きい外部不経済が発生する土地は存  
12 在するのか、また、そのような土地に対してどのような管理手法が考えられるのかについても研究  
13 が行われることが求められる。

14 また、管理手法ごとに、外部不経済を抑制する効果がどれだけあるのかについても併せて研  
15 究が行われることが求められる。

16 以上のような研究が進むよう、国が支援を行うことが求められる。

17

18 **○管理されていない土地の問題が深刻化していない地区で将来的に起こりうる問題の展望**

19 第2章の事例調査では、埼玉県鳩山町鳩山ニュータウン地区など、都市郊外の地域への  
20 調査も行った。個々の空き地・空き家等による周辺部への悪影響も確認されたものの、管理さ  
21 れていない土地の問題が、町全体の面的な問題として外部不経済が深刻化しているといった  
22 認識は報告されなかった。

23 しかしながら、今後、人口減少がさらに加速化することにより、非農村部においても、空き地・  
24 空き家等の管理されていない土地の問題が深刻化する地域が増えていく可能性がある。こうし  
25 た事態が将来的にどのような問題を引き起こすのかどうかについても、十分な知見を得られな  
26 かった。

27 国は、将来的に起こりうる問題を展望し、それに向けた対応策を検討していくことが求められ  
28 る。

29

30

## 1 ○必要な制度のあり方

2 人口減少・高齢化が進むにつれて、持続的な利用が困難な土地が全国の至るところで増  
3 加していくことが予想される中で、あらゆる地域がこうした現実を直視し、このままではなし崩しの  
4 に放置されていきかねない土地の管理のあり方について、検討を進めていくことが重要である。

5 そのため、国は、前述の国土利用計画の活用可能性を模索することを含め、必要な制度  
6 のあり方について検討していくことが求められる。

## 7 第6章 今後の検討の方向性

---

8 本専門委員会では、「2017年とりまとめ」として「これからの国土利用・管理に対応した国  
9 土利用計画（市町村計画）のあり方」を、「2018年とりまとめ」として「人口減少下の持続  
10 可能な国土の利用・管理のために～地域自ら土地の使い方を改めて考え、選択する——取  
11 組事例に学ぶ課題と解決の方向性～」を、「2019年とりまとめ」として本とりまとめを、それぞれ  
12 とりまとめ、計画及び実践に関する一連のあり方を提示した。

13 今後は、5.4で積み残しとなった課題に関する検討も同時並行で進めつつ、これまでにとりま  
14 とめた内容を実際にモデル的に地域で実践していく段階に突入していくこととする。先行的に開  
15 始した長野県長野市旧中条村でのケーススタディーでは、自分たちの暮らす地域について改め  
16 て考え（ステップ1）、土地の使い方を選択する（ステップ2）までの検討を主に行った。引き  
17 続き、実現に向けた具体的なアクションを実行する（ステップ3）ための検討も含め、3つのとり  
18 まとめの内容を総動員したケーススタディーを実施し、更なる課題を抽出していく必要がある。

19 最終的には、今後の検討の成果も盛り込んだ上で、国土審議会計画推進部会への報告  
20 を見据え、人口減少下における国土の利用・管理のあり方について、本専門委員会における  
21 検討の全体的な報告をとりまとめていくこととする。