

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\_概要版）

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		
3	第1章 はじめに（本とりまとめのねらい）	1
4	第2章 管理されていない土地の現状と課題	2
5	2. 1. 利用と管理について	2
6	2. 2. 管理されていない土地の現状	3
7	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
8	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	5
9	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	6
10	2. 3. 管理されていない土地に関する考察	7
11	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	8
12	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	8
13	3. 2. 1. フロー図を用いた地域での検討	9
14	3. 2. 2. チャートを用いた広域的視点での評価	10
15	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	12
16	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）	12
17	第4章 地域ですべきこと	13
18	4. 1. 想定する地域の単位	13
19	4. 2. 中心となる主体について	13
20	4. 3. 地域でできること及びできないことの整理	13
21	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	13
22	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	14
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ですべきこと	15
24	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	15
25	5. 1. 広域的な視点の必要性	15
26	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	15

1	<b>5. 3. 国土利用計画の活用可能性</b> .....	16
2	<b>5. 4. 残された課題</b> .....	17
3	<b>第6章 今後の検討の方向性</b> .....	18
4		

# 1 第1章 はじめに（本とりまとめのねらい）

## 【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

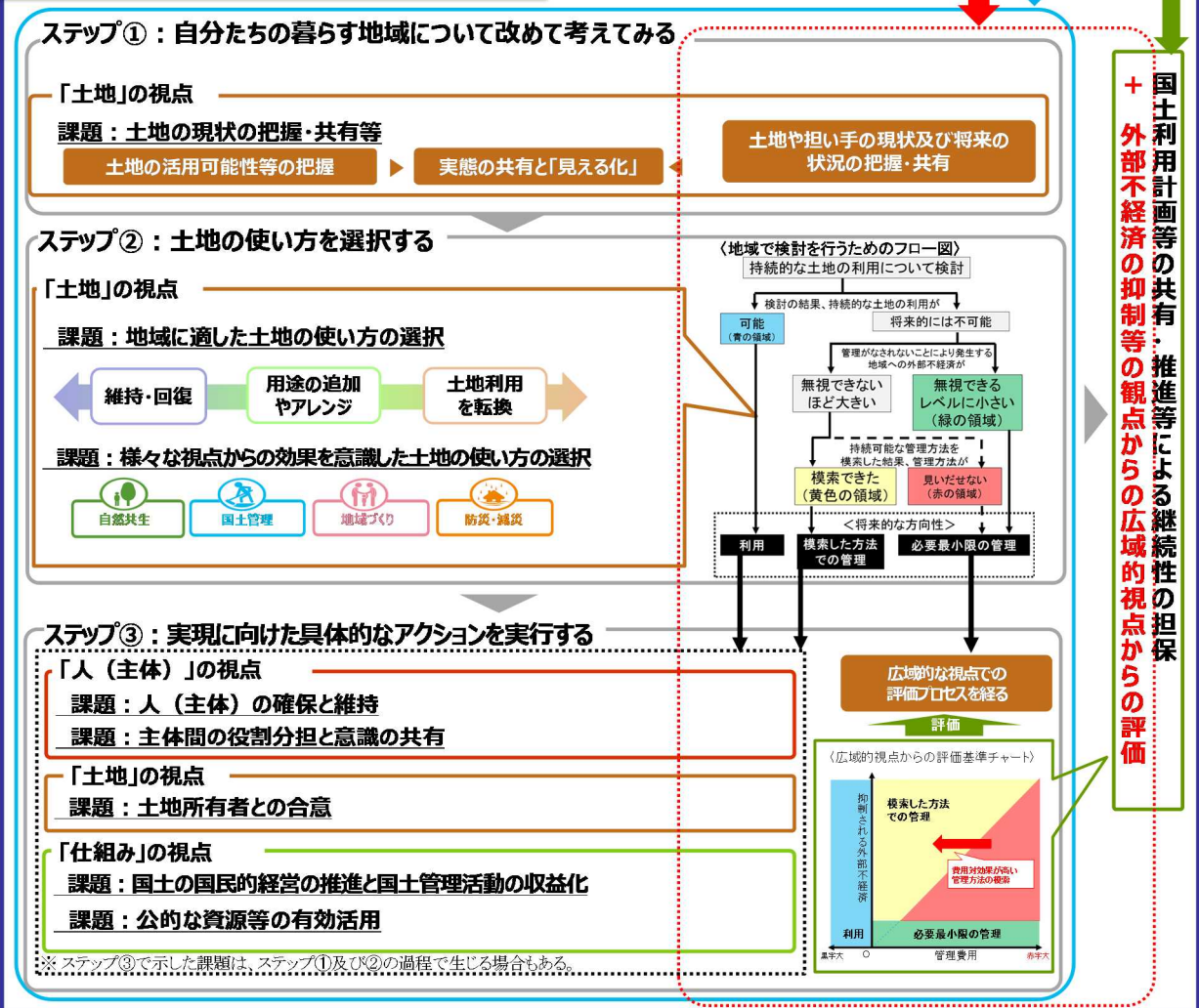


図1. 本とりまとめと2017年とりまとめ、2018年とりまとめの関係性

2

3

# 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**

## 2. 2. 管理されていない土地の現状

### 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

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。

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>1</sup>を実施した。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」を例示し、また、外部不経済として「棚田の放置により、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（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、産業廃棄物が不法投棄されている（宅地・原野）」を例示した。

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

16

17

<sup>1</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）

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  
2 析するため、平成30年度に追加でアンケート調査<sup>2</sup>を実施した。平成30年度のアンケート調査で  
3 は、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  
4 ない土地の割合が最も大きい地区<sup>3</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>4</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>5</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>6</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>7</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

13

14

---

<sup>2</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>3</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>4</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>5</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>6</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>7</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

## 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

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。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。

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。

	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



1 **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**

2 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  
 3 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  
 4 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  
 5 の外部不経済が多数報告されていた。

6 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

	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

8

## 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  
4 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。さらに、棚田の荒廃といった  
5 同一の事象に対しても、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  
6 かどうかなど、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  
8 も得られた。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  
9 を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  
11 役割分担及び方法で検討を行っていくことと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>8</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。

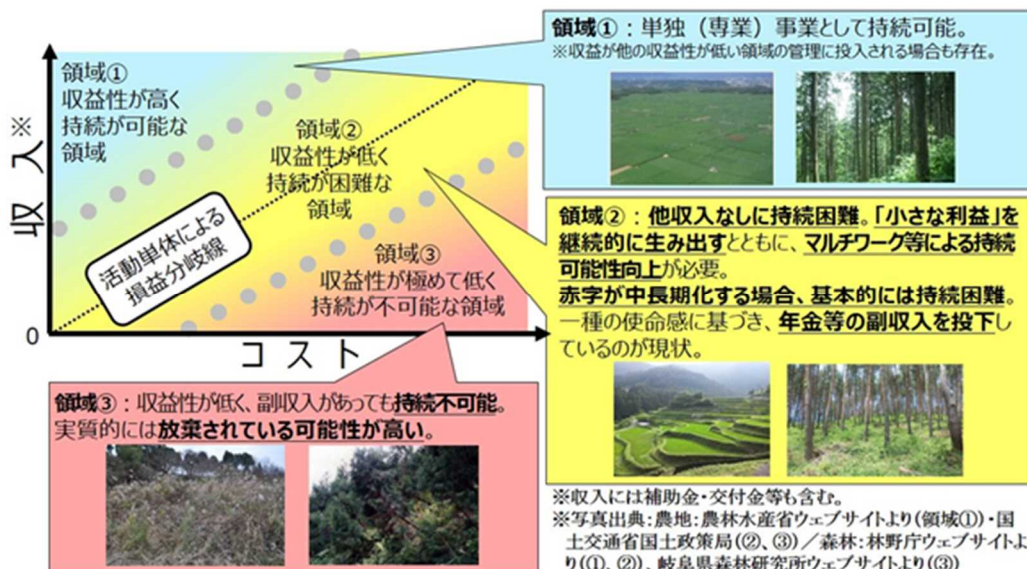


図 12. 土地利用の収支と持続可能性

<sup>8</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>

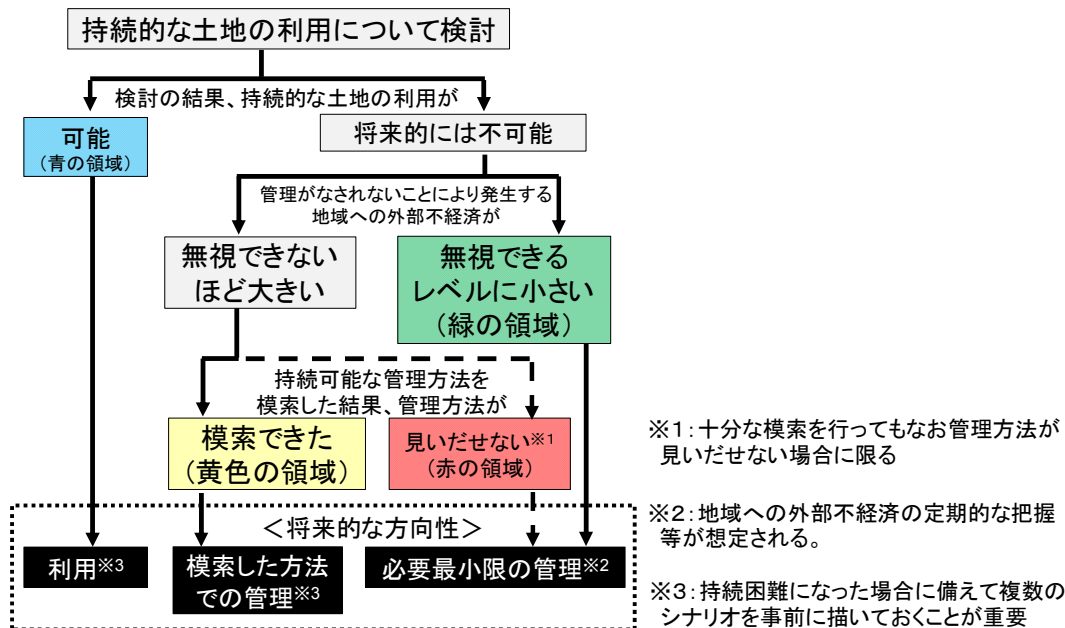


図 13. 持続的な土地の管理のあり方検討フロー図

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  
 7 た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  
 8 いくことが重要である<sup>9</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>10</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>9</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>10</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>11</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  
11 域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>12</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。

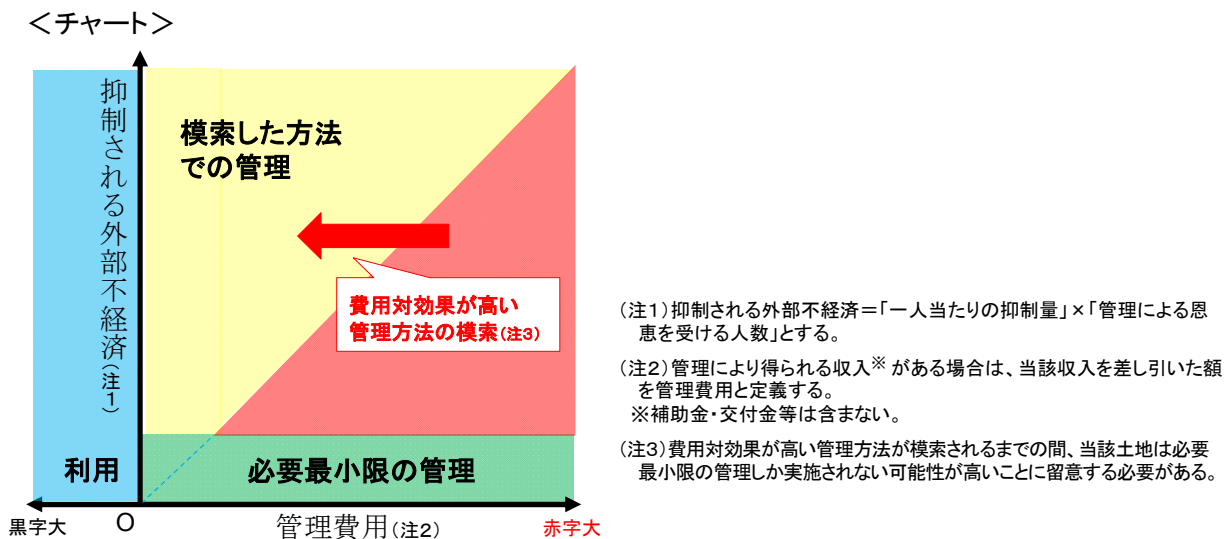


図 14. 持続的な土地の管理のあり方評価チャート

<sup>11</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>12</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  
2 らし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  
3 域）や、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  
4 は赤の領域）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  
5 制していく必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  
6 回る費用を要する土地（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  
7 とが困難である可能性が高いため、費用対効果が高い管理方法を模索していくことが求め  
8 られる。

9 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  
10 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  
11 象とはならないと考えられることに留意が必要である。

12

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。

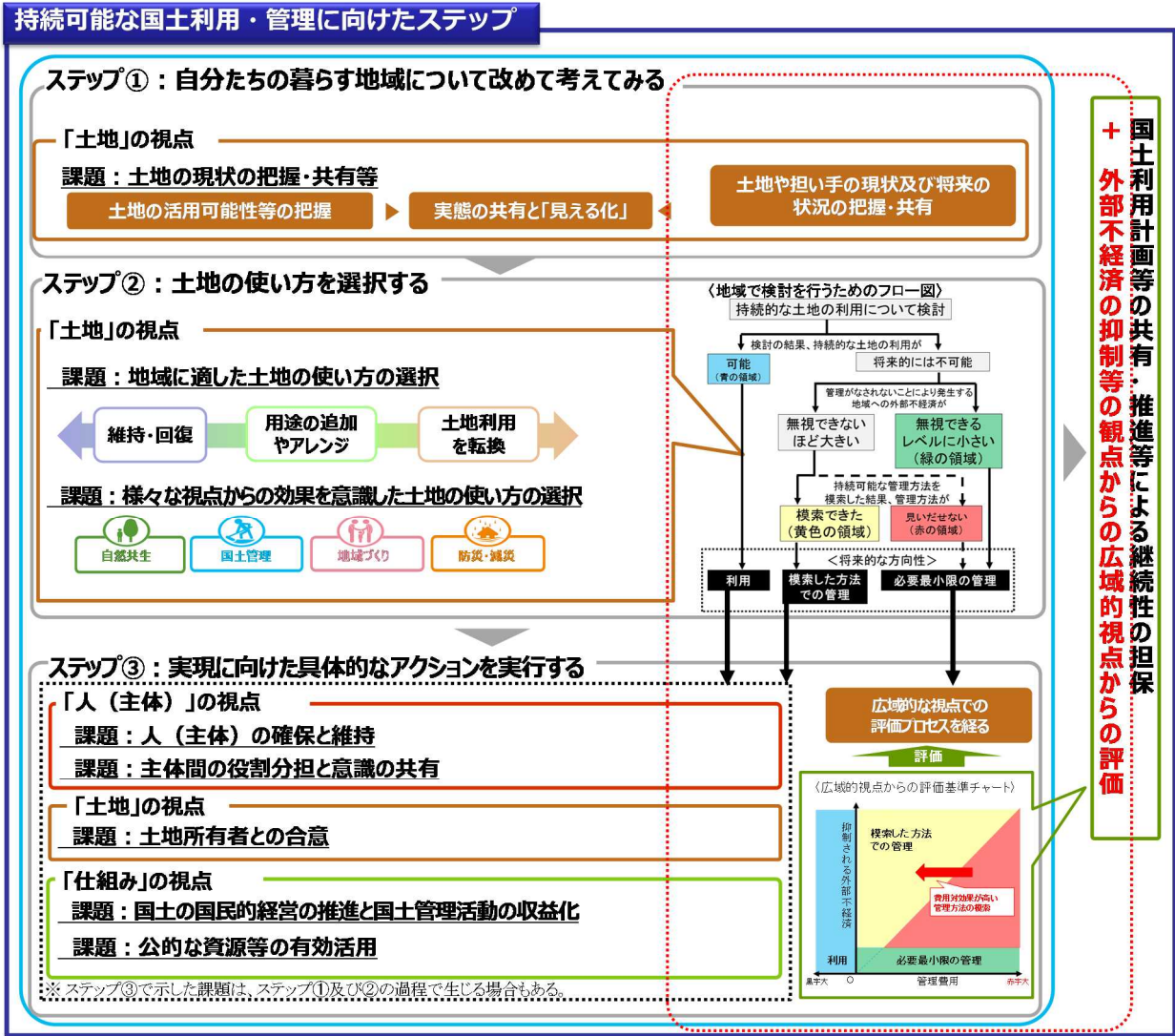


図 15. 2019 年とりまとめの検討ステップ

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

## 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 ・本とりまとめでは、地域という用語について、関係者間で認識を共有し合うことができる範囲  
4 として、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述しているが、  
5 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
- 6 ・地域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、  
7 空間を超えて地域を捉えた上で検討を行うことも想定

### 8 4. 2. 中心となる主体について

- 9 ・地方創生などの取組を進める NPO 法人や地域運営組織など様々な組織が考えられる  
10 が、本章で示すステップに沿った検討は、中心となる主体が存在しないまま開始される場  
11 合も想定
- 12 ・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・育成していくこと  
13 が重要

### 14 4. 3. 地域でできること及びできないことの整理

15 (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)

### 16 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

#### 18 ○より多くの地域住民を巻き込んだ検討

- 19 ・世代を超えて一人でも多くの住民が議論に参加し、地域の土地の管理のあり方を自分の  
20 こととして必要性・重要性を認識することが重要

#### 21 ○土地や担い手の現状及び将来の状況の把握・共有

- 22 ・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のかについてもタブー視せずに  
23 地域で話し合うことが重要
- 24 ・必要に応じて専門的な人材・組織と連携を図りながら、GIS等の技術を活用した上で地  
25 図等により見える化し共有することが非常に有効



## 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

- ・ 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
- ・ 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
- ・ 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

### ○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

- ・ 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
- ・ 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が、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

### ○外部不経済に応じた管理のあり方を考える

- ・ 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が必要
- ・ 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、必要最小限の管理のみを行えば差し支えなく、こうした判断を地域で行うことが重要

### ○複数の利用・管理構想を描く

- ・ 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合うことが重要
- ・ 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える化したもの等を想定
- ・ 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

- 1 ・ 悲観的なシナリオを描くための話し合いを行うことは、外部不経済に応じた管理のあり方  
2 を事前に考えておくために有益であることに加え、地域のアイデンティティーとして本当に残  
3 したいものが何なのかについて向き合う機会にもつながる
- 4 ・ 最も楽観的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  
5 肢として位置づけておくことが大切

#### 6 **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**

##### 7 ○広域的な視点での評価プロセスを経る

- 8 ・ 必要最小限の管理を行うと判断した土地については、地域の判断が外部不経済の抑制  
9 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
- 10 ・ 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  
11 示す
- 12 ・ 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め  
13 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

##### 14 ○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

- 15 ・ 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  
16 し、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  
17 検討するなど、把握状況に応じて利用・管理構想を見直すことが必要

18

### 19 **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** 20 **び残された課題**

---

#### 21 **5. 1. 広域的な視点の必要性**

- 22 ・ 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  
23 ど、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

#### 24 **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**

##### 25 ○地域について考える場や主体の創出・育成

- 26 ・ 地域に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きっか  
27 けを与えることが重要

- 1 ・ 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必要がある
- 2 ・ 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
- 3 ロセスを踏むことが有効
- 4 ・ 地域に場を創出し、検討を進めていくための知見や人材が市町村等に不足している場合
- 5 もあると考えられる。こうした場合には、都道府県等が広域にわたって市町村等や地域住
- 6 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必要

#### 7 ○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

- 8 ・ 市町村、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
- 9 よる管理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
- 11 土地を類型化し、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
- 12 ・ 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
- 13 含め、必要な支援策を講じることも重要

#### 14 ○外部不経済の抑制等の観点からの広域的視点での評価

- 15 ・ 地域で検討した土地の使い方について、前述の管理構想等を踏まえた基準を基に評価
- 16 を行い、必要に応じて助言や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
- 17 必要
- 18 ・ 国、都道府県及び市町村それぞれが策定する管理構想を踏まえて市町村が評価基準を
- 19 策定し、市町村が評価を行う仕組みとすることも一案
- 20 ・ 定期的な観察を行い、観察の結果、外部不経済が新たに認識された場合には、前述の
- 21 管理構想に反映していくことが必要

### 22 **5. 3. 国土利用計画の活用可能性**

#### 23 ○国土利用計画への管理構想の位置づけ

- 24 ・ 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
- 25 づけ、推進していくことが望ましい
- 26 ・ 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
- 27 土利用計画は最適であると考えられる

28

**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>13</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

- 1
- 2
- ・ 国土利用計画（市町村計画）の積極的な活用が期待される。
  - ・ 国土利用計画（市町村計画）の下位計画として、地域で描いた利用・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
- 5

6 ○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

- 7
- ・ 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することも考えられる
  - ・ 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
  - ・ 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
- 13

14 **5. 4. 残された課題**

15 ○外部不経済の大きさや影響範囲を評価するための手法

- 16
- ・ 土地が管理されないことにより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
  - ・ 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、国が支援を行うことが求められる
- 19

---

<sup>13</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  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27

○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

- ・ 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
- ・ 持続的に利用ができない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が実施されることが求められる
- ・ 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究が行われることが求められる
- ・ 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

○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

- ・ 人口減少の加速化により、非農村部でも空き地・空き家等の管理されていない土地の問題が深刻化する可能性
- ・ 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る

○必要な制度のあり方

- ・ 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、必要な制度のあり方について検討していくことが求められる

**第6章 今後の検討の方向性**

---

- ・ 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
- ・ 3つのとり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
- ・ 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検討の全体的な報告をとりまとめていくこととする