

管理構想の検討の方向性について

令和元年8月20日

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 (1/2)

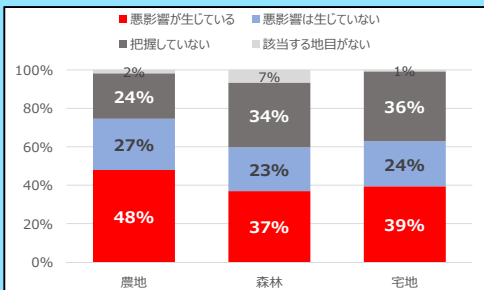
○ 本とりまとめのねらい

- 放置以外の選択肢をとることが困難な土地が数多く存在する地域は多いという問題意識に立ち、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を示すもの。
- 長野県長野市旧中条村で実施したケーススタディーから得られた知見やこれまでの国土管理専門委員会での議論等を基に整理している。

○ 放置された土地の現状

アンケート調査より (計838市区町村から回答)

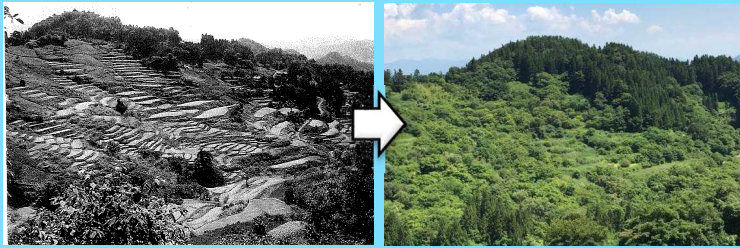
- ・ 農地・森林・宅地に共通して、① 鳥獣被害・虫害・雑草の繁茂、② 景観の悪化、③ 災害、④ 不法投棄・治安の悪化等の悪影響の発生を認識
- ・ 土地の放置によるそれらの悪影響は無いという回答も2割～3割程度存在



現地調査より (計13市町)

- ・ 土地はモザイク状に放置されることが多い
- ・ 悪影響の発生が認識されていない土地も多い
- ・ 悪影響の発生を認識するかどうかは地区ごとに千差万別に捉え方が異なる

〈地域住民から悪影響は無いと回答があった土地〉



(昭和50年頃)

(現在)

写真:長野県長野市旧中条村の棚田

文献調査より

- ① 地域住民が普段の生活の中で認識するのは難しい悪影響 (生物多様性の低下など)、
 - ② 直ちに顕在化するわけではない悪影響 (土砂崩壊リスクの増加など)、
- 等に関する知見が得られた

調査結果の傾向を踏まえ、以下のとおり検討していくことが重要

① 地域

地域で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考える

② 国、都道府県、市町村

広域的な視点から、悪影響の抑制等の観点も踏まえた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を示す

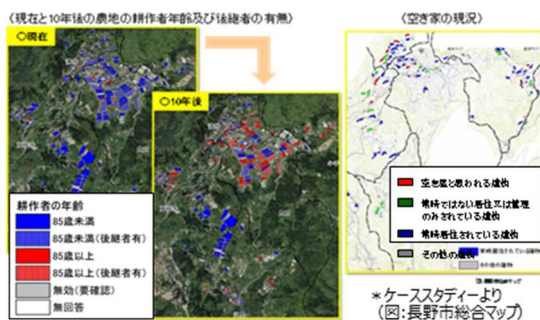
将来的に放置されていくことが予想される土地の管理のあり方 (2/2)

地域ですべきこと

(注)「地域」について、小学校区やそれよりも小さい行政区等の単位を想定。ただし、必要な担い手の確保等のためにより広域的な範囲で検討することは排除されない。また、縁者を巻き込むなど、空間を超えて地域を捉えることも想定。

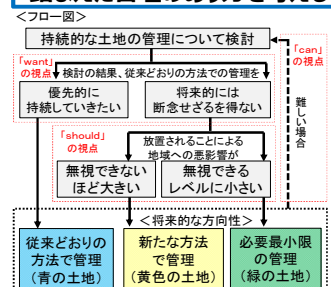
ステップ①：自分たちの暮らす地域について改めて考えてみる

土地や担い手の現状及び将来の状況の把握・共有



ステップ②：土地の使い方をを選択する

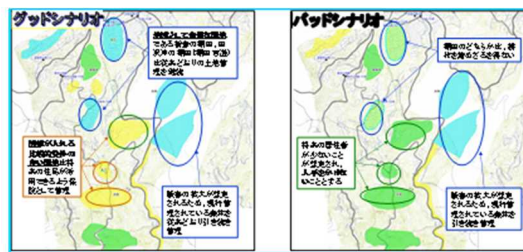
土地の放置による悪影響※も踏まえた管理のあり方を考える



複数の地域管理構想図を描く

地域管理構想図

フロー図に沿って地域で選択した土地の使い方を具体的に地図上で見える化したものを想定



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

- 従来どおりの方法(青の土地) 又は新たな方法(黄色の土地)で管理する土地
 2018年とりまとめで「人(主体)」「土地」「仕組み」の視点から示した課題と解決の方向性に沿ってアクションを実行
- 必要最小限の管理(緑の土地)を行う土地
 土地を放置し、悪影響の定期的な把握等のみを行う
 ⇒ 必要に応じた地域管理構想図の見直し

広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきこと

国が中心となってすべきこと

管理構想の策定及び見直し

悪影響の抑制等の観点から放置すべきではない土地を類型化し、こうした土地に対する管理のあり方等を示したものを想定
 ※ 都道府県も国を補完する管理構想を策定

都道府県が中心となってすべきこと

マンパワーや知見が不足する市町村の支援

国土利用計画の活用可能性

- 管理構想を国土利用計画に位置づけ、さらに個別分野ごとの法定計画にも位置づける
- 市町村管理構想図を国土利用計画(市町村計画)に位置づける
- 国土利用計画(市町村計画)の下位計画として地域管理構想図を位置づけることも有効
- 市町村管理構想図の実現に向けた手段として条例・要綱等で助言や規制等を制定する方法が考えられる

市町村が中心となってすべきこと

地域管理構想図を描くための場や中心となる主体の創出・育成

放置された土地の現状及び将来的な放置が予想される土地の把握

市町村管理構想図の策定及び見直し

市町村管理構想図

放置により無視できないほど大きい悪影響が発生する土地及び当該土地の管理のあり方を地図上で見える化したものを想定

残された課題

〈地域ですべきことを推進していくための課題〉

- 中心となる主体のあり方及び主体を創出・育成するための方法
- 低コストな管理手法の研究及び普及

〈広域的な視点から国、都道府県、市町村がすべきことを推進していくための課題〉

- 分野横断的な管理構想の策定
- 放置された土地の問題が中長期的に深刻化するおそれのある地区の問題の展望

〈総合的な課題〉

- 必要な制度のあり方

○管理構想（国、都道府県）

悪影響の抑制等の観点から放置すべきではない土地を類型化し、こうした土地に対する管理のあり方等を示したもの

○市町村管理構想図（市町村）

放置により無視できないほど大きい悪影響が発生する土地及び当該土地の管理のあり方を地図上で見える化したもの

○地域管理構想図（地域）

- ① 従来どおりの方法で管理を行う土地及び管理方法
 - ② 新たな方法で管理を行う土地及び管理方法
 - ③ 必要最小限の管理を行う土地
- といった分類で具体的に地図上で見える化したもの等



トップダウン



ボトムアップ

（2019年とりまとめ37p）

5. 2. 1. 国が中心となつてすべきこと

○悪影響の抑制等の観点から放置すべきではない土地を類型化した管理構想の策定及び見直し

将来的に放置されていくことが予想される土地についての国土全体の管理のあり方を示すために、国が悪影響の抑制等の観点も踏まえた広域的視点による管理構想を分野横断的に策定することが重要である。

管理構想とは、悪影響の抑制等の観点から放置すべきではない土地を類型化し、こうした土地に対する管理のあり方等を示したものを想定している。例えば、

- ① 人工林の放置により発生する悪影響として土砂流出の発生リスクの増加等の外部不経済が発生することを示すとともに、間伐等の施業を行うことの必要性を示したもの、
- ② 近隣に居住者がいる空き家の放置により発生する悪影響として保安上の危険等の外部不経済が発生することを示すとともに、空き家の倒壊等を防止するための対応を行うことの必要性を示したもの、

等が想定されるが、個別分野ごとの計画で既に位置づけられているものもあると考えられる。

（略）

また、都道府県においても、国が策定する管理構想を補完する形で管理構想の策定及び見直しを行うことが重要である。都道府県が策定する管理構想等において国土全体に広げていくべきと考えられる内容があれば、国の管理構想に反映させていくことが重要である。

(2019年とりまとめ38・39p)

5. 2. 3. 市町村が中心となつてすべきこと

(略)

○市町村管理構想図の策定及び見直し

地域で地域管理構想図を描く際の判断や地域への助言等に資するように、市町村は、放置により無視できないほど大きい悪影響が発生する土地及び当該土地の管理のあり方を地図上で見える化したもの（以下「市町村管理構想図」という。）を策定することが重要である。

市町村管理構想図の策定に当たっては、国や都道府県が広域的な視点で策定した管理構想において放置すべきではないと類型化された土地を具体的に地図上で示すことが特に重要である。

また、放置により将来的な活用可能性を喪失する悪影響が発生する土地については、国や都道府県が策定する管理構想をそのまま当てはめることはできないと考えられ、市町村が独自の視点から地図上で示していくことが望ましい。例えば、観光資源となっている景観の良い棚田を地図上で示し、放置せずに積極的に維持していくべき等の方針を示していくことが考えられる。

(略)

(2019年とりまとめ32・33p)

4. 5. ステップ2：地域で土地の使い方を選択する際にすべきこと

(略)

○複数の地域管理構想図を描く

地域で選択した土地の使い方を管理構想図として描き、地域住民間で認識を共有し合うことが重要である。**地域で描く管理構想図（以下「地域管理構想図」という。）**は、

① **従来どおりの方法で管理を行う土地及び管理方法**

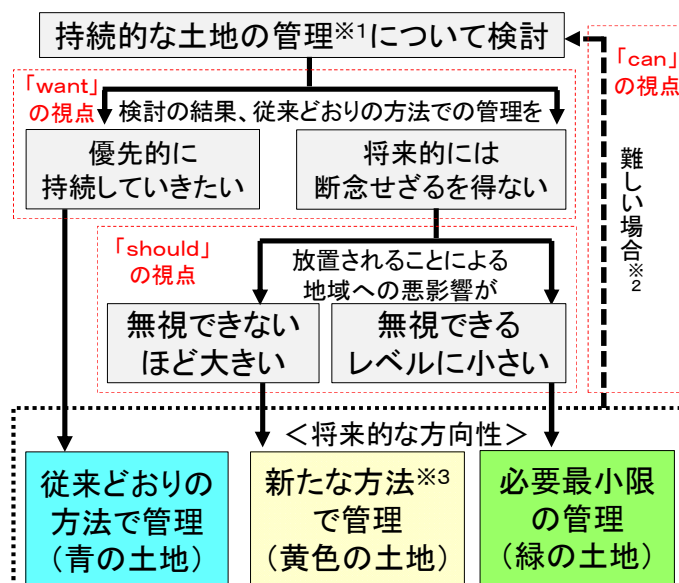
② **新たな方法で管理を行う土地及び管理方法**

③ **必要最小限の管理を行う土地**

といった分類で具体的に地図上で見える化したもの等を想定している。

(略)

<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、放置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無いこととする。

※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。

※3：土地を放置しない方法。

「can」の視点
難しい場合※2

〈従来どおりの方法での管理(青の土地)の例〉

- ・田んぼで稲作を継続する
- ・草刈りのみ又は放置されている田んぼで稲作を再開する
- ・人工林で木材生産のために必要な施業を継続又は再開する
- ・宅地への居住を継続する
- ・空き家に再び居住する

〈新たな方法での管理(黄色の土地)の例〉

- ・稲作を行っている田んぼで比較的省力的に管理できる菜の花を栽培する
- ・稲作を行っている田んぼで草刈りのみを行う
- ・人工林で木材生産目的の施業を止め、針広混交化を図る
- ・空き家を居住可能な状況で維持する

〈必要最小限の管理(緑の土地)の例〉

- ・地域への悪影響の定期的な把握

「混在しないよう留意すべき3つの視点」

「want」…人的資源等が限られる中で何を優先したいか
「should」…悪影響の観点から放置すべきでない土地は無いか

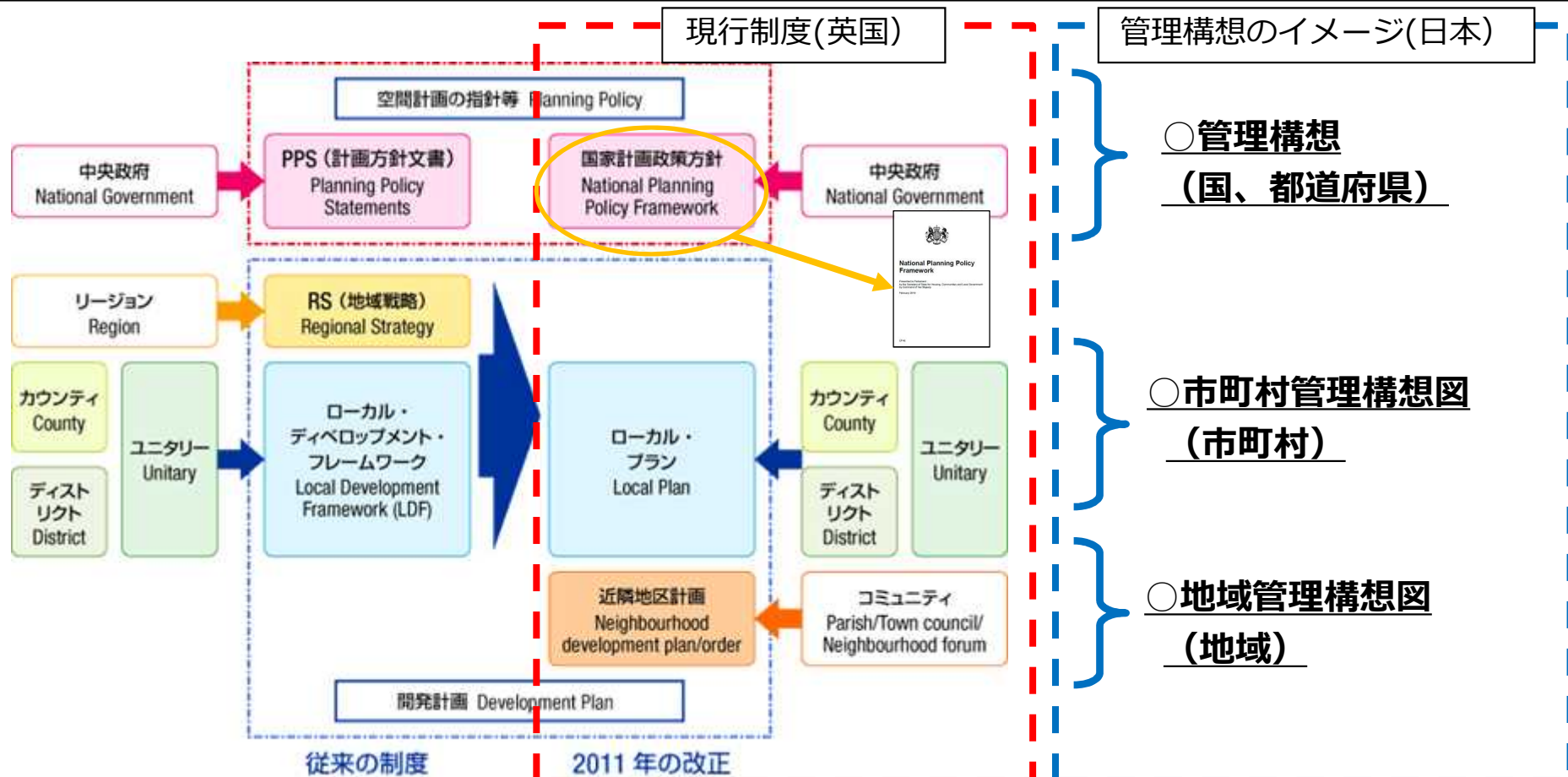
「can」…担い手の不足等の理由で実現できない可能性は無いか

(参考) 持続的な土地の管理のあり方検討フロー図 (2019年とりまとめ32p)

管理構想の策定に向けて参考となる事例（英国）

- 管理構想では、市町村や地域が管理構想図を策定していくため、地目横断的な視点も含めた考え方を示して行くことが求められる。
- 英国においては、各分野ごとの計画方針（PPS※）を分野横断的にまとめたNPPF（National Planning Policy Framework）を国が策定し、NPPFに基づき市町村及び地域における空間計画（開発計画）の策定が行われるという都市農村計画制度が取られている。日本とは法律体系や計画制度、意思決定プロセスや権限等は異なるものの、**地域や市町村が空間計画を作るに当たって参考とすべき、分野横断的な指針を国の立場から示しているものとして、NPPFは、今後検討していく管理構想（国）の参考になると考えられる。**

※英国においては1947年都市農村計画法（Town and Country Planning Act）により、制度の骨格が作られており、2010年以前の空間計画制度では、23のテーマにそれぞれPPS(Planning Policy Statements) が示され、それに基づき日本の都道府県にあたるリージョンの計画、さらに日本の市町村にあたるディストリクト計画が立てられていた。



- NPPFは、**市町村計画（Local Plan）及び近隣地区計画（Neighborhood Development Plan/Order）を策定する上で考慮されなければならないものと位置付けられている。**
- NPPFは、中心市街地の活性化、農村経済の活性化、持続可能な交通、質の高い通信インフラ、質の高い住宅の選択肢の拡大、優れたデザイン、福祉、グリーンベルト、気候変動・洪水対策、自然環境の保全、歴史的環境の保全、鉱物の持続可能な利用など、**幅広い観点から考慮すべき視点等がまとめられている。**
- 我が国においても個別法で示された個別の地目の管理方針等はあるが、地目横断的な管理方法などを示したものはなく、**NPPFも参考の一つとしつつ、地目横断的な管理構想の策定を検討する。**

Contents

1. Introduction	4
2. Achieving sustainable development	5
3. Plan-making	8
4. Decision-making	13
5. Delivering a sufficient supply of homes	17
6. Building a strong, competitive economy	23
7. Ensuring the vitality of town centres	25
8. Promoting healthy and safe communities	27
9. Promoting sustainable transport	30
10. Supporting high quality communications	33
11. Making effective use of land	35
12. Achieving well-designed places	38
13. Protecting Green Belt land	40
14. Meeting the challenge of climate change, flooding and coastal change	44
15. Conserving and enhancing the natural environment	49
16. Conserving and enhancing the historic environment	54
17. Facilitating the sustainable use of minerals	58
Annex 1: Implementation	62
Annex 2: Glossary	64

National Planning Policy Frameworkの目次（英語）

目次

1. はじめに	4P
2. 持続可能な開発の実現	5P
3. 計画策定	8P
4. 意思決定	13P
5. 十分な住宅の供給	17P
6. 強靱で競争力のある経済の構築	23P
7. 町の中心部の活力の確保	25P
8. 健康で安全なコミュニティの推進	27P
9. 持続可能な交通の推進	30P
10. 高品質な通信への支援	33P
11. 土地の有効利用の構築	35P
12. 優良な設計がされた場所の達成	
13. グリーンベルト地域の保全	40P
14. 気候変動、洪水、海岸浸食の課題に対する会議	44P
15. 自然環境の保全と改善	P49
16. 歴史的環境の保全と改善	P54
17. 鉱物資源の持続的な利用の推進	P58
別紙1 実施方針	P62
別紙2 用語集	P64

National Planning Policy Frameworkの目次（仮訳）

○管理構想のイメージ（案）

- 人口減少時代における、国土の管理に関する国としてのポリシー（ビジョン）を示す
- 国、都道府県、市町村、地域等の管理構想に関する役割分担や計画体系を示す
- 地方自治体や地域に対して、管理構想図を策定する必要性や重要性を示す
- **地方自治体や地域に対して、管理構想図の検討（考慮）に必要な視点を示す**
- 特に、国土・土地の管理に当たり、検討（考慮）すべき地目横断的な視点※（農地、森林、宅地等の個別地目に留まらない視点）を整理するとともに、その視点から放置すべきではない土地に対する管理のあり方を示す

※個別法やそれに基づく計画、基準等で方向性や考え方が示されているものについては、それを準拠するものとする

※各地目のつなぎの部分や混在している場所などについての考え方など、個別法等では示されていない部分について相互関係などを踏まえた上で方向性を示す

※国民のレクリエーション、生物多様性の保全、鳥獣害、防災、文化的景観（文化的価値）、観光・地域づくりなどの多様な観点を想定

○目次（案）

【総論】

1. はじめに
 - 時代背景や管理構想の概念、目的など
2. 管理構想全体の計画体系と役割分担
 - 管理構想（国、県）、市町村管理構想図（市町村）、地域管理構想図の計画体系と役割分担
 - 国土利用計画と管理構想との関係性

【市町村及び地域が管理構想図の検討で考慮すべき事項】

3. 市町村及び地域が、管理構想図を策定するにあたり考慮すべき視点と放置すべきではない土地に対する管理のあり方
 - ①各地目ごとの視点
 - 宅地、森林、農地 等
 - ②地目横断的な視点
 - 国民のレクリエーション、生物多様性の保全、鳥獣害、防災、文化的景観（文化的価値）、観光・地域づくり 等
4. 市町村管理構想図、地域管理構想図の策定プロセス
 - 策定手法及び策定に関わるべき関係者等

スライド10「国が策定する管理構想のイメージ（案）」・
スライド11「管理構想目次（案）」を中心に、以下の2点の
論点からご審議いただきたい

（論点1） 管理構想の位置づけや考え方について

（論点2） 管理構想に盛り込むべき内容・視点について