

国土の管理構想について

1. 国土利用をめぐる基本的条件の変化

1. 本格的な人口減少社会における国土の適切な管理のあり方を構築

人口減少下においては、都市的土地需要のみならず、全体として土地需要が減少し、国土の利用と管理が縮小するおそれ

2. 持続可能で豊かな生活の基盤として、自然が持つ多様な機能を活用

自然環境の悪化により、生態系のもつ食料・水の供給などの生態系サービスを維持できないおそれ

3. 巨大災害等に対応するため、安全を優先的に考慮する国土利用へ転換

東日本大震災等の経験から居住地や公共施設の立地等、国土利用面の安全の重要性を認識

2. 国土利用の基本方針

「適切な国土管理を実現する国土利用」、「自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用」、「安全・安心を実現する国土利用」の3つを基本方針とし、国土の安全性を高め、持続可能で豊かな国土を形成する国土利用を目指す。

適切な国土管理を実現する国土利用

- 都市的土地利用
 - ・都市のコンパクト化に向けた居住、都市機能等の中心部や生活拠点等への誘導 等
- 農林業的土地利用
 - ・農業の担い手への農地の集積・集約、荒廃農地の発生抑制
 - ・国土保全等に重要な役割を果たす森林の整備・保全
- 健全な水循環の維持又は回復 等

自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用

- 自然環境の保全・再生・活用
 - ・優れた自然条件を有している地域等を核とした生態系ネットワークの形成
 - ・自然環境の有する多様な機能を活用したグリーンインフラ等の取組の推進による地域の魅力等の向上
- 地域の個性ある景観の保全・再生・創出 等

安全・安心を実現する国土利用

- 安全を優先的に考慮する国土利用
 - ・地域の実情等を踏まえ災害リスクの高い地域の土地利用を段階的に制限
- 国土の安全性の総合的な向上
 - ・経済社会上重要な諸機能の適正な配置やバックアップの推進。交通・エネルギー・ライフライン等の多重性・代替性 等

今後、人口減少、高齢化、財政制約等が進行する中で、このような取組を進めるには、

○複合的な施策の推進

- ・自然環境の再生と防災・減災を共に促進させる取組など複合的な効果をもたらす施策を積極的に推進
- ・国土に多面的な機能を発揮させることで、土地の利用価値を高め、人口減少下においても国土の適切な管理を行う

○国土の選択的な利用

- 適切な管理が続くことが困難な中山間地域の荒廃農地などについては、
- ・管理コストを低減させる工夫とともに、
 - ・森林等新たな生産の場としての活用や過去に損なわれた自然環境を再生するなど新たな用途を見出すことで国土を荒廃させず、むしろ国民にとってプラスに働くような最適な国土利用を選択



↑遊水地として治水機能を確保すると共に、水質改善や生態系保全にも寄与（渡良瀬遊水地）

3. 国土の利用区分ごとの規模の目標

	平成24年 (万ha)	平成37年 (万ha)	構成比 (%)	
			24年	37年
農地	455	440	12.0	11.6
森林	2,506	2,510	66.3	66.4
原野等	34	34	0.9	0.9
水面・河川・水路	134	135	3.5	3.6
道路	137	142	3.6	3.8
宅地	190	190	5.0	5.0
住宅地	116	116	3.1	3.1
工業用地	15	15	0.4	0.4
その他の宅地	59	59	1.6	1.6
その他	324	329	8.6	8.7
合計	3,780	3,780	100.0	100.0
(参考)				
人口集中地区 (市街地)	127	121	—	—

4. 必要な措置の概要

- 土地利用基本計画を活用し、市町村の意向を十分踏まえた都道府県の土地利用の総合調整の積極的推進
- 所有者の所在の把握が難しい土地の増加の防止や円滑な利活用に向けた現場の対応を支援するための方策の検討
- 都市の低・未利用地や空き家等の有効活用を通じて、自然的土地利用等からの転換を抑制
- 災害リスクの高い地域の把握・公表や法に基づいた規制区域の指定の促進
- 地籍調査の計画的な実施。特に、南海トラフ地震等の想定地域や山村部での重点的実施
- 各種指標等を活用し、計画推進上の課題を把握。計画が目的を達するよう効果的な施策を講じる

○「国土管理専門委員会」は、平成27年の国土形成計画及び国土利用計画の改訂を受け、

「国土の適切な管理による安全・安心で持続可能な国土の形成」が必要とされていることから、人口減少に対応しつつ、国土を適切に管理するとともに、これを好機ととらえた自然環境、生活環境等の改善を進めることにより、美しい国土を守り次世代に継承するための事項について調査する。

具体的には、人口減少に対応した国土の利用・管理のあり方、国民の参加による国土管理等について調査する」

ため、国土審議会 計画推進部会 に、平成28年4月に設置。

委員名簿（◎委員長）

- ・浅見 泰司 東京大学大学院工学系研究科教授
- ・飯島 淳子 東北大学公共政策大学院教授
- ・一ノ瀬 友博 慶應義塾大学環境情報学部教授
- ・大原 美保 土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター主任研究員
- ・瀬田 史彦 東京大学大学院工学系研究科准教授
- ・土屋 俊幸 東京農工大学名誉教授

◎中出 文平 長岡技術科学大学副学長

- ・中村 太士 北海道大学大学院農学研究院教授
- ・広田 純一 岩手大学名誉教授、NPO法人いわて地域づくり支援センター 代表理事
- ・山野目 章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授

【2017年とりまとめ】（H29.5）

- ・ 国土利用・管理上の地域の課題に対し、国土利用計画（市町村計画）においてどのように対処できるか、改善すべき点は何かの整理・検討を実施。
- ・ 計画策定に対し、策定ノウハウを含めた事例集・マニュアルの作成、研修、専門家派遣などの技術的支援を提言。

【2018年とりまとめ】（H30.6）

- ・ 市町村・地区レベルで持続可能な国土の利用・管理のあり方に悩んでいる住民及び行政担当者を主な対象として、地域の土地について改めて考え、土地の使い方を選択し、実現に向けた具体的なアクションを実行することを推進するために、課題と解決の方向性を整理し、関連事例集をとりまとめ。

【2019年とりまとめ】（R元.5）

- ・ このままで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、深掘り。
- ・ 土地の放置により発生する悪影響のレベルに応じ、必要最小限の管理（悪影響の定期的な把握等のみを行う管理）を行うことも選択肢の一つとして、地域で土地の管理のあり方を検討していくための「管理構想」の基本的枠組みを提示。

【2020年とりまとめ】（R2.10）

- ・ 2019年とりまとめを踏まえ、中山間地域だけでなく宅地を中心とした地域（都市郊外部）、宅地や農地の地目の混在が見られる地域及び平野部の農地を中心とした地域を対象として現地調査を実施し、それらの地域における管理構想の適用可能性を整理。

**【国土の管理構想】（R3夏頃予定）**

- ・ これまでの議論を踏まえ、人口減少下の課題に対応した国土管理のあり方を提示する。

○「国土の管理構想」とは

- ・地目横断的、複合的、他の地域へ影響する課題等の人口減少下の国土管理上の課題に対応した国土管理のあり方として、国土利用計画で示された「複合的な施策の推進」と「国土の選択的利用」による適切な国土管理を「国民的経営」のもと進めていくための視点・方策を具体化して体系的に示す。
- ・国土利用計画法の目的に鑑み、各個別分野との調整点・統合的考え方を示す。
(例) 地域の担い手不足を踏まえた管理の視点、災害リスクを低減するまちづくり・地域づくりの視点、良好な水循環の確保や生物多様性保全の視点、地域資源としての地域固有の文化・景観保全の視点等

○国土の管理構想の体系

- ・国土利用計画体系に位置付け、国、都道府県、市町村、地域ごとに管理構想を策定する。

国

- ・長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理のあり方として、考慮すべき視点や分野間の調整点・統合的考え方を示す。
- ・国、都道府県、市町村及び地域の各レベルにおいて対応すべき管理のあり方や、各レベルの役割分担、連携・調整の考え方を提示。

都道府県

- ・現状把握及び将来予測を前提として、都道府県土全体としてどのような管理のあり方が目指すのかを示す。
- ・都道府県として管理すべきエリアと市町村、地域で対応すべき課題について判断するための視点を示し、隣接する市町村管理構想間の調整を行う。

市町村

- ・現状把握と将来予測を前提として、市町村土全体としてどのような管理のあり方（市町村及び地域として管理すべきエリアと対応すべき課題を含む。）を目指すのかを示し、市町村管理構想図として地図化する。

市町村管理構想の一部として編入

地域

- ・住民自ら、地域の現状把握及び将来予測を前提とした地域の将来像を描き、土地の管理のあり方について地域管理構想図として地図化するとともに、管理主体や管理手法を明確にした行動計画を示す。

策定に向けた人材や知見（データ等）の支援、市町村への働きかけ等

策定に向けた人材や知見（データ等）の支援、地域への働きかけ等

ステップ⑤：市町村土に関する基礎情報から現状把握及び将来予測

- 既存データ及び個別施策から分かる地域及び土地管理の状況の現状を把握し、20から30年後の将来予測を実施。

✓ 集落維持可能性に係る情報

人口、高齢化率、世帯減少率、転入転出等（国勢調査等）

寄合の開催状況（農林センサス）

✓ 土地の管理状況及び課題認識に係る情報

耕作者年齢、耕作意向、後継者の有無（農家台帳、農林センサス、人・農地プラン）

耕作放棄地の状況（農地利用状況調査）

空家情報（空家等実態調査）

森林管理状況、管理意向（林地台帳、森林計画制度、森林経営管理制度）

事業実施状況や行政への要望の状況

✓ 土地の維持すべき機能・資源に係る情報

文化資源（文化財）

観光資源

景観資源

✓ 管理水準の低下によりリスクが高まる可能性のあるエリアに係る情報

災害リスク（ハザードマップ）

鳥獣害

ステップ⑥－1：現状把握及び将来予測を受けた、対応すべき課題と管理すべきエリアの整理

- データから分かる情報を整理。

土地の管理水準低下により発生する課題

土地の管理水準低下により発生する悪影響

土地の機能や資源の喪失

将来的な活用可能性の喪失

※他の地域にまで影響を与える課題がある場合や地域全体に影響を与える課題がある場合はとくに深刻度が高い

土地の管理水準低下による課題が懸念されるエリア

集落の維持が困難となる可能性のあるエリア

土地の管理水準低下の問題が顕在化又は将来的に顕在化するエリア

土地の管理水準の低下を防ぎ、維持すべきエリア

土地の管理水準低下により発生する課題

土地の管理水準低下により発生する悪影響

土地の機能や資源の喪失

将来的な活用可能性の喪失

土地の管理水準低下による課題が懸念されるエリア

集落の維持が困難となる可能性のあるエリア

土地の管理水準低下の問題が顕在化又は将来的に顕在化するエリア

土地の管理水準の低下を防ぎ、維持すべきエリア

⑥-2、3、4による追加的整理

ステップ⑥-2：地域への聞き取りによる追加的整理

○中山間地域及び中山間地域外でもステップ⑥-1で課題の深刻度の高い地域とされた地域について、優先的に地域への聞き取りを実施し、地域及び土地の管理状況課題状況の把握を行う。

✓ 集落維持可能性に係る情報

コミュニティ状況や地域人材の有無

✓ 土地の管理状況及び土地の管理状況に対する課題認識に係る情報

土地の放置により発生している課題

地域意向

その他課題認識

土地所有者意向

など

ステップ⑥-3：市町村としての課題認識による追加的整理

- 市町村内各部局の協議の場を設ける。
- ステップ⑥の基礎情報による現状把握と将来予測、⑥-1の土地の管理水準の低下により発生する課題と課題が懸念されるエリアの整理を下に市町村職員として議論を行う。
- 現状把握、将来予測を前提に、どういう将来像を目指すのか、地域振興的視点も含めて、市町村管理構想の方向性を整理する。

土地の管理に関する課題認識や将来予測

地域づくりや産業振興のために維持すべきもの

課題に対する意向の調整

目指すべき将来像

各種市町村内の計画との齟齬が無い

ステップ⑥-4：広域的な視点による追加的整理

- 国・都道府県の管理構想で示された広域的な視点から追加的に整理。
 - 具体的なデータで判断できない場合は、協議の場において、各担当部局として問題が無い確認を実施
- ※内容については、課題と管理の在り方の議論の中で精査

✓ 土地の維持すべき機能・資源に係る情報や土地の管理水準低下により発生するリスクに係る情報

鳥獣害

水資源

災害リスク

文化資源

生物多様性、環境保全

国・都道府県の管理構想で示された機能

国・都道府県の管理構想で示された機能

ステップ㉔：市町村管理構想及び市町村管理構想図の検討

〈記載事項：市町村土の管理に関する基本構想〉

- 市町村として、現状把握、将来予測を前提に、どういう将来像を目指すのか、地域振興的視点も含めて、管理の在り方の方向性を示す。周辺市町村と意見交換し、調整を実施。
- 整理した対応すべき課題と管理すべきエリア（地域管理構想を優先的に策定すべきエリアを含む。）を示す。
- 一筆ごとの土地の管理ではなく、空間としての方向性として、管理すべきエリアや管理の在り方を示す。
- 整理した対応すべき課題と管理すべきエリアを市町村管理構想図に落とし込む。

〈記載事項：必要な措置の概要〉

- 地域管理構想策定に向けた地域に対する支援や市町村管理構想を推進するための取組を位置付ける。

市町村管理構想の策定

市町村土の管理の在り方の方向性

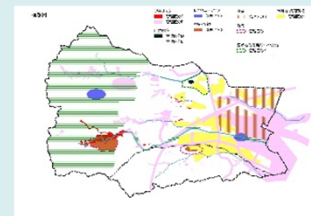
対応すべき課題の設定

管理すべきエリアの設定
(地域管理構想を優先的に策定すべきエリアを含む。)

図示

市町村管理構想図の策定

市町村管理構想図



ステップ㉕：地域管理構想図を市町村管理構想図に反映

- 地域において策定された地域管理構想図の妥当性を評価し、市町村管理構想図として順次反映する。
- 地域管理構想において、地域が市町村に対応や役割を求める内容があれば対応を検討。地域が求める内容に応じて、関係部局が対応する。

地域における作業（市町村はサポートを実施）

ステップ①：地域における現状把握と将来予測（自分たちの暮らす地域について改めて考えてみる）

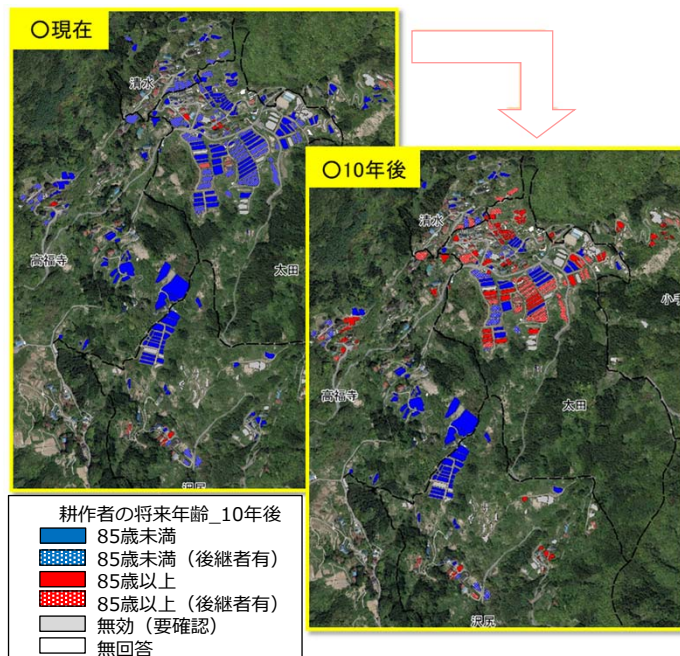
ワークショップの実施：土地や地域の現状及び将来の状況の把握・共有

- ✓ 地域の資源状況、魅力、歴史、文化、自然環境等の把握
現況図から現在の土地の利用や管理の状況を把握する。
- ✓ 地域の歴史や過去の土地の管理状況、過去の地域作りの取組の振り返り
- ✓ 将来予想図をもとにした、10年後の見通しの把握、土地利用に限らない地域の将来像の設定や課題の整理

長野市中条地区の事例

○現況図及び将来予想図の作成

〈現在と10年後の農地の耕作者年齢及び後継者の有無〉

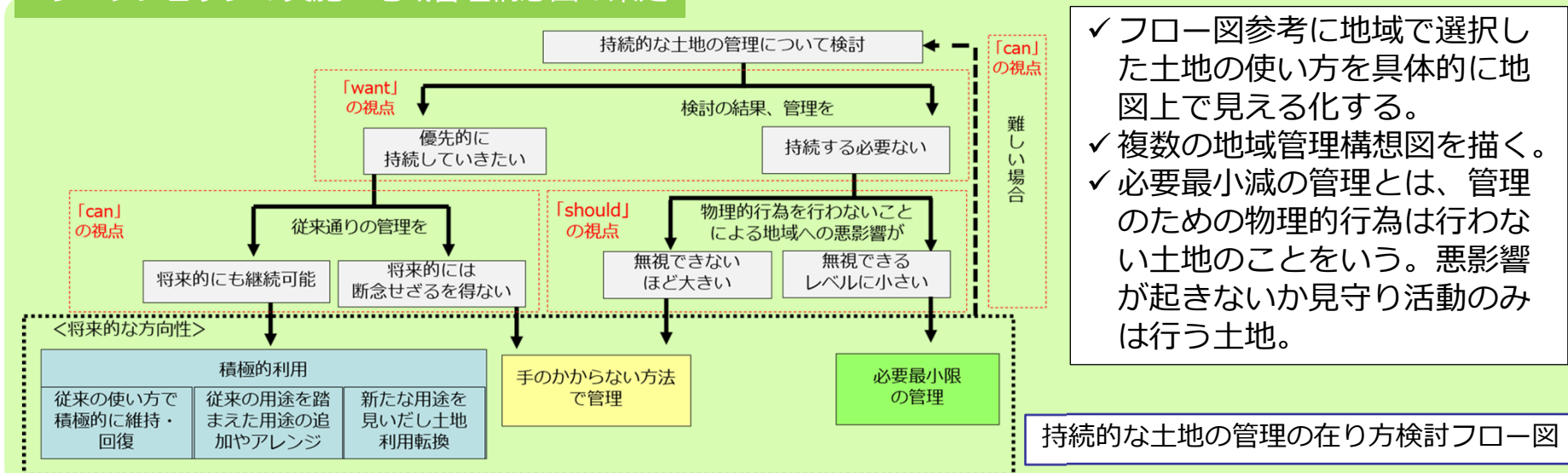


○現況図及び将来予想図をもとにした、土地の利用・管理状況に対する住民意見（抜粋）

	過去	現在	未来
森林	- 山に行っても獣がいなかった。 - 林業の衰退も大きい。	- 森林所有者が赤字で手入れをしない。 - 竹が沢山生えて大変。 - 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。	- 森林が密集していて人が入りにくいが、間伐すれば美しく見え、山菜採りもできる。 - 竹やぶに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	- 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。	- 数年後には田畑はできない。 - 急斜面のため草刈りが大変。 - 畔の維持は棚田ならではの大変さ。 - 竹が生えた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し。 - イノシシに負けそう。 - 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。	- 野生鳥獣の棲家、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。 - 析倉の棚田は、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。 - ハゼ掛けが厳しい。機械化が必要。 - 手間がかからない山菜に期待。 - 道路沿いに無い農地は管理が困難。 - 定年帰農のニーズがある可能性。
宅地	- 昭和53年に小学校が廃校。 - 集落の位置は変わっていない。	- 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年前は閉鎖的だったが、人が減ってきて変わってきた。	- 家を貸すのは難しい。家が壊れた修理が家主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はいけない。

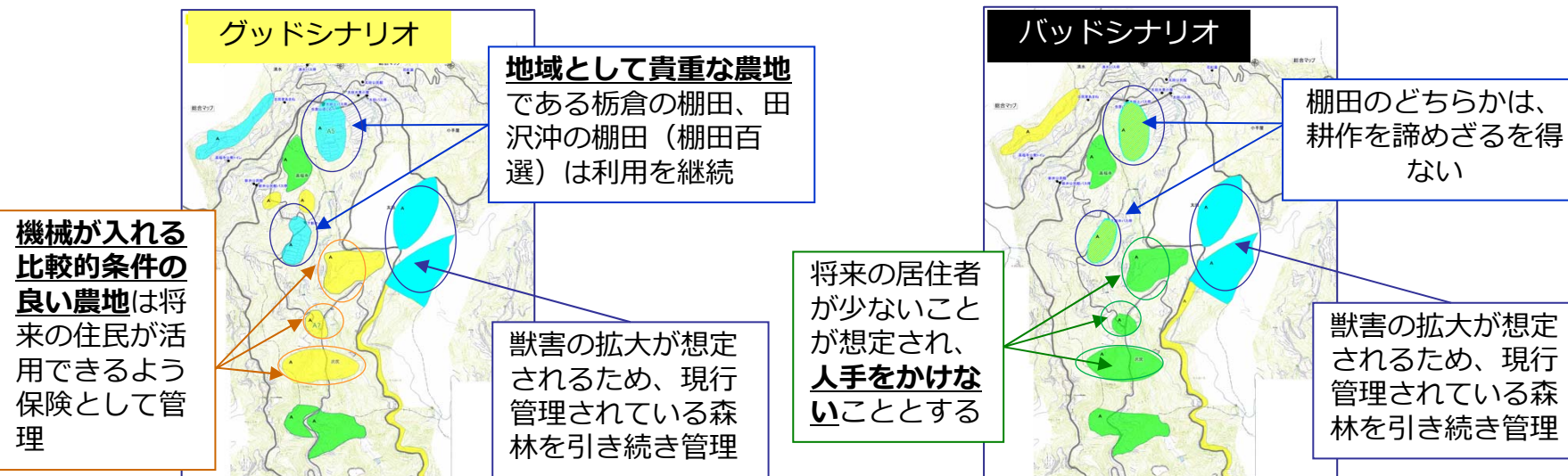
地域における作業（市町村はサポートを実施） ステップ②：地域管理構想図の策定（土地の使い方を選択する）

ワークショップの実施：地域管理構想図の策定



長野市中条地区の事例

○地域管理構想図（一部抜粋）



地域における作業（市町村はサポートを実施）

ステップ③：地域における行動計画と地域のルール策定

ワークショップの実施：行動計画の策定

- ✓ 実践場所を特定した取組内容、取組主体と役割分担、想定される連携先等を今から将来に向けての行動計画としてまとめる。

長野市中条地区の事例

○行動計画に向けた話し合い（一部抜粋）

実践内容	場所	具体的な取組内容	
・最低限、耕地として活かす ・集落営農	・棚田百選の棚田（2か所） ・おいしいコメがとれて条件のよい田	今	・子どもたちへ耕作の必要性を理解してもらう ・集落共同、一体で守ろうという一体感をつくる ・共同組織の設立に向け準備
		来年度から	・栽培方法の統一（作業と販売のため） ・共同作業を開始
		今から5年まで	・子ども世代に手伝ってもらう、引き入れ ・所有者の意思確認 ・コンバインの集約化に向けて共同購入、外部からの若手の引き入れ ・鳥獣害対策（電柵）を共同で購入
		5年目以降	・集落営農化 ・5年以内には集約化 ・5年目安に販路づくり ・まずは何人かで共同化

ワークショップの実施：地域のルール策定

- ✓ 行動計画の取組を進めるため、地域集落が円滑に回るための最低限のルールを設定する

想定されるルールの例

- ✓ 作成した地域管理構想、行動計画について進捗確認や見直しを行うためのルール
- ✓ 見守り活動実施のルール
- ✓ 集落から撤退する場合や土地等を手放す際のルール
- ✓ 新しい住民を受け入れる際のルール

【第1章】総論

1. 国土の管理構想とは

（1）国土の管理構想とは

（2）国土の管理構想の計画体系

- ・国、都道府県、市町村、地域ごとの管理構想の関係性とトップダウンとボトムアップのプロセス
- ・法制上の位置付け

2. 人口減少下の国土管理の問題と管理のあり方

（1）人口減少下の国土管理の課題

- ・人口減少下の国土管理の課題の整理（悪影響の時間的・空間的整理、国土全体のうち課題の存在するエリアの分析等）

（2）人口減少下の国土管理のあり方

- ・国としての長期的・広域的視点からの国土管理のあり方（考慮すべき視点と、各分野の調整点や統合的考え方の提示）
- ・国、都道府県、市町村、地域で対応すべき国土管理のあり方

3. 管理構想に関する国・都道府県・市町村の役割分担と連携・調整

- ・国、都道府県、市町村、地域のそれぞれの役割
- ・国・都道府県・市町村による人材支援における役割分担（支援手法、支援内容の役割分担等）
- ・国・都道府県・市町村が整備・提供するデータの種類や役割分担
- ・各レベル間の連携、調整

4. 国土の管理構想のモニタリング・見直し

- ・モニタリングの基本的方向性

【第2章】都道府県における管理構想の策定

1. 都道府県管理構想の記載内容

- ・記載事項（現状把握と将来予測、管理のあり方、管理すべきエリア、市町村、地域において考慮すべき視点、市町村への支援内容、都道府県自らの管理の取組等）
- ・2. 都道府県管理構想のモニタリング・見直し
- ・モニタリング手法や指標

【第3章】市町村及び地域における管理構想の策定

1. 市町村管理構想・地域管理構想の意義
2. 市町村管理構想・地域管理構想の調整プロセス及び記載内容

- ・市町村内で調整・協議すべき事項と協議の場の設置
- ・市町村管理構想、市町村管理構想図の記載事項（現状把握と将来予測、管理のあり方、地域への支援、他の計画との調整事項、市町村自らの管理の取組等）
- ・地域管理構想、地域管理構想図の記載事項（現状把握と将来予測、行動計画（管理のあり方、主体と役割分担）等）

3. 市町村管理構想・地域管理構想の策定に当たる留意事項
4. 市町村管理構想・地域管理構想の策定に当たる市町村におけるデータ整理

- ・管理構想の策定に当たって有用・活用可能なデータの種類とその整理

5. 地域管理構想の策定に関わることが想定される主体と求められる役割

- ・地域の中心となる主体、取組への関与が有効と考えられる主体、住民外の人材の役割、マッチング手法等

6. 地域管理構想の策定プロセス

<ステップ0：事前準備・機運醸成>

- ①市町村による地域の現状の把握
- ②地域での話し合いに向けた事前準備
- ③地域の機運醸成や地域管理構想の策定に資する情報提供

- ・市町村において確認・判断すべき事項と地域の機運醸成のための取組
- ・地域管理構想の策定が推奨される地域（適用可能性）の整理（2020年とりまとめの内容を踏まえた整理）
- ・地域の状況を踏まえた検討ステップの考え方

<ステップ1：現状把握と将来予測>

- ・話し合いの実施と現状及び将来の見える化の手法

<ステップ2：地域管理構想図の策定>

- ・検討フローに基づく土地利用・管理の選択手法（悪影響の抑制・緩和の視点のみにとどまらない）

<ステップ3：行動計画と地域のルール策定>

- ・実行に向けた行動計画やルール策定（次回日中条村WSを踏まえた整理）

7. 地域管理構想の見直しと市町村管理構想のモニタリング・見直し

- ・地域管理構想の見直し手法
- ・地域管理構想も含めた市町村のモニタリング手法