

# 国土の管理構想について

## 国土管理専門委員会の任務・使命

- 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以下の事項について調査。
  - ・ 人口減少に対応した国土の利用・管理の在り方
  - ・ 国民の参加による国土管理等

## 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 長岡技術科学大学教授

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

(特定非営利活動法人) 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

## 検討経緯

### ○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（市町村計画）のあり方」

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を整理。

### ○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」

住民及び行政担当者を主な対象に、地域の土地について改めて考え、土地の使い方を選択し、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「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」

土地の放置により発生する悪影響に応じ、必要最小限の管理（悪影響の定期的な把握等のみ実施）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する「管理構想」の基本的枠組みを提示。

### ○2020年とりまとめ

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における管理構想の適用可能性を整理。

### ○最終とりまとめ

管理構想の計画体系や国土全体の管理の在り方、国、都道府県、市町村、地域の役割分担、地域における策定方法等について検討し、「国土の管理構想」としてとりまとめ。今後の取組に必要な事項や課題を整理。

# 国土の管理構想について

## 「国土の管理構想」の位置付けとねらい

- 現行の国土利用計画（H27.8月閣議決定）で示された方針に基づいて検討を進めてきた、人口減少下の適切な国土管理の在り方を示すもの。
- 分野横断的・統合的に国土全体の管理の在り方を提示。国だけでなく、都道府県・市町村・地域における国土管理の指針となるもの。
- これに基づき、特に中山間地域などを中心に、市町村や地域における実践的な取組が進むことを期待。

## 「国土の管理構想」の考え方のポイント

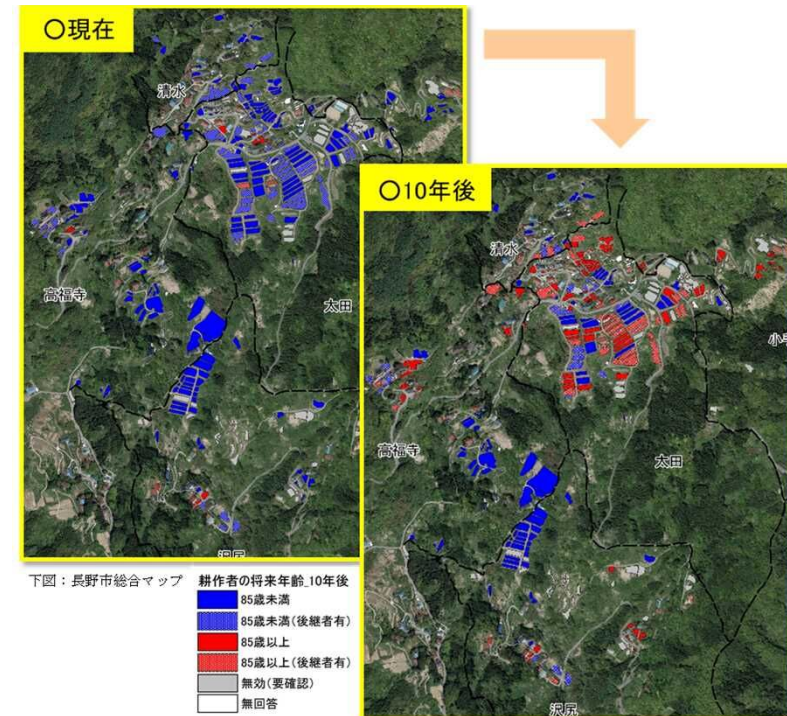
- 都道府県・市町村・地域（集落等）の各レベルで、人口や土地の管理状況等についての現状把握・将来予測を行い、目指すべき将来像と土地の管理の在り方を示す管理構想を策定。市町村や地域では、これを地図上に見える化（管理構想図）。
- 生活環境の維持や地域活性化などの地域課題と、生活の基盤となる土地利用・管理を一体的に考える。特に、地域住民自ら話し合い、地域の資源や課題、将来像、具体的な取組などを検討・共有することが重要。
- 人口減少下では、全ての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し管理することは困難。優先的に維持したい土地を明確化し、取組を進めることが重要。管理方法の転換や管理の縮小（場合によっては物理的管理を行わず見守りのみ）も考える。
- 個別法等で方向性が示されているものはそれに準拠しつつ、分野横断的な連携・調整の視点に立って市町村・地域管理構想を策定。要素が含まれていれば、他の計画でも市町村管理構想として取り扱うものとする。

## 「国土の管理構想」を踏まえたこれからの取組

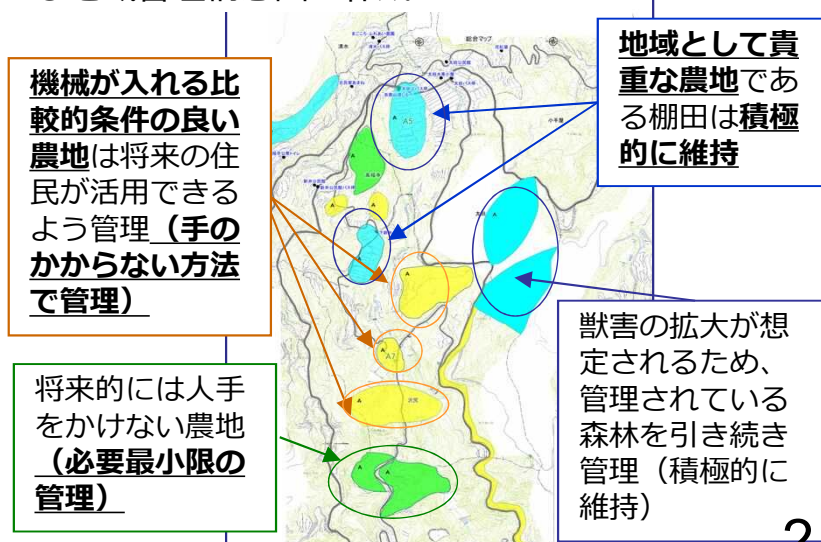
- 「国土の管理構想」を次期国土利用計画や国土形成計画に反映させる。
- 都道府県・市町村・地域の各レベルでの管理構想の取組を推進する。
- 特に市町村や地域レベルでの具体的かつ実践的な取組を進めるため、今年度に、取組事例・効果や策定方法等をわかりやすく整理したマニュアル等の作成やモデル事業（愛知県東栄町ほか）の実施を予定。

## 長野市中条地区地域管理構想の取組事例

### ○現況図及び将来予想図の作成



### ○地域管理構想図の作成



## 【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) 計画体系等

### 2. 人口減少下の国土管理の課題と管理の在り方

- (1) 国土管理の在り方を示すに当たっての留意点
- (2) 時代背景の変化と国土利用・管理の在り方
- (3) 地域の維持に向けた国土管理の課題と管理の在り方
- (4) 国土の機能ごとの国土管理の課題と管理の在り方

### 3. 管理構想の取組の推進に関する国・都道府県・市町村の役割分担と連携・調整

### 4. 国土の管理構想のモニタリング・見直し

- (1) 国におけるモニタリング
- (2) 都道府県・市町村・地域におけるモニタリング

## 【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計画体系及び記載内容

- (1) 都道府県管理構想の計画体系
- (2) 都道府県管理構想の記載事項

### 2. 都道府県管理構想のモニタリング・見直し

## 【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・地域管理構想の策定に当たっての留意事項

### 3. 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

- (1) 市町村管理構想・地域管理構想の計画体系と調整プロセス
- (2) 市町村管理構想の記載内容
- (3) 地域管理構想の記載内容

### 4. 市町村管理構想の策定プロセス

### 5. 地域管理構想の策定プロセス

### 6. 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

- (1) 地域での検討・実行に参画すべき主体
- (2) 取組への関与が有効であると考えられる主体 (外部人材等)

### 7. 市町村管理構想のモニタリング・見直しと地域管理構想の見直し



## 【第1章】総論 (国土全体の管理構想と取組の推進)

## 1. 国土の管理構想とは

## (1) 「国土の管理構想」とは

- ・人口減少下における国土の適切な管理の在り方を構築し、それを適切に実施していくための国土利用計画の実行計画としての役割。国、都道府県、市町村、地域の各レベルで策定する管理構想のうち、国レベルの管理構想となるもの。
- ・地目横断的、複合的課題や他の地域へ影響する課題等といった国土管理上の課題に対応し、各個別分野の調整点・統合的考え方から整理される持続可能な国土の管理の在り方と、都道府県・市町村及び地域の各レベルにおける国土管理の指針を提示。
- ・この国土の管理構想に基づき、各レベルにおける取組を推進。特に中山間地域等の人口減少・高齢化が進展する市町村・地域において、まず取組が進められることが期待される。

## (2) 計画体系、国土利用計画との関係

- ・国、都道府県、市町村、地域の各レベルにおいて管理構想を策定する。
- ・基本的に国土利用計画体系に位置付け。「国土の管理構想」は次期国土利用計画・国土形成計画に反映。  
※市町村管理構想については、その他の法定計画等への位置付けや、独自の計画としての策定等市町村の選択によるものとする。

国

- 長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理の在り方（考慮すべき視点や分野間の調整点・統合的考え方、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在り方や、各レベルの役割分担と連携・調整の考え方）を提示。
- 各レベルにおける管理構想の策定方法等を示す。



国土の管理構想

都道府県

- 現状把握及び将来予測を前提として、特に流域等の広域的視点から都道府県土全体として目指す管理の在り方を示す。
- 管理すべきエリア、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、広域的な市町村間の調整について整理。



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

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目指す管理の在り方や、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等を示し、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



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

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、土地の管理の在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。

## 2. 人口減少下の国土管理の問題と管理の在り方

国だけでなく都道府県・市町村・地域における指針として、長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理の在り方を提示。

### (1) 国土管理の在り方を示すに当たっての留意点

- ・ 全ての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難。複合的な施策の推進と国土の選択的利用の必要性。
- ・ 将来像を見据えたうえで、管理方法の転換や管理の縮小の検討を行うことが必要。場合によっては集落が無住化する可能性も考慮。
- ・ 地域住民の発意と合意形成を基礎とした地域主体の取組と多様な主体の参加・協働による国土管理の推進（国土の国民的経営）、長期的な経済合理性と持続可能性を追求 等

前提となる考え方

### (2) 時代背景の変化と国土利用・管理の在り方

- ・ 経済成長時代から、人口減少が進み縮小する時代へ変化。従来からの国土利用計画制度・各個別法制度では対応できない課題が増加。
- ・ 以下に掲げる時代背景の変化に対応する観点からも国土利用・管理の重要性が増大しており、また、これらの課題に対応するため、国土利用の中に国土の適正管理の考え方を取り入れ、分野間の調整や新たな課題への対応について検討が必要。

時代背景の変化の観点

- ① **持続可能性**（SDGs、社会全体での国土管理のコスト分担、民間企業・NPO等の組織の積極的な活用等）
- ② **人口減少**（集落の無住化、戦略的な土地利用転換・誘導等）
- ③ **気候変動**（カーボンニュートラルに資する国土管理の推進等）
- ④ **災害リスクの増大**（リスクを低減させる土地利用の選択、原形復旧の発想にとらわれない選択的・創造的復興の必要性等）
- ⑤ **ライフスタイルの変化**（地方移住や二地域居住への関心の高まりなどの変化による国土管理の必要性の増大等）
- ⑥ **デジタル技術の活用**（国土管理分野でのデジタル技術の実装、土地利用・管理に係る一元的な情報整備等）



**2. 人口減少下の国土管理の問題と管理の在り方**

国だけでなく都道府県・市町村・地域における指針として長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理の在り方を提示。

**(3) 地域の維持に向けた国土管理の在り方**

・地域の維持と国土利用・管理の取組は相互に支えあうもの。地域の維持に向け、以下の分野横断的な視点から国土管理の取組を推進。

**① 地域コミュニティの維持の取組**

- ・住民自ら地域の方向性について検討
- ・取組の組織化（地域運営組織）等による継続的な国土管理
- ・関係人口など外部人材との交流・連携
- ・集落機能の再編や複数集落の広域連携 等

**② 生活環境の維持**

- ・国土管理の取組と合わせた生活インフラや施設、サービスに係る取組の実施
- ・小さな拠点の形成
- ・土地の適正な利用・管理（空地・空家等の適切な管理や有効活用、農地の集積・集約化や共同活動の推進等）

**③ 所有者不明土地の発生を防止する取組**

- ・市町村による地域住民の地域づくりに関する方向性・意向の把握、地域での土地の有効活用
- ・地籍調査、境界明確化の推進 等

**④ 無住化する可能性を考慮に入れた取組**

- ・集落の無住化の可能性を考慮した、地域資源の計画的な管理・保全の取組、集落の歴史等のアーカイブ活動等の必要性

**(4) 国土の機能ごとの国土管理の課題と管理の在り方**

・適切に管理された国土が持つ多面的な機能ごとに課題と管理の在り方の視点を整理。国土の重要な機能が維持・発揮されるよう、国土管理に当たっては、各機能からの視点を考慮しつつ、それらの連携・調整により多面的な機能が複合的に発揮される取組を推進。

**① 生産機能**
**② 景観形成、地域文化の保存・継承機能**
**③ 保健・レクリエーション機能**
**④ 国土保全機能**
**⑤ 生物多様性保全機能**
**⑥ 二酸化炭素の吸収・環境負荷の低減機能**
**⑦ 水循環機能**

# 国土の管理構想 第1章 総論

## （3. 管理構想の取組の推進に関する各レベルの役割分担と連携・調整、4. モニタリング・見直し）

### 3. 管理構想の取組の推進に関する国・都道府県・市町村の役割分担と連携・調整

#### （1）国、都道府県、市町村の各レベルにおける役割分担

- |          |   |  |
|----------|---|--|
| <b>国</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 意義・効果・必要性の普及啓発</li> <li>・ 策定方法に係るマニュアルの作成・提供等の知見の提供</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基礎的なデータの整備・提供</li> <li>・ 国土利用・管理の取組に対する支援の実施 等</li> </ul> |
|----------|---|--|

- |             |   |
|-------------|---|
| <b>都道府県</b> | <p>市町村・地域における取組に対する多岐にわたる支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土地利用・管理に関する検討の前提となる各種情報のデータベース（集落人口、土地の管理・資源の状況等）の整理・提供</li> <li>・ 専門家やファシリテーター等の紹介・派遣</li> <li>・ 広域的・流域的な視点からの市町村間や関係機関の調整・連携の推進</li> </ul> |
|-------------|---|

- |            |   |
|------------|---|
| <b>市町村</b> | <p>地域における取組の推進 ※都道府県や国の支援策を活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域管理構想を優先的に策定すべき地域の整理 ・ 地域管理構想に向けた地域への働きかけ等の機運醸成、話し合いの場づくり</li> <li>・ 話し合いを行う地域の単位の適切な設定、地域への必要な情報の提供・事前準備 ・ 話し合いにおける判断・合意形成の支援 等</li> </ul> |
|------------|---|

#### （2）データの整備・提供

- ・ 国は、都道府県や市町村において管理構想に優先的に取り組むべき市町村や地域の検討に資するよう、集落の維持可能性を分析する際に活用可能と考えられる指標として、農業集落の人数、現在から将来の人口変化率や高齢化・若年人口率等全国的な傾向を提示。
- ・ 都道府県・市町村は、都道府県管理構想・市町村管理構想策定に当たっての情報を市町村・地域住民に参照可能なものとして整理

#### （3）管理構想の取組を優先的に進める必要が高いエリアの視点

（2）に挙げた指標について実際に全国的な傾向を整理。集落人数が集落機能が低下するほど小さくなるエリア、特に人口減少・高齢化が進むエリアなど、管理構想の取組を優先的に進める必要性が高いエリアの視点を具体的に提示。

### 4. モニタリング・見直し

- ・ 毎年の管理構想の策定状況の把握 ・ 事例から効果・工夫・必要な支援策等の把握 ・ 市町村職員等との意見交換の実施
- ・ 国土利用計画のモニタリングの一環として国土の管理状況の把握方法（指標等）を検討、実施
- ・ 国土利用計画の改定状況や取組状況を踏まえた国土の管理構想の見直し 等



## 【第2章】 都道府県における管理構想の策定

**都道府県管理構想の計画体系等**：国土利用計画（都道府県計画）に位置付け、概ね10年の計画期間とする（20～30年の将来を見据える）

**都道府県管理構想の記載事項**：都道府県土に関する現状把握・将来予測を実施。市町村・地域における管理構想の策定の参考になるように情報を整理。広域的・流域的な視点から都道府県土の利用・管理の在り方を整理。

**①都道府県土の管理に関する基本構想**

- ・現状把握と将来予測
- ・都道府県土の管理の在り方
- ・管理すべきエリアと市町村、地域で対応すべき課題を判断するための視点
- ・広域的な市町村間の調整

**②必要な措置の概要**

- ・市町村及び地域に対する支援
- ・市町村によって管理しきれない地域について、都道府県で実施する管理の取組
- ・都道府県管理構想のモニタリング・見直し

**都道府県管理構想のモニタリング・見直し**：域内の市町村管理構想の策定状況を把握。策定の際に整理した情報からモニタリングの指標を設定。定期的（5年に1回程度）更新。状況変化に照らして管理構想の内容について見直し。

## 【第3章】 市町村及び地域における管理構想の策定

**市町村管理構想・地域管理構想の意義**：

- ・市町村や集落の現状や地域資源の見つめなおし。
- ・地域コミュニティの活性化、移住の促進、地域資源の活用による地域産業の維持・創出。
- ・防災・減災、インフラ管理、集落再編、地域づくり等の地域課題に対応した持続可能な地域構造への転換。
- ・市町村の関係部局間での現状・課題認識の共有と将来像の明確化。限られた財源・人材を前提とした施策の優先順位の明確化や施策間の連携・調整。等

**市町村管理構想・地域管理構想の計画体系等**：

- ・対象範囲：市町村管理構想は行政区域全域を対象（特に市街化区域及び用途地域以外）。地域管理構想の策定の働きかけは、中山間地域等課題の深刻度が高い地域を優先。
- ・計画期間：＜市町村＞概ね5～10年（20～30年の将来を見据える）、＜地域＞概ね5年（10年程度の将来を見据える）

**市町村管理構想の記載内容**：

**①市町村土の管理に関する基本構想**

- ・現状把握と将来予測
- ・市町村土の管理の在り方
- ・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）

**②必要な措置の概要**

- ・地域に対する支援
- ・地域住民主体による管理の取組が難しい場合の市町村の取組
- ・市町村管理構想のモニタリング・見直し 等

**③市町村管理構想図**（①に掲げた内容の図示）

**地域管理構想の記載内容**：

**①地域の現状と将来予測**（地域資源・土地利用課題の現況・将来予想図）

**②地域全体の土地利用の方向性**

**③地域管理構想図**

**⑤地域としてのルール**

**④行動計画表**

**⑥取組の進捗管理体制**

# 国土の管理構想 第3章 市町村・地域管理構想の策定

(策定プロセス・モニタリング等)

## 市町村管理構想の策定プロセス：

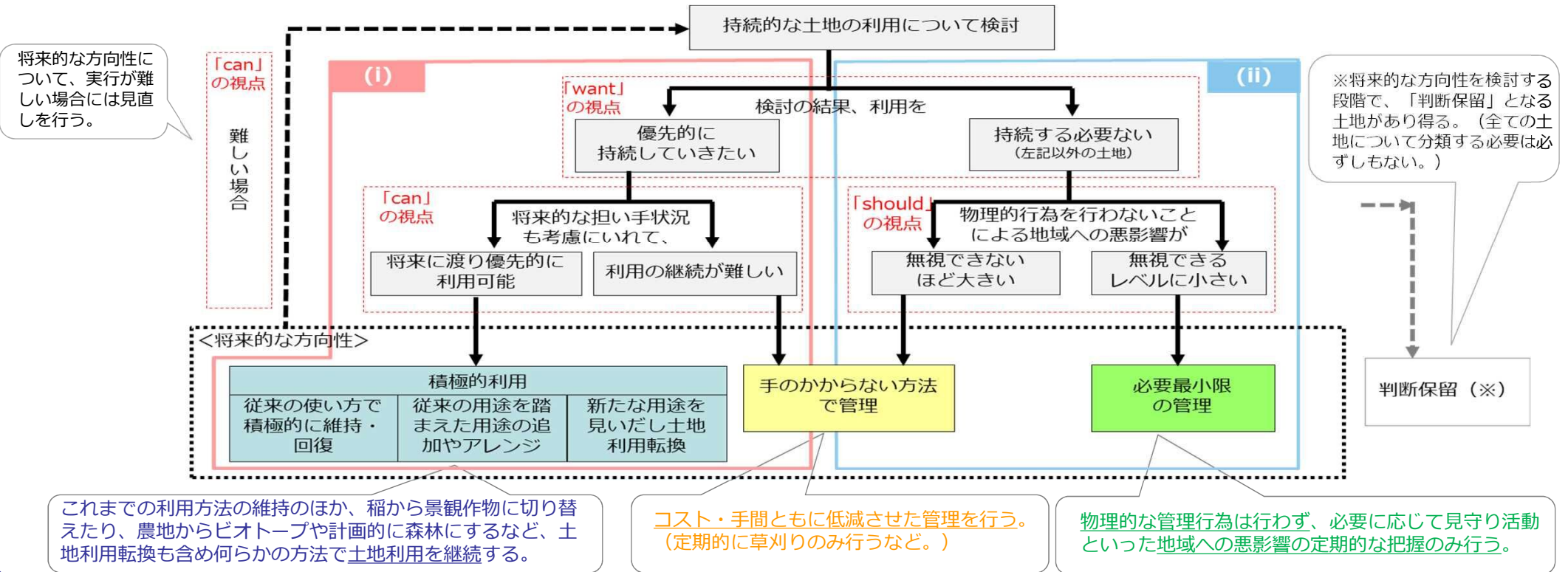
- ・基礎情報から市町村内の地域や土地利用・管理の現状把握と20～30年後の将来予測を行う。
- ・さらに、市町村内の意見交換・協議、地域への聞き取り、広域的な視点をあわせて、対応すべき課題と管理すべきエリア（地域管理構想に優先的に策定すべき地域を含む）を整理し、地図に示す（市町村管理構想図）。
- ・地域に対し地域管理構想の策定を働きかける等必要な措置を行う。

## 地域管理構想の策定プロセス：

- ・ワークショップを実施し、地域住民自ら現在の土地利用・管理の状況を把握し、10年後の将来予測を行う。
  - ・フロー図（下図参照）を参考に土地の使い方を選択し、具体的に地図上で見える化する（地域管理構想図）。
  - ・具体的な利用・管理の手法や実施主体等について行動計画として整理する。
- ※検討に当たって入手すべき情報等についてプロセスとあわせて整理。

### <持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図（地域管理構想）>

まずは地域として優先的に土地利用を持続していきたい土地について、利用手法を検討（(i)）。その後、地域として土地利用を優先的に持続する必要がないと考える土地について、物理的管理行為を行わないことによる悪影響等も踏まえて検討（(ii)）



市町村管理構想のモニタリング・見直しと地域管理構想の見直し：市町村管理構想策定の際に整理した情報からモニタリングの指標を設定し、定期的に更新・見直しを検討。年1回程度は市町村内の協議を行う。地域では年1回程度は話し合いの場を設ける。

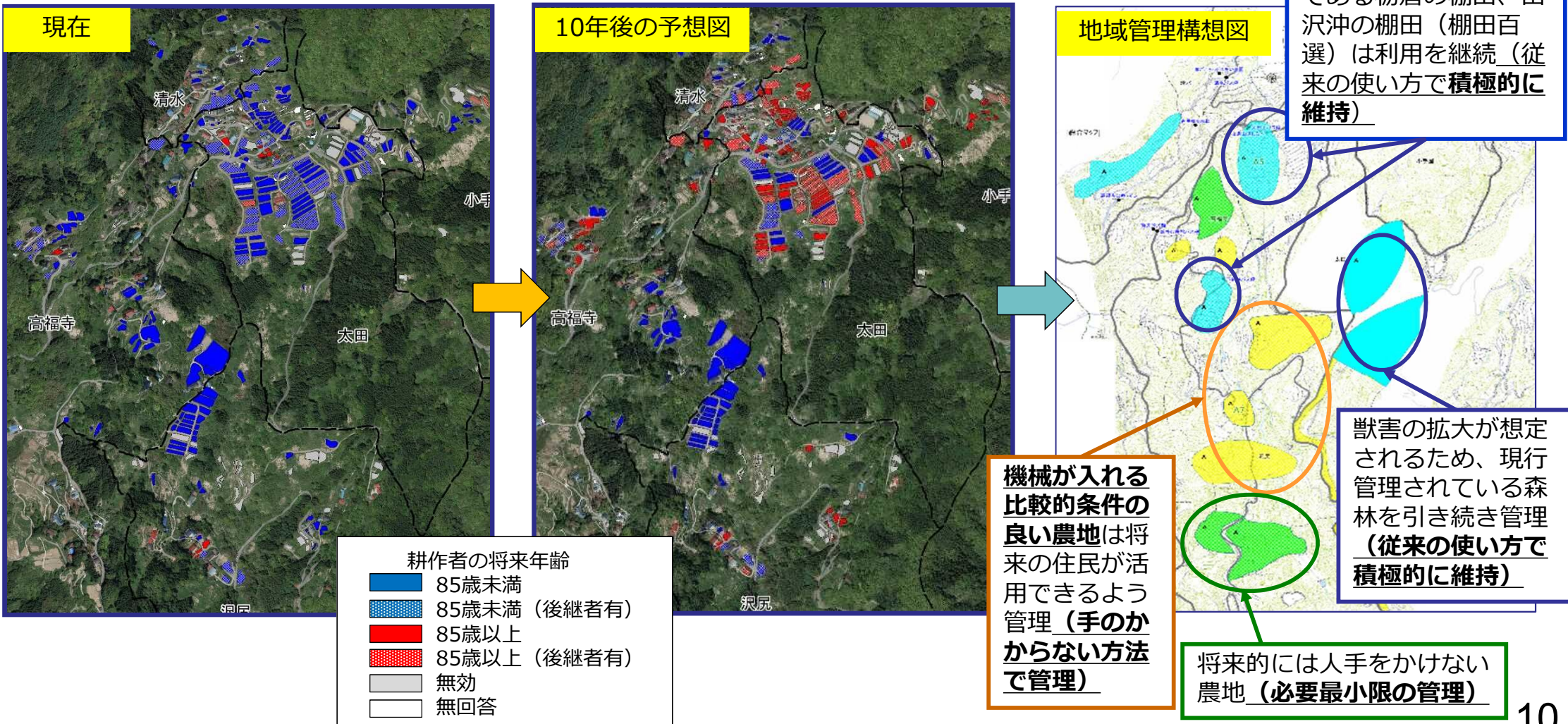


# 地域管理構想の事例(長野県長野市旧中条村)

- 長野県長野市旧中条村（伊折区）において地域管理構想の取組を実施。地元住民等によるワークショップを6回開催し、地域管理構想「いおりの地域づくりみらい戦略」を策定。
- 一連の取組を通して、住民協働による棚田の利用・管理の取組が始まっている。

○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〉

○地域管理構想図の作成





# 国土管理専門委員会で整理された今後の取組と課題

国土の管理構想の策定を踏まえ、今後進めていくべき取組と課題について整理。

## 都道府県・市町村・地域の各レベルにおける管理構想の取組の推進

- 国土管理の必要性や重要性、意義や効果についての情報発信等による国民の関心・理解の喚起
- 国土の管理構想に基づく各レベルにおける管理構想の策定と取組の推進
  - ・市町村管理構想・地域管理構想について市町村職員・地域住民等に向けてわかりやすく整理したマニュアル等の作成
  - ・国土利用計画に関する自治体職員への研修等を活用した考え方の普及
  - ・モデル事業の実施、市町村や地域への専門家の派遣など、取組事例の創出・展開に向けた支援
- 管理構想の検討に必要な基礎的情報の一元的な提供（LUCKY（土地利用調整総合支援ネットワークシステム）の活用）
- 関係省庁が所管する各種計画制度や支援策の活用・連携や、地域住民が主体となって行う取組に対する支援策の充実等についての引き続きの検討
- 地域住民・市町村職員等取組主体の形成、地域・市町村における取組を支援できる人材・組織の創出・育成

## 推進・連携体制の構築と国土の管理構想の見直し

- 国土の管理構想に示した課題・管理の在り方の実態を踏まえた必要な措置等の検討と、次期国土利用計画・国土形成計画への反映
- 省庁間の連携による、従来の計画制度や個別法制では対応できない国土利用・管理の課題への対応策の引き続きの検討
- 国土の管理状況の把握のためのモニタリング手法の検討及び実施
- 国土交通省における国土の管理構想の推進体制の確保、関係省庁の密接な連携
- 都道府県・市町村や有識者の意見、各レベルにおける管理構想の策定状況・取組内容・効果、関係省庁における取組状況等のフォローアップと、国土の管理構想の見直し