

特集 国土をとりまく情勢と国土形成計画の推進

人口減少下における国土管理

長岡技術科学大学 副学長 中出 文平
なかで ぶんぺい

1. はじめに

平成27年8月に閣議決定された新たな国土形成計画（全国計画）の実施に関して、必要な事項の調査審議を進めるために、国土審議会計画推進部会の下に、翌平成28年4月に国土管理専門委員会が設置された。本稿では3年間に亘る議論の内容を、本年度に最終的にとりまとめるにあたって議論中のものを中心に、紹介したいと思う。

この第2次国土形成計画では具体的方向性として、①ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土、②安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤、③国土づくりを支える参画と連携を挙げている。本専門委員会では、具体的方向性のうち「安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤」に関して、「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、人口減少に対応する国土の適切な管理の実現と人口減少を好機と捉えた自然環境、生活環境等の改善を進めることで、美しい国土を守り次世代に継承するための事項、特に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検討を進めてきた。

第2次国土形成計画では、人口減少下で適切に国土を利用・管理する際の方針として、自然との共生、防災・減災等、複合的な効果を発揮する「複合的な施策」の推進と安全で快適かつ持続可能な国土利用の選択を行う「選択的な国土利用」の推

進等を提示している。これらの方針や財政制約、気候変動等の条件を踏まえながら、国土管理専門委員会では、特に、これからの人口減少時代にあった適切な国土の利用・管理を進めていく上で、国、自治体を含め、それぞれがどのような役割を果たし、複合的な目的を調整し、その地域にあった選択をするための国土利用の仕組みはどうあるべきか、について「主体（人）」「土地」「仕組み」の3つの視点から検討を進めてきた（図1）。

一年目は、国土利用・管理上の地域の課題に対して、現行制度の枠組を前提として、国土利用計画法第8条の国土利用計画（市町村計画）がどのように対応できるか、改善すべき点は何かを検討した。これは、国土形成計画の基本的な施策である「人口減少下における国土の適切な管理」を進める上で、「市町村が中心となり、自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、土地利用を選択していくことが望ましい」と示している点を踏まえてである。

二年目は、第2次国土形成計画や第5次国土利用計画（全国計画）に位置づけられた「複合的な効果をもたらす施策」や「選択的な国土利用」という視点を踏まえつつ、地域における取組事例から得られた教訓を基に、地域住民・行政担当者が持続可能な国土の利用・管理に向けて、地域の土地の使い方を改めて考え、取組を推進するための指針となることを目指して、持続可能な国土利用・管理に向けたステップを示した。

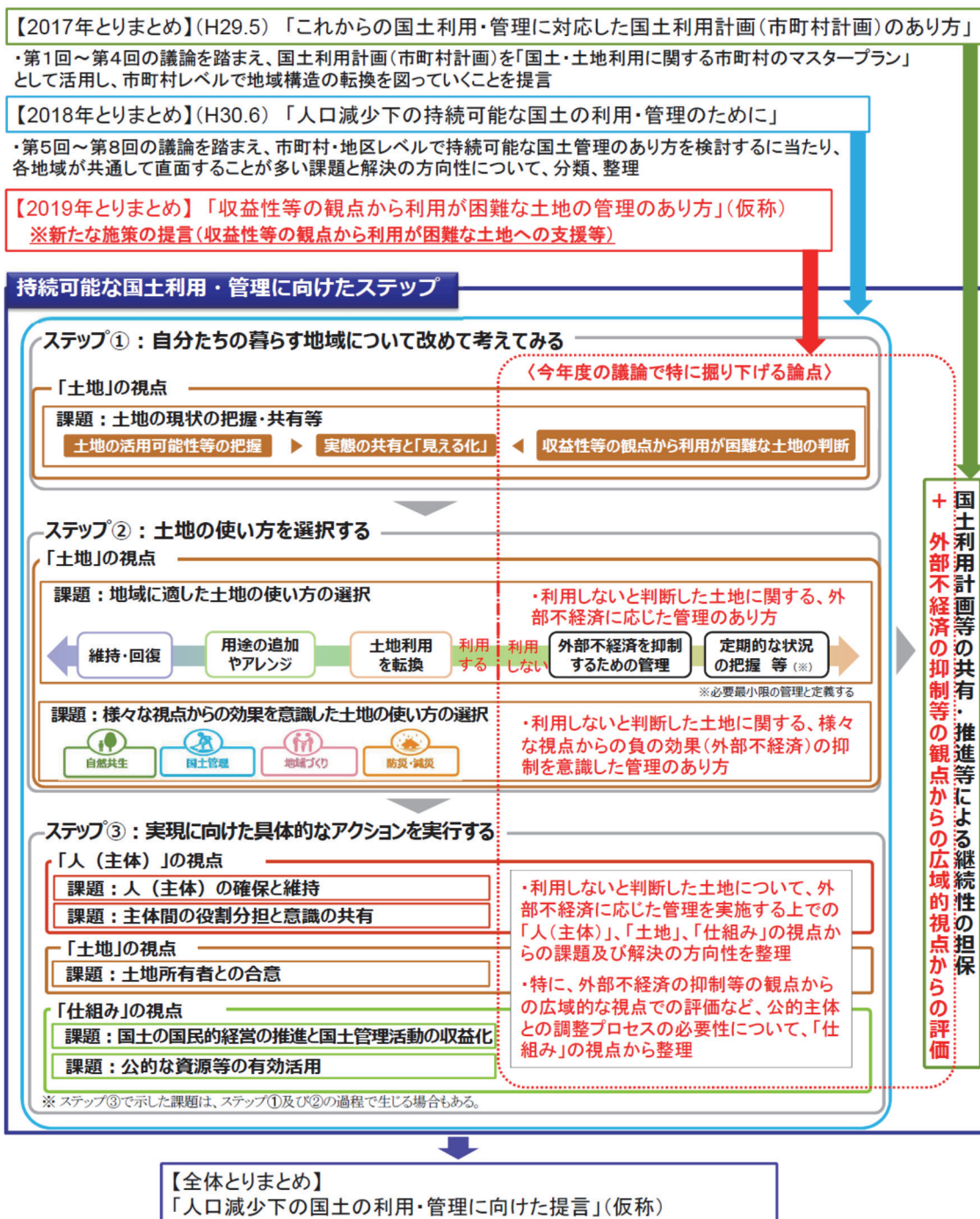


図1 「国土管理専門委員会の全体とりまとめイメージ」(第11回委員会資料より)

三年目は、二年目に検討した持続可能な国土の利用・管理に関する方策を進めていくにあたって、それでも「適切な管理を続けることが困難な土地」が存在するという現実と直面した地域の対応の方向性を示すことを目指して議論を進めている。二年目で示した検討ステップに、収益性等の観点から

利用が困難な土地が存在する場合の検討事項、留意点を示そうというものである。

2. 我が国の国土を取り巻く状況

我が国の国土を取り巻く状況は、急激な人口減少、地域的な人口偏在、高齢化の進展、巨大災害

の切迫、インフラの老朽化等により大きく変化している。これらの課題に対応するためには、地域自らが主体となって地域の土地利用構造を見直すことが不可欠である。特に、平成の大合併が進んだことで、基礎自治体である市町村の面積が以前と較べて大きく広がり、それに伴って、都市部、農村部、山間部等の多様な地域属性を行政区域内に有する場合も多くなったことから、市町村が担う国土・土地利用上の責任も増大している。

専門委員会では、まず、国土・土地利用上の課題を、以下のように整理した。

①人口減少・高齢化等による土地利用の非効率化

人口減少の影響として、空き地等の低・未利用地や空き家の増加が挙げられる。また、国民生活を支える医療・介護・福祉、商業、金融、燃料供給、公共交通等の生活サービス機能は、一定の利用可能人口を前提として成立するため、人口減少社会では、地域によってはこのようなサービスが成り立たなくなるおそれがある。

②巨大災害の切迫、気候変動等による水害、土砂災害等の頻発化・激甚化

災害リスクの高い地域に人口と資産が集中する我が国は、国土利用上、災害に対して脆弱な構造となっている。このため、より安全な地域への諸機能や居住の誘導など、安全を優先的に考慮する国土利用への転換が急務である。

③インフラの老朽化

供用開始から年月が経過し老朽化したインフラが増加しており、適切な維持管理・更新が大きな課題となっている。国、都道府県、市町村のいずれもがインフラの維持・管理を担っており、土地利用の観点からも維持管理に係るコストや費用対効果を踏まえた計画策定等の対応が求められる。

④インフラ整備の進展による土地利用ニーズの変化

高規格道路のインターチェンジの供用開始や鉄道の新駅といった交通拠点の新設等、新規に整備あるいは整備見込みのインフラ周辺の土地に対して、活用ニーズを有する市町村もあり、土地利用の調整は、人口減少下においても重要な土地利用

上の課題の一つである。

こうした課題を受けて、国土管理上の課題として、人口減少・高齢化等による国土の管理水準の低下を挙げている。市町村からは、人口減少の影響として、農地や森林の荒廃、野生鳥獣被害の発生、里地里山の自然環境や美しい景観の保全、水源地の保全などの他に、所有者の所在の把握が難しい土地の増加、廃業したゴルフ場・スキー場などの跡地の管理、メガソーラー施設の設置等、従来想定されなかった土地利用、景観の保全など地域により様々な課題が、国土利用・管理の課題として挙げられている。

3. 国土利用計画（市町村計画）の活用・充実

一年目は、現行の法制度上で位置づけられている国土利用計画（市町村計画）の活用・充実について議論した。2章で示した様々な課題に対応するためには、①総合性―都市、農業、森林、医療・福祉、産業、交通及び災害対応等の個別分野に関する施策だけでなく、分野横断的かつ総合的な国土・土地利用の施策の指針となる、②時間軸―20～30年といった長期の時間軸を見据えて立てる計画である、③他の政策との連動性―計画実現のためには、計画に沿った土地利用の誘導や、各種プロジェクトの運用を行うことが必要であり、そのためには行政区域全体の土地利用に係る指針として位置づけられることが重要である、という3つの要点を兼ね備えた国土・土地利用に関する計画を、長期的な視点に立って策定することが必要であると整理した。さらには2章で示したように、国土利用・管理の課題は一樣ではなく、状況に応じた課題への対応が必要であり、そのためには広域的な方針とともに、住民生活に対して一番身近な存在である市町村が、将来の土地利用に果たす役割は重要である。これらを兼ね備える国土・土地利用に関する市町村レベルの計画は、現行制度下にあっても国土利用計画第8条の国土利用計画（市町村計画）があり、国土利用計画（市町村計画）を活用・充実させることが必要である。

このように、人口減少下の国土管理に対して、

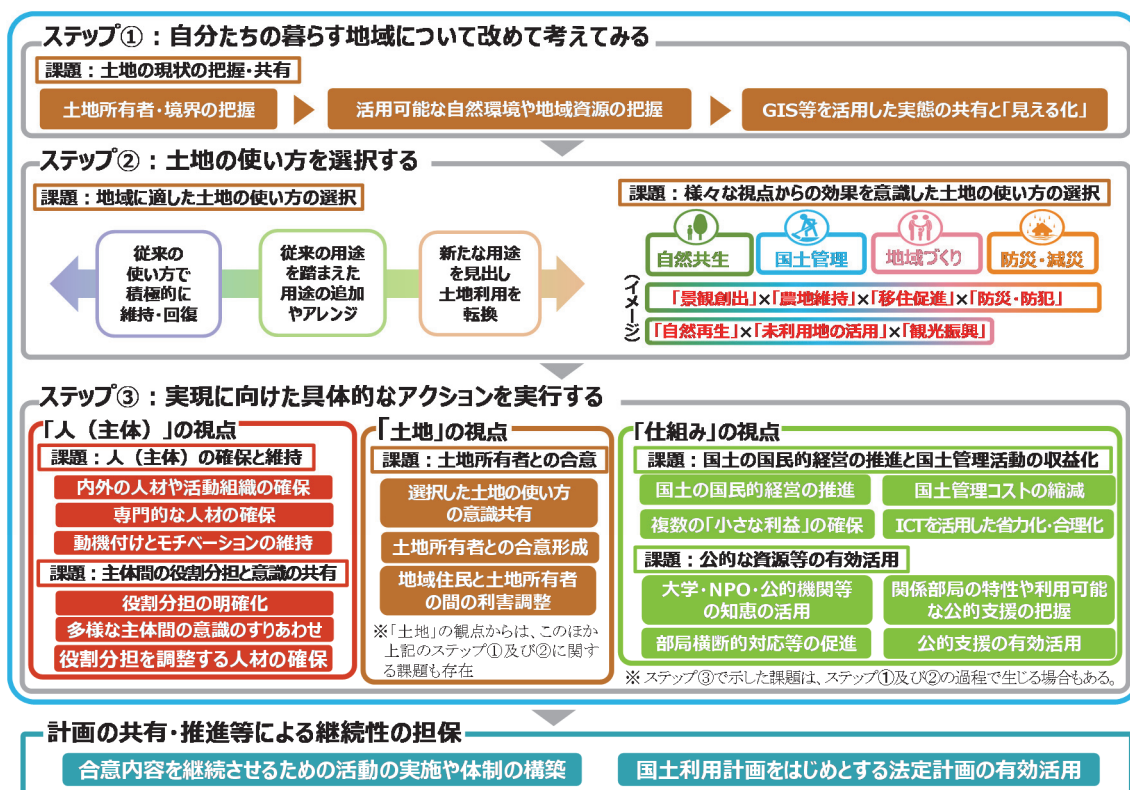


図2 2年目のとりまとめの構成の概略 (2018年とりまとめより)

国土利用計画（市町村計画）が期待される点は大いだが、より効果的に運用されるためには改善されるべき点もある。現状と課題を踏まえると、これからの人口減少下の時代の国土利用・管理に対する市町村計画は、市町村が策定する国土のランドデザインである総合的・分野横断的、長期のマスタープランとして活用されるにあたっては、①政策誘導を行う区域設定のあり方、②計画策定の支援の必要性、③広域的な視点の必要性、④市町村への情報提供の必要性、⑤地域レベルの国土・土地利用計画のあり方、について考慮する必要があると示した。

4. 地域自らが土地の使い方を改めて考え、選択する

二年目は、基礎自治体あるいはそれよりも小単位の地域が、持続可能な国土の利用・管理に向けて、自分たちの暮らす地域について、いかに地域の土地の使い方を改めて考え、取組を推進すればよいかの指針となることを目指して議論を進めた。

ここでは、特殊な条件や特別なプレイヤーの存在を前提とした「ベストプラクティス」のみではなく、一般的な地域・集落でも可能な解決策をあらゆる地域・集落に普及していくことを意識している。

持続可能な国土の利用・管理のステップ①は、「自分たちの暮らす地域について改めて考えてみる」である。地域の将来を描くために、まずは、土地所有者や境界等の土地の権利に関する事項に加えて、土地の使い方を考える上で自然環境や地域資源などの土地の現状を把握することが必要である。その上で、地域の合意形成を図るために、土地所有者を含む関係者に対して、その現状を「見える化」して共有化することが不可欠である（図2）。

ステップ②は、「地域自らが地域に適した土地の使い方をを選択する」である。ステップ①での現状の把握と共有を踏まえて、地域の土地利用を地域住民が自ら選択することが重要となる。具体的には、今ある資源を有効に活用して従来の使い方を

維持するか、何らかの課題解決（当初の利用目的が失われた土地の活用や地域の強靱化）のために土地利用の転換を図るかという観点から選択されることが多い。従来の使い方を概ね踏襲しつつ、用途を多少アレンジするといった、「新たな用途」を追加する方向性もあり得る。

さらには、様々な視点からの多様な効果を意識した土地の使い方を選択することを目指して、①国土の管理水準等の低下を防ぐ「適切な国土管理の視点」、②自然環境の保全・再生・活用につながる「自然共生の視点」、③居住の安心・安全や災害時の被害軽減につながる「防災・減災の視点」、④経済的・社会的なプラス面をもたらす「地域づくりの視点」の4つの視点から整理して、方向性を示した。

ステップ③は「実現に向けた具体的なアクションを実行する」である。この点に関して、土地の使い方について地域自らによる選択や多様な効果を意識した工夫が見られ、持続可能な国土の利用・管理の推進に資すると考えられる先導的な事例を収集し、その課題解決のノウハウをできるだけ共有し、一般的な地域住民や地方公共団体であっても実現可能なものとする必要があると考え、他地域における各種取組の展開の参考となるものということを意識しつつ、①取組の担い手や主体の確保や役割分担に関する視点（「人（主体）」の視点）、②土地の使い方の検討や土地利用に係る合意形成に関する視点（「土地」の視点）、及び③継続的な取組を裏付ける継続的な資金確保及びそのための枠組み・仕組みに関する視点（「仕組み」の視点）の3つの視点から分類し、整理した。

その上で、①人（主体）に関する課題として、1)人（主体）の確保と維持、2)主体間の役割分担（自助、共助、公助）と意識の共有、②土地に関する課題として、1)土地の現状の把握・共有、2)地域に適した土地の使い方の選択、3)様々な視点からの効果を意識した土地の使い方の選択、4)関係者間の意識共有と土地所有者との合意、③仕組みに関する課題として、1)国土の国民的経営の推進と国土管理活動の収益化、2)公的な資源等の有

効活用、として整理した。

5. 収益性等の観点から利用が困難な土地の管理のあり方

二年目にあたる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、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める「小さな利益」に着目して議論してきた。三年目は、今後、収益性が極めて低く、持続が不可能な「領域③」の土地利用のあり方を中心に検討を進めている。

領域③の土地であっても、管理を放棄することにより外部不経済が発生する場合は、当該外部不経済を抑制するための管理を行う必要があると考えられる。一方で、財政的な制約も考慮すると、外部不経済の抑制に関して費用対効果が低い管理方法しか存在しない場合には、持続的に管理活動を支援することは困難であり、必要最小限の管理とせざるを得ないと考えられる。必要最小限の管理とは、外部不経済の定期的な把握等のみを行い、あとは自然にゆだねることとすることを想定している。また、管理放棄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は、必要最小限の管理とすることが適当と考えられる（図3）。必要最小限の管理とする場合も含め、公的主体が一定の関与を行うことが望ましいと考えられる。

二年目に示したステップに沿って検討を進める際に、収益性等の観点から利用が困難な土地が存在するという現実と直面した地域の対応の方向性を示すことを目指すものである。すなわち、収益性等の観点から利用が困難な土地が存在する場合には、各ステップで以下に示す点も新たに考慮した上で、地域で検討することが重要である。

まずステップ①の自分たちの暮らす地域について考えてみる上で新たに考慮すべき点としては、関係人口も含め、現状及び将来の担い手を把握、

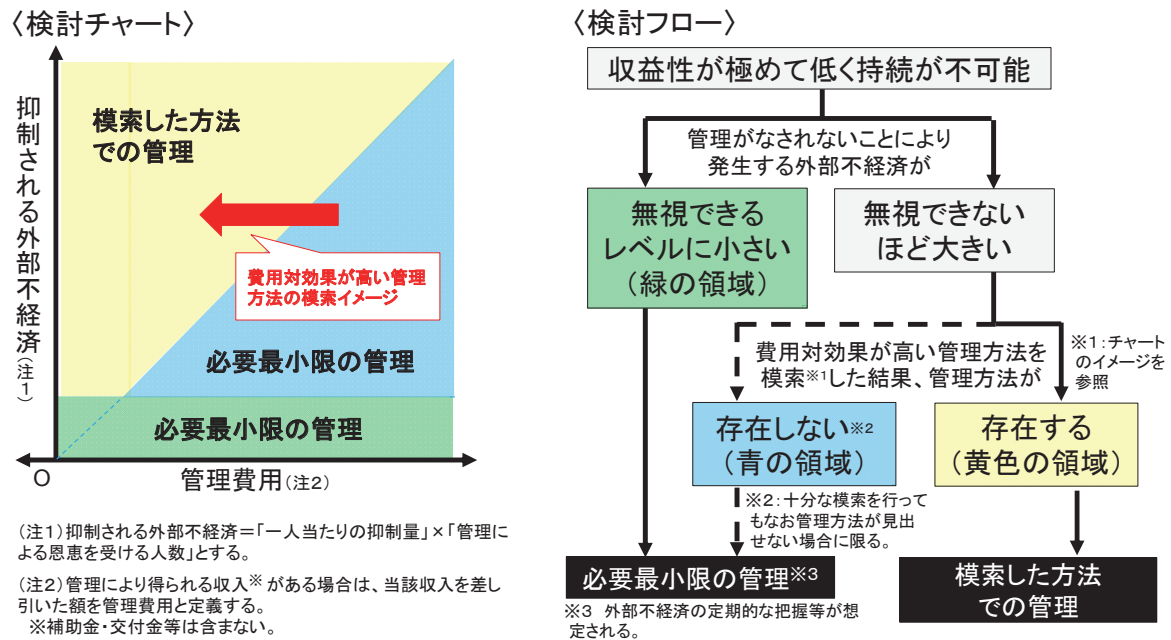


図3 「適切な土地利用」のあり方の検討方針 (第10回委員会資料より)

共有した上で、利用されていない土地、将来利用されなくなる可能性が高い土地を判断、共有することである。ステップ②の土地の使い方を選択する上で新たに考慮すべき点としては、将来的に利用が困難となる土地について、土地が利用されない場合の外部不経済の種類や大きさを予測、共有した上で、外部不経済が発生すると考えられる土地を中心に、検討チャートも参考にしながら管理方針を検討することである。

ここでは、管理放棄により発生する外部不経済として、農地や森林の荒廃等による災害リスク、鳥獣害の発生等による生活・生業への支障、自然環境の破壊、景観悪化による影響などを想定している。この外部不経済が無視できるレベルに小さい場合や外部不経済に関する費用対効果が高い管理方法が存在しない場合には、公的主体が適切に関与しながら必要最小限の管理とすることを選択する可能性を示している。

これらの方向性の実現に向けたプロセスとして、「適切な土地利用」のあり方を、一年目で議論した国土利用計画（市町村計画）に位置付けることも含め、地域全体で「適切な土地利用」を実現するため、地域でビジョンを策定することに意義が

あることを示す。

最終とりまとめでは、ビジョンの策定に向けた検討方法、継続的な推進のための方策を示すとともに、国、地方公共団体、地域（集落）、土地所有者等の各レベルの主体が担うべき役割を示し、適切な管理が困難な土地への支援等に関して、新たな施策の提言を行うことになる。

参考 HomePage

http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104_keika_kusuishin_kokudokanri01.html