

本年4月19日に国土審議会計画推進部会が開催され、国土形成計画の実施に関し必要な事項の調査審議を効率的に進めるため、①企画・モニタリング専門委員会、②稼げる国土専門委員会、③住み続けられる国土専門委員会、④国土管理専門委員会が設置された。9月15日には、第1回の国土管理専門国土専門委員会が開催されたところである。

国土管理専門委員会の任務は、「人口減少下における持続可能な国土の管理・利用を推進するための施策のあり方」について、調査検討することである。これを敷衍して、本専門委員会の論点を次のとおり提示している。そして、稼げる国土専門委員会や住み続けられる国土専門委員会と同様に、一年ごとに中間とりまとめを行い、概ね3か年でとりまとめることとしている。

- ①人口減少に対応した持続的な国土の利用・管理は、誰がどのように進めるべきか。また進めるにあたっての課題は何か。
- ②①を進めるために必要と考えられるもの（制度・施策・その他情報等）は何か。
- ③①、②に関し、特に人口減少下の国土利用に関する計画はどのようにあるべきか。
- ④②に掲げた各取組等による適切な国土の管理を進めていくために、国民各層の国土管理への参画をどのように進めるべきか。

課題自体は明確であり、「第五次国土利用計画（全国計画）（平成27年7月閣議決定）」¹で整理されている。第一に、本格的な人口減少社会を迎え、低・未利用地や空き家の増加、耕作放棄地の増加、必要な施業が行われない森林の増加など国土の管理水準が低下することである。さらに、所有者の所在把握が困難な土地の増加が想定され、土地利用に支障をきたすおそれもある。第二に、人口減少は、開発圧力の減少を通じ、自然環境の保全・再生を進めることが可能となる一方、一度開発された土地は、利用放棄により荒廃地等になるおそれがあること、また、自然環境の悪化により、生態系の持つ食料・水の供給などの機能を維持できなくおそれがあることである。第三に、我が国は災害に対して脆弱であり、災害リスクの高い地域の土地利用の適切な制限など安全性を優先的に考慮する国土利用への転換が急務となっていることである。

¹ http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html

我が国の国土利用をめぐる状況と課題

人口減少による国土管理水準等の低下

- * 低・未利用地や空き家の増加
- * 離農等による農地の荒廃



本格的な人口減少下における国土の適切な利用・管理のあり方を構築する必要



人口と都市的土地利用への転換面積の推移
出典 (総人口) 国立社会保障・人口問題研究所等、(都市的土地利用への転換面積) 土地白書

自然環境と美しい景観等の悪化

- * 開発された土地は、利用を放棄しても本来の生態系に戻らない可能性
- * 人の手により良好に管理されてきた里地里山における自然環境や景観の悪化



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する必要

災害に対して脆弱な国土

- * 災害リスクの高い地域に人口が集中
- * 首都直下地震や南海トラフ地震の切迫、水害、土砂災害の頻発化・激甚化
- * 火山災害の頻発化



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する必要



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へ

国土交通省「第五次国土利用計画（全国計画）」概要より抜粋

これらの課題に対応するため、国土の利用・管理のあり方を検討することになるが、地域、地目、土地の属性ごとにきめ細かな検討が必要となる。低・未利用地や空き家の利用・管理と言っても、全国一律ではなく、まだポテンシャルがある地方都市では、市場を通じた流通や他の都市的用途への転換のための方策が必要であろうし、都市中心部では、防災空地や緑地への転換に大きな効用があるかもしれない。隣地買収による狭隘宅地の解消も考えられる。都市的利用のポテンシャルがない地域や利便性が著しく劣る土地については、郊外部であれば、農地への転換も考えられる。また、人口減少が既に著しく、空き家を除却した上で自然的土地利用に転換せざるを得ないところもあろう。津波危険地域で人口減少が著しい地域では、低・未利用地を利用しないだけでなく、現に利用している住宅地も長期的に転換していくことが必要なケースも考えられる。想定される管理主体としても、民間、地域コミュニティ、公的主体など様々である。方策としても、想定される土地利用と管理主体のマトリックスに応じて、市場を活用した流通・転換を促すための施策が有効なところもあれば、地域コミュニティの管理を促すための施策が有効なところ、どうしても公的主体が管理せざるを得ないところもあろう。

先ごろ策定された「土地政策の新たな方向性2016(平成28年8月国土審議会土地政策分科会企画部会)」

²では、土地政策の新たな方向性として、「個々の土地に着目した最適な活用・管理の実現」を謳い、具体的な施策として、①最適活用の実現（リートによる成長分野の不動産への投資促進のための支援措置の継続・拡充、自治体情報の一元的提供と専門家派遣等によるPREの民間活用の促進など）、②創造的活用の実現（行政、住民、宅建業者等の協議会等を通じ、空き家・空き地を寄付等により地域全体や市場で活用する取組を支援、小口資金による空き家・空き店舗の再生に対応した不動産特定共同事業の枠組み検討、広く豊かな土地利用の推進（マッチングの仕組みの検討、除却すべき空き家の除却の促進等）など）、③最適活用・創造的活用を支える情報基盤の充実（ITを活用した「空き家・空き地バンク」の標準化・一元化などを通じた効果的なマッチングの実現など）、④放棄宅地の抑制（所有者の所在の把握が難しい土地の実態把握、活用が困難な土地の管理・帰属のあり方や、相続登記の更なる促進方策等について、関係省庁が連携し本格的に議論）を挙げている。

これらの施策とは当然連携していくことになるだろうが、市場を活用した方策については、土地政策分科会でかなりの検討がなされているので、本専門委員会では、とりわけ、市場原理では管理が困難となる土地を対象とした検討をする必要があると考える。

また、管理主体が多様化し、方策も多様化する中で、よりきめ細やかな土地利用計画も必要となってくるのではないか。そのためには、市町村が、都市的利用、農村的利用、森林的利用等に区分されない、全域をカバーした総合的な土地利用計画を策定するための制度も検討する必要があると考える。現行の都市計画や農村振興計画等は、それぞれの区分ごとの計画になっているし、それらを総合するための国土利用計画法に基づく土地利用計画は、都道府県レベルでの、都市的土地利用の膨張と他の土地利用との調整の手段になってしまっているものが多い。人口減少下で、土地が利用されないことが問題となる状況においては、土地利用計画制度のあり方も検討する必要があると考える。

さらに、土地利用転換を円滑に行うためには、所有者の所在の把握が難しい土地に係る問題を解決し、発生させないための施策を検討する必要があると考える。

問題は広範であり、国民の土地の所有・利用についての意識にもかかわる問題や既存の制度の制約もあり、課題は明確であっても、その解決策を検討するのは困難ではあろうが、国土管理専門委員会には、関係省とも連携の上、大胆な提言を行うことを期待している。

（大野 淳）

² http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/totikensangyo02_sg_000097.html