

国土の管理～少子高齢化・人口減少下の中山間地域等の管理のあり方～

前 国土交通省政策統括官

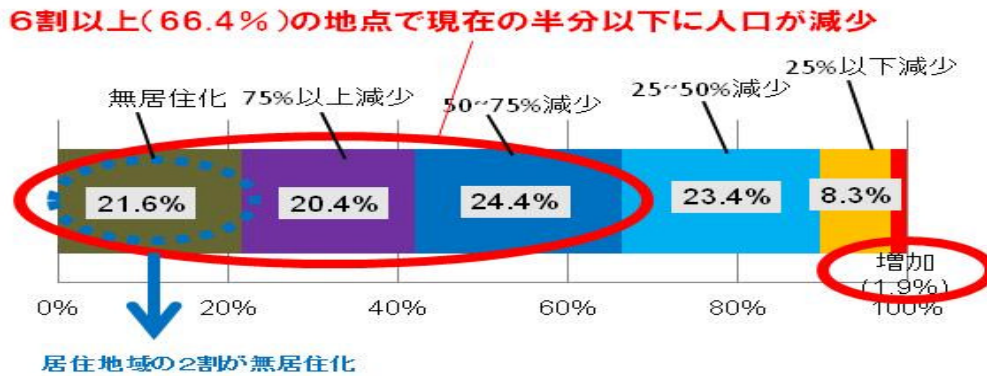
福富 光彦

1. はじめに

少子高齢化・人口減少下の我が国において、2050年を見越した推計では、居住地域の6割以上が現在の半分以下に人口が減少し、2割以上が無居住化するとされている。(図1)。

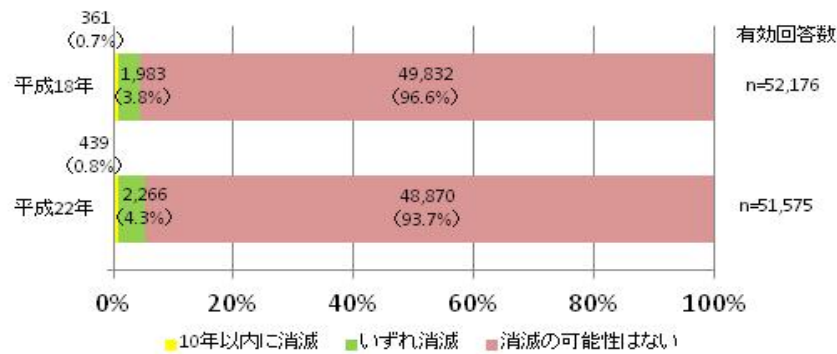
10年以内に消滅のおそれがあるとされる集落は全国に400以上あり、いずれ消滅するおそれがあるとされる集落も約2,300にのぼる。(図2)

図1 2005年を100とした場合の2050年の人口増減状況
(1km²毎の人口増減割合別の地点数の集計)



出典：国土審議会政策部会長期展望委員会「国土の長期展望」中間取りまとめ(平成23年)

図2 消滅のおそれがある集落の割合



資料：「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」(平成23年3月、総務省・国土交通省)をもとに作成

また、我が国では土地所有関連情報が十分整っておらず、中山間地域等においては不在地主の増加と所有者不明土地の増加が進んでいる。その結果、利用・管理されない農地・森林等が増大し、それらの地域が本来有する公益的機能（防災、水源涵養、景観、生態系維持等）の低下や鳥獣害の増加等による生産基盤への影響などいわゆる「国土の荒廃」が懸念されるに至っている。一方、環境、エネルギー、教育等の観点から中山間地域等へ新たな利活用の期待も寄せられている。

我が国の財政状況が厳しくなる中で、このような地域はどのような土地利用のありかたがふさわしいのか。また地域の人々の生活を維持しつつ、いかにして適切な管理主体を確保して効率的な管理・マネジメントを行うべきなのか。現状を踏まえつつ考えてみたい。

以下は、政策統括官の勉強会での議論をベースにしつつ、あくまでも筆者の私見である。

2. 集落機能の低下に伴う課題

いわゆる限界集落の増加や無居住地域の拡大にともない、国土管理の観点からは、耕作放棄地の増加、森林の荒廃、鳥獣害の発生といった問題が生じている。

農地は減少傾向にある中で、耕作放棄地はこの20年間で増加し続けている（図3：2010年で耕作放棄地約40万ha、耕作放棄地率10.6%）。

一方、森林資源の蓄積は、治山事業等による植林の結果、量的には充実しているも

の、林業としての森林利用は減少傾向にあり、質の面での低下が起こっている（例：太田猛彦東京大学名誉教授の指摘）。間伐が行われていない森林が豪雨災害による被害を増大させているという例もある。

また、シカ等の鳥獣害は農作物への被害（平成23年度226億円）のみならず、景観、生物多様性の損失を招き、集落の存続をすら危うくしている。

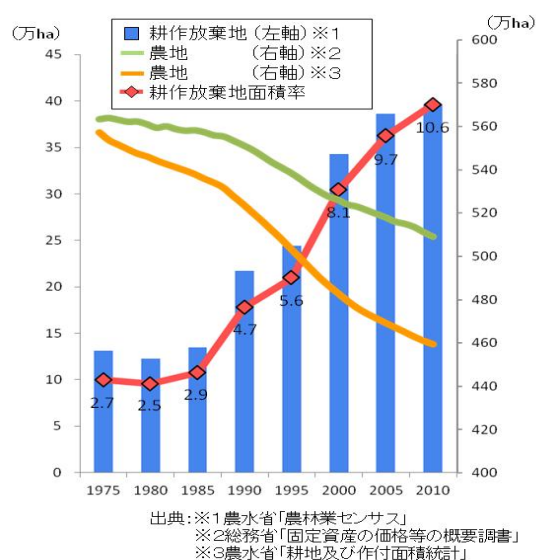
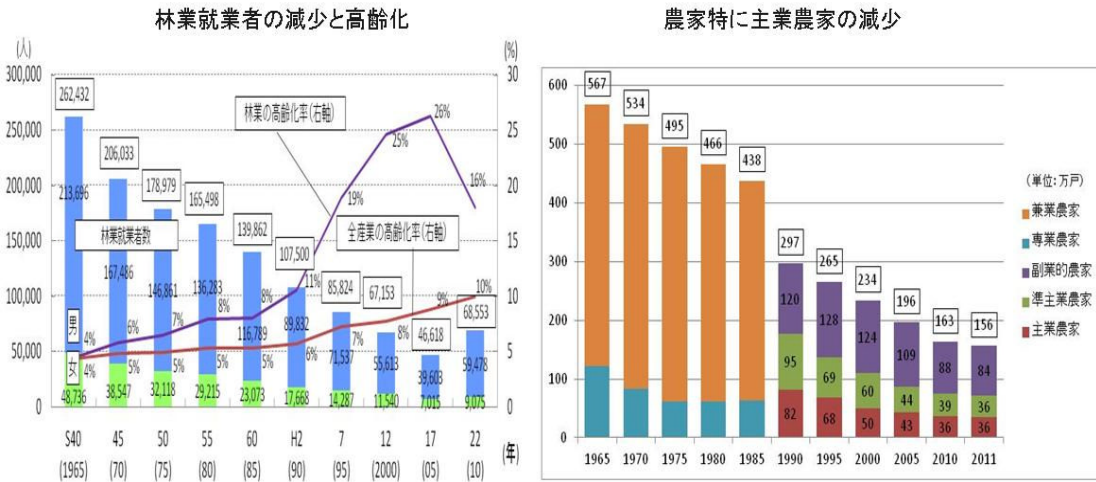


図3 耕作放棄地の推移

3. 管理の担い手の減少と農林水産業関係歳出額の減少

森林、農地の管理の担い手である林業就業者、主業農家は大きく減少している。林業就業者は107,500人(1990年)が46,618人(2005年)まで減少した。(なお、近年は緑の雇用等の効果があり、68,553人(2010年)まで回復している)。主業農家は82万戸(1990年)が36万戸(2011年)となっている。(図4)

図4 林業就業者数、農家数の推移

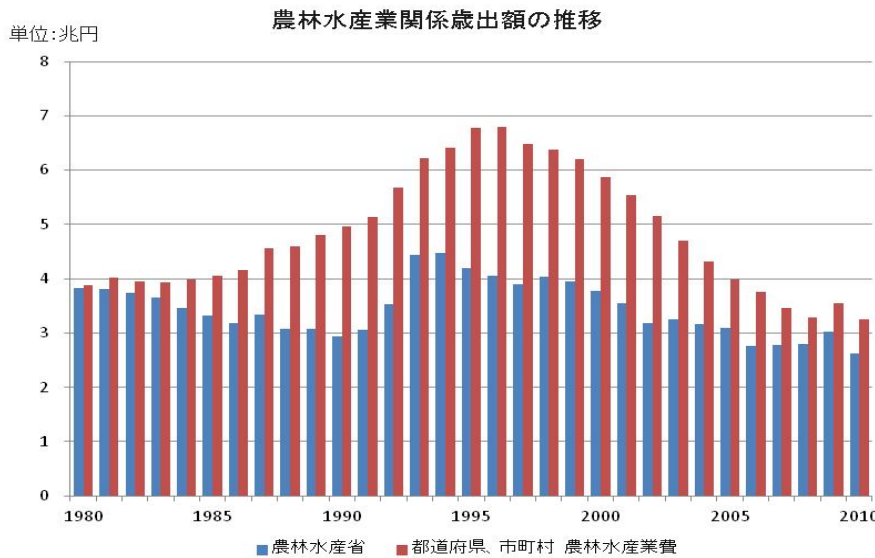


出典:「農林業センサス(農林業経営体調査)」(農林水産省)
 (注)1985年と1990年の農家総数は定義が異なるため整合が図られていない。
 主業農家:50%以上が農業所得で、年間60日以上従事している65歳未満の世帯員あり
 準主業農家:50%以上が農外所得で年間60日以上従事している65歳未満の世帯員あり
 副業的農家:年間60日以上従事している65歳未満の世帯員なし
 出典:「森林・林業白書」(林野庁)
 就業者数は国勢調査による

また、森林・農地の管理に関しては、国や地方公共団体からの補助金の位置づけが大きいですが、国は1994年、地方公共団体は

1996年をピークに歳出額はほぼ半減している。(図5)

図5 農林水産業関係歳出額の推移



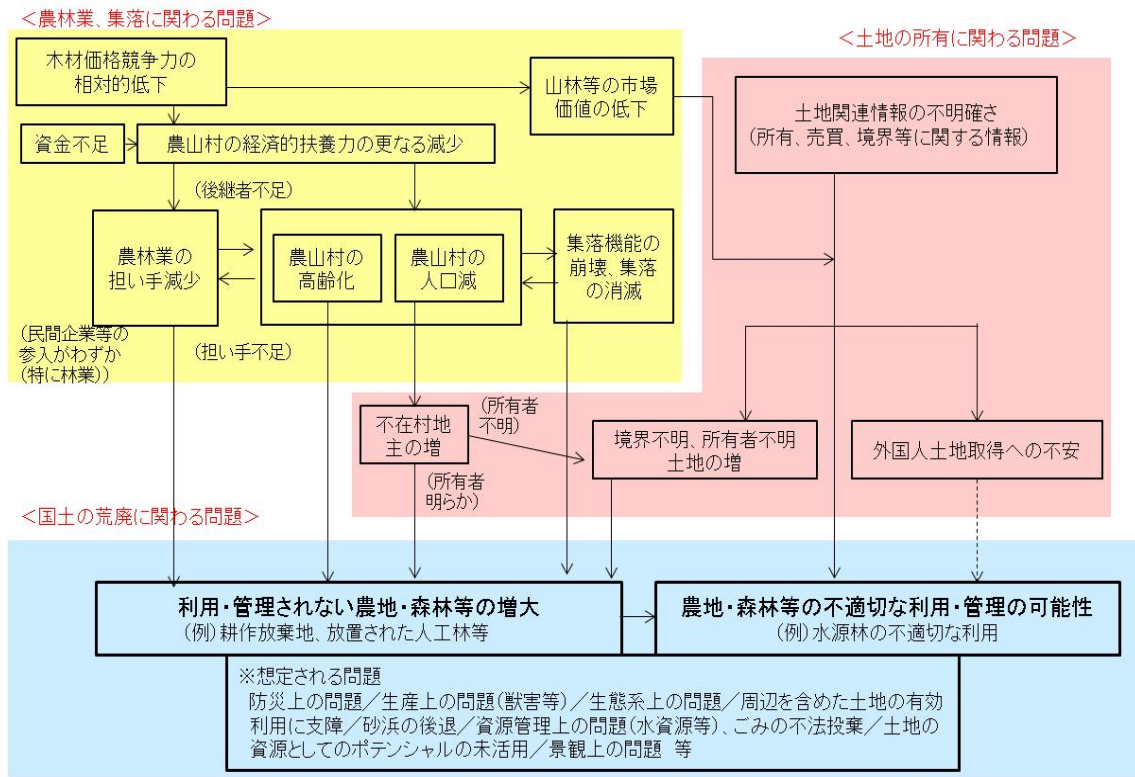
出典:財務統計、地方財政統計年報

(注)
 国(農林水産省)の歳出
 公共事業については、農業農村整備事業、治山事業、森林整備事業、漁港事業等が含まれるが、北海道、沖縄等農林水産省以外に計上される同様の経費は含まれていない。
 非公共事業については、食料安定供給関係費、一般農政費が含まれる。

地方公共団体の歳出額には、都道府県及び市町村の農業費、畜産業費、農地費、林業費、水産業費が含まれる。また、都道府県及び市町村の歳出額には、国庫補助金及び直轄負担金が含まれている。

4. 国土の荒廃に関わる現状と課題のフロー図

図6 国土の荒廃に関する現状と課題



5. 中山間地域等における農業、林業の効率化

いうまでもなく中山間地域等においては、農業・林業が主たる産業である。しかし、木材の価格競争力の低下や従事者の高齢化等が産業としての担い手の減少を招いている。地域の維持のためには、まず農林業が再生・強化されることが基本となるであろう。

農林水産省においては、持続可能な農林業の発展のため、効率的・安定的な農業経営、林業経営の育成を図る次のような施策を推進している。

「人・農地プラン」は、農用地の利用の集積を前提に、集落や自治体等の単位で、今後の地域の中心となる経営体（個人、法

人、集落営農）、中心となる経営体への農地集積方法、地域農業のあり方（生産品目、経営の複合化、6次産業化）などについて、地域の話し合いに基づいて決定するものである。

「森林経営計画」は、森林所有者または森林の経営の委託を受けた者が、自らが経営を行う一体的なまとまりのある森林を対象として、施業・保護について作成する計画であり、森林の面的集約化による林業経営の効率化を目指している。計画策定や経営を森林組合や林業事業者等に委託することも想定している。

これらはいずれも管理対象を集約するとともに所有者が管理するだけでなく第三者が管理することも想定しており、経営の

視点を重視するものとなっている。

また、国産材については、地球環境保全の観点からも公共建築等での利用促進や木質バイオマス燃料としての利用促進等を通じて国内利用を推進することが重要である。

なお、日本再興戦略においては、「農林水産産業を成長産業にする」という号令のもと、農地集積、耕作放棄地の発生防止・解消、新技術の活用・異業種連携等によるイノベーションの惹起、6次産業化の推進、新たな木材需要の創出や国産材の安定的・効率的な供給体制の構築等を政府全体として強力に進めることとされている。

6. 農地・森林の新しい活用策

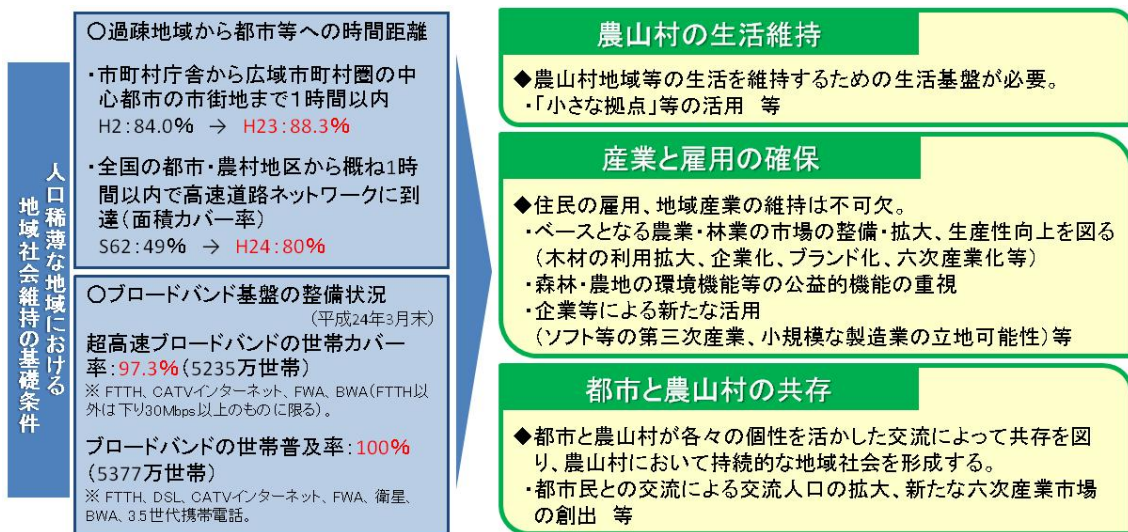
慣行的な農林業としての活用が困難な農地・森林については、企業やNPO等の第三者による慣行的な農林業以外による活用策も進められている。参考となる事例としては、森林酪農（例：アマタスホールディングス株式会社による未利用森林での牛の放牧）、再生可能エネルギー（例：ソフトバ

ック系の会社による閉鎖されたゴルフ場でのメガソーラ）、観光・リゾート（例：株式会社庵による長崎県小値賀島での古民家再生による観光事業）等いくつかもあるが、今後の土地利用の選択肢として、教育、医療、防災等での活用可能性も含め幅広く模索する必要がある。

7. 中山間地域等における生活の維持と産業・雇用の確保

人口減少下にあっても、現在の中山間地域等は、従前にくらべて道路等の交通インフラや情報インフラなどが格段に整備されている。生活の維持や産業・雇用の面で広域的な対応が可能となっていることは、地域の課題解決の重要な前提と考える。また、都市と農山村の交流による相互補完的な関係の構築も容易になっていると言える。（図7）

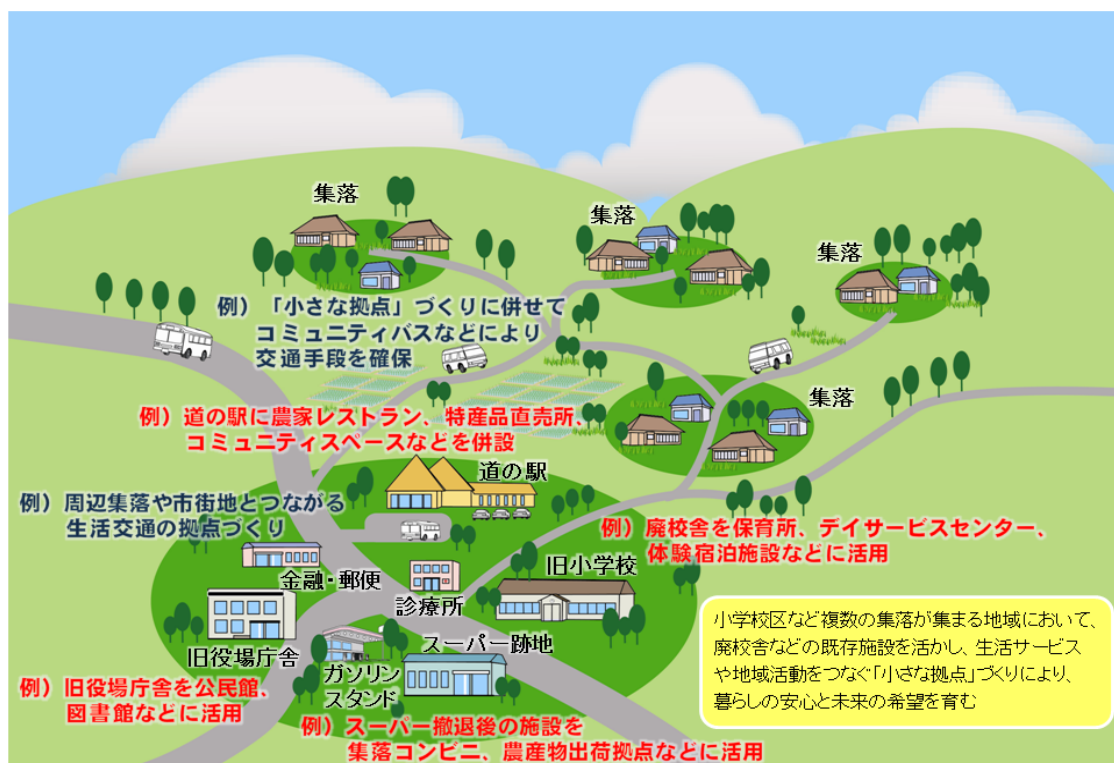
図7 人口減少・少子高齢化のもとでの地域雇用・居住



特に、生活維持の面では、過疎地域等において、日用品の販売や医療サービス等を行う「小さな拠点」をつくり周辺の集落と交通手段を確保することによって基礎的

な生活サービスの提供を維持することは効果的な施策である。これらを核とした新たな産業・雇用の展開の可能性もある。(図8)

図8 「小さな拠点」のイメージ



8. 「エリアマネジメント」スキームによる地域の管理・運営

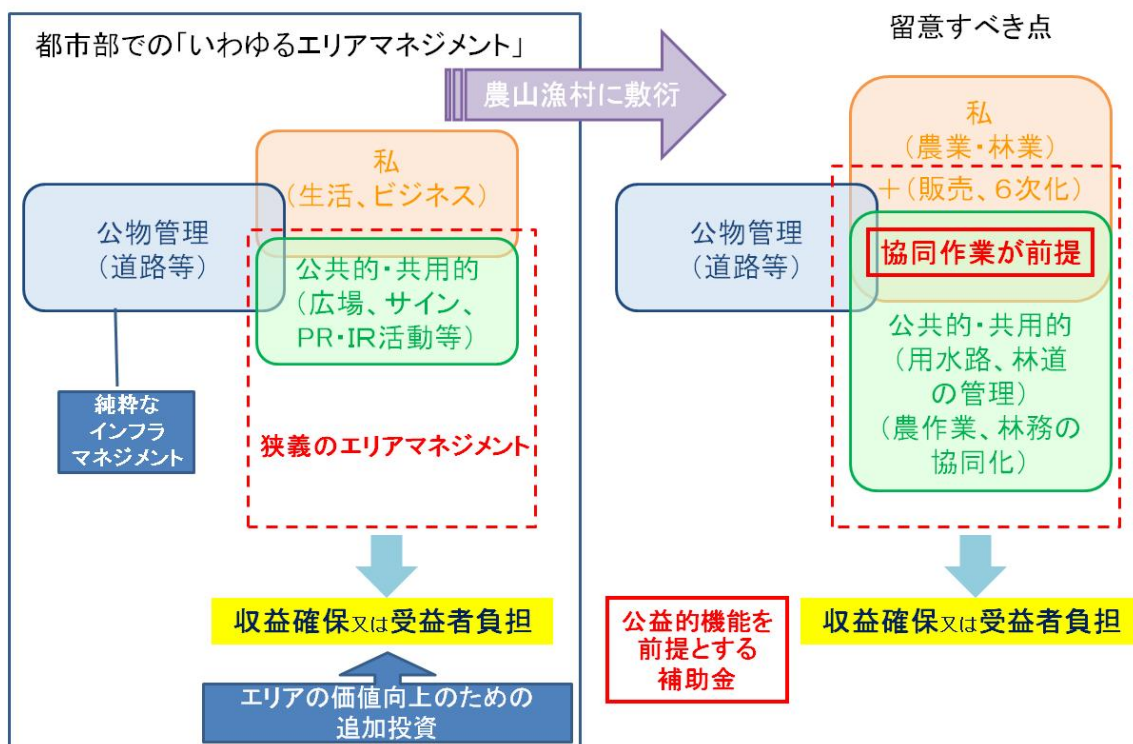
(1) いわゆる「エリアマネジメント」の中山間地域等における応用

エリアマネジメントという概念は必ずしも定まった定義があるわけではない。一定の地域でさまざまなステークホルダーが一体となって組織を作り、地域の管理・運営を行うことを漠然と指しているようだ。ちなみに、平成20年3月国土交通省土地・水資源局作成の「エリアマネジメント推進マニュアル」においては「地域における良

好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業者・地権者等による主体的な取り組み」と定義されている。このエリアマネジメントは、特に大都市においては多くの実例がある。大規模な開発地で地権者全員が参加して実施されたり(例：汐留地区、六本木ヒルズ)、既成市街地で一定の開発を行いつつ自治会的に全体のマネジメント行ったり(例：大手町・丸の内・有楽町地区、福岡天神地区)とさまざまな態様がある。

都市におけるエリアマネジメントのイメージを図9の左のように整理してみた。

図9 エリアマネジメントの考え方の農山漁村への敷衍



生活やビジネスといった私的な諸活動の分野と道路・河川等の純粋に公共的な分野の中間領域に公共的・共用的な分野がある。道路や公共施設のマネジメントはいわゆる「インフラマネジメント」として公的主体が効率的に維持管理を進める努力がなされているが（例：さいたま市、秦野市）、広場の管理やサインの統一、プロモーション活動等の私的な分野にまたがった公共的・共用的な分野のマネジメントを関係者が協力して進めることにより全体として持続的にエリア価値の向上を目指すのがエリアマネジメントの趣旨であろう。このことに目覚めた地域は、エリアマネジメントの対象分野を徐々に広げつつあるように思われる（例：エネルギー管理を導入した柏の葉スマートシティ）。

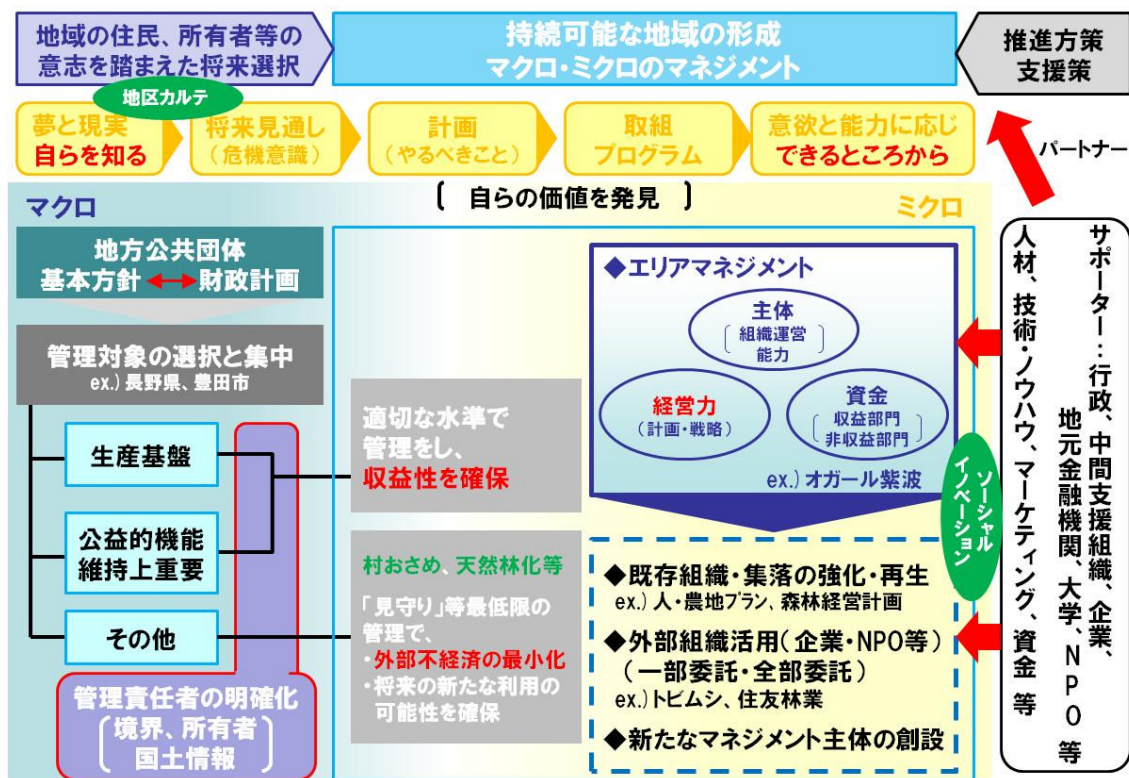
一方、農山漁村・中山間地域に目を転じると、そこでは元来、構成員による共同作

業を前提とした地域が形成されている。図の右である。農道・林道・用水路の管理、農作業、林務は構成員が協同して行っている。エリアマネジメントという概念を持ち出すまでもなく、地域の存続のための諸活動が協同で行われている。地域のコミュニティ力、絆が強い。ただ、構成員の高齢化、人口減少等により活動力が衰えてきており、持続性を持つためには収益の確保等による地域の経営を意識することが重要になっている。いわゆる6次産業化、販売ルートの確保等が協同して取り組む対象となり、経営力が必要となる。

(2) 管理対象の選択とエリアマネジメントの展開

エリアマネジメントを意識的に取り入れた持続的な地域の管理スキームをマクロ・ミクロの視点から整理してみた。(図10)

図 10 経営の観点から見た地域のマネジメント



1) 地方公共団体のマクロ的観点からの計画

マクロ的には、地方公共団体がそれぞれの財政計画も見据えて、管理対象の選択と集中を行うべきであり、そのための計画を作成するべきであろう。

その計画は、自らの価値を客観的に把握し、危機意識をもって将来を見通した計画となる。限られた財源の中で積極的に行政投資を行うところと、民間に委ねるところを段階的に抽出する。地域に応じた目標とすべき管理水準も設定する。当然、官民連携・公民連携が必要である。

良好な農地・森林等の生産基盤として、あるいは防災、環境、景観等の公益的機能維持として、さらには全く新しい価値を生み出すものとして、それぞれにふさわしい

水準での管理を目指す。その際、できる限り収益性を確保することにより、公的資金投入額を小さくすることを指向すべきである。

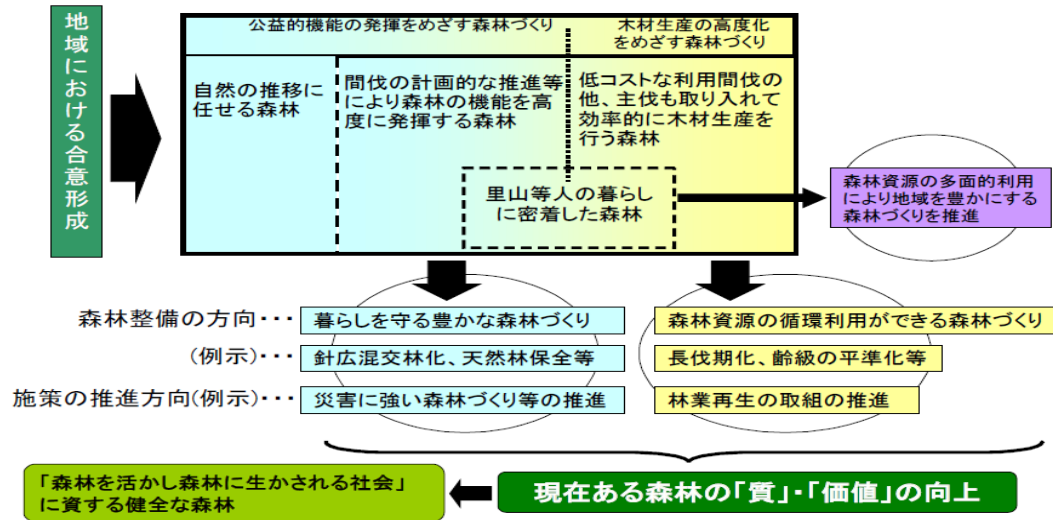
一方で、「見守り」等の最低限の管理に向かうべきところが整理されよう。ここでは、コストを極力抑えつつ防災機能の低下や環境の悪化など周囲への外部不経済の最小化を図る管理をすることが必要となる。ただ、将来の新たな利用の可能性を視野に入れることも重要だ。いわゆる「村おさめ」や天然林化への取り組みについてはさらなる検討が必要である。

マクロ的な取組の事例としては、長野県や愛知県豊田市において、管理対象となる森林を管理目的毎に分類し、管理目的に適応した管理水準を示す指針や構想を作成し

ている例がある。ただし、これらの事例はいずれも即地的、強制的なものではなく、方向性を示すことに止めており、その実現

のためには森林所有者との調整が必要となるものである。(図 11)

図 11 管理対象の選択と集中の事例（長野県「長野県森林づくり指針」(H22)）



すなわち、地方公共団体が計画を作成するにしてもマスタープランのような誘導的な計画にとどまらざるを得ないのが現状である（例：移転集住によるまちのコンパクト化を目指す夕張市まちづくりマスタープラン）。

なお、北海道をはじめいくつかの地方公共団体では水源地を守るための条例を制定し、地域を指定し土地取引の事前届出を義務づけるとともに、必要な場合は公有地化を進めている。公共・公益上の特別な観点から行政が買い取って管理する地域もありうるだろう。

2) 集落・コミュニティレベルのミクロ的観点からのエリアマネジメント

一方、ミクロのレベル、集落やコミュニティといった単位でこそ、自らを知り、危機意識をもって将来の「道行き」を見定め

ることが重要である。中山間地域等では農業、林業の担い手の減少、高齢化が進む中、限界集落、無居住化の危機にさらされている地域が増加しており、早い段階で見定めないと残れるところも残れなくなるおそれがある。

これは、行政が一方的に決めるものではなく、地域の住民、所有者等の意志を踏まえた将来の選択である。ただ、住民等に委ねるのみでは進展しない。地域の現在・将来の客観的なデータや場合によっては選択肢も提示される必要がある。そのための「地区カルテ」のようなものを住民等が参加するワークショップ等によって作成することが望まれる。ここにおいては、なによりも地域の住民等に寄り添ってアドバイスできるパートナーのような存在が重要だ。このパートナーとなりうるのは当面は行政またはその委嘱を受けた者とならざるを得ない

と思われる。

選択の方向は、現状の生活の維持や「村おさめ」といったこともでてこようが、意欲と能力、ポテンシャルに応じてできることからエリアマネジメントに取り組むというスキームをたててみた。ここでいうエリアマネジメントは、経営力のあるしっかりした主体のもと、計画や戦略をたてて収益をあげる活動である。農林水産省の「人・農地プラン」や「森林経営計画」に沿った既存組織・集落の強化・再生といった方向もあれば、企業やNPO等の外部組織を活用した運営もあろう。中山間地域の例ではないが岩手県紫波町のオガールプロジェクトのような全く新しいマネジメント主体の創設により取り組む方向もあろう。

この側面においても、いきなり経営力をもって収益をあげようといっても地域の人々だけでは難しいので、サポーター的な存在として、行政、中間支援組織、企業、地域金融機関、大学、NPO等の役割が重要であり、人材、技術・ノウハウ、マーケティング、資金といったさまざまな面でのサポートの確保が必要だ。

しかし、現実にはこのサポーターの確保がなかなか難しく、地域の住民等の意志決定がようやく行われたとしても、実施段階において真の自立へ向けた取り組みが不安となる。現在、東日本大震災の被災地でも持続可能なコミュニティ、地域づくりが目指されているが、当初から持続可能、維持・運営可能な計画を立てると同時に、それが着実に実施されるためには、地域の自立を促すようなサポート体制が不可欠ではなかろうか（例：気仙沼市本吉町小泉地区においては北海道大学森傑教授のアドバイスに

より高台移転を円滑に実施しつつある）。

特に、地域の現状を分析し住民等の意志決定のサポートをする人材、持続可能な経営力をマネジメント主体とともに練り上げていく人材、いずれも一定のスキルが必要であり、一人だけでなく複数のチーム対応が必要な場合もあろう。被災地の現状をみても、行政がすべてを担えるわけではなく、中間支援組織を含めサポートするための体制整備、専門家の確保・育成が急務である。

（3）外部組織の活用の例

外部組織を活用することも有効である。参考となる2つの事例を掲げよう。

ア) 岡山県西粟倉村での株式会社トビムシの活用

西粟倉村は、森林再生「百年の森林構想」実現のため、個人所有の森林を長期施業管理委託契約により村が預かって管理を行うこととし、(株)トビムシ(本社東京)を通じて資金調達を行うとともに施業管理支援、素材販売支援を受けている。トビムシでは「共有の森ファンド」を設立して全国から小口投資を集め、高性能林業機械の購入・作業道の開設などの初期投資に当てており、さらに独自の商品開発・販売も行っている。村や村民の将来世代に価値の高い森林を引き継いでいこうという強い思いと高いスキルを持つ企業とが上手くマッチングされた事例である。

イ) 住友林業株式会社

住友林業は、社全体の利益の一部で社有林を漸次拡大し、北海道、四国、和歌山、九州の4カ所で総面積約4万3千ha余(国土の900分の1)にも及ぶ森林の管理を行っている。管理する森林から国産材を生産

し、国内の国産材市場に流通させるだけでなく、自社による住宅の建築・販売、海外への輸出等、川上から川下まで一貫して行うことで、持続可能な森林の管理を目指している。森林管理コンサルタントとして市町村の森林計画作成の支援等も行っている。広大な森林を所有する企業でも、国内市場が厳しい中、森林を買い足している企業は稀なように思われる。長期的な観点から管理を行える志と力を持った企業の積極的参加が望まれるとともに、そのノウハウを中山間地域に活用する方策を検討すべきである。

(4) 新たな主体によるエリアマネジメントの例（岩手県紫波町のオガールプロジェクト）

岩手県紫波町は、東洋大学の根本祐二教授と連携して、新産業の創出を促す農村と都市が共生するまちをテーマに「公民連携基本計画」を策定し、その中核プロジェクトとして駅前約 11ha の町有地を活用してオガールプロジェクトを推進している。このエリアから町全域に潤いがもたらされ、若い世代に選択される街を目指している。注目すべきは、プロジェクトの推進母体としてオガール紫波株式会社を設立し、町出身の若者（岡崎正信氏）を東洋大学でPPPを学ばせて責任者・プロジェクトマネージャーとしたこと、外部の専門家（建築・都市・地域再生プロデューサー清水義次氏他）をアドバイザーとして活用したこと、町の支出を最小限にしつつ地域金融機関等からの借入・出資を活用したこと、収益部門（民間テナント）で非収益部門（図書館、地域交流センター等）を支えつつ早期配当

を可能とする経営計画を策定したこと、町産材や町の工務店の活用によりプラザを建設し、今後のメンテナンスを容易にしたこと等多々あるが、エリア価値の向上を明確に指向し、持続可能性を追求したマネジメントのモデル的存在である。

この事例は、中山間地域にそのまま適用できるものでないが、「小さな拠点」の整備や6次産業化の導入等にあたって大いに参考になるだろう。

9. 土地所有者・境界等の把握と情報の整備・提供

(1) 土地所有者・土地の境界等の把握

適正かつ効率的な国土の管理あるいはエリアマネジメントを行うためには、土地の境界、土地の所有者等をはじめとする土地情報の把握が不可欠である。

土地の境界や土地所有者を明らかにする行政情報は地籍簿・地籍図（地籍調査）、不動産登記簿、固定資産課税台帳等が存在するが、地籍調査は平成 23 年度末全国で 50%程度の進捗率で、不動産登記も所有権移転の際に登記が義務づけられるものでないため、必ずしも現在の所有者を示すものでない。固定資産課税台帳も守秘義務の制約がある。なお、農林水産省の指導により「農地基本台帳」や「森林簿」、「森林計画図」が整備されているが一般に閲覧できるものではない。

一方、相続時に何も手続きをしない所有者は、農地・森林を所有する不在村地主のうち 16.4%にのぼると推計され、所有者不明の土地は今後ますます増大すると考えられる。

所有者不明の土地の増大をいかにして食い止めるか、土地の境界の確定や現所有者の把握をいかに実効的に進めるか。早急な対応が必要である。

(2) 土地情報の提供の仕組みの整理

また、土地に関するさまざまな情報を的確に国民へ提供するシステムの構築も重要である。我が国においても「オンライン登

記情報提供制度」、「土地利用調整総合支援ネットワークシステム」、「土地総合情報ライブラリー」等があるが、情報の精度や使いやすさ等の点でさらなる検討が必要であろう。ちなみに韓国では、「土地利用規制情報システム」によりWeb上の地番検索で地目、面積、告示図面、公示地価、土地利用規制等がすべて一覧できるようになっている。(図12)

図12 韓国の「土地利用規制情報システム」

韓国の「土地利用規制情報システム」

「土地利用規制基本法」(2005年)に基づき運用されているWeb上の情報提供システム。全国を対象に、地名(地番)による検索により、当該土地に係る土地利用計画、行為制限内容、規制案内書、告示図面等が表示されて閲覧ができる。

地目 (Land Use Purpose)

面積 (Area)

公示地価(日本の固定資産税評価額に当たるもの) (Publicly Noted Price / Japanese Fixed Asset Tax Assessment Value)

地域・地区等指定の有無 (Presence of Designation in Region/Area)

確認図面 (Confirmation Map)

地番別に、地目、面積や公示地価(日本の固定資産税評価額に当たるもの)、地域・地区等の指定の有無、図面等を明示 (Explicitly show land use purpose, area, public price, etc., by land number)

地番別に、開発行為や建築行為について、その可否、可能な場合の条件や制限、それらの根拠法令の検索が可能 (Check possibility of development/construction, conditions, and laws by land number)

住所等を入力 (Enter address etc.)

地域・地区 (Region/Area)

可能の有無 (Possibility)

条例、制限、例外事項 (Ordinances, Restrictions, Exceptions)

10. おわりに

以上、我が国の国土のうち中山間地域等について今後の管理のありかたのイメージと課題を整理してみた。

人口減少、限られた財政のもとでは、行政投資は集中と選択を迫られる。当然、民間の力を最大限いかして、官民連携・公民連携で進めなければならない。ただ、投資を絞って、当面の対応を「見守る」ことに

止め、外部不経済をださないよう配慮して自然のままにするような地域も選別されなければならないだろう。そのための道筋も考える必要がある。

一方、地域の将来はまさにその地域に住み、関わる人々によって選択されるべきものである。どのように生きて、将来世代にどのような地域を引き継ぎたいか自己決定しなければならない。東日本大震災の被災

地の人々が抱えている課題でもある。この選択をサポートする体制・制度が最も重要だ。エリアマネジメント的なスキームが有効だと考えたが、そこにも経営能力のある人材の確保・育成等さまざまな課題がある。

また、国土や地域の管理を進める上で、土地所有者をはじめ土地に関わるさまざまな情報が、我が国では十分調べていない。時間がたつほど把握が困難になる面もあるので、早急な対応が必要だ。

いずれにしても、東日本大震災被災地の復興の現場とともに、議論を深め、課題を解決し進化させていくべき国民的課題であろう。

[参考文献・参考資料]

- ・国土交通省国土政策局（平成 25 年 3 月）：集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりガイドブック
- ・飯尾潤（政策研究大学院大学教授）：現代日本の政策体系（ちくま新書）
- ・小林重敬（2005）：エリアマネジメントー地区組織による計画と管理運営（学芸出版社）
- ・木下斉、広瀬郁：まちづくりデットライン（日経アーキテクチュア）
- ・長野県（平成 22 年 11 月）：長野県森林づくり指針
- ・豊田市（平成 19 年 3 月）：豊田市 100 年の森づくり構想
- ・瀬戸口剛（北海道大学教授）：人口激減都市夕張市における集約型コンパクトシティへの計画支援（土地総合研究 2013 年春号）
- ・森傑（北海道大学教授）：気仙沼市小泉地区の住民発案による高台移転計画とコミュニティの継承（概要）（Urban Study Vol.56(2013/6)）
- ・北海道水資源の保全に関する条例
- ・西粟倉村HP、(株) トビムシHP
- ・住友林業(株) HP、住友林業フォレストサービス(株) HP
- ・紫波町役場HP、オガール紫波(株) HP、オガールプラザ(株) HP
- ・国土交通省国土政策局（平成 24 年 4 月）：農地・森林の不在村所有者に対するインターネット調査
- ・周藤利一：韓国の国土利用・都市計画制度（第 5 回）（新都市、平成 22 年 6 月号）
- ・国土審議会政策部会長期展望委員会（平成 23 年 2 月）：「国土の長期展望」中間とりまとめ
- ・総務省・国土交通省（平成 23 年 3 月）：過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査
- ・国土交通省中国地方整備局、島根県中山間地域研究センター（平成 21 年 3 月）：空き家、原野、農地等の所有と管理に関する実態調査報告書
- ・農林水産省（平成 23 年度）：全国の野生鳥獣による農作物被害状況について
- ・太田猛彦（東京大学名誉教授）：森林飽和ー国土の変貌を考える（NHKブックス）
- ・森林・林業白書（平成 24 年版）
- ・農林水産省（平成 25 年 2 月）：「攻めの農林水産業」の展開
- ・林野庁（平成 24 年 10 月）：森林・林業・木材産業の現状と課題
- ・日本再興戦略（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）