

# 国土利用計画にみる 土地の利用・管理密度低下に起因する課題(後編)

一般財団法人国土計画協会主任研究員 大野 淳

## 5. 都道府県計画と市町村計画で土地の利用・管理密度の低下に係る参考となる事項

国土利用計画の体系はトップダウンであるとともにボトムアップでもあるので、4で対象とした2015年7月以降に改定された都道府県計画36、及び2023年3月以降に改定又は策定された市町村計画(市町村全域の管理構想(後述)を含む。)12<sup>57</sup>を対象に、土地の利用・管理密度の低下に関し、全国計画にないもの又は詳細がないものを中心に、参考となる事項を計画からわかる範囲で抽出した。

### (1) 都道府県計画

まず都道府県計画(以下この項において、国土利用計画(都道府県計画)及び国土利用計画と一体として作成している土地利用基本計画とを合わせ「〇県計画」という。)についてみてみる。

#### ①地域を特定し、土地取引の事前届出等により森林を保全

北海道計画、秋田県計画及び徳島県計画では、それぞれ北海道水資源の保全に関する条例、秋田県水源森林地域の保全に関する条例及び徳島県豊かな森林を守る条例<sup>58</sup>に基づき、森林を保全すべき一定の地域を指定し、当該地域における土地取引の事前届出と助言・勧告制度を設け、森林の保全を図っている。なお、徳島県豊かな森林を守る条例では、更に特に管理すべき地域を指定し、当該地域で森林法の開発許可に係らない1ha以下の開発行為等の届出と勧告制度を設けている。また、和歌山県計画では、貴重な天然林を公有化し、保全を図っている。

#### ②人工林の広葉樹林化等

兵庫県計画、和歌山県計画及び徳島県計画では、採算が取れない人工林の広葉樹林化に取り組むとしている。

#### ③一定の開発行為の事前協議による開発抑制

神奈川県計画では、市街化調整区域、非線引き都市計画区域のうち用途が定められていない地域及び都市計画区域外における開発抑制、近郊緑地保全区域等における水源地域の保全、ゴルフ場の新增設の抑制、相模湾等の埋立抑制を定めており、神奈川県土

地利用調整条例<sup>59</sup>の運用により、これらの地域における開発行為及び埋立行為の抑制、県土の総合的かつ計画的な土地利用、良好な自然環境の保全を図っている。同条例では、市街化調整区域、非線引き都市計画区域のうち用途が定められていない地域、都市計画区域外における一定の開発行為及び埋立行為(都市計画、農業振興地域整備計画等に基づくものは除く。)を事前協議の対象として、土地利用基本計画と審査指針に基づく審査を行い、土地の計画的利用を図っている。

#### ④非線引き都市計画区域内の用途地域の縮小・逆線引き

青森県計画では、非線引き都市計画区域内の用途地域の中で優良農地が多く残っている場合、用途地域の縮小を検討している。また、広島県計画では、市街化区域内の土砂災害特別警戒区域を市街化調整区域に編入している。

#### ⑤荒廃農地対策等

岩手県計画では、荒廃農地の実態を把握のうえ、地域の実情に応じて、営農再開・保全管理・非農業的利用等に分類し、きめ細かな取り組みを推進している。京都府計画では、京都府移住促進のための空き家及び耕作放棄地等活用促進条例に基づき、空き家と耕作放棄地とをセットで移住に活用することとしている。

#### ⑥未利用地等の森林等への転換

三重県計画では、土地利用の集約化に伴い生じる未利用地等について計画的に森林等への転換を図っている。

#### ⑦その他地域固有の課題への対応

宮城県計画では、津波被災地の防災集団移転元を適切に管理するとし、移転元のうち未利用地については最低限の管理を検討している。滋賀県計画では、琵琶湖の保全及び再生に関する法律に基づき、湖辺域の自然の保全・再生、農地等における生態系を配慮した土地利用を推進している。静岡県計画では、南海トラフ地震に備え、中長期的に内陸高台IC周辺等を開発し、災害リスクを考慮した土地利用の誘導を検討している。

## (2) 市町村計画

次に市町村計画をみると、まず対象とした12の市町村計画のうち、「国土の管理水準の低下」との認識を記載するものは、管理構想として又は管理構想を含むものとして策定した5市町村のみであり、市町村計画として策定した市町村では、管理水準低下の認識は浸透していない。土地の利用・管理密度の低下に関する参考となる記述は次のとおりである。

### ①福岡県うきは市管理構想<sup>60</sup>

土地管理の担い手不足が進行し、土地の管理水準は低下し、遊休地は増加（担い手一人当たりの負担は増大）し、全ての土地をこれまでどおりに利用・管理することは不可能であるとの認識の下、土地の利用・管理密度の低下に関し、次の措置を講ずることとしている。

- ・ 集落機能の維持が困難になる可能性がある行政区を明示し、山間部の維持困難集落では、過疎化が進む中で今後の地域運営のあり方（存続の可否を含む。）を検討
- ・ 農地の集積・集約に向けて、地域計画<sup>61</sup>をとりまとめ
- ・ 担い手不足やこれまでどおりの利用・管理が難しい山間部の農地について、粗放的な管理への移行や（山林に隣接する箇所では）林地化への移行を検討
- ・ ゾーニングにより管理コストの低い森林を造成するとともに、管理が必要な人工林の造成を一定数に抑える長伐期化等により水源の森を維持
- ・ 森林の所有の集約化を図る施策の検討
- ・ 道路橋梁、上下水道等の維持費用を試算した上で、居住誘導区域を設定し、当該区域のインフラ再整備等

### ②愛知県東栄町管理構想<sup>62</sup>

同町の管理構想は、将来的に国土利用計画の中に位置づけることを想定して策定している。この構想では、農地、森林等を中心に土地の管理水準の低下がみられるとの認識の下、土地の利用・管理密度の低下に関し、i) 自助・互助・共助・公助の力を活かした工夫や連携による管理、ii) 管理する場所の明確化、iii) 管理する人自らが土地の多面的機能の恩恵を受け土地の価値を実感するとの視点により、次の措置を講ずることとしている。

- ・ 地域主体により集落づくりを進めるため、集落カルテによって地域の現状を可視化
- ・ 空き家等の適切な管理や利活用・利活用が難しい空き家の除去等
- ・ 遊休化した農地について所有者や耕作者等によ

る草刈りなどの最低限の管理

- ・ 農業振興地域の全体見直しの中で、保全していく農地を定める。
- ・ 地域ぐるみで遊休農地の再生活動
- ・ 森林管理の促進のため、土地の所有者や境界の特定を進めるとともに、森林管理に対する不在地主の理解・協力を促進
- ・ 森林経営管理制度<sup>63</sup>による私有林の適正な管理、森林の経営管理を委託された森林について森林組合等の森林経営者と連携して管理の進捗を見える化
- ・ 林業生産が難しい森林は針広混交林・広葉樹林化等
- ・ 山林化し農地としての利用が困難な農地は森林として整備・管理

### ③佐賀県みやき町国土利用計画<sup>64</sup>

町全域を対象とする管理構想と所有者不明土地対策計画を含む計画として策定され、管理構想図で「集落の維持が困難となる可能性のあるエリア」と「土地の管理水準の低下が将来的に顕在化するエリア」とを図示し、土地の利用・管理密度の低下に関し、次の措置を講ずることとしている。

#### 【集落の維持が困難となる可能性のあるエリア】

- ・ 主要地方道沿道への土地利用の誘導
- ・ 荒廃農地の有効利用、山林の保全・管理
- ・ 治山・治水等の防災対策や獣害対策を進め、農林業等の振興による集落の維持

#### 【土地の管理水準の低下が将来的に顕在化するエリア】

- ・ 農地の流動化や集約化、優良農地の維持・保全
- #### 【所有者不明土地対策】
- ・ 所有者不明土地・低未利用地の利活用に関する相談窓口
  - ・ 地域福利増進事業等の周知
  - ・ 空き家バンクの運営・周知

### ④奈良県野迫川村管理構想<sup>65</sup>

村土の97%を占める森林の管理がすでに十分に行われていないほか、空き家が増加し無居住集落も存在、農地が放置されている等土地の管理水準が低下し、それによる悪影響が顕在化・深刻化するとの認識を示している。このため、「今ある地域の特徴的な資源を計画的に活用した地域ぐるみの村土の利用・管理の展開」との基本理念の下、森林を「保全活動推進ゾーン」、「資源活用維持促進ゾーン」、「生活環境保全・災害予防ゾーン」及び「見守りゾーン」の4つの区域に、集落を「拠点型集落ゾーン」、「共生型集落ゾーン」及び「縮退型集落ゾーン」の3つの区域にゾーニングし、それぞれの利用・管

理の方針を次のように定めている。

【森林：保全活動推進ゾーン（国有林、保安林等が対象）】

・多面的な機能が発揮するよう、国や県による適切な管理による保全

【森林：資源活用維持促進ゾーン（地域森林計画対象民有林のうち的人工林等であって森林を活かしたまちづくりに向けて優先的に維持・利用したい、かつ、担い手があり将来にわたって優先的に維持できるもの）】

・地域産業振興に向けて積極的に活用

【森林：生活環境保全・災害予防ゾーン（地域森林計画対象民有林のうち、森林を活かしたまちづくりに向けて優先的に維持・利用したいが、将来にわたって優先的に維持できないもの、並びに地域森林計画対象民有林のうち天然林等及び地域森林計画対象外民有林であって、災害リスクが高い等管理しないことによる地域への悪影響が無視できないもの）】

・生活環境保全、災害予防のための手のかからない方法での管理（管理に要する労力やコストの低い森林の育成（森林環境譲与税による混交林誘導整備事業（奈良県事業）等）、緩衝帯機能を有する森林づくり等）

【森林：見守りゾーン（上記以外の森林）】

・必要最小限の管理（所有者不明土地の発生防止、所有者や集落による管理体制構築、災害危険個所の把握と定期的な点検）

【集落：拠点型集落ゾーン（将来にわたって優先的に維持・利用できる集落であって、公共交通網沿線に位置するもの）】

・中心的な集落として都市機能の誘導や空き家活用等による移住促進や集落の活性化を推進（日常生活サービス機能の立地の維持・促進、交通ネットワークの維持・強化、空き家等の活用、農地の維持・管理等）

【集落：共生型集落ゾーン（将来にわたって優先的に維持・利用できる集落であって上記以外のもの及び管理できないことによる地域への悪影響が無視できない集落であって、当面は居住人口・世帯が一定数維持されるもの）】

・拠点型集落との連携を深めながら、集落の暮らしを維持（生活インフラ機能を維持する第三セクター等の体制構築）

【集落：縮退型集落ゾーン（将来的に無住化の可能性もある集落）】

・当面の居住を維持しながら、将来的な無住化を視野に入れた計画的な管理の縮小・転換を検討（無住化の可能性も考慮した土地の管理体制の

構築、インフラの管理体制・水準の検討と実践、高齢者の見守り等）

### ⑤宮城県亘理町国土利用計画<sup>66</sup>

農地等から宅地へと転換された後に低未利用地となった土地について、新たな土地需要がある場合には優先的に再利用を図る一方、状況に応じて自然と共生する計画的かつ適正な活用を促進するとしている。

### (3) 小括

都道府県計画では、条例に基づく土地取引の事前届出による森林保全、条例に基づく開発行為の事前協議、非線引き都市計画区域内の用途地域の縮小・逆線引きなど参考となるべき事項があるほか、地域固有の課題に対する対応はあるが、おおむね全国計画の範囲である。

市町村計画では、そもそも「国土の管理水準の低下」との認識が最近策定された計画であっても十分浸透していない。管理構想を策定した市町村については、管理水準の低下という危機感があるものと思われる。次のように参考となるべき事項も散見される。集落については、維持が困難になる地域や将来的に無住化の可能性もある集落を地図上に見える化する、無住化の可能性も考慮した土地の管理体制を構築する、インフラの維持費用を試算しゾーニングなど。森林については、維持の可能性、管理しないことによる悪影響等から粗放的管理・必要最小限の管理とする森林の見える化、針広混交林化等による管理コストの低減による粗放的管理、所有者不明土地の発生防止・集落管理・定期的点検等の必要最小限の管理、所有者・境界の特定など。農地については、地域計画による農地の集約・集積と将来の在り方の見える化、草刈等の最低限の管理、農地の林地化など。

## 6. 国土の管理構想

第六次全国計画の土地の利用・管理密度の低下に係る記載事項は前述の図表3のようになっているが、これらに対応する主な制度を整理すると図表9のとおりとなる。ここにあるように近年、土地の利用・管理密度の低下に起因する耕作放棄地、管理不全森林、低未利用地、所有者不明土地等の課題に対処し、これらの土地を土地所有者等（土地の所有者及び使用収益する権原を有する者をいう。以下同じ。）以外の者にも管理させたり、利用させたりすることを促進するため、計画を作成したり、協定を認可したり、管理する法人を指定したりする制度が整備されつつある（図表9の下線）。

図表9 土地の利用・管理密度低下に起因する課題に対応するための主な措置

記載事項	主な措置
都市の低未利用地の有効利用／工場跡地の有効利用	<u>遊休土地利用転換促進制度（都市計画法）、遊休地制度（国土利用計画法）、低未利用土地利用促進協定（都市再生特別措置法）、低未利用土地権利設定等促進計画（同左）、都市再生推進法人（同左）、跡地等管理協定（同左）、都市再生整備計画事業（同左）、立地誘導促進施設協定（同左）、緑化保全・緑化推進法人（都市緑地法）</u>
市街地の拡大抑制・集約化	立地適正化計画制度（都市再生特別措置法）
市街化区域内農地の計画的な保全と利用等	生産緑地地区制度（生産緑地法、 <u>都市農地賃借法</u> ）、 <u>市民農園制度（市民農園整備促進法）</u>
荒廃農地の解消・利用と林地等への転換等	最適土地利用総合対策事業による粗放的利用・植林等（予算補助）
計画的な農地の利用・保全	<u>地域計画制度（農業経営基盤強化促進法）、農地中間管理機構（農地中間管理事業推進法）</u>
二次的自然環境の適切な維持管理	中山間地域等直接支払制度（農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律）、多面的機能支払交付金（同左）、森林・山村多面的機能発揮対策交付金（予算補助）
森林の経営管理の集積・集約化等と公的関与による整備	<u>森林経営管理制度（森林経営管理法）</u>
針広混交林化等	森林環境譲与税による取組、森林整備事業（森林法）
自然維持地域の適正な保全	自然環境保全制度（自然環境保全法）
災害リスクの高い地域の土地利用の制限等	災害危険区域等の指定等（土砂災害防止法等）、防災集団移転促進事業（防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律）、居住誘導区域等権利設定等促進事業（都市再生特別措置法）
未利用地の自然再生等とOECMの設定・管理	自然共生サイトの認定・支援（予算措置）
ゴルフ場・スキー場等の森林への転換等	森林整備事業（森林法）
所有者不明土地や管理不全土地の適正な利用・管理	<u>管理不全所有者不明土地に対する必要な措置（所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法）、地域福利増進事業（同左）、所有者不明土地等対策事業費補助金（同左）、所有者不明土地利用円滑化等推進法人（同左）、跡地等管理協定（再掲）、所有者不明農地制度（農地中間管理事業推進法）、森林経営管理制度（再掲）、所有者不明土地管理制度（民法）、管理不全土地管理制度（同左）</u>
空き家の適切な管理・除却等	<u>所有者不明建物管理制度（民法）、管理不全建物管理制度（同左）、管理不全空家等の除却等（空家等対策の推進に関する特別措置法）、空家等管理活用支援法人（同左）、低未利用土地利用促進協定（再掲）、低未利用土地権利設定等促進計画（再掲）、空き家対策総合支援事業（予算補助）</u>
国土の管理構想の推進	市町村管理構想・地域管理構想策定推進対策事業（予算措置）

土地の利用及び管理に関する計画に関しては、林地と農地について近年制度が整備されたところである。管理不全の森林については、森林管理経営法（2018年）による森林経営管理制度<sup>67</sup>として、農地については農業経営基盤強化促進法改正（2023年）による地域計画制度<sup>68</sup>として制度化された。これらの制度は基本的には森林を森林として管理、農地を農地として管理するものであり<sup>69</sup>、宅地を農地や緑地に転換するというような土地利用転換や地目横断的に地域全体の将来構想を検討するものではない。そこで、国土交通省では、2021年に分野横断的・統

合的に国土全体の管理のあり方を示すとともに、都道府県、市町村、地域の各レベルの国土管理の指針を示す「国土の管理構想<sup>70</sup>」を打ち出し、第六次全国計画では国土の管理構想を国土利用計画の実行計画を担うものとして位置づけた。国土の管理構想は、優先的に維持したい農地をはじめとする土地を明らかにし、管理方向の転換等を図るものである<sup>71</sup>。国、都道府県、市町村、地域の4つのレベルからなり、国土の管理構想は長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理のあり方を提示、都道府県管理構想は流域等の広域的視点から都道府県土全体として目指

す管理のあり方を提示、市町村管理構想は市町村土全体として目指す管理のあ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ものであり、地域住民自ら話し合い、ボトムアップで策定することが重要とされている<sup>72</sup>（図表10参照）。また、地域管理構想は、住民自ら地域の将来像を描き、優先的に利用継続・粗放的管理・必要最小限の管理というように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、具体的な利用・管理の手法や実施主体等を行動計画として整理するものである（図表11参照）<sup>73</sup>。なお地域管理構想の策定は地域計画と連携して取り組むことが推奨されている<sup>74</sup>。

土地の利用・管理密度の低下に起因する課題は即地的なものであり、地域単位、市町村単位の即地的な計画が有効であり、国土の管理構想の果たす役割は大きなものがある。しかしながら、国土の管理構想は法律により制度化されたものではなく、特に問題が深刻であるような地域は、将来構想を検討する意欲も欠けていると思われるので、どこまで全国的に展開されるかは疑問である。

## 7. まとめ

土地の利用・管理密度の上昇に起因する課題については、土地利用計画を策定し、特定の地域について土地利用に制限を課し、土地利用転換の許認可により土地利用を誘導する手法が有効であった。土地の利用・管理密度を上げて、より適正な土地利用を図ることは、経済合理的であり、市場により達成することが可能であった。

図表10 管理構想の種類と各レベルの管理構想の概要<sup>75</sup>

<p>国土の管理構想 &lt;策定主体：国&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 長期的視野・広域的視点からの国土全体の管理のあり方を提示</li> <li>● 各レベルにおける管理構想の策定方法等を示す</li> </ul>
<p>都道府県管理構想 &lt;策定主体：都道府県&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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あり方を示す</li> <li>● 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</li> </ul>
<p>市町村管理構想 &lt;策定主体：市町村&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 市町村土全体として目指す管理のあり方や、管理すべきエリアと対応すべき課題、対応の方向性等を示し、市町村管理構想図として地図化する</li> </ul>
<p>地域管理構想 &lt;策定主体：地域 ※市町村のサポートを想定&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 住民自ら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</li> </ul>

図表11 地域管理構想<sup>76</sup>

**地域管理構想（策定主体：地域）**

[策定主体]地域住民(必要に応じて市町村が支援)

[対象範囲]集落や旧小学校区単位など(複数集落も可)

[策定方法]地域住民がワークショップ等の意見交換を通じて策定

[記載内容]以下の6項目

<記載事項>

- 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管理構想図
- ④行動計画表
- ⑤地域としてのルール
- ⑥取組の進捗管理体制

優先的な利用の必要性やその必要のない土地への対応等の視点から土地の使い方を選択し、その結果を図に整理

②で整理した利用・管理に向けて、アクションプランとして取り組む内容や地域で申し合わせておく事柄を整理

現況図及び将来予想図の作成

10年後の予想図

地域として貴重な棚田は積極的に維持

手のかからない方法で管理

将来的には人手をかけない

地域管理構想図のイメージ

土地所有者自らが土地利用転換を行う場合であっても、土地を売却等し新たな土地利用者等が土地利用転換を行う場合であっても、自ずとより適正な土地

利用が達成され、土地の管理不全が問題となることはなかった。具体的な施策としては、1968年の新都市計画法による市街化区域・市街化調整区域の線引き制度と開発許可制度、1969年の農業振興地域の整備に関する法律による農業振興地域の農業振興地域整備計画、1972年の自然環境保全法による自然環境保全地域等の許可制度、1974年の森林法改正による地域森林計画対象民有林の開発許可制度、1975年の都市計画法改正による開発許可制度の適用拡充、同年の農業振興地域の整備に関する法律改正による農業用地区域内の開発許可制度などやこれらの基本となる1974年の国土利用計画法による土地利用基本計画により、土地利用転換の適正化が図られた。また、国土利用計画の土地利用の規模の目標も土地利用転換をコントロールするための指標足り得た。

土地の利用・管理密度の低下に起因する課題に対し、自然環境、森林、農地を保全することであれば、依然として土地利用の制限が有効ではある。しかしながら、土地の利用・管理密度の低下のベクトルに対し、管理不全の宅地を農地に転換、空き地等を適正に管理、農地を自然再生等の管理不全の土地について費用をかけ、場合によって土地利用密度を下げても適正に管理したり、当該土地を買収し従前の土地利用より利用密度が低い（生産性が低い）土地利用に転換したりすることは、経済合理的ではなく、市場に委ねるだけでは、なかなか実現されない。

まず土地の利用及び管理に関する計画について、従来の都道府県計画や土地利用基本計画のように都道府県単位での土地利用調整を目的とするものではなく、市町村単位で長期的に土地の利用・管理密度を保つ区域と密度の低下を前提に粗放的管理に移行したり、密度が低い土地利用に転換したりする区域とを区分し、さらにはより即地的に管理のあり方、管理主体、管理方法を明確にする計画が必要である。このためには、森林経営管理制度<sup>77</sup>、地域計画制度<sup>78</sup>や立地適正化計画制度<sup>79</sup>が有効であろう。また地目横断的に、管理すべきエリアを地図化する市町村管理構想や地域住民自らが土地の管理のあり方等を地図化する地域管理構想が有効となり得る。市町村管理構想と地域管理構想については、まずは策定を促進し、将来的には制度化を検討することが必要となろう。

次に、計画と市場に委ねるだけでは、適正な管理等が行われない土地に対し、適正な管理を促す措置が必要となる。管理不全の森林を林地として、荒廃農地を農地として利用するのであれば、土地利用の制限のほか、森林や農地の公益性に着目し財政支援

をすることも有効であるし、現に様々な支援がなされている。一方管理不全の宅地の空き地については、その悪影響は「草木の繁茂や越境、不法投棄、害虫の発生、景観の悪化、道路等周辺の汚損、火災のおそれ等<sup>80</sup>」であり、外部不経済の影響の多くは近隣にとどまっており、その解消に十分な財政支援を行うコンセンサスは得にくい。管理不全に陥った土地が外部不経済をもたらすのであれば、その解決策として一般には、規制、原因者への課税、原因者への補助金、当事者間取引（原因者の被害者への損害賠償等又は被害者の原因者への補償金により対応）がある<sup>81</sup>。土地所有者等は土地基本法第6条に定めるとおり土地を適正に利用・管理する責務があり、一義的には外部不経済の原因者である土地所有者等が負担し対応するのが適切である。しかしながら、管理不全の宅地を転用して農地として使用するにも、転用費用が高むので宅地価格が農地価格から転用費用を減じた価格より低い場合（宅地価格<農地価格-転用費用）でない限り、土地利用転換は進まないし、宅地としての利用ができなく空き地になっている土地に進んで管理費用をかけることも考えられない<sup>82</sup>。土地所有者等に原因者負担を求めても、規制をかけても、適正な管理の実現は困難であろう。一方、外部不経済が広域にわたると利害関係者が多数になり調整コストが高まるので、当事者間取引は有効ではないが、管理不全の土地による外部不経済は、近隣への影響が大部分であるので、当事者間取引が有効となる場合がある。一般には空き地の農地への転換は割が合わないが、隣接居住者が家庭菜園等として利用するのであれば、その効用は市場価値によるものより大きくなる場合があり、土地利用転換が起り得る。また、近隣居住者や自治会、地縁団体、NPO、各種指定法人等の多様な地域運営組織が市民農園、防災空地等に利用することも考えられる。これらを促進するには、土地所有者等と近隣居住者や地域団体等との協定により空き地を管理する制度が有効であろう（都市再生特別措置法に基づくものとして、低未利用土地利用促進協定<sup>83</sup>や跡地等管理協定<sup>84</sup>がある。）。また、それによる公益性が十分あれば市町村が、その管理に対し財政支援を行うことも有効である。例えば、神戸市まちなか空地事業<sup>85</sup>では、土地所有者・まちづくり協議会等・神戸市の三者で協定を締結し、空き地等を防災空地等として利用、固定資産税相当額の補助や整備費用の補助を行っている。これらの財政支援に充てるため、固定資産税の付加税として「土地管理税（仮称）」を課し、空き地等の利用に十分な公益性がある場合には、空き家等の除却費用や空き地等の管理費用に

充てることも一考であろう。また、空き地の管理が不適切で周辺環境に著しい悪影響を及ぼしている場合は、空き地の土地所有者等に是正命令を科すことができるようにし、その命令に従わないときは、一定の期限を示し、期限内に履行しないか履行しても不十分なときは過料を科すことを予告して、義務の履行を強制する執行罰を設けることも一考であろう<sup>86</sup>。

(備考) 本稿の内容は、個人の見解であり、所属する組織としての意見ではない。

## 〈参考文献〉

- 第一次～第六次国土利用計画（全国計画）国土交通省 国土利用計画のHP  
[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku\\_tk3\\_000008.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html)
- 国土交通省（2024）「国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針（令和6年6月）」同上
- 国土利用計画（都道府県計画）各都道府県のHPによる（2025年4月15日時点）。
- 国土利用計画（市町村計画）各市町村のHPによる（2025年4月15日時点）。
- 国土交通省（国土庁）国土利用白書・土地白書
- 国土交通省（2021）「国土の管理構想（令和3年6月）」
- 国土交通省（2025）「今、持続可能な国土の管理を進めよう（令和7年1月改定）」
- 国土交通省 国土の管理構想ポータルサイト  
[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000130.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000130.html)
- 国土交通省（2025）「市町村管理計画・地域管理構想策定の手引き（令和7年1月改定）」同上
- 国土交通省（2025-2）「空き地の適正管理及び利活用に関するガイドライン（令和7年4月）」  
<https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/content/001880206.pdf>
- 河野正三（1997）「国土利用計画法（特別法コンメンタール）」第一法規
- 中川雅章（2015）「国土利用計画の歴史と今後の展望」土地総合研究所「土地総合研究2015年冬号」
- 中川雅之（2020）「経済学で考える人口減少時代の住宅土地問題」東洋経済
- 中村隆司（1993）「国土利用計画にみる国、県、市町村の計画の相互関係に関する研究」日本都市計画学会「1993年度第28回学術研究論文集」

## 〈注〉

- 57 宮城県亘理町、福島県南相馬市、磐梯町、山梨県甲州市、長野県塩尻市、静岡県吉田町、愛知県東栄町（管理構想）、岡山県瀬戸内市、福岡県うきは市（管理構想）、須恵町、佐賀県みやき町（管理構想を含む。）。HPの検索（2025年6月30日時点）、国土利用計画（市町村計画）データベース  
<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001624511.pdf>  
国土の管理構想取組事例  
[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000131.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000131.html)  
から抽出。
- 58 徳島県HP  
<https://www.pref.tokushima.lg.jp/ippannokata/sangyo/ringyo/2014041600066/>
- 59 神奈川県HP  
<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/h4k/cnt/f100469/>

- index.html
- 59 2023年3月策定。  
<https://www.city.ukiha.fukuoka.jp/kiji0037513/index.html>
- 60 2023年3月策定。  
<https://www.city.ukiha.fukuoka.jp/kiji0037513/index.html>
- 61 農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が、農業者等の協議の結果を踏まえ、農業の将来の在り方や農用地の効率的かつ総合的な利用に関する目標として農業を担う者ごとに利用する農用地等を表示した地図などを明確化し、公表するもの。
- 62 2023年4月策定。  
<https://www.town.toei.aichi.jp/5202.htm>
- 63 経営管理が適切に行われていない森林について、森林経営管理法に基づき、市町村が経営管理権集積計画を定め、森林所有者から経営管理権を取得した上で、自ら経営管理又は経営管理実施権を民間事業者に設定する等の措置を講ずるもの。
- 64 2024年3月策定。  
<https://www.town.miyaki.lg.jp/var/rev0/0019/7277/124612113841.pdf>
- 65 2025年3月策定。  
<https://www.vill.nosegawa.nara.jp/material/files/group/2/kansikousouR07.pdf>
- 66 2024年3月策定。  
<https://www.town.watari.miyagi.jp/town/detail.php?content=307>
- 67 注62に同じ。
- 68 注60に同じ。
- 69 森林経営管理法の目的は、「林業の持続的発展及び森林の有する多面的機能の発揮に資すること」であり、農業経営基盤強化促進法の目的は、「農業の健全な発展に寄与すること」である。
- 70 国土交通省（2021）、国土交通省（2025）
- 71 第六次全国計画 p1.p4
- 72 国土交通省（2025）p8
- 73 国土交通省（2025）pp59-110
- 74 「地域計画」による取組と連携して取り組んでいくことも考えられます。」（国土交通省（2025）p61。「地域全体の土地の管理構想などの既存の協議の場の活用など、一体的に推進するよう努めましょう。」（「地域計画策定マニュアル（令和7年7月農林水産省）」p6  
[https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/chiikikeikaku\\_manual.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/chiikikeikaku_manual.pdf)
- 75 国土交通省（2025）p8
- 76 国土交通省（2025）p59
- 77 注63に同じ。
- 78 注61に同じ。
- 79 都市再生特別措置法に基づき、市町村が立地の適正化を図りコンパクトなまちづくりを推進するため、市街化区域等の範囲に居住誘導区域と都市機能誘導区域とを定め、必要な施設の立地を推進するもの。
- 80 国土交通省（2025-2）pp5-6
- 81 外部不経済を解消する政策としては、一般的に、直接規制、原因者に対するピグー税、原因者に対する補助金、当事者の権利を明確にした上での当事者間取引がある。（N.G.マンキュー「マンキュー経済学Iミクロ編（第5版）」pp210-223。金本良嗣・藤原徹「都市経済学（第2版）」pp303-309など）
- 82 中川雅之（2020）pp70-78
- 83 低未利用地の所有者と都市再生推進法人等が協定を提携し、都市再生推進法人等が居住者等が利用する施設の整備や管理を行うもの。
- 84 立地適正化計画に基づき市町村が居住誘導区域外に跡地等管理区域を指定し、移転した跡地等の所有者と都市再生推進法人等が協定を提携し、都市再生推進法人等が管理を行うもの。
- 85 神戸市HP  
<https://www.city.kobe.lg.jp/a96653/shise/kekaku/jutakutoshikyoku/misshu/matinakabousaikuuti.html>
- 86 唯一砂防法第36条に執行罰の規定が残っているが、過料が僅少のため有効には機能していない。なお、執行罰を設けるには法律上の根拠が必要である。