

国土審議会計画推進部会 国土管理専門委員会（第1回）

平成28年9月15日

【課長補佐】 それでは、定刻になりましたので、ただいまから国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会の第1回会議を開催させていただきます。私は事務局の国土政策局総合計画課の湯原です。本日はお忙しい中ご出席いただきましてありがとうございます。

本日は1回目の会合であり、規約の説明などございます。私のほうで司会を務めますので、どうぞよろしくお願いいたします。

まず、会議の冒頭に本日の会議の公開について申し上げます。資料3の国土管理専門委員会設置要綱の5にありますとおり、会議は公開することとされており、本日の会議も一般の方々に傍聴いただいております。この点につきまして、あらかじめご了承ください。

議事に先立ちまして、お手元の資料の確認をさせていただきます。議事次第、座席表、資料1「計画推進部会の進め方について」、資料2「計画推進部会設置要綱」、資料3「専門委員会の設置について」、めぐりまして、国土管理専門委員会設置要綱です。資料4「国土管理専門委員会委員名簿」、資料5「検討趣旨・主な論点（案）」、資料6はカラーの資料になりまして、「人口減少下の国土利用・管理の検討の方向性」、そちらが少し分厚くなっております。その次が、資料7「国土管理専門委員会スケジュール（案）」です。その後が参考資料1「国土形成計画抜粋」、参考資料2「国土審議会関係法令」、そして最後に、国土形成計画と国土利用計画のパンフレットとなっております。以上の資料について不備がございましたら、事務局までお知らせください。

また、審議の中で、ご発言をいただく場合には、マイクをご自身に向けていただきました後、中央の大きなスイッチをオンにいただき、赤いランプがついてからご発言をお願いいたします。ご発言終了後は同じスイッチをもう一度押していただき、赤いランプを消していただきますようお願いいたします。

それでは、まず初めに、国土政策局長の藤井よりご挨拶を申し上げます。

【国土政策局長】 それでは、冒頭一言ご挨拶を申し上げたいと思います。今日はお忙しいところ、中出委員長をはじめ委員の皆様方には委員会にご参集いただきまして、まことにありがとうございます。

ご案内のとおり、昨年8月14日に新しい国土形成計画、戦後で7回目の国土形成計画に

なります。それから、国土利用計画、いずれも概ね10年という期間の計画でございますが、閣議決定をされました。ご案内のとおり、国土形成計画と国土利用計画というのは、まさに国土をマネジメントしていく車の両輪という役割を担っております。全体的なところは国土形成計画ですが、その国土の利用・整備・保全といった中の、その中でも特に利用の部分は国土利用計画が担う形の中で、二人三脚で国土をマネジメントするこういう仕組みになっております。

昨年、両計画が閣議決定をされたわけですが、いずれも大きなさまざまなテーマがございます。大きなテーマは、本格的な人口減少社会を迎える中でも、きちんと国土をマネジメントしていける方策をどのようにつくるべきかが、非常に大きなテーマでございました。そういう中で、例えば国土計画の中では人口が減少していきますから、その中で活力を維持しながらずっと住み続けられる、稼ぎ続けることができる国土という形の中で、1つはコンパクト+ネットワークという仕組みをつくっていく。コンパクトにしていけませんと、コストもかかっていきますし、効率はどんどん落ちてしまいます。

ところが、コンパクトだけでやっていきますと、そこから外れたところをどうやって支えていくのかということになりますが、それは支えていくのはネットワークしかない。それから、マーケットが縮んでしまうと、このようなコンパクトだけですとなくなってしまいます。そこを広げていく力はネットワークという形で、コンパクト+ネットワークということをつつ基本にすると。

それから一方で、対流促進型国土をつくっていくことを打ち出しております。これは皆が人口減少していく中で、同じことをずっとやっていたのでは共倒れになってしまう。むしろ人口減少ですから、それぞれ個性を発揮して、個性を磨いて、そしてそれを連携することによって、人・もの・情報・知識、いろいろなものが循環をしていく。その循環を活発にすることを維持できれば、人口減少があっても活力は一定維持できる可能性があるのではないかとということで、その概念を対流と言います。対流促進型国土をつくっていくと国土計画の中では、位置づけられているわけです。

一方で、国土利用計画はそれを受けて、当然のことですがそれも実現していくことが国土の利用のあり方にもあるわけです。後ほど事務局からご説明をさせていただきますが、その中でも人口が減少していく中で、人口減少期における国土の適切な管理はどうあるべきかという中で、複合的な施策と選択的な国土利用を推進していくことが重要だということが述べられております。

これは右肩上がりで全部土地を使い切らなければならないときには、めいいっぱい使っていたわけです。人口減少していくことになると、全てを使い切ることはなかなか限られた人間の中で難しいことになってきます。そういう形で濃淡をつけたときに、今までの例えば農地として使いましよう、宅地として使いましよう、そのような直線的といいますか、1つの目的で土地を使うのではなくて、複合的な土地利用が必要になってくるだろうと。

それから、もう1つはどうしても右肩上がりのときは無理をして国土の本来の特性からいったら、例えば居住に適さないところにも居住地域を広げていかなければいけないことがあったわけです。むしろ人口減少していくと、そのようなところを本来の国土のあり方に応じた使い方がしやすくなってくる可能性がある。そのようなことをもっと促進して選択的な土地利用をもっと進めなければいけないのではないかなど、そのような概念が国土形成計画の中にも盛り込まれています。

ただ、いずれも今申し上げたのは、まだ非常に抽象的なところにとどまっております。それを現場に落としとしていって実際に計画を現実のものとしていくには、まだまだ具体的な道筋がよくわからない状況でございます。ですから、計画をつくって、今度は計画を実行する。このような段階になりまして、この計画を実行していかなければいけないということになります。

それをきちんと実行の道筋をそれぞれの施策で具体化していくことをするために、私どもは国土審議会の下に計画推進部会をこの2月に立ち上げました。その計画推進部会の中に、4つの専門委員会を設置いたしました。1つが企画・モニタリング専門委員会、それから稼げる国土専門委員会、それから住み続けられる国土専門委員会、そして本日お集まりの国土管理専門委員会、この4つの専門委員会を立ち上げて、それぞれ実際の現場に落とししていけるようなもの、あるいは必要な施策、場合によっては制度改正も必要になってくると思われます。そのようなものも含めて、どのようなことを具体的に組み込んでいったらいいのか、実行していったらいいのかをそれぞれのところでご議論いただいて、私どもがそれを受けて、さらにそれを現場に実現していくことにさせていただこうとなっております。

今日は、その4つの専門委員界の中の国土管理という分野を担っていただく専門委員会の形の中でご議論いただく最初のキックオフでございます。もちろん、国土計画で示されていない、あまりにもフォーカスが当たっていない重要な問題があったりするといった、ご指摘もあるかもしれません。そのようなことも含めて、広い視点に立って、忌憚なくご議論をいただきます。私どもがそれを受けて、それを実現する政策的な手法も検討いたします。そ

して、また委員の先生方のご指導もいただきながら、計画を実行に移してまいりたいと考えております。どうぞご指導ご鞭撻を賜りますようお願い申し上げます。

少し長くなりましたが、今後のご審議をいただけますようお願い申し上げまして、ご挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

【課長補佐】 ありがとうございます。これより先、カメラによる撮影はご遠慮いただきますようお願い申し上げます。

続きまして、資料1から4の当専門委員会の設置及び委員の使命に関する事項についてご説明し、その後本日の議事に入らせていただきます。

まず、お手元の資料3をご覧ください。こちらにありますとおり、国土管理専門委員会については、国土形成計画の推進に関し調査審議の円滑化を図るため、計画推進部会の下に置くことが決定しております。そして、資料1の「計画推進部会の進め方について」にありますとおり、計画推進部会の任務である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専門委員会を設置し、概ね1年ごとを目途に検討状況を取りまとめるとしております。

さらに、資料1の2ページ目になります。国土管理専門委員会が検討する内容については、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おいて、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、人口減少に対応しつつ、国土を適切に管理するとともに、これ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により、美しい国土を守り次世代に継承するための事項について調査する。具体的には、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調査するとされておりますので、この点につきましてご承知おきください。

続きまして、委員の任命についてです。当部会に所属する委員につきましては、資料2の計画推進部会設置要綱の第4項の規定に「専門委員会に属すべき委員、特別委員及び専門委員は部会長が指名する」とされておりますことから、国土審議会計画推進部会の奥野部会長よりご指名いただきました。指名された委員は資料4のとおり、10名の方々となっております。委員の皆様にはご多忙にもかかわらず、委員へのご就任を快諾いただきまして、誠にありがとうございました。

それでは、本日は1回目の会合ですので、委員の方々をアイウエオ順でご紹介させていただきます。

まず初めに、飯島淳子委員でございます。

【飯島委員】 飯島でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

【課長補佐】 一ノ瀬友博委員でございます。

【一ノ瀬委員】 一ノ瀬です。よろしくお願いいたします。

【課長補佐】 大原美保委員でございます。

【大原委員】 大原と申します。よろしくお願いいたします。

【課長補佐】 瀬田史彦委員でございます。

【瀬田委員】 どうもよろしくお願いいたします。

【課長補佐】 土屋俊幸委員でございます。

【土屋委員】 土屋です。よろしくお願いいたします。

【課長補佐】 中出文平委員でございます。

【中出委員】 中出でございます。よろしくお願いいたします。

【課長補佐】 広田純一委員でございます。

【広田委員】 広田です。よろしくお願いいたします。

【課長補佐】 なお、浅見泰司委員、山野目章夫委員は所用のため欠席とのご連絡をいただいております。また、中村委員につきましては、遅れてのご出席と連絡をいただいております。

また、本日は資料3の国土管理専門委員会設置要綱の第4項に定められております会議の開催に必要な定足数を満たしておりますことを申し添えます。

続きまして、当専門委員会の委員長について説明させていただきます。当専門委員会の委員長は資料2の計画推進部会設置要綱の第5項に記載があるとおおり、国土審議会計画推進部会の部会長より当委員会に属する委員の中から指名されることになっております。これにつきまして、奥野部会長より、7月26日付で中出委員が指名されておりますので、お伝えします。

事務局から議事に入る前の説明については、以上でございます。これ以降の議事運営は委員長にお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

【中出委員長】 委員長にご指名いただきました中出でございます。奥野部会長から当委員会の委員長にご指名いただきました。委員の皆様方のご協力をいただきまして、円滑な議事の進行に尽力していきたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

続いて、資料2の計画推進部会設置要綱の第7項に「委員長に事故があるときは委員の中

からあらかじめ委員長が指名したものがその職務を代行する」との規定がございます。ここで委員長代理を指名させていただきたいと思います。まだ、ご到着いただいておりますが、中村太士委員に委員長代理を務めていただきたいと思っております。事前にご内諾をいただいていることをも申し伝えたいと思います。よろしくお願いいたします。

それでは、早速議事に入らせていただきたいと思います。お手元に議事次第がありますが、まずは今回初めての会合でもありますので、各委員の皆さんに簡単に自己紹介をお願いしたいと思います。10人ほどおられるので、1人1分でも10分かかりますので1分程度で一言お願いしたいと思います。飯島委員から順番にお願いいたします。

【飯島委員】 飯島でございます。東北大学で行政法・地方自治法を専攻して研究・教育に携わっております。この国土管理専門委員会におきましては、必ずしも勉強をしているところではございませんが、今後ともいろいろとお教えいただきたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

【中出委員長】 次、一ノ瀬委員、お願いします。

【一ノ瀬委員】 慶応義塾大学の一ノ瀬です。私の専門は、元々は応用生態学的な研究をしております、それ以外に農村計画をしてきています。国土形成計画の関係では、特に農村地域の人口減少傾向、過疎化の問題を研究してきました。それから、東日本大震災以降は、特に気仙沼市の震災復興に関わってきました。それ以降の研究で現在、実は中村太士先生も同様の研究を進めています。生態系を基盤とした防災・減災といった研究に最近注力しています。よろしくお願いいたします。

【大原委員】 国立研究開発法人土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センターという長い名前のところにおりまして主任研究員をやっております大原美保と申します。私自身は東京大学の社会基盤学専攻、元々は土木工学科という名前ですが、そちらで防災計画の研究をずっとやってまいりました。人口減少と災害リスクについての研究などに携わってまいりました。よろしくお願いいたします。

【瀬田委員】 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻の瀬田史彦と申します。よろしくお願いいたします。国土計画を専門に研究しているのですが、ご案内のように、20世紀と現在では大分状況が違います。新しい国土計画のあり方をもがきながら考えている、研究している状況になっています。ぜひ、先生方からお教を頂戴できればと思っております。よろしくお願いいたします。

【土屋委員】 東京農工大学大学院農学研究院の自然環境保全学部門の教授をやってお

ります土屋と申します。元々専門は林政学、林の政策もしくは政治の学と書きまして、森林科学部門、中村さんも森林科学ですが、その中の社会科学環境全般です。私は元々は山村における観光開発や観光開発が地域に及ぼす影響というようなことから始まったのですが、その後森林管理における、もしくは自然資源管理における住民参加、市民参加のあり方のようところに広がっていきました。最近、それかまた観光とそれから国土管理、森林管理、自然資源管理のちょうど接点のようところで自然保護地域もしくは自然公園ですね。具体的には国立公園が一番多いです。国立公園の郷土型管理運営というようなことが最近かなり言われていまして、それについてかなりいろいろ広田さんやそれから一ノ瀬さんにもご協力いただきながらやっているところです。よろしく願いいたします。

【中村委員】 北海道大学の中村と言います。遅れてまいりまして申しわけありません。社整審に出ておりました。

今回のこの議論はすごく前から重要だと思っていました。できれば、国土レベルでの防災・減災だけではなくて、生態系の回復も含めたものを描けないかということはずっと考えてきました。先ほど一ノ瀬先生からもあったように、今環境省の推進費の中で、そういった議論をさせてもらっていたり、それを何とか実現するための具体的な施策のようなものが描ければ研究者としてもいろいろな意味でやりがいがあると思っています。森林の分野ではありますが、河川について自分では随分研究してきました。ということで、流域の議論をやれたらいいと思っています。よろしく願いします。

【広田委員】 岩手大学農学部の広田と申します。専門は農村計画・地域計画と称しております。特に、地域コミュニティの活性化、現在ですと人口減少に見舞われている市町村あるいはその下の地域、地域運営組織という言い方が最近されています。そうした地域の維持や活性化について、現場に出ながら研究もしております。東日本大震災以降は被災地の再生ということで日々、決して防災の専門家ではないのですが、地方大学に行くとなかなか専門家がいません。最近、災害や防災関係の仕事などもいろいろさせていただいております。よろしく願いします。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。本日欠席の浅見委員、山野目委員につきましては、また次回にお願いしたいと思います。

最後に、私の自己紹介をさせていただきたいと思います。長岡技術科学大学におります中出と申します。今はややこしい副学長という仕事を拝命しておりますが、専門は都市計画、それも土地利用計画です。元々私は横浜生まれの育ちで、30年ほど東京大都市圏にいまし

た。その後30年近く新潟の長岡におりまして、地方で都市計画の、特に制度が大都市圏とは全然違うということで、地方型の都市計画を長岡に移ってからずっとやっております。都市計画の制度がいかに大都市向けで、地方にとっては使いにくいかをずっとメッセージとして発信しておりました。最近10年ぐらいは助教の先生と一緒に土地利用に関して、この土地利用基本計画の五地域区分に関しても、研究をさせていただいております。

今回この国土管理専門委員会で、人口減少下での土地利用のあり方、国土管理のあり方ということで、私にとっても非常に勉強になると思います。ぜひ政策として実際に我々皆研究者が、フィールドを持ったりして研究を進めてきたことを政策に反映できるようにしていきたいと思っておりますので、皆さんよろしくお願いたします。

それでは、本日の議事に入らせていただきたいと思います。議事次第をご覧ください。本日の議題は、国土管理の専門委員会における検討趣旨及び主な論点についてでございます。事務局から説明をいただいた後、議論に入りたいと思います。

では、検討趣旨及び主な論点について、事務局から説明をお願いしたいと思います。よろしくお願いたします。

【国土管理企画室長】 国土管理企画室長の藤原でございます。お手元の資料5から7、さらに参考資料についてもご紹介しながら、ご説明をさせていただければと思います。

まずは、資料5をご覧ください。本委員会におけます検討趣旨と主な論点の案でございます。これから、ご紹介いたします昨年8月に閣議決定されました国土形成計画（全国計画）に掲げられた方針を踏まえた人口減少に対応した国土の適切な利用・管理の推進方策を検討するものでございます。誰がどのように進めるべきか、進めるに当たっての課題、あるいは必要となる制度・施策・その他情報、国民各層の参画をいかに進めるかといったものでございます。

これらの議論の前提となる資料としまして、昨年8月の計画の内容あるいは背景となる動向、その他制度などにつきまして、資料6をご用意しております。ここで資料6の説明に先立ちまして、本専門委員会の進め方につきまして、まずは資料7によりご説明いたします。当面のスケジュールの案として、現時点で事務局側で想定しているものとなります。

本専門委員会につきましては、年間4回程度開催いたします。先ほど事務局から説明いたしましたとおり、ほかの専門委員会同様、概ね1年ごとを目途に検討状況を取りまとめたいただくことを考えております。第1回、本日につきましては、人口減少下の国土の管理・利用の推進方策に関する検討事項に係る関連資料をご紹介いたしまして、委員の皆様からフ

リーディスカッションとして、今後の議論に向けて重要とお考えになる事項につきまして、広くご発言をいただければと思います。第2回以降では、本日の委員の皆様方からのご意見を踏まえた論点整理をさせていただきます。範囲も広範に及びますので、当座検討を進めるべく、そこから順に扱ってまいりたいと考えております。第4回では、議論した内容から一定の取りまとめを行いまして、第5回以降検討を深めるべき事項につきましても触れていただければと思います。これを踏まえまして、以降更なる検討を進めていくことを想定しております。

続いて、資料6をご説明いたします。表紙をめくっていただき、目次となります。1としまして、昨年8月の国土形成計画の前提となっています国土の利用・管理をめぐる現状と課題についてご紹介した上で、2としまして、国土形成計画、国土利用計画におけますこうした現状と課題に対する課題認識と対応について、関連資料も含めてご紹介します。さらに、3として関連する国土・土地の利用に関する制度もご紹介した上で、4としまして、再度本専門委員会における検討事項を確認させていただきます。

それでは3ページ以降、国土の利用・管理をめぐる現状と課題につきまして、ご説明いたします。昨年8月の国土形成計画・国土利用計画の前提となっている現状と掲げられた課題、さらには関連する動向などにつきまして、ごく一部ではございますが、主なものをご紹介いたします。

4ページでございます。本格的な人口減少社会の到来に関するデータとなります。2008年に1億2,800万人余りでピークを迎えました日本の総人口であります。出生率の回復状況によって変わってくるわけではございますが、社会保障・人口問題研究所の中位推計によりますと、このままの出生率で推移いたしますと、紫の点線になってまいります。2050年には1億人、2100年には5千万人を割り込むと推計されています。

続いて、5ページでございます。1キロメッシュに国土を区切りまして、2050年の人口の状況を推計しております。左側の地図に塗られました増減の状況です。これにつきまして右上の棒グラフ、赤い点線で囲った箇所を見ていただきます。人口が半減以下となる地点が現在の居住地域の6割以上になるものでございます。また右下、人口規模別の人口減少率の箇所を見ていただきます。人口規模が小さい市区町村ほど、減少率も高くなっています。また一方で、その下の棒グラフでございます。こうした人口規模が小さく、人口減少率も高い市区町村の全国に占める面積割合は大きいものになっております。

続いて、6ページに入っております。災害リスクの関係でございます。雨の降り方な

ど風水害の激甚化、あるいは南海トラフ地震やそれに伴う津波の発生といった巨大災害が懸念されており、災害リスクへの対応が課題となっております。

続いて、7ページでございます。右側の表に掲げました5つの災害の災害リスクにつきまして、一定の定義を満たすものを災害リスクの高い地域とした場合に、左側の地図の赤い箇所になってまいりますが、いずれかの災害リスクの高い地域となっている面積は、国土面積の約35%が該当いたします。ここに70%以上の人口が分布しております。

続いて、8ページでございます。我が国の国土の利用区分ごとの面積割合につきまして、基礎的なデータとしてお示しするものでございます。一番下に国土利用計画にも掲載されております平成37年の各利用区分の規模の目標値を掲載しております。この中で右から2番目の赤い部分が宅地となります。世帯数が平成32年以降は減少に転じることも踏まえまして、今回初めて190万ヘクタールで横ばいという目標を出しております。

続いて、9ページでございます。土地利用に関するデータといたしまして、左上のグラフでございます。農林業などから都市的土地利用への転換面積の推移を提示しております。依然として、毎年1万ヘクタール以上の農林業地などが都市的土地利用へと転換されております。一方で、左下のように地方都市の中心部などでは、低・未利用地が分散化して増加しているなど、土地利用が非効率化している様子が伺えるかと思えます。

続いて、10ページ、空き地の増加に関するデータでございます。世帯の所有する宅地などに占める空き地面積の割合とその変化の様子でございます。地方圏では、空き地の割合が高く増加傾向にある様子が、こちらの図を見ていただきますと伺えるかと思えます。また、下段の規模分布を見てまいりますと、100から300平方メートルと小規模な空き地が多い様子も伺えます。

また、11ページに入っております。空き地の管理の観点からのデータとなります。所有者がどこに居住しているか、都道府県別に見てまいります。ほかの都道府県に居住している人が一定割合存在している様子がこの赤い箇所のとおり伺えます。こうした土地は管理が容易ではない可能性があります。また、市区町村アンケート結果が下段にございます。こちらを見てまいりましても、管理水準が低下した空き地の増加を実感しているという回答が多くなっているかと思えます。

続いて、12ページ、空き家の増加についてでございます。空き家数はこの20年間で倍増しております。空き家率も一貫して増加傾向にあります。

続いて、13ページ、農地に関する状況でございます。左上のグラフですが、農地面積は

減少が続いておりまして、左下の耕作放棄地は面積率も含めまして増加しています。近年データを取り始めた荒廃農地につきましても、かなりの量が存在しており、発生の抑制が課題となっております。また、右側です。市区町村別の耕作放棄地率の分布を見てまいります。山間部や半島部などで高くなっている様子が伺えます。

続いて、14ページです。左側でございますが、過疎地域など条件不利地域の市町村アンケートによりますと、集落で発生している課題としまして上位8項目をこちらに挙げております。国土管理に関わる耕作放棄地の増大や獣害・病虫害の発生などの問題が顕在化している様子が伺えるかと思えます。また、右側の長期にわたり放置した土地では、間伐未実施などを原因といたします土壌の侵食や倒木の被害、あるいは耕作放棄地がイノシシやサルの隠れ場になることなどによりまして、鳥獣被害が生じてきます。あるいは、こういったことなど国土の荒廃に係る多岐にわたる問題の発生が懸念されております。

15ページに入ります。所有者の所在の把握が難しい土地の存在についてでございます。不動産登記簿などの所有者台帳により、所有者が直ちに判明しないといった土地である所有者の所在の把握が難しい土地につきましましては、上段のサンプル調査によれば、最後に所有権の登記がされた年を見てまいりますと、50年以上前のもの、一番左の青いところになりますが、約2割存在しております。相続登記がなされていないと推定されるかと思えます。このように、相続登記などがなされないと、今後もこうした土地が増加していくことが懸念されるかと思えます。

16ページに入っていただきます。こうした問題が記憶に新しいところでは、東日本大震災の復興の際の高台の移転先地の用地取得などをはじめ、公共事業の用地取得やあるいは農地集約の場面でも顕在化して喫緊の課題となっております。将来の大規模災害時などを考えても国土政策上も問題ではないかと考えられます。

続いて、17ページでございます。ここからは近年の国土利用などに関する課題・潮流などをご紹介させていただきます。まず、首都圏の三環状道路をはじめ、近年高速道路の供用区間の延長などが進んでおります。インターチェンジの周辺では、土地利用ニーズの高まりと自然環境の保全や農業的土地利用、景観との調整といったことが課題になっている様子でございます。左側は埼玉県の圏央道周辺では、インターチェンジ周辺の田園環境と調和した産業基盤づくりのニーズへの対応が課題となっております。また、右側は静岡県でございます。発生が危惧されます南海トラフ地震によります津波被害がない内陸部の新東名高速のインターチェンジ周辺で豊かな自然なども生かしつつ、予防的な防災・減災対策と平時の

産業振興なども兼ねた地域づくりが課題になっております。

続いて、18ページ、近年の国土利用・土地利用に関する顕著な動きとして、さらに各都道府県の方などからもよくお話を伺います。太陽光発電設備の導入がございませう。左側のグラフのとおり、平成24年7月の固定価格買取制度導入以降、赤い線の認定量、あるいは下段の導入量が増加している様子がございませう。右側の表のとおり、環境や景観、あるいは災害防止上の観点から地方公共団体におきましては、条例により届出なども義務づける動きなども出てきております。

続いて、19ページでございませう。災害リスクに対する土地利用規制の観点からの事例でございませう。この事例は伊勢湾台風の被害を踏まえた昭和36年と、少し古くに制定された名古屋市の条例でございませう。災害リスクに応じた土地利用規制を自治体が独自に行う取組みが見られます。

続いて、20ページ、地理空間情報の活用について触れております。近年フリーのGISソフトなど、地理空間情報などを扱う環境が整っている中では、国土交通省の国土数値情報や民間データなど、各種入手可能なデータを活用しながら、各地域において分析を行うことが可能になってきております。今後の国土の利用管理上もこれらの情報の活用が重要となってきたかと思ひます。

続いて、21ページでございませう。ここまで国土の利用・管理をめぐる主な状況と課題として、全体からすればごく一部になろうかと思ひますが、紹介をさせていただきました。こうした課題に対して、イメージとして1枚にまとめたものがこの図となります。ここで上に緑と黄色と赤で自然維持地域、農村漁村、都市とありますのは、国土利用計画の中で地域類型を書いております。その地域類型に添った形でここは掲載をさせていただいております。左側の自然維持地域における各種課題から右側の都市部における課題まで、あるいは長期にわたるものから、スポット的な個別なニーズまで横断的な課題も含めて、各種課題が存在する様子を描いてみようと思ひたものでございませう。

続いて、22から24ページまでは、それぞれ国土管理あるいは自然環境・景観、災害の3つの視点別に現況と課題について、国土形成計画と一体的に策定されました国土利用計画において記載されている内容につきまして、模式的に整理を試みませう。時間の都合上、こちらの説明は省略させていただきたいと思ひます。

続いて、25ページ以降でございませう。これまでご紹介してまいりました状況や課題に対して、国土形成計画など一体的に策定された国土利用計画において、どのような課題認識と

対応しようとしているのか、ご紹介をさせていただければと思います。

26ページは先ほど局長の挨拶でもございましたが、新たな国土形成計画（全国計画）における課題認識とこれに対する基本構想などに触れた概要でございます。対流促進型国土の形成を基本構想といたしまして、コンパクト＋ネットワークなどの考え方が提示されているものでございます。国土の利用・管理の視点で見てもまいりますと、赤の楕円で囲った国土を取り巻く状況の時代の潮流と課題や、国土空間の変化、こういった辺りに関連いたします。

さらに、27ページに入っていただきます。具体的な方向性として、上段の具体的な方向性の②に国土の管理に関する記載がされておまして、下段の真ん中に本専門委員会にも関わる内容が記載されております。内容につきましては、先ほど来申し上げているとおり、一体的に策定されました国土利用計画の全国計画と内容がほぼ同じとなっております。そちらの整理によりご紹介させていただければと思います。

28ページ、29ページに、第5次の国土利用計画（全国計画）の概要と基本方向を提示しています。順番が前後しますが、まずは29ページの概要をごらんください。上段の基本的条件の変化といたしまして、1つは人口減少による国土管理水準の低下に対して本格的な人口減少社会における国土の適切な管理のあり方を構築していく必要性を挙げております。また、2つ目としましては、自然環境と美しい景観などの悪化に対して、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していくことの必要性です。3つ目でございます。災害に対して脆弱な国土に対しまして、巨大災害などに対応するため、安全を優先的に考慮する国土利用への転換を挙げております。それぞれに対応する形で、3つの基本方針がその下でございます。適切な国土管理の実現、自然環境・美しい景観など保全・再生・活用する国土利用、そして安全・安心をする国土利用を掲げまして、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を目指すこととしています。

このような取組みを進めていくには、今後人口減少、高齢化、財政制約などが進行する中、青い矢印の下ですが、複合的な施策の推進あるいは国土の選択的な利用、こういったものを推進していく必要があるとしております。これらにつきましては、次のページ以降で説明させていただきます。また、下段に必要な措置の概要につきましても主なものを掲載しております。

加えて、28ページにお戻りいただきますと、またこの計画の中では地域類型ごとの国土利用の基本方向を提示しております。大都市から自然維持地域に至るまでさまざまな取り

組むべき方向性を提示しております。ここでの詳細な説明につきましては割愛させていただきます。

続いて30ページに進ませていただきます。先ほど申し上げました複合的な施策と選択的な国土利用につきましてご説明いたします。ご紹介しました基本方針に沿った取組みを進めていくにあたりましては、今後人口減少や財政制約が継続する中で全ての土地についてこれまで同様の労力、費用を投下して管理していくことは困難になることを想定しておく必要があります。また、人為的な管理がなされた土地は放棄されれば自然には戻らずに荒廃してしまう可能性もございます。国土を荒廃させない取組みを進めていくことが、一層重要になってくるかと思えます。こうした中でも、国土の適切な管理を続けていくためには、こちらアンダーラインのところがございます。自然との共生、防災・減災、持続可能な地域資源の供給など、複合的な効果を発揮する施策を積極的に推進する必要があるとっております。また、人口減少に伴う開発圧力の低下の機会を捉えまして、より安全で快適かつ持続可能な国土利用を選択することも重要だと思っております。

「これらは」と、その下3つほど挙げております。いずれも複合的な用途を見いだす、あるいは土地の管理コストを軽減するなどによりまして、土地の利用価値を高めていくことができる点がポイントかと思っております。また、その実現に自然の力を活用しまして、自然と共生することでそのような取組みを持続可能な形とする点などの特長があるかと思えます。

イメージにつきましては、次の31ページをご覧ください。こちらざっとイメージを書いたものでございます。青い枠をご覧くださいと、地域の状況に応じて管理コストを提言させる工夫をして新たな用途で活用していくこと、あるいは災害リスクの高い地域の土地利用、適切な制限などを加えていくこと、そして持続可能な国土資源の管理と地域の豊かな暮らしを実現していくこと、あるいは過去に失われました良好な自然環境などにつきまして保全・再生していくこと、あるいは下、自然と調和した防災・減災の促進などがこの複合的な施策や選択的な国土利用に当たってこようかと思えます。また、下段には、グリーンインフラという概念も紹介しております。自然環境が有する多様な機能を積極的に活用していこうというものです。治水対策のための遊水地整備に伴う湿地の再生や自然と調和した防災・減災を実現する例をここでも挙げております。

次の32ページですが、これらの用語について整理をしたものでございます。これまでの説明に沿った内容でございますが、ポイントとしまして、土地の利益や特性を踏まえて最適

な土地利用を選択することの重要性やあるいは地域の住民などが合意形成をしながら自らの地域の土地利用を選択していくことの必要性、あるいはグリーンインフラはその自然環境の多様な機能を生かす点で複合的な施策、選択的利用に繋がることなどを挙げております。

33ページに入ってください。こうした施策を推進していく際には、地域の特性を踏まえながら、地域の発意と合意形成によって実現されることもございます。赤字ですが、地域の状況を熟知している市町村が中心となりまして、自らの地域の将来や土地のあり方を考えて、地域の住民、団体などとの協働によって土地利用を選択していくことが望ましいとしています。また、都道府県などでは、広域的な見地から地域のあり方を検討しまして、各分野ごとの施策の方向性や土地利用の用途を示すことが期待されるとしています。さらに、土地利用転換を伴うこれらの取組みは、長期の視点から取り組むことが重要としております。

さらに、34ページに入ってください。土地利用の検討に当たって、複数の観点から総合的に検討を行うことの必要性、あるいは長期の視点からの合理性を追求すること、あと広域的な整合性を保つことなどの必要性を挙げまして、これらを考慮すべきとしています。また、国においては、こういった地域の取組みを支援するために、わかりやすい情報提供を行う、地域の選択を土地利用計画に反映させる仕組みを整備する、あるいは所有から利用への観点に立った方策を検討することが求められていることを挙げております。

続いて、35ページでございます。地域主体の土地利用としまして、複合的な施策や選択的な国土利用を行うイメージ図を提示しております。右側には地域主導で集落レベルの土地利用を決定して土地の管理などを行っている事例も挙げております。

続いて、36ページでございます。地域レベルの土地利用の計画策定につきまして、今年度伊豆市、富士宮市で検討を行っていることのご紹介となります。状況に応じて今後ご紹介などもできればとも考えております。

続いて、37ページでございます。こちら市町村による土地利用計画作成の事例のご紹介となります。静岡県の富士宮市では、国土利用計画（市町村計画）を土地特性の評価、土地分級に即して検討を進めまして、右図のような土地利用構想図を提示しております。この中では既存の市街化区域などに関わらず、集落拠点機能、図の中では細かいですが赤い点線の丸となります。また、インフラ整備なども勘案した職住近接地域の設定、青い点線の丸となりますが、などを設定しております。

38ページに入ります。長野県の安曇野市の事例になります。安曇野市は平成17年に5つの市町村が合併して誕生しております。合併を機に都市計画、線引き、非線引きが混在したものですから一旦非線引きに全部しておりまして、独自の土地利用計画、ゾーニングをいたしました。これに基づいて規制を条例によって措置しているものです。

続いて、39ページ以下にこれまでのご説明にも関連します国土・土地の利用に関する制度につきまして簡単にご紹介いたします。40ページは国土に関する計画体系の模式図でございます。全国レベルの計画としましては、先ほど来の国土形成計画法に基づく国土形成計画の全国計画、そして真ん中、国土利用計画法に基づく国土利用計画の全国計画等が一体的に策定されております。そして、国土利用計画法に基づく計画体系としましては、全国計画を基本として策定する都道府県計画、さらには市町村計画です。そして、都道府県レベルでは右側でございます土地利用基本計画、こちらは具体的な五地域を定める計画になっております。こちらが都道府県に策定が義務づけられております。上位計画として位置づけられておりまして、これに即して個別規制法が運用されている形になっております。

次の41ページは今の内容とも重なりますが、こういったものに即して個別法あるいはその他土地利用に関する制度があるところのイメージでございます。

続いて、42ページでございます。これもイメージ図ですが、全国土を対象として土地利用基本計画が策定されております。こういった中でマスタープラン性を持ちながら、各個別法の運用がされていて、それぞれ分野間の総合調整などが行われているといったイメージでございます。

次の43ページでございます。今の土地利用基本計画の内容を簡単にご紹介しております。五地域区分を5万分の1の地形図、下に図がございますが、こういったものに記した計画図と土地利用の基本方向や重複地域におけるどちらが優先するかといった調整指導方針、こういったものを掲げた内容になっております。

次の44ページにこの計画の4つの機能を紹介しております。マスタープラン機能、分野間の調整を行う総合調整機能、地域区分が一覧できる情報プラットフォーム機能、土地利用の規制に関する措置に関する基準としての役割でございます。

以上説明が長くなりましたが、これを踏まえまして、次の45ページから国土管理専門委員会における検討事項を改めて確認できればと思います。

46ページ、これは冒頭事務局から説明した内容でございますので、省略いたします。続いて47ページでございます。これが先ほど資料5で提示いたしました論点(案)でございます。

ます。ただいまご説明いたしました複合的な施策や選択的な利用、こういった考え方を提示しておりますので、これらの方針も踏まえながら、人口減少に対応した国土の適切な管理・利用の推進方策を検討する中で、①にありますように、誰がどのように進めるべきかまた進めるに当たっての課題は何か。さらに、制度的な課題も含めまして施策、その他情報はどのようなものが必要になるのか。さらに、計画のあり方はどのようにあるべきか、③でございます。さらに、国民各層をいかに巻き込みながら進めていくべきか、こういったところを提示してご議論いただければと思います。

事務局の説明は以上となりますが、国土管理・利用上、まだ足りない視点などもあろうかと思えます。そういったことも含めて、優先すべき、大事だと考える点などを中心に、フリーディスカッションをお願いできればと思います。

あとは、以下添付している資料のご紹介でございます。48ページ以下はこの専門委員会とも関連してまいります検討が幾つか動いております。その紹介ですが、説明は省略いたします。さらに一番最後、57ページ、58ページです。第1次から第5次までの国土利用計画の変遷についても表を掲げております。あとその他、お手元の参考資料1といたしまして、今ご説明いたしましたものに関する国土形成計画の記述の抜粋、あとパンフレット2つがあるのは冒頭ご案内したとおりでございます。

長くなりましたが、以上で事務局からの説明を終わらせていただきます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。それでは議論に入らせていただこうと思えます。資料6が大分多岐にわたっています。まず、現状の認識とそれに対する計画での課題認識対応等々を示していただいた中で、資料5あるいは今の資料6でいうと最後に説明いただいた47ページに書かれているような論点を今ほどの説明も踏まえて、委員の皆様方の感覚でつけ加えたりするような点、あるいは修正する点がありましたら、その点についての指摘等をいただきながら、それぞれ何か意見をいただければと思います。いかがでしょうか。どなたからでも結構です。

では、私から先に時間つなぎで、47ページの頭のところで、局長からも話がありましたように、複合的な施策、それから選択的な国土利用がこれから人口減少下で必要であるところは異論はないと思えます。問題は、誰も管理ができない土地やほったらかしになる土地は、複合的な施策でも選択的な国土利用の中で、選択されない土地を誰がどう考えていくのかについて、実はこの47ページの①や②で、想定できるのかどうかについても、もう少し細かい節を立てておいたほうがいいかと思いました。

というのは、説明の中でも空き家の対策や所有者のわからない空き地という話がありました。そうでなくても、特に人口が減少してくると誰がそれを担うのかというのは、国土管理上の問題として出てきています。そのときに、④のような国民各層の国土管理への参画を皆で担っていかなければいけなくなってくると思います。よく福祉等という公助の次に共助があるといったときに、地方の集落や地方の中心市街地だとまだ共助が成立していたりするかもしれないです。そういうものがどうやって成立し続けられるのかと含めて、大都市圏と地方都市では、地方圏では状況が違うかもしれません。①、②をざっくりとではない形で、もう少し……。①、②はいいのですが、細かいものを考えておいてもいいというのが私の印象です。

ほか、いかがでしょうか。どなたからでも結構です。

【土屋委員】 よろしいですか。

【中出委員長】 では、どうぞ。

【土屋委員】 全体としてこの委員会でやることを考えたときに、現行の国土形成計画や国土利用計画に基づいて、言ってしまうとそれをどう実施していくか、現実の中でやっていくかを議論するニュアンスがかなり多いように思います。ただ、例えば国土形成計画で今日ご説明されたことを、つまり、例えば複合的な施策と選択的な国土利用というものを、(議論の)マウンドにあげるためにはどうしたらいいかと考えると、どうしてもそこで現行の制度のあり方そのものが足かせになってしまうところが出てくると思います。

ですから、我々のミッションとしては、実際に何をやるかに焦点を当てるとしても、その中では現行の施策をいい方向に変えていく、制度そのものを変えていくことも当然議論に含まないと、非常に議論の幅が狭まってしまうような気がします。例えば、今の五地域のあり方は本当にいいのかというのは、とにかく考えておかなければいけないところだと思います。その辺は議論の中である程度柔軟に議論してもよろしいのでしょうか。

【中出委員長】 事務局、その辺はどうお考えですか。

【国土管理企画室長】 冒頭、局長の挨拶でも制度的な課題も含めてということをお申し上げました。そういったことも含めて、ご議論はしていければと思います。本日いただいた意見も踏まえて、論点整理を事務局でもさせていただいた上で、ご議論いただければと考えております。

【中出委員長】 よろしいでしょうか。

ほか、いかがでしょうか。では、お願いいたします。

【中村委員】 1つは47ページの①のところですか。基本的には、例えば国レベルであったり、都道府県レベルであったり、市町村レベルであったりという形で、国土利用のどこかにヒエラルキーがあった形でそれぞれが分担する形にはなると思います。

先ほど出席していた社整審の環境部会などの議論は、国レベルにいつてしまうと再生可能エネルギーだとそれだけにぐっと突っ込んでいく議論になって、今度の約束した日本のCO₂をどのくらい削減できるかという施策論だけになってしまいます。それが国土とのつながりでどう位置づけられるのか、見えてこないのです。

一方で例えば自然共生などの議論では国土とのつながりが見えるときがあります。国レベルになると、各部署が持っている権限なり、力が非常に強くて、こういう国土計画上でうまく当てはめていくような、つまりここでの議論がある意味上位的な議論としてそういった個別の部署に響き渡る仕組みは、なかなか難しいと感じます。

ただ、実際には国レベルでどうやってやるかということも、重要な視点です。例えば、35ページに書いてあります。そういうことを農水省が考えているのかと、ふと疑ってしまうのですが、例えば荒廃農地を湿地として再生という形であります。これは制度論的にそういうものをきちんとやれるような体制が取れていて、それを実際にやっているような事例がある、何かあるならばこういった選択的な国土利用で入れていくことは可能だと思います。例えば、ここで森林の議論も随分書いてあります。この会議の中で、そこまで突っ込んだ形で国レベルの議論がうまく実施できるのか、誰がどうやってというところで引っかかります。

最終的には多分、都道府県でも難しい、都道府県でも各部署の力は非常に強いと思います。そうなる自治体レベルになってくると思います。自治体の中では、個別にこういった問題をひもとして、自らの施策に落とし込むような人材も財源も実際にはないと思います。そうすると、自治体レベルがどのような形で上位の都道府県であったり、国レベルに訴えかけながら、この複合的な施策と選択的な国土利用をうまくやれるかといった、人材も財源も自治体がうまく使えるような形での仕組みが必要だろうと思います。それが完全に分かれていると、自治体にやれと言われてもこれは無理だろうという感じの意見が出てくる感じがします。そういう意味ではうまく言えないですが、各ヒエラルキーを繋ぐ形での制度論がどこかに必要になってくるのではないかと思います。

それから、もう1つです。この議論の中で先ほどの社整審の議論を聞いていたからかもしれないですが、太陽パネルのことは随分言われています。それ以外にも風力であったり、例

例えばダムのかさ上げであったり、地熱発電であったり、さまざまな形でCO2削減に向けた国土利用は、今後増えてくる可能性が大だと思います。その辺については、今のところ太陽パネルだけになってしまっているの、やや狭い、もっといろいろな自然エネルギーの活用を検討するべきではと思います。

以上です。

【中出委員長】 ありがとうございます。太陽パネルは一例として出していますね。ですから、例えば特に風力発電の問題は、それこそ自然公園地域との兼ね合いの話である、いろいろあります。その辺りのところは少し情報もまた事務局から提供していただきながら、議論の中に入れていければと思います。どうもありがとうございました。

ほか、いかがでしょうか。お願いします。

【一ノ瀬委員】 今回、専門委員会が4つ設置されて、この国土管理専門委員会というのは、ある意味ほかのところと趣が違うと思います。ある種ディフェンスのようなイメージがあります。新しい国土形成計画、国土利用計画の関係で、そうすると国土管理専門委員会で議論するようなものが、例えば何かの指標がどうなったらうまく言っているといえるのかは、正直実は私はよくわかっていません。

例えば、今回の国土形成計画の中では、かなり具体的に人口の目標について書かれたりしています。それがいいのかどうかは別として、かなり具体的にこうでありたいと言っております。もう一方で、ある程度人口が減少していく、いろいろなことがこれから災害の危険性など起こり得るわけです。では、その国土管理という視点から、どういうところを目指すべきなのか、あるいは何を見なければいけないのかが非常に難しいかと。何をもって美しい国土、持続可能な国土かは非常に難しいですね。

そういう意味で、例えば私が今興味を持って研究しているほうから言えば、今日ご紹介いただいた資料の6ページ、南海トラフ地震の、これは去年被害推定が紹介されて、日本全国で非常に衝撃的な32万人以上の方が亡くなるのではないかという話が出ているわけです。あまりにも衝撃的過ぎて、一部の専門家の先生がおっしゃっていましたが、「もう、いいや」みたいな話も一部の地域で出ているなどという話も聞いています。

もう一方で、後でもう少し細かくお話ししたいと思います。人口が減少していく中で、逆に自然環境や防災という意味では、危険なところに単純に住まなければいい、使わなければいいということを考えれば、人口が減少していく中で、うまく土地を使っていくことによって、こういう被害を避けていくことができるはず。ただ、こういう地震はいつ起こるか

全くわからないわけです。例えば10年後、20年後、30年後であれば、例えば30年後だったら、この被害死者数を半減させられるなど、ある程度大きな目標がまず国のレベルでないと、個々でももちろんやっていくことはいろいろ大変だと思います。

なので、それは1つの例です。この中で議論をしていくときに、今日はいただいている資料はすごくたくさん細かい数字があって、これまでのトレンドやこれからの予想も書かれているものが非常にたくさんあります。そのときに何を指さなければいけないのかが正直あまりよくわかりません。逆に言えば、委員会の中である程度その部分を共有しないと、例えば耕作放棄地というのほどまで増えていいのか、増えてはいけないのかなかなか難しい問題ではあります。少しどこのどういう値を見るのかは考えなければいけないかと思いました。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。今年度というよりも、徐々にその辺のところの何らかの形でモニタリングや評価をするには指標的なものが必要になると思います。そこら辺りは少し議論を重ねさせていってもらえればと思います。

例えば、都市計画の土地利用屋なので、使われない土地が増えてきたときに、使われない土地を使わないことがいいというような評価軸もあり得るかもしれないというように、今少しずつ都市計画の中ではそういう考え方も出てきてはいます。要するに、敷地面積が広がるのではないかなど、そういうことです。その辺のところの発想も変わるでしょうし、今言われたように、人口が減るからと政策としてうまくいくかもしれないところをどう指標化するかは議論させていただければと思います。どうもありがとうございました。

続いて、いかがでしょう。お願いします。

【広田委員】 47ページのこの論点に関わることかと思います。気になったのが、持続的な土地を利用していくためにはコストがかかります。そのコストをまかなうために、その土地でどのような収益、収入を上げるかという視点が、もう少し入ったほうがいいと思います。どこかに国土の国民的経営という言葉が入っていましたよね。そこは経営という言葉が入っていたかと思います。利用と管理だけだと、例えば公共用地や公共施設は、公費を投入して管理をするというイメージが非常に強いと思います。

でも、最近の潮流は、皆さんご承知のとおり、例えば公園などはパークマネジメントという考え方で、単に公費を投入するだけではなくて、公園をいい公園にするために、持続的に維持していくためには、そこでどういう収益を上げるかという視点がすごく強調さ

れているわけです。持続的に土地を利用していくためにそこからどのように収益を上げるかというかといった視点が入った方がいいのではないかと思います。

それからもう1点です。これは①の論点に関わる内容なので、後で発言したほうがいいのかもかもしれませんが、最近地方、とくに農山村においては、地域運営組織というような言い方で、小学校区単位ぐらいの領域で、コミュニティビジネスで収益を上げながら福祉や生活交通など、広い意味での共助の部分を持って、地域を運営する非常におもしろい例がたくさん出てきています。

特に、平成の合併で中心市と合併した元々の周辺の町村で、そういった動きが非常に活発です。合併前に行政がつくったいろいろな公的な施設、例えばキャンプ場や温泉施設などを、地域運営組織が指定管理を受けて、上手に運営して、地域内で雇用を生んでといったようなおもしろい例が増えているわけです。国土の利用・管理の上で、そういう主体をもう少しきちんと位置づけたほうがいいと思います。

おそらく、合併した市町村よりは、もう少し下のレベルで考えていくことが、特に農山村ではいいのではないと思うわけです。**【中出委員長】** どうもありがとうございました。その辺り、主体の話等は次回等でさせていただければと思います。よく言う国、地方公共団体、それから住民・国民、それから事業者だけではなくて、いろいろ主体はあり得るところ、皆さんいろいろ実例をお持ちだと思うので、それを次回以降披瀝していただきながら議論させてもらえればと思います。どうもありがとうございました。

ほか、いかがでしょうか。では、お願いします。

【瀬田委員】 東大の瀬田です。私が今回のこの委員会のテーマに関連して、まず少し思っているのは、たしかに空き地・空き家が増えたりしているものの、まだ本当は使えるのに使えていない土地あるいは建物も多いかと。それを結構規制が邪魔をしていたり、逆に必要ないところで緩和したり、そういったところがまだ結構個別にいろいろあるのではないかと考えています。

もちろんこれは個別にいろいろあるので、私も全部知っているわけではありません。先ほど少しお話が出ていた風力発電で、ある財団の研究会に少し参加させていただいております。結構農地の規制が邪魔をしていて、最初は農地に、比較的平らなので風力発電がどんどんできていくはずが、近年ではどちらかというと森林でどんどんできていく割合が多いというデータを見ました。こういったことは農地の規制が単に厳しいだけではなくて、少し違うところではゆるくなっていて、全体としては非常にアンバランスで、事業者としてもなか

なか風力発電の事業ができないといった問題があるようです。私は風力発電は専門ではないので、少し聞いた話です。そういった問題をまずはこの委員会なり、あるいは事務局さんで棚卸しをしていく必要があるのかというのが、まず私が感じている第1点です。

こういったことを通じて、先ほど資料にもありましたが、少し前まで行われていた国土審議会の土地政策分科会に、私も参加させていただいていました。そこで少し話に出ていた創造的活用といった形で、さまざまな形で利用を促していくことが非常に重要だと思っています。これが第1点です。

もう1点お話したいのは、今の話と逆になるのですが、ただ37万平方キロの国土全体を創造的活用をできるかという、多分これはなかなか難しいという気がしています。今主体の話も先生方はされていましたが、私は最近公共施設の統廃合の話に結構関わる機会があります。人口が減っていくので公共施設もどんどん要らないだろうと。公共施設だけではなくて、少し概念を広げて公的不動産自体も自治体からどんどん減らしていこうという方向にあるようです。そうなってくると、おそらく基礎自治体ももしかしたら都道府県もそうかもしれない。必要なものは使うけれども、必要のないものはもう売ったり、手放したり、管理から外すといったことが多分ずっと行われるのではないかと思います。いわんや民間あるいは市民も、もちろん貴重なものはどんどん創造的に活用していくけれども、全部ではない。逆にそうでない部分の土地が非常に増えていったときに、最後に国土を誰が面倒を見るのかと言ったら、多分国しかないと思います。

そう考えたときに、国としてどのようなスタンスで対応していくのかが、この国土管理専門委員会に突きつけられた根本的な課題ではないかと思います。もちろん、最後は国土だから国が面倒を見るのは言えると思いますが、ではどのようにといったところを多分議論するのではないかと思います。

そういう意味では、資料にありました国土の選択的利用は非常に重要な概念だと思っています。そのときに今回の委員会の論点として、まさに主体を少ししっかり捉えて国は何をやらなければいけないのかと。あるいは何をやる必要がないのか、自治体はどうなのかというところを少しここは細かめにかというか、少し突っ込んで議論していく必要があるのではないかと感じています。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。なかなかしんどい話も幾つもありそうです。

では、お願いいたします。

【大原委員】 大原です。私からは2点意見を申し上げたいと思います。

5ページに2050年の我が国の国土の姿で、左側に図で2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況と書いてあります。この図のとおり、全国均一に人口減少するわけではなくて、著しく減少して消滅すると予測されている地域もあれば、持ちこたえる地域もあります。ですから、ここで施策を議論する際にもう少し、どの程度現象が予測されている地域だとどうするなど、数値イメージを持って議論したほうが、具体的にこういう地域に対する施策かというのが議論できるのではないかと思います。

その際、対象としている地域ではなく、空間的広がりも考える必要があります。例えば、沿岸地域で津波のリスクがあるような人口が著しく減少するような地域と、少し内陸に入っていて、いざ沿岸部が津波にやられたときに支援側に回るようなあまり人口減少していない内陸の都市など、そういった空間的に地域の持つべき機能の分担というのもあります。限界集落などポイントの話ではなくて、空間的なつながりの中でどういうことをしたらいいのかという議論できるとよろしいかと思っております。

もう1つは選択的な国土利用に関しては、危険な土地から安全な土地に人口集約するのは私も非常に賛成しております。特に、国民一人一人が土地の災害リスクをきちんと認識して、住まいを選んだり、そこに住み続けるか考える際にきちんと安全な土地を選んで、安全な住まいを建てて、長く安心して住んでもらうことが、非常に重要になってくると思います。

しかしながら、昨年9月に関東東北豪雨がありまして、常総市が水害に遭いました。その後の調査では、市が出している洪水ハザードマップを見たことがなかった人が6割に及びます。ですから、昨今皆さん自分が住んでいる土地がどういう安全な土地なのか、どういう災害リスクを持っている土地なのか、過半数の人が知らないのが現状かと思えます。特に常総市の割合が高かった、低かったということではなくて、多分全国調査でも過半数がハザードマップを知らない状況なのです。そういったことも考えて、国民一人一人にまずは災害リスクを認識してもらって、選択的な土地利用をしてもらえることが非常に重要だと思っております。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。いずれ先ほども言っていたような人口減少の著しいところと増加しているところもありますが、あまり減ってないところとの差は、総論としての話ではなく個別に議論させていただければと思います。広田先生や

私、もしかして中村先生など地方から来ていると、人口減少しているところばかり抱えていて、「さて、どうしようか」と日々悩んでいる人もいるものですから。どうもありがとうございました。

最後、よろしくをお願いします。

【飯島委員】 ありがとうございます。本日まで説明をいただきましたこの国土形成計画は、まさに計画中の計画であると思います。総合計画ということで、ターゲットを明確にし、具体化することは難しいですが、私自身はそういう方向で考えて行きたいと思っています。先生方のご意見を伺っている中で3点申し上げたいと思います。

1点目は土屋先生が現行制度で足かせとなる場合があるとおっしゃいましたが、多くの施策、制度が打ち出されているなかで、この現行の制度・施策でどこまでできるのか、何が足りないのかということ、具体的にあぶりだしていく必要があるのではないかと考えております。

例えば、「対流型」というキーワードがございます。地方自治の分野でも、連携、合併後のキーワードとなっており、それに関連した諸制度も整備されつつあります。また、国土交通省においても、協定の手法や情報を活用した誘導の手法など、さまざまな制度がございます。そういった中でどこまでできるのか、何が足りないのかを具体的に考えていきたいというのが1点目でございます。

2点目は、一ノ瀬先生がお話なさったことと少し関連するかとも思います。国土あるいは土地と、景観なり空間は、もちろん切り離してはいけないだろうと思います。ただ、景観や空間となりますと、先ほど美しい国土という例を出されましたように、主観的な価値が関わってまいりますので、目指す方向を明確にするのはなかなか難しいところがございます。そういった主観的な価値を統合していくこと以外にも、差し迫って国土管理をしなければならないという部分があるだろうと思います。その辺りの何を対象とするのか、土地の所有者、土地の居住者といった視点もあるかとも思います。そういった観点からの整理をしてみたいというのが2点目でございます。

3点目は主体でございます。国、都道府県、市町村といった公的な主体だけでなく、私的な主体、集団、団体そして個人が関わってまいります。集団・団体の中では、広田先生から地域運営組織の話がございました。地域運営組織につきましては、その法人化の議論も現在進んでおります。特に、私が気になりますのは、国土の国民的経営という言葉でございます。これは既に第4次国土利用計画で打ち出されていますが、果たしてどのような効果があ

がったのか。国民一人一人の全員参加は結局のところ無参加だといわれることもございます。また、協働が押しつけになることも懸念されます。「国土の国民的経営」といったときに、内容がないままの漠としたものではなく、何か打ち出していけるのかこれまでの実績も踏まえて考えていきたいと思っております。

以上でございます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。全員からご意見をいただいたところですが、ほかの方の意見等も踏まえて、あと20分ほど時間がございます。ほかに指摘していただければと思います。必ずしも、論点に追加するというようなことだけではなくて、ご自信の思いを語っていただければと思います。いかがでしょうか。

どうぞ、お願いします。

【大原委員】 こちらの資料に出てこないのですが、選択的な国土利用という際に不動産取引の際に、どういう土地かをきちんと説明するのは非常に重要であります。現行の制度でも重要事項説明の制度があります。その中でも、土砂災害警戒区域や幾つかの災害リスクのある区域については、この土地がそういうリスクを持っていますという説明義務が課されております。今後先ほど言いましたように、一人一人がきちんと災害について知ってもらうことに関しては、そういった不動産取引のときに、土地について説明をきちんとするのは非常に重要だと思っております。

しかしながら、それで万全かというところではなくて、例えば先ほど例に出したような沿岸地域の津波が来るようなところだと、そんなに不動産取引で人手に渡る土地はそんなになくて、お父さんが亡くなって息子さんが後を継ぐ、お父さんが高齢だから息子がUターンしてきて増築して一緒に住むなどがあります。そういう場合だと不動産取引を介さないで、リスク情報を知る機会がないです。

ですから、今後人口減少をしていくということは、土地が相続やそういった息子世代に渡るなど所有者が代わっていくことです。そういった不動産取引のみならず、所有者が代わるタイミングで「その土地はどういう土地です」ときちんと説明して、「こういうリスクがあるところです。あなたは住み続けていいのですか」とふと考えてもらうことが、非常に重要だと思っております。資料にそういった不動産取引についてあまり出てこないようだったので発言させていただきました。

【中出委員長】 その辺りは、もしあれでしたら次回にと思いますが、いかがですか。

【国土管理企画室長】 今、不動産取引を含めて土地に関する政策に絡んでくるような話

もあったかと思えます。先ほど瀬田先生もご参加されていたお話がありました、こちらの国土交通省内の土地・建設産業局で事務局をしておりました土地政策分科会の企画部会で、土地政策については一定の方向性をこの1年弱の間で議論を進めてまいりました。方向性を出して、方向性に沿って取りまとめをしていこうと。

具体的には今お手元の資料ですと、50ページ、51ページの辺りになります。不動産関係の担当課や、そういった課も含んだ組織でございます。そういったところも念頭に置いた話がそれなりにされております。ただ、そういったところともこの取りまとめに沿っていろいろな施策を今進めていこうとしています。こういった関係するところとも連携・分担しながら、どういう扱い方をしていくべきかを伺って考えを出したいと思えます。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。あと、1度目のご発言のときに後でもう一度発言すると言われていたと思うのですが、一ノ瀬先生、まずお願いできますか。

【一ノ瀬委員】 ありがとうございます。一ノ瀬です。そしたら、先ほどの発言にも関連して少しお話ししようと思えます。

昨年度策定されたこの国土形成計画、国土利用計画の後に、実は日本としては地球温暖化の適応計画を11月に閣議決定されています。そういう意味では、この中には1つ前提として地球温暖化が入ってきていないということがあります。地球温暖化、場合によってはポジティブなこともあり得ることなのですが、基本的には災害の激甚化であったり、いろいろなリスクが起り得る。それに、もちろんそれ自体をまず排出を減らしていくことがもちろん必要です。どうやって適応していくかが、これは国際的に適応計画をまとめているところでもあります。

そういった視点も加味しても、先ほど申し上げた基本的には非常に災害リスクが高い国土、先進国の中ではきわめて高いです。人口減少を逆に言うとポジティブに捉えて、どうやって災害のリスクを低減していくかというのが一番大きな課題です。その際に、今回国土形成計画の中に「グリーン・インフラストラクチャー」という言葉が出てきております。あるいは、私たち特に災害に特化しますと「Eco-DRR」という言い方をしています。生態系を基盤とした防災・減災と日本語で訳しています。それを導入するかしらないかではなくて、それを使わざるを得ない状況に財政的なことも含めこれからなっていくと思えます。

なので、具体的にはどう使うか、先ほど大原委員が指摘されたように、人口がそんなに減らない、あるいは人口がまだ増える、当然大都市圏もありますし、急速に減るところもあるわけです。そういったところで、それぞれどのようにそういった自然生態系、自然環境を使

って防災・減災をしていけるのかが非常に重要になってくると思っています。

環境省などで使っているときには、「生態系を活用した」という言い方もしているのですが、Eco-DRRの考え方は必ずしもうまく使ってやれということではなくて、場合によっては、そこで自然環境の保全あるいは復元を伴っていくわけです。このこと自体は、例えばもう一方でこれも国レベルで取り組んでいることですが、生物多様性への保全であったり、場合によってはCO2の削減も含めて、そこをまたポジティブに使える部分があります。

先ほど興味が持たれないというか、使われない土地をどうするのかもあると思いますが、積極的に自然を再生・復元して行って、そういったところを国立公園や自然公園として、場合によっては観光にもっと使っていくこともあり得ると思います。なので、そういう意味でうまく人口減少というシチュエーションの中で、幾つもの2倍おいしい、3倍おいしいようなことをどこでやっていけるのかを考える必要があると思います。

ただ、そういう話をここのところグリーン・インフラストラクチャーやEco-DRRの場合によっては、地方自治体の首長さんともお話をすることがあります。総論では「すばらしいですね」と言うのですが、「うちではちょっと無理ですね」という話しかならないです。もちろん、特に地方自治体で人口が小さいところでは、そうではなくても「もう橋が危ない」「トンネルが落ちてくる」なども目の前に迫っているようなこともあります。

逆に言うと、防災・減災も視野に入れながら、そういった防災でいうと、「暴露を回避する」というわけですが、計画的な手段で回避していく、将来の災害を低減していくことに対して、何らかのインセンティブが必要なのではないかと。これは国レベルでそれを示して、都道府県あるいは市町村で実施していただく必要があるのではないかと考えています。

少し長くなりましたが、以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。他、いかがでしょうか。

はい、お願いします。

【広田委員】 31ページの図を見ながら、少し発言したいと思います。

岩手県は最近いろいろな災害に見舞われているので、この防災・減災の視点は非常に強く意識しています。

この防災・減災の視点を考えると、例えば、今回岩手県の岩泉で山間部に多数の孤立集落が発生して、そこにいたる道路が本当にひどい状況でした。それをもう1回復旧してそこに住んでもらうのかという議論が既に出てきています。何が言いたいかという、先ほどの津波もそうですし、洪水もそうですが、防災・減災の観点、国土管理というか、人間居住の観

点からすると、むしろこの際に利便性の高い里に下りてもらって、通いで農業や畜産をやるという選択肢は考えられていいと思います。中越などはそういう例もあります。

その際に、災害復旧というと、壊れた部分を原形復旧すること、例えば集落に続く従来の道路をそのまま復旧してしまうというのが原則です。しかし、もしもその集落を下に移すのをセットでやれるのならば、復旧する道路は農道・林道レベルでいいということになるかもしれません。つまり集落・住宅を下ろすためのお金を、「創造的復旧」としてセットでできるのであれば、次に想定される大雨や洪水に対して、全体として強い地域ができるし、そういう対策も考えられていいと思うわけです。洪水で浸水した地域にもう1回家を建て直すよりは、もう少し安全なところに建て直したほうがいいということです。防災の観点からは、危険なところからはなるべく住まわせないというのが大前提ですが、もう被災してしまったところでも、次なる災害に備えて、別のところに住んでもらうというのも広い意味で国土管理かという気がします。もちろん、地域住民の合意の上でということではあります。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。他、いかがでしょうか。

【土屋委員】 よろしいですか。

【中出委員長】 どうぞ。

【土屋委員】 土屋です。全然違うことを発言しようと思ったのですが、今の広田さんの聞いて、少し言いたくなりました。今広田さんが言われたこと、それから一ノ瀬さんが先ほど言われたことも関係していると思います。国土を国の観点からというか、広い地域の観点から見るのは非常に重要だと思います。では、誰が決めるのかは非常に重要だと思います。この辺は当然広田さんにご承知だし、実際に実践されているわけです。今の発言の中でそれがなかったので、あえて慮って補足させていただきます。

それは危険な部分があって、そこに居住するもしくはその管理をしてきたあるコミュニティなり、ある組織の意向をどれだけ反映するかというのは、非常に重要になってくるわけです。私は実はあまり東日本震災の被災地にはそれほど行っていませんので、言う資格はあまりないです。例えば、そのさまざまな防波堤の問題や集団移転の問題のときも、たくさんの方が苦労されたけれどもその中で必ずしも意思がうまく伝わらない場合も多々あると聞いています。簡単なことを言うと、ガバナンスをどうするかを常に考えていかないと、おそらくいけないのではないかと思います。当然もう広田さんも認識されていて言ってなかったと思います。

つけ加えますと、ガバナンスというのを考える前に、野生動物管理、具体的に言うと獣害

問題を考えるときに、地域に入って共同研究でいろいろ考えた挙句に、ではどうかしたらこれが解決するのだろうと考えたときに、結局自然科学者の人達も我々も含めて、最後にいったところは垂直方向と水平方向のガバナンスをきちんと考えなければだめだという話をしていた。垂直というのは国、都道府県、市町村、集落ですし、それから水平方向というのは、言ってしまうと縦割りのさまざまな土地利用、森林や農地や河川や都市などを横に突き刺さないと、どうも野生動物の管理もしくは獣害管理ができない。つまり、かなり特殊な1つの問題についてもそうであるとすると、皆そういうことになっているのだろうということが考えるべきだと思いました。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。他、いかがですか。

はい、お願いします。

【瀬田委員】 瀬田です。先ほど1点申し上げ忘れてのことで、今回資料全体の雰囲気から、少しこういうことを考えたほうがいいのではないかというのが、国にとっても財政制約が厳しくなっていく中で、それをどう今回のこのテーマであり政策に反映していくかだと思えます。

今お2人の先生方がお話されていたこととも関係するのですが、かつては例えば私は学生のときに雲仙普賢岳が噴火して、火砕流で亡くなられた方もいらっしゃいます。その後住民の方々が同じところに住むために、結構火砕流か何かを防ぐための堤防を何千億円もかけて防げたのではないかと思います。噴火が起こっても大丈夫になったと。ただ、その何千億かけるのだったら、それほど多くない世帯に何千万円かずつ配れば、別のところでもっと幸せな生活ができたというお話を、当時の先生がそういうお話をされていました。

今広田先生がお話にされたことも同じではないにせよ、結構似ていて、当時はまだもしかして日本は経済的に財政的にも余裕がまだあったのかもしれませんが。これからは多分そういう余裕が非常になくなってくるのではないかと思います。それが多分今回の国土管理に非常に関係してくる議論になってくると思います。

今回の資料は人口減少が非常に強調されていて、財政制約もないわけではないのですが、多分その財政制約の問題と対比させたときに、では、何ならお金をかけても守らなければいけないか、何ならこれはもう放っておいてもしょうがないかという、その頃合いのようなところを、こういう委員会ですからディテールではなくて原則をしっかり確立すべきなのかと思いました。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。少しだけ今のに補足させていただきます。私は11年前に中越地震を経験しました。中越地震のときは、実は国はもうお金はなかったけれども、民間がまだ体力が結構あって、建設業者など全部ほぼただで入ってきているようなことをやってくれました。それから、国がお金が全然ないわけではなかったから、基金もできました。そういう意味では、山古志の災害復旧というのはものすごい金をかけて入れました。同じような状況で東日本大震災を考えたときには東日本大震災はオーダーが二桁くらい違う被災だから、それは無理だったかもしれません。少なくとももう建設会社は、大手のゼネコンも体力がなくて、そういうのにただで入っていける状況ではなかったということもありました。

そういう意味で言うと、余裕がない中でいろいろなことが10年間の間に変わってきているとよく言われているとすると、国の財政制約ということだけではなくて、いろいろなところで実際ももちろんものすごく基礎自治体だけではなくて都道府県もそうです。皆そういう余裕のない中で、ただそれの中でも最低限守らなければならないものということと、今瀬田さんは切り捨てるとまでは言われなかったけれども、ここまではというようなところも含めて少し整理しなければいけない。多分切り捨てるとは誰も言えないけれども、広田さんの言われたのもそういうことになってきます。ほんとうに里に下りてきて、春夏秋は山にいてもいいけど冬だけは里におりてくるというのは、雪国では昔からやっていたので、それをもう完全に皆もう下りてきてくださいと言って、通い農業ができるかということとそこも実は難しいことがあるかもしれないですが、いろいろなことも今後考えていければと思います。

あと残り2、3分ですが最後どなたか1人、これを言わないと気が済まないという方がいらっしゃいますか。

【中村委員】 今言った土地利用の問題は、例えば有珠山の噴火であっても、あの温泉街をどかすというのが一番安全であって、火砕流台地の上に持っていくという議論も当時していました。普賢岳の議論も含めてもう随分昔からそういった議論をしてきたのですが、結局うまくいかないということは多分住む権利といいますか、安全を平等に保障するのは国の施策の中にずっとあったような気がします。

ただ、将来それでもつかと言われると、僕も何らかの形である基準までは平等で守ったとしてもそれ以上については個人の責任を伴うといったようなそういう議論があってもいいと思います。

ただ、これまでに例がないわけではなく、高台移転というのは洪水防御のための遊水地の中でもやられています。そういう意味では、先ほど土屋さんがおっしゃったような国が強制的な議論をやるのではなくて、より安全な場所に移ることが合意できれば、そういったことも可能なのかと思います。

今のと関連して、地球温暖化も含めた気候変動を検討する際、河川でも議論してきました。例えば河川砂防技術基準において、計画基準までは平等な安全性を保障するという議論をずっとしています。しかし、今後は、昨今の北海道を襲った台風も含めて、計画以上のものが起こることを前提として対策、適応策を考えていかななくてはいけない時代に入ったということです。そのときに全てまた平等だという議論をすると、さらに確率を上げるみたいな議論をしていかなければいけなくなってしまって、それは多分財政的にももたないだろうという感じがします。

そういう意味では、今後計画以上のことが起こったときに、川でいうとどこに氾濫させるのか、つまり危険な場所から住居を撤退させて、そこに氾濫させることを考えざるを得ないような時代に入ってきたのかと。そこでは、例えば川でいうならば、破堤はしないけれども越流で何とか構えるといったような越流構造で遊水地的な議論、もしかそれは畑として平常時は使っていただいて氾濫するといったようなそういった議論をやらざるを得ないのではないかと。残念ながら、今そこまで国交省の河川分野でも進んではないのでこれは将来的な議論に委ねるしかないのですが。

これは東日本大震災後の復興のときもそうですが、社会と経済のレジリエンスが重要と思います。政府が使っているレジリエンスという国土強靱化というのはストロングの意味で見えてしまう。実際にレジリエンスというのは、多分生態学の議論でいうと回復力になると思います。それが多分一番今後重要になってくるのは、今まで対処してきたもの以上の規模の災害が起こることを前提として考えると、それが起こったときにどれだけ社会経済が戻れるかといった地域のレジリエンスのようなものを評価していかないといけない。多分先ほど広田さんが言っていたような、道路を元々あった現況復帰で、また元に戻すことしか考えられなくなってしまうので、創造何とかとおっしゃっていたように、レジリエンスを高めるような方向の土地利用施策を持っていくべきではないかと思いました。

以上です。

【中出委員長】 どうもありがとうございました。他、いかがでしょうか。よろしいですか。

幾つかかなり資料5に挙げていただいた論点に加えてということよりも、その中身としていろいろな点を挙げていただいたように思います。確かスケジュールのところに、2回目は1回目の議論を踏まえて論点の整理となっています。次回までに少し事務局で、第1回目はこちら勝手に皆発言をしています、その中で少し論点整理のところを次回以降の議論を各個撃破でいくのか、もう一遍少し総論にするのかも含めて整理していただければと思います。

それでは、概ね時間が近づいてまいりましたので、本日の国土審議会計画推進部会の国土管理専門委員会の第1回の会議は終了したいと思います。どうも活発な議論をありがとうございました。

それでは、事務局にお返ししますが、連絡事項等あればお願いしたいと思います。よろしくをお願いします。

【課長補佐】 ありがとうございます。それでは、事務局から幾つかお知らせさせていただきます。

次回の国土管理専門委員会については、後日ご案内を差し上げます。また、本日お配りいたしました資料については、お席にそのまま置いていただければ、後ほど事務局からお送りさせていただきます。こちらからは以上です。

本日はどうもありがとうございました。

— 了 —