

第7回国土利用計画研究会

平成17年1月14日

【事務局】 それでは定刻となりましたので、ただいまから第7回目の国土利用研究会を開催させていただきます。皆様方にはお忙しい中お集まりいただきまして、ほんとうにありがとうございます。ご欠席は遠藤先生、中井先生、林先生です。

それでは、以降の議事は小林委員長にお願いいたします。よろしくお願いいたします。

【委員長】 昨年、半年以上時間をかけて個別の議論をさせていただきましたが、本日はそれらの議論を、お手元の資料にございますように、今後の国土利用のあり方に関する検討状況という形で事務局で文言にまとめたものがございますので、それについて事務局から説明をいただき、ご検討をいただくと。この検討は次回もさらに深めるということで、2回ほどかけて議論させていただきたい。その第1回でございます。

それでは、事務局からの資料説明をお願いいたします。

【事務局】 それでは、説明させていただきますけれども、資料を確認させていただきたいと思います。まず、議事次第がございまして、資料1が名簿でございます。資料2が検討状況の素案ということで、十数枚のものでございます。資料3がその要旨ということで、一覧できるようにA3にしたものでございます。それから、資料4が研究会での今までの委員の皆様方の発言を項目ごとにまとめたものでございます。資料5がスケジュール。この資料5までのセットになっております。よろしゅうございましょうか。

それでは、本日のテーマの資料2及び資料3を説明させていただきます。それから、資料2のところの日付が1月12日となっているのですが、これはすみませんが、1月14日の間違いでございます。

それでは、資料2を中心に説明させていただきます。一応、検討状況ということで、これまでの国土利用、それから国土利用をめぐる基本的な変化、それから今後の国土利用の基本的なあり方という3つのパーツに分けて検討状況をまとめております。資料2の2ページ目でございますけれども、前書きとして、このペーパーの趣旨、検討状況をつけたものが1、2というところを書いてございます。それから、大きな1で、これまでの国土利用計画としては、その重点というのが土地利用転換問題ということから、この問題が始まりまして、次第に国土利用の質的向上へとシフトしていったということがあるということ

と、それから、この研究会のさらに前身の国土審議会等においても、この問題は検討されてきておりまして、そういうことを踏まえますと、計画内容としては、今後、国土の利用に関するしっかりした構想を提示するということと、それから、各地域において、その地域の実情を加味した対応が行いやすいような計画にしていくということが、これまで言われてきたことのポイントではないかということでございます。

そういうことを踏まえて、もう一度、国土利用をめぐる基本的な変化ということを考えてみるということで、本文のほうでは2のところでございますけれども、ここは大きく、今後の国土利用を考える基本的な視点、それから計画課題の変化、それから全国計画の役割の変化という3つのパーツで書いてございます。

最初の、今後の国土利用を考える基本的な視点ということで、資料3の本文のところこの辺は少し説明をしたいと思いますが、全体として持続可能性、美しさ、安全性、この3ポイントを追求するという副タイトルにしてございます。まず6のところ、国土をどう見るかということで、国土は国民生活の基盤であり、人間の諸活動と自然の相互作用の蓄積の総体であると。我々はこうした国土を利用して国民生活の質の向上を図るとともに、これをよりよい状態で次世代に引き継ぐ必要があるものと考えているという基本認識のもとに、7で、したがって、将来の国土利用を考えるに当たっては、人々の生活様式や人と自然のかかわり方についての長期的な見通しを持つことが必要であって、その観点からということで、今後、今申し上げた、持続可能性、美しさ、及び安全性という3つの観点が特に重要であると。

8のところ、それについて若干説明をしておりまして、持続可能性については、環境面での持続可能性とともに、地域経営等に関します財政面での持続可能性という側面も重要であるということを言っています。それから、美しさについては、歴史性や文化性も含めた総合的な空間の美しさとしてとらえることが重要であるということでもあります。それから、自然については、いろいろな恩恵をもたらすという点と、災害という脅威ももたらされるという二面性に十分配慮しないといけないということで、安全性という観点も非常に重要ではないかということで、持続可能性、美しさ、安全性という3つの観点が重要であるということです。

9のところ、こうした考え方に基づきますと、一つは、従来にも増して、土地条件に応じた国土利用を考えていくということをしてしないといけないのではないかとということ。

それから、もう1点、これは10でございますけれども、今後、人口減少とか財政制約、

環境制約などを考えますと、今までの自然的土地利用から都市的土地利用へと、こういう流れと逆行するというか、反対の方向の国土利用にも取り組んでいかなければならない。これは非常に難しい問題だと思いますけれども、やっつけていかないとならないのであります。そのための行動原理とか取り組み主体の検討が必要になってくる。

1 1 番目で、国土利用計画としては、こういうものを分野横断的、空間総合的なアプローチが特に重要だと。こういうことを意識した対応が必要なのではないかということを書いてございます。

それから、ここでの大きなパーツの2番目として、じゃあ計画課題がどう変わるのかということでございますけれども、1 2 のところでございますが、こういうような国土利用を考えるときの基本的な背景というものが大きく変わってくるだろうということで、特に大きいものを3つということで、まず人口が増加から減少へと、全く逆の方向に2 0 0 6 年を境に変化していくということ。それから、地球温暖化への対応など、国内的な視点だけではなく、国際的な関係の中で国土の利用というものを考えていかなければいけないのではないかと。それから3番目に、地域の個性を生かして多様性のある国土をつくるということに資するためにも、地域の主体性というものをこれまで以上に尊重していかなければならない。人口の話、国際的な話、地域の主体性というような3点が大きな基本背景の変化ではないかと。

そういうものを踏まえて1 3 でございますけれども、今後の国土利用上の主要な課題としては、大きくまとめて4つぐらいではないかと。一つが、国土の管理水準が低下している。これは既に始まっていますし、今後もさらに進むであろうと予想されるような問題。それから、2番目に、都市的土地利用が外延化していて、中心市街地が衰退しているという、こういう、既に起こっている問題がありますし、さらに今後は、市街が縮小するとか、人口密度の低下が伴って、地域の活力の低下とか、低未利用地がさらに増大してくるといっておそれがある。それから、3番目に、豊かな自然環境とか美しい国土空間が減少している。既に減少していますし、今後もそういうおそれがあると。それから、地球環境問題が高まっているということ。それから、4つ目として、災害危険地域へ人や資産が集中しているという、こういうような問題があるのではないだろうかということでございます。

このパートの3つ目のところで、先ほど基本的な条件の変化としては、3つ目の地域との関係ということを考えてみますと、国土利用計画（全国計画）の役割というものも変わってくるのではないかと。副題としては、「長期的視野に基づく構想提示機能

の充実」とつけましたけれども、いずれにしても、14でございませけれども、国土利用計画（全国計画）というのは、現実の課題には立脚しないとイケないという、当然のことですが、より基本的な課題とか、全国的な課題を扱うようにすべきであるということで、その際、計画の指針性を高めるためにも長期的視野に基づいたしっかりした構想を提示していくということが非常に重要になるであろうということと、16でございませけれども、その構想を実現するための新しい施策を提示していくということがあわせて重要になります。

それから、17番目のところでございませけれども、研究会でもご議論がりましたが、全国計画の役割を考えると、地方からの積み上げということだけではなくて、国としての視点というものをちゃんと明確にする必要があるということでございませ。その視点としてはどういうものがあるかというのは、これは実は具体の施策の検討とあわせてさらに検討しないとイケないと思っておりますが、例えば地球環境の問題など、国際関係の中で一定の役割を果たすものとか、あるいは、全国的な規模で取り組まないと発言できないものとか、あるいは都市的土地利用の集約など、従来の考え方からは大きく変わるというようなものが考えられるのではないかとございませ。繰り返しですけれども、具体の施策とあわせてこの辺はさらに検討しようということでございませ。

この大きな2のパーツのことを、全体をひっくるめて要約してみますと、18番目でございませけれども、今後の国土利用というのは、国民生活の質の向上に資するように、「持続可能な美しい国土」と、これはキャッチフレーズ的ですけども、その形成を目指して、国土利用の質的向上を従来以上に重視すると。突き詰めてしまうとこういうことになるのかなということでございませ。

大きな3つ目は、そういう今申し上げました総論というか、基本的な考え方のもとに、具体的にどのような主要施策が考えられるだろうかということで、大きくくくって5つほどのものを出してございませ。最初は資料2で言いますと5ページ目でございませけれども、ハードとソフトを融合させた総合防災への転換ということで、主として安全性の観点から国土利用で何ができるか、何をしないとイケないかということが書いてございませ。ここから以降の施策のところは、最初に現状と課題というものを少し書いて、その後、基本的方向という書き方をしてございませ。基本的方向のところを簡単にご説明しますと、災害被害というのは完全には防ぎ得ないという、こういう認識のもとに、総合的な対策によって、被害を最小化するリスク管理というものが必要になるのではないかと。また、社会、

経済の変化を踏まえて、自助とか共助を重視した災害文化の醸成による地域防災力の向上が重要であろうということで、そういうことを踏まえて、地域ごとの特性を踏まえて土地利用の規制とか誘導、あるいは情報提供のソフト対策と基盤整備のハード対策を適切に組み合わせた対策をやっていくところが必要だと。

今後は特に、災害危険地域をどうやって特定するかという考え方とか、そこに対してどういう土地利用とか、土地利用規制とか、誘導の施策ができるかというような検討が必要であるし、そのためには住民参加型の土地利用計画をどうやればいいのかということを考えなければいけないということでございます。

全体に、総合的、基本的方向のところでは、総合防災に基づく土地利用の誘導というサブタイトルをつけましたけれども、そういうところが国土利用計画としてはポイントなのかなということでございます。

それから、施策の2番目は、資料2の6ページ目でございますけれども、水と緑のネットワークの形成ということでございまして、基本的方向のところをご説明しますけれども、自然環境はいろいろな機能を持っているわけです。野生生物の生息空間としての機能とか、地球環境の改善機能、さまざまな機能を持っております。こうしたものを同じ量であっても効果的に発揮させるということでネットワークを組んでいくということが有効ではないかという基本的な考え方でございます。それが32でございます。

具体的には33にございますように、脊梁山脈部とこれにつながる流域、沿岸域というような形を想定していくということでございます。

34番のところでございますけれども、具体的にどのような地域でやっていくかということは、それはそれぞれの地域で決定すべきことと考えますが、具体的に進めるときに、地域的なまとまりの単位として、流域圏というものが非常に有意義ではないかという考え方を持っております。

それから、36のところでございますけれども、これを具体的に進めるに当たっては、さまざまな国土管理の関連施設の連携を図るとか、ネットワークを具体的にだれが整備して、管理してやっていくのかという主体の検討、及びその連携方策というものについて今後さらに検討していかなければならないということを書いてございます。

それから、施策の大きな3つ目として、資料3では7ページ目でございますけれども、自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成ということで、主として美しさという点を考えて、国土利用でどういうことが考えられるだろうかということを書いたもので

ございます。基本的には、国土の美しさというものを形成するためには、人と自然の望ましいかかわりのあり方としてのランドスケープを保全して、健全な状態で形成をすることが重要であるということでございまして、二次的な自然を含む豊かな自然環境の保全とか、都市地域、郊外部での適切な土地利用、あるいは歴史的・文化的遺産の再評価とか保全活動が必要であろうということで、具体的にはランドスケープの骨格となるような国土としての重要なランドマークとか、地形とか、そういうものを保全していく。あるいは、土地利用用途が変化する地域で、土地利用を整序させるというようなことが重要ではないかということでございます。

それから、施策の4番目として、資料2では8ページ目でございますけれども、森林、農地の選択的管理と国民的経営ということでくくってございます。ここでは、森林、農地というのは、生産活動の場だけではなくて、多面的な機能の波及を通じて、いろいろな主体にいろいろな恩恵をもたらすという、公共財的な色彩があるというとらえ方をしております。そしてまた、今後人口減少によって、管理人口の確保が難しくなるということが想定されますので、従来の業としての農家とか林家だけではなくて、地域住民とか企業とか地方公共団体、NPO、さまざまな主体が積極的に参加するような国民的経営ということをやっていく必要があるということと、もう一つは、少ない管理資源でも多面積の国土管理を行えるような生産機能とか多面的機能を確保しつつも、その管理水準に差をつけるような選択的管理といった考え方が必要ではないか、そのための施策を検討していくことが必要ではないかということをもとめてございます。

それから、大きな5番目として、9ページ目でございますけれども、都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用ということでございます。ここでは、今後、人口減少が見込まれてくるわけですが、総論的に言えば、そういうことを見込んだ都市的土地利用を再編していく必要があるのではないかという基本的な問題意識のもとに全体をまとめてございます。環境負荷とか維持管理コストの少ない社会へ転換していく。あるいは、地域の活力の維持、向上を図る。あるいは、緑豊かな生活環境とか、ゆとりある生活空間、こういうものを確保していくと。そういう観点から都市的土地利用の整序と集約化を図って、あわせて自然環境の再生と活用を図ろうということでございますが、大都市圏と地方圏ではかなり様相が異なってくるのではないかということで、ここでは大都市圏地域と地方圏ということで少し分けて書いてございます。

58番ですが、大都市圏では、当面では郊外部でさらに人口が増加する地域があ

るといことがございます。ここはちょっと地方とは違うところがございますが、しかし、長期的に見ると、市街地の人口密度は低下して、市街地の縮小が始まると、こういう予想がされるわけがございます。このあたりは数値で随時お出ししています。

そういうことを踏まえて、大都市圏では今後どうということを考えるかということ、増加する人口を都市周辺部に誘導して、市街地の拡大を抑制する。あるいは、郊外部では交通結節点などの拠点への都市機能の集積を図るといようなことが重要であります。あわせて、失われた自然環境とか、ゆとりある居住環境の向上などを図っていつて、人口減少による空間的余裕をうまく活用していくといことが必要ではないかといこととでございます。あわせて、市街地の分節化です。連担しているだけではなくて、分節化を進めるといことも必要ではないかといこととでございます。

それから他方、地方都市では6 2番でございますけれども、中心市街地や地方都市ではもう既に人口減少が始まっているといことがございまして、今後さらに市街地が大幅に縮小するといことも予想されるとうございます。このために、地方都市では地域の活力を復活させるために、個性ある中心市街地の魅力を向上させる。あるいは、徒歩圏内にいろいろな施設を配置するといことも重要ではないかといこと。さらには、既存施設の維持管理コストの低減とか、CO₂の排出抑制の観点から市街地の集約化を図ることも必要なのではないかといことが書いてございます。特に今後は、全国計画においては、人口減少を見込んだような土地利用計画についての指針を示していくといことが重要ではないだろうかといことと書いてございます。

以上、5つの施策をご検討していただき、今後、これがすべてといことではありませんけれども、かなり中心的なものになるのかなといまとめ方です。

それから、最後に(6)で目標のあり方といことと簡単にまとめてございますが、ここは施策との関係もありまして、次のステップのときにさらに深く検討しなければいけないとは思っておりますが、現在のところでは、最後の11ページ目の基本的事項に書きましたように、一つは質的な向上を図るといことと、それに対応したような目標といものを、どういものをどう立てるのかとい一つの問題があると思ひます。それから、現行の全国計画では、地目別面積といものがあるわけですがけれども、これが今日的な課題に対応していないといご意見がございまして、これを改善するならどう改善していくのかといことがあると思ひます。少なくともモニタリング指標としては、非常に機能を發揮していると思ひますけれども、そういうような今日の問題とか、特に地球温暖化への

対応とか、そういうものを考えたときに、それを一体どう直すのかという問題があると思いますが、ちょっと繰り返しになりますけど、ここのところは、今申し上げました施策との絡みも考えながら、次のステップでさらに深めるべき課題という気がしております。

全体、研究会、これまで6回やっていただきましたが、それも踏まえて、かつ、それ以前の国土審議会で議論されたようなことも若干入れまして、現在の検討状況ということで、こういう形でとりあえずまとめさせていただきました。これは図表などが入っておりませんが、最終的にはそういうものをつけて整えようとは思っております。

以上でございます。

【委員長】 ありがとうございます。きょうは素案という形で、文言を中心にご紹介いただきました。ご検討いただいた上で、案の段階ではデータなんかも入ってくるということですね。

【事務局】 はい、つけようと思います。

【委員長】 その上で次回、再度ご検討いただくという、その前段階の材料でございます。今までご議論いただいた内容について、コンパクトにまとめていただきましたので、これまでの議論が十分その中に含まれているかどうか、あるいは方向性が間違っていないかどうか、あるいはわかりにくい点がないかどうか、さまざまな視点からご意見をいただければと思っておりますが、いかがでしょうか。

それでは、私のほうから最初に、例えば3ページの8の持続可能性のところ、財政面での持続可能性という議論は、10のところにある財政制約という意味合いと同じ表現なんですか。別の意味を持っているのですか。ちょっとわからなかったものですから。

【事務局】 8のところを書いてある財政面での持続可能性というのは、集約化をかなりイメージしてまして、都市的サービスがそれなりに持続的に継続できるようなことを土地利用の面からも考えなければいけないのではないだろうか、そういう背景から財政面という表現にしてあります。

【委員長】 極めて分散的に生活をこれまでされてきた。しかし、結果的にそれが財政的にかなり負担があって、それをもちこたえられない状況が出てくるという側面が一つある。

【事務局】 はい。

【委員長】 財政制約は、また別の、まさに財政面から来た制約と、両面があるというそういうことですか。

【事務局】 問題になっている、基本的な根っこのところとしては、8も10も同じことだと思います。

【委員長】 結果的には同じですけども、より地域経営という面から見ると、一般的な財政制約と違う問題を、国土利用計画上からは指摘しておかなければいけないということで、この言葉を使われていると理解してよろしいですね。

【事務局】 はい。

【委員長】 その辺が、もう少し言葉を添えて書いておいてもいいかなという感じはちょっといたします。

それともう1点、同じ3ページの下から5行目に、国際的な関係の中で国土利用も考えるべきだということで、大きな視点として挙げているんですね。これは個別の会でもいろいろご議論いただいたのですが、このことの受けがどこにあるのかがもうひとつよくわからなくて、総論的な言葉として、4ページの17のところ、「地球環境問題への対応など、国際関係の中で一定の役割を果たすべきもの」と書いてあって、それが森林とか農地の関係につながっていくという、そういう読み方でよろしいのかどうか。

【事務局】 ここは、ご指摘のように、5つの施策を書いている、それにぴったりそのままストレートに対応しているという部分はないのですけれども、小林委員長がおっしゃったように、地球温暖化に対する森林の機能の話とか、農地の話とか、そういうことがつながっています。

【委員長】 その面が一つあったような気がするんですけども、もう一つ、もう少し積極的にたしか、武内さんがいけば表現していただけたと思いますけれども、日本で消費しているいろいろな農作物、その他が海外から来ていると。特に、東アジアとの関係とか、いろいろ言われましたけど、そういう意味での国際的な関係という議論もあったように、私は記憶しているのですけれども、その辺も本来、組み込まれるべきですね。

【事務局】 そうですね。武内先生は2つのことをたしかおっしゃっていたと思うのですけれども、一つは、日本の国内でもっとそれを活用して、輸入に頼らなくてもやっていけるようなことを考えないといけないのではないかということと、もう一つは、さらに言えば、輸出ができるようにならなければいかんということをおっしゃっていましたが、前者のほうは組み込んで考えているつもりなんですけれども、少しわかりにくければ、その辺は少し考えてみたいと思います。

【委員長】 とりあえず総論的なところでちょっと気になった点を私のほうから申し上

げましたけれども、ほかに何かご意見。

【委員】 3ページの8のところの3行目なのですが、「歴史性や文化性も含めた総合的な空間の美しさ」ということで、ここで、空間という言葉が使われていることと、その次のページの13番のところの下から3行目「美しい国土空間の減少」というところ、どちらも空間という言葉をお使いになっているのは、何か特別な意味があるのでしょうか。

もうちょっと申し上げると、空間というと少し狭い意味にとらえる場合と、非常に広くとらえる人もいらっしゃるかもしれませんが、何か具体的な、ある場所の空間というふうなものになるので、例えば、8番であれば、「総合的な環境」とか、あるいはダイレクトに、「総合的な」という言葉は要らなくなるかもしれませんが、「景観の美しさ」という言い方もできるでしょうし、13番も「美しい景観」と。景観という言葉をはかに私はどこにも見出せなかったのですが、使わない理由というのがもしかしたらあるのかなど。その辺を教えていただきたいと思います。

【事務局】 ここは少し経緯があって、この研究会のちょうど1年ぐらい前に、審議会のほうの調査改革部会というところで、似たような分野の検討をしてきておりました。そのときに美しさというものについて総合的なものとしてとらえるべきではないかというご指摘がありました。よく、美しさというと、視覚的な美しさという見た目の美しさだけにとられるけれども、そうではなくて、そこが持っている歴史性とか文化性とか、そういうものも含めて、空間が全体に健全で、土地利用もちゃんとできているというような、当時の言葉では、風土という言葉で最後に使ったのですけれども、そういうようなとらえ方としてとらえないといけないのではないかということを中心に強く言われまして、あまり景観という言葉を出していない。それがあって、そのときの使い方をここで使っているということです。

空間というのが何か合っていないんじゃないかということがあれば、その辺は少し考えたいと思います。

【委員】 景観に対しては、確かに表面的な視覚的なものととらえていらっしゃる方も多かもしれませんが、逆に、私どもは、景観というのは、人間を取り巻く環境の総合的な眺めだと、環境全体を視覚という媒体を通して見たときあらわれてくるものが景観だということなので、景観が美しいということには、当然、その背景にある土地利用であり、コミュニティであり、生態系であり、そういったものが健全でなければ、ほんとうの美しい景観にはならないんだということで、非常に総合的な指標として景観をやっている人間

はとらえているので、非常に狭い意味で、表面的なもののデザインの姿形を必ずしも景観とは呼んでいないと思うんですね。だから、ことさらそういう意味であれば、景観という言葉は避けていただかなくてもいいのかなとは思っております。

【委員長】 調査改革部会の最後あたりの回ですよ。議論になりまして、確かに風土という言葉はいいけれども、風土はいかにも歴史のついた言葉だなという話もあって、たしか、いろいろ議論があって、景観以外の言葉を使うような話になったように記憶しているんですね。

【事務局】 そうなんですね。

【委員長】 武内さんが主張されたんですね。武内先生も委員ですから、改めて武内先生のご意見も聞いて対応しましょう。

【委員】 まず、全体的なことでお伺いしたい。国土利用計画の構成としては、構造的な問題については深く踏み込まないという事でしょうか。戦後の日本の都市形成の結果として一極集中があるわけですが、これは我が国に固有の開発形態といえます。それを是とした上で、いわば順応的といいますか、それには手をつけないでよりよい形を求めているというのが、ここでの基本的スタンスでしょうか。例えば、一極集中に対してどういうスタンスをとるのか。是正されていくべきだというような文言を入れるのかどうなのか。

【事務局】 今のご意見を敷衍して言うと、おそらく全体の国土構造とか、都市の配置とか、そういう問題をこの中で議論するのかどうかということではないかと思えます。そのところは、歴史的に言うと、国土利用計画、今まで3回、全国計画をつくってききましたけれども、この3つの国土利用計画を見てみると、そのところはあまり明示的には書いていないということは事実です。これはおそらく経緯的に言うと、一方に全国総合開発計画というのがあって、実態的にはそちらでかなり国土構造論みたいなことはされていて、そちらに機能を任せている、と言うのも変ですけれども、そちらとある意味では一対になっていて、そちらでそういうような議論はされていて、その中で、土地利用というところとちょっと狭いかもしれないのですけれども、具体的に土地に落ちてくるようなところについて、そういうことを踏まえて何をやっていくかということが書かれてきたというのが、国土利用計画、全国計画だと思います。

今回のここでの検討というのは、一応、そういう分担というか、その立場でつくっております。ただ、おっしゃるように、今後、国土の構造というのが一体どういうところを目指していくのかということがあると思えますが、それはここで全部を全部議論して、回答

を求めていくということではなくて、今までで言えば全総側のほうでかなり議論してきて、そちらが主戦場というか、主たる議論の場になるのではないかと考えております。

【委員長】 よろしいですか。

【委員】 ええ。そういう整理であるということであれば。

【委員】 5ページの、総合防災に基づく土地利用の誘導というところをざっと見ての感想なんですけど、きのうまでインドに行っておられて、津波の被災地をずっと回っておりました。どこも犠牲になっておられる方というのは、ほとんどスクオッターというのか、低所得者の方々に、それを見ながらいろいろ考えるところはあったわけなんですけれども、今、そんなことを見てきたばかりでこれを見ますと、今まで日本の防災、特に土地利用という観点から、土地の属性としてのリスクという観点から見ていくと、おそらくリスクの均等化というのが基本的な方向だったと思うんです。堤防をつくったり、何だかんだということで、これを基本的には一律な危険度にしていくという、そんな方針だったんだろうと思うんです。それに向かって努力してきたと。まだできていないにしろ。

でも、これからは人口の減少ということで、土地利用というものを明確に、ある意味、規制を誘導していくということで、例えば26番なんかの文言を見ると、災害危険地域の特定の考え方ということで、つまり災害危険地域というものの定義をするわけです。ということは、危険じゃないところとの間で明確なリスク偏在の容認みたいな方向が出てくるのだらうと思うんです。守るべきところは守る。守らないところは守らないというのか、簡単に言ってしまうとそういうことになるわけです。そうすると、リスクの均等化ということから、リスクの偏在の容認ということへ大きな方向転換なんだろうと思うんですね。リスクという観点から見ると。

そうすると、土地利用とか、地価だとか、そういったことから考えていくと、明らかに今までハザードマップなんかで単にリスク情報だけ流して、ハザードマップなんかを流して、それで土地利用みたいなことをやっていこうと思っていたのですけれども、実際、全然と言っていいほど機能していないわけです。現にハザードマップを配っても、地価に影響が及んだという話は今のところほとんどないわけですし、そう考えていくと、おそらくリスク偏在ということを政策的にちゃんと誘導していく、明示的にそういう方向を示していくことになると、日本ぐらいの経済レベルまで来ていけば、それはスクオッター、スラムを形成するようなことはないのかもしれませんが、おそらく地価というものに対して明確な影響というものが出てくるであろうし、そうなってくると、そこに居住する人に明確

な低所得者層と豊かな層という二分化が生じるという傾向も出てくるのではないかと思うんです。そうすると、それに伴う環境の悪化だとか、日本においても発展途上国と同じような、被災する人はそういった安い土地に住む。つまり、リスクが固まっているところ、つまり危険なところに低所得者が住んで、彼らがいつも被害を受けるというような構造が出やしないかということをおもったりもします。

そういった観点から、この23から28の項目をざっと見てみますと、そういった認識の部分というのはあまりなくて、人口も少なくなっていくのだから守るべきところはしっかり集中してもらって、そこをちゃんと守っていくんだという方向性は示されていますけれども、要はリスク低減させないところ、ほうっておくところに対する方向性みたいなものはあまり見えてこないなという気もするんです。

超長期的に考えると、ほかにも何度か発展途上国の被災地というのは見てきたのですが、日本はそんなところまで行かないよということなのかもしれませんけれども、その辺に対する記述、もしくは思想というものがあまり見えてこないという感じがいたします。日本の段階では要らないのかもしれませんけれども、どうでしょうか。

【事務局】 ここでのリスク管理の考え方について説明します。今後の財政制約でハード施設整備は「選択と集中」が必要になり、全国一律に、緊急的に整備することは困難になると考えられます。そうしますと、ハード施設がおくれるまたはできなくなる場所が出てきますが、そのような場所は、土地利用とか情報提供なども含めた総合的な対策を講じまして、全体として災害のリスクを下げようという考え方で書いております。

【委員長】 今のお話で、例えば大都市の中で、木造密集地域を指定していますよね。東京、大阪。ここが危険で、もし災害があった場合、例えば地震の災害があった場合に非常に危険なところがあるということを言っている情報を流しているけれども、しかし、確かに、その地価がそのことによって下がっているという状況には必ずしもない。先生がおっしゃるとおりですね。

それは、日本の国内で、日本人だけが生活していて、人口が減少していくという社会では、延長線上にまた同じような状況が生み出されるかもしれませんけれども、もし外国人が大量に入ってきた場合は状況が違うかもしれないという感じはいたします。その辺まで思いを至らすと、もしかすると先生のおっしゃるような、リスク偏在の議論が大きな議論として出てくる可能性はあるのですが、まだそこまでは本格的に我が国は議論していませんので、というような感じなんですけど。いかがでしょう。

【委員】 非常に大事なところだと思うんですが、そういうリスク偏在と、今後の国土利用の基本的なあり方で6項目が挙げられておりますが、これが相互関連性を持って初めいろいろな問題を解決していくという姿勢が見えないんですね。この中で個別になっている。リスク偏在を解消することと、都市的土地利用の整序・集約化とか、あるいはその中での自然環境の再生、活用というものと、水と緑のネットワークの形成というのは、いろいろなことが実は相互関連的に実施されて初めて効果を持つような、その全体像に対するパースペクティブがこの中で書かれていないので、今、片田先生がおっしゃったようなことが非常に心配になると私は思うんですが。

個別の施策をやっていけば10年後、20年後に丸くおさまるとは僕は思わなくて、これはそれぞれ、確かに結構なことだと私は思うのですが、これがあるところのリスクが高いところを容認することによって、都市的土地利用の集約化がうまくスムーズに進むような方向へそれが働けばいいわけで、リスクの偏在化を認めることと、地方中核都市の再生がうまく同時に進むようなことをパースペクティブとして出せばいいわけで、あるいは水と緑のネットワークという街道的なものと、都市とその周辺の環境がうまく調和するというようなことがうまく整序するような、これがまさに国土の利用計画だと思うんですね。個別の地方分権的にやると、なかなか描けないパースペクティブだと思うのですが、これはまだ個別になっていて、それを相互にうまく組み合わせると、こういうふうに将来的な像が描けるというのがまだ書き切れていないように思えます。そこが片田先生がおっしゃっているところの疑問を、あるいは懸念を生むところとなっているのではないかと思います。

【委員長】 まさにそのとおりで、市街地の周辺と、緑の回復と、リスクのあり方、この3つを総合化すると新しい国土利用の像が見えてくる可能性がありますね。それがおそらく最後の質的向上の目標というところと、あるところ、つながってきているんじゃないかと思うんですけど、そこまではまた事務局の考えが十分固まっていなくて、今後の課題に残しているものですから、こういう表現になっているのですが、実は、そこまで今回書いておいてもいいんじゃないかと思うんです。お互いに関連性を持っている。私は、読みながらそういう考えをかなり強く持ちました。

【委員】 そうですね。

【事務局】 1から5がそれぞれ関連性を持っているということはそのとおりだと私も思っております。おそらくここでは安全性、持続可能性、美しさという、主として最

初のほうはその3つの切り口から書いておりますので、ちょっとばらばらみたいな感じに見えるかもしれませんが、それぞれ5つが非常に関連して、その関連の深いものもあるし、割に独立っぽいものもある。関連があるということを書くのはそのとおりでと思うので、追加して書くようにいたします。

我々としては、この中では自然環境の話というのは、全体的に相互に関係しているものだと思っております。ネットワークの話もありますし、ランドスケープというのも、実際の施策としてはそれにかかなり依存している部分もあるし、森林農地の話もそうですし、集約化したときの都市周辺の話と。そういう意味で、その辺の話というのは、どの施策にもかなり深く入って行って、ある意味じゃ、同じようなことを違う側面から言うという面もあると思っておりますので、その辺を少し、後ろのほうに追加したいと思っております。

それから、先ほどリスクの話がございましたけれども、おそらく我々がここで考えている、例えば災害危険地というのが、おそらく片田先生が思っているほど大きな面積の広がりをお我々はあまりイメージしていないというところが違うのかなという気がいたしました。具体的に、例えば国土の何割という面積をやるということは現時点ではなかなか難しいのではないかと感じてまして、ここでの災害危険地というのは、そういう意味ではかなり特定された地域になるのではないかと。もしできるにしても、そういうところがちょっと違うのかなと思っております。

以上です。

【委員】 必ずしも、今、小林先生が言われたとおり、そういう感覚ではないんですね。都市の中だけを見ても、多種多様な災害があつて、木造の密集したところもあれば、それは火災だとか地震だとか、そういった面でしょうし、それから、洪水であれば、危険なところはいっぱいあるわけですね。その中で、あくまでリスクの偏在の容認というのは、明確に見えるわけですね。この文章の中に。要は、守るべきところは守るんだということと、そうじゃないところは完全に防げないという認識のもと、というような記述だとか、言葉の端々にリスクの偏在というのを明確に示してきている。まあ、それはそれであつていいと思うんです。

ただ、全体としてどういうふうにかこれをとらえていくのかというのは、どうやったら我々は自然の空間の中で生きていて、それはランドスケープだとか、そういったことも全部含めて、自然とのかかわりの中での土地利用ということを考えていくときに、必ず自然に近づくということは、恵みを享受する一方で、災いに近づくことなんだということ。恵

みに近づき、災いに近づくということが自然との接点を多く持つことになるわけですね。その部分で、人為的にコントロール、リスクの部分をはほぼ完全に取り去ることができるようなエリアもあれば、それができずに、リスクを冒して、でも積極的に取りにいく恵みの部分の地域もあれば、いろいろな属性があると思うんです。

そういったことに対しての議論というのがあまりこれまでもなされてこなかったし、リスクの部分というのは、公共、行政が全部とってくれるものというような認識で国民はいますから、日本の場合は特に災害に対する責任はすぐに行政の責任に行くように、リスクは全部行政がとってくれると、そんな認識でいる中で、必ずしもそうじゃないところがいっぱいあって、災害がしょっちゅう起こっているわけですね。そんな中で、恵みに近づき、災いに近づくという自然とのかかわり、その中での総合的な議論の中で、ランドスケープも含めた自然というものとの積極的な融合という部分と、それから積極的に人為的にコントロールしていかなければいけないだとか、そういった、先ほど来、言われているような全体としての方針がよく見えてこないというところがある。書いてあることはどれもこれも、単一の項目はこれでいいと僕は思うのですが、その辺が見えてこないところが、最終的なこのペーパーの位置づけがどういうところにあるのかにもよるとは思うのですが、その辺がちょっと見えてこないですね。

【委員長】　ここで言っている災害文化という言葉がありますよね。自然に確かに恩恵を受けて近づくけれども、その地域に災害文化がある場合には、その中でもできるだけ災害に遭わないような暮らし方、住まい方をするというのが災害文化ですね。

【委員】　災いをやり過ぎず知恵ですね。

【委員長】　そこまで議論したのが災害文化じゃないかと私は思っているのですが。

【委員】　そこまで入っているんです、これ。

これは国土利用の話には直接的にはならないのかもしれないのですが、岩手県の一関市なんかを見ていると、広大な北上川の集水域がありまして、全部、一関市に集まってくるわけです。そこに非常に岩盤が迫った狭窄部があって、その流下能力が低いものですから、いつも上流で雨が降ると、流れきれずにバックウォーターになるわけです。入りきらない部分が上がってくる。3年に1回は大洪水になってしまうところなのですが、ここはカスリン台風やアイオン台風で相当な犠牲者も出て、大変なことになって、日本の治水のかなめみたいに言われて、大きなダムをつくったり、大遊水池をつくったりしたわけですが、それ以前、3年に1回ぐらい大洪水が起こるようなところに選択

的に人が住んでいた時期がある。

それはなぜかという、3年に1回は大洪水で全部米はやられてしまうんだけど、3年に2回は肥沃な土地でお米が豊作なんです。だから、3年に2回の豊作を取りに行つて、3年に1回の洪水を容認している。そんな中で、彼らは災いをやり過ぎ知恵というものがありまして、水屋はもちろんありますし、建物は3階建てになっていて、建物の真ん中に穴があいていて、滑車がつるしてあって、1階のお米だとかみそだとか、そういったものを上に上げるようになっている。そうやって、洪水につかることを前提に、積極的に恵みを取りに行つて、だけど3分の1の、3年に1回の災いというものもやり過ぎ知恵というものを持ちながら、そこに共存しているというような、そんな知恵というものが多分、災害文化なんだろうと思うんですね。知恵というものが根づいて、その地域に脈々と続いてきた場合、それは災害文化と言うのだろうと思うんですけども、そういうようなところまで議論していく。書き込まれているわけですので、もはや自然とのかかわりの中でどう暮らすのかということを問うような記述まで踏み込んでいるのですが、どうもその割には書かれていることが個別具体的であつてみたり、全体の整合というものが見えてこないというところが私の疑問を生んでいるところです。

【委員長】 なかなか文章化するのは難しいところでもあるのですが、先ほどから個別にいろいろな議論がされて、それをきれいにまとめていただいたのですが、もう一つ、それらを重ね合わせてまとめてみると、次の国土質的向上の議論につながるようなことが幾つか出てきておりますので、そのような工夫を少し事務局のほうでしていただければと思います。また、このことについて再度ご議論があればいただきたいと思いますが、ほかにはいかがでしょうか。

【委員】 私は、こういうものはパースペクティブなので、一等最初に書くべきだと思います。後ろのほうに書くのではなくて、こういうものが相互に関連して初めて国土利用の質的向上が図れるという見方を、やっぱり前面に出すべきではないかと。その中に個別のものがあるというものでないと、やはりめりめりといいますか、こういう文書が外へ出ていったときの効果が全然違うのではないかと。そういう大きなビューを持つことはなかなか難しいと思いますけれども、やはりそれはこの段階で、特にこのところでは2章で、今までとは違う視点というものを明確に打ち出そうとしているわけで、それをフォローする形で、こういうところが違うということをやっぱり出す努力をしたほうがいいのではないかと。そう容易ではないということはわかりますが、原案をつくっていただいて、いろいろ

もんでいくと、いいものになるのではないかという気がしています。

【事務局】 3章の頭のところで書くということですね。前の文章を入れると、19のところをもっとちゃんと書けと、こういうことでしょうか。19なり、そのところをもっと追加して書くと。そのときの、こういうキーワードがあるとかいうことはありますか。

【委員】 キーワードは出ているので、それがどう組み合わせるといいかという、1つのチャートをつくるだけでもいいのではないかと思います。

【事務局】 ちょっと検討して考えてみます。

【委員】 議論を聞いていないので、もしかしたらピントがずれているのかもしれませんが、先ほどご指摘のあった、いわゆる国土の恵みと国土の災害というのは表裏一体の関係にあるということが大前提にして、国土のあるべき姿をとらえていくというのは、これは五全総のときの大テーマだったんですね。あのときには阪神・淡路のすぐ直後で、それまで国土計画の中で非常に防災という観点の意識が弱かったという話で、あのときにはご承知のように、高速道路が崩壊したりという、極めて深刻な事態になって、ほんとうに国土の脆弱性を前提にして、どういうふうに国土をつくり変えていくかということで、ある意味、土木工事のあり方みたいなことにさかのぼって、大分議論があったんです。それで、いろいろな言葉が出まして、リダンダンシーの問題だとか、災害をソフトに受けとめる国土のあり方だとか、それから、災害文化というものもそのとき既に出ました。それから、防災生活圏の形成というようなことが出ました。

今、新しい国土計画をつくろうとしているときに、折しも、国内的、国際的な自然災害のときに、いわば自然の恵みと自然の脅威というのは、観光地の災害にもあらわれているように、極めて表裏一体の関係にあるということがわかってきたわけです。私は、やはり、今、皆さんが言われていることはもっともだと思うのですが、そもそも国土計画的なものの継承性という観点からいったら、そういう議論と今の議論は何が同じで何が違うのか、そういうものをやっぱり役所としては継承性を持って考えてもらったほうがいいように思うんです。そういう点で言うと、また何となく振り出しに戻って、また同じことを委員が言って、またそれが修正されてと、これではちょっと進歩がないのではないかと感じております。

幾つか、そういう新しいキーワードというのはあると思うんです。一つは、日本の国内と国外の自然災害というのは、日本人が海外で被災するとか、そういう点で、かなりモビリティのあり方の違いに伴う変化が出ているという問題とか、それから、有田先生が何度

も言っておられるように、これは中山間地域で初めて起こった災害があつて、それはいわば国土における社会構造の脆弱化と災害というものが極めて密接なかかわりを持ち始めていて、そのところはその2つの問題を切り離して、災害は災害、高齢化の問題、中山間地域の過疎の問題というふうに切り離せないところに一つの大きな社会の深刻さがある。そういうふうな幾つかの新しい観点というのは必要なのではないかと私は思います。

そういうことを入れた上で、先ほど小池先生が言われたように、1つ、新しいパースペクティブで、こういうふうにとらえていくと問題というのは非常にクリアに見えてくるのだというところをやはり出してもらいたいと思うんです。若干、そういう意味では、中身というのは後退した感じになっているのではないかと私は思いますので、少し過去のこともひもといていただきまして、もう1回体系的に整理し直していただきたいと思います。

【委員長】　　そういう意味では、今まで議論された、例えば市街地の縮減をはじめとして、今まで必ずしも議論されていないテーマが実はそれぞれに入っていることは入っているんですね。それをベースにつなげていくと、先ほどの議論で、例えば管理の問題、大きな水と緑の動脈をつくる議論、市街地を縮減してくる問題、そういうものを個別に議論していますけれども、実はお互いに関連してきて、危険な区域があるということと、自然を再生するというのと、市街地を縮減するというとの関係をうまく計画的にとらまれば、新しい国土利用の方向性が出るのではないかという議論がある。そこを最初に書いたらどうか。

【委員】　　ええ。まさにおっしゃるとおりで、前、別の、私が座長をやっていた全総系の小委員会では、市街地の縮小過程の中でいかにして高コストな自然災害常習地域から撤退するかという政策をうまく組み合わせて、逆にそういう場所というのは一種の湿地であつたりするわけですから、そういうところでは自然再生というのは生態系ネットワークにも貢献するというような、1つのことを考えることが3つぐらい効果を持つというような、こういう話というのは話の目としては出ているわけです。ですから、そういうものはきちんと新しい政策的な課題で位置づけてはどうか。そのときにだれが負担するのかという大きな問題は残っているというのは、これは問題意識として残すということになるのだと思うのですけれども。

【委員長】　　その中で、先ほど片田先生がおっしゃられて、今、武内先生がおっしゃられた社会構造の議論をどこまで国土利用計画の中に入れるか。片田先生は、きのうインドから帰ってこられて、インドで津波の災害に遭った方々の多くはスクオッター、低所得者

層の市街地なんですね。そういうことが日本でもこれから、もし危険地域というふうに位置づけした場合、そこに所得の低い方々が住むようになった場合、どういう問題を抱えてくるかということもありはしないかという問題提起をされました。今、武内さんが、それとは違う、中山間地の問題を社会構造との話でされたものですから、社会構造の議論をこの中に入れ込むかどうかですね。少なくとも、表現では出ていませんよね、そこは。

【事務局】 はい。文言はないです。社会構造の議論とは、もう少し具体的にどういう議論をイメージされているんですか。

【委員長】 中山間地で、なかなか都市に出てこられなくて、とどまっている方が被害を受ける。あるいは高齢者が被害を受ける。そういうような、ある特定の階層が被害を受けるような状況が生み出されるという話と、先ほどのインドの話とをつなぎ合わせると、そういう議論があり得るのではないかということです。

それは、この中で議論を固めるのか、あるいは、最後にこういう計画をつくっていくときに、そういう問題も潜在的には生じる危険性があるという形で指摘するにとどめるという方法もあると思うので、ちょっと頭の隅に置いておいていただけると。

【事務局】 はい、わかりました。

【委員】 ただ、このドキュメントの中では、やっぱり（２）で、気象条件の変化に伴う計画課題の変化というふうに定義しておりまして、その中で人口減少に対応するということは言っているわけですから、量だけではなくて、質的な構造の変化についてもやっぱり対応すべきであろうと思います。だから、後ろのほうで考慮するというよりは、やっぱりある程度正面でとらえるべき課題だと思いますし、非常に今日的な問題であると思います。

【委員長】 冒頭で私が説明いたしました財政面での持続可能性、地域経営の議論も実はそれに絡んでいるんです。農村部で、かなり外側に取り残されてきている方々がいらっしゃって、そこに財政的な手当ができない状況が生み出されてきているという問題でもあるものですから。今、議論は少なくとも３つ、４つ、そういう問題が国土利用との関係で出てきておりますので、そもそも論で書いていただけますか。ちょっと私もあまり定見がなく、ふらふらしておりますが。少し検討してください。

【事務局】 はい。

【委員長】 日置さん、時間の関係がありますが、何かご発言はございませんか。

【委員】 ２つほど気づいたところがあるのですが、３ページの１２という段落

の下のほうの人口減少の問題で、国土の管理水準の低下の要因として人口減少に起因すると書かれているのですが、それもあるのですけれども、必ずしも人口が減らなくても管理水準は低下してきたと思うんです。どういうことかということ、二次林、人口林、二次草原、中山間地の農地みたいなものが、具体的には管理水準が低下しているものだと思うのですが、これはやはりエネルギー革命とか、燃料革命、海外からの林産物や農産物の輸入ということによる経済的な必然性で、人口減が起こるかなり前から低下してきているということが問題だと思います。そういう問題認識は書いておいたほうがいいのではないかと。

逆に、最近では、例えば地産地消だとか、エネルギーの自給だとか、地域によって取り組みの温度差はありますが、多かれ少なかれそういったことが始まっておりまして。特に、鳥取県もそうですけれども、岩手県なんかではエネルギーということもかなり掲げて、森林バイオマスエネルギーの利用ということにも熱心に取り組み始めていますけれども、そういった経済的な必然性が生じることによって、人口が減っても必ずしも管理水準が低下せず、むしろ向上することもあり得るわけです。

ですから、要因として、人口減少とともにそういったことも書いていただいたほうがいいし、それはまさに国際的な食料や木材資源の需給というものとも関連している問題だと思うんです。この管理水準を向上させる必要があるところがあるわけです。特に、二次的な自然のところは管理水準が低下したから生物多様性が減少したということ、これははっきりわかっているわけですが、そういったものを再向上させるのに、そういった経済的な必然性をもう1回持たせるということも非常に重要ではないかと思うので、そういった問題認識というのを、できれば書いていただけないかと。

それから、もう一つは6ページ、水と緑のネットワークのところですね。基本的にこのネットワーク形成に私は大賛成で、私はこれが専門なんですけれども、最近、野生動物と人間のあつれきというものが全国的に問題になっていまして、特に、去年の秋は熊の問題が顕在化したのですが、それ以前からイノシシ、鹿、猿などの問題が非常に大きいです。国民の理解を得ながら新しいランドスケープというものを考えていくときに、やはり文言としては、野生生物と人間生活のあつれきの解消にも資するような水と緑のネットワークというようなことを入れておかないと理解が得にくいのかなと思います。

具体的にそれはどうしたらいいかということは、ちょっとまだ研究途上というところもありまして、はっきりどういう配置に植生をしたらいいということはわからないことも大なんですけれども、少なくともそういう方向を研究面も含めて目指すということは書いたほ

うがよいのではないかと思います。一方では、当然、生物多様性国家戦略にあるように、野生生物と人間生活を共生させるということはおたわれているのですけれども、共生というふうに簡単に言ってしまうと非常にわかりにくくなってしまいうわけで、一方では野生生物は保全する、絶滅を防ぐということを図りつつ、あるところではあつれきを解消しなければいけないという、非常に難しい課題に直面しているのですけれども、そういう課題の解消に、まさに適切なランドスケープというものがあるわけで、そういうところをもう少し書き込んでいただいたほうがよいかなと感じております。

【委員長】 前者の点は、今、ご指摘をいただいたところは、むしろ「人口減少は」というところで、人口減少について書くところだったものですから、先生のご指摘だと、むしろ後ろのほうですね。そこで先生がご指摘いただくような内容が書かれていなければ書き込むことにして。

【委員】 若干書かれているように読み取れるのですけれども、もう少しはっきり書いていただいたほうがよいのではないかと思います。

そうでないと、どうしてもボランティアに頼るということもここに書いてあります。それもいいのですけれども、人口が減ったら管理水準は低下して、ある意味、撤退するという、そういう方向が強調され過ぎるようなきらいがなきにしもあらずなので、あるところは管理撤退も必要なのですけれども、管理水準を維持すべきところは経済的必然性も伴った管理水準の維持というような観点がやはり必要ではないかと思います。

【委員長】 ほかにいかがでしょうか。

【委員】 今の点ですけれども、結局、ここは極めて不透明なんですけれども、バイオマス利用がどの程度進むのかということが、基本的にここに書いていないのですけれども、そこがものすごく大きく、今の話、きくんですよ。バイオマス利用を、もう昔みたいな炭焼きみたいなのをするのはだめだと、これは当然なんですけれども、そこを新しい技術をもって、少なくとも森林地域の中で、特に里山的な環境をそういう格好で利用できるのかどうかというのは、技術的には今、非常にホットな話題です。そこらをどう予知して話の中に入れておくかということを考えなければいけないのですけれども、しかし、全くそのことについて何も触れずに、国土計画についてはこの方向で考えましょうというのは、若干問題だとは思いますが。

どの程度伸びるかというのはわかりませんが、もう既に幾つかの自治体では、それを政策に取り込もうという話も出ていますし、日本は急峻な山岳地域だからだめだとか、

いろいろなことを言う人もいるのですけれども、急峻なところでもちゃんとやっているところはあるといふ話もあったりして、その辺はどうするんでしょうね。やっぱり入れておいたほうがいいんでしょうね。バイオマスの再生、再利用というような面はですね。

【委員長】 いいですか、事務局。バイオマスについては、資料的には入っているんですかね。

【事務局】 はい。ちょっと検討いたします。

もしよろしかったら、先ほどの景観のところ……。

【委員長】 そうだ。武内さんがいらっしゃらなかったときに、景観の……。

【事務局】 3ページ目の8のところです。

【委員長】 ちょっと説明いただけますか。佐々木さんからお話しいただいたほうがいいですか。どうしますか。

じゃあ、事務局から。

【事務局】 先ほどちょっと議論になったのですが、3ページ目の7で「持続可能性」「美しさ」「安全性」と3つを言って、その「美しさ」の説明を8でして、歴史性や文化性を含めた総合的な空間の美しさにとらえるということであって、これは小委員会の基本的な考え方を踏襲しているんですけれども、ここで佐々木先生から、景観という言葉はどこかで使ったらいいのではないかと。景観は必ずしも視覚的なものだけではなく、かなり広い意味で使っているので、景観という言葉はどこかに入れるようにしたらどうでしょうかということ、武内先生とも相談してくださいと。

【委員】 言っておられる意味はよくわかっていて、専門家の間では、景観というのはただ単にビジュアルな意味だけではないと、こういうことがわかったりということがあるので、それで、できるだけそういう概念に変えていこうとしていくことは非常に大事なことだと思いますし、景観三法の趣旨というのはそういう趣旨だと思うんです。

ただ、国土レベルで議論するときにはそれと同じでいいのかなという話があって、そこはもう少し都市だとか農村だとかという、個々のスケールであろうと。むしろ国土のレベルで言うと、景観というよりも風土とか、そういう言葉のほうがいいのではないか。だけど今さら風土というのも何だなということで、そこはランドスケープという言葉を使って仕分けをしようということで、今後、具体的な議論をするときには景観という言葉が、そこで用語としてすっと移っていてもいいと思いますし、そういう点でこれは途中からそういうふうに、例えば具体的などころの景観ということが出ていましたよね。そんなふうな

経緯があつてここまで来ていると思うんですけども。私自身はちょっとまた別の考えも持っていますけれども。

【委員長】 全総の部会のところでも議論した話ですね。

【委員】 ええ、そうです。大変これは大きな問題です。それで、そもそもわかるのか、わからないのかという話もあつたりして、括弧をつけて「風土」と書くか書かないかというのは、これは中村先生のご判断で、一応、景観は残すようになったという、非常に長い経緯のある話です。

ですから、具体的に都市とか農村の記述の中で景観という言葉が使われてその言葉は決してビジュアルなものだけではないということ認識するということは、全く問題ないと思いますけれども。

【委員】 逆に、そうすると、国土レベルでの美しさって、じゃあ何なのと言われたときに、国土全体を視野に入れて見るなんていうことはできない。人工衛星みたいになって、それは景観でも何でもないので、その美しさというのは、ある程度のローカルな中で、ここは農村として美しい、ここは都市として美しい、ここは田園として美しいというものの総体以外の何か美しさというのがあり得るのかというのはちょっとよくわからないんですけども。それはあり得るものなんでしょうか。

【委員】 美しい国土の想像というのが前回の全総のテーマなんですけれども、基本的にはランドスケープということ表現したときには、要するに日本という国土の中で、人間と自然がいい関係を持っていて、そして健全な国土が形成されているということが結果として人々にとっては大変誇りを持つ国土であり、また、その誇りを持つだけに値するような美しさであるということだろうと思うんです。

【委員】 そういうやや抽象的な観念だというと、私の単なる思いかもしれませんが、8番で空間と使われちゃうと、逆にもっと狭い、ある体験できる空間、13番のところの国土空間と言われるところ。国土空間という言い方が、いまひとつ腑に落ちないところもあるのですが、この8番の「歴史性や文化性も含めた総合的な空間の美しさ」というものの空間というものにとっても引っかかってしまったので……。

【委員】 今まで使っていないでしょう。これはこの場で使っただけだと思うんですよ。

【委員長】 国土の総合的な美しさとか、そういう表現をしておけばいいんじゃないですか。

【事務局】 はい。変えましょうか。「総合的な国土の美しさ」とか、そのように変えま

す。

【委員】 この話はやり始めると学会ができるぐらいの議論ですよ。

【委員長】 ほかに。

じゃあ、私のほうからちょっと気になる点で、再自然化という言葉が出てきていまして、2つ使われているんです。一つは52番に「再自然化」という括弧がついている言葉があって、それから、括弧がついていない再自然化が67番にあって、こちらはむしろ市街地が撤退して行って、それを再自然化すると。それから、52番は自然そのものが人工林その他を再自然化する。人工的なものを再自然化するという意味では同じなんですけど、それぞれ違う内容に同じ再自然化という言葉を使っていて、しかも片一方は括弧をつけていて、しかも「いわゆる」という言葉を使っているものですから、この辺の言葉の使い方を整理して使われたほうがいいのか、同じ言葉でいいのかという感じもしているのですが、その辺、事務局で何か議論はあったのですか。

【事務局】 特に使い分けているということはないので、ここは統一するようにしたいと思います。

【委員】 市街地の縮小と、それに伴う郊外地の再生のプログラム、これはオオニシ先生が随分言っていて、彼は田園化という言葉を使っているんですね。よみがえる田園とか何とか。再自然化の後ろのほうのやつは、これは完全に外国語の訳ですね。ドイツ語か何かの。再自然化という言葉を使って、そのときの趣旨は、やっぱりヨーロッパなんかでも人が減って、ヨーロッパの場合は日本よりもっと顕著な変化があるのは、牧場がどんどん荒廃して、しょうがないか木を植えるんですね。フランスあたりでは昔の風景が全然変わっちゃって、昔は牧場の風景が中心で、目に映るのは牧場の風景。今は目に映るのは森林の風景になっちゃったんですね。それでいいのかという議論があったときに、要するに黙っていてそうなるというんじゃなくて、意図的に、ここは自然に戻してもいいけれども、ここは頑張ろうと。さっきの話ですよ。その辺のめりはりをつけるときの、気合の入ったほうは再自然化と言おうと。そうでないやつは、放置されたというような、例えばそういう話で、それじゃあ計画にも土地利用にもならないと。人間が意志を持って、こここそを自然化しよう、けどここは守るといふような、これは対なんですよ。何となく再資源化だけいって、あとは人がいなくなったら野に返せというような政策と受け取られるとすると、それは世界の大きな流れとは違うということがあります。

【委員長】 そうですよ。いろいろな意味合いがあって、私は市街地が縮小して、そ

こが次のステップに行くときに再自然化という議論でいいのかどうかということがちょっと気になりましてね。当然、市街地の周辺はもともとは農村集落があって、なごりが残る可能性があって、むしろ農村の風景を再現するという議論もないわけではないんですよ。その議論と再自然化はちょっと違う。

【委員】 田園と言ったときには、何となくイメージとしてはハウードの田園都市論みたいな、そういう都市の共存モデルみたいなところへ持っていくという、ある種の目標像があるわけです。

【委員長】 石川幹子さんあたりのように、400年前の江戸時代の農村の風景をまた取り戻すということを言っていられる方もいらっしゃいますね。いろいろ議論があるところなので、再自然化1つでまとめていいのかというのはちょっと気になります。

【委員】 これから人口が減少していくという場合に、都市の問題として、ただ人口が縮小するというのではなくて、都市の選別が進んで、ある部分は依然として開発が進むが、かなりの地域がスラム化するような状況が出てくるという話は、今回の議論の中ではどういう形で反映されるのか。

【委員長】 むしろそういう危険性があるので、そこをどうするかということまでここでは書いて、それが今の田園化の議論です。

【委員】 先ほどの防災の議論もそうですが、今まで我々が経験してきた開発の形態は、常に個別の利益が最大化するということで開発が基本的には認められた。いろいろな規制も徐々にはできてきていますが、基本的には変わらない。けれど、さっきの議論は、個別の利益に社会的利益を優先すべきだという論理を持ってこない、なかなか議論ができない。それをどういう形でここで書くのか。その総合的な社会的利益に個別的な利益というものをある程度制限されるということまで踏み込むのか。

【委員長】 ある意味で、計画をつくるということはそういうことを前提にしないと計画をつくる意味がありませんから。個別に動けばいいというのは計画ではありませんので、計画をつくること自体が、先生がおっしゃるような方向性を考えているのだと私は思っていますけれども。

【委員】 例えば、先ほどの災害の話では、新潟の洪水現場を見た人たちが議論しているのは、農地を遊水池としてはっきり意識すべきで、例えば今日の日本の都市開発において河道に洪水を全部閉じ込めるのはとても無理だということです。それから、今回の雨などは、数百年確率であるかもしれないといった話をしている人もいます。そうすると、完全

には防げない。そうした場合に、技術や開発形態そのものを変えていかなければいけない。ハザードマップで示すということは、一つの手段になるのですが、個と共という部分の線引きをシフトしていかなければいけない。シフトの仕方によって、議論の立て方が違ってくるといえる気がします。

【委員長】 おそらく、ここで挙げている、例えば防災のところはまさに個の世界だけではどうしようもなく、共の世界をつくり出していかなければいけなくて、その共の世界が文化化されたものが災害文化という言葉でつくられ、共だけでは対応できないものは当然、公がそこへ出してくるといえる、そういう関係で書かれているのではないかと思いますけれども。

【委員】 話題を変えてよろしいか。

(4)の課題の、森林、農地のところの細かなことですが、47番の文章は、「その供給量は国内木材需要量をまかなうことができないことから林業生産活動のみで全ての森林を管理することは困難である」とあるが、論理的に気になります。

【委員長】 どういうふうにですか。

【委員】 供給量が国内木材需要量を賄うことができないということであれば、この論理でいくと、需要量を賄うために森林をもっときっちり管理しなさいという論理になるのか。賄うことができないから森林の管理をすることは困難であるという論理構成は変である。

【委員長】 それは事務局のほうでは……。

【委員】 いただいたデータを見る限りでは、3.9%という日本の森林の目標を達成しても、十分にまだたくさん切って大丈夫だというデータでしたよね。そういうふうなことが反映された文章になっていればいいと思うのですけれども、有田先生がおっしゃったように、これはそういうふうに取りにくいのではないかと思います。

【事務局】 前にお示しした資料は、炭素固定分の蓄積を置いておいて供給量を考えると、国内の4割しか賄えないというような資料を出させていただいております。

【委員】 現状で測定しても何倍も供給できるんですか。現状で18%しか国内では自給していませんから、自給率を増やしても余裕はある。

【事務局】 ですから、その自給率を100%賄えない。

【委員】 かなり水準を上げて、シンクとしての意味と矛盾はしないという資料だと私は思ったんですけれども。

【事務局】 ただ、蓄積をしていくところは、林業の経済活動の中で管理はできないという意味で資料を出させていただいたのですが。

【委員長】 これは、現在の林業生産活動のみではすべての森林を管理することは困難であると、そういう表現ですか。一般的な、これからさらにそういう状況があつて、供給量を増やせばいいじゃないかという議論で、林業生産活動をやればいいじゃないかという議論ではないんですね。

【事務局】 はい。

【委員長】 この文章は少し誤解を生む文章です。意図はわかりましたので、その意図を正確に伝える文章に変えてください。

【委員】 確かに今まで議論していて、多分、日本の木材の蓄積量は日本の木材100%賄うのに優に足りるだけの蓄積量を持っているという話は一方でありますよね。それから、現在の管理水準でいくと、このままでは3.9%を達成することは難しく、2.9%ぐらいにとどまるだろうという話がありますよね。それを2つ続けて、日本じゅうの木材需要を賄うだけ伐採しちゃったら、炭素固定分としての蓄積の確保が達成できないという論理というのは、私も初めて聞きました。

3.9%が2.9%に下がってしまうという論理は、逆に、このままでは管理の放棄が進んでいるので、十分な森林の手が加わらずに、したがって、1,300万トンでは達成できないと、そういうふうに聞いているんですけど。実際には日本の森林の100%木材自給率に戻るということはあり得ないから、これはあり得ないことを言っているにしか過ぎないというのならいいのかもしれませんが。

【事務局】 今、ちょっと説明しますけれども、資料……。

【委員長】 何回目の……。

【事務局】 第5回の資料の2の1の4ページ目で今後、蓄積量から換算して、またCO₂吸収分としての蓄積を残したとすると、平成15年の木材需要量の2.5倍の供給量しか年間出せないというようなことでまとめております。そうしますと、平成15年の自給率が18%程度ですので、2.5倍になったとしても、100%は賄えないというような資料を出させていただいております。

【委員】 100%にすることはちょっと現実的でないもので、そういうふうな表現のほうは適切じゃないかと思うんですけども。ある程度自給率を上げて、シンクとしての機能と矛盾はしないということじゃいけないんですか。武田先生がおっしゃったように、

100%にするというのは短期的には現実的でないと思うので。一方では、森林の管理水準を上げたいということがあって、一方では自給率を上げたいということがあって、もう一つはCO₂のシンクとしての機能は十分果たさせたいというのがあって、それらを実現するような森林とか国土の利用のあり方というのを目指すわけですから、そういう表現のほうがいいのではないのでしょうか。

【委員】 林業生産活動のみですべての森林を管理することは困難であるのは当然ですよ。日本の国土の7割ぐらいしかCO₂の吸収源としての森林にカウントされていなくて、かつ、その7割の中には国立公園だとか保安林が含まれているわけですね。これは要するに、ほうっておけば蓄積していると。ただし、普通はほうっておくとカウントされないんだけど、国立公園や保安林というのは、あえて意図的に森林を切らない状態にしているからカウントできるのだという論理を使うわけですから、そこは確かに林業活動のみでというふうにはなるけれども、あとの7割引く国立公園プラス保安林の部分については、これはむちゃくちゃ切れということは言えないと思いますけれども、林業活動のみで森林管理をすることは困難であるという状況であっても、政策的な提言ではないと思いますけれども。

【委員長】 ここは現状と課題ですから……。

【事務局】 この部分は、結局言いたいのは、最後の森林生産活動のみですべての森林を管理することは困難であるということです。書いた背景としては、今、説明した資料ですけれども、確かに文章もちょっとわかりにくいところがありますので、ご意見を踏まえて再考いたします。

【委員】 これは何を言いたいのかな、結局。CO₂吸収源として認定してもらうためには、まだまだ問題があるよと言っているのか、あるいは木材自給率を向上させるということだけで考えても、日本の国内材だけで考えていくというのは、そもそもCO₂の吸収源とは矛盾するから、そんな考え方は無謀だよというのか、何かちょっと、従来言っている話と違いますけれども。こういうのは林野庁のチェックとか受けていますか。

じゃあ、そこでチェックされるんじゃないでしょうか。

【委員長】 橋本さんがおっしゃるように、最後のところを言いたいわけですよ。

【事務局】 ええ。それ以上の意味はあまりないんです。

【委員長】 わかりにくい文章になっているので、最後のフレーズに持っていくために、もう少しわかりやすい文章に直していただければ。

【委員】 要するに、国産材を100%自給するというのと、CO₂の吸収源としてのカウントは矛盾するということだよな。100%であればね。

【事務局】 そうですね。

【委員】 これは矛盾するということですね。これは林野庁の資料ですか。こっちで計算した？

【事務局】 こっちで計算した。

【委員】 これ、いや、おもしろいかもしれないですよ。林野にぶつけるには。

【事務局】 そこまであんまり深い意味はないんですけども。(笑)

【委員】 今、非常に重要な時期に来ているんですよ。というのは、京都議定書発効するでしょう。そうすると、3.9%をカウントしてくれるか、してくれないかという評価基準を国内的につくらないといけませんよね。外から評価されて初めてお墨つきをもらえるかももらえないかで、もう、今、十何%になっちゃっているから、3.9というのは相対的にはそれほど高いものではないですけども、しかし、あれがあるとないとはかなり違いますからね。日本の京都議定書が……。あとは、CDMとかそういう方向へ行くしかないですから。これはかなり日本国としては死活問題で、死活問題を守るためには、やっぱり国土の森林については、木材自給率の達成目標は、これ、数字出ますよね。おそらく4割とかそういうことですよ。だから、それはものすごく、一見説得力あるような数字に思えますね。

つまり、農水省の食糧自給率4割をカロリーベースで5割にするって、あれ、根拠ないんですよ。4割5分とかって、話半分とか、そういうたぐいの話なんです。5割って言いたいところだけど、5割っていうと達成できないから45%と言っただけなんですよね、あれ。こんなこと言っちゃまずいのかな。

そういう意味から言うと、これをベースにして日本の森林の自給目標は、今18%ぐらいでしょう。それを、例えば、この数字を勘案させると、これ、解が出ますよね。式を解けば。

【事務局】 計算上は出ます。

【委員】 そうすると、それが望ましい目標値であるというのは、極めておもしろい結果になるかもしれませんね。

【委員長】 いろいろ論争に巻き込まれる可能性も非常に高いですけど。

【委員】 でもね、やっぱり、私、何度も言うように、ここから発信するオリジナルの

情報というのがあれば、それは多少あらっぽくても、やっぱりきっちりと我々が守って前に出していくべきだと思うんです。だから、そういうふうなことがなかったということから言えば、私、これ、自分でつくったと言ったらものすごく評価しますね。

【委員長】 初めて武内さんから評価された。(笑)

【委員】 いや、だから、これで、例えば現状で言うと、木材自給率100%なんて、そんなことを言ったら、CO₂と矛盾しますよという話を書くのであれば、それはそれでいいですよ。まあ、だから、どうやって林野庁に持っていくかという問題ですけれどもね。おもしろいです。

【委員長】 じゃあ、表現を変えるということと、武内さんがおっしゃっている、そういう根拠にデータをうまく使えるかどうか、その2つについて事務局にお考えいただくと。ほかに、どうぞ。

【委員】 49番の趣旨はよくわかるのですが、単に森林、農地という資源だけが公共財ではなくて、農村の人たちが用水を管理したりという、地域の水を管理してきたものも一つの公共的な財としてあるわけです。

それで、NPOなんかが関与して農家以外の人たちが農地の管理に参画していくというのは賛成ですが、これを国民的経営と言っていいのか。その用語は注意した方がいいのではないかと思います。

50番の3行目ですが、「少ない管理資源」とありますが、これは人口のことですね。

【委員長】 最後のところは、人口のことですよ、ということは、言葉を変えたほうがいいのかということですか。

【委員】 そうです。わざわざここで資源と言わなくてもいいのではないかと。

【委員長】 「少ない管理人口でも多面積の国土管理が行えるようにする必要がある」というふうに平明に書いたほうがよろしいということですか。

【委員】 はい。

【委員長】 管理資源とわざわざ言う必要はない。ほかの要素は入っていないわけですからね。

【委員】 そうです。

【委員長】 その辺はどうですか。

【事務局】 主は人口なんですけれども、その他としては財源的なものという……。

【委員長】 そういうことを入れて表現していると。

【委員】 なるほど。

【委員長】 「少ない管理人口や財源でも多面積の国土管理を行えるよう」と書いたほうがわかりやすいかどうか。あるいは必要なら「など」と入れて。

国民的経営のほうはどうですか。この言葉自体。

【事務局】 誤解を受けるような言葉ですから、ちょっと……。

【委員】 経営と言うと、どうしても主体の問題が出てきますよね。NPOが農地を借りてつくるというのは、そこで農業経営をやるということでしょうけど、農地全体の資源管理というところを国民的経営とっていいのかということが気になる。

【事務局】 例えば、これ、どういう言葉でしょうか。

【委員】 私はわかりませんが。

【事務局】 経営と言うと、そういう感じにとらえられると。

【委員】 ええ、そう思います。

【事務局】 じゃあ、ちょっとここは考えてみたいので、ご相談させてください。

【委員長】 ほかに国民的経営という言葉は使われていないんじゃないでしょうか。これは事務局がつくり出した言葉ですか。

【事務局】 そうです。前の委員会するとき……。

【委員長】 そうですね。むしろ新しいコンセプトとして出したいということでもあるので。

【委員】 管理じゃだめなんですか。

【委員長】 国民的管理じゃなくて、経営という、何か特別の意味があるかどうかという議論ですね。

【事務局】 経営と言ったのは、地域の資源を単に管理とかという視点だけではなくて、自分たちも使おうと意識がかなり入って、経営という言葉を使ったんです。もっと言えば、国内の林産物とか、そういうものを使っていこうと。単にそこを管理しているだけではなくて、自分たちで国産品を使っていくと。使うことによって、その森林に対して理解が深まって、管理の必要性というものもよくわかってくるだろうと。消費することと切り離れた管理ということではなくて、その両方をうまく回していこうと。使うことによって管理の必要性も非常によくわかるというようなニュアンスが入らないかなということ使っているわけです。

【委員長】 その辺を読み取る言葉がこの中にありますか？

【事務局】 そうですね。そこはちょっと……。

【委員長】 今のご意見はわかりましたけれども、必ずしもそれはストレートに理解できる……。

【事務局】 再考します。

【委員長】 49の最後のところが……。

【事務局】 そうです。

【委員長】 「また」のところがこれですね。

【事務局】 はい。

【委員長】 これは「また」ではなくて、「そのことは、国内で生産された資源を国内で利用していくことにより、間接的に管理への参画が図られることを意味している」とか、そういうふうに書いていただくと。

【事務局】 はい。それで、全体を含めて国民的経営と言えないかと。

【委員長】 そういう表現に変えておかないとわからないですね。

大体予定の時間が来てしまったのですが、ほかに。

もう1回、実はこれを議論する場がございます。きょう、かなりいろいろなご意見をいただきました。特に大きな問題は、個別に課題を出し、基本的方向を出しているけれども、その方向がお互いに関係を持っている。そのことがむしろ今後の国土利用を考える上で極めて計画的に意味の深い内容ではないかというご意見をいただいております、その表現をむしろわかりやすく最初のところで表現しておいて、それはこういうことがあるからそうなんだという、そういう表現に変えてはどうかというご意見がございましたので、その辺の工夫をしていただいて、次回の委員会の前に、皆さんにちょっとお考えいただいて。素案を文書に分けて、先生方からご意見をいただいて、委員会に臨めるということであれば、それが一番いいんですが。

【事務局】 じゃあ、極力そういたします。

【委員長】 次回はいつでしたっけ。

【事務局】 2月7日、月曜日です。

【委員長】 ですから、そういう個別のところは、会議に出していただければいいですけれども、きょういただいた中心になるご意見については、事務局としてこんな文書を考えた……。

【事務局】 じゃあ、事前につくって、メールなりでお送りいたします。

【委員長】　そこだけご意見をいただいたほうがいいと思うので、そうしてください。

【委員】　1つだけ、安全性と美しさの並びですけれども、やっぱり持続可能性というのは最上位概念で、かなり広範な要素を含むということで、これが最初に来るのがいいと思います。やはり安全性があって美しさじゃないかなという感じがしますけれども。

【委員長】　3のほうはそうなっている。3の並びは安全性が最初にあって。

【委員】　そうですか。何となくこれだと、災害が起こったので、後から安全性を足したという感じが……。まあ、そうなんだと思うんだけど。しかし、見え過ぎてしまう。

【委員長】　最後の並びと平仄を合わせて、前の文の表現を変えてください。

【委員】　それで、国土の災害と災いと恵みというかが、表裏一体の関係であるみたいなことを間に入れてということになるんでしょう。

【事務局】　安全、持続可能性、美しさと、最後の並びに合わせるんですか。

【委員】　最初でしょうね。

【事務局】　安全、持続……。はい。

【委員長】　よろしいでしょうか。

それでは、ちょうど時間になりましたので、次回、2月7日ですね。前回同様、本日の資料は議事要旨について事務局で作成後、公表することになっていきますのでよろしくお願いいたします。議事録は確認いただいた後、公表するということです。

それでは、事務局から何か連絡ございますか。

【事務局】　特にございません。きょうはほんとうにどうもありがとうございました。

【委員長】　では、次回、2月7日、午後6時からということですのでよろしくお願いいたします。

ありがとうございました。

— 了 —