

国土利用計画研究会での委員発言要旨

国土利用をめぐる基本的な変化	今後の国土利用を考える基本的視点	国土利用の質的向上という観点では、「地域性」ということを考えるべきである。
		国土利用計画としての国土論がない。地域社会や生活のあり方がどうあるべきかという合意がなされるべき。
		「基礎条件の変化」として、これまでの林地から農地へ、農地から宅地へという一方向の土地利用変化ではない「国土利用の可逆性」を考え方として盛り込むべき。
	基礎条件の変化に伴う計画課題の変化	地方では、首都圏と比較して今後の人口減少の影響が大きく、土地利用の転換圧力は弱まったかもしれないが、未利用地への転換圧力が強い。今後はいわば「衰退管理」をしていかねばならないのではないかと。そういう意味で、首都圏とそれ以外の地域とを分けて考える必要がある。
		人口減少を是認するのか問題視するのかという基本的な考え方をどうするのか。海外からの人の受け入れという緊急に選択を迫られている問題について議論を行う必要がある。
		この研究会で人口減少の是非までさかのぼって議論するのは困難であり、人口減少は前提条件とした上で、人口減少によって引き起こされる土地利用上の課題を考えるべきである。
		人口減少、財政逼迫は特定分野だけでなく全体の状況として記述されるべき。
		国内の資源の持続可能性を高めれば海外との貿易摩擦となることは明らかであり、どのような論理であればそうならないかが重要である。木材や食料のみを扱うのであれば個別政策そのもので、個別施策間の論理の矛盾をつなげていくのが、国土計画の役割ではないか。
		今後は国内だけでなく国際的な空間軸で考えていくべきであり、海外資源への依存ではなく、役割分担であるという視点もあるのではないかと。
		電力などの各地方の資源はかつて全国的な観点から大都市圏へまわされていたが、今後はそれぞれの地方のイニチアチブで考えられることが重要である。
		国土利用計画を今後どのように転換していくべきかの議論をする前に、これまでの具体的な問題事例や施策の考え方を明確にし、地に足のついた議論をすべきである。
	地方分権を踏まえた全国計画の役割の変化	現在の平成の大合併によって、非常に面積が広い市町村が生まれている。このような権限も大きい広域の市町村が、土地利用計画をきっちりしていく必要がある。しかし、今後は自治体の力量によって格差が出てくると考えられる。このような中での国の計画の役割を考える必要がある。
		国土計画のような即地性の多い計画では、国の役割はより小さくなるのではないかと。今後の国土利用計画は、よりメッセージ性の強いものにしていくべきである。その上で、メッセージを実現する環境づくりを国が行い、最後は地域に任せるとすることが重要ではないかと。
		多くの自治体は状況が変わったということが住民に説明できないでいる。農業的土地利用から都市的土地利用への転換があり得ると期待する地権者がいまだに多い。その意味では、国がメッセージを発信することは重要である。数値目標のバランスの面ではなく、方向性の議論が重要だ。
		国土利用計画の「役に立たない」というイメージを変えるためには、合併で自治体が広域になったときに、農村と都市が一体となった融合体として考えられるのかどうか等、国土利用計画ならではないところが出せるのかどうか重要である。

国土利用をめぐる基本的な変化	地方分権を踏まえた全国計画の役割の変化	人口減少問題についても地域差があり、それぞれの地域ごとに最適な方向を選択し進み始めている。国の役割としては、それら個別の最適解が、景観の例のように全体としてみると共倒れにならないような調整と、個々の場所で魅力的な状態になり得るような方向性のサジェスションと誘導であると考ええる。
		地方分権が進むなかで、今後は良いことばかりではなく痛みを伴うものも多くなり、合意に達することが困難であることが予想される。合意できる枠組み・仕組みをどのようにつくるかが国の役割として不可欠である。
		過去に本当に中央集権的だったのかは検証が必要である。例えば、東京一極集中は正に国の目標だったが、マーケットメカニズムに任せた結果、全く実現しなかった。地方分権の流れの中で国土計画を地方へというのはよくわかるが、どこまで地方におろし、どのような目標を立てるのか。
		人口配分など国土をどう活用するかは国の役割であろう。
		国が目標設定することに疑問を持っており、人口配分も国が決めることではないと考えている。そもそも国の役割があるのかないのかの議論がある。今後の国土計画は課題提起型になるべきである。
		地方では県全体の人口が減少している一方、中心市に人が集中しており、県内で集中と減少の問題が同時に起こっているところもある。人口という資源がなければ国土資源の管理はできず、労働に対してどのようなインセンティブを与えていくかといったことが資源配分の問題として重要である。
		可逆性に関し、人口減少に伴い利用されなくなった土地について、従来の都市的土地利用から自然的土地利用へという変化とは逆の変化が必要である。しかし、こうした変化は利益が生じないため、何らかの方策を講じなければ土地利用が十分になされずに荒廃、スラム化してしまう。また、事業という形で住民や地方公共団体に任せることはできないため、国が音頭をとって解決しなければならない。再自然化が最も金がかからず実現可能性が高い方策であろう。
		地方分権と言われているが、実際の問題となると実現し得ない部分も多い。国家の役割は明確にあるはずなので、役割分担をきっちり議論すべき。明治以降、防災や土地利用の面で国と地方の関係がどうであったのか検討が必要。
今後の国土利用の基本的な在り方	ハードとソフトを融合させた総合防災への転換	防災のようなマイナス面の事象については合意が得にくく、住民に近い地方政府では規制等の措置が困難である。このような面は、国が規制指導を行わなければ安全な土地利用の実現は困難と考える。
		災害の危険性の高い場所に居住しないようにするには、ハザードマップなど災害情報の開示によって市場にゆだねていくだけでは無理がある。そのため、行政が洪水、火山等のリスクをしっかりと評価し、土地利用を誘導する施策が、国民の命を守るという観点からは必要である。
		災害に係る誘導施策の必要性には賛同するが、多くの人は国の役割としてむしろリスクの高いところを安全にするべきだと考えている。この方向性を転換していくのは容易ではない。
		防災施策は地域毎に考えていくべきで、それに対して国は多くのメニューを用意してサジェストする必要がある。
		今回の新潟県中越地震や阪神・淡路大震災では、歴史的に災害が多い地区ではそれに応じた土地利用がされており被害が小さかった例がある一方で、地盤が悪く昔は居住していなかった地域や地形の所では震度がそれほど大きくないにも係らず被害が大きかった。防災面での土地利用の計画、規制の必要性として学ぶべきである。
		ハザードマップの公表が防災面の土地利用調整の機能を担うと考えられているが、住民にとってマップの情報は現実感が少なく、住宅の市場価格に反映されている例がない。防災の面からは市場メカニズムや住民の自発性に期待するだけではなく、規制や土地利用誘導も必要である。
		災害のリスクはあるが地価が安い所に住むという選択もあり得るが、日本では危険な場所にあえて住んだ人の自己責任が明確でないことが問題である。被災した場合、住民は行政の責任と考える意識が強いのが現状である。

今後の国土利用の基本的な在り方	ハードとソフトを融合させた総合防災への転換	住宅購入時には安全だった地域が都市化によって災害のリスクが大きくなった場合、自己責任として都市化による外部不経済を個人に負わせることは難しいのではないか。
		震災を対象としたハザードマップはわが国では震度5以上の恐れのある地域が広域に渡り全国的に危険地域になってしまう。
		ワークショップによるハザードマップ作成が最も効果的と言われているが、興味のある住民しか参加しないという問題点がある。ドイツでは、防災を含めた計画に無作為抽出された住民が参加するシステムとなっている。
		住宅の構造が水害被害を拡大させる原因にもなっている。水害の恐れのある地域では、地震だけでなく水害に強い住宅開発が必要ではないか。
		今後は高齢者対策が重要となる。高齢者が多い地域では、常時高齢者がどこにいるかという情報を収集することも重要である。
		今回の災害を調査することによって、中山間地域での災害についてわかることが多いはずである。特に、森林や農地の多面的機能があったのかどうかの調査が必要である。
		災害の恐れが日常的にある地域の住民の団結力の強さ、水害と共存する生活様式、水防の歴史など、災害文化を調べる必要がある。
		今回の災害では、過疎化の進んだ山村では莫大な復興コストをかけるよりは、都市部に移住するべきだと考えていたが、現地調査を通じて強固なコミュニティについても考慮に入れる必要性を切実に感じた。
		被災した地域に被害が集中しないよう、例えば流域の遊水機能など、それぞれの地域がリスクを負担し、全体として災害リスクを低減する都市形成の発想が必要である。
		災害に関しては、コミュニティのあり方、災害文化的なものを踏まえて記述すべき。
		災害の面では、今後、合意形成のために住民参加型であることが非常に重要である。都市化の逆の過程によって負の利益がでる状況での合意はたいへん困難だが重要であり、その方法を検討していくべきである。
	水と緑のネットワークの形成	生産に結びつかない緑化を産業としていくのか、公共事業とするのか、再自然化の主体は誰かという議論が必要である。事業後の管理についても検討すべきである。
		都市内の緑地はこれまでどのように機能してきたのか、今後どのように保全していくのかのチェックが必要である。
		「循環型社会」という言葉が、環境基本計画などでは廃棄物処理の面からのみ使用されているが、本来であれば「自然循環」の観点も重要である。
		「水と緑のネットワーク」と言っていた言葉を「緑の動脈づくり」として「水」の観点をなくすことには反対である。
		市町村間の環境対策には相互に矛盾がある場合が多々ある。これに対して、「流域」の視点は全体を統一的にみるきっかけになるため有意義である。
		流域において、治水については各自治体で意識が異なるが、環境については共通の認識がある。現在新たな「流域圏構想」を打ち出すべきポテンシャルがある。
		「水と緑のネットワーク」は生活空間との有機的な結びつきを通して、今までとは違う人の住み方や生活の豊かさのあり方として記述がなされるべき。

今後の国土利用の基本的な在り方	自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成	地域から親しみを持たれた全国各地の〇〇富士といった、国土として重要なランドマークをどう保全していくかという視点が重要である。
		国土レベルで景観を考える場合の対象地域としては、都市と農村の中間の郊外のバイパス沿道や陸と海の間接点として海岸線など、土地利用が変化する場所が各用途のすき間となって景観が乱れている。
		二次的自然景観を考えるべきではないか。伝統的な景観の維持と観光のために地域コミュニティやボランティアで火入れをし、草地景観を保全しようとする動きがある。
		自然再生は原生自然の再生ではなく、昭和30年代くらいの自然を地域のアイデンティティとし、美しさの背後にある人間と自然の関係を取り戻そうという動きである。
		人々の価値観が文化的な方へ向いている現在、歴史・文化的な景観や外観をもつ都心を再生するべきである。
		コミュニティサイズの「中景観」の悪化を住民が意識しはじめることが重要である。
		屋根の重い在来建築が地震で被害を受けて、美しい漆喰や木の住宅がデザインに地域性のないプレハブ住宅に建て替えられようとしている。これは地域のアイデンティティを損なう。
		棚田等、危機に瀕している景観を体系的に整理した土地利用のレッドデータブックがあっても良いのではないかな。
		国土全体の話であっても、個々の地域景観の積み重ねであることから、自治体とタイアップしてモデル地域をつくってはどうか。
		これまで自治体間の調整が課題であったが、市町村合併で一つの自治体となって景観調整の可能性が高まっている。
		せっかく景観法ができたのだから、当面は景観法の活用という方向で努力すべきである。
		「美しさ」は水と緑のネットワークとも密接な関係があり、また、他のテーマとも極めて関連が深い。
		国土における人間と自然の望ましい関わりのあり方として、ランドスケープ、風土という言葉盛り込むべき。
	森林・農地の選択的管理	今後は林業生産と施業放置林についての視点を入れていって欲しい。従来は林業生産に伴って森林管理ができていたが、木材自給率が2割の現状では、国外の熱帯雨林の破壊といった問題も含めて国内外を考えた国土利用が重要である。また、施業放置林は全国一律ではなく地域性がある。
		農地を維持していけるかどうかは労働力の問題である。農地の4割が中山間地にあり、そこで耕作放棄地が増加しているのは人口の配置の問題である。
		農地の管理水準を落とすことで、労働力が少ない中でも農地として維持できる方策を考えねばならない。長期的観点から次の世代にどのように農地として使えるものを残していくか、管理の形態をどうするのか。
		森林、農地の問題では、中国の経済成長等を含めた東アジア全体の長期的観点から、我が国の国土はどうあるべきなのか。
		人工林の天然林化には、今の木材の需給バランス等を前提とするのかどうかの議論がある。国土計画は現時点の問題点だけでなく、今後30-50年後の農林業の姿を国際競争力等の観点を含めて戦略的に分析する必要があると考える。
		再自然化については、戦後の拡大造林を再評価した上で、森林の治山機能や木材需給の動向を含めてその必要性を考えるべきである。

今後の国土利用の基本的な在り方	森林・農地の選択的管理	戦後の拡大造林による過剰な人工林化を天然林に戻していく場合、管理のための人手の有無ではなく、緑の回廊づくりなど戦略的な配置が必要である。
		自然空間を拡大していくために、選択的管理について「再自然化」を積極的に言うべき。
		再自然化や選択的管理がどういう目的でなされるのかという目標の概念が明確でない。
		環境省林野庁での現在の議論を踏まえた上で、CO2対策を盛り込むべき。
		中国地方のある市町村の台風の被害を受けた森林所有者の7割がもはや針葉樹ではなく広葉林に転換したいという調査結果があり、現実的に天然林化に向かっている。このような最近の具体的な問題を例に（国土利用計画の）必要性を提示したほうが、理解を得やすいと考えられる。
	森林・農地の国民的経営	ボランティアによって森林管理の労働力を補うというのは、試算したところオーダー的に全くあてにならない。大都市周辺の森林でならばあり得るが、国土スケールでは無理な議論である。
		農業も同様で、都市住民が棚田保全に参加する条件として、30分以内にアクセスできることがある。そのため、農地へのアクセス30分圏内の人口配置が重要である。
		ボランティア活動は、都市住民に農林地の公益性を認識してもらい、その管理の資金を負担することへの合意形成のための教育・啓発的な位置づけとしてはあり得る。
		地域の人口、産業を維持するために、農林業を従来の生産機能だけではなく、水源かん養等の公益的機能を法定外目的税などを通じて提供する産業として考えられないか。
		農林地については管理する人・主体と資金をどうしていくのかが重要であり、資金面では、企業やNPOと連携してファンドや株式会社を活用する事例がある一方で、森林税のように完全な公的資金をつぎ込む可能性もある。主体としては大都市近隣では若者がベンチャー産業的に農業に取り組んでいる事例がある。
		森林所有者を中心に管理することに異論はないが、新しい動きにも注目する必要がある。国産材の下落により森林経営が成り立たなくなったが、皮肉なことにこのことが外材と競合できる要因となり、企業が国産材を原料として使えるようになってきた。これら新しく国産材を使うようになった企業が森林管理にどのように寄与するのが今後の課題。企業ベースで森林管理を任せておくと森林は全部裸にされてしまうのではないかと危惧があるが、企業は社会的責任において森林管理に責任をもつ必要を求められており問題はないと考える。
		国民的経営の考え方の中に、企業をボランティア活動により森林管理に参画する主体としてとらえるだけではなく、木材を使う主体としてもとらえることが必要ではないか。
		木材を使う企業を国民的経営の中に位置づけることと、森林を維持する企業を社会的に評価する仕組みが必要。
		林業については個人経営から集团的経営にどのように脱皮できるのかが大きな問題。農業については特区という形で株式会社の参入が認められだした。林業では認証制度が始まり農水省も生産者から消費者をみる方向に変わりつつある。いまのような方向が今後どのように発展していくのかを視野に入れて国土利用を考える必要がある。
		企業のボランティア活動は啓発運動である。森林は使ってこそ意味がある。その使い方をどのようにするのかを実感をもって人々が認識できることに意味がある。

今後の国土利用の基本的な在り方	森林、農地の選択的管理と国民的経営（その他）	C02の吸収源対策について環境省と林野庁で議論が行われているが、削減量3.9%の地域配分など、今後は国土利用の観点からも検討すべきである。
		バイオマスの面からも議論が必要である。
		防災対策の面からは、居住地と非居住地を明確に分けて、メリハリのある土地利用への転換が必要である。
		排水が悪く農地にできない土地が都市化したために、防災等の社会コストが大きくなっている地域もある。開発地域をどのようにするのかは、地域ごとに考える必要がある。
		いろいろな産業やコミュニティが成立可能な人口30万人レベルの都市が現在衰退しつつある。都市のサイズを政策的に維持していくことが必要である。
		森林と防災の関係はどのようなものなのか。管理されている森林は防災面でも優れているのか。これらの評価をすべきではないか。
		今回の資料は森林の公共性をC02の吸収源という観点から見ているが、森林は災害防止という面も担っているのではないか。そういう面からも森林の国民的経営の議論があってもよい。
		C02吸収源の議論がこれから始まると聞いているが、国土計画が国土数値情報等を使って管理するところとしないところのゾーニングをきちんとすべきである。これが国土の管理と密接に結びついてひとつの答えになる。
		公益的機能、災害防止機能については懐疑的な意見もある。水源かん養能力についても定量的にいえるのかとの議論がある。
		森林の防災機能については議論が分かれているということは事実であるが、間伐等が適正に行われている森林は行われていない森林とくらべて土砂流出防止や保水能力が高いというデータもある。
		C02吸収源としてカンウトされない森林については防災等の面からの公共性を立てる必要性があるのではないか。
		東アジア全体について輸出入量を森林・農産物について資料整理することが必要。
		森林の劣化は熱帯地域のみならず温帯地域でも手を付けないこと、消費をしないことによって進んでいる。東アジアのなかでの森林管理や農地の管理はどうあるべきかを議論することは必要。
		森林や農地の選択的な管理は必要と思うが、目標量や空間的な配置の検討が必要ではないか。
		農地と都市的土地利用の関係では、都市的土地利用を市民農園等の農地へ戻すこともありえるのではないか。
	都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用	人口推計が楽観的すぎる。地方は将来的にはもっとひどい状況になるのではないか。特に、農業などでは労働力の観点から人口の年齢構成が重要である。
		都市部の人口密度の高い地域が減少するというが、現在は都心回帰の方向性もあるので、単純には判断できない。データをもう少し深掘りした方がよい。
		西日本と東日本では、西日本の方が人口減少の影響が深刻である。地域性を考える必要がある。
		都市的土地利用の集約化の目的のなかに、安全・安心を入れるべきである。また実現施策をどうするか。特に税制との関わりを議論して欲しい。
		都市的土地利用の拡大については、今まで現状追認的につじつまを合わせてきたというのが本音ではないか。そろそろ日本の都市をどのようにするかという都市のイメージを持っても良いのではないか。

今後の国土利用の基本的な在り方	都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用	地方都市では公共施設等の中心部への回帰というが、すでに郊外の施設の周辺に店舗等が集積している。これを再び中心部に戻しては、都市全体がどうになってしまうのだろうか。集約化は全ての都市に適用できる前提にはならないと考える。
		集約化の必要性として、高齢者のモビリティの低下や郊外での犯罪増加等、ミクロな社会的問題、生活の問題点が生じていることと、排出されたCO2対策費などのスプロールの社会的コストが増加していることを前提として記述すべき。
		計画的手法として土地利用計画の見直しを強調すべきではないか。
		事業的手法として空き家の集約化と敷地規模の拡大、再自然化の負の開発利益を正の利益と一体化して捻出といったことも重要。都市の利用側からだけでなく、自然側からの事業的手法もあり得るのではないか。
		人口減少を環境容量の適正化の好機として積極的に捉える視点も必要ではないか。我が国における適正な環境容量について考えてもいいのではないか。
		行政自体が土地利用計画を重視せず、市街化調整区域等に公共施設を配置してきたことが都市的土地利用の拡散に寄与してきた面がある。行政がまず公共施設を市街地内に戻すべきである。
		都市化の圧力によって災害の危険性のあるところに居住している地域を、今後リスクの観点からどのように適正化、誘導すべきか。人口減少と危険度の地域分布を見比べて、公共施設配置等を検討すべき。
		今後、土地の周辺環境の情報を市民へリアルな形で提供することが公の責務となるのではないか。
		日本では、先祖からの土地に対する非常に強い執着と、災害のリスク情報が過小評価されることが相まって、安全な土地利用を実現する上で大きな弊害となっている。そのため、この人口減少のタイミングにあわせ行政が思い切った規制を行う必要性がある。
		かつては治水は住民自ら行うものであったが、戦後、利水と治水が国の仕事となってから、住民が被災を公の責任と考えるようになったため、住民自ら安全を確保するという意識が希薄になった。こうした意識は、安全な土地利用を実現する上で大きな障害となっている。治水の主体を今後、どのように分権化し、住民レベルへ移行させていくかも問題である。
		都市と郊外間の移動手段としては、グリーンウェイやフットパスを整備して、徒歩や自転車の移動を増やすことが効果的である。
		地方都市では、かつての田んぼの真ん中に新設された駅の周辺において、近年徐々に市街化が進んでいるが、アクセス道路が狭くバスで駅前にアクセスできない場所があるなど都市計画的な配慮が欠けている。都市の拡大過程に対する計画的な措置が必要である。
	国土利用の目標の在り方	地目別面積についてはモニタリング指標として必要。現在はレジャー的土地利用などは入っていないが、今後は入れる必要があるのではないか。
		地目構成を相互独立に考えず、地目によっては、たとえば国立公園と森林など2つの機能を有するものは共存部分として併記しても構わないのではないか。
		今後の国土計画は調整段階のプロセスが重要になると考えられ、そのためのツールとして有効な新たな指標を考えるべきではないか。
		どのような土地利用を期待し、それに対しどのような管理が必要で、管理のためにはどのような施策が必要かという議論が必要。

今後の国土利用の在り方に関する検討状況(素案)について	個々の施策については記述されているが、それらの複合的な効果によって国土の質的向上が図られるにもかかわらず、そのそれぞれの関連性に関する記述が不足している。特に、災害リスクと自然環境、都市的土地利用の集約化等は相互に関連している。
	「財政面での持続可能性」は、都市サービスの提供の制約にともなう集約化の必要性といった地域経営からの指摘であることを盛り込むべき。
	国際的な資源の持続性の観点について、より積極的に記述すべきである。
	災害危険地域を特定する考え方は、超長期的には地価の変化に伴う地域環境の悪化をもたらす可能性が危惧される。
	水と緑のネットワークの必要性の論拠として、野生動物と人間生活のあつれきに対する緩衝帯、あつれき解消に資するような機能を目指すことも明記すべきではないか。
	「景観」という用語は視覚的な意味だけでなく、人間活動や生態系などを含めた環境全体の健全性の指標として考えており、敢えて「景観」という用語を避ける必要はない。国土全体の美しさは、結局ローカルな景観の総体でしか認識できないのではないか。
	都市、農村など個別の地域については「景観」という用語で良いが、国土レベルでは人間と自然の良い関係こそ「美しさ」であり、「ランドスケープ」「風土」の方がふさわしいと考える。
	2次的森林・草原や中山間地の農地などの管理水準の低下は経済的必然性も原因であり、取り組みによっては管理水準を向上させることができる可能性もある。
	バイオマス資源の利用の可能性については、政策的に取り組み始めている自治体もあり記述すべきである。
	「国民的経営」という用語は、管理だけでなく消費も含んだ概念であることを記述すべきである。
	農地・森林での再自然化と都市的土地利用の集約化の再自然化は、示す内容が異なるため用語の整理が必要である。
	人口減少に伴う市街地の縮減、中山間地の被災のような国土の脆弱化といった視点は新たなキーワードである。
	基本的視点の項目は、その必要性から①安全性、②持続可能性、③美しさの順にすべきである。