

国土審議会調査改革部会

第2回 持続可能な国土の創造小委員会

日時：平成15年7月29日（火） 10:00～12:00

場所：中央合同庁舎3号館 11階特別会議室

国土交通省

目 次

開	会	1
議	事		
	(1)	国土利用の現状と課題	1
	(2)	農林水産業の多様な展開の現状と課題	21
	(3)	その他	35
閉	会	36

開 会

事務局 おはようございます。

定刻になりましたので、ただいまから第2回持続可能な国土の創造小委員会を開催させていただきます。

それでは、早速ではございますけれども、委員長に議事の進行をお願いいたします。

委員長 おはようございます。

きょうは2つ議題がございます、1つは国土利用の現状と課題ということ、それからもう1つが農林水産業の多様な展開の現状と課題ということで、大変盛りだくさんの内容になってございますが、それぞれについて説明をいただいた後、御審議いただきたいと思っております。

議 事

(1) 国土利用の現状と課題

委員長 それでは、最初に議題(1)の国土利用の現状と課題ということで、事務局より説明をお願いいたします。

事務局 それでは、国土利用に関して資料を簡単に御説明させていただきます。用います資料は資料2-1、資料2-2、それから一番後ろに資料-5としてポイントというのがございますので、この3点を用いたいと思います。

前回の第一回と同じような資料の構成になっておりまして、資料2-1は、国土利用に関して現行の計画がどんなことが書いてあって、それに対して現在、どうなっているかというようなものをまとめたものでございます。

資料2-2は、バックデータのようなものでございます。

それから、資料-5は、特に今回の小委員会で御議論いただきたいポイントということで、国土利用と農林水産業に関してまとめたものでございます。説明は手短にするという観点から、資料5のポイントと、それから資料2-2のデータ編を主に使って御説明させていただきます。

資料5の1枚めくっていただきまして別紙1というのがございまして、ここで国土利用に係る現状と今後の見通しのポイントということがございますので、これを見ながら、脇に資料2 - 2のデータを置きながら説明させていただきたいと思います。

ここでは大きく3つの構成にしております。

1が国土利用の状況と動向ということで、全体的な各地目の動向等を概略述べております。それから2で土地利用上の課題ということで、どういう問題があるか。それに対しての幾つかのデータを示しております。

それから、3が、2と関連しますけれども国土利用の質的な向上ということで、安全、安心、自然との共生、美しくゆとりある国土利用という3つの観点から、どんな課題があって、どんな取り組みがされているかということを示したものでございます。

まず、それでは1点目の国土利用の状況と動向でございますが、資料2 - 2のデータの方をめぐっていただきまして、で全体的な地目の動向を示しております。右の国土利用構成の推移にございますように、大きく見ますと、森林面積が、もう御案内のことですけれども、全国で7割ぐらいを占めている。よく見ると微減しているわけですけれども、大きく見ると30年前からその割合は大きな変化はないということでございます。

その次に大きな面積を占めるのは農用地でございますけれども、これは継続的に減少しているという傾向を示しております。その分、宅地とか道路、及びその他、この中にはいろいろなものが入っています。耕作放棄地なども入っているわけですけれども、そういう面積が増えているという傾向がずっと続いているということでございます。

それから、2ページ目のところで地目の変動を3大都市圏と地方圏で見た場合、昭和57年の国土面積を100%とした場合、それぞれどのぐらいの割合で動いているかということで、2%から1%ぐらいということで小さいのですが、変動率で見ると、やはり3大都市圏の方が大きく動いているということがわかります。

その後、資料がございまして、少し飛ばしていただきまして、6ページ目のところで、国土利用に関しては国土利用計画(全国)という計画がございまして、全国計画の中で地目別に目標値が決まっておりますけれども、今まで3回、計画がつくられておりますけれども、これの目標値と現状がどうだったかということを示しております。

まず右上の方のグラフで森林というのがございまして、直線で書いてあるのが目標

値なんですけれども、一番左側が1次のときで、森林では1次計画のときは減少の目標だったのですけれども、実際はそれほど減少しないで、ほとんど現状で推移してきたということがございます。

それから、もう1つ大きく特徴が見えるのは農用地でございます。農用地は常に現状ぐらいで推移するという目標を掲げてきたのですけれども、実態はそれよりかなり下方にずれてきたということがございます。その分、先ほども申し上げましたように、その他とか、そういうところで逆に面積が増えてきたということがございます。

7ページ目は、これは3次計画でございますけれども、目標値が、それぞれ地目間でどう動くかというのが左側でございます。それに対して現状は今、どう動いているかという地目の転換がどう行われているかということでございます。

これを見ますと、森林については、目標では+2万haということで微増だったのですけれども、現実には、-9万haということで減少している。それから農地の減少、農地は目標でも26万ha減少ということだったのですが、実際は36万haということで目標を上回って、減少しているというような状況になってございます。

ここまでが第1のカテゴリーの国土利用の動向でございます。8ページからは、どんな問題が土地利用上あるのかということです。ここでは平成10年に市町村に向けたアンケート調査でございますけれども、右側のグラフを見ていただきますと、市町村でどんな土地利用上の問題が出ているのか。複数回答でございますけれども、上の方から多いものを見てみますと、一番多いのが耕作放棄地の増加、山林の荒廃、その次に小規模な住宅地の開発など虫食いの開発の進行、以下中心市街地の空洞化、残土の埋め立て、産業廃棄物の不法投棄等という問題が続いているということでございます。

以下、ここにあげてきた主要な問題について幾つかのデータを示してございます。

9ページ目からは耕作放棄地でございますけれども、耕作放棄地は総面積が今、21万haほどあるということで、農地の大体4~5%の量になっているわけでございますけれども、地域別に見ると、9ページの左にございますように、東北とか関東・東山で多く分布しているというような傾向にございます。

また、耕作放棄地率も全国的に増加しているというような傾向に出ています。

10ページ目が今、言いました全体の面積が21万haぐらいになっているということでご

ざいます。

それから、左上を見ていただきますと、農地を都市的なところ、平地農業地域、中山間地域と分けていったわけですが、中山間地域で耕作放棄地の割合が高くなっているというように見てとれると思います。

11 ページ目に、その耕作放棄地の発生要因として左側の図でございませうけれども、これも複数回答ですが、そういう地域類型別に、自然的な条件と人的な条件に分けてみた場合に、人的な条件はどの地域でも同じような割合になっていますけれども、自然的な条件では、だんだん平地、中山間地域、山間となるに従って、その回答割合が高くなってきているということが見てとれると思います。

その次に1ページ飛んでいただきまして13ページからが森林の荒廃という問題でございまして、13ページ目は、森林面積の増減を5年スパンで都道府県ごとに見たというものでございませうが、赤いところが減少しているということで、やはり大都市圏の周辺で全体的には多いのかなということがあります。幾つかの県では増えているというところ、この幅が0.5%からなので、非常に少ないのですけれども、増えているというところも幾つかの県ではあるということでございます。

14 ページ目で、右上の図。愛媛県のサンプル調査でございませうけれども、間伐対象面積と放置森林面積について、赤が放置森林面積でございませうけれども、これは民有林についてやったものですけれども、それぞれの齢級で見ても、かなりの割合が放置森林になっているということが見てとれます。

その背景としては、そこに書いてございませうような、左側の森林の価格が下がっているというようなこととか、右側にあります高齢化が進んでいるというようなところが背景にあると思っています。

それから、15 ページ目にございませうように、中山間地域では、先ほどのアンケートにありましたように、産業廃棄物の不法投棄のような問題もあるということでございます。

その次の16 ページ目からが土地利用上の問題ということで、都市とか郊外地での状況ということで幾つかデータをつけてございませうけれども、まず左側の住宅用地を見ていただきますと、全体的に面積が減ってきているのですけれども、その中で赤でつけた小規模開発の住宅用地というのが割合としては増えているというような状況。

それから右側で住宅数が、都市計画区域のどこで増えているかというようなことを見ますと、水色の非線引き区域で平成6年から11年にぐっと増えているというような状況が見えてきております。

飛んでいただきまして18ページ目で低未利用地の状況はどうなっているかということで、左側、これもサンプリング調査でございますけれども、これから推計してみますと、30万から100万人未満の都市で大体3万5,000haぐらいあるのではないかと。100万人以上で2万5,000ha、合わせて6万haぐらいあるのではないかとということです。ちなみに言いますと、この規模というのは大体全国のD I D面積の5%ぐらいになっているということで、量から見てもかなり大きな問題になっているということでございます。

それから19ページ目に、右側の方で、湾岸の工場跡地などのところにも低未利用地というのが広がっているという状況がございます。

以上が2つ目のポイントの土地利用上の課題でございます。最後に20ページ目から、3点目の国土利用の質的向上の部分。現行の国土利用計画でも質的向上が必要だということを行っているわけですが、そういうことに対してどんな課題とか、どんな取り組みがあるかということを少し事務局の方でまとめてみました。

安全、安心というカテゴリーでは、太字、ゴシックの大きな字で書いてあるところが事務局が考えるには国土計画の主要テーマになるのかなと思っているものなのですが、安全、安心では危険な災害区域における資産とか、人の集中の対策というような課題があるのではないかと。そのためには土地利用の制限みたいな取り組みがされているという事例をちょっと集めさせていただきました。

自然との共生では、都市における緑の創出とかネットワーク化というような課題があって、それには首都圏でやっています自然環境の総点検、これは前回、御提出しましたけれども、あるいはオランダのエコロジカルネットワーク。

それから美しくゆとりある国土、これも前回、ちょっと御議論になりました。ここについては無個性・画一的な景観への対応とか、郊外のスプロールの抑制みたいな話があるのではないかとことです。

まず安全、安心の面では、21ページ目でございますけれども、危険な地域から撤退するような観点から、土砂災害防止法が2年前に施行されまして、ここの特別警戒区域という真

ん中の赤のところですけども、そういうところに指定されると、特定の開発行為に対する許可制とか、建築物の移転勧告等の取り組みができるというような制度が2年前にできているということでございます。

それから、22 ページ目は水害でございますけれども、右側の箱の中でございますように、土地利用等と合わせた総合的な対策の取り組みがされているわけですけども、そのための例ということを少し書かせていただいております。

23 ページ目は、これも水害の関係ですけども、ハザードマップに基づいて、これは町の条例でございますけれども、ハザードマップの対象になったところについて、建物の土地利用規制等を行って治水対策を行うことにしているというような事例でございます。

24 ページ目は自然との共生ということで、土地利用上、どういうことができるのだろうかということで、これは前回提出させていただきましたけれども、国土計画局の方でやっています首都圏の緑の回廊のようなものをつくっていかうという取り組み。

25 ページ目がオランダにおいて全国的に展開している取り組み。

26 ページ目で、これは尼崎の例ですけども、工場跡地などをこういうような自然再生していくというような取り組みでございます。

27 ページ目。美しさという観点で、右側にありますように、景観条例制定市町村がだんだん増えてきております。

28 ページ目、「美しい国づくり政策大綱」ということで、国土交通省において、最近、こういう大綱をつくって景観アセスメントをやっていきたいと思います、そういう取り組みを決めたということがございます。

それから、諸外国の例ということで 29 ページ、ドイツでございます。ドイツでは、国土整備土地利用関係の計画体系があるわけですけども、Fプラン、Bプランというような有名な計画ですが、それとそれぞれ対になるような形で風景計画というのがつくられていて、最終的には土地利用計画でそれらが担保されるような形になっているということでございます。

それから 30 ページ目は、今度はイタリアです。イタリアでは、そもそも共和国憲法において、共和国は国民の共有財産である国土の風景並びに歴史・芸術遺産を保護するというような規定が置かれている。そういうことに基づいてガラッソ法という全国的に風景を保護す

るという趣旨の法律がつくられて、そのもとで州レベルの風景計画というものがさらにつくられて、それが左側の国全体の都市計画の体系と整合性をつくるような形で整備されているということでございます。

ガラッソ法では、右側に内容がございますけれども、計画策定対象地域としてかなり具体的な地域がリストアップされている。国土の50%ぐらいの地域がこの法律の対象になって、風景の保全等が図られている。特にイタリアの場合は自然的な風景と歴史的な風景が一体不可分のものとしてとらえている。遺跡が非常に多くあるというようなこともあるのでしょうか、そういうところに特色があるということでございます。

ざっとかけ足でございますけれども、以上でございます。

委員長 どうもありがとうございました。

質疑をしていただきたいのですが、事務局に資料5をちょっと説明していただいた上で討議した方がいいと思うのですけれども。

事務局 それでは、資料5、ポイントでございますけれども、まず国土利用に関しましては、今、別紙の方で見ていただきましたけれども、こういう現状とか今後の見通しのポイントとして、大きな誤りはないか。あるいはそもそも落としているような点はないかということを見ていただければと思います。

それから、2番目は、次期国土計画の内容を検討していただくという観点から、国土利用上の今後の検討課題、どういうところがテーマなんだというところで御示唆いただければと思います。

特に事務局として考えておりますのは、質的な向上、安全、安心とか自然との共生、美しさ、ゆとり等の観点から、質的向上を図るために、何に重点を置いて取り組むのだろうか、また特にそのときにアウトカム手法として、具体的にどんな手法の設定が考えられるかというようなものについて何か御示唆いただければと思います。

以上です。

委員長 どうもありがとうございました。

それでは御議論いただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

ちょっと国土利用計画と、それから全総計画を統合するという計画のイメージをちょっとお話しいただいた方がいいかもしれませんね。この次の計画の中でどういうふうに考えてい

るのかということ。

事務局 ちょっと計画の体系の方の考え方を御説明させていただきたいと思うのですが、まず大きく言いますと、現在、これに関しては国総法に基づくいわゆる全総計画というものと、国土法に基づく国土利用計画という2つの体系になっておるわけなんですけれども、あえて言うと全総計画の方が開発系の計画で、国土利用計画の方がそれに伴うどちらかという保全系の計画というような色彩を持っているのですけれども、今後は国土の利用、開発、保全というのを一体的にやはり考えていかなければいけないだろうということで、両方の計画を統合していこうということを考えております。全国計画ではそれを統合していく。計画の体系としては、国土利用計画の方については、全国計画、それから都道府県計画、市町村計画という体系になっておりますので、基本的にはそれがまた新たな国土計画の中でもそういう体系というのが統合された後もつくられていくものと思っています。

また、新たな計画体系では、ブロック計画というものを1つの重要な柱と考えております。現在の計画体系では、国総法、国土法とは別に首都圏整備法などブロック毎の法律に基づいた計画体系があるのですけれども、次の計画では、ブロック計画を全国と県との間をつなぐ重要な計画として位置づけて、全国、ブロック、県、市町村という4層の一貫した計画体系にしようと思っています。

国土利用との関係で申し上げますと、新しい国土計画の全国計画というのは今までの全総計画と国土利用計画全国計画が統合され1本になるということで、今まで国土利用部分だけがある意味では切り離されていたような形になっていたのが、今後は全体の大きな様々なビジョンの中で、国土利用をどのように展開していくのかというような、位置付けが変わっていくということだと思っています。

冒頭申し上げましたように、開発と保全と利用という、その三位が一体になった形で、特に地方公共団体に下りるに従って、特に土地利用の辺でそれらが担保されていくような形で計画体系を考えていく。そういう形で今、全体の計画体系は直すという方向で進めております。

委員長 ありがとうございます。

それでは御意見いかがでしょうか。

委員 いろいろとデータを見せられて何かしゃべれと言われてもちょっと困るところも

あるのですけれども、次の国土計画の内容を検討する観点からということで、3、4点、お話しさせていただきますと、1つ目は、この数値を見ていると、やはり宅地というのがあんまり経済状況に変動なくどんどん増えてきている。最近、宅地の増加が鈍っているのかなと思えば、実は余りそうでもなくて、ほとんど直線的に、特に6ページのようなグラフを見ていると、宅地がやはりどんどん増えているわけですね。恐らく今後の全体の人口減少の話ですとか、あるいは地球環境上の要請みたいなことを考えると、やはり宅地用地の増加を抑えるということがやはり基本的には必要なのではないかと。抑えるだけでなく、本当はできれば、これをどういう形を使うかは別にして、宅地を減らす、ちょっと極端ですけども。というような、市街地を結局どうやって間引いていくかということが非常に大きな今後の課題になると思いますので、そのあたり農業系の利用を行うのか、あるいはもう少し自然系の、さっきの尼崎みたいな例で、あれは本当は宅地部分というよりは少し公園、緑地をふやそうというイメージだと思いますけれども、もう少し大都市圏の郊外にある地方圏で、そういう宅地の増加みたいなことを国土計画としてどう抑制していくか。そういう観点が非常に重要なのではないかと思います。

それから2番目は、もともときょうの資料の説明もそうなんですけれども、国土利用のあり方という、必ず農地はどうだこうだ、都市はどうだこうだ。それから森林はどうだこうだと用途別に来るわけです。ある種、これはしょうがないところはあると思うのですが、この用途別でやっていることの結局の弊害というのがいろいろと、きょうあった耕作放棄地だったり、あるいは都市の縁辺部のスプロールの問題であったり、そのあたりに結局集約的に出てくるのではないかと考えているわけです。

都市からは非常に大事なところはある程度都市の方の計画でもやるし、農地であれば農振法もあるし、森林であれば森林計画、自然公園であれば自然公園法というような形に今のところなっているわけで、国土計画も、計画というのは余りそういう本当は個別の法律体系に本来、国土計画というのはとらわれなくてもいいはずなんですけれども、現実としては、計画を考える上で、どうしてもそういう用途別というか、その先にある個別の計画の仕組みを念頭に置きながらつくっている。そうするとどうしてもすき間のところというのでしょうか、都市でもあるし、農村でもある。あるいは都市でもあるし、森林でもあるというようなところにしわ寄せがきて、いわゆる計画白地地域と我々が呼んでいるところですけども、そう

いうところの土地利用が非常に荒れているということだと思うのです。

したがって、やはり次の国土利用を考えるときには、もちろんこういう用途別の視点というのとはならないとは思いますが、それを横串に突き刺すような環境であったり、あるいはきょうも少し出てきていましたけれども、景観であったり、あるいは安全性であったりというような、用途を貫くテーマ設定というのが非常に重要なのではないかというふうに思います。これが2点目です。

それから3点目は、どうしても国土計画というのは数値的な計画が今まで割と中心に、少なくとも国のレベルで用意しているものではなっていて、結局は即地性というのをどう考えていくかということが今ひとつ私も、本当は国でそこまで即地的にやる必要があるのかどうかということも含めて少し議論した方がいいのではないかなと思います。

ただ、いずれにしろどこかでは即地的な計画にもって行ってもらわないといけないので、それは都道府県のレベルなのか、市町村のレベルなのかということはあると思いますが、そのときに、もう少し国土全体を統一的にカバーするような土地利用の情報の整備というのが、これはいつも一所懸命やっている割にはいつまでたってもなんかそういうものが出てこないような気がしていて、宅地については非常に細密な数値情報があるし、農地についても多分そういうことがあるのでしょうけれども、これは統合的に利用できるような仕組みをつくってあげないと、やはり市町村も、いきなりさっきの国土利用計画の新しい体系ではないですけれども、市町村に国土利用計画の市町村版をきっちりつくってくれといわれても、情報がもともとないところがかかなり多いわけですね。そういう基礎的な情報をきっちり国土利用計画の柱として常にある更新時期をもって用意しておくということがやはり改めて、これは前からも言われておりますけれども、改めて必要なのではないかというふうにちょっと強調させていただきたいと思います。

とりあえず3つぐらいです。

委員長 どうもありがとうございました。

確かにちょっと資料を用意して、あんまり問いがはっきりしなかったということで申しわけございませんでした。

委員 今、お話があった点も含めまして、少し質問といたしますが、意見なんですけど、各地目別の利用状況ですけれども、量的な指標としては確かに面積という格好で測れるのですが、

むしろ質的な問題を、その指標をどうしたらいいのか私自身、頭の中にはないのですけれども、森林なんかだとかなり管理の粗放化によって品質的な劣化が起こっていますし、逆に農地なんかだと資本投下によって質的には向上している。あるいは中山間の先ほどの耕作放棄地というのは、逆に言ったら、質的に非常に悪いところが落ちているわけですから、全体として面積が減ることが果たして問題なのかどうかということをなんか指標化できないかということが1つあります。

そういう意味で、例えば農地だったら単なるグローバルな面積でなくて、連担性というのですか、固まっているということ自身が質的な問題に大きな役割を果たしているわけですから、そういう視点からの現状認識というものがちょっともの足りないというか、今までと同じように量的指標になっているというのが少し気になったところです。

それから、もう1つ、第2の視点で計画上の問題ですが、安全、安心、自然との共生、美しさ、ゆとりというのはよくわかりました。もう1つ調和ある土地利用というのがないか。これが先ほどの委員の串刺しの問題、森林、農地、あるいは宅地、それからその他の土地も含めて全体としてバランスのとれた土地利用ということが1つの計画の目標にこれからなっていくのではないか。個別の地目の問題というよりも、そういう中で、例えばこれはどういう格好で先にのびるかわかりませんが、循環型社会なんていうのは今後、まさにバランスをいかに確保するかということがベースになるわけでございますので、そういう視点が少し必要なのかなという気がした次第です。

それからもう1つ、土地というのを今、いろいろいわれています社会資本という視点から見たときに、例えば現在の社会資本というのは社会的共通資本といわれていたものが、最近では社会資本というように経済財政諮問会議の方で定義されてきていますので、その中に自然資本と、それから社会基盤と制度資本、まさにこの3つを総合した形で土地というものの価値というものが決まってくるのではないかと思うのです。そういう視点から、先ほどちょっと質的なという意味は、そういうことも含めまして整理いただくと、後の全総と統合されるということとの間に新しい切り口が生まれてくるのではないかというような感じがした次第です。

一応その3点です。

委員長 どうもありがとうございました。

委員 私は指摘と、意見と、それから質問、それぞれ1点ずつ、3点をお願いしたい
と思います。

まず非常に軽微な指摘といえますか、技術的な話なんです、先ほどより議論に出ている
耕作放棄という、実はこの定義といましようか、統計は大変問題含みだろうと私は考えて
おります。主としてデータはセンサスでございますが、センサス上の定義は、実は原野化し
たものは耕作放棄に含めないというふうな定義になっております。つまり農業的土地利用が
後退して、完全に原野化してしまったものについては、そこから落とすということになって
おりまして、私どもの調査、あるいは分析によっても、本格的な農業解体、あるいは過疎化
が進むと耕作放棄面積が逆に減少するという結果が出ております。したがって、私が申し上
げたいことは、ここに出ている数字は、かなり低い数字であって、本来の実態はもっと高い
傾向があるのだらうと思います。

そういう意味では、何を使ったらいいのかという問題がありますが、例えば農地面積の減
少率とか、そういうものを指標にして、その原野化したものも含めて直接把握するような、
その努力を第一にさせていただきたいというふうに思っております。

それから第2点目は意見ということで、やや漠たるところでございますが、先ほど委員長
の国土計画と全総計画、どういうふうに橋渡しするのかということともからむのですが、実
はきょうの御説明は、2番目に土地利用の課題ということをいわれておりますが、むしろ土
地利用の状況、現状を説明していただいているに過ぎないのだらうと思います。ところが3
番目に、いきなりいわばアウトプットとしての対策が出てきておりまして、つまりこうした
状況がいかなる問題をもたらしているのかという、その分析といましようか、その記述が
ほとんどないのだらうと思います。その部分をここで議論しろということなのかなという気
もしないではないのですが、いずれにしても、例えば耕作放棄地の増大が安全で安心ができ
る国土利用にいかなる直接的に影響をもたらしているのか、今回の水俣の水害なども恐らく
検証の素材となるのだらうと思いますが、そういうことをもうちょっとダイレクトにやって
いただく。恐らくそれが橋渡しにつながるのだらうと思っております。

そして3点目は質問であります。これは非常に私の素朴な質問なんです、今回のこの御
説明の中にも、農業、農村の、あるいは農林業、農山村の多面的機能という言葉が完全に抜
け落ちておりまして、これは多面的機能をそもそもブレイクダウンしたものが安全、安心、

あるいは自然との共生、そして美しい国土、つまり景観、そういうことだということに理解したらいいのか。あるいは多面的機能という国際交渉に臨む際のいわば防衛的なものをこの場で使うものではなくて、より積極的な形で何がしかの提起が行われているというふうに理解したらいいのか、いずれにしても多面的機能、さまざまな形で議論されているものが入ってないということにはやや違和感を感じるものですから、その辺の御説明をしていただければというふうに思います。質問は最後の3点目だけでございます。

事務局 3点目の多面的機能という言葉がないというのは、積極的な意味はなくて、たまたま書いてなかったということです。次の資料の農林水産業の方にはその点についていろいろふれています。事務局としては、農業、林業等を考えるときに、いわゆる多面的機能といわれている部分をどうするかというのがむしろ国土計画では非常に重要なのかなという認識をしております、そういう意味で、そこを軽視しているとか、そういうことは全くございません。むしろそことどう連携していった地域の活性化とか国土計画のテーマにつなげていくのかというところが重要だと思っております。

委員長 今の議論をやや前向きに発展させるとしたら、例えば多面的機能というのは今、いろいろ議論しているけれども、しかし、具体的に何かある種の目標値を定めるような格好には出てきていないのですね。何となく農業をやっていることが多面的機能を維持しているんだみたいなトートロジーみたいになって、私の理解では、EUなんかの多面的機能論というのは、割とそこがはっきりしていて、家畜の頭数と、それから土地の持つある種の環境整備みたいなものに関係があって、頭数を減らすことによって、その分だけエコロジカルな機能が上昇して、そしてそれは地域にとってはいいことだけれども、農家にとっては経済的にはマイナスだ、そこを所得支払いするんだというふうに、割とそういう念頭に数式が頭に浮かぶような格好で機能されていると思うのですが、日本は何となく今やっていることが正しくて、それをやっているのが維持できないから、とにかく直接支払いというような、そこら辺の論理がもうちょっと明確にならないかなと私は日ごろ思っているのですけれども、そうするとアウトカムの指標にもこの議案がつながっていくのではないかなという意味で、トータルに農業、農村のあり方を考える上では非常に重要な点だと思うのですが、その辺、いかがですか。

委員 委員長がおっしゃるとおり、EUの場合には、いわゆる多面的機能、それを直接増

進する政策というのが随分あるのだらうと思います。ところが各種の直接支払いがまさにそうなのですが、日本の場合には、多面的機能を直接増進する政策というのは現状のところ、中山間地域等直接支払い制度に限られている。つまり農業、農村の維持発展、それが結果的に多面的機能につながるという形で、ありとあらゆる政策が多面的機能と結びつくんだという言い方がされてしまっている。そのために、ややあいまいになっている側面があるのだらうと思うのです。

そういう点では、後の方でも出てきておりますが、中山間地域直接支払い制度の検証といましようか、それはもちろん農林水産省の政策ですが、この場でも大変重要なポイントだらうと思っています。

委員 1つ質問で、非常に素人的なことで申しわけないのですが、宅地というのは放棄地というのはないのですか。宅地は増えているというのがありますけれども、宅地は放棄されないのですか。要するにそのまま使われない宅地というのがずっとあるというのはないのですか。

事務局 ここでは現行の国土利用計画での地目の定義を使っているのですけれども、宅地については、いわゆる農地が耕作放棄地みたいになるような、定義上もそういうのはなくて、建物が建っていれば、仮に人が住んでいなくても宅地は宅地としてカウントしているということがございます。

委員 土地だけは地目上、宅地になっていて、建物も建っていないというのも宅地にカウントされるわけですね。それはどうなんですか。

事務局 調べてみます。

委員 その質問は、2つのことを申し上げたいと思ってお聞きしたのですが、先ほど委員、あるいはお3方ともそうだったのですが、優良な農地だとか、そういうことでいろんな機能をきちっと質的な面を評価していくということがあると思うのですが、宅地も同じだらう。この中では、防災の面では多少触れてありましたが、中心市街地が空洞化するということもそうですし、人口が減っていくときの宅地の扱いというのは非常に大事だらうと思うのです。

そのときに、ロケーションの面積率だけではなくて、ロケーションの情報を入れるということ、分散化していくような、そういうのは不可欠であらうと思いますし、それに合わせて

宅地の質ということから考えますと、公共サービスの効率というようなことも多分大事な側面にこれからなっていくのではないかと思うのです。そういうものを整備する投資だけではなくて、それを維持するための管理に係る効率みたいなことも考えていく必要があるというふうに思います。

それと、それに関連してなんですが、どうも最後の安全、安心、自然景観、これは非常にいいことだと思うのですが、もう1つ活力みたいなことは、これはもう自明のこととして入れられてないのか、中心市街地の空洞化とか、いろんな問題がありますし、要するに国際都市としての国際的なステータスを保つための日本の機能とか、そういう地域的なもの、それから日本の国としてのもの、両方あると思いますが、活力というような指標がやはりあるべきではないかなという気がします。もちろんこれは今までのこれまでの計画の中の中心であったから、プラスアルファが3つとしてあるという視点であればいいのかもしれませんが、やはり総合的に見ていく必要があると思います。

それから、最後の安全、安心、自然景観、これは皆さんお考えになっていると思いますが、私ども例えば川の計画で、今、整備計画を立てたりしていますが、このときに自然との調和とか、景観とか、それと防災ということをどう住民の間で合意していくか。非常に苦労しながら進めておりますが、このバランスに関する指標みたいなものは何かないのでしょうかということです。これは非常に難しいことはわかりますが、例えば安全、安心に関しては、最低ラインのようなものを設定するとか、それから、自然とか景観というのは上の目標値を設定するとか、何らかの指標というようなものが出てくるといいなというふうに思います。

以上です。

委員長 先ほどの質問の件ですが、活力の件、これはほかの専門委員会でやるとか、そういう仕切りですか。

事務局 経済的な活力については3つの小委員会がございますけれども、主として2の国際関係の小委員会というところで議論されるのではないかと考えております。それから第1の小委員会でも、地域の産業のような観点からのことは検討されると思います。

事務局 今の委員からの御指摘いただいた点は、恐らく従来、国土利用計画と、それから全総計画が別々につくられておって、活力の話は全総でやるという伝統がずっとあったというか、そういうことに多分起因しておって、御指摘の点は、これから国土利用計画と全

総計画を1つにして議論していこうということになりますと、これは必然的に浮き上がってくる問題で、特に都市部の、先ほどありました外が広がっていくというのをどうするかという話と、中心市街地の問題ですとか、それから、大都市部の遊休地の問題をどう利用するかとか、こういったことは大都市のリノベーションを進めていくといった際の非常に重要なポイントになってくる話ですし、それから、そもそもから言って、地価が低迷しておるといふか、どんどん下がって行ってしまって、またそれを有効活用しようという活力が生まれてないというようなことは日本経済にとっても非常に大きなネックになっておりますので、そのところをうまく使って活力を生むような方向が出れば、それは大変全体として統合したメリットのようなものが出てくる話になりますので、御示唆をいろいろいただきましたら、ほかのところとの連携も、3つの委員会の連携をとる連絡の委員会ももう設置いたしておりますので、いろいろ御提起いただいて、それでまたお互いにフィードバックするといったようなことになれば大変ありがたいと思っておりますので、いろいろと御示唆いただきましたらありがたいと思います。

委員長 主要な話題ということではありませんけれども、御指摘いただければ、私を通して全体会議の方へ反映できるという仕組みはできておりますので、その辺はヘジテイトせずいろいろおっしゃっていただければと思います。

後段の安全、安心、自然共生、それから景観という観点で、これはやや全総的なところに踏み込んだ議論になっているわけですが、それと前半の議論との間に乖離があるというのは御指摘のとおりなんですけど、後段の議論の方で、安全、安心と自然共生の方は、ちょっとこれに関する専門の委員の方はきょう、御欠席なんですけれども、景観の方についてちょっと聞いておきたいと思っておりますので、これは 委員からの問題指摘だったと思っておりますけれども、この辺についてどういうふうに見通しといたしますか、特に指標化みたいな話が、景観で指標化というのはやや論理矛盾みたいなところがあるのですけれども、国全体での1つのアウトカム的な目標を定めるというふうな形を考えたときに、どんなイメージがあり得るかということについて、もし何かお考えがあればお聞かせいただきたいと思いますけれども。

委員 景観を指標化するというのは本当に難しく、私はむしろ景観が指標なんではないかと思っているので、つまり国土がどれだけきちりと管理されているかの非常に定性的な指標として景観というものがあるのだろうという、そういうとらえ方を私は個人的にはして

いるので、指標をまた指標化するということで余りなじまないとは思いますが、1つはやはりこういう今回、ドイツだとかイタリアの例がありますけれども、国土全体をどれぐらいそういう仕組みがやはりカバーをしているかということが1つの大きな、そういう仕組みというのは、実は都市計画でも、自然公園でも、何でも景観というのは入っているわけけれども、そうではなくて、やはりもう少し景観を目的としたような、あるいは風景を目的としたような計画の仕組みということで、今のところ国ではそういうものはないので、主に自治体の条例レベル、あるいは県で結構そういう条例をつくっているところがありますので、そういうものがどれぐらい進捗しているかというのが、具体的な指標の、計画があるからいい風景になりますということは全くないわけけれども、1つの努力の程度をあらわしている指標にはなり得るかなと思います。

もう1つは、これも結局さっきの土地利用のところに戻ってくるのですが、それぞれ例えば都市の中の歴史環境だとか、そういうものについては、もう結構自治体レベルでもやっているし、わざわざ国土計画で一所懸命踏み出していかなくても、私はいいのではないかな。つまりそれぞれ自治体で相当進んでいるところは進んでいるし、それはいい。むしろさっきの土地利用と同じなんだけれども、自然系の景観保全、これはリゾートの規制だとか、いろんな主に県条例でこういうのをやっているところが多いのですけれども、そういうものと、それからそういう都市の景観という、いろいろ個別にこれも結構区域割でやっているようなものをもう少し広域的に統合するようなのが多分国土計画上の景観の役割であって、その意味では、県レベルの景観の取り組みのありようみたいなものをどう国土計画で誘導をしていけるかというようなところが大きなポイントなんではないかなというふうに、その下の街並み景観みたいな話は、多分国土計画の話ではなくて、もうちょっと下のレベルでやればいいのではないかなと思っています。

指標は確かにちょっと難しいので、また考えてみますけれども、どちらかというところ、私は景観が指標なんではないかなと思っています。

委員長 直接的な指標じゃなくても、そういう条例化をしているところが国土の何割を占めるとかという指標でもいいと思うのですが、イタリアなんかはガラッソ法で適用されている地域が何割というのがどんどん増えているというのは、それが1つの指標になっているのです。風景保全が重視されているということの。

ちょっと私もこれは非常に関心があって、今度の国土計画の中でどう位置づけるのかというのは、これは部会長からも非常に強く言われている点なんで、美しい国土というのが口で言っているだけであって、非常にスローガンとしてはそれこそ美しいんだけど、計画上の実態を伴っていないという問題があって、それでいろんな条例はあるけれども、国としての条例をむしろ束ねるような基本方針ですね、余り細かいことまで今、おっしゃったように、街並みまでがたがた言うという話ではないけれども、やはり国土全体がいわば個別の土地利用の 카테고리を超えた美しさというものを持っていて、それがいわば管理された国土の総合的な指標なんであるという観点でとらえ直してみたときに、国土計画のあり方というのはどうなのかというところが少なくとも入らなければいけないし、ドイツやイタリアの例を見ると、それはむしろ特記すべき事柄であって、国土計画と対に整備していくというような格好になっているわけですが、そこまではちょっと今回、いかないかもしれませんが、少なくとも国土計画の枠組みの中で1つの柱として国レベルから市町村レベルまで通して見ていくという体系化を図るということは非常に大事なんではないかなと思いますので、そういう意味で、この3つの柱の1つにさせていただいているというふうに私は理解していますので、ぜひその点での検討を深めていただければと思いますけれども。

委員 今までちょっとお聞きしていて、3つぐらいあります。

今の景観のところから入りますと、これはここに書かれている安全、安心、自然共生、美しさとゆとりというあたりは、これは一言でいうとQOLといいますが、生活の質を規定する軸で、そういう意味からしますと、私がいつも考えているのはあと2つぐらいありまして、先ほど 委員から出ました経済機会といいますが、それからもう1つは生活文化機会と呼んでおりますが、こういうもののオポチュニティーがどれぐらい高いのかということが非常に重要であって、特に経済の成熟した社会ですと、雇用という問題が非常に大きな問題になってきて、EUのプロジェクトなんかを評価するときは、環境も環境なんですけど、まず雇用がどうかということが最優先でありまして、それから環境、こちらから見ると、環境のことが最優先で出ているように思うのですけれども、決してそうではないということなんです。

ただし、これは国土を開発型にするということとは全く私は逆のことを言っているつもりなんですけど、それをどういうふうにお互いに内省化するかという、これが非常に重要だということなんです。

全体を私なりに整理したのですけれども、今、言っているQOLに相当するところは3つなのか、5つか6つかというのは、これはまだ議論すればいいと思いますけれども、これは国土計画のオブジェクティブズにあったところですね。それに対してそこにどうやって向かっていくかというストラテジーの段階がありまして、それが全く今、まだ議論されてなくて、そこには、幾つか思いつくのを言いますと、ストラテジーというのは社会の向かうべき方向ということで、1つは先ほど出た循環型にするという、循環化という言葉はないのですが、循環型にするということですね。それから、2つ目は社会的資産蓄積型にする。これはどういうことかと言うと、特に都市部ですけれども、建てては壊しというやり方をしているし、お互いの土地の所有者が全くばらばらになっているという、これはいつまでたっても社会の蓄積、社会的な資産とはなり得ないわけですね。先ほど社会資本の話が出ましたが、社会の共通資本だけではなくて、民地側だって、これは社会にとっての重要な資産ですから、その両方を含めて社会的な資産蓄積型化をする。

それから3つ目は、土地利用の集約化といいますか、これはコンパクトシティだとか、委員がさっき言っていた、どうやって人口が減るときに撤退してくるかという話。

4つ目は、ちょっといい言葉が思い浮かばないのですが、財政自己完結型といいますか、これはやはり土地というものがあって、その上で経済活動が営まれているわけですから、そこから出てくる上がりといいますか、これが国の収入のすべてなわけですね。国といいますか、国土の。そうするとそれがうまく還流されているかどうかという、これが非常に重要でして、例えば孫文なんかはそういうようなものを国の管理の機軸に据えているわけですが、その種のものが日本の国土計画に全くないということですね。そういうふうなものをストラテジーとして置いておくことによって、それをそういう方向で進めていくことによって、先ほどの安全、安心とか、美しい国土とかいうものが達成されるということではないかと思います。

そしてその下に、ポリシーインスツルメントというのがあって、これは社会的資産を蓄積するというためには一体何が必要かということ、種々の税とか、あるいは規制とか、補助とか、プライシングとか規制があるし、社会資本をつくっていくとかいう、そういうことがある。これはいっぱい政策があるわけですね。その3段階ぐらいいきちんと分けて、国土計画のところ最初に書き込んだ方がいいのではないかと思います。これは2つ目。

3つ目ですが、先ほどのQOLごとに国土全体から場所が本当に特定される場所までの

体系がきちんとできているかどうかという、その規定に関しては、一筆、一筆の土地の制度をつくるのはこの役割ではないと思うのですが、それは上から下まできちんと通って整合しているか。あるいはそれが還流するようになっているか。上から下まで下りていって、下からまた上がってくるようになっているとか、そういう仕組みについて記述しておく必要があるだろうと思います。

4つ目は、最後にハザードマップが出ましたが、これは自然的な、自然条件のハザードマップだけではなくて、社会的な条件のハザードマップのような概念をつくって、それで一体どこから撤退しなくちゃいけないかとかという話が出てくるとしますと、時間 50 mmで水がつくようなところだったらやめましょうという話もあるのですが、実は例えば鉄道の駅から 10 kmも離れたところへ行って住まなくちゃいけないということは、大きなハザードな地区に住んでいるわけで、ものすごい社会的なコストがかかっているということで、それも何か水深のような概念で、実はもうひたひたと水が上がってきているのに、知らずにみんなが危ないところに住んでいるわけですね。危ないというのは水に押し流されるのではなくて、お金がなくなってとか、まさに景観が崩されていくというのを知らずに、ひたひた来るのを知らずにいるという、そういう概念のハザードマップというのを自然的、社会的両方を整理しておく。こういうことが必要ではないか。

委員長 どうもありがとうございました。

一応今、お伺いしたことを、またいずれまとめて整理して、御審議の対象にしていただきたいと思います。大変幅広の有益な御意見ありがとうございました。

委員 繰り返しのようになりますが、1つは、委員がおっしゃったこととも関係しませんが、この3つのことについて質的向上を図る。何に重点を置いて取り組むべきかということがありますが、だれが取り組むべきかという問題も大きいと思うのです。ですので、今も出ましたような市町村だとか、いろいろな地方行政というものもあるし、そうすると、国土計画はそういうこととの中でどういう役割を持つべきかという、その整理をやはりしておかないとよくわかりにくくなるという、そういう点が1つあったと思うのです。

それからもう1つは、最初からアウトカム指標はどのようなものが考えられるかと提起されているのですけれども、従来も政策を実行してきた立場からすると、当然何らかの目標を持って、指標を置いてやってきたわけですから、その中で当然有用な指標もたくさんあった

と思いますし、もう少し従来、取り組んできた取り組みについて、どういう指標でどう評価するという、それとの関係で、どの部分が不十分なので、どういうアウトカム指標をという、ちょっとその、最初からアウトカム指標はどんなものだとぱっと言われましても、ちょっとわかりにくくなると思うので、そこを一度整理して出していただければありがたいかなと思います。

以上です。

委員長 わかりました。どうもありがとうございます。

分析をしないまま答えを求めるといふ、大変で悪いレポートでございまして申しわけございませんでした。次回はその間を埋めるべく、きょう、いただいた御意見を踏まえてまた、再提出させていただきたいと思います。

ちょっと時間の関係もありますので、とりあえずこの議論はこのぐらいにさせていただければと思います。

(2) 農林水産業の多様な展開の現状と課題

委員長 それでは、引き続きまして2番目の議題であります農林業の多様な現状と課題の説明をお願いしたいと思います。

それから、このことに関連して、志賀委員の方から、ドイツ、スイスの森林管理についての資料を御提供いただいておりますので、この資料についても合わせて御説明をいただいて、それから質疑応答ということにさせていただきたいと思いますので、よろしくをお願いします。

それでは、事務局の方からよろしくをお願いします。

事務局 それでは、最初に事務局の方から農林水産業について資料説明させていただきます。使いますのは資料3-1、3-2、それから資料5のポイントの別紙2の部分です。また時間の関係で、資料5のポイントの別紙2のところを見ながら、必要に応じて資料3-2の図表編を見ていただくという形で手短かに説明したいと思います。

まず農業関係、食料・農業・農村の動向ということでございます。

まず資料編3-2を1枚めくっていただきますと、食料・農業・農村の現状と課題(国土計画関連事項)ということで、非常に幅広い分野なんですけれども、国土計画としてどうい

うところに関係してくるかというところを、我々事務局の頭の整理がこうなっていますということでもっと示させていただきました。

大きく4つの箱がございますけれども、主なテーマごとにこの4つぐらいのカテゴリーがあるのではないかと。左の上の方で食料の安定供給というような話、それから右側で先ほどありました農業の多面的機能をどう発揮していくかという観点、環境の問題とかがここに入ってくるのではないかと。それから左下で、そういうもののベースとして農業の持続的な発展というようなことで、我々の問題意識としては耕作放棄のところが増加してしまっているというようなこと。それから、右下で農村の振興ということで農村問題ということでございます。

今回の資料では、農村についても資料を出してございますけれども、次回の多自然居住地域のところで、主たる資料については説明させていただきたいと思っております。

資料をくっていただきまして、まず食料をめぐる動向と状況ということでございまして2ページ目でございますけれども、左側でございますように、食糧自給率がかつて80%ぐらいあったものが今、40%ぐらいまできている。一応2010年にはそれを45%までするという目標にはなっておりますけれども、非常に低い水準にあって、かなりの部分を海外に依存しているという状況になってございます。

3ページ目を見ていただきますと、各国の食糧自給率が下にございますけれども、日本は非常に低いという水準にある中で、イギリスではかつて46%と低かったのをかなり上げてきているというような取り組みもされているということでございます。

4ページ目でございますけれども、そういう中で食糧の需給の逼迫というのが起こらないのかというようなことでございまして、これはいろいろな要因があってなかなか一概には言えないというところがありますけれども、左側の主要な穀物の国際価格の推移を見ますとかなり変動しているというようなこともあって、中長期的には逼迫がないとは言い切れないというような状況ではないかということでございます。

5ページ目で食料の問題として、もう1つ調理食品とか外食が増えてきているということで、いわゆる食の外部化が広がっているというような問題がございます。そういう中で地産地消の取り組み等も新しい動きとしては動いているということでございます。

それから、6ページ目から数枚が農業をめぐる状況ということで、基本的な資料がつけて

ございまして、6 ページ目は農業総産出額、これが農産物価格の下落等によって減少傾向で推移してきます。

7 ページ目が農家戸数等々の問題でございまして、戸数、それから就業者数も一貫して減少の傾向にあって高齢化が進んでいますが、右上にありますように、新規就農者数の数としては、数としては少ないですけれども、近年は増える傾向にある、ただし高齢者が多いというようなこともございます。

8 ページ目が農家の生産構造ということで、1 戸当たりの平均経営耕地面積ということで、北海道は高く伸びているわけですけれども、ほかの部分については規模の拡大というのは非常にゆるやかであるということがございます。

9 ページ目。認定農業者数の推移ということでございまして、これについては増える傾向で推移している。

10 ページ目。水田の整備の状況等々でございまして、ほ場とか畑地の整備というのは相当程度整備されているというようなことがございまして、それから 11 ページ目で、農業水利施設のストック、いろいろな基盤的な施設のストックが進んでいますという関係の資料をつけさせていただいております。

それから、12 ページ目からが環境とか農村のことでございまして、環境については、環境保全型農業というのを実施している戸数が 50 万戸ぐらいあるというようなこととか、右上にございまして、化学肥料なしとか、無農薬でやっているという取り組みが非常に増えているというようなことがございます。

13 ページ目は、これも自然環境の関係で、田んぼの生き物調査というようなことを農林水産省と環境省でやっているというような取り組み事例でございまして。

14 ページ目から農村の人口とかがどうなっているかということをお簡単に付けてございまして、14 ページは、市町村の人口規模によって書いてございまして、小さいところが農村と見て差し支えないと思っておりますけれども、やはり非常に小規模なところの方が減少率が激しいということとか、15 ページ目で、同じような規模で高齢化率を見ますと、小規模なかつ地方圏にある市町村で高齢化率が非常に進んでいるというようなことがございます。

17 ページ目は施設の整備ということで、ここでは情報のものだけでございまして、

インターネットの利用、左を見ていただきますと、これについては市町村の規模の差というのが余りないけれども、右側の光ファイバー網ということで見ますと、やはり規模の大きさというのが歴然としてあるというようなことがございます。

それから、飛んでいただきまして 20 ページ目からが森林・林業の関係でございまして、やはり 20 ページ目に我々事務局の頭の構造と申しますか、それをポンチ絵にしたものをつけさせていただきました。

ここでは森林・林業をめぐる問題としては 2 つあるわけで、1 つは左側に悪循環の形成ということが書いてございますけれども、外材の輸入増加で国産材価格の低下というようなことがございまして、その中から林業の採算性が悪化して、経営意欲が減退する。当然森林所有者の林業離れというのが起き、林業活動全体の停滞、産業としての弱体化を経て、その結果、象徴的なのが木材自給率が 20% を切ってしまうというような状況が生まれているということと、山村においてそういうことを背景にしつつ過疎化が進んでいる。そのために施業放棄森林が増加して、森林の管理水準の低下というのが危惧されている状況になってございます。

そういう中で、地球環境問題等の観点から、CO₂ の吸収源としての森林とか、新たな見方としてそこに新しい期待が高まっているというような状況が森林・林業にあるのではないかと申すことなのです。

それに沿いまして 21 ページ目からは、森林等の基本的なデータをここでは示してございます。人工林、天然林がどうなっているかとかということ。

それから、22 ページ目は、その面積・蓄積等の状況でございましてけれども、右側に年齢別の面積をつけていますけれども、現在、日本の森林というのはまだ 8 割ぐらいが 45 年生以下で利用期に達していない保育対象森林であるということで、これから保育から利用の段階に入りつつあるような状況だということでございます。

23 ページは林野庁の取り組みですけれども、左にございましてように、森林全体を水土保持林、共生林、循環利用林と 3 つに分けて今後、整備していこうというような考え方で平成 13 年に閣議決定された基本計画でこういうような取り組みがされているということでございます。

24 ページ目は先ほど申し上げました森林の大きな問題として、放置林が増えているとい

うこと。それから 25 ページ目は木材の自給率が下がっているということでございまして、26 ページ目以降、その背景としては、価格の低迷、それから 27 ページ目としていわゆるサラリーマン林家というのが増えていて、どうしても森林から遠いところに住んでいるということで、なかなか手が入らないような状況になっているということです。

28 ページ目は、そのためにはいろいろな高性能の機械を入れて省力化していくとかいうことがあるのですけれども、なかなかそういうのは入っていないというようなこと。

29 ページ目で高齢化とか就業者数の減退が続いているというようなことです。

30 ページ目からは森林・林業の新たな動きということで、30 ページ目は、地球温暖化の関係で、3.9%、森林でCO₂ を吸収するというところでございますけれども、そういう方針に基づいて、10 年対策ということが去年の暮れに決まって、今、取り組みが始まったところであるということです。

それから、31 ページ目で、森林保全を目的とした法定外の目的税の導入ということでございます。高知県で今年から導入がされております。導入されたのは高知県だけですが、同じような動きがかなりの県で行われているということです。

それから 32 ページ目は緑の雇用ということで、和歌山県等で取り組まれてきた制度で、これが全国展開しているということで、基幹的な林業従事者を定着させていこうという動きが国レベルでもかなり行われてきているということです。

それから 33 ページ目が森林ボランティアの活動なども近年、左上ですけれども盛んになっておりますけれども、下にございますように、委員長の著書からいただきましたけれども、現状ではボランティアの管理面積が 0.03% ぐらい、推計してみるとそのぐらいということで、ボランティアを主戦力にするのはなかなか難しいのかなということがありますけれども、運動としては非常に価値があるのではないかと考えております。

それから右側に森林整備の基金の整備状況。

それから 34 ページ目で木材製品をいろいろ使っていきたいと思いますという動きとか、バイオマス発電の新しい取り組みが行われています。

それから 35 ページ目で森林の認証制度、ラベリング、良好な森林経営をしているところについては認証していきたいと思いますというような取り組みが世界的に起こって、日本でもそれに対する期待、関心の高さというのが出ているということで新しい動きだと思っております。

森林は以上でございます、36 ページ目から数枚が水産業、漁業の関係でございますけれども、左側に我が国周辺での総資源量が減っているということで、過剰漁獲というような状況がある。

それから 37 ページ目で、これは農業、林業全部同じですけれども、自給率が減っている、目標としては上げるようにしていますけれども、自給率が全体的に低下傾向にある。

38 ページ目で、就業者数も減って、やはりここでも高齢化が進んでいるということがございます。

39 ページ目は、その中で資源の回復計画とか高齢者に配慮したような省力化できるような取り組みというような新しい動きがございますということでございます。

以上でございます。

委員長 どうもありがとうございます。

それでは引き続きまして志賀先生の方からプレゼンテーションをお願いいたします。

委員 資料4がお手元にあると思うのですが、前回、ヨーロッパの事例で、国土計画という観点から、示唆的な森林管理の事例をとということで、一応ドイツとスイスの事例を簡単に御説明したいと思います。

まず1枚めくっていただきまして1ページなんですけれども、90年代以降、ヨーロッパの森林政策をめぐる動向がどういう形かということなんです、森林法の改正というのがそこに書いたように各国で行われていて、その政策目的というのは、多面的森林機能の発揮と森林生態系の保全というところに重点が置かれている。それはUNCED以降、ヨーロッパではヘルシンキプロセスということで、森林管理の基準指標が定められ、それに準拠した制度、政策の見直しが行われている。それは林業振興とは別の政策手法での森林管理の展開というような意味づけができるのではないかとことです。

それでドイツは70年代から、連邦森林法の目的に、多面的な森林機能の発揮ということをお据えているわけなんですけれども、ドイツの場合に、連邦の下に州法があって、90年代以降、バーデン＝ヴルテンベルク州の例えば森林法改正では、そこにあるようなことが新たに加わっているということです。

それで2ページ目にバーデン＝ヴルテンベルク州の森林法等に基づく保護された森林地域というのはどういう現状にあるかということなんです、保全林というのがどちらかとい

うと日本の保安林に近い概念なんです、そのほかにレクリエーション林、これは公有林主体ですけれども、あと保存林というのは一切の施業を禁止する。あるいは保護林というのは特定の動植物相、あるいは林分の維持更新というようなことを図るといような、そういった各種の保護された森林地域が拡大してきて、州森林面積全体の大体 75%が網がかかるといようなことになっている。

それで先ほど見ていただいたように、こういった保護された森林地域というのは、森林法だけではない自然保護法とか、あるいは景観計画とリンクしてきて、それがドイツでは、下に見ていただくような、森林機能図といような形で落とされていて、そこでそれぞれの保全林とか、レクリエーション林とかといような区分ごとに規制なりがかかってくるという枠組みが形成されてきている。

1枚めくっていただくと、州林務組織の任務といところがあると思うのですが、青字で書いてあるところは伝統的な州の林務組織の営林署とか、そういうところの任務なんです、下の2つ、黒く書いた部分が新たに林務組織の役割として加わってきているといことで、保護制度を地域レベルで執行するとい組織がこういった形で形成されてきているといようなことです。

一方、スイスは大体の枠組みは似ているのですけれども、スイスの場合、特に山岳林が多かったり、中小規模州林が多いといことで、日本と同様に非常に林業経営の面では不利な条件を抱えているのですけれども、そこでどういような形で森林管理なり森林施策をやっているかといことなんです、スイスの場合、連邦段階と、それからカントン・ゲマインデ段階といように3層になっていまして、連邦は森林管理に関する上級監督といことで、森林法の執行なり、公益性の維持といのはカントン段階の任務といことになっていて、それで経営といのはちょっと区分して、あくまでも林務組織の任務といのは森林法に基づいて公益性を維持していく。

それでゲマインデ段階では、スイスは公有林が主体ですので、個々の現場に出て経営をしているのですけれども、その経営を受け持っているフェルスターといわれる経営責任者が、その周辺の森林管理区といところの責任者を兼ねているとい形になっている。

それをちょっと1枚めくっていただいたのが略図で示した森林管理と森林経営の関係といことなんです、ですから、森林経営の確立するところは森林経営を確立し、そこに技

術者を設置し、その周辺の私有林とか、あるいは技術者を置いていない公共的森林の管理もそのフェルスターといわれる技術者がやっていく。そのために、カントンは、ゲマインデに対して人件費の2割から3割程度の人件費、交付金を支給していくといったような仕組みになっている。

それで森林管理責任者というのはどんなことをやっているかというのが4ページの下の方に書いてありますが、スイスは天然更新で大体森林を更新しているので、どう伐るかということが次の更新なり、景観とか、林分構成を規定していくので、それを選木するとか、伐採許可とか、助言をするとか、あるいは森林現況の監視などを地域レベルでやっている。それをカントンの林務組織がもう少し上の立場から支えるといったような、そして連邦政府は連邦全体の森林管理に関する法的枠組みを定めるといったような構成になっているということです。

それで5ページ目に1991年に連邦森林法がスイスは改定されるのですが、そこで従来は公有林に対して施業計画の編成というのを義務づけていたのですが、施業計画とは別に、森林整備計画、これはWEPといっているのですが、それを導入しました。それは従来の施業計画というのが木材生産機能に偏重して、コストも高くかかったり、公益性の機能、それから計画策定の利害関係者の参加というのが非常に不十分だといったようなことで、ちょっとその表を示したような仕組みで策定しているといったようなことです。

それで事例をちょっと、これはチューリッヒのカントン有林の例ですが、私有林も含んだものについても同じなんです、大体15~16市町村を含んだような区域に、15年ぐらいの計画なんです、ここで何をやっているかということ、個々の森林機能分析に基づいて地域の森林整備方針を策定することと、それから機能ごとのコンフリクトが生じた場合、それをどういうふうに調整するかということと、それから課題を明確化することと、それから連邦、カントンが何か補助をするとかというプロジェクト対象地なり内容の決定を行うといったようなことをやっている。

例えばそこに色なりがついてあるところというのは、例えば高齢林の保全とか、陽樹群落の保護とか、あるいは希少動物と植物群落の保全とか、あるいは歩道、散策路をどういうふうに整備するとか、そういったことが住民参加も入れてやられているといったようなところ

です。

それで6ページ目に連邦の助成措置と補助ということで、スイスは森林経営の大体木材生産で46%ぐらいしか賄えなくなっていて、そのほかは連邦、カントンの補助なり、それから所有者の持ち出しになっているわけなんです、その場合も、森林の保育に対してかなり補助が出ているわけなんです、6ページの下にあるように、連邦森林法で補助要件が定められていて、経営に対する補助というよりも、特別な例えば保全機能を有する森林の造成とか、そういった経営に対する補助でなくて、多面的機能を保全するために補助するというような法的な要件を構成して、さらに先ほど説明した森林整備計画とリンクしたプロジェクトに対してだけ補助がなされるといったような仕組みの中で、多面的機能を保全するような制度的な仕組みと、それを執行する組織が形成されているといったようなところをちょっと見ておくべきではないかと思います。

委員長 どうもありがとうございました。

大変参考になる事例を紹介いただきまして、どうもありがとうございました。

それでは、約30分、時間が残っておりますので、今の御発表も合わせて、先ほど来から出ております農林水産業についての話題について御討議をお願いしたいと思います。今回も現状認識と今後の見通しについて大きな誤りはないのかということと、次期国土計画を検討する立場から、今後の課題は何かということと、若干これまた分離した質問になっておりますけれども、大体準備したものの結果は非常によくわかりましたので、今後その辺を埋めるべき作業に資するような御意見をいただければと思いますけれども、いかがでしょうか。

私、ちょっと気になっているのは、資料の24ページ、これ、先ほど愛媛が出てきて、これは愛媛ですね。これはこんなに管理されているのですか。

愛媛県が特殊なんですか。それとも一般的に言うと、もうちょっと森林管理、間伐対象面積とうち放置森林面積というのは、これも定義の問題なんですか。何かちょっとこれだとすぐちゃんとやっているように……。

委員 これは多分注の2に「放置森林」とはという定義がありますけれども、10年間に施業が全く行われていないとか、そういったことでやっているのだと思いますけれども、愛媛はまだ多分過疎化ということはありますけれども、都市近郊とか、そういう林業がより成立しにくいようなところはもっとさらに数字が高いと思いますし、統計情報部なんか調査した、例えば自分の森林の境界がわかっているとか、そういったような調査なり、間伐をし

たとか、それから伐採した後に再造林したかとか、そういった調査なんかでもこれよりもちょっと高い数値になっています。

委員長 これは国土レベルでも出せるわけですね、数字は。

委員 ええ、統計情報部がやった同じような調査もありますので、そうするとこれよりもちょっと高い数値になっていると思います。

委員長 さっきの耕作放棄地とちょっと対になるような資料なんで、ここはもうちょっと調べていただいて。

委員 森林管理といったときに、何が管理なのかというのが、みんな管理と言っている不明確な点があって、だからその概念をちょっとはっきりするということが、それから経営の中で管理される側面と、そうじゃない、景観とか、環境とか、そういう側面とちょっと分けて考えないといけないのではないかと。

委員長 先ほどのスイスのは非常に明確でしたね。その2つを分けるという考え方が。

委員 ただ、地域レベルでは分けても経営に対する支援にはなっているんですね。ただ、そのこのところの制度的なところをはっきり分けるということが重要だと思います。

委員長 ありがとうございます。

委員 専門に近い方でなかなか発言しづらいという点がございまして、2点ほど申し上げたいと思います。いずれも先ほどの委員長がおっしゃっていただいた2つの間を埋めるということなんですが、まず1点は、ここであえて農林水産業を全総計画、あるいは国土利用計画の、その検討の中で取り上げていただいているのは2つ理由があるのだらうと思うのです。

1つはやはり土地利用型産業で、これは主として農林業ということなんですが、土地利用に直結しているということ、それが第1の理由で、そのことについては既にもう議論がされているわけなんですが、実はもう1つあって、とりわけ地方経済の中で、農林水産業の持っている意味は大きい。これは主として全総的な発想ですが、そういう意味であえて特出しにして農林水産業を取り上げているのだらうというふうに思います。場合によったらそれは第2の分科会の仕事なのかなというふうに思いますが、あえて言えば、その部分の分析なり、あるいは糸口の出し方が弱いのだらうというふうに思っています。

かつていわゆる内発的発展論が議論されたときに、大分のコンビナート地帯を使って、コンビナートよりもむしろ農林水産業の方が地域外へもれていく、経済的内的循環がもれてい

くよりも、農林生産業の方が内的循環する割合が高い。そんな指摘もある研究者から指摘されたわけでございますので、現状において、農林水産業が地域内循環としてどのような意味を持っておるのか、とりわけ製造業の空洞化、あるいは公共事業の縮減、先ほど農林水産業の対前年比3%の減少だという数字も得られたわけなんです、公共事業についていえば、そんなに甘いものではないわけで、そういう意味の中で、相対的に農業が浮上して、あるいは林業が浮上して、そういう中において地域の内的循環としていかなる意味を持っているのか、そんな資料が得られれば大変大きな議論ができるのだろう、そういうふうにも思っております。

その点で言うと、今回は農業だけを対象にしているのですが、食品製造業、地域の中で特に高齢の女性たちが行っている、しばしば6次産業といわれておりますが、農産加工、これも大変重要な分析の対象だろう。その部分も完全に欠落しているのだろうというふうにも思います。

それから2点目ですが、先ほどの補足になりますが、日本においては多面的機能を直接目的とする政策は非常に少ないということを申し上げました。これはそれなりに理由があるわけございまして、EUの場合には、既に農産物過剰、あるいは輸出地域でございまして、そういう意味で、むしろ農業の後退といいたいまいしょうか、縮減といいたいまいしょうか、そのことが直接に環境保全と連なる、つまり政策のベクトルに矛盾がないということだろうと思います。ところが日本の場合には、依然として食料自給率の維持向上が課題である。つまり農業生産の増大ということが課題となって、それと環境保全をどういうふうにも両立させるのか、そのことが課題になるために、少なくとも農林水産省サイドとしては、直接に多面的機能の維持増進ということが政策的な目標として掲げられないということがあるのかもしれない。だとするならば、この場で先ほど委員長がおっしゃったように、むしろ農業生産の増大と多面的機能の維持増進を並進させるような、そうした農業なり、林業なりはどういうものなのか。あるいはそのための数値目標があり得るとしたならばどうということなのかということは、当然議論されていい、あるいは逆に言うと、この場しかないのかなというふうにも思っております。

以上です。

委員長 どうもありがとうございました。

食品というか、加工も、これは農業だけでなく林業の方も最近そうで、割とうまくいっている会社経営組織にした林業組織というのは、大体加工と販売まで一体化してつじつまを合わせているということが多いように私は思うのですけれども、そういう意味では、材を伐り出して売るといっただけじゃ、やはりなかなかもたないというところがあるので、その辺は一種の地域産業論的な議論をするときには、私も大変大事な観点だと思いますけれども、そこはどうなんですか、この議論の中に入り得るかどうかですね。

事務局 当然入って議論していただくテーマだと思っております。特に多自然居住地域とか、そういうところを一体どうやっていくかというときに、そういう農林水産業と、加工も入ったものの一体的に地域をどうしていくかというときに非常に重要な視点だと思っておりますので、ぜひ議論していただきたいと考えます。

委員 大変コンパクトにまとめられているのですが、ただ1点、農業政策と国土政策というのをどういうふうに関連を持たせるかというあたりが私、もう1つまだ理解がよくできていないのかもしれませんが、農業、農村政策は別途農水省でやられていますね。この国土政策の中では、持続可能な国土の創造という切り口の中で農林業をどういうふうに見るかということになるかと思いますが、先ほどの多面的機能の話が農水が政策の1つの大きな課題にもってきたということは、完全にオーバーラップしてしまってきているので、目的は確かに1つの持続的な国土の創造なんですけれども、戦略、ストラテジーの段階で、どういうふうに関係を連携させていくかというあたりに、非常に調整が私自身、農業、農村の方にどっぴりついているものですから、かなり切り口が違って、視点が違ってくるのかなということで、目的は同じなんだから、何とかその辺、互いに連携施策が組めるような計画というのが、仕組みというのが大切になってくるのではないかというのが1つです。

それからもう1つは、そういう意味では、農林業そのものを持続させなければ持続的な国土の創造、国土の管理というのが実行できないのと、それから自然そのものを持続させていくという2点のあれがあるような気がするのですが、もう1点、農業政策の方で少し気になっていますのは、循環型社会、ゼロミッションの中で、バイオマス日本だとかという具体的な戦略が随分動きだしていますね。そういう切り口がやはり持続可能な国土の創造というのには大変大事な支える理屈になるかと思うのですが、ここの中では、林業に関しては若干木材チップの話でバイオマスがあったのですが、特に有機資源の循環という切り口がどうも

ここでない。あるいはこれは恐らく都市と農村と森林をつなぐ1つの重要な切り口になるのかと思うのですけれども、その辺の循環、あるいはバイオマス、エネルギーの生産も含めてですが、そのあたりの記述が少し少ないのではないかなというような気がしたのですけれども、その辺、いかがなんでしょうか。

事務局 バイオマスのところですが、非常に重要な問題で、次の地域のあり方を考えていくときに、そういうのをからませながら地域を活性化させるということができるのではないかと考えています。資料としては、前回の環境をやったときに、このファイルの中の資料6 - 2の35ページから、先生から御指摘があったバイオマス日本の概要をちょっと御紹介させていただきましたので、その関係で今回の農林水産業の方には割愛したということがございます。

今回の資料では、化学肥料の少ない農法の採用状況など前回とは異なる点にふれています。いずれにしましても、環境との関係、バイオマスとの関係は非常に重要な視点だと思っております。

委員長 今、先生がおっしゃったように、特に省庁再編後には、農林水産省の農村振興局ができて、従来でいうと、国土庁でやっていた農村部分がかなり政策の中に入ってきているので、そういう意味で、農村という、そういう概念で、農業・農村振興政策を議論し始めるということは、かなりこれは言ってみると旧国土庁的な議論がそちらの中に入っているのですが、そういう意味では仕切りがわからなくなっているというような状況ではあると思うのですが、しかし、それは逆に見れば、いわばそういう国土的な議論がどうしてもないと、農業生産だけで地域社会の存立に関わることをすべて議論し尽くすことはどうもかなり難しいという状況認識だと思うので、その辺は相互乗り入れの議論だと思うのですけれども、しかし、にもかかわらず、やはり国土計画らしい農業、農村のいわばとらえ方というものについては若干もう少し勉強してみる必要があるかなというふうに私も思いましたので、今後、もう少し考えてみたいと思います。

ほかにいかがでしょうか。

委員 ちょっと私、先に失礼してしまいますので、ここで発言させていただきたいのですが、1つは、前回も申し上げたことなんですが、これは多面的機能ということとも関わると思うのですけれども、農業というの、生産をしているということでは、工業と同じよ

うに扱うということも当然あるわけですが、しかし、もう一方で有機物物質循環という非常に大きな意味合いを持っているわけで、その農業の意味をそういう物質循環の形成のところではどういう意味がそもそも現状であって、それが農業がいろんな諸条件のもとで困難がある中で、その物質循環の維持とか、循環を形成するとかいう意味で、何らかの国土保全上の施策が必要かどうかという見極めをできるような検討を、まず分析をしていただきたいなと思うのです。それから自給率というのは、自給率が独自の問題としてあるのですが、しかし、それだけではなくて、国際的な物質循環の問題の一環でもあるというか、そういう側面も持っていると思いますので、その点、やはりもう少し検討して分析した資料をもとに議論することがやはり必要ではないかなというのが1つです。

それから、先ほど何人かの先生方からも出た話なんですけれども、もう一方で、そうしたらそういう物質循環を担っている業について、どういう可能性があるのか、この「業」という意味ではということ、地域内経済、物質も関わった経済的な連関、一種の産業連関ですね、そういうものがどの程度あるのか。この議論も大変大事だと思うのですが、もう一方で、やはりこの間、例えば水源の保全の水源税ですとか、森林環境税とか、ああいう議論が出ていることを見ても、都市と農山村を結ぶというか、水平的な結び方、そういう仕組みの問題もかなり議論になってきているし、実際に都市の人にとっても、水源を何とかきれいにしておいてほしいということになると、やはり農山村をどうするかという問題が直結してくる。これは一種の国土保全上の大きな課題で、そのための仕組みの問題でもあるかと思うのです。この点ももう少しそういう水平的な都市と農山村との直接的な関係の問題というのを国土保全上の位置づけを何らかの形で考えるというようなことも1つちょっと検討の課題としてぜひ取り上げていただけたらというふうに思います。

以上です。

委員長 例えば言えば、全総ではよく流域圏という議論をしているのですけれども、あれをもう少し現代的にとらえ直してみるというような、物質循環の1つの基本単位としてとらえ直してみるというような形の提案というのはあり得るかもしれないですね。ありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。

委員 私は以前から思っていたのは、流域圏という言葉が出て久しいのですが、実効ある

制度とか、あるいはそれに伴って施策が実際に行われているという感じは全然持ってないですね。それがどこに問題があるのかということをはっきりとせめてほしい。重要だと言われてもう長い時間がたつのに、そのケーススタディーとしても1つの大きな流域でちゃんとしたものがあるように思えないのです。ですからそれが何が問題なのかということをはっきりとせめて、ぜひ次のフェーズは実効ある形にしていきたい。

委員長 間違っても過去の例をただ羅列するのではなくてということでございますね、承知いたしました。

委員 ちょっと教えていただきたいのですが、先ほど前半で、ドイツの国土整備の体系と風景の計画というのがありましたね。この風景の計画の法制と、連邦自然保護法ということになっていますが、これと今、志賀先生がおっしゃった森林法のところとの関係はどういうふうになっているのでしょうか。

委員 風景計画というのがございます。それと同じような形での森林の基本計画みたいなものが個別の専門計画としてあって、それが全体の中で調整をとりながら動いていくといったような関係になっています。

委員 両方縦になっているのですか。

委員 縦になっているけれども、それを横につなぐのがその地域ごとなんかで調整をとるという形で、それはあくまでも公的な主体、州とか、市町村とか、そのところがBプランとか、Fプランをつくるときに、それなりにそれに拘束されるといったような仕組みというふうに理解していますけれども。

委員長 ほかによろしいですか。

それでは、若干早いのですが、このぐらいで一応議事は終わりにしたいと思います、本日の資料につきましては、すべて公表ということにさせていただきますと思います。

それから、議事録につきましては、出席委員の方々にまず御確認いただきまして、その後、公表させていただくということにいたしたいと思います。

(3) その他

委員長 それでは、事務局の方から今後の予定、連絡事項について御説明いただきたいと

思います。

事務局 貴重な御意見をどうもありがとうございました。

本日のテーマについて、さらに御意見等ある場合には、事務局までファックスまたは電子メールでいただければ幸いです。

それから、次回でございますけれども、3回目は8月21日木曜日になりますけれども、午後2時から、今度は午後でございますけれども、場所はまた変わりました、この建物の11階でございますけれども、第1回目と同じ、この共用会議室で開催したいと思っております。テーマは多自然居住、それから国土管理、自然災害の3つのテーマを予定しております。

お諮りなんですけれども、当初2時間を予定していたのですけれども、テーマが3つというのは非常に多いので、余裕を見て2時間半とさせていただければと思います。その意味で午後2時から4時30分までとさせていただければと思います。正式な御案内は後日、お送りさせていただきます。

それから、次回以降の日程調整をしたいと思っておりますので、今、机の上に日程表を置かせていただいておりますので、必要事項を書いていただいて、この場でも結構ですし、あるいは後から事務局の方にファックスで送っていただければ幸いです。

資料は置いておいていただければ、このような形で、またファイリングして次のときに配付させていただきます。

以上でございます。

委員長 ということでございますので、局長よろしいですか。

それでは、これで終わりにさせていただきたいと思っております。

どうもありがとうございました。

閉 会