

国土審議会調査改革部会

第7回 持続可能な国土の創造小委員会

日時：平成15年12月1日（月） 18:00～20:00

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)	持続可能な国土の創造小委員会中間報告(案)	1
	(2)	自由討論	15
閉	会	33

開 会

事務局 それでは、時間になりましたので、ただいまから第7回目の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。

本日はお忙しい中お集まりいただきましてどうもありがとうございました。

それから、きょうはいろいろな資料がありますので確認をさせていただきたいと思います。クリップでとめてあるのが資料でございますが、資料1としてこの委員会の名簿、資料2 - 1と2 - 2がセットで、2 - 1が中間報告(案)、2 - 2がこれに入ってくる図表でございます。それから参考資料1がスケジュールです。参考資料2 - 1と2 - 2がセットのようなもので、11月20日に行われた第3回調査改革部会に出された資料でございます。参考資料3が調査改革部会での主な意見でございます。それから、机の上に別添、取扱注意とあるのが、中間報告(案)及び骨子(案)に対して何人かの委員からいただいた意見を置かせていただいております。取扱注意というのは、個人名が入っておりますので公表するものではないということでございます。以上でございます。よろしゅうございましょうか。

それでは早速ですが、以下、委員長に議事の進行をよろしくお願いいたします。

持続可能な国土の創造小委員会中間報告(案)

委員長 それでは、きょうも引き続き中間報告(案)について御検討をいただきたいと思えます。

前回は目次構成について、中身についてはそこそこできていると思うけれども、全体構成のバランスが非常に悪いという御指摘をいただきまして、流れがはっきりするような形で作り直していただきました。この間、何人かの委員の方には直接事務局で御相談に伺ったということで、御協力いただきましてどうもありがとうございました。きょう資料を見せていただきますと何人かの方から書面で御意見をいただいて、これについても感謝申し上げたいと思います。

きょう、特に私の方で気にしておりますのは、お手元に配付されている中間報告(案)の目次を見ていただきたいんですが、目次の2枚目、「第 部 これからの政策の基本課題」というところで、今後の検討課題について、多自然居住地域における新たな展開と、都市郊外部の今

後の展開、この2本立てでいくかどうかについて私に判断を委ねられたんですが、私としては都市郊外部の書きっぷりによってどうするか大体決まるのではないかということなので、きょうの議論を踏まえて決めさせていただきたいと思います。今のところの事務局案では、独立させるだけの内容を伴っていないと私としては言わざるを得ませんので、このことについて、特に御発言いただいた委員の中から、より具体的、かつ展開可能な施策をここで打ち出すことができるのかどうかということが大きなかぎになりますので、そのことを頭の中に入れて御議論いただければと思います。

それでは、事務局から資料の説明をお願いします。

事務局 部会の御説明は最後の方でよろしゅうございますか。

委員長 部会の説明はいいや。

例の大方針のことだけ言いますか。

事務局 では、部会の話は一言だけご説明します。

大きく分けると制度の話と総合的点検の内容の話です。制度の方については、参考資料2 - 1に関連の資料がございますが、新たな計画制度の案を、できれば、次の通常国会、つまり来年の1月からの通常国会に提出したいということでこれまで作業を進めてまいりましたが、いろいろ事情がございます、結論を申し上げますと、来年の通常国会に法案を、というのは無理であるということがございます。計画制度の改革をやらないということではなくて、今までいろいろ御議論していただいたことをさらに詰めていきまして、事務方としては、次の次、平成17年1月から始まる通常国会、ということで努力していきたいということがございます。

その理由は、簡単に言いますと、参考資料2 - 1の(ウ)にございますように、これまで、いろいろ御議論していただきましたが、制度の枠組みの話だけではなくて、その中にどういうものを盛り込んでいくんだという計画の具体的な中身とあわせて議論していかないと、その制度が本当にこれでいいのか詰まっていけないということがございまして、ある意味では車の両輪のような形で、中身をしっかり詰めていくことによってちゃんとした制度設計を行う必要があるという判断でございます。

いずれにしても、部会でいろいろ御意見がございましたけど、当初思っていたスケジュールを少し延ばして、さらに精力的に検討を続けていくという結論になった次第でございます。

それでは、中間報告を御説明させていただきたいと思います。

事務局 では中間報告の御説明をいたします。資料2 - 1でございますが、持続可能な国土の創造小委員会中間報告（案）に沿って御説明いたします。

最初のページをめくっていただきますと「はじめに」ということで、本委員会の検討した内容を、人と自然の関係を中心に、国土利用、国土資源管理、環境対策、自然災害対策、農林水産業、多自然居住地域の創造という課題を中心に検討してきたということが書かれております。

次のページ以降、目次がありまして、第 部と第 部に分かれております。まず第 部から御説明を始めます。

構成が6つに分かれておりますのは、前回、骨子に対する議論に従いまして、1が国土利用、2番が国土資源管理、3番が循環型・環境共生型国土づくり、4番が自然災害、5番が農林水産業、6番が「21世紀の国土のグランドデザイン」の4戦略の1つである「多自然居住地域の創造」の現状と課題、こういう順番でつくらせていただいております。

では、2ページほどめくりまして1ページ目、現状と課題、国土利用から御説明いたします。

まず国土利用の状況ですが、国土の利用区分別面積の推移について概括しております。第3次国土利用計画の目標と比較しますと、「農用地」は減少する一方で、「その他」は増加していると。この状況は特に地方圏において顕著であるということ。

また、土地利用転換圧力が低下傾向にあるということと、低未利用地を推計して合計すると国土面積の約5%に相当するという状況がございます。地域別に見ますと、中山間地域の状況といたしましては、森林の管理水準の低下あるいは農地の管理水準の低下が見られまして、農地につきましては農地面積の約7%ぐらいが耕作放棄地になっているという状況がございます。

都市・郊外地域につきましては、都市郊外部において土地利用の混在化が発生しているということ、あるいは中心市街地の空洞化や、臨海部での工場跡地の未利用化、低未利用地の面積は、ここに書いてありますとおり30万以上の都市で約6万haということで、全国のD I D面積の約5%ぐらいの規模となっております。

次が国土利用の質的向上に向けた取り組み状況ということで、安全で安心できる国土利用といたしましては、土地利用制限などの土地利用面からの取り組みが行われてきているということ、2ページ目に進みまして、都市部で避難場所などのオープンスペース不足ということがございます。

2番目が自然と共生する持続可能な国土利用ということで、生物の多様性が確保された自然

の保全・創出とそのネットワーク化について、その実施を全国に広げていくことが課題であるということがございます。

また、3番目の美しくゆとりある国土利用ということでは、下の方にございますとおり、郊外部の混在した土地利用への対応や都市部の低未利用地の活用、耕作放棄地等への対応、あるいは都市部でのオープンスペース不足への対応などが課題であるということでございます。

次が2番目の項目で、国土資源管理の現状と課題でございます。まず(1)健全な水循環に向けた取り組みということで、の水を取り巻く状況といたしまして、水利用量の用途別推移ということで、都市用水はほぼ横ばいですが、農業用水はわずかながら減少傾向を示しているということ、それと、水質につきましては、公共用水域の水質は全体的に改善しておりますが、都市河川とか閉鎖性水域の水質改善が進んでいないということ。

次に健全な水循環の保全と回復に向けた取り組み状況といたしまして、雨水や処理水の利活用がふえているということと、水の用途間転用の取り組みも見られるという状況でございます。3ページ目に進みまして、NPOとの連携が重要であるということ、あるいは、こういったいろいろな取り組みが始まっておりますが、利害関係者や流域全体にわたる調整等の課題が残るということでございます。

次が森林の多面的機能の発揮に向けた取り組みで、森林管理の現状ということで、森林は、木材生産等の物質生産機能のほか多くの機能を有していると。ただ、林業生産活動の停滞により管理水準の低下が見られると。さらに、木材自給率は20%を下回る状況が続いているということでございます。

森林の多面的機能発揮のための取り組みといたしまして、森林・林業基本計画で、重視すべき機能に応じて森林を3区分したということ、それと、京都議定書の関係のCO₂吸収源といたしましては、現状の森林整備や利用量のままで推移した場合は吸収量は2.9%程度にとどまるということで、上限値3.9%と格差が生じているということでございます。ということで、森林による吸収量確保が課題となっているということでございます。また、近年の森林ボランティア団体は、1997年から2003年までの6年間で約4倍と急激に増加しております。ただ、人材の養成等に関する支援が課題となっているということ、また、各地方自治体におきまして森林の多面的機能に着目した水源涵養税、森林環境税など、自治体独自の取り組みが見られるという状況でございます。

(3) が海洋・沿岸域の総合的な管理に向けた取り組みでございまして、海洋・沿岸域の現状といたしましては、我が国の海洋域には、メタンハイドレート等の大量の海底資源が分布しているという状況でございまして、4ページ目でございますが、また、全国の大部分の海岸では、汀線後退等による侵食が進行している状況が見られると。

このような中で、 の沿岸域圏の総合的な計画と管理の推進ということで、沿岸域では、自然環境、利用、防災という3要素がそれぞれ関係し合う中で、さまざまな問題が発生している。このため総合的な視点に立った沿岸域管理が必要であるということで、国が定めた指針のことが書かれております。

次が3番目の項目で、循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題でございます。(1) が自然の物質循環への負荷の少ない暮らしということで、我が国では、国内外から大量の資源を採取しているということ、あるいは、資源消費を支える環境面積要求量は既に国内で供給可能な面積をはるかに超えておりまして、国内外の環境へ多くの負荷をかけているという状況があります。また、大気中の二酸化窒素の環境基準の達成状況は依然として低い水準で推移しているということ、それと、ヒートアイランドの現象については、大都市における年間の高温時間の広がりが拡大しているという状況があります。また、廃棄物の排出量は近年、ほぼ横ばいという状態でございますが、再生利用量の増加等に伴い最終処分量が減少している。また、建設廃棄物につきましては、将来排出量増加が懸念される状況にございます。また、自然再生エネルギーを活用する動きが拡大しておりまして、バイオマスの活用に関しては、平成14年に国が総合戦略を決定したということがございます。

5ページ目に参りまして、(2) の深刻化する地球環境問題というところでは地球温暖化の状況について記述しております。IPCCの「第三次評価報告書」によりますと、1990年から2100年までの間に地球の平均地上気温が1.4～5.8 上昇すると予測されております。また、温暖化に伴い、地球の平均海面水位は2100年までに0.09～0.88m上昇するという予測がございまして。地球温暖化の対策としましては、「京都議定書」に基づき、各対策を引き続き進めていく必要があるということでございます。また、中国等との関係におきましては、中国において土壌劣化等に起因する砂塵嵐の発生頻度が増加していると。我が国でも黄砂現象が増加する傾向等、我が国への影響が危惧されるという状況にございます。

(3) が自然環境の再生への新たな取り組みということで、森林の連続性は、里山林において

減少が見られると。また、湿地、干潟等重要な生態系の面積は減少傾向にあり、我が国の自然環境を良好な状態で継承するためには一層の取り組みが必要であるということ。また、絶滅のおそれのある種が我が国で 2,662 種あると。人間の活動により絶滅が危惧されているという状況にあります。また、里地里山におきましては、管理水準の低下による生物の生息・生育空間としての質の劣化が危惧されているということ。また、国でのさまざまな取り組みといたしまして、生態系等のネットワーク形成に向けた動きはあるものの、現状では個別分野・地域ごとの取り組みが中心であるという状況でございます。

6 ページ目に参りまして、4 番目の自然災害に強い国土づくりに係る現状と課題でございます。(1) が自然災害に強い国土づくりの現状ということで、まず自然災害の発生状況につきましては、国土保全施設の整備は着実に進んでおりますが、いまだ十分と言える状況ではないと。また、我が国の国土の 1 割に当たる沖積平野、河川氾濫区域でございますが、ここに全人口の約半分、資産の 4 分の 3 が集中しているという状況でございます。

都市化と災害の観点では、都市への人口や資産の集中等により水害密度が増加するなど災害による被害ポテンシャルの増大が懸念されていると。また、流域における土地利用転換に伴い、流域の保水・遊水機能が低下し河川への負担が大きくなるなど水害が発生しやすい状況が見られます。

過疎化と災害という項目では、人口密度が極端に少ない地域が今後かなり発生する可能性があるということ、また国土保全機能の低下が懸念されるという状況でございます。

4 番目に高齢化と災害、5 番目にネットワーク化と災害等について記述しております。(2) が災害に強い国土づくりに係る取り組み状況ということで、流域における総合的な治水対策といたしまして、土地利用規制や貯留浸透施設の整備等の流域対策とあわせた総合的な治水対策が必要であるということ。

7 ページ目に参りまして、災害情報と防災対策ということで、ハザードマップ等の事前情報と災害時のリアルタイム情報をもとに迅速な避難が行われることで被害が軽減されるということがございます。

地域での防災対策といたしましては、人口集中地域の約 6 割では依然として避難が困難な状況にあるということ。あと、といたしまして大規模災害に対する取り組みを整理いたしております。

次が5番目の農林水産業の現状と課題でございます。まず食料及び農業・農村への新たな期待ということで、食の安全と安心の確保という項目では、我が国の食料自給率は極めて低い水準にあり、食料の多くを海外に依存していると。こういう状況の中、食の安全・安心を求める消費者と生産者の間で「地産地消」等の取り組みの広がりが見られるという状況でございます。

また、農業をめぐる状況といたしましては、農家戸数、農業就業者数は減少を続け、高齢化も進展しておりますが、新規就農者数は近年増加の兆しが見られております。

また、農業・農村に対する新たな期待ということで、8ページ目に参りますが、農業は本来、物質循環を生かした活動でございます。環境保全型農業への取り組みが進んできているという状況。あるいは、農村には、水田を初めとした里地里山等の二次的自然のもとで生物の生息環境の保全のためのさまざまな取り組みが行われ始めているという状況。また、国民の価値観の転換が見られまして、田舎暮らしブーム、グリーン・ツーリズムへの関心が高まるとともに、身近な農業体験を求めて市民農園の利用等が増加しているという状況でございます。

(2) が森林・林業の新たな動きということで、森林・林業に対する期待の変化で、林家の経営状況は悪化の一途をたどっており、不在村森林所有者が増加しているという状況でございます。ただ、近年では国民の期待として森林の多面的機能を持続的に発揮させ得る森林経営を推進していく必要があるという状況でございます。

「持続可能な森林経営」への取り組みといたしましては、我が国は小規模な森林所有者が大多数を占めており、森林経営構造が貧弱であると。また、林業就業者数も減少しているという状況でございますが、このような中、各地域の森林組合等が長期間森林施業を受託する等の取り組みが始まっているという状況でございます。9ページ目に参りまして、また、消費者の選択的な購買を促すために、森林認証・ラベリングなどの民間レベルの取り組みが行われ始めております。また、新規林業就業者につきましても、いろいろな対策により増加傾向にありまして、高齢化した就業構造に変化の兆しも見られるという状況でございます。

(3) の水産物の安心、資源確保に向けた取り組みといたしましては、まず水産物の安全・安心の確保ということで、我が国周辺の水産資源量・漁獲量については減少傾向にあるという状況でございます。

このため、水産資源回復等の取り組みといたしまして、平成14年度から「資源回復計画」が

実施に移されております。

次が6番目、「21世紀の国土のグランドデザイン」の4戦略の1つである「多自然居住地域の創造」の現状と課題ということでございます。(1)で「多自然居住地域の創造」について簡単に整理をしております。多自然居住地域の創造とは、豊かな自然環境に恵まれた地域を、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして位置づけ、都市的サービスとゆとりある居住環境を享受できるようにする戦略であるということでございます。

(2)が多自然居住地域の現状でございます。人口の減少、高齢化が進行しているということ、あるいは中山間地域を中心に集落機能の消滅、低下等が進行しているという状況でございます。

10ページ目でございますが、地域における取り組みということで、地域においてさまざまな取り組みが行われておりました。その状況を調査した結果について整理しております。ここでは居住関係と産業関係、それと基盤整備、福祉、文化等に分けておりますが、産業関係におきましては、地場産業の展開は取り組みが多く、成果も高いという状況でございますが、一方、教育、情報化、福祉、環境等新たなニーズに対応したビジネス育成等は取り組みが難しいという状況が見られました。

最後に多自然居住地域の役割への期待と今後の課題ということで、多自然居住地域は、農林水産物生産における重要な役割であるとか、農地・森林等の国土保全の役割、あるいは農山漁村で暮らす、訪れるといった選択肢を広く提供する役割、農林業の物質循環機能を見直すことを通じて循環型社会を構築する等さまざまな役割を有していると。こういった中で、里地里山の保全とか、中山間地域直接支払制度、あるいは「都市と農山漁村の共生・対流推進会議」等さまざまな取り組みが行われておりました。これらは戦略の提示した方向に沿った形の動きであると言えるかと思えます。ただ、こうした取り組みをさらに推進いたしまして国民のニーズにこたえていくことが、多自然居住地域における今後の課題ではないかと整理いたしております。

ちょっと言い忘れたというか、資料2-2に図表編がございまして、今までの委員会の中でお出しした資料を中心に図表編をつくっております。部は以上でございます。

事務局 続きまして第 部、これからの政策の基本方向について説明します。

12ページの図で全体の構成を説明したいと思います。まず持続可能な美しい国土の創造とい

う基本的な目標につきまして第1節で整理しております。そこでは持続可能性と美しさという2つが重要ということを書いています。2節、3節、4節におきまして分野別の政策の基本方向を示しております。第5節におきまして国土利用面から見た横断的な基本方向として持続可能な美しい国土に向けた国土利用の再編ということ述べています。最後に今後重点的に検討すべき地域ということで多自然居住地域とか都市郊外部のことについて述べております。

11 ページに戻っていただきたいと思いますが、まず基本的な考え方でございますが、「物質的豊かさ」から「心の豊かさ」という国民の価値観の変化とか、経済的反映よりも歴史・伝統、自然文化、ゆとり・うるおいを重視する人々のライフスタイルの変化に十分留意する必要があると思います。これからの政策の基本方向としては、「持続可能性」と「美しさ」という2点が特に重要ということ。 「持続可能性」については、人間の活動と自然との間に調和を図り、他国、他地域、後世代に過度の負担をかけないという考え方が重要としています。「美しさ」につきましては、成熟化した国家にふさわしい国土の美しさを実現することが重要と。その際、「美しさ」をランドスケープ、すなわち人と自然との永続的な関係の中でつくられる、歴史性、文化性を含めた空間の美しさという総合的な概念としてとらえることが重要です。

また、「持続可能な美しい国土」の推進方法ですが、地域住民とかNPOの理解と責任ある参加を得て行うことが重要であります。特に「公」と「私」をつなぐ「共」の機能を改めて見直す観点から、人材の育成とか合意形成が特に必要ということ。

続きまして12ページの第2節、国土資源の適切な保全と管理による美しい国土づくりについてですが、まず基本的な考え方といたしましては、近年における無秩序な国土利用とか管理の行き届いていない国土面積の増加、自然との調和を無視した開発などにより、美しい国土の風景や自然環境が毀損されているということ、また、人口減少、高齢化によって国土資源の管理の担い手が不足しているといったことが懸念されております。その一方、地域住民の参加やNPO等の活動が活発になっておりまして、これらの主体が今後の国土資源管理の一端を担う新たな主体として期待されております。そういった連携による国土資源の「国民的経営」が今後期待されているところであります。美しい国土を実現するためには、国土及び国土資源が適切に管理され、健全で良好な自然環境が存在し、歴史的にも文化的にも調和した空間を持つ美しい国土づくりを目指す必要があるということ。

(2) 流域圏アプローチによる国土の総合的保全と管理ということで、水とか森林、生態系を

めぐる課題は、水循環を介する形で複層的に影響し合っています。また、国民が水とか森を考
える上で理解しやすく行動しやすい自然の単位というのは流域圏であることから、「流域」に着
目して今後国土資源を管理していくことが重要ではないかということ述べております。

特に流域圏アプローチを効果的に行うためには、流域単位の土地利用を含めた総合的な計画
が必要であるということと、課題を調整するための横断的な組織の検討とかNPOとの連携、
NPOに対する人や資金・資材の支援の重要性、それから上下流連携による水源地域の国土管
理の充実、こういったことが重要ではないかとしております。

3番目の流域水管理の推進でございますが、流域での効果的な治水・浸水対策の推進という
ことで、効果的な洪水対策を推進するためには、治水施設の整備に加え、流域の保水・遊水機
能の確保とか、浸水する可能性のある区域における土地利用規制といった対策を総合的に講じ
ていくことが重要であるとしています。

流域での総合的な土砂管理につきましては、土砂移動の時間的・空間的な連続性に留意して、
上流から下流までの一貫した総合的な土砂管理が必要であります。

健全な水循環の保全・回復でございますが、水資源は流域の限りある資源であると認識いた
しまして、有効利用のための水利用の転換とか、雨水や処理水の利活用を積極的に推進するこ
とが必要であります。また、水質と水量を一体的にとらえた健全な水循環の保全・回復を目指
すことが重要であります。

それから農用地等の役割の適切な発揮でございますが、農用地とか農業水利施設は食料生産
の基盤でありまして、また、そういった生産活動を通じて物質循環機能、国土保全機能、美し
い農村景観の形成等、多面的な機能を発揮しています。しかしながら、耕作放棄地の増加とか、
農用資源が有効に活用されていない現状でありまして、今後これらの活用、農地・農業用水の
保全のための総合的な施策の検討が必要であります。

多面的機能発揮のための森林管理の基本方向でございますが、森林が、資源として十分利用
しながらその持つ多面的機能を持続的かつ高度に発揮させていくことが求められています。地
方公共団体などの公的関与を深めることについて国民の理解を一層醸成いたしまして、地域住
民とか森林ボランティア等多様な主体の参画と連携を促進する必要があります。

また、二酸化炭素の吸収源対策の推進の面からは、耕作放棄地、荒廃地等における植林の推
進や育成林の適正な整備、保安林等の適切な保全・管理などを推進し二酸化炭素の吸収源とし

ての森林の機能を発揮する必要があります。

多様な人材の育成・確保でございますが、森林・林業を取り巻く環境に適切に対処し、課題に対し主体的に取り組めるような人材が必要であります。また、専門的スキルとか技術の習得を図る必要があります。

循環型社会の構築に資する木材利用の推進でございますが、さまざまな用途での木材利用を進めることは、適切な森林の整備・保全や地球温暖化防止への貢献、資源循環型の社会の構築につながるということで、一層の利用促進を図る必要があります。

それから水と緑のネットワークの形成でございますが、流域の地形や水系、森林を基盤にネットワーク化していくことが生態系の保全・復元といった自然環境のさまざまな機能を向上させるのに有効でありますので、これらを流域という単位で組み合わせていく必要があるということです。

7番目の海洋・沿岸域における基本方向でございますが、大陸棚の確定のための調査の推進とか、良好な環境の形成、安全の確保、多面的な利用など、沿岸域圏総合管理計画策定の推進が必要であると。

3番目の循環型・環境共生型国土づくりでございますが、2つの観点が必要と考えております。1つ目は資源の使用、廃棄物の排出が抑制された循環型の国土づくり、2つ目が健全で恵み豊かな環境が将来世代に継承できる環境共生型の国土づくりです。これらの取り組みに際しましては、他国とか他地域、後世代に負担をかけないということ、それから世界全体やアジア等近隣諸国との連携・協力が重要ということでございます。

循環型の国土づくりでございますが、可能な限り新たに採取する資源を少なくいたしまして、域内の資源の利用割合を高めることとか、循環性を確保していくことが重要であります。また、物質の収支バランスが均衡した循環性の高い国土を形成していく必要があります。それから、都市地域におきましては、市街地のコンパクト化等、都市構造・土地利用の転換が必要であります。地方中小都市や農山漁村におきましては、流域圏を活用した周辺地域等との連携によりバイオマス等の地域エネルギーの有効利用等を図ることが重要と考えています。

環境共生型の国土づくりでございますが、生物多様性の保全のために健全な生態系を維持、回復し、人間と自然が共生できる美しく価値ある国土へ転換することが重要であります。また、自然再生に当たりましては、単に放置しておけば解決する問題ではなく、順応的生態系管理の

手法を取り入れて積極的に自然再生を推進することが重要であります。また、国土規模での生態系ネットワークをもとに「水と緑のネットワーク」の構想といったものを推進していく必要があります。

4番目の自然災害に柔軟に対応できる国土づくりでございますが、自然災害の形態と被害を想定いたしまして、被害を抑止または回避するための方策とともに、想定外の被害に対してもそれを軽減できる対策を講じておくなどの総合的なリスク管理が今後重要であると考えます。また、自然の持つ「脅威」と「恩恵」の二面性を改めて認識いたしまして、防災と環境の調和を図りつつ、社会経済の変化を踏まえた新しい防災対策のあり方を検討する必要があります。

2番目の減災性を考慮した総合的な防災対策でございますが、今後は選択と集中による効果の拡大を図るとともに、被害を完全には防げないという前提に立ったリスク管理が必要であるということで、次の3つの観点が必要だと考えます。1番目はハードとソフトを効果的に組み合わせた総合防災ということで、ハード対策だけでなく、土地利用とか情報の面からも防災対策を推進することが重要と考えています。また、この際は地域の合意形成が必要であります。

大規模災害に対する減災対策の推進ですが、ハード対策のみでは防ぎ切れませんので、災害に対して柔軟に対応し、被害を軽減し、短期化するという視点に立った「減災対策」が重要であります。それから、都市の減災性の向上でございますが、災害による影響の長期化が国内外に波及しないようにすることが重要でありまして、災害による被害の拡大を防ぎ、軽減することで都市機能を麻痺させず、防災活動が円滑に行われるようにしなければならないということでございます。

それから、土地利用面からの防災対策の推進でございますが、災害の危険性のある区域を減らすという対策に加え、災害の危険性のある区域に居住している人口を減らすという土地利用面からの対策が今後必要ではないかということでありまして、また、開発や土地利用転換をする場合は防災の観点からも他の地域への影響を確認して、必要な調整と対策を行うなどの検討が必要だと考えております。

5番目の持続可能な美しい国土に向けた国土利用の再編でございますが、まず基本的な考え方といたしましては、市街地や既存ストックの維持管理が困難となる地域が出ることや、低未利用地の無秩序な増大が危惧される、さらに地球環境問題などの環境制約の問題、そういったことから、現在拡大している市街地が必ずしも適したものではないので、国土利用のあり方を

見直していくことが必要ではないかとしています。一方、今後人口が減少しまして国土空間に余裕を生じることから、これまで需要対応的であった国土利用を長期的に望ましい姿へ誘導していく好機ととらえることができます。

といったことから、国土利用の再編の方向として3つ示しております。1点目は国土利用のマクロバランスの再検討でございますが、これまで減少傾向にあった森林とか農地に対しまして、国土全体、それから地域ごとの土地利用バランスの再検討が必要ではないかということでございます。

2点目の土地利用を通じた国土の質的向上でございますが、国民の価値観の変化や要請にこたえるため、持続可能性、美しさ・ゆとり、安全性の3つの観点から質的向上を図る必要があります。まず持続可能性につきましては、森林や農地の有効利用による自然の物質循環の健全化、土地利用転換に当たっての自然環境への配慮、それから都市内や郊外部における自然環境の再生とネットワーク化が必要であります。

それから国土の美しさ・ゆとりの向上でございますが、我が国の特徴的な地形や空間の維持・保全、広域的なシンボルとなる地形の活用や歴史性・文化性への深い配慮が必要であります。また、ゆとりに関しては、集約化によって生じる国土空間のゆとりを生かして、居住空間の拡大や水と緑などのオープンスペースの確保が必要であります。

それから国土の安全性の向上でございますが、著しい危険地域から、より安全な地域へと人や資産を誘導することの検討が必要であります。また、土地利用の改変が他の地域の安全性を低下させないことが必要であります。それから、非常時には他の土地利用に使えるような「土地利用の多重性」についても今後検討が必要であります。

3番目の土地利用の集約化でございますが、環境負荷の低減、地域の活力の維持向上、ゆとりある生活環境の向上のために土地利用の秩序ある集約化を図ることが必要であります。また、集約化に当たっては、維持管理コストの少ない地域社会への転換という観点も必要であります。

地域別には、大都市圏と地方圏と出ておりますが、大都市圏につきましては、長期的な視点も踏まえ、集約化を積極的に進める必要があります。その観点としては、エネルギー消費やCO₂の排出の削減など環境負荷の低減とか、集約化により生じた余裕空間を良好な自然環境の回復に使うといった観点が重要です。地方圏につきましては、中心市街地の活性化など地域の活力の維持・向上が重要であります。また、中山間地域の集約化につきましては、地域の活

力の向上に加え、森林、農地等国土資源の適切な保全への配慮が必要であります。

それから、地域類型ごとの再編イメージの検討でございますが、これまで国土利用計画では都市と農山漁村、自然維持地域の3つの地域類型ごとに基本方向を示してきました。今後は、人口減少に伴い虫食的な低未利用地が都市郊外部で発生するおそれがありますので、都市郊外部につきましても地域類型別の基本方向を示す必要があるのではないかと考えております。

それから、6番目の今後の重要検討地域でございますが、現行のグランドデザインの4戦略の1つとして多自然居住地域が書かれておりますが、今後も、豊かな自然環境に恵まれ、21世紀の新たな生活様式を可能とし得るこの地域をどのように構築していくかは極めて重要な課題であると考えます。また、都市郊外部は、市街地の無秩序な拡大、景観の混乱に加え、今後の人口減少に伴い低未利用地が発生するおそれが多い地域であること、それから都市の魅力と農山漁村の魅力を同時に享受し得る地域でありますので、今後、都市郊外部を新しい生活様式を展開し得る魅力的な地域へと再生させることは極めて重要な課題と考えています。

まず多自然居住地域における新たな展開でございますが、人々の意識が経済的な豊かさより精神的な豊かさを重視する方向に変化しております。自然や美しい景観といった農山漁村の魅力が再認識されるということと、地域のコミュニティ機能の低下、資源管理の低下によって地域の活力が失われる状況にもあります。このような状況を踏まえ、現在の都市との交流の動きの延長にある、都市的な魅力と豊かな自然、ゆとりある居住環境を享受し得るという、新しい時代の豊かな居住スタイル、ライフステージに応じた住みかえの可能性等を踏まえつつ、当該地域が国民のニーズにどのようにこたえていくかが重要な課題であります。

それから多自然居住地の方向性でございますが、地域の重要な産業であります農林水産業につきましても、需要側のニーズを把握しつつ、さらなる活性化を図る必要があります。また、近年の自然志向の高まりを背景とした、グリーン・ツーリズムとか、ゆとりある環境を生かした居住、楽しみとしての農業活動の広がり、豊かな自然のメリットを享受できる産業とか住民に密着した産業というものを今後検討していく必要があります。産業としては情報産業とか福祉・健康サービスの展開が今後期待されます。

それから、施策の総合化と地域条件に応じた取り組みの重点化でございますが、それぞれの地域の条件に応じた居住のあり方を踏まえ、振興の方策の重点化を図る必要があります。

それから多自然居住地域の役割・機能の適切な発揮でございますが、多自然居住地域の役

割・機能に着目して総合的な施策を進めていく必要があります。地域の状況に応じて重点化することが需要であります。

それから、都市郊外部の今後の展開でございますが、基本的な考え方としては、都市の魅力と農山漁村の魅力を同時に享受し得る地域であるということと、都市郊外部において、土地利用の整序とか自然環境の保全を行うということでございます。このため、先ほども言いましたが、持続可能性、美しさ・ゆとり、安全性の向上を目指すとともに、人口減少下で生じ得る国土空間のゆとりを生かした適切な国土利用を図ることが必要であると考えています。

それから再編の方向でございますが、市街地のコンパクト化、都市構造、土地利用の転換、低未利用地の都市環境改善に資する利用、公共交通網の整備、建設廃棄物の量の低減につながる建築物の長寿命化等の取り組みについての検討が必要であります。また、土地利用の集約化の観点といたしましては、環境負荷の低減とか自然環境の回復、中心市街地の活性化など地域の活力の維持・向上が重要と考えております。

以上で事務局からの説明を終わります。

自由討論

委員長 まとめて聞いていただきましたが、これから質疑応答ということでお願いしたいと思います。

構成については、もう時間もございませんので、基本的には前回皆さんの御意見を伺った上でこういう構成にしているということでもありますので、マイナーなところでの配列の変更は御意見をいただいてもいいと思うんですが、大きなところで順番を変えるということについては今回はお許しいただきたいと思っております。その上でこの中身について御議論いただきたいということでございますが、これは「取扱注意」の御意見は反映した格好になっているんですか。

事務局 御意見については、全部が全部ではないですけど、可能な限り反映しているようになっています。ただし、先生の御意見は、今朝いただきましたのが1点と、非常に大きな話で、我々の基本的スタンスを問うというようなところもございますので、具体的に一つ一つ、どこをどう反映しているということはございません。

委員長 それでは、まず第 部から御議論いただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

例えば今の 先生の話は、どこら辺をこのようにという話につながりますか。

委員 11 月はほとんど日本にいなかったもので、それから前回は出席できなくて、議論がど
ういうふうに進んだのかわからないまま中途半端なものを出しまして申しわけございません。

今御説明を通してお聞きいたしまして、非常に包括的にまとめられているなというのが感想
です。私を書きましたのは、第 部ということと言いますと、現状と課題の中で、実は先ほど

先生と御一緒の会議があって、休み時間にお話をしていて、そうだなと思ったんですが、
私が出しましたペーパーで、1に、転換期の認識を明確に打ち出すとか、2に、整理された方
向性を提示するよりも、むしろ仕組みの転換を強調した方がいいと書いておりますが、大学の
教官というのはいかにもこういうのが新しいんだというようなことを強調して書く傾向がござ
いいますが、行政の方はそういうのをしっかり踏まえて、いかにも継続的に、ちゃんと中身に含
めてお書きになっているなど、痛切に感じました。私は俗人でありますので、こういうもの
を出すときに、新しい国土管理のあり方を目指そうとしているというのが陽にあらわれた方がよ
かろうということで1と2を書きました。中身は、先ほど御説明になった中にいろいろな側面
で盛り込まれております。それを痛切に感じております。

その延長線上で、前々回でありましたか、議論がございましたが、戦後一貫して掲げてきた
「国土の均衡ある発展」というスローガンといえますか、これに関しては、私は何らかコメン
トを付すことを考えてはいかがかなと思っております。以上です。

委員長 どうもありがとうございました。

私も「新しい」ということを強調した方がいいと思っております、計画の策定について少
し長引くような話が先ほどあったわけですが、その中で一番大きな問題になっているの
は、今なぜ法律を改正することが必要なのか、今なぜ新しい国土計画の体系をつくらなければ
いけないのかということが問われていて、問われれば問われるほど、新たにこれを策定するこ
との意義づけをしていかなければいけないことになってきて、そういう意味では、おっしゃっ
たことをむしろ強く受けとめて、政策転換というのを明示的に打ち出す方が私はいいと思っ
ております。いただいてから時間がなかったということもありますので、そういうことを踏まえ
てもう少し今後検討させていただきたいと思えます。

それから、「国土の均衡ある発展」は、これはどこで取りまとめるんですか。

総合計画課長 部会報告で、それぞれの観点で「国土の均衡ある発展」についての御議論を、それぞれの委員会でいろいろやっていただいておりますし、企画運営委員会でも御議論をいただいた経緯もありますので、そういったものを踏まえて、取りまとめのときの、「総論」と呼んでいいのか、横断的な部分で取り扱っていただくことにしたらどうかと思っております。

委員長 そのときのスタンスはここに書いてある話というのは大変いいですね。画一化を意味するものではないと。特に分権化の時代において、地域が個性的で、相互に競い合った形で均衡ある発展が図られるという文脈、そういうことだと思うんで、それはそちらに反映させることにしたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

流域圏の話についてはいかがですか。

委員 これは第 部にかかるかなと思ったので言わなかったんですが、私は、三全総でこれが打ち出されたときというのは、ここにも書きましたが、旧河川法の制定以来、新河川法で河川総合開発計画が形づけられて、いわゆる河川管理の中央集権化が完成したときだったと思います。このときに「流域圏」という構想が、国の河川管理者等には、変な言い方をすればうけたのかもしれませんが、流域住民にこれが本当に浸透したであろうか、あるいはそれぞれの地方自治体に浸透したであろうかということには疑問を持たざるを得ない。

それに対して 97 年の河川法改正、森林や農地、海岸においても多面的機能というのがうたわれたのが第 1、それから、河川法改正とともに住民の意見を河川整備に反映するという枠組みが提示されて、ある意味で流域の住民が川に戻ってきた、戻りつつあるという中で、先ほど申しました法的な、これも完全ではなくて、本来は水基本法みたいなものが要るのかもしれませんが、それでも以前に比べると環境面を重視した法体制が整ってきつつあるということと、住民の意見を反映できるシステムがつくられつつある。NPOも、先ほど御指摘がありましたように活発に水関係で活動をしつつあります。そういう中で、今こそ「流域圏」というのがもう少し明確に打って出せるのではないかと。

私自身、実はある川の流域委員会をやっておりますが、川を通して上流の人たちとか下流の人たちが意見を交換したり、水害に非常に弱いところを流域全体でどう考えたらいいかという意見交換をし始めておりますので、そういう土壌がようやくできてきたのかなと思っております。

委員長 どうもありがとうございました。また後で、第 部のところで詳しく議論させてい

ただきたいと思います。

いただいた御意見で、先生、何かコメントございますか。第 部と第 部の関係のところがかかり。

委員 先ほど御説明いただきました第 部につきましては、大分意を酌んでいただいているなと思っております。私が指摘しているのは、第 部と第 部のつなぎのところの基本的考え方というところで、必ずしも森林なり林業にかかわらず一般的な考え方が、キーワードが提示されているわけですが、それがちょっと、森林なり林業にかかわる部分が、現状分析なりのところなんですとつながらない側面があるのかなということでございます。

特に第 部にかかわりましては、林野庁レベルの、例えば「森林林業白書」的な印象を受けて、もうちょっと国土政策的な観点からの現状認識というのを入れていくと大分印象が変わってくるのかなということでございます。

委員長 具体的に、どの辺でどういうことを入れればいいという御指摘がございますか。こういう段階にきていますので、できればそういう格好でお話しいただいた方が事務局としてはやりやすいと思うんですが。

委員 例えば「森林の多面的機能発揮のための取組」というところで、自治体レベルの動きで水源涵養税とか森林環境税など自治体独自の森林整備と、税負担のことを書いてあるんですけども、都道府県の独自の、例えば条例の制定の中で、木材生産だけじゃない森林の多面的な機能なり、里地とか里山を保全する取り組みとか、そういうのが、なお先駆的ではありますけれど、ぼちぼち出てきているといったあたりについてもこの中で触れていいんじゃないのかなと思います。

委員長 条例化の動きも入れてですね。これは大変重要なことですね。

それから、第 部の頭はどうですか。基本的な考え方。12 ページあたり。

委員 第 部については、お送りいただいた案から、いろいろ御配慮いただいて入っていると思って読ませていただきました。

委員長 先生、第 部はよろしいですか。

委員 はい。私、第 部はこれで十分わかります。第 部のところで少し。

委員長 第 部でほかに御意見ございますか。

委員 第 部なんですが、事前に出さずに申しわけないんですけど、私、一度説明したこと

があるんですけども、土地の効率的利用の現状と課題のような感じかなと思うんですが、それが何も書いてないんですね。私はこれを見ていて、1、2、3、4といくんですが、2と3の間か3と4の間かなと思うんですけども、都市的な土地利用と自然的な土地利用の関係のようなものが一切なくなっているもんですから、仮に今言わせていただきますと、3として「土地の効率的利用の現状と課題」というタイトルで1つの節が入って、(1)(2)(3)で、例えばですが、(1)で不可逆で粗放的な土地利用の進展のような、要するにスプロールしてどんどんいっちゃうと。もっときちんと使うべきところを粗放的に使ってしまっていると。それから、中心市街地の衰退と崩壊のような。これも決定的に重要なものだと思うんですが。3つ目は財政的、環境負荷的に持続困難になっているというか、そういう観点からの持続困難化といえますか、もうちょっといい言葉を使ってうまく……。

そういう視点の記述が全くなくて、部には出てくるんですね。部の5章のところでしょうかね。先ほどから何回か集約するとか再編するとかいうのが出てきまして、これに対応する現状分析のところですこんと抜けているわけですね。そういう観点から、どうしても呼応関係からして必要なんじゃないかというのがまず1点です。

それと、見出しのつけ方なんですけど、どうもこれ、ストラクチャーがよくわからないんですね。はっきり言うと私はこの書き方は絶望的だと思っているんですよ。失礼ながら。わからないですよ。もう少し構造化して書けないもんでしょうか。(1)(2)とか、そういうものが果たして並列するのかどうか、これはちょっとわからないですよ。もう一回、組み方を直さんといかんとお思いますね。至る所にあるんですけど、どう見ても並列に書かれていて、ずっと入ってこないんですよ。

もうちょっと具体的なことを言いますと、7ページの5の(1)のところですね、「食料及び農業・農村への新たな期待」なんて書いてありますけれども、タイトルというのはタイトルを見ただけで何を書いているか方向性がわからないといけないので、「新たな」なんて言われても、目次ですらっと並べたときに、こんなもの意味をなさないわけですね。に食の安全と安心の確保なんて出てきますが、へ行くと農業をめぐる現状なんて、全部の報告書のタイトルでもいいぐらいで、これは余りにもずさんじゃないでしょうか。見出しを見ただけで、たっただと追いかけていいたらストラクチャーがわかるというようなことにしないと、中間報告で自分も関与して出すのはちょっといやだなと思いました。大変失礼な言い方ですが。

あとは第 部になりますから、また後で申し上げます。

私は、先生が非常に明快に書いておられて、まさにこういう書き方をすべきじゃないかと思えますね。そういうものがタイトルとして出てきてもいいんじゃないでしょうか。以上です。

委員長 今の段階で事務局として対応できることとできないことがありますので、最初に申し上げたように、基本的なストラクチャーがまずいと言われても時間的に無理だと思うんですね。ですから現在の時点で改良できる形の方向性を出していただけることを私としては非常に強く望むんですけども、根本的にストーリーをつくり直せという御意見ですかね。

委員 章立てのところは大体できてきたと思うんですね。節の書き方がレベルがそろっていないということなんですよ。タイトルが長い、短いたってものすごくありますけど、何とか白書みたいな小さい見出しがぽんとあったり、それが非常に気になると。ここまでは章の構成がいいかという話だったもんですから、それはそれでストラクチャーを考えてきました。

委員長 そうですか。それでちょっと安心いたしました。

委員 このところで言いますと、先ほどの都市的な土地利用と自然的な利用とありますが、状態になっているところとの関係がすぼんと抜けているんですね。そのあたりを何とかしてほしいと。これは大きいところかもしれません。

委員長 そこは……。御指摘はごもっともだと思いますけれども、今「わかりました」と言えますか。

委員 今の先生のところでいうと、私が言うところも関係はしているんですが、最初の「国土利用の現状と課題」の(2)のところを、先生が言われたような内容を含めて書いていただいた方が。これは大規模な低未利用地の発生というのがおもてに出てきていて、低未利用地が発生していること自体が課題なのかということは、低未利用地というのは必ずしも完全悪ではなくて、場合によってはあってもいいわけですよ。これは低未利用地というのはあってもいけないみたいなニュアンスが感じられるので、高度利用といえればいいのか、耕作放棄地とか、工場跡地と中心市街地の空洞化みたいなのは、同じ低未利用地でも全然意味が違うので、(2)を、中山間地域と都市・郊外地域の状況というのはこういう分け方でいいと思うんですけども、先生が言われたような粗放的、スプロールの話とかをもう少し前面に出して書いていただければ、ある程度は対応できるのかなと思いましたけれども。

委員長 3つ御指摘いただいたうちの財政的、環境的制約条件の問題は別途書かなければいけないかもしれませんね。粗放的土地利用の問題と中心市街地の衰退の問題あたりはそこでカバーできると思うんですけども、財政的な制約があるというのは、やっぱり頭でいくんでしょかね。この章立てをふやさないとすればそこに行くしかないですね。2が今のような内容を包含したものになって、3に財政的、環境的制約条件と今後の土地利用の現状の問題点ということがあって、それで質的向上に向けた取り組み状況という話があると、そういう状況ですかね。

先生、そういうことならばよろしいですか。

委員 なるほどと思います。そのところの書き方を修正していただくというようなことで何とかいくかもしれませんね。

ただ、何回も言いますが、タイトルに何を問題にしようとしているのかということを書かないと全然インパクトがなくて、全部読まなくちゃいけないですね。これは大変損な書き方じゃないかと思えますね。

委員 先生がおっしゃった、両括弧で書かれている節のタイトルの中で幾つか、キーワードがちゃんと出て書かれているものもあると思います。例えば私の関連ですと、4ですが、自然災害に強い国土づくりの現状と、係る取り組みだと、はっきり言うと何もわからないということになります。ただ、例えば(1)ですと依然として自然災害の脅威は残っているというようなことであろうし、(2)だと総合対策と防災、減災による国土づくりとか、そういうキーワード、盛り込まれている内容をタイトルに入れることに努力をしていけば 先生の御指摘が 僕もそのとおりだと思います。農業のところもそのとおりなので、もう少しインパクトのある節のタイトルに変えればよろしいんじゃないでしょうか。

委員長 これは本の編集者かなんかに相談するとすぐ直るんですけどね。いい編集者を紹介しましょうか。

事務局 では、部のところはタイトルを、全部が全部できるかわかりませんが、キーワードが入るようなタイトルにできるだけ直していくと。

委員長 これ、おっしゃるように白書みたいなんだよ。ほとんど読まれない。これでインパクトを与えようというんだから、タイトルにもインパクトが必要だというのはおっしゃるとおりで。

財政的、環境的困難性という話は書けそうですか。

事務局 具体的にどういう中身を書けばいいか、後で御相談させていただきますでしょうか。

委員長 いや、今言ってもらった方がいいですよ。

委員 言いますと、例えば都市がどこまでもスプロールしますね。そうすると鉄道に乗れないところへ行ってしまうと、例えば大都市圏の場合ですと自動車が必要になってくると。そうすると当然、環境負荷はどんどんふえますよね。ごく当たり前のことを言っているわけですがけれども、そういう意味で、特に交通からの環境負荷というのは非常にふえているわけですね。産業からの負荷というのは、CO₂ なんかもそうですけれども、京都議定書の約束からいった6%減らそうなんていうときに一番悪さをしているわけですから、そういう皆さんがよく知っているようなことをきちんと書いておくと。この辺の数値はある程度ありますよね。交通に関するものは、どれくらい伸びているかというのはありますよ。もし必要だったら提供しますけど。

財政的というのは、数値を入れようと思ったら試算しなければいけないんですが、明らかに、市街地が拡大していくわけですから、1人の人を生活させるために必要なお金はどんどん上がっているわけですね。それがだめだったら、私が 市かなんかの指標をお示したように、人口は減っているんだけど市街地はふえているという、ああいう参考資料でもいいと思います。完全な量的なものじゃないんですけども、明らかな傾向があるわけなので、皆さん知っているわけです。そういうのをうまく文章化してもらえばいいんじゃないかと思うんですけど。

委員長 もうちょっと頭の中に哲学的なことを入れた上でチェックしてもらいたいと思うんですけど、 先生の話も共通しているのは、経済成長に伴ってさまざまな社会資本整備と市街化に対応したインフラストラクチャーの整備というものを大きな課題として今日にきたと。今ふと立ちどまってみると、その路線でやったのでは21世紀の日本はもたないんだと。もたないという大原則を持った上ですべての国土計画を考えなければだめだと、そういう時点にきたことがようやくわかったというのが第 部なんだよね。その話が明示的に示されていないというのが委員の側のフラストレーションなんです。そのことを十分頭に入れた上で全体を流していただければ、表題の表現の仕方も変わるだろうし、いろいろな意味でめり張りがついてくるだろうと。

これはしかし難しいんですよ。自分が書くわけじゃないですからね。事務局が書くん、こ

ういう状況の中ではいつも私もストレスがたまるんですけども、こういうふうをお願いした上でどこまでうまくいくかということで、最後は何とかしなければいけないというんで、いつも私自身も悩むところなんですけれども、きょうは非常に率直に、特に先生に言っていたんで、理解してもらえるとありがたいと思うんですけども。

委員 これを読んでいて不安になってこないといかんわけですよ。不安になってこない。

委員長 日本の状況がね。そうすると新しい国土計画をどうしてもつくらんといかんというふうになるということですよ。法律もやっぱり要ると。議員さんにも説得してもらおうと。そうでなければ、国土交通省でいろいろなことを言っているけれども余り元気が出ない。公共投資が減るだの、ほどよい町だの、美しいだの、「何考えてるんだ、あいつら」と、こういう状況なんです。そこのところは深刻に受けとめて、大きな骨格を今から変えられないので、それは皆さん御了解いただいているという上で、文章的にもう少しめり張りのきいたような形で書いていただくということと、表題についてはもう少し工夫していただくこと。

今の先生の御指摘については、私の仕切りでいえば1が(1)から(4)になって、(3)に財政的、環境的制約条件の中での、いわば発展の限界ですね、というふうな話をに入れていただくことになるんじゃないかと思えますけれども、そんな方向でちょっとやってみてください。

ほかに。

委員 私、実は細かいストラクチャーや字句も含めて、私の関心を持っている範囲内ですが、意見を直接申し上げることがあったもんですから、先ほどからのやりとりを身が細る思いで聞いておりました。特に農業のところは私自身がそういうことを気がつくべきでした。

その上で、多自然居住地域、具体的にいえば10ページのところなんですけど、若干の補足をしていたきたいなと思うところが出てまいりました。恐らく3つの小委員会に分かれて検討していることが大きな原因だろうと思うわけですが、多自然居住地域の自立の問題については、ここで長く検討する時間も、またそういう場もなかったわけでありまして。本来、自立の小委員会で検討ということですが、送っていただいたストラクチャーを見るとそちらでは検討していないということだろうと思います。それで、ランドデザインのときに多自然居住地域は「誇りの持てる自立的な圏域」ということを同時に強調したんだらうと思います。そういうことを考えると、10ページの最後のところ、(4)に今後の課題が示されているわけですが、最後のパラグラフで国民のニーズにこたえていくことが重要だと書いてあるんですけど、この前あたりに

「誇りの持てる自立的な圏域の建設を進めつつ」とか、そういう言葉を入れていただければと思います。それがないと、単に国民、ありていに言えば都市住民ということになりがちですが、それにサービスをする地域ということに歪曲してとらえられてしまう可能性があるのではないかと思います。

委員長 ほかによろしいですか。

それでは第 部に入らせていただきたいと思います。 先生、先ほどの第 部についてということ。

委員 全体的な流れにつきましては、今御議論があって、私も初めてタイトルの点で気がついたんですが、中身を克明に読んでいく限りにおいてはうまく流れて、大変まとまっていると思うんですが、一、二、言葉の使い方と項目の区切り方で感じたことがあります、それを指摘させていただいているんですが、15 ページの循環型・環境共生型の国土づくりということでございます。ここでは循環型社会と低負荷型の社会、両方を循環型社会ということにくくって、環境共生というのは自然生態系との共生ということで仕分けられているような気がします。その中で、例えば循環型の国土づくりというのが、水循環の話はずっと前に水資源だけ別途ありますね。物質循環というのは水と炭素と窒素とその他栄養塩になるんだろうと思うんですが、水というのが最大の循環型の、健全な水循環なんていうのが前にあるわけですから、そこがここで全然触れられないのは、土地と水を完全に切り分けて説明されているからかなという気がしたんですが、循環型と銘打つからにはその辺を整理し直さなければいけないのかなということと、バイオマスの利用がなぜ循環型社会なんでしょうかね。すべてバイオマスは循環型社会だということになっていますが、バイオマスはリユースであって、リサイクルではないような気がするんですけどね。循環というのは、例えば窒素循環、農地に返して、もう一度再生産に利用するというのはわかるんですけど、バイオマスはCを引き抜くだけで、より処理のしにくい廃棄物を最終的には処理せにゃならんことになってしまいますから、バイオマスの利用と循環型社会というのは矛盾するような気がしております、これは個人的な意見なんですが、全体的に、循環型の国土づくりにすぐバイオマスというのがひつつくもんですから、ちょっと気になるところで。

委員長 バイオマスはカーボンニュートラルというのが基本だと思うんです。植えて育てるというのを入れてバイオマス循環と。

委員 そうすると、単なる使う側だけじゃなくて、植える側がセットにならないと循環にならないと。

それから、環境共生型というのが、リユースの場合には環境へ負荷が抑えられるから一種の共生型の仕組みの中に入ってこなければならない。これだったら単なる生態系ですから自然共生型ということで、その辺の仕分けをしていただくとすっきり受け取れるんじゃないかというのが1つです。

もう一つは19ページの土地利用の集約化、これは 先生の話と同じですが、これは都市的土地利用の集約化ですね。先ほどの低未利用地というのは、逆に生産性を落としてでも環境保全型にやっていく。とすると、生産性から見るとこれは粗放化なんですね。環境保全農業なんというのはある意味では集約化とは対置するものですから。都市的土地利用の集約化と、森林とか農地は生産性からいうと粗放化、逆に言うと環境保全型への転換という意味合いを込めないと、土地利用の集約化で全部をひっくるめてしまうと問題が起こりそうなので、できましたらコンパクトシティとコンパクトビレッジ、農村集落のコンパクト化、集約化というのは当然あるべきですが、林地とか農地などでは、どちらかという環境保全型の土地利用、生産性の向上を多少落としてでも調和型土地利用、「粗放化」と言うちょっとどぎついで、そういう言い方で、土地利用の基本方向が両方に分極化していくということを書き込んでいただくとバランスがとれるんじゃないかと、そういうふうにした次第です。以上です。

委員長 どうもありがとうございました。

今御指摘の点は、これは環境省の仕切りというのが非常に大きく影響しているんですね。循環型社会基本計画というのは水循環を入れない循環型社会なんですね。水循環が本来の循環型であるとか、自然と人間の仕組みの融合とかいうのは、ほとんど入ってないんですよ。入れると随分私なんか主張しているんですけども、あれは先に法律ができちゃったんですね。その法律にも入ってないんですよ。あれは基本的にはごみの循環型社会なんですね。そういう意味で循環型国土と叫べばせいぜい物の循環、エネルギーが一部入るかなという意味での循環型国土になってしまう。

だけど、国土ということから本来的に考えると、水循環こそがまさに循環型社会の基本ではないか。国土における自然のシステムと人工のシステムの。これは多少、環境基本計画の新しいバージョンの中には入れていただいているんで、そういう部分の書きっぷりはちょっと見て

いただくといいと思うんですけども、そういう問題が1つあって、環境基本計画で水循環はどうなっているかという、別項になっているんです。全く別項に。環境基本計画の戦略プログラムの1つには入っているんですけども、それは物の循環と全く別のものに入っているということで、そういう大きな問題がある。ちょっとこれも影響を受けていますね。

それから、「共生」という言葉は、国土庁では、全総では今まで使ってなかったんです。あれはどこかの変な建築家の言い出した言葉で、そもそも生態学概念を誤用した考え方だというのがありまして、私がこういうことをやらせていただく前の吉良龍夫先生なんか、絶対にそれは使うなと言ったんですけども、環境省は前から自然共生、自然との共生、こういうことを言っていたんですね。それに対して旧建設省が、都市でも共生概念を使うとかなりいいぞと、循環と、自然生態系と、アメニティーと、この3つを入れて「環境共生都市」と言ったんですよ。それ以来「環境共生」という言葉があれもわからない言葉なんですね。そもそも人間は環境の中で生きているんで、それと共生するなんていうのは自己肯定しているんだか自己否定しているんだかよくわからない。研究概念的にいうとほとんど意味をなさない言葉なんですけれども、いわば霞が関用語として定着したと。ということを国土計画に適用してみると「環境共生型国土」と、こうなるわけですね。

恐らく、「持続可能な国土」というのが私は一番いいと思っているんですね。これは何度も言いましたように、ドイツはサステイナブル・ジャーマニーと言っている。そういうことからいうとサステナビリティの追求というのが一番いいことだと思うんですけども、ここでは防災やなんかの問題も含めてサステナビリティを議論しようとしているので、そういう中で特にマテリアルの循環と自然環境の関係をどういうふうに入れるかということで、確かにおっしゃるように「環境共生」というのは、旧建設省的定義に従えば循環を含んでいるんですね。環境負荷が小さいという。「環境共生」というのは環境負荷の小さい都市づくりとか、そういう内容も、あるいはアメニティーも含んでいて、アメニティーを含んでいるということ、国土レベルでいうと美しさの話ですね。これも内容的に含んでいる概念なんで、そういうことからいうと、現在から大きく話を変えないとすると、循環というのは物質循環であるということを明示するか、あるいは水も含めて大胆に話をつくりかえるか、こういう感じになると思うんですけども、水は水で、流域圏の考え方の中に水の循環ということを書いて、ここで言っている循環というのは物の循環だというふうに、「物質循環」という言葉を、水の循環も物質循環なんだ

けど、いわゆるモノの循環ですね。国土のモノの出入りと回り方みたいなものですね。こういうことに限定して、それから、「共生」という言葉は私も好きじゃないので、自分の著作物では一切使わないんですけども、「自然共生」という言葉は社会の中で定着しているから、そういう言葉に変えた方がいいかもしれませんね。

この時期にきていますので、委員長的にやや強引にまとめさせていただくと今のようなことになるということで、大きなところで自然のシステムと人工のシステムの国土におけるバランスだという大問題があるんだと、私も先生のように、もし許されるならああいう格調の高い文章を書いてみたいもんだと思いますね。

余り皆さんの言うことをもっともだもつとだもつと後で怒られるもんですから。これが実質修正できる最後のもんですから、大変恐縮ですけども、精神的には思いを共有しつつも、まとめに入らせていただいておりますので、お許しいただきたいと思います。

ほかに何かございますか。

私としては一番最後のところが実は非常に気になっているんですが、多自然について何かございますか。

委員 2つ申し上げたいと思います。1つは21ページの中ごろに施策の総合化という話が出てまいります。これも議論しなかったことなんですが、2005年に山振法が切れて、同じく2005年に新過疎法が後期計画に入るということで、いずれも全総がどういう方向を向くのかということに注目しております。その際に、恐らく施策の総合化というのは、さまざまな条件不利地域立法を一本化するというのが総合化にほかならないわけですね。本当はそういうことまで議論をして書き込むべきだと思いますが、残念ながら時間がありません。ということで、ちょうど真ん中あたりの総合化のところ、「施策について連携」のところ、「施策・制度」とか、本当は「施策・法律」と書き込んでいただければ一番いいんですが、そうもいかないでしょうか、そういう形で今後の展開方向を少し示していただければと思います。

それからもう一つですが、先ほどの先生の御意見は私も全く同様でございます、中山間地域が果たして集約化なのか粗放化なのか、このことはかなり初めの段階で議論した記憶がございます。もちろん集約化もあれば粗放化もあるということなんだろうと思います。その点では、19ページになりますが、ここで大都市圏、地方圏、それぞれの集約化の方向が書かれているわけですが、特に下から2行目では中山間地域での集約化に当たっては云々と、確かにこ

ここで一種のエクスキューズがされているわけですが、このセンテンスを残すかどうか、あるいはこの中に、一方では粗放化ということもあり得る。つまり現状の二次的自然の面積をそのまま維持するとすれば、人口減少に伴っておのずから粗放化にならざるを得ないわけでごさいますして、限界集落を中心に撤退するところも出てくるわけですが、しかし残るところも絶対出てくるわけでごさいますして、そういう意味で、集約化と粗放化が同時に進むという実態認識をお持ちの上で修正していただければと思います。

委員長 先生、さっきの土木学会じゃないですけど、個別施策的にはいっぱいあるんですよね。どれ一つとして、これ1個で正解というのはないんですよ。中山間地域を含めた農村地域。そういうときに、多分生き残れるのは、うまい組み合わせをできる地域であり、そういうことができる人がいるところなんですね。もちろん相対的な優位性というのはそれぞれあると思いますけれども、そういうものを施策として展開するときに、さっきの話じゃないですけど、どういうふうに表示すればいいですかね。

委員 この前申し上げて、私のところに来ていただいたときにはその議論に至らなかったんですけど、それぞれの、どっちの方向を向くかという目標というのがあって、その下に、「戦略」とこの前は言っていましたが、例えば美しい国土をつくるというときに一体どういう方向性があるかという、1つは先ほどの都市的な土地利用の集約化みたいな戦略がありますね。その下に戦術というか、インスツルメントとこの前は言っていましたが、そういうものがあるわけですけども、違った戦略のもとのインスツルメントでも、それは当然何かの目的があっでできてくるんですが、別の目的に非常に役に立つというのもあるわけです。それから、別の目的に役に立つとこっちの目的に相反するというのがありますから、委員長がおっしゃったように、それをうまくコンプロマイズしたり、逆のものは悪影響が出ないようなポリシーのセットにしなければいけない、インスツルメントのセットにしなければいけない。そこら辺を、具体的に全部書き上げることは不可能なので、最後のところに記述をしておく必要があるんじゃないですか。一言で言うのは非常に難しいんですけども。

委員長 私なんかはよく、俗な言葉で「合わせわざで勝負」と言っているんですけどね。補助金を取るのが上手な自治体の首長さんみたいなもので、全然趣旨の異なる事業をつなげて農業から酒づくりまで一貫したシステムをつくり上げたり、そういうのを地域全体として展開するというようなイメージだと思うんですけどね。

委員 12 ページの図を少し直しましたね。これは私も議論に参加させていただいて、まだ、これでいいかなと思うところがあるんですが、これは大目標が、持続可能な国土と美しい国土と2つあって、そのために3つの戦略、基本方向というのは戦略と言ってもいいんでしょうね。どういう方向を向いていくかと。最後に戦術に近いところで、例えば集約化、先ほど「都市的」とちゃんと書けということになりましたが、都市的土地利用の集約化をすることによって、
、 のどれも、ほとんど満たすようなものですよ。満たすようなものだけをうまく残してやるのが の3つということになると思うんです。ひょっとするとほかにも幾つかあるんですけども、それは共通項としては残せないのだからここには書かないと、取捨選択した結果がこれなんだと。そういう意味でずっとふるいにかけてくると、基本的な手段というか、手段の方向性という一番下まで落としたときにこの3つがいいんじゃないですかというレコメンデーションを我々は出すと、こんな意味かなと思って3段構えで書いたらどうですかと、この図をつくるところには参画したんですが、線の太さとか、いろいろあるとは思いますが、そんなイメージで書いたわけです。

これが余り生かされてなくて、11 ページの一番下の4行か5行にちよろちよろと書いてあって、あとは無関係のように書いてあるので、これは寂しいわけで、これがスケルトンであって、このとおりに書いていっているわけでしょう。もう少しそういう記述をしたらわかりやすいんじゃないかなと思ったんですけどね。11 ページの一番下のところに形式的にちよろちよろと書いてあるんで、先生が書くときとすばらしいなということになると思うんで、先生にこの5行だけ書いていただいたらどうですか。

委員長 それでは、都市郊外部についての書きっぷりについて、もうちょっとこれは強化しなければいけないと私は思っているんですが、御意見をいただきたいと思います。

委員 都市郊外のところについては、再編の方向性という22 ページに書いてある中身が、特に都市郊外じゃなくても言えそうなことがほとんど書いてあるので、ここをどうグレードアップするかにかかっているんじゃないかと思うんですが、幾つか、アイデアレベルになるのかもしれないんですけど、こんなことが大事なんじゃないかというのをお話ししますと、まず土地利用の集約化みたいなのはほかのところでも出ているのでいいと思うんですが、大都市の郊外を再編するに当たっての基本的な、集約化のような手段の話じゃなくて、方向性の話を幾つかここに書かないといけないんじゃないか。

その1つは、日本の郊外は基本的に表情がない地域になってしまったという認識の上に、そこに表情をどう取り戻すかということが僕は再編の最大の方向性なのではないかなと思っています。それは多分、地域の個性を取り戻すとかいうことなんだけれども、もともと郊外地域というのは環境とか母都市との関係とかでものすごく多様だったんだけれども、近代の都市化の中で一律的に、表情のない町ができ上がってきた。例えば母都市との関係においても、ほとんどが母都市の方に働きにいくと。そういう一律的な、いわばのっぺらぼうのところに、どう顔を書き込んでいくかというのが郊外の最大のポイントなんじゃないかと思うんです。

そのためには集約化という方法もあるだろうし、現実には、特に三大都市圏を考えてみれば、日本の郊外というのは世界のどの地域よりも鉄道網が発達しているわけですから、鉄道の駅の拠点性をもっと高めるとか、いろいろな個別の手段はそれにくっついて恐らく出てくるだろう。それから、既存の住宅部分についても、あるところは母都市への依存性を弱めていくような、つまり多自然居住地域のところに書いてある産業の話が、私は都市郊外のところにも少しは入っていないといけない。恐らくそれは生活関連産業、あるいは、どちらかというところと長距離通勤をしなくても済むような、自営というか、「個業」という言い方がいいのかもしれませんが、そういうタイプの産業なんじゃないかと思えますけれども、産業論がそこにあると郊外の自立という話が1つ出てくると思えます。

もう一つは、郊外ですから住環境ということをもう少し書き込めないかなと。空き地が出てくれば、はっきり言って、今までの倍の敷地があるような住宅地だって可能なわけですよ。それが郊外の顔づくりにつながっていくんじゃないかと思えます。

もう一つは、日本の郊外地域というのは、上は団塊の世代ぐらいなんではないでしょうかね、からどンドン開拓というか、広げていったわけで、いわば戦後の高学歴者が集まっている地域なんですよ。だからNPOとか市民活動というのは大抵郊外地域から始まるんですよ。そういうことでは専門家というか、人材の宝庫なわけですね。これをうまく活用して再生をしていくということを少し書いてみられてはどうかなと。まとめるとしては、多様なライフスタイルということが最初に出てきていて、実は郊外地域の再編というのが多様なライフスタイルの受け皿をつくる上では不可欠なんだという認識でまとめられると章にする価値があるのかなと思います。

委員長 大変いいインプットをいただきましてありがとうございました。

私は、多自然居住地域と都市郊外部というのは基本的に同じスタンスで書けるんじゃないか

など。つまり絶望からの可能性というような、そういう点では非常に似ていると。これも先ほどの文脈からいえば、戦後日本がつくってきた問題をどういうふうに解決するかということであるわけですし、その地域において環境、特に住環境というものが非常に大きな話題になり、かつ産業論が問題になって、最後には人的資源をどういうふうに確保するか。恐らく都市近郊の方が人的資源的には有利であって、しかし自然環境とかトータルのクオリティーがまだ残っているということからいえば中山間地域の方がまだ希望があると、そういうところでの大きな違いはあるけれども、そういうことで、ここはかなり並列的に、しかしこの小委員会としては共通した問題意識として2つの地域をとらえているという書き方ができるんじゃないかなと期待をしております、いろいろいいインプットを入れていただければ、私はこれは併記して書く価値のあるものだと思っていたんですが、今のお話を聞いて、残す方向で考えようかなと思いを始めておりますけれど。

先生、いかがですか。特に例の災害地域からの脱却という。

委員 今それを述べようと思っていたところなんですが、18 ページの4章の最後の方、上の2行目のところに、災害の危険性のある区域から、要するに撤退しようと言っているわけですね。これはあるんですが、私が主張していた社会的にハザードなエリアからの撤退というのがどこにも書いてないんで、どこに書いたらいいかなと思ったんですが、似た記述が16 ページの、さっき循環型でいいかどうかというのがありましたが、循環型の国土づくりの第2段落のところに「都市地域においては、市街地のコンパクト化等」とありまして、これ、どうするということは何も言ってないんですね。結果を言っているんで、これをもう少し掘り下げて書いていただいて、ここの部分に社会的なコストが高いと。そこをもっと選択して、放棄、撤退という言い方がいやなら別の言い方でも結構ですけども。

それから、それと対になって必要なのが、撤退してくれといっても、もともと集落があったところとか、私が前に言いましたが、中心市街地側の魅力向上と持続性の向上、これがないとそっちに動かないですね。結果を書くんじゃなくて、さっき私が方向方向と盛んに言ったのはそういうところで、かゆいところに手が届かなかったのはその辺じゃないかと思うんですが、そういう書き方。ランドデザインというか、前のときには都市のリノベーションみたいな、もう少し一般的な言葉だったんですが、中心市街地の集落再生をするためにリノベーションが必要だという意味ですね。

委員長 あれはそういうイメージでしたね。

委員 その辺とつながってくる方がいいんじゃないかなということで、今のところを、対比しているというイメージが出るように、3章は3章で知らん顔をして書いて、4章は4章でまた知らん顔をして書くというんじゃなくて、呼応しているというのがわかるような節の順番とか、その辺をぜひお願いしたいと思います。

それから、細かいことですが、22 ページの(2) 再編の方向性の3行目に「建設廃棄物の量の低減につながる建築物の長寿命化」とありますが、私は建築物を長寿命化してもこういうことにはならないと。日本の原因は何かというと、建物は非常に頑丈なものがたくさん既に建っているんですが、機能的に、ある地区の中とか街区の中で相反するようなものばかりつくるものだから、100 年もつものが、住宅としては26年平均で取り壊されているわけです。だから、書くとしたら地区とか街区の長寿命化と書いていただかないと、全く違うことを書いていることとなりますので、気をつけていただきたいなと思って、細かい指摘で恐縮ですが。

委員長 もう時間になりましたので、これ以降については、お気づきの点があったら事務局の方にお届けいただきたいと思うんですが、これを修正したものを中間報告として部会に上げることとなります。修正を私に一任していただくわけにはいきませんので、委員長代理というのはこういうときのためにあるので、まず委員長代理にも中身を見ていただくということと、恐縮ですけど 先生、一度見ていただけませんか。これ、いつまでに間に合わせれば何とかなるんですか。

事務局 スケジュール的には、来週から各省折衝に入ろうと思っていまして、それまでには固めようと思っております。

委員長 来週というと。

事務局 月曜日から。

委員長 それは無理だよ。

事務局 恐らく延ばせるとしても数日だと思います。最大限の努力はするようにいたします。

委員長 いずれにしても、私以外のお二人に見てもらってください。それで最大限いいものにしていきましょう。

その後は、パブリックヒアリングをしての直しというのは本当に表現の直しで、多少直せるかもしれませんが、先生に国民の一人として大胆に御意見をいただくと、それを全

部受けとめて直せるかもしれないですけど、そうなれば一月ぐらいは可能なのかもしれませんが。

それは冗談でございますけれども、最大限努力した上で提出させていただきたいと思いますので、そのような形にさせていただくということで、ほかの委員の方、「私もそれでは納得しない」ということであれば別ですが、今のような形でやらせていただいてもよろしいですか。

ではそういうことで、3人が見て出すことにさせていただきたいと思います。

それでは、以上のようなことで12月25日の調査改革部会に報告させていただきたいと思えます。

本日の資料については、席上配付のものを除き、そのほかは公表いたします。また、議事録につきましては、出席委員の方々に御確認いただいた後、公表いたしたいと存じます。

それでは、今後の予定、連絡事項についてお願いいたします。

事務局 貴重な御意見をどうもありがとうございました。

それでは、委員長を初め 先生、先生、特によろしくお願いいたします。

次回でございますが、第8回になります。委員長がおっしゃったように国民に対する意見募集の結果が出た後ということで、来年の2月5日、木曜日、午後6時から8時まで、また夜で恐縮ですが、開催させていただきたいと思えます。場所は未定ですが、国土交通省の中のどこかの会議室をとることを考えております。テーマは最終的な報告書ということでございます。正式には追って御連絡をいたします。よろしくお願いいたします。

委員長 では、どうも遅くまでありがとうございました。

閉 会