

開 会

○木滝国土計画局総務課企画専門官 ただいまから、国土審議会第2回計画部会を開催させていただきます。

私は、本日司会を務めさせていただきます国土計画局総務課企画専門官の木滝でございます。本日は、お忙しい中をご出席をいただきまして誠にありがとうございます。

会議の冒頭につき、本日の会議の公開につきまして申し述べさせていただきます。

国土審議会運営規則第5条の規定より、国土審議会の会議は原則として公開することとされており、これは同運営規則第8条の規定によりまして、当部会にも準用されているところでございます。したがって、当部会でも本審議会の方針に従い、会議、議事録ともに原則公開することとし、本日の会議も一般の方々に傍聴いただいております。この点につきまして、あらかじめご了承をいただきますようお願いを申し上げます。

なお、本日の出席者は部会の定足数を満たしていることを念のため申し添えます。

初めに、今回初めてご出席をされた委員の方々をご紹介させていただきます。

石弘之委員でいらっしゃいます。

小林重敬委員でいらっしゃいます。

林良嗣委員でいらっしゃいます。

次に議事に入ります前に資料のご確認をさせていただきたいと存じます。お手元の資料をご覧ください。

まず、資料1に計画部会委員名簿、資料2-1として専門委員会設置要綱、資料2-2に専門委員会委員名簿。

続いて資料3-1から3-5までございます。

その後に、参考資料が1から3まで付いてございます。

もし足りない資料がございましたら、お手を挙げてお知らせください。

よろしいでしょうか。

それでは、以後の議事は部会長の方からお願いいたします。

○森地部会長 森地でございます。どうもお忙しい中、お集まりいただきましてありがとうございます。早速、議事次第に従って始めてまいります。

議事次第にございますように、本日の議題は三つございます。(1)専門委員会の構成について、(2)持続可能な国土管理に関する論点について、(3)その他でございます。

議 事

(1) 専門委員会の構成について

まず第1の議題である専門委員会の構成について、事務局から報告をお願いいたします。

○野田国土計画局総合計画課長 資料2-1、専門委員会の設置要綱に基づきましてご説明させていただきます。平成17年10月18日、第1回の部会で、こちらにございます要綱が決定をされました。これに基づきまして、資料2-2でございますけれども、ここにございます委員につきまして任命をさせていただきます、現在検討を進めさせていただいております。

以上でございます。

議 事

(2) 持続可能な国土管理に関する論点について

○森地部会長 ありがとうございます。

それでは、次の議題に移りたいと思います。第2の議題である「持続可能な国土管理に関する論点について」、専門委員会の小林委員長から、これまでの検討経過等についてご報告をお願いいたします。

○小林委員 委員長の小林でございます。私の方から若干コメントさせていただきます。

先ほど専門委員会の設置要綱にございました資料2-1でございます。その五に、我々、持続可能な国土管理専門委員会の担当事項が出てございまして、「持続可能な国土管理専門委員会は、国民の生活の基盤である国土を適切に利用して将来の世代によりよい状態で継承するため、持続可能な国土管理の観点から、全国の区域について定める国土形成計画に関する専門の事項を調査する」という役割を与えられております。

実は、我々の担当する分野については、国土形成計画と国土利用計画が一体的に今後つくられていくことになりましたが、それ以前から、国土利用計画についての議論を少し詰めておりまして、今日それをベースに専門委員会で議論を始めたところでございます。その専門委員会で出された資料の中には、例えば「森林・農地の国民的経営」という言葉とか、あるいは「国土利用について選択的に管理を行う」というような、これまで必ずしも明示的ではなかった言葉も明示的に出して、これからの国土利用を考えようというような

スタンス。あるいは人口減少に伴って、都市的な土地利用の整理を集約する必要があるというような議論。それと裏腹に、自然環境の再生・活用という議論が出てきておりますので、そのような項目について検討を開始しているところでございます。

先ほど申し上げましたように、国土形成計画法では、国土形成計画と国土利用計画を、特に全国計画としての国土利用計画は、一体的に作成するということになりましたので、そのための国土利用計画の検討も併せて行う予定でございます。

両計画の関係及び本専門委員会における論点については、事務局の深澤計画官から説明させていただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

○深澤国土計画局計画官 国土計画局の深澤でございます。どうかよろしくお願いいたします。

それでは、資料3-1と3-2をご覧くださいませ。

まず、資料3-1でございますけれども、小林先生からご紹介ございましたように、国土利用計画（全国計画）及び国土形成計画（全国計画）それぞれの関係を模式的にご覧のような、1ページの図で示してございます。いわば国土利用計画が上位計画であり、それを基本とした法体系上はその下位であります国土形成計画が存在するというふうにご理解ください。

2ページにまいりますと、国土利用計画は、これは形成計画との関係だけではなくて、我が国の土地利用に関する他の諸計画のすべての国土の利用に関しての基本であるというふうな法体系上位置づけがございます。これはこの模式図の右側に、国土の利用に関して基本とする。国の各種計画となつてございます。

国土利用計画そのものは3階建てでありまして、全国計画、都道府県計画、市町村計画。

一方で、国土利用計画法は、この絵の左半分にあります土地利用基本計画、土地利用に関する個別規制法による措置、土地取引の規制、すなわち列島改造のころの背景のもとに策定された法律でありますので、個別土地取引に対する公権力の介入という性格も併せ持っております、国土利用計画（全国計画）、そのような個別具体の規制措置の法体系上の最も基本の規範であるというふうな位置づけがございます。

今、申したようなことが、3ページ、4ページに文字で書いてございまして、5ページをご覧くださいませと、これも先生おっしゃっていただきましたように、これまでの議論の経過を簡単に模式的に示してございます。平成16年8月から始まりまして、国土利用計画研究会、これは国土計画局長の非公式の懇談会でありますけれども、この場におきま

して、ご覧のような検討をここに拝しまして、さらに17年3月に国土審議会土地政策分科会という場で国土利用計画部会というものを立ち上げまして、ここで2回ご審議いただきました。

そうこうしているうちに、国土形成計画が成立いたしましたので、両計画を一体的に作成するという観点から、ピンクの一番下のように、当計画部会に審議の場を移させていただきました。それで以後、国土利用計画についても、この場で併せて審議していただくという流れになっております。

いろいろ法令の整備がありますので、厳密には少し位置づけは後回しになりますけれども、こういうふうな位置づけ・流れで審議されているというふうにご理解くださいませ。

6ページにまいりますと、併せて国土利用計画というものはどういうものかというのは、参考資料2に、このような薄っぺらい冊子がありまして、このようなものであります。基本的に国土利用に関する最も基本的な考え方について理念を記述した上で、この冊子の10ページにありますように、国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標というふうな数値目標も併せて掲げて、これを閣議決定という位置づけにしてございます。

この目標につきまして、もう少しご説明いたしますと、もう一遍、資料3-1の6ページに戻っていただきまして、ご覧のように、現行計画は平成8年に策定されましたけれども、平成4年を規準年といたしまして、平成17年を目標年次としております。この目標に対しまして、現状と比較して分析しますと、ご覧のような状況であります。例えば農用地でありますと、平成4年の規準年に525万haでありました。いろんな趨勢なり、農地開発の動向等々を勘案して、平成17年の目標では499万haに減るというふうな目標を示したわけではありますが、平成15年時点で現況と比較しますと、さらにこれよりも17万haさらに落ち込んでいるといった傾向が見てとれます。

森林については、2,520万haが2,522万haになるというふうに予測しましたけれども、これは増えるどころか、逆に13万ha減っていると。

一方、7番目のその他ですけれども、ここの変動要因は耕作放棄地が多いのですけれども、292万haが278万haに減るというふうな目標でありましたけれども、これは逆に38万ha増になっていると。

このような枠組みでとらえますと、このような国土の現況が見てとれるということでございます。

以上が国土利用計画についての簡単なご紹介でございます。

当委員会では、先生からもございましたように、国土利用計画（全国計画）と国土形成計画（全国計画）を一体のものとして審議していただくということでございます。

それでは、引き続きまして資料3-2で、持続可能な国土管理専門委員会におきます議論の方向性についてご報告申し上げます。

あまり厚くはない文章ですので若干読み上げに近い形で紹介させていただきます。

資料3-2、持続可能な国土管理に関する論点でございます。

まず、第1に国土管理の現状と課題をどのように認識するかということですが、国土や地球環境への過大な負荷が生じていると認識しております。

我が国の経済社会活動は、拡大を続けてきたということで、地球環境に大きな負荷がかかっている。

もう一つは、我が国は消費資源の多くを海外に依存しております。後ほどご紹介しますが、我が国の消費資源を支えるためには、国内の土地の8.5倍の土地が必要となっているというふうな指標もございます。

地球温暖化に伴い、生態系の破壊や水利用の不安定化等々いろんな問題が懸念されている。このような地球環境の問題に対して適切に対応することは、国際社会の一員としての重要な責務にもなっているということです。

2番目の大きな認識ですけれども、国土の質の劣化であります。

国土開発は、基本的には量的な対応を優先せざるを得なかったということでありますので、その反面、美しさやゆとりなど、国土の質の向上に対する要請が高まっている。

自然環境の量的減少と質的劣化などの問題。人と自然とのかかわりが希薄となっている。

3番目に、元来、水害や地震の被害が増幅されやすい土地に都市開発が進められてまいりました関係で、災害のリスクが高まっている。

3つ目の大きな認識ですけれども、国土の管理水準の低下の懸念でございます。

農山漁村の過疎化・高齢化に伴う活動の停滞等により、耕作放棄地や適正に管理されていない森林が増加している。

もう一つは、地方都市では既に人口減少が始まっているにもかかわらず、外延部では依然として都市的土地利用が無秩序に拡大する一方で、中心部の土地や家屋の遊休化が目立ってきております。大都市についても、同様の問題が顕在化している。

今後、人口が減少することが確実であること、あるいは一部地域では活力が大きく低下するおそれがあること。さらには、中山間地を中心に集落が消滅することが予想されてい

ること等々を鑑みますと、国土の管理水準は今後さらに低下することが懸念されるということでございます。

次に、そのような認識のもとに国土管理の基本的な考え方をどう考えるかということでございますが、一つ目が、持続可能な国土管理であります。

人と国土との長い歴史を通じたかかわりあいの結果、このような私たちの国土がつくられておりますけれども、2ページにまいりまして、このような長い歴史を通じて形成されてきた国土でありますので、先人たちや将来の世代も含む国民各層で共有する大切な共有財産である。こういうものをよりよい状態で次世代に引き続いていく責務を私たちは負っているのではないかと。

しかしながら、ここ1世紀余りいろんな意味で、旺盛な国土開発が行われてきたけれども、このような国土管理のあり方自体の転換が迫られているのではないかと。

今後、経済社会活動のあり方を見直しながら、このような国土をいわば我々の世代で食いつぶすことなく、次につないでいく必要がある。すなわち持続可能な国土管理を基本としていくことが肝要ではないかということです。

2番目に国土の質的な向上でありますけれども、これは先ほどご紹介しましたように、自然との共生と循環、美しさ、ゆとり、安全性を重視する必要があるのではないかと。

3つ目に、国土の国民的経営であります。

国民各層の共通の理解と参画を求めて、さまざまな形で役割分担を図っていくことが重要でありましょうし、基本的にはこれまでの、あるいは全盛期の国土管理の社会的な分担といいますか、システムを維持することに無理が生じているということでありましょうから、それを一つ、国民的経営という観点も加味しながら転換していく必要があるのではないかと。

人口減少に対応した国土管理でありますけれども、既存ストックの再編・活用等も図りながら、より少ない資源でよりよい国土管理を行っていく必要がある。

ただ、我が国は非常に地域的に多様でありますので、画一的な手法ではなく、地域の特性やそれぞれの土地の持つ固有の条件を十分踏まえた国土管理が必要である。

以上が、持続可能な国土管理に関する基本的な仮置き of 整理でありますけれども、このようなことも踏まえ、当面以下のような検討を行っていく必要があるということでございます。

まず、森林、農地、都市的土地利用及び海洋沿岸域について3ページ以降整理をしてお

ります。これはいわば縦割りの国土利用計画としてのアプローチであります。

3ページの冒頭にまいりますけれども、(4)～(6)においては、自然環境の保全・再生、美しいランドスケープの形成、減災に向けた国土利用、このような観点で、これはいわば国土形成計画的なアプローチと大まかには認識しております。

さて、まず第1に、森林、農用地の国民的経営と選択的管理でございます。

森林につきまして、まず、国土管理上重要な役割である。木材の観点もそうでありますし、人と森林との豊かな関係という関係でもそうです。さらに地球温暖化防止の観点でも極めて重要である。

しかしながら、森林の管理水準の低下が懸念されているということで、特に林業の採算性の低下により、適正に管理されてない森林が増加するということ。

こういうことが国土管理、ひいては地球温暖化防止への悪影響を与える懸念がある。

山村地域の過疎化・高齢化による担い手不足が懸念されている。

他方、森林管理の一番重要な担い手である林業をめぐるどういった状況であるかということですが、大変に困難な状況であり、森林所有者の自助努力だけでは適切な森林の整備・保全が進みがたい状況である。

他方、森林経営とか流通、工務店、消費者、多様なネットワークを図り、健全な森、森林管理の一翼を担う例も増えておる。

ストックとしては、人工林がちょうど利用可能な時期を迎えつつあり、一方で外材需給が逼迫する可能性もありますので、状況が好転する可能性もかなりあるのではないかと。

バイオマス資源としての森林の位置づけもある、ということを鑑みますと、今後国土政策として、森林管理の方向性としては、まず第1に林業の活性化を図り、森林を健全な状態に維持していくことが極めて重要である。森林管理を社会全体として広く推進し得る何らかの仕組みが必要であろう。

そのためには、国民各層の関心を広く喚起し、直接・間接さまざまな形で森林の管理活動に参加し得る「国民的経営」という観点が必要である。

「より少ない資源でより良い国土管理」、このような方向性、これをいろんな形で審議を深めていただきたいというふうなことでございます。

次に農用地であります。基本的には森林と同様の枠組みでありますけれども、食の問題、農業の多面的機能、農村景観、このよう観点から農業の重要性を認識する一方で、耕作放棄地の問題が大きくなってきております。

耕作放棄地や遊休農用地の増大であります。

特に中山間地の過疎化・高齢化の進行により集落機能が弱体化し、農業生産活動が低下する。これが耕作放棄地の増大につながっている。都市近郊の農用地においても、耕作放棄地の発生、宅地開発の圧力により、いわば適切でない乱開発のようなよろしくない国土利用の受け皿となるおそれがあるということでもあります。

4 ページにまいりまして、農用地のこれも担い手である戦略産業としての農業の可能性を考えてはどうかということです。

農業構造改革がずっと進んでおりますけれども、世代交代を契機に一気に加速する可能性があるのではないかと。

技術的には高い水準にある我が国の農業が、部分的には国際競争力を持って農業として頑張っていけるのではないかと。

長期的には食料需給は決して楽観できないのではないかと。

バイオマスとしての可能性。そういうことを踏まえ、国土政策としての農用地管理の方向性でありますけれども、土地利用、一遍農地をつぶしてしまえばなかなかもとには戻せないとか、食料安全保障、いろんな観点を考えますと、今後とも農用地の適切な維持管理が必要なのではないかと。

都市内農地においては、気候緩和機能・やすらぎ、その価値が見直されている。

したがって、森林と同じように、国民的経営、より少ない資源でより良い国土管理ということを実現していく必要があるのではないかと。

森林も同じですが、農用地の所有者の動向、その集約化を図る上での農用地管理の受け手、それぞれの動向について留意する必要があるということでございます。

引き続きまして、都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用です。

拡大・拡散する都市的土地により、環境の負荷が増加している。

都市部において、管理水準の低下と申しましょうか、利用効率の低下と申しましょうか、低密度化ということですか、低未利用地の増加、既存ストックの維持管理も困難になる。

このようなことを踏まえ、都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用が必要なのではないかと。

人口圧力低下の中で、都市的土地利用の質的向上を図る好機ととらえるべきである。

外延化の抑制のために都市部と農村部の一体的な検討が必要である。

コミュニティの重要性。

これまでキャピタルゲインを余り生みにくいような土地利用転換が必要ですので、そのためのうまい仕組みがないか。

都市的土地利用につきましては、大都市圏、地方圏、それぞれの都市の規模、性格により非常にバラエティが大きいので、一律に論じることはできないのですが、大きく分けて、大都市圏と地方圏について、以下のように整理しております。大都市圏については、当面は人口が増加し外延化が続くが、低密度化が進み、長期的には市街地が縮減するだろう。

地方圏については、5ページにまいりまして、既に中心市街地で人口が減少して、今後さらに市街地は大幅に縮小・低密度化していくことが懸念されている。

3番目に海洋・沿岸域の総合的管理の推進です。

海洋ですが、まず第一に、国土としての海洋です。海洋の有効活用と適正管理の重要性。国連海洋法条約に基づき早急に大陸棚の外側の限界を確定する必要がある。

資源につきましては、未調査領域が多く各種観測、調査研究が必要である。

利用方針の明確化です。海洋環境の保全、海洋資源の持続可能な利用に関する方針・計画を明確化する必要がある。

国境地域の離島についても同様である。

沿岸域であります。従来は利用・保全という両方の観点がありますが、どちらかといえば、保全の観点が強まっているように思われますけれども、さまざまな利用の要請が輻輳しているとか、いろんな課題が複合的であるとか、広域的な対応が必要であるということで、関係自治体の連携による沿岸域の総合的管理の推進が必要である。

以上がいれば縦割りのそれぞれの土地利用区分の今後の利用方針に関する論点でございました。

以下が、それを横につなぐといいたいでしょうか、国土形成計画的なアプローチであると思っております。

まず減災に向けた国土利用への転換と防災意識の醸成であります。

災害の危険性に我が国は直面しているわけで、いつでも、どこでも災害が発生する可能性がある一方で、都市において市街地が密集している。あるいは高齢化等々で社会の防災力が低下している。

中山間地、過疎化でも同様である。

一方で、人口減少による土地利用の余裕は、土地利用転換を通じた防災力強化を図る好機である。

被災リスクも考慮した国土利用ということで、いろんなハード整備が必要ですが、一方で被災リスクも考慮した土地利用という検討が必要ではないか。

それから、何といても土地利用を担う主体、所有者、利用者の防災意識の醸成が大事である。

長期的観点から安全な土地利用を図っていくための規制・誘導措置、危ないところには住まないとか、現在の土地利用をより安全にという観点での規制・誘導です。

中山間地域においては、必要に応じて集積を進めていく必要があるのではないか。

5番の水と緑のネットワークの形成を通じた自然環境の保全・再生でございます。

自然環境の劣化ですけれども、量的・質的な劣化が進行している。

自然とのふれあいに対する志向が高まっている。

生態系保全の効果としてどんなものがあるか。

6ページにまいりまして、水と緑のネットワークの形成をどのように進めていくべきかということで、ネットワーク形成の基本的な考え方を明らかにする必要がある。

原生的な自然地域等を核としたネットワークを考え、これが再生された自然や里山等の人工的な自然もネットワークに組み込んでいく必要がある。

何といても、それを促進するための担い手をどう考え、設定していくかという問題があります。

6番に、自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成でございます。

急激ないろんな経済成長等々に伴い、自然環境、自然地形、日本の原風景である里山や海の景観が壊れている。国土の管理水準の低下等々の問題意識。

一方で、このような失われた美しいランドスケープに対する国民意識が高まっており、景観法の制定などが進められている。

したがって、適正な国土利用を通じた美しいランドスケープを形成していく必要があるということで、これは人間活動と自然環境が調和するランドスケープの考え方を明らかにしていく必要がある。特に健全な農林業が存在していること。あるいは良好な生活環境ができていること。自然環境、自然地形を重視していること等々が切り口になるのではないか。

ランドスケープの多様な効用なのですけれども、国・地域のアイデンティティの醸成などに大変効果があるのではないか。

そのためには土地利用のあり方、情報提供等について方策を考えていく必要があるとい

うことでございます。

最後にこのようなことをもろもろ盛り込んだ新しい時代における国土利用計画のあり方をどう考えるかということで、まず、とりあえずの論点として二つ掲げてございます。

市町村計画策定過程を通じた地域の土地利用の合意形成。

すなわち地域の土地利用は森林、農用地、宅地が相互に密接に関連しつつ一体となって形成されるものですので、立場が異なる地権者が地域の土地利用計画を策定する過程に参画して、これを通じて地域全体の土地利用像を共有し、合意することが重要なのではないかと。

国土利用計画、市町村計画の重要性が、これまでとある程度違った位置づけで高まっていくのではないかと。

以上のような土地利用の方向性を反映するようなモニタリングが可能な温度計としての目標のあり方、このような国土利用の方向性をより適切に反映する指標のあり方、質的な向上をどのように反映するのか等々の論点があるという整理でございます。

引き続きまして、ごく簡単でございますが、資料3-2参考をご紹介します。

以上申し上げた論点の参考となる資料をそろえたものでございまして、1ページから順番にごく簡単にご紹介します。前半はしばらく我が国がいかに環境に負荷を与えているかといった資料の例でありまして、我が国の温室効果ガスの排出状況。

2ページにまいりまして、世界の年平均地表気温の経年変化がご覧のような図になって出ております。

3ページにまいりまして、地球温暖化の予測ですが、我が国のみならず世界的にも夏の気温が上昇して降水量も増加し、豪雨の頻度も増加するのではないかと懸念されておるといことです。

4ページで、ウッドマイルズという概念がありますけれども、これは木材を製造過程だけではなくて、流通段階なども含めたカウントを行うということでもあります。これによると、我が国の木材輸入量は米国より少ないですが、遠くから持ってくるということを加味しますと、そのウッドマイルズは米国の4倍を超えるということが示されております。

5ページにまいりまして、食料需給率ですが、我が国の食料需給率は年々低下している。先進国の中でも最下位といった状況がここにあります。

6ページは、エコロジカル・フットプリント、さっきも申し上げましたが、四角の中に小さな字で書いてありますが、要するに我が国の資源、消費水準を支えるためには、食料、

木材の生産が可能な国内の土地の8.5倍の面積が必要とされるということですか、同様に海洋はカウントしませんので、このグラフでは、Number of planetsとありますけれども、地球全体を足すと、地球1個では足りないぐらいの消費資源が消費されているという図であります。

7ページにまいりますと、バーチャルウォーターという概念でありますけれども、ご覧の世界地図のように、食料を生産するために水が必要なわけですが、その水を仮に我が国に輸入して食料を日本で栽培するとした場合の水に換算した量でありますけれども、ご覧のような状況でありまして、我が国の国内の年間灌漑用水使用量を上回っておるということでございます。

8ページにまいりますけれども、エネルギー消費量ということで、我が国は主要なエネルギー資源がほとんどありませんので、我が国のエネルギー需給率は主要先進国の中でも最低の4%であるというふうな状況でございます。

9ページになりますと、我が国の物質収支（マテリアルバランス）ということで、我が国の物資収支は国内外から20億トンの資源が投入されておって、10億トンが蓄積されて、5.8億トンが廃棄物等として排出されているという状況でございます。

それから、10ページ以降、海洋の資料でありますけれども、我が国の排他的経済水域と大陸棚の範囲でありますけれども、国土面積が38万km²に対し、200海里水域（排他的経済水域＋領海）が448万km²あるということで、狭い国土であるけれども、排他的経済水域まで入れれば世界第6位であるということです。

次の11ページにそれぞれの概念の整理がなされておりますので、ご参考にしていただければと思います。国連海洋法条約というものがあるそうでありまして、これに基づきまして大陸棚資源の利用や公海の利用に関するものなど海洋に関わる国際法規をまとめた条約であるということで、沿岸国の排他的資源開発権を認めた。

沿岸国には権利だけでなく、生物資源の保存等々のいろんな責務も負っているということでございます。それから、領土ないし領海接続水域、排他的経済水域、公海、大陸棚、深海底、それぞれの概念の整理について、ご覧のような模式図がございますので、ご参考にしてください。

12ページは、今度は海底資源ということで、ご覧のような分布状況でございます。潜在的な海洋鉱物資源は、水深1,000mを超える深海に分布しているというふうな状況でございます。

13ページにまいりますと、水産資源の状況がこのような形で整理されております。もちろん漁業法に基づく漁獲努力量管理があるのと、それから周辺国とは漁業協定が締結されておいて、漁獲量のきちんと管理が行われているという状況だそうでございます。

14ページは、沿岸域の総合的管理の考え方の模式図でありまして、沿岸域を自然の系としてとらえた管理計画を策定するということが現行の全総計画である「21世紀の国土のランドデザイン」で示されておりまして、これに基づきまして、「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」というものを国が策定しておりまして、関係地方自治体の管理の促進を図っているところです。右下にありますように、推進方策に関するメカニズムを提案して、今、関係の瀬戸内海ですとか、伊勢湾、そういうところでこのような管理計画を周辺の都道府県がつくっているという状況でございます。

15ページは、これは資料というよりも、今申し上げた縦割の議論と横割の議論を模式的に整理したものでございまして、ご参考にしていただければと思います。

16ページにまいりますと、これは今度は国土利用計画部分につきまして参考の資料でございます。森林・農地の国民的経営と選択的管理の部分でありますけれども、人工林の間伐が適切に行われてない森林の存在や耕作放棄地の増加等が示されております。愛媛県の例、耕作放棄地面積の推移、一番下のものは、農地から都市的土地利用への転用よりも、むしろ耕作放棄によるかい廃の方が最近は増えているという状況でございます。

17ページにまいりますと、都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用でありまして、三大都市圏では郊外において人口が増加し、地方圏では中心市街地の人口が減少し、市街地内住宅地や郊外部は増加している。空き地も多くの地域で増加傾向にあって、空き家率も一貫して増加傾向といった状況をここでお示ししております。

18ページでございますが、海洋・沿岸域の総合的管理の推進ということで、先ほどの図ですとか、沿岸域の総合的な管理計画の策定の事例などをお示ししております。

19ページにまいりまして、減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成ということで、災害発生状況について、ハード整備により、水害面積は減少しているけれども、集中豪雨の発生の増加、宅地開発等により、金額ベースでの換算は非常に高まっているということでございます。

20ページは、水と緑のネットワークの形成を通じた自然環境の保全・再生のイメージ図でありまして、奥山から沿岸域までの水と緑を体系的に保全する動きが今始まっているということでございます。町田市では、左下にありますけれども、実際にその方向性で生

態系に沿った自然環境の計画的保全と活用を図っているということでございます。

21ページに、自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成でありまして、景観条例の策定が非常に増加しておいて、国民の街なみや景観への関心は高いが、一方で、その評価は総じて低いという傾向が示されております。

次に資料3-3ですが、先日、持続可能な専門委員会が設けられる準備会合といたしまして、持続可能な国土管理懇談会というものが開催されました。そこで先生方からいただいたご議論をこの表裏の紙に整理しております。

全体的な事項につきましては、土地利用区分を個別に考えるのではなく、循環とか自然共生とか、そういうふうな総合性、地域性を示してそこに組み込むという新しい切り口が必要である。あるいは土地利用を担う仕組みについての議論が必要である。

審議事項の構成につきまして、自然というのは良いところと悪いところがあって、それが両面を認識すべきである。そのような望ましい土地利用の総体が「良好なランドスケープ」の形成ということではないか。

次期計画において、点とか線だけではなくて、面的、立体的な視点からの国土管理が重要である。

持続可能性につきまして、自然共生ということ、循環型、両方をつなぐ議論が必要である。流域という視点が重要である。

廃棄物の適正処理についても考慮すべきである。

国土管理について、森林の資源などは世代を超えて行われて、そこでは世代間の平等を保っていくべきものであるので、それを考えますと、利用というよりはむしろ管理という概念が適当である。

日本語の「管理」には、英語で言いますと、「マネジメント」以外にも、「メンテナンス」とか、次のページにまいりまして、「コントロール」、「アドミニストレーション」とかいろんな考え方があるのですけれども、どちらかといえば、今後の国土利用を考えると、「コントロール」や「アドミニストレーション」があって、これが前提なのではないかというご意見でございました。

それから、森林につきましては、経済合理性を考える必要がある。

それから、五百年、千年といった長寿命のものも必要であって、地域に応じた多様な森林が必要である。

森林は林業だけではなくて、水源、防災の視点からとらえる必要がある。

森林は私的所有であるため伐採の制限ができませんが、一方で国土管理の観点から、森林を公共財として位置づけることか必要である。

国民的経営ですけれども、その具体像を示していく必要がある。

安全につきまして、防災上危険な場所の土地利用規制など、国土計画の観点から強制力のあるものにすることができないか。

危険な地域からの撤退という選択があり得るということが従来にはなかった。また、土地利用のあり方を工夫することによって、災害に対して第一線だけで守るのではなくて、二重三重の防御ができるのではないかというご指摘がありました。

水と緑のネットワークにつきまして、土砂循環や物質循環もうまくコントロールすることによって、生態系の保全が促進されるという視点があります。生活排水など、住民によって対策が可能な面もある。

ランドスケープではありますが、地形分類や植生の観点も必要である。

というふうなご意見をいただいております。

ありがとうございました。

○森地部会長 どうもありがとうございました。それでは、意見交換に入りたいと思います。これまでの説明に対してご質問、ご意見ありましたらお願いしたいと思います。前回、ご欠席された委員の皆様もどうぞ積極的にご参加をお願いいたします。どこからでも結構です。どうぞ、奥野先生。

○奥野委員 2点ほど申し上げたいと思いますが、1つは、この中にもあります中心市街地の空洞化の問題と土地利用計画の問題なのですが、中心市街地の空洞化の問題、これは大都市の周辺地域でも大変大きな問題になっているのですが、それぞれどうしていいかわからないといったところがかなりのところではないかというふうに思います。それぞれの地域、中心市街地の空洞化の問題といいましても、共通というよりも、それぞれの地域ごとに課題を抱えていると思ひまして、困ってないところもありますし、高齢者の方々が日常生活で困っていて、生活環境が非常に悪くなっているというふうなところもあります。

それから、守るべき市街地が壊れているというふうな認識のところもありますし、もともと守るべき市街地がないのではないかというところもありますし、いずれにしましても、共通にあるのは、そういうところから何か新しい価値が生まれてくるという感じがしないということだろうと思います。

また、要因もいろいろでして、なかなか全国計画の中でそうした一つの方向性を示して

いくことは非常に難しいことなのかもしれませんけれども、土地利用計画という観点から、何か共通に言えるところがないか。あるいは整理できるところがないか、何か今回示さなければいけない時期ではないかという感じがしているのですが、その点が第1点。

2番目に災害なんですけど、ここで資料等々を拝見しておりますと、地震、洪水・大雨、そういったようなことがもちろん中心になっている。それはそれでよろしいのでありますけれども、もう一つ、渇水というのがあるのだらうと思うんですね。渇水というのは、ご案内のようにすぐに命にはかかわってまいりませんし、すべての人に関係があり得るわけではなくて、居住地域とかその地域ごとにそれが難しい地域と余り困ってない地域があるというふうなこともありまして、大雨や地震と違って突然来るといってもないというふうなことがあると思いますけれども、しかし森林等々の管理という意味では一つの大事なポイントだと思いますし、安全・安心な国土をつくるという意味でも、私は渇水の安全度というのは、日本でかなり弱いのではないかと感じておりまして、その割に危機意識がないというふうな感じもいたしております、何か災害・防災・減災というところに渇水のことでも感じられるようなところがあってもよろしいのではないかと感じました。

以上です。

○森地部会長 ありがとうございます。鬼頭委員、どうぞ。

○鬼頭委員 ライフスタイル・生活専門委員会に所属しております鬼頭と申します。2点ですが、1点は感想、もう一点、質問させていただきたいと思います。

1点は、この資料にもございましたように、幾つか私自身感銘を受ける言葉がありました。それは何かといいますと、人口圧力が低下する中で都市的土地利用の質的向上を図る好機ではないかというような表現があります。好ましいのではないかと。もう一つは、今、別の委員の方からも提案がありましたけれども、安全な土地利用ということについて、何らかの規制なり誘導なりしていくことを積極的に取り組もうじゃないかというようなこと。もう一つ、もっと大きい項目で、「美しいランドスケープ」という言葉が出てきました。

私はこの三つの観点は、我々全体の一つの目標として掲げていくべきではなからうかと考えます。我々の委員会でも、「いい暮らし」とか「いい時間」という概念が出ておりますので、生活空間の質的向上を図るといことはやはり共通の目標かなというふうに考えております。

それから、質問の方ですが、どういう土地利用をするかというときには、冒頭で計画官の方からも、森林面積が減っている、耕地面積が減っているというお話がございましたけ

れども、どのぐらいの食料自給率を目指しているのか、どのぐらいの森林需給率を目指しているのかという、ある程度の数値目標がないと、この景観の保全も具体的には実現できないのかなと思います。

私の専門分野でいきますと、歴史人口という分野の研究をしております。江戸時代、幕末開港時の日本の人口は大体 3,200 万と考えられます。世界で第何位だったかということですね。先ほど物質循環の図がございましたけれども、江戸時代の物質循環というのは、国外との間で 1%にも満たない、ほぼゼロに近い。そういう中で世界第 5 位の人口ですね。中国、インド、ロシア、フランスに次いで人口が多い国であった。イギリスよりもアメリカよりもずっと大きかったということですね。

これで現在の森林被覆率よりももう少し森林は荒れていたというふうに言われておりますけれども、持続的な開発というのは実現していた。別に鎖国を目指す必要はないのですけれども、我々これから、共通の目標として、美しいランドスケープというのを実現できないわけではないだろう、国民全体に夢を描くような何らかの絵を見せていけたらいいなと思っております。

○野田国土計画局総合計画課長 自給率については、非常に難しい問題ではありますがけれども、現在、食料の基本計画では 45%の目標を定めているのだと思います。ちなみに昨年度、私どもの方で、2030年の日本のシナリオということをお勉強してみました。これは前もって目標立ててバックキャストしてという、そういう新しい計画手法の勉強をしたわけですがけれども、そのときは 70 ぐらいまでいかないかというような非常に理想の姿を議論したわけですがけれども、いろいろな意見を得ているところでは難しい側面もあるということをごさしまして、一応今の政府の定めている数字は 45 というところですから、そのところはベースにして議論していくことになるかと思いますが、どこまでそれを拡充していけるかという論点かと思えます。

○林委員 林でございます。2 点ほど、一つは、最初の資料でいきますと、資料 3-1 の 1 ページ、2 ページのところでございますが、ここに国土利用計画と形成計画の関係ということと、その周辺ということで書かれておりますけれども、例えば土地基本法とか、環境基本法とか、そういう基本的な大きな戦略を示すような法律の体系もあるわけですね。日本の計画法の特徴だと思うんですが、個々別々になっておりまして、それぞれの関係がよくわからないわけです。そういう意味で、ここではこんなふうに整理して書かれたらどうかと思うんですが、一つは、社会の目標を一体どういうふうに掲げるか。これについて

法律の体系がないのかもしれない。

それから、2番目は、そのためにどういう国土利用を形のモデルとして掲げるのか、国の形とか姿。そして国土の形成の仕方ということで、この中に形成法が恐らく位置づけられるのではないかと思います。あるいは少し前のところに基本法というのが出てくるのかもしれない。何かそういう形で位置づけをするということが必要なのではないかと思います。

それから、2点目ですが、今、深澤さんからたくさん説明をいただいたのですが、整理が並列的だなという印象を受けまして、これは率直な感想なんです。ここでは少なくとも縦横ぐらいに図化をする必要があるのではないかと。ということが問題かと、いろんなことが言われたわけですが、最後にランドスケープとか、防災、減災というところに向かっていくということが出ましたけれども、導入のところでは何が原因であったのかということとクロスで記述していく方が、後でどっちに向かったらいいかがわかりやすいと思います。例えば、ランドスケープの問題というのは、個々の質の設計が主として行われてきた。たとえば街区という単位を見てもそういう概念がなく、ホリスティックな設計というアプローチがなかったがために現在のランドスケープが出てきたわけですね。

そういうふうに原因と何を問題としているかという問題の対象をクロスで書いていただいて、最後に戦略としては、大きくはここでは「選択」と「集中」ということになっていると思いますが、選択と集中といっても、それはあくまで戦略でありまして、これに反対する人は今の時代にはほとんどいないと思います。これに加えて、選択と集中をするときに、どういう手順でどういう政策のインストルメント、そのセットをつくっていくかということだと思います。そういうふうな手順で書いていくのがいいかと思います。

ちなみに手順としては、集中しろといっても、集中する空間が非常に不十分なので、既存市街地の再設計といいますか、再構築ということが必要でありますし、乱れて使ったところを撤退した後のミティゲーションによる自然の復元という、こういう形で整理してみたいと思います。

これに関連して最後ですが、災害とかそういうことが非常に重要だということが最近わかってきたわけですが、災害というものと市街地の非常に不必要な利用といいますか、乱雑な利用というものをもっと一般化した概念でここで書いたらどうかということで、私が思っているのはソーシャルハザードというのとナチュラルハザードというのがあって、災害というのはナチュラルハザードに類するところですね。不必要にスプロールして使って

いるようなところはソーシャルハザードであるということで、一般化した概念で持ち込んで、それは共通に解消する方法はないかということで最後に整理すればいいと思います。

以上です。

○山本委員 版画家の山本容子です。今、林先生がおっしゃったのがちょっと重なっていたので、今のソーシャルハザードとナチュラルハザードの話を私も申し上げようと思っ
ていまして、そこは重なっておりましたのと、それから、きょうの今のお話聞いていて、資料3-3で、持続可能な国土管理懇談会における主要な論点の中に、もう一度ここをしっかりと
しておきたいと思う、また同じ意見があったので強調して申し上げたいのですが、「審議事項の構成について」の1番目なんです、「減災・防災」と「自然環境の保全・再生」については、自然の持つ脅威と恩恵の二面性を認識し、防災と環境の調和を図りつ
つ」というふうに書いてありまして、結局「良好なランドスケープの形成は全体を囲う概念ではないか」、これはすごく大事なことだと思います。

資料3-2の15ページに、ちょうど都市的土地利用、森林・農用地、海洋・沿岸域、縦に3本管理しなければいけないものの推進地域が書いてありますが、横に3本、減災・防災、自然環境の保全・再生、良好なランドスケープの形成と3つになっているんですけども、良好なランドスケープの形成は、いずれにも考えなければいけない視点になってく
くと思うので、分けて考えないで、必ず防災のことを考えれば、さっき言ったソーシャルハザード、ナチュラルハザードの問題もありますし、私の専門領域である美意識とか美点、これはどこか欠けてないとか、強固にする余り失っているものはないかという
ようなことをともに考え合わせていかないと、防災のためにはとてもよかったけれども、すてきな里山のランドスケープにしたらとてもだめだったという例は幾らでもあるんですね。

私、ちょうど高知県の四万十川の四万十大使というのをやっております、あそこの四万十川というのはとてもきれいな川なんです、川の領域を今まで堅固にするためにコンクリートで川の領域を固めていたんだけれども、時の知事、今も知事かしら、橋本知事が、そこをもう一度自然の景観に戻そうというので、ある地域、草を植えて、自然な川の流域
に変えていったんですね。それはとてもよかった。つまり景観としてはよかったのですが、今度はあそこに沈下橋という橋がありまして、ご存じのように、欄干も何もなくて、道だけ通っているんですけども、橋の下がコントロールして何度も管理していかなければ
いけないところの色が、今までは非常に色調よく色が塗られていたのが、ある日、突然すごいブルーに変わってしまった。

そうすると橋桁の色を塗った人には全然責任ないんですけど、色の選び方に失敗があって、これはちゃんと四万十大使として聞いてみたら、別に条例として、だめだと言われている色はないので、適当にこの辺にあったペンキで塗ったんだという答えだったのですが、そういうふうな悪いことをやっている意識は全然ないんだけど、里山全体の色調を壊してしまうというようなことがあるわけなんです。

この間も、ちょっとまたとんちんかん言いましたけれども、例えばここの部屋の中は、これはバルールといって、彩度は全部合っているんですね。きれいに彩度が合っていて、ただ、彩度が合っていないのは、あそこの出口（非常口）のグリーンなんですけど、あれはグリーンという色が悪いのではなくて、色の彩度というのが合っていないんです、鮮やか度が。鮮やか度が合っていないときに何か色調とかランドスケープの大事なところを壊すんですね。

ですから、景観条例とか何もわかりませんが、もしかして、色を禁止するとか、そういうことではなくて、色の彩度について考えてみるというような、そういう委員会があるのかなのか、私専門領域なので、彩度さえ考えれば美しい里山は保たれるんです。つまり里山がなぜ美しいかといったら、山があって川があるから美しいのではなくて、そこに調和のとれた色調の民家があり、調和のとれた色調のものが建てられているから美しいんですね。だけど、建物建てちゃいけないとかそういうふうに強制していくのではなくて、その里山に合った建物の形ももちろん大事ですけども、一番大事なのは彩度という「バルール」の問題を考えるというのが非常に大事なことだと思うんです。

ですから、私の専門領域としましては、すべてのことを考えるときに、「バルール」という、これは美術界では当たり前の用語なんですけど、彩度の問題という一つ考えを入れながらいろんな問題を考えていくと、まとまりのある美しさというのが表現できると思うんです。

ちょっと専門領域から長くなりましたが、お話をさせていただきました。

○森地部会長 ありがとうございます。

○大西委員 この小委員会、非常に重要なテーマを議論されているというふうに思うんですが、さっき配られた資料3-1という資料の一番最後のところに、かなり大づかみの数字ですけども、地目ごとの集計があって、何となく現在、あるいはこれから先を象徴しているように感じたのですが、平成15年というのが現況で、その左側に目標年次17年というのがあって、その差を右でとっておりますが、宅地も従来であると宅地は2年前だと宅地は目標を超えていそうな感じですが、目標まで達してないと。その他というところ

が目標をかなり上回っているんですね。はっきりした土地利用が固まっているような土地というのは横ばいか減少していて、何となくどういう土地利用かはっきりしない土地がかなり増えてきていると。

先ほどの説明にもありましたけど、これから人口が減って、世帯もそのうち減るということなので、はっきりした利用対象の土地というのは基本的に減っていくのだろうと思うんですね。そういう時代がしばらく来るのだろうと。したがって、今まで高度利用ということで、山林は農地に、農地は宅地に、宅地の中も住宅から商業、業務というふうに、だんだん地価が高い方向、高度利用に向けて開発をしてきたというふうに大括りにいえば言えると思うんですが、少しコントラストをつけて言えば、全くその逆の低度利用をうまくマネージしていくとか、そういうことが必要になっていくのだろう。もちろん新しい開発も必要ですが、総体として、例えばこういう数字にあらわすと、今回の数字のような、あるいはもっとこれの進んだものが出てくると。

したがって、例えば都市計画では、12の用途地域があつて、その中に農地はありませんけれども、次に考えるべきことは、都市の中に農地という新しい用途地域をつくるのか、あるいは屋敷林とか斜面緑地というのは将来の宅地候補地として開発の対象だったけれども、地主さんはそのままにいかんか林・森林を残していくのかというような知恵をどうやって働かせていくのかとか、そういうことがテーマになるのではないかというふうに私は思っています。

そういう意味では、ぜひ転換をくっきりさせるような委員会での議論をしてまとめていただきたいと思います。

その上で、三つ、具体的なことを申し上げたいのですが、一つは、この委員会での議論というのは、国土形成計画と国土利用計画という二つをよりどころにしてつくるといことなんですが、その背後には国土形成計画法と国土利用計画法があると思いますけれども、国土利用計画、あるいは国土利用計画法が、私に言わせると死に体になっていると思うんですね。これをほっといて、両方に依存しながら計画をつくるということが出来るのか、非常に不安です。国土利用計画は余り長く言いませんが、国土利用計画、土地利用基本計画、土地取引規制がありますが、どれも今の時代には合っていないと思うんですね。ですから、その問題を、もう結論は大体出ていると思いますが、どういうふうに考えるのかというのも明確にする必要があるというのが一つです。

それから、きょうのレポートの中で、「国民的管理」という言葉、あるいは「国民的経

営」という言葉がありました。私はむしろ土地利用は「地域的経営」というのが重要だろうと思います。つまり個別規制法、都市計画も含めて分権化が進んでいって、土地のことをよく知っているところで土地利用のあり方を考えるというふうになってきていると思うんですね。さらにそれを進めて市町村合併でそれなりに行政力が増しているわけですから、市町村がどういう土地利用のあり方にすべきかというのを考える、そういう自由度を高めていくべきだろうと。都市計画では、例えば線引きが自由化されたりいろいろ変化がありました。それに対するリアクションというのも結構さまざま、それに乗かって線引きをやめたところもあれば、新たに線引きを導入したり、最近の福島の話のように、大型店について規制をしようというような規制強化を考えているところもあって、置かれた状況、その地域の合意によって多様な方向を歩んでいると思うんです。それが客観的に評価されて、どういう土地利用がいいのか、土地利用計画がいいのかということが議論の節目節目でされて、次のステップの参考になるという過程をぜひとるべきだと思うので、ここの「国民的経営」という言葉は、むしろ「地域的経営」という概念を強める方向に再検討していただければと思います。

それから、3番目は、さっき冒頭に言ったことと関係がありますが、従来よりもややゆるやかな目的で土地を維持していくと。つまり景観のためにある地域一体を保全していくとか、雑木林とか、余りはっきりした理由がない緩い自然的な土地利用というのを残していくとか、まさにここのさっきの国土利用計画の7番のその他に対応するような、こういう利用が、余り高度でない場所、これをうまく管理していく手法というのを、具体的にいろいろ開発していく必要があると思います。

それは、例えば所有権を残したまま、公的に利用について管理をする私設公営的な土地を増やしていくとか、あるいは屋敷林の屋敷を残すのであれば、相続税をまけてあげるといような措置を導入するとか、いろんな格好で、国立公園とか原生林ほど評価すべき自然ではないけれども、切ってしまうよりは残しておいた方がいいというところをうまく残せるようないろんな制度をぜひ議論の中で開発していくということが必要なのかなと思います。

以上です。

○森地部会長　ありがとうございました。

○石委員　資料3-2に即してご質問します。この現状認識、私も大賛成で、ただ、嫌みを一つ言うと、昭和40年代の新全総から60年代の三全総にかけて、どんなことが行わ

れたかということをごひもう一度皆さん読み直していただきたい。これはその結果ではないかと私は理解をしております。

本題に入りますと、つまりもう一つの論点に私は賛成なんですけれども、一次産業がほぼ崩壊、また崩壊寸前にあるために農地も林地も、あるいは海岸地帯もひどくなっているということは多分異論がないと思うわけですね。その産業として成立し得ない分をどうするか。これの論点では、つまりこれは国民的経営だと言っているわけなんですけれども、言葉をかえれば、恐らく国や自治体の介入しかないだろう。こういうことに民間資本がどれだけ介入するかというのは甚だ疑問でありますから、結局そこに話が戻ってくるのではないかという気が一つします。

この中で、我々は楽観的に、例えば農業に関しては、高齢者の引退によって構造改革が加速する可能性があるとおっしゃっていますが、私は多分可能性はきわめて少ないと思います。さらに悪化していくのではないかと思います。私の専門は環境史なんですけど、歴史を何回か、人口の大激減、例えばペストの流行とか、あるいは第一次世界大戦中の死者とスペイン風邪の大流行で農業が崩壊する時期があります。必ずや人口が復元することによって農業がまた戻ってくるわけで、現代のように農業人口が減りながら、それを再生・復活させるということは歴史的に見ても極めて難しい、その後、やらざるを得ない。それが私の悲観論の根拠であります。

しかも日本全体が非常に都市化傾向を強めている中で、農業の復活というのは極めて大変であり、しかも実際に都市から一次産業にUターンしようにもさまざまな規制が強くて、農業組合、林業組合、漁業組合のかなり排他的な規制によってなかなか参入できない。せいぜい日曜農業程度のことで終わっているわけでありまして、今、大西先生言われたように、制度面でこれはかなり補強しないと難しいのではないかというのが第2の論点であります。

今の実際、農村へ行ってみますと、極めて広い面積が、放棄地であったり、休耕田であったりするわけですが、そこを今放棄したままになっていますが、発想を変えて、放棄農地を平地林にし直すとか、例えばどうしようもない不良林地、これは全然手入れしなかったためにひどい林地が、日本の植林地の恐らく3割ぐらいあるという話ですが、それは一斉に切って、バイオ発電の燃料にしてしまうとか、そういう根本的な発想の転換を伴わないと、小手先では、今、日本のこの大きな構造的な変化は対処できないのではないだろうかというのが私の感じであります。

でも、この現状認識は大変印象深く拝見しました。ありがとうございました。

○垣内委員 先ほど非常に詳しいご説明いただきましてありがとうございました。私はこの委員会に初めて参加するものですから非常に勉強になりました。持続可能な美しい国土の形成ということで、幾つかちょっと気がついた点についてコメントさせていただきます。

まず一つ、国土というのは何かということなんですけれども、土地の形状だけではなくて、ランドスケープまで含むというご説明ですから、例えば、私の分野でいうと、ユネスコで議論している文化空間というようなことも含みます。すなわち有形の歴史的文化遺産だけではなくて、そこにおいて行われる無形の活動も含め、フルパッケージで文化空間と呼ぼうと考え、これをどのように保護し支援していくのかということを考えているわけなんですけれども、そういう有形・無形のもの融合した、この会合での国土は、そういう空間だと理解しました。その上で、まず1点、生活の質、国土の質ですが、この論点整理を拝見しますと、自然環境との共生とか、農村の景観というようなことがかなり詳しく書かれています。それは非常に重要な点ですけれども、人口が非常に集中している都市、特に都市の中心部には文化的な資源というものが大変集積しておりまして、これの有効活用によって多くの都市居住者がアメニティを感じ日々の生活の質を向上するという点についても、ご議論いただきたいと思います。

いただいた資料の中にもあります、街なみ景観に対する不満というのは、やはり都市部で大きいのではないかと考えております。

二つ目は美しいランドスケープのことですけれども、これも里山の景観とか、美しい森林をどう保護していくのかというようなことは、まさに私も賛成ですけれども、併せて都市景観についてもぜひお考えいただきたいと思います。市町村レベルでも景観条例がたくさんできておりますけれども、ご案内のとおり、一番最初の景観条例ができたのは金沢市の歴史的な伝統的な建造物群をどうやって保存するのかという問題意識から始まったものです。いくつかの調査を通じて、そういう歴史的な街なみ空間に対するさまざまな人々が感じる価値というものがありまして、ビクエストバリューとか、エデュケーショナルバリューとかいろいろな価値を感じているという結果が得られております。また、これらの価値が非常に大きいということもあります。こういったことを国土利用計画、特に持続可能で美しい国土という観点からぜひご検討いただきたいというのが2点目です。

3点目は、先ほど大西先生がおっしゃったことに連動するのですけれども、どういう形でそれをみんなが保存していくのか。このペーパーの中には、森林・農地の国民的な経営

という非常にすばらしい概念が提示されていると思います。多分持続可能な美しい国土に関しては、多くのステークホルダー便益を感じている人たち、受益者、利用者というのがたくさんいると思います。こういう人たちが自らの意思で、負担とか支援ができるような仕組みづくり、もし何か障害があるのであれば、そういう障害を取り除くといったようなインフラ整備というものを土地利用に求めたいというふうに思います。

以上です。

○森地部会長 ありがとうございます。小林先生の専門委員会でご議論をいただいておりますが、資料3-1にありましたように、国土利用計画と国土形成計画の一体作成ということで、ほかの専門委員会の議論ともものすごくオーバーラップした議論をしていただいて、最後にはそれを整理して一つの計画にまとめる、こういう位置づけでございます。

ただ、大変重要なご指摘いくつかございました。小林先生、よろしくお願いいたします。
○小林委員 それぞれこれから専門委員会で議論する際の重要なコメントとして承りました。大変有効なご意見をさまざまにいただきました。その中で個々個別のご返事はできないのですが、トータルに幾つかの論点がございましたので、それに対して私の方から述べさせていただきたいと思います。

一つは、きょうのペーパーが、都市的土地利用、農地、森林という形で個別縦割りだということに対してのご意見でございました。これは実はきょうの午前中に第1回の専門委員会がございまして、専門委員の方から、まず最初にその意見が出ました。都市的な土地利用の集約ということが、結果的に農業的な土地利用、あるいは森林的な土地利用をどのように都市との関係でとらえるかという視点がなければ、都市的な土地利用の集約の議論ができないはずだということでございます。そういうことを含めて考えることが計画ではないかというご指摘もいただきました。

とりあえずそれぞれのテーマを設定して、都市的土地利用、農業、山林という形で議論していきますが、先ほど部会長からご発言ございましたように、最終的には専門委員会としてもそれをトータルに考えた土地のここでは「利用」と言っておりませんで、「管理」という言葉を言っておりますが、利用ですと、どちらかというと縦割りになりがちなんですけど、全体として管理する。その管理する場にどうい土地利用があるのかというスタンスで議論するという方向にできれば持っていきたいというように考えております。

それから、ランドスケープの議論も何人かの委員からお話がございました。特に資料3-2の15ページの議論がございました。お二人、たしか関連してご意見、資料3-2参

考資料、ご指摘いただいたと思いますが、全く同じ意見を実は専門委員会からいただいております。例えば良好なランドスケープの形成というのは、減災・防災、自然環境の保全全体にかかわる、これを覆った枠組みをつくった方がいいのではないかとのご指摘をいただいております。お互いに相互関係があつて立体的にこれを解いていかないと、本来的な国土管理の議論にならないのではないかとのご議論をいただいておりますので、きょうのご意見はまさにそこを的確にご指摘いただいたと考えておりますので、ぜひその方向でご議論させていただきたいと思っております。

それから、3番目に、これも大西先生から、これからルーズな目的ではっきりした利用の目的が立てられていない、その土地をどう考えるかということが重要であるというご指摘いただきました。それは先ほど若干申し上げましたように、「利用」という言葉ではなくて「管理」という言葉を使うことによって、従来の利用の枠組みにおさまらない部分を考えていきたい。併せて、これも大西先生からご指摘いただいたと思いますが、都市と農地との関係を従来のように区分して考えるのではなくて、都市の中に農地があるというような議論をしたときに国土利用計画のレベルでどういうことが議論でき、それが個別規制との関係で将来的にどう整理できるのかかというご議論も場合によってはしていきたいと思っております。

それから、先ほど石先生の方から、国民的経営の議論がございましたが、確かに国民的経営だけで議論していくと、ご指摘の問題点がはらむわけですが、実は国民的経営と選択的管理というものを我々は対の概念として考えておまして、「選択的管理」という言葉をベースに置きながら、その管理のあり方を国民的経営の枠組みの中で考えていくというような考え方も場合によってはとることができるかもしれないというように考えておまして、これを複合的に考えた場合に、これからの国土の経営と管理がどのような仕組みで計画上位置づけられるのかというような議論をぜひやっていきたいと思っております。

とりあえず基本的な点は以上でございます。

○森地部会長 事務局の方で、しばらくたつたら結構ですが、お答えいただきたいと思っておりますのは、土地利用区分について、今までの区分については歴史的ないろんなことがあつてこういう格好になっているわけですが、大西先生から、その他に相当するところの考え方のお話ありましたし、それから、今まで決まっている森林でも、森林なのか、もう少し違う項目に分けて考えた方がいいのか。あるいは国土計画の中でやることなのか、土地政策として、いろんな別の範疇としてやることも含めて、それを制御していく、ある

いは誘導していく、その手段とこの計画との関係をどういうふうに考えているか。

例えば奥野先生から、中心市街地について、土地利用面でのハンドルがまだちゃんと効いてないのではないか、ちょっと言葉は違いましたが、そういう発言もございましたし、林先生から、土地基本法との関係はどうかという話がありました。後でその辺、今お答えになりますか。

○野田国土計画局総合計画課長 まず、土地利用区分については、これはきょうの論点の中にもございますように、国土の質ということ十分に考えなければいけないというふうに思っております。したがって、大西先生のご指摘がございました高度利用の部分といわゆる低未利用地という部分と区分して、そういうデータの検討できるのかどうかということについて、今いろいろ勉強しておるところでございます。これは具体的にデータがどこまでとれるかということもございますけれども、そういう視点については十分配慮してまいりたいと思っております。

それから、ご指摘のありました制度論的な部分、このところにつきましても、十分に専門委員会の方でもご検討いただいて、そういうものが実際の計画の中に書き込んでいけるのかどうか、この辺について、またご議論していただきたいと思っております。

○金井委員 日本旅行の金井でございますが、私はある意味で純粹の門外漢といいますが、基礎知識がほとんどございませんので、非常に素朴な感想みたいなことになるかもしれません。もし誤解があったらお許しいただきたいと思うんですが、3-2の資料をご説明いただきまして、素人的な感じで申しますと、非常に現状について、分析をきちんとやっていらっしゃるという感じは受けるのですが、それから後の全体の流れとして、現状を低下させないことを主眼に置いて整理をしたと受けとめられるようなトーンがちょっとございます。今既にいろいろな問題が起こっておって、今のレベルからすれば、いろんなステップは踏むことになるのかもしれませんが、少し改善したレベルに持ち上げようという問題意識みたいなものをもう少しはっきり出す形でまとめる議論をしていただけたらなというふうに感じましたので、その点だけを申し上げておきたいと思います。

○森地部会長 ありがとうございます。

○中村委員 私の意見もこの資料3-2、「持続可能な国土管理に関する論点」についてなんですが、私は大変よくまとめられていて、現在抱える問題をすべてはっきり書いていただいていると思うのですが、ただ一つ、これはなぜ落ちているのだろうかと思うのがあります。それは山岳部の土砂崩れから、海岸の侵食に至るまで一連の土砂の流れの問題

なのです。山の方ではいろんな形で崩れて、それがダムに流れ込んで、ダムに堆砂を起こして、ダムの効率を悪くする。そしてそこでせきとめられた砂は下流へ流れない。その結果、海岸はどんどんやせ細っていくというような、一連のつながった現象なのですが、実際この問題に関与しているのは、一番上流のところは砂防がやっている。次は河川が携わっている。最後は海岸がやっているというようなことでなかなか一連のものにならない。

これを河川ごとの総合土砂管理、きょう見えていませんけど、これは磯部さんから聞いた言葉なのですが、総合土砂管理とでもいうべき仕事が必要なのだろうと私は考えます。現実にはどのようなことをすれば、それがうまくいくのか、必ずしもよくわかりません。うまく土砂を下流へ流していけるような方式ができればいいのですけれども、それも大変費用もかかるし、余り簡単なことではないのですが、だけど、そういうようなことを少なくともみんな考えてやっていく体制というのはどうしても必要なのではないかと思います。日本の国土から、山がなくなり、海岸がやせ細っていったのでは、これはどうしようもないので、この問題は論点のどこかに入れていただきたいという感じがします。

○野田国土計画局総合計画課長 ありがとうございます。中村先生もご指摘の点は、いわゆる三全総という中で「流域圏」というテーマがございまして、流域管理ということで、三全総、四全総、また五全総の中にもそういう記述がございます。引き続き十分検討させていただきたいと思っておりますし、そういった論点も入れたいと思っておりますが、この流域圏の問題が十分に根づいていないのは、制度的にその辺がうまく仕組めておれないのかと思っております。その辺についてももう少し深掘りが必要だというふうに認識をしております。ありがとうございます。

○森地部会長 多分制度的にもそうですけど、技術的にもいろんな課題がある大変重要なテーマだと思います。

○村田委員 森トラストの村田です。資料3-2の15ページの図なんですけど、ビジネスばかりやっている身からしますと、経済性とか効率性というのが横軸にある程度見えてこないといけないのではないかという気がちょっとしました。現在中心街の活性化ということで、郊外型の商業施設に関して規制がかなり強化されるというような話が出てきておりますが、一方で中心街の活性化という形で、例えば容積の緩和をした場合にどういうまちづくりをそこでやっていくのか。例えばアメリカのサンシティみたいなものにするのかとか、当然地域特性がありますでしょうけど、例えば遠隔地の商業施設を維持するための行

政コストがどれぐらいかかっているのか、例えばそれがなくなれば、どこへどれぐらい回せそうだとか、そういう観点も必要なのかなと。

あと、私の友人で地域のコミュニティづくりということで、高齢化したコミュニティを支える意味で、働き場の提供ということで、例えば水耕栽培的な、工場で今野菜つくったりいろいろしておりますが、そういう中のかなり質のいいものを導入して、老人に、例えば園芸療法的意味合いと、ある程度の収入を取っていただくと、そういった中で、さらに地域の病院施設と連携して、予防医学的な意味合いを持たせるというような形で、今、老人のコミュニティという病院ということになっているわけですが、そういう新しい場を設定することによって医療費も削減できると。

あと細かいケース、非常に大きいマクロ的な視野に加えて、できたら具体的に小さいコミュニティでの成功事例等をぜひ各委員会の方が、こちらの計画部会の方でも少し発表していただくと、もうちょっと具体的なイメージが出るのかなという感想を持ちました。

○村木委員 「持続可能な国土計画」という観点で考えますと、先ほど少しお話が出ていたと思うのですが、データをしっかりつくっていく必要性が高いのではないかという気がいたします。例えばきょうの資料の3-2の最後のところに、国土利用計画で市町村計画等をつくる際の土地利用の合意形成、これなどをする場合に、先ほど低未利用地の話がありましたが、それだけではなくて、例えば下水道の状況とか、そういうものみんな紙ベースでデータとしてはあるのですが、一元管理されていないので、こういったものがすべて一元管理されていると、地域で何らかの計画をつくる時に合意形成等しやすいのではないかと思います。

アメリカの進んでいるようなところだと、市町村が計画つくるときに、市民がそこでGIS立ち上げて状況把握をしつつ計画づくりをしていくような姿も見られますので、こういったデータベースをつくっていくことが、なかなかすぐできることではないのですが、目標として掲げていく必要性は高いのではないかと思います。

これに関連して、そうしますと目標のあり方という観点でも、データがあってこそ目標のモニターというのができると思いますので、この辺、関連して考えていく必要性、もしくは強調していくことの重要性があるのではないかと思います。

以上です。

○森地部会長 ありがとうございます。

○坂本委員 持続可能な国土管理に関する論点ではありますが、ここにまとめられていると

おり、現状はこのとおりで思っております。先般も林業の中、林業の作業の一つである間伐という作業の点でも話をいたしましたけれども、大変国土の形成に照らして農用地というのは大変重要な部分であるわけでありましてけれども、先ほども国民的経営ということが書かれておるわけですが、国民的経営をしていくには、具体的には国民が応分の負担をしていかなければ、なかなか国民的経営ということは難しいのではないかと思います。具体的には環境税を導入するとか、そういうこともしていかないとなかなか言葉だけの国民的経営になっていくと思います。気持ちは国民的経営ということも大事なわけでありましてけれども、精神論だけではなかなか現状を打開していくのは大変難しいと思います。国土の形成については、農林・農用地、漁業ということは、第一次産業の大変重要な部分をかかわっておるわけでありまして、国土の7割は山林でありますので、これらについては重要な事項だと思っておるわけでありまして、具体的なものも大事なかなという感じがいたします。

以上です。

○森地部会長 そのほか、ございましょうか。

ありがとうございます。きょうは、まだ各専門委員会、2回とか3回とかという段階で煮詰まってきてない中で、小林委員から、少し早めにいろんな議論していただいたところから、きょうご説明いただきました。まだまだ端緒でございますから、これからもよろしくお願ひしたいと思います。

1点だけ、いろいろご指摘いただいた中で、今までの全総でできなかつたり、そこが問題だと言われたところにどこまで切り込めるかという問題について、いろんな場面とか切り口でご指摘いただいたのだらうと思います。

林先生からは、原因をもう少しはっきりしないとというお話もございましたが、基本的に一つのポイントは、森林の問題にしろ、耕作放棄地の問題にしろ、流域の問題にしろ、ずっと昔から問題だということは言われていたけれども、抜本的に解決する方策はなくて、なるべくこっちに向かって努力しましょうということをお寄せ集めるような格好で、少し濃淡はつくけれども、ここはもうだめでうまくいかないねという話はなかったのだらう。たくさん専門、たくさん省庁の人が集まっていろんなご議論されるので、それなりの表現をして全体の計画がまとまってきた、こういう歴史的背景でございます。一般論としての選択と集中とかということがあるのですけれども、プランニングとして、それをどうやってやるかというのは、実はまだこれからの課題でございます。本当に何をあきらめるのか。

そのときに、今回のもう一つの局面はブロック計画があるということで、そこでまたそのほかの課題について違うプランが出てくるのだけれども、そのときにこの計画、全国計画とブロック計画の間でどういう情報の受け渡しをするのかという問題もございます。ぜひ引き続き、各専門委員会でご議論いただいた結果をここで割合高頻度で開かせていただきますので、忌憚なくご議論いただければと思います。

少し5分ほど余りましたが、事務局の方からまとめて何かご発言ございますか。

○野田国土計画局総合計画課長 今の部会長のご発言に関連いたしまして1点ご報告をさせていただきますが、本日計画部会の直前に、部会長と専門委員会の委員長との懇談会がございました。先ほどご説明いたしました専門委員の委員会名簿に二重丸が記してございます方々に委員長をお願いしておるところでございますけれども、ライフスタイルにつきましては鬼頭先生、産業展望・東アジアについては寺島先生、自立地域社会については奥野先生、国土基盤は家田先生、持続可能な国土管理委員会は小林先生に委員長をお願いしておるところでございますが、部会長並びに各専門委員会の委員長の意見交換を通じて目線を合わせていただくということで懇談会を開かせていただいたわけでございますけれども、特に本日の議論の中では、今も部会長からご指摘がありました全国計画の中でどのような形で広域地方計画のイメージというものを考えていくか。また、そういう全国計画においても地域のイメージを考えながらつくっていくことが非常に重要ではないかというご指摘がございました。

また、このことに関連いたしまして、例えば地域の選択肢・オプションを全国計画の中で示すことができるのか、できないのかということも十分に検討してもらいたいということもございますし、データの的にも地域のヒントになるような分析を全国計画の策定の中で行っていくことができないのかどうか。また、そういう必要性についても十分検討が必要ではないかというご指摘がございました。

また、2点目に、今回、国土形成計画では地域の自立ということを指摘しておるわけでございますか、地域の自立についてどういう形で具体的に考えていくことができるのか、こういったことについても十分考えていってほしいというご指摘がございました。

それから、特にブロック計画の場合にある程度、これから圏域部会の方で地域が決まっていくわけでございますけれども、そういうブロックを超えたようなエリアについての議論、事業といたしますか、プロジェクトといたしますか、考え方について、これについては全国計画の方でも十分に検討してほしい。特に、例えばということで、国土軸というものが

第5次の21世紀のグランドデザインで示されておりますけれども、こういったことについてどういうふうに考えていくのかというご指摘もございました。

最後に部会長から、各委員におかれましては、当然それぞれの専門分野をお持ちではございますけれども、専門分野を超えて、いわゆるプランニングという形でいろんな観点からご意見を出していただきたいという形のご指摘がございましたのでご報告申し上げます。

○森地部会長 どうもありがとうございます。それでは、予定の時間となりましたので、これをもちまして、国土審議会計画部会を終了したいと思います。ほかに何か事務局から連絡事項等ございますか。

そ の 他

○司会 次回の計画部会についてご案内を申し上げます。次回（第3回）の計画部会につきましては、11月10日（木曜日）午後2時から虎ノ門パストラルにて開催をさせていただきます。会場等の詳細につきましては、別途事務局からご案内をさせていただきます。

また、本日お配りをいたしました資料につきましては、お持ち帰りいただいても結構でございますし、お席にそのまま置いていただければ、後ほど事務局からお送りをさせていただきます。

本日はどうもありがとうございました。

○森地部会長 ありがとうございました。

閉 会