

第1回持続可能な国土管理専門委員会

日 時 平成17年10月31日（月）10:00～12:00

場 所 三田共用会議所 大会議室

開 会

○事務局 私、国土計画局の計画官の深澤でございます。議事に入りますまで司会を務めさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

まず、議事に先立ちまして、お手元の資料の確認をさせていただきます。議事次第、座席表のほか資料が1から5まで、また、参考資料がございます。資料の不備などがございましたら、お知らせくださいませ。

本委員会の設置趣旨につきまして、まずご説明させていただきます。本委員会は、お手元資料2、「専門委員会設置要綱」でございますように、去る10月18日に開催されました国土審議会第1回計画部会におきまして設置が決定されたものでございます。「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」をしていただくこととされております。

なお、以前から申し上げておりますように、所要の法令の整備が整いました段階で、国土利用計画の審議ということもつけ加わるようになっております。

それから、委員長のご指名でございますけれども、委員長には、計画部会設置に基づきまして、計画部会長から、小林先生がご指名を受けていらっしゃいます。以降の議事進行は委員長にお願いしたいと思います。

なお、国土計画局長がちょっと遅れておりますけれども、大変恐縮であります、これで議事を進めてくださればと思います。先生、どうかよろしくお願いいたします。

○委員長 小林でございます。前回、懇談会でご挨拶させていただきましたので、改めて今回ご挨拶はいたさないということにさせていただきますと思います。

早速、議事に移りたいと思います。その前に、まず委員の紹介を事務局からお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

○事務局 本日は、第1回会合ではございますけれども、去る10月14日に準備会合として持続可能な国土管理懇談会を開催いたしましたところでございますので、前回欠席された先生方の

みご紹介させていただきます。

有田博之先生でございます。

沖大幹先生でいらっしゃいます。

根本祐二先生でいらっしゃいます。

牧紀男先生でいらっしゃいます。

鷺谷いづみ先生でいらっしゃいます。

亘理格先生でいらっしゃいます。

本日ご欠席の先生方も含めまして、委員会の全体の構成は資料1のとおりとなっておりますので、よろしくお願いいたします。

○委員長 それでは、ここで、計画部会設置要綱の規定によりまして、「委員長が委員長代理を指名すること」とされておりますので、委員長代理を指名させていただきたいとお願いいたします。武内委員に委員長代理をお願いしたいと思います。よろしいでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

○委員長 それでは、武内委員に委員長代理をお願いしたということにさせていただきます。

次に、議事の公開について決めておきたいと思います。議事の公開につきましては、専門委員会の規定では、「議事及び運営に関し必要な事項は委員長が定めること」とされております。それに基づいて、資料3のとおり行いたいと思います。

資料3でございますが、そこでございますように、

- 1 会議は非公開とし、会議終了後すみやかに議事要旨を作成し、発言者氏名を除き、会議資料とともに公表するものとする。
- 2 議事録については、発言者氏名を除き、すみやかに公表するものとする。
- 3 会議資料及び議事録については、公表により当事者若しくは第三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがあると委員長が認めた場合には、その全部又は一部を非公開とすることができる。
- 4 1から3までの規定により公表する議事要旨等については、インターネットにおいて広く公開するものとする。

以上でございます。

このような形で、議事の公開をさせていただきますので、よろしくお願いいたします。それでは、早速でございますが、議事に入らせていただきたいと思います。

本日の議事は、議事次第にございますように、大きく二つのテーマがございます。1は「都

市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用」でございます。2は「減災に向けた国土利用への転換と防災意識の醸成」でございます。それぞれ別々に議論したいと思いますので、最初に1の「都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用」について、事務局より資料説明いただき、議論し、その後、2に移りたいと思います。

それでは、資料説明、よろしくお願いいたします。

○事務局 それでは、まず資料4をお開きくださいませ。資料4「都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用」に関してご議論いただきたい論点について（案）というものがございます。お手元にありますでしょうか。それでは、短いものですので、若干読み上げに近い形でさせていただきたいと思います。

まず1. 都市的土地利用をめぐり、現在、どのような課題が生じているかということでございます。

（視点の例）としましては、(1)大都市圏及び地方中枢都市圏において人口・諸機能が集中してきた。地方都市圏においていろんな都市化や農村部から都市部への人口の流入が進むなど、これまでの我が国の状況として、おおむね都市的土地利用は総じて拡大・拡散基調であったと認識してはどうか。

それに伴い、例えば以下のように、①都市内の自然の量的減少や質的劣化、あるいは環境負荷が増大している。

②良好なランドスケープの毀損など、ゆとりの喪失が生じている。

もともと災害に対して弱い沖積平野等に人口・資産の集中が行われておりますので、都市に対する災害リスクが高まっている。

③地方都市中心部において低未利用地や空き家・空き店舗の増大等、既存都市基盤ストックの利用効率が低下する。

④その一方で、都市外縁部において無秩序な都市化が継続しているという認識でございます。

(3)他方、新たな動きとしては、大都市圏を中心に居住人口の都心回帰の兆し、安心・安全な都市環境への志向の高まりが見られている。

ただし、(4)都市的土地利用といっても、全国画一的に問題を論じることはできませんで、ご覧のような地域性を十分に踏まえる必要があるということです。

2. 次に、今後の都市的土地利用にどういった影響が出てくるのであろうかということでございます。

まず、①として、人口減少・高齢化による市街地の縮小等々、それで地域の活力の低下や低

未利用地の発生が懸念される。

②自動車の利用を前提とした都市形態により、高齢者には暮らしにくく、CO₂を排出する環境負荷の大きい社会を招くことが懸念される。

③厳しい財政事情の中で、拡大・拡散する都市基盤ストックの維持がいつそう困難になる。

④地球温暖化による豪雨の頻発等々により、安全な土地利用の要請がさらに高まる可能性がある。

⑤地方分権化により地域主体のまちづくりの潮流がさらに強まる一方で、隣接自治体間の土地利用の不整合などの弊害が出てくる可能性がある。

3. 過去を振り返り、今後の状況を予想した上で、「持続可能な国土管理の」の考え方に沿って、今後の都市的土地利用のあり方をどのように構想するか。

(1)「持続可能な国土管理」、これは前回の懇談会の資料で、下の斜めの字のような趣旨で仮置きをさせていただいておりますので、この考え方に沿いまして、今後どのように都市的土地利用のあり方を構想すべきか。例えば「人口減少により総体としては都市的土地利用に対する需要が減少する中で、都市中心部における既存都市基盤ストックの改善や利用効率の向上を図る一方、郊外への拡大・拡散を抑制し、土地利用の整序・集約化を図り、その跡地や既存都市内農地・緑地の一体的な活用を通じて緑地空間や安全空間を創出・再生し、環境負荷の削減、良好な自然環境、地域の防災力といった土地の価値を高めること」を基本としたらどうかというご提案です。

(2)この場合、地域特性のとらえ方自体が、これまでのような枠組みで適切なのかどうか。

(3)また、全ての都市的土地利用を画一的に整序・集約化するのではなく、いわば「人々の生活の暮らし」の場である生活圏域という単位でとらえ、圏域内の都市が相互に補完し合うような関係となるように考えるべきではないか。

4. このように構想するとして、それを実現していくための方途、考え方をどう考えるべきか。

(1)もちろん実際の土地利用は、地権者の意向や、地域の独自性、自律性が優先されますので、必ずしも全体としての観点で望ましい姿になるとは限らない。いわばミクロ的には自由な土地利用を原則としつつ、マクロ的には国土全体として持続可能性や公益性を高める方向性に何らかのマネジメントが必要であるのではないかと考えますが、そのメカニズムをどのように構想するのか。

(2)そのメカニズムの中で役割論をどのように考えるか。特にまちづくりの主役は地域住民

であることを考えると、地域コミュニティの果たす役割は大きいということではありますが、いろんな意味での資金面も含めて、どのように地域コミュニティ意識を醸成し、持続的な取り組み主体として構築していくことができるか。

(3) 立場や利害の異なる地権者が、地域の土地利用に関する情報や地域全体の土地利用像を共有し合意形成を図っていくことが有効であると考えますが、どうしたらよいか。その場合、地域アイデンティティの創出の観点、近隣農村や流域、広域の観点等々、いろんな観点を組み込んでいくべきであると考えますが、どのようにやったらよいか。

(4) 都市的土地利用を自然的土地利用に戻すという、これまでと逆方向の土地利用転換に対する要求も高まっていく中で、それを促進するための考え方、仕組みをどう考えたらよいか。

5. 以上を踏まえ、国土形成計画（全国計画）、国土利用計画（全国計画）において、人口減少等を見込んだ土地利用計画についての指針はどうあるべきか。その指針が示す方向性をより適切に反映する指標のあり方は、どのようなものであるか。

参考資料1をご覧いただきたいのですが、これは今ご紹介しました資料4をデータ面で大きくサポートする資料を若干広めにつけております。一個一個それぞれ対応関係は申し上げませんので、ごく簡単に頭から眺めているような議論の参考にさせていただければという趣旨です。

前半が、今、何が起きているかという問題が22ページまで。今後どういう影響があるかが次のセクション等々であります。

まず1ページ、市街地の拡大の動向について、人口の面、1ページ、2ページ、3ページ。4ページ、市街地の拡大、5ページが自然環境の創出、6ページが市街化区域農地の関係、6、7ページとありまして、8ページ、9ページとモータリゼーションの進展。

10ページが、景観が損なわれているという事例。11ページが市街地拡大に伴い土砂災害が高まっている。

12ページが中心市街地の衰退の問題、13ページが中心市街地における低未利用地、空き家の増加、14ページが空き家の増大等による治安、15ページが既存都市基盤の利用効率、16ページが公共公益施設の郊外への立地・移転。

17ページが交通サービスの低下、18ページが地域の課題の事例を幾つか掲げており、空き店舗の状況、用途地域周辺の白地地域における多くの大規模商業施設の立地の問題、20ページが白地地域における開発に関しての問題点。

21ページが中心市街地における人口の急激な減少等々である交通結節点の集積機能が喪失されているという資料です。

22ページに有識者にアンケートとして、居住地域別に見た都市の問題点をご覧のように整理しております。23ページで、地域別人口の長期的な推移、24ページは、地方圏の中核・中核都市から一時間圏外の市町村において、2050年には大幅な人口減少が見込まれるという状況であります。

25ページが高齢化のデータ。26ページが一般世帯総数が2015年でピークを迎え、多くの県で順次減少に転じる予測です。27ページが高齢世帯率の推移。

28ページがお金がないと、公債残高の推移。同じく財政の状況が、29ページ、30ページとございます。

31ページ、地球温暖化の予測の関係、32ページは集中豪雨の頻発。

33ページ、34ページは、今、ご紹介したような考え方をポンチ絵にあらわしたものです。34ページは、全体のマネジメントをどう行うかというポンチ絵です。

35ページですが、都市圏別の考え方、つまり都市圏別に抱えている問題はいろいろ少しずつ違っているということです。

36ページ、生活圏域、圏域での考え方が重要ということから、二層の広域圏などの考え方を参考としてつけております。生活圏域の考え方について、37ページにご参考でつけております。38ページも生活圏域の状況を事例として掲げております。基礎的サービスがどういう圏域で括れるかというデータが39ページです。40ページに、人口規模別に見た生活関連サービスの充足状況。41ページに生活圏域での重要な機能であります。42ページに、これも同じ圏域依存の参考資料であります。

以下、いろんな地域において多様な主体が多様な取り組みを行っているという事例です。できるだけ資金的な側面も含めた事例にしておりまして、ご覧のようなNPO法人球遊創造会、川崎市の事例、庭園住宅の事例、46ページがせたがやトラスト、47ページが世田谷区民債、48ページがオオバンあびこ市民債、49ページが自治体の取り組みの参考事例としてご覧のような状況です。

50ページ、51ページと自治体の取り組みということで、独自の条例の例、独自の土地利用計画の事例でございます。

以上、大変雑駁なご説明で恐縮でございますが、都市的土地利用につきましての論点と参考資料をご紹介しました。

それから、恐れ入りますお手元の一番下に別紙がございまして、きょうご欠席の三好委員から書面でご意見をちょうだいしております。簡単にご紹介いたします。

三好委員は前回もご欠席でしたので、前回の議論に対するご意見も併せてちょうだいしております。都市的土地利用の関係のご意見として、都市緑地の役割についてのご意見を中心にご覧のような、市街化区域内農地の問題、農地の多面的な機能の問題。

2点目が、農地の所有と利用の関係、農地を集約化を図るに当たっての問題点、ご認識をここに示していただいております。特に自作農主義に基づく農地法の考え方についてのご意見などもちょうだいしておるところでございます。

以上でございます。

○委員長 それでは、事務局の資料説明が終わりましたので、これからテーマについて、ご質問なり、ご意見ございましたらお願いしたいと思います。参考資料1について、比較的簡易に説明いただきましたので、もしおわかりいただけない点がございましたら、これについてのご質問でも結構でございます。

○委員 都市というものをこれからの国土計画の中でどのように考えていくかということについて、少し最近考えておるのですが、一つ今回のテーマが持続可能なという観点で考えてみるというときに、私は一種の都市の循環社会というふうな、そういう新しいイメージを描くべきではないかなというふうには考えております。それはただ単に、都市と農村が併存して存在するようなことではなくて、むしろ都市と農村が、これまではどちらかという隣り合うということはあまりよくないと。どちらかという、都市は一方的に農村を侵略すると。したがって、そこにある種の秩序をつくるために調整というものを行うというふうな考え方から、都市はそれ以上広がらない。むしろ後退する場合もあるというふうな状況の中で、どうやったらむしろ都市と農村がお互い手を携えてやっていけるような社会になるだろうかといったことを考えていくことが必要なのではないかと。

そのときに、なぜその二つが共存することが意味があるかというのは、これはハワードの田園都市論の原点に戻るわけですがけれども、例えば生物資源循環みたいなことを考えて、都市の生物系廃棄物が周辺の農村で有効に活用されると、そうすると海外からのいろんなものが入ってきたりとか、あるいは化学肥料の使用量が減らされるとか、あるいは逆に農村の新鮮な生産物が直ちに都市に入ってくるということで、これも輸送距離も減るというふうなことを考えると、一種の治山・治水の推奨にもなっていく。

そのことをさらに発展させて、経済的な連携の問題だとか、それから、最近農業では、大規模経営農業も大事だけれども、小規模で兼業農家というのも結構大事な存在で、兼業が安定していれば、それはいわば一種の生産緑地的な意味での農地環境を守ることにもつながるのだと

いうふうな議論に発展していった、その概念をどうやって構築することができるかということをめぐる、都市、農村の関係について新しいいろんな議論が沸き起こってくるのではないかと、そんな感じの考え方をしてみたらどうかと今思っておりましたところが、実は先週国連大学のヒンケル学長が私の部屋へ来られまして、国連大学でもいろんな都市についての、特にアジアの都市についての新しい考え方を研究対象にしたいのというようなことで話をされたときに、私は自分の説を全く申し上げなかったのですが、彼が要するに都市という概念を再検討する今時代に来ているのではないか。

つまり、いわゆる純粹の市街地を中心とした都市というのは都市ではなくて、むしろ都市と農村を一体化して新しく都市というものを定義し直してみても、そのありようを考えていくことがこれからのアジアの都市にとっては非常に重要なのではないかというふうなことを言われたんですね。結構同じことを考えているなと思ったんですけども、そういう意味では、この議論を突き詰めていくということは、例えば東アジア国土計画連携みたいなことを考えるときに、私たちはアジアの都市、東アジアの都市：中国、韓国の都市、日本の都市との間でどういったいわば計画上の新しいフレームワークを構築するのだということに多分つながっていくのではないかと考えられると思うんですね。

もう一つは、私、最近中国とか韓国でいろいろお仕事をしていますが、中国などは、日本と行政上の都市という概念はかなり違うんですね。都市の中に県があるという、つまり非常に大きな都市であっても、その中に相当程度農村が含まれていて、今、三農問題という、農業・農村・農民の貧困の問題というのが非常に大きな現政権の課題になっていて、都市の格差の是正のためにいろんな施策が講じられているわけですけども、そのときに、ただ単に、沿海部と内陸部の格差という問題ではなくて、行政的な意味の都市の中に都市と農村の格差があるということはどうやって解消するかという中で、彼らは「循環型社会」と言ってなくて「循環経済」と言っているのですが、循環経済的な視点をどうしても盛り込む必要があるということで、今いろんなところで研究所がつくられたりしているんですけども、振り返って我が国は、今市町村合併がどんどん進んでいて、まさに都市の中に農村がどんどん含まれてつつあるという状況であるわけですから、そういうことも併せて考えて、この新しい市町村の数が減っていくという中で、行政的な市というものが、実はその中に本質的にいわゆる市街地的都市の部分と、それから、一種の緑地・農地的な意味での都市の部分が存在し、それらがともに不可欠なパートナーとして共存し得るような、特に循環とか共生という視点で見た場合の関係性のあり方について議論をしていくと。そして、それについてある種のスローガンを打ち出してい

くというのは、私は国土計画らしい方策の提示につながるのではないかと思いますので、ぜひご検討いただきたいと思います。

○委員長 ありがとうございます。3点ほどご指摘いただきました。1点は都市と農村の共存ということで、生物資源の循環その他を事例に挙げましたが、この辺の資料は、例えば今回の参考資料の中に組み入れられていますか。私の知る限りでは、例えば山形県内にかなりこういうことを先駆的にやられている市があると聞いておりますが、例えばそういう資料を参考資料の中につけ加えるような議論が必要かもしれません。

それから、小規模兼業農家の議論は、前々から私も神奈川県ですから気がついているのですが、大都市で元気な農村は、一つは都市的な土地利用を持っていて、一つは農業的土地利用を持っている。それを両方持っている農家ほど農業経営を非常に元気にやっているという話をよく聞きますので、その辺の議論が恐らく必要かと思えます。

国土利用計画のスタンスから言うと、最後におっしゃった、特に我が国の市町村合併の中で、都市と農村を一体として、これから考えていく。その考え方のフレームワークをどのようにつくるかということが重要な指摘でございますので、ぜひこれから検討していきたいと思えますが、3点ほどご指摘いただきましたが、それに関連してもしご意見あれば、3点のうちどこでも結構です。

○委員 今、都市という話と農村、あるいは生産緑地の関連で議論されたと思うのですけれども、私自身も、都市的土地利用というふうに限定的なつかまえ方をされているのだけれども、都市は一つの国土の中、もうちょっと細かく言うと、前回、私申しましたように、流域の中の土地利用の形態で、自然と生産緑地と、そしてもう一つある都市なのだというふうなとらえ方が私は必要だと思います。都市的土地利用を考えるときにはも当然生産緑地の話も議論しなければいけないし、自然緑地の議論も話として中に取り込まないといけない。それが共生とか今言われた循環と非常にかかわってくる。都市だけ特別に取り出すわけにはいかない。

そうすると都市が、例えば2. (1)に書いていますように、都市の劣化とか自然現象というふうなとらえ方ではなくて、都市の拡大とか格差によって、むしろ流域であるとか、国土全体の質的な減退があるといったとらえ方、それが都市化に起因しているのだというふうなとらえ方、すなわち都市だけのディグラデーションでなくて、流域あるいは国土のディグラデーションであるというとらえ方が必要だと。そういうことによって初めて生産緑地であるとか、自然とのどういう、都市は流域におっているからこそ都市がいろいろ劣化してくると流域も劣化してくるというふうなとらえ方ができるのではないかという気がいたしました。

現実に防災の問題をとらえましても、都市はもはや河川の川幅を拡大することもできないし、土地利用を拡大できないために上流域にかなりの安全度の確保、ある意味ではあきらめさせざるを得ないし、一方では川が拡大できなければ、ダムという形でその負担を上流域に、あるいは自然緑地であったところに強いているといったようなことが今言ったような問題だと思っています。

もう一つ、そういった観点からすると、都市域の中に農村も含めてごちゃまぜの状態を考えるとというのは、様々な大都市圏、地方都市圏の中で区別して考えなければいかんと思うんですけども、ちょっと気になるところはごちゃまぜにするということは、今、私が言いました流域の中で自然と生産緑地と都市域があるといったときの、その領域のエコトーンとか緩衝帯みたいなもの、そういうものをどうとらえるのかということも非常にあいまいにしてしまうと。都市の中に農村を取り込んでしまうと、それと今度は自然という、先ほど三つの範疇があると申しましたけれども、都市と生産緑地が一体化してしまうと、そういった人工系と自然系がダイレクトに隣り合うことになって、ごちゃまぜにするというのも、上手にエコトーンを築いていかなければいけないというところが少し考えていただけたらという気がいたしました。

以上でございます。

○委員長 恐らく最後の点が、それを計画上のフレームワークとしてしっかり考えなければいけないというご指摘のところにつながるのですね。そういうことですね。

○委員 そうです。

○委員長 きょうのテーマは、「都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用」となっておりまして、恐らく農業、林業についてはまた別途テーマを設定して議論するというのが事務局のスタンスだと思いますけど、今のお話だと何かその辺にも踏み込んで、都市と生産的な緑地との議論を併せてやらなければいけないという、そういう議論につながっていると思うのですけれども、その辺はどうですか。

○委員 やはりデュアル方向の問題であって、都市が劣化しているという問題を考えるときに、すなわち都市的な利用をどう考えるかというときに、都市が周りへどんな影響を与えているかということも都市的な土地利用を考える上での非常に重要なことだと。都市の問題を解決するのに、都市の中だけで解決しなければいかんときに、都市の問題として解決しなければいかん論点と、それから流域で起こっている問題を都市がどのように受けとめるのかというふうなことも、都市の問題として考えるべきだという形で、やはりまぜこぜの議論をしようというわけではないと思います。都市の議論をするのだけれども、都市の問題と、都市が流域に、表現が

あまりよくないんですけども、ご迷惑かけておるとすれば、それは都市の問題として解決して、流域への負担を軽くするというふうな観点も非常に重要だというふうに思っているわけです。

○委員長 議論としては、都市の議論をするときにそういう自然環境だけでなく、生産環境、生産的な緑についても議論する。農業的な土地利用、林業的な土地利用を考えると、都市的な土地利用についても配慮して考えていくという、相互交通的な議論が必要だというご意見として承ってよろしいですか。

○委員 はい。

○委員長 ありがとうございます。事務局、よろしいですか、そんなスタンスで。

○事務局 これでもいろんな観点を盛り込んだつもりになっておりましたけれども、先生方のご指摘踏まえて、さらにその方向で考えたいと思います。

○委員 数を盛り込んだとかという話でなくて、私が言いたいのは、国土計画の中で本質的な概念のとらえ直しというのをもう一回ちゃんとやった方がいいのではないかということなんですよ。

○事務局 法律の制定過程で計画のイメージという私どもペーパーをつくりまして、先生方にもご説明をしたことがあるのですが、そのときに、いわゆる生物循環という問題、物質循環という問題につきまして、バイオネットワークという形のコンセプトを当時書いておりました。その一つの例を挙げますと、都市における廃棄物のようなもの、これをコンポストにして、それを農村に持って行って使ってもらう、そういうような循環ですとか、もう一つは、今、ご指摘があったような流域で一環として考えていくというようなことを考えておったのですが、調査改革部会もそのペーパーをお出ししたとき、やはりこれまでの議論からして、エコロジカルネットワークということを経験すべきだというご指摘がございまして、今回の資料からはバイオネットワークという考え方は外してございますけれども、少しそういうことを考えさせていただいた経緯はございますので、もう少し深堀をさせていただきたいと思います。

○委員 都市と農村の循環、特に生物資源の循環などを注目していきますと、どうしても生産緑地含めて字のとおり生産が前提となるわけですね。そういう意味では都市の消費と生産というふうなものとの連携になってくるわけですが、消費の方が随分しっかりとした意識を持っていないと、言葉としては存在できますし、計画としては立てられるのだけれども、なかなかそれが実現していかないというのが私どものような生産者から見ていけば現実の問題でございまして。

農地の問題でも、もちろん都市の拡大という圧力があって農地が市街地化していくというの

も一因でございますが、やはり農業生産に経済的な魅力がなければ、どうしても土地の利用の変化というのが、それも一つの引き金としてなっていくわけでございますね。そういう意味では、なかなか書いても実現していくには非常に難しいところがあるのだろうというふうに、もちろん理想としてはしっかり書き込まなければいけないとは思いますが、現実としてそれを実現させていく部分はどのような形があるのかというふうなことを心配をします。

例えば生物資源の循環、窒素だけをとってみましても、大体第1次産業から廃棄されていく窒素量というのと、大体県のある地域の中に投入されていく窒素量、純窒素を比べてみると大体イコールのところというのは結構多いんですね。そこに都市という海外も含めて、たくさんのところから生物資源を集めてくるようなものの廃棄物を、じゃあ、周辺の農地でどのように吸収していくのか。吸収されたものが本当にその都市がコストの議論なくして使い切るのかといったところは非常に難しいので、その辺をいろんな政策も含めてしっかり議論していかないと、もしそれを頭にバーンと押していくと空虚な議論になってしまうというふうな気がいたしております。

以上です。

○委員長 ありがとうございます。

○委員 都市と農村が共存するというコンテキストは私も全くもったもな事だと思いますし、また、流域の中で都市がどういう役割を果たすかというようなお話があったと思いますけれども、そのところが一歩進んだところで非常に大事な事かなというふうに思っています。

事務局からご説明があったように、少子高齢化を迎えて人口が減る中で、都市の土地利用というものを変更する可能性が出てきたということでもありますので、それをうまく利用して都市の環境復元のようなものをやり、そういうことの中で全体の環境をよくしていくということが随分芽としては出てきているのだと思います。それは環境を復元すれば、人間も気持ちよく住めるということがありますけれども、生物にとっても非常にいい環境になるし、そのことがもっと違う意味で、水がきれいだ、空気がおいしいという、そういう意味での環境もよくするという、水質の浄化機能とか、そういったものを持っていますので、そういうこともよくするという可能性がありますから、それはこういう土地利用をうまく考えることによって、そういうものを増進するということが可能性としてもあるし、ぜひやっつけていけるような体制をとるのがいいと思います。

そのときに、私は今出ましたけれども、先ほどお話があった流域というのは、水の循環というのがまず第一にあって、水の循環とその中に含まれている物質である主に栄養塩、窒素とい

う言葉出ましたけど、栄養塩の循環、それから、あと土砂の循環、循環ではありませんけれども、土砂の収支というのが非常に大事なファクターだと思います。栄養塩はもちろん有機物の循環というところにつながりますし、土砂は環境の基本的な場をつくるという意味で、例えば干潟ができるとか、そういったことで土砂循環というのがすごく大事だと思います。

海岸の立場から言うと、しかし、土地利用を多少変えたからといって、例えば今の三大湾の水質汚濁の現状はそれで直るとは思いません。そういう意味では、もう一步、都市は都市の役割を果たすためには、もうちょっとそれだけには任せない、例えば積極的に下水処理をやるとか、そういった意味で、都市がこれだけ稠密化している現状を考えると、それなりの対応というのもできるようにしていくということが大事であろうというふうに思いますので、そのところに踏み込んだようなところもちょっとは考えておくべきではないかというふうに思います。以上です。

○委員 私からは2点です。まず一つは、情報提供としてご理解ください。本日は都市と農村という二極を共存させるといった議論になっているような気がするのですが、現実、例えば岡山都市圏で実地調査をした、これは日本どこでも同じだと思うんですけども、どういうことが起こっているかということをお話します。実は既に都市が郊外から撤退しているメッシュとか、エリアはたくさんあるんですね。その土地利用が、実際都市的土地利用から、そうでない自然的土地利用に変わっているかというのは全部チェックしたのですが、変わっているところは一つもございません。ということは、何もしなければ、撤退がおこった空間というのは荒れたままになっていて、要するに成仏できないという言い方になるかも知れませんが、そういう土地がいっぱい生み出される状況になっているということです。ちょうどいろんな生活の財をリサイクルするという発想がありますけれども、空間も意図的にどういうふうにしたらリサイクルできるのかといった発想で空間利用の仕組みをつくっていかないと、結局は全然動かない土地がいっぱいできてくるということが1点目でございます。

あと、2点目の話ですが、流域圏とか生活圏とかという観点からとらえ直そうという議論が出ておましてそれには賛成です。一つだけ、ここでの議論を詰めていくときに整理していただいた方がいいかなと思いますのは、参考資料1で37ページで出されている生活圏なんですけど、ちょっとうる覚えで申し訳ないんですけど、三全総のときに同じような発想が出てきたはずで、定住圏構想みたいなのがあったと思うんですけども、ある意味ではそれとすごく似ていると思いますが、概念としてはそのときに出てきたのに、それがなぜなくなってもう一回出てきたんでしょうね。ある意味では三全総が非常に先取りしていたのかもわからないんで

すけれども、実際の交通行動を見る限り、ここで書いてありますような、資料4の大都市圏とか地方中枢都市圏といった枠組みが今後も適切であるかは疑問であると思われます。生活圏とか流域圏とかでとらえることは必要だと思うのですが、一度昔出したコンセプト、それがどういうコンセプトで出されて、それがどういう流れで一度消えて、今出てきたものがそれと違うのか同じなのかといった観点から一度見直していただく必要があるのではないかと考えております。

以上です。

○委員長 3人の先生方からご意見いただきましたが、3人の先生のご意見と、きょうのペーパーの中で、私は気になっているものがございます。それがそれでよろしいのかどうかということですね。一つは、ここで全国を画一的に問題を論じるのではなく、首都圏、こういう領域を分けて議論するという話と、それから、今、おっしゃった生活圏という議論がどのような形で組み合わさっているのかということももう一つ、正確には理解できないというのが1点でございます。

それから、もう一点、より深刻ではないかと思うのは、資料4の4ページに、4. (1)というのがございますね。土地利用として、「経済原理にもとづいて地権者の意向や、地域の自律性が優先されることから、必ずしもマクロ的な観点で望ましい姿になるとは限らない」と言った上で、「そのため、ミクロ的には自由な土地利用を原則としつつ、マクロ的には国土全体として持続可能性や公益性を高める方向性にマネジメントする必要がある」というふうに言い切ってしまうと、今までの議論とちょっと違うのではないかという感じが強くしますね。ここだとマクロ的というわけですから、かなり計画、公権的に土地利用を考えるという話にある部分になってしまう部分があって、むしろ、皆さんのご意見は、どちらかというところ、もう少しミクロ的にも生活圏を構成しているそれぞれの方々が、これからの社会において、自分の土地をどのように使うことが最も賢明なあり方かということをしつかりした情報提供して認識してもらうところから出発しないと、どうもこれからの国土利用計画がそもそも存立しないのではないかなというご意見とも、伺って感じたのですが、その辺も含めて何かご議論があればいただきたいと思っております。

○委員 2007年問題を始めとする人口の構成や勤労者の構成の変化だけではなくて、ライフスタイルに関する人々の志向などの変化も考えて、生活圏とオーガニゼーションのあり方を考えていくことが重要なのではないかと思うんですけれども、例えば、通勤時に健康づくりなども兼ねて自転車通勤をしたい人というのが増えてくるかもしれませんね。例えばロンドンで

は、テロの後、地下鉄やバスに乗るのが怖いということもあって自転車通勤をする人が大変増えたらいいんですけども、ロンドンには公園とか緑道なども完備しているので日本よりはしやすいんですけども、それでも大量の自転車通勤の人が出てきたためにやや危ない自転車とほかの交通との関係で危険も生じているのではないかと思うんですが、今は東京で自転車通勤などをしようとしたら、危険でよほどの覚悟がないと健康のために自転車通勤というのはできないと思うんですが、緑道のネットワークなどが張りめぐらされるようになれば、働く生き方の一部になりますけど、あり得ると思います。

また、もうすぐに大量に出てくる退職者の方たちが何をしたいと考えているかということを見ると、もしかすると都心回帰の傾向もしばらくするととまって、退職者の方が農業地域に出て行くというようなことも始まるかもしれません。ただ、その農業地域が多少高齢の方が暮らすことにとってあまり適さない。不便な場所であるとするれば、都市にとどまりながら、自分の食べる野菜などは自分でつくろうというような方が増えるかもしれません。そういう方はもう随分増えているような印象があるのですが、先ほど話題になっていた都市と農のつながりというのは違うんですけども、都市の中に農的な要素があると、そういう人口のかなりを占める方たちが幸せに暮らせるということもあるかもしれませんし、農村地域がもっと暮らしやすくなれば、そちらに自分の本拠地を求める方も増えてくるかもしれないと思うんですけども、そういう予測みたいなものがどのぐらいされているのかというのが、ちょっとこれだけでは読み取れなかったものですから、後でご説明していただいてもいいと思うんですけども、そういうことの考慮が重要な気がいたします。

○委員長 以前、国土利用計画部会で、日本の国土は極めて微細な構造から成り立っているというお話伺いまして、その話は半分耳に残っているのですが、その議論と、先ほどから出ている流域圏の議論とか、あるいは都市と農との関係というような議論をしていくと、例えばお話あった、都市の中に農的な土地利用が入り得るとするのは、例えば一度都市的な土地利用をしたところを農業的な土地利用に回復させる力が日本の場合はあるのではないかという考え方に、ある部分のらないとその議論できないはずなんです。そういうふうに理解してよろしいかどうか。

○委員 それは大丈夫なんじゃないかと思えます。

○委員長 ほかにいかがでしょうか。

○委員 先ほどから都市のイメージということで議論がされているようですが、都市のイメージを議論する場合に、さっき委員長が国交省の提案が今までのストーリーとちょっと違う

のではないかというご指摘があった部分について発言したいと思うんですけども、今までの都市は基本的には競争原理の中に織り込まれていて、優勝劣敗の形であった。だけれど、ここで言われている持続型社会といった場合に、都市の共存というものをどういうふうにとらえるのか。大きい都市と小さい都市というものを国土の中でどう位置づけていくのかという議論が、一つは都市内部空間の問題と同時に、都市間の相互関係をどう築いていくのかという議論としてやっていかないと非常にいびつな形になってしまう。絵にかいた餅になってしまう。

競争原理に都市をどこまで投げ込むかということは非常に考えるべきだと思うんですね。都市間の問題もあるし、もう一つは、都市内部空間の問題もそうなんですけれど、人口が減少して行って、特に日本の場合、これから金持ちと貧乏人の差が出てくると言われていますけれど、そうすると競争原理に放り込んでいったときに、都市が田園調布とスラムで構成されるようになるのか、ちょっと極端な言い方をしますが、もう一つは、都市がそういう高級住宅地ともう少し優良な住宅地によって空間が構成されるのかといったような問題が出てくると思うんです。都市形成における競争原理、これから国土形成の中でどうとらえるのかという位置づけを少し議論していただければと思います。

○委員長 私が申し上げたのは、競争原理だけが問題だということではなくて、しっかりした情報提供をした上で、例えば地域間競争というのはあり得ると思うんですね。あるいは住宅地の中でも、自分たちの住宅市街地をしっかり守ることの方が地域価値が高まって、このような人口減少、あるいは世帯減少が臨まれる地域社会の中では、実は自分たちの住宅地が優位に立つのだと。そのためには環境・景観を維持していくという、そういう動きが始まる。そういうものまで視野に入れた競争の議論が土地利用につながっていくのではないかというふうにご考えております。

○委員 それについては異存はありません。

○委員 先ほど言われた情報提供のご意見には賛成です。前回、規制の議論がかなり出ていたのですが、あとクラシックな議論ですけども、もう一つつけ加えるとすると誘導的なお話がどこかにあるのかなと思います。アメリカのメリーランド州みたいに、プライオリティー・ファンディング・エリアと言って、既に都市化しているところにだけ追加的なインフラ、都市的な機能が来るためのインフラ投資の予算を認めるというふうなやり方がありますので、そういうふうなやり方も例えばマネジメントのメカニズムとして考えられるのではないかと思います。

以上です。

○委員長 ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

○委員 経済的な視点から3点申し上げます。1点目は、キーワードはちょっと長いですがけれども、経済の実態を踏まえたビジョンの構築と実現可能性の引き上げということでございまして、先ほど委員長おっしゃられた点も含めまして、経済の側は別に短期的な視点だけで行動しようとしているわけではなくて、最終的に長期的な地域価値が上がるような場合には喜んで投資をしようと思っているにもかかわらず、将来の予見可能性が今非常に低い状態で、自分が社会的に望ましい投資をしても周りがついてこないとむだになってしまうから、そうすると個別最適な行動をとらざるを得ないということです。

したがって、世の中をよくしようとするれば、まず、エリア全体の、それは国土計画含めてですけれども、ビジョンがきちりあって、それが空理空論ではなくて、経済の実態を踏まえている。マーケティングに裏打ちされている。なおかつ、それが実現できるのだということを経済主体に確信をさせるということでありまして、残念ながら日本国の場合には、これは国土計画から都市計画に至るまで計画の信頼性が非常に低いというのがグローバルな評価だと思います。

2番目が、リスクの適正な分担と利害調整ということでございまして、すべて財政で行えるのであれば、こういう議論はあり得ないのですけれども、いろんなニーズが公共投資需要があるにもかかわらず財政制約がかかっているということで国も地方も思うようにできない中でどうしようかということであれば、当然民間に頑張ってもらわないといけないということです。官から民へということなんですけれども、少なくともこの領域で民に丸ごと投げられてウェルカムという民はあり得ないわけございまして、民にできるだけ頑張ってもらうけれども、官も引き続き相当な役割を担い続けたいといけないというときの官と民、あるいは市民とかNPOとか大学とか、そういったところの役割分担を具体的に落としていく必要があります。一般的にみんなで連携しましょう、これは簡単に言えるのですけれども、個別のプロジェクトごとに、例えば、この山を守ろうとか、この旧農地をまた農地に戻そうとか、あるいは地方都市の中心部分の空き室をどういうふうに変えようといったときに、そういった個々の事象に対してそれぞれがどのような責任を果たせるのかということを考えていかななくてはいけなくて、これはマクロ的にこうしましょうというよりは、個別にそういう利害の調整を果たし得るような機能を社会としてどうやって維持していくのかということが非常に重要だと思います。

3点目が、今の話とちょっとつながるのですが、税制金融による外部経済の内部化のメカニズムをどう持つかということでございまして、外部経済効果がすべて事業主体に落ちるのであれば民間でもやるんです。なぜ、それが起きないかというと、一生懸命やって外部経済効果

を出したとしてもそれが自分のところに一向に戻ってこなくて、周りのフリーライダーとか、あるいは自治体の方にどんどん行ってしまうということだと、これは民間はとでもやれませんが、それを税制なり、あるいは時間差が出ますので、金融という手段としてうまく補ってあげないと民間がついてこないということですので、例えばPFIだとかPPP、そういったものも含めていろんな仕組みが出てきております。そういった機能をどうやって盛り込んでいくといいですか、重要性を認識していくのかということが重要な点だと思います。

以上、3点です。

○委員長 今のご意見は、実はこの委員会が「国土管理」という言葉を使っていることと深くかかわっていると思います。単なる利用の議論だけではなくて、もう少し管理・マネジメントの議論を意識して議論をするときに、先ほどご意見いただいた3点の議論はかなりマネジメントの枠組みの中におさまる議論でもあります。その辺をもう少し積極的にむしろ経済システムの実社会の中でマネジメント議論していくと、今のような視点が恐らく出てくるのだらうと思っておりますので、ぜひこの点も我々の議論の中で詰めさせていただきたいと思っておりますし、ツールの的にも、最後におっしゃったPFIとかPPPの議論が、我々の世界の中でも少し議論できればというふうに思っております。

○委員 これまでと少し違うことを申し上げるかもしれません。まず資料4の書きぶりに関してなんですが、さっと読むと、人口集中、それがまた拡散していく。あるいは人口が増大してきた。今後減少してくる。どっちがいいのかというのがわかりにくい文章に私はなっているような気がいたします。つまり増えてきたのも問題だし減るのも問題だ。人口が集中するのも問題だし、スプロールするのも問題だ。前半の議論聞いてもそうですし、最初のご説明聞いても、今、人口が減少しそうである。かつスプロールしてきたのが、中心部に空きもできてくるということは、これは好機であって、チャンスであって、ただし、それをうまくやらないとせっかくの好機を逃すことになるといったマクロな記述が私は最初にあった方が、ここで述べる文言がよく伝わるのではないかと思います。

それが1点目ですが、2点目としては、ここで示されている論点が、実は世代によって感じ方は必ずしもこのように感じないのではないかと思います。今の例えば30代もしくは20代以下で考えますと、都市内の自然の量的減少や質的劣化が進んでいると。量的にはどうも統計見ますと減っているようですが、質的なことを考えますと、例えば環境省ができて30年以上、大気の水質もよくなり、河川の水質もよくなり、道路も30年、40年前に比べると整備されて、騒音も減り、私は少なくとも東京・三大都市圏は非常に住みよくなったと思います。

ですから、そうしますと、それより前から、20年代の自然豊かな農村部を知っていて、そして都会に出てきたらひどい状況であった。それがさらにひどくなったという状況の延長で見ている場合と、そういうひどさに気づいて、1970年代以降、何とか回復して都市のストックをよくしようとしてきた視点とは恐らく違うのではないかと。そうすると、この計画が今後の日本ということで、そういう若い人にとっても魅力のある、シンパシーのあるような書きぶりでないとなかなか、ということになるのではないかと思います。それは、例えば先ほどの議論で、農村と都市に住まうということがありましたけれども、これは私の個人的な視点ですが、大量に戦後農村部から都市に人が移ってきたときに、農村での住まい方を都市に持ち込んだ。そうすると一戸建ての家がほしくて土地が必要である。ところが西洋的な住まい方をすることは高層住宅で狭隘なところに住んで、ただし広いところはパブリックなところ、もしくは週末に、例えば郊外に出かけるということで賄ってきていて、現在もそういうのが主流なのではないか。アメリカみたいに土地があるところは一戸建てがずらっとまた画一的に並ぶというラウンドスケールになっているような気がします。ロンドンとかヨーロッパの昔ながらの都市というのは、日本と同じように狭隘のところをやっているような気がいたしますが、そこにどうしても一戸建ての住まいを持ってくると、20年前ぐらいまでずっと続いていたような問題が起こってきたのではないかと思いますので、土地が空いてくるので、都市の中にももっと農村的な要素を加えるというのは慎重に、それを例えば先ほど申し上げたような若い世代が欲しているのかどうか。つまり都会の高層住宅で生まれ育った世代が、かぎ一本ではなかなかプライバシーを守れない住宅で暮らしたいと今後思っているのかどうかといった点を考えて議論していくべきではないかと思います。

以上です。

○委員長 今のお話は、世代によっていろいろな生活スタイルがあって、特に若い方々は、ここ20年ぐらいは大都市圏で暮らしている人たちがそれなりの生活スタイルをとってしまったので、その方々が、我々が先ほどから議論されている郊外に行って、農と一体となった生活を本当に志向するのかどうかということについては若干疑問があるというご意見でしょうか。

○委員 それはいいと思うんですが、郊外的な暮らし、どこを郊外、どこを都市と考えかというところが問題ですが、一戸建てで、かつ菜園が持てるような庭付きのというのを、都心でというのは、そういうあこがれを持つようなのは私は好ましくないのではないかと思います。

○委員長 そういうご意見ですね。わかりました。

○委員 私が申し上げたのはそういうことではなくて、高層住宅などに住んでいても、クライ

ンガルテン的な空間が割合近く、例えば自転車で行かれるとか、徒歩で行かれるようなところに、今までの都市公園みたいなものだけではなくて、そういう活動もできるような緑地があるといいのではないかというような意味なんです。バルセロナは都市計画が進んでいるらしいんですけども、そこではそういうことが考慮されているようです。農村地域から都市までのいろいろなグラディエントとともに、住まいの近くにも農的な空間があって、エコロジカルな都市づくりというのを標榜しているようですけれども、そんなことをちょっと見る機会があったものですから、それに頭にあって、先ほどのような発言をさせていただきました。

○委員 それを承知しているつもりだったのですが、それが徒歩圏なのか、若干週末に郊外に行って小さな、ロシアみたいに、サウナ付きの小屋なのかということところは日本の実態、地域の実態で考えないと、何か一緒になってしまうような気が私はします。

○委員 前回の懇談会、私欠席したのですけれども、その折に配付されたペーパーも含めまして、今回のご提案は、一つは、都市と農村、あるいは都市的市街地と農用地・農地などの一体性とか、総合化していくという視点を非常に強調しているという点で、従来の考え方を一歩進めているというふうの一つ思うんですね。

もう一つは、国民的経営ということ、特に農地とか林地との関係で言っているわけですね。これも私は非常に新鮮な意味を持っていると思っているわけですが、そういった意味で、非常に今回のご提案は、今までにない積極的な方向性を示していると思っていまして、そういった方向で議論を具体化して進めたいと思っているんですけれども、一つ、今回のこのテーマとの関係で言いますと、例えば持続可能な利用のための公益的視点から、あるいは先ほど問題にされたところで言いますと、マクロの視点からの管理のために、そのためのメカニズムが必要であるという言い方をされていますね。それから、今度は次のページあたりですと、もっと狭い地域だと思ってしまうんですけれども、利害の異なる様々な立場の人々の間での調整のためのシステムの構築というようなことを言っているわけですが、私もそのあたりは非常に重要だと思ひまして、できれば、そのあたりまで具体的なイメージが持てれば良いと思うんですが、恐らくペーパーの段階では非常に曖昧模糊としていまして、具体的なメカニズムとかシステムについては具体性が欠ける面が実はあると思うんですね。

それとの関係で、きょうの先生方のお話聞いていまして、例えばメカニズムとかシステムということ考えた場合に、市町村とか都道府県とかという既存の自治体のレベルといたしますか、段階構造が必ずしも十分にマッチしなくなっているのかなと、そういう印象がございます。従来は都市と農村という形で違うものは区別して議論するという、大体そういう発想できたわ

けですが、それを一体化して総合的な視点からとらえるとなりますと、恐らく事柄によって市町村がやるべきこととか、あるいはもっと広域的に都道府県がやるべきこととか、場合によってはそれを越えた広域圏みたいなものが必要になるかもしれませんし、さらに先ほど来の先生方のお話では、市町村自体が非常に広域化してきますと、市町村内分権といいますか、そういう発想も必要となってくるという気がしまして、そういった意味では、従来の自治制度の段階構造自体をもう一つとらえ直して、新たに協議型といいますか、合意形成的なメカニズムをある程度具体的にこの委員会でイメージできるようにしていければよろしいのではないかと思います。

もう一つ、今までの話と別の話なのですが、特に都市における土地利用とか中心市街地の活性化などの問題、先ほどの話の自転車の問題などを含めると、都市における交通問題というのは非常に重要だと思うんですね。ただ、この委員会自体が交通とか輸送というのはあまり正面のテーマではないというふうに思うわけですが、しかし非常に密接不可分にかかわっている。自転車もそうですし、例えば市街電車など、ヨーロッパなどの都市は、近年市街電車のルネッサンス、そういう時代を迎えているわけですが、我が国の都市も市街電車をこれからどうやって復興していくかということを考えるべきではないかと思うんです。ただ、この委員会がどこまでその問題にかかわれるのか、私もよくわからないんですけども、そのあたり気になる点で、ご指摘させていただきます。

○委員長 恐らく全く関係ないわけではなくて、都市的土地利用の集約化の議論と交通手段の関係は我々国土利用計画の枠組みとして議論してもいいと思いますね。それはまた機会を見て、まだかなりこの議論は、本年だけではなくて、延々とまだ続くのですね。たしか、そういうふうに懇談会のごときご説明いただいたと思いますが、そういうテーマも恐らく議論する機会があると思いますので、また議論させていただきたい。

○委員 私も今の交通の話にも一つ関係することなんですが、先ほどの、ごちゃ混ぜにするといったようなことは気をつけた方がいいというようなご意見から、都市と農村の共生みたいな形で話も進んできたかと思うのですが、自然環境の観点から考えると、ある程度都市に人口を集中させて、先ほど集合住宅的な形だというお話もありましたが、そういった意味では自然環境の保全というか、保護のためには、ある程度人が集中して住むところと、それによってその周辺部に自然が確保できるといったような、そういうゾーニング的な考えもやはり必要なのではないかと思います。

ただ、そういった意味でゆとりとかということ考えた場合に、クラインガルテンとか、都

市における農業のあり方というのは、生産性ということだけではなくて、緑地の確保といったような観点で議論されるといったようなことがあってもいいのではないかと思います。

今の交通機関の話なのですが、日本というのはあまり国土が広くないのに、戦後アメリカ的なライフスタイルというか、産業構造といったような形で自動車社会になってしまったのですが、こういう都市部にこれだけ人が集中して暮らしているところに道路が縦横無尽に走っていて、日本の至るところ、都市でどこでもあると思うのですが、生活道路の中で車があんなにガンガンに走っているというところはヨーロッパではちょっと考えにくいと思うんですね。

私もしばらくスイスのチューリッヒに住んでいたのですが、スイスのチューリッヒでは、市街地の中に車が非常に入りにくい構造になっています。そのときに、多分20～30年前だと思いますが、車が走りやすくするために、トラムとか公共交通機構を日本の路面電車がなくなったと同じようになくそうといったような住民投票が行われたのですが、それをやめて、むしろ車は市街地の回りでストップするような形で市街地に入ってくるのには、とにかくトラムや電車やバスを利用する。チューリッヒ市内では大体住んでいるところの20分圏内には何かしらのそういう公共交通機構の停留所をつくるといったような形で維持しています。そのためには非常に赤字も出るのですが、それはいわゆる公共サービスだということでちゃんとそういう補助・支援をしているわけですね。それによって、全然規模としては日本の地方都市ぐらいいしかありませんが、市街地の中の空気も非常にきれいで、街としての街なみだとか、雰囲気といったようなものが保たれているのです。人が街を歩く、街を散策することから、例えばゆっくり歩きながらウインドーショッピングをして、もしかしたら、そういった意味で少し経済的な価値というのも上がるということが考えられるかもしれません。

日本などでも、多少今、電車とか鉄道とかを利用したような形で流通機構も見直しをとということもありますが、それがCO₂の減少だとか、逆にスピードアップにつながることもあるでしょうし、もう一回、都市のあり方自身に、公共交通機関のあり方みたいなものも加えて考えるというのは非常に重要なのではないかと思います。

あと、もう一つ、流域の観点というところなんですが、今、私がかかわっている市民活動では、国交省のバックアップをいただきながら、身近な水環境の全国一斉調査という、そういうプロジェクトを行っているのですが、それは私たち市民が、ただ単に河川とか水域の水質がきれいになった、ならないというのを感性的に見るだけではなくて、水質というのを科学的な観点から見たいこうといったようなプロジェクトなのですが、そういったことを全国レベルでやっていくことによって、例えば沖積平野に住んでいる都市部の人たちが、自分た

ちのところの水は汚い、汚いと思っているんだけど、例えば上流の人たちなどが、自分たちのところはそのまま水は流れていってきれいなんだけれども、上流部の人たちがそこで、例えばゴミを捨ててしまったりとか、あるいは自分たちが汚した水が、それがどこに行くのかということに全然上流の人たちは知らないでいる。でも、そういったようなプロジェクトを通して交流を図っていくことによって、いわゆる山村部と都市部のそういう市民の交流というか、そういうところでの情報の共有や意識の共有が図られていく。でも、それはなかなか市民レベルだけではそういった交流とか、あるいは情報の公開とかといったようなことが難しい部分もありますので、そういった形での行政の役割というか、そういうもののバックアップみたいなことも、ちょっと話は違うのかもしれませんが、都市と農村との関係といったようなことでいった場合には非常に重要になってくるのではないかと思いました。

すいません、長くなりました。

○委員長 ありがとうございます。あと1～2いただいて、次のテーマに行きたいと思います。

○委員 この問題考えるときに、ライフスタイルがどう変化するかということの視点も必要だと思います。先ほどどなたかの先生が、若い人は集合型住宅に比較的なじんでいるということで、確かにそういう側面が一方であります。現在人材が大変流動化して非常に転職等が増えておりますから、そういう意味でも相当外資系等に勤める高収入の中堅層の人があまり持ち家を持たないということも確かに多いということもあります。

一方では、相当年齢が上がった人は、イメージとしては郊外の一戸建てかなというふうにお思いかもかもしれませんが、現実には中心部のマンションを利便性を是としてかなり購入層としては増えてきていると。これは東京だけでなく、例えば京都のような町でも、大丸の裏のあたりの一つの限られた地域に、下鴨あたりから長年住みなれた大邸宅を売って住むとか、そういうライフスタイルの変化というか、世代間の住まい方の変化というものをとらえる必要があると思います。

そういうことを前提にしないと、せっかく都市の中に生産緑地的なものをつくって、それを貸し与えるということを考えても、その担い手の人が足腰が弱ってきているというようなことでもありますから、全体を見てライフスタイルがどう変わっているかということを見ながら、この議論を進めていった方がいいと思います。

加えて最近の傾向としては、老健施設とか、新しくいろんな老人の施設というのが出てきているのですが、ご存じのとおり、以前は郊外の調整地域その他に立地していたものが、どんど

ん都市部の方に、企業の寮その他社宅をコンバージョンして、建て替えて、そういうものを新しくそういう施設をつくるような企業が台頭してきまして、たくさんつくっていくと。それが大変売れているということで、郊外立地のそういう老人性の施設がだんだん都市部が変わってきていると。そういう意味でもライフスタイルの変化は考える必要があるのではないかと思います。

○ 委員長 ありがとうございます。

○委員 地方行政をあずかっているという立場から都市のことをいろいろお伺いしながら何か半分悲しい気持ちになりながら伺っていたのですが、まず、そもそも今度計画を立てる。計画を立てるのに企業などではP・D・C・Aという、そういうサイクルを転がしていくということなんですが、プラン立ててそれをやって、そしてそれをチェックしたら、どこが悪いかという改善項目、改善すべきことを考えて、そこをしっかりとつかまないと、そこをつかまないとそのまま形式的なチェックして、プラン・ドゥまたプランという、そういうような形で今まではずっとそれでやってきたというところに大きな問題があるのではないかなと思うんですね。

今回の場合、特に持続可能な国土管理という中で、「持続可能な」というのをことさらに入れているのですが、持続可能なというのは、なぜ入れなければいけなかったのかといたら、持続の反対は絶えるということですね。このままなら絶えてしまう。この中にも書いてあるんですけども、このままなら絶えてしまうから。このままなら絶えてしまうという、なぜ、このままなら絶えてしまうのかということは何も触れないで、そして今後は絶えないようにするのだぞという議論になっているような気がするんですね。

そもそも都市化がどんどん進んだ、そのことがこういうような事態を招いているということではないのかなと思うんですね。都市に人口が集中し過ぎている。都市が便利で楽になり過ぎている。なり過ぎていると言ったら、いけませんけれども、みんな公費でもって、便利にしよう、楽にしようと言って都市をつくってきた。その都市をつくってきたその結果が地球を壊そうとしている、自然を壊そうとしているということではないかなと思うんです。

私どもの地方の方は自然の宝庫ですけども、その自然の宝庫を、自然というのを荒れ果てた人間のいない自然というのではなくて、人間にとっての自然をいかに守っていくかといった場合には人間が要るんですね。人間がいないのに放っておいて自然というのはできないと思います。その人間を地域・地方から吸い上げて、都市に集中していったということが今の持続できなくなってきたというその根本原因だと思うのですが、その根本原因はやはり都市化だと思うんです。その都市化のきょうのお話を伺っていても、その都市をこれ以上、まだ便利に

楽に楽しいところにしていくんですか。そして都市だけで完結させようとするんですか。都市の中に農家だ、何から機能を全部周辺の機能を取り込んでしまって、じゃあ、周辺部分は一体何のためにあるんですかという話になってきますし、しかも、そういった中で、このごろの議論の中で、都市の方にお金があるから、都市をさらに便利にしよう。そのためにお金かかるから、だから国内の隅々までの道路は、あんなのお金かかるからつくらないでいいとかという議論になってしまうんですけれども、そうではなくて、いかにしたら都市が、いかにしたらということとは言えないかもしれませんが、都市が便利になって楽になり過ぎて、それで膨張し過ぎているというその反省もしなければいけないのではないかと思います。

○委員長 今のお話は、ペーパーにもございますけれど、どういう対象を考えて、どういう区分で議論をするかという話ともかなりかかわっております、きょうの議論は、そこまで別に仕分けせずに議論してまいりましたので、なかなか理解しがたいご意見の部分もあったのかと思います、将来的にはもう少し幅広い大都市圏の議論、地方都市圏の議論、そういう議論を少し仕分けして議論させていただきたいと思います。

すいません、次のもう一つテーマがございますので、もしご意見あれば、あるいはペーパーで提出していただくということにしまして、資料5の次のテーマ、「減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成」に関する議論に移らせていただきたいと思います。事務局お願いいたします。

○事務局 それでは、資料5をご覧くださいませ。資料5の構成ですが、大きくしまして1ページに1. これは敵を知ると。2. はおのれを知る。2ページへまいりまして、敵を知って、おのれを知って、どう戦うかというのが3. でありまして、戦いの後、どうおさめるかというのが、5ページの4. の復旧・復興だというふうにご理解、というか、そのつもりで書いています。

敵を知るところですけれども、地震は特に周期性がありますので、予知が困難であって、これはすぐれて国土計画の課題としても大事なのではないかというふうな認識であります。

水害、土砂災害、その他もろもろの災害大国である我が国の状況。それから、事故災害や人為災害についても国土計画の中で今後視野に入れなければいけないのではないかということがあります。

それから、おのれを知ることですけれども、都市化の急速な進展で、自然災害の被害を受けやすい地域に人口・資産が集中している。

高齢者、いわゆる災害時要援護者の増加、近隣扶助の意識の低下。一方で安全に対する関心

や自助意識の高まりも見られる。

我が国はハード・ソフトのライフラインで成り立っておりますので、非常にその意味で脆弱性を秘めている。

ハード整備について一生懸命やってきたので、着実に上昇してきたけれども、引き続き推進する必要があるだろう。

中山間地域について、農林業の低迷等により、国土の管理水準が低下し、場合によっては、土砂災害の発生とか、新潟でもありますように、道路の途絶によって集落の孤立を招くおそれがあるというのがおのれの弱さです。

どう戦うかというところで、まず個別論の前に検討の基本的な立場というのでしょうか、4点ほど掲げております。この間もありましたように、自然が両面あって、恵みと脅威であるということで、これと共生を図っていくために災害を完全に防ぐ、これは不可能でありますけれども、たとえ被災しても被害を少しでも小さくする「減災」の考え方を基本とすべきではないか。そのための体制づくり、人材づくり、コンセンサスづくりなどが必要になってくる。

3ページにまいりまして、今とちょっと似ていますが、海面上昇など、これも本来は出す温暖化ガスを減らすというのが王道ではありますが、そうはいつでも海面上昇がしてしまうということで、このような自然環境の変化に適応するという考え方も必要なのではないか。

三つ目が防災は予防・減災、事前の準備、応急対応、復旧・復興、これがまた次のよりよい国土につながりますので、くるくる回るサイクルですと。

それから、減災にあたり、「被害の抑止」「被害の軽減」と二つのアプローチを上手に組み合わせる必要がある。被害の抑止というのは建物を強くするとか、危ないところには住まないということでありましょうし、被害の軽減というのは、起きてしまったのだから、とにかくリスク分散しておくということですか、起きた後、うまく対応するという意味での二つのアプローチを組み合わせましょう。

そのような考え方のもとに、まずは土地利用を通じた減災としてどんな論点があるのかということですが、人口減少によって生じる土地利用の余裕を考慮し、災害リスクを前提とした土地利用の規制・誘導を図っていく。これは住んでいるところをオープンスペースをとってよりよくしていくということと、危ないところからだんだん上手に移転していくという二つがあります。

次に木造低層密集市街地の解消、これは喫緊の課題でありますけれども、なかなか進まないということで、これは大事な問題ではないか。

ハザードマップ、災害情報の伝達などを上手に行って、何かのときに国民が適切に判断・行動できるような体制づくりが必要でありましょうし、そういうものをうまく土地利用計画に反映させていくべきでないか。

3番目に、今度地域の防災意識の醸成でありまして、4ページにまいりまして、これもやはり合意形成であろうと。土地利用規制・誘導を進めなければいけないのだが、そもそも皆さんが危機意識を共有していなければ、それが進まないということで、地域全体で合意形成、地権者や居住者の防災意識の醸成に結びつけていく必要がある。

ハザードマップのように災害の危険性を示す情報がいろいろ開示されるようになってきておりまして、これは非常に重要なものでありますけれども、一面ではきちんと価値を下げるという懸念もあったわけですが、このような情報が明らかになっている土地の方が、むしろ資産として信頼度が高くて安心であるという価値観を社会的に確立して定着させていくべきではないかということです。

そもそも地域の計画策定プロセスに皆さんが参加意識を持って、上手に管理が行き届いた地域はコミュニティ意識も強くて、結果として何かのときにも助け合いの精神、要するにハードの面でもコミュニティの面でも住み心地のよい町は、すなわち安全な町だということなのではないか。防災、防災と言わなくても、安全ないい町をつくるということがすなわち防災なのではないかということです。

4番目ですけれども、土地利用を通じた減災だけではもちろん全部救えませんので、空間配置論的ないわゆる従来型の国土計画的な対応も当然必要になってくるということで、超巨大災害に対する取り組みとして、国土全体における人口・諸機能の適度な集積と分析リダンダンシーの問題、ネットワークの問題が重要である。

流域の取り組みですが、水害、土砂災害、海岸侵食などの自然災害は、流域全体の土地利用と大きくかかわってくるということもありますので、総合的に検討する必要があるということです。

5ページにまいりまして、沿岸域について、津波の問題が懸念されておりまして、これについてはハード整備ですとか、適切な土地利用への誘導、避難のときのいろんなソフトウェア、こういうものを組み合わせる必要がある。

中山間地域での取り組みのもう一つの論点ということで、都市域とは異なる地域防災力向上のあり方について検討が必要である。

より安全度の高い集落へ誘導することも一つの方策ではないか。

最後に、復旧・復興についても、国土計画的な課題としてどのようにとらえるのか、とらえるべきであるとするれば、原型復旧を基本とする復旧・復興だけでなく、地域性や、将来の地域の姿などを予測した復旧・復興の方策ということもあり得るのではないか。そういった復旧・復興の理念を国土計画の立場から理念等を検討してはどうか。

被災することは、必ずあり得べしというふうな認識を持った上で、被災後を想定した復旧・復興ビジョンをあらかじめ検討していく必要があるのではないかとといった論点があるかと思えます。

それから、関連資料につきまして、さっと同じようなことで若干乱暴で恐縮ですが、参考資料2でございますけれども、「減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成」に関する資料について目を通していただければと思います。

しばらく敵の姿についての情報でありまして、地震の話、我が国で過去何回も繰り返し地震が起きているという話。

4ページにまいりますと、喫緊の課題ということで、これは今後30年間での発生する確率が若干わかりにくい概念ですけれども、宮城県沖ですと、99%というふうな数字も出ております。

5ページ、これは有名な東海から東南海・南海のプレート型地震については、ご覧のように100年から百数十年周期でずっと地震が起きているけれども、東海地震だけ満期を迎えているけれども、まだ起きてないという状況であります。

6ページにまいりまして、被害想定。

7ページは津波の被害想定。8ページにまいりまして、過去の津波の災害、これはスリランカの写真です。

10ページにまいりまして、自然災害の発生の状況、去年は台風の当たり年であったということです。

11ページは、集中豪雨が頻発しておりますと。

12ページで、気候変動などを伴い、ご覧のように年降水量の振れが非常に大きくなってきているということですか、次のページが近年の洪水被害の実例を掲げております。14ページにまいりまして、自然災害による死者・行方不明者数のグラフ。最近の土砂災害の事例として15ページに掲げております。

16ページは海岸災害の状況。

17ページが自然災害の、このあたりからおのれの弱さになってくるのですが、災害を受け

やすい地域への人口の集中の状況です。

18ページにまいりまして、密集市街地の現状と公共施設の整備状況。密集市街地をご覧のように黒くあちこちに点在してたくさんあります。

過去の地震災害による被害の実例として19ページ、ご覧のような状況です。

20ページにまいりまして、首都直下地震による被害想定。

21ページで水害被害面積の減少と水害被害額・水害密度の増大。

22ページで地下街への浸水の問題があります。

23ページで、都市の拡大と土砂災害の危険性の高まりということで、スプロールによって土砂災害の可能が高まっているということです。

24ページですが、このように土砂災害対策は、全国で土砂災害の発生する可能性のある危険地点は21万カ所を数えるというふうな状況です。

25ページは、土石流危険渓流数の推移、ご覧のような状況です。

26ページ、これは被災者の中での人口ピラミッドと高齢者の被災者の年齢構成の比較のグラフを阪神・淡路で事例にして掲げております。

27ページですけれども、少子高齢化における被害の様相。

28ページで、大地震によって皆さんの自助意識というのが高まっているのではないかと。

29ページが、これはよくご覧いただきますけれども、集落消滅の危機感を持っている自治体ということで、ご覧のような状況です。

30ページ、31ページは、先ほど申し上げたこと概念図です。

32ページですけれども、土地利用の制限を伴う安全の確保に関する意識調査ということで、お金はちゃんと払ってください。しかし、納得できる理由、計画づくりの参画も大事ですよということです。

33ページ、密集市街地の防災対策、宅地防災対策について、最近のいろんな政府部内での検討の状況をご紹介します。

34ページ、都市防災対策、密集市街地整備について。

35ページ、「豪雨災害対策総合政策委員会」というものがございまして、ここでの議論を参考にご紹介しております。

以下、そのような政府部内の施策を38～41ページに書いてあります。

43ページですけれども、土砂災害防止法によるソフト対策、土地利用規制による災害対策という一つの事例ですが、44ページなどに掲げております。これが46ページぐらいまで続

きます。

あと、災害ハザードマップの事例として47ページ、災害情報の提供です。

津波対策についての政府部内の検討の状況のご紹介ということで、48、49ページがございます。

50ページで、港湾・沿岸域における総合的な津波対策のイメージ図などがございます。

それから、中山間地等での集落散在地域における地震防災対策に関する検討会というものがございまして、51ページに議論の概要をご紹介します。

甚だ駆け足でしたが、以上でございます。

○委員長 ありがとうございます。

それでは、資料5及び参考資料2に関するご質問、ご意見あればいただきたいと思います。いかがでしょうか。

○委員 資料の順番にいくつかコメントしたいと思います。まず3ページ目に(b)というところで「海面上昇に対応した防波堤の建設」云々というところで、「適応策」というのがありますけれども、特に90年代から国でもいろいろな海面上昇に対応するスタディをしていますが、実際に現実的にそれに対応策を講ずるところにはいっていないと思います。それは恐らく私の感じるところによれば、一省庁の一部局で、これを意思決定をするというのはなかなか難しいのだと思いますので、ぜひ、こういう場で国として適応策をすべきであるということを決めるといいますか、考えていったらいいのではないかと思います。

例えば設計の上で、海面上昇が問題になるとすれば、昔の海面水位ではなくて、最近観測された水位を使うというような設計をしていくことによって自動的に海面上昇の影響が取り込まれるというような、そういうやり方があるのだと思いますので、現実的にもできると思います。

それから、(d)の中に減災のことが書いてありますが、その中で、特に都市でありますと、三大湾ということがありまして、その場合は高潮というのが海側からすると大きな外力です。その場合は、高潮で水位が上がってくるという分に加えて波が当たるので、その波も防ぐという格好で今第一線の堤防はできています。ところが大地震が起きて、例えば堤防の一部が壊れるというようなことがありますと、満潮・干潮に応じて、満潮のときの水位で都市に浸水するというようなことが起こるわけですが、そのときには実は高潮の部分の海面の水位の部分は高潮とか満潮とかというので水が入ってくるわけですが、波の分というのは内陸に入ってくれば消えてなくなりますので、内陸で考えた場合には、海岸線の第一線で考えるような堤防の高さは必要としないので、その辺のところをうまく利用しながら、海岸線の一線だけではなくて、

内陸の部分で第2番目といますか、第二線目の防災をするというようなところまで考えながら防災レベルを上げていくということが土地利用の中でできるのではないかと。さらに言えば、内陸の高層建築物などを利用して避難をするというようなことも土地利用の中に入ってくるのではないかとこのように思います。

最後ですが、5ページ目に、「沿岸域における総合的な津波対策」というのがありまして、このとおりなんですけれども、その中で特に地震が必ずしも予知できるかどうかは100%わからないという中では、モニタリングをするというのが非常に大事で、できるだけ地震が発生し津波が発生し始めたところで検知して、そして情報を伝えて避難をするなりというような行動をして減災をしていくということが大事ではないかと思えます。そういう意味でモニタリングの体制を整えることが大事ではないか。これは津波に限りませんで、むしろ高潮の方が台風なので、時間的余裕がありますので、もっともっと減災ができる可能性があるのではないかとこのように思っています。

さらにもう一つ、膨らませてしまいますと、国土管理というテーマでこれは議論していますので、国土管理するためには防災に限らず環境の問題についても、モニタリングをして現状をつかまえることが国の仕事としてはとても大事なことで、そのことはどこかに明記をし、実際にやっていく。やっていくという意味は、いろいろな工事をするために調査をすることは随分労力を使ってやるわけですけども、そうではなくて、工事や事業を前提にしなくてもモニタリングがなされていくということが非常に重要なことではないかと思えます。

以上です。

○委員長 モニタリングは広い意味での情報提供ですよ。その情報提供の重要性とモニタリングを結びつけて議論していく必要があるのではないかと私も思います。

○委員 3点ほどお話しさせていただきたいと思えます。まず1点目なんですけれども、土地利用を考えるとリスク評価、先ほどハザードマップの議論がいろいろございますが、それが実は地震は地震、河川は河川、津波は津波、高潮は高潮、火事は火事という形で全然ばらばらになっていまして、それを重ね合わせた上で、その地域のリスクを検討するということがほとんど行われてないという実態があります。

その上に、さらに防災から減災といますのは、最終的な目的は持続的発展可能性の担保にございますので、必ずその上にマスタープラン、要するに開発計画、それを重ねた上でマルチハザードで開発計画を重ねた上で計画を立てていくということが非常に重要ではないか。これは今回も提出していただいた資料を見ましても、一応分野ごとに、私どもの業界も分かれてお

りますので、これを重ね合わせる、制度の問題はいろいろある。それが抜けているなど思いました。

2点目ですけれども、防災意識というところでご説明のあったことですけれども、一番今防災において欠けているのは費用負担、要するに自分が地震もしくは土砂災害、河川の洪水から守られるのにいくら国は払っているのかということがわからないですね。そうすることによって、安全かどうかということではいろんなことが起こってくるのですが、そうすると、防災意識を勝手に守ってくれるなら要らないという形でなかなか高まらないということもありますから、費用負担の問題と、今回の中越地震含め今後中山間地での災害というのは増えてくると思われるのですが、そこを守っていくというのは非常に、こういう言い方をすると、直近の話ではないですけれども、先ほど言うておりました東南海・南海地震、今後30年に発生する確率が60%、50%というやつですが、あのとときに孤立集落が発生するというのは非常に多いですね。

そのころになると、多分先ほどの資料でもありますように、維持不可能な山間地というのが出ていますから、どこまでを守っていくのかという議論をきっちりとしなないといけない。議論をするときの単位、これは最後の話ですけれども、単位の問題で、先ほどの集約化のところでもあったのですけれども、地域コミュニティごとに決めていくという書いているんですけども、実は地域コミュニティという概念が日本の場合、非常にあいまいでございまして、アメリカなら地域コミュニティといえば、市を構えている、シティを構えているところならそこが地域コミュニティなんですけど、日本でいう場合には、それが地区の場合もございまして、山間部へ行きますと字の場合もありますし、そこら辺が非常にあいまいですので、要するに土地利用、防災に関する意思決定をしていく単位、それをもう少し明確にした上で議論しないと、コミュニティの活性化が重要だと。コミュニティに決定を任すといっても、何かよくわからないというふうなことがありますので、私が考えているのは、恐らく神戸の地震の復興のときに、地域コミュニティの力が非常に大きかったと言われているんですね。例えば真野地区、それから何々地区ということで、復興計画住民参加でやったわけですけど、そこで抜けていたのは、もう一個上のコミュニティ、要するに神戸市、一応お金を配る単位は神戸市ですから、そここのところでの住民参加といいますか、意思決定のシステムが抜けていましたので、そういった上の単位での住民参加での意思決定。

それから、国土計画の場合ですともう一つ上、県もしくは地域というような観点での意思決定のシステムが重要でしょうから、そういったことについて考えていく必要があるのではないかというふうに思っております。

○委員 防災のことを考えるときに、外力の事象によって様々だというのがたしかあったと思うんですね。これの一つの理由は、災害があってはならないとする、治水とか、先ほどの津波、高潮というふうなものは最前線で守っているところがあって、そういうハードな施設によって災害が起こらないようにしようという、すなわち外力が抵抗力を超えれば起こるわけですから、それをやるところと、もう一つは、災害が起こる前提でどれだけの防災力があるか。これは脆弱さというような形で逆の意味でとらえられて国土計画に活かそうとされている。その二つのタイプを切り分けてないからだと思うんですね。

例えば、それに関連して言いますと、大規模地震、プレートの地震だけ気にされている、これのときには確かに防災力なんだろうけれども、河川が川の中に洪水を閉じ込めているのと同じように、どうして都市構造を考えるときに直下型、活断層のあれですね。活断層の上からは都市計画をさせない。人を排除するとか、そういう論理が入ってくると非常に近い話もできるのではないかという視点で、少しその点に対する今回記述があまりなかったなという気がいたしました。

そういうふうな考えますと、先ほど国土全体の問題と、気にしなければいかんことは、都市の構造の問題と切り分けて防災の議論はしないといけない。あるいは地方のところでも土砂災害とか様々スプロール化による都市の問題というのはあるのかもしれませんが、結局守らなければいかんところが、最近の考え方だと人口とか資産が集積しているところに特化してきたということになると、守り方の中では、人口と資産が集中すれば守るというのは、先ほど牧先生が言われたのと同じことなんですが、都市計画なり土地利用計画やって進んでいるのか、ミクロな人間行動がそういう人口とか資産の集積をしているのかということと、守らなければいかんことが非常に複雑に関連し合ってくるんですね。そうすると防災の問題も、ミクロな人間活動をある程度規制するようなマクロな枠組み、だから防災のときには、先ほどから土地利用はできるだけボトムアップから誘導するよなところがあったのだけれども、それに誘導されて防災をやっていると非常に後追的になるので、防災の問題ではマクロな視点からのフレームワークとかダイレクティブとか、そういうものをつくって規制するやり方も必要ではないか。

もう一つ、巨大災害という言葉があったのですけれども、巨大災害というときには、災害の外力をレベル分類する人、今、ハリケーンでカテゴリーという言葉がありますけれども、レベルを分類する。防災計画の方でどこまでシビルミニマムとかナショナルミニマムというような形で守るのかということを考える。それを超えるときに初めて巨大とか、あるいは超過という

ことを考える。

そのときに、先ほどのハザードマップの話とか、都市構造の話。先ほどお話があったように、都市の中の構造で高潮の浸水が何段階かで守れるかもしれないし、都市の構造によって、後から見た被害が資産、人口すなわち生命、そういう面から見ても防げるかもしれないし、そういう観点を総合的に、最初からの議論のミクロとマクロのコンバインした形を考えていかなければ、この問題は解決しないなという気がいたしました。

そういうふうな組み方が少しばらばらになっているところが、まだ今回のペーパーには見られるなというのが感想でございます。

○委員 まず資料5ですが、防災意識の醸成ということについて、どうしても地震の方は皆さん防災意識があって、例えば先日も10月23日、新潟の方の1周年が大々的に全国で報じられたのですが、台風23号によって100名近くの方が亡くなって、その1周年はローカルニュースでしか流れなく、新聞でも取り上げられないというふうに非常に意識が違うところが、ちょっとなぜかなというのは、まだ答えは出てないのですが、ちょっと問題ではないかというふうに今思っております。それがコメントの一つ目。

二つ目が、2ページに、「災害の脅威ともなる『自然』と持続可能な形で共生」と書かれております。先ほどの資料4の方では、4ページに「災害との共存」という言葉がございまして、これは受け入れがたい抵抗のある言葉のように思います。つまり洪水と共存というのは、洪水というのは自然現象であって、それと共存というのは、足首がつかるぐらいの洪水は受忍しようではないかというのは受け入れられると思うんですが、災害と申しますのは被害が出る。言葉じりをとらえるようですが、毎年地震や洪水でお葬式出ているのをがまんしなさいというふうにも受けとめられかねないので、「災害との共存」という言葉は避けた方がいいのではないかと思います。ここで書かれている趣旨は非常に賛同します。

4ページにまいります。ここは土地利用によって地域の防災意識を醸成するということが、地域の防災意識を醸成してどうするかということが、一番最後の黒ボツで、連携コミュニティが強くと書かれていますが、ここをもう少し前面に出して、やはり地域の防災力というのが大事である。それを上げるためにはこういうことが考えられるといった観点ももう少し強く書いていいのかなと。つまり共助の組織。それは、先ほど話があったような、いろんな災害対応を考えた方がよくて、ただ、それは地震のときはこう逃げなければいけない、水害のときはこう逃げなければいけない。必ずしも同じではない場合がありますので、そこも含めてお互い守れるような組織をつくる。

最近の防災を考えますと、ボランティアというのが地域外から来るわけですが、地域外から来た人たちが、地元の地域でどうしているか。あまりふだんは地域の活動に多分参加されていない、あるいはされているのかもしれませんが、そういう人たちを組織するといったことも、土地利用計画策定によってできるというのではないかというふうに考えます。最後ですが、4. の復旧・復興の理念のところですが、これは非常に現実的に重要なことだと思いますが、「被災後を想定した復旧・復興ビジョン」という、わざわざ取り上げる必要があるのかというのが若干疑問がございまして、つまり被災後を想定しなくても、長期的にはこの町はこうしていくというビジョンがあって、たまたま被災したときにはせつかなのでまとめてやるということであって、被災したときはこう、被災しなかったからこうという長期ビジョンがあるというのは若干違和感がございます。というのは、下手をすると、現実には今起こりつつあるような気がいたしますが、お金が足りないので、災害が起こるまで待って、災害が起こったら復旧事業で頑張る直すとも読まれかねないので、(2)の方は、長期的などにかくビジョンを示して、災害のあったときにはそれを災い転じて福となるというような仕組みをあらかじめ整備しておくというふうな位置づけがよろしいのではないかと思います。

以上です。

○委員 私はこのペーパーは基本的にはあまり大きな、いくつか細かな点で皆さん問題があったかと思いますが、問題ないと思っています。先ほどのご意見は私も大賛成で、総合的な災害に対する抵抗力をどのようにつけていくかということや国土計画の柱にすべきだということもまさにおっしゃるとおりだと思います。

その上であえて申し上げるとすると、この延長線上でもう少し国際的な議論の動向を踏まえて、かなり明確に打ち出してもいいのではないかと考えているのはI SDRの基本方針というのは、個々の災害に対して場当たりにその場、その場で対策を講じてきたというのを少し見直して、脆弱性の評価に基づくリスクマネジメントという長期的な視野を持って考えていこうと。今回の話はまさにその話を言っているのです、そのようなことをきちんと引いて、世界の大きな流れと合致するような方向でやっているのだということをむしろ明確にした方がいいのではないかと。

その上で、きょう出ている前半部分の話ですけれども、土地利用というのが、今後人口減少時代に少し見直さなければいけないというときに、どこを重点的に見直すかといったときに、こういうところの災害対策と土地利用の撤退というのを組み合わせて、さらにそれと緑地空間の創造ということをやればこういうふうになるとか、そういった話につながっていけば、それ

どれきょうの前半の部分は都市の問題、あるいは緑地の問題、自然環境の問題、ここに来たら災害の問題だというふうに、その場面、場面で話が変わるのではなくて、そこに一つの体系的な理論とありますか、そういうものができていく可能性が非常に高いので、むしろそこをあえて意識しながら、全体として書いていくことが必要なのではないかと思うんですね。

同時に、私、きょう今度の国土計画は、少しアジアの視点を広く持っていただきたいというふうに前から思っていますので、その関係で言いますと、これは環太平洋の特徴ですよ、地震があり、火山があるという話と。それからもう一つは、デルタ都市、あるいはデルタ的な環境の中で集約的な土地利用が進展してきたというのは、これは日本の三大平野もそうですし、いわゆる東アジアから東南アジアにかけての地域も同じで、それが結果的には地震災害であつてみたり、洪水災害であつてみたり、津波であつてみたりということにつながっているわけですから、その辺の国際連携みたいなものも、そういう災害的風土の共通性みたいなものに基づいて考えていって、これは日本だけよくてそれでよければいいのではないといった視点もその中に折り込んでいくということになると、この話がもうちょっと、国土計画らしい説得力を持つ。つまりどこかの省庁でやっていることをここで集めて紹介したというのではなくて、まさに国土計画の側で発信する情報・提案だという形になり得るのではないかと思います。

私は前からそういうことを言っているんですけども、あまりいろんなところのものをバースッと集めてきて並べて整理して、それでなんぼのものだという、そうじゃなくて、国土計画らしい議論は何かということを中心に頭の中に入れて、それで情報を発信していただきたいと思っていますので、あえて申し上げました。

○委員長 ありがとうございます、まとめ的な議論をお願いします。簡単に、時間が過ぎていきますので、一言だけ。

○委員 一言だけということですので、最後の「原型復旧を基本とする復旧・復興だけでなく」という文言についてコメントをさせていただきたいのですけれども、私、今、新潟県に住んでおりますが、さっきの震災の話が出ました。さっき、日本に計画制度が不十分だという話をされた。まさしくそうで、新潟県の復旧計画を立てるときにどういう対応がされたかという、結局復興計画のため、復興をやるためのベースになる計画がなかったんですね。地域計画がなかった。

結局どうしたかということ、個別の市町村が頑張って事業をやって、その範囲の中で発展的復興をやりなさいというようなことになってしまった。制度としても計画というものが実は機能していないのではないかという気がしております。

これからの国土計画という場合に、制度としての計画というものをどう実体化していくかということをもう一つのストーリーとして考えていかないと、なかなか具体化していかない側面があるのではないかというふうに思っております。

○委員長 今のお話は制度論で、今度は国土形成計画と一体化された国土利用計画の位置づけが絡んでくると思います。ありがとうございました。

先ほどかなりまとめた議論をいただきましたので、私あえてまとめをいたしませんけれども、この災害の議論は、先ほどリスクの議論とか、それに絡んで様々な形でどのように信頼性ととともに予見可能性を持てるかという議論と絡んでございますので、それも含めて前半の議論と後半の議論を合わせて、極めて国土利用計画らしい土地利用の議論にまとめさせていただきたいと思います。

きょうは大変そういう意味では有益なご議論いただいたと思います。ありがとうございました。

最後は時間が切迫して恐縮でございますが、この辺で(2)のテーマを終わらせていただいて、最後、議事録の作成についてですが、その前に事務局から連絡事項を。

○事務局 ごく簡単に申します。参考資料4をご覧ください。1枚紙ですが、国土交通省では、国土形成計画のホームページの開設を予定しております。先生方におかれましては、どうか学会、大会、いろんな共同セッションですとか、フォーラムの開催、雑誌への投稿、いろんな会議での議論の持ちかけなどにおきまして、国土のあり方について幅広く取り扱っていただきたいと思いますので、どうかよろしくご協力お願いしたいと思います。

それから、次回の会合であります持続可能な国土管理専門委員会ですけれども、あらかじめお伝えしておりますとおり、11月14日(月曜日)10時から開催する予定であります。後日皆様に正式にご案内いたします。開催の場所は、中央合同庁舎3号館11階共用会議室でございます。

本日午後開催いたします予定の第2回計画部会におきまして、委員長から、本委員会において議論されております内容、検討経過につきましてご報告くださることになっております。報告内容につきましては、委員長にご一任していただきますよういかがでしょうか。

○委員長 よろしいでしょうか。こういう報告ができるのは、この専門委員会だけだというお話で、まだほかの専門委員会は議論が進んでないところがあるということでございますので、できればそうさせていただきたいと思います。よろしいでしょうか。

○事務局 本日の議事要旨ですけれども、速やかに作成いたしまして、先生方のご了解を得て

から公表させていただきます。

それから、資料につきましては、よろしければお席に置いていただければ、後ほどお送りします。それから、あまり時間がありませんでしたので、もし何かございましたら、書面等で後日でも結構でございますので、ご意見をいただければ、次の議論に反映させていただきます。

○委員長 それでは、第1回の専門委員会をこれで終わらせていただきます。

どうもありがとうございました。

閉 会