

これまでの検討を踏まえた論点の確認

全体に係る議論

1. 国土計画の役割について

(1) 計画のビジョン性と実効性について

- ・ 国民全体が夢をもてる絵を描いてもらいたい。
- ・ 将来像が本当に現実のものになるのかという疑問がある。イメージ作りは簡単だが、現実と結びつけて考えなければならない。
- ・ 短期的なスパンの国土計画と、長期的なビジョンをどのように折り合いをつけていくのかが、計画課題だ。
- ・ 管理を前提とする国土利用計画とは別の視点で、国土形成計画の議論として、長期的な視野で将来を語っても良いのではないか。
- ・ 世界的な視点で持続可能性の方向を打ち出す一方で、画一的な国土づくりにならぬよう、地域の自然的・文化的多様性を踏まえた計画とすべきだ。
- ・ 経済の実態を踏まえたビジョンと実現施策の構築が必要。実現可能性が高くマーケティングの裏打ちになるものだとすることを、経済主体に確信させる必要がある。
- ・ 全国計画とブロック計画との間でどのように情報を受け渡しができるかにも問題意識を持っている。

(2) 計画策定の基本的な姿勢について

- ・ 「持続可能な美しい国土」というときの国土とは何か。国土も文化空間ではないか。生活の質という観点から、国土の質を議論してほしい。
- ・ 今回の資料は、現状をこれ以上低下させないという主眼で整理しているという印象を受ける。もう少し今のレベルから改善させるというトーンを打ち出すべきではないか。

2. 持続可能な国土管理のあり方について

(1) 基本的な考え方について

- ・ 国土計画の中で、都市等の本質的な概念を捉え直す時期なのではないか。
- ・ 人口減少は適切な土地利用を実現する好機であり、今を逃すと問題だ。
- ・ これまでは高度利用に向けた開発に主眼をおいてきたが、これからは低度利用をうまくマネジメントしていくという視点が必要だ。
- ・ 「管理」の概念を、management, control, supervision, administration, maintenance などの中で、どう捉えるか。
- ・ 日本の土地利用は私権が優先されてきた経緯があり、「管理」の意図として、management の前段階の、control や administration が適切ではないか。
- ・ 国土利用計画・国土形成計画と、土地利用の基本的戦略を示す法体系との関係もわ

かりにくい。社会全体の目標をどう掲げるか、そのためにどういう土地利用をモデルとするかを考え、その上で、国土形成計画を位置づけるということか。

- ・ 国土法は、土地利用基本計画や土地利用規制、遊休地などその他の部分についても既に実質的には機能がなくなっている。
- ・ 新計画の策定では、(森林、農地、都市などのように)要素をばらすのではなく、循環、自然共生、災害だけでない人間の安全保障、Quality of Life 等のようなものでつなぎ、相互の関係の中で答えを出すといったこと考え方はどうか。
- ・ これまで自然共生的イメージと循環型社会イメージで折り合わなかったところを、国土利用、保全、管理の中でどのように活かしていくのが重要なポイントであろう。
- ・ これまでの土地利用別の考え方は、点或いは線で国土管理を捉えてきたが、今後は平面或いは立体的な Scope で国土管理を行うという観点が必要ではないか。

(2) 持続可能性の考え方について

- ・ 生態系保全という視点での自然共生型と、人間の能力を最大限に発揮した循環型を目指す方向、この2つのジョイントが持続可能性につながるのではないか。
- ・ 持続性とは、世代間を越えたものではないか。森林は超長期で考え、世代間を超えて平等性を保っていくべきもの。それが「利用」でなく「管理」であるとする。
- ・ いきなり「持続可能な国土管理」というのは実現性が疑われる。「持続可能な国土管理に向けて」という表現が適当ではないか。

(3) 循環型社会の形成について

- ・ 生物系資源の循環という観点では、生産よりも都市における消費の方がしっかりした意識を持ってないと実現していかない。
- ・ 自然共生の観点からみると、流域という視点は重要な概念である。健全な循環系の driving force は水循環であるが、その仕組みを考え、人間の知恵で活用していくという視点が必要である。
- ・ 流域の水循環に加え、窒素等栄養塩の循環、土砂の収支も重要なファクターとなる。
- ・ 流域において、都市の廃棄物を周辺農地で吸収させることは困難。コストの観点、また循環を巡る様々な政策を含めて議論しなければ空虚な議論になる。
- ・ 江戸時代の日本は、世界第5位の32-33百万人の人口を抱えながらも、国内で資源循環を完結させ、持続可能な社会を形成していたといえる。

(4) 国土管理の指標について

- ・ 国土計画においても、数値目標を設定し、100年後の姿をきっちりと描くことが重要。このため、行政はデータを整備し、市民が簡単に見られるようにすることが重要。
- ・ 国土利用計画の地目区分を今後はどのように取り扱っていくのか。
- ・ 持続可能な国土計画をつくるためには、データ整備の必要が不可欠だ。特に、データの一元化が重要だ。
- ・ エリアの中でバランスされていることを実感する仕組みがあれば、国民に sustainable という考え方が浸透するのではないか。

3. 国土の国民的経営の考え方について

(1) 公共性を担う新たなしくみについて

- ・ 土地利用は地域的経営という観点の方が重要ではないか。都市計画でも、地方分権が進んで、地域のことをよく知っている地域の人たちが土地利用を考える仕組みになってきている。これからは、市町村の自由度を高めていくのはどうか。
- ・ 私の知人に地域コミュニティで活躍している人がいる。高齢者による水耕栽培を園芸療法としてやっているのだが、病院に代わる高齢者のコミュニティづくりになっている。マクロな視点だけでなく、このようなミクロな視点も重要だ。
- ・ 生活、生活と生活を営んでいる人、それらがマーケットの中で動いているという観点が抜けている。今後、新しい公共性を担う組織が必要。土地利用を考えるときに何によって担っていけばいいか。担う仕組み、人については、資料の中では資源という言葉に置き換わっているのかもしれないが、議論が必要。
- ・ これまでは行政が国民を規制し、国民は行政に任せて安穩と暮らしていたが、ここでいきなり「国民的経営」と言われても国民は行動することができない。現場が混乱しないように、なるべく具体的な姿を示す必要がある。
- ・ コミュニティについては、地区や字の場合があり曖昧である。意思決定の単位を明確にした上で議論すべき。国土計画で意思決定の単位について考えていくべき。

(2) 実現性について

- ・ 「国土の国民的経営」を実現するためには、国民が具体的に応分の負担をしていくことが必要だ。例えば環境税なども考えられる。それがないと言葉だけの「国民的経営」になってしまう。精神論だけでは、難しいだろう。
- ・ 国土利用の検討に当たっても、経済性や効率性という視点は必要だ。

4. その他

- ・ 今回の論点整理は、並列的な印象を受ける。縦糸と横糸の関係を明示した図式化が必要ではないか。課題となる事象とその原因をクロスして記述することを考えてみてはどうか。その上で、手段と手法を考えてはどうか

I. 森林の国民的経営と選択的管理

1. 林業の情勢と課題について

(1)国産材の状況

- ・ 世界的な林業の動向として、良質な木材の産地であった原生林が減少し、短いサイクルで生産される人工林が中心となってきたことで、集成材等の技術が発展し、それが無垢の国産の柱材の需要を減少させるといった悪循環に陥っている。
- ・ 九州の国産材は元気が良く、欧州材と競争できる状況だが、一方、(採算が悪く)伐採跡地への再造林が行われていないところもある。
- ・ 国産材の値が下がって競争力が出てきたが、アジアの国から建材を購入する長期契約を結んでおり国産材を使えない状況だ。

(2)森林の状況

- ・ 旧薪炭林は表土流出が激しく問題。天然林の管理にも金がかかる。
- ・ 山に緑があるからといって健全であるとは限らない。

2. 森林の国民的経営について

(1)考え方

- ・ 持続可能な国土管理において、国民的経営という運動論が主課題となるのか疑問。
- ・ 森林は所有者が管理することが一番重要。

(2)経済性

- ・ 現在の日本の森林の状況を考えると、予定調和的に国民的経営で上手くいくとは考えにくい。経済等の観点からの分析も必要ではないか。
- ・ これまで外部経済であった森林の公益的機能を内部化していく必要がある。
- ・ 経済的な観点から収入と支出の相関を整理すれば議論しやすくなる。
- ・ 管理の行き届いていない民有林に国費をつぎ込むことは、公平性の観点から困難。

(3)木材生産

- ・ 蓄積が増加した人工林からより積極的に木材生産を行い、マーケットに供給する体制を維持することは、国土の安全性を守ること、地球上の原生林を守ることにつながる。
- ・ 公有林をどうするのも重要。施業のモデルを公有林が民有林に示すべき。
- ・ 木材の利用促進のため、木造の新築住宅について減税措置があってもよい。

3. 森林管理の考え方について

(1)森林の多様性

- ・ 五十年で循環させる森林もあってもいいし、五百年、千年といった森林があってもよい。画一的な森林でなく、地域に応じた多様な森林とすることが重要。
- ・ 林業だけでなく、水資源、防災等、森林はその担う機能の構成が違うことが重要。
- ・ 針葉樹の人工林であっても生物多様性も確保した森林の育成は可能。
- ・ 森林は、地理、気候帯等により多様で、水源涵養、生物多様性保全などのさまざまな機能がある。全国一律ではなく、現在の機能を診断してきめ細かいプランが必要。

(2)森林の区分

- ・ 機能だけで管理する森林と管理しない森林にゾーニング分けすることは不可能。
- ・ 「森林の機能」と「管理方法」を区別し、その適切な組み合わせを考えるべき。

Ⅱ. 農用地の国民的経営と選択的管理

1. 農業の情勢と課題について

- ・ 農業を推進し、農地を利用するようにし向けるような計画にすべき。
- ・ 農業人口が減っているのに、農業を再生させるというのは、厳しい綱渡りのようなもの。

2. 農用地の国民的経営について

(1)制度設計

- ・ 国民的経営を制約する問題として私有財産権があるが、土地の価値を増進する方向での公的介入は受け入れられてしかるべきである。
- ・ 社会的管理は法律としては確立していない。「国民的経営」には制度設計が必要。
- ・ 農地の「所有」と「利用」の各主体の双方に利益が担保される必要がある。

(2)農地の流動化

- ・ 農地の流動化が進まない一因として、所有者が手放さないという現実がある。森林も農地も、管理がなされない場合は課金し、管理がなされれば免税するといった対策が必要。

(3)農業への参入促進

- ・ 都市から農村へのUターンをしようとしても、農業には排他的な規制が大きい。まずは、その制度面からの補強が必要だろう。
- ・ 農業、林業の維持には、プロが育つ素地が必要。実際 U ターンでの成功例の背後には地域住民の助け、時によっては犠牲があり、生やさしいものではない。
- ・ (特に都市内農地に関して)「自作農主義」を前提とした現行税制が障壁となっている点が、農業の多面的機能を発揮させるための農地の活用を大きく阻害している。

(4)地産地消

- ・ 地産地消は日本の農法を変える大きな方向。現在のマーケットにあった単作化が主流となっているが、マーケットの構造をも変えていく強いベクトルとして打ち出すべき。

3. 農用地管理の考え方について

- ・ 耕作放棄地の問題点を明確化すべきだ。
- ・ 都市計画法の用途地域には、農地というカテゴリーはないが、都市の中に農地をつくるという考え方もあるのではないか。
- ・ 食糧のひっ迫は将来起こりうることであり、その時に使える農地を当面どのように管理するか整理することが必要。その一手法として農地の粗放管理を位置づけられる。
- ・ 単位当たり収量を追求するのではなく、より多くの農地を利用して生産量を確保することで、土地も適切に利用されかつ環境負荷も低減されるという視点が重要。
- ・ 湿地からの復田は容易。食糧逼迫時に生産できる環境を整えておくことが重要。

Ⅲ. 都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用

1. 今後の都市的土地利用のあり方について

(1) 都市的土地利用と農的土地利用の関係

- ・ 持続可能な観点から都市を考えるときに、都市と農村が並存ではなく、都市と農村手を携えて共存するという、都市の循環社会といった新しいイメージを描くべき。

(2) 自然との共生・循環

- ・ 都市を考える時に生産緑地や自然的土地利用を取り込むことが、共生や循環に関わる。
- ・ 都市の問題を考える時には、都市の中だけの論点と、流域の中で都市の影響によって起こっている問題をどのように考えるか、という双方向での議論が必要ではないか。

(3) その他

- ・ 都市郊外では、都市的土地利用が撤退後荒れたままになっている。空間も意図的にリサイクルできる仕組みが必要ではないか。
- ・ 中心市街地の空洞化について、土地利用という観点から何か言うことはできないか。
- ・ 都市と交通は密接不可分であり、ヨーロッパのような、公共交通機関のあり方を考える必要があるのではないか。
- ・ 高収入者が持ち家を持たなくなったり、老人施設の都心部回帰などのライフスタイルの変化をどのように考えるのが重要。

2. 実現方策について

(1) 役割分担

- ・ 都市と農村を総合的に考える視点が重要であり、市町村と広域的自治体の役割分担が必要ではないか。
- ・ リスクの適切な分担と利害調整が重要。財政制約の中でも、民に丸投げではなく官も役割を担い続けなければならない。

(2) 経済原理と土地利用

- ・ 税制や金融により外部不経済を内部化するための手法を考える必要がある。
- ・ 生産側(農山村)に経済的インセンティブがなければ、都市の拡大抑制は難しい。

(3) 合意形成のしくみと情報

- ・ ミクロ的に自分の土地をどう使うかを判断するための、適正な情報提供の上で地域が調整しないと、マクロ的に望ましい土地利用に対してうまくいかないのではないか。
- ・ 流域の観点では、上流(農山村部)と下流(都市部)で情報や意識の交流が重要。

(4) 地域間競争・圏域

- ・ 適切な情報提供の上での地域間競争はありうる。住宅地の質を守ることで自分たちの住宅地が優位に立つ。そういうものまで視野に入れた競争原理には意味がある。
- ・ 都市圏規模の議論と生活圏の議論がどういう形で組み合わさっているのか理解しにくい。
- ・ 生活圏で捉えることの重要性には賛成だが、三全総のときも定住圏構想が打ち出されており、今回のコンセプトがそれと同じなのか違うのか検討する必要がある。

(5) その他

- ・ 新しい計画を策定するうえで、過去の計画のチェックが十分されておらず、改善項目を捉える必要があるのではないか。現状は都市に人口が集中しすぎた帰結と考えられる。

IV. 水と緑のネットワークの形成を通じた自然の保全・再生

1. 水循環との関係について

- ・ 土砂循環や物質循環をうまくコントロールすることによって、生態系が保全されるという視点が重要。生活排水等、住民によって対策が可能な面もある。
- ・ 土砂・水といった物理、科学のメカニズムや生態系のメカニズムを明示しなければ現実性が担保されない
- ・ 水については量だけではなく、有機物栄養塩、汚濁負荷という質の観点も重要。

2. 推進方策について

(1) 役割分担について

- ・ 国土計画を現実化する上で、国が方針を決めて取り組んでいくことも大切だが、地域の自主性に任せ、先進的な取組を他がまねをするというやり方もあるのではないか。
- ・ 市民サイドだけでネットワークを構築していくのは多大な労力がかかるため難しい。行政側からのバックアップは安心感、励みになるため是非必要。
- ・ 生態的視点とともに、人・情報の視点を考えることが重要。
- ・ プロジェクトを推進していく上で、方法論の知見が十分ではない。合意形成や順応的管理、ファシリテーター、メディエーターの必要性等を盛り込んでいくべきではないか。

(2) ミティゲーションの義務化について

- ・ 開発によって失われる自然のミティゲーションについては、実効性を上げるためにはミティゲーションを義務づけることも必要ではないか。
- ・ 米国やドイツでは、開発で失われる自然を再生するといった、開発と自然環境の保全が対になった制度がある。
- ・ フロリダでは、専門家がまとまったエリアを対象として自然再生を行っている。

(3) 事業者へのインセンティブについて

- ・ 事業者が自然再生を行う際に、地価上昇や住民移住等の経済的メリットが自治体ではなく事業者に戻元されるような仕組みが必要である。
- ・ 企業が環境問題にどれだけ積極的に取り組んでいるかによって、助成をするような仕組みがあればいいのではないか。大きな開発だけではなく、中小の業者を含めて、インセンティブが働くようにすることが重要。

(4) 土地利用との整合性について

- ・ 例えば、都市計画、農業振興地域の中に、開発と自然再生を関連づけるといったことが重要であり、そこを議論しないと現状の延長になってしまう。
- ・ 自然再生に向けた取り組みを行っている地域の周辺が、工業専用地域として位置づけられて廃棄物の中間処理場や物流センターになっているような、制度と現状に矛盾が生じている例がある。

V. 減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成

1. 災害の様相について

- ・ 災害の例示として、地震、水害が触れられているが、日本は渇水に対する安心度が低く、問題の大きさの割に危機感が薄いので、「渇水問題」に触れてもよいのではないか。
- ・ 「減災・防災」「自然環境の保全・再生」は立体的なもので、例えば流砂の循環系でつながっているものであろう。
- ・ 土砂崩れから海岸浸食に至る過程は、すべて一連の流れとしてつながっているため、総合的に管理することが必要。
- ・ ハザードマップについて、地震、高潮、火事等バラバラに作成しており、重ね合わせて議論する必要がある。

2. 災害に対する脆弱性について

- ・ 不必要なスプロール化が災害を招いている。これは、ソーシャルハザードと言える。
- ・ 地震と水害を比べると水害の防災意識が低いことが問題。
- ・ 防災意識を醸成するためには、防災にかかる費用を明確にする必要がある。
- ・ 東南海・南海地震に関して、孤立集落の発生が非常に多いという予測がある。
- ・ 地震は必ずしも予知できないが、検知・情報伝達・避難のためにモニタリング体制の整備は必要。高潮については対応のための時間的余裕がありもっと減災できると思われる。モニタリングの重要性についてどこかに明記する必要がある。

3. 減災に向けた国土利用の方向性について

- ・ 防災については、危険な地域からの撤退という選択ということがあり得るということが従来になかった。土地利用のあり方によっては、災害に対して二重三重の防御ができる。
- ・ 巨大災害をカテゴリーレベルで分類し、どこまでをシビルミニマム、ナショナルミニマムと考え、どこまでを守っていくのかという議論が重要。
- ・ 資産、人間が集中したことによる防災の面から規制の取組が必要。

4. 復興フェーズへの対応について

- ・ 日本の計画制度が不十分な面もある。予め長期ビジョンを持っておいて災害が発生した場合に安全なまちづくりを進め、災い転じて福となすとしておくべき。
- ・ 外力に対する防災と、発生後の防災に対応する部分の仕分けが整理されていない。

5. 国際的視点について

- ・ 次の国土計画は ISDR(国連の国際防災戦略)と同じように、長期的に同じ方向を踏まえる必要がある。
- ・ 国土計画として東南アジアの視点を広く持つ必要があり、環太平洋の特徴である地震とデルタ都市に繋がる災害的風土の共通性について考えて、国土計画を外向きに発信していくことが必要。

VI. 自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成

1. ランドスケープの考え方について

- ・ 「ランドスケープ」という概念は、エコロジーの考え方とビジュアルな景観という考え方の両面を並列に考えるということ。ランドスケープエコロジーは欧米では普通概念になっているが、日本では「ランドスケープ」が風景に限定されて扱われている。
- ・ ランドスケープは、本質的には生態系複合の持つ機能美である。
- ・ 地形分類や植生といった観点からも議論すべき。
- ・ 住みやすさ、快適性ということが最初にあるのではないか。基本は「アメニティ」の観点から捉え、その上で景観や生態系をどう捉えるかを議論すべき。
- ・ そもそもランドスケープの議論は、自らの地域に誇りを持つことから始まるものであり、その中からランドスケープを守る動きが出てくるものである。
- ・ 里山や森林、農村の景観も重要だが、都市にも多くの文化資源があり、都市のアメニティを高めている。都市にも同様の目配りが必要だろう。
- ・ 里山が美しいのは、色の調和がとられているからだ。景観といえば、個々の建物などの議論になりがちだが、色の彩度を考慮することで美しい景観をつくることは可能だ。まとまりのある美しい景観を保つために、すべてのことに色の彩度を考えてもらうことはできないか。

2. 国土計画におけるランドスケープの意義

- ・ 中山間地域の耕作放棄地や都市の衰退の問題等、わが国では施策毎にばらばらに取り組んでいるが、これらを繋げることによりポジティブな解が出てくるのではないか。
- ・ 「減災・防災」と「自然環境の保全・再生」は、一部が重なるのではないか。また、「良好なランドスケープの形成」は、全体を困う概念ではないか。
- ・ 「良好なランドスケープの形成」は、他にも関わる横断的な概念であるべきだ。減災・防災のために、良好なランドスケープが犠牲になっていいというものではない。
- ・ 人口減少を国土の質的向上の好機と捉える考え方、安全のための土地利用の誘導という考え方、美しいランドスケープの形成という考え方は、計画全体の目標として取りあげるべきテーマだ。

3. 美しいランドスケープの実現方策について

- ・ ランドスケープはステークホルダーがたくさんいる。「国土の国民的経営」は素晴らしい。その障害を取り除く制度インフラの整備を進めることが必要だ。
- ・ 水と緑のネットワークとランドスケープは一体のものとして考えるべき。
- ・ 水と緑のネットワークとランドスケープはどちらのテーマも、日本の風土の中で、人間活動のユニットをどう配置するかという議論となるが、ランドスケープの議論は熟度が低いので、当面は別々に分けて議論を行い、最終的にはまとめていく方向ではないか。
- ・ 見る側、受益者側に立った議論だけでなく、生産者側、担い手側の観点も重要である。

Ⅶ. 今後検討を進めるべきポイント

1. 持続可能な国土管理
 - ・ 循環型の国土構造の形成、自然との共生、国外資源への過度の依存の是正などを踏まえ、下記各要素を織り込み、持続可能な国土管理の考え方を明示できないか。
 - ・ 森林・農用地の国民的経営、自然の保全・再生、地域のランドスケープの形成などに参画し貢献する多様な主体の取り組みの社会的な価値を明らかにし、これを促進することができるようなしくみの構想を打ち出せないか。
2. 森林の国民的経営と選択的管理
 - ・ 森林・林業を巡るさまざまな状況を踏まえて、本件の見取り図を示し、関連部局と連携して、魅力的で実現性にも裏打ちされた構想を提案できないか。
3. 農用地の国民的経営と選択的管理
 - ・ 農用地・農業を巡るさまざまな状況を踏まえて、本件の見取り図を示し、関連部局と連携して、魅力的で実現性にも裏打ちされた構想を提案できないか。
4. 都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・保全
 - ・ 都市的土地利用の整除・集約化と、その後の良好な自然環境の再生・保全や居住環境の確保等について、関連部局と連携し、その方向性を明確に打ち出せないか。
5. 持続可能な海洋・沿岸域の管理
 - ・ 関連部局と連携のもと、沿岸域圏の総合的管理をより具体化するための具体的な方策を打ち出せないか。
 - ・ 国土形成計画において海洋利用のあり方についてどのような打ち出しをすべきか。
6. 水と緑のネットワークの形成を通じた自然の保全・再生
 - ・ 関連部局と連携のもと、本構想を関係者が一丸となって具体化するためのわかりやすい方策を打ち出せないか。
7. 減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成
 - ・ 関連部局との連携のもと、減災の考え方を織り込んだ土地利用のあり方を明確に打ち出すことができないか。
8. 自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成
 - ・ 今後の国土利用の方向性について、わかりやすく魅力的な理念として強力に打ち出すことができないか。
 - ・ このような理念を実現するためのわかりやすい方策を提案できないか。
9. 国土利用計画
 - ・ 上記のような方向性を織り込んだ今後の国土管理の考え方について、関連部局と連携をとりつつ、実現性に裏打ちされたものとして、明確に打ち出せないか。
 - ・ 国土管理の考え方を体現することができ集計可能な目標やモニタリング指標をいかに開発するか。