

これまでの検討を踏まえた論点の確認（集約版）

I. 森林の国民的経営と選択的管理

1. 国土形成に不可欠な森林：多面的機能の発揮を通じた人と森林との多様な関係

- ・ わが国は、森林に恵まれた豊かな国土を持ち、古くから人々の生活に森林や木材が深くかかわってきた。木材は昔から住居や道具、日用品や船、社寺や城郭等の建造物等に利用されてきた。明治期の近代化に伴う木材需要や第2次大戦中から戦後にかけての燃料や資材としての大量伐採、経済の高度成長に伴う木材需要の増大などその時代の要請に応じて森林は資源として利用されてきた。
- ・ また先人は、多雨で降水量の変動が激しい気候と狭小で急峻な地形といった自然災害が発生しやすい国土条件の中で、森林の減少や荒廃が土砂の流出や洪水の発生につながることを認識し、利用と保全のバランスをとり森林を守る努力を払ってきた。
- ・ このほか、森林は国土の保全、水源のかん養、生物多様性の保全、公衆の保健、地球温暖化防止、文化、物質生産等の多面的機能を有するなど、国民生活や国土形成上重要な役割を担っている。近年では森林レクリエーションや森林浴などが定着し「森林の癒し」の効果を求めることも多くなってきた。特に地球温暖化防止の観点から、二酸化炭素の吸収源及び貯蔵庫としての森林の役割が重要視されてきている。
- ・ 里山林や都市近郊林は、環境保全や生物多様性の保全等の観点からその価値が再認識されている。都市内に存在する小規模な樹林や社寺林等（いわゆる鎮守の森）は、その地域内で森林の公益的な機能を果たしていると考えられる。また、魚つき林や船舶の航行目標となっている森林など、さまざまな面で森林は人々の生活にとって重要な役割を担っている。

2. 森林・林業の状況

(1) 森林の状況

- ・ わが国は温暖多雨なモンスーン気候下にあり、南北に細長く3000mを越す脊梁山脈を有することから、緯度や標高の変化に伴う自然条件が多様であり、白神山地や屋久島のような原生的な森林をはじめ、人工林や里山林など様々な森林が分布している。国土面積の約7割がこのような森林である。

自然林、二次林など森林に関する言葉を整理し、国土計画に相応しいものを使うべき。（第3回専門委員会）

- ・ 天然林の面積は森林全体の約5割であり、その蓄積の約7割は広葉樹である。50年生以下の比較的若齢の森林は民有林に多く、かつて薪炭材の生産や落葉等の採取のため利用されていた広葉樹林である。高齢級の天然林は奥地の国有林に広く分布しており、その多くは国土保全や自然環境の保全、野生生物の保護等を図るため、保安林や保護林、自然公園や自然環境保全地域等に指定されている。
- ・ 人工林の大部分は針葉樹の単純林であり、戦中・戦後の荒廃森林への植林、高度成長期における木材需要に対応するべく伐採された跡地への拡大造林（早期かつ確実に森林造成が可能であり、将来の木材需要も期待しうる針葉樹人工林）など、時代の要請に応じて進められたものの結果である。面積では森林の約4割を占める。
- ・ 森林面積は昭和20年代半ばからほとんど変化はないが、森林の蓄積は年々増加しており、特に成長の早い針葉樹人工林の蓄積が森林全体の6割を占める。人工林の大半が戦後造林されたものであることから、今後、一般的に伐採利用が可能となる林齢46年生以上の森林面積が増加している状況にあり、木材資源は利用期を迎えつつあると言える。

- ・ 森林の多面的な機能の持続的な発揮を図るため、森林法にもとづき、重視する機能に応じて森林を「水土保持林」「森林と人との共生林」「資源の循環利用林」に3区分し、区分ごとに望ましい森林へ誘導するための施策が実施されている。

(2) 林業の状況

- ・ 我が国の林業は材価の低迷と経営コストの増大による採算性の悪化等により著しく停滞している。
- ・ 森林の育成には非常に長い年月を要することから、植栽当時は経済価値を見込めた針葉樹人工林も、利用可能な時期となった現在においては、総じて人工林樹種の立木価格が低下し採算がとれなくなっている。
- ・ 林業生産活動の停滞は、伐採後適切に造林されない森林や、間伐等の適切な手入れがなされない森林の増加をまねいているが、森林所有者の努力だけでは適切な森林整備や保全が進みがたい状況である。
- ・ 林業を担う林業就業者の減少や高齢化が進むなか、平成11年以降新規就業者は2千人台で推移してきたが、林業事業者等に新規就業した者の定着の促進が課題である。このような中、平成15年には「緑の雇用」の実施もあり新規就業者は4千人を超えている状況にある。
- ・ 林業は植栽、保育、伐採等の施策や森林管理を通じて、森林の持つ多面的機能を維持・向上させるという役割を持つ。また、持続可能な森林生態系の生産力を活用して有用な資源を生産し、循環型社会の構築を図るという観点から重要な産業である。

3. 適切な管理がなされない森林の増加の懸念

- ・ 我が国においては、古くから人々の暮らしと森林や木材とが深い関わりをもってきており、国民は森林を身近な存在として感じつつ、林産物の利用を続けながら森林の保全・再生を行うなど、様々な形で森林に関与してきた。しかし、都市への人口集中やライフスタイルの変化、林業の採算性の悪化等から、現在、人々と森林との関係が疎遠になってしまった。このため森林に対し関心や投資が向かなくなり、林業生産活動の低迷と相まって、適切な管理がなされない森林の増加が懸念される。
- ・ 適切な管理がなされない森林は、隣接する植栽木の枝葉が重なり合い地表に太陽光が届かなくなり、林内にある草本や低木類が生育できず、地表面の土壌が露出し、降雨によって土壌が流れやすくなる。また、過密な状態の人工林は根系が弱くなり、豪雨による山腹崩壊等が発生しやすくなる。このような森林はもやしのような「ひよろひよろ」の状態、台風等による倒伏・幹折れ、積雪による雪折れも発生しやすくなる。このような段階に至ってしまった森林を健全な状態に復元するには、より早い段階で手を入れるよりもはるかに多くの手入れが必要となる。

旧薪炭林は表土流出が激しく問題。天然林は、誰も管理しないからお金がかからない。(第3回専門委員会)

山に緑があるからといって健全であるとは限らない。森が暗くなると間伐をするという、生産性の低いイタチごっこを繰り返しているところがある。それで生業を立てている人がいるので相当難しいが、そうしたイタチごっこを断ち、健全な森林を育成することを考えるのが根幹。(第3回専門委員会)

- ・ 里山林はかつて薪炭材や竹材、落葉の利用を通じて地域住民により維持管理されてきたが、エネルギー革命や化学肥料の普及等によりこれらの利用が少なくなり、その結果放置された里山林が増加している。これら管理されていない里山林の多くはマツ林や広葉樹の二次林で、灌木類やつる類が繁茂し藪となっており、ササや竹の拡大も見られる。管理されていない森林には廃棄物の不法投棄が行なわれる懸念がある。
- ・ 適正に管理されない森林の増加をどのようにとらえるべきか。採算性悪化にともなう経営意欲減退の結果であるのとらえ方で十分か。あるいは、従来の「人と森林との関係」の再構築が求められていると考えるべきか。

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。(第3回専門委員会)

競争原理と大きな政府から小さな政府へ移行する中で国土計画を考えることが必要。九州の国産材は元気が良く、欧州材と競争できる状況。一方、先日の熊本日々新聞の一面に100haの森林伐採跡地が再造林されていないことが問題だと取り上げられていた。100町歩の伐採跡地を誰がどのような形で修復するのか。小さな政府でも公共財は守る必要がある。森林は私的所有であるため伐採は制限できないが、国土管理の面からも伐採跡地の修復は必要。森林を公共財として位置づけることを検討する必要があるのではないか。(懇談会)

4. 人と森林の関係をとりまく諸状況の変化

- わが国は木材需要量の8割強を海外からの輸入に頼っている。外材が輸入されるのは市場原理からは致し方ないことではあるものの、利用可能な木材資源を豊富に有しているわが国に対して、環境保護の観点から国際的な批判の声もある。

経済合理性をどう考えるかということの色濃く出す必要があるのではないか。日本のトップクラスの建材会社に聞いたところ、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。一方、アスベスト、土壌汚染が問題となっており、廃棄物の適正処理の確保が持続可能性を考える上で重要。昔は汚物を買って農地で肥料として使用していた。(懇談会)

- 地球温暖化防止の観点から、二酸化炭素の吸収源、炭素の貯蔵庫としての森林の役割が重要視されてきている。京都議定書目標達成計画によれば、現状程度の水準で森林整備、木材供給、利用等が推移した場合について推計すると、確保できる吸収量は基準年排出量比3.9%を大幅に下回ると見込まれる。
- 持続可能な森林経営が国際的に推進されつつあり、森林認証・ラベリングの取組が行なわれている。このような中で、今後、環境保全に配慮した森林経営に対する消費者の理解が深まることが期待される。また、グリーン購入法により政府調達「違法に伐採された木材は使用すべきではない」ということに取り組むとしており、近い将来、このような考えが浸透し木材供給の構造に変化を与える可能性がある。
- 我が国の森林資源は人工林を中心に利用可能な状態となりつつある中で、次世代への森林を育てながら適切に利用していく意欲的な森林所有者や森林組合等、また上下流が一体となって活動する事例も増えている。また、今後、林業経営者の世代交代が進む中で零細経営体の集約化が進み、林業経営体の能力が高まる可能性もある。
- 森林には、水と緑のネットワークや良好なランドスケープの形成に対して重要な役割が期待されており、その観点から、適切な保全及び管理の必要性が高まる可能性がある。
- 木材の新たな可能性として、木質バイオマスをエネルギー等として利用することをはじめ、新たな利用技術や木質新素材の開発も進められている。

耕作放棄地を林地に変え、平地林としてしまう、管理されていない森林を一斉に伐採してバイオマス資源として使うなど、大胆な発想の転換も必要ではないか。(第2回計画部会)

- 近年、森林がもつ快適性増進効果が広く国民に定着してきたこともあり、森林のもつ“癒し効果”を活かし、健康増進やリハビリテーションに役立てる「森林セラピー(森林療法)」も注目されている。

5. 今後の人と森林の関係の望ましいあり方

(1) 基本的な方向性について

- 循環型社会を構築する観点から、国内の森林資源をより一層使うべきではないか。この場合、国産材の積極的な利用を国民や企業に促すとともに、林業や木材産業の構造改革を行ない効率的な産業構造とすることも必要ではないか。

蓄積が大きく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。(第3回専門委員会)

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。(懇談会)

国土管理という観点では、どれくらいの食料自給率、木材自給率を目指すのかがなければ、計画の実現性が薄いのではないか。(第2回計画部会)

- ・ 地球温暖化防止の観点から、二酸化炭素の吸収源及び貯蔵庫としての森林の機能をより重視して、森林施業をより活発化すべきではないか。
- ・ 森林に対する市民や企業の関心が高まるとともに、多くのNPOやボランティアが山に入るようになっている。このような傾向をどのように評価するか。今後確実に大きなうねりとなりうるか。そして、これによって多くの民間資源(マンパワー含む)が森林に投入されるような動きになりうるか。
- ・ 立地条件から採算性の確保が見られず、どうしても林業生産活動により従来並みの施業ができないところについては、その森林がもつ機能を踏まえ公的な手法も念頭におきつつ、省力的な施業を続け長期的には天然林に近い状態にもどすことも検討すべきではないか。

(2) 森林の国民的経営

- ・ 国民的経営とは、人と森との関係のありようを写すものである。すなわち、森林を生業としている者を核とし、NPO や森林ボランティア、森林とのふれあいを求める者や彼らを指導し案内する森林インストラクターや森林技術者、森林へは出向けないが資金提供等で貢献する者、また森林管理に貢献する法人、森林を教育の場とする学校等が、それぞれの方法で森林に関わることができるようなシステムが求められているのではないか。この場合、林業の作業は高度な技術を有するものであり労働災害の危険性も高いことを十分留意するべきである。

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。(第3回専門委員会)

- ・ 森林は国民生活や経済社会に欠くことのできないものであり、私有財であるが公的な財産の側面もあるとの観点から、私有林においては、森林所有者は自ら施業できない場合は施業を委託するなど、所有する森林を適切に整備・保全する責務を負うことを意識すべきではないか。

公有林をどうするのも重要。施業のモデルを公有林が私有林に示すべき。(第3回専門委員会)

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。(第3回専門委員会)

- ・ 森林の公益的機能に鑑み、これを適切に維持管理するためコストを含め国民が参加し、かつ森の豊かさを享受しうるしくみについても検討すべきではないか。

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。(第3回専門委員会)

森林の公益的機能を金額換算する場合は、条件による幅が大きいため注意が必要。(第3回専門委員会)

- ・ 国及び地方公共団体はシステムの仕組みを整備したり、さまざまな支援を行なうことが期待される。管理の行き届いていない私有林に国費をつぎ込むことは、公平性の観点から困難。(第3回専門委員会)

森林の利用促進のため、木造の新築住宅について減税措置があってもよい。(第3回専門委員会)

(3) 森林の選択的管理

- ・ 森林の国民的経営のための経営資源は他の産業と同様に限られている。このような状況の中、既にある森林を次世代にどのように受け継いでいくのかが持続性の観点から重要であり、国土保全等森林の機能を踏まえ、国や地方公共団体が自ら整備・保全をはかるなど、国民的経営と相まって効果的かつ効率的に森林の管理経営を行なうことが必要である。この推進に当たっては、何らかの選択と集中が必要ではないか。人と森林との関係の再構築の観点から、どのような選択と集中が適切であるか。例えば、意欲のある林業経営体には今後できるだけ資源を集中すべきではないか。
- ・ 循環型社会形成の観点等から林業生産活動により木材生産を維持できる場所は維持し、このような取組を国・地方公共団体が支援しつつ森林の適正な整備を図る一方、それが困難な場合には、その森林がもつ国土の保全等の機能を踏まえ、公的な手法も念頭におきつつ、条件に応じた適切な施業を行い、徐々に針広混交林等へ誘導する等公益的機能の発揮を目指した森林に誘導していくべきではないか。

国土計画策定にあたっては、国土の7割を占める森林をどのように計画に書き込むかが重要である。短いサイクルで生産する森林でなく、五百年、千年といった長寿命の森林にしていくことも重要と思う。超長期スパンで考える必要がある。(懇談会)

- ・ すなわち、環境に配慮しながら木材を効率的に生産する森林、より環境に配慮しながら木材を生産する森林、水源かん養や国土保全重視する森林、森林空間を利用する森林、身近な自然を体験する森林、自然の推移に任せる森林など、自然条件や地域のニーズを踏まえ発揮すべき機能に応じて多様な森林管理を行うことが基本であり、これが効果的かつ効率的な森林の管理経営につながるのではないか。

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。(第3回専門委員会)

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。(第3回専門委員会)

森林を機能だけで分類するのではなく、「森林の機能」と「管理方法」は区別し、その適切な組み合わせを考えるべきではないか。(第3回専門委員会)

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。(第3回専門委員会)

森林は地域によって異なり、うちは80年、100年で切っているが、50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。(懇談会)

森林は水資源、防災等の観点もあり、林業だけの視点で捉えるべきではない。担う機能の構成が違うことが重要。(懇談会)

- ・ 森林所有者が林業を通じて森林を維持するのか、また針広混交林化等公益的機能を発揮する森林へ誘導して維持するのかを選択しどちらを選択しても社会的な価値を認めるしくみが求められるのではないか。

「林業を通じて維持するのか」或いは「公益的機能の発揮を重要視して維持するのか」という、1か0かの捕らえ方には疑問が残る。(第3回専門委員会)

神奈川県の水資源導入に関する議論を通じ、森林は所有者が管理することが一番重要であることが分かった。国土計画は現場をしっかりと見た上でつくるべきである。(第3回専門委員会)

II. 農用地の国民的経営と選択的管理

1. 国土形成に不可欠な農用地：食料の安定供給と多面的機能

- ・ 農用地は農業水利施設等とともに、国民に食料を供給する重要な基盤である。
- ・ アジアモンスーン地域に位置する我が国は、多雨で降水量の変動が激しい気候と、狭小で急峻な地形という国土の条件に合わせ、かんがい稲作を中心とする水田農業を展開してきたことから、農業生産活動を通じて、地下水涵養機能等の国土保全上極めて重要な多面的機能を発揮している。
- ・ また、畑作や果樹、畜産を含め、農業が二次的な自然を形成・維持していることによって、生物多様性保全や日本の原風景としての農村景観の保全といった機能をも有している。
- ・ 農用地は全般的に有機性廃棄物分解機能があり、かつてはし尿ならびに畜産排せつ物などの農地還元によって有機物循環系が完結されていた。また窒素等の無機栄養塩類を含めた健全な物質循環を維持する重要な役割を担っていた。
- ・ 我が国は、稲作農業を主体とした農業により、水管理組織を通じて地域共同体を形成し地域社会が発展してきた。農山村においては、現在でも農業集落機能である地域の共同活動により、農用地や農業水利施設等の地域資源を維持管理している。
- ・ 都市内農地においては、その適切な維持により、気候緩和機能や保健休養・やすらぎ機能等、農業の多面的機能を都市住民が広く享受しており、その価値が見直されている

2. 農業・農用地の状況

(1) 農業の状況

- ・ 国民の食生活の変化により米の消費量が減少し、国内生産で対応困難な品目の消費量が増加したため、日本の食料自給率は40%（供給熱量ベース）である。
- ・ 米の消費量が減少基調で推移する中で、水田における水稲作付面積は年々減少傾向にある。また、水田における水稲以外の作物の作付面積が増加する一方、夏期不作付面積は近年一定水準で推移している。
- ・ 米以外の品目については、農産物価格の低迷等により、農作物作付（栽培）延べ面積は減少傾向にある。
- ・ 古来の日本においては、里山の落葉、し尿や畜産排せつ物等を農地に還元して農業生産活動を行う地域における物質循環型の農業であったが、化学肥料の導入等により効率性を求めた結果、その循環に支障が生じていることから、資源の循環を促進することが必要となっている。

(2) 農用地の状況

- ・ 我が国の農用地は、高度経済成長期においては丘陵台地、干潟等の開発適地に農地を造成し拡大を図る一方で、都市的土地利用への転換に供しており、その結果全体として減少してきた。近年では、拡大はほとんどなく、都市的土地利用への転換面積が減少し耕作放棄によるかい廃の面積が増大している。

農地の借料と大型商業施設の借料の差、農振農用地の中の公共施設の配置といった農地を巡る状況が農業の衰退を招いたのではないか。（第3回専門委員会）

- ・ 都市のスプロール化により、都市内及び都市周辺農地が質的に劣化している状況もみられる。また、市街化区域内農地は生産緑地を除き、都市的土地利用へ転換すべく政策的に誘導されてきたが、未だ11万haの農地が存在している。

(3) 耕作放棄地の状況

- ・ 耕作放棄地は、病虫害の発生等、周辺農地の生産条件に多大な影響を与えている。
- ・ 農地や水路に雑草が繁茂することによる農村景観の劣化、また、耕作放棄地に廃棄物が不法投棄される等、耕作放棄地の発生は農山村の生活環境に深刻な影響を与える。
- ・ 特に中山間地域においては、耕作放棄地が増大することにより、国土保全や生物多様性保全機

能等の農業の多面的機能が低下し、地域はもとより、下流地域へも深刻な影響をもたらすとともに、地域特有の生物の生息・生育環境の質の低下をもたらす。

- ・ 過疎化・高齢化が進行し、農地の傾斜度が大きい中山間地域、また、区画、用排水、農道等農地の整備率が低い地域において耕作放棄地率が大きくなっている。
- ・ 生産基盤が未整備の農地は耕作者の高齢化により耕作放棄される可能性が高い。
- ・ 土地持ち非農家、特に不在村地主の増加により耕作放棄地が拡大する恐れがある。
- ・ 都市近郊では、耕作放棄地の発生や大規模施設の立地等により、適切でない国土利用となる土地が生じることが懸念される。
- ・ かつて農用地であったが、現在十分利用されていない土地は、相当程度の量であると思量されるものの、その面積の把握は困難である。

3. 戦略産業としての農業の可能性

(1) 国内

- ・ 農家一戸当たり経営面積は増加するなど農業構造改革は進展中であるが、今後、高齢農業従事者の引退を契機に、担い手への集約等構造改革が加速する可能性があるのではないかと見られる。
- ・ 国民の食の高級化・多様化により、高品質な農産物が求められるようになってきている。また、安全性に対する要請の高まりの中で、無農薬・減農薬栽培や有機栽培、トレーサビリティの確保等の観点から、国産農産物に対するニーズが高まっている。
- ・ 農業に加えて農産物の加工・販売やグリーン・ツーリズムの振興等を含めて複合的に「第6次産業」として成功している例もある。
- ・ 契約栽培や県域を越えたりレー方式による生産等、安定供給への対応の動きもある。
- ・ 資源作物や農作物残さ等がエネルギーや工場製品の原料としてのバイオマス資源として実用化され、今後その利用が拡大する可能性もあるのではないかと見られる。

湿地からの復田は容易であり、食糧逼迫時に生産できる環境を整えておくことが重要。(第3回専門委員会)

(2) 海外

- ・ 世界の人口は今後とも増大する中、1人当たり穀物生産面積は年々減少していること、東アジア諸国においてもその経済成長により畜産物の消費量が増加する等の食生活の変化が想定されること等により、食糧需給は中長期的には極めてひっ迫する恐れがあるのではないかと見られる。
- ・ 国産農産物は高品質であり、経済成長著しい東アジアに向けた輸出の拡大も期待されるのではないかと見られる。

4. 国土政策としての農用地管理の方向性

(1) 基本的方向性

- ・ 土地利用転換の不可逆性と、食料安全保障、国土保全機能等の農業の多面的機能の発揮、戦略産業としての農業の可能性等に鑑み、担い手農家を中心に農業が経営され、農用地の効率的かつ適切な維持管理がなされていく体制を維持することが基本ではないかと見られる。
- ・ 農業の低迷、農業従事者の高齢化等の状況を踏まえれば、現状でより多くの農用地を効率的かつ適切に維持管理していくことは困難であることから、農用地の重要性について国民各層の関心を広く喚起し、担い手農家を核として国民全体が直接・間接さまざまな形で農用地の管理活動に参画する「国民的経営」という観点が必要ではないかと見られる。
- ・ より多くの農用地の維持管理のため、「国民的経営」の観点と組み合わせ、管理投入量が減少したとしても、国土の一部が放置されることのないよう、「より少ない資源でより良い国土管理」の観点が重要ではないかと見られる。
- ・ 「国民的経営」、「より少ない資源でより良い国土管理」の具体的な検討にあたっては、地域特性を十分配慮すべきではないかと見られる。

(2) 農用地の国民的経営

- ・ 農用地を農用地として利用して、循環型社会を構築していく観点から、国産農産物をより積極的に利用することについて国民の理解を求めていくべきではないかと見られる。

- ・ 農家を中心に、地域住民(非農家)、都市住民、NPO、企業等、多様な主体が、様々な目的の下、様々な方法での耕作または維持管理を行うことによって、より多くの農用地を持続的に管理していくことが有効ではないか。
- ・ 農用地、水路等の地域資源の維持管理と農業生産は、主に集落が単位となって住民の共同活動により行われているのが基本である。したがって、集落外の主体が農業生産に参画する場合、集落とは無関係に活動するのではなく、集落を尊重し、これを支援する形をとることが重要ではないか。
- ・ 過疎化・高齢化によって弱体化した集落の連携を促進し、その機能の再編強化を図るとともに、このような集落(群)を、外部の多様な主体の参画を広く得て、それを支援する仕組みをどのように構築したらよいか。(この場合、参画の方法は、直接的に管理へ参画する他、地産材の消費や、資金の投入等の間接的参画等、多様であることにも留意する必要がある。)
- ・ このような仕組みを資金面で支える観点から、地域における資金循環を活性化させることも有効と思われるが、どのような工夫があり得るか。
- ・ これらの「国民的経営」の推進にあたっては、広く国民が直接的または間接的な農用地管理への参画するための判断材料となる情報を提供していくことが重要ではないか。

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。(第3回専門委員会)

社会的管理は法律としては確立していないため、「国民的経営」には制度設計が必要。(第3回専門委員会)

○農家(農地所有者)の役割

- ・ 農用地所有者は、自らが耕作できない場合は利用権の設定等により管理を委託することも含め、所有する農用地を適切に維持管理することが強く求められるのではないか。

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する、管理がなされれば免税するといった対策により、集約化が進むのではないか。(第3回専門委員会)

- ・ 担い手農家に農地を集約する方向であるものの、担い手農家のみでは農用地等の地域資源をすべて管理することは困難であることから、地域において兼業農家や自給的農家といった様々な形態の農家が相互に関係することにより、より多くの農用地、地域資源を管理できるようなシステムを構築することが有効ではないか。
- ・ UJターン等新規就農者や定年帰農等の動きもさらに活用していくべきではないか。

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。(第2回計画部会)

農業、林業の維持には、プロが育つ素地が必要。実際 UJ ターンでの成功例の背後には地域住民の助け、時には犠牲があり、生やさしいものではない。(第3回専門委員会)

○地域住民(非農家)の役割

- ・ 地産地消の推進は、地域の農業の支援に有効と考えるがどうか。その場合、直売所の活用や学校給食における地産材利用の他にどのようなものがあるか。

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(第3回専門委員会)

- ・ 地域において発揮されている農業の多面的機能の受益者として、従来に増して、水路の土砂上げ、道水路敷や畦畔の草刈り等、地域資源の維持管理に積極的に参画すべきではないか。
- ・ 加工や流通面での工夫による付加価値も必要であり、その点での関係者参画の手法も検討すべきではないか。
- ・ 居住地域の環境保全のための景観作物の作付けや、余暇活動としての市民農園利用等、地域住民が農用地を利用することも有効ではないか。

○都市住民の役割

- ・ 都市内農地や都市近郊農地の一部を市民農園として利用し、農地の維持を行うことは有効か。
- ・ レクリエーション、余暇活動の一環として、農業体験や棚田オーナー制度等に積極的に参画する動きがあるのではないか。
- ・ 上記に限らず、グリーン・ツーリズム等の都市農村交流は、都市住民が農業を理解するという観点から有効ではないか。
- ・ IT や物流の進展に伴い、都市住民が農家から直接農産物を購入する機会が、今後とも拡大していくのではないか。

○NPOの役割

- ・ NPO は農家と都市住民を結ぶコーディネーターとしての役割が重要ではないか。
- ・ 構造改革特区において直接農地を管理する NPO も出現していることから、NPO の役割は拡大していくのではないか。

○企業の役割

- ・ 環境保全型農業等、持続可能な国土管理に資する営農を企業が正當に評価する仕組みを構築すべきではないか。
- ・ 国際貿易ルール上の制約もあるが、食品産業等において、企業が積極的に国産農産物を利用し、かつ収益が上がるようなシステムを構築するのも有効なのではないか。
- ・ 地域の中小建設業者等が農作業請負や農業生産法人の設立等、農業に参入する動きがある。これは、地域の雇用の問題と農業従事者の高齢化のマッチングであり、地域によって有効な対策ではないか。
- ・ 上記のような地域に密着した農業以外の業種の企業が農業に関わる、いわば「兼業農業」という考え方も有効ではないか。

(3) 農用地の選択的管理

○立地条件の観点

- ・ 優良農用地については、今後とも積極的に農業生産活動へ利用を図っていくべきではないか。その際、条件に応じ、周辺にある耕作放棄地を解消して取り込んでいくべきではないか。
- ・ 鳥獣による農作物被害等を背景とし、鳥獣と人との棲み分けを図るためにも、集落周りの農用地を適切に管理することも必要ではないか。
- ・ 例えば市街化区域内農地等については、良好な都市環境の形成等の観点からそのあり方を考えていくべきではないか。その際、例えば農地を含め自然的土地利用はオープンスペースとして活用することも考えられるがどうか。

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。(第2回計画部会)

- ・ 農業生産条件が不利であるが、農業の多面的機能発揮の観点で必要な農用地については、「国民的経営」により生産活動を支援する他、維持管理方法の粗放化等、省力的な管理を導入すべきではないか。

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。(第3回専門委員会)

集落の再編についてはインフラ整備の観点からも、具体的にどの集落を残してどうするのかといった検討が必要なのではないか。(第3回専門委員会)

○作付形態の観点

- ・ 水田を水田としてより多く利用していくために、量より質を求めた生産や、主食以外の用途の稲作等を拡大していくべきではないか。
- ・ 畑地農業中心の地域は、持続的に農地を利用できるよう地域において輪作体系を確立させるべ

きではないか。

- ・ 果樹農業においては、矮化栽培等作業効率を考慮した栽培を図るべきではないか。

○限界的な農用地

- ・ 立地条件に応じ、利用の見込みがない限界的な農用地等については、より管理投入量の少ない地目への転換が必要ではないか。その際、植林や湿地の回復等、立地条件に応じた転換などの自然への再生について幅広く検討すべきではないか。

湿地からの復田は容易であり、食糧逼迫時に生産できる環境を整えておくことが重要。(第3回専門委員会)

- ・ 農地から他の地目へ安全かつ円滑に転換するためには、植栽や自然地形への回復等、何らかの整備が必要ではないか。
- ・ この場合、農用地所有者のインセンティブが働きにくいことと、今後の財政制約を考慮し、公的資金の投入だけでなく、地域における資金の調達等の手段の検討が必要ではないか。

全体に係る議論

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。(第3回専門委員会)

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だ。(第2回計画部会)

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。(第3回専門委員会)

国土計画を作成する部局として、事業から離れてビジョンを提示し、現実との間はベクトルを示す、ビジョンの確かさを自分なりに確証を得るようにすべきである。(第3回専門委員会)

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。(第3回専門委員会)

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. 都市的土地利用をめぐる、現在、どのような課題が生じているか。

(視点の例)

- (1)人口増加や高度経済成長を背景として、大都市圏及び地方中枢都市圏における人口・諸機能の集中、地方圏における生活スタイルの都市化や農村部から都市部への人口の流入が進むなど、これまでのわが国の都市的土地利用は総じて拡大・拡散基調であった。
- (2)このようなことの負の側面として、わが国の都市的土地利用をめぐる、例えば以下のような課題が顕在化しているのではないか。
 - ①都市内の自然の量的減少や質的劣化が進んでいる。また、人口集中や自動車交通への依存の度合いの高まりに伴う環境負荷が増大している。
 - ②利便性や経済性が優先される一方で、良好なランドスケープの毀損や土地利用の混乱、遠距離通勤など、ゆとりの喪失が見られる。
 - ③沖積平野や沿岸部埋立地への人口・資産の集中、稠密な土地利用などの結果、都市に対する災害リスクが高まっている。
 - ④地方都市中心部における低未利用地や空き屋・空き店舗の増大、地方の産業用地の遊休化など、既存都市基盤ストックの利用効率が低下する一方で、都市外延部における無秩序な都市化が継続している。

中心市街地の空洞化は、地域でもどのように対応してよいかわからない。地域によって抱えている課題も異なっているから、全国計画が一つの点だけを示すのは難しいのかもしれないが、土地利用という観点から何か言えないか。(第2回計画部会)

その他

都市における交通問題は重要であり、密接不可分ではないか。(第1回専門委員会)

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のではないか。(第1回専門委員会)

地方は自然の宝庫であるが、人間にとっての自然であり、その保全には人が必要である。しかし人は都市に集中しており、都市だけで完結させて考えるのではなく、都市が便利になって膨張しすぎること反省する必要があるのではないか。(第1回専門委員会)

生産者から見た現実としては、都市の拡大という圧力があって転用されるということだけでなく、生産に経済的な魅力がないということも転用の引き金になることも考慮すべき。生産側に経済的なインセンティブがなければ、計画に書いても実現が難しい。(第1回専門委員会)

- (3) 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や、都市内の身近な自然環境や安全・安心な都市環境への志向の高まりが見られる。

高収入者が持ち家を持たなくなったり、老人施設が以前は郊外に立地していたが最近はどんどん都市部に移っている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。(第1回専門委員会)

- (4) なお、都市的土地利用といっても、全国画一的に問題を論じるのではなく、地域性を十分に踏まえる必要がある。例えば、首都圏(都心、首都圏内の他の都市地域)、中部圏、近畿圏、地方中枢都市圏(札幌、仙台、広島、福岡)、人口30万人程度の地方中核都市圏、人口10万人程度の地方中小都市圏ごとに、特にどのような課題が顕在化していると認識すべきか。

岡山の都市郊外では、都市的土地利用が撤退しているところが多いが、自然に自然的土地利用

に変わっているところは一つもなく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を作らないとどうしようもない土地がいっぱい出てくる。(第1回専門委員会)

2. 国土をめぐる諸状況が、今後の都市的土地利用に及ぼす影響をどのように認識するか (視点の例)

国土をめぐる潮流の変化は、今後の都市的土地利用に対して、どのような影響を与えると認識されるか。例えば以下のような認識についてどう考えるか。(この場合にも地域の特性の観点が重要である。)

- (1) 人口減少・高齢化による市街地の縮小や人口低下、これに伴う地域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、またCO2を排出する環境負荷の大きい社会を招く事が懸念される。
- (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可能性がある。
- (4) 地球温暖化による豪雨の頻発や海面上昇が懸念され、市民の防災意識の高まりの中で、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、隣接自治体間での土地利用の不整合などの弊害がでる可能性もある。
- (6) その他

農村地域が暮らしやすくなれば、都心回帰が止まって退職者が農業地域に出て行くことが始まるかもしれない。あるいは、都市的なライフスタイルを求めて都市に住み続けるが、都市の中に農的な要素があると幸せに暮らせるということがあるかもしれない。そのような予測をどう考えるかを検討すべきではないか。(第1回専門委員会)

3. 上記 1.及び 2.を踏まえ、「持続可能な国土管理」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。

(視点の例)

- (1) 「持続可能な国土管理(当面は以下のように仮置き)」の観点から、地域ごとの都市的土地利用のあり方をどのように構想すべきか。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縮小する中で、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、郊外部への拡大・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」などが基本となるのではないか。

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。(第1回専門委員会)

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。(第2回計画部会)

人口減少は適切な土地利用を実現する好機であり、今を逃すと問題ということを明確に記述すべきではないか。(第1回専門委員会)

かつて日本では農村型の土地を所有して一戸建てというスタイルを都市に持ち込んだことで問題が発生した。土地が余ってくるので農村的な要素を入れるというが、問題が再燃するのではないか。(第1回専門委員会)

都市の問題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、共生や循環に関わってくる。(第1回専門委員会)

農業においては小規模な兼業農家の役割も重要。兼業が安定していれば生産緑地の維持も可能となり機能が発揮できる。(第1回専門委員会)

わが国の場合は市町村合併が進んでおり、市町村の中に都市と農村が含まれるようになっていく。このことが都市と農村を一体として考える契機になるのではないかと。本質的に市街地という都市の部分と、農地や緑地としての都市の部分が存在し、不可欠なパートナーとなるといった、循環・共生の観点から見た場合のスローガンを打ち出していくことが国土計画らしいのではないかと。(第1回専門委員会)

都市の劣化や自然減少という捉え方ではなく、都市の拡散・拡大によって流域や国土全体の質的な減退があり、それが都市化に起因しているという捕らえ方が重要。ただし、都市の中に農村を取り込んでごちゃ混ぜに考えると、人工系、自然系がダイレクトに隣り合うことになるので、上手にエコトーン(緩衝地帯)を築いていくという視点が大切。(第1回専門委員会)

高層住宅に住んでいても郊外のクラインガルテン(市民農園)に自転車などで手軽にいけるような生活を想定している。都市公園ではなくて、そういう活動ができる緑地があれば良い。(第1回専門委員会)

日本の都市部では、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と。(第1回専門委員会)

土地利用が直接三大湾の環境をよくするというのは考えにくいですが、例えば水質の面からは都市部で下水道の整備を進める等、積極的に都市の役割に踏み込んでよいのではないかと。(第1回専門委員会)

持続可能な国土管理(「持続可能な国土管理懇談会」(平成17年10月14日)提出資料より):
①人口減少や厳しい財政制約・環境制約などの中で、大切な国民全体の共有財産である国土を我々の世代だけで「食いつぶす」ことなく、成熟した経済社会を持続可能な形でささえながら次世代に継承していく;②この場合、「自然との共生・循環」「美しさ・ゆとり」「災害との共存」などの視点を重視する。

- (2) この場合、地域特性のとらえ方の枠組みとして、どのようなとらえ方が適切であるか。例えば、「大都市圏、地方中枢都市圏、地方中核・中小都市圏」の枠組みが今後も適切であるか。

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と。(第1回専門委員会)

従来は、都市と農村を区別して考えてきたが、都市と農村を総合的に考える視点は重要であり、総合的に考えていくとなると、事柄によっては市町村でやるべきものと広域的自治体でやるべきものの役割分担が必要になるのではないかと。さらに或いは市町村の広域化によって、例えば市町村内分権などの、従来の自治制度の構造を捉え直して、協議や合意形成についても改めてある程度のイメージができればいいのではないかと。(第1回専門委員会)

- (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、通勤・通学、買い物、医療等諸活動の空間的な範囲、すなわち「人々の生活・暮らし」の場である生活圏域という単位で考えるべきものではないかと。

都市圏の規模の議論と生活圏という議論がどういう形で組み合わせられているのか理解しにくいのではないかと。(第1回専門委員会)

生活圏を考える上では、人々の思考の変化、ライフスタイルの変化を考えることが重要。(第1回専門委員会)

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。(第1回専門委員会)

4. 上記 3.の、都市的土地利用のあり方を、実現に向けて促進させる基本的な考え方と手法として、どのようなものが考えられるか。

(視点の例)

- (1) 実際の土地利用は、主として経済原理にもとづく地権者の意向や、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。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考えるが、そのメカニズムをどのように構築するか。

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、マクロ的にもうまくいかないのではないかと感じた。(第1回専門委員会)

- (2) 上記のメカニズムを適切にマネジメントしていくための、国、自治体、地域住民、或いは NPO の直接的・間接的な役割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考えるが、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。

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。個々の場合について、官と民の役割分担を具体的に落としていく必要がある。(第1回専門委員会)

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。外部経済効果がすべて内部に落ちるのであればすべて民間がやることができるが、フリーライダーが出てくれば民間にはできない。PFI、PIP 等、いろんな仕組みが出てきている。(第1回専門委員会)

- (3) 地域全体の適正な都市的土地利用を実現するためには、立場や利害の異なる地権者等が、地域の土地利用等に関する諸情報や地域全体の土地利用像を共有し合意形成することが有効であると考え、そのシステムをどのように構築するか。その際、地域アイデンティティの創出・共有の視点、近隣農村や流域といった広域からの視点、規制の緩やかな白地地域からの視点、自然との共生・循環や防災などの視点等が重要であり、これらをどのようにシステムに組み込むか。

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を図ることが重要で、行政はそういうもののバックアップしていく必要があるのではないかと。(第1回専門委員会)

- (4) 経済社会の潮流の変化等により、「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が発生することが考えられるが、これを促進・支援するための、基本的理念と仕組みをどう考えるか。

その他

都市のイメージを議論する場合、競争原理をどこまで適用可能なのか、都市間の相互関係をどのように築いていくかの議論が必要である。(第1回専門委員会)

しっかりした情報提供をした上で地域間競争はありうる。住宅地の質をしっかり守ることにより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。(第1回専門委員会)

経済的な視点から、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いうのを、経済主体に確信させるように説得する必要がある。(第1回専門委員会)

5 . 新たな国土計画のあり方について

以上を踏まえ、新たな国土形成計画(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。また、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、どのようなものか。

世代によっては、この論点に実感がないのではないか。国土計画が、将来長期にわたるものであるからには、若い人にとっても魅力のあるものにしないといけない。(第1回専門委員会)

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. 人と自然の関係に関する基本的な考え方

- 以下のような点についてどのように考えるか。
 - ・ 明治維新以来、わが国は経済社会活動を拡大し続け、その結果として自然の破壊、分断が生じた。
 - ・ わが国では、1960年代半ばから公害対策が順次講じられ、深刻な環境汚染は解消傾向にあるが、かつての豊かな自然の生態系が再生されるまでには至っていない。
 - ・ 経済社会の繁栄は環境や資源という土台の上に成り立つものである。持続的な発展のため、循環型社会の構築と並んで、自然の保全・再生を一層促進し、自然との共生を図っていかなければならない。
 - ・ 自然の保全・再生のために、破壊・分断された自然を回復させることが基本である。
 - ・ 人口減少、高齢化などに伴い、森林や農地などの二次的自然の一部に質的劣化が懸念されている。このような事態に対処するため、必要に応じて、人間の関与がより少なくて済むような管理形態も検討すべきではないか。
 - ・ わが国は活発な経済活動を通じ地球環境に多大な負荷をかけている。国内だけではなく、地球環境全体を視野に入れた活動にも積極的に取り組むべきではないか。

2. 自然の保全・再生に向けた生態系ネットワーク形成

自然を保全・再生のための基本的認識として、長い歴史の中で育まれた国土の自然や生態系を、地域の空間特性に応じて適切に保全すること、自然の回復力を人間が手助けする形で科学的知見に基づき、順応的手法で自然の再生・修復を行うことが重要である。

- 以上の基本的な認識のもと、以下の認識は妥当か
 - ・ 自然を生態的に健全なものに再生するためには、多様な生態系を形成することが重要であり、より広い面積で、より円形に近い形で塊として確保し、分断され孤立化したものを生態的回廊で相互に繋ぐことが効果的である。
 - ・ 自然の保全・再生にあたって、原生的な自然地域等を核として、生態的なまとまりを考慮したうえで、森林、農地、都市内緑地、河川、沿岸域、海域などを繋ぐネットワークを形成し、多面的な機能の発揮を図り、野生生物の生息・生育空間、移動可能性の確保を実現すること、すなわち「水と緑のネットワーク」を形成することが効果的・効率的である。
 - ・ 質的に劣化した二次的自然については、放置するのではなく、例えば森林の場合、長伐期施業、針広混交林へ誘導する等、人間の関与がより少なくて済むような管理形態に移行すべきではないか。
 - ・ その際、水、土砂等について上下流でいかなる状況にあるかという視点でネットワークについて検討することが重要であり、そのため、地域的なまとまりの単位としては、流域圏が有意義ではないか。

水と緑のネットワークについては、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。(懇談会)

- ・ ただし、外来生物や感染症の拡散防止、鳥獣被害防止等の観点からは、ネットワークの在り方を十分検討する必要があるのではないか。
- ・ 都市地域においては、心のゆとりやヒートアイランド現象など、都市空間の快適性の向上等の観点からも、再生に向けた取組をさらに進める必要があるのではないか。

3. 「水と緑のネットワーク」の実現に向けて

- めざすべき「水と緑のネットワーク」の具体像の提示
 - ・ 核となる奥山・脊梁山脈、二次的自然、都市近郊及び都市内の緑地、これらを繋ぐ生態的回廊などの主要要素からなるネットワークの具体像を提示することが基本ではないか。
 - ・ 実現することを前提としたネットワークの具体像を提示するに当たって、自然の回復力を活用する手法の情報も含め、最新の科学的な知見をどのように反映していくのがよいか。

水と緑のネットワークを考える場合、生態的視点と人・情報の視点を分けて考えることが重要。また、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。(第2回専門委員会)

- ・ ネットワークの効用は、定性的にはわかりやすいが、定量的に示すためにはどうすればいいか。
 - ・ 国境を越えて移動する渡り鳥や海棲動物等の視点も重要であり、国土レベルのネットワーク形成に当たっては、国際的な視点も必要ではないか。
- 国の役割の明確化
- ・ 水と緑のネットワークの具体像については、国が率先して示すことにより、国民全体の共通認識を醸成する必要があるのではないか。

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て、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。(第2回専門委員会)

わが国においても、2、3年前と比較して、自然再生に対する関心は高まっている。(第2回専門委員会)

わが国では、自然再生に関する科学的なデータが十分ではなく、また一般の関心も低いために政策上重要視されてこなかった。他方、欧米諸国では各国が自然再生を社会経済的な観点から重要視している。米国では、水環境を取り戻すため、個別事業に対する法律がある。欧州では、農業において生物多様性のために必要な土地の面積割合を増加させる方向で議論が進められている。(第2回専門委員会)

- ・ ネットワークの根幹的な部分への対応は、広域的かつ事業も大規模となる場合が多い。この場合、地域がネットワークを維持・保全していくことが不可欠であるが、国としてどう取り組めばいいか。

水と緑のネットワークを考える上で、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。また、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。(第2回専門委員会)

- ・ 既に、関係省庁では自然環境の保全・再生に関する取り組みを開始し、一部連携も行われているが、これらをより体系的・効率的なものとしていく観点から、水と緑のネットワークの具体像に即してより緊密な連携を図ることが重要となるのではないか。特に、里地里山、湿地干潟等より連携が必要な場所があるのではないか。
- ・ なお、水と緑のネットワークの考え方を既存施策に反映するだけで、かなりの部分のネットワーク形成に対応できるのではないか。

水と緑のネットワークについては、世界的に議論されているが、日本の場合実効性が担保されていない。米国の場合、環境アセスメントの議論の中で、失われた自然環境をどこかで補うかというミティゲーションの考え方が施策の中で明示されている。公的にあらかじめ確保すべきところは、ミティゲーション・バンキングで検討されている。ドイツでもエコ・コントという同じ主旨の制度がある。現状の社会システムの中では、自然再生を進めるためのインセンティブがない。このため、例えば都市計画、農業振興地域の中にミティゲーションで担保するような場所を検討す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。(第2回専門委員会)

現在、千葉県市川市で自然再生に向けた仕事のお手伝いをしているが、周辺は廃棄物の中間処理場や物流センターになっている。この地域は、都市計画上工業専用地域として位置づけられており、制度と現状で矛盾が生じている。このようなところは日本の至る所にある。事業者が自然再生を行う際に、土地の価格が上昇したり、住民が移住してくるといった経済的メリットが自治体ではなく事業者還元されるような免税債、利子所得税減税等を駆使した仕組みが必要である。(第2回専門委員会)

○ 地域での推進体制

- ・ さまざまな関係者の合意形成を図り、自然再生を推進していくための明確なリーダーシップが重要。そのための推進体制はいかにあるべきか。

自然の再生に限っていうと、地域によってミティゲーションに対する意識の違いがあるため、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。今後の森林の管理形態については、人手をかけないというだけではなく、大量の木材、紙を消費していることから、環境保全の観点からも国際的な責任を果たすことが重要。(第2回専門委員会)

- ・ 広域地方計画は、複数の自治体に渡る広域的な合意形成の場などとして、有効に活用し得るのではないか。
- ・ 農地や森林の所有者、河川管理者、土地改良区、漁業者等の協力体制の構築が重要ではないか。

○ 市民・企業の参画を促進するしくみ

- ・ 自然の再生に向けて、既にいろいろな主体が取り組んでいる。多くの企業もこのような取り組みに興味を持っている。このような主体の取り組みの一つ一つが、より広域的なネットワークの一翼を担っているということを明確化し、参画意識を高めてもらうようなしくみが有効ではないか。この場合、「官製」のネットワークではない、地域住民からの自由で自発的なネットワークがよいのではないか。

ネットワークに関して、地域住民の自由で自発的なものがあるという記述があるが、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。(第2回専門委員会)

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。(第2回専門委員会)

- ・ 団塊リタイア世代など、潜在的に興味を持っている人たちは多いのではないか。企業や一般市民からの寄付の受け皿となり、上記のような取り組みを支援し得るような仕組みの創設が有効と考えるがどうか。
- ・ 国境を越えて移動する野生生物の視点も重要であり、市民・企業の活動は国内に留まらず、国際的な観点も必要ではないか。

○ 自然の再生・保全プロジェクトの推進

- ・ 自然再生推進法に基づく釧路湿原等での自然再生プロジェクト(国、地方公共団体、専門家、地域住民、NPO 等との連携事例)、都市再生プロジェクトの一環で東京湾再生プロジェクト、首都圏の都市環境インフラのランドデザインづくり(国と地方公共団体との連携事例)等が先進的に行われている。

フロリダのミティゲーションでは、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。(第2回専門委員会)

- ・ 今後、人口減少や産業構造の転換などによって管理水準が低下する里地里山や都市内の低未利用地(埋立て地等を含む)において、積極的に自然の保全・再生プロジェクトを推進すべきではないか。

V. 減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成

1. 国土に対する自然の脅威をどのように認識するか

(視点の例)

- (1) 首都圏直下型地震、東海地震、東南海・南海地震に代表される大規模地震は、地震規模が大きく、広範囲かつ甚大な被害となるおそれがあり、また、津波を伴う場合には被害がさらに拡大することが懸念されるため、国土計画からの検討が必要ではないか。

地震は必ずしも予知できないが、モニタリングすることは大事。検知・情報伝達・避難のためにモニタリングの体制を整える必要がある。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。国土管理を考える場合、防災に限らず自然環境を管理する上での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。(第1回専門委員会)

- (2) 水害は、近年多発し、長期的な気候のトレンドを見ても集中豪雨は増大傾向にある。また、長期的にみると、今後地球温暖化に伴う影響が顕在化していく恐れがある。流域での土地利用や避難対策など様々な視点から総合的な対応が必要であり、国土計画からの検討が必要ではないか。

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。(第1回専門委員会)

- (3) 土砂災害は、大規模地震を除けば、例年最も多い犠牲者を出している。都市が山麓などに拡大するに伴って土砂災害に対する脆弱性が増していることから、国土計画からの検討が必要ではないか。

今回の論点整理は、よくまとまっているが、一つ抜けている点がある。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のだが、行政は、砂防・河川・海岸と一連の流れになっていない。総合的に管理することが必要だ。この専門委員会の大事なテーマではないか。(第2回計画部会)

- (4) その他、高潮、海岸侵食、雪害、火山災害など、わが国は様々な自然災害の脅威にさらされている。国土計画においてはこのような要素を十分に考慮するとともに、原子力災害、油の流出事故等の事故災害やテロ等の人為災害についても視野に入れる必要があるのではないか。

災害の例示として、地震、水害が触れられているが、渇水を考慮する必要があるか。渇水は、特定の地域の課題であるし、突発的に発生する課題でもないが、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、安全・安心という観点からも渇水問題に触れてもよいのではないか。森林管理という視点からもポイントになると思う。(第2回計画部会)

2. 社会の脆弱性について、どのように認識するか

(視点の例)

- (1) 都市化の急速な進展に伴い、自然災害の被害を受けやすい地域に人口・資産が密集している。また、多くの高層ビルや地下街の発達等もみられる。

不必要なスプロール化が災害を招いている。これは、ナチュラルハザードというよりもソーシャルハザードだ。(第2回計画部会)

- (2) 高齢者(とりわけ独居老人)、障害者、外国人等いわゆる災害時要援護者の増加、近隣扶助の意識の低下がみられる。反面、多発する災害により安全に対する関心や、自助意識の高まりもみられる。災害被害を軽減するためには、さらなる備えの実践が必要となっている。

- (3) ライフライン、コンピュータ、情報通信ネットワーク、交通ネットワーク等への依存度が増大している。災害発生時のこれらの被害は、日常生活、産業活動に深刻な影響をもたらす。

- (4) これまでに防災基盤の整備水準は着実に上昇してきたが、上述のような自然災害のリスクの高まり、社会的状況の変化に対応して、引き続き推進する必要がある。

- (5) 国土の約7割を占める中山間地域では、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、土砂災害の発生を招く恐れがある。また、震災等の広域災害の場合、立地条件によっては道路の途絶により集落の孤立を招く恐れがある。

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り、どこまで守っていくのかという議論をきちっとしなければならない。(第1回専門委員会)

3. 自然災害への対策を国土計画でどのように認識するか

(視点の例)

(1) 検討の切り口として、例えば以下のような視点が重要ではないか

- (a) 多くの恵みをもたらす一方で災害の脅威ともなる「自然」と持続可能な形で共生を図っていくためには、災害を完全に防ぐ(これは不可能)というより、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。とりわけ、被災リスクも考慮に入れた土地利用の規制・誘導や、国民が的確に判断・行動できる体制づくり・人材づくりへの取り組み、民間や市場の力を活かした社会全体のコンセンサスづくりが重要となるのではないか。

自然に起こったこととの共生はありうるが、災害との共生は少し違うのではないか。まずは地域の防災力を高めることではないか。(第1回専門委員会)

巨大災害をカテゴリーレベルで分類する必要。どこまでをシビルミニマム、ナショナルミニマムで考えるかが重要。(第1回専門委員会)

地方の独自性が重要という論点がある一方で、防災上危険な場所の土地利用規制等、シビルミニマム的なところでは、国土計画の一部を強制力のあるものにするということとはできないか。(懇談会)

- (b) 海面上昇に対応した防波堤の建設など、地球温暖化に伴う被害の軽減や防止を行う「適応策」の観点からの取り組みも重要ではないか。

「適応策」について、90年代以降対応策が検討されているが限られた部局では対応できないので、国全体で考える必要があるのではないか。(第1回専門委員会)

- (c) 防災サイクルの各フェーズ(予防・減災、事前準備、応急対応、復旧・復興)における国土計画の役割とは何か。

外力に対する防災と、起こったあとの防災に対応する部分の仕分けが整理されていない。(第1回専門委員会)

- (d) 減災にあたっては、「被害の抑止」(①建築物の耐震化や施設整備、②土地利用規制等による危険な土地への居住制限等)と、「被害の軽減」(③保険制度等によるリスク分散、④被災後の迅速・適切な災害対応)の組み合わせが重要である。国土計画の観点からどのような取り組みが重要であるか。

(1) 「土地利用を通じた減災」として、例えば以下が考えられるのではないか

- ・ 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・誘導等(例えば、防災拠点の整備や不足する緑地などオープンスペースの確保を図るとともに、危険地域における居住を回避し集約化を進めるなど)を漸進的に進めることが重要であると考えが、どのような手法が考えられるか。また、そうした土地利用の状況に伴い、地域特性に応じた、従来以上に多様な手法の導入によるハード整備の質的転換が可能となるのではないか。

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。(第1回専門委員会)

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ことが従来になかった。また、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。(懇談会)

- ・ 木造低層密集市街地の解消、都市内の防災拠点施設の整備を進めることは、地域の防災力

向上に大きく貢献するが、一層促進するためにはどのような手法が考えられるか

- ・ 災害情報の伝達、ハザードマップの作成など、災害発生時の切迫した状況下でも、国民が適切に判断・行動できる体制づくりを進める必要があり、それを土地利用計画にも反映させることは有効ではないか。

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。(第1回専門委員会)

(2) 地域の防災意識を醸成するためには、どのような取り組みが必要か

- ・ 土地利用規制・誘導を進めるためには、ハザードマップ等の災害情報を反映した土地利用方策について、地域全体で合意形成を図ることが重要であるが、どのような仕組みが考えられるか。そしてこれを地権者や居住者の防災意識の醸成にどのように結びつけていくか。

防災意識を醸成するためにどれだけ費用がかかっているか明確にする必要がある。安全はただという意識では防災意識はなかなか高まらない。(第1回専門委員会)

- ・ ハザードマップのように土地の災害危険性を示す情報は、土地所有者や居住者の防災意識を高めるものとして極めて重要であり、その作成・公表が進められているところである。このような情報が明らかになっている土地のほうに資産としても信頼度が高くて安心であるという価値観を確立して定着させることはできないか。
- ・ 住民が地域の土地利用計画策定プロセスに参画意識をもち、土地利用が整序・集約化され自然が適切に再生・保全されているような、管理が行き届いた地域は、連携・コミュニティが強く、結果として地域防災力を高めることにも資するのではないか。

(3) 以下のような課題に対しては特に広域的・総合的な対応が必要ではないか

(a) 超巨大災害に対する取り組み

- ・ 東海地震や東南海・南海地震のような超巨大災害に備える観点から、国土全体における人口・諸機能の適度な集積と分散、重複(リダンダンシー)、交通・情報通信ネットワークなどが重要と考えるが、現在の国土の状況をどう考えるか。国土計画として、今後どのような点が重要と考えるか。

(b) 流域における取り組み

- ・ 水害、土砂災害、海岸侵食などの自然災害は、流域の視点から総合的に検討することが重要であり、各種対策の有機的連携を図るなど、これらを総合的にマネジメントしていくためにはどのような取り組みが考えられるか。

「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。(懇談会)

(c) 沿岸域における総合的な津波対策

- ・ 大規模な津波は、地域一体を消滅させるほどの破壊力をもつ場合もあり、防潮堤などのハード整備、適切な土地利用への誘導、迅速な避難などを組み合わせて被害を最小に収めることが重要であるが、現在の状況をどのように考えるか。

(d) 中山間地域での取り組みの在り方

- ・ 中山間地については、過疎化、高齢化や、集落の分布や立地条件等の状況を考慮した、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することが必要ではないか
- ・ 例えば、集落としての機能の維持が明らかに見込めない場合には、より安全度の高い集落へ集積を誘導することも一方策か

4. 復旧・復興の理念をどのように考え、国土計画でどのように位置づけるか

(視点の例)

- (1) 人口減少・高齢社会等の今後の国土を巡る潮流に鑑み、大規模災害が発生しても、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・復興という方策もあり得るのではないか。そうした新たな復旧・復興の理念はどのようなものがあり得るのか。
- (2) 被災後を想定した復旧・復興ビジョンを作成し、長期的なまちづくり、地域づくり、国土づくりに活

かしていくことは有用ではないか。

日本の計画制度が不十分な面もある。新潟地震のときは、復興を図るためのベースとなる計画がないため、市町村が頑張らざるを得なかった。(第1回専門委員会)

長期ビジョンを持っておいて災害が発生した場合、災い転じて福となるとしておくべき。(第1回専門委員会)

次の国土計画は ISDR と同じように場当たりの対策を見直し、長期的に同じ方向を踏まえる必要がある。(第1回専門委員会)

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。(第1回専門委員会)

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. ランドスケープに関する現状認識

○ わが国のランドスケープの特徴を次のように考えてよいか

- ・ わが国は、冷温帯から亜熱帯にいたる幅広い気候帯に属し、暖流・寒流が流れる海に囲まれるとともに火山等を含む山脈の形成など、その地形も複雑に入り組んでいるため、地域ごとの特性は極めて多様である。
- ・ 人々は、広葉樹、針葉樹という多様な林層の森林を縦横に活用し、稲作を中心とした水田耕作を広く行うなど、自然に深く手を入れながら国土と付き合ってきた。地域においては、こうした長い歴史・文化の変遷のなかで、国土と重要な建造物(神社、仏閣、城等)が良く調和し、それぞれ独自のランドスケープが形成されてきた。このように、ランドスケープも地域ごとに極めて多様であり、わが国の国土の美しさの特徴の一つとなっている。

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。(第2回計画部会)

○ ランドスケープに関する現状認識として次の点が重要ではないか

- ・ 急激な都市膨張やバブル期のリゾート開発、廃棄物の不法投棄などにより、ランドスケープという調和の観念が失われ、個々の開発が優先されてきた。
- ・ 農山漁村での過疎化・高齢化や都市での昔ながらのコミュニティの崩壊に伴い、美しいランドスケープの担い手が失われつつある。
- ・ 美しいランドスケープの毀損が急激であったため、異なる世代間でランドスケープ像が共有されなくなっている可能性があり、その保全・修復に向けた合意形成がより困難になることが懸念される。
- ・ 人口減少等に伴う開発圧力の低下や心のゆとりの時代の成熟の中で、今後はランドスケープという概念の形成の好機でもある。国民の関心も高まりつつある。

2. ランドスケープの考え方

○ ランドスケープとは何か

- ・ ランドスケープとは、「人と自然との永続的な関係の中でつくられる、歴史性や文化性も含めた空間の美しさという総合的な概念」であり「一律に決まるものではなく、多様性を持つもの」(国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」)である。
- ・ すなわち、美しいランドスケープとは、たんに眼に映ずる風景が美しいことにとどまらず、地域において自然と人間の営みの健全な関係が保たれている状態をも含む概念である。

「ランドスケープ」という概念は多面的でわかりにくいのが、要するに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。そういう意味で、ランドスケープと水と緑のネットワークは切り離すべきではない。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にも拘わらず、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。(第2回専門委員会)

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。国際的に通用するランドスケープの概念にするべき。(第2回専門委員会)

「美しいランドスケープ」が本当に良いのか。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。(第2回専門委員会)

「美しい」というキーワードがミスリードする恐れがある。ランドスケープについては、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く。(第2回専門委員会)

- ・ しかしながら、具体的なレベルでは、人々のさまざまな価値化とも相俟って、「美しいランドスケープ」は極めて多様である。

「国の議論として重要なのは、持続可能な社会を形成しようとする、あるべき姿が画一的な社会となってしまうがちな中で、文化的多様性をどのように保持すべきか、さらに、自然条件も多様であるからには、地域的にその表れ方が違うのは当然である。このような議論は、21世紀の国土計画においてきわめて重要である。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。(第2回専門委員会)

- ランドスケープを考えるうえで重要な単位としては「地形」が有効ではないか
- 人々は、いろいろなスケールの面的な広がり単位で空間に関するイメージを他の人々と共有している。ランドスケープを考える単位としては、「地形」が有効ではないか。

ランドスケープを考える場合、地形分類や植生といった観点からも議論すべき。(懇談会)

- ランドスケープを考える上で以下の視点が重要ではないか
- 「自然環境と人間活動の調和」: 優れた自然の風景地、健全な農林水産業、市街地・郊外部における良好な生活環境等、国土が健全に保全、利用、維持管理されていることにより、美しさが形成される。

美しいランドスケープを議論する際に、里山や森林も重要だが、都市景観も考慮してもらいたい。景観条例を最初に導入したのも金沢市だ。(第2回計画部会)

- ・ 「地域の歴史や土地の特性の尊重」: 先人が築き上げた歴史、文化、遺産を尊重する一方で、気候、地形、植生等、それぞれの地域の風土にあった無理のない土地利用を行うことが重要。
- ・ 「個別要素間の調和」: ランドマークや建造物と周辺土地利用、地形の調和が保たれていることが重要。
- 美しいランドスケープの効用として以下の点が重要ではないか
 - ・ 地域アイデンティティの醸成: ランドスケープは、具体的な事物に即した概念であるため、地域の将来像などを住民が共有したり、地域への関心を喚起したりするための媒体、求心力として、極めて効果的なものとなりうる。
 - ・ 快適な生活環境の形成: 居住地域内外を問わず、自分を取り巻く環境が美しいことが生活の快適性を高める。また、そこに自らが所属していることを実感することにより、精神的な満足感、安堵感が得られる。
 - ・ 地域活性化: 美しいランドスケープは、地域資源として、地域内外の関心を高め、地域ブランドの形成や観光振興につながる。また、今後、個人事業者(知識産業等)や退職世代等、美しいランドスケープを有する地域への移住希望者が増加する可能性もある。

3. 国土計画でランドスケープを論じる意義

- わが国のランドスケープは本当に価値があるのか
 - ・ 諸外国に比べて海外からの観光客数が少ないこと等、わが国のランドスケープは、国際的に魅力のあるものと言えるのか。
- ランドスケープを国土計画の中でどのように位置づけるのか
 - ・ ランドスケープは、人々と自然の健全な営みの美しさ、国民の心地良さ、幸せ等の総体の結果などとして理解すべきものか。このように高い(けれども具体的な実現の方策を掲げるのが困難な)理念を今後の国土計画に掲げる意義は何か。
 - ・ あるいは、具体的な政策手段をもって、実現を図るべきものとして位置づけるべきか。

国土計画としては、例えばランドスケープ基本法というものをやるべきと書けば意味があるのではないか。また、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、これらを繋げるによりポジティブな解が出てくるのではないか。その辺りに国土計画らしい打ち出しがあるのではないか。(第2回専門委員会)

「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、全体を囲う概念ではないか。(懇談会)

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。(第2回計画部会)

「良好なランドスケープの形成」を他と並列で扱っているが、これ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。(第2回計画部会)

ランドスケープの位置づけに対する指摘は、全く同じ意見が専門委員会でもあった。その方向で議論を進めていくこととしている。(第2回計画部会)

4. 「美しい日本」の実現に向けて

- 美しいランドスケープの形成に向けた機運の醸成
 - ・ 美しいランドスケープを次の世代に伝えるための教育、地域におけるイベントの実施、専門家を育てる人づくりが重要ではないか。
 - ・ 地域のランドスケープの良さを人々が実感し、その存在と重要性を認識してもらうための仕掛けが必要である。楽しむため等の仕組みについてどう考えれば良いか。例えば、フットパスづくり(多摩・三浦丘陵)が良い事例ではないか。
- 地域が主体となった取り組みの推進
 - ・ 美しいランドスケープの形成は、地域が主体となり、関係住民や事業者の十分な理解と参画を得て、関係者が一体となって取り組みを推進することが極めて重要である。この場合、地域の土地利用に関する計画にランドスケープの視点を適切に盛り込んでいくことが最も重要かつ有効な点ではないか。

ランドスケープのステークホルダーはたくさんいる。「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。(第2回計画部会)

- ・ 景観法では、景観形成に関する合意形成のしくみ、規制、誘導、税制にかかる広範な措置が盛り込まれているとともに、同法に関係した各種の予算措置が講じられてきている。このような措置を十分に活用することが基本ではないか。
 - ・ 文化財的な視点からだけでなく、景観の重要性という面から、ランドマークや建造物を保全するための仕組みが重要ではないか。
 - ・ また、ランドマークや建造物については、単に保全するのみではなく、暮らしのなかで活かすといった観点も重要ではないか。
- 多様な主体による多様な取り組みの支援措置の検討
 - ・ 各地域において美しいランドスケープの保全・再生・形成のための具体的な活動をしているNPOなどが出てきている。
 - ・ このような取り組みを地域の価値を高める行為として正当に評価をするしくみを検討すべきではないか。
 - ・ 地域住民、NPO、企業、地方公共団体、国等、地域の内外といった形でどのように参画していくか、ネットワークをどのように構築するかということが重要ではないか。
 - ・ 水と緑のネットワーク形成と美しいランドスケープの形成は共通部分が多い。支援措置も共有すべきではないか。

水と緑のネットワークとランドスケープは重なる部分も多く、一体のものとして考えるべき。(第2回専門委員会)

かつては生態系で「潜在的」といっているような土地のポテンシャルを無視できなかったが、今では風土に合っていないでも都市等の人間活動のユニットをどこでも成立させることが可能となり、ランドスケープの歪みにつながっている。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のが議論となるが、ランドスケープの議論は熟度が低いので、最終的に一体となるにしても、いったんは別々に考えるべきである。(第2回専門委員会)

「ランドスケープ」イコール景観のイメージが一般的であり、ここで一体にしてしまうと、人間主体の議論ばかり先行して持続可能性、生態系の議論がおろそかになってしまう恐れがある。(第2回専門委員会)

当面は別々に分けて議論を行う。最終的にはまとめていく方向ではないか。(第2回専門委員会)

○ 国、自治体の各種施策へのランドスケープの視点の反映

- ・ 国、自治体が施設整備や面的整備など、物的な空間形成に関する各種事業を実施するにあたり、地域がそのランドスケープについて抱いている意向を十分に踏まえることが重要である。

本日の議論は、どちらかというに見る側、受益者側に立った議論であるが、生産者側、担い手側の観点も重要である。(第2回専門委員会)

- ・ 今後わが国の随所で美しいランドスケープを形成していく観点から、国の関係部局に対しても、地域のランドスケープの視点を重視するよう継続的に働きかけを行っていくことが基本ではないか。

○ 美しいランドスケープ形成に向けて必要な技術開発

- ・ ランドスケープの形成は地域での取り組みが基本であるが、現在のところ、ランドスケープに関する認識や知見、ノウハウが広く普及しているとは言い難い。

四国の四万十川では、自然の景観を取り戻す努力が進められてきたが、沈下橋の塗装がよくなかったために、全体の景観との調和がなされなくなってしまった。その塗装をした人たちには悪いことをしたという意識はないのだが、色の彩度が合わなかったために、全体の色調を壊してしまった。(第2回計画部会)

- ・ 都市計画、建築、造園、土木等の学術的な知見を活用した、ビューポイントの設定や前景・中景・背景の組み合わせの技術など、基本的なノウハウをわかりやすく紹介すべきではないか。

里山が美しいのは、色の調和がとられているからだ。美しい里山の景観といえば、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。(第2回計画部会)

- ・ 特に、美しいランドスケープ形成のための合意形成手法、関係者の参画を促す仕掛け、地域が共有しうる美しいランドスケープ像づくりのための計画手法などについて、今後積極的な技術開発を行うことが重要ではないか。
- ・ また、ランドスケープ専門家のアドバイスを提供する制度などを創設すべきではないか。

○ 持続可能な国土管理の推進

- ・ 美しいランドスケープは、自然環境と人間活動の調和などの結果として形成されるものである。したがって、健全な森林経営や農業の展開、都市的土地利用の整序・集約化、災害対策の視点からの土地利用の誘導、自然の再生・保全の推進など、総合的な取り組みが重要である。