

[委員提出資料]

「国土形成計画ミニシンポジウム」

国土形成計画に関する報告（素案）へのコメント（案）

平成19年12月3日

岩手大学農学部教授 広田 純一

2007年度農村計画学会秋期大会(岡山)

■ 国土形成計画ミニシンポジウム

農村計画学会国土形成計画プロジェクトチーム

広田純一(代表), 小田切徳美,
三橋伸夫, 山崎寿一, 一ノ瀬友博

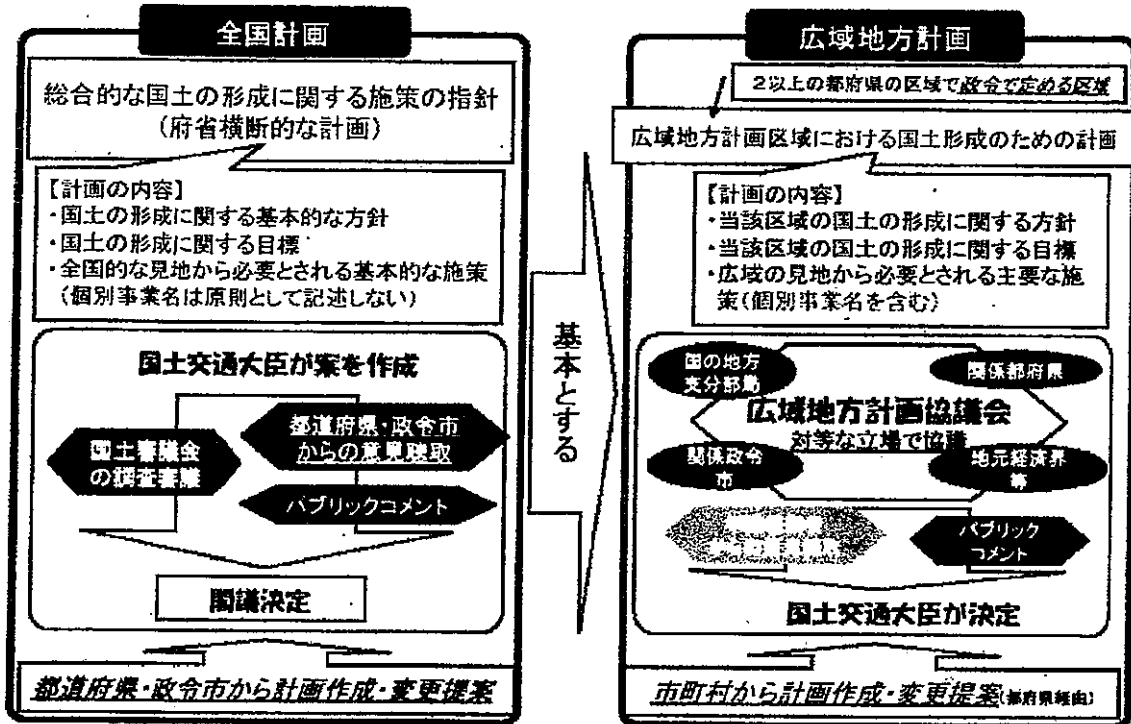
○日時:2007年9月17日(月)15~16時

○場所:岡山大学50周年記念ホール

○プログラム

- ◇国土形成計画の枠組みと素案の概要 2-3
- ◇国土形成計画素案へのコメント(案)
 - 1. 全般的指摘事項(広田) 4-5
 - 2. 個別の指摘事項
 - 2-1. 共生居住地域(小田切+広田) 5-6
 - 2-2. 中山間地域(小田切) 6-7
 - 2-3. 二地域居住(山崎) 8-9
 - 2-4. 流域圏(三橋) 9-10
 - 2-5. ランドスケープ(一ノ瀬) 10-11
 - 2-6. エコロジカルネットワーク(一ノ瀬) 11-13
 - 2-7. 新たな公(三橋) 13-15
- ◇質疑
- ◇今後の対応(広田) 16

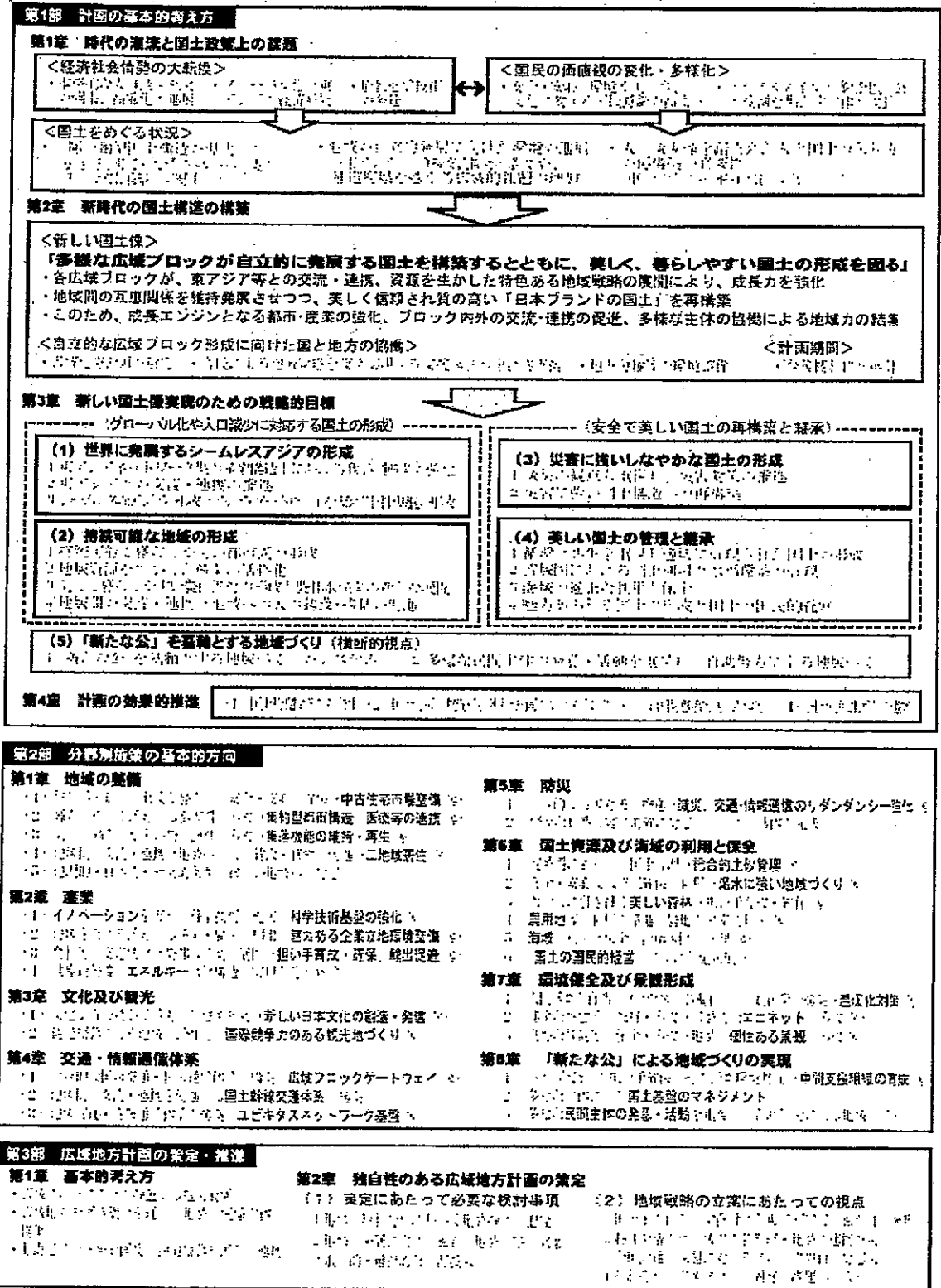
新たな国土形成計画の枠組み



出典:東北圏広域地方計画懇談会第1回懇談会(平成19年7月23日)配付資料

(<http://www.thr.mlit.go.jp/kokudo/kondankai/kaisai.html>)

国土形成計画（全国計画）に関する報告（素案）の構成図



◇国土形成計画に関する報告（素案）へのコメント（案）

はじめに

農村計画学会は、豊かで美しい農村環境と、活力と魅力にあふれた農村社会の創出をめざす教育・研究者、行政実務者、技術者および地域生活者の交流・啓発の場として1982年に発足しました。農業土木、農業経済、農村建築、緑地造園、農村社会など様々な分野を専門とする会員による学際的な交流を通じて、学術研究のみならず、共同調査やセミナーの開催、農村整備政策へのコミットなどの多様な活動を展開しています。

今般の国土形成計画は、国土の2/3を占める農山漁村地域の将来に大きな影響を持つ重要な計画です。そこで本学会では、2007年5月に国土形成計画のプロジェクトチームを立ち上げて、主として農村計画的な視点で2007年4月に発表された「計画素案」（国土形成計画審議会計画部会報告）の検討を行ってきました。ここで農村計画的視点とは、農山漁村の今後のあり方に照らし、その保全と整備の方向性を探る視点であり、農山漁村の生産と生活（暮らし）、そして環境を総合的に捉えるところに特徴があります。「計画素案」の検討に当たっては、抽象的・一方的なコメントは避け、「計画素案」の構成に沿った具体的なコメントを心がけました。

本コメントは、大きく2つのパートから成ります。第一は、「計画素案」に対する全般的なコメントで、次に述べる個別の指摘事項の要旨ともなっています。第二は、「計画素案」に対する個別の指摘で、8つのトピックスに分けて具体的な提案と修正方法を述べます。

1. 全般的指摘事項

「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」という新しい国土像や、それを実現するための5つの戦略的目標は、基本的に同意できるものであり、とくに「新たな公」による地域づくりを本格的に取り上げたことは高く評価できます。全体として、さまざまな視点やトピックスへの目配りがよくなされており、取りまとめに当たられた関係者に敬意を表したいと思います。

ただし、農村計画的視点からは、なお充実すべき論点や施策があると考えております。

第一は、国土形成計画において農山漁村の将来像を必ずしも十分に描ききっていないということです。この点は「多自然居住地域」を打ち出した「21世紀国土のグランドデザイン」（1998年）よりはむしろ後退した印象を与えます。「グランドデザイン」では、「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域」を「21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティア」として位置付けるとともに、「地域内外の連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる誇りの持てる自立的な圏域」を「多自然居住地域」と呼んで、国土計画上に明確な位置づけを与えました。これと比べると、今回の国土形成計画は農山漁村の位置づけにかなり控えめな姿勢をとっています。

第二は、全体として地域の自助努力を強調しすぎていて、地方の疲弊の現状への目配りが不足しているのではないかとことです。この点は、NPOを中心とする新たな地域づくりの主体に比べて、国や地方自治体の果たすべき役割が十分に記述されていないことに反映されているように思います。かつて中山間地域で見られた過疎化・高齢化、地域産業活動の衰退による地域の衰退は、いまや平地の農村地域、さらには地方中小都市にも及んでいます。地域の自助努力はもちろん必

要ですが、それだけでは困難なほど厳しい状況にあることを、もう少し踏み込んで認識し、国のイニシアティブを強調すべきかと思えます。

第三は、本計画の戦略的目標の一つである「美しい国土の管理と継承」に関わる重要概念である生態系や景観について、概念規定の曖昧さ・不正確さから記述に混乱が見られることです。とりわけランドスケープと景観については、せつかくの意欲的な提案がうまく伝わってこないくらいがあります。

次に述べる「個別の指摘事項」では、以上の論点を次の7つのトピックスに分けて、さらに詳しく述べていきたいと思えます。

- (1) 農山漁村地域の将来像としての「共生居住地域」の提案
- (2) 中山間地域の位置づけの一層の明確化
- (3) 二地域居住の概念の拡充—「農都連携(共生)居住」の促進へ
- (4) 計画概念としての流域圏の意義
- (5) ランドスケープ概念の明確化と適切な使用
- (6) エコロジカル・ネットワークの位置づけの明確化
- (7) 「新たな公」における行政および地縁型コミュニティの役割の強調

2. 個別の指摘事項

2-1. 農山漁村地域の将来像としての「共生居住地域」の提案

【要旨】

「計画素案」では農山漁村地域の将来像が必ずしも明確ではないため、『21世紀日本の国土のグランドデザイン』の「多自然居住地域」を発展的に継承した「共生居住地域」の概念の導入を提案します。「共生居住地域」は、①「地域内外の連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる誇りの持てる自立的な圏域」(＝多自然居住地域)であるとともに、②人間活動と自然環境の共生を目指すフロンティアでもあります。

【解説】

農山漁村地域の将来像を描くに当たって必要なことは、まず第一に、地方中小都市と農山漁村を一体的に捉える視点です。その点は、既に『21世紀日本の国土のグランドデザイン』が的確に指摘しており、「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域を、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして位置付けるとともに、地域内外の連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる誇りの持てる自立的な圏域」を「多自然居住地域」として位置づけています。「多自然居住地域」は、「中小都市等を圏域の中核として周辺の農山漁村から形成される」とされており、特に中小都市については、「圏域の中心都市として、基礎的な医療と福祉、教育と文化、消費等の都市的サービスや身近な就業機会を周辺の農山漁村に提供する」という役割を示しています。

今回の「素案」でも、同様の記述は見られますが、計画全体の中で位置づけされているものではありません。むしろ、それは『グランドデザイン』から後退している印象を受けます(「多自然居住地域」という言葉は「素案」に2カ所あるのみ)。地方中小都市が、「基礎的な医療と福祉、教育と文化、消費等の都市的サービスや身近な就業機会を周辺の農山漁村に提供する」ことができないため、その後背地に位置する中山間地域の生活条件がミニマム水準を割り込むという現象が発生しつつある現在では、「多自然居住地域」に見られた中小都市の計画上の位置づけは、以前にも増して必要なものです。

第二に、こうした一体的圏域を、「共生居住地域」という内実を持つ地域として創造することが重要です。ここで「共生居住」とは、＜大都市―地方＞という関係ではない、身近な中小都市と農村の共生により、都市サービスと自然に恵まれたゆとりのある生活の両立を目指すライフスタイルであるとともに、自然生態系の循環の中での適切な人間活動によって、真に「人と自然の共生」を追求するライフスタイルを意味しています。これは人間活動と自然生態系のバランスを取りうる中小都市～農山漁村の一体的圏域でこそ可能な生活様式であり、循環型社会のフロンティアとなりうるものです。「人と自然の共生」は、よく言われるように、高度経済成長以前の我が国の農山漁村で普遍的に見られたものです。そして、そのノウハウはかろうじて現在の農山漁村にも生活文化として受け継がれています。したがって、「共生居住」を目指すことは、農山漁村のかつての生活文化を見直すことでもあります。

このように「共生居住」は「多自然居住」の概念を一步拡張して、「人と自然の共生」という視点を強く打ち出したものです。我が国の農業が環境保全型に大きく転換しつつあり、また農村の自然環境が、里地・里山の自然として、人の手が加わらない原生自然と同等の評価を受けるようになっていく現在、さらには農的ライフスタイルに価値を置く都市住民が増えつつある現在、「人と自然の共生」を体現する空間としての農山漁村地域の価値は益々重要なものになるでしょう。そして、中小都市を取り込んだ一体的圏域の中で、より広域での「人と自然の共生」を実現していくことが、これからの時代の重要な課題とも言えます。

以上のように、農山漁村地域の将来は、都市と農村の共生、そして人と自然の共生という枠組みの中でこそ描けると考えます。それを明確に打ち出す概念として、国土形成計画における「共生居住地域」の位置づけが是非必要です。

【修正案】

(1) 「共生居住地域の創造」を第1部に書き込みます。すなわち、「農山漁村と周辺の中小都市との相互の連携を深め、農林水産業や地域資源密着型産業を活性化させることにより、都市的サービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる圏域として『多自然居住地域』を形成していくことも重要である」(第2部第1章3節, 41 頁)という記述を拡張し、第1部第3章第2節に、「(X) 共生居住地域の創造」という小項目を追加することにします。

(2) 地域の各論を論じた第2部で、「共生居住」の視点から、地方中小都市、(平地)農村地域、中山間地域のそれぞれの方向性と役割を明確化します。具体的には、第2部第1章第3節(美しく暮らしやすい農山漁村の形成)を、「美しく暮らしやすい共生居住地域の創造」として、その中で地方中小都市、(平地)農村地域、中山間地域の方向性を個別に論じます。

2-2. 中山間地域の位置づけの一層の明確化

【要旨】

国土形成計画において、中山間地域の位置づけを、さらに明確化する必要があります。特に、①条件不利地域としての中山間地域、②地域再生のフロンティアとしての中山間地域という2つの視点からの位置づけは、新たな国土形成への戦略的な重要性を持つものであり、より積極的に本文中に書き込まれるべきと考えます。

【解説】

「計画素案」では、「中山間地域の役割」という項目が設定され、中山間地域の実態や課題がまとめて記述されている。「中間とりまとめ」の段階では、こうした記述は見られなかったことを考えると、大きく前進したと評価できます。

しかし、その位置づけは、中山間地域がメインテーマのひとつであった『21世紀日本の国土のグランドデザイン』（五全総、1998年）と比較すると、なお遠慮がちであります。そのために、計画全体における、中山間地域の位置づけは、必ずしも明確ではありません。特に次の点については、より明確な位置づけが必要であると考えます。

第1に、条件不利地域として、中山間地域を位置づけることであります。中山間地域は、食料・農業・農村基本法（1999年制定）35条において、「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」（第1項）として定義されました。そして、そうであるがゆえに、「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする」（第2項）という政策（中山間地域等直接支払制度）が実施されています。

この点は現状においても、そのまま当てはまるでしょう。さらに、この定義では、生産条件だけが考えられていますが、これに生活条件の一部（特に医療、教育）も加えられるべきです。そもそも、このような条件不利地域としての位置づけがなければ、条件不利性の補正を行う中山間地域等直接支払制度をはじめとする中山間地域対策はその根拠を失ってしまいます。

第2は、過疎化・高齢化の進行と同時にそれに抗する取り組みが先発した「地域再生のフロンティア」としての位置づけです。人口減少社会の到来と対応が、今回の国土形成計画のメインテーマのひとつとなっていますが、いうまでもなくその先発地域は中山間地域であります。早くからこの地域では過疎・高齢化が進む中で、地域産業のあり方、地域福祉のあり方、そして地域自治のあり方についてのモデルを、地域内外の知恵を駆使して次々と構築してきたと言えます。現在では、その中には有効性が失われたもの、あるいは一層の過疎化・高齢化の中で再編を迫られているものもあります。しかし、地方都市等の人口減少の入り口にある地域には、十分に適用できるモデルも少なくありません。そうした点で、「地域再生のフロンティア」という位置づけが可能です。例えば、本計画で強調されている「新たな公」による地域づくりの実践は、中山間地域の場で先発的かつ体系的な事例を見ることができ、「中山間地域モデル」とさえ言えるものもあります。こうしたことから、「地域再生は、その試みが先発した中山間地域から多くを学ぶことができる」ことを明確にするべきと考えます。

【修正案】

(1) 「中山間地域の役割」の項を、現在の箇所（第2部第1章第3節）から第1部第3章第2節へ移動します。

(2) 「中山間地域の役割」の項における、上記2つの視点をさらに明確化します。

「中山間地域は、一般的に傾斜・小区画農地等農業生産性が低いことに加え、都市への産業・人口の集中が進む中で、その多くは過疎化・高齢化が進行し、生活の利便性も低下している」（42頁）という記述を分析的に拡張し、さらに「これらの地域は、一般に、生活条件と生産条件の両面で条件不利地域と言え、その不利性の補償や改善をめぐる取り組みが引き続き重要である」という記述を追加します。

「（中山間地域では）高齢者を中心とした地域活性化のための先進的な取組も行われている」（42～43頁）という記述をさらに拡張し、「中山間地域は地域再生のフロンティアとしての側面もあり、その経験やノウハウ等を他の地域は謙虚に学ぶ必要がある」という記述を追加します。

2-3. 二地域居住の概念の拡充—「農都連携（共生）居住」の促進へ

【要旨】

「二地域居住」には、大きな意義と可能性があります。生活拠点を「2 つ」もつこと、都市住民が農山漁村に生活拠点をもちことに主眼があるのではなく、都市と農山漁村の双方の地域が「連携」することに大きな意義がある点が重要です。その意味で、「連携」（または「共生」）を前面にだした政策概念として「農都連携居住」という広義の政策概念として提起することが重要であり、効果的であると考えます。

【解説】

「二地域居住」については、狭義と広義の概念が存在します。

2005年に国土交通省は、都市住民が1年のうち「1-3カ月の長期連続」や「毎月3日以上で年間を通すと1カ月以上」を、同じ農山漁村などで過ごすものを「二地域居住」と新たに定義しています。これが狭義の「二地域居住」です。そして人口30万人以上の都市地域に住む住民のうち、定期的に農山漁村などで過ごすものを「二地域居住人口」として、2005年の100万人に対して、2030年には1080万人に達する可能性があるとする推計結果を発表しています。2007年から一斉に定年時期を迎える約700万人の団塊の世代などをターゲットに、「二地域居住者」の増加とそれによる農山漁村の地域活性化を期待した構想が出されています。田舎暮らしを志向する団塊世代の農村移住や二地域居住の促進自体は、注目に値すると思いますが、その数が2030年に1000万人を超えるかはわかりません。むしろ団塊世代を狙った滞在型クラインガルテンの建設や農村空家の活用、農村地域のセカンドハウスの建設といった都市農村交流施策や定住促進施策にとどまるものではないことに留意すべきです。

広義の「二地域居住」には、地方や農山漁村に実家をもつ人々の居住も含まれます。彼らは、日常的に実家と連絡をとり、お盆や正月には帰省します。祭や共有地の管理をはじめとする地域行事に参加するために帰省するもの、週末に実家に居住し、親の介護を行ったり、農繁期に農業を手伝うために帰省するものもいます。親が亡くなったのち、家や土地の管理のために月に一度実家にもどるもの、年に一度もどるものもいます。これらの地縁・血縁によってつながる「二地域居住者」の存在が、農山漁村の社会と環境を持続するうえで、極めて大きな役割を担っています。

阪神淡路大震災では、多くの被災者が実家のある地方や農山漁村で避難生活を送りました。中越地震後にも農村と都市の連携による被災者の受け入れが注目されました。都市と農山漁村の災害時の連携も、日常の交流や二地域居住によって大きな成果をあげることが確実です。ふるさと留学や修学旅行での農山漁村への民泊体験、特別村民、棚田オーナー・里山オーナーに登録する人たちも広義の二地域居住者に含んでもよい場合があります。

このような広義の二地域居住を通じた都市と農山漁村の連携は、家族やコミュニティの維持、福祉や教育、災害対応において大きな役割を果たしており、このような連携居住を促進し、持続可能な地域の形成を実現するための総合的な政策体系が構築されなければならないと思います。そのためには、4全総、5全総で提起された交流人口、多自然地域居住に関連する諸政策をも包括し発展させた強力な政策が必要だといえます。

【修正案】

(1) 第1部・第3章・第2節「持続可能な地域の形成」・「(4) 地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進」(20-21頁)の(地域間の交流・連携の促進)では、「各地域が自助努力」(20頁12行)、「地域間が戦略的に連携し、これまでの地域レベルを超えた対応」(20頁27行)、「今後の地域づくりを進めていくに当たって、・・・広域的な取組につなげていく。」(20頁32行)、「地域自ら選

扱」(20 頁 34 行)という記述が目をはく。連携の中身として強調されているのは、「広域ブロックへの期待」と「自助努力」であり、連携の具体的内容について建設的記述がみられないのは残念です。(地域の人の誘致・移動の促進)では、「人的資源が特に重要な要素」(21 頁 2 行)となることが指摘され、「二地域居住人口」、「交流人口」、「情報交流人口」とった多様な人口の視点からの施策の必要性、特に団塊世代を中心とする「二地域居住」への期待が示されています。定住人口を超えた多様な人口の視点を設定している点は評価できるのですが、「地域への人の誘導・移動の促進」を図る政策の理念と具体的な施策イメージが伝わる記述の工夫があってもいいと思います。

(2) 第2部・第1章・第4節「地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進」(44-46 頁)では、(1)地域間の交流・連携の促進、(2)二地域居住等の促進、(3)地域外部の人材の誘致と活用等が述べられています。(1)では、自治体、企業、NPO等の多様な主体の広域的連携、交流・連携の核となる場の整備、多様な主体自らの手による運営による分野横断的な総合結節点の機能の発揮、(2)では「各地域が・戦略を持ち、地域の情報や住まい方について広く発信すること」、「二地域居住についても・さまざまな形態があることを踏まえ、その促進を図るにあたってより具体的な戦略を立てていく」、「移動の検討段階から移動後も含めての一貫した受入・支援態勢の確保を図る」、「移動後においても、地域のコミュニティに積極的に参加する機会を提供」、「空家の流動化と活用のための仕組みの構築」、「住み替えに伴う住宅資金の確保等への支援」など、(3)では、「情報発信」、「まとまりをもった施策の展開」が示され、「観光などの交流、二地域居住、定住までの一貫したシステムとして・総合的な情報プラットフォームの整備」、「休暇制度の充実」、「移動費の軽減策」、「複数の生活拠点を持つ人々への社会的サービスに係る適切な負担に対する検討」など具体的な施策イメージが示されている点は高く評価できます。しかし誰が責任を担い実施するのかについては、「広域」の連携主体の形成、「新たな公」の役割とも関連して、検討しなければならないと思います。

2-4. 計画概念としての流域圏の意義

【要旨】

流域圏における適正な国土利用と水循環系の管理のための住民協力や、上下流交流、流域意識を醸成するための多様な主体の参画・連携の仕組みが必要であることは論を待ちませんが、「計画素案」ではその具体的な計画内容について十分にビジョンが語られておらず、住民協力や多主体の連携・協働の目標が、従来からの国および出先機関の管轄する内容に止まっている感が強くなっています。地球温暖化に対応して地域環境保全に向けた新たな取り組みに着手すべき重要な時期であるだけに、計画概念としての流域圏の意義を高める記述が求められます。

【解説】

第1部「計画の基本的な考え方」の第3章<新しい国土像実現のための戦略的目標>第4節<美しい国土の管理と継承>において、流域圏における国土利用と水循環系の管理を指摘していることは大いに評価できると思います。しかし、流域圏において『健全な水循環系の構築』(25 頁 4 行)を持ち出すのであれば、さらにもう一步踏み込んだ記述が望まれます。『山地から海岸までの一貫した土砂管理』(25 頁 4 行)はきわめて即物的、具体的ですが、これに続く記述はそれと比較して具体性を欠いています。すなわち、「災害リスクを考慮した国土利用の誘導」から、「洪水ハザードマップと連動させた減災指向の宅地開発規制、あるいは自然再生と絡めた河川氾濫原の確保など、流域全般にわたる土地利用誘導」などの具体化が必要です。

こうした意味において、従来は都道府県ならびに市町村を単位として策定されてきた国土利用計画ですが、将来的には主要流域単位においても並行して策定されるべきであり、その計画主体として国または地方公共団体等の下に新たな機関を設置することが考えられます。

また、『水循環系の適正な管理のための住民協力や上下流交流、流域意識を醸成するための多様な主体の参画・連携の仕組み』(P.25, L.7-8)では抽象的な表現に止まっており、具体的な取り組みのイメージがやや希薄です。ここは具体的に、「水質保全(飲料水の安全性)および水量確保(水源域管理)、洪水や干ばつの影響緩和を意図した上流域での植林および育林、さらには農地保全」などに言及した方が『水循環系の管理』の内実を豊かにするようと思われます。

なお、「水循環系の適正な管理のための住民協力や上下流交流、流域意識を醸成するための多様な主体の参画・連携の仕組み」(25 頁 7-8 行)についていえば、WATER FRAMEWORK DIRECTIVE という EU(ヨーロッパ連合)によって 2000 年に法制化された加盟国共通の取組が参考となります。分けても、イギリスのマージー川流域の総合的環境管理をめざす官民合同組織である MBC(マージー・ベイスン・キャンペーン)は、わが国の今後のこの分野の取組に関して多くの示唆を与えるものです。MBC では、多様な主体間の協働と連携にもとづく活動が組織されていますが、設立に際しては英国政府がリーダーシップを発揮し、その核として政府関係各機関と自治体が位置していることを付言しておきたいと思えます。

【修正案】

25 頁 4-8 行を次のように直します。

……流域圏における健全な水循環系の構築や、山地から海岸までの一貫した土砂管理の推進に加え、流域全体での総合的な治山治水対策、流域圏における洪水ハザードマップと連動させた減災指向の宅地開発規制、あるいは自然再生と絡めた河川氾濫原の確保など、流域全般にわたる土地利用誘導、異常渇水等に備えた水資源確保による安全・安心の確保等を推進する。さらに、水質保全(飲料水の安全性)および水量確保(水源域管理)、洪水や干ばつの影響緩和を意図した上流域での植林・育林および農地保全のための地方公共団体を核とする多様な主体の参画・連携の仕組みの整備を図る。この仕組みはより広域的なレベルでは、例えば地方ブロック計画において長期的な視野に立った流域単位での人口・産業の再配置などもめざすべきであろう。

2-5. ランドスケープ概念の明確化と適切な使用

【要旨】

ランドスケープという空間単位は、自然から人間による文化的な側面までを包含する総合的なもので、国土形成計画の中でランドスケープを位置づけようという試みは高く評価できると思います。しかし、同時に「景観」という用語が用いられている上に、現状ではランドスケープという用語がなぜわざわざ使われるのか説明も不十分で、専門家以外には理解しにくいものになっているといわざるを得ません。また、そもそもランドスケープという空間単位は「美しい国土」といった側面でのみ使われるものではなく、使用するのであれば国土形成の根底に位置づけるべき用語です。よって、素案のはじめでランドスケープについて十分な説明をし、その位置づけを明確にするべきです。

【解説】

「ランドスケープ」という用語は第3章・第4節(23 頁)で初めて用いられています。その際には、欄外に「人の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質とし、人々がそのように認識する空間的な広がりという。」という脚注がつけられています。この説明も十分とは言えず、第4節

では英語のランドスケープの訳語として一般的に使われる「景観」も用語として見られ、非常に分かりにくくなっています。そもそも景観という用語は、ドイツ語の地理学の分野で使われた Landschaft に対応する訳語としてつくられたものでした。地理学では、景観 (Landschaft) を「単に地表面の相関だけではなく、それを支える様々な事物の構造や組成、動態といったすべてからなる体系全体を指す」と定義します。国土形成計画の定義にあるように、人文的な要素と自然的な要素を含むのですが、目に見えるものと目には見えないものから構成されています。さらに、その空間の大きさには階層性があるとされ、時間とともに変化するということが大変重要な特徴です。

日本語の「景観」という訳語が地理学的な Landschaft の意味から、風景などに近い見た目を重視するような意味として使われるようになり、訳語として適切ではないという議論があり「景域」という訳語が提案されたりしてきました。その後、アメリカでの関係研究分野の発展もあって英語の Landscape をそのままカタカナにして使った方が良いというような提案や「景相」という新しい訳語をあてたり、あるいは日本の本来の言葉という意味で「風土」という言葉を使った方が良いといったように、専門家の中でも議論が分かれているところです。

さらに、景観という用語が頻繁に用いられる地理学や造園学、生態学、都市計画学などの分野によっても、かなり扱いが異なります。ここでいうランドスケープとはドイツ地理学の系譜にある本来の意味での「景観」に近い使われ方をしていると考えられますが、専門家の間でも様々な議論があることを考えると十分な解説が必要であると考えます。

景観法が制定されたものの、見た目に矮小化されてしまうことの多い「景観」ではなくて、ランドスケープという用語を使おうということは評価できることです。よって、この国土形成計画で「ランドスケープ」と「景観」をどのように使い分けたのか、またなぜ使い分けなければならないのか、より丁寧な解説が必要です。また、ランドスケープ (あるいは本来の意味での景観, Landschaft) は根本的な空間単位であるので、国土形成計画の根底におかれるべきだと考えます。

【修正案】

(1) ランドスケープを第2章第1節の「新しい国土像」の中で取り上げ、具体的に定義するようにします。

(2) 第7章・第3節におけるランドスケープと景観の使い分けの明確化

第7章第3節ではランドスケープと景観が同時に用いられています。本文の(1)と(2)で両者を使い分けていますが、先に述べたように十分な説明がないので、理解しにくい節となっていることは否めません。また「健全でうるおいのあるランドスケープ」といった使い方であれば、いわゆる「景観」とどう違うのか分からず、ランドスケープという用語をわざわざ使ったにも関わらず不適切な表現と言えるでしょう。景観とランドスケープの使い分けるのであれば、先にも述べたように両者の定義を示す必要がありますし、ランドスケープについては少なくとも第7章のすべてに関わる用語であると言えるでしょう。

2-6. エコロジカル・ネットワークの位置づけの明確化

【要旨】

健全な生態系の維持・形成に関わる方策の一つとして「エコロジカル・ネットワーク」を取り上げたことは大変評価できます。しかし、現在の「素案」では用語も含め表現上の問題があることに加え、エコロジカル・ネットワークで何が実現できるのか明らかではありません。エコロジカル・ネットワークが自然保護に係わるすべての問題を解決するわけでもありませんので、より具体的な記述をする必要があると考えます。また、今回の国土形成計画では東アジアを視野に入れた計画が一つの柱ですが、エ

エコロジカル・ネットワークで国外との連携が全く取り上げられていないのは適当ではありません。

【解説】

エコロジカル・ネットワークとは、個々の生息地(あるいは生育地)が生物の移動が可能であるようにつながれた状態にある、生息地(生育地)のネットワークを意味します。このエコロジカル・ネットワークの考え方は、島嶼生物地理学やメタ個体群モデル、生態的回廊などの保全生物学の理論を基盤としています。エコロジカル・ネットワークを考える際の空間スケールも様々で、EUのように国際的なスケールから地域レベルでのネットワークも存在します。国土形成計画では、エコロジカル・ネットワークを生態系のネットワークとしていますが、通常英語の Ecological Network は生態的ネットワークと訳されていますし、これまでの白書でもそのような訳が見受けられます。生態系ネットワークではなく、「生態的ネットワーク」が適切です。

エコロジカル・ネットワークが適切に機能するためには、つなげられる生態系や生息地自体がまず適切に保護・保全されていなければなりません。核となる生態系・生息地が良好な状態にないとネットワークは機能しません。よって、ネットワークの形成もさることながら、核となる自然保護地が良好に維持されることは当然としても、さらにまとまりを持った生息地の確保の必要性をまず述べるべきです。また、どのようにエコロジカル・ネットワークを形成すべきかは難しいところですが、適切ではないネットワーク化は外来種や病原菌の侵入など悪影響を及ぼすことが知られています。よって、ネットワーク形成の方向性はある程度示すべきであると考えます。どこでも比較的应用できる方法として、過去にネットワークが形成されていて、それが分断されたものを復元するという方向性があります。具体的には、過去の土地利用とその変遷に基づいて、失われてしまったネットワークの結節点を再生させていくような方法です。このような変遷を踏まえた上での形成方法などを加えた方が望ましいと考えます。

また、本国土形成計画では東アジアという国際的な視点が初めて組み込まれ、それが一つの特色となっています。一方で、生物にとっては国境は意味がありませんので、渡り鳥などこれまでも日本の国境を越えて多くの生物が行き来しています。例えば、EUではEU域内のエコロジカル・ネットワーク計画を策定しています。本計画でも国境を越えたエコロジカル・ネットワークの存在とその保全の方向性に向けた記述を加えるべきです。特に、渡り鳥にとって重要な湿地については周辺諸国では開発に伴い急速に減少していると言われていています。日本の繁殖地、越冬地、中継地が保全されても、消滅する種が出てくるとこと大いに予想されます。

各論では、エコロジカル・ネットワークによる生物の移動が確保され、遺伝的な多様性が維持されたり、生物の移動が可能になり生息域を広げたりすることが自然保護・生物多様性保全に寄与するという直接的な効果についての記述と、人にとっての環境教育の機会の提供や地球温暖化の防止といった付加的に期待される効果についての記述があまり区別せずに列挙されています。エコロジカル・ネットワークがすべての自然保護上の問題を解決するわけではありません。付加的な効果について言及するのであれば、より詳細な説明が必要でしょう。

【修正案】

(1) 第3章・第4節 健全な生態系の維持・形成の以下の部分の修正

24 頁では、以下のような記述があります。

「人と自然の共生を確保していくためには、原生的な自然地域等の重要地域を核として、ラムサール条約等の国際的な視点や生態的なまとまりを考慮した上で、森林、農地、都市内緑地・水辺、河川、海までと、その中に分布する湿原・干潟・藻場・サンゴ礁等を有機的につなぐ生態系のネットワーク(エコロジカル・ネットワーク)を形成し、これを通じた自然の保全・再生を図る。」

以下のような修正が望ましいと考えます。

「人と自然の共生を確保していくためには、原始的な自然地域等の重要地域をはじめ、二次的な自然地域においても、様々な種類の生息地(生育地)の規模を確保し保全することがまず重要である。その上で同種の生息地(例えば森林と森林)をつなぐ、あるいは異種の生息地(例えば森林と農地)をつなぐ生物の移動経路となるネットワーク(エコロジカル・ネットワーク)を形成し、自然の保全・再生を図る。さらに、ラムサール条約をはじめ、国際的な視点に立ったエコロジカル・ネットワーク形成も進める。」

(2) 第7章・第2節 エコロジカル・ネットワークの形成を通じた自然の保全・作成部分での加筆

先に述べたように、エコロジカル・ネットワークは繋がれる核となる生息地があってこそ大きな意味を持ちますので、まず既存の自然保護地や法的な担保がされていなくても良好な生息地などを確保しなければならないことをまず説明すべきです。

また、詳細な説明となるこの部分では、何と何をどのようにつなげるのかより具体的な記述すべきでしょう。その際には、エコロジカル・ネットワークを形成するとは、ただ単に何かをつなげれば良いわけではなく、場合によっては地域の生物相に悪影響を及ぼす可能性があることを明記し、エコロジカル・ネットワーク形成の方向性の一つとして、過去に存在していたネットワークの再生について述べるべきです。

最後に、国際的なエコロジカル・ネットワークの形成として、東アジアのエコロジカル・ネットワークの保全と再生の必要性を明記するべきでしょう。

2-7. 「新たな公」における行政および地縁型コミュニティの役割の強調

【要旨】

「新たな公」の概念を導入したことは、従来の行政主導型計画策定からの前進として大いに評価できます。ただ、国から地方への権限委譲とも絡めて行政(地方公共団体等)の役割に関する記述が少ないことが気になります。「新たな公」に示される多様な主体間の協働・連携にもとづく地域のガバナンス形成には、その核に旧来からの行政によるガバメントが欠かせません。特に、地域住民の生活を守る拠点としてのローカルガバメントである市町村自治体の役割について、その位置づけを強調すべきです。また、農山村漁村地域では「新たな公」のシステム形成には限界があり、旧来からの「地縁型コミュニティ」に対する支援の視点が欠かせません。

【解説】

(1) 「新たな公」と行政、地縁型コミュニティとの関係

第1部「計画の基本的な考え方」の第3章<新しい国土像実現のための戦略的目標>第5節<「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム>においては、『新たな公』の概念が前面に出ています。第1部では「地域づくりの新しい取組について記述する」(26頁、下から3-4行)と断り書きがあるものの、新たな側面のみ焦点が当てられる一方、旧来からの行政システムに関する言及はなく、「計画の基本的な考え方」としては記述の偏りが感じられます。新たな公と旧来からの行政の関係が具体的に記述されないままでは、国土形成計画が具体的にどのように策定され、運用されるのか不明です。「旧来」からの行政(特に地方公共団体等)を主とする「新たな公」のシステム構築に対する明確なスタンスの提示が必要です。

特に、国土形成計画と密接に関わるとの指摘がある(33頁)国土利用計画は、基礎的自治体(市町村)が計画策定の主体です。この一点にとどまらず、多様な主体によるガバナンスが盛んに主張

されるようになった反面、旧来からのガバメントの重要性が後退した訳では決してありません。さまざまな行政分野において地域づくりの第一線を担当する市町村自治体の国土形成計画における位置づけの明確な記述が望まれます。

また、これとパラレルな関係にあると考えられますが、国土管理あるいは地域環境管理における旧来からの主体の記述がほとんどないまま、あるいはその役割を正當に評価することなく、「新たな公」の構成メンバーとしての NPO、ボランティアに着目する構図には、同様の危惧を覚えます。特に、農村地域にあっては、NPO の形成力が相対的に弱く、ボランティアの確保もままならない場合が多いと考えられるため、旧来からの「地縁型コミュニティ」の存続が今後とも不可欠です。「新たな公」のシステム形成のためにも、旧来の地縁型コミュニティの存続支援こそが優先課題となるべきと考えます。

第2部「分野別施策の基本的方向」の第8章「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策」第1節「新たな公」の担い手確保とその活動環境整備」でも、前述したような地縁型コミュニティをはじめとする旧来からの主体の役割についての記述、評価が十分でないまま、「新たな公」形成の期待が述べられています。しかし、地域(国土)環境管理あるいは幅広い住民サービスなどは定常的に求められるものであり、「より緩やかな参加形態」(98頁.11-12行)により主体を確保するようでは責任ある対応は覚束きません。また、「NPO等の支援」(98頁.12行)は一部の地域でしか実現しない可能性もあります。中山間地域のように旧来からの地縁型コミュニティが過疎化・少子高齢化によりその機能を弱体化させている地域があることは紛れもない事実ですが、「新たな公」を機能させるには、まずそうした地縁型コミュニティの再生・強化が欠かせず、その点の記述を充実する必要があります。

(2) 計画主体としての市町村自治体の位置づけ

第1部「計画の基本的考え方」では、全編を通じて市町村自治体の役割がほとんど記述されていません。基礎自治体である市町村は、地域住民の生活を守る最終的な拠り所であり、また全般的な地域環境管理をはじめ、公共施設やインフラの整備・維持管理、さらには地縁型コミュニティの活動支援等に責任をもちます。第2部「分野別施策の基本的方向」第8章「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策」第3節「多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくり」の(4)地域づくりにおける行政の役割、においてようやく「市町村は多様な民間主体との協働を推進するとともに、幅広い住民サービスを担う。」という一文が出てきますが、本来果たすべき役割に比べて必ずしも十分に書き込まれていない印象があります。

市町村自治体のみならず行政全般が背景に退くのは、従来からの国土総合開発法にもとづく全国総合開発計画が国主導で行われてきており、それによる地域の計画参加意欲が減退し、新たな発想や創意工夫が反映されない等の弊害をふまえてのことであるとは思いますが、しかし、その一方で国および地方公共団体等の財政逼迫を受けて行政の果たすべき役割を縮小させる意図が働いているとすれば、国民の生活空間としての国土形成に対して責任を持つ立場として問題があると言わざるをえません。

少なくとも、本項(第2部・第8章・第3節(4))に相当する記述を、第1部・第3章「新しい国土像実現のための戦略的目標」第5節「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム」の中に挿入すべきでしょう。

わが国に先行して市町村合併が進展したイギリスでは、市町村自治体のもつ行政的諸機能が解体され、県あるいは地方ブロックにも分散した結果、行政効率は向上しても行政施策の総合性が損なわれる結果となり、また自治体規模による格差が生じてきていると聞きます。わが国はこうした方向をとるべきではありません。

【修正案】

■25 頁.7-8 行

……流域意識を醸成するための地方公共団体等を核とした多様な主体の参画・連携の仕組みの整備を図る。

■27 頁 8-9 行

……これらを踏まえ、旧来よりの地縁型コミュニティおよび市町村自治体を基本としつつ、多様な主体が協働し、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私との中間的な領域にその活動を拡げ、……

■.27 頁, 下から.2 行

……従来、主として行政に依存してきた公に対して、地縁型コミュニティを基本に据えた上で、担い手となる主体を拡充し、これら多様な主体の協働によって、……

■28 頁, 下から 8 行

……、行政は自ら「新たな公」の担い手となるだけでなく、地縁型コミュニティをはじめ多様な民間主体が参加する「新たな公」による地域づくりが……

■頁 28, 下から 4 行

……サービスが提供されるなど、旧来からの行政を核とする「新たな公」による……

■29 頁 7 行

……多様な民間主体も担い手として位置づけ、……

■.29 頁 8-9 行

……国や地方公共団体は、適切な施策を企画立案し実施するとともに、自ら考え、具体的な取組を行うなど努力する地域に対し、自力のみでは……

■.97 頁 10-11 行

①「新たな公」の担い手確保とその環境整備を図ることにより、国や地方公共団体等を基軸とする「新たな公」が地域づくりを進める。

(※この表現修正により、それに続く②③との整合性も図れると考えられます。現素案のままでは、①と②③とは矛盾した記述となっています。)

◇今後の対応

1. 広域地方計画に向けた「広域地方計画検討委員会」と「地方別検討チーム」の設置

広域地方計画は広域地方ブロックの自立的な発展を標榜する国土形成計画の目玉の一つであり、また地域性の強い農山漁村の振興を考える上では、全国計画と同様、重要な計画と言える。広域地方計画は、各地方とも平成 20 年度半ばを目処に原案のとりまとめが予定されており、すでに実質的な計画策定作業に入っている。現在のところ、平成 20 年度前半には「中間取りまとめ」が公表されるスケジュールとなっており、学会としてはこれに積極的に関わっていくべきと考える。

具体的には、広域地方計画への対応を検討する「広域地方計画検討委員会」を学会内に設置するとともに、当該委員会の主導で、各広域地方計画への提案を検討する「地方別検討チーム」を発足させることを提案する。「広域地方計画検討委員会」は「地方別検討チーム」の立ち上げやメンバーの公募、および「地方別検討チーム」相互の情報交換の仲介などを担当するものとし、「地方別検討チーム」はそれぞれ担当の広域地方計画への提案書をまとめるものとする。

2. スケジュール（案）

[全国計画への対応]

- ・9/17 農村計画学会理事会
- ・9/17 秋期大会（岡山）国土形成計画ミニシンポジウム
- ・9月末 国土形成計画素案へのコメント提出（国土交通省国土計画局）
- ・12月頃 国土形成計画原案へのパブコメ提出（国土交通大臣）

[広域地方計画への対応]

- ・9月 「広域地方計画検討委員会」の設置
- ・10月 「地方別検討チーム」の公募
- ・11月 「地方別検討チーム」の発足
- ・2008年度前半 広域地方計画中間取りまとめへのコメントの提出