

「環境から見た地域づくりのあり方」報告書

平成12年4月

環境から見た地域づくりのあり方検討チーム

# 目 次

## はじめに

### 1 国土利用への環境配慮の織り込みの考え方

#### (1) 国土の現状と環境問題の発生

環境から見た「国土」

戦後の国土構造

国土利用と環境問題の関わり合い

#### (2) 経済社会の動向と環境問題

国際的な動向

国内的な動向

地域の動向

#### (3) 地域における環境問題と国土利用

#### (4) 国土利用への環境配慮の織り込みの考え方

国土利用への環境配慮の織り込みの必要性

国土利用に環境配慮を織り込むことの意義

全国総合開発計画等と国土利用への環境配慮

### 2 国土利用への環境配慮の織り込みの考え方の地域への展開

#### (1) 国土利用への環境配慮の織り込みと地域づくりの関係

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進にあたっての留意点

#### (2) 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進の課題

#### (3) 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進のための重点的取組事項

地域づくりにおける環境配慮のガイドラインの提示

情報の共有化

推進メカニズムの構築

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に資する社会資本整備の推進

#### (4) 関係主体の役割

#### (5) 目標のあり方

## おわりに

## はじめに

本報告書は、中央環境審議会企画政策部会の「環境基本計画の見直しの論点と作業の進め方の整理について」(平成11年10月1日)が各論の見直しの論点として「地域の環境問題を解決し、さらに持続可能な地域社会を構築していくためには、地域づくりに循環と共生の考え方を反映させ、国土利用のあり方を環境保全の観点から捉えつつ、二次的自然の保全、景観、アメニティの問題や地域の資源を適切に取り入れた社会システムへの転換を含め、循環と共生を基調とする地域づくりのイメージとこれを実現するための施策についての基本的考え方を整理し、その推進を図る必要がある」ことを挙げたことを承け、同部会に置かれた「環境から見た地域づくりのあり方検討チーム」の議論の結果をとりまとめたものである。

今日の環境問題は、国土及びその利用のあり方と極めて密接な関係を有するものであり、地域レベルで見ても、地域の土地利用の問題と密接な関係を持つ形で環境問題が発生している。このような事情を考えれば、環境問題を解決し、より良好な環境を実現していくためには、国土利用への環境配慮の織り込みのあり方を整理し、それを地域づくりの現場においても活用しうるものとして取りまとめていくことが重要である。諸外国においては、現在、環境問題解決のため、持続可能な発展をキーワードとしつつ、各政策主体が情報の交換等による意志疎通を通じ、可能な限り、経済社会全体を視野に入れた環境とその他の問題の関わり合いに関する共通の認識を醸成し、共通の視点を形成した上で、それぞれの主体が、それぞれの権限に基づき、それぞれの主体にふさわしい方法で施策を展開することにより政策の効果を最大限効率的に発揮させようとする、いわゆる統合的アプローチが試みられることが多くなっているが、国土利用への環境配慮の織り込みのあり方の整理は、このような方向性にも沿うものであると考えられる。

本検討チームは、一義的には、地域づくりへの環境配慮の織り込みの考え方を対象とするものであるが、このような観点から、地域レベルの検討を行うための前提として、まず、国土利用への環境配慮の織り込みの考え方について検討を行った。

その上で、本検討チームは、地域づくりへの環境配慮の織り込みの考え方について検討を行った。なお、個別環境問題の具体的解決については、各検討チームにおいて検討が進められていることに鑑み、本報告書では、問題の概観を得るに必要な範囲の検討にとどめることとした。

本検討チームは、報告書の取りまとめに当たって、4回の会合を開き、検討を行ったところであるが、議論に当たっては、本検討チームとは別に環境庁の委託調査のために置かれた「循環と共生を基調とする持続可能な地域のあり方検討会」(佐竹五六座長)の検討の成果を参照した。

検討チーム主査 武内和彦  
委員 岩崎忠夫  
佐竹五六  
榊井成夫  
松原青美  
村杉幸子

(参考) 会合の経緯

第1回会合	1月11日
第2回会合	2月15日
第3回会合	3月13日
第4回会合	4月13日

## 1 国土利用への環境配慮の織り込みの考え方

### (1) 国土の現状と環境問題の発生

#### 環境から見た「国土」

国土は、一国の領域内にある土地、水、自然その他の資源、及びこれに人間が働きかけ形成した蓄積の総体をいうものと解されるが、環境の視点から国土を見る場合には、国土の利用を国土上に展開されたシステムを含めて見る必要があると考えられる。

#### 戦後の国土構造

戦後の我が国における国土形成の歴史を概観すれば、大都市部への人口や諸機能の集中と農山村等における過疎が並行的に進み、これらが国土構造上の様々な問題をもたらし、そのような国土構造上の問題が交通に起因する環境問題や廃棄物問題、河川・湖沼や海洋の汚染等の環境問題の一因となった。我が国の国土政策は、国土利用計画、全国総合開発計画や土地利用基本計画等を中心に、国土の均衡ある発展を目指し、国土構造上の問題の是正のための様々な措置を講じてきたところであり、環境問題の改善に寄与しているものの、環境の状況をみると、いくつかの課題が存在している。

#### ア. 大都市部における集中の問題

大都市部では、人口の増加が進み、それを背景として、交通渋滞、大気・水質の汚染等環境への負荷の高まり、水需給の逼迫、ヒートアイランド現象等、様々な問題が発生している。

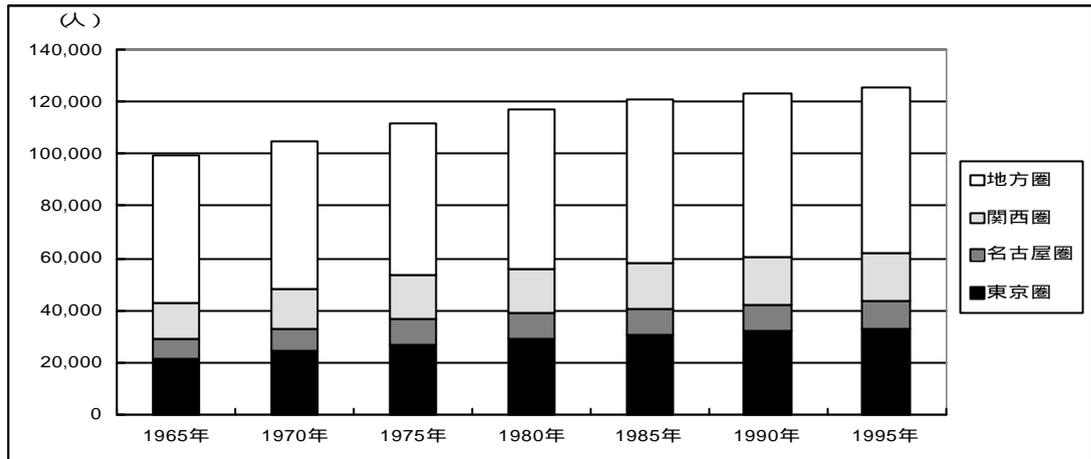
これをより細かく見ると、バブル期までの状況として、都市中心部においては交通の局地的な集中による大気汚染等が発生する一方で、都市近郊では市街地の拡大が進行し、一方、都市の近郊においても市街地の拡大に伴う土地利用の転換や交通量の増大が生じた。こうしたことを背景に、自動車単体対策の遅れと交通需要の増加による大気汚染の発生、都市の連たん化の進行による都市間のグリーンベルトとなっていた森林や農地の減少等の都市近郊での自然環境の減少、農地の転換による地下水かん養機能の低下や不透水舗装の増加による水循環の分断等が発生した。

バブル崩壊後、人口移動の沈静化と地価下落が進む中で、市街地の拡大も沈静化し、これまでの動向とは異なる東京圏における東京23区部への人口回帰のような注目すべき現象も見られるようになった。しかしながら、大都市部の環境問題は、自動車交通公害、自然環境の減少や、都市河川、湖沼等の水質等の水環境の改善が依然として進んでいない状況であり、今後、バブル後の状況の変化に積極的に対応しつつ、これらの問題を解決していくことが課題となると考えられる。

#### イ. 地方における過疎と農林業に関する問題

一方、地方部では国の国土政策、産業政策として工場の地方分散が推進され、相当の成果を挙げたものの、太平洋ベルト地帯から離れた地域においては、高次の管理機能や研究開発機能を持たない生産機能中心の移転であり、国際交流機能や高次都市機能、文化的機

図表1 大都市圏及び地方圏の人口動向

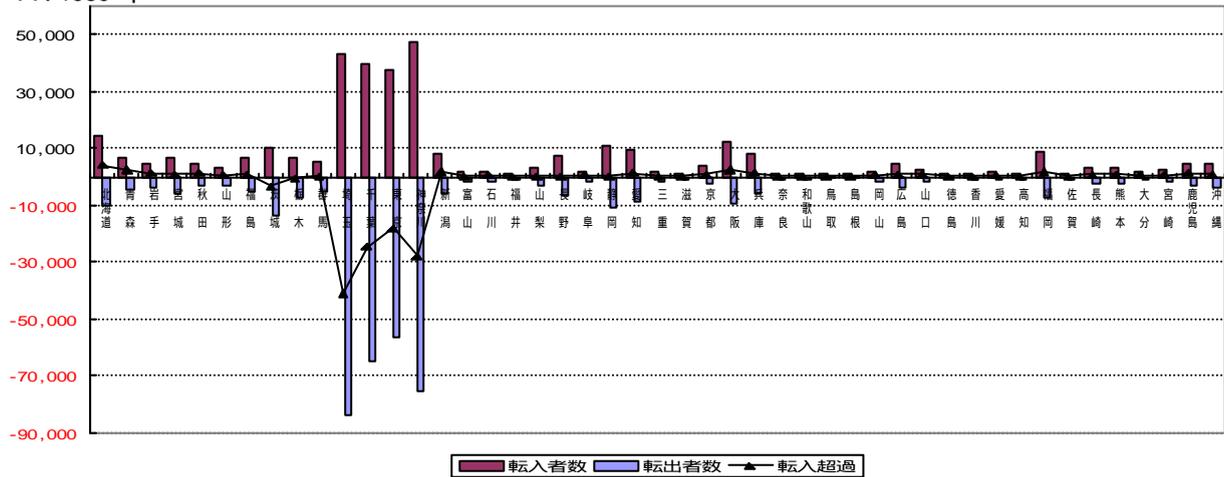


	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年
3大都市圏の人口比率比率	43.3%	46.1%	47.6%	47.8%	48.2%	48.9%	49.1%

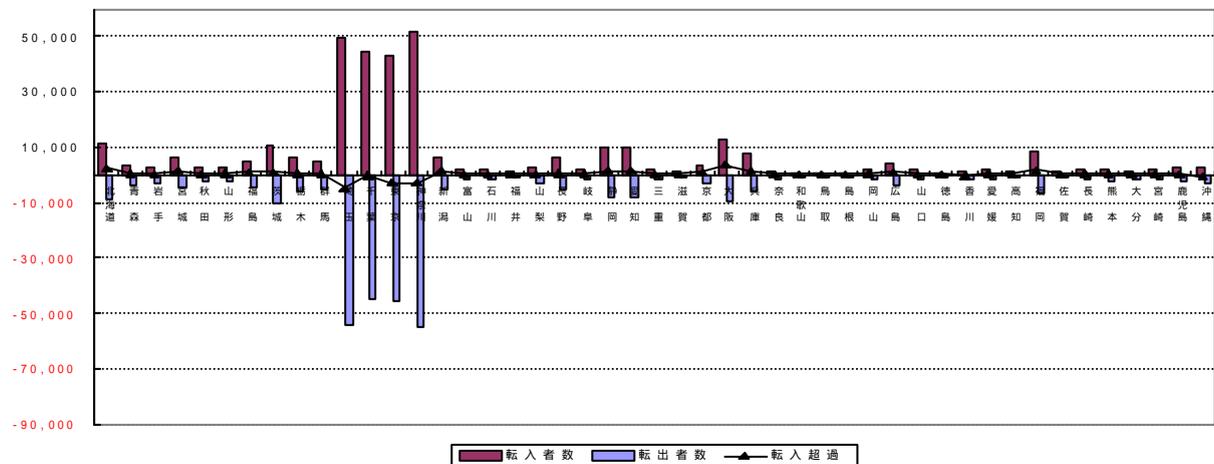
出典) 国勢調査

図表2 東京都23区における都道府県別転入超過数

A. 1989年



B. 1998年



出典) 総務庁統計局「住民基本台帳人口移動報告年報」

能、情報機能は東京を中心とする大都市に依存することが多い。また、地域それ自体において地域固有の文化や歴史、自然が十分に評価され、地域づくりに活かされてきたとは言い難い状況が続いてきた。

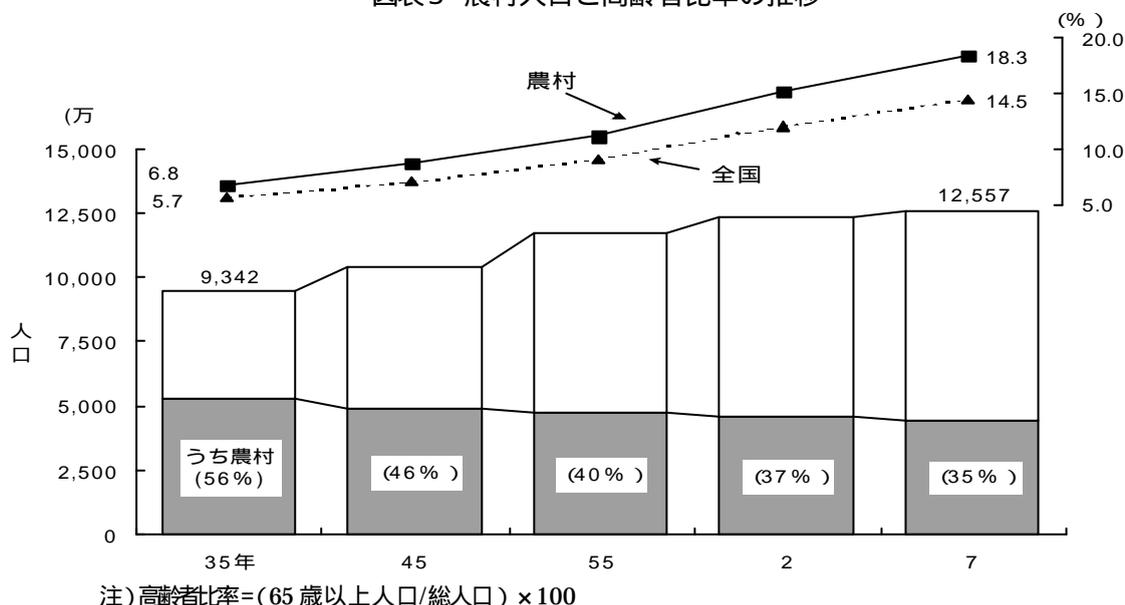
このような状況の中で、近代的ではあるが画一的な地域形成が進み、各地の文化や生活の多様性が失われたと考えられるが、このことは、地域固有の良好な環境の保全、創造を阻害してきた面があると考えられる。

また、東京を頂点とする一極一軸型の国土構造は、それ自体適度に諸機能が分散した国土構造に比べ、国土全体としての環境負荷が高いという指摘もある。

このような中で、地方の中核・中核都市の利便性を享受しにくい地域、特に中山間地域等においては、地域社会の担い手である若者の流出等にもなって過疎化が進行し、地域社会の諸機能の維持が困難になった所も多い。このことは、国土保全という観点から見ても、環境の保全という観点から見ても不可欠である農地や森林等を管理する能力の大幅な低下をもたらし、環境保全や防災、食料生産等多面にわたる深刻な問題を生じさせるおそれが強い。

なお、これまでの農地の運用については、施肥、農薬の使用、農業施設の整備等において、環境配慮が必ずしも充分でなかった面があり、今後、「食料・農業・農村基本法」において示されているように、農薬及び肥料の適正な使用の確保等による自然循環機能の維持増進、地域の特性に応じた農業生産基盤の整備等により、農業に本来備わっている自然循環機能を維持増進することにより、環境と調和のとれた農業生産の確保を目指していく必要がある。

図表3 農村人口と高齢者比率の推移



出典) 農林水産省資料

### 国土利用と環境問題の関わり合い

以上のように、これまでの国土利用について、環境に及ぼす影響という観点から見ると、

総じていえば、環境負荷の増大と集中の問題、及び自然地の減少・劣化等による環境保全機能の減退の2つの側面が環境問題と関わりがあると言える。

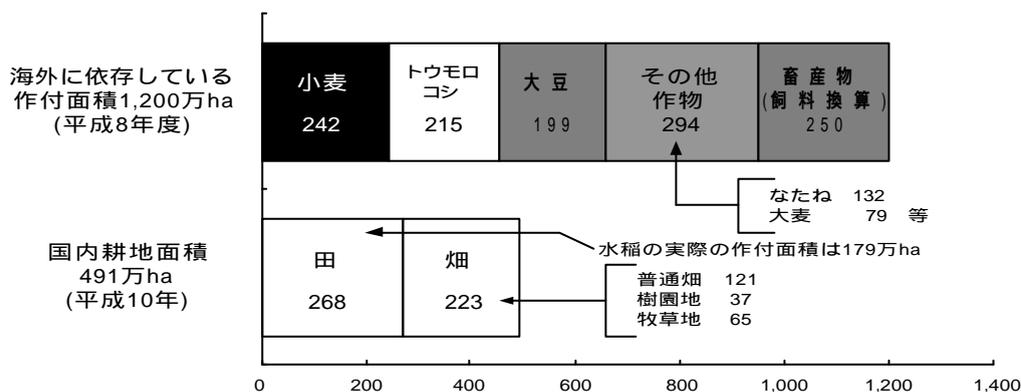
これを、具体的な状況に即して考えた場合、以下に述べるような問題が指摘できる。これらの問題は、主として、開発圧力の強い都市部等の地域において典型的に現れるものであるが、開発圧力がそれほど強くない農山村等においても生じるものである。また、このような問題を考える場合、土地利用等国土利用のあり方と合わせて国土の上に展開されている経済社会システムの観点からも考えていく必要がある。

なお、国土利用に関連する環境の関わり合いについては、例えば、国内産業の海外への工場移転に伴う環境負荷の発生の海外への移動や、我が国に輸入される資源がその生産のために海外で発生させている環境負荷、あるいは食料や飼料の輸入に伴い我が国の窒素循環に海外の影響が織り込まれるような場合を想起すれば容易に解るように、国内限りで完結的に考えられるものではない。また、渡り鳥等の国境を越えて移動する生物についても、国内だけで考え得るものではない。

このような、海外の土地利用との関連で生ずる環境負荷を捉えるための考え方として、陰の地域、エコスペース、見えないフロー等の考え方もあり、これも含めて国土利用に関係する国内外の環境負荷の構造的な整理を行うことが考えられる。

- ( ・ 陰の地域：高度に工業化された国が、エネルギー、資源、食料等の一般的、基礎的な物質やサービスを依存しているその国以外の地域
- ・ エコスペース：資源の供給や汚染の浄化に必要な面積を算出することで、人間活動による環境への負荷の大きさを表す指標
- ・ 見えないフロー：経済活動に直接投入された物質のみならず、これらの物質が、国内外において生産、採掘される際に各過程で発生する副産物・廃棄物)

図表4 主な農林水産物の生産に必要な海外の作付面積



料) 農林水産省「食料需給表」、「耕地及び作付面積統計」、大蔵省「貿易統計」  
USDA「Agricultural Statistics」、FAO「Production Yearbook」

出典) 農林水産省資料

## ア. 都市交通と環境問題

戦後、高度経済成長期を中心に、大都市圏への人口や諸機能の集中、モータリゼーションの急速な進展を背景として、大都市の圏域構造や交通基盤整備の遅れ、工場立地の都市

内での配置の問題等に起因して、一部の幹線道路や道路の結節点への過大な交通の集中や慢性的な交通渋滞を生じさせることとなった。

また、国民の生活水準の向上と免許保有人口の増大等により、自動車保有台数が増加し、自動車交通量が増加するとともに、自動車の非効率な使われ方が増加したことにより、渋滞の状況が深刻化している。

このような中で、自動車排気ガスに起因する大気汚染問題や騒音問題が発生し、沿道住民の生活環境への影響が深刻化した。

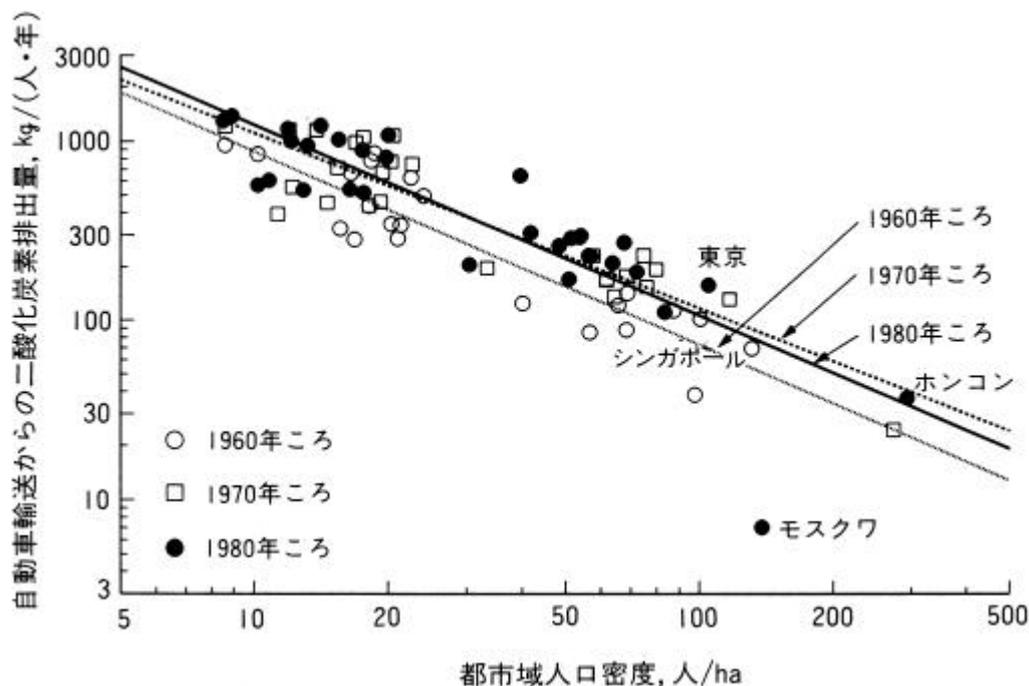
このように、都市交通に起因する環境問題は、産業や人口の配置、あるいは都市や地域の構造に直結する形で生じている問題である。

都市交通に起因する環境問題を解決するため、大気汚染防止法や自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法等に基づき対策が講じられてきたが、まだ十分な効果を上げるに至っていない。

都市交通に起因する環境問題への抜本的な解決のためには、これまで取り組んできた単体対策や沿道環境への負荷の少ない交通体系の構築を引き続き推進していくことに加え、都市や地域の構造を自動車への依存の少ない構造へ転換していくという視点も有効である。

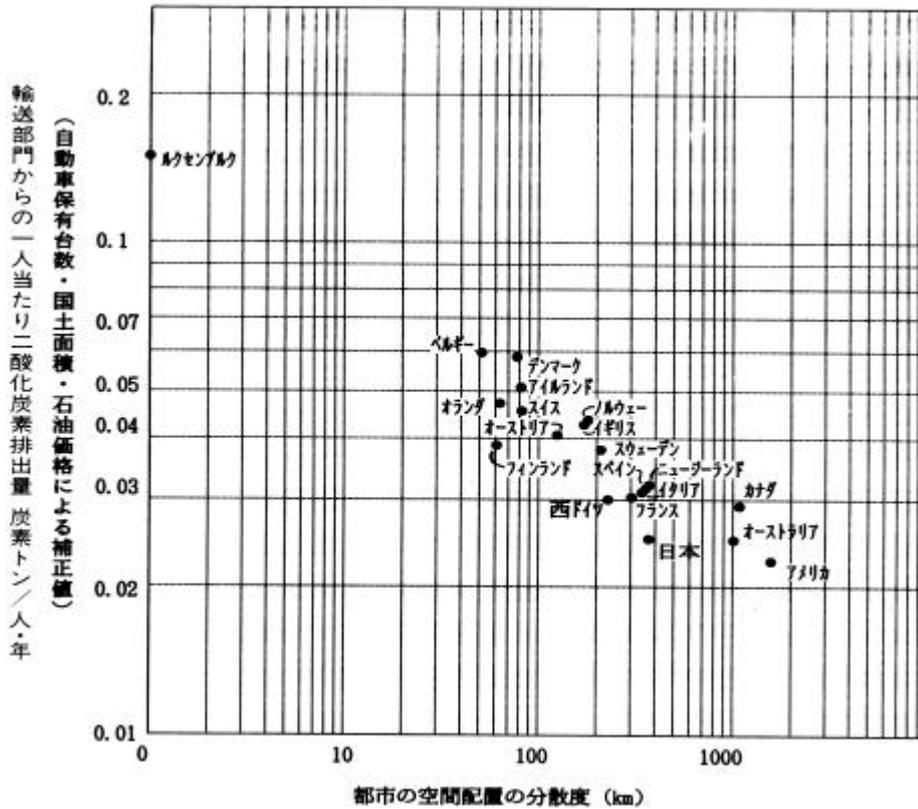
また、自動車交通に起因する問題としては、他に地球温暖化問題があるが、既存の研究等によれば、自動車交通からの二酸化炭素排出量は、過度に人口密度の高い都市ほど交通渋滞等に伴い増加し、国土の多極分散化によって地方にそれぞれの自立的な経済圏が成立することにより減少することが指摘されている。

図表5 都市域人口密度と自動車からの二酸化炭素排出量の関係



出典)松岡 森田・有村「都市構造及び都市配置と地球温暖化」、季刊環境研究1992・第86号より

図表6 都市の空間配置の分散度と二酸化炭素排出量との関係



出典)松岡 森田・有村「都市構造及び都市配置と地球温暖化」、季刊環境研究1992・第86号より

### イ. 環境保全上健全な水循環の阻害と水環境

自然の水循環は、過去においても、河川等から都市用水、農業用水、工業用水としての利水目的の取水や治水目的での流路変更が行われ、改変を受けてきた。しかしながら、特に戦後においては、水需要の増加や都市への人口集中に伴う急速な都市域の拡大による雨水の不浸透域の拡大や適切に管理された森林や農地等の減少が進み、水循環が部分的に損なわれ、河川流量の不安定化や湧水の枯渇、生態系への悪影響等の様々な障害が生じている事例が見られる。

具体的には、上下水道の普及や産業の発展等に伴い水使用量が増大する中で、都市における不透水性の舗装面の増加等に伴う雨水浸透量の減少、都市周辺の開発で農地の転用等による水田面積の減少に伴う地下水かん養機能の低下、近年の農山村等の担い手の減少等に伴う農業用水や水源地域の森林の管理への懸念等が、水環境の悪化を促進していると考えられる。

### ウ. 物質フローや物質循環の観点から見た環境問題

わが国の平成9年度の物質フローを見ると、国内における自然界からの資源採取量が11.8億tとなっている他、物質フローに現れない建設工事による掘削量が11.1億tに及んでいる。これらは、いずれも、土地の形状の改変という側面から環境に大きな負荷を与えるも

のである。

このような物質フローのマクロの状況を見ても、我が国の土地の改変の割合はなお極めて高く、これが環境に対する大きな負荷をもたらしていることが示されている。

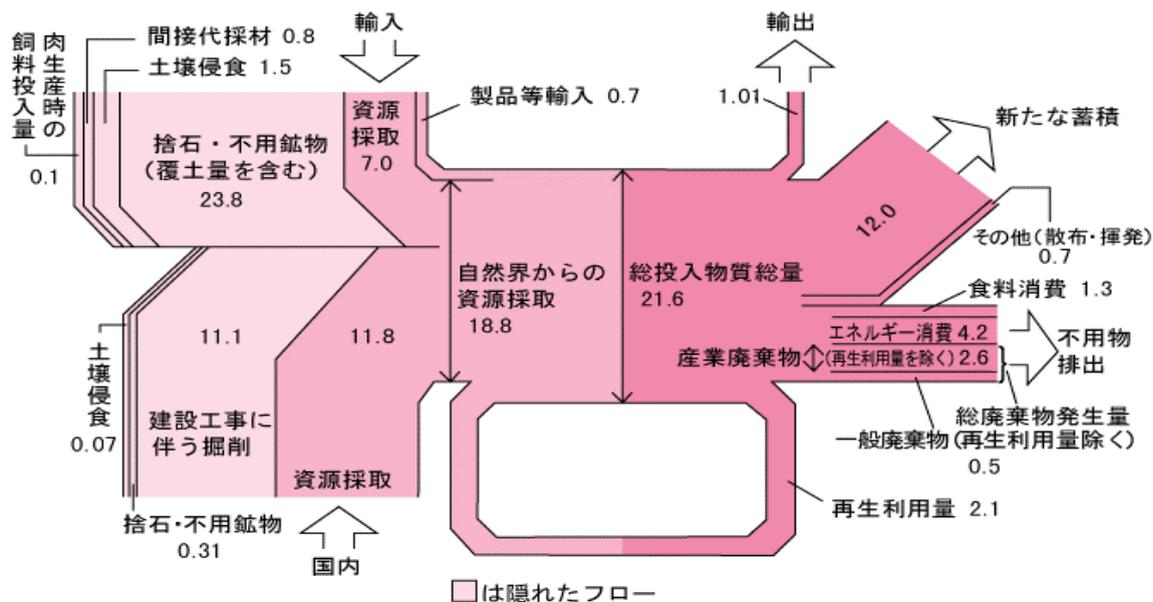
一方、食料供給の問題と関連して、農産物の輸入に伴う窒素やリンの循環の問題がある。すなわち、総合的環境指標の検討の中において我が国では、食料や飼料、肥料の輸入に伴い、国内における窒素、リンの循環に年々大量の窒素、リンを追加しており、これが湖沼等の富栄養化と水質の汚濁の重要な背景となっていることが示唆されている。

なお、輸入されたものを含む自然界からの資源採取量18.8億tに対し、再生利用量は2.1億tに過ぎず、資源の大部分がいずれは廃棄物となることを考えれば、この面からの環境負荷も極めて大きく、社会経済活動の活発化によって廃棄物量が増大する一方で新たな廃棄物処理施設の立地が行き詰まりを見せている現状においては深刻な環境問題を引き起こすおそれが極めて強い。

また、高度経済成長期以前においては、廃棄物問題のような物質循環を巡る環境問題はあまり問題になっていなかった。これは、高度成長期以前には、総物質投入量それ自体が少なかったことにもよるが、二次林や畜産と農地間の有機物の循環あるいは農産物、薪炭の地域内での消費等、物質循環に占める地域内循環がまだ機能しており、それに対応した形で行われていた土地利用からの環境負荷も地域内の自然の浄化能力を大きく越えるものではなかったことも無関係ではないと考えられるところである。このように考えた場合、今日の廃棄物問題の根本には、高度経済成長期以降の総物質投入量の大幅な増大とともに他地域との物質の移出入が活発化し、地域内で物質循環との完結性が低下し、自然の浄化機能を大きく超える状態で地域内外を物質が移動するという状況があると考えることもできる。

図表7 日本のマテリアル・バランス

(平成9年)(単位:億t)



注：水分の取り込み(含水)等があるため、産出側の総量は物質利用総量より大きくなる。  
資料：各種統計より環境庁試算

出典) 環境白書

## エ. 土地の開発と自然環境

我が国の戦後における土地の開発に伴う土地の形状や土地利用形態の変化に関連する主な動きとしては、市街地の拡大、農地や森林から交通施設整備への土地利用転換、国土保全や利水等による河川や海岸の改修、ダム建設等があげられる。また、バブル期には農山村等ではリゾート開発による土地利用転換が活発化した。

このような土地の開発は、生物の生息・生育地である森林等の自然地の減少、分断、劣化、自然の物質循環系の改変等の変化を生じさせ、生物の生息環境の変化を引き起こし、また高層建築物等の大規模な構造物が景観に影響を与えている。開発行為の細部に係る部分としては、例えば、小動物の通過が困難な河川護岸・用水路等の施設物の設計、あるいは、土地改変に伴う土砂流出に伴う河川生態系等への影響等の事業の施工への環境配慮の織り込みの不足から生態系へ影響を及ぼすこともあった。なお、このような設計や施工上の環境配慮については、近年取組が進んできている。

また、都市化によるヒートアイランド現象による気温の上昇や乾燥化による生態系への影響等、土地利用の変化が環境の物理的状況を変化させ、生物の生息への影響を与える点も指摘されている。

## オ. 農地、森林等の環境保全機能の低下

高度経済成長以前の農山村等においては、農地及びこれに付帯する里山等が農業生産及び農村生活の過程に深く組み込まれ、水循環系についても比較的自然的状態を残した形で農業用水路網が建設され、これらがきめ細かく管理されることを通じて安定した二次的自然の状態が生じ、良好な環境が形成されていた。しかしながら、高度経済成長に対応するため農業の近代化が進められたことに伴い生じた農業生産方式や農山村等におけるライフスタイルの大幅な変化等とともにこのような状態が失われ、都市スプロール等に伴う農山村等への都市化の波及や工業・商業・住宅・レジャー用地等のための農地・森林の転用を伴う大規模開発等とも相まって、農地及びこれに付帯する里山等の環境保全機能は低下傾向にある。

そのような状況を営農面から見ると、次のような点が指摘されるところであり、このようなことが複合的に作用して、管理された二次的自然として長年日本人の心に安らぎを与えてきた農山村等の環境や景観は、1960-80年代にかけて著しく変化した。

- ・燃料の変化が生じたことや化学肥料が低廉に供給されるようになったこと等により、地域住民の日常生活における里山の利用価値が低下した。
- ・用排水の管理や施設の維持管理の容易さ等の観点から水路等の整備が進められ、農村の水環境や生態系に影響を及ぼした。
- ・耕作条件の悪い中山間地の谷津田等における耕作放棄が進んだ。

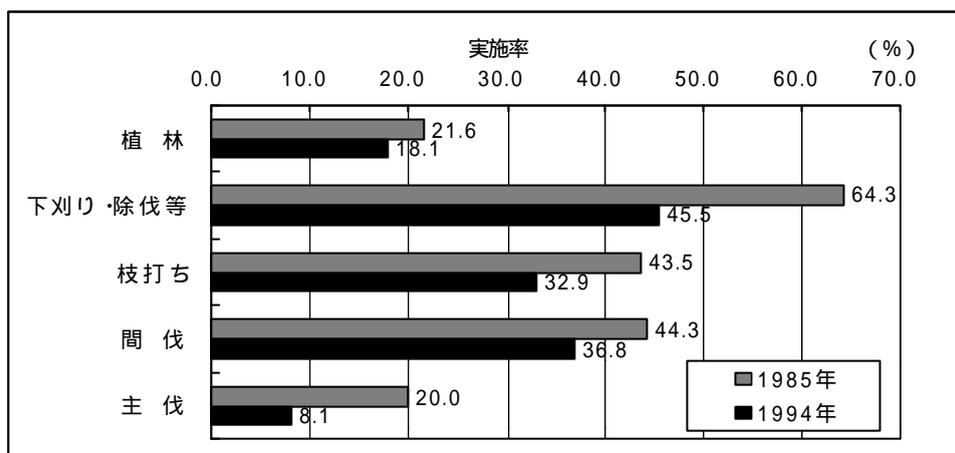
また、森林については、木材価格の低迷、木材需要構造の変化等により、林業及び木材産業の採算性は著しく低下し、その生産活動が停滞するに至っており、特に人工林において、多様な機能を発揮させるための森林の整備・管理が十分行われにくくなるという問題が生じている。

図表 8 中山間地域における耕作放棄地の推移

	年次			増減( )率(%)		
	1985	1990	1995	1990/1985	1995/1990	1995/1985
経営耕地面積(千ha)	4,567	4,361	4,120	4.5	5.5	9.8
うち中山間地域	1,849	1,679	1,575	9.2	6.2	14.8
耕作放棄地面積(千ha)	93	151	162	62.6	7.4	74.6
うち中山間地域	53	84	87	58.8	3.4	64.3
耕作放棄率(%) / ( + )	2.0	3.3	3.8	1.3	0.5	1.8
うち中山間地域	2.8	4.8	5.2	2.0	0.4	2.4

注) 増減率のうち耕地放棄率については、年次間の差で示した。  
出典) 農林水産省「農業白書」(1997)

図表 9 山林作業の実施状況



出典) 農林水産省統計情報部「林業構造動態調査報告書」

## カ. 土地利用の混在と環境問題

騒音、交通による大気汚染等の局地的な環境負荷の集中により発生する環境問題の中には、土地利用の混在にその一因を求めることができる問題が多い。

例えば、産業道路等の通過交通を主とした道路と住宅地が近接してしまった結果として窒素酸化物、浮遊粒子状物質等の大気汚染や騒音等の環境問題を生じた例がある。

また、長期間議論されてきた新幹線騒音や空港騒音の問題も、土地利用相互の間において発生した問題として捉えることができる。現に都市計画法は、公害防止計画を踏まえて都市計画を作成すべきことを規定している。

さらに、かつての産業公害の中で局所的なものには、工業地域と住宅地の近接等が一因となったものもあると考えられ、これを踏まえ、現行の都市計画法では、都市計画を公害防止計画に適合したものでなければならぬと規定されている。

なお、土地利用に関連する問題としては、いずれかの場所に設置することは必要であることは承認されながら迷惑施設として自らの近隣には立地を拒否する、いわゆる N I M B Y (Not In My Back Yard) 問題もあり、廃棄物処理施設の整備との関係で深刻な状況をもたらしている。

## (2) 経済社会の動向と環境問題

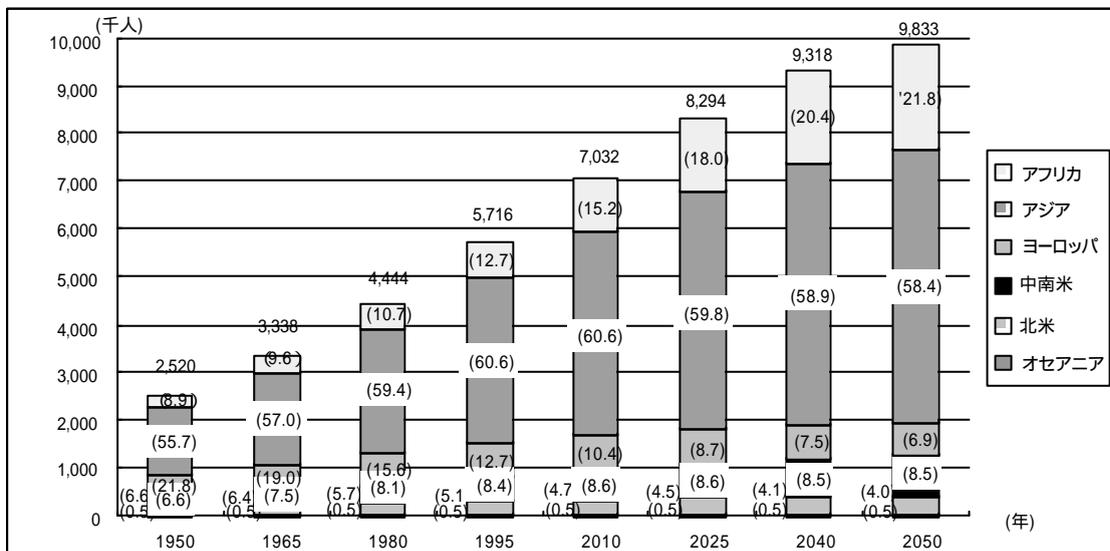
### 国際的な動向

国際的には、21世紀中葉に向かって、世界人口の増大や途上国の経済活動の活発化等により、地球環境問題や食料問題、資源・エネルギーの枯渇等が一層深刻化する可能性があるといえる。このような中において我が国が持続可能な発展を行っていくためには、資源効率性の向上、環境効率性の向上を図っていくことが不可欠であり、その基盤となる国土の利用面においてもそのような方向に沿ったものに転換を図っていくことが必要であると考えられる。

#### ア. 人口問題と成長問題

世界人口は、1950年には25.2億人であったものが、2000年には61.5億人、2050年には98.3億人に達するものと推計されている。このような1世紀の間に約4倍に達する世界人口の急速な増加は、発展途上国を中心とするものであり、食料問題、資源・エネルギー問題、地球環境問題や発展途上国における貧困問題の根本的な原因をなすものである。また、このような人口の増加を背景として、各国の成長志向は非常に強いものがあり、このまま、資源エネルギー効率や環境対策が向上しない状況で発展途上国の急速な成長が実現した場合、食料問題や資源エネルギー問題、地球環境問題の急速な悪化をもたらす可能性が高い。

図表10 地域別人口の推移と推計



出典) United Nations, 「World Population Prospects」(1994)

#### イ. 食料問題の深刻化

FAOの見通しでは、今後食料生産は着実に増加していくことになるが、人口の増加と発展途上国の成長に伴う食生活の高度化に加え、農地の土壌の劣化や水需給の逼迫、地球規模の気候変動の影響等、食料生産をめぐる多くの不安材料が見られることもあり、食料需給の逼迫が懸念されている。

## ウ. 資源・エネルギー制約の深刻化

資源・エネルギー面でも、世界経済の規模の急速な拡大に伴い、化石燃料や地下資源の急速な枯渇が懸念されており、また、森林等の再生可能資源についても再生量を上回る使用による資源の状況の悪化が懸念されている。これらは、今後の世界の社会経済活動の大きな制約条件となり、資源・エネルギーの分配をめぐる問題が深刻化していくと考えられるとともに、資源・エネルギーの大量消費は、地球環境の急速な悪化を招くおそれが高い。

図表 1 1 主要資源の可採年数

	石油	天然ガス	石炭	ウラン
確認可採埋蔵量 (R)	10,195 億バレル (’98年現在)	1,439,471 億m <sup>3</sup> (’98年現在)	10,316 億トン (’93年現在)	451 万トン (’95年現在)
年生産量 (P)	65,940 千 b/d (’97年現在)	23,379 億m <sup>3</sup> (’96年現在)	44.7 億トン (’93年現在)	3.1 万トン (’94年現在)
可採年数 (R/P)	43.0 年 (’97年現在)	61.6 年 (’96年現在)	231 年 (’93年現在)	73 年 (注) (’94年現在)
出所	Oil & Gas Journal (1997)	Oil & Gas Journal (1997)	世界エネルギー会議 資料(1995)	OECD/NEA,IAEA (1995)

注) ウランについては、十分な在庫があることから年生産量が年需要量(6.1万トン)を下回っている。このため、可採年数は確認可採埋蔵量を年需要量で除した値とした。

出典) 資源エネルギー庁監修「資源エネルギーデータ集」(1998)

## エ. グローバリゼーションの進行

現在の国際社会に見られる、市場経済の世界的拡大や資金、人、資源、技術等の生産要素の国境を越えた移動等、各国経済の開放化と世界経済への統合に向かう動き、いわゆるグローバリゼーションの動きに伴い、各国の環境政策は大きな影響を受けるものと考えられる。それは、一面において、世界的な環境政策の標準化を促し、途上国を含めた世界的な環境対策の底上げにつながる可能性がある反面、各国の環境政策の自由度の低下をもたらす可能性もある。同時に、それは、経済活動の国境を越えた展開に伴う有害廃棄物の越境移動や、人や物の移動の広域化による環境負荷の増大をもたらすと同時に、農業・農村や森林が持つ環境保全機能等の維持を困難とさせる可能性もある。

図表12 輸出合計：地域別数量指数

	数量指数										ウエイト
	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
合計	64	74	88	95	100	104	109	114	125	136	100.0
先進経済諸国	66	78	88	95	100	102	106	108	119	127	75.5
北アメリカ	73	70	91	95	100	105	112	117	127	138	15.3
ヨーロッパ	64	78	88	96	100	101	104	107	118	128	49.0
EU	64	79	88	96	100	102	105	108	120	129	45.5
EFTA	63	76	87	95	100	100	102	104	111	117	3.1
アフリカ	58	64	62	68	100	100	99	102	111	102	0.7
アジア	62	87	91	95	100	102	103	102	104	109	9.1
オセアニア	63	83	90	94	100	115	121	125	137	141	1.5
発展途上経済諸国	59	63	87	94	100	110	120	130	144	162	24.5
アフリカ	86	73	81	86	100	104	102	103	105	108	
アジア	53	56	88	93	100	112	122	135	154	174	
中東アジア	121	64	104	104	100	103	97	116	117	118	
その他のアジア	35	54	86	93	100	114	128	139	161	186	
アメリカ	67	85	88	99	100	107	116	127	132	152	
ヨーロッパ	90	100	100	104	100	...	...	...	...	...	...

出典) 国際連合統計局編「貿易統計年鑑」(1995)

## オ.地球環境問題の深刻化

21世紀中葉に向けて、開発途上国を中心とした人口増加と経済発展により、世界の人間活動量は大幅に増加するものと見込まれるところであり、生産技術の革命的な進歩や生産・消費パターンの抜本的な改善がない限り、地球温暖化等の気候変動や森林の減少、砂漠化等の土壌劣化は一層と進行するおそれが強い。

### 国内的な動向

我が国においては、人口の減少や社会移動の収束、産業構造のソフト化の進行等、総じて環境負荷が少ない経済社会構造への移行に寄与する要素が強くなってきているが、農地・森林の管理の担い手の減少等、これに反する動きも見られる。また、人口の高齢化のように両面に作用しうると考えられる要素もある。

このような中であって国土や土地利用をめぐるっては、市街地の無秩序な拡大の緩和や東京圏における都心居住の動き等、長年にわたり都市政策が目指してきた都市のコンパクト化につながる兆しが現れてきている。これを政策的に促進することによって国土利用をより効率性が高く質の良いものに転換していく契機として捉えることができるが、このような動向は環境保全上から見ても積極的に捉えるべきものと考えられる。

### ア.人口の動向

中長期的なわが国の人口の動向を見た場合、我が国の人口は、2007年前後をピークに減少に転じ、大都市圏及び地方圏ともに少子高齢化が進むことが見込まれている。

一方、人口動態の面では、農山村等からの人口流出は総じて沈静化し、自然とのふれあ

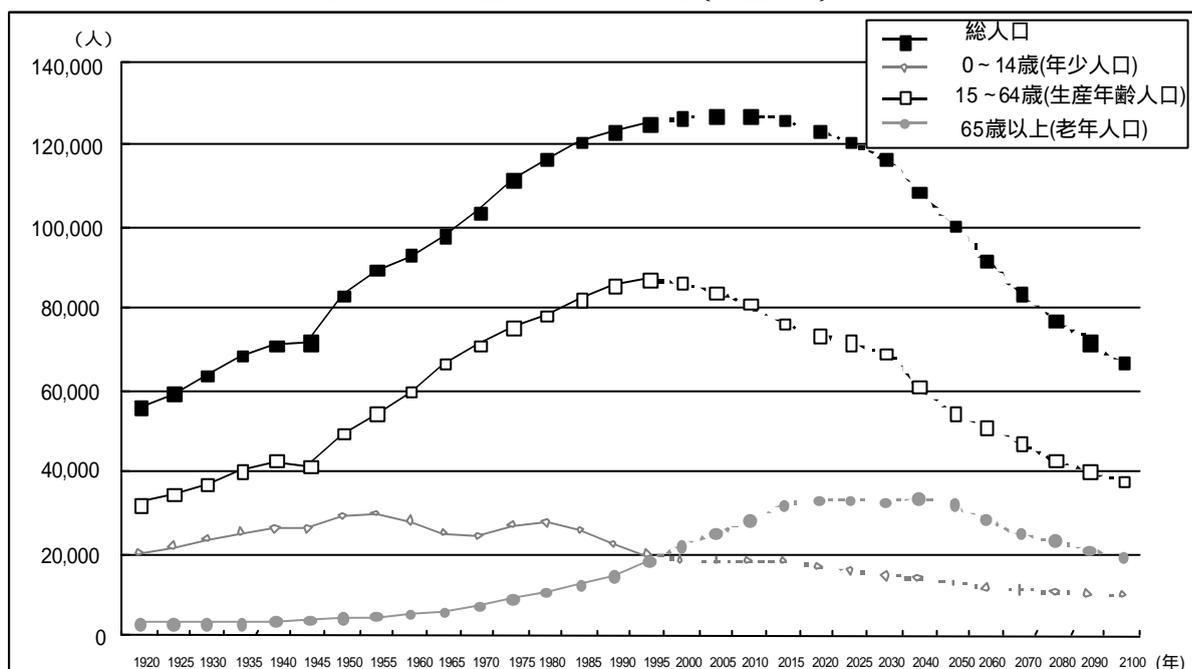
い志向の高まり等から大都市部から地方部へのUJ Iターンが活発化するのではないかとの予想もなされているが、現在の農山村等の人口減少に歯止めが掛かるほどの状況は見られるに至っていない。また、大都市部への人口の流入は依然として続いているが、バブル崩壊以降沈静化している。

このような動向が環境に与える影響を見ると、人口圧力の低下は、長期的には開発圧力の低下につながるものであり、経済社会全体としては環境負荷の減少につながる側面がある。

また、人口の高齢化は、環境負荷の減少につながる可能性があるが、一方で、高齢化自体がさらにモータリゼーションを促進したり、利便性への欲求が高まり環境負荷が増加するという可能性もある。

人口の移動の面では、地方における人口の減少が進んだ場合は地方における環境保全の担い手の減少等、環境保全上のマイナスの影響が起きる可能性がある一方で、大都市部への集中の沈静化は環境負荷の減少につながる可能性がある。

図表13 年齢3区分別人口の推移(中位推計)



出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

## イ. 経済と産業構造の動向

これまでの日本の経済成長を要因別に分析すると、1970年代は資本ストックの増加、80年代は技術進歩が経済成長の主たる要因であったが、90年代には労働投入がマイナスとなっており、若年層の減少が生産性の低下を招いているという分析が成り立つと考えられる。このような趨勢は、労働人口の減少と高齢化の進行の状況から見て、今後とも短期間のうちに大きく変化するものとは考えられず、急速で飛躍的、広範囲な技術革新等、生産性を革命的に向上させる事態が生じない限り、日本経済は安定成長を志向せざるを得ないと考えられる。

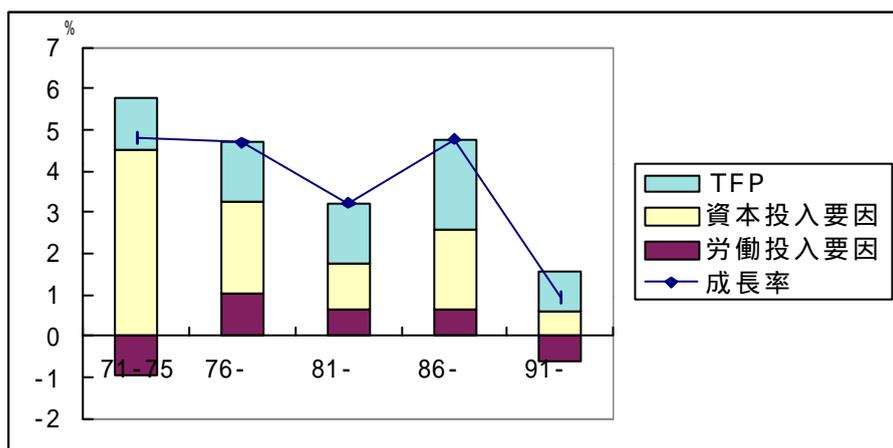
一方、産業構造面では、他の先進諸国の例から見ても、サービス経済化の現在の趨勢は比較的長期間にわたって続くものと考えられる。同時に、国際競争力の維持強化のためにも、高度情報技術やバイオ技術等の新技術の投入による資源生産性、エネルギー生産性の向上が重要な課題となると考えられるところである。特に、地方圏では、量産型の工場の海外移転も進行する中であって、これまでのような新たな大規模土地開発を伴う工場誘致は減少せざるを得ず、研究開発を担う人材の確保、対事業所サービス業の育成等を図りつつ、頭脳集約型、先端技術型のものへの産業構造の転換がさらに進められるようになると考えられる。

以上のような経済と産業構造の動向は、土地開発圧力の低下や環境負荷を伴う産業活動の低下等を通じて、総じて環境負荷の低減をもたらす方向に作用するものと考えられる。

しかしながら、農林水産業においては、食料自給率の低下、就業人口の減少と高齢化の急速な進展、中山間地域等における過疎化の進行等の困難な問題が生じている。

このため、農地の耕作放棄や手入れの十分でない人工林が拡大しており、農業や森林の持つ環境保全機能の低下が懸念される。

図表 1 4 経済成長の要因分解



(注)TFP(Total Factor Productivity) は広い意味の技術進歩。

出典)「循環と共生を基調とする持続可能な地域のあり方検討会」中村洋一委員提供資料

#### ウ. 社会資本整備の動向

社会資本については、高齢化の進展に伴い、21世紀初頭以降には経済成長の低下、投資余力の減少が見込まれる中、社会資本の新規建設からストックの維持、活用に力点が移ってくるものと見込まれるが、当面は高度経済成長期に集中的に整備された社会資本ストックの維持、更新が大きな問題となってくると考えられる。同時に、新規の社会資本整備については、投資の一層の重点化や効率化を図ることが必要となるものと考えられる。

このような社会資本をめぐる動向は、更新投資をめぐる廃棄物の大量発生懸念等はあるものの、開発圧力の低下は環境負荷の低減に資する方向に作用しうると考えられるところである。

また、社会全体としての資源、エネルギー使用の効率化や環境改善に資するインフラ等、経済社会システム全体を環境配慮型のものにしていくために必要な社会資本整備については、環境面からみれば長期的な環境負荷の低減、経済面からみれば効率的な社会経済基盤の整備につながるものであり、更新投資を機会に重点的に投資を行うべき分野として位置づけ、積極的な投資の推進を図っていく必要があると考えられる。

## エ. 技術面の動向

高度情報化の進展は、産業分野のみならず、経済社会全体に大きな変化をもたらし、ライフスタイルも大きく変化させることが予想されている。このような動きが環境面に与える影響については、確たる見通しが得られていないが、ITS（高度道路交通システム）による交通流の円滑化等、高度情報技術を活用した社会システムの革命的な進歩やSOHO (Small Office Home Office) と呼ばれる勤務形態の普及等により、社会全体の環境負荷を大幅に低減させていく可能性があることが指摘されている。また、このような情報通信技術の他にも、環境対策については、在来型技術から先端的な技術まで、また日常生活から工場等における生産技術まで、広範な分野において、技術革新の成果を活用したグリーン化の余地があるものと考えられ、これにより新たな手法による対策の進展を期待することもできる。

総じて言えば、技術の進展に伴う環境負荷の低減の可能性は、技術の環境負荷の低減を促す側面が政策的に助長されるならば、相当程度見込まれるといえる。

## オ. 遊休地や管理放棄地等の状況

都市部及び都市近郊においては、人口の停滞や安定経済成長への移行に伴う開発圧力の低下あるいは産業構造の変化が起こった。そのような変化を背景として、工場跡地や再開発が失敗した土地等の遊休化が生じている。また、農山村等においては、農林業の担い手の減少や高齢化、中山間地域等における過疎化の進行等に伴い、管理されないままに放置される農地や適切に管理されていない人工林が増加してきた。

今後、このような遊休地の適切な開発、管理放棄地の適切な管理を進めることにより環境の視点からも好ましい効果につながることを期待される。

## カ. 環境上の負の遺産の蓄積

自然の自浄作用を越える環境負荷が加わり続けることにより、次第に環境負荷が蓄積されていくことによる環境上の「負の遺産」の問題は、土壌や地下水の化学物質による汚染や湖沼・河川、沿岸域等の底質へのヘドロの堆積等に顕著に現れる。このような観点から見た場合、我が国の国土には相当の環境面からの「負の遺産」が蓄積されており、その改善は遅々として進んでいない。

また、水循環の分断や生物多様性の減少、土地の形状の改変、景観の悪化等を含めて考えた場合、状況はさらに厳しいものがあり、このような状況を踏まえ、環境対策は、環境上の「負の遺産」の解消、「環境の再生」「環境の修復」という概念を含むべきであると考えられる。

## 地域の動向

国土の整備においては、近年、ナショナル・プロジェクトの比重が下がり、地域密着型のプロジェクトの比重が上がりつつあり、このような動きと並行して、地域が国土整備に主体的な役割を果たす環境が整えられつつある。このような動向は、地域の開発整備事業にあって、環境配慮に対する意識が一層高まるものと考えられるところであり、国土整備における環境配慮の必要性が高まるものと考えられる。

### ア. 地方分権の推進による地域の役割と可能性の拡大

地方分権の推進に伴い、地方公共団体への各種権限の委譲が進められており、地方公共団体がさまざまな権限を総合的観点から行使し、住民の参画の下、地域づくりを総合的に推進する環境が整いつつある。

### イ. 市民活動の活発化と地属的なコミュニティの希薄化

現在、都市部を中心に、多くの地域で、新旧住民の混在や青少年の地域離れ等により、地域コミュニティへの帰属意識がますます希薄化していく傾向が続いている。その反面で、従来の地域コミュニティの広がり、あるいはそれを越えた広がりを持つネットワーク型の市民活動（団体）が活発化しており、行政や企業とのパートナーシップを担う主体となっていく傾向も見られる。

### ウ. 広域的な地域づくりの可能性の高まり

環境問題については、行政界を越えた取組が必要なものが多いにもかかわらず、従来、なかなか行政界を越えた取組が行われない傾向があった。しかし、近年、廃棄物処理や介護保険等の行政サービスの効率化の観点から、広域連合等の制度の活用が活発化しつつあり、そのような取組の延長線上により行政需要に即した行政空間の設定を行うべく、市町村の合併も模索されている。このような行政の広域化の動きは、環境の視点から見て望ましい地域づくりを行っていくための環境を整えることにもつながっていくものと考えられる。

図表 1 5 地方分権推進計画(1998年)の概要

取組	概要
機関委任事務制度の廃止	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国と地方公共団体との間に対等・協力の新しい関係を築くため、機関委任事務制度を廃止</li> <li>・地方公共団体の処理する事務を自治事務と法定受託事務に再構成</li> <li>・廃止に伴う一連の法律改正案を1999年通常国会に提出</li> </ul>
地方公共団体に対する関与の新たなルール	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県に対する国の関与及び市町村に対する国または都道府県の関与についての記述と手続きを整備</li> <li>・個別の関与について廃止・縮減</li> <li>・国と地方公共団体との間の係争処理手続を整備</li> </ul>
権限委譲の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・権限委譲を積極的に推進することとし、国の権限を都道府県または市町村に、また都道府県の権限を市町村に委譲</li> </ul>
必置規制の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国が地方公共団体の組織や職の設置を義務づけている必置規制については、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を図る観点から、その廃止・緩和を推進</li> </ul>
国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体の自主性・自立性を高める見地から、国と地方の財政関係については、事務の実施主体が費用を負担するという原則を踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化、存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革、地方税・地方交付税の地方一般財源の充実確保の3点を基本的な方向として見直す</li> </ul>
都道府県と市町村の新しい関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県と市町村は対策・協力の新しい関係(都道府県条例による都道府県事務の市町村処理等)</li> <li>・自治紛争調停制度の見直し</li> </ul>
地方公共団体の行政対策の整備・確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体の自己決定権と自己責任の拡大を踏まえた行政体制の整備・確立、地方公共団体の自主的な取組を支援・促進(行政改革、市町村合併、地方議会や直接請求制度の見直し等)</li> </ul>

国土・土地利用関連法に関する地方公共団体に対する関与の新たなルール(主なもの)

関連法制度	個別の関与についての廃止・縮減の内容
都市計画法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画決定に係る大臣認可は廃止し、同意を有する協議へ(縮減)</li> </ul>
農振法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業振興地域の指定に際しての国との協議(廃止)</li> </ul>

国土・土地利用関連法制度に関する権限委譲等(主なもの)

関連法制度	権限委譲の内容
都市計画法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画決定権限(市街化区域と市街化調整区域に関する都市計画等を除く)を、都道府県から指定都市へ委譲</li> <li>・開発行為の許可権限を、都道府県から人口20万人以上の市へ委譲</li> <li>・都市計画決定権限を、都道府県から市町村へ委譲 <ul style="list-style-type: none"> <li>・用地地域に関する都市計画(三大都市圏の規成市街地等を除く)</li> <li>・都市施設に関する都市計画(例えば、現行4ha未満の公園は市町村に委譲されているが、これを10ha未満まで委譲等)</li> <li>・市街地開発事業に関する都市計画(例えば、現行1ha以下の市街地再開発事業は市町村に委譲されているが、これを3ha以下まで委譲等)</li> </ul> </li> </ul>
農地法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・4ha以下(現行2ha以下)の農地転用の許可権限を、国から都道府県へ委譲</li> </ul>
森林法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保安林指定・解除等の権限(国有林等を除く)を、国から都道府県へ委譲</li> </ul>

図表16 市町村合併の状況



出典) 自治省ホームページ

### (3) 地域における環境問題と国土利用

地域において重要な課題となっている環境問題の観点から国土利用との関係を整理すれば、次の通りであり、いずれも国土利用との間に密接な関係を見出すことができる。

#### ア. 地球温暖化問題

地球温暖化防止のためには「地球温暖化防止基本方針」に掲げられた諸施策を推進する必要があるが、都市や地域の構造を二酸化炭素の排出の少ないものへと転換していくことが長期的な対策として極めて重要である。そのためには、土地利用や機能配置の考え方への二酸化炭素排出量の少ない都市や地域の構造についての配慮の織り込みや、小規模水力、バイオマス等の地域のエネルギー資源を活用したエネルギー供給システムの整備や交通システムの改善、物流の効率化等を総合的に推進する必要があると考えられる。

また、二酸化炭素の吸収源として位置づけられる森林については、その保全及び整備を進めるとともに、再生可能な資源として有効に利用することが必要である。なお、農業においても、農業技術の改善やバイオマス燃料の供給等を通じて地球温暖化対策に寄与していくことが可能であると考えられる。

## イ.自動車交通問題

自動車由来の沿道の大気汚染や騒音、振動等の環境問題を解決するためには、単体対策等の諸施策を推進するとともに、国土利用との関係からは、交通需要量の抑制と需要集中の是正等という2つの側面から、都市や地域の構造の改善と交通システムや物流システムの再編等を一体的、総合的に推進することが重要である。

特に、交通流の円滑化等の交通流対策は、施策の効果を発揮するために、交通需要マネジメント（TDM）との組み合わせの必要性が認識され、取組が行われるようになってきた。交通需要マネジメントは、信号制御、道路構造等の個別技術的な問題や地域における交通システム等のシステム的な問題とともに、都市や地域の構造の問題を総合的に捉えて推進していくことが重要である。具体的には、自動車交通需要の調整・抑制を図る観点から、人口、交通需要、市街地の過度の拡大等の集中を解消しつつ、都市機能や居住機能の市街地への誘導とコンパクトな市街地形成や都市機能配置の適正化、それらに配慮した道路整備、環境負荷の少ない交通手段への利用促進等について、各地域において総合的な推進を図ることが重要であると考えられる。また、自動車交通需要の集中による走行燃費の悪化を改善するために、道路ネットワークの整備による交通渋滞の解消・緩和を図るとともに、広域的な観点から通過交通と域内交通の分離や、通過交通の多い幹線と住宅地の分離等の土地利用上の対策や、都市の立地規模の適正化等を検討していくことも重要である。

## ウ.水環境問題

我が国においては、降雨量の相当な部分が一旦地下浸透しており、水循環はそれを前提として成立している。このような観点から見た場合、環境の視点から見て健全な水循環を実現するためには、河川等の表流水のみならず、地下水の健全な循環を確保する必要がある。

このためには、水源地域における森林の保全、地下水かん養機能等を有する農地の保全、都市緑化や地下浸透設備の普及等による可能な限りの都市における雨水の地下浸透の確保等、流域全体にわたる水源かん養能力の向上を図る必要があり、これらはいずれも土地利用の問題と密接に関連している。このような取組を行うには、地下水と地表水を流域一帯として把握し、地下水の動向を広域の地下水流動として捉え、地下水のかん養域と利用域とのそれぞれにおいて、施策に反映させていくことが重要である。

一方、公共用水域等への水質汚濁負荷量に関しては、上下水道等の人工的な水利用処理システムの整備等が重要な鍵を握っていると同時に、水道水源の保全等に関しては水源地域での汚濁物質や有害物質の発生源の立地が問題となるように、水質の面においても、水環境と土地利用の関係は深い。

さらに、河川や海岸の護岸、用水路等の人工的な施設のデザインに環境配慮が不足することにより、水辺生態系、自然の浄化作用、景観、水とのふれあい等のアメニティ等へ影響を与えているケースも多い。

土地の開発が水環境に直接的な影響を与えた例として、特に留意する必要があると考えられるものは、海面の埋立てや干拓等である。藻場や干潟の広範な消失は、沿岸域の自然の浄化作用を大幅に低下させたことが指摘されている。

## エ. 廃棄物問題

我が国の一般廃棄物の多くは、都市における人間活動に起因するものであり、都市化と都市の連たん化が急速に進んだことが、特定地域での廃棄物の発生の特定期間への集中と処理の困難さを生じさせるとともに、開発事業に伴い発生する建設系廃棄物や物質循環に占める有機物等の地域内循環の比重の低下が廃棄物の増大に寄与している。

## オ. 生物多様性の保全

生物多様性の保全の観点から考えると、森林等の生物の生息・生育地の量的な確保・拡大が重要であり、原生的な自然の保全はもちろん、可能な限り二次的自然の保全を図ることが望ましい。また生物の生息・生育地の量的保全だけでなく、森林、河川等の生息・生育地の連続性やネットワークが確保されるとともに、森林、農地、水面等の要素の混在、適当な配置（モザイク的な配置）が確保されることが重要である。

このような観点から見ると、土地の改変は、生物多様性の維持に直接的な影響を与えるものである。我が国における生物多様性は、「土地の開発と自然環境」で前述したように、主な動きとしては、市街地の拡大、農地や森林から交通施設整備への土地利用転換、国土保全や利水等による河川や海岸の改修、ダム建設等を背景に大きな影響を受けてきたと考えられる。

しかしながら、近年において改めて留意しなければならないことは、人間の手が加わることにより成立し、維持されてきた二次的自然における生物多様性の減少である。その背景には、農林業の担い手の減少や高齢化等による農地の耕作放棄地の増加や、森林の管理水準の低下等がある。

## カ. 景観保全とアメニティの確保

地域における景観の保全やアメニティの確保は、土地利用のあり方に直結する問題である。例えば、景観保全では、阿蘇の草原や棚田の景観等の人と自然の関わり合いの中で形成されてきた景観は、それを維持してきた土地利用（この場合は、放牧地、水田）と密接に関わっている。

また、日常的な空間の景観やアメニティについても、例えばスプロール化に伴う無秩序な小規模開発の積み重ねにより生まれた土地利用の状況は、都市近郊地域における景観やアメニティを悪化させてきた。このような反省から、最近、景観を根拠にした規制を行うケースも増えてきたところである。また、地域住民にとっての景観の保全、アメニティの確保は、地域の住みやすさや生活の質を象徴的に体現するものであることから、地域住民の関心も高まっており、地域のNGO活動の軸の一つとなってきた。

### (4) 国土利用への環境配慮の織り込みの考え方

#### 国土利用への環境配慮の織り込みの必要性

従来型の環境問題は、産業型公害や大規模開発による自然環境の破壊等、比較的原因が明らかであり、汚染物質の排出規制のようなエンド・オブ・パイプ型の対策や優れた自然環境を保全すべき地域を定めて開発規制を行う手法が有効であった。

しかしながら、環境基本計画が「今日の環境問題の多くは、都市・生活型公害や地球温暖化問題等に見られるように、通常の事業活動や日常生活一般による環境への負荷に起因する部分が多い。その解決のためには、経済社会システムのあり方や生活様式を見直していくことが必要」(第1部第1節)であると指摘しているように、現在の環境問題の特徴は、ごく通常の経済活動や日常生活が生み出す環境負荷が総体として環境の許容範囲を超えることによって生じていることにあり、このような環境問題に対処するためには、従来型の環境対策の手法には限界がある。

このような問題の解決には、問題の根本にさかのぼって問題解決を行うことが必要である。そのためには、環境基本計画において、環境保全の観点から見た経済社会のあり方や国土利用への環境配慮の望ましいあり方を示し、環境基本計画と国の他の計画との連携を共通の認識の下に進めることが重要である。

とりわけ、環境問題と国土の利用、あるいはその上に構築されてきた各種のシステムは密接に関わっており、切り離しては論じられない関係にある。これまで環境政策と国土政策あるいは国土上に構築されてきた各種システムに係る政策(ex.交通政策、廃棄物・リサイクル政策)は、そういった関係を踏まえ連携を図ってきたが、まだ残された課題も多い。

このような中、環境問題を解決していくためには、環境政策と国土政策とがその他の政策を含めて連携を図り、それぞれの総合的調整機能を発揮して共通の認識の下に政策を展開していくことが非常に重要であると考えられる。

このような形で環境基本計画が実効性を発揮していくためには、環境政策以外の政策の側において、環境配慮がそれら自体の中に織り込まれていくことが必要であるとともに、環境政策の側においても、それらの政策を環境の視点から見たときの望ましい環境配慮の方向性についての考え方が整理されていることが必要である。特に後者については、検討が十分になされていたとは言い難い状況にあった。

すなわち、環境基本計画の主要な役割の一つは、他の政策に対して環境の視点から見た環境配慮の基本的な指針を指し示すことであると考えられるが、現在の記述は、例えば、共生に関連する問題は、国土利用と密接不可分な関係があるにもかかわらず、国土政策あるいは土地政策との連動が十分に意識された記述内容になっていないことに典型的に見られるように、そのような要請に十分応えられるものになっていない。

また、環境基本計画において、国土利用に関しては「共生」に関連する部分で、山地自然地域、里地自然地域、平地自然地域、沿岸海域という新しい4地域区分を示して記述を行っているが、それらは専ら自然環境保全という観点からのものである。また、「循環」に関する記述においても土地利用に係る施策に触れているが、それらは国土政策に対応する形で、国土利用への環境配慮の織り込みのあり方を政策的に記述したというにはあまりにも断片的なものであるとの印象を免れないものである。

現在、国土政策その他の国土に関連する政策の側においては、環境に著しい影響を与える恐れのある土地利用等が行われる場合等において、環境影響評価も用いながら環境配慮のための取組がなされてきたところであり、工事実施に当たっての設計や施工のための具体的な環境配慮方針のようなものが策定される等、現場レベルへの浸透も図られてきている。今後の課題は、国土政策その他の国土に関連する政策に環境配慮の視点を内在化させていくことにより、このような環境配慮のための取組をさらに体系的で効果的なものにしていくことであると考えられるところである。そのためには、それらの政策の政策展開や関連計画の策定に際しての方向を示すものとなりうる形で、国土利用への環境配慮の織り込みの考え方を環境基本計画において明確に示すことが極めて重要であると考えられる。

なお、これを考えるに当たっては、現在の国土の環境の状況が必ずしも望ましい状態にあるとは言えないことから、環境の保全を目指すだけでは不十分であり、環境の再生、修復や創造という考え方を取り入れることが必要である。

## 国土利用に環境配慮を織り込むことの意義

### ア. 国土利用への環境配慮の織り込みの考え方

「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する」(環境基本法第3条)ためには、国土が健全な状態で将来にわたり維持されていくことが不可欠である。このためには、国土が環境から見た持続可能性を目指す方向にある必要があり(この報告書で「環境から見て持続可能」という場合は、全体の持続可能性について踏まえた上で、環境保全の視点から見ても持続可能であるという意味を用いることとする)、国土利用に環境配慮が十分に織り込まれていくことが不可欠である。

次に国土利用がこのような方向で行われているかどうかを、どのようにして判断するのかという点については、環境基本計画が環境に関して「環境は、大気、水、土壌及び生物等の間を物質が循環し、生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っている。人類存続の基盤である有限な環境を、健全で恵み豊かなものとして維持していくには、これらの環境の構成要素が良好な状態に保持され、またその全体が自然の系として健全に維持されることが必要である。」と述べていることが適用できると考えられる。

すなわち、国土全体を一つのシステムとして見た場合に、その時点において、国土の構成要素が環境保全上健全な状態に保たれるとともに、システム全体としても健全性を保っており、なおかつ、その状態を将来にわたって保ちうる状況にあることが必要である。

このような考え方にに基づき、国土利用に環境配慮が十分に織り込まれているかどうかを判断しようとする場合、国土の要素をどのような切り口で捉えるのかが問題となる。

この点については、先ず、大気、水、土壌のような媒体別の要素に着目することができ、それらが環境保全上健全な状態であるかどうかを判断することが必要となる。

しかしながら、そのような捉え方では問題事象の存在は明らかになるものの、原因やメカニズムが明らかにならない憾みがある。

そこで、このような点を明らかにするため、国土が数多くのシステムの複合体であり、その多くが環境と深く関わっていることを踏まえ、環境保全上の国土利用の健全性をそのようなシステムの環境面からの健全性から検討するアプローチを適用することが考えられる。また、そのようなシステムは国土を形成する構成要素が極めて多様であることに伴い、多様な捉え方が可能である。自然的な要素をベースとするものでは、大気循環、土壌、生態系等のシステムが、自然的要素と人工的要素が有機的に結びついたシステムとしては水循環が、人工的なシステムとしては、都市システムや交通システム、廃棄物処理システム等が重要であると考えられる。

さらに、このようなシステム面からの検討に当たっては、システム相互の関わり合いが環境の観点から見て健全かどうかということにも留意する必要があると考えられる。

また、国土全体が環境保全上健全な状態で維持されているというためには、国土全体を平均して見れば健全な状態が保たれているということでは足りず、国土全体に対しては部分として位置づけられる「地域」レベルでも国土が環境保全上健全な状態で維持されていることが必要である。したがって、環境から見た国土の健全性は、地域のレベルにおいて

も検討される必要がある。

さらに、現時点において媒体別の要素やシステムが一応健全であるとしても、環境面からの「負の遺産」の蓄積が進行する状態にあるときは、国土が環境から見て持続可能性を目指す方向に沿って利用されているとはいえない。したがって、国土が全体として将来にわたって環境保全上健全な状態を保つ方向で維持されているかどうかは「負の遺産」すなわち、過去からの環境負荷の蓄積についても、考慮して判断すべきであると考えられる。

なお、このような判断に当たっては、環境基本計画に基づき開発が進められた総合的環境指標の活用が可能であると考えられる。

環境面から見た国土の状態の健全性の判断に当たっては、国土が自然的要素と人工的要素からなる複合的システムであることを踏まえ、国土がある時点において健全であるといえるためには、先ず国土の自然的要素の健全性及び人工的要素の健全性を見た上で、自然的要素と人工的要素の関わり合いの健全性を検討するという形で、健全性を判断することが考えられる。

## イ. 国土利用に環境配慮が織り込まれているかどうかの判断

### (a) 媒体の環境保全上の健全性の判断

媒体の環境保全上の健全性の判断は、大気、水、土壌のような媒体別に判断するものであり、このような判断に当たっては、環境基準や環境指標を基本として行うことになる。これにより、先ず、国土の自然的構成要素の健全性が判断されることになる。また、これらに異常が認められなければ、国土上に展開するシステムも環境から見て一応健全に維持されているものと推定されることになる。

### (b) システムの環境保全上の健全性の判断

国土上に存在するシステム(国土や環境に関するシステムに限定)は、自然的要素と人工的要素のいずれか一方の要素だけで構成されているシステムは、ほとんどなく、自然的要素と人工的要素が複合されたシステムとして存在しているのが通例である(例えば、水循環のシステムは、河川、湖沼、地下水流等の本来の自然的なもの、森林や農地等の二次的自然、利水、治水施設等の人工的要素が有機的に結びついている)。

しかしながら、そのようなシステムにあっても、例えば大気の循環、生態系のように本来は自然的要素をベースとするもの(以下「自然系システム」という)と、水循環のように自然的要素と人工的な要素が有機的に結びついたシステム、都市システムや交通システム、廃棄物処理システムのように人間活動に伴い人工的要素をベースとして成立してきたもの(以下「人工系システム」という)に大別することができる。

これらのシステムについて環境の視点から見た健全性を判断しようとする場合、その判断基準はそれぞれ固有の事情があり、かなり異なっていると考えられるが、基本的には、自然系のシステムにあっては、自然の循環や自然の状態が可能な限り保たれることが必要であるとともに、人工系のシステムにあっては、可能な限りその影響をシステム内に留め、自然の循環や自然の状態に影響を与えないことが必要である。

これを方向性として示せば、

- ・システムから環境の自浄能力を超えるような物質の排出あるいは人体や生態系に有

害な物質の排出が行われないこと

- ・システムが環境の再生能力を超えるような環境資源の利用を行う形で運営されていないこと
- ・システムが自然環境の許容範囲を考慮して、できるだけ自然環境に負の影響を与えないよう運営されていること

等が考えられる。これらを完全に実現することは難しいが、このような方向を目指していくことが、システムを環境保全上健全に運用していくためには必要であると考えられる。

これらについては、それぞれのシステムに即して検討を行う必要があると考えられるが、その際には、総合的環境指標の検討において示された「経済社会の持続可能性に関する人間活動の状況に関する環境指標の利用」（総合的環境指標検討会報告書（p5～7））が参考になるものと考えられる。

また、個々のシステムの健全性が確保されれば、直ちに国土全体の環境保全上の健全性が確保されるわけではない。すなわち、国土は人間活動により形成される人工的要素と自然的要素が複合的に組み合わさった一つのシステムであり、そのようなシステムが、システムのある要素が他の要素に不可逆的な悪影響を与えるようなことがなく、全体として要素間の均衡が取れた形で持続していくことが、国土が環境から見て持続可能な方向を目指している状態で維持されているといえるための基礎的な条件となる。

この点については、例えば農山村等においては、生産・生活・自然といった3つの機能の均衡（すなわち地域振興・農業振興、アメニティの向上、良好な自然環境が調和している状態）が全体として保たれるかどうか、システムが持続可能な形になっているかどうかの判断の目安となる。

### (c) 地域の環境保全上の健全性の判断

国土を地域レベルにおいて捉える場合、地域は、国土全体の一部をなす、国土システムと同様に、水循環や大気循環、生態系あるいは都市システムや交通システム、廃棄物処理システム等が組み合わさったシステムとして認識される。

この場合、いかなる範囲を捉えて一つの地域とみなすかという問題については、どのような要素に着目するかによって異なってくると考えられる（例えば水循環であれば河川の流域、都市交通であれば都市交通の広がり、生物多様性であれば生物生息圏等）。

この点については、自然の循環メカニズムを重視し、それに人間活動を適合させていくという考え方から、流域（三全総や21世紀の国土のグランドデザインでは「流域圏」が提唱されている）を基本としながら他の問題を整理して行くべきであるというような考え方や社会経済的な圏域は、流域圏を超えて形成されている場合があることを踏まえ、住民や企業において自らの活動領域としてイメージされている地域を優先させるべきであるという考え方等、様々な考え方がある。

しかしながら、環境政策と国土政策が連携し、共通の認識の下に政策展開を図るという観点からは、地域レベルで発生する各種の問題は、これまで自然的な地形や環境、伝統的歴史的に形成されてきた生活経済圏や文化圏、かつての国や郡のようなものを含む行政界等を踏まえて対処されている。したがって、このような問題解決のためには、公式、非公式に形成されてきた枠組みを捉えて、一つのまとまった地域をイメージし、そのような地域的まとまりができるだけ地域づくりの主体として活動できるようにしていくようにする

ことが現実的であると考えられる。

このように考えた場合、地域は、必ずしも大地域、中地域、小地域というような形でピラミッド状の構成をなしているとは限らず、分布の仕方も一様ではない。さらに、地域の完結性は、離島や山村と大都市周辺をイメージすれば容易に解るように、地域によりかなり異なると考えられる。

なお、3大都市圏の問題を検討するに当たっては、人工系のシステムの比重が極めて高いことや都市の連担が広範囲に進み、関係主体も極めて広範多岐にわたること、そこで行われる経済社会活動が全国レベルの問題と表裏一体の関係にあること等から、国土全体との関連を重視し、検討を加えるべきであろう。

このような地域システムの健全性の判断に当たっては、地域は国土全体の部分構造をなすものであり、国土上に存在するさまざまなシステムは基本的に地域においても同様に存在するため、地域の健全性の判断は概ね国土システムの場合と同様に、媒体の観点から健全性を見るとともに、地域に展開されているシステムの健全性を見る方法によって行うべきであると考えられる。ただし、地域においては、地形や気象、社会慣習等、地域固有の事情があると考えられるところであり、そのような点を加味した地域独自の判断が成り立つと考えられる。

なお、広い地域からより狭い地域へと移って行くにつれてシステムの完結性は低下してくるものであり、ごく狭い地域においては持続可能性を論じても意味がないように見える場合が出てくる。このような場合には、地域において完結しない要素に係る持続可能性について、より大きなシステムとの関係で当該システムの営みが国土が環境から見て持続可能な方向を目指して行われている状態で維持されているといえるかどうかを判断する方法が考えられる。

#### (d)国土利用への環境配慮の織り込みを考える場合の留意点

以上のような検討に当たっては、次のような点に特に留意する必要があると考えられる。

#### 環境上の負の遺産の状況

環境から見た持続可能性は、現在世代と将来世代の関係からも判断する必要がある。すなわち、現在世代の活動が、直ちに国土全体や地域の環境の質の悪化をもたらすことなくとも、それにより生じた負の遺産が蓄積されることにより、次第に質の悪化をもたらされることがあり、このような場合は、システムは全体として持続可能であるとは言い難い。国土利用が環境から見た持続可能性を目指す方向にあると言えるためには、将来世代が環境の恵沢を現在世代と同等以上に享受できることが重要であり、それを阻害する端的なものが環境上の「負の遺産」、すなわち先行世代の経済社会活動に由来し、後継世代の負担となる環境に対する負荷の累積である。

環境上の「負の遺産」は、有害な難分解性の物質の土壌や地下水への蓄積や河川湖沼等におけるヘドロの堆積、酸性雨由来の土壌の劣化等が典型的な例であり、最近判明してきた二酸化炭素等の温室効果ガスの大気中の濃度の上昇も相当の努力がなされたとしても解消に数世代かかるという意味で「負の遺産」の一つである。

そのような環境上の「負の遺産」の状況については、例えば汚染された場所の数と広がり、環境負荷の蓄積の量、汚染等が生ずる以前の状況あるいは環境問題が生じないレベル

まで復元するのに要するコスト等により測定することになると考えられるところであるが、これまでその状況について必ずしも十分体系的な把握と分析が行われてきたとは言い難い。21世紀を迎え、環境の恵沢を次の世代も享受できるようにするため、その状況の把握が急務であると考えられる。

なお、さらにより広範囲に捉えれば、自然地形の改変や景観の劣化のようなものまで環境上の「負の遺産」として捉えることも可能であると考えられる。しかし、そのようなものについては一般的な評価が困難であり、それが置かれた状況に即して考える必要もあるため、全国レベルの問題として考えるよりは、地域レベルの検討項目とした方が適切な検討が行われうると考えられる。

## 全体と部分のバランス

持続可能性の考え方については、最終的には、地球システム全体において持続可能性の条件を満たすかどうか判断されることが予想されているものであるが、地球システムはさらに細かいサブシステムに分かれていくものであり、我が国の国土全体や地域はそのようなサブシステムとして考えられるものである。地球システム全体の持続可能性が保たれるためには、世界、日本、地域といった様々なスケールで持続可能性の確保に配慮した対応が行われることが必要である。

一般的に言って、特定の地域における最適性の実現のための取組は必ずしも他の地域や全体としての最適性の実現を保障するものではないのが通例である。

しかしながら、部分的な持続可能性に向けての取組なしには全体としての持続可能性の達成が不可能であることも事実であり、全体としての取組と部分としての取組の間を何らかの形で調和させる必要がある。

アジェンダ21は地球レベルで了解された持続可能性戦略を地域レベルにまで達せしめようとする試みとして理解できるものであるが、本報告書が提示する国土利用への環境配慮の織り込みの考え方は、国土づくりにおける環境配慮のガイドラインを示すことを目指すものである。

## 人間と他の生物とのバランス

国土利用において環境配慮を十分に実施していく上では、人間活動における生活と生産、及び自然メカニズムにおける諸要素の重層的な相互依存関係について、人間活動の持続可能性のみならず、人間が生態系の一部であることを踏まえ、人間の生存だけでなく他の生物の生存ともバランスをとって考え、共生を確保する観点からも配慮していかなければならないと考えられる。

### ウ. 国土利用への環境配慮の織り込みの意義

#### (a) 政策展開の基本原則としての意義

国土利用にあたっての環境配慮のあり方を環境政策において示すことは、国土政策やその他の関連政策を展開するにあたって、環境の観点からの方向を示すものである。また、計画相互の連携という観点からは、このような環境配慮の考え方をより具体的に示すことにより、全国総合開発計画等、国土の開発整備に関する計画や土地利用に関する各種計画、

公共事業に関する計画等と環境基本計画等の環境保全に関する計画の有機的な連携をさらに促進することが期待される。

#### (b)個別環境問題の解決のためのガイドラインとしての意義

国土利用への環境配慮の織り込みの考え方に基づき、地球温暖化対策、水循環、交通環境問題等の個別環境政策分野において、国土利用と環境を密接な関係を有するものとして、共通認識の下に政策展開を図ることにより、環境問題をその構造にさかのぼって解決することが可能となるものと考えられる。

#### (c)地域政策における環境配慮のガイドラインとしての意義

国土利用への環境配慮の織り込みの考え方に基づき、各地域は、国土全体の環境の観点からの健全性が維持されるために必要と考えられる配慮事項を常に念頭に置きながら、地域づくりを行うことが可能になり、そのような地域の行動の積み重ねにより、国土全体の環境の観点からの健全性が維持される。このような考え方は、地域のガイドラインのみならず、国に対しても、公共投資等地域づくりの中に環境配慮を織り込んでいくための支援を行う上で、ガイドラインとして機能するものである。

#### 全国総合開発計画等と国土利用への環境配慮

全国総合開発計画や国土利用関連の政策においても、近年、環境保全を重視する傾向が強まっている。

#### ア.全国総合開発計画における環境配慮の状況

「21世紀の国土のグランドデザイン」（1998.3）においては、地球社会のフロントランナーとなった我が国が21世紀において求められるのは、経済的な豊かさとともに、精神的な豊かさを味わうことができる、ゆとりと美しさに満ちた暮らしを実現することであり、そのためには経済社会の活力を維持しながら、自然を保全・回復し、人間の活動に充実感と生きる意味を与える文化を創造し、人々に多様な暮らしの選択可能性を提供することを可能とする国土の構想を提示することが必要であるという基本的な認識を示している。このような認識の下に、「新しい国土軸」として、都市のネットワークと自然のネットワークの重層的共存を方向づけ、基本課題の一つに「恵み豊かな自然の享受と継承」を示し、基本戦略である「多自然居住地域の創造」、「大都市のリノベーション」等において自然の活用・回復等を位置づける等、国土政策において環境保全を重視する姿勢を打ち出している。

#### イ.国土利用計画における環境配慮の状況

国土利用計画（全国計画）（1996.2）においては、国土利用の基本方針の中で、環境に関連する事柄としては、自然的土地利用における自然循環システムの維持への配慮、生態系をはじめとする自然の様々な循環系に影響を与える土地利用転換への慎重な配慮、自然と共生する持続可能な国土利用、美しくゆとりある国土利用等に触れている。また、目標

を達成するために必要な措置に関しては、「環境の保全と美しい国土の形成」を9つの項目の一つとして立てるとともに、「土地利用の転換の適正化」の中でも、土地利用転換における環境配慮の必要性を強調する等、環境保全や空間の質の向上を重視する姿勢を打ち出している。

#### ウ.土地利用関連の個別法制度における環境配慮の状況

1998年の都市計画法の改正においては、市街化調整区域の地区計画の策定対象地域に、個別の小規模な開発行為等を計画的に誘導し、適正な土地利用の整序を図っていくべき区域を追加する等、スプロール問題に対応するための方策が打ち出された。また、今国会に提出されている都市計画法改正案においては、都市計画区域外の特定施設や特定地域への開発規制を地方公共団体が行うことができるようにする等、地方公共団体が地域づくりにおいて環境配慮を推進する方向を打ち出している。また、大規模小売店舗立地法(1998年)では、大型店の立地に対して、周辺の地域住民の利便性や生活環境の悪化等について指針を位置づける等、環境への配慮を強化している。

また、河川法の改正(1998年)では、川畔林、ダム湖畔林等の整備・保全を進める樹林帯制度を位置づける等、土地利用と治水・利水との関係への踏みだしを強めている。

さらに、食料・農業・農村基本法(1999年)及び食料・農業・農村基本計画(2000)においては、農業の持つ多面的機能の適切かつ十分な発揮を位置づけるとともに、農薬及び肥料の適切な使用の確保、有機物循環利用の促進等による農業の自然循環機能の維持増進、良好な営農条件を整えた農地及び農業用水の確保、環境との調和を確保した農業生産基盤の整備等を打ち出している

#### エ.行政における環境配慮の状況

建設省では、建設行政における環境配慮の考え方を示した「環境政策大綱」を策定し、建設行政における環境配慮の内部目的化を進めているところである。

## 2 国土利用への環境配慮の織り込みの考え方の地域への展開

### (1) 国土利用への環境配慮の織り込みと地域づくりの関係

#### 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方

##### ア. 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進の意義

地域にあっても国土全体の場合と同様に、国土の環境面における健全性が将来に向かって維持されていくことが望ましく、地域づくりが環境から見た持続可能性を目指して行われていることが望ましい。

このようなことについて考える場合、国土利用への環境配慮の考え方を可能な限り地域づくりに活かしていくという国土全体からの視点と、地域固有の事情に即した地域からの視点という2つの視点から考えていく必要がある。

地域づくりにおいて、環境から見た持続可能性の考え方が推進されるに当たっては、国土全体が環境面での健全性に配慮された形で利用されていることが基本的には望ましい。したがって、国土利用への環境配慮のあり方を示すことは、地域づくりにおける環境配慮のガイドラインとしての役割を担う。

しかしながら、同時に、地域づくりにおいて持続可能な方向を目指しているかどうかの判断は、地域固有の事情によって左右されるものであることから、地域づくりに当たっては、このような地域固有の事情を踏まえる必要がある。

このような意味で、地域づくりにおいては、国土利用における環境配慮の考え方を地域の事情を踏まえて、地域において必要な修正を加えつつ、実施されるべきものと考えられる。

##### イ. 地域における各種政策の総合的实施に果たす地方公共団体の役割

国土利用への環境配慮の織り込みの具体的展開に当たっては、地方公共団体を中心とする地域が大きな役割を果たすことになると考えられる。

すなわち、国土利用への環境配慮の織り込みの考え方は、国土に関連する各種政策が環境についての共通認識の下に実施されることを確保することにより、環境面から見てもバランスのとれた国土の実現を目指そうとする考え方であるが、国土全体の大きなシステムの中で多岐にわたる個々の問題をすべて解決していくような役割を国のみが日常的に果たすことは容易ではない。

そこで、国と地方公共団体は、地域に即して、多様な住民のニーズを実現していく必要がある。このため国土利用への環境配慮の織り込むための取組にそれぞれの立場から重要な役割を担っていく必要がある。

また、このように考えた場合、国土利用に環境配慮を織り込むための取組と地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進のための取組は、地域レベルでは事実上重なり合って進められることになる。このような取組を進めるためのキーポイントの一つは、このような地方公共団体の役割を踏まえ、地方公共団体が総合的な取組を行おうとする場合に必要環境を整えること、及びその参考となる指針や手法、ノウハウ、情報等を提供することであると考えられる。

## ウ. 地域の特性の尊重

環境問題は地球温暖化問題や広域的な大気汚染等を除けば、一般的には地域性が強いものが多く、特に景観、アメニティ等においてはその傾向が強い。

また、ゴミの分別や有料化に対する住民の反応に地域差が見られるように、環境に係る住民等の意識には大きな地域差が見られ、また環境に係る市民活動の状況や活動を行う母体となる住民組織の状況等においても、これまでの活動の積み重ねの結果として地域により活動の規模、態様、性格等に地域差があることから、住民参加のあり方等もその地域の状況を反映したものとなっている。

したがって、地域に全国一律の上意下達型の対応を求めることは避けるべきであり、各地域が地域の特性に応じた環境のあり方を描けるようにすることを基本とすべきである。

### 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進にあたっての留意点

環境から見た持続可能性の考え方を地域づくりに反映していくためには、国土が持続可能な方向を目指すために、国土利用に環境配慮を織り込んでいくという考え方を可能な限り地域づくりに活かすという国土全体からの視点と地域固有の事情に即して持続可能性を考える地域からの視点という2つの視点を持つ必要があると考えられる。

すなわち、国土全体として持続可能な方向を目指すためには、国土の各部分において行われる地域における取組が可能な限り国土全体として持続可能な方向に沿って展開されることが望ましい。

しかしながら、同時に、すべての地域において同内容、同水準の対応が図られる必要はなく、むしろ、国土全体として持続可能な方向を目指すために必要な施策の方向性と地域の事情に即してみた施策の方向性には、ずれがあるのが通例であると考えられる。

前者の視点については、概ね国土全体について述べたことが妥当すると考えられるため、ここでは主として、地域からの視点として押さえておくべき点を指摘しておくこととする。

## ア. 自然の持つ多様な機能の維持、増進

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進を実現していくためには、森林や農地等の二次的自然を含め、河川、湖沼、海浜、干潟、藻場等の自然が持っている自然メカニズムや人間活動を支える多様な機能を保全、継承することを最優先課題の一つとしなければならない。

この場合、現在、自然の持つ多様な機能が大幅に減退しつつあることを考えれば、現状の自然の保全、継承だけでは不十分であり、自然の回復と創造を含めた対応が必要である（「21世紀の国土のランドデザイン」においても自然の保全・回復という考え方が提示されている）。

また、このような対応に当たっては、自然の持つ多様な機能が適切に発揮されるためには、自然が量的に保全されることが必要であると同時に、自然がどのように配置され、どのような形でネットワーク化されているかということが重要であることを踏まえて対応することが重要である。

## イ. 自然と生産、生活を一体とした地域の形成

原生的自然地域や人工的要素が圧倒的である大都市地域を除き、ほとんどの地域のシステムは、自然的要素と人工的要素が複雑に絡み合う形で形成されている。例えば、農村地域においては、自然的要素が比較的優越しており、それが、農業を基本とする人工的要素により改変を受ける形で、自然、景観、文化、経済等が一体となった一つのシステムを形成している。そのような複合的なシステムを安定的に維持するためには、それらの要素が一体として保全されることが必要であり、いずれかの要素が安定的に存在しなければ、システム全体が不安定化する。

すなわち、地域のシステムの健全性を維持していこうとすれば、地域の自然的要素のみならず、人工的要素についても健全に機能し得るようにしていくことが必要である(例えば農村地域においては、農地や人工林のような二次的自然がシステムの根幹部分をなしているが、そのような二次的自然が十分に機能するためには農林業という人間の営みとそのために設けられた人工的な施設が不可欠である)。

したがって、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進していくためには、自然の保全と地域の経済や社会の維持・発展、歴史・文化・景観の継承等を一体的に実現していく戦略をとる必要がある。言い換えれば、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に当たっては、環境保全だけでなく、経済的な担保や社会的な公平性の確保、雇用機会の創出等にも配慮していく必要があり、このことが、地域の住民や企業の地域づくりの担い手として積極的参加を促す動機付けともなるものである。

この点について、世界銀行のレポートでは、「環境だけで考えても、財政的な担保が無ければ計画に無理がある、社会的な不公平や雇用機会の喪失があっても無理がある。経済、社会、環境のトレードオフの中で、持続可能を考えるべきであろう」という見解が示されている。

#### ウ. 地域内資源の活用と地域内循環の尊重

国土利用に環境配慮を織り込んでいくためには、環境負荷を生み出す資源・エネルギーの使用を可能な限り効率化することが必要であるが、そのような面から見た場合、資源の循環が規模を増すにつれ、環境負荷の増加割合が次第に大幅なものになっていくことがある(例えば、生鮮食料品の全国市場での流通は経済合理性からの要請によるものであるとしても、地場を中心に流通する場合に比べて流通経路が長くなることから、主として流通に要するエネルギーの面で追加的な環境負荷が生ずることになる)。

このような問題を解決していくための一つの方策としては、地域においてそれぞれの事情が異なり限界はあると考えられるところであるが、これまで廃棄物扱いされていたものの資源としての活用を含めて、地域内に賦存する物質・エネルギーを地域内で最大限循環的に利用していく地域内循環の考え方を取り入れて地域づくりを行っていくことが挙げられる。地域内循環の促進は、廃棄物を例にとってみると、当該地域における廃棄物の削減をもたらすと同時に、廃棄物の移動による他の地域への影響を減らし、廃棄物の資源としての活用は他の地域からの資源の移入の不要化を通じて他の地域での資源生産に伴う環境負荷の削減にもつながる。

なお、特に農産物においては、食材の調達先や流通経路を知りたいという消費者ニーズに応えられる仕組みが必要であるという観点、あるいは地域の特産品の観光面での利用という観点からも、地域内での循環にメリットを見出しうる。

## エ. 土地の持つ多様な機能に係る受益と費用負担の考え方の見直し

地域における土地の利用は、専ら経済活動のために行われることが多いが、土地はそのような利用が行われている場合にも、経済的機能以外の多様な機能を発揮しており、その傾向は農地、森林において特に強い。

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進を図る上で重要なことは、土地が持つこのような多様な機能を有することを認識し、それが十分発揮され、かつ維持増進されるようなメカニズムを構築することである。そのようなメカニズムにおいて重要な鍵を握るのは、土地の持つ多様な機能の恩恵を享受する主体が、土地の持つ多様な機能の発揮のために必要な費用や労力を直接的、間接的に負担するメカニズムであると考えられる。このことは、農地、森林等についてそれらが持つ環境保全機能を、持続可能なものとしていくために特に必要な事柄である。

例えば人工林については、現在多くの地域において、林業の担い手の減少等により、その整備・管理が十分行われにくくなるという問題が生じている。このため、人工林の持つ多様な機能の維持が困難になっている場合もあり、環境保全の観点から公的なケアを行っていくための仕組みや水道水源の保全を契機とした上下流連携の仕組み等、都市住民が直接的・間接的に森林に参与していく仕組みづくりを検討することが必要であると考えられる。

また、農地についても、担い手の減少とそれに伴う耕作放棄等による農業の環境保全機能の低下が懸念されているところであり、そのような中で農地の多面的機能を維持していくためには、農地の多面的機能の受益と負担の関係を明確にしていく必要がある。この点を農家と非農家との混住化が進んでいる農村等を例にとれば、農地や農業施設は地域環境の重要な要素となっており、例えば農業用水は生活用水や防火用水、消雪用水等としても使われ、農地の洪水調整機能や水源涵養機能は都市住民に受益が及んでいるように受益の範囲は農家に止まらないにもかかわらず、その維持管理等に要する費用や労力は専ら農家が負担してきた。このような点を踏まえ、農地の多面的機能の受益と負担のあり方を検討し、適切な負担の仕組みを作り上げることが重要な課題であると考えられる。

## オ. 土地の持つ多様な機能発揮の観点に立った土地利用調整の推進

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進するに当たっては、土地の持つ多様な機能が十分に発揮されることが極めて重要である。

このため、地域において土地利用のあり方を検討するに当たっては、先ず、地域の土地が有する多様な機能の内容や性格、程度等を明らかにすることが必要であり、そのためには各地域において、地域の土地が有する多様な機能の評価・分析を行いつつ、土地と環境に関する情報を充実させ公開していくことにより、地域における情報の共有化を図っていく必要がある。

そして、このような空間情報の共有化を踏まえて、地域内の土地の多様な機能が全体として最大化される方向で計画的な土地利用を行うためのコンセンサスを形成していくことが望まれる。

また、このようなコンセンサスを実効あらしめるためには、これを地域の基本的な政策方針として、地域の基本的な計画に、目標値の設定や指標の活用等により、具体的に評価可能な形で明示した上で、「計画なき所に開発なし」の原則を重視していくことが肝要で

ある。

なお、農地における耕作放棄や森林における間伐等の実施が不十分な状況が見られることから、従来計画的整備が図られてきた領域において、人間の関与が放棄され、土地の多様な機能の衰退や二次的自然の劣化が生じているが、このような事態への対応策を確立する必要がある。

また、土地利用については、直ちに地域全体としての最適解を求めることが困難なケースも多いことから、施策の導入可能性や対策技術の開発の見通し、あるいは基盤整備等のタイムスケジュール等を踏まえ、代替的な案との比較評価も行いつつ、部分最適を見いだしていくという方法論も重要であると考えられる。

## カ. 土地の改変に対する姿勢の転換

我が国においては、畑地からの肥料流出を水田で浄化するという土地連鎖型の持続可能性の強い営農形態があったことや入会等の土地慣行もあり、伝統的に土地に対する公共的意識が存在してきたが、明治以降の排他的所有権概念を基本とする土地所有の近代化に伴い、このような意識は次第に希薄化してきた。しかしながら、土地は環境の基本的構成要素の一つであるとともに、本来的に公共財としての性格を持つものであり、土地の公共性が土地基本法にも規定されているところである。

環境面から見た土地の公共性は、土地利用の影響がその土地限りで終わることなく隣接地ひいては地域の環境全体に影響を与える、ということに根拠を求めることができる。

このような観点から見た場合、土地の形状の改変は、特に規模が大きい場合には、生物の多様性や水循環、大気環境、気候等への影響をもたらす可能性があるものであり、極めて慎重に行われる必要がある（国土利用計画(全国計画)にも自然の様々な循環系に影響を与える土地利用転換への慎重な配慮がうたわれている）。

先般、環境影響評価法が制定されたのは、このような考え方を手続き上で具体化したものであるが、これを実体的な面において進めるため、開発を優先的に行うとされている地域以外においては、土地利用に対する慎重な考え方を進めて、現状の保全あるいは抑制を原則とし、土地利用転換は例外的な措置で一定の条件の下に認めるという形で原則と例外を逆転させながら経済社会の持続可能性を確保していくこと、そして、開発を行う側で開発に伴う環境に対する影響の有無や程度を立証しなければならないという方向に発想の転換を図っていくことを検討する必要がある。

また、土地利用転換を行う場合には、開発の回避の検討や環境影響を最小化する観点からの開発内容の見直しの検討を行った上で、開発もやむなしとなった場合にも代償措置を講ずる等、総合的かつきめ細かく代替案を検討する手法、すなわち（代償措置と解さない、広義の意味での）ミティゲーションの考え方を導入していく必要があると考えられる。

### (2) 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進の課題

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進を行っていくため、解決を要する課題としては、

- ・ 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進について、地域の考え方や判断基準を明らかにし、環境政策とその他の地域づくり政策を共通の認識に立って連携して展開されていくための指針やそれに沿った関係主体の行動原則を提示

する必要があること

- ・地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を適用すべき「地域」とその担い手に関する考え方を明らかにする必要があること
- ・このような取組に必要な、情報の集積と共有化が必要であること
- ・このような取組を支える仕組みとして必要な、適切な「場」あるいはシステムの確保等が重要であること
- ・こうした取組を支える社会資本整備に関しては、特にその必要性が高いこと

というような点が挙げられる。

また、上記のような試みは、これまでも行われてきたが、必ずしも一般的に適用できるような普遍的な成果を十分に得られてきたとはいえないと考えられる。その原因を地域づくりの現場に即して分析してやる必要がある。

このような観点から、以下においては、地域づくりをいう場合の「地域」の範囲（地理的拡がり、社会的属性）、主体等について、若干の分析を行い、課題を整理してみた。

#### ア. 「地域」の範囲の考え方の明確化

交通に起因する環境問題のためには都市交通圏や沿道全体による対応が必要であること、あるいは、健全な水循環の確保には流域全体での取組が必要であること、地域における循環の実現のためには都市と農山村地域との連携が一つの鍵となること、環境保全上重要な保全対象地区が行政界をまたがっていることが多いこと等を考えれば明らかであるように、環境問題を原因に遡って解決し、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進していこうとすれば、市町村の行政界を超えた対応が必要である場合が極めて多い。

しかしながら、現状においては、環境問題への対応は、地方公共団体による当該団体内部における個別的な対応が中心になっており、その原因となる地域全体を通じた整合性のある取組が行われているとは言い難い状況にある。

このような状況を改め、行政界にとらわれない環境問題の広がりや原因に即した取組を目指すためには、そのような取組を行っていくためにはどのような地域を念頭に置くべきかという具体的なイメージを持つ必要がある。

#### イ. 各主体の参加の確保

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進するためには、地域づくりの主体に着目した検討も必要である。この点については、地方公共団体間の連携の仕組みを明らかにすることや地域づくりに関心があっても積極的な関与はしない住民の大多数や、地域の専門家の参加を得ていくこと等が重要な課題であると考えられる。

#### ウ. 関連施策が共通の認識に立って連携して実施されるためのツールの確保

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進するためには、関係する行政施策が共通の認識の下に実施されることが不可欠であり、そのことがいわゆる縦割り行政といわれる状況を改めることにもなると考えられる。

この点については、先般の地方分権をめぐる一連の改革において、国からの地域経営に

関する権限の委譲等を通じ、地域の総合的政策主体としての性格が一層強化されたことが大きく寄与するものと考えられるところである。

しかしながら、各般の行政施策を共通認識の下に実施していくためには、環境配慮指針、環境や国土に関連する情報データベース・情報システム、地域環境指標、政策評価システム等、それにふさわしい計画・実施・評価のため仕組みやツールが準備される必要があるが、そのようなものが十分に存在しておらず、個別に地方公共団体が試行錯誤的にこれを作り上げて行くには相当の困難が予想される場所である。

具体的問題に即して言えば、例えば土地利用に関し一部の地方公共団体においては、土地分級やミティゲーションの考え方を取り入れた土地開発の仕組みを構築するような先進的な取組も行われてきたが、それらは計画手法として普遍的に活用できるレベルには達していない。また、生物多様性を考える上で重要な自然地の配置については、空間的な計画の必要性が以前から指摘されてきたが、その手法や計画ツールが十分に確立されていない。

今後、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進するためには、このような具体的問題に即し、地域で活用しうる具体的な仕組みやツールを開発していくことが極めて重要であると考えられる。

なお、このような仕組みやツールの検討と合わせて、公共投資の重点的配分や関連主体のこれに寄与する行動に対するインセンティブの付与等の枠組みについても留意する必要がある。

### (3) 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進のための重点的取組事項

#### 地域づくりにおける環境配慮のガイドラインの提示

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方は、環境政策、土地政策、交通政策、水政策等の数多くの政策が共通の認識の下に検討され、それぞれ実施されていくことにより、推進を図ることが可能になり、その過程においては多くの主体が関与することになる。このように数多くの主体が参画する地域における各般の政策の円滑な実施の確保を図るためには、関係者間で、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進についての共通の理解が成立することが必要である。このような取組は土地利用に深く関わるものであることから、土地利用に際しての環境配慮に係る信頼性のある指針が提示されることは大きな意味を持つものと考えられる。

このため、国においては、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方、地域が持続可能な方向を目指しているかどうかを判断する視点等を含むガイドラインを示すことにより、地方公共団体等による各種計画の策定等における環境配慮の織り込みに指針を与えるとともに、関係主体間の考え方の整合性を図っていくことが必要である。このようなガイドラインの作成に当たっては、環境アセスメントにより形成されてきた環境に対する関係主体の共通理解を踏まえるべきであるとともに、地域の自主性を損なうものとならないように十分に配慮したものとしなければならない。また、諸外国等の持続可能な都市や地域をつくるための指針として提示されている「サステイナブルシティ」や「サステイナブルコミュニティ」の考え方や、あるいは「アwner原則」のような行動原則を参考とすることも必要である。

また、国において各地域が自らの特性に応じた取組が可能になるよう、他の地域においても政策に活用できるような普遍性を有する施策のメニューの例や取組事例の紹介、ベス

ト・プラクティスを踏まえた地域づくりの様々なモデルの提示等を行うことも有益であると考えられる。

各地域においては、このようなガイドライン等を参考としながら、地域固有の事情に即した検討を行い、地域における関係主体が共通の認識に立って政策の展開を図るための関係主体共通の考え方や方針、目標、行動原則、役割分担、成果の評価の方法等を、例えば「地域づくり環境配慮指針」のような形で取りまとめ、関係者の取組の基礎としていくことが望まれる。

なお、こうした取組の展開に当たっては、地域の地方公共団体ばかりでなく、事業者、NGO、専門家等が参画、連携して、立案・実践・評価にあたる体制を作り上げることに意を用いる必要があると考えられる。

## 情報の共有化

### ア.環境情報の整備、共有化

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進するため関係政策を共通の認識に立って展開していくためには、関係主体の共通理解の形成が不可欠であるとともに、関係主体の利害関係の調整を行っていく上でも環境情報を整備し、関係者間での議論のベースとしていくことが必要である。

このような点を踏まえ、関係情報の社会的共有化を図っていく必要がある。これらの情報の共有化に当たっては、住民等の必ずしも専門的知識を有しない者の参画の重要性を考慮し、理解の容易さ、利用しやすさ、アクセスしやすさ等に十分な配慮を行う必要がある。

この関係情報の共有化を進めていくためには、地域づくりのコーディネーターとしての役割を有する地方公共団体が地域における情報の結節点となるものと考えられるが、国においては、自らが有する関係情報を適切にブレイクダウンする等、地域における利用しやすさに配慮しながら積極的、システムの的に提供するとともに、地方公共団体がそのような機能を果たすために必要となる基本的なツール(地域環境指標、地図情報化、各種情報のオーバーレイ的手法(一つの図面上に重ね合わせてみる手法)等)を開発し、提供することが必要である。

また、国の各省庁が収集したデータが他省庁の所管する行政のベースとしても共通に用いられることは行政の質的向上や効率化に資するものであり、地域づくりのベースとしても重要なものであるので、このような情報に関する共通のデータベースの構築についても積極的な検討が行われる必要がある。

さらに、富士宮市の土地分級等、地方公共団体においても情報の総合化に向けた各種の試みが行われており、そのような事例の分析を行いつつ標準的な手法として確立していくための検討も必要である。

### イ.地域環境指標の整備

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進する上で、地域の持続可能性を評価しうる地域環境指標を整備し、それを地域づくりに係る目標の設定や進行管理に活用できるようにしていく必要があると考えられる。

このような、地域環境指標の開発に当たっては、総合的環境指標の成果の活用を検討しながら、地方公共団体との連携の下にこれを進めることが適当であると考えられる。その具体的なイメージとしては、国において総合的環境指標や全国的に収集した環境情報については、できるだけ地域において利用しやすい形で提供するとともに、地域において収集すべき環境情報についても調査方法に係るガイドラインやマニュアルを示すこと等により、可能な限り他の地方公共団体との比較や全国的な利用ができるようなものにしていくことが考えられる。

また、具体的には、国の総合的環境指標として作成された共生指標の地域版を作成することは、地域の土地利用を考える上で重要な視点を提供することになると考えられる。

なお、地域環境指標に類するものとして、環境の質的劣化の貨幣的価値を組み込んだ地域環境会計や産業の環境管理に活用されているLCA（ライフサイクルアセスメント）を活用した評価手法を用いることも考えられる。

## 推進メカニズムの構築

### ア.地域づくりへの環境配慮の視点の内在化の手法の確立

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進を実効性を持って進めるためには、地域づくりに関する各種計画の策定段階から、実施、事業成果の評価の段階に至るまで環境保全の観点から、経済、社会、文化、土地利用等の要素を総合的に捉え、関係主体が共通の認識の下に環境配慮のための必要な取組を行う仕組みを構築する必要がある。地域の地方公共団体が策定する基本構想や総合計画、環境基本計画等はそのような取組の基礎となるものであるが、そのような計画的手法と合わせて、意志決定過程に十分な環境配慮を織り込んでいくための仕組みを検討することが必要である。

このような観点から見た場合、地域づくりに関する各種計画の策定に際して、環境情報と地域環境指標を活用しながら、環境から見た持続可能な地域づくりの考え方を計画にできるだけ具体性を持った形で織り込み、各種開発事業や土地利用の変更等に際して、そのような環境配慮の方針との整合をチェックし、適切な方向に誘導することが極めて有効であると考えられる。

現段階では、事業実施の段階において環境に対する影響を評価し、環境配慮を織り込んでいく仕組みとしては、環境影響評価法や地方公共団体の条例に基づく環境アセスメントが既に導入されているが、個別事業の実施の段階での環境アセスメントには、より上位の政策や計画の段階で事実上事業の実施が決定されている場合がある、複数の事業の累積的な影響の評価が難しい、という構造的な問題が指摘されている。このため、欧米諸国等の諸外国においては、各種の計画や政策決定の段階において環境に対する影響の評価を行い、政策や計画に環境配慮を織り込んでいくための手続である戦略的環境アセスメントの導入が進んでいるところである。我が国においても、戦略的環境アセスメントの導入や、環境基本計画等に示された方向に沿って設定された地域の環境配慮指針等と照らして、地域づくりに関する各種計画における環境配慮の方針が適合しているかどうかのチェックを行うための仕組みについて検討すべきであると考えられる。

なお、戦略的環境アセスメントの導入に当たっては、評価のための技術手法の適用可能性や開発の必要性、情報の整備状況や一定の手続を経ることによる計画策定期間の延長等の計画策定者の負担等、導入に向けて併せて検討すべき課題も存在する。

## イ. 広域的な連携の促進

広域的な連携については、地方自治法等により制度化された連携の方策の外に、協定、契約等の方法を用いて各地域が自発的、選択的な連携を行う方法も考えられる。

なお、広域的な連携内部における利害関係の対立があるようなケースも考えられるが、その調整を支庁制度等を活用して都道府県が行うような事例が見られる。

なお、計画手法の観点から見た場合、現在、広域的な環境保全のための総合的な計画は、広域的な地方公共団体である都道府県の計画しか存在せず、広域的な環境問題の性格を考えると十分な枠組みが提供されているとは言い難い状況にあり、環境問題の状況を勘案しつつ、広域的な環境問題に対する計画的な対応のあり方についても検討する必要があると考えられる。

## ウ. 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進のための経済的な仕組みの構築

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進の成果は、基本的には当該地域の住民が享受するものであるが、自然の多様な機能の増進等に見られるように、受益の範囲が広く他の地域に及ぶことも多い。しかしながら、近年、農山村等においては人口減少と高齢化が進んでおり、地域の人的資源だけでは地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進することが困難な場合も増えてきている。このような場合に、幾つかの都市が地域外の水源林の所有等を行っている例もあるが、より広く地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進のために要する費用を他の地域の受益者が負担する仕組みを検討することが重要である。

直接支払い制度は、一般的な政策手法として見た場合、多面的な機能を有する農地の維持管理等に資する面もあるものと考えられるが、その他にも上下流の協定による水源保全のための協力関係の構築、地場産品優遇制度、あるいは都市住民が農地、森林の保全をボランティアに支援するトラスト制度やオーナー制度等が行われており、それらの適切な位置づけと普及のための支援策を検討することが考えられる。

また、民間活力の活用については、NPOやそれと連携する企業の活力の導入、PFI制度の導入による環境関連投資の効率的推進等が考えられる。

## 地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に資する社会資本整備の推進

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を推進するためには、社会資本の整備の方向性が極めて重要であり、環境の観点から見て望ましい社会資本の整備を積極的に推進する必要があるとともに、地域づくりに関する社会資本整備において環境配慮を内在化させていくことが必要である。

このような取組を行うに当たっては、社会資本整備への環境配慮の視点の織り込みに当たり、整備に伴う環境負荷の発生や整備後における環境負荷の削減等をLCA的な考え方を活用しつつ、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に資する社会資本整備の考え方を検討するとともに、その結果に基づき、環境の視点から見て必要な社会資本整備について、既存ストックの活用を含めて一定の考え方を示す必要があると考え

られる。

これらの検討の前提として、中心市街地活性化や中山間地域における農地の保全、人工林の保全、国土システムへの高度情報技術の導入等の具体的問題に関して環境の視点からの基本的な考え方と対応方針を整理しておく必要があると考えられる。

このような環境から見て望ましい社会資本整備を具体的な政策に織り込んでいくためのツールとしては、環境保全経費の見積もりの活用等が考えられる。

民間の関連社会資本整備についても同様の考え方の下に、環境の視点から見て望ましい社会資本整備のあり方を検討し、税制上の措置等により、持続可能性を目指す方向への誘導を図ることが必要であると考えられる。

#### (4)関係主体の役割

##### ア.国の役割

国は、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方や判断基準、進め方等を明らかにし、これを国の施策と地域づくりにおける環境配慮のガイドラインとして提示するとともに、地域における取組の支援ツールや情報を開発及び提供する。また、公共事業をはじめとする各種の施策を通じ、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進を支援する。

##### イ.地方公共団体の役割

地方公共団体は、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に関し、地域の取組のコーディネーターになるとともに、主たる推進者としての役割を果たす。また、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進のための情報の開発、収集、蓄積、整理分析、保存、公表等、地域における情報の共通化の中核としての役割も期待される。

##### ウ.民間団体等の役割

民間団体は、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に関し、積極的提案者としての役割や地域づくりの方向性をチェックする役割を果たすことが期待されるものである。特にこれからは、個々の住民では持ちにくい専門的な知識、経験を集積し、環境影響評価の結果や環境情報等の意味を読み解き住民にわかりやすく伝える住民の知恵袋としての役割や合意形成過程における住民サイドの主張の結節点、交渉の窓口としての役割が期待される。

なお、地域づくりに係る計画策定や進行管理等において環境面からの住民の参画を実りあるものにしていくためには、住民サイドにおいて専門的事項について住民にわかりやすく翻訳し、コーディネートし、アドバイスを行う人材の参加が不可欠であるが、我が国では専門家の地域的な偏在が見られるばかりでなく、地域づくりへの専門家の参加もそれほど積極的に行われてきておらず、このことが行政と住民の間に意志疎通が不足する一因となってきた。この状況を克服するためにも、各地域で地域の事情に明るい専門家の参加を求めたり、養成を行っていくことが必要であるとともに、地域と環境の専門家が東京等他地域の専門家と連携しながら地域づくりを行っていけるような状況を形成していくことが

必要である。また、地域内の行政と地域住民、地元企業等のパートナーシップによる取組を支援する専門的組織（グラウンドワーク等）の設立や強化等についても、検討することが考えられる。

## エ. 住民の役割

住民は最も地域に近い側の担い手である生活者として、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に積極的に参画する。

住民の積極的な参画を確保するためには、地域づくりのための合意の形成過程において、適切な参画の機会が確保されていることと同時に住民が地域づくりに興味を持ち、ともに議論を進めうる条件が整備されることが必要であり、関連情報の地域における共有化と専門家による解説を伴う地域への普及が重要な鍵を握ると考えられる。また、都市計画法に基づく地区計画の策定においては住民参加を得て地域環境の診断、計画の策定、進行管理を行っている事例もあるが、このような取組は健全な合意形成を促進するとともに、実践を通じた環境学習としての意義も持つものである。

なお、住民の参画の問題に関連して、農山村等の地域づくりの担い手不足が深刻な地域において、どのようにして地域づくりの担い手を確保していくかという問題がある。この点については、都市住民が直接的に農林地の管理に関わるボランティア運動や市民活動団体（NPO）との連携、新規就業者の体験・研修等も含めたUJイターンの促進策等、交流と定住の両面からこれを確保する試みが行われており、ボランティアなマンパワーと行政支援施策を組み合わせ、里山の維持管理を行う活動も活発化している。しかしながら、このような取組をさらに一般化していくためには、財源面を含めた支援の仕組みの検討が必要であると考えられる。

### (5) 目標のあり方

地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進については、地域の目標はそれぞれの地域で定めるべき性格のものであり、国民の健康に関する基準のように全国一律に一定の水準を確保すべき性格のものを除けば、国において目標値を指示すべきものではない。

しかしながら、地域づくりを行っていく上でのものの見方や尺度については、地域間の比較を行ったり、協力関係を構築していくためにも、国からの支援を行うためにも、ある程度の整理が必要であると考えられる。このような観点から、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に関しては、持続可能な方向を目指しているかどうかの判断の視点と地域における目標の設定やそれらの測定に用いる指標を含んだガイドラインを開発すべきであると考えられる。

なお、環境基本計画における地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進に関する目標としては、このようなガイドラインの策定状況や環境情報の整備状況、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方の推進のための施策メニューの充実等、重点事項に掲げられた事項の進捗状況を用い、これに即して環境基本計画の進捗状況の点検を行うべきである。

おわりに

本報告書においては、国土利用への環境配慮の織り込みの考え方を整理したところであるが、このような考え方を今回の環境基本計画の見直しにおいて明確に示すことにより、環境政策と国土政策及び国土に関連する諸政策が今後より一層連携を深めて実施されていくことを期待したい。

同時に、本報告書においては、国土利用への環境配慮の織り込みの考え方の地域への展開として、地域づくりにおける環境から見た持続可能性の考え方を提示したところであり、このような考え方を通じ、環境基本計画が地域における取組の指針としても機能していくことを期待したい。