

## 第12回 自然資本のマネジメントに関する研究会 議事概要

日時：令和5年7月5日（水） 10時00分～12時00分

場所：TEAMS 利用オンライン開催

出席者：小田切委員、神井委員、香坂委員、勢一委員、瀬田委員、瀧委員、橋本委員、平井委員、村上委員、菊田委員、瀧川委員、石井委員、熊谷委員、松本委員、後藤委員、中澤委員。途中退席：荒木委員。欠席：瀧委員、井上委員、寺田委員。

第12回研究会では、今後の取りまとめの方向性に関して意見交換を行なった後、カイゼンのアイデアに関する意見交換、骨太の論点に関する意見交換を行った。

### <今後の取りまとめの方向性に関する意見交換>

これまでの検討作業について振り返りの論点を説明し、今後の取りまとめの方向性について、メンバー間での認識を共有した。

- （事務局からの論点説明）これまで、具体的なカイゼンのアイデアをたたき台として提案していただいたところ。いただいたアイデアをベンチマークにして横展開などを検討中。今後、具体的なアイデアを束化して、提言の柱（具体的方向）を検討。さらに、提言の柱（具体的方向）の内容と中間報告の「検討の視座」の内容をすり合わせて、提言の基本的な考え方（大括り）を検討予定。今般の作業プロセスで、研究会メンバーから、今後、最終報告に向けてイメージをすり合わせる意見交換の素材として「たたかれ台？」の提案があった。現時点で決める議論は行わないが、メンバー間で共有。「たたかれ台？」に対する各メンバーの意見や現地意見交換等での論点の深掘りなどを踏まえて、最終報告の提言については、柔軟に検討を継続していく想定。並行して、カイゼンのアイデアを充実する検討を継続。
- （「たたかれ台？」に関して提案者から補足のコメント）個人的に具体のカイゼンのアイデアが深まらなかったため、大枠から考えをおろしてみた。基本的な考え、方向性、具体的な事項、という流れで整理。
  - ・ 基本的な考えとして、これまでの検討の経緯、情勢の変化、マネジメント手法が一体性を持つ必要性、トレードオフの関係や空間的・地理的な乖離について言及。
  - ・ 方向性として、5つの柱を提示。①自然資本の果たす役割の評価、②多様な主体の参画促進、③試行的なマネジメント予算、④マネジメント体制の整備、⑤自然資本に関するデータ公開。
- （事務局から）「たたかれ台？」と中間報告の「検討の視座」を踏まえて、発展的な論点・話題を提供。
  - ・ 「プロセス重視の方向性」としてのメッセージの出し方。従来型の提言に囚われない自由なアプローチを模索する必要。
  - ・ カイゼン提案の相手方として想定する関係者のニーズを踏まえた検討の深化が必要。
  - ・ 計画策定の効率化やアジャイル型政策形成評価などについて、既存の政府方針等も踏まえ、自然資本の特性を反映した検討が必要。
  - ・ 類似の計画の読み替えが可能となる運用の提案など、総論賛成とされがちな事項について、具体的な例を取り上げた議論が必要。
  - ・ 計画策定に関して、「大規模な主体への委託」と「現場の当事者が決める当事者主権の尊

重」、「自律性を許容する緩やかな計画」と「外部環境を踏まえたトップダウンの計画」などの論点について議論が必要。

### ＜カイゼンのアイデアに関する意見交換＞

カイゼンのアイデアに関して、前回研究会以降に提案された新たなポイントを中心に意見交換を行った。特に、多様な主体の参画に関連する論点として、自然資本のマネジメントを主体的に担うマネジメント組織とマネジメントを支援するサポート組織に関して意見交換が行われた。また、サポート組織に関する論点からコーディネーターの在り方についての意見が交わされるとともに、具体的で実効性のあるカイゼン提案のために、対象地域を想定する必要性についても意見が出された。

(マネジメント組織関連)

- (地域レベルで自然資本マネジメントの中核を担う組織の構築等が必要との論点に関連して) マネジメント組織には、実践的な活動の担い手として、地域・コミュニティレベルの取り組みが期待される。この場合、住民の生活互助を中心とした自治会などの住民組織にそのまま担わせるのは困難。
- 地域内外の関係者の参加受け入れ、補助金の活用からクラウドファンディングまでの手法を通じた活動資金の確保、資産の保有・管理などの業務も含め、継続的な活動の責任主体となりえる組織の構築が必要ではないか。
- 農地、河川、森林の管理など、もともと自治会等で管理してきたものが分野別に細分化されてきた流れがあると理解。細分化されて来たものを、どう再統合すべきか。どこがそのような仕組みを作るべきか。
- 誰が器の根拠を作るべきかが課題。例えば、農村 RMO は農林水産省の管轄、環境保全組織や自治会もそれぞれ所管は異なる。地域全体を管理する際の所管先と横断的に取り組める仕組みが重要。
- 農村 RMO は農地保全に関わる組織がベースで自治会を超えた枠組みのため、ある程度自然資本をカバーできると考える。国土利用計画に紐づく地域管理構想の策定を契機に、農地保全組織をベースとし、「自然観察の会」のような環境保全組織とも連携できると良いのではないかと。市町村職員が自発的に連携を拡げることなどにより、地域管理構想は発展し得るものと思う。
- 総合計画を関連付けることで管理面では一体化も可能だが、誰が器の根拠を作るか組織論は残る。
- 昨年度の議論では「器を先に構築しても、ミッションがクリアにならないとワークしない」という議論があった。既存制度の下で運用するならば、ミッション外のことをやることも必要というメッセージが明確に伝えられる必要。一方で、横断的に物事を考えるには既存の法制度の変更も論点になり得る。
- OECM (自然共生サイト) は、地域から手を挙げるボトムアップの仕組みであり、生物多様性に関する管理だけでなく、地域の様々な課題を Nature based Solution (自然 (資本) を基盤とした解決) していくことが念頭にある。
- マネジメント組織としての農村 RMO を例に考えた場合、
  - ・ 地域組織が、課題や対象にどう統合的に対応するか (機能の複合化)。
  - ・ 地域組織は既存組織 (集落・自治体) との関係性が重要。図式としては 1 階部分に集落、2 階部分に RMO という構造。地域資源管理は集落単位 (1 階部分) で対応し、生活交通や福祉

といった攻めの課題はRMO（2階部分）が対応する構造の場合、これを制度でどのように仕組んでいくかが課題。また、1階部分が脆弱化した場合、2階が代替できるのかという問題もある。2階が1階をサポートするのは難しい課題。

- 地域組織の正統性（レジティマシー）をどう確保するか。市町村によっては条例を作りレジティマシーを確保しているが、これがないと不公平が生まれる。見過ごされがちな論点だが、制度的正統性、法律的正統性の検討の深化が必要という3つの論点がある。

#### （サポート組織関連）

- マネジメント組織がそれぞれ個別に専門的能力を有することは難しいため、①地理情報等を蓄積・入手・利用できるプラットフォームの整備、②自然資本のマネジメントにかかる主体形成、構想づくり、持続的な活動の実施とリソース調達等に関する専門職員の派遣、③中間的な支援組織または業務のアウトソーシングの受託などの機能をサポートする組織を整備する必要。
- サポート組織として、現場コーディネーターの整備が活発に行われているが、これをどう考えるか。各省庁でそれぞれコーディネーター派遣などの事業もあるが、この制度や仕組みを横串で見る必要はないか。
- コーディネーター制度について全容は把握していないが、どれほど現場に役立っているかは評価できていないのではないかと。専門人材やコーディネーター整備も使いやすいように見直す必要があるのではないかと。
- 専門人材やコーディネーターをうまく使いこなしている地域もあれば、そうでない地域、いわゆる村々格差もある。
- 専門人材も必要だが、専門性から一歩踏み出し越境したり、クライアントにそもそも論を投げかけたりするコンサルや外部人材が出てくると良い。将来的には、専門人材も越境型の働きかけも必要ではないかと。
- 本研究会の取りまとめでは、単に「自然資本コーディネーターを派遣する」というような表面的な表現にとどめなくて、現場の課題感を踏まえた提言を目指したい。

#### （対象地域の射程関連）

- マネジメントで、どういう地域を対象とするか、自然資本の範囲をどう考えるか、といった論点のすり合わせが必要。山間地域の集落では10-20世帯の規模であり、半農半年金で地域（水路・農道・農地）を維持しているが、活動支援の様々な施策の受け手は同一。一方、何百haという大規模農業法人がいるような地域では、管理方法も異なる。
- 地域のイメージのすり合わせは必要であり、類型化して考えるべき。優先する自然資本によってマネジメント形態も変わり得ることを、事例と関連し伝えられるとよい。認識のすり合わせもできる。
- 自然資本を中心課題に据え、庁内体制（公社含む）を構築しつつ有効な施策を展開する意識を持つ自治体を増やすための方策を検討していきたい。
- デジタル化による構造転換の可能性を模索できないか。例えば、ある地域の様々な自然資本に関する計画などの情報をインプットし、生成型AIを活用して、それぞれの目的に応じて、情報を束ねたアウトプットを作成、議論のたたき台とすれば、専門人材不足や、縦割りの知見を活かした横断化といった一体的な運用が可能にならないか。

- 地方の小さい町や村が自律的・統合的に、自然資本を含めて当該地区のマネジメントを考えていくのをサポートするシステムは必要。ただ同時に、もう少し大きく市くらいで総合的に考えていく姿も誘導できると良い。例えば、市のリーダーが省庁の政策をおさえた上で、市で横断的に計画を立てていこうとしたときに、どういうサポート、制度、枠組み、補助金があるとやりやすくなるのか、などを具体化していくと取っ掛かりになるのではないか。
- 現場で、省庁別の政策を横串で見えて捉え直す人材としては、国の出向者のネットワーク化も重要な視点ではないか。空間の繋がりの中で、ネットワークを作っているってどうか。画一的な処方箋はないが、モデルパターン毎に議論することが有効と思う。
- 小さい農村より、規模的には市（人口5～10万人規模）に焦点を当てると有効だと思う。ここでは都市政策や農村政策は分化しており、リーダーが横断して見ている。こうした行政機関で横串を指し、何が課題で何を解決すべきか、分かりやすく示せるとよい。
- エリアの規模によって求められるものも異なる。大きな地域では総論として自然資本の利害調整を行い、小さい集落では具体管理を積み上げるという理解になるのではないか。

### <骨太の論点に関する意見交換>

骨太の論点は、既存の制度の枠組みでは対応し切れないものという整理。今後深掘りが期待される論点について意見交換を行った。

特に、オンライン講演の中で、計画策定に関して、計画策定の効率化の議論が進んでいる一方で、冗長性を許容して一体的運用を志向するという論点、海外で自律的で緩やかな計画が目まぐるしく注目されているという論点、地域住民の主体的な計画への関りを重視する方向と広域の主体に委ねる方向の相克などの論点があげられていることを踏まえ、計画策定・目標設定の在り方について意見が交わされた。この過程で、自然資本に限定されない論点について、本研究会では自然資本のマネジメントに適用することを意識する重要性が認識された。

#### （計画策定・目標の在り方関連）

- 自然資本マネジメントにおける計画策定や実践を効率化するため、一定の広域の圏域を設け人材がいるところに集約すべきという論点があった。他方、現場の当事者の納得感がないと持続可能でなくなり、この両立が難しいと感じている。自然資本という切り口において、計画策定の主体や圏域設定の置き方が重要課題である。現場の取組を重視すると同時に、俯瞰・鳥瞰した像をすり合わせていく必要がある。
- 計画の性格が情勢とともに変わってきている。国際的な自律性を許容する緩やかな計画、全体最適と個別最適の意見、国際約束と現場のすり合わせなどの話題が挙げられたが、現場の取組とバックキャストをどのように両立させるかという論点を認識し検討を深められるとよい。
- 「たたかれ台？」の方向性において、各要素を一体的にマネジメントすることが話題になったが、一体的な目標像が何かを示し合意しないと、方向性を見失うのではないか。多くの人の胸に落ちるよう、わかりやすくすることと、シングルイシューにならないよう多様な価値に関連づけることが留意点ではないか。
- 自然資本マネジメントの目標は2種類あると考える。1つ目はローカルな目標（空き地、耕作放棄地等）。2つ目はグローバルな目標（脱炭素、生態系保全、流域治水）。この具体例が出ないと抽象論に留まる懸念がある。自然資本マネジメントの対象について改めて考える必要。

- 計画論をめぐり議論しているが、自然資本の前提をつけるとどう議論が特定化できるかは深まっていない。大変重要な論点である。
- 外部環境を踏まえたトップダウン計画について、生物多様性や温室効果ガス、SDGs といった世界目標は、地域・国の努力の積み上げでグローバルな目標を達成していくもの。他方、自律性を許容する緩やかな計画も地域の事情に応じて必要なもの。これを結びつけるのが、事業のモニタリングになる。自律性は尊重されるが、取組状況がモニタリングされていればグローバルにもつながる。
- 全体最適で求められるものが示されていないように思う。つまり、全体と地域の乖離が議論できる状態ではないのではないかと。地域からは自身のできることや方向性は挙がるが、マクロで望ましい姿がない状況ではないか。
- 地域住民や行政は、地域課題解決のために活動しているが、それが必ずしもグローバルな目標ではないという状態があることを理解しておく必要。
- 最近は GIS などのデジタルツールもある。こうした情報を提供していくことで、ボトムアップとトップダウンのすり合わせや、地域に検討を促すきっかけになるのではないかと。またこうした情報をどのような視点で出していくかが課題。
- 地域（1 万-5 万人の規模）において、適切な自然資本の目標設定は難しい。森林、河川、都市緑地毎に目標はあるが、その中の自然資本の要素を結び付けた一つの目標設定ができないとマネジメントが困難。ここにデジタル技術による計測やシミュレーションで数値を出す事が必要。
- 都道府県や地域の目標が策定されている戦略であれば、ある程度の広さの中で按分することは可能である。実際に、地域で目標が示されたら、達成に向けた取組は現場レベルでは始まっている。
- 目標設定に現実味がないと、現場が諦めてしまう懸念もある。特に、脱炭素や生物多様性の維持の観点では、努力に対するグローバルな成果が見えず意欲を低下させないかと不安である。自然資本マネジメントでは、ウェルビーイングを目標とすれば自律的な活動を諦めずに検討できるのではないかと。
- 自然資本マネジメントにおいては、鳥の目と虫の目の視点があり、虫の目のデータ取得が進んでいないことを懸念していたが、それは両者が矛盾なく調整される必要があるという前提の話。アセスメントや評価、シミュレーションは、あくまでも判断材料であり、現場が、どう使いこなすかが重要という理解に立てば見方も変わってくる。マネジメント組織やサポート組織がどのようなデータを求めているかを検討すると、突破口になるのではないかと。
- 生物多様性は地域の方が実感しやすいが、疲弊している農村では構っても居られない。成功事例の自治体を見ても、生態系を中心に考えている訳ではない。全体最適解の目標設定では地域でインセンティブは働かない。モニタリングや情報提供が必要ということは同意するが、これらは必要条件であり十分条件ではないのではないかと。十分条件として何が必要かを考える必要。現時点では、規制、補助金しか思いつかない。
- 地域レベルの積み上げがどうなるかが分からない。国は国際目標を根拠に実施するが、地域とのギャップも分からない中で事業を立てているという現状はないかと。地域の効果を評価しないといけないし、国の目標と地域のギャップが分かった際にどう動くかが課題。地域レベルの優先度と行政の優先度が一致していないのではないかと。自然資本は主に環境面から議論されているが、地域運営の優先度になっていない。どう関連付けるかを考えないといけない。何らかの

インセンティブを作るべきか。

(土地所有権関連ほか)

- 自然資本をどう捉えるかは地域の課題だが、自然資本においては古典的な権利や制度とバッティングが生じている。土地所有権に関しては、所有と利用を分離しないとうまく自然資本マネジメントができない。また、これに参画するヒトのカテゴリー（住民、関係人口、多拠点居住）は、選挙権の関係もあり、複数の自治体に関わるのが容易ではない。こうした権利や制度がしがらみとなっていることを意識する必要。現場でどのように支障となりどうクリアできるかは、今後考えていくべき。
- カイゼン提案と骨太提案が、シームレスになってきている。両者が行き来する論点であることを共有しておきたい。秋以降は骨太の論点が中心になると見込んでいるが、逆にカイゼン提案に戻ることも重要。

以上