

## 第13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10月10日（火）12:00～14:00

場所：TEAMS 利用オンライン開催

出席者：小田切委員（座長）、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、荒木委員、井上委員、松本委員、後藤委員、中澤委員、高橋政策研究院参与

第13回研究会では、①最終報告の骨格の現時点でのイメージについて、メンバー間で共有した後、②現場の負担軽減と総合性・持続性を両立させるためのメッセージ（論点メモ）に基づいて意見交換を行い、今後の検討作業の進め方について意見交換を行なった。

主な意見交換の概要は以下のとおり。

### <最終報告の骨格の現時点でのイメージについて>

- ・ 神井委員から、今年度前半のカイゼン案に関する意見交換、3か所の現地意見交換を踏まえて、最終報告の骨格の現時点でのイメージをまとめたものについて説明があり、これに関して意見交換を行った。
- ・ 最終報告の骨格の提案は、あくまでも現時点でのイメージという位置づけ。これまで「中間報告」の「検討の視座」に則って意見交換を重ねて明らかになって来た論点を、市町村などの現地にメッセージとして伝えるために編集する提案。説明のあった主な内容は、以下のとおり。
- ・ 最終報告（本年度末取りまとめ予定）については、読んで、それだけで意味が通じる一つの塊としてまとめる必要（中間報告で整理した基本的な考え方などの情報も含まれている必要）。
- ・ 最終報告の取りまとめについては、本研究会の提言を受ける立場にとって、メッセージが伝わりやすい構成を検討する必要。
- ・ 説明のあった構成案は以下のとおり。

#### ○現場に向けたメッセージ

数枚程度で、自然資本のマネジメントの重要性、現場の負担を減らし、総合性、持続性を発揮してもらいたいなど、研究会メンバーの考えを短くまとめて示すこととしてはどうか。報告書で提案を単に伝えるだけでは、研究会メンバーの意図に反して現場の負担感を懸念される可能性大。

#### ○研究会の目的

「中間報告」の内容を再整理。

#### ○自然資本のマネジメントに関する基本的な考え方

「中間報告」の内容を再整理（「たたかれ台？ 基本的な考え方」の論点も反映）。

#### ○総合性、持続性発揮のためのポイント

「中間報告」の「検討の視座」部分について再整理。現地意見交換等を踏まえ

て、現場へのメッセージとして伝わりやすいよう、これまでの検討で出て来た論点を再構成。「たたかれ台？ 具体的な取組の方向性」の論点も反映しつつ「検討の視座」の柱建てを整理し直し。

#### ○具体的な提言

上記の「総合性、持続性発揮のためのポイント」に則して、今まで出て来ているカイゼン提案のタマを精査、括り直し。あわせて、各分野の先進事例を具体的に提示する方向で検討。

#### ○将来に向けた検討課題

今まで出て来た骨太の論点のいくつかを整理、その論点に対するメンバーの提言をコラム的に挿入することとしてはどうか（提言コラムは、面的に全ての論点をカバーするのではなく、研究会メンバーのなかで、意欲的に見解を書きいただく方に手をあげていただければどうかという提案（クレジットの扱いは今後検討）。

○参考として、「関連する政策の現状・課題」の更新、「研究会の開催経緯」等についてまとめておくことを検討。

- ・ 提案内容について、メンバーの賛同を得て具体化を進めることとなった。

### ＜現場の負担軽減と総合性・持続性を両立させるためのメッセージ（論点メモ）に関する意見交換＞

- ・ 神井委員から、研究会メンバーから提出されたカイゼンのアイデアの編集方針について取りまとめた「現場の負担軽減と総合性・持続性を両立させるためのメッセージ（論点メモ）」について説明があり、これに関して意見交換を行った。説明された論点メモの概要は、以下のとおり。
  - ・ 本研究会は、自然資本マネジメントの実践の現場（基本的には、市町村を想定）において、その負担を軽減しつつ、総合性・持続性を発揮していただくための提案を目的に検討を実施。しかし、研究会メンバーからの提案を単に伝えるだけでは、意図に反して現場の負担感を増すおそれ。このため、提案を受ける立場に立って、丁寧にメッセージ（意図）を伝え、その上で具体的なカイゼン案を提示することが望ましいのではないか。
  - ・ この観点から、これまでの現地検討会やヒアリング等において、意欲的に自然資本のマネジメントに取り組む市町村に共通して見られたポイントを整理し、そのポイントに則して、論点を整理することとしてはどうか。
  - ・ この際、卓越した首長のリーダーシップやスーパー公務員の活躍のような属人的な要素で論点が終始しないように注意が必要。また、市町村の意欲の有無で自然資本のマネジメントに差が生じては、国民のウェルビーイングの観点から問題が生じることに留意する必要。
  - ・ なお、そもそもの時代の潮流として、従来の政策対象をセグメント化し、効率性を重視する政策実施の限界が露呈し、複雑な社会課題に対して総合的な視野から対応出来るよう、政策手法の転換が求められているとの認識が存在。複雑系の典型である自然資本のマネジメントに関して、とりわけ政策アプローチの転換が課題になっているとの認識を共有することが重要。

- ・ これまでの現地意見交換会やヒアリング等において、意欲的な市町村に共通して見られたポイントとして、「1. 自然資本の全体像の把握」「2. 市町村独自のビジョン」「3. アジャイル型・順応型のマネジメント展開」「4. 多様な担い手の活躍」「5. 行政サイド、住民サイドの人材育成と専門家の確保」の5つのポイントを抽出。5つのポイントの主な内容は以下のとおり。

#### 1. 自然資本の全体像の把握

当該市町村における森林、農地、河川などの自然資本がシームレスにつながった全体像のイメージを持っている。ほとんどの場合、首長（リーダー）が総合性、持続性を確保。

環境整備として、自然資本をシームレスに捉えるきっかけづくり、ファクト・データを踏まえた全体像把握の手法などが課題。

#### 2. 市町村独自のビジョン

自然資本のマネジメントを実施していく上で、各市町村独自のビジョン「やりたいこと」を共有している（形式は、総合計画以外にも拘束力のないビジョンなど様々）。複数省庁の関連する政策も、負担として捉えるよりも、むしろ、自らが「やりたいこと」を実現するための手段として重層的に活用する傾向。

環境整備として、ビジョンを構築するきっかけづくり、合意形成のプロセスデザイン、分野横断的な場の設定、専門的な知見やデータの活用、個別計画の効率的な策定手法などが課題。

#### 3. アジャイル型・順応型のマネジメント展開

ある一つの自然資本の類型（例えば、森林、川など）の切り口から、マネジメントに着手している。「やれるところからやる」アプローチ。一定の実践活動を経て、他の類型の自然資本とも連動する総合的なマネジメントに発展する傾向（一点突破の後、横展開）。

環境整備として、複雑系の自然資本のマネジメントには、アジャイル型・順応型のアプローチが相応しいとの認識の共有、その実践のためのノウハウの共有、社会実験の積極的な実施などが課題。

#### 4. 多様な担い手の活躍

市町村毎に独自のアプローチで多様な主体の参画をデザイン（意思決定への住民参画の促進、活動家の主体性を尊重する緩やかな連携、企業との連携による専門性活用など）。同時に、市町村の職員について戦略的な人事配置を実践。

環境整備として、多様な参画パターンの必要性認識共有、参画主体の特性に応じたインセンティブの設計、マネジメント組織の活動充実、ICT等を活用した新たな参画スタイルの開発などが課題。

#### 5. 行政サイド、住民サイドの人材育成と専門家の確保

多様な担い手が活躍する状態を形作るため、行政サイド、住民サイドの双方で人材を育成している。さらに、自前主義に拘らず、主体性を持ちながら、専門家とのアクセスを確保している。

環境整備として、ICTも活用した多様な人材育成プログラムの採用（「場」づくり、プロセスデザインを含む）、生涯学習プログラムなど既存の取組の活用、専門人材のマッチング機能強化などが課題。

- ・ 現地意見交換会に参加した研究会メンバーのうち、瀬田委員、村上委員、平井委員から、現地意見交換の感想、そこから得られた示唆等についてコメントをいただいた後、全体で意見交換を行った。

(メンバーからの主なコメント)

- ・ 意欲的な自治体では、全体性、総合性への意識を持っていると感じる。他方で、全体像をブレークダウンする制度には課題。「総合性も大事だが推進力を落としたいくない」とのコメントがあり、やれるところは障害がないようにやらせたいとの思いを感じる。良い政策は個別に進めてもらいつつ、全体としての評価、モニタリングを行うことが大事ではないか。ゆるやかな全体像の共有をしつつ個別の政策を進めていくイメージ。
- ・ 部局間の連携について、連携の言葉の解釈が立場によって幅があると感じる。政策を主語にした連携ができていないかが課題。連携という言葉が明確にしないと、解釈の違いをベースに伝わらない可能性を感じる。
- ・ 全体性については、骨太の論点の中でどう書くのか議論したい。アジャイルで一点突破・やれるところからという指摘はそのとおりだが、他方でモニタリングについては全体としての解を誰がどこですり合わせるか。自治体以外の客観性のある主体が入ってくる必要性も感じる。
- ・ データ基盤について、誰がどう準備するのか、データの使い方なども重要。コンサルタントや専門家等の役割も大きい。データ利活用を自治体向けにどの程度発信するのかは検討課題。
- ・ すでに計画過多で負担軽減が必要とされる中、自然資本へのアプローチを通じるとおのずと総合化されるといった点が言えると良い。また自然資本に取り組むと良いことがあるという点を伝えたい。
- ・ 自然資本へのアプローチを通じて、共感の和が広がり希望につながる面や、地域のアイデンティティの展開がある。そうした望ましい未来に自然資本が寄与する点を強調できるとよい。
- ・ 1つ目のポイントである全体像の把握について、どれだけ重要なのか。直観という言葉が使われているが、客観的に評価できる理屈のようなものがあつた方が分かりやすいのではないか。部分的な取組でもよい場合や、全体性・総合性にこだわることでコストとなる場合もあるのではないか。
- ・ 三つ目のポイントの取り組めるところから取り組むというのは、物事を動かすうえで重要である。注意したほうがよい点として、これまでの研究会の議論でもあつたが、生態系サービスはディスサービスともなりうる。ある部分を動かすことでのマイナスのインパクトにも配慮して計画していく必要がある。
- ・ 自然資本のマネジメントについては、取組期間をどの程度見るか、各省予算は通常単年度だが、これらの取組は長期的な取組が必要である。
- ・ 全体最適とアジャイル・順応型については、自然資本に限った課題ではなく、全体的な政策スキームとしてこの2つがバッティングするのは常。両方を行き来しながら進めていくことが重要。ただ自然資本の場合は期間が長期にわたるため、体制や思想の維持・調整をどう進めるかが課題。
- ・ 全体最適と順応型の進め方について、行政官や住民が意識することを制度で担保する

際、従来は計画を改定する作業がそれに該当。自然資本では縦割りが課題になり、全体を捉える形になっていない点が課題。ここを何とかしませんかという提案が可能ではないか。

- ・ 市町村・現場レベルでは、順応的に取組を進め、積み上げることが現場のアプローチ。自然資本のマネジメントにおいて、トレードオフ関係やメリット・デメリットを整理の上、取組着手することもできるのではないか。
- ・ ゼロベースで総合的な計画を作るのではなく、既にある枠組みを使うことも可能。
- ・ 5つ目の人材育成・専門家確保に関しコンサルという記載があるが、例えばスマート農業・林業でもスポットで受けてくれる横串の担い手が必要だという議論がある。コンサル、中間支援組織、RMO など様々な受け皿がありうるが、どのような担い手を想定するか表現する必要。
- ・ デジタルデータ分析は市町村単独では難しいといった意見もあり、コンサルも活用していた。人材育成とあわせ、考えていく必要がある。一方、若手はデジタル等も使いこなしている例もある。
- ・ コンサルという言葉には色々な受け止めがあり、言葉の使い方に注意する必要。地域で考えていくことが非常に大事であることをふまれば、コンサル的な役割を一部ずつ担える人材を地域に増やしていく必要がある。地域の企業、大学等での専門人材の掘り起しや、たとえば週休 3 日制の活用など自治体職員が地域に出ていく取組も必要ではないか。
- ・ 報告書について、市町村にどれだけ見てもらえるか懸念。全体にあわせるとぼやっとするし、個別の話とすると尖った固有の話となる。個別の話については、地域の課題があり、結果的に自然資本を活用していると理解。社会課題を言いつつ地域課題を捉えるという構図を認識している。
- ・ 地域課題は、地域固有といつつ一定の共通項がある。地方では人口減少や自然災害、都市側からはウェルビーイングの向上、開発マネジメントにおける負の遺産など、比較的多くの地域で共有できる課題の切り口がある。人の共感を呼び、関係人口を増やすという現在の突破口が、地域課題と社会課題が交錯するところではないか。
- ・ 報告書とりまとめにあたっては、抽象的・俯瞰的なものも入り口として必要だと思うが、現地検討会で得られた現場で困っていることへの解などが報告書に含まれることが必要ではないか。
- ・ 現場の問題、何が必要かを記載する必要がある。また全体の建付けについて、これを取り組んだ場合のメリットや実施しない場合の問題を分かりやすく伝える必要があると感じる。
- ・ 報告書については、これまでの議論がまとまっていると思うが、自治体としては「5つのポイントは分かっても取り組めない。スーパー公務員が必要だ」という世界になりがちではないか。
- ・ 具体的な提案として、市町村に対し自由に使える予算枠を作る、市町村職員の給与を上げる、優秀な職員を選び事務分掌をなくし自由に取組ませる、などが考えられるのではないか。この報告書が実践できなくて困っているという現場に対するソリューションがあると良い。
- ・ 意欲的な取組でも効果測定をしなければ、やりっぱなしになってしまう。やりっぱなし

にならないような取組が必要。

- ・ 地域のアクターとして、地方議会の役割はあまり議論されていないが、地域の合議の場として活用を考える余地がある。国会よりも政党等に縛られず個人の考えが強いいため、巻き込み可能性がある。
- ・ 計画策定関係として、効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーションガイドは、府省にあてられたものだが、「どことどこをつなげれば効率的な計画になるか」という観点から、地域の側が具体的な提案をするというのが建設的かと考える。

#### <論点メモのうち、将来に向けた検討課題のテーマについて>

- ・ 神井委員から、論点メモの中の検討課題の候補としてあげたもの、骨太の論点としてあげられたものの一部を「将来に向けた検討課題」のテーマ案として例示。今後、具体的な検討を進めることとなった。
- ・ 例示された論点は、以下のとおり。
  - ・ 今後の計画行政の在り方のうち、自然資本のマネジメントに関する計画の性格の変更（自律的で緩やかな計画、ビジョンの共有機能の重視）
  - ・ デジタル技術活用のうち、シミュレーションの活用に向けた論点（誰が、どのタイミングで、どの程度の精度で使っていくものとして普及をデザインすべきなのかなど）
  - ・ 生成型AIの活用による計画策定作業の転換（総合性発揮の担保）
  - ・ 将来世代の論点をどう取り入れるのか（フューチャーデザインの紹介／未来世代法の紹介）
  - ・ バーチャルな参加者の意思決定への参画のあり方（例えば、山古志のデジタル村民など）。
  - ・ 土地所有・利用権限のあり方や、財産権と意思決定への参画のあり方。
  - ・ 閣議決定に書かれている順応的管理、ランドスケープアプローチ、Nature based Solution などの取り組みを、どうすれば自然資本のマネジメントに活用できるのか。
  - ・ 効率的・効果的な計画行政に関して、自然資本独自の切り口として、どうすればうまく行くのか、何に気をつけるべきなのか。
  - ・ 分野横断的に取りまとめられている順応的管理の方針について、自然資本独自の切り口として、どこがポイントになるか。

以上