

第6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4年12月7日（水）18：00～20：00

場所：ウェブ会議形式による開催

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、村上委員、菊田委員、寺田委員、瀧川委員、石井委員、荒木委員、熊谷委員、井上委員、松本委員、後藤オブザーバー

第6回研究会は、出席者が、瀧川委員、熊谷委員、瀬田委員による講演の録画を視聴した上で開催された。瀧川委員、熊谷委員、瀬田委員による補足説明、神井委員から瀧川委員の発表に関するコメントの後、取組内容や自然資本マネジメントとの関係性等について意見交換がなされた。

1. 農地・農業用水のマネジメントに関する意見交換（主な意見の概要抜粋）

<農業生産活動の必要性>

- 農地の粗放的な利用に関する取組も始められているが、基本的には農業生産活動により農地を維持することが重要との認識。他方、土地利用型農業で生産性を高めることは、農業従事者の減少につながる。農村地域での人口維持のためには、農業振興として、経営の複合化や多角化も重要な選択肢と考えられる。
- 人口が減少する中で農村の維持を考える場合に、農業者の維持が重要なのか、農村生活者の維持が重要なのか。人口減少は生産性向上の結果でもあり、必ずしも農業者の減少は悪いことではないのではないか。農村地域においては人口減少が進んでいくことを踏まえて、農業に加えて、農村に住みながら農村資源活用や福祉の仕事などで活躍するのが社会全体としては望ましいと感じた。
- 食料・農業・農村基本法では、多面的機能は農業生産があるからこそ発揮されるものと定義されている。また、農地・農業用水のマネジメントについても「効率的かつ安定的な農業経営が多くを占める農業構造を作る」という農業政策の目標を踏まえて実現されているのではないかと。
- 不耕作地など、農業生産活動が行われていない農地からも便益（生態系サービス）が提供されている場合もある。自然資本のマネジメントの観点から言えば、こうした自然資本から提供されている便益についても議論する必要があるのではないかと。
- 実態として農業生産活動が維持できなくなって、集落そのものの存続が危ぶまれている箇所は多い。供給サービスを提供する農業生産をどう維持するかが重要であり、行政の施策を活用して生産活動を維持・拡大していこうとしている地域（集落）をしっかりと支援することが重要ではないかと。
- 現行の食料・農業・農村基本法のスキームでは、多面的機能について、農業生産活動をメインストリームに位置付けた整理になっているため、農地からの便益について、供給サービスが中心に位置付けられがちとの印象。
- 産業政策としての農業政策と、地域政策としての農村政策が「車の両輪」であるとの見解が存在。農村地域で人口が減少することの影響への対応と、農業の労働生産性が高まってより少ない人手で生産が可能になることとは分けて考えるべきではないかと。

＜農村での総合的な生態系サービスの提供＞

- 何故農村にある程度「人」が残らないといけないのかを生態系サービスの観点から考えると、最も関係が深いのは、農村文化などの文化的サービスではないか（土地利用型農業の供給サービスは、生産性向上によって人が少なくても維持可能になり得る）。ここでの「人」は、農業者に限らず、文化に魅力を感じる関係人口まで含めた方が適切かもしれない。
- 洪水防止等の調整サービスは、農業生産よりも、むしろ生産基盤である農地・農業用水に紐づいており、仮に耕作されていなくても基盤が維持されれば調整サービスは担保されるという考え方もある。一方で、農村で一定規模の人口が維持され、農地などの自然資本との接触があった方が、調整サービスの維持コストが安く、持続可能になる局面もあるかもしれない。この場合、農業所得だけでなく、半農半Xなど異業種と農業を組み合わせ、一定所得確保のためのポートフォリオを組んで農村で生活することは、マネジメントの担い手として自然なことではないか。
- 農業生態系という自然資本のマネジメントに農業者、地域住民、都市住民のいずれの立場から関わるのかについて、国民に対する総合的な生態系サービスの持続的な提供の観点から、望ましいあり方について、多様な主体の参画により熟議される仕組みの提案が必要と思われる。
- 従来は市場取引が困難とされた調整サービス等についても、エシカル消費などの形で市場化を試みる動きも出ている。この他に、生活者、特に都市住民に対して便益を説明し、調整サービス等について仮想的な市場をつくり出すなどして、サービス提供の担い手に費用負担することに繋がりが得るのではないか。
- 本日の意見交換で、トレードオフを含めて、農村が提供する生態系サービスの総和が議論の対象となり、着目すべき対象が、供給サービスだけではないことが共有され、論点化されたことには意義がある。

2. 国土管理と全体最適に関する意見交換（主な意見の概要抜粋）

＜国土の管理構想と生態系サービス提供の関連＞

- 人口減少していたとしても、特定の集落や地区について撤退を促すようなことは難しい。積極的に応援する地域と最低限の管理を行う地域で強弱を付けて対応することにならざるを得ないのではないか。
- 他方で、生態系サービスの発揮が多くは期待できない（国民への便益提供が少ない）地域では、管理としては、撤退や縮小を促すような必要性に迫られる場合もあると考えられる。どの地域も見捨てずに、優良地域を評価することの積み上げで目指す到達点に至るなら良いが、そうではない場合に、誰が、どうやって撤退や縮小を判断するかが難しい点である。
- 国土の管理構想の中に生態系サービスの発揮を組み込むことが出来れば、エリアマネジメントと自然資本のマネジメントの接点が生まれるのではないか。
- 農地の議論で、供給サービスとその他の生態系サービスのトレードオフが示されたように、土地利用の在り方に依りてもたらされる生態系サービスは異なる。土地利用を考える上で、用途設定に止まらず、その用途の範囲内で、どのように土地を利用するのか、判断をしていく“ものさし”として生態系サービスを位置付けることが出来ないだろうか。

＜計画策定のアプローチと全体最適実現の関連＞

- 実態としては漸進主義（インクリメンタリズム）での対応が主流になっているが、細部に囚われ全体が見えなくなるおそれ。他方で、社会では望ましい社会を実現するバックキャストिंगのアプローチを望む声もある。バックキャストिंगが必要な課題を解決し、理想とする未来を突

現するためには、インクリメンタルなアプローチとバックキャストのミックスが必要になるのではないかと。

- ドイツでは、発揮される機能に応じて、最適化すべき空間スケール（基礎自治体・郡・州・国）が明確に分類されている印象。他の空間スケールを扱う政府が一定の影響力を及ぼすものの、最終的には権限を持つ政府が意思決定を行っている。一方で、日本では、地方分権が進められるなかで、発揮される機能とそれを主に担う自治体の関連付けがクリアでない部分もあり、個別最適と全体最適の調整を難しくしているのではないかと。
- ドイツでは地域交通や再エネが広域で運営されているように、最適化を調整する地理的範囲をケースに応じて広げて全体最適解を目指している。こうしたアプローチが日本でも参考になるのではないかと。
- IBA エムシャーパークの事例にみられるように、部門ごとの部分最適解を追求するのではなく、部門横断的な事業（プロジェクト）として一体的に実施することが全体最適解を実現するために必要な要素なのではないかと。
- 個別最適、全体最適という議論をする際に、同一部門間での基礎自治体と広域レベルの最適解の調整の話であったり、部門別のソリューションと全体を統合した最適解の検討の話であったり、言葉の使い方が異なっていると感じる。今後の意見交換においては、議論の対象をクリアにしていくことが必要。

以上