

## 第11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5月31日（水）10：00～12：00

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、熊谷委員、松本委員、後藤委員、中澤委員

第11回研究会では、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。

カイゼンの提案、骨太の論点の提案については、第10回研究会で議論の進め方を決定し、研究会メンバーから、メンバー限りの扱いを前提に自由に意見を募ったものを取りまとめ、意見交換の素材として提供した。

カイゼンの提案は、自然資本のマネジメントに関する既存の枠組みを前提として、現場の負担を軽減し、総合性・持続性を発揮するための個別の具体的なカイゼンの提案（プラス）省庁横断的な具体的なカイゼンの提案と位置づけ。

他方、骨太の論点は、既存の枠組みにしばられず、そもそも論を展開する際の主な論点と位置づけ。

当日は、予め、研究会メンバーから寄せられた意見を、事務局で仮に、「A：カイゼン提案のうち、一定の具体性のあるもの」、「B：カイゼン提案のうち、理念を中心としているもの」、「C：事実関係確認等が必要なもの」の3つのカテゴリーに分けて、研究会後のブラッシュアップを想定しつつ、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。

### <今後のカイゼン提案のブラッシュアップの方向について>

- ・ 神井委員から、今後のカイゼン提案のブラッシュアップの方向について、A、B、Cそれぞれのカテゴリーに則して、以下のイメージで検討を深めていくことが提案され、合意された（別添参考資料参照）

A：カイゼン提案のうち、一定の具体性のあるもの

➡他の分野で同様の趣旨のカイゼン提案がないか、各メンバー検討。

➡カイゼン提案の方向性が、全体として整合しているか、複数分野の提案を対比しつつ検証。

➡個別のカイゼン提案を越えて、政策分野横断的なカイゼン提案がありえるか、検討。

B：カイゼン提案のうち、理念を中心としているもの

➡その理念を具体化する取組が具体的な政策分野で存在する（し得る）か、各メンバー検討

➡発掘された個別のカイゼン提案を束ねて、そもそものカイゼン提案との整合性確認

### C: 事実関係確認等が必要なもの

- ➡該当政策分野において制度的に対応可能であるか、既存の政府方針と整合しているかなどを確認
- ➡確認を踏まえて、Aタイプ、Bタイプでの対応を検討

### <カイゼンのアイデアに関する意見交換の概要>

研究会メンバーから、多くのカイゼンのアイデアが寄せられたため、いくつかの論点をピックアップして、その他の論点を含めた全体のブラッシュアップ作業のイメージを共有するための具体的なケーススタディとしての意見交換を行なった。

#### (計画間のシナジー発揮、統合化関連)

- ・ 圏域やステークホルダーが重複する地域のビジョンや計画について、運用を工夫することにより、個々のビジョンや計画の策定業務を効率化するとともに、自然資本のマネジメントの総合性発揮を実現出来ないか。
- ・ 総合的な自然資本の機能を発揮させるために、行政の枠（圏域）でなく、自然資本の管理ユニットごとに考えていく必要があるのではないか。
- ・ 土地利用に関する管理を統合的に実施するには、全てが都道府県や市町村という単位で出来るわけではないと感じる。治水であれば河川、生態系であれば山村等、管理に適した単位があると思われるため、必ずしも自治体単位で統合せずに、生態系サービスの提供のために効果的な単位で統合を進めたほうが良いものもあるのではないか。
- ・ 「計画過多」の解決には、広域連携による計画策定の大規模自治体への委託ではなく、出来る限り現場の当事者が決めるような当事者主権を大事にすべきと感じる。一つの計画を策定すれば、類似の計画の読み替えが可能となるような運用体制を省庁内・省庁間で作って頂けると良いのではないか。
- ・ 様々な計画の圏域として、市町村や都道府県に統合するというのは現実的にちょっと難しいのではないか。流域など他の種類の圏域でも計画を策定するとなると、結局計画が重層化し統合できないことになる。むしろ、近年、国際的には、あまり計画を統合しすぎず、分野・課題別に緩やかな計画をそれぞれで進める傾向が目立ってきている印象。
- ・ 全体から個々の取組みを規定するのではなく、自律性を許容する緩やかな計画が、バックカスティング的な課題に対応できるかどうかは未知数。もちろん計画が多くなり過ぎることによる問題や負担も存在。どの程度、計画の策定主体を統合していくべきかという点は、自然資本をどのように保全すべきかという根本的な考え方にも影響されるのではないか。
- ・ 法令に基づく諸計画について、それぞれの分野の議論としては正論であっても、横断的に見るとトレードオフが生じる場合があると感じる。各省庁で法律を主管している部署は、それぞれの法律の趣旨の下計画を策定。それを受けた自治体は、省庁の縦割りをそのまま受け止めている実態がある。
- ・ 土地利用や空間利用は分野を超えて一体的に実施することが理想。制度や政策の縦割りの解消と、自治体側に対して統合化して計画策定をしても良いのだというメッセージを出していくこと、両面のアプローチが進められると良い。

- ・ ある都道府県で、市町村の計画が県の計画の丸写しという実態があったが、市町村の現場では、実態として、個別の計画を策定可能な状態にないのではないか。この状態で、計画の統合化を推進しても、本質的で横断的な議論に繋がるわけではないことを懸念。
- ・ まずは、「計画策定の議論を合同の場でおこなうことは否定されない」「横断的な議論をすることは良いことである」ということを自治体に伝えることが先決。その次の段階として、それぞれの計画で統合できるものは統合していくというプロセスが現実的なのではないか。

### (計画・ビジョンの意義・機能関連)

- ・ 協議会は流行りの手法で、ボトムアップの現場意見の集約の目的で使われやすいが、数が増えてしまうと重なる分野も多くなり、コストもかかる。形骸化した事務局案が発出されて終了となるケースもある。協議会をどのように活用するかという点も論点である。
- ・ 地域課題を対象とする計画が不足している部分があるという指摘もあったが、地域からそういった穴を発見することも大事。本来は法律がなくても自治体自身で行政計画を作っても良いが、慣習的に行政計画は国に依存して作る状況が多くなっているのではないか。
- ・ 計画といっても様々な性質や機能があり、理念だけを謳う計画もある。計画の策定や更新作業にはマンパワーが必要となるため、不要な計画は取りやめ、必要な計画だけを自治体目線で効果的に策定できると良い。これは、現場の意識を変えずにDXだけ進めても機能しないという議論とも似ている。
- ・ 現場の自治体の担当者が、「なぜその計画を作らないといけないのか」ということについて、納得してもらうことが必要。具体的な地域課題の解決のための計画として、集落戦略や空き家の管理計画に読み替えられると、当事者にも納得してもらいやすいのではないか。
- ・ 自然資本について検討を進めていくと、空き家問題等の自然資本のマネジメント以外の論点も出てくる。こうした狭い意味での自然資本からは外れるものも拾って総合的に考えていくという意味で、地域の管理構想はポテンシャルのあるプラットフォームになり得ると感じる。
- ・ 広い意味で国土をどう活用していくかということを考えると、空き家やインフラも議論の対象に入ってくる。自然資本のマネジメントに関する地域の計画、土地利用計画と言う場合に、純粋な自然地だけに議論の対象を絞る必要はないと感じる。
- ・ 国土をどう使うかというのは、結局は比較の問題である。自然資本のマネジメントの観点からは、自然資本の保全と開発のどちらがより優位であるかを示す必要があるが、現状はそれが出来ていない。縦割りを解消することで、様々な土地について、自然資本に資する使い方が提案できるが、縦割りの問題を解消していくための工夫が必要。研究者側では自然資本が優位であることを示す必要があり、行政側ではそれを制度に落とすことが大事ではないか。
- ・ 共通の評価基準のもと、保全 vs 開発で土地利用の効用を比較する議論が出来ると良いが、少なくとも現場では開発のために規制を外す方法論に関する議論に終始してい

る感がある。まずは共通の評価基準に関する調査研究を行い、それを制度に取り入れる必要があると感じる。

#### (個別の計画策定プロセスを利用した総合化の試み)

- ・ 例えば、景観計画では、地域の景観の目標を定める性質上、分野横断的に自然資本の将来的な姿を考えるので、横串的な計画になじむと感じる。この景観計画の策定プロセスをケーススタディとして考え、農地・森林・河川のシナジーや、自治体の負担低減、県と町の関係等、自然資本を中心とした横串的な計画のあるべき姿の検討ができるのではないかな。
- ・ 生物多様性国家戦略は、自然資本に関する管理のヒント集と考えて参照するアプローチも可能ではないか。自然資本の管理ユニットで考えていくと統合的な効果を発揮できることや、ランドスケープアプローチの観点など、本研究会の議論にも通じる様々な内容が盛り込まれている。個別に計画を作らなくても、市町村の広域化によって機能することの材料として利用可能ではないか。その場合、(生物多様性地域戦略と緑の基本計画のように)計画の策定内容が重複していない部分について、どのように整合させるかという点が課題になる。

#### <骨太の論点に関する意見交換>

骨太の論点は主として研究会の後半(秋口以降)で議論することを想定しているが、カイゼン提案とセットで議論することが効果的との意見もあったことから、本格的な議論は秋以降ではあるものの、この時点で頭出ししておくこととした。

#### (自然資本のマネジメントの担い手関連)

- ・ 集落に対して計画づくりを求め、それを採択要件にしている事業、交付金等が複数あることに対して、現場で上手く対応している事例も存在。例えば、複数の総会を同日にまとめて開催し、書類だけは複数に分けてそれぞれの縦割り事業の所管に提出するなど。このように現場で上手く対応しているものを、そのまま現場任せにせず、統合を図って負担軽減できないか。ただでさえ、事務処理ができる人材が不足しており、負担軽減により、本来の地域活性化のための取組みに力を振り向けて欲しい。
- ・ 特定の自然資本の位置づけが大きな意欲的な市町村では、その自然資本を核にして、様々な総合的な取組みも展開される(例えば西粟倉村の森林に関する取組など)。しかし、このアプローチは、合併等により特定の自然資本の位置づけが小さくなると難しいのではないかな。例えば、自然資本のマネジメントを行う法人として、当該自然資本のマネジメントに関する行政機能だけ自治体行政から切り出して、特別な法人が担うことなどが考えられないか。
- ・ 例えば水道などでは一部事務組合として権限を切り出しているが、このような形も参考になるのではないかな。また、既存組織でも広域連合内で複数市町村の事務を切り出す場合もあるのではないかな。

#### (順応的な管理とモニタリングの重要性)

- ・ モニタリングのためのデータ公開などが、自然資本のマネジメントの様々な分野で必要になる。既に一定程度進んでいる分野の取組もベンチマークとして参考にしつつ、総合的な自然資本マネジメントの観点から、データへのアクセスを検討しても良いのではないか。
- ・ データを用いて研究者が自然資本のマネジメントに関してモニタリングし、効果を分析する例なども出て来ており、データをまとめて利用するのはマネジメントの基本。データを専門家に使ってもらうことで、生態系の変化も含めて把握することができるのではないかと、マネジメントの基礎になるのではないかと。
- ・ モニタリングについて、データが多岐にわたって整備されているものの、自治体やその他の計画策定主体では、それをどう活用するかイメージ出来ていないところも多いのではないかと。データを活用することで、どのような議論ができるようになるか、ということについての情報があると良い。
- ・ 「失敗が許されるための法制度」という話題は、決策が無い論点としての提示。失敗しないための管理という話があったが、ゼロリスクというのは科学的にも難しいなかで、どの程度リスクとしてあらかじめ許容することができるのか。0か100かという管理ではない、管理がどのようにして可能になるのか、議論が必要ではないか。
- ・ 行政の無謬性は昔から議論されている。令和4年の「アジャイル型政策形成評価のあり方に関するワーキンググループ」の提案で、「行政の無謬性からの脱却に向けて」という報告書が出ている。他にも、この研究会で議論している論点について、これまでに政府の提言が出ている例も多いと思われる。こういったものをレビューする作業が必要ではないか。これらのものを確認して繋げる作業をすることによってカイゼン提案、骨太の論点がより良いものになるはず。情報を頂きたい。特に自然資本関連で参考にすべきものがあるのであれば「巨人の肩に乗りたい」
- ・ 順応的な管理は、うまくいかない可能性があるがアクションを起こさなくてはならない場合に用いられる。まずやってみて、うまくいかなさそうなときに方向転換をしながら進める。完全に失敗する前に方向転換をしつつ方向性を考える。この際にはうまくいかないという予兆を捉えることがポイントであり、そのためにはモニタリングが重要である。
- ・ モニタリングは、過去の趨勢やデータに基づいてエビデンスが間違えて活用されることを防止するためにも重要。例えば、モニタリングがなされないことから、温暖化の進行について適切にデータを把握しておらず、的外れの予算をつけた自治体の例がある。自然資源、また気候変動時代に向き合うに当たって、モニタリングをしつつ方向修正していくことが重要。
- ・ 様々な新しい取組に取り組み、活性化している地域でその理由を聞くと、「当地域では失敗を咎めない」ということを強調された。失敗のコストをできるだけ低くするという対応をされている。地域づくりの現場では実際にこのような管理がされている場合があることも参考になる。

#### (今後の骨太の論点の議論の進め方)

- ・ 自然資本の総合的なマネジメントの方向性については、メンバー間で共有できているし、仕組みは各省庁で整備されつつあると感じる。ただし、実際に実行に移す際に、

素晴らしい取組をより良くするやり方がよく分かっていないのではないか。素晴らしい事例をより良くするためには何が必要で、ボトルネックは何かといった点を検討し、ボトルネックを体系づけて整理することでより骨太の議論になるのではないか。

- ・ 先進事例やアイデアの横展開、広域化のインセンティブや仕組みが必要であり、骨太の提案になるだろう。特に周辺部での取組を中心部まで広げていく仕組みは少なく、議論される必要があると考える。

以上