

国土形成計画(全国計画)素案に対する意見

令和5年5月1日
(公財)日本生態系協会
会長 池谷奉文(いけやほうぶん) ※団体としての意見
〒171-0021 東京都豊島区西池袋 2-30-20 音羽ビル
Tel : 03-5951-0244 Email : head_office@ecosys.or.jp

国土形成計画(全国計画)素案に対する意見を提出させていただきます。御検討等のほどよろしくお願いいたします。

記

1 (該当箇所)

10 ページ 13 行目 ※「1. 新時代に地域力をつなぐ国土」の部分

(意見)

「目指す国土の姿」「国土づくりの目標」の「1.新時代に地域力をつなぐ国土」の 10 ページ 13 行目の後に、「特に自然環境が経済や社会の発展、究極的には人間の幸福の土台であることから、その保全・再生を図ることが重要である。」を加筆する。

(理由)

新たな国土形成計画(全国)の策定に当たっては、「気候危機の深刻化、生物多様性の損失」(本計画素案 p.6)を目の前にし、健全な自然環境が社会、経済の土台であるとのことを明確に、すなわち、「目指す国土の姿」「国土づくりの目標」の最初の部分である「1.新時代に地域力をつなぐ国土」に示すことが重要です。

国連環境計画は、2021年に「自然との共存」報告書を公表し、「環境は、経済や社会の発展、究極的には人間の幸福(Well-being)の土台」、「環境悪化がSDGsの経済や社会に関する目標達成に向けた成果を土台から崩しつつある」としています※。アントニオ・グテーレス国連事務総長は、報告書の公表に当たり「私たちは、自然との関係を再評価し、リセットする必要があり、今がその時である」と述べましたが、そのことは日本にも、環境省の「生物多様性及び生態系サービスの総合評価 2021(JBO3)」の結果等から、当てはまります。

「目指す国土の姿」「国土づくりの目標」の 2 番目の部分である「2.国土づくりの基本的方向性」に「社会経済活動の基盤となる自然資本」(13 ページ 43 行目)との文言がありますが、新たな国土形成計画(全国計画)の看板となる「1.新時代に地域力をつなぐ国土」に示されていません。

以上のことから、「目指す国土の姿」「国土づくりの目標」の「1.新時代に地域力をつなぐ国土」の 10 ページ 13 行目の後に、「特に自然環境が経済や社会の発展、究極的には人間の幸福の土台であることから、その保全・再生を図ることが重要である。」を加筆する必要があります。

※ United Nations Environment Programme (2021). Making Peace with Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies.

2 (該当箇所)

12 ページ 6 行目及び 20 行目 ※「巨大災害、気候危機、緊迫化する国際情勢に対応する安全・安心な国土づくり」の部分

(意見)

12 ページ 16 行目の「災害等に屈しないしなやかで強い国土」と 20 行目の「災害等の種々のリスクに屈しないしなやかで強い国土」について、「屈しない」を削除し、2 か所ともに「災害にしなやかで強い国土」とする。

(理由)

地震・津波、火山噴火、水害などは基本、自然現象であり、こうした自然現象に「屈しない」、すなわち自然を対決の対象とする自然観に基づく防災・減災対策は、時代錯誤と言わざるをえません。気候変動の影響により、例えば水災害が激甚化・頻発化する傾向にあり、これからは人間の側が、国土をめぐる様々な状況の変化を踏まえ、より安全な地域に居住を移す等の施策を重視していく必要があります。国土強靱化基本法でも、前文に「屈しない」という文言はなく、「災害に強くしなやかな地域社会を再構築」となっています。

以上のことから、12 ページ 16 行目、20 行目にある「災害等に屈しない」「災害等の種々のリスクに屈しない」の「屈しない」を削除し、2 か所ともに「災害にしなやかで強い国土」と修正する必要があります。

3 (該当箇所)

13 ページ 24~6 行目 ※「世界に誇る美しい自然と多彩な文化を育む個性豊かな国土づくり」の部分

(意見)

「無数の川が網の目のように国土を覆い、農地や緑地も含め、多面的で生態系サービスの恵みをもたらし、人々の暮らしや経済活動の基盤となっている」という部分について、無数の川が「広域圏、都道府県、市区町村、流域圏等、様々な空間レベルの生態系ネットワークの基軸である」ことを加える。

また、「多面的で生態系サービスの恵みをもたらし」を「多面にわたる生態系サービスの恩恵をもたらし」と修正する。

すなわち、「無数の川が広域圏、都道府県、市区町村、流域圏等、様々な空間レベルの生態系ネットワークの基軸として網の目のように国土を覆い、農地や緑地も含め、多面にわたる生態系サービスの恩恵をもたらし、人々の暮らしや経済活動の基盤となっている。」とする。

(理由)

109の一級河川を始めとする無数の川は、国土の様々な空間レベルにおける生態系ネットワークの基軸となっています※。そして、国土利用計画（全国計画）素案 p.23 に「全国、広域圏、都道府県、市区町村など様々な空間レベルにおける生態系ネットワークの形成に関する計画を段階的・有機的に形づくることにより、広域的な生態系ネットワークの形成へつなげる。」との考えが示されています。

自然が経済・社会の土台であり、この認識に基づく国土づくりに当たり、川の位置付をしっかりと把握することが大切であり、「無数の川が広域圏、都道府県、市区町村、流域圏等、様々な空間レベルの生態系ネットワークの基軸として」と明記しておくことが必要があります。

「多面的で生態系サービスの恵みをもたらし」は「多面にわたる生態系サービスの恩恵をもたらし」の間違いと考えます。

※参考

- ・「生物多様性国家戦略 2023-2030」（令和 5 年 3 月 31 日） p.190 「国土の約 4 %を占める河川をはじめとした湖沼、湿原、湧水池等の水系は、国土における生態系ネットワークの重要な基軸となっている。」
- ・国土交通省水管理・国土保全局河川環境課「川からはじまる川から広がる魅力ある地域づくり-河川を基軸とした生態系ネットワークの形成-」（2023 年 3 月発行）

4（該当箇所）

14 ページ 5 行目 ※「グリーンインフラ」という言葉が本計画中最初に示されている部分

（意見）

「国土強靱化年次計画 2021」での記載と同様に※、「グリーンインフラ」を「生物多様性の確保や生態系ネットワークの形成等に寄与するグリーンインフラ」とする。

※「国土強靱化年次計画 2021」 p.4 最下段：「生物多様性の確保や生態系ネットワークの形成等に寄与する「グリーンインフラ」の社会実装を推進する。」

（理由）

「グリーンインフラ」は、本計画素案 p.14 脚注で「自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるもの。」（一部略）というように「自然環境」と定義されています。

しかし、現在各地でグリーンインフラとされているものには、「自然環境」と言い難いものが少なくありません。こうしたことから、「国土強靱化年次計画 2021」 p.4 では、「生物多様性の確保や生態系ネットワークの形成等に寄与する「グリーンインフラ」の社会実装を推進する。」とされました。

以上のことから、「グリーンインフラ」という言葉が本計画中最初に示されてる 14 ページ 5 行目において、「グリーンインフラ」を、「国土強靱化年次計画 2021」での記載と同様に、「生物多様性の確保や生態系ネットワークの形成等に寄与するグリーンインフラ」とす

る必要があります。

5（該当箇所）

14 ページ 7 行目 ※「ネイチャーポジティブの実現に向けた自然資本の保全・拡大を通じた自然と共生する地域づくり」の部分

（意見）

「ネイチャーポジティブの実現に向けた自然資本の保全・拡大を通じた自然と共生する地域づくり」の部分の末尾、すなわち 14 ページ 7 行目に、「さらに、環境影響評価制度に、生物多様性オフセット（開発事業による生物多様性への損失を正味ゼロ（ノー・ネット・ロス）とする考え。損失分以上の措置を講じて影響をプラスにする場合（ネット・ゲイン）も含む。）の考えを導入することを検討する。」を加筆する。

（理由）

米国やドイツ、英国のイングランド等では、開発事業に関して生物多様性オフセット、すなわち、生物多様性への悪影響の回避、低減に努めた上で、どうしても残る悪影響分を他の場所で生物多様性回復活動を行うことで埋め合わせるなどし、全体として悪影響が残らないようにする、さらに損失分以上の貢献の実施を促す政策が推し進められています。

今の日本の環境影響評価制度では、開発事業による生物多様性の損失が抑制される程度でしかありません。

2030 年までに生物多様性のこれ以上の損失を止め反転させるとのネイチャーポジティブの実現に向けた国土の形成のためには、生物多様性オフセットの考えの早期導入が不可欠です。

6（該当箇所）

16 ページ 24 行目 ※「国土づくりの戦略的視点」の部分

（意見）

「第 2 章目指す国土の姿」「第 1 節国土づくりの目標」の「3.国土づくりの戦略的視点」、すなわち「国土・地域が直面する諸課題に対応していく上で共通する国土づくりの戦略的視点」の 3 番目、すなわち 16 ページ 24 行目の後に、「自然を活用した解決策（NbS）」を加える。

（理由）

自然の恵みを活かして様々な社会課題の解決に役立てる取組は「自然を活用した解決策（NbS）」と呼ばれ、本計画素案 pp.14、35、97 及び 111 に言及があります。今年 3 月 31 日に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2023-2030~ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ~」では、5 つの基本戦略のうちの一つとして位置付けられています。

「国土・地域が直面する諸課題に対応していく上で共通する国土づくりの戦略的視点」と

して、本計画素案は「民の力を最大限発揮する官民連携」「デジタルの徹底活用」「生活者・利用者の利便の最適化」「縦割りの打破」の4つを挙げていますが、自然が社会・経済の土台であるとの認識とあわせて、生物多様性国家戦略にも位置付けられた「自然を活用した解決策（NbS）」を加える必要があります。

7（該当箇所）

108 ページ 5 行目 ※「災害への対応」の部分

（意見）

「湿地の遊水機能等、災害リスクの提言に寄与する生態系の機能を評価し、保全・再生することで Eco-DRR を推進し、生物多様性の保全に貢献するとともに、人口減少、水インフラの老朽化等の課題や自然災害の激甚化に対応する。」の「生物多様性の保全に貢献する」の部分について、「生態系ネットワークの形成」を加え、「生物多様性の保全、生態系ネットワークの形成に貢献する」とする。

（理由）

衆議院国土交通委員会「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（令和3年4月7日）において「流域治水の取組においては、自然環境が有する多様な機能を活かすグリーンインフラの考えを推進し、災害リスクの低減に寄与する生態系の機能を積極的に保全又は再生することにより、生態系ネットワークの形成に貢献すること。」というように「生態系ネットワークに貢献すること」とされました。参議院国土交通委員会「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（令和3年4月27日）も同様です。

また、「国土交通省環境行動計画」（令和3年12月）p.24において「流域治水の推進に当たっては、自然環境が有する多様な機能を活かしたグリーンインフラの活用を推進し、遊水地等による雨水貯留浸透機能の確保・向上を図るとともに、災害リスクの低減に寄与する生態系の機能を積極的に保全又は再生することにより、生態系ネットワークの形成を推進する。」というように「生態系ネットワークの形成を推進する」とされました。

以上を踏まえ、「生物多様性の保全に貢献する」の部分について、「生態系ネットワークの形成」を加え、「生物多様性の保全、生態系ネットワークの形成に貢献する」とする必要があるとします。

※「災害リスクの提言」は「災害リスクの低減」の間違いと考えます。

8（該当箇所）

108 ページ 31 行目 ※「生態系の保全」の部分

（意見）

「水循環は、生態系ネットワークの重要な基軸であるとともに、適正な土砂移動や栄養塩

類等の物質循環を通じて固有の動植物の生息・生育環境の維持に貢献するなど、生物多様性を保全する観点からも重要である。」の「水循環は」を「河川をはじめとする水系・水循環は」とする。

(理由)

水循環は、水循環基本法第二条で「水が、蒸発、降下、流下又は浸透により、海域等に至る過程で、地表水又は地下水として河川の流域を中心に循環することをいう。」と定義されていますが、一般のイメージは、太陽のエネルギーによって海水や地表面の水が蒸発し、上空で雲になり、やがて雨や雪になって地表面に降りることであり、それが生態系ネットワークの基軸であるとの記述は、分かりづらい面があります。

今年 3 月 31 日に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2023-2030～ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ～」では、繰り返し「河川」又は「河川を始めとする水系」が生態系ネットワークの重要な基軸としています※。

以上のことから、文頭の「水循環は」を「河川を始めとする水系・水循環は」とする必要があるとあります。

- ※「生物多様性国家戦略 2023-2030～ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ～」
- p.29 「河川を始めとする水系が森林、農地、都市、沿岸域などをつなぐことで国土における生態系ネットワークの重要な基軸となっていることに留意し、統合的な土砂や栄養塩類の管理の観点も踏まえた取組を進める。」
 - p.31 「河川を始めとする水系が海域との生態系ネットワークをつなぐ基軸となっている」
 - p.72 「河川を始めとする水系が生態系ネットワークをつなぐ基軸となっていることから、総合的な土砂管理や栄養塩類の管理も考慮することや」
 - p.77 「河川を基軸とした広域的な生態系ネットワークの形成」「河川を基軸とした生態系ネットワーク形成の取組による流域の生態系の保全・創出を推進する。」
 - p.190 「河川をはじめとした湖沼、湿原、湧水池等の水系は、国土における生態系ネットワークの重要な基軸となっている。」

9 (該当箇所)

111 ページ 25～26 行目 ※「森・里・まち・川・海の連環による広域的な生態系ネットワークの形成」の部分

【意見】

「様々なスケールで森・里・まち・川・海を連続した空間として保全及び再生を関係府省や地方公共団体等の連携により進める」を「様々なスケールで森・里・まち・川・海を連続した空間として保全及び再生していく取組を関係府省や地方公共団体等の連携により進める」とする。

(理由)

「流域全体の生態系管理の視点に立ち、様々なスケールで森・里・まち・川・海を連続した空間として保全及び再生を関係府省や地方公共団体等の連携により進める」の一文について、日本語として成立していません。上記のように修正する必要があります。

10（該当箇所）

111 ページ 37 行目 ※「森・里・まち・川・海の連環による広域的な生態系ネットワークの形成」の部分

【意見】

現行「国土形成計画（全国計画）」でこの部分が「生態系ネットワーク」とされているのと同様に、そしてまた関係府省、地方公共団体等の多様な主体の連携推進の観点から、「緑のネットワーク」を「生態系ネットワーク」とする。

【理由】

現行「国土形成計画（全国計画）」p.150 は、この部分について、「都市においては、水と緑によるうるおいあるまちづくり及び生物多様性の確保に資する緑地の保全及び創出を推進するとともに、都市のコンパクト化により生じた低未利用地を緑地化するなど生態系ネットワーク形成の促進を図る。」と「生態系ネットワーク」としています。「緑のネットワーク」とされていません。

また、生態系ネットワークの形成のためには、例えば本計画素案 111 ページ 26 行目に示されている通り、関係府省、地方公共団体等の連携が欠かせません。行政間で「生態系ネットワーク」と用語の統一を図ることは、連携推進の観点から重要です。内容的にも「緑のネットワーク」を「生態系ネットワーク」とすることに支障があるとは考えにくいです。

現行「国土形成計画（全国計画）」と同様に、そしてまた関係府省、地方公共団体等の多様な主体の連携推進のため、「緑のネットワーク」を「生態系ネットワーク」とする必要があります。

11（該当箇所）

112 ページ 16~17 行目 ※「絶滅のおそれのある野生生物種の保全」の部分

（意見）

「トキの野生復帰による里山環境の保全やトキをシンボルとした米づくりに代表されるように」との部分について、「コウノトリ」、「河川や里地」を加える等し、「トキ、コウノトリの野生復帰に向けた河川、里地里山の自然環境の保全・再生、それら野生生物をシンボルとした米づくりに代表されるように」とする。

（理由）

野生復帰による希少種の保全が自然環境の保全・再生や地域づくり・地域産業の促進に寄与している例として、トキ（新潟県佐渡市）が例として挙げられています。これに関して、「農林水産省生物多様性戦略」（令和 5 年 3 月改定）p.4 等でコウノトリが挙げられ、また、「国土交通省環境行動計画」（令和 3 年 12 月）p.58 で「流域連携の広域化による生態系ネットワーク形成」として「コウノトリの野生復帰等、地域の多様な主体（自治体、市民、河川管理者、農業関係者等）が連携した生態系ネットワークの取組の優良事例やそのノウハウ

を全国へ展開するなど、国土交通省が中心となって各地域の生態系ネットワークの取組の推進を図る。」とされています。

希少種の保全を自然環境の保全・再生や地域振興につなげる取組が全国に多々あるなか、その代表例をあげる際には、こうした農林水産省、国土交通省が最近決定した戦略・行動計画の内容を踏まえ、トキとともにコウノトリを併せて挙げるのが適切かつ必要です。トキ、コウノトリは生息環境がほぼ似ており、採食地が河川や水田・水路等であることから、「里山環境」を「河川、里地里山」とすることがより適切です。

以上のことから、「トキの野生復帰による里山環境の保全やトキをシンボルとした米づくりに代表されるように」という部分について、「コウノトリ」「河川、里地」を加える等し、「トキ、コウノトリの野生復帰に向けた河川、里地里山の自然環境の保全・再生、それら野生生物をシンボルとした米づくりに代表されるように」とする必要があります。

12（該当箇所）

113 ページ 9 行目 ※「生物多様性に関する教育・学習・体験の充実」の部分

（意見）

「森林、河川、海、公園等のフィールドを活かした体験や教育機会の拡大を図る。」に続けて、すなわち、113 ページ 9 行目の後に「また、学校等の敷地を活かした学校・園庭ビオトープの整備推進を図る。」を加える。

（理由）

今年 3 月 31 日に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2023-2030~ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ~」p.44 で「学校及び社会教育施設等における生物多様性に関する教育の推進を図るため、NGO 団体等と連携して、学校・園庭ビオトープや外来種対策、自然資本の持続可能な利用等を通じた学校教育・リカレント教育等を推進する。」とされました。これを受け、新たな国土形成計画（全国計画）の「生物多様性に関する教育・学習・体験の充実」の部分について、「また、学校等の敷地を活かした学校・園庭ビオトープの整備推進を図る。」を加えることが適切かつ必要です。

13（該当箇所）

113 ページ 32 行目 ※「環境影響評価の実施」の部分

（意見）

「環境影響評価の実施」の部分の末尾、すなわち 113 ページ 32 行目以降に「また、ネイチャーポジティブの実現に向けた国土の形成のため、生物多様性オフセット（開発事業による生物多様性への損失を正味ゼロ（ノー・ネット・ロス）とする考え。損失分以上の措置を講じて影響をプラスにする場合（ネット・ゲイン）も含む。）の考えの導入を検討する。」を加える。

(理由)

米国やドイツ、英国のイングランド等では、開発事業に関して生物多様性オフセット、すなわち、生物多様性への悪影響の回避、低減に努めた上で、どうしても残る悪影響分を他の場所で生物多様性回復活動を行うことで埋め合わせるなどし、全体として悪影響が残らないようにする、さらに損失分以上の貢献の実施を促す政策が推し進められています。

本計画素案「目指す国土の姿」「国土づくりの目標」の「国土づくりの基本的方向性」において、「ネイチャーポジティブの実現に向けた自然資本の保全・拡大を通じた自然と共生する地域づくり」として「ネイチャーポジティブの実現に向けた国土の形成」という考えが示されています（本計画素案 p.13）。

環境影響評価制度については、現制度の「適切かつ効果的な運用」だけでは、開発事業による生物多様性の損失が抑制される程度でしかありません。

2030年までに生物多様性のこれ以上の損失を止め反転させるとのネイチャーポジティブの実現に向けた国土の形成のためには、生物多様性オフセットの考えの早期導入が不可欠です。