第８３回

滋賀県国土利用計画審議会

議　事　録

令和８年（2026 年）９月 24 日（木）

14 時～16 時

滋賀県危機管理センター１階 災害対策室１

オンライン（Zoom）併用

第 83 回滋賀県国土利用計画審議審議会事録

１　日　　時

令和８年（2026 年）９月 24 日（月）14 時～16 時

２　場　　所

滋賀県大津市京町四丁目１－１　滋賀県危機管理センター１階 災害対策室１

オンライン（Zoom）併用

３　出席委員（五十音順、敬称略）

井上　芳恵	龍谷大学政策学部　准教授	都市問題
大橋　潔	公募委員	公募委員
籠谷　泰行	滋賀県立大学環境科学部　講師	林業
金子　あき子	龍谷大学農学部　准教授	経済
齊藤　美絵	不動産鑑定士	土地問題
佐賀　春樹	一般社団滋賀県労働者福祉協議会　副会長	労働
白杉　滋朗	公益社団法人滋賀県手をつなぐ育成会　副理事長	社会福祉
須藤　陽子	立命館大学法学部　教授	法律
豊嶋　尚子	NPO 法人食と農の研究所　研究員	農地
和田　桂子	京都大学防災研究所 特任教授	水問題

４　審議会次第

（１）　開会

（２）　議事

滋賀県国土利用計画・土地利用基本計画素案について

滋賀県土地利用基本計画（計画図）の変更について

（３）　閉会

１ 開会
挨拶（滋賀県県民活動生活課長）
委員紹介

２ 議事
滋賀県国土利用計画・土地利用基本計画素案について

〇和田会長
本日は円滑な審議が進められますよう、委員の皆様方には格段のご協力をお願い申し上げます。
それでは、滋賀県国土利用計画・土地利用基本計画素案について、事務局から説明を求めます。お願いします。

〇事務局
事務局説明

〇和田会長
事務局からのご説明について、委員の方々のご意見、またはご質問等、ありましたら挙手の方をよろしくお願いいたします。

〇須藤委員
国土利用計画と土地利用基本計画を一体化した、ということなんですけれど、この 2 つの計画というのは、根拠法は同じですか。

〇事務局
同じです。

〇和田会長
続きまして、骨子案の審議では示されていなかった事項について説明を求めます。

〇事務局
事務局説明

〇和田会長
事務局からのご説明について、委員の方々のご意見、またはご質問等、ありましたら挙手の方をよろしくお願いいたします。

○豊嶋委員

農地に関する記載で、文章の中にネイチャーポジティブや Eco-DRR【注：Ecosystem-based Disaster Risk Reduction / 生態系を活用した防災減災】みたいなことが書かれてるんですけれども、農地が対象となって書かれていないんですね。

水田の持つ水源かん養など災害の中で必要だと思うんです。そのネイチャーポジティブの使い方としても、ネイチャーポジティブと、グリーンインフラという言葉の使い方も、活用するという風に書いてあって、それを積極的に整備するっていうんですか。グリーンインフラとなるような土地の活用をするみたいなことは書かれていないんですね。

だから我々は手を加ないけれども、使えるものは使っていこうみたいな風に読み取れてしまうんですけれども、もっと県の土地を保全していく、守っていって継承していく上で、その農業であるとか、林業ももちろんそうですけれども、県土を守っていく働きってあると思うので、そこってもう少し書いていけるものなのではないかなという風に思いました。

あと、この概要の中に書かれている県土利用の基本方針（ウ）のところなんですけれども、ここだけなんか割とフワッとした内容だけが書いてあって、細かな目標みたいなものよりかは、大きな言葉だけが並んでいるという風に感じたので、もう少し実現していくというようなことも記載してもらえればと思いました。

グリーンインフラとか Eco-DRR についても、もう少し具体的に目標・基本方針を書かれてもいいのではないかな。

あと農山漁村が、9 ページの 11、12 行目に書かれてあるような、魅力ある都市空間、水空間等の保全、再生、創出までもここの文章に書かれてあるので、なにかこういったものも盛り込むことによってその文化的・歴史的背景の重みも踏まえた、土地利用計画になるんじゃないのかなという風に感じました。

この概要の 2 枚目については、国の略図が使われているんですけれども、是非とも、琵琶湖を含むような絵を使われると、より県民の皆さんに、ご理解いただけるような図になるんじゃないかなと思います。

○事務局

農地のところに積極的なグリーンインフラの活用などといったことが書けていないということでございますので、記載について検討していきたいと考えております。

それと、概要の（ウ）の内容がフワッとしているということでございますので、本文の記載を踏まえまして、記載を検討していきたいと思っております。

琵琶湖の図につきましても、何か描けるかどうか検討させていただきます。

○和田会長

今の意見に近いですが、概要版が本文の素案に対して、大雑把です。

おそらく県民の皆様も概要版を見て、本文はほとんど目を通されないと思うので、次回ま

でに詰めていただければと思います。
先ほどの御指摘の中で感じたのですが、グリーンインフラの書き方ですね。元々グリーンインフラは水循環や保全で出てきたのですが、災害の方でも取り上げられ、田んぼダムとかがあります。そういったところに、それぞれの機能を持たせてグリーンインフラという言葉を書いたらいいのではないかと思います。
それに関連すると、素案本文の用語解説がサクッとしすぎています。指摘されていた「グリーンインフラ」ですね。「自然環境の持つ多様な機能を積極的に取り入れる考え方や取り組み」と書かれていますが、ここはもう少し内容を踏まえて土地利用に関する例を挙げたほうが分かりやすい。土地利用に関する上で用語解説を基本的な用語の下に加えればより充実します。「混交林」に関しても「針葉樹と広葉樹が交じり合った森林」、その通りですが、何のために、混交林をこの土地利用の計画の中で記載するのか、森林の多面的機能を活かすためにこのような政策が取られていることですよね。
そういった内容を踏まえて、ここを充実させると先ほどの素案の文章の意味合いも分かってくるのではないかと思います。

○佐賀委員
目標の数値を見てますと、要は農地をなくして宅地とかそういうところに当てているような見え方がするんですが、その合計が472㎢という面積だろうなと思っております。見せ方の問題で、これは個別法とかの中で対応してるというような見方で、適正な範囲の マイナスなのか、そうでないのか、そこを上手に伝えないといけないのではないかと思いました。

○事務局
ここの農地の増減なんですけれども、いわゆる県で示されてる滋賀県農業振興地域整備基本方針と整合をとる形で、お示しをさせていただいております。なおかつ、この農地ですが、荒廃農地は含まれていない数値です。では荒廃農地はどのカテゴリーに属するのかというと、「その他」のカテゴリーに属すると国土利用計画では定義づけをされています。これについては国の定める全国計画でも同じですし、全国的にも同じような定義づけがされています。

○佐賀委員
荒れた農地は「その他」に増えていくというような見方ができると。農地の24㎢減少は優良農地が荒廃農地になり「その他」に移る、というような意味合いも含まれているということか。

○農政課
農地に関しては毎年、市町から調査の様式を提出してもらっておりまして、農業振興地域

の中に農用地区域という区域があるんですけれども、その中にどれだけ優良農地があるか、どれだけ荒廃農地があるかを毎年報告していただいてます。

その過去のトレンドを踏まえて、現在の面積から令和18年度に至るまでどれぐらいの減少があるかを推計したのがこの目標数値になっているということになっております。

それを考慮するのと、５年に一度、市町の方で基礎調査をやっていただいてまして、最近デジタル技術の発達などがありますので、一度昔に描いた図面をもう一回測量し直すと農地の面積が若干変わるということもあります。それが農地面積の減少幅の増加原因の１つにもなっているのですが、そういったものを考慮した結果、この目標値になっているということになります。

〇佐賀委員

要は見え方のところで、農地を他用途に転用して減少しているという風に見えることから、説明を追加することで、それ以外の減少要因もあるということが伝わるようにできればよいと思います。

〇大橋委員

営農されている方はかなり高齢の方です。これからの農業のあり方としては、スマート農業など効率の良い農業になっていくと思うんです。ですから、農地が減っていくというより、効率よくやるためには今までの農業のやり方と違うので、適正な農地で良いんじゃないかなと。それも環境保全にもつながっていくことだと思うんです。

ただ、棚田とか、そういった山間部にある、農業生産だけではない、自然環境の中での保全という点も重要ですので、それは充分残していただきたいと思います。

また、道路の面積が 4㎢増えています。今はそのユニバーサルデザインでシニアカーとか、そういった電動の車椅子でもすれ違えるような道路が作られていくってことが大事ですので、これから福祉が充実していくと県民も安心されるし、そんな内容になっていくと良いなと思います。

〇和田会長

16 ページ、17 ページ、の規模の目標で、農地はトレンドを見ながら推計し最終的に 472㎢程度とされていますが、確保すべき農地は、優良農地ということで、スマート化などで優良農地にしていくようなところ。あと、山間部の景観として優良な滋賀県が誇る、棚田の風景のようなところ。自然について自然環境保全等とサラッと書かれているが、そういったところをもう少し強める。農地もどういったものを目指していくのか、その方向性を示し、目標はこういったことをして最終的に、この程度となりますよという書き振りで、メリハリをつけて書いていただければよいのではと思いました。

17 ページの道路についても、地域間の交流とか、災害時の輸送ですよね。そういったこ

とを確保するための用地として、また福祉、ユニバーサルデザインというような言葉も交えて、狭くて通れない道ではなく、安全を確保し、県民の方々だれもが、安心して、通行できるような道路にすることで 4 ㎢増えますよ、ということが読み取れるようにもう少し丁寧に書いていただきたいです。最終的に 18 ページにある数字の意味が、県土としてはこのような方向でちゃんと考えて減ったり増えたりするものの、健全な県土を思ってしていることにつながるよう、次回までにもう少し丁寧に、いただいた意見を踏まえて、追記、修正していただければと思います。

○白杉委員

国土利用というところで農福連携をどう評価なさっているのでしょうか。

○事務局

優良農地の確保、担い手の育成確保と、営農等の効率化に向けてという、農業の文脈で記載をさせていただいてございます。農業に関わる人を増やすというところで、国の国土利用計画においても、農福連携というところを記載しておりまして、それを受けまして関わる人を増やすというところから、農福連携の記載をさせていただいているところです。

○白杉委員

農福連携のことを議論する会議ではないと思うんですけれども、確かに滋賀県内でも障害者事業所等が耕作放棄地等を借用し、耕し、実際に多様な農作物を生産しているっていう事例は何件かありまして、好事例と評価をされています。他にも例えば北海道などの大規模な農地で、機械化をしても、収穫した農産物の整理が、人手が足らずにできないということで、そこに障害者の労働力が活用されてる。これもまた好事例として報告されているんですけれども、私自身は果たしてそうかなと思うんです。もちろん、労働力が必要なので組み込んでいただいているという点では、評価するしかないのかもしれませんけれども、元々の農業というのは、日本の様々な地域の文化を形成してきた根幹の産業であるのではないかと思うんです。でも、農福連携でもたらされるのは労働力であって、彼らは地域に根差した人間ではないんですよね。それで今後、農業は維持できるけれども、文化を維持できているのかっていうと、もはや県内でもお神輿を担げない村が増えてきています。そういう点で、果たして農福連携ということを入れていただくだけでよい方向に向かってるぞというふうに、読み手の方が理解されると、どうなのかなというふうに思いました。

○事務局

今後、農福連携の記載については検討してまいります。

○金子委員

素案の 16 ページの農地の部分に食糧の安全保障について明記した方がいいかと思います。あと概要の 3 ページの方にはですね、利用区分別の基本方向として、農地は食糧の安定供給に不可欠な優良農地の確保が記載されていますが、素案本文では、どちらかというと、農地の確保と自然環境保全等の農業の持つ多面的機能っていうところが書かれているので、そういった内容を明記された方がいいかなと思います。

○事務局

素案の言葉と、概要の書きぶりのところが合致していない部分ございますので、今後は直すように検討していきます。

○須藤委員

素案の本文には 5 ページと 19 ページ、人口減少、書かれているところなんですけども、この県土利用の基本方針の中で、人口減少高齢化等と地域社会の弱体化の懸念というものが示されておりますけれど、しかし、人口の地域的な偏在も進行しており、という指摘もあります。

ここに書かれているのは、人口減少高齢化等という、日本という国が抱えている問題そのものが滋賀県にもあるということが示されているんですけども、19 ページに行くと、滋賀県のもう 1 つの問題として、一部地域で人口が増加し市街地が拡大しているという問題があり、これが土地利用とどのように関わっているのかという問題が書かれています。

この人口減少高齢化等という、日本が抱えている問題と、一部で人口が増えていることによるこの土地利用の問題という、滋賀県が抱えている問題というのが、この素案を読んでも、よく分からなくて、現状の指摘もないし、それに対してどう対応をとっていくのかっていうのも、素案を見るだけだと少し読み取れなくて、人口問題と土地利用問題というものの関係をもう少し書いていただけないかと思った次第です。

○和田会長

一番難しいところですね。滋賀県の場合は、一部ですごく人口が増えている土地もあれば、地域によっては過疎化が進んでいる地域もあると思います。今のご意見を踏まえていかがでしょうか。

○須藤委員

おっしゃる通りです。この無秩序な市街地の拡大抑制というのは、これは都市計画法の問題ということでしょうか。それ以外に対応はないのかなという素朴な疑問を持ったんですけど。

○事務局

まず1つ目でございます。全国的な問題と、滋賀県の特徴としての問題を、上手く説明できていないということでございますので、説明していけるような形で検討してまいりたいと思います。

また、市街地の拡大については国土利用計画において集約する方向で記載を行います。また、都市計画においても基本的に集約する方向であると認識していますが、都市計画法において地区計画を定め開発を行うこともあり、必ずしも集約が徹底されているわけではないと認識しております。

○豊嶋委員

資料1-3の方で、多様な主体の参加と官民連携という課題に対し、これは課題から削除したという風になっているにも関わらず概要の方にも多様な主体の参加という風に書かれていたりするんですね。多様な主体ってすごく使いやすい言葉だと思うんですけれども、具体的に誰を指しているのか。先ほど農福連携みたいな話もあったのですが、多様な主体ってそのバリエーションみたいなものがどこにも書かれていなくて、民間企業の参加は多様な参加なのか、官民連携と書かれていることもあるんですけれども、地域合意形成の中にこの多様な主体というものが入った合意がされているのかとかいうこともわからないですし、計画を書くときの美辞麗句ってたくさんあると思うんですけれども、具体的に見えてこないものを書いても、どういう風に県民がそれに対して、反応すればいいかというか、土地利用に関して関与するような方法みたいなのを学んでいない中で、多様な主体としてどう絡んでいけばいいのかというのは分からないんじゃないかと感じたりするんですね。

コンサルにいたこともあって、ワークショップとかもたくさんやったのですが、それってエビデンスづくりでしかなくて、なかなかそれが施策に落ちてきて、この書いているマスタープランの中での多様な主体として参加して、何か計画を作り上げていくっていうところまで、アップしていくことって難しかったんですよね。

ですので、書かれるのはいいんですけれども、もう少し具体的なことを書かれるのか、そうでないならば、もうちょっと控えた書き方をするのか、ここで課題が削除されているにも関わらず、また、こういう風に書かれていることの意味みたいなのも教えていただければなと思います。

○事務局

課題から削除した理由につきましては骨子案審議の際にご意見をいただきまして、それを受けて削除したという流れにはなっており、（エ）と（オ）は県土利用に関する変化と課題を受けて、県土利用の基本方針として記載している（ア）～（ウ）を支えるものとして記載させていただいているという形でございます。

多様な主体と官民連携で具体的な記載はしていないですが、こちらの計画が、総合的な計画というところで、個別具体の内容を書きすぎてしまうと、個別計画の方での影響が非常に

大きいというところです。また、例えばボランティアなど民間との個別の連携は個別計画で取り組まれるところになります。

○豊嶋委員

官民連携とかも、PFI 事業なんかの調査とかもたくさんやったことがあるんですけれども、今は入札くださる企業がなくなってきて、入札が行われなくなったりしているようなこともあるので、その辺も時代の流れを察しながら書かないと、官民連携して民が入ってきたら、それで win-win なんだっていうのも、だんだん時代遅れになってくるかもしれない。

10 年後に、それが解決策なのかって言ったらそうでないかもしれないので、それだけが解決の糸口ではないのかなという風に思います。まだまだこれから有効な手段かもしれないですけれども。

○和田会長

ここは確か、地域の持続可能性と県土の安全安心と、森川里湖をつなげる、生態系があって、その下で支えるのが、DX・官民連携だったはずです。3 つを包含する方針と、DX と官民連携がありましたが、今、5 つ並列で並んでいるので、おかしな形で伝わってしまったのでは。最初はこのような概要版ではなかったと思いますので、いただいた意見を踏まえて、もう一度、練り直した方がよいと感じます。

○事務局

表現の仕方を検討していきたいと思います。

○齊藤委員

農地の絡みの話ですけれども、農地のマイナスの中には荒廃農地は含まれないということをお聞きましたけれども、次の土地利用基本計画図の議題の方で出てくる、今後農地転換をするという報告につきましては、ほとんどが東近江地域の農地で 163 ヘクタールあるわけですが、ここでいうところの農地ではなく、その他に含まれるものという理解でよろしいですか。

○農政課

土地利用基本計画図の変更のほうに出てくる、面積についてはここに含まれてる農地の面積も含まれてますし、その他の面積も含まれてるものになっております。

○齊藤委員

概要の中では荒廃地等などの有効活用というのが載ってまして、土地利用基本計画図の変更案件がある東近江地域の方につきましては、優良農地の確保と生産性向上ということ

が出てきていますので、その他に含まれる荒廃農地等のものからの転用であれば、方針に適ったものと思うんですけれども、優良農地として確保されるべき箇所が多く含まれているのであれば、そこに計画との齟齬を感じます。また、農地からの転換というのがなされるのであれば、優良農地からではなく低未利用地、荒廃農地そういったところからの転換を優先すべきであるという転換の順位を記載しクリアになれば計画として良いのではないかと考えますがいかがでしょうか。

〇事務局

滋賀県国土利用計画・土地利用基本計画のことについて、少し解説をさせていただきます。

土地利用計画の調整は、毎年齟齬があるんじゃないかというところで議題に上がるところと思っております。調整については、土地利用基本計画に記載しておりまして、農用地区域内農地は保全の方向で記載しています。

一方で、この案件は該当の市町から上がってきているので、そちらの考えを考慮しなければならないところで、審議会で皆様から県の土地利用の方向性についてご意見をいただいて、関係課の方にもお伝えさせていただいています。一方で、市町の思いもありますので、そこのせめぎ合いというのがこういった形で出てきているのかなというところでございます。

ただ、計画の方向性としては、優良農地の確保を図る方向性であるというところは、記載をさせていただいています。

〇和田会長

ご意見は他にありませんでしょうか。次回審議会において原案が示されますのでよろしくお願いします。

では、次の議題に移ります。滋賀県土地利用基本計画（計画図）の変更について事務局からの説明を求めます。

〇事務局

事務局説明

〇和田会長

では御意見ある方はお願いします。

〇佐賀委員

今回の案件について、農業地域を縮小して、市街化区域に編入するという認識で良いか。また、今回の農業地域は青地ですか。

○事務局
　将来的には市街化区域に編入するというところから、農業地域を縮小するというふうな形でございます。

○農政課
　青地に当たるかですが、農用地区域とそうでない場所もあるということで、ご理解をいただければと思います。

○齊藤委員
　各変更地域について、豪雨で災害があちこちで起きている状況の中で、今後の気候変動予測を踏まえた上で、内水氾濫のリスクなどを踏まえた上で、変更されるものなんでしょうか。

○交通まちづくり政策課
　災害リスクについて検証が一つの条件と言いますか、チェックリストの項目になっております。
　例えば、10 年確率の降雨で、50 センチ以上浸水するようなところは基本的には何らかの対策を取らないと、編入できないとか、災害リスク面からの審査も経て、協議を詰めていっているところです。

○和田会長
　土地利用の変更では、浸透面が不浸透面になることもあり、調整池などが作られるのが一般的になっているのですが、滋賀県はそこにさらに、自然的景観とか、防災というものを追加して土地利用を考えて変更していると思います。そして、そういったことを進みやすくするためにも、計画原案にそういった内容も書き込んで、国土利用計画に追従するように、それを踏まえて、都市計画なり、流域治水や環境計画が進められればと思います。先ほど、農地転換について様々な意見がでましたので、ぜひ、それらを踏まえて、原案に反映してもらえればいいなと思います。農地減少は地域の活性化と、自然環境と相反するものであり、そこをいかに相乗的にどちらも包括するかは、一番難しいですが、土地利用のあり方というところで、計画では記載していかなければならない内容だと思います。
　記載に関しては、丁寧に分割してこういうふうに進めていきましょうというような書き方をしていただければと思いますので、よろしくお願いいたします。

○豊嶋委員
　国土利用計画と土地利用計画というものを一つにして出されるときに土地利用基本計画図のようなものが、国土利用計画においても参照されるということになるのか、どのように

県土のゾーニングのようなものや、ネイチャーポジティブをどうする、みたいなものがあるのか。国土利用計画はどういうイメージを持たれているのか。図として出てくるものがあるのかないのか。概要のところに、イラストがちょっと入っているみたいなものを都道府県によっては作られているところもあると思うんです。

滋賀県がイメージされているものが、この図のほかにあるのかどうかというところを教えていただきたいです。

〇事務局

国土利用計画については、図面はありません。大きな計画で、いわゆる概念的な計画になっているというところもありまして、個別のところについてアプローチをするというふうな性質の計画ではありません。図面など具体性のあるものは無い状況でございます。これは日本全国どこでもそうというように思います。土地利用基本計画の方については、都市計画区域であるとか、農業振興地域であるとか森林計画図であるとか、そういった計画図を地図に落とし込んだものが土地利用基本計画図というようなものです。そちらについては、民間の方も見ることができるラッキーシステムというものがございまして、国土交通省が提供しているのですが、日本全国の土地利用基本計画図を見ることができるシステムになるんですけれども、そちらは公開されている状況でございます。

〇和田会長

それではご意見が出尽くしたようですので、土地利用基本計画（計画図）の変更について適当と認める旨、答申をすることとしてよろしいでしょうか。

〇各委員

（異議なし）

〇和田会長

では、案を適当と認める旨を知事に答申いたします。なお、答申の文案につきましては会長に一任いただければと存じます。

３　閉会

挨拶（佐藤県民活動生活課長）

〇事務局

これをもちまして、第 83 回滋賀県国土利用計画審議会を終了させていただきます。本日は誠にありがとうございました。