

第72回

滋賀県国土利用計画審議会

議 事 録

平成30年（2018年）11月2日（金）

午前10時～12時

滋賀県大津合同庁舎7階 7-A 会議室

第72回滋賀県国土利用計画審議会議事録

1 日 時

平成30年(2018年)11月2日(金)午前10時～12時

2 場 所

滋賀県大津市松本一丁目2番1号 滋賀県大津合同庁舎7階7-A会議室

3 出席委員(五十音順、敬称略)

浅見 佳世	常葉大学社会環境学部 准教授	自然
上田 和子	J Aしが女性協議会 会長	農業
北村 邦彦	公募委員	公募委員
小杉 緑子	京都大学大学院農学研究科 教授	林業
崎山 美智子	公益社団法人滋賀県手をつなぐ育成会 理事長	社会福祉
清水 芳久	京都大学大学院工学研究科附属 流域圏総合環境質研究センター 教授	水問題
田中 勝	不動産鑑定士	土地問題
西田 秀治	滋賀県町村会(竜王町)	地方行政
野村 昌弘	滋賀県市長会(栗東市長)	地方行政

4 会議次第

(1) 開 会

挨拶(宇野県民生活部次長)

(2) 議 題

滋賀県土地利用基本計画の変更について

(3) 報 告

- ・滋賀県内における国土利用計画(市町計画)の策定状況について
- ・滋賀県国土利用計画(第五次)の進行管理について

(4) 閉会

1 開会

挨拶（宇野県民生活部次長）

2 議題

滋賀県土地利用基本計画の変更について

○清水会長

滋賀県土地利用基本計画の変更について、10月26日付けで滋賀県知事からこの審議会に諮問されている。これについて事務局から説明願いたい。

（資料1-1～1-4により事務局説明）

○清水会長

ただいま事務局から説明のあった10件の変更について、御意見、あるいは御質問等があればお願いしたい。

○西田委員

私はこれが初めての会議で、過去の流れが分かっていないので確認したい。総括表に出ている63ヘクタールの農地を、工業地なり、住宅地に変えるということだが、今回は、東近江と近江八幡しか上がってきていない。それぞれ毎年、県下の様々な地域のものが上がってきて審議されているのか、この地域だけの申請なのか教えていただきたい。

○事務局

今年度、農業地域を縮小して、都市計画区域の調整区域から市街化区域への変更のために農業地域から抜く必要があるという案件はこの10件だけであるが、2月の審議会には、それ以外の理由により地域区分の変更を諮ろうとする案件があると聞いている。

今回の審議会において計画図の変更を行わなければ、その後の都市計画審議会など他の審議会における審議に間に合わないという案件は、この10件だけである。

○西田委員

そうすると、例年、滋賀県下の各地域からこのような案件が上がってきて、2月とこの時期で議論するということか。

○事務局

はい。

○西田委員

なぜ近江八幡と東近江だけ、こんな特例で出てきているのだろう、他の地域はなぜそういうことがないのだろうというのが疑問としてあるので質問した。逆に言えば、過去はどのようにして案件が上がってきているのか。

この東近江、近江八幡地区、私たちの竜王町もそうだが、極めて優良農地が多いため、農地転用が極めて難しい地域である。土地改良が全部されており、ほとんどに国の税金が入っているので、簡単に農地転用ができない。

竜王町には大きな工場があるが、そこに勤めている人の住む場所がない。したがって、隣の湖南市、近江八幡、野洲などに皆住んでいるというのが実態である。もちろん、農地というものの重要性は大原則で、重視する必要があるが、本来であれば、そういう転用というものを地域の状況に合わせて、ある意味柔軟に、もう少し各地域の土地利用の特性に応じて考えていく必要があるのではないかというのが私の強い思いである。

そういう意味で、東近江も近江八幡も、優良農地が非常に多いので、なかなか転用ができない。そういう実態があるので、このように出てきているのではないかと考えている。

今回出てきている案件について、私は認めてあげてほしいと思うが、そのような問題を抱えている地域である。逆に、土地改良をしっかりとって、国の税金の入っていない地域は、いわゆる青地ではなくて、白地が多い。したがって、転用が比較的やりやすい地域があるということと、極めて難しい地域があるということを御理解いただきたい。

○事務局

今、おっしゃった話は、これまでも様々な所でお聞きしている。今回の案件についても、この審議会に上がる前に、それぞれの都市計画部局や農政部局の方で十分に検討されて、国との調整も終わった上で上がってきている案件と認識している。

地域によってはそのような問題があるということは、改めて、今の委員のお言葉で認識させていただいた。今後、この審議会の運営に当たっても参考にさせていただきたい。

○西田委員

よろしくお願いします。

○清水会長

初めに事務局から1ヘクタール以上の増減がある場合に計画図の変更を行うとの説明があったが、1ヘクタール未満のものに関しては、どういう取扱いとなるのか。

○事務局

1ヘクタール未満のものについては、土地利用基本計画図の変更を要しないということになっているので、そこがどんどん重なってくると、この審議会でも扱ったものと、現実の

重複状況と乖離してくることとなる。このような事態は、現実に全国的に見られる問題であり、国土交通省がどこかの段階でいったん現状に合わせるということを検討しているところ。全国共通の認識、問題である。

○清水会長

1ヘクタール未満のものについて、県に来る前に、市町の段階でどこかで審議や許可等を行うステップはあるのか。

○事務局

1ヘクタール未満については、それぞれの個別規制法の権限内で変更されることになる。今回の案件については、まず農業地域をこの土地利用基本計画から外しないと市街化区域と農業地域が両方とも併存することができないという仕組みになっているので、まず、この審議会で審議して、農業地域から外すということである。

○野村委員

今回の案件については、私も認めていくということで賛同するが、それぞれの地域で、西田委員がおっしゃったような御意見は、これからもあろうかと思う。

昨年か一昨年の法の改正で4ヘクタールまでは市町の裁量で農地転用ができるようになったが、時代に即して、合わせていかなければならない。

一つ、確認だが、今回のこの案件は、今回の国土利用計画に合わせて土地利用を変えていこうとするものなのか、毎年毎年、今、西田委員がおっしゃったように、いろいろ出てくる中の一つなのか。私もまだこの会議に出てきて間がないので、確認したい。

○事務局

今、委員がおっしゃった後者が答えである。土地利用基本計画は、法律的には後でできたものであるが、都市計画や農振計画といった計画のいわゆる競合を調整する目的を持っているので、こういった案件がそれぞれ個別に各市町で発生した場合に、その都度、まずはこの審議会での土地利用計画図の変更を審議した上で、それぞれ個別法で行うという性質上、他の地域からも上がってくる。

もし、お住まいの所でこういった案件が出てきた場合には、この審議会にまず上がってきて、ここで外すかどうかを御審議いただいた上で次のステップに移るということになっている。

○野村委員

それでは、例えば、市で言う都市マスなど、いろいろな所で議論をされて、県、国の協議が終わって出てきたものが、ここに上がってくるという理解でよろしいか。

○事務局

そのとおりである。

○野村委員

承知した。

○清水会長

今のお二人の委員の御発言で重要なところは、土地利用基本計画というのがあるって、滋賀県でも、つい前年度に土地利用計画は新しいものを策定したが、いくつか地域を分けて、この場所はこういう特徴を持っている、というのを記述した。

要は、その地域の基本計画と、このように出てきた変更が合っているかということ。それは各市町で見なければならぬと思うし、その上で出てきたらと想像するが、もう一度、県の段階でその基本計画とちゃんと整合性が取れていますよという説明があると、皆、もっと納得していただけるのだと思う。

そういう意味で、また来年の2月の審議会でこのような案件が出てきたときに、せっかく策定した基本計画の骨子でも、概要でもいいので、それがあって、では、この調整区域の農地の部分を外しましょうと、それぞれの地域の基本計画と合っていますね、だからこの審議会としても認めましょう、あるいはこれは認められませんということになるのかもしれないが、次からは、そういう基があって議論をさせていただければと思う。

他になれば、私から質問をさせていただく。今、10件の案件で、それぞれ目的が、あるいは理由が書いてあったが、明確にこうしますという理由が書いてあるところもあれば、今こういう状況なので、こういう方向でと、少し明確ではないような表現もある。この理由の欄に書かれた記述は、その後、どこまで効力を持っているものなのか。

例えば、三世代住宅を促進といったことが書かれていたが、これはどこまで効力があるのか。なかなか難しいところなのかもしれないが。

○事務局

説明させていただいた理由は、農水省の方へ農振を外す理由として申請されたと聞いている。後々、それが本当にそのとおり利用にされているかどうかという確認は、なかなか現実的には難しいかなとは思っている。

○清水会長

少なくともこの文章は残るということですね。

○事務局

もちろん、この審議会の議事録も残るので、後世に残るものであると考えている。

○清水会長

ありがとうございます。ほかにいかがか。

○田中委員

いつも思うのだが、個別法がまず存在していて、その個別法に基づいて、おおむね国などの上位機関で協議され、調整が済んで、もう個別法はほぼクリアという段階でここに来る。

国土利用計画法が上位法として、上位計画という位置付けの中で来ているが、この案件ではなくて一般論として、いつも違和感があって、何か、全ての案件が上がってきたら認めざるを得ないのかなというような状況になっている。後追いの追認というか、その辺りの法律の構成はどうなのだろうかというのが、何年も委員をしている中で、常々、思うところである。

今回の案件だというのではなくて、常に、追認で承認せざるを得ないのかな、個別法でクリアされているからかなと思ったりするのだが、それについてどう思われるか。

○清水会長

私も少し、ずっと気になっているところを述べたい。今、資料の1-2でまず全体の説明があって、資料1-3で個別の案件の説明があった。この資料1-2の2ページ目に、「変更を必要とする理由」と書いてあって、そこに一番上だと、「近江八幡八日市都市計画の区域区分の変更が見込まれるため」と記載されているが、これが理由なのかなと。

むしろ、資料1-3の個別の案件のところ、今、農地と都市地域になっているが、農地の方を、こういう目的で利用したいので、あるいは現状こうなっていて、将来こうなりますという個別の理由が記載されているが、それが理由ではないか。時間的なこともあって、事前に個別法の調整をしているとは思いますが。

ここの理由の書き方を、例えば、資料1-3のそれぞれ個別の理由を見てくださいというようにしてもらえると、この審議会で、10件について個別でこういう理由がありますね、それは土地利用計画としてそれでいいですね、あるいは、これはよくないという議論になって、その上で、承認か不承認かという判断があって、個別法に戻っていくというのが本来の進め方ではないか。おそらく、先に個別法ができてしまっている状況があって、なかなか難しいのだろうが、あくまでも上位法だというからには、そういうものであろう。

だから、この「変更を必要とする理由」を少し変えていただいた方がいいのかなと思って、この資料を見せていただいた。

ここでの議論としては、10件を説明していただいて、それぞれこういう状況にあって、こういう理由で調整区域を外すということについて、国土利用計画審議会としてどうですかというものだと思う。

○野村委員

今の件に関連していいか。

県で、例えば個別法に関して、これと同じものを同じ資料で、別の審議会で議論しているのか。その後、ここで追随だけを行っている状況なのか。この審議会だけで議論されているのか。

○事務局

この資料と同じものではおそらくないと思うが、この審議会で了承されたものが、次に、都市計画審議会において、調整区域から市街化区域への変更が認められるということになる。この審議会がまずは認めないと次の段階に進めないということなる。

○野村委員

今の話について、都市計画法が先か後か、国土利用計画が上か下か、いろいろあるかと思うが、その根本を滋賀県としてどう考えているのかというのは、整理しておかなければならない。

案件の出方として、地域がこのように限定していると、なぜなのかと単純に疑問に思う。

県全体でどれだけの件数が出て、その中で、今回はこの地域にはこういう理由でこういうことが必要だという説明があれば納得できるが、今回、この地域の個別事案だけが、このように限定して出てきているから、余計に、おっしゃるような議論になってしまうのではないかと思う。

だから、出し方とか、説明の仕方とか、手法論もそうだが、法律がどっちが上、下、いろいろな形もあるだろうし、ここの整理はちゃんとしておいた方が良いので、確認したい。

○事務局

おっしゃるとおり、我々も、初めにこの案件を見たときに、この近江八幡、八日市の同じ地域の案件ばかりではないかと、しかも10件という固まったかたちで、委員がそう思われるのもごもっともだと思う。事務局として、決して恣意的にここだけを取り上げたわけではないが、たまたま、個別法で要請のあったのがこの地域であったということである。

審議会にかけずに個別法だけで処理ができる案件は、もっと県内にもたくさんあると聞いているので、たまたまこの10件だけがここの場で議論いただかないといけない案件だったという説明をもう少しさせていただくべきだったとは思う。申し訳ない。

その点については、今後、審議会にお諮りする際には、もう少しバランスも考えて説明するようにしたいが、時期も考慮する必要がある。例えば、この案件については、次の都市計画審議会をどうしても年度内にやって、年度内に変えなければならないという要請があるので、この時期にさせていただいたということもある。

また、農地や都市計画区域という五法はあるが、今回はいつもある森林地域を抜くとい

う案件が一つも出てこなかったのも、非常に偏った案件になっている。

次の審議会はおそらくまた森林を外すという案件も出てくるだろうと考えているが、その辺り、委員の御指摘も肝に銘じながら、審議会の運営を行ってまいりたい。

○西田委員

農地転用という手続きのためには、各地域で農業委員会との調整などがあるが、この案件については、おそらく、既にそれが終わっているということだろう。

もう一つ、農水省との折衝というのは非常にハードルが高い。このような理由で本当に農水省が了解するのか。もっと細かい説明をし、資料を付け、協議をした上で、農水省も了としてくれているところではないか。

具体的な計画がなかったら国は認めないと私は理解しているので、こういう抽象論ではなくて、本当は、例えばこういう公共施設を造るからだといった細かい議論や協議があったのではないかと思う。それほど農地転用というのはハードルが高いと承知をしている。

ここの記載は少し省略して簡潔に書いているだけなのかもしれないが、もしそうであれば、もう少し詳細な記述の方がいいのではないか。

滋賀県全体を見たときに、農地転用が比較的やりやすい地域と、そうでない地域とが北から南までであると思うし、都市化が進んでいる地域と、まだまだ農村地域というのもあると思うので、先ほど冒頭に申し上げたとおり、そういう特性も見ながら、こういう運営をしていただけたらありがたい。

○事務局

今後、我々もこの説明理由を作るに当たっては、原課の方とも十分調整した上で、説明が御理解いただけるような内容になるよう努めて、今後の運営に生かしてまいりたい。

○清水会長

他に御意見はないか。

○北村委員

審議の在り方や手続きとは離れるが、私は公募でここに参加しているので、住民の立場で、今回の案件について申し上げたい。

前回、参加したときも、現場、あるいは現状、実情が出発点だという考えを絶えず持っており、この10か所のうち、2か所は現地に行ったことはないが、あとは全部現地も承知している。いわゆる市街地が連綿としている地域である。

住民感覚でいくと、全部、認めてよいと感じた。強いて言えば、最後の案件についてはどういう用途かなという思いもあるが、住民サイドで、現地を知る者として見ると、今回の案件は認めてよいのではないかと思う。

できれば委員の皆様も、お近くの案件が出た場合には、ぜひ現場をご覧になると思いが違うのではないかと。

ただ、人口が減る、あるいは高齢化が進む中で、農地も減っていく。私も農地を持っているので、農地が減ることへの寂しさは感じるが、住民サイドから見ると今回の案件はすべて認めてよいと思う。

ただ、委員方がおっしゃるように、今後の審議、ステップ、在り方等は十分考慮される必要はあると思う。

○清水会長

ありがとうございます。他に御意見はよろしいか。今回、10件の区分の変更の案件が出たが、皆さんから特に反対の意見は伺っていない。この10件の土地利用計画の変更について、承認いただいてもよろしいか。

○委員

異議なし。

○清水会長

ありがとうございます。

それでは、今、承認いただいたということを諮問に対する答申として知事に報告させていただく。最終の答申文案については、僭越だが、私に御一任いただきたい。

3 報告

(1) 滋賀県内における国土利用計画（市町計画）の策定状況について

○清水会長

今日は報告が2件ある。1点目の(1) 滋賀県内における国土利用計画（市町計画）の策定状況について、事務局から説明願いたい。

(資料2-1～2-5により事務局説明)

○清水会長

ただいま説明のあった各市町の国土利用計画について、御意見があればお願いしたい。

○北村委員

資料2-2の一覧表によると、市町における国土利用計画の目標年次が既に過ぎているのに、いまだに未定という市町村があるが、これはどうなっているのか。作らなくてもいい

いのか。

○事務局

法的には策定義務がない。国土利用計画法上の策定は任意ということである。

○北村委員

計画がなくても、土地の案件について行政の方は動いているのか。

○事務局

策定がない市町は、国土利用計画を市町レベルで策定したものがないということである。

○北村委員

作らなくてもいいのか。

○事務局

率直に言えば、作成義務がある計画ではないので、作らなくてもよいという位置づけとなる。全国的には5割を切る程度の策定しかされていないということで、滋賀県は策定している市町が多い方である。

○北村委員

全国的に見ると、もっと作っていない市町村は多いという認識ということで承知した。

○清水会長

他になれば、次の報告の(2)に移りたい。

(2) 滋賀県国土利用計画(第五次)の進行管理について

○清水会長

報告(2)の滋賀県国土利用計画の(第五次)の進行管理について、事務局から説明願いたい。

(資料3-1~3-3により事務局説明)

○清水会長

進行管理について、これまでやってきた現況把握調査に加えて、進捗状況の把握を指標を使ってやりましょうという提案、報告だが、いかがか。

○野村委員

結構だが、例えば農地を見ても、地域によって土地利用の方向が違う。こういうことを考えたときに、県の考え方として、それぞれの部署がそれぞれの部分で考え方を持たなければならない。その上で、まちづくりの方向性とか、各市町を尊重するなら尊重していく、ここの部分はどのように考えているのか。

やり方はそれで結構だが、今、言っているまちづくりの方向性とかいうものは、今日の案件だけを取ってみても、これだけ違ってくるということを考えたら、そこだけは確認しておきたいと思う。

○西田委員

この第五次の滋賀国土利用計画の概要の中で、例えば、農地は平成 26 年度は 528 平方キロメートル、39 年度は 518 平方キロメートルと記載があるが、これは農地面積のことか。

○事務局

農地面積である。

○西田委員

これと、先ほどの土地利用基本計画の変更の中の農業地域の面積と、かなり数値が乖離しているが、どういうことか。

○事務局

先ほどの土地利用基本計画の農業地域は、耕作する農地だけではなく、農家集落などの非農用地も含んだ面積である。面的に農地を区域したものが、土地利用基本計画の農業地域の面積となる。

一方、計画の目標の農地については、厳密に耕作をしている土地が上がってきているので、いわゆる農家集落の中の住宅の部分は宅地に分類する。この農地というのは純粋に耕作対象の農地ということである。

これを 26 年度の現況時点では 528 平方キロメートルであったが、これを 39 年には 518 平方キロメートルに維持しようというのが、面積の目標値である。

○西田委員

今日議論した農業地域には、純粋な耕作地以外も入っているのだろうが、農業地域の 108,505 ヘクタールに対し、農地の面積はその半分とかなりの差がある。

今日の議論では、現行計画の面積から 63 ヘクタールを転用するというのであったが、純粋な農地を 10 平方キロメートル減らすという計画に対し、かなりの割合を占めるのではないか。

○野村委員

そういうことであれば、県の計画自体も考えていかないといけないのではないかと。

○事務局

農業地域の現況面積を平方キロメートルで申し上げますと 1,085 平方キロメートルになるので、委員の御指摘のとおり、今の計画の目標では農地面積は 500 台で、農業地域の半分ほどとなる。この農業地域の面積というのは非農用地部分を含んでいるので、実際の農地の面積としては 500 平方キロメートル台が現況である。

今回、御審議いただいた農業地域から 63 ヘクタール減らすという部分についても、既に建物が建っているなど非農用地部分も含んでいる。

おっしゃるように、今回 63 ヘクタールを抜いたが、毎年このように抜いていくと、この面積を維持できるのかということについては、毎年これをモニタリングしていく中で、これだけ抜いて大丈夫なのかという議論も当然あると思う。

この数字についてどう考えるかは、各担当課とも協議をしながら、県として共通認識を持った上で、この審議会でご説明をさせていただきたい。また、ここであった議論についても、また各担当課の方に十分御説明をさせていただく。

○西田委員

今日議論した農業地域を外すという案件では、純粋な農地はどれだけ転用したのか。

○事務局

純粋な農地面積というのは、資料 1－3 をご覧いただきたい。

例えば、整理番号 1 の案件で申し上げますと、「地域の概要」の欄に、区域面積は 6.9 ヘクタール、うち、農用地区域については 5.6 ヘクタールと書いている。次に、整理番号 2 の案件は、ほとんど農地部分であるので、うち農用地区域については 1.9 ヘクタールと書いている。

今、合計はできていないが、各案件とも同様に農用地区域面積を記載しているので、この部分を足し上げたものが、この 63 ヘクタールのうちの農地面積ということになる。

○西田委員

くどいようだが、この第五次の滋賀県国土利用計画で、農地は、26 年度から 39 年度までで、面積の目標があるので、それとの関連もイメージしながら、農業地域の変更の議論をしていただいていると思っているのだが。かなり重い数値目標だと思う。

だから、例えば今回審議をした案件も、今後出てくる案件もあるが、数値目標はかなり強く意識しないとイケないのではないかと感じている。

○事務局

おっしゃるとおりで、この数値目標は、私どもの部局だけで考えた数字ではなく、県庁全体でオーソライズされているものである。

どのようにこの目標値を維持していくかということについて、年々のこの報告の中で、どの程度、目標に近づいているか、あるいは目標から遠のいているかというところは御審議いただきたいと考えている。

○野村委員

各市の特色とか、特異性とか、必要度とかいうのを、いかに県が把握しているかということと、全体を見て、いかにあるべきかを、もう少し持つておくことが必要であるかなと思う。

ここの数字というものは、毎年毎年変わっていった当然であるし、しかしながら、目標とするものを、どこでどういう線を引くかという部分をお持ちいただくとありがたい。十分、各市町の現場と連携を図っていただくことをお願い申し上げる。

○清水会長

この第五次の計画を立てたときに、農地や森林などの10年後の目標については、今までのトレンド、例えば、資料3-1の一番下のグラフがあるが、どうしても農地も森林も減ってきていて、それをこれ以上加速するのをどこかで止めようという意向があって、それも一つの理由として、この数値目標が出てきたものと私は理解している。

それと、今、言われたように各地域で特色がそれぞれあるので、五つの地域に分けて県の国土利用計画を策定し、市町の方でも、国土利用計画をそれぞれ策定している、あるいは策定中、策定予定であるという状況である。未定のところもあるが。

今、この現況把握調査と指標による調査は、そういう意味でも、県全体ではなく、地域に分けて、こういう指標を出してもらおうということではできないか。時間と労力がかかることになるが、検討していただきたい。

そのようにして積み上げたデータ、あるいは指標が、次の第六次計画にも生きてくるし、将来どんな滋賀県ができるのか、あるいは、どんな滋賀県をつくりたいのかということの非常に重要な参考資料になると思うので、できれば地域ごとにやることを検討していただきたいと思う。

○事務局

どんな指標を選定するかというのはまだ固まっていないので、今の段階では何とも申し上げられない。地域ごと、あるいは市町別の数値が存在するかどうかということがあるので、県全体の数しか拾えないというものは難しいと思うが、その辺りも意識した上で指標の選定はさせていただきたい。