

第66回

滋賀県国土利用計画審議会

議 事 録

平成28年（2016年）5月20日（金）

午後1時30分～3時30分

滋賀県大津合同庁舎7-A会議室

第66回滋賀県国土利用計画審議会議事録

1 日 時

平成28年(2016年)5月20日(金)午後1時30分～3時30分

2 場 所

滋賀県大津市松本一丁目2-1 滋賀県大津合同庁舎7-A会議室

3 出席委員(五十音順、敬称略)

浅見 佳世	兵庫県立大学自然・環境科学研究所 客員教授	自然
岡井 有佳	立命館大学理工学部 准教授	都市問題
恩地 典雄	京都精華大学人文学部 教授	交通問題
佐伯 祐二	同志社大学大学院司法研究科 教授	法律
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
谷畑 英吾	滋賀県市長会 相談役	地方行政
丹羽 崇	公募委員	公募委員
畑山 満則	京都大学防災研究所 教授	防災
花房 正信	一般社団法人滋賀県労働者福祉協議会 専務理事	労働

4 会議次第

(1) 開 会

挨拶(拾井県民生活部長)

(2) 議 題

滋賀県国土利用計画の改定について

(3) 閉会

(1) 開会

挨拶（拾井県民生活部長）

(2) 議題

滋賀県国土利用計画の改定について

○恩地議長

前回、前々回の審議会では「基本的条件の変化と課題」「基本方針」「地域類型別の県土利用の基本方向」「利用区別の県土利用の基本方向」について検討いただいた。

まず、これらのまとめを事務局から説明願いたい。

（資料1・2・3－1・3－2・4－1・4－2・6により事務局説明）

○恩地議長

個別の点については、いろいろ修正があったが、全体的なところはこれからの対応ということだが、御意見、御質問等あれば伺いたい。

私から、県のいろいろな関係部署とも調整しながら、手順を踏んで修正しているのか。

○事務局

削除した部分については、あらためて関係部局の確認は取っていないが、書き加えた部分については、関係部局に確認している。例えば、浸水想定時の記述の追加については、土木交通部流域治水政策局に確認を取っている。

○恩地議長

特に御意見がなければ、これについては終わりとさせていただきたい。

続いて、本日検討を行う「地域別の県土利用の基本方向」について、事務局から説明願いたい。

（資料2・5により事務局説明）

○恩地議長

資料2の（5）も見ると、地域の区分もわかりやすい。

いまの説明は、地域ごとの現状分析や今後の見通し、大きなプロジェクトなどを説明し、それを踏まえて今後の方向的なものを打ち出すという流れだった。

各地域についての現状分析、あるいは方向についての今の説明について、御意見、御質問等お願いしたい。

○谷畑委員

以前から申し上げているように、滋賀県市長会から選出されているので、この計画ができると、今後、県と各市町との間の確執といったものが生じてくる可能性もあることを前提に、細かく見ていきたいと思う。

その前に一つ伺いたいのが、地域区分のあり方である。この5つの地域区分は、前の現行計画から引き継いでいると思うが、この5つの地域については、例えば、大津・南部地域だと、全体で70万人ぐらいの人口規模になると思うし、高島地域では逆に5万人程度の地域になるかと思う。

この地域区分は、このまま固定がよいのか、それとも、例えば、大津と高島は湖西の方で、後背地に峻険な山があつて、前に琵琶湖が広がるという、縦に細長い地形の中での土地利用を考えた方がよいのか、とか。

それから、甲賀地域の中でも、自分のまちで申し訳ないが、湖南市だと、南部4市との結び付きも近年増えてきているので、それらを前提に、この地域区分の見直しの是非について、議論をする必要があるのかどうかについて、まず伺いたい。

○恩地議長

まず、県の考えについて聞きたい。

○事務局

県としても、見直す必要があるのかどうか検討させていただいた。

先ほど、資料の1-1でも申し上げたが、確かに今言われたように、人口という面では、南部が約50%近く、22年では47%、27年では48%と、非常に隔たりがあることは認識している。しかし、土地利用の特徴で見た場合には、それほど今の地域区分で見ると大きな変動がなく、結論から申し上げますと、今の地域区分を見直すまでには至らなかったということで、同じ区分としている。

もちろん、様々な、こういう観点からはどうかという御提言があれば、改めて配慮したいと思うので、ぜひ御意見を頂戴したい。

○恩地議長

この点について、他の委員の御意見もお聞きしたい。参考資料1-1の3ページを見ると、南部地域と大津地域では人口の推移の仕方も違う。

人口減少時代を踏まえた土地利用が、今回の大きなテーマであることを考えると、もう少し細かく見る方がいいのか、前計画との比較がし易いという点では同じ方がいいかもしれない。人口で見ると、だいたい地域によって違いが大きいが、御意見をどうぞ。

○岡井委員

どちらを優先する方がいいのか。こういう分類は、地域の特徴が揃っていることがまず優先すると思う。もちろん、そうすると、人口があまりにも違い過ぎるとか、面積が違い過ぎるということもあるかと思うが、「この地域は現状こうだから、こういうふうな方針でいきますよ。」ということをもとめるのであれば、地域の特徴が一緒のものを、なるべく一つにするべきである。

大津地域と南部地域、例えば、これを2つに分けるのか、1つなのかということだが、私は一緒でもいいかなと思った。

○畑山委員

絶対変えないといけないということではないが、人口の推移を22年と27年で見れば、県全体が100で、少し増えているのが南部と大津と湖東、減っているのがそれ以外のところと言える。

ところが、南部地区はまだ少し増えるようだが、湖東と湖北を一緒にまとめてしまっているのかというのは、少し感じるころではあるが。

○田中委員

私は不動産鑑定士であるが、土地問題から見ると、この分け方でいいのではないかと思う。

一つには、市町合併があつて、地価がどのように変動するかをずっと見てきたが、旧態依然と言つては何だが、従来からの地域特性を反映して地価が変動してきているのが現実であり、土地利用を反映して地価が形成されるので、これでいいのではないかと思う。

さらに詳細に分ければ、大津などはさらに細かく区分すべきかと思ったりするが、そうすると、あまりにも細かすぎることになるのではないかと思う。

○花房委員

「地域別利用目的に応じた区分割合」が平成19年と27年の8年間で、ほとんどどの地域も、そんなに中身は変わっていないという気がする。各地域の説明があつたが、それぞれの地域の特性を生かした利用の仕方、私の立場で言うと、若者が就労できる環境をつくる土地利用は、地域によって違うと思う。

地域の分け方としては、この5つでそんなにおかしくはないと、個人的には思う。例えば、大津と高島というと、だいぶん細長くて、高島と大津でも南の方では環境がだいぶん違う。

だから、それぞれの地域に合った利用の仕方、今言われている就職難というか、正規の社員が正社員で働けるような、そういう開発ができないかと思う。

○恩地議長

地域区分はこれでいいという御意見でよいか。

○花房委員

そうです。

○恩地議長

勝手にまとめさせていただくと、概ね今の区分でいいのではないかと。変える方がいいという御意見もあったけれども、それほど強い意見ということではなかったような感じがした。谷畑委員、よろしいか。

○谷畑委員

はい、結構です。

○恩地議長

では、次の議論に移りたい。

○谷畑委員

まず、第一には、日本遺産との関係である。昨年度、「琵琶湖とその水辺景観～祈りと暮らしの水遺産」が日本遺産に認定されたが、全体の変化の中に書き込まれていなかったことに気がついたので、それについて、3-2の4ページの頭になると思うが、書き込んでおいていただきたい。

それに付随して、各地域の水辺景観についての書きぶりがまちまちである。東近江地域については、先ほど説明があったように、「琵琶湖から西の湖周辺にかけての優れた景観を有する水郷地帯を形成しており」ということで書かれているが、大津・南部地域であるとか、湖東・湖北地域、そして高島地域も、日本遺産の中では対象地域になっていたと思うので、同じような書きぶりにした方がよいのではないかと思う。

それから、順番にいくと、大津・南部地域においては、道路がまだまだ未整備なのではないかと思っている。渋滞がかなり発生しているし、他の地域については、「道路網の整備が進んでいる」ということが書かれているが、大津・南部地域については、道路インフラについて書かれていないし、これは進めていかなければならないのではないかと思う。第四次計画において、各地域で道路整備を進める必要があるということが書かれているのと同じように、第五次においては、大津・南部地域において、道路の整備、推進ということを書き込む必要があるのではないかと思っている。先ほども申したように、大津・南部地域、70万人以上の人口と製造品出荷額等もかなりあるので、そういった意味から、少しそういった書き込みの配慮が必要ではないかと思う。

それから、もう1点、「滋賀健康創生」特区ということが書いてあるが、これは国土利用計画との関係性がどの程度あるかというところも少し疑問に思っている。

それから、下から2行目で市街化区域内農地に触れているが、これは「生産緑地」のことだと思うが、実際は三大都市圏等では必要だと思うが、この辺りでは、細かなものを街の中に置いておくよりは、開発の方に回すような方向性が必要ではないかと思う。だから、ここで市街化区域内農地については、「計画的な保全と利用を図る。」と書いてあるが、できれば一団の市街化区域内農地、生産緑地の考え方は確か500㎡以上だったと思うので、そういった誘導の仕方ができるのではないかと思っている。

それから、2ページの甲賀地域で、近江茶がかなり突出して書かれており、これは第四次から一緒であるが、ここまで近江茶について書き込む必要があったかどうか、他とのバランスを失っていないかどうかというところが気になる。文言的には「茶園の農業生産基盤の整備により優良な生産団地を整備する。」と書いてあるので、文言の整理もお願いしたいと思う。

それから、東近江地域であるが、ここも同じで「近江米の産地」と書いてあるが、東近江地域だけではなくて、他地域においても近江米についてはかなり取り組んでいるので、湖東・湖北といったところも当然出てくるので、横並びで見てもらえたらと思う。

それから、4行目の後ろ、「このため立地にあたっては」とあるが、上に戻って、甲賀地域のところでは「商工業施設等の新規立地にあたっては」と、四次にない文言が五次に書かれており、同様に、こちらの東近江地域についても、書くのであれば、同じような書き方が必要である。

また、災害リスクへの配慮ということも、甲賀地域には書いてあるので、東近江地域についても書く必要があるのではないかと思っている。

それから、湖東・湖北地域であるが、下から5行目で「都市機能の集約化に配慮して」というのは、コンパクト・シティの考え方かと思うが、これは湖東・湖北だけでいいのかどうかいうところである。東近江の山間部の方でも同じようなことが言えるのではないか。また、甲賀地域の中においても必要なのではないかということもある。当然、大津・南部地域は全体が都市部なので、そういった記述は不要ではないかと思う。

それから、3ページ目、第四次計画に「琵琶湖環状線の開通に伴い新たな取組が期待される。」と書いてあったが、第五次では特に触れられていない。これの効果といったものがあつたのかどうかということについては測っておく必要があるのではないかと思っている。

最後に、エコツーリズムについてであるが、これをどうこの中に位置づけていくのかということである。

それとともに、先ほど申したコンパクト化については、高島地域についてもおそらく課題となってくると思っており、この地域においては集落と集落との連携という形になっているが、これとコンパクト・シティ化ということと、どういうふうに見ていくのか。高島地域は、むしろ集落ごとに配置をして、ネットワークでつないでいくという方向で進むの

かどうか。そのこのところの県の方向性をどう位置づけるかということである。

○恩地議長

今の御意見については、事務局の方でまた検討いただくこととする。

○事務局

一番最初に指摘のあったところで、確か3-2の4ページの上の方と言われたと思うが、3ページ(イ)の自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する県土利用のところか。

○谷畑委員

そう、(イ)の最後の方が景観に触れているので、その辺りで日本遺産に認定された地域については、水辺の景観についての保全が必要となってくるという記述が、県土利用の基本構想の中に含まれる必要があるのではないかということである。

○清水委員

先ほどの地域区分の話で、第四次計画と同じというのはそうだろうとは思いますが、その理由として人口減少や土地利用の観点でと言われたが、それについての記述がどこにもない。これは、このままにしておくと、次の計画をつくる時に、また同じ議論が起きるので、下の方のそれぞれの地域の方向性を見ていると、その地域区分の理由が書いてあったりもするので、できれば、地域区分をこう分けるという理由を書いて、地域区分があって、方向性があった方が、次のことも考えて分かりやすいのかなと思った。

あと、今言われた天津・南部地域の道路の整備を推進するというのは、本当にそうあるべきなのかというのは、少し疑問がある。交通渋滞を緩和するにはどうしたらいいか、不便にするのが一番よい。しばらくは渋滞が大変なことになるが、そのうちに車の数が減ってくるというのは、世界中どこでもそうである。それも踏まえて、道路をどうするかという検討をしていただいたらと思う。

○恩地議長

車については、確かに意見が分かれるところがあるかもしれない。マイカーを持っていて、それでも電車利用する人たちというのは、道路が便利になったら、どんどんまたさらに加速する場合がある。

○田中委員

今の道路整備の話であるが、確かに交通の分野から見るとそうかもしれないが、災害の分野から見ると、やはり、災害が発生したときに代替機能を有するとか、そういう緊急時の道路も必要ではないかと思う。そういう意味での整備は必要かというように思う。一

概に、だからもう駄目だというのでもないと思うけれども。

○恩地議長

土地利用のトレンドを見ている、地域によって違うけれども、道路と宅地が増えて、農地と森林が減るといのは、それでいいのかどうかという議論にもなると思う。

道路について、他の方はどうか。

○畑山委員

今、防災の話が出たが、やはり、冗長性がないと災害時に困ることはある。特に、この辺りと言うと、断層は幾つかあるが、それ以外にも原発の話で避難されてくるという話があったときに、琵琶湖の湖西のエリアから大津を抜けて、車が通っていくような計画があるが、そのときに非常に交通網が脆弱だということは挙げられると思う。逆に、湖北側にうまく回り込めれば、意外と開けている。うまく交通もさばけるのではないかと思う。そのところは少し気になっているところではある。

最後、結局、何が詰まっているかという、大津のところで出られなくなってしまって、後ろにずっとつながってくる。これは別に災害のときだけではなくて、夏の海水浴シーズンになれば詰まってくる。あれと同じようなことが起きることなので、少し道路に関しては、渋滞緩和だけではなくて、さらに災害時の代替性ということも考慮した形で検討を進められればいいと思う。

○丹羽委員

確かに渋滞するところとか、災害に備えて造るのはいいが、やはり、本当に必要なのかどうかというのは、じっくり検討しなくてはいけないこともある。そういうリスクを考えるのであれば、ちょっと話が逸れるが、人口を分散させた方がいいのかというのもある。人口の分布を見ても、大津・南部地域でおおよそ半分という、やはりリスクのことを考えると、ちょっと危ないのかなということがある。土地対策だけで解決できるかどうか分からないけれども、例えば、他の地域への分散というのも考えていかなければいけないのかなと思っている。

○谷畑委員

今、提案させていただいたが、第四次計画でも甲賀地域や東近江地域、湖東・湖北地域等も「道路の整備が進んでおり」というような書き方をしている。これまで動いていなかった大津・南部地域における、湖西バイパスの無料化に伴う面であるとか、また、国道8号バイパスの計画も今、動き始めていたり、国道1号バイパスの先線の整備も動いているので、それを受けて「道路ネットワークの整備が進んでいる」ぐらいの記述をしておく、たぶん各市においても受け入れ易いのかなと思う。整備を進めるべきとか、そういう書き

方ではない。第四次計画はそういう書き方になっている。

○恩地議長

災害の問題も含めて、必要性を吟味しながら進めるというぐらいの話だと思う。そういう書きぶりかなということである。

ほか、谷畑委員のおっしゃったことで、何か御議論があれば。

○田中委員

2ページの甲賀地域の後段の方で、スギ、ヒノキ、人工林率が高く、またこの多くが利用期を迎えているという、この利用期ということであるが、利用期というのは伐採のことかと思うが、そういう意味ではないのか。別の意味があるのか。

○事務局

利用期は、木が木材として使用できる機会をいう。若木だと木は木材として使えないので、大きくなってきてその利用期を迎えているという意味で書いている。

○田中委員

ということは、その伐採を前提としての利用ということになるのか。

○事務局

はい。

○田中委員

ということは、先ほど温暖化防止機能を有するというような説明があったような気がするが、それとの整合で、伐採してしまうと、そういう温暖化防止機能がなくなってしまうのではないかというような気もするし、その辺はどうか。

○事務局

これは、国の方でもサイクルが重要なのではないかとということであり、森林に手が入りにくくなってきており、大きいものは利用期でないと、そのまま放置するようになってしまうので、県産材の利用拡大を通じて林業の振興を図り、かつ、伐ったところから植林していく、そういうサイクルが非常に重要なのではないかとということであるので、そういう書きぶりにさせていただいている。

○田中委員

そのことは、その次の段の森林資源の循環利用というところに意味があるということか。

○事務局

そういうことである。

○田中委員

わかった。

○畑山委員

災害の話であるが、安全・安心ということが謳われている中で、大津・南部地域には災害リスクの高い地域の宅地化の抑制が挙げられていて、甲賀は商工業施設の立地に当たって、災害リスクの高い地域への配慮をすとか、配置を行うと書いてあるが、その他の地域も決して災害リスクがないわけではない。ただ、災害リスクを書き始めると全部に散らばってしまうので、全部に災害リスクと、同じ文章を並べるのも、あまり芸がないという気がするので、少し各地域の特徴を捉えた形で今後入れたらどうかと思う。

特に、大津・南部地域は土砂災害とわざわざ書いてあって、これは何度も土砂災害を受けているので、そういうことはあるかと思う。

例えば、高島地域だと、鴨川の堤防が破堤するという水害があったり、琵琶湖西岸断層も、発生確率はわりと高いところに位置している。これまであまり活断層評価が当たらないと言われていたが、熊本地震の布田川断層は、ちゃんとリストに載っているもので、わりと32番目ぐらいで、琵琶湖西岸断層は同じぐらいのところに存在しているものであるから、そういう意味ではわかっている活断層の評価が少し高いところに関しては、地震に対する備えを挙げてもいいのではないかと思う。

あと、地先の安全度マップを出されているので、そんな中でも水害リスクを非常に気にしなければいけないところについては、そういう二次災害について、しっかりと備えようという形で、少し地域ごとに特徴を出しながら、水害リスクに関する文言を入れた方がいいのではないかという気がする。

○恩地議長

資料の中にも、そういう活断層の資料とかあるのか。

○畑山委員

資料の14ページに土砂災害警戒区域の指定が出てくる。区域指定は徐々にしっかりされていくという話だとか、耐震化についても、25年からちょっと止まっている感じがあるが、耐震化の状況と書いてあると思う。それ以外に災害リスクの情報なんか少し載せた方が、資料としてはいいかと思う。

○恩地議長

ぜひ、その辺の資料を集めてもらって、また配布してほしい。

ご意見についてもよいか、リスクの高さに応じた書き分けをするということである。

○浅見委員

先ほどの森林の多面的機能に関連してであるが、甲賀地域のところはスギ、ヒノキの人工林を伐採したあと、森林としての多面的機能をどう維持するかということが重要なのだというのは、説明を聞いていてよくわかった。

同じような多面的機能という言葉が、3ページの湖東・湖北地域の森林のところにも出てくるし、高島地域のところにも森林の多面的機能と出てくる。高島の方はこの森林の特徴としては、ブナ林なんかがあるとか、滋賀県の中でもわりと標高の高い原生に近いような自然が残っているところが非常に特徴なのかと思う。

湖東・湖北は、また別な意味、伝統的な森林施業ということが何かあるのではないかとと思う。今、補足説明があった中で、なんとなくわかるが、多面的機能という言葉だけが出ると、その辺の違いがわかりにくい面があるので、そこを書き分けてもらえればと思う。

○恩地議長

要するに、多面的機能というところの中身を丁寧に詳しく書いてほしいということである。

○浅見委員

先ほど谷畑委員が、各地域横並びで精査した形で書きぶりを考えてほしいと言われたこととまったく同じで、生きものの方についてもそのような形でお願いしたい。

と言うのは、その背景として、県土利用の基本方向のところ、例えば、生物多様性への保全に対応するという言葉があったり、里地里山という、手を入れなくなることによる劣化に関して書いている部分などがあるので、それはどのように各地域のところ反映されているのか、わかるように書いてもらえればと思う。

○恩地議長

丁寧に地域に応じて書き分けをしてほしいということである。

○花房委員

今の多面的機能の発揮の件では、どういう面で機能発揮をしていくのかということ、もうちょっと具体的に書いてほしいのと、人工林というのは、同じ種類の木を一杯植えると、大きな災害時に非常に弱いという話を聞いたことがあるような気がする。これは合っているのか。例えば、木の大きさが一緒、根の長さ、形が一緒、崩れれば全部一斉に崩れ

るような話を聞いたこともある。そういう人工林、ここをまた伐採して、次、多面的利用をどんどん、どういうふうにしていくのかわからない。同じような形でまたやっていくのがいいのかどうかも含めて、もうちょっと考えてもらえたらと思う。

その多面的機能の発揮というのは、さっき言われた、地域によって違うんだろうけど、この地域ではどういう発揮の仕方をするのか。また、次の利用はこういう方法があるというのは、この文章だけではわかりにくい。

○恩地議長

私の方も一言。この資料2の最後の図もそうであるが、例えば、大津・南部地域などは、今後一定期間人口が増加というところは、現状分析的な内容になっている。その下は今後の基本方向の記述になっているので、他の地域についても、現状分析的なものと、方向性に関するものが全体に入り交じって書かれている気がする。

今回、資料5の1ページ目のウの地域の方向性のところが、前回と少し文章として追加されているのは、「地域の個性や多様性を生かしつつ」という文章が追加されている。ということは、この書きぶりを成功させようとする、そこをもうちょっと丁寧に書いていくことが必要だと思われる。

なので、先ほど清水委員が言われたような、地域区分をなぜこうしたかという説明も、もうちょっと丁寧にする必要があり、地域の個性や多様性を生かしつつということに対応した記述も、もうちょっと留意した方がいいのではないかと。

それと、現状分析的なところと、方向性についての文章は少し整理して、区分が付くように書き分けた方がいいと思う。

他にご意見がなければ、これで終わらせていただきたい。

今回の議論を踏まえた上で、次回の審議会では、今回の検討部分について、事務局が整理したものや、県土の利用区分に応じた区分ごとの規模の目標、さらにそれらの事項を達成するために必要な措置の概要、この方法論がどれだけ具体的に出てくるか楽しみではあるが、難しいところだと思う。その辺が次回に出てくるということでもよろしくお願いたいと思う。

また、次回、国土利用計画全体について、ひと通り検討したということになるので、まとめに入っていくことになる。

以上をもって、本日予定されていた議事はすべて終了した。

(3) 閉会

謝辞（山崎県民活動生活課長）