

第1回新潟県国土利用計画アドバイザー会議 議事要旨

平成28年1月19日（火）開催

開催日時 平成28年1月19日（火）午前10時30分から

開催場所 新潟県行政庁舎511会議室

出席委員 樋口 秀、山波 家希、山中 知彦
以上3名
(欠席：中田 誠 委員)

1 開会

2 あいさつ

森永用地・土地利用課長

3 議事

(1) 座長選出

出席委員の互選により、山中委員が座長に選出される。

(2) 審議 「新潟県の土地利用計画（仮称）」の骨子（案）について

事務局 （資料により説明）

山中座長

先ほど事務局から説明があったように、骨子の県土利用の基本構想では、人口減少対策を実施しても当面は人口減少が続くことが想定されますので、人口減少下で「県土の管理水準の低下を防止」していくために、今後発生が避けられない低未利用地を有効活用することが必要であるとしています。

事務局から説明があった、国土利用計画と土地利用計画を一本化するという点については、良いことだと思います。それ以外に全体内容で何かご意見はありませんか。特になければ順次各論に移っていきたいと思います。

資料8-2にある順番で伺いたいと思います。

山中座長

「都市部中心部でのドーナツ化と言われているが、その実態について」、及び「ドーナツ化した中心部に住民を呼び戻すための効果的な手法、事例について」と樋口委員にお伺いします。

樋口委員

私は都市計画を専門としており、中心市街地をどう扱うか、まちなか居住などを研究対象としています。

中心市街地の人口減少、中山間地の衰退の問題は20年も30年も前から言われています。都市中心部の人口減少の実態把握ですが、よく見ますと世帯数はあまり変わっていないのです。多人数で住んでいたところが、若い人たちが出て行って高齢者だけが残っている、もしくはまちなかに大きなマンションやアパートの建設が増加し、それらに転出した跡地が駐車場などに変

わっています。入繰りしながら世帯数はほとんど変わらずに人口は減少を続け、駐車場のような低未利用地が増えてきている。この動きをどのように調査するかは、国勢調査の小地域データをきちんと分析し、世帯数がどうなっているのか、世帯の構造がどうなっているのかを調べます。日本全体で人口だけを見ると人口減少となるのですが、やはり世帯の状況を分析しないと都市の市街地の実態は掴めません。まちなかのマンションに何世帯住んでいるのか、また戸建て住宅に何世帯住んでいるのか、空き家率の問題もありますが、器（うつわ）としての住戸数を把握しなければこの問題の実態の把握はできないと思います。

中心市街地に人を回帰させる手法としては、安価で魅力的な住宅を提供することに尽きるのです。中心市街地の中には空き地がいっぱいあります。良いところは売りに出ていません。使い勝手の悪いところが売りにでていますが、郊外の分譲地に比べるとまだまだ価格が高いため、そこにわざわざ住もうとする若い世代はいません。だから解決できないのです。これを解決するためには、住宅メーカーや工務店が一体となって、魅力的な住まい方を提案できるような、都市部で住宅を供給していくことが重要です。

一方、郊外では区画整理を行っており、そこでは住宅メーカーとタイアップし、住宅フェア等を開催しています。住宅取得層は都市部のしがらみのある、周りに子供がいない既成住宅地域に住もうとするはずがありません。これに対して郊外の分譲地では同じような世代の人が、一斉のスタートラインに立って協力してまちづくりを行っています。そこに魅力的な住宅が供給されるわけですから、若い住宅取得世代が増えてくるのは自然なことです。これをどう止めるかを考えなければなりません。

郊外では相続税対策のためにアパートの建設が増えてきています。そうすると、住宅取得層の前の20代前半の世代が駐車場が付いた賃料の安い新しいアパートに住み、車を買って、消費活動も郊外型の店舗で行うような単身世帯が増えていきます。お互いこのような生活をしてきた者同士が結婚しても、まちなかに住もうと考えるのは当然であって、2台車を止められる住宅を建てるため、敷地面積が必要な郊外の住宅を買います。

こういう流れを全部ひっくり返して、本気で中心部に人を持っていきたいとするのであれば、ただ言葉で書くのではなく、そういう施策を実施しなければなりません。特に地方都市では公共交通が充実しておらず、車を持たなくては生活できないので、この問題を解決するのは非常に厳しい状態ではないかなと思います。

ます。

山中座長

私の勤務する大学がある、都心と郊外の間位置する東区においても、一定の子育ての年齢までは住んでいますが、子供が大きくなる段階になると秋葉区や江南区に行ってしまいます。まとまった団地があって比較的安く、立地も良いのです。

一方で新潟市は市街化調整区域の住宅に関して要件を緩和して、大学周辺の海老ヶ瀬周辺では、かつては田んぼに囲まれて昔ながらの農村景観が広がっていましたが、一気に土地利用が変わってしまい、未利用地にアパートが立ったり、資材置き場になるなど、景観的に急速な劣化が進んでいます。経済的にはどうかわかりませんが、景観の面と、安価で魅力的な住宅供給をいかに調和させてコントロールするかということは、大変難しい問題であると思いますが、大事なことだと思います。

山中座長

「都市における低未利用地、未利用地の活用について」を樋口委員にお伺いします。

樋口委員

どこまで低未利用地化させないか、全部使うのかということらをまず議論しなければなりません。郊外の住宅化が進行し、面積で見ると100だったのが105、110になり、密度はどんどん下がっているのが現状です。今まで有ったところが低未利用地しているわけですが、さらに土地を使っていくと、さらに低密度化するわけですが、全体のパイが減少している中で、低未利用地化している土地のどこかを使おうとすると、今度はどこかが空いてしまう。今までは人口が増えて足し算をしてきたのが、今度は人口が減少し、引き算をしなければならぬ。引き算をしていく時に、低未利用地を使っていこうとすると、マイナスになるところがあるわけです。マイナスを計算しないと低未利用地はなくならない。私は中心市街地活性化を一生懸命やっているのですが、マイナスになっているところをプラスにしようとする、外側の利用を規制しなければとマイナスがプラスにならないことは明らかです。今の低未利用地の利用を凍結しないとどこかは埋まらないことになります。全国が凍結すれば、新潟県は「いらっしやい」になるかもしれませんが、全国どこも「いらっしやい」をしてしている訳ですから、新潟県だけ低未利用地が埋まるとは思えません。

山中座長

低未利用地は悪であるという発想自体を変えないといけない

と感じます。住宅で埋まれば良いというわけではなく、宅地が畑や森になっても良いという考えが必要だと思います。首都圏では「トトロのふるさと基金」のように、ナショナルトラスト運動で市民が都市部に森を増やしていこうとしている事例もあります。そういった発想も景観の観点で取り入れてもらいたいと思います。

山中座長

「農業地域の低未利用地の有効活用について」を山波委員にお伺いします。

山波委員

現在の人口減少、少子高齢化という傾向は農業、農村にとって本当に厳しいものです。30年前と今では大違いです。旧町村部は農村で成り立っていましたが、特に平成の市町村の大合併の後には、そのような農村は人口減少が進み、経済も低迷し、少子化と高齢化が進んで、学校がなくなり、旧高柳町の地域とか、地域ぐるみでまちおこしをやっていた場所が、減少が激しくなって存続が危ぶまれています。中山間地の山地（やまち）でも水があれば耕して田んぼにしたわけで、そのような場所が戦後の経済を支え、食料の供給を行ってきたわけです。今は人件費は上昇したけれども米価はそれほど上昇しない。農業機械の発達により、労力は軽減されたけれども、機械代の支払いに追われる農家も多くなりました。機械の支払いの為に仕事をしているような状況になっています。兼業農家であれば他の稼ぎをつぎ込んで機械を買っているような状態です。それと並行して、農業に人手がかからなくなったことにより、これまで農業に従事していた、特に女性が工場等で働くようになり就職できるようになった。そのような人たちが厚生年金を受け取れるようになったという良い面もあります。しかし一旦農業を離れた者が定年になっても、年金があれば生活できますから、再び新たに農業を行うことをしなくなってしまっています。豊かな暮らしはあるが跡継ぎ対策の問題が生じ、安定的に農業を続けられる仕組みはできておらず、子供たちに農業を進められるような状況にはなく、条件の悪い地区は農地が荒廃している状況になっています。

農業振興地域といわれる昭和40年頃にほ場整備された10アール区画の田んぼは何とか守っていこうと、大区画に整備する基盤整備事業をしていますが、県全体でも整備は60%超くらいで、その中でも大区画は全体の十数%くらいです。従来の小さな田んぼでは、コストがかかるわけで採算が合わず、政策的にカバ

一していただいているわけです。頑張っている人が息子にさせようという状況にはなっていません。農業者の中でも今後10年たったらどうなるのか心配です。

20代で学校が終わったら新規就農、農業の担い手として活躍してくれる体制ができれば有り難い話ですが、新潟県農業大学の稲作経営科の入学者数を見ても、米価が下がると入校者は定員割れするのです。それは親の考えに因ることが大きいと思うのです。先行き安定しない場合は、他の仕事をしたらどうかと子供に勧めることになり、すぐに影響が出てきます。

高柳地域では、若い人は役所や農協などにいるだけで、あとは本当にいなくなりました。私どもの山間部の集落では、高齢の単身者が施設に入り、冬期間は空き家状態になってしまうという問題もあります。

私の息子は跡を継いでくれています。孫が跡継ぎになるかどうか、10年後の結婚適齢期には果たして住める状態になっているか。仲間が居ないと住める状態にはならないのです。仕事はあっても、友達も居ない、仲間も居ない、子供ができて学校が合併して無くなっています。

スクールバスで1時間で通えば柏崎市に1校あれば十分なのでそこに通うことになる。果たしてそれで生活圏と言えるでしょうか。土地はそこにあるわけで、仕事場は農村であっても町近郊に住宅を構えるようになってしまうのかと思います。若い人たちがどう判断するのか、今後の農地の施策の中でも農業者でなくても管理ができるように、地域に対する交付金で維持管理するような、農業者だけでは手薄でできないことを大勢の力を借りながら行うような仕組みが必要です。いろんなイベントを行って、地域の人口は少ないので、外部から人を呼び込むため、50代60代の人たちが一生懸命やっています。サラリーマンが退職後に年金を貰いながらする仕事も無いということですが、健康管理も含めて環境の良い中で自分で食べる分を作るなどの施策を組合せながらできないのかな、と思います。

山中座長

ある種、都市的な生活と上手く組み合わせられないか、通い農業というのもそういう流れになりますでしょうか。

山波委員

そうですね。

山中座長

「農地の粗放管理や、都市部の低未利用地の農業的利用（つなぎ）について」を山波委員にお伺いします。

山波委員

都市近郊であれば、一般の人たちが畑として使えるような形であれば、手を挙げる人も多いと思います。

農村部になると、条件が悪いために耕作者、農業者の減少によって、放棄されているわけで、耕作放棄地になることも多いのですが、中には相続等の要因によるものも多く、こちらは解決して、有効利用していかなければと考えています。柏崎市でいうと、林地化してしまった農地は非農地化するような手続に入っています。総面積の半分近くが荒廃している状況です。平成30年から国は生産数量にも関与しないようなことが言われておりますし、これからは県と農業者、農協を中心に、県とどのくらい生産すれば良いのか、飼料米の生産も考えて行かなければなりません。手作業での草刈りはとても無理で、機械でできるように草刈りできるような状況を作る必要があります。

鳥獣による被害は県内でも多く聞かれています。イノシシやサルなど耕地の中まで入ってきて被害が起こっています。耕地の外回りに緩衝地域みたいな物があれば、入って来ないことが言われますので、道路みたいな形で幅を持たせて、草刈りをして、人間が出入りすれば入ってこないようです。

牧草といっても、水はけ対策をする必要があります。飼料米についてはTPPに関連すれば、米については大きな影響はないといわれていますが、畜産が影響を受けるはずで、国内の畜産が採算が合わなくなれば、飼料米の需要がなくなります。かなりの影響があると考えられます。現状では飼料米は足りないと言われていますが、外国産のものが安全で安価であり、また畜産農家がやめる状況が増えると、影響を受けると思います。当然、国全体の施策に影響される部分も多く、長期的に考えることは難しいと思います。

山中座長

防災上、景観上、獣害に配慮しながら林地に戻していくことがいいのでしょうか。

山波委員

そうですね。

山中座長

「コンパクト＋ネットワークについて、スプロール化について、どのような問題があるか」「定住化や地域経済の持続的な発展のために必要な開発を進めることは必要としていますが、都市と農業的土地利用の調和について」を樋口委員にお伺いします。

これまで都市計画が無計画な開発を抑えていくスプロール化の防止を考えていたのですが、市町村ではその懸念がわずか1市のみとなっているようです。スプロール化に限らずコンパクト+ネットワーク化に関して各委員が懸念する状況があればご意見いただきたいと思います。また都市と農村との調和についてご意見をいただきたいと思います。

樋口委員

コンパクト+ネットワークは国も大上段に掲げて進めているものです。地方都市も同じような考えを持って行くのだろうと思います。各旧市町村は独自に文化ホールを持っていたり、公共施設を整備してきましたが、人口が減少している中で市町村合併が進められました。市町村合併が進むと、市町村全域の中で、施設機能の重複や維持管理がかかるということで集約化が進められています。しかし、具体像が見えていない場合も多く、問題になっています。新潟市は合併する時に各場所に公共施設を作る約束をしていたわけです。

コンパクト+ネットワークの考え方の中で、どのように拠点を作っていけば良いか、一度考えなければいけない。山波委員が言われたように子供達がいなくなって、小学校が無くなる。教育はこのような議論とは関係なく次々に撤退しています。先日、県の教育委員会が高校再編の案を出しました。高校が無くなる地域が沢山出てきます。今は過渡期で、もっと先にはもっと凄惨な状況が待ち構えています。

今後は学校の再編を考えておかなければいけないと思います。

学校がある所に若い人たちが集まります。学校がないところに若い世代は絶対に集まりません。公共施設の集約化を図るとき、配置は非常に重要です。大きめの都市はまちなかでいろいろなことができますが、小さな町、柏崎では高柳だったり、長岡市であれば三島だったり、与板だったり、中之島だったり、そこが拠点になりうるのですが、この拠点をどのように位置づけるが非常に難しいのです。農業は非常に重要なキーワードだったのです。職場が無いと住めないのです。住宅さえ作れば住めるかというところではない。拠点に住むためにはどうやって生活するか、生活の基盤も大事です。小さな拠点で本当に拠点性を高めるためには、若い人が勤められるか、仕事の面も考えなければなりませんし、例えば長男が引継いだとしても、お嫁さんがそこに来られるかというのは別の話です。若い女性が飛び込めるような環境を作らないと、仕事はある、若い男性

はいるけど女性はいない、反対もありうるけれども、きちんと考えないといけないわけです。上手く構想が描けると上手くいくかもしれません。農業のような形態でなく、最近ではおしゃれとか可愛いとか、そういうキーワードで見直さないと若い人は取っつきにくいと思います。

石川県金沢市の近郊、白山市では若い方が農業法人を立ち上げ、6次産業化を図りながら、20代でも年収400万円を確保できるような生産法人を作っています。若い男性女性もコミュニティを作って、かなり大きな戸建て住宅を建てたり、大きな車に乗ったりして、農業で豊かな生活ができるというイメージができれば若い人も入ってくると思います。

山中座長

どちらかというと農業地域の方に、都市的なコンパクトな核を作ろうということですか。

樋口委員

機能の集約化みたいな役割分担の話をしてしまうと、通い農業という方法があるならば、都市的機能も通いで来ていただくこともあるのではないかと思います。高柳で生活しつつ、都市的機能は柏崎におき、週末や大事な時は柏崎で用事を足す。しかし柏崎にその魅力がなければ、両方とも共倒れになってしまうわけです。

山中座長

「都市的な土地利用について農業側から期待すること」を山波委員にお伺いします。

山波委員

地球温暖化や景観などを見て、食料の生産多面的機能を考えると、農業においては、最低限どれだけ農地を守っていくのか考えないとはいけません。柏崎市長とも話をしていますが、最低限の農地を残すためにどのような対応が必要なのか、農地の段差を最低限どれだけ直すか、国の制度がなければ市単独事業で行って欲しい、もっと若い人が定住するような仕組み作りをお願いしたいと、訴えているところです。

農業をしたい若い女性もいるのです。私のところでも現在2人が働いています。求人を見て来てくれました。私は経営の第一線を息子に任せていますが、私の仲間もみんな定年になって、声をかけてくれないかという話もあり、バックホウのオペレーターや、そういう人たちの手も借り、中山間地の農地の段差がある所を、農業の初心者や女性でも作業きるような条件の良い農地へ整備を行っています。軟らかい場所があったり、形が曲

がっていたりして男性でなければ駄目だというのであれば女性の就農は難しい。条件が良ければできるわけです。私は自力では場整備を行っていますが、そのような仲間を誘い込んで、現場の第一線で働いていた重機オペレーターの力を借り、何人かと組んでやっています。先ほどお話ししたような、国の交付金で傷んだ場所を直しています。

稲刈りが終わると計画的に大きく広げながら、取り組んでいます。

中山間地なので農地の段差もありますが、県の河川改修工事等の浚渫残土など、十何万立米という土砂をもらいながら、平成19年から始めました。地震の復旧の際に海岸付近で法（のり）を切った残土を譲ってもらい、表土を乗せて嵩上げを行いました。

最近採用した女性は、採用の年からコンバインに乗って、作業をしています。他の仕事より楽しいそうです。男性は力仕事を中心にやってもらっています。しかし、皆さん町から通っています。中には入広瀬出身で、アパートを借りて通勤して楽しんでやってもらっています。年寄りが引退しても、若い人から担ってもらえば新陳代謝が図られることがよく分かります。問題は農業を取り巻く状況が変化し、関わる人が減ってきていることです。

兼業農家でも、共同作業には声をかければ手伝いに来てくれるので、賃金で支払いできる状態になっています。昔のようにボランティアでやってくれということではなくて、いろいろな制度の中で助けられたり、我々農業者が出費する部分も抑えているわけです。将来の農業の中心になる若い担い手を育てていかないと維持、発展できないと思います。

山中座長

生業（なりわい）を支える人材を、都市の方から農業の中心となってくれる担い手を引っ張ってこれる仕組みがあれば良いのですが。ここ最近若い人が新規就農していると聞いています。山波委員のような取組みにより、働きやすい農業地域づくりを進めていくことにあわせて、棚田のような景観も守っていく技術や取組みが出てくると良いと思いました。

山中座長

「農地転用を抑え農用地を確保していくこと」について、山波委員にお伺いします。

山波委員

国を中心に県もほ場整備を進め、地域も手を挙げていると思

いますが、どこまで農業、農地を守っていくのかエリアをきちんと決めて、市町村の単独事業を使ってでも整備をすること、また、中山間地の条件の良くない農地についても、見捨てるのではなく、所得補助をしながらでも、維持しないとならないと思います。そこまでやらないと担い手がなくなります。担い手がいる場所は、平場だけになってしまいます。市町村がどこまでを農地として守るのかを決めることが重要です。山地（やまち）は畑となっても構わないのですけれども、雪が多く降るわけですから天候にも左右されます。施設園芸のようにビニールハウスの中で作るようなものは別ですが、畑で大々的にやるには、また機械化するには、ものすごく広い面積が必要です。

都市近郊の農地は、サラリーマン家庭であっても、自給野菜をつくったりできるので、そのようなことをアピールしながら、地元産の米を食べてもらうことが重要だと思います。スーパーには他の産地のものがあるけれども、地元産の米が売っていません。仕組みも変えなければならないのです。私の農場は年間を通して働く人がいますので、年間を通して仕事がなければならないので、米を低温倉庫で保管して一年中販売できるようにしています。

固定のお客さんがついてもらっていますので米価の変動には影響を受けず、お客様には「再生産可能なこの価格でお願いします」と、条件が変わっても販売価格を変えないようにしています。それでもお客様が増えています。電話番号も店番も必要ですが、ある程度今まで投資をして経営できていますけど、みんながこのようにできるかどうかはよく分かりません。

山中座長

「防災（ハード、ソフト）、災害リスクのある地域の土地利用について」を樋口委員にお伺いします。

樋口委員

昨年は鬼怒川の堤防決壊もありました。異常気象等の関係もあって非常に難しい問題です。長岡については、信濃川の堤防を超えてしまうと長岡市内のほとんどが浸水するといわれています。そこに住むな、山間部に移住しろというのは大変な話です。

本来、都市計画の市街化区域では溢水、湛水等のような災害の危険性のある地域は市街化区域に含めてはならないとなっています。しかし、運用の中でいろいろなことをやって、そのような地域も含めてしまっています。今後、都市再生特別措置法という法律の中で、立地適正化計画を策定し、都市機能誘導区

域並びにその周辺に居住誘導区域を定めることとしています。こちらは厳格に災害リスクの高い地域は含めないとしているため、これらを真剣に取り組もうとする都市計画区域を定めている都市に対しては、立地適正化計画をきちんと定めるよう指導することがひとつの方法かもしれません。しかし、居住誘導区域の設定には、様々な厳しい制約もあります。都市中心部はその中に入ってきますが、都市周辺部の小さな拠点ではその扱いが難しい。特に拠点間は公共交通で結べといわれていますが、公共交通の需要がどの程度になるか難しい。複雑な連立方程式を解かないとならないわけです。立地適正化計画を上手く使うのが一つの方法だと思います。

山中座長

「自然のダムとしての田んぼについて」を山波委員にお伺いします。

山波委員

田んぼダムは県も進めています。農業者としては、土地改良をした特に大きな水田については、大雨の時にできるだけ水を貯めるようにして、時間をかけて排水するように、遊水地でなくても田んぼでも同じ対策をとっています。このような田んぼの多面的な機能が大切なのだということ、市民の皆さんの資産や生活を守っていることをアピールしながら、農家の方だけでなく、市民の方々にも農業を支えてもらいたいと話しています。低湿地で条件が悪いところは基盤整備をしながら、ゾーニングをし、農振地として排水を良くして、農地が維持できるように守ることが必要だと思います。

樋口委員

高齢者の方は年金をもらいながら、生活に余裕ができるという話をされていました。そこに労働力がありそうですが、そのような労働力を使い、何かできないでしょうか。もう一つ高齢者はここ5年から10年で増えていきます。そこから先は高齢者は増えないと思います。子供と生産年齢人口が減るので日本全体で人口が減るのです。高齢化率は高くなりますが、数は増えないのです。年金受給者と農業を結びつけ、素敵な農業をされているところから、年金受給者のところに旬な野菜が定期的に届くような、お金を循環させるような仕組みができればよいのではないのでしょうか。農業を頑張っている人に年金生活者が品物を買うことでお金が循環できるような仕組みがあると良いと思いました。

山中座長

事務局から示された質問事項は以上になりますが、それでは最後に、全体を通して何か意見はございますか。

(委員)

(意見なし)

山中座長

委員の皆様で、本日の会議以降にお気づきの点等ありましたら、事務局に提出くださるようお願いします。そのほか、今後、他の専門的な意見の聴取が必要となった場合、私（座長）から新たに委員を選任させていただきたいと思いますので、ご了承ください。以上をもちまして、本日のアドバイザー会議を閉会いたします。ありがとうございました。

午後12時10分 終了