

# 第2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3月17日（木）開催

開催日時 平成28年 3月17日（木）午後 1時00分から

開催場所 新潟県自治会館202会議室

出席委員 樋口 秀、山波 家希、山中 知彦、澤田 雅浩  
以上4名  
(欠席：中田 誠 委員)  
澤田委員は途中退席

1 開会

2 あいさつ

森永用地・土地利用課長

3 議事

山中座長

本日の会議資料、質問事項の内容について、事務局から説明をお願いします。

事務局

(資料1により説明。)

質問事項

- (1) 災害リスクの高い土地における開発行為の抑制について。
- (2) 災害リスクの低い土地への誘導について。
- (3) その他防災・減災の観点から見た土地利用上の課題と検討すべき取組について。

澤田委員

リスクのあるエリアを厳密に決めるのは難しいという感想です。

土砂災害警戒区域とか、土砂災害ハザードマップにおいてイエローゾーン（土砂災害警戒区域）とかレッドゾーン（土砂災害特別警戒区域）を示してありますが、あれはかなり雑といただきますか、結構、小縮尺で、国土利用計画レベルで見ればこの辺りだということが分かれば良いもので、住民も何となく対応するには役に立つと思います。

例えば、湛水、溢水等のような場合は、個人の宅地単位レベルまでここが危ないと示されますが、それほど精度が高くないと思います。

国土利用計画を示す側が、ある程度整備をして、その精度がどの程度であるかを住民に示す必要があります。

私はイエローゾーン、レッドゾーンに住んでいる人達の防災対策に関わっていますが、区域に指定されるとかなり効果があります。ここは危ない、レッドゾーンは移転させられるらしい、どちらの家までゾーンが入っているのか、という話になります。

相対的な判断がされるので、今すぐに家屋移転とは言わないまでも、次に家を建てる時は移転した方が良いかもしれない、しばらくの間は既存不適格建物として使わざるを得ない、と考えます。ただし、あまりリジッド（明確）にしておくべきもの

ではない。そういう情報を公表することによって、住民の方、地区の方が関心を持って次の方策を講じてくれるものと思います。

私は、そのような説明をする程度で良いと思います。今日の資料1の③は、細かく書き過ぎているのではないかと思います。明確な線が入るような感覚を受けるので、もう少し緩やかで良いと思います。

方針としては明確に書き込み、③はもう少し緩めて良い気がします。

人口減少があつて、段々と居住している箇所、人が住む場所が少なくなっている以上は、土地利用を変えていきたいと思いますというニュアンスが落とすところではないでしょうか。

長岡市は、総合計画の中で国土利用計画を議論した際に、似たようなことを議論しています。リスクの高い場所の土地利用を制限していこう、と市側が提案したところ、県の地域振興局の委員が「それは書きすぎで信濃川が氾濫したら住むところは無い」と言われたこともあり、そこまでにリジッドにしない方が結果的に県と市の内部で調整とれるのではないかなと思います。以上です。

山中座長

今の意見について、樋口委員から何かありませんか。

樋口委員

澤田委員の意見は重要な指摘です。今現在危ないエリアに住んでいる人達への対応と、危ない場所の都市的利用の転換を抑制する、二つの段階があると思います。

現在の住民への防災教育、避難の誘導が必要で、それに新しい開発の抑制については、従来の開発があまりにも過去の例に従っていて、「あそこが開発されたのだから、こちらも開発させろ」という慣例主義で来たような気がします。

だから開発がドンドン進んで止まらなかったような気がします。もう一度開発許可を厳格化する。許可を厳格化する為にはどうすれば良いかは、開発地やその周辺の安全性を開発業者に証明させるのが重要だと思います。そういったワンクッションがあると開発が止まるのではないかと思います。そうでもしないと澤田委員が言われたとおり、水害が起きそうな平坦地は全部何もできなくなるのですが、そうでない、安全ならば、開発地の安全性を証明させれば良いのです。そこで開発業者は盛土をすれば良いという説明をすると思いますが、開発地だけ盛土をすると周りの既存の部分に影響が出てきます。開発地および周辺の安全性をどう評価するかが、新開発の抑制につながるの

ではないかと思えます。

計画に書くのは簡単ですが、実際にきちんと考えないと開発は止まらないと思えます。

また、土砂災害リスクの傾斜地と水害リスクの平坦地とは場所が違うので、一緒に災害リスクの高い区域と書いていますが、国土利用計画の図にすると違う気がします。この点については澤田委員にアドバイスをいただくのが良いと思えます。

澤田委員

土砂災害、水害のいずれも生命財産が失われる可能性が高いので、土地利用を抑制することをマルチハザード的に考えていく必要があります。

もう一つは雪の問題に関してですが、除雪が今後も行政によってやりきれるかという課題があって、特に中山間に点在している集落は災害というより、日々の生活が持続できるかどうかクリティカル（危機的）な問題です。

上越市安塚地区は人口の割に除雪延長が長い。そうなると除雪ができないリスクが高まり、積雪深と道路延長と集落までにたどり着くまでのコストも含めて考えなければならない。豪雪地で除雪延長が非常に長い場所に人が住んでいることをどう考えるか、孤立という問題を考えなければならないと思えます。

従って、豪雪は、それ以外の住宅が壊れたり生命が失われたりする災害と分けて考えた方がよい。そのような物差しで考えることが良いと思えます。

既存の、人が住んでいるリスクが高い場所から、少しずつ撤退してもらおうということ、危ない場所にわざわざ開発行為を行う必要はない、ということは戦略が違うので分けて考えた方が良いでしょう。

私もこの点は、腑に落ちるところがあるので、方針として整理できるのではないかと思えます。

住むのにリスクが高い場所は既存不適格としても、20年、30年経過しないと土地利用が変わらないので、情報をきちんと出していくことで、リスクの高い場所に住む住民達が次にどこに住むのかを考えてもらう。

開発に関しては長岡周辺でもリスクが低くなさそうな場所に開発許可が次々と下りているようなので、それに歯止めかけるためにも、情報提供は開発許可を出すときの持ち札としてあっても良いかなと思えます。

山中座長

山波委員はいかがですか、

山波委員

いま、澤田委員が言われた、冬期間の除雪問題は本当にこれから大変な問題となると思います。都市周辺は良いのですが、特に農山村の人口減少が激しい場所は明らかです。

除雪が減れば過疎が加速していく。一般的に地元の建設会社が除雪を受けていますが、公共事業が減っている中でさらに教育や介護にも予算配分が増え、公共施設建設などの事業が減った影響で建設業の廃業が増えています。市内一円の除雪計画をどうするかも問題となっており、廃業倒産した場合の除雪箇所 の 分担をどうするか問題となっています。

最近 は 雪が少 ないとい っても、雪が 沢山降る場合もあるわけで、基本的な方向が定ま っていないのです。

除雪することになっている道路では空き家であっても防災を含めた対策が必要であり、万一の火災が起きた場合の為にも必要なのです。

これから大きな課題になるのでしょうか。

山中座長

防災、減災と次の人口減少はリンクするのでしょうか。

雪害はある程度人口が張り付いているときはリスクが高くない ても、人口減少が進み、集落規模が維持困難になってきた時には、同じ積雪量でもリスクが高くなるような気がします。

既存不適格にするか、新規の開発をコントロールするかという物理的な線引きと、澤田委員から説明があったように、県の地域振興局と市の考え方が少し違っていたり、県の土砂災害警戒区域の指定地を市が公表を控えさせたことがあったり、線引きをしたものをどう運用するかというレベルの話になると思います。線引きには基準が必要で、ある程度グラデーションをかけた形で線引きをするなど、実際に運用するには県と市、それらを公表される側の住民にとってデリケートな問題になります。結論がすぐには出ないのですが、複雑なことを考えないとならない。単に行政計画を考えればよいという問題ではないと思います。何か他にありませんか。

澤田委員

除雪に関しては、これはやはり大変な問題です。それを災害リスクとは書くことは難しい。冬期間の孤立のリスクになるのではないのでしょうか。除雪が間に合わなくなると集落単体でも孤立のリスクが生じる。積雪深があって道路延長が長い場所に孤立のリスクがあります。リスクを物差しで考えると、冬期間の孤立のリスクと、集落のなかでスポンジ化していくという、二つがあります。

集落の中でのリスクと、移動のリスクと二つ重ね合わせて、

いろんな方策を打っていても、方策には限界があります。それをセットで考えてどうすれば良いかを考えていかなければならない。将来の土地利用をどう考えるのか、という提案の仕方であれば、議論の叩き台になると思います。

リスク情報の開示に関しては、完全にリジッドにそのまま一対一の対応関係で建築制限や土地利用制限に結びつけていくのは難しいと思いますが、リスク情報を開示することによって、どうするかという議論にはつながります。先ほどの山中座長のお話のとおり、運用という話がでてきた時に説明しやすいと思います。五地域の区分とは別に、その情報を一枚別のレイヤーをかけることによって、どうしようかとみんなで考えることが重要です。

法律等で何かを決めるというのではなく、重要なレイヤーを皆で眺めて見ることにより、住んでいる人たちでリスクの高い場所をどうするのかを考え、いまさらリスクの高いところに新たに住むのはやめようという話につながれば良いと思います。

山中座長

合意形成のような形で良いということですか。

澤田委員

情報の確かさを確認するツールとして、災害のリスク情報を集めるのです。

その情報は災害のリスクをダイレクトに示すのではなくて、今後の人口減少、税収の減少、担い手の減少等によって、確かさが高まるのではないかと思います。

山中座長

雪の問題については季節居住という取組は新潟県でもありますか。また推進していますか。

山形県の小国町などでは限界集落の老人が冬の除雪が必要な期間は、中心市街地に町がアパートを借り、賃料を払って移ってもらうということをしています。

事務局

中山間地域限定で平場（ひらば）のほうに出てきてもらうという取組みを行っているとは聞いています。そういう取組は除雪のリスクを考えて公費で行っていることが考えられます、

冬期に留守になる集落では、冬期保安員という形で住んでいただいて留守を預かるようなことをやっています。

山中座長

ほかにご意見がなければ次の質問に移ります。

事務局

(資料1、資料3、資料4により説明。)

- (1)人口動態による影響の土地利用計画への反映について。
- (2)コンパクト+ネットワークのモデルについて。
- (3)その他コンパクト+ネットワークを効果的に進めるための課題について。

澤田委員

人口減少している時に集落機能の維持をどう求めるかという話ですが、先ほど紹介された内容と矛盾している箇所もあるのではないかなという感じがしました。

人口が減少していった時のコンパクト化、立地適正化計画、人口減少しても暮らしていくことができるまちづくりという話なら、一部撤退、緩やかに住む場所を移動させていくことが重要です。そのニュアンスを国土利用計画で持っておいた方がよいと思います。

地方創生絡みで人口が増える場合の受皿とは切分けた方がよいと思います。しかし、結局は人口は増えないと思うので、それがゆえに開発を助長するようなことを土地利用側は斟酌しないほうが良いのではないかと思います。

コンパクト化を進め、暮らしやすい環境ができれば自ずと効果が現れると思います。新しい物を作れば人が来るというロジックではなく、今の方針の中で暮らしやすいインフラを整えて行くことができれば、そのような施策が回るのではないかと思います。インフラを作れば良いということでは無いと思います。

人口ビジョンに基づいて県自らが対策を打たないのは難しいかもしれませんが、人口が減ることもある程度は前提として、人口が減っても暮らしやすいまちを作るという方向が良いと思います。

県の人口ビジョンでは人口を増やすことになっていますが、市町村の段階では人口を増やさない、減ることを前提とする戦略をもっている市町村もありますので、こちら側からフォローアップできるビジョンを出した方がよいと思います。

インターチェンジの周辺は便利だけど、災害リスクが高ければどうするのか、高速道路は比較的土地に余裕があるところに作っていることを考えると相対的に災害のリスクが高いかもしれません。ここでは人口は減る方向で反映させた方がよいと思います。

(ここで澤田委員退席)

山中座長

樋口委員いかがでしょうか。

樋口委員

最初の質問は、災害リスクの高いところは抑制しましょうと



いう話でした。資料で新潟県の土地利用の規模の目標の記載する面積数値は、まだ空欄になってます。

澤田先生から新潟県の人口ビジョンの話が出てきました。この土地利用計画は平成37年を目標にしているのだと思いますが、もっと先はどうなっているのかを考えてから、平成37年に戻って考えた方が良いと思います。人口が200万人を切るという時代に、どういう場所に住民がどういう住み方をしているのかを考えると宅地の面積が出ますし、宅地以外は森林にしようか、農地にしようか、逆算して出てくるはずですが、示された図は叩き台とどういうものの、あくまでもこれは現状です。現状を書いているに過ぎず、今からスタートすると将来はどうなるのか、これでも構わないとしても、先を見ておくと、前回に山波委員が言われたとおり、耕作放棄地を森林にするとか、農村集落部の宅地をどうするとか、使っていない場所は宅地と見なさないことにするとか、それらを踏まえて宅地面積からスタートして、もっと先の将来を考えると、他の面積も連動して出てくるのではないかと思います。

防災に関係すれば、リスクの高い場所に住んでいる住民には住み替えてもらう必要があります。その場合は、純粋に宅地を増やすのではなく、危ない場所の宅地を減らしていきます。

同じように都市の空き地、空き家も出てきます。そこで開発しやすい場所である交通結節点周辺を開発していくと、いつまでたっても解決しなくなります。

開発権という、空き地、空き家もっていた権利を買い取って、こっちは二度と使わないようにするような概念が出てこないと思います。

そういう大胆な発想をしないと将来の宅地面積は出てきません。

世帯数が減ると話しましたが、人口より世帯数で考えないと住宅地の問題は解けないのです。住人の1人が1つの世帯で住んでいても1軒ですが、10人がバラバラに住んでいたら10軒必要です。こうなると面積が全然違います。県で言う人口ビジョンで200万人とした場合、200万人がどのように住んでいるのかを考えないと宅地面積は出てこない。柏崎と刈羽で見れば、柏崎で何世帯、刈羽で何世帯どの様に住んでいるか、たとえば50年後を考えたときに、今生まれた子供が50年後にどうなるのか、どのように住んだら、柏崎刈羽が魅力的なエリアになるのかを考えることが、今まさにやらなければならない事だとわかるかと思っています。

難しい問題ですね。柏崎刈羽の例が示されていますが、柏崎市議会でもコンパクトシティの問題が出されています。議論されていることは10年先はこうなると言っても、20年30年先はわからない。私が子育てをした時代は新しく団地が出来て、造成した団地に若い世帯が住み、学校が増設され、教室を増やしたのですが、今は年々ガラガラになっています。その時に造成した住宅も売りに出ているようで、さらに開発をしようという動きもある。人口が減っている中で開発することによって、またマイナスが発生して、減る部分が出てくるわけです。

商業施設をつくれば、いま頑張っている商店がダメになるわけです。

東京電力柏崎刈羽原子力発電所は、30年～40年前の建設開始から稼働にかけ、柏崎の経済が絶好調だった時代は、外部から人が入ってきましたし飲食店も活気づいていたようです。地域全体の景気も良かったのですが、その景気によって、農村部も核家族化が進み、若い世代が団地に住むようになった。いま農村で残っている夫婦は、相方がなくなって一人で暮らし、そしてその人が亡くなると家だけ残る。それがかなり進んでいます。

税収の少ない中で、冬期間の除雪を行わなければならないわけですね。一人で住んでいる人が、生きていますか町内で確認するような対策を講じなければならない状況も生じています。

つい先日、地域の農地を預かり、生産組織をつくっていた人が国の施策の雇用事業を使いながら給付金を受け、若い人を3人くらい雇用していたのですが、先の見通しがつかないという理由で廃業しました。農業関係の立場から、地域の核になってと思っていた矢先で、やり繰りがつかなかったのです。資材や糶摺りなどは農協に委託し、売上がいくらあっても買取の米価が安いために、人件費が残らない。どうにもならないから持ちこたえられず廃業しました。

新潟産業大学の理事長が学生を地元で雇用してくれる人がいないか、と探してその生産組織に勤めて、賃金は低くても、よく頑張っていて、結婚して子供がいたのですが、これからどうするのか、そういう状況を見ると本当に農業、農地という土地利用でも大事な部分を担っていても、産業として、仕事としてみたら元気が出ない、生活ができない状態になっています。

私は、自分の地域を守ることも含めて農業をやっていますが、採算が合わなければどうなるかわからない状況が続いています。

農村集落の中で保育園も学校もない中で、農業への雇用事業を使い都会からの雇用も検討しています。

そのような状況で何年先どのようなようになるかは、全然想像でき

ないのです。あまりにも私たちの時代と変わりすぎている。

国レベルで財界の人と話した時に、関税を撤廃すれば国内農業はやれるものがやれば良い、という言われ方をします。

こうすれば良くなるとはいえない、若い人たちが学校に入る時にどうなるかという話になっています。県の教育委員会ではスクールバスで1時間の範囲なら、スクールバスで対応するという話ですが、1時間以内なら柏崎市内に小学校が一つで良くなるのです。

山中座長

とにかく厳しめに考えないとならないのではないかと、ということですね。

ポンチ絵だとうまくいくように思えるのですが、実際はこんなものではないということになるわけです。政治家に任せると縮まっていかないわけです。樋口委員が言うとおおり、現状のままですね。用途地域を拡大しないのは当然で、中抜けのスポンジをどうするのか、それを小さくしていく方法を考えないとならないのでしょうか。

それを県の土地利用計画でどこまで書くかということです。

樋口委員

私は元は建築専門ですが、8ページの目標数値は平方キロです。まさにこれはルールブックのルールであり、戦術は市町村に任せます。たとえば宅地面積は100年後に半減させる、10年で何%に下げる、市町村はそのやりかたを考えてくださいとします。

県が全体で5%減らすというと、市町村は現状維持が厳しいし、県が言うならどうしようか、と考え、まず災害エリアを減らしましょう、と次の展開に行くと思います。

このまま現状維持で、使いたい場所はもっと開発しましょうとなると宅地は増えていくと思います。いつまでたっても宅地は増え、除雪延長はのび、みんなスカスカな状態で住んでいることになる。新潟県の将来の絵に向かって土地利用計画は、厳しいのではなく、みんな豊かになるにはこうしたら良い数字が出るようにしたら良いと思います。

そういわれると次の人たちが考えてくれるのではないと思います。

山中座長

現時点で予測される歳入で維持できるインフラは、計算すれば出てくると思います。絶対に楽観的な予測はできないと思います。

誰が具体的な絵に落とすのか。合意形成のツールとしてのモデルを描くのは県であり、市町村はまた現実問題に悩むことに

なると思います。

モデルが緩やかだと、ある意味、問題の先送りにしかならない。

もう少し厳しめに設定して、限られたパイで豊かな生活をするにはどうしたら良いかという数字をださないといけない、それはやはり現場の問題でしょう。

樋口委員

現場の市町村が考える必要があると思います。大学は文科省から1%ずつ予算を削れといわれて、それで頑張って一生懸命考えるわけです。県の土地利用計画で現状維持を示せばずっと現状維持です。厳しいことは市町村の人たちが知っているのではないかと思います。

山中座長

先ほど山波委員の意見の都市近郊の農地について、実際はかなり厳しいということでしょうか。最終的に自然地になるのではないのでしょうか。

樋口委員

事務局への質問したいのですが、ここに表記されている農地は農振農用地でしょうか。

事務局

農地法の農地と考えています。農振白地の農地も含まれます。

樋口委員

新潟長岡上越など線引き都市計画の農地の開発は止まるのですが、非線引き都市計画の農地はどうしても前例に従って開発されることがありますので、農振白地農地のままで残すのではなく、農振農用地に指定して積極的に農地として保全するようなことをしなければならないと思います。

その次に都市の中に残った農地を緑地としていくと、宅地は減って行くような気がします。

山波委員

都市化している中の農地は、これから再整備してまで使われることはないように思います。周りに団地ができて、農作業の条件が悪く、それらの農地もまとめて開発したいと話が出てくる場合があります。大規模開発を行うため、農振農用地の指定があるので解除の陳情が出てきます。

条件が悪く排水も悪くてそこだけ農地が残ると開発したいという話になるわけです。さりとして次の世代が機械を使って耕作するのに無理な条件ですし。

山中座長

農用地から都市化へという固定観念から抜けきれていないの

ですね。

都市から農地から自然地へという逆の流れ、土地利用の自然化という発想が必要ではないと思います。事務局はいかがですか。

事務局意見

(委員発言の感想を踏まえ) 計画を検討していこうと思います。

樋口委員

国交省も生産緑地制度が切れるのに合わせて大量に宅地化するのを防ぐため、都市内の農地緑地は緑地にしようと考えてパブリックコメントを掛けています。簡単に宅地化できないようにする流れにしたいようです。

都市内緑地に多面的な目的を持たせことを考えているようです。

この数字(人口動態)が凄い数字で、これを防ぐために開発するということであれば納得するかもしれません。だけど現実には人口減少が止まるのかというと、自然減が増えているため止まらず、空き家はどんどん増加していただけたと思います。

雇用の場を作ることを、否定することはありません。

しかし、何が新潟県の雇用を支えているかというと、アイデアがないのです。

若い女性が子供を産んで育てたいというまちをつくらないと残っていかないとします。燕市で研究したところ、この表には男女比が入ってないのですが、女性が外から帰ってこないのが実は問題なのです。新潟から出て行った男性は帰ってきています。女性が帰って来ないので、燕は人口減少対策として若い女性が帰って来るまちを作ろうと、燕市のビジョンに入れていきます。

男女比、年齢比を分析すると良いと思います。新潟県の自然を愛する人のエリア、都市的文化的なエリアの拠点に住むような場所がほしいと思いますが、安価な宅地が欲しいということで、高田、長岡、新潟でも郊外に宅地造成するわけです。文化的な生活から遠ざかった場所に宅地ができる。それを止めたいと思います。

高田のような良い町がスカスカになっています。雁木の下のまちの生活を再整備できるようにならないでしょうか。

山中座長

新潟市は住宅産業のウエイトが非常に高いと思います。新潟は他県と比較して住宅産業に元気があります。江南区に住宅をつくって中央区で空いている。それを是認する規制緩和をおこ

なっています。これで大丈夫なのかと思います。民間に任せたらそうなるでしょう。

インフラは行政が粛々と維持するわけで、開発業者は作れば終わりです。人口動態に世代、性別を加えると危機感が出るのではないのでしょうか。

データに裏付けされた危機感がある計画ができるでしょう。計画の数字だけ厳しくしても誰も納得しないので、バックデータが必要だと思います。

(閉会)

山中座長

本日いろいろな意見が出ましたが、事務局はこれらを集約し、原案に反映いただき、アドバイザー委員及び国土利用計画審議会委員宛に送付願います。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いたします。事務局から今後のスケジュールを説明いただけますでしょうか。

事務局

(資料5に基づき、スケジュールを説明)

山中座長

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。よろしいでしょうか。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。

終了 14時29分