## 第71回宮城県国土利用計画審議会

I 日 時 : 令和3年10月13日(水)

午後1時30分から午後3時15分まで

Ⅱ 場 所 : 宮城県行政庁舎 第二会議室 (11階)

Ⅲ次第

- 1 開 会
- 2 挨 拶
- 3 議 事
  - (1) 宮城県土地利用基本計画書の変更(素案) について
  - (2) その他
- 4 閉 会

## 〇 配布資料

【資料1】宮城県土地利用基本計画の変更について

【資料2】土地利用基本計画書の変更 概要版

【資料3】五地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針

【資料4】宮城県土地利用基本計画書(素案)

【資料5】宮城県の五地域区分(土地利用基本計画図)令和3年8月現在

【資料6】宮城県土地利用基本計画変更スケジュール

【参考資料1】宮城県土地利用基本計画書(現行計画)

【参考資料2】宮城県土地利用基本計画書(現行計画)概要

【参考資料3】宮城県国土利用計画(第六次)概要

【参考資料4】国土利用計画・土地利用基本計画の体系図

# IV 出席者名簿

# 1 委員(13名中11名出席)

(敬称略)

<u> </u>	和中114四冊/		(前文小小中口)
分 野	氏 名	現職名	出欠
都市問題 · 交通問題	ますだ さとる 増田 聡	東北大学大学院経済学研究科教授 (工学博士)	出
都市問題 · 交通問題	まくむら まこと 奥村 誠	東北大学災害科学国際研究所教授 (工学博士)	出
都市問題 · 社会福祉	やまもと かずえ 山本 和恵	東北文化学園大学科学技術学部 建築環境学科教授(工学博士)	欠
自然保護	さいとう ちぇみ	宮城教育大学環境教育実践研究セン ター教授 (理学博士)	出
農業	店橋 慎	宮城県農業協同組合中央会常務理事	出
林 業	ながい たかあき 永井 隆暁	宮城県森林組合連合会常務理事	出
商工業	<sup>あいざわ</sup> 相澤 きよの	前宮城県商工会女性部連合会会長	欠
社会福祉	ちば となる子	社会福祉法人宮城県社会福祉協議会 なごみなの里地域福祉サービ、スセンター長兼 偕楽園長	田
土地	ささき まり 佐々木 真理	一般社団法人宮城県不動産鑑定士協 会理事	出
市町村	やまだ ゆういち 山田 裕一	白石市長(宮城県市長会)	出
	相澤清一	美里町長 (宮城県町村会)	田
その他	武藤 順子	宮城県青年会議幹事	田
	大友 富子	宮城県地域婦人団体連絡協議会会長	圧

## 2 事務局

氏 名	職名
小野寺 邦貢	企画部デジタル政策推進監兼副部長
岩崎謙二	企画部参事兼地域振興課長
長谷川 美智	企画部地域振興課総括課長補佐
叶 光博	企画部地域振興課課長補佐(土地対策班長)
藤咲 寛	企画部地域振興課主事
引地 真史	企画部地域振興課主事
本田 日菜乃	企画部地域振興課主事

### V 会議の概要

- 1 午後1時30分,司会の長谷川総括課長補佐が開会を宣言し、会議が有効に成立する旨の報告を行った。(定足数7名以上出席)
- 2 小野寺企画部デジタル政策推進監兼副部長の挨拶の後,議事に入り,増田会長が国土利用計画審議会条例第5条第1項の規定により,議長となって以後議事を行った。
- 3. 議事について、岩崎企画部参事兼地域振興課長が説明を行った後、審議が行われた。

## VI 会議運営に関する報告・確認事項等

1. 定足数の報告

国土利用計画審議会条例第5条第2項の規定により,定足数である過半数(7名)を満たし,有効に成立していることを報告した。

- 2. 審議の公開・非公開の確認 議事の公開を確認した。
- 3. 議事録署名委員の指名

審議会運営規程第5条第1項の規定により、「髙橋 慎委員」、「永井 隆暁委員」の2名を議事録署名委員に指名した。

## Ⅷ 議事録(発言要旨)

増田会長

それでは「(1)宮城県土地利用基本計画書の変更(素案)」について、事務局から 説明願います。

岩崎

(資料1~6, 参考資料1~4について説明)

参事兼課長

増田会長

ありがとうございます。

論点が多々ありますが、どのように議論を進めましょうか。

まずはこの資料について確認したい、質問等があればと思いますが、委員の皆さんいかがでしょうか。

髙橋委員

1点教えていただきたい点があります。沿岸部と内陸部の分け方について、私もこの分け方で賛成です。特に人口減を含めて、関心を持っております。

どのような地域, 例えば旧市町村単位であるとか, どのような区分が想定されるの か教えていただきたいと思います。

農林センサスでは、農地や農業者の状況は旧市町村単位で分けられておりましたので、分け方が統計的なものとリンクするのかどうかも併せまして、教えていただきたいと思います。

叶班長

資料4の8ページに、県内地域区分図がございます。

事務局の案としましては現在のところ、旧市町村の区分ではなく、原則として現在 の35市町村の区分、ただし、仙台市につきましては区ごとに分けまして、宮城野区と 若林区を沿岸地域という形で、分割線を入れさせていただきました。

沿岸部としましては,東日本大震災の津波被害を受け,復旧復興を行った自治体という考え方になります。

統計上の区分等と、必ずしも一致するものではございません。

増田会長

石巻あたりだと内陸のところまで、含んでいる部分もありますね。 他にご意見等はありますか。

増田会長

それでは全体に対するご意見の方も含めて伺いたいと思います。

特にまとめていただいた,論点メモには今回議論しておくべき大きな課題として3 点が,示されておりますが,先ほどご質問があった沿岸,内陸という区分について は,論点メモの1のところに,上がっております。 北から区分しているところと、海からの距離により区分しているところがクロスされて 出てきているので、その境界部分について土地利用調整上は、それぞれの現状を 見ながら、どちらになるのかということだと思いますし、後で出てくる重複指定の実態 等も含め、これ以外にも地形的制約など、後で出てくる流域の状況もありますので、 様々な点を踏まえながら実際は複雑な調整を図っていくということになろうかと思いま す。

それでは、先ほどちょっと議論もありました沿岸部、特に復興事業がほぼ完了したところにハード系の防潮堤や高台移転などにより、土地利用の基盤が大きく変わりました。それに伴って、やや特例的に内陸移転等が進んでおり、農用地の指定を一括で解除するようなことも、この復興の過程の中で行われてきたということがありました。実態については前回の国土利用計画の変更時に、整理している状態だと思いますが、状況を踏まえてこれからこの第6次国土利用計画期間中にどのように具体的に土地利用を調整していくのかということが今回の土地利用基本計画の主たる論点ということになります。

#### 奥村委員

第6次国土利用計画の、実行のための計画書ということですから、ここで根本的な考え方を、議論しても仕方ないと思いますが、国土利用の考え方が様々なタイプに分かれており、あるべき標準的な姿というのがあって、土地が人に割り当てられており所有権を有している人が自分で面倒を見るという立て付けのもとで、そもそも土地利用計画というのが策定されています。実態は、管理することができない農地については、農業以外に自然の維持や、災害を抑止するための機能を有しているために、手当はして欲しいなど、必ずしも、所有されている方が、土地利用をするということ以外にその土地に対してどのような機能が保持されるべきなのか、プラスアルファの手間やコストがかかる場合は、どのように支援するのかが求められなければいけないところ、残念ながらまだ、この計画は、誰々にどのような目的で土地を割り当てているという域を、出ていないと思っております。

国の計画も根本的に変わっていないので仕方がないとは思いますし、国全体としての問題もあるので、県に対してどうにかしてほしいということは申しませんが、実情とその指定がなかなか合ってない地域とか未利用の地域を、計画から外れてしまったら、例外的なところとして見るのではなく、どう支えていくのかということを、もう少し考えられないかなと感じています。

例えば、素案の4ページ右側の多様な主体と連携というところですが、所有者自ら が適正に管理することが困難な私有地の維持管理や活用に対しては、所有者不明 土地法などを踏まえ、地域のニーズに合わせた支援を行うと書いてありますが、県の 計画だから県が支援するということなのか、例えばNPOなどが自分の持ち物にする 必要はないが、一時的に違う使い方をしていただければ管理等の支援をするなど の、もう少し掘り下げていくことが必要じゃないかなというふうに思います。

「支援を行う」と記載すると、行政側でなんとかしますからと読めてしまうので、多様な主体の連携が実質的に入るような書き方をしていただいた方がいいのかなというのが一つです。

また、土地利用の調整に関する事項についても、資料3のマトリックスの図がありますが、矢印を示すということは、基本的にどちらかを優先するということになり、どちらかに決めなければならない、という考え方になっている。しかし、無理にいま判断せずに、もう少し管理をしながら様子を見るということがあってもいいのではないかと思います。

二者択一的に、どちらを優先するか決めてしまうのではなくて、丸のついた細い矢 印にして、よく議論して考えなさい、よく議論がまとまらない時はもう少し様子を見なさ い、そのままにしておきなさいという区分があってもいいのかなと思います。

重要なことは、土地利用調整の結果、悪い状況に進むということがないのであれば、無理に急いで方向性を限定する必要はないのかなと感じております。

## 岩崎 参事兼課長

いただいた二つのご意見ですが,前段については土地利用基本計画の性質によるところかなと思っております。

土地利用基本計画というのは、いわゆる各個別法ですね、森林法、都市計画法などの個別法の目的や、それぞれの立法趣旨を超えて、独自で開発の規制ができる機能までは持っていない計画でございます。

調整機能を有しているということで、土地利用基本計画が日本国の法律上、実は最も上位計画だという位置付けになっておりますが、実態は、各個別法の相互における、いわゆる総合調整機能を円滑に発揮できるようにするために、実際に個別法による、都市計画区域、こういったものを変更する前に、この土地利用基本計画の区域変更が必要になるという形で実は法制度上、システム化されているものでございます。

これは、宮城県だけではなく全国一律にそのようなシステムになっておりまして、この総合調整機能については、土地利用基本計画図の見直しなどの過程におきまして、各方面の意見を伺ったり、意見交換することによって具体的に発揮されるという性質のものでございまして個別法相互の、例えば都市計画法と森林法、自然公園法など、各法律相互の競合による円滑な土地利用の阻害が起こらないように与えられているという権能でございます。

また、開発行為等について、国土利用計画に規定がありますが、そちらについて はいわゆる個別法を運用する、各行政庁に対する拘束規定とは別となっておりま す。 そういったことで土地の利用,土地の所有者等を直接に拘束することはございま せん。

そのため、開発規制等への公的な効果については、今申し上げたような都市計画 法であったり、自然公園法であったり、森林法であったり、農地関係の法律もござい ますが、こういった個別法によって発揮されるという制度になっているものでございま す。

二つ目の、そのまま保留しておくという仕組みがあってもいいのではないかという ご意見をいただきましたが、個別の開発行為が、その後に続くような場合に影響が生 じる恐れがあるため、基本的にはこれまで矢印により決め打ちをしてきたということ で、事務局としては理解をしているところでございます。

叶班長

まず、土地利用の調整の前段及びご意見をいただいた部分についてですが、今回の素案については、土地利用の類型を分けて、それに基づいて、所有権などが 張り付いている部分を所有者において管理するという、制度上の大枠を踏まえて作っております。

これが、実際の所有者と利用者が違う場合や、ステークスホルダーという言い方を しますと、土地を持っている人ではない例えば先ほどちょっと流域の話が出ました が、上流の森林を持ってる方の森林の管理状況が下流に影響することは、皆さんご 承知のように、たくさんあるかと思います。

また、最近そういったことを改善しようということで、中間の農地を少し治水に活用させていただけないかというようなことをお願いしているということもありますが、下流域の住民に対して、農地の方で権利をお持ちの方に調整をお願いするというような位置付けになっておりますので、土地の周辺に実際にお住まいの方々ですとか、そういう方に対する影響、それから、そういう方に対するその持ち主や管理者の責任というのが、大変注目されてきているという状況にはございます。

これをうまく表現するということが、国土利用計画法自体が現時点で細かく改正という事に至っておりませんで、やはり個別の法規制、都市計画法ですとか、農振法ですとか森林法ですとか、そういったものがまず出来上がった段階で、俯瞰的に眺めるということで、資料5で、今回宮城県内で地目がどのように分散されているかという地図をお配りしております。県北部の仙北平野や、優良農地の部分であったり、仙台市を中心した部分が都市計画区域であったり、大体の状況をご覧いただきたいと思いますが、これを踏まえた形で記載を整理させていただきましたが、確かに奥村先生におっしゃっていただいたような部分は、法律的にも制度化されておらず、改正中という状況です。

例えば,所持者不明土地法を4ページに記載しております。こちらも役割としては 地域のステークスホルダー,また,例えばですが,土地があってその土地を利用した い又はその土地について利用上,支障があって困るという方々がその土地を何とか したいという場合に,対応できるような法律でございますけれども,こちらは所有権を 守らなければいけないので,所有権をお持ちの方に対して使わせてくださいと,ある 程度強制的な措置がとれるという仕組みについて,法律を作ったということになりま す。

都道府県の収用委員会という、いわゆる公共用地を取得する際に、土地収用法に基づいて収用ができる、補償金をお支払いして所有権を取得できる制度があり、 許可を出せるという判断をする機関がございますけれども、実は所有者不明土地を 使いたいといった場合に、判断するのも収用委員会となっており、同じ役割を持たされているということになります。

そのため、収用委員会が許可をすると、十年間などの使用権が与えられ、例えば、地域の集会所そこに建てられるなど、相続人が100人以上いるような土地であっても、10年間に限りそういったことに使用できる、公園を作るなどのことができるようになります。

所有者不明土地については、そのような形で県の関与というのはある程度決まっております。

主に収用委員会を通じて、地域の公益的な施設に使っていいかどうかということを 判断して権限を付与するというような部分になりますので、このような部分を中心に、 「支援」というような書き方をさせていただいております。

土地利用基本計画は、法律に基づいた形で書くという形をとっておりますので、どこまで踏み込むかというのが非常に難しいというところではございますが、地域福利 増進施設に使うという法律が全国的にスタートして、3~4年経ちますけれども、あまり 実績がないそうでございます。

様々な点を踏まえて事例を研究しながら、まちづくりに関するNPOですとか、いろんな団体がございますが、主に市町村などは、少しミクロな立場になりますので、ある地域の土地利用について考えていくことを、これから担っていただきたいというふうに 県としては考えているところでございます。

国においても改めて作られた法律と、国土利用計画法に関する国の審議会の見直し等々も進んでいる中で、市町村にもそういった地域と連携して、土地利用を所有者だけでなく考えていきましょうという取り組みが徐々にスタートしつつありますので、状況を踏まえ、現在進行中となっておりますが、国土交通省からも今年度に入ってから様々な通知が出ておりますので、内容を踏まえた形で、どこまで書いていけるか、いわゆる所有者ではない方、土地を全体的にどのように見ていくのか、どういう関係性のもとで、どのように維持管理に関わっていけるのかを考えていきたいと思います。

森林ですと,国土利用計画の改定の際にも議論になりましたが,森林経営管理法により,税を徴収して財源を確保し,国全体で支えるという仕組みが法的にスタートしております。

それに近いものが、他の地目でもできるかというとなかなか難しいという部分もあります。或いは法整備をしないと進まないということもあるかと思いますけれども、そういったことも踏まえ、将来的にあるべき姿というものを視野に入れつつ、土地利用基本計画は性格上、行政が何をするかという計画になっておりますので、難しい部分はありますが、どこまで行政以外の主体の方に取り組んでいただきたいことを書けるのか検討して参りたいというふうに考えております。

それから五地域の重複する部分の調整指導方針についても話がございました。

どちらかに決めるのではなくというようなお話でしたが、調整指導方針は、雛形的なものは国から示されておりまして、少しずつ地域ごとにローカライズしながら決めているという形のものでございます。必ずしも資料のような形で書かなければいけないということが、決まっているようなものではなくて地域ごとに変えても構わないということになっております。

おっしゃっていただいたような方向性について、じっくり考えるというようことを書けるかということになってきますが、どうしても個別の法律の規定というものがございまして、例えばバツ印が記されているようなところは、法律上重複が許されないような地域となっております。

各法律を所管している条文も参照しながら「検討」という表現を書き込める部分があるのかを研究して参りたいと考えますが、後続する開発計画など、そういったものが前提となり、いざ区域を変更しようという場合に、重複地域の解消をしましょうですとかを決める際は、やはりどちらかに決めるというようなスタンスをとらざるを得ないということもございますので運用や兼ね合いを見ながらですね、研究はさせていただいて最終案の方で改めてお示しできればと考えております。

#### 増田会長

なかなか難しい問題提起でした。

少しずつは動いていると思いますが、ドラスティックに変わるかというと何となく変わらないような気もするし、国も、少しずつしかやらないという感じはしております。

どうするともっと綺麗な本来の意味での土地利用基本計画っていうのになるのか、 それともそれはやっぱり無理なのかっていうのも、いろいろあるのかもしれない。

今回の土地利用基本計画,そのものとは関係ないかもしれませんが,先ほどの多様の主体との連携だと,具体的に太陽光パネルの住民反対運動などが起こってから調整に入るのは,なかなか難しい側面もあったりもします。そこで,さきほどの重複地域において,現地の皆様が特に問題を感じるようなところに対して,社会実験的に,こういう土地利用に転換していきたいというふうに,地元も思っているし,管轄してい

る市町村もここの部分を少し調整したいというようなことがあると、例えばその里山保全の実験地域や再生可能エネルギーや、熱海であった土砂廃棄場の復興のために試行的にやっている地域とかで、ここで上がっているような支援とか、構想を構築するための取り組みのような実験的取組が考えられないかと思いました。具体的にどのようにやればいいのかという智恵も出てきたりもするので、県が何かそういうプロトタイププロジェクトを県内で募集して、若干支援しますみたいなものが、始まりとしてはあるかなといえます。大きく法制度そのものを宮城県から変えていきましょうっていうのは、相当ハードルが高いような気もしました。夢物語かもしれませんでもやれるといいなというそんな気もしています。

他に、ご意見いかがでしょうか。

同じような話は流域治水に関する河川流域という議論もありますし、河川の流域は ほぼ山地、扇状地の地形と表裏みたいな関係にあるので、山の話も同様に出てくる のかもしれません。

流域治水で農地への氾濫を許容しつつ、都市を守るということを、いくつかのところでは考えないといけません。宮城県の中でも台風被害の後、どういう復興計画を立てるかという過程でそういう手段があったりもしますし、鳴瀬川のように長年議論を地元の知恵としてやってきているようなところもあるので、五地域の調整の中で何か、今回の台風復興のように、見直しが必要であるというのが出てくれば、これの調整ルールの新しい適用も考え得る地域が出てくるかもしれません。

県全体をこの地図の上で、議論すると言われると、それはどの地域なのかはなか なか、地元のご意見も聞かないとわからないという、そんな状況でしょうか。

## 髙橋委員

これも読み方の解釈を教えていただけばと思います。

資料4の素案のですね。4ページ目の多様な主体との連携のセンテンスでございますが、4行目の「さらに〜」の部分で人口減が進むので地域の将来像を住民自らが描いていく地域づくりのあり方を官民一体となって構築する取り組みを検討するという事項が入っております。

これは表題の土地利用の基本方向の土地利用のあり方について、住民自らが将来像を描くということで読むのか、それとも、この地域づくりという言葉にまとめたもので、その他の要素も含んで検討するのかといことと、もう一点、前段に「公共用地の〜」ということを繋がりで、「さらに」を読むのか。

どういう区分で読み解いたらいいのかがわからなかったので、教えていただけますか。

叶班長

ご質問いただいた、多様な主体の連携の部分について、後段の、さらに人口減少 が進むことでというところについて地域の将来像でございますが、広く言うとまちづく り、地域づくりという観点になるかと思います。

ただし、ここで意識しておりますのは、これは最近、国土交通省が、国土審議会等で盛んに議論している「国土の管理構想」というような表現をしているものになりますが、土地利用の状況というものに着目した上で、地域の将来像を描く、さらに言うと人口が減っていくので、なかなか管理が及ばない又は利用されなくなった土地というのが増えているという現状を踏まえ、所有者が管理できない土地は、誰がどのように管理するか、すべきか、或いは新しい利用方法はないかというようなことを、所有者に限らず、土地周辺の利害関係者ということで地域の皆様やご自身が考えていくということになります。

住民自らがというのはそういう意味でございまして、土地に着目した将来に渡って、人口が少なくとも増えはしない、中には増えていくという地域ももちろんございますが。また、年齢を重ね、これまで盛んに農業、林業等を頑張っていただいた方が引退されるという中で誰が継いでいくのかというようなことも踏まえて、考えていくというような話になって参ります。

なので、なりわいと、その地域社会が成立する基盤としての土地、こういったものが うまく成立して持続していくということを目指すにはどうしたらいいかというような視点 になりますので、ちょっと幅広いお話になって参ります。

土地だけというよりは、その土地の利用の仕方とセットで、地域の持続というような、住み続けられる地域であるためにはどうしたらいいかというようなことを見ていきませんかというようなことを、法律上位置付けて考えていこうというように国において、考えているようですので、その点を視野に入れた書き方になっております。

前段の公共用地等の管理については、「また」で切れるというような位置付けになりますので、現在も、県の土木部で、道路や河川などパートナーシップを持って管理していくということをやっております。

こういったことを前段で書いております。

この点については、引き続き、地域の皆様とご協力させていただきながら県として 取り組んでいくというようなことが前段になっています。

さらに、所有者自らが適正に管理することが困難なという部分というのが先ほど議論で出ましたような、所有権を持たない人が関わっていく仕組みが法律的に整備されたことを受けたのが中段になります。

その点も踏まえ、地域で全体的に管理していくというのは、さらにその先に記載しております。

所有権を持たない人が管理の権限を取得し、主体的に管理していくのかということ からさらに進んで、高齢で手放した農家の農地であれば、地域の営農団体などが引 き受けて使っていただけないかとか、或いはうまく管理していくにはどうしたらいいのかというようなことを考えていくということで、もう少し広く個別の土地の権限によらないで、どういった影響があるか、地域づくりのために支障になるかもしれないというところと、或いはうまく使えるかもしれないというアイデアを出し合って、地域を運営していく広い考え方で言いますと、少し集落単位といいますか、そういった自治を行い、まちづくり、土地利用という観点で、整理して進めていくというような意味合いで書かせていただいております。

主語が曖昧な部分は国土利用計画で記載した内容を要約した部分ですので、趣旨がはっきりしていない形になっているかもしれません。

最終案で改めてお示しさせていただきたいと思います。

### 髙橋委員

わかりました。

一点だけ、私も農業分野なので、ちょっと混乱しそうなので確認しましたが、現在、 国において、人・農地プランというものの法制化を進めています。

今,課題として挙げられた,農地をどう利用するかを法制化する動きがあるので, 記載の内容が農地だけを見ると,人・農地プランと同じような表現だと思い,混乱しそうだったので確認させでいただきました。

#### 増田会長

この審議会には、五地域区分それぞれの専門の方がいらっしゃって、様々な政策 や、国の検討動向がわかっていると、この文章の表現も分かるのかもしれませんが、 一般的に書かれてしまうと、なかなか難しい書きぶりかもしれません。

どうしたらわかるんでしょうかね。

所有者不明土地法みたいに、きっちり言葉が出てくると、それを核に新しい方向 性を考えるってこともあるのかもしれません。

少し、「注」をつけて何とかにおける検討動向と言いますか、後ろに関連する最近の動向みたいなものを少し書いておくとそういうものも踏まえて、ここでの支援をやりますというのはそれぞれの分野で少しずつですが、いろいろなところで動きがあるということは見えてくるのではないかなと思いました。

## 増田会長

他にいかがでしょう。

論点メモで言いますと森林についてはやや森林保全の方向に舵を切ると読めます。都市への転用も、市街化区域に指定されていなければ、原則、やらないような方向に少し厳しくしましょうということで「検討中」と書いてある。

資料3のところで言えば、市街化区域に指定されていれば以前は、そのまま都市 的利用を中心に議論するとなっていたものがこの矢印がどのような角度になるのか。 市街化区域内の森林も、当然残すようなことを考えて別の、都市の緑地指定みたいなものも配慮が要るんじゃないのということに、なっていくのかもしれないです。なので、ここは検討中ということになってるということだと思います。

ただ,前段を通じてこの矢印は6~7種類ぐらいあって分かりにくい部分もありますが,グラデーションがあるというのはその通りですし,グラデーションもそれぞれの地域の実情に応じて,他方も認めるけどこちらが原則ということで,比重の置き方は,地域ごとに微妙なバランスがあるというように,読めるかと思います。県としては,矢印の向きを変えて,このような土地利用は無理ですという時にこの矢印を使うというのが大きな存在意義かなというふうに思いました。

#### **齊藤委員**

確認をさせていただきたい点があります。

ただいまご説明いただいた件に関して、聞き間違いかもしれませんが、震災後、 復興のために、一部地域で、復興住宅の建設等するために、この矢印の向きが、上 になったというように受け取りましたが、違いますか。

元々,この矢印が上を向いているとなっておりますが,これは昔からずっと上を向いているのでしょうか。

## 岩崎 参事兼課長

これにつきましては、私が知る限り、ずっとこの向きが継続しているというふうに承知しておりまして、震災に伴って、こちらの矢印が変わっているところはないと承知をしております。

### 齊藤委員

復興住宅をつくる上においては、矢印が上を向いているので矛盾はないというよう なことも、判断されるときには、確認していたということになるわけでしょうか。

#### 叶班長

復興に関しましては、特別な事情ということで、この審議会において、毎年1~2月に審議をいただいております、土地利用基本計画図の変更を、先に行ってから各土地利用の区分を変更というステップを省略できる特例法ができておりまして、そちらでの運用というのが実はありました。

それをここ10年で適用しておりましたので、そこについてはこの図を基にというよりは、それを省略する形で、復興計画を先に作り、優先してしまいましょうということで進めておりました。

そうしないと、スピード感を持ってできないということになりましたので省略したというような、実はこの10年間の現状がございました。

ただ,それにしても,復興計画を作る際に,こうした土地利用の調整については, よく検討された上で,ここしかない,ここであれば大丈夫,こういう形で作れば,環境と の調和を図れるというのは十分に調整した上でスピード感を持って行ったと承知して おりますので、ここでの原則を踏まえつつ、法制度上は省略した処理により行ったというのが実態かと思います。

### 齊藤委員

先ほどの変更案については検討中となっておりますが、左向きの矢印を入れては どうかというようなご提案だったように受けとめておりました。矢印の太さなどはまた別 の話だと思いますが。

私は自然保護という領域で参加しておりますので、原則として言えば、やっぱり森 林は改変してしまうと元の状態に戻すのは非常に難しい。ただ建物を作って壊すと かそういう話ではなくて、復元するのは難しいのでそのような意味での原則として、全 般的にやっぱりこの下段に行くほど左向きの矢印が大きくなると理解はしているとこ ろです。

今回その矢印の向きを変え、上を向いていたものを左向きに変えるっていうことに なった場合に、具体的にどのような状態や状況を想定しているのか。

例えば、このような案件が最近増えてきているから、ここは上向きではなくて左向きにしておいたほうがいいのではないかというようなお考えがあってのことなのか、今後、何か想定されるような事例といったようなもの或いは現在、時々起きているケースみたいなのものがあって、ここは判断を変えたほうがいいというような、具体的な状況などはあるものでしょうか。

## 岩崎 参事兼課長

私の方からお答えを申し上げます。

まず、資料3についてですが、検討中とした部分については現在、白紙でございます。

白紙とした趣旨でございますが、まさにこの審議会でご意見を頂戴しながら、決めていきたいと考えたからでございます。

ただし、素案を作成する際に、我々が留意をしなくてはいけないなと思っていたのは、問題となるのが、赤い枠組みを入れたところが、事務局としては、今回の土地利用基本計画の見直しで最大のポイントだと思っていますけれども、こちらについて、例えば農業地域とか都市地域と、都市地域とか農業地域、こちらがそれぞれ重複している部分については一切変更の予定はない状況です。

今回変えたいというところは、森林地域のその他の部分についてです。

その他というのは、例えば「保安林」ですとか、法律上で強く規制がかかっているところについては変更する必要はないだろうということ、かつ、我々都道府県という行政側の及ぶ権限もないという部分でございますが、実は森林地域のその他の部分については、我々がある程度裁量を持っており、決めることができる部分がございまして、今回ここに着目をしております。

具体的にはこの森林地域と、都市地域、これが重複をした場合に、どのように考えるかということでございますが、左側の現行の部分は、森林地域のその他の部分と、都市地域のいわゆる市街化区域及び用途地域、こちらの都市計画法上は基本的には開発をすべきところと、位置付けている部分がございますが、重複している部分がある場合には、現行では上向いた太い矢印になっているわけですが、基本的に今申し上げた通り、都市地域としての土地利用を優先するが、森林地域としての土地利用についても認めるというような読み方をする図面でございます。

同様に、森林地域のその他と市街化調整区域、もしくは都市地域のその他が、重複している部分については、細い左向きの矢印になっておりますけれども、こちらは基本的には、森林地域としての利用への調整を図りながら、土地利用の現況に即して個別的に、それ以外の都市地域としての土地利用を認めるというような読み方をいたしますが、これを右側の変更案に変えたいということでございます。

実は、森林地域のその他の部分と、都市地域としては市街化調整区域、これは当面開発をしないというふうに決めているところですが、都市地域のその他の部分については、左向きの現行の細い矢印を、一歩、森林の維持に踏み込んでいきたいということで、細い矢印を太い矢印にしたいと思っておりまして、こちらについてはほぼ、この案でご異論が出ることはないかと思っております。

問題は、森林地域のその他の部分と、都市地域の市街化区域及び用途地域が重複した場合、都市計画サイドは「開発したい」ところでございますし、森林サイドからすると「残したい」ということになるわけでございます。

具体的には、この資料5をご覧いただきますと、この地域区分の、都市地域の赤い部分と、森林地域の緑色の部分が、重複している部分については、仙台市の西部方面に行きますと、その色づけが重複しているところがよくわかると思いますが、その他にも様々な地域で重複が出ています。

ここに例えば、太陽光発電施設などの、再生可能エネルギー関係の施設を作るというようなことになる場合に、土地利用上どちらを優先すべきかというところで今回の 土地利用基本計画が生きてくるということになっております。

今,申し上げたような状況が我々の基本的な認識であるわけですけれども,検討中としたのは,例えばこれをですね,現在の上を向いている太い矢印を,矢印の方面は上を向きつつ,細くするというのは一つの手ではあります。変更しないというのも一つの手でございます。

ただし、変更しないというのは先ほどから申し上げている通り、基本となる国土利用計画を作らせていただいた際に、森林の維持について一歩踏み込むということで作っておりますので、我々はそれに従っていけば、矢印の方向も太さも変わらないということはないだろうというように考えておりますので、それ以外の選択肢ということにはなります。

そうすると, 今, 申し上げたように上向きの細い矢印にするというのが一つの手で はあります。

次に、矢印の方向を、左に向けて細い矢印にするという案もございますし、極端な話ですが、抜本的に上向いた矢印を左向きの太い矢印にして、絶対開発は行わないというような考え方がないわけではない。

そういったいくつかの選択肢がある中で、先ほどの奥村先生がおっしゃったようなところと相通じるところがあるかもしれませんが、一つの方向で、矢印を決め打ちするのは私としてはいかがなものかと思っておりまして、例えば、用途地域のうち、第一住専については、こういうような使い方をしようとか、工業地帯については、準工地域は比較的、都市計画において弾力的な部分にあるわけですが、工業専用地域とか、私が都市計画を勉強したときから名前も変わっていると思いますけれども、そういう工業地域に関連する用途地域については、また別途違う考え方もあるのではないかということで、この矢印を一つに決め打ちはしたくないなというところでございます。

#### 増田会長

建前でいうと、本当は逆線引きをして、これを一つ右側の欄の都市地域に落として から、森林を何とかしましょうというのがこれまでの議論だったと思いますが、逆線引 き自体もなかなか動いていないということもあって、現行の状態で土地利用の転換計 画が出てきたときに、どう対応するかっていう議論は、状況の把握の仕方で細い太い 矢印がいろいろあるという図になっているということですよね。

少し具体的にどういう問題が起こっているのか、さっきあった用途地域の指定状況等の、この森林地域の重なりみたいなものを GIS から見れば、面積的にも出てくると思いますので、そこら辺の資料もまた参考にしながら、この議論をしたいなというように思いました。

ちょっと作業大変かもしれませんができる範囲で進めていただければと思います。

## 岩崎 参事兼課長

これについては、先ほど申し上げました通り、今回の土地利用基本計画の変更の中で、最大のポイントになると考えておりますので、今おっしゃられた作業をしっかりやらせていただきたいと考えております。

### 増田会長

他にご発言のない委員の方何かあれば、よろしくお願いします。

## 奥村委員

今のところ、丸がついている部分は、土地利用について、「考える」ということになっているが、最後に「調整を図る」ということが書いてありますよね。

調整の結果として、どちらかしか認めないという結論を出した上で、それに従わせるという考え方になっていますよね。

これは、市町村が具体的に考えた結果を戻してもらって、県が認める、この審議会で認めるということになると思いますが、全てに丸をつけてまずは調整して貰わないといけないということを明示しておけば、矢印がどちらを向いていても構わないと思います。

だから、極論すれば、丸だけつけとけばいいし、矢印の方向は、今の時代の多くの人は、森林を都市にすることは簡単だけど、都市に戻すことは難しいことは理解されているので、やはり左向きがいいと考えます。ただ、調整をしてみて決めるということにするために、全て丸に左向きの矢印にしておくのが、妥当なところかなというように私は思います。

結局この調整っていうのは、ある利用を認めるか認めないかの判断をすることだと解釈されているように思います。先ほど私が「枠組みがそうですからしょうがないですよね」と、言ったことはバッティングした時に、認めるか、認めないかのどちらかに決めるじゃなくて、こちらの使い方をするけど、もう一つの機能も残るように配慮してもらう、という誘導方法はないのでしょうか。

どちらかに決めていきますという二者択一の考え方の中でこの表が作られているので、うまく合わない考え方なのかもしれませんが、この土地利用は認めるけれども、別の機能もその場所に期待されているから、きちんとその機能の確保もやってほしいという指導はできないのでしょうか。

たとえば、洪水の危険性がある河川の流域のところでは、昔だったら、何年かに1 回水害が起きるところは、建物を建てるという土地利用は認めた上で、水害が起きて も大丈夫なような建物の建て方であるとか、或いは、家の構造であるとか、或いは船 を吊しておくとか、工夫をした上で使われていたと思います。

現在の書き方だと、ある土地利用が認められれば、あとは優先されなかった側の機能は考えなくていいというように読めてしまいます。どちらを認めるかという結論じゃなくて、こちらは認めるけれどもこちらの機能も重要だということを理解してもらう方が、本当は大事なんじゃないかなと思うのです。その意味で、左向きの矢印はいいとしても、調整表には丸が全部ついているのがいいと思います。特に上向きの矢印には丸がついているのが当たり前なんじゃないかと思います。

## 岩崎 参事兼課長

お答えになりますかどうか難しい部分もありますが、ご指摘いただいた点はその通りだと思います。極論を言いますと、全て丸がつくのが一番よろしいのかなというように思っておりますが、先ほど齊藤委員がおっしゃいました森林と重複した場合の考え方につきましては、先ほどから申し上げております通り、やはり森林としての方向は基本的に維持することとしたいとい考えを事務局としては根底に持っております。

なので、そういった意味で「検討中」という部分については、丸はつけたくないなと いうように思っております。 考え方としては、先ほど齊藤委員がおっしゃいましたように、森林を一度開発して しまうと、不可逆性を持っている部分になりますので、これについては、森林の維持と いうのを基本的な方向にしたいということでございます。

それから先ほどのこの丸がついている部分ですが、ご覧をいただきますと、実は都 市地域については丸がついているところは一ヶ所もございません。

丸がついているところは、農業地域と自然公園地域が重複する部分、それから農業地域と自然保全地域が重複する部分、それから森林地域と自然公園地域が重複する部分、森林地域と自然保全地域が重複する部分に集中しているということになっております。

叶班長

こちらの表の丸の部分になりますが、丸がついているもの、一部その中に矢印が書いている部分というのがございますが、丸がついているのは基本的に、ある地域と、もう一つの地域の重複が基本許される、両立することがあり得るところについております。

こういったところは、特に工夫をしなくても、両立できるというような考え方をしておりまして、例えば森林地域、かつ自然公園地域というようなところは、森林の状況でありさえすれば自然公園としての機能は当然発揮されることになる、或いは自然保全地域も同じでございまして、森林の状況でありさえすれば、自然保全地域としてのあり方、機能も、当然に維持されているというようなことでございまして、丸がついている地域が両立するように、調整を図ると書いておりますが、調整を行わずともそうなっているというような言い方をした方がより正しいのかなというように思います。

農業地域と、或いはその自然公園地域、自然保全地域との重複の部分も同様でございますが、少し人為的な利用の載せ方しておりますので、こういったところはより自然を維持する側、自然公園とか自然保全の方に少し振っておりまして、特別地域とか特別地区というような規制の強いところは、左側に矢印を向けているというような、両立が図られている、両立することができる土地利用でありながらも、それを、ある意味、開発とか人為的利用というのをバンバン進めるのではなくて、現状維持をなるべく図るというような方向性をここで記載しているという関係性にございます。

同じような調整が、都市地域の部分にも可能かというのが難しいところでございまして、特に自然公園、自然保全地域になっているところは市街化区域にはならない、特別地域などになっているとなおさらですが、基本的にならないとことになっております。

一部重複しているとこで、三陸沿岸の部分は、リアス式海岸で非常に、自然公園として指定されている範囲が広くなっておりまして、一部でそういったところでも古くから人が住んでいるところは都市地域、市街化地域になっているところもございます。

こういったところは、都市としての利用は当然しなければならない、人が住んでおりますので、と、言いつつ、自然公園としての性格を大事にしましょうということで丸のない矢印というような形で書かれておりますが、そういった関係性を個別法に則して少し検討させていただく過程で、調整という言葉がどれだけ実効性を持たせられるのかということも、考えていかなければならないというように考えております。

丸の付け方につきましても、そのような形で、例えばいわゆる森林と、開発してしまった後、ビルが建つような都市については、同時には成立しえないので、バツになっており、矢印の方向は決まっている関係性にあります。そういった、確実にバッティングしてしまうようなパターンについて、どのように調整していくのかというのが難しいところで、本来は、先ほど会長がおっしゃられたように逆線引きにより、効率的な土地の利用を図っていくという制度かと思いますが、単純にいかないということもあります。

現状の資料5にありますようなエリア分けがされており、国土利用計画法を使って 枠組みの方向性を示したいというような中で、調整という言葉も含められるかどうかと いうことも踏まえてここで矢印とか丸で書いておりますが、他の表現方法もあるかもし れません。

10年前の土地利用基本計画の変更時から矢印の方向性を変えてはおりませんが、それまでは番号ごとに考え方を変えるというような書き方をしておりました。

そういった表現方法もありますので、矢印だけじゃなく、そういった個別にこの重複 部分はこうということも書けるかどうかも含めて、さらに検討して参りたいと考えており ます。

### 齊藤委員

私自身は、森林は必ず残した方がいいというようには思いません。

先ほどから問題になっているように、所有者が明確でないとか、管理ができないという状況で、森林が荒廃していくという実情もありますので、さっきの話とちょっと矛盾しているかもしれませんが、森林だから必ず残した方がいいというように考えているわけではありません。

それで先ほど一体どういうところで調整が必要な状況が生じるという想定をしているのかをお伺いしましたが、そのお答えの中には、太陽光発電とか、再生エネルギー施設っていう答えもありましたので、ちょっとこれはどうなんだろうなというように思っているところです。

今までの土地利用の変更などでも、審議される中で、いくつかそういう事例が出てきましたが、やっぱりそういったようなものをできないような調整の方向に持っていくということではなくて、やはり将来的に、持続可能な社会とかクリーンエネルギーの導入っていうのは、必然ですし、温暖化対策のためにも、県としてはやっぱりクリーンエネルギーの発電、県としての必要なエネルギーを確保していくためにはどうしたらいいのかという計画の中で、そういったものを推進するという視点も持ちながら、できる

場所、できない場所を検討していくような考え方をきちんとしていくということが重要なのではないかというように考えております。

なので、ちょっと私の意見がもし誤解されてしまってはいけないなと思いまして、森 林だから必ず残した方がいいということではないです。

叶班長

森林につきましては、森林も含めた自然というもののあり方を、例えば最近ですと 公益的機能とか多面的機能という言い方で人間に対する対人間の機能、防災、景 観形成などがありますが、それだけでなく、単にそこにそのままであることが非常に重 要だという視点も当然あり、そこは利用せず、人間があえて手を加えないというような あり方もあろうかと思います。

そういったところが特に重要な部分については、自然保全地域という区分になっているかと思いますけれども、そういった部分もよく考えながら、やはりこれからは少し森林も細かく、状況を見ていくというのが必要かと思っています。

行政としてどこまでできるかというのは、非常に難しいところではございますが、森 林担当部局とも情報交換をしておりますけれども、どういった機能が求められるかと いうことに加えて、現状にどういった価値があるのかということも丁寧に見ていく、どれ だけ細かく見られるかというのを工夫しながら、考えていきたいと思っています。特に 再生エネルギー施設で言いますと、太陽光発電施設は非常に大きな面積を使いま すけれども、齊藤先生からもたびたびご指摘あった風力発電については、山の峰に 作りますので、自然へのインパクトがかなり大きいものでございます。

こういったものも進めなければいけないという側面がありつつ、保護すべき自然に対する脅威になってはいけないという両面がありますので、国土利用計画の変更時にもかなり、議論させていただいたところかと思いますが、そのような視点を踏まえて、うまく両立できる、大事だから残さなければいけないというのは、データに基づいて考えていく、アセスが中心なってきてアセスに載らない部分はどうしていくかという議論にもなるかもしれません。

担当部局とも意見交換をしながら、ここにどの程度書き込めるかを引き続き検討していきたいと考えているところです。

農地が、自然の生態系上の機能を持っているということもあまりこれまで書いておりませんでした。今回の土地利用基本計画や、前回までご審議いただいておりました、第6次国土利用計画であるとか、人の利用があって初めて成り立つ自然と、人の利用がない状態で成立している自然のどちらもそれぞれに価値があって大事なものだということで、分けて考えていかなければいけないという部分はあります。

個別の担当部局はそれぞれの考え方で出しますので、そこまで書けないかなと思いますが、あえてここで横断的に見えることで書き込んだという経緯がございますの

で、その点は非常に大事にしながら、引き続きですね、限られた期間で作成します ので、どこまで書けるか難しい部分もありますが、ぜひ検討していきたいと思います。 非常に環境部局でも悩んでおります。

特にゼロカーボンといいますか、カーボンニュートラルに向けた取り組みと、自然 保護と、どのように調整を図るべきなのか、各法律がありますし、様々な最近の動向 もございます。

そういったことを踏まえ、先の9月議会でもいろんな議論が出たりもしましたので、 我々も、ご意見を賜りながら、あるべき姿、望ましい方向性というのを、担当部局ととも に考えて、ここに表す方向性、矢印になるのか、或いは違う表現になるのかも含めて ですね、引き続き、考えていければというふうに思っております。

非常に様々な視点がありうると思いますので、それをバックボーンとしてとらえた上で、表現を上手く、ご理解いただけるような形にしたいと思います。

#### 増田会長

他にまだご発言のない方いかがでしょうか。 よろしいですか。

#### 増田会長

それではもう一つ今後のスケジュールというのが資料6にもありますが、これからパブリックコメントも含めて年度末に向かってこの計画作っていくということですけれども、ご意見があればと思いますが、よろしいでしょうか。

個人的な感想で言うとこの論点メモに大きく3点ありました。特に復興の後の沿岸部,流域治水のような河川地形のような問題と,森林保全等,さっきあったエネルギー開発とか宅地開発等が古くからあるという長年の課題が,どのような状態なのかを県民の皆様にお知らせいただいた上で、パブリックコメントをやらないと難しいなというように感じています。

土地利用基本計画の素案に解説資料のようなものを、添付していただいて、県民の皆様方も意見が出しやすいように進めていけるといいなと、個人的には思っています。

県土の土地利用転換のシンポジウムみたいなものもやれればいいのかもしれませんし、復興の総括も、建設と環境と防災と総合的にやる部署がないので、土地利用に限ればこの審議会でできるかなという気もしています。この10年の期間、どのように土地利用が変わって、これから先、国土利用計画に記載している方向性になっていくので、土地利用基本計画は、今後このようにいきますという資料などがあれば、県民の皆様にも話が分かりやすいかと思いますので、パブリックコメントのやり方等も含めてご検討いただければと思います。

それでは皆様からの一応意見も出尽くしたようですのでここで今日の,審議は終了にしたいと思います。

皆様からのご意見も踏まえてですね、素案の改訂作業を事務局には進めていた だいて、パブリックコメントに進んでいきたいというふうに思います。

それではそういう方針で進めてよろしいでしょうか。

委員一同 (異議なし)

増田会長

ありがとうございました。

では今日の議事は以上で終了ですが、今後の進め方等について、ご説明ください。

叶班長

資料6により会長からもご紹介ありましたが、スケジュールの確認をしながら、今後 の進め方をご説明させていただきます。

本日の審議会を踏まえ、ご説明した素案をベースにしつつ、本日いただいたご意 見等を反映させた形で、法律で決まっております市町村への意見照会させていただ くのと、県庁内の関係各課室への意見照会というのをさせていただき、並行して、県 民の方のパブリックコメントをさせていただきます。

パブリックコメントに関しましては、会長からもお話がありました通り、論点のまとめのような、今回の変更のポイントや、過去10年間を踏まえた上で今回このような変更をしていますというような内容が分かりやすいよう工夫をした上で出したいと考えております。

2月に予定している第72回国土利用計画審議会にでは変更案の最終案という形で出させていただきますのでちょっと国土利用計画に比べますと議論のスピードが早いということになりますが、ここで答申いただける精度の高いものを出させていただきたいと考えております。

この間ですね、個別にご意見を伺う機会もございますので、お気づきになる点がありましたら、お知らせいただければ、大変助かります。

ぜひよろしくお願いしたいと思います。

本日欠席された委員の方々にも、議事録等をご確認いただいた後に、ご意見をいただくこともあるかと思います。本日いただいたご意見も含めて、最終案に反映をさせていただいた形で、2月の最終案を出させていただきます。

スケジュールとしましては、審議会の答申をいただきました後に、国土交通大臣と 協議をいたします。

県が策定する計画は、国の各種計画や政策と照らし合わせ、矛盾がないかなど、 国土交通省を通じて各省庁と調整をしていただくことになりますので、例えば、今 回、開発保全整備計画というものに、陸上自衛隊の王城寺原演習場の計画を掲載 しておりますが、国の方で行っている取り組みと、相違がないかというようなことの意 見を伺うというステージになりますので、このステージをクリアして調整が終われば、 計画の改定公表という流れになります。

国土利用計画と違いますのは、議会の議決は必要ないということになっておりますので、県議会での審議は、発生しないという形になりますので、国土利用計画の変更とは違う流れということになります。

今後,次回の開催に向けまして,最終案の作成を進めていきますので,お気づき の点についてはご意見をいただきたいと思います。合わせて申し上げますと,次回 の審議会では,今回の土地利用基本計画書の変更のほかに,資料5にございます, 土地利用基本計画図の変更等を例年行っております。

個別の開発計画等に基づいて、地目を変更するというものになります。基本計画 書に基づいて、図を変更するということをご審議いただくという形になりますので、ボ リュームがあるかと思いますが、計画書の改定と並行して審議をしていただきますの で、基本計画書と基本計画図との関係を意識しながら、ご意見等いただければと考 えております。

引き続きよろしくお願いいたします。

長谷川

本日の議事については以上とさせていただきます。

総括課長補佐

以上をもちまして,第71回宮城県国土利用計画審議会の一切を終了いたします。 本日はお忙しい中お集まりいただき,ありがとうございました。