

総合政策委員会 開催状況

開催年月日 令和8年5月12日(火)

質問者 民主・道民連合 広田 まゆみ 委員

答弁者 計画推進課長、土地水対策課長

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
<p>一 北海道国土利用計画・土地利用基本計画と水資源保全などについて</p> <p>昨年度から、水資源保全条例の見直しの必要性について、また、北海道の土地利用のあり方の検討について議論を重ねさせていただいてまいりました。その中で道内各地からですね、事例でも後で触れますけれども、苫小牧ですとか余市ですとか、あと函館などから開発行為と自然環境保全や道の他施策との整合性などについて、疑問や不安を寄せられる機会が大変多くなりました。</p> <p>道においては開発行為は地域との共生を前提とし、森林法をはじめ一定の地域を対象とした面の規制と土地の取得から建築まで各段階に応じた規制と合わせ、運用等の見直しも行うなど、いわゆる知事の共生の原則ですね、3つの原則と3つの要件を掲げて、直接の所管は経済部ということになりますけれども、それによって対応する方向を示していますけれども、将来世代の可能性を損なわないことも含めて、ご答弁でいただいておりますけれども、適正な土地利用をしっかりとやっていくという、過去に努めるというご答弁をいただいておりますけれども、その適正な土地利用が十分に確保されているとは言いがたいのではないかと考えています。今回はですね、これからの北海道の土地利用のあり方の基本的な考え方であります国土利用計画と土地利用基本計画の観点から改めて伺っていきたく思います。</p> <p>(一) 計画統合の意義と実効性について</p> <p>まず、計画に関してですが、令和7年3月、道は「北海道国土利用計画」と「北海道土地利用基本計画」を統合し、第6次の「北海道国土利用計画・土地利用基本計画」を策定をいたしました。この計画は、国土利用計画法に基づき、道内の土地を総合的かつ計画的に利用・管理するための行政上の指針でありまして、土地利用基本計画については、都市計画法などの個別規制法に基づく諸計画に対する上位計画として、行政内部の総合調整機能を果たすものとされています。</p> <p>また、大きな論点としては、第6次計画の中には、「持続可能で自然と共生した国土利用・管理」を基本方針としまして、水源周辺の適正な土地利用、生物多様性の確保、自然環境の保全、国土利用・管理の自治体のトランスフォーメーション、DXなどが掲げられています。</p> <p>そこで、質問ですけれども、この第6次計画は、これまで個別に運用されてきた二つの土地計画を統合したものでありますが、これは単なる計画上の整理にとどまらず、道内の土地利用を総合的に調整する実効性ある仕組みであると私は考えますが、これをどのように機能させていく考えなのかまず伺います。</p> <p>これまでこの委員会の中でもしつこく空気を読まずということをございますけれども、水資源保全条例の見直しという観点からですね、繰り返しご議論させていただきましたが、基本的な土地利用計画においてもですね、健全な生態系管理に繋がる国土利用管理ですとか、管理のあり方のデジタルトランスフォーメーション化ということが常にうたわれていたということだと思えます。</p>	<p>(土地水対策課長)</p> <p>適正な国土利用の考え方についてありますが、国土利用計画法では、全国、都道府県、市町村ごとに、それぞれ国土利用計画を定めることができるとし、都道府県は、全国計画を基本に計画を策定することができるものとされておりまして、</p> <p>また、都道府県におきましては、都市地域や森林地域など個別法令間の調整を図る土地利用基本計画を策定することとされておりまして、</p> <p>現在の全国計画では、新たに、健全な生態系の確保につながる国土利用・管理や国土利用・管理DXといった方向性が掲げられたほか、都道府県において両計画の一体的な策定が可能とされ、こうした国の考え方を基本に、国や庁内関係部局、市町村と調整の上、現在の道の計画を取りまとめたところをございます。今後とも、国や市町村の土地利用に関する政策動向を踏まえながら、土地利用に関する部局間の連携のもと、適切な対応が図られるよう取り組んでまいります。</p>

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
<p>(二) 五地域区分と政策的整合性について</p> <p>次にですね、この土地利用基本計画の中身の方に少し伺いたいと思うんですけども、この土地利用基本計画は、「都市地域」「農業地域」「森林地域」「自然公園地域」「自然保全地域」の五地域を計画図に示し、土地取引については直接的に、開発行為については個別規制法を通じて間接的に、規制の基準としての役割を果たすものとされているということは、ここに書かれているということは認識しました。</p> <p>しかし、現実にはですね、森林、農地、自然公園、都市計画などがそれぞれの個別法に基づいていまして、開発行為ごとに「法令には適合している」と判断されても、今の知事の共生のメッセージは現行法令の法令違反は決してしないと、法令遵守を徹底しているだけで、例えば、道の生物多様性保全ですとか、水資源の保全ですとか、あるいは、アドベンチャートラベルという新たな観光資源の保全だとか、そして地域との共生といった政策全体との整合性が十分に確認されないまま進んでいくというおそれがあります。実際に私が相談を受けている余市でもそうですし、函館でもそうですけれども、農地法や森林法では産業のための土地利用規制になっていて、新たにこの6次計画でもたらされた生態系の保全とか、あるいは利害関係者以外の業界関係者以外の地域住民の人の声を聞くという仕組みがここになかなか担保されていないという現実があります。</p> <p>ここで質問ですけれども、個別法令への適合性だけではなく、道の各種計画や政策目的との整合性を、誰が、どのような段階で、どのように確認して調整するのか、今ある土地水調整会議がその役割を担えるのかどうかも含め、やっているふりしなくていいので、現時点での見解を伺いたいと思います。</p> <p>そして、この第6次計画の五地域区分をですね、各部ごと、あるいは単なる法令ごとの表示や整理にとどめず、政策的整合性を担保する仕組みとして機能させる必要があると考えますが、今後に向けての見解を伺います。</p> <p>【指摘】</p> <p>私としてはですね、これから水産林務部ですとか、農地法でいけば、この5区分でいくと都市地域は都市計画法、農業地域は農地法、森林地域は森林法、自然公園地域だとか自然保全地域というのは環境生活部と議論するということになるんですけども、ここともしっかり議論していかなければいけないと思いますけれども、その上でまた改めて質問させていただきたいと思いますけれども、現状、土地が守られていないという、土地の適正な利用の確保が将来世代にわたって、自然生態系を含めてですね、守られていかないという危険があるということをご認識いただきたいということを、まずは今日は指摘とさせていただきたいと思います。</p>	<p>(土地水対策課長)</p> <p>土地利用に関する対応についてであります。適正な土地利用の確保に向けて、国は、地方公共団体において、国土利用計画法のほか、個別法令により規制などの措置を講ずることとしており、道といたしましては、土地の取得から林地開発、土地造成や建築まで各段階に応じ、関係法令等を所管する部局間の連携と、施策間の連携を図りながら、適切に法令等を運用することが重要と考えております。</p> <p>このため、土地利用施策に関わる課長等で構成する土地・水対策連絡調整会議はもとより、政策調整に関する各種会議の活用のほか、必要に応じ関係部局間で情報共有や意見交換を行うなど、計画の5地域区分をはじめ、土地利用に関わる部局や施策間における連携のもと、適正な土地利用の確保が図られるよう取り組んでまいります。</p>

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
<p>(三) 予防的ゾーニングと国土利用・管理DXについて</p> <p>次にですね、この第6次計画にも盛り込まれておりますデジタル技術を活用した国土利用・管理の効率化について伺っていききたいと思います。</p> <p>今後、道が土地利用をまさに総合的に、私は総合的にと言う言葉が好きではないので、統合的にと言い換えさせていただきますと、統合的に管理していくためには、五地域区分に加え、例えば、水資源保全地域、そしてあるいは災害のリスク対策が必要な地域、さらに生物多様性上重要な地域、さらに再生可能エネルギー分野でも促進地域と制限地域があるはずですから、そういう適地をですね、GISなどで重ね合わせて、道民、市町村、事業者が共有できる形で見える化することが重要だと思います。これこそが、知事の発出している共生のメッセージの実効を高める上でも非常に重要なのではないのでしょうか。事案が発生してから個別に対応するのではなく、あらかじめ「保全を優先すべき地域」と「開発を誘導し得る地域」を整理する、予防的なゾーニングの考え方が必要ではないかと考えます。</p> <p>繰り返しになりますけれども、まだこれ議論が必要ですが、森林法や農地法では実はそこが守られていないということが、いろいろ今、ご相談を受けて、各部と議論している中で明らかになっています。</p> <p>第6次計画に掲げる国土利用・管理のデジタルトランスフォーメーション化を、今後、具体的にどのように進めるのか伺います。特に、GISを活用した土地利用情報の可視化やオープンデータ化、さらに予防的ゾーニングの導入について、どのように道として検討していくのか伺います。</p> <p>今の土地利用基本計画だと、法令が十何個並んでいるだけなのです。それが見える化、可視化してくださいというお話をしています。例えば静岡県はもともと森林法のあるところは全て県が開発を掌握する土地として、県土の51パーセントを水色で覆って、開発の把握をしっかりと県がするのだという意思表示を明確にしているわけです。少なくとも、いろいろな法制度の限界があるにしても、広域自治体の道として、デジタルトランスフォーメーションの力を使って、そうした見える化が非常に必要だと思います。</p> <p>ご答弁の中で森林法など一定の地域を対象とした面での規制をしているというご答弁がありました。これ予算特別委員会でも議論させていただいて、他の県の場合は都市計画法で半分くらいが都市計画法の網がかかるのですが、北海道の場合は8パーセントしかかからない、大丈夫なのですかと聞いたときに、森林法で7割、農地法で1割が北海道の場合、網がかかっている、ある意味大丈夫ですというご答弁だったと認識しているのですが、実際に農地だとか森林法で開発行為があった場合に、都市計画法に基づくような住民の皆さんの意見をしっかりと聴くような枠組みが担保されていないということが、分かってきたところです。もう少し議論しなくてはいけないところですが、是非、特にこの予防的ゾーニングについては、自然生態系にかかるところで非常に重要になってくるというふうに思います。</p>	<p>(土地水対策課長)</p> <p>土地情報などに関する取組についてであります。全国の5分の1以上の広大な土地面積を有する本道では、違法な開発行為の抑止を含め適正な土地利用の確保に向け、地域の現状をよく知る市町村と連携し、法令等の手続き状況等を把握しながら、森林法など一定の地域を対象とした面での規制とともに、土壌汚染対策法など地域に関わらず、一定の行為を規制する多岐にわたる法令等の運用を適切に行うことが重要と考えております。</p> <p>また、国は、土地利用に関する情報の取扱いに関し、デジタル技術の開発、実装を推進することで国土利用・管理の効率化・高度化を図るとしており、道といたしましては、国のこうした取組の状況や現在進められている土地所有等情報のデータベースの検討状況も注視しながら、関係部局において整理しているGIS情報の庁内共有を行うなど、その活用にも努めてまいります。</p>

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
<p>(四) 30by30・自然共生サイトと土地利用計画の連動について</p> <p>中央政府は、生物多様性国家戦略において、2030年までに陸と海の30パーセント以上を健全な生態系として効果的に保全する「30by30目標」を位置づけています。環境省は、国立公園などの保護地域に加え、保護地域以外で生物多様性保全に資する地域、いわゆる OECM の設定を重視し、自然共生サイトの認定を進めています。第6次計画においても、恐らくこれ国の施策の展開の一つだと思いますけれども、生物多様性の確保や自然環境の保全、水資源の保全に向けた取組の推進が掲げられています。</p> <p>そこで質問になりますけれども、皆さんの作られている6次計画を実効性あるものにするためには、環境生活部が所管する生物多様性戦略や自然共生サイトの取組を、この総合政策部が所管する土地利用計画に明確に接続する必要がありますかと思えます。例えば美々川流域のように、苫小牧の美々川流域、ラピダス関連の開発で、今差戻しになっていますけれども、湧水や湿地、様々な生態系、観光資源が重なる地域について、30by30 や OECM の視点を土地利用判断にどのように反映していくのか、これまでの対応状況と、今後の取組の方向性について伺います。</p> <p>【指摘】</p> <p>まさにこの総合計画のもと、関係部局の連携を進め、土地利用の確保に取り組むというご答弁をいただきましたけれども、今現在、釧路湿原に係る太陽光発電の事案からスタートして、発出された知事の共生のメッセージでは、現行法令の遵守しかうたっていないんですよ。政策との整合性を誰がどう担保して、道民の皆さんにきちんと説明して理解を求めているのかというところが担保されるべきだと私は思いますので、総合計画を所管する、そして土地利用計画を所管する総合政策部に、ぜひ強いリーダーシップを図っていただきたいと、指摘をさせていただきたいと思えます。</p> <p>(五) 美々川流域をモデルとした水資源保全条例の実効性強化について</p> <p>改善に向けて動いていると認識をしていますけれども、美々川流域をモデルとした水資源保全条例の実効性の強化について、伺いたいと思えます。他県の例を見ますと、以前、静岡県の記事を紹介して参りましたがけれども、熊本県においても地下水を「地域共有の貴重な資源」と位置づけ、地下水の汚染防止、適正な採取、合理的な使用、涵養に関する措置を条例に盛り込んでいます。また、一定規模以上の地下水採取については許可制度を導入しています。</p> <p>一方、北海道の水資源保全制度は、土地取引の事前届出を中心としておりまして、地下水採取や開発行為そのものを流域単位で管理する仕組みとはなっていない、限界があると感じています。皆さんが持っている第6次計画では、水源周辺の適正な土地利用や健全な水循環の維持・回復も掲げられています。</p> <p>ここでまた質問ですけど、美々川流域を、流域単位で水資源と土地利用を一体的に管理するモデル地域として位</p>	<p>(計画推進課長)</p> <p>環境保全に向けた対応等についてであります。国においては、「サーティ バイ サーティ目標」を掲げるなど、生物多様性保全に向けた取組を進めている中、全国の国土利用計画においても、生物多様性の重要性の認識が示されており、道としましても、こうした国の計画を基本に、国土利用計画を取りまとめたところです。</p> <p>道では、これまで、環境保全や土地利用をはじめ多岐にわたる道の計画や取組が効果的に進められるよう総合計画の推進管理や政策評価を通じ、施策間の連携を図ってきたところであり、今後におきましても、豊かで優れた自然環境の保全と社会・経済の調和を政策の方向性として掲げる道の総合計画のもと、関係部局の連携を進め、適正な土地利用の確保に取り組んでまいります。</p> <p>(土地水対策課長)</p> <p>美々川流域の対応状況等についてであります。苫小牧市が策定した美沢地区の土地利用方針を含めた区域マスタープランの見直し案について、道が本年3月から4月にかけてパブリックコメントを実施した結果、自然環境の保全等に関する多くの意見が寄せられたことなどから、市では、当該土地利用方針を見直す考えを示したところであり、道といたしましては、引き続き市と協議を行いながら適切に対応してまいります。</p> <p>また、水源地をはじめ適正な土地利用の確保に向けては、建築に至るまでの各段階において、関連する法令等を適切に運用することが重要であり、道といたしましては、地域の実情に即した規制強化を国に要望することに加え、悪質性の高い開発事案に迅速かつ的確に対応できるよう関係部局の連携強化や法令等の運用の見直しを行ったところであり、こうした取組を通じて水資源の保全などを図ってまいります。</p>

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
<p>置づけ、地下水利用、開発行為、水量・水質への影響を総合的にモニタリングも含めて、把握・調整する仕組みを検討すべきではないかと考えます。あわせて、現行の水資源保全条例について、現行の土地取引の把握にとどまらず、開発行為への関与や流域単位の管理に踏み込む見直しが今こそ必要と考えますが、見解を伺います。</p> <p>【指摘】</p> <p>最後の指摘ということになりますけれども、今回美々川のことを聞きますと、土地利用基本計画の都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の五地域でありまして、総合政策部が所管する場合は、五地域の変更に係るところを所管するのではなくて、今回の美々川の問題は、都市計画法の枠内の変更の話でありまして、直接、土地利用計画という観点からは、総合政策部としては、関わりがある意味ないというところが、逆に良かったところですけども、水資源保全条例の見直しという観点では、ここは非常に重要な地域だと思いますので、そこは見直しをしていただきたいと思います。</p> <p>今回、改めて分かったのですけれども、美々川の問題は都市計画法の枠内の変更の話でありまして、建設部としても都市計画法に基づいて、さらに道としても丁寧な手続きをしていて、パブリックコメントや予備審査や、さらに本審査という段階があって、その中に利害関係者というか、自然保護団体の人たちの意見もしっかり聴くという仕組みが用意されているのですが、少なくとも、この自然保護法に関しては、またいろいろ議論していかなければいけないのですが、業界自体の外部関係者の意見ですとか、自然環境保全に関する枠組みで意見を入れるということが、非常に乏しいのではないかと気がしております。</p> <p>第6次計画で掲げられた持続可能で自然と共生する北海道の土地利用管理についての枠組みについて、総合政策部としてもしっかり、総合計画との整合性、他の政策との整合性、法令遵守だけではなく、ご検討していただきたいということを指摘申し上げて、質問を終わります。</p>	