

総合政策委員会 開催状況

開催年月日 令和8年9月7日（月）
 質問者 民主・道民連合 広田 まゆみ 委員
 答弁者 計画局長、土地水対策課長

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
一 持続可能な土地利用と第6次北海道国土利用計画・土地利用基本計画について これまで、水資源の保全ですとか、収束はしましたけれども美々川流域における開発、土地利用基本計画などを取り上げながら、北海道の土地利用の在り方について繰り返し議論をまいりました。 その中で問題提起してきましたことは、個々の法令に基づいて適正に手続きが行われていたとしても、それだけで北海道全体として望ましい土地利用が実現できるのか、ということです。 こうした中、先日、道内の研究者・専門家有志から北海道の自然生態系の消失に対する強い危機感とともにネイチャーポジティブ、これは国家戦略ですけど、ネイチャーポジティブの実現に向けた持続可能な土地利用について、道に対して緊急提言が提出をされまして、報道が新聞、テレビでもあったところです。 内容を見ますと、そこでは保全上重要な自然環境と既存の法制度の間のギャップ、ずれですね、自然環境データが分散している、そして行政の縦割りや市町村の境界を越えた広域での対応の必要性などが指摘をされております。 これまで道が進めてきた対応を踏まえながら、北海道の土地利用行政を更に一步進化させて行く必要かあるとの観点から伺っていききたいと思います。 （一）土地利用に関する運用見直しとその効果について 3月の予算特別委員会などでは、違法な開発等の通報窓口を設置するとともに、悪質性の高い事案に対して、より迅速かつ実効性の高い対応ができるよう、市町村や関係部局間の連携強化など、法令等の運用を見直したとの答弁がありました。 こうした見直しについては、問題のある土地利用を早期に把握し、適切な対応につなげるという意味で重要な前進であると考えています。 運用見直し後、違法または不適切な土地利用に関する情報提供や通報はどの程度あり、そのうち道や市町村が指導等を行った事案はどの程度あったのか伺います。 また、指導の回数や内容、指導に従わない場合の事業者名等の公表を含め、従来の運用から具体的に何が変わったのか、その効果を道としてどのように評価しているのか伺います。	（土地水対策課長） 水資源保全条例の取組状況等についてでございますが、道では、倶知安町の事案を踏まえ、今後の抑止に向けて、開発行為に係る部局が連携し、違反事案を早期に把握するため情報共有の強化を図っており、昨年10月に設置いたしました開発・建設等に関する通報窓口には、本年8月までに73件の情報が寄せられ、法令を所管する部局や市町村との間で情報共有を行っております。 また、水資源保全条例に関しましては、悪質なケースは一つの事案だけで勧告・公表の手続きに進めるようプロセスを見直した上で、ホームページ等で情報発信を行ったことに加えまして、水資源保全地域内における土地取引の届出の指導を強化したことにより、令和7年度の届出の実績は、前年度から約2.5倍に増加しており、引き続き、制度の周知と適切な運用に努めてまいります。

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
（二）法令遵守だけでは捉えられない「制度的ギャップ」について 実際の数値をいただきまして、ありがとうございました。 ここで伺いたいことは、違法な開発や悪質な事案への対応を強化することは必要でありますし、それはされてきたということと思いますが、一方で、今回の研究者・専門家からの提言が投げかけているのは、法令遵守だけでは捕捉できない、捉えられない制度的ギャップについてということです。 それは、個々の法令に違反していなくても、保全上重要な湿地や草原、あるいは水資源などが失われる可能性があるという問題です。 提言では、生態学的に重要で守る必要がある自然環境と、都市計画、森林、農地、自然公園など既存の法制度によって実際に保護されている区域との間に「ギャップ」があるということが指摘されています。 第6次北海道国土利用計画・土地利用基本計画では、ネイチャーポジティブの考え方に根ざした土地利用・管理を進めるということが、新たな改正の、ある意味目玉として掲げられています。 そうであるならば、法令違反への対応だけではなく、法令上は開発が可能であっても、北海道として将来に残すべき自然環境が存在する地域をどう捉えるのかという視点が必要になってきます。 道として、保全上重要な自然環境と現在の土地利用規制との間に、こうした制度的なギャップが生じ得ることについて、どのように認識しているのか伺います。 【再質問】 全然問題無いというような答弁なんですけれども、研究者・専門家の提言で用いられた「制度的ギャップ」という表現をそのまま私も使ったので、その表現が少し強く受け止められすぎたのかもしれないので、少し整理して改めて再質問します。 私がここで言うギャップとは、制度そのものに、今ご説明いただいたように、面での規制や行為を否定するという、制度そのものに欠陥があるという意味ではなくて、それぞれの制度が対象としている土地の持っている価値だとか、その実際の指定している範囲の間に生じる「ずれ」があるのではないかという意味です。 土地利用についてはさまざまな見方があり、具体的な規制については、それぞれの法令を所管する部局が、法令に基づいて対応するということは理解をしています。それは真摯にやられているというふうに理解をしています。 私も、個々の法令や、それぞれの部局の取組が不十分だと申し上げたいわけではありませんし、総合政策部に自然環境保全そのものを担っていただきたいと申し上げているわけでもありません。 ただ、一つの土地をとっても、農林業の生産の場としての価値、産業やエネルギーの立地、水資源、生態系、景観、地域の暮らしなど、さまざまな価値があって、それぞれの縦の法律で大事に価値が表現されているというふうに思いますが、例えば、自然環境上重要な場所であっても、現行法の自然公園などの保護地域に指定されているとは限りません。これ気候変動で更にその辺多くでてきます。	（土地水対策課長） 土地利用への対応についてでございますが、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。 本道は面積が国土の2割強で、自然公園も全国一の面積を有しており、こうした特性を踏まえ、道では、自然公園法などの一定の地域を対象とした面での規制とともに、土壤汚染対策法など地域に関わらず、一定の行為を規制する法令等を併せて適切に運用することにより、適正な土地利用の確保を図ってまいります。 （計画局長） 土地利用への対応などについてでございますが、国土利用計画法では、都道府県の国土利用計画は、全国計画を基本とし、土地利用基本計画は、都市地域や森林地域などの法令等の間の調整を図るため策定するとしております。 また、国において、生物多様性保全に向けた取組を進める中、全国計画において、「ネイチャーポジティブ」が言及されており、道の計画でも、全国計画を基本に取りまとめたところでございます。 適正な土地利用の確保に向けて、国は、国土利用計画法のほか、個別法令による規制などの措置を講ずることとしており、道としては、国土利用計画法をはじめ関係法令等を適切に運用していくことが重要との考えのもと、庁内関係部局が土地利用について調整を行う会議の活用や振興局と市町村の間での情報共有等により、土地利用に関する施策間の連携が図られるよう取り組んでまいります。

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
更に、森林法上は一定の土地利用が可能であっても、水循環や流域全体から見れば、より慎重に考える必要がある場合もあります。また、一つの市町村の区域だけを見れば適正な土地利用であっても、いわゆる水資源の流域などを考えれば、より広い範囲で別の評価があり得ます。 これは、どれか一つの制度が不十分だということではなくて、それぞれの法律を適切に運用していても、個別法令だけでは、北海道全体として望ましい土地利用を判断しきれない場面があるのではないかと私は、そうした制度と制度、あるいは制度が捉えている土地の範囲に生じる「ずれ」を問題にしているわけです。 今回の提言も、自然環境保全という一つの立場だけではなく、北海道の持続可能な土地利用を考える幅広い研究者・専門家から出された問題提起と道として受け止める必要があると考えます。 だからこそ、改めて伺いたいのですが、そもそも北海道国土利用計画・土地利用基本計画は、何のためにあるのでしょうか。 法律を見ますと、個別法令による規制とは別に、さまざまな土地の価値や政策分野を、北海道全体の立場から総合的、広域的に捉え、必要な調整を図っていくことが、この計画の重要な役割と位置付けられていると私は考えます。 そして、第6次計画には、新たにネイチャーポジティブという考え方が位置付けられています。この点については、繰り返しになりますが、私は評価をしております。 そこで伺いますが、なぜ第6次計画にネイチャーポジティブという考え方を新たに位置付けたのか、その経過と目的を改めて伺います。 その上で、個別法令の適切な運用を前提としながらも、それだけでは判断しきれない土地利用上の課題に対して、この計画が持つ総合調整機能を発揮していく必要があると考えますが、その必要性についてどのように認識し、今後どのように生かしていくお考えなのか、改めて見解を伺います。 （三）科学的データを土地利用の判断につなげる仕組みについて 庁内関係部局との土地利用について調整を行う際の活用ですとか、振興局と市町村との間の情報共有というのは、今までも進めてこられたということで、今日的な土地利用の課題に対応していないと思うんですね。あとでまとめて指摘したいと思いますが、次の質問に移ります。 今後、これから必要なのは、もちろん、今、総合政策部に土地の利用規制をして欲しいと言っているわけではないんですよ。法律上、できないですから。自治体には残念ながら、権限が今の日本の法律上では許されていないので。 ただ、一番大事なことは、こうした先ほどから申し上げているギャップですね。実際の土地利用の法制度と現実のズレというのを把握するためには、科学的なデータに基づいて土地の価値や特性を把握することが重要だと考えます。 北海道には、森林、農地、湿地、水資源、生物多様性、災害リスク、自然公園など、土地利用に関係するさまざまな情報がもう既にあります。大学や研究機関、市民団体などにも、長年にわたって蓄積された自然環境に関するデータがあります。5月の委員会においても、国土利用や管理	（土地水対策課長） 土地情報などの取扱いについてでございますが、広大な土地面積を有する本道において、違法な開発行為の抑止を含め適正な土地利用の確保を図るためには、地域の現状をよく知る市町村と連携し、制度上の手続きや土地利用の状況を把握しながら、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。 土地利用に関する情報の取扱いに関しては、国において、デジタル技術の開発等を推進することで、国土利用、管理の効率化・高度化を図ることとしており、道といたしましては、国のデジタル化などの検討状況も注視しながら、関係法令等の手続きをわかりやすく整理した一覧表や、地域指定の状況が分かる図データ等を、誰もが利用・閲覧できる道のホームページで公開しており、引き続き、土地利用に関するデータが広く活用されるよう努めてまいります。

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
において、デジタルトランスフォーメーションやGISの活用についても質問させていただきました。 今回の専門家の提言では、自然環境に関する情報が各機関に分散しているということが、科学的根拠に基づく土地利用の意思決定を難しくしているのではないかとの指摘もありました。これは、将来世代に対する機会の喪失にも繋がっているわけです。 必要なのは、単にデータを集めて、各部局やいろんなところが保持していることではなく、それらを重ね合わせて、実際の土地利用の判断に活用できる形にすることではないでしょうか。 例えば、GIS等を活用し、自然環境、水資源、災害リスクなどの情報を重ね合わせることで、保全上重要な地域や、開発に当たって慎重な検討が必要な地域をあらかじめ把握することも可能になると考えます。 こうした科学的データを、庁内だけでなく、市町村、大学、研究機関などとも共有し、土地の利用の早い段階での判断や調整につなげる仕組みへ、良質な投資を北海道に呼び込むためにも、発展させていく必要があると考えますが、道の見解を伺います。 （四）流域を単位とした広域的な土地利用調整について 次の質問をします。 流域を単位とした広域的な土地利用調整について、これまで、水資源保全条例に関して繰り返し提言を重ねてきたところです。 この条例は、水源周辺における土地取引を事前に把握し、適正な土地利用につなげることを目的として、市町村からの提案を基本に水資源保全地域を指定する仕組みであり、これは条例制定当時の課題に対応するものとして、国内でも先行して作られてきたので、重要な役割を果たしてきたと認識をしています。 一方、繰り返し提案を重ねておりますけれども、現在の土地と水をめぐる課題は、土地取引だけの問題ではありません。 地下水、河川、湿地、生態系は市町村境界を越えてつながっています。そして、大規模な開発による影響についても、一つの土地、一つの市町村だけを見るのではなく、例えば、流域全体の水循環や生態系の観点からも捉える必要があります。 今回の研究者・専門家からの提言でも、流域単位での環境影響評価や、市町村を越えた広域連携を北海道が主導することが求められています。 これまで道からは、関係部局間の情報共有や、市町村、振興局、本庁の連携を強化するとの答弁が、従来からある調整会議を含めて繰り返しされてきたわけですが、そこからさらに一歩進み、広域自治体である北海道が、例えば、水源の流域を一つの単位として、土地利用、水資源、生物多様性などを積極的に把握をし、市町村や関係部局を調整する仕組みについて検討する必要があると考えますが、見解を伺います。	（土地水対策課長） 水資源の保全に向けた取組についてでございますが、本道では、主要な河川の流域面積や地下水などの主な水源地となる森林の面積は、全国の約2割を占めており、道といたしましては、川上にある森林地域から、下流域の農業・都市地域まで、都市計画法や森林法、農地法など関係する法令等に基づき、適正な利用が確保されるよう取り組んでいるところでございます。 また、土地利用の状況は、地域ごとに異なる実態にあるため、関係法令等を所管する各部局による横の連携はもとより、現状をよく知る市町村と振興局、本庁による縦の連携の両方を図ることが重要との考えのもと、道では、本庁や振興局、市町村の連携強化に向け、関係法令等の運用の見直しを行ったところであり、今後も、市町村などとの情報共有を図りながら、適正な土地利用の確保に取り組んでまいります。

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
（五）第6次計画を「後追い」ではなく「予防」に生かすことについて 質問としては、最後になりますけれども、この第6次北海道国土利用計画・土地利用基本計画をですね、何か事件が起こったときに対応するとか、そういうことにするのはなくて、予防にもっと積極的に生かしていただきたいと思っています。 繰り返しになりますけれども、前回も少し議論させていただきましたが、この第6次北海道国土利用計画・土地利用基本計画は、これまで別々だった二つの計画が統合され、そして、ネイチャーポジティブをはじめ、これからの北海道の土地利用を考える上で重要な方向性が示されていると。この点は、私としても評価をしています。 また、違法な開発等に対する通報窓口の設置や、関係部局、市町村等との連携強化など、道が一定程度、対応を進めてきたことについても評価をしたいと思います。ただこれが、今までの仕事の延長線上でしかないわけです。 今回の研究者・専門家からの提言も踏まえると、次に問われているのは、問題が生じてから対応する仕組みだけではなくて、問題が生じる前に、北海道として望ましい土地利用へ情報共有を含めて誘導する仕組みではないかと思っています。 半導体関連産業やデータセンター、再生可能エネルギーなど、新たな投資が進むことは、私としても北海道にとって大きな可能性であると考えています。 だからこそ、開発か保全かという二者択一ではなく、科学的なデータに基づいて、ただ、市町村と意見交換とか、情報共有を密にするだけでなく、いろんな有識者の人から提言が出ているわけですから、そういう人たちとも連携して科学的データに基づいて自然環境や水資源など守るべき価値をあらかじめ共有し、事業者の皆さんにとっても予見可能性のある土地利用のルールを示すことが重要だと考えます。 個別の開発計画が具体化してから関係法令に照らして対応する「後追い型」から一歩進んで、開発構想の早い段階から、保全と活用の両面について調整できる「予防的な土地利用」へと進めていく必要があると考えます。 第6次計画を、こうした実際の土地利用の判断や調整に生かすため、総合政策部として、関係部局、市町村、研究機関などを横断したまさに総合調整機能を今後どのように強化していく考えなのか伺います。 【指摘】 最後に指摘して、終わります。 今日の討論を通じて、道が現行法令の適切な運用、関係部局や市町村との情報共有、違反の未然防止を強化してきたことは理解いたしました。その取組は重要ですし、一定の数値でのご答弁もありましたので、成果も評価をしています。しかし、私が求めているのは、その先ということなんです。 第6次計画にはネイチャーポジティブという考え方が明記されています。 これを具体的にどうするのかをきちんと示していただきたいと思います。 もちろん総合政策部だけでできることではありませんけれども、また、科学的データについても、制度上の手続きや土地利用の状況を把握し、情報を公開することと、自然環境などの科学的知見を実際の土地利用の判断に生か	（計画局長） 今後の対応についてでございますが、適正な土地利用の確保には、国土利用計画法をはじめ、多くの法令等が関係しており、違法な開発行為などの抑止に向けては、法令等を事前に広く周知し、理解いただきますとともに、土地利用の関係者が必要な手続きを行うなど、適切な対応が行われるよう事前に促すことが重要と考えております。 道といたしましては、是正指導など事案発覚後の対応はもとより、地域指定の状況がわかる土地利用基本計画図のデータや開発行為に係る法令等を整理した一覧表を、ホームページで提供するなど、未然防止の取組を進めるほか、国に対し、現在、整備が進められている所有者情報のデータベースと各種法令等の手続き状況とを連携させる仕組みの構築を要望しており、こうした対応を通じ、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。

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
すということは、改めて、別の課題に、連携の仕方も変わってくるわけです。 流域についても、市町村の手上げ方式から広域的に科学的データを共有するという方向にいかないと、世界から投資を呼び込む北海道としては、非常に恥ずかしいんじゃないかと思います。 現行の北海道水源保全条例においても、水源が広域にわたる場合や、知事が特に必要と認める場合には、市町村の区域を越えた水資源保全地域の指定が可能とされています。既に道の制度の中にも広域的な視点から土地利用を捉える考え方があるわけです。こうした考え方も生かしながら、広域の予防的な土地利用の在り方について、更に検討を進めていただきたいというふうに思います。 道が示された知事の再生可能エネルギーに関する共生のメッセージもそうですけれども、法令違反を未然に防ぐため、必要な手続きを事前に周知し、適切な対応を促すという取組はもちろんとても重要ですが、私が求めている予防的な土地利用計画というのは、開発計画が具体化する前から科学的根拠に基づいて、守るべき場所や慎重に扱うべき場所を共有し、望ましい土地利用へと誘導していくことです。 法令に違反しないことと、北海道として将来世代のために望ましい土地利用であることは、必ずしも同じではないということは、答弁ではお答えいただけていないんですけれども、現実としてご理解はいただけているんじゃないかというふうに思います。 是非、第6次計画にネイチャーポジティブを位置付けた以上、それを計画上の言葉だけには終わらせず、実際の土地利用の判断にしっかりつなげていただきたい。 北海道としてどの土地の価値を守り、どこでどのような利用を進めていくのか、その全体像を示す必要があると考えます。 個別の制度運用の問題を超えて、北海道の将来の土地利用をどう考えるのかという、政策判断に関わる問題だということを引き続き議論していくことを申し上げまして、ここの質問を終わります。	