

札幌市都市計画審議会  
第6回 土地利用計画等検討部会

議 事 録

平成30年3月9日（金）

札幌市役所8階1号会議室

札幌市まちづくり政策局

## 1 開会

省略

## 2 議事

- 岡本部長 お忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございます。

本日は、市街化調整区域の土地利用ということで、これまでの議論の中でボリュームが多くなったということも踏まえて回数がふえております。

まず、資料の中身のご説明をお願いしたいと思います。

- 事務局（計画推進担当係長）

- ・資料説明

- 岡本部長 ありがとうございます。

保全優先型、活用調整型、魅力創造誘導型と大きく分けた内、ボリュームが結構あるので今回は、保全優先型の自然環境、農地、災害の発生の恐れのある区域、活用調整型の産業活用型の4点について、抜粋して検討を進めていくという仕掛けになっております。

計画の枠組みを踏まえて、具体的に動かしていく上で範囲の設定ですとか、その範囲で考えられる具体的な取扱いの中身とか案みたいなものまで踏み込んで整理し、説明いただいたわけですが、資料の中でわかりにくい所があった、ここもう少し聞きたい、というのも踏まえてご意見、ご質問等をいただければと思いますが、いかがでしょうか。

- 濱田委員 まず、きょう机の上に置かれていた3月9日付けの資料と、事前に送られた暫定版3月5日というのは、ほとんど変わっていませんか。私が事前に見ることができるのは暫定版なので、こちらに自分のメモを書き込んでいるのですが、これを見て喋ってもそれほど差し障りはないかなということなんですけど。

- 事務局（都市計画課長） あまり変わらないです。文意を明確にしたりですとか、資料を補強したりですとか。

- 濱田委員 わかりました。

基本的にはきょう提案されたことにおおむね私は賛成です。

それで、私有地がほとんどですけれども、私達がお金を出して土地を買ったとして、それを登記した、自分のものにした、その意識の底にはその土地の上では大概の自由なことができるとの認識があるわけです。これは私的所有の原則ですから、この世の中では第一義的に守らなければいけない権利の1つですよ。とはいえ、住民全体のことや、マジョリティのことを考えると、こういう使い方をされては困るとか、これはこうしなければいけないという全体利益の問題があると。ですから、そこをうまく調整していくのは大変な事業だと思うのですけれども、まず私的所有の制限と言うと、すごくきつい言葉になるのですが、おそらく、あなたの土地ですけれども利用に関し

ではこういうことに留意して下さい、と言えるというのは、1つは環境のこと。これはその土地で何かをばらまいたら、空中に出てしまうとか、そういう話はたくさんありますから、環境に関しては私的所有の制限をある程度する、という合理的な根拠があるんだろうと思います。

それから、もう1つは安全。いわゆる災害上の対応に関して、あなたの土地はこういうふうに使ってもらうと災害という問題があるので規制をかけます。

この2つは、私は合理的な根拠があるだろうと。ですから、きょう提案されたものの中にはそういったものが含まれていますよね。それは非常に私は通りやすいことだと思います。

話はばらばらになるかもしれませんが、まずは類型分けというのは非常にわかりやすくなっていて、全体を通すとなぜ類型分けしたかが、よくわかったのでこれはよいと思います。

ただ、読んでいくと、これは規制を強化するという部分と、これは緩和するという部分が適当にまぜこぜに書かれているので、読むと一体何を規制強化して、何を緩和するのか、メリハリという言葉が実は出てきますよね。そこのメリハリを分かりやすくした方がよいという気はします。それは本文を直すのではなく、一番最後に、本提案で従来の規制を緩和する部分、それから従来の規制に加えて、新しい規制を加える部分、というような表を作り示すほうが、パブリックコメントを取りやすいなと思いました。これは一生懸命読むと1時間ぐらいは掛かるので、そういう工夫が必要かなと思いました。

それで、中身の意見としては農業のところ、これはかなりの議論のあるところで、いわゆる都市農業というものをどうするのが今回の1つのテーマになっていますね。都市農業に関しては、本もいくつも出ているし、今回の市役所の提案にもあるように都市農業というのは、ただ農業と捉えるのではなく、非常に多面的なわけです。都市の中にそういう農業地域があることの意味、文化的な意味、教育上の意味、そこで人々が交流する意味、そして多少農業地域が残っているのは景観上の意味がある、というようなことがあります。ですから、都市農業は別ですよ、という議論はわかるのですが、これは専門家に聞いたほうがいい気もしますが、私の見るところは、農業として残すのと、それから札幌市という190万人の都市の中にある農地の持っている意味を考えて残すのとは、少し意味が違うと思うのです。

大通公園で農業をやっても意味はないわけです。おそらくトマトを作ったら計算すれば1個1万円ぐらいのトマトになるわけです。ですから、業として成り立つ農業というのは札幌市の中では非常に限られているだろうと思います。地図を見ても大体東のほう、元々あちらのほうは農地がたくさんあって、後から宅地開発に入った部分です。それから、南のほうにかなり大きな農地が書かれているのは、農業試験場ですかね。あれは少し別です。そうすると、やはり東の方にパラパラとたくさんある。これ

をどうするかという話で少し議論の焦点を集中したほうがよいと思いました。

あと、農業の担い手、農家個数が減っているのは、跡継ぎがないからが圧倒的な原因です。ですから、やる人を増やせというのは当然の議論ですが、1つ気をつけねばならないのが、今農業というのは産業になりつつあるわけです。

苫小牧に行ったらある鉄鋼メーカーが、大規模な農業工場を作ってもものすごい生産をしているのがご覧になれます。ひょっとすると資本主義社会で最後に産業化するのは農業かもしれない。それはIT技術とかいろいろなものが飛躍的に進歩して、農業に使えるようになったというのが非常に大きいわけです。

ですから、誰でもいいよ、農業やる人が少ないから色々な産業許すよ、とだけ言っていると、非常に大きな企業がどっと入ってきて全部占領してしまうということがあり得るので、そのことをやはり念頭に置いておかなければならない。

典型的なのはトマトですよ。トマト産業って個人の農家で作っているトマトの比率はものすごく少ないのですよ。圧倒的に広大なところで作っている。そういうふうには品目別には大企業参入という問題が見えているので、いわゆる後継者、人を入れるという議論の中に少しそこを念頭に入れておかないといけないということがあります。

それともう1つは、札幌市はあまり関係ないかもしれませんが、実は地球温暖化で農産物の北限がどんどん北に上がってきています。ですから北海道が一番農業に適した場所になるということが、近い将来にやってきそうだと専門家は言っています。そうすると農地として魅力的です。190万の人口があつたら、原案にも書かれているように非常にデリバリーが近いわけですから、流通コストが非常に安いので、もし札幌市近郊に大きな農地があつたらそれは業になり得るわけです。

そういった可能性もあるので、緩和することに私は反対しませんが、今言った2つの事を念頭に入れて置いたほうがいいなという気がしました。

例えば京野菜というのがありますよね。あれは確かに京都市の北部のほうで作っている。ですが、札幌で作っても多分あのようににはならない。京野菜というのは物すごく伝統があるのですよね。それで、作っている品目も限定的です。いろんな品目を全部作っているわけではない。ですから品目をどうするのか、あっちの地区はなんとか、こっちの地区はなんとかと書いてあるけれど、全部読むとほとんどの品目が書かれているので、札幌市がもし、業として農業を残す時には、どういう作物を重点的にやるのか、ということも将来計画としては考えておくほうがいいなと思いました。

ちょっと長くなりましたけど、あと6ページとか7ページは、一路線を追加するというのはモエレ沼のところを言っているのですよね。今まで2路線があつて、1つ路線を追加する。

●事務局（都市計画課長） これは図面上にはすでに指定され追加した、ですね。

●濱田委員 追加したということですね。これは特に反対する理由もなければ、私は賛成してこれでやったほうがいいと。

大体10年も前の規制をそのまま持っているという理由は何もないので、ぜひ前向きにやってしまうと。その時に、ここには倉庫を作らせないで何をするとか、いろんなことになるのだけれども、念頭におかなければならないのは、それで新しく規制を作って、いろいろ動かしてみても、雇用が増えるかどうかを最後の判断材料にぜひ入れておいてほしいなと思います。今みたいに人手不足と言っている時にちょっとそぐわないかもしれないけど、それは大事な視点だと思いました。気がついたことです。

●岡本部会長 ありがとうございます。

非常に多面的な貴重なご意見だったと思いますけれども、今のお話で事務局から何かレスポンスとかありますか。

●事務局（都市計画課長）私のほうから、直接のお答えにならない部分も多いかと思いますが、今のお話伺っていて考えたことについてコメントさせていただきます。

まず、濱田委員から大きく3点あったと思います。

まず類型分けの話ですね、パブコメの時のことも意識してとのお話でした。資料だと1ページ目に、今回構成案を再度提示させていただいて論点を抽出していますが、もともと規制の強化と緩和のメリハリをつけようと左上に理念が書いてあります。出発点としては、そこに問題意識があり、A、B、Cの類型分けも、緩和と強化を類型分けしようと。大雑把な見方からすると、保全優先型は規制の強化型、アクセル、ブレーキで言えばブレーキ側ですね。Cの魅力創造型はアクセル側ということです。Bは中間ということだったのですが、例えばきょう提示させていただいたAの保全優先型の中でも、②の農地に関しましては、農地の保全につながるものであれば緩和してもいいこともあるだろう、という仮説提案になっていますし、ページ数でいきますと5ページになりますけれども、中身の提案を考えていく時、上半分は緩和の視点になります。下半分、認められる土地利用が遵守すべき事項については、アクセルを片方で踏みつつ、だめなものについての視点も用意しておかないと、混乱をまねくといえますか、主客転倒といえますか、そういったことに繋がりがかねませんので、ブレーキの視点も提示するということで、大枠からするとアクセル、ブレーキがありますが、各論でもアクセル、ブレーキがあるというふうに最終的にはなってくるのかなと思っていますところでは。

ですので、濱田委員からもアドバイスありましたが、最終的にパブリックコメントの形にまとめる段階に至っては、ここが強化のポイントです、ここが緩和したいと思っているポイントです、ということをやうまく資料として提示したいと思います。色分けを使うのか、アイコンを使うのか、そこは工夫したいと思いますが、分かりやすく伝えていくことが大事なのだなと改めて思った次第です。それが1点目です。

それから2点目、農業のことについて、いくつか視点を含めて濱田委員からご提示がありました。宮入委員もいらっしゃいますので、後ほど補足でお話いただければと思っていますのですが、我々も農業という大きな施策といえますか、行政の施策分野と、

我々は都市計画部ですので土地、農地というものの物的な意味というものとそれぞれあるだろうと。そこは履き違えないようにするところで、一緒にして議論してしまうと、我々都市計画部で持っている土地利用規制という道具では全て制御しきれませんので、それぞれのことはあるのだろうと意識しながら議論しましょう、ということは検討していたところです。農業に関してはもちろん札幌市でも農業の担当部局がありますし、5ページでいえば、提示しております上位計画等は当然のことながら、農業の担当部局がまとめていることなのですが、我々としてはこうした農業政策の方向性を意識しつつ、最終的には農地の保全あるいは機能回復、ここにつながるものという切り口で検討していく必要があるだろうと、今回提示させていただいたところです。まだまだ最終的にどこまで緩和、アクセルを踏んでもいいのかですとか、なにがブレーキとして必要なのかと、具体化するに至っては検討がまだまだ必要なので、再度、農業担当部局とも、本当にこのアクセルは良いアクセルなのか、間違っていないのか、ということ掘り下げる過程で、具体化する中でしっかり連携をとりながらより詳細化していく必要があるなということ改めて、濱田委員のお話を伺いながら受け止めた次第でございます。

最後の流通の観点からのご意見もありました。これは我々の反省もあるのですが、濱田委員からもご指摘のあったとおりで、指定路線の指定と基準のなかでの許可運用というのを10年間ずっと続けてきたと、それほど件数も多くなかった実態も、言い訳になりますけどもあるんですが、市街化区域の中でも議論の中で提示させていただいたとおり、そもそも流通業そのものが高度化、多様化しているという状況もありますので、調整区域の運用に関しても市街化区域側の動向と関連付けながら、考える必要があるのではないかと。

まずその出発点に立ち、最終的な運用としては路線のあり方がこれで良いのか、それから業として捉えている一旦の枠組みがこのままで本当に良いのかということを検討したいと思っているところです。

最終的に緩和をするとしてもここは慎重にいく必要があるだろうと我々は思っているのですが、あくまで調整区域だという軸足を外すことなく、その一方で同時に繰り返しになりますが、市街化区域の誘導との関連性、あるいはこれは事務局内部のアイデアレベルでしたが、濱田委員からもアドバイスあったとおり、例えば札幌の施策として経済面からも雇用創出ということは重要な課題として挙げられていますので、そういう政策への寄与の度合ということも今後は考えていかなければいけないと考えています。これは、内部で議論していましたので、具体化する検討の中で、引き続き詳細な条件等を詰めていきたいと思っているところです。

お答えになっていないところもあると思いますが、以上3点についてはこの様な考えになりました。

●岡本部長 ありがとうございます。

出口のところを、どういう効果をもって考えているのかを常に考えないといけないというところだと思います。

他いかがでしょうか。

●岸本委員 全体について2点質問させていただきたいのですが、市街化調整区域は今ご説明にもありましたように、ある意味では規制を強化する方向と、それからある意味では活用だとかというところで規制を緩和するという2つの方向性が提示されている。あるところでアクセルを踏みつつ、ブレーキかけるところもある。あるものが必ずどちらかに振り分けられるわけではないことはわかった上でなんですけれども、特に市街化調整区域の中で特に問題となる民有林、あるいは地域制緑地に指定されているところ以外というものについては、特に水資源、水道水源との関係で、どちらかと言えば規制強化の方向に分類されているものかと思います。後学のために少し教えていただきたいのですが、この部分について民有林である、地域制緑地以外である、という場合に開発制限が緩いというご説明があったかと思うのですが、あくまでも市街化調整区域であるので基本的には開発が抑制されるという地域であるというイメージがあるのですが、にもかかわらずこの開発制限が他の指定を受けているところに比べて緩いといった時に、どう緩いのかというご説明をいただきたいのが1点と、それから水道水源区域というものについて、現状において何が懸念されるのか、というところを少し教えていただきたい。

であるから、さらに規制を強化したいんだといった時に、では次の枝の質問なのですが、では対応する時の強化するときのやり方もいろいろあると思うんですけども、その中でどう具体的に強化すべきなのかというところを、お伺いしたいというのが、大きな質問1点目でございます。

2点目として、今度は逆にその活用するという問題について見るならば、従来から市街化区域の中でなかなかやるのが難しい、典型的には産業廃棄物処理施設だとか、流通業におけるトラックターミナルの積み替え作業だとか、倉庫だとかをイメージすればよろしいですね。流通業に関するものが一部、道路指定および許可という形で一部対応してきた。これはその後の状況に応じて見直しを図っていくことは当然必要かと思うのですが、例えば気になるのは市街化区域内において、不足している土地の受け皿としてインフラ整備の問題は当然あるが、何をどこまで市街化調整区域において認めていくのかという点について、今度は緩和するという形ですよね。この場合、許可対象施設の見直しといった時に、2つ質問があります。

どの程度この部分について許可対象施設にするか否かについて、市の側に都市計画法上、裁量の余地があるのかが1点。これを細かく国の基準で、いうなれば政省令で決められれば決められる程、札幌市は身動きは事実上取れないという形になってしまうので、どの程度、許可対象施設の決定について札幌市に自由度があるのかというのが1点です。

それとの関係ですけれども、都市計画法第29条の第1項に、場合によると許可不要な場合だってあっていいよ、と一応法律上は言っていると。ところが実際に許可不要だという形で札幌市が独自に都市計画法29条第1項に基づく運用を頻繁にしている、国から叱られる、やっぱりこれはまずい、というようなことがあってもならないわけで、都市計画法上この市街化調整区域において許可制の対象となるものについての決定幅、それから許可不要か否かについての決定幅、いずれも市の単独判断だけで、なんでもやっていいというわけでは当然ないと思いますので、ここの自由度というのを教えていただきたいというのがもう1つの質問でございますが、いかがでしょうか。

●事務局(計画推進担当係長) 1つ目のご質問でありました、水道水源区域にある地域制緑地や民有林といったものの水源の状況等につきましてですが、参考資料の方をもう一度ご覧いただきたいと思います。地域制緑地図を1枚めくっていただいて、地域制緑地図の図面のページに、地域制緑地等ということで、さまざまな法令に基づいた制度を示しているところです。例えば都市環境林でありますと、札幌市の要綱に基づいて有用な森林を札幌市が購入して維持しているという状況ですので、当然札幌市が持っている状況で、開発等はおきないわけなのですけれども、民有地のまま札幌市なり、国なり、道なりがさまざまな法令に基づいて、制限をかけている部分に関しては、一定の要件を満たす場合は開発ができる。一番下に記載のある森林法に基づく民有林につきましては、森林法で1ha未満の開発については札幌市の方に届出をするということで、札幌市では諸々の指導は行いますが、それをもって市街化区域で認められる開発、例えば先程もお話ありました産業廃棄物処理施設ですとか、大規模な太陽光パネルですとか、そういったものが法令の範囲内で森林伐採を伴うような形であっても認められる状況にあるということがあります。こちらについて札幌市水道局のほうとも打ち合わせをしておりますが、水源になる場所で何が置かれるか、今の状況だと産業廃棄物処理施設ですとか、いろいろなものを置かれる状況を認めておりますので、そういった懸念がある開発許可制度について、一定の制限を強化できないかと。

●岸本委員 許可性を導入するということですね。

●事務局(計画推進担当係長) そうです。他都市も様々な対応をしておりますので、他都市の状況なども見ながら、札幌市でできる範囲を今検討しているところですが、そういったことを取り組めないかと考えているところです。

●岸本委員 この場合の許可制というのは制度化しないとだめだと思うのですが、これは何らかの地域に新たに指定をかけると、例えば地域制緑地というところをもう少し見直して、水源との関係で民有林の場合は指定をかけることによって、1ha未満だとかの小規模なもので、今までは届出制だったものについても新たに許可制をとれるようにしたい、とそういう理解でよろしいですか。

●事務局(計画推進担当係長) そうです。制限強化の具体的内容につきましては今内部で検討を進めているところですのでけれども、強化するという方向についてはその方向

で進めていきたい。

●岸本委員 この制度のもとで許可制を導入するということですね。

●事務局（都市計画課長） 今検討しているのは、都市計画法に基づく開発許可制度の中で、今黒澤からお話したとおり産業廃棄物処理施設等も認められる状況ですので、一旦の検討の着手視点としては都市計画法に基づく開発許可制度の運用はこれで良いのか、というところから入っていくことになるかと考えております。

地域制緑地の指定自体は一定程度進めているという状況もありますので、その必要性を拡大する狙いがあるのかないかは所管の部局の方でも再検討は必要だとは思いますが、一旦まず認められてきた都市計画法に基づく開発許可制の運用状況、これがどうなのかということで検討を進める予定です。

場所をくくりだして対象施設を絞り込むとか、あるいは対象施設は変えないけれども、認める時に建て方なりでコントロールするとか色々な手法がありえると思いますが、そこは今後詳細を詰めていく中で明らかにしていきたいと思っているところでございます。

●岸本委員 1 ha未満では許可制の対象にならないところを、許可の運用を見直しという。

●事務局（都市計画課長） 今黒澤が言ったのは森林法上の許可ということですね。あくまで開発許可というのは、それはそれで必要です。もちろん、第3回の部会でも議論になりましたけれども、都市計画法の手が及ばない、都市計画法上の開発許可のいない行為というのも現実にはありえますので、そこに対してどうするのかというのはまだ課題として残りますが、一旦はまず検討としては開発許可制度の運用の状況がどうかということについて検討が必要と思っているところです。一旦、水道水源の方はそうですね。

流通のほうですが。

●事務局(特定土地利用担当係長) 流通のほうでございますけれども、ご質問のございました1つ目が受け皿として施設を拡大しようという場合に、どこまで都市計画法上、市の裁量の余地があるのか、という点でございました。現状、都市計画法上で市街化調整区域内において開発が認められるということについてはいろいろな基準が設けられている中で、都市計画法上具体的には第34条第14号で、開発審査会の議を経て、市長が認めるものという規定がございます。これについては国がガイドラインを出しております、こういう場合にはそれにあたるのではないかと、という指針が示されています。ただし、これはあくまで技術的な指針ということで、必ずそのとおりにやらなければいけないというものではございませんので、ある程度、自治体の実情に応じて弾力的な運用が認められている中で、他都市においてもこういった路線の沿線で工場等を認めている事例はございます。

2点目の都市計画法第29条において、許可不要で建てられるものがあるけれども

というお話でございましたけれども、流通の関連の項目でも、資料の6ページ目の左側のやや上、「市街化調整区域における流通業務施設立地の考え方と本市における運用の経緯」のところで下の薄い黄色枠のところですが、2番目の丸のところに、流通業は、都市経済を支える上で最も重要な業種の一つであり、中でも、都市間の大量輸送を受け持つ路線業者は～特別積合わせ貨物運送、というところですが、これについては公益的施設として許可不要の位置付けになっているところで、岸本委員がおっしゃったような、まさに積替えのトラックターミナルというようなものが認められているところがございます。現状右の図にありますとおり、薄い青色で示しているところが、そういった特別積合わせ貨物運送の関係で許可不要で建てられている施設でございます。これについては原則許可不要ですので、市としてだめですよとか、そういったようなものではないのですが、運用上は事前にどういったものが建てられるかを見させていただいて、実質的に中身を判断していくということをやっているところでございます。

●岸本委員 許可不要施設それ自体の第29条に基づく対象決定、この部分については限定列記だからそう簡単にできないですね。

●事務局(特定土地利用担当係長) そこで、市の裁量で拡大するのは難しい、というかできないということです。

●岸本委員 拡張の可能性を考えるとすれば、第34条に基づく開発審査会を経て許可するかどうかの許可制のもとでの裁量の中で、国は一応ガイドラインを示しているけれども、それでガチガチのわけではなくてある程度柔軟な、あくまでも許可制の枠内でいかに受け皿として広げることができるかを考えたい、そういう理解でよろしいですか。

●事務局(特定土地利用担当係長) おっしゃるとおりです。

●岸本委員 よくわかりました。ありがとうございました。

●岡本部長 先程、宮入委員とありましたので。

●宮入委員 先程、濱田委員からも、農業・農地の部分に対していろいろ議論のあるところだということで。

私の資料を見ての感想として、ある程度規制を強化して、まず農地が他に転用される期待をある程度断ち切って、それで今の農地を一定程度守る方向性というのは、私も賛成です。

それで、濱田委員もおっしゃっていたように、その上でどういう農業をやるのか、都市農業にどんな意味をもたせながら、多面的とはいいつつ、でも多面的機能を発揮するのも産業としての農業、ある程度の生産が残っている上で、社会的、文化的、交流的意義もあるだろうから、やっぱり一定程度それがどういう割合になるかというのは非常に難しいわけです。産業としての農業をしっかりと維持していくにしても、今の農地の量的なものを考えれば、ある程度限界であると思いますし、今回4ページから

5 ページまでは、農政部も連携していろいろと案を出したと思うのですが、その上でどういう農業の方向を見出すかということまで意欲的に踏み込んでいるというのは、非常に評価できるのかなと考えております。

その上で、ここでの主題となるのはやはり農地としてということですが、ここにも書かれているように農水省が平成28年から都市農業振興基本計画を出したというのは、非常に一大転機というか、都市農業基本法ができたわけですね。非常に今都市農業が注目されている。今まではどこかで一定期間農地としてありながらも、最終的には農地以外のものに活用されていくのではないかという方向性で、農地というものが考えられていたと思います。ですが、都市の中、本州では市街化区域が中心ではありますが、北海道でもこれから考えられるというのは、農地をそのままちゃんと農地として、ここで維持していかないと、というような大方向転換があったわけです。それで、札幌市からいつも出している資料の中で、農地が半減しているということ、この認識は非常に重要で、多分産業としての農業をやっていくところでもギリギリラインまで来てしまっているのかな、その上で守らないと。

それで、2.1 haの個別経営農家辺りの規模というのが、これがまず北海道では非常に特殊です。本州だとこれでもいいわけですが、農業者が半減しているのは北海道農業全体ですが、農地の量というのは大体どこの地域、農村は当然ですけど維持されています。ですから、規模を拡大して、今でしたら1戸平均でいえば、道内全体でいえば20 haを超えて30 ha近くにいらっしゃいますから、10分の1以下の規模ですし、ではこれで本当に生産を維持できるかといったらやっぱり難しい。それで、このまま多少農地が減るとしても、1,500 haを維持するとして、農家戸数も2割減でどんどん進んでいくとすると、5年後にまた300戸ぐらいになってしまう。ということは、1戸平均で考えても5 haぐらいの経営を平均規模で、場合によってはそれ以上もありますし、条件がいいところでしたら野菜で高収益をあげることも可能ですので、小規模経営が2 ha規模であってもいいのですが、今の農地を維持して、その担い手を、経営体、農業以外も含めて考えていった場合に、5 haの経営を維持して、交流的なものも入れたとして、やっていけるということを想定した場合に、農地をどういうふうに残していくのかは非常に重要です。

まず、転用の機会はある程度断ち切った中で、後継者等ということもあるわけですが、今の日本の農業の1つ、規模拡大しても効率的にならないというか、これは企業が参入したとしても、どっちにしても問題になるのが、分散した農地をどんなにやっても、規模拡大の規模の経済は働かないわけですね。その中である程度まとまった今の農地をどういうふうに残して、水、用水施設も含めて、組織的に集約、維持していくのかということも含めて、農地をどういう形で残すのかというのは決定的に重要になってくると思っています。ですから、担い手が減っていくのは前提になる、その上でどういう人達に農地を集積していくのか、こちらも農地の集積という言葉で

しっかりと入れていただいているので、非常にこれは心強いなと思っております。

その上で濱田委員からも企業の参入、多様な担い手の中で企業というお話も出ましたが、残念ながら日本の中で多様な担い手といった時に企業が参入した場合に、長期的に続いたところが非常に少ないのです。農業という特殊な産業の中で、1回災害があった時に企業的経営の中で、人件費がちゃんと払えなくなったら、これだけインプットしたらこれだけアウトプット、というのが自然条件相手にして、なかなかできないと。植物工場を建てるのでしたらいいのですけどね。

そういった中で、農地を農地として使ってやっていく農業でいうと、例えば先程トマトのお話が出ましたが、それを事例にすれば千歳で10年続かなかったですよ。本州でもそういった事例が多いです。ですから、農地法上で規制もかけながら、企業参入にある程度の規制をかけているのかといたら、農地を農業としてずっと使って利用してくれればいいのですが、やっぱり儲からないからやめましたと、それで荒廃したままの農地をそのまま手放すとか、もしくは自分たちで持っているのだから転用させてくれ、という形でどんどん虫食いを進めてしまうということもあり得るわけです。農家がこれ以上減っていくという一定の多様な農業者を想定するしかないというのは、私もそのとおりでと思います。その企業参入であった時も一定の条件は厳しく付けておいて欲しいというか、農地を農地として利用する場合はいいと、それを止めた場合にどうするのかというところまで想定して、多様な担い手を受け入れないと、余計荒廃してしまうという可能性はありますので、そこらへんのところについては少し留意は必要な、という感想です。

●岡本部長 ありがとうございます。

企業が入るとなかなか長く続かないのです。残念な話ですね。

●岸本委員 少し今の話に関連して1点なんですけれど、これ例えば企業参入だとか、あるいは農地法を改正して、いなければ賃貸借なんかというのは一部規制が緩和されたというのですけれど、これは農業委員会の許可制の問題ですよ。

要は今ここで提案されている方向性というのはそういう部局との連携をしながら、都市内における農地が荒廃していく、あるいはいつの間にかよくわからなくなってしまうということにならないように、農業委員会とかそういう部門と協力しながら、しかしそこでやっていく上での基盤整備としての農地の保全というところを、都市計画課としてどうするかという、そういうご提案なわけですね。ですから、これをやったからといって、ここで全部が活性化につながる全ての万策では当然ない。あくまでも、基盤なわけですね。

●事務局(都市計画課長) 都市計画法側でできる下支えといいますか、今までは杓子定規にだめなものだめとしか言っていなかったところもありますが、市街地が広がらない中で、あるいは農業そのものが深刻な状況になっている中において、都市側のルールを、ある種アクセルを緩めることで場合によっては、農業施策を支えることが

できるのではないかと、そういうアプローチで今検討しているところです。

●岸本委員 同時に、一見すると緩めているかのようなようですが、規制すべきところはやっぱりきちっと維持すると、それを具体的に許認可するかどうかは農業委員会の問題でもあるわけですよ。ここの都市計画法上のなんていうのは。

●事務局(都市計画課長) 我々のこの資料で出てくる許可という言葉は、開発許可を指しています。

●岡本部長 はい、ありがとうございます。

●事務局(都市計画課長) 今の関連で、宮入委員もご発言ありがとうございます。

我々もここに至るまで、農業部局とは情報共有しながらやっていますけれども、例えば大規模農地も単なる量だけではなくて、まとまった有用性が必要だとか、あるいは大企業の参入は、我々直接所管していない部局からすると、どんなものでもいいのかなと、つつい思ってしまうがちですが、事後のことまで含めて、許可条件なりを考えていく、非常に重要なことかと思いましたので、今回まとめる保全と活用の方針で、すべての許可条件を詳細に書ききるわけではなくて、最終的には許可基準というまた階層性を分けて、具体化していく作業が必要になっていくと思います。ですが、保全と活用の方針のほうにも、ある程度視点は盛り込んでおくとか、そこは最終型の許可基準も意識しながら今回書けることというのを充実させていく必要があるなと思った次第です。引き続き検討していきたいと思しますので、よろしくお願いたします。

●岡本部長 いかかでしょう。椎野委員ありますか。

●椎野委員 引き続き農業のことで恐縮なのですが、2つほどお尋ねしたいことがあります。

4ページ右側の真ん中の黄色い枠のところ、新潟市の事例をご紹介いただいて、農用地区域での農家レストランの設置を認めている、という事例をご紹介いただいて、一番下の検討事項の1点目としましては、農業ビジョン等の方針に即した取組に対する許可基準の緩和を検討する、ということでした。先程、事務局からのご説明で農地は保全優先なんだけれども、保全に資する緩和であれば必要に応じて認めていくというご説明をいただきましたが、これのもう少し具体的な線引き、条件付けみたいなもので何か今お考えのところがあれば、少し教えていただきたい。

具体的には、要は自然公園とかでもそうですけれども、保全と利用は常に対立関係にあってそれをどう両立させるか。つまり、自然公園として保全したいところもあれば、いろんな人に見ていただいて来ていただくというところの利用をゾーニングで分けたり、そういう空間上の工夫をしてどう両立させるかは、いろんな分野でも自然保護と利用みたいなものが課題になっていますが、農用地区域というのは調整区域とかみたいなところと思うのですが、そこに例えば新潟市でご紹介いただいたような農家レストランとか、6次産業化みたいなところで、建物というか箱物を作っていくと

いうところを具体的に緩和しようというところまで踏み込んでお考えなのか。大まかな方向性としては私はこの書かれていることには賛成なんですけれども、その辺は保全と利用みたいなものの着手点というか、どこまで制限をかけて、どこまで緩めるのか、というところで今お考えのところがあれば教えていただきたい、というのか1つ目です。

●事務局(計画推進担当係長) 具体的にどのような考えを持っているかというところですが、今お話にありましたとおり、新潟市で農業関連施設について、例えば農家レストランなどの緩和等を行って、市街化調整区域の農地、農業を盛り上げていくということに成功した事例というのかありまして、各都市でいろいろな取り組みをやっているところですよ。

札幌市においては一覧に記載がありますとおり、農業交流関連施設、直売所ですとか、加工販売所、プラムでジャムを作ったり、野菜を漬物にして販売したりとか、そういう形で農産物をそのまま売るのではなくて、付加価値を付けて農家さんが自分の建てた直売所で売る。そこで卸とかも通さないこともあり、農業者さんの収益にも寄与するような状況になっているところですが、やはり今までの基準で言いますと、直売所についてもつい先日少し基準緩和しましたが、200㎡とか300㎡とか、もっと小さい小屋でやっている方もたくさんいらっしゃいます。そういった状況ではあります。他都市、札幌市の周辺都市を見てみますと、かなり大型の直売所、農協さんが支援してやっているところもたくさんあります。それこそ札幌市にある直売所の10倍以上の規模のものも見受けられる状況です。そういったところで、直売所自体の規模の競争力の違いがあるというのも状況として把握しておりますので、やはり一定の今の基準で300㎡ですけれども、それ以上の施設についても札幌市でも許容していくようなことは検討すべきではないかと考えておりますし、これについてはおそらく国のほうも法律を段々と緩和してきているところですので、それに備えてこの方針でもしっかり準備をしていく必要がある、というふうに考えているところですよ。

大型の直売所ですとか、農家レストランというのはこの要項には記載はないですが、実態としてはそれと近いようなものも見受けられる状況がありますので、そういったことについて、農政部としっかり協議しながら検討を進めていきたいと考えております。

●椎野委員 今ご説明いただいたように、消費者と直接販売をしたり、やり取りをしたり、というのは営農者のかたにとって、ものすごくモチベーションになるものなんですよね。自分たちのやっていることの意義とか、直接いいですねとか、販売をしたりですとか、そういうやり取りを通して、ひいては農業の保全につながっていくのかと思うので、そこはぜひ上手に進めていただきたいなと思っているところですよ。

もう1点目は、あまり大したことではないのですが、5ページなんですけど、以前お送りいただいた資料がモノクロだったので見にくいなと思っていて、きょうカラーの

ほうがいいですよと言おうとしたけど、カラーになっていたのそこは言うことないのですけれど、右上の北札幌地区というものがありますが、これはどうして北札幌にしたのですか。北東でいいような気もするのですが。特別な意味があるのですか。

●事務局(計画推進担当係長) こちらはもともと、人・農地プランという制度というか考え方については、札幌市の各地域で、農政部から聞いているところによると最初は25地区ぐらいで方向性を考えて進めていたということですが、あまり細かいと農家さんの負担にもなるということで、平成28年からこの5地区にまとめて方向性を考えていくと。この5地区の元になっているのは、農協の支部がこの5地区にあるということでそのまとまりのある大きな5つの枠で、今方向性を考えているという状況です。

●椎野委員 そういう関係で、北札幌という名前がついている。

●事務局(計画推進担当係長) そういうことです。

●椎野委員 わかりました。

ここから先は意見ですが、今ご説明いただいた北札幌地区の辺りは、例えばサッポロさとらんど、いわゆる農業体験ができるとか農作物を販売しているようなところもあれば、あとは公園ですけれども、百合が原公園みたいなところでは、花苗を販売していたりだとか、珍しい花が揃っていたりとか、広く捉えれば「花き」も農業の一環になると思うんですよ。ですから、そういう既存の施設で農業の緩和、核になり得る施設もあるので、既存の施設を核にした都市近郊の農業振興みたいなものも盛り込んで、計画をたてられたら、もう少し市民に変わりやすくなるかなと思ったので、ご検討いただければと思いました。以上です。

●岡本部長 何かレスポンスありますか。

●事務局(都市計画課長) ありがとうございます。先程、農家レストランを一例にして、今後の具体的なイメージを含めて椎野委員からご意見いただきましたけれども、実態を実情そのままお話するとまだ明確に決めたものはなくて、いろいろな可能性と注意しなければいけないことを含めて具体化の作業を進めていきますので、その過程の中で、2点目にご意見いただいた既存の資源、強みについてももしっかり意識しながら検討作業を進めていきたいとおもいます。ありがとうございます。

●岡本部長 他にいかがでしょう。

片山委員お願いします。

●片山委員 2点程お伺いしたいのですが、すごく流れのことがわかっていないのかとは思いますが、検討項目は今後のスケジュールの中では、今年の11月、保活方針の策定のところまでに、検討結果がでていくという流れなのでしょうか。

●事務局(計画推進担当係長) 今、検討の方向性についてご説明しておりますが、各項目について一定の方向性が出たところで、スケジュール表でいうと5月の第8回の部会の時に保活方針の改訂版の素案を皆さまにご提示したいと考えております。

その後、パブコメと諸々の手続き等を経まして11月にそれを重ねるといふ。

●片山委員 部会内での検討結果が出て、パブコメにいくという流れになるということですか。

●事務局（都市計画課長） 少し補足させていただきます。保全と活用の方針そのものは、考え方と運用に向けた方向性を示すものなので、具体化という部分を階層分けしなければいけないと思うのですが、非常に細かな、例えば面積要件だとかそういう具体的なものは、このA4スケジュール表でいいますと、右側に縦の帯がありますけれど、青のところを見ていただいて、考え方をまとめた後、それぞれ要綱なり基準なり部局ごとに持っているものがありますので、そちらに盛り込んでいくという役割分担が最終的には出てきます。

市街化区域の中もそうでしたが、一旦、現在パブコメ中の運用方針、あれは文章を書いて、具体的な色分けは今これからまたそれを受けて、二段階で進めますが、同じような形で考えています。ただ、そういっても留意すべき事項ですとか、緩和するとすればこんな考え方であるということは書いておかないと、各基準につながっていかないので、線引きが具体的にどこというのは難しいのですが、可能な限り方向性はイメージしながら表現していくというのを、まず5月に向けた素案の検討、そしてパブコメと、そこに繋げていきたいと思っているところです。

●片山委員 わかりました。

2点目ですが、私も景観審議会とか緑の審議会とかに出ていると、調整区域の荒地地とか草地の存在がすごく気になっています。緑は増えているんだけど、一体その緑は価値があるのかという議論はすごく尽きないし、景観の上でも大きなマスになってしまうのですが、今回の資料でも2ページの北東部の市街化調整区域の棒グラフの中で、荒地地（ササ地等）とか、畑・草地はかなり面積が大きくて、そのまま調整区域を見ると、景観として目に入ってくると思うので、今回の保全優先型のこの部分についての検討方針というのは具体的にはあっているのでしょうか。いわゆる、きょう話し合った農地というものの中には、こういった問題の場所が今後どうなっていくのかなというのが、いまいちイメージができないのです。

●宮入委員 畑と一緒に書かれている草地は、牧草地の草地です。ササとかの生えている荒廃地と違って、畑・草地でまとめられている草地は牧草地です。

●片山委員 酪農のですね。

荒地地の部分の対策というのは。

●事務局（計画推進担当係長） 今現状として土地利用がされている部分と、ほとんどされていないような荒地地のような部分も、北東部には一定数存在しているのは把握しているところではあります。そのあまり土地利用されていない場所については、それぞれいろいろな事情で相続がされ、相続された方が札幌以外に住んでいるとか、いろいろな状況が考えられますが、そういった場所については、やはり地権者の所有

権もございますし、そこについて何かこう、上から何かかぶせてそこをどうするということは、土地利用の面から何かアプローチできることはそれ程多くはないのかなと考えているところです。

ただ、こちらにも少し記載しているのですが、開発されているエリアに関しましては、一定の開発が認められるのは市街化調整区域ですので、その中で一定の草地等であっても、例えば生物などがある場合もあるでしょうし、水辺などもある場合もありますので、そういった開発で失われる生態系などの復元について、何らかの取り組みをしていくことが今後必要ないか、ということは考えているところです。そちらにつきましても、具体的に今後どのような制度で支えていくかは、所管部局それぞれありますので、そういったところの話を詰めていくことを考えているところです。

●片山委員 かなり過疎地の市町村の、空き家等検討会に出ていくと、もうどうしようもなく誰が住んでいて、誰の所有の土地かもわからなくて、税金も徴収できなくてとか、誰か分かっているのだけれど税金で困っているところが、行政に土地を寄付する、そこを積極的に里山に戻していくという、本当に人口縮小に悩んでいるところはそこまでいって、札幌はまだまだそれに直面している状況ではないのかもしれないですが、モニタリングをしていて調整区域の今後、将来的に線引きの調整というところが入ってくるのかなという感想は持ちました。

●岡本部長 宮達委員おねがいします。

●宮達委員 評価の立場で調整区域を見ますと、そもそも価格をつける観点からいうと市街化区域と調整区域は全く入り口が違っているわけでございます。建物が建てられるか、建てられないか、というところから、もう宅地であるかどうかが決まるわけですし、開発許可を得ているのか、得られるのか、というところも重要な観点です。

今この調整区域のお話について、改めて皆さんのお話を聞いていますと、幅もいろいろあるということで、改めて感想をもちました。

ただ、調整区域はなかなか新たに開発許可を得て、これから何かをしようという数もそう多く出てくるとは思えない、と思いますし、むしろその都市計画というのは入り口で、建物を建てるとか、開発許可を得るとかの入り口のほうの規制が主な規制なんでしょうけど、これからの社会はやはり縮小社会ですから、できあがったインフラをどういうふうに活用していくかというところも重要なのではないかなという気がします。

特に、そういう意味では今回の類型分けは非常にわかりやすく、今最後のほうでお話になっている、活用調整型というところに新たな開発許可という観点と、既存の開発許可を得て利用されている部分が、かなり変更とか、いろいろ厳しい制約があるのかもしれませんが、この先はそれをうまく活用して行って、できあがったインフラを有効に社会で活用していくような形が、本来の今までの調整区域で行われてきた、出口の部分になるのではないかなという気がします。そういうことが1つ、単に感想と

して感じました。

もう1つは次回の部分ですが、既存の住宅地の話が、実際今と同じようなことでお話があったような調整区域内の住宅地の話は、きょうのお話の中でも市街化区域との関連性で、いろいろと活用型の中でも関連性があるお話であると、私もそう思うんですが、既存の住宅に部分についても十分関連性がありますので、それについては次回また少し感想を述べたいと思います。以上です。

●岡本部長 はい、ありがとうございます。

よろしいですか。もし、中村委員何かあれば伺いたいと思いますけれども。

●中村委員 少し視点が違うのかもしれませんが、都心部の古い既存のビルの地下で、仮に水耕栽培とか、農業的な野菜などを作ると言った場合にはそこを農地とみなすのかどうか、とか、土地利用計画の規制緩和の範疇に入るのでしょうか。

●事務局（都市計画課長） 今のご質問は、建物の中で何か栽培するということでしょうか。

●中村委員 ビルの中で、地下の使われていないところを使ってという。

●事務局（都市計画課長） まず、農地かどうかということかというと、農地ではないです。用途としては何という意味合いになるか、すぐにはお答えできません。申し訳ありません。

●中村委員 そういうことを仮にするとしたら、許可が必要なのですか。勝手にやってもいいのでしょうか。

●事務局（都市計画課長） それは実際にどういう設備を入れたりとか、どのぐらいの床を使うとか、温度を保つために危険物をたくさん貯蔵しながらボイラーをたくさん焚くとか、やろうとされることの態様によって、また変わってくるのかなと思います。今すぐに明確な答えができず申し訳ありません。

●岡本部長 よろしいですか。多様な側面からご指摘いただいて全体としては、よく整っている。おおむね了解だ、というお話でした。その中でも、もう少しきちんと理解を見据えての方向性の書き方を考えなければならないのではないか、というお話もたくさんあったと思います。

今もう2時間経とうとしています。何か言い忘れたことがあれば受け付けたいと思いますが、何かございますでしょうか。よろしいでしょうか。

（「なし」と発言する者あり）

それでは頂戴したご意見を踏まえて、パブリックコメントの前に次回もまだありますけれども、次回の分と合わせた形でパブコメに入っていくということだと思しますので、より良い方向になるようにしていただければなと思います。

それでは事務局にお戻しします。

●事務局（都市計画課長） 本日も長時間に渡るご審議ありがとうございました。

今後の予定ですが、資料説明でもご確認いただいたとおり、次回の部会ではきょう

積残しにしております、産業活用型の後半部分からのテーマを続けます。

きょういただいたご意見も含めて、検討の掘り下げは素案作成に向けて並行して進めてまいります。

また30年度の予定として、スケジュール表でもご説明したとおり、4月以降10月までの予定で、第7回、8回、9回の3回の部会を予定させていただいております。

都市計画審議会本体との前後関係も調整しなければいけませんので、既に各委員に各回のご予定をうかがっているところですが、まだご連絡いただけていない委員がいらっしゃいましたら、お手数ですが事務局のほうまで、ご予約をお知らせ下さいますようお願いいたします。

なお、次回第7回部会は4月中旬から下旬の見込みでございます。各回の予定、日時、会場決まり次第、委員の皆さまに改めてご案内させていただきますので、よろしくようお願いいたします。

### 3 閉会

省略

以 上