

平成23年3定 予算特別委員会（部審査）開催状況

開催年月日 平成23年10月4日

質問者 公明党 吉井 透 委員

答弁者 総合政策部長、経済調査・土地水担当局長
計画推進局参事

質問要旨	答弁要旨
<p>一 水資源の保全について まず、水資源の保全について伺います。 昨年来、本道において海外資本による森林の取得が大規模に進んでいることが明らかとなっております。</p> <p>このことを契機に水資源の保全に関する議論が始まったものと承知しておりますが、この問題は全国放送で報道されたこともあり、大きく注目を集めたところであります。</p> <p>私は、この問題について、2つの面からの課題があると考えており、一つ目は、土地の取得者が海外に居住し、また、その取得目的も不明なケースが多いことから、土地の利用については、地域の意向が反映されるのか、懸念されることでもあります。</p> <p>また、二つ目は、水源を涵養するなど公益的な機能を有する森林が取得されることにより、地域の環境への配慮が十分行われるのか、懸念されることでもあります。</p> <p>こうした観点から、現在、道が検討している「水資源の保全に関する条例」について、以下伺う。</p> <p>(一) 条例制定の基本的な考え方について まず、最初に、条例制定の基本的な考え方であります。</p> <p>昨年来、道議会において、海外資本の森林取得の問題をはじめ、様々な議論がなされ、この条例の検討が始まったものと承知しておりますが、「水資源の保全」に的を絞って、道条例を検討することとした経過など、その基本的な考え方について所見を伺う。</p> <p>(二) 他県における先行事例について 道においては、この条例の検討に当たり、国内の様々な先進事例を調査されたものと考えますが、他県における、水資源の保全に向けた規制など先行事例について、どのような状況にあると把握されているのか伺う。</p>	<p>[経済調査・土地水担当局長] 水資源の保全に関する条例検討の考え方についてですが、この条例の検討に向けては、昨年度から道議会において、水資源や生物多様性の保全、道民生活の安全・安心の確保といったいくつかの観点からご議論をいただいたところであります。</p> <p>このような中、道としては、本年4月に、庁内の横断的な組織である「北海道土地・水対策連絡協議会」において、「条例制定に向けた基本的な考え方」を取りまとめ、道自らが条例などで対応する事項と、国に対し対応を求めていく事項とに整理をいたしました。</p> <p>具体的には、土地全体の利用規制など法令により既に規制がある事項や安全保障の観点からの規制など都道府県の権限の範囲を超える事項については、国に対して必要な措置を講ずるよう求めることとし、本年6月と7月に、これらについて国へ要望を行いました。</p> <p>また、生物多様性の保全の観点からの規制など庁内各部との連携で対応が可能なものについては、関連施策の活用により取り組むこととし、道としての独自の条例については、本道の豊かな水資源を将来にわたって保全するため、水資源の保全に関する基本理念や道、道民、事業者等の責務、必要な施策を定めるという方向で検討を行っているところであります。</p> <p>[計画推進局参事] 他県における事例についてですが、水資源の保全に関する条例の検討に当たっては、一定の要件を満たす地域を指定するという手法について、長野県が、市町村長からの申出により、水道水源周辺の区域を水道水源保全地区として指定し、開発行為の際の事前協議を義務付けている、という事例を参考にしております。</p> <p>また、土地取引の規制については、都道府県レベルで行っている団体は承知していないが、府中市や</p>

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
<p>(三) 事前届出制の導入について この条例の基本的な考え方では、新たな施策として、水源周辺の土地取引に係る事前届出制の導入が掲げられております。 ただ今の答弁で、土地取引におけるこのような事前届出制は全国初の取組とのことであり、我が国の中でも良質で豊富な水資源を有していると言われている本道においては大切な取組ではないかと考えます。 そこで、この新たな届出制の導入により、道として、どのような効果があると考えているのか所見を伺う。</p> <p>(四) 条例による規制の内容について ただ今、土地所有者に重要性を理解させることなど新たな事前届出制の効果について答弁をいただきましたが、全道で開催した「地域との意見交換会」においては、さらに厳しい規制を検討すべきなどといった意見もあったものと承知しております。 こうした意見に対して、道としてどのように応えようとしているのか、所見を伺う。</p> <p>(五) 条例の実効性について 水資源は道民のかけがえのない財産であり、その保全のためには、実効性のある条例を制定することが必要であると考えます。 今後、条例制定に関する検討や施策の展開に向けて、道としてどのような考え方、姿勢で臨もうとされているのか、所見を伺う。</p>	<p>鎌倉市などのまちづくり条例においては、大規模な土地取引行為は、周辺環境に大きな影響を与えるおそれがあることから、こうした土地取引行為を行う場合に土地所有者に事前届出を義務付け、市長が届出者に助言するといった手法で適正な土地利用を誘導しており、こうした事例を参考としております。 なお、今回の条例で検討している水源周辺の土地取引に係る事前の届出制の導入については、全国で初めてのものになるものと考えております。</p> <p>[経済調査・土地水担当局長] 事前届出制についてであります、この条例においては、水資源保全地域における土地取引について事前に届出をしていただき、適正な土地利用を推進するための助言を行う仕組みを検討しております。 この届出制により、水源地であることの重要性を踏まえた土地取引や適正な土地利用を誘導しやすくなるとともに、市町村との土地取引情報の共有により、市町村において、例えば、水源地の買い取りや森林組合など関係機関と連携した対応などについてこれまで以上に検討しやすくなるものと考えております。 また、水源周辺の適正な土地利用について、道と市町村が連携し、土地所有者の方々に周知することにより、土地所有者の方々に、日頃からその土地の重要性をご理解いただけるなどの効果が期待できるものと考えております。</p> <p>[経済調査・土地水担当局長] 条例による規制についてであります、水源周辺の土地について、適正な土地利用を推進するためには、所有者や取引の実態を的確に把握し、必要な対応を行うことが重要であると考えております。 道といたしましては、行政が事前届出により土地取引の実態を把握し、届出者に助言をする仕組みを検討しているところでありますが、こうした取組を通じて、水資源の保全を図って参る考えであります。 なお、「地域との意見交換会」においては、より厳しい許可制とすべきといったご意見があった一方で、私的権利の制約となることを懸念するご意見なども寄せられたところであり、法制上も、土地取引行為を許可制とすることは、財産権の侵害にもつながるという側面もあることから、農地法による農地売買の許可などに限定をされております。 このようなことから、現行法制度のもとでは、都道府県条例で土地取引行為について許可制を導入することは難しいものと認識しておりますが、届け出をしない者に対する勧告や公表といった届出制の効力が十分担保される仕組みについても検討しているところであります。</p> <p>[総合政策部長] 実効性のある条例の制定に向けた取組などについてであります、この条例を制定し、これに基づいて水資源の保全に向けた取組を、市町村との連携、そして道民の皆様のご理解のもとに進めていくためには、検討の早い段階から参画していただくことが重要であることから、道としては、14の振興局において地域の皆様との意見交換会を開催し、条例の趣旨や内容の周知を図ったところであります。 今後とも、様々な機会を通じて更なる周知に努めますとともに、パブリックコメントなどにより、市町村や道民の皆様からご意見をお伺いするなど、きめ細かな対応に努めながら、事前届出制の実効性を</p>

質 問 要 旨	答 弁 要 旨
<p>水資源の保全に関する条例の検討状況や事前届出制導入の効果、さらには、この条例の実効性の確保などについて答弁をいただきました。</p> <p>いずれにしても、本道には有名な京極町をはじめとして、たくさんの貴重な水資源があります。</p> <p>こうした水資源を将来にわたって保全していくことは大変重要な課題であります。</p> <p>この条例が道民の皆様方のご理解のもとに、実効性のあるものとなるよう、道としてしっかりと取り組んでいただくよう、指摘をさせていただきます。</p>	<p>どのように確保していくのか、また届出の対象として下限面積を定めるべきかどうかなどといった課題について、検討を深めて参りたいと考えております。</p> <p>また、本道の貴重な水資源を将来にわたって保全していくためには、この条例により事前届出制を導入し、水源周辺の適正な土地利用を推進するとともに、水源涵養機能の維持増進に資する森林の整備・保全をはじめとして、河川、地下水等の水質の保全など、安全で安心な水資源の確保、さらには、水資源の重要性への理解を深めるための普及啓発といった施策を、総合的に推進していくことが重要であると考えており、道民の皆様が現在及び将来にわたって、豊かな水資源の恩恵を享受できるよう、全庁挙げて取り組んで参ります。</p>

質 問

答 弁

二 地域コミュニティの再生について

本道では、人口減少や高齢化が、全国を上回るスピードで進行しております。今後、これらの進行に一層の拍車がかかることも予想されていることから、地域社会の崩壊や社会的弱者の生活面など、大きな影響が懸念されております。

特に、過疎地域や離島地域などの条件不利地域、あるいは、いわゆる限界集落といわれる地域では、地域コミュニティの維持や住民生活の確保が、ますます重要になってくるものと考えます。

北海道の将来を見据えたとき、人口減少や高齢化社会に対応した、地域づくりを進めることが道政の重要な課題であると思っておりますが、そこで、以下伺って参ります。

(一) 人口減少や高齢化の認識について

まず、本道の人口減少や高齢化の状況はどのようになっているのか。

また、今後の見通しと社会生活などへの影響については、道として、どのような所見をお持ちなのかお伺いします。

(浦本計画推進局長)

本道の人口減少や高齢化の影響などについてであります。本道の人口は、平成2年国勢調査で初めて減少いたしました。7年には一旦増加に転じたものの、12年以降は減少が続いておりました。22年速報では、17年と比べ約12万人減少し、約550万人となったところであります。

また、本道における65歳以上の割合につきましては、一貫して増加してきておりました。平成17年国勢調査において21.4パーセントと、初めて20パーセントを上回り、本年6月に公表されました22年抽出速報集計では25パーセントと全国を1.9ポイント上回ったところであります。

このような状況の中、道といたしましては、平成20年度にスタートした新・北海道総合計画の策定に当たり、すう勢として、本道の将来人口が減少し、高齢化が一層進行するものと見込んだところであります。こうした人口減少・高齢化の進行は、広域分散型という本道特有の地域構造ともあいまって、産業の担い手の減少や購買力の減少による経済規模の縮小、さらには、住民生活を支える集落機能の低下など、地域全体の活力の低下に繋がる深刻な課題であると認識しているところであります。

(二) 過疎対策について

道の認識をお伺いしましたが、過疎対策ということでお伺いします。

1 過疎対策の成果などについて

過疎地域に対しては、これまで、特別法により、過疎債などの特別な財政支援措置が講じられてきております。

これまでの過疎対策の成果と現状認識について、所見をお伺いします。

(小林地域活力担当局長)

過疎対策の成果などについてであります。過疎地域の振興につきましては、昭和45年の「過疎地域対策緊急措置法」の制定からこれまで4次にわたる時限法に基づきまして、過疎対策事業債の発行や補助率の嵩上げなどの特別な措置が講じられてきておりました。道路や下水道、農産加工施設など、生活環境や産業基盤の整備が一定程度進んだものと認識をしているところでございます。

質 問	答 弁
<p>2 今後の取り組みについて 広域分散型社会という本道においては、過疎地域の活性化を図っていくことが重要であります。 道として、今後、どのような取り組みを展開されようとしているのか、所見をお伺いします。</p> <p>(三) 集落対策について 次に、集落対策について伺います。</p> <p>1 集落のコミュニティ機能の現状について 人口減少や高齢化に伴い、特に地方の集落では、地域コミュニティの崩壊が、強く懸念されております。これらの地域では、これまで以上に、住民同士の支え合いなどが重要になると考えますが、道内の集落におけるコミュニティ機能の現状について、所見をお伺いします。</p> <p>2 限界集落地域の生活実態などについて 平成20年の「過疎地域・高齢化集落状況調査」によりますと、本道の全集落数約6,600のうち、570が限界集落とされており、全体の約1割を占めております。これらの限界集落に対する対策は、地域の実態を十分に踏まえたものでなければなりません。これらの地域で暮らす方々の生活実態や社会環境の実態などについて、どのように把握し、どのような所見をお持ちなのかお伺いします。</p>	<p>しかしながら、特に過疎地域におきましては、人口減少や少子・高齢化が一段と進んでおきまして、地域の基幹産業である農林水産業の担い手の減少、医師不足などの地域医療問題、身近な交通手段の確保や高齢化が進んだ集落のコミュニティ機能の低下など、現在も、様々な課題をかかえているものと考えております。</p> <p>(小林地域活力担当局長) 過疎対策の今後の取組についてであります。人口減少や高齢化が進行する本道におきまして、過疎地域は特に厳しい状況に置かれていると認識をいたしております。 こうした状況のもとで、過疎地域の活性化を図っていくためには、広域的な連携を進めながら、地域資源や潜在力を生かした産業活動、住民生活の安全・安心の確保などに取り組みまして、魅力ある地域づくりを進めていくことが重要と考えております。 そのため、道といたしましては、産業基盤である農林水産業の振興や住民の暮らしを守る医療・福祉の充実、交通ネットワークや情報通信網の整備、さらには、地域資源を生かした地域ブランドの確立や、広域観光の振興などに、市町村とも十分連携を図りながら取り組み、過疎地域の振興に努めて参りたいと考えております。</p> <p>(安達地域づくり支援局参事) 集落におけるコミュニティについてであります。人口減少や高齢化の進行に伴い、一部の集落におきましては、様々な問題が顕在化してきていると認識をいたしております。 特に、集落の中で住民同士が支え合いながら生活の維持・向上を図る共同扶助としての集落行事、イベントの実施や、伝統的祭事・芸能・文化の継承、冠婚葬祭などの日常生活扶助や、災害時の情報伝達といった集落が持つ重要な機能の低下が懸念されているところであります。</p> <p>(安達地域づくり支援局参事) 集落の実態把握などについてであります。集落におきましては、住民生活の確保等、問題の深刻化が懸念をされるところであります。対策の検討に当たりましては、集落の現状や住民生活の実態等につきまして、適確に把握する必要があると考えているところでございます。 このため、本年度、高齢化が進み、かつ、まちの中心部から離れているなど、特に対策が必要と考えられる集落を対象に、住民の安全・安心な生活に関わる通院や買い物状況、道路や用水などの地域資源の管理実態等につきましてきめ細やかな調査を実施しますとともに、地域意見交換会などを通じまして、住民の方々等のご意見をお聞きするなど、実情の把握に努めて参りたいと考えております。</p>

質 問	答 弁
<p>(一) 集落実態調査について</p> <p>今、ご答弁では、本年度内に、対策が必要な集落を対象に調査を実施するという答弁をいただきました。</p> <p>これは、先に概要を確認したところ、雇用交付金を活用した委託調査であり、集落の実態調査の内容としては、集落数や中心地からの距離、あるいは、生活実態、地域資源の管理実態などとなっております、既に契約を締結されていると伺っております。</p> <p>この北海道集落実態調査の業務処理要領、今、私、手元にいただいておりますが、調査事項等として、具体的には、次のように記載されております。</p> <p>集落住民の生活実態としては、「通院・買い物の実態、交通機関」などを挙げて、「集落が抱える課題について、北海道の特性や構造と関連づけて分析し、具体的な課題や方向性を提示する」などとされております。</p> <p>私は、先の保健福祉部所管事項の質疑においても、救急医療に関しては、市立稚内病院で、2人の循環器系常勤医師が引き上げたことから、循環器系の診療が休止される事態となった事例について、質問をさせていただきました。</p> <p>これまで、稚内病院で診察を受けていた患者さんは、車で約3時間もかけて、市立名寄病院へ通院し、あるいは、入院されるケースが増加しており、事実、北海道開発局が行った調査でも、入・通院の増加が検証されております。</p> <p>これらの実態について、道として、把握されているのか、質させていただきますが、保健福祉部としては、開発局の調査結果は承知していないというお話でありました。</p> <p>これは、一つの事例ではありますが、こうしたことをはじめとして、地域では、様々な課題を抱えているものと考えます。</p> <p>今回の調査委託には、およそ3千万円を費やされるとお聞きしております。こうした地元の人たちに、かゆいところに手が届くような十分な事業効果がこの金額から求められるというふうに考えておりますが、先に述べた事例は、地域の救急医療を考えると、大変重要な実態であり、例えば、この度の委託調査では、こうした事例などの実態について調査し、課題や方向性も示されるべきと考えます。</p> <p>再度、所見をお伺いします。</p> <p>3 今後の見通しと対策について</p> <p>同じ調査で、10年後には、限界集落が、全集落の3割を超えとも予想されておりますが、改めて、今後の見通しはどのようになっているのか伺います。</p> <p>また、このような状況を踏まえて、限界集落を中心とした、今後の集落対策については、どのような取り組みを展開されようとしているのか、併せて所見を伺います。</p>	<p>(竹林地域振興監)</p> <p>集落実態調査についてでありますけれども、ただ今担当参事からご答弁を申し上げましたとおり、道といたしましては、全道の集落の中でも、高齢化が進んでいるなど、特に今後対策を必要とする、そうした集落を対象として、住民生活の実態などについて、把握をして参りたいというふうに考えてございます。</p> <p>委員ご指摘の地域医療の問題に関しましては、様々な課題を抱えている集落にお住まいの住民の方々にとりましては、大変重要な課題の1つというふうに考えておりますので、委員ご指摘の視点も踏まえながら、集落住民の通院や入院、利用交通手段等の現状や課題となっている事例など、地域の実態把握に努めて参りたいと考えております。</p> <p>(竹林地域振興監)</p> <p>集落対策の取り組みなどについてであります。平成20年に実施した調査では、「住民の半数以上が55歳以上の集落」が全体の3分の1程度にあたる約2,400集落ありましたことから、このままの状況が推移すれば、10年後には、住民の半数以上が65歳以上という高齢化が進んだ集落が大幅に増加するものと予想されるところでございます。</p> <p>道といたしましては、こうした高齢化が進んだ集落の実態に関する調査を実施するとともに、学識経験者や市町村、NPO、福祉団体などで構成する「北海道集落対策促進会議」を設置し、安全・安心な住民生活の確保や集落資源の維持・管理など、地域の実情に即</p>

質 問	答 弁
<p>(四) 地域コミュニティ再生の取り組みについて</p> <p>知事の公約では、「超高齢化や人口減少の問題を正面から受け止め、誰もが安心して、心豊かに暮らすことのできる、成熟社会のモデルづくりに挑戦する。」と述べられ、支え合いの地域システム・モデルの確立などの取り組みを掲げられております。</p> <p>超急速に進む、人口減少や高齢化の現状を見ると、これまで議論した様々な課題を踏まえて、中長期的な戦略をもって、地域社会を形成していく必要があります。</p> <p>地域コミュニティの再生を図るため、道として、今後、具体的に、どのような取り組みを展開されようとしているのか、所見を伺います。</p> <p>【指摘】</p> <p>最後に、1点指摘をさせていただいて終わりたいと思いますが、地域コミュニティの再生、集落対策について、いろいろお聞きしてきましたが、こうした問題というのは、今のご答弁にもありましたとおり、北海道の地域戦略をどのように考えるかということになってくるかと思えます。</p> <p>総合政策部という部署は、特にこうした重要な戦略を担っていらっしゃる部署だと私考えておりますが、こういうところは、各部の横断的なお仕事をされることになり、誰の仕事でもない仕事を見つける可能性が非常に大きいというふうに思えます。</p> <p>こういう中で、最近、私の好きな内田樹という思想家の方が「私の仕事」と「あなたの仕事」という研究の論文を書いています。誰の仕事でもない仕事は私の仕事であるという考え方が非常にモチベーションの高い人でないと持てないということであると思えます。</p> <p>こうした北海道の地域戦略、非常にモチベーションが高いところでないとできないというふうに私思っておりますので、今後とも、総合政策部の皆様方には、このような北海道の地域戦略、高いモチベーションを持って努力をしていただきたいと思いますというお願い致しまして、私の質問とさせていただきます。どうもありがとうございました。</p>	<p>した対応方策などについて検討を行っているところでございます。</p> <p>検討結果については、来年度の早い時期に取りまとめ、市町村や関係団体などに情報提供を行うなど、住民の皆様が安心して暮らせる環境づくりや集落機能の維持・確保の取組が地域において促進されるよう努めて参りたいと考えております。</p> <p>(竹林地域振興監)</p> <p>地域コミュニティについてであります。人口減少や高齢化の進行により、集落機能の低下やコミュニティ活動を支える人材が不足していくことが懸念されますことから、道といたしましても、中長期的な視点に立って、様々な施策を総合的に展開する必要があると考えているところでございます。</p> <p>そのため、「新・北海道総合計画」におきましては、コミュニティ機能の強化を北海道の持つ潜在力や可能性を最大限に引き出す上での8つの戦略分野の1つに位置づけ、自助・共助意識のさらなる醸成や本道の職住接近という特性を生かしたコミュニティの強化、住民のつながりを基盤とした地域課題の解決に向けた取組などの推進を図ることとしているところでございます。</p> <p>また、知事公約に関わる「新生北海道戦略推進プラン」の原案の中では、「活力と持続の「地域づくり」」を掲げまして、地域における日常的な支え合い活動の体制づくりや、移住・交流の推進、集落対策や市街地活性化の取組などを進めることとしております。</p> <p>道といたしましては、庁内の連携を一層密にし、こうした取組を通じ、人と人の絆が大切にされ、誰もが安心して暮らすことのできる地域コミュニティづくりに、積極的に取り組んで参りたいと考えております。</p>