

第4回熊本市土地利用方針検討委員会議事録

1 議事

議論テーマ：「土地利用の方針（案）について」

2 審議会の日時及び場所

日時 令和6年（2024年）3月26日（火）午後15時30分開会

場所 熊本市役所議会棟 2階 予算決算委員会室

3 委員等

別紙のとおり

4 議事の経過

（1）開会

【事務局】

- ・開会
- ・挨拶

（2）議論

- ・事務局から配布資料の内容について説明。

議論テーマ：「土地利用の方針（案）について」

【柴田委員長】

今日はこの方針案についてご議論いただく。意見はいかがか。

【本間委員】

前回の都市マスタープランを策定する時もこの土地利用の方針というのを委員会で検討したのか。

【事務局】

今回はこの土地利用方針検討委員会を平成19年度に開催し、21年度に都市マスタープランを策定した。

【本間委員】

なぜこの方針を見直すのかという点。例えば都市マスの見直しがあるのでそれに対応して方針を見直す、あるいは災害やTSMC等、大きな社会情勢の変化が生じたため、問題意識から改定しなければ、今までの方針では対応できていないからなど、前段にあったほうがいいかと思う。

基本方針の文言の中に「なぜ見直さないといけないのか」を加えてもいいかと思う。

【事務局】

これまでの社会情勢の変化やなぜ今回見直しが必要なのかという観点は必要であると思うので、それに関連した文言を検討したい。

【本間委員】

オープンスペースなどの例示をしないと本質が見えないが、熊本市が土地利用で抱えている問題は何かを共通認識のために明記した方がいい。熊本地震や地下水などの自然環境へ配慮することも重要と思う。

一般的な形で書かれているので十分に意味は伝わるが、もう少し本市の特性を前段で書いたほうがいいかと感じた。

【事務局】

この土地利用の方針は都市マスタープランの分野別の基本的な方針の1つであり、都市マスタープランの一部である。都市マスタープラン全体やその他の分野別の基本的な方針の見直しは次年度以降議論していくが、分野別の基本的な方針の前段で記載するつもりである。

【柴田委員長】

第1回の委員会で出た「市長のマニフェストなども踏まえて、どういう都市を実現するかが土地利用の方針に必要だ」という意見と関係すると思う。

全体でまとめて基本方針の文章になった時に一番初めの部分が、これで十分なのか私も少し気になるところである。

来年度から本体の検討が始まるが、この方針もそことやりとりしながら修正はあり得るということか。

【事務局】

これはまだ土地利用の方針の「案」の状態なので、都市マスタープラン本体の見直しの議論で、必要があればもちろん修正を加えていきたい。ただ、基本的にはこれを都市マスタープランに盛り込むこととなる。

【柴田委員長】

都市マスタープランを改定するうえでの課題と、土地利用の課題は、本間委員がおっしゃったとおり加筆すべきかと思うので、そのあたりはとても重要と思う。

どのような都市を目指すのかという議論をこれまでできていないので、来年はかなり重要な部分ではないかと思う。

【竹内委員】

基本方針について、このような書き方が一般的なのは分かっているが、例えば2ページは、前向きな方針が多いが、スライド3ページの「これまでの委員会での主な意見」にある、「市街化区域は原則として拡大すべきではない」という意見のように、「しないこと」というのも2ページの基本方針に書くべきではないか。

【事務局】

ご指摘のとおり前向きな表現だけ記載しているので、「しないこと」も土地利用の基本方針の中に記載できる分については記載したいと思う。表現についてはまた相談したい。

【柴田委員長】

多核連携都市という言葉に集約されてしまっているが、実は人口減少に対応した土地利用の在り方や都市の在り方を、基本方針で表現できないのかと思った。

【竹内委員】

そのとおり。記載どおりであれば、前向きなことで条件に合えば拡大していいという解釈につながりかねないので、今回の議論の中ではいかに拡大を抑えるかという、そういうものをもう少し明確に示すような文章にすべきではないか。

【小島委員】

基本方針の中で記載してもらいたいことがある。環境の専門家として、ゼロカーボンなどを目指すという記載をお願いしたい。

【事務局】

環境面では自然環境について記載しているが、その他の温暖化などの環境問題に対する表現についても、記載したいと思う。表現については相談したい。

【柴田委員長】

現状としては、多分人口減少、災害、熊本地震からの復興、TSMC と今のゼロカーボンなどのキーワードがいろいろ関係してくると思う。

吉城委員、全体の基本方針でいかがか。

【吉城委員】

世界的に日本として対応しなければならないことの記述の他、熊本の経緯、歴史等を集約しながら書く必要がある。それを踏まえると、後ろの文章にそれが集約された文章が記載されていくと思うので、ぜひうまく集約された文章が出来上がることを望む。

【柴田委員長】

来年度に議論がある、多核連携という言葉に集約されてしまっていると思うが、災害対応などの、何か軸となるようなものから説明できると、それを踏まえた基本方針が分かりやすくなると思う。

【吉城委員】

最後の土地利用の方針図について、現行の都市マスタープランの土地利用の方針図と比べると、既存集落ゾーンなどが以前と少し変わっている。これは、既存集落ゾーンや自然環境保全ゾーンが、実際に合わせて現行のものからアップデートされたということか。

【事務局】

この自然環境保全ゾーンや既存集落ゾーンは基本的には今の最新の状況をゾーニングして着色したもの。

【吉城委員】

新たに拡大した既存集落ゾーンがあれば、色が変わって既存集落ゾーンがなくなっている部分もあり、そこは既存集落という扱いではなくなってしまったということか。

【事務局】

この既存集落ゾーンについては、今の集落内開発制度の区域を基に図示しており、基本的には今住宅が連たんしているエリアを着色したものになる。

【柴田委員長】

道路のネットワークで、まだできていない道路もこれに記されているが、例えばこの有明海沿いの道は既存の道か。

【事務局】

まだ調査中の路線である。

【柴田委員長】

それと西環状のところとか、北熊本のスマートインターにつながっていく東西方向の道、これは20年後にできていそうな道路か。

【事務局】

まず、西環状道路は市が全て事業化しているので、20年後であれば完成する見込み。中九州横断道路は事業化に向けて取り組んでいる路線である。

【柴田委員長】

土地利用の方針なので、できていない道路は点線にするなど、表現を検討いただきたい。

【吉城委員】

方針図の凡例にある、市街化区域等、市街化促進ゾーン、居住誘導ゾーンは、本文と整合性を図らなくてもいいのか。

【事務局】

ここは事務局でも非常に悩んだところ。市街化区域と書いてしまうと区域が固まってしまう。今後は市街化区域がこの 20 年の中では数回変更する可能性があるので、区域を固めてしまうような表現は避けたいと思い、このような表現にした。

また、居住誘導区域についても、今後立地適正化計画の見直し等で変わる可能性があるので、少し柔らかいゾーンという表現をした。

【本間委員】

都市機能誘導区域などが見えなくなっている。

【柴田委員長】

中心市街地も見えなくなっている。

【事務局】

上から 2 番目と 3 番目が都市機能誘導区域という表現である。

【柴田委員長】

保全ゾーンに、林業はないのか。

【事務局】

農水産業保全ゾーンは主に農用地区域をイメージしている。林業については保安林も含めて自然環境保全ゾーンというイメージである。

【柴田委員長】

農業保全ゾーンにはしないのか。

【事務局】

現行都市マスタープランも農業という表現であるが、都市計画としては農業、漁業との調和を図るというのは理念の 1 つとしてあるので、水産業も加えた。

【本間委員】

市街化区域等の「等」はどういう意図か。

【事務局】

市街化区域は今後見直しの可能性があるので、現在市街化区域のところが市街化調整区域になる可能性があるのでこのような表現にしている。

【本間委員】

要は、現在の市街化区域が変わるかもしれないということ。現行の土地利用の方針もこのような書き方で都市マスタープランを検討したのか。

【事務局】

現行の都市マスタープランでも「市街化区域など」、「市街化調整区域など」というようなゾーン分けになっている。

【吉城委員】

現行の都市マスタープランでは、方針図も「〇〇ゾーン」という表現で、本文も「〇〇ゾーン」という表現になっており、方針図と図が一致しているが、今回は不一致になっており気になる。

【事務局】

今後の見直しが想定されるため「区域」ではなく「ゾーン」と記載しているが、吉城委員の意見のとおり、本文と一致しておらず、非常に悩ましいところ。

変える余地はあるので、議論をいただきたい。

【本間委員】

3 ページは市街化区域、5 ページは市街化調整区域等となっているので、方針図に合わせて市街化区域等としてはどうか。

【事務局】

方針図はイメージなので、本文と表記を一致させ、市街化区域と市街化調整区域等、居住誘導区域と記載するのも1つの方針かと思う。

【柴田委員長】

私は方針図を本文に合わせたほうが分かりやすいと思う。ぜひご検討してほしい。

【本間委員】

7 ページの方針図で環状道路は青だが、内側にも環状道路の青がある。この中心部の環状道路は何か位置付けがあるのか。

【事務局】

現行都市交通マスタープランで「2 環状 11 放射」という道路を位置付けており、この2つの青が「2 環状」にあたる。そのうち内側は内環状道路として位置付けている。

【竹内委員】

方針図のおおむね 20 年後を見据えたという表現について、2 ページの土地利用の基本方針に20 年という言葉がどこにも記載がない。

どれぐらいの時間軸を見据えた基本方針なのかを明確にするためにも、おおむね 20 年というのをどこかに記載した方がいいと思う。

【事務局】

都市マスタープラン本体の中で、目標年次を定めており、前回は平成 20 年から 15 年後を目標年次にして本体が作られている。今はまだ本体の目標年次が定まっていないので、おおむね 20 年としている。

【竹内委員】

これは変わるとするとどれぐらいの振れ幅があるのか。

【柴田委員長】

おそらく切りがいいところで 2045 年とかそういう数字になるのだろう。

【本間委員】

5 ページの③の「新たな制度設計」、④の「産業ゾーン」のところに産業型地区計画制度と記載されているが、これは今後検討するということか。都市マスの委員会とは別途検討していくのか、あるいは都市マスの委員会の中で検討していくのか。

【事務局】

今回取りまとめた土地利用方針に基づく具体の制度の設計については、「今後のスケジュール」の上段のように今後委員の方々へ相談したいと思っている。個別の議論はマスタープランとは別に議論していきたい。以前までは行政のみで決めていたところだが、そのようにならないように

いろいろご意見を伺いながら個別の制度は決めていきたいと思っている。

都市計画審議会などにも報告しながら理解を得ながら進めていきたい。

【本間委員】

協議会と同時進行で検討していくということか。

【事務局】

そのように考えている。

【柴田委員長】

そこはぜひ齟齬がない形で検討体制の立て付けを考えていただきたい。

【柴田委員長】

4 ページの「③その他」について、ここはあまり議論してこなかった部分。土地利用としては居住や都市機能を誘導していく方向性ではあるが、市街化区域の誘導区域以外の部分は面積も広く重要な部分だと思う。

市街化調整区域では厳しい制限をして運用していくと、結果的に居住誘導区域に住宅を誘導していけるのではないかと思う。それでこういう緑地、農地と豊かな空間、ゆとりを維持されるようにという文言を記載するよう私が意見した。ここは本当に引き続き重要な部分かなと私は思っている。

その他、市街化区域に関連していかかが。

【小島委員】

4 ページの「③その他」で「住居系用途地域では緑地や農地と一体となった」と書いてあるが、住居系のところに緑地がほしいというのは分かるが、農地と一体にしたいかというのは少し疑問に思う。農地で農薬をまいたりあるいは耕したりするのが迷惑だというような苦情を聞いたことがあるので、そういう農地を住居系用途地域に一体としたほうがいいのかというのは少し疑問に思う。

【事務局】

市街化区域内の農地は、レクリエーション機能、環境面の機能、防災上の機能などいろいろな機能があるので、農地は市街化区域内であっても保全すべきものというような考え方に変わってきている。

市街化区域内の農地は、これまでのように市街化をどんどん図っていくのではなく、保全をしてゆとりのある空間を作っていくというような都市計画の方向性になってきていると思う。「一体となった」という表現については、別表現を検討してみる。

【本間委員】

市街化区域の中でも、誘導するエリアと誘導しないエリアを分けておくと、より誘導しやすくなるのではないかと思っている。市街化区域の中でも居住地の環境が違うということを打ち出していったらいいのではないかと思う。

【吉城委員】

4 ページの 2 行目から 4 行目にかけの立地適正化計画の居住誘導区域の説明において、具体的にどのような土地利用の方針かということは 5 行目、7 行目に記載があるが、5 行目の記述は立地適正化計画に同じようなことが記載されているが、整合が図れているのか。立地適正化計画には土地利用のことは記載されておらず都市マスタープランで特に重点的に書いているということなのか。

立地適正化計画で記載されている内容と都市マスタープランの文章の関係、整合性は図られていると思うが。

【事務局】

立地適正化計画には区域の設定の考え方や概念についても書いてあり、実際の施策も盛り込んである。その中にはこういった低未利用地を活用していく、居住環境を維持していくという方向性は書いてある。

また、次期都市マスタープランには、立地適正化計画と一体に作っていかうと考えており、ご指摘の内容については、前段で概念的なものから入ってくると考えている。

【吉城委員】

立地適正化計画のほうでは多分いろいろ書かれている。それを要約しつつ、かつ土地利用に係する重要な部分と齟齬がないようにこちらも抜き出して記述したいという思いなのか。

【事務局】

そうである。

【柴田委員長】

産業ゾーンで気になるのは、市街化調整区域に立地せざるを得ないという状況と、自然環境や災害リスクを考慮するという部分。

市街化調整区域なので営農環境、農業とのバランスといった部分も重要ではないかなと思う。その部分を記載できないか。

【事務局】

農水産業保全ゾーンでも書いているように、優良な農地や生産基盤は保全する必要があると思うので、壊してはいけない農地等とのバランスというのが必要になってくると考えている。追加を検討していきたい。

【柴田委員長】

現在3地区で産業用地の整備をしているが、地区計画制度を前提としているのか。

【事務局】

現在のところ、地区計画を前提として考えている。

【柴田委員長】

産業型地区計画制度と記載してあるが、新たな基準を作るというわけではなく、現状の運用基準をバージョンアップするというイメージか。

【事務局】

そうである。現在の3事業は、地区計画の運用基準の特例を適用している。容積率、建ぺい率などが通常より緩和される。次年度以降どのような基準が適切か検討していきたい。

【柴田委員長】

その際に、緩和だけではなく、例えば緑地を設ける基準などの内容を盛り込むことができると考えていいか。

【事務局】

次年度以降の具体の検討の中でできればと考えている。

【柴田委員長】

そのあたりは都市計画審議会では議論をするのか。

【本間委員】

都市計画審議会では議論を行わない。特例の地区計画の運用基準は今回の3事業のみに例外として適用している。

今後やっていくのに全て例外という形はとれない。かと言って地区計画の条件を大きく緩和してしまうと全部がそうになってしまうので、別の特化した形の地区計画を検討しなければいけないと考えている。

【柴田委員長】

産業ゾーンはインターチェンジ周辺となっているが、地区計画を適用できるところを産業ゾーンに限定するようなイメージか。

【事務局】

そうである。

【吉城委員】

現行都市マスタープランでは、工業・流通業務地がエリアで定められている、今回はゾーンということで、このような表記になったと思う。

既存の工業系用途地域が指定されているエリアがこの方針図には記載されていないがなぜか。

【事務局】

まず4ページの「③その他」の15行目では、「市街化区域内の工業系用途地域が指定してある地域については、引き続き工業の集積を図る」という文言で記載している。もう1点、5ページの25行目には、工業団地などについても引き続き維持拡充というのは必要だと考えているので、こういった表記にしている。

【吉城委員】

現行の方針図では、熊本港は、工業系用途地域を示す青のメッシュになっているが、そういうものも記載しないということなのか。

20年後のビジョンなので、新たに産業ゾーンとして想定されるところが記されていることはそれでいいと思うが、既存の熊本港や熊本インターチェンジの周辺などもこの工業系ということで色が塗られていたと思うが、それが方針図から消えてしまっているのが少し気になる。

【事務局】

現行の都市マスタープランは工業系用途地域のところに青のハッチングを記している。ただ今回は、図化せずに文言だけにとどめている。図が煩雑になるので、分かりやすさを考慮して表記し、あとは文言で読めるようにしている。

【吉城委員】

承知した。確かにバランスだとは思いますが、20年後にかけての既存の工業系用途地域の地域をどうするかという方針図にもなり得るのかと思うので、少し気になったところ。

【事務局】

表記方法を検討する。

【柴田委員長】

既存のものをどう表現するかは難しい。確かに現行では記載しているのでそういう考え方もある。検討してほしい。

【本間委員】

土地利用の方針図がそのまま都市マスタープランに載るのか。都市マスタープランで採用され

るのはこの方針図がベースになると思うが、この方針図がそのまま載るわけではないのか。

【事務局】

都市マスタープランの土地利用の方針図としては今回のものを基本的に掲載する。他の分野については、別途検討することになる。

【本間委員】

では、土地利用の方針にはこの図がそのまま掲載されるのか。

【事務局】

イメージとしてはそうなる。さらにこの上に将来の構想図、もっと大きなイメージの図が掲載される。

【本間委員】

だとすると、既存の工業系の用途地域がはっきりと見えていたほうがいいと思う。

【柴田委員長】

そのあたりはぜひ全体を見ながら検討してほしい。
災害リスクを別立てにしてあるが、竹内委員はいかがか。

【竹内委員】

災害リスクを考えた時に地形が非常に影響を受けるが、地形区分とこの市街化区域、市街化調整区域は一致していないので、記載に当たってはそのあたりがなかなか難しいと思う。

ただ、目標の設定がないので、なかなか自覚を促すのも、対応を図るのも、ふわっとした感じなので、見えにくい部分をどのように土地利用として記載するのか非常に難しいと思う。ただ、記載されたということはとても大切なこと。

【柴田委員長】

確かに自覚を促すのは「土地利用」という話はある。

そこは確かに表現が難しい気がする。それに関連して少し気になったのは、市街化区域の浸水リスクのことが書かれていないこと。立地適正化計画の防災指針には、具体的な対応としては記載されているが、市役所周辺を含め、そういった記述がないのはどうなのかと思うがいかがか。

【事務局】

6 ページの 2 行目から 4 行目までの最初の 3 行に、防災の基盤の確保や避難、民間建築物の防災機能強化などを記載しており、これには市街化区域内の浸水リスクがあるエリアを含めている。

【竹内委員】

ソフト的な防災というのは熊本市が校区ごとに進めている中で、市街化区域や市街化調整区域であったり拠点というようなところで、校区を複数またぐ部分があるので、そのあたりの伝え方が少し難しいと思う。整合性が取れているのか気になる。

【柴田委員長】

これも非常に難しい。確かに最初の 3 行と市街化調整区域の最後の 3 行あたりはどんなのだろうと思う。整合は取れていると思うが、もう少し書き方を工夫できるのかと思う。全然私も答えはないが、結果的にこうなるのかもしれない。

【竹内委員】

災害拠点ということ考えた時にはやはり公立の学校が入ってくると思うが、教育施設に関する記載がない。土地利用としてどのように学校の立地を考えるのかという考え方は必要と思う。

【事務局】

土地利用の方針は、都市マスタープランの分野別の方針の1つである。防災面については、非常に根幹的なところであるが、現行の都市マスタープランの分野別の方針の8番目の「都市防災の方針」で取り扱うことになると思う。これについては非常に重要な視点なので、ぜひ都市マスタープランでも方針立てをして議論を来年度からしていこうと思っている。「都市防災の方針」の中で教育施設も含めて議論をしていくものと認識している。

【柴田委員長】

そういった形でいかがか。交通については「都市交通体系の整備方針」でかなり記載すると思うが、ただ立地適正化計画は交通をかなり基本としていて、そこをリンクして土地利用があるかと思う。そのあたりは古城委員いかがか。若干気になっていたところだが、「都市交通体系の整備方針」で記載すればいいという感じか。

【古城委員】

「都市交通体系の整備方針」で記載するという事でよいと思う。

【柴田委員長】

この委員会としては4回に渡って議論をしてきたが、市街化区域は拡大しないとか、拠点の色分けするとか、集落内開発制度指定区域はこれ以上拡大しないこと、産業ゾーン、災害リスクを踏まえた土地利用、を議論してきて、まとまったと思うが、よろしいか。

【小島委員】

今さらに申し訳ないが、この2番目の「多核連携都市づくりに向けた土地利用方針」は、「市街化区域」、「市街化調整区域」、「災害リスクを考慮した土地利用」という3つになっているが、1番と2番が区域の名称となっているが、3番は災害リスクを考慮した土地利用となっており、市街化区域のことも市街化調整区域の両方を踏まえている。そこが少し分かりにくい。例えば「都市化について」とか「都市化に向けた土地利用」、2番は「郊外の土地利用について」といったものにしたい方がいいのかと思う。

【本間委員】

産業ゾーンについても既存の工業地域をどうするのかをあまり考慮されておらず、これだけを見ると産業ゾーンはここだけなのかと思ってしまうが、実は既存の工業地域があるので、この分け方でいくと難しい。産業ゾーンだけ別枠にしてもいいかもしれない。そして既存の工業用地域も入れた形を取るとか。

【事務局】

既存の工業地域をどう表現するかについては今後検討する。

【小島委員】

1番、市街化区域、2番、市街化調整区域等というのを取っ払ってしまった方がいいのかなと思う。だから土地利用の方針として、都市化の部分と郊外の開発の部分と、あと災害リスクというものの3本立てという形にするといいと思う。

【事務局】

災害リスクを3番に項目立てしているが、市街化区域にも市街化調整区域にも関係するので別立てしている。事務局では1番、2番に溶け込ませる案も最初は考えていたが、災害リスクについては今後も最重要課題の1つであるため、このように項目立てがいいのではないかと考えている。

それから、1番と2番で市街化区域と市街化調整区域に分けているが、基本的に都市計画区域はその2つに分けられ、市民に分かりやすく伝えるということを考えると、この表現がベストと

思っている。ただ産業ゾーンについては、ご意見のとおり少し分かりにくいところがあるので、検討したいと思う。

【柴田委員長】

ここの項目は事務局の案のほうがいいかなと私は思う。

この「土地利用の方針」は、一応案ということで今年度検討してきたことを取りまとめて、来年度の本体の議論に渡していくという形にしていきたいと思う。今日の意見を事務局で修正するにあたっては、皆さんに確認をいただく。

本日も意見をたくさんいただいた。事務局はぜひ検討いただきたい。皆さんどうもありがとうございました。

熊本市土地利用方針検討委員会

委員名簿

(50 音順)

熊本大学 大学院 先端科学研究部 准教授	小島 知子
熊本県立大学 環境共生学部 教授	柴田 祐
熊本大学 大学院 先端科学研究部 教授	竹内 裕希子
熊本県立大学 総合管理学部 准教授	藤井 資子 (欠席)
熊本大学 大学院 先端科学研究部 教授	本間 里見
熊本大学 くまもと水循環・減災研究教育センター 准教授	吉城 秀治