

山形県国土利用計画(第五次)・土地利用基本計画素案本文

序章 はじめに

1 計画策定の趣旨・背景

国土利用計画は、高度経済成長に伴う無秩序な開発に歯止めをかけるなど、土地需要を量的に調整する役割を期待されてきた。しかし、人口減少下で土地需要が減少する中では、国土を適切に管理し荒廃を防ぐといった新たな土地利用の課題への対応がより重要となり、当初、国土利用計画に期待されていた役割は相対的に低下し、国土利用計画の役割は大きな転換点を迎えている。今後は、人口減少下における国土の利用・管理のあり方を見いだしていくとともに、土地の開発圧力が低減する機会をとらえ、自然環境の再生・活用や安全な土地利用を推進し、より安全で豊かな国土を実現することが重要となる。

本県においては、平成 22 年 3 月に山形県国土利用計画（第四次）を策定しているが、全国と同様、人口減少下で土地需要が減少する等の大きな状況変化が生じているため、これを見直し、第五次国土利用計画（全国計画）を基本とし、土地利用の大きな方向性を描き、ビジョンを示すものとして、山形県国土利用計画（第五次）を策定することとした。

今回の策定にあたっては、山形県土地利用基本計画が国土利用計画（全国及び山形県）を基本とするなど関連性が深いことから、両計画を統合し、一体的な計画として策定し、県土利用の方向性や土地利用の調整指導方針等に関して、県民や市町村等に分かりやすく伝える。

なお、今後についても、国土利用計画の役割が変化していることを踏まえ、県土において大きな状況の変化が認められる場合に改定を行う。

2 計画の構成

国土利用計画（第五次）・土地利用基本計画（以下「本計画」という。）は、国土利用計画（第五次）と土地利用基本計画を統合し、一体的なものとして策定した。国土利用計画としての機能を果たす部分では、第 2 章において「県土利用に関する基本構想」を定め、第 3 章において「県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標」を、第 4 章において「計画の実現に向けた必要な措置の概要」を定めている。

土地利用基本計画書の機能を果たす部分では、第 5 章において、「土地利用の原則及び調整に関する事項」を定めている。

3 計画期間

令和 2 年度（2020 年度）から概ね 10 年間とする。

第1章 県土利用の現状

1 県土の特徴

本県は、本州東北部の日本海側に位置し、北西部は日本海に面している。北は秋田県、東南は宮城、福島の両県、西南は新潟県にそれぞれ隣接し、東西約97km、南北約164kmで東西に狭く南北に長い。総面積は、約9,323km²で全国第9位、東北6県で第5位の広さとなっている。

奥羽山脈、出羽山地及び越後山脈との間には、米沢、山形、新庄等の盆地が広がり、日本海沿岸には庄内平野が広がっている。これらを最上川が貫流して日本海に注ぎ、母なる川「最上川」の流域には県民の多くが居住し、緑豊かな大地と清流の恵みを受けている。

本県には、蔵王、月山、鳥海、吾妻、飯豊、朝日などの秀麗な山々がそびえ、本県の地形的骨格を形づくり、県土のランドマークとして広く県民に親しまれている。県境や地域界をなすこれらの山々のふもとには、数多くの前山里山群が幾重にも折り重なるように存在し、県土の景観に奥行き感や季節感を与えている。

県内各地域では、都市が適度に分散し、その周辺を中山間地域（農山漁村）が取り囲む県土構造になっている。多くの地域では、市街地の周囲に水田・畑地・樹園地等の田園が広がり、さらにその外側に前山群の樹林地が存在し、水田は平地部を中心にかなりの山間部や丘陵上部にまで広がり、畑地は比較的小規模なものが点在している。そうした中で、歴史的・文化的な一体性、まとまりを有する村山、最上、置賜、庄内の4つの地域において、それぞれの中心都市を核に、周辺の中山間地域（農山漁村）で構成される「生活圏」が形成されてきた。

また、日本海に面する本県は、北部の砂丘海岸と南部の磯海岸からなる全長約135kmの海岸線を有し、沖合約39kmには本県唯一の離島である飛島がある。

このように、本県は、農地や樹林地、里山、集落、市街地、海岸線、山々などの土地利用の編み目が綾をなし、美しい県土を形成している。

2 土地利用の動向

平成30年における県土の利用状況をみると、森林が72.0%、農用地が12.6%、宅地が3.1%、水面・河川・水路が2.7%、原野が0.3%、その他が6.2%となっている。

近年の土地利用の動向は、農用地からの利用転換により宅地や道路等が増加する一方で、空き家や荒廃農地が増加し、県土全体で非効率な土地利用が拡大する傾向にある。また、近年、*人口集中地区（D I D）の面積は頭打ちの状況となり、人口密度も低下しているなど、都市の中心部では空洞化が進行している。地価については、住宅地、商業地、工業地の全ての用途において、地域経済の低迷や人口減少により土地需要は弱含みで推移し、20年以上下落が続いている。

このように、本県の土地利用においては、全体的にみて、土地の開発圧力が低下しており、今後の人口減少に伴い、さらにこの傾向が強まると考えられる。

※人口集中地区（D I D）：人口密度が40人/ha以上の国勢調査の調査区が集合し、合計人口が5,000人以上となる地域

3 県土利用をめぐる状況の変化

(1) 人口減少による県土の管理水準の低下

我が国の人口は、平成 20 年（2008 年）をピークに、死亡数が出生数を上回る自然減少により減少局面に入り、併せて、一部に地方回帰の動きが見られるものの、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）への人口の一極集中が続いている。

本県においては、平成 9 年（1997 年）に自然減少期を迎え、平成 30 年（2018 年）には 8 千人を超える自然減少となるなど、その減少幅が拡大している。また、本県から東京圏等への転出者が、本県への転入者数を上回る社会減少についても、近年は 3～4 千人で推移しており、平成 28 年（2016 年）以降は毎年 1 万人を超える人口減少となるなど、そのテンポが速まっている。

本県の令和元年（2019 年）の人口は、約 108 万人であるが、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、本県の人口は令和 42 年（2060 年）に 59 万人にまで減少することが見込まれている。しかし、県民の結婚・出産に関する希望が実現され、本県と東京圏等との人口移動が均衡する等により、令和 42 年（2060 年）における本県の人口は、71 万人～77 万人程度になると見込まれる。

これに伴って、全体として土地需要が減少し、県土の利用は様々な形で縮小していくことが想定され、その結果、県土の管理水準の低下や非効率な土地利用の増大等が懸念される。都市においては、低未利用地や空き家等の増加が問題となり、農山漁村においては、荒廃農地の増加に加え、間伐などの施業が十分に行われず、荒廃のおそれがある森林もみられるなど、農地や森林の管理水準が低下し、農地や森林が有する水源かん養機能等の多面的機能の低下が懸念される。

また、地籍整備が遅れ、土地境界が不明確な状況では土地の有効利用の妨げとなることが懸念されるとともに、本県から東京圏等への人口移動が今後も続くとした場合、所有者の所在の把握が難しい土地が増加し、円滑な土地利用に支障をきたすおそれがある。

このような問題は、対策を怠れば、今後ますます状況が悪化するおそれがあるが、今後も人口減少が進行すると予測され、財政的な制約もある中においては、すべての土地について、これまでと同様の労力や費用をかけ、管理することは困難となることを想定しておく必要がある。特に、人為的に管理された土地は、放棄されれば自然に戻らず荒廃する可能性があることから、県土の適切な利用と管理を通じて、県土を荒廃させない取組みが一層重要となる。また、県民が豊かさを実感できる県土づくりを目指す観点から、生活や生産水準の維持・向上に結びつく土地の有効利用を一層、推進していくことも必要である。

(2) 県土における災害リスクの増大

平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災は、国土に広域かつ甚大な被害をもたらし、その影響は被災地域のみならず多方面に及んだ。また、近年、全国的に気候変動の影響とみられる豪雨などの自然災害が頻発化・激甚化し、大きな被害をもたらしている。

本県においては、令和元年 6 月に山形県沖を震源とする大きな地震により甚大な被害が発生し、平成 30 年 8 月の最上・庄内地域を中心とした大雨、令和元年 10 月の東日本台風、令和 2 年 7 月豪雨による最上川の氾濫などにより大きな被害が発生した。

今後においても、気候変動の影響により、極端な降水がより強く、より頻発になることが予測され、水害、土砂災害がさらに頻発化、激甚化することが懸念されている。さ

らには、県内には4つの主要な活断層帯と日本海東縁部の断層、4つの活火山があることから、今後の大規模な災害に十分に備える必要がある。このため、防災・減災の強化とともに、災害リスクの高い地域の土地利用の適切な制限や、より安全な地域への諸機能や居住の誘導など、安全性を優先的に考慮する県土利用への転換が急務となっている。

本県は災害リスクが高まっている状況にあり、大規模な自然災害が頻発する状況に対して、県民の防災への意識が高まっている。暮らしや地域の安全・安心は、すべての活動の基盤であるとともに、今後、県民がより強く求めることが想定されることから、県土の利用においては、災害が発生しても県民の命を守り、経済社会が致命的なダメージを受けず、被害を最小化し、速やかに復旧・復興できる県土の構築に向けた県土強靱化の取り組みを進めていくことが必要不可欠となっている。

また、森林や農地の健全な土壌等が雨水を貯留し、河川へ流れ込む水量を平準化して、洪水を緩和するなど、自然生態系が有する防災・減災機能も活用し、洪水や土砂崩れ等のリスクを低減する重要性が高まっている。

(3) 自然環境と美しい景観等の悪化

本県は、ブナの天然林をはじめとする原生的な自然環境とともに、生活との関わりの中で育まれてきた多様で美しい自然環境を形成してきた。しかし、開発や過剰な採取による生物種の絶滅や自然生態系の破壊、過疎化・高齢化に伴う人間の活動の縮小による里地里山の劣化、外来種やイノシシ等の生息数や行動域の拡大、気候変動の影響とみられる自然生態系全体の変化など、複合的で深刻な課題を抱えている。

特に、気候変動の影響については、自然環境の悪化や生物多様性の損失により、食料の安定供給、水源のかん養や県土の保全など暮らしを支える生態系サービス（自然の恵み）への影響が生じる懸念がある。

本県の多くの地域は、市街地の周辺に水田・畑地・樹園地等の田園が広がり、さらにその外側に前山群の樹林地が存在する三重構造の土地利用がみられ、市街地から田園越しに望む前山群やその背景となる主要峰群の山並みへの眺望景観を引き立てている。美しい景観は人々を引き寄せる力があるが、これまで人の手により良好に管理されてきた里地里山の自然環境や景観が悪化し、中山間地域等の中でも特に農業生産の条件が不利な地域においては深刻な問題となっている。農山漁村の集落やまちなみが荒廃し、地域における人々の生活又は生業及び地域の風土により形成された美しい景観が悪化するなど、魅力ある地域の維持・再生に大きな影響が生じる懸念がある。

このような状況の中、人口減少は開発圧力の減少等を通じて空間的余裕を生み出す面もあるため、この機会をとらえ、生物多様性の確保や自然環境の保全を進めつつ、自然が持つ多様な機能を活用し、持続可能で豊かな暮らしを実現する県土利用を進めていく視点が重要である。

第2章 県土利用に関する基本構想

1 県土利用の基本方針と本計画が目指す県土の姿

今後とも人口減少が進行していく中において、本県が発展を続け、県民が豊かさを実感するためには、県土の利用をめぐり生じている課題に的確に対応し、県土利用の質的向上を図る必要がある。このため、県土の適切な利用と管理を通じて県土の荒廃を防ぎ、市街地の土地利用の効率化や農山漁村集落の維持・活性化を図るとともに、県民に豊かな暮らしをもたらす恵み豊かな自然と、県土への県民の誇りと愛着を生み出す景観を、県民のかけがえのない資産として将来世代に引き継いでいく必要がある。併せて、安全・安心は県民のすべての活動の基盤であることから、今後も発生するであろう大規模災害に対し、県民の生命と財産を守り、持続可能な県土を実現するため、安全を優先的に考慮する県土利用に転換する必要がある。

このことから、「人口減少下における県土の適切な利用と管理」、「災害に強い安全・安心な県土づくり」、「将来世代に引き継ぐ優れた自然環境と美しい景観」の3つの方針を基本とし、将来における県土の姿として「県土の安全性を高め、人と自然が調和し、持続可能で豊かな県土の形成」を目指し、県土を利用していく。その際、*持続可能な開発目標（SDGs）の考え方にに基づき、県土の発展につながる土地利用について積極的に取り組んでいくことが重要である。

なお、今後の人口減少や財政的な制約も考慮し、自然と調和した防災・減災の促進など、3つの基本方針について複合的な効果を生み出すような方策に努め、また、地域の事情や土地の条件を踏まえながら、新たな用途を見出すなど、県民にとってプラスに働くような最適な県土利用の選択に努める。

※ 国連によれば、持続可能な開発目標（SDGs）とは、すべての人々にとってよりよい、より持続可能な未来を築くための青写真であり、貧困や不平等、気候変動、環境劣化、繁栄、平和と公正など、私たちが直面するグローバルな諸課題の解決を目指す。SDGsの目標は相互に関連し、誰一人置き去りにしないために、令和12年（2030年）までに各目標・ターゲットを達成することが重要とされる。

「安全な水とトイレを世界中に」、「エネルギーをみんなにそしてクリーンに」、「住み続けられるまちづくりを」、「気候変動に具体的な対策を」など、17の目標がある。

(1) 人口減少下における県土の適切な利用と管理

ア 都市のコンパクト化と交通ネットワークの強化

今後、本格的な人口減少の中においては、低未利用地や空き家等の増加、中心市街地の空洞化等がさらに進行し、非効率な土地利用が増大することが懸念される。また、都市的土地利用への開発圧力が減少していくと予想されるため、農林業的土地利用や自然的土地利用からの転換を抑制し、新たな宅地の増加を抑制する必要がある。このため、地域の状況も踏まえつつ、行政、医療・介護、福祉、商業等の都市機能や居住を街なか集約するとともに、中心市街地の再生や空き地、空き店舗を活用したまちづくりを進め、コンパクトで魅力ある都市の形成を図る。併せて、郊外への市街地の拡大を抑制するとともに、集約化する街の外側では、それぞれの地域の状況に応じた対応を進める。

また、ひとつの地域だけでは十分な機能を備えることが難しい場合には、地域が結ば

れることによって必要な機能を享受できるようにするため、生活圏、主要都市、近隣県等を結び、相互の機能補完や交流、連携を深めるとともに、産業や観光、安全・安心の確保につながる交通ネットワークの充実を図る。

イ 農林業的土地利用の適正化と農山漁村の維持・活性化

農林水産業は本県の基盤産業であり、消費者に信頼される高品質で多彩な農林水産物を全国に安定的に供給し、国全体の食料自給に貢献している。農林水産業と農山漁村が育む景観は、地域が誇る魅力の源でもある。また、先人から脈々と受け継がれてきた農林水産業の営みにより、県土の保全、伝統文化の継承、余暇の楽しみや教育の場の提供など、多くの恩恵を受けている。このことから、今後の人口減少下においても、食料供給県の役割を担い続け、豊かさや賑わいのある農山漁村を実現することが重要である。

このため、食料の安定供給と農業の効率化のため、農地の大区画化や担い手への農地の集積・集約化など農業の生産基盤を整備することにより、優良農地の維持を図り、農山漁村については、維持・活性化の取組みを推進し、暮らしや仕事の条件を整えていくとともに、移住や二地域居住について、より一層の促進を図る。併せて、土地の利用と管理の適正化を図り、荒廃農地の発生防止及び解消とともに、森林の整備及び保全を進め、水源のかん養など農地や森林の有する多面的機能の維持・向上を図る。

ウ 適切な土地利用の推進と土地利用関連法令等の適正な運用

本県は、今後の人口減少等の影響により土地需要が減少し、これに伴って県土の利用は様々な形で縮小し、県土の管理水準の低下や非効率な土地利用の増大等が懸念される。このことから、土地利用に際しては、関係法令等の適正な運用や土地利用に関する計画の調整等を通じ、適切な土地利用を確保する。併せて、低未利用地や空き家等を含む既存住宅ストックの有効活用や地籍調査の計画的な実施を図るとともに、所有者が不明な土地の円滑な利用、発生抑制・解消を図る。

土地利用の転換を図る際には、既存の低未利用地や空き家等の有効活用を通じて、農林業的土地利用、自然的土地利用からの転換を抑制する。

(2) 災害に強い安全・安心な県土づくり

ア ハード対策とソフト対策の適切な連携

安全・安心を実現する県土利用については、ハード対策とソフト対策を適切に組み合わせた防災・減災対策を実施するとともに、災害リスクの把握及び周知を図った上で、災害リスクの高い地域については、土地利用を適切に制限することが必要である。

このため、地域の状況等に応じて、防災拠点となる施設や多くの人が利用する建築物等の耐震化、防災関連インフラ整備等の対策と、災害情報共有化等の対策を適切に組み合わせ、効果的な対策を推進する。特に、治水対策においては、気候変動の影響による水災害リスクの増大に備える「※流域治水」への転換を図り、対策を強化する。また、土砂災害等の災害リスクの高い地域における土地利用を適切に制限し、住宅や都市機能を安全な地域に誘導するとともに、冬季の雪害防止対策を強化する。

※ 近年の水害による甚大な被害を受けて、施設能力を超過する洪水が発生することを前提に、社会全体で洪水に備え気候変動の影響や社会状況の変化などを踏まえ、河川の流域のあらゆる関係者が協働して流域全体で行う治水対策

イ 迅速な復旧・復興が可能な県土の形成

今後発生するであろう大規模な災害に備え、甚大な被害が発生した場合でも、迅速な復旧・復興を可能とする取組みが必要である。このため、道路等の交通基盤について、災害時における広域的な機能代替や補完（リダンダンシー）を考慮した整備や機能強化等を推進するとともに、大規模災害時の緊急救援活動や県内外の被災地への物資供給、人的支援を迅速にできるようにする。加えて、被害拡大防止のため、仮置場などの復旧・復興の備えとしてのオープンスペースの確保やエネルギー源の分散配置など、迅速な復旧・復興を可能とする取組みを推進する。

ウ 自然生態系の有する防災・減災機能の活用

近年、気候変動の影響とみられる豪雨などの自然災害が頻発化・激甚化していることへの対応として、自然生態系の有する土壌侵食の抑制、水量調整（洪水抑制等）、局所災害の防止などの防災・減災機能を活用し、持続可能な防災・減災対策を進めることが重要となっている。このため、人と自然が共生してきた里地里山を持続的に利活用するとともに、森林や農地を適切に管理することにより、森林や農地の有する土砂崩れや洪水の防止等の機能を維持・活用し、災害に強いしなやかな県土の形成を図る。

(3) 将来世代に引き継ぐ優れた自然環境と美しい景観

ア 県民の暮らしと自然との調和

本県は、生活との関わりの中で育まれてきた里地里山などの多様で美しい自然環境を有し、地域に固有の生活文化を形成してきた。今後も、持続可能で豊かな県土づくりのため、自然環境の保全や多様な機能を大切にしながら自然環境を活用し、県民に豊かさをもたらす「自然の恵み」を享受する取組みが重要である。このため、例えば、市街地周辺の里山や農地などの自然環境と暮らしを調和させる取組みや、山岳資源等の自然環境を活用した取組みを推進する。また、ゼロカーボン社会の実現に向け、周辺の土地利用の状況や自然環境に配慮しつつ、再生可能エネルギーの導入拡大を図る。併せて、循環型社会への転換を推進するとともに、森林資源の循環利用を推進するやまがた森林ノミクスの取組みの加速化を図る。水資源については、安定的な確保と水質保全を図り、健全な水循環と適正利用を維持する。

イ 美しい景観の保全・形成

本県の自然、歴史、文化等に根ざした美しい景観は、県民生活をより心豊かにし、県民の県土への愛着と誇りを醸成するとともに、観光資源としての活用等も通じ、魅力にあふれ、活力ある地域の実現に寄与することとなる。このため、山河の眺めを大切に、自然環境と調和した美しい景観を保全・形成する取組みを進めるとともに、地域における人々の生活や生業、風土により形成された棚田等の美しい景観の維持・活用を図り、再生可能エネルギーの導入においては景観に配慮する。また、行ってみたい、見てみたいと思われる景観の保全・創出に取り組み、新たな観光資源として活用するなど、地域づくりやまちづくりに積極的な活用を図る。

ウ 優れた自然環境の維持・保全

本県は、全国一の面積を誇るブナの天然林をはじめとする豊かな緑と清らかな水など、美しく豊かな自然に恵まれているが、自然の復元能力には限界があるため、これを慈しみ、育み、良好な状態で将来の世代に継承できるようにしていくことが重要である。このため、市街地に隣接する農地など県民に身近な自然がある地域では、自然生態系の適

正な保護や自然環境の保全活動を推進するとともに、必要に応じて復元、整備を図る。高い価値を有する原始的な自然環境が残る地域では、自然生態系を維持又は厳正に保全を図るとともに、野生生物等を保存し、劣化している場合は再生を図る。

気候変動の影響については、状況や程度を注意深く把握し、必要に応じた段階的な取組みを拡大していく。

(4) 多様な主体の連携・協働による県土運営の推進

(1)～(3)の取組みは、国や都道府県、市町村が示す方針とともに、各地域を取り巻く自然や社会、経済、文化的条件等を踏まえ、地域の発意と合意形成を基礎とする土地利用との総合的な調整の上に実現される。このため、地域住民など地域の様々な主体が自らの地域の土地利用や地域資源の管理のあり方について検討するなど、地域主体の取組みを促進する。

今後、急激な人口減少下においては、将来的には無居住化する地域が拡大することも想定されることから、県民一人ひとりが県土に関心を持ち、その管理の一端を担うなど、多様な主体が連携・協働しながら、県土の管理を進めていくことが一層重要となる。

2 利用区分別の県土利用の基本方向

(1) 農用地

本県が有数の農業県であり、安全・安心かつ良質な農畜産物の供給県であることから、食料の安定供給のため、気候や地形などの地域の特性を踏まえた適地適作や生産性の向上に努め、食料自給率の向上と農業生産力の維持・強化に向け、農業生産の基盤となる優良農地の維持・整備とともに、環境への負荷の低減に配慮した農業生産基盤の整備を推進する。その際、農地の大区画化や農業の担い手を確保し、農地の集積・集約化を計画的かつ効率的に推進するとともに、不断の良好な管理を通じて、県土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承など農業の有する多面的機能の維持・発揮を図る。担い手に集中する水路等の管理については、地域コミュニティで支える活動を推進する。

(2) 森林

木材生産をはじめ、水源かん養や県土の保全、地球温暖化を緩和する二酸化炭素吸収源としての役割等の森林の有する多面的機能が享受できるよう、県産木材の利用拡大を通じた森林資源の循環利用とともに、緑豊かで美しい森林づくりに向けて多様で健全な森林の整備と保全を図る。その際、効果的・効率的な木材生産に向けた路網等の基盤整備を強化するとともに、森林の立地条件等に応じた整備及び保全を推進する。

都市及びその周辺の森林については、良好な生活環境を維持する緑地として保全及び整備を図るとともに、農山漁村集落周辺の森林については、地域社会の活性化に加え、県民の多様な要請に配慮しつつ、適正な利用を図る。

原始的な森林や貴重な動植物が生息・生育する森林等については、適正な維持・管理を図り、健全な状態で次世代へ継承する。

(3) 原野

湿原、水辺植生、野生生物の生息・生育地等貴重な自然環境を形成している原野については、自然生態系及び景観の維持等の観点から保全を基本とし、劣化している場合は再生を図る。その他の原野については、地域の自然環境を形成する機能に十分配慮しつつ、適正な利用を図る。

(4) 水面・河川・水路

河川氾濫や土砂災害の危険性がある地域における安全性の確保、農業用排水路の整備等に要する用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新や水面の適正利用を通じて、既存用地の持続的利用を図る。

整備にあたっては、流域の特性に応じた健全な水循環の維持又は回復を通じ、自然環境の保全・再生に配慮しながら、流域の特性に応じて河積（河川の横断面において流水の占める面積）の拡大・貯留施設の整備など最適な手法を選択する。また、自然の水質浄化作用、生物の多様な生息・生育環境、魅力ある水辺環境、都市におけるオープンスペース等多様な機能の維持・向上を図る。

(5) 道路

一般道路については、地域間の対流の促進、災害時における輸送の多重性・代替性の確保、県土の有効利用や安全・安心な生活基盤等の整備に必要な用地を確保するとともに、施設の長寿命化、更新を通じた既存用地の持続的な利用を図る。整備にあたっては、道路の安全性や歩行者、高齢者等に配慮し、まちの魅力を高めるとともに、緊急時の搬送時間の短縮、災害時の緊急輸送路の確保など、道路の安全性、快適性や防災機能の向上を図り、環境の保全にも十分配慮する。また、県民協働等による道路緑化の推進等により良好な沿道環境の保全・創造に努めるとともに、雪に強いみちづくりを推進する。

農道・林道については、農林業の生産性向上や農地、森林の適正な管理を図るため、必要な用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じた既存用地の持続的な利用を図り、整備にあたっては自然環境の保全に十分配慮する。

(6) 宅地

ア 住宅地

人口や世帯数の動向、少子高齢化の進行、世帯構成の変化等を踏まえ、豊かな住生活の実現や秩序ある市街地形成の観点から、住宅周辺的生活関連施設の整備を計画的に進めながら、耐震・環境性能を含めた住宅ストックの質の向上や良好な居住環境の形成を図る。その際、地域の状況をふまえつつ、都市の集約化に向けて居住部を街なかに誘導するとともに、災害リスクの高い地域における整備を適切に制限し、地すべり、土砂災害、洪水等の災害に関する自然的・社会的特性を踏まえた適切な県土利用を図る。

住宅地の整備に際しては、土地利用の高度化、低未利用地や空き家の有効利用及び既存ストックの有効活用を優先し、農林業的土地利用、自然的土地利用からの転換を抑制しつつ、必要な用地を確保する。

イ 工業用地

グローバル化や情報化の進展等に伴う工場の立地動向、産業・物流インフラ等の整備

状況及び経済情勢等を踏まえ、環境の保全に配慮しつつ、工業生産に必要な用地の確保を図り、工場内緑地等の保全にも配慮する。

また、工場移転、業種転換等に伴って生じる工場跡地については、土壌汚染調査や対策を講じるとともに、良好な都市環境の整備等のため、有効利用を図る。

ウ その他の宅地（事務所、店舗、商業施設、公共施設等）

市街地の再開発などによる土地利用の高度化、都市の集約化に向けた諸施設の街なかへの集約、災害リスクの高い地域への立地抑制、良好な環境の形成に配慮しつつ、事務所・店舗用地については、経済状況の変化に応じて必要な用地の確保を図る。

また、大規模集客施設の立地については、広域的な影響や中心市街地への影響、地域の合意形成、地域の土地利用や地域の景観との調和を踏まえた適正な立地を図る。公共施設については、建替え等の機会をとらえ、地域の災害リスクに十分配慮しつつ、街なかでの立地を促進させ、災害時の機能を確保するとともに、より安全な地域に市街地の集約化を促進させる。

(7) その他

ア 公共用施設用地等

以上のほか、公園緑地等の公共用施設等については、県民生活上の重要性とニーズの多様化を踏まえ、環境の保全に配慮した必要な用地を確保する。また、施設の整備にあたっては、耐災害性の確保と災害時における施設の活用に配慮するとともに、施設の拡散を防ぐ観点から、空き家や空店舗の再生利用や街なか立地に配慮する。

イ 低未利用地

都市の低未利用地は、居住用地や事業用地として再利用を図るほか、公共用施設用地や避難地等の防災用地、自然再生のためのオープンスペース等として積極的な活用を図る。農山漁村の荒廃農地のうち、再生可能なものは、所有者等による適切な管理に加え、多様な主体の直接的・間接的な参加の促進等により、農地として積極的に活用し、再生困難な場合は、それぞれの地域の状況に応じて、自然環境の再生を含め、森林や農地以外への転換を図る。ゴルフ場やスキー場の比較的大規模な跡地については、森林への転換を進めるほか、周辺自然环境や景観等への影響、災害リスク、地形等へ配慮しつつ、有効利用を図る。その際、近隣地域住民の生活環境と調和するよう、地域の状況に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

ウ 沿岸域

漁業、海上交通、レクリエーション、港湾等の場として県民生活に多様なかわりを有していることから、自然的・地域的特性及び経済的・社会的動向を踏まえ、海域と陸域との一体性に配慮しつつ、長期的な視点に立った総合的利用を図る。この場合、環境の保全と県民に開放された親水空間として適正な利用に配慮する。

また、沿岸域の多様な生態系や景観の保全・再生、漂着ゴミ対策を図るとともに、県土の保全と安全性の向上に資するため、海岸の保全を図る。

第3章 県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及び地域別の概要

1 県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

- (1) 計画の基準年次は平成30年とし、目標年次は令和11年とする。
- (2) 県土の利用に関して基礎的な前提となる人口については、計画の目標年次である令和11年にはおよそ^{*}97万人と想定する。

※ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」(平成30年(2018)年推計)を基に算出

- (3) 県土の利用区分は、農用地、森林、宅地等の地目別区分及び市街地とする。
- (4) 県土の利用区分ごとの規模の目標については、利用区分別の県土利用の現況や面積の推移についての調査に基づき、将来人口や各種計画を参考に利用区分別の土地面積を推計し、土地利用の実態との調整を行い定めるものとする。
- (5) 県土の利用の基本構想に基づく令和11年の利用区分ごとの規模の目標は、下表のとおりである。

なお、以下の数値については、今後の経済社会の不確定さなどを踏まえ、弾力的に理解されるべき性格のものである。

表 県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

(単位：km²、%)

利用区分	平成30年	令和11年	構成比	
			平成30年	令和11年
農用地	1,179	1,169	12.6	12.5
農地	1,177	1,167	12.6	12.5
採草放牧地	2	2	0.0	0.0
森林	6,716	6,716	72.0	72.0
原野	29	29	0.3	0.3
水面・河川・水路	255	254	2.7	2.7
道路	273	278	2.9	3.0
宅地	291	293	3.1	3.1
住宅地	175	177	1.9	1.9
工業用地	19	19	0.2	0.2
その他の宅地	97	97	1.0	1.0
その他	580	584	6.2	6.3
合計	9,323	9,323	100.0	99.9
市街地	116	113	—	—

2 地域別の概要

地域別に重視する方向性は次の通りである。

ア 村山地域

この地域は、人口や県内総生産が県の約半分を占め、様々な産業や教育研究機能等の集積がなされ、都市の周辺を田畑や果樹園が取り巻く都市的環境と農村・自然環境を相備えた地域であり、高速道路網により宮城県や福島県、北関東や県内他地域を結ぶ要の位置ともなっている。

今後は、教育研究機能等の機能集積の強みを活かし、地域活力を引き出す人材の育成強化、企業との連携による地域イノベーションを促進するとともに、農産物や景観・文化など多様な地域資源の磨き上げにより持続的に発展する産業群の形成を推進する。

また、高速道路網など社会基盤を活かし、周辺各地域との人的・物的交流の拡大に向けて連携を強化するとともに、災害や雪に強い安全・安心な地域づくりを促進する。

イ 最上地域

この地域は、新庄市を中心に周囲の町村と一体的な生活圏が形成され、清流と田園が綾をなす豊かな自然や四季の変化、地域の伝統文化が身近に感じられるとともに、農林業の占める割合が相対的に高く、稲作を中心に近年は園芸と畜産が顕著に伸長している地域である。

今後は、豊かな自然をベースに、伝統文化等の地域資源を活かした関係人口の拡大や、林業・木材関連産業の集積を活かした産業の振興を加速させていくとともに、豊富な森林資源等を活かし、再生可能エネルギーの活用を促進する。

また、高速道十字連携軸の整備を促進するとともに、その効果を最大限に活用するためのアクセス道路や拠点施設の整備により、人やモノと地域をつなぐ連携・交流基盤や定住環境の形成を進める。

ウ 置賜地域

この地域は、高い技術力を有するものづくり企業の集積や山形大学工学部の展開する先端技術などのポテンシャルを有するとともに、上杉文化、舟運文化などの多様な歴史文化が受け継がれ、美食・美酒などのテーマ性のある地域資源が豊富に存在している。また、県の最南端に位置し、宮城県・福島県・新潟県と接し、本県南側のゲートウェイ機能を担っている。

今後は、地域の基幹産業である製造業の競争力強化による地域の稼ぐ力の向上、園芸作物や米沢牛等のブランド力強化及び観光分野との連携強化による収益性の高い産地の形成など、地域の総合力を結集した高付加価値産業群へと進化させていく。

また、宮城・福島県や関東・首都圏との近接性を活かした「県南ゲートウェイ」としての発展基盤の確立に向け、交通アクセスの強化を進めるとともに、地域資源を活かした再生可能エネルギーの導入を促進する。

エ 庄内地域

この地域は、日本海に面し、豊穡の庄内平野、本県唯一の離島飛島や秀麗な鳥海山などの豊かな風土に育まれた多様で多彩な地域資源を有するとともに、出羽三山信仰にみ

られる精神文化、湊町文化や城下町文化、時代を超えて広く根付く「公益」の精神等が連綿と継承されている。また、庄内空港と酒田港の2つの「港」を擁し、世界につながる「空」と「海」のゲートウェイ機能が集積している交流拠点地域である。

今後は、バイオテクノロジーをはじめとする先端技術分野や、多彩な食材と料理人の技が創り出す「食の都庄内」のブランド価値など、「庄内」の強みを活かし高い付加価値を創出する産業群の形成を目指す。また、ゲートウェイ機能を活用した「人」と「モノ」の交流拡大に向け、その発展を支える高速交通網や庄内空港、酒田港の機能強化など社会基盤の形成に取り組んでいく。加えて、地域資源を活かした再生可能エネルギーの導入を促進し、地域経済の活性化やエネルギーの地産地消を促進していく。

第4章 計画実現のために必要な措置の概要

1 人口減少下における県土の適切な利用と管理

(1) 都市のコンパクト化と交通ネットワークの強化

都市のコンパクト化を進めるため、市町村における立地適正化計画の策定を促進し、居住機能や医療・福祉・商業等の都市機能を街なかへ誘導するとともに、線引き制度や開発許可制度の適切な運用により、無秩序な市街地の拡大を抑制する。また、街なか居住の拡大に向け、空き地や空き家等を活用した住宅や公園等の整備により、子育て環境の充実や高齢者も歩いて暮らせるまちづくりを推進し、空洞化している中心市街地については、市街地再開発事業等により再生を図る。一方、集約化する街の外側では、低密度化が進むことから、これに応じた公共サービスのあり方や、公園、農地、森林等の整備及び自然環境の再生などの新たな土地利用等を勘案しつつ、地域の状況に応じた対応を進める。

また、ひとつの地域だけでは十分な機能を備えることが難しい場合に、「生活圏」や主要都市間を結ぶ交通ネットワークとして、内陸と庄内をはじめ、県内地域間や近隣県を結び、冬季や災害時でも安定的につながる道路の整備と機能強化を促進する。近隣県等については、縦軸となる東北中央自動車道や日本海沿岸東北自動車道の早期全線開通を促進するとともに、県際間の往来強化に向けて、横軸となる地域高規格道路の整備を進め、地域が必要な機能を享受することと併せ、産業や観光等の活性化にもつなげる。

加えて、地域間の幹線となる路線バスや高速バス、鉄道等の利便性向上等を促進し、道路とともに重層的な交通ネットワークを確保する。併せて、地域内の円滑な移動に向け、バリアフリー化を促進し、バスやタクシー等、住民も来訪者も使いやすい地域交通を維持・確保するとともに、各交通モード間の相互連携・補完を促進する。

(2) 農林業的土地利用の適正化と農山漁村の維持・活性化

農地の大区画化を計画的かつ効率的に推進するとともに、農地中間管理機構の活用を視野に入れた農業の担い手への効率的な農地の集積・集約化を推進する。農山漁村においては、日本型直接支払制度等も活用しながら、地域活動や営農の継続等に対して支援を行い、農業生産活動を維持・継続する取組みを推進する。特に生産条件の不利な地域については、国の制度を活用しながら、棚田等を核とした地域振興を図るとともに、農業の担い手への農地の集積・集約化の強化や園芸作物の新たな産地づくりに向けた農地の整備促進等により、優良農地を確保する。

また、農山漁村においては、日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場を歩いて動ける範囲に集め、周辺地域と公共交通などのネットワークでつないだ「小さな拠点」の形成を推進し、日常の暮らしを支える生活サービスを確保する。併せて、地域資源を最大限に活用し、産業おこし、様々な交流等の取組みを通じて、暮らしや仕事の条件を整えていくとともに、感染症拡大の影響により地方への移住に関心が高まっていることから、農林業や観光等における地方ならではの働き方や、豊かで多様なライフスタイル、空き家を活用したサテライトオフィス等のニーズを把握し、若い世帯の移住・二地域居住対策を強化するなど、維持・活性化の取組みを促進する。

加えて、県土の保全、県民のレクリエーション、文化の伝承など農地や森林の有する多面的な機能の維持・向上を図る。農地については、農地の利用現況調査や地域の共同

活動による荒廃農地の発生防止対策を強化し、農用区域内の農地を中心に、再生可能な荒廃農地の再生利用を推進する。森林については、再造林や適切な間伐等のほか、森林境界の明確化、林内路網等の基盤整備等の取組みを推進する。

(3) 適切な土地利用の推進と関連法令等の適正な運用

土地の利用に際して、土地利用関係法令の適正な運用及び本計画やその他の土地利用に関する計画等による調整を通じ、適切な土地利用の確保と県土資源の管理を図る。

土地利用の転換を図る場合には、その転換の不可逆性及び影響の大きさに十分留意した上で、人口及び産業の動向、周辺の土地利用の状況、社会資本の整備状況その他の自然的・社会的条件を勘案して適切に行う。大規模な土地利用の転換については、地域住民の意向など地域の状況を踏まえるとともに、市町村の基本構想など地域づくりの総合的な計画、公共用施設の整備や公共サービスの供給計画等との整合を図る。

農地等の農林業的土地利用と宅地等の都市的土地利用が無秩序に混在する地域又は混在が予測される地域においては、必要な土地のまとまりを確保するなどにより、農地や宅地等相互の土地利用の調和を図る。

新たな土地需要がある場合には、都市の低未利用地や空き家等の再利用を優先させる一方、農林業的土地利用、自然的土地利用からの転換を抑制する。また、所有者が不明な土地については、国の法改正等の動向を見ながら対策の強化を図り、加えて、地籍整備の実施による土地境界の明確化は、土地取引、民間開発、県土の基盤整備等の円滑化に大きく貢献するため、国による市町村への財政支援等を通じ、地籍調査の計画的な実施を促進する。

2 災害に強い安全・安心な県土づくり

(1) ハード対策とソフト対策の適切な連携

行政庁舎や避難所として利用される施設など災害時に防災拠点となる施設、住宅、多くの人が利用する建築物等の耐震化を促進するとともに、民間事業者等とも連携し、電気・水道・燃料・情報などライフラインの耐災害性を強化する。また、橋梁の耐震補強や落石防護柵の設置など道路施設の防災対策、孤立集落アクセスルートの確保、水害、土砂災害、津波災害などの危険性が高い箇所における防災関連のインフラ整備を推進する。

加えて、安全な地域に居住等を誘導するため、土砂災害等の災害リスクの高い地域の把握・公表を積極的に行い、関係法令による区域指定を通じ、住宅等の新規立地の抑制や既存住宅の移転を促進する。また、高齢者施設等の要配慮者利用施設や災害時に重要な役割が期待される公共施設については、建替え等の際に、災害発生の危険性が高い地域から低い地域に移転する等により、より安全な地域への居住の誘導を推進する。

また、地域の災害リスクと取るべき避難行動等について県民の理解を促進するため、洪水警戒情報や土砂災害危険度情報等の提供とともに、市町村が行う各種災害のハザードマップの作成・配布、防災教育の体系的な実施、避難訓練等の取組みを推進する。

特に治水対策については、「流域治水」の取組みを推進し、気候変動の影響による水害リスクの増大に備え、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域としてとらえ、あらゆる関係者の協働のもとで地域の特性に応じた対策を多層的に進める。

雪害対策については、雪に強く安全で円滑な交通を確保し、冬期間においても安定し

た日常生活を確保するため、雪崩や地吹雪などの雪害を防止する雪寒施設や、雪処理を考慮した道路空間の確保、流雪溝の整備や適切な除雪体制の充実など、地域の特性に応じた雪対策を進める。

(2) 迅速な復旧・復興が可能な国土の形成

災害発生時における交通基盤の代替性・補完性（リダンダンシー）を確保するため、「縦軸」道路と「横軸」道路による格子状道路ネットワークを構築するとともに、鉄道や航空等の交通基盤の整備・機能強化等を推進する。また、大規模災害時の救急救援活動等に必要な緊急輸送道路の整備・確保や沿道建築物の耐震化を促進するとともに、県内外被災地への物資供給や人的支援等を迅速に行うため、県内外を結ぶ高速道路や地域高規格道路、特に東日本大震災により重要性が認識された日本海側と太平洋側を結ぶ「横軸」幹線道路、県境道路等の早期整備を促進する。併せて、被災地や防災拠点等への速やかなアクセスを可能とする高速道路等へのアクセス道路や、追加インターチェンジ、スマートインターチェンジの整備、緊急輸送道路等の電線地中化や狭溢道路の改善を進める。

また、被害拡大の防止や仮置場などの復旧復興の備えとして機能するオープンスペースの確保、市町村の計画に応じ、被災後の迅速な復興に資する地籍調査の推進、エネルギー供給の長期途絶を回避し、生活や経済活動に必要なエネルギーの安定供給を確保する再生可能エネルギーの分散配置など、今後想定される大規模災害から速やかに回復する力を総合的に高めていく。

特に、交通基盤については、大規模災害発生時の国全体の代替性・補完性（リダンダンシー）の強化につながる日本海・太平洋2面活用型国土の形成も視野に入れ、高速道路等の整備や奥羽・羽越新幹線の整備実現に向けて取り組む。

(3) 自然生態系の有する防災・減災機能の活用

里地里山等の持続的な利活用や森林・農地の適切な管理により、健全な森林の植生や農地の土壌等を維持し、森林や農地の有する洪水防止機能、土砂災害防止機能など自然生態系の有する防災・減災機能を積極的に活用する。

森林については、森林整備事業による適切な造林や間伐等の施業を実施するとともに、立地条件に応じて、針広混交林化や複層林化により、多様で健全な森林づくりを推進する。また、保安林制度、林地開発許可制度等の適切な運用を図るとともに、治山事業においては、豊かな環境づくりや周辺の自然生態系に配慮しつつ、荒廃山地の復旧整備、水土保全機能の低下した森林の整備等を計画的に推進する。

農地については、良好な管理を進め、地域の共同活動や自然環境の保全に資する農業生産活動、荒廃農地を農地として再生・活用する等の取組みとともに、地域資源を最大限に活用し農村漁村の維持・活性化を図る様々な取組みにより農地の維持・保全を図り、農地の有する洪水防止機能、土砂災害防止機能等を活用する。

3 将来世代に引き継ぐ優れた自然環境と美しい景観

(1) 県民の暮らしと自然との調和

自然環境の有する多様な機能を活用した取組みを推進し、市街地の緑、その周辺の保全された里山や農地を保全・活用しながら、住みやすくゆとりある田園都市づくりを進

める。また、自然公園における適正な行為規制や受入れ環境の整備、山岳資源の魅力発信等を通じて、優れた自然の風景地の保護と利用の増進を図るなど、森林、河川、海岸等の自然環境や棚田等を観光振興やレクリエーション、教育活動等に活用する。

また、自然環境等に配慮しながら、再生可能エネルギーの導入を拡大し、生活や企業活動に不可欠なエネルギーを地域の中で供給し消費する「エネルギー地産地消」の取り組み等を積極的に進め、ゼロカーボン社会づくりを進める。併せて、天然資源の消費抑制、環境への負荷の低減を目指し、廃棄物の発生抑制や再生利用を図る資源循環型社会システムの形成や、資源の循環を担う産業の振興、廃棄物の適正処理に取り組む。やまがた森林ノミクスについても加速化を図り、森林の有する多面的機能の維持・調和に留意しつつ、森林資源の循環利用と積極的な活用を図るとともに、県産木材の需要拡大等に対応するため、生産体制や路網等を強化し、林業及び木材産業の成長産業化を図る。

水資源については、河川やダム等の適正な維持管理により安定的に確保するとともに、生活排水処理施設の整備等により水質の保全を図る。また、河川における動植物の生息、魚類の遡上、流水の清潔の維持や農業用水等の利水に必要な流量の確保、河川や農業用水から住宅地の既存水路への消流雪用水の供給など、地域の実情にあった健全な水循環と水資源の適正利用を図る。

このように、自然環境の保全とともに自然環境が有する多様な機能を活用し、食料生産や水の供給など、自然生態系によってもたらされる「自然の恵み」を享受する取り組みを積極的に推進する。

(2) 美しい景観の保全・形成

山河の眺めをはじめ、市街地、田園、樹林地による自然環境と調和した三重構造の美しい景観、建造物や棚田など地域の歴史、文化等と結びついた景観を保全・形成するため、景観法の届出制度において景観形成基準の順守など適正な運用を図り、道路の無電柱化など公共事業においても景観に配慮する。また、採石など地下資源の開発等においては、事業者が景観保全のための対策を確実に実施するよう指導するとともに、再生可能エネルギー施設の整備については、地元自治体や地域住民と適切な合意形成を図り、自然や歴史的・文化的遺産等、地域の景観特性を考慮し、周辺景観と調和した場所と規模になるよう配慮する。

景観を契機とした個性豊かな地域づくり・まちづくりにあたっては、市町村における景観行政団体への移行を推進し、市町村と連携しながら、重要な景観資産の指定とともに、「歴史まちづくり法」の活用や国の重要文化的景観の選定を通じた歴史的風致の維持・向上等を図る。併せて、景観の魅力を国内外に発信することにより、交流の拡大と地域の振興を図る。

(3) 優れた自然環境の維持・保全

県民に身近な自然がある地域では、地域の特性に応じて多様な自然生態系が健全に維持されるよう、自然環境の適切な保全を図り、必要に応じて、復元、整備を図る。都市公園や緑地が植物・自然を身近に感じられるよう計画的な維持管理を行うとともに、市街地の社寺林、保存樹、水辺等の緑は身近で貴重な自然環境として継続して保全する。市街地及びその周辺の良い農地は、適切な土地利用の誘導のもと都市と農村地域の連携を促進し、市街地周辺の里山や水辺についても自然環境の保全を図る。河川や海岸等

についても、河川愛護団体等による環境保全・清掃美化の継続的な活動を推進し、海岸侵食対策や海岸漂着物等の回収処理等と併せ、沿岸域の良好な自然環境の保全を図る。また、環境保全型農業を推進し、自然生態系に配慮した環境負荷が少ない農業生産基盤の強化を図る。

自然環境の重要な構成要素である鳥獣については、生息状況の把握に努め、鳥獣保護区の指定・更新や鳥獣との緩衝帯の設置によるすみ分けなど生息環境の保全を図り、特定の鳥獣については、各々の管理計画に基づき適正な生息管理に努める。

原生的な自然環境が残る地域では、次世代に伝えるべきかけがえのないものとして、多様な生物種を保存するため、自然環境保全地域や野生動植物保護地区の指定や行為規制等により維持又は厳正に保全し、劣化している場合は自然生態系の維持又は再生を図る。希少な野生動植物の保護については、絶滅危惧種の生息・生育地における侵略的外来生物の駆除対策を優先して推進するなど、生息・生育地の保全対策を進め、捕獲、採取の制限など実効性のある保護規制のあり方を検討する。

なお、気候変動の影響について、本県の特徴を踏まえた上で、現在既に影響が生じている事象に対して優先的に取り組む一方、現時点では影響が確認されていないものの将来的に予測されている影響の状況や程度を注意深く確認しながら、必要に応じ段階的に取組みを拡大していく。

4 多様な主体の連携・協働による県土運営の推進

県土の適切な運営に向けて、所有者等による適切な管理とともに、国、県、市町村の役割分担を踏まえつつ、連携をより密接にして県土の運営を進める。加えて、地域住民やNPO、企業、大学、他地域の住民など多様な主体が連携・協働しながら、森林づくり活動、河川・湖沼環境の保全活動、農地の保全管理活動等に参画するほか、地元農産品や地域材製品の購入、緑化活動に対する寄付等、様々な方法により、県土の適切な管理に参画する取組みを推進する。

第5章 土地利用の原則及び調整に関する事項

1 土地利用の原則

第1章から第4章に定めた内容に沿って土地利用を進めるとともに、土地利用基本計画図に図示された都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域及び自然保全地域の五地域ごとに、それぞれ次の原則に従って適正に行わなければならない。

なお、五地域のいずれにも区分されない地域においては、当該地域の特性及び周辺地域との関連等を考慮して適正な土地利用を図るものとする。

(1) 都市地域

都市地域は、一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域である。

人口減少、高齢化の進展等の中で、全体としては市街化圧力と人口密度の低下が見通されることから、これを環境負荷の少ない豊かで暮らしやすい都市形成の好機ととらえ、拡大型から集約型の都市構造や低炭素型の都市構造などを目指し、高齢者や障がい者にとっても暮らしやすいコンパクトな都市の形成を図る必要がある。

このため、中心市街地等における都市機能の集積や※アクセシビリティの向上を推進しつつ、既成市街地においては、必要に応じて土地利用の高度化を図る。なお、新たな土地需要がある場合には、既存の低未利用地の再利用を優先させる一方、農林業的土地利用や自然的土地利用からの転換は抑制することを基本とする。

さらに、美しく良好なまちなみ景観の形成、豊かな居住環境の創出、緑地及び水辺空間の確保等により、美しくゆとりある環境の形成を図る。

(注) ※ アクセシビリティ：ここでは交通面でのアクセスのしやすさのこと。

ア 市街化区域（都市計画法第7条第1項の市街化区域をいう。以下同じ。）においては、地域の合意を踏まえ、安全性、快適性、利便性等に十分配慮した市街地の開発整備、交通体系の整備、上下水道その他の都市施設の整備を計画的に推進するとともに、当該地域内の樹林地、水辺地等自然環境を形成しているもので、良好な生活環境を維持するために不可欠なものについては、積極的に保護・育成を図るものとする。

イ 市街化調整区域（都市計画法第7条第1項の市街化調整区域をいう。以下同じ。）においては、特定の場合を除き都市的な利用を避け、良好な都市環境を保持するための緑地等の保全を図るものとする。

ウ 市街化区域及び市街化調整区域以外の都市地域のうち、用途地域（都市計画法第8条第1項第1号の用途地域をいう。以下同じ。）内の土地利用については、市街化区域における土地利用に準ずるものとし、用途地域以外の都市地域においては、土地利用の動向を踏まえ、環境、農林地の保全及び都市機能の無秩序な拡散の抑制に留意しつつ、都市的な利用を認めるものとする。

(2) 農業地域

農業地域は、農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域である。

農業地域の土地利用については、食料の長期需給動向に対応した効率的な利用と生産性の向上に努め、県内農業生産力の維持・向上に必要な農用地の確保と整備を図るとともに、不断の良好な管理を通じて県土の保全、水源のかん養や水の一時的貯留機能による洪水被害の防止や軽減、自然環境の保全等の農業の有する多面的機能の維持を図る。

ア 農用地区域(農業振興地域の整備に関する法律第8条第2項第1号の農用地区域をいう。以下同じ。)内の土地は、農業生産の基盤として確保されるべき土地であることにかんがみ、土地改良等の農業基盤の整備を計画的に推進するとともに、他用途への転用は行わないものとする。

イ 農用地区域を除く農業地域内の農地等については、都市計画等農業以外の土地利用計画との調整を了した場合には、その転用は極力調整された計画等を尊重し、農業生産力の高い農地、集団的に存在している農地、又は農業に対する公共投資の対象となった農地(以下「優良農地」という。)は、後順序に転用されるよう努めるものとする。農業以外の土地利用計画との調整を了しない地域及び農業以外の土地利用計画の存しない地域においては、優良農地の転用は原則として行わないものとする。

(3) 森林地域

森林地域は森林の土地として利用すべき土地があり、林業の振興又は森林の有する多面的機能の維持増進を図る必要がある地域である。

森林地域の土地利用については、森林が、木材生産等の経済的機能及び県土の保全、水源のかん養、保健休養、自然環境の保全等の公益的機能に加え、特に、近年は、地球温暖化を緩和する二酸化炭素吸収源としての役割が期待されていることを踏まえ、これらの機能を効果的・総合的に発揮しうるよう、必要な森林の確保と整備を図る。農山漁村集落周辺の森林(里山の森林)は、多様な動植物の生息・生育空間であり、美しい自然景観を形成する憩いの場でもあることから、適切な保全・管理により自然の営みと人の営みの調和を図る。さらに、原生的な森林や貴重な動植物が生息・生育する森林等自然環境の保全を図るべき森林については、その適正な維持・管理を図る。

ア 保安林(森林法第25条第1項の保安林及び同法第41条により指定された保安施設区域をいう。以下同じ。)の区域については、県土の保全、水源かん養、生活環境の保全等の公益的機能の積極的な維持増進を図るべきものであることにかんがみ、適正な管理を行うとともに他用途への転用は行わないものとする。

イ 保安林の区域以外の森林地域については、経済的機能及び公益的機能の維持増進を図るものとし、特に次の森林地域は、極力他用途への転用を避けるものとする。

- 林地の保全に特に留意すべき森林
- 施業方法を特定されている森林

- 水源として依存度の高い森林
- 優良人工造林地又はこれに準ずる天然林

なお、森林を他用途へ転用する場合には、森林の保続培養と林業経営の安定に留意しつつ、災害の発生、環境の悪化等の支障を及ぼすことのないよう十分配慮するものとする。

(4) 自然公園地域

自然公園地域は、優れた自然の風景地で、その保護及び利用の増進を図る必要がある地域である。

自然公園地域の土地利用については、自然公園が優れた自然の風景地であり、その利用を通じて県民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与するものであることにかんがみ、優れた自然の保護とその適正な利用を図るものとする。

ア 特別保護地区（自然公園法第 21 条第 1 項の特別保護地区をいう。以下同じ。）については、その設定の趣旨に即して、その景観の厳正な維持を図るものとする。

イ 特別地域（自然公園法第 20 条第 1 項及び第 73 条第 1 項の特別地域をいう。以下同じ）については、その設定の趣旨に即して、その風致の維持を図るものとする。

ウ その他の自然公園地域については、大規模な開発その他自然公園としての風景地の保護に支障をきたすおそれのある土地利用は極力避けるものとする。

(5) 自然保全地域

自然保全地域は、良好な自然環境を形成している地域で、生物の多様性の確保その他の自然環境の保全を図る必要がある地域である。

自然保全地域の土地利用については、自然環境が人間の健康的で文化的な生活に欠くことのできないものであることにかんがみ、広く県民が、その恵沢を享受するとともに、将来の県民に自然環境を継承することができるよう、積極的に保全を図るものとする。

ア 特別地区（自然環境保全法第 25 条第 1 項及び山形県自然環境保全条例第 10 条第 1 項の特別地区をいう。以下同じ。）においては、その指定の趣旨に即して、特定の自然環境の状況に対応した適正な保全を図るものとする。

イ その他の自然保全地域については、原則として土地の利用目的を変更しないものとする。

2 5 地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針

都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域又は自然保全地域のうち、2 地域が重複している地域においては、次に掲げる調整指導方針に即し、また、3 以上の地域が重複する地域においては、次に掲げる調整指導方針におけるそれぞれの関係からみた優先順位、指導の方向等を考慮して、第 1 章から第 4 章に定めた内容に沿った適正かつ合理的な土地利用

用を図るものとする。

(1) 都市地域と農業地域とが重複する地域

ア 市街化区域及び用途地域以外の都市地域と農用地区域とが重複する場合
農用地としての利用を優先するものとする。

イ 市街化区域及び用途地域以外の都市地域と農用地区域以外の農業地域とが重複する場合
土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整及び都市機能の無秩序な拡散の抑制を図りながら都市的な利用を認めるものとする。

(2) 都市地域と森林地域とが重複する地域

ア 都市地域と保安林の区域とが重複する場合
保安林としての利用を優先するものとする。

イ 市街化区域及び用途地域と保安林の区域以外の森林地域とが重複する場合
都市的な利用を優先するが、緑地としての森林の保全に努めるものとする。

ウ 市街化区域及び用途地域以外の都市地域と保安林の区域以外の森林地域とが重複する場合
森林としての利用の現況に留意しつつ、森林としての利用との調整及び都市機能の無秩序な拡散の抑制を図りながら都市的な利用を認めるものとする。

(3) 都市地域と自然公園地域とが重複する地域

ア 市街化区域及び用途地域と自然公園地域とが重複する場合
自然公園としての機能をできる限り維持するよう調整を図りながら、都市的な利用を図っていくものとする。

イ 市街化区域及び用途地域以外の都市地域と特別地域とが重複する場合
自然公園としての保護及び利用を優先するものとする。

ウ 市街化区域及び用途地域以外の都市地域と特別地域以外の自然公園地域とが重複する場合
両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

(4) 都市地域と自然保全地域とが重複する地域

ア 市街化区域及び用途地域以外の都市地域と特別地区とが重複する場合
自然環境としての保全を優先するものとする。

イ 市街化区域及び用途地域以外の都市地域と特別地区以外の自然保全地域とが重複する場合
両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

(5) 農業地域と森林地域とが重複する地域

ア 農業地域と保安林の区域とが重複する場合

保安林としての利用を優先するものとする。

イ 農用地区域と保安林の区域以外の森林地域とが重複する場合

原則として、農用地としての利用を優先するが、農業上の利用との調整を図りながら森林としての利用を認めるものとする。

ウ 農用地区域以外の農業地域と保安林区域以外の森林地域とが重複する場合

森林としての利用を優先するが、森林としての利用との調整を図りながら、農業上の利用を認めるものとする。

(6) 農業地域と自然公園地域とが重複する地域

ア 農業地域と特別地域とが重複する場合

自然公園としての保護及び利用を優先するものとする。

イ 農業地域と特別地域以外の自然公園地域とが重複する場合

両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

(7) 農業地域と自然保全地域とが重複する地域

ア 農業地域と特別地区とが重複する場合

自然環境としての保全を優先するものとする。

イ 農業地域と特別地区以外の自然保全地域とが重複する場合

両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

(8) 森林地域と自然公園地域とが重複する地域

両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

(9) 森林地域と自然保全地域とが重複する地域

両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

3 その他考慮すべき事項

(1) 市町村の策定する計画等への配慮

県内各市町村において、地域の特性をいかした総合的な土地利用計画の策定を進めている場合には、上記2の調整指導方針や個別規制法と調整しつつ、その計画に沿った適正な土地利用が図られるよう配慮する。

また、土地利用に関する諸計画の策定や施策の推進にあたり、市町村の総合的な土地利用計画について配慮し、望ましい土地利用の実現を図っていく。

(2) 土地利用規制の及ばない地域の発生への対応

森林地域等における開発により個別規制法の規制が及ばない地域が生じ、将来の無秩序な開発等が懸念される場合には、速やかな個別規制法の区域・地域の指定等の措置を講じ、適正な土地利用の規制・誘導を図る。

(参 考) 土地利用基本計画図について

国土利用計画法施行令第2条に基づき、土地利用基本計画には、縮尺五万分の一の地形図により、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域を定める。

なお、計画図は紙面に限られず、GISデータであっても差し支えないものとする。