

# 広島県土地利用基本計画書

平成30年3月

広島県

## 目次

はじめに	2
1 土地の利用に関する基本方向	3
(1) 土地利用の基本方向	3
ア 基本理念	3
イ 基本的条件の変化	3
ウ 土地利用の課題	3
エ 基本方針	5
(2) 地域別の土地利用の基本方針	7
ア 地域類型別の土地利用	7
(ア) 都市	8
(イ) 農山漁村	8
(ウ) 自然維持地域	9
イ 地域の区分	9
(ア) 広島地域	10
(イ) 備後地域	10
(ウ) 備北地域	11
(3) 土地利用の原則	11
ア 都市地域	11
イ 農業地域	12
ウ 森林地域	12
エ 自然公園地域	12
オ 自然保全地域	13
カ その他	13
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	13
(1) 都市地域と農業地域とが重複する地域	13
(2) 都市地域と森林地域とが重複する地域	13
(3) 都市地域と自然公園地域とが重複する地域	14
(4) 都市地域と自然保全地域とが重複する地域	14
(5) 農業地域と森林地域とが重複する地域	14
(6) 農業地域と自然公園地域とが重複する地域	14
(7) 農業地域と自然保全地域とが重複する地域	14
(8) 森林地域と自然公園地域とが重複する地域	14
(9) 森林地域と自然保全地域とが重複する地域	15
3 その他の必要な措置	15
(1) 計画の効果的な推進	15
(2) 県土の県民参加型経営の推進	15
4 土地利用上配慮されるべき公的機関の開発保全整備計画	15
おわりに	16

はじめに

この土地利用基本計画（以下「本基本計画」という。）は、広島県の区域について、適正かつ合理的な土地利用を図るため、国土利用計画法第9条の規定に基づき策定したものであり、同法に基づく土地取引規制及び土地利用に関する他の諸法律に基づく開発行為の規制その他の措置を実施するに当たっての基本となる計画である。

すなわち、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法等（以下「個別規制法」という。）に基づく諸計画に対する上位計画として行政部内の総合調整機能を果たすとともに、土地取引に関しては直接的に、開発行為については個別規制法を通じて間接的に規制の基準としての役割を果たすものである。

## 1 土地の利用に関する基本方向

### (1) 土地利用の基本方向

#### ア 基本理念

県土の利用は、県土が現在及び将来における県民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通じる諸活動の共通の基盤であることを十分考慮して、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りながら、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、安全で快適な地域環境の中で県民が健康で文化的な生活ができる環境を確保し、県土の均衡ある発展を図ることを基本理念として、総合的かつ計画的に行わなければならない。

#### イ 基本的条件の変化

##### (ア) 人口減少・高齢社会の急速な進展

現在、本県は既に人口減少社会を迎えており、今後、急激な人口減少が予想されている。一部の都市では、今後も人口増加や新たな機能等の集積に伴い、一定程度、土地需要が増加する地域も想定されるものの、全体として土地需要は減少し、これに伴って県土の利用は様々な形で縮小していくことが想定される。その結果、県土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とから、今後の土地利用においては、本格的な人口減少・高齢社会における県土の適切な利用・管理のあり方を構築していくことが重要となる。

##### (イ) 自然環境の保全と活用の重要性

自然環境については、開発圧力が減少する機会をとらえ、その保全・再生を図るとともに、再生可能な資源・エネルギーの供給や防災・減災、生活環境の改善等、自然が持つ多様な機能を積極的に評価し、地域における持続可能で豊かな生活を実現する基盤として、経済社会的な観点からもその保全と活用を図ることが重要となる。

##### (ウ) 安全・安心な土地利用の実現の重要性

本県の地形は、県土の約7割を山地が占めており、全般的に急峻な山地が多く、土砂災害危険箇所は全国最多にのぼる。こうした地形条件に加えて、本県の地質は、風化が進んだ崩れやすい花崗岩等から構成されており、長雨や集中豪雨があるたびに、がけ崩れ等の土砂災害が発生している。また、東日本大震災をはじめとする相次ぐ自然災害の経験により、居住地や公共施設の立地など土地利用面における安全・安心に対する県民の意識が高まりを見せている。

人口減少は開発圧力の低下等を通じて空間的な余裕を生み出す側面もあるため、中長期の視点から計画的、戦略的に、より安全で持続可能な利用を実現することも重要となる。

#### ウ 土地利用の課題

土地利用をめぐる基本的条件の変化を踏まえ、本計画が取り組むべき課題は、以下のとおりである。

##### (ア) 人口減少による県土管理水準等の低下

本県の人口は平成10年をピークに減少しており、今後は一段と早い速度で減少していく見通しとなっている。また、若年人口や生産年齢人口の減少と高齢者人口の増加が進むとともに、人口の地域的な偏在も進んでいる。

人口動態の変化は、土地の利用にも大きな影響を与える。既に人口減少等が進展している都市等では、市街地の人口密度の低下や中心市街地の空洞化が進行するとともに、低・未利用地や空き家等が増加しており、効率的利用、有効利用がされていないなど、土地利用の効率の低下が懸念される。また、農山漁村では、農地の転用に加え、高齢の農業就業者の離農等による農地の荒廃により、農地面積が減少するとともに、農地の管理水準の低下も懸念されている。農業就業者の高齢化が進む中、営農等の効率化のため、担い手への農地集積・集約を進めていくことも課題である。林業においては、木材価格の低迷など厳しい状況にあり、一部に必要な施業が行われない森林もみられる。

県土管理水準の低下や都市化の進展などの土地利用の変化は、水源涵養機能の低下や雨水の地下浸透量の減少等を通じて、水の循環にも大きな影響を与える。また、土地取引が多い都市及び高齢化が著しい山村において、地籍整備が特に遅れているなど、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り得る。さらに、都市への人口移動が進む中で、今後も所有者の所在の把握が難しい土地が増加することが想定され、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、既にその多くが顕在化しているが、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。このため、本格的な人口減少社会においては、県土の適切な利用と管理を通じて土地を荒廃させない取組を進めていくことが重要な課題となる。

また、人口減少、高齢化と経済のグローバル化に伴う国際競争の激化が同時に進行していく中で、経済成長を維持し、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・高度利用を一層、推進していくことも必要である。

#### (イ) 自然環境と美しい景観等の悪化

人口減少は、開発圧力の低下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、生物多様性の保全や自然環境の保全・再生を進めつつ、持続可能で豊かな暮らしを実現する土地利用を進めていく視点が重要である。この観点から、過去の開発や土地の改変により失われた良好な自然環境や生物の多様性を再生していくことが大きな課題となる。

特に、自然回復力を超えた開発を行った場合には元の状況に戻ることができないため、自然生態系に戻す行動が必要となる。加えて、今後、土地への働きかけの減少により、これまで人の手が入ることで良好に管理されてきた里山等においては自然環境や景観の悪化、野生鳥獣被害の深刻化、一部の侵略的外来種の定着・拡大などが懸念され、近年では、里山等に限らず都市部にも影響が及んでいる。

また、気候変動は、広く県土の自然環境に影響を及ぼし、更なる自然環境の悪化や生物多様性の損失が懸念されることから、気候変動による将来的な影響も考慮して、自然環境と調和した持続可能な社会を構築していくことが必要である。

自然環境の悪化や生物多様性の損失は、土壌侵食や水質の悪化、植生の変化等を通じて、食料の安定供給、水源の涵養や県土保全など暮らしを支える自然生態系サービス（自然の恵み）に大きな影響を及ぼす。このため、自然生態系を保全し、人と自然が共生してきた里山等を持続的に利活用していくことは、バイオマス等の再生可能エネルギーの地域レベルでの安定確保や健全な水循環の維持又は回復等を通じて、地域の持続的な暮らしを実現する観点からも重要である。また、自然生態系の有する局所災害の緩和、水量の調整、土壌侵食の抑制などの防災・減災機能も活用することにより、持続可能かつ効果的・効率的な防災・減災対策を進めることが重要である。

さらに、これまで人と自然との関わりの中で育まれてきた景観や美しい農山漁村の集落やまちなみ、魅力ある都市空間や水辺空間等を保全、再生、創出し、次世代に継承するとともに、これらを活用して地域の魅力を高めることは、地域固有の伝統や文化を継承しつつ個性ある地域を創生する観点からも重要である。

#### (ウ) 災害に対して脆弱な県土

本県は、沖積平野など災害リスクの高い地域に人口と資産が集中しており、土地利用上、災害に対して脆弱な構造となっている。津波により沿岸域に大きな被害をもたらした東日本大震災は、土地利用にとって根本的な課題を県民に強く意識させた。今後も、南海トラフ地震などの強い地震が発生する可能性がある。

また、雨の降り方は局地化・集中化・激甚化しており、さらに今後、地球温暖化に伴う気候

変動により、極端な降水がより強く、より頻繁となる可能性が高いと予測されている。このため、水害、土砂災害が頻発化・激甚化することが懸念される。一方、無降水日数も増加することが予測されており、渇水が頻発化・長期化・深刻化することも懸念される。

このため、防災・減災対策の強化とともに、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、それぞれの地域や地区の特性・市街地等の状況に応じた対応が急務となっている。

また、都市においては、諸機能の集中や地下空間を含む土地の高度利用の進展など経済社会の高度化に伴う都市型水害等に対する脆弱性の増大や、地震時等に著しく危険な密集市街地への対応も重要な課題となっている。農山村は、河川の上流域となっている地域が多く、県土管理水準の低下に伴う県土保全機能の低下による、下流域への影響があることなどが懸念されている。

安全・安心は、すべての活動の基盤であることから、従来の防災・減災対策に加え、土地利用においても、災害が発生しても人命を守り、経済社会が致命的なダメージを受けず、被害を最小化し、すみやかに復旧・復興できる県土の強靱化を進めていくことが必要である。

## エ 基本方針

上記ウで示した課題に取り組むため、本計画は、(ア)適切な県土管理を実現する土地利用、(イ)自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する土地利用、(ウ)安全・安心を実現する土地利用、(エ)複合的な施策の推進と県土の選択的な利用、(オ)多様な主体による県土の県民参加型経営の5項目に関する基本方針を定め、県土の安全性を高め、持続可能で豊かな県土を形成する土地利用を目指す。

### (ア) 適切な県土管理を実現する土地利用

適切な県土管理を実現する土地利用については、都市を中心に人口減少下においても増加している都市的土地利用において、地域の状況等も踏まえつつ、行政、医療・介護、福祉、商業等の都市機能や居住を中心部や生活拠点等に集約化し、郊外への市街地の拡大を抑制する。集約化する中心部では、低・未利用地や空き家を有効利用すること等により、市街地の活性化と土地利用の効率化を図る。一方、集約化する地域の外側では、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は、地域の状況を踏まえ、地域が交通や情報通信などのネットワークで結ばれることによって必要な機能を享受する取組を進める。

農林業的土地利用については、食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保し、県土保全等の多面的機能を持続的に発揮させるために良好な管理を行うとともに、農業の担い手への農地集積・集約を進めることなどを通じて、荒廃農地の発生防止及び解消と効率的な利用を図る。また、県土の保全、水源の涵養等に重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進める。

水循環については、都市的土地利用と農林業的土地利用、自然的土地利用を通じた、都市における雨水の貯留・涵養の推進や農地、森林の適切な管理など、流域の総合的かつ一体的な管理等により、健全な水循環の維持又は回復を図る。

大規模な太陽光発電施設などの再生可能エネルギー関連施設の設置に際しては、周辺の土地利用状況や自然環境、景観、防災等に特に配慮する。

なお、森林、原野等、農地、宅地等の相互の土地利用の転換については、人口減少下においても一定量が見込まれる。しかし、土地利用の可逆性が低いことに加え、生態系や健全な水循環、景観等にも影響を与えることから、土地利用の転換は慎重な配慮の下で市町の基本構想など地域づくりの総合的な計画との整合を図りながら行うことが重要である。

さらに、土地の所有者が、所有地の良好な管理と有効利用に努めることを基本としつつ、所

有者が管理・利用できない場合や所有者の所在の把握が難しい場合には、所有者以外の者の管理・利用を促進するなど、「所有から利用へ」の観点に立った方策を検討することも必要である。

#### (イ) 自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する土地利用

自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する土地利用については、将来にわたり保全すべき自然環境や優れた自然条件を有している地域を核として、気候変動による影響も考慮しつつ、自然環境の保全・再生を進める。また、森、里、川、海の連環による生態系ネットワークの形成を図り、県民の生活や地域づくりに資する形での自然環境等の活用を推進する。なお、その際には、県民生活の基盤となる生物多様性の保全と持続可能な利用を基本とする。

自然環境の活用については、持続可能で魅力ある地域づくりを進めるため、社会資本整備や土地利用において、自然環境の有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用した「グリーンインフラ」などの取組を推進する。また、地域におけるバイオマス等の再生可能な資源やエネルギーの確保と循環的な利活用に努めるとともに、このような資源を生み出す里山等の良好な管理と資源の利活用に係る知恵や技術を継承する。さらに、自然公園などの自然資源や、農山漁村における緑豊かな環境、人と地域の自然との関わりの中ではなくくまれた伝統や文化等を活かした観光や製品による雇用の創出及び経済循環を通じて、都市や農山漁村など、様々な地域間相互の対流を促進するとともに、地方への移住や「二地域居住」など都市から地方への人の流れの拡大を図る。

これらに加え、美しい農山漁村、集落やまちなみ、魅力ある都市空間や水辺空間など、地域の個性ある美しい景観の保全、再生、創出を進めるとともに、これらを活用した魅力ある地域づくりを進める。あわせて、地球温暖化への対応や水環境の改善等の観点から健全な水循環を維持・回復するための取組を進める。

その際、県土には希少種等を含む様々な野生生物が生息・生育していることを踏まえつつ、外来種対策、野生鳥獣被害対策の推進など、生物多様性の保全と人間活動の調和を図ることなどを通じ、生物多様性に関する取組を社会に浸透させ、自然環境を保全・再生・活用する土地利用を進める。

#### (ウ) 安全・安心を実現する土地利用

安全・安心を実現する土地利用については、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。その際、規制の対象となる建築物の用途や構造が災害の特性や地域の状況等に即したものとなるよう配慮する。同時に、中長期的な視点から、高齢者施設等の周囲からの配慮を要する者が利用する施設や災害時に重要な役割が期待される公共施設等について災害リスクの低い地域への立地を促すことにより、より安全な地域への居住を誘導する取組を進めることも重要である。

また、河川の上流域における農地・森林等の地域資源は下流域の湛水を防止するなどの防災機能も有していることから、農地については、持続的な農業生産活動が行われるよう、集落単位での共同活動を支援するとともに、次世代を担う意欲ある農業者へ農地等が継承されるよう、生産基盤の整備や、農地等の維持保全を推進する。森林については、森林経営計画の作成や、計画に基づく間伐を実施し、人工林の適正な管理を推進するとともに、公益的機能の低下が懸念される人工林や里山林の整備、地域住民等による主体的・継続的な森林保全活動を支援し、県民参加の森づくりを進める。

下流域においても保全すべき市街地周辺の樹林地を適切に配置するとともに、地震・火災時等の広域的な避難拠点の形成を図るため、整備すべき広域・根幹的な施設緑地の適切な配置を推進する。

さらに、経済社会上、重要な役割を果たす諸機能の適正な配置やバックアップを推進するとともに、交通、エネルギーやライフライン等の多重性・代替性を確保する。その他、被害拡大の防止、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、農地の保全管理、森林やその他の自然生態系の持つ県土保全機能の向上など、地域レベルから県土レベルまでのそれぞれの段階における取組を通じて土地利用の面からも県土の安全性を総合的に高め、災害に強く、すみやかに復旧・復興できる県土の構築に向けた県土強靱化の取組を推進する。

#### (エ) 複合的な施策の推進と土地の選択的な利用

このような取組を進めるに当たっては、今後、人口減少や財政制約が継続する中で、すべての土地について、これまでと同じように労力や費用を投下し、管理することは困難になる。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もあることから、土地を荒廃させない取組を進めていくことが一層重要となる。

土地の適切な管理は、県土保全、生物多様性の保全、健全な水循環の維持又は回復等を通じて、防災・減災や自然との共生等を促進する効果に加え、これらを通じた持続可能な地域づくりにも効果を発揮する。今後は、自然と調和した防災・減災の促進など、複合的な効果をもたらす施策を積極的に進め、土地に多面的な機能を発揮させることで、土地の利用価値を高め、人口減少下においても、土地の適切な管理を行っていくことが必要である。

また、適切な管理を続けることが困難な中山間地域の荒廃農地などの土地については、それぞれの地域の状況に応じて、管理コストを低減させる工夫とともに、過去に損なわれた湿地などの自然環境の再生、希少野生生物の生息地等としての活用など新たな用途を見いだすことで土地を荒廃させず、むしろ県民にとってプラスに働くような最適な土地利用を選択するよう努める。

#### (オ) 多様な主体の参画による県土管理

これらの取組は、国等が示す広域的な方針とともに、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で実現される。このため、地域住民や市町など、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等について検討するなど、地域主体の取組を促進することが重要である。

特に、県土管理については、このような地域による取組を基本としつつ、土地の多面的な価値に応じた国、県及び市町による公的な管理と合わせ、水資源や農林水産資源など良好な土地の恵みを享受する都市住民や民間企業等の多様な主体の参画を進める。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、様々な県土管理に関する検討に自ら参画するなど、その管理の一端を担う県民の参画による県土管理を進めていくことが、一層、重要となる。

### (2) 地域別の土地利用の基本方針

地域別の土地利用に当たっては、土地、水、自然などの県土資源の有限性を踏まえ、地域の個性や多様性を生かしつつ、活力ある地域の形成と県土の均衡ある発展を図る見地から適切に対処しなければならない。

#### ア 地域類型別の土地利用

県土の利用に当たっては、各土地利用を個別にとらえるだけでなく、複数の用途が複合する土地利用を地域類型としてとらえた土地利用の検討が重要であることから、代表的な地域類型として、都市、農山漁村及び自然維持地域の土地利用の基本方向を以下のとおりとする。なお、地域類型別の土地利用に当たっては、相互の関係性にかんがみ、相互の機能分担や対流といった地域類型間のつながりを総合的に考慮することが重要である。

#### (ア) 都市

都市の郊外等においては、人口減少下においても必要な都市機能を確保するとともに、むし



るこの機会をとらえて環境負荷の少ない安全で暮らしやすい都市の形成を目指すことが重要である。このため、地域の状況等も踏まえつつ、都市機能や居住を中心部や生活拠点等に集約化するとともに、郊外に拡大してきた市街地についても、集約するよう誘導していく。その際、低・未利用地や空き家等の有効利用などにより土地利用の効率化を図る。

また、地域の合意を踏まえ、災害リスクの高い地域への都市化の抑制や既に主要な都市機能が災害リスクの高い場所に立地している場合は、耐震化等により安全性の向上を促進していくことに加え、災害時の避難場所及びオープンスペースの確保によって、より安全な地域に集約を図ることも重要である。集約化する地域の外側についても、公共サービスのあり方や土地利用等について地域の状況に応じた対応を行う。これらの取組により、より安全で環境負荷の低いまちづくりを進めるとともに、中心市街地の活性化など、街のにぎわいを取り戻し、高齢化にも対応した歩いて暮らせるまちづくりなど、住みやすく豊かなまちづくりを実現する。

さらに、集約化した都市間のネットワークを充実させることによって、拠点性を有する複数の都市や周辺の農山漁村の相互の機能分担や対流を促進することを通じ、効率的な土地利用を図る。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、自然的土地利用からの転換は抑制する。

都市防災については、地震等に対して延焼危険性や避難困難性の高い密集市街地等や、豪雨等に対して浸水対策等が不十分な地下空間が依然として存在することから、安全性の向上の推進とともに、諸機能の分散配置やバックアップの整備、地域防災拠点の整備、オープンスペースの確保、交通・エネルギー・ライフラインの多重性・代替性の確保等により、災害に対する安全性を高め、災害に強い都市構造・県土構造の形成を図る。

また、健全な水循環の維持・回復や資源・エネルギー利用の効率化等により、都市活動による環境への負荷の小さい都市の形成を図る。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、緑地及び水辺空間による生態系ネットワークの形成等を通じた自然環境の保全・再生等により、美しくゆとりある環境の形成を図る。

#### (イ) 農山漁村

農山漁村は、生産と生活の場であるだけでなく、豊かな自然環境や美しい景観、水源の涵養など都市にとっても重要な様々な機能を有する。このため、農山漁村が県民共有の財産であるという認識の下、地域特性を踏まえた良好な生活環境を整備するとともに、6次産業化などによる農林水産物の高付加価値化や新たな木材需要の創出等を通じた農林水産業の振興によって雇用促進や所得向上を図り、総合的に就業機会を確保すること等により、健全な地域社会を築く。

また、急激な人口減少により生活サービス機能等の維持が困難になると見込まれる中山間地域等の集落地域においては、中山間地域の価値に共鳴する多様な人たちを呼び込むことや、地域の資源や特性に光を当てて、これを「強み」として積極的に生かすことに重点を置いた上で、自主的・主体的な地域づくりを支える多様な人材の育成・ネットワークづくりを一層加速させる。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でつないだ「小さな拠点」の形成を進める。

このような取組とともに、健全な水循環の維持・回復、農業の担い手への農地の集積・集約、農地の良好な管理、野生鳥獣被害への対応、森林資源の循環利用や森林の適切な整備及び保全を進めること等により、農山漁村における集落を維持し、良好な県土管理を継続させるとともに美しい景観を保全・創出する。同時に、長い歴史の中で農林業など人間の働きかけを通じて形成されてきた里山などの二次的自然に適応した野生生物の生息・生育環境を適切に維持管理するとともに、「田園回帰」の流れも踏まえつつ、都市との機能分担や地方への移住・二地域居住などを含む共生・対流を促進する。

このような県土管理の取組は、農山漁村において地域資源と再生可能エネルギーを持続的に利活用する仕組みを構築することにもつながり、これにより、地域経済の活性化や災害リスクの低減、さらには災害時における被災地への食料供給等にも貢献することが期待される。

農地と宅地が混在する地域においては、地域住民の意向に配慮しつつ、農村地域の特性に応じた良好な生産及び生活環境の一体的な形成を進め、農業生産活動と地域住民の生活環境が調和するよう、地域の状況に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

沿岸島しょ地域については、漁業、海上交通、レクリエーション等各種利用への多様な期待があることから、瀬戸内海が有する自然的・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、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の適正な利用や津波・高潮等の災害リスクに配慮する。

また、沿岸域は、陸域と海域の相互作用により特有の生態系を有しているため、多様な藻場・干潟などを含む浅海域や海岸等の自然環境の保全・再生により、沿岸域の有する生物多様性の保全を図るとともに良好な景観を保全・再生する。併せて漂着ごみ対策、汚濁負荷対策を図り、また漂流・海底ごみ対策の推進に努めるとともに、県土の保全と安全性の向上に資するため、海岸の保全を進める。

#### (ウ) 自然維持地域

高い価値を有する原生的な自然地域、野生生物の重要な生息・生育地及び優れた自然の風景地など、自然環境を保全、維持すべき地域については、都市や農山漁村を含めた生態系ネットワークの中核的な役割を果たすことから、野生生物の生息・生育空間の適切な配置や連続性を確保し、これにより気候変動への順応性の高い生態系の確保を図りつつ、自然環境が劣化している場合は再生を図ること等により、適正に保全する。その際、外来種の侵入や野生鳥獣被害等の防止に努めるとともに、自然環境データの整備等を総合的に図る。また、適正な管理の下で、自然の特性を踏まえつつ自然体験・学習等の自然とのふれあいの場としての利用を図るなど、都市や農山漁村との適切な関係の構築を通じて、生物多様性に関する取組を社会に浸透させ、自然環境の保全・再生・活用を進める。

#### イ 地域の区分

地域の区分は、県土の自然的、社会的及び経済的諸条件を勘案して、広島地域、備後地域、備北地域の三区分とする。



## (ア) 広島地域

地方中枢都市広島市を中心とするこの地域においては、本県のみならず、中国地方全体の発展を主導し、豊かさに貢献する役割が期待されており、地域全体にわたる各種機能の強化と技術集積を生かした産業振興、豊かな生活環境の実現など波及力のある中枢拠点性の向上を図る必要がある。

このため、都市部においては、周辺地域における自然的土地利用との調和に配慮し、自然環境の保全と良好な生活環境の確保に留意しながら、都市機能の高度化と都市交通網の整備を進める。また、地域の特性を生かした機能分担に基づき、広島中枢都市圏の拠点性向上に向け、高次都市機能等の強化を図り、広域的・国際的な交流・連携の拠点となる生活圏の形成を進める。

農山漁村においては、農地を面的に集積し、効率的な経営を行うことができる集落法人の設立と育成、「人・農地プラン」の推進を通じた新たな担い手の確保等を進め、地域ぐるみの農地等の管理に加え、都市と農村の共生・対流など地域間の対流の促進による管理など、多様な主体による役割分担のあり方を検討する。また、持続的な林業経営の確立を目指した森林を循環利用していく仕組みを構築するなど、都市近郊型の生産性の高い農林水産業の展開を図るための生産基盤の整備や、生活環境の整備を進めるとともに、地域資源を生かした都市部との連携と交流を促進し、一体的な地域の振興を図る。

また、この地域は、本県最西端の冠山に発し、本県西部を流れ、広島湾に注ぐ、一級河川太田川が流れている。広島地域の河川では、過去に幾度かの洪水被害及び高潮被害が発生しており、流域の土地利用を踏まえた防災・減災対策について、関係行政機関等が連携して取組を進める必要がある。

さらに、瀬戸内海や西中国山地の優れた自然を保護するとともに、2つの世界文化遺産を活用するなど、広域的な交流・集客の拡大を図る。

## (イ) 備後地域

この地域は、瀬戸内海中央部の中核的な都市圏として、産業拠点性を高めるとともに、各種都市機能の強化と生活基盤の整備及び地域内の交通体系の整備を推進して都市間の機能分担と連携を進め、活力ある地域としていく必要がある。

このため、沿岸都市部においては、周辺地域における自然的土地利用との調和に配慮し、自然環境の保全と良好な生活環境の確保に留意しながら、福山中核都市圏を中心とした高次都市機能の強化及び産業の高度化、多角化を図るとともに、広域道路網の構築を図り、県内企業の産業活動や観光・地域間交流の促進と都市連携による一体的な発展を図る。

農山漁村においては、農地を面的に集積し、効率的な経営を行うことができる集落法人の設立と育成、「人・農地プラン」の推進を通じた新たな担い手の確保等を進め、地域ぐるみの農地等の管理に加え、都市と農村の共生・対流など地域間の対流の促進による管理など、多様な主体による役割分担のあり方を検討する。また、持続的な林業経営の確立を目指した森林を循環利用していく仕組みを構築するなど、生産性の高い農林水産業振興のための生産基盤整備を進めるとともに、生活環境の整備や、地域の優れた自然環境や農山漁村環境を生かした沿岸都市地域との連携・交流を進める。

また、この地域は、本県中央部の三原市大和町に発し、本県東部を流れ、福山市において瀬戸内海に注ぐ、一級河川芦田川が流れている。備後地域の河川では、過去に幾度かの洪水被害及び高潮被害が発生しており、流域の土地利用を踏まえた防災・減災対策について、関係行政機関等が連携して取組を進める必要がある。

さらに、瀬戸内海や帝釈峡などの優れた自然を保護するとともに、歴史・文化財などの地域資源、自然環境を積極的に活用し、広域的な交流・集客の拡大を図る。

### (ウ) 備北地域

この地域は、ほぼ全域が中山間地域であり、過疎と高齢化が著しく、荒廃農地の増加や森林の荒廃、集落の存続が危ぶまれる状況なども生じつつあるため、地域を支える定住人口の維持・確保とともに、東西・南北交流の結節点として、広域的で自立的な生活圏を形成していく必要がある。

このため、広島地域や備後地域との機能連携や交流を基本としながら、都市部への都市機能の集積、地域内外における広域道路網の構築を図り、日常生活環境の整備を促進し、豊かで快適な定住空間の創造に努めるとともに、地域資源を生かした都市との交流促進を図り、交流人口の定着と拡大に努める。

農山村においては、過疎と高齢化の進行により、農地、森林等の適切な保全・管理が困難になりつつあり、地域の主要産業である農林業について、農地を面的に集積し、効率的な経営を行うことができる集落法人の設立と育成、「人・農地プラン」の推進を通じた新たな担い手の確保等を進めるとともに、荒廃農地の適切な利用や地域ぐるみの農地等の管理に加え、都市と農村の共生・対流など地域間の対流の促進による管理など、多様な主体による役割分担のあり方を検討する。また、持続的な林業経営の確立を目指した森林を循環利用していく仕組みを構築するなど、生産性の高い農林水産業振興のための生産基盤整備を進めるとともに、農林地の保全、地域の資源・環境の保護、土地の保全機能の整備等を総合的に進める。

また、この地域は、本県・島根両県境にある阿佐山に発し、途中、支川と合流しながら日本海に注ぐ、一級河川江の川が流れている。備北地域の河川では、過去に幾度かの洪水被害が発生しており、流域の土地利用を踏まえた防災・減災対策について、関係行政機関等が連携して取組を進める必要がある。

さらに、比婆、道後、帝釈峡等の優れた自然環境の保全や文化遺産の保全を図るとともに、里山などの地域資源の活用により、都市と農山村地域の交流を進める。

### (3) 土地利用の原則

土地利用は、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5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、5地域のいずれにも属さ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。

#### ア 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。

都市地域の土地利用については、良好な都市環境の確保、形成及び機能的な都市基盤の整備等に配慮しつつ、機能集約による生活拠点の強化と拠点間のネットワーク化などにより、コンパクトで利便性の高いまちづくりを進め、市街化区域（都市計画法第7条第1項による市街化区域をいう。以下同じ。）又は用途地域（都市計画法第8条第1項第1号による用途地域をいう。以下同じ。）においては、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住宅ストックの有効活用を優先し、自然的土地利用等からの転換は抑制しつつ、新たに必要とされる宅地については、計画的に確保、整備する。

(ア) 市街化区域においては、低・未利用地の有効利用、安全性、快適性、利便性等に十分配慮した市街地の開発、防災施設の整備、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、当該地域内の農地、樹林地、水辺地等自然環境を形成しているもので、防災機能や良好な生活環境を維持するため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。

市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成及び災害時の防災空間の確保の観点からも、計画的な保全と利用を図るものとする。

(イ) 市街化調整区域（都市計画法第7条第1項による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に関する都市計画が定められていない都市計画区域における用途地域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じるものとし、用途地域以外の都市地域においては、土地利用の動向や地域の実情も踏まえながら既存の低・未利用地の再利用を優先させ、環境の保全及び農林地の保全に留意しつつ、都市的な利用を認めるものとする。

#### イ 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、農用地が食料供給のため最も基礎的な土地資源であるとともに、良好な生活環境や自然環境の構成要素であることにかんがみ、現況農用地は極力その保全と有効利用を図るとともに、土地の有効利用、生産性の向上等の見地から農用地区域（農業振興地域の整備に関する法律第8条第2項第1号による農用地等として利用すべき土地の区域をいう。以下同じ。）において今後新たに必要とされる農用地を計画的に確保、整備するものとする。

(ア) 農用地区域内の土地は、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、必要に応じて担い手への農地の集積・集約の促進や土壌改良など基盤整備を進め、大規模農業団地の形成等に取り組むとともに、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が整った場合には、その転用は極力調整された計画等を尊重し、調整が整ってい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、転用は原則として行わないものとする。

#### ウ 森林地域

森林地域は、森林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を持つとともに、県土保全、水源のかん養、保健休養、自然環境の保全、二酸化炭素吸収等の公益的機能を通じて県民生活に大きく寄与していることにかんがみ、将来にわたり森林がその多面的機能を発揮できるよう、県産材の利用拡大等を通じた森林資源の循環利用や森林の整備及び保全の推進を図るものとする。

(ア) 保安林（森林法第25条又は第25条の2による保安林をいう。以下同じ。）については、県土保全、水源のかん養、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、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じる天然林等の機能の高い森林については、極力他用途への転用を避けるものとする。

なお、森林を他用途へ転用する場合には、森林の継続的な育成、維持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きたさないよう十分考慮するものとする。

#### エ 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、休養及び教育・学習活動の場に資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項による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、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項又は第73条第1項による特別地域をいう。以下同じ。）については、その風致の維持を図るべきものであることにかんがみ、都市的土地利用、農業的土地利用等を行うための開発行為は極力避けるものとする。

(ウ) その他の自然公園地域においては、都市的土地利用又は農業的土地利用を行うための大規模な開発、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。

#### オ 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、そ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項又は第46条第1項による特別地区をいう。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おいては、原則として土地の利用目的を変更しないものとする。

#### カ その他

準都市計画区域（都市計画法第5条の2による準都市計画区域をいう。）については、ア都市地域に準じるものとする。

## 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、指導の方向性を考慮して、1の(2)に掲げる地域別の土地利用の基本方針に沿った適正かつ合理的な土地利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のうちの市街化調整区域」と「農用地区域以外の農業地域」が重複する場合

土地利用の現況に留意し、農業上の利用との調整が整った場合には都市的土地利用を認める。

ウ 「市街化区域及び用途地域、市街化調整区域以外の都市地域」と「農用地区域以外の農業地域」が重複する場合

土地利用の現況に留意し、農業地域の特性に応じた良好な生産及び生活環境の一体的な形成を進めながら、都市的土地利用を認める。

### (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  
原則として、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。

イ 「市街化区域及び用途地域」と「特別地域以外の自然公園地域」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土地利用を図る。

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

自然公園としての機能に留意しつつ、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

自然環境の保全に留意しつつ、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ものとするが、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「保安林の区域以外の森林地域」とが重複する場合

土地利用の現況に留意し、農業地域の特性に応じた良好な生産及び生活環境の一体的な形成を進めながら、森林として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が、既に農用地として利用されている土地については、自然公園としての保護及び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。

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

自然公園としての機能に留意しつつ、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

自然環境との調和に留意しつつ、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

ア 「保安林の区域」と「特別地域」とが重複する場合

保安林としての機能に留意しつつ、両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

イ 「保安林の区域」と「特別地域以外の自然公園地域」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。

ウ 「保安林の区域以外の森林地域」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に留意しつつ、両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

エ 「保安林の区域以外の森林地域」と「特別地域以外の自然公園地域」とが重複する場合  
自然公園としての機能に留意しつつ、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

ア 「保安林の区域」と「特別地区」とが重複する場合  
保安林としての機能に留意しつつ、両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

イ 「保安林の区域」と「特別地区以外の自然保全地域」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。

ウ 「保安林の区域以外の森林地域」と「特別地区」とが重複する場合  
自然環境としての保全に留意しつつ、両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

エ 「保安林の区域以外の森林地域」と「特別地区以外の自然保全地域」が重複する場合  
自然環境の保全に留意しつつ、両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

3 その他の必要な措置

(1) 計画の効果的な推進

計画の推進等に当たっては、各種の指標等を活用し、土地利用をとりまく状況や土地利用の現況等の変化を把握しながら行い、必要に応じて計画の総合的な見直しについて検討する。

(2) 多様な主体の参画による県土管理の取組の推進

県土の適切な管理に向けて、所有者等による適切な管理、国、県及び市町による公的な役割に加え、地域住民、企業、NPOなど多様な主体が、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の取組に早期の段階から自ら参画するほか、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を推進する。

4 土地利用上配慮されるべき公的機関の開発保全整備計画

別表に掲げた公的機関を主体とする開発保全整備については、当該計画に基づく事業が円滑に実施されるよう土地利用上配慮するものとする。

(別表)

計画名	事業目的	規模	位置	計画主体	事業主体
県民公園整備計画	県民公園整備事業	63ha	世羅町	県	県



おわりに

本計画では、「適切な県土管理を実現する土地利用」、「自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する土地利用」、「安全・安心を実現する土地利用」、「複合的な施策の推進と県土の選択的な利用」及び「多様な主体による県土の県民参加型経営」の5項目に関する基本方針を示しているが、これらを実現するために必要な土地利用の転換には数十年単位の期間を要する場合もあることから、計画期間を超えた長期的な見通しの上に地域の合意形成を進めるなど、長期の視点から取り組んでいくことが求められる。

また、人口減少下で、これらを実現していくためには、土地利用や県土管理の手法等について新たな知見が必要となることが想定される。このため、本計画を具体化するための手法や様々な主体の役割等については、計画策定後、さらに検討を進めていくこととする。