

素案

# 宮城県国土利用計画

－ 第六次 －

令和2年1月29日現在

宮 城 県



# 宮城県国土利用計画

令和 年 月

## 目 次

前 文	1
1 策定に関する基本的な考え方	2
2 県土利用の現状と課題	3
3 県土利用の基本方針	5
4 県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要	13
5 計画の実現に向けた措置	17

### 〈参考資料〉

参考付表

作成中

用語解説

検討中

} 素案では添付していません

## 前文

この計画は、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）第7条第1項の規定に基づき、宮城県の区域における国土（以下「県土」という。）の利用に関して、「（仮称）新・宮城の将来ビジョン」との整合性を図りながら、必要な事項を定めるものであり、県内の市町村が、その区域について定める国土の利用に関する計画（以下「市町村計画」という。）及び宮城県土地利用基本計画の基本となるものである。

この計画は、社会経済情勢の変化に対応し、必要な見直しを行うものとする。

## 1 策定に関する基本的な考え方

### (1) 計画策定の趣旨・背景

本県では、平成22年3月に第五次国土利用計画を策定し、平成27年3月に東日本大震災に伴う土地の現況の変化を踏まえた変更を行いつつ、概ね10年間の計画期間について、県土の効果的な利用・保全を進めてきたところである。

令和元年度に、第五次計画における目標年次の到来を迎え、今後、本格的な人口減少・高齢化の局面に入ること、復興の進展等に伴い土地の利用状況にも変化が生じていること等を踏まえ、次の10年間の県土づくり、土地利用の方向性を示すため、第六次国土利用計画を策定するものである。

### (2) 計画の性格

本計画は、県民の諸活動の共通の基盤であり、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県土について、県民の暮らしと関わりのある農地、森林、宅地等の土地利用の方向性等を示し、公共の福祉を優先させつつ、健康で文化的な生活環境の確保と、社会情勢の変化に対応した県土の有効利用を図るためのものであり、「(仮称)新・宮城の将来ビジョン」を着実に推進し、「宮城県地方創生総合戦略」に基づく持続可能な社会の実現に向けて、土地利用の観点から貢献するための計画である。

### (3) 計画の構成と期間

本計画の基本的な構成は、国土利用計画法施行令第1条第1項及び第2項の規定に準じ、「県土利用の基本方針」、「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」、「計画の実現に向けた措置」に関する事項を定めるものとする。

計画の目標年次は「(仮称)新・宮城の将来ビジョン」の計画期間を踏まえ、令和13(2031)年とし、基準年次は平成29(2017)年とする。

### (4) 策定の方向性

「持続可能な県土管理の実現」を目標とする第五次計画の基本的な方向性は引き継ぎつつ、第五次計画の変更を行った平成27年3月以降の県土利用を巡る諸課題等を踏まえ、下記イ〜ハに重点を置いた計画とする。

#### イ 本格的な人口減少下における県土利用

全国計画(国土利用計画)と国土形成計画が平成27年8月に改定され、本格的な人口減少下において国土の適切な利用・管理を維持していくための新たな理念(複合的な施策の推進と国土の選択的な利用、多様な主体による国土の国民的経営など)が示されていることから、当該理念を基本とし、本県各地域の実状に即した県土の利用・管理を目指す。

#### ロ ポスト復興・地方創生を見据えた県土利用

東日本大震災から10年を経過し、被災地におけるインフラの復旧・整備等は進んだものの、地域コミュニティの弱体化に伴う土地の管理水準の低下や、防災集団移転元地等の利活用など、

なお解消されない課題や、新たに顕在化した課題があることから、全国計画の理念などを踏まえて改善に向けた施策を推進するとともに、美しい景観をはじめとした本県固有の地域資源を活用した県土利用により、地方創生を一層推進する。

#### ハ 安全・安心を実現する県土利用

本県は、東日本大震災後、沿岸被災地を中心とする高台移転や多重防御によるまちづくりなどの先進的な防災対策を進めてきたが、令和元年台風第19号に伴う豪雨災害等に代表される内水氾濫及び浸水、土砂災害のリスクが改めて顕在化したところであり、今後も地震や津波に限らず、様々なリスクに対応した県民の安全確保策を進める必要がある。

このため、県の「国土強靱化地域計画」に即し、事前防災や減災並びに迅速な復旧復興等に資する土地利用を推進する。

## 2 県土利用の現状と課題

### (1) 県土利用の現状

平成29年（本計画の基準年）における本県の県土面積は約7,282 km<sup>2</sup>であり、県土面積に占める各地目の割合は、森林が57.1%、農地が17.6%、宅地が6.6%、水面・河川・水路が4.5%、道路が4.6%、原野等が0.5%、その他が9.1%となっている。

第五次計画の期間中に東日本大震災が発生し、沿岸部の広大な農地や宅地が利用不能となったことから、これらの土地面積は一時的に大きく減少したが、震災復興事業により被災住宅地の移転や農地復旧を進めた結果、平成25年（変更後第五次計画の基準年）から平成29年までの県土利用の推移としては、一時的な減少から復旧事業の進展に伴い大幅に増加してきた農地が、事業の収束に加え、通常の人為改廃や農地転用により再び減少傾向に転じている。他方で道路及び宅地は、震災復興事業を主因とした増加をなお続けている。また森林は、震災復興事業等に用いる住宅用地造成や盛土用土砂採取等に伴う開発面積が大幅に増加したことから減少傾向であったが、近年は復興事業に伴う開発が落ち着く一方、太陽光発電施設の建設等による開発等により、引き続き減少傾向にある。

### (2) 県土利用上の諸課題

平成30年度に実施した第五次計画の点検結果から、以下のような県土利用上の諸課題を考慮する必要がある。

#### イ 復興の進展後もなお残る課題

東日本大震災で被災した沿岸部の住宅地は、高台移転や高盛土・多重防御等による現地再建など、地域の意向や実情を踏まえた再建を行ったところであるが、震災前から続く人口減少及び高齢化に加え、避難生活の長期化等から人口流出や地域空洞化が加速すると共に、集団移転や復興住宅整備に伴い再構成された地域コミュニティが従前と同様の機能を発揮するに至らず、住民相互の交流が乏しくなる等、地域生活に欠かせない共助の力などが弱体化しており、被災者の心のケアの継続においても深刻な課題となっている。

また、災害危険区域に指定された被災住宅地の多くは、防災集団移転促進事業により市町村

が買取を進め、農地や商工業地としての利活用を図るほか、震災復興祈念公園などのメモリアル施設整備及び地域交流の場などとして、防災機能の充実と共に居住地以外の利活用を図っているものの、小規模な集落跡地やモザイク状に買取が進められた土地などは利活用方法を見出すことが困難であり、今後の管理費用の問題も含め、利用・管理上の問題を有している。

地域の良好な環境は、地域コミュニティを中心とした自主的な管理活動により維持されているが、地域コミュニティの弱体化や、利用目的の定まらない公有地の拡大は、人口減少と相まって、土地管理水準の低下に直結するため、有効な県土利用の観点からも対策が求められる。

#### ロ 人口減少による国土管理水準等の低下

被災沿岸部に限らず、県全体が人口減少に転じており、今後は一部の地域を除き、人口減少に伴う低未利用地や空き家の増加、離農等による農地や山林の荒廃、所有者不明土地の増加が共通の課題としてより顕在化してくると考えられる。これらの課題については、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号。以下「所有者不明土地法」という。）の制定など新たな法制度の整備も進められていることから、既存の発想や仕組みにとらわれず、誰もが暮らしやすい機能的なまちづくりを進めていく中で、適正な土地の管理に向けた新たな施策を講じ、適正な費用負担のあり方とその水準を定め、持続可能な地域の再構築を進める必要がある。

#### ハ 自然環境と景観等の悪化

本県では環境に配慮した震災復興事業を進めたものの、県民の生命と財産を守ることを最優先とした結果、住宅地やインフラの再構築に伴い、森林等の開発は加速した。その結果、以前から存在していた開発後に利用放棄された土地の荒廃化と併せて、里地・里山等における自然環境や景観の悪化に繋がると共に、開発や集落移転等で地域の土地利用状況が変化したことに伴う野生鳥獣の生息域の変化が、農作物や森林の食害といった野生鳥獣被害の深刻化を進めた経緯がある。

このため、被災地における地域コミュニティの再構築と、農山漁村におけるなりわいの維持・再生を進める上で、新たな土地利用状況に即した自然景観の再生と、野生鳥獣の適正管理を一層進めていく必要がある。

また、これまでの震災復興を優先した開発促進の施策から転換し、今後は持続可能な地域社会の実現を目標とした施策に取り組むこととなるが、そのためには、震災後の新たな土地利用において、自然環境の保護を行うエリアと、人為的土地利用を進めるエリアの適正な住み分けを着実に進めると共に、特に地球温暖化による生態系への影響や気候変動等を最小限に抑えるため、国を挙げて進めている再生可能エネルギーの適正・有効な利用を本県でも進める必要がある。しかし一方で、固定価格買取制度に支えられた再生可能エネルギー利用による発電施設等の整備拡大は、それ自体が新たな開発圧力となり自然的土地利用の減少を招くことにも繋がっており、特に太陽光発電施設は、比較的安価に発電設備が調達できる代わりに、まとまった広大な土地が必要であること、他方で、他の用途では利用が困難な斜面の活用に適していること等から、地価の安い山間部の森林に設置されることが多く、森林減少の一因となっている。

森林は空気中の二酸化炭素を吸収し固定する機能があり、適正な育成管理によって二酸化炭素排出量の抑制及び木材・バイオマス燃料といった持続的な資源活用が可能となるほか、土砂

災害の防止や水源かん養といった多面的機能を有していることから、近年多発する豪雨災害の低減化においても重要な役割を果たしている。このように森林は気象災害・水害の抑制・防止において短期的にも長期的にも重要であり、基本的には森林としての維持を図ることが望ましいが、再生可能エネルギー生産施設の設置と森林の維持は、二酸化炭素排出量抑制策としてトレードオフの関係にあるため、これらの様々に異なるリスクやメリットについて、適正な指標を用いて科学的に比較考量しながら、最適な土地利用を図っていくことが求められる。

## 二 安全・安心な県土利用に対する要請

本県では引き続き震災復興事業の完了に向けて全力で取り組み、津波に強いまちづくりの完遂を図るとともに、石巻市など東日本大震災による地盤沈下が起こった地域では、標高の低下と共に、津波対策として行った防潮堤の強化に伴い雨水排水の自然流下機能が制限されたことから、雨水排水処理施設整備等を同時に進めているが、令和元年台風第19号により施設の完成前に集中豪雨による浸水被害が発生するなど、水害の激甚化への対応も喫緊の課題となっている。台風第19号では県内の広範囲で河川の氾濫・決壊が相次ぎ、平成27年関東・東北豪雨でも氾濫・決壊が起こった大崎市の多田川水系や大和町の吉田川でも、河川改修の途中で再度水害が発生したほか、吉田川は下流の大郷町粕川地区で決壊し、大郷町及び大崎市鹿島台において甚大な浸水被害が生じた。県南部では阿武隈川水系において大規模な水害及び土砂災害が発生し、特に丸森町では内水氾濫により町の中心部で広大な浸水被害が生じると共に、山間部の土砂崩れによる住宅被害や道路損壊による集落の孤立などが発生し、県全体で死者19名、家屋損壊5,968棟、浸水被害13,861棟（令和2年1月10日現在）に及ぶ深刻な被害となった。

近年の豪雨災害及び土砂災害の頻発化・激甚化に伴い、このような深刻な被害が今後も繰り返されるおそれが高まっていることから、河川改修など排水機能の強化を加速的に進める必要があるほか、土砂災害警戒区域など災害リスクの高い地域における土地利用のあり方についても、土木工事によるハード面の対策にとどまらず、適切な避難行動や土地利用の転換等、幅広い対策の検討が求められている。

## 3 県土利用の基本方針

2(2)で示した課題と、全国国土利用計画を踏まえ、基本方針を「県土の安全性を高め、持続可能で豊かな県土を形成する県土利用の実現」と定める。

この基本方針の下、具体的には以下の施策に取り組むこととする。

### (1) 人口減少社会とポスト復興・地方創生を見据えた県土利用の推進

#### イ 適切な県土管理と機能的なまちづくりを実現する県土利用

人口減少社会では、人為的土地利用の範囲は長期的に縮小する見込みであるが、本県では人口減少の進み方に地域差があることから、仙台都市圏を中心に都市の拡大傾向はなお続いており、当面はその傾向が維持されると見込まれる。また、従来の都市地域にあっては、高齢化の進展や空き家の発生などが課題となり、土地の有効利用及び適正管理の水準が低下していくと考えられる。このような状況下で、引き続き安全で快適な地域環境を維持していくために、無



秩序な開発の抑制，最小限度の地目転換，都市再開発事業の活用，公共施設の更新に伴う再配置等も含めた抜本的な検討など，需要に応じた都市機能の最適化を念頭に置いた土地利用を進めていくこととする。

本県の農地は，河川の氾濫原を基礎とする広大な低平地を利用する形で開発が進められたが，東日本大震災の津波被害により，広範囲で営農が不可能な状態となった。その後進められた農地復旧事業により，営農基盤の回復と改良が図られたが，人口減少問題は農業の担い手不足にもつながっていることから，今後は少人数で効率的な農業経営及び農地管理が可能となるよう，一層の農地集積・集約を進め，荒廃農地の発生も抑制していく。

森林は，土砂災害や水害の抑制，水源かん養による健全な水循環の維持など，県土保全において重要な役割を果たしているが，林業経営環境の厳しさや農山村における生活・経営形態の変化，地方部で特に進んでいる少子高齢化や人口減少に伴い，地域住民による森林資源の循環的利用を核とした従来型の森林の適正管理が困難となっている。近年は特に防災の観点から森林の機能が重視されており，森林経営管理法（平成30年法律第35号）の制定により，個人を中心とする民間に依存した従来の森林管理のあり方に代って，市町村が民有林の管理に参画する仕組みが整備されたことから，官民協働による森林の整備・保全を一層進め，土砂災害や水害の低減，都市部における適正な緑地配置等の対策と併せて，県土全体に渡る自然的土地利用を有効に推進する。

#### ロ 自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する県土利用

本県県土は，奥羽山脈及び北上山地・阿武隈山地と，その間を流下する大小の河川により形成され，特に東北を代表する大河川である北上川と阿武隈川の河口に位置しているという特徴から，複雑で多様な自然環境に恵まれており，日本三景松島や蔵王連峰といった著名な景勝地に加え，気仙沼市から牡鹿半島にかけての北部リアス式海岸から南部の広大な砂浜海岸に一転する対照的な海岸風景，汽水域に形成された干潟などの希少な自然環境，渡り鳥の一大集積地である伊豆沼・内沼をはじめとした水田農業の伝統に支えられた内水面環境など，森林から河川を経て，海までが一体となった水系を基礎とする特有の生態系が構成されている。その多くは自然環境保全地域や自然公園区域に指定され，保全管理が図られており，ラムサール条約指定を受けた湿地や海岸，日本ジオパーク認定を受けた特異な地質構造地，世界農業遺産に認定された大崎耕土などと併せて，世界に誇るべき価値のある自然環境と，人間の営みが調和して織りなす美しい景観を形成している。このような自然条件の優れた地域を中心に，豊かな水系を特徴とする生態系ネットワークを適正に維持管理し，天然林から里山・居久根（屋敷林）等の二次林及び農地に連なる自然環境，河川及び水路を軸に都市まで連なる水環境を保全し，美しく豊かな海の生態系に至るまで，自然環境と景観を総合的に保全し，美しい景観を維持・創出する取組を継続していく。また，これらの取組により，自然の有する物質循環機能や県土保全機能の健全な発揮を促し，自然の仕組みを上手に利用した共生型の県土づくりを進める。

#### ハ 安全・安心を実現する県土利用

東日本大震災からの復旧・復興を進めることで形成された「災害に強いまちづくり宮城モデル」の構築に向けて，震災復興期間終了後も継続的に整備を進め，大規模な地震や津波から県民の生命と財産を守る強固な県土づくりを完遂するとともに，これらの地域に特徴的な職住近

接・分離型の土地利用形態における適切な避難行動のあり方を県民と共に検討し、各種ハザードマップの活用等と併せて、地域の土地利用の特徴を踏まえた日頃の備えと災害発生時の速やかな避難を実現することで、ハード面だけでなくソフト面からの防災・減災対策の取り組みを促進する。

津波被害が甚大であった沿岸部は災害危険区域の指定等により土地利用の転換を促し、一定のリスク低減を図ったところであるが、今後は土砂災害や洪水といった内陸部にも共通する災害リスクに対応した取組を進めるため、災害危険度判定の精度向上、リスク判断の前提となる気象条件の再検討にも取組み、特に災害リスクの高い地域については、各種法制度による土地利用制限を導入することも検討する。

災害が発生した場合には避難路の確保と集落の孤立化防止並びに早期解消が重要であり、併せて生命を維持するために必要な各種ライフラインの途絶を防ぐため、適切な対策を講ずる。具体的には、平時の交通手段の確保に加え、狭隘な道路の改良や複数の進入経路の開設、ライフラインの更新に合わせた多重化・強靱化や、小規模分散型のエネルギー施設の導入を推進することも含め、地域の特徴や技術革新を踏まえた様々な対応や見直しに継続して取り組む。

## 二 複合的な施策の推進と県土の選択的利用（新規）

平成27年8月に策定された全国国土利用計画において、人口減少社会における国土利用のあり方が示されたことから、本県でもこの取組を進めていくこととする。その中核となるのが、人口減少下においても地域に住み続けることができ、そのことにより持続的に県土を管理していくことができるようにする施策である。具体的には、生活環境の維持を図りながら、多様なライフスタイルを互いに認め合い、緩やかな共同体を形成しつつ、都市においても農山漁村においても、人口減少に対応した地域存続の取組として、集約市街地の形成、小さな拠点の形成など、地域の実情に応じた県土利用の再構築の検討を進めていく。

また、本県の特徴である、都市と自然豊かな農山漁村との往来・交流が比較的容易で、利便性とゆとりある生活を両立できる地理的特性を活かした定住促進策を一層推進する。地域経済を支える企業活動については、空路、海路、陸路、鉄道により首都圏をはじめ様々な地域及び海外とのアクセスに有利な特徴を最大限活用し、引き続き企業立地促進及び起業支援に取組み、環境に配慮しながら、ニーズに合わせた産業用地の拡充やインフラ強化を進める。

また、県土の管理水準を維持するため、所有者不明土地のこれ以上の発生を抑制し、既存の所有者不明土地についてはその解消ないし地域による利活用や管理の仕組みを導入する等の方法により、放置化された土地による景観や治安の悪化を防止する。森林については、これまでの経済原則に依存した管理体系から、新たな財源である森林環境譲与税を活用した森林整備等を導入することにより、多面的機能の健全な発揮を促進する。農地においては、集積・集約に適さない散在する小規模農地等の耕作放棄や荒廃農地化が更に進むと考えられることから、このような土地に起因する景観や環境の悪化、野生鳥獣の侵入経路となることによる農作物鳥獣被害の拡大等を抑制するため、自然との共生を図る緩衝地帯として、粗放的管理でも無理なく維持ができる、気候や自然条件に即応した新たな活用形態などを検討していく。

## ホ 多様な主体と連携した県土利用（新規）

本県ではスマイルサポーター制度や、みやぎバットの森事業などを通じた緑化及び地域環境

の保全活動により、公共用地・施設について、住民や企業など様々な主体が県土管理に参画する仕組みが定着しているほか、NPOなどによる自然環境保護や景観保全、まちづくりへの参画など、地域住民が主体となった県土管理への取組が進められている。県では、これらの取組を今後も推進・支援していくことに加え、今後は所有者自らが適正に管理することが困難な私有地などについても、所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業などの活用により、自治体やNPO、地域づくり団体等が維持管理及び活用を進められるよう、地域のニーズに合わせた支援を行う。

また、今後人口減少が進むことにより、上記のような地域の主体的な取組についても、活動主体である住民等の数に応じて変化していくことが予想されるため、地域の将来像を住民自ら描き、その時々地域社会に即した地域づくりのあり方を官民一体となって構想・構築する取組を検討していく。

## (2) 地域類型別の県土利用の基本方向

都市、農山漁村及び自然維持地域の県土利用にあたっての基本方向は以下のとおりとする。なお、これらの地域の相互の関係性を十分に考慮して、相互の機能分担、交流・連携といった地域間のつながりを考慮する。

### イ 都市

計画期間中における都市は、一部ではなお拡大し新興住宅地や産業用地の形成が見込まれる一方、多くの地域では人口減少に伴い既成市街地や住宅団地の空洞化が進むものと考えられる。また、都市における各種インフラの更新や防災機能の強化を進める必要があることから、市街地再開発事業等を活用し、効率的で環境負荷が少なく、かつ災害に強い都市構造となるよう複合的な施策を推進する。既存市街地における低未利用地については、地域防災拠点やオープンスペースの確保のため、必要に応じ土地区画整理事業の活用等も検討し、人口減少社会を契機とした安全性の高いゆとりあるまちづくりへの転換等も視野に入れる。

仙台市中心部等の経済基盤となる区域では、交流人口の拡大や企業活動の活性化、外国人観光客や留学生等に関する多言語・多文化対応を進め、地域間交流により県内各地域への波及効果を発揮するよう配慮し、県土全体の持続的な地域づくりに資する都市形成を図ることとし、新たに建設が進む次世代放射光施設や、東北への誘致が期待されるILC等を活用した産学官の連携を支援し、国境を越えた人材交流を促進しながら、本県発の技術革新と経済発展の起爆剤となるよう、土地利用の観点から配慮を行う。

### ロ 農山漁村

農山漁村には自然と共生しながら上手に活用する文化伝統があり、この文化を活かしつつ、生活様式の変化や技術の進歩を柔軟に取り入れながら、農林水産業の持続的発展と雇用創出を図る。このために優良農地及び森林を確保し、その整備と利用の高度化を図り、都市部の住民も含む多様な主体の参画による農地や森林等の県土資源の適切な管理を促進する。併せて農林漁業の担い手の確保及び生産基盤の整備、農業経営の担い手への農地利用集積を図り、耕作放棄地の発生防止及び復元並びに間伐等の手入れの不十分な森林の増

加防止に努め、それらの有効利用を図る。

二次的自然としての農山漁村における里山や居久根（屋敷林）等特有の景観及び県土の生態系ネットワークの基盤となる水田やため池、水路といった農業生産基盤の維持・形成を図るとともに、都市との機能分担や交流・連携を促進する集落地域においては、小さな拠点の形成や活用を推進し、効率的な都市利用を図る。

農地と宅地が混在する地域については、農業生産活動と地域住民の生活環境が調和するよう、地域の実情に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。

## ハ 自然維持地域

高い価値を有する原生的な自然の地域や野生生物の生息・生育地、すぐれた自然の風景地など、自然環境の保全を旨として維持すべき地域を自然維持地域と称し、以下の基本方向により土地利用を図る。

自然維持地域は県土の生態系ネットワーク形成上、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つつ、自然環境が劣化している場合は再生を図り、適正に保全する。その際、外来生物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。

従来の自然環境の保全に向けた地域指定等による規制的手法に加え、適正な管理及び配慮の下で自然環境の持続的な利用を図ることとし、具体的には自然体験・学習等の場として活用することで、交流人口の拡大に資する観光資源としての活用を進め、その経済効果をもって自然環境保全を進める財源確保を図るなどの好循環をもたらすよう施策を進める。その際、特に重要な地域については適宜規制強化を図り、みやぎ森林保全協力員制度などを通じた官民協働の監視体制により、保全を図っていく。

再生可能エネルギー導入の促進などにより環境に配慮したまちづくりを一層進め、地球温暖化対策に資するとともに、気候変動に起因する災害発生リスクの低減を図るため、再生可能エネルギー施設の配置については、各種法規制等により自然維持地域への影響を慎重に検討するなど、必要な調整に取り組む。

## 二 低未利用地・その他

東日本大震災をはじめとした甚大な自然災害のあった地域では、現地での復旧復興の他、より安全な地域への集団移転などが進められ、県民の生命と財産を守るまちづくりを進めてきたところであり、このような地域の再構築に伴い、移転元地などの低未利用地がまとまって発生している。津波被害のあった沿岸部においては、防潮堤などの防災施設や復興祈念公園といった交流施設、農地や産業用地などへの転換を進めており、これら土地の有効活用の取り組みを引き続き支援する。また、牡鹿半島以北の港湾部等に位置する比較的小規模な集団移転元地や、モザイク状に点在する移転元地については、公園などへの活用が検討されているものの、維持管理に関する負担も生じることから、地域の実情に応じた適正な利用ないし管理が図られるよう支援する。

所有者不明となっている土地については、山間部の多数共有地や、都市部の相続登記未了となっている空き地・空き家等が想定される。日本の土地私有制度は、土地が有する経済的価値が一定水準以上存続することを前提としているが、近年の所有者不明土地の増加

はこのような前提が成立しない状況下で発生しているものであり、検討が進められている相続登記の義務化といった法改正を踏まえた上で、自由経済の原則では解決できない問題等を適切に分析し、その解消を図っていく必要がある。このため、土地基本法（平成元年法律第84号）や民法（明治29年法律第89号）、不動産登記法（平成16年法律第123号）などの改正の動向を注視し、低未利用化に伴う県土管理水準への影響が少なくなるよう、適切な施策を検討する。

### （3）利用区分別の県土利用の基本方向

県土の利用目的に応じた区分（以下「利用区分」という。）別の県土利用の基本方向は以下のとおりとする。

なお、各利用区分を別個にとらえるだけでなく、安全で安心できる県土利用、自然との共生等を重視した県土利用といった横断的な観点や相互の関連性に十分留意する。

#### イ 農地

本県は全国有数の稲作地帯として、我が国の食料供給に大きな役割を果たしており、本県経済の大きな基盤となっていることから、今後も持続的な農業経営を目指し、優良農地の保全と面的集約による経営の大規模化・効率化を進めていく。また、将来的な担い手の減少に備え、ICT・IoTや自動化技術等を活用した営農管理の高度効率化を進めることで、先進的な農業経営の導入を支援し、生産性の向上と地域経済の活性化に資する。

農地の持つ防災や野生生物の生息環境の提供といった多面的機能の発揮についても、さらに重要性が増していることから、排水施設等の強靱化等を通じて、農地及び周辺の住宅地等も含めた総合的な防災機能の向上を図るとともに、環境負荷の低減や湿地生態系の保全についても配慮し、耕作放棄地の発生抑制及び適正管理を通じた野生鳥獣による農作物被害の抑止を図ることで、総合的な県土保全に資する農業を推進する。

震災からの復旧・復興を行った農地については、原形復旧にとどまらず一層効率的な農業経営ができるよう整備したところであり、引き続き災害に強い主要な食料供給基地としての役割を果たすよう、活用を進める。

市街化区域内の農地については、人口減少社会における適正な土地利用の観点から、計画的な利用を図ることとし、良好な都市環境の形成上、保全も視野に入れた活用策を講じていくこととする。担い手への集積や効率的な利用が困難な農地については、地目転換も含めた維持管理や利活用方法の検討を進めることとする。

#### ロ 森林

森林は、持続可能な資源の活用と公益的機能の発揮において、特に適正管理の重要性が増しており、温室効果ガスの吸収源対策として、適切な森林施業の実施、間伐等の手入れの不十分な森林の増加抑制、森林資源の成熟化を受けた適正な伐採の実施及び林業適地における再造林の支援等を通じ、将来世代にわたり森林の持つ多面的機能を享受できるよう、緑豊かで美しい森林づくりに向け、多様で健全な森林の整備と保全を図る。また震災復興に係る森林の開発需要が収束することから、今後は森林としての利用を維持する方向を基本とし、無秩序な森林の開発を防止するための監視強化に努め、原生的な森林や貴重な野

生生物が生息・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・管理を進める。さらに，地震や土砂災害等で被害を受けた森林・林業・木材産業の活力回復に向けた効率的な森林整備に引き続き取り組むと共に，海岸防災林の再生への取組を支援し，多様な森林を育成する。

再生可能エネルギー施設用地への転換等，環境配慮型社会の推進において必要となる森林開発については，生態系や景観への配慮も含めた適正な土地利用の観点から，必要な調整を行うこととする。また，都市及びその周辺の森林については，良好な生活環境を確保するため，緑地等の緑資源の積極的な保全及び整備を図る。農山漁村集落周辺の森林については，貴重な地域資源として持続的な利用が図られてきた伝統を尊重し，地域社会の活性化及び多様な県民の要請に配慮しつつ，森林としての利用維持を基本とした適正な利用を図る。

## ハ 原野等

本県における原野等は，主に採草放牧地と，森林限界を超えた高地等に位置する草原，湿原等から構成される。これらについては，原則として自然的土地利用の維持を図ることとし，特に湿原，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ものは，生態系及び景観の維持等の観点から，原状の保全策を推進する。また，災害の発生や観光資源としての活用といったかく乱要因により劣化が進んでいる場合は，適宜その再生を図る。

その他の原野及び採草放牧地については，地域の自然環境を形成する機能に十分配慮しつつ，適正な利用を進める。

## ニ 水面・河川・水路

森林や農地の有する公益的機能と連動し，特に治水・防災を重視した施策を進め，既存施設の適正な維持管理に加え，必要な機能増進を図ることとし，県土の強靱化及び安全・安心な県土づくりに取り組む。特に洪水浸水想定区域及び土砂災害警戒区域における安全の確保を加速化し，震災で地盤沈下した沿岸部の排水対策を行うと共に，都市部や農山漁村部などの居住地・人口集中地の周辺における水害防止に向けた各種施策を着実に進める。また，より安定した水供給のための水資源開発，農業用排水路の整備等も進め，これらの機能強化に要する土地の円滑な確保を図る。

水面，河川及び水路の整備に当たっては，流域の特性に応じた健全な水循環系の構築を図り，水質の保全等自然環境の保全・再生に配慮するとともに，自然の水質浄化作用，生物の多様な生息・生育環境，潤いのある水辺環境，都市における貴重なオープンスペース，熱環境改善など多様な機能の維持・向上に配慮する。

## ホ 道路

道路網の整備強化は，防災や都市機能の維持，地域間交流の促進，産業振興等の観点から今後とも重要な施策であり，必要な用地の確保を進め，施設の適切な維持管理及び更新を通じて，既存用地の持続的な利用を図る。

本県では，震災復興と国土強靱化の観点から，沿岸部を中心とした高速道路や，津波へ

の多重防御機能を有する高盛土構造の道路整備を進めたところであり、これらの整備計画の完遂に向けて引き続き取組むと共に、防災道路ネットワークの完成を目指し、一般道路では主に市町村道の整備進展により、粘り強い県土の実現を図る。

農道や林道については、農林業の生産性の向上及び農地及び森林の適正な管理を図るため、各種計画に応じた整備を進めることとし、既存用地の適正な管理による持続的利用と併せて、自然環境との調和に配慮した利用を進める。

なお、これらの道路の整備に当たっては、交通安全施設等の整備を推進し、交通の安全と円滑の確保に配慮する。

## へ 宅地

本県では震災復興に伴う大規模な防災集団移転促進事業等により、復興まちづくりを進めたところであり、政策的な住宅供給の必要性については落ち着きを取り戻しつつあるが、他方で、土砂災害や水害の激甚化に伴う住宅被害への対応が新たな課題となっている。そのため、災害発生時には、みなし仮設住宅を含めた早期の住宅供給に努めると共に、より安全な住宅地の形成や再開発等の整備に重点的に取り組むこととする。

また、人口減少下で進む都市部への人口集約や、より快適な居住性を求めた新興住宅地の需要等が今後も見込まれることから、都市の機能を維持し、地域社会及び経済の活性化を図るため、新規の宅地開発と生活関連施設の計画的整備も含めた、豊かな住生活の実現と秩序ある市街地形成を進める。既存住宅地においては、耐震・環境性能を含めた住宅ストックの質の向上を促進し、低未利用地の有効利用等による緑地空間やオープンスペース、地域福利増進施設等の確保や生活道路の整備を進めるなど、良好な居住環境の確保を図る。

工業用地については、人口減少下で持続可能な地域社会を実現するために、企業が行う経済活動の活性化が今後一層重要となることから、県民所得の向上、就業機会の確保及び地域人口の定住化に向けた施策を進める上で、必要な用地の確保を図る。また、工場の移転跡地において問題となる土壌汚染調査及び対策についても着実に進め、良好な都市環境の整備等のため有効に活用すると共に、経済活動と環境保全のバランスに配慮した施策を推進する。

その他の宅地については、市街地の再開発等による土地利用の高度化、中心市街地における都市福利施設等の整備、商業の活性化並びに良好な環境の形成に配慮しつつ、成熟した住宅地からの転換や、道路整備等に伴う沿線商業地の拡大等を計画的に進めることで、地域経済社会の維持及び発展において必要な用地の確保を図ることとし、郊外の大規模集客施設については、都市構造への広域的な影響や地域の合意形成、地域の景観との調和を踏まえた適正な立地を図る。

## ト その他・低未利用地

人口減少及び少子高齢化に伴い、人為的土地利用は縮小に向かうのが自然であることから、本県でも長期的に低未利用地の増加が見込まれる。具体的には、所有者不明土地の増加、地価下落や産業構造の変化に伴う森林や農地等の放置化に加え、本県特有の事情である防災集団移転元地の大量発生と未利用状態の継続等として、経済合理性の観点から利活用の困難な土地が徐々に増加していくと考えられる。

これら低未利用地については、公共の福祉や地域社会の安全確保等の観点から要求される発生抑制並びに管理水準維持等の施策が、地域の事情ごとに異なると考えられる。そのため、地域の実情に即した個別の対策を検討していく必要があり、改正される土地利用関係法制を踏まえて、地域の活力と良好な社会経済の維持に向けた対応を行う。

二酸化炭素排出量抑制のため導入が進む再生可能エネルギーを用いた発電施設のうち、太陽光発電施設については、国の示した分類（地目が雑種地となることから「その他」に区分）により本区分において取り扱うこととし、基本的には整備促進を図ることとするが、施設の特性上、森林にまとまった土地を確保し、開発の上整備が進められることが多いため、森林の持つ二酸化炭素吸収機能や、その他の多面的機能及び景観の保持とのバランス、地域住民との合意形成について十分に注意を払うよう、県独自のガイドラインの策定等を通じて、より適切な土地利用への誘導を図ることとする。

文教施設、公園緑地、環境衛生施設、厚生福祉施設及び交通施設等の公用・公共用施設用地については、県民生活上の重要性と国際化、高度情報化、人口の高齢化等によるニーズの多様化に加え、人口減少に伴うニーズの経時的変化にも配慮しながら、必要な用地の確保を図る。また、施設の整備に当たっては、災害に強い構造とし、災害時の利活用にも配慮すると共に、都市の有効利用の観点から、空き家・空き店舗の再生利用等、都市部の低未利用地の活用促進について検討を進める。

レクリエーション用地については、県民の価値観の多様化や観光の振興、自然とのふれあい志向の高まり、防災教育の推進等を踏まえ、自然環境の保全と地域振興等を総合的に考慮し、計画的な整備と有効利用を進める。また、森林、河川、沿岸地域等の余暇空間としての利用や施設の適切な配置と、広域的活用に配慮した計画的な整備を進めると共に、災害発生時の被害最小化を図るために必要な対策を行う。

海岸及び沿岸海域については、三陸沖の豊かな漁場と変化に富んだ美しい海岸線に恵まれた本県特有の環境から、漁業、観光、海上交通、レクリエーション等への活用について特に推進を図ることとし、震災復興事業による防災・減災対策を踏まえた上で、安全で快適な利活用を進めていく。また、その際に環境保全や文化財の保護に最大限の配慮を行い、生態系や景観の保全と再生、水質汚濁や環境負荷防止対策の推進と、ゴミの漂着や海洋への流出対策等を進め、海岸の保全を図る。

#### 4 県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要

##### (1) 県土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

- イ 計画の目標年次は、令和13（2031）年とし、基準年次は平成29（2017）年とする。
- ロ 県土の利用に関して基礎的な前提となる人口と一般世帯数については、国立社会保障・人口問題研究所の推計を採用するものとし、人口についてはおよそ212万4千人、一般世帯数は93万6千世帯と想定する。
- ハ 県土の利用区分は、農地、森林、宅地等の地目別区分及び市街地とする。
- ニ 県土の利用区分ごとの規模の目標については、利用区分別の県土の利用の現況と変化についての調査に基づき、これに将来人口や各種計画等の影響を加味し、利用区分別に必要な土



地面積を予測し、土地利用の実態との調整を行い定めるものとする。

ホ 県土の利用に関する基本構想に基づく令和13年の利用区分ごとの規模の目標は、次表のとおりである。

なお、以下の数値については、今後の経済社会の動向に応じて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：km<sup>2</sup>，%)

区 分	平成29年	令和13年	構 成 比	
			平成29年	令和13年
農地	1,278	1,189	17.6	16.3
森林	4,161	4,132	57.1	56.7
原野等	38	38	0.5	0.5
水面・河川・水路	329	330	4.5	4.5
道路	335	353	4.6	4.8
宅地	480	483	6.6	6.6
住 宅 地	289	292	4.0	4.0
工 業 用 地	27	27	0.4	0.4
その他の宅地	163	164	2.2	2.3
その他	663	758	9.1	10.4
合計	7,282	7,283	100.0	100.0
市街地	257	236	—	—

- 注 (1) 道路は、一般道路並びに農道及び林道である。  
 (2) その他は、文教施設用地等の公用・公共用施設用地、レクリエーション用地、耕作放棄地であり、今回から太陽光発電施設用地を含んでいる。  
 (3) 市街地は、「国勢調査」の定義による人口集中地区である。なお、平成29年欄の市街地面積は、平成27年の国勢調査による人口集中地区の面積である。  
 (4) 四捨五入の関係で、合計が内訳と一致しない場合がある。

## (2) 地域別の概要

- イ 地域別の利用区分ごとの規模の目標は、土地、水、自然等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、持続的な地域社会の実現が図られるように設定した。
- ロ 地域の区分については、本県における自然的、社会的、経済的諸条件等を考慮して県中南部地域、県北西部地域、県北東部地域の3地域区分とする。それぞれの地域の範囲は以下のとおりとする。

地域の区分	地域の範囲
県中南部地域	(広域仙台都市圏) 仙台市、塩竈市、名取市、多賀城市、岩沼市、富谷市、亶理郡、宮城郡、黒川郡 (広域仙南圏) 白石市、角田市、刈田郡、柴田郡、伊具郡
県北西部地域	(広域大崎圏) 大崎市、加美郡、遠田郡 (広域栗原圏) 栗原市
県北東部地域	(広域登米圏) 登米市 (広域石巻圏) 石巻市、東松島市、牡鹿郡 (広域気仙沼・本吉圏) 気仙沼市、本吉郡

ハ 計画の目標年次、基準年次、県土の利用区分及び利用区分ごとの規模の目標を定める方法は、(1)に準ずるものとする。

令和13年における地域別の人口は、平成29年に比べ、県中南部地域が9万2千人減少し、およそ161万4千人、県北西部地域が4万人減少し、およそ23万人、県北東部地域が6万6千人減少し、およそ27万9千人と想定する。

ニ 令和13年における県土の利用区分ごとの規模の目標の地域別の概要は、次のとおりである。

#### (イ) 県中南部地域

本地域は、東北地方における中枢管理機能の集積する仙台市を擁し、蔵王国定公園、県立自然公園松島、浦戸諸島、名取川、阿武隈川、阿武隈山地等、すぐれた自然景観や温泉地を有した観光資源にも恵まれている。東北新幹線、東北縦貫自動車道、常磐・三陸縦貫自動車道及び東北横断自動車道の高速交通網を軸に、仙台塩釜港の整備や、国際化にも対応し全国初の民営化を果たした仙台空港のさらなる発展、臨海都市及び臨空都市の整備、高度技術産業の立地を進めている仙台北部中核都市の充実化等により、産業の集積と東北各地からの人口移動等による都市機能の拡大が見込まれる。

特に、仙台北部中核工業団地をはじめとする仙台北部地域では、自動車関連産業等のさらなる集積と定住人口の増加により、仙台空港周辺では、民営化を契機とした周辺開発の進展等により、それぞれ都市的土地利用の増加が想定される。

このため、土地の高度利用及び低未利用地の優先的な再利用を通じ、良好な市街地の形成と再生が計画的に行われるように土地利用を図る。併せて、大都市近郊という特徴を活かした稲作、畜産、園芸等の振興に必要な農地の確保、緑資源の保全、創出、観光の振興等に資するすぐれた自然景観の保全を図る。

他方、仙台空港周辺を除く沿岸部では、東日本大震災を契機とした人口流出が起こり、内陸部でも過疎化が進む地域があることから、良好な自然環境や伝統的生活様式への回帰といったニーズを想定し、定住化を促進する。また、令和元年台風第19号により被害を受けた鉄道の復旧を進め、住み続けられるまちづくりに向けた適切なインフラ整備に取り組み、震災復興で沿岸部に造成された工業用地等への企業誘致を進め、就業機会の確保を図る。

引き続き高い確率での発生が予想される宮城県沖地震など大規模地震に起因する津波による被害を最小限にするため、海岸保全施設の整備を完遂し、沿岸域における県土の保全と安全性が確保されるように土地利用を図るとともに、頻発する豪雨に伴う土砂災害や水害を防止するための防災対策を加速的に進めていく。

農地については、宅地、道路等への転換により、35㎢程度減少し、380㎢程度となる。

森林については、宅地、道路、太陽光発電施設等への転換により、18㎢程度減少し、1,872㎢程度となる。

水面・河川・水路については、現時点での河川改修計画等により、119㎢程度となることが見込まれるが、水害対策の加速化に伴い、更に面積が増える可能性がある。

道路については、8㎢程度増加して、164㎢程度となる。

宅地のうち、住宅地については、民間の開発等に伴い3㎢程度増加して164㎢程度と

なる。また、工業用地については、16㎢程度となる。事務所、店舗等のその他の宅地については、1㎢程度増加して100㎢程度となる。

その他については、低未利用地の発生及び太陽光発電施設の整備等により、41㎢程度増加し、369㎢程度となる。

市街地の面積については、都市人口の減少により、202㎢程度となる。

#### (ロ) 県北西部地域

本地域は、世界農業遺産大崎耕土や金成耕土等の優良農地を擁し、豊富な森林資源に恵まれているほか、栗駒国定公園、県立自然公園船形連峰等のすぐれた自然景観、特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約であるラムサール条約の指定を受けている伊豆沼・内沼、蕪栗沼・周辺水田、化女沼等、人と自然の共生が育んだ貴重な生態系や、鳴子温泉郷等のすぐれた観光資源にも恵まれており、宮城・岩手内陸地震での崩落地を中核とした地域が「栗駒山麓ジオパーク」として日本ジオパーク委員会の認定を受ける等、新たな観光・教育資源活用の取組も進んでいる。

このため、本地域では、東北新幹線、東北縦貫自動車道の高速交通網を軸に、みやぎ県北高速幹線道路、地域の拠点となる中心都市及び工業団地等の整備や食料供給基地としての農業の振興と豊富な森林資源を活用した林業の振興等により、地域の特性を生かした土地利用を図る。

本地域の防災については、山間部の火山活動により形成された地質と広大な低湿地という地理的特性により、地盤が脆弱な土地が多く、平野部では水害が発生しやすいことから、地震や豪雨に起因する土砂災害及び水害について、特に重点的な対策が必要である。中でも鳴瀬川水系を中心とした地域は、平成27年関東・東北豪雨に加え、令和元年台風第19号でも破堤及び大規模な浸水被害が起きる等、喫緊の対策を要するため、安全な住宅地の確保と農地被害の低減を図ることとし、河川改修等による排水機能の強化を優先した土地利用を進める。併せて、良好な自然環境と特有の農村景観等の地域資源を活かした定住促進を進め、地域コミュニティの維持に配慮する。

農地については、地域の特性に留意して優良農地の確保と集積に努めながら、防災対策等、持続的な地域の整備に必要な宅地、道路、水路等への転換も進めるため、31㎢程度減少し、684㎢程度となる。

森林については、宅地、道路、太陽光発電施設等への転換により、5㎢減少し、1,508㎢程度となる。

水面・河川・水路については、河川改修、ほ場整備の進展等により、1㎢程度増加し、158㎢程度となる。

道路については、6㎢程度増加して、133㎢程度となる。

宅地のうち、住宅地については87㎢程度、工業用地については7㎢程度となる。事務所、店舗等のその他の宅地については35㎢程度となる。

その他については、低未利用地等の転換による減少はあるものの、太陽光発電施設等の増加により、234㎢程度となる。

市街地の面積については、都市人口の減少により、1㎢程度減少し、9㎢程度となる。

#### (ハ) 県北東部地域

本地域は、金華山三陸沖漁場と本県の代表的な気仙沼、女川、石巻等の良港を擁し、水産資源に恵まれているほか、三陸復興国立公園、南三陸金華山国定公園、硯上山万石浦県立自然公園、北上川及び北上山地等のすぐれた自然景観、伊豆沼・内沼に加え、特有の藻場形成により海域として本県初のラムサール条約指定を受けた志津川湾、気仙沼大島、金華山、出島、網地島、田代島、宮戸島等の島々といった貴重な自然環境と観光資源があり、北上川流域の登米耕土等の優良農地や、北上山地の森林資源にも恵まれている。

このため、三陸縦貫自動車道及びみやぎ県北高速幹線道路から成る高速交通網、物流拠点港石巻港の整備等を活用し、地域の拠点となる中心都市の活性化を図り、震災復興により新たに整備した工業団地への企業集積や、稲作、園芸、畜産を主体とした農業と、豊富な森林資源を活用した林業の振興、漁港の整備や漁場の開発保全等沿岸域の有効利用を推進し、地域の特性を生かした土地利用を図ることで、持続可能な地域づくりに取り組む。

また、今後も発生が予想される宮城県沖地震など大規模地震に起因する津波による被害を最小限にするため、海岸保全施設の整備を完遂し、沿岸域における県土の保全と安全性が確保されるように土地利用を図る。

特に、東日本大震災で甚大な津波被害を受けた沿岸部においては、高台移転や多重防御等による防災・減災対策を行っており、これらの整備完遂と共に、沿岸部の非可住地域を工業や農業・漁業、観光拠点等の産業エリアとして利活用する取組を進め、適切な避難体制の確立と併せ、有効な土地利用を図る。また、区画狭小等の理由から利活用が困難な移転元地の管理水準等を検討する。

農地については、被災農地復旧後の宅地、道路等への転換により、23千 $\text{km}^2$ 程度減少し、125千 $\text{km}^2$ 程度となる。

森林については、防災集団移転等の復興需要による土地利用転換は落ち着くものの、宅地、道路、太陽光発電施設等への転換により、6千 $\text{km}^2$ 程度減少し、752千 $\text{km}^2$ 程度となる。

水面・河川・水路については、排水改良等に取り組むものの、面積は増減がなく、53千 $\text{km}^2$ 程度となる。

道路については、引き続き高盛土道路等の整備を進めることから、4千 $\text{km}^2$ 程度増加して、56千 $\text{km}^2$ 程度となる。

宅地のうち、住宅地については、防災集団移転促進事業による新規造成が終了し、41千 $\text{km}^2$ 程度となる。また、工業用地については、沿岸部の利活用を中心とした集積等により4千 $\text{km}^2$ 程度となる。事務所、店舗等のその他の宅地については、29千 $\text{km}^2$ 程度となる。

その他については、東日本大震災で生じた移転促進区域等における低未利用地等において、有効活用又は管理策を検討するものの、森林における太陽光発電施設の増加等も含めて25千 $\text{km}^2$ 程度増加し、155千 $\text{km}^2$ 程度となる。

市街地の面積については、都市人口の減少により、2千 $\text{km}^2$ 程度減少し、25千 $\text{km}^2$ 程度となる。

## 5 計画の実現に向けた措置

全国計画でも指摘されているとおり、我が国が直面している人口減少・少子高齢化社会においては、開発拡大による人為的土地利用面積の単純な増加や、国土・県土管理水準の一律な向上を目指すことは現実的でない。そのため、人為的土地利用は人口動態及び経済成長に即したものとすることを基本とし、以下の施策に取り組むこととする。

## イ 適切な県土管理と機能的なまちづくりを実現する県土利用

人口減少社会において持続可能な地域づくりを推進する土地利用を進めるため、土地基本法、国土利用計画法及びこれに関連する土地利用関係法の適切な運用を行い、本計画及び市町村計画等の地域の土地利用に関する計画を基本として、土地利用の計画的な調整を推進し、利用区分ごとの県土の機能が最大限に発揮されるよう、適正な土地利用の確保を図る。また、土地利用の影響の広域性を踏まえ、市町村等関係行政機関相互間の適切な調整を図る。併せて、土地の所有者が良好な土地管理と有効利用を図るよう、土地基本法等の改正を踏まえた啓発等を行う。

## ロ 自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する県土利用

原生的な自然や野生生物の生息・生育，自然風景，希少性等の観点からみている自然については，行為規制等により適正な保全を図る。災害や人為的かく乱等により自然が劣化・減少した地域については，科学的な調査に基づき，適正な環境保全のあり方を検討した上で，必要な範囲で自然の再生，創出及び保全を図る。

地域の農林水産業と密接な関係にある二次的な自然については，適切な農林漁業活動や地域づくり団体，民間・NPO等による保全活動の促進及び必要な施設の整備等を通じて，その維持・形成に取組み，併せて環境保全型農業の推進や農林水産業への就業・経営支援を行うことにより，経済活動と環境保全を両立した持続可能な社会の実現を図る。

農地や森林の適切な維持管理，雨水の地下浸透の促進，環境用水の確保，水辺地等の保全による河川，湖沼及び沿岸域の自然浄化能力の維持・回復，地下水の適正な利用等を通じ，水環境への負荷を低減し，健全な水循環系の構築を図る。特に閉鎖性水域に流入する流域において，水質保全に資するよう，生活排水，工場・事業場の排水による汚濁負荷及び市街地，農地等からの面源負荷の削減対策を進めるとともに，緑地の保全，その他自然環境の保全のための土地利用制度の適切な運用に努める。また，土壤汚染の防止と汚染土壤の拡散による被害の防止に努める。

生活環境の保全を図るため，大気汚染，騒音等の著しい交通施設等の周辺において，緑地帯の設置，倉庫，事業所等の適切な施設の誘導等により土地利用の適正化を図る。また，緩衝緑地の設置や住居系，商業系，工業系等の用途区分に応じた適正な土地利用への誘導を進める。

廃棄物の発生抑制（リデュース），再使用（リユース），再生利用（リサイクル）の3Rを一層進め，循環型社会の形成を促進するとともに，発生した廃棄物の適正な処理を行うための広域的・総合的なシステムを形成するため，環境の保全に十分配慮しつつ，必要な用地の確保を図る。併せて，廃棄物の不法投棄等の不適正処理の防止と，適切かつ迅速な原状回復に努める。

地域特性を踏まえた計画的な取組を通じて，都市においては，美しく良好な街並み景観や緑地・水辺景観の形成，農山漁村においては，二次的自然としての景観の維持・形成を図る。

良好な環境を確保するため，事業の実施段階における環境影響評価の実施や，公共事業等の位置・規模等の検討段階において，事業の特性を踏まえた環境的側面の検討を行うこと等により，適切な環境配慮を促進し，土地利用の適正化を図る。また，歴史的・文化的風土の保存，文化財の保護等を図るため，開発行為等の規制を行う。

これらの取組に当たっては、いずれの地域においても、生物の多様性を確保する観点から、宮城県生物多様性地域戦略等に基づき、外来生物の侵入防止や生態系ネットワークの形成に配慮しつつ、それぞれの自然の特性に応じた自然とのふれあいの場を確保する。

さらに、野生鳥獣による被害の防止や健全な地域個体群の維持を図るため、科学的な調査に基づく計画的な保護管理を進める。

## ハ 安全・安心を実現する県土利用

強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成25年法律第95号）に規定する国土強靱化基本計画及び国土強靱化地域計画に基づき、災害リスクの高い土地の利用転換等も視野に入れつつ、より安全性の高い県土利用を図ることとする。

高台移転や職住近接・分離など、震災復興で取組んだ災害に強いまちづくり宮城モデルの構築を完遂し、引き続き発生が見込まれる宮城県沖地震等に備えると共に、大規模災害の経験を元にまちづくりを進めた先進事例として、本県同様に沿岸部での大きな被害が予想されている南海トラフ地震の危険区域等に対し、防災・減災対策の経験を伝えるなど、我が国全体の防災力向上に資する。また、県内外の交流を促進し、震災遺構等を活用した東日本大震災の記憶の伝承と防災教育の充実化を図る。

近年の大規模災害の教訓を踏まえ、大地震対策や津波、洪水・土砂災害対策及び県土の保全と安全性の確保を一層進めることとし、水系ごとの治水施設等の整備など、県土保全施設の整備を加速的に推進する。施設の整備に当たっては、流域内の土地利用との調和、地形等自然条件と土地利用配置との適合性、風水害、高潮、豪雪及び火山噴火への対応にも配慮しつつ、適正な県土利用への誘導を図る。また、人口、産業、諸機能の集積している市街地等においては、災害に配慮した県土利用への誘導と県土保全施設や地域防災拠点の整備を重点的に進めると共に、オープンスペースの確保、災害時にも有効に機能する防災道路ネットワークの早期構築、水道施設の適切な更新管理等を通じたライフラインの多重化・多元化・強靱化も促進しながら、公共・公益施設の共同溝等への収容、電線類の地中化、道路緑化等の推進を通じて、良好な道路景観を形成し、道路空間の有効利用を図る。

災害発生時に避難計画に基づいた行動が取れるよう、危険地域についての情報の周知を一層進めると共に、特に職住分離等の新たなまちづくりを行った沿岸部については、日中の地震発生等に備え、津波避難タワーや津波避難ビル、近隣の高台等への速やかな避難が重要であることから、平時から避難経路や避難場所等を確認し、適切な移動手段を採用する等、ハードとソフトを組み合わせた防災・減災対策をさらに推進する。

河川や水路、ダム等の治水・利水施設は、災害防止等の機能が十分に発揮されるよう適正な管理を行い、併せて、生物の多様な生息・生育環境としての機能の発揮のために必要な水量・水質の確保を図るとともに、地域の景観と一体となった水辺空間や水と人とのふれあいの場の形成にも配慮する。また、森林や水田・ため池の持つ災害防止機能を健全に発揮するため、農林漁業の基盤整備と経営支援を進め、適正管理を推進する。

土砂の移動等により形成される美しい山河や海岸などの保全や再生、景観の保持、海岸浸食対策や下流への土砂供給など、山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の取組を推進すると共に、海岸保全施設等の整備を行う。加えて、土砂採取に当たっては、環境・景観保全や

経済社会活動等に配慮しつつ適切な管理を図る。

## 二 複合的な施策の推進と県土の選択的利用

住宅地については、災害からの復旧と安全性の確保を優先した居住環境の整備を推進すると共に、人口減少、少子高齢化の進展等の中で、需要に応じた適正規模の宅地の供給を促進する。加えて、既存の住宅ストックの有効活用やユニバーサルデザインの導入による中心市街地の居住性向上、郊外の住宅団地の再生、住宅の長寿命化、既存住宅の市場の整備を通じて、持続的な利用を図る。また、既成市街地においては、低未利用地の活用等による市街地の再開発等を促進すると共に、安全性の向上とゆとりある快適な環境の確保に配慮しつつ、住宅地の高度利用に努める。

本県経済を支える第二次産業の発展に資するため、工業用地については、グローバル化の進展等に伴う産業の高付加価値化や構造変化及び工場の立地動向を踏まえ、高度情報通信インフラ、研究開発インフラ、産業・物流インフラ等の戦略的かつ総合的な整備を促進するとともに、需要に応じた質の高い工業用地の供給に努める。また、その際、自然環境の保全に配慮するとともに、地域社会との調和及び公害防止の充実を図る。

災害に強い農業・農村づくりに向け、農地の大区画化・整序化や改良及び宅地の高台等への集団移転等と連携した農地整備を完遂する。また、農地中間管理事業等による担い手への農地の利用集積を進めつつ、ICT・IoTや耕作機械の自動化等の新技術を導入したスマート農業の導入も支援し、生産性の向上や環境配慮の促進を図る。併せて、異業種からの農業参入も含めた幅広い担い手確保策にも取り組み、就業機会の創出と、農業・農村を中核とした地域の持続を図ると共に、農地に特有の生態系の維持や、農地が有する防災機能の発揮、耕作放棄地の発生防止など、農業・農村の有する多面的機能を十分に発揮するための土地利用を図る。市街化区域内の農地については、宅地化だけでなく、農地としての保全や市民農園等のニーズも考えられることから、適切な土地利用計画に基づき、まちづくりに活用していく。

森林の持つ県土保全機能等の向上を図るため、流域を基本的な単位とし、地域特性に応じて、間伐等の森林の整備、保安林の適切な管理及び治山施設の整備等を進め、森林の管理水準の向上を図る。その際、路網や機械化など効率的な作業システムの整備、地域材の利用並びに生産、流通及び加工段階における条件整備を進めると共に、森林管理への県民の理解と参加、林業の担い手の育成、山村における生活環境の向上を図る等の基礎条件についても、併せて整備する。

低炭素社会の実現において、森林や都市等の緑が持つ二酸化炭素吸収機能の発揮が特に重要であることから、緑化活動の推進及び森林や緑地の保全策を実施する。併せて、良好な大気環境を保全するため、地域特性を活かしたバイオマス、地熱、太陽光等の再生可能エネルギーやエネルギーマネジメントの導入促進、都市における環境改善のための緑地・水面等の効率的な配置、公共交通機関の整備・利用促進や円滑な交通体系の構築、低炭素型物流体系の形成等に取り組み、環境負荷の小さな都市等の構造や経済社会システムの形成に向けて、自然的土地利用の保全と均衡を図りながら、最大限の効果が発揮されるよう、適切な土地利用を図る。また、スマートシティやエコタウンといった、震災復興を契機とした先進的なまちづくりに向けた市町村の取組についても、引き続き必要な支援を行う。

これらの施策を推進する基礎となる県土の科学的かつ総合的な把握を進めるため、国土調査、土地基本調査、自然環境保全基礎調査等、県土に関する基礎的な調査を行い、その成果を総合

的に活用し、災害に強く効率性の高い県土づくりを促進する。また、土砂災害等の危険性が高い箇所においては、地籍調査の早期完了により災害復旧に備えると共に、計画的な防災対策の実施に資する。

併せて、高齢化等の進展により森林や農地等において境界や所有者が不明となる土地が発生することを防ぐ観点から、境界の保全や台帳の整備等の取組を推進する。

さらに、県民による県土への理解を促し、計画の総合性及び実効性を高めるため、これらの調査結果の普及及び啓発を図ることとし、県土の秩序ある選択的な利用を確保する。

## ホ 多様な主体と連携した県土利用

土地所有者以外の者が、それぞれの特徴を生かして県土の管理に参加することにより、県土の管理水準の向上など直接的な効果だけでなく、地域への愛着のきっかけや、地域における交流促進、土地所有者の管理に対する関心の喚起など適切な県土の利用に資する効果が期待できる。このため、国、県、市町村による公的な役割の発揮、土地所有者等による適切な管理に加え、土地所有者、地域住民、企業、農林業団体、NPO、行政、他地域の住民等の多様な主体が連携・協働し、森林づくり活動や農地の保全管理活動への参加又は地元農産品の購入や緑化活動への寄附などを通じた県土管理へ参画する取組を促進する。特に、森林の持つ多面的機能を高度に発揮させるため、森林経営管理法に基づく市町村の関与や、森林環境譲与税の活用等による適切な整備・保全に取り組む。併せて、林業の持続的かつ健全な発展を図り、森林の整備を推進する観点から、地域材の利用や木質バイオマスの利活用を促進する。

景観にすぐれ、自然とのふれあいの場に適した森林や農地においては、環境教育やレクリエーション利用の場としても活用することで、公益的・多面的機能の周知・啓発に努め、県土管理への県民の関心を高める。

所有者不明土地を含む低未利用地は、当該土地の所有者自身の問題というよりも、むしろ当該土地周辺の地域住民や関係者等、地域の問題として把握されるものである。また、低未利用地のもたらす影響は、周辺の土地利用状況等により様々である上、その影響等が顕在化しておらず、認識されていない場合も想定される。さらに、人口減少に伴い、このような土地の増加が予想されることから、県は市町村と連携し、国土利用計画並びに県土の科学的調査の成果等を参考に、土地の低未利用化がもたらす影響等について検討を進める等、所要の措置を講ずる。また、検討の過程においては地域住民との協働を図る等、地域全体の中長期的な土地管理に対する当事者の関心を高める取組を行い、地域の実情に応じた県土管理及び県土保全のあり方を検討していく。

低未利用地のうち耕作放棄地については、県土の有効利用並びに県土及び環境の保全の観点から、周辺土地利用との調整を図りつつ、担い手への集約等により農地への復元を促進することとするが、土地の形質上、担い手への集約や農地への復元が困難な場合は、周辺土地利用状況等に応じ、地域の活性化のための施設用地や森林等への転換を図る。

また、農地等から宅地へと転換された後に低未利用地となった土地については、農地等への復元が一般的に困難であることから、新たな土地需要がある場合に優先して再利用を図る一方、周辺の土地利用状況や気象条件等を勘案し、粗放的な管理により周辺環境との調和を図る等の方法を検討し、単なる放置による環境の悪化を防止する策を講ずる。

これらの措置を行うに当たっては、財産権と公共の福祉の均衡に注意を払い、管理主体と管



理方法を適切に定めると共に、所有権の取得や所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業の実施等、法令上必要な手続を行う。また、地域における計画的な土地利用及び管理の推進において、市町村が主体となった取組の円滑化を図るため、県は土地利用諸制度に係る市町村への権限移譲を進める等の支援を行う。

#### へ 土地利用転換の適正化

土地利用の転換を図る場合には、いったん転換した後に元の地目に戻すことは一般的に困難であることから、その影響の大きさに十分留意した上で、地域の社会経済の動向や周辺の土地利用の状況その他の自然的・社会的条件を考慮し、適正に行うこととする。また、転換途上であっても、これらの条件の変化を常に把握し、必要に応じた速やかな計画の見直し等の適切な措置を講ずる。さらに、効率的な県土利用の観点から、低未利用地の有効活用を優先し、原則として農地や森林等の自然的土地利用の維持を図る。農地については、優良農地の確保及び保全に留意しながら、防災や環境保全等の多面的機能にも配慮した上で、他の土地利用との計画的な調整を図ることとし、森林については、災害防止や環境の保全といった公益的機能の低下を防止することに十分配慮し、土地利用転換によって生じる悪影響を排除する措置の確実な履行に留意した上で、森林法等の関係法令に基づき、周辺の土地利用との調整を図る。

大規模な土地利用の転換を図る場合は、周辺地域も含めて事前に十分な調査を行い、県土の保全と安全性の確保、環境の保全等に配慮することとし、適正な土地利用を確保する。また、地域住民の意向や地域の実情を踏まえた適切な対応を図るとともに、市町村の基本構想といった地域づくりの総合的な計画や公共施設の整備、公共サービスの供給計画等との整合を図る。

農地と宅地が混在する地域では、土地利用の転換が無秩序に進む場合が多く見られることから、都市計画制度や農業振興地域整備計画制度等の適正な運用等により、農地、宅地等相互の土地利用の秩序ある共存を図る。また、土地利用規制の観点から既に無秩序な施設立地等の問題が生じている地域においては、的確な法制度の運用等の検討を行い、地域の環境を保全しつつ、地域の実情に応じた総合的かつ計画的な土地利用の実現を図る。

#### ト 指標の活用

持続可能な県土管理に資するため、計画の推進等に当たっては、各種指標を適切に活用し、経時的な土地利用の変化等を把握することにより、計画の点検と管理運営を行うこととする。

また、今後の県土の利用をめぐる社会経済情勢の変化等に対応するため、本計画策定より概ね5年後に、総合的な計画の点検を実施する。