

栃木県土地利用基本計画

栃木県

令和3（2021）年3月30日

目次

序章	1
第1 計画の趣旨	1
第2 とちぎの見通し*	1
1 人口減少、高齢化の進行	2
2 経済環境の変化	3
3 生活環境の変化	4
4 自治体経営	5
5 新しい時代の流れ	6
第1章 県土利用の現況と見通し	7
第1 県土の現況	7
1 位置と地勢	7
2 県土利用の現況と推移	7
3 土地利用転換の動向	9
第2 県土利用の見通しとその課題	10
1 人口減少・超高齢社会の進展による県土管理水準の低下	10
2 自然環境の保全・再生・活用の重要性の高まり	13
3 安全・安心な県土利用の重要性の高まり	14
4 多様な主体が参加する県土管理の重要性の高まり	14
第2章 県土利用の基本的な考え方	16
第1 基本理念	16
第2 県土利用の基本方針	16
1 適切な県土管理を実現する県土利用	16
2 自然環境・美しい景観を保全・再生・活用する県土利用	18
3 安全・安心を実現する県土利用	19
4 多様な主体による県土の県民的経営	20
5 複合的な施策の推進と県土の選択的な利用	20
第3章 土地利用の基本方向	22
第1 五地域区分の土地利用の原則	22

1	都市地域	22
2	農業地域	23
3	森林地域	24
4	自然公園地域	25
5	自然保全地域	26
第4章	土地利用の調整に関する事項	27
第1	五地域区分の重複する地域における土地利用の調整指導方針	27
1	都市地域と農業地域とが重複する地域	27
2	都市地域と森林地域とが重複する地域	27
3	都市地域と自然公園地域とが重複する地域	28
4	都市地域と自然保全地域とが重複する地域	28
5	農業地域と森林地域とが重複する地域	28
6	農業地域と自然公園地域とが重複する地域	28
7	農業地域と自然保全地域とが重複する地域	29
8	森林地域と自然公園地域とが重複する地域	29
9	森林地域と自然保全地域とが重複する地域	29
第2	その他考慮すべき事項	29

序章

第1 計画の趣旨

栃木県土地利用基本計画（以下、「基本計画」という。）は、国土利用計画法（以下、「法」という。）第2条に示された基本理念に即し、本県の区域における県土の適正かつ合理的な土地利用を図るため、法第9条に基づき策定するものです。

都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の五地域や土地利用の基本方向などについて定めており、これまで、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の土地需要の量的調整に一定の役割を果たしてきました。

しかし、人口減少・超高齢社会を迎え、開発圧力の低下や土地需要が減少していることから、国土の荒廃など新たな課題が想定されるようになりました。

このような課題に対応するため、国は基本計画が基本とする国土利用計画*全国計画（以下、「全国計画」という。）を、平成27（2015）年8月に改定（第5次改定）しました。

本県においても、新たな土地利用の基本方向を示す必要が生じていることから、令和2（2020）年度に計画期間の目標年次を迎える国土利用計画栃木県計画（以下、「県計画」という。）の改定に合わせ基本計画を変更するとともに、全国計画との整合を図ります。

なお、変更にあたっては、基本計画に県計画を統合することにより、両計画の「土地利用の基本方向」など一部の記載の重複を解消し、県の土地利用の総合的方針を一つで示せるようにします。

この基本計画は、県土利用に関する行政上の指針であり、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、自然環境保全法に基づく諸計画の上位計画として位置付け、これら諸計画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とします。

なお、この基本計画の計画期間は設けませんが、県土利用を取り巻く状況の変化や全国計画の改定等を踏まえ、適時、計画内容の変更を検討します。

第2 とちぎの見通し*

今後の県土利用に影響を与えることが見込まれる時代の潮流と とちぎの課題は次のとおりです。

***国土利用計画**：国土利用計画法に基づき策定される計画で、①国土の利用に関する基本構想、②国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、③これらを達成するために必要な措置の概要を定めている。

***とちぎの見通し**：「とちぎ未来創造プラン」の「時代の潮流ととちぎの課題」による。

1 人口減少、高齢化の進行

本県の総人口は、平成 17（2005）年には過去最高の 201 万 6,631 人に達しましたが、その後減少に転じています。今後も少子化や県外への転出超過の傾向が継続すると、人口減少は加速度的に進行し、本県の人口は令和 42（2060）年には約 130 万人にまで大きく減少すると予測されます。

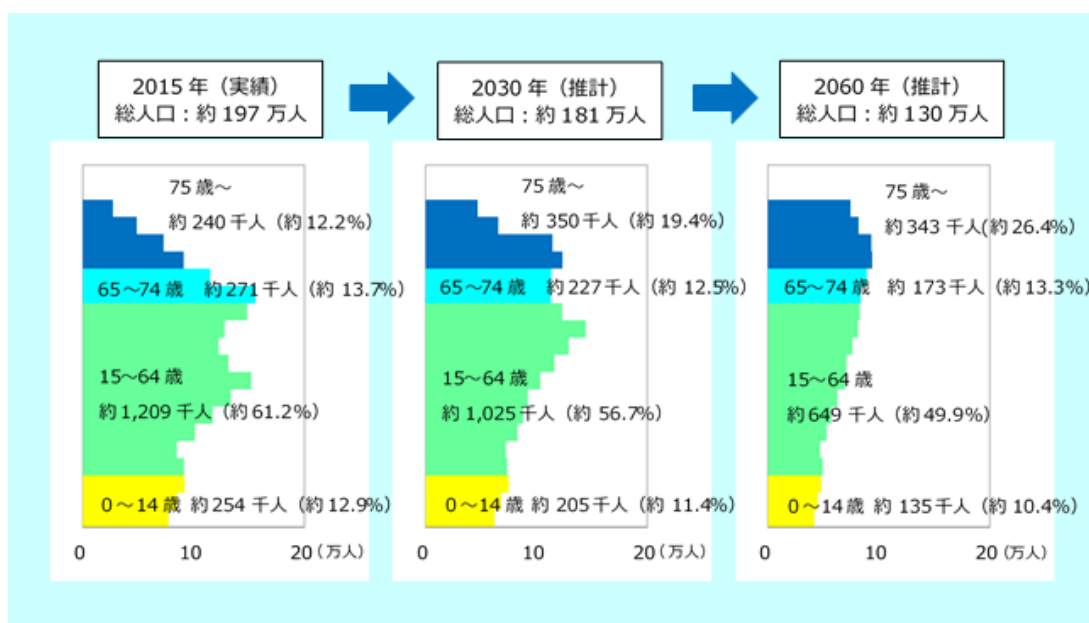
【図 1】栃木県の総人口の推移と将来推計（趨勢ケース*）



出典：国勢調査（総務省）、県総合政策部推計

今後、年少人口及び生産年齢人口が減り続ける一方、男女ともに人口構成のボリュームゾーンを形成している 1940 年代後半に生まれた「団塊の世代」や、その子ども世代である 1970 年代前半に生まれた「団塊ジュニア世代」の加齢に伴い、高齢化が急速に進行すると予測されます。

【図 2】栃木県の 5 歳階級別人口の将来推計（趨勢ケース*） 出典：県総合政策部推計



*趨勢ケース：現在の少子化や他都道府県への転出超過の傾向が今後も継続するとしたときの予測値である。

また、出生率の向上は将来の人口規模を決定する重要な要因となるため、若者を中心とした転出超過の解消とあわせて、早期に対策を講じていくことが重要と考えられます。

2 経済環境の変化

(1) 産業構造・産業の特徴

本県の産業構造は、県内総生産のうち、製造業を中心とした第2次産業の割合が全国と比較して大きいことが特徴となっています。一方、事業所数や従業者数をみると、「卸売業、小売業」や「宿泊業、飲食サービス業」など、第3次産業の占める割合が他産業と比べて大きくなっています。

今後、製造業やサービス業など本県産業の競争力を高めていくためには、更なる生産性の向上を図るとともに、従来の発想にとらわれない新たな産業や革新的な製品・サービスの創出を促進するなど、社会ニーズを的確にとらえ、戦略的に取組を進めていくことが求められています。

一方、農林業分野では、今後も担い手の減少や高齢化の進行が見込まれるため、県内外からの新たな担い手を確保するとともに、経営規模の拡大や生産性の向上を図る必要があります。また、食料や木材の安定供給を図るため、複数産地・事業者が連携したサプライチェーンの構築などを進めていくことが求められています。

また、観光については、感染症に対応しながら国内外からの旅行者の誘客を促進するため、様々な媒体を駆使して県内の観光資源の魅力を効果的に発信するとともに、新しい生活様式に対応した旅行商品・アウトドアコンテンツなどの造成をはじめ、多言語対応、Wi-Fi環境などの整備・充実を図っていくことが求められています。

(2) 海外展開

平成30(2018)年12月の環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(TPP11)、平成31(2019)年2月の日EU経済連携協定(EPA)の発効に続き、令和2(2020)年1月には日米貿易協定が発効しました。

アジア太平洋地域、欧州地域など諸外国との経済連携の進展により、とちぎの強みである製造業において生産された製品に加え、牛肉・日本酒などの県産品の輸出、生産・販売、サービス等の海外展開への戦略的な取組が重要となります。

また、海外におけるとちぎの魅力や知名度向上を図るため、多分野にわたる本県魅力を総合的に発信するとともに、海外展開に関して専門的知見を有する人材の確保、相手国の情報収集など、企業ニーズに応じたきめ細かな取組が求められています。

(3) 労働力

本県の主要な産業である製造業やサービス産業などの労働集約型産業は、少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少により、企業経営への影響が深刻さを増していくことが懸念されます。

本県が将来にわたって持続的な経済成長を続けていくためには、製造業はもとより非製造業においても、労働者一人ひとりの労働生産性の向上や新技術の活用による自動化等を促すことが重要となります。また、潜在的な労働力、すなわち就業を希望する女性や高齢者等の労働参加への支援、雇用のミスマッチの解消などに資する取組が求められています。

一方、新たな在留資格である「特定技能」による外国人材など、人材としての外国人がますます重要になってきており、定住外国人に対する就労支援や外国人労働者に対する適切な相談窓口の提供等が求められています。

3 生活環境の変化

(1) 教育・子育て

新学習指導要領においては、プログラミング教育の充実など、子どもたちが未来社会を切り拓いていくために必要な資質・能力を確実に育成するとともに、「社会に開かれた教育課程」の実現を目指すとされていることから、次代を担う子どもたちが明るい未来の創り手としてたくましく育ち、あらゆる場で活躍するために必要な資質・能力を着実に身につけることができる環境づくりが重要となっています。

また、子育て世代の女性の就業率の上昇や働き方の多様化等に伴い、各種子育て支援サービスに対する需要も拡大・多様化していくことから、教育・子育て環境の充実は、一層重要となっています。

一方、県内の児童虐待相談対応件数が増加している状況を踏まえ、児童虐待に対応し、子どもたちが安心して育つことができる環境づくりに向け、県、市町などの体制強化や警察などとの連携強化を図るなど、社会全体で子育てを支援していくことが重要です。

(2) 社会保障・社会福祉

国立社会保障・人口問題研究所の社会保障費用統計によれば、平成30(2018)年度の我が国の社会保障給付費(年金・医療・福祉その他を合わせた額)は121兆5,408億円で過去最高の水準となりました。今後、令和24(2042)年にかけて65歳以上の人口が増え続けることで、社会保障給付費の更なる増大が見込まれています。

「人生100年時代」を迎える中、心身ともに健やかに歳を重ねることができる環境づくりに向け、健康寿命の延伸や高齢者が要支援・要介護状態になることを未然に防止するた

めの取組の強化、医療・介護・予防・住まい・生活支援を一体的に提供する「地域包括ケアシステム」の更なる推進が求められています。

(3) 防災

気候変動に伴い、頻発・激甚化する水害・土砂災害や、想定される巨大地震など、今後も自然災害リスクの高まりが懸念されることから、防災・減災対策、県土強靱化対策が一層重要性を増しています。このため、高度成長期に整備した社会資本の老朽化なども踏まえ、中長期的な視点によりハード・ソフト両面での対策を推進することが求められます。

また、高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦等の災害時要配慮者への支援体制を構築するとともに、「自らの命は自らが守る」といった意識の向上を図りながら、住民が主体となって災害に備えていくことが重要となっています。

(4) 地域・交通

県内では、人口減少・少子高齢化を背景として都市の中心部・郊外部を問わず、「都市のスポンジ化*」の進行が見込まれていることから、都市部や中山間地域など地域の特性に応じて、日常生活などに必要なサービス機能を集積するなど、持続可能で機能性の高い地域の拠点づくりを一層推進することが重要となっています。

また、高齢化や過疎化の進行に伴い、地域住民の日常生活などを支える移動手段として公共交通の役割が増大していることから、地域の実情に応じて、すべての人が安全・安心・快適に移動することができるよう、公共交通サービスの確保・充実が重要となります。

4 自治体経営

本格的な人口減少社会の到来に伴う人口密度の低下や高齢化の進行等によって、人口一人当たりに投じる行政コストが増大する一方、これらに充当可能な経営資源（財源や職員など）の制約がより一層強まることが見込まれます。

限られた予算と人員で行政サービスの水準を維持するためには、業務の自動化・省力化を図り、人にしかできない仕事に職員が注力できる環境づくりが求められています。

また、行政コストの削減や歳入の確保、県有財産の適正管理と有効活用などに、継続的に取り組む必要があります。

*都市のスポンジ化：都市の内部において、小さな孔が空くように、空き家や空き地等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生すること。都市の密度が低下することで、サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、まちの魅力の低下、コミュニティの存在危機等の様々な悪影響が誘発されることが懸念される。

5 新しい時代の流れ

(1) Society5.0*の実現

人口減少・少子高齢化の進行に伴い、産業や地域づくりなど様々な分野における担い手の不足、交通弱者の増加、高齢者の社会的孤立、医療・教育環境等の地域間格差など、様々な社会的課題を解決するために Society5.0 の実現に向け、未来技術の活用を推進する必要があります。

(2) 「新たな日常」の実現

新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、県民の日常生活や企業の経済活動等が様々な点で制約を受けている状況下においては、「新しい生活様式」のもと、引き続き、感染拡大の防止と社会経済活動の両立に取り組んでいく必要があります。

一方で、社会・経済のリモート化や地方分散への関心の高まりなど、これまでの常識や行動様式にとらわれない活動や意識・価値観の変化等を契機とした「新たな日常」の実現に向け、栃木県としても、積極的に取組を展開していく必要があります。

また、社会を持続可能なものとし、更に発展させていくためには、行政や民間等の様々な主体が、コロナ後を見据えながら、あらゆる分野に「新たな日常」の観点を取り入れていく必要があります。

(3) SDGsの達成

SDGs (Sustainable Development Goals : 持続可能な開発目標) は、世界が直面する、経済、社会、環境の広範な課題を統合的に解決することを目指し、平成 27 (2015) 年の国連サミットにおいて全会一致で採択されました。2030 年を達成年限とし、先進国と開発途上国がともに取り組むべき世界共通の目標となっています。

SDGs は、経済成長を優先してきた従来型の価値観からの転換を図り、住んでいる国や地域、人種、性別などに関わらず、誰もが尊厳を持って生きることができ、経済、社会、環境の 3 側面が調和した、持続可能で誰一人取り残さない社会の実現を目指しています。

栃木県においても、行政をはじめ、県民、企業、NPO 等、あらゆる主体が SDGs に対する理解を深め、SDGs の理念を踏まえて行動していくことが重要となっています。

* **Society5.0** : AI や IoT などの未来技術が身近な生活の中で活用され、モノやサービスの生産性・利便性を向上させることにより、地域・年齢・性別等による格差をなくし、経済発展と地域課題の解決を両立していける社会のこと。

第1章 県土地利用の現況と見通し

第1 県土の現況

1 位置と地勢

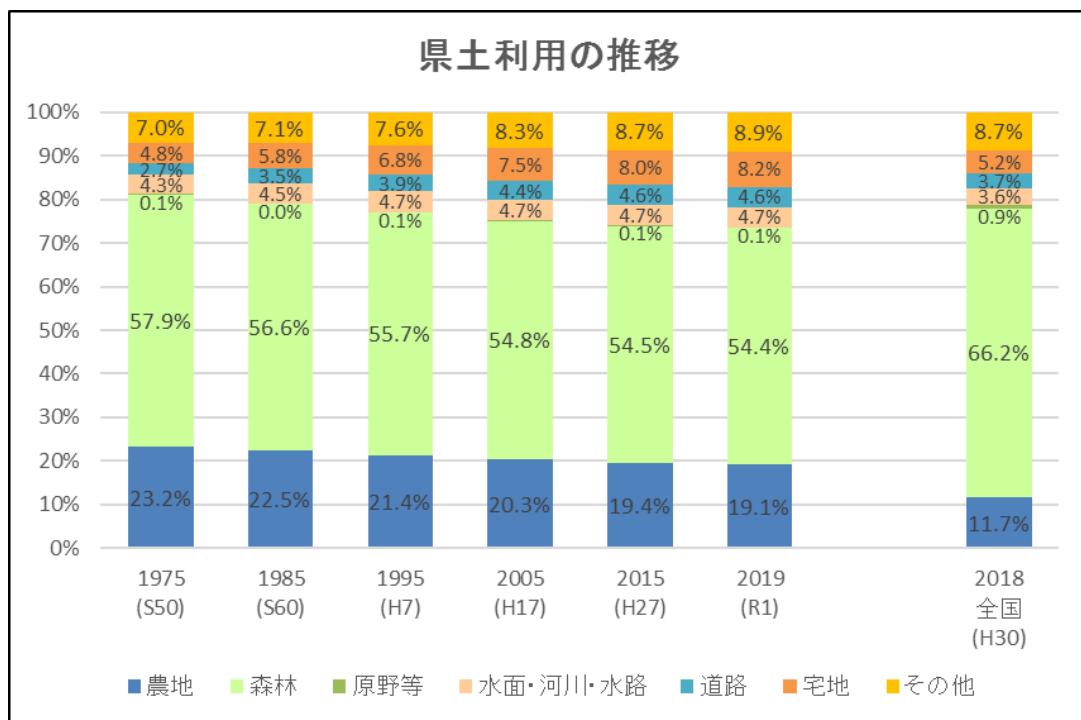
本県は関東地方の北部に位置する内陸県であり、東南部は茨城県、南西部は群馬県と埼玉県、北部は福島県に接し、首都東京から60km～160kmの範囲に位置しています。また、東西約84km、南北約98kmのほぼ楕円形をなし、面積は約64万haで、全国面積の約1.7%を占め、関東地方では最も広い県です。

県土は、全体として南向きの斜面を形づくっており、地形上大きく三つの地域に分けることができます。まず、県の北部から西部にかけての標高の高い山地（北西部山岳地帯）があり、次は県の東縁を南北に連なる山地（八溝山地帯）、そしてこれら両山地にはさまれ南に開いた平地（中央平野部）です。

2 県土地利用の現況と推移

令和2(2020)年3月末現在の県土地利用は、森林が34万8,900ha（県土の54.4%）、次いで農地が12万2,600ha（同19.1%）、住宅・工業用地などの宅地5万2,400ha（同8.2%）、水面・河川・水路2万9,900ha（同4.7%）、道路2万9,600ha（同4.6%）の順となっています。

【図3】



出典：土地利用現況調査（地域振興課）

このうち、農地、森林、水面・河川・水路及び原野等のいわゆる自然的土地利用*は78.3%を占め、水と緑に恵まれた美しい自然景観を呈しています。

また、宅地と道路を合わせた、いわゆる都市的土地利用*は12.8%となっています。全国平均(8.9%)と比較すると、本県は都市的土地利用の割合がやや高くなっています。

昭和50(1975)年以降、本県の県土利用は、農地、森林などが減少、水面・河川・水路、道路、宅地及びその他が増加する傾向が続いています。

【図4】

県土利用区分ごとの面積の変化

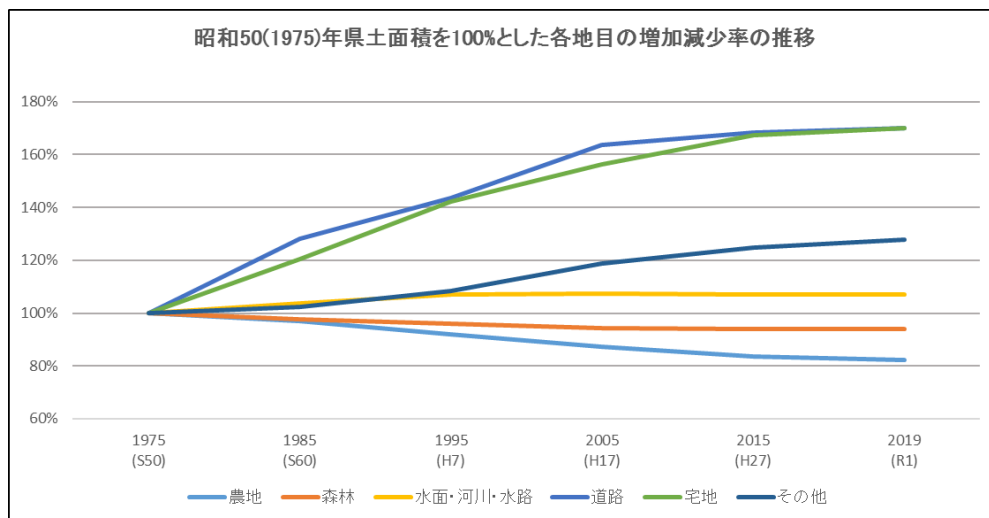
(ha、%)

区分	1975(S50)	2019(R1)	構成比	
			1975(S50)	2019(R1)
農地	148,500	122,600	23.2%	19.1%
森林	371,600	348,900	57.9%	54.4%
水面・河川・水路	27,900	29,900	4.3%	4.7%
道路	17,400	29,600	2.7%	4.6%
宅地	30,800	52,400	4.8%	8.2%
その他(原野等含む。)	45,200	57,400	7.0%	9.0%
県土面積	641,400	640,800	100.0%	100.0%

※ 県土面積が1975(S50)と2019(R1)で異なるのは、昭和63(1988)年に国土地理院が全国都道府県市区町村別面積を全面改定したためである。

出典：土地利用現況調査（地域振興課）

【図5】



出典：土地利用現況調査（地域振興課）

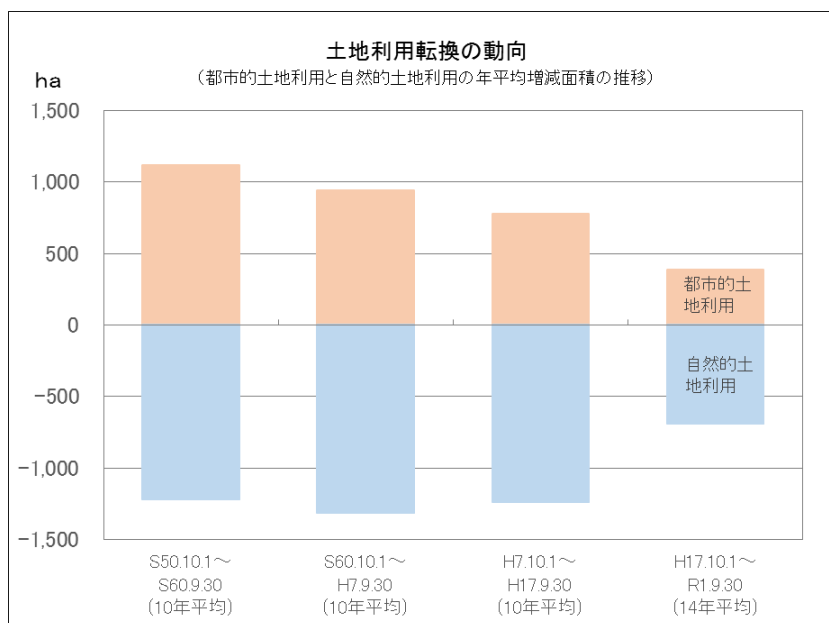
*自然的土地利用：農林業的土地利用に、自然環境保全を旨として維持すべき森林、水面、河川などの土地利用を加えたもの。都市的土地利用以外の土地利用を総称したものである。

*都市的土地利用：住宅地、工業用地、事務所、店舗用地、一般道路等、主として人工的施設による土地利用をいう。

3 土地利用転換の動向

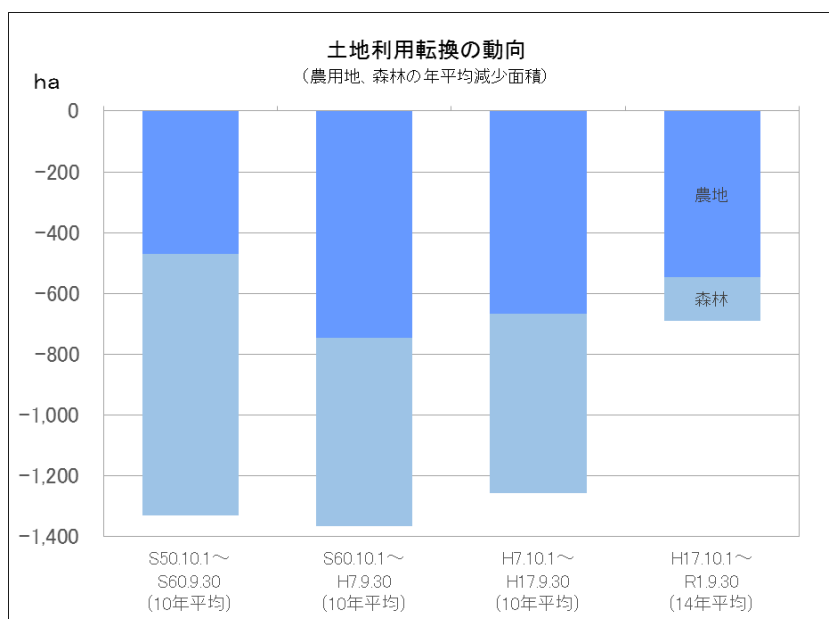
昭和 50(1975)年以降の土地利用転換の動向をみると、人口の増加や都市化の進展などに伴う住宅団地の開発やゴルフ場開発などにより、農地や森林などの自然的土地利用から都市的土地利用への転換が大きな流れでしたが、近年、土地利用転換量は大きく縮小しています。

【図 6】



出典：土地利用現況調査（地域振興課）

【図 7】



出典：土地利用現況調査（地域振興課）

本県は既に人口減少・超高齢社会を迎えていることから、今後、市街化圧力*が更に弱まる方向にはたらし、中長期的には、自然的土地利用から都市的土地利用への転換がこれまで以上にゆるやかに推移すると見込まれます。

第2 県土利用の見通しとその課題

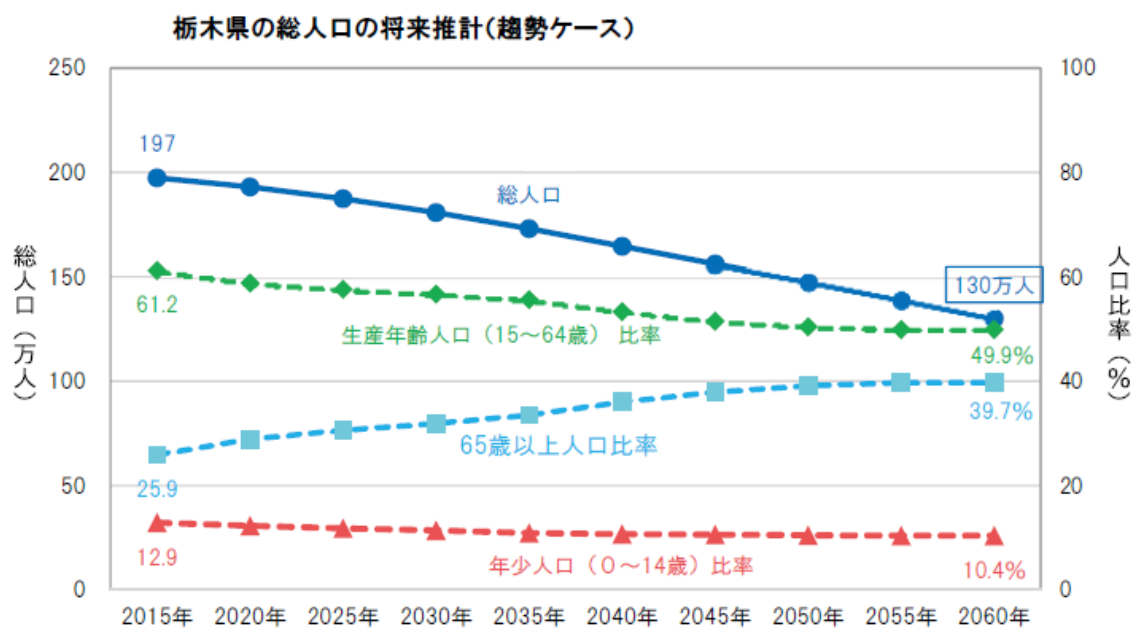
1 人口減少・超高齢社会の進展による県土管理水準の低下

現在の少子化や他都道府県への転出超過の傾向が今後も継続すると、人口減少は加速度的に進行し、本県の総人口は2060年には130万人程度に減少すると予測されます。

また、人口構造については、65歳以上の割合が2060年には39.7%となり、高齢者1人を生産年齢人口1.3人で支える状況になるなど、高齢化が進行します。

さらに、年少人口比率が10.4%にまで低下し、年齢階層が低くなるほど人数が少なくなります。

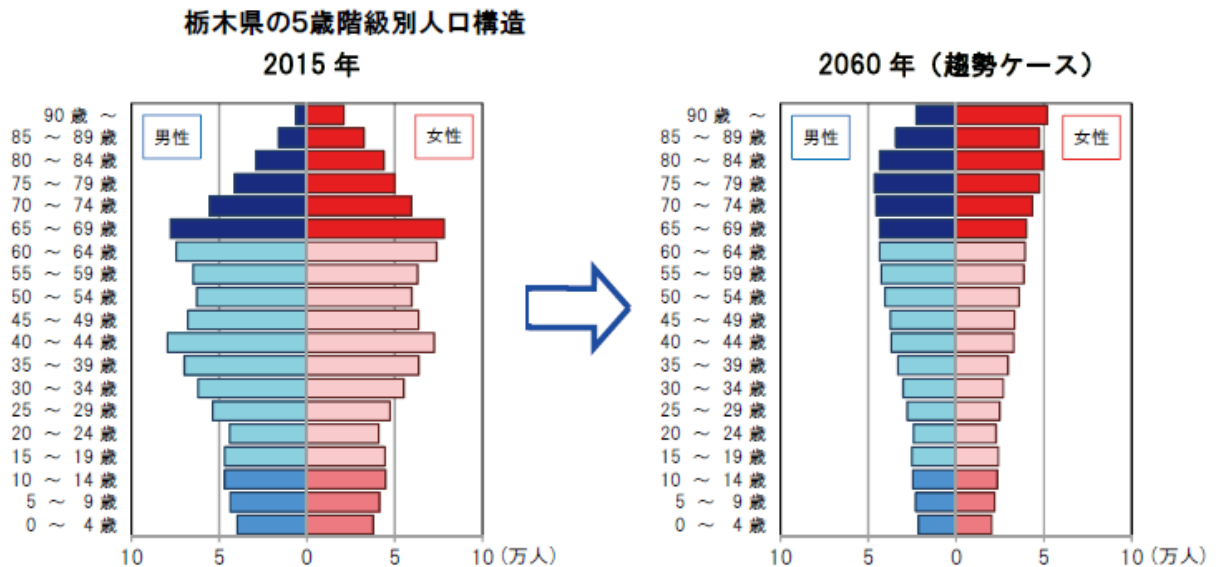
【図8】



出典：とちぎ創生15戦略(第2期)(総合政策課)

*市街化圧力：人口や産業の集積など市街化へ移行する要因のことをいう。

【図 9】



出典：とちぎ創生 15 戦略（第 2 期）（総合政策課）

【都市地域】

良好な都市環境においては、徒歩や自転車で移動できる範囲内に、日常生活に必要な医療施設、介護・福祉施設、店舗、学校などの都市機能がバランスよく立地していることが重要です。

また、道路、公園、上下水道などの都市施設*が計画的に整備され、防災機能や良好な生活環境を維持するための農地、樹林地、水辺などの緑地が形成されていることも必要です。

一方、ひとつの地域だけでは都市機能が維持できない場合、複数の地域が交通ネットワークで結ばれ、都市機能の相互利用や相互補完が図られていることが重要です。

人口の減少に伴い、本県の市街地の人口密度は、今後、一部の利便性の高い地域を除き低下すると推計されます。市街地の低密度化が進むと、一定の人口集積に支えられ成り立っている医療施設、介護・福祉施設、店舗、学校などの都市機能の維持が困難になり、日々の生活が不便になることが懸念されます。

また、人口減少による利用者の減少や人口密度の希薄化により公共交通の運行効率が悪化し、公共交通ネットワークの維持が困難になることも想定されます。

さらに、市街地の空洞化や低・未利用地の増加といった、いわゆる「都市のスポンジ化」は、管理不十分な土地などによる都市環境の悪化を招きます。

*都市施設：都市計画法第 11 条第 1 項各号に掲げる施設。具体的には、道路、公園、水道、河川、学校、病院、市場、一団地の住宅施設、一団地の官公庁施設、流通業務団地等。

このため、市街地の人口密度を低下させない取組や低・未利用地などの有効利用を促進する必要があります。

【農業地域】

本県は、全国有数の農業県です。農地は、食料の安定供給を確保するために重要であり、かつ、保水機能や多様な生態系の維持、県土の保全、良好な景観の形成などの多面的機能*が高度に発揮できるよう、良好な状態で保全、管理されていることが重要です。

このため、優良農地を確保していくことが必要ですが、本県の農地面積は減少傾向にあります。

また、担い手である農家数や農家人口は減少しており、さらに農家の高齢化も進んでいることから、今後、農山村での人口減少による活力の低下が懸念されます。

遊休農地*の面積は減少傾向にありますが、荒廃程度が悪化し森林の様相を呈するなど再生利用が困難な荒廃農地*が毎年一定量生じています。

今後、農山村での人口減少や高齢の農業就業者の離農などによる農地の荒廃が懸念される中、農地面積の減少や農地の管理水準を低下させない取組を進めていく必要があります。

【森林地域】

本県の森林面積は約 35 万 ha で、県土の約 54%を占めています。森林については、県土の保全、水源の涵（かん）養、地球温暖化防止のための二酸化炭素の吸収、自然環境の保全などの多面的機能*を有することから適正に管理されていることが重要です。

このため、手入れが行き届かない人工林の間伐、適正な施業が困難な人工林の広葉樹林化など適切な森林整備を進めるとともに、森林資源の充実した高齢級林*では皆伐、再生林による若返りを促進し、森林資源の循環利用を図りながら森林の持つ公益的機能*が持続的に発揮できるようにする必要があります。

***農業の有する多面的機能**：「国土の保全、水源の涵（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、食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」のことをいう。

***遊休農地**：現に耕作に供され耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地。

***荒廃農地**：現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地。

***森林の有する多面的機能**：地球温暖化防止、水源の涵（かん）養、土砂災害の防止、林産物生産機能など森林の有する様々な機能をいう。森林の有する公益的機能に木材生産機能を加えたものである。

***高齢級林**：齢級とは、森林の林齢を 5 年の幅で括った単位。人工林は苗木を林地に植栽した年を 1 年生とし、1～5 年生を「1 齢級」、6～10 年生を「2 齢級」と数える。概ね 50 年生以上の森林を高齢級林としている。

***森林の有する公益的機能**：地球温暖化防止、水源の涵（かん）養、土砂災害の防止など森林の有する様々な機能のうち、林産物生産機能を除いたものをいう。

しかし、不在村者（居住地と異なる市町村に森林を所有している者）や高齢者といった自ら施業・経営を行うことが困難な森林所有者や小規模森林所有者などの増加により適正に管理されていない森林が見られます。

さらに、長期にわたる林業採算性の低迷による森林所有者の林業経営意欲の低下は林業生産活動の停滞の一因となっています。

今後、森林の管理水準を低下させないためには、地域の特性を活かしながら整備・保全を適切に行っていく必要があります。

【農地、森林、宅地など相互の土地利用の転換】

農地、森林、宅地、原野等で相互に土地利用を転換すると、再び元の状態に戻すことが非常に困難であり、生態系や健全な水環境、景観などに大きな影響を与え、円滑な土地利用に支障をきたす恐れがあります。

このため、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を進めていく必要があります。

2 自然環境の保全・再生・活用の重要性の高まり

本県は、日光白根山などの高山帯、平地林*、農地がモザイク状に配置された田園地帯、ラムサール条約*登録湿地である奥日光の湿原や渡良瀬遊水地などの湿地、那珂川、鬼怒川、渡良瀬川に代表される河川など、多種多様な自然環境を有し、多様な生態系を育んでいます。

自然環境の保全・再生や生物多様性の確保は、食料の安定供給、水源の涵（かん）養、県土の保全、良好な生活環境など暮らしを支える生態系サービス*（自然の恵み）を維持するための基盤であり、持続可能で豊かな暮らしを実現する県土利用を進めるために重要です。

しかし、一度開発された土地は、それまでの利用が放棄されても人為的な土地利用の影響が残るため、その地域本来の姿には戻らず、荒廃地などになる可能性があります。

*平地林：県土の地形分類における「中央平地部」と、「これに隣接する丘陵」に成立する森林をいう。

*ラムサール条約：1971年にイランのラムサールで採択された湿地に関する条約。特に水鳥に注目し、その生息地として国際的に重要な湿地及びそこに生息・生育する動植物の「保全」と「賢明な利用」を進めることを目的に採択されたが、現在は広く生態系として重要な湿地を守ることを目的としている。

*生態系サービス：人々が生態系から得ることのできる便益のことで、食料、水、木材、繊維、燃料などの「供給サービス」、気候の安定や水質の浄化などの「調整サービス」、レクリエーションや精神的な恩恵を与える「文化的サービス」、栄養塩の循環や土壌形成、光合成などの「基盤サービス」などがある。

一方、これまで人の手が入ることで良好に管理されてきた里地里山*などは、人の働きかけが減少することで、自然環境や景観の悪化、野生鳥獣被害の深刻化などが懸念されます。

また、気候変動は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ます。

近年、農地、森林といった自然的土地利用から都市的土地利用への転換量は大きく縮小しています。この開発圧力が低下した機会をとらえ、自然環境の保全・再生を図り、美しい景観を次世代に継承し、地域の魅力を高めていく必要があります。

3 安全・安心な県土利用の重要性の高まり

生活の利便性や快適性は安全が確保されて初めて成り立つことから、災害に対する地域ごとの特性を踏まえた適正な県土利用が図られていることが重要です。

また、全国の相次ぐ自然災害により、県土利用の安全性に対する県民の要請が高まっています。

本県においても、近年では平成27年9月関東・東北豪雨や令和元年東日本台風などの大規模自然災害が、県民の生命・財産に大きな被害をもたらしました。

今後、気候変動による極端な降水が、より頻繁となる可能性が非常に高いと予測されていることから、水害、土砂災害が頻発・激甚化することが懸念されます。

このため、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、災害リスクを把握し、周知を図った上で、災害リスクの高い地域については、重要な公共施設などや居住について、災害リスクの低い地域への立地を誘導するなどの取組を進める必要があります。

4 多様な主体が参加する県土管理の重要性の高まり

急激な人口減少・超高齢社会により、地域コミュニティでの良好な県土管理が困難になっていることから、地域を越えた交流・連携を進め、多様な主体が県土保全・管理活動へ参画し、人と自然の営みの調和を図っていくことが求められています。

*里地里山：奥山と都市の中間に位置し、さまざまな人の働きかけを通じて環境が形成されてきた地域であり、集落とそれを取り巻く雑木林・人工林、農地、ため池、草原等で構成される地域概念。

人口減少が著しい中山間地域*の集落では、小規模・高齢化が進行し、従来のコミュニティーだけでは生活や共同活動の継続が困難な状況が拡大した結果、空き地・空き家の増加、農地、森林の荒廃、獣害・病虫害の発生といった課題が生じています。

また、市街地でも、人口減少や高齢化により、低・未利用地などの管理不十分な土地・建物が増加しています。

一方、心の豊かさを大切にする意識の高まりは、社会貢献活動への参加や田園回帰といった行動になって現れており、自然とのふれあいや身近な空間の土地利用に自らもかかわりたいという県民が増えています。

このため、地域住民と多様な主体が協働し、土地利用や管理を検討するなどの取組が重要になっています。また、行政がこの取組を支援していくことも必要です。

***中山間地域**：農林統計上用いられている地域区分（地域農業の構造を規定する基盤的な条件（耕地や林野面積の割合、農地の傾斜度等）に基づき市町村及び旧市区町村を区分したもの）のうち、「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域。平野の外縁部から山間地を指す。

また、食料・農業・農村基本法では、山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域を「中山間地域等」といい、条件不利地域を対象とする地域振興立法（特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、山村振興法、過疎地域自立促進特別措置法、半島振興法、離島振興法等）の指定地域を含む概念として使われる。

第2章 県土利用の基本的な考え方

第1 基本理念

県土は、県民の生活や生産などの諸活動に必要な共通の基盤であり、現在及び将来における県民のための限りある資源であることから、県土の魅力を総合的に高めていく必要があります。

したがって、本計画では、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、文化的な諸条件に配慮し、土地利用に関する計画に従って利用することにより、多様な地域特性を活かしつつ、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します。

この基本理念を実現するため、全体としては自然的土地利用から都市的土地利用への転換が中長期的に一層ゆるやかに推移すると見通される状況を、県土利用の質的向上を積極的に推進するための機会ととらえ、より安全で豊かな県土を次世代に引き継ぐ「持続可能な県土管理」を基本として、県土利用の質的向上及び総合的なマネジメントを進めます。

第2 県土利用の基本方針

1 適切な県土管理を実現する県土利用

【都市的土地利用】

医療施設、介護・福祉施設、店舗、学校などの都市機能や居住を既存の市街地や集落の中心部などの拠点地区*に集約化し、市街地の無秩序な拡大を抑制します。

集約化する拠点地区では、低・未利用地を有効利用し、市街地の活性化と土地利用の効率化を図ります。

一方、集約化する地域の外側では人口密度が低下することから、これに応じた公共サービスのあり方や、公園、農地、森林などの整備又は自然環境の再生など、地域の実情に応じた新たな土地利用を検討します。

また、交通ネットワークの充実により拠点地区間の連携を強化し、都市機能の相互利用や相互補完を図ることにより、広域連携を促進します。

***拠点地区**：既存の市街地などを中心として、徒歩や自転車等で移動できる範囲内で、商業や医療、福祉、教育、金融、公共公益施設等の日常生活に必要なサービスを誰もが手軽に受けることができるよう、市街地の規模や役割に応じて、必要な都市機能を集積した拠点（広域拠点、地域拠点、生活拠点、小さな拠点等）づくりを進め、街なかへの居住（集住）を誘導する。

【農林業的土地利用】

食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保し、保水機能や多様な生態系の維持、県土の保全、優れた景観の形成など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います。

また、「人・農地プラン*」の話し合いによる農業の担い手への農地集積・集約*を進め、荒廃農地の発生防止及び解消と効率的な利用を図ります。

併せて、県土の保全、水源の涵（かん）養などに重要な役割を果たす森林の整備及び保全を進めます。

【健全な水循環の維持又は回復】

農地、森林を適切に保全することにより、流域*の特性に応じたうるおいのある水辺環境、生物の多様な生息・生育環境、自然の水質浄化作用について維持・向上を図ります。

自然環境、景観、歴史・文化などの観点から、その川らしさが創出されるような「多自然川づくり*」を基本に、良好な自然環境の創出や親水性に配慮した整備を行い、水と緑のオープンスペースとして河川敷の有効利用と保全を促進します。

また、公共用水域における環境基準*の達成率が継続的に100%となるように、関係機関と連携し、水質保全対策を推進します。

【再生可能エネルギー関連施設の適正な土地利用】

大規模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、周辺環境への影響評価を十分行うとともに、近隣の土地利用状況や防災などに特に配慮します。

【農地、森林、宅地など相互の土地利用の適正な転換】

農地、森林、宅地、原野等の相互の土地利用の転換については、再び元の状態に戻すこ

*人・農地プラン：人と農地の問題を解決するため、集落地域レベルでの話し合いに基づき、今後の地域の中心となる経営体、そこへの農地の集積、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業のあり方等について市町村等が定めたプラン。

*農地集積・集約：「所有」、「借入」等により農地を担い手に集め、経営耕地面積を拡大すること（集積）、さらに、担い手が連続して作業可能となるように農地をまとめ面的集積を進めること（集約）。

*流域：集水域と同義であり、水系を取り囲む分水嶺（雨水が異なる方向に流れる境界）で区画された範囲をいう。

*多自然川づくり：河川全体の自然の営みを視野に入れ、地域の暮らしや歴史・文化との調和にも配慮し、河川が本来有している生物の生息・生育・繁殖環境並びに多様な河川景観を保全・創出するための河川管理をいう。

*環境基準：環境基本法第16条による公共用水域の水質汚濁に係る環境上の条件につき、人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持することが望ましい基準のことをいう。

とが困難なことに加え、生態系や健全な水環境、景観などにも影響を与えることから慎重な配慮の下で計画的に行うこととします。

【所有者不明土地*などの有効利用】

所有者が土地を良好に管理し、有効利用を図ることを基本としますが、所有者が管理・利用できない土地や所有者を特定することが困難な土地については、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」の観点に立った施策が必要です。

県では、これらの土地について地域ニーズに沿った公共的目的のための利用が図られるよう市町との連携を推進します。

2 自然環境・美しい景観を保全・再生・活用する県土利用

【自然環境の保全・再生・活用】

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について、引き続き、保全を図るとともに、県民の福利や地域づくりに資する形での自然環境の活用を基本とします。

また、土地利用の転換が必要な場合は、自然環境や生態系に、特に配慮し計画的に行うこととします。

県は、県民をはじめ、企業や団体など様々な主体と協働し、地域から積極的に生物多様性及び生態系サービスの保全と持続可能な利用に関する取組を推進し、様々な動植物が生息・生育する豊かな森づくりを目指し、森林の適正な管理を進めます。

【優れた景観の保全・形成】

景観法、景観条例、屋外広告物条例などの適正な運用により、美しい景観の保全・形成を図ります。

また、優れた景観を保全、形成していくためには、県、市町、県民及び事業者など、各々の主体がその責務を果たすことが重要であることから、県民及び事業者に対し、景観づくりに対する理解と関心を深めるための啓発活動を行うとともに、市町が景観行政団体*となって景観計画を策定し、地域の特性に応じた景観施策を実施することを支援します。

*所有者不明土地：不動産登記簿等の公簿情報等により調査してもなお所有者が判明しない、または判明しても連絡がつかない土地をいう。

*景観行政団体：景観行政団体とは、景観法を活用した景観行政を推進する地方公共団体をいう。具体的には、都道府県、政令市、中核市が自動的に景観行政団体となる。また、その他市区町村も都道府県との協議をした上で、景観行政団体として景観行政事務を処理することができる。

【中山間地域の県土資源の適切な管理】

中山間地域においては、地域資源を活かした農林業の活性化を図るとともに、地域住民を含む多様な主体の参画により、自然や生物多様性の維持・形成を推進し、県土資源の適切な管理を図ります。

そして、急激な人口減少により日常生活に必要なサービス機能の維持が困難になると見込まれる中山間地域の集落では、学校、商店、診療所、介護・福祉施設や地域活動を行う場などを歩いて動ける範囲に集め、周辺の集落とコミュニティバスなどの交通手段で結んだ「小さな拠点*」の形成などを進めることで集落を維持し、人々の生活を支えます。

3 安全・安心を実現する県土利用

水害の頻発・激甚化に対応する治水対策の推進などのハード対策と、住民への災害リスクの周知や警戒避難体制の整備といった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、災害時に重要な役割が期待される公共施設などについては災害リスクの低い地域への立地を促進し、災害対応能力の向上を図ります。居住についてもより安全な地域へ誘導し、防災・減災や応急対策を考慮した土地利用を推進します。

また、災害の拡大防止や安全な避難場所としての防災拠点、オープンスペースの確保、速やかな復旧・復興に重要な役割を果たす緊急輸送道路などの整備を促進します。

さらに、水系*の総合的管理、農地及び森林の適正な管理により県土保全機能の向上を図ります。

治水・砂防施設*などの整備や保安林*の指定と適正な保全・管理を進めるとともに、治山事業*の推進により、土砂流出防止機能、土砂崩壊防止機能などの森林防災機能の向上を図ります。

***小さな拠点**：小学校区など複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している買い物や医療・福祉など様々な生活サービスや地域活動の場を歩いて動ける範囲（基幹集落）に集め、各集落との交通手段を確保することによって、車が運転できない高齢者などにあっても一度に用事を済ませられる生活拠点をつくり、地域の生活サービスを維持していこうという取組をいう。

***水系**：地表の水の流れの系統である。河川の本流及び支流に加え、人工的に開削された水路、運河なども含む流域全域にわたる網の目のような水流組織をいう。

***治水・砂防施設**：治水施設とは、ダム、砂防えん堤、護岸、調整池、堤防、高規格堤防、排水機場、水位観測所などをいう。砂防施設とは、砂防指定地において、治水上砂防のために、積極的、作動的に施設するもので、砂防ダム（堰堤）、床固工、護岸工、流路工（溪流保全工）、山腹工などをいう。

***保安林**：水源の涵（かん）養等特定の公益目的を達成するため、農林水産大臣又は都道府県知事によって指定される森林。立木の伐採や土地の形質の変更等が制限される。

4 多様な主体による県土の県民的経営

地方分権の進展に伴い、土地利用諸制度についても、住民に最も身近な基礎自治体である市町が、これまで以上に自立性の高い行政主体として、自ら土地利用に係る諸課題の解決のための創意工夫について、主体的に取り組むことが重要です。

また、地域を越えた交流・連携が進む中、多様な主体が県土保全・管理活動へ参画し、人と自然の営みの調和を図っていくことが求められています。そのためには、各地域の土地利用が自然や社会、経済、文化的条件を踏まえ、調整されていることが必要です。

このため、各地域の土地利用の基本的な考え方について、地域住民や市町、企業、NPO・ボランティアなど多様な主体が合意形成を図ることを通して、地域の実情に即した柔軟かつ能動的な県土保全の取組を推進します。

なお、これらの推進に当たっては、特に、以下の事項について留意することとします。

- 自然的土地利用と都市的土地利用の適正な配置と組合せにより、調和のある土地利用を進めます。
- 国土利用計画市町村計画や、市町における土地利用の調整・誘導の基本となる総合的な土地利用計画に沿った利用を促進します。

5 複合的な施策の推進と県土の選択的な利用

【複合的な施策の推進】

生物多様性の保全、健全な水環境*の維持又は回復などを通じて、防災・減災や自然との共生を促進することに加え、持続可能な地域づくりにも効果を発揮する自然と調和した防災・減災対策やグリーンインフラ*といった複合的な効果をもたらす施策を積極的に推進する必要があります。

例えば、河川を整備するに当たり多自然川づくりを進めることで、生物の多様な生息・生育環境、自然の水質浄化作用について維持・向上を図る、又は、都市公園や市街地の緑

***治山事業**：治山事業の役割は、次のとおり。

- ①「人命・財産・県土の保全」台風、地震などにより起こる山地災害を早期に復旧すること。
- ②「持続的な水の供給」森林が持っている水源かん養機能を高め、持続的に水資源の確保ができるように、荒廃した森林や荒廃のおそれのある森林に対し、治山施設の配備とあわせて、機能の低下した森林の整備を行うこと。
- ③「良好な環境の創出」心やすらぐ自然環境の保全や自然とのふれあい空間づくりを推進し、自然環境に配慮した治山施設の整備や森林の整備を行うこと。

***健全な水環境**：水循環基本法における人の活動及び環境保全に果たす水の機能が適切に保たれた状態での水循環をいう。

***グリーンインフラ**：社会資本整備、土地利用等のハード・ソフト両面において自然環境が有する多様な機能（生物の生息・成育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用し、持続可能で魅力ある県土・都市・地域づくりを進めるもの。

地空間を保全、整備することで局地的な豪雨やヒートアイランド現象*に対応するといったことが想定されます。

また、これら複合的な効果をもたらす施策を積極的に推進することで、県土の利用価値が向上することが期待されます。

【県土の選択的な利用】

適切な管理を続けることが困難な荒廃農地などは、農地としての活用を図ることを原則としつつ、それぞれの地域の状況に応じて管理コストの低減を工夫するとともに、森林など新たな生産の場としての活用や、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などとしての活用など新たな用途を見いだし、県土を荒廃させず、むしろ県民にとってより良い県土利用となるように努めます。

*ヒートアイランド現象：ヒートアイランド（heat island＝熱の島）現象とは、都市の気温が周囲よりも高くなる現象のことをいう。気温の分布図を描くと、高温域が都市を中心に島のような形状に分布することから、このように呼ばれるようになった。ヒートアイランド現象は「都市がなかったと仮定した場合に観測されるであろう気温に比べ、都市の気温が高い状態」と言うこともできる。

第3章 土地利用の基本方向

第1 五地域区分の土地利用の原則

1 都市地域

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

都市のコンパクト化*に向け、行政機関、医療施設、介護・福祉施設、店舗、学校などの都市機能を既存の市街地や集落の中心部などの拠点地区にバランス良く集積し、利便性を向上させます。

都市機能を集積し利便性が向上する拠点地区に居住を誘導し、人口密度を維持又は高めることで利便性を持続します。

また、都市機能を集約化する拠点地区にある低・未利用地を有効利用することで市街地の活性化と土地利用の効率化を図ります。

自動車交通へ過度に依存することなく、集約化した拠点間を結び、高齢者をはじめ誰もが安全でスムーズに移動できる交通ネットワークの更なる充実と広域連携を促進します。

さらに、エネルギー利用の効率化などにより環境負荷の少ない都市の形成を目指します。

一方、集約化する地域の外側については、交通ネットワークや自家用車などを利用し、周辺地域の都市機能を利用することを前提にした、ゆとりある生活スタイルや自然と共生する居住スタイルなど多様なライフスタイルの受皿として維持します。

【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。)]

市街化区域は、既に市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域です。

都市機能を集積するとともに、利便性の高い地域に居住を誘導し、医療・福祉、商業などの生活サービスに徒歩や自転車アクセスできる土地利用を促進します。

また、安全性、快適性、利便性などに十分配慮した市街地の開発、交通体系の整備、上下水道その他の都市施設の計画的な整備、維持管理を推進します。

新たな土地需要がある場合は、既存の低・未利用地の利用を優先することを基本とします。

*都市のコンパクト化：「コンパクト」とは空間的な密度を高める「まとまり」を意味する。

一方、当該区域内の樹林地、水辺空間など良好な自然環境を形成しているもので、都市環境上不可欠なものについては、積極的に保全することとし、農地についても、良好な都市環境の形成及び災害時の防災空間の確保の点から計画的な保全、利用を図ります。

【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。)]

市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域であり、都市機能、居住地を市街地へ集約させる観点から、原則として、都市的な利用を制限し、良好な都市環境を保持するために緑地などの保全を図るものとします。

【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】

用途地域内の土地利用については、現行の用途地域を基本に、住宅、商業施設、工業施設などの適正な配置による土地利用を誘導するとともに、市街地を取り巻く美しい田園風景や豊かな自然環境の保全を図ります。

用途地域以外の地域は、都市機能の集約化や土地利用の動向を踏まえ、自然環境及び農林地の保全に配慮した都市的土地利用を認めることとします。

2 農業地域

農業地域は、農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とします。

このため、食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保するとともに、県土の有効利用、生産性向上等の見地から、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号の農用地区域をいう。以下、同じ。）において農用地を計画的に整備することとします。

「人・農地プラン」の話し合いによる農業の担い手への農地の集積・集約や、遊休農地の再生支援などを行うことで、農地の効率的な利用を図り、荒廃農地の発生防止や解消を図ります。

さらに、保水機能や多様な生態系の維持、県土の保全、良好な景観の形成など農業の有する多面的かつ重要な機能が高度に発揮できるよう農地を良好に管理します。

また、農山村は県民共有の財産であるという認識の下、農山村の振興を図るため、伝統文化継承の取組の促進や、日本型直接支払制度*などの活用による地域共同活動、環境保全に寄与する営農活動などを支援します。

*日本型直接支払制度：平成27(2015)年4月に施行された「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づき実施される「多面的機能支払制度」、「中山間地域等直接支払制度」、「環境保全型農業直接支払制度」のことをいい、いずれも面積に応じて一定額を交付する制度である。

なお、荒廃農地については、農地としての活用を原則としますが、再生利用が困難と見込まれる農地については、それぞれの地域の状況に応じて農地以外への有効利用も認めるものとします。

【農用地域】

農業生産の基盤として確保されるべき土地であることから、土地改良などによる計画的な整備とともに担い手への利用集積を推進することで、農地の効率的な利用と生産性の向上を図るものとし、他用途への転用は行わないものとします。

【農用地域を除く農業地域】

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振興のための公共投資の対象となった農地については、農用地域への編入に努めるとともに他用途への転用は原則として行わず、農業生産に支障の少ない農地から順次転用されるよう誘導するものとします。ただし、都市計画決定の手続きなどで農業以外の土地利用計画と調整が図られた場合には、その計画に沿って土地利用を進めることとします。

3 森林地域

森林地域は、森林として利用すべき土地であり、林業の振興や森林の有する公益的機能（県土の保全、水源の涵（かん）養、地球温暖化防止のための二酸化炭素の吸収、自然環境の保全など）の維持増進を図る必要がある地域とします。

この、森林地域の土地利用については、森林が木材などの林産物を安定的に供給する経済的機能のほかに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から、森林を県民全体の理解と協力のもとに次世代に引き継ぐため、大規模な開発から積極的に保全することを基本とするとともに、多面的機能を高度に発揮させるため、地域の特性や課題に応じた多様な森づくりを推進します。

例えば、森林資源の充実した高齢級林では、皆伐、再造林することにより森林の若返りを促進します。

また、手入れが行き届かない人工林は間伐を推進するとともに、生育不良の人工林や奥地など地理的に条件が悪く適正な施業が困難な人工林では広葉樹林化を進めます。

加えて、ダム上流などの重要な水源地帯の森林や山地災害の防止につながる森林を対象に保安林の指定を進め、森林の適正な保全・管理を推進します。

一方、自発的な森林の経営管理を行えない森林所有者（小規模所有、不在村者、高齢者など）の所有林については、森林の経営管理を意欲的に行う林業経営者への集積・集約を

促進するために、市町が森林経営管理制度*を円滑に運用して効果的に機能するよう、支援します。

森林地域の活用に当たっては、森林資源の循環利用（植える→育てる→伐る→使う）を基本とし、地域の特性を活かしながら林業・木材産業の活性化を図ります。

【保安林】

県土の保全、水源の涵（かん）養、自然環境の保全などの諸機能の積極的な維持増進を図るべきものであることから、適正な管理を行うとともに、保安林として望ましい森林を対象に指定を行います。

他用途への転用は原則として行わないものとします。

【保安林以外の森林地域】

森林資源の循環利用による経済的機能及び公益的機能などの維持増進を図るものとし、天然林、適切に管理された人工林、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といった公益的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します。

なお、森林を他用途へ転用する場合には、周辺地域にある森林の保全と林業経営の安定に留意しつつ、災害の発生、環境の悪化などの支障をきたさないよう十分に考慮するものとします。

4 自然公園地域

自然公園地域は、その保護及び利用の増進を図る必要がある地域とします。

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、県民の保健、休養及び自然体験、学習など、自然とのふれあいの場としての利用に資するものであること、また、生態系ネットワーク*の中核として生物多様性を保全するうえで重要な役割を果たしていることから、優れた自然の保護とその適正な利用を図るものとします。

***森林経営管理制度**：令和元(2019)年4月1日に森林経営管理法が施行され、森林経営管理制度がスタートした。この制度は、森林所有者に対して適切な経営管理を促すため、その責務を明確化するとともに、適切に経営管理が行われていない森林については、市町村が、森林所有者から経営管理権を取得した上で、自ら経営管理を行い、又は「意欲と能力のある林業経営者」へ再委託する等の措置を講じる。これにより、林業経営の効率化及び森林の管理の適正化の一体的な促進を図るとともに、林業の持続的発展及び森林の多面的機能の発揮に資することを目的としている。

***生態系ネットワーク**：生態系の拠点の適切な配置やつながりのこと。自然の保全・再生を図るため、その形成にあたっては、原生的な自然地域等の重要地域を核として、ラムサール条約等の国際的な視点や生態的なまとまりを考慮した上で、その地域の外部との相互影響を軽減するための緩衝地域（バッファゾーン）の適切な配置、保全と生物の生息・生育地をつなげる生態的な回廊（コリドー）の確保により、それぞれの地域を有機的に繋ぐことを基本とする。エコロジカル・ネットワークともいう。

本県は、世界に誇る日光国立公園をはじめ、尾瀬国立公園や8箇所の県立自然公園を有していることから、国又は県が策定した公園計画に基づき、優れた自然の風景地を積極的に保護するとともに、その適正な利用を図るものとします。

【特別地域(自然公園法第20条第1項又は栃木県立自然公園条例(昭和33年栃木県条例第11号)第19条第1項の特別地域をいう。)]

特別地域においては、地域指定の趣旨に沿って、その風致の維持を図るものとします。

また、特別保護地区(同法第21条第1項の特別保護地区をいう。)においては、地区指定の趣旨に沿って、その景観の厳正な維持を図るものとします。

【普通地域(自然公園地域のうち特別地域に含まれない区域をいう。)]

都市的利用又は農業的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、極力避けるものとします。

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、その自然環境の保全を図る必要がある地域とします。

同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及び自然公園地域とともに生態系ネットワークの中核としての役割を果たしていることを考慮し、広く人々が自然環境や生物多様性からの恵みを享受するとともに、次の世代にこれを継承できるよう、積極的に保全を図るものとします。

現在、本県はミヤコタナゴやトチノキの原生林など貴重な動植物が生息・生育している30箇所の自然環境保全地域を有していますが、生態系ネットワークの維持、形成を図るうえで核となる地域については、新たな指定を行い、その保全を図ります。

【特別地区(自然環境保全法第25条第1項又は自然環境の保全及び緑化に関する条例(昭和49年栃木県条例第5号)第15条第1項の特別地区をいう。)]

その指定の趣旨に沿って、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します。

【普通地区(自然環境保全地域のうち特別地区に含まれない区域をいう。)]

原則として土地の利用目的を変更しないものとします。

第4章 土地利用の調整に関する事項

第1 五地域区分の重複する地域における土地利用の調整指導方針

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の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、指針の方向などを考慮して、本計画で示した県土利用の方向に沿った適正かつ合理的な土地利用を図ります。

1 都市地域と農業地域とが重複する地域

【市街化区域及び用途地域(市街化区域内の用途地域を除く。以下同じ。)以外の都市地域と農用地区域とが重複する場合】

農地としての利用を優先するものとします。

【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を図りながら、都市的な利用を認めるものとします。

2 都市地域と森林地域とが重複する地域

【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します。

【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します。

【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します。

3 都市地域と自然公園地域とが重複する地域

【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な利用を図っていくものとします。

【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します。

【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します。

4 都市地域と自然保全地域とが重複する地域

【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します。

【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します。

5 農業地域と森林地域とが重複する地域

【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します。

【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、農地としての利用を優先するものとしますが、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します。

【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】

森林としての利用を優先するものとしますが、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します。

6 農業地域と自然公園地域とが重複する地域

【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します。

【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します。

7 農業地域と自然保全地域とが重複する地域

【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します。

【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します。

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します。

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します。

第2 その他考慮すべき事項

地方分権の進展に伴い、土地利用関係法令に基づく土地利用規制権限などの市町への移譲が、今後さらに進むことが予想されます。

このため、市町が策定する基本構想（振興計画など）、国土利用計画市町村計画、都市計画マスタープランなどに沿った土地利用を実現するための市町の主体的な取組に配慮しつつ、土地利用の現況と動向などの把握に一層努め、本制度のより適切な運用・管理を図るため、市町の個別規制法担当部局との一層の連携を図るものとします。

【参考】地域区分の重複する地域の土地利用の調整指導方針

五地域区分	五地域区分 細区分	都市地域			農業地域		森林地域		自然公園地域		自然保全地域		
		用途地域 市街化区域及び	市街化調整区域	その他	農用地区域	その他	保安林	その他	特別地域	普通地域	全地域	原生自然環境保	特別地区
都市地域	市街化区域及び用途地域												
	市街化調整区域	×											
	その他	×	×										
農業地域	農用地区域	×	←	←									
	その他	×	①	①	×								
森林地域	保安林	×	←	←	×	←							
	その他	②	③	③	④	⑤	×						
自然公園地域	特別地域	×	←	←	←	←	○	○					
	普通地域	⑥	○	○	○	○	○	○	×				
自然保全地域	原生自然環境保全地域	×	×	×	×	×	×	←	×	×			
	特別地区	×	←	←	←	←	○	○	×	×	×		
	普通地区	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	

※ 凡例

×：制度上又は実態上、一部の例外を除いて重複のないもの。

←：相互に重複している場合は、矢印方向の土地利用を優先する。

○：相互に重複している場合は、両地域が両立するよう調整を図る。

①：土地利用の現況に留意しつつ、農業上の利用との調整を図りながら都市的な利用を認める。

②：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。

③：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。

④：原則として農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。

⑤：森林としての利用を優先するものとするが、森林としての利用を図りながら農業上の利用を認める。

⑥：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る。

【参考】五地域区分の面積

(令和3(2021)年3月31日現在)

区 分		面 積 (ha)	県土面積に占める割合(%)
五 地 域	都 市 地 域	413,344	64.5
	農 業 地 域	285,719	44.6
	森 林 地 域	348,109	54.3
	自 然 公 園 地 域	133,443	20.8
	自 然 保 全 地 域	5,281	0.8
五 地 域 計		1,185,896	185.1
白 地 地 域		2,677	0.4
県 土 面 積		640,809	100.0

- (注) 1 県土面積は、令和2(2020)年7月1日現在の国土地理院公表の面積である。
- 2 五地域の面積は、土地利用基本計画図上で計測したものである。
- 3 割合は四捨五入しているため、合計に一致しない。