

# 滋賀県土地利用基本計画書

平成30年3月

滋 賀 県

## 目 次

前文 土地利用基本計画策定の趣旨	1
1 土地利用の基本方向	
(1) 県土利用の基本方向	2
ア 基本理念	2
イ 県土をめぐる基本的条件の変化と課題	2
ウ 県土利用の基本方針	9
(2) 地域類型別の県土利用の基本方向	14
ア 都市	14
イ 農山漁村	15
ウ 自然維持地域	16
(3) 地域別の県土利用の基本方向	16
(4) 土地利用の原則	17
ア 都市地域	17
イ 農業地域	18
ウ 森林地域	18
エ 自然公園地域	19
オ 自然保全地域	20
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	
(1) 土地利用の優先順位、土地利用の誘導方向等	20
①都市地域と農業地域とが重複する地域	21
②都市地域と森林地域とが重複する地域	21
③都市地域と自然公園地域とが重複する地域	21
④都市地域と自然保全地域とが重複する地域	22
⑤農業地域と森林地域とが重複する地域	22
⑥農業地域と自然公園地域とが重複する地域	22
⑦農業地域と自然保全地域とが重複する地域	22
⑧森林地域と自然公園地域とが重複する地域	22
⑨森林地域と自然保全地域とが重複する地域	22

# 滋賀県土地利用基本計画

## 前 文 土地利用基本計画策定の趣旨

この土地利用基本計画（以下「基本計画」という。）は、滋賀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、国土利用計画（全国計画および滋賀県計画）を基本として策定した。

基本計画は、国土利用計画法に基づく土地取引規制および遊休土地に関する措置、土地利用に関する他の諸法律に基づく開発行為の規制等を実施するにあ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. 土地利用の基本方向

### (1) 県土利用の基本方向

#### ア 基本理念

県土は、その大半が琵琶湖の集水域に属しており、現在およ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、生活および生産を通ずる諸活動の共通の基盤である。このことから、その利用は、公共の福祉を優先させるとともに、琵琶湖をはじめとする自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的および文化的条件に十分配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と県土の持続可能な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れなければならない。

#### イ 県土利用をめぐる基本的条件の変化と課題

今後の県土の利用を計画するにあたって考慮すべき、県土利用をめぐる基本的条件の変化と、これを踏まえ取り組むべき課題は以下のとおりである。

##### (ア) 人口減少社会の到来

滋賀県の人口は、平成 25 年をピークとして減少していると考えられ、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、人口減少が継続すると見込まれている。

地域別に見ると、当面人口が増加すると予測されている大津・南部地域も平成 37 年前後に人口が減少に転じると見込まれている。

生産年齢人口は平成 17 年をピークとして減少しており、年少人口は長期的に減少傾向にある。高齢者人口は増加し続けており、近年では、年少人口を上回っている。

また、一般世帯数は当面増加するが、平成 37 年前後をピークに減少に転じると予想される。

人口減少社会の到来など時代の大きな転換点を迎え、将来に対する不安感や閉塞感が広がっている。このため、将来に対する不安を安心に変え、夢や希望を描くことができる豊かな社会を築くことが求められている。こうした点も踏まえ、本格的な人口減少社会における県土利用のあり方を構築していくことが重要となる。

滋賀県では、人口減少を見据えて、人口減少を食い止めながら滋賀の強みを伸ばし、活かすことによって豊かな滋賀を築いていくため、平成 27 年 10 月に策定した「人口減少を見据えた豊かな滋賀づくり総合戦略」に基づく取組を行っている。

##### a 県土を荒廃させない取組の必要性

人口が増加する地域などでは土地需要の増加も想定されるものの、全体

として土地需要は減少し、そ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。

こうした問題は、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県土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。

#### (県土の管理水準の低下)

都市では、市街地の人口密度の低下や中心市街地の空洞化の進行とともに、低・未利用地や空き家等の増加など、土地利用の効率の低下が懸念される。

また、農山漁村では、農業従事者の減少等による荒廃農地の増加など農地の管理水準の低下も懸念されるとともに、林業や木材産業の厳しい状況を背景に、一部に必要な施業が行われていない森林も見られる。

県土の管理水準の低下や都市化の進展などの県土利用の変化は、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。

#### (地籍整備の遅れ)

本県の地籍調査の進捗は、全国平均と比べて遅れており、土地境界が不明確な状況は土地の有効利用の妨げとなる。さらに、高齢化を背景として、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。

### b 暮らしと産業を支える基盤づくりの必要性

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共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、滋賀県の強みを活かし、生活や生産水準の維持・向上に結びつく県土利用を推進していくことが必要である。

#### (新たな広域ネットワークの形成)

東海道、中山道、北陸道が結節する滋賀県は、古くから地理的優位性を有しており、現在も交通、物流の要所として重要な役割を担っている。今後においても、スマートインターチェンジの設置や平成35年度に予定される新名神高速道路の天津―高槻間の開通により、広域高速道路網の利便性向上が見込まれる。また、リニア中央新幹線や北陸新幹線の全線

開業も予定されている。

鉄道および道路のさらなる整備による新たな広域ネットワークの形成により、人やものの流れが大きく変化することから、アクセス道路の整備や渋滞対策などによる効果も含め、産業創出、物流や広域的な観光の活性化など県全体の振興につなげることが期待される。

#### (産業の動向)

本県は、恵まれた立地特性を活かし、これまで全国有数の内陸工業県として発展してきた。近年では、輸送機械、化学や電気機械などのマザー工場が立地していることから、今後はグローバル開発拠点としての集積が期待される。

また、県内外から人々を引きつけ、人・もの・資金・情報の活発な交流を生み出すことができるよう、地域固有の資源や特性を活用し、付加価値の高いビジネスや魅力ある雇用を創出していくことで地域の活性化を図っていく必要がある。

#### (様々な役割を担う農林水産業)

本県の農林水産業は、食料等の供給だけでなく、県土の保全や水源の涵<sup>かん</sup>養、美しい景観の形成、文化の伝承といった多面的な役割を果たしてきた。こうした中で、従事者の減少や高齢化の進行に対応して、担い手の確保・育成を図り、産業として競争力のある農林水産業が今後も持続的に営まれることが必要である。

また、農山漁村では人口減少や高齢化が進行し、中山間地域をはじめ担い手の確保が困難な地域では営農や漁労の継続が難しく、集落の存続も懸念されることから、生産活動が持続的に行われるよう豊かな資源を活かして地域の活性化を図ることが必要である。

### c すべての人への配慮の必要性

県民が豊かさを実感できる社会を築くためには、経済的な豊かさに加えて心の豊かさも不可欠である。こうした点を踏まえつつ、すべての県民が豊かさを感じられる県土利用が求められる。

#### (より快適な生活環境の創造)

県民の価値観の多様化が進み、うるおいや安らぎなど心の豊かさと自然とのふれあいに対する県民の志向が高まっており、より快適な生活環境の創造が求められている。

(すべての人に配慮した県土利用)

高齢者や障害者など日常生活または社会生活における行動に制限を受ける者にとっての障壁を取り除くとともに、一人ひとりの多様性を理解し、尊重することを基本として、ユニバーサルデザインの考え方にに基づき、すべての人が円滑に利用できるよう配慮された生活環境の整備を進めていくことが必要である。

また、交通は、人やものの円滑な移動を通じて県民生活を支える重要な社会基盤であることから、高齢者や障害者などにとっても移動に支障なく、子どもや外国人などにとってもわかりやすく、すべての人にとって使いやすい交通サービスの提供が必要不可欠である。

## (イ) 自然環境と美しい景観等の悪化

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。

(気候変動の顕在化)

地球温暖化をはじめとする気候変動が顕在化しつつある中、世界の平均気温は上昇傾向にあり、国内も含めた世界各地で極端な気象現象が頻発している。

気候変動は、自然環境の悪化や生物多様性の損失を及ぼすこともあるため、気候変動による将来的な影響も考慮して、これに適応し、自然環境と調和した持続可能な経済社会システムを構築していくことが必要である。

(自然環境の悪化と生物多様性の損失)

自然環境の悪化や生物多様性の損失は、土壌の劣化や水質の悪化、植生の変化等を通じて、食料の安定供給、水源の涵養<sup>かん</sup>や県土保全など暮らしを支える生態系サービス(自然の恵み)に大きな影響を及ぼす。

特に、生物多様性は、人間にとって存立の基盤となり、有用な価値を持つだけでなく、多様な文化を育む源泉ともなっている。しかし、絶滅危惧種や希少種等の選定数は増加しており、外来種の侵入や特定の野生鳥獣の生息数の増加、生息域の拡大により、生物多様性の損失が続いている。生態系の多様性にも着目しつつ、生物多様性の損失を食い止め、良好な環境を育み、その環境を未来へつないでいく必要がある。

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側面もあるため、この機会をとらえ、生物多様性の確保や自然環境の保全・再生を進めつつ、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。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、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ことから、その地域本来の生態系には戻らず、荒廃地等となる可能性がある。このような土地については、自然の生態系に戻す努力が必要となる。

#### (土地への働きかけの減少による悪影響)

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地里山等においては、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、さらには自然資源の管理や利活用に係る知恵や技術の喪失等が懸念される。

#### (琵琶湖の環境の変化)

琵琶湖の水質は、富栄養化の指標である全窒素および全りんなどは改善傾向が見られるものの、水質汚濁に係る環境基準は一部を除き未達成である。

また、琵琶湖の生態系は、湖辺の形態の変化などに伴う環境の変化に加えて、アオコが依然として発生していることや、水草の大量繁茂、外来魚の繁殖、カワウによる食害など新たな課題が顕在化してきている。

こうした中で、平成 29 年 3 月 30 日に琵琶湖の保全及び再生に関する法律第 3 条の規定に基づき、「琵琶湖保全再生施策に関する計画」を策定した。

#### (エネルギーをめぐる社会情勢の変化)

県民生活や産業活動を支えるエネルギーの安定的な確保とともに、今後、原発に依存しない新しいエネルギー社会をできる限り早く実現していくことが求められる。

本県の地域資源を最大限に活用しながら再生可能エネルギーの導入促進を図るとともに、省エネルギーや節電の推進、エネルギー関連産業の振興等、供給側と需要側での取組を併せて総合的に推進していく必要がある。



(循環型社会の形成に向けた取組)

県内のごみ総排出量は概ね減少傾向にあり、再生利用率は、概ね横ばいとなっている。今後、ごみの発生抑制および再使用の取組強化とともに、引き続き再生利用を推進し、環境への負荷をできる限り低減する循環型社会の形成を推進することが求められる。

(自然環境の有する多様な機能)

これまで人と自然との関わりの中で育まれてきた景観、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。

また、自然生態系の有する防災・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も重要である。

#### (ウ) 安全・安心に対する不安の高まり

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県土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県土利用を実現することも重要となる。

(災害に対する不安の高まり)

気候変動の影響による局地的な豪雨災害や台風被害、南海トラフ巨大地震、琵琶湖西岸断層帯等による直下型地震、原子力災害等の様々な危機事案の発生が懸念される中、県民の安全・安心に対する不安が高まっている。

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、安全性を優先的に考慮する県土利用を進めていくことが重要である。

また、都市においては、諸機能の集中や土地の高度利用の進展など経済社会の高度化に伴う脆弱性の増大や、地震時等に著しく危険な密集市街地への対応が重要な課題となっており、農山漁村においては、県土管理水準の低下に伴う県土保全機能の低下が懸念される。

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、県土利用においても、大規模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・復興できる県土の構築に向けた国土強靱化の取組を進めていくことが必要である。

(社会資本の老朽化)

道路施設をはじめとしたダム、上下水道施設、農業水利施設、港湾・漁港、その他の公共施設などの社会資本の老朽化が進んでおり、特に高度経済成長期以降、整備を進めた多くの社会資本について、その維持管理や更新問題が顕著になっており、戦略的な維持管理を進めていく必要がある。

(エ) 県土管理の主体における状況の変化

人口減少社会における県土利用の課題に対する対応を検討するに当たっては、次のような基本的条件の変化と課題についても留意する必要がある。

(県土利用への多様な主体の参画)

価値観の多様化や地域社会への参加意識の高まりから、ボランティアやNPO活動に参加する人が増加しており、地元企業も含めて地域社会における新たな自治の担い手として期待される中、森林づくり活動や道路管理活動など、多くの人が土地利用について関わりを持つようになってきている。

(地方自治を取り巻く状況の変化)

県土利用においても、住民に最も身近な市町との意見・情報交換を行い、地域課題を共有しながら、適切な役割分担のもとに連携を図っていくことが求められる。

また、府県を超える広域的な課題に対応するため、関西広域連合において広域防災や広域環境保全などの分野で取組が進められている。本県は中部圏や北陸圏に隣接しており、防災、環境対策、観光振興など隣接府県との広域的な連携を図っていくことも必要である。

(増大する財政需要)

本県の財政状況は改善傾向にあるものの、国体開催に向けた施設整備をはじめとする大規模事業、社会資本等の老朽化対策、社会保障関係費など、今後増大する財政需要に的確に対応していくことが求められている。

## ウ 県土利用の基本方針

イで示した課題に取り組むため、本計画は、「適切な県土管理と県民の豊かさを実現する県土利用」、「自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する県土利用」、「安全・安心を実現する県土利用」の3つを基本方針とし、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を目指す。

また、人口減少社会において、このような県土利用を実現するための方策についても、その考え方を示す。

### (ア) 適切な県土管理と県民の豊かさを実現する県土利用

#### a 県土を荒廃させない取組

都市的土地利用については、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、郊外部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、森林等の整備およ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・解消と効果的な利用を図る。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・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または回復を図る。

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が、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計画的に行うことが重要である。

地籍整備による土地境界の明確化は、防災や被災後の復旧・復興の迅速化をはじめとして、土地取引、民間開発・県土基盤整備の円滑化等に貢献することから、その計画的な実施を促進する。

また、土地の良好な管理と有効利用は、所有者が努めることを基本としつつ、所有者による管理・利用が不可能な場合や、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・利用を促進する方策を検討することも必要である。

#### b 暮らしと産業を支える基盤づくり

広域交通については、滋賀県が、近畿圏、中部圏および北陸圏の連携の要としても機能を発揮し、3圏域全体の活性化に貢献するとともに、経済発展等、県内の活力増進を促していくため、滋賀県と周辺府県とを結び、3圏域の交流に資する放射状の交通ネットワークを強化する。

また、滋賀県内において、人や物の交通流動が交差・接続するクロスポイントの機能を強化し、あるいは新たなクロスポイントを形成する。

なお、広域交通ネットワークづくりにおいて、異常気象や災害に対する強さと、万一の遮断への対応力や回復性に優れたしなやかさを備えることは重要である。

企業立地については、本県の立地環境やモノづくり産業の集積といった強みを活かし、付加価値の高いモノづくり産業に重点を置いて、事業活動の中核となる本社機能や研究開発機能等を有する企業の新規立地の一層の促進を図る。

また、進出企業、既存企業、大学等研究機関および地域の連携を促進し、人材の育成や確保、技術開発等において地域内での協力関係を構築し、本県の産業集積の利点のさらなる活用を図る。

観光振興については、滋賀ならではの素材や強みを掘り起こし、広く発信していくとともに、滋賀県の歴史・文化や、琵琶湖に代表される豊かな自然の魅力を活かした特色あるツーリズムを展開し、地域産業の活性化を促し、優れた自然資源の維持を図る。

農林水産業については、農林水産業の担い手の確保・育成とその経営の複合化・多角化等による体質強化、安全・安心な農林水産物の生産・供給により、産業として競争力のある農林水産業の確立を図る。農地や森林等の豊かな地域資源を適切に維持するとともに、新たな魅力として創出・発信することで、農山漁村を活性化するとともに農村の集落機能の維持・向上を図る。

#### c 快適な生活環境の創造とすべての人に対する配慮

県、県民および事業者が協働して、高齢者や障害者など日常生活または社会生活における行動に制限を受ける者の行動を阻む様々な障壁を取り除き、一人ひとりの多様性を理解し、尊重することを基本として、すべての

人が円滑に利用できるよう配慮された生活環境を整備することにより、だれもが自らの意思で自由に行動でき、安全で快適に生きがいを持って暮らすことができる福祉のまちづくりを進める。

交通については、環境負荷の低減を図りつつ、すべての人にとって使いやすく利便性の高い交通サービスを提供することが求められている。このため、環境に優しく誰もが利用可能な移動手段である公共交通機関をはじめ低炭素型の交通手段を利用しやすい環境整備を目指す。また、県民、交通事業者、行政の役割分担と協働のもと、地域の交通を地域自らが支える持続可能な交通体系づくりを目指す。

さらに、それぞれの地域の特性や課題を適切に把握し、地域のまちづくりと一体となった安全で安心な交通環境の整備を図る。

#### (イ) 自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する県土利用

自然環境については、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保全・再生を進め、「森～川～里～湖」の連環による生態系ネットワークの形成を図り、県民の福利や地域づくりに資する形での活用を推進する。

なお、その際には、県土を形づくり、県民生活の基盤となる生物多様性および生態系サービスの保全と持続可能な利用を基本とする。

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地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育まれた伝統や文化等を活かした観光や産品による雇用の創出およ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交流・連携を促進するとともに、移住などの拡大を図る。

琵琶湖については、健全な姿で次世代に引き継ぐために、「森～川～里～湖」という大きな視点から、これまでの水質保全対策に加えて、在来魚の回復をはじめとする琵琶湖流域生態系の保全・再生や、暮らしと湖の関わり再生を進めるとともに、様々な生きものでにぎわう、生命あふれる自然環境の再生を進める。

低炭素社会の実現については、企業や家庭、個人が、自らのライフスタイルやビジネススタイルの転換を進め、節電や省エネ行動をさらに広げていくとともに、公共交通機関や自転車の利用など人と環境に優しいエコ交通の普及や再生可能エネルギーなどの導入促進を図る。

なお、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、周辺の土地利用状況や自然環境、景観、防災等に特に配慮す

る。

廃棄物については、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）を一層進めるとともに、発生した廃棄物の適正処理の推進を図る。

自然環境の活用については、持続可能で魅力ある県土づくりや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、防災・減災等）を活用したグリーンインフラなどの取組を推進する。また森林の水源涵養機能等が持続的に発揮されるような取組を推進する。

さらに、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。

特に、平成 27 年に「琵琶湖とその水辺景観－祈りと暮らしの水遺産」が文化庁に日本遺産として認定されたことを受け、琵琶湖をはじめとした水辺の景観や水と人の営みが調和した文化的景観を活用した地域の魅力向上に向けた取組を推進する。

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または回復するための取組を進める。

なお、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、生物多様性の確保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・活用する県土利用を進める。

#### (ウ) 安全・安心を実現する県土利用

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、その周知を図ったうえで、災害リスクの高い地域の土地利用の適切な制限を行う。なお、その際は、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。さらに、中長期的な視点から、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。また、災害リスクを踏まえた住まい方について、工夫を促す。

また、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ブ

ンスペースの確保、農地の保全管理、森林やその他の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県土利用の面からも県土の安全性を総合的に高め、災害に強くしなやかな県土を構築する。

地震災害については、近い将来に南海トラフ巨大地震の発生が危惧されているほか、県内に多数の活断層が存在することから、県内いずれの地域においても地震が発生する可能性があることを考慮し、安全・安心を実現する県土利用を推進する。

社会資本の老朽化については、優先順位を見極めながら、必要な社会資本の整備・更新を進めるとともに、予防保全を重視した社会資本の戦略的な維持管理を進める。

#### (エ) 複合的な施策の推進と県土の選択的な利用

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、これまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難に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もあることから、県土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。

県土の適切な管理は、県土保全、生物多様性の保全、健全な水循環の維持または回復等を通じて、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、県土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、県土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、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等としての活用など新たな用途を見いだすことで県土を荒廃させず、むしろ県民にとってプラスに働くような最適な県土利用を選択するよう努める。

#### (オ) 多様な主体による県土管理

これらの取組は、国・県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の実現されるものである。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、県土の多面的な価値に応じた公による管理と合わせ、水資源や農林水産資源など良好な県土の恵みを楽しむ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、その管理の一端を担う県民の参加による県土管理を進めていくことが、一層、重要となる。

## (2) 地域類型別の県土利用の基本方向

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、農山漁村および自然維持地域の県土利用の基本方向を以下のとおりとする。なお、地域類型別の県土利用に当たっては、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双方向的に考慮することが重要である。

### ア 都市

都市においては、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、むしろ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。特に、空き家については、今後郊外を中心に大幅に増加する可能性が高いため、一層の有効利用を図る必要がある。

また、地域の合意を踏まえ、災害リスクの高い地域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、耐震化や土地の嵩上げなどの耐水化等により安全性の向上を促進していくことに加え、災害時の避難場所およびオープンスペースの確保に配慮しつつ、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、地域住民にとってもメリットを実感できる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交流・連携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、浸水リスクの高い地域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または回復や資源・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、緑地およ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、人と地域の自然との関わりの中で育まれた伝統や文化、水源の涵養<sup>かん</sup>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、集落機能の維持・向上と地域特性を踏まえた良好な生活環境の整備とともに、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成長産業化等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、日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場を身近な範囲に集め、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」の形成を進めることなど、市町と連携して地域の状況に応じた取組を推進する。

このような取組とともに、健全な水循環の維持または回復、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およ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地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

分担や都市からの移住などを含む共生・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およ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。

## ウ 自然維持地域

原生的な自然地域、野生生物の重要な生息・生育地および優れた自然の風景地など、自然環境を保護・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・拡大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、琵琶湖の水源涵養上重要な森林については、その積極的な維持・保全を図る。

あわせて、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。

## (3) 地域別の県土利用の基本方向

地域別の土地利用は、土地、水、自然等の国土資源の有限性を踏まえ、環境の保全に配慮し、地域の個性や多様性を活かしつつ、均衡ある県土利用と地域形成を図ることを目指すものとする。

地域の区分は、土地利用の継続性や動向、人のつながり、地域の特性、共通の課題等を考慮して、大津・南部地域、甲賀地域、東近江地域、湖東・湖北地域および高島地域の5区分とする。

地域の方向性は、滋賀県国土利用計画（第五次）の1. 県土の利用に関する基本構想（4）地域別の県土利用の基本方向に定める。

#### (4) 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、自然公園地域および自然保全地域の5地域ごとに、それぞれ次の原則に従って適切に行われなければならない。

なお、5地域のいずれにも属さない地域においては、当該地域の特性およ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、および保全する必要がある地域であり、原則として都市計画法第5条第1項および第2項により都市計画区域として指定されているまたは指定されることが予定されている地域である。

都市地域の土地利用については、良好な都市環境の確保および形成、環境負荷の低減と都市機能や居住の集約化に配慮した持続的かつ機能的な都市基盤の整備、災害に対する安全性の向上等に配慮しつつ、既成市街地の整備を推進するとともに、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。)または用途地域(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。)において今後新たに必要とされる宅地および都市施設等を計画的に確保、整備することを基本とする。

##### (ア) 市街化区域

市街化区域においては、安全性、快適性、利便性、集約化等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等の整備を計画的に推進する。また、当該区域内の樹林地、水辺地および農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不可欠なものについては、積極的に保護および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項による市街化調整区域をいう。以下同じ。)

市街化調整区域においては、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) 市街化区域およ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

市街化区域およ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、

土地利用の動向を踏まえ、環境およ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り、原則として農業振興地域の整備に関する法律第6条により農業振興地域として指定されているまたは指定されることが予定されている地域である。

農業地域の土地利用については、農用地が食糧供給源として国民の最も基礎的な土地資源であるとともに、地域の農業経営の安定、自然環境保全、県土保全および防災等において重要な役割を果たしていることから、現況農用地は極力その保全と有効利用を図るとともに荒廃農地の発生防止と解消に努める。

また、県土の有効利用、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

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から、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、保全するものとする。

### （イ）農用地区域を除く農業地域内の農地

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また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、転用の順位を遅らせ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および農業以外の土地利用計画がない地域に存する優良農地については、農業振興を図る土地として農用地区域へ編入し、他用途への転用は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、林業の振興または森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある地域であり、原則として森林法第2条第3項に規定する国有林の区域または同法第5条第1項の地域森林計画の対象となる私有林の区域として定められているまたは定められることが予定さ

れている地域である。

森林地域の土地利用については、森林が林産物の供給、水資源の涵養<sup>かん</sup>、県土保全、生物多様性保全、地球環境保全、レクリエーション利用の受入れ等の多面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、必要な森林の確保を図るとともに、森林の有する諸機能が最高度に発揮されるようその整備を図るものとする。

(ア) 保安林（森林法第 25 条第 1 項による保安林をいう。以下同じ。）

保安林については水源涵養<sup>かん</sup>、県土保全、生活環境の保全等の多面的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他用途への転用は行わないものとする。

(イ) 水源森林地域（滋賀県水源森林地域保全条例第 6 条第 1 項による水源森林地域をいう。以下同じ。）およびその他の森林（保安林を除く。）

水源森林地域およびその他の森林は、近畿圏における水資源の安定供給に寄与している琵琶湖の水源の涵養<sup>かん</sup>などに重要な役割を果たすことから、多面的機能の維持増進を図るものとする。水源として依存度の高い森林、良好な自然環境を形成する森林等、安全で潤いのある居住環境の保全および形成に重要な役割を果たしている森林については、極力他用途への転用を避けるものとし、他用途に転用する場合は、下流域の水の確保など森林の有する水源の涵養機能<sup>かん</sup>等の多面的機能の維持への影響ができるだけ小さくなるよう配慮するものとする。

## エ 自然公園地域

自然公園地域は、優れた自然の風景地で、その保護および利用の増進を図る必要がある地域であり、自然公園法第 2 条第 1 号の自然公園として指定されているまたは指定されることが予定されている地域である。

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、休養および教化に資するものであることから、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。）

特別保護地区については、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 項または第 73 条第 1 項による特別地域をいう。以下同じ。）

特別地域については、その風致または景観の維持を図るべきものであることから、都市的利用、農業的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

その他の自然公園地域においては、都市的利用また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り、自然環境保全法第 14 条の原生自然環境保全地域、同法第 22 条の自然環境保全地域または同法第 45 条第 1 項に基づく県条例による県自然環境保全地域として指定されているまたは指定されることが予定されている地域である。

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で文化的な生活に欠くことのできないものであることから、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) 原生自然環境保全地域（自然環境保全法第 14 条第 1 項による原生自然保全地域をいう。以下同じ。）

原生自然環境保全地域においては、その指定の趣旨から、自然の推移にゆだねるものとする。

(イ) 特別地区（自然環境保全法第 25 条第 1 項または第 46 条第 1 項による特別地区をいう。以下同じ。）

特別地区においては、その指定の趣旨から、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。

(ウ) その他の自然保全地域

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。

## 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

### (1) 土地利用の優先順位、土地利用の誘導の方向等

都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域また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、1の(2)に掲げる地域類型別の県土利用の基本方向および1の(4)に掲げる土地利用の原則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 市街化区域およ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 市街化区域およ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 市街化区域およ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 市街化区域およ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

水源涵養等の多面的機能を有する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 市街化区域およ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 市街化区域およ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および利用を優先するものとする。

ウ 市街化区域およ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 市街化区域およ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。

イ 市街化区域およ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

水源涵養等の多面的機能を有する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およ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 農業地域と特別地域とが重複する場合

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。