

第五次宮城県国土利用計画の点検結果について

「県土利用の推移等に関する各種データ」、「市町村アンケート結果」及び「庁内関係課における現状分析」を基に、第五次計画の点検を行った。

1 県土利用をめぐる基本的条件の変化

イ 本県人口の推移

人口は、東日本大震災前の平成 22 年には約 235 万人であったが、平成 27 年現在では約 233 万人に減少した。今後もさらなる減少が見込まれ、次期計画の目標想定年次付近の平成 42 年においては、約 214 万人（平成 27 年現在の約 92%）となる見通しである。また、65 歳以上の老年人口は、平成 22 年の約 52 万人（全体人口の約 22%）から増加し、平成 27 年には約 60 万人（同約 26%）となった。今後も、全体人口の減少に反して増加を続け、平成 42 年においては、約 71 万人（同約 33%）に達する見通しである。

広域圏別（仙南圏、仙台圏、大崎圏、栗原圏、登米圏、石巻圏、気仙沼・本吉圏）で見た場合、平成 42 年時点で最も人口減少が見込まれるのは、気仙沼・本吉圏（平成 27 年現在の約 75%）で、次いで、栗原圏（同約 76%）、登米圏・石巻圏（同約 82%）の順である。

人口 広域圏名	人口（万人）				うち老年人口（万人）					
	H22	H27	H42	対比 (H42/H27)	H22		H27		H42	
					人口	比率	人口	比率	人口	比率
仙南圏	18	18	15	85%	5	26%	5	30%	6	39%
仙台圏	149	153	148	97%	29	19%	35	23%	45	31%
大崎圏	21	21	18	88%	5	26%	6	29%	6	35%
栗原圏	8	7	5	76%	2	33%	3	36%	2	46%
登米圏	8	8	7	82%	2	28%	3	31%	3	40%
石巻圏	21	19	16	82%	6	27%	6	30%	6	36%
気仙沼・本吉圏	9	8	6	75%	3	31%	3	35%	3	46%
県 計	235	233	214	92%	52	22%	60	26%	71	33%

ロ 県土の利用目的に応じた区分ごとの状況

農地面積は、東日本大震災前後で農地が約 100 km²減少となったが、復旧事業等による増加が続き、平成 25 年には目標値を上回る面積まで回復した。

しかしながら、震災後に人為改廃や転用も増加したため、平成 29 年現在の現況値では目標値をやや下回っている。

森林面積は、震災後の復興事業等で開発許可等の面積が大幅に増加した影響等により、平成 25 年以降減少しており、ほぼ想定どおりの推移となっている。

宅地面積は、震災後増加を続けており、現況値は目標値をやや越えている。一方で、新設住宅の着工件数は、震災後大幅に増加したが、平成 28 年以降は減少傾向にある。

他の利用区分を含めて総括すると、各面積は概ね目標に近い形で推移していると言える。

利用区分	年		H22(震災直前)		H23(震災直後)		H25(基準年)		H29(現況値)		H32(目標値)	
	面積(km ²)	区分割合	面積(km ²)	区分割合								
農地	1,363	18.7%	1,262	17.3%	1,297	17.8%	1,278	17.6%	1,286	17.7%		
森林	4,162	57.1%	4,163	57.1%	4,165	57.2%	4,153	57.1%	4,148	56.9%		
原野等	39	0.5%	37	0.5%	37	0.5%	37	0.5%	37	0.5%		
水面・河川・水路	328	4.5%	324	4.4%	326	4.5%	329	4.5%	333	4.6%		
道路	321	4.4%	319	4.4%	322	4.4%	335	4.6%	334	4.6%		
宅地	460	6.3%	432	5.9%	452	6.2%	479	6.6%	472	6.5%		
その他	613	8.4%	749	10.3%	687	9.4%	671	9.1%	677	9.3%		
合計	7,286	100%	7,286	100%	7,286	100%	7,282	100%	7,286	100%		

ハ 東日本大震災からの復興状況 (平成 30 年 12 月末現在)

① 復興まちづくり事業の完了率

- 防災集団移転促進事業 約 99% ○土地区画整理事業 約 97% ○津波復興拠点整備事業 100%
- 災害公営住宅 約 99% ※災害公営住宅以外は、造成工事等の完了率。

② 農林水産業の復旧率

- 農地 約 99% ○農業用施設 約 94% ○畜産・畜舎関連施設 約 99%
- 治山施設 約 95% ○海岸防災林 約 59% ○園芸, 林道施設, 漁船 100% ○漁港 約 83%

③ 公共土木施設の復旧率

- 道路・橋梁施設 約 97% ○河川施設 約 85% ○海岸保全施設 約 58% ○港湾施設 約 78%
- 砂防・地滑・急傾斜施設, 下水道施設 100%

2 県土利用の基本方針

イ 創造的復興のための土地利用

<具体的な方向性>

- ・防災機能の強化を重視した県土利用
- ・コミュニティの維持に配慮した県土利用
- ・「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」を支える県土利用

① 防災機能を備えたまちづくり

- ・沿岸被災地においては、防災集団移転促進事業等により、被災リスクの低い高台等への住宅確保が進むとともに、海岸保全施設, 海岸防災林, 高盛土構造の道路等を組み合わせた多重防衛機能を有するまちづくりが進んでいる。【成果】
- ・震災に伴う地盤沈下のために洪水被害が高まった地域についても、本格的な河川等の復旧工事に取り組んでおり、平成 32 年度までに完了予定である。【成果】
- ・三陸縦貫自動車道の延伸や常磐自動車道の全線開通など、高規格幹線道路の整備が加速的に進んでおり、また、みやぎ県北高速幹線道路Ⅱ期 (登米市) や国道 398 号石巻バイパスⅡ期の開通、さらに、平成 30 年度内の完成に向けた大島架橋事業の推進など、防災道路ネットワークの構築が着実に進められている。【成果】
- ・一方で、近年頻発する大規模な降雨に対し、沿岸部だけでなく内陸部でも施設整備が求められるとともに、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するものへと意識を変革し、住民避難に資する情報提供等のソフト対策についても実施していく必要がある。【課題】

② 防災・減災に資する森林整備

- ・平成 22 年度に 115ha であった再造林面積は、国や県の補助事業を活用し、再造林を行う森林所有者へ支援を行い、平成 28 年度には 166ha (H22 対比 : 144%) に達している。【成果】
- ・一方で、震災後の木材需要の増加により皆伐面積も増加しているが、林業採算性の悪化により再造林が行えず、造林未済地が増えつつある。【課題】

③ 高齢化・人口減少に対応したまちづくり

- ・復興まちづくりに合わせた公共交通体系を構築するためのマスタープランの策定が各市町 (沿岸部は 6 市町) で進み、沿岸市町では鉄道駅や BRT を基軸としたコンパクトで機能的なまちづくりが進められている。【成果】

第 66 回国土利用計画審議会 (H31. 2. 5) 報告

- ・一方で、震災に伴う人口減少が顕著な一部被災地を始め、農村漁村を中心とした過疎の進展のほか、集中的に開発された都市周辺の住宅地の高齢化等により、地域コミュニティの共助機能の低下が懸念され、土地の管理水準の低下を防止する取組が一層求められる。また、地域公共交通機能の維持が求められ、特に、防災集団移転団地の多くは高台に建設されているため、一層の公共交通手段の確保が課題である。【課題】

④ 農林業の復旧・復興

- ・ほ場整備により農地の面的集約を図りながら、被災農地の復旧工事が進められており、ほとんどの復旧工事が完了している。【成果】
- ・本県は「大規模な土地利用型農業」の実現を目標としているが、復旧農地を活用し、意欲ある農業者が継続的に経営できる環境を整えることが求められる。【課題】
- ・平成 22 年に約 47 万㎡であった木材生産量は、震災により約 38 万㎡まで落ち込んだが、震災復興に伴う旺盛な木材需要に応えるため、施行地の集約化等を図った結果、平成 28 年には約 59 万㎡ (H22 対比：124%) まで回復し、震災前を上回る水準に達した。【成果】
- ・木材価格の低迷等による森林経営意欲の低下や、林業労働力の不足等により、森林整備の更なる推進に支障が生じている。【課題】

⑤ 農業生産環境と生活環境を一体的に形成するまちづくり

- ・農地整備においては、地域住民等との話し合いを行いながら、整備区域内の非農用地についても地区に取り入れ、農用地と非農用地の土地の整序化を行うなど、生産環境・生活環境の両方でより有効な土地利用を図っている。【成果】
- ・地区計画においては、事前のワークショップ等での話し合いが重要であり、今後の計画策定においても話し合いを重ねていく必要がある。【課題】

⑥ 震災に伴う低未利用地（防災集団移転元地）の再利用

- ・防災集団移転元地については、平成 30 年 7 月時点で約 8 割の利活用計画がまとまっており、様々な用途（産業 33.9%、公園緑地 17.7%、農地 12.0%、公共施設 20.4%、その他 16.0%）への転用が見込まれ、大規模工業団地として 16 社の立地（操業開始：9 社）が決定している例（東松島市大曲浜地区）や、移転元地を農地整備事業に組み込み、大規模な農地整備を図っている例（山元町東部地区）などが見られる。【成果】
- ・一方で、災害危険区域内に位置し、公有地と私有地が混在しているなどの制約により、具体的な土地利用計画が定まらない地域もある。【課題】

ロ 県土の有効利用及び土地利用転換の適正化

<具体的な方向性>

- ・低未利用地の発生防止と有効利用
- ・人口減少下においても持続可能な県土利用
- ・耕作放棄地の適正利用と自然との共生
- ・慎重な配慮の下での土地利用転換

① 低未利用地の有効利用の促進とコンパクトなまちづくり

- ・沿岸被災地でコンパクトなまちづくりが進むとともに、大崎市において、拠点エリアへの居住機能や医療・福祉・商業等のさまざまな都市機能の誘導や、同エリアにおける循環型の公共交通ネットワークの形成を図る「立地適正化計画」が策定されるなど、持続可能な都

第 66 回国土利用計画審議会 (H31. 2. 5) 報告

市経営を理念とした取組が推進されつつある。また、県内 10 市町村において、空き家の撤去や活用を促す対策計画を策定し、体系的な施策を推進している。【成果】

- ・立地適正化計画や空き家対策計画の市町村策定率は、全国と比較して高い水準にはなく、空き家・空き地が小さな敷地単位でランダムに発生する「都市のスポンジ化」の進行により、生活利便性の低下、行政サービスの非効率化、治安・景観の悪化などの悪影響が懸念される。【課題】

② 多様な主体との連携・協同による県土管理の推進（低未利用地の発生防止）

- ・中山間地域において、5 年間以上、農業生産の維持を図りつつ、多面的機能を確保する活動を行う協定組織に対して中山間地域等直接支払交付金を交付し、耕作放棄地の増加防止に寄与している（平成 29 年度実績 231 協定、交付対象面積：約 2,271 ha）。【成果】
- ・里山林や県有林について、社会貢献を目的に森林づくりに参加しようとする企業等の協力（植栽活動、県有林の命名権の譲渡）を得て、森づくりを推進している（平成 29 年度末実績 里山林：17 協定、県有林：14 協定）。【成果】
- ・連携の対象をさらに多くの企業・団体等に広げていくことが求められる。【課題】

③ 耕作放棄地の再利用

- ・「農業委員会等に関する法律」の改正（平成 28 年 4 月施行）に伴い、農業委員会の「担い手への農地利用の集積・集約化」、「遊休農地の発生防止・解消」への取組が強化されており、農地利用最適化推進委員を配置し取組を推進している市町村に対し交付金による支援が行われている。（H29 年度交付金実績：13 市町村）【成果】
- ・農業委員会等が再生可能と判断した農地を農地整備事業に組み込み、担い手に集約する取り組みを推進した結果、荒廃農地の再生面積は増加傾向にある。【成果】
- ・引き続き、再生可能な農地については再活用し、再生困難な農地については農地以外の用途で活用できるよう対応していく必要がある。【課題】

④ 自然環境の適正な保全

- ・自然維持地域（自然公園、県自然環境保全地域等）を適切に指定・管理することにより、無秩序な開発を防止し、優れた景観や自然環境の保全を図っている。また、野生動物の保護についても、鳥獣の生息状況等に応じた適切な鳥獣保護区の見直し等を行っている。【成果】
- ・一方で、震災以降、土砂採取や再生可能エネルギー事業導入の増加に伴い、自然公園等の指定地域内における開発が増加しており、土砂災害等の誘発、水源や生態系への影響、景観の損失、事業終了後の土地の荒廃化などが懸念される。【課題】

ハ 県土利用の質的向上

<具体的な方向性>

- ・安全で安心できる県土利用
- ・美しくゆとりある県土利用
- ・自然との共生・循環を重視した県土利用

① 市街地における土地利用の高度化

- ・既成市街地において、市街地再開発事業が行われ、細分化・老朽化・密集化した土地建物が整序されるなど、土地利用の高度化が図られた。また、仙台市周辺部において、土地区画整

第 66 回国土利用計画審議会 (H31. 2. 5) 報告

理事業との一体的整備により、公共施設・福祉施設等の集約や防災力の強化を図った例が見られる。【成果】

- ・一方で、都市や地域の中心部において、低密度な土地利用となっている地区や空宅地が多く残存している地区などが見られ、集約市街地形成の観点から、より一層の都市機能の集積を誘導していくことが望まれる。【課題】

② 「住宅ストックの質の向上」と「良好な住宅環境の形成」

- ・長期優良住宅の普及により、耐震・省エネ性能等の高い住宅が供給され、良質な住宅ストックの形成が進んでいる。【成果】
- ・一方で、築年数が経過しており、耐震・省エネ等の性能が低い住宅が多数あるため、引き続き、住宅性能の向上を推進していく必要がある。【課題】
- ・既成市街地では、木造家屋の密集、道路の不足、狭い道路等の未改良、公園やオープンスペースの不足などにより居住環境が低位な地区が見受けられる。【課題】

③ 災害に強い農業・農村づくり（農地の利用集積と生産性向上の推進）

- ・認定農業者等の担い手への農地集積率は、平成 29 年度末で 57.8%（農地中間管理機構創設時 25 年度末：47.0%）と、農地集積が着実に進んでいる。【成果】
- ・農地集積率の目標を平成 35 年度時点で 90%と設定しているが、その達成のためには、農地中間管理事業（※）等のさらなる推進が求められる。【課題】
※農地中間管理機構（農地集積バンク）が希望者から農地を借受け、必要に応じて簡易な条件整備等を行い、認定農業者等への農地集積に配慮し貸し付ける事業。
- ・需要に応じた売れる米づくりを推進するとともに、水田をフルに活用の上、関係機関と連携し、需要に対応した麦・大豆や飼料用米等の生産の安定化を図った。また、水稻の生産コストの低減手法として注目されている直播栽培の導入について、収量・品質の高位安定化により、栽培面積の増加を図った。【成果】
- ・人口減少と食生活の多様化により、国内の主食用米の需要が年々減少する中で、米以外の農畜産物の供給力を高めるために麦・大豆等の畑作物の生産拡大にさらに取り組むとともに、直播栽培の取組を拡大し、農業所得の向上と競争力の高い水田農業の実現を推進する必要がある。【課題】

④ 環境に配慮したまちづくり

- ・市町村におけるエコタウンの形成については、再生可能エネルギー導入の検討段階から事業化までの各段階に応じ、これまで 14 件に対して補助制度による支援を行っており、地域住民を中心とした太陽光発電事業が実施され、バイオマスや小火力を活用した事業が検討されるなど、地域特性を活かした取組事例も見られる。【成果】
- ・エコタウンの形成は沿岸市町を中心に進められているが、県内各市町村毎に取り巻く環境が異なっており、全県的に取組を拡大していくことが課題である。【課題】
- ・市街地における緑地の整備について、既成市街地に限定すると十分とは言えない状況にあるが、市街化区域全体における整備は着実に進んでいる。【成果】
- ・既成市街地は、住宅と工場等が混在する地区が見受けられ、近年、面的な整備や工場等の郊外移転が計画されているものの、なお居住環境改善のための取組が求められる。【課題】
- ・河川等で、水辺の生物調査、水質調査、環境美化活動、体験学習等を継続して行う団体に対

第 66 回国土利用計画審議会 (H31. 2. 5) 報告

- して、活動用品の支給等による支援を行い、身近な地域の環境に対する県民の関心を喚起するとともに、流域における健全な水循環を保全するための活動を推進している。【成果】
- ・地球温暖化に伴う気候変動の影響により、洪水の頻発化と渇水の深刻化が予測され、さらには水質や生態系の変化といった水循環のバランスが崩れる可能性が懸念される。【課題】

⑤ 農山漁村における景観・生態系ネットワークの維持・形成

- ・農業の持つ物質循環機能を生かすため、エコファーマー等の各種認証制度(※)により、化学肥料・農薬を減らして環境負荷を軽減するよう配慮した持続的な農業(環境保全型農業)を実践する農業者を支援した。【成果】

※有機農産物：約 226 ha, 約 75 戸, エコファーマー：6, 290 ha, 2, 545 戸, みやぎの環境に優しい農産物認証・表示制度：2, 792 ha, 1, 617 戸 (H30. 3 月末現在)

- ・世界農業遺産の認定を受けた「大崎耕土」等において、農業生産や風土と結びついた独自の景観を維持することで、水田の持つ湿地生態系等が多様な生き物の保全に寄与している。

【成果】

- ・環境保全型農業をさらに推進するために、消費者に対し、里地里山の景観の維持・形成の重要性やそこで生産された農産物のPRを図る必要がある。【課題】

二 県土利用をめぐる新たな動きへの対応

<具体的な方向性>

- ・地域活性化を支える県土利用
- ・土地利用の広域的調整
- ・多様な主体と連携した県民参加型の県土利用

① 地域産業活性化を見据えた用地の確保

- ・沿岸部では、水産加工団地がいち早く整備され、地元被災企業の復旧に貢献したほか、石巻市・多賀城市・名取市などで復興交付金を活用して造成された用地への食品関連産業等の企業立地が進んだ。内陸部でも、県内各地に工業団地が多数造成され、自動車関連産業や高度電子機械産業等を中心に企業の立地が進んだ。【成果】
- ・沿岸部の主な産業用地については、仮設住宅の撤去や区画整理事業等に時間を要していることに加えて、これらの多くが防災集団移転元地に整備されていることから、企業は造成工事完了後に、操業面での安全性を十分確認した上で立地の可否を判断することになるため、立地決定までに時間を要している。今後、こうした産業用地への工場等の誘致・集積を促進する必要がある。【課題】

② コミュニティの維持・形成と連動した土地利用

- ・復興事業で新たに整備された住宅地等において、「地区計画制度(※)」の活用により地区の特性にふさわしいまちづくりを行い、良好な居住環境が形成されている。【成果】

※住民の意見を反映しつつ、道路や公園などの配置や、建築物の用途や形態等の制限等を地区のルールとして定めることができる制度。県内では 24 市町村 218 箇所決定済。(H30. 3 月末現在)

- ・10 市町 58 地区において「小さな拠点(※)」の形成が推進されており、地域住民で構成される一般社団法人が、空き家を賃貸物件に蘇らせるプロジェクトを展開したり、まちづくりセンターや共同店舗を運営している事例も見られる。【成果】

※小学校区など、複数の集落が散在する地域において、商店、診療所等の日常生活に不可欠な施設・

第 66 回国土利用計画審議会 (H31. 2. 5) 報告

機能や地域活動を行う場を、歩いて動ける範囲に集め、さらに周辺の各集落との間をコミュニティバスなどの交通手段により結んだ地域の拠点。

- ・上記のような取組を県内全域に拡大してことが求められる。【課題】

③ 大規模集客施設の立地適正化

- ・本県では、条例により立地誘導地域以外に特定大規模集客施設を立地する場合は届出を義務づけ、まちづくりへの影響について広域的な見地から審議し、意見を述べることで、無秩序な郊外への市街地拡大抑制に寄与している。【成果】

④ 農地における鳥獣被害の拡大

- ・イノシシ等の鳥獣被害が確認されている鳥獣保護区については、必要に応じて、これらの捕獲を可能とする区域への変更を行っている。【成果】
- ・農業被害を低減させるためには、野生鳥獣の隠れ場やエサ場となる耕作放棄地や里山の適正管理が不可欠であるが、現在のところ、鳥獣被害軽減の視点に立った取組は少ないことから、農地周辺の環境整備を推進しつつ、鳥獣対策に有効な土地の利用・管理方法について検討していく必要がある。【課題】

⑤ 自然とのふれあいの場の創出

- ・県で把握しているものだけで、年間 120 回以上「自然とのふれあいイベント」が開催され、自然体験・学習の場を創出している。また、生物多様性総合推進事業による生物多様性タウンミーティングを行うことで、生物多様性の普及啓発を図っている。【成果】
- ・現在、「生物多様性地域戦略」の見直しを行っているが、生物多様性に関する県民の認知度不足が課題であるため、県の複数部局が連携した更なる普及啓発が求められる。【課題】

3 まとめ

イ 復興の進展と残された課題について

- ・沿岸被災地において、高台移転・多重防御によるまちづくり、農地の復旧など、安全・安心を実現し住民の生活基盤を支えるインフラ整備は進んでいるが、人口減少や地域コミュニティの共助機能の低下により、遊休地の増加や土地の管理水準の低下が懸念される。
- ・特に、防災集団移転元地を中心に、災害危険区域等の用途の限られた土地の有効利用が課題として顕在化している。

ロ 継続する課題について

- ・人口減少社会に対応したコンパクトで機能的なまちづくり、農地や森林の荒廃化の抑制や再利用、自然環境の適正な保全などの、継続する課題については、各種開発規制や市街地開発事業、補助制度による支援などの対策を行い、一定の成果を上げているものの、今後の人口減少社会のさらなる進行に伴い、前述の沿岸被災地のみならず、土地の遊休化・荒廃化が深刻化する懸念があることから、これまでの取組の推進と合わせ、行政に限らない多様な主体の持つアイデアやノウハウの利活用などが求められる。

ハ その他新たに顕在化している課題について

- ・水害・土砂災害の頻発化・激甚化に対応するため、インフラの整備や森林等が有する防災・減

第 66 回国土利用計画審議会 (H31. 2. 5) 報告

災機能の維持・拡大が求められるとともに、環境保全全般に係る抜本的な対策として、地球温暖化の抑制や気候変動の影響に備えるなどの環境に配慮した土地利用がさらに求められる。

- 再生可能エネルギーについては、震災後、供給量拡大のための取組が推進されてきたところであるが、今後は、自然保護や防災対策の観点から、安定供給の確保を図りながらも、適正・有効な土地利用が求められる。
- 野生鳥獣被害の深刻化は、農産物への直接的被害のみならず、高齢化の進む農業者の生産意欲の減退などにも繋がり、土地の管理水準をより低下させる懸念があることから、鳥獣被害に有効な土地の利用・管理が求められる。