

# 高知県土地利用基本計画書

令和5年3月

高知県

## 目 次

高知県土地利用基本計画とは	1
1 土地利用の基本方向	1
(1) 土地利用の基本理念	1
(2) 県土の特性	1
(3) 県土利用をめぐる基本的条件	2
ア 人口減少による県土管理水準の低下	2
イ 自然環境と美しい景観等の悪化	2
ウ 自然災害に対する懸念	3
2-1 県土利用にかかる5つの基本方針	3
(1) 災害に強い県土利用	3
(2) 暮らしを維持する県土利用	4
(3) 自然と共生する持続可能な県土利用	4
(4) 産業振興を促進する県土利用	5
(5) 歴史文化を守りつなげる県土利用	5
2-2 県土利用の総合的なマネジメント(5つの基本方針の進め方)	5
(1) 複合的な施策による県土の適切な管理	5
(2) 多様な主体による県土管理	6
3 土地利用における地域別の特性	6
(ア) 安芸地域	7

- (イ) 物部川地域 . . . . . 7
- (ウ) 高知市地域 . . . . . 8
- (エ) 嶺北地域 . . . . . 8
- (オ) 仁淀川地域 . . . . . 9
- (カ) 高幡地域 . . . . . 9
- (キ) 幡多地域 . . . . . 10

4 土地利用の原則と

- 五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 . . . . . 11

- (1) 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 . . . . . 13
  - エ 自然公園地域 . . . . . 13
  - オ 自然保全地域 . . . . . 14

- (2) 五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 . . . . . 14
  - ア 都市地域と農業地域とが重複する地域 . . . . . 14
  - イ 都市地域と森林地域とが重複する地域 . . . . . 15
  - ウ 都市地域と自然公園地域とが重複する地域 . . . . . 15
  - エ 都市地域と自然保全地域とが重複する地域 . . . . . 16
  - オ 農業地域と森林地域とが重複する地域 . . . . . 16
  - カ 農業地域と自然公園地域とが重複する地域 . . . . . 16
  - キ 農業地域と自然保全地域とが重複する地域 . . . . . 16
  - ク 森林地域と自然公園地域とが重複する地域 . . . . . 17
  - ケ 森林地域と自然保全地域とが重複する地域 . . . . . 17

5 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 . . . . . 18

## 高知県土地利用基本計画とは

高知県土地利用基本計画（以下「基本計画」という。）は、高知県の区域における国土（以下「県土」という。）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）を基本として策定するものである。

この基本計画は、国土利用計画法に基づく土地取引規制及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（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内部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）土地利用の基本理念

県土は、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、生活及び生産などの諸活動に共通する基盤である。したがって、県土の利用は、公共の福祉の優先を前提として、県土の保全及び南海トラフ地震などに対応する安全性の確保や、県民が将来に希望を持って暮らすための産業の振興、そして本県が全国に誇りうる自然環境の保全を図るなど、自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と、個性ある地域の形成を通じた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。

#### （2）県土の特性

本県は、四国の南部に位置し、北は四国山地、南は太平洋に面して細長い扇状の形をしており、約7,104平方km（国土地理院 令和2年7月1日面積）の面積を有する。海岸線は、約717.9km（環境省 平成29年版環境統計集）に及び、中央部の浦戸湾を境に様相を異にしている。東部は砂浜とその背後に段丘が連なる、ほとんど出入りのない隆起海岸であるが、西部は深い入り江が多く、山と絶壁が海に迫った岩礁の多いリアス式海岸である。北辺は標高1,000m以上の山系が連なり、そこを水源として南流する河川は、急流が多く流路も短い。

県土は84%を森林が占める全国有数の森林県である。一方、平地・可住地は、高知平野を除けば、河川の流域や海岸線に沿って点在する形で分布しており、その比率は低い。

### (3) 県土利用をめぐる基本的条件

#### ア 人口減少による県土管理水準の低下

本県は、全国に先行して人口の自然減、少子化及び高齢化の進展に直面しており、2005年には約80万人であった総人口が、2020年10月1日現在の人口では、約69万人（令和2年国勢調査による）、2035年には60万人を割り込むと見込まれている（国立社会保障・人口問題研究所の推計）。中でも県土の約9割、県人口の約4割を占める中山間地域における人口減少、過疎化は著しく、将来の維持・存続が危ぶまれる集落の増加が懸念される。

このような人口動態の変化は、県土の利用にも大きな影響を与える。高知市をはじめとした都市部においては、人口減少により、既存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、土地利用の効率の低下が懸念される。都市近郊においては、農地と宅地の混在や都市基盤整備の遅れが見られる。

農山漁村においては、過疎化・高齢化による担い手不足や不在所有者の増加、地域産業の低迷などにより、空き地、荒廃森林や耕作放棄地が増加しており、県土資源の管理水準の低下や美しい景観に毀損を生じる可能性が危惧される。

さらに、県全体で進む人口減少、過疎化・高齢化により、中山間地域を中心に、今後と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来すおそれがある。

人口減少による土地管理水準の低下等といった問題は、耕作放棄地、空き地・空き家・所有者不明土地の増大等といった形で、既に多くが顕在化しているが、対策を怠れば、今後、状況がさらに悪化するおそれがある。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ことが重要な課題となる。

#### イ 自然環境と美しい景観等の悪化

人口減少社会においては、農林業等を通じた地域住民による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ける自然環境や景観の悪化、野生鳥獣被害の深刻化、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。

また、地球温暖化の進行等に伴う気候変動は、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る。

全国一の森林率を誇り、四万十川に代表される数々の清流といった特徴的な自然環境を有する本県においては、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、水源の涵養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）に与える影響は大きなものとなる。このため、森林や多様な生態系を保全し、人と自然が共生してきた里地里山等を持続的に利活用していくことは、健全な水循環の維持又は回復等を通じて地域の持続的で豊かな暮らしを実現する観点からも重要である。

#### ウ 自然災害に対する懸念

本県は、台風や豪雨に頻繁に見舞われる土地であり、急峻な地形や脆弱な地質から洪水や土砂災害が多発している。また、局地化・集中化・激甚化する近年の雨の降り方や、管理者不在等により人の手が入らなくなった森林の増加等による県土の保水機能の低下などにより、水害、土砂災害の頻発化・激甚化が懸念されている。

また、過去に多くの人命及び財産を失った南海地震の再来が懸念されており、その発生確率は、今後30年以内で70～80%と予想されている。

このような自然災害により甚大な被害を受けるおそれのある地域への居住地の拡大や中心市街地における諸機能の集中、脆弱なライフラインとその整備の遅れ、コミュニティの弱体化などが見られる現状の中、より安全な地域への居住の誘導や機能の移転、ライフラインの多重化など県土の安全対策が急務となっている。

## 2-1 県土利用にかかる5つの基本方針

今後の県土利用に当たっては、このような基本的条件を踏まえて、「県民生活を守る土地利用」、「地域と調和した土地利用」、「適切な土地利用の実現と維持管理」という視点に留意しつつ、以下の5つを基本方針として、より良い状態で県土を次世代に引き継ぐことを目指していく。

### (1) 災害に強い県土利用

災害に対する地域ごとの特性を踏まえた適正な県土の利用を基本としつつ、被災時の被害の最小化を図る「事前防災・減災」の考え方も踏まえ、諸機能の適正な配置、防災拠点の整備、被害拡大の防止や復旧復興の備えとしての公園・緑地等の計画的な整備、ライフラインの整備、農用地の管理保全、森林の持つ国土保全機能の向上などを図ることにより、強さとしなやかさを備えた県土づくりを進めていく必要がある（県土の強靱化）。

避難道などの整備をはじめとしたハード対策と、防災情報を県民や関係機関へ積極的に発信し、防災への取組を促していく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、土砂災害特別警戒区域や災害危険区域などの災害リスクの高い地域については、新規立地の抑制、建築行為の制限を適切に行っていくことが必要である。

また、今後 30 年以内に 70～80%の確率で発生すると予想されている南海トラフ地震に対する備えとして、住宅や事業所等の被災リスクの低い場所への移転促進、避難道や津波避難タワーの整備、堤防や防波堤の改修強化など被災リスクを軽減する取組、ヘリポートや孤立化回避のための道路整備、災害ゴミ集積や仮設住宅用地の確保など被災後の早期復旧・生活インフラ確保に関わる取組などを進めていくことが重要である。

## (2) 暮らしを維持する県土利用

中山間地域においては、日常生活に不可欠な施設の集約化や、地域活動を行う場である集落活動センターの整備等を地域の実情に応じて進めるとともに、周辺地域と道、公共交通などのネットワークをつないだ小さな拠点の形成を図っていく。

また、都市部における独居老人の孤独死の増加などを踏まえ、地域コミュニティ機能の維持・再構築を図るため、民間企業など多様な主体に地域活動への参画を促すとともに、地域コミュニティの担い手育成を図ることにより、住民が住み慣れた地域で安心して暮らし続けることができる居住環境の形成を進める。

## (3) 自然と共生する持続可能な県土利用

高知県は全国一の森林率を誇るとともに、四万十川や仁淀川といった全国有数の清流を有しており、豊かな自然環境に恵まれている。これらの自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する県土利用については、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、森、里、川、海の連環による生態系ネットワークの維持・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及び生態系サービス（自然の恵み）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。

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し、又は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。

#### (4) 産業振興を促進する県土利用

生産年齢人口の減少及び高齢化に加え、地域産業が弱体化すれば担い手は流出し、地域活力はさらに衰退すると同時に県土の管理水準も低下を余儀なくされる。つまり、それぞれの地域で人々が何らかの糧を得て、生活の営みを維持することができなければ、県土は荒廃していくことになる。そのため、今後の県土利用には地域の産業振興に係る視点も重要である。

本県では、農業・林業・水産業・商工業・観光などの産業分野及びこれらを結ぶ連携テーマで構成する産業成長戦略と、これに沿って地域が目指す産業の姿や具体的な取組を盛り込んだ地域アクションプランから成る、県経済の活性化のためのトータルプランである「高知県産業振興計画」を策定し、平成21年度から様々な取組を進めており、それまで生産年齢人口と連動し減少傾向であった各種生産額は増加傾向を示している。

この傾向を維持・発展させていくため、各産業分野における高付加価値化や省力化・効率化を推進するとともに、地域の雇用促進や所得向上等を図っていく。あわせて、地域の特性や実情を踏まえた良好な生活環境を整備することにより、健全な地域社会の構築を図っていく。

#### (5) 歴史文化を守りつなげる県土利用

高知県の歴史や文化には、四国八十八箇所遍路道やよさこい祭りの舞台としての道、日曜市に代表される街路市が立つ道など、「道」に関わるものが多くある。また、高知城や桂浜などのように高知県を想起させる史跡、景勝地等が県内各地に残っており、各地域の歴史や文化を反映した土地利用が行われている。

地域住民が、日々の生活や自然との関わりの中で育んできた、各地域の歴史文化に対する啓発活動や後継者の育成等を行い、次世代に継承していくとともに、これらを活用し地域の魅力を高める取組を進めていく。

## 2-2 県土利用の総合的マネジメント（5つの基本方針の進め方）

### (1) 複合的な施策による県土の適切な管理

人口減少や県財政の制約が継続する中で、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っている。

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、「災害に強い県土利用」など上記5つの基本方針に基づいた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、県土の適切な管理を図っていくことが必要である。

## (2) 多様な主体による県土管理

これらの取組は、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に実現される。このため、地域住民や市町村など、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在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県や市町村による管理と併せ、水資源等の県土の恵みを受受する民間企業等の多様な主体の参画を進める。中山間地域においては無居住化する地域が拡大するおそれもあり、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。

## 3 土地利用における地域別の特徴

この土地利用基本計画における「土地利用における地域別の特徴」においては、地域の文化などの特色や広域行政圏としての市町村の結びつきなどにより区分された「高知県市町村合併推進構想」や「高知県産業振興計画」の地域区分を参考に、県内を「安芸地域」「物部川地域」「高知市地域」「嶺北地域」「仁淀川地域」「高幡地域」「幡多地域」の7つの地域に分けるとともに、前述の「災害に強い県土利用」「暮らしを維持する県土利用」「自然と共生する持続可能な県土利用」「産業振興を促進する県土利用」「歴史文化を守りつなげる県土利用」の視点を中心に、それぞれの地域における特性について示すこととする。

### ※それぞれの地域の構成市町村

- ・安芸地域：室戸市、安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町、北川村、馬路村、芸西村
- ・物部川地域：南国市、香南市、香美市
- ・高知市地域：高知市
- ・嶺北地域：本山町、大豊町、土佐町、大川村
- ・仁淀川地域：土佐市、いの町、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村
- ・高幡地域：須崎市、中土佐町、禰原町、津野町、四万十町
- ・幡多地域：宿毛市、土佐清水市、四万十市、大月町、三原村、黒潮町

#### (ア) 安芸地域

この地域は、面積で県全体の約 16%、人口で約 6%（令和 2 年国勢調査による。以下同じ）を占め、山・川・海のそれぞれの自然に恵まれた地域である。かつて、県の木である「ヤナセスギ」に代表される豊かな森林資源を活かして林業が大いに栄え、現在でも森林の占める割合が 89%と高い地域である。また、農地の占める割合は決して高くないが、平野部のハウス園芸地帯のナスや中山間地域のユズは、日本一の生産量を誇っている。かつてこの地域の基幹産業の一つであった水産業は、遠洋まぐろ漁業などで栄えたが、魚価の低迷や後継者不足などにより厳しい状況に置かれている。

この地域については、農業や林業などの分野での豊かな資源をさらに活かす土地利用を行うとともに、室戸岬を中心とした「室戸阿南海岸国定公園」や、「魚梁瀬県立自然公園」などの美しい自然環境を残しながら、室戸の海洋深層水や平成 23 年 9 月に認定を受けた室戸世界ジオパーク、平成 29 年 4 月に認定を受けた日本遺産「森林鉄道から日本一のゆずロードへ」のように、この地域の豊かな自然そのものが、農林業などの一次産業だけでなく、製造業や観光産業にもつながるような土地利用の方向が望ましい。

また、県が平成 25 年 5 月に公表した南海トラフ地震による津波の被害想定では、建物の全壊及び半壊の棟数で、県全体の約 2 割がこの地域で発生すると予想されており、海岸部での台風や南海トラフ地震による津波などの被害から、地域住民を守るための安全・安心に配慮した土地利用も重要である。

#### (イ) 物部川地域

物部川の流域に位置するこの地域は、面積で県全体の約 11%、人口で約 15%を占めており、上流域には豊かな森林が広がり、下流域は全国有数の生産量を誇るニラやシシトウ、ショウガなどにより県内有数の園芸地帯となっている。また工業分野では、南国市、香美市、香南市の 3 市で県内の製造品出荷額の約 3 割を占めるなど、県内製造業の中心的な役割を果たしている地域である。

この地域については、地域での住民の減少を抑え、継続して県土の維持・保全を図るという視点からも、豊かな森林資源を活かした産業の振興を図るための土地利用を行うことが重要である。また下流域では、現在の園芸農業の一層の発展を図るとともに、新たな工業団地の開発や、高知工科大学との連携による工業分野での振興を図るなど、それぞれの地域の特色を活かした土地利用を進めていくことも重要である。

また、この地域の中心である物部川については、「天然アユが湧き立つ川」をキャッチフレーズとした「物部川清流保全計画」や、50 年前の物部川を取り戻そうと作成された「物部川 100 年マップ」があり、これらは今後の土地利用の重要な指針となるものである。

他にも、国指定史跡天然記念物の龍河洞を中心とした「龍河洞県立自然公園」から「奥

物部県立自然公園」、「剣山国定公園」と徳島県に至る広い範囲で豊かな自然環境が残されており、このような環境を次世代に残していくことも重要である。

地域住民の安全・安心については、物部川の治水対策のほか、特に海岸地域について、南海トラフ地震の際の津波による被害も想定されており、このことを踏まえた土地利用の取組も重要である。

#### (ウ) 高知市地域

この地域は、面積では県全体のわずか4%強であるが、人口では全体の約47%が集中し、その結果、宅地や道路の割合が高くなっている。また、農地の占める割合も県内7地域の中で最も高く、逆に、森林の占める割合は最も低くなっている。

この地域は、県内の総生産額の47%を占めているなど、経済の中心地域としての機能を持っているほか、国や県の行政機関等も集中しており、県都としての機能を維持していく必要がある。

この地域では、今後必ず起こるとされている南海トラフ地震において、人口や建物が集中していることに加え、標高が低く、海拔0メートル地帯が広くあり、地盤の沈下も加わり、建物や人的な大きな被害想定がされており、また、長期間の浸水も想定されている。この地域は、様々な意味で本県の中心地域となっていることから、今後の土地の利用については、「減災」に対する配慮が特に重要なものとなっている。

また、消費地近郊という地の利を活かした農業や、桂浜や高知城、坂本龍馬などの観光資源を活かした観光関連産業などの商業・サービス業の振興につながる土地利用も重要である。

さらに、この地域には、人口密集地域の周辺に「北山県立自然公園」や「鷲尾山県立自然公園」をはじめ豊かな自然が残されているところもあり、このような環境を守り育てていくことも重要である。

#### (エ) 嶺北地域

この地域は、7つの地域の中で農地の占める割合、住宅地の占める割合、工業用地の占める割合が最も低く、森林の占める割合が約89%と最も高い。面積は県全体の約11%と物部川地域とほとんど同じであるが、人口は県全体の約2%であり、65歳以上の高齢者の割合も約51%になっている。県内でも、過疎化・高齢化が最も進んでいる地域であり、今では県内全域に広がっている集落活動センターを核とした集落維持の仕組み作りにも先行して取り組んでいる地域であり、このような取組は県土管理の水準の低下を防ぐのに有効である。

この地域については、物部川地域の上流域と同じく、豊かな森林資源を活かした産業の振興を図るための土地利用の取組が重要である。林業については、近年の地球温暖化の防止に対する関心の高まりやCLT建築物、バイオマス燃料などにより、国産材を見直

す動きもあることから、木材の供給、間伐の拡大、苗木の栽培などにより森林の管理水準の向上が期待される。また、「れいほく」というブランドを農林業だけでなく観光の面でも活かした土地利用の取組も重要である。

自然環境については、「梶ヶ森県立自然公園」や「白髪山県立自然公園」など、山や森を中心としたすばらしい自然が残されており、今後も訪れた人たちが憩える空間であり続けるような取組が必要である。

また、地域住民の安全・安心については、地滑りや土砂崩れに対する対応はもちろん、高齢者の割合が他の地域に比べて特に高いことなど、他と異なる視点からの「減災」に対する土地利用の取組も必要である。

#### (オ) 仁淀川地域

この地域は、清流・仁淀川を中心に、トマトやニラなどの施設園芸や、全国に知られている「土佐和紙」から発展した製紙業など、水に関連する産業に支えられて発展してきた地域であり、また仁淀川により住民の生活や文化が生まれ、支えられてきた地域である。面積は県全体の約16%、人口は約11%となっている。

この地域については、高糖度トマトの生産や良質なお茶などの農業分野やティッシュやトイレットペーパー、紙おむつなどの製紙業だけでなく、仁淀川そのものを観光資源として活かした産業の振興につながる土地利用の取組が必要である。その際、仁淀川は本県が全国に誇りうる重要な河川であることから、「第2期仁淀川清流保全計画」にもあるとおり、川そのもの及びその周辺の環境の保全に十分留意する必要がある。さらに、いの町本川の笹ヶ峰は、特に自然環境が優れた地域として国から「自然環境保全地域」の指定を受けており、この豊かな自然を損なう土地利用は、原則として認められないものとなっている。

また、この地域には、「安居溪谷県立自然公園」や「中津溪谷県立自然公園」など県内でも有数の美しい溪谷があり、四季折々に訪れる人を楽しませている。また、海岸部の「横浪県立自然公園」は雄大な太平洋の景色が観光にも一役買っており、このような自然環境を守っていく土地利用の取組も重要である。

住民の安全・安心という側面からは、南海トラフ地震における海岸部での津波による被害も想定されており、土地利用に当たっては留意する必要がある。

#### (カ) 高幡地域

この地域は、全国的に知名度の高い四万十川や、四国カルスト、変化に富んだ海岸線など豊かな自然を有し、豊富な森林資源を有する林業や全国有数の生産量を誇るミョウガやショウガの農業、カツオの一本釣りと養殖業の水産業など、第一次産業を中心として発展してきた。面積は県全体の約20%を占めるが、人口は県全体の約7%ほどであり、四万十川については、平成13年3月に制定された「高知県四万十川の保全及び

流域の振興に関する基本条例」（略称「四万十川条例」）で、「四万十川を県民・国民共有の財産として、後世に引き継ぐことを目的とする。」とされており、この地域においては、この四万十川に代表される豊かな自然環境を守りながら、観光や林業などの関連する産業に活かしていく土地利用が特に重要なポイントとなる。

また、この地域には日本三大カルストの一つである四国カルスト一帯を占める「四国カルスト県立自然公園」があり、草原に石灰石（カレン）とすり鉢状の窪み（ドリーネ）が点在する、カルスト地形が見られる。一方、「須崎湾県立自然公園」や「興津県立自然公園」の美しい海岸景観は、観光資源としてはプラスだが、津波などにより過去にも大きな被害を受けており、土地利用の観点からも南海トラフ地震への備えが重要となっている。

#### （キ） 幡多地域

本県の西南部に位置するこの地域は、温暖な気候と、清流・四万十川や「足摺宇和海国立公園」などの自然環境に恵まれた地域である。面積は県全体の約 22%、人口は約 12%であり、比較的農地の割合が高い地域である。また、この地域全体の面積の中での割合は小さいが、宿毛の西南中核工業団地と宿毛湾港工業流通団地は、本県の工業の振興を考える上で欠かせない工業団地であり、この地域の土地利用の中で、大きな特徴の一つとなっている。

この地域については、四万十川や足摺岬などの他県に誇れる自然を活かした観光や、幡多ヒノキなどの森林資源の活用、黒潮の恵みを活かした作り育てる漁業の推進、四万十川の特産物であるアオノリや鮎などを活かした取組など、関連産業の振興を図る取組を行うとともに、製造業が集積している西南中核工業団地や、重要港湾である宿毛湾港に面した宿毛湾港工業流通団地の立地を活かした土地利用の取組を進めることなどが重要である。

また、この地域は、四万十川の下流域を含んでいることから、四万十川条例による保全の対象になっており、さらに黒潮町の鹿島は、自然環境が特に優れた地域として、県が「自然環境保全地域」に指定している。土地利用については、それぞれの理念を損なわないよう留意する必要がある。

住民の安全・安心については、この地域は長い海岸線を有していることから、南海トラフ地震における津波の被害予想で、海岸部で津波による建物の全壊・半壊が見込まれるとともに、宿毛市では長期浸水も予想されており、それに備えた土地利用の取組も特に重要である。

## 4 土地利用の原則と五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五地域ごとに、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。

また、土地利用規制の観点から見て無秩序な施設立地等の問題が生じるおそれのある地域においては、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ものとする。

なお、五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。

都市地域においても、人口減少、高齢化の進展等の中で、都市における環境を安全かつ健全でゆとりあるものとするため、自然条件や防災施設の整備状況を考慮した土地利用への誘導や集約型都市構造の構築を目指すとともに、歴史的・文化的・自然的資源等の地域の個性を活かした賑わいの創出を図る。また、近年、住民の農業や環境に対するニーズが多様化していることから、自然とのふれあい、憩いの場、防災機能等のような農地等の多面的機能を考慮し、都市や周辺の農山漁村の相互の機能分担、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。

(ア)「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。)」においては、環境負荷の少ない豊かで安全な暮らしやすい都市を形成するため、中心市街地などへの都市機能の集積やアクセシビリティの確保を推進するとともに、都市の骨格をなす幹線街路の整備や公園のようなオープンスペースの確保等により、災害に強い都市構造の形成を図る。また、良好なまちなみ景観の形成、豊かな居住環境の創出により、ゆとりある環境の形成を図るものとする。

(イ)「市街化区域及び市街化調整区域(都市計画法第7条第1項による市街化調整区域をいう。)」に関する都市計画が定められている都市地域における市街化区域以外の地域」においては、特定の場合を除き、都市的な利用を避け、良好な都市環境の

保持及び防災上の観点から、農林地等の保全と整備を図るものとする。

(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地域における用途地域（都市計画法第8条第1項第1号による用途区域をいう。）」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ずるものとし、「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地域における用途地域以外の地域」においては、土地利用の動向を踏まえ、環境及び農林地の保全に留意しつつ、農林業的土地利用との計画的な調整を図りながら、都市的な利用を認めるものとする。

(エ)「市街化区域及び市街化調整区域、用途地域に関する都市計画が定められていない都市地域」内の土地利用においては、土地利用の動向を踏まえ、環境及び農林地の保全に留意しつつ、農林業的土地利用との計画的な調整を図りながら、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国土保全、水源かん養等の公益的機能を有すること、良好な生活環境や自然環境、美しい景観の構成要素であることなどから、現況農用地は極力その保全と有効利用を図るとともに、耕作放棄の防止に努めるものとする。また、農用地と宅地が混在する地域においては、農村地域の特性に応じた良好な生産環境及び生活環境の一体的な形成に努め、地域の実情に応じた計画的かつ適切な土地利用を図るものとする。

(ア)「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。）」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、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を行った場合には、その転用は極力調整された計画等を尊重し、優良農地（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に対する公共投資の対象となった農地をいう。）は極力転用を避けるよう努めるものとし、農業以外の土地利用計画との調整を行っていない地域及び農業以外の土地利

用計画のない地域においては、優良農地の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、森林の土地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諸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、国土保全、水源かん養、保健休養、自然環境保全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から、必要な森林の保全・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 項並びに第 25 条の 2 第 1 項及び第 2 項による保安林をいう。）」については、国土保全、水源かん養、生活環境の保全等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他用途への転用は原則として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ず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来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、休養に資するとともに、自然とのふれあいの中で自然から学ぶことができるよう、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 項の特別保護地区をいう。）」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。）」については、その風致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」においては、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地の保護に支障を来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から、広く県民がその恩恵を享受するとともに、将来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。）」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。

### (2) 五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見た優先順位、指導の方向等を考慮して、3 に掲げる地域別の土地利用の基本方向に沿った適正かつ合理的な土地利用を図るものとする。

#### ア 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)「市街化調整区域」と「農用地区域以外の農業地域」とが重複する場合農業上の利用を優先し、特定の場合を除き都市的な利用を避けるものとする。

(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地域における用途地域以外の地域」及び「市街化区域及び市街化調整区域、用途地域に

関する都市計画が定められていない都市地域」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。

#### イ 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)「市街化調整区域」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し、特定の場合を除き都市的な利用を避けるものとする。

(エ)「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地域における用途地域以外の地域」及び「市街化区域及び市街化調整区域、用途地域に関する都市計画が定められていない都市地域」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。

#### ウ 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」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。

(ウ)「市街化調整区域」と「特別地域以外の自然公園地域」とが重複する場合

自然公園としての保護及び利用を優先し、特定の場合を除き都市的な利用を避けるものとする。

- (エ) 「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地域における用途地域以外の地域」及び「市街化区域及び市街化調整区域、用途地域に関する都市計画が定められていない都市地域」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を重視しつつ、両地域の調整を図っていくものとする。

エ 都市地域と自然保全地域とが重複する地域

自然環境としての保全を優先するものとする。

オ 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

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。

カ 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。

- (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。

キ 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  
両地域が両立するよう調整を図っていくものとする。

ク 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。

ケ 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。

## 高知県の土地利用の推移

### 高知県の土地利用の推移（土地利用現況把握調査より）

単位: km <sup>2</sup>	年	S58	S63	H5	H10	H15	H20	H25	H30	H30割合
		1983	1988	1993	1998	2003	2008	2013	2018	
農地		399	380	351	303	290	288	284	274	4%
田		285	278	263	230	219	216	213	206	3%
畑		114	102	88	73	71	72	71	67	1%
森林		5,944	5,963	5,939	5,930	5,925	5,955	5,954	5,946	84%
国有林		1,274	1,268	1,260	1,259	1,258	1,256	1,259	1,261	18%
民有林		4,670	4,695	4,679	4,671	4,667	4,699	4,695	4,685	66%
原野等		8	9	11	11	8	8	12	12	0%
水面・河川・水路		155	156	155	158	166	167	166	167	2%
水面		25	27	26	27	29	28	28	28	0%
河川		111	111	110	114	120	123	122	123	2%
水路		19	18	19	17	17	16	16	16	0%
道路		129	132	141	148	158	161	158	160	2%
一般道路		85	80	86	93	101	105	109	115	2%
農道		25	31	27	26	26	24	20	16	0%
林道		19	21	28	29	31	32	29	29	0%
宅地		90	97	102	107	111	117	118	121	2%
住宅地		56	60	65	70	72	76	78	79	1%
工業用地		4	4	4	7	4	4	4	4	0%
その他の宅地		30	33	33	30	35	37	36	37	
その他		382	367	405	447	447	409	413	424	6%
県土面積		7,107	7,104	7,104	7,104	7,105	7,105	7,105	7,104	100%

※県土面積は、調査直前で国土地理院より公表されていた面積

※森林面積はH17年度の調査以降、GISの導入により調査方法が変更になっている

## 5 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計画については、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)

公的機関による開発保全整備計画

計 画 名	事業目的	規模(ha)	位 置	計画主体	事業主体
宿毛湾港港湾整備	港湾整備	62	宿毛市 宇須々木 池島 樺 大月町 白浜	高知県	国土交通省 高知県